



安全理事会

Distr.: General
23 December 2015
Chinese
Original: English

2015 年 12 月 17 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

谨随函转递经预防和解决非洲冲突特设工作组成员认可的工作组 2015 年报告。

请将本函和报告作为安全理事会的文件分发为荷。

预防和解决非洲冲突特设工作组

主席

伊斯梅尔·阿布拉昂·加斯帕尔·马丁斯(签名)



关于预防和解决非洲冲突特设工作组 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动的报告

一. 导言

1. 预防和解决非洲冲突特设工作组是根据 2002 年 1 月 31 日主席声明 ([S/PRST/2002/2](#)) 设立的安全理事会附属机构。安理会在该主席声明中确认必须采取充分的措施, 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, 以监测上述主席声明中所载建议并加强与经济及社会理事会的协调。

2. 安哥拉常驻联合国代表伊斯梅尔·阿布拉昂·加斯帕尔·马丁斯大使被任命为特设工作组主席, 为期一年, 任期于 2015 年 12 月 31 日结束(见 [S/2015/2/Rev.4](#))。本报告介绍特设工作组在 2015 年开展的活动。

二. 2015 年工作组的活动

3. 2015 年 2 月 19 日, 工作组举行会议讨论主席提出的 2015 年活动, 并经过讨论商定了拟议工作方案。同日, 工作组开始审议如何协助安全理事会筹备定于 3 月 12 日举行的安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会第九次年度联合协商会议。

4. 3 月 6 日, 工作组举行会议进一步讨论与联合协商会议有关的筹备事宜。鉴于会议将由非洲联盟在亚的斯亚贝巴主办, 非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥出席了工作组会议, 向成员通报了筹备进展, 并介绍了联合协商会议联合公报草稿内容。联合公报最后商定文本(见 [S/2015/212](#))于 3 月 20 日转递安全理事会主席。

5. 4 月 30 日, 工作组审议了“非洲联盟和联合国在建设和平领域的合作: 总结经验”专题, 并听取了建设和平委员会主席奥洛夫·斯科格(瑞典)、非洲联盟常驻联合国观察员、主管建设和平支助事务助理秘书长奥斯卡·费尔南德斯-塔兰科的通报。建设和平委员会国别组合主席、有关非洲国家、建设和平架构审查专家咨询小组主席格特·罗森塔尔也出席了会议。

6. 随后进行了富有成果的讨论, 工作组成员探讨了多种相关专题, 如加强安全理事会、建设和平委员会和非洲联盟外地办事处就建设和平挑战的性质和范围的讨论, 可能的分工, 建立切实框架在建设和平战略的规划和执行中考虑非洲利益攸关方的关切等。委员会主席指出, 委员会议程的区域层面对于一些国家意义重大, 并提出联合国系统可以通过增加相关联合国国家工作队之间的互动, 委员会及区域和次区域各实体深化系统合作, 改善应对工作。

7. 主管建设和平支助事务助理秘书长指出, 前些年特别关注联合国和非洲联盟伙伴关系的安全方面, 但是双方关系有所发展, 现在有必要开展广泛的国际合作。

8. 非洲联盟代表提到了冲突后非洲国家重回暴力和缺乏资金等经常出现的问题，强调建设和平委员会和非洲联盟日益需要开展合作，解决发展问题，保持对话，共同分析局势。与会者还讨论了采取最佳方法弥合有关机构之间的组织差距，部分与会者提出把工作组作为安全理事会进一步采纳建设和平委员会经验的论坛。一些与会者呼吁非洲联盟和联合国增加定期互动，包括预警信息共享和联合调集资源方面。一些与会者介绍了有益而深刻的想法，认为必须打破“筒仓”文化，展示合作的成果。

9. 2015年6月22日，工作组审议了“减轻非洲选举前后挑战的前景：非洲联盟和联合国的作用”专题，并听取了秘书长特别代表兼联合国西非办事处主任穆罕默德·伊本·查巴斯、秘书长特别代表兼联合国中部非洲区域办事处主任阿卜杜拉耶·巴蒂利、政治事务部选举援助司副司长 Tadjoudine Ali-Diabacté 和非洲联盟常驻观察员的通报。建设和平委员会主席、国别组合主席及 2015 和 2016 两年将要进行选举的非洲国家的常驻代表应邀参加了会议。

10. 负责西非问题秘书长特别代表着重介绍了 2015 和 2016 两年西非国家繁忙的选举日程，并将以前进行的选举分为以下两类：导致巩固机构与和解的选举，比如在利比里亚、马里和尼日利亚；造成社会两极分化进而引发暴力的选举。他提请注意最近在尼日利亚进行的选举，联合国发挥重要的倡导作用，降低了发生选举暴力的可能性，他认为这应该成为该区域和整个非洲的范例。他还着重阐述了联合国、非洲联盟以及西非国家经济共同体在 2014 年 10 月 31 日布雷斯·孔波雷总统下台后在布基纳法索发挥的作用，包括三个组织共同致力于继续参与整个过渡进程和 2015 年选举。同样，他认为欧洲联盟、联合国和非洲联盟应就 2015 年几内亚选举协调斡旋努力，并指出联合国为科特迪瓦 2015 年选举提供政治支助，特别是协助科特迪瓦当局确保选举在安全环境中进行。

11. 特别代表表示，西非国家选举取得的经验凸显了一些重要原则。第一，他指出民主进程应该具有包容性、透明度和问责制，应有助于增进信任。第二，他提请注意国家选举委员会的独立性，强调选举委员会专员应通过透明程序选举产生。必须与本国利益攸关方保持经常接触，向其提供全面参加选举所需要的信息。第三，政党之间的密切合作是其致力于和平、公正参加选举商讨国家大事的重要迹象。第四，他提请注意民间社会和本国监督员的作用，比如建立知名人士平台。利用统计数据监督选举可以使本国观察员全面了解全国的选举进程。第五，应允许所有政党和候选人通过媒体，包括国家媒体平等参与竞选。最后，安全部门的各个机构应统一执行总体战略，包括国家的所有地方和进程的各个部分，安全部门应该保持中立。

12. 负责中非问题的秘书长特别代表表示，中部非洲区域举行选举的许多国家处于冲突后局势，大大增加了选举的难度。与西非不同，中部非洲的多党民主已具雏形，但不稳定，冲突迹象仍然可见。一些中部非洲国家私营媒体较不发达，社

会关系十分紧张。在经济方面，他提请注意石油价格下跌，致使部分国家进入短暂的经济危机，并影响到社会政策。此外，中部非洲国家即将进行选举，但如何解决宪法规定的任期限制和修改现有宪法的可能性等问题仍有待形成共识。关于推迟选举的情况，特别代表说，问题在于选举应能促进民族和解，而不是加深分裂。在布隆迪，政党之间应坦诚对话，以利于形成共识。他指出，仓促选举而不实现和解，改善安全环境并确保流离失所人员能够投票，对选举进程有害而无害。

13. 选举援助司副司长指出，仓促进行选举日益成为普遍做法，有时造成部分非洲国家总体政治和安全局势恶化。他回顾非洲联盟智者小组曾提出建议，即各国采取步骤充分筹备和组织选举。他强调，选举冲突普遍带有系统原因，植根于社会排斥、不平等或对机构缺乏信任等未决问题。联合国可以在选举治理、促进包容性选举规章、安排适当的选举日期、部署选举观察员等领域提供技术援助。

14. 非洲联盟常驻观察员提到非洲联盟通过的法律文书，包括 2000 年《关于违宪更换政府的阿尔及尔决定》。非洲联盟民主和选举援助股参与了选举观察、选举援助、选举改革、选举观察团的培训和能力建设。智者小组编写了几份报告，阐述了选举后危机和争端的预防和解决。他着重谈到了预防、所有权、改善联合国和非洲联盟之间的协调、非洲联盟缺乏资金和开展谨慎外交的裨益。

15. 在随后进行的讨论中，一名与会者表示选举是政治稳定强度的衡量计。比如，中非共和国通过选举恢复了宪法秩序。另一名与会者欢迎安全理事会日益关注选举背景，表示国际社会的存在有助于促进稳定和减少紧张。建设和平委员会主席认为，进行选举而又担心重回冲突的国家，可要求委员会提供支助，哪怕是一场讨论或作为一种配合。他表示，委员会将与联合国开发计划署进一步密切合作，并提请注意应灵活使用资源，包括建设和平基金的资源。一名与会者强调，需把区域和次区域观点纳入委员会和安全理事会的工作，并着重强调在解释宪法等方面必须尊重国家所有权和国家主权。另一名与会者高度重视青年参与政治、健康的民间社会和妇女在政治进程中的作用，还认为委员会和安全理事会应对发出的信息进行协调，警告指出，如果国家所有权、包容性、区域和次区域作用等原则采用不一，国家权威将受到严重损害。

16. 2015 年 9 月 14 日，工作组审议了“非洲的预防性外交：非洲联盟的作用及其与联合国的合作”专题，并听取了非洲联盟预防冲突和预警司主管 Fred Ngoga-Gateretse 和联合国驻非洲联盟办事处政治事务主任阿卜杜勒-法图·穆萨的通报。建设和平委员会主席和非洲联盟常驻观察员也参加了会议。这次会议向联合国所有会员国开放。

17. 非洲联盟预防冲突和预警司主管强调可以讨论若干领域，以加强预防。在表明需要改善预警时，他阐述了非洲联盟如何与联合国和各区域经济共同体保持协作，确保所有这些机构获得相同的态势感知。提到有效预警方面的一些挑战时，他表示，在某些危机中，非洲联盟和各区域经济共同体对正在出现的局势有不同

的解读。他强调指出，虽然预警构想得到广泛接受，但一些行为体实际上想要得到警告。他建议与民间社会和区域伙伴建立更牢固的关系，促进有效预防冲突。

18. 他表示，在某些情况下，预防外交已成为一种危机管理形式；如会员国同意评估其结构脆弱性，早期预防形式就可取得成功。他表明需要更好地配备他所指的“预防性外交人员”，在这方面，他指出非洲联盟正在扩大其特使库，重点是确定受到高度尊敬和有能力的高级特使。不过，他告诫说，要取得成果，就需要进行金融投资，特别是在快速反应能力方面。他表示希望非洲联盟调解支助股不久将成立，但这取决于是否有充足的资源。

19. 联合国驻非洲联盟办事处政治事务主任指出，2002年成立联非办时，非洲联盟在非洲大陆和区域两级已放弃非洲统一组织的不干涉做法，转而采取侧重于共同责任的“不置之不理”做法。为避免冲突，非洲联盟制订了法律规范和结构，包括减弱非洲和平与安全架构的结构。非盟还利用非洲联盟委员会主席的斡旋职能，并派出特别代表和特使、实况调查团和选举观察团。他介绍了非洲治理架构的运作情况，其中构成非洲大陆治理愿景的一套准则所依据的是《非洲联盟组织法》、《非洲民主、选举和治理宪章》、《非洲人权和人民权利宪章》、《关于违宪更换政府的洛美宣言》和《关于成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书》等法律文书。

20. 非洲 2015 年和 2016 年举办了很多选举活动，他说，有必要做好准备，支持容易受到潜在冲突影响的人。任职次数问题造成关系紧张，使联合国和非洲联盟疲于管理。选举造成当局与部分公众之间的冲突，导致出现政治怨愤。虽然没有简单的答案，但有办法可以更好地利用集体影响力。注意到有关主要性和辅助性的讨论陷入了僵局，他建议进行前景扫描和分析，以便达成共同态势理解，这可以成为协调集体行动的手段。他指出，联合国和非洲联盟仍在学习掌握如何在军事和政治上与不同团体接触，其复杂性和新威胁超出了任何一个组织的能力和专门知识。他说，指导联合国与非洲联盟伙伴关系的框架应在整个冲突周期中立足于早期接触、协商、共同理解、联合规划和综合办法。联合国和非洲联盟还通过更注重成果的预防外交和调解进程促进相互能力的提高。

21. 非洲联盟常驻观察员强调指出，智者小组的作用是非洲联盟从事预防外交的手段之一，这比昂贵的维持和平行动更符合成本效益。在提请注意国家一级的努力时，他强调和平文化应当始于家庭。他注意到冲突趋势的变化以及预防外交可能面临的挑战，特别是在有恐怖主义涉入的情况下。

22. 建设和平委员会主席指出，在最近两次重大评述中，即和平行动问题高级别独立小组报告(A/70/95-S/2015/446)以及审查建设和平架构专家咨询小组报告(A/69/968-S/2015/490)，有人认为，在与区域组织合作以及把预防项目纳入更具体的行动方面需要作出改进。他指出非洲联盟已获得大量经验，并补充说，从不干涉转为不置之不理对于尽早采取行动的前景有所改善。他说，委员会正在努力

改进其工作的预防方面，最近还开会讨论了布基纳法索的这个问题。虽然该国没有被列入委员会的议程，但它曾寻求就其选举前可能面临的一些挑战进行磋商。谈到加强委员会与区域组织的合作时，他提到可能会访问非洲联盟。

23. 在随后进行的讨论中，与会者表示支持加强联合国与非洲联盟的伙伴关系，工作组中几位成员指出，在应对布基纳法索局势方面所作出的联合努力对于确保武装部队尊重法治具有决定性意义。一名成员提倡按照和平行动问题高级别独立小组的建议深化战略伙伴关系，并建议危机出现时应开始采取协调一致的办法，包括更多的联合评估、联合情况介绍和分析。另一个成员说，安全理事会与非洲联盟之间的建设性对话应得到加强，重点是寻求相对优势和互补性。该成员对预防方面缺乏投入感到遗憾，认为维持和平领域实现战略合作的例子，也应当在预防领域得到实现。

24. 一名成员表示，工作组提倡派遣更多安全理事会视察团，作为其预防冲突作用的一部分。另一名成员回顾，安全理事会同和平与安全理事会在最近发表的联合公报中同意 2015 年进行一次联合访问。确认任何此类联合访问应有助于支持区域努力，而不是“搅浑水”，强调必须与非洲联盟和各区域经济共同体密切协调。一名成员说，安全理事会与和平与安全理事会之间的联合协商会议有过于形式的倾向，应更加注重制订供采取行动解决冲突的方案，而不是简单地进行讨论。该成员认为，这两个机构进行联合访问应对联合协商会议起到补充作用。

25. 一名成员欣见非洲各机构在预防冲突领域的活动增加了，指出非洲的知识和非洲的“工具箱”往往更适合处理当地的局势。以利比亚的情况为例，一些成员说，非洲有关以和平方式解决 2011 年危机的倡议没有得到充分的注意。他们强调应尊重选举进程方面的国家自主权，因为外国干涉会使局势恶化。另一名成员提请注意不干涉的构想，将其与不置之不理的构想相比较，并进一步指出，不管在什么地方发生上升到危害人类罪和灭绝种族罪的暴行，国际社会不能对此无动于衷。对该成员来说，在这种情况下适用预防外交时必须考虑到保护责任。

26. 一位与会者回顾，第 1625(2005)号决议为对非洲预防冲突采取系统的办法提供了基础。当时是注重调解。注意到可以进一步溯流而上发现冲突问题，他指出，预防不一定是最后一刻的解决办法。他补充说，只要出现冲突的迹象，联合国就应采取分阶段办法加以解决。在这方面已取得了进展，特别是在与第 1625(2005)号决议相辅相成的第 2171(2014)号决议方面。他主张有更多的区域办事处促使人们理解政治现实，并确保联合国提供知情的意见。

27. 一些成员和其他与会者指出，联合国应全力以赴处理可持续发展，以此帮助确保避免冲突。一位与会者回顾，一些活动是预防外交之前开展的，如善治、人权、法治以及加强合作和国际发展。提到审查建设和平架构专家咨询小组所提的建议即应向建设和平基金提供 1 亿美元(见 [A/69/968-S/2015/490](#)，第 171 段)，一位与会者说，这种投入可使联合国更有能力拯救人类的生命，同时节省经费。

三. 结论

28. 工作组主席回顾，安全理事会第 2033(2012)号决议第 18 段决定就安全理事会和和平与安全理事会的年度协商会议公报采取后续行动，包括通过工作组采取此项行动。因此，工作组应继续执行该任务。定于 2016 年在纽约举行的第十次年度联合协商会议可以提供及时和适当的机会，讨论如何贯彻落实两个机构的成员商定的公报。

29. 此外，非洲和平与安全架构的演变和加强以及联合国与非洲联盟伙伴关系的不断发展似提供了一些机会，让工作组重振其工作方案，作为一个专家机构，在从联合国和非洲联盟来源得到的信息和分析的基础上，就安理会议程上的具体问题，包括在预警和预防方面的问题，向安全理事会提供咨询意见。

30. 主席指出，工作组 2015 年举行的会议为安全理事会与非洲联盟的关系提供潜在有用的想法，这可以加强安理会的工作，包括在建设和平、缓解选举前和选举后挑战和预防外交领域开展的工作。在这方面，主席建议，安理会应不断审议工作组 2015 年各次会议提出的各种想法和建议，并考虑将这些想法和建议纳入安理会的工作，特别是纳入其具体国家的实质性工作。
