



秘书长关于联合国组织刚果民主共和国特派团的第二十五次报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1794 (2007) 号决议提交的。安理会该项决议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 2008 年 12 月 31 日, 并请我在 2008 年 3 月 31 日前提交关于刚果民主共和国局势的报告, 报告应包括关于以下情况的说明: 联刚特派团如何进一步协助刚果民主共和国武装力量 (刚果 (金) 武装力量) 或采取其它措施对付外国和刚果的非法武装团体; 防止和应对性暴力; 进一步制定我在 2007 年 11 月 14 日的报告 (S/2007/671) 中概述的基准。本报告还概述了刚果民主共和国 2007 年 10 月 31 日至 2008 年 3 月 24 日期间的主要事态发展。

二. 主要事态发展

A. 刚果民主共和国东部

2. 本报告所述期间, 针对南北基伍不断恶化的总体局势采取了若干重要步骤。这些步骤是在实现我上次报告概述的有关基准方面取得的进展, 这些基准涉及消除本国和外国武装团体对刚果民主共和国东部及邻国造成的威胁, 以及在敏感地区、特别是刚果民主共和国东部实现稳定。

3. 2007 年后期, 刚果 (金) 武装力量与持不同政见者劳伦特·恩孔达领导的政治军事团体保卫人民全国大会 (全国大会) 在北基伍的冲突加剧。各武装团体也介入了战斗, 其中包括玛伊-玛伊民兵和解放卢旺达民主力量 (卢民主力量)。2007 年下半年, 因恩孔达一再拒绝将他指挥的部队参加整编或解除武装、复员和重返社会方案, 政府在该区域部署大批刚果 (金) 武装部队。12 月初, 全国大会部队发动了一次袭击, 政府部队随即对恩孔达的部队发起了大规模攻势。刚果 (金)



武装力量的行动目的是消除恩孔达部队的威胁，虽然初期战役取得了胜利，但最终没有达到目标。12月10日至13日，刚果（金）武装力量从全国大会夺取的地区尽告失陷。这次失败还使刚果（金）武装力量损失了两个整编旅的兵力。

4. 为了应对逐步升级的危机，政府宣布准备组织召开期待已久的南北基伍和平、安全与发展会议。在联刚特派团和国际合作伙伴的积极参与和支持下，会议于1月6日至25日在戈马举行。1250名代表出席了会议，其中包括刚果武装团体、地方群体、地方当局、政治党派和民间社会的代表。会议分两个讨论会进行，分别讨论北基伍和南基伍问题。每个讨论会又分成四个委员会，分别讨论和平、安全、社会与人道主义和发展问题。

5. 会议的主要目的是创造一个空间，让各群体和武装团体的代表藉此表达他们的疾苦、交流看法和忧虑，并处理区域冲突的根本原因。与会者通过了多项建议和承诺，以求解决南北基伍民众面临的主要问题。

6. 会议的一项主要成果是1月23日通过的关于南北基伍问题的两项承诺书。与会的刚果武装团体，包括全国大会以及以联邦共和国部队为代表的南基伍巴尼亚穆伦格族叛乱分子，均签署了这两项承诺书。国际合作伙伴、包括我的刚果民主共和国问题特别代表艾伦·多斯也作为证人签署了承诺书。根据承诺书，各武装团体将：(a) 接受停火，由联刚特派团监督；(b) 同意所有民兵参加复原方案和整编；(c) 为难民和境内流离失所者回返提供便利。政府则承诺向议会提出一项措施，将2003年期满终止的《大赦法》延长至2008年1月，并将最近发生的战争和叛乱行为纳入该法的范围。但大赦不包括战争罪、危害人类罪和种族灭绝罪。

7. 承诺书没有处理若干重要问题，包括武装团体解除武装的期限和整编方式。签署方议定，成立和平与安全问题联合技术委员会，以处理这些问题并监测执行情况。经议定，委员会将由政府、各武装团体和国际合作伙伴的代表组成。

8. 为了支助该委员会的工作，一个由联刚特派团主持的特设停火监督机制于2月10日开始运作。截至3月15日，机制共接报108起涉嫌违规事件，其中64起已经查实，30起不属于违规，14起仍在调查。报告的违规事件大多发生在北基伍，涉及刚果（金）武装力量、全国大会、刚果爱国抵抗联盟和玛伊-玛伊团体。

9. 2月，卡比拉总统发布行政命令，确定了“阿马尼”，即政府关于南北基伍安全、安抚、稳定和重建方案的框架，并任命阿贝·马卢·马卢为方案协调员。总统负责“阿马尼”结构的两个战略监督机构，即指导委员会和全国协调办公室，并掌握方案的最终决定权。根据设想，将在全国协调办公室下设立四个技术委员会，其中包括和平与安全联合技术委员会。总统与各方商议后，又于3月24日发布行政命令，概述了该委员会的组成和结构，该委员会将由政府和国际调解者共同负责。

10. 另一项重大进展是，2007年11月9日刚果民主共和国和卢旺达两国政府在罗安达签署了《联合公报》（见S/2007/679，附件）。《公报》是在联合国和其他国际合作伙伴协助下开展外交努力的结果。《公报》确认，非法武装团体对两国和本区域均构成了威胁，并呼吁采取军事和非军事行动，消除刚果民主共和国东部非法武装团体、特别是前卢部队/联攻派的威胁。《公报》呼吁前卢部队/联攻派自愿解除武装并进行遣返，或暂时撤出刚果民主共和国和卢旺达边境地区，并呼吁更严格地实行边境控制，同时采取人道主义和宣传行动，促进本区域的稳定。两国还承诺，不向任何武装团体提供武器、资助或其他支持。

11. 根据《公报》2007年12月1日，刚果民主共和国政府向卢旺达政府递交了通过发动军事行动等途径解除前卢部队/联攻派武装的详细计划。作为第一步，刚果民主共和国政府在前卢部队/联攻派中开展了宣传工作，鼓励他们自愿遣返。2月11日，卡比拉总统发布关于成立指导委员会的总统令，以执行政府清除刚果民主共和国境内的外国武装团体的计划。卢旺达政府方面则根据《公报》，向刚果民主共和国政府递交了灭绝种族罪犯名单。

12. 刚果民主共和国、卢旺达和国际合作伙伴的代表组建了联合监测小组，12月16日小组在戈马举行了第一次会议。联合监测小组在特使和行动工作队两个级别召开会议。本报告所述期间，在联合国主持下举行了两次特使会议。由联刚特派团主持的工作队会议每周在戈马举行。特派团还为工作队提供秘书处。

13. 此外，刚果民主共和国和卢旺达重新启动了联合核查机制，处理两国就侵犯领土完整和武装团体在边境地区活动问题提出的指控。

14. 内罗毕公报促使有关方面重新注重解除武装、复员、重返社会和遣返或重新安置问题，这是实现我上次报告概述的各项基准的一个重要方面。联刚特派团正在协助刚果民主共和国政府制定解除武装、复员、重返社会和遣返或重新安置方案的执行计划，并支持刚果民主共和国和卢旺达两国努力实现遣返或撤离刚果民主共和国境内约6000名前卢部队/联攻派分子的共同目标。本报告所述期间，联刚特派团在解除武装、复员、重返社会和遣返或重新安置方面开展了多项活动，旨在重振现有的宣传能力，并增进与刚果民主共和国和卢旺达两国政府以及复员和重返社会多国方案的工作关系。联刚特派团已将解除武装、复员、重返社会和遣返或重新安置科迁至戈马，并正在协助刚果民主共和国政府对前卢部队/联攻派政治和军事领导层的宣传工作。特派团还与复员和重返社会多国方案密切合作，在各级开展了多项宣传工作。

15. 为支持戈马和内罗毕进程，联刚特派团大大加强了在南北基伍的驻军，并扩大了行动区范围。到2008年4月，联刚特派团将向北基伍增派约2000人的兵力，并向南基伍增派850人的兵力。联刚特派团部署了机动行动基地，以便在卢民主力量破坏合法当局、掠夺自然资源、剥削当地民众的地区扩大特派团的存在。

联刚特派团在将伊图里或刚果民主共和国其他地区的军事资产重新部署到南北基伍的同时，深刻认识到必须避免造成安全真空，危及该国其他地区在实现和平与稳定方面的重要进展。

B. 下刚果

16. 自我上次报告以来，下刚果省的政治和安全局势急剧恶化。“刚果王国”政治宗教运动组织一直在下刚果省与政府当局进行对抗，1月上旬刚果国家警察与该组织发生冲突，该省局势骤然紧张。“刚果王国”要求进一步下放财政权力，实行区域自治和自决，同时再次挑起选举中的残留争端，并要求政府尊重其文化和宗教自由权。“刚果王国”曾威胁和袭击过公职人员，进行过暴力示威，并采取过其他挑衅性行动。“刚果王国”呼吁召开下刚果省和平与发展会议。刚果民主共和国政府认为，“刚果王国”是一个从事破坏宪法活动的煽动性组织。我的特别代表在2月27日访问马塔迪期间，敦促地方当局和“刚果王国”保持克制，并努力和平解决紧张局势。

17. 2月28日，政府开展行动，在下刚果省最敏感区域恢复国家权力。根据有限的资料估计，在随后发生的冲突中，至少50名“刚果王国”组织的支持者在马塔迪东北的罗兹丧生。在3月8日的一次警戒和搜索行动中，刚果国家警察据称向“刚果王国”在马塔迪的几个宗教场所放火，并逮捕了该团体的几名领导人。

18. 3月2日，联刚特派团派出一支建制警察部队，与步兵连及几个军事观察员小组一道，评估局势，保护平民，并与省级当局进行合作。联刚特派团还提出与刚果国家警察开展联合巡逻，以缓解紧张局势。联刚特派团驻马塔迪办事处也正在地方一级监测当地局势，敦促双方保持克制并实现和解。

19. 3月10日至14日，联刚特派团和人道主义伙伴机构在该省进行了人道主义需求评估。联刚特派团3月17日又派遣出一个多学科小组，对侵犯人权事件和指控进行调查。小组将审查有关刚果国家警察不当使用武力的报告以及酷刑和即决处决方面的指控。

C. 治理与权力下放

20. 本报告所述期间，机构改革方面进展缓慢，而且政府在执行2007-2011年方案和治理契约方面成效甚微。11月25日，政府宣布进行改组。为提高效率，加强协调，内阁部长和副部长从60人减少至45人。16名新任内阁官员来自总统的总统多数派联盟及其盟友卢蒙巴主义统一党和蒙博托主义民主者联盟。

21. 议会常会和特别会议的立法议程十分庞大。议会通过了几项重要法律，包括具有政治敏感性的《政治反对派地位法》。此外，国民议会最近在权利下放和立法官高级理事会等关键问题上通过了法律草案。预期参议院将在3月15日开

始的常会期间审议这些草案，而国民议会则将商讨建立替代独立选举委员会的新的全国独立选举委员会草案。

22. 在省一级，各省议会通过了针对省行政部门成员的不信任案，使南基伍、东方、开赛、西方、赤道和马尼埃马等省议会的工作受阻。各省普遍通过这些动议的原因是 2007 年 1 月举行的省级选举因出现贪污指控而引发争议，几个落选的省长通过司法命令官复原职，造成省级机构之间紧张加剧。

23. 根据宪法启动的权力下放进程进展甚微。经过几个月的激烈辩论，国民议会通过了数项法案，确定了国家政府、省级政府以及分权领土实体的职权范围。这些法案有待参议院审议。在宪法有关国家政府和各省收入分配条款的执行方面，尚未达成一致。2007 年 9 月，政府宣布从 1 月 1 日起开始实行收入分配。但是，最近通过的 2008 年预算并未反映这一承诺。因此，政府收入继续由国家政府控制，各省对其预算和方案的控制受到限制。

24. 在总统宣布的卫生、教育、水电、基础设施和就业等五大重点领域取得的进展也很有限。在关键的治理问题上，国家利益攸关方对政府在特许采矿权和国营企业高级管理人员的政治任命方面缺乏透明度表示严重关切。总统未经磋商就对司法部门进行了大范围重组也遭到批评，并导致法官在 2 月份进行罢工。

25. 2007 年 11 月，世界银行和刚果民主共和国政府协商小组在巴黎举行会议，会后政府成立了政府和国际伙伴机构参加的部长级专题小组。这些专题小组旨在促进执行减贫战略文件和《优先行动纲领》，确保《援助实效问题巴黎宣言》得到落实，并加强政府和国际社会在更广泛的经济治理问题上的合作。

26. 2008 年初，经济状况恶化。到 1 月底，刚果法郎贬值 8%，年通货膨胀率接近 16%。国际货币基金组织（基金组织）正在调查预算滑坡的起因，据称在一定程度上与刚果民主共和国东部的军事支出有关。但是，基金组织也注意到，支出链明显紊乱也是预算外支出的原因之一。鉴于刚果民主共和国最近的宏观经济状况，债务减免进程可能无法按期完成。

三. 安全环境

27. 总的安全局势依然很脆弱。金沙萨和其他省份的暴力犯罪激增，从事犯罪的主要是未拿到薪酬的前战斗人员和军警人员。不断高涨的通货膨胀对全国的购买力产生了负面影响，可能也是造成暴力犯罪的原因之一。

28. 但是，在伊图里为伊图里爱国抵抗阵线（抵抗阵线）、民族主义与融合主义者阵线（民族阵线）和刚果革命运动等部队举办的第三期复员方案业已完成，安全局势有所改善。各方认为，伊图里和解人民阵线的科布拉·马塔塔、民族阵线

的彼得·卡里姆以及马蒂厄·恩古乔洛 2007 年 11 月的撤离，标志着伊图里进入了恢复稳定的新阶段。

29. 但是，民族阵线和抵抗阵线的残余分子拒绝缴械，在朱古和伊鲁穆等县继续制造不稳定局势。为迫使其投降，在政治和军事两个方面施加了压力，在拉洛和加丹加的林区活动的大批民族阵线的异见残余丧失了战斗力。1 月 31 日，查巴尼·埃克利·科钦济科投降，至此只有民族阵线的两个异见领导人弗雷迪“少校”和艾瑞斯“少校”以及极少数战斗人员依然在逃。民族阵线现在构成的威胁，已不足真正的军事威胁，而是犯罪威胁。

30. 联刚特派团和刚果民主共和国武装力量正在继续开展联合行动，打击据报告正在招募新的战斗人员并得到武器装备的抵抗阵线。抵抗阵线依然保持着一定的行动能力，能够对刚果民主共和国武装力量开展“打了就跑”的行动。冲突已经造成伊图里部分地方境内流离失所者无法返乡，而截至 2007 年底，伊图里是刚果民主共和国东部地区登记返乡人数最多的省份。脆弱的安全局势，给伊图里部分地区加强重新融入社区和社区恢复进程带来了重大风险。

31. 由于全国大会和玛伊-玛伊民兵战斗人员从北基伍进入卡米纳的整编中心，加丹加省的安全局势更加复杂，加丹加省的复员方案不能按期进行，因此 2 月发生了暴力冲突，造成 37 人伤亡。玛伊-玛伊民兵的前交战人员和来自米特瓦巴、普韦托和马诺诺地区的武装团体继续对安全构成威胁。

四. 人道主义状况

32. 自从我上次报告以来，南北基伍的人道主义情况依然令人深感关切。北基伍约有 80 万流离失所者，依然是刚果民主共和国境内流离失所者最集中的省份。虽然开展了戈马进程，但是境内流离失所者和地方社区依然感觉不安全。截至 3 月 15 日，仅有人临时返回家园。签署承诺书的各武装团体强行招募人马，进一步加剧了不安全感，流离失所人数增加。2 月，该地区发生数次地震，使人道主义状况更加雪上加霜。

33. 收容社区依然处于困境之中。长期流离失所使传统的社区应对机制疲于应付，粮食生产无法满足需求。因此，南北基伍家庭缺粮和营养不良状况更加严重。为防止情况进一步恶化，人道主义组织正在对境内流离失所者和收容社区进行干预。虽然联合国人道主义事务协调厅与其他人道主义组织及联刚特派团紧密协作，进行积极努力，但是准入问题依然是制约人道主义行动的一个主要障碍。很多地区需要武装护送，本国与外国武装团体之间的冲突也使援助无法送到最脆弱社区。武装团体和民兵等对人道主义工作人员进行骚扰，构成了严重威胁。冲突各方普遍违反国际人道主义法，令人深感忧虑。

34. 从南北基伍看全国，刚果民主共和国总的人道主义局势依然前景黯淡。2007年死亡率大幅上升，继续提供人道主义援助已成为一项优先工作。《2008年人道主义行动计划》如要满足紧急人道主义需求，需要资金5.75亿美元，目前已从中央应急基金加速执行人道主义核心方案供资不足窗口获得资金3800万美元。预计，2008年前几个月刚果民主共和国综合基金捐助国将会追加6500万美元。

五. 为东部的安全和稳定提供支助

35. 为实现我上一次报告中列举的相关基准，联刚特派团制定了一项安全和稳定战略，为特派团的有序最终撤出（尤其是从刚果民主共和国东部撤出）奠定基础。为实施战略，联刚特派团加强了在东部地区的文职、警察和军事存在。战略旨在通过快速稳定东部地区（按照戈马和内罗毕进程，地方武装团体将在此解散）从而为平民提供保护。该战略将整合和优先考虑现有框架的要素，包括政府的《优先行动纲领》、《2008年人道主义行动计划》以及联刚特派团的任务实施计划。

36. 该战略将着力：(a) 采取政治和军事行动，鼓励剩余的武装团体解散；(b) 采取政治措施，鼓励履行戈马进程承诺；(c) 采取基本的初步步骤，确保在原武装集团控制地区恢复国家权力；以及(d) 协助受战争影响的民众回归并重新融入社会。

37. 该战略得益于荷兰和日本政府早期提供的慷慨财政支助。其他一些合作伙伴已表示愿意资助联刚特派团的战略，或根据其目标实施方案。尽管如此，还需要更多的资金。

六. 为刚果民主共和国武装力量和联合行动提供支助

38. 联刚特派团继续为刚果（金）武装力量的行动提供支助，以稳定敏感区域并扩大国家权力，这两者都是基准的关键要素。然而，由于刚果（金）武装力量往往临时提出要求，且要求很不完整、预警有限并缺乏筹备联络，从而影响了提供支助的范围。刚果（金）武装力量的全面规划能力有限（特别是在后勤支助和维持方面）、训练不足并缺乏设备，严重影响了它开展有效行动的能力。

39. 虽然存在体制上的弱点和缺陷，但因在较低的战术层面上开展了较好的协调，一些有限的联合行动取得了成功。在东方省、加丹加省和马尼埃马省，旨在为武装团体提供整编宣传的小规模行动取得成功，并加强了刚果（金）武装力量的表现。联合巡逻提供了有限的指导，但加强了安全并提高了刚果（金）武装力量的能力。双方在伊图里开展了较大规模的联合行动，刚果（金）武装力量在打击民族阵线和抵抗阵线分裂群体方面得到了联刚特派团的支助。虽然这些行动仍存在协调不良和规划不足的问题，但是双方的互动有所增强，并取得了进展。

40. 联刚特派团还在北基伍省向刚果（金）武装力量提供重要支助。12 月，联刚特派团在刚果（金）武装力量受挫的萨凯、鲁丘鲁和戈马等地巩固了阵地，以向平民提供保护。这些部署防止了这些主要人口中心的沦陷。由于机动行动基地增多，联刚特派团能够在一些地点为平民提供保护，而巡逻的增加，加强了国内流离失所者的安全。除了保护平民以外，联刚特派团还根据第 1756（2007）号决议的授权支助刚果（金）武装力量，为其行动提供规划咨询。联刚特派团还帮助运送弹药和口粮，并将刚果（金）武装力量伤亡人员撤出冲突地区。

41. 联刚特派团从 2007 年 11 月起就在规划打击卢民主力量的联合行动。由此产生的联合构想将采取一种分阶段、循序渐进的方式，并已在 3 月份获得卡比拉总统批准。该构想将把强化的军事存在与政治活动和复员方案教育结合起来。在第一阶段，刚果（金）武装力量指定的几个营将在联刚特派团的协助下在卢民主力量控制地区建立存在。随后，刚果（金）武装力量将对卢民主力量不守法的组成部分开展必要的、有针对性的打击行动。这些行动将与执行承诺书过程中的行动同步开展。

42. 刚果（金）武装力量还不具备在不久的将来开展重大进攻性行动的能力。为解决这一能力不足问题，需要建立领导审批和审查系统机制，加强联合行动的规划，并改进训练。联刚特派团正在进行评估，以确定刚果（金）武装力量进攻性行动的能力和局限，并确定联刚特派团和国际合作伙伴能够帮助提升刚果（金）武装力量能力的优先领域。

43. 2007 年 3 月，联刚特派团主要培训项目试点阶段的工作顺利完成，刚果（金）武装力量一个整编营的培训也已结束。此后，联刚特派团又为刚果（金）武装力量的 10 个整编营提供了两个基本训练项目。尽管后勤不足且刚果（金）武装部队缺乏武器装备，第二个主要培训项目仍顺利完成，部队已在刚果（金）武装力量整编旅中服役。

44. 联刚特派团预计将在 2008 年进行类似培训，并打算通过补充培训课程加强培训项目，以培养刚果（金）武装力量军官的作战效能和规划能力。纳入培训的迫击炮和工程课程，将加强专门的作战支助能力。

七. 保护平民

45. 联刚特派团继续为运送人道主义援助以及难民和境内流离失所者回国和重新安置提供安全保障。联合特派团通过制定保护活动战略方法，实现了高度的军民协调。特派团并通过开展一系列军民交流、开发地图和矩阵并部署机动行动基地保护平民，把人道主义、保护重点和人口因素作为联合保护构想的一部分纳入了特派团东部各省的军事规划之中。

46. 联刚特派团联合保护构想投入运作，也有助于在刚果（金）武装力量进攻全国大会在北基伍省的势力时为平民提供保护。除了保护重点城市和人口中心以外，联刚特派团还为安置在境内流离失所者营地的逾 15 万平民提供直接保护（其中 50 000 人位于戈马附近的穆贡嘎周围的五个营地，10 万人位于基旺加和罗素鲁地区）。

47. 在《内罗毕公报》发表后启动的规划工作框架内，联刚特派团评估了将在北基伍、南基伍和马尼埃马三省对卢民主力量发动的军事攻势可能造成的人道主义影响。本次评估提供了包括本地区人口特征和预期变动、人道主义存在和供应能力在内的必要资料。

八. 人权

48. 本报告所述期间，人权状况依十分严峻，令人严重关切。刚果和外国武装团体分子以及国家安全部队成员继续任意实施处决、强奸、酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇，几乎无一伏法。联刚特派团的人权调查小组认为，1 月 16 日和 17 日至少有 30 名平民在北基伍省的卡隆附近被全国大会分子枪决。已向全国大会通报调查结果，该组织对调查结果提出异议并要求进行独立调查。据称，1 月 2 日刚果（金）武装力量第二整编旅的士兵在北基伍省的穆希泽罗打死八人，其中包括三名儿童。

49. 情报机构成员涉嫌参与几起任意逮捕和拘留以及之后的酷刑和敲诈案件。由于被系统地拒绝进入许多拘留中心，联刚特派团对这些情报机构的监测工作受到阻碍。人权倡导者受到警察和其他安全部队的任意逮捕、骚扰、威胁和恐吓。

50. 在此背景下，犯下重罪而基本逍遥法外的情况继续普遍存在。国家当局未能充分调查安全部队成员严重侵犯人权的行为，包括 2007 年初在金沙萨发生的事件。此外，2007 年 3 月大约 200 人因涉嫌金沙萨事件被捕，在没有正式指控的情况下仍被关押。

51. 军政当局的干扰严重破坏了司法独立。刚果（金）武装力量第九军区指挥官 2007 年 9 月对两名军事法官进行殴打和虐待，民事和军事法官举行罢工抗议，并在一份呈给总统的备忘录中谴责高级军事指挥官对司法管理的频繁干扰。虽然进行了调查，但犯罪嫌疑人并没有被停职或移送法办。

52. 联刚特派团密切监测的两起高知名度案件体现了司法管理方面的隐忧。为了弥补于 2007 年在布卡武审判奥卡皮电台记者塞尔热·马赫舍被谋杀一案期间所观察到的严重缺陷，联刚特派团向刚果民主共和国当局转交了一份关于审判的详细报告。报告认为，布卡武军事法庭没有公正无私并按照国家 and 国际正当程序标准进行审判。报告的记录表明，审判缺乏深入调查，宣判存在重大矛盾，且一再

拒绝联刚特派团愿意帮助进行的弹道和法医检验。上诉审讯已于 2 月 6 日开始并正在继续进行。

53. 在另一起案件中，基桑加尼上诉法院于 2 月 15 日宣告一名前伊图里军阀卡瓦酋长无罪，并裁决所有对他的指控均为继续生效的大赦法所列的罪行。但大赦法明确规定，其适用范围不包括种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪。对卡瓦的指控包括可能构成危害人类罪的多起谋杀平民事件。这项裁决开了一个危险的先例，并违背了大赦法本身的精神和文字。不过，卡瓦酋长已于 3 月 22 日转送金沙萨的一所监狱，军事检察官将对他提出新指控，但具体指控不详。

54. 积极的事态进展为数有限，其中之一是前民族阵线指挥官马修·恩古焦罗于 2 月 15 日被捕并移送国际刑事法院，他将面临战争罪和危害人类罪指控。恩古焦罗被捕时担任刚果（金）武装力量上校。六名警务人员因 2006 年 3 月在赤道省利丰巴瓦卡犯轮奸罪和其他罪行于 3 月 19 日被姆班达卡的军事法庭定罪。

九. 性暴力和基于性别的暴力

55. 性暴力和基于性别的暴力仍然是联刚特派团和联合国国家工作队重视和关注的一个重要领域。尽管这种暴力仍然与武装冲突地区有着密切联系，但是性暴力却在刚果民主共和国全国普遍存在。在南北基伍，作案人员主要是军人，但是在其他地区，这些罪行主要是平民所为。绝大多数的受害者是未成年人。令人不安的是，这类案件很少被起诉。

56. 获取有关性暴力的可靠数字是一大难题。主要障碍包括，东部地区局势不安全，后勤困难，卫生系统受损，普遍的有罪不罚现象遏制了报告和诉诸法律以及文化敏感性。经与政府联合倡议，建立了统一报告制度，主要处理向保健设施报告的案件。政府、联合国系统以及国内和国际非政府组织行动者参加了这项倡议。

57. 所获得的有限资料证实情景暗淡，但也证明情况略有改善。就全国的情况而言，联合倡议提供的数字表明，在全国范围内报告的案件中约有 69% 得到了一定的医疗援助；73% 得到了心理社会支助；14% 得到了社区的复员援助；但只有 7% 在寻求法律补救时得到司法援助。还须对这些数据进行质量评估。所报告的接受医疗和心理社会援助的受害者人数还有待大幅增加，但现有资料表明，政府、联合国以及本国和国际的非政府组织伙伴共同努力的影响可能正在显现。

58. 省一级的趋势表明，在南北基伍冲突局势中，所报告的新的性暴力案件有所增加而非常令人担忧，但是在冲突后地区这类案件也许已经减少。在北基伍，在 2007 年的犯罪案件中，80% 案件的受害者寻求了援助。

59. 联刚特派团正在集中精力加强刚果的能力，以防止性暴力、援助受害者和不再让作案者逍遥法外。国防部长命令各军区指挥官 2008 年设立由各军区指挥部、

高等军事法院和联刚特派团代表组成的后续工作委员会，以打击严重犯罪，包括性暴力犯罪。刚果的这项打击有罪不罚现象的努力固然有限，但却是一种积极的发展。国防部长还命令指挥官们进一步向部队强调纪律的重要性和不服从命令的后果，同时寻求加强和加快军事司法系统对这类行为的起诉。国防部设立了一个国家后续工作委员会，联刚特派团为委员会成员。最后，国防部还在北基伍设立了军事行动法庭，对刚果（金）武装力量所犯的严重罪行提起诉讼。政府 1 月宣布成立性暴力专题组，进一步明确和指导与国际捐助方的合作。

60. 正在拟订联合国加速打击性暴力和基于性别暴力的共同行动计划，目的是弥补差距，确保充分协调联合国在此领域的干预措施。共同行动计划可望于 5 月份制订完成。为了协助这一进程，已调派一名高级顾问，协助联刚特派团和联合国国家工作队采取共同对策，打击性暴力和基于性别的暴力。

61. 与此同时，联刚特派团继续对刚果民主共和国武装力量人员和国家警察重点采取措施，主要目的是防止暴力和将作案者绳之以法。联刚特派团在武装部队人员严重侵犯人权的每月报告中对性暴力事件进行监督和报告，并将其转交国防部。还每月整理并向总参谋长送交违纪和骚扰民众案件。联刚特派团军事部门设立了持续报告机制，报告刚受训的各营参与暴力行为的案件，以便进一步采取行动。此外，还将已报告的刚果（金）武装力量内高层作案人名单加以综合，作为收集证据及可能提出起诉的依据。

62. 联刚特派团与国防部、美利坚合众国防国际法律研究所和加拿大部队合作，为金沙萨、基桑加尼和马达迪的 200 名军事治安法官和军法督察制定和提供性犯罪调查和起诉培训课程。还将为其他 300 名军事人员提供培训课程。

63. 这些发展表明，刚果和国际伙伴为消除性暴力祸害加强了协调工作。但是打击性暴力的资源仍然匮乏，原因是刚果民主共和国幅员辽阔，后勤困难，这一问题涉及多个方面并与武装暴力直接相关。

十. 法治和安全部门改革

64. 安全部门的改革进展不大，在达到安全部门改革全面基准方面进展甚微。2 月 25 日和 26 日，政府召集大约 200 名与会者，包括国际和本国专家，在金沙萨举行了期待已久的安全部门改革圆桌会议。会议分武装部队、司法、警察和全面问题四个委员会举行。圆桌会议为刚果民主共和国政府向国际伙伴介绍安全部门改革的方法提供了一次重要机会。

65. 圆桌会议的讨论重点是，政府提出的新的军队改革总计划和以四大支柱为基础的路线图，三个阶段相互重叠，历时 12 年。2008 至 2010 年的短期阶段涉及：
(a) 培训和部署 12 个快速反应部队营，人员从有待整编的部队和 18 个现有整编旅中抽调；
(b) 建立军队改革的法律框架；
(c) 完成解除武装、复员和重返社会

和军队整编过渡方案。国际伙伴观察到，提交圆桌会议讨论的计划没有充分涉及国防部门的结构和管理问题。政府坚持认为，军队改革完全是国家主权问题，必须通过国家决策和行动来进行。

66. 警察改革的进展较令人乐观。圆桌会议期间，与会者强烈建议议会迅速通过改革法草案，在不进行实质性调整的情况下重组国家警察。与会者重申了国家警察的民事性质。与会者还一致认为，应将各法警部门纳入国家警察，从而确保刑事调查由一个部门统一进行。联刚特派团则建议暂缓采取这一步骤，而是由国家警察和有待设立的地方行政官委员会先确定合作形式。联刚特派团还提出了审查构想，政府可将其作为确保遵守第 1794 (2007) 号决议第 15 段规定的一个手段。委员会经协商一致认为，应建议议会依法设立审查委员会。

67. 司法部长提出了司法部门改革五年计划。圆桌会议的与会者认为，这项计划为捐助方参与对话奠定了基础，但是计划没有提出改革的战略设想，也没有对需求进行分析。联刚特派团将继续协助司法部确定优先事项，并支持捐助方的外联和协调工作。特派团还协助国防部起草军事司法战略计划。联刚特派团还继续协助最高司法委员会常设秘书处详细清点全国的司法人员和基础设施。

68. 联刚特派团还向监狱系统改革部级委员会提供技术援助，以完成制订一揽子改革方案，包括必要的立法草案。荷兰政府向联刚特派团提供两笔赠款：130 万美元用于重建金沙萨重刑犯军事监狱；60 万美元用于培训军事司法人员。但是刚果民主共和国监狱的条件和基础设施仍然破旧不堪，情况在不断恶化。据报道，在刚果民主共和国东部，囚犯因政府不提供食物而饿死。联刚特派团部署了惩戒顾问，为国家当局解决监狱问题提供指导和咨询。

十一. 解除武装、复员和重返社会

69. 解除武装、复员和重返社会方案未能如期执行，继续给安全带来巨大风险。大约还有 70 000 至 80 000 名战斗人员等待参加国家复员方案。复员和重返社会多国方案和政府通过谈判达成协议，将为复员方案增拨资金。但是，协定是否签署将取决于政府对世界银行道德与廉政办公室的报告提出适当答复，并取决于政府偿还 680 万美元的不当支出。政府于 2007 年 9 月偿还了 150 万美元，最近数月又偿还了 250 万美元，还需偿还 280 万美元。

十二. 武装团体中的儿童

70. 虽然承诺书已经签署，但是据报告全国大会、玛伊-玛伊民兵团体和卢民主力量等外国武装团体仍在南北基伍招募和重新招募刚果和卢旺达儿童。联刚特派团已将刚果武装部队逮捕的曾与武装团体有联系的儿童记录在案。从 2007 年 12 月以来，刚果武装部队逮捕的儿童不再按照先前惯例移交联刚特派团。相反，这

些儿童在被捕后接受审讯并受到虐待，部分儿童被移送到金沙萨继续受审，这似乎已经成为一种新的趋势。

十三. 地方选举

71. 顺利举行可信的地方选举已经成为联刚特派团实现最终撤出的重要基准，联刚特派团为选举提供支助也已得到第 1797 (2008) 号决议的确认。选举周期支助项目指导委员会于 2 月 15 日举行首次会议。会议由独立选举委员会主席阿贝·马卢·马卢和秘书长副特别代表联合主持，政府在会上再次承诺组织地方选举，但表示选举将推迟至 2008 年底举行。这标志着政府的正式立场已经发生变化，政府原先表示选举应于 2008 年 6 月举行。不过，如果刚果当局决定对选民登记册进行更新——独立选举委员会目前正在考虑开展这项工作，那么地方选举可以进一步推迟。

72. 政府和议会共同承诺加快通过基本法律，特别是选区法和地方选举席位分配法，但是这两项法案仍未提交议会审议。政府还表示将履行承诺，于今年 3 月为地方选举划拨财政资源，包括独立选举委员会（后为全国独立选举委员会）的年度经费 2 400 万美元，以及选举工作人员的薪金 2 500 万美元。如上所述，关于国家独立选举委员会的法律仍待议会通过。与此同时，最高法院已经批准国家独立委员会开展选举筹备工作。

73. 一些捐助方重申支持地方选举。但是，未来数月将需大量资金，以保证筹备工作及时、有效地进行。预计，捐助方将供资约 1.10 亿美元，包括安保费用在内，而联刚特派团的支助费用估计需要 8 200 万美元。

十四. 意见

74. 自从我上次报告以来，各方克服重重挫折，为解决十多年来该次区域始终存在的刚果民主共和国东部冲突和不稳定的复杂原因采取了一些重大步骤。内罗毕进程和戈马进程为全面解决刚果和外国武装团体造成的问题，特别是南北基伍的问题建立了框架。我赞赏地看到刚果民主共和国政府已与卢旺达政府签署《内罗毕公报》，成功举行南北基伍问题会议，并签署了承诺书。但是，这两个进程远未成功，最终还需要有关各方展现出决心、诚意和政治意愿。刚果民主共和国国际伙伴迄今为推动内罗毕和戈马进程做出了巨大贡献，他们强大和持续的政治参与同样至关重要。

75. 戈马会议产生的承诺书应该成为一个重大步骤。有关各方的持续努力，包括国家利益攸关方的对话和谈判，依然不可或缺。大量经核实的违反停火事件令人深感关切。我呼吁签署方尊重承诺书规定的义务，并鼓励刚果民主共和国政府确保后续机构具有包容性。在这方面，我欣见关于和平与安全联合技术委员会结构

和组成的行政命令已经发布。国际社会继续进行积极参与，同样是这一进程取得成功的重要条件。

76. 我对卢旺达政府积极参与内罗毕进程感到欣慰。我强烈鼓励刚果民主共和国和卢旺达政府以及国际社会保持执行《内罗毕公报》和安全理事会第 1804 (2008) 规定的势头，共同解决刚果民主共和国东部卢旺达武装团体的问题。我欣见大湖区国家持续进行对话，并赞扬刚果民主共和国政府对大湖区问题国际会议和执行《大湖区安全、稳定和发展公约》作出的承诺。我敦促刚果民主共和国尽快与邻国正式建立外交关系，并解决在安全和边界问题上的共同关切。

77. 南北基伍两省的局势可能对整个刚果民主共和国、乃至次区域的稳定产生影响。南北基伍的长期稳定将取决于诸多相互关联的因素。把国家权力全面扩大到基伍两省，将是实现稳定的一个必要步骤。全面加强刚果武装部队对于实现这一目标至关重要。2007 年底刚果武装部队在两省开展的行动清楚表明，将国家军队转变为一支专业化部队是刚果民主共和国一项十分重要的优先工作。刚果民主共和国政府举行的安全部门改革圆桌会议向前迈出了重要的一步。但是，我坚定地认为刚果民主共和国应该制定战略远景和综合计划，以把刚果武装部队建设成为一支组织健全的专业化部队，一支既能履行安全职能又尊重国际人道主义和人权的部队。我敦促刚果民主共和国政府及其伙伴表现出必要的灵活性，为实现这一共同目标而携手努力。

78. 刚果民主共和国选政府对本国的安全和稳定负有首要责任。政府有义务维护国家领土完整，遵守宪法原则。我强烈敦促刚果民主共和国当局在开展上述工作中避免过度使用武力，这不仅会破坏稳定，还可能产生严重的人道主义后果。在这方面，下刚果省最近发生的事件令人深感忧虑。我对“刚果王国”组织加剧紧张的挑衅行径极为关切。我敦促有关各方采取必要措施，缓和紧张局势，重建信任，通过对话解决下刚果省的问题。

79. 下刚果的局势表明，必须按照《宪法》的设想在权力下放的财政、法律和机构建设等领域取得有意义的进展。虽然国家一级的机构建设工作继续向前推进，包括立法机构在内，但是刚果民主共和国在各个领域几乎都面临着巨大挑战。我敦促刚果民主共和国政府在国际伙伴的协助下加倍努力，在国家和地方两级巩固民主，加强治理，惩治腐败，尊重人权，建立法治，这一切都有助于满足刚果民主共和国人民实现重建和经济发展的正当愿望和迫切需要。我并呼吁各政党领袖尊重透明、包容和容忍原则，建立有利的改革环境，并使国家的合法机构做到取信于民。

80. 地方选举将是加强刚果民主共和国民主的又一重要步骤，需要精心筹备。选举工作继续拖延将产生政治风险，可能加剧部分民众对主要的不稳定地区的代表不足的不满情绪。地方选举继续推迟，还可能影响到 2011 年全国选举的筹备工

作，并破坏刚果选民和刚果民主共和国国际伙伴的信心。根据安全理事会第 1797（2008）号决议，联合国正在提供技术咨询，并准备为选举提供必要的后勤和安保支助。但是，要实现目前设想的时间目标仍需采取多项举措。我敦促政府和议会迅速采取行动，为地方选举建立必要的法律和组织框架。我并再次敦促捐助方为地方选举提供援助，并协助刚果民主共和国建设国家选举能力。

81. 刚果民主共和国人民仍然期盼获得实在的和平红利，期盼政府实行透明的问责制度。我鼓励刚果民主共和国政府履行在 2007-2011 年度政府计划和治理契约中作出的承诺，为此进行改革，并敦促国际社会协助政府成功进行改革。

82. 刚果民主共和国普遍存在的性暴力问题令人深感关切。为解决这一问题，最重要的是必须解散非法武装团体，扩大合法的国家权力。政府对防止和惩治这种犯罪负有责任。我高兴地看到，卡比拉总统本人对打击性暴力问题作出了承诺，政府其他高官和议员也作出了类似承诺。我最近致函卡比拉总统，对他本人的参与表示赞扬，并鼓励他继续与联合国密切合作，消除刚果民主共和国社会的这一污点。

83. 但是，我们必须继续努力。联刚特派团和联合国系统正在加紧开展活动，并正在全面审查各项措施，协助刚果民主共和国防止和应对性暴力，并对行为人进行法办。我将继续向安全理事会通报情况，包括特派团综合战略，即联合国快速共同行动计划的制订情况。

84. 如本报告所述，联刚特派团各部门将继续推动刚果民主共和国实现我在上次报告中提出的各项基准。各方已为该国的稳定、地方选举、安全部门改革采取了重要步骤，但是各种障碍和不确定因素依然存在。卢旺达政府和上帝抵抗军的谈判结果、以及刚果民主共和国和乌干达关于民主同盟军/解放乌干达民族军问题的讨论结果，可能进一步改变刚果民主共和国东部的安全局势。联刚部队将继续协助刚果民主共和国政府为实现这些目标所作的全面努力，同时将在我上次报告提出的全面基准的范围内与刚果民主共和国政府一起采取明确的实际步骤。如果这些基准得以实现，联刚特派团就能实现最终撤出，并能够使联合国在刚果民主共和国的存在朝着更加注重发展的方向过渡。

85. 根据第 1794（2007）号决议，联刚特派团已把克服刚果民主共和国东部武装团体的安全挑战作为首要工作，并把保护平民作为重中之重。为支持戈马进程和内罗毕进程，联刚特派团把 90% 的部队重新部署到了刚果民主共和国东部，而超过 60% 的部队则集中在南北基伍两省。第 1756（2007）号决议核准的联刚特派团现有部队兵力，没有体现出联刚特派团在戈马和内罗毕两个进程中所应发挥的重要作用。这种复合型任务可能要求联刚特派团在资产的部署时间和部署区域方面做到高度集中。目前正在尽一切努力，确保部队在南北基伍两省集中部署的同时其他地区不出现安全真空。但是，联刚特派团的资源已经用致极限，使紧张局

势可能出现和不断加剧的地区，包括下刚果省和其他地区出现了一些风险。我将密切关注这一事态，并向安理会提出建议，确保联刚特派团军事和文职人员的部署与其授权任务相一致。

86. 我向我的特别代表艾伦·多斯致谢，并特别对他的前任威廉·莱西·斯温表示赞扬，他坚定、勇敢地与刚果民主共和国一起经历了过渡时期和民选政府第一年的工作。我向联刚特派团和联合国国家工作队的国际和本国工作人员致谢，他们恪尽职守，排除困难，帮助刚果民主共和国人民争取实现和平、安全和尊重人权。我向联刚特派团的警察和部队派遣国以及军警人员致谢，他们在这个困难的特派团中出色地完成了任务。我并向捐助国以及多边和非政府组织致谢，他们为刚果民主共和国不断取得进展提供了必要的援助。

