



安全理事会

Distr.: General
4 December 2020
Chinese
Original: English

2020 年 12 月 3 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及我 2020 年 9 月 29 日关于刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架执行情况的报告(S/2020/951)第 68 段，其中讨论了在我的大湖区问题特使夏煌先生的领导下制定《大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》的情况。

随函转交的《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》意在利用大湖区各国之间对话和加强合作的持续势头，并为联合国继续支持全面执行《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》提供一个全面框架。

《战略》确定了三大支柱下的以下十个优先事项：(a) 和平、安全和司法；(b) 可持续发展和共同繁荣；(c) 应对长期和新出现挑战的能力。这些优先事项将根据《2030 年可持续发展议程》和关于预防问题的“联合国与世界银行关于预防问题的联合研究，《和平之路：以包容方式预防暴力冲突》指导联合国参与该区域的事务，同时也为未来三年迫在眉睫的具体优先行动提供参考。

为向《战略》制定工作提供参考，与诸多方面，包括和平、安全与合作框架签字国代表和共同担保人、区域组织、联合国实体、国际金融机构、民间社会组织、妇女组织、联合国和非洲联盟前高级官员以及不同领域的专家进行了广泛协商。

请提请安全理事会成员注意本信及《战略》为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略

目录

	页次
摘要	5
导言	8
一. 背景和环境分析	10
A. 大湖区的界定	10
B. 不稳定的根源和推动因素	10
C. 冠状病毒病大流行的影响	12
D. 近期的合作势头	13
E. 区域和平与安全架构	14
F. 联合国在该区域的存在	15
G. 机构繁多所带来的挑战	16
二. 乘势而进：联合国在大湖区的拟议优先事项和行动	16
A. 支柱一：和平、安全和司法	18
1. 对话和包容性政治进程	18
2. 在跨界安全问题上持续合作	18
3. 善治、法治和人权	19
4. 妇女/青年与和平与安全	19
B. 支柱二：可持续发展和共同繁荣	19
5. 公平和包容的社会经济发展	19
6. 区域经济合作、贸易和投资	19
7. 可持续和透明的自然资源管理	20
C. 支柱三：应对长期和新出现挑战的能力	20
8. 预防暴力极端主义	20
9. 旷日持久的强迫流离失所问题的持久解决办法	20
10. 对内部和外部冲击的准备和复原力	20

三. 《战略》的落实	21
A. 协调和落实机制	21
B. 监测和评估	22
C. 沟通	22
D. 执行《战略》的资源	22
E. 基本假设	22
F. 对于成功的界定	23
G. 时间表	23
四. 秘书长大湖区问题特使办公室的作用	23
A. 优先排序	24
B. 加大对高级别穿梭外交的投入	24
C. 加强特使办公室的召集、促进和协调作用	24
D. 报告	24
附件	
一. 联合国参与大湖区事务的优先事项和行动	25
二. 联合国在大湖区的存在、特别政治任务、维和行动和区域协调员办事处概览	30
三. 方法	32
四. 利益攸关方协商的参与者	33

摘要

过去几年，非洲大湖区在实现和平、安全与发展方面取得了进展。布隆迪和刚果民主共和国全面和平移交权力，中非共和国、南苏丹和苏丹签署和执行和平协定，都展现了这一积极势头。该区域许多国家还通过签署联合基础设施项目协议，如将标准轨距铁路从坦桑尼亚联合共和国延伸至布隆迪和刚果民主共和国，在推动区域一体化方面取得了进展。其他积极趋势体现在为缓和紧张关系而举行的对话和采取的外交举措，例如在安哥拉和刚果民主共和国的推动下在卢旺达和乌干达之间实现的四方进程，以及通过调解解决刚果民主共和国和赞比亚之间的边界争端。各方就需要对主要在刚果民主共和国东部活动的地方和外国武装团体采取全面联合行动达成共识，这也表明推进和平、安全与发展议程的新机会已经出现。

尽管出现了这些积极趋势，但仍存在一些不稳定和暴力地带，跨境事件以及一些国家之间持续的紧张和不信任仍然阻碍着该区域实现持久和平。最近在该区域显现的势头是脆弱的，需要国家、区域和国际行为者提供有协调的持续支持。关键利益攸关方作出的承诺，包括就政治对话、人权、和解、妇女与和平与安全议程以及平息武装团体作出的承诺，需要转化为给该区域人民带来切实成果的具体行动。此外，需要保持和巩固迄今取得的成果存在重大不确定性，例如与冠状病毒病(COVID-19)大流行的演变和影响有关的不确定性的情况下尤其如此。鉴于该区域一些国家曾经发生选举暴力事件，并考虑到为巩固该区域的民主而持续作出的努力，中非共和国、乌干达和坦桑尼亚联合共和国即将举行的选举，如果以可信、透明和包容的方式进行，可能会提供更多机会加强国家一级的稳定，进而加强区域内的稳定。

在此背景下，《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》旨在支持该区域抓住机遇，进行变革。《战略》立足于构建和平、包容、繁荣和坚韧的大湖区的愿景，努力利用联合国在和平与安全、人权和发展等不同支柱上的比较优势，推进该区域国家和人民的愿望。《战略》在加强与各国政府、区域组织、民间社会(包括妇女和青年)和私营部门伙伴关系的基础上，就如何促进国家和社区之间信任和信心，推进为促进社会经济发展和共同繁荣所作努力，并促进包容、公平、公正和坚韧的社会和机构提出了具体方法。其目的是帮助消除国家和区域层面不稳定的根源和推动因素，为挖掘该区域的潜力铺平道路。

《战略》紧随秘书长最近进行的影响深远的改革之后出台。秘书长的改革措施包括重组和平与安全支柱和改革联合国发展系统。前者把预防冲突和维持和平放在首位，呼吁加强与联合国发展和人权支柱的联系，以提高一致性和协调性。后者对联合国发展系统进行了重新定位，以使其在落实《2030 年可持续发展议程》，特别是可持续发展目标方面更加一体化，更具影响力。这些改革带来的变化既是《战略》的基础，也是大湖区最新动向的基础。

《战略》提出了具有前瞻性的综合办法，旨在更好地整合联合国的政治、业务和方案部署和专门知识，从而更好地支持和平、安全和发展之间的关系。为此，

《战略》侧重于以增进对大湖区地方、国家、区域和国际要素之间相互作用的理解为政治解决办法。还主张改变叙述方式，超越关注与冲突有关的挑战的传统作法，采取具有前瞻性的视角，发现促进和平、安全和以人为本的发展的机会。

如下所列，《战略》基于围绕三大支柱构建的 10 个优先事项。这些优先事项旨在为联合国在该区域的行动提供一个为期 10 年的总体视野，但也将指导联合国今后三年紧迫的具体优先行动。

支柱一：和平、安全和司法

1. 对话和包容性政治进程
2. 在跨界安全问题上持续合作
3. 善治、法治和人权
4. 妇女/青年与和平与安全

支柱二：可持续发展和共同繁荣

5. 公平和包容的社会经济发展
6. 区域经济合作、贸易和投资
7. 可持续和透明的自然资源管理

支柱三：应对长期和新出现挑战的能力

8. 预防暴力极端主义
9. 持久解决旷日持久的强迫流离失所问题
10. 对内部和外部冲击的准备和复原力

这些优先事项是通过分析该区域不稳定的根源和推动因素、根据该区域的最新事态发展和联合国的相对优势进行参与的机会以及与国家、区域和国际利益攸关方及联合国实体进行的广泛协商来确定的。其目的是回应该区域的愿望和国际商定目标，特别是《2030 年议程》中反映的目标，同时适当考虑联合国的任务和资源。

在执行这些优先事项的过程中将遵循以下五项原则：(a) 预警和快速反应；(b) 立足当地和区域自主；(c) 以人为本的包容和人权；(d) 伙伴关系；(e) 联合国行动的互补性和一致性。这些原则旨在促进联合国以共同的政治分析和风险评估为基础的更加灵活、一致和反应迅速的参与，支持各国政府、区域组织和其他相关利益攸关方，同时加强联合国对该区域巩固和平、预防冲突和解决冲突工作的影响。

在《战略》获得秘书长批准后，秘书长大湖区问题特使办公室将参考内部和外部协商的结果，通过具有包容性和参与性的进程制定一项行动计划。行动计划

将首先遵从大湖区国家和组织以及联合国与这些国家和组织现有的伙伴关系的优先事项。在执行行动计划时，联合国将利用其在该区域广泛多样的力量部署，以及将高级别接触与自下而上的方法联系起来的能力。将呼吁处于行动计划核心的联合国实体重新考虑如何共同创新，共同投资于精干、灵活和高效、将影响力置于进程之上的协调和决策机制。

《战略》的成功执行将取决于联合国各实体在该区域采取协调一致的行动以及吸引关键利益攸关方参与并调集所需技术和财政资源的能力。民间社会(包括妇女和青年以及社区边缘群体)和私营部门将在这方面发挥重要作用。更重要的是，成功执行《战略》将需要各国拥有自主权和政治意愿，将包括《刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架》在内的国际和区域协议中的承诺转化为有利于大湖区人民的变革性成果。

导言

1. 非洲大湖区在实现和平、安全与发展方面取得了重要进展。2006 年签署《大湖区安全、稳定与发展公约》和 2013 年签署《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》(《和平、安全与合作框架》)是加强政治对话、应对武装团体威胁和加强区域合作的关键步骤。最近,布隆迪和刚果民主共和国实现了权力的和平移交,苏丹成立了过渡政府,中非共和国和南苏丹签署了和平协定,为促成一些国家实现和解加强了外交努力,并在安全、经济和司法合作方面取得了进展,这些都创造了一种积极的势头。

2. 各国政府、民间社会团体、区域和国际组织以及国际伙伴的努力如能坚持下去,有可能为该区域实现可持续和平作出贡献。联合国通过特别政治任务、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和其他维持和平行动以及联合国内罗毕办事处和联合国各机构、基金和方案在该区域的大量存在,与各国政府以及区域和次区域组织携手合作,在支持该区域实现更大的稳定和发展方面发挥了作用。其政治和方案干预遵循了安全理事会和大会的几项决议和政策文件,包括秘书长大湖区问题前任特使制定的 2013 年和 2014 年路线图,以及《大湖区区域战略框架》,《框架》为联合国各实体为支持执行《和平、安全与合作框架》所从事的发展工作提供了战略方向。

3. 尽管做出了这些集体努力而且最近出现了积极趋势,但一些挑战仍旧对大湖区的长期稳定和经济发展构成风险。外国武装团体的活动,特别是在刚果民主共和国东部的活动,以及关于向这些反叛团体提供支持的指称,继续加剧该区域各国之间的紧张关系。此外,在刚果民主共和国境内活动的地方武装团体加剧了该国的长期不安全。自然资源的非法开采和贸易为这些武装团体提供了资金,并限制了该区域最大限度地利用自然资源获取收入和实现共同繁荣的能力。此外,包括强迫流离失所在内的暴力造成的人道主义后果十分严重。据报,严重侵犯人权和践踏人权的事件仍在发生。

4. 为了巩固该区域过去几年取得的成果,并加强联合国政治和方案行动的互补性,秘书长请他的大湖区问题特使制定一项联合国巩固和平、预防冲突和解决冲突战略。拟议战略并不是要取代区域和国家两级现有的方案框架和机制,如《大湖区区域战略框架》,而是要为联合国在该区域进行的干预提供一个总体政治架构,同时创造协同效应,以便在实地产生更大的影响。

5. 在当前积极势头的基础上,《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》的目标是建设一个和平、包容、繁荣和坚韧的大湖区,各国和人民共同努力实现共同目标,包括平息武装团体,促进该区域各国之间的和平关系、可持续发展和区域经济一体化。《战略》以秘书长关于和平与安全支柱和联合国发展系统的改革议程为指导,除其他外,力求把预防放在首位,确保政治至上,并建立一个更加一体化和注重实地交付的联合国系统,推动采取具有前瞻性的一体化办法,有效支持该区域各国和人民实现持久和平、安全和可持续发展。这一方法将联合国对解决冲突和预防冲突的关注与围绕促进发展和共同繁荣机会的行动结

合起来，同时促进该区域各国政府和人民之间的和谐、良好关系与合作。拟议办法将要求联合国更加灵活、协调一致、反应迅速，及时采取有协调的干预措施，重点是促进稳定、区域合作以及与包括妇女和青年组织以及私营部门在内的国家、区域和国际利益攸关方结成强有力的伙伴关系。

6. 为实现这一愿景，围绕三大支柱，即和平、安全和司法、可持续发展和共同繁荣和应对长期和新出现挑战的能力，确定了 10 个主题优先事项。这些优先事项将指导联合国在未来 10 年通过各种特别政治任务、维持和平行动、国家工作队和区域实体开展工作。作为第一步，到 2023 年的最初三年时间将侧重于实施优先、有序的政治和方案干预措施，这将在《战略》获得批准后制定行动计划时进一步确定。虽然十年时间框架与《2030 年可持续发展议程》保持一致，但 2023 年恰逢《和平、安全与合作框架》十周年，这将为我们提供一个机会，借此回顾该框架的执行进展情况和所面临的挑战。

7. 在每个主题优先事项下，还提出了一套行动，以指导联合国在预防性外交领域的干预行动；政治安全合作和法治；人权；妇女与和平与安全；区域经济一体化；自然资源管理；应对能力。这些行动是在指导原则和标准的基础上提出的，包括：任务和交付能力；比较优势和立足当地；与国家、区域和国际利益攸关方，包括非国家行为者、民间社会组织、被迫流离失所受害者和受影响社区建立有效的伙伴关系。附件一列出了优先事项和拟议行动。附件二载有联合国在该区域的各种存在的地图，附件三介绍了《战略》的制定方法，附件四载有一份清单，列出了为制定《战略》而进行的利益攸关方协商的参与者。

8. 在此提醒一句。该区域高度复杂动荡，敌友关系不断变化，紧张局势反复出现，存在任务重叠的多个次区域组织，联合国对该区域的雄心不可过高。如果不具备以下必要条件，联合国将无法实现其促进和平、稳定与发展的目标：该区域各国政府和领导人具有持久的政治意愿和承诺，大胆采取协调一致的举措，消除该区域不稳定的根源和推动因素；包括安全理事会成员在内的国际伙伴就如何应对继续阻碍和平与安全的重大挑战达成共识；联合国各实体之间分工明确且紧密协调；提供对执行任务至关重要的充足资源和调整数。

9. 本文件分为四个部分。第一章为铺垫，概述了大湖区不稳定的主要根源和推动因素，迄今确定的冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响，最近的动向和趋势，并简要介绍了区域和平与安全架构以及联合国在该区域的部署情况。第二章介绍了联合国参与的优先事项和战略目标，将指导联合国今后 10 年在巩固和平、预防冲突和解决冲突方面的努力。第三章概述了联合国计划如何实施《战略》，以加强在该区域的集体影响力。最后，第四章介绍了秘书长大湖区问题特使办公室在执行《战略》方面的作用。

一. 背景和环境分析

A. 大湖区的界定

10. 虽然对大湖区的界定没有共识，但人们普遍从几个方面进行理解。从地理角度看，该区域包括 7 个与 10 大湖泊相连的国家：布隆迪、刚果民主共和国、肯尼亚、马拉维、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。从地缘政治角度看，范围往往缩小到布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达，这些国家的历史、文化、人民和经济相互交织，仍旧影响着该区域的和平、安全和发展动态。从体制角度看，大湖区进一步被定义为刚果民主共和国的邻国，这些国家与刚果民主共和国一道，在签署 2006 年《安全、稳定和发展公约》及其议定书时成为大湖区问题国际会议的成员。根据 2013 年签署的《和平、安全与合作框架》框架，该区域包括《安全、稳定和发展公约》的 12 个签字国，即安哥拉、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以及南非。

11. 《战略》将以《和平、安全与合作框架》的文字和精神为基础，主要侧重于刚果民主共和国东部和该国边境地区不稳定的根源和推动因素。在这一地理范围之外，《战略》还将审查有可能造成该区域不稳定或持续不稳定的其他挑战。

B. 不稳定的根源和推动因素

12. 大湖区的几个国家自获得独立以来，经历了不同性质和规模的冲突时期，包括 1960 年代初刚果民主共和国的内战；20 世纪 60 年代和 70 年代卢旺达和布隆迪的族裔暴力；20 世纪 70 年代末乌干达-坦桑尼亚战争；1975-2002 年安哥拉内战；1994 年卢旺达针对图西族人的种族灭绝；以及随后于 1996-1998 年和 1998-2003 年发生的波及刚果民主共和国和其他八个非洲国家的刚果战争。其中许多冲突的根源在于权力斗争、社会经济排斥、族裔问题工具化和地缘政治动向等。此外，该区域的冲突和危机相互关联，增加了其复杂性和长期性。

13. 尽管如此，自 1990 年代和本世纪头几年以来，大湖区取得了长足的进步。在国家、区域和国际利益攸关方的共同努力下，冲突的强度和范围已大幅减少。然而，目前的不稳定状态仍然存在，原因是没有消除不稳定的根源和几个推动因素，包括下文提到的因素。

不稳定根源

14. 不稳定的主要根源往往与对可追溯到独立后时期和殖民时代的历史遗产的不满情绪，包括涉及边界的不满有关，在许多情况下，边界使族群分裂。与之相关的是一些行为者将族裔问题作为工具，谋取政治利益。

15. 另一个根源与人们因被排除在获得土地、电力和资源之外而产生的不满情绪有关。再加上治理系统薄弱，这些根源造成了结构性暴力和不平等，包括对弱势群体或少数群体的边缘化和歧视，并引发了跨界小规模冲突。

16. 治理薄弱, 以及一些地区, 特别是边境地区的国家权力有限或缺失, 是导致该区域不稳定的进一步根源。在某些情况下, 选举进程存在争议, 原因是机制和制度不够包容和透明, 无法在举行选举和公布结果的过程中取得社会各阶层的信任, 导致国家一级出现政治紧张局势, 进而有可能进一步加剧区域不稳定。尽管各利益攸关方努力遏制腐败及其负面影响, 但腐败现象仍旧阻碍该区域走向经济稳定和治理透明。在刚果民主共和国东部和其他地方扩大国家权力遇到种种困难, 除其他外, 还导致武装团体的扩散、自然资源的非法开采和贸易以及族群间暴力的持续循环, 包括跨越边界的此类行为。

17. 不稳定的根源还在于某些地区诉诸司法的机会有限或缺失, 这对人权保护产生了影响, 阻碍了加强法治的努力, 助长了腐败, 并加剧了包括危害人类罪在内的严重罪行犯罪者逍遥法外的现象。事实上, 尽管该区域各国在进一步合作打击有罪不罚现象方面取得了一些进展, 但仍有严重侵犯和践踏人权行为的报告, 包括关于跨境实施此类行为的报告。

不稳定的推动因素

18. 尽管大湖区国家间冲突的数量在过去几年有所减少, 但一些国家之间的紧张和不信任依然存在, 除其他外, 过去冲突遗留下来的问题助长了这种紧张和不信任。国家间的紧张局势也因悬而未决的标界问题继续出现。因此, 该区域各国之间缺乏信任仍然是区域不稳定的重要推动因素。

19. 武装团体(也称为“消极势力”)在刚果民主共和国东部的持续活动是区域不稳定的主要推动因素。武装团体, 特别是来自外国的武装团体, 既构成问题, 也是该区域持续不信任和遭到干涉的表现。众所周知, 武装团体是一些国家的代理人, 因此在区域一级加剧了对外界支持或以刚果民主共和国或该区域另一个国家为后方基地对其原籍国发动袭击的怀疑。武装团体继续造成人类痛苦, 包括严重侵犯和践踏人权以及被迫流离失所。这些团体和犯罪网络造成的持续不安全也阻碍了社会经济发展的前景, 影响了区域经济合作和一体化, 并由于国家获得的机会和及时作出适当反应的能力有限, 导致民众在自然危害和灾害面前更加脆弱。

20. 矿物和其他自然资源的非法开采和贸易是刚果民主共和国及其所在区域不稳定的另一个关键推动因素。武装团体通过这类活动产生的收入得以获得行动资金、招募战斗人员(包括年轻人), 并购买武器。此外, 在获取和控制自然资源方面的争端加剧了武装团体、犯罪网络、地方社区与一些国家的国防和安全部队成员之间的敌对行动, 正如联合国关于刚果民主共和国问题的专家小组和专家组所报告, 刚果民主共和国内外的行为者经常为非法开采和贸易提供便利并从中受益。此外, 涉及资源的非法活动加剧了社会经济不满情绪、土地纠纷、大规模走私、机构薄弱和有罪不罚等其他不稳定诱因和推动因素。

21. 冲突、暴力和侵犯人权行为导致该区域难民和境内流离失所者人数居高不下。乌干达收容了 140 万难民, 其中包括来自南苏丹的 88.2 万名难民和来自刚果民主共和国的 41.8 万名难民, 是非洲接收难民数量最多的国家, 也是世界上接收难民数量最多的国家之一。截至 2020 年 8 月, 非洲国家收容了 927 000 多

名刚果难民，刚果民主共和国本身收容了 525 000 多名来自布隆迪、中非共和国、卢旺达和南苏丹的难民，¹ 该国估计有 520 万境内流离失所者。² 难民和境内流离失所者往往处于脆弱境地，原因是生计不足，获得卫生和教育等基本服务的机会有限，而且大多数被迫流离失所状况旷日持久，人道主义援助不断减少。由于武装团体的入侵，难民和境内流离失所者的生命和自由也面临重大风险。需要继续努力加强对这些社区的实际保护。该区域所有国家慷慨地向数十万难民提供庇护，可以此为基础，采取区域措施，寻求持久解决办法，特别是在上述《战略》框架下实现就地融合和自愿遣返。

22. 虽然确切的数字不得而知，但大湖区的许多人是无国籍的，或者面临无国籍的风险，这限制了他们享有全面人权。大湖区出现无国籍问题的原因之一是国籍法和国籍政策存在漏洞，造成一些人得不到任何国家的国籍承认。获得合法身份证明文件，特别是出生登记，对于防止和减少无国籍状态至关重要。

23. 众所周知，赤贫除限制人们获得就业机会外，它所带来的一无所有状态还会造成并加剧边缘化和不满情绪。这些社会经济不平等反过来可能为争夺国家权力奠定基础，并推动跨境移民，对国家和地区产生影响。该区域不断膨胀的青年人机会不足也增加了青年加入武装团体或从事非法越境活动的可能性。根据世界银行的数据，2018 年撒哈拉以南非洲贫困人口最多的 15 个国家包括布隆迪、刚果民主共和国和乌干达。³

C. 冠状病毒病大流行的影响

24. 大湖区也未能幸免于 COVID-19 疫情及其对人类生命或社会经济的影响。根据世界卫生组织的数据，截至 2020 年 10 月 8 日，《和平、安全与合作框架》的 13 个签字国共报告了 801 588 例确诊病例和 20 031 例死亡病例。自大流行暴发以来，该区域各国都将注意力集中在遏制病毒传播和减轻其社会经济影响上。应对大流行病导致几个国家的经济活动减少，对弱势民众、特别是那些在非正规部门工作的人产生了负面影响，而这些人整个区域的就业人口中占很大比例。此外，由于应对 COVID-19 工作发生了不可预见的公共支出，加上各国调集国内资源的能力下降，经济放缓趋势进一步加剧，从而对该区域各国造成了不同程度的影响。根据非洲经济委员会的数据，如果大流行得到有效遏制，该区域的经济复苏最早可能在 2021 年开始。

25. 在政治层面，与该区域和平与安全议程有关的一些倡议由于大流行而受阻。例如，原定于 2020 年 3 月举行的和平、安全与合作框架区域监督机制第十次高级别会议被推迟到 2020 年 10 月，耽搁了对于区域和平与安全至关重要的领域作出重要决策。同样，由安哥拉和刚果民主共和国促成的卢旺达和乌干达关系正常化四方进程也因需要着力应对 COVID-19 危机而暂停。然而，疫情也为合作提

¹ 见 <https://data2.unhcr.org/en/situations>。

² 这些是人道主义事务协调厅使用的数字，有待刚果民主共和国政府的确认。

³ 见 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/9781464816024.pdf>。

供了机会。该区域各国齐心协力，协调各自的国家应对和复苏工作，并提出了联合倡议，东非共同体、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体(南共体)在 2020 年 5 月至 8 月召开的高级别会议上作出的决定就证明了这一点。

D. 近期的合作势头

26. 过去几年出现了积极动向，特别是刚果民主共和国和布隆迪分别于 2019 和 2020 年实现了权力的和平移交，区域各国为改善区域关系和促进区域经济合作重新作出了承诺，并重启了外交接触。非洲联盟、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共体的持续参与，也促进了这些积极发展。例如，近期在南共体政治、防务和安全机构和大湖区问题国际会议主席的协调下，于 2020 年 8 月通过外交方式解决了刚果民主共和国与赞比亚之间的边界争端。

27. 安全领域取得了令人鼓舞的进展，其中包括，区域各国、特别是安哥拉和刚果民主共和国，为应对导致不信任和紧张局势持续的安全挑战作出了区域外交努力。这些挑战包括，外国武装团体(特别是民主同盟军、解放卢旺达民主力量和争取布隆迪法治抵抗运动)在刚果民主共和国东部各省的继续存在，以及前战斗人员的解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置。刚果民主共和国及其东部邻国正在形成共识，认为有必要在综合性非军事措施方面采取联合行动，补充目前针对武装团体采取的军事行动，从而切实减少这些团体构成的威胁。还为完成遣返前战斗人员的工作作出了新的努力。

28. 打击有罪不罚现象方面的合作也在推进。创建于 2016 年的大湖区司法合作网络，为各司法机构处理被控犯有严重跨国罪行的个人跨境案件提供了合作平台。2019 年 5 月，在联合国和区域伙伴的支持下举行的部长级会议，达成了名为《关于司法和善治的内罗毕宣言》的区域框架协议，为在该区域打击有罪不罚现象和维护人权作出了具体承诺。⁴

29. 在经济方面，过去几年，大湖区一直是非洲增长最快的区域之一。该区域多个国家的经济表现不俗。如非洲开发银行发布的《2020 年非洲经济展望》所述，在 COVID-19 大流行暴发之前，乌干达 2019 年的经济增速为 5.6%，而刚果民主共和国和卢旺达 2018 年的经济增速分别为 5.8% 和 8.6%。世界银行称，受大流行影响，预计乌干达的经济增速将萎缩至 0.4% 至 1.7% 之间，社会支出也会因此出现相应的调整，可能会导致该国的贫困问题加剧。国际货币基金组织 2020 年 6 月发布的关于卢旺达的国别报告指出，过去十年，卢旺达的经济增长显著，而 2020 年，其经济增速将会收缩至 2%。此外，该区域的人口年轻，增长迅速，教育程度在日益提高，中产阶级也在逐渐壮大。例如，乌干达是世界上第二年轻的国家。区域经济共同体(区域经共体)在促进该区域跨境贸易和行动自由方面取得了进展。

⁴ 承诺包括，同意在大湖区问题国际会议内建立国家人权机构协商平台，以及同意执行过渡期正义综合法律框架，以填补大规模或系统性侵犯人权事件发生之后出现的司法空白。
https://ungreatlakes.unmissions.org/sites/default/files/nairobi_declaration_on_justice_and_good_governance_may_2019.pdf。

该区域所有国家还签署了《建立非洲大陆自由贸易区协定》，有望促进非洲内部贸易，加快区域结构转型。

30. 妇女与和平与安全议程的势头也在加强。《和平、安全与合作框架》的大多数签署国都制定了执行安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划，并在推进执行《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》(又称《马普托议定书》)，目前，已有几个国家的国家机构女性职员人数超过了全球平均水平。安哥拉、布隆迪、卢旺达、南非和乌干达等国家也已跻身全球女性议员人数最多的 50 个国家之列。此外，在布隆迪、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，目前有女性担任行政和立法职务。各国还对本国法律框架进行了审查，以确保敏感对待性别问题。在这方面，布隆迪、肯尼亚、卢旺达和南苏丹对行政部门职位实施了硬性配额制，而乌干达已开始在国家预算编制程序中强制要求所有政府部委、部门和机构进行性别比例认证。然而，配额制不会自然带来性别均等上的变革。仍然存在一些挑战，包括政党内存在歧视性做法、歧视性法律和政策、缺乏针对妇女的平权行动措施、性别暴力(包括与选举有关的暴力)以及选举管理机构内部的性别不平等。

E. 区域和平与安全架构

31. 虽然国家当局在巩固和平和解决境内和跨境冲突方面负有主要责任，但区域组织和区域经共体在促进大湖区和平与安全方面发挥着越来越重要的作用。这些区域组织和区域经共体包括大湖区问题国际会议、南共体、大湖区国家经济共同体、东部和南部非洲共同市场、东非共同体和中部非洲国家经济共同体。其中很多组织和经共体都在协调政治对话，观察选举，应对安全挑战，并在事关和平与安全的重要领域促进合作。

32. 大湖区问题国际会议根据《安全、稳定和发展公约》及其议定书，制定了政策文件和法律框架，以促进包容性政治进程、治理和对话，处理对解决该区域冲突频发的遗留问题至关重要的其他事项。大湖区问题国际会议还建立了解决具体和平与安全问题的机制，如扩大联合核查机制、联合情报融合中心和旨在支持区域协作的特设机制。扩大联合核查机制成功促进化解了跨境事件造成的潜在紧张局势。大湖区问题国际会议还通过在其反对非法开采自然资源区域举措下确定六项工具，包括建立核证和追踪机制，牵头开展了解决自然资源非法开采和贸易问题的区域努力。然而，大湖区问题国际会议一直面临资源调动方面的挑战，其成员国对协助和支持会议秘书处等机构工作的承诺也参差不齐。

33. 东非共同体、中部非洲国家经济共同体和南共体等区域经共体制定了部分涵盖大湖区的涉及和平与安全的方案或议程。这些区域经共体最近开展的努力包括支持解决布隆迪的政治紧张局势，以及南共体支持刚果民主共和国东部维持稳定和解决边界争端。

34. 《和平、安全与合作框架》补充并进一步增强次区域组织和区域经共体开展的这种努力。在国际社会的支持下，《和平、安全与合作框架》为刚果民主共和国和该区域作出了一套旨在结束区域暴力循环的承诺。这些承诺由《和平、安全与

合作框架》的担保方(即非洲联盟、联合国、大湖区问题国际会议和南共体)支持落实。《和平、安全与合作框架》的治理结构,特别是在国家元首一级举行会议的区域监督机制及其技术支助委员会,仍是促进和促成区域和平与安全优先事项方面的定期直接交流、确定推进《框架》承诺的共同行动的重要平台。为推动落实区域监督机制的决定,各签署国在担保方的支持下采取举措,在瓦解外国武装团体、遣返解除武装的外国战斗人员和推进打击有罪不罚现象等方面,显著促进加强了合作与协调。

F. 联合国在该区域的存在

35. 联合国的足迹遍布该区域的多个地方。除联合国内罗毕办事处、驻地协调员系统和联合国国家工作队外,联合国还部署了三个特别政治任务(即秘书长大湖区问题特使办公室、联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)和秘书长布隆迪问题特使办公室)、三个维持和平行动(即联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)、联刚稳定团和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团))以及联合国各机构、基金和方案的区域办事处或区域中心。联合国内罗毕办事处(秘书处在全球南方设立的唯一总部以外办事处)总干事在该区域也有政治任务。这些联合国实体与包括国家当局、区域组织和民间社会行为体在内的广大利益攸关方合作,在和平与安全、预防冲突、斡旋、调解和协调、发展和人道主义事务以及促进和保护人权等方面开展各种活动。得益于这一广泛多样的存在和缔结的伙伴关系,在充分界定任务规定并恰当强化和平-人道主义-发展关联的情况下,联合国便可以同其他区域和国际行为体一道,发挥促进该区域转型的巨大潜力。

36. 联合国系统内部在不同级别开展系统性交流是惯常做法,这一做法在加强信息交流、共享分析结果和在不同程度上加强协调行动方面发挥了积极作用。除高级官员几乎每天进行双边交流之外,秘书长大湖区问题特使还召集联合国在该区域关键国家的领导人员,每年举行两次政治协调会议。此外,还建立了特设协调机制,以促进就具体局势形成共识,并采取协调一致的行动。例如,2020年5至8月,在布隆迪选举之前、期间和之后,制定了联合接触战略。

37. 联合国在大湖区的协调努力还包括通过安全理事会2016年3月核可的《大湖区区域战略框架》,对接政治接触工作与区域方案优先事项。在秘书长大湖区问题特使和联合国可持续发展集团区域主席的领导下,采取了综合性区域办法,以期利用和平、安全、人道主义和发展之间的关联,促进该区域的稳定。对《框架》的财政支持,是以来自诸如建设和平基金和欧洲联盟的催化性投资为基础,通过跨境多伙伴信托基金提供。尽管《框架》取得了一些初步成功,例如,在布隆迪与坦桑尼亚联合共和国之间实施了解决冲突和被迫流离失所相关不稳定问题动因的跨境项目,但该框架仍面临简化协调工作、为其秘书处供资和联合调动资源方面的挑战。目前正在评估《框架》之下设立的治理和项目执行机制的成效,并根据联合国发展系统改革的新结构和模式提出调整建议。根据对《框架》及其治理结构成效的初步评估结果,以及作为总体指导框架的《战略》,框架管理委员会将在2020年底之前召开会议,以确定未来的前进方向。

38. 总体而言，还可进一步加强联合国在国家层面开展的分析和其在区域层面开展的分析之间的联系，为更加有针对性地统一施策提供支撑，同时加强跨境接触和多国方案接触。此外，联合国在区域一级没有为预防冲突配置经过精简的早预警或早行动和危机响应能力。

G. 机构繁多所带来的挑战

39. 繁杂多样的机构——不仅有区域组织，还有联合国的政治存在——其任务规定和地理范围彼此重叠，有时阻碍了解决影响该区域的一些重大和平与安全问题的努力。机构繁杂多样，还会让人们认为，各区域组织之间、联合国各实体之间以及区域组织与联合国实体之间存在重复工作。

40. 联合国总部要提高在该区域的影响力，改善与区域组织的伙伴关系的质量，就需要明确界定其在该区域的政治存在的职责和地理范围，解决目前存在的重叠问题。在明确界定职责和地理范围之前，相关实体将需要加强协调，确保与区域国家和组织进行协调一致的政治接触。在这方面，第三章提出了若干关于落实《战略》的建议。

二. 乘势而进：联合国在大湖区的拟议优先事项和行动

41. 如上一章所述，尽管仍面临挑战，但该区域已经取得了一些重大进展。今后，该区域须继续保持积极势头，改善稳定局面，取得包容性发展。为此，所有利益攸关方都须持续作出承诺并长期参与其中。联合国将支持旨在改善区域稳定、合作与繁荣的现有倡议和新机遇，同时帮助该区域解决各地遗留的不稳定问题。《战略》以秘书长改革议程的主要目标为指导，包括更加重视预防、突出政治解决、强化和平与安全支柱同发展和人权支柱的协调，推动联合国在该区域采取更加一致、综合的干预做法。此外，联合国在该区域的行动将遵循五条原则。

指导原则

42. 联合国在该区域的行动将遵循以下五条原则：

(a) **早期预警和快速反应。**为采取更加积极主动的预防措施，联合国将力争更好地利用其国家和区域存在以及其他机构的专门知识和分析能力。将建立定期共享分析结果和风险评估的制度，特别是针对确定存在跨境风险的情况，并将加强同非洲联盟和次区域组织的信息和分析交流；

(b) **立足当地和区域自主。**根据《联合国宪章》第八章，联合国的努力将围绕配合和支持国家和区域优先事项展开，促进并加强区域主导和区域自主的倡议，包括尽可能利用现有的国家和区域机制。将酌情与区域和次区域组织采取联合举措。将进一步深化同非洲联盟的战略伙伴关系，包括在非洲联盟当前实行改革的背景下。同样，将继续与大湖区问题国际会议合作，包括制定旨在最大限度实现行动互补和协同增效的伙伴关系框架；

(c) **以人为中心兼容并包和保障人权。**将在各个不同的战略优先事项中优先考虑与政治精英以外的民间社会进行接触，加大工作力度，充分挖掘妇女、青年、

难民和境内流离失所者等作为变革推动者的潜力。此外，联合国的努力将以基于人权的方法为依托，将促进和保护人权置于本组织在该区域的政治和方案行动的核心位置。将按照包括 1981 年《非洲人权和民族权宪章》在内的国际和区域文书的设想，遵循可持续发展目标框架和《2030 年议程》，适当全面考虑各种人权，包括公民政治权利、社会经济权利和集体发展权利。将努力确保人权评估始终为联合国的斡旋和政治接触提供支撑和参考。将在和平谈判和调解进程中优先确保遵守国际人权法和人道法标准，打击实施严重违规、侵犯和犯罪行为而不受惩罚的现象；

(d) **伙伴关系。**联合国认识到，要有影响力，就必须依赖联合协调的行动，因此，将深化和扩大同所有关心该区域政治、安全和社会经济动态的利益攸关方的伙伴关系。在这方面，民间社会(包括妇女和青年)和私营部门将会发挥重要作用，区域和次区域组织以及国际伙伴也将发挥重要作用，将加强同这些力量的现有伙伴关系。与国际金融机构的协作，特别是与世界银行集团、非洲开发银行、阿拉伯非洲经济发展银行和欧洲投资银行以及其他双边和多边捐助方的协作，将旨在促进对区域努力的协调支持，助力实现和平、稳定和公平发展。要最大限度协同增效，就须以明确的角色和职责定位为基础，在落实每一项优先事项的过程中尽可能优化资源、能力和共同利益的对接协调，同时避免重复工作；

(e) **联合国行动的互补和协调。**应在总部的指导下，进一步明确联合国在该区域的各个存在及其各自专题和区域任务组合之间的分工。联合国将优先采取联合分析和互补办法，利用好每个实体的任务规定和比较优势，并根据秘书长的改革议程，帮助树立分工更加明确清晰的集体形象，在各国落实《2030 年议程》的过程中充当值得信赖、可靠、有凝聚力、负责任和有效力的合作伙伴。

拟议专题优先事项

43. 《战略》围绕三大支柱提出了 10 个专题优先事项：

支柱一：和平、安全和司法

1. 对话和包容性政治进程
2. 在跨界安全问题上持续合作
3. 善治、法治和人权
4. 妇女/青年与和平与安全

支柱二：可持续发展和共同繁荣

5. 公平和包容的社会经济发展
6. 区域经济合作、贸易和投资
7. 可持续和透明的自然资源管理

支柱三：应对长期和新出现挑战的能力

- 8. 预防暴力极端主义
- 9. 旷日持久的强迫流离失所问题的持久解决
- 10. 对内部和外部冲击的准备和复原力

44. 如第三章所进一步阐述，各项已定优先事项的落实，将取决于联合国在该区域的所有存在，包括政治任务、维和任务和联合国国家工作队的集体号召力和影响力。例如，支柱一(和平、安全和司法)下的专门政治领导和接触工作，需要以兼顾中长期展望的相应方案干预措施为支撑，而联合国国家工作队在地协调员的领导下为实现支柱二(可持续发展和共同繁荣)和支柱三(应对长期和新出现挑战的能力)优先事项所制定的方案，将借助政治存在特别是秘书长大湖区问题特使的接触渠道和召集力量而得到加强和支持，大湖区问题特使的接触工作将旨在为支持已定方案干预措施建立持久的区域政治自主和共识，并争取长期国际承诺。因此，这种方法将能在短、中、长期展望之间取得平衡，发挥政治、人道主义和发展方法之间相辅相成的作用。

45. 该区域的联合国实体的行动将在《行动计划》中予以说明，《行动计划》将在《战略》获得核准之后制定，下一节概述在三大支柱之下分别确定的优先事项。

A. 支柱一：和平、安全和司法**1. 对话和包容性政治进程**

46. 各个国家、族群和公民之间开展有效持续的对话，对增进信任、化解潜在的不满情绪和促进为实现和平、稳定和繁荣的共同目标而采取集体行动十分关键。同样，在国家 and 地方各级进行包容、可信和透明的政治进程，包括选举，有助于纠正结构性不平等，确保政治和经济机构对其各自的选民负责。联合国将从其在该区域的各个存在和正在开展的区域政治努力中吸取经验教训，加大对持续对话和包容性政治进程，包括区域主导的倡议的支持力度，以促进国家和区域承诺和自主性，并推动系统利用正式和非正式沟通机制解决现有或新出现的紧张局势。

47. 在落实《战略》的过程中，考虑到联合国的比较优势，将通过静默外交和穿梭外交进一步加强斡旋，重点在各级以及有关国家当局、机构和民间社会组织之间促进对话，并实施建立信任的举措。这将包括为定期交流提供平台，包括支持《和平、安全与合作框架》的治理机制，以及支持大湖区妇女、和平与安全咨询委员会促进妇女切实参与建设和平的工作等。作为补充，还将支持各族群和民众之间的和解倡议，包括不同国家之间的和解倡议。

2. 在跨界安全问题上持续合作

48. 考虑到消极势力对区域稳定构成的持续威胁、无辜平民付出的难以承受的代价和跨界事件对区域各国关系的负面影响，秘书长大湖区问题特使办公室将同《和平、安全与合作框架》的其他担保机构合作，为区域努力提供支持，确保在

刚果民主共和国东部的军事行动和各国建立信任的努力进行的同时，在综合性非军事措施方面实施区域主导的联合行动，作为有效补充。这将包括在国家和区域两级支持加强解除武装、复员和重返社会方案以及解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方案，并为旨在削弱消极势力招募和供应网络的接触工作提供支持。支持区域安全机制，包括支持扩大联合核查机制和为推进跨界安全合作设立的其他机制，将是联合国在《战略》框架内开展接触以支持和平解决跨界安全事件的另一关键环节。

3. 善治、法治和人权

49. 联合国还将加大对跨境司法合作、促进和保护人权以及加强法治和善治的支持力度，以进一步化解和预防紧张局势，建立信任与和平。该领域正在开展的能力建设举措，将在区域努力的范围内进行强化和制定，并以倡导和斡旋工作为支撑，确保持续的政治关注和承诺，包括为之分配必要的预算。

4. 妇女/青年与和平与安全

50. 妇女和青年的切实参与，对该区域的稳定仍然至关重要。为进一步加强妇女和青年在巩固和平、预防冲突和解决冲突方面的影响和作用，联合国将加强同妇女和青年组织的伙伴关系，支持区域机构和区域各国推进落实安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议和关于青年与和平与安全的第 2250(2015)号决议。此外，联合国将促进落实干预措施，或视情况启动干预措施，以进一步增强妇女和青年的权能。妇女和青年在国家经济和跨境贸易中发挥着重要作用，但这种作用却常常遭到低估。

B. 支柱二：可持续发展和共同繁荣

5. 公平和包容的社会经济发展

51. 顽固的贫困和不平等问题加剧了该区域的不稳定形势，激发了人们对物质匮乏问题的不满情绪，而社会经济发展则是化解这种不满情绪的关键所在。因此，联合国将通过其可持续发展合作框架，支持国家和区域在减少贫困和实现公平社会经济发展方面的努力，包括支持开展经济多样化工作，支持为该区域日益增长的青年人口创造就业机会，并减轻当前 COVID-19 大流行造成的负面影响。在这方面，肯定并支持非洲联盟《2063 年议程》至关重要。

6. 区域经济合作、贸易和投资

52. 经济合作和一体化对和平与稳定十分关键，特别是考虑到，该区域的各个族群跨越国界，而冲突不断和不稳定的地区也往往是欠发达地区，依赖长途陆路运输线路获取除农产品以外的商品。在该优先事项方面，联合国的支持将包括进行政治接触，以帮助解决邻国之间影响跨境贸易、区域投资和经济合作的紧张局势，并为该区域动员国际伙伴的支持。联合国认识到，该区域丰富的自然资源与其目前的制造和转型能力之间存在失衡，因此将通过增加对第二和第三产业的投资，进一步促进该区域的经济多样化，并努力扩展区域价值链。

7. 可持续和透明的自然资源管理

53. 自然资源的非法开采和贩运，是武装团体和犯罪网络的资金来源，而要实现稳定和长期发展，还须集体努力以解决这一问题。但是，众所周知，自然资源可以成为不稳定问题的动因，也可转变为实现共同繁荣的动力：自然资源不仅有助于创造合法就业机会、收入、税收、基础设施和基本服务，还可以促进区域各国之间的合作。因此，建立政治共识和支持机制，将自然资源转化为实现共同繁荣的动力，是联合国的关键优先事项。为支持执行大湖区问题国际会议制定的反对非法开采自然资源区域举措，在《战略》框架内开展的接触工作，将侧重于同区域各国、次区域组织、发展伙伴和资源进口国进行协商，以支持采取全面办法，加强覆盖全价值链、包容所有相关利益攸关方的自然资源透明度和正式合作机制。

C. 支柱三：应对长期和新出现挑战的能力

8. 预防暴力极端主义

54. 过去几年，该区域的一些国家遭受了暴力极端主义的影响。与这一现象相关的风险，包括根据非洲其他区域的经验教训所确定的风险，要求联合国采取积极主动、基于预防的做法。在《战略》的框架内，将围绕强化该区域联合国存在的早期预警开展工作，包括与区域和次区域组织进行合作，同时确保联合国正在进行的政治和方案干预措施妥善体现预防的首要地位，以消除促使个人、特别是青年加入暴力极端团体的根本因素。

9. 旷日持久的强迫流离失所问题的持久解决办法

55. 为该区域庞大的被迫流离失所人口找到安全、可持续和持久的解决办法，对实现可持续发展目标以及确保该区域的社会凝聚力、稳定和发展十分关键。首先，《战略》将在其他专题优先事项中纳入流离失所群体的关切。其次，根据 2019 年 3 月举行的高级别部长级会议的结论，联合国将在大湖区问题国际会议的支持下，根据联合国难民事务高级专员公署的指导，制定和实施持久解决被迫流离失所问题的综合战略。再次，联合国将与区域各国和区域组织密切合作，加倍努力，特别将加强和平共处方案，确保流离失所群体不受武装团体的伤害，确保他们不会再度流离失所，保护最弱势群体免遭边缘化、污名化和歧视，并确保他们都能获得包括卫生、教育和谋生机会在内的基本服务。在这方面，将会发挥联合国发展、人道主义和政治工作之间的互补性，特别是在由相关国家和联合国难民事务高级专员公署组成的三方委员会正在开展的工作当中。

10. 对内部和外部冲击的准备和复原力

56. 该区域除了长期存在导致不稳定问题的政治、安全和社会经济挑战外，还面临公共卫生危机和气候变化引发的自然灾害等各种潜在冲击，对持久稳定和以人为中心的发展造成风险。因此，区域各国面临的任务是要加强对这类冲击和危机的准备水平和复原力。在该优先事项方面，联合国将重点支持区域各国加强预测和消解冲击的能力，包括在国家 and 区域层面实施有针对性的方案，并协调资源调动工作。

三. 《战略》的落实

57. 联合国系统将承担落实《战略》的责任，相关职责由联合国派驻该区域的政治、人道主义和发展人员分担。联合国将利用现有的合作进程和机制，最大限度动用其能力和资源，为各国及其优先事项以及区域组织和区域经共体提供支持。

58. 在《战略》获得秘书长的核准之后，秘书长大湖区问题特使办公室将与相关利益攸关方协商制定落实《战略》的《行动计划》。这些利益攸关方包括特别政治任务、维持和平行动、驻地协调员、联合国国家工作队、区域和总部的联合国办事处和部门、《和平、安全与合作框架》签署国、区域和次区域组织、民间社会组织、发展伙伴、企业和国际金融机构。《行动计划》将列明优先行动，包括附件一中的拟议行动，并制定时间表、分工和预期成果、所需资源以及监测和评价计划。

《行动计划》参考了在落实其他战略的过程中总结的最佳做法和经验教训，包括正在进行的《大湖区区域战略框架》审查，将会制定切实可行的模式，确保在战略和技术协调、资源调动和传播等领域有效执行《战略》，详见下文各段所述。

A. 协调和落实机制

59. 为实现《战略》的优先事项，响应该区域的期望及其不断变化的形势，联合国将需要快速反应、灵活行动。在这方面，《行动计划》将对涉及该区域联合国实体的现有协调机制进行评估，并提出创新办法，确保与和平、安全和发展议程保持一致。《行动计划》还应探讨建立灵活、敏捷的协调和落实机制的具体选项，确保利用好国家和区域联合国实体的任务规定和各自在视角和渠道方面的独特优势。

60. 秘书长大湖区问题特使将发挥召集和协调作用，利用《和平、安全与合作框架》和《大湖区区域战略框架》等现有框架下的各项机制，与该区域的联合国实体密切合作，在适当考虑各实体的任务规定的情况下，为落实《战略》提供政治领导。根据联合国发展系统改革，驻地协调员也将在《战略》的协调方面发挥重要作用。在这方面，可以设立一个由特使和驻地协调员组成的高级政策小组，必要时可邀请在该区域开展工作的秘书长特别代表，为落实《战略》提供领导和战略指导。拟设立的高级政策小组或在制定《行动计划》期间可能设立的任何其他协调机制的主要目标为：

- (a) 简化决策流程，实现联合国内部协商系统化；
- (b) 正式建立信息和分析系统性共享机制；
- (c) 商定联合国区域一级方案活动的优先事项；
- (d) 促进就国家发展的区域影响和区域发展的国家影响形成统一认识；
- (e) 发挥驻地协调员作为区域共同做法和行动的纽带的作用。

B. 监测和评估

61. 将会监测《战略》的落实情况。为此，拟设立的高级政策小组可建立专门的监测和评价机制，根据国家、区域和总部各级的联合国系统所有部门定期提供的最新情况，查明挑战、风险和差距。此外，为协助开展审查进程，并用外部视角补充内部分析，秘书长大湖区问题特使办公室可视需要同政治和建设和平事务部、发展协调办公室、中部非洲区域办、联刚稳定团、区域协调员办事处、联合国驻非洲联盟办事处、秘书长布隆迪问题特使办公室和其他相关联合国实体密切协商，组织与外部专家和学者召开年度会议，对落实进展进行审查。

C. 沟通

62. 《战略》的一个重要方面将是联合国所有相关实体就其执行情况进行沟通。除了提供有关联合国支持该区域行动的信息外，战略沟通将致力于使该区域民众摆脱普遍的冲突驱动的说法，促进对和平与公平发展的积极看法。

63. 在这方面，联合国需要确保该区域各国和各组织将联合国的行动理解为支持有效促进巩固和平和预防冲突的努力。因此，联合国在制定沟通战略时，将与《和平、安全与合作框架》的签字国和担保机构协商，并视需要与各国行为体制定有针对性的联合沟通计划。这一进程将包括对共享互联网和社交媒体存在、定期时事通讯和联合媒体监测机制的使用进行反思。沟通战略的执行工作将由秘书长大湖区问题特别使办公室协调，并由该区域所有相关的联合国实体密切监测。

D. 执行《战略》的资源

64. 《行动计划》将包括对资源调动的专门思考，包括在可能的情况下联合筹款，以确保《战略》的执行。

E. 基本假设

65. 《战略》以几个假设为基础。在区域一级，《战略》预计，促进和平与稳定的区域合作将主要由国家行为体和区域组织推动，前提是有关利益攸方之间具有持续的政治意愿和信任。《战略》假设，如果采取果断行动改变其动机，那些想要继续获益于不稳定局势的行为体，包括武装团体和犯罪网络，将会被边缘化。国家选举、政府间和族群间对话以及跨境贸易和投资协定等重大区域和国内政治经济进程的包容性和代表性也将继续成为区域合作的重要推动力。

66. 《战略》还假设，联合国将面对区域内外对其任务交付的高度期望，因此需要谨慎管理，包括在拟议的沟通计划范围内。联合国还会继续看到该区域一些行为体对国家主权的强烈依恋，这可能会限制进行参与的切入点，包括在预防冲突和解决冲突领域。同样，区域行为体之间和国际行为体之间关于如何最好地应对该区域和平与安全威胁的分歧意见可能会持续存在，从而可能削弱联合国行动的影响。

67. 关于外部因素，预计 COVID-19 大流行将在未来一段时间内继续影响大湖区及其他地区的事态发展。虽然尚未完全确定这一疫情的蔓延轨迹及其影响范围，包括对该区域和平与安全的影响，但对执行《战略》至关重要的一些进程可能会

放缓或不再优先开展，而其他进程可能会因为疫情应对措施而得到加强。此外，由于捐助国的社会经济挫折导致被确定为确保实现《战略》的优先事项关键举措的资金减少，国际团结可能会受到影响。

68. 考虑到这些假设和该区域高度活跃的整体环境，联合国需要对各种期望进行管理并争取得到利益攸关方的支持，以确保《战略》取得成功。如果得不到所有人的承诺，联合国的努力将一定是无效的。

F. 对于成功的界定

69. 如果联合国能够成功帮助该区域各国实现《安全、稳定与发展公约》和《和平、安全与合作框架》所阐明的加强稳定、和平关系、可持续发展和复原力的共同愿望，那么它就实现了《战略》的目标。因此，衡量执行工作取得成功的标准将是联合国在加强信任、削弱武装团体、更具包容性的政治和经济进程以及在国家和区域两级逐步加强贯穿《战略》三大支柱能力的能力。如果《战略》得到有效执行，关键行为体之间的互动预计将更加频繁和具有建设性，并将持续下去，包括在建立信任举措、跨界项目和系统地诉诸外交方式解决分歧的既定机制方面。更具包容性的国家政治进程与和平移交权力可以为区域合作创造更多机会，而关键行为体之间的政治共识，包括联合国支持的行为体之间的政治共识，可以在某些领域产生切实成果，例如有关国家联合行动打击消极势力和起诉跨界犯罪。

G. 时间表

70. 上述优先事项为联合国未来 10 年在大湖区的参与提供了总体战略指导，并与《2030 年可持续发展议程》的时间表相呼应。鉴于当前形势的复杂性，《战略》并不期望其所有目标都能在拟议的时间表内实现。相反，《战略》提出了一种循序渐进的方法。作为第一步，最初三年的时间表将侧重于实施优先和良好排序的政治和方案干预措施，这些干预措施将在《战略》获得核准后确定。在某些情况下，这可能意味着启动基于社区的解除武装、复员和遣返方案或区域解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方案倡议，而在其他情况下，联合国将把重点放在加强现有努力和防止已经取得的成果发生逆转。这将包括努力支持可持续发展目标，特别是在 COVID-19 疫情和疫情之后复苏的背景下。

四. 秘书长大湖区问题特使办公室的作用

71. 目前的秘书长大湖区问题特使办公室是在 2013 年为履行《和平、安全与合作框架》的承诺而设立的，以支持秘书长通过其特使在该区域进行斡旋。安全理事会关于大湖区局势的第 2389(2017)号决议阐明了其目前的任务规定，并辅之以关于刚果民主共和国局势的后续决议，最近一项是第 2502(2019)号决议。

72. 自成立以来，特使办公室在支持《和平、安全与合作框架》各理事机制的会议和活动方面发挥了重要的秘书处作用。此外，特使办公室还越来越多地参与方案活动，以支持大湖区问题国际会议的各种论坛(妇女、青年、民间社会、私营部

门),或与建设和平支助办公室以及在《大湖区区域战略框架》下联合起来的联合国各机构、基金和方案合作。

73. 虽然特使办公室继续在指导执行《和平、安全与合作框架》下的承诺方面发挥重要作用,但需要精简、进一步优先安排该办公室在和平、安全、发展和人权领域的参与和举措,并对该办公室的重点和干预领域进行小幅调整,包括对区域机制的支持。

A. 优先排序

74. 秘书长大湖区问题特使办公室将更好地对其干预和活动进行优先排序,所依据的具体标准包括:充分尊重该办公室的政治性质及其总体预防外交方法的至高地位;为实现《和平、安全与合作框架》和《大湖区安全、稳定和发展公约》所载的近期或中期和平、稳定和发展目标而提议的干预措施和倡议的影响;该办公室的附加值及其对其他联合国实体和非联合国行为体的相对优势,包括对拟议干预措施和倡议的执行情况采取后续行动的能力。

B. 加大对高级别穿梭外交的投入

75. 鉴于其肩负的政治任务,秘书长大湖区问题特使办公室将把适当的时间和资源用于政治参与,以充分利用特使的高级别接触和召集能力,重点是在需要时恢复区域领导人之间的信任;加强该区域各国政府、机构和人民之间的合作,包括通过预防外交努力;必要时支持该区域各国之间以及当地社区行为体之间的对话或调解努力;鼓励有关国家持续致力于合作,有效应对武装团体构成的威胁。特使的穿梭外交还将寻求鼓励和促进该区域更强有力的经济合作和对可持续发展的投资,以补充和加强《战略》的政治目标。

C. 加强特使办公室的召集、促进和协调作用

76. 在铭记现有的报告关系和每个联合国实体的相对优势的同时,应根据关于协调和落实机制的第三.A 节所列建议,加强秘书长大湖区问题特使办公室的召集、斡旋、促进和协调作用,以期提高联合国大家庭在该区域的集体影响和效力。

D. 报告

77. 提议秘书长今后关于《和平、安全与合作框架》执行情况的报告应包括专门介绍《战略》执行情况的章节,其中将包括有关实体的投入,并反映联合国在大湖区和平、安全和发展领域干预行动的相互关联性。

附件一

联合国参与大湖区事务的优先事项和行动

本附件概述了秘书长大湖区问题特使办公室为制定《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》而进行广泛协商期间提出的联合国参与大湖区事务的专题优先事项和行动。拟议的行动将在制定《行动计划》过程中作进一步思考。下文清单并非详尽无遗，也并非按任何特定的优先顺序列出，也未提到执行这些行动的分工。

支柱一：和平、安全和司法

对话和包容性政治进程

1. 加强预防外交举措，包括必要时秘书长大湖区问题特使与秘书长驻联合国中部非洲区域办事处、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和非洲联盟的特别代表以及联合国内罗毕办事处总干事之间的联合行动。
2. 支持该区域领导人和区域组织为建立或恢复《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》(《和平、安全与合作框架》)签署国之间信任、睦邻和合作而在现在和今后进行的对话进程。
3. 通过加强国家行为体和区域组织进行斡旋、促进对话和调解的能力等方式支持包容性政治进程。
4. 促进和支持该区域利益攸关方之间更加频繁的直接交流，包括通过《和平、安全与合作框架》各理事机制的会议和中部非洲安全问题常设咨询委员会会议，以及关于具体和平与安全问题的其他区域机制和倡议。
5. 根据区域和国际人权标准，在适当尊重人民权利和自由的情况下，改善联合国内部对信息共享、分析和预防举措的协调，以支持可信和透明的选举。
6. 支持加强民间社会特别是妇女和青年在政治进程和建立信任倡议中作用的举措。
7. 根据双边委员会和联合边境委员会等现有良好做法，鼓励国家机构和居住在边境地区的居民开展跨境合作，以促进睦邻、信任和合作。

在跨界安全问题上持续合作

8. 支持包括大湖区问题国际会议扩大联合核查机制在内的现有区域安全机制有效执行任务，包括通过防止消极力量跨界流动、区域国家安全官员高级别会议等建立信任举措、联合核查团和联合边界监测。
9. 与《和平、安全与合作框架》的共同担保人一道，促进安全事务利益攸关方之间的建立信任活动和信息共享，并在迄今取得的进展和现有机制基础上，支持

该区域各国制定和执行一项消除消极力量的综合行动计划，其中包括为补充正在进行的军事行动而采取的非军事措施。

10. 调动对《和平、安全与合作框架》有关签署国的技术和财政支持，以实施非军事措施，如跨界重返社会项目、族群间对话和减少社区暴力方案，作为对正在进行的军事行动的补充，目的是促进作战人员自愿解除武装，削弱消极势力的招募和供应网络。联合国的行动应包括支持刚果民主共和国建立基于社区的全国解除武装、复员和遣返方案的努力。

11. 在该区域设立一个基于社区的解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方案工作组，汇集各区域组织、解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方案国家委员会的代表和国际专家，查明经验教训、最佳做法和合作机会，以支持布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国情报和安全部门负责人提议并于 2020 年 2 月获得《和平、安全与合作框架》技术支持委员会核可的联络和协调小组。

12. 与非洲联盟和次区域组织密切合作，动员技术和财政支持，以执行区域标界工作。

善治、法治和人权

13. 支持国家和区域加强治理和法治的努力，办法包括有效履行各成员国在非洲大陆和区域一级作出的承诺，如《非洲民主、选举和治理宪章》、《大湖区问题国际会议民主和善治议定书》、2019 年《关于司法和善治的内罗毕宣言》。

14. 支持加强对促进和保护人权、解决有罪不罚问题、确保司法和问责至关重要的机构，并通过大湖区司法合作网络推进对跨界犯罪行为人的起诉，包括涉及消极势力领导人和主要成员的案件。

15. 根据《非洲联盟过渡时期司法政策框架》和《关于司法和善治的内罗毕宣言》，鼓励该区域各国政府建立有效的过渡时期司法机制，包括起诉武装团体犯下的罪行和赔偿受害者，以防止暴力重演，确保对侵犯人权、践踏人权和犯罪追究责任，并支持和解。

16. 支持建立区域机制，监测大湖区可持续发展目标和《2063 年议程》的执行情况，特别是关于和平、正义和强有力机构的可持续发展目标 16。

17. 支持国家和区域打击非法资金流动的努力和举措，包括与 2009 年 2 月非洲联盟首脑会议通过的《非洲矿业远景》保持一致，以促进国内资源调动和管理方面的善治。

妇女/青年与和平与安全

18. 促进妇女切实参与预防冲突、调解和建设和平的相关努力，包括鼓励该区域领导人为妇女开辟政治空间；强化领导技能；支持大湖区问题国际会议区域妇女论坛；建立妇女社区领袖和调解人网络，促进和平与民主。

19. 通过大湖区妇女与和平与安全咨询委员会继续倡导加强选举制度和立法的设计/改革机制，以及制定促进性别平等的预算，进一步促进妇女参与选举和政治进程，以确保妇女担任政治和领导职务的性别配额得到遵守。这些努力还将包括与非洲联盟、大湖区问题国际会议、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)以及该区域民间社会组织合作，以加强基层与选举能力建设有关的多利益攸关方的选举倡议。
20. 预防和解决与冲突有关的性暴力和家庭性暴力，方法是对通过国家、区域和国际行为体进行宣传，增加对民间社会的支持，提高社区(大众)对性暴力和性别暴力的认识，进行能力建设和战略沟通，包括通过加强媒体的作用和关于预警指标的培训，并增加对司法机制应对性暴力和性别暴力的支持。
21. 通过加强网络，促进提高妇女和女孩企业家的地位，并与非洲联盟、大湖区问题国际会议、国际金融机构和区域非政府组织合作，培养企业领导技能。
22. 促进青年参与选举进程以及预防冲突、调解和与建设和平有关的努力，包括通过倡导包容性选举制度、立法和预算；加强青年领导技能；支持国家和区域青年组织；
23. 支持各方案、机制和现有区域论坛，如大湖区问题国际会议青年论坛，以增加和改善青年在国家和区域各级决策结构以及预防冲突和建设和平工作中的代表性。
24. 支持该区域青年的能力建设方案和职业培训，以及培养和平与宽容文化的倡议。

支柱二：可持续发展和共同繁荣

公平和包容的社会经济发展

25. 推动在区域各国政府、私营部门、区域协调员办事处和国际伙伴之间建立特设协调平台，以进一步协调资源调动，支持区域经济一体化。
26. 支持方案活动和倡议，包括宣传和资源调动，以打击不平等和歧视，促进公平的社会经济发展。
27. 通过加强妇女和青年作为变革推动者和促进经济一体化的能力，支持增加妇女和青年经济权能；促进支持创造就业、创业和创新的政策框架；根据可持续发展目标，鼓励企业正规化和成长。
28. 在拟定跨界/多国倡议和联合国国家和区域两级政策文件的方案建议时提供区域政治分析，包括共同国家分析和《联合国可持续发展合作框架》。这样的分析应包括人权层面。

区域经济合作、贸易和投资

29. 支持跨界项目的利益和执行，这些项目旨在将边境地区转变为增长和共同繁荣的催化剂，并有可能解决该区域紧张局势的根源。在这方面，与大湖区国家经济共同体、大湖区问题国际会议和东非共同体进行协商，它们已经确定了一些相关的结构调整项目，并酌情支持它们为这些项目的有效执行调动资源。

30. 促进和动员各国和区域组织就及时有效执行非洲大陆文书(包括《建立非洲大陆自由贸易区协定》)进行高级别政治接触，并开展有针对性的宣传努力，以帮助克服在履行国家关于区域一体化承诺方面所面临的挑战。

31. 动员支持解决与该区域内陆国家面临的经济和人类发展挑战有关的具体问题，这些挑战与其内陆性质以及高昂的运输和能源成本有关。

32. 促进区域各国为解决区域经济一体化挑战所采取的措施而开展的合作和达成的共识。在这方面，除其他行动外，联合国将为具体的经济、贸易或投资举措动员支持和资源，这些举措有可能解决紧张局势的根源，预防冲突，促进社区之间和国家之间的和解，并增强弱势群体能力。

可持续和透明的自然资源管理

33. 支持对话与合作，制定一种全面的方法，以提高该区域及其他地区整个自然资源价值链的利益攸关方的认识，以促进对这些资源进行负责任、可持续和透明的管理。

34. 支持区域努力规范开采和贸易，打击高价值矿物走私，包括支持区域矿物贸易改革，统一各国税收制度，加强反走私法律机制，并由各签字国执行大湖区问题国际会议《反对非法开采自然资源区域举措》。

35. 促进旨在加强第二产业部门的倡议和政策，包括通过建立或加强国家和区域商品加工转型设施。

36. 酌情支持监测旨在促进国家和区域利益攸关方包括民间社会和私营部门代表透明管理自然资源的进程。

37. 利用并进一步推进区域一体化，支持促进区域公益物和共享生态系统(河流、森林、湖泊)的可持续管理。

支柱三：应对长期和新出现挑战的能力

预防暴力极端主义

38. 支持该区域各国努力通过相辅相成的方案和政治努力，解决促使个人加入暴力极端主义团体的根本条件。这将需要联合国在该区域的政治存在和维和特派团、联合国各机构、基金和方案、国家和国际伙伴、区域组织和反恐怖主义办公室之间更好的协调。

39. 加强《和平、安全与合作框架》担保机构与其他次区域组织之间的信息共享和跨境风险评估，以促进及早采取预防行动。
40. 在该区域的联合国实体之间建立共同预警机制，以确保持续的态势感知并及时进行威胁分析，以便为联合国在该区域的政治活动提供参考。
41. 促进妇女和青年在打击暴力极端主义方面的作用。

持久解决旷日持久的强迫流离失所问题

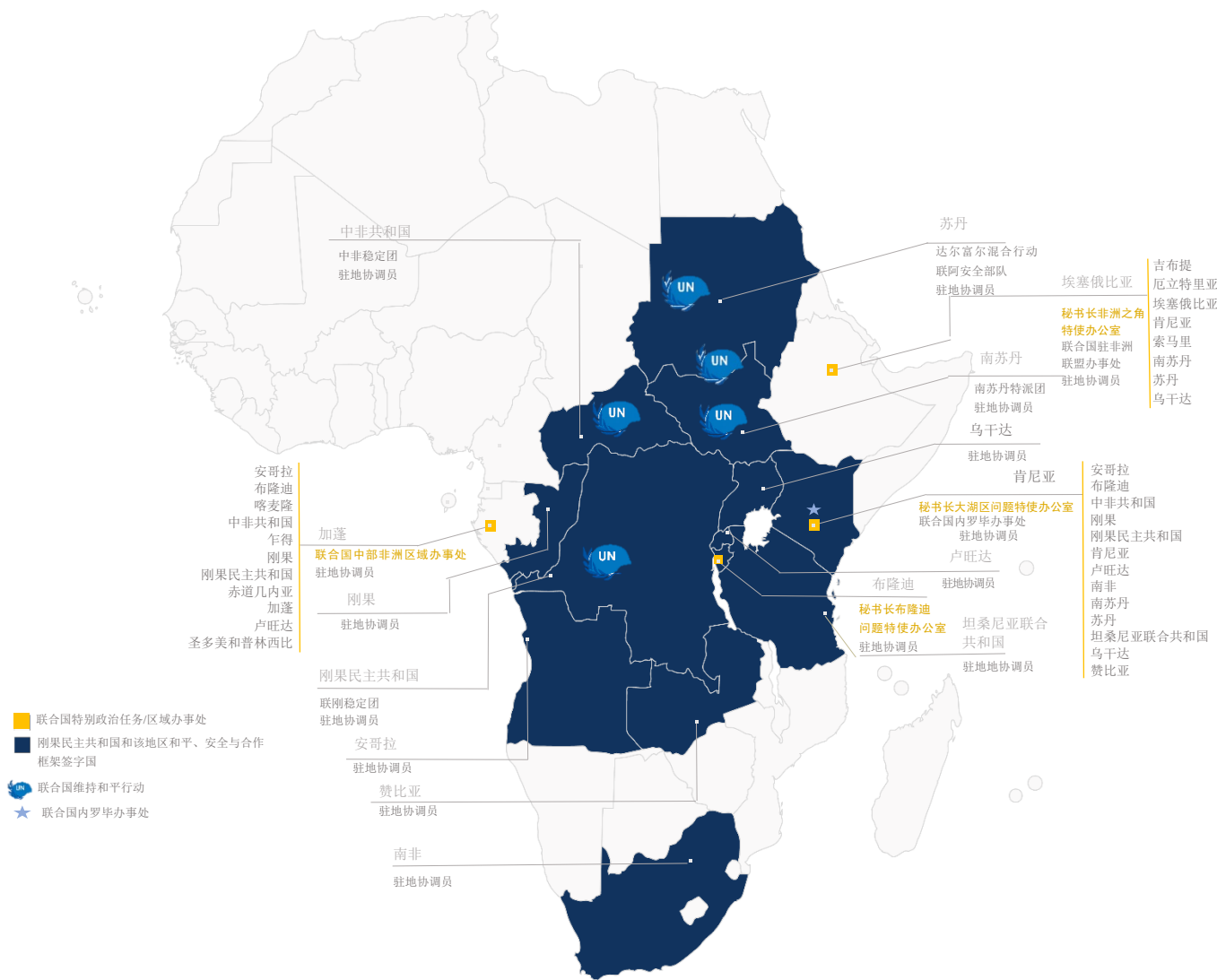
42. 通过《战略》三大支柱十个优先领域的方案领域，将难民和境内流离失所民众纳入主流，包括满足妇女、儿童、残疾人和其他弱势群体的需求。
43. 支持在大湖区问题国际会议主持下为被迫流离失所者制定并实施一项综合、持久的解决战略，并由联合国难民事务高级专员公署在这方面提供支持和指导。
44. 加强各国的发展和共存方案，确保流离失所社区不受武装团体和进一步流离失所的伤害，保护最弱势群体不受排挤、污名化和歧视，确保他们都能获得包括保健、教育和生计机会在内的基本服务。
45. 确保联合国发展、政治和人道主义努力的互补性和一致性，特别是在促进难民自愿遣返其原籍国的三方委员会/三方协定的背景下。

对内部和外部冲击的准备和复原力

46. 推动旨在减轻该区域反复出现的卫生危机，包括在冠状病毒病(COVID-19)疫情和埃博拉病毒病背景下造成的负面社会经济影响的举措。在支持缓解措施时，联合国将关注弱势和边缘化群体，包括难民、境内流离失所者和无国籍人，并推动旨在确保教育连续性的创造性举措，并在危机期间支持非正规部门和中小企业。
47. 促进并在必要时便利制定或实施共同的区域方法和标准，以应对 COVID-19 疫情和其他公共卫生危机，以便协调卫生、政治和社会对策。在这方面，联合国将探索并提议为应对重大公共卫生危机的区域机构间规划提供灵活的资金管理。
48. 推动旨在减轻气候变化对和平与安全的负面影响的举措，包括对自然资源管理和生计以及冲突驱动因素的负面影响，重点是与土地有关的冲突。
49. 为国家和区域资源调动努力提供量身定做的支持，以加强该区域的金融减震能力，包括通过改善获得国际金融工具和机制的机会。
50. 鼓励和支持旨在保护生物多样性和环境保护以及加强刚果盆地、大维龙加景区和其他区域和国家公园的森林治理和生物能源管理的努力。

附件二

联合国在大湖区的存在、特别政治任务、维和行动和区域协调员办事处概览



2019/2020 年度核定预算资源和人员配置



简称：
中非稳定团：联合国中非共和国多层次综合稳定团；联刚稳定团：联合国组织刚果民主共和国稳定特派团；布隆迪问题特使办：秘书长布隆迪问题特使办公室；大湖区问题特使办：秘书长大湖区问题特使办公室；非洲之角问题特使办：秘书长非洲之角问题特使办公室；达尔富尔混合行动：非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动；联阿安全部队：联合国阿卜耶伊临时安全部队；南苏丹特派团：联合国南苏丹特派团；联非办：联合国驻非洲联盟办事处；中部非洲区域办：联合国中部非洲区域办事处；内罗毕办事处：联合国内罗毕办事处。

资料来源
简要地图：www.mapchart.net
财务/人员配置数字：行政预算问题咨询委员会 2020 年的报告 (A/74/6(Sect.3)/Add.4；A/74/7/Add.2；A/74/737/Add.10；A/74/737/Add.12；A/74/737/Add.13)

免责声明
本地图上使用的名称和材料的编排并不意味着秘书长大湖区问题特使办公室对任何国家或领土的法律地位或其边界或国界的划定表示任何意见。

附件三

方法

《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》的制定得益于对现有政策框架和文件以及学术资料的案头审查和分析。《战略》依据的是秘书长关于联合国和平与安全支柱和发展体系的改革议程、包括第 2389(2017)号决议在内的安全理事会有关决议以及其他相关国际和区域政策框架，如《大湖区区域战略框架》、政治和建设和平事务部的妇女与和平与安全政策、《大湖区安全、稳定和发展公约》、《2063 年议程》、《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》(2017 年)、《非洲联盟-联合国〈2063 年议程〉和〈2030 年可持续发展议程〉执行框架》。

《战略》还受益于秘书长大湖区问题特使及其办公室与广泛的利益攸关方开展的广泛协商，这些利益攸关方包括《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》签字国和担保机构的代表、次区域组织、联合国实体、国际金融机构、前任和现任联合国和非洲联盟高级官员、包括妇女组织在内的民间社会组织、智库和学者。一些参与者还通过问卷调查提供了书面意见。此外，特使在该区域各国进行了一系列面对面的高级别协商，介绍了协商的初步结果，并收集了各方领导人和政府高级官员的更多意见。

《战略》是在秘书长布隆迪问题特使办公室正在进行自己的审查过程中制定的，与此同时联合国组织刚果民主共和国稳定特派团正在与刚果民主共和国政府共同拟订一项战略，以便将稳定团的任务逐步移交给刚果当局、联合国国家工作队和其他利益攸关方。在制定执行《战略》的行动计划时，将考虑联刚稳定团和特使办公室审查进程的相关方面，以确保联合国大家庭在该区域的目标统一，行动一致。

附件四

利益攸关方协商的参与者

自 2020 年 5 月至 10 月，秘书长大湖区问题特使及其办公室与广泛的利益攸关方和专家进行了协商，包括以下各方：

1. 《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》(《和平、安全与合作框架》)签字国的国家元首和(或)外交部长
 - 安哥拉
 - 布隆迪
 - 刚果
 - 刚果民主共和国
 - 肯尼亚
 - 卢旺达
 - 乌干达
 - 坦桑尼亚联合共和国
 - 赞比亚
2. 《和平、安全与合作框架》技术支持委员会成员
3. 《和平、安全与合作框架》的担保机构
 - 非洲联盟
 - 大湖区问题国际会议，包括扩大联合核查机制
 - 南部非洲发展共同体
4. 安全理事会专家
5. 国际伙伴
 - 大湖区问题国际联络小组(大使和专家)
 - 驻刚果民主共和国和乌干达的外交使团成员(大使)
 - 挪威(大使和专家)
6. 区域和国际金融机构
 - 阿拉伯非洲经济发展银行
 - 东非商会
 - 大湖区国家经济共同体
 - 欧洲投资银行

7. 智库

- 国际危机组织
- 预防冲突与和平论坛和社会学研究理事会协助召开的专家圆桌会议。与会者包括：南部非洲开放社会倡议，Nick Elebe；独立研究员 Michael Kavanagh；威特沃特斯兰德大学，Gilbert Khadiagala；非洲司法中心项目，Louis-Marie Nindorera；西蒙·弗雷泽大学，Jason Stearns；独立研究员 Katharina Vögeli。

8. 该区域的民间社会组织，包括妇女和青年组织

9. 联合国实体

- 政治和建设和平事务部
 - 中部和南部非洲司
 - 建设和平支助办公室
- 和平行动部
 - 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团统筹行动小组
- 法治和安全机构厅
- 秘书长布隆迪问题特使办公室
- 秘书长非洲之角问题特使办公室
- 联合国开发计划署非洲区域局
- 《大湖区区域战略框架》支柱
- 联合国教育、科学及文化组织非洲区域办公室
- 联合国难民事务高级专员办事处东非和非洲之角及大湖区区域局
- 发展协调办公室
- 联合国环境规划署
- 联合国驻刚果民主共和国人权事务联合办事处
- 联合国内罗毕办事处
- 联合国驻非洲联盟办事处
- 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团
- 联合国中部非洲区域办事处
- 联合国驻地协调员和(或)其办公室(布隆迪、刚果、刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)

10. 高级官员、知名人士和学者

- Tatiana Carayannis, 社会科学研究理事会, 预防冲突与和平论坛主任
- 乔治斯·雷贝洛·平托·希科蒂, 非洲、加勒比及太平洋国家组织秘书长, 安哥拉前外交部长
- 赛义德·吉尼特, 前秘书长大湖区问题特使
- Ahunna Eziakonwa, 联合国开发计划署助理署长兼非洲区域局局长
- 弗朗索瓦·法尔, 负责中部非洲问题秘书长特别代表兼联合国中部非洲区域办事处主任
- 易卜拉希马·法尔, 前秘书长大湖区问题特别代表、前非洲联盟大湖区问题特别代表兼非洲联盟驻布隆迪联络处主任
- 奥斯卡·费尔南德斯-塔兰科, 主管建设和平支助事务助理秘书长
- 让-马里·盖埃诺, 前主管维持和平行动副秘书长
- 巴西尔·伊奎贝, 非洲联盟大湖区问题特别代表兼非洲联盟驻布隆迪联络处主任
- Robert Malley, 国际危机组织总裁兼首席执行官
- 本杰明·威廉·姆卡帕, 坦桑尼亚联合共和国前总统
- 扎卡里·穆布里-穆伊塔, 大湖区问题国际会议执行秘书
- Denis Mukwege, Panzi 医院院长, 诺贝尔奖获得者
- Liberata Mulamula, 大湖区问题国际会议前执行秘书
- Mwanasali Musifiky, 非洲联盟委员会主席前特别顾问
- Jean-Jacques Muyembe, 刚果民主共和国国家生物医学研究所所长
- Isidore Ndaywel è Nziem, 历史学家
- Alphonse Ntumba Luaba, 大湖区问题国际会议前执行秘书
- Alain-Aimé Nyamitwe, 布隆迪前对外关系和国际合作部长
- Modibo Toure, 非洲开发银行股东关系特使、秘书长大湖区问题特使前特别顾问
- Raymond Tshibanda, 刚果民主共和国前外交和国际合作部长
- 卡西姆·瓦尼, 前主管维持和平行动助理秘书长