



安全理事会

Distr.: General
28 December 2023
Chinese
Original: English

2023 年 12 月 22 日预防和解决非洲冲突特设工作组主席给安全理事会
主席的信

谨随信转递 2023 年预防和解决非洲冲突特设工作组主席经工作组成员认可的报告。

请提请安全理事会成员注意本信和上述报告并将其作为安理会文件分发给荷。

预防和解决非洲冲突特设工作组

主席

佩德罗·科米萨里奥·阿丰索(签名)



2023 年 12 月 22 日预防和解决非洲冲突特设工作组主席给安全理事会主席的信

2023 年预防和解决非洲冲突特设工作组的报告

一. 介绍

1. 本报告向安全理事会通报预防和解决非洲冲突特设工作组 2023 年的活动。

二. 组织事项

2. 工作组是安全理事会的一个附属机构，根据安全理事会 2002 年 1 月 31 日主席声明(S/PRST/2002/2)设立，安理会在其中确认需要采取充分措施预防和解决非洲境内的冲突，并表示打算考虑设立一个特设工作组，监测主席声明所载建议，并加强与经济及社会理事会的协调。

3. 莫桑比克常驻联合国代表佩德罗·科米萨里奥·阿丰索在 2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间担任工作组主席。加蓬常驻代表在整个报告所述期间担任副主席。

4. 在本报告所述期间，工作组举行了四次会议，并为两次会议提供了便利，即分别于 2023 年 10 月 5 日和 6 日在亚的斯亚贝巴举行的安全理事会成员和非洲联盟和平与安全理事会成员第八次非正式联合研讨会和第十七次年度联合协商会议。

三. 工作组 2023 年活动概述

A. 工作方案

5. 3 月 2 日，工作组开会审议了主席提议的 2023 年工作方案草案。

B. 确保非洲联盟和平支助行动获得可预测、可持续和灵活的资金

6. 4 月 11 日，工作组召开了一次会议，主题是“确保非洲联盟和平支助行动获得可预测、可持续和灵活的资金”。工作组成员听取了非洲联盟委员会政治事务、和平与安全部和平支助行动司代理司长 Zinurine Alghali 的情况通报。

7. 会议的目的主要包括：(a) 提供非洲联盟在有关问题上的最新进展情况，包括分担责任、问责和合规框架、规划和监督机制、报告制度以及非洲联盟协商一致文件的其他主要内容；(b) 调动政治意愿，推动就非洲联盟领导的和平支助行动的可持续筹资问题达成原则性协议。

8. 作为讨论框架的概念说明中指出，资金充足的非洲和平与安全构架不仅是非洲的优先事项，也是全球公益。

9. 正如 S/PRST/2022/6 号文件所载安全理事会主席声明中提到的那样，需要为联合国授权、非洲联盟主导的和平支助行动提供可持续、可预测和充足的资金，包括使用联合国摊款，这是一个需要商定的事项。此外，安全理事会通过了两项

决议，即第 2320 (2016) 号和第 2378 (2017) 号决议，其中安理会强调指出，需要提高安全理事会根据《联合国宪章》第八章的授权予以批准、由非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。安理会在第 2378 (2017) 号决议中确认，由非盟主导的和平支助行动的筹资安排具有特设和不可预测性质，可能对这些和平支助行动的成效产生影响。

10. 在同一决议中，安全理事会鼓励非洲联盟最后敲定非洲联盟和平支助行动人权、行为和守纪框架，加强其财务问责制度，并报告和平基金执行工作的进展情况、基准和时间表。非洲联盟在落实这些要求方面取得了重大进展。

11. 2023 年 2 月，非洲联盟第三十六届国家元首和政府首脑会议通过了一份关于为非洲联盟和平与安全活动提供可持续、可预测和充足资金的协商一致文件，并批准立即使用和平基金及其危机准备基金机制，特别是支持东非共同体区域部队的部署和行动，并帮助填补非洲联盟驻索马里过渡时期特派团的资金缺口。

12. Alghali 先生强调，非洲联盟在其协商一致文件中指出了三个关键现实：(a) 没有一个组织能够提供完整的对策；(b) 非洲联盟及其区域组织作为应急响应机构，具有在高风险环境中开展进攻行动的政治意愿，表现出明显的比较优势；(c) 需要有可预测和可持续而不是自愿和特设的筹资机制。

13. 非洲联盟成员国决定振兴和平基金，捐赠 4 亿美元，以履行非洲联盟和平与安全活动预算 25% 的供资承诺(根据 2015 年的决定)，其中不仅包括非洲联盟主导的和平支助行动，还包括调解、预防外交和机构能力支助。

14. 关于非洲联盟和平支助行动的人权、问责、行为和守纪框架，非洲联盟加入了联合国和欧洲联盟旨在加强非洲联盟和平支助行动合规和问责框架的三方项目。该项目提供了方案资金、技术能力和更多工作人员，以支持继续努力加强该框架；使该框架更好地符合联合国标准仍然是一个反复改进的过程。

15. 非洲联盟还通过了其他政策和准则，涉及和平支助行动行为和纪律、预防和应对和平支助行动中的性剥削和性虐待、非洲联盟和平支助行动中的儿童保护以及将儿童保护纳入非洲和平与安全架构主流。此外，适用的行为和纪律标准已纳入与部队和警察派遣国的谅解备忘录以及从部署前到清理结束的整个行动周期的主流。此外，非洲联盟已最后敲定合规和问责战略框架。

16. 阿尔加利先生回顾说，利用联合国摊款支持安全理事会授权、非洲联盟主导的和平支助行动并非新做法。在达尔富尔和索马里已经采取了这样的做法，视为例外情况。他强调，非洲联盟与联合国需要建立更有条理和更系统的伙伴关系，以支持对全球安全威胁作出有效的区域反应，这对两个组织都具有战略利益和必要性。

17. 工作组成员表示赞赏非洲联盟努力应对非洲大陆的安全挑战，并承认非洲联盟在应对这些挑战方面具有优势。一些成员指出，非洲联盟能够在高风险环境中开展进攻行动，特别是在安全理事会无法达成共识的情况下。他们着重指出，自 2002 年通过《关于成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书》以来，非洲联盟已

部署了 27 个和平行动。其他成员一致认为，由于非洲联盟主导的和平支助行动在某些情况下可能更有效，联合国必须将其比较优势与区域伙伴结合起来。

18. 一些成员指出，非洲联盟已改善其财务问责机制，因此，通过联合国摊款提供资金的请求是合理的，特别是因为任何资金仍将受到联合国问责机制的制约。

19. 在这方面，工作组成员期待审查秘书长即将提交的关于非洲联盟和平支助行动经费筹措的报告中的建议，并表示愿意继续进行关于这一事项的讨论，包括关于通过联合国摊款筹措经费的讨论。一些成员宣布原则上支持根据安全理事会第 2320 (2016) 号和第 2378 (2017) 号决议概述的关键条件，根据个案情况使用联合国分摊的资金。

C. 工作组的讨论和建议可立即为安全理事会工作增加价值的方式

20. 5 月 31 日，工作组讨论了工作组的讨论和建议可立即为安全理事会的工作增加价值的方式，包括安理会与非洲联盟和平与安全理事会之间的联合公报等其他成果文件中的建议。

21. 会议的目的是设法确保工作组“胜任其职”，支持安全理事会处理非洲和平与安全并向其提供咨询意见。主席指出，工作组加强了其作为安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间定期交流的协调方和协助方的重要性。两个理事会之间的关系持续发展，涵盖专题、机构、程序、方法和负担分摊等各个方面。

22. 主席强调了加强工作组工作和咨询作用的几个途径：(a) 应保持和改进安全理事会候任主席与非洲联盟和平与安全理事会候任主席之间的每月会议；(b) 两个理事会的每月工作方案应尽可能保持一致；(c) 年度联合协商会议的议程应突出重点并加以精简；(d) 应制定关于联合公报后续行动的统一报告日历(包括各自的监测和评价指标)；(e) 应找到一个实际可行的办法，派遣联合实地访问团，以确保两个理事会都有代表，但又不使访问团的规模庞大不可行。

23. 所有成员都表示支持主席关于改进安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间关系的各个方面的想法，并认为这一想法很有价值。一名成员强调，安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的协调应更具战略性，而不应局限于主席之间的每月会议。一些成员建议，在延长任务期限之前就具体国家进行讨论，可以改善协调。

24. 另一些成员强调两个理事会之间分享信息的重要性，特别是关于评估的信息，可以正式或非正式地分享。一些成员鼓励安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会对“热点”地区进行联合评估，另一些成员则建议扩大联合访问，使次区域组织以及建设和平委员会主席参与其中，以加强所有实体对事项的了解。

25. 有关加强非洲联盟参与的其他建议包括邀请非洲联盟常驻联合国观察员代表团更经常地参加安全理事会的讨论；非洲联盟和非洲大陆其他有关官员更经常地向安全理事会通报非洲事务；增加专家一级的交流，以改进协调和工作方法；安全理事会对亚的斯亚贝巴、和平与安全理事会对纽约进行更多访问。

26. 一位成员告诫说，更频繁地举行会议和进行访问或有助益，但应记住，这需要作出很大努力，而且非常耗时。另一个障碍是两个理事会的工作方法不同，例如非洲联盟和平与安全理事会在旅行期间无法开会决策。有成员建议使用虚拟会议作为一种可能的解决办法，但一位成员不同意，因为所讨论的事项很敏感。

D. 年度联合协商会议的筹备

27. 10月3日至6日，工作组与非洲联盟和平与安全理事会专家委员会举行了联合协商会议，讨论分别于10月5日和6日在亚的斯亚贝巴举行的安全理事会成员与非洲联盟和平与安全理事会成员第八次非正式联合研讨会和第十七次年度联合协商会议的筹备工作。

28. 工作组和专家委员会通过谈判达成了联合公报，两个理事会在第十七次年度联合协商会议结束时通过了该公报，该公报随后在S/2023/751号文件中发布。

29. 工作组主席(莫桑比克)与非洲联盟和平与安全理事会10月份主席(刚果)共同主持了第八次非正式联合研讨会，安全理事会10月份主席(巴西)和非洲联盟和平与安全理事会同一月份主席(刚果)共同主持了第十七次年度联合协商会议。

E. 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执行情况

30. 工作组听取了克罗地亚常驻联合国代表兼建设和平委员会主席伊万·西蒙诺维奇和非洲联盟委员会政治事务、和平与安全专员办公室国际伙伴关系、非洲联盟边界方案和区域安全机制高级顾问 Frederic Gateretse-Ngoga 的情况通报。副秘书长兼非洲问题特别顾问克里斯蒂娜·杜阿尔特也致开幕词。

31. 杜阿尔特女士指出，非洲的冲突是各种外部和内部因素综合作用的结果，这些因素对每个国家的影响不同。外部因素包括国际恐怖主义、地缘政治、全球经济利益和气候变化，而内部因素可以概括为国家在实体和功能方面的缺位，这对非洲大陆的和平与安全产生了直接影响。这些缺陷继续削弱非洲国家以有效、高效和公平的方式提供服务的能力，特别是在偏远地区和边缘化城市中心。

32. 杜阿尔特女士指出，恐怖主义造成的伤亡人数在全世界有所减少，但在非洲却有所增加。截至2022年，四个非洲国家与恐怖主义有关的死亡占世界的三分之一以上。这一增长与非洲之角、萨赫勒和非洲大陆其他地区恐怖主义团体发挥的作用直接相关，它们是保健、教育和其他公共服务的服务提供方，取代了国家在这些部门的缺位。

33. 同样，在冠状病毒病(COVID-19)大流行之后，违宪更换政府的情况激增，这是非洲大陆社会经济状况恶化的直接结果，因为国家机构无法有效应对民众的需求，削弱了公众信任。

34. 在此背景下，防止非洲冲突增加需要建立有效和高效的公共机构，以支持非洲国家以更全面和更公平的方式提供公共服务。

35. Gateretse-Ngoga 先生说，非洲联盟和平与安全理事会目前正在处理 15 个冲突局势，包括在发生战争或经历紧张局势的国家。大流行病、经济和金融危机以及气候变化的影响继续加剧了本已困难的局势。在这种情况下，有必要促进和平、安全与稳定，将其作为执行《2030 年可持续发展议程》和《非洲联盟 2063 年议程》的先决条件，加倍承诺采取协调行动确保提供服务，通过加强政治机构解决治理不足问题，并在国家一级加强国家合法性。
36. 西蒙诺维奇先生强调，必须采取综合办法，并与区域经济共同体、区域机制、国际和区域金融机构、民间社会组织和私营部门等进行接触，以支持非洲建设和平和保持和平。在这一点上，建设和平委员会具有独特的价值，是将参与建设和平和保持和平的所有相关利益攸关方联系起来的平台。
37. 西蒙诺维奇先生指出，近年来，对建设和平项目的请求增加了，而自愿供资却减少了，因此需要创新供资来源。其中一个来源是将联合国摊款用于建设和平。
38. 工作组成员一致认为，建设和平委员会作为与国际金融机构建立伙伴关系的平台别具优势，能够将各个支柱的讨论联系起来，并争取国际支持，以解决非洲冲突的根本原因。
39. 在这方面，一位成员强调，需要改革国际金融体系及其机构，为吸引国际资金、技术援助和国家能力建设提供有利条件，使发展援助非政治化，结束单方面制裁和胁迫措施，减轻国家债务负担，并确保可持续地获得投资和技术。
40. 一些成员强调，必须解决非洲冲突的根源，加强治理制度，改善公共服务的提供。他们指出，冲突后国家需要大量资金和资源来完成政治过渡、实现发展和重建以及改善人民生活。因此，投资于预防冲突、建设和平与和解进程至关重要。
41. 一些成员欢迎非洲联盟关于平息非洲枪炮声的倡议，并指出，《2063 年议程》和《新和平纲领》为成员国再次集体参与提供了机会。
42. 一名成员呼吁加强联合国和平行动的授权，正如最近延长的联合国中非共和国多层面综合稳定团的授权那样，该特派团的授权将支持扩展国家权力作为优先事项。其他成员希望通过关于联合国将摊款用于非洲联盟主导的和平支助行动的决议。
43. 一些成员对气候变化对非洲安全的影响表示关切，并呼吁采取切实可行的步骤来缓解这些挑战。
44. 一些成员主张推进加强治理结构和提高整个非洲大陆公共服务标准的战略。这些战略应包括加强公共机构、提高透明度、解决腐败问题、确保尊重人权和法治、结束有罪不罚现象和促进包容决策进程。
45. 一些成员强调，妇女作为决策者和行为者充分和有意义地参与是实现持久和平的关键。同样，必须听取青年人的声音。

46. 工作组成员强调，必须投资于教育、保健、社会服务和体面的经济机会，以解决贫困问题。同样重要的是在公民与政府之间建立信任，以减少社会动荡和冲突的风险。

47. 最后，一位成员强调，必须严格遵守《联合国宪章》所载的联合国主要机关之间的分工原则，并告诫不要重复任务。在这方面，发展问题需要由包括大会和经济及社会理事会在内的专门机关来处理。

四. 结论

48. 工作组继续发展和改进其作为安全理事会在有关非洲大陆的事项上的咨询机构的作用，扩大其专题领域，并促进安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间增进了解和知识共享。

49. 工作组主席优先重视使工作方法和工作组更广泛的任务保持一致的必要性，这一做法对于工作组作为一个支持非洲在维护国际和平与安全方面发挥核心作用的论坛取得成效至关重要，顺应非洲大陆的需求，并在非洲和其他地区日益变化的全球和复杂的安全威胁格局中利用比较优势。

50. 工作组继续促进其作为年度联合协商会议的联合召集方和非洲联盟与联合国之间结构化伙伴关系的中心平台所提供的合作渠道，鼓励在领导层和专家一级进行更加务实和公开的对话，以确保更好地了解在关键问题上的观点差异，如支持非洲联盟主导的和平支助行动，与气候有关的危机等新出现的威胁，和平与安全，以及对违宪更换政府行为和导致暴力极端主义的跨国恐怖主义再现的反应。

51. 工作组在一年中向成员们介绍了两个理事会任务规定的差异及其工作方法和责任，为更好地分配主导作用以及更好地界定和同步协调各种行动和干预措施铺平了道路。

52. 成员们重申支持工作组在向安全理事会提供咨询和支持方面的作用，建议更多的战略协调、重点突出的议程和共同评估，以提高工作组贡献的价值。

53. 主席力求加强和促进多种多样的声音和说法，并促进以支持非洲平息枪炮声为共同目标的有关利益攸关方之间的跨机构对话，如建设和平委员会和副秘书长兼非洲问题特别顾问办公室，以及研究机构，进而为工作组的工作增添价值。

54. 安理会的工作量繁重，而且需要避免重复和侵占安理会议程，这是主席在优化工作组咨询作用方面确定的挑战之一。尽管如此，成员们欢迎深入讨论，包括受影响国家的参与，为工作组作出有意义的贡献提供机会。