



大会  
第七十二届会议  
临时议程\*\* 项目 67(b)

安全理事会  
第七十二年

非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持

## 非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是依照大会第 [71/315](#) 号决议提交的，报告审查了自提交秘书长关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告([A/65/152-S/2010/526](#))以来的进展情况。

本报告所述期间为 2016 年 7 月至 2017 年 6 月，重点介绍了非洲和平与安全方面的主要事态发展及其与可持续发展的相互关系。报告讨论了联合国系统在执行审查报告所确定的关键优先领域方面取得的进展，以及本组织为执行《2030 年可持续发展议程》和非洲联盟《2063 年议程》所载和平与安全优先事项提供的支持。

根据大会第 [71/315](#) 号决议规定的任务，即就非洲面临的持续存在和新出现的挑战制定政策建议，本报告讨论了区域组织及其区域和国际合作伙伴，包括联合国，如何发挥 2017 年 4 月签署的《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》所述的作用。报告还着重强调了预防冲突的重要性，以及亟需处理冲突的根源，以便实现可持续和平。报告除其他外，建议包括联合国在内的国际社会进一步加强与非洲区域和次区域组织的政治、实务、机构和财政合作，这些组织是致力于在非洲大陆保持和平、应对冲突的首要力量。

\* 由于技术原因于 2017 年 9 月 15 日重发。

\*\* [A/72/150](#)。



## 一. 导言

1. 1998 年,按照安全理事会的要求(S/PRST/1997/46),秘书长对非洲境内冲突起因及促进持久和平与可持续发展进行了全面分析。在随后的报告中,他提出了在非洲大陆预防、缓解和减少冲突、实现和平与促进可持续发展的具体措施(见 A/52/871-S/1998/318)。

2. 在第 63/304 号决议中,大会请秘书长提交一份关于 1998 年报告所载建议执行情况的审查报告。在由非洲问题特别顾问办公室协调进行的广泛协商,包括通过非洲事务部门间工作队与联合国系统协商之后,秘书长向大会提交了审查报告(A/65/152-S/2010/526),概述了加强与非洲互动协作的进展情况、建议和提议。

3. 报告着重指出,联合国系统必须建立适当的伙伴关系,加强非洲区域组织作为该大陆和平与发展领域主要行为体的能力。非洲联盟在 2013 年五十周年之际通过了庄严宣言,承诺不把冲突的负担留给下一代非洲人,并一直在执行非洲和平与安全架构。此外,审查建设和平架构专家咨询小组的报告(A/69/968-S/2015/490)所介绍的包括预防冲突和冲突后恢复在内的保持和平概念,确认了持久和平与可持续发展之间的相互依赖关系,强调同时促进保持和平和《2030 年可持续发展议程》的重要性。

4. 在这一背景下,与非洲问题特别顾问办公室主持的非洲事务部门间工作队协商编写的本报告介绍了非洲和平与安全事态发展的最新情况(第二节),总结了 2016 年 7 月至 2017 年 6 月联合国为执行审查报告的建议而采取的关键行动和举措(第三节)。报告还讨论了区域和次区域组织在非洲保持和平方面的作用(第四节),并就如何加强这些组织的作用及其与包括联合国在内的国际社会的伙伴关系提出了建议(第五节)。

## 二. 年度回顾

5. 在本报告所述期间,非洲继续在发展、繁荣与和平方面迈出有力步伐。根据《2063 年议程》第四个愿景,即建设“一个和平与安全的非洲”,非洲联盟于 2016 年 7 月作出了开创性决定,对符合条件的非洲进口货物制定并实行 0.2% 的征税。这一征税旨在到 2020 年为非洲联盟和平基金注资约 4 亿美元,目的是除其他外,为和平与安全提供可靠和可预测的供资,为非洲联盟确立公平和可预测的筹资来源,从而促进实现非洲和平与安全架构的财政自主。安全理事会第 2320(2016)号决议欢迎这项决定。非洲联盟还在卢旺达总统保罗·卡加梅的领导下启动了一个体制改革进程,到 2018 年将该组织转变成一个自力更生的非洲大陆机构。

6. 非洲联盟成员国在 2017 年着重通过对青年的投资来利用人口红利。按照安全理事会关于青年、和平与安全的第 2250(2015)号决议,其中强调必须制定关于青年接触和参与政治及和平进程的政策,非洲联盟提出了一份路线图,着重强调需要在权利、治理和增强青年权能支柱下投资开展包容性、代表性和参与性政治进程。2017 年 1 月,非洲联盟还核准了“关于采取实际步骤争取到 2020 年在非

洲平息枪炮声的总路线图”。总路线图为非洲国家、区域组织和其他合作伙伴努力促进非洲大陆的和平与安全提供了实际指导。

7. 在治理方面，非洲同行审议机制继续开展振兴进程。2016年8月，非洲同行审议论坛通过了加强该机制的人力、财力和体制能力的各种决定和建议。此外，2017年1月，非洲联盟领导人扩大了该机制对《2030年议程》和《2063年议程》的监测和评估任务。

8. 总体而言，非洲国家实现了进一步经济增长，同时解决冲突根源，预防和管理冲突，并在这一过程中，打击暴力极端主义和恐怖主义。秘书长关于非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)的报告(A/72/223)概述了重要的经济成就。

9. 在本报告所述期间，非洲举行了七次总统选举，佛得角、加蓬和赞比亚国家元首连选连任，在冈比亚、加纳、圣多美和普林西比和索马里，权力移交给另一位总统。大多数总统选举是以包容、透明及和平的方式进行的，少数其他选举结果仍构成挑战，对政治稳定和社会经济发展造成不利影响。

10. 在冈比亚，离任总统拒绝接受2016年12月总统选举结果，这加剧了该国的政治紧张局势。在随后的几个星期里，西非国家经济共同体(西非经共体)、非洲联盟及包括联合国在内的国际社会进行了密集谈判，促使总统在2017年1月同意离开该国，避免了西非经共体的军事干预。负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表与所有有关利益攸关方进行了接触，以帮助和平解决冈比亚危机。

11. 在加蓬，2016年8月有争议的总统选举之后，政府和反对派的关系一直高度紧张。在持续危机的背景下启动了由政府主导的全国对话。反对派对对话结果提出关切，使和解工作更加复杂，增加了进一步发生暴力的风险。联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)在整个选举危机过程中一直积极参与。

12. 在中非共和国，政治和安全局势的进展喜忧参半。政府设法推动改革，重新建立关键机构，推进与所有武装团体的对话进程。国际社会继续向该国政府提供重要支助，包括通过非洲和平与和解倡议提供支助，该倡议由非洲联盟领导，由中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、大湖区问题国际会议、刚果、乍得和安哥拉提供支持。联合国中非共和国多层面综合稳定团也采取有力行动，镇慑暴力行为，保护平民，支持民主机构和促进政治对话。稳定团将通过秘书长驻中非共和国特别代表兼稳定团团团长继续支持国家当局促进和平与安全，同时中部非洲区域办将倡导开展建设性接触，以在次区域一级结束危机。

13. 在刚果民主共和国，随着2016年12月总统第二任期结束，政治紧张局势加剧。2016年12月，在刚果民主共和国主教会议主持下达成了一项政治协议，提供了临时解决办法。但是，由于没有充分履行承诺以及一些政治反对派在组织上存在弱点，协议的执行遇到许多挫折。例如，为执行协议签署特别安排、指定新总理、组建新的民族团结政府等具体情形遭到部分反对派的谴责，增加了政治不确定性。与此同时，刚果民主共和国东部的武装团体和开赛省的民兵继续散布暴力。根据安全理事会授权开展调查工作的两名联合国专家遇害，目前正在进行调查；同时人权理事会设立了一个调查委员会，调查更广泛的暴力指控。负责

刚果民主共和国问题秘书长特别代表兼联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)团长和秘书长大湖区问题特使仍然充分致力于支持促进和平、安全与发展的努力。

14. 索马里完成了向两院制联邦议会过渡,近 25%的议员是妇女。18%的议员年龄在 35 岁以下,约一半当选者是新议员。2017 年 2 月,议会选出了新的联邦总统。顺利移交权力和迅速组建新政府为推进建设和平优先事项带来了新的势头。2017 年 3 月,秘书长在首次正式实地访问期间访问了摩加迪沙和拜多阿。他表示声援索马里人民,赞扬他们为成功组织总统选举作出的努力,尽管干旱造成饥荒危机,政府不得不在联合国系统各机构和非政府组织的援助下应对危机。

15. 在安全方面,非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)继续打击青年圣战运动。2017 年是索特派团部署十周年,索马里安全机构建设成为一个紧迫的优先事项。过去几个月,就从非索特派团有条件过渡到索马里安全部队以便建立有能力的安全部门的问题达成了共识。

16. 《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》的执行工作无甚进展。2016 年 12 月,南苏丹总统宣布启动全国对话是 2017 年的一个高度优先事项。鉴于在整个一年时间里反对派据点持续遭到军事进攻,这一宣称受到反对党、民间社会和信仰组织相当大的质疑,甚至在扩大后的指导委员会 2017 年 5 月宣誓就职之后,仍然缺乏可信度。

17. 联合国南苏丹特派团继续努力加强对平民的保护,但其行动受到政府部队的很大阻挠。虽然一些地区的饥荒风险警报已解除,仍有 780 万南苏丹人需要人道主义援助。军事进攻和严重粮食无保障使 380 多万人流离失所,成为世界上恶化速度最快的难民危机。联合国继续向非洲联盟南苏丹问题高级代表和政府间发展管理局(伊加特)代表提供支持,以促进全国对话和执行和平协议。

18. 本报告所述期间在改善和解决苏丹和南苏丹分离后的未决问题方面几乎没有取得任何进展。一直缺乏进展,特别是在落实两国政府 2012 年 9 月 27 日签署的九项协议方面。尽管非洲联盟高级别执行小组在联合国的支持下继续参与,在阿卜耶伊地区临时安排或其最终地位问题上没有取得重大进展。

19. 在达尔富尔,政府部队和未参加和平协议的武装团体之间的战斗已大幅减少。但是,族裔间暴力争端和武装民兵实施的普遍犯罪行为继续造成不安全和长期大规模流离失所。现有的和平协议没有得到充分执行,与非签署方的谈判陷入僵局。正在重组非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动以减少其足迹,并把重点放在保护平民和实现稳定的努力上。

20. 在几内亚比绍,联合国建设和平综合办事处和其他国际合作伙伴支持西非经共体主导的调解。调解促成 2016 年 9 月 10 日商定了六点路线图,2016 年 10 月 14 日达成了《科纳克里协定》。西非经共体制订了摆脱危机的可行路线,但国内行为体尚未采取具体步骤,争取协商一致任命总理并组建包容各方的政府。2017 年 6 月,在蒙罗维亚举行的一次首脑会议上,西非经共体国家元首和政府首脑又

给冲突各方三个月时间以打破政治僵局，并将西非经共体几内亚比绍安全特派团的任务期限延长至 2017 年 9 月底。

21. 在布隆迪，自危机开始以来的两年里，僵局进一步深化，政治空间缩小。尽管安全形势有所改善，但据说执政党青年分支“远望者民兵”继续在现政府及其安全部队的指挥下进行杀戮、致人失踪、任意拘留、绑架和准军事活动。因此，经济发展和人道主义局势严重恶化，难民源源不断地逃到区域内国家。在这种情况下，将部署安全理事会授权的联合国警察部分。与此同时，在东非共同体主持下继续开展区域努力，促进包容各方的政治对话。

22. 恐怖主义和暴力极端主义仍然是非洲和平与安全的重大威胁。在乍得湖流域各国(喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚)、布基纳法索和马里，包括妇女和儿童在内的平民及国家安全部队仍是恐怖主义袭击的目标。在受影响最严重地区，特别是尼日利亚东北部，超过 250 万人沦为境内流离失所者、难民或回返者。

23. 由乍得湖流域委员会成员国和贝宁设立的多国联合特遣部队在把博科哈拉姆组织逐出先前据点方面作出了巨大努力。2017 年 2 月，在联合国驻非洲联盟办事处的支持下，非洲联盟委员会与特遣部队派遣国签署了一项关于加强支持执行工作的协定和一份谅解备忘录。安全理事会第 2359(2017)号决议认可布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔提出的一项类似区域倡议，授权为萨赫勒五国集团国家部署一支联合部队，目的是打击萨赫勒地区的暴力极端主义和跨国有组织犯罪。据报在打击博科哈拉姆的战斗中仍存在严重的人权关切，包括处决和任意拘留；有关会员国必须紧急处理这些关切。

24. 在利比亚，局势仍然紧张，过渡进程未得到充分落实，因为平行机构继续存在。中央管理机构失去控制权，导致许多非国家极端主义团体赢得了对一些地区的实际控制，致使非法贩运活动有所增加。联合国利比亚支助团继续执行与落实《利比亚政治协议》有关的任务。

25. 在马里，《和平协定》的执行工作出现了一些积极动态，包括在五个北部地区均设立了临时当局，举行了一次民族和解会议，启动了宪法审查进程。但是，《和平协定》所规定的关键体制和政治改革仍有待进行。一再拖延实施协定妨碍了在该国北部和中部重新部署马里国防和安全部队及重新建立国家权力。在此背景下，不安全局势继续蔓延到马里中部和南部及边境地区。

#### 更加注重和平与发展之间的关系

26. 2017 年 1 月，大会主席召集举行了主题为“为人人建设可持续和平：《2030 年可持续发展议程》和保持和平之间协同作用”的高级别对话，讨论《2030 年可持续发展议程》和保持和平之间相辅相成的关系。《2030 年议程》和《2063 年议程》都强调和平与发展之间关系的重要性，并促进采取全面办法推进可持续发展和实现持久和平。

27. 2017 年 4 月 19 日，秘书长和非洲联盟委员会主席在联合国总部召开了第一次联合国-非洲联盟年度会议。会议期间，与会者同意需要促进《2030 年议程》

和《2063年议程》的协同增效和互补作用，两个议程均采取综合全面的办法处理和平与发展之间的重要关系及加强善治。

28. 为在政府间一级加强和平与发展之间的关系，2017年6月，秘书处经济和社会事务部与建设和平支助办公室组织了经济及社会理事会和建设和平委员会联席会议，讨论萨赫勒区域局势。与会者强调，必须避免过度强调安全，而应解决涉及社会、经济和环境领域的冲突根源。

### 三. 审查报告所载建议的执行情况

29. 本节重点介绍联合国系统最近为执行全面审查报告(A/65/152-S/2010/526)所载建议而采取的举措和行动。

#### A. 机构合作

30. 2016年12月，大会通过了关于联合国-非洲联盟2017-2027年非洲一体化和发展议程的新伙伴关系框架的第71/254号决议。伙伴关系通过非洲区域协调机制，为联合国与非洲联盟的合作提供了一个总平台，使联合国系统能够为非洲联盟和区域经济共同体提供全面的支助方案，以协调一致地有效执行《2063年议程》和《2030年议程》。

31. 在第一次联合国-非洲联盟年度会议上，秘书长和非洲联盟委员会主席签署了《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》。《框架》的目的是根据各自在和平与安全方面的比较优势和互补性，通过一种更具战略性、系统化和更加可预测的伙伴关系，加强联合国与非洲联盟的合作，并在整个冲突周期解决非洲存在的冲突方面增强业务合力作用。

32. 2016年10月，非洲问题特别顾问办公室与非洲经济委员会和新闻部共同组织了2016年非洲周，主题为“加强伙伴关系以促进包容性的可持续发展、善治、和平与稳定”。与非洲联盟、新伙伴关系规划和协调局、非洲同行审议机制、区域经济共同体和非洲事务部门间工作队成员国协作举办了为期一周的高级别活动。非洲周为加强伙伴关系、促进非洲可持续发展提供了一个有效和包容性的全球平台。

#### B. 预防冲突、维持和平与管理冲突

33. 联合国系统各实体根据各自的任務规定，继续为处理非洲冲突提供支助。为重启围绕土地使用问题的族裔间对话，联合国粮食及农业组织(粮农组织)在苏丹和南苏丹之间有争议的阿卜耶伊行政区设立了一个以社区为基础的动物诊所。这一生计项目着重促进恩哥克-丁卡族和米塞里亚族社区的社会稳定。项目正扩大到南苏丹其他边界地区及邻国。

34. 联合国环境规划署、联合国开发计划署、建设和平支助办公室和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)拟定了一项新的关于性别、自然资源与建设和平的联合方案。已在北科尔多凡州开始最初的试点项目。妇女署的妇女、和平与安全及人道主义行动全球加速融资机制在第一年调集了670万美元。在布隆迪，

由该机制支持的妇女调解员为解决冲突发挥了强大作用，600 000 多人参与了地方一级的对话。

35. 在与资源管理有关的预防冲突方面，2016 年 11 月在摩洛哥马拉喀什举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十二届会议发起了关于可持续性、稳定和安全的非洲政府间倡议，力求防止新出现的自然资源枯竭和管理不善的威胁。《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》秘书处是该倡议工作队的秘书处。

36. 在采取预防措施保护儿童免受暴力侵害方面，负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表制定了在马里终止和防止招募和使用儿童并防止对儿童的性暴力行为行动计划(与阿扎瓦德运动协调会签署了该计划)，以及在苏丹终止和防止招募和使用儿童行动计划(与苏丹人民解放运动(北方局)签署了该计划)。

### C. 冲突后建设和平与恢复

37. 联合国系统提供有重点的政策和项目支助，协助非洲国家进行冲突后恢复。在马里，联合国儿童基金会(儿基会)在廷巴克图支持开展了有 355 名学童参加的“教育促进和平”项目。另外培训了 495 名儿童担任“重返学校大使”，围绕和平与社会融合问题开展人际交流和讨论，向自己的社区进行宣传。通过社区对话和电台节目，向青年提供促进和平与理解的适当工具，让儿童帮助宣传和平、融合与稳定的重要性，并影响 325 000 名家长。2016 年 10 月 24 日至 11 月 4 日，国际劳工组织在科特迪瓦举办了劳工市场统计和分析学院，推动将体面工作作为促进非洲建设和平和复原力的工具。

38. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)在 2017 年《非洲经济发展报告》中强调，发展旅游业有助于减少冲突风险，通过创造就业加强和平，促进社会经济发展。联合国大学马斯特里赫特经济和社会研究及创新与技术培训中心评估了在刚果民主共和国东部实施的无条件现金援助方案，确认该方案对家庭在家畜方面的投资、提高入学率和改善复原力产生了积极影响。

### D. 持久经济增长和可持续发展

39. 为促进非洲的社会经济发展和复原力，消除冲突的根源，联合国系统继续提供广泛支助。非洲问题特别顾问办公室和贸发会议与世界旅游组织在 2016 年 7 月共同举办了一次关于非洲旅游业与可持续发展的高级别会议。会议为旅游部门的利益攸关方提供了一个独特平台，借以讨论他们对非洲实现可持续发展目标的贡献。最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室 2016 年 12 月在坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆举办可持续能源会议，2017 年 2 月在达喀尔举办宽带连接会议，为在非洲执行《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》(《伊斯坦布尔行动纲领》)提供了一个全球知识共享平台。

40. 秘书处经济和社会事务部向几内亚提供咨询服务，协助在国家可持续发展战略中制定有关电子政务的计划，并加强机构和人力资源，促进实现可持续发展目标。在南苏丹，联合国工业发展组织与加拿大合作，实施了一个支持渔业社区和

产业的 1 100 万美元项目，旨在改善粮食安全、创造就业机会和维持渔业部门。国际农业发展基金一直在非洲粮食和营养保障倡议下与非洲发展新伙伴关系合作，支持各国政府实施有效的多部门营养干预措施。

#### **E. 人权和人道主义事务**

41. 在世界人道主义峰会作出决定后，联合国驻尼日利亚国家工作队在人道主义事务协调厅领导下，拟定了关于在该国东北地区提供人道主义援助和发展援助协调平台的共同愿景和“关键路径”，采用新的工作方法逾越人道主义与发展之间的鸿沟。

42. 除其他外，联合国人权事务高级专员办事处正在为制定非洲人权十年的 10 年行动计划(2016-2026 年)提供技术、财务和人力资源支助，将在 2018 年 1 月将该计划提交非洲联盟首脑会议通过。该行动计划是非洲大陆推进人权议程的以行动为导向的蓝图。联合国和非洲联盟就在两个组织联合开展的行动中执行联合国人权尽职政策方面，也在提供支持和开展合作。

#### **F. 治理、法治和司法**

43. 在第六次非洲发展问题首脑会议东京国际会议期间，非洲问题特别顾问办公室同肯尼亚政府、非洲联盟和非洲同行审议机制秘书处一道，举办了东京国际会议支持非洲善治的高级别活动。此次活动倡导会议进程向非洲同行审议机制提供技术和财政支助，并倡议落实《2063 年议程》所述的拟议非洲人的安全指数。

44. 联合国马里多层面综合稳定团和妇女署支持马里国家当局恢复法治、改善妇女诉诸司法的途径和打击有罪不罚现象。这两个机构还在性别和过渡时期司法方面为马里真相、正义与和解委员会提供支助。国际海事组织正在与索马里联邦政府和索马里各地区当局合作，重新设立一个海事管理机构，包括更新该国的海事法及有关法律和组织框架。

#### **G. 在和平与安全方面增强妇女权能和性别平等**

45. 粮农组织继续致力处理与粮食安全和农业有关的问题，其中包括性别平等、增强妇女权能和防止性别暴力侵害。例如，在非洲国家数百个农村社区成立了粮农组织迪米特拉俱乐部，这是对性别问题有敏感认识的社区参与式发展的一个特色做法。

46. 联合国人权事务高级专员办事处一直在性别平等和打击暴力极端主义以及童婚、早婚和强迫婚姻等领域支持非洲人权和人民权利委员会非洲妇女权利问题特别报告员，并为非洲联盟委员会的许多性别平等和妇女权利倡议提供支持。办事处还在推动编制人权监测标准手册，并将人权和性别平等观点纳入非洲联盟选举观察手册。

#### **H. 安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会**

47. 联合国驻非洲联盟办事处和世界银行支持非洲联盟制定一项方案建议，在其进入解除武装、复员和重返社会方案第二阶段(2017-2019 年)之际提供战略指导。

这些建议包括向解除武装、复员和重返社会干预措施提供业务支助，巩固非洲联盟、联合国和世界银行在解除武装、复员和重返社会方案方面的合作，并确定战略优先领域。

48. 儿基会支持中非共和国和刚果民主共和国通过正式解除武装、复员和重返社会方案，在 2016 年释放了总共 7 590 名与武装部队和团体有关联的儿童。在中非共和国、刚果民主共和国、乍得湖流域国家和马里释放了另外约 12 600 名与武装部队和团体有关联或涉嫌与之有关联的儿童。

#### I. 打击非法小武器和轻武器扩散和跨国有组织犯罪

49. 裁军事务厅正在通过一个为期三年的能力建设项目，协助执行联合国萨赫勒地区综合战略，以打击小武器和轻武器非法贩运。此外，裁军事务厅通过反恐执行工作队，正在向乍得湖流域各国提供关于小武器管制的培训，以防止武器转移到非国家武装团体手中。

#### J. 打击恐怖主义和暴力极端主义

50. 由于恐怖主义和暴力极端主义的威胁越来越严重，联合国系统加强了对非洲的支助。反恐主义办公室通过开展项目来提供援助，促进以战略性方法开展边界安全、减轻外国恐怖主义战斗人员现象和打击绑架勒索赎金等方面的能力建设。该办公室还向东部、中部和南部非洲提供支持，以制定和实施打击恐怖主义和暴力极端主义的区域战略。

51. 联合国毒品和犯罪问题办公室继续促进批准和执行 19 项关于防止和打击恐怖主义的国际法律文书。它还在反恐立法和刑事事项国际合作方面向若干马格里布国家提供了技术援助和培训。

### 四. 非洲持续存在的和新出现的挑战：区域和次区域组织在保持和平方面的作用

52. 根据大会第 71/315 号决议，本节着重阐述非洲面临的持续存在和新出现的挑战。由于保持和平是最紧迫的问题之一，本报告重点说明区域和次区域组织在实现这一目标方面的作用。自 2017 年初就职以来，秘书长分享了他关于预防冲突与保持和平的愿景，并积极促进和倡导这项议程。

53. 审查建设和平架构专家咨询小组在其报告中强调，需要采用综合方式处理冲突，并强调不应把保持和平仅仅视作一项冲突后活动，而应将其作为在冲突周期的所有阶段都应开展的一项优先活动。专家咨询小组还强调，在保持和平方面必须促进包容性国家主权，并呼吁加强与区域组织的伙伴关系。安全理事会第 2282(2016)号决议和大会关于联合国建设和平架构审查的第 70/262 号决议反映了这些要点，这两项决议都是 2016 年 4 月 27 日通过的。

54. 在《联合国宪章》第八章中，承认维护国际和平与安全的区域安排可以发挥重要作用。区域组织更接近冲突地区，这往往使它们可以更深入地了解区域冲突

的背景和动态。区域组织更有动力来解决冲突，因为冲突很容易会蔓延到邻国。虽然地理位置邻近会牵涉到国家利益，可能对解决冲突产生不利影响，但邻近也会减少干预成本。

55. 此外，区域组织在保持和平方面的作用变得日益重要，特别是在乍得湖流域、非洲之角和萨赫勒等地区新出现的跨界威胁(如暴力极端主义、恐怖主义和跨国组织犯罪)的情况下，以及在再度陷入冲突的几个非洲国家的冲突后环境中。此外，几个脆弱和复杂的紧急状况仍在困扰着非洲且不受一切现有冲突管理框架的管制。

#### A. 保持非洲和平和创造促进非洲和平的有利环境：规范、政策和架构

56. 在 2002 年签署《组织法》后，非洲联盟通过了关于设立非洲联盟和平与安全理事会的议定书，之后建立了非洲和平与安全架构，目标是采用非洲办法应对非洲和平与安全挑战。该架构的主要支柱是和平与安全理事会，智者小组、大陆预警系统、非洲待命部队和非洲和平基金对理事会提供支持。《议定书》规定了从预防和管理冲突到冲突后恢复的各种保持和平机制。

57. 作为非洲联盟基本组成部分的八个区域经济共同体和两个预防、管理和解决冲突区域机制，已成为实现非洲和平与安全必不可少的要素。所有八个区域经济共同体都通过了防止冲突和保持和平的议定书、宪章、条约和战略。例如，西非经共体 1999 年通过了《关于预防、管理和解决冲突及维持和平与安全机制的议定书》，2001 年《关于民主和善治的补充议定书》和 2008 年西非经共体预防冲突战略框架对其作了补充。可以说它是关于和平与安全的最全面的区域经济共同体议定书。西非经共体还建立了与保持和平有关的体制和方案。

58. 执行《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程》将有助于消除冲突的根源，包括促进平等、公正和善治，推动经济增长，提供平等获得教育和保健服务的机会，建设公正和包容的社会，增强妇女和青年作为和平推动者的权能，以及不让任何一个人掉队。在这方面，作为《2063 年议程》的执行机构，各区域经济共同体在制定次区域一级政策方面发挥关键作用，包括使其战略计划与《2063 年议程》相一致，执行《非洲基础设施发展方案》等方案及设立区域监测和评价平台。

##### 1. 保持和平

59. 根据安全理事会第 2282(2016)号决议和大会第 70/262 号决议，保持和平包括：  
(a) 防止冲突爆发、升级、持续和再度发生的活动，如预防外交、早期预警活动和调解，以及防止重新陷入冲突的冲突后恢复与和解；  
(b) 通过消除冲突的根源促进并创造有利于和平与发展的环境的各项活动，包括重建、能力建设和复原活动。这两类活动相互联系、相辅相成，反映出连贯、统一和全面办法的重要性。此外，建立包容各方的强大机构有助于防止在冲突后国家或虽未经历过冲突但存在冲突风险的国家爆发冲突。

## (一) 预防外交、调解和预警

60. 预防冲突对保持和平至关重要。非洲联盟已将预防冲突确定为关键战略优先事项，因为相比应对冲突而言，预防冲突更为有效，可避免人类痛苦，在人力和财力方面代价也低得多。在非洲和平与安全架构中，智者小组和非洲大陆预警系统是预防冲突的关键机制。智者小组由五个知名人士组成，他们在预防外交方面向和平与安全理事会和非洲联盟委员会主席提供支持。由于许多区域经济共同体也设立了类似智者小组的架构，2013年，非洲联盟和各区域经济共同体建立了泛非智者网络，以促进参与预防外交和调解活动的行为体之间的协调。

61. 预防工作对缓解非洲许多局势中的紧张关系起到了促进作用。在与选举有关的冲突方面，非洲联盟和区域经济共同体推动采用预防机制，包括部署选举前政治特派团和选举观察和监测团，例如西非经共体、非洲联盟和联合国成功参与了2016年12月在加纳和平举行的总统选举工作。但是，非洲联盟智者小组在协调各种预防外交进程时经常面临困难，因为区域经济共同体、非洲联盟和联合国为致力解决同一个冲突局势指定了不同的小组、代表和特使，他们执行许多单独但往往相互重叠的倡议。

62. 非洲联盟建立了非洲大陆预警系统，收集和分析和平与安全相关信息，通过非洲联盟委员会主席向和平与安全理事会提供咨询意见。许多区域经济共同体也建立了次区域预警系统。然而，仍需加强非洲大陆系统和次区域系统之间以及各次区域系统之间的协调。预警系统极少被纳入决策进程，因而无法统一作出早期反应。建立明确的向包括和平与安全理事会在内的决策机构提供预警报告的沟通渠道至关重要，非洲联盟到2020年在非洲平息一切枪炮声的实际步骤总路线图说明了这一点。

## (二) 冲突后重建

63. 冲突后重建和建设和平对于保持和平和防止国家重新陷入冲突至关重要。解除武装、复员和重返社会等一些冲突后重建活动的直接目的是保持和平，而体制建设和冲突后和解等其他努力则有助于创造一个促进和平与发展的有利环境。冲突后重建也需要考虑到各个部门的生计机会，以确保维持和平是可行的。

64. 在非洲联盟的框架内，冲突后重建和发展框架和为该框架调集资源而发起的非洲团结倡议提供了一个规划冲突后重建活动的框架。非洲联盟预计各区域经济共同体将制定区域冲突后重建和发展政策。尽管非洲联盟一直在中非共和国、利比里亚和几内亚比绍等冲突后国家实施各种冲突后重建和发展举措，这类方案，包括非洲团结倡议，在调集财政资源以有效执行恢复项目方面持续面临严重挑战。

65. 在次区域一级，一些区域经济共同体成功实施了冲突后重建和发展方案，如伊加特关于南苏丹安全部门改革和解除武装、复员和重返社会的培训方案，以及大湖区东部和南部非洲共同市场的贸易促进和平方案。许多区域经济共同体尚未制定冲突后重建和发展框架，也没有加强其执行能力。非洲2016-2020年和平与安全架构路线图指出存在更多挑战，如没有明确界定非洲联盟和区域经济共同体的职责，各共同体之间缺乏定期交流。

## 2. 创造有利和平的环境

66. 为有效开展冲突预防工作，必须通过推动可持续的社会经济发展、善治和对人权的尊重，消除冲突的根源。非洲联盟在许多重要文书中述及冲突的结构性根源。在善治和人权方面，非洲联盟建立了非洲治理架构，其中包括非洲同行审议机制、非洲人权和人民权利委员会以及非洲人权和人民权利法院。《2063 年议程》及其执行机构新伙伴关系规划和协调局，对解决包括农业、基础设施、能源和电力及气候变化在内的社会经济发展关键问题也发挥十分重要的作用。

67. 非洲联盟还制定了非洲大陆预防冲突结构框架，以加强其长期预防活动，和平与安全理事会 2015 年核可了该框架。非洲联盟将框架和国家结构性弱点评估工作描述为一项自愿进程。这些新的工具将补充包括非洲同行审议机制在内的现有机制，以减少成员国对冲突的脆弱性。还必须强调的是，在应对脆弱或冲突后环境时，必须遵循“不伤害”原则，采取植根于冲突分析的对冲突有敏感认识的办法。

68. 在次区域一级，各区域经济共同体作为非洲治理架构的关键支柱，一直努力促进善治和尊重人权。南部非洲发展共同体(南共体)促进民主和善治的举措包括 2004 年通过了《民主选举原则和准则》。2008 年以来，西非经共体一直执行促进预防冲突和人类安全的预防冲突框架，包括预防结构性冲突。不过，在最近审查西非经共体预防冲突框架时发现，发展伙伴的支持一直侧重于早期预警等业务性冲突预防活动，而增强青年权能和自然资源治理等结构性冲突预防活动得到的支持较少或没有得到支持。

69. 区域经济共同体对促进包容性可持续发展至关重要。由于这些经共体最初是为了促进次区域经济一体化设立的，它们为此编制了各种文书，并通过建立非洲大陆自由贸易区，在推动贸易自由化方面发挥核心作用。从长远来看，贸易自由化带来的增效将产生积极的就业效果，包括使青年就业得到改善。因此，这将进一步促进实现可持续发展和创造一个有利于和平与稳定的环境。

70. 非洲联盟和区域经济共同体在为创造有利于和平的环境制定规范和政策方面取得很大进展。然而，由于政治意愿不足、监测不力以及财政和技术方面的限制，在国家、次区域和区域各级尚未迅速将这些政策和框架本国化并加以执行，因而未能有效消除冲突的根源。

## B. 在保持非洲和平方面与次区域和区域组织的伙伴关系

### 1. 政治合作

71. 区域经济共同体、非洲联盟和联合国之间开展的政治合作，促使总统选举(如 2015 年在几内亚、2016 年 12 月在冈比亚)后的政治危机得以成功解决。在这些情况下，西非经共体、非洲联盟和联合国作出了果断迅速的反应。国际社会通过联合公报等方式，以一个声音说话。2015 年，在布隆迪总统表示打算第三次竞选连任之时，东非共同体、非洲联盟和联合国之间没有达成政治共识，导致推动和平工作困难重重。最终，由于缺乏共识，该国陷入长期的政治和社会不稳定。

72. 次区域、区域和国际机构对冲突采取协调一致和相互补充的观点和应对行动仍然难以实现。因此，就联合国与非洲联盟的合作而言，安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会成员之间的年度协商会议至关重要，因为此种会议有助于两个机构在作出重要决定之前就非洲冲突和挑战达成共同愿景。在这方面，安全理事会三个非洲非常任理事国的作用越来越重要，他们在安理会会议上分享非洲的愿景、观点和共同立场。也可以加强建设和平委员会与非洲联盟和平与安全理事会之间的协商，以促进政治合作，同时建设和平基金与非洲联盟冲突后重建和发展框架之间也应进行更密切的协调。2016年10月建设和平委员会和非洲联盟和平与安全理事会成员在亚的斯亚贝巴举行会议，讨论如何加强合作，这是一个重要步骤。

73. 促进政治合作是极有必要的，这包括非洲联盟和区域经济共同体之间以及各共同体之间加强大陆内部关系。例如，就非洲联盟与共同体之间的关系，在关于设立非洲联盟和平与安全理事会的议定书中没有充分界定。如非洲和平与安全架构路线图所强调的，有必要进一步促进和平与安全理事会与区域经济共同体类似机构之间的对话。在次区域一级，尽管区域经济共同体之间责任领域的重叠有时会在相关机构内部造成政治紧张局势，但也存在很好的合作实例，如南共体和大湖区问题国际会议在保持刚果民主共和国和平方面开展了有效合作。

74. 最后，制订了一些新的区域和平与安全倡议，以应对新出现的区域威胁，包括建立打击博科哈拉姆的多国联合特遣部队、消灭上帝抵抗军的区域工作队以及在萨赫勒地区打击暴力极端主义和恐怖主义的萨赫勒五国集团联合部队。

## 2. 机构间合作

75. 联合国与非洲联盟和区域经济共同体之间的机构间和技术合作，包括通过联合国驻非洲联盟办事处开展的合作，对于应对和平与安全挑战至关重要。该办事处在预防和调解工作中以及在非洲联盟和平支助行动的规划和管理中提供及时、连贯和协调的战略、业务和技术咨询。今后，执行联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架是一个重要步骤，有助于进一步加强两组织之间的战略伙伴关系。该框架为防止和应对冲突和消除其根源制定协调一致的决策以及制定联合战略和行动提供指导。

76. 在次区域一级，联合国一直与区域经济共同体稳步开展有关和平与安全的机构间合作。中部非洲区域办与中非经共体在其2017年合作和行动计划框架内加强伙伴关系。联合国西非和萨赫勒办事处及西非经共体正在制订一项联合安全部门改革和治理支助方案，以加强执行能力，并向成员国提供支助。秘书处政治事务部一直在合作框架基础上加强与伊加特的伙伴关系，并通过在南共体秘书处设立一个联络处与南共体加强伙伴关系。同样，联合国系统各机构也向区域经济共同体提供支助，包括联合国难民事务高级专员公署在索马里难民问题区域解决方案方面向伊加特提供支持，粮农组织为加强伊加特冲突预警和反应机制提供援助。在全球一级，非洲问题特别顾问办公室通过组织区域经济共同体向会员国进行年度简报，为经共体提供了一个全球宣传平台。

77. 保持和平不能仅仅通过和平与安全部门的机构间合作来实现。因此，必须在各种问题上加强全面、互补、协调一致的机构间合作。立足于《2063年议程》的非洲一体化和发展议程伙伴关系为联合国与非洲联盟通过非洲区域协调机制开展合作提供了一个总平台，使联合国系统能够更好地通过次区域协调机制向非洲联盟及区域经济共同体交付全面支助方案。

### 3. 财政合作

78. 非洲区域组织在应对新出现的和平与安全威胁方面发挥重要作用，但它们一直面临能力方面的差距，包括人员配置有限、设备短缺、后勤力量不足，特别是财政方面的制约。如非洲和平与安全架构路线图所指出的，尽管在设立和平与安全理事会时作了若干决定，非洲联盟、各区域经济共同体和区域机制在实现该架构财务自主方面仍然遇到挑战，非常依赖双边和多边伙伴，包括欧洲联盟设立的非洲和平融资机制。

79. 为了应对这些挑战，非洲联盟决定通过对符合条件的非洲国家进口货物实行0.2%的征税来落实和平基金。这项0.2%的征税将会在2020年给和平基金带来共计4亿美元的资金。如果这一目标得以实现，非洲联盟就能履行自己的承诺，为自己的和平支助行动提供25%的资金。

80. 2016年5月，建设和平基金向非洲联盟委员会提供直接财政支助，以支持非洲联盟在布隆迪部署人权观察员，这是联合国与非洲联盟在法律和财政方面开展合作，促进预防冲突和实现国家恢复的一个开拓性步骤。在欧洲联盟作出支持非洲联盟驻布隆迪观察员的决定之后，2017年2月，不再提供这一催化资金。

81. 上述例子证明，包括联合国在内的国际社会能够提供更有力的财政支助，以补充非洲在保持和平方面的努力。关于和平行动，针对非洲联盟提出的到2020年为这类行动提供25%资金的提议，安全理事会在第2320(2016)号决议中表示愿意考虑多种备选方案。这在推动两个组织关于支持和平行动的长期讨论方面是一项重大进展。秘书长于2017年5月(见S/2017/454)、非洲联盟委员会主席于2017年6月提交了安理会要求提供的最新情况和建议。

## 五. 结论和建议

82. 鉴于不断变化的安全局势和非洲冲突的区域动态，非洲区域和次区域组织在保持和平方面的作用比以往任何时候都更为重要。为保持和平，非洲会员国、区域和次区域组织和国际合作伙伴需要采取一致、全面和统一的干预措施。为了防止爆发武装冲突，必须通过早期预警来预防冲突和减轻风险，消除冲突的根源，在脆弱国家和冲突后局势中尤其如此。

83. 作为第一响应者，非洲联盟、区域经济共同体和区域机制通过稳步实施非洲和平与安全架构，在应对和平与安全威胁方面发挥越来越积极的重要作用。国际社会需要通过更多的政治、机构和财政支助，进一步加强与这些行为体的合作。

为此，需要提出大胆的构想和倡议，探讨创新解决办法，并更好地预测非洲大陆的需要。

#### 非洲国家、非洲联盟和区域经济共同体

84. 为保持和平，需要实现和加强包容各方的国家自主权和领导权。这就要求非洲国家增强原有的有利于和平的地方基础设施能力，并制定国家政策，为实现持久和平奠定基础。合作伙伴和社会各阶层，特别是妇女和青年以及包括非洲区域和次区域组织在内的其他行为体也必须充分参与和平与政治进程和政府保持和平的努力。

85. 为了消除冲突的根源，鼓励非洲国家积极主动地参与现有机制，如非洲同行审议机制和非洲联盟国家结构脆弱性评估。重要的是将国际和区域规范和政策，包括《2030年可持续发展议程》和《2063年议程》本国化，并促进其有效执行。同样，为了推动执行两议程，有必要在非洲大陆一级进一步加强非洲和平与安全架构、非洲治理架构和非洲发展新伙伴关系等非洲联盟发展架构和其他区域举措之间的机构间联系。

86. 加强早期预警机制和早期应对措施之间的联系是预防冲突的关键。《非洲联盟组织法》规定，如果实施了危害人类罪行，非洲联盟有权对成员国进行干预，即使这样做违背有关政府的意愿。为了加强早期预警系统，鼓励非洲国家和区域经济共同体与联合国和包括青年和妇女协会在内的民间社会组织以及信仰组织和传统领袖和宗教领袖进一步发展伙伴关系。基层的关键行为体往往掌握如何消除冲突根源并实现和平与安全的第一手资料。

87. 为了就在有关国家保持和平问题上达成共同理解，区域经济共同体可采用与更广泛的非洲大陆和国际支持相一致的方式，在国家和次区域倡议之间发挥中介作用。

88. 为有效应对跨界威胁，包括暴力极端主义和恐怖主义，区域经济共同体应进一步在彼此之间开展政治和机构间合作。为此，安全理事会第2349(2017)号决议鼓励西非经共体、中非经共体和乍得湖流域委员会加强合作，制定一项综合战略，消除促成博科哈拉姆兴起的根本原因。在消除萨赫勒地区和其他地区冲突根源方面，各区域经济委员会也可以开展合作。

#### 国际社会和联合国系统

89. 包括联合国系统在内的国际社会应在预警系统、冲突预防，包括调解、冲突后恢复、能力建设、复原能力和其他相关问题上进一步支持非洲区域组织。应为在非洲大陆各级加强早期预警系统提供技术支助，例如信息共享和通信技术。对预防冲突活动的支持往往被国际社会忽视，包括在人道主义危机状况下。

90. 联合国需要向非洲区域组织提供更加综合全面、协调一致的支持，特别是通过实施联合国-非洲联盟关于非洲一体化和发展议程的伙伴关系。在这方面，鼓励所有联合国实体在国家、次区域、区域和国际各级通过现有机制加强伙伴关系和协作。在脆弱或冲突后环境中实施干预的发展伙伴还应根据“不伤害”原则，把对冲突敏感的办法纳入其方案和战略。

91. 随着冲突局势变得更加复杂和棘手，应加强联合国、非洲联盟和区域经济共同体之间的协作，以强化预防工作。包括秘书长特别代表和特使在内的其他利益攸关方的作用也应予以加强。这些行为体之间的合作对于达成政治共识仍然十分重要。

92. 尽管非洲联盟出现了一些积极变化，联合国-非洲联盟伙伴关系得到了加强(包括在供资方面)，而且非洲联盟在争取从非洲国家调集更多资源方面作出了值得赞扬的努力，非洲和平与安全架构的落实在很大程度上仍然依赖国际社会的支持。

93. 联合国将继续努力，为在非洲保持和平和为非洲人民建设一个更美好的未来制定共同愿景。这一愿景需要明确阐述目标以及联合国和非洲联盟通过相辅相成的方式发挥的作用。为协助非洲次区域和区域组织努力加强非洲和平与安全构架的财政自主，鼓励联合国和其他伙伴制定创新框架，以调动资金用于长期和持续的财政参与。加强非洲国家和区域组织在调动国内资源方面的能力将需要国际和区域金融机构的支持。

---