



秘书长关于联合国东帝汶支助团的特别报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会 2002 年 5 月 17 日第 1410(2002)号决议提交的,安理会在该决议中决定,于 2002 年 5 月 20 日设立联合国东帝汶支助团(东帝汶支助团),最初为期 12 个月。安理会在该决议第 7 段中决定“在认真评估实地情势之后尽快展开东帝汶支助团的缩编工作”,并在第 13 段中要求随时和定期向安理会通报执行该决议的进展情况,特别是说明任务执行计划的阶段进展情况。

2. 根据这一要求,本报告介绍了自我 2002 年 11 月 6 日的报告(S/2002/1223)以来当地局势发生的重大变化,因而有必要审查特派团的缩编时间表。这份报告还载有调整缩编计划的具体建议,调整的的目的是使支助团能够在这种已经变化的环境中于 2004 年 6 月圆满完成规定的任务。

二. 政治和安全情况

3. 安全理事会批准的任务执行计划是在局势乐观的时候制订的。在成立东帝汶支助团之前的几个月内,东帝汶成功地举行了两次全国选举,两次选举期间都没有发生暴力事件。该国政府、公共行政管理部门、警察和武装部队的成立工作进行顺利。

4. 正如我于 2002 年 11 月 6 日提交安全理事会的报告(S/2002/1223)所述,这种进展后来又持续了 6 个月。东帝汶民主共和国于 2002 年 5 月 20 日正式进入世界国家之林,其后不久成为联合国的第 191 个会员国。为在东帝汶与邻国之间建立牢固的关系奠定了基础。尽管经济情况和恐怖主义威胁对新政府构成重大挑战,但安全理事会批准的任务执行计划和支助团缩编计划当时看来仍然是近期内可行和现实的路线图。

5. 然而，自从我上次报告以来，安全事件的发生频率和严重程度都急剧上升。这些事件表明了可能出现的其他问题的范围，并表明了处理这些问题的手段不足，它们强烈显示，有必要调整东帝汶支助团的缩编计划，以便反映这一情况变化。

6. 随着 2002 年 12 月 4 日在帝力爆发暴乱，发生严重国内动乱的可能性变得显而易见。先前于 2002 年 11 月 18 至 26 日在包考爆发的暴乱显示，帝汶警察在城市地区可以面对艰巨的挑战，但是，帝力暴乱的规模非常不同。这次暴乱从议会大厦前的一次抗议活动开始，受到某些分子的操纵，使参加抗议者攻击那些显然是经过挑选来破坏政府权威和合法性的目标。正如当时向安全理事会报告的那样，在暴乱期间，很多建筑物被纵火焚毁，其中包括总理及其家属的房屋以及外国人拥有的企业，其他一些建筑物则受到洗劫。有 17 个帝汶人受枪伤，其中两人死亡。帝力的清真寺被毁坏，清真寺大院内的房屋被焚毁。恢复秩序的努力生效缓慢，揭示出下文将讨论的若干弱点。

7. 2003 年 1 月 4 日爆发了又一起严重事件，当时有 20 至 30 名男子持自动武器袭击了埃尔梅拉区阿特萨贝镇附近的村庄。有 5 个人在这些袭击中丧生。当地官员和有关社区的成员说，被害人中有些人是因为支持独立的政治背景而成为袭击目标，并说前民兵的成员参与了这些袭击；然而，还没有令人满意地确认在阿特萨贝所发生暴力事件的准确动机、袭击者是何方支持的以及袭击者在多大程度上属于一个更为庞大的集团。

8. 应政府的请求，东帝汶支助团暂时交出了保卫这些村庄周围执勤地区的责任，以便东帝汶国防军（东帝汶民族解放组织武装部队）能够进行一次扫荡。此后几天内有 90 多人被逮捕，除了 39 人之外，其他人立即被警察释放。那些没有被释放的人被解往帝力，以便采取进一步司法行动，后来一名帝汶法官下令将他们释放。

9. 2 月 24 日，一小群持半自动武器的男子袭击了一辆正从波波纳罗区的马利亚纳驶往首都的短程往返公共汽车。有两个人在袭击中丧生，5 个人受伤。随后立即向该地区部署了东帝汶支助团的宪兵以及帝汶和联合国的警察。2 月 27 日，东帝汶支助团的一支军事巡逻队在该地区与一群武装分子交火，并抓获其中一人。然而，在提出本报告的时候，袭击公共汽车的动机尚不得而知。

10. 除了这些武装袭击之外，现在有越来越多的可信的证据显示，前民兵和武装集团可能正在该国境内建立基地，目的是破坏稳定。这些证据包括 1 月初在利基萨区逮捕的一名武装集团成员提供的证词，其中显示，已经在东帝汶建立了若干其他类似的集团来破坏该国稳定，这些集团得到外部支持，尽管没有任何官方批准。最近有人看到可疑的团体，在农村地区发现了成批的武器，盗窃食品和牛的事件也有所增加，这些看来都为上述关注提供了证据。这些事件对正处在非常早期的经济和政治发展阶段的东帝汶产生了令人不安的影响。

11. 看来，预计会遇到进一步挑战是合理的。武装集团活动增加可能是有政治动机的人以及罪犯造成的。那些想制造麻烦的人可以利用那些大都年轻和没有技能的人，这类人失业率很高，对解决这种问题的机制了解甚少，没有这方面的经验，并且在过去曾普遍受暴力行为之害。

12. 居住在印度尼西亚战术协调线附近地区的前难民中的一些人可能使这种局势恶化。前民兵人员对印度尼西亚境内的大约 28 000 名原难民（根据联合国难民事务高级专员办事处的数字）仍有一定的影响，并积极参与跨边界贸易，其中有些人通过合法和非法活动积聚了相当多的财富。在东帝汶支助团任务结束前及以后的时期里这种威胁可能始终存在，不过，印尼军的支助行动将有助于减轻和遏制这种威胁。印度尼西亚政府表示打算重新安置前东帝汶难民。难民若自愿迁往其他各省，可极大地改进安全环境。印度尼西亚虽已开始了这一进程，但由于财政和其他制约因素，至今尚未全面展开。

13. 6 月 30 日是最后商定构成边界的界线的目标日期，现仍然未变，但不能保证可实现这一目标。在联合边境委员会同东帝汶政府和印度尼西亚政府于 2002 年 12 月 18 和 19 日举行的第一次会议上，两国政府重申它们在这方面的承诺，并商定了一整套技术细节和工作计划。随后将举行边界划分和管理问题技术小组的一次会议。会议起初推迟了，现定于 3 月举行。

14. 如果确定了边界划分和随后标定边界，从消除可能影响这两个邻国今后关系的不利因素来看，显然具有重要意义。同时，还必须认识到，这并不是解决所有安全问题的万灵药，即使划分明确的边界也仍然有漏洞。

15. 印度尼西亚军事当局已表明，其政策不是使边界线它们一侧非军事化，它们将仍由部队驻守，而不是边界警察。东帝汶政府仍将执行由警察和文职当局负责边界管理的计划。

三. 应付安全挑战

16. 在上述不确定的环境下，必须具备必要的安全能力来保卫和加强过去三年中取得的一切成就。然而，最近几个月发生的事件表明，东帝汶和国际能力已有严重缺陷，可能引起进一步问题；如果东帝汶支助团继续执行目前的缩编计划，这些缺陷将更加严重。

17. 东帝汶警察至少还需要经过一年的发展，才能处理过去几个月中出现的各种更棘手问题。他们如过早地参与这些活动，有可能削弱他们的力量，有损他们在公众中的威信。此外，如果人们看到警察软弱无力，就会有越来越大的政治压力要求东帝汶民族解放组织武装部队参与一些不在其任务范围内的活动，他们缺乏这方面的训练或装备，这可能破坏他们自己至关重要的发展进程。

18. 东帝汶支助团的任务是在过渡时期执法和保障公共安全，并协助东帝汶警察的发展，以及帮助维持东帝汶的外部 and 内部安全，因此，可发挥至关重要的作用。然而，10 个月以前批准的缩编计划，如果不作任何修正地予以执行，可能进一步削弱支助团采取应对措施的真正能力和它在人们眼中的能力。如果东帝汶支助团要在短期内有效地维护安全，并使东帝汶各机构准备好在今后全面承担起责任，就必须作出调整。

19. 应维持和平行动部的要求，前军事顾问莫里斯·巴里尔作为该部的第一个监察主任，率领一个审查和评估团于 2003 年 1 月 15 至 23 日前往东帝汶支助团，目的是审查东帝汶支助团执行任务和应付今后挑战的能力。本报告所载建议利用了他作为外部专家关于在哪些领域维持或加强能力对东帝汶支助团达成任务至关重要的调查结果。

A. 经修正的军事战略

20. 从我 2002 年 4 月 17 日的报告 (S/2002/432, 第 87-98 段) 可看出，东帝汶支助团军事部分的任务是继续支助东帝汶的外部安全和领土完整，同时确保及时把责任移交给东帝汶民族解放组织武装部队和有关的政府行政部门。预定缩编计划是根据这样的设想：来自前民兵分子的威胁将逐渐减少，不会出现同样规模的新威胁，以及不会出现国内严重动乱，这样，当地挑战的规模将小到东帝汶安全机构可对其承担越来越大的责任。

21. 然而，在上文所述变化的安全局势中，早先的这些假设似乎不再成立。军事部分缺乏必要的能力和机动性来对这些威胁采取有效应对措施或充分发挥积极作用，获取和处理情报的能力也不足。如果继续缩编，兵力大为削弱的部队将不能阻止农村地区的匪帮构成严重威胁，在最西部地区，支助团军事力量减弱将使各种罪犯和其他人更容易非法越过战术协调线。同时，在出现大规模国内动乱时，东帝汶支助团在提供援助方面将面临更大的障碍。虽然正在调整东帝汶警察的规划工作，但为加强其能力而提议采取的措施最早也要到 2004 年 1 月才能产生实质性结果。

22. 在以下方面对东帝汶支助团的军事战略和结构进行调整可能有助于支助团加强稳定，并为东帝汶安全机构实际准备好承担起自己的任务提供所需的时间：

- 在邻近战术协调线的延伸区内部署足够的兵力，以遏制和应付入侵和事件，直至威胁得到有效制止，以及帝汶人应付这种威胁的必要能力可实际运作
- 在东帝汶其他地区维持保安力量，协助警察确保稳定
- 加强利用情报的能力，协助现有步兵的战术部署，以及加强同东帝汶支助团警察和东帝汶安全机构的协调和情报交流，从而提高效率

- 改进空中和地面机动性，从而能够更有效地利用现有兵力，以及对需要动用维持和平部队的情况作出更及时的反应
- 促进同公众的关系，加强宣传能力，使人们进一步了解军事部分的作用，以及对抗可能出现的误导活动。

23. 这些调整将在一个经过简化的两阶段军事部分部署计划内加以实施，直到完成任务。

24. 第 1 阶段：从目前至 2003 年 12 月。在第一阶段，东帝汶支助团将保留的首要责任是保证安全，解决那些大大超过东帝汶安全机构目前能力的问题，使这些机构能够成熟并得到发展。将在邻近战术协调线的扩展区保持较大的军事存在，并将在该地区维持一个区段总部，以便统一指挥那些为了限制入侵而部署到该地区的部队。目前，在按计划于 2003 年中期移交过境点方面正在取得令人满意的进展，并将在今年六月底之前将东帝汶警察一支专门的边境巡逻队部署到边境沿线的阵地。一旦移交了对过境点的管理，军事部分将保留应东帝汶支助团警察的要求做出反应，或处理安全面临的眼前威胁的能力。

25. 要完成这些任务，就需要维持目前部署的军事人员编制（3 870 名军人），只是需要对该部分重新整编，以突出上文确定的功能。为了确保规模有限的部队能够及时做出反应，部队派遣国必须赋予部队指挥官必要的灵活性，以调动装备最佳、最有条件的部队去完成手头的任务。一旦东帝汶相关机构具备了必要的行动能力，能够对国内，尤其是边境地区受到的安全威胁做出反应，并对别处的重大武装威胁作出反应，这一阶段即告结束。东帝汶政府目前正在审查各种计划，以大大加强东帝汶警察在这两方面执行警务的能力，同时也发展对国内动荡做出反应的能力。

26. 政府已表示希望制定关于东帝汶民族解放组织武装部队与东帝汶支助团军事部分之间关系的全面安排，明确规定双方在战术协调线沿线地区各自开展行动的条件，并界定任何联合行动的合作条件。在以后几个月里，必须在部队派遣国的充分理解和支持下找到适当方法满足这些需要，同时保证落实必要的政治和实际安排。东帝汶也表示愿意为加强国防与安全而签订双边安排。

27. 第二阶段：从 2003 年 12 月至 2004 年 5 月。一旦东帝汶必备的能力开始运作并能够在应付上述挑战方面承担主要责任，将对支助团的军事部分进行整编，以便发挥威慑作用，对安全环境受到的威胁预先做出反应。其他努力将包括开展行动，保持东帝汶人民的信任和信心，行动方法包括宣传、以及与东帝汶各机构密切合作及分享情报等。军事部分将包括 1 750 名军人，分为两个反应营，一个驻扎在西部，另一个以帝力为中心。

28. 在这一阶段将进行一些最后准备工作，以便在 2004 年 5 月 20 日将防务责任移交给东帝汶民族解放组织武装部队。另外还应制定一个议定书，为东帝汶国防

军在必要时支援警察建立一个适当的结构。东帝汶支助团内部的相应安排为这样一个议定书提供了一个可能模式。在前一阶段必须适当发展警察的能力，才能确保只作为最后手段才需要东帝汶民族解放组织武装部队支援东帝汶警察。

29. 在完成任务之后，维持和平部队将停止行动，集中力量以尽可能高效的方式有序地撤出剩余部队。

B. 修订后的执行警务战略

30. 如果东帝汶要以尊重人权的方式对法律和秩序受到的威胁做出反应，并通过加强公众对警察的信任来巩固长期稳定，就必须发展一支有能力的专业警察队伍。支持发展这样一支队伍是东帝汶支助团移交计划的一个关键部分，也是联合国应该留给该国的遗产的一个关键部分。

31. 下列方面已经取得重大进展：东帝汶警察现在的人员编制为 2 530 人，已经在 13 个区里的 6 个区开始行使所有例行警务方面的执行权力。与此同时，政府正在努力奠定立法基础，确保东帝汶警察的独立。然而最近的事态发展表明，根据目前的人员编制、组织和训练情况，东帝汶警察还无法处理东帝汶可能面临的比较困难的安全威胁。除此之外，今后一段时期还存在一些固有的困难。首先移交的地区是那些较少犯罪或政治不稳定问题的地区。在包考、维克克和帝力等地区，将出现严峻得多的挑战。

32. 警察部队必须进行更多训练和准备才能有信心、有节制地做出反应，这是获得公众持久支持和信任所必需的。目前正在继续努力，通过进一步训练快速干预队，提高警察部队遏制城镇地区民众骚乱的能力。此外政府还在审查各种计划，以加强东帝汶警察在农村地区和战术协调地区应付犯罪和武装集团造成的威胁的能力。2004 年初将部署这种能力，使东帝汶政府有力量对公共秩序受到的重大威胁做出反应，而不必动用军队。

33. 在这种情况下，将对东帝汶支助团警察部分的组成和人员编制以及缩编时间表作出调整，以加强其应付民众骚乱的行动能力，提高其培训东帝汶警察的能力，并对出现的弱点做出反应。这包括下列具体措施：

- 编入一支国际编组警察队，为期一年，以便更好地准备应付那些超出仍在接受训练的快速干预队能力的紧急情况。这一警察连将在联合国警务专员的指挥下行使职能，驻在帝力，但也将具有机动能力。
- 需要更多训练能力，以便在人群控制技能，其中包括按照国际标准适当使用武力方面向东帝汶警察提供进一步强化训练。其它需要更多训练的关键领域包括警察行政、财务、后勤、法医、战术行动、边境安全和社区警务。这不需要大大扩充警察部分：当前的关键是质量而不是数量。

这一计划的成功取决于警察派遣国的充分承诺，找出那些符合即将分发的专门挑选标准的警察和工作人员。

- 人权和法治因素在东帝汶支助团的培训和发证书过程中将得到进一步强调。
- 还应该对东帝汶支助团的缩编计划进行调整，以便在已经移交的地区内保留更多的监测和顾问存在。
- 于 2002 年 11 月访问东帝汶的联合评估团为国际社会在未来数月和数年提供援助勾画了一个路线图。东帝汶支助团经过与会员国的磋商，将在国际社会的必要协助下帮助东帝汶政府拟订跟踪实施这些建议的战略。这一战略将反映东帝汶国家发展计划的优先事项，并由处理国内安全以及法律和秩序的国家政策提供支持。加强东帝汶警察管理改革的能力是可持续体制发展的基础，这项工作将最早受到关注。

34. 在向各地区派驻东帝汶警察时，除武器和设备外，还应确保提供必要的办公设施和房地。此外，双边支持在调查技术、监督管理、收集和分析情报、监测技术以及搜寻和找出炸弹等关键领域仍然至关重要。

35. 在缩编方面，联合国东帝汶支助团将确保以不损害稳定的速度移交工作，同时关注东帝汶政府的愿望，即一俟可行，尽早负责安全问题。向东帝汶逐步移交警务权力的计划将做出调整，纳入指挥和控制方面的保障和安排，以便军事部门在东帝汶支助团任务的最后阶段发挥积极的作用，并确保支助团充分控制启动军方支援警察的机制。

四. 所涉经费问题

36. 根据我的支助团缩编计划（2002 年 4 月 17 日，S/2002/432）编写的 2003 年 7 月 1 日至 2004 年 6 月 30 日期间概算（2003 年 2 月 5 日，A/57/689）已经提交大会。在大会第五十八届会议主要会期，将向大会提交反映出同一时期所需经费变化的订正预算以供审议，但以安全理事会就本报告第 20 至 35 段阐述的支助团整编计划做出决定为条件。

37. 截至 2003 年 1 月 31 日，自东帝汶支助团开始运作以来，联合国东帝汶过渡时期行政当局/东帝汶支助团特别账户未缴摊款为 21 560 万美元。同一时期，所有维持和平行动应付未付摊款共计 216 180 万美元。

五. 意见与建议

38. 国际社会为东帝汶做出独特的贡献，有理由感到非常自豪。在过去三年的大部分时间，东帝汶事态发展表明，该国明确迈向成功。但最近事态发展表明，国际社会须进一步证明有决心圆满完成迄今为止一直努力推进的任务。

39. 本报告依照安全理事会的设想重新评估当地形势，建议审查逐步缩减国际存在的原定计划。正是在这种情况下，上文第三节提出若干建议供安全理事会批准：军事部门整编；采取订正的分阶段办法执行任务（包括在 2003 年 12 月以前保留当前上限兵力），以更好反映出当前的种种威胁；作为促进安全的短期措施，增强国际警察部分的行动能力，同时增强其有效训练东帝汶警察的能力，以接管现由国际人员负责的关键任务。

40. 这些调整是因应这项行动以外的因素，并不表示改变东帝汶支助团广泛的行动概念、预定撤离日期或最终目标，即建立具有充分和适当安全能力的可以生存的东帝汶国。调整工作所需的额外资源同过去三年的投资相比并不太多，但能极大地增强国际社会实现目标的能力。

41. 一向清楚的是，支助团各项计划的前提条件是当地的安全局势，以及东帝汶发展出足够的能力足以承担安全工作的责任。本报告提出的订正计划是因应已经改变了的情况，我们会不断评估此项计划，安全环境如有任何重大改善或恶化，将会报告安全理事会并附上适当建议供采取行动。

42. 这些调整的影响取决于帝汶领导人做出全面承诺。他们也认为，建议采取的措施能够在促进东帝汶稳定与安全方面发挥关键的作用，而持久稳定将取决于他们对法治的强烈政治支持以及继续努力加强东帝汶施政和民主体制，包括一支非政治化的专业警察队伍。

43. 迄今为止，印度尼西亚和东帝汶两国领导人采取了颇有政治家风度的勇敢步骤。必须在此基础上同印度尼西亚继续合作，除其他外，应付难民问题继续造成的挑战；寻找适当办法解决过境问题，这有利于社会和经济进步；遵守关于在 2003 年 6 月以前划定边界的各项协定。依照安全理事会第 1410（2002）号决议第 12 段确定的任务，东帝汶支助团愿意帮助两国政府处理双方关心的这些和其它问题，包括通过驻雅加达办事处提供帮助。

44. 双边支持对补充东帝汶支助团的努力也至关重要，包括在国防、警察、司法和惩戒以及社会经济发展等关键领域。此外，在东帝汶支助团完成任务之后，有可能需要提供进一步援助。会员国可探讨若干选择办法，包括与东帝汶政府作出多边、区域或双边工作安排，派遣合格的国际警察在东帝汶警察内担任关键咨询职务。

45. 在东帝汶取得的初步成功容易让人产生不现实的期望。在缩编进展到不可逆转之前，最好提请国际社会注意，东帝汶支助团任务期间早些时候取得的成就并不牢固。

46. 就任何国家建国所需要的时间来说，东帝汶发展极其迅速。东帝汶尽管面临非同寻常的历史、政治和经济挑战，但我深信在国际社会进一步努力下，虽然比预期坎坷，但曾经似乎近在咫尺的成功是能够实现的；东帝汶人民长期谋求并为之做出巨大牺牲的稳定的东帝汶是能够建立的。

附件

维持和平部队和联合国警察缩编计划的重要调整

单位	原缩编计划	调整	目的
军事部分	2003 年 7 月减至 2 780 人 2003 年 12 月减至 1 750 人	维持现有兵力至 2003 年 12 月随后减至 1 750 人 进行整编以加强关键领域的能力，包括地面和空中机动能力	在邻近战术协调线的延伸地区内建立足够的军事存在以制止和应付入侵和事件直至威胁受挫或东帝汶有应付威胁的必要行动能力 在东帝汶全境维持安全存在以协助警察 改进利用情报的能力，以协助现有步兵部队的战术运用 与国际警察和东帝汶安全机构加强协调和情报交流以提高效能 改进地面和空中机动性，以便能更有效地使用现有兵力，并在发生需要使用维和部队的事件时更及时地作出反应 促进与公众的关系，增进对军事部分的作用的理解和对抗任何误导宣传
警察部分	依靠东帝汶警察的能力进行 暴乱控制人群管理	部署一个国际警察连，为期一年	应付暴乱，直至快速反应应队具备行动能力，为警察应付国内骚乱的作用建立范例
	普遍缩减培训能力	调整培训能力以着重优先领域包括人群控制技能、警察行政、财务、后勤、法医、战术行动、边境安全和社区警务，以及更多的人权培训	加强东帝汶警察在关键领域的能力以便顺利地及时接管职责；支持东帝汶跟踪实施联合评估团各项建议的战略
	在已经移交的地区，在东帝汶警察内部署 100 名警察顾问	在已经移交的地区内，在东帝汶警察内部署 200 名警察顾问	在移交后的早期阶段增加东帝汶警察取得关键专门技能的机会

MAP

