



## 安全理事会

Distr.: General  
29 December 2011  
Chinese  
Original: English

## 秘书长关于联合国-非洲联盟在和平与安全方面合作情况的报告

### 一. 引言

1. 我在 2010 年 10 月 14 日关于支助经联合国授权的非洲联盟维和行动的报告 (A/65/510-S/2010/514) 中阐述了在加强联合国与非洲联盟之间的战略关系方面取得的进展；介绍了两组织之间的业务关系；列举了非洲联盟和平支助行动经费筹措方面的主要挑战；并着重阐明非洲联盟委员会为改革和加强其财务管理和问责机制，特别是与和平支助行动有关的财务管理和问责机制所采取的举措。在此基础上，我表示打算提交一份进一步的报告，除其他外，就如何加强联合国和非洲联盟在和平与安全领域的战略合作提出建议。安全理事会 2010 年 10 月 22 日的声明 (S/PRST/2010/21) 对这个意向表示欢迎，并建议该报告考虑到从各种维持和平伙伴关系特别是非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动 (达尔富尔混合行动) 和非洲联盟驻索马里特派团 (非索特派团) 取得的经验教训。

2. 本报告提供了联合国和非洲联盟在和平与安全框架内预防冲突、调解、维持和平、建设和平、人权和人道主义事务等方面合作努力的最新情况。报告还载有各项经验教训与建议，说明在十分动荡的非洲和平与安全环境下如何进一步加强两组织之间的合作。

### 二. 根据《联合国宪章》第八章开展的合作

3. 安全理事会对维护和平与安全负有首要责任，这个作用在非洲联盟设立和平与安全理事会的议定书第 17 条中得到确认。《联合国宪章》第八章确认了各区域组织在预防、管理和解决争端方面的重要作用 and 职责。非洲联盟对非洲和平与安全的贡献是国际集体安全的组成部分，得到安全理事会的承认和鼓励。随着时间的推移，为了应对非洲严峻的和平与安全挑战，非洲联盟和各区域经济共同体的作用在质量和数量上都显著增强。在联合国和其他国际行为体的支持下，非洲联



盟通过其非洲和平与安全架构采取了更有力的手段，以便在非洲维护和平与稳定方面发挥更大和更全面的作用。

4. 联合国与非洲联盟之间的伙伴关系在战略和行动各级都有所变化，从而对冲突作出了迅速和有效的回应。同时，由于两组织对具体危机的立场不同，合作有时受到挑战。在战略层面上，与各区域组织的合作必须立足共同的价值观、原则和目标。在业务层面上，这种伙伴关系必须继续以比较优势、任务互补以及资源和能力的优化利用为基础。按照《宪章》第八章的规定，联合国和区域组织之间的合作由安全理事会根据具体冲突的政治动态决定。安理会成员不妨回顾，我在2008年关于联合国与区域组织尤其是非洲联盟在维护国际和平与安全方面的关系的报告(S/2008/186)中阐述了伙伴关系的性质和结构，以及如何应对共同的和平与安全挑战。

### 三. 协调和协商机制

#### A. 联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会

5. 安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间的关系是两组织之间总体战略伙伴关系的核心。自从非洲联盟2004年成立和平与安全理事会以来，安全理事会加强了与它的协作，以期确保对新出现的情况作出迅速和适当的反应，并为非洲大陆预防冲突、缔造和平、维持和平和建设和平制定有效的战略。

6. 2011年5月21日，安全理事会成员和非洲联盟和平与安全理事会成员在亚的斯亚贝巴非洲联盟总部举行了第五次协商会议。在2007年以来轮流在纽约和亚的斯亚贝巴举行的年度协商会议基础上，安全理事会成员与和平与安全理事会成员一起对两组织在非洲预防和解决冲突、维持和平和建设和平、包括维护宪法秩序和促进人权、非洲民主和法治等领域的合作情况进行了评估。这次会议使这两个机构得以继续发展有效的伙伴关系，讨论两组织参与解决的关键和平与安全问题，并探讨如何加强合作。在这方面，他们讨论了科特迪瓦、利比亚、索马里和苏丹的局势。与以往各次会议一样，这两个机构的代表还讨论了如何加强工作方法与合作，以努力增强本次年度会议的实质性影响。两机构在联合公报中重申了其对加强合作关系的承诺。

7. 联合国秘书处和非洲联盟委员会之间的密切工作关系有助于加强安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间的关系。过去一年来，非洲联盟官员应邀向安全理事会通报了情况，我的特别代表和特使也应邀向和平与安全理事会通报了情况。这两次通报情况着重介绍了共同关心的问题，包括布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、几内亚比绍、利比亚、马达加斯加、索马里和苏丹等国局势、上帝抵抗军的活动以及建设和平、预防灭绝种族和冲突局势中的性暴力等相关问题。

## B. 与会员国以及区域和次区域行为体的协调：高级别会议

8. 为努力创造势头，确保提供连贯一致的区域和国际支持，并加强联合国秘书处和非盟委员会就各种危机进行的定期交流，两组织越来越多地以小型首脑会议或高级别会议的形式与非洲会员国和非洲次区域组织进行密切合作，以处理非洲大陆的主要冲突和危机。2010年9月24日，非洲联盟参加了秘书长在纽约召开的苏丹问题高级别会议，会议的目的是动员国际社会支持苏丹冲突各方全面及时落实《全面和平协定》的最后阶段，包括就南苏丹人民自决和阿卜耶伊地位问题举行全民投票。在苏丹全民投票之后，2011年1月31日公民投票后，非洲联盟主席让·平和联合国秘书长与政府间发展管理局(伊加特)主席埃塞俄比亚总理梅莱斯·泽纳维一道，在亚的斯亚贝巴共同主持召开了一次会议，以协助全民投票后实现顺利过渡。

9. 在最近的科特迪瓦选举后危机中，非洲联盟始终与西非国家经济共同体(西非经共体)一起在和平解决危机方面发挥主导作用。为确保就今后方针采取协调一致行动，秘书长2011年1月29日在亚的斯亚贝巴与非洲联盟和西非经共体主席共同主持召开了科特迪瓦问题高级别会议。

10. 为努力在利比亚问题上建立国际伙伴关系和制订共同办法，联合国和阿拉伯国家联盟与非洲联盟、欧洲联盟和伊斯兰会议组织等区域组织一起，于2011年4月14日、5月30日、6月18日和8月26日在开罗联合举行了4次会议。这个“开罗集团”成了参与区域组织采取联合协调一致行动的基础。我还出席了2011年5月25日非洲联盟大会特别首脑会议。会上讨论了非洲联盟路线图的内容。2011年9月20日，非洲联盟和非洲成员国等代表出席了我为动员国际社会支持利比亚冲突后阶段而在纽约召开的高级别会议。

11. 关于索马里，两组织于2010年7月在坎帕拉、2011年1月在亚的斯亚贝巴非盟首脑会议期间举行了两次小型首脑会议。后一次会议是由联合国、非洲联盟和伊加特共同主持的。伊加特因在索马里和平进程中发挥重要作用而成为亚的斯亚贝巴首脑会议的突出角色。非洲联盟还出席了我在2010年和2011年联合国大会期间举行的索马里问题小型首脑会议。这些场合为两组织就索马里局势更充分地交换意见和促使国际社会集中关注非索特派团的需要提供了独特的机会。这几次会议为确保政治进程和前进道路获得连贯一致的区域和国际支持这一目标作出了贡献。

## C. 联合国秘书处和非洲联盟委员会之间的协调

12. 最近几年来，联合国秘书处和非洲联盟委员会一直在战略和业务两个层面努力加强其在和平与安全领域的伙伴关系。2010年9月25日，为了加强两组织之间的战略伙伴关系，非洲联盟主席和联合国秘书长成立了联合国-非洲联盟和平

与安全联合工作队。此后，工作队于 2010 年 9 月 29 日和 2011 年 9 月 19 日在纽约、2011 年 2 月 1 日在亚的斯亚贝巴召开了 3 次联合国副秘书长和非洲联盟和平与安全事务专员级别的会议。2011 年，工作队根据我召开的或与非洲联盟主席、西非经共体主席和伊加特主席共同主持召开的小型首脑会议和高级别会议的决定，为两组织讨论在科特迪瓦、利比亚、苏丹、南苏丹和索马里合作问题提供了机会。

13. 根据 2008 年在非洲联盟十年能力建设方案框架内提出的倡议，联合国秘书处和非洲联盟委员会就非洲大陆预防和管理冲突问题举行了 6 次工作级“对口”协商会议。对口会议为联合国、非洲联盟和各区域经济共同体提供了合作和信息共享机制，并提出了处理国家局势和共同关心的交叉问题的联合倡议。根据我 2009 年的报告(A/64/359-S/2009/470)中提出的建议，由政治事务部牵头的对口交流有所扩大，列入了维持和平行动部、外勤支助部到人道主义事务协调厅的有关人员，其他部门也加入了交流，其中包括人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国驻非洲联盟办事处和联合国外地特派团。为努力进一步加强两组织之间的协调，这次会议还成为贯彻执行联合工作队会议所提建议的后续机制。

14. 在这方面，去年召开了 2 次会议，一次是 2011 年 6 月 10 日和 11 日在肯尼亚举行的，另一次是 2011 年 12 月 1 日至 2 日在坦桑尼亚联合共和国举行的。与会者在会议上审查了 2011 年 1 月和 2011 年 9 月联合工作队会议所提建议的执行情况。对口会议还为讨论在非洲和平与安全领域与联合国和非洲联盟合作的各个专题问题，包括违宪颠覆政府，与选举有关的争端和政治暴力以及人权和人道主义事务等问题提供了机会。鉴于两组织最近在非洲和平与安全领域开展合作的最新事态发展，联合国秘书处和非洲联盟委员会在联合国驻非洲联盟办事处的协助下恢复了定期电话会议，以加强主管之间的协调与协商。

15. 2010 年联合国驻非洲联盟办事处的设立加强了秘书处与委员会之间的信息流通，改善了工作级协商，并协助加强了两组织之间的协调。联合国驻非洲联盟办事处在非洲联盟十年能力建设方案框架内共同主持召开了和平与安全专题组会议，对整个联合国系统在和平与安全领域向非洲联盟提供的支持进行了协调。自成立以来，和平与安全专题组成员在各种能力建设领域提供了专家支持，特别注重非洲和平与安全架构及其组成部分的发展和运作。按照区域协调机制第十一届会议和我 2011 年 2 月关于《十年能力建设方案》审查的报告(A/65/716-S/2011/54)提出的建议，专题组正在根据非洲联盟的优先事项和目标进一步调整其活动。

16. 此外，我的特别代表及总部和外地其他高级官员还参加了非洲联盟 2010 年 8 月和 2011 年 9 月就促进非洲和平、安全与稳定问题举行的高级别务虚会。这些会议为两组织高级官员和特使/特别代表以及其他高级别与会者就非洲和平与稳

定趋势、挑战和前景交换意见提供了一次机会。我派驻非洲联盟的特别代表和联合国总部的其他高级官员还出席了 2010 年 12 月在阿尔及尔、2011 年 12 月在坦桑尼亚联合共和国桑给巴尔举行的智者小组会议。

#### 四. 预防和调解冲突方面的合作

17. 虽然管理冲突仍然是联合国和各区域组织的一个无可争议的核心职能，但过去几年人们日益认识到，我们必须加强在冲突发生前预防冲突的集体努力。我 2011 年 8 月 26 日关于预防性外交的报告(S/2011/552)介绍了联合国及其伙伴在预防冲突方面面临的不断变化的情况，说明了最近的联合介入如何在各种环境下改变实地情况，并概述了今后的主要优先目标。

18. 今天，预防冲突成为联合国和非洲联盟之间伙伴关系的核心。如几内亚的情况所示，我们的特使为在紧张局势和问题升级之前缓解局势和解决问题而共同努力。联合国西非区域办事处与非洲联盟和各次区域组织建立了密切的工作关系，使各实体能够在整个区域联合应对具有潜在爆炸性的和平与安全问题。在西非危机期间，包括在贝宁、几内亚、几内亚比绍、尼日尔、多哥和科特迪瓦危机期间，我的特别代表赛义德·吉尼特和他的团队与西非经共体和非洲联盟一道，非常积极地开展了穿梭外交和调解支持。新成立的联合国中部非洲区域办事处自 2011 年 3 月以来一直在运作，其任务就是为次区域的预防冲突工作作出同样贡献，包括除其他外以我的名义进行斡旋以及帮助处理各种跨界挑战，如贩运军火和上帝抵抗军等武装团体的存在。联合国实地维和特派团和政治特派团在许多脆弱国家不断发挥预防性作用，经常在任务区和亚的斯亚贝巴与非洲联盟和区域经济共同体对应方开展协作。联合国和非洲联盟派代表参加并密切合作的之友小组和国际联络小组，也在最需要的时候为协调一致的外交支持提供有用的场地。

19. 调解是过去几年来两组织伙伴关系明显扩大的领域之一。《宪章》第五十二条指出，安全理事会对于通过区域安排和平解决地方争端，应鼓励其发展，据此，联合国政治事务部与非洲联盟委员会进行了密切合作，以建设非洲的机构调解能力，包括支持拟订非盟调解策略，分享经验和教训以及加强该领域的协调。两组织秘书处的最终目标是在业务层面上加强对两组织调解伙伴关系的支持，从而提高非洲缔造和平的质量。这种伙伴关系也涉及区域经济共同体，包括西非经共体、南部非洲发展共同体(南共体)和伊加特。在业务层面上，联合国以前曾在调解过程中，包括在科特迪瓦、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、马达加斯加、索马里、苏丹/达尔富尔和苏丹/南苏丹的调解过程中，与非洲联盟和区域经济共同体密切合作。在其中许多局势中，合作仍在进行。

20. 然而，必须注意到，在调解方面联合国和非洲联盟之间的伙伴关系是一项进行中的工作，尚未充分发挥潜力。两组织之间的调解伙伴关系经常是临时形成的。

在和平进程的构想、规划和实施阶段需要做更多工作改进合作，并通过提高应对能力把预警变成有效的行动。

21. 为努力发挥伙伴关系的潜力并缩小调解领域的合作差距，联合国秘书处和非洲联盟秘书处正在努力制订构建非洲调解框架的共同准则。在两组织进行协商和汲取经验教训两年后，目前正在制订这些准则，重点解决四个个案：肯尼亚(由非洲联盟牵头，联合国提供支持)、达尔富尔(以前由非洲联盟牵头，目前是非洲联盟-联合国联合调解)、索马里(联合国牵头)和几内亚比绍(次区域组织西非经共体与非洲联盟和联合国合作牵头)。这些准则以共同价值观为基础，为在开展联合调解工作时明确各自的角色和加强两组织之间的合作，规定了广泛的合作原则。这些旨在提高调解伙伴关系一致性的努力能否取得成功，将最终取决于战略层面上采用这种办法及其获得会员国支持的程度。

## 五. 维持和平

### A. 目前对非洲联盟委员会维持和平的支持

22. 除了联合国和非洲联盟就当前行动建立的维和伙伴关系外，联合国秘书处还通过联合国驻非洲联盟办事处，在《十年能力建设方案》框架内继续向非洲联盟委员会的和平支助行动提供行动和规划方面的支持以及长期的能力建设支持。其中包括为规划和管理非索特派团等当前行动和今后可能开展的行动提供支持，并为制订非洲待命部队的政策、方针和理论以及开展培训提供技术咨询和支助，按照《非洲联盟委员会 2009-2012 年战略计划》，将该部队作为非洲和平与安全架构的一部分。联合国驻非洲联盟办事处在任务规划、制订理论和政策、军事、警察、后勤、医疗、人力资源、采购和其他特派团支助等领域每天向非洲联盟委员会提供咨询和辅导。2010 年 7 月联合国驻非洲联盟办事处的成立为联合国在维和领域的支助活动提供了十分需要的重点并使之合理化，将针对非洲联盟的业务支助与能力建设结合起来。

23. 2010 年 10 月进行了“非洲和平”(一期)演习和评价，成为建立非洲待命部队的一个重大里程碑。这次演习表明，必须在清楚理解的理论和程序以及有效的培训和决策流程的支持下建立由合格人员任职的适当结构。演习结果还证实，需要对非洲联盟委员会和区域规划人员进行高级领导技能培训，包括特派团管理方面的培训。“非洲和平”(一期)评价报告的结果是制订了下一阶段非洲待命部队路线图，即三期路线图，2011 年 10 月，该路线图得到非洲联盟防御、安保和安全问题专门技术委员会核可，2012 年初将提交执行委员会批准。该路线图涵盖期为五年，重点借鉴“非洲和平”(一期)演习的经验教训，特别是工作人员和培训方面的经验教训，并为非洲联盟评价非洲和平与安全构架的各个组成部分、确定其优先目标和制订落实非洲待命部队的各项基准提供了一个有用的工具。

24. 就“非洲和平”(二期)周期而言,联合国驻非洲联盟办事处将向非盟委员会和各区域经济共同体或区域机制不断提供咨询和辅导,协助它们制订各项主要方案,以实现为实施“非洲和平”日历所述活动安排制订的各项具体目标。联合国驻非洲联盟办事处还加强了其对培训活动的直接支持,以确保培训活动反映非洲联盟的需要,并得到在具备非洲联盟维和行动经验的人员协助。

25. 虽然非洲联盟和各区域经济共同体在落实非洲待命部队方面取得重大进展,但伙伴支助的效果有时不尽人意,这主要是因为非洲联盟在人力资源方面缺乏吸收所获支助的能力,各伙伴之间也存在协调问题,致使工作重复以及(或)无法满足非洲联盟的优先需要。为确保最充分地资源利用,帮助非洲待命部队到 2015 年完全投入使用,具备适当人员配置的适当结构和更有效的协调越来越重要。在这方面,非洲常设部队东非指挥部(东非常设部队协调机制)在落实非洲待命部队方面迈出重要一步,调派了 14 名参谋并计划部署一个二级医院参与非索特派团行动。

26. 联合国驻非洲联盟办事处还协助非洲联盟制订战略和各项业务计划,以支持中非共和国、刚果民主共和国、南苏丹和乌干达提出的对付上帝抵抗军活动的支持和平区域倡议。这个经验对制订统筹协调和连贯一致的必要办法、共同努力应对联合国维和行动和政治特派团所在国可能出现的危机十分有益。

27. 在联合国支持非洲联盟委员会维和行动框架内,联合国-非洲联盟安全部门改革战略合作伙伴关系的落实工作也取得重大进展。在该伙伴关系背景下,联合国驻非洲联盟办事处和维持和平行动部在制定其安保部门改革政策方面,向非洲联盟委员会提供了重要的技术支持和咨询。非洲联盟委员会和联合国秘书处还利用大量资源的杠杆作用,执行旨在落实这项政策的若干安保部门改革能力建设项目,包括制定政策工具和指导;联合国和非洲联盟对进行安全部门改革的国家进行联合评估;以及宣传和培训。此外,非洲联盟安全部门改革方面的专家也参加了 2011 年关于这个问题的机构间工作队会议,在这个领域工作的新任工作人员还对联合国总部进行了熟悉情况访问。联合国秘书处也为非洲联盟委员会在埃塞俄比亚、加纳和津巴布韦举办安全部门改革概况介绍讲习班提供了支持。2011 年 11 月为泛非议会在南非举行了第四期讲习班。

28. 为努力支持非洲联盟委员会 2009-2012 年和平与安全领域战略计划,联合国驻非洲联盟办事处和维持和平行动部、非洲联盟委员会和世界银行在解除武装、复员和重返社会领域开发了一个为期一年的能力建设发展项目。该项目将在 2012 年实施,其中包括为非盟委员会及其伙伴举办复员方案讲习班、委员会人员的考察访问、建立解除武装、复员和重返社会资源中心以及优先安排选定非盟工作人员参加关于这个问题的现有培训。作为该项目不可分割的一部分,非盟将在其一个成员国内制定和实施解除武装、复员和重返社会相关项目,以便获得实践经验。

29. 保护平民是联合国致力支持非洲联盟的另一个贯穿各领域的维持和平专题领域。2010 年，维持和平行动部为制订非洲联盟和平支助行动中保护平民的准则草案提供了专门支持。该草案是 2010 年 7 月在坎帕拉举行的非洲联盟大会第十五届常会上提出的。在 2011 年 5 月第 279 次会议上，非洲联盟和平与安全理事会呼吁非洲联盟委员会将该准则草案列为非索特派团工作的主要内容。和平与安全理事会鼓励非盟委员会努力保护平民，特别是制订：(a) 非索特派团保护平民办法，(b) 经验教训报告；(c) 非洲大陆预警系统的威胁、弱点和风险指标；(d) 关于保护任务的指导说明；(e) 旨在制订特派团特有保护战略的框架；(f) 起草培训指南和开展提高认识和外展活动。联合国将继续支持非洲联盟努力制定有关保护平民的政策和指南，并开展培训。非洲联盟经常开展和平支助行动的政治和安全环境可能与联合国通常部署维持和平特派团的环境有所不同。联合国在确定其对非盟保护平民工作的支持所属性质时，显然需要考虑到这一点。

## B. 与非洲联盟的维和伙伴关系：经验教训

30. 联合国和非洲联盟之间在维持和平方面的伙伴关系过去十年来发生显著变化。在 1990 年代，联合国与非洲联盟前身非洲统一组织和各区域经济共同体结成了各类维和伙伴关系。非洲联盟成立后在索马里和苏丹测试了新的安排，还建立了非洲联盟开展多层面支持和平行动的能力，使这种伙伴关系得到加强。为进一步加强和增进两组织之间在维和领域的合作，必须审查经验教训，采用最佳做法，并将这些做法化为今后的合作政策和方针，这一点至关重要。在这方面，联合国和非洲联盟 2010 年 11 月根据安理会 2010 年 10 月 22 日的主席声明 (S/PRST/2010/21) 举办了一期联合经验教训讲习班，讨论在向非洲联盟驻苏丹特派团(非索特派团)提供小规模和大规模一揽子支援计划、向非索特派团提供后勤和技术支持以及在混合结构下开展合作等方面的积极经验、最佳做法、挑战和差距。

31. 必须指出，虽然联合国与非洲联盟及其次区域组织结成各类维和伙伴关系，但这种伙伴关系形式总是因特定冲突中的具体政治和安全环境而形成。在达尔富尔，向非索特派团和混合行动(达尔富尔混合行动)提供的小规模和大规模一揽子支援计划，是联合国征得东道国同意后干预的唯一可用选项。关于索马里，已授权联合国向非索特派团提供技术和后勤支持，依据是安理会已明确表示打算在适当条件下适时部署联合国维持和平行动，作为非索特派团的接替部队。制订这些独特办法是为了在非洲联盟已在政治和安全环境十分复杂、财政和后勤状况十分困难情况下承担责任时，履行我们对非洲大陆和平与安全的集体责任。

32. 虽然我们在达尔富尔和索马里与非洲联盟的合作环境有所不同，但确实产生了若干共同的经验教训，应该加以说明，以促进今后的合作。特别是以下方面的经验教训：政策和战略协调，特别协调共同目标；规划和授权一揽子支援计划和

行动；确定指挥和控制结构和提供战略指导；加强两组织之间的合作和协调以及根据具体政治环境酌情在维和行动中采取互补办法并适当分担责任。

### 政策和战略的协调统一

33. 非洲联盟和联合国参加的维和行动要作到切实有效，就必须进行最高级别的政策和战略协调，包括在安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间以及两组织秘书处之间的政策和战略协调。为此必须在两组织之间进行全面的战略和业务规划，在联合国或非洲联盟批准需要开展伙伴合作的行动前，制订和商定这一行动的各项共同目标。这样做就可以早日查明联合国支持非洲联盟和平支助行动的所需资源，也有助于在安全理事会表示有意愿的情况下制订计划，推动可能时向联合国维持和平行动过渡。安理会和和平与安全理事会对两组织支持开展的行动所规定的任务，应尽可能协调一致或斟酌措辞，以展示支持该计划的统一战略构想。

34. 在达尔富尔和索马里的伙伴关系经验表明，必须在制订任务和授权阶段进行政策协调，使规划和资源筹措与设想的任务相适应。例如，当非洲联盟 2004 年批准成立非苏特派团时，安全理事会曾对这一举措表示欢迎，但仍须征得同意才能部署联合国达尔富尔维持和平行动，因此 2006 年前一直没有授权向非盟特派团提供支持。这种时间滞后和部署后规划等因素使得非苏特派团出现了严重的能力缺口，在行动方面也遇到很多困难。

35. 关于索马里，虽然非洲联盟和平与安全理事会期待部署联合国维持和平行动，作为非索特派团的接替部队，以应对不断变化的实地情况，但安全理事会于 2009 年 1 月决定批准一项一揽子后勤支援计划，以协助非洲联盟在索马里的和平支助行动。此外，安全理事会在通过第 1964(2010)和 2010(2011)号决议，支持继续部署非索特派团时，也没有对和平与安全理事会提出的所有建议表示赞同。

36. 在达尔富尔和索马里，和平与安全理事会经常表示希望安理会能就影响联合行动的决议或主席声明内容定期征求其意见。联合国和非洲联盟的共同经验突出表明，两机构需要有更多的非正式沟通和磋商。为支持这一努力，联合国秘书处和非洲联盟委员会可在敲定各自与两组织有关的决定前，尽可能根据有待考虑的联合评估结果向各自立法机构提出协调统一的咨询意见。

37. 非洲联盟和联合国 2007 年关于达尔富尔混合行动的联合报告 (S/2007/307/Rev. 1) 就是一个很好的例子，两组织共同努力提出了该特派团的任务和结构，并详细说明拟议行动的各个组成部分及其具体任务。在这种情况下，安理会通过了联合报告提出的建议，特别是关于特派团任务的建议。在这方面，我要忆及我在 2010 年 12 月 30 日关于索马里问题的报告 (S/2010/675) 中提出的建议，即要对索马里的实地局势定期进行联合评估，非洲联盟主席在其向非洲联盟和平与安全理事会提出的 2011 年 9 月 13 日关于索马里问题的报告中重申了这项建议。就达尔

富尔混合行动等混合特派团的管理而言，也可以考虑建立若干机制，使安全理事会和和平与安全理事会可以在指导特派团的公报草稿和决议草案获得通过前，直接就此进行讨论。

### 指挥控制和战略指导

38. 至关重要的是，必须在部署任何维持和平特派团以前明确解决指挥和控制问题，这一点在与其他组织协调执行任务时更加重要。为方便行动指挥官能够日常指挥和控制维和特派团，授权政治机构必须提供明确的战略和业务指导。

39. 2007 年成立达尔富尔混合行动时曾决定，虽然它是混合行动，但特派团日常行动的指挥和控制责任应由联合国承担。同时，为维护特派团的“联合”性质，确保对达尔富尔混合行动业务决定和程序的联合决策和投入，已商定由秘书长和非洲联盟主席任命一个联合特别代表，并由联合国和非洲联盟将联合提供战略指导。

40. 虽然这项安排解决了日常运作问题，但由于联合特别代表隶属于两个组织，而两组织又有各自的立法机构，这种安排可能对特派团构成挑战。在苏丹问题上，安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会并非总是对局势持有同样的立场，造成秘书处和委员会有时会提出两套特派团任务执行方面的战略指导。虽然秘书处和委员会为协调统一指导内容作了一切努力，但不能保证联合国和非洲联盟对特定危机局势持有同样的立场。这种情况应在规划今后的联合行动时加以考虑。

41. 鉴于维和特派团开展活动的政治和安全环境动荡不定，指挥与控制成为维和特派团设计方案的核心特征。要实现有效的指挥与控制，就必须协调统一整个指挥系统的战略意图。不论在外地还是在总部，高层和中层领导人都必须有明确划定的角色、责任和问责关系。两组织在考虑任何外地特派团应具有何种结构和权限时，必须确保为这些特派团制订有效的指挥与控制安排。

### 协调和磋商机制

42. 如上文所示，要开展有效的维和伙伴合作，就必须能够在可能包含多个行为体的集体安全框架内进行各级协商，开展联合规划和共同处理各种问题。就非苏特派团而言，驻亚的斯亚贝巴联合国援助小组和后来达尔富尔综合工作队的成立在向非洲联盟提供规划和部署支助、解决联合国与非洲联盟之间出现的协调问题方面发挥了至关重要的作用。其次，为协助部署大规模和小规模一揽子支援计划和达尔富尔混合行动，2006 年 12 月设立了联合国-非洲联盟-苏丹政府三方机制，为讨论和解决与部署相关的问题提供了一个宝贵论坛。随着达尔富尔混合行动的演变，这一机制目前包括讨论如何使用特派团资产支持完成特派团任务等战略性问题。2007 年批准达尔富尔混合行动后，同一年在亚的斯亚贝巴成立了由两组织人员组成的联合支助和协调机制，以促进信息分享和政策方面的协调。这是促进两组织间就具体行动开展合作的创新方式，但必须努力充分发挥该机制的潜力。

43. 如我 2010 年的报告 (A/65/510-S/2010/514) 所述, 非索特派团、联合国索马里政治事务处(联索政治处)、伊加特索马里问题调解人办事处于 2010 年 4 月签署了一份协调其在索马里活动的谅解备忘录。谅解备忘录规定三个机构交换信息和协调活动, 以促进并维护该国的和平、安全与稳定。此后, 三机构又于 2011 年 2 月 23 日签订了一项旨在落实谅解备忘录的联合区域战略。根据这项联合区域战略, 我的特别代表同伊加特和非索特派团密切合作, 每月共同主持召开一次索马里问题负责人工作组会议。

44. 为了促进各级协调与协作和确保提供技术支助, 必须确保在两组织总部和外地特派团配置足够的主要特派团人员, 在开办阶段尤其如此。达尔富尔混合行动成立后, 非洲联盟委员会在征聘人员支持特派团和联合支助协调机制方面遇到了挑战和延迟。这导致通信和协调方面出现某些缺口, 后通过其他渠道加以弥补。

45. 当联合国 2007 年开始就非索特派团的规划与管理向非洲联盟委员会提供专家意见时, 非洲联盟委员会缺乏足够的专门负责规划任务的实务人员, 使委员会经常在建立规划能力方面遇到挑战。不过, 委员会最近征聘了更多规划人员, 大大增强了其规划和管理和平支助行动的能力。

#### 互补和分担责任

46. 虽然联合国与区域组织的维和伙伴关系历来都是应因具体实地情况形成的, 但联合国与区域组织之间的分工和分担责任应尽可能基于互补和增值原则。伙伴关系应为当地业务活动带来实际效益, 而不应造成无效重复。

47. 在达尔富尔, 非苏特派团面临后勤和资金短缺, 并缺乏维和经验。联合国能够通过安全理事会批准的大规模和小规模一揽子支援计划, 向非苏特派团提供行政、后勤、规划和维和方面的专门知识, 非洲联盟也能够向东道国提供部队组建和政治方面的援助。而在索马里, 非洲联盟及其次区域组织具有快速部署和组建部队的优势, 联合国可通过规划、后勤和管理专长提供协助。

48. 联合国和非盟在达尔富尔和索马里的经验再次证明, 两组织在开展伙伴合作时, 必须明确界定各自在不同维和阶段的角色和责任。各自的角色和责任可通过利益攸关方分析加以确定。该分析的内容应包括: 分析联合国和非洲联盟在对具体冲突采取干预行动方面的相对长处和弱点, 确定存在哪些政治限制因素, 并考虑当地还有哪些伙伴在发挥作用。

49. 联合国、非洲联盟或彼此相互合作开展的维和行动要想取得成功, 都离不开充分和及时的财务与后勤资源。如我关于支助经联合国授权的非洲联盟维和行动的报告 (A/64/359-S/2009/470) 所述, 一揽子支援计划虽然有助于确保非洲联盟和平支助行动的有效部署, 但并不一定能提供有效支持开办维和行动所需的可持续性和可预测性。一揽子支援计划若要成功, 就必须尽早予以批准, 并得到全部所需资产。就非苏特派团和非索特派团而言, 联合国一揽子支援计划在非洲联盟

特派团展开实地行动 18 个月到两年之后才得到批准。值得赞扬的是，非洲联盟能够在没有其他组织或会员国可以进行干预的情况下在索马里和达尔富尔迅速部署，但特派团的资源严重不足，这意味着国际社会没有切实采取适当的应对措施。

50. 在我们为在索马里部署一个切实有效和具备必要能力的特派团而共同努力下过程中，非索特派团经费筹措是一个特别严峻的挑战。联合国非索特派团一揽子后勤支援计划实施已两年，尽管联合国非索特派团支助办公室(非索特派团支助办)成功改善了特派团的业务能力和生活条件，但巨大的资源缺口仍给联合国对特派团的支助效力造成不利影响。为此，联合国强调指出，非索特派团的一揽子支援计划应与向联合国各维持和平行动提供的支助相同。

51. 另外，非索特派团还获得其他来源的资金和实物支助，包括向部队派遣国提供的双边支助和直接向非洲联盟提供的资金。要对由此产生的多种供资来源进行大量协调，以尽量缩小缺口和减少重复。多种供资来源还使同一行动出现并行的管理和问责框架。

## 六. 建设和平

52. 自 2006 年 6 月成立建设和平委员会以来，非洲联盟与建设和平委员会之间的合作稳步发展。委员会已将布隆迪、中非共和国、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、塞拉利昂这六个非洲国家列入其议程。非洲联盟作为建设和平委员会六个国家组合的成员，一直支持委员会为列入议程的国家所开展的宣传工作。2010 年 7 月 8 日，非洲联盟和平与安全理事会与建设和平委员会在纽约举行了首次年度联合磋商会议，重点讨论了委员会支持非洲国家建设和平努力的工作。两机构着重阐述了它们在加强伙伴关系支持非洲建设和平方面的构想，强调要派遣联合需求评估团，还要建立联合机制，为建设和平活动调集资源。

53. 2010 年联合国建设和平架构审视报告(A/64/868-S/2010/393)中的各项建议进一步推动了非洲联盟与建设和平委员会之间的合作，报告强调委员会有必要深化与区域组织的协作。委员会与非洲联盟还将继续探索联合国以何种实际方式协助落实非洲联盟冲突后重建与发展框架。

## 七. 人道主义行动

54. 2010 年 8 月，人道主义事务协调厅签署了一项谅解备忘录，其中涉及下列三个主要协作领域：即加强非洲联盟委员会协调人道主义事务的能力；预警、备灾与救灾以及倡导保护平民。人道协调厅与维持和平行动部和其他伙伴合作，为制订非洲联盟关于和平支助行动中保护平民的准则草案作出了贡献。

55. 在非洲联盟和区域经济共同体的人道主义能力建设方面，人道主义事务协调厅正在根据非洲联盟的既定战略目标，协助制订非洲大陆和次区域各级人道主义

政策框架。这些努力旨在增强国际、区域和次区域回应机制之间的互补。2011年8月25日，非洲联盟为援助受旱灾影响的非洲之角各国举行了认捐会议并发出呼吁，此后，人道主义事务协调厅调派了技术支助人员协助非洲联盟委员会管理认捐。主管人道主义事务副秘书长也与非洲联盟委员会主席密切协调，促进各国当局与人道主义行为体之间就科特迪瓦、利比亚、苏丹、索马里和非洲之角的人道主义优先事项和关切问题达成共同理解。人道协调厅还支持非洲联盟委员会向肯尼亚、利比里亚、塞拉利昂、索马里、苏丹和津巴布韦派遣人道主义评估团，为非洲联盟和平与安全理事会的讨论提供信息。

## 八. 人权

56. 人权高专办继续通过政治事务部与非洲联盟其他机构、区域经济共同体和民间社会组织协商，协助非洲联盟委员会制订一项全面的非洲人权战略。非洲人权战略是一个指导性框架，用以指导非洲联盟机关与机构、区域经济共同体和成员国采取集体行动，加强非洲人权系统。该战略旨在应对非洲人权系统当前面临的挑战，以确保在非洲大陆有效促进和保护人权。2011年4月，非洲联盟委员会通过政治事务部举办了有各利益攸关方参与的论证讲习班。非洲联盟委员会预计将于2012年向负有人权任务的非洲联盟机构、区域经济共同体、非洲联盟委员会非洲治理架构内的非洲治理平台提交执行战略。

57. 人权高专办一直与非洲联盟委员会政治事务部、区域各人权条约机构(即非洲人权和人民权利委员会、非洲人权和人民权利法院和非洲儿童权利和福利问题专家委员会)以及民间社会组织开展互动，提供技术咨询意见，定期进行磋商和举办讲习班，以增强这些机关和机构的能力以提高效力，并推动人权文书的执行工作。

## 九. 意见

58. 区域组织在补充联合国维持国际和平与安全的工作中作出越来越大的贡献。尤其是非洲联盟和次区域组织过去二十年来根据《宪章》第八章确实在解决非洲大陆的和平与安全问题方面发挥了极为重要的作用。联合国与非盟的合作近年来显著扩大，合作关系日益发展，我们根据每个实地局势的动态并在安全理事会的领导和指导下制订对策。不管怎样，两组织都以庄严载入《联合国宪章》的和平解决争端为目标。我们必须在已有成就的基础上设计和加强切实可行的工具，从而使我们能够成功地共同应对非洲和平与安全的共同挑战。

59. 如我在上文所述，联合国和非洲联盟在战略一级的和平与安全伙伴关系主要由安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会制定。非洲联盟仍是安全理事会定期会晤的唯一区域机构。通过非洲联盟与联合国官员举行联合会议和情况通报，以及设立联合国驻非盟办事处，两机构在解决共同关心问题方面的协商、信息分享

和沟通得到加强。尽管如此，仍需更全面地制订适用于合作和决策模式的各项商定原则。

60. 为此，我欢迎安全理事会打算根据 2010 年 1 月 13 日主席声明(S/PRST/2010/1)今后与区域和次区域组织举行非正式互动对话。安理会与和平与安全理事会及其成员国增加非正式沟通，对于在最终作出各自决定前制订共同构想和协调行动至关重要。

61. 2011 年 5 月 21 日，安全理事会成员与非洲联盟和平与安全理事会成员在亚的斯亚贝巴举行了最近一次会议。我对会上所开展的实质性讨论感到鼓舞。除两机构的年度会议外，安全理事会非洲理事国与非洲联盟和平与安全理事会成员国之间就两机构各自议程上的问题加强定期磋商也将在这方面有所助益。

62. 我就科特迪瓦、利比亚、索马里和苏丹问题主持召开和(或)与非盟、区域经济共同体和其他关键区域组织及主要非洲伙伴共同主持召开的高级别会议和小型首脑会议以及“开罗集团”关于利比亚问题的会议证明是国际社会协商、协调和动员采取联合行动的重要机制。就我个人而言，我将继续就非洲和平与安全领域的主要挑战，特别是在预防和解决冲突方面，与非洲联盟和区域经济共同体领导层进行密切磋商。

63. 我们与非洲联盟在建立和平、调解和维持和平方面的合作经验表明，伙伴合作取得最佳成效的条件是：两组织在共同评估和协调一致决策基础上建立共同战略目标，并有明确的责任分工。我致力于确保增强联合国秘书处与非洲联盟委员会之间的互动，以便酌情通过联合评估等方法，交换信息和制订协调一致的看法和(或)建议，从而协助安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会制订协调一致的立场和战略。根据最佳做法和以往经验，必须建立预先商定的磋商机制，使秘书处和委员会能在爆发新危机时共同行动，步调一致。

64. 在行动一级，经验教训表明，两组织之间的合作方面没有适合所有情况的通用方式，每个情况都需要创新解决办法。所以，必须确保每次维和行动的构思、任务、接战规则和机构安排都以支持和平进程或有效执行和平协议的战略和行动需要为依据。此类安排应以政治进程共识为前提，保持统一指挥和统一的战略方向，同时确保提供所需关键资源和能力。为确保全球维和框架更为协调一致，联合国承诺与非洲联盟共同努力协调维和标准作业程序，包括部队组建、规划、特派团开办方面的作业程序。

65. 需要继续努力寻找解决办法，确保包括非洲待命部队在内的非洲联盟和平支助行动获得可预测和可持续的供资，其中要考虑到非盟自身的筹资机制，并考虑到非盟在开展联合国所批准的和平支助行动时面临的特殊条件。在这方面，我欢迎 2011 年 7 月在尼日利亚前总统奥卢塞贡·奥巴桑乔主持下成立非洲联盟其他筹资来源问题高级别小组。我重申非洲联盟在防御、安保与安全问题专门技术委

员会第 8 次会议上发出的呼吁，即迫切需要成员国大幅度增加对预防、管理和解决冲突以及对建设和平努力的供资，特别是对非洲联盟和平支助行动的供资。我还要重申 2011 年 5 月 25 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟大会特别会议发出的呼吁，呼吁有能力的所有成员国应向非洲联盟和平基金提供自愿捐款，并欢迎将于 2012 年举行的非洲待命部队筹资会议。

66. 2011 年，联合国与非洲联盟面临许多挑战，包括北非的政治事态发展、西非的选举争端以及索马里和苏丹的冲突。在所有这些挑战中，非洲联盟及其成员国和非洲联盟委员会领导层都作出了贡献，因此我一直对我们的集体努力的协同增效作用抱有信心。我谨向非洲联盟委员会主席让·平先生致敬，他为与联合国协调解决非洲大陆和平与安全领域的挑战作出了不懈努力。我还要感谢我派驻非洲联盟的特别代表扎卡里·穆布里-穆伊塔领导联合国驻非洲联盟办事处，并不断致力于增强联合国与非洲联盟的关系。最重要的是，我要赞扬联合国和非洲联盟的建立和平人员、维持和平人员和建设和平人员每天为实现非洲和平与安全而努力奋斗。我们已取得很大进步，我们前方还有漫长的道路，但总体而言我们通过集体努力所取得的进展值得赞赏。