



## 秘书长关于联合国东帝汶过渡行政当局的临时报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据 2001 年 1 月 31 日安全理事会第 1338 (2001) 号决议提出的。安理会根据该决议，决定延长联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）的任务期限，并请秘书长在 2001 年 4 月 30 日之前向安理会提出报告，说明任务的执行情况，其中包括对当地局势的军事和政治评估及其对东帝汶过渡当局规模、结构和部署的影响。2001 年 4 月 5 日，安理会听取了就事态发展所作的口头情况介绍。情况介绍中所涉及的事项，以及随后进行的问答内容载于安理会正式记录 (S/PV. 4308)，只有在需要时本报告才会提及这些内容。

### 二. 政治过渡

2. 东帝汶在过去 3 个月向独立过渡期间里采取的主要步骤是于 3 月 16 日颁布了制宪议会选举条例。同日开始对所有居民进行民事登记。这将为拟订选举名单提供基础。和往常一样，登记工作开始时进展缓慢，但随着东帝汶过渡当局的宣传努力发挥作用，并且技术问题得到解决，预计这项工作将加快速度。迄今为止已经有 20 多万名居民进行了登记。要想有足够的时间来对选举名单进行审查、质疑和申诉，则登记工作必须在 6 月 20 日之前完成。这是由投票日期所决定的；投票日期定于 8 月 30 日。时间安排明显非常紧张，在技术方面或其他方面可以出现拖延的余地没有多少。

3. 3 月 27 日，国务委员会以极少票数之差否决了一项条例草案；该条例草案规定设立一些委员会，就未来宪法进行广泛协商。在这一决定之后，萨纳纳·古斯芒先生辞去国务委员会的职务。之后进行了投票表决，若泽·拉莫斯-奥塔先生与曼努埃尔·卡拉斯卡拉奥先生得到的票数一样，但前者选择回到原来的岗位，继续担任负责外交事务的内阁成员；而后者于 4 月 6 日接替萨纳纳·古斯芒先生

担任主持人。内阁决定不采用协商委员会的方式，而是支持非政府组织的各项活动，促进在全国范围内就未来的宪法进行广泛讨论。

4. 东帝汶人对未来国家的结构有各种意见；以前曾经敦促早日独立的一些人最近警告说这一进程不要太急。尽管制宪议会要在 90 天之内完成宪法，但只有制宪议会在审议宪法方面取得一些进展之后，独立的日期才会更加明朗。

5. 东帝汶过渡当局在准备选举的过程中，发起了一个全面的选民教育方案，动用了文字材料、广播和电视媒体。在各登记点，美国国际开发署赞助的电视机在播放民事登记和政治日程安排方面的信息。已经与各东帝汶团体协商制订了一个广泛的市民教育方案。已经为将驻留在各个区的东帝汶人举办了第一次教育课程，而这些人将把他们学到的知识传递给社区领导人。他们还将协助当地的主动行动，在各个分区内传播市民教育资料。

6. 选举制宪议会成员是东帝汶人在组织选举方面获得经验的一次机会。东帝汶过渡当局除了培训东帝汶选举工作人员外，还建立了一个选举资源中心，编纂有关 2001 年选举和 1999 年全民协商的文件，以及其他国家选举制度和行政管理方面的比较资料。

7. 各政党在慢慢开始成立区办事处和分区办事处，建立他们的成员队伍并准备召开全国大会；在全国大会上将通过一些宣言并挑选出候选人。然而，只有东帝汶全国解放阵线在这一过程中进展较快。有一个团体，即保卫东帝汶民主共和国委员会继续反对选举，理由是东帝汶已经于 1975 年独立，并已有一部宪法。保卫东帝汶民主共和国委员会得到了心怀不满的穷人和城市失业者的一些支持，其成员参与了帝力和包考的政治动乱。

### 三. 经济和基础设施

8. 过去一年，国内生产总值增长大约 15%，作物生产达到 1999 年 9 月前水平的 70% 以上。不过，大部分经济增长是在帝力取得的，出现在服务部门企业以及参与捐助国资助重建方案的贸易和建筑业。失业情况还很严重，尤其是在城市地区。农村地区移徙人口涌入，又使城市失业人口上升。为减缓这一移徙现象，世界银行的各项方案正力求把投资注入农村地区。

9. 在世界银行和亚洲开发银行经管的各项方案下，东帝汶信托基金有 3 500 多万美元投入农业（社区灌溉系统的修复和农田小路）、教育（修复教室和家具制造）、公路建设和饮水供应等项目。执行了一项尽可能多地利用当地劳工和投入的政策，以便创造就业机会和建设地方经济和能力，即便在有些情况下工作进展放缓，也继续执行。儿童基金会和日本政府也正在赞助一项主要的校舍屋面材料计划，开发计划署正在同日本政府一道修复电力、水和灌溉基础设施。

10. 今后将减少驻在东帝汶的国际工作人员，这必然给就业，尤其是帝力的就业带来影响。今后一年还要进一步努力，确保国际存在减少带来的经济影响不会造成政治上的不稳定。不管怎样，仅仅有公共工程和培训等国际方案并不能创造必要的就业机会。创造可持续就业机会的关键在于发展私营部门。今后的政府需要迅速行动，创造有利于吸引长期投资的条件。

11. 为了欧库西飞地的经济发展，要制订一项切实可行的安排，确保飞地同东帝汶其他地区之间的陆路交通畅通无阻。这一问题正是东帝汶过渡行政当局同印度尼西亚政府之间谈判的一个主题，但问题至今仍未解决。

12. 帝汶海的石油和天然气是东帝汶的主要自然资源。从中获得的收入将是该国今后发展的一个重要因素。东帝汶过渡行政当局同澳大利亚政府已经就这些资源进行了两轮正式谈判和两轮非正式谈判，力求达成一项协定，在东帝汶未来政府批准时能够生效。下一轮谈判定于 5 月 2 日至 4 日在澳大利亚布里斯班举行。

#### 四. 难民

13. 西帝汶境内的难民问题仍然没有解决。在 3 月份陡然有多达 2 735 名难民返回之后，4 月份返回的难民却不到 400 名，尽管东帝汶过渡当局加强了宣传努力，甚至过渡当局参谋长于 4 月 9 日至 11 日对 4 个难民营进行了巡视。陪同东帝汶过渡当局代表的有印度尼西亚区域军事指挥官、其他印度尼西亚官员、以及联合国难民事务高级专员办事处和国际移徙组织的代表。这次巡视得到了印度尼西亚军方和警方的大力支持，他们提供了严密的安全保障。尽管这样，仍有人建议巡视小组不要去设在贝通的难民营，因为那里是支持印度尼西亚的民兵的据点。

14. 联合国视察小组向难民散发了一些资料，介绍了东帝汶的安全和政治局势，以及向返回家园者提供的援助。在巡视过程中，印度尼西亚官员告诉难民，东帝汶问题已经解决，政府关于东帝汶的决定是最终决定。他们还告诉难民，印度尼西亚计划进行一次为期一天的登记工作，目前定于 5 月 21 日进行；在登记过程中，所有难民将在遣返和永久定居在印度尼西亚之间作出选择。这一计划目前仍在制定过程中，一直是印度尼西亚政府和难民事务高级专员办事处之间讨论的主题。

15. 大多数难民对提供给他们的资料有明显的兴趣，但没有发表任何意见。与此相比，每个难民营都有一群人数虽少但却敢于发表意见的难民；他们谴责 1999 年的投票结果，对印度尼西亚表示忠诚，并说只有东帝汶成为印度尼西亚的一部分他们才会返回。在这方面，他们紧紧跟随支持合并的团体的代表所采取的路线。针对难民传播假消息的做法仍在继续。一个尤其明显的例子就是在 4 月 30 日《雅加达邮报》上发表的一篇文章，这篇文章引用西帝汶一个当地行政部门的资料（显然是虚假的）指出，在过去 3 个月里，已有 23 万人离开了东帝汶，人数相当于东帝汶人口的四分之一以上。

16. 联合国正在与印度尼西亚当局一起，呼吁国际社会提供捐助，为在难民营里散发资料、难民登记、遣返和重新定居提供费用。关于向印度尼西亚以前的公务员支付养恤金的谈判仍在继续。迄今为止，印度尼西亚已经同意只向那些在 1999 年全民协商之前已经退休的公务员支付养恤金；然而在这批人中间，那些生活在东帝汶的人在独立之后将不能再得到养恤金。这样，如果有一项解决办法能够保障那些在 1999 年还没有到退休年龄的公务员的应享权利，无疑将鼓励许多前公务员返回东帝汶。

17. 在难民事务高级专员办事处 3 名工作人员于 2000 年 9 月 6 日被杀害之后，安全计划第五阶段在西帝汶实施，并且持续有效。第五阶段（撤离）意味着联合国国际征聘的工作人员不会永久驻留在西帝汶。尽管印度尼西亚政府还没有实施 2000 年 9 月 8 日安全理事会第 1319 (2000) 号决议规定的全部措施，其中包括解除民兵的武装并予以解散，但联合国安全协调员办公室在审议了有关各方提出的意见之后，决定在 2001 年 5 月组织并领导一个机构间安全评估团前往西帝汶。

### 和解与起诉严重罪行

18. 和解是访问西帝汶时讨论的一个重要话题，因为这对难民返回家园有直接影响。东帝汶人随时准备让曾经支持与印度尼西亚合并的返回难民回到当地社区。与此同时他们强烈地认为，尽管轻微违规行为应该通过和解程序加以处理，但对重大罪行必须起诉。在这方面，人们认为，印度尼西亚决定成立一个特别法庭来处理东帝汶境内严重侵犯人权的行为一事是一个积极的步骤。然而，瓦希德总统于 4 月 24 日签发的有关法令将这类法庭的管辖范围限制在 1999 年 8 月 30 日投票之后所犯下的罪行，从而排除了投票之前的期间内所犯下的杀人罪行。东帝汶过渡当局还没有能够接触 2000 年 4 月 6 日与印度尼西亚缔结的在法律、司法和人权有关领域进行合作的备忘录所提到的证据和证人。东帝汶过渡当局正在积极与印度尼西亚政府处理此事，并正在紧急地要求澄清特别法庭的管辖范围。

## 五. 治安情况

19. 边界和境内的治安情况大致良好。不过，3 月 7 日，包考发生一系列暴力事件，包括当地清真寺被焚烧，帝汶地区行政长官和联合国其他工作人员受到攻击，3 月 12 日，维克克两个青年团伙之间发生殴斗，结果引起暴乱，两人死亡，几乎有 40 间房屋被焚烧，大约 600 人无家可归。为此增派了警察和部队，局势最终恢复平静。

20. 维克克发生的暴力事件并非因为政治分歧而发生，东帝汶过渡当局同当地社区领导人一道努力，坚定地维持秩序，反对暴力。不过，在巴考发生的事件中，有 CPD-RDTL 成员和东帝汶民族解放武装力量前成员参与，的确具有明显的政治色彩；而且清真寺被烧尤其令人担忧。此外，广泛的贫穷和失业现象也造成了相对容易煽动人们，尤其是心怀不满的青年诉诸暴力的社会条件。

21. 当地人民普遍担心政治进程可能不会持续和平下去。帝汶人因此期待东帝汶过渡行政当局，尤其是其军事组成部分防止出现政治暴力活动，如有必要向人们提供保护。当地人民目前关注的问题是治宪议会的选举。不过，选举之后，以及随后独立的东帝汶第一届政府的组成也需要特别重视警惕。东帝汶过渡行政当局正在其公民教育方案中强调宽容不同的意见这一原则，在没有常设警察的地方派人巡逻，力求解决这一问题。警务专员和部队指挥官也密切合作，改善军事组成部分支助警察的程序。

22. 在边界地区，局势大致平静，只是在4月初，一名年轻妇女被身份不详的袭击者开枪打死，联合国部队也遭到枪击。应当忆及，去年治安局势相对稳定，因此决定减少军事组成部分。不过，自从旱季开始以来，亲印度尼西亚的民兵从西帝汶开展的袭击活动大量增加，他们纷纷潜入西区和中区。在这一期间，联合国两名士兵被打死。鉴于这些事态发展，东帝汶过渡行政当局部队的兵力暂时不减少。目前，过渡行政当局对西区进行控制，军事组成部分活动频繁，民事和军事部门之间的协调也非常密切。

23. 然而，局势仍无法预测。西帝汶的亲印度尼西亚民兵仍旧鼓吹武装斗争，把东帝汶纳入印度尼西亚，而且他们都保留武器。同6个月之前相比，目前民兵的袭击活动相对较少，但民兵参与非法跨界贸易的活动则有所增加，这些活动给他们提供了联系和情报。民兵的总体力量并没有减弱，他们仍是一股不可轻视的力量。

24. 印度尼西亚武装部队协助保持边界的相对稳定。不过，他们并不完全控制民兵，这些民兵仍能够自由自在地来来往往。印度尼西亚当局迄今为止也并不大力起诉涉嫌参与严重犯罪的民兵成员。这毫无疑问表明，印度尼西亚关注着其他更紧迫问题。

25. 因为安全局势前景不确定，审慎的做法是基本上维持军事组成部分目前的形式，直至东帝汶政府成立为止。部队目前的官兵有8 162人，而核可兵力为8 950人。

## 六. 独立后联合国的存在问题

### 行政

26. 东帝汶获得独立时将尚不具备能全面运作的民政管理部门。虽然在培训公务人员方面已取得进展，仍要在很多年后才能获得一个全面运作的行政部门所必需的各种技能。因此，东帝汶将继续需要大量援助，以确保该国的稳定。

27. 3月，我的特别代表塞尔希奥·德梅洛先生设立了一个工作组拟定东帝汶过渡当局后的计划。工作组由国家规划和发展局局长（东帝汶人）任主席，并包括国务委员会的三名成员以及四名国际工作人员和联合国发展协调员。工作组已开始对支助今后的政府所需的国际工作人员的水平 and 技能进行全面审查。工作组还

已开始拟定同东帝汶人进行详细协商的全面时间表，以确保其各项建议能为今后的政府所接受。

28. 工作组仍在进行审议和协商，但已很明显，有减少国际文职人员的余地，不过在独立后仍需有大批国际人员在那里工作。这些人应是各种国际专家，担任东帝汶公务人员的顾问，具有培训和指导技能。在某些情况下，可能需要国际工作人员发挥当地专家所不具备的技术性很强的专业职能。

29. 现正在总的资源分配范围内评估和评价上述各种需要。目前，过渡内阁在审议各部门所需资源和各种来源的资源。目的是使人们了解东帝汶公共财政的全面状况，以及确保有效地利用各种来源的资金，并使各项投资能相辅相成。这还应有助于避免发展援助中常见的错误，即援助集中于那些既不能有效利用又难以维持的资本投资。

30. 在联合国总部，已设立了一个综合任务工作队，支助和补充工作组的工作，并在有关组织之间进行协调。订于6月初在堪培拉举行的捐助者会议将提供一次机会，在7月底向安全理事会提出下一次报告之前审查这项工作。

## 民警

31. 现正根据一项计划建立东帝汶警察署和培训其人员。按照这项计划，到2003年4月底警察总数将达3 000人。在这之前，则需要国际民警的存在，以协助维持法律和秩序，以及培训和指导东帝汶民警，不过将逐渐减少这种作用。

## 军事部分

32. 现设想，一旦新政府成立，并根据届时当地的情况，可逐步撤回部署在东帝汶的部队，但将维持驻在西区 and 乌库西飞地的部队。东帝汶过渡当局将在选举制宪议会后再次讨论这个问题。

33. 葡萄牙人员现正在对东帝汶国防部队的第营进行预备培训，使用澳大利亚提供的设备。澳大利亚也正在门迪纳罗建立一个培训设施。国防部队需要相当长的一段时间才能全面运作和承担起其责任。协助建立东帝汶国防部队的各国将于6月下半月在帝力再举行一次会议。

## 七. 结论

34. 如本报告所述，东帝汶继续在独立的道路上前进。然而，还需要进行大量工作，才能实现这一目标。独立后将需进行更多的工作，以确保这个新国家能够自立。确实很难对政治事态将如何发展作出预测。鉴于今后有着各种不确定因素，我赞成谨慎行事，努力维护国际社会对东帝汶前途已进行的大量投资。我在随时注意那里的事态发展，我7月底的报告将使安全理事会再次有机会审议这一事项。