



## 秘书长关于《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》执行情况的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2098(2013) 号决议提交的, 安理会在该决议中请我提交一份报告, 说明按《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》(《和平、安全与合作框架》)所作承诺的履行情况。<sup>1</sup> 本报告介绍了从第 2098(2013) 号决议通过以来至 2013 年 6 月 19 日期间的事态发展, 按照第 2098(2013) 号决议第 4 和第 5 段, 说明了近期针对刚果民主共和国东部采取的区域和平与安全举措、《和平、安全与合作框架》执行工作的进展以及区域基准和适当后续措施的制订情况。

### 二. 近期事态发展

2. 2013 年 2 月 24 日在亚的斯亚贝巴签署的《和平、安全与合作框架》以及在其鼓舞下采取的外交和政治举措, 提高了人们对解决刚果民主共和国东部长期危机的期望值。然而, 该地区局势依然紧张, 时而发生致命交战, 表明局势依然动荡。

3. 刚果民主共和国和该区域危机产生的人道主义后果仍然令人震惊。在刚果民主共和国, 境内流离失所者的人数从 2012 年初的 180 万人增至 2013 年初的 260 万人以上。2012 年, 危机不再仅局限于北基伍和南基伍两省, 而是扩展到马涅马省和加丹加省的部分地区, 重新给区域造成影响。自 2012 年初以来, 刚果难民潮水般定期涌入乌干达、卢旺达和布隆迪。目前, 在乌干达的刚果难民约有 110 000

<sup>1</sup> 在本文中, 区域被界定为覆盖《和平、安全与合作框架》的签署国, 即安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果、刚果民主共和国、卢旺达、南非、南苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。此外, 下列四个政府间组织担任了该框架的担保人: 非洲联盟、大湖区问题国际会议、南部非洲发展共同体和联合国。了解更多信息, 见 S/2013/119 和 S/2013/131 附件。



人，卢旺达约有 58 000 人，布隆迪约有 40 000 人，坦桑尼亚联合共和国约有 63 000 人。同时，刚果民主共和国境内也有来自布隆迪、卢旺达和安哥拉等国的约 140 000 名难民。最近，2012 年 12 月以来中非共和国安全局势的恶化迫使该国约 37 000 人来到刚果民主共和国赤道省和东方省寻求庇护。从积极的方面来说，刚果民主共和国和卢旺达两国政府代表和联合国人权事务高级专员办事处代表于 6 月 20 日和 21 日在基加利会面，审查刚果民主共和国境内卢旺达难民的现状。尽管这两个国家尚待解决一些关键问题，特别是查明难民身份并向其进行宣传问题，但这是朝着解决这一危机长期存在的一个方面问题迈出的重要一步。

4. 在区域一级，刚果民主共和国政府与“3·23”运动武装团体代表团分别于 6 月 12 日和 6 月 9 日返回坎帕拉与和平谈判调解人磋商。这是在和平谈判中断了 3 个月后发生的。谈判中断期间，在“3·23”运动内部以及该运动与刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)之间时常发生短暂而激烈的交战。

5. 在担任大湖区问题国际会议主席的乌干达共和国总统约韦里·穆塞韦尼主持下，由该国国防部长克里斯珀斯·基永加博士协调的坎帕拉会谈自 2012 年 12 月 9 日启动以来，缓慢向前推进。在编写本报告时，双方代表团讨论完四个议程项目中的一个项目，即审查 2009 年 3 月 23 日刚果民主共和国政府与全国保卫人民大会达成的《和平协议》。还有三个议程项目尚待全面讨论，包括安全、社会、政治和经济问题以及谈判中达成的各项决定的执行计划。与此同时，自从两个代表团 6 月份返回坎帕拉以来，调解人已就他提出的有关剩余的议程项目，包括有关“3·23”运动兵变者的大赦、解除武装以及文职和军事人员重返社会的模式的一项协定草案分别与它们进行磋商。

6. 在举行坎帕拉会谈的背景下，2 月底在“3·23”运动内部爆发了一场严重危机，导致该运动分裂，之后博斯科·恩塔甘达将军和苏丹·梅肯加上校分别领导的两个派系之间爆发了战斗。上述领导层危机不仅暴露了武装团体主要组成部分之间未得到解决的根深蒂固问题，包括北基伍省成员族裔之间的权力斗争和紧张关系，而且还揭示了博斯科·恩塔甘达所起的作用，尽管“3·23”运动长期一直拒绝承认他是该运动的成员。

7. 虽然坎帕拉会谈的协调人继续敦促“3·23”运动各派系的军事和政治领导层立即停止敌对行动，但战斗直到 3 月 16 日亲恩塔甘达派的总部 Kibumba 被攻陷时才告结束。约有 600 名亲恩塔甘达派战斗人员逃离战斗，越境进入卢旺达，其中包括博斯科·恩塔甘达本人、“3·23”运动前政治领导人 Jean-Marie Runiga 主教和高级军事指挥官 Baudouin Ngaruye。出乎意料的是，博斯科·恩塔甘达于 3 月 18 日在基加利向美利坚合众国驻基加利大使馆自首，要求将自己移交国际刑事法院。在卢旺达、荷兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国政府的配合下，博斯科·恩塔甘达于 3 月 22 日被转至海牙。

8. 其他区域努力也为整体遏制刚果民主共和国东部局势作出了贡献。3月12日，安哥拉共和国总统若泽·爱德华多·多斯桑托斯还召集南非总统雅各布·祖马和刚果民主共和国总统约瑟夫·卡比拉举行了一次小型首脑会议，其间三位总统还表示支持《和平、安全与合作框架》，并打算研究采取何种方式来协调三国执行该框架的办法。3月24日，刚果共和国总统德尼·萨索·恩格索在其家乡Oyo举行了一次小型首脑会议，参加会议的有刚果民主共和国总统、卢旺达共和国总统保罗·卡加梅和乌干达共和国总统。三国领导人欢迎《和平、安全与合作框架》，呼吁恢复并完成坎帕拉会谈。此外，在5月10日于坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆举行的南部非洲发展共同体(南共体)三机关首脑会议期间，南共体各国首脑在作出其他决定的同时，欢迎安全理事会通过第2098(2013)号决议，并鼓励刚果民主共和国政府和“3·23”运动迅速恢复及完成坎帕拉会谈。

9. 尽管采取了上述政治举措，实地的局势依然紧张。5月20日，刚果民主共和国武装部队与“3·23”运动在戈马附近发生激烈交火，中断了两方之间持续6个月的停火。包括我的刚果民主共和国问题特别代表和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)团长罗杰·米斯在内，各方通过多种渠道开展外交努力，促成了5月22日的停战。尽管此后没有发生重大敌对行动，但刚果民主共和国东部局势仍然动荡不安。

### 三. 特使的活动

10. 我的大湖区问题特使玛丽·鲁滨逊自3月18日被任命以来，一直在与区域领导人和民间社会团体进行一系列协商。联刚稳定团部署部队干预旅后，“3·23”运动作出回应，发表声明，制造了紧张局势，在此背景下，我的特使从4月28日至5月5日访问了刚果民主共和国(金沙萨和戈马)、卢旺达、乌干达、布隆迪和南非。她会见了刚果民主共和国总统、乌干达总统和布隆迪共和国皮埃尔·恩库伦齐扎总统，并与在她访问期间不在本国的卢旺达总统进行了长时间电话交谈。特使还会见了其他官员，包括担任坎帕拉会谈协调人的乌干达国防部长克里斯珀斯·基永加、非洲联盟委员会主席恩科萨扎娜·德拉米尼·祖马、非洲联盟委员会大湖区问题特别代表布巴卡尔·高苏·迪亚拉大使和大湖区问题国际会议执行秘书Alfonse Ntumba Luaba教授。我的特别代表打算继续与区域领导人密切协商，其中包括访问所有签署了《和平、安全与合作框架》的国家。

11. 我的特使在造访的各国与当地的联合国国家工作队、外交使团和捐助界举行大量会议，并在刚果民主共和国与联刚稳定团、在布隆迪和联合国布隆迪办事处(联布办事处)举行大量会议。在各国首都，她都确保让民间社会、尤其是妇女团体的代表参加协商，以便努力为《和平、安全与合作框架》建立强大的支持者队伍。

12. 特使的访问有三重目的：(a) 征询领导人和其他人对执行《和平、安全与合作框架》的意见，尤其是关于建立监督机制和制订区域基准的意见；(b) 鼓励各方参加 5 月 26 日在埃塞俄比亚亚迪斯亚贝巴举行的区域监督机制(称作“11+4”监督机制)的第一次会议；(c) 介绍特使自己对执行《和平、安全与合作框架》的愿景和办法。

13. 秘书长特使与各国政府官员开会时，详细讨论了《和平、安全与合作框架》所概述的各国承诺，强调必须确保充分执行这些承诺。她呼吁民间社会团体鼓励本国政府遵守承诺，并向政府问责。她强调执行《和平、安全与合作框架》是一项共同职责，具有同等重要性，考虑到今后的相当大的挑战，如果所有各方都履行承诺，才会预示成功。她在 2013 年 4 月 28 日印发的题为“希望框架”的文件中摘要介绍了自己作为特使的个人观点以及针对《和平、安全与合作框架》的办法。

14. 我于 5 月 22 日至 25 日访问了莫桑比克，随后又与世界银行行长金墉联合访问了刚果民主共和国、卢旺达和乌干达，以支持刚果民主共和国和该区域的《和平、安全与合作框架》，这是以前从未有过的。大湖区各国领导人是推动该区域实现和平、稳定和增长的主要力量，我与金博士的访问目的则是显示我们承诺确保该框架的政治和安全内容与其经济内容同时得到落实。

15. 为此目的，金博士于 5 月 23 日在金沙萨宣布，世界银行承诺提供 10 亿美元的无息融资，支持两个主要的区域发展优先事项：恢复生计，以降低大湖区深受区域冲突困扰的各社区人民的脆弱性；重振并扩大跨境经济活动，以激发农业、能源、交通和区域贸易领域产生更多机会和一体化。

16. 世界银行提议的额外资金包括：大约 1 亿美元，用于支持该区域的境内流离失所者和难民从事农业和农村生计；3.4 亿美元，用于支持布隆迪、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国 80 兆瓦的 Rusumo 瀑布水电站项目；1.5 亿美元，用于恢复 Ruzizi 一期和二期水电站项目，并为 Ruzizi 三期提供融资，这些水电站项目会为卢旺达、布隆迪和刚果民主共和国供电；1.65 亿美元，用于在刚果民主共和国北基伍省、南基伍省和东方省修路；1.8 亿美元，用于改进基础设施并加强对卢旺达与刚果民主共和国边境的管理；另外数百万额外资金，用于公共保健实验室、渔业、贸易便利化方案等。

17. 在刚果民主共和国，卡比拉总统、总理、国民议会发言人、北基伍省省长和民间社会代表都要求迅速部署联刚稳定团的部队干预旅，指出近期刚果民主共和国武装部队与“3·23”运动之间的交战无情地提示了部署干预旅的必要性。我强调，干预旅只是支持《和平、安全与合作框架》所载全面政治办法的一项工具，并告诫各方，干预旅不能代替刚果民主共和国武装部队，后者才负有维持领土完整和保护平民的主要责任。

18. 在卢旺达，金先生和我与该总统以及一些政府部长讨论了可以巩固大湖区经济一体化的具体项目，特别是能源和农业领域的项目。

19. 在乌干达，我们与穆塞韦尼总统的讨论重点是作为东部非洲与南部非洲连结点的大湖区的经济一体化和潜力问题。乌干达总统与安哥拉总统协商，将在罗安达召开排定于 7 月 31 日举行的大湖区问题国际会议进一步审查该区域近期的事态发展，包括在执行《和平、安全与合作框架》方面取得的进展。

#### 四. 在《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》下所作承诺的履行情况

##### A. 刚果民主共和国的承诺

20. 5 月 13 日，部长会议通过总统法令，设立了《和平、安全与合作框架》规定的国家监督机制。国家监督机制将与所有合作伙伴保持定期对话，以确保它们支持执行《和平、安全与合作框架》。5 月 21 日，一项总统法令任命 François Muamba 担任该机制执行委员会协调员，并任命两名助理协调员。Muamba 先生曾任工业和经济部长及预算部长，并曾任国民议会议员，也是政府与“3·23”运动举行坎帕拉会谈的代表团成员。

21. 刚果民主共和国为执行其在《和平、安全与合作框架》下的承诺，已采取一些步骤推进关键改革。为准备举行全国对话，经过议员之间艰难的谈判，以及总统联盟(总统多数派)领导成员不断进行的协商，于 4 月 19 日颁布了有关改组后的全国独立选举委员会的修订法律。在权力下放方面，通过了一系列附加法律，其中包括一些有关公共财政的法律。此外，根据宪法规定，于 3 月 18 日和 19 日在总统府主持下举行了第三次州长会议。

22. 在安全和司法部门，通过了刚果国家警察行动计划，并为打击有罪不罚现象采取了积极步骤，包括由军事法院系统对犯下严重罪行的行为人进行审判和定罪。虽已初步为建立刚果(金)武装力量快速反应部队采取步骤，但仍有待于制定一项全面的军队改革计划。5 月 21 日，外交部长雷蒙·奇班达在金沙萨向外交界简要介绍了政府的安全部门改革计划，特别是军队和警察改革计划。

23. 结构改革取得了一定进展。制定和执行政策的重点是：增加公共收入；改善国家收入的管理；扩大以银行自动存款方式支付公务员薪金的范围(军队和警务人员已经这样做)，以减少贪污。

24. 如我关于联刚稳定团的报告(参考资料和日期)所述，令我遗憾的是，由于政治和社会行为者日益各自为阵和争吵不休，包括在多数人联盟内部发生这种情况，造成了更难达成协商一致意见的气氛。我希望刚果民主共和国政府继续鼓起必要的意愿，以推进急需但又敏感的改革。

## B. 该区域的承诺

25. 3月17日，在约600名“3·23”运动亲恩塔甘达派战斗人员越境进入卢旺达后，卢旺达发布新闻稿称，“进入卢旺达的刚果民主共和国官兵已被解除武装和拘留。其中有几名伤员正在卢旺达红十字会的协助下接受治疗”。卢旺达还通报，该国正在与“几个区域和国际组织进行磋商，以促进适当处理这群新难民”。

26. 3月24日，卢旺达政府写信给安全理事会关于刚果民主共和国的第1533(2004)号决议所设委员会主席，告知有“3·23”运动政治人员和干部从刚果民主共和国越境至卢旺达寻求庇护，其中包括 Jean-Marie Runiga、Baudoin Ngaruye 和 Innoncent Zimurinda。该信提到 Runiga 打算在乌干达寻求庇护。联合国还获悉 Eric Badege 身在卢旺达，但确切位置目前不明。

27. 5月26日，在非洲统一组织/非洲联盟首脑盛会期间，非洲联盟委员会主席恩科萨扎纳·拉米尼·祖马博士和我在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴共同主持了“11+4”机制第一次会议。这是2月份签署《和平、安全与合作框架》以来该区域领导人首次会晤。

28. 刚果民主共和国总统详细介绍了本国政府采取措施履行国家承诺的情况。在我与世界银行行长联合访问的成果的基础上，“11+4”监督机制会议的与会者强调，区域经济一体化是实现和平的一个关键推动因素。在这方面，与会者欢迎大湖国家经济共同体(大湖经共体)各国外交部长最近于5月9日和10日在布隆迪首都布琼布拉举行会议，并表示支持该会议关于尽快举行大湖经共体国家元首会议的建议。

29. 同时还强调指出，《和平、安全与合作框架》所固有的政治特性至关重要，使用武力是万不得已的手段。与会者指出刚果民主共和国境内仍有破坏和平者，并欢迎国际社会决心采取适当措施，包括在联刚稳定团内部署武力干预旅，应对在该国东部地区活动的武装团体所带来的威胁。但是，该地区领导人还重申必须让愿意对话的利益攸关方有机会对话，并让适当的政治改革和倡议得以落实。

30. 虽然此次会议让各国领导人有机会重申执行《和平、安全与合作框架》的承诺，但尚需采取更多具体行动。在这方面，各国领导人赞同设立一个技术支助委员会，负责制定关于履行区域承诺的详细计划，包括制定参照基准和后续措施。该委员会由11个签署国的高级别代表组成，还将设法解决各种技术问题，以期确定执行《和平、安全与合作框架》的共同方式。

## C. 制定基准

31. 在联合国和非洲联盟委员会的共同主持下6月24日在肯尼亚内罗毕举行了技术支助委员会第一次会议。按技术支助委员会讨论了一套区域基准草案，其中

有进展指标。技术支助委员会同意在未来的各次会议上改进区域基准，以便在 9 月联合国大会期间提交“11+4”监督机制的下次会议通过。

#### D. 国际承诺

32. 正如我的特使在一些场合所说，执行《和平、安全与合作框架》是一项共同责任。在“11+4”监督机制第一次会议后，我的特使出席了大湖区问题国际联络小组于 5 月 28 日在巴黎举行的会议。她还于 6 月 3 日和 4 日前往纽约出席了由爱尔兰常驻联合国代表团主办的大湖区妇女与建设和平问题会议。鲁宾逊特使在与国际伙伴和捐助者举行的所有会晤中，均鼓励其在支持大湖区的活动中进一步加强协调，包括与非洲开发银行和世界银行等机构加强协调。

### 五. 意见和建议

33. 尽管签署《框架》有助于遏制刚果民主共和国东部旷日持久的危机，但局势仍然紧张，易于发生零星暴力事件。刚果民主共和国东部周期性发生暴力事件，构成了对巩固和平事业的重大障碍，并极大地破坏了刚果民主共和国的发展前景。同时，自从危机开始以来，刚果民主共和国与东部邻国之间产生了不信任，一年来造成紧张局势几度加剧，并继续对区域关系产生影响。然而，我感到鼓舞的是，看到该区域的政府和领导人继续相互沟通，包括通过双边或区域组织就高度敏感事项进行沟通。

34. 近几个月来，使人重新感到乐观的是，国际社会进行政治接触，支持区域领导人、非洲联盟、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体等方面进行努力。在扼制最近的暴力爆发方面取得一定的成功，国家、区域和国际各级的努力目前需要重点关注解决刚果民主共和国东部根深蒂固的危机根源。

35. 《和平、安全与合作框架》提供了同时追求和平、安全、发展的机会。借助《和平、安全与合作框架》创造的势头，刚果民主共和国和该区域各国领导人获得一个独特的机会，可以促成有利于持久的安全、稳定、经济增长的必要条件。特别是，世界银行集团的支持，可在推进区域经济一体化中发挥重要作用，前提是恢复刚果民主共和国与其邻国之间的信任。

36. 在这方面，为了向前推进《和平、安全与合作框架》，必须在国家和区域两级制定基准，并确保根据商定基准衡量履行承诺的进展情况。我欢迎刚果民主共和国政府设立国家监督机制，并鼓励迅速制定国家基准。我还敦促《和平、安全与合作框架》签署国本着合作精神，通过有助于建立相互信任的进程制定区域基准。我指望它们经常和建设性地参与为确定区域基准而设立的技术支助委员会。

37. 武力干预是应对刚果民主共和国东部武装团体的存在所带来的威胁的一个重要因素，但这本身并不是目的。除《和平、安全与合作框架》所述的结构改

革外，我还鼓励刚果民主共和国政府、议会、政党、民间社会代表发挥各自的作用，建立《框架》所述结构性改革所需的共识，并为该国的持久和平奠定基础。在这方面，我欢迎刚果民主共和国政府打算开始全国对话，以促进国家凝聚力。我还欢迎刚果民主共和国政府与“3·23”运动恢复坎帕拉会谈，这是和平解决危机的一个可行办法。

38. 联合国随时准备协助刚果民主共和国和该区域各国履行在《和平、安全与合作框架》下所作的承诺。我鼓励该区域领导人与接受这一框架的那些利益攸关方加紧进行政治对话。在这方面，我的特使今后几个月将酌情参照现有的国家和区域举措，并根据我与世界银行行长联合访问大湖区的成果，制定关于执行《和平、安全与合作框架》的总体政治战略。

39. 为确保《和平、安全与合作框架》取得成功，需要国际社会大力、持续地给予参与和支持。在机构方面，联合国、非洲联盟、南部非洲发展共同体、大湖区问题国际会议需要携手并进，确保政治举措相互密切配合，有助于采取《和平、安全与合作框架》所述的综合方式。因此，我呼吁整个国际捐助界与这些机构合作，根据《和平、安全与合作框架》大力增加该区域的经济和发展机会。此举也将需要国家、区域、国际三级开展密切协调。

40. 我要感谢我的特使玛丽·鲁滨逊在特别顾问易卜拉欣·杜尔·莫迪博的协助下采取包容性做法，并感谢她到目前为止采取的各种积极步骤。她将继续与我的刚果民主共和国问题特别代表密切合作，协助刚果民主共和国履行在《和平、安全与合作框架》下所作的承诺。我指望安全理事会成员全力支持我的特使，并确保她得到履行其法定职责所需的政治支持和资源。