



安全理事会

Distr.: General
27 February 2020
Chinese
Original: English

2020 年 2 月 20 日建设和平委员会中非共和国小组主席给安全理事会主席的信

谨以建设和平委员会中非共和国小组主席的身份，向你介绍我于 2020 年 2 月 11 日至 14 日访问班吉的报告。

我随时听候安全理事会指示，按要求提供进一步信息和说明。委员会随时准备配合中非共和国，酌情向安理会通报与建设和平有关的事态发展。

请将本信及其附件分发给安全理事会成员并作为安理会文件分发为荷。

建设和平委员会中非共和国小组主席

奥马尔·海拉尔(签名)



2020 年 2 月 20 日建设和平委员会中非共和国小组主席给安全理事会主席的信的附件

2020 年 2 月 11 日至 14 日中非共和国小组主席对中非共和国的访问

1. 2020 年 2 月 11 日至 14 日，我以建设和平委员会中非共和国小组主席的身份访问了班吉。建设和平支助办公室(建和支助办)和选举事务司的成员陪同我进行了此次访问。中非共和国常驻联合国代表也加入了我的访问队伍。如访问职权范围所述，本次访问的重点是探索如何利用委员会，为及时筹备和组织 2020-2021 年选举提供支持并提高对各种挑战的认识，包括调动资源、了解《中非共和国和平与和解政治协定》的执行进展，并支持实施《国家恢复与建设和平计划》，尤其是其中的法治部分。

2. 访问期间，我会见了福斯坦-阿尔尚热·图瓦德拉总统、总理、国土行政、权力下放和地方发展部长、规划部长、宪法法院院长、国家选举机构主席、非洲联盟代表、欧洲联盟代表、世界银行和国际货币基金组织代表、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)和联合国国家工作队的高层领导以及外交使团的多名成员。

2020-2021 年选举进程的机遇和挑战

3. 我在班吉的各次会晤为计划于 2020-2021 年举行的总统、立法和地方选举进程提供了一些有趣的洞见。我相信，中非共和国正处于一个关键转折点，成功的选举是持久和平与稳定的关键。他们应尊重宪法法院发布的宪法进度表，做到包容、可信、透明与和平。任何其他情形都可能导致年底出现政治权力真空，破坏成功执行《协定》的前景，威胁全国各地的安全和社会经济成果，并使和平破坏者的力量得以壮大。

4. 我的所有对话者，包括总统、总理和内阁部长、国家选举机构主席和宪法法院院长，以及民间社会代表和女议员，都表示坚决致力于在宪法规定的时限内举行包容各方、可信、透明与和平的选举。尽管出现了延迟，但《选举法》已于 2019 年通过，选举战略委员会现已成立(该委员会在前几次选举中发挥了关键作用)。总理告诉我，政府已拨出 200 万美元用于筹备选举，并准备再拨出 100 万美元，这将使国家选举机构能够在班吉以外部署人员。2019 年 11 月启动了选民登记摸底和确定未来投票站的工作。然而，将摸底工作扩展到该国东部地区是一项挑战，而在西部和中部地区，准入和安保方面的限制阻碍了摸底工作的顺利开展。因此，最初计划在 2020 年 1 月进行的实际选民登记工作不太可能在 2020 年 4 月之前启动。即将到来的雨季肯定会带来额外的后勤挑战。与此同时，中非稳定团最近通过的授权任务中要求稳定团发挥全面的选举支助作用(见安全理事会第 2499(2019)号决议)，因此稳定团正在征聘所需的选举支助工作人员。

5. 最紧迫的问题是保证及时和充足的资源，以确保按进度开展选民登记和其他准备工作，从而使各项选举能够根据宪法指导方针从 2020 年 12 月开始举行。欧洲联盟向联合国开发计划署(开发署)管理的选举篮子基金(估值为 4 180 万美元)

认捐了 1 500 万欧元(约 1 700 万美元)。开发署迄今已拨出 150 万美元，中非共和国政府已拨出 200 万美元。资金缺口约为 2 000 万至 2 100 万美元。需要紧急拨款，以资助旨在确保选民登记的关键活动，并用于设立国家选举机构的外地办事处和采购登记设备。选民登记最迟需在 2020 年 7 月底前完成，这样才能最终确定选民名册，使第一轮总统选举能够赶在宪法规定的 2020 年 12 月这一最后期限内举行。同样需要财政支助的还有负责保证选举进程合宪性的宪法法院，以及高级传播委员会，该委员会将在监测仇恨言论和假新闻以及规范竞选期间平等利用公共媒体方面发挥关键作用。

6. 在我与非洲联盟及其一些成员(安哥拉、尼日利亚、南非和苏丹)的讨论中，我们一致认为，邻国和区域各国的支持是前几次选举成功举行的关键，因此在目前的选举进程中，也应该提供类似的政治和财政支助以及技术援助。据我所知，一些在中非共和国以往选举中提供了支助的非洲联盟国家在考虑提供新的支助前，希望进一步了解中非共和国政府的选举需求。非洲联盟代表还强调指出，由于即将到来的选举，中非共和国的不安全地区正处于两难境地——在那些地区举行可信和安全的选举将非常困难，但如果选举进程停滞不前，则会进一步加剧问题。

7. 此外，由于政府的资源和能力有限，特别是在边境地区，再加上难以确保选举安全，因此可能出现重大挑战，这些挑战或将危及选举的包容性和社会各阶层的公平参与。中非稳定团已完成选举安保计划草案，并正在与国内利益攸关方合作，以最后敲定该计划。在这种情况下，确保将妇女纳入选举进程至关重要。我在会见女议员时高兴地听闻，建设和平基金的支助使她们得以为自己选区内的妇女开展有关选举进程的提认识和能力建设活动。现行《选举法》没有规定允许难民投票。总统和总理都向我保证，他们正在认真对待这个问题；他们已指示国家选举机构和其他相关利益攸关方提出建议，以确保难民的投票权得到尊重。宪法法院院长告诉我，需要对《选举法》稍作修订，通过她所说的“一项修正案”——可能仅限于修正一两条款——为难民投票提供法律依据。她解释说，由于上次选举是在极其脆弱的条件下举行的，因此当局可发布法令，允许不同的团体投票。而这一次，在《协定》签署一年后，中非共和国必须完全遵守法律程序，不得颁布特别规定。

8. 最后，尽管自上次选举以来在和平与安保方面取得了积极进展，但 2020-2021 年的选举环境仍然具有挑战性。中非稳定团的能力与上次选举时相比更加有限，严重的资金和能力缺口以及安全挑战将继续存在，而公众对选举的期望则要高得多。一旦选举结束，建立适当的争端解决机制将是维护选举进程合法性和公信力的关键。因此，国际社会将需要在选举期间和之后保持警惕，并保持支持中非共和国的统一立场。在今后关键的几个月里，我打算利用建设和平委员会的召集作用，继续分享信息，并提高对有关选举进程的事态发展的认识。在选举的资金筹措方面需要采取紧急行动，我打算与中非共和国的所有伙伴接洽，鼓励它们向开发署篮子基金捐款。继近年来为中非共和国的和平进行了种种投资之后，国际社会不能允许因为资金缺口而加剧前功尽弃的风险。

《中非共和国和平与和解政治协定》一周年之际的政治、安全和经济气候

9. 《中非共和国和平与和解政治协定》在签署一年后继续有效。我的所有中部非洲对话者都表达了对执行该协定的承诺。此外，除努尔丁·阿达姆外，所有武装团体领导人都派代表出席了一周年纪念活动，这使人们对《协定》的未来抱有更高的希望。由于中非稳定团采取了强有力的行动，暴力事件有所减少，目前的大多数暴力事件似乎都发生在武装团体之间。尽管遇到了重重困难，但关于权力下放、前国家元首和政党地位的法律已经起草完毕，并定于 2020 年 2 月在国民议会的一次特别会议上通过；与此同时，班吉的经济发展成果明显，在过去一年里，那里的暴力活动已大大减少。前总统弗朗索瓦·博齐泽和米歇尔·乔托迪亚回国的影响不明确，因此加剧政治不稳定的可能性继续存在。不过，总统已本着和解精神与他们以及其他前总统和总理进行了接触，这被认为降低了风险水平。尽管如此，国家对中非共和国领土的有限控制，武装团体的持续存在(特别是在该国中部和东部)，民众内部因多年冲突而尖锐化的强烈不满情绪，以及极低的人类发展指标，这些都意味着未来几年需要对中非共和国予以密切关注。

10. 我在与民间社会行为体和女议员的谈话中听闻，民众对和平进程的执行进展缓慢感到沮丧。特种混合部队的成立和部署延迟，有可能致使武装团体和民兵的势力壮大。这些拖延还可能使《协定》疏远民众——民众已经对他们被排除在《协定》执行工作之外，以及对武装团体分子将加入特种混合部队的前景表达了失望——特别是考虑到特种混合部队尚未完全投入运作，无法遏制与季节性游牧相关的暴力并为发展创造条件。我震惊地听闻，针对妇女的各种形式的攻击、特别是边境地区的性暴力仍在继续，而且施害者没有受到惩罚。季节性游牧相关风险加剧了对当地人口、特别是妇女的威胁，我高兴地听到建设和平基金正在支持解决这一重要的区域问题。与此同时，我们听到了关于全国各地种族两极化加剧和仇恨言论增加的报道。中非稳定团仍然处境艰难，在这种充满挑战的环境中面临严重的资源和业务制约。此外，虽然最近针对前民兵领导人的战争罪和危害人类罪起诉得到了广泛报道和欢迎，但还需要做更多的工作，以支持民众诉诸司法并开始走出近期冲突的阴影。由于普遍不安全以及缺乏国家能力和控制，当地民众未能平等获得《协定》带来的和平与发展红利。由于所有这些原因，尽管除了《协定》之外别无其他通往和平与稳定的道路，但国际社会应该意识到，和平非常脆弱，需要持续一致地提供支持才能维持下去。

11. 在我与非洲联盟及其成员国的会晤中，我们有机会探讨了区域总体情况以及中非共和国与邻国的关系。我很高兴地听闻，非洲联盟、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)和联合国在中非共和国的关系被描述为“模范伙伴关系”。我的对话者告诉我，这三个组织之间进行持续的战略沟通，联合国为非洲联盟和中非经共体在该国各地的调解努力提供后勤支援和技术援助。他们强调指出，多个邻国的边境附近有武装团体存在，由此导致的跨境暴力是一个主要问题。几个非洲联盟成员表示，武器禁运并未阻止民兵获得武器，并强调需要进一步考虑如何监测和限制武器流向这些团体。从积极的方面来说，我们听闻中非共和国已与苏丹商定举行联合委员会会议，两国外交部正在就日期进行谈判，中非共和国近期还与

乍得举行了联合委员会会议。这些事态发展有望改善中非共和国边境地区的安全。政府和国际社会必须在各方面加强努力，重新部署国家权力，同时提供基本服务，以保持《协定》的相关性，特别是在安全方面。民众需要感受到他们日常生活的变化，感受到和平的红利。还必须坚决解决和平破坏者的问题。

《国家恢复与建设和平计划》的执行工作

12. 显然，《协定》的可持续性最终将取决于它能否给民众带来和平与发展红利。这正是《国家恢复与建设和平计划》背后的基本逻辑，该计划的执行将对和平的可持续性产生重大影响。我们与规划部长讨论了《计划》相关领域的若干事态发展，例如通过了安全部门改革战略和部门司法政策的关键框架。然而，执行步伐仍然缓慢。这部分是由于政府的持续吸收资源和交付能力所致，特别是在首都以外地区，部分是由于该计划的复杂性所致，这种复杂性要求合作伙伴之间以及与政府进行强有力的协调。《计划》的进程似乎也没有与《协定》的执行进程充分同步。对中非共和国来说，更好地同步这两个框架仍然是一项挑战。在我与世界银行的会晤中，我们进一步探讨了正在比劳形成的世界银行-联合国-非洲联盟伙伴关系——非洲联盟和中非经共体正在比劳与世行合作，以确定如果与联合国协调达成和平协定，可以带来哪些类型的和平与发展红利。虽然尚未取得具体成果，但这种合作似乎是一种良好的新兴模式，如果成功，或将对地方和平协定的可持续性起到战略推动作用。

13. 建设和平委员会高度重视中非共和国加强法治的努力，这方面努力是实现和平与持久和解的先决条件，并正在密切关注相关事态发展。班吉上诉法院最近在刑事庭审中宣判五名前民兵犯有战争罪和危害人类罪，这不仅清楚地表明，对打击有罪不罚和司法的投资正开始产生响应民众对正义要求的具体成果，而且也是和平红利的一个明显例子，民众需要获得这样的和平红利，才能开始化解数十年来的积怨。自 2015 年以来，民众广泛收听电台广播的定期刑事庭审，因此对正规司法部门的信任不断增强(从 2017 年的 22% 增至 2018 年的 50%)。¹ 其他积极的事态发展还包括：随着 2020-2024 年国家司法部门政策获政府批准以及指导委员会的第一次会议，中非共和国将能够在一个有利于国家及其财政伙伴的全面框架下实施结构改革；进行了国内安全部队(警察和宪兵)和监狱人员的招募、培训和部署；启动了社区警务政策；国民议会通过了一项关于法律援助和为向民众提供司法服务的法律援助诊所提供支持的法案。所有这些不仅有助于国家建设，而且还对人民产生直接影响，从而促进可持续和平。此外，经国家主导的协商之后，关于设立真相、正义、赔偿与和解委员会的法案草案已经定稿，并于 1 月 22 日递交总统。

14. 我很高兴地听闻，司法和安全挑战正在得到解决，并且所有上述努力都得到了联合国的支持，我注意到自 2016 年以来，建设和平基金已提供 850 万美元的支助，用于过渡期正义和改革进程以及招募警察和宪兵。我获悉，该基金自 2016 年以来对法治部门的支助，对支持这一敏感的工作领域起到了帮助，并为该部门

¹ 见 www.peacebuildingdata.org/sites/m/pdf/CAR_Poll4_Engl_Final.pdf。

吸引进一步投资起到了催化作用。我们还注意到仍然存在资金缺口，特别是在选举前的司法和安全优先事项方面(部署国内安全部队、流动法院发布判决以便人们可以登记为选民或候选人)，以及普通法院系统举行进一步刑事庭审所需的支助方面，目前该系统的任务十分艰巨。

15. 挑战依然存在。与我交谈的民间社会和妇女团体强调，尽管做出了所有这些努力，但大多数民众仍未感受到诉诸司法方面的和平红利。有罪不罚现象仍然普遍存在，严重冤情和侵犯人权行为依然存在，特别是在外围地区。虽然国家司法部门政策的综合性对于支持脆弱的司法部门和法院系统来说很重要，但是对于已经被持续的财政和人力资源缺口困扰的政府来说，它也带来了执行和吸收方面的挑战。国际社会必须在该政策的整个实施阶段为中非共和国提供支持，才能在实地取得具体成果。真相、正义、赔偿与和解委员会延迟成立，也引起了一些武装团体的抱怨。

16. 特别刑事法院有几个案件正在调查中，书记官处即将投入运作，审判预计将于 2021 年开始，但与此同时，严重的资金缺口继续存在，法院每年 1 300 万美元的预算大部分由中非稳定团支付。在为特别刑事法院寻找足够资源、任命国际治安法官、征聘支助人员以及改善班吉以外的国家司法和惩教机构的能力和运作方面面临着重大挑战，已就这些挑战向委员会作了定期通报。征聘国际治安法官仍然是关键，国际治安法官的到任是法律要求，对于该法院司法活动的发展也十分必要。特别刑事法院要在五年任务期间取得具体成果，就必需借调合格的治安法官到该法院工作。尽管政治和安全环境困难，而且即将举行的选举面临挑战，但必须确保法治部门最近取得的成果得到保持和推进，从而向持久和平与稳定迈进。我们必须继续共同为加强整个司法系统的努力提供政治和财政支助。

最终意见

17. 中非共和国正处于一个关键的十字路口。尽管存在风险和挑战、能力和资源缺口以及各种破坏《协定》的因素，但我认为可持续和平与和解仍有望实现。社会所有阶层都明白，除了《协定》之外没有其他可行办法，并坚定致力于执行该协定。他们还坚定致力于在宪法规定的时限内成功举行选举。然而，我们必须对此予以密切关注并提供持续支持。自《协定》签署以来，中非共和国各地的暴力事件有所减少，表明《协定》正在发挥作用。不过，为了取得可持续的成果，需要让全国各地的民众能够看到，他们的日常生活正在发生改变，比如有机会获得安全和诉诸司法，以及更好的生计机会等。

18. 尽管运作环境充满挑战，但联合国系统必须继续/support 中非共和国方面增进系统内部以及与主要伙伴——特别是政府、非洲联盟、中非经共体和世界银行——的统筹协调。从中非共和国建设和平的经验中可以吸取许多教训，但必须维持所有共同努力。在这一关键时刻，我们的首要优先事项应该是应中非共和国当局的请求，齐心协力，为成功组织包容、可信、透明与和平的选举进程提供统一支助。与此同时，我们需要找到务实和切实可行的方法，把当地民众的需求和利益放在执行《协定》的核心位置，使他们受惠于和平与发展红利。

除非我们大家团结起来，支持中非共和国及其民众推进这两个优先事项，否则过去一年取得的重要成果有可能付诸东流。

19. 最后，我要重申为选举供资的迫切需要。国际社会承担不起中非共和国重陷危机的后果，而即将到来的选举的成功，将是该国实现稳定的关键。因此，我谨敦促所有会员国考虑尽早向开发署篮子基金捐款，以便顺利开展筹备工作。
