



安全理事会

Distr.: General
10 June 2009
Chinese
Original: English

秘书长关于联合国利比里亚特派团的特别报告

一. 导言

1. 安全理事会第 1836(2008)号决议将联合国利比里亚特派团(联利特派团)的任务期限延长至 2009 年 9 月 30 日,并请我报告在实现我 2007 年 8 月 8 日的报告(S/2007/479)和 2008 年 3 月 19 日的报告(S/2008/183)所列的核心基准方面取得的进展,并根据进展情况,就对联利特派团军事和警察构成部分的进一步调整提出建议。我 2009 年 2 月 10 日的报告(S/2009/86)就联利特派团第三个缩编阶段提出了初步建议,并表示将根据一个技术评估团的调查结果提出较为确切的提议。本报告概述了评估团的调查结果和我对联利特派团第三个缩编阶段的建议。

二. 技术评估团

2. 技术评估团由维持和平时行动部率领,由来自包括外勤支助部、政治事务部、安全和安保部以及在当地的联利特派团和联合国国家工作队的人员组成,于 4 月 26 日至 5 月 6 日对利比里亚进行了访问。评估团听取了联利特派团和联合国国家工作队的详细情况介绍,并听取了范围广泛的利比里亚和国际利益攸关者代表的意见,他们包括利比里亚总统埃伦·约翰逊·瑟里夫、若干政府部长和机构、立法机构和司法机构成员、各政党和民间社会的代表、国家军队、警察和其他安全机构的领导、国际非政府组织、捐助界和外交界的人员、包括利比里亚问题国际联络小组、非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)以及 ArcelorMittal 和 Buchanan Renewables 这两个过去三年里在利比里亚投资的私营公司的高级管理人员。

3. 评估团成员访问了博米州、邦州、大巴萨州、大吉德州、马里兰州和宁巴州以及国家警察培训学校、蒙罗维亚中央监狱和利比里亚新建武装部队正在受训的 Edward Biryah Kessely 营地。评估团部分人员前往弗里敦,会见了塞拉利昂特别法庭副书记官长以及负责保卫法庭的联利特派团警卫部队。联合国科特迪瓦行



动(联科行动)的一个军事小组前来蒙罗维亚,与评估团探讨特派团之间的合作问题。在离开利比里亚之前,评估团与约翰逊·瑟里夫总统、利比里亚问题国际联络小组、联合国国家工作队和联利特派团讨论了调查结果。

A. 评估团的调查结果

4. 所有参与对话的人士都告诉评估团说,对在巩固利比里亚的和平方面取得的进展的评估必须结合现任政府在 2006 年就任时所接手的巨大挑战以及联利特派团在 2003 年冲突结束时所看到的利比里亚的状况来看才客观。在这方面,他们回顾说,在长达 14 年的内战结束时,利比里亚成了一个完全处于无政府状态的国家,交战的三派控制着蒙罗维亚和内地的不同地区。原本就有限的基础设施破败不堪,该国三分之一的人口流离失所,公共部门完全崩溃。国家军队和警察已经分解成不同派别,安保部门剩下的是历任政权为打击政治对手而急剧增设的各种各样机构;司法制度已经完全解体;而以非法开采自然资源为主的犯罪的经济交易则十分兴隆。这些对话者还指出,进展缓慢的大多数领域,尤其是安保和法制部门,受到冲突之前即已存在的各种挑战的困扰,而转变一个旨在为少数生活在蒙罗维亚的移民服务的国家,需要政府及其国际伙伴作出持续的长期努力。因此,他们强调说,在利比里亚巩固和平的挑战不是重新建立被战争摧毁的国家机制,而是从头建设包容的、没有腐败的、能向全体民众提供服务的各种机构。

5. 在这方面,评估团注意到,尽管起点非常低,该国巩固和平的努力已经在许多领域取得了进展,政府在执行雄心勃勃的冲突后恢复方案方面已经取得了显著进步。参与同评估团对话的人士列举的主要成就包括:扩大了保健服务的普及范围;实行了免费的义务小学教育法;经济增长从 2005 年的 5.3%提高到 2009 年的 9.5%;为达到取消木材和钻石出口禁运的前提条件而采取了各项措施;执行了减少国有企业收入渗漏的治理与经济管理援助方案。该国出口额从 2005 年的 1.31 亿美元增加到 2008 年的 2.60 亿美元,而在 2005 年数额还极为有限的外国直接投资,在 2008 年达到约 2 亿美元。4 月 16 日,该国 29 亿美元的外债中有近一半已被注销。总统还发起了一个消除腐败运动,宣布腐败是“头号公敌”,不过由于司法系统薄弱,对引人注目的犯罪的惩处受到束缚。

B. 安保挑战和威胁分析

6. 自从联利特派团于 2003 年部署以来,利比里亚局势从总体来说一直较为稳定。不过,尽管已经取得了较大进展,该国当前的稳定局面仍然极为脆弱,其原因是该国的安保和司法机构能力有限,而且内战遗留下来各种各样的挑战。参与同评估团对话的许多人士表示,如果没有联利特派团军事部分大量人员存在,目前的和平与稳定就无法维持,并且告诫说不要仓促缩编和撤出。他们虽然承认利比里亚眼下没有面临任何军事威胁,但指出存在许多争议性问题和政治暗流,而如果没有联利特派团的威慑,它们可能迅速演化成重大的不稳定因素。这些问题的根源大多是导致内战的相同因素,包括原居住的多数人在政治和经济方面遭边

际化、腐败猖獗、长期存在的族裔分裂加剧土地争端、以及国家的服务集中在蒙罗维亚。由于司法制度功能失调，产生了通过暴力解决争端的文化，数以千计的失业青年、前战斗人员、遭遣散的前士兵以及其他被精简的安保人员是一个具有暴力倾向的易被煽动的不满人员群体，很容易被捣乱者所利用。暴力犯罪、尤其是武装抢劫和强奸仍然在该国频频发生，许多利比里亚人告诉评估团说，冲突结束六年后，他们仍然没有安全感。

7. 在这种形势下，一些不大的争端常常迅速演变成重大的安全事件，需要的反应超出了利比亚国家警察的能力。参与同评估团对话的人士引述了因宁巴州的土地争端而触发的一再出现的暴力，内战期间敌对的族裔群体卷入其中，这一暴力只是在联利特派团进行军事干预后才得到控制。利比里亚的 15 个州中有 10 个州目前受土地冲突的困扰，许多争端是由于在战争期间非法侵占地产而产生的。约翰逊·瑟里夫总统已经建立了特设机制，以处理一再出现的争端。但是，尚未设立全国机制来有系统地处理土地保有权问题，立法机关也尚待颁布土地委员会法。与此同时，在处理这一问题的某些方面上已经取得进展，包括在 2006 年国家森林改革法下的进展，该法订立了一个在所在社区、州和国家政府间公平分配土地租金的公式。

8. 参与同评估团对话的人士还引述了另一起需要联利特派团进行军事干预的严重事件：2009 年 2 月 27 日，在邦州邦加，数百名前战斗人员为报复他们的一名同志被杀害，在几个小时内组织并聚拢在一起，烧毁当地的派出所，攻击地方官员以及联合国警察和当地警察。在这方面，参与同评估团对话的人士对前战斗人员和遭遣散的士兵的组织能力和剩下的指挥结构表示特别关注。尽管前战斗人员的组织和指挥机构一般为经济目的服务，但也用于有组织的劫掠行为或暴力抗议。遭遣散的 14 000 名利比里亚武装部队士兵有许多还保持可行的指挥和控制结构，这些结构被用来组织一再发生的、有时甚至是暴力的示威活动，以对将其遣散的合法性提出挑战，或要求发放政府拖欠的福利金。

9. 全球经济衰退的影响预期会使许多这些问题更加严重，并促成暴力犯罪和内乱增加。国际私营公司告诉评估团说，它们在作出在利比里亚投资的决定时，是考虑到联利特派团部队提供的安全保护的。在大巴萨州布坎南，ArcelorMittal 和其分包商将包括前战斗人员在内的约 1 700 名工人解雇，引发针对该公司的抗议和暴力威胁。布坎南的民间团体表示关切的是，迅速裁减大批工人可能使暴力犯罪的下降趋势遭逆转。在西诺州，由于橡胶价格从每吨 1 200 美元跌至 289 美元，导致前战斗人员和失业青年放弃非法的采橡胶，加入 Sapo 国家公园的非法的金矿开采大军，或从事非法的冲积层钻石开采，激化了在取得资源方面的冲突。大部分非法开采活动发生在该国国家当局仍未进入的部分地区。此外，非法开采资源不仅在订有合法安排时会增加发生冲突的可能，而且也增加了这些活动的收益被捣乱者用来破坏普遍的稳定的风险。

10. 在政治方面，随着 2011 年至关重要的总统选举和议会选举临近，一些正在进行的进程造成紧张局势，可能会破坏当前的稳定。民间团体和反对派政党代表认为，政府对全国和解是“口惠而实不至”，他们强烈认为，和解进程必须超越真相与和解委员会，解决基层的紧迫问题。

11. 与此同时，将于 6 月结束工作的真相与和解委员会，在民间社会要求起诉那些在冲突中犯下暴行的人的声浪中已引起势力强大的前军阀的公开威胁。有关个人可能成为捣乱者，而受政府改革方案和反腐败斗争威胁的根深蒂固的利益以及仍受安全理事会定向制裁影响的一些显要人士也是如此。参与同联利特派团对话的一些人士表示，这些制裁阻碍了全国和解，其他人则强调必须打击有罪不罚现象。后者还认为，被冻结的资产是从国家非法攫取的，应用来赔偿冲突的受害者。

12. 所有利益攸关者都认为 2011 年选举是一个重要里程碑，是对和平的可持续性以及该国的安全、选举和法治机构开展一次重大行动能力的检验。他们引述了 1985 年和 1997 年的选举，并回顾说，利比里亚具有在公众认为缺乏可信性的选举之后重又恢复战争的历史。一些与选举有关的问题，包括全国选举委员会的组成，已在造成政治紧张局势。一些反对派政党告诉评估团，除非在与各方协商的情况下调整全国选举委员会的组成，他们不会参加选举。但是，其他党派则指出，按其目前的构成来看，该委员会在反对党获胜的补选的组织上已经表现出公正性，而且委员会还就拟议的选举法改革征求了各方的意见。同评估团见面的 17 个反对派政党还指责执政党摒弃全国和解和对话，指出团结党没有出席同评估团的会议以及利比里亚问题国际联络小组以前主持的会议，证实它不屑于同反对派进行对话。参与同评估团对话的人士都表示，2011 年的选举会存在争议。在这方面，他们强烈建议，举行自由公正的选举应当是指导联利特派团缩编的核心基准之一，特派团在整个选举期间保持相当多数量的部队。另外还预计，国家当局将需要联合国提供大量援助，为此目的，政治事务部和联合国开发计划署已于 5 月派遣了一个选举需求评估团。

13. 次区域局势对利比里亚构成了重大的安全威胁。参与同评估团对话的人士对在科特迪瓦西部与亲政府的民兵有关联的约 2 000 名利比里亚战斗人员以及在科特迪瓦北部与“新生力量”有关联的人数不详的利比里亚分子的不明意图感到关切。科特迪瓦政府始终主张，它的解除武装方案不会让外国战斗人员受益。几内亚不明朗的政治局势，以及塞拉利昂最近涉及执政党和主要反对党的暴力事件，同样令人关切。在塞拉利昂 3 月份的地方选举临近时，边境地区曾有大批塞拉利昂人逃到利比里亚，因为他们担心两派之间发生暴力冲突。

14. 鉴于执法能力薄弱，国家极端贫困，利比里亚也容易为国际贩毒集团所渗透，这一趋势已经影响到邻国几内亚和塞拉利昂，以及该次区域的其他国家。参与同评估团对话的人士指出，联利特派团的存在对利用利比里亚领土作为国际贩毒活动的转运站构成一种战略威慑。然而，这些参与对话的人士也指出，除非利比里

亚安全机构建立了在联利特派团撤出后打击贩运的能力，威胁将是全面的，因为跨国毒品贩运往往同时涉及武器、洗钱和恐怖主义行为。

C. 核心缩编基准的执行情况

15. 我 2007 年 8 月 8 日的报告 (S/2007/479) 详述了指导联利特派团缩编的下列核心基准：(a) 在 2007 年 7 月底以前完成对 3 500 名利比里亚国家警察人员的基本培训；(b) 在 2008 年 12 月底以前完成警察作业程序；(c) 在 2009 年 7 月底以前完成由 500 人组成的警察应急部队的组建；(d) 在 2010 年 12 月底以前装备警察人员并将其部署到各州以及建设警察基础设施；(e) 在 2008 年 12 月底以前最终确定国家安全战略和架构并在全予以执行；(f) 分别在 2008 年 9 月底以前和 2009 年 9 月底以前对利比里亚武装部队第一营和第二营进行训练，使其具备作战能力。在我 2009 年 2 月 10 日的报告 (S/2009/86) 中，我还将在该国全境恢复国家权力定为一项核心基准。

利比里亚武装部队

16. 美利坚合众国牵头对新的 2 000 名利比里亚武装部队人员的训练正在取得稳步进展。新建的军队将包括两个步兵营、一个工兵连和一个宪兵部队。两个营的高级步兵训练将于 2009 年 6 月完成，随后第一营将自 7 月至 9 月接受美国的陆军训练和评价方案，第二营将自 10 月至 11 月接受这项方案。联利特派团将参与的该方案之后的训练目前定于 9 月开始对第一营进行，11 月中旬开始对第二营进行。美国训练员告诉评估团，他们预计到 2012 年年中，新的利比里亚武装部队将获得全面作战能力，随时能够承担联利特派团的一些安全责任。

17. 从西非经共体国家、包括提供了一名陆军参谋长的加纳和尼日利亚借调的人员在指挥所任职，以解决新的利比里亚武装部队指挥人员缺乏的问题。此外，四名来自利比里亚前武装部队的军官在经过彻底审查程序后也被重新雇用，并在部队总部任职。然而，评估团获悉，新的军队将需要 146 名军官，才能完全具备作战能力，并且在这支年轻的缺乏经验的部队中建立一个军官团将需要时间和经验丰富的军官的大量指导。来自美国军队的现役军官正在帮助训练和指导军队指挥官，利比里亚政府、利比里亚武装部队、美国和联利特派团已开始讨论联利特派团和其他合作伙伴在训练和指导军官工作中将发挥的作用。利比里亚国防部和武装部队强调，考虑到次区域组织的共同防御体系，西非经共体军官必须更多地参与训练和指导新的军队。

18. 评估团的许多对话者对政府维持新的利比里亚武装部队、包括国防部门基础设施的能力表示关切。位于蒙罗维亚中部的巴克莱训练中心定于 8 月由美国移交国防部门，而位于蒙罗维亚郊区的 Ware 营地和 Edward Binyah Kessely 营地也将在年底前移交。中国在邦州邦加修建了营房，这些营房于 5 月移交给政府，并

附有一年期的保修。然而，建立和维持新的武装部队将需要大量的规划和国际合作伙伴的长期承诺。

19. 美国还在牵头帮助利比里亚政府在未来两年内建立一支海岸警卫队，美国告知评估团，其将采取整体办法，包括理论、训练、装备、设施和港口建设。美国还将维持这支海岸警卫队，其最初将包括 60 名人员。四艘硬船身充气艇将被部署到蒙罗维亚和布坎南。培养指挥官将包括在美国训练新任命的指挥官和副指挥官。

利比里亚国家警察

20. 2007 年如期完成了 3 500 多名利比里亚国家警察的基本训练，但事实证明，获得全面作战能力仍然是一个复杂的过程，其中面临许多挑战。联利特派团目前正将重点放在高级训练、战略咨询支助、指导和促进将警察部署到各州上。不过，各利益攸关方均对组建利比里亚国家警察工作提供了一个清醒的评估，认为该部队尚不能有效运作。所确定的许多挑战包括服务条件不佳和警察部队缺乏有效管理以及运输、通讯设备和基础设施不足。在许多州，警察的部署没有延伸到所有地区。尽管在全国各地设立了 500 多个社区警务论坛，但是警察与所服务的社区的总体关系仍然很差，民间社会的代表告诉评估团，许多利比里亚人仍然害怕警察。评估团所有对话者均认为，纪律涣散、腐败行为、虐待民众以及无法维护法律和秩序或有效应对犯罪对警察的声誉造成了负面影响。

21. 评估团确定了警察所面临的严重缺陷的几个原因，包括联利特派团警务顾问所提供的培训和辅导存在不足。特派团缺少改革管理、方案拟订和战略规划等若干领域的专业培训员。第二个挑战是缺乏相称的捐助者支助，以装备警察并在各州建立警察基础设施，包括派出所和营房。在 2008/09 财政年度，依靠现金预算运作的利比里亚政府为警察部队的业务预算分配了约 690 万美元，包括薪金，远低于警察部队有效运作所需的估计数 2 000 万美元。部署到该国内地的警官享有月薪，但没有生活津贴、住宿费或鼓励其留任的其他奖励措施，因此旷工现象频发。利比里亚国家警察还受到各级指挥结构的领导、管理和行政方面的弱点以及缺少外部监督机制的影响。

22. 由 300 人组成的警察支助部队成立于 2005 年，包括由尼日利亚培训和装备的警察。不过，该部队目前由于大量减员而人员严重匮乏，而且其许多人员被召入紧急反应部队。警察学校目前没有为该部队开设培训课程。

23. 由 500 人组成的紧急反应部队的建立正取得稳步进展，迄今为止已经培训了 209 名警察，但是他们仍然只具备部分执勤能力。在对其表现的第一次重大考验中，该部队在将 4 月从绥德鲁监狱越狱的 40 名囚犯抓捕归案过程中发挥了重要作用。不过，一些对话者表示关切的是，有报告称一些部队人员参与了在蒙罗维亚发生的武装抢劫。牵头建立紧急反应部队的美国除提供 500 人的装备、武器和

制服以外，还提供了联利特派团的培训员，而爱尔兰提供了用于培训的车辆和资金。美国告知评估团，鉴于合格新兵的后备人数减少，一旦紧急反应部队兵力达到 350 至 400 名警员，将暂停部队招兵方案，届时将评估部队的表现、指挥结构和政府维持该部队的能力。

24. 国家警察培训学校已经在能力建设方面取得了重要成就。利比里亚培训员在联利特派团培训员的指导下，进行了几乎所有基本训练，并且也越来越有能力管理学院，但其业务仍然严重依赖该特派团。只有 19 名联合国警察仍留在该学校，提供指导和专业培训。

25. 现在迫切需要将警察发展项目恢复正常。约翰逊·瑟里夫总统告诉评估团，她打算近期内在警察部队中实行重大改革。最近拟订的利比里亚国家警察五年战略计划提供了一个框架，以便使利比里亚政府、警察领导层、捐助伙伴和联利特派团围绕一套商定的优先事项联手合作，这将有利于有效协调双边援助。美国和大不列颠及北爱尔兰联合王国已表示有兴趣牵头为利比里亚的执法机构改善指挥和控制所需的通信基础设施。

国家安全战略和架构的拟订

26. 2003 年在阿克拉签署的《全面和平协议》所规定的安全部门改革进程重点是重组利比里亚武装部队和利比里亚国家警察。因此，在美国牵头组建一支新的军队之时，联利特派团的早期规划没有考虑到对安全部门改革采取全系统办法，其最初的任务集中在警察改组上。随着这种方法的缺点的显现，安全部门改革的其他方面随后被列入联利特派团的任务中。应联利特派团的要求，联合王国同意提供经费，为我的特别代表设立一名安全部门改革顾问。然而，该援助将于 2009 年 10 月到期。鉴于有必要继续对安全部门改革采取综合办法，技术评估团建议，应考虑在联利特派团保留这一员额的所有可选办法。

27. 当该国政府推出一项国家安全政策，以加强安全的提供和管理方面的协调和统一时，军队和警察改组已经进行了相当一段时间。利比里亚武装部队参谋长对技术评估团表示，他感到关切的是，国防改革努力重点在战术层面，而很少考虑到建立一个战略架构。这些缺陷目前正在解决之中，预计国防战略草案将在 5 月最终确定。主要的未解决问题包括确定利比里亚武装部队的任务、部署和兵力，因为国家利益攸关方对这些问题表示了不同意见。约翰逊·瑟里夫总统告诉评估团，在考虑增加兵力前，她的政府将把重点放在维持现有兵力为 2 000 人的新的利比里亚武装部队上，确保其实现完全作战能力。

28. 鉴于前几任政权建立了大量安全机构，该国国家安全政策执行总表将必须精简安全机构和废除安全方面立法定为“第一优先事项”。不过，授权法草案，也称《总括法》，尚未提交给议会。根据目前的提议，缉毒署、国家调查局和国家安全部将并入利比里亚国家警察，超额或不合格人员将被停用。国家安全战略强

调有必要成立一个有效的部门，以确保边境安全，但移民和归化局的系统改组尚未开始。一些移民官员在加纳接受了培训，法国向该局设在与科特迪瓦边境沿线的哨所提供了援助，美国、联利特派团和联合国各机构已经修复了一些边防哨所。联利特派团还已开始协助该局制定一项战略计划，这将有助于吸引捐助者的支助。国防问题和安全问题立法委员会成员强调对安全部门的外部监督的重要性，并认为，缺乏有效的治理机制是过去利比里亚安全机构拉帮结派、纪律涣散和腐败的主要原因。

29. 只强调军队和警察的改组，而没有向司法和惩教系统提供相应的援助，也在法治部门产生了瓶颈，从而进一步损害警察的成效。利比里亚国家警察的领导和民间社会成员告诉评估团，许多人都害怕举报犯罪，因为他们知道犯罪人可能在数天内就会被放回社会，并寻机报复。在这方面，一些对话者将利比里亚司法制度形容为一个“死亡陷阱”。由于无需辅助机构即可进行逮捕的国家能力得到加强，司法和惩教系统受到长期审前拘留和越狱问题的困扰，包括 4 月 16 日 40 名囚犯从绥德鲁惩教设施越狱和 5 月 16 日 32 名囚犯从蒙罗维亚中央监狱越狱。为了缓解长期审前拘留问题，政府提出在蒙罗维亚惩教设施设立流动法庭，在那里有 86% 的囚犯为审前拘留犯人。

前战斗人员重返社会

30. 2009 年 4 月，全国解除武装、复员和重返社会方案正式停止，所有 101 495 名复员的前战斗人员均获得机会参加正式的重返社会项目。然而，约 5 000 名前战斗人员没有前来参加方案。联合国开发计划署告诉评估团，正在进行的重返社会方案可承接尚未完成的这部分工作。

31. 评估团的许多对话者认为，重返社会方案一直是“速战速决”，既未改变大多数前战斗人员的暴力倾向，也没有为他们提供可持续生计。一些人引用美国和平研究所去年在洛法州进行的一项调查，结果显示，三分之一的前战斗人员如果得到恰当的激励，愿意重返战场。在大巴萨州，警长告诉评估团，估计 43% 的前战斗人员已经成功地融入自己的社区，其余的 57% 经常闹事，需要不断的监测和接触。保持重返社会方案的一点点成果，将需要长期努力，转变前战斗人员的暴力心态，同时协助他们寻找可持续的就业机会。技术评估团决定，这些挑战超出了维持和平的范畴，需要政府及其合作伙伴给予持续不断的干预。

国家权力扩展到全国各地

32. 扩大国家在全国各地的权力，这方面已经取得一些进展。所有州都建立了基本的行政结构，15 个州府中，有 14 个州府的行政大楼已修复，配备了办公家具和设备。明年，计划通过州发展基金和联合国开发计划署，翻修 50 个区总部。政府相当重视地方官员善政和安全协调方面的能力建设。金融服务现已普及到蒙

罗维尼亚以外，中央银行在博米州、邦州、大巴萨州、大吉德州和洛法州设立了办事分处，商业银行在 8 个州设立了分处。所有州府都已有移动电话服务。

33. 尽管一些服务扩大到各州，但国家官员向农村社区提供服务的总体能力仍然极其有限。几乎没有部委在各州部署。建立州一级的协调机制、包括安全机制的努力已经开始，但是各州官员和安保人员仍向在蒙罗维尼亚的各自部委报告工作。

34. 联利特派团的航空和其他资产撤出后，进入农村社区将是一个相当大的挑战。利比里亚政府正在制定计划，促进官员和安保人员的流动，包括公路建设、水运和航空计划。大吉德州和马里兰州现在通私人飞机。ArcelorMittal 正在建设铁路，运输铁矿石，该铁路线将把宁巴州的 Yekepa，与大巴萨州的布坎南海港连接起来，这可能为进出内地提供方便。

三. 拟对联合国利比里亚特派团进行调整

35. 利比里亚还远未实现“稳态的安全状态”，而这正是联利特派团战略目标的重心。如上文的评估所述，该国主要安全机构无一能够业务上独立运行，政府维持其机构的能力仍然极为有限。评估团因此确定，实现核心基准的进展不均衡，再加上目前的和平较为脆弱，完全有理由保持安全理事会 2006 年 9 月 29 日第 1712(2006) 号决议批准的分阶段逐步合并、缩编和撤出战略。此外，在第三个缩编阶段调整联利特派团的兵力和配置，应考虑到有必要充分保证 2011 年的选举。此外，根据上文第 12 段提到的利比里亚选举需求评估团调查结果，秘书处将审查联利特派团军事部分在选举期间需要的能力。这方面的建议将列在定于我 2009 年 8 月 15 日印发的关于联利特派团的下一次进度报告中。

A. 先前对特派团军事部分兵力和配置进行的调整

军事部分

36. 正如我以前报告所述，2006 年新政府成立后，联利特派团缩编之前的调整，加上联利特派团分别于 2008 年 9 月和 2009 年 3 月完成的第一和第二阶段的正式缩编，使特派团部队兵力从 15 250 名军事人员，减至目前的 10 231 人的核定人数。10 231 名军事人员中，包括部署在弗里敦的塞拉利昂特别法庭的 250 名部队官兵，以及部署在利比里亚 9 981 名部队官兵，后者分为：8 个步兵营和一个预备队(6 064 人)、部队总部工作人员(90 名参谋人员)、支援部队(3 688 名军事人员)和 139 名军事观察员。

警察部分

37. 在第一个缩编阶段，2008 年 4 月，联利特派团警察部分减少了 105 名警察顾问，在该国只留下 498 名警察顾问和 5 个建制警察部队。但是，利比里亚国家警察仍然面临挑战，所以，我 2008 年 8 月 15 日的报告(S/2008/553)提出建议，在

第二个缩编阶段冻结警察顾问组成部分的缩编，并增派两支建制警察部队。安全理事会第 1836(2008)号决议批准了这些建议，联利特派团警察部分目前的核定人数为 1 375 人，其中包括 498 名警察顾问、32 名狱警和 7 个建制警察部队。

B. 关于联利特派团第三个缩编阶段的建议

军事部分

1. 军事警卫队

38. 在同技术评估团的讨论中，塞拉利昂特别法庭副书记官长和法庭首席安全顾问要求联利特派团保持目前 250 人的军事警卫队，因为法庭仍然拘有 8 个知名罪犯，保管着在司法程序中用作证据的高度机密材料、保密记录和证人的证词。在法庭开展工作期间充分保障这些文件至关重要。

39. 法庭官员强调，特别法庭面临的安全风险仍然很高，而且法庭周围很稳定，是因为有军事警卫队。塞拉利昂主要的国家惩教设施设在特别法庭附近，由国家安全机关守卫，但有几个囚犯越狱。技术评估团因此建议维持军事警卫队目前的兵力。随着法庭工作完成、包括囚犯转到第三国时间表越来越清晰，将定期审查警卫队的继续部署。

2. 部署在利比里亚的部队

40. 关于部署在利比里亚的 9 981 名部队官兵，技术评估团为确定其建议，彻底评估了威胁情况；审查了利比里亚政府应对军事威胁的能力；分析了联利特派团军事部分的态势和组成；进行了任务所需兵力分析；确定了为保证 2011 年选举所需的兵力。技术评估团得出结论认为，可在第三个缩编阶段进行以下进一步调整：(a) 2 029 名官兵(两个步兵营和另外 365 名军事人员，其中包括由于下面(c)和(d)的拟议调整而任满回国的人员，可在 2009 年 10 月和 2010 年 5 月间任满回国，使联利特派团在利比里亚的兵力减至 7 952 人；(b) 部队可以提高效率，节省费用，将多余的作战装备送回本国，包括 6 架攻击直升机中的 3 架，167 辆装甲运兵车中的 72 辆；(c) 联利特派团 A 区总部兵力中可减少 30 名参谋人员；(d) 一个信号连可以减少 59 人；(e) 联利特派团应逐步合并地点和基地，转为更机动的态势。不过，实施这一新的行动构想，要考虑到部队保护联合国人员和设施以及促进人道主义活动的任务。

41. 评估团建议，特派团部署地点若有任何重大改变，都需要与利比里亚政府和联合国国家工作队协商，以确保在战略地点持续保持军事存在。评估团还强调指出，保持联利特派团支援部队的现有能力，特别是通用直升机以及工兵、运输和医疗单位，对执行缩编、调整态势和部队保持机动性至关重要。

42. 特别法庭完成工作后，可能是在 2010 年年底，在弗里敦的军事卫队将撤出，因此建议，在第三个缩编阶段结束时在利比里亚的 7 952 名官兵留守至 2011 年选举。最后缩编阶段的时间安排，将取决于选举后进行的技术评估的结果。

3. 联利特派团对联合国科特迪瓦行动的增援

43. 技术评估团和联科行动军事小组审查了科特迪瓦选举期间，联利特派团可能对联科行动进行增援的计划，如果增援有其必要的话。根据应急计划，联利特派团将暂时部署一个连的兵力和 4 架直升机，如果需要，大约在现定于 2009 年 11 月 29 日举行的大选之前一个月，进驻科特迪瓦。要指出的是，只有联科行动的其他增援选择不充足或不具备的情况下，才采用这一安排。不过，联利特派团第三个缩编阶段于 2010 年 5 月结束后，这项安排将不再有效，因为联利特派团的军事部分将不再有足够的能力增援联科行动。

警察部分

44. 鉴于严峻的挑战继续阻碍在发展利比里亚国家警察方面取得进展，技术评估团建议在第三个缩编阶段不再进一步减少联利特派团的警察部分人数。我以前的报告中指出，联利特派团警察部分的人数的进一步调整，将同在建立及充分部署称职和可信的国家警察部队方面的进展挂钩。

45. 国家警察五年期战略计划可以为整合联利特派团、利比里亚政府、捐助者合作伙伴和国家警察领导等方面的贡献提供一个总体战略。在加强努力以发展警察的同时必须进行协调，以满足已经查明的优先需求，包括发展国家警察的管理和行政能力、专门技能和职业精神。技术评估团确定，如果警察派遣国按照战略计划规定的要求部署合格的警官，那么联利特派团警察顾问所提供指导中的许多缺陷可以得到纠正。所需要的具体能力包括法医、专业标准、调查、培训、人力资源和战略管理等领域的专家顾问。评估团还确定，联利特派团警察部分应当建立内部监督机制，以确保其警察顾问在充分履行指导责任。为了解决以前在部署到联合国维持和平行动的建制警察部队中查明的缺陷，4 月份向利比里亚部署了一个专门小组，以便开展一个为期 5 个月的旨在提高业务成效和应对的试点培训计划。

文职部分

46. 联利特派团继续酌情调整其文职部分，以适应不断变化的优先需求。特派团将在 2009 年 7 月开始的预算周期内，根据在重新融入社会、复原和恢复及人道主义协调领域取得的进展以及政府和联合国国家工作队能力的增强情况，对这些科进行调整。特派团还调整了文职各科，以便满足利比里亚政府当前的优先需求，确保联利特派团内部以及特派团和国家工作队之间进行有效的整合。

支助

47. 利比里亚的雨季就后勤需求而言对联利特派团构成独特的挑战,包括在缩编期间。今年前 5 个月,乘直升飞机进入偏远地区的概率不到 50%。尽管如此,航空资产是特派团运送人员和为人员提供补给的能力的一个重要方面,而且还在帮助联合国国家工作队和政府进入内地各州时发挥重要作用。技术评估团确定,联利特派团应对利比里亚的跑道进行一次彻底审查,以便确定 C-130 这样的全天候运输机是否将是一个可用于在边远地区部署预备部队或者在缩编和定期任满回国期间撤出部队和重型装备的符合成本效益的手段。

48. 进入该国东南部各州特别具有挑战性,因为道路网有限并且在雨季无法通行。联利特派团工兵部队正在同新组建的利比里亚武装部队工程兵一道努力,以保持道路畅通。然而,由于联利特派团及其合作伙伴都没有能力为主要的蒙罗维亚-邦加-布坎南战略通道以外的其它公路铺设沥青路面,已经修复的道路也在迅速恶化。政府、世界银行、美国和联利特派团已经开始努力改造蒙罗维亚港,并且正准备努力修复布坎南、格林维尔和哈珀等港口。从各海港、包括联利特派团用来为部队提供补给和撤出部队的格林维尔港中打捞 9 艘沉船的计划仍然有待实施。鉴于在帮助部队集中和移动以及维持部队方面存在后勤挑战,技术评估团建议,联利特派团应将所有军事和文职方面的后勤和支持资源保持在目前的能力水平。

人员的安全保障

49. 犯罪继续对在利比里亚开展业务的联合国人员构成重大威胁。在 2008 年 11 月至 2009 年 5 月期间,共报告有 901 起针对联合国人员的安全和安保事件,其中包括 18 起入室武装抢劫事件。然而,联利特派团文职人员和联合国国家工作队遇到的风险却小一些,这是因为,除了联合国的战略设施以外,在联合国国家工作队执行项目的所有地区均部署有联利特派团的部队。在审查联合国人员、地点和设施的安全保障要求过程中,技术评估团承认需要在这些地区持续部署联利特派团的部队,以便能够不受妨碍地在利比里亚全境开展联合国的各项方案和活动,同时也考虑其他安全安排,以便能够将联利特派团部队进一步合并和缩编。在关键的联合国战略地点和设施需要继续部署联利特派团部队,直至安全和安保部进行全面的安全评估,以确定哪些地点需要联利特派团继续部署部队,哪些地点需要其他民事安全安排。

四. 联合国利比里亚特派团今后的方向

50. 在第三个缩编阶段于 2010 年 5 月结束时,联利特派团将逐步重组上文第 40 段所述依然留在利比里亚的 7 952 名士兵,同时在整个选举期间保持这一态势和兵力。如果安全条件允许,联利特派团的缩编工作将在选举后时期加速继续进行。

51. 由于预计在 2011 年选举后特派团将最终撤出，联利特派团和联合国国家工作队已开始执行联合过渡规划，以确保国家工作队在没有联利特派团后勤和运输资产的情况下继续执行各项方案。资源正在日益集中，以便最大限度发挥效力，并且在沃因贾马和绥德鲁设立了由联利特派团和国家工作队共用的联合办公室。

52. 根据联利特派团的撤出战略，需要认真规划向利比里亚政府逐步移交安全责任的事宜。这一过渡规划应由政府、联利特派团、联合国国家工作队和其他有关伙伴、包括西非经共体共同参与，以便为联利特派团最后撤出做准备。利比里亚武装部队和利比里亚国家警察由于人数有限，将无法取代联利特派团的能力或者提供同样的安全保护伞。因此必须制定一项明确的战略，利用利比里亚所有各州的安全和法治机构。应该在认真的威胁分析基础上为每个州制定一项安全战略，并考虑到该州已有的所有安全和法治机构的职能和能力。在这方面，政府及其合作伙伴应制定宣布每个州已为联利特派团将安全责任移交给国家当局做好准备的明确标准。2011 年选举后将部署到利比里亚的综合技术评估团，将重点评估联利特派团向国家主管部门移交职责的情况，并根据那些安排的情况和当地的条件，就随后的缩编阶段和最后撤出提出建议。

五. 意见

53. 利比里亚政府在国际伙伴协助下，在巩固本国稳定和实施宏伟的改革和恢复议程方面取得了值得称道的进展。利比里亚曾经是冲突的中心，现在却有可能成为麻烦不断的该次区域和平与稳定的一个支柱。与此同时，内战和战前运转不灵的状态遗留下来的复杂、巨大的挑战，继续对建设必不可少的国家机构、特别是在安全和法治部门造成严重的困难，需要做出持久、长期的努力。因此，尽管战争现在已经结束 6 年，利比里亚仍然处于一种脆弱的状态。目前普遍存在的平静非常容易遭到破坏，所取得的成果很容易出现逆转。因此，我呼吁所有国际伙伴继续开展在利比里亚的行动，以帮助进一步巩固脆弱的和平，为持久稳定创造条件。

54. 就联利特派团而言，特派团将努力达到由安全理事会规定并与政府商定的战略目标，即协助利比里亚实现稳定的安全状态，建设充分运作的国家警察和武装部队。一旦军队和警察开始运作，利比里亚还需要合作伙伴提供大量的持续援助加以维持。此外，在努力建设一支可信、称职的警察部队的同时还必须做出相应努力，以发展可信、有效的司法和惩教体系。政府及其合作伙伴因此应投入更多资源来改革和发展司法体制，使其更便于为民众利用，并消除腐败、陈旧和歧视性的法律。我还认识到，要达到持久的安全稳定状态，仅仅建设充分运作的安全和司法机构是不够的。经济恢复至关重要，以提供可持续的就业机会，兑现所承诺的和平红利。

55. 利比里亚人民和政府还必须在国家和基层实现真正的和解。具体而言，必须采取紧急措施，解决植根于利比里亚的过去、继续对巩固和平努力产生影响的许

多制造分裂的问题。我敦促所有利比里亚公民，包括民间社会、各政党以及宗教和传统领袖开展持久的努力，在对话和互谅互让的基础上培养一个政治文化，目的是在处理争议性问题上达成全国的共识。

56. 我非常关切全球金融危机对利比里亚的冲突后恢复努力构成的威胁。在社会经济层面取得的成果有遭到破坏的严重危险。国民收入因生产部门的衰退而在萎缩，政府在 2008/09 财政年度正面临着 1 470 万美元的预算缺口。我呼吁捐助界提供必要支持，包括提供直接预算支持，协助该国经受住危机带来的冲击。

57. 利比里亚的持续稳定还取决于该次区域的局势发展。预计今年科特迪瓦和几内亚将举行选举，塞拉利昂正步入本国的战后和平时期。国际社会应帮助这些重要的进程取得成功，因为这些进程将有助于利比里亚和整个次区域的长期稳定。跨国贩毒已经对该次区域其他脆弱的国家产生了灾难性影响，这一祸害目前依然令人严重关切。然而，我对在马诺河联盟框架内实现的睦邻关系和安全合作感到鼓舞，并呼吁在这方面继续努力。

58. 尽管仍然面临挑战，但持久稳定以及利比里亚不面对任何迫在眉睫的军事威胁等因素，为进一步调整联利特派团的兵力提供了余地。根据技术评估团的调查结果，我建议安全理事会批准本报告第 38 至 49 段所述的联利特派团第三阶段缩编计划。这些建议的目的是最大限度地实现联利特派团的业务成效，同时也确保保留为 2011 年选举提供足够安保所需要的能力。根据建议，在 2009 年 10 月至 2010 年 5 月期间让 2 029 名部队官兵任满加国以后，联利特派团的军事人员人数将为 8 202 人，其中 7 952 人驻扎在利比里亚，250 人驻扎在塞拉利昂。这项提议将加快我 2009 年 2 月 10 日的报告(S/2009/86)中初步提出的缩编步伐。此外，减少过多的作战装备，包括攻击直升机和装甲运兵车，将使特派团节省大量资源。

59. 考虑到塞拉利昂问题特别法庭目前正在进行的工作，我同意技术评估团的建议，即维持驻扎在弗里敦的联利特派团军事警卫队，直到已被定罪的人被转移到第三国并且法庭的工作清理结束为止。随着完成法庭工作完成时间表日益明确，将随时审查警卫队的兵力，如设想进行调整，我将随时向安理会通报情况。

60. 联利特派团已经花费五年时间对国家警察进行训练、装备和部署，这应该足以建立一个完全有能力脱离联利特派团独立运作的国家警察部队。我深切关注的问题是，联利特派团、利比里亚政府和双边合作伙伴为建立一支专业的利比里亚国家警察部队而开展的合作努力仍然面临各种挑战。因此必须采取紧急行动，将利比里亚国家警察战略计划付诸实施，这可以有助于解决发展警察工作中的不足。我强烈敦促利比里亚合作伙伴提供必要的援助，以执行该战略计划。鉴于本报告所述的各种挑战，我同意技术评估团的建议，即联利特派团的警察部分维持现有的 1 375 名人员。我还呼吁警察派遣国向联利特派团提供具备战略计划所确定专门技能的有经验的警官，这将有助于加强联利特派团对国家警察的指导。

61. 由于利比里亚安全机构的能力有限，以及本报告所述的可能破坏稳定的各种因素，我支持技术评估团的建议，即，将联利特派团驻利比里亚的部队人数维持在 7 952 人一直到 2011 年选举结束，并把举行自由公正的选举列入核心基准清单。制定联利特派团加速缩编和最终撤出计划的工作将以在选举后进行的进一步技术评估为依据。到那个时候，政府、联利特派团以及所有相关伙伴应该已经最后订立完成将安全责任逐步、逐州移交给国家当局的详细战略和计划。

62. 最后，我谨对我的利比里亚问题特别代表埃伦·玛格丽特·洛伊以及联利特派团文职和军警人员表示衷心感谢，感谢他们在支持利比里亚的巩固和平努力方面表现出的决心。我也感谢所有部队和警察派遣国、西非经共体、非洲联盟、利比里亚问题国际联络小组、联合国各机构、基金和方案、人道主义组织、多边和双边捐助者以及国际和地方非政府组织做出的重要贡献。

附件

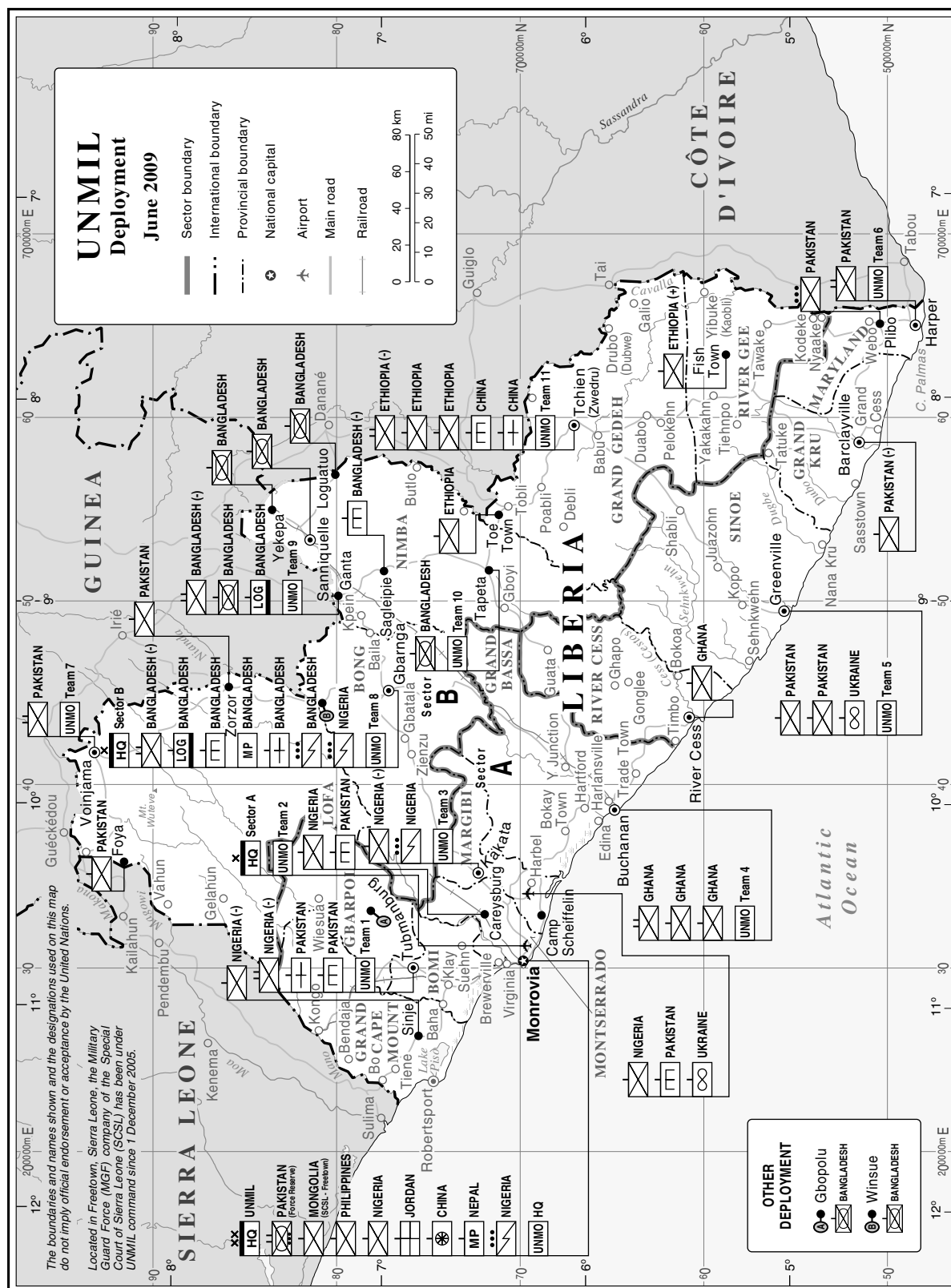
联合国利比里亚特派团：军事人员和警察人数

(截至 2009 年 5 月 31 日)

国家	军事部分				建制警察部队	民警
	军事观察员	参谋人员	士兵	共计		
阿根廷	0	0	0	0	0	6
孟加拉国	11	9	2 332	2 352	0	17
贝宁	2	1	0	3	0	0
玻利维亚多民族国	2	1	0	3	0	0
波斯尼亚和黑塞哥维那	0	0	0	0	0	9
巴西	0	2	0	2	0	0
保加利亚	2	0	0	2	0	0
中国	2	5	558	565	0	16
克罗地亚	0	3	0	3	0	0
捷克共和国	0	0	0	0	0	5
丹麦	2	0	0	2	0	0
厄瓜多尔	2	1	0	3	0	0
萨尔瓦多	2	0	0	2	0	4
埃塞俄比亚	13	4	870	887	0	0
埃及	5	0	0	5	0	3
斐济	0	0	0	0	0	31
芬兰	0	2	0	2	0	0
法国	0	1	0	1	0	0
冈比亚	2	0	0	2	0	19
德国	0	0	0	0	0	6
加纳	9	7	700	716	0	37
冰岛	0	0	0	0	0	2
印度	0	0	0	0	125	3
印度尼西亚	2	0	0	2	0	0
意大利	0	0	0	0	0	1
牙买加	0	0	0	0	0	1
约旦	4	5	115	124	237	19
肯尼亚	0	0	0	0	0	20
吉尔吉斯斯坦	3	0	0	3	0	4

国家	军事部分				建制警察部队	民警
	军事观察员	参谋人员	士兵	共计		
马拉维	0	0	0	0	0	2
马里	2	0	0	2	0	0
马来西亚	6	0	0	6	0	0
蒙古	0	2	248	250	0	0
黑山	2	0	0	2	0	0
纳米比亚	0	3	0	3	0	6
尼泊尔	2	3	15	20	240	10
尼日尔	2	0	0	2	0	0
尼日利亚	15	10	1 649	1 674	120	26
挪威	0	0	0	0	0	9
巴基斯坦	9	8	3 022	3 039	0	21
巴拉圭	2	0	0	2	0	0
秘鲁	2	2	0	4	0	0
菲律宾	4	3	135	142	0	26
波兰	2	0	0	2	0	3
大韩民国	1	1	0	2	0	0
摩尔多瓦共和国	2	0	0	2	0	0
罗马尼亚	2	0	0	2	0	0
俄罗斯联邦	4	0	0	4	0	13
卢旺达	0	0	0	0	0	5
萨摩亚	0	0	0	0	0	0
塞内加尔	1	2	0	3	0	0
塞尔维亚	4	0	0	4	0	6
斯里兰卡	0	0	0	0	0	6
瑞典	0	0	0	0	0	16
前南斯拉夫的马其顿共和国	0	0	0	0	0	0
多哥	2	2	0	4	0	0
土耳其	0	0	0	0	0	32
乌干达	0	0	0	0	0	18
大不列颠及北爱尔兰联合王国	0	2	0	2	0	0
乌克兰	2	2	300	304	0	12
乌拉圭	0	0	0	0	0	4
美利坚合众国	4	4	0	8	0	13

国家	军事部分				建制警察部队	民警
	军事观察员	参谋人员	士兵	共计		
也门	0	0	0	0	0	8
赞比亚	2	0	0	2	0	17
津巴布韦	2	0	0	2	0	32
共计	137	85	9 944	10 166	722	488

Department of Field Support
Cartographic SectionMap No. 4211 Rev. 20 UNITED NATIONS
June 2009