



安全理事会

Distr.: General
27 May 2003
Chinese
Original: English

秘书长关于联合国组织刚果民主共和国特派团的第二次特别报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会 2002 年 6 月 14 日第 1417 (2002) 号决议的要求提交的。安理会在该决议中决定将联合国组织刚果民主共和国特派团 (联刚特派团) 的任务期限延长至 2003 年 6 月 30 日。本报告也是根据安全理事会 2003 年 3 月 20 日第 1468 (2003) 号决议的要求提交的。安理会在该决议中除其他外, 表示支持我 2003 年 2 月 21 日报告 (S/2003/211) 第 59 段中提出的联刚特派团支持和平进程任务的大方向, 并表示打算审议我对这方面的建议。本报告还包括了我上次报告以来直至 2003 年 5 月 14 日的重大发展。

二. 政治和军事发展

《刚果人政治谈判最后文件》

2. 刚果人对话参与者 2003 年 4 月 2 日于南非太阳城签署了《刚果人政治谈判最后文件》, 谈判是 2001 年 10 月开始的, 在谈判中他们正式赞同一组协定, 协定构成两年过渡期内恢复和平与国家主权的全面方案。协定包括 2002 年 12 月 17 日于比勒陀利亚签署的《关于刚果民主共和国过渡时期的包容各方的全面协定》、《过渡时期宪法》、2003 年 3 月 6 日关于军事和安全问题的《备忘录》和刚果人对话于 2002 年 3 月和 4 月在太阳城通过的 36 项决议。《最后文件》的签署是刚果民主共和国和非洲大陆历史上民族和解与和平进程中重要的新篇章。

最新发展

3. 《最后文件》签署后, 刚果各派为成立过渡政府采取了一些重要的最初步骤。约瑟夫·卡比拉 4 月 4 日公布《过渡时期宪法》后, 于 4 月 7 日正式宣誓就任过渡时期总统。随后发布政令, 赦免作战行动和政治及意见罪, 并且废除军事法庭, 普遍批评军事法庭无视基本国际标准。



4. 4月14日，卡比拉总统在金沙萨召开后续行动委员会首次会议，目的是准备设置新机构。除刚果争取民主联盟戈马派（刚果民盟戈马派）由于担心其在金沙萨的安全以及政治反对派无法确定代表因而没有出席之外，委员会全体成员都出席了会议。4月19日在戈马进行广泛讨论之后，我的特别代表阿莫斯·纳曼加·恩贡吉先生制定了一组建立信任措施，包括联刚特派团空运和在金沙萨有限的安全区内内部署联刚特派团部队，这使刚果民盟戈马派代表团得以在4月27日来到金沙萨。刚果民盟戈马派秘书长到达金沙萨后公开宣布战争结束，取消对货物和人在整个刚果民主共和国领土上自由行动的限制。

5. 全员出席了4月29日举行的后续行动委员会第二次会议。会议设立了两个小组委员会，即政治和安全事务委员会，由刚果民盟戈马派秘书长主持，还有后勤委员会，由刚果解放运动秘书长主持。5月3日委员会第三次会议确定，几位副总统于5月23日宣誓就职；5月28日成立过渡政府，6月10日参议院和国民议会开幕。

6. 5月3日重新召开了参谋长会议，以便结束关于刚果军队统一高级指挥部内职位分配结构的讨论，讨论是从比勒陀利亚开始的。按照后续行动委员会通过的日程，新军队的统一高级指挥部应于5月中旬成立。可是，尽管每天不断谈判，各方还是没有就这一问题取得进展，因为他们仍然坚持原有立场。预计后续行动委员会将确定结束谈判的新期限。

7. 4月10日，我的特别代表在金沙萨召开了支助金沙萨过渡国际委员会首次会议，其后定期举行会议。委员会由安全理事会五个常任理事国和非洲联盟三国（莫桑比克、南非和赞比亚）以及安哥拉、比利时、加拿大、加蓬、非洲联盟和欧洲联盟的外交代表组成。委员会4月17日会见了卡比拉总统，以便同后续行动委员会建立密切关系。各方都同意，参与过渡政府的刚果各方拥有并促进和平进程，委员会则提供协助和支助。

8. 虽然在国家一级取得了政治进展，东部，特别是伦杜族民兵同赫马族民兵之间在伊图里和刚果民盟戈马派同玛伊玛伊和其他武装集团之间在基伍的敌对行动还在继续。这些敌对行动的特点是普遍严重侵犯人权。

伊图里的形势

9. 联刚特派团多学科特别调查队证实，2003年2月以来伊图里发生了对伦杜族和赫马族的屠杀。1月17日至3月6日，一个称为刚果爱国者联盟（刚爱盟）的民兵集团企图全面控制伊图里区，在四个地点发动了大规模民兵作战，结果是屠杀、摧毁财产和大量人流离失所。目击证人称在Bogoro约有330平民被杀，Bogoro已被全部摧毁，据报在曼德罗另有160人被杀。在德罗德罗屠杀的规模是这一地区前所未有的，一系列协调有致的即决处决，在教区和16个居民点附近杀害了数百名平民。联刚特派团查明了二十个乱葬坑。联刚特派团同联合国人权事务高级专员办事处的法医专家派出第二个调查团前往该地时，由于安全情况恶化使调查团不得不停止工作。

10. 武装冲突对于伊图里 460 万居民具有灾难性的人道主义影响。人道主义协调厅称, 50 万至 60 万的内部流离失所者其中许多人躲藏起来, 无法点算, 加上从乌干达和苏丹流入的近 10 万难民分散在整个地区。从 1999 年 6 月第一次大暴力行动开始以来, 估计有 6 万以上的人死亡, 无数其他的人则失去肢体或严重伤残。大约 400 个诊所中, 有 212 个已经关闭, 没有一个外科医生。估计有 200 所学校被毁。此外普遍的不安全气氛, 妨碍了人道主义界前往该区域很多地区, 实际上使最脆弱的人口得不到援助。

11. 3 月 6 日, 乌干达部队(乌干达人民国防军)重新占领了布尼亚城, 该地区从 2002 年 8 月起由刚爱盟控制。其后, 驻伊图里的乌干达人民国防军大大加强, 达到 7 000 余部队。乌干达军队部署到该区域的所有战略地点。但是他们的部署并没有制止武装民兵的活动。应当指出, 伊图里冲突的根源同当地特有的土地和资源的权力争夺有关, 最近刚果民主共和国更大范围冲突的所有参与者更加剧了争夺。随着武装集团增多以及它们之间不断重新组合, 该区域的形势变得极不稳定和极难预料。

12. 由于卢旺达和乌干达之间的紧张形势因为后者在该区域的驻军增加而加剧, 我的特别代表建议刚果民主共和国、卢旺达和乌干达举行一次三方元首会议。南非的塔博·姆贝基总统于 4 月 9 日在南非开普顿作东道主, 举行了这样一次首脑会议, 会上总统们确认乌干达从伊图里撤军的时间表, 从 4 月 24 日开始到 5 月 14 日结束。其后由联合王国政府作东道主, 保罗·卡加梅总统和约韦里·穆塞韦尼总统在 5 月 8 日举行了一次会议。

13. 联刚特派团为了斡旋地面停火, 建立地方政治进程, 以便和平处理冲突, 也从 3 月初开始加紧同主要角色磋商。这导致刚果民主共和国政府同乌干达政府以及六个武装集团(不包括刚爱盟, 它已丧失了几乎对一切领土的控制)在 3 月 18 日签署了停火协议, 为召开等待已久的伊图里绥靖委员会铺平了道路。伊图里绥靖委员会由 177 人组成, 代表伊图里主要的社区和集团, 其中包括一些刚果民主共和国的代表, 由联刚特派团领导 4 月 4 日至 14 日于布尼亚召开会议。在最后一次全体会议上(好几个安全理事会成员的大使出席了会议), 代表协议成立一个临时行政机构, 组成如下: 一个 32 成员特别大会、一个 18 个成员的执行机构以及关于安全和巩固停止敌对行动、重建公共服务和法治以及人道主义援助和复兴等三个小组委员会。这些机构 4 月 25 日开始工作。判定临时行政机构最初三个月的运作需要约 30 万美元。但是还有待收到必要的资金。因此必须尽快向行政机构提供必要的资源。联刚特派团继续以一切可能方法向伊图里绥靖委员会提供支助。最近刚爱盟领导人也宣布支持委员会, 由 Obapi 电台广播了。

14. 为了使联刚特派团能够安全地提高在布尼亚的形象, 协助伊图里绥靖委员会开始的进程, 联刚特派团于 4 月 23 日开始向布尼亚部署一个乌拉圭警卫特遣队, 预计到 5 月底大约部署 800 名部队, 现在已经部署了 720 人。乌拉圭警卫

特遣队的任务有限，包括：驻扎在布尼亚机场和保护联合国人员和设施以及伊图里绥靖委员会在布尼亚的会场。联刚特派团还加强了驻布尼亚的军事观察组的数目和力量，除布尼亚和曼巴萨外，还在 Aru、马哈吉、Mongwalu、Kaseyni、kpandroma 和科曼达部署了军事观察组，联刚特派团在曼巴萨也驻扎了人员。但是 4 月 26 日，联刚特派团过去在曼巴萨巡逻使用的一条道路上地雷爆炸造成一名军事观察员遇害和另一名受伤。由于形势极不稳定和地雷威胁，小组暂时撤离曼巴萨，一旦实际情况允许立即返回。另外，由于受到对安全的威胁，驻马哈吉、Mongwalu、Kaseyni 和 Kpandroma 的军事观察组也在撤出。只要安全情况允许他们立即会重新进驻。

15. 4 月 25 日乌干达人民国防军开始从伊图里撤出其军队。至今，联刚特派团观察到约有 2 000 士兵撤离，但是显然留下了各种供给和装备。乌干达人民国防军于 5 月 6 日完成从布尼亚撤军，计划在 5 月 19 日前从伊图里撤出全部军队。

16. 乌干达人民国防军刚刚离开布尼亚，赫马和伦杜族民兵集团就设法控制城市，造成暴力冲突，往往就在联合国房地附近。除了冲突还到处掠夺，包括掠夺人道主义事务协调厅的房地。5 月 9 日，联刚特派团总部成为攻击的目标，警卫被迫还击，击退侵略者。战斗使民众惊恐，好几千妇女到联合国设施和机场避难。4 月 25 日，刚果民主共和国政府开始在布尼亚部署它的国民警察，包括快速反应警察。但是很快出现了问题，他们缺乏装备、特别是车辆、通信和补给，指挥安排不明，他们的准确任务以及同伊图里临时行政机构的关系不明确。不过，联刚特派团有时还是同快速反应警察一同巡逻。可是暴力冲突发生时 700 人的警察部队作为一个单位立即瓦解。

17. 5 月 7 日，我的特别代表会见了卡比拉总统，他同意采取措施加强快速反应警察的领导，并给予足够的装备。卡比拉总统同意和当地行政机构密切合作，并承担责任在一段时间内安顿武装集团和提供给养。后来我的特别代表在 5 月 10 日同卡比拉总统会晤时，他表示打算在布尼亚部署刚果部队应对“紧急形势”。刚果解放运动和刚果民盟戈马派的初步反应是，只要他们的警察和武装部队也参与该部队，他们将支持这一行动，但是布尼亚当地的赫马集团表示反对部署刚果部队。联刚特派团向刚果政府强调此种部署必须是过渡性的，并且要同一切有关方密切协调。

北基伍和南基伍

18. 我上次报告后，刚果民盟戈马派不断将几乎其所有军队（12 个旅中有 11 个）调离脱离接触线的阵地重新部署，以便在基伍和马涅马省同时发动攻势。主要冲突地区是：

- 戈马西部和北部，刚果民盟戈马派部队向北攻入刚果民盟基桑加尼派/解放运动领土，显然要控制整个北基伍。

- 刚果民盟戈马派部队在金杜东北卡利马地区同玛伊玛伊作战，正西进 Shabunda。
- 刚果民盟戈马派部队 4 月初在布卡伍西部和南部消灭了过去的同盟，来自 Walungu 的玛伊玛伊——Mudundu 40 集团。
- 刚果民盟戈马派部队在乌维拉周围同马松祖指挥官和玛伊玛伊领导的 Banyamulenge 民兵作战。

5 月 2 日晚，玛伊玛伊和刚果民盟戈马派在乌维拉也发生战斗，战斗中有 8 名刚果民盟戈马派士兵受伤。虽然 5 月 3 日晨战斗停止，但是于 5 月 5 日又再次爆发。刚果民盟戈马派虽然宣称仅仅是要收复 2002 年秋季卢旺达军队撤出时失去的领土，但是事实上远远超出了原先的地盘，侵入到刚果民盟桑派/解放运动控制的地区。

19. 结果基伍的人道主义形势不断恶化。刚果民盟戈马派最近的攻势严重违反人权，引发了一波又一波的人口流离失所，迫使数万人逃亡到森林和附近村庄。不断进行的战斗打断了人道主义界的经常性活动，使得难以将援助送达陷于对立部队中间的受战争影响的人们。4 月 6 日布卡伍发生激烈战斗后，一些人道主义机构被迫撤离非最必要人员并停止一切活动。据报刚果民盟戈马派军队、联攻派民兵、前起义军（卢旺达武装部队、玛伊玛伊和不知名的武装集团到处强奸、掠夺、武装抢劫和即决处决。为给最脆弱人口调动援助，联刚特派团同人道主义事务协调厅派出了人道主义情况联合评估团，便利运送紧急援助，并在许多时候同地方当局谈判解决去援助的问题。

解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会

20. 刚果民主共和国东部地区持续发生交战，继续妨碍、扰乱和拖延了联刚特派团将外国前战斗人员解除武装、复员和遣返的行动，而这一行动迄今一直是特派团的主要重点所在。自 2002 年 10 月以来，联刚特派团已遣返了 1 500 多名卢旺达人，包括前战斗人员及其家属，同时自 2002 年年初以来，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）已遣返了 3 021 名卢旺达难民。经验表明，只有具备一定的安全条件，并在得到包括各武装团伙自身在内的所有当事方充分合作时，联刚特派团的自愿解甲返乡方案才能取得成功。刚果民盟戈马派没有给予充分合作，该派常常限制联刚特派团人员的行动自由。联刚特派团的玛伊玛伊对话人——以前曾认为他们在跟躲藏起来的卢旺达战斗人员联系方面是有用的联络人——也证明不可靠，往往要索取金钱补偿才给予合作。

21. 自 2002 年 12 月卢贝罗解甲返乡接待站开设以来，联刚特派团同附近的卢旺达战斗人员及其家属代表进行了深入讨论。联刚特派团估计，卢贝罗附近约有 3 000 至 4 000 名战斗人员，另有数千名家属。虽然据认为普通士兵愿意接受解甲返乡方案，但其坚持强硬路线的领导层仍然表示疑虑，并对联刚特派团和卢旺

达政府都表现出极深的不信任，常常在从国外播送的无线电台节目里宣扬其所持的观点。因此，对战斗人员不参与解甲返乡方案，领导层发挥了显著的影响。同时，刚果民主共和国政府虽然根据 2002 年 7 月 30 日其同卢旺达之间达成的双边协定，在“解散”前卢旺达部队/联攻派领导层方面取得了一些进展，但在本报告所述期间，对此却几乎无所作为。

22. 不过，联刚特派团通过不断的人员接触和有针对性的宣传介绍活动，已经成功地劝说一些战斗人员代表同意接受这一进程。还试图劝说接待这一运动的一些领导人的国家同这些领导人接洽，以便停止在无线电台上对联刚特派团的与此进程有关的活动进行不利的宣传。截至 3 月底，初步约有 200-300 名战斗人员及其家属汇集在卢贝罗附近的 Kasuo，准备进入接待站。但在刚果民盟-戈马派武装进攻并占领附近的 Muhanga 村和 Bunyatenge 村后，这些人四散逃入森林。虽然联刚特派团现正努力同战斗人员代表联系，但该地区局势一直不稳定，无法将这些人重新纠合在一起。

重新开放刚果河

23. 在重新开放刚果河方面已经取得了重大进展。2002 年 7 月，政府控制区与刚果解放运动控制区之间建立了正常的河流运输联系。此后，在联刚特派团的这一成就的基础上，第一批私营商业运输船经刚果民盟——戈马派准可，于 2003 年 2 月抵达基桑加尼。《包容各方的协定》及其关于充分行动自由的规定已经生效，而且刚果民盟——戈马派秘书长 4 月 27 日就取消其余限制发表声明，为完全重新开放刚果河创造了新机会。5 月初，联刚特派团为来自金沙萨的刚果企业联合会高级商业代表团一行 20 人访问基桑加尼和戈马大开方便之门，让他们会见当地的企业家和刚果民盟——戈马派领导人。由于这次访问，刚果民盟——戈马派当局证实，它们将立即接受商业船只前来基桑加尼。在金沙萨正式成立过渡政府之前，现有的河流交通程序将保留不变。预期 10 天后将有一支大型商业船队出发前来基桑加尼。而且还商定在未来几周内，将组织东部地区主要城镇（基桑加尼、戈马和布卡武）的商业代表团前往金沙萨。

调整联刚特派团的部署

24. 联刚特派团已审查了其部署战略，以期酌情对根据《卢萨卡协定》设立的结构进行全面重新调整，以满足不断变化的政治和军事局势的需要。为此目的，联刚特派团四个协调中心中已有两个中心（伊莱博和巴桑库苏）停止运作，并已为派给这两个中心的警卫队重新分配了其他职责，包括金沙萨的安全安排。其余的两个协调中心（博恩代和马诺诺）将在今后数月内关闭，部署在那里的警卫将被重新分配到其他优先地区。有鉴于《包容各方的协定》使刚果民主共和国全境重新统一起来，联刚特派团还正在重新部署约 12 个军事观察员小组，将他们从沿坎帕拉/哈拉雷脱离接触线的防御阵地改派到该国东部较为动荡的地区。因此，到 8 月 30 日，联刚特派团将重新部署约 100 名军事观察员，逾 1 400 人的部队

将从执行第二阶段职责转为执行第三阶段职责。联刚特派团还正着手关闭刚果民主共和国西部地区的 22 个小组办公场所。

三. 执行过渡协定

25. 在二至三年过渡期间，过渡政府将必须同时兼顾眼下的挑战和长期问题。首先，它必须建立过渡机构，并确保其运作。它还必须进行选举筹备工作，起草新宪法，为经民主选举产生、将在过渡期结束时成立的政府打下基础。与此同时，过渡政府将必须处理安全和军事问题，并设法实现民众对于经济状况获得改善的期望。

刚果各方的责任

26. 显然，在刚果人对话期间达成的各项协定能否成功执行，直接取决于刚果各方是否具有政治意愿。随着多年漫长冲突而来的是不信任，这损害了为协助刚果人寻找其自身问题的持久解决办法而作出的国际努力。过渡时期要取得成功，刚果各方就必须从一开始就发出强有力的信号，表明它们愿意执行自己已经签署的各项协定。

27. 在未来数周和数月内，各方必须遵守若干关键基准，才能维持势头并表现出承诺。它们包括：

- 立即停止各种敌对行动，包括停止煽动性言论和宣传
- 停止向所有武装团伙提供军事支助和补给
- 在全境内取消对人员和货物自由移动的限制
- 在各自的控制区内放宽对政治活动的限制
- 解散武装团伙，或将其转变成政党
- 采取步骤，建立国家武装部队最高指挥部，并初步建立起一体化警察部队。

28. 同时，邻国也有重大责任发挥积极的建设性作用，协助刚果民主共和国走上和平与民族和解之路。它们应尊重《包容各方的协定》的各项规定以及刚果各方为建立民族团结过渡政府的决定。不能再容忍对刚果民主共和国内部事务持续进行干涉。应以和平手段与过渡政府交涉，维护邻国正当的安全利益。

四. 联合国和联刚特派团的作用

29. 安全理事会通过第 1468 (2003) 号决议，赞同我第十三次报告 (S/2003/211) 所述关于联刚特派团在过渡时期作用的初步构想。自通过这项决议以来，已同刚果各方和国际伙伴进行了广泛协商，包括向刚果民主共和国派出的一个维和部特别规划小组进行的协商。结果，关于联刚特派团可在过渡时期发挥什么作用和提

供何种援助，已经有了大体轮廓。如征得安全理事会同意，将对联刚特派团目前已获得授权的优先事项作出重新调整，并将包括下列要素：(a) 协助刚果各方履行承诺，以便为过渡时期提高政治支助，继而作为联刚特派团撤离战略的重要因素之一，举行选举；(b) 协助解决当地冲突，并维持该国关键地区的治安；(c) 继续执行将外国武装团伙解甲返乡的已获授权的任务，同时协助刚果战斗人员解除武装、复员和重返社会；(d) 推动就核心的过渡问题协调国际政治努力和捐助方努力；及(e) 协助刚果民主共和国同邻国建立信任。与此同时，联刚特派团将继续开展人权、人道主义事务、保护儿童和两性平等事务等重大领域的现行活动。

A. 紧迫的优先事项

30. 在未来数周和数月内，联刚特派团需要重视下列紧迫的优先事项：协助各方建立过渡政府，从而改善金沙萨的安全安排；协助在伊图里继续执行和平与和解倡议，从而帮助在地方一级解决冲突，持续不断地使 Kivus 各武装团伙解甲返乡。

31. 为了协助立即向过渡期间筹资机制提供支助，联刚特派团已利用自身的现有资源，在特派团内部设立了一个过渡支助股，以支持作为国际委员会召集人的我的特别代表。该股还将负责监测政治进程，同《包容各方的协定》各当事方联络，并便利同其他国家行为者和国际行为者进行协调。在过渡期间，还需要相应地加强联刚特派团的能力，考虑到特派团可能需在主要省府驻留和进行调解。

32. 同时，鉴于预期联刚特派团的职责将增加，需要大大加强文职和军事两方面的领导结构。为此目的，已经增设了第二副特别代表一职以及其他主要的高级员额。军事领导结构仍需要加强，特别是建立特派团基桑加尼前方总部，以便进行适当的指挥和控制；鉴于该国幅员辽阔，联刚特派团部队的增加，以及在管理若干具有政治敏感性、有风险的军事行动方面的复杂性，要求提高部队指挥官和部队副指挥官职位的职等，并设立前方部队指挥官一职。

金沙萨的安全安排

33. 在《包容各方的协定》中，刚果各方请国际社会在过渡政府成立初始阶段，协助建立有助于建立信任的可信的安全系统，因为过渡时期的一些领导人对现有结构能否保证充分安全没有信心。具体而言，各方根据《协定》，请国际社会为了整体安全，提供一支“中立部队”，而各方还将自己配备侍卫。

34. 鉴于刚果领导人和机构的安全最终要由刚果人自己负责，国际社会的作用应限于协助他们拟定马上处理安全关切问题的有效应对办法。关于各方要求部署一支“中立部队”问题，大家认为，军事单位或警察提供的国际援助应受联刚特派团指挥，以避免在同一个行动区出现两支不同的、且隶属不同指挥体系的维持和平特派团。

35. 考虑到这些因素，根据联刚特派团和其他国际专家对威胁进行的评估，现提议组建下列多层次的建立信任的安全系统：

(a) 现有的刚果警察结构（国家警察、其中包括快速干预警察、交通警察和领土警务单位），他们将继续在城市里履行正常的法律和秩序职责；

(b) 为少数政治领导人提供的近身保护队，他们由私人侍卫（受中央综合指挥部控制）组成，并将由新成立的综合警务股予以协助；及

(c) 由约 740 人组成的联刚特派团军事特遣队。

拟议的安全系统的活动将通过联合安全行动中心协调。该中心由将执行有关安全任务的所有实体的高级代表组成。同时，根据 2003 年 3 月在比勒陀利亚参谋长会议达成的协定，目前部署在金沙萨的刚果武装部队人员将入驻营区，并由联刚特派团的军事观察员予以监测。

36. 必须同时对未来的刚果综合警察部队新成立的综合警务股进行训练，并铭记有必要在过渡政府成立六个月内使综合警务股开始运作。届时，预期该股将随时可从联刚特派团手中接过有关的安全任务。

37. 在过渡政府成立前，联刚特派团打算利用其已驻在金沙萨的警卫连，并将其两个警卫队从该国其他地方重新部署到首都。这些部队将由约 30 名军事警察予以协助，为首都特别指定安全区提供多一层保障，增强大家的信心。这个安全区将限于恩吉利机场、机场与贡贝区之间的特定路线以及市中心和贡贝区本身。联刚特派团警卫队将通过让人们看到其在安全区的身影、固定哨卡、流动巡逻和武装护送，使各方放心。联刚特派团还将拥有一定能力，能把安全区内受威胁人士救出。联合国在这方面的活动将得到联刚特派团民警的协助，他们将向其刚果对话人提供联络和技术咨询。此外，联刚特派团的民警还将就刚果各实体履行安全职责的行为提出意见、进行监测并提交报告。这种安排是根据目前的安全评估以及预期有关要求将持续六至九个月作出的。虽然联刚特派团能在其目前核可兵力范围内重新部署部队人员，以提供完成这些任务所需的军事资源。但威胁水平一旦大大上升，或持续的时间比预期得长，就会要求增派警卫部队和（或）可能组建警察部队，以加强联合国的存在。

38. 为了执行新的任务，支持上文第 35 至 37 段所述金沙萨的安全安排，联刚特派团将需要部署下列民警人员：15 名民警警官，其中包括行政、规划、战略管理和协调方面的专家；55 人在联合安全行动中心分班担任联络官，每周 7 天每天 24 小时连续不断，并同刚果警察和近身保护安排进行合作；34 名警官为刚果警察/安全实体以及联刚特派团负责在金沙萨执行安全任务的军事特遣队担任安全技术顾问。

39. 必须毫不拖延地研究综合警务股的组建和开始运作的方法、机制和供资问题。预期将由刚果民主共和国政府和其他当事方，最终则由过渡政府为联合安全行动中心提供办公用地，并为近身保护队和综合警务股支付薪金，提供住房和设备。定期支薪对整个安全结构来说是必要的前提条件，刚果各方必须作为优先事

项迅速予以处理。同时，一些双边捐助方已经表现出兴趣，值得赞扬。它们正在评估进行下列工作的可能性：训练警务人员，在金沙萨为新的安全结构建立通讯系统，并为综合警务股修复训练中心。

综合警务股的培训

40. 为迅速组建综合警务股并对其人员进行培训，最佳办法是让一个或多个双边捐助方直接与刚果人一道承担这一项目：在六个月期间内为综合警务股训练和装备 1 200 名警官，整修必要的训练设施，并提供通信系统，以便使综合警务股能在整个金沙萨安全机制中运作。联刚特派团的民警部门同联合国其他实体一道，可就各专题领域的国际警务标准提供训练援助，并特别侧重法治和人权，以便补充这一努力。这一备选办法将需要为联刚特派团增派六名民警训练人/协调人。

41. 假若在所需的时限范围内这一备选办法无法实行，第二种备选办法是结合直接的双边援助，在金沙萨训练和装备综合警务股 600 名警官，同时联刚特派团通过让刚果训练人员参加的指导方案，为在基桑加尼训练另外 600 名警官提供支助。这种混合训练办法将需要 24 名民警训练人/指导人。如果这两种备选办法在短期内均不可行，联刚特派团民警部门将承担责任，通过让刚果训练人员参加的指导方案，分别在金沙萨和基桑加尼训练综合警务股 1 200 名警官。这一提议将需要 48 名民警训练人/指导人。在所有备选办法中，都需要解决训练中心、训练设备、进一步的基本的行动设备和通信设施的整修问题。需紧急征求双边捐助方的意见，以确定最可行的备选办法。

改组民警部分

42. 鉴于刚果民主共和国和平进程的新阶段，正在改组联刚特派团民警部分。基桑加尼的现行试点培训方案将暂停，预计未来组建综合民警部队。民警部分将有以下重点：(a) 协助金沙萨安全安排；(b) 为培训综合警察部队作出贡献；以及 (c) 继续评价和规划在关键战略地区中的未来作用，譬如伊图里和在基伍的若干地方。设想到以下结构：总部工作人员，包括新设的金沙萨区（35 名），民警顾问/联络官/监测员协助上文第 38 段提到的金沙萨安全安排（89 名），以及将在布尼亚、戈马和巴多利特部署区域规划人员/联络官（10 名）。因此将需要 134 名警察，比目前批准的人数多 34 名，以满足基本要求。依采用上文第 40 和 41 段所述的综合警察部队培训选择而定，还需增加 6 至 48 名警察。

伊图里和平倡议

43. 伊图里已成为刚果民主共和国境内最动荡不安、最无法律秩序的地区之一（见上文第 9 至 17 段）。在目前希望实现全面和平的时候，伊图里仍有可能使国家一级的进展脱轨。应指出，普遍的动荡不安和各种参与者的不断操纵、全副武装但无报酬的敌对民兵以及其他人员对安全带来的危险是相当严重的。

44. 联刚特派团协助的伊图里绥靖委员会进程为该地区的全面和平与和解带来真正机会，必须采取有力的后续行动。眼下的挑战是，为在该地区的伊图里绥靖委员会成员和国际人员创造安全和信任条件，以协助这一刚开展但仍脆弱的进程。虽然伊图里融入政府结构是最终目标，但实现该目标将需要持续坚定的国际和国家参与。

45. 为此，以及在安全条件允许的情况下，联刚特派团在伊图里的存在将因设立伊图里绥靖委员会支助股而得到很大加强，该股工作将由一组联合国多学科人员组成，向伊图里临时行政当局提供全面支助。所有联刚特派团实务部分（政治事务、人权、人道主义事务、儿童保护、新闻及其他事务）都将派代表参加该股。鉴于必须协助伊图里人民设立临时地方行政当局以迎接过渡政府权力范围的扩大，还将部署联合国民事干事。

46. 联刚特派团还可以设立一个小型民警单位，就援助组建将在伊图里部署的综合警察部分开始进行规划，这项援助可以由国际社会或者通过联刚特派团或者通过双边渠道予以提供。强大的人权存在也将对确保调查侵犯人权情况，监测和支助新的人权机构，以及协助司法机构打击有罪不罚的文化至关重要。还将加强和部署军事观察员小组，以监测乌干达国防军部队的撤离，与武装团体联络并观察其活动，并在可能时对主要人口中心和指定的简易机场进行监测。联刚特派团积极的新闻方案，包括在布尼亚设立一个电台，以及利用媒体工具的冲突解决项目，将能加强上述努力。鉴于该地区武器大规模扩散，联刚特派团可与伊图里绥靖委员会武装团体问题小组委员会合作，协助临时行政当局拟订一项有限的地方解除武装倡议，该倡议将需要捐助者支持。

47. 联刚特派团还将同人道主义和发展界合作，它们正在为这个长期无法进入的地区制定战略。眼下的需要包括向不安全和出现战斗的地区运送紧急人道主义救济；协助受战争破坏的地区修理房屋；恢复最近发生屠杀事件的地区的保健和医疗服务和社会支助；展开创收活动，例如将由估计 25 000 名民兵及其他前战斗员修复公路和基础设施；协助儿童兵的复员和重返社会；在将部署联合国人员的地区开展速效项目。

48. 为了给伊图里各地的联合国人员和资产提供保护，并设立安全框架，以支持进行中的政治进程，估计最少需要一个旅大小的部队，包括三个拥有适当支助（后勤、通用直升机、工程）的步兵营，人员总数最多 3 800 人。即使有这么多人，这支部队仍然不能在伊图里全境提供全面安全，或者控制所有主要道路或和乌干达的边界。除了保护在布尼亚的联合国人员和资产和其他主要设施外，该旅将控制布尼亚机场的联合国后勤基地及该镇的周围，支助联合国观察员小组进入更偏僻的地区，并为选定地点的人道主义行动提供有限度的支助。该旅将把行动扩展到布尼亚以外，最初沿着朝朱古和马哈吉方向的轴心扩展，以此扩大安全框架，若情况进一步允许，将逐渐逼近伊图里的机场、城镇和其它地方。

49. 目前在布尼亚部署特派团后备营（由乌干达提供）是一项有限的、临时应急措施，以确保在该地区安全局势迅速变化的情况下可以维持伊图里绥靖委员会和平进程的势头。该营将无法把它的存在从布尼亚扩大到伊图里的其他地区。到 5 月底，乌干达布尼亚特遣队的总兵力将接近 800 人，包括后勤支助人员和工程兵。这支部队显然将远远低于承担该镇全部安全任务的最低要求，它的部署只能是临时的，因为这是以牺牲关于维持一个特派团后备营来应付紧急情况的基本原则为代价的。将需要乌干达特遣队以便尽快重建后备部队。

50. 应指出，乌干达的部署是军事上可接受的最低要求，以便在布尼亚机场确保联合国行动的安全，在布尼亚各地点保护联合国人员和资源，支持伊图里绥靖委员会和平进程，并为后续部署以及后勤持续作业作出必要准备。近 800 个乌干达人中几乎有 450 人是步兵，他们的主要作用是提供一个连的后备部队，在布尼亚每天 24 小时应付紧急情况，在该镇内多达八个联合国和伊图里绥靖委员会的地点（包括机场入口和区总部）提供点安全，保卫军事工程兵（他们的任务是必要的道路维修、排雷和营房建造），在布尼亚附近护送军事观察员小组，必要时偶尔在布尼亚当地巡逻，在该镇内为联合国和人道主义车队提供当地护送。

51. 要开展布尼亚目前部署以外的任何工作，特别是在伊图里更广泛地处理问题，最起码需要一个旅级的队伍（伊图里旅）。维和部正在审查如何组建这支部队并确定可能的部队派遣国，以便可以很快召集部队组成这支拟议的伊图里旅。当前立即可以召集的组成部分是，起初为基桑加尼设想的一个 1 700 人的多功能营队，其中包括一个步兵营，由运输直升机、工程兵、机场服务单位、军警和空中医疗后送小组提供支助。将为支助联刚特派团第三阶段行动而部署的攻击直升机资产，将作为主要优先事项支助伊图里旅。该旅最初组成部分的可能部队派遣国已经表示初步同意这种部署，在 5 月头两周内进行了一次侦查任务。维和部还就成立该旅所需两个新增步兵营的提供与可能的部队派遣国接触。这两个新营（每个约有 1 050 人）将为联刚特派团提供它所需要的行动能力和反应能力，以便在这个遥远和极为动荡的区域获得成功。

52. 一旦部署，该营队必须逐渐承担并最终接替乌干达特遣队目前执行的布尼亚安全任务，乌干达特遣队则将回去担任它的正常任务。即使联刚特派团在该镇提供安全的能力略有加强，但其支助监测行动或应对边远地区暴力事件的能力依然十分有限。布尼亚安全局势改善，联刚特派团就无法开始扩大行动，主要在布尼亚附近。只有在整个伊图里旅成立后，联刚特派团才有能力逐渐扩大行动范围，包括在伊图里执行更广泛的安全框架任务。

53. 伊图里目前没有充分可信确实有效的联刚特派团部队，这可能使联刚特派团的行动局限于布尼亚，使危险程度增加，以及使联合国军事存在可能遇到挑衅。这势必会让人们产生这种部队可能不足以完成有限目标的想法。在旅部队部署和发挥行动作用之前，这是无论如何都存在的危险，但如果各当事方都意识到最初部署是切合实际的长期策略的一部分，这种危险就可以大大减少。

54. 联刚特派团在布尼亚的有限军事部署和第 48 至 53 段中提议的更大军事部队的期限将取决于该地区的政治进程能够多快和多成功地实现正常化与和解。人们希望，刚果综合警察部队的成立后该部队可以逐渐接管联刚特派团旅部队的安全责任。鉴于该区域的环境极为变化无常，联刚特派团和联合国安全协调员一起拟订了一项撤退计划，其中涵盖联刚特派团和联合国各机构人员。该撤退计划将包括已与安全协调员办公室缔结备忘录的非政府组织。

基伍和解甲返乡

55. 即使刚果民主共和国面临许多相互竞争的优先事项时，基伍的重要性也不容忽视。该国最近的两场战争就是在该地区开始的，该地区继续是整个和平进程的一个关键因素。基伍与刚果民主共和国下列三个重要的东部邻国接壤：乌干达、卢旺达和布隆迪。所以，这些邻国所遭受的冲突对刚果民主共和国基伍地区的边境社区安全有直接影响，这些影响或来自难民流动或来自与其原籍国政府打仗的反叛团伙的跨界活动。这一地区也面临着族裔、不公平的土地分配和为争夺对自然资源的控制而发生战斗等问题。在此背景下，联刚特派团打算采取双管齐下的方法：(a) 继续对以北基伍和南基伍为基地开展活动的外国武装团伙进行解甲返乡；以及 (b) 促进地方和平与和解机制。

解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置

56. 如上所述，最近，联刚特派团有关解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置的活动因武装团伙在东部地区的活动而受阻。尽管如此，联合国将维持卢贝罗的接待中心、戈马和布卡武的过境点以及一些简易的临时集结区，以期在情况允许时恢复这些地区大规模的解甲返乡活动。同时，联刚特派团迄今为止在解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方面的经验使得能够进一步改良方法、改进信息收集和分析技术、提高与世界银行多国复员和重返社会方案以及与诸如儿童基金会等有关的专门机构和联合国实体的合作。就难民专员办事处而言，它也将采取更加积极的方法，进入全国范围的卢旺达难民区，从而继续促进卢旺达难民的回返。

57. 随着第一支联合国工作队在基伍地区的部署(主要基地在金杜)，联刚特派团将得以在一些关键地点，包括迄今为止联刚特派团军事观察员无法进出的地区，建立联合国的存在，并向解甲返乡提供必要的支助。该工作队的强力和机动性质——配有装甲运兵车和直升机——使得将可以同时向该地区一些边远的团伙所在地部署联刚特派团解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置工作队。机动能力也带来了迄今为止缺乏的快速反应能力。这一解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置外展方法将由联刚特派团的多个组成部分，包括重要的军事支助，来联合努力实行。最重要的是，希望这一有信誉的联合国存在将提供免受骚扰的保护以及迅速前往跨边境的徙置区的能力，从而增加各团伙对解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方案的信心。

当地和平与和解机制

58. 尽管建立过渡政府以及充分执行《包容各方的协定》会最终给刚果民主共和国带来统一与和平，但很可能的是地方化的冲突，特别是基伍地区的冲突，在可预见的将来会继续存在。而且，过渡阶段将会相当混乱，其本身可能会带来冲突，如果不加以控制，这些冲突有可能会破坏整个国家进程，甚至会给外来干涉提供借口。所以，国际社会需要在当地一级协助刚果人民建立和平与和解的临时机制。

59. 东部地区目前的主要特点是当地武装集团相互较劲，相互怀疑对方的动机。施政结构崩溃，族裔混杂、经济管理不善、非法开采自然资源、各代移民和难民之间的关系紧张、土地纷争以及武器扩散等造成了该地区的不稳定。显然需要解决现存冲突的根本原因和直接触发因素，并遏制新出现的冲突。国际社会在创造对当地冲突的和平解决办法方面可发挥关键的支助作用。为此，联刚特派团为其工作人员制定了以下列方法为基础的政策指导准则：(a) 解决不同团伙之间的严重安全关切的危机管理；(b) 意在建立信任的冲突后措施；以及(c) 避免重复发生暴力的预防冲突倡议。

60. 为了实行这种办法，联刚特派团将努力充当国际支助的催化剂，协助当地宗教机构、刚果人基层组织或有为实践所证明的业绩记录的国际非政府组织发起的倡议。联刚特派团打算在根据《包容各方的协定》正在建立的过渡机构，特别是那些意在促进和解的机构的背景下开展这些活动。特派团愿意与国家过渡当局以及其联合国伙伴，特别是正在制订社区一级的复兴、重建和恢复战略的开发计划署密切合作。为了发挥此类促进和协调作用，联刚特派团将增加其在基伍地区的文职人员的存在。

61. 最后，应该建立意在使跨界关系正常化的机制。尽管这是需由过渡政府与邻国加以解决的优先事项，但可在试验性基础上开始初步倡议。譬如可考虑联合经济倡议和跨界社区项目等。组成新的民族武装部队后，可在联刚特派团的监测下，与邻国武装部队在沿边界的规定区域内进行联合巡逻。在适当时候，会向安理会提交有关扩大联刚特派团在基伍地区的作用的补充建议。这些边界问题也应该在设想的大湖区和平与发展国际会议上占据中心地位。

刚果民主共和国境内的人权和过渡时期司法

62. 依然很清楚的是，不建立强有力的国家人权保护结构并制止刚果民主共和国境内有罪不罚的盛行，就不可能有任何真正的和解或建立长期可持续和平的基础。联刚特派团与联合国人权事务高级专员办事处密切合作，有意增强其能力，支助建立国家人权基础设施以及建立过渡性的司法安排。在更加重视人权调查的同时，还要密切关注加强各国家机构的能力——并协调这一方面的国际努力——包括加强全国真相与和解委员会以及（设想根据《包容各方的协定》的条件设立的）国家人权观察社的能力，以充分解决刚果人民的关切。在此方面，必须注意到保护儿童的问题。

为人道主义援助提供便利

63. 继续并确实增加人道主义援助的交货也很重要。估计自 1998 年以来，直接或间接因为冲突而死亡的人数超过 350 万。尽管需要规划将来的恢复和发展机遇，但仍存在巨大的未得到满足的需求，需要立刻进行救命援助。这一援助的主要障碍一直是无法进出这些有需求的人群所在地以及冲突各方的行为所造成的不完全。

64. 联刚特派团的人道主义目标的重点将继续是与人道协调厅、联合国机构和非政府组织密切协调，促进和确保进出弱势人群所在地，以送交迫切需要的援助。它将以三种途径来实现这一目标：(a) 发起和参与联合人道主义评估团，以促进进出以前无法进出的地区，促进向最需要的地区送交目标援助；(b) 全面地与各交战方接触，为人道主义工作者谈判达成安全无虞的进出，如同在北基伍地区的情况那样，正在与当地的玛伊玛伊民兵举行对话论坛；(c) 积极让非政府组织伙伴参与，特别在那些地雷存在妨碍了人道主义活动的地区，将排雷努力与所规划的人道主义活动挂钩。

应对刚果民主共和国境内的地雷威胁

65. 在第 14 段报告了严重的地雷事故，这是联刚特派团成立以来的第二个此类事故，这表明需要联刚特派团保持能力，与儿童基金会和其他当地伙伴合作，向特派团工作人员和其工作所在地的社区提供雷险教育。特派团还需要有能力收集、分析和散发有关地雷及未爆弹药污染的资料，并在需要时有排雷能力来应对问题。特派团也将向所有各方倡导停止使用地雷，并提供有关雷区的资料。

66. 除雷行动协调中心是特派团的整体部分之一，并为有利于特派团和各人道主义组织，管理着有关被污染区的数据库。该中心工作人员向特派团和联合国系统的其他组成部分提供专家咨询，协调部署除雷行动从业人员，并进行支持联刚特派团的危险评估任务。刚果民主共和国政府最近加入了《禁止杀伤人员地雷公约》，它请求除雷行动协调中心也协调向其全国各地的除雷行动方案提供的外来支助。因此建议增派 3 名专家并提供其开展业务所需资源，从而加强除雷行动协调中心。同时，维持和平行动部除雷行动处正在积极寻求捐助者的自愿捐助，以发展这方面支持人道主义需求的业务能力。也可由联刚特派团部分地或在其直接支助下，通过部署来自部队派遣国的适当合格部队来提供此种能力。

B. 长期优先事项

67. 很明显，协助象刚果民主共和国这么一个又大遭受毁坏又严重的国家对所有有关方面都是巨大的挑战。这就需要一种综合办法，需要联合国系统、布雷顿森林机构和双边和多边捐助者以几乎史无前例的程度来规划和协调其活动。过渡进程所依赖的政治安排是复杂的，该国缺乏强有力和高效的公共管理，许多政治角色在民主实践方面鲜有实践经验。现代国家运作的基础机制(如全国范围内的银行系统)通常不存在。所以，对过渡进程的支助必须是广泛和富有想象力的。

68. 正如我上次的报告所述,除了前面第 30 至 66 段所确定的近期的优先事项外,联合国将与联合国系统各组织、布雷顿森林机构和其他国际伙伴合作,协助过渡政府实现有关选举、建立法治以及进行安全部门改革,特别是各刚果团伙的解除武装和复原等方面的长期目标。过渡阶段还可以充当正在进行的人道主义方案和扩大发展倡议之间的桥梁。

对选举的支助

69. 为期两年的过渡期结束时举行自由、公平和透明的选举可成为联刚特派团的撤出战略的关键因素之一。刚果民主共和国的选举提出了巨大挑战。自从该国 43 年前独立以来,它从未举行过民主投票,目前不存在任何关于选举进程的法律框架。因此需要由过渡议会通过一个选举法,特别规定组织全民投票、总统选举和议会选举的条件。在刚果民主共和国这样大、通讯和后勤环节相对薄弱的国家内,选举费用很高,将需要过渡当局、联合国和双边捐助者之间的重大合作努力。

70. 联合国与国际社会驻金沙萨代表进行初步讨论之后,可以设想联刚特派团能向独立选举委员会提供技术和后勤协助,并通过协调这一方面的国际支助来促进该委员会的工作。联刚特派团的确切贡献将取决于成立之后的过渡政府的意见。一旦发生了上述情况,将会派遣一个可行性评估团。在此期间,联刚特派团将不得不建立一个小的选举基层单位,以开始进一步的规划和联络。

法治

71. 整个刚果民主共和国局势的特点是普遍存在着有罪不罚的文化和治理极度混乱无章。为要打破暴力恶性循环、消除有罪不罚现象、铲除冲突根源以及为民主社会奠定基础,加强法治就是一项需要克服的基本挑战。在这方面最为重要的必须是刚果民主共和国政府过渡当局的责任感和政治意愿。正如我在我的第十三次安全理事会报告(S/2003/211,第 59 段)中最初概述的那样,联刚特派团可在法治部门予以协助,在民警、人权、司法和感化设施等领域全面协调国际努力。要做到这一点,以及确保各项举措协调一致,它将需要得到双边捐助者和多边机构及其它机构的紧密支持与合作。我的特别代表打算建立一个关于法治问题的多部门工作队,以确保从内部和外部协调各种努力。我们强调在过渡的所有阶段都由刚果人当家作主,不过联刚特派团很有能力展开促进和协调工作、提供技术和训练咨询及各种结构,有助于建立起能发挥作用的警察部队、尊重人权并协助司法和感化工作的改革。

72. 为实现这些目标,就有必要对法治部门进行详尽评估。为此,维持和平行动部、联刚特派团、联合国人权事务高级专员办事处和开发计划署的代表们于 5 月 6 日在日内瓦同这个领域的其他联合国行动者和国际行动者进行了初步协商。将对这些协商采取积极后续行动,一旦过渡政府成立后,协商还将包括刚果民主共和国过渡政府,特别是其司法部、内政部和人权部,以及那些有兴趣在这个至关重要的部门积极提供援助的双边捐助者。随后,一个跨部门小组将对这一部门进

行一次全面评估，并就建立框架提出建议，以便可以在这个框架内查明每一个有兴趣提供援助的行动者，同时考虑到新政府的意愿和包括民间社会在内的刚果民主共和国境内各种国家行动者的建议。

73. 在联合国国家小组一级，关于人权和司法问题的专题小组已开始编制一项支助过渡政府的全面方案。已确定了联合国系统与其他行动者密切合作、并在它们的支持下提供援助的主要领域是：改革和加强法律框架和司法制度；改革、恢复和发展统一的国家警察服务，特别强调法治和人权问题；改革和加强感化制度；对武装部队进行法治和人权问题培训；支持国家人权机构、支持建立真相与和解委员会；采取各种措施促进民主和参与式的治理。必须把监测、解决和矫正侵犯人权现象作为头等重要事项。

74. 关于在建立一支综合国家警察部队方面可能需要支助的问题，除了将协助在金沙萨以及可能在依图里建立统一警察部队外，国际社会和联刚特派团的目的还包括协助加强专业能力、增强组织能力和使机构更加健全；使公众认识到警察在民主社会中的作用；以及提高警察、司法和感化系统之间的合作。可通过以下途径实现这些目标：在咨询、培训和发展作用方面给予支助，提供用于设备和设施的某些物资和财政援助，包括可能恢复金沙萨、卢本巴西、基桑加尼、巴多利特和布卡武这五个区域中心过去的培训设施。一些会员国已向国家警察提供了设备和培训方面的双边援助，但还应专门派出一个多边捐助者特派团，进一步研究这个至关重要的活动领域，并向国际社会提出建议。

75. 然而，还必须把对警察培训的国际援助同应由刚果当局执行的若干方面的基准联系起来，它们包括：定期支付足够的薪金、征募透明、奖励和纪律处分、根据所受培训种类部署人员、制定和执行内部问责制机制、以及为国际社会翻修的建筑物制定一项维修方案，由当局提供经费。支助警察的所有努力都必须包括同时支助司法和感化工作，并应同布雷顿森林机构很好地协调必要的预算拨款。

安全部门的改革/刚果战斗人员的解除武装、复员和重返社会

76. 过渡期间一个主要目标是安全部门的改革。极为重要的是，应以透明的方式建立新的全国综合安全机构，以使其在保障全体刚果人民安全方面发挥合法的作用、以民主方式承担起责任。如上所述，建立一支负责国内安全的综合警察部队是眼前的重要事项。还必须尽早建立专业的国家武装部队。一些双边捐助者已初步表示愿意在这些领域协助过渡政府发挥其可能发挥的作用。

77. 建立国家军队以及战斗人员的解除武装、复员、重返社会，将是任何安全部门改革的一个关键因素。联刚特派团同开发计划署、由世界银行牵头的多国复员和重建方案以及联合国各机构一道，探讨可能采取何种后续行动实施我上一次报告中的提议（S/2003/211，第 60 段），即联刚特派团的解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会（解甲返乡）方面的专长可以扩大到刚果战斗人员的解除武装和双边捐助者活动的协调方面。

78. 联刚特派团经安全理事会同意后在这方面将采取的任何行动都将支助建立一支统一的刚果国家武装部队的进程。联刚特派团在刚果战斗人员解除武装、复员和重返社会领域的活动可包括：(a) 利用已建立的数据库提供关于刚果武装集团的信息；(b) 在已建立的联系的基础上，使未签署协定的刚果武装集团和玛伊玛伊集团重视解除武装、复员和重返社会方案；(c) 协助新闻宣传；以及(d) 向将制定的国家解除武装、复员和重返社会方案提供必要的技术援助。稍后阶段将向安全理事会提交关于联刚特派团在刚果战斗人员解除武装方面所可能发挥作用的补充建议。

79. 根据 2002 年 9 月卡比拉总统提出的正式要求，以及随后同联合国国家工作队进行的磋商结果，指定开发计划署为协调国际上为刚果部队解除武装、复员和重返社会而作出的努力的主导机构。多国复员和重建方案于 2003 年 2 月表示赞同这项决定。开发计划署为拟定今后三至六个月的全国解除武装、复员和重返社会计划制定了一项暂行战略，最近于 4 月在巴黎举行的多国复员和重建方案的一次会议上讨论了这项战略。暂行战略的基础是同时从以下四方面入手，即(a) 刚果民主共和国主要的政治行动者之间就全国解除武装、复员和重返社会方案的结构和管理问题进行对话，这应得到过渡政府所有构成部分的积极支持；(b) 规划一项大规模的、并有综合后勤支助的解除武装、复员和重返社会方案；(c) 在全面拟定国家方案之前制定一种快速反应机制来解决解除武装、复员和重返社会问题；(d) 目前由儿童基金会牵头为儿童兵展开的解除武装、复员和重返社会工作以及开发计划署对残疾的原战斗人员的支助将继续下去，并将其纳入一项国家方案。

保护儿童和两性平等事务

80. 联刚特派团目前的许多任务，特别是那些因为发生战斗和局势不安全而未能充分发挥其作用的任务，在过渡时期将更为重要。在此期间，联刚特派团将监测把儿童保护问题纳入新的或经改革的机构和立法中的工作以确保各项需要得到充分满足。一旦执行国家解除武装、复员和重返社会方案，条件改善后，儿童兵的解除武装、复员和重返社会工作很可能会急遽增加。这仍然是一项严峻的挑战，因为在前线或在全国各地的军营中仍有大批儿童兵，而且某些地区的情况很不安全，使他们难以重返社会，而且很可能被重新征召入伍。联刚特派团还将继续监测儿童权利受到侵犯的情况，以评估过渡时期对儿童产生的影响。联刚特派团两性平等事务构成部分已同民间社会和各政党一道积极展开有关工作，这将有助于加强妇女领导人的能力，使妇女组织在民主进程中能发挥更重要的作用。

努力全面支助和平进程

81. 设想中，上述联刚特派团的工作将在其联合国系统和广大国际社会中的伙伴关系框架内展开。尽管如此，它的工作将是有限的，而过渡时期却有着大量的各种需要。眼前的优先事项是恢复基础设施以及为新的政府机构有效运作提供技术

支助。然而，即使在这种早的阶段，就必须拟定旨在为善政奠定基础的全面一揽子计划，包括短期活动和长期活动。关于基础设施问题，立即需要做的是为新设立的各种机构和职位安排办公用地。政府已请开发计划署、世界银行和欧洲联盟为修复现有的政府建筑物帮助调动必要的资源。现正在对各种需要进行评估，一旦完成后将向捐助界提出。应由后续行动委员会提出，而且完全可以把这作为捐助界支持过渡政府的第一阶段，而最终则是支持选举的筹备和举办。

82. 为了补充支助修复现有基础设施的工作，还将解决其他各种需要，即需要为新的结构有效运作进行培训和提供技术支助，并考虑到这些任务的时限。联合国系统应起的作用是促进作用。开发计划署和其他合作伙伴已开始关于公共服务改革方案和关于能力建设暂行战略的工作。将进一步扩大联合国系统的支助范围，把各省的行政工作包括在内，以期促进全国行政统一，为在过渡时期结束时组织选举奠定基础。

83. 从中期来看，领土统一和行动完全自由是人道主义行动者和发展问题行动者的一个优先事项。目前，不安全是主要的制约因素；联刚特派团在刚果民主共和国东部扩大部署可能有助于改善这一情况，不过显然应由各当事方负起责任，停止一切军事活动。同时，要加强流动性就需要大幅度改善该国的交通基础设施，目前几乎没有这方面的设施。现已在讨论这个问题，以便同双边捐助者共同努力修复公路和其他交通联结和设施。同时，联合国系统和各执行方还将继续依靠联刚特派团的运输能力。

84. 关于切实管理自然资源问题，在世界银行和粮农组织的援助下，已建立了新的立法和管理框架。预计核实现有产权和特许权的过程将成为根据刚果人对话经济问题工作组一项有关决定展开的过渡进程的一部分。重要的是应迅速开始这一核实工作，因为目前有许多产权和特许权不确定，而这将使这个重要部门内的所有生产性投资受到拖延。同时，各方必须就执行法律的问题紧急展开合作，以防止突然爆发无法控制的掠夺，特别是对森林资源的掠夺，并对环境可能造成十分有害的影响。开发计划署和全球环境基金参与全国若干地点的环境管理工作。国际社会可通过刚果流域倡议，以及通过让有声誉的非政府组织参与监测伐木活动，提供宝贵的援助。

85. 关于长期重建和恢复问题，在太阳城举行的刚果人对话期间通过的紧急人道主义、社会和文化方案提供了一个可行的框架。刚果各方应为拟定战略和协调捐助制定一种机制，以便使尽可能扩大和提高捐助者的参与和执行的执行速度。这方面的关键进程是在太阳城核准的减贫战略文件进程。此外，必须贯彻 2002 年 12 月在巴黎举行的刚果民主共和国问题协商小组会议作出的决定。其中包括政府和所有捐助者同意把紧急多部门恢复和重建方案作为资助公共投资和重建的框架，以及决定在可行的情况下尽快作出多方捐助者努力，把该框架扩大到全国。至关重要的是，紧急多部门恢复和重建方案与联合国系统协调的重要人道主义方案相互

配合一致，以确保从人道主义援助（尤其是在东部）顺利地过渡到恢复和重建阶段，从而实现长期发展。此外，工作不仅应以物质重建，还必须以施政与和解作为重点。

86. 为实现这一目的，第一步可以是建立国家技术问题工作组，处理被普遍视为紧迫的几个问题。其他冲突后局势的经验表明，这种技术性质的合作可能是建立信任的一个重要因素。为此，各政治和技术决策机构之间——后续行动委员会和国际委员会同联合国机构和布雷顿森林机构之间应建立良好的协调。参与政治进程的联刚特派团也可以在这方面起联系作用。联合国和布雷顿森林机构的活动是否能取得成功，在很大程度上将取决于是否建立了可靠的协调机制（上述国家技术问题工作组）以及有效地利用了现有机制（联合国驻地协调员、国家工作队、区域倡议及其他）。最初的三个主题可以是：解除武装、复员和重返社会、货币和艾滋病毒/艾滋病问题。作为第二步，可在 6 月建立一个多方捐助者特派团，以使人们更清楚地看到国际社会在努力使过渡工作为民众带来具体成果。随后，可在夏末建立一个高级别多方捐助者特派团，这将使人们可以在秋天举行的下一次协商小组会议上进行重要的资源调动工作。

五. 财务和行政问题

87. 大会 2002 年 6 月 27 日第 56/252 C 号决议拨款 581.9 百万美元，充作联刚特派团 2002 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日期间的经费。截至 2003 年 4 月 30 日，联刚特派团特别账户的未缴摊款额为 108 752 465 美元。所有维持和平行动的未付摊款额共计 1 375 914 345 美元。自 1999 年 10 月设立以来，支助刚果民主共和国和平进程的信托基金已收到自愿捐款 1 124 980 美元，迄今已核准支出全部自愿捐款。

88. 迄今，特派团后勤资源，包括空运资源，已经为主要将在金杜和基桑加尼地区进行的解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会行动做好了计划。由于全国各地基础设施状况不良，特派团继续大量依赖空中资源，并已经请求部署第二架 Mi-26 型直升机。为这项部署行动已经确定了军事机场的服务单位，预期民航组织的机场修复项目不久即将展开，它们将以东部的各主要机场为重点。在伊图里部署并维持一支部队将会带来相当大的无法预料到的后勤挑战。联刚特派团因此必须发展出一个它可以支持的后勤基础结构，以便在伊图里维持一个多达 3 800 人的军事和民事部队。主要支出将是因为需要更多的中型和重型运输机，需要整修布尼亚机场跑道和修复地面运输基础结构以便提供长期支助。这需要相当大的投资。

89. 鉴于进出伊图里的通道有限，预期将利用通过乌干达的海路、公路、铁路和空中通道对联刚特派团部署和维持的军事和民事存在提供后勤支助。乌干达拥有可以使用的机场，到刚果民主共和国边界的公路基础结构还算良好。刚果民主共和国内通往伊图里的公路网状况很差，需要大量整修。这将需要一些时间，因此军事特遣队的再补给在可预见将来将主要依靠空运。

六. 意见

90. 经过将近五年持续不断的战斗后，刚果民主共和国正处于一个和平与战争的交汇点上。刚果人对话的圆满结束是一个关键的里程碑，标志着刚果各方作出了重大承诺，终于决心走上和平与和解的道路。各刚果领导人必须履行他们对刚果人民的承诺，刚果人民期待着他们痛苦得以结束已经期待的太久了。我要祝贺刚果各方迈出了这一步，并感谢中立调解人凯图米莱·马西雷先生和我的刚果人对话特使穆斯塔法·尼亚斯先生做出了不懈而坚决的努力，使这一进程得以完成。我还要祝贺非洲联盟，特别是现任主席南非的塔博·姆贝基总统，在整个刚果民主共和国和平进程中提供了广泛的支持。

91. 这对联合国来说也是一个里程碑。自从 1999 年 8 月以来，联刚特派团的主要作用就在于促进执行为解决冲突的军事层面提供了框架的《卢萨卡停火协定》和各项补充的双边协定。尽管各方遵守的速度缓慢而且不全面，但还是取得了重大成就，包括外国武装部队和他们的盟军已脱离接触，回到防御阵地，主要的外国军队已撤离刚果民主共和国，卢旺达武装集团解甲返乡特别行动已取得初步进展。我要特别表扬联刚特派团全体男女人员，我的特别代表阿莫斯·纳曼加·恩贡吉和部队指挥官蒙塔加·迪亚洛将军，他们为推进和平进程作出了无畏而不可或缺的努力。

92. 和平进程现在已经超越了卢萨卡框架，开始了新的篇章，现在比以往更需要联合国和整个国际社会的全面参与和协助。我们决不能低估挑战的严重性：该国仍然处于分裂状态，在东部军事敌对继续存在，人民因多年冲突而受到了重大创伤，国家贫困，根本不存在任何国家服务和基础设施。

93. 联刚特派团应能够发挥重大的催化作用协助各方通过这个过渡时期，它的地位非常有利，即使它不是唯一能这样做的组织。基于这个理由，我相信联刚特派团的主要焦点现在应转移到促进和协助过渡进程，特派团应进行重组并依此加以扩大。眼前的优先工作是协助设立过渡时期政府。在《包容各方的协定》和 5 月 4 日卡比拉总统的一封信中，已要求联合国部署一支部队参加提议中的多层次的建立信任安全系统，以便像本报告第 33 至 38 段扼要说明的那样，使过渡时期的金沙萨领导人具有信心。我建议安理会同意这些要求，批准让联刚特派团参与的提案。

94. 关于过渡时期的各种机构，我欢迎以下初步积极步骤，例如设立后续委员会，由其所有成员参加，和成立了由我的代表召开的支持过渡时期国际委员会。联刚特派团内新的过渡时期支助组对于促进《包容各方的协定》执行工作的筹备阶段已经发挥了重要作用。我打算成立一个小型的选举援助单位作为补充，由其开始规划联合国在支助选举方面可能可以发挥的作用。

95. 在进入过渡时期的道路上还存在许多其它挑战，特别是在伊图里和在基伍的残酷冲突。伊图里正在进行的冲突是人道主义的一场灾难，它有可能破坏整个和

平进程。支持 4 月 14 日伊图里绥靖委员会设立的有代表性的临时行政当局是这个灾难地区实现和平的唯一可行战略。我们欢迎乌干达部队从伊图里撤走，但它和所有外来因素必须确认到它们要对那些它们帮助成立的武装集团的行动负责，并且必须停止向它们提供救济。

96. 在当前不稳定和动乱的情况下，以及在伊图里绥靖委员会和在《包容各方的协定》的范围内，完全没有理由向任何集团供应武器。我因此建议考虑在伊图里以及在基伍进行武器禁运的可能性，将来的统一武装和警察部队人员所需要的设备不包括在内。

97. 联刚特派团在得到第 45 至 54 段所说的一个旅级队伍的支持下扩大了它的存在，它将在支助这个仍然很薄弱的伊图里政治进程方面发挥关键的作用。我非常关切联刚特派团目前在伊图里的资源有限，特别是考虑到在它的能力和人民对它的高度期望之间存在着巨大的差距。国际社会为解决布尼亚迅速恶化的安全情况负有集体责任。我呼吁安全理事会立即批准向布尼亚部署一个工作队，以及核准上面第 51 至 54 段说明的由联刚特派团的一个旅级队伍展开行动的构想。

98. 同时，即使在最理想的状况下都将不可能在 7 月底以前部署这样一支部队，这就为这个十分动荡不安的地区留下了一个危险的空档。我因此呼吁安全理事会紧急考虑向布尼亚部署一支训练精良设备完善的部队，由一个会员国领导，作为在可能部署一个增强的联合国存在之前的临时过渡安排，为机场以及该镇的其他关键设施提供安全和保护平民。安全理事会应依照《联合国宪章》第七章授权——在一段有限的时期里——进行这样的部署。邻国和任何有关的行动者都应该避免干预在伊图里正在进行的发展。

99. 正在基伍展开的军事攻击继续使许多人遭受痛苦，破坏解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会的活动，并带来了使邻国再次介入的危险。我呼吁所有参与战斗的各方——刚果民盟戈马派，玛伊玛伊各派和其他当地民兵——立即停止敌对行动。向所有这些集团提供军火和其他军事支助的行动都应该立即停止。我呼吁各捐助者向维持当地和平的一个特别基金提供捐助，供我的特别代表使用。为这样一个基金提供的资源将可用来作为种子资金，以补充联刚特派团支持当地基层倡议的速效项目。

100. 外国武装集团的解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会必须仍然是国际社会的一个重要目标——因为它是大湖区冲突的核心。但是，人们越来越认识到，成功的解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方案并不是实现持久和平的先决条件，而是它的一个副产品。按照 2002 年 7 月 30 日的刚果民主共和国卢旺达间的协定成立的第三方核查机制是加速卢旺达部队撤出和卢旺达武装集团解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会的一个有用的工具。第三方核查机制已完成了它的全面任务，预期不久它将结束它的工作。在本月里向基伍部属完整的工作队将使联刚特派团目前的特定解除武装、复员、遣返、重新安置和

重返社会活动的基础更为牢固。我呼吁所有有关方面同联刚特派团合作，以便使它能履行它的重要任务。我还鼓励布隆迪过渡时期政府，连同所有武装集团在那里设立解除武装、复员和重返社会方案，从而使联刚特派团在刚果民主共和国东部查明的那些布隆迪武装集团得以在既定的结构内返回他们的原籍国。

101. 对于刚果民主共和国的过渡进程同样重要的是，刚果武装部队和非正规部队的解除武装、复员和重返社会工作。在我的上一份报告中提出的建议之外，我建议安全理事会扩大联刚特派团的任务，应过渡时期政府的要求，协助它规划刚过战斗人员的解除武装、复员和重返社会方案。这项工作应在设立统一的刚果国家武装部队的范围内，并在同多国复员和重返社会方案，双边捐助者和各联合国机构密切合作之下展开。我将在适当时再次向安理会提出这方面可能需要的任何操作性建议。

102. 我对刚果民主共和国各地人权继续遭受严重违犯的惊人程度感到震惊，联刚特派团已经对其中一些情况进行了广泛的纪录。我呼吁过渡时期刚果领导人将保护人权作为新的过渡时期政府的最高优先事项之一。联刚特派团和联合国人权事务高级专员办事处将就此事项同各过渡时期机构密切合作。

103. 眼前的优先事项，特别是那些同金沙萨的安全安排和伊图里的和平倡议有关的各项优先事项显然都需要我们为联刚特派团提供进一步的资源。在考虑到主要的操作上的调整之后，我建议将联刚特派团的任务期限再延长一年，至 2004 年 6 月 30 日为止，将联刚特派团核准的所有各级军事人力增加到 10 800 人。我还建议民警人员从目前的 100 名增加到 134 名警官。应该指出，综合警察部队培训备选办法而定见上面第 41 和 42 段，还再需要 6 至 48 名警官。其他专门支持联刚特派团眼前优先事项（见第四 A 节）的人员也需要加强。虽然将不断对部队兵力进行审查，还应指出目前所需经费是根据目前对威胁的评估计算的，如果情况恶化，可能需要更多的资源。我将向安全理事会就本报告第 67 至 86 段说明的长期目标提出具体建议。

104. 联合国维持和平行动有赖其他伙伴来巩固得来不易的和平。我呼吁所有有关方面就它们的努力进行协调，使各项倡议彼此和谐，在刚果民主共和国取得最大成果。我很高兴地注意到世界银行和其他捐助者已经增加了它们对该国的捐助。

105. 尽管联合国及其伙伴的良好愿望，如果刚果领导人没有表现出他们的决心，和平进程就不可能向前推进。为了保持和平的势头，为了表现出他们的决心，各方必须在未来几个星期内达到若干关键基准。那些基准包括：立即停止敌对以及挑衅的言词和宣传；取消全国各地对货物流通自由和人员行动自由的限制；开放在他们控制下的区域内的政治活动；解散武装集团或把他们转变为政党；采取步骤设立全国统一武装部队的高级指挥并成立统一警察的初步单位。

106. 对自然资源的非法开采使得某些地区内的冲突成为了犯罪活动，使得制止冲突变得更加困难，也使得刚果人民丧失了他们的遗产和生计。过渡时期政府必须以透明的方式编列预算，为各项关键的国家服务提供经费。为此，政府必须对有效管理刚果民主共和国的自然资源负责，并应为此目的向它提供必要的援助。

107. 眼前的挑战十分巨大。和平进程是否能保持活力，动力，是否能取得成功都取决于刚果人民自己。国际社会，包括联刚特派团，将遵循他们的领导，并提供必要的援助，把和平的愿景变成现实。
