



秘书长关于《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》执行情况的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2098(2013) 号决议提交的,安理会在决议中请我提交一份报告,说明根据《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。¹ 本报告述及 2013 年 6 月 28 日我上一次报告(S/2013/387)发布以来的事态发展,并阐述近期针对刚果民主共和国东部采取的和平与安全举措。此外,本报告按照该决议第 4 和第 5 段,探讨了《和平、安全与合作框架》执行工作的进展以及区域基准和适当后续措施的制订情况。

二. 近期事态发展

2. 尽管各方不断努力并采取了政治举措,但是刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)、“3·23”运动和一些其他武装团体之间战火重起,致使刚果民主共和国东部的安全局势恶化。

3. 自 2 月签署《框架》以来最令人担忧的事态发展是,刚果(金)武装部队和“3·23”运动之间于 7 月和 8 月爆发重大战斗。7 月中旬在北基伍的穆塔霍发生了三天冲突,造成许多平民伤亡,此后联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)为保护平民于 7 月 30 日开始在戈马-萨凯地区建立安全区。刚果(金)武装部队和“3·23”运动的战斗在暂停三周后,于 8 月 22 日至 29 日再次爆发战斗。在此期间,戈马的居民区以及联刚稳定团在戈马以北穆尼吉山区的阵地遭

¹ 在本文中,区域被界定为《和平、安全与合作框架》的 11 个签署国,即安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果、刚果民主共和国、卢旺达、南非、南苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。此外,下列四个政府间组织担任《框架》的担保人: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。详细信息见 S/2013/119 和 S/2013/131,附件。



到“3·23”运动的炮击。在战斗中，8名平民被打死，至少40人受伤。此外，一名坦桑尼亚联合共和国维和人员被打死，14名南非和坦桑尼亚维和人员受伤。依据联刚稳定团保护平民的任务规定，联刚稳定团的部队干预旅和其他部队对袭击做出反应，向刚果(金)武装部队提供了强有力的支助，使其成功地将“3·23”运动驱离穆尼吉山区的阵地。在同一期间，一些炮弹射入卢旺达，造成一名平民死亡和一名儿童重伤。8月23日，我负责刚果民主共和国问题的特别代表兼联刚稳定团团团长马丁·克布勒和联合国人权事务副高级专员弗拉维娅·潘谢里，在戈马举行联合新闻发布会，强烈谴责针对平民地区的袭击。与此同时，8月24日数十名平民在戈马示威，抗议武装团体的袭击并要求联刚稳定团进行干预并提供保护。8月30日，我发表声明谴责“3·23”运动把平民和维和人员作为袭击目标，并重申联合国致力于保护平民和追究违反国际法者的责任。在本报告所述期间，在与南基伍边界附近加丹加北部的班德拉地区，还发生了解放卢旺达民主力量(卢民主力量)袭击平民事件。

4. 由于刚果(金)武装部队与各武装团体之间的冲突，刚果民主共和国境内的人道主义局势仍然令人震惊，引起人们对保护问题的严重关切。最近，又有成千上万的人流离失所。刚果(金)武装部队与“3·23”运动之间的最近一次冲突始于8月21日，在戈马以北的基巴蒂，对该地区的居民构成重大威胁。据报告，迫击炮弹落在戈马及周边地区，造成十几个平民死亡和多人受伤。北基伍和南基伍两省共占该国260万境内流离失所者的65%，截至8月25日北基伍有100多万境内流离失所者，截至7月31日南基伍估计有712 000名境内流离失所者。此外，在加丹加省普韦托地区，由于当地“Bakata Katanga”民兵的活动，包括其与刚果(金)武装部队的冲突，仅7月就新增流离失所者45 000人。同样，从8月22日起，刚果(金)武装部队和伊图里爱国抵抗阵线(抵抗阵线)之间的战斗造成南伊鲁穆县(东方省)30 000多人流离失所。

5. 刚果民主共和国东部的冲突也继续产生严重的区域影响，在本报告所述期间有数千名刚果难民进入邻国。据此，现在大约有44万刚果难民在邻国生活。乌干达于2013年7月遭遇大规模难民潮，特别是在刚果(金)武装部队和乌干达民主同盟军-乌民族军反叛团体在贝尼地区(北基伍)之间发生激烈战斗后，有66 000多名刚果国民越境进入该国。乌干达目前是刚果难民最大的接收国，收留人数约为15万。刚果新难民部分逃至布隆迪，还有少量流向卢旺达。截至7月31日，布隆迪收容了约45 000名难民以及约79 000名境内流离失所者。该区域的刚果难民其他收容国有坦桑尼亚联合共和国(63 000人)、刚果共和国(44 300人)、南苏丹(18 500人)、赞比亚(15 000人)、中非共和国(13 000人)和安哥拉(7 000人)。与此相关的是，刚果民主共和国也收留了近18万名来自该区域其他国家的难民。这一数字包括4万多名来自中非共和国的难民，他们自2012年12月起进入刚果民主共和国的赤道省和东方省。

6. 虽然该区域的大规模人道主义应对工作长期存在而且行之有效，但还是面临着严峻挑战。由于戈马周围及其他地区再次爆发战斗，向有需要者提供救生援助的努力受到阻碍。由于过去 18 个月人道主义局势不断恶化，所有部门用于拯救生命活动和减轻人类痛苦的资源和能力都出现了捉襟见肘的情况，致使数十万人无法得到援助。

7. 在本报告所述期间，关于“3·23”运动侵犯人权和违反国际人道主义法的报告有所增加。另外有报告称，7月14日至16日之间，刚果(金)武装部队和刚果国家警察严重虐囚并肢解“3·23”运动战斗人员的尸体。还有许多报告称，“3·23”运动杀伤民众和强迫征募，包括征募儿童兵。据儿童基金会估计，目前仅在北基伍就有与武装团体有关联的儿童2 000名。在加丹加省，约400名儿童最近从地方的“Bakata Katanga”民兵组织复员。

8. “3·23”运动针对平民的性暴力事件数量激增。7月22日发布的一份人权观察报告称，自今年3月以来，“3·23”运动强行征募儿童，至少即决处决44人，强奸了至少61名妇女和女孩。此外，截至7月30日，自1月以来联合国难民事务高级专员公署保护监测小组已经登记了705起性暴力案件，包括619起强奸案。与去年同期记录的108起案件相比，这一数字显著增加。

9. 刚果(金)武装部队和“3·23”运动之间再次处于敌对状态，导致该地区外交紧张局势加剧。7月8日，卢旺达外交与合作部长路易丝·穆希基瓦博致函安全理事会，指控联刚稳定团的军事指挥官与卢民主力量人员保持联络并共享信息。刚果民主共和国政府和联刚稳定团官员均否认这一指控。8月20日，穆希基瓦博女士给我写信，通过进一步资料说明了她在给安全理事会的信中所提出的指控。她并表示刚果(金)武装部队和卢民主力量之间存在一种“不健康的合作”，并对此感到关切。在相关的事态发展中，7月15日卢旺达政府称卢旺达领土遭到蓄意轰炸，据报告炮火来自刚果民主共和国东部刚果(金)武装部队和联刚稳定团的一个控制区，卢旺达政府对此进行了谴责。刚果民主共和国政府否认了炮击事件。联刚稳定团也否认了指控，并指出当天没有使用任何武器。联刚稳定团还鼓励卢旺达政府通过设在戈马的扩大联合核查机制调查这起事件。在8月22日至29日刚果(金)武装部队与“3·23”运动发生冲突期间，刚果民主共和国和卢旺达相互指责对方蓄意炮击本国领土。联合国和国际社会开展了多项外交活动，以帮助减少这两个邻国之间日益严重的紧张局势。在我的特使和其他特使联合访问该地区前不久，我负责刚果民主共和国问题的特别代表访问了基加利，以与卢旺达当局交换意见。

10. 7月，刚果民主共和国政府发出了对“3·23”运动领导人Eric Badege中校的逮捕和引渡令。此前，在“3·23”运动于2013年3月内部分裂后，“3·23”运动前主席Jean-Marie Runiga和两名军事指挥官Baudouin Ngaruye上校与Innocent Zimurinda上校逃到卢旺达，5月初对他们发出了逮捕令。这四人被控

犯有战争罪、危害人类罪、以及建立叛乱运动的罪行。他们还被安全理事会第 1533(2004) 号决议所设委员会列名。“3·23”运动其他重要成员可能也对侵犯人权行为负有责任，其中部分人员可能应由刚果民主共和国采取司法行动。

11. 7月19日，协助安全理事会第 1533(2004)号决议所设委员会工作的专家组向委员会提交了临时报告。专家组报告说，“3·23”运动继续得到卢旺达境内提供的有限支持。卢旺达政府强烈否认与“3·23”运动的任何协作。专家组还记录了刚果(金)武装部队和卢民主力量之间在地方一级的协作。

12. 在本报告所述期间，刚果民主共和国政府和“3·23”运动在坎帕拉开展的对话进展有限。7月12日，乌干达国防部长兼会谈主持人克里斯珀斯·基永加博士根据双方提供的投入提出了协定草案的第二个版本。尽管草案体现了谈判取得的一些进展，但仍需进一步谈判和修订，特别是在仍有争议的重返社会、解除武装和赦免“3·23”运动成员这三个关键问题上应当指出，如2006年《关于谈判解决冲突的某些方面的联合国代表指导方针》所述，依据国际法标准，联合国反对给予被控犯有战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪、或严重侵犯人权行为的人实行大赦。2013年3月，联刚稳定团向刚果民主共和国政府转达了这一信息，该国政府也相应表示反对赦免犯有严重违反国际法的罪行和严重侵犯人权行为的人。

13. 大湖区问题国际会议的国家元首和政府首脑于7月31日在肯尼亚内罗毕举行第六届特别峰会。我的大湖区问题特使玛丽·鲁滨逊致开幕词，她强调了大湖区问题国际会议作为《框架》保证人所发挥的作用，并着重指出了这次峰会的及时性。在峰会结束时发表的宣言中，国家元首们重申了对《框架》的承诺，并强调必须合作寻找持久办法解决刚果民主共和国东部和整个区域的冲突。他们重申支持坎帕拉对话，并请我的特使、我负责刚果民主共和国问题的特别代表、非洲联盟委员会大湖区问题特别代表布巴卡尔·迪亚拉和美国大湖区特使罗素·费恩戈德为这一进程提供援助。在此之前，在7月25日于纽约举行的一次非正式会议上，该区域各国部长也发出了类似呼吁。大湖区问题国际会议峰会还赞扬并对技术支助委员会表示赞扬；在我的特使和非洲联盟大湖区问题特别代表的主持下，委员会一直在制订执行《和平、安全与合作框架》的基准。最后，峰会呼吁加强联刚稳定团与扩大联合核查机制等区域安全和政治机制之间的合作。

14. 同样在这次大湖区问题国际会议峰会上，肯尼亚和苏丹政府表示有兴趣加入《框架》。在峰会后发表的宣言中，大湖区问题国际会议领导人请联合国考虑他们的请求。因此，经与非洲联盟、南部非洲发展共同体(南共体)和大湖区问题国际会议协商，肯尼亚和苏丹被邀请参加于9月23日在纽约举行的下一次区域监督机制会议。

15. 其他区域努力也支持实施这一框架。南共体第三十三届国家元首和政府首脑峰会于8月17日至18日在马拉维利隆圭举行，峰会重申了该区域对《框架》的

支持，并赞扬安全理事会通过第 2098(2013) 号决议。南共体峰会赞扬刚果民主共和国政府和“3·23”运动举行的坎帕拉对话，同时指出对话旷日持久，应考虑设立一个合理的最后期限。南共体领导人还敦促刚果所有利益攸关方参加即将举行的刚果民主共和国全国对话。

16. 为应对刚果(金)武装部队和“3·23”运动之间重燃的战火，乌干达总统穆塞韦尼召开了大湖区问题国际会议国家元首和政府首脑的第七届特别峰会，会议于 9 月 5 日和 6 日在坎帕拉举行。卡比拉、卡加梅、基奎特和基尔总统等各国高官出席了峰会。峰会期间，穆塞韦尼总统与各国总统举行了非公开磋商，讨论了阻碍坎帕拉对话并引发最近一轮战斗的问题。讨论的议题包括停止敌对行动、大赦、融入社会、解除“3·23”运动武装，以及“3·23”运动最高领导层的命运。我的特使参加了协商，并鼓励双方领导人采取原则方针，同时指出联合国政策反对对犯有危害人类罪、战争罪和包括性暴力和性别暴力在内的其他侵犯人权行为的罪犯实行大赦和重返社会。还举行了一些双边会议，特别值得一提的是卡加梅总统和基奎特总统的双边会议。两位领导人讨论了如何缓解两国间因刚果民主共和国东部地区局势而不断加剧的紧张局势的问题。

17. 这次特别首脑会议：(一) 强烈谴责最近发生在戈马地区和卢旺达的轰炸事件，并要求扩大联合核查机制负责调查这些袭击事件并提交报告；(二) 指令坎帕拉对话各方在三天内恢复谈判并在 14 天内结束谈判；(三) 敦促“3·23”运动停止企图推翻刚果民主共和国政府的军事活动和威胁；(四) 决定与部队干预旅协作，继续向“3·23”运动和刚果民主共和国东部的所有其他消极势力施加压力；(五) 接受联刚稳定团在扩大联合核查机制内设立常任代表席位的请求；(六) 要求联刚稳定团向扩大联合核查机制提供后勤支持；(七) 请联合国寻求立即解决 2013 年 3 月以来在卢旺达东部的拘押“3·23”运动前战斗人员问题；(八) 接受 8 月 17 日至 18 日召开的南共体峰会的提议，召开关于大湖区问题的南共体/大湖区问题国际会议联合峰会。

三. 特使的活动

18. 在本报告所述期间，我的特使与区域领导人、国际利益攸关方及民间社会团体进行了协商，目的是推动《框架》承诺的履行进展。

19. 7 月 25 日，在安全理事会关于大湖区问题的高级别辩论期间，鲁滨逊特使召开了一次部长级会议。出席会议的有布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和南非的部长，以及美国大湖区问题特使、我的刚果民主共和国问题特别代表、我的特别代表兼联合国布隆迪办事处(联布办事处)负责人。非洲联盟委员会、欧洲联盟及南共体代表也出席了会议。与会者重申对《框架》的支持，并呼吁停止在刚果民主共和国东部地区的敌对行动。会议还确认，应该结束坎帕拉对话，以缓和紧张局势并减轻受战斗影响的民众的痛苦。为此目的，会议请鲁滨逊特使、

科布勒特别代表及美国特使费恩戈尔德协助推动坎帕拉对话。随后在 7 月 31 日内罗毕特别峰会上，大湖区问题国际会议国家元首和政府首脑核可了这一请求。

20. 我的特使还前往大湖区内部及周边国家进行了数次访问，特别是布隆迪、肯尼亚和南非。在布隆迪，特使与皮埃尔·恩库伦齐扎总统讨论了布隆迪在安全部门改革方面的经验，以及与《框架》有关的各种问题。7 月 27 日，特使访问了比勒陀利亚，会见了南非雅各布·祖马总统及南非国际关系与合作部长马沙巴内。在肯尼亚，特使与乌胡鲁·肯雅塔总统及外交事务部长阿米纳·穆罕默德讨论了肯尼亚要求加入《框架》的问题。

21. 刚果民主共和国武装部队与“3·23”运动在穆塔霍进行战斗期间和之后，我的特使与卡比拉总统、卡加梅总统和基奎特总统进行了电话交谈。特使鼓励各位领导人尽一切努力，恢复平静，并防止局势进一步恶化。同样，8 月底在戈马附近发生第二轮战斗期间和之后，我的特使敦促所有行为体最大限度地保持克制，保护平民并避免采取任何可能导致暴力进一步升级的行动。通过这些协商，鲁滨逊特使寻求各方支持，以缓解日益紧张的局势，解决坎帕拉对话的僵局，并推动制订《框架》基准和进展指标。

22. 7 月 11 日，鲁滨逊特使前往布鲁塞尔会晤欧洲联盟高级官员，包括欧盟发展事务专员。特使敦促欧盟优先考虑参与大湖区工作，尤其是安全部门改革领域。她还强调需改进捐助方的协调，以提高对刚果民主共和国提供国际支持的效率，并实现更切实的和平红利。我的特使还与比利时外交大臣迪迪埃·雷恩代尔及发展与合作大臣让-巴斯卡尔·拉比耶举行磋商，以鼓励比利时为刚果民主共和国提供多边和双边援助。

23. 继 7 月 31 日大湖区问题国际会议峰会后，我的特别代表及其同事加紧与区域领导人进行协商，以确定如何最好地支持包括坎帕拉对话在内的各项政治举措。我的特使团队前往布拉柴维尔、金沙萨、坎帕拉和基加利，特使的特别顾问会见了这些国家的高级军官和情报人员、政治官员以及联刚稳定团领导层。他们讨论了坎帕拉对话的僵局，以及其他政治和安全事项，包括刚果民主共和国全国对话的筹备工作、部队干预旅的活动以及卢旺达和坦桑尼亚联合共和国之间不断升级的外交紧张关系。

24. 我的特使与我的刚果民主共和国问题特别代表、美国大湖区问题特使、非洲联盟委员会大湖区问题特别代表以及欧洲联盟大湖区问题高级协调员科恩·威韦克一起，对刚果民主共和国、卢旺达和乌干达进行了一次联合访问。最初计划的访问时间是 9 月中旬；然而，鉴于刚果民主共和国东部地区局势不断恶化，特使们决定提前进行访问。此访的目的是帮助缓和刚果民主共和国东部地区和该区域的紧张局势，迅速结束坎帕拉对话，并推动《执行和平、安全与合作框架》。

25. 联合访问于9月4日在金沙萨开始，特使们会见了卡比拉总统、马塔塔总理、外交部副部长、议会议长和参议院议长、安全理事会常任理事国代表以及捐助方代表。特使们鼓励刚果当局加快改革步伐，以便履行其在《框架》下作出的国家承诺，特别是在安全和治理领域的承诺。代表团还鼓励该国政府重新参与并迅速结束坎帕拉对话。特使们和刚果当局商定了关于对“3·23”运动进行大赦和整合问题的原则办法。他们还讨论了推动更广泛政治进程以解决刚果民主共和国不稳定局势根源的必要性。在这方面，他们欢迎全国对话，并强调协商应具有包容性并取得切实成果。9月6日，代表团前往戈马，会见了联刚稳定团部队指挥官，以及国际组织和非政府组织代表。他们审查了安全和人道主义局势，并赞扬联刚稳定团协助刚果民主共和国武装部队保护平民。特使们还对穆贡嘎第三难民营进行了实地考察。

26. 9月5日，我的特使及其同事们前往坎帕拉，在第七届大湖区问题国际会议国家元首和政府首脑特别峰会期间与区域领导人举行了单独协商。他们讨论了大赦和整合、结束坎帕拉对话的方式、卢民主力量和民主力量同盟-乌民族军构成的威胁以及每况愈下的人道主义危机等问题。特使们还提到部队干预旅在戈马附近最近爆发的冲突中所发挥的效力，区域领导人之间重建信任的必要性，以及必须加强扩大联合核查机制及其与联刚稳定团的合作。

27. 我的特使及其同事们随后继续进行联合访问，前往基加利会见了卡加梅总统和政府主要部长，包括外交部长、国防部长、财政和经济规划部长及国家情报和安全局局长。在基加利访问期间，特使们注意到该国强烈认为区域的一些国家政府正在支持消极力量，特别是“3·23”运动和卢民主力量。他们指出，这种支持违反了《框架》。在积极层面，他们欢迎区域内共识，即刚果民主共和国政府和“3·23”运动应该恢复在坎帕拉的谈判。代表团还讨论了同时实施和平与发展举措的重要性，因为这两个目标是相辅相成的。最后，特使们和卢旺达当局认同，为克服面临的重大挑战，大湖区各国应在所有团体之间巧妙处理多样性并促进包容性。

28. 鲁滨逊特使强调致力于促进妇女在建立和平方面的作用，并按照安全理事会第1325(2000)号决议、第2106(2013)号决议及其他有关决议，继续积极与民间和社会团体，特别是妇女团体的接触。从7月9日至11日，在联布办事处的支助下，特使与非洲妇女团结会及大湖区问题国际会议在布琼布拉协办了“大湖区妇女、和平、安全和发展问题区域协商会议”。来自大湖区及《框架》签署国的100多名妇女领导人出席了会议。与会者包括布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达三国的性别平等事务部长，次区域、区域和国际组织以及捐助国代表也出席了会议。与会者对协商表示欢迎，并表示愿意支持《框架》的执行工作。然而，他们强调缺乏加强参与的资源，特别是在监测和宣传，以及打击侵害妇女的暴力行为领域。与会者对《框架》基准的制订提出了意见，这些基准随后被提交

技术支助委员会。会议的一项关键成果是核可了我的特使的提议，即建立一个交流平台，以便让捐助方了解该区域的妇女动员和参与情况。所设想的平台还可调集技术专门知识，以便在《框架》范围内支持妇女的和平倡议。

四. 《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》承诺的履行情况

A. 刚果民主共和国的承诺

29. 在参议院和国民议会主席的主持下，全国对话于9月7日开始并持续两个星期。在“3·23”运动2012年11月攻占戈马后，卡比拉总统曾呼吁通过对话来建立民族团结。一些政治和民间社会人士已吁请国际社会在对话中发挥更大的作用。在这方面，刚果总统萨苏-恩格索已表示可应要求担任调解人。

30. 虽然有众多政党和民间社会代表出席，但政治反对派的主要政党，特别是民主与社会进步联盟(进步联盟)及刚果民族联盟(民族联盟)拒绝参加对话，并对对话形式提出批评。我的刚果民主共和国问题特别代表出席了开幕式。

31. 自5月建立国家监督机制以来，在选举方面取得了一些进展。例如，继设立新的全国独立选举委员会后，7月举行了一年多以来的首次选举伙伴关系会议。此外，该国政府已正式请求联合国提供技术和后勤方面的选举援助，包括省级和地方选举援助。在改革安全部门、改进金融治理及扩大国家权力方面也取得了有限的进展。

B. 区域承诺

32. 6月28日，在大湖区问题国际会议主持下，有关解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会(复员方案/遣返或重新安置)的技术座谈会在金沙萨举行，以审查根据《框架》可解决的供资、技术、法律和方案方面的空白。大湖区问题国际会议和捐助方的代表参加了座谈会。与会者同意在技术层面建立复员方案/遣返或重新安置区域合作机制，并在《框架》进行运作。

33. 7月18日至19日，我同世界银行行长金墉对该区域进行访问，随后非洲联盟、联合国和世界银行共同举办了一次部长级会议，题为“着眼区域办法促进大湖区国家发展，支持《和平、安全和合作框架》”。大湖区国家的财政和经济规划部长以及外交和国际合作部长出席了会议。区域经济共同体、伙伴国家、国际组织和民间社会组织的代表也出席了会议。会议指出加强区域经济合作与一体化，改善基础设施和贸易，可促进经济包容性并创造机会，特别是为弱势群体创造机会，并同时加强各项政治协定。会议还确定了若干区域优先措施，特别是在能源和运输基础设施、农业、跨界贸易、经济发展和社会领域。继本次会议后，启动了确定区域优先事项和支助领域的活动。将通过这些活动制订加强合作并加速执行区域发展项目的行动计划。

34. 另一项值得欢迎的举措是 7 月 25 日启动了大湖区问题国际会议和刚果民主共和国的联合矿产认证方案。方案在制止非法开采矿产、消除欺诈行为、防止武装团体从非法开采资源中获利方面迈出了重大的一步。

C. 制定基准

35. 在为《框架》制定基准和进展指标方面取得了显著进展。在联合国和非洲联盟共同主持下，区域监督机制技术支助委员会在内罗毕举行了三次会议。在这些会议上，委员会首先评估了在执行 2006 年《大湖区安全、稳定和发展公约》方面存在的差距和挑战。委员会并确认正在进行的和平努力，如坎帕拉对话、安哥拉、刚果民主共和国和南非的三方框架以及刚果共和国启动的奥约四方进程具有重要意义。

36. 技术支助委员会在职权范围内，重点制定区域基准，同时为国家和国际基准提供投入。委员会利用同国际伙伴和民间社会领导人的协商，阐明了一套具体、可衡量、可实现和有时限并明确规定责任的基准和指标。这些基准着力强调促进和平、安全和正义。基准还包括在区域内打击有罪不罚、创造难民回归的有利条件、支持合作开采自然资源并促进经济合作的措施。在大会期间，区域监督机制在 9 月 23 日举行的第二次会议上通过了区域基准。我的特使将根据授权，很快建立监测和评价机制，以确保落实并定期跟踪根据《和平、安全与合作框架》做出的承诺。

D. 国际承诺

37. 在制定国际基准和进展指标方面，我的特使请主要国际伙伴，包括大湖区问题国际联络小组、世界银行以及相关联合国系统实体、特别是联刚稳定团提供投入。她在与国际伙伴和捐助方的所有接触中，鼓励他们协调努力以交付实际的和平红利。她又强调应振兴大湖区会议经济共同体，特别是其有关经济发展和区域一体化的议程。在这方面，设想举行一次布隆迪、刚果民主共和国和卢旺达的国家元首会议以讨论区域贸易问题。

五. 意见和建议

38. 《和平、安全与合作框架》被广泛认为是一项有用的机制，因为《框架》为刚果民主共和国和区域切实解决几十年反复发生的冲突和暴力提供了机会。不过，这一“希望《框架》”尚未实现目标。在区域领导人展现执行《框架》的政治意愿的时候，重大人员伤亡和生活遭到破坏的情况仍在继续发生。我呼吁所有签署方加快努力，在《框架》签署以来在国家、区域和国际各级采取的积极步骤的基础上继续向前推进。

39. 刚果(金)武装部队和“3·23”运动之间重新爆发敌对行动令人严重关切。战事再起极大地增加了政治进程崩溃和暴力升级的风险。在军事和外交方面，区域的紧张局势突然激化，迫切需要采取更加协调一致的努力来克服当前令人生畏的挑战。

40. 北基伍再次爆发的战斗表明，必须解决存在的紧迫问题，以便为政治进程取得成功创造必要条件。在这方面，我对大湖区问题国际会议和南共体领导人开展的共同努力感到鼓舞。我欢迎并支持8月17日至18日南共体峰会以及9月5日大湖区问题国际会议峰会的主要建议。我特别支持最大限度保持克制、立即恢复并结束坎帕拉对话以及扩大和加强扩大联合边界核查机制的呼吁。

41. 即将举行的南共体/大湖区问题国际会议联合峰会可协助这两个组织的成员国调和分歧，并就持久解决刚果民主共和国东部挑战的途径形成共同认识。我的特使将继续与大湖区问题国际会议和南共体的领导人以及对话调解人密切合作。此外，我的特使和我的刚果民主共和国问题特别代表将继续密切合作，以求找到政治谈判和军事压力双管齐下的均衡方法。

42. 令我感到关切的是，最近在刚果民主共和国东部爆发的暴力事件造成重大平民伤亡，人数之多令人无法接受。我再次谴责攻击平民和联刚稳定团维持和平人员、包括部队干预旅人员的行为。我谨对在最近战斗中死亡的平民和士兵家属表示最深切的慰问。鉴于“3·23”运动严重违反国际人道主义法和人权法，我谨提醒所有相关方根据《和平、安全与合作框架》承诺既不包庇、也不保护被控犯有战争罪、危害人类罪、灭绝种族行为或侵略罪的个人以及受联合国制裁制度制裁的个人。此外，有许多报告称刚果国防和安全部队犯有侵犯人权行为，因此刚果民主共和国政府应加紧努力，解决有罪不罚现象，促进遵守人权法和国际人道主义法。

43. 最近爆发的冲突必须遏制，紧张局势必须缓解，同样我们也必须继续努力解决《和平、安全与合作框架》确定的冲突根本原因。在国家一级，我对刚果民主共和国政府采取的举措感到鼓舞。然而，国家监督机制必须尽快全面运作。此外，我欢迎在刚果民主共和国开始全国对话，但我感到遗憾的是几个反对党拒绝参加对话。我敦促刚果当局促进开展加强国家团结的包容各方的进程。在这方面，我欢迎刚果总统萨索·恩格索愿意应邀为包容各方的进程提供便利。联合国随时准备依照我的特使和我的刚果民主共和国问题特别代表的任务规定为全国对话提供支持。

44. 我欢迎在区域一级采取积极步骤，特别是为执行《框架》制订基准和进展指标。不过，这些基准仍是基线而已，必须迅速确定缓和紧张局势、建立利益攸关者之间信任和实现更大的和平红利的优先措施。我的特使将在这方面牵头开展努力，提出区域各国可在国际社会支持下采取的关键步骤。这是执行《和平、安全

与合作框架》的战略路线图的一个部分，我的特使目前正在拟定路线图，并将在2013年第四季度提交安全理事会。

45. 《框架》的成功需要国际社会统一和持续的参与。在这方面，我欢迎非洲联盟、大湖区问题国际会议和南共体努力解决目前的危机，并同时为执行《框架》而加紧努力。我的特使将酌情利用现有的区域倡议，继续与《框架》担保人密切合作。

46. 要充分利用《框架》所述的机会，双边和多边伙伴的支持也至关重要。我依靠国际利益攸关方的支持来确保进程不偏离正轨，支持建立信任措施，并履行根据《框架》作出的承诺。我并请各捐助方与我的特使密切合作，最大限度地支持区域实现经济一体化和发展。

47. 我感谢我的特使玛丽·鲁滨逊及其特别顾问莫迪博·托雷所做的不懈努力。我的特使和我的刚果民主共和国问题特别代表将继续密切合作，协助刚果当局落实根据《和平、安全与合作框架》做出的承诺。我相信，我的特使在执行任务中，将继续得到国际伙伴、特别是安全理事会成员和该区域的联合国国家工作队的支持。