



## 安全理事会刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和埃塞俄比亚 (包括非洲联盟)访问团的报告

### 一. 引言

1. 安全理事会主席在 2013 年 9 月 27 日的信(S/2013/579)中通知秘书长,安理会决定从 2013 年 10 月 3 日至 9 日向非洲大湖区和非洲联盟派遣一个访问团。访问团刚果民主共和国部分由摩洛哥常驻联合国代表穆罕默德·卢利什基和法国常驻副代表亚历克西斯·拉梅克带队;访问团卢旺达部分由美国常驻联合国代表萨曼莎·鲍尔带队;访问团乌干达部分由联合王国常驻代表马克·莱尔·格兰特带队;访问团埃塞俄比亚部分(包括非洲联盟)由阿塞拜疆常驻联合国代表阿格申·梅赫迪耶夫和卢旺达常驻代表尤金-理查德·加萨纳联合带队。访问团的人员组成和工作范围见附件一。

### 二. 刚果民主共和国

#### 在布鲁塞尔举行的会议

2. 在前往金沙萨的途中,安全理事会成员在布鲁塞尔会见了欧洲联盟政治和安全委员会成员。欧洲联盟重申其承诺,继续支持刚果民主共和国的重建,同时在该国东部地区开展实现稳定的努力。欧洲联盟确定,完成刚果民主共和国政府与 3 月 23 日运动(3·23 运动)之间的坎帕拉会谈是为解决刚果民主共和国东部冲突根源创造必要空间的关键优先事项。与会者一致认为,安全部门改革是建立该国的和平与稳定,并最终允许联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)缩编的先决条件。欧洲联盟强调,这应当与经济发展齐头并进。权力下放和选举被视为重要进程,同时欧洲联盟指出,它在这方面的支持将取决于这些进程的公信力。与会者还一致认为,自然资源管理对该国政府创造收入至关重要。

3. 关于安全部门改革,欧洲联盟确认,在刚果民主共和国的欧洲联盟警察特派团和安全改革咨询和援助团将于 2014 年 9 月完成任务。然而,欧洲联盟将依然



致力于继续支持安全部门改革，重点是进一步精简付款链、提供战略咨询和培训。与此同时，欧洲联盟强调，联刚稳定团需要加紧努力，在支持安全部门改革中，包括在协调国际支助方面发挥更大的作用。

#### 在金沙萨举行的会议

4. 10月5日，访问团在金沙萨会见了约瑟夫·卡比拉·卡邦格总统、奥古斯丁·马塔塔·蓬约·马蓬总理以及主要的政府部长，其中包括国防部长、外交部长、内政部长和司法部长。全国独立选举委员会负责人阿贝·马卢·马卢以及和平与安全框架国家后续机制负责人参加了与外交部长的见面会。访问团会见了参议院议长莱昂·肯戈·瓦东多和国民议会议长奥本·米纳库以及两个议院的议员。安全理事会成员还出席了参议院议长和国民议会议长共同主席主持的全国协商的闭幕式，卡比拉总统也出席了闭幕式。此外，安全理事会成员听取了联刚稳定团关于执行第2098(2013)号决议，包括计划将任务移交给联合国国家工作队的详细情况通报。

#### 与总统、总理、内阁部长和议会举行会议期间提出的关键问题

##### 《刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架》的执行情况

5. 在与卡比拉总统举行的会议上，安全理事会成员重申他们支持执行在《刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架协议》下所作承诺，这对实现该国东部和该区域的持久和平与安全很重要。安理会成员呼吁卡比拉总统执行在《框架》下所作的国家承诺，并加紧努力改革安全部门，巩固国家权威，在权力下放方面取得进展，并推动和解、容忍和民主化议程。

6. 卡比拉总统强调了他的政府在执行2013年2月24日在亚的斯亚贝巴签署的《框架》下所作国家承诺方面取得的进展。他表示，改革正在进行，国家监督机制将负责评估所取得的进展。总统指出，完成国家协商是一个重要的里程碑，这一协商给刚果人民提供了一个机会，讨论与本国当前面临的问题并就前进道路的路线图提出建议。他告知安全理事会成员，作为下一步，他将向议会两院提交这些建议。

7. 总理、内阁部长、参议院议长和国民议会议长强调政府在《和平、安全与合作框架协议》下所取得的进展。总理指出，经济改革已开始取得成果，尽管在该国东部存在冲突，但经济增长得以保持。他指出，将定期支付公务员工资，正在本国的许多地方兴建包括学校和医院在内的基础设施，但东部例外，那里的暴力和不稳定会阻碍了发展。认识到自然资源将继续引发东部的冲突，总理告诉安全理事会成员，正在努力出台立法框架，以改善本国的资源管理。

8. 安全理事会成员承认刚果民主共和国为履行其国家承诺所采取的步骤，并赞扬该国开展全国协商，带来一套全面的建议。他们强调需要确保迅速执行这些建

议，同时采取措施，将未参加协商的政治反对派纳入执行进程中。安理会成员重申需要通过有意义的改革和恢复国家在全国各地的权威来解决冲突的根源。

### 安全部门的改革

9. 认识到安全部门的改革的重要性，总理确定恢复全国和平与稳定以及必要的财政手段是向前推进这一改革进程的前提条件。

10. 在与国防部长、内政部长和司法部长举行的一次工作会议上，安全理事会成员呼吁在改革安全部门上取得具体进展，以确保刚果民主共和国拥有行使主权、确保国家安全和保护人民所需的能力。

11. 国防部长概述了政府将重点关注的若干优先事项，以便建立一支专业的共和国军队，其中包括精简人力资源管理和招聘、创造更好的社会和专业条件、实现装备现代化、改组指挥和控制、重新界定理论、建立一支快速反应部队、重建基础设施和调动资源。他指出，已经采取了一些措施，包括重组指挥区和大约 450 名警官退休，与此同时正在努力，培训新警官，将他们部署到全国各地。部长指出，到 2020 年，刚果快速反应部队应可运作，与此同时，到 2025 年，刚果民主共和国武装部队应能独立地确保国家和人民的安全。

12. 关于警察，内政部部长指出，继续改革努力，重组国家警察，使之成为约有 200 000 名警务人员的一支专业和透明的队伍。他指出，培训工作取得了成果，警务人员的行为变化改善了与当地居民的关系。他强调了培训的重要性，并补充说，修建一所国家警察学院的计划正在向前推进，每个省将有自己的培训中心。

13. 司法部长确定，该国东部的冲突是实施法治的主要障碍，是侵犯人权行为的原因，特别是在被占领地区。她确定，有必要加强体制框架，以加强打击有罪不罚现象，包括通过建立《宪法》所设想的宪法法院以及 157 个和平法庭中尚待建的 95 个来这样做。她还提及采取措施打击腐败的各种计划，包括设立一个反腐败机构和能力建设措施等办法。

### 打击有罪不罚现象

14. 安全理事会成员强调继续关切保护平民问题、该国东部的状况、境内流离失所者的处境问题以及性暴力问题，强调需要加强对儿童的保护，并鼓励政府确保将那些对严重侵犯人权和违反国际人道主义法的行为负有责任者绳之以法。

15. 卡比拉总统强调了自 2003 年以来在打击有罪不罚现象方面取得的进展。他说，虽然军事司法系统正在努力确保追求对国家安全部队实施的违法行为的正义，但依然存在一些挑战。他还指出，正在努力追究性暴力行为肇事者的责任，不过，他补充说，消除性暴力祸害，需要解决东部的冲突。

16. 内阁部长和议会代表一致同意，打击有罪不罚现象对解决性暴力行为这一祸害以及侵犯人权和违反国际人道主义法的行为很重要。司法部长告诉安全理事会成员，根据国家管辖，现在性暴力被视为危害人类罪。参议院议长和国民议会议长均表示议会愿意积极考虑有关提案，设立由本国法官和国际法官组成的混合法庭，将犯下严重侵犯人权和违反国际人道主义法行为的肇事者绳之以法。

## 选举

17. 关于民主化，安全理事会成员提到，需要在宪法规定的时限内举行自由、公正和透明的全国选举和省级选举。

18. 总统注意到 2011 年的选举结果遭到挑战，他强调，下一次选举需要在良好的条件下举行。为此，设想了一些措施，包括组织一次行政人口普查和划定行政边界。

19. 总理同意，选举是民主的一个重要基础，尽管他认为选举不应减缓发展。国民议会议长强调，地方选举将与权力下放同步进行。全国选举委员会主席向安全理事会成员通报说，该委员会已为 2014 年底举行地方选举制定时间表，然后于 2016 年举行全国选举，他还补充说，将就安排诸多投票的先后顺序的备选方案征求本国利益攸关方的意见。

## 刚果民主共和国东部的局势

20. 安全理事会成员再次对刚果民主共和国东部脆弱的安全局势和人道主义危机深表关切，这一危机是由“3·23”运动、解放卢旺达民主力量(卢民主力量)以及其他刚果和外国武装团体持续的破坏稳定活动造成的。安理会成员表示支持联刚稳定团，并认识到，部队干预旅是一个有效的工具，已经取得切实成果。安理会成员表示，刚果民主共和国东部的冲突没有任何纯粹的军事解决办法，并强调需要找到一个政治解决办法，解决冲突的根源。安理会成员还强调指出，管理国家资源对经济稳定和解决东部地区的冲突很关键。

21. 总统、总理、内阁部长和议会代表一致同意，刚果民主共和国东部的冲突是该国面临的最大的单一挑战。内阁部长表示感谢国际社会提供的支持，尤其是通过第 2098(2013)号决议，规定联刚稳定团的任务是解除在东部活动的所有武装团体的作战能力。总理和一些内阁部长强调，部队干预旅需要大力执行其任务，结束东部的暴力并为发展和改革创造条件。

22. 卡比拉总统指出，尽管取得了一些军事成果，但东部局势仍然动荡，由于交战，民众大规模流离失所。总统指出，政府与“3·23”运动在坎帕拉进行会谈的各方接近达成协议，表明成功结束会谈将取决于合作伙伴的诚意和调解的效力。总理重申，总统及其政府决心与“3·23”运动通过谈判达成协议，尽管鉴于过去的经验，公众情绪反对任何此类谈判。外交部长同意，“3·23”运动问题

没有纯粹的军事解决办法，与此同时，其他内阁成员强调，需要军事压力来解决这一问题，包括需要依靠联刚稳定团，现在其授权任务是解除所有武装团体的作战能力。

23. 总统重申，该国政府对大赦的立场是明确的：对那些犯下严重违反人权和国际人道主义法行为者，不会有罪不罚。他强调，政府不想重复过去的错误，给予全面大赦，随后整编纳入安全部队。总统指出，整编进入军队的条件应是限制性的，并基于审查进程结果，同时他提及对那些愿意就其举止行为作出承诺者实行临时大赦的可能性。对于未被整编纳入国家军队的“3·23”运动的成员，总统提及，正在进行讨论，以便为他们找到解决办法，并欢迎提出具体建议。

24. 国民议会议长认识到，东部地区的局势也是多年来缺乏国家权威和国家机构软弱的结果，强调需要就消除冲突的根源达成一个协商一致的办法。他强调需要改革，最重要的是权力下放，以便加强国家权威和司法，在经历他称之为三十年过度中央集权后改善刚果人民的生活。

#### 区域关系

25. 安全理事会成员重申其承诺，继续呼吁该区域所有国家尊重刚果民主共和国主权和领土完整，不干涉其内政。

26. 卡比拉总统指出，他认为，刚果民主共和国是《和平、安全与合作框架协议》的签署者中唯一已采取行动履行其承诺者。他敦促区域行动者和国际社会在执行其各自的承诺中取得同等进展。总理、内阁部长、参议院议长和国民议会议长确定，邻国的干涉是造成东部地区持续冲突的主要原因，并重申，国际社会需要对邻国，特别是卢旺达开展工作，以确保它们履行在《框架》下所作的承诺，并结束破坏稳定行为。

#### 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团移交任务

27. 安全理事会成员与联刚稳定团和联合国国家工作队代表举行了工作午餐，讨论了联刚稳定团计划向国家工作队和政府进行的任务移交。联刚稳定团的一名代表说，现已启动协商，向政府通报这一进程，同时正在评估国家工作队的能力。国家工作队的一名代表确定，一旦移交任务，确保有充足资源是主要的挑战，强调需要一项资源调动战略。关于排雷行动，联刚稳定团的一名代表指出，必须要保持一定的能力，以确保在部队干预旅开展进攻性军事行动之后清除未爆弹药。安全理事会成员重申，联刚稳定团需要重点关注关键的优先任务，同时将尽可能多的任务移交给国家工作队或该国政府。

#### 在戈马举行的会议

28. 10月6日，安全理事会成员在戈马分别会见了北基伍省省长 Julien Paluku 和民间社会成员。他们还访问了“3·23”运动 8 月份据以炮轰戈马的基巴蒂塔，

听取了联刚稳定团所作的关于它与武装部队针对“3·23”运动和其他团体开展联合行动的情况通报，以及关于特派团打算如何根据第2098(2013)号决议执行解除所有武装团体作战能力的任务的通报。安全理事会成员还前往Muningi营地会见了境内流离失所者和人道主义工作者。

29. 安全理事会成员访问基巴蒂塔使他们有机会亲眼目睹“3·23”运动据以炮击戈马平民的地点，并讨论联刚稳定团如何在实践中落实保护平民任务。安理会成员详细听取了有关行动环境和武装团体，特别是“3·23”运动造成的威胁的通报，这些武装团体仍在严重违反人权和国际人道主义法，招募战斗人员，同时接收武器和弹药。情况通报还覆盖联刚稳定团部队的活动，包括部队干预旅的部署、为使武装团体丧失作战能力所规划的军事行动以及为帮助在清除了武装团体的地区恢复国家权威而开展的各项活动。联刚稳定团澄清说，虽然部队干预旅是一个重要手段，但只有一个特派团、一个部队，他们的主要授权任务仍将是保护平民。

30. 省长指出，尽管制定了《和平、安全与合作框架》，加上之前的若干协定，而且联刚稳定团有了新的任务规定，包括部署部队干预旅，但北基伍省人民仍在等待重获和平。他确定，在北基伍省活动的武装团体，包括卢民主力量、“3·23”运动和乌干达民主同盟军-解放乌干达民族军(民主同盟军-乌民族军)仍是平民面临的主要威胁。他强调，平民继续受到“3·23”运动的威胁，该运动占领了该省鲁丘鲁、尼拉贡戈等地，并继续袭击平民，招募儿童。

31. 省长强调需要通过军事办法消除所有武装团体，以便在北基伍实现持久和平与稳定。至于冲突的根源，省长认为，邻国，特别是卢旺达和乌干达的卷入，而不是社区或族裔群体之间的分裂或缺乏治理，是刚果民主共和国东部冲突的主要原因。

32. 民间社会代表对于北基伍百姓继续生活在类似于战争状态中，经常遭到武装团体的攻击同样表示关切。他们指出，“3·23”运动继续严重违反人权和国际人道主义法，包括实施性暴力、任意杀人和抢劫，却可以逍遥法外，而贝尼的百姓遭到乌干达民主同盟军-乌民族军的绑架和杀害。他们对于卢旺达和乌干达继续支持武装团体，向“3·23”运动，民主同盟军-乌民族军和其他武装团体提供武器和弹药也表示关切。他们还指责卢旺达支持“3·23”运动招募儿童兵加入战斗及该国收容“3·23”运动领导人，而不是将其引渡给刚果民主共和国。

33. 刚果人道主义非政府组织代表表示，他们谴责武装团体针对平民的持续暴力行为，这些行为造成了严重的人道主义状况和大量人口流离失所。他们认为国家权威缺失和缺乏保护是主要挑战。他们重申对邻国持续干预的关切，同时呼吁安全理事会对这种行为实施制裁，需要解除在东部地区活动的所有武装团体的作战

能力及杜绝有罪不罚现象。人道主义行为体认为，北基伍只有 25% 的领土在政府控制之下，这使得人道主义援助很难进入。

34. Munigi 营地的境内流离失所者指出，普遍存在的不安全局势、武装团体无情地袭击平民及实施性暴力行为、家园沦丧以及子女缺乏受教育机会是阻碍他们返回原籍地的主要因素。

### 三. 卢旺达

#### 背景

35. 安全理事会访问团访问卢旺达的目标是：在尊重该区域所有国家领土完整和主权的情况下讨论该国政府所关切的区域问题以及如何加以解决；重申安理会支持《和平、安全与合作框架》，并呼吁所有各方真诚地履行在《框架》中所作的承诺；审查武装团体造成的刚果民主共和国难民的困境；鼓励卢旺达和刚果当局一道努力，确保使武装团体全面丧失作战能力，解除武装，复员以及切断对该区域武装团体的支持来源；探讨加强区域合作，其途径包括创造和平红利与促进发展；与卢旺达政府讨论该国政府、联合国和国际组织的合作模式，以便紧急处理“3·23 运动”前战斗人员的状况。

#### 对卢旺达的访问情况

36. 在卢旺达，鲍尔大使率领的安全理事会成员会见了保罗·卡加梅总统、外交部长路易丝·穆希基瓦博、国防部长詹姆斯·卡巴雷贝及国家情报和安全事务局局长卡伦齐·卡拉克。安理会成员还前往 Mutobo 复员中心，与自愿参加复员和重返社会进程的前卢民主力量战斗人员进行交谈，之后他们访问了基加利的恩戈齐种族灭绝纪念碑。

37. 在 Mutobo，卢民主力量的一些前战斗人员讲述了他们的亲身经历，包括是什么促使他们离开卢民主力量以及想离开但顾忌家人所面临的威胁而无法离开的卢民主力量成员面临的挑战。安理会成员欢迎卢旺达复员和重返社会方案以及联刚稳定团和卢旺达政府之间在卢民主力量复员和重返社会方面开展的良好合作。

#### 会见总统

38. 10 月 7 日会见卡加梅总统时讨论的问题包括刚果民主共和国东部存在的武装团体、所有区域行为体必须尊重刚果民主共和国和该区域其他国家的领土完整和主权、坎帕拉进程和《和平、安全与合作框架》及改善该区域各国间的关系。

### 该区域的武装团体

39. 卡加梅总统向到访的安理会成员解释称，卢民主力量继续支持的意识形态使得该团体仍是卢旺达面临的一个威胁。

40. 总统寻求安理会支持推动联刚稳定团制定具体措施，解决卢民主力量问题。卡加梅总统认为，一个根本原因是刚果民主共和国机构薄弱，造成该地区长期存在暴力行为。

41. 卢旺达总统认为，武装团体的问题只能通过该区域国家和国际社会间建立真正的伙伴关系加以解决。他向安理会成员保证，卢旺达切实致力于实现刚果民主共和国和更广大地区的和平，并希望创造有利于发展的条件。

42. 安全理事会成员同意总统的看法，即联刚稳定团部队干预旅应追捕威胁该区域的所有武装团体。他们再次呼吁该区域所有国家不容忍武装团体，不向他们提供援助，同时敦促总统利用他对“3·23”运动的影响力，为和平服务，帮助结束坎帕拉会谈。他们指出，《和平、安全与合作框架》要发挥作用，就必须解除所有武装团体的作战能力，最好是通过政治解决办法，同时不向这些团体提供武器和资金，这需要该区域所有国家的承诺。

### 坎帕拉进程

43. 在讨论刚果民主共和国政府和“3·23”运动之间的坎帕拉进程时，更具体地说，在讨论整编和大赦问题时，卡加梅总统的观点是，大赦与和平二者之间必须达到均衡。他同意安理会成员的意见，即应追究暴行犯罪人的责任，但同时补充说，问责重点应是个体犯罪人，而不是整个群体。他敦促称，不应在该地区有选择地伸张正义，而是应查明和起诉实施暴行的所有犯罪人。他指出刚果民主共和国司法系统所面临的挑战，并鼓励国际社会协助加强该国国内的这些系统。他同样认为，非洲应拥有自己的区域刑事法院。

### 《和平、安全与合作框架》

44. 关于卢旺达致力于《和平、安全与合作框架》问题，卡加梅总统及安理会之前会见的政府官员都强调，应将《框架》的言辞转化为行动。

45. 关于展望《框架》执行问题，卢旺达官员表示，他们渴望推动社会经济支柱，同时大力关注边界两侧的基础设施发展和能源生产。外交部长主张制定技术项目，推动世界银行认捐的资金的分发，同时感谢与联刚稳定团新领导人的合作以及联合国秘书长和世界银行行长在帮助促进实地和平红利方面开展的积极举措。

46. 安全理事会访问团重申支持《和平、安全与合作框架》，并呼吁区域各国和各国领导人利用他们的影响力促进和平与稳定。安理会成员鼓励各签署方开展合作，加强地方一级的协作。他们还鼓励通过大湖区经济共同体加强区域伙伴关系，



在实地获得更多和平红利。安理会成员同样强调秘书长大湖区问题特使办公室在与区域组织合作协调国际支持方面的作用。

#### 卢旺达与刚果民主共和国的友好关系

47. 在讨论卢旺达与刚果民主共和国的关系时，卡加梅总统表示，两国，包括两国的领导人保持着直接、经常的联系。他向安理会成员通报，计划将刚果民主共和国纳入东部非洲共同体。

48. 外交部长表示，卢旺达政府随时愿意与刚果民主共和国及该区域一道实现刚果民主共和国东部的和平，并重申卢旺达承诺依然作为寻求稳定的真正伙伴国。她呼吁联合国与大湖区问题国际会议之间加强协作。

49. 安全理事会成员强调，卡加梅总统让卢旺达摆脱贫困，实现大幅发展的远见和执行力为给该区域留下历史遗产铺平了道路。他们强调说，如果在刚果民主共和国东部实现同等程度的和平，为刚果人民享有同等程度的和平与繁荣创造条件，那么将加强他的历史遗产。

## 四. 乌干达

50. 由联合王国常驻联合国代表格兰特大使率领的安全理事会访问团于 10 月 7 日抵达乌干达。此访的目的是重申安理会支持改善该区域各国间的关系，鼓励各国加强各领域的合作，讨论区域努力和乌干达关切的区域问题，包括民主同盟军问题以及如何在尊重大湖区所有国家主权和领土完整的情况下解决这些问题；强调安理会支持采取行动，打击该区域的武装团体，包括上帝抵抗军。

51. 安理会成员抵达恩德培机场后，听取了关于坎帕拉进程以及特使支持调解人加快该进程的最新情况通报。访问乌干达时恰逢“3·23”运动和刚果民主共和国政府就协定草案 11 点中的 8 点达成了共识。大赦和整编等问题仍在讨论之中。

#### 会见总统

52. 与乌干达总统约韦里·卡古塔·穆塞韦尼的会见主要侧重坎帕拉进程、刚果民主共和国东部消极力量及联合国在那里的作用等问题。

53. 在同穆塞韦尼总统举行会谈时，安理会成员首先赞赏总统为促进非洲大陆，包括索马里、刚果民主共和国、苏丹和南苏丹的和平与稳定做出的积极贡献，并呼吁他继续在这些进程中发挥领导作用。

#### 坎帕拉进程

54. 总统邀请 Cyrus Kiyonga 以坎帕拉进程调解人高级代表的身份向安全理事会成员通报该和谈的情况，尽管存在一些持久的问题，和谈势头日渐强劲。他报告

称，诸如将“3·23”运动转化为政治架构、整编与大赦、难民和境内流离失所者、财产损失、重建国家和解系统、对杀害“3·23”运动成员行为提出控告等问题已得到处理。为调查杀戮事件将建立适当调查机构。

55. 剩下的问题是解除武装问题，一旦签署协定，“3·23”运动将立即启动脱离接触进程，从而使部队不会靠近受影响的平民。解除武装须与政府开展的其它平行进程协调开展。一旦“3·23”运动脱离接触，政府就会向国会提交大赦法案。进驻营地的工作将随后展开，战斗人员将相应解除武装。在这一进程结束前，应就大赦问题达成协议。

56. 关于坎帕拉进程，穆塞韦尼总统以大湖区问题国际会议主席身份担任了该进程的调解人，他向安全理事会成员通报了调解方法，该方法通盘综合处理这些问题。为了协助推动该进程，特别是推动解决民族和解和安全问题，坎帕拉进程为审查最低要求创造了机会。然而，为确保国家完整，应对刚果民主共和国东部地区予以特别关注。

57. 安全理事会访问团希望知道，坎帕拉目前努力达成的协议与2009年在奥卢塞贡·奥巴桑乔总统领导下达成的协议有何不同。乌干达认为，一个关键的区别是，大湖区内的区域角色没有参与2009年进程，而它们现在成了当前进程的牵头方。穆塞韦尼总统向安全理事会成员保证，邻国如果共同努力，按部就班地采取行动，就可以避免很多损害。他提及布隆迪区域倡议以及区域角色在和平进程中的关键作用。此外，穆塞韦尼总统认为，2009年的监督机制也很薄弱，而当前在《和平、安全与合作框架》下建立的监督机制则更有公信力，也更有可能取得成功。2009年进程落实了《框架》大约65%的规定。其余的规定没有取得成功，部分原因是金沙萨在整编进程中无力保护对方被杀害的部分成员，使信任受到破坏。

58. 令安全理事会关切的另一个问题是大赦，坎帕拉会谈目前正在对这个问题进行辩论。乌干达也认为，应拟议对实施危害人类罪者以外的所有人实行大赦。双方指出，这种方法对乌干达行之有效，也被证明是其他非洲冲突的长期解决办法。这一目标应力求首先实现和平，然后再解决司法问题。根据穆塞韦尼总统的说法，大赦是和解的关键。2009年根据国际法实行了大赦。现在获得大赦的条件是要有良好的表现。

59. 总统认为，各方的思想意识都不充分。他举例介绍了布隆迪使用的办法，即先建立信任，然后再让各方参与非争议性讨论。根据穆塞韦尼总统的意见，整编首先关系到安全。人们如果没有参加武装部队，就会感到受威胁；参加武装部队就是建设和平的一部分。他认为，刚果民主共和国的实权掌握在军队手中，而其他权力结构，包括行使司法权和行政权的结构并不存在。整编还是一个就业问题。

60. 穆塞韦尼总统认为，临时大赦是解决大赦问题的一个对策。他进一步指出，刚果民主共和国动乱的根源问题没有得到解决。他强调指出，如果不解决这些根源问题，应预期会再次采取此类行动。

61. 有人提出了整编纳入军队问题，乌干达认为，这仍是一个尚未解决的问题，因为刚果官员不准备让其加入该武装部队的人员的名单很长。目前考虑采用的方法是，为名单上的部分人员提出一个搬迁选项，目前正在寻找愿意接纳他们的国家。总统反对这个办法，希望刚果民主共和国能在和解与整编基础上开展工作，以取代这一方法。

62. 穆塞韦尼总统还提出了自己对刚果民主共和国总体政治和军事形势的看法，建议安全理事会不要将“3·23”运动问题作为唯一的问题来加以重点解决，要承认这是一个更大的历史问题。他表示，“3·23”运动的战斗人员可以管控。他们曾进入戈马，但在该区域官员敦促他们撤离时退出了该地区。

#### 刚果民主共和国东部地区的消极力量和联合国的作用

63. 同样，穆塞韦尼总统注意到，刚果民主共和国境内有其他消极力量控制着大片领土，需要加以应对。穆塞韦尼总统将这个问题的根源归咎于蒙博托总统过去未能管理国家也未能与邻国合作。他认为，暴力水平居高不下，以及武装团体利用刚果民主共和国领土继续破坏邻国稳定，使得这个问题更加严重。

64. 穆塞韦尼总统敦促安全理事会成员帮助卡比拉总统建立一支纪律严明的安全部队，如果没有这样的部队，刚果民主共和国就依然会在联合国的眼皮底下成为滋生恐怖主义分子的沃土。他将安理会过去介入刚果民主共和国和索马里事务比喻成“恐怖主义保护项目”。他指出，刚果民主共和国境内还有其他消极力量控制大片领土，并留在那里多次恐吓平民。这些消极力量与“3·23”运动同样糟糕，如果不是更严重的话，需要加以应对。

65. 关于民主力量同盟和上帝军，刚果民主共和国必须确保其领土不被消极力量用来破坏邻国稳定。穆塞韦尼总统建议，刚果领导人如无法处理本土消极力量，他们应吁请该区域出手相助。

66. 穆塞韦尼总统提到他认为的联合国授权开展的“恐怖主义保护项目”。他对主权概念提出质疑，并强调刚果民主共和国邻国面临的挑战，这些邻国被迫调用本国发展项目的部分资源保障边界安全。他认为，国际社会没有向刚果政府发出正确的讯息。他强调了刚果军队的纪律和操守问题，警告该国领导人不要玩任何投机取巧的把戏，因为这可能妨害区域努力，并与《和平、安全与合作框架》的精神背道而驰。

67. 穆塞韦尼总统认为，与处理苏丹或索马里局势相比，解决刚果民主共和国的冲突要简单一些。他指出需要实现民族和解，并建立有效和纪律严明的国家机器。

他邀请安全理事会探讨乌干达在不诉诸联合国部队的情况下修补本国局势的最佳做法。

68. 他警告安全理事会成员不要在非洲冲突中选边站队，并认为选边站队使得它们成为刚果民主共和国问题的一部分。他还邀请安全理事会成员在作出反应前更认真地研究形势，并依赖像他本人这样的了解局势并与有关国家保持关系的区域领导人的知识和经验。他指出，只有采取三位一体的办法——即建立一个由国家、区域和国际行为体组成的三方联盟，才能解决这个问题。因此，《框架》协定已步入正确的轨道。

69. 最后，安全理事会代表团团长请穆塞韦尼总统向卡加梅总统施加压力，促使他在刚果民主共和国发挥更具有建设性的作用。穆塞韦尼总统告知代表团，如果卢旺达插手刚果危机，他会第一个知道并立即制止这一行为。

## 五. 埃塞俄比亚

70. 安全理事会对埃塞俄比亚的访问由阿塞拜疆常驻联合国代表梅赫迪耶夫大使(2013年10月安理会轮值主席)和卢旺达常驻联合国代表加萨纳大使共同带队。除了参加与非洲联盟和平与安全理事会举行的第7届联席协商会(见附件二)外，安全理事会成员还会见了非洲联盟委员会主席和埃塞俄比亚总理。

## 附件一

### 安全理事会刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和埃塞俄比亚 (包括非洲联盟)访问团的人员组成和工作范围

#### 人员组成

玛丽亚·克里斯蒂娜·佩瑟瓦尔大使(阿根廷)

加里·弗朗西斯·昆兰大使(澳大利亚)

阿格申·梅赫迪耶夫大使(阿塞拜疆)访问团共同团长

赵勇参赞(中国)

亚历克西斯·拉梅克参赞(法国)访问团共同团长

格特·罗森塔尔大使(危地马拉)

西尔维·卢卡大使(卢森堡)

穆罕默德·卢利什基大使(摩洛哥)访问团共同团长

阿西姆·伊夫蒂哈尔·艾哈迈德先公使(巴基斯坦)

薛景勋大使(大韩民国)

彼得·伊利切夫公使(俄罗斯联邦)

尤金·理查德·加萨纳大使(卢旺达)访问团共同团长

科乔·梅南大使(多哥)

马克·莱尔·格兰特大使(大不列颠及北爱尔兰联合王国)访问团共同团长

萨曼莎·鲍尔大使(美利坚合众国)访问团共同团长

#### 工作范围

##### A. 大湖区内容

- 回顾安全理事会对该区域所有国家主权、领土完整和政治独立的承诺，并强调需要充分尊重不干涉、睦邻和区域合作的原则
- 呼吁该区域所有国家尊重邻国的主权和领土完整，不干涉邻国的内政，不包庇被控违反国际人道主义法和人权法的人或联合国制裁制度列名的人，促进问责制，并呼吁该区域所有国家不容忍也不向武装团体提供任何形式的援助或支持

- 表示安全理事会大力支持该区域国家改善关系，并鼓励它们继续加强各领域的合作，特别在政治、经济和安全问题上加强合作，以保证大湖区的长期稳定
- 重申安理会支持履行根据《刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架》作出的承诺，这对实现刚果民主共和国东部和该区域的持久和平与安全至关重要，并呼吁所有签署国立即本着诚意，全面履行其各自的承诺
- 重申所有各方都应为刚果民主共和国东部的稳定作贡献，鼓励该区域所有国家同心协力，并回顾必须充分执行安全理事会有关决议，包括第 2098(2013)号决议，从而稳定局势
- 重申支持加强区域活力，包括酌情为此发展有共同利益的经济项目和执行适当措施，以促进合法贸易和制止自然资源的非法贩运，从而巩固和平与安全
- 强调安理会继续关切保护平民问题，改善境内流离失所者的处境，倡导尊重人权和国际人道主义法，解决性暴力问题，并加强儿童保护，鼓励有关各方和政府确保依法惩治严重侵犯人权和违反人道主义法的责任人
- 申明在将性暴力作为一种战争手段或策略使用或实施时，或作为广泛或有计划地攻击平民的部分行动时，可严重加剧和延长武装冲突局势，并可能阻碍恢复国际和平与安全，为此强调防止和应对这种行为的有效步骤对维护国际和平与安全大有帮助，并强调妇女参与对任何防止和保护对策都至关重要

#### 针对刚果民主共和国的其他内容

##### 由摩洛哥和法国共同领导

- 确认刚果民主共和国政府对巩固和平与稳定、促进该国的恢复和发展、保护平民负有首要责任，并表示安理会将继续给予这方面的支持
- 重申安理会深为关切刚果民主共和国东部因 3 月 23 日运动(“3·23”运动)、解放卢旺达民主力量(卢民主力量)以及其他刚果团体和外国武装团体持续不断的破坏稳定活动而导致的不稳定安全局势和人道主义危机，要求他们立即停止所有形式的暴力和破坏稳定活动，并要求其成员立即永久解散，放下武器
- 呼吁刚果当局本着诚意，全面履行其根据《和平、安全与合作框架》作出的承诺，尤其要加紧努力，改革安全部门，巩固国家政权，在下放权力方面取得进展，并推进和解、宽容和民主化的议程
- 表示安理会支持刚果民主共和国总统根据《和平、安全与合作框架》和第 2098(2013)号决议的要求，建立国家监督机制，并呼吁刚果当局确保该机制的透明和成效

- 重申安全理事会支持联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)，并听取关于第 2098(2013)号决议执行情况的通报，特别是关于联刚稳定团重组和部署干预旅的通报以及关于尽可能将任务转交给联合国国家工作队的路线图完成情况通报，并听取关于“3·23”运动、卢民主力量和民主同盟军-解放乌干达民族军等武装团体对区域稳定构成的威胁的通报
- 了解刚果民主共和国武装部队与联刚稳定团对“3·23”运动和其他武装团体开展的联合军事行动的最新情况，并请求进一步了解联刚稳定团打算如何按照第 2098(2013)号决议，执行解除所有武装团体威胁任务的最新情况，并了解联刚稳定团打算如何进一步开展解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置努力，重申应该按照国际人道主义、人权和难民法开展所有军事行动，并采取适当措施保护平民，借鉴联刚稳定团的经验，使安理会成员从中洞悉当前和未来的维持和平行动
- 重申安理会继续关切保护平民问题，讨论安全理事会第 2098(2013)号决议的执行情况，改善境内流离失所者的处境，促进和保护人权和国际人道主义法，解决性暴力和保护儿童问题，包括为此实施刚果民主共和国政府 2012 年签署的关于武装冲突中的儿童行动计划
- 确保妇女充分参与解决冲突的进程与和平进程，重申安理会认识到有效保护平民、减少和消除武装团体的威胁、全面改革安全部门具有彼此关联的性质，尤其是在筛选和审查编入刚果武装部队的部队人员方面
- 回顾特别在刚果民主共和国东部打击有罪不罚现象的极端重要性，为此必须将犯罪人和实施暴行者绳之以法

#### 针对卢旺达的其他内容

##### 由美利坚合众国领导

- 讨论卢旺达所关切的区域问题，包括卢民主力量，并讨论如何在尊重大湖区所有国家的主权和领土完整的同时解决这些问题
- 重申支持履行根据《刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架》作出的承诺，并呼吁所有签署国本着诚意履行其承诺
- 考察因武装团体而被迫逃离刚果民主共和国的难民的困境
- 重申所有各方都应为刚果民主共和国东部的稳定作贡献，鼓励卢旺达和刚果当局同心协力，与秘书长大湖区问题特使和联刚稳定团协作，确保在符合《和平、安全与合作框架》的多层面方针框架内，全部消除该区域武装团体的威胁、解除武装、复员并切断其支持来源，回顾必须全面执行安全理事会的有关决议，从而稳定局势

- 设法通过创造和平红利和酌情开发有共同利益的经济项目等方式，加强区域活力
- 与卢旺达政府讨论政府、联合国和其他国际组织如何同心协力的方式，以紧急解决 2013 年 3 月以来扣押在卢旺达东部的“3·23”运动前战斗人员的处境问题，包括安全理事会指认的个人，确保他们永久复员，并按照有关国际法对他们进行处置，特别关注其中的儿童和妇女

#### 针对乌干达的其他内容

由大不列颠及北爱尔兰联合王国领导

- 重申安全理事会支持该区域国家改善关系，鼓励它们加强各领域的合作，并讨论这方面的区域努力
- 讨论乌干达所关切的区域问题，包括民主同盟军，并讨论如何在尊重大湖区所有国家的主权和领土完整的同时解决这些问题
- 强调安全理事会支持对该区域包括上帝抵抗军在内的武装团体采取行动

#### B. 非洲联盟

由阿塞拜疆和卢旺达共同领导

- 按照第 2033(2012)号决议，就联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会共同感兴趣的问题交换意见，从而加强非洲联盟与联合国之间的伙伴关系，并进一步开展合作
- 就加强和支持非洲联盟预防冲突手段的事宜交换意见，并探讨各种方式
- 就联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会共同感兴趣的局势交换意见，即：
  - 大湖区局势
  - 苏丹和南苏丹局势
  - 索马里局势
  - 中非共和国局势
  - 萨赫勒区域局势



## 附件二

### 非洲联盟和平与安全理事会与联合国安全理事会第七届年度联席协商会的报告

2013 年 10 月 8 日，亚的斯亚贝巴

#### A. 引言

1. 自 2007 年以来，非洲联盟和平与安全理事会与联合国安全理事会成员每年举行年度联席协商会。奇数年联席协商会在亚的斯亚贝巴非洲联盟总部举行，偶数年在纽约联合国总部举行。10 月 8 日，第七届联席协商会在亚的斯亚贝巴举行。这次联席会由阿塞拜疆常驻联合国代表、2013 年 10 月安全理事会轮值主席阿格申·梅赫迪耶夫和赤道几内亚代表、非洲联盟和平与安全理事会 10 月代理轮值主席共同主持。

#### B. 会议的目标

2. 非洲联盟和平与安全理事会与联合国安全理事会年度联席协商会的总体目标，是通过就两个机构感兴趣的与维护国际和平与安全、特别是非洲和平与安全有关的问题交换意见，加强伙伴关系，增进非洲联盟与联合国的合作。

3. 2013 年协商会的具体目标，是促使这两个理事会共享经验，设法协调彼此干预具体冲突局势的办法，包括对大湖区局势、苏丹和南苏丹间局势、索马里局势、中非共和国局势和萨赫勒地区局势的干预办法。

#### C. 会议形式和议程项目讨论情况

4. 每个组织选出一个牵头成员国，其代表介绍每个议题，或对另一机构成员国代表的介绍作出回应，具体情况如下：法国和冈比亚负责大湖地区局势；美利坚合众国和莱索托负责苏丹和南苏丹间局势；尼日利亚和大不列颠及北爱尔兰联合王国负责索马里局势；莫桑比克和法国负责中非共和国局势；摩洛哥和乌干达负责萨赫勒地区局势；阿尔及利亚和卢旺达负责增进非洲联盟与联合国的伙伴关系。

5. 一般来说，两理事会代表的陈述原则上已对上述议题达成协议。

6. 关于大湖区问题，法国和冈比亚一致表示，只有通过政治对话才能持久解决刚果民主共和国的问题，他们呼吁《刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架》各签字方继续致力于有效落实该框架。

7. 关于苏丹和南苏丹之间的关系问题，美国和莱索托的讲话发出了类似的讯息。南苏丹总统萨尔瓦·基尔最近访问了喀土穆，基尔总统与苏丹总统奥马尔·巴希尔还达成协议，特别是缔结了关于执行阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协

定，令人感到乐观。在这方面，各代表团都支持非洲联盟高级别执行小组关于解决阿卜耶伊最终地位问题的提案。

8. 关于索马里问题，介绍方(尼日利亚和联合王国)承认索马里取得的初步进展，赞扬非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)所发挥的作用，并欢迎就索马里问题达成新的协议。他们赞赏这两个机构协同努力，包括最近完成联合组团审查；并期待着审查结果。联合王国感谢非索特派团部队的勇敢和牺牲精神，表示由于他们的努力，索马里的未来现在有了希望。联合王国指出索马里取得了进展，但表示为了巩固成果，现确定了三个优先事项：(a) 改善安全局势以及索马里部队保障安全的能力；(b) 支持索马里联邦政府，包括作出民族和解努力和提供协调支助；(c) 加强联合国与非洲联盟的关系，以免各优先事项相互竞争。

9. 关于中非共和国问题，介绍方(法国和莫桑比克)指出，该国局势动荡不安，他们赞赏包括非洲联盟在内的区域组织在恢复和平方面所发挥的作用，包括最近批准成立由非洲主导的中非共和国国际支助团。法国告知各成员，法国不久后将提出一项关于中非共和国的安全理事会决议草案，拟由安理会向该特派团提供支助。

10. 关于萨赫勒局势，介绍方(摩洛哥和乌干达)欢迎马里恢复正常状态。乌干达呼吁安全理事会关注和支持努瓦克肖特进程，以及非洲联盟当前旨在加强萨赫勒-撒哈拉地区安全合作和落实非洲和平与安全架构的举措。乌干达和摩洛哥对联合国萨赫勒区域综合战略表示欢迎。

11. 关于增进非洲联盟与联合国伙伴关系问题，卢旺达和阿尔及利亚原则上一致认为，联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会在建立扎实有效的伙伴关系方面有既得利益。所有发言者都强调两理事会之间的关系对满足非洲和平与安全需要的重要性。发言者强调了这种关系取得的进展，包括定期开会的好处，但指出需要加强这种关系。改进建议包括：增加联席会议次数，包括联合实地考察；由一个组织的特使和代表给另一组织定期介绍情况；非洲联盟和平与安全理事会的决策更加及时，使其决定能够得到安全理事会的考虑；以及改进联合国支持非盟及其和平支助行动的办法。确定大湖区问题、苏丹和南苏丹问题、索马里问题、中非共和国问题和萨赫勒问题是两个理事会携手努力的领域的突出范例。会上表示，重要的是要打造一个共同愿景，并协调相互竞争的优先事项，还要为实现和平与安全更充分地整合经济发展努力。

12. 阿尔及利亚介绍了应成为联合国与非洲联盟伙伴关系基础的各项原则，即尊重非洲自主权和优先安排、灵活和创新应用立足基层原则、相互尊重和恪守比较优势原则以及基于互补的分工。

13. 介绍性发言后，其他成员可发表评论意见。乌干达代表要求安全理事会听取非洲的意见：他说，非洲联盟和平与安全理事会都有实地存在，任何非洲问题从

来都不是联合国安全理事会单独解决的。他建议安全理事会除派遣“专家闪电式出访”外，还应鼓励在这两个机构之间进行联合核查。尼日利亚建议两个理事会开展合作实地考察，并断言如果两机构认真听取彼此的意见，不和谐的声音就会消失。

14. 澳大利亚代表同意这两个机构有必要建立强有力的伙伴关系。一个强大的非洲联盟和强大的联合国可以加强战略和平伙伴关系。他还呼吁更好地协调各项建议。联合国代表在回应乌干达要求安全理事会听取非洲意见的呼吁时表示，确实有必要听取非洲的意见，但是为了能够听取意见，必须尽早表达意见。他提及非洲联盟迟迟没有作出决定的实例，诸如利比亚和科特迪瓦等案例。他表示当区域和次区域意见有分歧时，例如在上述两个实例的情况下，安全理事会势必要选择听取谁的意见。

15. 谈到大湖地区问题，美国、多哥、阿根廷和大韩民国的代表重申了框架协议对解决冲突根源的重要性，并强调经济发展的重要性。乌干达代表说，干预旅不应将重点仅放在“3·23”运动和卢民主力量上，还应放在民主力量同盟上。乌干达代表表示，需要对各核查机制进行审查，以便使它们不那么依赖派遣专家组。美国代表重申问责制的重要性，并强调指出，该框架应推动逐步解决该区域内各国之间的争端。

#### D. 会议成果

16. 会议通过了一份公报，作为文件 [S/2013/611](#) 的附件分发。

##### 与非洲联盟委员会主席的会晤

17. 非洲联盟委员会主席恩科萨扎娜·德拉米尼·祖马召开了一次会议，讨论国际刑事法院与非洲大陆之间的关系，特别着重讨论国际刑事法院受理的肯尼亚领导人案。所有发言者都承认目前非洲大陆内对国际刑事法院的争议。其中大多数人都表示早就应该进行对话。

##### 与埃塞俄比亚总理的会晤

18. 与埃塞俄比亚总理、非洲联盟主席海尔马里亚姆·德萨莱尼会晤是安全理事会非洲访问团行程上最后一个项目。卢旺达代表作为亚的斯亚贝巴部分的共同团长解释称，安理会要求和他见面，因为安理会认识到，埃塞俄比亚一直在非洲一体化、非洲大陆和平与安全以及非洲各国的发展方面发挥领导作用。他接着表示，安理会派团对非洲进行了非常密集和富有成效的访问，并介绍了此行各阶段的情况。

19. 总理发言表示，刚果民主共和国冲突不是一个安全问题而是政治问题。他接着说，这场冲突是一个内部问题，但区域内各国都可以发挥作用，推动解决这个

问题。他感谢安全理事会支持坎帕拉会谈，并补充说，必须支持《和平、安全与合作框架》，以便在刚果民主共和国东部实现持久和平。

20. 总理还就非洲联盟和平与安全理事会与联合国安全理事会的合作、苏丹和南苏丹、索马里、中非共和国和马里等发表了意见。关于阿卜耶伊局势，总理呼吁苏丹政府和南苏丹政府作出政治承诺，以便就该区域最后地位问题举行公民投票。虽然他不赞成南苏丹单方面决定举行公民投票而更乐见达成一项双方同意的决定，但他表示，应对举行全民投票规定一个时限。

---