



2012年1月4日南非常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨随函附上南非与安全理事会报告主办的、于2011年12月12日举行的关于联合国与非洲联盟在维护国际和平与安全领域加强关系的联合讲习班的总结报告(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

大使

南非共和国常驻联合国代表

巴索·桑库(签名)



2012 年 1 月 4 日南非常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

南非与安全理事会报告主办的、于 2011 年 12 月 12 日在纽约举行的关于联合国与非洲联盟在维护国际和平与安全领域加强关系的联合讲习班的总结报告

背景和环境

南非在 2012 年 1 月担任安全理事会轮值主席国期间，将举行关于安全理事会与区域组织尤其是非洲联盟之间关系的安全理事会高级别辩论。为准备该辩论，南非常驻联合国代表团与安全理事会报告于 2011 年 12 月 12 日联合主办了一次讲习班。应邀出席讲习班的有安全理事会成员国、非洲联盟和平与安全理事会成员国驻纽约的代表、五个非洲区域经济共同体现任主席国的代表。非洲联盟委员会常驻联合国观察员泰特·安东尼奥代表该机构出席。主管政治事务副秘书长林恩·帕斯科女士和主管维持和平行动副秘书长埃尔韦·拉德苏也应邀出席。

讲习班分两部分。第一部分的主题是伙伴关系的现状和吸取的经验教训，第二部分的主题是探索非洲联盟与联合国未来建立牢固战略关系的具体途径。

以下概述讲习班的主题和建议：

第一部分：伙伴关系的现状和吸取的经验教训

机构方面：再次确认安全理事会的主要责任是维护国际和平与安全，同时赞同区域组织特别是非洲联盟根据《联合国宪章》第八章发挥重要补充作用。在这方面，两个秘书处加深了机构关系。联合国最近将驻亚的斯亚贝巴代表办事处升级。此外，联合国秘书长苏丹和南苏丹问题特使与非洲联盟高级别执行小组之间也开展合作，显示两个组织正不断发展关系，共同努力解决在苏丹面临的挑战。

尽管有上述积极发展，但这一关系仍面临各种挑战，特别是面临立法方面的挑战(安理会同非洲联盟和平与安全理事会)。自 2007 年以来，安理会同非洲联盟合作与安全理事会的年度会议已成为这一关系的核心特征。除年度会议外，安理会同非洲联盟和平与安全理事会之间没有其他积极的互动。年度会议有将这一关系推向更具有战略性的方向的潜力。2011 年 5 月的会议集中讨论了实质性问题，是一个值得欢迎的发展。虽然 2011 年会议因意见分歧而过程艰难，但仍进行了积极的互动，例如就科特迪瓦、利比亚、索马里和苏丹问题进行了讨论。这些讨论有助于两个在议程上常常面对相同问题的理事会互相了解对方的不同看法。这一行动表明，联合国与非洲联盟能够着手解决实质性问题，而不只是解决程序问题或泛泛讨论合作。安理会预防和解决非洲冲突特设工作组在年度讨论前举行会议，邀请非洲联盟和平与安全理事会成员在访问前与安理会成员进行互动。这也是在准备两个理事会间会议方面值得欢迎的创新方式。

行动方面：随着冷战的结束，国家内部冲突有所加剧。非洲联盟等区域组织在解决此类环境复杂的挑战方面具有明显的比较优势。这就需要联合国与区域机构增强战略性合作。

在行动方面，联合国秘书处通过执行 10 年能力建设方案，积极支持非洲联盟的和平与安全架构。两个组织还通过部署联合技术评估团而受益。这项合作的另一个例子是非盟-联合国达尔富尔混合行动所采用的混合模式以及在索马里问题上的合作。非洲联盟往往是首先回应者，因为非洲联盟在向索马里和达尔富尔等敌对环境部署人员方面比联合国所受的限制少。但面临的挑战是，如何确保为此类维和行动获取可预测、可持续的资金以及后勤支助。在这方面，《普罗迪报告》(A/63/666-S/2008/813)继续为处理这些关键性挑战提供宝贵和有用的意见。

第八章执行工作面临的挑战：尽管有第八章的规定，但《联合国宪章》并未预见到区域组织因接近冲突局势而发挥战略作用，所以会不断发展。在预防和调解冲突等安理会不太具备比较优势的领域，处理联合国与区域组织间的关系尤其至关重要。在几内亚取得的成功表明了这种合作的优势。在这方面，执行《宪章》第八章的工作可利用互补原则。

没有单一的合作模式：经验表明，每个冲突局势都具有独特性，所以在解决冲突方面没有普遍适用的解决办法。

政策协调与一致性：在安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会政治见解一致的领域，双方的合作十分密切。然而，两个理事会在处理双方政治观点相左的局势方面并不总是成功，而这种情况不利于发展战略伙伴关系。在这方面，着重指出了最近发生的分歧，特别是在利比亚和科特迪瓦问题上发生的分歧。重新确认了关于次区域和区域组织与联合国的辅助原则。安理会在对自己方便和政治上便利时“挑肥拣瘦”、有选择地与区域和次区域组织开展合作的这种做法不符合持久和平与安全这一共同利益。两个理事会必须找到处理双方分歧的途径。

第二部分：未来巩固关系的途径

建立第八章执行工作的总体观念：有必要了解和思考区域组织在冷战后时代的作用。这种思考将有利于克服这一关系中存在的心理障碍。在如何理解第八章执行工作方面，有必要建立一个总体观念和共同看法。

比较长处和优势原则：因为非洲联盟等区域组织接近冲突局势，所以需要将其观点纳入考虑范围。

加强年度联合会议：在这方面，除年度会议外，还可通过日常性/常年性磋商增强这一关系。还可鼓励安全理事会主席同和平与安全理事会主席定期开展互动。安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会代表也有必要在纽约进行更密切的接触。应继续将预防和解决非洲冲突特设工作组作为加强这一关系的平台。

非洲所有权和国家主权：和平举措的可持续性离不开国家所有权和国家自主权原则。这些原则必须得到尊重。应考虑到包括区域在内的受冲突直接影响者所作的努力。

报告关系：这些重要的关系应加以明确界定，在有联合调解人/代表的情况下尤其应明确界定。

辅助关系原则：需要进一步研究区域和次区域组织的作用，特别是研究这些组织与安全理事会的关系。非洲联盟和非洲大陆各次区域组织的分工有时可能使安全理事会与非洲的工作关系复杂化。

政策协调与一致性：两个组织通过协调政策，可极大促进以战略方式处理非洲冲突局势和预防冲突。鉴于资源稀缺，这一点至关重要。

分工与有效共同分担：还应根据相应的责任商定明确的分工。鉴于两个组织的任务不同，必须确保按比例地分担保障非洲和平与安全的责任。

财政支助：由于和平与安全挑战十分艰巨，而应对挑战的资源有限，因此非洲联盟可得益于联合国和其他国际机构/利益攸关方的灵活、可预测、可持续的财政支助。

能力建设：应继续在现行 10 年能力建设方案范围内开展非洲联盟的能力建设工作。

没有普遍适用的解决办法：区域组织的灵活性强于联合国等普遍性组织。应根据战略和行动的要求，针对不同局势调整共同方式。特别是近几年来，事实说明两个组织并非总是意见一致，但两个理事会必须在两个秘书处协助下努力缩小分歧，追求在非洲大陆实现和平与安全的共同目标。
