



## 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. 本报告根据安全理事会第 2147 (2014)号决议提交。安全理事会在该决议中请我提交一份报告，说明根据《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》所作承诺的履行情况。<sup>1</sup> 本报告述及自 2014 年 9 月 24 日我的报告(S/2014/697)印发以来的事态发展，并阐述了 2015 年 2 月 15 日前针对刚果民主共和国东部和该区域采取的和平与安全举措。此外，本报告介绍了《框架》执行工作进展情况和面临的挑战，并就如何更好地推进《框架》的目标，向安全理事会提出建议。

### 二. 近期事态发展

#### A. 政治和安全事态发展

2. 在本报告所述期间，尽管武装团体在刚果民主共和国东部继续活动，但大湖区整体相对稳定。然而，在和平、安全与合作(和安合)框架签署两年后，该协定正面临着阻碍其全面实施的重大挑战。这些挑战主要在于在解除刚果民主共和国东部武装团体的作战能力方面进展有限，以及该区域领导人之间持续存在不信任。特别是，解放卢旺达民主力量(卢民主力量)解除武装的工作缺乏有意义的进展，继续成为本报告所述期间区域和国际层面讨论的主要内容。

3. 2014 年 9 月 15 日，南非，作为南部非洲发展共同体（南共体）政治、防务和安全合作机关的主席以及其“三驾马车”之一，在比勒陀利亚主办了“双三驾马车”首脑会议。此次首脑会议汇集了南共体“三驾马车”，即博茨瓦纳、马拉

<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、刚果共和国、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、南非、南苏丹、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《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。详情见 S/2013/119 和 S/2013/131，附件。



维和津巴布韦；以及南共体政治、防务和安全合作机关“三驾马车”，即莱索托、纳米比亚和南非。此次首脑会议批准了2014年7月举行的南共体-大湖区问题国际会议(大湖区会议)第二次联合部长级会议的一项决定，即应在六个月的框架内完成卢民主力量的自愿投降和解除武装。首脑会议还呼吁联合国与非洲联盟(非盟)合作，在遣返自愿投降的卢民主力量人员过程中发挥作用，或在大湖区之外的第三国为他们提供临时安置。

4. 2014年9月25日，在联合国大会间隙，大湖区会议和南部非洲发展共同体(南共体)于纽约联合召开了关于卢民主力量自愿解除武装问题的利益攸关方会议。与会者包括该区域除卢旺达外所有国家的外长和国防部长及其他高级官员。我的大湖区问题特使赛义德·吉尼特和我的刚果民主共和国问题特别代表兼联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)团长马丁·科布勒也出席了会议。会议期间，通过了一个路线图，为完成解除武装进程规定了若干具体步骤。其中包括大湖区会议——南共体向刚果民主共和国东部派遣联合代表团，接触卢民主力量的领导人，敦促该团体遵守2015年1月2日的自愿解除武装最后期限，否则，按照大湖区会议和南共体国家元首事先的决定以及安全理事会第2098(2013)号和第2147(2014)号决议，该团体将面临军事行动。

5. 访问团于2014年10月3日至6日进行了访问，由南非驻刚果民主共和国的代表(代表南共体)、刚果民主共和国驻大湖区会议代表以及南共体政治、防务和安全机关主席共同领导。其他团员是来自安哥拉、纳米比亚、南非和津巴布韦的官员。我的特使的办公室和联刚稳定团也派代表参加了访问团。访问团向卢民主力量代主席 Victor Byiringiro 发表了强烈信息。然而，后者继续坚持把与卢旺达的政治对话作为解除武装进程取得进一步进展的条件，而这是卢旺达政府一直拒绝接受的主张。

6. 2014年12月19日和20日，大湖区会议——南共体第三次联合部长级会议在安哥拉罗安达召开，依照大湖区会议和南共体国家元首及政府首脑作出的有关决定，审议了对卢民主力量自愿解除武装进程的中期审查。部长们强调指出该进程缺乏有意义的进展，并敦促卢民主力量在2015年1月2日的最后期限内无条件投降和复员，否则其将面临军事行动。

7. 在该期限届满时，只有339名卢民主力量的战斗人员(估计共1500人)在北基伍和南基伍投降，带着1119名家属。此外，投降的人中只有17人是军官。在装备方面，卢民主力量上缴的武器仅252件，其中大部分是旧的和不能使用的。投降的人目前集结在东方省基桑加尼的Bahuma过渡营地。刚果民主共和国武装部队为该营地提供基本安保，联刚稳定团则提供补充安保。

8. 据称，在让其放下武器投降的6个月期限内，卢民主力量继续侵犯人权，招募战斗人员，并在其完全解除武装的意愿方面发出了自相矛盾的信号。Victor

Byiringiro 发布了若干次公报，称卢民主力量为“卢旺达难民”，并要求与卢旺达政府进行政治对话。他还多次写信给联合国、非盟、大湖区会议以及南共体，重申卢民主力量决心解除武装，渴望与卢旺达进行政治对话。其信中还讨论了与解除武装进程有关的挑战，包括为接收卢民主力量人员而建立的过渡营地能力有限。

9. 鉴于这种缺乏进展的情况，安全理事会、和安合框架的见证人以及该区域各国政府继续对解放卢旺达民主力量施加外交压力，以促使其和平放下武器。1月2日，各方的特使和大湖区问题代表，包括我的特使、我的刚果民主共和国问题特别代表兼联刚稳定团团团长、非洲联盟特别代表布巴卡尔·迪亚拉、美国特使罗素·费恩戈德、欧盟高级协调员科恩·韦尔瓦埃克以及比利时特使弗兰克·德科南发表联合声明，呼吁刚果民主共和国政府在联刚稳定团及其干预旅支持下，立即对卢民主力量采取军事行动。同一天，刚果民主共和国政府发表声明强调，剩下的唯一选择是对卢民主力量使用武力，因为该团体未能在最后期限前自愿解除武装。几天后，南非和坦桑尼亚等国政府明确重申，它们愿意支持对卢民主力量采取军事行动。

10. 1月29日，在北基伍的贝尼，在联刚稳定团部队指挥官 dos Santos Cruz 将军参加的联合新闻发布会上，刚果民主共和国武装部队参谋长将军宣布开始一次以刚果民主共和国武装部队为首的军事行动(称为“Sukola 二号”行动)，强行解除卢民主力量武装。任命了新的指挥官，负责领导“Sukola 二号”行动以及此次军事行动将在其中发生的第34军区。不过，此前，联刚稳定团发现其中两位新任命的将领涉嫌对其指挥下的部队犯下的各种侵犯人权行为负有指挥责任。因此，根据联合国人权尽职政策，联刚稳定团通知刚果政府，若这些部队仍由这两位将军指挥，则联刚稳定团不能支持这些部队参与打击卢民主力量的行动。2月15日，卡比拉总统在与金沙萨外交使团会晤时表示，任免将军的决定是一项主权特权，而在打击卢民主力量的行动中他的政府可能会放弃联刚稳定团的支持。截至2月15日，“Sukola 二号”行动尚未实际产生有意义的结果。虽然据报2月份刚果民主共和国武装部队和卢民主力量之间发生了小规模战斗，但因此在解除该武装集团作战能力方面尚未取得重大进展。

11. 关于刚果民主共和国政府与“3月23日运动”(“3·23运动”)2013年12月12日签署的《内罗毕宣言》的执行情况，刚果政府的大赦委员会在继续按照2014年2月11日《大赦法》处理前“3·23运动”战斗人员提交的申请。2014年9月3日，刚果民主共和国政府特赦了191名前“3·23运动”战斗人员，其中162人集结在乌干达，其他29人在刚果民主共和国。2014年10月1日在大湖区会议执行秘书 Alphonse Ntumba Luaba 于乌干达召开的协商会议期间，前“3·23运动”的领导人对这些数字提出质疑，声称其中一些被特赦的人不是前“3·23运动”人员。与此同时，乌干达政府敦促刚果民主共和国政府遣返所有

截至 2014 年 12 月底出现在乌干达的前“3·23 运动”人员，否则这些人应该在乌干达申请难民身份。

12. 为评估《内罗毕宣言》的执行情况并协调关于如何加快这一进程的看法，刚果民主共和国的国家监督机制和大湖区会议秘书处于 2014 年 11 月 7 日在金沙萨举行会议。出席会议的有我的特使和我的特别代表、美国特使以及其他国际使节和主要伙伴的代表。尽管刚果民主共和国政府、联刚稳定团、我的特使和大湖区会议作了安全保证，前“3·23 运动”领导人仍以安全为由拒绝出席会议。会议期间，国家监督机制协调员宣布，获特赦的前“3·23 运动”人员已增至 559 人。此外，在 2015 年 1 月 31 日于亚的斯亚贝巴举行的区域监督机制上一次会议期间，刚果民主共和国外交部长 Raymond Tshibanda 告知，共有 702 名前“3·23 运动”成员已被赦免。

13. 2014 年 12 月 5 日至 10 日，刚果民主共和国政府派出一个高级别访问团前往坎帕拉讨论在前“3·23 运动”战斗人员的遣返方面接下来的步骤。乌干达外交部长和刚果民主共和国国际和区域合作部副部长集中讨论了就加快遣返仍在乌干达的估计 1 300 名前“3·23 运动”战斗人员的问题。前“3·23 运动”领导人没有参与刚果和乌干达代表团之间的双边讨论，但大湖区会议秘书处与之进行了单独接触。随后，双方的技术小组在两国军事情报局长的监督下举行会晤，商定了遣返行动计划，定于 2014 年 12 月 7 日至 25 日执行。因此，12 月 16 日，第一批 120 名前“3·23 运动”人员从乌干达被遣返到刚果民主共和国。12 月 30 日，另一批 62 名前“3·23 运动”成员也被遣返，使得目前在加丹加省卡米纳营地集结的待复员人数达到 182 人。

14. 2015 年 2 月 2 日至 4 日，刚果民主共和国政府派遣一个高级别代表团前往基加利，讨论了遣返逃到卢旺达的“3·23 运动”前战斗人员和向刚果当局移交其军事装备问题。刚果代表团由副国防部长任团长。我的特使办公室、联刚稳定团与大湖区会议也参加了协商。刚果代表团在卢旺达会见了“3·23 运动”前领导人，并敦促他们鼓励所有符合规定的前战斗人员准备自愿投降和遣返。副部长保证将采取一切措施，向返回刚果民主共和国的前战斗人员提供安保、粮食和住所。

15. 访问结束时，刚果民主共和国和卢旺达两国政府发布了一项联合公报，重申它们决心履行各自在安合框架下的承诺，加快向刚果民主共和国遣返“3·23 运动”前人员，并将其军事装备移交给刚果当局。卢旺达当局也向刚果民主共和国政府提供了从前“3·23 运动”手中收缴的军事装备清单。与此同时，曾深入参与签署和执行《内罗毕宣言》的前“3·23 运动”协调员于 2015 年 1 月 10 日辞职，理由是刚果民主共和国政府没有致力于执行该《宣言》。在编写本报告时，“3·23 运动”前领导人继续表示关切关押在刚果民主共和国营地的“3·23 运动”前战斗人员的安全。他们还继续质疑刚果政府全面执行《内罗毕宣言》中所

载其他承诺的意愿。与此形成对照的是，刚果民主共和国政府一贯表示致力于充分执行《内罗毕宣言》。

16. 2015年2月11日，国家监督机制协调员在金沙萨召开了关于执行内罗毕宣言的第二次会议。会议决定，除其他外，加速处理前“3·23运动”分子的大赦申请。与会者还同意派遣一个代表团前往乌干达，解决任何延迟仍在该国境内的前“3·23运动”叛乱分子返回刚果民主共和国的问题。与会者还拟议将改日对卢旺达提出一份类似的意见书。此外，会议欢迎我的特使建议与联刚稳定团合作组织一次关于执行刚果民主共和国在和安合框架下所作国家承诺的国家讲习班。

17. 正如我最近一份关于联刚稳定团的报告所述，刚果民主共和国武装部队和联刚稳定团继续开展军事行动打击武装团体，特别是民主力量同盟，因为该团体继续袭击北基伍的贝尼地区和周围地区的无辜平民。在其他方面，12月30日，据报布隆迪军队与一伙身份不明的武装人员发生冲突，这些人员据报从刚果民主共和国东部越境进入布隆迪的锡比托克省。布隆迪国防部队发言人报告说，95名武装分子被打死，另有9人被拘留。布隆迪当局表示，将对这起武装对抗进行调查。在布隆迪-刚果民主共和国边界附近的Ruhuha发生了另一起事件，联刚稳定团和刚果民主共和国武装部队于2015年1月5日对布隆迪反叛团体民族解放力量(民解力量)的一个据点发起了一次联合行动(Kamalisha Usalama 二号)。在该行动期间，60名全副武装的民解力量战斗人员被迫放弃阵地。

## B. 人道主义状况

18. 在本报告所述期间，刚果民主共和国和大湖区的人道主义状况仍令人关切。刚果民主共和国东部省份(北基伍、南基伍、马涅马、东方省)继续处理一个复杂的紧急状况，其中民众，特别是儿童继续面临流行病爆发、武装团体袭击、侵犯人权行为、营养不良的侵害。刚果民主共和国东部持续不断的冲突，加上包括中非共和国在内的该区域其他冲突，继续造成整个区域大量人口流离失所。仅在刚果民主共和国，约270万人在国内流离失所，刚果民主共和国还继续收容来自邻国的122 000名难民。2015年刚果民主共和国人道主义行动计划需要6.92亿美元，以应对下列问题：受冲突影响的520万人的优先需要；营养不良；流行病；以及自然灾害。

19. 在计划对卢民主力量开展的军事行动之前，刚果民主共和国的人道主义机构加强了内部备灾计划，包括加强与邻国卢旺达、乌干达和布隆迪的国家办事处在解决跨国界影响方面的协调。刚果民主共和国的人道主义国家工作队最近已更新其人道主义应急计划。此外，人道主义国家工作队继续倡导在军事行动之前、期间和之后保护平民，并向那些受武装冲突影响的人提供挽救生命的基本人道主义援助。

20. 联合国难民事务高级专员(难民专员)认识到大湖区难民和境内流离失所者相关问题的多层面性和区域性，于 2014 年 10 月 15 日任命了一名大湖区难民局势问题区域协调员。该区域协调员将与关键伙伴密切协作，帮助调整难民署的战略并制定大湖区刚果和卢旺达难民持久解决办法。

21. 刚果民主共和国东部安全局势持续不稳，加上与土地和自然资源有关的未决问题继续阻碍约 443 253 名生活在邻国的刚果难民返回本国。2014 年 9 月，难民署发布了一份关于刚果难民的立场文件，其中指出，逃离刚果民主共和国东部冲突的人们很可能需要国际难民保护。该文件还敦促在南北基伍、加丹加省和东方省各地安全和人权局势显著改善之前，各国不要强行遣返来自这些地区的人。

22. 难民署还制定了一项全面战略，以应对卢旺达难民的状况。该文件审查了若干备选办法，包括：(一) 创造有利条件，促进卢旺达难民的自愿回返；(二) 寻求融入当地社会或获得庇护国其他法律地位的机会；(三) 制订一项停止卢旺达难民难民地位的时间表。1996 年大批难民因避难的难民营遭到袭击而逃离，此后刚果民主共和国境内卢旺达难民的人数和概况很难估计。然而，刚果民主共和国政府进行的预登记已查明，245 298 名卢旺达难民目前居住在该国。刚果民主共和国国家难民委员会和难民署现在计划开展一项生物鉴别登记活动，以核实难民人数，以便有一个用于跟踪个人保护案件的可靠数据库。生物鉴别登记将有助于识别难民人口的特征和根据需求提供更好的保护和援助。登记费用估计将为 2 410 665 美元，将需要大约六个月来完成。美国人口、难民和移民局已认捐 100 万美元，现在还需要 1 410 665 美元才能开展该项工作。

23. 正如我在关于和安合框架执行情况的上次报告中所报告的那样，难民署和世界银行集团正在最后完成一项关于强迫流离失所的研究，以向各国政府和发展伙伴提供资料，说明流离失所者的发展需要，并提出关于制定对流离失所问题有敏感认识的政策和在刚果民主共和国、坦桑尼亚和赞比亚边境社区业务活动的建议。2014 年 9 月，我的特使办公室与人居署、难民署、大湖区会议、欧盟/联合国关于土地、自然资源和预防冲突的伙伴关系、瑞士开发公司和世界银行合作，召集了一个专家组，以筹备关于大湖区回返难民和境内流离失所者的土地和财产权问题的部长级会议。

### C. 关于人权、儿童保护及性暴力和性别暴力的最新情况

24. 在本报告所述期间，各种行为体，包括民主力量同盟、卢民主力量和其他武装团体以及国家安全和国防部队，继续犯下侵犯人权行为。武装团体还继续招募儿童参加战斗。另一个关切问题是，2015 年 1 月，刚果民主共和国政府对涉及修订选举法的示威活动做出过度反应。正如我在关于联刚稳定团的报告中所述，至少 20 人被杀，至少 46 人被刚果国家警察和共和国卫队所伤，同时约 480 名示威者包括反对派人士在示威后遭到逮捕和拘留，其中有些人被单独监禁。此外，从 2015 年 1 月 20 日至 2 月 8 日，刚果民主共和国政府阻止接入因特网、社交媒体

和短信服务，以阻止组织进一步示威。在这一期间，该国一些广播电台和无线电节目也遭停止播出。

25. 2014年12月1日，国际刑事法院(国际刑院)上诉分庭证实，前刚果民兵领导人托马斯·卢班加因犯有招募儿童兵并在战斗中利用儿童，被判处14年监禁。2015年1月6日，上帝抵抗军(上帝军)最高指挥官之一多米尼克·翁古文向美国驻中非共和国部队投降，并于2015年1月21日被移交国际刑院。翁古文被控犯有谋杀平民、奴役儿童和偷窃财产的罪行，他的投降有力地证明，国家、区域和国际机制之间应合作解除武装团体作战能力并起诉暴行施害者。

#### D. 区域经济一体化

26. 2014年11月3日至5日，第8次大湖区会议-经济合作与发展组织（经合组织）-联合国关于负责任矿产供应链的专家小组论坛在金沙萨举行会议，讨论在执行大湖区矿物供应链尽职调查方面取得的进展。我的特使向与会者致辞。在金沙萨，他还出席了大湖区会议主管采矿事务的部长的第三次会议，其中评估了大湖区会议关于打击非法开采自然资源特别是冲突矿产的议定书的进展情况。两次会议都确认刚果民主共和国和卢旺达在矿产认证机制方面取得重大进展，并指出，布隆迪、坦桑尼亚和乌干达的行动令人鼓舞。会议呼吁成员国应对当前下列方面的挑战：监管手工采矿者经营的非正规部门；认证程序冗长而昂贵；国际上对来自该区域的矿物信心较低，这也制约了该区域的合法矿物出口。

27. 在整个报告所述期间，一直在继续筹备大湖区私营部门投资会议。在这方面，安哥拉政府、大湖区会议秘书处和我的特使办公室于2014年12月17日和18日在安哥拉罗安达举行了一次关于投资机会简报的区域协商会议。大湖区会议成员国积极参加了磋商，在该进程中表现出强烈的主人翁意识。与会者审查了投资机会简报，提交了改进提案，并为筹备私营部门投资会议工作提供了意见建议。与会者还支持我的特使的提议：将区域合作和促进公共和私人投资置于和安合框架的首要位置。他们还赞同投资机会简报和拟议召开私营部门投资会议的行动计划。

28. 旨在协调大湖区区域经济一体化的努力也已进入后期阶段。2014年10月27日至31日，负责东非共同体(东共体)事务和规划的部长理事会第21次会议在卢旺达基加利举行，以审议以往各项加强区域一体化决定的执行情况，并审查东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)、东共体、南共体三方自由贸易区协定的进展情况。11月27日，还举行了第30次东共体部长理事会会议，以筹备2月20日在内罗毕举行的关于基础设施发展和融资的东非共同体国家元首首脑会议第十六届常会。

### 三. 根据《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》所做承诺的履行情况

#### A. 刚果民主共和国的承诺

29. 在本报告所述期间，刚果民主共和国政府在履行该国所作承诺方面取得有限进展。12月7日，终于任命了“民族团结”政府，从而朝着履行框架中有关民族和解的6项国家承诺迈出积极一步。不过，刚果民主共和国政府尚未加快实施《框架》和国家监督机制所列各项改革。

30. 2014年10月，国家监督机制协调员向国民议会转递了依照国家承诺制订的基准，以求列入2015年预算。国家监督机制协调员的积极倡导有助于把国家承诺列入2015年预算法。国家监督机制还与规划部协作，以落实国家基准，并最终确定将列入政府优先行动计划的各项活动。

31. 为履行承诺，防止武装团体破坏邻国的稳定，2015年预算分配了1000万美元，用于全国解除武装、复员和重返社会方案(复员方案三期)。2015年2月10日至13日访问金萨沙期间，我的特使鼓励刚果民主共和国和国际伙伴调动所需资源，协助执行这一计划。关于安全部门改革，在本报告所述期间，刚果民主共和国政府取得的进展有限。一个重要的情况是，自2014年9月19日起，政府开始改组刚果民主共和国武装部队指挥系统，增设了一个指挥级别，下辖3个防区。

32. 我最近一份关于联刚稳定团的报告说明了刚果民主共和国履行国家承诺的最新情况。

#### B. 区域内其他国家的承诺

33. 除本报告第二节所示的经济一体化和司法问责取得相对进展外，区域内各国还集中精力打击刚果民主共和国东部的非法武装团体。

34. 在本报告所述期间，大湖区会议主席、即安哥拉政府继续把大湖区会议成员国和南共体成员国召集一起，讨论卢民主力量问题。如本报告前文所述，2014年10月19日和20日，大湖区会议成员国和南共体成员国国防部长和外交部长在安哥拉罗安达开会，重申向卢民主力量发出的要求其在2015年1月2日之前解除武装并投降的最后通牒。他们还责成大湖区会议秘书处和南共体秘书处支持并监测卢民主力量全面解除武装的努力。我的特使出席了会议，并强调区域各国领导人应继续为卢民主力量全面自愿解除武装创造条件，同时开启一个可靠的进程，在最后通牒到期时对该武装团体施加军事压力。我的特使还提醒各位部长，如不能迅速解除卢民主力量的作战能力，就可能加剧区域内的紧张。

35. 区域内还开展了若干高级外交活动，促进合作，建立共识，力求解除区域内所有武装团体的作战能力，重点是卢民主力量。2014年9月19日，刚果共和国



总统德尼·萨苏·恩格索到金萨沙会晤了约瑟夫·卡比拉总统。如 2014 年 12 月 30 日秘书长关于联刚稳定团的报告所示，两位总统同意加强双边合作，解决共同感兴趣的问题。

36. 2014 年 12 月 17 日，卢旺达总统保罗·卡加梅前往安哥拉罗安达，会晤爱德华多·多斯桑托斯总统，讨论卢民主力量问题和有关两国间合作的其他问题。2014 年 12 月 21 日和 22 日，南非雅各布·祖马总统率领一个高级代表团，访问了坦桑尼亚和乌干达，讨论卢民主力量问题。2014 年 1 月 14 日，祖马总统还前往安哥拉，会晤多斯桑托斯总统，讨论卢民主力量问题和有关安哥拉-刚果民主共和国-南非三方委员会感兴趣的其他问题。2015 年 1 月 19 日，多斯桑托斯总统对刚果民主共和国进行了 4 小时的访问，会晤了卡比拉总统，讨论了卢民主力量问题和其他双边问题。1 月 28 日，卢旺达国防军和乌干达人民国防军官员签订了一项关于卢旺达和乌干达交流刚果民主共和国东部反叛团体活动情报的谅解备忘录。

37. 与此同时，2015 年 1 月 20 日至 22 日，大湖区会议秘书处在肯尼亚内罗毕召开了大湖区会议成员国议会论坛全体大会第五届常会。参加会议的有大湖区会议成员国 70 多名议员、以及我的特使办公室代表。会议让与会者有机会审查近来的政治和安全发展，讨论区域内和平与稳定的前景。与会者还讨论了区域各国议会在执行去年 7 月内罗毕大湖区会议成员国国家元首和政府首脑会议通过的《发展基础设施，推动投资，解决青年就业问题宣言》方面的作用。此外，还着重讨论了区域各国议会打击非法开采自然资源行为的作用。令我高兴的是，论坛的 2015-2016 年行动计划反映出该区域各国议会愿意积极参与执行《框架》以及 2006 年《大湖区安全、稳定和发展公约》。

## C. 国际承诺

38. 我的特使办公室与非洲联盟、欧洲联盟、世界银行集团和比利时政府合作，筹备于 2015 年举办第二届大湖区发展伙伴会议。会议将让政府官员、区域机构代表和发展伙伴代表能够聚会一堂，审查 2013 年 7 月亚的斯亚贝巴第一届会议以来取得的进展。与会者还将讨论更多的中期优先事项，拟定一项发展行动计划。

39. 自 2013 年 5 月我与世界银行集团总裁金墉先生联合访问大湖区以来，世界银行集团在履行对该区域的承诺方面取得了进展。自 2014 年 9 月以来，世界银行数次派遣访问团，推动鲁齐齐农业项目、鲁齐齐三号水电项目和大湖贸易便利项目的设计。此外，世界银行集团还正在落实世界银行集团金墉总裁在我们联合访问时宣布的在 24 个月内要履行的承诺。在编写本报告时，世界银行集团董事会已经批准了 5.38 亿美元用于区域能源开发、消除性暴力和性别暴力、妇女保健、大湖区会议能力建设、以及加强区域内信息和通信技术连通性方案。

40. 我的特使办公室还与世界银行集团合作，设立大湖区冲突后贷款安排，意在协助消除冲突根源，确保世界银行集团在区域内的方案以缓解冲突的方式得到执

行。这一安排正在支持为《框架》第四支柱下的世界银行方案拟定区域和平与稳定指标，还在帮助确定跨界贸易如何增进边境社区的复原能力。此外，该安排还与联合国生境和我的特使办公室携手举办关于难民土地权和财产权的活动：2014年10月1日举行了一次专家会议，并计划于2015年4月21日至24日在内罗毕召开一部长级会议。

41. 2014年11月3日和4日，我的特使办公室和联合国开发计划署协助在亚的斯亚贝巴召开了一次区域技术会议，旨在设立区域“一个联合国”方案，协助执行《框架》。参与其中的联合国国家工作队列举以下与《框架》相符的干预领域：机动性、性别与性暴力和性别暴力、青年与儿童、全国贸易与粮食安全、可持续能源。2015年3月5日和6日将召开一次后续会议。

#### D. 《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》监督机制

42. 在本报告所述期间，区域监督机制召开两次会议，第一次是在2014年9月22日，即联合国大会在纽约开会期间；第二次是2015年1月31日，即非洲联盟国家元首和政府首脑大会第24届首脑会议期间。重要的是，区域监督机制第四次会议赞同关于《框架》执行情况的第一次进展报告中所述结果和建议。该报告是我的特使办公室和非洲联盟大湖区域特别代表办公室联合编写的。1月举行的第五次会议赞同我的特使办公室在联合国开发计划署、非洲开发银行、世界银行和国际金融公司协助下编写的区域投资机遇文件。该文件旨在向潜在投资者提供信息，说明由所有签署国参与的一个协商进程确定的优先投资领域和项目情况。

43. 技术支助委员会协助编写了区域行动计划和《框架》执行情况进展报告。在本报告所述期间，技术支助委员会定期开会，评估情况，解决与《框架》执行有关的任何技术问题，并在必要时把问题提交区域监督机制。2015年1月8日和9日在内罗毕召开第9次会议期间，技术支助委员会成员商定了一套建议，供区域监督机制在1月份早些时候召开的第5次会议上审议。值得指出的是，卢旺达既没有参加技术支助委员会的这次会议，也没有参加区域监督机制的上次会议，很可能是出于其对解除卢民主力量作战能力问题的关切。

## 四. 我的特使的活动

44. 赛义德·吉尼特自2014年9月成为我的大湖区问题特使以来，通过与所有关键对话方展开密集的穿梭外交，重点关注妨碍和安合框架执行的重大挑战。过去6个月里，他的一个主要目标是推动在解除卢民主力量作战能力这一迫切需要方面达成共识。

45. 2014年8月至2015年2月期间，我的特使对该区域进行了广泛、频繁的访问，他在访问期间鼓励有关各国领导人果断、一致地解决卢民主力量问题。在这方面，他试图就这一问题与非洲联盟委员会领导人达成共同立场。此外，他会见

了几位国家元首和政府首脑，并与安哥拉、布隆迪、刚果共和国、刚果民主共和国、卢旺达、南非、坦桑尼亚、乌干达和津巴布韦等国的高级官员进行了互动。在这些磋商过程中，我的特使一直倡导采用双管齐下的办法解除卢民主力量的作战能力：一方面，进行协调努力，促进卢民主力量自愿投降；另一方面，如果在2015年1月2日最后期限前无法解除它们的武装，让它们投降，那么就准备对该武装团体施加一定的军事压力。

46. 2014年12月1日，我的特使与非洲联盟委员会在亚的斯亚贝巴召开了和安合框架见证人第一届会议，为处理卢民主力量问题制订共同战略。来自南非、津巴布韦和安哥拉等国的部长出席了会议。会议敦促刚果民主共和国和联刚稳定团，如果卢民主力量不遵守安全理事会第2098(2013)号和第2147(2014)号决议的有关规定以及大湖区会议和南共体领导人的相关决定，就采取必要行动打击该团体。

47. 1月2日的最后期限临近时，我的特使于2014年12月20日会见了卡比拉总统，强调如果卢民主力量到2015年1月2日未能解除武装并投降，就必须对其采取军事行动。卡比拉总统同意有必要在最后期限后采取军事行动，并保证将按实地军事指挥部确定的日期开始军事行动。总统补充说，应采取步骤，为这些军事行动造成的人道主义后果预作准备。

48. 1月2日最后期限到期后，我的特使分别于1月6日、7日、14日至15日接触了乌干达政府和南非政府。他与南非政府官员在向新闻界发表的谈话中呼吁对卢民主力量采取军事行动。1月22日，他在达累斯萨拉姆会见了坦桑尼亚外交部长，并鼓励坦桑尼亚作为干预旅最大的部队派遣国，充分参与对卢民主力量的军事行动。坦桑尼亚外交部长虽然重申坦桑尼亚关切可能对平民造成的附带损害，但表示该国政府致力于通过联刚稳定团干预旅的特遣队解除刚果民主共和国东部包括卢民主力量在内所有武装团体的作战能力。我的特使向部长保证，在筹备打击卢旺达民主力量的军事行动时已适当考虑保护平民。

49. 1月26日，我的特使前往哈拉雷会见了担任南共体主席的津巴布韦总统罗伯特·穆加贝。我的特使向穆加贝总统通报说，联刚稳定团和干预旅准备支持刚果民主共和国武装部队打击卢民主力量的行动。穆加贝总统赞扬马拉维、南非和坦桑尼亚为干预旅做出的贡献，这表明南共体致力于帮助解除刚果民主共和国东部所有武装团体的作战能力。

50. 我的特使还一直鼓励努力改善该区域国家间关系。在这方面，他一直鼓励刚果(金)政府召开大湖国家经济共同体(大湖经共体)首脑会议，促进区域发展与合作，并为布隆迪、刚果民主共和国和卢旺达领导人间建立信任提供一个论坛。暂定于2015年上半年举行这一首脑会议。为此，我的特使还接触了大湖经共体执行秘书。

51. 在本报告所述期间，我的特使还与多个区域和国际行为体，包括民间社会行为体接触，寻找合作途径，探讨解决大湖区不稳定的根源。这些渠道和机会包括持久解决难民和国内流离失所者问题、打击有罪不罚现象、鼓励司法合作、促进社会经济发展以及负责任地开采自然资源。

52. 作为支持执行和安合框架工作的一部分，我的特使将自然资源问题列为其核心工作。在此方面，他与负责采矿问题的政府、民间社会和非政府组织代表就完善自然资源管理举行了一系列磋商。本着同样的精神，他一直动员和安合框架签署方和伙伴方支持为举行大湖区私营部门投资会议创造条件。

53. 按照安全理事会第 1325(2000)号决议，我的特使继续推动民间社会组织和妇女团体努力使该区域实现和平与稳定。在这方面，他已与该区域的各种民间社会组织接触，听取他们对执行和安合框架的意见，并动员他们支持他的任务。他的办公室正在与布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达的民间社会协调人合作建立民间社会行动方区域联盟。

54. 我的特使一直通过和安合框架的妇女平台推动妇女的政治领导力和赋权，主要是帮助资助基层受冲突影响社区的生计项目。2014 年 11 月已将总额为 193 874 美元的第一轮赠款发放给了布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达的妇女团体。2014 年 10 月，为纪念安全理事会第 1325(2000)号决议通过十四周年，我的特使办公室与妇女署、联刚稳定团、联合国其他机构、各国政府以及各妇女组织在布隆迪、刚果民主共和国和乌干达举办了开放日活动。我的特使在活动期间呼吁妇女组织更多地参与大湖地区的和平倡议。

55. 2015 年 1 月 29 日，我的特使还在非洲联盟国家元首和政府首脑第二十四届会议期间主持了妇女平台咨询委员会首次面对面会议。在这次会议上，我的特使强调，必须加强当前与区域举措和机构的伙伴关系，特别是大湖区会议区域妇女论坛；非洲联盟主席妇女、和平与安全特使办公室；妇女署以及该区域各国的性别平等问题部长。他还鼓励扩大咨询委员会，纳入世界银行等其他伙伴方，并建议提高妇女平台的资源基础，提高其在基层的影响力。

56. 在本报告所述期间，我的特使还鼓励刚果政府迅速履行其在和安合框架下作出的承诺，包括在国家预算中为这些承诺编列经费。

## 五. 意见和建议

57. 和安合框架已签署了两年，现正处于紧要关头。一年前，刚果民主共和国与其邻国拥有通过落实《框架》承诺，稳定该区域及改善普通人生活和生计的独特机会。今天，我担心该区域正处在和平和周期性不稳定的一个十字路口。《内罗毕宣言》执行速度缓慢，在解除卢民主力量武装方面缺乏有意义的进展，签署国之间持续存在不信任，这些因素共同造成了对《框架》的制约，阻碍了《框架》

的执行。我敦促《框架》签署国和担保人在国际社会的援助下，优先解决这些问题。

58. 我对区域和国际社会一致认为有必要解除在刚果民主共和国东部活动的所有武装团体的作战能力表示欢迎。应根据刚果民主共和国陆军参谋长 1 月 29 日的通告，毫不拖延地开始打击卢民主力量的有效军事行动。我敦促刚果民主共和国政府与联刚稳定团及其干预旅密切协作，在规划和开展行动时适当考虑保护平民。我还要呼吁国际社会继续支持当地的人道主义行为体。

59. 作为解除武装团体作战能力工作的一部分，应加倍努力确保针对前战斗人员实施有效的裁军、复员、遣返和/或重返社会方案(复员方案/复员遣返方案)。应该依然向希望加入现行复员方案/复员遣返方案的前战斗人员及其家属敞开大门。我敦促捐助方继续支持这些方案，并要求刚果民主共和国政府确保毫不拖延地开展宣传、遣返和重返社会活动。结束武装团体的扩散也需要制定全面战略，其中应包括切断它们的经济生命线，为青年创造经济机会以及将暴行的施害者绳之以法。

60. 必须进行持续对话，建立和安合框架签署国之间的信任。我呼吁该区域领导人共同努力，为解除在刚果民主共和国东部活动的武装团体的作战能力确定相互都能接受的解决办法。同样，我鼓励有关国家尽早恢复联合机制，并召开一次大湖经共体首脑会议。我随时准备通过我的特使帮助在该区域领导人之间建立信心和信任。

61. 我敦促和安合框架所有签署国再次对《框架》做出承诺。我深感忧虑的，上次区域监督机制会议签署国国家元首和政府首脑出席率低，而且一些签署国未出席上次技术支助委员会会议。只有签署国继续致力于《框架》并集体监督《框架》的执行，《框架》才能成为有效的工具。应加强《框架》的治理结构，因为目前的治理结构似乎没有为实质性讨论刚果民主共和国和该区域面临的主要挑战提供所设想的论坛。因此，我建议审查和加强区域监督机制和技术支助委员会的作用和模式，使它们能够有效指导和监测《框架》的执行。我的特使办公室正在制定一套建议，以便与非洲联盟和其他见证人密切磋商，加强《框架》的治理结构。这些建议将在适当时候提交给签署国。

62. 我对正在筹备的大湖区私营部门投资会议表示欢迎，并赞扬承诺参会的会员国。我敦促所有相关公共和私营机构参加此次会议，此次会议很有可能为该区域吸引大量新投资。

63. 自然资源的开采是造成大湖区不稳定的重要因素。最近各次会议强调在提高透明度、加强合法开采资源方面取得的进展。我的特使还一贯强调，必须把矿产开采从冲突驱动因素转变成推动该区域包容性和平、发展与改造的因素。我呼吁

所有利益攸关方加紧努力，将手工采矿者经营的非正规行业正规化，精简冗长、昂贵的矿物认证过程以及重建对该地区合法矿物出口机制的信心。

64. 我赞扬目前在本报告所述期间为在国家、区域和国际各级起诉国际罪行和侵犯人权行为所做的努力。但我感到关切的是，与刚果民主共和国和该区域暴力有关的个人仍然在逃，其中有些人还受到联合国或国际制裁，或收到了国际逮捕令。其中包括前“3·23运动”、卢民主力量和刚果(金)武装部队的重要成员。我提醒该区域各国政府通过区域司法合作致力于促进司法。我还敦促该区域各国政府共同努力，通过起诉、引渡、投降或移交等途径将犯下严重罪行的犯罪人提交适当法院处置。加强问责制和司法将大大有助于重建对该区域治理和司法机构的信心，打破反复出现的暴力循环，促进持久和平。

65. 我高兴地注意到，妇女平台在支持赋予该区域妇女政治和经济权能方面发挥了重要推动作用。这有可能有助于解决不稳定的根源；应对妇女在经济、社会和政治上遭排斥的情况；解决根深蒂固的性暴力和性别暴力问题；增强妇女权能，使她们成为变革推动者。我赞扬妇女组织在促进和平及社区和解方面发挥的独特作用。我呼吁捐助方大力支持这些组织，并帮助扩大妇女平台的资源基础。

66. 不应当低估该区域几个国家在即将举行选举期间发生暴力的风险和由此造成的深远影响。今后数月和数年，我们必须尽一切努力防止该区域发生与选举有关的暴力行为。我敦促该区域所有各国政府为自由、公开地参与政治提供充足空间。我尤其敦促所有有关政府、反对派政党、民间社会组织以及国际伙伴协助整个区域举行可信、及时、透明、和平的选举。

67. 最后，我要感谢我的大湖区问题特使，我的刚果民主共和国问题特别代表和联刚稳定团团团长及其团队，以及各位国际特使和代表为促进和安合框架作出的不懈努力。我呼吁安全理事会和国际社会继续支持大湖区人民努力实现“希望框架”中设定的目标。