



2024年6月28日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会第 2717(2023)号决议，其中安理会延长了联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的任务期限，并在第 20 段中表示打算在东道国和有关组织提出明确而详细请求后，在现有资源范围内考虑联刚稳定团在哪些条件下可向部署于联刚稳定团部署区内、经非洲联盟授权的区域部队提供有限后勤和行动支助，以帮助执行联刚稳定团的任务。安理会在该决议中还回顾，任何此类支持都应严格遵守关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策。

此外，安全理事会在同一决议第 48 段中请我与包括非洲联盟和相关区域组织在内各利益攸关方协商，至迟于 2024 年 6 月 30 日向安全理事会报告联合国可根据我 2023 年 8 月 2 日报告(S/2023/574)，应刚果民主共和国和有关组织请求，向东道国境内的区域部队提供哪些后勤和行动支持。安理会还要求我提出在此类支持情况下如何确保联刚稳定团与这些部队之间工作连贯一致、相互协调、彼此互补和有效衔接的建议。

刚果民主共和国东部的安全局势仍然令人严重关切。随着联刚稳定团在 2024 年 6 月 30 日之前完成与南基伍的脱离接触，“3·23”运动武装团体在北基伍迅速扩张，冲突蔓延到南基伍，对陷入持续敌对行动的数百万平民的生命和生计以及大湖区的稳定构成直接威胁。当前的危机加剧了本已严峻的人道主义和人权局势，并影响到联刚稳定团履行其核心授权职责的能力，因为冲突已将众多国内外武装行为体卷入日益拥挤的行动区。

在此背景下，南部非洲发展共同体(南共体)于 2024 年 1 月 4 日宣布，根据南共体共同防御条约，南共体驻刚果民主共和国特派团已于 2023 年 12 月 15 日部署在刚果民主共和国东部。特派团部队来自马拉维、南非和坦桑尼亚联合共和国，南共体特派团将支持刚果民主共和国政府，除其他外，消除武装团体的作战能力，支持保护平民，并支持为提供人道主义援助创造有利环境。总部设在戈马的南共体特派团指出，它已于 1 月下旬在距离戈马约 20 公里的萨凯周围开始首次行动。特派团继续增加兵力，并一直在努力争取在 7 月中旬实现全面作业能力。



2024年3月4日，非洲联盟和平与安全理事会举行虚拟会议，讨论刚果民主共和国东部局势。理事会在公报中核可在刚果民主共和国东部部署南共体特派团，并请非洲联盟委员会为特派团调集必要的支助，包括从非洲联盟和平基金危机储备基金调集支助，并加快从非洲联盟喀麦隆杜阿拉后勤基地向南共体移交捐赠的设备。3月30日和4月13日，南共体和刚果民主共和国政府分别致函于我，概述它们请求联合国向南共体特派团提供以下形式的可能支助：航空资产、地面运输、基础设施(包括联刚稳定团撤出后移交其设施)、用于补充南共体特派团的采购无人机和战略空运预算的资金，以及信息和情报收集平台。

最近几个月，联合国秘书处与刚果民主共和国政府、非洲联盟、南共体秘书处和向南共体特派团派遣部队的国家进行了广泛协商，以便根据安全理事会第2717(2023)号决议规定的范围，讨论联刚稳定团和联合国可能提供支持的领域。作为这些协商的一部分，主管和平行动副秘书长在4月22日至28日访问博茨瓦纳、南非和坦桑尼亚联合共和国期间会见了南共体的主要对话者。

在整个协商过程中，南共体对话者强调，南共体特派团的主要目的是作为一种工具，帮助创造一种有利于成功执行当前的区域和平努力(即罗安达进程和内罗毕进程)的环境。南共体领导人重申，他们决心结束目前受暴力影响地区数百万刚果平民所面临的苦难，同时强调，该区域不能单独承担这一责任。

本信中概述的关于联刚稳定团和联合国向南共体特派团提供有限支持的各备选方案，应在国际社会共同努力最大限度地扩大当前区域和平倡议影响的更广泛框架内加以考虑。提供这种支持将有助于为执行安全理事会第2717(2023)号决议核可的联合脱离接触计划的下一阶段铺平道路。

关于联合国支持南部非洲发展共同体驻刚果民主共和国特派团的多个备选方案

秘书处在拟订下列各备选方案时，考虑到南共体和刚果民主共和国政府分别在3月30日和4月13日的信函中表达的需求。过去几个月进行的广泛协商旨在确保秘书处提出的建议符合南共体特派团的要求，同时不超出安全理事会第2717(2023)号决议规定的范围。

本信提出的各备选方案是基于如下假设，即只有通过持久的政治解决办法才能恢复刚果民主共和国东部的和平与安全。因此，利用联刚稳定团的后勤和行动能力的目的是与非洲联盟、南共体和其他相关区域机构密切合作，为成功实施罗安达和内罗毕进程创造有利环境。为此，2023年6月27日在罗安达举行的东非共同体、中部非洲国家经济共同体、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体四方峰会期间设立的非洲联盟领导的多级别协调工作组仍然是一个重要平台，通过该平台，军事行动和外交努力(包括与武装团体接触以支持解除武装、复员、重返社会、遣返和重新安置)可以相辅相成。

根据安全理事会第2717(2023)号决议，联合国承诺确保向南共体特派团提供的任何后勤和行动支持都严格遵守人权尽职政策，该政策规定了评估联合国实体向非联合国安全部队提供支持的人权风险所需的措施，包括减轻风险措施和建立适当监测机制。

此外，为响应安全理事会第 2717(2023)号决议第 21 段的呼吁，本信提出的所有备选方案都需要联合国提供技术支助，以促进南共体特派团特遣队在透明度、行为和纪律方面达到最高标准；支持南共体特派团根据《非洲联盟合规和问责框架》实施强有力的合规框架；加强南共体特派团预防和处理不当行为(包括性剥削和性虐待案件)的能力。

最后，关于联合国向南共体特派团提供可能支助的所有备选方案都需要加强高层和战术层面的协调机制，以促进联刚稳定团、刚果民主共和国武装部队和南共体特派团之间的合作和冲突化解。

考虑到上述因素，现提出以下三个备选方案供安理会审议：(a) 在联刚稳定团现有任务规定下，加强协调、信息共享和技术援助，以确保化解冲突和减轻对平民的伤害；(b) 根据安全理事会的额外授权，有限度地使用联刚稳定团的后勤资产和能力；(c) 联合国提供超越安全理事会第 2717(2023)号决议规定的联刚稳定团有限后勤和行动支助范围的更全面支助。

备选方案 1

加强协调、信息共享和技术援助

南共体特派团和联刚稳定团部队的总部都设在戈马。南共体特派团在戈马机场周围部署了大量人员，并表示该区域部队的活动最初将侧重于开放通往戈马的主要道路，以便利人员、货物和人道主义援助的自由流动。与此同时，联刚稳定团和刚果民主共和国武装部队继续开展自 2023 年 11 月以来的“跳羚”联合行动，以防止“3·23”运动向戈马推进，数十万流离失所者仍聚集在那里，处境危险。在萨凯，南共体特派团在联刚稳定团基地附近建立了一个基地。

加强协调和信息分享

在这方面，加强协调和信息分享对于化解行动冲突、确保保护平民的努力相辅相成以及确保联合国和人道主义工作人员在特别拥挤的行动区的安全和保障至关重要。南共体和南共体特派团部队派遣国表示愿意与联刚稳定团密切合作，但实地协调需要进一步加强。

为此，设在戈马的刚果民主共和国武装部队联合行动协调中心应成为在同一行动区开展行动的国家、区域和联合国部队之间进行战术协调的主要平台。所有三支部队在协调中心保持有效和一致的联络，将有助于信息共享和威胁分析，确保联刚稳定团和南共体特派团按照关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策、向刚果民主共和国武装部队提供的支助具有互补性，并促进保护平民和联合国人员的安全和保障。

南共体特派团在人道主义事务协调厅驻该国办事处的支持下加强军民协调，也将有助于确保按照人道主义原则提供人道主义援助时消除冲突，保障人道主义行动，特别是尊重人道主义工作人员和资产，为人道主义行动提供便利，并保持人道主义行动与联刚稳定团、南共体特派团和国家部队职能之间的区分。

技术援助

根据备选方案 1，加强协调将为联刚稳定团与南共体特派团在各自任务重叠的领域分享知识和专长奠定基础。具体而言，这可能涉及以下方面的技术咨询：(a) 保护平民、保护儿童、防止与冲突有关的性暴力和减轻对平民的伤害，包括使用火炮的标准作业程序；(b) 与人道主义伙伴密切协调，按照人道主义原则进行军民协调，并为人道主义援助提供便利；(c) 遵守人权和国际人权法，包括在支持国家武装部队方面；(d) 解除武装和武器弹药管理，特别是针对从武装团体收缴的武器弹药；(e) 行为和纪律，包括防止和处理性剥削和性虐待的措施。

备选方案 2

有限度地使用联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的后勤资产和军事能力

授权联刚稳定团利用其行动和后勤能力支持南共体特派团等区域部队，将有助于提高南共体特派团行动的可预测性，从而加强旨在减轻军事行动对平民的影响的努力。

在与南共体秘书处、南共体特派团部队派遣国和区域部队实地领导人协商期间，达成的谅解是，联刚稳定团有限的后勤和行动支助可涵盖南共体和刚果民主共和国政府请求的以下类别：(a) 航空资产，特别是支持医疗和伤员后送；(b) 必要的地面运输，以支持南共体特派团的指挥和部队调动；(c) 分享情报；(d) 在联刚稳定团撤出后使用稳定团的设施。

航空资产

鉴于刚果民主共和国东部的地形性质和缺乏道路基础设施，航空资产是成功执行南共体特派团授权任务的关键。根据备选方案 2，联刚稳定团的航空资产将用于支持医疗和伤员后送、部队调动和部队补给，所有这些都将受益于联刚稳定团和南共体特派团之间的预先规划。

联刚稳定团的航空和其他后勤资产可用于南共体特派团部队的医疗和伤员后送，同时适当考虑到维持和平人员的安全保障。医疗和伤员后送支助可包括使用联刚稳定团先进的二级和三级医院，以及由联刚稳定团特遣队提供的轻型移动外科单元和空中医疗后送小组。这些形式的支助并不意味着利用联刚稳定团的资源为南共体特派团人员提供持续的医疗护理，因为南共体已确认，南共体特派团的每个派遣国都将部署自己的一级基本护理能力。向刚果民主共和国以外地点的后送仍将由南共体特派团负责。

关于使用联刚稳定团航空资产进行部队调动和部队补给的请求将逐案审议，但有一项谅解，即联刚稳定团将优先执行自身任务，并适当考虑维和人员的安全保障。

运输车辆

鉴于南共体特派团和联刚稳定团行动区安全局势动荡，南共体已请求使用联刚稳定团的装甲车辆，供南共体特派团部队指挥官使用，并请求使用联刚稳定团的运兵车，以便利南共体特派团部队的行动。联合国拥有的非军事运兵车，

如客运巴士和轻型客车，有可能捐赠或提供，但不带任何联合国徽章，但有一项谅解，即零部件和维修将由南共体特派团负责。这一安排需要严格遵守联合国适用的财务和法律框架，包括条例和细则，以及与最终用户证书和细则有关的限制，包括适用于装甲车的限制。根据安全理事会第 2717(2023)号决议，联刚稳定团将继续确保自身任务的执行及其人员的安全保障。

信息和情报收集

通过设在戈马的刚果民主共和国武装部队协调中心进行有效的日常协调，仍然是根据联合国政策分享信息(包括通过联刚稳定团航空资产和地理定位威胁分析股获得的维持和平情报)的基本先决条件。南共体特派团关于获取联刚稳定团无人机收集的信息的请求可逐案满足，但要注意，无人机每天大约执行一次任务。为进一步支持信息分享，可努力加强南共体特派团、刚果民主共和国武装部队和联刚稳定团使用的通信系统的互操作性，包括有限提供设备和维护甚小口径终端带宽。

联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的设施

南共体和刚果民主共和国政府关于让南共体特派团使用联刚稳定团基地的请求取决于联合脱离接触计划的进一步执行。目前，联刚稳定团在戈马和萨凯地区的所有基地都已获得充分利用，以支持核心授权任务。合用同一地点是不可取的，包括对维和人员的安全保障构成潜在风险。然而，随着脱离接触进程的推进，最终将由刚果民主共和国政府决定是否将移交给政府的联刚稳定团基地提供给南共体特派团。

人权尽职、合规以及行为和纪律

按照备选方案2的提议，向南共体特派团提供有限的后勤和行动支持，将需要联刚稳定团在与区域部队密切协调和分享行动信息的支持下，执行人权尽职政策。南共体特派团在公开声明和与联合国的讨论中都强调，它致力于确保在行动中遵守国际人道法和人权法。联刚稳定团将与非洲联盟和联合国有关实体密切合作，利用联合国驻刚果民主共和国联合人权办公室的专门知识，视需要协助南共体特派团执行其合规框架。这种协助还将有助于确保采取适当措施，减少与联刚稳定团后勤和行动支持有关的潜在风险，从而促进有效执行人权尽职政策。

联刚稳定团可以通过类似的办法，与联合国有关实体密切合作，利用其专门知识，就防止性剥削和性虐待、报告和调查指控以及向受害者提供全面支助(包括建立和使用转介途径)，向南共体特派团提供技术援助。专用资源将确保联刚稳定团能够满足人权尽职政策规定的要求，同时不影响稳定团执行核心授权任务的能力，并协助南共体特派团执行自己的合规框架。

备选方案 3

联合国全面支持南部非洲发展共同体特派团

作为备选方案 3，可考虑联合国向南共体特派团提供更全面的支助。除上文备选方案 2 所述领域外，这种支持还将包括南共体和刚果民主共和国政府确定的、超出安全理事会第 2717(2023)号决议规定的联刚稳定团有限后勤和行动支持范围的需求。如果安全理事会认为备选方案 3 是适当的，就必须确保相关安排和优先任务完全符合联合国为成功执行目前的区域和平倡议创造有利环境的努力的框架，如果安理会核准备选方案 1 或备选方案 2，也同样如此。

备选方案 3 下可设想的支助类别包括：(a) 通过战略空运合同安排，为南共体特派团部队部署和轮调提供便利；(b) 专门的后送能力以及相关的医疗支助；(c) 生活服务；(d) 消耗品；(e) 管理南共体特派团环境足迹的能力；(f) 地理空间、电信和信息技术及基础设施支持的维护合同。

还需要专门的能力，以确保根据备选方案 3 向南共体特派团提供更广泛的联合国后勤和行动支持符合相关政策，包括人权尽职政策和联合国细则和条例。

将必须与刚果民主共和国政府、在刚果民主共和国和该区域的整个联合国系统密切协调，以确保联合国根据备选方案 3 向南共体特派团提供后勤和行动支持有助于实现通过持久的政治解决办法、在刚果民主共和国东部恢复和平与安全的总体目标。

意见

各区域行为体为解决刚果民主共和国东部目前的危机采取的步骤值得称赞。我仍然深信，联合国必须尽其所能，确保分别由安哥拉总统若昂·曼努埃尔·贡萨尔维斯·洛伦索(现任南共体主席和非洲联盟任命的调解人)和肯尼亚前总统乌胡鲁·肯雅塔领导的罗安达和内罗毕和平进程的成功实施。我已呼吁安全理事会给予联刚稳定团明确的授权，以利用其后勤和行动能力，支持部署的区域部队，帮助为有意义的对话和持久政治解决当前危机创造条件。

本信所述各备选方案是与南共体秘书处、南共体特派团部队派遣国和刚果民主共和国政府公开讨论数月的结果。这些方案旨在使联刚稳定团能够在安全理事会第 2717(2023)号决议第 20 段规定的范围内，在安全理事会认为适当的情况下，帮助南共体特派团解决实地的一些最紧迫需求。

南共体特派团与联刚稳定团之间的实地协调对于联合国提供的支助产生预期效果仍然至关重要。我欢迎南共体和南共体特派团部队派遣国承诺确保在各级进行这种协调。虽然已采取重要步骤，但必须进一步加强现有机制，以确保化解行动冲突，最大限度地发挥两支部队的合力。

我欢迎南共体承诺确保南共体特派团在开展活动时充分遵守国际人权法和人道法，并确保其部队保持最高的行为和纪律标准。如果安全理事会采纳本报告提出的任何备选方案，联合国将与南共体和非洲联盟密切合作，随时准备酌

情通过提供部署前培训和技术支助，支持南共体特派团努力防止和处理潜在的侵犯和践踏人权行为以及包括性剥削和性虐待在内的不当行为案件。

最后，我要再次感谢南共体特派团部队的奉献精神，并向因公殉职的南共体特派团士兵的家属表示慰问。我还赞扬南共体决心帮助创造一个有利于成功执行当前区域和平努力(即罗安达进程和内罗毕进程)的环境。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)
