



安全理事会

Distr.: General
20 September 2016
Chinese
Original: English

2016年9月19日秘书长给安全理事会主席的信

根据安全理事会第 [2303\(2016\)](#) 号决议，谨转交一份关于让联合国协助部署非洲联盟观察员和联合国警察部门与非洲联盟观察员合作方式建议的报告。该报告由我的特别顾问经与非洲联盟和联合国人权事务高级专员办事处以及联合国其他各部厅协商而编写(见附件)。

请将本函及其附件提请安全理事会成员注意为荷。

潘基文(签名)



附件

秘书长关于让联合国协助部署非洲联盟驻布隆迪观察员和联合国警察部门与非洲联盟观察员合作方式建议的报告

一. 引言

1. 本函根据安理会第 2303(2016)号决议第 11 段提交, 该段请求我与非洲联盟密切协调, 在 30 天内向安全理事会报告让联合国协助部署非洲联盟观察员的建议, 并报告联合国警察部门与非洲联盟观察员根据各自的相对优势在各自任务规定范围内, 在遵守联合国的标准与做法和关于联合国向非联合国的安全部队提供支持的人权尽职政策的情况下, 按该决议第 13 段所述开展合作的方式。在编写本报告时, 我请我的特别顾问与非洲联盟、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)以及联合国其他相关部门进行了协商。

二. 联合国和非洲联盟在布隆迪的参与

2. 联合国经安全理事会第 2279(2016)号决议授权在布隆迪的政治参与是同布隆迪政府和其他利益攸关方在安全和法治等方面合作, 支持该决议第 5 段所指的布隆迪人之间的对话。我在 4 月 15 日给安理会的信(S/2016/352)中提交了针对联合国警察部门的备选方案, 制定这些方案的理念是, 联合国警察部门将通过避免安全形势进一步恶化和减少侵犯人权行为的发生, 促进创造一个有利于政治对话的环境。安理会确认, 通过包容各方的布隆迪人之间真正的对话开展政治参与, 是目前危机的唯一和平解决方案。

3. 在第 2303(2016)号决议第 13 段, 安理会请我在布隆迪设立联合国警察部门, 初步任期一年, 在秘书长特别顾问办公室的管辖下, 与驻布隆迪非洲联盟人权观察员及军事专家根据各自的任务规定进行协调, 以监测安全局势, 并协助人权高专办监测侵犯践踏人权行为。安理会授权该警察部门不超过 228 名联合国单派警察, 由联合国高级警务顾问领导, 并由秘书长特别顾问管辖, 准备部署在布琼布拉及布隆迪全境。在 2016 年 8 月 2 日的新闻公报中, 布隆迪政府对通过第 2303(2016)号决议提出异议, 并特别拒绝部署不超过 228 名警官的决定(S/2016/679, 附件)。布隆迪对外关系和国际合作部长在 2016 年 8 月 18 日给我的信中重申了这一立场。

4. 在 2015 年 6 月 13 日公报(PSC/PR/COMM.2 (DXV))第 10 段中, 非洲联盟和平与安全理事会决定根据之前 2015 年 5 月 14 日公报(PSC/PR/COMM (DVII))的商定, 立即部署非洲联盟人权观察员和其他文职人员, 监测当地人权局势, 报告侵犯人权和违反国际人道主义法行为, 开展当地预防冲突和解决冲突活动。非洲联盟和平与安全理事会还决定部署非洲联盟军事专家, 核查解除民兵和其他武装团体武装的进程, 并定期提交解除武装进程实施情况的报告。

5. 非洲联盟和平与安全理事会还在 2015 年 10 月 17 日的公报(PSC/PR/COMM.(DLI))中决定将人权观察员和军事专家的数量增加至共 100 人, 包括一个警察部门, 并请非洲联盟关于布隆迪局势委员会主席每月根据人权观察员和军事专家的报告, 向和平与安全理事会提交关于布隆迪人权形势和暴力行为的报告。在非洲联盟高级别代表团 2016 年 2 月 25 日至 26 日访问布隆迪后, 非洲联盟和平与安全理事会在 2016 年 3 月 9 日的公报中(PSC/PR/COMM.(DLXXXI)), 对布隆迪当局同意将人权观察员和军事专家人数增至各 100 人表示欢迎。安理会在其第 2303(2016)号决议中, 对布隆迪当局同意部署人权观察员和军事专家各 100 名表示欢迎, 但同时表达了对这些人员部署进度严重滞后的关切。

6. 截至 2016 年 9 月, 非洲联盟已在布隆迪部署 47 名人权观察员和 23 名军事专家, 他们全部在布琼布拉活动, 有时临时部署在其他省份。由于财政和后勤方面的制约以及安全考虑, 非洲联盟无法在布隆迪全境开展全面活动, 部署更多人员。此外, 非洲联盟在与布隆迪政府签署谅解备忘录方面进展甚微。不过, 非洲联盟证实布隆迪政府未限制观察员前往该国各地点。

7. 在 2016 年 4 月 11 日给联合国的普通照会中, 非洲联盟委员会请联合国考虑在移动性、同地办公和通信及其他设备方面向非洲联盟人权观察员和军事专家提供实地支助。在 2016 年 8 月 23 日的另一份普通照会中, 非洲联盟委员会提出可以考虑在四个领域支助非洲联盟观察员: (a) 财政支助, 包括薪金和后勤; (b) 能力建设; (c) 解除武装方面的技术支助; (d) 移动性和通信方面的支助(2016 年 8 月 23 日的普通照会载于本报告附文中)。非洲联盟委员会在 2016 年 9 月 6 日与秘书处共同举行的视频会议中重申这些提议, 强调支付薪金和津贴是非洲联盟促使观察员开展实地行动的当务之急。各方商定将继续开展更为详细的讨论。秘书长特别顾问办公室、非洲联盟大湖区办公室与驻布琼布拉人权观察员和军事专家负责人之间的协商也将继续进行。

三. 联合国同非洲联盟目前在布隆迪的合作

8. 联合国已在通过多项举措与非洲联盟驻布隆迪的部门密切合作, 通过以下方式支持非洲联盟观察员的部署。

9. 在财政支助方面, 联合国正通过建设和平基金向非洲联盟人权观察员部署提供财政支助。建设和平基金“驻布隆迪非洲联盟人权观察员支助”项目提供 225 万美元, 在 2016 年 4 月至 9 月间为 32 名人权观察员的部署供资。此外, 欧洲联盟也为非洲联盟军事专家和观察员的部署提供了资金。如果非洲联盟发现具体的资金缺口, 联合国可以向非洲联盟提供更多援助, 试图调动捐助方提供额外资源。

10. 在技术支助方面, 人权高专办已经在向非洲联盟人权观察员提供培训和方法方面的支助, 还偶尔为非洲联盟人权观察员履行其职能提供支助。该支助是在人

权高专办能力有限的情况下提供的。人权高专办办事处目前没有配备资源来为任何非洲联盟人权观察员或军事专家的部署提供超出现有水平的大范围技术支持和专业技能。

11. 在外交和政治支助方面，我的特别顾问与非洲联盟大湖区特别代表和非洲联盟驻布琼布拉联络处主任进行了密切协调和合作。他通过斡旋敦促布隆迪政府完成与非洲联盟签署人权观察员和军事专家地位谅解备忘录的工作。另外，秘书长特别顾问办公室与非洲联盟联络处建立了以定期协商和协调为目的的技术层面机制。在这方面，非洲联盟和联合国在技术和实质援助方面为东非共同体推动的对话进程提供联合支助。秘书长特别顾问从联合国建设和平基金处获得 100 万美元的财政支助，为该进程供资。非洲联盟和联合国的这一伙伴关系今后可以得到进一步巩固。

12. 此外，联合国借助 2015 年 12 月联合国布隆迪选举观察团(联布观察团)的清理结束程序，向非洲联盟观察员提供了 16 台车辆、通讯电台、办公设备和其他财产。

四. 协助部署非洲联盟观察员的建议

13. 非洲联盟指出，在其看来联合国可以在一些领域协助非洲联盟观察员的部署。以下建议即是针对这些领域。虽然在此方面向非洲联盟提供支助与联合国警察部门的部署无关，但有必要认识到，联合国在此方面可提供支助的程度和方式可能随联合国警察部署的变化而变化。

14. 在业务支助领域，我将在安全理事会同非洲联盟合作方面的现有任务规定范围内进行必要安排，在下列关键领域向非洲联盟提供初步支助：基于总部(纽约和亚的斯亚贝巴)为非洲联盟计划活动和增加观察人员数量的举措提供支助；与联合国全球系统承包商接触，对于非洲联盟为向观察员提供支助所下的订单，向非洲联盟提供与联合国等同的合同定价、条款和条件；以及利用联合国在布隆迪现有的无线电通信网络。

15. 按照第 2303(2016)号决议，提供支助的先决条件是符合包括透明和问责在内的联合国标准和惯例，符合关于联合国向非联合国的安全部队提供支持的人权尽职政策，并且有足够的可用资源。

16. 上述程序虽然有益，但无法对非洲联盟提供可预测、可持续的实地帮助。考虑到我的特别顾问的任务规定，其办公室无法向非洲联盟观察员提供可预测、可持续的实质支助。因此，安全理事会不妨考虑授权创新安排，以便有效支持非洲联盟观察员的部署。

17. 安全理事会可借鉴索马里等情形下的经验，考虑给予秘书长明确的任务授权，以便向非洲联盟提供有针对性的一揽子后勤支助，协助观察员的部署。该一

揽子方案的关键原则是，联合国人员和非洲联盟人员之间就一揽子支助方案所提供各项目的支助是均等的。支助的提供将严格遵守关于联合国向非联合国的安全部队提供支持的人权尽职政策，依照联合国与非洲联盟签署的谅解备忘录，符合联合国标准和惯例。方案的关键要素可包括办公场地、相关设施管理服务、交通、燃油、通信和信息技术设备、医疗和医疗后送服务以及个体防护设备。一揽子方案将注重提供业务支助，不含直接向非洲联盟人员提供津贴。

18. 如果安全理事会决定通过此任务规定，就需要相应加强秘书长特别顾问办公室的职能，以便该办公室有效履行该任务规定。

五. 联合国警察部门和非洲联盟观察员的合作方式

19. 非洲联盟、人权高专办和联合国警察部门在秘书长特别顾问办公室管辖下开展合作和协调的潜在做法有两种。第一种做法是设立联合行动小组，以联合拟定战略、规划、行动、分析和报告为基础。然而，这一做法可能难以执行，因为联合国警察部门、人权高专办、非洲联盟军事专家和人权观察员的任务规定和报告规定各不相同。此外，如不对政策、职能和技能进行协调，各自任务规定时限上的差异，以及监测、调查和报告侵犯人权行为技术方法上的差异等因素，均将给全面统筹的做法造成困难，而协调需要时间。有必要进一步在更广泛的非洲联盟和联合国合作伙伴框架背景下讨论该做法。

20. 第二种做法是采用混合式的合作与协调，结构性安排与临时性安排并举。按照这一做法，可建立一个联合指导委员会，通过协调战略和行动，促进各要素执行其各自任务规定。可通过定期会议和(或)对口交流，系统性地共享计划、结论和分析方面的信息。还可以开展赴特定区域联合评估团等临时性活动。

21. 监测安全形势是非洲联盟和联合国共同的任务。非洲联盟和联合国加强和协调此监测责任的其他备选方案包括建立共同的预警系统，查明和监测危机的触发因素、趋势和可能情形。该机制有助于响应安理会在第 2303(2016)号决议中请我视需要立即向安理会提交书面报告，视情通报驻布隆迪联合国警察部门和人权高专办知悉的重大安全事件、违反国际人道主义法行为、侵犯或践踏人权行为的要求。

六. 意见

22. 部署非洲联盟军事专家和人权观察员以及联合国警察部门，取决于布隆迪政府同意与否及布隆迪政府与非洲联盟和联合国的协作情况。我敦促安全理事会继续与布隆迪政府接触，确保二者在非洲联盟和联合国在布隆迪的部署与活动上全面合作，并向履行授权职责的联合国和非洲联盟人员授予在布隆迪全境的全面、自由通行权。

23. 除了争取政府合作、部署联合国派驻人员的举措之外，应当为支助部署非洲联盟观察员作出一切努力。提高、加强非洲联盟观察员的派驻力量不仅有助于促进人权，还能提高国家、区域和国际利益攸关各方的态势感知和预警能力，使之能够应对正在出现的安全和人权关切问题。这符合创造有利于政治对话的环境，避免安全局势进一步恶化并减少侵犯人权行为的总体目标。联合国还将设法加强政治和业务层面的其他合作模式，包括非洲联盟和联合国之间继续合作，支持东非共同体推动、非洲联盟认可的布隆迪人之间对话进程。

24. 在安理会审议这些建议之际，我将根据安理会第 2303(2016)号决议第 8 段之请求，通过与政府的协商，着手加强秘书长特别顾问办公室。

附文

2016年8月23日非洲联盟委员会给联合国秘书处的普通照会

非洲联盟委员会向联合国秘书处致意，并谨提及布隆迪目前的局势。

委员会赞赏联合国继续提供的支持，这种支持体现在安全理事会关于布隆迪问题的各项决议，包括第 2248(2015)、2279(2016)和 2303(2016)号决议。委员会特别欢迎第 2303(2016)号决议，安全理事会在该决议中特别请秘书长与非洲联盟密切协调，向安理会报告让联合国协助部署非洲联盟观察员的建议。同样，该决议还要求联合国与非洲联盟就联合国警察部门与非洲联盟观察员根据各自的相对优势在各自任务规定范围内开展合作的方式进行协商。

在这一背景下，委员会希望提出下列建议，作为关于向部署非洲联盟观察员提供所设想的支助开展协商的基础：

- (a) 为部署非洲联盟人权观察员和军事专家核定的人员提供财政支助，包括薪金和后勤支助；
- (b) 为人权观察员和军事专家开展能力建设；
- (c) 为非洲联盟军事专家根据其任务解除民兵和武装团伙的武装提供技术支助；
- (d) 为内部移动性和安全通信提供支助。

非洲联盟委员会提议于 2016 年 8 月 29 日或 30 日组织一次视像会议，与联合国秘书处的同事们详细讨论上文所述的支助。