



秘书长关于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工作的报告

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安全理事会相关决议及联合国-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关键成绩和里程碑最新情况。本报告概述在两极分化的多边体系、全球和区域权力竞争加剧、国际法面临根本挑战、非洲大陆债务负担日益沉重和治理不足的背景下，非洲大陆和平与安全面临的挑战，以及联合国与非洲联盟在应对这些挑战方面开展协作和建立伙伴关系的机会。本报告还介绍自 2023 年 8 月 28 日我上次报告(S/2023/629)发布以来，联合国驻非洲联盟办事处(联非办)以及联合国系统根据与非洲联盟的伙伴关系开展的主要活动的最新情况，包括与安全理事会第 2320(2016)、2378(2017)、2457(2019)和 2719(2023)号决议。

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. 联合国与非洲联盟之间的战略伙伴关系继续得到加强，以便更有效地应对非洲的和平与安全挑战。联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会将加强协调和信息共享列为优先事项，而安全理事会的三个非洲非常任理事国就非洲特别关心的问题，包括就 2023 年 12 月 21 日通过安全理事会第 2719(2023)号决议发挥了重要的促进和协调作用。该决议为安全理事会授权的非洲联盟领导的和平支助行动建立了一个通过联合国摊款逐案进行的可预测的筹资框架。



3. 2023年10月5日和6日，安全理事会的成员同和平与安全理事会的成员在亚的斯亚贝巴举行了第八次联合非正式研讨会和第17次年度联合协商会议。联合公报于2023年10月6日发布。
4. 联合非正式研讨会重点讨论下列问题：为非洲联盟主导的和平支助行动筹措经费；青年、和平与安全；以及加强两个理事会之间的合作和工作方法。与会者强调，非洲大陆的安全威胁需要采取更有力的干预行动，包括执行和平，同时作出政治努力以推进和平。他们注意到《非洲联盟合规和问责框架》的执行情况以及非洲联盟和平基金的运作情况。他们强调，必须确保为和平行动提供灵活、可预测和可持续的供资，并注意到在和平基金下支持这些努力的宏愿。与会者强调，必须推进青年与和平与安全议程，为青年人有意义地参与和平进程创造有利条件。
5. 第17次年度联合协商会议重点讨论了刚果民主共和国东部、苏丹、萨赫勒区域和索马里的局势以及非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)的活动。与会者强烈谴责苏丹境内苏丹武装部队与快速支援部队之间的冲突，并对所造成的严峻人道主义局势表示关切。他们确认气候变化、违宪更迭政府、恐怖主义和武装犯罪网络(特别是在萨赫勒区域)以及大规模人口流离失所的影响，同时呼吁采取全面办法，减轻对人的安全的多层面影响。与会者强调，索马里政府必须在新解放地区扩大国家权力，并解决不稳定的根源。他们还重申共同致力于支持国家和区域两级努力削弱青年党团体，关于刚果民主共和国局势，与会者对该国东部地区的不安全、人道主义局势恶化和侵犯人权行为深表关切。他们还欢迎邻国作出努力，包括在罗安达和内罗毕和平进程框架内作出努力。
6. 在研讨会和年度会议之前，2023年10月3日和4日在亚的斯亚贝巴举行了非洲联盟和平与安全理事会专家委员会和安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组非正式筹备会议。这些会议包括详细的情况通报，非洲联盟委员会的代表们在通报会上分享了他们对和平与安全问题的分析和看法。
7. 在和平与安全理事会秘书处、联合国驻非洲联盟办事处以及政治和建设和平事务部的协助下，两个理事会继续通过和平与安全理事会主席和安全理事会主席之间的每月非正式会议，加强协调和信息共享。在本报告所述期间，每月会议的次数增加到九次。
8. 联合国和非洲联盟的特别代表和特使以及其他高级官员继续向两个理事会通报情况，有时是联合通报情况，为决策提供见解和分析。在本报告所述期间，联合国驻非洲联盟办事处和其他联合国实体30次向和平与安全理事会通报情况，包括在国家元首和政府首脑一级举行的会议上通报情况。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2023年12月17日和18日在阿尔及利亚奥兰举行的第十次非洲联盟关于非洲和平与安全高级别研讨会。研讨会的重点是有关两个理事会的战略关键问题，以及和平与安全理事会同安全理事会三个非洲非常任理事国之间的协调事项。

9. 2023年10月12日，和平与安全理事会军事参谋团与联合国军事参谋团代表在非洲联盟总部举行了首次非正式会议。这次会议使两个参谋团更好地了解了各自的任务、工作方法和挑战，同时为更有效的协作奠定了基础，以便向两个理事会提供及时和知情的咨询意见。

联合国秘书处与非洲联盟委员会

10. 在这一伙伴关系下，联合国秘书处与非洲联盟委员会之间的合作，包括他们的特使和代表之间的合作继续得到加强。

11. 2023年11月28日，秘书长和非洲联盟委员会主席在纽约召开了第七次非洲联盟——联合国年度会议，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。会议重点讨论了大湖区、萨赫勒区域和非洲之角区域和利比亚的和平、安全与发展挑战，以及布基纳法索、乍得、加蓬、几内亚、马里、尼日尔和苏丹的政治过渡。秘书长和主席对非洲国家在实现《2030年可持续发展议程》和《2063年议程：我们希望的非洲》方面面临的持续挑战表示关切。

12. 在年度会议上，秘书长和非洲联盟委员会主席签署了《非洲联盟-联合国人权联合框架》，强调承认和平与安全、发展和人权有着内在的相互关联和相辅相成的关系，必须同时努力实现。联合框架的签署突出表明了联合国和非洲联盟的共同目标和坚定承诺，即加强尊重、促进和保护人权和人民权利，并促进为实现这些目标采取联合行动。

13. 2023年11月15日和2024年5月29日，联合国常务副秘书长和非洲联盟委员会副主席分别在纽约和亚的斯亚贝巴召开了第二次和第三次非洲联盟——联合国可持续发展高级别战略对话。战略对话评估了在《非洲联盟-联合国〈2063年议程〉和〈2030年议程〉执行框架》范围内建立新的战略协调机制方面取得的进展。与会者审查了五个“社团对社团”组成的运作情况，这是非洲联盟专员与联合国对应方之间一种新的工作方法。

14. 联合国和非洲联盟分别于2023年9月18日和2024年4月16日举行了和平与安全联合工作队第22次和第23次会议，参加会议的有非洲联盟政治事务、和平与安全专员、非洲联盟常驻联合国观察员、主管政治和建设和平事务副秘书长、主管和平行动和行动支助副秘书长、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以及主管非洲事务助理秘书长。这两次会议都侧重于非洲大陆面临的最紧迫的和平与安全挑战。联合工作队注意到在加强伙伴关系方面取得了相当大的进展，包括在支持非洲联盟和平支助行动和预防冲突举措方面的协作。

15. 2023年10月16日，非洲联盟和联合国首次在开罗召开了非洲联盟委员会主席特别代表和秘书长特别代表及特使的联合务虚会。务虚会使各位特别代表和特使能够就非洲和平、安全和治理面临的威胁达成共同理解；根据各自的比较优势，就协调一致的实地对策制定战略；并分享在执行各自任务方面汲取的

经验教训。务虚会之后，于 2023 年 10 月 17 日和 18 日举行了非洲联盟第十四次关于促进非洲和平、安全与稳定的高级别务虚会，所有联合国特别代表和特使应邀参加。

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

16. 非洲和平与安全格局的特点仍然是多边体系两极分化、全球和区域权力竞争增加、对资源的竞争加剧、不对称的安全威胁、治理缺口以及技术的快速进步。几个非洲国家在实现持久和平、安全和可持续发展方面继续面临重大的结构性挑战，其中包括《2030 年议程》的关键领域，诸如：非洲大陆某些地区缺乏有效的国家权力；大规模失业，包括青年人失业；有组织犯罪、恐怖主义和暴力极端主义；政治和社会经济排斥，包括性别不平等；对自然资源的不公平管理；粮食不安全和饥饿；以及提供的基本服务不足。这些问题因沉重的债务负担、高企的能源和粮食价格以及气候变化的影响而加剧。这些因素继续助长整个非洲大陆的紧张局势和冲突，对实现《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程》的进展产生不利影响。六个国家因违宪的政府更迭而被非洲联盟暂停资格，即：布基纳法索、加蓬、几内亚、马里、尼日尔和苏丹。

17. 在苏丹，苏丹武装部队和快速支援部队之间的战斗加剧并扩大到新的地区。这场冲突导致严重的人道主义紧急情况，导致世界上最大的强迫流离失所危机，造成超过 1 000 万人流离失所，其中 200 多万人逃往邻国。冲突还加剧了严重的粮食不安全问题 and 迫在眉睫的饥荒。许多和平倡议都承认，在任何冲突后解决办法中，都必须把平民的声音放在最重要的位置，但迄今为止，这些倡议都未能制止战斗。

18. 在埃塞俄比亚，尽管在 2022 年 11 月《停止敌对行动协议》之后，提格雷北部地区的安全局势有所改善，但阿姆哈拉和奥罗米亚两个地区持续的暴力冲突已经导致人权和人道主义局势恶化，从而使全国和解努力复杂化。埃塞俄比亚与索马里“索马里兰”地区签署谅解备忘录，造成两国关系紧张，从而威胁到该区域的稳定。2024 年 7 月 1 日，在土耳其政府主持下，两国开始了旨在解决紧张关系的会谈。

19. 随着“3·23”运动武装团体与刚果民主共和国武装部队之间的军事对抗升级，刚果民主共和国东部的安全和人道主义局势恶化。冲突继续造成大规模流离失所，870 多万人需要紧急人道主义援助，侵犯和践踏人权行为、包括性暴力行为严重增加。在此背景下，南部非洲发展共同体(南共体)驻刚果民主共和国特派团于 2023 年 12 月 15 日，即东非共同体区域部队任务结束一周后开始部署，并一直与刚果民主共和国武装部队一道对“3·23”运动开展进攻行动。刚果民主共和国和卢旺达之间的紧张关系持续存在，布隆迪和卢旺达之间的紧张关系又死灰复燃，使这一局势进一步复杂化，有可能使冲突进一步区域化。

20. 西非继续应对复杂的政治、安全和发展挑战，其中包括违宪更迭政府，以及恐怖主义、暴力极端主义和部族间冲突等威胁，在萨赫勒地区尤其如此。气候变化和荒漠化的影响导致粮食不安全、前所未有的人口流离失所和破坏性的人道主义危机。
21. 2024年1月28日，布基纳法索、马里和尼日尔正式宣布退出西非国家经济共同体(西非经共体)，并于2023年9月16日除其他外宣布决定建立一个共同防御条约，称为萨赫勒国家联盟。7月16日，在该联盟第一次首脑会议上，三个国家元首成立了邦联，即萨赫勒国家联盟。2024年5月10日，马里过渡当局宣布将过渡时间线推迟三年。之后，布基纳法索过渡当局于2024年5月25日作出类似宣布，将恢复宪法秩序的时间推迟五年。2024年7月7日在阿布贾举行的西非经共体国家元首和政府首脑机构第六十五次常会上，国家元首和政府首脑机构重申了对宪法秩序的承诺，同时对与布基纳法索、马里和尼日尔三国当局的接触缺乏进展表示失望。塞内加尔总统巴西鲁·迪奥马耶·法耶被指定为西非经共体调解人，与多哥总统福雷·纳辛贝协作，与三国进行接触。与此同时，非洲联盟和平与安全理事会与被暂停资格国家的代表进行了非正式接触，以保持沟通渠道。
22. 非洲联盟和平与安全理事会和西非经共体调解和安全理事会于2024年4月24日举行首次会议，以加强关系。两个理事会除其他外，对恐怖主义和暴力极端主义在西非、特别是在萨赫勒和乍得湖流域地区蔓延导致不安全局势恶化以及违宪更迭政府的现象再次出现深表关切。
23. 在中非共和国，在执行2019年《和平与和解政治协议》和2021年大湖区问题国际会议联合和平路线图方面已经取得进展，只是爱国者变革联盟尚未回到和平与和解进程。在将《政治协议》的执行工作移交给地方一级方面取得了进展，以便让地方行为体和社区参与寻找持久解决地方冲突根源的办法。政府仍然公开承诺支持和平进程，在某些情况下，附属于爱国者变革联盟的武装战斗人员自愿投降，并要求加入解除武装、复员和重返社会方案。由于苏丹境内的冲突，进入中非共和国的难民人数增加，从而使东北部地区的人道主义局势恶化。
24. 在乍得，2023年12月17日举行了宪法公投，随后于2024年5月6日举行了总统选举，从而结束了政治过渡。5月16日，宪法委员会确认穆罕默德·伊德里斯·代比·伊特诺在选举中获胜，得票率为61%，选民参与率为75%。5月23日，他宣誓就任总统。
25. 在利比亚，持续的政治僵局造成了根深蒂固的分裂，给重新统一国家和组织可信的总统和议会选举以建立统一、有代表性和合法的利比亚机构的努力带来了挑战。
26. 与此同时，非洲联盟的机构改革进程仍在继续。在2024年2月举行的非洲联盟国家元首和政府首脑大会第三十七次常会上，卢旺达总统保罗·卡加梅将该进程的领导力移交给肯尼亚总统威廉·鲁托。卡加梅总统在作为该进程领导

人的最后报告中指出了改革进程取得的成就，并以振兴和平基金为例，但他补充说，非洲联盟要成为非洲所设想的强大组织，还有很长的路要走。

预防冲突和建立和平方面的伙伴关系

27. 在上述复杂的和平与安全环境中，联合国继续强调，与非洲联盟、区域经济共同体和区域机制以及其他伙伴在预防冲突和建立和平方面的密切协作和伙伴关系是绝对必要的。

28. 2023 年 11 月，秘书长任命拉姆丹·拉马姆拉为秘书长苏丹问题个人特使。个人特使自那时以来一直在与苏丹武装部队和快速支援部队接触，说服他们需要承诺立即停止敌对行动，保护平民和民用基础设施，并为人道主义行动提供便利。他与国际和区域伙伴，包括非洲联盟/政府间发展组织(伊加特)苏丹问题联合高级别小组、阿拉伯国家联盟以及其他多边和双边伙伴密切协调，努力确保采取协调一致的和平举措，以解决危机，恢复包容各方和由文职人员主导的政治过渡。

29. 在刚果民主共和国，安哥拉总统若昂·曼努埃尔·贡萨尔维斯·洛伦索作为非洲联盟促进非洲和平与和解的倡导者，继续通过罗安达进程进行调解努力，以缓和刚果民主共和国与卢旺达之间的紧张关系。7 月 5 日宣布了在刚果民主共和国东部实行为期 15 天的人道主义休战，期间尽管发生了一些违反休战的情况，休战延长至 8 月 3 日。安哥拉、刚果民主共和国和卢旺达三国外交部长在首次会议上承诺努力停止敌对行动，加强建立信任措施，包括解决解放卢旺达民主力量(卢民主力量)这一长期问题，此后，第二次部长级会议于 7 月 30 日在罗安达举行。在安哥拉外交部长的推动下，会议达成了于 8 月 4 日生效的停火协议，并制定了解除卢民主力量作战能力和部队脱离接触的计划。应安哥拉请求，停火将由特设核查机制监测，该机制将得到这三个国家情报专家的加强，并由联合国组织刚果民主共和国稳定特派团提供支持。

30. 在利比亚，非洲联盟、联合国、邻国和国际伙伴继续努力支持政治进程。虽然利比亚东部和西部的政治和安全行为体之间的分歧仍然是组织全国选举的主要障碍，但非洲联盟和联合国的共同努力有助于维持 2020 年 10 月 20 日的停火，防止重新爆发全面冲突。尽管为 2024 年 4 月 28 日召开利比亚内部全国和解会议进行了紧张的筹备工作，但政治行为体之间缺乏共识导致计划中的会议暂停，并使促进全国和解的努力受挫。

31. 在塞拉利昂，西非经共体、非洲联盟和联合国于 2024 年 6 月 18 日至 21 日派出了一个联合评估团，为缓解紧张关系和打破长期政治僵局作出了贡献。7 月 1 日，跨党派委员会向塞拉利昂总统朱利叶斯·马达·比奥提交了关于审查选举制度和管理机构的报告。在乍得，联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)与中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、非洲联盟和其他伙伴密切合作，继续积极参与过渡后进程。需要持续作出协调一致的努力，促进包容性，尊重政治、公民、社会和经济权利，以及政治反对派、妇女和青年人有意义地参与治理机构和政治进程。

32. 在本报告所述期间，非洲联盟和联合国在气候、和平与安全方面的伙伴关系得到深化，特别是经过振兴的非洲联盟气候安全小组和联合国气候安全机制之间的伙伴关系。伙伴关系重点包括非洲联盟委员会于 2024 年 5 月 11 日召开的关于气候、和平与安全的第一次部门间务虚会，以及协作制定关于气候、和平与安全的非洲共同立场。这项工作借鉴了作为非洲联盟和平与安全理事会所要求的非洲大陆气候安全风险评估的一部分而开展的协商进程。和平与安全理事会于 2023 年 11 月 7 日举行会议，审议了主席关于气候变化、和平与安全以及气候安全风险评估之间关系的报告，表示“深切关注气候变化对非洲的影响，特别是与和平与安全有关的影响”，并重申需要制定非洲共同立场。

33. 此外，武装冲突中的儿童保护工作在这一伙伴关系下得到进一步推进。联合国提供了技术支持和咨询，促成了 2023 年 12 月 4 日和 5 日在班珠尔举行的非洲联盟和平与安全理事会关于非洲冲突局势中促进和保护儿童权利与福利的部长级会议。负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表向与会者作了情况通报。联合国向非洲联盟提供了将儿童保护纳入预警和调解主流方面的进一步技术支持。负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表在联合国驻非洲联盟办事处的支持下，并与非洲联盟青年特使合作，于 2024 年 2 月发起了一项由青年领导的关于滥用社交媒体和对受冲突影响儿童的相关风险的非洲大陆外联活动。

34. 2023 年，非洲妇女领袖网络在赤道几内亚、冈比亚、马达加斯加、卢旺达和索马里成立了 5 个国家级分支机构，使国家分支机构数量达到 36 个。该网络对冈比亚和苏丹进行了联合声援访问，并在刚果民主共和国和苏丹举办了妇女参与建设和平的宣传活动。此外，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和非洲妇女领袖网络为非洲联盟委员会起草非洲联盟制止暴力侵害妇女和女童行为公约提供了支助。

维持和平及和平支助行动方面的伙伴关系

35. 联合国，包括通过联合国驻非洲联盟办事处，继续与非洲联盟、区域经济共同体和区域机制保持接触，以支持非洲大陆正在进行和可能进行的维持和平与和平支助行动。

36. 在索马里，联合国继续通过提供专家咨询和后勤支助等方式，支持非洲联盟努力确保从非索过渡特派团向索马里安全部队顺利过渡，并规划 2024 年后由非洲联盟领导的在索马里的驻留。业务支助部在联合国驻非洲联盟办事处支持下，就 2022 年开展的非索过渡特派团装备审查工作与非索过渡特派团的部队派遣国进一步协作，以便实现所建议的建立及部署更多职位和能力、包括军用直升机，以及二级医疗单位和对空监视资产能力。联合国驻非洲联盟办事处还支持对加纳、肯尼亚和赞比亚的警察能力进行评估，以便部署到非索过渡特派团。8 月 7 日，非洲联盟和平与安全理事会发表公报，核准建立一个新的非索过渡特派团后特派团，称为非洲联盟索马里支助和稳定特派团，并通过了其行动构想。安全理事会在 2024 年 8 月 15 日通过的第 2748(2024)号决议中，请秘书长与非洲联盟委员会主席一道，并与索马里和国际利益攸关方协商，就拟议后续特派团的总体任务设计提交报告。

37. 在乍得湖流域，联合国，包括通过中部非洲区域办事处、联合国西非和萨赫勒办事处和联合国驻非洲联盟办事处，就执行《乍得湖流域受博科圣地影响地区的稳定、恢复和复原区域战略》向乍得湖流域委员会提供技术咨询和专门知识。还在打击“博科圣地”组织附属团体和小分化团体方面多国联合特遣部队提供支助，以加强其持续的战备状态，并帮助提供后勤支助。联合国还支持非洲联盟在 2024 年 1 月审查其《稳定指导方针》；而在此之前，非洲联盟和平与安全理事会曾提出要求，以便加速制定稳定政策，同时利用乍得湖流域委员会作为一个模式，为非洲大陆类似稳定行动机制的设计和发展提供信息依据。

38. 在 2024 年 3 月 4 日第 1203 次会议上，非洲联盟和平与安全理事会核可了向该国东部部署南部非洲发展共同体驻刚果民主共和国特派团，并请安全理事会提供物资和财政资源，使该特派团能够有效履行其任务。6 月 28 日，秘书长致函安全理事会，概要提出了联合国在安理会第 2717(2023)号决议规定的范围内支持该特派团的可能方式。之后，安全理事会通过了第 2746(2024)号决议，授权联刚稳定团通过加强合作、信息共享、技术援助以及利用联刚稳定团的后勤资产和军事能力，向该特派团提供有限度的后勤和行动支持。

39. 在安全理事会通过关于为非洲联盟领导的和平支助行动提供可预测资金的第 2719(2023)号决议后，秘书长在联合国内设立了一个由主管和平行动副秘书长领导的工作队，负责协调秘书处的努力及其与非洲联盟的接触，以执行该决议。随后设立了一个高级职等技术任务小组，以支持工作队的工作。该任务小组和非洲联盟对应方此后举行了几次面对面和虚拟会议，已讨论并商定一个联合路线图，确定执行该决议的今后安排，其中包括联合规划、决策和报告、特派团支助、筹资和预算编制以及合规和保护平民等方面的安排。在就这一事项进行接触的整个过程中，双方继续重申致力于深化合作，为最终确定联合路线图进行更好的机构和行动准备，并继续在实施路线图方面取得进展。联合路线图预计将在 2024 年 10 月举行的两个组织的下一次年度会议上通过。根据安全理事会的要求，将到 2024 年底就落实第 2719(2023)号决议单独提交一份报告。

40. 与此同时，联合国继续支持非洲联盟加强能力，以确保和平支助行动的规划和实施符合国际人权法、其中包括区域人权文书，以及符合国际人道法及适用的行为标准和纪律。为此，联合国参加了在亚的斯亚贝巴举行的下列会议：2023 年 10 月 9 日至 11 日举行的非洲联盟和平支助行动案件管理进程协商会议；2024 年 5 月 8 日和 9 日与部队和警察派遣国、区域经济共同体和区域机制举行的关于加强非洲联盟和平支助行动人员甄选和筛查流程的工作会议；以及 2024 年 5 月 13 日和 14 日与非洲联盟委员会、区域经济共同体和区域机制、部队和警察派遣国以及非洲联盟和平支助行动举行的关于加强处理不当行为的调查流程和机制的协商会议。联合国还为制定非洲联盟和平支助行动案件管理准则提供了技术专门知识，这些准则随后在 2024 年 6 月 5 日举行的非洲联盟国防安全和安保专门技术委员会第十六次会议上获得通过。

41. 联合国还与非洲联盟共同努力，为非洲联盟和平支助行动制定联合规划文件。该文件预计将于 2024 年 12 月与非洲联盟共同完成，其中将概述加强两个组

织之间联系的流程、程序和方式，并在和平行动联合规划背景下帮助对接各自的做法和程序。

42. 2023 年 9 月，非洲联盟委员会和业务支助部签署了一份意向备忘录，以加强在向非洲常备军和未来非洲联盟和平支助行动提供后勤支援方面的协作。因此，联合国与非洲联盟在各领域拟订技术支助协定的工作正在进行。

43. 此外，业务支助部与联非办协作，继续与非洲联盟一道通过经过振兴的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。2023 年 9 月，该部与非洲联盟委员会签署了一份经过更新的关于该方案的谅解备忘录，正式确定了该方案的扩大范围，同时维持了就业务支助事项交流和深化知识和专长的最初承诺。自 2021 年该方案扩大以来，两个组织的 60 多名从业人员参加了联合学习举措，其中包括在 2024 年接待非洲联盟参加联合国高级业务支助强化培训方案的人员；开展一个针对具体需求的组织治理方案；以及联合制定一个非洲联盟-联合国资源方案业务协同培训方案。

44. 此外，为支持非洲联盟努力振兴其和平基金，联合国通过联合国驻非洲联盟办事处与和平基金秘书处密切合作，制定政策文件，包括标准作业程序和准则。业务支助部还通过部署财务管理和战略传播方面的技术专长，向秘书处提供能力支助。

建设和平和法治方面的伙伴关系

45. 联合国与非洲联盟就建设和平相关举措，特别是安全部门改革、解除武装、复员和重返社会以及地雷行动，保持着强有力的协作。

46. 2023 年 11 月 13 日，建设和平委员会和非洲联盟和平与安全理事会以混合形式举行了第六次年度非正式协商会议，旨在探索加强合作的机会，以支持非洲联盟的建设和平努力。与会者着重指出了国家自主权、领导权以及包括妇女和青年人在内的社会各阶层充分参与建设和平举措的重要性。他们重申必须确保为建设和平提供充足、可预测和持续的资金，同时指出自愿捐款不足以满足需求。2024 年 5 月，建设和平委员会同意非洲联盟参加委员会的所有会议。

47. 联合国支持非洲联盟进一步执行其安全部门改革政策框架，包括协助举办活动，旨在审查以往十年活动的经验教训，并就今后的前进方向提出建议。2023 年，非洲联盟组织了三项活动，作为“非洲联盟安全部门改革政策框架实施十年：成功、挑战和未来展望”的一部分。非洲联盟与五个成员国协作，对国家主导的安全部门改革进程进行了一次审查，为 2023 年 11 月 21 日和 22 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟安全部门改革会议期间的讨论提供了重要视角。非洲联盟安全部门改革指导委员会第五次年度会议于 2023 年 11 月 22 日和 23 日在亚的斯亚贝巴举行，旨在讨论该项审查的结果和建议。此外，联合国驻非洲联盟办事处为编写两份非洲联盟行动指导说明提供了技术咨询，并支持最后确定关于性别平等主流化和安全部门改革的培训课程。

48. 2023 年 10 月 19 日，非洲联盟与联合国驻非洲联盟办事处、和平行动部和世界银行集团协作，启动了非洲联盟解除武装、复员和重返社会能力项目第四阶段，其实施过程将涵盖 2023-2025 年期间。这一阶段的重点是行动支助以及解除武装、复员和重返社会的政治方面和预防作用。在第四阶段的框架内，联合国驻非洲联盟办事处支持了几项非洲联盟活动，其中包括 2024 年 2 月 13 日在非洲联盟首脑会议期间根据非洲联盟 2024 年主题、即“二十一世纪非洲的教育和技能”举行的一次会外活动；该活动旨在强调受教育权的重要性及其在加强复原力以防止和缓解反复出现的暴力冲突和形成武装团体的模式方面的作用。

49. 此外，联合国驻非洲联盟办事处还为其他活动提供了支助，这些活动的重点是通过将解除武装、复员和重返社会及人权作为最初切入点，加强预警与冲突应对之间的业务联系。

四. 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

50. 联合国和非洲联盟与非洲各区域经济共同体和区域机制密切合作，以便利用每个组织的相对优势，努力采取有效的和平与安全对策。

51. 在大湖区，继续努力开展由非洲联盟调解的四方进程(其中包括中部非洲国家经济共同体、东非共同体、南共体和大湖区问题国际会议)，以及振兴刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架。这些进程为采取协调一致的政治对策和加强对罗安达进程及内罗毕进程的支持以支持刚果民主共和国东部的和平提供了机会。根据 2023 年 6 月 27 日在罗安达举行的四方首脑会议做出的决定，联合国参加了 2023 年 10 月 6 日与刚果民主共和国政府协作、并在非洲联盟委员会主持下召开的关于在刚果民主共和国东部协调和统一区域和平举措联合框架的四方机制国防参谋长会议。

52. 在南苏丹，由非洲联盟、伊加特和联合国组成的常设制宪和选举进程支助三边工作队在支持和平进程方面发挥了至关重要的作用。该工作队在各方之间进行调解，以化解紧张关系并打破政治僵局，包括在政府-制宪和选举进程三边联合工作队的背景下，以及在 2024 年 2 月 22 日和 23 日在参与促进选举的主要国家实体之间举行首次正式协商对话方面。

其他区域组织和安排

53. 非洲联盟和联合国与欧洲联盟的三边合作也取得了进展。2023 年 9 月 17 日，三个组织的领导人举行了第四次三边会议，讨论了萨赫勒、非洲之角和大湖区的局势、移民、非洲联盟领导的和平支助行动的可预测筹资以及加快公正过渡和气候正义。此外，用于加强和落实非洲联盟和平支助行动合规和问责框架的三方项目的实施已经进入第三年。虽然在制定和通过各种政策文件方面取得了重大进展，但项目的重点已转向该框架的实施。

五. 联合国驻非洲联盟办事处的其他活动

54. 联合国驻非洲联盟办事处仍然是联合国与非洲联盟在和平与安全方面战略伙伴关系的主要促进者，并努力促进联合国采取一致、知情和战略性的办法，在整个冲突周期推进两个组织之间的伙伴关系。与此同时，在非洲从事和平与安全工作的所有联合国实体则在自己的业务中进一步把与非洲联盟合作作为优先事项。在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的领导下，该办事处根据联合框架中规定的共同价值观和原则，以及认识到非洲联盟、非洲各国政府及其他利益攸关方和伙伴承担的巨大责任，与非洲联盟建立和培育了牢固和持久的关系，以实现《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程》的承诺。

55. 这两个组织之间的战略对接和一致性需要与非洲联盟委员会领导层持续接触。联合国驻非洲联盟办事处在年初与非洲联盟政治事务、和平与安全专员及高级工作人员举行战略对话，反思前一年的经验，并讨论未来一年的优先事项。在 2024 年 2 月 20 日举行的对话中，专员强调了开展机构间协作以加强非洲和平与安全的价值。非洲联盟代表强调需要加强一致性，并指出这种伙伴关系对于实现非洲大陆的和平、安全和发展目标至关重要。这一年期间，在战略和技术层面上继续进行这种互动。

56. 联合国驻非洲联盟办事处继续支持非洲联盟委员会与联合国、包括与区域存在之间的互动，为此促进与秘书长特别代表、特使和个人特使的情况通报和信息交流。秘书长驻非洲联盟特别代表定期与非洲联盟成员国常驻亚的斯亚贝巴的代表接触，包括每月与和平与安全理事会主席和其他外交使团举行会议。特别代表参加了 2023 年 12 月 17 日和 18 日在阿尔及利亚奥兰举行的第十次非洲和平与安全高级别研讨会，以及 2024 年 2 月 21 日在摩洛哥丹吉尔举行的第二次非洲联盟政策会议。

57. 2023 年 9 月 26 日至 30 日，特别代表在 11 月 9 日举行的总统选举之前率领联合国机构间访问团前往马达加斯加。访问团会见了几个主要的国家利益攸关方，包括马达加斯加现任总统安德里·拉乔利纳、政府成员、反对派候选人、高等宪法法院和全国独立选举委员会的代表以及民间社会和外交界的行为体。返回亚的斯亚贝巴后，特别代表会见了非洲联盟政治事务、和平与安全专员，分享了见解，并确保联合国与非洲联盟保持一致。在这方面，特别代表还会见了南共体的代表。

58. 特别代表出席了 2023 年 11 月 22 至 24 日在赤道几内亚欧亚拉举行的非洲联盟十国委员会国家元首和政府首脑关于联合国安全理事会改革的首脑会议。这次会议为十国委员会提供了一个机会，以总结所取得的进展，评估推进改革议程的机会。在这次首脑会议上，与会者通过了一项行动计划，并再次承诺加强政府间谈判，包括与其他区域集团的谈判。

59. 特别代表还参加了 2024 年 3 月 18 日和 19 日在阿克拉举行的第二次非洲联盟关于非洲违宪更迭政府问题的反思论坛，与会者在论坛上讨论了违宪更迭政府结构性驱动因素，同时提出了保障非洲大陆民主的解决方案。

60. 联合国驻非洲联盟办事处通过在能力发展举措方面的协作，支持非洲联盟及区域经济共同体和区域机制加强非洲常备军。2023 年 12 月，联合国驻非洲联盟办事处支持西非经共体审查 2005 年制定的常备军行动框架，以确保随时准备应对该区域的冲突和政治动态，包括恐怖主义、治理缺陷、违宪更迭政府、海盗、气候变化以及自然和人为灾害等威胁。联合国驻非洲联盟办事处支持西非经共体常备军为西非经共体和平支助行动制定培训政策，并培训在武装冲突中保护平民的军事、警察和文职人员。联合国驻非洲联盟办事处还支持提供关于《非洲联盟和平支助行动合规和问责框架》的培训员培训方案，内容涉及国际人道法、国际人权法以及所有区域常备军人员的行为和纪律。

61. 联合国驻非洲联盟办事处还支持非洲联盟根据非洲联盟和平支助行动的演变情况修订其培训政策。这包括根据非洲联盟和平支助行动的经验教训和非洲常备军的运作情况制定一个综合培训框架。该办事处支持非洲联盟设计和开展了 32 个培训方案，涉及各个知识领域，对象是非洲常备军的军事、警察和文职人员以及准备部署或目前已部署在非洲联盟和平支助行动中的人员。联合国驻非洲联盟办事处继续通过参加军事、警察和文职战略支助小组以及非洲常备军支助概念的战略审查和概念拟订，向非洲联盟提供技术支助和咨询。

62. 联合国驻非洲联盟办事处还支持非洲联盟委员会审查警察部门内的专业人员、警官个人和建制警察部队的评估和甄选标准，以确保所有区域和成员国采用标准化办法。联合国驻非洲联盟办事处还提供支持，审查现有人力资源政策、优化相关流程，以及与主要利益攸关方协作起草供非洲联盟委员会总部及其外地特派团使用的详细手册方面。

63. 联合国驻非洲联盟办事处继续支持非洲联盟努力推进实施安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议。在这方面，该办事处提供了技术和咨询支助，包括向非洲联盟派往刚果民主共和国的高级别评估团提供技术和咨询支助，以防止与选举有关的暴力；向非洲妇女预防和调解冲突网络(FemWise-Africa)和智者小组在塞内加尔开展的活动提供技术和咨询支助；以及为苏丹妇女参与该国的和平进程提供技术和咨询支助。组织了联合活动，以解决安全部门改革、妇女参与选举以及需要制止暴力侵害妇女和女童行为中与性别平等有关的问题。其他接触互动包括为 2023 年 12 月 13 日和 14 日在亚的斯亚贝巴举行的第四次非洲妇女与和平与安全论坛提供技术支持。该论坛的重点是为妇女参与和平进程和决策提供技术支持。联合国驻非洲联盟办事处还为旨在打击与冲突相关的性暴力的举措提供政策支持。

64. 为了努力提高公众认识，将其作为预防冲突的工具，联合国驻非洲联盟办事处为建立三维非洲联盟虚拟人权纪念碑提供了技术支持，该纪念碑将用于补充目前正在非洲联盟总部建造的实体人权纪念碑。

65. 2024 年 4 月至 7 月，政治和建设和平事务部与和平行动部和业务支助部协作，根据 2022 年 12 月 30 日通过的第 77/262 号决议，考虑到联合国驻非洲联盟办事处的不同资金来源，并考虑到与非洲联盟的伙伴关系日益密切，对联合国驻非洲联盟办事处进行了一次独立战略和文职人员配置审查。秘书长将再次向大会说明审查所涉及的问题。

意见和建议

66. 正如我在担任秘书长期间所指出的那样，联合国与非洲联盟以及其他区域组织之间强有力和持久的伙伴关系是有效多边主义的基石，对于解决今天复杂和不断变化的威胁至关重要。我仍然深为关切的是，全球和区域权力竞争日益加剧，人们日益对各国政府和国际组织未能为世界各地人民、特别是青年人提供服务深感不安，以及许多国家政府与被治理者之间的社会契约受到压力。除了这些挑战之外，还有我在题为《新和平纲领》的政策简报中提到的“一系列相互关联的威胁”，其中包括冲突的性质不断变化、在《2030 年议程》上取得的进展不够、国家内部和国家之间的不平等加剧、公民空间正在缩小以及气候紧急情况，所有这些都对非洲产生明显的影响。

67. 将于 2024 年 9 月 22 日和 23 日举行的未来峰会为会员国提供了一个机会，使他们能够本着共同目标和紧迫感采取行动，重建多边主义，包括建立一个更有效和更具包容性的集体安全体系，并以与非洲联盟等区域组织的强有力伙伴关系为支撑。在这方面，我仍然相信，非洲在改革后的安全理事会中享有更公平的代表权，并有非洲国家担任常任理事国，将大大有助于加强其合法性和效力。

68. 整个非洲大陆的和平与安全局势突出表明，必须加强预防冲突。然而，正如我在关于《新和平纲领》的政策简报中所强调的，这需要紧急改变方法，让所有国家都同意承认并致力于预防冲突和保持和平的目标。必须更加努力实现可持续发展，改变预防冲突和保持和平的模式，更加强调国家一级的行动和责任，在人力和财政资源方面进行相应的投资，并作出确保取得成果的政治承诺。值得赞扬的是，非洲联盟已经通过非洲和平与安全架构和非洲治理架构开发了预防冲突的工具。应加强这些工具，使其能够充分发挥潜力，防止紧张关系和争端发展为暴力冲突。

69. 我对萨赫勒的安全局势持续恶化深感担忧。我还对西部非洲和中部非洲最近发生违宪更迭政府事件的国家感到关切。我注意到布基纳法索、马里和尼日尔决定退出西非经共体并创建萨赫勒国家联盟，欢迎西非经共体国家元首和政府首脑机构指定塞内加尔总统巴西鲁·迪奥马耶·法耶为协调人，与多哥总统福雷·纳辛贝协作，与这三个国家进行接触。我还欢迎非洲联盟和西非经共体在解决这些问题方面开展协作，包括为此加强西非经共体调解和安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的合作与协作。我的负责西非和萨赫勒问题特别代表将继续积极参与，以支持这些努力。

70. 自我上次报告以来，苏丹局势明显恶化。这次冲突已经导致出现世界上最大的流离失所和饥饿危机。我敦促苏丹武装部队和快速支援部队的领导人将苏

丹人民的最高利益置于一切之上，并承诺停止敌对行动、提供不受阻碍的人道准入和开展政治对话。我的苏丹问题个人特使将继续不遗余力地推进和平解决冲突，同时与非洲联盟-伊加特联合高级别小组、阿拉伯国家联盟和其他多边伙伴密切合作，并确保这些组织与其他伙伴之间的协调和互补。

71. 关于索马里局势，我赞扬索马里安全部队和非索过渡特派团持续努力削弱青年党，并对他们作出的牺牲表示敬意。我依然关切非索过渡特派团的资金持续短缺，呼吁合作伙伴提供更多捐款，以确保特派团能够有效完成任务。我欢迎索马里联邦政府和非洲联盟为规划后续落实非索过渡特派团的特派团所做的工作，并重申需要为该特派团提供可预测和可持续的供资。

72. 我欢迎8月4日生效的刚果民主共和国东部的停火，并呼吁所有各方充分尊重停火条款。我重申迫切需要扭转人道危机，避免该冲突区域化。我仍然相信正在进行的对话和政治举措，包括罗安达进程和内罗毕进程，以及由非洲联盟调解的四方进程，并呼吁安全理事会持续支持寻求持久解决办法。

73. 安全理事会第2719(2023)号决议获得通过，是确保为非洲联盟领导的和平支助行动提供可预测和可持续资金的一个重要里程碑。该决议为深化非洲联盟与联合国之间根据《联合国宪章》第八章建立的和平与安全伙伴关系提供了巨大空间。我赞扬安全理事会提供了一个途径，使安理会能够更好地利用区域安排的能力，更有效地履行《宪章》规定的职责。

74. 联合国与非洲联盟之间的伙伴关系在最近几年里稳步发展，其中包括通过涵盖和平与安全、发展以及最近的人权的联合框架。在发展这一战略性和制度化伙伴关系的过程中，联合国有一个可靠和志同道合的伙伴，即非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德。在他任期即将结束之际，我要赞扬穆萨·法基·穆罕默德的领导能力和对加强我们两个组织之间伙伴关系的承诺。我还要感谢非洲联盟其他机关、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努力和开展的协作。

75. 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和平与安全伙伴关系方面发挥的重要作用。



联合国-非洲联盟伙伴关系

在预防冲突以及调解、维持和平和建设和平方面

2023年8月至2024年7月



政策对话

-  安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会举行1次年度联合协商会议
-  和平与安全理事会军事参谋团和安全理事会军事参谋团代表举行1次非正式会议
-  在非盟和联合国协调下，安全理事会新任主席与和平与安全理事会主席举行9次非正式协调会议
-  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
-  联合国向和平与安全理事会通报28次情况
-  秘书长与非盟委员会主席举行1次联合国-非盟年度会议
-  联合国和非盟和平与安全联合工作队举行2次会议
-  非盟同联合国特别代表和特使举行1次联合务虚会

“整个非洲大陆的和平与安全局势突出表明，必须加强预防冲突【……】，同时更加重视国家一级的行动和责任。”

我赞扬安全理事会通过第2719(2023)号决议，从而建立一个框架，为安全理事会授权的由非洲联盟领导的和平支助行动提供可预测的资金。

秘书长安东尼奥·古特雷斯

承诺

-  安全理事会通过了关于非盟领导的和平支助行动的第2719(2023)号决议。随后，联合国和非盟任务小组编写了关于落实该决议的联合路线图草案。
-  秘书长和非盟委员会主席签署了《非盟-联合国人权联合框架》，强调承认和平与安全、发展和人权有着内在的相互关联和相辅相成的关系。
-  联合国为非盟在全国选举前向刚果民主共和国和塞内加尔部署妇女调解员提供了技术支持。
-  非洲妇女领袖网络发起了5个新的国家级分支机构。
-  联合国和非盟继续扩大业务支助事项方面的工作人员交流。
-  联合国和非盟增加了下列方面的合作：气候、和平与安全；儿童保护；以及安全部门改革。
-  联合国协助非盟设计和实施了32个培训方案。
-  联合国继续支持非盟执行《非盟合规和问责框架》。
-  联合国继续为非盟和平支助行动、非洲警察派遣国和加强非洲常备军提供技术支持。
-  联合国对联合国驻非洲联盟办事处进行了一次独立的战略和文职人员配置审查。

利比亚

联合国和非盟的努力有助于维持2020年停火，但政治行为体之间的分歧阻碍了促进全国和解的努力。

苏丹

联合国、非盟、伊加特和合作伙伴继续寻求扩大协调努力的机会，以设法立即停止敌对行动，确保人道主义救济畅通无阻，保护平民，并推进苏丹领导的政治进程。

塞拉利昂

西非经共体、非盟和联合国进行了联合评估访问，这有助于缓解紧张关系和打破长期的政治僵局。

刚果民主共和国

安全理事会授权刚联稳定团通过加强合作、信息共享、技术援助以及利用刚联稳定团的后勤资产和军事能力来支持南共体驻刚果民主共和国特派团，而安哥拉则继续牵头开展调解努力，以缓和刚果民主共和国和卢旺达之间的紧张关系，最终达成一项于2024年8月4日生效的停火协议。

索马里

联合国支持努力确保从非索过渡特派团向索马里安全部队的无缝安全过渡，并规划非索过渡特派团2024年后的后续特派团。

南苏丹

联合国、伊加特和非盟支持常设制宪和选举进程支助三边工作队，以帮助化解紧张关系，打破主要国家利益攸关方之间的政治僵局。

简称：非索过渡特派团，非洲联盟驻索马里过渡特派团；非盟，非洲联盟；非盟委员会，非洲联盟委员会；西非经共体，西非国家经济共同体；伊加特，政府间发展组织；联刚稳定团，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团；南共体驻刚果民主共和国特派团，南部非洲发展共同体驻刚果民主共和国特派团；经济办，联合国驻非洲联盟办事处。

本地图上显示的边界和名称以及使用的称谓并不意味着联合国的正式认可或接受。苏丹和南苏丹之间的最终边界尚未确定。

欲了解更多信息，请访问 dppa.un.org、peacekeeping.un.org 或 unonau.unmissions.org



**PREVENTING CONFLICT
KEEPING THE PEACE
SUSTAINING PEACE**

PEACE AND SECURITY