



安全理事会

Distr.: General
29 April 2004
Chinese
Original: English

秘书长关于联合国东帝汶支助团的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1410 (2002) 号决议提出的。安理会在该决议中决定从 2002 年 5 月 20 日起设立联合国东帝汶支助团 (东帝汶支助团)，最初为期 12 个月。安全理事会在决议第 13 段中请秘书长随时并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。安全理事会在第 1480 (2003) 号决议中将东帝汶支助团的任务期限再延长 12 个月，直至 2004 年 5 月 20 日。

2. 我在 2004 年 2 月 13 日关于东帝汶支助团的特别报告 (S/2004/117) 中指出，虽然自设立东帝汶支助团以来已取得明显的进展，但东帝汶在一些领域内仍需要国际支助才能实现自给自足。在这方面，我建议在东帝汶支助团现有任务期限于 2004 年 5 月 20 日结束后再延长一年作为巩固阶段，但需缩小规模并修改任务规定。

3. 本报告审查自我上一次报告以来东帝汶支助团的活动并进一步拟订我关于东帝汶支助团巩固阶段的建议。

二. 东帝汶近来的政治事态发展

4. 在报告所述期间，自该国于 2002 年 5 月 20 日庆祝独立以来已为筹备东帝汶第一次选举采取了若干重要步骤。古斯芒总统于 2004 年 2 月 10 日颁布农乡选举法案，规定设立全国选举委员会，该委员会在国家议会议长主持下于 2004 年 3 月 19 日宣誓就职。3 月 26 日，总统签署了一项管制政党的法案。4 月 1 日，总统又签署了一项关于界定乡村领导和委员会的作用和职能的法令，法令使这些选举的法律框架臻于完整。计划将于 2004 年最后一个季度进行选举。这些选举将给政府带来巨大的后勤挑战，特别是在选民登记方面，目前计划在 2004 年 5 月 31 日开始登记，最后的选民名单将于 9 月 20 日发表；必须获得大量双边援助才能成功。



5. 此外，如我的特别报告中所述，为主要公共机构通过立法方面已大有进展，国家议会于4月9日通过了《公务员法》并于5月20日通过了《总统办公室组织法》。通过后一立法应为设立另两个选法机构铺平道路，即国防和安全高级理事会及国务会议。议会目前也在审议一项与人权和司法监察员有关的法令，这是一个独立的机构，能够为支助善政和公民权利以及商业企业作出重大贡献。4月15日，部长理事会核可一项关于内务部组织结构的政府决议，之前部际国内安全委员会审议了这项决议。不过，关于东帝汶国家警察（国家警察）的组织法也提交给该委员会，仍有待核可。迫切需要在这方面取得更大的进展，这将对东帝汶警察的发展和国际社会支助这一进程的能力产生重大影响。

6. 一项国防法令和与设立负有安全责任的其他宪法机构有关的一些法令正处于不同的拟订和审议阶段。这些法令经必要协商制定而成对东帝汶安全结构的长期可行性和可持续性非常重要。此外，我曾在前一次报告中强调，要有效维持法律和秩序必须在5月20日前基本明确规定帝汶警察和武装部队的作用，特别是在为支助民间力量作出后备安排方面的作用。5月20日这一天，东帝汶将充分承担国家内外安全的作用，而东帝汶支助团的作用将减至只在特殊情况下提供支助。

7. 2004年1月25日在Los Palos发生的事件中，帝汶武装部队参与了与东帝汶国家警察部队的对抗，对这次事件进行审查的初步结果明显表示出必须在澄清东帝汶的安全政策和结构方面取得进展。确定了三次独立调查：由古斯芒总统领导的独立调查委员会、由检察长领导的刑事调查以及内部调查。审查结果初步显示，东帝汶武装部队面临一些严重的体制问题，包括对其作用的定义了解不够、士气低落、不一贯尊重纪律和权威、人员训练不足以及没有处理好与前战斗员的关系。

8. 前战斗员的贡献是退伍军人委员会的研究课题，在总统办公室管理下，这些委员会的任务于3月31日结束。不久将会发表的报告可能有助于满足前战斗员要求获得承认的愿望。不过，已获确认者的名单可能没有列入自认应获承认的所有人士。只收到四份妇女申请书，而委员会集中注意前武装结构的说法可能意味着就算有，也只有很少妇女会被列入最后名单。此外，各项建议是否可以满足申请者获得物质利益的期望也不明确。

9. 虽然在建立法律和体制框架方面取得进展，仍然需要为帝汶民族促进自由政治对话的文化以便从正在建立的民主体制和程序获得最大的利益。在这方面，东帝汶一个反对党的支持者在苏艾举行3月6日群众大会，围绕这次集会的一些事件显示出必须进一步澄清允许公务人员参加的活动，也必须制定清楚而透明的纪律程序。一些公务人员和若干警员在参加集会后面临调查各种纪律行动和措施，报章和其他各方对此表示质疑。

10. 帝汶警察最近从4月8日开始在帝力的清真寺执行一项与移民有关的行动，随后出现一些紧张情况。必须全力确保遵守必要的行政程序时充分注意到这类行动所涉人道主义和其他问题。

11. 承诺在最高政治级别开展合作仍然有利于东帝汶与印度尼西亚之间关系的发展。不过，关于某一边界线的最后协定仍无法达成。两国领导层重新作出政治承诺对于推进这一地区的工作似乎十分重要，这是一旦国际力量撤出后各国享受沿共同边界安全的基本重要因素。联合边界委员会临时报告编写过程反映出重大技术工作已完成，希望印度尼西亚提供更多投入。不过，要使这一技术进程为进展提供支助，就必须获利于通过政治讨论明确而细微地界定悬而未决的问题。

12. 在迅速作出边界管理安排，包括经济活动安全和管制合作方面，以及在执行关于过境证的协定及建立连接欧库西与东帝汶其余各地之间的过境设施方面都需要政治承诺，出于经济和人道主义理由，这些措施是必不可少的。

13. 以印度尼西亚和东帝汶两国政府的合作为基础在联合国难民事务高级专员办事处（难民高专办）和国际移徙组织（移徙组织）的支助下，继续努力处理仍留在西帝汶各营地内的前难民的问题。由于执行难民高专办提议并经两国政府同意的五点战略，2003 年下半年约有 12 000 名前难民从这些营地迁移到西帝汶其他地区，他们在那里比较容易可持续地重返社会，西帝汶剩下的前难民人数有 16 000 名。2004 年头三个月回返东帝汶的前难民不足 100 名，显示出这些人大多数决定，至少目前决定停留在印度尼西亚。此外，虽然在 1999 年与家庭分离的帝汶儿童实现团聚方面大有进展，但将近 300 个未解决个案仍需关注。

14. 安全理事会在其第 1410 (2002) 号决议内强调印度尼西亚与东帝汶之间的合作以及与东帝汶支助团的合作都极为重要，合作是为了确保将应为 1999 年所犯严重罪行负责的人绳之以法。根据安全理事会的优先事项，在帝力进行的严重定罪程序是确保犯下这类罪行的人接受法律制裁的一个重要手段。这一进程必须获得所有会员国的充分合作和支持。

15. 东帝汶与澳大利亚之间的第二轮海界谈判于 2004 年 4 月 19 日开始。进一步谈判定于 2004 年 9 月举行。这方面的进展对于允许充分开发这个地区的石油和天然气以及确保互相同意适当分享因而带来的利益都是很重要的。

三. 联合国的贡献：迄今取得的成绩和巩固阶段内提供援助的建议

A. 支助团的作用

16. 自我的特别报告印发以来，东帝汶支助团继续与东帝汶政府紧密合作以助其发展能力和拟订政策。与此同时，报告所述期间东帝汶剩余的要求日益明确，在我的特别报告中提出的大纲的基础上进一步拟订了 2004 年 5 月 20 日以后的维持和平支助计划。

17. 根据迄今为止的规划，提议将东帝汶的任务期限再延长一年作为巩固阶段，但缩小规模以执行经修改的任务规定。如我的特别报告中所述，这一任务规定可包括：

(a) 向维持东帝汶生存和政治稳定所急需的核心行政结构和司法制度提供援助；

(b) 协助继续发展国家警察；

(d) 协助维持东帝汶的治安和稳定。

18. 国际接受的人权原则仍然是巩固阶段内执行所有咨询和能力建设活动的构成部分。

19. 东帝汶支助团将支持东帝汶政府和印度尼西亚政府解决悬而未决的双边问题并支持其合作，特别是支持它们努力完成标定边界的工作、发展边界地区管理机制以及确保将要为 1999 年严重罪行负责的人绳之以法。

20. 东帝汶支助团将由我的特别代表领导，其办公室设有多层面维持和平行动通常所需单位、性别事务和艾滋病毒/艾滋病问题顾问，同时还将包括处理人权问题的能力。如下文所述，支助团将包括民事、警察和由建制部队组成的安全组成部分。支助团的工作将在三个范围广泛的方案内安排，与其任务规定的三个主要领域相应。这三个方面是：支助公共行政和司法体系及严重罪行领域内的司法；支助执法发展；以及支助东帝汶的安全与稳定。

21. 上文曾指出，这些建议将提供重要协助，使东帝汶得以到达自给自足的关键门槛。但它们无法独力为之。取得进展要依赖帝汶领导层愿意及时作出有关的实际政策决定，从而充分利用这一短期援助。这些措施也不足以确保持续获益；真正的进展有赖这一年过渡阶段内或过渡阶段后的相辅相成双边支助。

22. 下文根据最新事态发展和当前要求进一步详述其中每一个方案的情况。

方案一

支助东帝汶公共行政和司法

1. 支助东帝汶公共行政和司法

23. 报告所述期间，东帝汶公务员继续加强其技能，公共行政的结构也进一步发展，工作人员的征聘和培训继续进行，公务员本身渴望承担和履行其职责。东帝汶支助团的 70 名文职顾问继续协助发展公共行政并促进所传授的技能的持续性，这些文职顾问编写了各种手册和单元课程，培训了为数有限的帝汶培训员。

24. 但是，由于所传授的技能复杂，加上与发展这些本国机构有关的政治讨论需要时间，使进展速度受到限制。如上所述，主要立法仍在通过阶段，而这反过来又延误了制约这些机构的条例的编写工作。对支助不断加强东帝汶的能力和建立政策框架以及确保该国在这个过程中保持稳定和有效运作来说，提供进一步援助是至关重要的。那些对短期稳定和长期持续性来说至关重要的领域，例如，财政部和内务部以及国防部长办公室，尤其迫切需要进一步援助。同样，对监察员办

公室的建立和运作来说，援助也是必不可少的，该办公室将通过其倡导和监督职能发挥重要作用。

25. 与此同时，行政和司法系统内部的严重问题继续存在，帝力以外的法院大多数时间不运作，这说明司法和法律行为能力极其有限。这些缺陷严重影响到人权以及东帝汶人民对法治的信心。正待部长理事会批准的监狱立法将建立一个内部监督机制、一个咨询委员会并制定监狱工作人员行为守则。尽管通过一项由联合国开发计划署（开发计划署）支助的加强司法系统的方案继续取得一些进展，但是，必须提供进一步的援助，才能使该系统运作起来，即使是最基本的运作。

26. 如我的特别报告所建议的那样，2004 年 5 月 20 日之后，目前 70 人的文职顾问配置将被缩减至 58 人的配置取代，对文职顾问的作用和技能也将进行适当调整。文职顾问在东帝汶支助团巩固阶段的目标是，通过制定必要的政策框架和发展主要技能，帮助东帝汶跨过一个关键的自给自足的门槛，同时协助确保完成各项基本任务。该配置将包括财政领域 19 名顾问，其他主要部级机关（包括与安全有关的部门）16 名顾问，政府其他机构 8 名顾问。该配置还包括与司法有关的领域的 15 名顾问，其中包括 7 名代理法官和法官辅导，他们将帮助促进法院系统运作，包括在各区内的运作，减少积压的待审理案件，同时支助培训东帝汶对应人员。

27. 这些顾问将协助拟定必要的法律和规章制度以及标准的操作程序，培训东帝汶对应人员，并在必要时协助完成重要的任务。对那些今年过去以后还可能需要进行进一步的援助或者培训的领域，顾问将及时帮助查明双边或者多边援助来源，以继续提供支助。国家机构经与东帝汶支助团协商拟定了这些职位的权限范围，在等待批准这些建议期间，为了避免造成不必要的时间损失，临时聘请顾问的工作已经开始。

28. 为了充分利用这些人的专门知识，东帝汶领导人务必采取必要步骤，尽快查明东帝汶对应人员，特别是海关、银行和支付管理局以及财政部等重要领域的对应人员，并确保必要的行政安排到位，使国际顾问能够履行其职能。同样，关于加速通过相关立法，特别是各种国家机构的组织法的政治承诺，也是必不可少的，只有这样，东帝汶才能在拟定机构政策框架方面取得真正进展。

29. 除了上述 58 个核心职位以外——这些职位针对的是那些对国家持续稳定和生存来说极为重要的领域——还将需要大量额外援助，才能使行政部门的其他重要组成部分运转和发展。如以往报告所述，实践证明，很难预测何时以及能否得到双边及多边支助，然而，这种援助一旦落实，就能发挥重要作用。

30. 为此，东帝汶查明到目前为止还有另外 99 个职位需要捐助者通过开发计划署提供资助。这份清单，加上政府与双边捐助者之间的直接协定，将取代那份列有 200 个名额的清单；2002 年 5 月 20 日之后的头两年期间曾为那份清单争取多边和双边援助。本清单将提交给现定于 2004 年 5 月 19 日在帝力召开的发展伙伴

关系会议；国际社会对该清单的全面审议将对帝汶行政部门取得基本资格证书产生重要影响。将通过东帝汶支助团支助的顾问职位以及这份需要通过开发计划署支助的补充职位名单，都属于旨在促进各项援助努力之间协调和效率的加强公务员制度总战略的一部分。

2. 为严重犯罪行为领域的司法提供支助

31. 报告所述期间，在东帝汶支助团的支助下，对被指控犯有严重犯罪行为的人的起诉和审判工作继续进行。成果包括完成了审判，结果是，一人被判定有罪，一人无罪释放；另外三个案件的被告认罪；还有一个案件以撤诉告终。总的情况是，开起对严重罪行进行检控以来，特别小组共对 52 人进行了审判，结果 50 人被定罪，2 人无罪释放。涉及目前在该国境内的 35 名被告的十五项审判目前正在进行中，或者正待特别小组审理，预期审判和上诉的工作量会增加。

32. 如以往的报告所述，10 个优先案件的调查和起诉阶段已经结束，但是一些调查仍在继续，主要包括对全民协商期间当地联合国雇员被害事件的调查，预计至少再提交一份起诉。另一项起诉是在报告所述期间提交的，使到目前为止提交的起诉总数达到 82 项，被起诉人总数达到 369 人。

33. 为严重犯罪行为方面的司法提供的支助续延一年，这对加强得到安全理事会支持的关于绝不允许犯下严重罪行的人逍遥法外的原则来说是非常重要的，特别是其第 1272(1999)、第 1319(2002) 和第 1338(2001) 号决议所述这项原则。这还将减少采取司法程序外行动的危险——这种行动可导致不稳定——并且促进帝汶人民对法治的信任。

34. 这将需要通过东帝汶支助团继续为起诉和辩护以及重罪特别审判小组提供国际支助。为了确保将有限的时间和现有资源用在刀刃上，在继续提供支助的这一年，通过东帝汶支助团提供的援助将以完成最令人发指的暴力行为案件的调查为重点，实现有条不紊地、成功地了结待审案件——特别是，10 个“优先”案——以及可能提交给特别小组的数目极为有限的其他案件。这项战略将需要对原来用于调查活动的一些资源进行重新分配，以便为及时完成审判和上诉一级的诉讼提供进一步支助。

35. 但是，由于所发生的暴力行为的规模大，所涉调查以及诉讼程序性质复杂，即使再提供一年的援助，都可能无法充分满足受到 1999 年暴力行为受害者伸张正义的愿望。随着该程序的进行，国际社会似可进一步考虑采取可促进伸张正义的其他措施。

36. 据信，绝大多数被起诉的人都不在东帝汶境内。如上所述，所有会员国为重罪程序提供充分合作是至关重要的。

37. 接受真相与和解委员会在报告所述期间举行了最后听证会。3 月 15 日至 17 日，委员会举行了关于自决与国际社会问题的公开听证会。发言者包括联合国东

帝汶特派团（东帝汶特派团）期间我的前特别代表伊恩·马丁和一些国家的民间社会代表。3月29日至30日，委员会举行了为期两天的公开听证会，听儿童讲述在冲突中的亲身经历。委员会现在关闭了区域办事处，集中所有资源完成应于2004年10月提交的最后报告以及拟定关于后续工作的建议。继续为委员会的工作提供支助，可为在东帝汶实现持久和解作出重要贡献。

方案二

支助东帝汶执法工作的发展

38. 国家警察的发展在报告期间继续取得进展。截至4月1日，国家警察由3 021名经过训练的警员和26名文职支助人员组成。国家警察继续在全国执行例行的维持治安工作，并分阶段逐步承担了更多的管理责任，尽管在5月20日之前全面执行权仍属于东帝汶支助团。警察顾问继续在所有地区对国家警察提供辅导，而且在本任务规定期间，东帝汶支助团由125人组成的警察防暴部队仍负责应对城市地区的重大国内动乱，从而使其东帝汶同事能够接受进一步的培训。东帝汶支助团对国家警察建设的支助也继续得到若干双边训练工作的补充。

39. 国家警察的特种部队在报告期间继续提高其技能和能力。帝汶防暴快速干预部队在继续接受培训，似乎已达到适当的能力水平。新一批边境巡逻部队的候选人员在报告期间已完成基本训练，边境巡逻部队的兵员因此达到286人。东帝汶支助团在所有边境地区的警察顾问已与边境巡逻部队的警员共同部署，并提供更多的辅导。尽管资源紧张，边境巡逻部队的警员继续表现出总体来说高涨的积极性和与其他地方机构和国际机构的高度合作精神。设想把快速部署部队作为手段，应付包括边境地区在内的重大安全威胁，但在组建这一部队方面取得的进展较小。由于尚未购置所需的设备，该部队的训练在初步阶段完成后已暂停，初步阶段训练重点是要求尊重人权、行为守则和限制使用武力。方案期间，由于自愿退出和考试不及格，自然减员的情况非常严重。

40. 此外，国家警察仍有若干体制上的弱点，包括经验、法律和政策框架、后勤能力（尤其是在通讯领域，需要东帝汶支助团在此领域提供支助）和资源管理技能有限。同时，我的特别报告中提到的一些根本问题依然存在，不断收到关于滥用武力、进行骚扰、使用武器不当、犯罪活动、腐败和违反人权行为等方面令人担忧的报告。最近采取了一些可能有助于解决这些问题的措施，包括将在警察学校的基本训练时间延长至六个月，在所有课程中和在对全体国家警察官员的在职培训中列入重要的人权内容，同时即使在国家警察官员部署后东帝汶支助团继续对其提供专业标准方面的进一步培训。

41. 维持治安的执行权将于5月19日午夜由联合国移交给政府。这将代表上文提到的逐步移交和发展过程的高潮，按照这个过程，国家警察随着其能力的增强已稳步承担了更大的责任。

42. 然而，即使在 5 月 20 日之后，对于国家警察能够按照国际标准达到必须的专业和技术能力水平，进一步援助也是至关重要的。在这方面，建议东帝汶援助团在巩固阶段保留缩小了的警察部分，适当调整其功能，并将其部署在帝力和东帝汶各地区，从而支助国家警察的继续发展。东帝汶支助团警察部分的作用在维持治安的执行权移交后，将从行动和训练这一双重任务转向侧重辅导和能力建设。在一名高级警察顾问领导下由 157 名警察顾问组成的较小成分将取代目前由 200 名警察顾问和 125 名警员防暴部队混合组成的成分。警察顾问除了在反恐怖主义、调查和法医学等专门领域传授知识以及加强组织和管理能力外，将尽可能在最大程度上与其国家警察同事共同部署，并支助对行动能力、包括特种部队行动能力的培养。所有的训练和能力建设工作都将按照国际维持治安标准，寻求加强对人权的尊重和法制。可在年底前审查警察部分的人员配置水平，考虑到实地不断变化的需要和事态发展。

43. 警察部分能否对国家警察的长期能力做出有益的贡献，取决于东帝汶领导层采取的相关行动，包括在建立监管框架关键组成部分方面取得的进展，例如关于警察的组织法和监督机制，以及颁布行为守则；明确承诺尊重维持治安的专业和非政治性质；鼓励国家警察官员按照国际公认的价值观念，遵守专业行为的最高水准；并显示出必要时准备迅速采取关键性的惩戒行动。

44. 此外，这种基本水平的援助需要得到继续提供双边和多边支助的补充。事先已对大力扩展双边支助方案进行了规划，尤其是这些方案如能继续与东帝汶支助团的能力建设工作密切协调，可以起到至关重要的作用。随着这一援助在实地的形成，可对这一部分的配置进行审查，以确保尽量高效地利用所有资源。

方案三

支持东帝汶的安全与稳定

45. 在本报告所述期间，安全局势大致保持平静和安宁。但是据报在西部各区活动的武装团伙在本报告所述期间依然存在，不过后来的调查没有结果。在战术协调线沿线有很长一段仍然存在漏洞，周围村庄之间的争端不断、非法贸易、非法打猎、跨界和各种轻罪活动依然存在。东帝汶国家警察与印度尼西亚边境机构之间的关系仍然处于初期阶段，需要进一步发展与巩固。

46. 在此情况下，东帝汶支助团 1 750 名成员的军事部分在东帝汶整个境内进行的定期巡逻促进了安全与稳定，该军事部分的现有编制将保持到 2004 年 5 月 20 日。他们将在未长期驻扎的各区继续每 6 至 8 周进行一次为期七天的巡查。军事部分还在继续努力将技能和知识传授给武装部队成员，并鼓励协助边境巡逻部队进行边防安全管理及在可能的情况下进行巡逻。

47. 按照原定计划，东帝汶将从 2004 年 5 月 20 日起，即在庆祝恢复独立两周年之后承担维持整个领土的安全与稳定的全面责任，但是对其安全能力的培养仍然

处于初级阶段。虽说东帝汶武装部队届时也许可在连一级开展有限的应对行动，上文所述的不审查表明，对武装部队能力的担心还是很有道理的。除了这些问题外，快速部署部队的培训延误，这会损害部署在战术协调线沿线的边境巡逻部队干事的效率和信心。与此同时，如其他文件所述，各种安全机构必须在各自的作用和相互间关系得到澄清、整理成法律文字，并通过条例加以阐述之后，才能开始从实际合作经验中得到加强。

48. 后勤方面的困难会使对一个安全事件作出的任何反应变得更加复杂。目前的多雨季节已对东帝汶境内的道路网产生重大影响。军事部分的工程力量一直在竭尽全力特别是在西部各区主要供应线沿线维持车辆的流动。政府仍然没有什么能力来维持和改进道路网，预计今后 12 个月，在目前军事部分提供的重大工程力量撤出之后，道路网状况将进一步恶化。

49. 总之，本报告所述期间的事态发展更证实了以下的结论意见，即东帝汶支助团在整合期间应保留若干与安全有关的剩余单位，在 2004 年 5 月 20 日责任移交之后，向东帝汶提供支助，使其有能力维持本身的安全与稳定。

50. 我在特别报告中已经提到，在上述日期之后将通过东帝汶支助团部署 42 名军事联络官来促进边界地区的安全稳定，这些军事联络官几乎全部驻扎在战术协调线地区。这个军事联络组将负责促进印度尼西亚与帝汶部队之间的接触、支持标界工作和监督与安全有关的事态发展。

51. 此外，还建议东帝汶支助团在整合期间保留由两个主要构成部分组成的安全部队。如我在特别报告中所述，其中第一个将成为约 310 人建制部队的组成部分，由一个具有空运能力和能够提供支助的步兵连组成。其次，考虑到帝汶安全结构方面的差距日益明显，建议东帝汶支助团在整合期间包括一支由 125 名准军事宪警组成的“国际反应部队”。这两个组成部分将密切合作，完成各自的任务。

52. 军事部分将向军事联络官或其他联合国工作人员提供武装护送和武装保护、空运以及进行地面或空中疏散，如有需要，也可以利用国际反应部队提供的援助。它还将定期进行地面巡逻、空中巡逻和开展空中侦察任务，并将通过军民行动帮助在社区内维持平静的存在。它也可以在后勤、运输、通信和信息等领域提供有限的支助，帮助消除帝汶部队的关键弱点，帮助帝汶各机构努力应付重大自然灾害或对安全与稳定构成的严重威胁。

53. 设想在异常情况下，国际反应部队将视需要在军事部分的支持下，对东帝汶安全机构无能力应付的重大安全威胁作出反应，这要根据我的特别代表的逐案授权。特别代表将根据一项商定的和明确界定的进程考虑总理的具体请求，其中将利用东帝汶支助团军事和警察部分的投入。一旦获得授权，特定行动区的临时安全责任将在任何这类部署期内正式移交东帝汶支助团，帝汶部队将撤出这一明确界定的特定地区。除了这类行动之外，国际反应部队将在我的特别代表的授权下，

采取防范行动，促进公共秩序。该部队将主要部署在西部各区，小部分人员将留在帝力，协助为那里的联合国房地和人员提供安全。

54. 这支国际安全部队的各个组成部分，包括一个小型总部，都将服从东帝汶支助团部队指挥官的全面指挥。它将成为一支小型、精干、机动、灵活的部队，所开展的行动将能够帮助预防或应付重大安全威胁。在东帝汶当地局势可能变得非常脆弱、帝汶维持安全能力有限、边界管理的很多方面仍不明确的情况下，保留国际反应部队的存在可以起到稳定当地民心 and 减少发生破坏性事件的风险的作用。此外，该部队可酌情继续向帝汶安全机构传授技能和促进它们之间的合作。将在 2004 年底对该部分各组成单位的要求进行审查，其中考虑在所有这些领域取得的进展。

55. 应当强调，东帝汶支助团在整合期间提供的安全援助只能补充，而不是取代帝汶的能力。上文提到的各种后勤支助或安全应对措施只有在异常情况下才会得到授权。

56. 此外，我的特别代表在授权采取行动时，将评价有关任务的可行性和适当性，除其他外，将考虑东帝汶支助团安全人员本身的安全。倘若周围地区任何帝汶安全机构的合作与相互谅解不够，会使他们的安全受到影响。因此，必须加倍努力，在 5 月 20 日之前得到一个基本明确的说明，以有利于东帝汶支助团提供援助。东帝汶支助团已提供广泛支助，协助帝汶领导人拟定适当的解决办法，但是这项决定只能由东帝汶政治当局作出。

57. 同样，东帝汶和印度尼西亚也必须全面利用这额外的 12 个月的国际援助所提供的机会之窗，进行有效工作，就划界和管理共同边界的安排达成协定。在达成这样的协定之前，如果能够作出一项临时安排，就可以基本澄清在整合期期间的边界管理问题。两国当局在东帝汶支助团的协助下，正在审议这方面的安排草案。

58. 在东帝汶安全机构，包括武装部队的各自作用和责任已经明确或在查明具体不足之后，必须提供双边支助，确保它们能够在 2005 年 5 月整合期结束，即不能得到国际存在的进一步援助时，履行全面责任。

B. 联合国系统的作用

59. 东帝汶的有限收入和普遍贫穷继续给该国社会和经济发展带来严重限制。由于各种拖延和技术问题，从开发该国矿物资源中获益慢于过去的希望。该国经济仍从很少的私营部门活动获益，失业仍令人严重关切，退伍军人和前战斗员需要社会融合和有偿就业，这带来了特别的挑战。对商业活动实行适当立法和规章方面的进一步进展对鼓励新的投资至关重要。

60. 显而易见，发展伙伴国家进一步提供大量支助是东帝汶能够渡过十分困难的头几年必不可少的条件。2004 年 5 月 19 日在帝力举行的发展伙伴会议将详细讨

论该国的需要。在优先事项相互竞争的时候，考虑这种需求时应充分认识到，同东帝汶安全与稳定的情况一样，继续提供国际支助可以在所有已取得成就的可持续性方面发挥重大作用，虽然与早些时候提供的支助相比，这种支助不算多。

61. 在经济局势不确定的情况下，联合国各机构、基金和方案，连同布雷顿森林机构和发展伙伴国家的活动正在东帝汶长期发展方面发挥至关重要的作用，而且将在东帝汶支助团巩固阶段继续这样做。这包括通过世界银行及其过渡支助方案收到的财政支助在 2003-2004 年将约达 3 000 万美元，或国家预算的 30%。由世界银行和亚洲开发银行联合管理的东帝汶信托基金，为建造农村电站及道路和排水工程、修建学校、恢复集市和社区保健中心以及职业培训等项目提供了支助。

62. 支持执行《国家发展计划》的项目由世界卫生组织向保健部门提供技术支助和培训；联合国人口基金支助国家计划生育政策和第一次国家人口普查筹备工作；联合国儿童基金会努力恢复国家接种能力并开展消除小儿麻痹症和麻疹运动，以及继续支助教育发展。在报告所述期间，通过为东帝汶前战斗人员和社区而设的恢复、就业和稳定方案支持了两个重大的农业和基础设施项目，促进弱势群体就业。国际劳工组织发展职业技巧和企业精神项目，以及在协助政府建立劳工关系和争端解决机制的活动继续取得进展。开发计划署领导的活动包括植树造林运动和发展海关管理系统。世界粮食计划署继续向 11 个地区的受干旱水灾影响家庭提供救济援助。

63. 正像我在上次报告中指出的，东帝汶支助团与更广范围的联合国系统机构、基金和方案和布雷顿森林机构以及其他双边行动者和民间社会必须在今后一年继续并加强合作。在东帝汶支助团巩固阶段，这种合作将得到我的特别报告所述的那些协调机制的加强。

四. 财务问题

64. 如我 2004 年 2 月 13 日关于东帝汶支助团的特别报告 (S/2004/117) 所述，大会 2003 年 6 月 18 日第 57/327 号和 2003 年 12 月 23 日第 58/260 号决议为东帝汶支助团 2003 年 7 月 1 日至 2004 年 6 月 30 日的维持费用批准总额 2.088 亿美元。

65. 如果安全理事会决定按下文第 68 段的建议延长东帝汶支助团的任务期限，我将会为支助团的行动向大会寻求所需资金。

66. 截止 2004 年 3 月 31 日，应付东帝汶特派团/东帝汶支助团特别账户未缴摊款为 7 060 万美元。截至该日应付所有维持和平行动的未缴摊款为 12.261 亿美元。

五. 意见和建议

67. 国际社会在东帝汶的维持和平活动提供了取得进展的机会窗口。通过在提供安全方面发挥关键作用，协助该国摆脱冲突和从事政治发展，以及支持国家发展，国际社会作出了重大贡献。已经取得的显著进展使当地的国际存在得以快速缩小，并使向东帝汶移交责任的势头不容置疑。

68. 尽管如此，在如此短的时间内可以取得的成绩是有限的。因此我建议将东帝汶支助团的任务期限再延长一年巩固阶段，以便可以执行主要任务及维持、加强和依靠迄今取得的成果，从而促使东帝汶实现自给自足。这一年内，支助团将纳入下述三个广泛方案。第一个方案是，由东帝汶支助团推动支助东帝汶境内的公共行政和司法，办法是向公共行政和司法机构提供 58 名文职专家，以及以与目前相同的水平，但从调查活动调动一些资源用于促进及时完成审判阶段和上诉阶段的诉讼，继续协助重罪领域内的司法。第二个方案是，推动支助执法发展，办法是在高级警官顾问的领导下保留 157 名文职警察顾问，他们将在帝力和这些地区开展指导和能力建设活动。第三个方案是，实际支助东帝汶的安全和保障，办法是主要沿战术协调线部署 42 名军事联络员；保留 310 名建制军事人员，包括步兵、航空和支援人员；部署由 125 名警察组成的国际反应部队，根据需要在建制军事人员的支助下根据我的特别代表的授权在特殊情况下开展预防和反应行动。东帝汶支助团的活动将与更广泛的联合国系统及双边捐助者的活动密切协调。

69. 过去两年中，东帝汶领导人显示出密切协作迎接国家挑战的能力，并且同我的特别代表保持密切合作。必须有同样的协调与合作，帝汶人民才能得到维持和平援助延长一年的全部好处。必须立即采取一些措施，包括议定各种安排以便文职顾问能够履行其职责、选定帝汶对应人员以及澄清帝汶安全机构临时所负准确责任。东帝汶领导人可以为今后的进步奠定基础，办法是扶植扎根于人权、容忍和尊重法律等价值观念的政治对话和辩论文化，并为公共行政机制的发展提供坚实的立法依据，特别是在本报告提到的方面。

70. 同时，与其他会员国的伙伴关系对获得成功也很重要。尤其是，东帝汶和印度尼西亚政治领导人显示出的具有政治家风度的合作远见，必须通过达成陆地边界协定，解决难民问题，以及做出安排使边界两边人民的社会和经济需求能以和平有序的方式予以满足等措施来实际体现。

71. 此外，东帝汶未来政治发展和社会进步的可能性与其经济前景密不可分。通过有关国家充分承诺发挥领导作用，在澳大利亚与东帝汶之间以互利方式达成帝汶海矿物资源开发协定方面取得进展，将在这方面做出至关重要的贡献。

72. 必须记住，通过维持和平提供的支助只能满足该国最紧迫的需求。要取得真正的进展，这种支助必须得到双边和多边支助的补充并以之为基础。

73. 东帝汶在过去五年期间取得的巨大进展，不仅首先使帝汶人民，而且使做出大量援助工作的国际社会感到骄傲。这也使人有理由满怀希望和受到鼓舞。在这么快就取得这么大成就的情况下，有很好的理由相信，东帝汶领导人和国际社会进一步共同努力，将使帝汶人民能够实现他们如此坚定谋求的建立一个真正自给自足的国家的目标。我正是在这种情况下提出这些建议的。

74. 最后，我谨特别赞扬我的特别代表阿南德·夏尔马干练而富有献身精神的领导，并赞扬东帝汶支助团中的男女文职、军事和警察人员，包括联合国志愿者所作的杰出努力。在过去两年中，他们一起为东帝汶的进展做出了卓越贡献。

附件一

方案一

支助东帝汶的公共行政和司法

项目	截至 2004 年 5 月的情况	联合国在巩固阶段提供的支助	需要东帝汶采取的行动	需要会员国提供的支助	至 2005 年 5 月应达到的里程碑——所剩需求
协助东帝汶公共行政部门跨越一个重要的自给自足的门槛，并确保执行各项关键的任务。	国民议会批准了《公务员法》和《关于总统直属机构的组织法》。 包括一些国家机构组织法在内的其他重要立法和政策正处于拟定工作的初期阶段。 大约共 13 082 个职位列入预算，目前已经填补了其中 11 352 个，占 87%。 中等职位目前填补了 77.5%。 公务员制度已经掌握了基本技能，但是包括财政、国家行政和司法在内的重要领域继续需要国际援助。 司法部门依然面临缺少合格的人员以及基础设施有限的问题，造成拖延和非法拘留。	一组 58 名文职顾问将继续通过以下方式加强公务员制度和司法系统，并且传授技能： 协助拟定政策和条例 编写手册和标准作业程序 培训东帝汶人培训师 在职培训 一般以及特殊领域的正式国内培训方案。 监察员办公室成立后为其提供支助。	及时采用必要的行政安排，确保所有文职顾问做出充分贡献，并查明所有帝汶对应人员。 在通过有关的法律框架和组织法、行为守则以及人力资源管理细则、条例以及操作程序方面取得重大进展。 通过有关立法并正式建立人权和司法监察员办公室。 进一步发展监狱工作人员行为守则，监狱监督机制、建立国家惩戒委员会和青少年设施。	除了双边支助外，还为查明的通过开发计划署支助的 99 个职位提供其他支助。 其他双边培训举措，包括短期和长期海外方案。 双边捐助者为司法部门需求评估团强调的那些领域提供技术支助以及其他支助。 在监察员办公室成立后为其提供支助。	帝汶行政部门跨越自给自足的重要门槛，建立了基本的法律和规章制度，公共行政部门具备执行核心行政和施政任务所必需的技能。 一些持续性的需要将 继续寻求双边援助，特别是，那些需要高度专业化或者技术性技能的领域需要继续培训或者支助。
按照安全理事会第 1272 (1999), 1319 (2000) 和 1338 (2001) 号决议确立的优先次序，协助惩办那些对 1999 年严重罪行负有责任的人。	一共提出 82 项起诉，包括那些在 10 个优先案件和 5 起普遍的暴力行为事件中提出的起诉，涉及 369 名被告。 到目前为止，对 52 人作出判决（50 人至少被判定犯有指控的某些罪行，两人完全无罪释放），其中 47 人完成上诉程序，5 个正在上诉。 特别小组正在审理 15 个案件；23 个案件由于 281 个被告人不在管辖区内而冻结。	国际调查员、检察官、法官以及辩护律师的业务和培训职能。 支助接受真相与和解委员会补充程序。	及时考虑新的国际法官，确保有效率地快速进行法庭程序。 支助接受真相与和解委员会补充程序。	双边捐助者的技术以及其他支助引渡被起诉者，将他们绳之以法。 支助接受真相与和解委员会补充程序。	完成联合国工作人员被害以及一系列其他令人发指的罪行的调查工作。 完成对身在东帝汶境内的所有被告的审判。 处理完绝大多数上诉案件。 可能需要考虑采取附加措施，以便充分满足在 1999 年暴力事件中受到影响的人的伸张正义的愿望。

附件二

方案二

支助东帝汶执法机构的发展

项目	截至 2004 年 5 月的情况	联合国在巩固阶段提供的支助	需要东帝汶采取的行动	需要会员国提供的支助	至 2005 年 5 月应到达的里程碑——所剩需求
按照国际标准，协助国家警察达到必需的专业和技术能力水平。	到 2004 年 5 月 20 日东帝汶开始承担维持治安的执行权。 国家警察预期人数为 3 062 人，其中已有 3 020 名警员接受培训并得到部署；主要任务为维持秩序和边境巡逻的特种部队也接受了培训并得到部署。 已获得基本技能，但需要机构强化，包括确保有效的专业表现及传授专门技能。 由于缺少设备，训练快速部属部队的工作暂停。 国家警察对机构强化委员会拥有全部所有权，并在行政和程序问题上取得进展。	通过 157 名警察顾问提供支助、训练、辅导和建议，协助国家警察的发展；到 2004 年底时审查组成情况，考虑到双边援助。	通过加强国家警察的立法，包括关于警察的组织法，和相关措施，例如执行行为守则和建立惩戒机制和监督机制。 继续支持国家警察作为非政治性专业部队的发展。 购置必要的设备，以使东帝汶各机构能发挥其规定的作用。	通过双边举措，支持对国家警察的机构强化。 提供设备，训练国家警察及其特种部队。 发展伙伴在重要的专门领域，例如法医学领域提供支助，以便国家警察能够作为独立存在的和有效的警察部队运作。	国家警察跨越自立的门槛，成为一支按照国际标准有效运作的警察部队。 在国家警察发展的高级阶段，需要继续提供在训练、技术支助和设备方面的双边援助。

附件三

方案三
支持东帝汶的安全与稳定

项目	截至 2004 年 5 月的情况	联合国在巩固阶段提供的支助	需要东帝汶采取的行动	需要会员国提供的支助	至 2005 年 5 月应达到的里程碑—— 所剩需求
支持东帝汶维持其本身的安全与稳定。	东帝汶从 2004 年 5 月 20 日起承担维持本身的安全与稳定的责任。边界谈判正在持续进行。 帝汶各安全机构支持文职权力的各自责任有待澄清,适当的能力有待培养。 武装部队可具有在连一级作出反应的基本能力。	包括 42 名军事联络官、310 名建制部队和 125 人国际反应部队(结构和任务将在 2004 年底审查)的军事部分将通过下列各项行动补充帝汶的安全活动: 促进帝汶与印度尼西亚边界安全机构在行动和战术层面的定期接触;为完成边界安排提供后勤和技术支助;监督与安全有关的事态发展。 在社区内维持平静的存在。 在异常情况下,在后勤、运输、通信和信息等领域,为帝汶各机构提供有限的支助。 经秘书长特别代表授权,逐案作出行动反应或采取防范行动。 酌情向帝汶各安全机构传授技能,并促进它们之间的合作。	通过必要的政策和法律,澄清帝汶各机构的责任,在国家全面安全框架内和根据相关的实际决定和步骤,为东帝汶提供整体的安全远景。 进行高层政治接触,完成关于东帝汶领土边界的标界、界定和管理安排。	印度尼西亚和东帝汶应在持续高层政治接触的基础上,应密切合作,应对战术协调线地区悬而未决的安全风险,包括重新安置其余难民,完成边界标分和管理安排。 视需要,为培养帝汶安全能力提供双边支助。	在界定作用和基本技能方面建立跨越自给自足关键门槛的安全结构;作出边界标界和管理安排。 继续视需要为培养帝汶安全能力和边界标界提供双边支助。

附件四

联合国东帝汶支助团：民警和军力

(截至 2004 年 4 月 1 日)

	民警	部队	军事观察员	共计
阿根廷	1	—	—	1
澳大利亚	21	307	7	335
孟加拉国	9	34	2	45
玻利维亚	—	—	2	2
波斯尼亚和黑塞哥维那	5	—	—	5
巴西	5	58	11	74
加拿大	7	—	—	7
中国	16	—	—	16
丹麦	—	—	2	2
斐济	—	189	—	189
加纳	5	—	—	5
爱尔兰	—	1	—	1
日本	—	378	—	378
约旦	—	—	4	4
肯尼亚	—	—	2	2
马来西亚	133	6	10	149
莫桑比克	—	—	2	2
尼泊尔	3	4	3	10
新西兰	—	3	4	7
尼日尔	1	—	—	1
挪威	2	—	—	2
巴基斯坦	9	74	5	88
菲律宾	16	41	7	64
葡萄牙	19	518	1	538
大韩民国	—	3	—	3
俄罗斯联邦	1	—	2	3
萨摩亚	4	—	—	4
塞尔维亚和黑山	—	—	2	2
新加坡	—	3	—	3
西班牙	5	—	—	5
斯里兰卡	6	—	—	6
瑞典	1	—	2	3

	民警	部队	军事观察员	共计
泰国	—	47	6	53
土耳其	1	—	1	2
乌克兰	3	—	—	3
大不列颠及北爱尔兰联合王国	4	—	—	4
美利坚合众国	17	—	—	17
乌拉圭	—	—	2	2
赞比亚	3	—	—	3
津巴布韦	5	—	—	5
共计	302	1 666	77	2 045

