



## 2019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身份,转递2019年2月13日至15日我同建设和平委员会其他成员,以及和平行动部及政治和建设和平事务部的主管建设和平支助事务助理秘书长和主管非洲事务助理秘书长访问班吉的报告(见附件)。

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。建设和平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)



## 2019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

### 建设和平委员会中非共和国小组访问班吉的报告

2019年2月13日至15日

#### 背景和范畴:

1. 2019年2月13日至15日,我以建设和平委员会中非共和国小组主席身份访问班吉。自摩洛哥2014年当选委员会主席以来,我第一次得到建设和平委员会成员专家级代表的陪同,他们来自中国、法国、意大利、大韩民国和俄罗斯联邦。和平行动部、政治和建设和平事务部单一共有区域政治-行动构架中的主管建设和平支助事务助理秘书长、主管非洲事务助理秘书长及其各自团队也参加了访问。中非共和国常驻联合国代表与我们同行,参加了与国家当局的会晤。

2. 如建设和平委员会成员在访问前认可的此次访问职权范围所规定,重点为以下四个领域:

- 了解“非洲和平与和解倡议”和2月6日政府与14个武装团体签署的《中非共和国和平与和解政治协定》方面的新近发展;
- 支持在和平协定签署之后执行《国家恢复与建设和平计划》,特别强调找出继续阻碍其执行的挑战,包括其法治部分;
- 探讨建设和平委员会如何支持及时筹备2020-2021年选举;
- 确保建设和平委员会和建设和平基金得到重点联合利用,支持国家建设和平优先事项和需求。

3. 访问期间,代表团会晤了福斯坦·阿尔尚热·图瓦德拉总统、国民议会议长洛朗·恩贡·巴巴、外交部长 Sylvie Baipo-Temon、司法部长 Flavien Mbata、全国选举委员会主席 Marie Madeleine N’KouetHoornaert、规划部长 Felix Moloua、世界银行代表 Robert Bou Jaoude、欧洲联盟代表 Samuella Isopi、国际货币基金组织代表 Olivier Benon、主要法治捐助者和联合国国家工作队代表。

4. 2月6日,在班吉签署了《中非共和国和平与和解政治协定》(《和平协定》),仅几天后,我与所有对话者强调,代表团的组成表明了联合国,包括建设和平委员会成员对执行《协定》的支持。

5. 总体而言,我感觉到《协定》的签署代表着中非共和国的一个历史性时刻,其得益于国际社会的广泛支持,特别是该国邻国、非洲联盟和联合国的支持。协定为克服中非共和国危机打开了一扇机会之窗;同时,要继续认识到前面的多重复杂挑战。解决办法应考虑到现有基础,如《宪法》、2015年民族和解班吉论坛建议和《国家恢复与建设和平计划》。需要排出问题的轻重缓急。民众必须从《协定》中迅速获得具体红利,同时也要继续关注中长期建设和平和发展需求。

6. 讨论中反复出现的一个主题是，需要继续与区域行为体、次区域，特别是中非共和国邻国接触，确保它们继续支持和平进程，例如重新启动双边混合委员会，以及解决有关难民、季节性游牧和边境管制等问题。在讨论中，一直大力强调非盟继续发挥关键作用。我还注意到民间社会，特别是妇女和青年强烈呼吁参与《协定》的执行阶段。和平若要持久，就需要全体人民的拥戴和参与。因此，至关重要的是，向民众大力开展宣传，解释《协定》，澄清任何误解，并开展对话，甚至就难题进行对话。这将有助于把握人们的失望和期望。

#### 关于“非洲倡议”和《和平协定》的会议

7. 会晤了总统、国民议会议长和外交部长，与萨赫勒五国集团举行了工作午餐，其中的重点都是关于政府与 14 个武装团体之间《中非共和国和平与和解政治协定》的发展，以及执行协定的潜在机会和挑战。普遍认识到，鉴于政府和主要利益攸关方对《和平协定》的成功做出坚定承诺，新签署的《和平协定》不同以往的和平协定，为向前迈进奠定了坚实基础。政府表示坚定致力于迅速执行。在联合国的支持下，非盟的主导作用对于实现《协定》至关重要。着手执行协定，正待此时。展望不久的将来，有三个方面十分重要，也相当艰难：

(a) 组建由国防和国内安全部队以及武装团体人员组成的特种混合部队；

(b) 启动一个由政府和武装团体代表组成的包容委员会，向真相、正义、赔偿与和解委员会提交一份报告，说明拟议司法行动；真相、正义、赔偿与和解委员会计划在《协定》签署后三个月开始运作；

(c) 让合格的武装团体在 2020-2021 年选举之前组建政党或运动。

一个挑战是，在严格时限内落实这些方面。成功与否，最终取决于《协定》是否为广大民众带来和平红利。要确保区域行为者，特别是中非共和国邻国的持续支持。面对明显的能力和资源缺口，联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)、建设和平基金、广泛的联合国系统和国际社会继续为执行协定提供政治和财政支持，仍然至关重要。

8. 访问团祝贺政府达成《协定》，表示希望这将为恢复持久和平与稳定铺平道路；强调建设和平委员会将继续听从中非共和国的指挥，支持协定的执行。访问团强调，在协定执行阶段，必须确保包容各方，特别是包容妇女和青年，保障社会各阶层的需求，并建议借鉴班吉论坛期间公开磋商的经验教训。访问团强调，可利用建设和平委员会的召集作用，协调国际努力，支持和平协定；并解释说，过去一年，建设和平基金在关键领域投资 1 600 多万美元，如《国家恢复与建设和平计划》的执行和对“非洲倡议”的调解支持。

9. 总统强调，他个人投身于《协定》的成功。与武装团体达成和平协定固然重要，但确保他们建设性地参与重建仍是一项挑战，这需要在许多层面提供国际援助，包括提供专门知识以及政治和财政支持。继续执行《国家恢复与建设和平计划》，加强《国家恢复与建设和平计划》秘书处，帮助扩大吸收能力，这是关键。当务之急是向全国人民解释这一协定，确保民众接受，防止误导。中非稳定团对

和平进程的支持至关重要，特别是在延长其任务期限之后。今后，稳定团支持执行和平协定的复杂内容，特别是混合部队以及问责制和司法问题，将至关重要。总统呼吁安全理事会审查中非稳定团的任务，支持执行和平协定，包括组建混合部队，解决解除武装、复员和重返社会以及过渡时期司法问题。对联合国和国际社会而言，应支持政府与邻国接触，解决诸如季节性游牧、武器贩运和其他跨境事务等敏感问题。最近在亚的斯亚贝巴举行的非盟首脑会议上，总统与几个邻国就恢复双边混合委员会进行了有益的讨论。我们讨论了国家当局制定行动计划，确定资金需求的重要性。迅速完成这样一项计划，有助于调动资源，执行和平协定。总统强调需要专门知识来制定这一计划。在回答问题时，他力陈确保政治进程的包容。

10. 国民议会议长解释说，国民议会下一届常会将于3月1日开幕，强调国民议会在设立法律框架、支持执行和平协定方面的核心作用，包括关于关于简政放权、资源平等分配和前国家元首地位的立法。组建混合部队和确保合格武装团体在治理安排中的代表性，是加强社会团结的机会，但也是一个挑战。议员可以发挥关键作用，让选民了解和平协定的内容和执行情况；他指出，该国大部分地区还很偏远。他呼吁中非稳定团继续协助将议员运送到各自选区，促进沟通和外联。他补充说，国民议会将为其成员组织工作会议，确定让其选民参与执行和平协定的战略。国民议会已于12月批准了国家预算，但他们还需要考虑是否需要额外资源来执行协定。他进一步强调和平进程包容的重要性。

11. 外交部长强调，签署《协定》为中非共和国提供了前所未有的机会，但也需要迅速行动，注重和解、法治、司法以及广大民众沟通，将协定化为现实。她列举了公务员培训，解决一些明显的能力差距，启动包容委员会向真相、正义、赔偿与和解委员会报告工作，以及解决公平分配资源问题，包括把确保税收平衡，作为当务之急。她介绍了她接触各方，恢复双边混合委员会的情况；1月8日，她在喀土穆会见了苏丹外交部长；并在非盟首脑会议期间与乍得、刚果和加蓬外交部长进行了讨论。她计划很快访问次区域，进一步讨论如何加强与邻国的交流。

12. 负责中非共和国问题秘书长特别代表、中国、法国、美利坚合众国大使，以及俄罗斯联邦、非洲联盟、中部非洲国家经济共同体、欧洲联盟和世界银行代表出席了与萨赫勒五国集团的工作午餐。所有对话者都强调，和平协定及时又独特，为进一步发展奠定了良好基础。非洲联盟强调，需要重新调动所有相关行为体支持和平协定：非盟将继续发挥有力作用，特别是在动员中非共和国邻国和次区域成为协定推动者方面。欧洲联盟随时准备为执行协定和加强政府执行《国家恢复与建设和平计划》的能力提供更多支持和技术援助，同时指出，建设和平基金应继续提供支持。世界银行将继续努力在全国恢复基本服务和基础设施，确保社会各阶层都能受益于发展红利。法国强调，民众需要看到和平协定的具体好处。非洲联盟和中非国家经济共同体强调，必须制定一项关于和平协定的良好公共宣传战略。

13. 在与民间社会代表的会晤中，访问团听取了在达成和平协定的谈判中关于包容的关切，以及需要向广大民众宣讲协定内容，防止误导。他们认为，人们厌倦

了冲突，没有看到任何具体的和平或发展红利。为取得成功，和平协定的执行必须包容各方，特别包容妇女和青年，优先考虑受害者的需求。这必须与包容各方的选举进程相匹配。在中非共和国，年轻人值得特别关注；访问团得知，多达 90% 的武装团体由年轻人组成，找到让他们参与社会、经济和政治生活的方法对维系和平至关重要。对此，访问团强调，应让民间社会和地方行为者参与执行和平协定；还强调，社会团结只有通过社会各阶层的积极参与才有可能，详细说明了建设和平基金对持久解决办法和社会包容的支持。

#### 关于《国家恢复与建设和平计划》的会议

14. 访问团向规划部长解释了建设和平委员会在配合执行《国家恢复与建设和平计划》和落实布鲁塞尔会议承诺方面的作用。访问团强调，和平协定可能是中非共和国建设和平和重建的转折点，询问和平协定如何影响《国家恢复与建设和平计划》的执行。显然，武装团体的 90% 是青年，我们询问了解除其武装并使其融入社会的努力。

15. 规划部长解释说，和平协定可否持续，将取决于其为民众带来和平发展红利的能力。这正是《国家恢复与建设和平计划》的基本出发点，其执行将对和平的可持续性产生重大影响。2018 年，《国家恢复与建设和平计划》的执行情况有了显著改善，但政府在吸收和交付能力方面仍有困难，特别是因为无国家存在。《协定》的签署要求更加重视《国家恢复与建设和平计划》的执行，以此加强国家能力。部长意识到和平协定将带来很高的期望，政府需要迅速行动，广施影响。正在组织一次务虚会，评估和平协定对《国家恢复与建设和平计划》的影响，以及需要合作伙伴提供何种支持。加强《国家恢复与建设和平计划》秘书处将是关键的第一步，以确保更好地协调努力，与所有行为者合作，确保更好地与民众沟通，规划进展。长远来看，重点需要放在经济多样化和为投资创造有利条件上，这将为边缘人口，特别是青年带来就业机会。像“工作换现金”这样的项目产生了良好效果。激发私营部门的参与是必要的，而目前这种参与非常有限，但这需要调整法律框架、建设基础设施和制定部门和地区战略。部长要求合作伙伴和捐助者在支持中非共和国时“更加灵活，减少官僚环节”，因为环节复杂很难收到成效。他还提议建立公私伙伴关系，作为解决一些挑战的有效方式。访问团建议增进多方伙伴关系，支持《国家恢复与建设和平计划》。

16. 访问团与司法部长讨论了中非共和国当局打击有罪不罚现象的努力。出现了积极的事态发展：政府正与国际刑事法院密切合作，特别刑事法院现已开始运作。然而，由于缺乏基础设施，加上在农村地区部署司法人员有困难，全国正规司法系统瘫痪。司法部长介绍了加强司法机构的努力，包括在全国部署司法人员、招聘监狱工作人员和法院书记官。人员素质也很重要：在联合国的支持下，能力建设和培训项目正在进行。发布了一项法令，设立和平协定规定的包容委员会，审查与冲突有关的所有方面，并向真相、正义、赔偿与和解委员会提交报告。他补充说，和平协定包括一项条款，为受害者设立信托基金，但这可能需要一定时日才能实现。司法部正在制定一项部门司法政策，帮助重点解决过渡司法、特别刑事法院和监狱非军事化等优先问题。在联合国开发计划署(开发署)的支持下，制

定了一项法律援助法案，不久将提交部长会议。军事司法是另一个优先领域。在另外与各个法治捐助方举行的会议上，访问团听到有人对真相、正义、赔偿与和解委员会的运作过程不清晰表示关切，包括所需资源的数量。对受害者信托基金的资源也有类似的关切。捐助者支持正在制定的部门司法政策，认为这是协助排定优先事项的重要一步。

17. 在讨论中，访问团强调，诉诸司法的机会必须扩大到弱势社区，特别是扩大到妇女和青年，并包括社区司法机制。访问团注意到，制定司法部门政策将确定中非共和国司法改革的优先领域，有助于调动资源。建设和平委员会将随时准备协助宣传优先事项和各项需求。访问团强调，即使受害者信托基金需要更长时间才能建立和获得资源，但对受害者也具有重要象征意义；还强调，设立信托基金的努力，应与受害者赔偿的总体框架相联系。

18. 访问团与世界银行代表讨论了继续阻碍《国家恢复与建设和平计划》执行的当前挑战和资源缺口。代表指出，尽管《国家恢复与建设和平计划》的执行有所改善，但因缺乏服务和安全，加上中非共和国政府的吸收能力低，在首都以外很难部署政府人员，这继续阻碍有效快速的交付。然而，在中非共和国的世界银行办事机构希望避免将所有投资都投到安全地区。他们参与了各种活动，支持执行《国家恢复与建设和平计划》，包括“工作换现金”项目的第二阶段：项目将在冲突多发地区提供临时就业机会，翻修官方建筑和保健中心，修建主要道路，开办一个相当规模的现金转账方案；以及一个综合能源项目，在今后两年内开始在班吉发电。世界银行能够优先考虑社区发展，通过灵活的工具，有几个项目正在筹划中，通过小规模干预来支助需要水、电和基础设施的社区。和平协定是世界银行帮助建立信任的重要机会；如果安全局势稳定下来，其中一些项目可以在实地迅速取得成果，展示和平协定对贫困人口的积极影响。除了几个重返社会项目外，世界银行还在考虑支助武装团体和前战斗人员高度集中的社区。这些项目可能最早在 2019 年 3 月或 4 月开始。他告诉访问团，世界银行新任非洲副总裁将在接下来的几周内访问中非共和国，进行几次实地访问，探讨支持和平协定的机会。

19. 访问团提到联合国-世界银行关于预防的联合研究，强调需要解决边缘化、受排斥和不满等问题，以实现可持续和平。世界银行的建设国家与建设和平基金正与建设和平基金合作，根据它们的相对优势，在中非共和国寻找共同的切入点。访问团询问了世界银行代表 2018 年力求在班吉以外的城镇提供移动数据和支付服务，方便向各地政府官员支付工资，从而促进部署政府服务的情况。他解释说，由于全国移动数据网络不可靠，政府不想在现阶段推进该项目，但其他利益攸关方已经在探索类似的创新方法。得出的结论是，提供银行服务是非洲发展的一个触发因素，虽然制裁制度使这一问题复杂化，但应该探讨在这一问题上推动进展的其他方案。

20. 访问团了解到，国际货币基金组织通过中期信贷机制安排，支持中非共和国的经济金融方案。它特别支持加强治理和透明度，以及改善商业环境的结构改革。安全局势的改善和国家权力在全国的重新部署，将使这些机构能够在国家复原和执行《和平协定》方面投入更多资金。

21. 在与联合国国家工作队(联合国儿童基金会、联合国粮食及农业组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室、国际移民组织、世界粮食计划署、安全和安保部、人道主义事务协调厅、世界卫生组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署))举行的会议上,强调了该国的人道主义困局和持续不断的流离失所。提供教育和保健服务,以及总体缺乏基础设施,构成了重大挑战。支助脆弱环节和资助持久解决办法,是国家工作队工作的核心。代理驻地协调员强调,在和平协定签署后,需要非常迅速地着手拟定方案,根据人们不断增长的期望,为社区带来具体的和平与发展红利。访问团建议,联合国国家工作队应准备扩大能力,并准备支持和平协定的执行,特别是因为时间紧迫。

### 关于选举的会议

22. 全国选举委员会向访问团介绍了定于 2020-21 年选举的筹备情况,包括制定大选和立法选举时间表,编制全国选举(3 300 万美元)和地方选举(900 万美元)预算;以及 2019 年行动计划,其中侧重规划投票站和订购选举物资。全国选举委员会特别指出了从武装团体向政党和政治运动转变所固有的挑战,而且,因要求参选人须有无犯罪记录方可参加选举,而加剧了挑战。访问团强调,定于 2020-2021 年的选举是中非共和国民主进程的一个里程碑。建设和平委员会将继续支持这一进程。

23. 国民议会议长说,国民议会已经在审查选举法草案,这将增进选举进程的包容性。关键的法治捐助者强调,国民议会需要推进权力下放法,以此作为地方选举成功的先决条件。全国选举委员会告诉访问团,选举法草案含有增加委员人数和妇女委员最低人数的条款。在访问建设和平基金性别平等项目时,访问团还会晤了女议员,与其讨论了她们在改善妇女参与选举进程方面的潜在作用。

### 建设和平基金关于两性平等及支助警察和宪兵的项目

24. 关于建设和平和维持和平的两项决议呼吁建设和平委员会和建设和平基金之间加强协同,支持维持和平的战略方针。小组工作计划与中非共和国建设和平基金组合大体一致,两者都优先支持《国家恢复与建设和平计划》、选举、妇女和青年问题以及调解工作。在访问中非共和国期间,访问团顺访了两个建设和平基金项目:妇女署-开发署牵头的促进妇女政治参与和参与全国对话进程项目;开发署-中非稳定团关于支持警察和宪兵作为中非共和国安全、法治、司法与和平重要支柱的联合项目。访问团高兴地看到,基金有能力在关键过渡时期向这些关键领域提供支持,让联合国国家工作队和中非稳定团的活动保持一致。此外,基金投资虽然相对较少,但产生了催化和深远影响:项目支持的女议员现正探讨如何确保妇女平等参与实施和平进程和 2020-2021 年选举;支持警察和宪兵的项目协助建立了培训设施,编制课程,加强对未来新兵和现役警察的持续培训。自 2009 年以来,建设和平基金已经批准 7 500 多万美元用于中非共和国。

25. 此次访问使访问团能够详细解释建设和平基金对执行《国家恢复与建设和平计划》,增强社会凝聚力,给民众带来和平红利,支持调解努力,以及赋予妇女和青年权能做出的贡献。主管建设和平支助事务助理秘书长解释说,建设和平基金

正在进入一个新的规划阶段，将参照和平协定，力争给人民带来和平红利。建设和平基金力求重点支助最脆弱社区，以期支持各方能力，扩大国家权力、支持解除武装、复员和重返社会以及减少社区暴力，解决有关季节性游牧问题。建设和平基金必须保持灵活、承担风险和发挥催化作用，支持协定的执行，特别是考虑到时间紧迫，需要迅速展示成果。还将继续利用建设和平委员会这一平台，协调捐助方对协定的支持。

### 意见和今后步骤

26. 在中非共和国，建设和平继续面临许多挑战。安全局势仍然动荡不安。该国大部分地区仍无国家权力机构，这限制了提供基本服务和维持治安。中非共和国在开发署人类发展指数中排名倒数第二，该国一半以上的人口，约 230 万人，迫切需要人道主义援助。赤贫、不平等、有罪不罚、边缘化和歧视仍然普遍存在，经济复苏和发展似乎难以实现。特别是在没有成功的和解进程的情况下，国家政治行为者和地方社区之间的分歧往往会加剧，令这些群体相互争夺资源，面临严峻经济形势。给该国的救助和援助往往不规范、不一致和不统一，无法解决这些问题。然而，尽管自中非稳定团部署以来，许多这种情况持续存在，但访问团有理由感到乐观。

27. 尽管存在风险和挑战、能力和资源缺口以及各种破坏因素，但我希望，可持续和平与和解终于有望实现。和平协定激发了巨大的希望。过去几年，联合国系统及其合作伙伴在支持中非共和国方面增进了统筹协调。大力呼吁联合国系统及其合作伙伴继续共同努力，支持执行和平协定，包括编制可得到捐助者和建设和平基金支持的相关创新项目。尽管最初遇到挫折，但我很高兴在访问中了解到，供给《国家恢复与建设和平计划》的资金在 2018 全年持续增加，财务交付率已经达到 54%，高于 2017 年 9 月的 38%。我还高兴地看到，做出了承诺，确保在 2020-2021 年举行自由、公正和包容的选举。

28. 建设和平委员会将继续发挥作用，支持中非共和国的建设和平需求，将继续支持和平进程，在必要时配合和平协定的执行。执行工作不会容易。现在必须保持势头，保持国际和区域对中非共和国的关注和支持。建设和平委员会可以利用其召集和沟通作用，确保继续就和平协定中的建设和平方面进行对话，支持就其更复杂的内容进行讨论，以期在中非共和国政府、联合国及其会员国、区域和次区域组织、国际金融机构之间建立协调一致的关系。

29. 支持及时筹备和组织 2020-2021 年选举，确保选举的包容性至关重要。随着中非共和国选举进程的展开，建设和平委员会将继续关注事态发展，更加关注有待克服的风险和挑战，同时聚集国际和区域伙伴，关注有关选举的机遇和挑战，找出前一次选举进程中的差距和挑战，包括与加强妇女参与有关的差距和挑战。我计划与建设和平支助办公室和联合国系统其他相关部门协商，适时举办一次关于选举进程的会议。

30. 建设和平委员会还将继续作为跟踪《国家恢复与建设和平计划》执行情况的场所，特别是参照和平协定。我打算举办一次关于法治和特别刑事法院的特别重



点会议，说明进展、成功、挑战以及能力和资源差距。我还将继续利用建设和平委员会这一平台，讨论联合国与世界银行和其他国际金融机构，包括国际货币基金组织的伙伴关系。建设和平委员会将继续按照大会和安全理事会的相关决议，向安全理事会提供咨询意见，包括在中非稳定团任务方面。

31. 2019 年 1 月 7 日启动中非共和国人道主义行动计划之后，面对人道主义紧急情况，我还以经济及社会理事会人道主义部分主席的身份，向中非共和国总统发出邀请，请他参加 6 月在日内瓦举行的这一机构年度高级别会议。总统与会，将是为中非共和国事业，特别是为其人道主义需求疾呼的最佳时机。