



安全理事会

Distr.: General
27 February 2013
Chinese
Original: English

秘书长关于刚果民主共和国和大湖区的特别报告

一. 引言

1. 本报告是根据 2012 年 10 月 19 日通过的安全理事会主席声明(S/PRST/2012/22)和 2012 年 11 月 20 日安理会第 2076(2012)号决议提交的, 安理会在决议中请我提交一份特别报告, 说明加强联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)执行任务能力的可能方案及其影响。本报告审查了刚果民主共和国的总体局势以及该国东部地区最近危机对区域的影响, 并就如何以全面和区域集体方式解决东部地区反复出现的暴力循环提出了建议。报告提出了国家和区域两级必须采取的一整套行动, 并就需要国际社会包括通过加强联合国政治努力和加强联刚稳定团提供的支持提出了建议。

二. 刚果民主共和国局势的演变

2. 十年来, 刚果民主共和国取得了长足进展。通过政治进程, 国家领土重新统一, 外国军队根据 1999 年《卢萨卡停火协定》正式撤出, 2006 年举行可信的全国选举之后过渡时期顺利结束。此后, 又建立了合法政府, 并为巩固和平与重建国家创造了空间和时间。2011 年举行了过渡时期之后的第二次全国选举。

3. 国家总体经济形势十年间继续大幅改善, 年均经济增长达到 6.5%, 通货膨胀显著下降, 政府国内税收增加, 财政赤字得到有效控制, 根据重债穷国倡议提供的债务业已减免。

4. 刚果民主共和国西部和中部地区局势大体稳定, 主要挑战为冲突后重建和长期和平建设。东部各省, 特别是东方省和南北基伍省, 努力消除武装团体的威胁并扩大国家权力范围, 因此伊图里大部地区实现了相对稳定, 解放卢旺达民主力量(卢民主力量)和上帝抵抗军(上帝军)等武装团体的力量大为削弱。2009 年, 政府启动了受战争影响地区稳定和重建方案, 方案除其他外旨在改善安全、重建国家权力、协助难民和国内流离失所者回返和重新融入社会, 并实现社会经济复苏。



5. 但是，2012年4月北基伍爆发危机证明，刚果民主共和国东部地区也不断发生冲突、长期人道主义危机和严重侵犯人权，包括性暴力和性别暴力事件。造成暴力循环的原因有：刚果民主共和国和外国武装团体继续存在并利用国内东部地区的权力和安全真空；非法开采资源；来自邻国的干预；犯罪不受惩罚现象普遍存在；族裔之间存在纷争；国家军队和警察力量薄弱，无法有效保护平民和国家领土并确保法律和秩序。司法和惩戒制度存在缺陷，也是造成普遍不稳定状况的因素之一。

6. 周而复始的暴力循环继续阻碍刚果民主共和国实现和平，并对大湖区的全面稳定和发展构成威胁。过去，通过国家、区域和国际努力基本克服了危机的表象，但根本原因依然存在。为了打破暴力循环并确保该国和该区域实现持续和平，应该采取一种新的全面办法，消除冲突的根本原因。

三. 刚果民主共和国和大湖区的和平、安全与合作框架

7. 这种新的全面办法要求在国家一级采取行动，完成有待完成的国家建设工作，巩固民主体制以造福于本国人民，并创造条件促进可持续发展；在区域一级采取行动，照顾大湖区各国的合理关切和利益；在国际一级采取行动，为上述各项举措提供支持。为此，并结合区域和次区域组织值得称赞的主动行动，我邀请该区域领导人共同商定了刚果民主共和国和大湖区和平、安全与合作总框架，提出了为结束刚果民主共和国暴力循环而需要在国家、区域和国际一级采取的关键行动。

8. 根据2月24日在亚地斯亚贝巴签署的总框架，设立了由刚果民主共和国总统约瑟夫·卡比拉总统领导的国家监督机制，负责对刚果民主共和国国家一级行动的执行情况进行监督。监督机制是政府机构，将由联合国、非洲联盟、世界银行、非洲开发银行和其他双边多边合作伙伴提供支持。框架还建立了由刚果民主共和国、安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果、卢旺达、南非、南苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚等国领导人组成、并由联合国、非洲联盟、南部非洲发展共同体(南共体)和大湖区问题国际会议作为担保方的区域监督机制。这个“11+4”机制将对各项区域承诺的实施进展进行监测。机制预定每年举行两次会议，即联大期间的首脑会议和非洲联盟年度峰会。机制并将根据情况召开部长级和其他级别的会议。在“框架”实施期间，我将以保证人的名义提供斡旋。斡旋工作将得到以下方面的支持，并与其开展的区域努力紧密联系：非洲联盟、大湖区问题国际会议、南共体、以及欧洲联盟、比利时、法国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等其他国际伙伴。各方将共同拟订详细的框架执行计划，包括建立基准和采取适当的后续措施。

A. 国家一级的行动

9. 刚果民主共和国东部地区存在本国和外国武装团体，暴力循环周而复始，一个根本原因就是政府能力有限，无法全面行使国家权力，并为当地居民提供基本服务和安全。由于国家部门、特别是军队、警察、司法机构和监狱能力匮乏并缺乏问责制度，刚果民主共和国在巩固和平方面继续面临挑战。有限的社会经济复苏以及腐败和犯罪不受惩罚现象严重阻碍着国家权力的扩展。侵犯人权、包括妇女儿童人权而不受惩罚，是国家政权软弱无力的症状，并会进一步引发冲突。此外，人们对政治空间有限和行政当局大权独揽的新趋势感到担忧。

10. 建立训练有素、装备精良的武装部队的工作停滞不前，对刚果民主共和国的稳定构成重大威胁。一支专业和接受问责的军队是加强国家权力和实现稳定的重要支柱。要巩固国家政府的权力，不仅要进行安全部门改革，还应在国家一级采取治理和结构改革、经济发展、权力下放、促进法治、人权和民主化的行动。

安全部门

11. 正如我在 2012 年 11 月 14 日关于联刚稳定团的报告(S/2012/838)附件 2 中指出，刚果民主共和国东部地区最近发生的危机再次突出说明，必须对安全部门、特别是刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)进行改革，并审查解决武装团体问题的方法，包括举办解除武装、复员和重返社会方案(复员方案)。国家当局和合作伙伴也应该共同努力，为安全部门制订总体设想，并逐步加强监督机构的力量。

军队改革

12. 刚果(金)武装部队存在系统缺陷，预算短缺，行政和后勤系统不足，武器弹药管理不善。作为国家政府签署的和平方案的一部分，未经审查的武装团体成员正在迅速编入武装部队，破坏了部队指挥和控制结构的稳定，并造成部队风纪败坏。部分部队成员继续严重侵犯人权，也说明部队缺乏专业素质。因此，国家武装部队的行动尚未达到人们预期的专业国家军队水平。

13. 通过全面改革建立一支由文职人员领导并能履行保护国家领土完整和人民基本任务的专业军队，这项工作至关重要。还需要为这项工作划拨必要资源，并为成立国家安全部队通过各项必要的法律。还应在国际社会的支持下建立强大的监督和问责机制。

14. 如果政府缺乏政治意愿、全面承诺和自主权，军队改革领域就无法开展任何有意义的工作。在这方面取得了一些进展。卡比拉总统分别于 2012 年 12 月 15 日和 31 日发表讲话，表示政府将把军队改革作为 2013 年的一项要务。国民议会 1 月通过了《财政法》修正案，将增加对包括武装部队在内的国家安全机构的拨款。

15. 军队的全面改革应由国家当局主导进行，国际社会应协调支持，包括增加资源和技术援助。帮助国家当局确定国防部队的任务、规模和资源也同样需要技术援助。对于编入武装部队的人员，行动计划中应该列入对其表现和人权记录进行审查的方法。

16. 刚果民主共和国国防部队的结构改革将是一项长期工作。作为第一步，应鼓励国家当局建立一支快速反应部队，这支部队应有大约 5 个旅的兵力，并应为其提供有效训练和充足装备。快速反应部队应与联刚稳定团密切协调，应对出现的新威胁，包括确保对东部地区平民的保护。快速反应部队应当成为一支专业、供应充足和行动有效的国防部队的核心。建立这样一支部队需要国际社会提供协调良好和慷慨大方的援助。

17. 联刚稳定团随时准备协调国际社会为进一步推进安全部门改革，包括可能建立快速反应部队，提供的支持。联刚稳定团还将加强对这支部队的培训工作。

18. 在更广泛的安全部门改革方面，必须协助国家当局拟订解除武装、复员和重返社会计划(复原方案)，为包括武装部队成员在内的刚果战斗人员及其家属提供其他出路。特别是，有必要采取全面办法举办复员方案以及解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方案(复原遣返方案)，把过去的两项工作合二为一，同时解决本国和外国武装团体中的本国战斗人员和外国成员的问题。此外，可以通过包括青年就业在内的“减少社区暴力”等社区预防方案来加强复原遣返方案。联合国应利用联刚稳定团以及相关基金、方案和机构的专门知识，在上文所述全面办法的规划初期为国家当局提供综合技术支持。

扩大国家权力

19. 通过部署警察、建立领土管理、司法和监狱机构来巩固国家权力，是奠定可持续和平基础和防止再次发生暴力的必要条件。尽管十年来取得了进展，但是几十年的缺乏管理和治理损害了国家权力。省级部门普遍缺乏有效能力，机构资源短缺，资金不足。司法和行政服务供应不足，警察缺乏人力。公务人员的服务条件极其恶劣。由于机构效率低下，国家当局无法有效开展管理、征税和维护法治工作。机构往往与地方犯罪网络相互依靠，不能行使国家权力，有时甚至被私人利益所收买。

20. 刚果民主共和国国家警察训练和技术装备参差不齐的现象继续存在。部分武装团体人员最近编入了国家警察，但没有经过正式审查，部分警察对侵犯人权，包括实施性暴力负有责任。国家警察缺乏车辆、通信系统和相关设备，薪金支付系统运作不良。2009 年通过了旨在建设国家警察能力的 15 年战略计划和三年行动计划，应该推进这些计划，为恢复国家权力作出贡献。

21. 国家当局应继续把国家警察的长期能力建设作为一项要务，国际社会和联刚稳定团将继续采取能力建设举措，并为国家警察举办专门培训方案。为避免招募有侵犯人权历史的前战斗人员，联刚稳定团还将继续参与对新警察的审查工作。

22. 司法部门的经费在国家预算中的占比不到 1%，财务、人事、案件跟踪、预算、采购和资产管理等行政系统运作不畅。各级政府官员干预司法和贪污腐败的做法十分猖獗，犯罪不受惩罚的现象全国普遍存在。全国的法官和检察官不足 1 400 人，而评估显示至少需要 5 000 人。律师、包括辩护律师十分欠缺。军事司法机构也继续面临类似挑战，包括严重缺乏军事法官和检察官。军事司法系统也受到政治干预和来自上级的干预，受冲突影响地区治安法官的安保安排严重不足。

23. 非人道拘留条件、包括缺乏医疗设施和过度拥挤是监狱系统的一大特点。仅有少数监狱的行政经费列入了预算，被拘留者普遍营养不良并缺乏医疗服务。安保设施十分落后，越狱事件不时发生。惩戒设施中大约 95%的工作人员并未经过正式任命，也没有建立工作人员培训制度。司法和人权部、国防部、内务部共同负责司法部门，但相互之间缺乏正式和实际的协调。刚果民主共和国约有 18 000 名囚犯，其中至少 70%为审前羁押。目前只有一所军事监狱。联刚稳定团和联合国开发计划署(开发署)将继续与刚果民主共和国政府密切合作，为改善监狱工作共同拟定联合举措，并通过部署经过训练、拥有装备的警察和司法惩戒人员，在刚果民主共和国东部受冲突影响地区建立最低的可持续国家权力和控制。

治理与结构改革

24. 国际独立指标一直将刚果民主共和国列为全球最腐败的国家之一。造成的有害后果是深远的。腐败猖獗，税收制度没力度、不透明、缺乏协调，以及薪金微薄、国家其他支付制度差，阻碍了政府履行义务的能力。保健、供水和教育等基本社会服务有限，以及缺乏就业机会，致使刚果民主共和国部分地区不能及时恢复稳定与和平。虽然国际货币基金组织(基金组织)和其他方案近年来在这些领域取得了重大进展，但仍有许多工作要做。

25. 公共金融体系管理松懈、缺乏透明，司法合同执行机制效力低下，缺乏有效的金融监督机构，继续阻碍合法的外国投资者和本地企业家投资兴业。因此，与该国内潜在的财富和规模相比，国家和省级预算仍然供资不足。这对基础设施发展和提供基本服务具有重要影响，开发署将继续加强各省的能力，以更好地制定增长和减贫战略，协助为省级优先行动调动合作伙伴。开发署还将继续支持公共金融改革，改革税收工作，改组地方财政体系和地方支出链。

26. 在国际合作伙伴的支持下，政府应考虑出台大规模举措，对国家高级雇员和其他雇员进行能力建设和培训，再由其以可持续方式向下级雇员传授最佳管理做法，促进良政。为支持这项工作，作为第一步，政府可以考虑与国家其他利益攸

关方密切协调，共同制定方案战略，其中应规定由本国和国际专家组成联合咨询小组，或在主要部委部署国际专家。

经济发展与人的发展

27. 自 2003 年进入过渡期以来，刚果民主共和国政府一直努力促进经济发展，建立了稳定的宏观经济框架，扭转了国内生产总值(国内总产值)几十年下滑的情况，并在过去十年里使国内总产值实际增长率超过了 6%，通货膨胀已降至 10%以下。通过税收，国家收入的绝对数字以及在国内总产值中的占比都有所增加(从 2009 年的 16%上升到 2013 年的预计超过 20%)。2011 年，该国 100 亿美元外债得到减免，占外债总额的 90%，这也是一个积极进展。但这些方案的起点低，意味着国家和省级政府获取的总收入，甚至加上外部提供的预算支持，仍远远不能满足各种紧急需求。采掘业以及更普遍的国营企业的管理缺乏透明，也仍是进一步促进投资和经济发展、实现预算收入增长相关潜力的一个重大障碍。

28. 尽管宏观经济表现有所改善，但 71%的人口仍然生活在极端贫困中，基本服务十分有限。刚果民主共和国在开发署 2011 年人类发展指数的 187 个国家中排在末尾，预计到 2015 年无法实现千年发展目标中的任何一个。因刚果民主共和国没有达到国际货币基金组织(基金组织)采矿业治理和透明度方面的结构基准，2012 年 12 月 10 日，货币基金组织中止了与刚果民主共和国的经济方案，不再支付三年期 5 亿美元贷款协议中余下的 2.4 亿美元。

29. 此外，刚果民主共和国没有获得自然资源开采带来的收益。这一行业的有效管理仍面临大规模非法开采的挑战，腐败和武装团体的存在更加助长了非法开采。要使国际援助实现附加价值，刚果民主共和国当局就必须克服以下一些障碍：(a) 行业政策缺乏连贯性；(b) 必须改革公共行政，使之能够更加密切地跟踪和管理自然资源；(c) 国家机构在环境监测和打击腐败方面能力薄弱，导致矿产资源管理不透明并缺乏问责文化；(d) 政府在谈判和管理采矿和自然资源开采合同方面缺乏足够的能力。

30. 2012 年 5 月，政府通过了 2012-2016 年方案，设想将增长率从 5%提高至 7%，将通胀率降至 4%。方案还设想大幅提高发电量和农业产量，增加采矿业的产出，并计划在支付系统、银行和金融系统以及公共企业重组等若干领域进行重大改革。方案为必要的经济改革提供了完善的路线图。然而，为确保这一方案取得成功，四个因素必不可少。首先是确保有必要的政治意愿，把方案的落实列为必要的优先事项。第二，要是确保为执行方案提供必要资源，包括必要的技术能力和专门知识。第三，要确保在国家 and 地方各级实行问责。第四，国际社会，包括相关金融机构应提供大力支持。联合国将通过联合国发展援助框架(2013-2017)支持政府的这项方案。援助框架的重点是：治理和体制建设；包容性增长和创造就业；基本社会服务和开发人的资本；自然资源和气候变化；在国际安全、稳定和

支持战略框架内巩固稳定与和平，这项战略旨在支持政府在受战争影响地区实现稳定和进行重建。

权力下放

31. 权力下放和建立合法、有效的省级和地方机构，是在地方一级解决冲突诸多根源和促进少数族裔融合的一个重要手段。通过权力下放，还可以更加公平、有效地为当地居民提供基本服务。

32. 虽然《宪法》为权力下放提供了框架，但取得的进展十分有限。部分原因是内部政治分歧复杂，例如该进程的政治和社会所有权不足，建立执行框架的工作进展缓慢，议会在领土划分或业务转让方案方面缺乏共识，资金不足，以及各个选区经常施加意见相左的重大压力。

33. 政府致力于逐步通过权力下放方面的其余立法，这一点至关重要。2012 年取得的进展包括，14 个主要法律中的 7 个获得通过，开发了地方金融工具，目的是建立一个权力下放的有效系统，以改革各省和首都之间的税收分配。开发署将继续支持省级和地方公共财政管理平台的工作，税收和支出监测以及省级和地方当局自行调集资源的能力都有所加强。必须继续认真管理权力下放进程，避免加剧现有的族裔、土地、传统统治的等级制度和其他紧张状况，以及全国各地局部暴力增加的相关可能性。

民主化与人权

34. 稳定、经济重建与发展的坚实基础是有一个有效的民主制度。这一制度确保通过可信、和平的选举过程实现权力的和平过渡；在政府各部门间建立保证措施和明确的制衡关系；为民间社会和独立媒体的积极参与提供空间。国内反对派和其他观察员抗议称，刚果民主共和国政府不断采取系统措施，以巩固权力、限制政治空间、恐吓和打击反对党和民间社会反对派。联合国机构将继续推进民主化进程，包括支持扩大所有政党和民间社会的政治空间。

35. 正如若干本国和国际观察员小组强调指出，2011 年 11 月的总统选举和议会选举存在违规行为，导致国内一些行为方对选举结果提出质疑。在刚果民主共和国这一关键且脆弱的时期，至关重要的是，政府根据宪法的核心原则继续履行承诺，积极推进民主化进程。必须采取积极而有意义的步骤，调查和起诉 2011 年选举期间侵犯人权的行为人，并尊重基本的公民权利和自由。

36. 及时完成原定于 2012 年 3 月举行的省级选举，并随后开展 2007 年开始计划的地方选举，将是结束当前选举周期、巩固民主进程的主要因素。为实现这一目标，必须成立一个新的、具有公信力的全国独立选举委员会，委员会应具备必要的技术专长，并得到本国政治行为方的信任与尊重，委员会的成立并将鼓励国际捐助方继续提供援助。1 月 14 日，议会通过了经修改的全国独立选举委员会组织

法，朝这一目标迈出了重要一步。修正案加入了民间社会的代表权，并在机构管理结构内加强了代表的性别均衡。及时颁布和实施经修改的全国独立选举委员会组织法，特别是列入设立新的全国独立选举委员会等内容，有助于恢复选举进程。

37. 在人权方面，改善人权状况必不可少的结构和立法改革依然进展缓慢，政府为保护和促进人权在全国各地建立必要机构方面所做的努力仍然有限。议会通过设立全国人权委员会的组织法草案向前迈出了一步，但总统还未颁布该法。在设立过渡时期司法机制方面取得的进展也非常有限。

38. 侵犯人权行为仍然猖獗，而且全国各地仍普遍存在有罪不罚现象。使用儿童兵等严重侵害儿童行为在东部地区十分普遍。改善人权状况必不可少的结构和立法改革依然进展缓慢，政府为保护和促进人权在全国各地建立必要机构方面所做的努力仍然有限。在设立过渡时期司法机制方面进展不大。

39. 如果不能从预防、问责以及向受害者提供援助角度解决这些和其他侵犯人权行为，那么刚果民主共和国就不可能实现长期稳定。2012年10月5日政府根据安全理事会第1612(2005)和1882(2009)号决议签署了一项行动计划，以杜绝武装部队招募和使用儿童兵以及对儿童实施性暴力，这是减少侵犯行为方面的一个重要步骤。

人道主义活动

40. 在过去几年中，在捐助方的支持下，广泛的人道主义行动为挽救刚果民主共和国全国数百万人的生命、减轻人们的苦难做出了贡献。但该国仍面临着反复出现的人道主义挑战。截至2012年12月中旬，境内的流离失所者人数从2012年年初的180万人上升至超过260万人。2012年4月以来，仅北基伍就新增了50万流离失所者。在反复出现冲突和暴力的情况下，保护平民仍是一项重大的人道主义关切问题。未爆弹药的污染继续对当地居民构成严重威胁。在未爆弹药分布区域持续开展清除和风险教育活动仍是一个高度优先事项。政府也有机会通过颁布境内流离失所方面的法律，为保护和援助境内流离失所者承担更大的责任。

41. 约有630万人粮食供应没有保障，另有数万人受到疟疾、霍乱和麻疹等疾病的威胁。营养不良问题在开赛省和下刚果省等受冲突影响较小地区却更为普遍，在死亡的5岁以下儿童中，35%死于营养不良，其中约250万5岁以下儿童严重营养不良。大多数民众的饮水和环境卫生基本没有得到改善。

42. 政府和国际合作伙伴必须加强人道主义和发展之间的联系，以进一步加强社区的抗灾能力，使人们能够更好地应对脆弱性加剧和各种冲击。捐助方愿意为复原和发展活动投资，也有助于提高对刚果民主共和国援助的影响和成本效益。为此，联合国将通过援助促进社区对话，以巩固和平，支持社会融合恢复，加强人民的社会凝聚力。这项工作将涉及社区发展活动，将为此提供基本社会服务，建立经济基础设施。同时支持成立由刚果民主共和国牵头的政府和人道主义、发展

捐助方“对话平台”，以加强各种人道主义、稳定、发展援助的筹资机制的战略协调。这个平台将推动政府及其合作伙伴从零散到更加一致地就国内的人道主义和发展挑战作出应对。

B. 区域一级的行动

43. 自 1999 年达成《卢萨卡协定》以来，为恢复大湖区的稳定启动了多项双边、区域和国际措施。这些举措成功解决了问题的各个方面，包括重新统一了国家领土，减少了卢民主力量 and 上帝军等外国武装团体的威胁。大湖区问题国际会议进程，包括 2006 年达成的具有里程碑意义的《大湖区安全、稳定、发展协议》，在一定程度上有助于解决冲突的政治、安全和经济问题。大湖区问题国际会议迄今仍是一个重要的合作伙伴。

44. 但是，取得的重要进展未能打破刚果民主共和国东部地区反复出现的暴力循环。除了上文 A 节所述国家一级行动外，还需要在区域一级开展一些集体行动。这些行动应解决暴力循环反复出现的根源问题，并全面处理大湖区所有邻国的合理关切和利益。

不干涉

45. 作为重要的第一步，要坚定地重申大湖区各国做出的不干涉邻国内政的承诺。刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架完全承诺不干涉邻国内政；不容忍、也不向武装团体提供任何形式的援助或支持；尊重邻国的主权和领土完整；尊重邻国的合法关切和利益，特别是在安全问题方面；不窝藏，也不向被控犯有战争罪、危害人类罪、灭绝种族行为、或侵略罪、或受联合国制裁的个人提供任何形式的保护；以及通过区域内的司法合作加强司法。区域各国还应承诺酌情对其起诉、将其引渡或移交给国际刑事法院。

46. 鉴于大湖区各国曾在多个场合承诺遵守这些原则，在开展这一进程的同时还必须在国际社会的支持下，采取区域各国认为可行、可接受的具体步骤和建立信任措施。任何可行的长期解决办法都必须考虑到大湖区所有国家的正当国家利益。制定全面战略消除在刚果民主共和国东部活动的刚果和外国武装团体构成的威胁，是这一进程的重要组成部分，这项战略应列入一个一揽子计划，使回返的前战斗人员及其家人能够重返社会并得到重新安置。

应对武装团体的威胁

47. 刚果民主共和国东部因缺乏有效的国家权力机构而出现了安全真空，武装团体在这个真空中不断壮大，并继续对该区域的人民安全和总体稳定构成重大威胁，并阻碍着区域的团结合作。“3·23”运动持续进行军事部署，占领戈马市周边高地，对该市进行恐吓，便是这种威胁的一个突出例子。除“3·23”运动、

多个玛伊-玛伊团体和刚果其他武装团体之外，主要的外国武装团体有卢民主力量、民主同盟军和解放乌干达民族军、上帝军和民族解放力量。

48. 为了稳定刚果民主共和国东部地区的局势，首先必须制定一项综合战略，利用军事和非军事手段解决武装团体问题。本国和外国的武装团体，还都参与了非法开采东部地区丰富矿产和其它自然资源活动，以及其他违法活动。这些团体不仅把非法开采资源所得用于购买非法武器，并把谋利作为非法开采的目的。

49. 该区域各国应加强合作，有效制止非法跨界贩运自然资源和武器活动，并制定有效的安全和边境管制措施。促进制定可行的区域安排，加强经济一体化，将有助于推动这项工作。

50. 此外，加强边境监控，商定有效的核查机制，将大幅减少武装团体从邻国个人或实体得到的支助。邻国不断向武装团体提供支助仍是局势动荡的根源之一，应该为此承担明确的后果。

51. 这项消除武装团体威胁战略的另一个重要方面是，将为武装团体中未涉嫌犯有危害人类罪、战争罪、或灭绝种族罪的成员作出其他安排。这些备选办法包括制订一套有效的复员方案，并为其提供重新融入原籍国社会和政治的机会。这需要国际社会的支持和积极参与。

52. 最后，除上文概述的各项措施之外，在刚果民主共和国政府建立起具有作战能力的刚果国防部队之前，这一战略应包括军事执行能力，以消除武装团体中顽抗分子的威胁。这方面的建议载于下文第 60 至 64 段。

加深区域经济一体化

53. 为确保大湖区的长期稳定，该区域各国需要加强区域合作，特别是深化经济一体化，以满足区域人民的愿望。

54. 区域各国应考虑增加旨在促进区域一体化的联合举措和发展项目，如能源、运输和通信方面的区域联合基础设施，并加强多部门合作和针对边界社区的活动。为了按照非洲发展新伙伴关系给大型基础设施筹资，如修复因加 1 号和 2 号水坝、为各区域走廊修建铁路，伙伴关系包括私营部门投资不可或缺。考虑到非正式跨界贸易问题，为减少低效问题和边界贸易费用而采取干预措施也至关重要。此外，应考虑在非洲发展新伙伴关系和《非洲经济发展拉各斯行动计划》下，建立区域跨界贸易促进单位，以完善监管框架，监督跨界贸易战略的执行情况。刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架签署方为加强区域合作作出了承诺，包括承诺深化经济一体化并特别考虑到自然资源开采问题，这是在这方面迈出的重要一步。

C. 国际一级的行动

55. 刚果民主共和国和大湖区国家对采取上述拟议行动负有首要责任。与此同时，本报告所述各项行动要求国际社会再次作出承诺，为恢复该区域持久和平增加投入。

56. 为支持刚果民主共和国和大湖区恢复和平与稳定，国际社会提供了协调一致的有力支持，这是本报告所述新的全面办法取得成功的重要因素。刚果民主共和国和大湖区的和平、安全与合作框架为提供此种协调一致的支持创造了共同平台。

57. 为配合国家和区域行动，我决定任命一名大湖区问题特使。我的特使将与该区域各国政府密切合作，达成相关协议并为不干涉邻国内政建立保证机制。特使将在上文第 47 至 52 段所述办法的基础上，商定如何消除在大湖区活动的各武装团体的威胁；促进达成相关协议，振兴推动区域经济一体化、促进货物和人员自由流动的现有协定的执行。特使还将为这些举措调动资源和支持，协助开展战略协调工作，协调该区域获得的国际支持和用于稳定、发展、人道主义、维持和平活动的各种资金流。特使将呼吁公众关心大湖区，动员国际社会支持大湖区。

58. 我的特使将与各区域和次区域组织密切联络，包括非洲联盟、南共体、中部非洲国家经济共同体和大湖区问题国际会议。鉴于大湖区面临问题的复杂性和长期性，我建议将我的特使的任务期限定为一年并可以延长。特使将由具备相关专门知识的小型办事处支持。

59. 刚果民主共和国果断的改革，需要国际社会持续提供强有力、协调一致地提供专门知识与资源。我的刚果民主共和国问题特别代表将继续在所有有关的利益攸关方之间推动包容和透明的政治对话，推进上述国家目标的实现。这将有助于建立一个有利于执行框架内国家承诺的环境。安全部门改革和应对武装团体的威胁将是联刚稳定团的重要优先领域。

四. 干预行动队

60. 为支持刚果民主共和国和大湖区和平、安全与合作框架的目标，并经与非洲联盟、南共体和大湖区问题国际会议磋商初步提出了部署和平执行队的设想，以应对武装团体造成的威胁，拟在联刚稳定团内专门设立初期任务期限为一年的干预行动队。干预行动队受联刚稳定团部队指挥官的直接行动指挥，与联刚稳定团在刚果民主共和国东部的其他各队协同作战，在开展复员方案和复员遣返方案的同时，负责执行防止武装团体扩大规模、遏制这些团体并解除其武装的执行和平任务。干预行动队的活动目标是恢复国家权力和建立持久稳定创造有利环境，并为刚果民主共和国武装部队加强自身能力、履行其首要责任协助创造空间和时间。

61. 干预行动队将以强有力、高度机动和多样化的方式独立开展或与刚果(金)武装部队联合开展有针对性的攻击行动。行动队将依靠联刚稳定团的航空资产和其他支持性资产来执行任务，包括我 2012 年 12 月 27 日给安全理事会的信(S/2013/43)中所要求的两架攻击直升机和四架通用直升机以及预算方面的支持。还需要增加能力，以开展先进的信息核对、分析与传播活动，加强对局势的了解并及时作出决策。这将由即将部署的无人驾驶航空系统提供，安理会在 1 月 22 日注意到了这一系统(见 S/2013/44)。

62. 干预行动队拟由 3 个步兵营、支援部队和效力增强系统组成。这要求新组建两个步兵营、改派一个已在联刚稳定团部署的步兵营。一个炮兵营、一个特种部队连、一个信号部队及支助部分将构成干预行动队的其余部分。干预行动队将在联刚稳定团目前的核定兵力范围内部署。

63. 在部署干预行动队之前还将开展人权、保护平民和性别平等方面的部署前培训。干预行动队将严格按照国际人道主义法、人权法和难民法开展行动。军事打击北基伍和南基伍武装团体的经验表明，平民往往在此类行动之前为预防灾难而逃离家园，而武装团体往往在行动后重新集结并对平民实施暴力报复行为。为减轻此类问题，联刚稳定团将采用保护平民强化机制。这包括加强对进攻行动影响的评估，在行动之前、之中和之后采取措施减轻对平民的伤害，并追究任何违反情况。这项工作将借鉴目前对现有战略进行的审查和保护平民的最佳做法。

64. 为与区域伙伴进行整体协调，将向部队派遣国和区域军事代表定期报告干预行动队的最新活动情况。

五. 联刚稳定团在刚果民主共和国的新作用

65. 联合国在刚果民主共和国的维持和平行动自 1999 年来就不断演变，逐步承担更多的职责和任务，以满足不断变化的局势要求。联刚稳定团认识到，为帮助该国应对巩固和平、恢复和重建方面的挑战，联合国在刚果民主共和国境内的大批机构和人员将在相当长的时间内继续存在，因此联刚稳定团的活动应侧重于实现关键战略目标，协助为和平打下坚实的基础，消除再度陷入不稳定和冲突的重大风险。

66. 按照刚果民主共和国和大湖区的和平、安全与合作框架概述的承诺，联刚稳定团成功完成在刚果民主共和国维持和平任务的最终状态，是减少武装冲突、针对平民的暴力和性暴力，国家安全和司法机构能够进行有效管理；通过在受冲突影响地区和矿区建立职能性国家机构来实现稳定；建立正常运转、减少不稳定风险的民主秩序，包括提供充分的政治空间、尊重人权和定期举行具有公信力的选举。

67. 在密切监测刚果民主共和国西部地区事态发展的同时，除了为执行框架所载国家承诺提供支持外建议联刚稳定团在下一时期优先开展并精简在刚果民主共和国东部地区的活动，以促进实现以下 5 项关键目标：(a) 促进和推动利益攸关方之间的包容和透明的政治对话；(b) 严格按照国际人道主义、人权和难民法以及关于联合国支持非联合国安全部队的人权尽责政策，圆满完成打击外国和刚果武装团体的军事行动，将其威胁降低到国家安全部门能够应对的程度；(c) 开展外国武装团体的复员遣返方案和刚果战斗人员的复员方案，包括刚果民主共和国武装部队部分人员的复员和重返社会，并为前战斗人员启动可行的基于社区的重返社会进程；(d) 根据安全和司法部门的国家远景规划和战略，在受冲突影响的东部地区建立最低限度的可持续国家权力和控制，其中最为关键的是为此部署训练有素、装备精良的警察、司法和惩戒官员；(e) 支持建立有效的国家文职机构，以控制主要采矿活动，并以公平的方式管理东部地区的自然资源开采和交易；(f) 在广泛的安全部门改革目标内建立给养充分、装备精良、训练有素、审查合格、受过充分的国际人道主义、人权和难民培训的国家快速反应部队，部队将采用有效机制在所有行动中确保对平民的保护，最终有能力从联刚稳定团接手安全责任。

68. 应对联刚稳定团的任务进行审查，以反映上文所述的六大优先工作。还应在不久的将来再次进行审查，以突出任务重点，确保与其他关键的合作伙伴协同努力。同时，应加强我的特别代表的斡旋能力，以推动执行框架所载的国家承诺。此外，按照第 2053(2012) 号决议第 28 段的规定，我在关于联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的上一次报告(S/2013/96)中概述了将联刚稳定团部分任务和责任有效移交给联合国国家工作队成员的相关战略和努力。

六. 意见

69. 虽然过去 14 年来在促进刚果民主共和国稳定方面取得了进展，但“3·23”运动叛乱引发的这场危机凸显了刚果民主共和国东部地区仍然脆弱的局势，突出了与过去从叛乱发展到危机的相似性，表明造成东部地区持续不稳定的根源仍有待充分解决。

70. 我相信，当前的局势使我们有机会共同应对刚果民主共和国东部和大湖区冲突的根源，打破暴力循环出现的模式。我呼吁所有利益攸关方遵守刚果民主共和国和大湖区和平、安全与合作框架中概述的承诺，与我的大湖区问题特使密切和真诚地合作。我还计划继续密切参与这一进程。

71. 我注意到卡比拉总统为实施关键国家改革所作的承诺。刚果民主共和国政府若要巩固权力，特别是在刚果民主共和国东部地区，要求具备政治意愿和强有力的领导才能。我的刚果民主共和国问题特别代表和联刚稳定团将发挥中心作用，

确保卡比拉总统在刚果民主共和国和大湖区和平、安全与合作框架下所作的国家承诺得到认真执行。

72. 我认识到要实现大湖区问题的持久政治解决，就必须考虑到所有邻国的全部正当关切和利益。为此，我重申，为在刚果民主共和国东部地区开展活动的任何武装团体提供任何外部支持，都是不可接受的侵犯刚果民主共和国主权和领土完整的行为，并将严重影响整个区域的整体稳定。

73. 我衷心感谢非洲联盟、南共体、大湖区问题国际会议为帮助解决危机而作出的积极努力。他们的不懈努力证明了各区域机制在减缓该区域冲突方面发挥的重要性。

74. 国际社会为刚果民主共和国和大湖区的稳定提供了大量投入。国际社会必须通过加强协调继续发挥建设性作用。刚果民主共和国政府所需开展的改革是复杂的，需要政治意愿、强有力的领导以及国际合作伙伴的慷慨财政和技术支持。

75. 框架的执行需要国际利益攸关方提供持久的政治、技术和财政支持，特别是与监督机制最密切相关的方面。我的特使将与大湖区领导人定期审查进展情况并提出具体行动建议，协助实施这一框架。我呼吁国际社会发挥作用，确保把框架转变为具体行动，铲除刚果民主共和国东部地区和大湖区动荡的根源。我计划向安理会定期报告框架的执行进展情况，并呼吁国际社会对大湖区国家违反区域承诺的情况迅速、果断地采取行动。

76. 我欢迎各区域行为体达成普遍共识，支持在联刚稳定团内设立干预行动队。鉴于军事办法无法解决刚果民主共和国东部地区和大湖区的问题，应将联刚稳定团内这一新增力量视为配合非军事手段的办法，以支持受框架原则指导的政治进程。在这一背景下，干预行动队应有明确的撤离战略，承认刚果民主共和国武装部队对维护刚果民主共和国的主权和领土完整负有首要责任。

77. 加强联合国的作用和参与在很大程度上取决于主要捐助方的持续支持，这些捐助方将与框架的所有签署国密切合作，落实国家和区域承诺。我的特使将与他们继续保持密切联系，使他们了解取得的进展和执行过程中仍然存在挑战。

78. 我谨借此机会感谢我的各位高级顾问，感谢部队和警察派遣国、联合国国家工作队以及对拟议新办法作出贡献的人员，感谢他们在常常面临艰苦条件的情况下为工作作出的奉献。