

大会  
安全理事会

Distr.: Limited  
19 September 2011  
Chinese  
Original: English

建设和平委员会

第五届会议

中非共和国组合

中非共和国建设和平战略框架第二次半年度审查会议的结论草案和  
建议

评估建设和平委员会的承诺

1. 建设和平委员会中非共和国建设和平战略框架的最后一份进度报告 (PBC/4/CAF/2) 于 2010 年 1 月印发。在过去的一年中，中非共和国的某些事态发展促使做出了推迟战略框架第二次审查的决定。至于解除武装、复员和重返社会工作，已对该国西北部的前战斗人员名单进行了核查，但解除武装和复员工作近日才启动，尽管捐助国投入大笔资金，包括通过建设和平基金。几经推迟后，于 2011 年 1 月 23 日举行了第一轮总统和立法选举，第二轮立法选举于 2011 年 3 月 27 日举行。
2. 总统和立法选举的筹备工作可能给其他领域的工作进度带来了负面影响，特别是解除武装、复员和重返社会方面。
3. 这次审查恰逢该国第二代减贫战略文件和联合国发展援助框架/综合战略最后定稿。建设和平委员会的战略框架将于 2011 年年底到期。
4. 在这方面，除了评估自上次审查以来取得的进展，本次审查可能有助于修改第二代减贫战略文件，以充分纳入建设和平委员会战略框架中建设和平内容。
5. 建设和平委员会认为，虽然总的来说进展缓慢，但至少在几条战线上取得了一些进展。建设和平进程正朝着正确方向发展，尽管挫折和挑战并存。虽然此前曾多次推迟，但选举已经举行，国家人权委员会正在成立之中。对西北部的前战斗人员进行了核查。该国在 2009 年 6 月达到了重债穷国完成点。在联合国开发



计划署(开发署)法治项目的支持下,第二代减贫战略文件已提交给国际合作伙伴,司法部门改革十年计划正在顺利实施。安全部门改革进程在2009年10月安全部门改革圆桌会议后基本陷于瘫痪,因为圆桌会议并未提出新的捐助承诺。落实2008年12月包容各方政治对话建议的进展缓慢,对话后续委员会负责监督建议的执行情况。2010年11月底,即对话两年后,116项建议得到执行的只有不到一半,(43)项建议已经执行,另外15个建议只是部分执行。

6. 建设和平基金在2010年初批准第二笔拨款2 000万美元。为第二笔拨款确定的优先事项与建设和平委员会战略框架中的优先事项相对应,注重支持:(a)解除武装、复员和重返社会和安全部门改革;(b)法治和善治;和(c)支持受冲突影响社区(发展中心方案的一部分)。这将使联合国系统和非共和国政府能够利用第一笔建设和平基金拨款的收益,辅助这些地区其他利益攸关方的努力,例如欧洲联盟和建设和平委员会。

7. 在报告所述期间,建设和平委员会为履行承诺采取了一系列举措,支持非共和国建设国家和平的努力。

8. 尽管不是每半年审查一次,第一次与第二次审查间隔的时间延长了,其间该国出现一些重大事态发展,例如2011年1月和3月举行的总统和立法选举。

9. 就引起和维持国际社会对该国的关注和支持度而言,建设和平委员会与世界银行在2010年9月纽约联合国大会千年发展目标高级别会议期间举办了高级别活动,联合国秘书长、非共和国总统、世界银行非洲区域副总裁、非洲联盟委员会主席、非洲开发银行以及次区域组织的高级代表,例如中部非洲经济和货币共同体(中非经货共同体)和中非国家经济共同体(中非经共体)、欧洲联盟发展专员以及联合国会员国的多位部长参与。活动中,世界银行宣布新的国际开发协会为中非共和国拨款2 000万美元。有多个双边合作伙伴也表示愿意为选举预算和其他优先领域捐款。

10. 2010年9月活动的一个重要成果是做出一项决定,在总统和选举结束后,举办一次关于该国建设和平与发展需要合作伙伴圆桌会议。2011年6月16日和17日,在临时政府主持下,非共和国总统在建设和平委员会、开发署、世界银行和非洲开发银行的支持下,召开了一次圆桌会议。

11. 2009年12月,建设和平委员会对中非共和国进行了一次高级别访问,比利时、法国、加蓬、日本、波兰、南非以及法语国家国际组织的代表也参与访问,目的是进一步激励和动员国际社会对中非共和国的支持。

12. 在报告所述期间,建设和平委员发挥了宣传倡导作用,推动各合作伙伴,包括国际发展法组织、国际明爱机构和各国议会联盟参与。与世界银行建设性合作的力度进一步加大。

13. 建设和平委员会向各国议会联盟提出了意见书。结果，2009 年 12 月由联盟派出一个评估团，随后设立了一个各国议会联盟项目，目的是加强国民议会当选成员和秘书处的机构能力，同时开展关于对话与和解的具体活动。建设和平委员会仍在为这个项目寻找资金来源。与此同时，各国议会表示，它将与开发署合作，投入资源，为新当选议员做概况介绍。

14. 建设和平委员会还与该国司法部长直接互动，以更好地理解该国在法制领域的需要，确定方法，缩小差距，特别是在中非共和国十年司法部门改革计划范畴内。因需要调动资源，委员会与设在罗马的国际发展法组织合作提倡调动资源。根据中非共和国十年计划提出了一个项目提案，包括建立有利于经济发展和民间社会切实参与建设和平框架的各项措施。委员会还尽力支持这项重要举措，为之提供财政支持。

15. 建设和平委员会还为秘书长中非共和国特别代表、境内流离失所者人权问题特别报告员、联合国儿童基金会(儿基会)副执行主任以及中非共和国政府多位部长介绍情况提供了一个平台。

16. 委员会还将继续与负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表进行富有成果的对话，促使新任命的负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表把中非共和国列为其工作的重中之重。

17. 为支持在建设和平中顾及区域和次区域问题，建设和平委员会定期参与中非经货共同体、中非经共体和非洲联盟的活动。非洲联盟和非洲开发银行都在班吉开设了联络处，并将在该国继续加强参与各项活动。

18. 在选举后阶段，特别是在该国拟定新的减贫战略文件时，建设和平委员会更加关注支持国家当局以建设和平和对冲突保持敏感的方式制定战略文件。同样，建设和平委员会继续与所有相关国家行为者进行对话，包括政治反对派、民间社会和私营部门，确保国家的和平进程具有包容性，对政府在战略文件中表达的愿景予以认可。

19. 自然资源是引发冲突的原因之一，建设和平委员会应注重寻找帮助政府改进管理自然资源的办法，以使它有助于实施建设和平的优先活动，包括使受战争影响的社区重新融入社会，重振经济。政府需要加大力度，加强对自然资源透明和负责任的治理。值得指出的是，中非共和国获得遵守采掘工业透明度倡议的地位，尽管“I4 倡议”仅限于正规采矿业，不包括较大的非正规采矿部门，特别是手工开采钻石业。

20. 关于落实 2008 年 12 月所有派别都可参加的政治对话建议的问题，建设和平委员会把主要注意力放在解除武装、复员和重返社会以及选举进程上，继续关注解除武装、复员和重返社会指导委员会的工作。该委员会由秘书长特别代表和联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)负责人主持。建设和平委员会

继续敦促各方开展解除武装、复员活动，了解通过指导委员会为前战斗人员复员和制定重返社会战略的紧迫性。重返社会战略需要考虑到其他利益攸关方以及其他国际合作伙伴正在进行或计划采取的干预措施，以确保一致性。

21. 如果解除武装、复员和重返社会指导委员会决定在未全面拟定重返社会战略和未得到充足资源的情况下开展解除武装和复员活动，或如果不准备在全国同时进行解除武装、复员和重返社会的活动，那就需要做适当的风险评估。

22. 减贫战略还应以可持续的方式全面研究造成冲突的根源。重返社会首先取决于相关区域比较大范围的经济和社会发展状况。首先应考虑把重返社会战略纳入第二代减贫战略文件，强化相关区域的发展与建设和平努力之间的联系，包括建设和平基金、世界银行和欧洲联盟支持的努力。这有助于确保获得重返社会所需的资金。

23. 自 2010 年 1 月以来，建设和平基金和开发署联合提供支持，建设能力，推动解除武装、复员和重返社会进程，但这些人资源尚未到位。实际进展十分缓慢，主要是由于解除武装、复员和重返社会指导委员会在 2011 年 1 月的选举过程中过分政治化，造成行动和方案拖延。联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)从东北部撤出，重返社会进程资金来源没有着落，导致情况更加错综复杂。解除武装、复员和重返社会进程陷入僵局，需要为解决僵局并针对东北部严峻的安全状况和重返社会资金短缺的问题找到解决办法，推动这项工作进一步发展。在这方面，国际社会随时准备为重返社会提供资源，但这主要取决于政府自己的财政捐款状况。建设和平委员会期待着最近派往中非共和国的联合国解除武装、复员和重返社会/安全部门改革评估特派团针对目前的事态发展，就如何更好地表述联合国对这项进程的支持做出评估。

24. 从积极方面来看，儿基会在保瓦和博卡兰加执行儿童复员、解除武装和重返社会方案，结果有 525 名儿童脱离了复兴民主人民军，尽管重返社会仍需要进一步加强。这项活动由建设和平基金提供资金。建设和平委员会呼吁根据联合国安全理事会第 1612(2005)号和第 1882(2009)号决议的规定，实施由联合国牵头的监测和报告机制，在这些方面将继续倡导为中乍特派团儿童保护工作提供必要的人力和财力。

25. 关于选举，建设和平委员会成功地倡导由国际社会提供财政支助，最终补上了选举预算中 750 万美元的资金缺口。委员会欢迎举行总统和立法选举，但对遇到的很多技术问题，尤其是选举当天遇到的许多技术问题，以及在汇总选举结果过程中遇到的问题表示关切。委员会欢迎宪法法庭提出并被政府所接受的各项建议，例如，设立一个常设的专业选举委员会，把选民名单输入电脑，分发带有生物特征的选民登记卡。对其他措施也需要慎重考虑，例如根据最新的人口统计数

字划分选区，以尊重包容各方的政治对话的建议。不同选举观察团的建议也应予以考虑。

26. 尽管组织方面的问题在第二轮议会选举中得到解决，但是议会法庭在没有对第一轮结果的验证作出决定的情况下就进行了投票。法律反对派呼吁抵制，呼吁候选人不参与第二轮投票。在这方面，建设和平委员会敦促中非共和国当局立刻毫不拖延的恢复和维持与反对派的政治对话，纠正未来选举中可能出现的任何选举缺陷。委员会在未来新当选当局和其他国家利益攸关方互动过程中适当考虑这方面的努力，以进一步推进中非共和国的建设和平历程。

27. 建设和平委员会欢迎成立国家人权委员会和设立监察员办公室。建设和平委员会将继续密切监测该国的人权状况，追踪人权理事会和监察员办公室的工作情况。

28. 建设和平委员会将更加重视安全部门改革，确认中非共和国国家安全部队和国防部队保持专业和高效十分重要，特别是在中乍特派团 2010 年底从比劳撤出之后。在 2008 年 4 月国家安全部门改革研讨会的框架内，中非共和国安全部门改革能力的目标是继续强化安全和国防部，以及司法部门，并合并成为单一机构，共同努力坚持法制，促进人权，推动发展。建设和平委员会将提供支持，并表示，一俟国家安全部门改革战略确定并列为优先事项，建设和平委员会愿意为此调动资源。这项战略需要由国家做主并坚持统一一致，纳入中非共和国当局的具体承诺，包括为改革筹资。国家当局的政治意愿需要加强。这项战略内容应纳入新的减贫战略文件。新的减贫战略已在布鲁塞尔合作伙伴圆桌会议上提供给国际社会。

29. 建设和平委员会将进一步关注切实有效的启动执行发展中心方案。该方案将惠及民众，特别是受冲突影响的社区。还应在欧洲联盟最初承诺之外增加资金，建设和平委员会将发挥更大作用，调动更多资源。还应考虑采取行动，推动在减贫战略文件中纳入发展中心方案。

30. 建设和平委员会赞扬中非建和办在秘书长驻中非共和国前特别代表 Sahle-Work Zewde 的卓越领导下为支持中非共和国政府做出的各种努力。委员会还欢迎任命 Margaret Vogt 为秘书长新任驻中非共和国特别代表，期待着中非建和办与政府和其他合作伙伴携手合作，推动和平进程取得成功。

### 对中非共和国政府和民间社会承诺的评估

31. 政府和民间社会在战略框架方面的承诺围绕着三个优先事项，即：(a) 安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会；(b) 善治和法治；(c) 发展中心。处理好这三个相辅相成和相得益彰的优先事项将有利于全国各地恢复和巩固和平。

32. 安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会领域的大部分活动由政府围绕这一轴心确定的承诺予以实施，包括通过立法。这一立法的有效实施促进了在几个领域取得进展，如机构改革、加强机构和人力能力和创造有利于和平的环境。

33. 这一轴心活动有：(a) 在全境重组和部署训练有素和设备齐全的国防和安全部队；(b) 重建和加强民众和国家机构之间的信任，对这些活动的评价强调，在建造监狱和部队方面需要建设和平基金提供支持(参见第二批分配项目)。

34. 这些行动是对民间社会在人口中开展的提高对基于性别的暴力和促进和平文化认识活动的补充。在多方协助下，一些国内流离失所者、难民和一些反叛团体得以回归，重新融入东道国社区。但仍需要改善基本社会服务的提供，促进这些人的可持续回返。

35. 关于优先领域(b)“善治和法治”，在以下方面取得了进展：执行所有派别都可参加政治对话的一些建议；加强国家机构的体制和人力能力；尊重人权和儿童权利；促进一个有利于工作、和平和恢复信心的环境。然而，由于治理的横向性，这一优先领域的一些承诺在其他部门仍有待取得进展。

36. 由于建设和平基金的支持，中非女律师协会在建立法律诊所方面取得显著成效，使保瓦和 Ndélé 的妇女提高了认识且接受了培训。

37. 最后，优先领域(b)“建立发展中心”的三个行动进展甚微。然而，优先领域(a)(安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会)取得的进展有助于形成可促进其实施的环境。由于小额信贷计划对近 100 个团体和协会的支持，在农业和园艺、鱼类养殖和加工、木薯或小米加工、肥皂制造、餐饮、缝纫和针织以及各种产品运输(人力车)领域开展了一些创收活动。所取得的成果要保持可持续性，就需要弱势群体的充分参与，还需要他们继续提供支持。

## 结论和建议

致中非共和国政府：

38. 综述：

(a) 在建设和平战略框架于 2011 年底结束后，把建设和平战略框架的三个优先领域纳入新的减贫战略文件是一个积极的事态发展。这些优先领域应转化为方案和项目。这些领域今后的进展应通过减贫战略文件机制予以监测，包括建设和平委员会在监测建设和平优先事项中发挥作用。

(b) 中非共和国政府应大力执行 2008 年 12 月所有派别都可参加的政治对话的其他建议，这始终是该国建设和平进程取得进展的基本前提。

(c) 政府也应作出一切必要努力，履行总理 2011 年 5 月 17 日对国民议会的政策声明中作出的正式承诺。这些承诺包括特别是 2011 年底完成解除武装、复

员和重返社会事宜，建立一个负责组织今后选举的常设机构，提高善治和反腐败斗争，并致力于改善国家安全，包括制订一个长期的国家安全部门改革战略。

(d) 新政府应加强能力，以更有效地协调尤其是那些积极从事三个建设和平优先事项的区域和国际合作伙伴的活动，以期提高行动效力，避免重复。这将进一步加强中非共和国对其建设和平进程的自主性。

(e) 根据国家制定的新的减贫战略文件，鼓励政府把这个雄心勃勃文件所构想的活动放在优先地位，以便为实施最相关和迫切的拟议方案大致勾画出一个符合实际情况的时间表和资金需求。尤其应特别注重那些能直接改善曾受冲突影响居民生活条件的建设和平项目。

(f) 政府应提供充足的自有资金以落实优先领域，并增加预算透明度。关于解除武装、复员和重返社会进程，政府应利用 2009 年中非经货共同体提供的资金，特别是用于重返社会部分。

**39. 重返社会战略/解除武装、复员和重返社会的前景：**解除武装、复员和重返社会的成功有赖于中非共和国政府是否有政治承诺和意愿为复员的前战斗人员制订一个具有包容性和促进两性平等的国家重返社会战略，这是除创收外的一个无可非议且有吸引力的变通办法。与此同时，至关重要的是，把整个重返社会战略纳入旨在发展受冲突影响地区的社会经济和社区的战略，从而为未来的东道国社区和受冲突影响的社区提供支持。还应特别注意促进实施解除武装、复员和重返社会及其有效落实的政治和安全条件。在这方面，值得注意的是，该国部分地区的安全局势出现恶化。

(a) 为了在年底截止日期前完成解除武装、复员和重返社会进程，中非共和国政府应尽一切努力，审定并落实最近与正义和和平爱国者大会订立的停火协议以及乍得政府和复兴人民阵线之间关于遣返后者返回乍得的协议；

(b) 中非共和国政府应继续通过解除武装、复员和重返社会指导委员会让国际社会参与进来，以确保实施解除武装、复员和重返社会方案的连贯性和包容性；

(c) 关于解除武装、复员和重返社会方案的重返社会部分的资金筹措，政府应公开它愿意捐助的金额。

**40. 安全部门改革。**在民主治理改革的大框架中加强中非共和国国家安全和国防部队和使其专业化并促进这些部队和人民之间的信任是中非共和国建设和平的中心。在跨部门小组离开且于 2009 年 10 月举行捐助者会议后，安全部门的改革停滞不前。为此：

(a) 根据新政府在全境实现稳定和安保的承诺，鼓励中非共和国政府在现有国际专业知识的支持下，通过制订安全部门改革中期战略，重新推动改革安全部门。为此，可以审查秘书处常设技术部门的工作方式；

(b) 中非共和国政府应采取步骤，包括通过为该进程实际捐款，重申实施安全部门改革的政治意愿。

#### 41. 法治和善治：

(a) 中非共和国政府应继续不断努力促进法治，包括通过持续努力推进执行国家改革司法部门的 10 年计划；

(b) 政府还应履行提高善治、惩治腐败和有罪不罚现象的承诺，确保尊重人权和儿童权利；

(c) 中非共和国政府应继续促进制定针对各个使用和/或招募儿童兵的前叛乱团体的个别行动计划。

#### 致联合国建设和平委员会

42. 由比利时政府主办在布鲁塞尔举行了合作伙伴圆桌会议，讨论该国新的减贫战略文件，这为把握选举引发的势头提供了一个合适的契机：

(a) 建设和平委员会将与政府和其他利益攸关方合作，以确定潜在的捐助者并提高他们的认识，其中包括来自民间社会以及私营部门的非传统捐助者，以确保他们在考虑国家提出的财政和其他援助呼吁时予以支持，包括采取促进和加强南南合作的各项举措；

(b) 在目前的建设和平战略框架到期后，建设和平委员会仍对中非共和国予以支持，将与政府和民间社会协商，根据国家新的减贫战略报告的建设和平内容，制定一个新的参与工具。

#### 43. 解除武装、复员和重返社会：

(a) 建设和平委员会将继续与所有相关行为者在国家解除武装、复员和重返社会进程方面予以合作，包括鼓励制订会使所在社区受益的重返社会解决方案，满足回返者、国内流离失所者以及其他受冲突影响者的需求；

(b) 建设和平委员会与国家当局、欧洲联盟、世界银行和联合国系统一道，将设法确定在重返社会背景下支持受冲突影响社区的工作和发展中心方案之间的可能共生性联系，发展中心方案旨在在全国各地推动发展二级经济中心。这也将与世界银行合作完成，世界银行会在中非共和国西北部和中部支持社区重返社会活动。这种工作可以进一步补充或扩大建设和平基金资助的第三个优先领域的活动，其重点是振兴受冲突影响社区的社会经济；

(c) 建设和平委员会将倡导制订可持续的复员儿童重返社会方案，以及旨在为受冲突影响的儿童提供心理社会陪伴的方案。

44. **发展中心方案**仍然是建设和平委员会在国家社区发展和稳定社会经济领域以及加强和重建国家对其领土主权的重中之重。在这方面：

(a) 建设和平委员会将加大工作力度，要求有效启动发展中心方案，并确保这一方案、该国新的减贫战略文件和重返社会战略之间的密切联系，以使这些倡议发挥最大的作用；

(b) 可在适当时候呼吁建设和平委员会为发展中心方案开展调动资源工作。这一工作的性质和范围将与所有相关伙伴协商后予以明确确定。

45. **安全部门改革：**

(a) 在下一个阶段，建设和平委员会将把注意力转向安全部门改革，且视情况继续支持正在进行的国家进程，在 2008 年 4 月安全部门研讨会结果的基础上，制订一个完善的国家安全部门改革长期战略。

46. **法治和善治：**

(a) 建设和平委员会可以考虑支持实施中非共和国政府和欧洲联盟于 2010 年 12 月 21 日发起的关于森林法执法、木制品治理和贸易的自愿伙伴关系协议。该森林法执法、木制品治理和贸易机制提供了一个改进木材部门治理的全面框架，确保出口木材的合法性。同时，这一机制倡导使民间社会和私营部门参与的包容性方法；

(b) 随着选举进程的结束以及议会新成员随后加入国民大会，应考虑继续开发署牵头的支持加强国民大会能力项目，且实施各国议会联盟提出的协助国民大会的项目。这两者都会协助立法机构，并确保议员在对话框架内开展工作。在这方面也应考虑参加议员全球行动联盟 2011 年 10 月 13 日和 14 日在班吉举办的关于法治的议会协商；

(c) **儿童和武装冲突。**建设和平委员会将努力了解中非共和国执行秘书长关于儿童和武装冲突的报告有关建议的情况，并与秘书长特别代表和安理会工作组在这方面进行互动。委员会将与联合国在中非共和国的国家工作队一道倡导努力有效实施安全理事会第 1612 (2005) 和第 1882 (2009) 号决议所要求的监测和报告机制；

(d) 冲突中的性暴力。在这方面，建设和平委员会将就可以采取哪些行动与秘书长特别代表继续进行对话。

**致中非共和国民间社会**

(a) 民间社会需要开展进一步的工作，提高自身能力，在国家的建设和平进程中发挥重要作用；

(b) 民间社会应加强决策过程中的咨询作用；

(c) 民间社会应建立更多的内部伙伴关系，以提高其影响力。

#### 致联合指导委员会

47. 建设和平战略框架一方面顾及执行所有派别都可参加的政治对话的几项建议，另一方面顾及巩固全境和平。为了确保其可持续性，在实施建设和平战略框架方面所取得的进展将继续需要定期和持续跟进特别是各利益攸关方作出的承诺。

48. 需要制订筹集和使用资金的有效策略和加强部门协调(通过指导委员会)。各利益攸关方和受益者的参与也需要加以改进，同时加强管理资金和使用规划工具和监督机制的能力和程序。

49. 然而，尽管战略框架有长处，但却缺乏业务能力，没有明确的民间社会参与机制。实施建设和平战略框架的主要制约因素有：银行机构在这些领域缺乏干预；合作伙伴的基金管理程序；不擅长制定优先领域的项目；资金吸收能力差；缺乏知识转移；缺乏复员和重返社会部分；不同方案之间缺乏协同作用；地方一级和非政府组织的参与机制欠缺，等等。

50. 中非共和国建设和平基金项目的催化影响可能引发该国包括世界银行、欧洲联盟和法国在内的主要国际捐助者的强势介入，并可能导致其他捐助者在更大范围的参与。在这方面：

(a) 计划和经济部长和秘书长特别代表共同主持的联合指导委员会可以考虑利用其包容性，制订和提供更有侧重的战略方针指导，以期提高建设和平倡议的有效性和协调参与支持国家建设和平进程的所有行为者；

(b) 在建设和平基金的活动外，还可以鼓励联合指导委员会发挥中非共和国更广泛的建设和平进程协调机制的作用；

(c) 因此，联合指导委员会将提高其能力，就具体的资金需求和可能的捐助者提供重要意见，为此，除建设和平基金提供的资源外，建设和平委员会也可以利用其影响力调动资源。