



加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系、 包括加强联合国驻非洲联盟办事处的工作

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告根据 2014 年 12 月 16 日安全理事会主席声明(S/PRST/2014/27)提交, 通报联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架执行工作最新情况(包括冠状病毒病(COVID-19)大流行以及全球粮食和燃料价格上涨背景下的执行情况)、战略伙伴关系现状以及加强这种伙伴关系的努力。本报告还阐述了自 2021 年 8 月 30 日我上次报告(S/2021/763)发布以来, 联合国驻非洲联盟办事处(联非办)和联合国系统开展的主要活动, 包括与安理会第 2320(2016)、2378(2017)、2457(2019)号决议有关的活动。

二. 联合国与非洲联盟战略伙伴关系

联合国安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会

2. 联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会继续以虚拟和面对面的形式加强战略伙伴关系, 应对非洲大陆复杂的和平与安全挑战, 包括与 COVID-19 大流行、性别不平等、治理赤字、恐怖主义和暴力极端主义有关的挑战。两个组织还注意到为减轻气候变化和乌克兰武装冲突的影响而采取的措施, 这些影响加剧了非洲大陆能源、粮食和人的安全方面的脆弱性。

3. 安全理事会主席和和平与安全理事会主席在联非办的协助下, 通过每月举行的非正式会议定期进行接触, 就两个理事会的工作方案和相关事项进行了交流。

4. 秘书长特别代表和特使以及非洲联盟的对应人员继续向安全理事会、和平与安全理事会和安全理事会的 3 个非洲非常任理事国(联合国安全理事会非洲成员国)通报国家和区域的具体问题及专题问题, 有时是联合通报情况, 以便为两个组



织的决策进程提供信息。在此背景下，主管和平行动副秘书长参加了 2021 年 12 月 2 日至 4 日在阿尔及利亚奥兰举行的第八届非洲联盟非洲和平与安全部长级高级别研讨会。研讨会旨在加强和平与安全理事会与联合国安理会非洲成员国在履行各自任务时的一致性、合作与协调。

5. 2021 年 12 月 16 日和 17 日，和平与安全理事会在虚拟平台上主办了和平与安全理事会与安理会成员国第六次非正式联合研讨会和第十五次年度联合协商会议。非正式联合研讨会重点讨论了如何确保安全理事会授权、非洲联盟主导的和平支助行动资金筹措的可预测性和可持续性，如何加强两个理事会之间的合作和相关工作方法。第十五次年度联合协商会议审议了非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)重组、萨赫勒地区局势、打击恐怖主义和暴力极端主义工作、对南部非洲发展共同体(南共体)驻莫桑比克特派团的支助等内容。两个理事会的成员强调，迫切需要解决冲突的根源，特别是与社会经济发展和治理挑战有关的根源。他们还表示，需要加强和平与安全理事会、安全理事会非洲成员国、安全理事会及合作伙伴之间的协调与合作。

6. 为筹备这些协商会议，2021 年 11 月 22 日至 24 日，联合国通过联非办促成和平与安全理事会专家委员会与安全理事会三个非洲非常任理事国及圣文森特和格林纳丁斯，即安全理事会非洲成员国加一(A3+1)在纽约举行了会议。专家委员会还于 2021 年 11 月 23 日与预防和解决非洲冲突特设工作组举行了非正式协商，并听取了政治和建设和平事务部、和平行动部、反恐办公室的情况通报。

联合国秘书处和非洲联盟委员会

7. 2021 年 12 月 1 日，非洲联盟委员会主席和秘书长举行第五届联合国-非洲联盟年度会议，审查了《联合框架》和《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》执行工作的进展情况。他们在会上讨论了中非共和国、埃塞俄比亚、利比亚、萨赫勒地区、索马里、南苏丹和苏丹等国家的事态发展，并同意与西非国家经济共同体(西非经共体)和萨赫勒五国集团一起，对萨赫勒地区的安全和发展进行独立评估。他们赞扬世界卫生组织和非洲疾病预防控制中心在 COVID-19 疫情中合作为非洲国家提供支持。他们强调，需要扩大非洲的疫情应对力度，加快疫苗分发，遵守质量、可预测性和保质期标准。他们强调，必须加强非洲大陆自由贸易区，促进国内经济复苏，并注重更广泛地实现可持续和包容性发展。秘书长和主席还强调了气候变化对和平与安全的影响，并同意为 2022 年 11 月 7 日至 18 日在埃及沙姆沙伊赫举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议进一步开展合作。他们还就非洲大陆一些地区最近发生的多次违宪政府更迭和人权状况恶化的情况表示关切。此外，他们重申，寻求为非洲联盟主导并经安全理事会授权的和平支助行动制定一个可预测、可持续、灵活的筹资方案。

8. 2021 年 11 月 5 日，联合国-非洲联盟和平与安全联合工作队以虚拟形式举行第 20 次协商会议。联合工作队在会上评估了中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、几内亚、利比亚、马里、莫桑比克、索马里、苏丹的和平与安全事态发展。与会者还就非洲联盟和平支助行动的经费筹措以及气候变化对非洲和平与安全的影响

交换了意见。在就具体国家问题和专题问题举行技术层面会议之后，联合工作队再次于 2022 年 5 月 5 日以虚拟形式举行第 21 次会议，讨论了布基纳法索、乍得、几内亚和马里复杂的政治过渡，萨赫勒地区的治理和安全局势，中非共和国、埃塞俄比亚、利比亚、莫桑比克、索马里和苏丹的和平与安全事态发展，还就乌克兰战争对非洲粮食和能源安全的影响交换了意见。两个组织重申承诺将预防冲突、调解、包容各方的对话与和解进程作为优先事项，致力于促进妇女和青年充分、平等、有效地参与治理进程，扩大对冲突局势的联合实地访问和评估，并以协调一致的方式传递关于和平、安全、人权和发展的信息。

9. 在技术层面，作为第十四次联合国-非洲联盟-区域经济共同体和机制预防、管理和解决冲突协商会议(对口协商)的后续行动，设立了 3 个联合国-非洲联盟技术工作组，分别负责选举、防止暴力极端主义和恐怖主义、非洲联盟和平支助行动和临时安全安排，以便加强信息交流和协调。

三. 联合国和非洲联盟的业务伙伴关系

非洲和平与安全面临的挑战和机遇

10. 许多非洲国家继续面临和平、安全和社会经济挑战。这些挑战对非洲大陆产生不利影响。在本报告所述期间，南部非洲经历了与气候变化有关的飓风和山洪暴发，非洲之角的一些社区在连续 4 个雨季歉收后面临饥荒的威胁，这是至少 40 年不遇的气候事件。在萨赫勒地区，达伊沙和基地组织有关人员发动的恐怖主义袭击的范围和强度增加，他们继续在非洲部分地区推进，其中一些袭击以人道主义人员为目标。布基纳法索、几内亚、马里、苏丹都发生了违宪的政府更迭。

11. 在北非，利比亚的政治僵局对安全 and 经济领域的进展产生了负面影响。虽然 2020 年利比亚全面永久停火协议继续有效，但的黎波里及其周边地区以及南部地区的武装团体仍在不断动员。安全形势仍然动荡不安，因此迫切需要最后确定宪法基础，以便尽快举行全国选举。

12. 在西非萨赫勒地区，恐怖主义行为、暴力极端主义和族群间危机的发生率不断升高。该地区的恐怖主义团体继续利用治理方面的挑战、社会经济的脆弱和当地民众的不满情绪。武装团体与犯罪网络之间错综复杂的关系进一步加剧了这种情况。最近在布基纳法索、几内亚、马里发生的一系列违宪的政府更迭使安全局势进一步复杂化。气候变化也带来了严峻挑战，进一步加剧了社会经济贫困。

13. 在中部非洲，尽管 2021 年 12 月福斯坦-阿尔尚热·图瓦德拉总统宣布单方面停火，但中非共和国冲突各方针对平民的袭击继续对 2019 年《和平与和解政治协议》的执行构成严重威胁。然而，国家当局已经掌握了和平进程的自主权，并正在与国际伙伴密切协商，在联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)的支持下，采取步骤推进这一进程。2022 年 3 月 21 日至 27 日，共和党汇集主要的国家利益攸关方进行了对话，尽管有一些反对派团体和政党退出。对话提出的建议反映了 2015 年班吉民族和解论坛和 2019 年政治协议的主要成果。8 月 1 日，图瓦德拉总统任命共和对话建议后续行动委员会的 11 名成员。此外，与安

全部门改革和解除武装、复员、重返社会和遣返进程模式有关的关键框架文件已经得到批准。关于乍得，50多个武装反对派团体参加了多哈“会前对话”。8月8日，参与团体中至少36个团体签署和平协议，从而能够参加定于8月20日在乍得开始的包容各方的主权全国对话。

14. 在大湖区，刚果民主共和国和大湖区和平、安全与合作框架区域监督机制第十次首脑会议于2022年2月24日在金沙萨举行。签署国和担保机构(即联合国、非洲联盟、大湖区问题国际会议和南共体)承诺加强合作，消除外国武装团体在该区域构成的威胁，并加强区域经济一体化。

15. 在刚果民主共和国，“3·23”运动卷土重来，地方武装团体发动武装袭击，刚果民主共和国武装部队随后采取反击行动，促使肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔领导的东非共同体国家元首会议介入，会上商定了一个双轨办法：启动政治进程，促进刚果民主共和国与地方武装团体之间的协商；紧急部署一支由国家政府领导的区域部队，帮助遏制并在必要时打击继续对刚果民主共和国和大湖区的和平与安全构成威胁的反面力量。5月28日，在马拉博举行的非洲联盟国家元首和政府首脑特别峰会期间，非洲联盟主席麦基·萨勒宣布，为了缓和紧张局势，他与刚果民主共和国总统费利克斯·齐塞克迪和卢旺达总统保罗·卡加梅进行了接触，并提名安哥拉总统若昂·曼努埃尔·贡萨尔维斯·洛伦索以大湖区问题国际会议主席的身份解决两国间的争端。洛伦索总统推动于7月6日在罗安达与卡加梅总统和齐塞克迪总统举行了小型首脑会议，商定了建立信任氛围、解决刚果民主共和国东部安全危机的路线图。

16. 在莫桑比克，2021年7月，安全机关与南共体驻莫桑比克特派团和卢旺达部队合作，帮助削弱了在北部德尔加杜角省活动的叛军的规模和能力，防止叛乱蔓延到其他省份和其他地区。除了军事行动、预防性外交举措和联合国主导的人道主义行动之外，可持续和平与稳定还取决于加倍努力采取国家主导的全面办法，以服务交付、经济机会和包容为优先事项，消除武装冲突的根源和驱动因素。

17. 在东非的非洲之角地区，一些国家继续面临具有挑战性的过渡与和平进程。在埃塞俄比亚，联邦政府于2022年3月24日宣布无限期人道主义休战，以便紧急援助进入提格雷州，尽管基本服务继续中断，人道主义局势仍然岌岌可危。需要完全执行建立信任措施，各方需要对和平解决冲突作出切实承诺，以加强通过谈判达成政治解决的势头。就埃塞俄比亚复兴大坝问题和苏丹-埃塞俄比亚边界争端达成协议表示政治意愿，也将有助于缓和区域紧张局势。

18. 在索马里，拖延已久的间接选举进程于2022年5月15日结束，哈桑·谢赫·马哈茂德当选总统。新政府确定了政治优先事项，包括最终确定宪法，深化联邦制，进行对话与和解，打击青年党，应对干旱和由此造成的人道主义局势。

19. 在苏丹，2021年10月25日政变后，政治过渡面临重大挫折。这使该国陷入持续广泛的动乱和政治不稳定。政治危机仍在继续，针对平民的暴力行为有进一步升级的危险。达尔富尔等地爆发暴力冲突，《朱巴和平协议》的安全安排和《保护平民国家计划》的执行工作滞后。

20. COVID-19 大流行使非洲陷入半个世纪以来最严重的经济衰退。2020 年，国内生产总值估计下滑 3.2%，数百万人陷入极端贫困，加剧了非洲大陆的冲突驱动因素。非洲的 COVID-19 应对战略在履行其双重任务方面继续取得进展，即找出 COVID-19 大流行应对战略中的差距，并提出填补这些差距的方法，确保在社会经济复苏的同时，卫生系统得到强劲恢复。

21. 然而，在疫苗接种方面仍然存在障碍，需要强化日常保健服务，以便提高非洲应对未来大流行病爆发的能力和准备度。各国都在期待疫情后的复苏，很显然，大流行病削弱了公共和社会服务。疫情还表明，非洲迫切需要将这次危机转化为自力更生的机会。在这方面，《关于建立非洲药品管理局的条约》于 2021 年 10 月 5 日生效，这是向前迈出了一步，可以为非洲自主授权和生产疫苗和药品铺平道路。

22. 乌克兰武装冲突也正在对许多非洲国家本已脆弱的经济造成严重影响。拖延或未能扭转这种局势，可能进一步加剧非洲大陆的社会动荡和政治不稳定。正是在这种背景下，2022 年 6 月 3 日，塞内加尔总统麦基·萨勒以非洲联盟主席的身份，与非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德一道访问了俄罗斯联邦的索契，解决冲突对非洲大陆的影响，并呼吁停止冲突。6 月 20 日，乌克兰总统弗拉基米尔·泽连斯基以虚拟方式向非洲联盟国家元首和政府首脑大会主席团通报了情况。在会议上，萨勒总统表示，非洲仍然致力于尊重国际法规则、和平解决冲突和贸易自由，穆萨·法基·穆罕默德主席则强调迫切需要进行对话。

23. 4 月 30 日至 5 月 4 日，秘书长以非洲联盟轮值主席的身份对塞内加尔进行了斋月声援访问，并对尼日尔和尼日利亚进行了访问。他在与塞内加尔总统麦基·萨勒、尼日尔总统穆罕默德·巴祖姆、尼日利亚总统穆罕马杜·布哈里会晤时强调，为应对不断加剧的粮食、能源和金融同步危机，作为支持发展中国家的全球战略的一部分，需要增加投资，加大债务减免力度。

24. 联合国与俄罗斯联邦、乌克兰和土耳其接触，推动三国在联合国的见证下签署了《黑海谷物倡议》。联合国和俄罗斯联邦还就促进俄罗斯粮食产品和肥料在国际市场的销售签署谅解备忘录。联合国还与国际货币基金组织和世界银行协调努力，提供紧急融资机制，增强受 COVID-19 大流行和乌克兰武装冲突影响最严重国家的复原力。

25. 5 月 23 日至 27 日，非洲联盟在马拉博召开非洲联盟特别人道主义峰会和认捐会议，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员代表秘书长出席了会议。秘书长驻非洲联盟特别代表也出席了会议。这次峰会提供了一个机会，激励非洲联盟做出努力，帮助应对非洲大陆日益增加的人道主义需求。除其他事项外，会议强调，必须预防和管理冲突、气候变化、灾害、被迫流离失所、健康疾病、粮食不安全，并利用冲突后局势，创造有利于难民和境内流离失所者回返和重返社会的条件。

26. 非洲联盟还于 5 月 28 日在马拉博召开了第二次特别峰会，专门讨论恐怖主义和违宪政府更迭问题，驻非洲联盟特别代表和主管反恐事务副秘书长参加了会议。值得注意的是，与会者紧急呼吁和平与安全理事会进行以下工作：(a) 反恐

怖主义小组委员会开始运作；(b) 授权非洲联盟委员会与区域经济共同体和区域机制合作，制定一项打击暴力极端主义的全面战略行动计划；(c) 设立关于违宪政府更迭问题的小组委员会，并恢复关于制裁的小组委员会。这次峰会的成果为联合国提供了机会，使联合国能够与非洲联盟密切合作，确保各小组委员会在联合国-非洲联盟伙伴关系的框架内开展工作。

27. 气候变化继续对非洲的和平与安全前景产生不利影响，使非洲大陆更加脆弱，更容易受到影响，包括发生更多的自然灾害，如东南非洲日益严重的旋风、南非的洪水和非洲之角各地的饥荒。因此，气候变化进一步加剧了非洲的能源、粮食和资源不安全。联合国和非洲气候政策中心将继续支持非洲联盟的减缓和适应气候变化政策，包括支持非洲联盟委员会将这些措施纳入各部门的主流。

28. 鉴于影响非洲大陆的多重挑战，非洲大陆是否能最有效地利用机会，取决于是否能全面、快速、有效地实施非洲联盟的体制改革进程，包括非洲联盟、区域经济共同体、区域机制及其成员国之间的分工。在 2 月 5 日和 6 日举行的非洲联盟国家元首和政府首脑大会第三十五届常会上，与会各国决定将提交剩余的非洲联盟改革优先事项成果的截止日期延长一年，至 2023 年 2 月。成功的改革进程可以为联合国铺平道路，使联合国能够为执行非洲复苏和复兴所依赖的项目提供强有力的支持。

预防冲突和建立和平方面的伙伴关系

29. 在上述安全形势背景下，必须通过整个非洲大陆的地方、国家和国家间和平倡议，将预防冲突议程列为优先事项。

30. 为应对萨赫勒地区日益恶化的安全和人道主义局势，必须立即重新采取集体行动。在 2021 年 12 月 1 日举行的第五次年度会议上，非洲联盟委员会主席和秘书长同意，有必要联合启动萨赫勒地区安全与发展独立评估。2022 年 5 月 2 日，秘书长和非洲联盟委员会主席邀请尼日尔前总统穆罕默杜·伊素福担任萨赫勒安全与发展问题独立高级别小组主席，监督评估进程。该小组将对萨赫勒地区正在进行的和平、安全和治理努力进行战略评估，并就加强国际协调提出建议，以便有效解决该地区的多层面危机。

31. 在利比亚，联合国继续支持在国民代表大会和国家最高委员会的直接参与下，为举行全国选举建立宪法框架，并确认截至目前已取得的进展。秘书长继续鼓励利比亚各利益攸关方在联合国和非洲联盟的支持下，加强民族和解努力，解决冲突的根源。仍然至关重要的是，确保就结束过渡政治阶段的倡议达成共识，并确保利比亚对这些倡议拥有自主权。

32. 在马里，联合国进一步支持非洲联盟和西非经共体在应对违宪政府更迭方面的立场，同时鼓励过渡当局按照西非经共体国家元首和政府首脑机构的决定，执行现实的过渡日程。马里过渡政府于 6 月 10 日宣布了为期 24 个月的过渡时间表。这是这方面一个积极步骤。西非经共体国家元首和政府首脑机构第六十一届常会于 7 月 3 日举行，与会者同意，布基纳法索和马里的过渡期缩短到 24 个月，取消经济和金融制裁，并要求几内亚事实上的管辖当局在 8 月 1 日之前提交

一份可接受的过渡时间表。然而，截至 8 月 17 日，几内亚事实上的管辖当局尚未提交时间表。联合国、非洲联盟和西非经共体将继续实施联合举措，支持布基纳法索、几内亚和马里的过渡进程。

33. 在乍得，联合国系统与合作伙伴继续支持非洲联盟领导的乍得国际支助小组，促进包容各方的过渡和对话进程，从而及时恢复宪法秩序。过渡资金仍然严重不足，18 亿美元路线图预算中只有 20% 得到落实。2021 年 12 月 2 日，在建设和平委员会专门讨论乍得问题的大使级会议上，非洲联盟乍得问题高级代表巴西尔·伊奎贝大使强调，国际伙伴的持续支持，包括调动更多资源促进执行过渡路线图，是非常重要的。

34. 在喀麦隆，作为非洲联盟、法语国家国际组织和英联邦 2019 年 11 月联合高级别访问的后续行动，联合国继续与这些组织合作，支持为就西北和西南地区局势开展全面对话所做的努力。

35. 在苏丹，联合国苏丹过渡时期综合援助团、非洲联盟委员会和伊加特秘书处组成三边机制，共同促进解决政治危机，以期恢复文职人员领导的民主过渡。

36. 在埃塞俄比亚，联合国继续全力支持尼日利亚前总统奥卢塞贡·奥巴桑乔以非洲联盟非洲之角问题特使的身份在其他区域和国际伙伴的支持下领导的调解工作。

37. 在索马里，联合国、非洲联盟、伊加特、欧洲联盟和其他伙伴之间继续协调工作，这对于完成拖延已久的间接议会选举进程至关重要，该进程最终于 2022 年 5 月 15 日举行了间接总统选举。

38. 在选举方面，政治和建设和平事务部支持非洲联盟政治事务、和平与安全部制定非洲联盟向非洲联盟成员国提供选举援助的指南，为选举管理机构提供协调一致的选举援助战略，并提高非洲联盟执行其促进民主选举和善治任务的能力。

39. 联合国还支持非洲联盟委员会组织了一次论坛，对非洲大陆最近的违宪政府更迭的情况进行反思。该论坛于 3 月 15 日至 17 日在阿克拉举行，为和平与安全理事会、成员国和其他相关利益攸关方提供了平台，讨论和确定非洲联盟和区域经济共同体相关规范框架的差距和解决办法，以及解决非洲违宪政府更迭问题的政策路径。此外，联合国开发计划署和非洲联盟委员会正在努力建立一个联合过渡机制，防止和应对最近大量出现的违宪政府更迭的情况。

40. 在持续支持非洲联盟“平息非洲枪炮声”倡议的背景下，裁军事务厅和非洲联盟委员会在大湖区、非洲之角和周边国家小武器区域中心的技术援助下，支持马达加斯加、尼日尔和乌干达的全国性活动。作为交出和收缴非法拥有武器非洲大赦月的一部分，受惠国于 2021 年 9 月至 2022 年 4 月组织了活动，提高认识，收缴和公开销毁平民自愿交出的武器，加强库存管理和社区警务能力。总共至少收缴和销毁了 1 497 件武器。

41. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与非洲联盟委员会和世界银行一起为一个多年方案作出贡献,通过纳入人权和能力建设,包括培训和编写课程手册,加强非洲联盟和区域经济共同体及机制的预警系统。

42. 同时,非洲妇女领袖网络继续支持执行妇女与和平与安全议程,包括通过其 29 个国家分会开展这项工作。2021 年 12 月 13 日和 14 日以虚拟形式举行的第二届非洲妇女与和平与安全论坛强调,需要加强对非洲大陆框架和机制的监测和评估。此外,联合国和非洲联盟签署《妇女与和平与安全和人道主义行动契约》,成为契约理事会成员。在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的领导下,该契约作为一个跨代全球运动,呼吁重新设计和平与安全及人道主义进程,以便有系统、有效地让妇女和女童参与影响其生活的决策。

43. 联合国通过秘书长青年问题特使办公室,与非洲联盟委员会及其非洲青年和平大使密切合作,推动青年与和平与安全议程,包括在 2022 年 1 月 20 日和 21 日以虚拟方式举行的包容青年的和平进程高级别全球会议中推动该议程。联合国还支持和平与安全理事会于 4 月 25 日在布隆迪召开的青年与和平与安全反思会议,会议为分享良好做法和非洲相关国家行动计划的制定情况提供了机会。

维持和平及和平支助行动方面的伙伴关系

44. 尽管受到 COVID-19 大流行的制约,联合国和非洲联盟继续探索和实施创新的办法(包括以虚拟形式)参与制定和平支助行动政策和其他指导文件,分享信息、知识和专长,组建部队,编制和平行动联合报告。

45. 在中非共和国,作为斡旋任务的一部分,中非稳定团继续与国际伙伴及该区域接触,包括非洲联盟、中部非洲国家经济共同体(中非经共体),以加强协调,推动和平进程。联非办继续提供专家咨询和技术支持,为使非洲联盟驻中非共和国军事观察团有效运作,支持中非稳定团与军事观察团签署谅解备忘录,其中规定了部署、安全和安保程序,以及为和平与安全理事会指定的活动提供后勤支助。

46. 在刚果民主共和国和大湖区,联合国通过联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和秘书长大湖区问题特使办公室,在总部和外地与非洲联盟保持定期战略对话,评估各项行动的互补性,并酌情协调信息,支持刚果民主共和国和大湖区的和平与安全。

47. 在索马里,联合国、非洲联盟、伊加特、欧洲联盟和索马里联邦政府在四方框架内密切合作,执行安全理事会第 2568(2021)号决议。持续的接触有助于向安全理事会和和平与安全理事会提交关于重组后非索特派团的战略目标、规模和组成的联合提案。其后,根据和平与安全理事会的相关决定和安全理事会第 2628(2022)号决议,于 4 月 1 日成立了非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)。联非办参与了指导文件的审查和制定,包括非索过渡特派团《部队单位要求说明》和重组计划。联非办还向尼日利亚和肯尼亚部署到非索过渡特派团的建制警察部队和单派警察的评估和甄选进程提供了技术支持。

48. 7月6日，主管业务支助事务副秘书长和非洲联盟政治事务、和平与安全专员共同主持与非索过渡特派团部队和警察派遣国的互动对话，就第2628(2022)号决议所涉后勤支助问题交换意见。会议确认了对非索过渡特派团重组以及支持将安全责任从非索过渡特派团移交给索马里安全部队的集体承诺。

49. 在南苏丹，由于《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的执行出现拖延，各方之间的紧张局势加剧，联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)、伊加特、非洲联盟南苏丹特派团、重组后的联合监测和评价委员会联合与南苏丹利益攸关方进行了广泛的斡旋，鼓励和解，呼吁保持冷静，并敦促各方重新将重点放到执行《重振协议》上来。3月，南苏丹特派团与非洲联盟和伊加特一道，对南苏丹的选举和制宪需求进行了三方评估。南苏丹特派团还为和平与安全理事会3月份的访问和非洲联盟高级别特设五国委员会6月份的访问提供了支持。8月4日，《重振协议》各方签署路线图，将过渡期延长24个月，以便完成和平协议中尚未完成的任务。

50. 在乍得湖流域地区，联合国各实体和办事处继续与非洲联盟合作，支持打击“博科圣地”的多国联合特遣部队，包括为加强其行动能力提供技术咨询和专门知识。他们还支持执行《乍得湖流域受博科圣地组织影响地区稳定、恢复和复原区域战略》，包括支持阐明其2022-2024年行动计划。此外，为了支持乍得湖流域委员会及其成员国，反恐怖主义办公室、联合国毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局设计了一个联合项目，与非洲联盟等密切协调执行，支持“博科圣地”关联人员的鉴别、起诉、改造和重返社会。

51. 联合国继续为加强非洲联盟和平支助行动和非洲常备军的能力提供支持。联非办通过非洲联盟文职、军事和警察部门战略支助小组，在审查和制定指导文件和非洲常备军名册系统方面提供了技术援助。联非办还支持为准备部署到非洲联盟授权和批准的和平支助行动的非洲常备军区域待命人员制定和实施了38个培训和其他能力发展方案。联非办进一步协助发展了非洲联盟大陆调度中心和区域调度中心的战略空运能力。此外，联非办还与非洲联盟和区域经济共同体及区域机制密切合作，为制定2021-2025年加强非洲常备军工作计划提供支持，该计划将于2022年11月提交给非洲联盟防务、安全和安保专门技术委员会。

52. 业务支助部继续与非洲联盟合作，加强机构一级和各种业务背景下的业务支助协作。这包括通过知识专长交流方案，加深相互了解，促进业务支助事项的互操作性和互补性。该方案的重点已从工作人员交流转向建立非洲联盟和联合国工作人员协作网络，致力于分享业务支助方面的最佳做法、专门知识和经验教训。

53. 考虑到非洲大陆暴力冲突的多样性，在武装冲突中保护儿童以及在非洲联盟和平支助行动中建立相关能力至关重要。联非办与负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室和联合国儿童基金会合作，支持非洲联盟通过非洲联盟冲突局势中儿童问题协调小组加强协调工作。2022年4月，联非办和负责儿童与武装冲突问题特别代表办公室完成了为期2天的儿童保护协调和能力建设虚拟培训，非洲联盟各实体参加了培训。6月，作为非洲儿童日纪念活动的一部分，驻非洲联

盟特别代表和政治事务、和平与安全专员重申，他们致力于为更好地保护儿童加强合作，并加大预防力度。

建设和平和法治方面的伙伴关系

54. 联合国继续与非洲联盟合作，加强建设和平和法治领域的应对措施。

55. 2021年11月11日，建设和平委员会主席和和平与安全理事会主席举行虚拟非正式协商会议，确定如何进一步加强两个机构之间的合作，以配合非洲正在进行的关键政治过渡，实现建设和平和保持和平。讨论强调了和平、安全、治理和发展之间联系的重要性，并强调联合国需要做更多的工作，以打击非洲部分地区民主的倒退和恐怖主义的蔓延。他们呼吁全面实施相关工具包，实现建设和平资金筹措的可预测性，更频繁地进行交流，协调工作方案，非洲联盟派代表参加建设和平委员会的所有相关会议，支持安全部门改革、裁军、妇女和青年的有效参与，以及人权在预防冲突中的中心地位。

56. 联合国还继续与非洲联盟合作，通过在线培训课程等，加强在解除武装、复员和重返社会问题上的协调。在4月21日举行的非洲联盟小武器和轻武器及解除武装、复员和重返社会问题常设委员会会议上，与会者注意到，需要在第四次联合国《防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》执行工作进展情况审议大会之前，重新审议2000年12月1日《关于小武器和轻武器非法扩散、流通和贩运的非洲共同立场的巴马科宣言》。

57. 联合国通过确定能力差距、制定《地雷行动和战争遗留爆炸物战略框架》，进一步支持执行非洲联盟地雷行动战略。联合国支持为非洲联盟委员会工作人员和外地特派团设施制定非洲联盟安全与安保政策和标准作业程序，并制定非洲联盟关于管理和平支助行动中所收缴武器的政策。

58. 此外，正在与反恐怖主义委员会执行局、联合国警察、国际刑事警察组织和非洲恐怖主义问题研究中心合作，实施反恐怖主义办公室全球情报联合小组方案，支持博茨瓦纳、刚果民主共和国、加纳、莫桑比克、多哥和乌干达的国家反恐能力。

四. 支持非洲联盟和平支助行动

59. 继2018年12月秘书长和非洲联盟委员会主席签署《联合声明》后，两个组织进一步再次承诺在技术层面就关键优先事项开展合作，同时在安全理事会继续就非洲联盟和平支助行动经费筹措的可预测性和可持续性问题进行政治接触和谈判。

60. 非洲联盟利用其成员国提供的和平基金投资所获利息，编制了一份启动预算，将资金用于调解、能力建设和支持和平支助行动的具体项目。驻非洲联盟特别代表继续以当然成员身份参加和平基金董事会会议。虽然和平基金的大多数机构都已设立，但其秘书处仍有待征聘人员。在重新建立安全理事会与和平与安全理事会之间为加强安全理事会授权且根据《联合国宪章》第八章实行、由非洲联盟主

导的和平支助行动的经费筹措的可预测性、可持续性和灵活性而开展的对话方面取得了一些进展。

61. 联合国继续支持执行《非洲联盟关于行为和纪律及性剥削和性虐待问题的合规框架》，包括最后确定非洲联盟非索特派团调查委员会的政策，该政策将适用于非索过渡特派团。2021年12月31日，非洲联盟-欧洲联盟-联合国关于加强和实施《非洲联盟和平支助行动合规和问责框架》项目签署。该项目将确保这些行动的规划和开展符合国际人权和人道法以及行为和纪律标准，并以保护平民为核心。联非办随后推动了一系列举措和互动，包括人权高专办与非洲国家常驻非洲联盟代表团和非洲联盟军事战略支助小组代表之间的互动，目的是加强非洲部队和警察派遣国对其根据国际法承担的义务的共同理解和承诺。

五. 与其他区域组织和安排的伙伴关系

区域经济共同体和区域机制

62. 区域经济共同体和区域机制是非洲大陆一体化议程以及和平与安全架构的基石。在这方面，必须利用联合国、非洲联盟、区域经济共同体和区域机制之间的三方协作，并加强各项举措的协调，以便在最需要的地方提供有效的支助。

63. 在东非，联合国与伊加特和非洲联盟合作，努力应对埃塞俄比亚、南苏丹和苏丹的政治局势。在西非，联合国和非洲联盟与西非经共体协调联合举措，以便及时恢复布基纳法索、几内亚和马里的宪法秩序。

64. 在中部非洲，大湖区问题国际会议于2021年9月16日在罗安达举行的小型首脑会议上通过了中非共和国和平联合路线图。该路线图加强了联合国、非洲联盟、中非经共体和欧洲联盟为支持执行2019年2月《中非共和国和平与和解政治协议》而正在进行的努力。

65. 作为联合国中部非洲区域办事处支持的由中非经共体牵头的次区域倡议的一部分，联刚稳定团通过了一项包容性战略和行动计划，支持刚果当局打击仇恨言论和煽动行为。该计划是与联合国国家工作队联合制定的。

66. 人权高专办支持东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)加强预警系统和民间社会参与预警和预防冲突，为此举办了2次协商讲习班，以期在非洲联盟委员会、东南非共同市场和民间社会组织之间交流经验。人权高专办还与东非待命部队接触，支持部队建立预警系统，包括制定预防冲突框架和预警指标。

六. 联合国驻非洲联盟办事处的其他活动

67. 在驻非洲联盟特别代表兼联非办主任的领导下，联非办继续积极促进加强联合国-非洲联盟战略伙伴关系。联非办靠近非洲联盟，并与和平与安全理事会、非洲联盟委员会及合作伙伴等许多利益攸关方进行日常互动，这对于确保和促进联合国一体化办法及推进战略伙伴关系仍然非常重要。

68. 2021 年 11 月 1 日至 3 日，特别代表参加了在内罗毕举行的非洲联盟委员会主席特别代表和特使第 12 次年度高级别务虚会，会议主题是“改进协调统一，促进有效调解”，与会者在会上审议了非洲现有的调解努力及其在非洲不断演变的冲突背景下的适宜性和有效性，并就加强伙伴关系，争取到 2030 年平息枪炮声交流了意见。

69. 在选举了和平与安全理事会新成员(2022-2024/2025 年)(新成员于 4 月 1 日就职)后，2022 年 5 月 12 日至 15 日，联非办在埃塞俄比亚德布雷塞特协助举办了和平与安全理事会专家委员会的上岗务虚会。

70. 联非办还继续进行战略接触，加快执行安全理事会第 1325(2000)号决议。“她支持和平”倡议下的一个电子图书和播客系列展示了妇女参与推进非洲和平与安全并在其中发挥作用的个人经历，放大了妇女的声音，突出了她们勇敢的作用，加强了对执行非洲联盟旗舰倡议“到 2030 年平息非洲枪炮声”的宣传。

71. 联非办还在政治和建设和平事务部以及挪威和瑞典政府的支持下，于 2022 年 3 月 8 日推出了“她支持和平”网站¹，其中包括一个同业交流群，妇女、和平与安全工作者可以在此获得有用的信息，并交流信息和良好做法。

72. 联合国与非洲联盟妇女和平与安全特使办公室合作，支持于 2021 年 11 月以虚拟形式组织了第三届妇女领袖论坛和非洲妇女领袖网络代际务虚会，会上商定了使该网络制度化和增加青年妇女代表性的战略。联非办和妇女署还支持开发该网络的网站和辅导平台，为通过代际对话辅导年轻妇女领袖创造空间。

73. 2021 年 12 月 16 日和 17 日，联非办和非洲之角问题特使办公室举办了为期 2 天的促进性别平等的冲突分析和调解虚拟培训，非洲妇女预防和调解冲突网络、非洲联盟和所有区域经济共同体的 50 多名成员参加了培训。培训强调了妇女参与调解的重要性，并强调了采用促进性别平等的办法实现可持续和平的成本效益。

74. 关于青年的参与，作为非洲联盟青年促进和平非洲方案的一部分，2021 年 9 月 23 日和 24 日，联非办和非洲联盟委员会联合为青年领袖举办了一次培训师培训讲习班。讲习班着重于“艺术、文化和遗产：建设我们希望的非洲的杠杆”这一主题，利用非洲联盟 2021 年年度主题，提供机会建立技能和专门知识，以便在寻找解决非洲大陆冲突的办法方面发挥具体作用。

75. 在整个 2022 年，驻非洲联盟特别代表与安全理事会和和平与安全理事会的一些常任理事国举行了多次双边会议。2021 年 9 月至 2022 年 8 月期间，联非办和其他联合国实体以虚拟和面对面形式总共向和平与安全理事会作了 42 次专题简报和国别简报。联非办还协助安全理事会主席与和平与安全理事会主席以虚拟形式举行了 7 次非正式协商。此外，特别代表还与非洲联盟委员会高级领导层以及战略智库代表进行了接触，以期促进对非洲和平与安全问题的持续参与。

¹ 见 <https://www.un.org/shestandsforpeace/>。

76. 在利用智库的能力方面，联非办与设在亚的斯亚贝巴的“非洲和平”签署了一项谅解备忘录，目的是支持有效的知识管理、研究和分析能力，为安全理事会和平与安全理事会的政策制定进程提供信息。

七. 意见和建议

77. 在本报告所述期间，联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架再次证明其价值，成为多边主义的有力支柱，并推动两个组织不断努力应对非洲复杂和不断变化的和平与安全挑战。联合框架是植根于我们两个组织共同价值观的结构性、系统性、可预测伙伴关系的基础。我注意到正在进行的非洲联盟机构改革进程，并期待其成果，这将进一步促进安全理事会与和平与安全理事会之间干预措施的协调一致以及两个组织之间更普遍的协调一致。

78. 我们的世界，特别是非洲大陆所面临的各种威胁和挑战，要求我们重新作出承诺，并采取果断行动，集体应对。因此，当务之急是处理使情况恶化的各种因素，如 COVID-19 的不利影响，并应对加剧粮食、能源、金融三重危机的正在进行的乌克兰武装冲突的影响。

79. 恐怖主义袭击频繁发生，破坏性强，我们要持续做出协同努力，解决这个祸害非洲的问题。在我们寻求减轻恐怖主义威胁时，我们认识到，需要采取全球对策，以全面综合的方式应对相互影响的多层面挑战。此外，我们的对策必须坚定地立足于保护和促进人权、性别平等和法治，通过创新的循证做法等做到这一点。在这方面，联合国将继续大力支持由非洲主导的打击恐怖主义和暴力极端主义的对策和举措。

80. 在预防冲突、调解、维持和平和建设和平方面采取集体行动，仍然是战略优先事项。我们目睹了恐怖主义威胁不断扩大，该地区违宪政府更迭现象令人不安地卷土重来，当务之急是采取更有效的对策，应对 COVID-19 大流行、气候变化、粮食不安全以及限制人权和公民空间等治理缺陷的复合影响，这些影响可能损害该地区的长期稳定和可持续发展。任何此类应对措施都需要强大的政治意愿、承诺，并在地方、国家、区域和国际各级加强伙伴关系，这样才能解决当今多方面挑战的根源。萨赫勒地区安全与发展独立评估为我们提供机会审议该次区域的这些趋势，并提出切实可行的解决办法，促成建立有效的响应机制，进行有效协调。

81. 为培育公正、负责任的机构，确保提供优质服务，应对善治方面的挑战仍将是一个优先事项。必须把重点放在以包容、透明和负责的方式举行选举，树立公众信心上。此外，必须重视加强机构、结构和机制，促进法治。我再次鼓励联合国系统和非洲联盟委员会在加强整个非洲大陆的司法和问责制度方面进一步开展协作，采取协调行动。

82. 和平与安全与发展之间的联系再怎么强调也不过分。这包括实施促进性别平等的干预措施，包括确保妇女和青年参与政治和社会经济发展战略和进程。

83. 此外，我们必须保护武装冲突中的儿童，必须优先考虑在非洲联盟委员会和非洲联盟和平支助行动中弥补数据差距，增加儿童保护能力和专用资源。

84. 气候变化对非洲安全格局的影响是明显和现实的。气候变化加剧了发展和治理的脆弱性。在这方面，定于 2022 年 11 月 7 日至 18 日在埃及举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议将提供一个全球性机会，让我们反思气候变化对非洲的影响及给非洲带来的风险，考虑实现可持续发展目标的必要性，以促进公正过渡，思考公平获得资金以及缓解和适应措施等问题。

85. 有必要采取战略干预措施，保护粮食系统免受贸易中断的影响，建立可持续、有弹性、公平的粮食生产和供应链，以便到 2030 年改善所有人的粮食和营养安全。在这方面，非洲联盟已将其 2022 年年度主题定为“加强非洲大陆营养和粮食安全复原力：加强农业粮食系统、卫生和社会保护系统，加快人力、社会和经济资本发展”。

86. 我谨感谢非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德继续秉持合作的态度坚定地加强我们两个组织之间的伙伴关系。我还要感谢非洲联盟机构、非洲会员国以及各区域经济共同体和区域机制在应对非洲和平与安全挑战方面给予的合作。

87. 最后，我衷心感谢即将离任的我的驻非洲联盟特别代表汉娜·萨瓦亚·塔特及其继任者帕尔费·奥南加-安扬加，感谢他们在本报告所述期间为促进两个组织的协同增效发挥的重要作用。
