



2012年1月9日南非常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨转递非洲联盟与联合国和平与安全伙伴关系委员会主席的报告：加强战略和政治协调(附件一)，以及非洲联盟和平与安全理事会于2012年1月9日发表的有关所附报告的公报(附件二)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

南非常驻联合国代表

大使

巴索·桑库(签名)



2012年1月9日南非常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件一

非洲联盟与联合国和平与安全伙伴关系委员会主席的报告：加强战略和政治协调

一. 引言

1. 2011年1月30日至31日在亚的斯亚贝巴举行非盟大会第十六届常会，会上通过第 Assembly/AU/Dec. 338 (XVI) 号决定，内容涉及和平与安全理事会关于活动和非洲和平与安全状况的报告。本报告应该决定第 31 段的要求提交。在该决定中，大会“鼓励委员会主席编写并向和平与安全理事会提交一份有关非洲联盟(非盟)对非盟和联合国在和平与安全方面合作的战略构想的报告，作为对安全理事会审议联合国秘书长关于这一问题的下一份报告的贡献，同时铭记非盟相关决定和需要灵活和创造性地解释《联合国宪章》第八章”。

2. 这一要求是在 2010 年 10 月 22 日主席声明(S/PRST/2010/21)中提出的，其中联合国安全理事会(安理会)注意到秘书长打算提交一份报告，说明联合国秘书处对联合国和非盟在和平与安全方面合作的战略构想。和平与安全理事会和安理会于 2011 年 5 月 21 日在亚的斯亚贝巴举行第 5 次协商会议，会上申明它们期待联合国秘书长和我打算提交的有关非盟和联合国之间合作的各自战略构想的报告。

3. 在这种背景下，我概述了委员会有关非盟和联合国系统之间在和平与安全领域的战略合作伙伴关系的构想。本报告旨在将对伙伴关系的关注重点从目前由联合国提供的支持和援助扩大到涉及共同战略和政治利益的更广泛问题。为此，我介绍了非盟和联合国之间不断变化的伙伴关系所处的整体环境，包括非洲大陆面临的和平与安全挑战不断变化的性质，以及在过去二十年中发生的规范和体制变化。更重要的是，我在集体安全框架内反思第八章的精神和意图，尤其是如今区域组织已成为多边主义不可缺少的支柱。我依照《联合国宪章》和《非洲联盟组织法》，概述了伙伴关系的应遵循的主要原则，并就如何在战略和业务层面巩固关系以及其他相关跨领域问题提出了切合实际的建议。

二. 背景和环境

4. 在过去几年中，联合国和非盟已经认识到促进它们之间合作和协作的重要性。因此，2006 年 11 月 16 日，时任联合国秘书长科菲·安南和时任非盟委员会主席阿尔法·奥马尔·科纳雷先生在亚的斯亚贝巴签署了“关于加强联合国与非盟合作宣言：非盟十年能力建设方案框架”。该宣言旨在促进这两个组织之间的合作，加强联合国全系统与非盟及其区域和次区域组织和非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)互动协作，并应对非洲大陆面临的挑战，最初侧重于和平与安全，

并特别强调冲突预防、调解和斡旋、维持和平和建设和平。虽然该宣言和 2005 年世界首脑会议成果文件为伙伴关系打下了基础，但这两份文件没有概述在战略-政治问题上的合作方式。

5. 2007 年 1 月 29 日至 30 日在亚的斯亚贝巴举行的非盟大会第八届常会通过了涉及和平与安全理事会关于其活动和非洲和平与安全状况的报告的第 Assembly/AU/Dec. 145(VIII) 号决定。在该决定中，大会强调维持国际和平与安全是联合国安理会的主要责任，呼吁联合国根据《联合国宪章》第八章审查是否有可能通过摊款为非盟开展或授权并得到联合国同意的维和行动供资。大会要求各成员国与委员会合作，在此方面采取必要的后续行动。

6. 按照这一决定，南非利用 2007 年 3 月担任安理会主席的机会于当月 28 日组织了一次辩论，主题是：“联合国和区域组织，特别是非盟在维护国际和平与安全方面的关系”。在当时通过的主席声明(S/PRST/2007/7)中，安理会强调其维护国际和平与安全的首要责任，同时“着重指出必须持续支助和改善非洲联盟的资源基础和能力”。在这方面，安全理事会“请秘书长在与有关区域组织，特别是与非洲联盟协商后，提交一份报告，其中应提出具体建议，说明联合国如何能够更好地在第八章所述安排方面支持同有关区域组织进一步合作与协调的安排，以便为应对有关地区的共同安全挑战作出重大贡献，并促进加深和扩大安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会之间的对话与合作。”

7. 在其 2008 年 4 月 16 日的高级别会议上，安理会通过了第 1809(2008)号决议，其中除其他事项外，安理会欢迎秘书长建议设立一个由知名人士组成的非洲联盟-联合国小组，负责深入探讨为区域组织根据联合国安理会所赋任务授权开展的维持和平行动提供支助的方式，以加强非洲联盟根据联合国授权开展的和平行动经费筹措的可预测性、可持续性和灵活性。虽然其职权范围是技术性的，但这个由意大利前总理罗马诺·普罗迪担任主席的小组认识到其手头处理的问题颇具政治性，因为它涉及《联合国宪章》第八章所述的伙伴关系的性质和结构。

8. 小组报告(A/63/666 和 S/2008/813)强调了联合国与区域组织之间伙伴关系的重要性，称现代维持和平工作非常复杂，这意味着没有哪一个组织能够单独应对这些挑战。报告强调指出，应在联合国和非盟之间公平地分担责任，非盟面临着应对危机的挑战，而它正在建设这方面的能力。在此方面，小组强调联合国和非洲联盟要发挥各自的优势，即非洲联盟能够快速做出反应，而联合国能够持续开展行动，就要有一个共同的战略构想。小组强调，此种构想也将减少工作重叠和各组织目标不一致的可能性。

9. 小组建议新设二个财务机制。第一个靠联合国摊款，旨在根据个案情况支助非盟根据安理会授权领导的具体维和行动。第二个机制是自愿供资的多捐助方信托基金，重点是预防 and 解决冲突进行的综合能力建设和机构建设，该机制应旨

在吸引新的和现有捐助方，同时促进非洲自主权。小组建议非盟考虑通过摊款设立自己的维和行动筹款制度，逐步扩大非洲联盟和平基金。

10. 和平与安全理事会在 2009 年 3 月 13 日举行的第 178 次会议上强调指出，小组报告标志着在提高非盟应对非洲大陆面临的和平与安全挑战能力和在广大国际社会调动更多支助的整体努力方面迈出的重要一步。与此同时，和平与安全理事会强调需要继续努力，以确保为非盟领导的和平支助行动提供可预测、可持续和灵活的资金。和平与安全理事会认识到有必要在非盟和平与安全理事会和安理会之间建立更有效的战略关系，以使这两个机构能够发挥各自的比较优势，表示支持小组报告中提出的进行联合战略评估的建议，以查明这种相互关系的潜在问题，并发展更有效的伙伴关系，处理联合议程上的问题 [PSC/PR/Comm (CLXXVIII)]。

11. 联合国安理会在 2009 年 3 月 18 日发布的一份主席声明 (S/PRST/2009/3) 中，欢迎非洲小组作出的努力并注意到该小组的报告。安理会请秘书长提交一份报告，说明在非洲联盟从事经联合国授权的维持和平行动时，应以何种实际方式为其提供有效支助，包括详细评估非洲联盟-联合国小组报告中载述的建议，特别是财务方面建议，以及关于设立一个非洲联盟-联合国联合小组的建议。安全理事会强调必须在联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间以及联合国秘书处和非洲联盟委员会之间建立更有效的战略关系，鼓励在这方面进一步开展联合努力，注重处理共同关心的问题。

12. 2009 年 9 月 18 日，秘书长按要求向安全理事会提交了有关支持非盟根据联合国授权进行的维持和平行动的报告 (S/2009/470)。该报告谈及以下问题：联合国同非洲联盟之间密切的战略伙伴关系的重要性，并指出在此方面应设立的机制和程序；对各种旨在提高联合国授权的非洲联盟维和行动所需资金的可预测性、持续性和灵活性的现有机制进行了评估；非盟在规划、管理、部署及清理结束维和行动能力方面的主要差距，并就联合国如何协助进行这方面的能力建设提出了建议。秘书长指出，“当今世界面临种种复杂挑战，因此对《联合国宪章》第八章的解释需要创新，不断演进”。

13. 和平与安全理事会在 2009 年 10 月 15 日举行的第 206 次会议上讨论了在报告中所载建议，除其他外，强调指出，根据《联合国宪章》第八章，区域安排，特别是非洲联盟，在预防、管理和解决冲突方面应发挥重要作用，并且联合国在维护国际和平与安全方面向区域组织提供的支助是《联合国宪章》中规定的集体安全的一个组成部分 (PSC/PR/BR. 2 (CCVI))。安全理事会在 2009 年 10 月 26 日发表的一项主席声明 (S/PRST/2009/26) 中重申其第 1809 (2008) 号决议，其中涉及在区域组织根据联合国授权开展维和行动时的经费问题。同时，安理会重申，各区域组织有责任为其各自组织获取人力、财力、后勤以及其他资源，包括通过成员

国捐助和捐助方支助的方式获取这些资源。安全理事会注意到经安全理事会授权的非洲联盟维和行动筹资备选办法的评估，并表示打算审议所有备选办法。

14. 在秘书长提交了关于支助经联合国授权的非洲联盟维和行动的进展报告(S/2010/514)后，安理会于2010年10月22日通过了另一项主席声明(S/PRST/2010/21)。安全理事会确认，非洲联盟正通过部署经安全理事会授权的维和行动，以符合《联合国宪章》第八章规定的方式，为维护国际和平与安全作出贡献。安全理事会表示决心根据《宪章》为其规定的职责继续做出努力，以更可预测和更可持续的方式解决这些难题，为非盟领导的维持和平行动获取可持续、可预测和灵活的经费。

15. 和平与安全理事会和安理会在其年度协商会议上，就非盟领导的经安理会授权的维和行动的经费问题交换了看法，特别是它们一致认为需要采取步骤，为非盟确定可预测、可持续和灵活的资源，以根据《联合国宪章》第八章开展维持和平行动。

三. 非洲不断变化的安全格局

16. 非洲面临众多挑战，其中最迫切的挑战无疑是寻求和平与安全。过去二十年，非洲大陆目睹了若干长期、严重以及在一些情况下相互关联的危机和暴力冲突。1970年代和1980年代主要发生国家间战争和解放斗争，而1990年代以国家内部暴力活动为特点。

17. 2009年8月31日在的黎波里召开审议和解决非洲冲突的非盟大会特别会议，我向会议提交的报告全面介绍了非洲大陆的安全挑战。在这份题为“增强非洲在结束冲突和实现可持续和平方面的决心和实效”的报告(SP/ASSEMBLY/PS/RPT(1))中，我全面探究了不断变化的非洲安全格局，以下各段概述了要点。

18. 显然，过去数年，由于非洲及其国际伙伴、最主要是联合国联合进行努力，冲突数量减少。不久前还陷于暴力循环的国家现在踏上了恢复和实现长期社会经济发展的道路。同时，仍有太多非洲国家仍困在冲突及其致命后果的恶性循环中。2007年，估计世界38%的高强度冲突发生在非洲。此外，非洲大陆的和平与安全挑战不限于大规模武装冲突(内战或国际化的内战)。事实上，相当多的武装暴力活动并非典型的军事力量之间争夺权力、领土或资源的武装暴力活动。

19. 解决达尔富尔和索马里等产生严重区域和国际后果的旷日持久冲突的任务仍是一个巨大障碍。同样具有挑战性的任务是维持从战争向和平的过渡。“非盟冲突后重建与发展政策”指出：“经验表明，在从冲突向和平过渡的早期阶段，和平进程依然脆弱，暴力重新爆发的风险仍然很大。这是因为摆脱冲突国家的特点是各级能力被削弱或不存在，公共机构受到破坏，以及缺乏民主文化、善治、法治和尊重人权”。

20. 暴力冲突对非洲大陆造成破坏性影响。1993年6月28日至30日在开罗召开了非洲统一组织(非统组织)国家元首和政府首脑大会第二十九届常会,会议通过了《关于在非统组织内部建立预防、管理和解决冲突机制的宣言》(AHG/Decl.3(XXIX)),其中强调,冲突带来死亡和人类痛苦,产生仇恨并造成国家和家庭分裂,还迫使数百万人成为难民和境内流离失所者,过着颠簸流离的生活。随着对武装冲突的影响和其他类型暴力的研究开始确定武装冲突影响的真实程度,武装冲突对非洲大陆社会经济发展产生的后果日益明确。自1990年以来,非洲若干受冲突影响国家的各种经济损失估计为3 000亿美元。

21. 目前与选举相关的冲突和暴力趋势是令人担忧的事态发展,可能破坏若干非洲国家的新兴民主政体。智者小组在其关于加强非洲联盟在预防、管理和解决非洲选举争端和暴力冲突方面的作用的报告(Assembly/AU/6(XIII)号文件附件二,2009年7月非盟大会第十三届常会认可,第Assembly/AU/Dec.254(XIII)Rev.1号决定)中指出,虽然选举已成为民众参与治理进程的一个核心要素,但从1990年代早期的新一轮民主化浪潮开始,选举结果受到越来越多的质疑。这种状况表明,选举管理和有序政治竞争的规则存在缺陷。

22. 还应提及北非发生的起义。这些起义揭示了一场可能有助于巩固整个非洲民主的深刻进程。驱动北非反抗的不满具有普遍特点:普遍对独裁政府不满;收入日益不平等、贫穷率高以及中产阶级生活水平不断下降;青年人失业率过高,导致社会异化。社交媒体等现代动员工具只是有助于改进新团体和新选民的组织工具。2011年4月26日举行的和平与安全理事会部长会议强调,应把北非起义作为契机,推动成员国重申对非盟民主和治理议程的承诺;加大在这方面努力的势头;根据各国特定国情进行必要的政治和社会经济改革。

23. 非洲不断加剧的恐怖主义威胁继续对巩固非洲大陆的和平与安全构成严重挑战。非洲恐怖主义威胁是一个复杂问题,恐怖主义与跨国有组织犯罪之间的联系日益增多。这一问题变得更加复杂的原因是:非洲大陆正日益成为全球毒品贸易的转运路线,这可能对社会和国家结构产生破坏性影响;武器扩散,特别是在萨赫勒-撒哈拉区域。

24. 边界争端和冲突是另一个令人关切的问题。自非洲各国赢得独立以来,边界问题经常引发非洲大陆冲突和争端。非洲大陆获得政治解放近半个世纪以来,划定和标定继承的殖民时期边界仍面临重大技术和资金问题。估计已确定的非洲边界不到四分之一。这种状况导致产生“不明确地区”,在这些地区适用国家主权产生了问题,两族之间的地方争端可能迅速升级并导致国家间关系紧张。若这些地区有自然资源,资源的管理可能是个难题,还可能发生误解。

25. 当非洲大陆努力实现在和平世界中建立一个和平非洲目标的时候,与气候变化有关的新威胁使前景变得暗淡。天气模式改变,海平面上升,势必给非洲大陆

大部分地区带来环境压力。尽管非洲对全球变暖的责任最小，但由此产生的后果，不管是水资源短缺，沿海基础设施和城市受到破坏，农业减产，还是环境引起的移民，都可能使非洲大陆遭受最严重的损失。显然，这一现象将对追求和平的努力产生不利影响。

26. 上述所有威胁对非洲各国和非盟以及广大国际社会构成挑战。希望非洲的体制创新能够解决其中一些威胁。但显然，只有与国际社会、特别是联合国系统建立伙伴关系，才能更成功地解决大部分威胁。

四. 从开罗机制到《和平与安全理事会议定书》

27. 和平与安全一直是非洲领导人关切的核心问题，因为它是实现非洲大陆发展及其人民福祉的前提条件。事实上，非洲领导人始终致力于加强非洲大陆本组织的能力，使其能够应对和平与安全的挑战。

28. 正是在这一背景下，1993年在开罗建立了预防、管理和解决冲突机制，以便为当时的非统组织提供处理冲突祸患的必要手段。更具体地说，目标不仅是针对处理冲突的权宜作法建立冲突管理方面的非洲集体行动体制机制，而且要有效应对非洲大陆面临的危机发生的变化，与国家间冲突相比，内部冲突大量增加。

29. 然而，各种冲突的规模、严重程度及其复杂本质很快表明上述机制局限性，特别是该机制没有规定部署维持和平行动（这一职责完全留给了联合国），而且只赋予非统组织非常有限的权力。因此，有必要调整非洲大陆的架构和资源，使其适应当时实地的普遍局势，以及国际体系发生变革产生的新挑战。在这方面进行的努力也构成把非统组织转变为非盟的计划的一部分，非盟《组织法》规定，非盟有权依照大会的决定，就战争罪、灭绝种族罪和危害人类罪等严重情形对成员国进行干预，并规定成员国有权为恢复和平与安全请求非盟进行干预。

30. 正是在这一背景下，2002年7月，国家元首和政府首脑在南非德班通过《和平与安全理事会议定书》，议定书于2003年12月生效。议定书的通过是一个转折点，因为议定书极大地加强了非盟在预防和解决冲突事务方面的权力，并实行了增强非盟公信力的新议事规则。在此应特别提及以下规则：禁止任何成员国、包括和平与安全理事会成员参与关于其卷入的冲突的审议和决策过程。

31. 《和平与安全理事会议定书》为非洲和平与安全构架奠定了基础。该构架的五个主要支柱是：(一) 和平与安全理事会：理事会是预防、管理和解决非洲大陆冲突以及推动及时有效应对非洲的冲突和危机局势的常设决策机构；(二) 智者小组：其作用是支助和平与安全理事会以及委员会主席的努力，特别是在预防冲突领域；大陆预警系统：其任务是协助预测和预防冲突；(三) 非洲待命部队：由随时准备进行快速部署的多专业待命特遣队组成，其文职和军事人员留驻在部队派

遣国；(四) 非盟与区域经济共同体/区域预防、管理和解决冲突机制(区域经共体/区域机制)之间签署的和平与安全领域合作谅解备忘录。

32. 自该议定书生效以来，在落实非洲和平与安全构架方面取得了巨大进展。现在，和平与安全理事会已全面开展工作，召开了 300 多次会议，处理非洲大陆面临的大部分冲突与危机局势。智者小组于 2007 年 12 月开始运作，自那时以来，已召开 11 次会议。大陆预警系统的关键组成部分已到位。2010 年，非洲待命部队在进行“和平非洲(一期)”非洲大陆指挥所演习后，获得了初期作战能力。快速部署能力等野战训练演习定于 2014 年进行。预期 2015 年实现全面实战能力。最后，为执行非盟与区域经共体/区域机制 2008 年 1 月签署的谅解备忘录已采取若干步骤，包括在彼此的总部设立联络处。我认为，非盟与区域经共体/区域机制之间不断增强政治协同是与联合国不断发展伙伴关系的基石。

33. 2010 年 7 月至 10 月，非盟与区域经共体/区域机制以及欧洲联盟(欧盟)一道进行研究，评估在落实非洲和平与安全构架方面的进展和今后的挑战，以便进一步确定非盟和区域经共体/区域机制内部的轻重缓急和能力需求。非盟和区域经共体/区域机制的行政长官 2010 年 11 月 8 日在桑给巴尔召开会议，通过了 2011-2013 年落实非洲和平与安全构架的指示路线图。2011 年 8 月 2 日至 4 日在内罗毕召开非盟和区域经共体/区域机制高级官员会议，进一步拟定了这份文件。该路线图是一份包容各方的文件，对非洲和平与安全构架有全面认识，同时反映出非洲大陆正在出现的和平与安全挑战。路线图包括一份行动计划，行动计划把路线图载列的所有要素细分为带有预算费用的具体活动。

五. 非洲联盟的机构性预防举措

34. 在过去 20 年里，非洲联盟通过若干项文书，以促进从机构入手预防冲突。这些文书涉及：人权；选举、治理和反腐；非洲大陆正在进行的民主化进程；军火控制和裁军；打击恐怖主义；边界管理；预防和减少国家间冲突。这些文书是由公认准则和原则组成的合并框架，如得到遵守，将大幅减少非洲大陆的冲突和暴力危险，在实现和平后巩固和平。

35. 《组织法》规定，成员国负有尊重民主原则、人权、法治和善政的义务。此外还应提到的是：新伙伴关系《民主宣言》和非洲同侪审查机制，这两份文件都是 2002 年 7 月在德班通过的；《非洲联盟预防和打击腐败公约》(2003 年)；在非洲统一组织/非洲联盟以往文件的基础上制定的《非洲民主、选举和治理宪章》(2007 年)，其中包括《关于违宪政府更迭的宣言》。还必须回顾《2000 年关于非洲安全、稳定、发展与合作的泛非会议的郑重声明》。在非洲统一组织德班首脑会议期间通过一项谅解备忘录，以使《2000 年关于非洲安全、稳定、发展与合作的泛非会议的郑重声明》生效。谅解备忘录明确规定了非洲联盟成员国努力实现《宣言》所阐述的主要目标的方式，并提出绩效指标和时限。

36. 2006年6月25日至7月2日,执行理事会在冈比亚班珠尔举行第九届常会,通过非洲联盟冲突后重建和发展政策[EX.CL/Dec.302(IX)号决定]。这项政策将对拟定综合政策和战略发挥指导作用,以巩固和平,促进可持续发展,为各国和各区域在摆脱冲突后实现增长和复苏扫清道路。在该政策的框架范围内,非洲联盟向若干摆脱冲突的国家派出评估团,评价它们的需求,协助启动非洲团结倡议。这项倡议旨在鼓励非洲国家在发展伙伴提供的支助之外开始向姐妹国提供系统援助,并增强非洲国家的力量。此外,委员会不仅对冲突后重建和发展政策采取后续行动并在2008年1月的大会上通过一项决定,而且拟定了非洲联盟安全部门改革综合框架,并将适时向非洲联盟相关政策机关提交,供其审议通过。

37. 非洲联盟通过关于预防和打击恐怖主义的各种文书,其中包括非洲统一组织1999年7月在阿尔及利亚阿尔及尔通过的《预防和打击恐怖主义公约》及其议定书,以及非洲联盟《关于在非洲预防和打击恐怖主义的行动计划》(2002年)。2008年1月,非洲联盟大会通过非洲联盟《关于毒品管制和预防犯罪的行动计划》(2007-2012年)。一年后,各位国家元首和政府首脑通过关于非洲贩毒威胁的决定,其中认识到这一现象正在成为非洲安全和治理的主要挑战。

38. 《非洲无核武器区条约》(《佩林达巴条约》)是非洲大陆实现集体安全的另一主要工具。《条约》禁止在非洲实验、制造、储存、获得或拥有核爆炸物。《条约》于2009年7月15日生效。委员会在2010年11月4日举行第一次缔约国会议,随后成立了非洲核能委员会。有关地雷(特别是1997年5月《关于非洲成为无地雷区的肯普敦公园行动计划》)以及小武器和轻武器的各项决定和文书也同样重要。在这方面,我要强调指出目前正在为通过《非洲联盟管制小武器和轻武器非法扩散、流通和贩运的战略》开展的进程。

39. 关于边界问题,执行理事会在2007年6月阿克拉会议上通过的《关于非洲联盟边界方案的宣言》[EX.CL/Dec.370(XI)]值得一提,其中提出了在非洲大陆预防冲突和深化一体化的总体目标。非洲联盟边界方案有三个主轴,即对尚未划定和标定的非洲边界进行划定和标定、开展跨界合作以及能力建设。

40. 2005年1月《非洲联盟不侵犯和共同防御条约》对成员国之间保持睦邻友好关系尤为重要。这项文书以及由区域经济委员会/区域机制通过的同类文书为2004年2月28日通过的非洲共同防御和安全政策奠定基础。非洲共同防御和安全政策的前提是,为了确保在整个非洲大陆面临的共同威胁面前保障非洲的共同防御和安全利益和目标,非洲各国对必须为此采取的集体行动达成非洲共识。

六. 现有的伙伴关系概况

41. 为了促进和平与安全,非洲各国领导人注意到,需要国际社会的支持。因此,和平与安全理事会议定书指出,和平与安全理事会应与联合国安全理事会及其他

相关联合国机构和国际组织合作。议定书规定，和平与安全理事会及委员会主席应与联合国安全理事会、其非洲成员国以及秘书长保持密切持续的联系，包括就非洲和平、安全和稳定问题举行不定期会议和定期协商。

联合国安全理事会与和平与安全理事会之间的关系

42. 和平与安全理事会与联合国安全理事会已建立密切关系。2007年以来，两个机构在亚的斯亚贝巴(2007年6月16日、2009年5月16日和2011年5月21日)和纽约(2008年4月17日和2010年7月9日)交替举行五次协商会议。两个理事会之间的伙伴关系基于这样一种认识，即成功的集体行动有赖于两个机构之间的切实有效合作。

43. 在2007年6月16日的首次会议上，和平与安全理事会和联合国安全理事会承诺建立更强有力和更规范的关系，包括其附属机构之间的关系；商定至少每年一次在亚的斯亚贝巴或纽约举行联席会议；鼓励非洲联盟与联合国安全理事会在就影响非洲和平与安全的问题拟定决定时开展密切协商。2008年4月，两个机构对加强相互关系的努力表示满意。在2010年5月的会议上，两个机构商定就加强合作和伙伴关系的方式方法以及举行双方年度协商的方式进行协商。2010年7月，和平与安全理事会和联合国安全理事会商定，在个案基础上并酌情审议针对选定的维持和平行动共同执行外勤任务，以增强在监测、成果评价和应对策略方面的协同增效作用。两个机构还商定协商会议的方式，并一致认为这些会议应具有实质意义。2011年5月，两个机构还就加强其工作方法和合作进行交流，商定执行此前就合作执行外勤任务所作的约定。

44. 这些协商虽然是朝着正确方向迈出的重要一步，但还没有变成对两个机构之间合作的基础取得的一致认识。鉴于两个机构的地位和任务不同，这一点尤其重要：和平与安全理事会的任务是，在《联合国宪章》第八章关于区域办法在解决会员国之间和会员国国内的争端方面所发挥作用的规定的范围内，解决非洲的和平与安全挑战；联合国安全理事会在维护国际和平与安全方面承担普遍任务并负有主要责任。重要的一点是，年度协商并非是两个理事会之间的协商，而是和平与安全理事会同联合国安全理事会成员之间的协商。此外，协商因时间限制而受到制约。

45. 鉴于非洲大陆在联合国安全理事会议程中占据重要位置，随着两个机构继续共同加深合作伙伴关系，联合国安全理事会在作出自己的决定时，应适当考虑非洲联盟及其和平与安全理事会的决定。由于联合国安全理事会在维护国际和平与安全方面发挥主导作用，显然无法期望安全理事会在涉及非洲的问题上受到和平与安全理事会决定的约束，但非洲联盟认为，联合国安全理事会至少应适当考虑非洲联盟的要求。鉴于非洲联盟了解其成员国的冲突动态并身临其境，这一点至关重要。此外，这么做也符合第八章的规定。

非洲联盟和平与安全理事会与联合国和平建设委员会的关系

46. 和平与安全理事会早在 2007 年就强调指出，非洲联盟和联合国必须在和平建设以及冲突后重建和发展方面进行密切合作。和平与安全理事会在 2007 年 11 月 8 日举行第 98 次会议之后向联合国安全理事会提交一份文件，作为对联合国秘书长根据 2007 年 3 月 28 日安全理事会主席声明所提交报告的贡献，并在其中就此提出若干项建议[PSC/PR/BR(XCVIII)]。2008 年 3 月 19 日，和平与安全理事会举行第 114 次会议，在听取时任联合国主管和平建设支助事务助理秘书长卡罗琳·麦卡斯基所作的情况通报后，强调应探索非洲联盟与联合国之间开展合作的切实方式，包括交流资料以及开展联合实况调查和执行其他相关任务[PSC/PR/BR(CXIV)]。在第 208 次会议上，和平与安全理事会在与联合国和平建设委员会代表团交换意见后，强调和平与安全理事会期望与联合国和平建设委员会举行定期协商，以在冲突后重建领域建设协同增效能力，增强合作[PSC/PR/2(CCVIII)]。在随后于 2010 年 4 月 19 日举行的第 226 次会议上，大会主席任命的负责深入审查联合国和平建设理事会成绩和方法的协调人向和平与安全理事会通报情况。和平与安全理事会在这次会议上强调，应建立审查进程，以提出有助于加强地方和国家主导权的建议。和平与安全理事会还强调指出，审查进程应特别关注扩大联合国和平建设委员会的活动、规定干预行动的时限以及为确保可持续能力开展能力建设[PSC/PR/COMM. (CCXXVI)]。

47. 2010 年 7 月 8 日，和平与安全理事会与联合国和平建设委员会成员在纽约举行第一次协商。会议期间，与会者强调应就一系列问题采取联合行动，包括为评估摆脱冲突国家的能力需求开展资源调动和部署联合小组。他们还申明国家主导原则。为了推进这一协商进程，与会者强调，协商应保持灵活和非正式的特点。

非洲联盟委员会与联合国秘书处之间的关系

48. 到目前为止，联合国秘书处与非洲联盟委员会的合作分布在联合国内的一些部，这些部与非洲联盟开展合作的级别存在不同。联合国驻非洲联盟办事处于 2010 年 7 月 1 日成立，并由秘书长特别代表担任主管，对于统筹管理联合国驻非洲联盟各办事处(即联合国驻非洲联盟联络处、维持和平支助小组和非索特派团规划小组以及达尔富尔混合行动联合协调机制的辅助人员)的任务而言，这是一项值得欢迎的决定。在第五次年度协商会议上，和平与安全理事会和联合国安全理事会欢迎设立联合国驻非洲联盟办事处，认为这是加强联合国秘书处与非洲联盟委员会之间合作的具体步骤。

49. 联合国秘书处与非洲联盟委员会之间的关系在政治和能力建设这两个层面展开。在能力建设领域，各种干预措施属于十年能力建设方案的范畴。

能力建设十年方案

50. 如上所示，针对 2005 年世界首脑会议成果文件起草的联合国-非洲联盟建设非洲联盟能力十年方案框架表明，联合国会员国致力于支持非盟及其区域经济共

同体/区域机制的能力建设。十年方案最初侧重于和平与安全，随着时间的推移逐渐纳入了联合国系统与非盟在众多领域的广泛参与。在和平与安全领域，联合国对非盟能力建设工作的支持围绕着预防冲突和调解、选举、法治和维持和平。最近随着联合国驻非洲联盟办事处的设立加强了合作。非盟和平与安全理事会和安理会在各种协商会议上再三强调了十年方案的重要性。

51. 关于冲突预防和调解，过去三年来加强了强有力的机构伙伴关系，包括联合国对智者小组秘书处的支持、制定非盟调解策略、确立非盟调解专家名册和一系列吸取经验教训的行动——审查联合国和非盟在非洲的若干和平进程中如何开展了合作以及如何能加强这种伙伴关系。为此目的审查的实例包括肯尼亚、索马里、达尔富尔和几内亚比绍，在这些国家中联合国、非盟或区域经济体/区域机制开展合作，单独或共同领导这一进程。共同举办的吸取经验教训讲习班提出的建议随后成为联合国和非盟正在制定的调解伙伴关系共同准则的基础。这些准则旨在促进联合国和非盟人员之间的合作，并肩或共同努力开展调解进程。

52. 在选举方面，联合国支持非盟委员会成立选举事务股，从事开发和管理非洲专家和观察员数据库、管理选举援助基金和全面实施该股的活动。此外，培训领域的合作还在进行，以建设非盟选举观察员的能力，并加强培训这些观察员所用的办法。联合国还提供技术援助，并与非盟合作制定关于选举支助的最佳做法和相关政策指导。

53. 联合国和非盟在法治领域的合作还在进行，包括安全部门改革及解除武装、复员和重返社会(复员方案)。联合国正与非盟其他伙伴共同努力加强非盟委员会的能力，推进其安全部门改革和复员方案议程。除了完成非盟安全部门改革政策框架外，联合国还促进制定了欧盟资助的非盟安全部门改革项目。该项目将包括在非盟、区域经济体/区域机制和非洲成员国征聘工作人员、提供后勤支助以及培训安全部门改革协调人。此外，还设想把这些安全部门改革工作与非盟预防冲突和冲突后重建工作挂钩。为了迅速传播非盟关于安全部门改革的政策，联合国和非盟于 2011 年 11 月为区域经济体/区域机制以及泛非议会共同组织了若干情况介绍联合讲习班。根据非盟冲突后重建和发展政策，联合国和世界银行正促进开展非盟今后的复员方案活动，包括在几个国家进行业务接触且在非盟委员会设立复员方案资源中心。

54. 非盟委员会和联合国之间在维持和平方面的合作是实质性的，经过多年已得到确立。联合国在这方面的支持可分为两部分：规划、制定和管理当前行动，包括支持非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)；向非盟委员会提供机构支持，落实非洲和平与安全构架的一个关键支柱——非洲待命部队。联合国规划者每天与非盟同仁合作，以确保在这两个领域取得进展。联合国和非盟也在探索在达尔富尔联合维和的经验教训以及今后如何加强这种混合或其他形式的合作。

非盟-联合国对口会议

55. 在另一个层面上，非盟委员会和联合国秘书处确立了通过对口会晤定期开会的最佳做法——联合国-非盟预防和管理冲突协商会议。该会议汇集了这两个组织和平与安全领域的主管干事，就共同关心的具体国家和专题问题进行讨论和交换信息和意见。迄今为止，已经举行了六次对口会议(2008年7月26日至27日，埃塞俄比亚巴哈达尔；2009年2月27日至3月1日，纽约；2009年12月17日至18日，亚的斯亚贝巴；2010年6月14日至15日，哈博罗内；2011年6月10日至11日，内罗毕；2011年12月1日至2日，桑给巴尔)。

56. 这些会议已逐步扩大到包括来自区域经济共同体/区域机制的主管干事。非盟在桑给巴尔主办的最近一次对口会议侧重于西部、中部和东部非洲的和平与安全事态发展，在一定程度上是联合国和非盟和平与安全联合工作队于2011年9月19日在纽约举行的上次会议的后续。还有一届会议专门探讨联合国和非盟在和平与安全领域的全面战略合作。

和平与安全联合工作队和其他相关协商

57. 2010年9月25日，联合国秘书长和我在纽约设立了非盟-联合国和平与安全联合工作队(联合工作队)，以协调两个组织共同关心的近期和长期战略问题。联合工作队每年召开两次会议，一次是在1月/2月在亚的斯亚贝巴举行的非盟首脑会议期间举行，另一次是9月在纽约举行联合国大会期间举行。主管政治事务、维持和平行动和外勤支助的副秘书长和非盟和平与安全事务专员共同主持联合工作队。

58. 联合工作队于2010年9月28日在纽约举行了第一次会议，会议期间通过了职权范围，对苏丹、索马里和非洲之角的整体事态发展以及大湖区广泛交换了意见，并讨论了与政府违宪变动有关的事项。随后，联合工作队于2011年2月2日在亚的斯亚贝巴以及于2011年9月19日在纽约举行了会议，审查非洲大陆的各种冲突局势。2月，联合工作队审查了2011年1月29日和31日在亚的斯亚贝巴举行的关于科特迪瓦、索马里和苏丹的高级别会议成果，并商定了落实各项结论所需的后续步骤和安排。会议还讨论了马达加斯加局势和南共体为恢复该国宪法秩序所做的努力。9月，联合工作队审查了利比亚、索马里、苏丹和南苏丹局势，并根据《联合国宪章》第八章，商定了必要步骤和安排，以加强并确保进一步协调联合国和非盟在这些国家的伙伴关系。

59. 联合工作队在向伙伴关系提供政治和战略指导方面可发挥重要作用，包括通过协助安理会以及和平与安全理事会加强他们的合作和伙伴关系，提高伙伴关系的协调一致性，同时考虑到这两个组织的比较优势，确定就具体国家问题和专题问题采取一致行动的领域，并扩大对共同关心的问题的认识。我希望，联合工作队将发挥越来越重要的作用，为维继合作伙伴关系的存在理由提供必要的战略指导。

60. 委员会和联合国秘书处通过若干其他方式开展合作，其中包括日常业务交往，以及和平与安全事务专员和委员会其他成员与联合国对应人员视需要进行协商。我本人除了在亚的斯亚贝巴、纽约和其他地方尽可能举行会议外，还与联合国秘书长就值得我们个人参与和关注的问题保持经常接触。我还要补充的是，非盟和联合国在当地极大加强了合作。在冲突地区和冲突后地区的非盟联络处和外地特派团每天与联合国同仁互动。当地的协商和协调水平表明，非盟和联合国如何能够以最佳方式结合自己的努力和各自的比较优势，推进非洲和平、安全与稳定。

非苏特派团/达尔富尔混合行动的维和合作

61. 这两个机构还在维和领域作出各种合作安排。在此领域一直存在伙伴关系更迭情况，这始于从非盟首次在布隆迪开展维和行动(非布特派团，2003-2004年)的过渡，最显著的是非盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)。继和平与安全理事会2007年6月22日第79次会议通过公报(PSC/PR/Comm. (LXXIX))和联合国安全理事会2007年7月31日第1769(2007)号决议之后，达尔富尔混合行动于2007年12月取代了非洲联盟驻苏丹特派团(非苏特派团)。在向达尔富尔混合行动过渡的过程中，联合国向非苏特派团提供了小规模和大规模一揽子支援，并通过联合国摊款提供资助。在建立达尔富尔混合行动时，这两个机构着手切实利用联合国和非盟的优势，联合国的优势源于其普遍性，而非盟则源于其区域性和其他相关因素。达尔富尔混合行动实际上是把普遍主义和区域主义相结合的一个有益尝试。

62. 在行动方面，根据2006年11月16日在亚的斯亚贝巴举行的非盟-联合国高级别协商，以及和平与安全理事会2006年11月30日在阿布贾举行的第66次会议通过并经安理会2006年12月19日主席声明(S/PRST/2006/55)认可的公报[PSC/AHG/Comm. (LXVI)]，这两个组织商定由联合国支持、指挥和控制混合行动，对该行动的全面管理将基于联合国的标准、原则和惯例。但是为了保持该行动的“非洲特色”(这是从非苏特派团过渡到达尔富尔混合行动的一个先决条件)，行动负责人(即联合特别代表)将由非盟委员会主席和联合国秘书长共同任命。部队指挥官应该是非洲人，将由非盟委员会主席与联合国秘书长协商任命。这些安排促进了达尔富尔混合行动的效力。

63. 迄今为止，混合行动的进展相当不错，突显出了一些关键的经验教训供今后借鉴。必须指出，混合行动目前面临的挑战主要是其如何应运而生的职责及其所处的政治环境。换言之，挑战不能归因于行动的混合性质。与其他维和特派团不同的是，部署达尔富尔混合行动不是由于订立了和平协议。此外，达尔富尔的棘手冲突因各种国际利益和随后的事态发展、尤其是国际刑事法院(国际刑院)起诉总统奥马尔·哈桑·巴希尔而复杂化。这些挑战与该行动的混合性质无关；即使作出不同的维持和平安排依然存在挑战。

64. 混合行动也预示了非洲维和行动所处的政治环境日益变化，尤其是出于一些原因，联合国全面维和行动的部署有时受到阻挠。具有重要意义的是，作为先前就此事所作各项声明的后续，和平与安全理事会在 2011 年 11 月 30 日举行的第 301 次会议上重申，达尔富尔混合行动的混合性和非洲性质是该行动取得成功的关键所在[PSC/PR/COMM./ (CCCI)]。

非索特派团与联合国后勤支助

65. 和平与安全理事会在其 2007 年 1 月 19 日举行的第 69 次会议上授权部署非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)，任务是支持各过渡联邦机构努力稳定索马里局势，推动对话和和解；协助提供人道主义援助；为索马里长期稳定、重建和发展创造有利条件[PSC/PR/Comm, (LXIX)]。和平与安全理事会决定，非索特派团总兵力为 8 000 名军事人员和 270 名警官。联合国安全理事会通过一系列决议，授权非盟成员国维持驻索马里特派团。

66. 非盟决定部署非索特派团，认为这将是初步稳定阶段，最终导致部署一个联合国维持和平特派团。但鉴于索马里的安全挑战，联合国秘书长向安理会提出建议：在此局势下，必须部署具备充分军事能力的多国部队，而不是联合国维和特派团。由于组建多国部队的努力失败，联合国秘书长探讨其他办法，包括联合国向非索特派团提供支助。

67. 因此，2008 年 12 月 19 日秘书长向安理会提出多项建议，包括向非索特派团提供一揽子后勤支助，通过联合国分摊的预算提供经费；为索马里法治和安全机构能力建设提供支助，从多方捐助信托基金提供经费。一揽子后勤支助将按照联合国维和标准提供，最终提高非索特派团作业标准，从而协助稍后过渡到一个联合国特派团。安全理事会 2009 年 1 月 16 日第 1863(2009)号决议请秘书长为了便于非索特派团部队并入联合国维持和平行动，向非索特派团提供一揽子联合国后勤支助，其中包括设备与服务，但不包括向非索特派团调拨资金。为协助联合国向特派团提供支助，设立了联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)。

68. 和平与安全理事会 2010 年 10 月 15 日第 245 次会议授权将非索特派团兵力增至 20 000 人。随后，联合国安理会 2010 年 12 月 22 日通过第 1964(2010)号决议，其中授权非盟继续部署非索特派团，直至 2011 年 9 月 30 日，并将其兵力由 8 000 人增至 12 000 人。和平与安全理事会 2011 年 9 月 13 日第 293 次会议请联合国安理会授权加强联合国提供的一揽子支助，以考虑到已发现的不足之外和非索特派团是多层面特派团这一事实。2011 年 9 月 30 日通过的安全理事会第 2010(2011)号决议授权非盟成员国继续部署非索特派团，直至 2012 年 10 月 31 日；请秘书长继续根据第 1863(2009)号决议的要求，向人数最多为 12 000 人的非索特派团军警人员提供一揽子后勤支助。虽然已经加强一揽子支助，但仍未满足和平与安全理事会提出的要求。

69. 截至本报告定稿，非盟和联合国正努力制订索马里未来行动战略构想，执行该构想需要联合国大幅增加支助，特别是从更强有力特派团支助的分摊预算提供经费。目前，索马里出现了前所未有的机遇，因为青年党被迫撤出摩加迪沙，而且不久将并入非索特派团的肯尼亚国防军正与过渡联邦政府部队在索马里中南部进行联合行动。应在此背景下实施这项举措。

70. 虽然非索特派团支助办向非索特派团提供了极为宝贵的后勤支助，提高了特派团的行动效力，但鉴于当地的种种挑战，后勤支助仍不足以满足特派团所有重要的支助需要，包括目前由欧洲联盟通过非洲和平融资机制支付的部队和警察津贴、对文职部门的支助以及偿还特遣队所属装备费用。对特遣队所属装备的支助由一个多方捐助信托基金提供经费，主要来自自愿捐款，但须符合捐助方提出的条件，许多援助方拒绝偿还致命设备费用。

71. 联合国维和理念是在有和平可维持时部署维和特派团。鉴此，在索马里当前形势下，联合国不可能能够在近期内部署和平特派团，即使已在当地取得重大进展。非盟在布隆迪、达尔富尔和索马里的维和态势表明已出现不同的维和理念。非盟并不坐等需要维持的和平，而是将维持和平视为在维和之前建立和平的机会。

达尔富尔联合调解

72. 2005年5月，时任非盟委员会主席任命前非统组织秘书长萨利姆·艾哈迈德·萨利姆博士为非盟达尔富尔问题苏丹人民内部政治会谈特使。虽然萨利姆博士与联合国调解人扬·埃利亚松先生密切合作，但双方立场很难一直保持协调。因此，他们提出应任命一名联合调解人，向当事方提出统一立场。2008年6月，联合国秘书长和我任命贾布里勒·伊佩内·巴索莱先生为非洲联盟-联合国达尔富尔联合首席调解人，牵头努力通过谈判解决旷日持久的达尔富尔冲突。

73. 2011年7月14日，苏丹政府和解放与正义运动(解放运动)在多哈签署《促进达尔富尔和平多哈文件》。非盟苏丹问题高级别执行小组主席和委员会副主席代表非盟参加了签字仪式。该文件包括大幅改进以前各项协议的内容，涉及以前从未涉及的问题，如人权和基本自由等，还包括关于财富、分权和补偿国内流离失所者和难民的实质性规定。此外，还规定成立达尔富尔实施后续委员会，由卡塔尔政府担任主席，并包括其他国际伙伴，委员会将同非洲联盟和联合国共同努力。和平与安全理事会和我欢迎该文件，认为这是一积极动态，极有助于促进达尔富尔和平与安全，并赞扬前非盟-联合国达尔富尔联合首席调解人和卡塔尔政府所做的不懈努力。

74. 显然，任命一名非盟-联合国达尔富尔联合首席调解人有助于推进达尔富尔和平。同时，鉴于非盟政策和联合国政策缺乏一致性，调解人潜力未得到充分发挥。非盟达尔富尔问题高级别小组报告阐明了非盟关于苏丹问题的政策，和平与

安全理事会 2009 年 10 月 29 日在阿布贾举行的国家元首和政府首脑级会议通过了该报告。该报告认为，任何局限于武装交战方之间协议的和平协议都不可持续，主张签署一项包括达尔富尔所有利益攸关方的包容各方的全球政治协议。

75. 2010 年苏丹大选之后，受命执行非盟达尔富尔问题高级别小组报告各项建议的非盟高级别执行小组认为，达尔富尔选举改变了该地区政治局势，需要重新安排政治进程。因此，除代表民间社会、国内流离失所者和当地行政部门的团体之外，包容各方的政治进程还应包括新当选的达尔富尔官员。但如果政治进程要解决达尔富尔冲突受害人关切的问题，就应在达尔富尔境内展开。因此，该小组呼吁在达尔富尔境内发起汇聚冲突中所有利益攸关方的达尔富尔政治进程。

76. 非盟和联合国高级别领导人 2010 年 5 月 6 日在亚的斯亚贝巴举行会议，就达尔富尔政治进程达成一致意见。随后，2010 年 5 月 7 日在亚的斯亚贝巴举行苏丹协商论坛会议，认可该进程。苏丹协商论坛随后多次举行会议，重申这项决定。各方商定，达尔富尔政治进程将与多哈和平进程互补，在 2010 年 12 月中旬之前发起，并希望该进程将为达尔富尔人民提供一个促进在多哈达成任何协议的机会。苏丹政府表示支持达尔富尔政治进程，并同意该小组的意见，即必须创造一个“有利环境”，即有利于开展公开、参与性和有意义政治进程的环境。

77. 但达尔富尔政治进程尚未发起。出于政治和实际原因，事实证明只要多哈和平进程仍在进行，发起达尔富尔政治进程就不可行。该小组多次推迟发起达尔富尔政治进程，以避免影响多哈和平进程。多哈进程结束后，延迟发起达尔富尔政治进程的第二个因素突显出来：即国际社会对“有利环境”的意义和作用意见不一。该小组一直坚持认为，有利环境是开展有意义、可信的达尔富尔政治进程的一个条件。但其他国际行为体则坚持认为，有利环境是发起达尔富尔政治进程的先决条件，并提出许多与该进程没有直接关系的要求。这些分歧阻碍发起达尔富尔政治进程。

78. 截至本报告定稿时，联合国依照安全理事会第 2003(2011)号决议第 9 段，在《促进达尔富尔和平多哈文件》签署之后制定达尔富尔和平进程路线图。根据迄今进行的协商，路线图将基于下列四大支柱：(a) 支持执行《促进达尔富尔和平多哈文件》；(b) 继续与该国政府和非签署方的运动接触，促进谈判；(c) 支持达尔富尔内部对话和协商；及(d) 国际行为体进行协调一致和相辅相成的参与，支持达尔富尔和平进程。和平与安全理事会 2011 年 11 月 30 日举行第 299 次会议，表示注意到为制订达尔富尔和平进程路线图正在进行的努力，重申应充分考虑到非盟关于达尔富尔问题的立场，非盟 2009 年 10 月 29 日认可达尔富尔问题高级别小组报告的公报及其随后关于达尔富尔问题的各项决定都阐明了这一立场。

其他联合调解努力

79. 非盟和联合国已开始在其他舞台成功进行调解方面的合作，尤其是 2008 年在肯尼亚。继 2007 年 12 月肯尼亚进行有争议选举之后，为调解肯尼亚两大党之间选举后的冲突，非盟设立了非洲名人小组，由前联合国秘书长科菲·安南领导担任主席。该小组秘书处主要由联合国官员组成，可获得联合国所有物质、后勤和政治支持，同时利用非洲联盟的政治合法性和途径。这两个机构必须从此经验中吸取宝贵教训，从而加强今后在调解方面的合作。从肯尼亚调解努力吸取的最重要经验教训是这二个机构之间的互补性、比较优势和战略共识将对其共同建立和平努力产生重要的多重影响。

80. 可对当前努力做出相同评价，以推动苏丹和南苏丹之间进行分离后的谈判。虽然非盟通过其高级别执行小组率先推动这些谈判，但已经同联合国苏丹问题特使海尔·门克里欧斯建立了非常密切的协作关系，二个工作组共同努力解决一切所涉问题，并确保有效协调和统一各项努力。非盟和联合国正努力提高其参与解决非洲大陆冲突和其他危机的实效，在此过程中，可从这一成功合作学到很多东西。

处理利比亚危机

81. 对 2011 年 2 月中旬利比亚危机的处理进一步表明必须要加强非盟与联合国之间(特别是和平与安全理事会与联合国安理会之间)的磋商和连贯性。和平与安全理事会 2011 年 2 月 23 日第 261 次会议讨论这一局势，强烈谴责对和平抗议者滥用或过度使用武力及致命武器的做法，强调利比亚人民向往民主、政治改革和正义是合法的(PSC/PR/Comm(CCLXI))。和平与安全理事会 2011 年 3 月 10 日举行第 265 次会议(为国家元首和政府首脑级)，围绕以下各点，商定了解决危机的路线图：(一) 立即停止一切敌对行动；(二) 利比亚主管当局予以合作，便利及时向身处困境的人口提供人道主义援助；(三) 保护外国国民，包括居住在利比亚的非洲移徙人员；以及(四) 通过并实施消除危机根源所必需的政治改革。会议决定设立非盟利比亚问题特设高级别委员会，以推进该路线图(PSC/PR/Comm. 2(CCLXV))。

82. 安全理事会继 1970(2011)号决议后，于 2011 年 3 月 17 日通过第 1973(2011)号决议。安全理事会在该决议中：(一) 要求立即实行停火，全面停止暴力和对平民的所有袭击；(二) 强调需要进一步做出努力，寻找解决危机办法，以及(三) 注意到联合国秘书长决定派其特使前往利比亚和非盟和平与安全理事会决定派其高级别特设委员会前往利比亚，以便协助开展对话。此外，安全理事会决定在利比亚设立禁飞区，保护受到攻击威胁的平民。强制实施禁飞区的军事行动随即展开。

83. 高级别特设委员会执行其任务规定，采取了一系列主动行动，包括 2011 年 3 月 25 日在亚的斯亚贝巴同邻国和国际伙伴举行协商会议，以及 2011 年 4 月 10 日和 11 日访问利比亚。和平与安全理事会此后还数次开会。非盟大会于 2011 年 5 月 26

日在亚的斯亚贝巴召开非常会议。与特设委员会工作齐头并进的是，非盟委员会与国际伙伴保持密切接触。非盟大会 2011 年 6 月 30 日和 7 月 1 日在马拉博举行第 17 届常会，赞同《政治解决危机框架协定提议》[Assembly/AU/Dec. 385(XVII)]。随后把《提议》提交各方。然而，特设委员会的努力最终没有取得预期的结果，因为实地局势发展很快。到 2011 年 8 月底，全国过渡委员会的部队已经进入的黎波里，此后全面控制了该国，开始向民主选举机构过渡。后来，和平与安全理事会决定，利比亚新当局将获得利比亚在非盟及其机关内的席位，并允许在的黎波里设立非盟联络处，支持利比亚政府的努力及过渡进程。

84. 虽然非盟不断重申致力于第 1970(2011)号决议和第 1973(2011)号决议，但得到联合国安理会正式承认的特设委员会，在工作上却没有从安理会那里得到预期的支持。和平与安全理事会与联合国安理会之间关于利比亚局势的第 5 次协商会议说明两机关意见不一，和平与安全理事会强调特设委员会的努力在《联合国宪章》第八章总体范畴内，因此应得到安理会和广大国际社会的全力支持，但安理会成员则强调联合国特使应当发挥主导作用。需要从中总结经验教训，因为非盟和联合国必须协同合作，推进非洲大陆的和平、安全与稳定。

85. 我满意地注意到，虽然非盟与联合国在处理危机的方法上存在分歧，但两机构都同意必须密切协作，支持利比亚当局为顺利进行和完成过渡阶段所作的努力。两组织已开始努力，在武器扩散及支持已离开利比亚的非洲移徙工人方面，合力处理利比亚危机的后果。为此目的，非盟——联合国联合访问团于 2011 年 12 月间造访了该区域各国；此后，将在 2012 年 1 月下一届非盟首脑会议期间顺带举行有关国家部长级会议，以审议访问团的成果并商定前进方向。

七. 争取更好地理解第八章的精神

86. 区域和次区域组织在维持国际和平与安全方面发挥越来越大的作用，这是冷战后国际安全领域的一大特征。区域组织现在在国际安全架构中占有至关重要的地位；它们已成为多边主义必不可少的支柱。经过规范发展和机构发展过程后，人们现在把区域组织视为在其各自区域服务公益的安保提供者。这一点在非洲最为明显；在那里，为经济一体化目的成立的机构现在深入参与应对非洲大陆安全方面的挑战。非统组织转变为非盟，在全球范围内产生更广泛的影响；这也许是非洲最值得关注的发展。非盟与区域经济委员会/区域机制协作，制定了综合安全制度，现在正在健全非洲大陆的安保方面发挥更关键的作用。

87. 《联合国宪章》第五十二条第一项规定要有“区域办法或区域机关、用以应付关于维持国际和平及安全而宜于区域行动之事件者；但以此项办法或机关及其工作与联合国之宗旨及原则符合者为限。”《宪章》鼓励各区域机构优先注重争取以和平方式解决冲突。然而，《宪章》把授权采取强制实施行动的权力留给了安全理事会。第五十三条第一项指出，“如无安全理事会之授权，不得依区域办法

或由区域机关采取任何执行行动……”因此，区域组织所有的强制实施行动都需要经过联合国安理会授权，但即使获得授权后，这些组织还有义务随时向安理会通报其行动情况。在联合国头 40 年间，此项原则基本上得到了遵守，但 1990 年代初期却经受了考验，当时好几个区域组织、甚至次区域组织没有得到安理会明确授权即采取军事行动。

88. 非盟和联合国所面临的挑战在于：在弘扬第八章的精神时，如何才能既不损害安理会作用，又不削弱或以其他方式减少欧盟为适当应对非洲安全挑战而发展其自身能力之努力？这让人进退维谷，同时又提出了一个重要问题：应当落实什么样的适当协商决策框架、分工和共同负担？迄今为止，这一问题没有得到连贯的处理——联合国与非盟之间开展合作，都是情况紧急、不得以而为之的。

89. 第八章的核心在于：必须以区域主义所固有的优势来补充联合国的国际正当性和合法性。冷战刚结束时联合国两任秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利和科菲·安南都明白这一点。两位秘书长都认识到区域组织的关键作用，并努力在第八章范畴内、把这些机构放在国际安全大架构内看待。他们赞同、也理解这样的认识，即：必须在联合国与各区域实体间形成互补关系。对他们而言，适当应用第八章会有助于弥补 1945 年后时代所建国际制度的缺陷。换言之，以新颖、灵活的方式应用第八章，会有助于形成更加公正的全球秩序。所以，人们认为，同区域组织结成战略伙伴关系，乃是朝向设立能体现国际制度动态变化（尤其是在冷战后时期）的全球安全框架的目标迈出了重要的第一步。在这些考虑的推动下，又鉴于联合国维和系统面铺得过大，布特罗斯-加利和科菲·安南为联合国与区域组织间的伙伴关系做了铺垫；此种关系仍在演变，而且基本上依然未加定义。

90. 现任秘书长潘基文采取这一办法并加以提高，表明他是最高度地致力于同区域组织合作的。秘书长在 2008 年关于联合国与区域组织关系的第一份报告 (S/2008/1866) 中，吁请安理会对这些组织的作用作出适当定义，并确保落实分层次的合作制度，以保证国际和区域两级在对现有冲突和正出现的冲突采取对策时保持连贯性。秘书长关于支持联合国所授权的非洲联盟维和行动的两份后续报告 (S/2009/470) 和 (S/2010/514) 重申了此项需求。特别是秘书长 2010 年 10 月 14 日的报告强调，“当今世界面临种种复杂挑战，因此对《联合国宪章》第八章的解释需要创新，不断演进”，指出联合国与区域组织开展合作，对于处理和解决世界各地的冲突而言变得越来越重要。他着重指出，联合国秘书处能在多大程度上同非洲联盟合作，以寻求区域和平与安全，这取决于联合国立法机构提供明确指导，指明方向。因此，他强调安全理事会必须阐述其对此战略伙伴关系的构想，称“这需要明确界定期望区域组织在维护国际和平与安全方面所要发挥的作用……如果没有一项真正的战略伙伴关系，没有明确的指导，我们共同开展的工作将继续是短期的，临时性的，将会更加复杂，而且往往会耗费更多的资金。”这些建议特别贴切，而且因为联合国与非盟关系的近况而更具紧迫性。

91. 这一局势也突出显示必须适当欣赏和应用辅助性原则；在现有伙伴关系中尚未全面探讨此项原则。该原则至少有三要素：(a) 协商决策；(b) 分工；以及(c) 共同负担。迄今为止，头两项要素讨论有限，而共同负担问题则由普罗迪小组报告加以处理。普罗迪小组打破常规，提出了广泛建议，包括按照个案处理的精神，动用联合国摊款来支持联合国安理会授权的非洲联盟维和行动。《和平与安全理事会议定书》第 17 条第 1 款以第八章为其与联合国关系的基础。《议定书》指示和平与安全理事会同联合国安理会合作，称“……安理会在维持国际和平与安全方面负有首要责任”。议定书第 17 条第 2 款直接提到共同负担问题，指出：“在必要时，可以请求联合国向非洲联盟促进和维持非洲和平、安全与稳定的活动提供必要的财务、后勤和军事支助”。

八. 提高政治一致性的原则

92. 虽然和平与安全理事会议定书第 17 条重申联合国安理会在维护国际和平与安全方面的首要地位，但阐明其它原则以支持两个机构之间的关系也同样重要。在两个机构开展联合缔造和平努力时，此举将推动提高政治一致性的努力。阐明这些原则不会损害安理会在全球范围内促进和平与安全方面的首要地位，而是通过努力澄清其在第八章背景下与非盟的关系而加强这一作用。

93. 毫无疑问，国际形势在过去六十年里已经产生变化；不过，在第二次世界大战结束时建立的政治和安全机构依然保持不变。在实践中，这意味着，由于联合国不愿或无力应对各区域的安全挑战，因此出现了一些旨在应对本区域此类挑战的区域组织。为确保联合国同这些机构之间的合作做出了一些努力，但由于这种努力是临时的，缺乏连贯性，因此经常缩手缩脚。为了尽量减少伙伴关系中出现的干扰，确保政治一致性，我提议就一套原则阐明并达成共识，为增强协同作用铺平道路。这些原则的宗旨是作为建立更广泛伙伴关系的通用支柱；实地每次协作的具体情形将逐案处理。

94. 首先，支持非洲的自主权和优先次序确定权：本着相互尊重的精神，在影响非洲大陆和平与安全的问题上，必须支持和促进非洲的自主权和优先次序确定权。促进这一原则将大大加强两个机构之间的战略伙伴关系。非盟和区域经济共同体/区域机制在处理非洲大陆的冲突，从而确定优先问题方面已经制定出全面的办法，这为增强两个机构之间的协同作用提供了一个良好基础。两个机构的决策机关，具体而言即安理会同和平与安全理事会之间开展更加密切和一致的协商，将确保非洲的自主权和优先次序确定权得到尊重。

95. 第二，灵活、有创新地运用从属关系原则：我在前文已经指出，从属关系原则是第八章的核心，其中至少有三个隐含要素：(一) 协商决策；(二) 分工；和(三) 责任分担。联合国和非盟应就所有三个要素进行对话，以提高政治上的一致性。迄今为止，在运用前两个要素的问题上尚未达成共识，而关于第三个要素的讨论则

由于尚未就实施第八章的全部影响达成共识而举步维艰。虽然就所有三个要素达成共识可能不可行，但采取创新、大胆的做法适用第八章的精神则是重要的第一步。一言以蔽之，如果接受这一原则并将之适用于联合国同非盟之间的关系，那么合法性、分工和责任分担等问题将得以澄清。同样的原则也适用于非盟同区域经济共同体/区域机制之间的关系。在加强非盟同联合国之间战略伙伴关系的各项努力中，也应该纳入这个重要的认识角度。如果伙伴关系中没有把区域经济共同体/区域机制的作用摆到正确位置，实现政治一致性的努力将受到削弱。

96. 第三，相互尊重和遵守比较优势的原则：区域组织在促进自己后院的和平与安全方面有较强的比较优势。由于他们接近冲突地区，因此经常能够更好地发挥第一呼叫点的作用。有鉴于此，这一原则有两个要素可以确定：

(一) 政治合法性：随着冲突从国家间冲突转变为国家内冲突，已经证明外部行为者的政治合法性是有争议的。国家行为者对外部干预的看法越来越勉强，其原因多种多样，其中包括主权、历史原因以及与公正性有关的认识。在这方面，区域和次区域组织已经显示出比较优势。他们已经发展出全面的冲突管理手段和理论，涵盖从预防冲突到冲突后重建的广泛问题，特别是与治理有关的危机和冲突，其中包括违宪更换政府。此外，他们熟悉冲突动态和有关各方，这使他们有了切入点，最重要的是有了对这些行为者产生一些影响的能力。即使他们没有得到各方的充分信任，他们的作用同其他外部行为者相比也争议较少，这主要是因为他们的行动扎根于其成员已经认可的原则和规范。从本质上讲，区域组织享有高度的政治合法性。两个机构如何处理这种情况，将决定区域和国际努力是否能成功处理非洲大陆现有和新出现的安全挑战。

(二) 灵活性：事实证明，区域组织在处理本区域的安全挑战方面同其他国际组织相比更加灵活，适应能力更强。在实践中，这些文书为非盟应对非洲大陆一切形式的冲突提供了法律依据。

非盟的灵活性表现在其有能力召开大使级、部长级以及国家元首和政府首脑三级的和平与安全理事会会议。非盟已经成立几个由现任和前任国家元首组成的高级别小组，这进一步体现出非盟在运用不同工具，努力促进非洲大陆的和平与稳定方面的灵活性和创造性。已经转变为非洲联盟高级别执行小组的非洲联盟达尔富尔问题高级别小组发挥的关键性作用，就清楚表明了是如何应用这一理论的。

97. 第四，以优势互补为基础的分工：从上文可以判断，两个机构之间显然需要进行对话，以确立相互商定的分工，提高一致性，限制竞争。对话应集中解决下列问题：如何才能更有效地利用两个机构的比较优势？两个机构之间以及区域经济共同体/区域机制之间的适当分工是什么？应采取什么具体措施以保证一致性以及最大限度地减少竞争？如何加强这些机构之间的优势互补？

98. 在一系列问题上确立共同的价值观并努力实现在关键政策问题上政治衔接，是解决上述一些问题的重要第一步。与此同时，尽管就分工达成协议至关重要，但确保为两个机构设想的作用具有灵活性，能够对实地经常变化无常的情形做出调整也同样重要。鉴于区域经济共同体/区域机制在管理本区域冲突方面的作用，澄清分工问题就更加重要。区域经济共同体/区域机制更有可能成为第一应对机构，通常也更了解各自区域的事态发展。

九. 努力实现战略衔接：前方的道路

99. 在两个机构缔造根植于相互尊重的伙伴关系过程中，实现政治一致性应该成为指导这一过程的强有力的迫切需要。据此，在更广泛的战略背景下接受和看待伙伴关系，是确保两个机构之间实现战略衔接的重要步骤。在实践中，应从利用联合国和非盟的比较优势以取得最佳效果的角度来看待伙伴关系。不应从狭隘的资源棱镜中看待伙伴关系，因为这会损害伙伴关系的存在理由，特别是损害对方比较优势的承认。更重要的是，伙伴关系应该相辅相成，不应该削弱非盟在管理非洲大陆和平与安全方面的作用，也不应该篡夺联合国维护国际和平与安全的全球责任。

战略层面的合作

100. 在相互承认以及接受区域组织在当代全球秩序中不可或缺这一事实的基础上运用第八章的精神，会对在战略层面如何设想伙伴关系产生影响。要在战略层面加强现有的合作关系，必须采取以下步骤。

(一) 在第八章的基础上深化战略伙伴关系：两个机构必须对联合国集体安全框架背景下第八章的精神和意图有共同的理解。这将确保把伙伴关系置于正确的战略—政治背景下。在实践中，这需要大胆、有创新地读透为战略伙伴关系创造条件的第八章：(a) 承认区域组织在管理各自区域的安全方面的作用；和(b) 呼吁区域组织在努力管理各自区域的和平与安全过程中同联合国安理会接触。

(二) 就巩固伙伴关系的原则加强对话：作为巩固现有伙伴关系的努力的一部分，非盟和联合国应就巩固两个机构间战略伙伴关系的原则进行对话。这种对话将有助于两个机构更好地协调他们处理非洲大陆各次冲突的策略和方法。这也可能有助于两个理事会商议对国际和平与安全构成威胁的参数。鉴于联合国安理会对危机做出不同的应对，这样的讨论是必要的。

(三) 联合国安理会同和平与安全理事会之间更有条理的协商：作为上文所要求的对话的一部分，联合国安理会同和平与安全理事会不妨探讨如何加强年度协商并划分这类协商的条理。两个理事会在开会时不妨用更多时间来讨论实质性政策问题。此外，他们在审议中应采取前瞻性的方法。确保围绕相互商定的

议题来划分年度协商的条理是重要的第一步。在另一个层面上，应该鼓励两个理事会在就对非洲稳定产生直接影响的问题做出决定之前进行适当协商。

(四) 加强联合国安理会主席同和平与安全理事会主席之间的互动：应该改善两个理事会每月轮值主席之间的互动和对话。应该提升两个机构之间的对话，纳入重要的实质性问题，同样的原则也适用于两个机构的每月轮值主席。换言之，他们的互动应该超越共享会议日历的范畴。共享会议日历一事本身非常重要，但不应该是互动的首要重点。

(五) 联合国安理会同和平与安全理事会之间举行临时协商：鉴于非洲大陆的冲突动态具有变化无常、难以预料的性质，两个理事会不妨考虑在有需要时举行临时协商会议。临时会议将促使加强了解，有助于弥合有关政策问题的潜在差距。

(六) 增强大会的作用：当务之急是增强大会在伙伴关系中的作用。大会已经就伙伴关系做出关键决定，包括制定十年期能力建设方案。大会的作用应该扩大，纳入任务范围跨越发展与安全两个领域的经济及社会理事会。安全与发展之间现已得到广泛认可的关系，为经社理事会在伙伴关系中发挥更加明显的作用提供了强有力的迫切需要。这将有助于恢复日常和平与安全同长期社会经济发展之间的平衡。此外，大会对联合国财务事项行使的监督职能，将大会置于由联合国安理会授权、由非盟主导的行动资金筹措问题相关讨论的核心地位。

(七) 弥补与维和人员的部署有关的理论差距：联合国和非盟需要弥补两个机构在维和人员的部署问题上正在出现的差距。联合国看起来从总体上恪守已经实行几十年的不在未签订和平协定的情况下部署维和人员的做法，而非盟则似乎不太厌恶风险，在未签订和平协定的情况下部署维和人员就表明了这一点。非盟深信，在某些情况下，要维护和平须先缔造和平；这符合非盟的不漠视政策。这个重大的理论差距应该成为更广泛的政策讨论的一部分，因为在实践中，这一差距将对分工和责任分担产生影响。

(八) 就建设和平建立更密切的联系：需要做出更多努力，在联合国建设和平委员会同非洲联盟的和平建设努力之间建立更密切的联系。

行动层面的合作

101. 若要执行拟议的步骤以加强现有战略层面的关系，将会大大加强两个总部之间和实地在行动层面的合作。无须赘言，行动层面合作的成功取决于联合国、非盟和区域经济委员会/区域预防冲突机制的政治协调程度。为了巩固行动层面的关系，我建议：

(一) 巩固对非盟预防方案的支助：非盟正在发展预防冲突的全面能力，包括结构性预防和行动性预防。非洲和平与安全架构囊括了这些方案。应优先重

视加强结构性预防，因为这将从人员和物质方面消除进行漫长和昂贵干预的需要。此外，加强非盟、区域经济委员会/区域预防冲突机制和国家机构的能力至关重要，因为需要它们进行第一线的预防。

(二) 加强联合国安理会对非盟提出的请求的反应：尽管联合国安理会对非盟和区域经济委员会/区域预防冲突机制的和平倡议给予了重要支持，但为了进一步促进非洲大陆的努力和干预，还需要做更多的工作。索马里局势就是相关的一例，在那里，如果及时回应非盟和平与安全理事会提出的请求，特别是关于控制武器和战斗人员从空中和海上流入该国的请求，本来会大大推进和平和解进程。

(三) 对非盟领导的和平行动给予综合和多层面的支持：两个机构应加强关于全面执行普罗迪报告的对话。尽管用联合国分摊的捐款对非索特派团提供后勤支助是一个重要的事态发展，但这种支助必须是全面的。迄今为止，它不是全面的，因为它没有覆盖完成特派团任务所需的关键使能支助。例如，鉴于非索特派团强有力的任务规定，不提供致命武器是一大缺点。解决上文讨论的理论上的差距将有望帮助双方在未来的接触中更接近解决这些不足。

(四) 加强和平与安全行动的联合规划：鉴于非盟特派团“换盔”的可能性或者未来有可能设立混合行动，两个理事会必须在设想和平行动时必须参与早期联合规划。由两个理事会启动联合协商和规划至关重要，因为这将为行动层面的规划提供明确的基础。在授权过渡进程后，早期联合规划将为这一进程的相对平稳过渡铺平道路。从联合国支助非索特派团、混合行动(达尔富尔混合行动)和正在支助非索特派团中获取的经验教训和最佳做法应适用于未来情况。还可以从以前涉及非盟、联合国、西非经共体在布隆迪、利比里亚和科特迪瓦的“换盔”经历中获取宝贵的经验教训。

(五) 确保共同部署时的密切协调：如果两个机构在同一战区共同部署，则密切协调和协作是必不可少的。例如，将非盟、联合国和国际社会其他成员汇集在一起的苏丹协商论坛，就是一个有益的机制，上述行为者通过它聚在一起，处理关键的政策问题，并就前进的方向达成共识。应从这一特殊事例和其他地方的类似安排中获取经验教训，并尽可能在其他战区适用。

(六) 就安全部门改革形成更密切的联系：应努力就安全部门改革建立更密切的联系。非盟和区域经济委员会/区域预防冲突机制已经查明安全部门改革是主要的政策问题。它们可利用在政治领域的比较优势，提供领导和指导，将其作为更广泛治理议程的一部分。可以利用它们的位置邻近和熟悉成员国的安全和治理动态，来促进通过核心原则和政策，以指导非洲大陆安全部门改革的努力。

(七) 为打击跨国挑战而形成更密切的联系：联合国和非盟还应加强在应付跨国挑战方面的联系，如恐怖主义、毒品和其他非法贩运，以及气候变化的影

响；由于这些挑战的跨界性质，这一点至关重要。非盟为应付这些挑战已经通过了各项综合文书，作为其结构性预防方案的一部分。

在共有问题方面的合作

102. 建立战略伙伴关系需要把供资(分摊负担)和能力建设问题纳入更广泛的战略-政治关系范围内。为解决共有问题的挑战，我建议采取以下步骤：

(一) 确保认捐资金的可预测性、可持续性和及时付款：联合国和非盟应努力确保认捐资金的可预测性、可持续性和及时付款。在这方面，执行普罗迪报告的建议是重要和关键的第一步。应利用从联合国摊款为非索特派团提供后勤支助中得出的经验教训，为提供综合支助募捐。也可利用索马里信托基金的经验，以显示这种安排的缺点。总体上说，信托基金不是解决可预测性和可持续性的可靠办法，而这两项当务之急却处于非盟需要利用联合国摊款来支持其任务的核心。因此，应把利用联合国摊款视为本报告提出的分工和负担分摊的一部分，符合《联合国宪章》第八章的精神。

(二) 解决能力建设方法上的概念缺陷：两个机构需要就何为能力建设和如何有效地开展能力建设来解决概念上的缺陷。在这方面，我承认非盟需要领导这个进程，即确定能力建设的方法，查明优先事项和执行方法，并制订固定的基准和评价战略。

(三) 根据非盟和区域经济委员会/区域预防冲突机制的优先事项调整能力建设支助：应继续努力，以便在非盟 2010 年进行的非洲和平与安全框架综合评估的结果和建议的基础上，按照非盟和区域经济委员会/区域预防冲突机制查明和商定的优先事项，适当调整联合国能力建设支助，包括十年能力建设方案。在这一评估基础上制订的路线图应作为包括联合国在内的所有外部因素的参照点。

十. 意见

103. 过去几年，尤其是自普罗迪报告提交以来，非盟与联合国的伙伴关系取得了重大进展。我想在此最真诚地感谢联合国秘书长，感谢他为加强非盟与联合国之间的理解和合作所做出的承诺和持续努力，并感谢联合国安理会继续持续关注促进非洲大陆的和平与安全。我还想对南非政府表示感谢，它利用自己作为联合国安理会成员的机会，在创造性和前瞻性地解读《联合国宪章》第八章并符合非盟相关决定的范围内，推进加强非盟与联合国之间伙伴关系的目标。

104. 非盟委员会与联合国秘书处之间的关系已经取得了重大进展。这体现在广泛的一系列问题上开展能力建设工作的，包括调解和维和，以及采取具体步骤，在各级相互协商，并尽可能协调立场。还值得指出的是，通过自 2010 年 7 月联合

国驻非盟办事处设立以来，联合国在亚的斯亚贝巴的存在得到升级和精简，两个组织的代表在实地的协调也有所增加。

105. 我还想强调非盟和联合国决策机关之间的伙伴关系。和平与安全理事会和联合国安理会之间的年度协商会议现在已经制度化，这进一步证实，大家都了解，若想在非洲实现持久和平与安全，需要我们集中资源，统一立场。重要的是，达尔富尔混合行动突出证实了非盟-联合国伙伴关系的重要性。非盟确信，混合和平行动和其他创新的维持和平、建立和平和建设和平做法是未来的方式，因为这种联营的力量来自联合国的普遍性质和区域主义内在的优势。甚至在非盟领导的和平支助行动的供资这一更具挑战性的问题上，也已经取得进展，尽管进展慢于非洲的期望。在非苏特派团过渡成为混合行动之前向其提供的一揽子支援，以及现在向非索特派团提供的一揽子支援，都证明对维持和平及与其相联的挑战，采取了更具创造性的做法。

106. 然而，两个组织之间实现的重大进展并不能减损这个事实，即仍然任重道远。当我们加紧努力推动这一伙伴关系时，我们必须确保它基于坚实的战略平台，考虑到两个组织的相对优势，承认当前冲突的复杂性意味着没有一个组织能够单独有效地解决这些问题。

107. 我们正在应对的是一个不断变化的国际安全环境，这个环境对非洲大陆具有深刻的影响。非洲当前的冲突往往主要是内部冲突，治理问题位于核心，具有严重的区域外溢效应。非盟和区域经济委员会/区域预防冲突机制已经表明再次决心以综合方式解决非洲大陆面对的和平与安全挑战，它们准备从体制和规范的角度，并以加强集体安全制度的方式，在这方面发挥重要作用。

108. 正如秘书长在其 2010 年 10 月的报告中正确地指出的那样，“当今世界面临种种复杂挑战，因此对《联合国宪章》第八章的解释需要创新，不断演进”。这一解释的依据应是充分承认非盟等区域组织的关键作用，并承认联合国在所有与维护国际和平与安全有关的事宜上对非盟的支持，都是《联合国宪章》中规定的集体安全不可分割的一部分。非洲大陆过去几年尽管取得重大进展，仍是全世界发生冲突比例最高的大陆，要在非洲实现和平，正需要这一世界机构及其相关的决策机关在和平与安全问题上做出巨大努力。正如非盟 10 月 22 日在联合国安理会辩论中所强调：“我们需要一个更有力和富有新意的伙伴关系来应对今天的挑战，并使我们拥有必要的面对未来的不确定性。我们需要显示领导能力和愿景，以便采取不断变化的国际形势要求我们必须采取的勇敢步骤。我们不可掉以轻心而被现状所蒙蔽，因为现状腐蚀我们的能力，使我们无法寻求创新解决方法和更好地预测未来。”我相信，通过携手努力，非盟和联合国能够成功应对目前的挑战。

109. 维和领域是最迫切需要改变范式的领域。过去几年，非盟显示出为以下目的部署和平支助行动的新的决心和愿望：帮助稳定脆弱的环境，在这种环境中，往往无法明确区分局面是冲突在继续，还是存在可以维持的和平；向和平力量提供亟需的支持，帮助他们战胜那些为了狭隘和短期利益而一意孤行从事敌对行动的人；并为可持续的和平和长期恢复创造条件，包括通过部署联合国行动。重要的是，非盟在实地部署的部队被称作和平支助行动，而不是维和行动。昨天在布隆迪和苏丹，今天在索马里，我们认为非盟已经表明了这种做法的有效性。

110. 与此同时，我们面临严重的资源、后勤和能力掣肘，妨碍了部署的行动充分履行它们的任务和达到目标的能力。然而，我们深信不疑，这些行动的内在风险是值得的，不仅为了抓住出现的机会以推动和平，而且也是为了履行我们保护陷于致命冲突中的脆弱民众的义务和责任。非盟这样做，一方面在完成自己的任务并促进其《组织法》和其他相关文书所载的目标和原则，另一方面也是在代表联合国采取行动。

111. 在此背景下，为非盟领导的和平支助行动的供资问题找到持久的解决办法，其重要性无论怎么强调也不过分。经验一再表明，利用联合国摊款提供支助，是应对当前挑战的最可行办法，如果有关行动——如非索特派团——的开展获得了安全理事会的同意则更是如此。因此，我想重申，非盟呼吁安全理事会和整个联合国，按照安全理事会对维护国际和平与安全的首要责任，利用向非索特派团和非索特派团提供的一揽子支援计划以及其他相关的经验，以必要的紧迫性和灵活性处理这个问题。

112. 重要的是在联合国本身需要改革以适当反映出变化的世界秩序的大背景下，看待关于非盟与联合国战略关系的讨论。《联合国宪章》起草之时，实际上是整个非洲以及世界上其他很多地区仍处于殖民统治之下的时代，因此它们的观点和志向没有体现在 1945 年创建的全球架构中。在安全理事会的议程上，非洲所占的比例超过 60%，但非洲是在该机构常任理事国中唯一没有代表的大陆。为此我想重申 2005 年《埃祖尔韦尼共识》中所概括的非盟关于联合国系统改革的立场，这一立场现在仍然有效。在继续努力改变这一局面的同时，在适当承认非盟作用的基础上加强创新性伙伴关系，将提高联合国的努力，尤其是提高安全理事会的努力的效力和效率，并确保扩大非洲国家的自主权。

113. 非盟无疑仍是一个处于过渡过程中的组织；无论是在概念还是实践方面，它都处于从其前身非洲统一组织过渡的过程中。然而，尽管这一现实，它由于积极参与管理非洲大陆的和平与安全，因此高度引人注目，导致对它的期望与它的能力往往不符。因此，需要重新努力授予该组织必要的资源，并加强其决策进程，以便它能够在和平与安全领域充分履行任务，并成为联合国和其他国际利益攸关方的有效伙伴。

114. 在这方面，我不能不强调从非洲大陆内部筹集更多资源的必要性。2009年8月做出决定，将从经常预算法定转入和平基金的资金比例提高一倍(从6%提高到12%)。这是朝正确方向迈出的一步。但显然还需要做更多的工作。我因此呼吁成员国在这方面全力承担责任，提供更多资源支持非盟和平与安全议程，从而加强对非洲和平倡议的自主权。我还鼓励和平与安全理事会成员在其常驻亚的斯亚贝巴代表团中派驻全部所需的工作人员，包括军事官员。成员有能力全面参加和平与安全委员会的活动，将加强它与安全理事会的伙伴关系。这将确保它们充分准备好与联合国安理会在伙伴关系的实务方面进行互动协作。

115. 还应采取具体措施，加强和平与安全理事会同联合国安理会非洲成员之间的接触。这将有助于这两个重要实体之间协调立场。因此，应鼓励和支持和平与安全理事会主席与这些成员进行定期协商。联合国安理会非洲成员方面应继续不遗余力地在安理会中推进非洲的立场。

116. 委员会方面将根据非盟和区域经济委员会/区域预防冲突机制商定的路线图，奉行和加紧开展为全面落实非洲和平与安全架构而启动的努力。作为2010非洲和平与安全年的一部分，它将在“实现和平活动”的范围内，通过与民间社会和私营部门的创新伙伴关系，努力调动更多的资源。还将采取措施，加强非盟常驻联合国代表团，将其作为巩固非盟与联合国关系的更广泛战略的一部分。最后，委员会将再次致力于防止冲突，尤其是防止结构性冲突，同时有效利用非洲和平与安全架构的相关内容，并以非盟坚实的治理、人权和民主规范性框架为基础。

2012年1月9日南非常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件二 公报

非洲联盟(非盟)和平与安全理事会在2012年1月9日举行的第307次会议上,审议了非洲联盟与联合国的和平与安全伙伴关系,并通过以下决定:

理事会,

1. 注意到非洲联盟与联合国和平与安全伙伴关系委员会主席的报告:实现更大的战略和政治一致[PSC/PR/2. (CCCVII)]。理事会还注意到和平与安全专员、肯尼亚外交部长、阿尔及利亚、埃及和莫桑比克各国代表以及联合国、欧洲联盟、联合王国和美国的各代表所作发言;

2. 称赞委员会主席按照非盟大会2011年1月30日和31日在亚的斯亚贝巴举行的常会上通过的决定(Assembly/AU/Dec. 338(XVI)第31段,发布了非盟关于非洲联盟和联合国和平与安全合作战略远景的前瞻性综合报告;

3. 注意到联合国秘书长于2011年12月29日分发了一份关于联合国-非洲联盟和平与安全合作的报告(S/2011/805),其中他在其先前2010年10月14日的报告(S/2010/514)基础上,介绍了非盟-联合国和平与安全合作的最新情况,并就如何进一步加强同非盟的合作提出了建议;秘书长在其2010年10月14日的报告中强调,“当今世界面临种种复杂挑战,因此对《联合国宪章》第八章的解释需要创新,不断演进”。理事会还表示感谢潘基文秘书长关于同非盟密切合作的承诺,并感谢他努力深化联合国秘书处先前的有关举措,以发展联合国同各区域安排之间的相互补充关系;

4. 赞赏地注意到,联合国安全理事会继续在《联合国宪章》规定的任务框架内持续关注促进非洲的和平与安全;

5. 回顾其理事会以前关于非盟和联合国和平与安全伙伴关系的各项公报和新闻谈话,包括分别在2009年3月13日和2009年10月15日举行的第178次和206次会议上通过的公报(PSC/PR/Comm. (CLXXVIII))和新闻谈话(PSC/PR/BR. 2(CCVII)),其中理事会:(一)欢迎安全理事会第1809(2008)号决议所设审议非洲联盟维持和平行动方法的非洲联盟-联合国小组(普罗迪小组)的报告;(二)强调区域安排,特别是非盟,在根据《联合国宪章》第八章预防、管理和解决冲突方面应发挥重要作用;(三)强调联合国就有关维持国际和平与安全的事务对区域组织提供支持是《联合国宪章》所载的集体安全的一个组成部分;

6. 欢迎非盟与联合国在《联合国宪章》第八章以及和平与安全理事会相关议定书第17条框架内在和平与安全事务伙伴关系方面取得进展;

7. 重申非盟对南非共和国政府的感谢，感谢它根据非盟的有关决定，借助历次担任联合国安全理事会成员的机会，并依据对《联合国宪章》第八章的新的前瞻性解读，促进加强非盟与联合国的伙伴关系这一目标，并赞扬雅各布·祖马总统决定主持即将在 2012 年 1 月 12 日召开的联合国安全理事会关于这一问题的会议，这显示了他本人对该倡议的承诺；

8. 注意到非盟委员会与联合国秘书处之间的密切合作，包括高级官员之间的协商、设立联合特遣部队(联遣队)、定期举行对口会议、加强非盟与联合国代表之间的实地协调并采取步骤实施非盟十年能力建设方案、将与联合国安全理事会的协商会议制度化以及与联合国建设和平委员会之间正在发展的合作关系；

9. 强调需要从新的角度来应对建立和平及维持和平问题，从而更有效地应对非洲大陆面临的和平与安全各项挑战，例如，设立非盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)、安全理事会授权的联合国支助非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)一揽子计划、开展联合调解以及其他外交努力。理事会强调这些合作模式和其他创新举措为今后两机构之间的合作提供了一个框架；

10. 看到虽然非洲在寻求持久和平、安全与稳定方面取得了很大进展，但它继续面对严重挑战。因此，理事会再次强调，需要非洲大陆上的所有相关各方作出新的努力，还强调非洲自主领导的重要性，并需要国际社会各方、特别是联合国给与更多支持，以促进持久和平与安全；

11. 重申非盟深信，非盟和联合国需依据对《联合国宪章》第八章的新的战略性和前瞻性解读，在已取得的进展和经验的基础上发展更牢固的伙伴关系，以更有效地促进非洲的和平、安全与稳定，这特别是鉴于非洲不断变化的实地安全局势以及面临的挑战复杂性，非盟及其预防、管理和解决冲突的区域机制制定的处理和平与安全问题的全面的规范和体制框架，及其对成员国所面对的各种挑战的近距离和熟悉。在这方面，理事会承认联合国安全理事会对维持国际和平与安全的主要责任，但同时强调以下原则将作为非盟和联合国更有效的战略伙伴关系的基础，以此将进一步澄清两个机构之间的关系：

(一) 支持非洲对该大陆和平倡议及制定优先次序的自主权，

(二) 灵活而创新地运用辅助原则，这是《联合国宪章》第八章的核心，包括决策前的协调、分工和分担责任，

(三) 相对优势，考虑到非盟及其区域机制对冲突态势的了解及其处理安全挑战方面的灵活性，包括能够根据罗迪小组的建议迅速部署和平支助行动，从而为最终部署联合国维持和平行动创造条件；

12. 强调紧迫需要非盟和联合国展开郑重对话，以制定其战略伙伴关系的基本原则，从而更好地协调其应对非洲大陆和平与安全问题的方针和方法，应在有

关决策机构和秘书处层面进行这样的对话，包括在 2012 年 1 月底将举行的非盟首脑会议之外同时举行的联遣队会议上；

13. 重申其承诺，包括根据理事会和联合国安全理事会之间协商会议公报所作的承诺，即加强同联合国安全理事会的合作，合作方式包括更加制度化和实质性的年度会议、在就共同关注问题作出决定之前经常的协商、加强非盟和平与安全理事会主席与安全理事会主席之间的交流、共同派遣外地工作团以加强监测、成果评定和回应战略，从而协作共赢；

14. 看到联合国大会(大会)和经济及社会理事会(经社理事会)在加强非盟同联合国的伙伴关系方面可发挥的重要作用，这特别是考虑到大会对财政问题的监督作用，经济及社会理事会的任务规定跨发展和安全两个领域；

15. 重申加深同联合国建设和平委员会的合作的承诺，并期待着与建设和平委员会进一步交流，这是考虑到非盟正在作出努力，使非盟冲突后重建和发展政策框架全面运作，包括向刚摆脱冲突的国家派遣评估团以及已计划启动非洲团结倡议，以在非洲大陆内获得更大支持，与国际努力相辅相成；

16. 强调联合国安全理事会对非盟就非洲发生的具体冲突和危机情况提出的要求作出更加积极的回应；

17. 鼓励理事会和联合国秘书处加紧作出努力，扩大合作与协调，特别是在十年能力建设方案以及非盟和区域机制在欧洲联盟支持下从 2010 年 7 月至 10 月进行的非洲和平与安全构架评估研究之后通过的落实非洲和平与安全构架路线图框架内，合作协调处理具体的冲突和危机局面和应对贯穿各领域的问题，如安全部门改革、复员、解除武装和复员援助、恐怖主义和跨国犯罪、小武器和轻武器、气候变化对和平与安全的影响、冲突后重建和发展、通过体制预防冲突、以及能力建设；

18. 重申其向联合国的呼吁，即联合国应系统地解决非盟经安全理事会同意开展的和平支助行动供资的可预测性、可持续性和灵活性问题，应利用联合国的分摊会费，这是鉴于非盟所开展的和平支助行动是以符合和《联合国宪章》第八章的规定的为维持国际和平与安全作贡献。因此，理事会再次强调，全面赞同并立即实施普罗迪小组报告所载各项建议将是这方面走出的决定性的第一步；

19. 重申需要在非洲大陆内部调动更多的资源，支持非盟的和平与安全行动计划。在这方面，理事会重申非盟大会 2011 年 5 月 26 日在亚的斯亚贝巴举行的特别首脑会议向所有成员国发出的呼吁，要求向非盟和平基金自愿捐款，并鼓励委员会加紧已开始作出的努力，在力争和平的运动框架内，通过与民间社会的创新伙伴关系，调动更多资源，同时要在非盟大会 2011 年 6 月 30 日至 7 月 1 日在马拉博举行的第十七届常会上通过的决定(Assembly/AU/DEC. 364(XVII))所设并

由奥卢塞贡·奥巴桑乔前总统领导的非盟其他供资来源知名人士小组的框架内寻求更全面的解决办法；

20. 鼓励和平与安全理事会成员给其驻非盟和联合国的常驻团配备充足的人员和设备，使他们能够承担起成员国的责任，包括加深与联合国的伙伴关系，这是和平与安全理事会议定书第 5(2h) 条所规定的；

21. 强调需要加强和平与安全理事会与安全理事会非洲成员之间的交流和协调，以尽可能扩大非盟对联合国安全理事会贡献的有效性和影响。在这方面，理事会请委员会至迟于 2012 年 5 月提交一份关于如何在安全理事会协调非洲立场的建议，并确保其进一步执行和平与安全理事会及非盟其他相关机构所作的决定；

22. 还重申必须加速联合国安全理事会的改革，以终止在安全理事会成员问题上对非洲的历史性歧视，要确保平等原则，使非洲能够在该机构中发挥它应有的作用，并加强努力应对新出现的安全挑战；

23. 期待委员会采取新的步骤，加强非盟常驻联合国观察员代表团的能力，使之能够在非盟-联合国伙伴关系中发挥更有效的作用，并请委员会就加强非盟驻联合国代表团问题向非盟相关机构进一步提出建议；

24. 请委员会主席在定于 2012 年 1 月 12 日在纽约举行的安全理事会关于非盟-联合国和平与安全伙伴关系会议召开之前，迅速将本公报转交给联合国安全理事会和秘书长，并就公报论及的所有方面和所载的各项建议采取后续行动，并每六个月就进展情况和所遇挑战提交报告。理事会还请委员会主席向其介绍纽约会议的结果，并就今后的道路提出建议；

25. 决定继续积极处理此事。