



2016年3月17日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及定于2016年3月21日安全理事会会议期间举行的关于“维护国际和平与安全：防止和解决大湖区冲突”的公开辩论。

继联合国秘书处政治事务部与安哥拉常驻联合国代表团磋商之后，谨随函附上2016-2017年大湖区区域战略框架(见附件)，该框架将在公开辩论期间正式推出。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

谨邀请阁下和安理会成员对该区域战略框架表示欢迎。

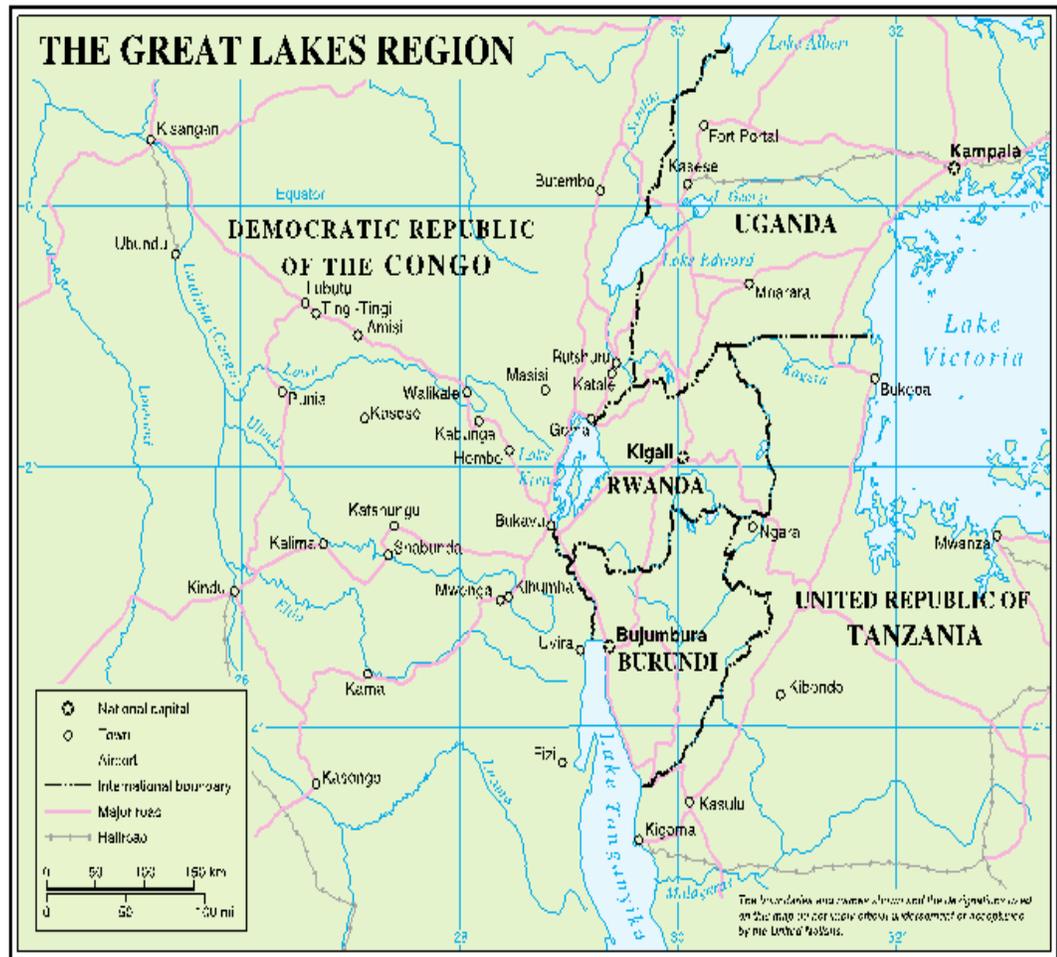
潘基文(签名)



附件

2016-2017 年大湖区区域战略框架

旨在支持《刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架》的执行



Map No. 19711, 19712, 19713, 19714, 19715, 19716, 19717, 19718, 19719, 19720, 19721, 19722, 19723, 19724, 19725, 19726, 19727, 19728, 19729, 19730, 19731, 19732, 19733, 19734, 19735, 19736, 19737, 19738, 19739, 19740, 19741, 19742, 19743, 19744, 19745, 19746, 19747, 19748, 19749, 19750, 19751, 19752, 19753, 19754, 19755, 19756, 19757, 19758, 19759, 19760, 19761, 19762, 19763, 19764, 19765, 19766, 19767, 19768, 19769, 19770, 19771, 19772, 19773, 19774, 19775, 19776, 19777, 19778, 19779, 19780, 19781, 19782, 19783, 19784, 19785, 19786, 19787, 19788, 19789, 19790, 19791, 19792, 19793, 19794, 19795, 19796, 19797, 19798, 19799, 19800, 19801, 19802, 19803, 19804, 19805, 19806, 19807, 19808, 19809, 19810, 19811, 19812, 19813, 19814, 19815, 19816, 19817, 19818, 19819, 19820, 19821, 19822, 19823, 19824, 19825, 19826, 19827, 19828, 19829, 19830, 19831, 19832, 19833, 19834, 19835, 19836, 19837, 19838, 19839, 19840, 19841, 19842, 19843, 19844, 19845, 19846, 19847, 19848, 19849, 19850, 19851, 19852, 19853, 19854, 19855, 19856, 19857, 19858, 19859, 19860, 19861, 19862, 19863, 19864, 19865, 19866, 19867, 19868, 19869, 19870, 19871, 19872, 19873, 19874, 19875, 19876, 19877, 19878, 19879, 19880, 19881, 19882, 19883, 19884, 19885, 19886, 19887, 19888, 19889, 19890, 19891, 19892, 19893, 19894, 19895, 19896, 19897, 19898, 19899, 19900, 19901, 19902, 19903, 19904, 19905, 19906, 19907, 19908, 19909, 19910, 19911, 19912, 19913, 19914, 19915, 19916, 19917, 19918, 19919, 19920, 19921, 19922, 19923, 19924, 19925, 19926, 19927, 19928, 19929, 19930, 19931, 19932, 19933, 19934, 19935, 19936, 19937, 19938, 19939, 19940, 19941, 19942, 19943, 19944, 19945, 19946, 19947, 19948, 19949, 19950, 19951, 19952, 19953, 19954, 19955, 19956, 19957, 19958, 19959, 19960, 19961, 19962, 19963, 19964, 19965, 19966, 19967, 19968, 19969, 19970, 19971, 19972, 19973, 19974, 19975, 19976, 19977, 19978, 19979, 19980, 19981, 19982, 19983, 19984, 19985, 19986, 19987, 19988, 19989, 19990, 19991, 19992, 19993, 19994, 19995, 19996, 19997, 19998, 19999, 20000

Department of Foreign Policy Operations
Geographic Section

目录

	页次
缩略语	4
大湖区区域战略框架的结构和背景.....	5
区域战略框架的政治背景.....	6
区域战略框架的基础.....	6
区域社会经济形势分析.....	7
秘书长大湖区问题特使的 2015-2017 年路线图	9
变革理论	11
区域战略框架下的优先区域干预指导原则.....	11
区域战略框架的六个支柱.....	12
1. 自然资源的可持续管理.....	12
2. 经济一体化、跨境贸易及粮食和营养安全.....	14
3. 流动	15
4. 青年和青少年.....	17
5. 性别平等以及性暴力和基于性别的暴力.....	20
6. 司法与预防冲突.....	21
结论	23

缩略语

艾滋病

东南非共同市场

东共体

卢民主力量

民解力量

艾滋病毒

南共体

难民署

获得性免疫缺陷综合征

东部和南部非洲共同市场

东非共同体

解放卢旺达民主力量

民族解放力量

人体免疫缺陷病毒

南部非洲发展共同体

联合国难民事务高级专员公署

大湖区区域战略框架的结构和背景

1. 大湖区区域战略框架反映了联合国对执行《刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架》¹ 采用的发展方式，后者是促进稳定的战略工具，于 2013 年 2 月 24 日签署。

2. 2014 年 5 月，大湖区的驻地协调员在基加利举行会议，讨论联合国国家工作队应对该区域危机的适当办法。他们启动了编制联合区域战略的进程。2015 年 3 月，在该举措继续于整个区域得到执行的同时，所采用的办法进一步聚焦冲突的核心地区，即刚果民主共和国与布隆迪、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国接壤的东部边境地区。

3. 2015 年 12 月 7 日，秘书长大湖区问题特使赛义德·吉尼特和联合国发展集团非洲小组主席阿卜杜拉耶·马尔·迪埃耶在内罗毕召开会议，对本区域战略框架进行了鉴定。五个国家的驻地协调员、联合国发展集团非洲小组和区域组织的代表出席了鉴定会议。

4. 本文所列的区域战略框架将作为联合国在该区域开展发展行动的参考文件。该框架首先概述了联合国国家工作队行动的政治背景，并介绍了构建框架的以下三个基础：

- 区域冲突分析的主要研究结果
- 区域社会经济分析
- 秘书长大湖区问题特使 2015-2017 年期间大湖区路线图

5. 作为区域战略框架基础的变革理论确定了在六个支柱下进行干预的理由：

- 自然资源的可持续管理
- 经济一体化、跨境贸易及粮食和营养安全
- 流动
- 青年和青少年
- 性别平等与性暴力和基于性别的暴力
- 司法与预防冲突

6. 预计本区域战略框架两年期执行计划(2016-2017 年)和预算将在与合作伙伴磋商后，于 2016 年初最后拟定完成。在战略每个支柱下，将明确区分：

¹ S/2013/131，附件。

- (a) 联合国国家工作队将在其各自的联合国发展援助框架内开展的具有区域影响的活动；
- (b) 涉及两个或两个以上国家工作队的互动、必须商定需采取何种行动的跨境问题；
- (c) 将需要逐案说明有理由调动区域组织和资源的增添价值的次区域举措。

区域战略框架的政治背景

7. 大湖区和平进程的进展较为缓慢，在解除刚果民主共和国东部武装团体的作战能力方面步伐迟缓。这一情况，加上作为《刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架》签署国的若干国家即将举行选举，引起了对特定国家有可能发生新的暴力的严重关切。新的暴力可能导致人权遭到严重侵犯，民众在邻国大量流亡的现象增多。实际上，这已经发生在于 2015 年 7 月举行了有争议的选举的布隆迪身上。要保证长期、持久的和平与安全，就必须采取全面的办法，切断刚果民主共和国东部和该区域武装团体的经济生命线。这种做法还应全面地处理冲突分析所概述的冲突驱动因素。联合国大家庭和其他国际行为体正开始制定一项新的议程，将和平与安全举措同发展活动联系起来，而这正是本区域战略框架的实质。

区域战略框架的基础

区域冲突分析

8. 在 2003 年于南非太阳城签署了一项和平协定很久之后，刚果民主共和国东部仍一再发生叛乱活动。此外，个别国家民众之间和地方行政当局之间的经济竞争，以及国家间的竞争，进一步助长了新的暴力循环和行使社区自卫的武装团体的犯罪活动。区域武装团体，例如民主力量同盟、解放卢旺达民主力量(卢民主力量)及民族解放力量(民解力量)，利用这一结构性的不稳定，在刚果民主共和国东部建立了据点。它们以此为出发点实施犯罪行为，以破坏该区域各国的稳定。

9. 主要受武装团体影响的国家为乌干达(民主力量同盟)、卢旺达(卢民主力量)和布隆迪(民解力量)。不过，每个跨国问题各有具体特点，原因是它们与当地社会经济紧张局势和本国冲突有着密切联系。这些错综复杂的局部和区域冲突还为犯罪网络的出现打开了方便大门。犯罪分子利用若干大湖区国家间的政治紧张局势，非法开采和走私自然资源。

10. 《和平、安全与合作框架》的签署国分为若干不同的、往往相互重叠的次区域组织——由布隆迪、肯尼亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国组成了东非共同体(东共体)；安哥拉、刚果民主共和国、南非和坦桑尼亚联合共和国成立

了南部非洲发展共同体(南共体)；安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、南苏丹、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚组成了大湖区问题国际会议。

11. 东非共同体和南部非洲发展共同体两者都制定了单独的经济一体化计划。尽管区域组织和大湖区国家正在建立关税壁垒，制定各自的发展计划，但当地经济已密切地融合在一起。就业机会不多，民政管理薄弱，缺乏统一的税收，这些因素合在一起增加了通过犯罪活动赚钱的替代收入来源对青年的吸引力。

12. 该区域武装团体利用薄弱的司法制度和普遍存在的有罪不罚，实施侵犯人权行为，如性暴力和基于性别的暴力。人们为政治不满所驱动，而这些不满往往通过基于族裔的仇恨所体现出来。此外，由于长期目睹各种暴力，几代人下来已造成社会规范和禁忌的崩溃。由此产生的问题是暴力行为现被视为“正常”，在社会所有各级(即家庭、社区和政府)发生着无休无止的“代际暴力”循环。主要国家间缺乏有效的司法合作，助长了有罪不罚现象。武装团体、被起诉的有名战犯和灭绝种族罪犯在区域内受到保护，享有行动自由。

13. 尽管冲突的推动因素、当地情况和影响到大湖区的行为体较为复杂，多种多样，仍然有各种潜在的方法来建设和平。虽然有必要将各冲突地区及所涉的具体区域行为体(解放卢旺达民主力量、民主同盟、民解力量)区分开来，但每个热点的冲突推动因素都有相似之处。在所有地区，地方冲突都源于当地族裔群体之间对土地的争夺和经济竞争。尽管若干族裔群体之间存在着紧张关系和冲突，但在每个热点，边界两侧的一些族裔群体间有着牢固的联系。这是大湖区公民与民间社会建立信任的机会。

14. 除了获得土地的机会有限外，所有热点的另一个挑战就是就业机会不多。获得有成效的、高质量的社会服务，例如教育、保健、社会安全网，也是一大挑战。这就是参加民兵和其他暴力团体以及从事其他非法活动有吸引力的原因。所有热点都有深深地涉入预防冲突的民间社会，这一现象还表明，尽管每个冲突地区有着各自的特点，但民众的反应有一个共同的基础。

15. 即便当地经济密切融合，相互依存，武装团体、商人和政客却利用族裔间的不满情绪和经济竞争来增强其对自然资源的非法出口以及道路和其他有形网络的控制。尽管治理薄弱、法治的实施不力是所有热点的通病，但一些地方确实采取了建立有效治理和问责制的举措。

区域社会经济形势分析

16. 大湖区所有五国的人类发展指数值都很低。刚果民主共和国和布隆迪在联合国开发计划署(开发署)按人类发展指数值排名的 187 个国家名单中垫底，分别排

名 186 和 180，最近五年一直没有提高。在五国中，卢旺达进步最大，而坦桑尼亚联合共和国自 2008 年以来，也在改善人类发展方面取得了一些进展。

17. 人口各阶层收入差距很大，阻碍了该区域的人类发展。中部非洲和东非的收入不平等现象严重(中部非洲的吉尼指数为 45.0)。大湖区的不平等格局一直没变，不过坦桑尼亚联合共和国和乌干达在 2000 年至 2012 年间的平等情况略有改观。贫困主要体现于农村贫困人口较多、贫困人口普遍从事非正规工作、以及受贫困影响的妇女人数日增。失业率很高，尤其是在青年人中。劳动力年龄段的年轻人约三分之一没有工作，而这一比例正在增加。大多数东非和中部非洲国家仅有不到 10%的劳动人口拥有正规工作。积极的一面是，大湖区国家过去一代人的小学入学率取得了显著成果。不过，该区域的毕业率却是世界上最低的。

18. 该区域所有五国均属增长最快的 20 个非洲经济体之列。其中卢旺达名列第二，仅次于塞拉利昂，平均年增长率超过 8%(2008-2013 年期间)。乌干达在 20 个经济体中位居第十六名，在大湖区五国中名次居末，平均年增长率略低于 6%(2008-2013 年期间)。²

19. 大湖区拥有丰富的自然资源。仅在刚果民主共和国一国，自然资源的价值估计就达 24 万亿美元。该国东部地区处于大湖区冲突的中心，但却是世界上贵重矿物和金属最集中的地区之一。这些矿物大多用于制造各种高科技产品，如手机、笔记本电脑和航天器。因此，对这些矿物有很高的需求，其市场价值也非常大。特别是鉴于有关各国较为脆弱，无力对非国家行为者行使适当权威，自然资源已成为该区域冲突的一个主要驱动因素。矿物和自然资源非法生产和贸易价值估计每年至少达 12.5 亿美元，利润超过 15%。

20. 在大湖区，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 1.7 亿居民中有 75% 以上生活在大湖区的核心地区，使其成为世界上人口最稠密的地区之一。

21. 整个大湖区有近 400 万流离失所者正在等待回返或安置机会，他们中有许多人为躲避战乱、逃避贫困，几十年前即已离开家园。只能采用区域视角并向流离失所者提供可行的选择，才能找到解决办法。坦桑尼亚联合共和国最近向超过 16 万长期难民提供居留权，这是令人鼓舞的证据，表明以区域办法来处理难民和流离失所者的困境可以解决问题。

分析结论

22. 冲突和社会经济分析凸显处理与刚果民主共和国东部边界有关的跨境问题极为重要。一国冲突的根源往往在另一个国家的冲突中可以找到，一国发生的事

² 见非洲经济委员会、非洲联盟、非洲开发银行集团和开发署，“2014 年千年发展目标报告：评估非洲实现千年发展目标的进展”（2014 年，亚的斯亚贝巴）。

件常在另一个国家引起各种反应和影响。有大量自然资源流过国界，有大批移民和难民，另外还有各种逃避国际司法惩处的逃犯。

23. 冲突助长冲突，并彼此强化。国家一级的举措如作为区域重点工作的一部分加以执行，而且有关国家都采取同步和(或)补充行动，就会更为成功。冲突的趋势和模式表明，边境地区作为主要的风险显现和扩散地区的核心地位。不过，在这些边境地区也存在建设和平的机会，可挖掘这些机会，以便能增强对和平解决冲突的信心，并为此建立信任和势头，促进《和平、安全与合作框架》的成功执行。尽管联合国国家工作队传统上是在国家一级开展工作的，但区域分析表明，也需要在次区域一级采取措施，补充现有的国家方案。

24. 在政治层面，秘书长设立了其大湖区问题特使办公室，以确保在与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和该区域的联合国国家工作队密切合作的情况下处理区域政治和安全问题。基于对政治和安全局势的分析以及《和平、安全与合作框架》执行现状，特使起草了一份 2015-2017 年期间路线图。他着重指出，最近数月来，区域紧张关系再度升温，刚果民主共和国东部和布隆迪的暴力事件剧增，表明在该框架方面取得的进展并非不会遭到逆转。

秘书长大湖区问题特使的 2015-2017 年路线图

25. 特使确定了 2015-2017 年期间的 9 个优先事项。这些优先事项中有若干含有发展层面。这些优先事项的处理将构成区域战略框架的一部分。

26. 特使的优先事项包括：

1. 支持为通过安全理事会有关决议解除消极力量的作战能力而作出的努力
2. 促进该区域的建立信任努力
3. 推动进行和平、包容各方的透明选举，支持《和平、安全与合作框架》
4. 加强《和平、安全与合作框架》的区域监督机制和区域监督机制的技术支助委员会
5. 协助以持久方法解决该区域难民和境内流离失所者面临的各种问题：
 - 支持联合国难民事务高级专员公署(难民署)处理身处刚果民主共和国东部的卢旺达难民的困境
 - 开展三方讨论；以区域办法处理大湖区难民局势
 - 回返的难民和境内流离失所者的土地权和财产权

- 刚果民主共和国东部的人道主义援助：在基层采取举措来促进族裔间对话和就地安置
6. 促进社会经济发展，从而巩固和平成果，推进区域经济一体化：
 - 促进区域发展举措，特别是支持跨境区域项目
 - 推动私营部门投资；与大湖区问题国际会议一道，组织举办私营部门会议，包括最后拟定完成投资机会简介
 - 改善自然资源管理，包括提高该区域采矿部门的透明度；加强手工采矿业的内部治理，提高其生产力，改进矿物生产、销售和出口的税收和奖励制度
 7. 调动该区域的积极力量、妇女、青年和民间社会，促进《和平、安全与合作框架》下的选区建设，推动确立该区域和平与繁荣的共同愿景：
 - 增强妇女作为经济行为主体的权能：支持跨境贸易；确保妇女平等地从以自然资源和农业为基础的举措中受益
 - 利用设在坎帕拉的大湖区问题国际会议打击性暴力和基于性别的暴力培训设施
 - 以立法和司法手段处理对性暴力和基于性别的暴力的施暴者有罪不罚的文化
 - 通过大湖区问题国际会议框架内的民间社会参与促进公民意识
 - 开办青年就业项目
 - 逐步扩大该区域最具想象力的青年方案
 8. 促进打击有罪不罚、加强问责、推进区域司法合作以加强法治的区域举措：
 - 国家或区域法律举措，如专门的混合分庭和委员会
 - 国家审查机制，以便将对侵犯人权行为负有责任者清除出安全部队
 - 与大湖区问题国际会议共同制定的全面的区域司法合作战略，特别是关于打击性暴力和基于性别的暴力、腐败和非法开采自然资源的战略
 9. 在国际社会支持执行《和平、安全与合作框架》方面发挥领导作用并进行协调，包括为此调动资源以及加强捐助方和伙伴关系：
 - 以妇女和青年为对象的速效项目

变革理论

27. 联合国必须以综合方式采取行动，支持特使执行任务。不过，要消除冲突的起因，帮助确保该区域各国迈入发展正轨，包括处理人类发展的不足，同时却不解决具有区域性质的根源，这纯粹是不可能。采取区域办法的要求是区域分析的基础。区域战略框架确认，要确保该区域的和平、安全、安保、稳定和经济增长，就需要作出多方面的努力，作为发展进程的一部分，不分区域边界，采取综合全面的方式，解决相互关联的风险。由于冲突的驱动因素从一个国家转移到下一个国家，必须采取协调一致的跨境行动。区域战略框架基于这样一种认识，即冲突分析中所确定的和平推动因素同一性，构成为通过跨境行动，为促进和平与发展积极开展互动协作的基础。联合国国家工作队可以利用这个同一性，推行可持续的跨境举措。

28. 作为为这一区域战略框架奠定基础的一种手段，联合国国家工作队对可处理冲突动力和人类发展不足领域的现有方案进行了摸底。它们还审查了合作伙伴的行动。这一评估使联合国国家工作队得以确定了一系列区域办法，为联合国区域工作大大地增添了价值，将补充其他重要的地方、国家和国际合作伙伴的工作。联合国国家工作队的区域办法将建立在现有国家工作队的国家方案之上，联合国发展援助框架和方案以及国家方案文件对这些方案作了概述，其中说明了次区域一级的补充措施。

29. 在作为联合国国家工作队区域战略框架基础的变革理论范畴内，根据《和平、安全与合作框架》，确立了促进大湖区和平与安全这一长期目标所需的六个相互关联的区域办法组成部分或支柱：

- 可持续的自然资源管理
- 经济一体化、跨境贸易及粮食和营养安全
- 流动
- 青年和青少年
- 性别平等以及性暴力和基于性别的暴力
- 司法与预防冲突

区域战略框架下的优先区域干预指导原则

30. 在六个支柱的每一个支柱下，都介绍了三个相辅相成的次区域干预领域。在执行这些干预措施时必须遵守以下指导原则：

- 支持大湖区问题国际会议关于“建立一个具有根深蒂固的民主、善政和尊重人权价值观、原则和规范的区域”的愿景。方案干预措施将优先考

虑尊重人权和促进善政，包括加强供需双方的能力，以促进一种具有政治和社会凝聚力、在这些方面实行问责、更好地向人民提供服务的环境。

- 考虑到青年的需要，并努力增强年轻人的权能。
- 力求确保对自然资源和生物多样性的管理是可持续的，并使各社区受益。
- 确保将性别观点纳入主流和增强妇女权能得到执行，而将性别观点纳入主流是联合国的一个核心优先事项。将性别观点纳入主流不仅仅意味着在框框中打勾：它意味着使性别问题成为设计和执行工作的中心。将性别问题纳入规划和方案编制的所有方面将对大湖区产生变革性影响。
- 鉴于保健、艾滋病毒/艾滋病、教育和人权问题与该区域的和平与安全问题的联系，通过包括在区域和国家层面进一步遵守商定的人权原则、规范和标准，确保考虑到保健、艾滋病毒/艾滋病、教育和人权问题。
- 确保所有方案对冲突有敏感认识，并解决冲突分析中所查明的冲突驱动因素。
- 确保私营部门伙伴关系和投资。
- 支持执行所通过的与区域战略框架相关的区域议定书，包括大湖区问题国际会议的各项议定书，即：《民主和善治议定书》；《司法合作议定书》；《防止和惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和一切形式歧视的议定书》；《禁止非法开采自然资源议定书》；《保护和援助境内流离失所者议定书》；《回返者财产权议定书》；《关于预防和制止对妇女和儿童的性暴力的议定书》。

本战略框架将支持其他有关文书，包括《东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)关于自由流动和连贯一致的合法移徙政策的议定书》；南部非洲发展共同体(南共体)《关于南部非洲发展共同体内管制火器、弹药和其他有关物资的议定书》(2001年)；《南共体性别平等与发展议定书》(2008年)；《南共体刑事事项司法互助议定书》(2002年)；《东非共同体(东共体)和平与安全议定书》(2012年)；《东共体环境和自然资源管理议定书》(2006年)；《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、维修或组装此类武器的零部件公约》(金沙萨公约)(2010年)；《关于大湖地区、非洲之角及周边国家防止、管制和减少小武器和轻型武器的内罗毕议定书》(2004年；2006年生效)。

区域战略框架的六个支柱

1. 自然资源的可持续管理

31. 冲突分析确定，自然资源的开采大多是非法的，对这一开采活动的无管制争夺，是涵盖布隆迪、刚果民主共和国东部地区、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的边境地区的冲突的一个主要根源。矿物和自然资源的非法生产和贸易值

估计每年至少为 12.5 亿美元。因此，有关战略是力求确保将非法生产转化为合法的、得到管制的、透明的生产。

32. 实现这种转变应为国家和社区双方都产生巨大收益。还应更可持续地利用自然资源，自然财富可通过这一利用转化为发展成果。这样做的一个必要先决条件，是对自然资源进行透明的、可问责的管理。为此，有关战略将力求使主要行为体不仅能建设自己就这些自然资产进行谈判和估价的能力，而且还能发展强有力的公共财政管理能力和强有力的公共投资管理能力。

33. 由于黄金出口在该区域非法流出的资源中占了 50%，注重这一因素有可能产生最大影响。这些收入中只有 2% 显示为应纳税收入。如果资源的非法开采和流动能转变成合法贸易，则收入将迅猛增长，随之国家就会具备向民众提供更好的服务的能力。

34. 同样，以更有效的替代清洁能源逐步取代木炭的非法生产和非法区域贸易，在保护自然资源和减少非法武装团体方面，应产生同样的转变和影响。自然资源的可持续利用还将在很大程度上取决于确保土地权和财产权。

成果

1. 自然资源的可持续利用将使国家变得富有，并使社区生计(收入)得到可观的改善。
2. 土地所有权和财产权将会因包容各方的、和平的土地管理而变得公正公平。这将尤其使那些以前因冲突而流离失所的人加入进来。

主要受益者

手工采矿者(25 万人)、流离失所者(多达 300 万人)、成员居住在国家公园、包括回返地区及周边地区的社区、以及所有受武装团体活动影响的人。

优先的区域干预措施

1. 在跨国合作的背景下，发展维龙加国家公园(刚果民主共和国、乌干达和卢旺达间的边境地区)和周边地区以及刚果民主共和国东部及其临近的跨境地区的区域自然资源管理和可持续生计。应特别强调可持续生产、逐步消除目前的非法区域贸易以及以效率更高的替代清洁能源逐步取代木炭生产，包括展示可持续资源管理实例。恢复已退化的森林和其他自然资源，包括协调跨境环境法、协议和指导可持续使用的条例。具体而言，以下行动将成为区域干预的关键要素：
2. 促进可公平透明地征税、追踪和认证的环境友好型区域黄金生产和贸易。这将有助于切断非法武装民兵和其他跨国犯罪集团得以维生的生命线。

3. 确保土地和财产权，以促进各社区的经济复苏、农业生产和投资，并在该区域内创造一种有利于难民回返和重返社会的环境。增强大湖区问题国际会议秘书处解决该区域自然资源部门与土地有关的冲突根源的能力。加强民间社会组织和研究机构的区域间合作，增强主要的行为体(包括妇女、青年、酋长和议员)对土地纠纷进行调解的能力。将优先记录和传播解决土地冲突和社区重新安置方面的最佳做法。此外，这一区域干预将使自然资源开采和贸易，特别是手工金矿开采、手工木材采伐和木炭生产正规化并得到管制。

将在与国际会议、地方政府和社区密切合作的情况下，制订和执行三个优先领域的区域干预措施。

2. 经济一体化、跨境贸易及粮食和营养安全

35. 目前在经济合作和管制方面存在不足，这种合作和管制有利于自然资源的可持续开采，造福当地社区。需要通过振兴东南非共同市场和大湖国家经济共同体(大湖经共体)，使南共体与东非共同体间的竞争转向合作的正轨。通过向东南非共同市场和大湖经共体提供技术支助，与弥合鸿沟所需的一些组成部分相关的问题将得到解决。将通过与主要行为体开展的伙伴合作，利用该区域的私营部门可能发挥的积极作用，确保适当地便利跨境投资和建立增长极。需要通过注重使小农和小牧民获得现代技术、利用可持续农业做法，促进提高生产力和建立抵御与气候有关的冲击和条件的能力，解决大湖区边境社区的粮食和营养安全问题。

成果

1. 增加大湖区各国边境社区间的贸易。
2. 改善大湖区边境社区的粮食和营养安全。

主要受益者

该支柱下的区域干预措施将使边境社区、妇女和青年团体及民间社会其他成员，尤其是刚果民主共和国一侧的北基伍和南基伍社区，以及布隆迪、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的边境社区，特别受益。大湖区国家经济共同体、包括其常设执行秘书处以及大湖区国家的经济机构也将得益。其中包括推动和支持区域经济一体化进程的各国经济发展和贸易部委。东非共同体、南共体和东南非共同市场等区域机构也将从中受益。

优先的区域干预措施

1. 就处理大湖区各国间的贸易和非贸易壁垒及促进经济一体化的制度和进程向大湖区国家经济共同体常设执行秘书处提供支持。

分析瓶颈，制定共同的商业和贸易标准，促进妇女和青年参与跨境贸易，进行有关就业/贸易潜力的商品分析；改进边境市场和边境程序标准化工作；次区域信息系统；促贸援助/贸易便利化方面的支助。以大湖区国家经济共同体为重点的这一区域干预措施将包含采取补充支持措施，向东南非共同市场、南共体和东非共同体等机构以及国家经济发展和贸易部提供支持。

2. 推动区域私营部门获得资金和其他支助服务。

有关举措将注重在跨边境地区的自然资源和农业商品一开采和收获(有关行动将与支柱 1 加以协调)一方面开展业务的企业和合作社：除其他外，便于私营部门采用自愿准则和认证程序(自然资源)的规则、条例和政策，其中应考虑到劳工、人权和环境因素；在自然资源方面获得认证；向当地生产者提供技术和能力支助，以使它们能进入区域价值链；与大湖区问题国际会议一道，促进采矿、农业和小型能源生产等各部门的合法透明投资；对手工采矿业实施区域监管框架。

编写方便投资者的简介，倡导改善投资环境，包括通过在秘书长大湖区问题特使办公室领导下于 2016 年 2 月 24 日和 25 日在金沙萨成功举行的大湖区私营部门投资会议加以倡导；通过与公众协商、制订企业自然资源政策、建立冲突和不平等解决机制等，提供各种工具和体制能力支助，并在安全风险管理方面与私营部门企业合作。

3. 为提高农业生产力和产出，促进边境社区取得农业技术和提供能力支持，同时建立该区域抵御与气候有关的冲击和条件的能力。

能力支持：以边境地区的农牧民为对象，就利用无害环境的做法和农业技术开展宣传和提高认识活动，并在区域层面交流最佳做法；在区域层面推动采取“采购换进步”类的干预措施；进行分析研究，以查明区域或跨境土地动态以及小户农民取得城市和城市周边土地的制约和机遇，并支持制定解决这一问题的区域战略；支持边境社区获得新的农业技术，包括高产品种、高效的植物体和可持续的农业做法。

3. 流动

36. 人员、工人、货物和资本的流动是区域经济一体化的一个重要组成部分。然而，强迫流离失所则既是暴力冲突的一个关键驱动因素，也是其产生的后果。它导致区域不稳定和不安全以及其他重大的人道主义挑战，导致侵犯人权行为的发生以及社会经济条件得不到改善。

成果

37. 流动支柱将力求加强区域稳定，并为此采取一个更具区域性的办法来认识和解决流离失所问题的起因。将举行人道主义、政治和发展伙伴会议，以联合国难

民事务高级专员公署(难民署)/世界银行强迫流离失所问题研究和大湖区问题国际会议关于境内流离失所者和难民的土地权和财产权的高级别区域协商会议等现有举措为基础,寻找大湖区流离失所问题的持久解决办法。进一步的社会经济融合以及经强化的社区抵御能力,可有助于人员、货物和牲畜的跨境和境内有序流动。早期恢复和发展举措有利于社区保护,有助于改善安全的回返地区的保护环境。

38. 统一和加强移民和庇护程序将减少该区域人员的非法流动,因为统一程序强化了国家移民当局管理人员跨境有序流动的能力。在为旷日持久的流离失所问题找到持久的创新解决办法之后,区域和地方的紧张局势就可得到缓解。加强信息交流,包括疾病监测信息的交流,并提供协调的跨境保健服务,可帮助使负面态度失去正当性,并促进融合。促进对儿童和年轻人的有效教育服务,确保他们能流动,能可持续地谋生,这一点也将是至关重要的。

主要受益者

优先区域干预措施的主要受益者将是难民、境内流离失所者、回返者、移民和边境社区。

优先的区域干预措施

1. 持久的解决办法

与国家、区域和国际发展和人道主义伙伴合作,鼓励采取综合、持久和创新办法来解决境内流离失所者和难民问题,包括在当地安置、在确保安全和有尊严的条件下自愿遣返、重新安置/迁至他地。难民的自愿遣返工作在有关的三方协议框架内进行,为此需要建设基于社区的复原能力,促进有利于持久回返的社会经济环境。这将包括获得诉诸司法的机会,解决性暴力和基于性别的暴力,并加强以难民和境内流离失所者为对象的教育政策和战略。难民署区域难民协调员将确保在区域层面对综合解决办法进行协调,包括管理区域难民和寻求庇护者数据。合作伙伴还将成立一个工作组,并在工作组中共同努力,以执行世界银行和难民署题为“大湖区强迫流离失所问题:发展办法”的2015年报告所载列的各项建议。这一工作还将使国家合作伙伴汇聚在一起,分享有关以持久方法解决大湖区流离失所问题的挑战、障碍和良好做法方面的经验。

2. 区域边界管理方案

这包括强化政府管理能力和庇护程序;改进信息收集和信息技术构架;进行联合边境巡逻,加强综合边界管理,包括实行公平和有效的庇护程序以及适足地接收寻求庇护者;采用各种系统和工具来识别贩运人口活动受害者、受困的移徙者、孤身未成年人和遭受其他剥削或虐待的移徙者等易受伤害移

徙者，并将之转介，以向其提供社会心理支助；采用对被拘留的移徙者进行筛查的制度，以保证在需要时提供保护并诉诸庇护；查明寻求庇护者，就法律选项向其提供适当的咨询，包括向非寻求庇护者的移徙者提供领事援助；为劳工移徙提供便利；监测疾病、牲畜和作物及虫害控制情况。

3. 通过商定议定书识别和保护该区域的人口贩运活动的受害者，并为其解决问题

这将包括加强政府和合作伙伴的能力，以提供涵盖所有方面的全面个案管理，例如从心理保健和社会心理支助，到社区安置和在社区维持生计。将特别注意妇女和儿童的特殊需要，为此提供适当的培训，以确保与其接触的工作人员提供与年龄和性别相适合的照料。还将推动在边界过境点设立保健中心，以确保社区抗击与人员流动相关的健康风险、尤其是艾滋病毒的能力，办法是振兴跨境的大湖区抗击艾滋病毒倡议，并将其扩展，以涵盖结核病等其他疾病，以及提供心理社会支助。

4. 青年和青少年

39. 青年和青少年是代际冲突的主要受害者，其教育和谋生机会有限。这一支柱的重点将是增强年轻人的权能。据认为，通过在区域层面促进最具创新性的青年就业举措，可大大减轻招募青年人加入武装团伙、民兵和其他犯罪团体问题，青年和青少年受剥削现象将受到控制。将加强性健康和生殖健康服务，包括为预防和治疗艾滋病毒/艾滋病而提供的此类服务，以确保改善健康。将促进年轻人间的跨境交流，以此作为一种手段，推动就该区域共有的青年问题分享观点。

成果

40. 预期有关战略将引起对青年和青少年的投资，以其作为利用大湖区五个核心国家人口与和平红利的一个重要途径。还应增强女童和男童提高技能的能力，通过加强青年的参与和青少年的发展，使其能积极参与巩固和平与社会融合进程。这将包括与当局合作，确保建立有关机制，使年轻人的意见为有关各方所了解，并在影响到年轻人的地方决策中得到认真对待。还需要确保青年获得信息和培训，拥有更多的经济机会，以使他们能更加独立，更积极主动地成为巩固和平进程的利益攸关方。

41. 采取参与性办法来执行区域干预措施，将促进受益人间的交流方案和关系网，并促进共同利益、遗产、和平与安全。在基于社区的保护与和平共处的背景下，为了减少易受被强迫招募和自愿被招募及其他形式的剥削之害，需要实行教育，开展职业培训和娱乐活动，包括开展各种体育活动。因此，这一支柱设想的是这样一个社会，青少年和年轻人在这个社会中都很健康、受过教育、安全、拥有技能、有工作做、并推动区域发展及和平与安全。

主要受益者

五国边境地区、特别是流动人口(例如, 移民、难民、境内流离失所者和跨境贸易商)中 10-24 岁被边缘化的青少年和年轻人、性工作者和被迫从事性工作的受剥削儿童、城市贫民窟和跨境城镇中没在读书、没有就业、也没有受培训的年轻人、以前与武装部队或团体有关联的儿童、帮派成员。

优先的区域干预措施

1. 青年就业和生计

干预措施旨在增加年轻人在经济上的自给自足, 这一点将通过普及财务和实用知识、发展创业技能、以及提供实际工作经验和辅导加以实现。更具体地说:

- 将在边境社区中建立青年合作社, 利用当地现有的资源生产增值产品, 如农产品和矿产品。
- 将在次区域设立青年创业、培训和创新中心和青年创业基金, 使受过培训、有商业想法的年轻人发挥竞争力, 并促进和平与安全。
- 将与私营和公共部门及捐助机构建立伙伴关系, 支持年轻人掌握更多技能, 使其参与该区域的建筑和基础设施发展项目及无害环境的采矿活动。
- 扶持在边界过境点提供急需的安全服务(信息技术、食品、住宿及提供其他消耗品)的青年企业。
- 将作为指导该区域年轻人就业的总体计划的一种手段, 对不同就业和企业计划的成效开展业务研究。
- 将对各国的教育课程表进行审查, 以确保它们遵守冲突敏感性、文化宽容和包容原则, 能加强教育服务, 从而促进公平及对地方社区经济和文化现实的关联。

2. 青年的创新性参与

各类青年的创新性参与旨在向年轻人灌输尊重和平与安全、民主、问责和发展价值观念, 使他们掌握有效参与、领导和倡导的技能。这些将具有预防性和恢复性两个方面, 并将利用现有的以下创新性渠道所提供的内容:

- 国家青年论坛间的跨境交流。
- 鼓励青年与地方当局互动协作。

- 与 U-Report 和联合国坎帕拉脉冲实验室(乌干达、刚果民主共和国和布隆迪)协作，重点是开展宣传和传播大湖区青年人的声音，包括反馈意见。
- 通过提供发展公民意识、建设和平和解决冲突的材料，并经由人际间交流渠道或其他创新性传播渠道、包括数字鼓和 Internet.org 加以传播，对年轻人进行宣传。
- 还将在跨境地区推广“青年和平中心”(卢旺达/戈马)和“青年促和平”(卢旺达/刚果民主共和国/布隆迪)试办项目；青年中心将转变为创新中心，并将用于加强边境地区青年人的数字素养，目的是将其扩大到整个区域。

3. 青少年的健康发展和保护

为面临风险的不同类别年轻人(例如，以前与民兵和其他犯罪团伙有关联的儿童、性工作者、艾滋病毒感染者、跨境贸易商和商业和创业计划所涵盖的年轻人)建立青年同伴教育者网络。将向他们传授有关性健康和生殖健康及艾滋病毒预防知识，向其提供生殖健康用品，如男用和女用避孕套，在青年同伴受教育后将其分发给同伴。

其他跨境活动和服务将包括：

- 在大量面临风险的年轻人集中的跨境地点设立综合的性健康和生殖健康/艾滋病毒服务。
- 将服务融入青年创业和技能发展项目。
- 通过创新性社交媒体平台提供公民意识、建设和平、人权和生活技能信息。
- 订立预防和跨境反应与合作措施和制度，以防止贩运、基于性别的暴力和其他形式的暴力侵害儿童和青少年行为。
- 加强民事登记和人口动态统计，将其作为确定年龄以保护青少年的一种手段。
- 建立基于跨境社区的方案，防止年轻人参与武装团体、有害的传统习俗和帮派活动，并订立恢复方案：这些活动侧重于采取实际步骤防止面临风险的儿童加入这些团体，以及采取多国法律措施。
- 加强在抓好国家层面社会服务的提供方面可发挥作用的区域和政府间机制。

5. 性别平等以及性暴力和基于性别的暴力

42. 需要采取行动来处理前所未有的暴力侵害妇女和女童行为，妇女和女童在大湖区受到严重歧视。妇女参与与和平和安全有关的决策，会在和平和性别平等方面产生更好结果，两者间的联系植根于政治利益理论。该理论认为，有关利益得到有组织的代表，被认为会产生对有关利益集团有价值的政策成果。联合国国家工作队预计，在某些条件下，妇女参与和领导解决冲突和恢复进程可导致性别平等、性别公正和可持续的建设和平活动，而联合国正力图通过这一战略框架予以支持。

43. 区域干预措施将设法影响权力动态：国内选民推动和平与安全政策中的性别平等，以影响国家、社区和跨境决策者并对其实行问责的权力。如果妇女的声音和代表性没有被置于改革努力的中心位置，《和平、安全与合作框架》的变革潜力就不会得到巩固。研究表明，妇女积极参与经济生活，使建设和平和恢复工作更可持续、更有成效，特别是因为妇女更有可能将收入投入到家庭和社区的福祉上。以女性为户主的家庭的抚养负担通常比以男性为户主的家庭更重，主要是因为她们获得已恢复的生计或公共服务等“和平红利”的机会更少，而且常常无法要求得到已逝去或已故配偶的财产。为了打破贫穷循环，本战略框架将力求解决大湖区的此类排斥现象。

成果

一个和平、稳定的区域，其中没有性暴力和基于性别的暴力，妇女和女孩的权能得到增强，能参与到建设和平和经济增长中，并能公平地从可持续发展中获益。

主要受益者

女性境内流离失所者和难民、遭受性暴力和基于性别的暴力的幸存者、冲突后社区的妇女、冲突中和冲突后国家的女性领导人、负责安全、司法、贸易和经济的国家机构。

优先的区域干预措施

1. 履行根据《坎帕拉宣言》所作的承诺，解决国家层面出现的基于性别的犯罪不受惩罚问题

这包括建立特别机制来快速跟踪性暴力和基于性别的暴力案件，包括设立特别法院、加强司法和安全机构、以及支持数据收集及有关进展情况的监测和报告。确保坎帕拉培训中心的培训活动与国家一级的机构履行承诺之间产生协同增效作用。

2. 增强妇女的可见度及对决策和建设和平的参与

这将需要提高受冲突影响国家中的妇女的优先事项和权利的可见度，并进行能力建设，以使她们能积极参与政策、发展和建设和平活动，使妇女组织参与社区一级服务的提供和倡导工作。

3. 进一步增强妇女的经济权能和应对能力

该方案通过支持大湖区私营部门投资会议，旨在推出增强妇女权能原则，以之作为妇女署/联合国全球契约伙伴关系的一部分；加强跨境贸易政策、业务框架和妇女从事跨境贸易的能力，在粮食无保障情势中增强受武装冲突之害的农村妇女的权能，并促进生殖保健服务的普及。

6. 司法与预防冲突

44. 如果国际社会不能将严重侵犯人权行为的实施者绳之以法，不能有效地支持预防冲突措施，就会导致在超过一代人的时间里困扰大湖区的日益加剧的冲突及性暴力和基于性别的暴力不断升级。区域战略框架计划制止有罪不罚的文化，以扭转这一趋势。拟议的变革和综合办法，将需要加强司法机制(传统的和正规的)，加强地方治理机构提供服务的能力，处理暴力行为的发生，并追究施害者的责任(以传统和正规这两种方式)。还将需要创造促进和平红利的机会，并重建公民信任和社区的复原能力。该区域政府的承诺将需要体现对人权的尊重。有关战略旨在实现切实的改善，以此对恢复已经不多的公民与政府间的信任作出必要贡献。

成果

更加注重问责制，整个区域的和平与人权基础结构得到加强。

主要受益者

刚果民主共和国东部、布隆迪、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国边境地区的政府及国家/国家以下各级机构、地方社区和地方当局、民间社会和基于社区的组织、传统协会、宗教协会、青年协会和妇女协会；司法官员，包括执法官员、检察官、法官、法律专业人员和边境机构；整个区域寻求正义与和解的公民。

45. 作为有效的区域干预措施的基础，将注重改善风险和脆弱性分析，包括使用实时数据，向区域和国家层面的政策制定者和规划者提供早期预警信息，这一信息可触发更有效的区域反应机制，以防止冲突升级。加强区域分析和预警能力，将使联合国国家工作队能迅速作出反应，化解潜在的冲突并就此订立及时的反应措施，将在国家层面加强这一能力，并在该区域牢固地建立起这一能力，以便能进行区域冲突和脆弱性分析。将以现有的工作为基础，其中包括联合国开发计划署(开发计划署)和哈佛人道主义倡议为更好地了解民众对和平、司法和安全问题

的看法和期待而在刚果民主共和国东部进行的看法调查。还将深化政治经济分析，特别是对安全部门的政治经济分析。

优先的区域干预措施

1. 加强预防、管理和解决冲突及建设和平的正规和非正规机构、机制和能力，为此致力于采取跨境举措，并将区域层面、其中包括大湖区问题国际会议和民间社会组织等各种努力联合起来

增强各社区和民间社会组织建设和平的权能并加强其建设和平的能力，以通过冲突预防、管理、调解和争端解决方面的能力建设，解决地方一级的跨境冲突，同时采取各种建设和平与和解举措，其中特别强调加强当地现有的和平基础结构和(或)建立当地的和平基础结构，加强跨境社区间的对话和信任；加强社区警务方面的跨境举措，让公民参与预防犯罪，同时增强社区与警察和边防机构之间的信任与合作，在边境社区和跨境社区加强联合国国家工作队支助的国家诉诸司法方案和社区安保方案，其中包括试办流动法院、实行社区警务、注重改善传统司法机制的质量。

确定主要的边境哨所和过境点，向其提供支持，以加强其保障自身安全的能力(与非洲联盟增强非洲边界管理战略相一致)，包括探讨是否有可能设立联合边界过境点，以便利边境机构间的合作。具体措施可包括在(就与贩运、走私武器和其他优先主题相关的问题)进行调查、交流信息、开展巡逻、进行培训方面合用同一地点和采取联合努力，并采取措施加强侦查和截获能力。将定期举行联合会议，出席者包含跨境社区(例如，地方当局、边防机构和地方社区)。还将设立促进跨境社区间的对话与合作的机制。这方面的工作将与支柱 3 的干预措施密切协作、密切协调加以开展，但支柱 3 干预措施的重点是保护和移徙。支柱 6 的干预措施将从“安全部门和法治”方面的视角来看待这一问题。

2. 加强区域努力，增强对小/轻武器供应方的控制

小/轻武器是造成大湖区冲突的一个主要因素。与联合国和平与裁军非洲区域中心和大湖区、非洲之角及周边国家小/轻武器问题区域中心开展伙伴合作，确保采取协调一致的区域办法进行储存管理，特别是处理国家库存的流失问题；进行适当的标识和记录保存工作；收缴非法的和不想要的武器，销毁所收缴的武器和多余的武器。区域干预措施还将利用《国际小武器管制标准》来对该区域各国目前的小武器管制情况进行评估，查明支助需求并将之列为优先事项，以推动该区域所有国家更接近于遵守国际标准，并确保国家管制和立法的协调统一。

3. 加强司法合作，包括执法、边防官员、检察部门、司法机构和法律人员的合作

加强政府、司法机构和社区在省、国家和区域层面的合作，尤其是在跨境地区的合作，促进取得共识和政治空间，以使成员国共同探索前进的道路。这可能包括利用司法机构。区域司法合作和刑事司法改革将利用联合国、大湖区问题国际会议、非洲联盟和其他区域机构、包括南共体/东非共同体(以及区域司法组织，包括泛非律师联盟、首席法官论坛、南共体律师协会和东非律师协会)的召集或主持能力，提供探索和加强司法合作(在大湖区问题国际会议各项议定书框架内)以建立共识的空间；探索包括南南最佳做法在内的良好做法，以及借以惩治施害者、阻遏在今后犯罪、愈合社区间的分歧的潜在的当地解决办法。这些协商将力求制定一个借以在国家层面适用《国际会议司法合作议定书》的可商定举措路线图，发展以人权条约报告部际委员会为重点的区域合作，发展人权机构间的合作，拟订针对基于性别的暴力、自然资源以及问责制和腐败、包括洗钱和金融犯罪问题的区域干预措施。将在调查需要区域合作的国际犯罪(特别是在刚果民主共和国)方面，酌情包含支持国家法治机构调查、起诉和审判严重侵犯人权行为的干预措施。

结论

46. 在区域干预的六个优先支柱下取得的进展，应有助于有力地推进可持续和平的实现。不过，在大湖区现有的情况下，我们预料目前正在推行的一些改革将受到抵制。
47. 正在从自然资源非法贸易中获益的国际犯罪网络将进行顽强的抵抗。那些被指控侵犯人权的人将利用地方团体来保护自己，并破坏司法制度。
48. 要实现真正的性别平等，就需要改变根深蒂固的文化规范。
49. 然而，如果我们要为恢复奠定基础，要加强支持和平的温和的中心，就必须向前进。成功取决于是否有能力支持善意，取决于该区域各国的承诺能否得到切实落实。
50. 大湖区区域战略框架是因应政府、领导人和社区经常表达的需求和优先事项制定的。它旨在作为一份参考文件，其背后的信念是，以刚果民主共和国东部边境地区为重点的区域层面的协调一致行动以及初步的成功，将表明尤其在这一脆弱的时刻，是可以沿着发展道路取得进步的。区域战略框架将使主要国家建立起履行承诺所需的信心。