



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/2000/101
11 February 2000
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国维持和平行动在解除武装、复员
和重返社会方面的作用

秘书长的报告

一、导言

1. 1999年7月8日,安全理事会审议了在维持和平环境中前战斗人员的解除武装、复员和重返社会的事项,这是安理会提高维持和平和建设和平活动的效力这一持续努力的一部分。安全理事会在这次会议之后发表的主席声明(S/PRST/1999/21)请我向安理会提交一份报告,内载我的分析、意见和建议,以便利安理会进一步审议此事。安理会还敦促报告中应特别着重儿童兵的解除武装、复员和重返社会问题。

2. 本报告是根据这项要求提交的。

二、联合国维持和平行动参与解除武装、复员
和重返社会活动的演变过程

3. 在冷战后时期的各次国内冲突中,事实一再证明,解除武装、复员和重返社会进程可以在下列方面发挥重大作用:稳定冲突后的局势;减少因战事再起或盗匪横行而重新发生暴力行为的可能;促进社会从冲突过渡到正常状况和发展。此外,解除武装、复员和重返社会进程所具有的象征性作用和政治作用可能超过其组成部分的总和。即便无法实现完全解除武装和非军事化,一个切实有效的解除武装、复员和重返社会方案也可以大大有助于加强以前各派别之间的信任和增强走向稳定的

势头。

4. 各方必须有致力于实现和平的政治意愿，这是成功地执行解除武装、复员和重返社会进程的基础。各方政治领导人必须有实现和解以及开展必要体制改革的决心，从而建立工作关系。民间社会应广泛参与并给予支持，这样，解除武装、复员和重返社会进程才能产生长期影响。

5. 同时，这种进程十分复杂和脆弱，往往需要国际社会的援助。如安全理事会关于这一主题的声明(S/PRST/1999/21 和 S/PRST/1999/28)所确认，联合国不偏不倚的维持和平行动可以执行若干重要任务，帮助建立解除武装、复员和重返社会进程最终可以获得成功的环境，从而发挥关键的作用。

6. 在维持和平环境中，解除武装、复员和重返社会活动的定义如下：

(a) 解除武装是指在冲突地区内收缴小型武器以及轻型和重型武器。它常常涉及战斗人员的集结和进驻营地；它还应该包括制订武器管理方案，包括武器的安全储存和最终处置，最终处置可能涉及销毁这些武器。排雷也可以是这一进程的组成部分。

(b) 复员是指冲突各方开始解散其军事结构以及战斗人员开始转入平民生活的进程。它通常包括前战斗人员的登记；某些类别的援助，使他们能满足眼前的基本需要；退伍以及运送回家乡。随后，也许征聘他们加入新的、统一的军队。

(c) 重返社会是指使前战斗人员及其家庭在经济和社会方面适应平民生产性生活的过程。它通常包括提供现金或实物补偿、训练以及产生就业机会的项目和创收项目。这些措施是否有效通常取决于范围比较广泛的其他活动，例如，向返回的难民和国内流离失所者提供援助；社区和国家两级的经济发展；基础设施的整建；调查真相与实现和解的努力；以及体制改革。加强当地能力往往是重返社会取得长期成功的重要因素。

7. 在解除武装、复员和重返社会进程中可能需要特别重视儿童兵的需要。儿童兵的定义是武装部队中担任任何职务和陪同武装部队的不足 18 岁者(仅仅作为家

庭成员者除外)以及为性目的或强迫婚姻而征聘的女童。

8. 不应该将解除武装、复员和重返社会进程简单看作一系列事件。实际上,这些活动是一个连续的整体,其中的各部分相互重叠,而且相互有关,相互促进。这一进程成功与否取决于每一个步骤是否成功。

9. 虽然联合国维和行动最近才参与解除武装、复员和重返社会进程,但是,这种参与已迅速成为冷战后维持和平行动一个固定的特点。联合国执行解除武装和复员工作的第一项维持和平行动是 1989 年部署的联合国中美洲观察团(中美洲观察团)。此后,负有解除武装、复员和重返社会方面重要责任的其他行动包括联合国萨尔瓦多观察团(联萨观察团)、柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)、联合国莫桑比克行动(联莫行动)、联合国利比里亚观察团(联利观察团)、第二期和第三期联合国安哥拉核查团(联安核查团)和联合国安哥拉观察团(联安观察团)、联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼西和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局(东斯过渡当局)、联合国危地马拉核查团(联危核查团)、联合国塔吉克斯坦观察团(联塔观察团)以及联合国塞拉利昂观察团(联塞观察团)和联合国塞拉利昂特派团(联塞特派团)。

10. 在其他地方,联合国的行动仅承担某些方面的责任。例如,解除武装、必要时用武力解除武装是第二期联合国索马里行动(联索行动)任务的一部分。解除武装和销毁武器是联合国中非共和国特派团(中非特派团)任务的一部分。联合国东帝汶行动为了在冲突后社会中建立切实可行的有形基础设施和社会基础设施,也参与了有关活动。

11. 虽然每一个和平进程都具有独特性,但是,对这些进程进行审查可以看出某些重复的模式,可供今后借鉴。本报告努力查明有利于解除武装、复员和重返社会进程取得成功的某些关键因素,说明维持和平行动以往给予协助的方式,并提出联合国今后如何可以更好地支助这方面的努力。

三、在维持和平环境中支助解除武装、复员和重返社会

A. 规划阶段

12. 能否及时执行解除武装、复员和重返社会方案取决于各方是否提供关于下列方面的确切资料：其武装部队的规模和所在地点；武器数量、类别和地点；商定解除武装和复员场所的地点以及开展这些进程的时间。

13. 以往的经验表明，理想的做法是，在规定结束冲突的和平协定中为顺利执行解除武装、复员和重返社会方案奠定基础。各方在这一进程的谈判阶段，应提供上文第 12 段所述资料。协定应规定国家主管机构以及对解除武装、复员和重返社会进程具有重要意义的其他行动者的责任，还应该列述其处理这一问题的基本做法，包括各种战略和时间框架。这种明确的规定会有助于所有各方了解其责任并为此作准备，还可以避免发生拖延而破坏稳定。列入这些因素还可以发出一项政治信息，强调完成解除武装、复员和重返社会进程的重要意义。

14. 有时，前战斗人员未能就解除武装、复员和重返社会进程的确切大纲达成协议，则在和平协定中仅列入对非军事化的一般性承诺，并有一项了解，即一旦和平进程自身产生势头，就着手拟订具体细节。虽然有时候没有其他可靠的办法来取代这种做法，但是，这种不够明确的规定，必然会具有风险。

15. 因此，国际社会必须促使将这些具体要素列入和平协定。为此，秘书处维持和平行动部最近编写的审查维持和平行动中解除武装、复员和重返社会方面的经验教训的报告提供了有益的机构知识。依照安全理事会的要求(S/PRST/1999/28)，汇编了各种最佳做法，可能有助于会员国和其他方面的训练工作。

16. 联合国会员国可以帮助提供政治势头，鼓励谈判者就这一问题作出坚定明确的决定。如果安全理事会在部署维持和平行动时，明确表示准备配备必要的专门技能和资源来支助这种进程，就可以大大促进各方接受解除武装、复员和重返社会方案。在预期联合国发挥维持和平行动作用的地方，秘书处应派代表参加和平谈

判,以便为以后的工作订立现实的框架。

17. 解除武装、复员和重返社会方案若要取得成功,就需要受影响的全体民众、不论是战斗人员还是非战斗人员在整个进程中给予充分合作。鉴于有效的沟通可以促进了解并使当地民众感到这是自己的事,应该拟订妥善的新闻政策,并有必要的手段和资源加以支持,作为负有解除武装、复员和重返社会责任的维持和平行动的组成部分。

18. 在适用的情况下,从和平谈判一开始就应该确认儿童在武装冲突中的作用,而且在和平协定和解除武装、复员和重返社会计划中,应该将儿童权利确定为建立和平、建设和平与解决冲突进程中的明确优先事项。

19. 目前,估计世界各地有多达 300 000 名 18 岁以下的儿童参加武装冲突,最近的研究表明儿童参与这种行动的人数和地域范围极大,而且不断扩展。武装冲突中的儿童在身体、情绪和社会等方面普遍面临极大风险;即便他们在激烈、危险的战斗中得以生还,也会遭受严重和长期的心理后果。亟需将他们充分纳入解除武装、复员和重返社会方案。

20. 1949 年日内瓦四公约及其 1977 年议定书和《儿童权利公约》(1989 年)所规定的基本法律和指导原则,应是为儿童的利益而采取的行动、包括解除武装、复员和重返社会方案的依据。

21. 有关的国际人道主义和人权法规规定最起码:

(a) 冲突各方不得征募不满 15 岁者,亦不得让他们直接参加敌对行动。2000 年 1 月,起草儿童权利公约关于儿童参与武装冲突问题任择议定书的工作组达成一项协商一致意见,商定将参加冲突的最低年龄从 15 岁提高到 18 岁,规定强制征兵的年龄限制为 18 岁,自愿参军的最低年龄为至少 16 岁。这项《任择议定书》将大大加强为被用作士兵的儿童的利益而采取行动的法律依据。

(b) 各国必须支持促进因武装冲突而受害儿童的身心康复和融入社会的措施。这种康复和融入应在能增进儿童的健康、自尊和尊严的环境中进行。

(c) 参加敌对行动而被俘的儿童依然享有受特别保护的權利。

22. 编制解除武装、复员和重返社会方案时特别重要的其他原则是不歧视、男女平等、不将儿童送入教养所、不侮辱儿童以及尽早实现家庭团聚。解除武装、复员和重返社会进程应尊重儿童的尊严和保密的需要。应该提供足够的时间和受过适当训练的人员、可能时应是本国人员，使儿童具有安全感，并便于交流信息和关注的问题。在复员和重返社会的不同阶段，都应征求儿童的意见，并让他们参与就家庭团聚、就业机会或受教育机会等问题决定自己的命运。

23. 解除武装、复员和重返社会方案中关注儿童的构成部分可以与联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国其他有关机构以及具有该领域专门知识的非政府组织合作设计，这种构成部分应在解除武装、复员和重返社会问题中央委员会和监测机构的框架内进行规划、执行和评价。这一做法十分重要，因为冲突各方往往不承认其士兵中有儿童，导致他们不能享受解除武装、复员和重返社会活动的好处。此外，以往的经验表明，只有很小一部分儿童兵参加解除武装、复员和重返社会的正规方案，因此，也许有必要拟订并行的计划来记录追踪未进入正规解除武装、复员和重返社会进程的儿童战斗人员，并向他们提供支助。

24. 虽然与儿童兵解除武装、复员和重返社会进程有关的这些任务具有长期性，需要发展领域的行动者参与，但是，维持和平行动可以发挥重大作用，协助启动这一进程。作为政策，秘书处力图在适切时，在所有行动中配备受过国际人道主义、人权和难民法、包括儿童和与性别有关的规定等方面适当训练的人员。这方面一项新的做法是在联合国关于塞拉利昂和刚果民主共和国的两项行动中设立保护儿童问题顾问的职位，顾问将使其特派团从整体上了解儿童的需要和保护儿童的必要性，并促进以综合性办法处理这些问题。这项新的做法为今后提供了一个模式。

25. 应该将这第一步看作是促使联合国维持和平行动在解除武装、复员和重返社会工作每一方面更好地处理儿童的特殊需要这一进程的开端。解除武装、复员和重返社会进程若要取得成功，就必须得到秘书处和会员国双方在政治、道义和资金

方面的持续支持。

B. 解除武装

26. 在许多冲突地区,尤其是内战绵延的地区,拥有武器不仅会成为自卫手段,而且会成为个人身份的组成部分和重要的地位象征。此外,许多情形下,政治领导人担心失去权力,因而可能通过颠覆和威胁来破坏解除武装、复员和重返社会进程的开展。

27. 另一方面,解除武装一般在和平进程初期进行,因此,战斗人员必须有极大的信心,才能交出武器。可能要在没有明确证据说明和平进程会带来长期利益的情况下,采取这一具体而不可逆转的步骤。

28. 前战斗人员因此可能需要在解除武装阶段之前及实施期间得到相当的保证,包括保证:保障其安全;重视其政治关注;供给基本必需品;而且在社会上不受排挤。

29. 这方面有一个问题:从实施停火到前战斗人员抵达集结地期间,要向前战斗人员迅速提供充分支助(包括粮食);这件事让人左右为难。双边捐助者和联合国各机构禁止向武装战斗人员提供粮食,这可能意味着前战斗人员如果需求迫切,就可能使紧张加剧,并间接造成抢劫行为。

联合国维持和平行动在解除武装方面的作用

30. 联合国维持和平行动可以在几方面帮助满足这些需求。

31. 建立信任。联合国具有普遍性和公正性,因此,联合国维和人员也就具有合法性,从而能够进行敏感任务,在各方之间建立信任,使解除武装得以展开。这些任务有:监测停火及部队隔离;在集结区和公开收缴地监督解除武装工作;看管收缴的武器;监测地方执法工作;并帮助处理武器流入冲突区的问题。

32. 安全感。其次,联合国维持和平行动增加前战斗人员的安全,从而可以带来安全感。有关任务包括上述各项,以及保障集结地安全和排除地雷。区域维持和平

部队在其中一些领域可以起到帮助作用;这种情形下联合国维和人员可以通过公正观察和提供建议来支助其努力。在讨论复员问题时,将对这种伙伴关系作进一步讨论。

33. 维持势头。第三,维和行动可以帮助维持解除武装、复员和重返社会进程取得进展所必需的政治势头。国际社会给予关注,可以防止战斗人员背弃解除武装的承诺,而联合国参与共同规划机构可以促进各方在信任的气氛中相互接触。联合国维持和平行动在这方面的能力同它在和平进程中的作用受到多大重视直接相关,并同安全理事会持续提供政治支助直接相关。下文也将比较详细地讨论这个问题。

34. 输送专门知识。第四,维和行动可以提供机制来输送有效开展解除武装行动所需要的专门知识和资源,包括对解除武装予以奖励及提供销毁武器的经费。此外,虽然多数情况下集合战斗人员的责任在于各派,但维和行动可以帮助把战斗人员运至集结地点。

35. 下文简要说明联合国行动能力应予加强的某些领域。

提供适当专门知识和资源

36. 要成功地解除武装,就可能需要掌握相当的技术技能和机构知识。秘书处关于解除武装方面的问题的交流因小型武器问题协调行动机制而得到加强。但联合国过去在寻找有经验的解除武装专家和培训人员参与外地维持和平行动方面有时遇到困难。安全理事会通过主席声明鼓励各国政府建立关于解除武装、复员和重返社会的专家数据库,并确认,此类问题可以成为各国培训方案的有用成分;对此我表示欢迎。此外,一些非政府组织在此领域具有相当专门知识。国际禁止小型武器行动网成立于1998年10月,包含200多个非政府组织,是另一个专门知识来源,在具体解除武装、复员和重返社会进程中可以加以利用。

37. 此外,可能必须作出安排,使维和行动能够直接地,或通过同人道主义和发展领域的行动者及非政府组织合作,对解除武装进行奖励。在此种情形下,需要谨慎从

事;支助这些方案的最终决定应当考虑到对当地、国家和区域三级可能造成的影响。

38. 在各个时候都考虑过用“回买”方案作为加速解除武装和推进和平进程的手段。过去搞过武器回买、直接付钱给个人——将来可能还要搞——但此类方案在缺乏安全保障的冲突后国家和区域可能会起破坏稳定的作用。为促进解除武装而给武器定出高价,反而可能人为地创造出武器市场,并导致武器大量流入该国及周边区域。面向平民的“回买”方案可能会对解除武装产生进一步的消极影响,因为军事战斗人员交出武器是奉上级之命无偿进行的;他们可能会认为这样不公平。

39. 基于非货币奖励的其它补偿方式,问题可能少一些。武器收缴方案可以同粮食、住房支助或职业培训等人道主义倡议和发展倡议联系起来。

40. 就联合国在莫桑比克的维持和平行动而言,按照非政府组织执行的一个方案,用武器可以换到缝纫机、自行车、锄头和建筑材料等工具。这些奖励措施可以旨在造福整个社区,从而增加地方对解除武装的压力。整批战斗人员如不执行解除武装令,不妨考虑采取奖励措施、鼓励集体归还武器。联合国在这方面有一项有趣的倡议,即阿尔巴尼亚格拉姆什社区试办项目:向社区提供建造新学校、保健和修路等服务来换取武器和弹药;不过,这不是在维持和平的背景下实施的。

41. 联合国开发计划署(开发计划署)管理一个为预防和减少小型武器扩散提供支助的信托基金,采取“武器换发展”的办法开展作业,该基金还向格拉姆什项目提供经费。该基金亦可用于支助与维持和平行动有关的类似努力,但要视国际社会提供充分财务支助的情况而定。

处置武器和弹药

42. 处置武器和弹药方面的安排最好作为和谈内容加以确定,这样,如何处置收缴的武器和弹药的问题就不会成为实施和平进程中的绊脚石。如果没有这样确定,销毁武器的问题就可能在维持和平行动撤出之后很久,仍然引起国际社会的关注;利

比里亚最近的情况就是如此。

43. 在有些情形下,联合国保管的武器最终提供给了改组后的武装部队。但处置武器的上策往往是加以销毁。这一措施不仅可以成为创造安全的手段,而且还可以成为该国进入和平时代的有力象征。因此,不妨在解除武装行动过程中和(或)结束时,在重要地点公开举行大型销毁仪式。

44. 除了在特定情形下处置武器的安排之外,最好能确定武器的标准或类别,如地雷或无标志武器;由维持和平行动销毁这些武器,最为妥当。

45. 有好几种不同样的销毁办法。在确定最妥当的方法时,需要考虑到下列因素:所涉武器的数量和类型;解除武装进程的紧迫性;环境影响;该办法的可靠性;费用;工具材料及专门知识的供应情况。在上文所述对解除武装、复员和重返社会做法所获经验的审查中,对这些办法作了详细讨论。

46. 销毁武器需要一定的经费。如果销毁武器乃是维和行动中的组成部分,就不妨把必要经费列入该行动分摊的预算,从而确保提供这笔经费。

47. 此外,为更好地确保联合国对这些任务作好准备,会员国不妨在待命安排制度或国家数据基中,表明用于销毁小型和轻型武器的现有设备的情况。

非法武器流动

48. 今天的冲突往往造成武器越界流动。要有效地解除武装,可能就要实施地方武器禁运。联合国部队部署在国家边境线,可以有助于阻遏偷运行为。这一领域要取得成功,需要具有以下各项先决条件:分享情报和资料的双边决定;区域合作;以及安全理事会的持续支持。

49. 鉴于此类武器流动往往具有区域性,因此,有时不妨把联合国人员部署在邻近国家,同各国对口人员保持联络并从区域角度监测武器流动的情况。但这项任务特别困难,只有国际社会作出坚定的政治承诺,才能起作用。

50. 对贩运武器作出回应,可能还需要关注资金流动情况,包括:各派领导人从哪

里获得经费,放在哪里,以及如何使用。联合国在安哥拉的工作乃是商务同解除武装之间相互作用的明确例证;在安哥拉,战斗人员继续能够购置军备,这说明通过暴力实现政治目标仍然是可行的选择。

51. 秘书处具有关于这些问题的机构知识,但有效的行动却取决于各会员国、包括安全理事会成员国以及特别关心和平进程的特设国家集团的充分参与。各会员国通过目标明确的制裁、分享并公布金融交易资料、洽请企业和金融机构帮助防止非法武器流动,并通过对那些促进此类流动的人采取行动,可以对当地各派获得暴力工具的能力产生影响。国际社会亦不妨让其他行动者、包括非政府组织参加这些努力。这方面最近就有一个例子:国际钻石制造业协会针对安全理事会所表达的关注,宣布它正在钻石界范围内努力确保绝不容许任何违反安哥拉制裁的行为。下文较详细地讨论了同企业界密切合作的问题。

52. 为处理安哥拉极其困难的局势而作出的这一新颖的回应以及其它此类回应,可以为未来提供有益的参考。这包括:安全理事会第 1237(1999)号决议在第 864(1993)号决议所设制裁委员会下设立专家小组,制定支持制裁的措施,防止目标群体利用财政资源购买武器。秘书处期待着专家小组发表最后报告,其中可能提供更多宝贵的见解。

解除儿童兵的武装

53. 有些解除武装、复员和重返社会进程把缴出武器作为参加进程的条件,却往往无意中把儿童、尤其是女孩排除在外,安哥拉和利比里亚的情况即是如此。在此背景下,应当认为儿童兵不管能否携械前往集结地点,都有资格参加解除武装、复员和重返社会进程。

长期措施

54. 应当从国际社会所能采取的长期预防措施的角度来审议维和行动支助具体

解除武装进程的能力。我关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告(A/52/871-S/1998/318)突出强调了好几项此类措施。其中多项可以应用于其它区域。

55. 解除武装要取得成功,可以借助双边、区域及全球三级的行动。各会员国可以禁止武器的流动,用法律阻止向冲突区域销售武器,并承诺对违反禁令者进行法办。关于武器流动的区域倡议,如西非经济共同体宣布的暂停规定(开发计划署给予支持),有助于为提高行动效力奠定基础。制定区域办法或就区域办法采取行动的任务有时需要得到外部支助;应当指出,裁军事务部已设立通过实际裁军措施巩固和平信托基金,可以利用该基金来推动此类讨论,以及在维和行动的范畴内支持具体的倡议。

56. 小型武器问题政府专家组 1999 年 8 月的报告(A/54/258)建议,对小型和轻型武器加上标志,方便追踪各件武器的来源;在全球一级,也不妨在这方面寻求国际支持。在同一份报告中,专家组还建议各国制定并执行必要的措施,防止制造或贩运无标志小型武器。

57. 联合国关于小型武器和轻型武器非法贸易所有方面问题的会议定于 2001 年 6、7 月间召开;这将是取得更大进展的历史性机会。

C. 复员

58. 复员推进从解除武装开始的如下进程:将以武力达成目标的战斗员转变成以其他手段达成目标的平民。象解除武装一样,它可以是和平进程的一个极重要的检验。

59. 同解除武装一样,这个进程可能因战斗员担心失去特权、其领导人担心失去权力而受到阻碍。在今天许多被冲突分裂的地区,当兵是被要求复员的士兵所知道的唯一行当;复员可能要他们放弃唯一的谋生技能、社会网络和政治影响力。

60. 此外,这些问题常常使物质匮乏更严重。前战斗员在退伍前住在营地的时

候,可能缺乏生活必需品;他们没有独立谋生的能力,还可能肩负供养家人及其他受抚养人的压力。

61. 在进步的一方面,可能会对兵役不再抱幻想、厌倦战争以及希望能过上新生活。努力使复员的优点尽量显而易见,同时减轻复员带来的艰苦,就能提高复员进程成功的机会。

联合国维持和平行动在复员方面的作用

62. 同解除武装一样,地方领导人应对这个进程的成功负主要责任。交战各方如果不对和平进程作出承诺,则任何努力都于事无补。但是,通过联合国维持和平行动的部署,国际社会能协助这个困难期间。维持和平人员能培养交战各方之间的信任,因他们能公正无私地承担敏感的任务,诸如监测与核查复员的部队保持记录;以及确保集结驻扎的人员的安全。与此同时,除了这些实际的贡献外,维持和平行动的存在能维持国际社会的形象,表现出国际社会对推动和平进程的关心。

必须有足够的资源

63. 过去的经验显示维持和平行动促进复员的能力同迅速提供大量资源和有力的政治支持可能存在密切的关系。

64. 在安哥拉的第二期联安核查团的经验在这方面是有启发的。虽然应当对复员失败负最大责任的是当事各方缺乏政治意愿,但是一般认为联合国有限的作用损害了它协助纠正这种形势的努力。问题包括维和行动的员额编制很少;它在“核查”进展方面的使用很有限,它被排除在为监督该进程而设的关键委员会之外;以及它没有关于人权活动或体制建设的任务。后来部署规模大得多的第三期联安核查团,尽管其资源和员额多得多,但因安盟不遵守规定,还是无法确保解除武装和复员。

65. 在联合国在莫桑比克的经验与这项失败的进程正好相反。部分是由于在安哥拉的挫折,安全理事会强有力地支持了联莫行动的努力,联莫行动在使复员进程圆满结束方面起了关键使用。能够这样,不仅是因为它得到大量资源,并且是因为在整

个行动过程中不断对复员进程给予高级别的政治注意。

66. 从这些经验能得出的教训是,在经济或政治资本方面的短期节省可能会付出极高的长期代价。在一些实例中联合国起重要作用和拥有充裕资源是必不可少的。这些经验还表明,在机会之窗存在时国际社会必须迅速有力地抓住机会,通过解除武装、复员和重返社会来推动和平进程;如果加以忽视,机会就可能消失,这种机会再次出现可能要等很久。

威慑能力

67. 一项维和行动要能向复员中的战斗员保证安全,可能需要相当大的威慑能力;在部署维和行动时应尽快取得这种能力。如果维和行动没有这种必要的能力就抵达当地,这不仅阻碍其实际效力,并且破坏其政治上的生存力。信任将被虚掷耗损,除非随即提供支持来维持信任,如要维和行动在确保安全方面发挥重大作用,迅速部署装备良好的人员特别重要。在开始部署时就被视为强大的特派团,比一开始就被视为脆弱或无效力的,特派团受到考验的可能性少很多。

68. 联合国在东斯过渡当局的经验显示,一个装备良好、具有强大威慑能力的维和行动即使在最困难的环境下也能实现其目标,只要这些目标是在维持和平的范围内。当地对维和行动的能力和国际社会有力的政治支持的确认,促进它成功地使该地区非军事化,包括移除轻重武器。

区域部队

69. 关于区域部队参与解除武装、复员和重返社会进程的情况,安全理事会在审议秘书长关于非洲冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告的后续行动期间,草拟了一个区域部队或多国部队同联合国行动合作的重要框架。

70. 这种合作呈现若干必须加以考虑的问题。还可能产生若干紧张,因为在一个任务地区有两支部队,各有不同的任务。指挥系统和服务条件。也可能迫切需要资源来支助区域行动,而资源可能难以获得。在没有确实的经费来源的情况下,也许

应该通过共同部署的联合国观察员的分摊预算来提供必要的经费。

71. 鉴于在和平进程的初期阶段往往涉及一些敏感问题,政治的或历史的牵连可能令人不希望将复员的主要责任交给区域部队,即使区域部队拥有必要的专长和能力。经验显示,一般而言,虽然区域组织可能在确保安全方面作出必不可少的贡献,但是直接监督复员的国际观察员最好来自该区域之外的地方。

资源

72. 鉴于在集结期间常常经历匮乏,因此最好使这个阶段尽可能短。然而在此期间,国际社会可以起关键作用,向复员中的前战斗员及其受抚养人确保供应。战争造成的伤残者和寡妇可能也需要特别照顾。虽然营地内的住所和基本设施等基本需要习惯上由军事部门提供,但其他关键项目仍然是人道主义或发展领域的行动者,包括世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、儿童基金会和世界卫生组织(卫生组织)的责任,这些组织有时同非政府组织合作;这类项目包括特别是提供复员包、训练和咨询,这些都是圆满地完成这个进程所必不可少的。

73. 自愿捐款和分摊款在提供经费和资源方面需要密切协调,这在进驻营地时期特别迫切。虽然解除武装所需资源一般由维持和平行动的分摊预算提供,但国际社会通常依靠自愿捐款来执行复员和重返社会。这种捐款常常是缓慢的或不能即时提供。这可能导致潜在的爆炸性局势,就是战斗员已准备解除武装或已经解除武装,但得不到使他们重返平民生活的支助。这种情况不仅可能引起盗匪活动,并且会为政治进展的倒退铺路,甚至达到危及和平进程的程度。

74. 在将来,安全理事会不妨将复员工作或至少其初步阶段视为维持和平行动任务的组成部分,当复员工作在确保和平方面起关键作用时,就可以用维和行动的分摊款来支持。在审议这个问题时,安理会不妨审查为关于儿童兵、包括儿童兵的特别措施筹措经费的特别需要,诸如为教育、职业训练和心理/社会支助的长期需要提供的经费。

75. 铭记推动战斗员复员和重返社会的进程具有关键重要性以及很难获得足够的自愿捐款,我在一些情况下也要求在维持和平特派团的分摊预算内为“速效项目”提供开办经费。在调动自愿捐款的同时,这些经费使解除武装、复员和重返社会的进程得以进行。一旦自愿捐款来到,就能够偿还分摊的预算。

儿童兵的复员

76. 即使在政策一级以及在解除武装、复员和重返社会计划内都确认儿童复员的原则,但在莫桑比克和安哥拉等地的几项复员工作表明,关注儿童的复员计划在具体执行时往往进度落后或被完全忽视。在执行上必须对儿童的复员给予优先重视。

77. 较理想的是在集结地点办完必要的文件手续后,尽快将儿童兵转移到由平民控制的临时照顾地点或中心。立刻与成人士兵隔离,是在复员时期使儿童免于进一步虐待的最有效的方法。在平民管理的临时照顾地点应向儿童提供保健、咨询、心理社会支助等必要服务。任何集结地区必须与冲突区离得够远,以确保儿童的安全和防止再被征召入伍。应有系统地评估女童兵的存在和需要,评估时考虑到她们在军中的角色——作为战斗员、炊事员、信差、间谍、劳工及作为妻子和性奴隶。

联合部队的组建

78. 在复员之后可能接着征召加入联合的防卫部队。防卫部队的任务、组成、选择标准、行动及预算规则、组建时间表以及监督这个进程的机制,都应在规划初期,与解除武装同时加以考虑。一旦联合部队成立了,可能需要进一步努力,以确保部队在平民的确实控制下运作、是职业军人、有必要的装备。这可能需要国际社会愿意提供这方面适当的军事及其他专门知识,就象例如在塔吉克斯坦的和平进程期间所做的那样。

79. 不应该将已复员的儿童纳入联合武装部队,也不应该把复员工作用来作为支持建立军官学校的手段。

D. 重返社会

80. 在解除武装、复员和重返社会的连续作业中,重返社会的过程特别复杂。为了确保交战各派能够再次融入民间社会,不但要直接辅助复员的战斗人员,而且更要广泛地支助该国改变其社会和经济环境以便能够吸收这些人员。

81. 在解除武装、复员和重返社会的过程中,正如其他组成部分一样,重返社会能否成功,也取决于当地人口的努力;他们必须说服那些重返民间社会的人,使他们相信他们能够不依靠暴力而过着安定繁荣的生活,如果他们仍然要做战斗人员,就不会获得帮助。如果要使重返社会的过程取得成功,必须争取当地作出努力,支助扩大促进和解、重建和发展的全国战略计划。

82. 如上文所述,重返社会过程在政治和经济方面可以从国际维持和平行动的存在获得极其重要的初步动力。必须进一步作出长期努力以巩固这方面的基础,其中联合国系统的其他部分、特别是人道主义和发展方面的行动者能够继续提供援助。

联合国维持和平在重返社会方面的作用

83. 为了支助进行重返社会过程,维持和平行动可以从运送前战斗人员返回家园开始。维持和平行动还可以执行一个分配机制,为了使前战斗人员能够展开平民生活,提供一个“重新插入”包,并随后每月提供一个援助包。正如复员包一样,安全理事会如果通过分摊预算在这个领域提供一些援助,可能会有帮助。

创造一个有利的环境:有形基础设施

84. 这些措施要与其他方面的需要更广泛努力的措施一起执行。重返社会过程的成功执行往往需要作出全面的努力,这不但是为了帮助前战斗人员,而且也是为了建设他们展开新生活所需的有形、社会和政治框架。

85. 在展开全面发展努力之前,维持和平行动的军事部分不妨通过加强有形基础设施来支助重返社会过程的进行。例如,维持和平人员往往需要执行排雷任务。此外,维持和平行动不妨雇用当地人口(包括前战斗人员)进行费用较低的任务,例如挖井或帮助修路;作为一项短期措施,在当地能力发展起来之前,维持和平人员有时不妨自己执行这种任务。

86. 这种努力可以应付紧急的需要,为经济复苏开辟道路,提高士气和争取当地人口的支持。国际社会不妨更经常地审议如何将必要的能力纳入日后进行解除武装、复员和重返社会活动的行动之中。这样可能需要给予秘书长特别代表进一步的灵活性,使他能够将特派团预算中的一部分用于支助由当地人口进行的项目。在启动阶段自愿捐款筹措起来之前,这尤其重要。

创造一个有利的环境:政治和社会基础设施

87. 为了使重返社会过程取得成功,前战斗人员必须对治理机制的透明度有信心,并且能够同他们的代表接触。例如,必须把公务员看作公正的公仆而不是政治领袖的仆人。司法系统的三大支柱(执法、司法和刑事制度)必须公正和具有专业水平,并且实际上是这样运作。可能需要建设人权机构,并将国际准则编纂为国家法律。

88. 联合国行动已成为国际社会谋求促进实现这些目标的一种主要手段。联合国维持和平行动进行的有关活动包括监测以及有时还组织和举行选举;提高警察和司法系统其他部门的能力;加强人权机构和人们对这种机构的尊重;安置难民和流离失所者。

89. 在和平进程最脆弱的早期阶段,最关键的是使那些从利益出发最想破坏和平进程或者有此种倾向的人迅速认识到放弃暴力的好处,并向他们保证会继续听取他们的要求。因此,在重返社会过程中,有时可能需要确保重返社会的战斗人员得到特别照顾。

90. 联合国在莫桑比克的行动(联莫行动)值得特别借鉴,因为该行动致力确保所有各派别都相信他们能够在政治过程中合理地进行竞争;该行动在这方面的成功,包括通过捐助会议和信托基金提供资源,为日后的行动树立了一个有用的榜样。

91. 除了努力提供一个公平的政治环境之外,为了确保前战斗人员能够长期重返社会,各方必须调整其基本政治结构,以避免形成一个胜者全胜的制度;在这种情况下,组织全国团结政府往往是一个重要的方法。一般而言,国际社会必须提高其对那种使大多数人能够表达其意愿而同时又确认少数人权利的制度的认识,特别是使多族裔能够共处一国的方法。这种认识不但对联合国目前处理的冲突而言必不可少,而且也可能有助于避免日后发生进一步的冲突。

儿童兵重返社会问题

92. 国际方案规划者应拟定计划向儿童兵提供长期援助,并应发展社区能力以维持各项基本服务。为了确保儿童兵重返社会,一般最少要提供三年的资源和人力。重返社会方案应与原社区一起制订。这种方案应当立足于现有资源,并应考虑到社区的实际情况和优先需求、价值和传统。与社区的对话可以有助于了解它们主要关注的儿童问题,它们对其本身作用的想法以及对这种儿童的责任。家庭团聚是有效的重返社会措施的主要因素,并且往往最符合儿童的愿望。

93. 应当提供教育,并根据情况提供有关的职业培训以及就业和自营职业的机会,包括给残疾儿童提供这种培训和机会。传统的学徒制度,就是让受训者与师傅一家同住,可能十分有用。应向完成职业技能培训的学员提供有关工具,并在可能时,提供创业贷款以促进自力更生。重返社会方案必须取代儿童兵从战争取得的经济利益;同时,要针对现有经济情况提供培训或教育方案,以免造成对重新进入经济活动有不切实际的期望。为了避免非议或者给人以前儿童兵获得“特惠”待遇的印象,应当在方案援助框架内尽量支助所有受战争影响的儿童。在这方面,可以用利比里亚的方案作为一个处理所有受害于武装冲突的儿童的需求的好例子;该方案包括一些促

进男女前儿童兵重返社区的具体活动。

94. 应当执行特别保护措施以满足女童兵的需要。在重返社会方案中,必须考虑提供培训或服务,以顾及女性前战斗人员及其子女(尤其是如果母亲是非常年轻的前战斗人员)特别易受伤害的情况。曾受到性侵犯、被迫参与暴力行动或被侵犯后生下孩子的女孩或妇女,可能会不容于她们的社区,需要社区给予特别照顾和提高社区对这些问题的理解。还可能要在培训和就业方面作出特别努力,以确保女性前战斗人员重返经济活动之中。

95. 还需要特别注意特别易受伤害的次群体的需求;这些群体包括残疾儿童、有子女的儿童兵或染上毒癖的儿童兵。这可能需要将解除武装、复员和重返社会方案同现有的针对儿童健康需求的方案联系起来。

96. 在冲突后为探究真相或伸张正义而作出的国家或国际努力中,凡是涉及到儿童,无论是作为证人、受害人或害人者,都可能要采取措施,确保他们不会在这个过程中再次受到创伤。可能需要确保曾参与敌对行动的儿童获得赦免,或订立特别法律程序,向儿童提供他们应当享有的一切司法保障。

协调维持和平行动的各种努力

97. 重返社会的过程影响深远,可能需要国际社会各个方面的行动者作出努力。在部署维持和平行动的地区参与重返社会过程的行动者数目众多,详尽无遗地一一列述所有行动者是不切实际的;不过,一个具有代表性的名单就可以清楚显示联合国系统内外能够作出贡献的各个部分的多样性。

98. 在联合国系统内,维持和平行动部负有领导多层面维持和平行动的责任。秘书处内协助进行解除武装、复员和重返社会连续作业和在重返社会阶段或许能够提供协助的其他部门包括人道主义事务协调厅、法律事务厅和政治事务部。联合国内的主要基金和方案包括联合国开发计划署,负责执行离职费支付计划,组织一揽子援助措施,促进重建社区基础设施,支助转介服务和提供职业培训和就业机会。联合

国难民事务高级专员办事处也进行重返社会方案,其中一个构成部分为前儿童兵的教育和职业培训作出了贡献。儿童基金会与政府、其他联合国机构和非政府组织合作,为儿童解除武装、复员和重返社会方案提供政策和业务支助。此外,儿童基金会和武装冲突中儿童问题秘书长特别代表办事处一起在全球提高对这种需求的认识方面发挥了关键作用。联合国妇女发展基金通过建设能力和宣传妇女权利,也能在国家一级促进妇女参与重建作出贡献。

99. 联合国系统内的专门机构还可以对这些任务提供重要的援助。世界银行提供财政和技术援助,并与维持和平行动部一起努力加强与各项维持和平行动的合作。粮农组织与粮食计划署一起,促进在初步救济工作结束后的较长期工作。它可以提供农业资源和技术援助以帮助前战斗人员开展农业活动,并提供兽医医药及其使用方面的技术援助。国际劳工组织(劳工组织)提供基本援助,包括向冲突后的社会提供职业培训。

100. 除了联合国系统内的机构外,维持和平行动还与多个区域组织、政府间机构(例如国际移民组织)和双边方案密切合作。此外,非政府组织的作用日益重要,超越其宣传和唤起意识的范围。非政府组织与双边捐助者一起,能够在发展、卫生以至人权等重要领域,将资源和专门知识送到实地。

101. 维持和平行动的首长提供一个渠道来协调其成功所必需的范围广泛的活动,使捐助者能够统一表达意见,从而更有影响力。维持和平行动把精力集中在已建立的资源分配结构,就能够减少不协调的援助造成冲突后的社会进一步分解的危险,而这是多边捐助者为加强一个社区而提供援助时有时候会引起的无心的副作用。

102. 在联合国总部,通过高级管理小组、执行委员会系统和各种特设工作组等,加强了联合国系统的内部协调。其中一个特设工作组是人道主义事务执行委员会一个正在一般地审议解除武装、复员和重返社会进程并特别关注复员问题的工作组。这个制度通过保持明确的责任分工制,并将主导权和协商责任授予同一个部门,有助于确保提供统一指导。通过集中特别代表对所有联合国实体的权力,实地协调得到

加强,还可通过任命驻地协调员担任特派团副团长进一步加强这一权力。经验表明,这些机制为协调联合国在部署维持和平行动地区进行的解除武装、复员和重返社会的努力提供了充分的能力。但与任何结构一样,这些机制的效力有赖于各方努力使其发挥作用;目前,秘书处正努力确保联合国系统内的组织文化支持这种协调。此外,考虑到维持和平行动广泛参与解除武装、复员和重返社会进程,在维持和平行动部内建立专门处理这些问题的能力有利于提高效用、加强沟通和开发必要的体制知识。

103. 在联合国系统之外,维持和平行动往往必须通过与双边行动者、区域组织和非政府组织进行接触加强其重返社会的努力。维持和平行动只有通过此种沟通才能确保国际社会的多方面努力汇集起来支持解除武装、复员和重返社会进程。

104. 在这方面,联合国在莫桑比克的行动也提供了一个有益的模式。秘书长特别代表通过同监督与控制委员会(即捐助国马普托代表小组)密切协调政治和人道主义活动,能够在莫桑比克运用国际影响力,促进解决对吸收前战斗人员至关重要的某些政治和社会问题。由于会员国坚决支持特别代表所作的种种努力,包括意大利发挥的积极作用,联合国能够在推动和平进程方面发挥关键的作用。

加强体制协调

105. 除在具体行动中进行合作,还可通过长期加强国际社会的协调,增强联合国维持和平行动推动解除武装、复员和重返社会进程的能力。

106. 近年来,世界银行日益参与向解除武装、复员和重返社会进程提供技术和财政支助。国际金融机构利用其专门知识和资源,能够在此领域作出关键的贡献;加强与联合国系统其他部门、包括秘书处的对话,有利于采取统筹的办法,同时考虑到经济、社会和政治因素。

107. 应进一步加强与各区域组织的关系。如上所述,区域组织除在解除武装和复员方面发挥作用之外,还可促进重建有利于重返社会的社会和政治基础设施。例

如,在科索沃,联合国可与欧洲联盟在重建和复兴方面、与欧洲安全与合作组织在体制建设方面共同作出开拓性的努力。这一经验,特别是因为其相对明确的报告制度,可为今后与区域组织共同作出其他努力提供有益的指导。

108. 为了推动解除武装、复员和重返社会,今日的维持和平者通常与当地和国际非政府组织密切合作,它们能够将能力和资源送到实地,并能加强捐助国国内对这些努力的支持。联合国提供了与这些组织进行接触的极好机制,其中许多组织已与联合国系统内的发展、新闻和裁军部门建立了联系。

109. 维持和平行动推动重返社会进程和说服当地行动者放弃暴力的能力,是以在冲突地区内一般可以获得的资源作为大前提的。在全球化时代,只靠政治行动者达成解决办法而希望经济行动者特别是商业利益自愿牺牲利润去支持脆弱的和平协定,可能不太现实。在过去,私营企业有时破坏和平进程,利用地方分裂谋取物质利益;;联合国今后应谋求新的办法,让企业界作为一个伙伴参与其事,成为取得进展的催化剂。私营企业能够支持多种族就业,因而在各社区之间促进理解及公平分配资源和机会。通过开办微额信贷方案,企业界可推动冲突后经济的复兴,还可带来技术、资本、创业技能和税收,为今后取得进展奠定基础。

110. 企业界可通过支持实行法治和推动有关培训为自己的长期利益服务,因为它们是在帮助创造自己可以繁荣昌盛的环境。这是我呼吁与企业界达成全球契约的基本前提,旨在设法提倡适当的公司惯例和政策,包括在人权、劳工法和环境领域。联合国系统的其他部门,包括劳工组织和联合国环境规划署(环境规划署)也可协助这一努力。

111. 联合国可以想办法在以下几方面发挥更积极的作用:制订商业行为守则、促进积极参与并在必要时揭露存在的问题。鉴于企业界可对重返社会进程作出贡献,并考虑到上文所述与解除武装有关的问题,安全理事会不妨研究设立机制,以加强安理会与企业界对话的能力。

112. 此外,鉴于双边努力对创造有利于重返社会的经济环境非常重要,捐助国不

妨共同研究如何加强它们在这方面的努力,包括制订有利于在刚刚结束冲突的国家就业的发展和贸易政策,例如对于某些正在此方面作出真诚努力的国家的产品的降低或取消关税,以及奖励设在捐助国的企业到冲突后国家投资,奖励办法包括税收抵免或为此类活动提供部分津贴。联合国系统的开发计划署、世界银行、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国工业发展组织(工发组织)和世界贸易组织(贸易组织)等机构可协助进行此类审查。

四、确保作出有效反应

113. 本报告旨在概述维持和平行动可向解除武装、复员和重返社会进程提供关键支助的办法,同时就如何进一步加强该进程提出若干建议。

114. 以往经验表明,联合国行动可给解除武装、复员和重返社会进程带来关键的优势,包括公正、合法性、安全、政治势头和资源;还突出表明,维持和平行动具有独一无二的能力,可协调同时许多不同领域进行的努力。

115. 除这些内在优势之外,本次审查还建议采取若干措施,增强维持和平行动促进解除武装、复员和重返社会进程的能力。

(a) 解除武装、复员和重返社会进程若要取得成功,就应在和平协定中为其奠定基础,国际社会的支持对确保列入此项内容至关重要;

(b) 解除武装进程可能需要维持和平行动取得专门知识和资源,使之能够向战斗人员提供奖励(尽管这需要认真审议);销毁武器;监测和帮助控制区域军火贩运。国际社会还应注重武器流通所涉的经济层面;

(c) 关于复员问题,以往维持和平的经验表明,对维持和平行动给予坚决的政治支持和充足的资源、有时包括威慑能力,非常重要。此外,在维持和平行动的分摊预算中提供一些资金以启动复员进程有时也很助益;

(d) 维持和平行动可以直接推动重返社会,也可以协助制订适当的政治和社会经济框架;但必须进一步努力,使联合国更容易取得此方面必要的技能和资源。此外,

还可通过加强国际社会的机构协调来增强维持和平行动推动重返社会的能力。

116. 通过促进在和平协定内列入保护儿童条款,并在适当时将其纳入联合国维持和平行动的员额配置和任务规定,国际社会可促使对冲突地区儿童的需要作出反应。但如上所述,捐助国必须以全面和长期的观点看待儿童兵复员和重返社会问题,其中包括社会康复和经济发展。上述各项措施,包括为儿童提供单独营地、加速家庭团聚和提供长期心理帮助,需要大量的员额和资源。若要取得真正的进展,秘书处和会员国都应提供持续的政治、道义和财政支助。

117. 虽然上述种种可能对国际社会在概念上和实践上提出相当高的要求,但显而易见,在当今许多冲突中,国际社会促进和平的努力若要取得真正成果,则坚决支持解除武装、复员和重返社会进程至关重要。此外,在考虑维持和平行动支持解除武装、复员和重返社会的潜力时必须铭记地域一贯性原则——应对类似问题作出类似反应,无论问题发生在哪里。

118. 如上文所述,解除武装、复员和重返社会进程若要取得最后成功,可能在多学科维持和平行动撤离后很久仍需进行努力。部署后续特派团有助于支持已经取得的进展,并取得进一步进展。后续特派团有时包括以警察为主的维持和平行动。安全理事会有时还部署政治特派团。这类特派团所需技能可能包括在法律问题、解除武装、人权和与儿童兵有关的问题方面的专门知识。同维持和平行动一样,对这类行动而言仍然至关重要的是,任务规定的范围必须足够广泛,以便发挥重要作用;同时还要有实现这一目标所需的资源和人员。

119. 必须铭记,维持和平行动在冲突后解除武装、复员和重返社会方面的作用既植根于又有助于更广泛地谋求和平与发展。国际社会在此进程的关键作用是向整个和平进程提供明确、一贯和坚决的支持,并提供长期发展援助。只有在此框架内,国际社会才能对解除武装、复员和重返社会的成功作出有意义的贡献。
