



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1994/89
28 January 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于莫桑比克行动的报告

导 言

1. 本报告是按照1993年11月5日安全理事会第882(1993)号决议第13段的规定提出的,该决议请秘书长报告莫桑比克政府和莫桑比克全国抵抗运动(抵运)在遵行1992年10月4日在罗马签订的《全面和平协定》(见S/24435,附件)主要条款的时间表方面是否取得充分和具体的进展。安理会请秘书长在考虑到需要尽可能节省经费和注意到必须有效执行其任务的情况下,报告有关执行联合国莫桑比克行动(联莫行动)任务的情况。

2. 我关于拟议部署联莫行动警察特遣队的建议载于本报告的增编(S/1994/89/Add.1)。

一、政治方面的事态发展和遣散部队的情况

A. 一般情况

3. 自1993年11月1日我向安理会提交报告(S/26666)以来,出现了一些重要事态发展。最重要的是,等待已久的部队集结终于1993年11月30日开始,而准军事部队、民兵和非正规部队也从1994年1月12日起开始解散。1993年12月9日莫桑比克国民会议通过了《选举法》,1994年1月21日任命了全国选举委员会。1993年11月17日

任命了国家行政委员会、全国警察事务委员会和情报委员会。莫桑比克总统若阿金·希萨诺先生和抵运主席阿丰索·德拉卡马先生都长住马普托,他们已经会晤多次。

4. 两位领袖曾数次顺利克服进行中的谈判出现的僵局,同时,他们的合作引致许多活动及时按照时间表予以执行。鉴于一部队开始进驻营地,和平进程也迈进新的阶段。但是,仍有重大问题有待解决。这些问题包括下列各项:尚待开放14个集结地点,开始执行和随后完成实际解除武装工作,把集结地点的武器送往区域仓库,解散准军事部队,就抵运从一个武装运动组织改为一个政党方面提供财务支助以及组建健全的国防部队。

B. 部队集结和遣散

5. 安全理事会第882(1993)号决议第5段敦促当事双方于1993年11月开始集结部队,并于1994年1月以前着手进行遣散工作,以便确保根据当事双方在1993年10月签署的时间表于1994年5月以前完成遣散进程。经过一系列冗长谈判及监督和监测委员会核准了《根据莫桑比克全面和平协定宣布开放集结地区声明》的文件后,于1993年11月30日部队正式开始进驻营地。按照协议全部49个集结地区中最初20个(12个供作政府部队营地,8个为抵运营地)宣布开放,部队随即进驻。1993年12月20日另有15个集结地区宣布开放。其余14个营地原定1993年12月31日开放,由于当事双方对萨拉曼加和敦达拟议集结地区的选择地点控制权发生争执而延迟开放。

6. 在进驻营地的初期,政府部队集结的数目远较抵运部队为大。但是,在1993年12月中以前这一趋势已有改变。在目前阶段,抵运集结部队总数的比例远较政府部队为高。至1994年1月24日为止,已有16 609名兵士进驻集结地区,其中政府部队9 895人,抵运部队6 714人。此数相当于预期进驻35个开放营地兵士总数的30%,占政府兵士的22%,抵运兵士的58%。1994年1月由于政府兵士在上半月进驻集结地区的数目有限,这种不平衡状况就很显著。尽管政府兵士在1994年1月份下半月的移动情况

显然加快,但是,此种移动情况仍不足产生较平衡的状态。

7. 大多数集结地区已经开始收缴军械。但是,抵达集结地区的兵士携带的武器平均少于一人一件,而且所带的通常都是陈旧不堪的武器。至1994年1月24日为止,联莫行动的军事观察员已经登记政府部队武器11 382件,抵运部队武器6 200件。起初由于莫桑比克政府出现政治问题,其后抵运也发生同样问题而使在集结地区收缴的武器运往区域仓库的进程受到延误。到目前为止,集结地区收缴的武器已超过其储藏能力,武器堆放在不安全地点,不但危及政府和抵运兵士的安全,而且危及联合国人员的安全。

8. 由于大多数集结地区的宿舍在某一个期间只能容纳部队总数30%至50%,因此,原计划与遣散进程小心协调,使兵士分期进驻集结地区。但是,抵运部队大批涌入,造成一些集结地区(其中一个营地几乎容纳了其能力的211%)过度拥挤,因而出现粮食和其他必需品短缺,住宿和储藏设施不足,还有发生卫生问题的可能性。鉴于挑选兵士予以遣散或参加新军的工作延迟进行,使部队逗留在集结地区的时间延长,引致原已存在的问题更形恶化。同时,莫桑比克政府没有遵守向集结地区供应腊肉、鱼干和食盐的承诺,造成集结地区粮食短缺。为了解决这个问题,我的特别代表阿尔多·阿耶洛先生向世界粮食方案(粮食方案)和捐助机构寻求支持。结果,粮食方案增加基本食品平均配给量25%,瑞典政府给予200 000美元,以便作为向抵运集结地区立刻提供肉类和鱼类之用,同时,莫桑比克政府申明遵守向其集结地区供给粮食的承诺。

9. 政府兵士在集结地区和其他地点由于追讨欠薪而爆发了若干起骚动事件。结果有一些人受伤,两名平民死亡。但是,该国政府发出欠薪后,上述事件迅速平息。

10. 最初计划向离开集结地区的遣散兵士发给便服,向即将参加新军的兵士发给军服。但是,抵达集结地区的抵运兵士几乎都穿着破烂的衣服,因此,需要提早向他们分发衣服。意大利政府答允向即将参加新军的政府部队和抵运部队供给便服,

使这个问题获得解决。联莫行动因而能够把目前储存的便服分发集结地区内的所有抵运兵士。

11. 原来计划部队的集结与遣散同时进行,但是,解散民兵和准军事部队的工作延迟进行。莫桑比克政府约有民兵和准军事部队155 600人,远远超过政府正规军约80 000人的数目。经多次设法,以便订立开始解散的期限后,自1994年1月12日起解散准军事人员。停火委员会负责监督解散非正规武装部队的工作。由于这些武装人员分布全国各地,这一进程是十分复杂的,并且极端需要后勤支助。此外,根据当事双方所提供的资料,莫桑比克有散兵共15 051人(政府部队14 734人,抵运部队317人)。这些部队不会进入集结地区,他们将在目前的所在地遣散。

C. 筹备选举

12. 安全理事会在其第882(1993)号决议第3段内重申极为重视至迟在1994年10月举行选举。我在前一份报告(S/26666)内通知安全理事会说,在我于1993年10月17日至20日访问莫桑比克期间,政府与抵运之间达成各种协议,就一直阻挠选举法草案谈判的国家选举委员会的组成和主席等问题打破僵局。不过,随后的谈判又在下述四个问题上陷入僵局:(a) 移居外国莫桑比克人的投票权;(b) 省级和区级选举委员会的组成;(c) 选举当局技术秘书处的组成,该秘书处负责安排选举进程;以及(d) 设立和组成一个选举法庭,作为选举进程引起的所有问题的最终仲裁者。

13. 希萨诺总统与德拉卡马先生同我的特别代表协商后举行了一些会议,终于在1993年11月26日就上述问题达成了一致意见。双方同意:

- (a) 由国家选举委员会决定是否有可能为移居外国的莫桑比克人举行选举;
- (b) 省级和区级选举委员会将有一名主席,由政府指派;一名副主席由抵运指派;一名来自其他政党的代表,联合国将派两名观察员参加省级选举委员会;
- (c) 技术秘书处将有一名总干事,由政府指派;两名副干事,分别由抵达和其他反对党提名。技术秘书处的工作人员50%来自政府,25%来自反对派,25%为联合国工

作人员;以及

(d) 将设立一个五人选举法庭,由两名莫桑比克法官和联合国提名的三名国际法官组成。

14. 过成上述协议后,莫桑比克国民大会于1993年12月9日核可选举法,比时间表所订日期延后九天。随后希萨诺总统立即加以颁布,该法于1994年1月12日生效。1994年1月21日指派国家选举委员会的成员目前正甄选适当的主席人选。第三号议定书第7(a)款内所载《全面和平协定》规定,国家选举委员会应保证公平向所有各方分配可用津贴和后勤支助以利竞选。因此,设立一个信托基金在选举进程中支助所有各方成为国家选举委员会的意外任务。

二、军事方面

A. 军事部门的部署

15. 自我上次向安全理事会提交报告(S/26666)以来,联莫行动军事部门的部署没有重大变化。阿根廷、博茨瓦纳、意大利、日本、葡萄牙、乌拉圭和赞比亚等国特遣队的轮调顺利完成。参照核可兵力6 979人,至1994年1月24日为止军事部门的部兵力(包括支援人员)为6 239人,由下列国家派遣:

阿根廷	40
孟加拉国	1 433
博茨瓦纳	755
巴西	3
印度	919
意大利	1 022
日本	53
荷兰	11
葡萄牙	284

乌拉圭 845
赞比亚 874

上述人数包括22名目前借给联合国卢旺达援助团(联卢援助团)的22名孟加拉国军事人员及一名在纽约的人员。

16. 联合国部队继续在全国执行广泛的业务活动。联合国部队经常进行公路和空中巡逻,并为车辆和火车护行以保证走廊和主要道路的安全。此外,联合国部队也护卫泵油站、机场、联合国仓库及联莫行动总部,最近更护卫各临时及永久军火库。联合国部队也在国内协助开展人道主义活动,提供工程和医疗援助。工兵单位继续进行修路和改善供水情况,并应召协助莫桑比克国防军培训中心的整修工作。由于联合国军队加强巡逻,主要通路一带,特别是南部和中部地区的盗匪事件的次数和严重程度都有所减少。联合国武装单位好几次成功地解决兵变事故。

17. 至1994年1月24日止,核定的354名军事观察员中有330名部署到联莫行动。军事观察团继续视察和调查违反停火的指控并协助设立和筹备聚集地区。观察员从各军队成立时就一直监督军队的驻扎进程,包括由政府 and 抵运士兵转移过来的武器和军火的收集和存放。

18. 理想的情况是,最好保留莫桑比克境内大部分现有的联合国组成单位,直至1994年10月举行选举。不过,我注意到我最近就这个问题提出的报告(S/1994/89/Add.1)内建议在莫桑比克部署大量联合国警察所涉及的额外费用。同时,我也认为,莫桑比克境内的政治发展使得能够逐渐将中心任务从停火安排转移至在该国境内全面检验警察活动及尊重公民权利。尽管军队的复员工作仍在进行,最好是大量削减联莫行动的军事部分。1994年5月间,当这一段工作将近完成时,我打算逐步裁减该团的军事部分。预期莫桑比克国防军将在1994年9月充分开展业务。希望到时新的莫桑比克军队在交通走廊承担重要的任务。这项任务现由联莫行动部队履行。我打算在将于1994年4月提交的关于联莫行动的下一份进度报告中向安全理事会提出裁减方案及相应费用节省的概算。

B. 停 火

19. 安理会过去曾多次呼吁莫桑比克政府和抵运充分尊重《全面和平协定》的各项规定,特别是关于停火和军队调动的规定。在这方面可以回顾,军队调动的准则是双方在1993年10月23日签署的。这些准则有助于停火委员会解决涉及非经核可军队调动的若干起指称违反停火案件。抵运好长一段时间不愿遵从停火委员会就敦达和萨拉曼加这两个案件提出的建议,案件涉及签署《全面和平协定》后抵运军队调动的问题。这使得核可这些地点作为抵运聚集地区的问题复杂化,因为政府不愿考虑这些地点,直至抵运军队从这些地点撤离。抵运现已从敦达撤出其士兵,但关于要求撤离萨拉曼加多远距离的问题仍争论不休。

20. 审查期间,停火委员会收到11份指称违反停火的通知。这些案件分为三类:(a)非法拘留个人;(b)指称调动军队;以及(c)占领新位置。这些违反事件均不构成严重威胁停火或和平进程。其中八个案件已完全解决,成为结案。为两个案件将会在不久执行停火委员会的建议,而最后一个案件的调查结果仍待提交委员会。

C. 莫桑比克国防军的编组

21. 自我上次提交报告给安理会以来,这一领域又有一些进展。大不列颠及北爱尔兰联合王国在尼扬加(津巴布韦)训练中心培训540名教官的工作已于1993年12月20日完成,这批军官随后由联莫行动于1994年1月12日送往莫桑比克唐多训练中心。他们将与联合王国教官一起工作,在三个莫桑比克国防军训练中心培训步兵。目前已经同意,在首批5 000名士兵(政府和抵运各占一半)中,大多数将直接从他们目前的所在地调动,不再通过集结地区。步兵训练已定于1994年2月8日开始。由法国培训一连军事工程人员以及由葡萄牙培训三营特种部队、一连海军陆战队和培训高级军官、后勤人员和行政人员的工作原应于1993年11月开始,但现在由于政治和

技术问题,这项工作已遭延误。与此同时,监督和监测委员会总共核准了19份文件,涉及编组、操作程序、制服、官阶和培训统一武装部队和其他事项等。这些文件在葡萄牙的大力协助下,已由政府和抵运拟订完成。

22. 莫桑比克政府通知捐助国家,它无法为新组成的部队恢复训练中心。尽管联合国在这一领域没有任何任务规定,但我的特别代表参与了这方面的工作,以便加速进行编组莫桑比克国防军的工作,因为这是和平进程的一项主要组成部分。阿耶洛先生在不需增加联莫行动预算费用的情况下,已经提供了联莫行动能够提供的的所有后勤支助,并已询问各捐助国的意见,如需要捐助时,将以何种方式筹措基金。莫桑比克组建国防部队联委会已经设立了一支工作队,由莫桑比克政府、抵运、协助组成新的部队的三个国家(法国、葡萄牙和联合王国)和联莫行动的代表组成,监督和协调恢复训练中心的工作。与此同时,葡萄牙政府已保证恢复三个中心(纳卡拉、卡特姆伯和马普托,供葡萄牙军官提供培训之用。意大利政府愿意提供\$500 000,以便在需要时,供作恢复其余的训练中心之用。不过,莫桑比克政府恢复训练中心的工作虽然略有迟误,目前却仍在进行。

三、人道主义援助方案

23. 从1992年12月在罗马举行莫桑比克问题捐助国会议以来,遣送和重新安置遣散军人恢复平民生活的工作一直被认为是人道主义援助方案中的一个重要部分。因此,在目前遣散过程顺利进行的情况下,联合国协调人道主义援助办事处特别注重这一方案,以便将以前的战斗人员重新纳入平民生活。通过重返社会委员会内的非正式三边讨论,目前已能达成三方面战略的协议,以便解决复员战士的需要。这一战略中的一方面是在莫桑比克的适当体制内找出各种培训机会。这项战略中还列有一项方案,通过向合格人员提供职业培训和贷款的方式推动个体经营。此外,这项战略还设法在公营部门和私营部门找出就业机会,以及是否可能向这些部门中的有关单位提供必要的津贴,使其能接受一些复员军人。这三项方案将与省和地区一级的职

训和介绍服务单位挂勾。目前各省重返社会委员会为这一服务提供了体制安排。

24. 由于莫桑比克的经济能力有限,难于吸收数千名离开军事单位重新寻找职业的军人,因此捐助机构已开始寻找各种能减轻复员军人所面对的各项问题的方法和途径。目前有人提出扩大政府遣散支付的办法,将复员军人包括在内,以支助重返社会的工作。

25. 在遣散方面作出了进展以及就选举日期达成了协议,这两项工作似乎已促成了更多难民的返回和国内流离失所者的回归。目前估计,由于战争和干旱而导致在国内流离失所的400万至450万人中,约有半数已返回他们的原居住地区。按照最近的报告,621 000名难民,占难民的40%,已离开邻国境内的难民营,返回他们在莫桑比克的原居住地区,而其中大部分都是自愿返回的。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)继续从斯威士兰、赞比亚和津巴布韦以及从马拉威组织遣返的工作,但这只是全部返回的难民中的一小部分。1994年1月中旬,作出了安排,从南非首批遣返了208名难民,这是南非当局、难民专员办事处和国际移徙组织合作的结果。

26. 国内流离失所者和返回的难民是免费分配的粮食和非粮食品,如种籽和农具的主要受益者。目前可以估计,在一年之后,某些地区在有利的耕作季节后,会有农产品过剩的现象,受益的人数肯定会明显下降,但是要安排粮食的捐助而不影响当地稻谷市场的价格,一般都很难达成。为了抵消免费分配当地生产的食物所可能产生的消极影响,若干机构已共同从当地市场购取了62 000吨谷类。例如世界粮食计划署就已提供资源,从本地供应商购取25 000吨稻谷。

27. 1993年11月已向公众提供了有关向莫桑比克提供人道主义援助综合方案的最新资料。它的主要工作是难民的返回、粮食和非粮食物品的紧急救济、以及在回返的难民和流离失所者重新安置的农村地区各项主要服务的恢复工作。这项方案也包括向负责提供紧急管理的莫桑比克机构提供体制支助。提供给各项优先需要的订正估计数目前为609.7百万美元,比以前估计的数字增加了50百万美元。这是深入

调查保健、教育和道路基本设施方面的各项需要之后的结果。同样地,捐助各国在同一期间也已捐助了559.4百万美元,这是国际社会对莫桑比克战后所需最值得称道的反应。在这一数额中,360.8百万美元,占总数的64%,已用于目前正在进行的各项特别项目。

28. 各捐助国以自愿捐款方式提供的资源,有一部分是提供给人道主义事务部为莫桑比克设立的信托基金帐户,主要是用来进行军队复员、安置复员军人和扫雷等方面的方案,以及县、社区各级的多部门地区性项目。在12月底的时候,向人道主义事务部和联合国开发计划署(开发计划署)各个信托基金认捐的总数累计为3 300万美元,其中2 800万美元已经缴付。各个信托基金所作出的项目拨款共达2 000万美元,从1993年10月以来增加了1 500万美元。

29. 自从1993年11月以来,共有8次地雷事故的报导,造成21人死亡,15人受伤,清楚表明地雷仍然对平民构成严重威胁。经过一系列密集的三方会议之后,停火委员会终于在1993年12月核可了《莫桑比克全国扫雷计划》。为了订出扫雷的优先次序,目前正在由一个英国的非政府组织进行全国地雷调查,大约在4个月以内,就能提供关于全国各地埋着地雷的道路和地区的高质量资料。在扫雷工作方面,又有两项扫雷行动即将展开,一项在苏法拉省,经费由美国国际开发署提供,另一项在赞比亚省,经费来自联合王国。这样,目前在莫桑比克进行的扫雷行动就一共有四项。由人道主义事务部信托基金和联莫行动预算联合提供经费的第五个扫雷项目,也很快就会签订合同。此外,联莫行动在贝拉开设的扫雷训练中心,已经在1994年1月中旬开办第一个训练班,接受训练的有32名莫桑比克人员。由欧洲联盟(欧联)提供经费的四支扫雷队,继续在清除沿着赞比西河从卡亚到申巴一段,以及戈龙戈萨到卡萨巴纳、栋贝到埃斯蓬加贝拉等公路上的地雷。太特省穆塔拉拉县的扫雷工作,继续由一个挪威的非政府组织带着一队莫桑比克扫雷人员进行,这支队伍的人数最近已经从64人增至89人。

30. 监测和监督委员会在1993年12月22日的会议上,决定恢复人道主义援助委

员会的活动,该委员会是按照指导向莫桑比克提供人道主义援助的《原则宣言》(见S/24635,附件),于1992年7月16日设立的。根据《全面和平协定》,这个由联合国担任主席的委员会以后怎么做,要根据事态发展来决定,不过它有几个小组委员会继续按需要进行活动。将这个委员会恢复起来,这些活动就可以在比较正规的结构之下进行。

四、意见

31. 自从我上一次向安理会提出报告(S/26666)以来,情况有显著的进展。不过,在《全面和平协定》的执行方面,还有一些严重的问题,需要由所有有关各方来解决。

32. 政府军队和抵运军队一共有8万多名军人,他们的复员对莫桑比克的经济以及该国的和平进程是一个巨大的挑战。为了不使复员军人变成影响稳定的因素,一定要给予他们足以维持生活的经济机会,而参加新军队的军人则必须纳入一个运作良好的体制里面。还有一点应该强调的是,拟议的由联合国主持进行的复员军人安置支助方案的成功与否,完全取决于是否能够得到国际社会的慷慨财政支持。

33. 由于莫桑比克军队的生活条件艰苦,而且军饷历来常常迟付或者不付,所以目前看来没有多少军人有兴趣加入莫桑比克国防军。为了吸引军人加入新军队,一定要提供令人满意的服役条件,包括足够的薪给、质和量都可以接受的膳食,和过得去的住宿条件。除非这些条件得到满足,否则很艰难期望各方能够提供新军队所设想的3万名人员。因此,我敦促莫桑比克政府为莫桑比克国防军的军人提供足够的设施和资源,以确保新军队的成功组建,因为这被认为是执行《全面和平协定》的一个不可缺少的要素。

34. 缺少把抵运改成政党的资源,也是威胁到和平进程的一个因素。在现阶段,这个问题具有特别的重要性,如果得不到解决,和平进程就可能受到危害。根据《全面和平协定》第三号议定书第7节,抵运应可获得为了把自己改成政党所需的财政援

助。如安全理事会所知道,莫桑比克政府已经通过联合国请求国际社会资助提供所需的财政支援。一个由联合国管理的预计款额1 000万美元的信托基金已经设立起来了。

35. 这个信托基金虽然减轻了与抵运参与执行《全面和平协定》各项规定有关的一些行政和后勤需求,但是未能完全解决问题。现有的资源显然是不够的。至少需要1 500万美元,而目前只有750万美元。此外,如我在上一次报告中所指出,把抵运改成政党所涉及的开支,有些不容易通过由联合国管理的基金来支付,原因是这种基金的使用有它们的规则和程序。在同我的特别代表与提供捐助的各方进行密切协商后,我目前正在探讨建立一种更灵活的机制来提供资金的可能性。设想中,如果《全面和平协定》能够严格认真而且按时地得到执行,就可以按照这个新的机制,每个月向抵运提供一笔适当数量的津贴。

36. 我确信,在和平进程的这一重要时刻,联合国将继续竭尽全力援助莫桑比克人民。但是,归根结底,莫桑比克人民自己要承担起使《全面和平协定》的得到成功执行的主要责任。执行《协定》的时间表已经越来越紧迫了。当事双方必须遵守他们的承诺,同联合国密切合作来克服现有的各种障碍。我相信,莫桑比克人民和他们的领导人都清楚知道,假如进一步拖延下去,国际社会将会越来越不愿意继续支持这个进程。

- - - - -