联合国 S/2025/202

安全理事会

Distr.: General
1 April 2025
Chinese
Original: English

《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

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2765(2024)号决议提交的。安理会在该决议中请秘书长每六个月就《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》下承诺的执行情况及其与区域广泛安全局势的联系提交报告。[1] 本报告所述期间为 2024 年 9 月 16 日至 2025 年 3 月 27 日，概述了自上一次报告(S/2024/700)以来出现的和平与安全动态。

二. 主要事态发展

A. 安全形势

刚果民主共和国

2. 大湖区部分地区、特别是刚果民主共和国东部的总体安全局势严重恶化。在北基伍省，“3 月 23 日运动”(“3 • 23”运动)在卢旺达国防军支持下，于 1 月加强军事攻势，分别于 1 月 23 日和 28 日夺取对萨凯和戈马的控制权。刚果民主共和国武装部队刚果民主共和国武装部队得到了南部非洲发展共同体驻刚果民主共和国特派团(南共体特派团)、布隆迪国防军以及其他外国和当地武装团体的支持。

[1] 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，以下四个政府间组织担任《框架》的担保方：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。

请回收

3. 1 月 23 日，“3 • 23”运动在卢旺达国防军的支持下向萨凯推进，还使用了重型火炮，对此，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)加强了与刚果民主共和国武装部队的信息共享和联合战术规划。联刚稳定团还启动了“小羚羊三号行动”以加强其在戈马的态势。

4. “3 • 23”运动还占领卢贝罗、马西西、尼拉贡戈、鲁丘鲁和瓦利卡莱等县的一些地区。在南基伍省，“3 • 23”运动在 1 月 21 日控制米诺瓦，并随后分别于 2 月 14 日和 16 日控制卡武穆机场和布卡武，同时进一步向乌维拉推进。

5. 据报，由于“3 • 23”运动的推进和随后发生的交战，从 1 月至本报告所述期间结束时有数千人丧生。至少有 19 名南共体特派团士兵和几名刚果(金)武装部队指挥官被打死。此外，联刚稳定团三名维和人员在进攻期间丧生。

6. 交战还导致该国境内外数以千计的平民流离失所。据报，侵犯和践踏人权的情况也有所增加，波及本已脆弱的人群，特别是妇女和儿童。

7. “3 • 23”运动在其控制区开展住户身份查验和人口普查行动，安插了自己的平行警察、习俗和行政人员，并继续征税，同时在绑架和强征儿童入伍的报告增加的情况下进行征兵。

8. 与此同时，2024 年 9 月至 2025 年 2 月期间，民主同盟军据报在北基伍省和伊图里省制造 150 起安全事件，造成 498 名平民死亡，其中包括 78 名妇女和 21 名儿童。在伊图里省，民主同盟军扩展到曼巴萨县。

9. 解放卢旺达民主力量(卢民主力量)仍然活跃，据报在本报告所述期间对平民发动数次袭击，造成至少 35 人死亡。卢民主力量还与一些打着瓦扎伦多/保卫祖国志愿者旗号的其他武装团体加强合作。9 月 23 日和 24 日，刚果(金)武装部队根据罗安达进程(见第二.B 节)的商定，对卢民主力量采取行动，逮捕 18 名卢民主力量成员。卢旺达国防军在 3 月 1 日发布的一份新闻稿中指出，刚果河联盟/“3 • 23”运动在大巴里耶边境哨所移交了在刚果民主共和国东部军事行动中抓获的一批卢民主力量战斗人员。刚果(金)武装部队后来在一份声明中驳斥这一说法，并称这次移交是一个“圈套”。

10. 据报道，争取布隆迪法治抵抗运动与布隆迪国防军及其同盟团体之间在南基伍省发生数次冲突，据称造成布隆迪国防军 90 多人死亡。虽然布隆迪国防军没有对每一项指控作出回应，但其发言人两次驳斥这些说法，指出争取布隆迪法治抵抗运动遭受重大伤亡。2 月 6 日，争取布隆迪法治抵抗运动在一份新闻稿中要求布隆迪总统埃瓦里斯特 • 恩达伊施米耶接受“包容各方的谈判”，以解决“布隆迪冲突或放弃权力”。

11. 2 月 17 日，在社交网站上发布一份公报，宣布布隆迪解放阵线在布班扎省穆西加蒂成立。这一新成立的运动呼吁布隆迪人加入其行列，“使国家摆脱保卫民主全国委员会－保卫民主力量的犯罪制度”。

跨界安全事件

12. 在本报告所述期间据报发生数起跨界安全事件。11 月 22 日，刚果武装团体特韦格瓦内霍指控布隆迪国防军向全国复兴与民主委员会-民族解放力量提供后勤支助，后者对此予以驳斥。11 月 23 日，布隆迪国防军表示，他们在刚果民主共和国的任务是“打击一切本国或外国的消极势力”。

13. 12 月 26 日，刚果民主共和国武装部队发言人表示，一名卢旺达士兵于 12 月 21 日在刚果领土上被捕。卢旺达驳斥了这些指控。1 月 27 日，卢旺达国防军发言人指责刚果民主共和国武装部队炮击卢旺达鲁巴伍地区，造成 16 名卢旺达平民死亡，35 人受伤。与此同时，刚果当局继续指控卢旺达在刚果民主共和国东部欺骗和干扰全球导航卫星系统。

14. 1 月 29 日，在刚果民主共和国工作的外国私营保安公司人员在投降后通过卢旺达被遣返。卢旺达官员指责刚果民主共和国招募“雇佣军”，违反了非洲大陆和国际公约。

区域安全努力

15. 11 月 20 日，南部非洲发展共同体(南共体)在一次特别首脑会议上将南部非洲发展共同体驻刚果民主共和国特派团(南共体特派团)的任务期限延长至 2025 年 12 月。12 月 9 日，南共体政治、防务和安全合作机构部长级委员会强调，必须协调军事和外交努力。据报，该机构在 12 月 11 日讨论了任命南共体特派团团长等问题。1 月 25 日，南共体谴责“3 • 23”运动和卢旺达国防军对南共体特派团发动袭击。在 1 月 31 日举行的特别首脑会议上，南共体呼吁紧急交还南共体特派团死伤人员，此事随后完成。首脑会议还授权南共体政治、防务和安全合作机构就停火进程与所有国家冲突方和非国家冲突方进行接触。2 月 2 日，卢旺达外交和国际合作部将南共体特派团定性为“冲突的关键因素”。2 月 5 日，马拉维总统拉扎勒斯 • 查奎拉下令为撤出部署在南共体特派团的马拉维部队作出准备。

16. 在 3 月 13 日举行的特别首脑会议上，南共体国家元首和政府首脑终止了南共体特派团的任务，并指示开始分阶段从刚果民主共和国撤出。他们还重申，需要与所有各方达成政治和外交解决办法，恢复和平与安全。

双边安全努力

17. 刚果民主共和国和乌干达将打击民主同盟军的“Shujaa 行动”的任务期限延长至 2025 年 9 月。1 月 31 日，乌干达人民国防军宣布，为了应对不断恶化的安全局势，将采取“前沿防御态势”。在作出这一决定后，1 月 31 日至 3 月 2 日，乌干达人民国防军向北基伍省和伊图里省增派逾 3 000 兵员。2 月 28 日，乌干达人民国防军国防军总司令 Muhoozi Kainerugaba 将军表示，乌干达人民国防军不仅将重点打击民主同盟军，而且还将重点打击刚果发展合作组织。乌干达人民国防军在 3 月 21 日的新闻稿中称，乌干达人民国防军在击退刚果发展合作组织对其在伊图里省法塔基阵地发动的攻击后，还给该组织造成重大伤亡。

18. 与此同时，根据布隆迪和刚果民主共和国之间的双边安全合作协定，国防军继续驻扎在南基伍省。

B. 政治事态发展

罗安达和内罗毕和平进程

19. 作为罗安达进程的一部分，安哥拉总统若昂·洛伦索以非洲联盟指定调解人的身份，努力解决刚果民主共和国东部的危机。

20. 对外关系部部长安东尼奥于 10 月 12 日、11 月 25 日和 12 月 14 日在罗安达召开部长级会议，刚果民主共和国外交部长泰蕾兹·卡伊克万巴·瓦格纳和卢旺达外交部长奥利维耶·恩杜洪吉雷海出席会议。几位部长审查了解除卢民主力量战斗力以及部队脱离接触/取消卢旺达防御措施的统一计划，并讨论了洛伦索先生先前提交的和平协定草案。他们还商定了行动构想，并决定为强化特设核查机制指定联络官。在安哥拉的协助下，刚果民主共和国和卢旺达的国防和安全专家于 10 月 31 日举行一次会议，随后于 11 月 5 日在戈马启动该机制。然而，由于卢旺达以安全关切为由没有部署其军官，该机制没有进入运作。

21. 12 月 14 日，为筹备计划于 12 月 15 日举行的三方首脑会议举行了第七次部长级会议，由于各方对卢旺达提出刚果民主共和国政府与“3·23”运动直接会谈的请求存在分歧，此次会议未能达成共识。安东尼奥先生随后在 12 月 15 日的新闻谈话中宣布无限期推迟三方首脑会议。12 月 15 日，已在安哥拉的刚果民主共和国总统费利克斯·齐塞克迪与东非共同体(东共体)领导的内罗毕进程调解人、肯尼亚前总统乌胡鲁·肯雅塔在罗安达共同会见洛伦索先生。据报道，他们讨论了对区域和平进程的看法。12 月 18 日，没有前往罗安达的卢旺达总统保罗·卡加梅在基加利接见了安东尼奥先生，后者转达了洛伦索先生的口信。

22. 洛伦索先生在 1 月 7 日和 29 日另外发表声明，谴责“3·23”运动的进攻(包括攻占戈马)，认为这违反了 2024 年 8 月 4 日停火协定。

23. 3 月 11 日，安哥拉总统宣布刚果民主共和国政府和“3·23”运动即将启动直接谈判。同日，洛伦索先生和齐塞凯迪先生当天在罗安达举行会晤。尽管直接谈判定于 3 月 18 日开始，刚果河联盟/“3·23”运动在 3 月 17 日以欧洲联盟在当日实施制裁为由，取消参加已提议举行的会谈。3 月 18 日，安东尼奥先生在一份新闻稿中指出，“由于不可抗力的原因和情况”，刚果民主共和国政府与“3·23”运动无法举行预定会谈。安哥拉总统府随后于 3 月 24 日宣布，鉴于洛伦索先生作为非洲联盟主席承担的职责，他将不再担任罗安达进程调解人，并在声明中表示支持刚果民主共和国政府与“3·23”运动直接谈判。肯雅塔先生分别于 11 月和 12 月前往刚果民主共和国和安哥拉，与国家当局进行磋商，并于 12 月 9 日与肯尼亚总统威廉·鲁托进行交流。在 2 月 8 日东非共同体-南共体联合首脑会议之前，肯雅塔先生向东非共同体和南共体秘书处提交他关于内罗毕进程现状的结论。

24. 与此同时，刚果河联盟/“3 • 23”运动继续要求与刚果当局直接对话，并要求撤出南共体、布隆迪国防军、卢民主力量和“雇佣军”。在夺取戈马和布卡武之后，刚果河联盟/“3 • 23”运动重申了其在金沙萨更换政权的政治目标，并威胁“推翻”刚果民主共和国政府。在 10 月 22 日给洛伦索先生的信中，卢民主力量呼吁卢旺达政府与包括卢民主力量在内的反对派团体进行直接对话。

双边关系

25. 刚果民主共和国与卢旺达之间的关系严重恶化，外交关系于 1 月中断。鉴于卢旺达国防军支持“3 • 23”运动的攻势，刚果民主共和国于 1 月 24 日从基加利召回外交官，并要求卢旺达也这样做。1 月 26 日，杜洪吉雷先生表示，最后一名卢旺达外交官已离开金沙萨。2 月 11 日，刚果当局禁止所有在卢旺达注册或以卢旺达为基地的飞机飞越刚果领土。

26. 与此同时，双方的相互指责和好战言论有所增加。刚果当局继续呼吁对卢旺达实施制裁，并要求对卢旺达士兵被控在刚果领土上实施的侵犯人权行为追究责任。卢旺达当局坚持“3 • 23”运动与刚果民主共和国政府直接谈判，称卢民主力量对卢旺达的生存构成威胁，并强调需要消除冲突根源。两国还相互指责对方企图推翻各自的政府。

27. 齐塞凯迪先生在 1 月 29 日向全国发表的讲话中警告说，“事态升级将带来难以预料的后果”，并呼吁公民动员起来反对卢旺达的“侵略战争”。刚果当局再次呼吁对卢旺达实施制裁，包括将卢旺达排除在联合国维持和平特派团部队派遣国之外、禁止采购武器以及终止与卢旺达的国际体育合作伙伴关系。

28. 2 月 4 日，恩杜洪吉雷先生表示，卢旺达有证据表明其领土即将受到攻击。他提出实现可持续和平的四个条件：解除卢民主力量的战斗力；撤出所有外国军队；刚果民主共和国政府与“3 • 23”运动直接对话；确保卢旺达和刚果民主共和国边界沿线的长期安全保障。

29. 关于布隆迪-卢旺达关系，10 月 31 日，卢旺达区域合作国务部长詹姆斯·卡巴雷贝重申，卢旺达愿意引渡据称参与 2015 年布隆迪未遂政变的布隆迪国民，前提条件是这些人将得到第三方保护。11 月 4 日，布隆迪外交和发展合作部长阿尔贝 • 辛吉罗对此作出回应，表示将依法对待有关个人。12 月 27 日，恩达伊什米耶先生驳斥了恩杜洪吉雷赫先生早些时候关于布隆迪与卢民主力量勾结的指控。

30. 1 月 31 日，恩达伊什米耶先生警告说，有可能发生“区域战争”以及卢旺达可能对布隆迪发动攻击。他指责卢旺达向刚果民主共和国东部的布隆迪难民提供武器。恩杜洪吉雷赫先生驳斥了这些说法。2 月 17 日，辛吉罗先生表示，本国将提出一个“和平计划”，以避免区域冲突。据称，一个布隆迪代表团在 2 月 21 日前往基加利，与卢旺达军事和情报部门的代表进行双边接触。据报道，布隆迪和卢旺达情报代表于 3 月 11 日在布隆迪北部的基隆多举行另一次会议。

31. 刚果民主共和国和乌干达采取措施加强双边关系。10 月 30 日，乌干达总统约韦里·穆塞韦尼和齐塞凯迪先生在坎帕拉会晤，讨论区域安全和经济合作问题。然而，在乌干达人民国防军武装部队司令发表关于刚果民主共和国政府使用“白人雇佣军”的言论后，卡伊克万巴·瓦格纳女士在 12 月 18 日召见乌干达驻金沙萨大使馆临时代办，要求作出正式澄清。1 月 30 日，穆塞韦尼先生据称在一条推文中重申，他支持刚果民主共和国政府与武装反对派团体之间直接对话。乌干达当局还重申愿意参加区域和平倡议。2 月 21 日，穆塞韦尼先生表示，乌干达人民国防军在刚果民主共和国东部的增援部队的任务不是打击“3·23”运动，而是打击民主同盟军，保护卡辛迪-贝尼-布滕博公路的施工。他还表示，乌干达人民国防军已从刚果民主共和国政府获得在卢贝罗和布尼亚部署的许可。

32. 部署在南共体特派团的 14 名南非士兵在刚果民主共和国东部发生的交战中死亡，卢旺达和南非之间的关系也因此受到影响。卡加梅先生和南非总统西里尔·拉马福萨在 1 月 28 日进行电话交谈，据报他们在交谈中一致认为需要达成停火和恢复和平谈判，此后，双方政府高级官员发表对抗性言论。1 月 30 日，卡加梅先生在社交媒体上指责南非官员歪曲了他与拉马福萨先生谈话的内容。他还指责南非派遣部队以确保获得刚果民主共和国东部的矿产。2 月 2 日，卢旺达政府发言人进一步指控南非意图“破坏”卢旺达的“稳定”。南非官员注意到卢旺达在最近的战斗中发挥的作用。拉马福萨先生在 2 月 3 日和 10 日的声明中强调，他支持通过外交途径解决危机，但他同时指出，发生在非洲的冲突是“所有非洲人的事”。

C. 人道主义状况

刚果民主共和国东部危机的影响

33. 由于刚果民主共和国东部的危机不断升级，人道主义需求激增，已达到令人震惊的程度。自 1 月以来，近 60 万人流离失所，这不包括南北基伍两省已有的 460 万境内流离失所者。许多流离失所者营地遭到抢劫、破坏或遗弃，这引起人们对许多流离失所者在非自愿情况下离开营地的关切。人道准入受到严重限制，特别是在“3·23”运动控制的地区。“3·23”运动占领了戈马和卡武穆机场，这对人道主义行动造成进一步影响。

34. 据联合国难民事务高级专员公署(难民署)统计，截至 3 月 7 日，已有逾 63 000 名刚果难民抵达布隆迪。2 月 19 日，布隆迪政府宣布，决定给予 1 月 1 日以来抵达的所有刚果难民初步身份。在乌干达，自 1 月以来已有 13 000 多名刚果难民抵达。

35. 10 月 30 日和 31 日，刚果民主共和国、卢旺达和难民署在亚的斯亚贝巴举行第三次三方技术会议，通过了刚果和卢旺达难民自愿遣返最新路线图。

该区域的其他事态发展

36. 据报告，布隆迪、中非共和国和刚果民主共和国境内有790多万境内流离失所者。与此同时，刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国继续收容大约219 000名布隆迪难民。

37. 粮食不安全仍是一个重大挑战。据人道主义事务协调厅和世界粮食计划署称，截至2月13日，布隆迪、刚果民主共和国、乌干达和坦桑尼亚联合共和国有2 800多万人严重缺乏粮食安全。

38. 传染病发病率上升。1月30日，乌干达卫生部宣布苏丹爆发埃博拉病毒病。迄今为止，已有10个病例和2人死亡。在刚果民主共和国，据报戈马在2月3日至15日期间发生420个霍乱病例和1人死亡。

D. 人权与法治

刚果民主共和国东部危机的影响

39. 驻刚果民主共和国的联合国联合人权办事处(联人办)记录了9月至3月期间该国发生的1 858起侵犯和践踏人权事件，波及至少5 371名受害者。然而，安全和后勤方面的挑战影响了联人办记录和核实侵犯和践踏人权事件的能力，这表明实际数字可能远高于此。据人权事务高级专员办事处称，即决处决(包括处决儿童)以及与冲突相关的性暴力和性别暴力有所增加。针对人权维护者、记者和司法人员的袭击也有所增加。戈马和布卡武发生的越狱事件引起对安保问题的严重关切。

40. 武装团体仍是记录在案的侵犯和践踏人权行为的主要实施者。“3 • 23”运动战斗人员据称参与了250起侵犯人权的事件，包括杀害196人。据报告，民主同盟军战斗人员实施了214起侵犯人权事件，包括杀害468人。卢民主力量对49起侵犯人权事件负责。在伊图里，联刚稳定团记录了1月15日至22日期间发生的92次侵犯和践踏人权行为，至少有164人受害，主要是武装团体所为(95%)，5%是国家人员所为。

41. 2月5日，金沙萨的一个军事法庭以战争罪和叛国罪为由对刚果河联盟领导人Corneille Nangaa和Jean-Jacques Mamba Kabamba发出国际逮捕令。

42. 在本报告所述期间，人权理事会在10月8日以及在2月7日的特别会议上讨论了刚果民主共和国的人权局势。根据2月7日第S-37/1号决议，人权理事会决定紧急成立一个实况调查团，调查在南北基伍两省发生的严重侵犯和践踏人权以及违反国际人道主义法的行为，并设立一个任务与实况调查团相同的独立调查委员会，以在高级专员实况调查团提交综合报告后继续开展工作。

43. 10月14日，国际刑事法院检察官卡里姆·汗宣布，他决定继续开展检察官办公室在刚果民主共和国的调查工作，并优先关注对自2022年1月以来被指控在北基伍省发生的任何《罗马规约》所规定犯罪。检察官办公室对刚果民主共和国第二次移交的案件进行评估，检察官认定，自2022年以来在北基伍省发生的最新暴力事件与至少自2002年7月1日以来一直困扰该地区的暴力和敌对行为

模式相互关联，因此，对自 2022 年 1 月 1 日以来被指控在北基伍省犯下的任何《罗马规约》所规定犯罪都属于 2004 年 6 月开始的持续调查的范围。[2] 检察官而后于 2025 年 2 月紧急呼吁提供相关信息和合作。[3] 随后，他于 2 月 24 日至 26 日访问刚果民主共和国。

44. 12 月 2 日，非洲人权和人民权利法院就刚果民主共和国指控卢旺达支持“3 • 23”运动一事举行听证会。第一次听证会于 2 月 12 日和 13 日举行。东非法院正在审理一起类似案件，并于 9 月 26 日举行听证会。

该区域的其他事态发展

45. 关于布隆迪，人权理事会其决议中敦促该国政府追究所有侵犯和践踏人权者的责任，无论其身份地位如何，包括国防和安全部队人员以及执政党青年团(远望者民兵)的成员。理事会呼吁布隆迪政府充分执行布隆迪人权状况特别报告员和布隆迪问题调查委员会在各自报告中提出的建议以及在普遍定期审议中接受的建议，并与理事会特别程序和相关条约机构充分合作。

46. 在肯尼亚，国家人权委员会在 1 月 24 日的一份声明中对“全国各地侵犯人权行为不断升级”表示严重关切，并呼吁采取紧急行动恢复人权和安全。

47. 在乌干达，人民自由阵线反对党领导人 Kizza Besigye 据称于 11 月 16 日在肯尼亚被“绑架”并被送回乌干达，他在那里被军方关押。2 月 21 日，他的案件从军事法庭移交给民事法庭，后者对其提出叛国罪指控。

三. 《和平、安全与合作框架》执行情况

A. 刚果民主共和国的承诺

48. 11 月 5 日，刚果民主共和国负责执行《和平、安全与合作框架》的国家监督机制在金沙萨举办一次讲习班，以统一由非军事措施联络和协调小组已确认的南基伍省布隆迪前战斗人员的遣返办法。

49. 在 12 月 19 日、2 月 1 日和 2 月 24 日的声明中，国家监督机制协调员 Alphonse Ntumba Luaba 呼吁“3 • 23”运动参加内罗毕进程。他还呼吁召开担保方紧急会议，并在非洲联盟主持下举行第二次四方首脑会议。

50. 1 月，刚果民主共和国天主教会和新教教会提出一项促进该国和该区域和平的“社会契约”。在 2 月 3 日与齐塞凯迪先生会晤并与刚果反对派领导人接触后，他们还于 2 月 12 日会见刚果河联盟/“3 • 23”运动的代表。2 月 13 日至 3 月 11 日，他们举行区域协商，并会晤安哥拉、刚果、肯尼亚、卢旺达和乌干达等国总统。

[2] 见 www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-situation-democratic-republic-congo-and-renewed。

[3] 见 www.icc-cpi.int/drc/call-for-information-drc。

B. 区域承诺和担保方的参与

为应对刚果民主共和国东部不断升级的危机作出的区域努力

51. 1 月 28 日，非洲联盟和平与安全理事会在一次部长级会议上呼吁非洲联盟委员会对洛伦索先生的调解努力加大支持力度以及恢复内罗毕进程。该理事会还指示非洲联盟委员会紧急召开第二次四方首脑会议，并向刚果民主共和国派遣一个实况调查团。在这次会议之前，和平与安全理事会于 11 月 18 日在金沙萨举行第 1254 次会议，会议重点讨论了复员、解除武装和重返社会方案的执行情况等问题。

52. 1 月 29 日和 31 日，东非共同体和南部非洲发展共同体分别召开两次特别首脑会议。东非共同体特别首脑会议呼吁停火，敦促刚果民主共和国政府与“3 • 23”运动和其他武装团体直接接触，并再次呼吁按照 11 月 30 日第 24 届首脑会议常会的提议，合并罗安达进程和内罗毕进程。南部非洲发展共同体特别首脑会议授权南部非洲发展共同体三主席机关就停火进程与冲突的所有国家当事方和非国家当事方接触，并作出其他决定(见第二.A 节)。

53. 2 月 7 日，中部非洲国家经济共同体(中非经共体)重申支持罗安达进程和内罗毕进程以及《和平、安全与合作框架》，同时谴责卢旺达支持刚果河联盟/“3 • 23”运动。中非经共体还呼吁举行第二次四方首脑会议。

54. 2 月 8 日，东非共同体-南共体联合首脑会议指示将罗安达进程和内罗毕进程合并，并授权东非共同体主席和南共体主席与非洲联盟协商，任命更多调解人，以加强“罗安达/内罗毕进程”。首脑会议指示恢复与包括“3 • 23”运动在内的所有国家当事方和非国家当事方的直接谈判和对话，并制定“不请自来的外国武装部队”撤出刚果领土的方式。首脑会议还呼吁东非共同体和南共体成员国国防参谋长确定立即无条件停火和停止敌对行动、提供人道主义援助以及实现戈马及周边地区安全保障的方式，开放刚果民主共和国东部的主要补给线，并立即重新开放戈马机场。2 月 12 日，刚果当局表示谴责违反停火行为，提请国际社会注意“卢旺达及其代理人”继续发动的袭击，并呼吁召开东非共同体-南共体紧急会议，对局势进行评估，以期建立一个监测和核查机制。2 月 19 日，鲁托总统以东非共同体主席身份接见一个刚果高级别代表团。

55. 2 月 14 日，非洲联盟和平与安全理事会核可东非共同体-南共体联合首脑会议的决定，并请非洲联盟委员会与东非共同体和南共体一道，设立一个非洲联盟-东非共同体-南共体联合协调机制，以期通过与中非国家经济共同体和大湖区问题国际会议密切协调，为罗安达进程和内罗毕进程提供支持。

56. 作为联合首脑会议的后续行动，东非共同体和南共体各国国防参谋长于 2 月 24 日举行会议。此外，南共体部长理事会于 3 月 12 日和 14 日在哈拉雷举行会议，东非共同体各国外交部长和国防部长于 3 月 15 日在内罗毕举行会议，除其他外讨论了东非共同体-南共体部长级联席会议的筹备工作。据报，这两次会议均强调需要采取统一区域办法，支持在刚果民主共和国东部实现和平与稳定。

57. 东非共同体-南共体部长级会议于 3 月 17 日在哈拉雷举行，会议结束时通过了一份成果报告，其中概述了执行 2 月 8 日东非共同体-南共体联合首脑会议决定的一系列措施。部长们建议，除其他外，东非共同体-南共体联合首脑会议共同主席(肯尼亚和津巴布韦)在南共体机关的协助下，就“在 3 月 31 日之前加快合并进程”的必要性与非洲联盟以及罗安达进程和内罗毕进程的领导人进行接触。他们还呼吁最终确定“扩大后调解人小组”成员的任命，以支持调解工作，同时兼顾性别和语言方面的考虑因素。

58. 第二次东非共同体-南共体联合首脑会议于 3 月 24 日远程举行，通过了部长级会议的成果报告，并指示开始执行该报告及其路线图。成果报告详细说明了在刚果民主共和国东部实现可持续和平与安全的近期、中期和长期措施。首脑会议还任命了调解人小组成员，即肯雅塔先生、尼日利亚前总统奥卢塞贡 • 奥巴桑乔、南非前总统卡莱马 • 莫特兰蒂、中非共和国前总统卡特琳娜 • 桑巴-庞扎和埃塞俄比亚前总统萨赫勒 • 沃克 • 祖德。

其他方面的区域合作

59. 10 月 28 日和 29 日，大湖区问题国际会议在内罗毕主办一个关于建立冲突预警系统的讲习班。11 月 4 日和 5 日，大湖区问题国际会议在朱巴召开关于打击非法开采自然资源行为的第 29 次区域委员会会议。11 月 6 日至 8 日，大湖区问题国际会议又在朱巴举办矿物增值和跨界贸易问题区域论坛。

60. 11 月 3 日，洛伦索总统以大湖区问题国际会议主席的身份正式请求非洲联盟承认该国际会议为区域机制。

61. 11 月 24 日，大湖区问题国际会议区域部际委员会在罗安达举行第 18 次会议，讨论区域安全和人道主义挑战以及通过大湖区问题国际会议妇女和青年论坛取得的进展。在这次会议之前，11 月初分别在罗安达举行大湖区问题国际会议成员国主管性别平等问题部长会议、在朱巴举行矿业部长会议、在罗安达举行国防部长会议以及在内罗毕举行大湖区问题国际会议私营部门论坛举办的企业一体化对话。

双边合作努力

62. 在本报告所述期间举行几次双边联合常设委员会会议，包括 11 月 4 日刚果民主共和国与赞比亚之间以及 11 月 13 日刚果民主共和国与刚果之间的会议。9 月，刚果民主共和国分别与南苏丹和刚果讨论划界问题，并于 10 月 30 日与南苏丹就此事签署谅解备忘录。12 月 12 日，安哥拉和南非两国总统商定设立一个两国委员会。其他几个国家也讨论了加强双边合作方式，包括安哥拉和刚果、安哥拉和肯尼亚、布隆迪和刚果民主共和国、刚果和刚果民主共和国以及卢旺达和南苏丹之间的双边合作。

63. 双边跨界安全合作继续进行，包括布隆迪与刚果民主共和国、刚果民主共和国与乌干达、肯尼亚与乌干达以及卢旺达与乌干达的合作。

64. 推进经济合作与贸易的努力也在继续。9 月 24 日，安哥拉和赞比亚签署洛比托铁路项目协议。肯尼亚和南苏丹于 10 月 21 日签署关于海关合作的谅解备忘录。

C. 国际承诺

65. 为了支持缓和危机，国际合作伙伴加强了外交接触，安全理事会最终于 2 月 21 日一致通过了第 2773(2025)号决议。10 月 4 日和 5 日，第十九届法语国家首脑会议在法国举行，成员国除其他外谴责刚果民主共和国境内的所有武装团体，并要求未经授权的外国部队撤出刚果领土。卢旺达以书面形式提出保留意见。在峰会间隙，法国总统埃马纽埃尔·马克龙分别会见卡加梅先生和齐塞凯迪先生，以期缓解紧张局势。

66. 10 月 15 日，大湖区问题国际联络小组在荷兰王国海牙召开一次关于“支持大湖区区域和平倡议”的会议，来自非洲联盟、国际机构和其他组织的专家也出席会议。讨论的重点是国际联络小组在加强对罗安达进程和内罗毕进程的支持方面发挥的作用，包括在执行罗安达进程范围内商定决定方面的作用。在随后的虚拟会议上，国际联络小组成员继续协调其对该区域的支持，为此于 1 月 27 日和 2 月 19 日就刚果民主共和国东部不断恶化的局势发表两项声明。

67. “3 • 23”运动在卢旺达国防军支持下再次发动进攻，对此，一些会员国和区域组织谴责该武装团体占领刚果民主共和国东部领土，并呼吁卢旺达停止对“3 • 23”运动的支持。鉴于卢旺达国防军向“3 • 23”提供支持，一些会员国和区域组织采取措施，以向卢旺达施加压力。2 月 20 日，美利坚合众国对卡巴雷贝先生、刚果河联盟/“3 • 23”运动高级成员兼发言人 Lawrence Kanyuka 以及 Kanyuka 拥有的两家公司实施制裁。2 月 24 日，欧洲联盟暂停与卢旺达的防务磋商，并决定复议其与卢旺达签署的《2024 年可持续原材料价值链问题谅解备忘录》。2 月 25 日，大不列颠及北爱尔兰联合王国宣布部分暂停对卢旺达的双边财政援助以及其他措施。加拿大和德国还分别于 3 月 3 日和 4 日决定部分限制与卢旺达的双边合作。与此同时，卢旺达在 2 月 18 日中止与比利时的发展合作，声称后者对卢旺达发动“具有侵犯性的运动”。3 月 17 日，欧洲联盟将“3 • 23”运动的五名高级成员列入名单，其中包括该运动领导人贝特朗·毕西姆瓦、卢旺达国防军三名指挥官以及卢旺达矿业、石油和天然气委员会和加萨博炼金厂厂的首席执行官。

68. 同时，3 月 18 日，卡塔尔埃米尔谢赫塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼请来卡加梅先生和齐塞凯迪先生在多哈举行三方会议。在一份联合声明中，他们“对罗安达进程和内罗毕进程取得的进展以及 2 月 8 日东非共同体-南共体联合首脑会议的成果表示欢迎”。他们重申与所有有关各方一起致力于实现首脑会议决定的“立即和无条件停火”，并一致认为有必要继续进行在多哈开始的讨论，以按照现已“合并和/或调整”的罗安达进程和内罗毕进程的设想，为可持续和平奠定坚实的基础。

D. 重振《和平、安全与合作框架》

69. 各方继续努力重振《和平、安全与合作框架》。1 月 10 日，《框架》担保方的代表重申必须尊重根据《框架》所作的承诺，并重申愿意支持签署国开展振兴进程，以消除暴力事件频发的根源。担保方呼吁紧急召开第 12 次高级别区域监督机制会议和第二届四方首脑会议。担保方强烈谴责刚果民主共和国东部出现的暴力升级，敦促各方力行克制和保护平民，并呼吁通过罗安达进程和内罗毕进程进行对话。

E. 秘书长非洲大湖区问题特使开展斡旋和政治接触

70. 针对刚果民主共和国东部不断升级的安全局势，秘书长非洲大湖区问题特使加强了斡旋工作，呼吁各国领导人通过区域和平进程找到政治解决办法。为此，他访问了安哥拉、布隆迪、刚果共和国、乌干达和坦桑尼亚联合共和国，并会见了肯尼亚当局。在与刚果民主共和国和卢旺达高级政府官员会晤时，他呼吁立即缓和局势以避免区域战争，并呼吁回到谈判桌上。

71. 特使还继续倡导加强区域和平倡议之间的互补性。在与东非共同体代表会晤时，他表示联合国致力于继续支持区域和平进程。他继续在东非共同体第二十四届首脑会议常会、大湖区问题国际会议区域部际委员会第 18 次会议和东非共同体-南共体联合首脑会议上进行宣传。

72. 在 2 月 8 日东非共同体-南共体联合首脑会议之后，特使会见了坦桑尼亚联合共和国外交部长马哈茂德·塔比特·孔博，讨论了联合国在执行首脑会议决定方面可能提供的支持。特使还探讨了联合国支持东非共同体-南共体联合监督和协调机制的机会，该机制的任务是监测首脑会议联合决定的执行情况。

73. 特使与比利时、法国、荷兰王国、瑞士和美国的官员进行接触，此外还与包括欧洲联盟大湖区问题特别代表在内的国际联络小组成员进行定期交流。在所有这些接触中，他讨论了为立即缓和局势和促进政治解决所采取的各种做法和协同行动。

74. 特使还呼吁各方遵守根据《和平、安全与合作框架》作出的承诺，并完成目前为振兴该框架开展的进程，使其成为消除该地区冲突根源的商定平台。在这方面，他就召开关于审查和通过振兴《框架》的行动计划的部长级会议以及举行第 12 次区域监督机制高级别会议等事宜，与即将离任和即将上任的《框架》主席(即布隆迪和乌干达)进行接触。

四. 《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

75. 特使办公室继续牵头推动执行《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》。1 月 14 日，特使与国际移民组织(移民组织)一起主持在参与执行该战略行动计划的联合国各机构、基金和方案区域主任之间进行的交流。这次会

议有助于在该战略经更新的《2025-2027 年行动计划》中的政治、方案和业务领域加强协作、协同增效和支持。

A. 降低外国武装团体构成的威胁

76. 联络和协调小组的行动小组在9月初进行一次核查，确认了愿意返回原籍国的前战斗人员，特使办公室随后对行动小组在协助他们从刚果民主共和国东部返回布隆迪方面所做的努力提供支持。10 月 8 日至 11 日，特使办公室和国家监督机制协调员在布琼布拉就加快遣返外国前战斗人员的备选方案与布隆迪当局和合作伙伴进行磋商。行动小组继续采取后续行动，以确保前战斗人员在当前危机情况下的安全。

77. 12 月 10 日至 12 日，特使办公室与联合国其他伙伴一道并在福尔克·贝纳多特学院的支持下，在布琼布拉举办一次讲习班，最终制定遣返前战斗人员的法律框架。法律框架草案随后提交布隆迪当局审议。

B. 促进自然资源、贸易和投资的可持续和透明管理

78. 10 月 14 日至 17 日，特使办公室参加了为起草《非洲联盟矿产资源开发示范法》在亚的斯亚贝巴举行的第五轮协商，该示范法可望有助于促进对矿产进行透明治理，并有助于实现可持续发展目标12(负责任消费)的相关具体目标、特别是具体目标 12.2(可持续管理和使用自然资源)以及可持续发展目标 16(和平、正义与强大机构)。

79. 11 月 8 日，特使参加了在朱巴举行的大湖区问题国际会议矿业部长第七次会议，呼吁利益攸关方将各自努力与大湖区问题国际会议打击非法开采和矿产贸易的举措保持一致。这次会议通过了矿物增值和跨界贸易问题统一区域办法。

C. 找到被迫流离失所问题的持久解决办法

80. 12 月 10 日和 11 日，特使办公室参加大湖区问题国际会议在内罗毕举办的关于持久解决难民问题的同行学习活动。该活动有助于就应对难民问题的成功方法以及如何推动制定一项全面持久解决难民问题的区域战略进行交流，这也是大湖区问题国际会议各国主管难民事务部长在 2019 年 3 月 7 日于坎帕拉举行的会议上所呼吁的。

81. 布隆迪回返者可持续重返社会是根据《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》采取的旗舰举措之一，在这方面，国际移民组织在获得住房、职业培训和社会融合活动方面向回返地区提供支持，并协助制定一项流离失所者重返社会的国家战略。

D. 推动纳入妇女和青年，促进其参与并增强其权能

82. 为加强妇女和青年在该区域采矿部门的作用，特使办公室与大湖区问题国际会议、刚果当局和捐助方合作，于 12 月 5 日至 6 日在刚果民主共和国卢本巴希举办一次最佳做法讲习班。该办公室还协助制定布隆迪《采矿部门性别平等主流化国家战略》，该战略于 12 月 20 日在基特加获得认可。

83. 10 月 18 日和 19 日，特使办公室参加了洛伦索先生在罗安达举办的高级别区域妇女论坛。与会者呼吁动员妇女领导人支持罗安达进程，并建议为从事和平与安全工作的妇女设立一个信托基金。论坛结论已在 11 月 25 日提交罗安达进程第六次部长级会议。

84. 关于妇女与和平与安全议程，特使办公室与大湖区问题国际会议和其他合作伙伴协作，于 10 月 30 日和 31 日在达累斯萨拉姆举办一次讲习班，以核证一份区域“性别平等问题动向”的报告，该报告于 11 月 12 日得到大湖区问题国际会议各国主管性别平等事务各位部长的认可。

85. 1 月至 3 月，特使办公室协助民间社会代表就区域动态及对妇女、女童和其他弱势群体的相关影响进行数次交流。

E. 促进和保护人权，打击有罪不罚

86. 10 月 9 日至 19 日，特使办公室与大湖区问题国际会议秘书处和大湖区问题国际会议大湖区司法合作网主席一同访问刚果民主共和国、乌干达和坦桑尼亚联合共和国，以就关于跨境犯罪的共同刑事政策草案与国家当局进行接触——这项政策是在 2023 年制定的，目的是落实在 2022 年通过的《关于加强大湖区司法合作的金沙萨宣言》。他们还讨论了影响跨界合作的典型案例以及培训和能力建设需求。

87. 12 月 10 日和 11 日，特使办公室和大湖区问题国际会议在内罗毕举办大湖区司法合作网第八次会议。与会者讨论了《金沙萨宣言》的执行进展情况，并通过了共同刑事政策草案，该草案预计将在适当时候提交给大湖区问题国际会议成员国司法部长。

五. 与区域组织和机制以及联合国系统实体的伙伴关系

A. 区域组织和机制

88. 特使继续优先考虑与区域组织、特别是与东非共同体和南共体以及与作为非洲联盟指定的罗安达进程调解人洛伦索先生和作为内罗毕进程调解人肯雅塔先生开展合作，以恢复区域和平进程。此外，如上文所述，特使办公室还与大湖区问题国际会议开展数项联合举措。

B. 联合国系统其他实体

89. 10 月 2 日至 4 日，特使办公室参加了联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)在加蓬恩图姆举办的中部非洲气候、和平与安全问题讲习班。

90. 特使及其办公室人员还与国际移民组织、联刚稳定团、联合国人权事务高级专员办事处和难民署就区域动态和联合举措的备选方案进行接触。12 月 3 日和 2 月 28 日，特使分别与刚果民主共和国问题国际专家组和刑事法庭余留事项国际处理机制首席检察官讨论了在区域司法合作方面加强协作的备选方案。

91. 11 月 27 日至 29 日，特使办公室参加了在班吉举行的联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会第 58 次会议。特使办公室还出席联合国中部非洲区域办事处在 11 月 28 日召开的联合国各实体协调会议。

六. 意见

92. “3 • 23”运动在卢旺达国防军的支持下再次发动攻势以及随后发生的交战继续威胁大湖区的稳定，并使得通过《和平、安全与合作框架》取得的成果遭到逆转。我感到震惊的是，刚果民主共和国东部不断升级的危机和平民遭受深重苦难，尤其是刚果妇女和儿童继续在暴力事件中首当其冲，其所遭受的与冲突有关的性暴力达到令人震惊的程度。这些显然违反国际法的行为、极为严重的人道主义影响和涉及暴力的侵犯人权行为增多以及爆发区域性战争的可能性都令人严重关切。令人严重关切的是，与暴力有关的侵犯和践踏人权行为造成灾难性人道主义影响并有所增加，存在爆发区域冲突的可能性。

93. 我最强烈地谴责“3 • 23”运动在卢旺达国防军支持下在北基伍省和南基伍省发动的进攻和推进。

94. 根据安全理事会第 2773(2025)号决议，我呼吁“3 • 23”运动立即放下武器，撤销非法的平行行政机构，撤出所有被控制地区，并致力于开展建设性对话。刚果民主共和国的主权和领土完整必须得到尊重，卢旺达国防军必须撤出。我敦促各方按照东非共同体和南共体国家元首以及非洲联盟发出的呼吁，立即达成停火协议，并立即采取步骤，执行 2 月 8 日东非共同体-南共体联合公报的所有相关规定，包括重新开放戈马机场和人道主义供应路线。

95. 我深为关切的是，各种报告指出，冲突各方犯下侵犯和践踏人权行为，尤其是刚果妇女和儿童所遭受的与冲突有关的性暴力达到令人震惊的程度。我深为关切的是，有报告称，“3 • 23”运动实施绑架、杀人和迫使境内流离失所者非自愿回返，还有报告称，刚果民主共和国武装部队和打着瓦扎伦多/保卫祖国志愿者旗号的武装团体实施了严重侵犯和践踏人权的行为。我强烈谴责民主同盟军、刚果发展合作社、解放卢旺达民主力量、“扎伊尔”和其他武装团体继续袭击平民和实施相关的侵犯人权行为。我欢迎人权理事会决定紧急设立一个实况调查团，调查刚果民主共和国东部北基伍省和南基伍省发生的严重侵犯和践踏人权行为以及违反国际人道法行为。冲突各方必须确保人权法和国际人道主义法得到尊重。

96. 为了恢复和平，我敦促刚果民主共和国和卢旺达回到谈判桌上，找到解决危机的政治方法。在这方面，我欢迎在东非共同体-南共体和平进程范围内作出的努力，以及卡塔尔埃米尔在刚果民主共和国和卢旺达之间开展的调解行动。

97. 我注意到洛伦索先生决定不再担任非洲联盟指定的刚果民主共和国与卢旺达之间调解人，我赞扬他在过去几年中作出的不懈努力和取得的重大成就。

98. 我重申联合国坚定不移地支持罗安达进程和内罗毕和平进程。展望未来，必须在洛伦索总先生和肯雅塔先生领导下迄今已取得成果的基础上再接再厉，确保为在刚果民主共和国东部和该地区实现和平这一共同目标所做的努力相辅相成。我呼吁国际合作伙伴支持恢复对话。特使将在协调区域和平努力方面继续提供协助，推动国际合作伙伴提供协调一致的支持。

99. 我鼓励布隆迪和卢旺达继续建设性地解决分歧，回到以前双边和睦的道路上。

100. 刚果民主共和国东部的危机及其引发的区域态势再次表明，在该区域各国之间建立信任至关重要。《和平、安全与合作框架》包含有效解决不信任问题的所有要素，是迄今为止在消除冲突根源方面的最全面协定。因此，我呼吁签署国在这一关键时刻支持《框架》的振兴进程。坚持主权和领土完整原则，停止对武装团体的容忍、援助或支持，必须成为这项振兴工作的基础。

101. 问责问题对于消除该区域反复出现的暴力循环仍然至关重要。我对共同刑事政策草案在 12 月获得通过表示赞赏。该政策草案为解决跨境犯罪有罪不罚问题提供重要动力。

102. 我感到鼓舞的是，大湖区问题国际会议和特使办公室正在努力促进将妇女和青年纳入矿产供应链。我还赞扬大湖区问题国际会议各国矿业部长承诺制定区域办法，以促进矿产增值和正规跨境贸易。

103. 妇女切实参与政治与和平进程仍然是实现可持续和平的关键。必须抓住一切机会加强她们的作用。由洛伦索先生主持的高级别区域妇女论坛标志着朝着这一方向迈出了重要一步。

104. 最后，在此危机时刻，我敦促国际社会提供必要资金，以满足人道需求，并通过对刚果民主共和国和该地区其他国家的可持续发展进行投资，为加强复原力和消除不稳定的主要驱动因素创造机会。

105. 我感谢特使及其办公室为执行《和平、安全与合作框架》所提供的不懈支持，并感谢他们继续对各个区域建立信任机制以及对恢复区域主导的调解进程提供协助。