



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，通报联合国与非洲联盟根据联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架就非洲和平与安全建立伙伴关系的最新情况。本报告概述了整个非洲大陆的和平与安全格局，并考虑到危及非洲实现可持续发展目标的各种关键背景因素，包括 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行后的恢复；气候变化；俄罗斯联邦对乌克兰的军事进攻对全球粮食、能源和金融系统的影响以及治理挑战。本报告还包括自我上次报告(S/2022/643)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关于与非洲联盟伙伴关系的主要活动最新情况，包括与安全理事会第 2320(2016)、2378(2017)和 2457(2019)号决议以及 2022 年 8 月 31 日安全理事会主席声明(S/PRST/2022/6)有关的活动。本文件附件中的信息图表概述了本报告所述期间在建立和平、维持和平和建设和平方面的伙伴关系要点。

二. 联合国与非洲联盟的战略伙伴关系

联合国安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会

2. 联合国安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会继续加强战略伙伴关系，应对非洲的和平与安全挑战，同时重点加强协调和信息共享，以期推进共同目标。在这方面，安全理事会的 3 个非洲非常任理事国继续发挥核心作用，特别是确保安全理事会适当考虑到非洲对关键问题的共同立场。两个理事会之间的讨论主要侧重于以下问题：确保为非洲联盟主导的和平支助行动提供可预测、可持续和灵活的资金；向非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)过渡；日益严



重的恐怖主义和暴力极端主义威胁；全球粮食和能源价格上涨以及生活成本危机；减轻气候变化的影响；一些具体国家的冲突局势。

3. 2022年10月13日和14日，安全理事会成员国与和平与安全理事会在纽约联合国总部主办了第七次非正式联合研讨会和第十六次年度联合协商会议。在非正式联合研讨会上，讨论的重点是通过改进两个理事会的相关工作方法和制定共同目标来加强合作。与会者欢迎持续进行的合作，并再次承诺增加正式和非正式互动。他们鼓励进一步考虑派遣联合评估团，加强两个理事会之间在工作层面的协商，并酌情让非洲联盟和联合国代表分别定期参加安全理事会以及和平与安全理事会的会议，以便交流各自对相关议题的看法。与会者还强调，在冲突中和冲突后局势采取早期建设和平干预措施非常重要。联合协商会议的审议重点如下：加强非洲联盟和联合国在非洲开展的和平行动；西非和萨赫勒的局势，包括打击恐怖主义威胁；大湖区局势；在非洲冲突局势中实施制裁。通过2022年10月14日发布的联合公报，两个理事会的成员国重申致力于继续加强密切合作，促进非洲的和平、安全与稳定，并强调必须在非洲实施“妇女与和平与安全议程”以及“青年与和平与安全议程”，促进妇女和青年充分、平等和切实参与预防和解决冲突以及建设和平的工作。他们还强调，需要确保在武装冲突局势中保护包括儿童在内的平民，并保护他们免遭性暴力。

4. 在举行研讨会和协商会议之前，和平与安全理事会专家委员会以及安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组于10月10日至12日举行了非正式筹备协商。专家委员会还参加了由政治和建设和平事务部以及非洲联盟常驻观察员代表团组织的关于加强两个理事会之间伙伴关系的专题小组讨论，并听取了政治和建设和平事务部、和平行动部、业务支助部和联合国人权事务高级专员办事处的情况通报。

5. 为进一步加强两个理事会之间的协调，安全理事会主席以及和平与安全理事会主席在联非办、政治和建设和平事务部以及和平与安全理事会秘书处的支持下举行了4次月度非正式会议。他们在这些会议上就理事会各自的工作方案和有关事项交流了意见。

6. 秘书长特别代表和特使以及非洲联盟的对应人员继续向和平与安全理事会以及安全理事会通报关于国家和区域局势以及专题问题的情况。在这方面，2022年9月至2023年8月期间，联非办和其他联合国实体向和平与安全理事会提供了专题通报和针对具体国家的情况通报。主管和平行动副秘书长和秘书长驻非洲联盟特别代表兼联合国驻非洲联盟办事处主任参加了2022年12月7日至9日在阿尔及利亚奥兰举行的第九届非洲联盟非洲和平与安全高级别研讨会，该会议旨在加强即将就任的安全理事会非洲成员处理非洲大陆和平与安全问题的准备工作。

联合国秘书处与非洲联盟委员会

7. 2022年12月1日在亚的斯亚贝巴，非洲联盟委员会主席和秘书长在第六届联合国-非洲联盟年度会议上会晤，审查《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴

关系联合框架》以及《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》的执行进展情况。讨论内容涉及萨赫勒、非洲之角和大湖区的安全和发展挑战，以及与政治过渡有关的挑战，特别是布基纳法索、乍得、几内亚、利比亚、马里和苏丹的挑战。非洲联盟委员会主席和秘书长强调，必须加强协调和统一联合国和非洲联盟的工作，执行关于这两项议程的优先项目。

8. 2023年5月2日，联合国常务副秘书长和非洲联盟委员会副主席在亚的斯亚贝巴举行了一次高级别对话，讨论如何在和平与社会经济发展关系所基于的广泛领域中加强合作并制定战略，这些合作有潜力确保非洲具备能力，在《2063年议程：我们希望的非洲》和《2030年议程》的背景下推动其自身转型。这些领域包括：宏观经济稳定和贸易；气候行动和能源获取；教育和创新；卫生、人道主义和社会发展问题；治理、和平与安全。与会者强调，在落实非洲发展优先事项方面，需要进行横向和纵向一体化，并确保区域经济共同体、非洲国家、驻地协调员和国家工作队无缝融入区域发展生态系统中。

9. 在技术层面，非洲联盟-联合国关于选举、反恐和防止暴力极端主义的3个工作组以及非洲联盟主导的和平支助行动和临时安全举措定期举行会议，以便进行协调、联合分析、政策制定和规划，包括就以下内容开展上述工作：秘书长关于安全理事会第2320(2016)号和第2378(2017)号决议的执行情况以及安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动经费筹措所涉因素的报告(S/2023/303)；即将在阿布贾举行的反恐首脑会议，该会议主题为“加强区域合作和机构建设，应对非洲不断变化的恐怖主义威胁”。

三. 联合国与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. 在非洲实现持久和平与安全的主要结构性挑战仍然是如下问题：存在政治和社会经济排斥，包括性别不平等；治理机构薄弱，包括在人权、法治和选举民主方面；基本服务提供不足，自然资源管理不公平；恐怖主义、暴力极端主义和有组织犯罪；气候变化和粮食不安全的影响。在本报告所述期间，COVID-19大流行的持续影响和俄罗斯联邦对乌克兰的军事进攻加剧了这些挑战。总体而言，这些因素对可持续发展和经济增长产生了不利影响，导致高通胀，从而影响粮食和能源价格，加剧粮食和能源不安全，并导致农业肥料短缺，同时加剧了整个非洲大陆的债务困扰和脆弱性。

11. 在苏丹，2023年4月15日苏丹武装部队和快速支援部队之间爆发战斗，过渡进程受挫。随后发生的战斗导致全国各地灾难性的人道主义局势并继续恶化，造成数以千计的平民伤亡，数十万人或在境内流离失所，或在海外寻求庇护。大量短期停火协议经常遭到违反。

12. 在乍得，在2022年下半年组织全国对话以及10月20日爆发致多人死亡的抗议活动后，过渡进程在政治和社会紧张局势中正在接近关键的里程碑，包括2023年11月的宪法公投(该公投也将决定国家形式问题)，以及在2024年10月

之前举行的大选。乍得的过渡是在区域局势动荡的背景下进行的，特别是苏丹的冲突加剧了达尔富尔的族群间暴力，给乍得带来了重大风险。

13. 在刚果民主共和国，该国东部的安全和人道主义局势仍然令人严重关切，武装团体不断袭击平民。自 2022 年 3 月以来，北基伍省、南基伍省和伊图里省已有超过 330 万人流离失所，其中大部分是由于冲突，这使该国境内流离失所者总数超过 630 万人，是非洲流离失所规模最大的情况。这种不安全状况继续加剧长期的人道主义和安全危机，使该国与邻国的区域紧张关系恶化。

14. 在西非的布基纳法索、几内亚和马里，主要由恐怖分子和暴力极端主义团体实施的暴力事件不断增加，导致严重的侵犯和践踏人权行为和严峻的人道主义局势，在此背景下，推进复杂政治过渡的挑战依然存在。7 月 26 日，尼日尔发生军事政变。全国保卫家园委员会夺取了政权，中止了《宪法》，解散了政府机构，关闭了该国的边境和领空，并任意拘留了总统穆罕默德·巴祖姆及其家人和几名政府官员，然后任命了新内阁。7 月 29 日，和平与安全理事会发表声明，强烈谴责军事政变，并要求在最多 15 天内恢复宪法权力。7 月 30 日，西非国家经济共同体(西非经共体)颁布制裁措施，要求恢复宪法秩序，立即释放巴祖姆总统，并威胁使用武力，同时积极寻求和平解决危机的外交途径。与此同时，联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)应东道国政府的要求，将按照安全理事会第 2690(2023)号决议的决定，在 2023 年 12 月 31 日之前撤出。气候变化和荒漠化继续构成严峻挑战，特别是对农业和水供应造成影响，加剧了粮食不安全问题 and 农牧民族群间冲突，马里中部就出现了这一情况。

15. 更广泛的萨赫勒地区和西非的局势尤其令人关切，附属于基地组织的“支持伊斯兰与穆斯林”组织和大撒哈拉伊斯兰国利用不稳定、冲突、国家力量不足和基本社会服务的缺失，争夺对该地区的控制权。这些团体扩展到萨赫勒的大片地区，对平民和军人发动大规模袭击，主要在利普塔科-古尔马地区。恐怖主义活动继续向南扩展到沿海国家，再次侵入贝宁和多哥。与此同时，“博科圣地”组织和其他暴力团体继续对乍得湖盆地区域构成威胁。

16. 完成非洲联盟的机构改革进程将使非盟能够更好地应对非洲大陆面临的诸多挑战，包括通过与联合国建立有效的伙伴关系。非洲联盟国家元首和政府首脑会议第三十六届常会决定将这一进程推迟到 2023 年 7 月完成。与此同时，这一进程已取得积极成果，例如和平基金正在投入运作。

预防冲突和建立和平方面的伙伴关系

17. 在目前的和平与安全背景下，联合国、非洲联盟、区域经济共同体和区域机制以及其他合作伙伴为支持非洲大陆预防冲突和调解努力而开展的合作既有进展，也有挫折。

18. 在埃塞俄比亚，联合国支持由非洲联盟主导的调解工作，该项工作促成埃塞俄比亚联邦民主共和国政府和提格雷人民解放阵线签署 2022 年 11 月 2 日《通过永久停止敌对行动实现持久和平协议》。联合国还为执行该协议提供技术支持。

在索马里，非洲联盟、伊加特、欧洲联盟和该国的双边合作伙伴继续与索马里进行建设性接触，以期落实建设和平以及建设国家政权的优先事项。

19. 在苏丹问题上，秘书长一再呼吁苏丹武装部队和快速支援部队停止战斗，承诺立即停止敌对行动，保护平民和民用基础设施，允许逃离敌对行动地区的平民安全通行，为人道主义行动提供便利，尊重医务人员、运输工具和设施。他还呼吁进行更广泛的谈判，以实现永久停止敌对行动，恢复包容各方和由文职人员领导的政治过渡。在这方面，秘书长欢迎旨在解决危机的高级别国际、区域和次区域倡议，并正在与非洲联盟和伊加特密切合作，努力促进冲突的长期解决。非洲联盟在其苏丹危机扩大机制的主持下连续召开了多次会议，由非洲联盟、伊加特、阿拉伯国家联盟和联合国组成的秘书处为主要会员国及国际和区域组织“核心小组”提供支持，该小组提供了总体战略。伊加特还制定了由吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚和南苏丹组成的国家元首和政府首脑一级的高级别倡议。

20. 在乍得，联合国与非洲联盟驻乍得高级代表办事处和中部非洲国家经济共同体(中非经共体)合作，继续与过渡当局接触，倡导持续进行包容的过渡进程。联合国还继续与合作伙伴展开合作，帮助该国应对更广泛的脆弱因素，特别是在苏丹冲突蔓延的情况下。

21. 在萨赫勒，联合国和非洲联盟与西非经共体和萨赫勒五国集团一道启动了一个高级别小组，以评估该地区的局势，并就如何促进国际参与和制定应对该地区复杂挑战的措施提出建议。萨赫勒地区安全与发展问题独立高级别小组由尼日尔前总统穆罕默德·伊素福领导，于 2022 年 9 月开始开展活动，并自此之后进行全面协商，以期协调现有做法，为该次区域协同安全与发展干预措施。预计该小组将在今年晚些时候与上述组织分享其评估结果和相关建议。

22. 在经历政治过渡的国家，联合国、非洲联盟和西非经共体继续深化合作，确保按照与西非经共体商定的最后期限迅速、及时地恢复宪政。2023 年 1 月 29 日至 2 月 1 日，联合国西非和萨赫勒办事处参加了前往布基纳法索的西非经共体-非洲联盟联合技术评估团。在几内亚，非洲联盟、西非经共体和联合国继续与过渡当局和其他利益攸关方接触，推动该国的过渡进程。在马里，联合国与西非经共体和非洲联盟一道，是负责监测政治过渡和体制改革时间表的两级政治和技术机制的一部分。另外，联合国与非洲联盟和西非经共体合作，通过马里稳定团为 6 月 18 日举行的宪法公投提供技术和业务支助。联合国、非洲联盟和西非经共体还强烈谴责 2023 年 7 月在尼日尔发动的军事政变。

23. 在利比亚，联合国与非洲联盟的合作继续侧重于在非洲联盟利比亚问题高级别委员会和总统委员会的主导下，以过渡期正义和问责制为基础，实现包容各方的和解进程。与此同时，联合国和非洲联盟的努力也在继续，目的是支持执行 2020 年 10 月的停火协议，推动政治对话，以促进总统和立法选举的组织工作。

24. 在大湖区，2023 年 5 月 5 日，非洲联盟委员会主席和秘书长出席了在布隆迪布琼布拉举行的刚果民主共和国和该区域和平、安全与合作框架区域监督机制第十一次峰会。峰会旨在进一步推动区域领导人努力寻求持久解决区域和平与安全

挑战的办法。举行该会议之前，于 2023 年 2 月 17 日举行的国家元首和政府首脑一级和平与安全理事会第 1140 次会议作出了一项决定，要求非洲联盟委员会与和平、安全与合作框架的保证机构以及东非共同体和中非经共体协调努力，振兴和平、安全与合作框架，使其涵盖刚果民主共和国的所有和平倡议，包括内罗毕和平进程以及罗安达和平进程。

25. 非洲联盟于 2023 年 6 月 27 日促成了安哥拉在罗安达主办的由东非共同体、中非经共体、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体(南共体)组成的四方首脑会议。秘书长驻非洲联盟特别代表在驻刚果民主共和国特别代表和大湖区问题特使的陪同下出席了首脑会议，会议通过了一个联合框架，旨在统一和协调刚果民主共和国东部所有旨在促进和平、安全与稳定的举措。

26. 联合国继续与非洲联盟委员会合作，推动妇女与和平与安全议程，包括将该议程纳入所有应对冲突措施的主流。2022 年 7 月，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和非洲联盟合作，支持由中非共和国前总统卡特琳娜·桑巴-庞扎领导的多名大湖区妇女访问金沙萨，倡导妇女参加内罗毕和平谈判，并为促进该国和平作出贡献。

27. 2023 年 5 月 12 日，妇女署和非洲联盟委员会主席妇女、和平与安全特使办公室通过非洲妇女领袖网络，与伊加特合作召开了一次声援苏丹妇女的领导人会议，150 多名与会者齐聚一堂，呼吁加大对苏丹妇女建设和平和保护工作的支持。此外，联非办与非洲联盟委员会以及政治和建设和平事务部合作，于 2022 年 10 月 13 日和 14 日举办了一次关于妇女平等参与选举进程的混合讲习班，对象是计划在 2022 年最后一个季度和 2023 年组织选举的国家的选举管理机构。

28. 在青年参与方面，联合国通过联非办与非洲联盟委员会密切合作，推动青年与和平与安全议程，包括支持推出由德国国际合作机构和非洲联盟开发并于 2022 年 9 月 21 日在亚的斯亚贝巴推出的在线应用程序“55 号任务——阿纳卡的冲突”，以提高非洲青年对非洲联盟解决冲突工具的认识。此外，联合国通过支持非洲联盟委员会于 2022 年 10 月在乌干达坎帕拉举办的非洲联盟“仇恨言论无处容身运动”的讲习班，努力应对青年当中仇恨言论和暴力极端主义抬头的问题。联合国通过促进非洲联盟青年特使与各方接触，继续给他们提供支持。非洲联盟委员会与其他合作伙伴一道，参加了 2023 年 2 月 28 日由秘书长青年问题特使办公室、政治和建设和平事务部和寻求共同点组织主办的包容青年和平进程五年战略行动计划国际指导小组启动仪式。

29. 联合国反恐怖主义办公室和非洲恐怖主义问题研究中心继续深化合作，采取一项举措支持西非成员国加强执法能力，通过行为洞察保护易受攻击的目标。反恐办和非洲恐怖主义问题研究中心还继续合作，开展联合能力建设，包括在莫桑比克、尼日利亚和索马里实施青年参与和增强权能方案，并为非洲成员国实施关于保护易受攻击目标免遭恐怖袭击的联合倡议。

维持和平及和平支助行动方面的伙伴关系

30. 联合国继续支持非洲联盟、各区域经济委员会和区域机制以及临时安全举措在非洲各地持续开展的和平支助行动。

31. 在乍得湖流域地区，联合国各实体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，并支持执行《乍得湖流域区域受博科圣地影响地区的稳定、恢复和复原区域战略》。非洲联盟委员会于 2022 年 12 月召开会议，讨论该战略的实施进展情况，与会者总结认为该战略取得了积极成果，可作为一种良好做法，供位于布基纳法索、马里和尼日尔三国交界处的利普塔科-古尔马地区等其他受冲突影响地区借鉴。

32. 在中非共和国，联合国通过联非办与联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)密切合作，继续监测非洲联盟驻中非共和国观察团并为其提供专家咨询和技术支持，直至观察团停止运作——欧洲联盟于 2022 年 7 月 31 日终止了对观察团的供资，其后和平与安全理事会于 2022 年 10 月 31 日决定观察团将停止运作。观察团在部署了 19 名军事观察员之后，仍没有投入全面运作，原因是联合特别安全部队营地的建设工作推迟，缺乏在各区部署军事观察员所需的后勤支援，COVID-19 大流行暴发，以及政府与武装团体于 2020 年 12 月再度发生敌对行动。

33. 在莫桑比克，该国政府在南共体驻莫桑比克特派团和卢旺达国防军的支持下，带头开展戡乱行动，减缓恐怖主义在该国的进一步蔓延。非洲联盟支持南共体驻莫桑比克特派团的努力。此前，和平与安全理事会在 2022 年 1 月 31 日举行的第 1062 次会议上批准部署该特派团，旨在作为支持莫桑比克打击恐怖主义和暴力极端主义行为的区域应对措施，恢复德尔加杜角省受影响地区的安全和法律秩序，以及向受恐怖活动影响者提供人道主义救济。随后，非洲联盟响应南共体的呼吁，从大陆后勤基地捐出军事和非军事装备，支持南共体驻莫桑比克特派团的行动。

34. 在索马里，联合国继续支持非索过渡特派团正在开展的活动，并将安全责任移交给索马里安全部队。根据安全理事会第 2472(2019)号决议和和平与安全理事会第 1068 次会议的公报，要求非索过渡特派团在现有资源范围内优化其装备。为实现这一目标，联合国-非洲联盟联合小组于 2022 年 9 月 15 日至 10 月 5 日进行了一次装备检查活动，促使非洲联盟确定了将被部署或运送回国的装备的优先次序，包括关键战力倍增装备和战力实现装备。2023 年 3 月 22 日，联合国和非洲联盟联合举行了一次高级别会议，提高对为非索过渡特派团供资和为索马里安全过渡提供资源的必要性的认识。由主管政治和建设和平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的高级别会议强调，迫切需要确保提供实施安全过渡所需的资金。根据安全理事会第 2628(2022)号和第 2670(2022)号决议，联合国与索马里联邦共和国、非洲联盟、欧洲联盟和其他主要安全伙伴于 4 月 30 日共同发布了一份对照索马里安全过渡基准的联合技术评估报告。联合国将继续支持非索过渡特派团正在进行的重组工作，包括部署具有战力实现能力的机动部队和缩编部队，以及计划让特派团在 2024 年 12 月 31 日前撤出索马里。

35. 在南苏丹，由于《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的执行持续拖延，全国各地发生族群间暴力，各方之间的紧张关系加剧，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和重组后的联合监测和评价委员会在三边机制内开展合作，这些机构定期举行会议，讨论对选举和制宪需求的评估，并与南苏丹利益攸关方共同开展广泛斡旋。其结果是，与重振后的过渡政府于 6 月 1 日启动制宪和选举进程联合工作队，以支持这些进程的实施。南苏丹特派团还为和平与安全理事会 2023 年 2 月访问朱巴提供了支持。

36. 在阿卜耶伊局势方面，苏丹境内的冲突中止了令人鼓舞的接触迹象所带来的积极势头，特别是于 4 月 9 日和 10 日举行的苏丹和南苏丹阿卜耶伊问题高级别委员会会议，非洲联盟、联合国和伊加特出席了该会议，会上讨论了该地区的总体局势，目的是推进关于最终地位的进程。

37. 非洲联盟还通过审查现有概念并使其与非洲大陆不断变化的和平与安全格局保持一致，在重新调整非洲常备军的概念方面取得了进展。联合国通过联非办继续支持加强非洲常备军，为此与非洲联盟和区域经济共同体及区域机制密切合作，制定政策、准则和标准作业程序，建设文职、军事和警务人员(包括待命人员)必要的的能力，并落实非洲联盟国防安全与安保专门技术委员会第十四次会议关于加强非洲常备军的决定，包括使非洲大陆后勤基地和非洲大陆调度中心投入运作。

38. 业务支助部与联非办合作，继续与非洲联盟一道通过知识和专门知识交流方案加强业务支助事项方面的合作，并就这些事项加深互相了解。2022 年 10 月批准了非洲联盟-联合国联合路线图，该路线图描绘了知识和专门知识交流方案的未来方向和学习活动，随后这项合作促成了联合国工作人员的借调，以支持和平基金秘书处投入运作。这项合作还促成了以下工作：为公共财政从业人员推出一门联合业务伙伴关系课程，旨在加强资源管理做法方面的专门知识；接待一名非洲联盟参与者参加联合国高级业务支助强化培训方案；为非洲联盟委员会和平支助行动司的起草者编写一份写作手册；规划制定一个为非洲联盟量身定制的组织治理方案。作为评估业务支助部三方伙伴关系方案培训模式是否有利于非洲联盟和平努力的探索性努力的一部分，业务支助部于 2023 年 7 月接待了来自非洲联盟的两名医疗代表，邀其观摩三方伙伴关系方案的战地医疗助理课程。联合国还通过联非办继续支持非洲联盟发展安全管理系统。在这方面，联非办支持非洲联盟为非洲联盟和平行动和外地办事处文职人员制定安全和安保服务政策草案。

建设和平和法治方面的伙伴关系

39. 联合国继续在建设和平和法治领域与非洲联盟密切合作。

40. 2022 年 11 月 28 日，建设和平委员会与和平与安全理事会举行第五次年度非正式协商会议，重点讨论气候与建设和平问题。成员国呼吁采取积极有效的措施，避免气候变化对和平与安全的影响，并强调准确的官方数据对指导应对气候威胁的措施非常重要。他们还呼吁区域、国家和地方各级在气候相关举措中发挥强有力的主导作用，从而增加自主权，并强调必须加强各机构的能力，建设社区减缓和适应气候变化的能力，以及加强与国际伙伴的协调，以使举措取得成功。

他们致力于建设和平委员会与和平与安全理事会之间的定期对话，以期协调非洲建设和平努力共同办法。

41. 联合国通过联非办向非洲联盟有关安全部门改革、解除武装、复员和重返社会方案和地雷行动的举措提供技术支持和咨询。

42. 在安全部门改革方面，联合国与非洲联盟合作，通过吸取过去 10 年活动的经验教训，加强执行联合国安全部门改革的政策框架。此外，联非办参加了与国家安全部门改革委员会和协调机构的协商，并为关于性别平等主流化和安全部门改革的一揽子培训课程草案提供投入。

43. 关于解除武装、复员和重返社会方案，联合国与非洲联盟和世界银行进行了多次协商，讨论非洲联盟解除武装、复员和重返社会能力项目。该项目于 2013 年发起，目的是在非洲联盟、区域经济共同体和区域机制及非洲成员国内部建立可持续的解除武装、复员和重返社会能力，支持国家和区域解除武装、复员和重返社会举措。该项目的第四阶段已制定，重点是向非洲联盟提供解除武装、复员和重返社会业务支助。此外，联非办参加了非洲联盟区域小武器、轻武器及解除武装、复员和重返社会常设委员会第四次会议，会上讨论了非洲联盟和区域经济委员会今后为支持成员国所作的努力。

44. 联合国继续为制定非洲联盟反简易爆炸装置和地雷行动战略提供技术支持，该战略旨在加强非洲大陆的协调行动。联合国还继续支持非洲联盟根据关于爆炸物危害的国际公约和非洲联盟“平息非洲枪炮声”倡议，执行若干战略，旨在减少常规武器、地雷、战争遗留爆炸物、集束弹药和简易爆炸装置在整个非洲造成的爆炸物威胁。

45. 为支持执行交出和收集非法拥有武器工作的非洲大赦月，裁军事务厅在“平息非洲枪炮声”倡议范围内支持利比里亚、多哥和坦桑尼亚联合共和国的全国运动。2022 年 8 月至 12 月，上述 3 个国家组织宣传活动，提高对非法拥有枪支以及小武器和轻武器非法流动的危险和风险的認識，并收集和公开销毁平民自愿交出的武器。2023 年 5 月 16 日和 17 日，裁军事务高级代表前往亚的斯亚贝巴，与非洲联盟一道审查和评估如何在非洲大陆推进军备控制、不扩散和裁军。

四. 支持非洲联盟和平支助行动

46. 在确保为非洲联盟主导的和平支助行动提供可预测、可持续和灵活的资源方面取得了进展，包括通过和平基金提供资源。根据 2022 年 8 月 31 日安全理事会主席声明(S/PRST/2022/6)，秘书长于 2023 年 5 月 1 日提交了一份报告(S/2023/303)，该报告是在与广大利益攸关方进行广泛协商后制定的，包括非洲联盟委员会和安全理事会成员以及和平与安全理事会。秘书长在他的报告中指出非洲冲突性质的变化，并提供联合国和非洲联盟在履行安全理事会第 2320(2016)和 2378(2017)号决议所作承诺方面取得进展的最新情况，以及就下一步措施提出建议。他建议，安全理事会根据执行和平日益受到重视的情况，为由非洲联盟主导、联合国支持

的非洲大陆新一代和平行动奠定基础，并提供可预测和可持续的资金，包括根据个案情况由联合国分摊会费提供资金。

47. 在非洲联盟国家元首和政府首脑会议第三十六届常会期间，通过了一份关于为非洲联盟和平与安全活动提供可预测、充足和可持续资金的共识文件。

48. 和平基金继续取得重大进展，预计到 2023 年底，该基金将达到 4 亿美元的目标，也将任命秘书处主任。2023 年 5 月，和平与安全理事会批准将 2023 年和 2024 年的危机储备金从 500 万美元增加到 1 000 万美元，并向非索过渡特派团和派驻到刚果民主共和国的东非共同体区域部队各拨款 200 万美元。秘书长驻非洲联盟特别代表继续作为当然成员参加和平基金董事会会议。

49. 联合国继续支持非洲联盟加强能力，确保和平支助行动的规划和实施持续符合国际人权法、国际人道法以及适用的行为标准和纪律。在欧洲联盟和联合国人权事务高级专员办事处的支持下，通过非洲联盟合规和问责框架项目取得了重大进展，促成通过关键的政策文件，包括人员甄选和筛选政策、保护平民政策和合规战略框架。

50. 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室与联非办密切合作，继续支持将儿童保护问题纳入非洲联盟和平与安全议程的主流。联合国、非洲联盟和非洲联盟冲突局势中儿童问题协调小组的其他伙伴参与协调战略规划和信息共享，包括出于预警和预防的目的。

51. 2022 年 11 月，非洲联盟委员会就过去 20 年部署的和平支助行动举办了首届经验教训论坛，旨在为重新界定非洲常备军概念提供指导。该论坛参与者评估了非洲联盟如何执行过去的和平支助行动以及自非洲常备军成立以来的各种调用方式，同时确定了有助于实现非洲常备军全面运作和调用的关键经验教训。于 2023 年 5 月举行的非洲联盟国防、安全和安保专门技术委员会第十五次会议的与会者随后要求委员会在区域经济委员会和区域机制及非洲联盟成员国的参与下对非洲常备军进行战略审查，该会议是确保与区域经济委员会和区域机制展开更紧密合作的部分努力。

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

52. 联合国、非洲联盟、区域经济共同体和区域机制之间的合作发挥了各个组织的相对优势，对于全面应对和平与安全挑战、就《2030 年议程》和《2063 年议程》取得进展仍然至关重要。

53. 在大湖区，东非共同体、中非经共体、大湖区问题国际会议、南共体和非洲联盟与联合国协调并在合作伙伴的支持下开展工作，对于为以下工作建立新势头至关重要：加强联合行动，应对和平与安全挑战；拟订重振《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》的行动计划；确保更加注重在执行内罗毕进程和罗安达进程时加强协调。

54. 由联合国、非洲联盟和伊加特组成的苏丹问题三边机制与国际伙伴合作，不断与苏丹利益攸关方接触，努力确保过渡进程继续按计划进行。虽然苏丹武装部队和快速支援部队之间爆发战斗，危及由文职人员主导的包容各方的政治过渡前景，但上述三个组织继续展开合作，包括通过非洲联盟主导的苏丹危机扩大机制及其核心小组以及伊加特路线图展开合作，以确保停止敌对行动。

其他区域组织和安排

55. 2022年11月30日和12月1日，政治和建设和平事务部与印度洋委员会在路易港举办了印度洋区域预防冲突和调解区域讲习班。与会者来自印度洋委员会成员国，代表外交部、安全部门、性别平等和司法部门、学术机构、监察员办公室、民间社会和信仰组织。非洲联盟、东部和南部非洲共同市场、法语国家国际组织和南共体也派代表出席了会议，并分享它们的调解经验和教训，这有助于提出一套加强印度洋区域预防冲突的可执行建议。

六. 联合国驻非洲联盟办事处的其他活动

56. 在秘书长驻非洲联盟特别代表兼联非办主任的领导下，联非办继续支持加强联合国-非洲联盟战略伙伴关系。联非办与非洲联盟保持牢固和持久的关系，并与包括和平与安全理事会、非洲联盟委员会和合作伙伴在内的主要利益攸关方进行日常互动，促进联合国采取协调一致、充分知情和战略性的办法，推进伙伴关系。

57. 2022年11月22日，秘书长驻非洲联盟特别代表出席阿克拉倡议国家元首和政府首脑会议，会上的审议重点是防止恐怖主义从萨赫勒蔓延到其他地方，以及应对该倡议成员国边境地区的跨国有组织犯罪和暴力极端主义。特别代表还出席了2023年7月1日在利伯维尔举行的中部非洲国家经济共同体国家元首和政府首脑会议第二十三届常会，以及联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会的若干次会议。这些活动为加强对非洲大陆和平与安全局势的共同理解和进一步加强联合国与非洲联盟的战略伙伴关系提供了机会。

58. 特别代表还出席了2022年10月25日至27日在摩洛哥丹吉尔举行的第一次非洲联盟促进和平、安全与发展关系政策会议。特别代表还参加了10月22日至23日在温得和克举行的非洲联盟委员会主席特别代表第十三次高级别务虚会，主题是“通过变革性调解促进非洲的有效治理及和平红利”。

59. 2022年10月17日至20日，联非办与政治和建设和平事务部和东非共同体在坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆联合举办了一次关于次区域组织在调解进程中的作用的经验教训讲习班，来自东非共同体、非洲联盟和其他区域组织的80多名与会者在讲习班期间分享了最佳做法和经验，以期加强东非共同体的调解能力。

60. 特别代表还与非洲联盟常驻代表，包括和平与安全理事会成员以及非洲联盟委员会官员和其他代表举行了多次双边会议并参加了活动。5月15日，联非办与非洲联盟政治事务、和平与安全专员及其工作人员举行了一次互动会议，作为其年度务虚会的一部分，该会议为专员提供机会，分享委员会关于联合国-非洲联盟

和平与安全伙伴关系观点和优先重点领域，从而使联非办能够进一步相应调整其优先事项和工作计划。

61. 联非办采取了若干举措，与非洲联盟委员会主席妇女、和平与安全特使密切合作，加快执行安全理事会第 1325(2000)号决议。联非办支持于 2022 年 8 月 3 日至 16 日在肯尼亚部署非洲妇女领袖网络、智者小组和非洲妇女预防和调解冲突网络的成员，以监测在该国举行的选举。这种支持使得能够设立一个“妇女情报室”，监测妇女的政治参与情况，并随时准备在发生与选举有关的紧张局势或暴力时提供调解服务。9 月 29 日，联非办在爱尔兰政府的支持下，举办了一次关于推动伙伴关系和同业交流群执行妇女、和平与安全议程的讲习班，加强包括非洲联盟、区域经济委员会和区域机制以及民间社会组织在内的各利益攸关方之间的协作和信息共享。12 月 14 日和 15 日，联非办和合作伙伴支持非洲联盟组织第三届妇女、和平与安全年度论坛，主题是利用监测加强妇女在非洲和平进程中的参与和领导作用。联合国资深调解顾问待命小组的一名专家主持了一场有 80 多人参加的重要讨论。该论坛审查了在非洲推进妇女与和平与安全议程方面取得的进展，并就实用战略进行讨论。

62. 在挪威政府的支持下，“她代表和平”倡议推出第三季播客系列，共 15 集，重点介绍了多名知名人士在推进妇女与和平与安全议程方面的见解和经验。

63. 在整个报告所述期间，秘书处和非洲联盟委员会就区域、具体国家和专题文件保持技术层面的联系，包括通过关于选举、反恐和防止暴力极端主义以及和平支助行动和临时安全举措的技术工作组。政治和建设和平事务部、和平行动部、联非办、联合国中部非洲区域办事处、中非稳定团和非洲联盟委员会技术小组于 4 月 27 日举行了前景扫描和预防冲突会议，与会者在会上商定加强机构间协调，以解决中部非洲次区域的政治、安全、社会经济和人道主义问题。

64. 为协调联合国支持区域和次区域组织的努力，特别代表参加了 2022 年 10 月 27 日和 28 日在巴马科举行的第三十七次联合国西非和平特派团团长高级别会议。在会议期间，与会者商定一方面继续加强联合国内部的治理合作，另一方面继续加强与非洲联盟、区域和次区域组织的治理合作，利用各自的比较优势，加强非洲现有治理文书的自主权和执行。

七. 意见和建议

65. 联合国与区域组织之间强有力的伙伴关系对于有效的多边主义至关重要。在这方面，联合国-非洲联盟伙伴关系继续扩大范围，增加深度。

66. 但是，非洲当代冲突的复杂性质，加上气候变化、粮食和能源不安全以及一系列外部威胁和冲击等因素，突出表明传统应对措施是无效的。政治纷争演变成暴力或助长国内冲突的情况增加，以及恐怖主义和暴力极端主义行为增加，情况令人震惊，暴露出与国家机构薄弱或缺失有关的系统性治理缺陷。要应对这些挑战，就需要根据我 2023 年 7 月题为“新和平纲领”的政策简报重振努力，使我们的集体安

全更加有效，并更加强调全球和区域预防工作，加强预防外交，支持区域和平支助行动。在采取上述行动时，妇女和青年必须始终处于这些努力的核心。

67. 持续的全球两极分化有可能破坏相对和平区域的稳定。若非洲要获得真正的机会发挥其尚未开发的巨大潜力，加强多边主义和国际团结与合作至关重要。金融机构必须改革，以促进公平性和代表性，并确保这些机构适合应对当代挑战，如日益加剧的贫困和不平等、日益扩大的数字鸿沟、负债增加、气候变化以及国家脆弱性。这些改革将有助于实现《2063 年议程》、其“平息非洲枪炮声”旗舰倡议以及《2030 年可持续发展议程》。

68. 区域组织在处理整个冲突周期的当代威胁方面的作用，包括通过执行和平特派团发挥的作用，在今后前进的道路上也将至关重要，而其基础是具备必要的人力和财力。我们的对策必须与我们面临的严峻挑战相称。因此，我期待安全理事会继续致力于通过分摊会费等方式解决为非洲联盟主导的和平支助行动提供可预测、可持续和灵活资金的问题，并为此在今后几个月通过一项框架决议。

69. 继 7 月 26 日尼日尔发生军事政变之后，我仍然对非洲大陆政变的持续蔓延深感不安，政变破坏了和平与稳定、法治和民主治理，也破坏了西非经共体《民主和善治补充议定书》、《非洲联盟组织法》、《非洲民主、选举和治理宪章》以及可持续发展目标所载的原则。

70. 我对苏丹境内毁灭性的冲突及其造成的灾难性人道主义局势感到震惊。我再次呼吁苏丹武装部队和快速支援部队停止战斗，承诺持久停止敌对行动，保护平民和民用基础设施，并允许人道准入畅通无阻。联合国将继续与非洲联盟和其他国际伙伴合作，协调区域和次区域努力，以找到解决冲突的办法。

71. 我还对刚果民主共和国东部的安全和人道主义局势深为关切。我赞扬正在采取的旨在缓和局势的举措以及旨在协调各项举措的努力，包括通过由欧洲联盟推动的四方合作框架进行协调。在刚果也计划于 2023 年 12 月举行选举之际，结束暴力和让刚果人民自由行使公民权利至关重要。

72. 尽管遭遇挫折，但我欢迎积极的发展，特别是 2022 年 11 月在埃塞俄比亚签署了停止敌对行动协议，我敦促全面执行该协议。我赞扬在建设一个更具包容性、民主和繁荣的非洲大陆方面以身作则的非洲领导人和公民。


73. 我要感谢非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德继续发挥领导作用，并坚定致力于加强我们两个组织之间的伙伴关系。我还要感谢非洲联盟各机构、非洲会员国以及区域经济共同体和区域机制为应对非洲和平、安全与发展面临的挑战所作的不可或缺的努力。我还赞扬非洲联盟迄今为止在其机构改革进程中取得的进展。

74. 最后，我要感谢我的驻非洲联盟特别代表帕尔费·奥南加-安扬加以及联非办与所有联合国和非洲联盟实体的工作人员，感谢他们在继续促进两个组织之间强有力的伙伴关系方面发挥的重要作用。





联合国-非洲联盟伙伴关系

在预防和调解冲突、维持和平与建设和平方面的作用






2022年8月至2023年7月

政策对话

-  安全理事会和非盟和平与安全理事会举行1次年度联合协商会议
-  在非盟和联合国协助下，安全理事会候任主席与非盟和安会主席举行4次非正式协调会议
-  非盟和平与安全理事会与联合国建设和平委员会举行1次协商会议
-  联合国向非盟和平与安全理事会作了30次简报
-  秘书长与非盟委员会主席举行1次联合国-非盟年度会议
-  3个联合国-非盟技术工作组正在开展工作，分别负责选举、非盟和平支助行动、恐怖主义和防止暴力极端主义
-  联合国和非盟每月在纽约向安全理事会非洲成员国通报情况
-  在发表秘书长关于非盟主导的和平支助行动可预测经费筹措的最新报告(S/2023/303)前进行磋商

投入

-  由联合国、非盟、西非经共体和萨赫勒五国集团委托成立的萨赫勒地区安全与发展问题独立高级别小组于2022年9月启动活动。
-  联合国和非盟就妇女平等参与选举进程、包容青年的和平进程以及保护易受攻击的目标免遭恐怖袭击等问题开展了联合行动。
-  作为非盟“平息非洲枪炮声”倡议的一部分，联合国支持利比亚、坦桑尼亚和多哥开展交出和收集非法拥有武器的国家运动。
-  联合国在知识和专门知识交流方案的背景下向非盟提供业务支助方面的技术援助。
-  联合国通过借调工作人员支持非盟和平基金秘书处。
-  联合国向非盟和平支助行动提供关于遵守人权以及行为和纪律进程的技术援助，促成了非盟关键政策文件的通过。
-  联合国支持非盟开展以下工作：开展解除武装、复员和重返社会方案；进行安全部门改革；制定和提供非洲常备军能力培训。



乍得

联合国、中非经共体和非盟继续与过渡当局和其他主要国家利益攸关方接触，推动包容各方的过渡以及和平恢复宪法秩序。

马里

联合国为6月18日举行的宪法公投提供技术和业务支持。西非经共体、非盟和联合国继续通过负责监测政治过渡和机构改革时间表的机制，推动政治过渡。

冈比亚

联合国与非盟和西非经共体密切合作，支持政府推进安全部门改革和加强安全部门治理。

布基纳法索和几内亚

西非经共体、非盟和联合国继续与过渡当局和其他利益攸关方接触，推动过渡进程。

尼日尔

西非经共体、非盟和联合国谴责2023年7月发动的军事政变。

中非共和国

根据非盟和安会2022年10月31日的决定，联合国向非盟军事观察团提供技术支持，直至观察团停止开展行动。

刚果民主共和国

非盟、联合国和次区域组织努力振兴刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架，并支持努力统一和协调刚果民主共和国东部的区域和平倡议，包括内罗毕进程和罗安达进程。

利比亚

联合国支持非盟在利比亚的民族和解进程中发挥牵头作用。

苏丹

联合国、非盟和伊加特以三边机制形式共同努力，促进民主过渡的政治进程。自2023年4月冲突爆发以来，联合国和非盟与其他国际合作伙伴一道，在非盟主导的扩大机制框架下努力结束战斗。

埃塞俄比亚

联合国全力支持由非盟主导的调解努力，该努力最终促成于2022年11月2日签署《停止敌对行动协议》。

索马里

非盟和联合国提高会员国对非索过渡特派团和索马里安全过渡资源配置需求的认识。联合国与非盟、伊加特、欧盟和其他伙伴协调，与索马里一道努力落实国家政权建设优先事项。

南苏丹

联合国、伊加特和非盟一道与南苏丹利益攸关方进行斡旋，促成与过渡政府一起成立制宪和选举进程联合工作队。

“尽管遭遇挫折，但我欢迎积极的发展，特别是2022年11月在埃塞俄比亚签署了停止敌对行动协议。我敦促全面执行该协议。我赞扬在建设一个更具包容性、民主和繁荣的非洲大陆方面以身作则的非洲领导人和公民。”

秘书长安东尼奥·古特雷斯

本地图显示的边界和名称以及使用的图标在性质上并不意味着为联合国正式认可或接受。苏丹共和国和南苏丹共和国之间的最终边界尚未确定。详情请访问 apps.who.int/iris/handle/10665/330633 和 www.un.org/peacekeeping。



**PREVENTING CONFLICT
KEEPING THE PEACE
SUSTAINING PEACE**

PEACE AND SECURITY