



安全理事会

Distr.: General
15 February 2013
Chinese
Original: English

秘书长关于联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2053(2012)号决议提交的。安理会在该决议第 28 段中,请我在 2013 年 2 月 14 日前报告刚果民主共和国实地的进展,包括实现该决议第 4 段概述目标,以及建议用于衡量解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方案的进展和方案对外国武装团伙的兵力产生的影响的各项基准的进展。安理会还请我在本报告中列入两个具体的专题附件,介绍该决议第 7 段提到的对国际安全与稳定支助战略的执行情况的战略审查,以及决议第 28 段提到的把联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的一些责任移交给联合国国家工作队(国家工作队)成员的相关战略和工作的最新情况。本报告涵盖了自 2012 年 11 月 14 日的报告(S/2012/838)以来的事态发展。

二. 主要事态发展

2. 鉴于前全国保卫人民大会,现称“3 月 23 日运动”(“3·23”运动)分子进一步巩固了其对北基伍省很大一部分地区的控制,刚果民主共和国东部的局势依然脆弱。经过与刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)和联刚稳定团的激烈战斗,“3·23”运动于 11 月 20 日占领戈马,12 月 2 日才撤出。在此种情况下,针对平民的袭击加剧,人道主义状况严重恶化。有关“3·23”运动继续得到积极外部支持报道使区域紧张局势加剧。在其他国际和区域合作伙伴的支持下,大湖区问题国际会议成功协助刚果民主共和国政府和“3·23”运动在 12 月启动了对话。尽管出现挑战和延迟,但这些会谈仍在坎帕拉继续进行。

国家政治事态发展

3. 11 月 22 日,继刚果民主共和国问题专家组报告(见 S/2012/843)公布后,刚果民主共和国总统约瑟夫·卡比拉将刚果(金)武装部队陆军参谋长加布里埃尔·阿米西少将停职;专家组在报告中称参谋长与偷猎者和“玛伊-玛伊”民兵



Raia Mutomboki 派以及“玛伊-玛伊”民兵 Nyatura 派等武装团体协作。François Olenga 中将取代了他的职位。考虑到北基伍的安全局势以及戈马于 11 月 20 日被占领，议会两院都质询相关政府官员，并与其当面就此问题进行辩论。参议院邀请内政部长、外交部长和国防部长分别于 11 月 26 日、30 日和 12 月 3 日在全体会议发言。11 月 28 日，总理奥古斯丁·马塔塔·蓬约介绍了政府如何应对刚果民主共和国东部的安全局势，概述了过去 6 个月北基伍发生的主要事件，再次谴责卢旺达的参与，并感谢国际社会的支持。

4. 因刚果民主共和国未公布采矿合同详情，国际货币基金组织(基金组织)于 11 月 30 日中止了计划的 2.4 亿美元贷款。在总统将 2013 年《财政法》交还议会进行二读之后，政府于 1 月 2 日要求议会批准 2013 年 1 月的临时信贷。因为在缩减预算方面存在分歧，国民议会和参议院联合委员会无法达成协调一致的 2013 年《财政法》草案；根据《宪法》第 135 条，国民议会于 1 月 14 日将其通过的法律草案提交卡比拉总统，予以颁布。

5. 12 月 12 日，国民议会以 384 票中 374 票赞成通过了经修订的《全国独立选举委员会组织法》。国民议会多数派和反对派就经修正的法律草案达成共识，向恢复中断的选举进程迈出重要一步；该法涉及设立监督和决策的全体机构，重新分配决策权以及民间社会加入该委员会。2012 年 12 月 31 日，参议院通过了不同文本的法律草案；随后，设立了国民议会和参议院联合委员会，以统一该法。由于无法就经修订的委员会法律草案达成协调一致的案文，联合委员会于 1 月 13 日将该法交还国民议会。1 月 14 日，国民议会略作修改后，通过了经修订的组织法。修订后的法律规定，委员会理事会成员至少 30% 为妇女。该法于 1 月 16 日提交总统予以颁布；在编写本报告时，最高法院正在审查该法是否符合《宪法》。

6. 12 月 15 日，卡比拉总统在国民议会和参议院联席会议上发表年度国情咨文。他重点介绍了北基伍危机，指责卢旺达的侵略行为。他概述了政府解决危机的三管齐下的方法，要求加强联刚稳定团任务，并呼吁民众总动员。他在 12 月 31 日的新年讲话中宣布，政府的优先事项是重建和发展刚果民主共和国，改革国民军以及加强民族凝聚力和开展对话。

北基伍、南基伍、马涅马和加丹加省

7. 11 月 15 日，“3·23”运动积极向戈马推进，对戈马以北约 20 公里的 Kibumba 发起袭击。在联刚稳定团有力的重要支持下，刚果武装部队成功击退了“3·23”运动第一天和第二天的攻势，估计给“3·23”运动造成较大伤亡；但随后，刚果武装部队无法抵挡组织良好、装备精良的更大规模部队(据报，卢旺达国防军为“3·23”运动提供了支持)。在对 Kibumba 的首次袭击受挫后，“3·23”运动随后发起的进攻速度快，效率高，获得成功；其原因是该团体的战斗人员突增，发起了多管齐下的协调攻击以及步兵和火力支援协调攻击——前全国保卫人民

大会的整编力量不具备上述能力。此外，联刚稳定团注意到，攻击部队的指挥和控制能力、火力支援的有效协调、装备质量以及总体战斗能力(尤其是在夜间)均表明有直接和间接的外部支助。截至 11 月 19 日晚，刚果(金)武装部队撤出了戈马附近的所有阵地，遗弃了戈马镇的大部分阵地。11 月 20 日，“3·23”运动在该镇东北部发动大规模压制火力，绕过联刚稳定团阵地，进入戈马。联刚稳定团继续在该镇巡逻，为营地和其他地方的大批平民提供保护。“3·23”运动试图占领戈马机场，抢夺机场内刚果(金)武装部队的资产，联刚稳定团对此进行了有力阻击，机场仍由联合国控制。“3·23”运动控制戈马后，联刚稳定团注意到“3·23”运动分子装备有不属于刚果(金)武装部队的 M60 型枪榴弹等军事装备和弹药。注意到这一点进一步证实了刚果民主共和国问题专家组等关于外部支援的报告。

8. 11 月 20 日，“3·23”运动分子继续前进，于 11 月 21 日占领了戈马以西 25 公里的萨凯。他们逐出刚果(金)武装部队，使其向南撤退至南基伍省米诺瓦；据报告，其间发生了大规模抢掠和强奸。11 月 21 日，“3·23”运动向仍在戈马的刚果(金)武装部队和刚果国家警察警官招降，约 450 名刚果(金)武装部队士兵和 250 名警察被解除武装。

9. 在布卡武，示威者在“3·23”运动占领戈马后于 11 月 21 日举行暴力示威，企图放火烧毁执政的重建与民主人民党(人民党)办事处，并威胁要攻击联刚稳定团的设施，但被警察驱散。联刚稳定团加强了布卡武、卡武穆机场及其周边地区的安保部署，以防“3·23”运动突破刚果(金)武装部队在米诺瓦周围的防御。

10. 11 月 21 日，“3·23”运动成员在戈马的集会上发表演讲，试图安抚居民，同时宣布其首要目标是让卡比拉总统下台。11 月 27 日，Jean Marie Runiga Lugerero 率领的“3·23”运动领导层在戈马的新闻发布会上讲话，呼吁举行全国对话，宣布了武装团体从该城撤离须满足的其他 9 个条件。同天，卢旺达报道卢民主力量从 Kibumba 以南地区 Gasizi 与 Kabuhanga 交界处(距戈马 26 公里)进入卢旺达，袭击了卢旺达国防军在 Jerima 的哨所。

11. 因遭到国际社会广泛谴责，以及有可能在大湖区问题国际会议主席乌干达主持下举行会谈，“3·23”运动于 12 月 1 日宣布根据 11 月 24 日大湖区问题国际会议公报的条款撤离戈马和萨凯的阵地。但“3·23”运动没有按照公报规定撤至距戈马 20 公里处。大约 200 人依然占领距戈马机场 3 公里处的 Munighi 高地。12 月 3 日，刚果(金)武装部队约 650 名部队人员重新部署在戈马。

12. 由于刚果国家警察警力不足，以及 1 255 名囚犯在“3·23”运动占领该城期间从 Munzenze 监狱逃跑，戈马的犯罪活动增加。随着犯罪活动增加，一些居民诉诸暴民司法，12 月 1 日至 12 日，有不只 12 名嫌疑人被处以私刑。国家警察局长 Charles Bisengimana 于 12 月 3 日抵达戈马，采取措施恢复警察机构。截

至 1 月 10 日，在联刚稳定团的支持下，该城警察数目已逐步增至约 3 500 人，大约相当于该城被占领之前刚果国家警察的人数。

13. 12 月 18 日和 26 日，联合国直升机分别在戈马至萨凯和戈马以北至 Kibumba 的夜航期间遭到射击，射击者显然是“3·23”运动分子。两起事件均未造成直升机受损或人员受伤。

14. 其他武装团体在该省其他地区的活动增加。刚果(金)武装部队企图以双管齐下的方法开展打击武装团体的行动，同时有选择性地鼓励其中一些团体整编入国家武装部队。虽然一些“玛伊-玛伊”民兵 Nyatura 派和自由独立刚果爱国者联盟分子参加整编，其他人拒绝参与该进程，并继续在马西西县部分地区袭击平民。北基伍北部的其他“玛伊-玛伊”民兵团体试图与“3·23”运动分子合作，在自称为“将军”的 Lafontaine 总体指挥下增强兵力。据报，截至 2013 年 1 月，民主同盟军在贝尼县的总兵力增至 1 300 名武装战斗人员。12 月 14 日，民主同盟军攻击刚果(金)武装部队，占领了 Boga 村，打死 2 名刚果(金)武装部队士兵。1 月 19 日，刚果(金)武装部队在 Tedeu 击退了民主同盟军的袭击，据报 5 名民主同盟军分子被打死。

15. 在本报告所述期间，南基伍的局势依然动荡。11 月下旬，“3·23”运动的攻势似乎以南基伍为目标，紧张局势达到顶峰。该省的一些武装团体竭力要求政府允许其参加在坎帕拉与“3·23”运动举行的对话。一直有报告称，“3·23”运动企图通过代理人或与当地武装团体结成联盟来破坏该省稳定，但基本未取得成功。

16. 一些从“玛伊-玛伊”分裂出来的团体似脱离了与在 Moyens Plateaux 和 Hauts Plateaux 行动的“3·23”运动代理团体之间的联盟，开始与刚果(金)武装部队谈判。12 月 5 日，“Mayele”团体的 80 多名“玛伊-玛伊”民兵分子在乌维拉县的卢桑博集结，据报是为整编入刚果(金)武装部队。

17. 全省的各武装团体，尤其是“玛伊-玛伊”民兵 Raia Mutomboki 派、解放卢旺达民主力量(卢民主力量)和布隆迪武装团体民族解放力量(民解力量)继续利用刚果(金)武装部队重新部署导致的安全真空。“玛伊-玛伊”民兵 Raia Mutomboki 派加紧在沙本达的活动，与刚果(金)武装部队和卢民主力量发生冲突，并为控制采矿点发生战斗。卢民主力量在姆文加设立了指挥阵地，据报加丹加北部的战斗人员已北上增援该阵地。卢民主力量分子还在卡巴雷、瓦伦古、姆文加和菲齐对平民进行报复性袭击。

18. 在马涅马，由于“3·23”运动叛乱和北基伍省瓦利卡莱县相关武装团体的活动，仍有数目不确定的流离失所者涌入卢布图县。在本报告所述期间，刚果(金)武装部队和“玛伊-玛伊”民兵 Raia Mutomboki 派分子继续在马涅马与北基伍和南基伍省边界偶尔发生冲突。在 Punia、Pangi、Kabambare 尤其是卢布图等矿产

丰富的地区附近，各“玛伊-玛伊”民兵团体依然活跃。在“3·23”占领戈马后，学生、民间社会代表和“玛伊-玛伊”民兵前战斗人员于11月21日聚集在Kindu附近各地点举行示威，威胁攻击省长办公室和联刚稳定团办事处。刚果国家警察和刚果(金)武装部队部署人员，以阻止暴力行为。

19. 在加丹加，由Gédéon Kyungu Mutanga(人称“Kata Katanga”)领导的“玛伊-玛伊”民兵团体继续在加丹加北部的马诺诺和普韦托县与刚果(金)武装部队发生冲突，夺取武器，与“玛伊-玛伊”前民兵联络，寻找盟友支持其宣称的使加丹加省分裂独立计划。其他“玛伊-玛伊”团体，也显然与Gédéon有联系，扩大了其在加丹加中部的活动，从米特瓦巴向西进入Malemba-Nkulu和Bukama县。关于“玛伊-玛伊”民兵向马诺诺西部集结的谣言使约12 000人因担心即将发生袭击而逃离该城。截至12月31日，加丹加有316 000名境内流离失所者，比该省2012年初55 500名的人数大大增加。

东方省

20. 将伊图里爱国抵抗阵线(抵抗阵线)民兵整编入刚果(金)武装部队的努力未获成功，主要原因是抵抗阵线领导人科布拉·马塔塔要求其本人和该团体获得大赦，其战斗人员获得军衔。在曼巴萨县，“玛伊-玛伊”民兵Simba派继续在手工开采黄金的地区对平民发起袭击。

21. 上帝抵抗军(上帝军)的小型流动团体继续在上韦莱开展行动。虽然与上一报告所述期间相比袭击略有下降，但这些残余分子仍在Bangadi-Ngilima地区和栋古-杜鲁轴线积极活动。在本报告所述期间，刚果(金)武装部队和联刚稳定团在高危地区进行巡逻，维持威慑力量。1月18日，乌干达人民国防军(乌人民国防军)击毙“Binani旅长”，此人是中非共和国上帝军领导人Joseph Kony的首席保镖。

22. 11月20日，布尼亚和基桑加尼的学生向联刚稳定团房地投掷石块，烧毁几辆联合国汽车。位于布尼亚的人民党总部和“3·23”运动“主席”Jean Marie Runiga主持的一座教堂的房地也遭到袭击。示威迅速演变为广泛的暴民暴力事件。在布尼亚，几个联合国机构和国际人道主义组织的房地和设施以及联刚稳定团和其他联合国工作人员的住所成为攻击目标。但调查证实，戈马被占领只是暴力示威的借口。更相关的真正动机是前民兵企图破坏该地区稳定，以及与前战斗人员重返社会有关的未决问题。11月23日至24日，内政部长里夏尔·穆耶杰·芒热先生率领一个代表团前往基桑加尼和布尼亚以缓和紧张局势，并宣布对事件进行调查。他呼吁民众停止对联合国和其他国际伙伴的暴力行为。

人道主义局势

23. 在本报告所述期间，人道主义需求大大增加，主要是因为“3·23”运动的军事活动以及随后其他武装团体在北基伍的活动增加。截至1月初，该国260多

万人流离失所，其中近 180 万人在南北基伍。其中许多境内流离失所者处于长期和多次流离失所状态。11 月中旬，“3·23”运动的进攻导致约 140 000 人流离失所，另有数千人在临近的南基伍寻求避难。进攻也导致人道主义活动空间缩小，许多道路极不安全，无法开展救援工作，戈马机场关闭。进攻导致的其他影响包括紧急方案暂停，非必要的人道主义工作人员迁移，截至 12 月，整体的不安全氛围导致 54 起针对人道主义行为体的安全事件，12 月初，穆贡加的 3 号境内流离失所者营地及其周围遭到袭击，数以千计的儿童失学，而且发现了大量未爆弹药。

24. 12 月 8 日，联合国人道主义协调员率领一个高级别人道主义特派团前往戈马，带去大约两吨救济物品。援助机构进行评估并于 12 月中旬确定了该地区的人道主义优先需求。联合国各机构、非政府组织和其他伙伴向该省运送了数吨粮食和粮食以外的物品。

25. “3·23”运动在北基伍的军事活动给南基伍造成影响，40 000 多人逃至米诺瓦，进一步加剧了该省的人道主义挑战。

26. 截至 1 月 22 日，刚果民主共和国有大约 50 000 名卢旺达难民，而卢旺达境内有 58 000 名刚果难民。此外，乌干达有大约 110 000 名刚果难民；布隆迪有 40 000 名，坦桑尼亚联合共和国有近 63 000 名刚果难民。

27. 截至 1 月 22 日，2012 年人道主义行动计划仅获得 61% 的资金。集合基金和中央应急基金拨款以及最近双边供资和捐助者捐款增加，有助于确保继续应对该国的人道主义需求。

区域事态发展

28. “3·23”运动部队于 11 月 19 日在北基伍发动攻击后遭到广泛谴责。非洲联盟(非盟)和平与安全理事会于 11 月 19 日发表公报，要求立即、无条件地停止敌对行动。11 月 20 日，大湖区问题国际会议在坎帕拉举行的第 5 次部际会议上呼吁各方停止战斗，以便大湖区问题国际会议促进通过政治和外交进程寻求持久解决办法。会议国家元首和政府首脑第 5 次特别首脑会议于 11 月 24 日举行，呼吁刚果民主共和国政府解决“3·23”运动的合理诉求，呼吁“3·23”运动停止其军事行动。在本次首脑会议会外期间，刚果民主共和国、卢旺达和乌干达总统于 11 月 21 日发表联合公报，谴责“3·23”运动开展破坏刚果民主共和国政府权威的活动。会议首脑会议之后，南部非洲发展共同体(南共体)还于 11 月 25 日呼吁“3·23”运动立即撤出戈马。

29. 随后，根据 11 月 24 日大湖区问题国际会议公报的规定，刚果民主共和国政府代表团和“3·23”运动代表团在乌干达共和国国防部长克里斯珀斯·基永加的调解下于 12 月 9 日进行对话。两个代表团于 12 月 21 日商定了议事规则和临时议程。计划于 2013 年 1 月 4 日恢复对话，但因在商定正式停火(刚果民主共和

国政府反对)问题上的分歧而受阻。1月8日,“3·23”运动宣布单方面停火,使会谈得以继续。1月16日,刚果民主共和国政府和“3·23”运动正式通过了坎帕拉会谈的议程。1月21日,双方代表团分别完成了2009年3月23日协定执行情况评估。在编写本报告时,会谈仍在坎帕拉继续进行。

30. 在2012年12月10日举行的第346次会议上,非洲联盟和平与安全理事会重申致力于刚果民主共和国的统一、领土完整和主权,不接受以武装叛乱作为推动政治诉求的手段。

31. 继10月国防部长委员会会议之后,大湖区问题国际会议区域部际委员会赞扬委员会在建立扩大联合核查机制和联合情报中心方面的进展以及最后完成拟议的中立国际部队行动构想。在以往的会议首脑会议上,坦桑尼亚联合共和国政府表示愿意为中立国际部队提供部队人员和部队指挥官。2012年12月8日,南部非洲发展共同体在达累斯萨拉姆举行的南部非洲发展共同体特别首脑会议上决定,根据拟议的中立国际部队框架在刚果民主共和国东部部署南共体待命部队。

32. 12月27日和28日,非洲联盟组织了一次协商会议,讨论将在刚果民主共和国东部设立的安全安排。此次会议详细讨论了建立中立国际部队和扩大联合核查机制的各种备选方案。

33. 1月2日至9日,我的军事顾问访问了大湖区,以协调区域和联合国在即将部署在刚果民主共和国东部的拟议中立国际部队等执行机制方面的做法。他会见了大湖区问题国际会议主席乌干达总统约韦里·穆塞韦尼,南部非洲发展共同体政治和安全机关主席坦桑尼亚联合共和国总统贾卡亚·基奎特和卡比拉总统。他于2013年1月8日出席了非洲联盟举行的部长级会议,以就刚果民主共和国东部安全安排的设立举行高级别磋商,包括在联刚稳定团部署由南部非洲发展共同体国家部队人员组成的干预行动队。在非洲联盟首脑会议会边活动中,主管维和事务副秘书长埃尔夫·苏和于1月26日会见了该区域国防部长和国防参谋长,强调了联刚稳定团的统一指挥对干预行动队开展行动的重要性。

三. 执行特派团的任务

保护平民

34. 联刚稳定团使用了一系列灵活的短期措施,在平民面临迫在眉睫的威胁的地区提供安保。这包括在“3·23”运动撤出和刚果武装部队和刚果国家警察重新部署之间的间隙,在戈马的热点地区附近使用快速反应部队以及不间断和流动巡逻。联刚稳定团派出五个快速反应部队保护境内流离失所者营地以及穆贡嘎一号和三号、Bulengo 和 Lac Vert 营地。特派团不间断地派人员驻守在穆贡嘎三号境内流离失所者营地外面,开展夜间巡逻。在加强对境内流离失所者保护的更多措

施方面，特派团将社区预警网络(CAN)延至穆贡嘎一号和三号、Bulengo、Nzulo 和 Lac Vert 营地。各个营地和地点负责境内流离失所者的管理人员数量有所增加。

35. 联刚稳定团在 2012 年 11 月至 2013 年 1 月间在东方省和北基伍部署了 82 名社区联络助理。在本报告所述期间，地方社区和人道主义行为体向助理作了 38 次袭击或威胁预警，这些预警得到了国家安全部队或联刚稳定团的回应。助理还通过确定和培训更多协调人，致力于扩展基伍和东方省现有社区网络。从 2012 年 11 月至 2013 年 1 月，在南基伍、北基伍和东方省共部署了六个联合保护小组，以保护面临迫在眉睫的威胁的平民。

特派团部署和向刚果武装部队打击武装团体的行动提供支助

36. 联刚稳定团继续支持刚果武装部队在金沙萨的指挥一级和外地的战术作战区一级应对和遏制北基伍的“3·23”叛乱。这种支持的提供严格符合联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽责政策。

37. 11 月 15 日，“3·23”运动对北基伍的刚果武装部队发起了大规模进攻。在 Kibumba、Kibati、Munigi 开展的战斗期间，直到“3·23”运动进入戈马，联刚稳定团部队与刚果(金)武装部队一同行动，并有时独自在前线战斗。联刚稳定团通过直接交战等方式，大力支持刚果(金)武装部队。联刚稳定团发起 18 次直升机袭击，发射了 620 枚火箭，四枚导弹和 492 发 30 毫米口径弹药。在阵地上，特派团的步兵支援车发射了约 800 发 30 毫米口径弹药，北基伍旅在与打算向戈马推进的袭击部队接触时发射了约 4 000 发小武器弹药。

38. 随着“3·23”运动从戈马撤出(见上文第 10-12 段)，联刚稳定团参与了各种活动，从协助刚果民政管理当局返回戈马、确保对面临“3·23”运动直接威胁的平民(包括民间社会和媒体成员)提供保护、到支持向戈马部署刚果警察部队和刚果(金)武装部队第 41 突击营。在按照 11 月 24 日大湖区问题国际会议公报执行机场安保安排之前，联刚稳定团还维持了戈马机场的全面安保，使得航班得以迅速恢复，并保护了戈马内部和附近的其他重要设施的安全。联刚稳定团还向人道主义运输队提供了护送。

39. 在南基伍，联刚稳定团在布卡武内部和附近建立了部队，以防止“3·23”运动向南进一步进攻，特别是在卡武穆简易机场附近，稳定团已将攻击直升机重新部署到该地。联刚稳定团与刚果(金)武装部队就防守计划进行了协调，并向部署在北基伍和南基伍的防御阵地的刚果(金)武装部队的队伍提供咨询意见和培训，以促进提高其守住阵地和回应“3·23”运动再次开展的进攻行动和威胁居民中心和平民的企图的能力。

40. 该国其他地方支持刚果(金)武装部队的行动仍在继续。12 月在东方省，发起了针对上帝军的“安心行动”(Operation Reassurance)，而伊图里地区继续开

展支持刚果(金)武装部队打击伊图里爱国抵抗阵线的行动。此外,联刚稳定团执行了一系列速效再培训和重新装备方案,目的是加强刚果(金)武装部队的行动能力。但是,在本报告所述期间,该国政府没有请联刚稳定团在中加丹加支持刚果(金)武装部队开展打击“玛伊-玛伊”团体的行动。

41. 1月6日,联刚稳定团驻在曼巴萨县机动行动基地的一辆装甲运兵车用机关枪猛烈射击,支援刚果(金)武装部队,并共同击退了几百名“玛伊-玛伊”Simba派战斗人员,这些人员前一天进入曼巴萨县,迫使刚果(金)武装部队临时从该县撤退。一架来自布尼亚的联刚稳定团直升机为刚果(金)武装部队补充了小武器弹药和火箭,并撤运了14名刚果(金)武装部队受伤士兵。

稳定和巩固和平

42. 联合国下刚果、西开赛和东开赛综合办事处开始了与省当局的联合规划工作。将在2013年2月前敲定联合计划,届时联合国国家工作队将完成其方案规划工作。这些联合办事处取得的更多进展和将联刚稳定团的一些任务移交给联合国国家工作队的工作列在本报告附件二中。

在实现协调一致的联合国方法方面取得的进展和重要的建设和平差距

43. 刚果民主共和国捐助方协调小组在11月29日设立了执行委员会。该委员会由联合国、欧洲联盟、美国国际开发署和大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部组成,将促进该小组的工作和与该国政府的战略对话。

44. “参与脆弱国家新政”进程侧重于最后敲定脆弱性汇总表以及编制一套国家指标用于监测刚果民主共和国在建设和平和国家建设方面的进展。

人权

45. “3·23”运动在北基伍的军事活动的影响仍然是最令人关切的人权问题。在本报告所述期间,接到了很多指控“3·23”运动战斗人员侵犯人权和国际人道主义法的报告,特别是在2012年11月。这些侵犯人权行为包括杀害、伤害、强迫流离失所、大规模抢掠和强奸平民,包括未成年人。刚果(金)武装部队人员在11月20日从戈马撤离时也实施了严重侵犯人权的行动。由于刚果(金)武装部队队伍重新部署到受“3·23”运动叛乱影响的地区,其他武装团体,如“玛伊-玛伊”Raia Mutomboki派、卢民主力量、“玛伊-玛伊”Simba/Lumumba派和“玛伊-玛伊”Gédéon派,继续趁刚果(金)武装部队留下的安全真空之机,在各个地区发起了猛烈的袭击,对平民实施了严重的侵犯人权行动。

46. 尽管联刚稳定团在验证很多指控方面遇到了多种困难(主要原因是安全限制和证人/受害人保护方面的关切),但是联刚稳定团得以确认,“3·23”运动对在鲁丘鲁县若干地区、戈马、萨凯及附近地区犯有严重侵犯人权的行为,包括杀伤平民、绑架、强奸和大范围的抢掠负责。稳定团根据其保护任务,向最可能受到

“3·23”运动威胁的几类平民提供了各种形式的援助。在北基伍和南基伍，至少 19 名人权维护者和 3 名记者受到“3·23”运动人员的直接威胁，主要是因为她们站出来反对该团体，拒不接受招募或抵制其命令。

47. 11 月 20 日戈马监狱所有囚犯逃跑和 1 月 13 日 Butembo 监狱的 300 名囚犯越狱，以及“3·23”运动战斗人员在 11 月底抢掠和破坏戈马的北基伍军事法庭的司法档案，是打击有罪不罚方面的重大挫折，并对平民安全构成威胁。

48. 在联刚稳定团的支持下，在本报告所述期间举行了多次流动法庭审讯，其结果是三名被指控的“玛伊-玛伊”Simba 派战斗人员因参加叛乱活动、非法持有战争武器和(或)涉及强奸、抢掠和谋杀的反人类罪，被伊图里驻军军事法庭定罪，其刑罚从 20 年徒刑到终身监禁不等。联刚稳定团继续主张逮捕和审判该团体的领导摩根上尉，该人仍然在逃。在刚果人权维护者 Floribert Chebeya 被谋杀及其司机 Fidèle Bazana 被迫失踪的案件审判方面取得的进展缓慢。尚未逮捕在 2011 年 11 月选举中在金沙萨实施侵犯人权行为的据称犯罪人，这些人主要是国防和安全部队的人员，包括共和国卫队的人员。

49. 2012 年 12 月 5 日和 6 日，参议院和国民议会分别通过了设立全国人权委员会的组织法草案。

性暴力

50. 性暴力仍然是优先关切事项。2012 年 11 月和 12 月，联刚稳定团在全国范围记录了据称由武装团体和国家安全部队实施的很多性暴力案件，涉及至少 333 名妇女，包括 70 名女孩。在东方省，在 11 月至少有 66 名妇女，包括 4 名未成年人，据称在曼巴萨县被“玛伊-玛伊”Simba/Lumumba 派战斗人员强奸。据报告，受害人在对多个村庄的袭击中成为目标的原因是，该团体认为受害人在旨在将叛乱人员从南曼巴萨的采矿区驱逐出去的针对“玛伊-玛伊”Simba 派的行动中与刚果(金)武装部队开展了合作。案件数量可能还要多得多。正在进行对这些侵犯行为的调查。

51. 武装部队也对严重侵犯人权行为负责。据报告，在南基伍，至少 126 名妇女，包括 24 名女孩，是刚果(金)武装部队士兵在 11 月 20 日至 22 日期间在米诺瓦和附近村庄卡莱亥县实施的性暴力的受害人。迄今，共有 11 名刚果(金)武装部队人员已被逮捕，正在等待审判。

52. 在对性暴力幸存者的多部门援助方面，联合国儿童基金会(儿基会)在 2012 年 11 月记录的数据显示，向 2 193 名受害者，包括 770 名儿童提供了医疗和心理社会援助。

儿童和武装冲突

53. 记录的有关严重侵犯儿童权利行为的报告数量惊人，包括杀害和残害、招募儿童、性暴力和占领学校。截至 12 月 31 日，联刚稳定团的记录显示，暴力冲突直接导致 41 名儿童伤亡。这些伤亡包括 4 名儿童被杀害和另外 37 人受伤。大多数受害者是在 11 月 19 日和 22 日间刚果(金)武装部队和“3·23”运动在戈马内部和周围发生武装冲突期间被流弹和霰弹雷杀伤的。

54. 武装团体的儿童招募也大量增加。被武装团体招募、从武装团体脱离或逃跑的 210 名儿童(187 名男孩和 23 名女孩)的案件得到了记录。特别令人关切的是对“3·23”运动在卢旺达和刚果领土上持续招募儿童的报告。联刚稳定团在本报告所述期间共与 21 名男孩面谈，包括至少 7 名与北基伍的“3·23”运动有关联的卢旺达国民，使得联刚稳定团记录的与“3·23”运动有关联的儿童总数达到 66 名。他们的证词详细说明了在刚果和卢旺达领土上广泛、持续和系统的招募未成年人以及杀害和残害“3·23”运动队伍中的儿童等其他侵犯人权行为。因被指控与“3·23”运动有关联而被刚果安全部队逮捕的 11 名儿童在被拘留 2 至 6 个月后，在联刚稳定团的主张下被释放。联刚稳定团仍关切儿童受到长期拘留和在被拘留期间受到虐待的报告。此外，在戈马，联刚稳定团通过每日巡逻，向收容曾与武装团体有关联的儿童的临时收容中心提供保护。

55. 在北基伍和南基伍，至少 42 所小学和中学被刚果武装部队占领和损坏。联刚稳定团对刚果(金)武装部队机构开展宣传工作，促使所有部队从教育机构撤出。但是，这些省仍有六所学校被占领并作为武器仓库使用。

56. 自从暂停国家安全部队招募和使用儿童的行动计划生效以来，与国家安全部队的合作有所改善。正在编制执行该行动计划的路线图。在刚果(金)武装部队的招募活动期间，通过防止儿童参加武装部队的工作，对 3 784 名候选人进行了联合筛选，并且使 240 名儿童脱离武装部队。

非法开采自然资源

57. 12 月 18 日，在一次合作伙伴会议上，因两个主要障碍暂停了政府为确保追查矿产设立的矿产交易中心。第一个原因是主要在瓦利卡莱县 Ndjingila 和 Itebero 交易中心附近的矿场存在的不安全局势，其原因是“玛伊-玛伊”Raia Mutomboki 派和其他武装团体的存在带来的威胁，以及刚果(金)武装部队打击这些团体的军事行动。第二个原因是在北基伍和南基伍的 Mugogo，开采权持有人和手工采矿者之间的对立，这对 Rubaya 交易中心的开业产生影响。几千名手工采矿者参与非法开采，因为在这些地区迄今尚未设立正式手工开采区。联刚稳定团和矿业部试图在开采权持有人和手工采矿者之间进行调解，以达成旨在承认手工采矿者通过交易中心开采和加工其产品的权利的特别协定，但没有成功。各方商

定，手工采矿者在特许矿区的运作具有法律、社会和经济影响，在目前修订采矿法时，需要致力于缓解这些影响，以找到长期解决方案。

58. 同时，联刚稳定团继续支持矿产标记工作，以及鉴定刚果民主共和国东部矿场的工作。该工作旨在确定武装团体是否直接或间接控制矿井，以及基本人权准则是否得到尊重。尽管联刚稳定团作出了努力，建立两个监测矿物非法贩运的联合小组的工作自 2009 年以来一直被延迟，其原因是全国打击矿业违法行为委员会的资源和能力不足。同时，联刚稳定团在捐助方的支持下，开始了对刚果国家警察“矿区警察”单位进行培训的项目。

解除武装、复员和重返社会/解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会

59. “3·23”运动的军事活动严重限制了外国和刚果武装人员对解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会进程的参与。在本报告所述期间，279 名外国战斗人员和家属被遣返回国，其中包括 7 名为与武装团体有关联的儿童，176 人为家属。在卢民主力量方面，80 名战斗人员，两名与武装团体有关联的儿童以及 159 名家属被遣返回国。

60. 卢民主力量在解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会中的参与率显著下降可能是因为“3·23”运动开展的活动使得大多数针对武装团体的联合行动暂停并且针对解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会营地的很多方面工作受到阻碍。卢民主力量的总人数估计为 1 500 至 2 000 人。如果维持目前每年遣返 900 名卢民主力量战斗人员和 1 200 名家属的速度，不太可能接受遣返或任何有关解决方案的 200 骨干人员将在很大程度上被隔离，并且他们的威胁将减小。但是，该团体不断进行的招募将使得通过解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会取得的成果遭到逆转。

61. 上帝军和民主同盟军在解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方面的进展有限。上帝军和民主同盟军目前在刚果民主共和国境内的兵力估计分别为 200 人和 800 人。在提高这两个团体的敏感认识并使其认识到复员的必要性方面仍存在挑战，部分原因是刚果民主共和国和该区域各国缺乏高效的重返社会举措。与此同时，受上帝军影响地区的联合国和平行动正在编制有关解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会的联合标准作业程序，这是联合国有关消除上帝军威胁和影响的区域战略(见 S/2012/481)中所设想的。

62. 刚果和外国武装团体中的刚果和外国人员越来越多。外国武装团体持续进行招募，包括在他们的原籍国进行招募，这仍是一项挑战。总体上，为尽量减少武装团体构成的威胁，解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会工作应辅以其他稳定举措。

地雷行动

63. 在本报告所述期间，联合国地雷行动处(地雷行动处)在北基伍、东方、加丹加、东开赛、西开赛、金沙萨、下刚果和赤道省清除了 13 649 未爆或被遗弃弹药和 98 274 发小武器弹药。地雷行动处还在戈马内部和附近地区清除了 3 765 枚未爆弹药并销毁了 58 671 发小武器弹药，这些行动促进了联刚稳定团、人道主义事务协调厅和其他人道主义行为体在“3·23”运动危机后的工作。在本报告所述期间，25 588 人，主要是境内流离失所者和回归者接受了雷险教育。

安全部门改革

64. 根据我上次报告的关于安全部门改革的附件二，继续与刚果民主共和国政府进行关于此项改革的一般性讨论和关于武装部队改革的特别讨论，并特别侧重于加强刚果(金)武装部队有效保护平民的能力。

65. 联刚稳定团协助在刚果(金)武装部队总部建立一个规划小组，该小组将协调对刚果(金)武装部队一个营进行关于指挥和控制问题的培训。

警察

66. 在“3·23”运动占领戈马和萨凯并随之撤出后，联合国警察的活动一直侧重于满足刚果国家警察维持法律和秩序的紧迫需求。由于刚果国家警察的设施遭到“3·23”运动的抢掠，将刚果国家警察重新部署到戈马的工作面临严重的后勤挑战。联合国警察临时加强了在戈马的部署，以通过同地办公机制加强对刚果国家警察的支持，并与刚果国家警察在该市和境内流离失所者营地进行联合日间和夜间巡逻。

67. 在筹备警察改革指导委员会的第八届全体会议方面，联合国警察促进了编制多部有关实施《警察组织法》的法令的、刚果国家警察的组织和运作以及法律咨询办公室的创建、组织和运作。以往的警察三年改革行动计划已被改为具有五个方面内容的编入预算的五年行动计划：执行机关；业务改革；培训；支助服务的改革；以及问责制。内政部签署了关于设立警察改革执行工作技术支助小组及其组织和运作的法令，该小组由刚果国家警察总署主管。

68. 联合国警察在东方省和下刚果省为总共 998 名干事，包括 42 名妇女举办了为期六个月的基础培训班，并在下刚果、西开赛和南基伍为总共 855 名干事、包括 82 名妇女举办了有关社区治安的三期六个月的培训班。11 月，联合国警察在金沙萨为 200 名刚果国家警官开办了一个有关计算机科学的八节课的培训班。

司法和惩戒机构

69. 11 月，联刚稳定团与军事和民事司法当局密切协作，从戈马撤出了 40 名军事和文职司法人员，由于当前正在对涉及一些“3·23”运动领导人的严重罪行

进行调查，这些人员可能遭到“3·23”运动的报复。该危机使戈马在刑事司法链上出现了巨大的空白。

70. 在起诉支助小组的援助下，刚果军事司法机构在起诉严重罪行方面取得了一些进展。包括将 2012 年 12 月 18 日到期的刚果民主共和国政府和联刚稳定团之间有关起诉支助小组援助模式的谅解备忘录再延期一年。在本报告所述期间，起诉支助小组又记录了来自军事司法当局的三个请求，使得来自军事司法当局的对严重罪行、包括战争罪的起诉和调查支助的正式请求总数达到 28 个。起诉支助小组还支持举行 7 次流动法院审判活动，在此期间作出了 30 个判决，包括 13 个与性暴力罪行有关的判决。

71. 在司法部门改革领域，联刚稳定团和联合国开发计划署(开发署)继续帮助刚果当局进行司法部门的改革。联刚稳定团支持司法和人权部对在司法机构工作的所有非法官工作人员开展全国范围审查。司法和人权部、联刚稳定团和开发署继续进行协商，以敲定联合国多年联合司法方案文件。预计该方案将在 2013 年第一季度启动。

72. 此外，联刚稳定团还支持刚果当局编制一个监狱保健战略，以促进将囚犯的保健纳入全国保健系统。

选举方面的进展

73. 在本报告所述期间，议会通过了关于国家临时选举委员会的法律，此外，在三个省进行了省长省长选举。不过，由于国民议会暂停了选举日程，并且在通过有关该委员会的经修订组织法方面发生了延误，在进入选举周期下一阶段方面仅取得了不大的进展。

74. 在东方和下刚果省，省长选举结果受到了法律质疑，这两个省的总统多数派支持的候选人被其他人击败。1 月 3 日，最高法院作出了驳回上诉的最后决定。12 月 13 日，在西开赛举行了省长选举。12 月 31 日，西开赛的卡南加上诉法院确认了选举结果，这引发了有关方面向最高法院提出四份对该判决的复议请求。1 月 23 日，卡比拉总统签署了东方、下刚果和西开赛省的省长和副省长的三个任命指令。

75. 11 月 23 日，最高法院驳回了对在马西西当选的七名代表提起的上诉，从而为 2012 年 12 月 13 日国民议会验证其任务奠定了基础。除了需要补选的贝法莱的席位，该选举的日期尚未确定，根据国民议会目前的统计，500 个席位中的 499 个席位由有效授权的代表获得。但是，在有人对全国保卫人民大会施加不当影响提出指控的背景下，马西西的选举仍然具有政治敏感性。

76. 由于选举日程一直不能确定，多边捐助方和开发署与联刚稳定团协商后，决定将开发署选举周期支助项目的人员从共 43 名减至最少 5 名，直到 2013 年 3 月。

与此同时，联刚稳定团继续协助对选举名册进行一次审查，支持国家临时选举委员会的改革进程、改善选举文件的安保并加强民间社会和妇女对选举进程的参与。

联合评估进程

77. 11 月，联刚稳定团和政府代表进行了联合评估，评估了东方、南北基伍和加丹加省的 27 个县的安全和人道主义局势以及扩大国家权力方面的进展。至于北基伍，由于“3·23”运动占领戈马后实地状况突然恶化，因此进行了桌面审查，而没有进行实地访问。联合评估小组注意到在所评估的省安全和人道主义局势的恶化，包括武装团体重新开展活动、在北基伍和南基伍族裔间暴力的再次爆发、“3·23”运动行政机构在北基伍省大部分地区的巩固以及“玛伊-玛伊”人员在加丹加省的持续活动。在本报告所述期间，经调整的联刚稳定团的部署，总体上满足了执行特派团整体任务的要求。

四. 意见

78. 自从我 2012 年 11 月 14 日提出上一次报告(S/2012/838)以来，为结束北基伍冲突已经作出了大量努力。如本报告所述，“3·23”运动的活动已对刚果民主共和国东部和大湖区的稳定造成了深刻和严重的负面影响，给数十万记无辜平民带来了不利影响。同时，在一系列领域中所取得的进展已经停滞不前，有些地方情况甚至有所逆转。在受冲突影响地区，令人极为担忧的严重侵犯人权案件也有所增加，其中包括强迫流离失所和往往涉及儿童的性暴力行为。在这种情况下，乌干达政府促成刚果民主共和国政府和“3·23”运动双方代表从 12 月 9 日起在坎帕拉开展对话，帮助阻止了刚果武装部队和“3·23”运动进一步的进攻行动。然而，敌对行动可能重新爆发，这仍然是一个严重的威胁。

79. 刚果民主共和国东部最新的一轮暴力要求采取新的综合办法，侧重解决反复发生的危机根源，确保一个强有力的政治进程。在该区域领导人和各组织现有的承诺和举措的基础上，我正继续就一项创新计划进行讨论，以在区域一级建立一个协调的多轨道框架。我继续与区域领导人举行磋商，以就刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架达成一项协议。该框架的实施可以通过任命一名特使加以协助，由特使配合和协助该区域各国根据商定的基准监测取得的进展。这一办法的成功还将取决于国际社会为实施这一框架所提供的支持。这一办法需要许多行为体的持续参与，但我相信它能带来这一区域长期以来未能出现的变化。

80. 虽然这一办法不能取代区域领导人从根本上解决反复发生的暴力循环根源的政治意愿，但联刚稳定团在支持这一办法方面将可以发挥重要的作用。如果配备适当的能力，其中包括我在 2012 年 12 月 27 日给安全理事会的信中所述的能

力，加上具有适当权威和能力的实施机制，联刚稳定团在处理刚果民主共和国东部当前对和平的威胁方面能够发挥关键作用。它还能卡比拉总统已同意实施的一些重要改革提供积极的支持。

81. 尽管“3·23”运动和其他武装团体对刚果民主共和国东部和整个区域的稳定带来挑战，在其他各个领域仍能记录到一些进展。在这方面，正如本报告附件的资料所表明，目前正在采取重要和持续步骤，在不受武装冲突影响的地区将联刚稳定团的任务责任移交给联合国国家工作队，同时强调打算最终将稳定团撤出这些地区并最大限度地利用资源。同样，一项新的稳定战略正在得到实施。在这方面，捐助者的热情和继续参与对战略的成功(包括确定必要的资源)都至关重要。

82. 必须重新关注通过举行可信、透明和民主的省级和地方选举完成目前选举周期的前景和手段。在今后几个月中，在全国独立选举委员会实施预期的改革之前，将与国际主要合作伙伴密切协商，对这些选举的时间、条件和要求进行一次彻底的评估，以就联刚稳定团可能提供的支助提出建议。在拟定建议的同时，将与安全理事会进行协商，并在我给安理会的下一份定期报告中提供选举进程情况的完整摘要。

83. 最后，我要感谢我的特别代表罗杰·米斯先生以及联刚稳定团和联合国国家工作队的所有工作人员不懈的参与和努力，尽管最近几个月出现了一些挫折。特别是联刚稳定团的军事人员，他们处在往往是战斗而不是维持和平的环境下一直站在最前线。他们以及我们在实地的文职同事的勇气、果敢和毅力值得赞赏和赞扬。他们继续致力于改善刚果人民的生活条件，而这仍然是我们的最终目标。

附件一

审查国际安全与稳定化支助战略的执行情况

一. 导言

1. 安全理事会第 2053(2012) 号决议强调刚果民主共和国东部各省的和平与稳定依然存在重大挑战，请联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)对国际安全与稳定化支助战略的执行情况进行一次战略审查。安理会要求战略审查明确说明刚果民主共和国东部如何实现稳定，提出实现稳定的订正战略和时限，以便加强联刚稳定团的努力及其与刚果民主共和国政府的接触，确保国际安全与稳定化支助战略的做法和活动同政府的稳定和重建计划密切保持一致并为其提供有效的支持。本附件是根据第 2053(2012) 号决议第 7 和 28 段提交的。稳定方案和活动是我在即将提交的关于刚果民主共和国的特别报告中打算向安理会提出的全面综合办法的一部分。

二. 背景

2. 稳定的概念基于这样一种看法，即反复发生的暴力循环源自政治、社会和经济各方面挑战复杂的相互作用。应对这些多层面和多部门的挑战需要地方、省、国家和区域各级协调一致的努力和宗旨。

3. 通过“自上而下”和“自下而上”做法的结合，稳定干预措施力求有助于改变公民和国家工作人员之间的关系。这意味着民众和国家之间持续进行对话，建立互信和信任，借以建立责任和问责，并发展管理冲突动因的机构能力，最终使国家的合法性和有效性得到加强。

4. 就刚果民主共和国而言，稳定因此可以被界定为一个综合、整体而又有针对性的进程，它使政府和民众能够建立相互问责和能力，以处理和缓解现有或新出现的暴力冲突动因、创造条件改善施政、持久解决受冲突影响群体的回返和重返社会问题并实现长期发展。

5. 国际安全与稳定化支助战略是国际社会为政府的稳定和重建计划提供支助的主要工具，该战略 2009 年 6 月通过总统法令启动，于 2011 年 10 月延长至 2014 年 6 月。

6. 国际安全与稳定化支助战略所针对的优先干预措施，由该国政府和联刚稳定团共同领导的省和国家两级稳定和重建计划协调机制确定。捐助方认捐了 3.4 亿美元支持该战略，从而导致开通了 650 公里的新道路，为警察、军队、司法和惩教系统和民政管理提供了重要的新的基础设施。

三. 国际安全与稳定化支助战略新构想

7. 稳定化首先是一个政治进程。基于这一认识，国际安全与稳定化支助战略新构想提出一个确定国家、省和地方三级干预措施的办法。在国家一级，该战略旨在让捐助方了解国家改革方面取得的进展以及这种改革对在受冲突影响地区民众生活的影响。该战略还力求促进国家和省级当局之间的对话，以加强理解和促进相互问责。在省一级，该战略旨在增加政府对稳定和民生举措的支助，包括对社区一级新出现的举措的支助，并明确执行国家改革进程的责任。在地方一级，该战略将鼓励地方社区积极参与，为社区内和社区间冲突确定解决办法。该战略还将促进对话，建立社区与警察和军队之间的信任。

目标

8. 在刚果民主共和国开展稳定努力的目标是使刚果政府能够管理和减轻暴力冲突的主要动因，加强社会契约的合法性和公信力，并促进经济长期发展。这一稳定构想要求该战略干预措施进行调整，以适应可能受到国家和区域的事态发展或行为体影响的地方性冲突，并意味着民众和政府之间保持不断谈判将成为建立责任和问责的基础。

9. 根据接触脆弱国家新政的原则，新的国际安全与稳定化支助战略还将考虑到刚果民主共和国政府在相关区域和平倡议中作出的承诺，或作为可能涉及体制改革和扩大国家权力的全国协商进程的一部分所作的任何承诺。

10. 国际安全与稳定化支助战略经修订的五大支柱和相应的目标如下：

目标 1：民主对话

11. 首要目标是确保刚果民主共和国东部民众和政府参与包容性对话进程，以解决族群间冲突的根源，巩固和平红利，并创建更稳定的机构。这一支柱在第一个国际安全与稳定化支助战略中被称为“政治进程”，在第二阶段中将重新加以调整，为的是扩大或建立社区间和社区、民间社会以及地方和省两级政府机构之间持久的对话机制。

目标 2：安全和司法

12. 第二个目标是建立和加强人民的安全，消除不公正现象并增加人民获得诉诸法律的机会。也为了确保政府形成保护平民和边界所需的最起码的能力，并成为促进大湖区和平与稳定的一个合作伙伴。国际安全与稳定化支助战略项目将力求提高政府机构的能力，并帮助确保为改革机构政策或改变个人行为建立有效的鼓励办法。这些项目将涉及军队、警察、司法系统和监狱系统，力求帮助这些机构为民众提供适当的保护和维护法治。为此，将需要加强刚果军队为其公民提供安全的能力，需要制订改善军事人员及其家属和平民之间共处的措施。在可行的情

况下，将安保任务从军队移交给警察的协调工作也将得到支助。将为警察、司法部门和监狱等司法机构的能力建设提供重要的支助。

目标 3：恢复国家权力

13. 第三个目标是确保稳定对象地区的民众认为国家的存在是有利的。在以前由武装团体控制的地区重建国家职能仍然是一个优先事项，将通过部署国家人员并为其有效运作提供有限的支助。此外还将侧重于旨在提高警察、司法和监狱系统能力和廉正的措施。国际安全与稳定化支助战略项目将与长期的治理改革协调一致，通过与中央和省两级政府的接触鼓励和支持治理改革。

目标 4：回返、重返社会和社会经济复苏

14. 第四个目标是确保改善回返和重返社会地区的社会经济状况，促进减少重新发生冲突的风险、转化冲突和确保族群之间的和平共处。国际安全与稳定化支助战略将优先考虑面向处于危险中的群体和族群的方案规划。调解土地冲突、支助农业复苏以及为青年和贫困社区创造就业将是主要的活动。支助持久解决难民和境内流离失所者问题也将是一个优先事项。安全的改善和社会经济复苏方案，特别是侧重于生计的方案的成功实施所带来的当地条件的改善，将促使难民和境内流离失所者回返。

目标 5：性暴力

15. 第五个目标是确保政府推进《打击性别暴力国家战略》，不仅确保为幸存者提供医疗和司法协助，而且确保预防、保护、安全部门改革和打击有罪不罚现象，以解决冲突中的性暴力问题。联合国继续支持该国政府实施围绕由联刚稳定团、联合国人权事务联合办事处、联合国难民事务高级专员办事处、联合国开发计划署、联合国儿童基金会和联合国人口基金等联合国主要利益攸关方提供支助的五个优先领域所制定的战略。在国际安全与稳定化支助战略新阶段的实施中，将拟订旨在支持《打击性别暴力国家战略》的具体活动。例如，民主对话倡议将确定切实可行的措施，以支助冲突中的性暴力受害者重返社会。安全支柱将通过在刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)中开展旨在促进行为变化的活动，解决性暴力问题。在对警察、司法和惩教系统的支持方面还将拟订侧重于解决冲突中性暴力问题的具体方案构成部分。将注意确保该战略方案解决儿童在冲突中遭受性暴力问题。

时限

16. 实施修订后的国际安全与稳定化支助战略的时限拟为 2013 年至 2017 年五年。已经确认与国际安全与稳定化支助战略同时进行的改革进程将比这一规划的时间跨度要长得多。该战略被视为一个规划框架，这一框架使国际社会的援助与政府在关键领域取得重大进展的共同目标协调统一，共同促进刚果民主共和国东

部的稳定。在 2013 年第一季度制定一个强有力的监测和评价工具将使取得的进展可以按照既定目标进行衡量，以便在必要时作出调整。预计于 2014 年年底进行的审查将作为一个关键的思考要点，为政府和国际社会就是否需要进一步调整进行讨论提供参考。

四. 前进的方向

17. 稳定化战略不是刚果民主共和国东部所有冲突根源的长期解决办法。该战略将需要继续保持灵活，以抓住机会，适应挑战。如果没有国家权力，或者处在武装团体控制的地区内，国际安全与稳定化支助战略就不能有效实施。这项战略将集中于有限的一些地区，让战略能够发挥作用，并通过这些成功更广泛地表明这一方法的价值。这将促使出现这样一种情况，例如，伊图里的稳定方案会显得与南基伍的方案非常不同。如果资源允许，该战略将力求探索推广至加丹加、马涅马和东方等省的可能性，这些省份迄今为止尚未成为各项努力的主要重点。

18. 如果战略要取得成功，需要若干关键因素。首先，执行该战略不仅应保持侧重于地域上的针对性，而且应侧重于预期影响。因此，需要准确地分析选定目标地区的具体情况。规划还应分阶段进行，以便随着条件的改善以协调的方式采取进一步措施，以巩固所取得的成就并为进一步的进展做好准备。其次，政府对稳定的支助必须得到加强，包括通过为政府的稳定和重建计划分配额外的人力和财政资源。这方面的资本投资虽然可能有益，但最重要的是用来支付工资和确保支付军人、警察、治安法官和公务员的经常业务费用所需的经常预算支助。为实现这一目标，联合国和在刚果民主共和国的国际合作伙伴应该以一个声音与政府接触，并使其提供的支助与战略协调统一，确认并顾及中央和省两级政府机构的能力和财政制约因素。

附件二

把联刚稳定团的一些责任切实移交给联合国国家工作队成员的相关战略和工作

一. 引言

1. 安全理事会第 2053(2012) 号决议重申保护平民仍然必须是联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的总体优先事项,同时安理会请联刚稳定团继续与联合国国家工作队和刚果当局合作,促进通过和执行涵盖未受冲突影响省份的巩固和平方案,并请联刚稳定团酌情继续在这些省份把任务移交给国家工作队。安理会还请秘书长在 2013 年 2 月之前报告把联刚稳定团的一些责任切实移交给国家工作队成员的相关战略和工作情况。本附件是根据第 2053(2012) 号决议第 28 段提交的。我即将向安理会提交的特别报告中将提出对该国和该地区局势采取的综合办法,并将在此基础上向安理会提出对联刚稳定团任务和责任的优先次序的进一步安排。

二. 当前背景

2. 在将资源分配重点放在保护平民和刚果民主共和国东部的稳定的同时,国家工作队和联刚稳定团在确定联合战略成果领域和方案的优先事项以支持未受武装冲突影响地区巩固和平工作方面,取得了重大进展。依照安全理事会在其第 2053(2012) 号决议第 28 段中的要求,继续努力把联刚稳定团的一些责任移交给国家工作队成员。在下刚果省、西开赛省和东开赛省,联刚稳定团已通过设立地区协调员将联合国系统驻地机构的领导权移交国家工作队。此外,特派团还设计了一个模板办事处概念,以指导减少其在该国西部地区存在的过程,同时保留足够能力来支持在未受武装冲突影响地区执行巩固和平方案。

3. 在国家工作队的密切协作下,特派团继续采取步骤把一些任务切实移交给国家工作队,同时还对联刚稳定团必须保持授权任务(例如通过提供技术和后勤支持为组织并举办省级和地方选举提供支助等授权任务)责任的地区进行评估。

4. 未受到武装冲突影响的刚果民主共和国西部省份仍面临一系列重要的脆弱因素,其中包括治理薄弱和极高的贫穷率和失业率。国家的治理能力,包括提供社会服务、课税、加强法治和管理社区一级低强度冲突的能力,继续受到腐败和行政管理薄弱的制约。在全国范围内,权力下放进程的拖延已导致按照 2006 年宪法的规定从现有的 11 个省中建立 26 个省的进程止步不前。最初定于 2012 年举行的省级和地方选举已被推迟至全国独立选举委员会改组之后举行。

5. 局部小范围地区仍不稳定，加之土地管理和自然资源控制问题仍未解决，族裔间和社群间的紧张关系持续存在并在某些情况下导致侵犯人权行为，仍是西部省份局部冲突和流离失所现象的首要原因。总体而言，2011 年选举的结果导致不信任的气氛和某种程度上的政治两极分化，这种情况影响到某些反对党有重要政治基础的西部省份。联刚稳定团和国家工作队继续关注并向政府应对这些挑战的努力提供援助。

三. 最近的进展

6. 在我的上一份报告(S/2012/838)中，我告知安全理事会，巩固和平方案已于 2012 年 7 月正式提交政府。该方案支持政府的优先事项，旨在处理未受武装冲突影响地区及政府的稳定和重建计划未覆盖地区的脆弱性因素。在为执行巩固和平方案制订战略框架方面继续取得进展，该方案包括符合国家计划的四个优先目标，涉及预防冲突和稳定、创造就业和青年就业、恢复国家权力、发展基本社会服务。

7. 特派团正继续与国家工作队和刚果当局合作，以完善并通过巩固和平方案，该方案的目标与参与脆弱国家新改的目标相一致，在 2011 年 11 月在大韩民国釜山举行第四次援助实效问题高级别论坛之后，刚果民主共和国政府启动了新政进程，其中提出了加强国家权力并巩固和平的国家-国际伙伴关系新条件。根据新政进程内的建设和平与建设国家目标，政府正在进行一项分析，旨在确定导致脆弱性的因素并确定国家一级优先事项，从而制定一项国家愿景、计划和国家一级契约。

8. 此外，在新政进程中，政府在联合国国家工作队、发展伙伴和民间社会代表的支持下，共同制定了脆弱性汇总表。这个表被认为是指导国家优先事项和补充现有巩固和平战略的一个重要参考。

9. 2011 年，政府批准了至 2015 年期间的减贫战略文件，并将预期成果传达到省一级，向每个省分派了一个五年发展计划，为省一级发展成果宣传活动创造了条件。战略文件成果框架也构成了 2013-2017 年期间联合国发展援助框架的基础，其中确定了联合国国家工作队参与政府工作的战略成果领域。该框架已得到政府批准，预计将于 2013 年 2 月正式启动。为执行该框架，国家方案文件和一项行动计划正在制定之中。

四. 联合国的代表权和联合国联合办事处

10. 联合国地区协调员机制于 2012 年 9 月正式启动。在驻马塔迪(下刚果省)、姆布吉-马伊(东开赛省)和卡南加(西开赛省)的联合国地区协调员领导下正式成立三个联合国联合办事处，标志着在相对平静的省份从维持和平过渡到建设和

平、持久解决流离失所和回返问题、促进发展和经济复苏的第一阶段。在终止联刚稳定团办公室主任的职能之后，联合国地区协调员是在这些省份的最高级联合国官员。联合国地区协调员由联合国国家工作队成员提供资金，促进进一步整合巩固和平、稳定和发展举措，同时与政府和其他执行伙伴进行协调。

11. 设立 3 个联合国联合办事处的目的是加强目标统一、协调一致和效率，以支持政府的优先事项。此外，这一联合领导举措反映了联合国大家庭致力于“一体行动”，也是联合国国家工作队和联刚稳定团在综合特派团框架内在战略、方案和业务一级举行谈判的结果，建立了国家工作队与特派团之间联合分析、规划和协调的机制。建立联合国联合办事处也是减少联刚稳定团存在、同时未受武装冲突影响地区保留足够能力的进程的一个组成部分。自联合国地区协调员部署以来，省一级协调提高、与国家工作队成员进行联合规划、以及正在进行的清查摸底活动，已经对支持将工作逐步移交国家工作队的讨论作出了贡献。今后几个月的一个优先事项将是使国家和省级计划与国家工作队制定的省级年度工作计划和成果框架保持一致。

12. 根据授权的优先事项和当地局势，联刚稳定团继续执行模板办事处的概念并重新将资源从未受武装冲突影响地区分配到东部省份的优先地区，同时保持最低限度的存在，以履行关键的授权任务，支持巩固和平。此类巩固包括情况分析和跨特派团代表、监测和报告；监测和报告侵犯人权行为；支持国家权力的扩展和巩固民主机构；解决社区一级冲突；外联活动、建立信任以及交流；以及后勤和行政支助。

13. 此外，巩固和平进程和调整特派团在未受冲突影响地区的存在必须考虑到选举进程的下一阶段，即进行可信和透明的省级和地方选举。根据安全理事会第 2053(2012) 号决议第 16 段，支持选举进程的这一阶段仍是联刚稳定团的授权任务，其范围将取决于一个联合国选举需求评估团的调查结果。

14. 联合国国家工作队和联刚稳定团将继续支持加强国家能力，推动政府和民间社会为民主治理和社会经济发展创造一个有利环境。迄今为止，包括西部省份在内，已经建立了 14 个省级技术委员会，其代表来自政府和民间社会、国家工作队和国际非政府组织，并已将 139 个地区定为优先地区，以有针对性地支持稳定与建设和平方案。省级技术委员会还确定必须解决冲突的根源。

五. 前进的道路

15. 特派团将与联合国国家工作队密切合作，继续支持完善和执行巩固和平方案的各项努力。还将把联刚稳定团办事处负责人的领导权移交给地区协调员，并界定执行联刚稳定团授权任务必不可少的职能，从而继续努力完善继续减少联刚稳定团在未受武装冲突影响地区足迹的战略。联刚稳定团还将继续确定是否可能将

与选举技术援助有关的任务责任移交国家工作队。此外，特派团还将明确从其总部执行特定授权任务以覆盖未受冲突影响地区的可行性。

16. 特派团将通过将联合国代表权移交给联合国国家工作队和在未受武装冲突影响地区建立联合办事处，继续支持扩大地区协调员机制。这一战略还将考虑到支助需求和专业知识或资产——为实现这些共同成果，这些必须成为这种规划和协调努力的一部分。此外，鉴于刚果民主共和国地域辽阔以及现有联合国机构外地办事处的数目，如果安全、运输和后勤可以共享共同房地，是有可能实现业务效率的。虽然这将需要联合国各机构、基金和方案愿意最终迁至联合国共同房地，但如果管理得力，预计随着时间推移将能够实现规模经济。

六. 结论

17. 把联刚稳定团的一些责任切实移交给联合国国家工作队的持续步骤，将通过三个优先机制进行，即：改善和通过巩固和平方案；将领导权移交国家工作队；通过未受武装冲突影响省份建立模板办事处汇集资源，以尽量减少特派团的存在，同时确保在这些地区具备充分能力。同时，联刚稳定团继续研究是否可能将与选举技术援助有关的任务责任移交国家工作队，以及是否可能汇集资源执行授权任务。目前正在与国家工作队探讨是否有可能将此类措施扩大到其他西部省份。该战略的目的是促成当下的执行和今后的发展，同时考虑到刚果民主共和国西部省份今后的选举挑战。

