



安全理事会东帝汶访问团报告，2007年11月24日至30日

一. 引言

1. 安全理事会主席在2007年10月31日给秘书长的信(S/2007/647)中告知，安理会成员已决定自2007年11月24日至30日向东帝汶派遣一个访问团。访问团的工作范围规定，其主要目的是重申安全理事会对帮助东帝汶人民巩固选举后和平、民主治理和法治的承诺，表达安全理事会对联合国东帝汶综合特派团（东帝汶综合团）的充分支持，以及实地评估在执行东帝汶综合团任务方面取得的进展。访问团还将就如何协助东帝汶发展扩大迄今为止取得的安全和民主成果及其他成果所需要的能力进行讨论并交换意见。访问团工作范围的全部内容和人员组成见本报告附件。

2. 访问团于11月24日离开纽约，12月1日返回。访问期间，访问团会见了东帝汶若泽·拉莫斯-奥尔塔总统、夏纳纳·古斯芒总理、国民议会议长、上诉法院院长、内阁部长、议会成员、政党领袖、民间社会、国家警察候任总指挥官、东帝汶国防军司令、外交界、东帝汶综合团，以及国际安全部队代理指挥官。访问团分别会见了帝力和包考的主教。此外，访问团还访问了西部利基萨地区和位于东部的东帝汶第二大城市包考，会见了当地官员、政党代表、东帝汶综合团以及各地区的国家警察指挥官。

二. 主要的关切和问题

民族和解与民主

3. 访问团的这次访问正是在东帝汶于2007年4月、5月和6月举行独立以来首届总统选举和议会选举之后，力图从2006年的危机中缓慢地恢复。这次危机表明，该国政治领导人之间的分歧使东帝汶社会各个层次的分裂更加恶化，因而突出表明，必须更加努力地实现民族和解与对话。虽然2007年的选举和平举行，并且东帝汶人民和国际社会认为选举是自由而公正的，但是2007年8月宣布成



立新政府（议会多数联盟在议会赢得 37 个席位，受邀组建政府，而不是前执政党东帝汶独立革命阵线，该党赢得 21 个席位）之后发生的暴力活动表明政治局势脆弱，需要持续努力，建设一个真正民主的社会。

4. 若泽·拉莫斯-奥尔塔总统、夏纳纳·古斯芒总理向访问团着重表明了国家和政府恢复稳定与正常的决心，同时重申对实现民主和法治的承诺。由于新政府在 2007 年 8 月刚刚就职，总理在承认该国面临许多挑战的同时，相信政府将在今后一两年中解决这些问题。他特别强调要使透明制度化、打击腐败以及营造民主价值文化。这些选举显然是东帝汶在巩固民主方面向前迈出的一步。自新议会开始工作以来，对政府的方案和过渡预算进行了讨论，这是令人鼓舞的建设性民主辩论的一次实践。对作为独立主权机关的议会，政府表现出应有的尊重，并且议会辩论基本上是建设性的。

5. 东帝汶独立革命阵线秘书长、前总理马里·阿尔卡蒂里在与访问团会晤中指出，选举带来了新问题。他认为新政府“不合宪法”，是“非法的”，并且表示，新政府“没有合法性”，因为夏纳纳·古斯芒领导的政党只得到 24% 的选票，而东帝汶独立革命阵线赢得了 29% 的选票。古斯芒领导的四个党派组成的联盟虽然得到 51% 以上的选票，但是这个联盟是在选举之后组成的，目的就是为获得议会中的多数席位。阿尔卡蒂里表示，如果这个联盟是在选举前组成，并且以一个整体参加选举竞争并获胜，他会接受选举结果。阿尔卡蒂里声称，必须不晚于 2009 年、可能在 2009 年中期举行新选举。但是，阿尔卡蒂里表明了东帝汶独立革命阵线不使用暴力解决分歧的决心，强调将采取“政治手段”说服总统必须举行新的选举。尽管东帝汶独立革命阵线的关切问题，但是访问团从包括拉莫斯-奥尔塔总统、阿尔卡蒂里先生以及东帝汶综合团代表的所有对话者获悉，东帝汶独立革命阵线出席了议会的会议，并且积极参与议会，包括委员会和全体会议的讨论。

6. 虽然在民主化方面取得了显著的进展，但是访问团注意到，2006 年危机的根源及其后果尚未得到充分解决。在国家一级和地区一级，社会的某些部分仍然存在来自危机和近期选举的深层政治紧张状况，包括反对和支持东帝汶独立革命阵线的势力，东部和西部地区的动态，以及军队和警察之间的不和。一些当地非政府组织在向访问团提出的一份声明中指出：“东帝汶正面临着一场身份危机”，“这些现实情况是东帝汶过去三代人所经历的复杂而分裂的历史造成的。这对立国以及国家的总体发展构成了严重的挑战”。这份声明呼吁访问团支持政府设立机制，让民间社会的行为者参与进来，以期为实现民族团结制订和实行共同的战略。

总体安全局势和安全部门改革

7. 8 月 8 日新政府宣誓就职后，东部各地区曾发生暴力事件，此后，全国各地总体安全局势有所改善。在帝力部分地区仍有小规模零星骚乱，局势仍然脆弱动荡。但是，人们担心危机带来的持续不断的问题（例如，涉及在逃的雷纳多少校、“请愿人”（见下文）和境内流离失所者问题）可能对安全局势产生消极影响。

所有东帝汶对话者都认可东帝汶综合团对安全局势改善所作出的贡献，要求东帝汶综合团警察继续驻守，还要求综合团警察继续协助政府维持治安。议会中的反对派表示，由于政治领导人内部分裂，人们对东帝汶安全机构缺乏信心，民众对实现长期安全和稳定的前景仍然没有把握。各方呼吁联合国与国际安全部队继续驻留该国，同时继续构建民主架构。

8. 访问团获悉，总体来讲，负责临时执法的东帝汶综合团警察和与之共用驻地的国家警察之间的合作令人满意，当然仍有改进余地。有些地区的一些东帝汶民间社会代表向访问团投诉，一些东帝汶综合团警察采用高压手段，处理境内流离失所者营地所发生的事件，在其中一些事件中，妇女和儿童受到暴力侵害。在加强国家警察机构方面，国家警察登记和核证方案正在按照《补充警务安排》进行。迄今已有 3 110 名警察（占总人数的 97%）进行了登记和审查，1 274 人已经获得临时核证，186 人获得完全核证。但是，几位警察指挥官表示不满，称国家警察审查和辅导程序耗时过长，致使国家警察无法履行职责，不得不依靠东帝汶综合团警察。他们表示，在警务活动中，尤其是帝力的警务活动中，应该尽快让东帝汶人参加，担心给本国人留下他们被边缘化的印象。虽然如此，东帝汶人明确希望国际警察传授技能和专门知识，提供更多的培训，还有人建议应向东帝汶综合团派遣更多专门的具有培训技能的联合国警察。

9. 安全部门面临的更大的挑战包括，改进安全机构之间的互动，加强法律框架，提高业务能力和加强民众监督，这些问题将在安全部门改革的过程中加以解决。2006 年 12 月，由有关部级单位高级代表和东帝汶综合团共同主持的安全部门审查联合工作组成立，安全部门改革由此起步。总统在安全部门审查过程中起主导作用，设立了一个三级机制。他告诉访问团，前一任部长在职期间，警察队伍内部拉帮结派，东帝汶人必须吸取过去的教训。建设一支专业化的警察队伍需要时间，也需要联合国提供援助。他还强调在两个安全机构的问题获得解决以前，仍会存在严重问题，同时表示已设法改善这两个机构之间的关系，而且确已见效。安全部长和武装部队司令都指出国家安全政策仍有待制定，司令指出需要明确武装部队在国家中的作用。可喜的是，为准备东帝汶综合团受命协助东帝汶政府进行的安全部门综合审查，最近在东帝汶综合团的帮助下已经开始起草国家安全政策。

10. 武装部队的发展主要依赖双边捐助者。2006 年 3 月，有 594 名士兵因为抱怨在部队受到歧视而被开除，目前，武装部队由 700 名男女官兵组成。对这些“请愿者”的处理直接引发了 2006 年危机。总统和政府的立场是，对于请愿者问题，可以通过给予经济补偿和根据个案情况为其中一些人提供重返武装部队的机会相结合的办法来解决。还要给武装部队一些奖励取得平衡。总统告诉访问团，这一提议现已被武装部队司令所接受，他以前曾经反对任何请愿者重新加入武装部队。

能力建设

11. 总理认为政府的一个重点需要是能力建设。他表示正在与东帝汶邻国进行接触，寻求帮助东帝汶政府加强各个领域的能力。2002年以来公务制度能力建设取得了重大进展，但是仍面临巨大挑战。在1999年危机期间，多达8 000名公务员逃离东帝汶，其中大多数是印度尼西亚人。将公务员人数、能力和经验恢复到应有水平需要多年时间。东帝汶具备核心技术技能和知识的合格人才有限，除此之外，公务制度在组织结构、系统和工作流程方面仍然极不明确。建立具有基于素质、能力和专业精神的系统和程序而且不受政治影响的公务制度仍有困难。

12. 与四个主权机关（总统、议会、法院和行政部门）一样，司法部门也需要不断获得国际援助。上诉法院（该国最高法院）院长是在东帝汶出生又是东帝汶族的国际法官，他说由于联合国和国际社会提供了外籍法官、检察官和其他司法人员，东帝汶司法系统因此得以运转，还可以为司法部门进行本国人力资源培训，他就此对访问团表示感谢。他认为东帝汶培养必要的本国资源需要多年时间。上诉法院院长指出，2006年危机加剧了人力资源稀缺的情况，增加了工作量，当时几起敏感案件已完成调查，还有一些案件进入审判阶段。他说，体制架构脆弱是东帝汶面临的重大挑战，再加上能力有限，技能和培训缺乏，这影响了培养和化解冲突的文化。他呼吁联合国增加对司法部门的援助。同样，东帝汶副检察长指出，检察院只有8名本国检察官和4名国际检察官，起诉工作人手不足，没有履行职责必不可少的人员。他举例说，东帝汶政府和东帝汶综合团已经呼吁国际社会向东帝汶法律系统提供专门知识，以调查和起诉特别独立调查委员会确定的案件。可喜的是，新政府表示打算增加司法部门的预算拨款，以确保司法部门履行职责。

司法和法治

13. 特别独立调查委员会在其2006年10月的报告中建议起诉据称2006年危机期间参与犯罪行为的60多个人。作为对该报告的后续行动，检察长启动了16项刑事罪调查。已经审理3起案件，另有3起案件待审。考虑到上文第12段所述司法部门严重的资源制约以及敏感的政治环境，执行特别独立调查委员会的建议方面已取得明显进展。同访问团会面的所有对话者均强调必须对2006年事件实现司法公正和追究责任，并强调调查和审判冲突中各方的那些负责人很重要。在这方面，一些反对党呼吁联合国迅速执行特别独立调查委员会建议，特别是任命国际副检察长，以确保起诉不受政治影响。

14. 擅离职守的东帝汶国防军宪兵指挥官阿尔弗雷多·雷纳多少校逃避了司法追究，2006年8月逃离监狱后继续逍遥法外，这一情况被东帝汶独立革命阵线用作说明政府有偏见的证据，因为前内务部长、东帝汶独立革命阵线副主席因其在2006年危机中的作用已被审判和定罪。拉莫斯-奥尔塔总统告知访问团，2月份政府曾试图武力抓捕雷纳多，但该行动造成5人死亡，而他却逃脱。总统表示，

政府不打算使用武力捕获雷纳多，因为这是“不负责任的”，但表示有决心确保雷纳多接受审判，即使要花十年时间。尽管政府的策略是就接受审判问题同雷纳多谈判，但雷纳多却力图进一步将他的状况同请愿者问题挂钩。特别是，东帝汶独立革命阵线的议员以及政党和民间社会的几名代表一再向访问团表示，他们对雷纳多案件尚未解决感到担忧，这个因素造成人们目前担心安全局势仍然脆弱，未来有可能再次发生暴力。

境内流离失所者境况

15. 估计仍然有 100 000 名境内流离失所者（帝力有 30 000 名，各地区有 70 000 名），这些帝汶人因 2006 年危机逃离家园，因为房屋被烧毁，或出于对自身及其家人安全的担忧。议员以及政党和民间社会代表向访问团表示关切，境内流离失所者境况尚未得到解决。他们认为，这是对政治和社会稳定的威胁，也是严重的人道主义关切问题。访问团访问了帝力 4 个主要境内流离失所者营地中的一个，位于国立医院附近，他们同境内流离失所者进行了交谈。这些人主要担心的是，尽管有东帝汶综合团警察和国际安全部队在帝力的存在，但安全情况使他们无法离开营地返回家园。他们还表示，该国的司法进程没有取得任何进展。

16. 访问团看来十分明显，境内流离失所者不离开营地返回家园的主要原因是缺乏安全和住房。同访问团会面的许多帝汶对话者认为，在雷纳多少校和请愿者案件解决之前，境内流离失所者仍将留在营地内。尽管有利的政治和安全环境会鼓励他们返回家乡，但政府需要进行较长期的努力，为他们重建或新建住房，这也很明显。

人权

17. 尽管境内流离失所者境况问题给该国政府提出了重大挑战，但东帝汶人民普遍享有广泛的人权，包括言论自由、批评政府的自由、集会自由和宗教自由。加强司法系统和改善获得诉诸司法的机会，是增强公众对国家保护公民人权能力信心的一个优先事项。就国家人权机构而言，看到人权和司法监察员办公室令人鼓舞。这个承担着保护人权、加强廉正、促进善治和打击腐败任务的机构，在 2006 年危机期间遭受人权和治理领域的挫折之后扩大了活动。监察员塞巴斯蒂奥·迪亚斯·希梅内斯同访问团会面时解释说，他的办公室一直积极解决人道主义和安全危机，主要是通过监测境内流离失所者以及同政府和力图保护他们权利的其他机构联络。但是，他指出，他的办公室在向大众宣传解释其作用方面仍有许多工作要做，这样他的办公室才能被视为所有需要的人都能利用的机制。

18. 监察员告诉访问团，2006 年 3 月以来，监察员办公室收到 370 份公众投诉。大多数投诉是指控管理不善，其次是对侵犯人权行为的指控。在人权和管理不善两个领域，对国家警察的投诉数目最多，他表示希望政府投入更多资源，用于国家警察的培训和专业发展以及建立问责机制。令人鼓舞的是，监察员告诉访问团，

2008 年预算中编列了资源，将为扩大该办公室活动首次设立 4 个区域办事处。但是，与其他国家机构面临的挑战相似，监察员在受过培训的人力方面受到制约，将继续需要国际社会的援助。

社会经济发展

19. 访问团注意到失业率、特别是青年失业率很高（平均 40%），这已成为暴力和动乱的重要原因。非政府组织在向访问团提交的一份声明中指出，许多儿童和青年参与族裔性的“东西”冲突以及互相斗殴的武术团体，加剧了社会动乱，导致社会结构的崩溃，特别是在帝力。贫穷仍然是东帝汶不稳定的主要原因；大约 40% 的人口仍然生活在国家贫困线以下，需要每年 7% 的经济增长率才能大幅减少贫穷。访问团满意地注意到，政府已经在东帝汶国际“契约”中将青年就业列为优先领域。（该“契约”是一个资源协调框架，用来促进改善国际和国家利益攸关方在六个战略优先领域开展的合作。）

20. 访问团还注意到，东帝汶有来自石油和天然气的财政资源用于发展。估计到 2007 年底，东帝汶石油和天然气生产将带来 19 亿美元。这些收入存放在 2005 年设立的石油基金内。预期该基金中期会稳定增长。目前的预测显示，该基金的总值 2008 年底将达到 29 亿美元，2011 年底达到 56 亿美元。但是，非政府组织在给访问团的声明中表示，石油部门的高收入迄今尚未对人民生活产生影响。虽然政府由于有效管理该基金得到赞扬，但必须在为后代谨慎管理该基金资源与利用这些资源改善东帝汶人民、特别是青年当前社会经济状况之间取得平衡。

三. 意见

21. 东帝汶政府和东帝汶人民热情接待了访问团，几乎所有人都认为，访问团对该国的访问再次确认了联合国和国际社会对东帝汶的支持和援助。访问团会见的所有东帝汶对话者都表示感谢联合国对东帝汶的支持，并赞扬东帝汶综合团的工作。东帝汶领导人，尤其是政府官员，对东帝汶综合团给予的合作表示完全满意。由于该国面临巨大挑战，所有东帝汶利益攸关方也表达了希望联合国长期驻留该国的强烈愿望。

22. 访问团在会见东帝汶领导人、议会议员、政治党派代表、民间社会、教会、外交界及东帝汶综合团高级官员后认为，引发 2006 年危机的许多原因仍然有待处理。危机的核心问题是治理、分权和建设可持续机构。领导层分裂，机构孱弱，特别是安全部队，以及政府结构薄弱，是发生危机的原因。此外，危机的一些后果，例如雷纳多、请愿人和境内流离失所者等问题，也尚未得到解决。重建民众对国家机构和局势的信心，境内流离失所者重新融入社会，以及解决不可避免的土地和财产纠纷，都是该国 2007 年及以后面临的非常真实的挑战。

23. 最令访问团关切的是，尽管总统和议会选举已经成功举行，政治领导人之间的分歧却依然存在。这已影响到国家统一和政治稳定，因为此时国家正面临严重问题，例如涉及境内流离失所者、安全部门改革、经济发展、恢复稳定、加强民主机构、改善治理和遵守法治的问题，需要全民共识才能解决。访问团敦促东帝汶政治领导人共同努力，从国家利益出发，协调解决这些问题。国家一级和社区一级显然需要继续开展对话和解决冲突活动，推动达成更多政治共识，并缓和现有紧张关系。访问团鼓励东帝汶综合团继续发挥斡旋作用，加快实现全国和解的努力。访问团认为，和解进程不应妨碍对犯罪行为诉诸司法和追究责任，不应妨碍当选公职人员依照《宪法》和法律以及国民议会核准的政府方案进行治理的权利，也不应妨碍反对派完全使用和平及非暴力手段反对政府政策的权利。

24. 访问团相信，除非东帝汶领导人之间的分歧得到解决，政治动荡将继续存在，暴力和流血事件也有可能再度发生。东帝汶人民最担心的是脆弱的安全局势，更安全的环境将大大有助于境内流离失所者回返和重新融入社会。在这方面，同样重要的是，领导层不仅要尽快解决涉及雷纳多和请愿人的问题，还要解决特别独立调查委员会确定的其他问题，特别是对 2006 年危机期间的错误做法诉诸司法和追究责任的问题。解决这些问题和执行特别独立调查委员会的建议，也可表明正义已经伸张而且有目共睹，还可以加强法治在该国的主导地位，从而消除有罪不罚的印象。司法也是支持当前努力实现对话及全国和解所必需的。

25. 由于东帝汶人民对安全机构缺乏信心，特别是 2006 年危机以来对警察缺乏信心，他们把联合国警察继续驻留视为维持法律和秩序以及警察部门培训和机构发展的关键。不过，访问团注意到，虽然东帝汶综合团警察和国家警察之间通常合作良好，但相互关系中也潜藏着紧张。国家警察似乎有些不满，原因是东帝汶综合团警察承担执勤任务，国家警察却处于从属地位，不能承担这些责任，因为依照东帝汶综合团和政府签订的《补充警务安排》，他们仍要接受东帝汶综合团警察部门的审查和指导。访问团非常赞同秘书长驻东帝汶特别代表的建议，即秘书长应尽早派遣一个专家团，审查《补充安排》中界定的东帝汶综合团警察的工作关系、职能和责任及其与武装部队和内政部的关系。

26. 访问团认为，在可以预见的将来，东帝汶在许多领域将继续需要联合国援助。今后一年对 2007 年 8 月才刚刚就任的新政府而言至关重要，新政府必须巩固自身，并通过执行优先方案来加强安全和改善人民生活，为此，将需要多边和双边伙伴提供支持才能完成目标。访问团希望政府考虑投资兴建基础设施，例如道路、运输、公共工程、电信和电力等，这样做不仅可以为东帝汶青年提供就业机会，还可以鼓励外国投资和促进旅游业。如果建成必要设施，该国在这方面有巨大的潜力。如果政府能够完善与土地有关的法律基础设施，从而赋予全面的财产权，投资和商贸环境以及境内流离失所者的重新融入社会进程都将从中获益。政府也不妨考虑来自石油和天然气自然资源的财富用于经济和社会的可持续发展。

27. 根据安全理事会第 1745 (2007) 号决议, 东帝汶综合团的任期将于 2008 年 2 月 26 日结束。由于综合团在继续协助东帝汶人民和东帝汶领导人应对这个年轻国家仍要面对的严峻挑战方面发挥着重要作用, 任期应当延长。尽管国际上对东帝汶充满良好愿望, 访问团关注的是, 应让人们看到联合国和国际援助是在鼓励加强东帝汶的民主机构、法治和自力更生, 从而减少对国际援助的依赖。访问团认为, 联合国虽然能够提供援助, 却无法解决该国的根本政治、社会和经济问题。东帝汶的未来掌握在东帝汶领导人和东帝汶人民的手中, 他们必须担负起发展的责任, 表现出自助的政治意愿。访问团请秘书长就任务延长期间在关键领域取得的进展提出报告, 以帮助安全理事会评估未来需要联合国提供援助的范围。

附件

访问团的职责范围和人员组成

访问团的职责范围如下：

1. 重申安全理事会支持东帝汶主权、独立、领土完整和民族团结及促进该国长期稳定。
2. 赞扬东帝汶人民成功举行了选举并为巩固本国和平和民主而作出了种种努力。
3. 鼓励东帝汶政府、议会、各政党和东帝汶人民继续齐心协力，参与政治对话，巩固本国和平、民主、法治、安全部门改革、可持续社会和经济发展和民族和解。
4. 重申安全理事会对帮助东帝汶人民巩固选举后和平、民主治理和法治的承诺，支持和鼓励为确保问责和公正及联合国的有关建议得到落实而作出的种种努力，着重指出安全理事会第 1745 (2007) 号决议所列联合国东帝汶综合特派团（东帝汶综合团）的任务是联合国对这一努力的一项重大贡献。
5. 表达安全理事会对东帝汶综合团和联合国在东帝汶的存在的充分支持，实地评估在执行东帝汶综合团任务方面取得的进展。
6. 就如何协助东帝汶发展扩大迄今为止取得的安全和民主成果及其他成果所需的能力进行讨论并交换意见。
7. 强调国际社会对支持东帝汶稳定与发展的长期承诺，并强调双边和多边伙伴需要继续支持东帝汶为实现自力更生而作出的种种努力。

访问团由下列人员组成：

杜米萨尼·库马洛大使（南非，团长）

刘振民大使（中国）

穆罕默德·安肖先生（印度尼西亚）

季阿娜·埃洛埃娃女士（俄罗斯联邦）

彼得·布里安大使（斯洛伐克）

雅姬·沃尔科特大使（美利坚合众国）