



安全理事会刚果民主共和国访问团的报告(2010年5月13日至16日)

一. 引言

1. 在2010年5月4日的信(S/2010/187/Add.1)中,安全理事会主席通知秘书长,安理会打算于2010年5月13日至16日派遣一个访问团前往刚果民主共和国。访问团的工作范围载于本报告附件一。

2. 安全理事会访问团在下刚果省英加会晤了刚果民主共和国总统约瑟夫·卡比拉·卡邦格。在金沙萨,访问团会晤了阿道夫·穆齐拓总理和政府部长,包括主管内政和安全的副总理、国际和区域合作部长和司法部长。访问团会晤了参议院议长莱昂·肯戈·瓦东多和参议院主席团成员,会晤了国民议会议长埃瓦里斯特·博肖布以及议会中各政党代表,包括议会反对派代表。访问团还会晤了独立选举委员会主席阿卜·阿波里耐·马卢·马卢和赤道省、东方省、北基伍省和南基伍省民间社会组织代表;国际非政府组织代表;联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)、联合国国家工作队和世界银行的高级工作人员。这是安理会第十一个前往刚果民主共和国的访问团。

二. 背景与环境

最新事态发展

3. 正如2010年3月30日秘书长给安理会的报告(S/2010/164)详细所述,鉴于2009年年底和2010年年初的重大事态发展,安全理事会派遣访问团前往刚果民主共和国。这些事态发展包括:在联刚特派团支持下刚果(金)武装力量继续对解放卢旺达民主力量(卢民主力量)开展军事行动,2009年12月底“禁声二号行动”结束,2010年1月“阿马尼·利奥行动”开始;在联刚特派团支持下,刚果(金)武装力量分别在“铁石行动”和“鲁迪亚二号行动”中,继续对东方省残余的刚



果民兵和上帝抵抗军(上帝军)开展军事行动;刚果(金)武装力量和联刚特派团针对赤道省武装叛乱分子攻击刚果安全部队的暴力行为,继续采取行动,其中埃涅莱社区和蒙扎亚社区之间的冲突呈现迥然不同的人员进行武装叛乱的性质,据称领导者是一名称为莱贝司·蒙巴马的先知(又称“乌加尼”)。秘书长的报告中还叙述了2009年3月23日政府和武装团体,包括全国保卫人民大会所签署协议的执行工作以及政府机构、议会和区域关系方面的事态发展。在该报告分发后,在南北基伍对解放卢旺达民主力量展开的军事行动继续导致解放卢旺达民主力量的人员投降。这些行动包括刚果(金)武装力量单方面的行动以及在联刚特派团支持下由刚果(金)武装力量和联刚特派团共同计划的行动。解放卢旺达民主力量也继续对平民进行报复,刚果安全部队和解放卢旺达民主力量的人员侵犯人权的事件屡见报端。4月9日红十字国际委员会8名工作人员在菲齐地区被玛伊-玛伊民兵雅库塔姆巴绑架,4月15日被释放,而刚果(金)武装力量对这个刚果武装团体仍在继续开展军事行动。由于政府与全国保卫人民大会之间和全国保卫人民大会与其他武装团体之间的分歧意见,2009年3月23日协议的执行工作进展甚微。4月全国保卫人民大会表示关注的是,政府没有任命全国保卫人民大会的官员担任国家一级的职位或重新任命前全国保卫人民大会的领土行政长官。

4. 关于2009年早些时候在赤道省爆发的暴力事件,在2009年3月30日秘书长的报告分发后,4月4日和5日约有100名武装分子袭击姆班达卡,包括总督的官邸和机场。在袭击过程中,3名联刚特派团所属人员、1名加纳维和人员和两名平民承包商被打死。此外,政府报告说,有21名埃涅莱叛乱分子、7名刚果(金)武装力量士兵、4名刚果国家警察和两名平民被打死。4月6日刚果(金)武装力量和联刚特派团的协调行动成功地重新夺回了机场并恢复了秩序,刚果(金)武装力量继续对该地区的武装分子展开军事行动。在袭击发生后,刚果(金)武装力量的不良分子破坏和抢劫联刚特派团在机场的装备和设施。5月18日姆班达卡的驻军军事法庭以叛乱罪判处13人死刑,判处另外18人5至20年监禁,判处4人无罪释放。

5. 联刚特派团已在赤道省少量增兵并重新部署部队。约110名联刚特派团士兵已从盖梅纳调到姆班达卡,埃及特种部队取代调回东方省的危地马拉部队。在赤道省北部,鉴于有谣言称叛乱分子可能武装袭击巴多利特,30名加纳维和人员已被部署到巴多利特,以便让该镇人口安心。在姆班达卡,联刚特派团部队与刚果(金)武装力量协调巡逻行动。刚果(金)武装力量第321突击营现在就部署在姆班达卡,早些时候曾参与打击袭击东戈地区的武装分子的军事行动。5月初政府宣布,刚果共和国当局逮捕了所谓埃涅莱领导人“乌加尼”以及大约40名支持者,据称两国在讨论把他们引渡到刚果民主共和国的问题。

6. 继4月27日至29日在上韦莱省进行调查后,联合国刚果民主共和国人权联合办事处在东方省证实,4月22日上帝军在潘加杀害了80至102名平民,这发

生在该团体另一场更大规模的屠杀之后，2009年12月该团体在一系列攻击行动中曾杀死约290名平民。

7. 在3月30日秘书长报告分发后，选举进程也发生了重大发展变化。5月7日国民议会通过了设立全国独立选举委员会(独立选举委)的立法草案，但通过的案文与参议院提出的案文明显不同。4月14日，独立选举委员会主席宣布了选举日程。全国选举定于2011年9月4日举行，第二轮总统选举定于2011年12月4日举行，如需要，一起举行省级代表的选举。地方直接选举推迟到2012年之后，在2013年将对间接选举的官员进行民意测验。在5月11日选举指导委员会的会议上，独立选举委员会宣布，它正在寻求捐助者提供2.83亿美元的支助，以完成2010年选民名单更新以及大选和地方选举。

三. 重大问题

联刚特派团的安全和缩编

8. 卡比拉总统向安全理事会成员概述了该国的局势，把局势评估为平静。他强调，过去10年来安全局势已经大为改善。11个省份中只有3个省是热点：南北基伍省和东方省。总统表示，在这些省份刚果(金)武装力量将继续需要联刚特派团的支持。总统指出，赤道省最近出现了较多的问题，但这种局势已得到处理。总统告诉安理会成员说，叛乱团体所谓领导人被捕意味着他不再是一种威胁。现在政府的优先事项是为在刚果避难的大约16万刚果人安全返回创造条件。刚果(金)武装力量继续驻留在受影响地区并与联刚特派团协调。

9. 总统指出，在联刚特派团支持下，刚果(金)武装力量在南北基伍省开展军事攻势，以解决解放卢旺达民主力量驻留的问题。他还指出，政府采取创新做法，处理解放卢旺达民主力量的问题：试图把他们迁移到该国其他地区。政府的军事行动仍在继续，以促使他们离开东部前往其他地区。他告诉安全理事会成员，刚果民主共和国、乌干达和苏丹南部在东方省的联合军事行动已成功地迫使上帝抵抗军离开该地区。不过，他指出，上帝军领导人约瑟夫·科尼一直都在中非共和国境内或附近地区，肆虐刚果民主共和国和苏丹边境地区的平民。他补充说，该团体应对栋古北部地区的抢劫、强奸和屠杀事件负责，政府和联刚特派团都在该地区部署了部队。他指出，现存在重大的人道主义需要并且人口仍在逃离发生战斗的地区，他提到在邻国刚果共和国有10多万来自刚果民主共和国的难民。他还指出南北基伍省和东方省流离失所者的人道主义需求，显然，那些地区仍然需要人道主义援助。

10. 卡比拉总统回顾，在维持和平行动部率领的技术评估团3月访问期间，他与主管维持和平行动副秘书长进行的讨论，他注意到由总统与维和部和联刚特派团指定的代表组成的联合工作组取得的成果，其中查明了联刚特派团重新组合和部

队重新部署要商定的一些方面，讨论了在 2010 年 6 月该国独立五十周年之际，从该国西部撤出最多达 2 000 名联刚特派团官兵的前景。他指出，已建议设立一个机制，评估当地的安全条件，以指导联刚特派团部队的缩编。

11. 卡比拉总统承认该国某些地区继续存在不安全现象，但他强调，政府在联合国协助下将逐步建立消除这些威胁的能力。卡比拉总统还强调，他不是要求联刚特派团匆忙撤军。相反，为了更好地准备缩编，政府和联刚特派团将在联刚特派团最终撤出军事部门的地区联合审查安全局势。

12. 穆齐拓总理告诉安全理事会成员，政府支持联刚特派团的任务重组。他认为，已商定把联刚特派团从维持和平特派团转变为综合特派团，以稳定和巩固和平为重点并具有新的地域范围和新的分工，包括把联刚特派团目前执行的某些任务移交给联合国机构。为了更好地反映稳定这个重点，穆齐拓总理表示，政府不反对更改特派团的名称。此外，他表示，政府希望看到经改组的特派团通过帮助拓展国家权力，帮助国家警察和刚果(金)武装力量建立能力，增强保护平民和进一步增加和平红利的能力。

13. 总理说，联刚特派团的撤离对于政府和安全理事会都是既定的事实，因而他认为应在 2010 年 6 月 30 日前把 2 000 名维和人员撤出政府宣布为安全区的地区。

14. 国民议会议长埃瓦里斯特·博萨布基本上重复了穆齐拓总理概述的关于联刚特派团军事部门缩编和撤离以及特派团任务重新定义的思路。他告诉安全理事会访问团，可设想特派团从 2010 年 6 月开始在 18 个月期间逐步缩编。不过，代表国民议会反对派发言的弗朗索瓦·姆万巴告诉安理会说，他的党刚果解放运动主张在 2012 年即将到来的选举周期结束前保持联刚特派团目前的任务和组合。

15. 参议院议长莱昂·肯戈·瓦东多在许多方面的看法与政府的看法存在重大差异。他向安全理事会成员介绍了局势，他强调武装部队、警察和司法机构仍然缺乏履行各自职能所需要的能力。他认为讨论联刚特派团军事部门的撤离言之过早。他建议，联刚特派团的缩编不仅要与东部地区，而且要与整个刚果民主共和国领土减少可计量的安全风险联系起来。他强调了东方省平民受到的威胁和上帝军犯下的暴行。

16. 安理会成员会晤了几个国际人道主义非政府组织的代表，他们对解放卢旺达民主力量和刚果(金)武装力量持续暴力伤害平民和侵犯平民人权都表示愤慨。他们列举了因军事行动人口持续流离失所和遭受报复的情况，他们认为对解放卢旺达民主力量的问题没有军事解决办法。他们主张在联刚特派团裁减和最终撤离军事部门之前，制定明确和可衡量的基准。他们建议，应从以下方面指导联刚特派团的缩编：刚果(金)武装力量侵犯人权事件已证明减少；对侵犯人权者的调查、起诉和判刑的数量随之增加；纳入刚果(金)武装力量、解除武装或遣返回原籍国的武装团体人员的比例增加；返回原籍地区的难民和国内流离失所者人数增加。

17. 在另一次会议上，来自南北基伍省、东方省和赤道省等几个省的刚果民间社会组织的代表认为，联刚特派团应着重：支持政府稳定和重建计划等稳定方案，巩固和平；向刚果(金)武装力量提供后勤支持和培训；为确保选举的成功提供后勤支助、警察培训和安全保障。他们强调人权与安全之间的联系，强调国际社会要帮助刚果(金)武装力量进行改革和扩大国家权力范围。他们认为，至少到 2012 年都将需要联刚特派团的驻留，以便在武装团伙仍然活动的地区帮助稳定局势；支持安全部门改革以及组织 2011–2012 年的选举。他们赞成政府/联刚特派团以联合机制指导缩编的思想，但认为民间社会也应该在这方面发挥作用。他们强调，人们对联刚特派团在保护平民方面采取快速有效行动抱有巨大希望，不过认为联刚特派团尽管拥有广泛的手段，但是缺乏行动，在这两者之间存在着差距，

安全部门改革

18. 卡比拉总统指出，尽管经过多年讨论，但是安全部门的改革工作并未产生理想的结果。他指出，本国曾信任国际社会，但是国际社会与政府一起低估了这样一个进程所需的成本和努力。政府制定了一项计划，它已获得最高国防委员会的核准，在等待加速这一进程的立法机构通过。而双边伙伴协助政府满足所提需要的大门仍然敞开着。

19. 关于警察，卡比拉总统回顾了 3 月 3 日他与主管维持和平行动副秘书长会晤的详细情况，特别是请求联刚特派团训练、装备和部署 20 个警察营，而不是联刚特派团起初设想的 20 000 名军队士兵；装备 3 个由刚果教官训练的宪兵营。总统表示，政府还没有收到联合国的明确答复。

20. 穆齐拓总理强调，安全部门改革将完全由政府协调，并在这方面表示，刚果(金)武装力量的训练和装备将继续通过双边安排进行。他说明了联刚特派团在新的使命下可以执行的具体任务：(a) 训练 20 个警察营和为它们的部署提供必要装备；(b) 装备 3 个由刚果教官训练的宪兵营；(c) 支持军事行动法庭，向它们提供运输和通信器材和加强它们的管理能力。

21. 司法部长呼吁国际社会更多地参与司法系统的改革。他突出地说明了政府对过渡时期司法的支持并认为与国际刑事法院的合作是这方面的一个范例。他还指出，政府支持司法行政最高委员会在未来两年中招聘约 2 000 名新的治安法官，这是最近努力实施司法改革的一个范例。

22. 参议院议长着重说明了尚未完成的重大改革和所需要的能力，以确保刚果民主共和国能在全领土上行使主权、扩展国家权力和保护安全与稳定。他把刚果(金)武装力量描述为一个“联合军队”，他指出，武装部队、警察和司法部门改革的基准还没有达到。他主张在统一指挥下发展国家武装力量。尽管安全部门改革的法律框架有了发展，但是他强调，发展专业的武装部队和警察是一个长期过程，国际社会应在这个过程中大力投资，以确保联刚特派团撤离时，刚果民主共和国自身有能力应对安全挑战。

保护平民和消除武装团体的活动能力

23. 穆齐拓总理呼吁联刚特派团继续支持刚果(金)武装力量解决非法武装团体的存在问题,他强调该问题是平民人口面临的主要威胁。他认为,联刚特派团对刚果(金)武装力量的强有力和无条件的支持是保护平民的有效途径。但是,民间社会代表敦促安全理事会访问团呼吁该国政府从法治、人权方面和在打击有罪不罚现象的情况下解决保护平民的问题。国际人道主义非政府组织代表告诉安理会成员,人道主义人员接触需要救助的平民的工作受到了军事行动和对人道主义者不断增加的袭击的严重阻碍。其结果是,2009年南北基伍约30%需要救助的民众一直没有得到人道主义援助。

性暴力

24. 总理对持续存在的性暴力表示遗憾,并强调该问题集中在受冲突影响地区。司法部长概括了政府采取的解决这一问题的各种措施(包括零容忍政策),指出已公开举行了多次审判,并且军事行动法庭对包括刚果(金)武装力量军官在内的与性暴力有关的罪犯判以重刑。

25. 司法部长处理了五名被指控犯有性暴力严重罪行的刚果(金)武装力量高级军官的问题,安全理事会已在其2009年访问期间将这些人的案件提请该国政府注意。他告诉安理会访问团,已对五名军官中的三名启动了司法程序,包括已被逮捕、现被关押在金沙萨中央监狱的杰罗姆·卡瓦吾将军。正在考虑对其他两名已逃逸的军官进行缺席审判。

宪法修订

26. 国民议会议长提及宪法修订问题,强调宪法中既没有不准讨论宪法修订,也没有禁止宪法修订。在此方面,他指出,由于缺少能使这些新机构运行的起码框架,将需要修订宪法中重新划分省界的规定,宪法中原预计2010年5月15日重新划分省界,将该国划为26个省。但是,他、参议院议长和总理都强调,任何宪政审查均应按照宪法的文字和精神进行。参议院议长在此方面回顾指出,修订包括政治制度性质在内的宪法特定规定是违反宪法的。

选举

27. 关于选举问题,卡比拉总统指出,联刚特派团应主要在对2012年地方选举提供后勤支助方面发挥作用。他认可联刚特派团与独立选举委员会的持续工作。他认为,这与呼吁联刚特派团部队在2011年底撤出并不矛盾,因为他认为对选举的后勤支助不需要20000名武装维持和平人员。

28. 总理向安全理事会访问团保证,尽管联刚特派团军事部门要撤出,但是大选将是自由、公平和民主的,并且是在宪法规定的时间框架内组织的。他确认只需要联刚特派团的后勤支助。

29. 独立选举委员会主席告诉访问团，联刚特派团的后勤和技术支助对于 2011-2012 年选举周期的组织至关重要。在此方面，他回顾独立选举委员会与联刚特派团和开发署在成功组织 2006 年选举方面发展的伙伴关系。除了联刚特派团的资产外，独立选举委员会在争取国际社会为选举总预算提供 2.83 亿美元，而政府将供资 4.18 亿美元。鉴于总统、议会、省级和地方选举的相继组织，独立选举委员会认为安全风险将会增加，并且为保证警力不足地区的安全也将需要联刚特派团的支助。

30. 独立选举委员会主席说，将地方选举纳入规划和预算进程中应增加组织地方选举的可能性。他承认，鉴于涉及的候选人和选区的数量，组织地方选举将是一个比 2006 年的选举更大的挑战。但是，他强调对于该国权力下放进程至关重要的地方选举将使民主离民众更近。

31. 参议院议长警告说，2011 年选举周期将比 2006 年的情况复杂很多，并呼吁人们更加注意地方选举的安全风险。他指出，将在本届议会期间通过地方选举的立法框架，从而能够确定地方选举的选区。

区域关系

32. 关于 2011 年 1 月的自决全民投票，总理对苏丹南部局势表示严重关切。国民议会议长同意这一观点，并回顾 1994 年卢旺达难民到来后发生的人道主义危机。他们呼吁安全理事会确保苏丹难民的流入不会危及刚果民主共和国正在进行的整顿工作。

33. 参议院议长注意到，尤其是在大湖区国家经济共同体议员定期举行会议的情况下，刚果民主共和国及其东部邻国之间的关系已大为改善。为进一步扩大所通过的大湖区建立信任措施，他呼吁国际社会协助该区域建立一支由布隆迪、卢旺达和刚果武装单位组成的武装部队，负责这些国家共同边界的巡逻。

34. 关于安哥拉，参议院议长指出，关于海洋边界的争议可能造成两国关系紧张。他呼吁国际社会协助刚果民主共和国按照相关国际法律机制解决这个问题。由于苏丹即将举行的全民投票，他还对该区域可能出现的不稳定状态表示关切。

附件一

安全理事会刚果民主共和国访问团(2010年5月13日至16日): 工作范围*

由热拉尔·阿罗大使(法国)率领

A. 区域问题

2010年5月安全理事会刚果民主共和国访问团的中心目标是讨论联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)的任务和组合,并讨论联合国将来在刚果民主共和国的存在。为此目的,访问团将利用这个机会:

1. 回顾安全理事会为维护国际和平与安全担负的首要责任以及对大湖区所有国家的主权、领土完整和政治独立作出的承诺。
2. 表示安全理事会大力支持该区域各国改善关系,并鼓励这些国家继续加强所有领域的合作,特别是在政治、经济和安全问题上的合作,以保证大湖区的长期稳定。
3. 重申对加强区域活力的支持,包括酌情为此举办共同感兴趣的经济项目和执行适当措施,以促进合法贸易和制止自然资源的非法贩运,从而巩固和平与安全。
4. 重申所有方面都应帮助实现刚果民主共和国东部的稳定,鼓励卢旺达和刚果当局一道努力,在多边方式的框架内商定一套关于解放卢旺达民主力量(卢民主力量)的明确的最终目标,并回顾指出,必须充分执行安全理事会各项有关的决议,包括第1896(2009)号决议,以实现局势的稳定。
5. 强调安理会支持对上帝抵抗军(上帝军)采取的行动,请该区域各国政府考虑到现有的区域机制以及切实保护受影响民众的必要性,制订一项区域战略来处理上帝军对平民的暴力和虐待问题,并讨论联合国维持和平特派团在受上帝军影响的地区所起的作用。

B. 刚果民主共和国(具体要点)

6. 确认刚果民主共和国政府在巩固和平与稳定、促进国家恢复和发展、保护平民和建立可持续安全部门机构方面担负首要责任,并表示安理会将在这方面继续给予支持。
7. 重申安全理事会对联刚特派团的承诺,并讨论联刚特派团今后的重新组合,特别是讨论必须完成哪些关键任务,才能使联刚特派团在不致使不稳定局势死灰

* 原作为 S/2010/187 号文件分发。

复燃的情况下设想缩编工作，同时将考虑到技术评估团 2010 年 3 月与刚果当局的讨论情况。

8. 重申安理会持续关切保护平民问题，讨论安理会第 1906(2009)号决议的执行问题，考虑境内流离失所平民的处境，倡导尊重人权和国际人道主义法，主张必须处理性暴力和保护儿童问题，同时考虑安全理事会儿童与武装冲突问题工作组的结论，回顾通过加强司法和惩教系统的能力等途径消除有罪不罚现象的重要性，重申安理会认识到有效保护平民、减少和消除武装团体的威胁以及全面和可持续的安全部门改革之间的相互关联性。

9. 审查安全部门全面和可持续改革的进展情况，并与刚果当局讨论有关计划，特别是讨论国家军队改革计划、警察改革行动计划和国家司法系统改革行动计划的执行问题以及联合国和广大国际社会在支持执行这些计划方面发挥的作用。

10. 获得关于“阿马尼·利奥”行动以及关于刚果民主共和国武装力量(刚果(金)武装力量)与联刚特派团合作对付武装团体的最新信息，并重申，根据联刚特派团的任务规定，所有军事行动都应遵守国际人道主义法、人权法和难民法。

11. 重申安理会支持刚果民主共和国通过选举等途径加强民主体制、法治和善政。

12. 从联刚特派团的经验中汲取可以向安理会成员通报的关于现有和今后维持和平行动的深刻见解。

附件二

安全理事会刚果民主共和国访问团：会晤民间社会代表 2010年5月15日，金沙萨

民间社会问题全国专题讨论会后续工作委员会

主席团副主席 Ferdinand Mafolo

主席团成员(保护人权专题小组) Me André MWILA

主席团成员(安全部门改革专题小组) Me Sanduku Jo

人权组织

无声者的声音组织主席 Floribert Chebeya

非洲保护人权协会副主席 Georges Kapianga

刚果妇女常设协商框架主席 Albertine Likoke

宗教团体

伊斯兰社区教长 Moussa Rachidi

刚果基督教会第一副会长 Monseigneur Natalis Songo Vangu

刚果全国主教会议副秘书长 L'abbé Donatien

东方省

栋古淘金者协会主席 Sambia Aruna

民间社会协调办公室执行秘书 Deogratias Vale

刚果形像协会副主席 Rene Sileki

赤道省

SOCITEC 主席 Efen Joseph

SOCITEC 副主席 Mongunza

戈马

北基伍省民间社会协会协调人 Jason Luneno

北基伍省民间社会协会 UNIGOM 副主席 Masumbuko Ngwassi

妇女争取发展协会联合会协调人 Edos Nziavake

布卡武

布卡武民间社会协会协调人 Bandede Bisimwa Adolphe

刚果基督教会治理问题协调人 Nanedigaba Karakubwa Bienvenu

阿尔法倡议协调人 Yanda Bilolo Stella