



## 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

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 安全理事会第 2612(2021)号决议要求秘书长每六个月向安理会报告一次根据《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及其与该区域广泛安全局势的联系，本报告就是根据该决议的要求提交的。<sup>1</sup> 本报告概述了上一次报告(S/2021/836)发布以来大湖区的和平与安全事态发展，所述期间为 2021 年 9 月 16 日至 2022 年 3 月 15 日。

#### 二. 主要事态发展

##### A. 冠状病毒病大流行的传播及影响

2. 冠状病毒病(COVID-19)大流行仍然是大湖区令人关切的问题，一些国家的感染率增加，主要是奥密克戎变异株造成的。根据世界卫生组织(世卫组织)的数据，截至 3 月 18 日，《和平、安全与合作框架》签署国共报告了 5 007 400 例确诊病例和 124 064 例死亡病例。此外，该区域仍面临严重的疫苗短缺。截至 3 月 18 日，共接种疫苗 119 840 280 剂。10 月，布隆迪加入其他签署国行列，参加了世卫组织 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制。

3. 大流行疫情还继续加剧该区域先前已存在的社会经济挑战，如债务负担、经济多样化缺乏、青年失业、极端贫困和气候脆弱性。不过，根据非洲开发银行的数据，尽管疫苗推广缓慢，并出现了新一波感染，但《和平、安全与合作框架》

<sup>1</sup> 本文中的区域指《和平、安全与合作框架》的 13 个签署国，即安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果(布)、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，以下四个政府间组织担任《框架》的见证方/担保方：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。



的 13 个签署国中有 10 个国家 2021 年国内生产总值增长超过 3%。<sup>2</sup> 促成这一增长的因素包括全球经济复苏、商品价格上涨以及一些由疫情导致的限制(如边境关闭)被撤消。

## B. 安全局势

4. 大湖区的总体安全局势依然脆弱, 据报发生了 6 起跨界事件, 而上一个报告所述期间为 4 起。武装团体的活动增加, 特别是在刚果民主共和国东部, 而在布隆迪、刚果民主共和国和乌干达发生了针对国家人员和平民的袭击。对此, 安全机构开展了双边和多边合作, 其中刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)和乌干达人民国防军(乌国防军)于 11 月 30 日对民主同盟军发动了联合行动。

5. 9 月 26 日, 乌国防军表示在搜寻据报与刚果发展合作社有关联的乌干达家园解放阵线战斗人员, 该组织涉嫌于 2021 年 7 月攻击了乌干达西尼罗河次区域 Zombo 的乌国防军阵地。

6. 10 月 5 日, 刚果(金)武装部队宣布在南基伍省乌维拉县逮捕了 32 名布隆迪公民, 理由是他们非法越境, 据称打算加入布隆迪武装团体, 特别是争取布隆迪法治抵抗运动(法治塔巴拉)。

7. 10 月 18 日, 刚果(金)武装力量表示, 卢旺达国防军部队在缉私时越境进入北基伍省基布姆巴, 后来在刚果(金)武装力量的压力下撤出。同一天, 刚果民主共和国将此事提交大湖区问题国际会议扩大联合核查机制作进一步调查。

8. 据报, 卢旺达和乌干达边境地区发生了两起事件。2021 年 11 月 27 日, 一名正在休假的乌国防军士兵在卢旺达被卢旺达安全部队逮捕。1 月 22 日, 在乌干达总统约韦里·穆塞韦尼的特别行动高级总统顾问兼乌国防军陆军司令穆胡兹·凯内鲁加巴中将访问基加利之际, 该士兵获释。12 月 18 日, 据报一名卢旺达士兵在乌干达 Kabale 区被抓获, 后来移交给了卢旺达驻坎帕拉大使馆。

9. 10 月 21 日, 在扩大联合核查机制的见证下, 布隆迪向卢旺达移交了 9 月布隆迪当局在锡比托克省抓获的 11 名民族解放力量(民解力量)武装团体成员。

10. 在刚果民主共和国东部, 一些地区的不安全状况持续存在并加剧, 民主同盟军对平民和刚果(金)武装部队的袭击增加, 特别是在伊图里省和北基伍省, 这些地方自 2021 年 5 月 6 日以来一直处于戒严状态。9 月 16 日至 2 月 13 日, 据报民主同盟军分子在伊图里省包括曼巴萨县的 61 次袭击中杀害了约 257 名平民。在北基伍省, 民主同盟军发动的 47 次袭击造成 195 人以上死亡, 其中包括 13 名刚果(金)武装部队士兵。

11. 在本报告所述期间, 北基伍省再次发生袭击事件, 袭击者是 Sultani Makenga 领导的“3·23”运动战斗人员。疑似“3·23”运动战斗人员对北基伍省鲁丘鲁县的刚果(金)武装部队阵地发动了 6 次袭击, 打死约 45 名士兵和人数不详的平

<sup>2</sup> 见非洲开发银行《2021 年非洲经济展望》。这 10 个国家是安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、南非、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。

民。12月26日，刚果(金)武装部队为将“3•23”运动赶出Ndiza村而进行反击，打死17名“3•23”运动分子，俘获1人。1月24日，刚果(金)武装部队在Nyesisi村的阵地遭到袭击，至少31名士兵丧生。刚果(金)武装部队随后于1月26日发动反攻，在反攻期间收复了以前的阵地，迫使该团体撤退到刚果民主共和国、卢旺达和乌干达交界处的Sarambwe-Sabinyo山区。至少有12名“3•23”运动战斗人员在反攻中被打死。虽然没有关于“3•23”运动在该地区发动进一步袭击的报告，但据报该团体仍在北基伍省活动，并继续招募青年，特别是在鲁丘鲁县和马西西县。

12. 10月至2月期间，解放卢旺达民主力量(卢民主力量)及其盟友尼亚图拉民兵-促进变革运动联合会-保卫人民力量继续与分裂团体尼亚图拉民兵-促进变革运动联合会/刚果人民武装力量就北基伍省鲁丘鲁县一些村庄的控制权发生冲突，造成平民伤亡和人口流离失所。这些武装团体继续在行动区参与杀害、绑架、性暴力和对平民非法征税的案件。

13. 1月5日和19日，法治塔巴拉发布两份公报，表示它与布隆迪国防军、远望者民兵和南基伍省民兵三者联盟发生冲突。布隆迪当局没有对这些指控作出公开回应。

14. 在布隆迪，法治塔巴拉声称9月18日对布琼布拉机场发动了迫击炮袭击。这次袭击只造成了结构破坏。12月20日，法治塔巴拉声称对12月19日针对布隆迪武装部队在布隆迪加通巴的一个阵地发动的另一次袭击负责，据称这次袭击造成10人死亡，15人受伤。9月21日和24日，身份不明的袭击者在布琼布拉发动了两次手榴弹袭击，造成7人死亡，50人受伤。在12月22日的另一起事件中，一枚手榴弹在布琼布拉一家电影院爆炸，造成16人受伤。伤者中有一人被作为嫌疑人逮捕。

15. 在卢旺达，国家安全部门于10月1日宣布，9月逮捕了13名被控策划基加利恐怖袭击的人。卢旺达当局认为嫌疑人与民主同盟军有关联，卢旺达警察称，嫌疑人策划这些袭击是为了报复卢旺达部队部署到莫桑比克德尔加杜角。

16. 在乌干达，10月和11月发生了四起炸弹袭击，其中11月16日在坎帕拉的政府监察长办公室和中央警察局附近发生了两起自杀式袭击。据报，这些袭击造成10人死亡，至少40人受伤。乌干达当局将这些袭击归咎于民主同盟军，称之为国内恐怖主义行为。民主同盟军没有公开回应，但达伊沙声称对四次袭击中的三次负责。11月30日，刚果(金)武装部队和乌国防军在刚果民主共和国东部对民主同盟军发动了联合军事行动。

### C. 政治动态

17. 在本报告所述期间，大湖区各国加强外交联系和对话的积极趋势继续维持，国家元首和其他高级政府官员的访问、加强双边合作的新协定以及履行先前承诺的努力都表明了这一点。

18. 卢旺达和乌干达在关系正常化方面迈出了重要一步，加图纳/卡图纳边境口岸于1月31日部分重新开放，随后于3月7日全面重新开放。这项决定是在乌干达总统约韦里·穆塞韦尼分别于1月22日和17日派遣乌国防军陆军司令和乌干达常驻联合国代表阿多尼亚·阿耶巴雷前往基加利之后作出的。据报，在乌国防军陆军司令于3月14日和15日再次访问卢旺达之后，卢旺达总理爱德华·恩吉伦特在3月16日的新闻发布会上称卢旺达和乌干达之间关系的恢复是一个过程，并表示对两国之间的持续互动充满信心。10月25日，卢旺达外交与国际合作部长樊尚·比鲁塔在非洲联盟和欧洲联盟部长级会议期间与乌干达外长杰杰·奥东戈讨论了双边关系。

19. 同样，布隆迪和卢旺达继续致力于双边关系正常化。据报，9月22日，比鲁塔先生在第七十六届联合国大会期间与布隆迪外长阿尔贝·欣吉罗讨论了正在进行的和解努力。9月和10月，布隆迪和卢旺达相邻省份的省长三次会晤，讨论共同关心的问题。1月10日，卢旺达总统保罗·卡加梅会见了布隆迪东非共同体事务部长埃泽希尔·尼比吉拉，后者传达了布隆迪总统埃瓦里斯特·恩达伊施米耶的口信，据报重点是双边关系。3月15日，恩达伊施米耶总统接见了由卢旺达国防部长阿尔贝·穆拉西拉少将率领的卢旺达代表团，据说他也转达了卡加梅总统的口信。

20. 刚果民主共和国和卢旺达也采取进一步步骤加强双边关系。刚果民主共和国费利克斯·安托万·奇隆博·齐塞克迪和卢旺达总统于11月25日在金沙萨、12月18日在布鲁塞尔、3月24日在约旦亚喀巴会晤，讨论双边合作，包括安全领域的合作。卢旺达外交与国际合作部长与刚果民主共和国外交部长克里斯多弗·卢腾杜拉在10月会晤，与刚果民主共和国区域一体化部长迪迪埃·马曾加在1月会晤，刚果(金)武装部队总参谋长塞莱斯坦·姆巴拉·穆森塞将军11月访问卢旺达，两国警察部队于11月13日在基加利签署了一项谅解备忘录，这些都进一步说明了加强合作的趋势。

21. 卢旺达和坦桑尼亚联合共和国也继续加强相互关系。继坦桑尼亚联合共和国总统萨米娅·苏卢胡·哈桑8月访问卢旺达之后，两国联合常设委员会于10月25日至28日在坦桑尼亚联合共和国举行会议，审查两国总统8月2日所签协定的执行进展，并进一步深化双边关系。12月9日，卢旺达总统出席了在达累斯萨拉姆举行的坦桑尼亚联合共和国独立六十周年庆祝活动。

22. 卢旺达和刚果(布)也继续加强伙伴关系，相关场合包括在11月举行的两国混合委员会第五次会议，以及卢旺达外交部长与刚果(布)国际合作部长德尼·克里斯特尔·萨苏·恩格索1月在布拉柴维尔举行的会议。此外，卢旺达总统也于2月3日在内罗毕会见了肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔，讨论了两国之间广泛的合作领域，包括贸易和运输。

23. 除了与卢旺达和乌干达的接触外，刚果民主共和国还与肯尼亚讨论了贸易和军事合作问题，并在双边联合委员会的框架内与安哥拉签署了两项贸易协定，该委员会于10月27日至29日在金沙萨举行会议，随后刚果民主共和国总统于11月27日访问了罗安达。刚果民主共和国总统还与11月23日访问金沙萨的赞比

亚总统哈凯恩德·希奇莱马进行了双边讨论。他还于 12 月 6 日在布拉柴维尔与刚果(布)总统德尼·萨苏-恩格索签署了一项能源生产合作协定。1 月 18 日,刚果(布)和刚果民主共和国两国国防部长就共同安全挑战和双边安全合作交换了意见。

24. 布隆迪总统继续开展区域和国际外交联络。10 月 22 日至 24 日,他访问了坦桑尼亚联合共和国,与坦桑尼亚联合共和国总统讨论了进一步加强双边合作的机会,以及在执行现有合作协定方面取得的进展。1 月 12 日,他会见了乌干达国防和退伍军人事务部长文森特·巴穆兰加基·塞姆皮贾。

25. 坦桑尼亚联合共和国总统接见了该区域的几位国家元首或其特使,包括布隆迪、卢旺达和乌干达的总统。他们讨论了双边合作和共同关心的区域问题,特别是基础设施、贸易和能源。

#### D. 人道主义状况

26. 大湖区的人道主义局势依然严峻,1 600 多万人被迫大规模流离失所,主要原因是刚果民主共和国东部的暴力和不安全,再加上气候变化的影响。社区经济复原力本已受到 COVID-19 大流行的削弱,又进一步受到破坏,特别是在依赖粮食援助的那些难民和流离失所者收容地区。1 月底,联合国难民事务高级专员公署(难民署)报告,在《和平、安全与合作框架》的 13 个签署国有 480 多万难民和寻求庇护者。

27. 此外,截至 12 月 31 日,该区域约有 1 360 万境内流离失所者登记在册。刚果民主共和国的境内流离失所者人数最多(670 万),其次是苏丹(300 万)和南苏丹(200 万)。总体而言,2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日,刚果民主共和国境内近 100 万流离失所者和 201 名难民返回了家园。2021 年期间,乌干达有 24 300 多人因气候紧急情况而暂时流离失所。

28. 布隆迪难民也继续自愿遣返。截至 1 月 31 日,该区域登记了 263 846 名布隆迪难民。难民署协助了 65 279 名布隆迪难民自愿遣返,其中坦桑尼亚联合共和国 30 061 人,卢旺达 22 973 人,刚果民主共和国 7 565 人,乌干达 3 856 人,肯尼亚 1 024 人。难民署还协助 1 700 多名难民返回卢旺达。

29. 10 月 8 日,刚果民主共和国宣布埃博拉病毒病第十三次爆发。在 12 月 16 日宣布疫情结束之前,北基伍省记录了 11 例病例,6 人死亡。

#### E. 人权与法治

30. 继续有关于侵犯人权和违反国际人道法的报告,包括在刚果民主共和国和该区域其他地区武装团体活动增加的背景下发生此类事件。

31. 在刚果民主共和国,联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)在 9 月至 1 月期间记录了 2 952 起侵犯和践踏人权行为,比前五个月增加了 24%。武装团体,特别是民主同盟军和解放卢旺达民主力量,是主要肇事者,侵权行为中的 57%是它们实施的,据报国家人员要对 43%的侵权行为负责。92%以上的侵权行为发生在受冲突影响的省份。目前的戒严状态以及刚果(金)武装部队和乌国

防军的联合军事行动对武装团体在两省所犯侵权行为影响有限，总体上侵权行为仍然很严重。

32. 在刚果(金)武装部队与乌国防军联合行动期间，民主同盟军的报复性袭击令人关切。据报，12月，民主同盟军除了抢劫和破坏财产外，还杀害了至少96名平民(包括14名妇女和7名儿童)，打伤33人(包括5名妇女和6名儿童)，绑架46人(3名妇女和6名儿童)。1月，又有55名平民被杀(46名男子、8名妇女和1名儿童)，13人受伤(7名男子、5名妇女和1名儿童)，77人被绑架(69名男子、5名妇女和3名儿童)。此外，人权观察员对民主同盟军的家属以及民主同盟军营地中绑架受害者的安全和保障提出关切。刚果(金)武装部队和乌国防军强调，他们遵守人权法和国际人道法。另一方面，刚果(金)武装部队于1月11日逮捕了民主同盟军创始人之一、前情报负责人 Benjamin Kisokeranio；1月29日逮捕肯尼亚籍民主同盟军领导人 Salim Mohamed；2月6日又逮捕三名坦桑尼亚联合共和国籍民主同盟军成员。

33. 2月9日，国际法院对1998年至2003年乌干达士兵在刚果民主共和国境内的武装活动案作出判决。法院命令乌干达支付总额3.25亿美元的赔偿金，对人员、财产以及自然资源的损失作出赔偿。2月11日，乌干达发表声明，拒绝接受关于乌国防军不法行为的调查结果，并指出，乌干达继续与刚果民主共和国政府讨论此事，以确保达成双方都能接受的持久解决办法。

34. 在乌干达，在11月16日自杀式炸弹袭击之后进行了调查，逮捕了106名怀疑与民主同盟军有关联的人。据报在这些行动中国家安全战斗人员至少杀死5名嫌疑人。12月7日，美利坚合众国对乌干达军事情报局长 Abel Kandoho 少将实施金融制裁，指控他侵犯人权。他于1月25日被免职，随后于2月9日被任命为乌干达警察部队联合参谋长。

35. 在布隆迪，9月22日，检察长指控由知名政治和民间人士组成的“恐怖分子集团”对9月18日和21日在布琼布拉的袭击事件负责。对这些人发出了国际逮捕令。布隆迪问题调查委员会于9月结束了任务，由特别报告员取代。布隆迪政府拒绝接受这一决定，认为这与2015年以来在人权方面取得的进展相矛盾，并宣布不打算与特别报告员合作。

36. 2022年2月8日，欧洲联盟宣布解除根据欧洲共同体及其成员国与非洲、加勒比和太平洋国家组织成员之间的《伙伴关系协定》第96条对布隆迪实施的关于暂停直接向布隆迪行政当局或机构提供财政支助和支付资金的限制。欧洲联盟表示，这一决定是基于自2020年5月选举开始的和平政治进程作出的，但也指出，在人权、善治、和解和法治领域仍然存在挑战。在此之前，美国于2021年11月解除了对4人的制裁。

### 三. 《和平、安全与合作框架》的执行情况

#### A. 刚果民主共和国的努力

37. 刚果民主共和国北基伍和伊图里两省的戒严状态自 2021 年 5 月 6 日生效以来已延长了 17 次。9 月 29 日，国民议会通过了国防和安全常设委员会的报告，其中载有对戒严状态的评估，以及关于制定撤出战略的建议。若干建议得到执行，包括关于在伊图里任命新的刚果(金)武装部队指挥官的建议。12 月初，国防部率领的由议会和政府代表组成的机构间考察团考察了北基伍和伊图里两省，评估戒严状态的执行情况，并向国家元首提出建议。总统在 12 月 13 日的国情咨文中重申戒严状态的现实意义，并指出了戒严状态取得的成就，如清除了若干武装团体的阵地，一些武装团体成员失去战斗力并投降。

38. 与此同时，继续努力实施 2021 年 7 月 5 日颁布的全国解除武装、复员、社区恢复和稳定方案，包括为此制定执行方案的国家战略草案。

39. 此外，刚果民主共和国政府还采取步骤推动经济发展，包括与非洲经济委员会和非洲开发银行等机构合作，于 11 月 24 日和 25 日在金沙萨举行刚果民主共和国-非洲商业论坛。在刚果民主共和国总统的主持下，商业论坛提出了一系列建议，以促进电池、电动汽车和战略矿物本地加工的区域价值链。

#### B. 区域努力

40. 仍在继续努力加强区域合作。在安全合作领域，若干国家签署了新的双边协定，包括卢旺达与坦桑尼亚联合共和国、刚果(布)与卢旺达、刚果民主共和国与乌干达以及刚果民主共和国与卢旺达。在区域经济一体化领域，截至 2022 年 2 月 7 日，《和平、安全与合作框架》已有 11 个签署国将其对《建立非洲大陆自由贸易区协定》的批准书交存于保存人——非洲联盟委员会主席。<sup>3</sup>

41. 在区域一级，联络协调小组行动小组(负责以非军事措施补充目前针对该区域消极力量的军事行动)在特使办公室和联刚稳定团的支持下开始工作。该小组汇集了来自布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的代表，支持联络协调小组制定和执行与消极力量接触的战略，以促进他们的复员、解除武装、遣返、重返社会和重新安置。

42. 加强贸易关系仍然是该区域各国的优先事项。安哥拉和刚果民主共和国在 10 月 27 日至 29 日举行的联合混合委员会第十届会议上签署了一项贸易协定。与此同时，肯尼亚和乌干达于 12 月恢复了双边谈判，以消除两国之间的贸易壁垒。乌干达和坦桑尼亚联合共和国在 1 月举行的第四次联合常设委员会会议上同意恢

<sup>3</sup> 交存《非洲大陆自由贸易区协定》批准书的《和平、安全与合作框架》11 个签署国是：安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果(布)、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、南非、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。

复谈判，以消除贸易壁垒和开展联合基础设施项目。此外，布隆迪和坦桑尼亚联合共和国于1月17日商定修建一条跨境铁路。

43. 各国还致力于加强自然资源和能源领域的合作。9月21日，安哥拉矿产资源、石油和天然气部长与刚果民主共和国油气部长商定重振两国共同石油勘探区项目技术委员会，并努力建立石油产品联合营销机制，以打击非法贸易和走私。10月9日和1月25日，布隆迪、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国的政府代表在坦桑尼亚联合共和国举行会议，评估一个跨境水电项目的执行进展。乌干达总统在11月对坦桑尼亚联合共和国进行国事访问期间，讨论了4月与坦桑尼亚联合共和国总统签署的东非原油管道协议的后续行动。

44. 区域和非洲大陆组织，包括《和平、安全与合作框架》的共同担保机构，继续努力支持该区域。11月29日，安哥拉召开的大湖区问题国际会议成员国主管矿业部长第六次会议评估了大湖区问题国际会议自然资源区域举措的执行情况，并提出建议，包括深入评价每个国家区域举措的执行情况，为确保取得进一步进展的措施提供信息。部长们还核准了8月31日至9月2日在喀土穆举行的自然资源问题高级别讲习班的建议，以解决自然资源的非法开采和贸易以及资助武装团体的问题。他们敦促大湖区问题国际会议成员国和大湖区问题国际会议秘书处将这些建议纳入其国家和区域矿产战略计划。

45. 为了在大湖区进一步推动妇女与和平与安全议程，大湖区问题国际会议成员国负责性别问题的部长于11月13日通过了关于执行安全理事会第1325(2000)号决议的区域行动计划，以及经修订的大湖区问题国际会议区域性别政策等文件。各部长承诺为增强妇女经济权能调动资金，同时强调需要从大湖区问题国际会议成员国获得更多关于妇女有效参与和平与政治进程的数据。

46. 2月11日，刚果(布)总统在奥约镇召集刚果民主共和国、多哥和乌干达的总统，举行了一次关于大湖区、中部非洲和西部非洲和平与安全的小型首脑会议。各国元首特别欢迎刚果民主共和国和乌干达正在进行的打击民主同盟军联合军事行动所取得的进展，并对卢旺达和乌干达表示愿意完全通过政治和外交手段解决其双边关系中的争议性问题表示欢迎。

47. 另一个重要的事态发展是东非共同体部长委员会2月8日向东非共同体国家元首提出建议，接受刚果民主共和国加入区域集团。1月19日，刚果民主共和国在布拉柴维尔举行的中部非洲国家经济共同体首脑会议第二十届常会上担任中非经共体主席。

48. 10月5日，非洲联盟召集了布隆迪、刚果民主共和国、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的代表，讨论坦噶尼喀湖国际边界的划定问题，并商定用于划界过程的技术。非洲联盟边境方案进一步促进了12月13日至15日南苏丹和乌干达联合技术委员会关于两国共同边界的划定和标示的双边会谈。其后，肯尼亚、南苏丹和乌干达三方技术边界委员会于12月16日举行了第三次会议——这次会议同样得到了非洲联盟的协助。会议重启联合技术小组委员会，以进一步调查划界和标界过程中的余留问题。

49. 关于 COVID-19 大流行疫情，该区域继续努力促进贸易和经济复苏，协调卫生措施，并倡导公平获得 COVID-19 疫苗和医疗用品。1 月 10 日，东非共同体秘书长彼得·马图基呼吁开展集体疫苗接种努力，以遏制疫情的蔓延，并介绍了东非共同体通行证的制定情况。除其他外，通行证将汇集 COVID-19 检测结果和疫苗接种情况的数据，以缓解该区域的出行问题。

50. 《和平、安全与合作框架》区域监督机制第十次首脑会议于 2 月 24 日在金沙萨举行，恰逢《框架》通过九周年。首脑会议的中心议题是努力加强睦邻关系，以及开展合作消除外国武装团体和其他消极力量在该区域构成的威胁，并加强区域经济一体化。除其他决定外，与会代表团欢迎《2020-2030 年联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》(下称区域战略)，敦促迅速执行 2021-2023 年落实区域战略行动计划，核可关于《和平、安全与合作框架》执行情况的第二次进度报告，并请技术支助委员会更新关于执行《和平、安全与合作框架》的区域行动计划，使其与其他现有行动计划相协调。此外，与会代表团还承诺深化对话，采取和平手段，以进一步加强双边关系和睦邻友好。

51. 首脑会议欢迎成立联络协调小组，鼓励联络协调小组与大湖区司法合作网络密切合作，确保追究武装团体跨境犯罪的责任。此外，首脑会议还商定加强在一体化跨界项目方面的合作，并加强与国际金融机构和其他伙伴在这方面的伙伴关系。布隆迪主动提出于 2023 年主办第 11 次区域监督机制高级别会议。在首脑会议之前，于 2 月 22 日举行了外交部长会议，并分别于 11 月 23 日和 2 月 19 日和 20 日举行了技术支助委员会第 29 次和第 30 次会议。

### C. 国际努力

52. 10 月 14 日和 2 月 10 日，大湖区问题国际联络小组举行会议，讨论区域事态发展以及落实区域战略行动计划和相关支助需求。小组成员重申全力支持行动计划，同时强调区域主人翁意识和联合国与国际社会之间有效协调的重要性。

53. 此外，作为 10 月 20 日在肯尼亚担任主席期间举行的安全理事会关于大湖区问题的高级别辩论的后续行动，特使与安理会成员和其他伙伴进行了双边讨论，以促进为执行行动计划提供协调一致的财政和技术支持。

## 四. 落实《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》行动计划的执行情况

54. 特使其办公室继续领导执行区域战略的努力，特别是为此协调相关行动计划的执行工作，并确保联合国系统所有有关实体通过高级政策小组及其技术部门——执行支助机制——持续参与执行工作。

55. 2 月 15 日，特使召开了高级政策小组第三次会议，与会者审查了 2021 年优先举措的执行情况，并讨论了加强协调机制和后续落实区域战略及其行动计划的备选方案。与会者还商定于 2022 年 5 月后半月举行一次务虚会，进一步思考联

联合国系统各实体之间的协调、外部伙伴关系以及区域战略的治理和执行结构，并随后通过一项公共资源调动战略和一项传播战略。

#### A. 促进对话，加强信任

56. 特使继续倡导和促进该区域各国之间开展对话和加强合作，以支持执行《和平、安全与合作框架》。他与布隆迪、刚果(布)、刚果民主共和国、肯尼亚和乌干达的高级政府官员进行了接触，讨论了该区域的政治和安全动态，以及推进最近在和平、对话与合作方面成果的机会。

57. 作为斡旋任务的一部分，特使继续进行谨慎的穿梭外交，并与不同的利益攸关方协商，以支持布隆迪和卢旺达之间正在进行的和解进程。在 11 月与布隆迪外交部长接触时以及区域监督机制第十次首脑会议期间，他讨论了最近的进展，如继续进行的不同级别关于政治和安全问题的双边交流，以及下一步设想。他还与卢旺达和乌干达的高级官员就最近在两国双边关系正常化方面取得的进展进行了接触，同时表示将在这方面继续提供支持。

58. 在 7 月通过落实区域战略行动计划后，特使向该区域领导人通报了执行进展情况以及即将采取的支持该区域的举措。他进一步鼓励区域和国家对行动计划树立主人翁意识，以确保联合国与该区域各国、区域组织和国际伙伴合作开展的努力产生可持续和持久的影响。

59. 特使办公室向区域监督机制第十次首脑会议提供了业务和实务支助，包括与刚果民主共和国总统和该国其他高级别利益攸关方的定期磋商。

#### B. 降低武装团体构成的威胁

60. 特使办公室继续支持通过非军事措施消除消极力量的区域努力，以补充正在进行的军事行动，特别是通过联络协调小组。在这方面，联络协调小组的行动小组于 1 月启动了初步活动。该小组由来自五个成员国的 11 名专家和一名代表和平、安全与合作框架担保机构的协调员(该协调员被部署到刚果民主共和国戈马，以加快小组的运作)组成。

61. 在特使办公室的支持下，12 月 13 日至 17 日在刚果民主共和国戈马举行了一次专家会议，通过了行动小组的职权范围。会议除其他外汇聚了联络协调小组、刚果民主共和国国家监督机制、借调到行动小组的专家、全国解除武装、复员、社区恢复和稳定方案的成员、当地民间社会组织的代表以及区域和国际伙伴，包括联刚稳定团、非洲联盟和大湖区问题国际会议。

#### C. 促进贸易、投资和自然资源可持续透明管理

62. 特使继续推动和支持贸易、投资和自然资源可持续透明管理，以此促进持久和平与发展。在这方面，他与大湖区问题国际会议和其他伙伴联络，以促进迅速执行喀土穆自然资源讲习班的建议。

63. 在目前筹备第二次大湖区投资和贸易会议背景下，特使办公室在 2 月和 3 月进一步与私人 and 公共投资者接触，以促进该区域可能推动区域一体化和发展大湖区投资者群体的、负责任的跨境投资机会。

#### D. 寻找解决被迫流离失所问题的持久办法

64. 特使办公室继续与难民署、大湖区问题国际会议和该区域会员国协调，支持区域努力，以通过促进持久解决办法解决长期流离失所问题。在这方面，特使办公室参加了 11 月 19 日由大湖区问题国际会议召开的第二次区域咨询小组会议。这次会议是根据落实区域战略行动计划制定关于大湖区流离失所者问题持久解决办法的区域战略的又一步。

#### E. 提升区域对公共卫生危机的防备水平

65. 联合国及其合作伙伴继续支持《和平、安全与合作框架》签署国加强应对公共卫生危机的国家计划和战略，包括为此借鉴应对 COVID-19 大流行疫情的经验教训。联合国为乌干达卫生部的 2022-2023 年综合难民应对计划建言献策。该计划旨在促进国家卫生部门的改革，从而改善国家为难民提供保健服务的成效。刚果民主共和国正在开展类似的工作，卢旺达也在考虑。

66. 此外，包括特使办公室在内的联合国系统各实体继续倡导公平获得 COVID-19 疫苗接种，为此促进参与世卫组织的 COVAX 机制。

#### F. 推动纳入妇女和青年，促进其参与并增强其权能

67. 为了进一步加强妇女和青年在巩固和平、预防冲突和解决冲突方面的作用，特使办公室加强了与妇女和青年组织及区域机构的伙伴关系。11 月 1 日，特使办公室与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和大湖区问题国际会议区域妇女论坛一道，协助与区域妇女组织举行了一次协商会议，筹备为期 16 天的反对性别暴力运动。与会者讨论了该区域即将举行的选举以及支持妇女在投票前预防冲突方面发挥作用的机会。

68. 作为增强妇女和青年经济权能的关键一步，12 月 3 日，在特使办公室与大湖区问题国际会议私营部门论坛、妇女署和非洲经济委员会合作推动下，启动了大湖区女企业家网络。作为启动活动的一部分，该网络成员参加了关于区域市场、企业发展相关知识和最佳做法以及非洲大陆自由贸易区性别平等主流化问题的培训班。

69. 12 月 20 日，特使办公室协助举行了大湖区问题国际会议区域议会论坛与区域妇女和青年代表之间的在线宣传活动，讨论性暴力和性别暴力以及妇女有效参与政治进程和决策的问题。议会论坛主席承诺牵头开展加强议会内对性别问题敏感认识的宣传运动。妇女代表提交了建议，概述了需要议会参与的具体领域，包括消除现有性别平等障碍，废除歧视性法律，以及加强妇女、边缘群体和残疾人发挥领导作用和切实代表其群体。

70. 2 月 18 日，由非洲联盟委员会主席妇女、和平与安全特使比纳达·迪奥普和我的特使共同主持的妇女、和平与安全咨询委员会讨论了该区域妇女和青年

面临的挑战和机遇。咨询委员会的一名代表随后在区域监督机制第十次首脑会议上介绍了会议的建议。

## G. 促进和保护人权，打击有罪不罚现象

71. 特使继续促进法治和区域司法合作，将其作为继续执行 2019 年通过的《关于司法和善治的内罗毕宣言》的努力的一部分。在这方面，特使办公室支持与大湖区问题国际会议和刚果民主共和国司法部联合筹备定于 2022 年 5 月 22 日在金沙萨举行的关于加强司法合作的部长级会议。除其他外，筹备工作包括拟订加强区域司法合作的路线图以及刑事案件司法协助标准化程序准则。

72. 此外，特使办公室继续与联合国人权事务高级专员办事处和其他伙伴密切合作，加强国家人权机构，支持过渡期司法努力，包括为此总结大湖区过去和正在进行的过渡期司法进程和良好做法，为制定建议提供参考。

73. 3 月 10 日和 11 日，防止灭绝种族罪行特别顾问办公室在乌干达组织了一次区域会议，在联合国消除仇恨言论战略和行动计划的框架内，处理大湖区仇恨言论问题，防止大湖区出现煽动敌对、歧视和暴力的行为。与会者商定了打击和处理仇恨言论区域行动计划纲要。

## 五. 与区域组织和机制、国际伙伴以及联合国实体的伙伴关系

### A. 区域组织和机制

74. 作为其加强与区域和次区域组织合作的努力的一部分，特使与非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德、大湖区问题国际会议执行秘书若昂·塞缪尔·卡霍罗和南部非洲发展共同体新任执行秘书埃利亚斯·姆佩迪·马戈西进行了接触。他们讨论了区域事态发展、对区域监督机制第十次高级别会议的联合支持以及进一步合作的机会。

### B. 国际伙伴

75. 在本报告所述期间，特使继续就区域事态发展以及《和平、安全与合作框架》和区域战略的执行进展情况与安全理事会成员和其他国际伙伴、包括驻刚果民主共和国、卢旺达和乌干达的外交使团成员开展了协商。此外，10 月 5 日，他在其办公室与主要伙伴和捐助方举行了一次会议，就如何进一步加强支持该区域的伙伴关系进行了交流。

### C. 联合国其他实体

76. 在高级政策小组范围内，特使继续与联刚稳定团、联合国中部非洲区域办事处、联合国驻非洲联盟办事处及联合国系统其他实体的负责人密切合作，以确保支持该区域的各项举措协调一致。他与新任命的妇女署东非和南部非洲区域主任马克西姆·胡伊纳托进行了进一步交流，讨论了将妇女与和平与安全议程纳入落实区域战略行动计划所确定的各项优先事项主流的机会。

77. 应联合国中部非洲区域办事处邀请，特使参加了 11 月 26 日在利伯维尔举行的联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会第五十二次部长级会议。与会者审查了该区域的政治和安全局势。

78. 在 1 月访问达喀尔期间，特使与负责领导集体努力落实联合国萨赫勒综合战略的萨赫勒发展问题特别协调员以及秘书长特别代表兼联合国西非和萨赫勒办事处主任接触，了解他们在执行联合国萨赫勒综合战略方面的经验，包括最佳做法和经验教训，以进一步为落实区域战略的努力提供参考。

## 六. 意见

79. 《和平、安全与合作框架》虽已签署 9 年，仍是实现大湖区持久稳定与发展的重要工具。我对 2 月 24 日刚果民主共和国主办的该框架区域监督机制第十次首脑会议的各项决定感到鼓舞，其中签署国的国家元首重申了他们对《框架》愿景和目标的承诺，并采取了更多措施来应对继续阻碍该区域稳定的挑战。

80. 这些挑战中的第一个仍然是武装团体的非法和暴力活动，这些活动继续给平民造成巨大苦难。我强调，必须再次做出努力，结束包括境内流离失所者和难民在内的最弱势群体的苦难。解决刚果民主共和国东部(该地区几十年来动荡不安，饱受摧残)的冲突根源需要国际社会重新注入活力、政治意愿、创造力和持续支持。

81. 我欢迎继续加强外交外联和对话，这一努力可以证明《和平、安全与合作框架》签署国进一步建立信任和改善双边关系的决心。卢旺达和乌干达之间的加图纳/卡图纳边防口岸重新开放；布隆迪和卢旺达之间继续就共同边界的安全问题以及为解决阻碍两国关系正常化的悬而未决的问题进行交流。这两个例子体现了该区域领导人愿意在公开对话与和解基础上开展合作。

82. 我还欢迎为深化各国之间正在进行的合作而采取的其他举措，包括启动联络协调小组行动小组(该小组负责以非军事措施补充打击消极力量的军事行动)，以及各国负责矿业的部长审查在喀土穆自然资源问题高级别讲习班期间提出的建议。

83. 最近大湖区女企业家网络投入运作，这是努力支持社会各阶层参与区域经济合作的另一佳例。我呼吁合作伙伴支持这一网络。我还欣见，区域议员明确承诺加强与性别有关的立法，加快妇女参与政治进程，并确保大湖区妇女得到保护。在这之后应采取具体行动，包括将相关区域协定和框架纳入国内法。

84. 尽管有这些积极的事态发展，我依然深感不安，因为包括民主同盟军在内的一些武装团体在刚果民主共和国发动的袭击激增，它们的供应和招募网络横跨整个区域。“3·23”运动又发动了袭击，再次提醒人们局势的脆弱性。

85. 现在是加紧努力永久解决该区域不稳定根源的时候了。因此，我呼吁我们所有人——该地区各国、次区域和区域组织以及整个国际社会，履行《和平、安全与合作框架》中的承诺，并确保最近得到加强的政治合作为当地人民和社区带来真正的变化。

86. 各国元首在金沙萨举行的区域监督机制第十次首脑会议上再次承诺，将采取对军事合作和非军事措施给予同等重视的综合办法消除消极力量，这令人鼓舞。事实上，与会国所设想的联络协调小组可以提供必要的框架，推动为准备投降和重新融入平民生活的外国武装团体成员提供切实可行的解除武装和遣返机会。我呼吁有关各方履行对联络协调小组及其行动小组所作的承诺，包括为此促进及时执行落实区域战略行动计划中的商定任务。我还敦促合作伙伴加强对这一举措的支持。我的特使将与其他担保机构合作，继续支持这一进程。

87. 遣返解除武装的外国战斗人员以及加强前战斗人员复员、解除武装、遣返、重返社会和重新安置的国家和区域方案仍然是关键。我敦促刚果民主共和国、卢旺达和乌干达按照区域监督机制以前的决定，在充分尊重国际人权和人道法的情况下，完成所有剩余的前“3•23”运动战斗人员的遣返工作。我的特使随时准备与联刚稳定团和《和平、安全与合作框架》其他担保机构合作，支持这些努力。

88. 我还注意到刚果(金)武装部队和乌国防军正在刚果民主共和国东部开展的联合军事行动。我欢迎他们公开承诺尊重人权和国际人道法。避免在这种行动期间发生侵犯人权和负面人道主义后果至关重要。

89. 认识到针对与冲突有关的犯罪行为伸张正义的重要性，我呼吁迅速落实区域监督机制发出的呼吁，即联络协调小组与大湖区司法合作网络应进行密切合作和协调。我的特使随时准备支持促进法治和在区域司法合作及打击有罪不罚现象方面取得进展的努力，包括为此支持落实 2019 年通过的《关于司法和善治的内罗毕宣言》。

90. 我再次呼吁国际社会继续支持该区域各国和区域组织推进和平、安全与发展的努力，包括为此持续支持落实区域战略行动计划的执行工作。

91. 最后，我谨感谢我的特使及其办公室致力于支持签署国执行《和平、安全与合作框架》并在执行区域战略方面发挥领导作用。