

大会
安全理事会Distr.: General
14 October 2010
Chinese
Original: English

大会

第六十五届会议

议程项目 53 和 143

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

安全理事会

第六十五年

支助经联合国授权的非洲联盟维和行动

秘书长的报告

一. 引言

1. 在 2009 年 10 月 26 日安全理事会主席关于非洲和平与安全的声明(S/PRST/2009/26)中,安理会强调了联合国与各区域组织,特别是非洲联盟建立有效的伙伴关系的重要性。它回顾按照《联合国宪章》第八章的规定,在涉及维护国际和平与安全的事项上同区域组织和次区域组织进行合作,可以改善集体安全。在这方面,安全理事会请我于 2010 年 4 月汇报最新情况,并不晚于 2010 年 10 月 26 日就联合国在非洲联盟采取经联合国授权的和平支助行动时向其提供支助这一事项提交一份进度报告。本报告是我 2009 年 9 月 18 日报告(A/64/359-S/2009/470)的后续报告,该报告详述了联合国为非洲联盟开展联合国授权的维持和平行动提供有效支助的方法,并评估了根据安全理事会第 1809(2008)号决议设立的负责探讨支助非洲联盟维持和平行动方式的非洲联盟-联合国小组 2008 年 12 月 31 日报告(A/63/666-S/2008/813)中所载的建议,特别是确定了联合国授权的非洲联盟和平支助行动可持续、灵活和可预测的筹资机制。

2. 本报告第一节审查了加强联合国与非洲联盟战略伙伴关系方面取得的进展。第二节介绍了两组织之间的业务关系,包括加强机构能力的举措。第三节列出了

* 由于技术原因于 2010 年 10 月 21 日重新印发。



为非洲联盟和平支助行动筹资的主要挑战，并强调了非洲联盟委员会为改革和加强其普遍的以及和平支助行动具体相关的财务管理和问责机制所采取的举措。

二. 联合国与非洲联盟之间的战略关系

联合国安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会

3. 联合国和非洲联盟及其各次区域组织根据《联合国宪章》第八章日益加强了之间的伙伴关系，以实现非洲大陆和平与稳定的目标。成功的集体行动有赖于联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间有效的战略伙伴关系，这将有利于根据各自比较优势统一决策并明确职责分工。在过去一年中，联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间的沟通与合作得到了加强。

4. 联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会继续就涉及国际和平与安全的事项，特别是在非洲进行密切合作。非洲联盟享有独特地位，迄今是唯一一个安全理事会成员每年与之举行一次协商会议，并每隔一年参观其总部的区域集团。这些轮流举行的协商会议提供了一个进一步明确和推进战略关系的重要契机。由于目前的安排始于 2007 年，因此讨论主要集中于联合国对十年期能力建设方案的全面支助，以及如何最好地提高为非洲联盟和平与安全的能力筹资的可预测性、可持续性和灵活性。

5. 2010 年 7 月 9 日，联合国安全理事会成员与非洲联盟和平与安全理事会成员在纽约举行了第四次联合协商会议。在会议结束时发表的联合公报(S/2010/392, 附件)中，两理事会各成员重申了进一步加强两个机构之间合作的重要性并对此作出承诺，特别是在预防冲突、维持和平和建设平等领域。他们讨论的重点是如何进一步加强合作以及沟通系统。一些成员建议两个机构之间进行更多互动，举行更为定期和深入的会议。大家一致认为年度协商会议应解决共同关心的实质性问题。成员还考虑了在个案基础上开展合作性实地考察，并酌情选定维持和平行动以加强监督、成果评价及响应战略的协同作用。非洲联盟大会在其第 294 (XV) 号决定中欢迎和平与安全理事会与安全理事会和欧洲联盟政治和安全委员会之间不断发展的伙伴关系，包括非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会之间召开的第四次年度协商会议。

6. 非洲联盟官员向安全理事会进行情况介绍以及联合国秘书长特别代表向非洲联盟和平与安全理事会进行情况介绍的频率不断增加，是表明两个理事会的合作日益增加的又一例证。在过去一年中，非洲联盟官员在十五个场合，就包括中非共和国、几内亚比绍、索马里和苏丹以及非洲的非法毒品贩运和冲突后重建在内的各种问题，向安全理事会介绍了情况。我的特别代表今年也在多个场合多次

向非洲联盟和平与安全理事会就布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、马达加斯加、索马里和苏丹局势等问题介绍了情况。

联合国秘书处和非洲联盟委员会

7. 联合国和非洲联盟之间加强的关系表现在秘书处和非洲联盟委员会在和平与安全领域日益密切的合作。我很高兴地注意到为整合和理顺联合国秘书处驻亚的斯亚贝巴办事处与非洲联盟之间的关系所采取的具体措施。根据我在 2009 年 9 月 18 日的报告(A/64/359-S/2009/470)中所载的建议,联合国驻非洲联盟办事处于 2010 年 7 月 1 日成立,由助理秘书长扎卡里·穆布里-穆伊塔领导。该办事处整合了前联合国驻非洲联盟联络处、非洲联盟维持和平支助组和负责非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的联合国规划小组的授权任务。非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)联合支助协调机制的支助部分也被整合入这个新的办事处。

8. 联合国驻非洲联盟办事处站准备以更具成本效益的方式加强合作,减少重复并受益于资源汇集的协同效益。该办事处提供了一个额外渠道,使联合国和非洲联盟可以在下列领域更为密切地合作,包括:调解、斡旋和预防冲突、选举、安全部门改革、解除武装、复员和重返社会、新闻、军事和警察行动、地雷行动以及与安全有关的事项。虽然该办事处仍处于建立过程之中,其构成部分一直与非洲联盟委员会合作,并在与特派团管理有关的机构和业务能力、信息技术和通讯、采购、物流和培训,特别是在目前和今后的和平支助行动和支助非洲和平与安全架构的需求方面,包括非洲待命部队,提供技术咨询。

9. 秘书处正在与联合国驻非洲联盟办事处紧密合作,以使其尽快投入全面运作。随着办事处的发展将需要对一体化的影响进行评估,秘书处将继续探索其他需要调整的领域以提高其有效性。

10. 在战略层面上,非洲联盟委员会主席让·平和我于 2010 年 9 月 25 日召集了和平与安全联合工作队的首次会议,重点是进一步加强联合国秘书处和非洲联盟委员会在和平与安全问题上的战略伙伴关系(见 A/64/359-S/2009/470,第 12 段)。随后,工作队于 2010 年 9 月 28 日举行了联合国副秘书长和非洲联盟和平与安全事务专员一级的会议,并讨论了影响两组织在非洲大陆工作的重要战略问题和国家情况。与会者一致商定工作队下次会议将在 2011 年 1 月非洲联盟首脑会议期间举行。

11. 秘书处和委员会之间定期的“逐桌交流”是另一种机制,通过该机制使得我们有关预防、管理和解决冲突的合作更为有效。在过去的一年中举行了两次类似的交流:联合国-非洲联盟关于预防、控制和解决非洲冲突的第三次和第四次协商会议,分别于 2009 年 12 月 17 日和 18 日在亚的斯亚贝巴,以及 2010 年 6 月 14 日至 15 日在哈博罗内举行。根据我在上一份报告(见 A/64/359-S/2009/470,

第 16 段)中的建议,这些交流的参与有所扩大,酌情包括了维持和平和人道主义事务领域的人员。这些会议已经在国家一级产生了具体的联合举措,并扩大了对两个机构合作带来的机遇和挑战的认识。正在定期作出更多努力,以确保对讨论及其相应执行情况采取足够的后续行动。

12. 此外,作为 2010 年和平与安全年方案活动框架的一部分,2010 年 8 月 26 日至 28 日在开罗举行了一次有关和平、安全和稳定的高级别务虚会。务虚会期间,联合国和非洲联盟高级官员,包括在非洲大陆工作的特使和特别代表与伙伴组织一道讨论了与预防和解决冲突及建设和平有关的跨领域问题,包括:违反宪法的政府更迭;与选举有关的暴力事件和纠纷;和平、正义与和解;安全部门改革;自然资源管理和财富共享;及与执行和平协定有关的挑战。非洲联盟得到在明年举办类似务虚会的鼓励,并将视需要建立区域调解人论坛以支持非洲和平。

三. 联合国秘书处和非洲联盟委员会之间的业务关系

13. 联合国和非洲联盟在和平与安全方面的业务伙伴关系是双重的。首先,通过实施非洲联盟十年期能力建设方案框架、支助非洲和平与安全架构以及我上一份报告中列举的短期和中长期举措,联合国一直在支助非洲联盟加强其在和平与安全领域能力的努力。其次,这两个组织一直通过具体针对各国情况的各种机制进行合作。此外,加强了总部一级就解决非洲大陆面临的挑战的努力开展的定期沟通。

预防冲突和建立和平

14. 继安全理事会于 2010 年 7 月 16 日审议在维护国际和平与安全方面关于“预防性外交工具的最佳利用:在非洲的前景与挑战”这一概念说明(S/2010/371,附件)之后,安理会主席发表了一项声明(S/PRST/2010/14),其中安理会强调“必须继续利用联合国秘书处、区域和次区域组织以及各国政府在预防性外交工作、包括调解方面的潜在和现有的能力和能量”,安全理事会还欢迎“推动采用区域性做法和平解决争端”。

15. 秘书处继续与非洲联盟委员会合作,通过 2008 年制定的一项联合计划帮助加强其调解和预防性外交的能力,其中包括开展经验教训交流活动、开发包括调解技术专家名册在内的若干工具。在审查年度内,许多方面继续取得进展,包括协助制定非洲联盟的调解战略以及为未来开展非洲联盟-联合国调解伙伴关系制定联合指导方针。秘书处与非洲联盟委员会在早期预警、预防冲突和调解等领域合作的具体例子和详情将在 11 月发表的十年能力建设方案中期审查中介绍。

维持和平

16. 自 2007 年以来,联合国协助了非洲联盟委员会和各区域经济委员会提高、规划、部署和维持维和与和平支助行动等方面能力的努力。在过去一年中,秘书

处和委员会共同努力，落实了双方商定的措施，以加强信息交流、分享经验教训、建立机制以便在维和领域监测准备情况、建立培训能力并加强相互合作。

17. 特别是，秘书处正与非洲联盟委员会合作，提供军事和警察部门、解除武装、复员和重返社会、安全、新闻、物流和任务支助方面的技术咨询，这些都与非洲待命部队的发展以及非洲联盟目前的业务相关，特别是非索特派团。这包括提供切实的工具，如部署前的要求和规划工具清单，就联合国在其他相关领域的最佳做法提供咨询意见等。非洲待命部队的投入运作已进入三个阶段中的第二个，在此期间的工作主要侧重于完善概念的关键方面以及为其提供支助的业务能力。迄今所获得的能力将是定于 2010 年 10 月 13 日至 29 日举行的名为“和平非洲”的模拟演习和评估的主题。

18. 通过制定非洲和平与安全架构，非洲联盟、区域经济共同体和非洲联盟成员国在对区域和国际和平与安全威胁做出集体反应方面也取得了重要进展。各区域已经在非洲待命部队的培训和实施计划框架内开展了大量培训，非洲联盟和区域的规划部门已投入运作，但仍处于不同的发展阶段。非洲待命部队概念的关键内容已被非洲联盟国防和安全部长们批准，而诸如快速部署能力、警察部门(包括使用建制警察部队)和文职能力等继续得到完善。在现有后勤概念发展方面也提供了意见，包括促成对设在布林迪西的联合国后勤基地的访问。

19. 然而，先前确定的非洲联盟通过非洲待命部队部署、管理和开展和平支助行动能力方面的许多挑战仍有待克服(见 A/64/359-S/2009/470, 第 52 段)。特别是，仍然存在的挑战包括确保各区域具备必要的、可互操作的驱动因素，使其能够有效运作，并确保所有各级都具备深层体制能力，能够在短时间向条件极为困难的地区进行有效部署。“和平非洲”演习可以提供一份进展评估，但更重要的是将有助于确定需求和能力的不足。此次演习还提供了一个机会来：(a) 审视和完善非洲待命部队的概念；(b) 为其第三阶段和最后阶段确定优先事项；及(c) 验证非洲和平与安全架构所设想的目标，并视需要做出调整。

20. 秘书处还继续与非洲联盟委员会在非洲联盟-联合国安全部门改革战略伙伴关系的范畴内开展有关安全部门改革的合作。这种伙伴关系的重点是支助非洲联盟制定非洲大陆安全部门改革政策并开发非洲联盟落实这一政策的能力。在此背景下，秘书处将与非洲联盟委员会合作开发安全部门改革政策工具，并合作开展安全部门改革联合评估和任务规划。秘书处促成了非洲联盟安全部门改革专家对联合国总部进行考察访问，并促成非洲联盟安全部门改革工作人员参加联合国年度机构间高级别安全部门改革从业者讲习班。此外，秘书处正与委员会密切合作，为委员会工作人员、外地办事处和区域经济委员会设计和举行安全部门改革概况介绍讲习班。

21. 2009 年 12 月和 2010 年 3 月,委员会和秘书处合作制订了非洲联盟关于保护平民的指导方针。这种合作侧重于交流经验教训和联合国维持和平行动中获得的最佳做法,以便将这些经验用于非洲大陆的环境。委员会打算利用这一指导方针为非洲联盟外地特派团提供指导,并起草有待和平与安全理事会授权的任务。在这方面,还计划为有关工作人员、非洲联盟特派团人员和非洲待命部队区域旅举行提高认识讲习班,以确保将保护平民纳入与和平支助行动有关的所有活动。于 2010 年 7 月在坎帕拉举行的非洲联盟首脑会议欢迎委员会在这方面的努力,并请委员会继续努力并向非洲联盟有关机构报告,使它们能够在非洲联盟有关文书的基础上做出必要决定。在业务层面上,联合国继续支助非洲联盟和非索特派团的努力,加强保护平民的能力,尽量减少非索特派团行动地区的平民伤亡。此外,联合国正在支助非洲联盟的努力,以建立一个协调和统一的沟通战略,包括一个强大的新闻构成部分,以便向索马里公众、当地民间社会组织以及索马里侨民传播关于非索特派团行动的关键和准确信息。

22. 在人道主义事务方面,秘书处人道主义事务协调厅和非洲联盟委员会在十年能力建设方案框架内于 8 月 25 日签署了一份谅解备忘录。该谅解备忘录将规范三个领域内的合作与协作:早期预警、备灾和应对;协调;以及在冲突和自然灾害情况下保护平民。它还将加强人道协调厅与非洲联盟的伙伴关系,为需要的人提供救济和保护。签署谅解备忘录时,非洲联盟恰好也通过了一项关于保护和援助非洲境内流离失所者的公约。

特派团支助

23. 按照我在上一份报告(A/64/359-S/2009/470,第 49 段)中阐述的短期和中长期举措,秘书处一直与非洲联盟委员会合作,进一步满足其在财政、后勤、人力资源和采购等领域的优先需求。已采取若干步骤,加强在这些关键领域的信息交流。

24. 拟议举措之一是确定一个框架,用于不断交流联合国在后勤和支助基地运作方面的经验和知识。为此,非洲联盟委员会和区域经济共同体的官员在去年对意大利布林迪西联合国后勤基地和位于乌干达恩德培的联合国联刚稳定团支助基地进行了六次初步考察。计划于 2011 年为西非经共体的一个后勤设施小组安排为期一个月对联合国后勤基地的考察旅行。这些访问和其他信息交流活动为非洲联盟今后建立大陆后勤基地奠定了基础。

25. 正在探讨的其他短期和中期措施包括准许安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动利用联合国后勤基地的各项能力;准许利用由在规划、财务管理、采购、验收和检查、工程和供应等重大“开办”职能方面经验丰富的一小组联合国人员组成的快速部署能力;以及准许利用联合国战略部署物资储存、联合国系统现有合同和战略运输能力。

26. 在这些举措方面取得进展需要特别对偿还机制所带来的财务、预算、人力资源和法律影响以及程序间的互操作性进行详细分析。如果联合国立法机构希望秘书处采取这些举措，秘书处就将拟订各种备选方案供大会审议和批准。

27. 最后，非洲联盟委员会人员考察访问联合国总部和各外地特派团以熟悉情况是信息交流和加强合作的重要手段，在维和特派团支助领域尤其如此。但这也意味着要提供目前各自预算中并未编列的经费。秘书处正在探索可能更为实用的其他措施，包括非洲联盟委员会临时借调工作人员到联合国工作。

支持现有行动

28. 秘书处除了与非洲联盟委员会开展长期合作，通过非洲待命部队加强后者的维持和平能力外，还与非洲联盟委员会一道努力，根据委员会确定的优先事项，加强其规划和管理现有行动的能力。

29. 关于非索特派团，作为联合国索马里整体战略的一部分，并根据安全理事会各相关决议，特别是第 1863(2009)号、第 1872(2009)号和第 1910(2010)号决议，联合国与非洲联盟委员会一道，通过联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)提供的一揽子后勤支助计划以及联合国驻非洲联盟办事处(其前身为负责非洲联盟驻索马里特派团的联合国规划小组)，在非索特派团的规划、部署和行动方面开展合作。

30. 正如在我最近提交的关于索马里问题的报告(S/2009/684、S/2010/234 和 S/2010/447)中详细阐述的，提供一揽子后勤支助使非索特派团人员的的生活和工作条件得到了明显改善。通过非索特派团支助办提供的支助涵盖以下领域：提供口粮、燃料、一般物品和医疗物资；关键设施的工程建设；健康和卫生服务；医疗后送和治疗服务，以及为非索特派团的医疗设施提供医疗设备；通讯和信息技术；信息支持服务；为部队撤离和轮调提供航空服务；车辆和其他设备，以及能力建设。自 2009 年 4 月以来，非索特派团支助办直接或支助向 700 多名非索特派团人员提供在这些领域的培训。

31. 作为一揽子支助计划的一部分，并作为建设非洲联盟成员国机构能力的一个手段，非索特派团部队派遣国联络官在部署到摩加迪沙非索特派团部队总部之前，先在内罗毕与非索特派团支助办的规划和业务人员一道工作。非索特派团支助办也在摩加迪沙和内罗毕为即将赴摩加迪沙非索特派团后勤单位工作的后勤人员提供培训。

32. 除了一揽子支助计划，联合国驻非洲联盟办事处非索特派团支助部门继续与非洲联盟委员会紧密合作，就非索特派团的规划和管理的工作，特别是在以下领域提供技术咨询和业务支持：军队和警察规划、部队组建、航空、医疗服务、解除武装、复员和重返社会、人力资源、安保、地雷行动和爆炸物处理、培训和设备、新闻、信息和通信技术以及其他特派团支助领域。负责支助非索特派团的小组协

助非洲联盟委员会制定或更新一些核心技术文件，包括军事和警察行动概念、接战规则、任务执行计划、战略指示，以及其他标准作业程序。该小组还支助在 2010 年 4 月对非索特派团进行了广泛技术评估。此外，支助小组积极与现有和潜在的部队派遣国和捐助者接触，并参加一些部署前视察和检查，从而为非索特派团争取到了更多的部队和参谋人员及设备。目前，支助小组正在加紧支助非索特派团下一个阶段的部署规划进程。

培训

33. 秘书处正与非洲联盟委员会在非洲和平与安全构架的范围内开展培训方面的合作。这包括协助委员会专门为支助非洲待命部队的发展而开展一系列培训活动。过去一年，秘书处、非洲联盟委员会、区域经济共同体和非洲联盟成员国加强了联合培训。委员会人员也参加了秘书处举办的有关调解、解决冲突和选举以及安全部门改革的培训课程。秘书处还支助委员会为管理人员制定可持续和相关的培训方案，以使他们为部署到维持和平行动而做好准备。

34. 不断调整培训支助活动，以使非洲联盟委员会和区域经济共同体能逐渐对各项方案的发展全面承担责任。这类培训的重点是加强规划能力及后勤和警察行动等具体职能，并为将来的任务部署培养潜在高级领导人，以及更好地认识非洲待命部队特派任务所面临的挑战。来自非洲联盟、非洲待命部队区域机制和非洲联盟成员国的约 150 人(文职、军事和警察)已完成培训，他们将被委员会列入名册，以备将来部署到和平支助行动中去。应非洲联盟委员会和区域经济共同体的请求，正在支助对在“和平非洲”演习中发展非洲待命部队作战能力的进展情况持续评价，并向高级区域培训中心提供援助，以协助非洲联盟制定可增强互操作性的标准化方法。

35. 我在上一份报告中建议(A/64/359-S/2009/470，第 49 段中长期支援举措(d)分段，非洲联盟委员会如能建立一个涵盖委员会各个事务局的专职综合培训部门将大有裨益。为落实这一建议，联合国将与委员会合作进行培训需求分析，这将有助于为开展培训活动提供信息并进行优先排序。

长期路线图

36. 我在上一份报告中提出的另一项建议(A/64/359-S/2009/470，第 48 段)是，秘书处协助非洲联盟委员会拟定一个广泛的部门间能力建设长期路线图。拟定工作只有在非洲联盟审议并就非洲和平与安全构架的运作所需要的结构和人员编制做出决定后才能启动。同时，委员会在过去一年采取了一些重要的内部改革措施。尤其重要的是，提出了改革委员会的结构、人员配备和预算的多项建议(见第 47 段)。

37. 2009 年 12 月，非洲联盟委员会和区域经济共同体与欧洲联盟在加纳 Akomsombo 举行的高级别会议上商定，需要“对非洲和平与安全架构当前的质量

状况进行重新评估”。为此，非洲联盟与区域经济共同体进行了一项审查，评估非洲和平与安全架构的运作进展情况，确定今后的挑战，并进一步明确与架构有关的优先事项。根据评估结果，委员会打算与合作伙伴一道拟定一个路线图，详细说明今后的优先事项和在这方面的能力需求。这一路线图类似于我在上一份报告中建议的路线图，特别是如果它能提供有时间表、基准和财政支持安排的框架，将会提高合作伙伴和捐助者的支助成效。秘书处随时准备协助委员会和其他伙伴查明联合国在这一路线图中的哪些方面可以为非洲联盟在和平与安全领域的能力发展提供更多技术支持。

国家一级的合作

38. 除了机构建设外，秘书处和非洲联盟委员会还在许多国家和地区地开展密切的日常合作。过去一年里，除了为支助达尔富尔混合行动而进行日常联系外，秘书处还与委员会和区域经济共同体一道，在中非共和国、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、马达加斯加、毛里塔尼亚、尼日尔和苏丹等国，就预防和调解冲突问题开展密切合作。在联合国派驻维和特派团的其他地区，如科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚、苏丹和西撒哈拉，各位特别代表与非洲联盟和区域经济共同体联络处的对应人员和代表紧密合作，推动进行有效协调和及时交流信息，并在需要时提供后勤支助。

39. 由于在索马里和苏丹的行動的任务规定具有广泛性，联合国与非洲联盟的业务伙伴关系需要建立更多机制，以确保政治战略和分工的协调一致。关于苏丹问题，三方机制(非洲联盟、联合国和苏丹政府于 2008 年制定)已证明是一种有效的合作机制。除此之外，联合国和非洲联盟于今年成立了一个协商论坛，其成员包括联合国驻苏丹特派团、达尔富尔混合行动、非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合首席调解人和非洲联盟高级别执行小组，以及主要国际合作伙伴。

40. 关于索马里，联合国驻索马里特别代表、非索特派团和政府间发展管理局于 2010 年 4 月签署了一份谅解备忘录，以使三个组织采取更加协调统一的做法，支助索马里和平进程。该谅解备忘录旨在通过在索马里的和平、安全与稳定领域定期交流信息，并在适用情况下拟定和执行联合方案和活动，促进主要行动者之间建立更加紧密的伙伴关系。

41. 秘书处和非洲联盟委员会计划在 2010 年 11 月举行一次联合研讨会，以确定最佳做法并汲取在苏丹(对非洲联盟驻苏丹特派团的小规模和大规模一揽子支援计划以及达尔富尔混合行动的工作)和索马里(通过非索特派团支助办向非索特派团提供的一揽子后勤支援计划，以及向非洲联盟委员会提供的技术咨询)的经验教训。两个组织希望就各自在维和领域的比较优势以及如何使已有行动和未来行动产生最大效力达成共识，并发展联合国和非洲联盟今后在维持和平领域的合

作模式。研讨会的另一个目的是确定明年联合国可以在哪些具体领域更有效地援助非洲联盟。

四. 非洲联盟的维和能力所面临的挑战

42. 非洲联盟正在主要伙伴的支助下采取重要措施，加强其开展维和行动的机构能力。但是，如何获得可持续、可预测和灵活的融资仍是一个关键挑战。迄今为止，安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动仍主要通过国际合作伙伴的自愿捐款，特别是通过欧洲联盟非洲和平融资机制和联合国摊款来提供资金。从性质上讲，自愿捐款变化莫测，这导致无法集中努力实现近前的目标，而必须投入大量精力开展筹款活动。正如我在上一份报告(A/64/359-S/2009/470)中概述的，尽管为部署非洲联盟和平支助行动提供了大量捐款，但如何确保供资水平、特别是自愿捐款有足够的可预测性和全面性仍然是一个挑战。

43. 非洲联盟和平与安全理事会在 2009 年 10 月 15 日的一份新闻谈话稿中，再次呼吁联合国考虑是否有可能核准将联合国摊款用于安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动。在这方面，非洲联盟强调，它开展和平支助行动是代表对维护国际和平与安全负有主要责任的安全理事会行事。在 2009 年 10 月 26 日的主席声明(S/PRST/2009/26)中，安全理事会重申其第 1809(2008)号决议，其中安理会确认有必要在区域组织根据联合国的授权开展维持和平行动时，加强其经费的可预测性、可持续性和灵活性，并表示打算审议这方面的所有备选办法。

44. 安全理事会还在该主席声明中强调还呼吁联合国和非洲联盟研究需要从达尔富尔混合行动和非索特派团一揽子后勤支助计划中汲取的经验教训。计划于 2010 年 11 月开展更大范围的汲取经验教训活动，但过去一年的经验清楚表明，由联合国摊款供资的一揽子后勤支助是非索特派团开展行动的一个关键因素。与此同时，正如我在最近关于索马里问题的上一份报告(S/2010/447)中详细阐述的，挑战依然存在，特别是缺乏持久资金来偿还特遣队所属装备费用，并需要取得为非索特派团人员提供部队津贴的长期承诺。虽然联合国一揽子支助计划是由摊款供资的，但非索特派团及其部队派遣国也从联合国支助非索特派团信托基金获得财政支助。进一步加强这一机制对保证偿还特遣队所属装备和在未获得摊款供资的领域提供支助是非常重要的。

45. 依靠联合国摊款来资助非洲联盟和平支助行动这一想法面临诸多挑战，其中之一是根据现行规则和程序，联合国的支助须由安全理事会逐案批准，之后由大会确定一揽子支助计划的范围和将提供的摊款金额。此外，正如我在去年报告中指出的，联合国提供的任何支助都必须遵守联合国条例和程序，因此必须同时建立一个联合国管理和问责结构。

非洲联盟委员会的改革

46. 至关重要的是，务必要看到在过去的一年中非洲联盟委员会针对人员配置、预算编制和财务管理及问责制等领域，已经开始了重大管理改革。在副主席办公室的范围内，战略规划和管理股已经得到加强，使之能够更好地侧重政策、规划、监测以及评价和资源调动。各个事务局改进了战略规划，其目的是增强透明度和问责制。

47. 委员会大幅度扩大并增强其财务部，整顿其报告制度，更新各技术系统，并正在努力清理积压三年的财务报告和审计。造成积压的主要原因是委员会的资金来源具有多重性，而每个捐助方在报告方面都提出要求。和平支助行动预算超过了委员会预算的四分之三，因此，委员会已经采取措施，已经将部分职责下放给和平与安全局新成立的一个半独立单位，并增加了其人力资源。财务部负责和平与安全的股已经升级为司，目前正在努力疏通与和平与安全事务局的工作渠道。这些改革工作尚未收到全部预期成果，但是，各捐助方承认在过去的一年中，在财务管理、问责及报告等方面确实已经有了改善。

48. 经过改革的预算流程与非洲联盟委员会 2009–2012 年战略计划的总体目标相符，并考虑到非洲联盟委员会可获得的所有资金来源(和平支助行动除外)。这项工作的目标是防止在正式预算框架之外开展活动。预算系统的改革除了界定更为明确的目标和时限之外，还旨在确保会员国对委员会实行更好的监督。和平与安全预算目前更为全面，涵盖战略规划内所有相关活动，而不仅仅是和平与安全事务局所开展的活动。由此产生的结果是，有关委员会在这一领域各项活动的预算估计数更为准确(2009 年预算为 500 万美元，2010 年预算为 2 600 万美元)。不过务必要注意到，新近重新编写的预算没有包括和平支助行动费用估计数。

49. 进行的另一项中心改革涉及到委员会的人员配置和结构调整。过去五年来，委员会在预算资源(特别是预算外资源)、人力以及目标等方面，都有极大的增长。在这一背景下，委员会目前大体上还是按照国家元首和政府首脑 2003 年在马普托商定的结构开展工作。根据这一协议，委员会分配的名额约为 675 名长期工作人员。一方面，这些员额并未完全配置人员到位，另一方面，预算外资源已使委员会的工作人员增至约 1 465 人。这使得委员会就其改革和结构调整编写了一项提案，以确保委员会的核心结构与战略规划所述的活动和任务相符，不要过于依赖预算外财务结构，而这种结构主要资金来源是国际伙伴的自愿捐款。目前正在同非洲联盟成员国讨论这一拟议结构，希望能够在 2011 年国家元首和政府首脑峰会上予以审议。

50. 与此同时，并在不影响可能进行的改革的情况下，务必要注意到各合作伙伴正在做出的各种努力，以协助非洲联盟建立各种机制，帮助实施非洲和平与安全构架。国际伙伴和非洲联盟已经就一项共同筹资安排达成协议，帮助委员会征聘

133 名工作人员，按照非洲联盟 2009–2012 年的战略计划，专门从事《和平与安全方案》的实施工作。这一筹资安排的目的是在人员配置、服务条件的稳定和一致性等领域帮助确保委员会规划的可预测性，减少目前依赖于临时、短期征聘这种做法。通过共同筹资安排可以建立一个单一、统一的报告机制，有助于减轻委员会向各个合作伙伴提交报告的负担。这是朝着正确方向迈出的重要一步，但仍需非洲联盟成员国加速批准各项机制，已使委员会能够按照成员国的期望，履行在维护区域和平与安全方面的责任。

51. 非洲联盟委员会除了进行内部改革，还做出努力，向委员会成员国动员资金。2009 年的黎波里首脑会议期间做出决定，将成员国向非洲和平基金经常预算的摊款由 6%增加到 12%，这一事态发展令人鼓舞。不过这一增长是逐步实现的(每年增长 2%)，到 2012 年才能全部实现。这些资金将有助于委员会在预防和调解冲突方面的各项工作，但还不足以部署和维持目前的和平支助行动。

52. 非洲联盟委员会作为其 2010 年和平与安全年活动的一部分，还在寻找途径，以创新方式向私营部门并通过公营私营伙伴关系动员资金。还做出各种努力，加强区域经济共同体区域筹资工作，增强它们的资源基础，用于非洲待命部队未来投入运作。

53. 目前，阿拉伯国家联盟和非洲联盟正在就设立一个非洲–阿拉伯和平融资机制进行讨论，以支持非洲联盟的预防冲突活动和和平支助行动。如果能够得以实现并收到相当数额的捐款，那么将会极大增强并重新调整非洲联盟的资源基础。

五. 意见

54. 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。在处理和解决世界各地冲突方面，联合国同各区域组织之间的合作日益重要。在非洲，联合国同非洲联盟携手合作，共同努力，取得了长足进展。非洲联盟及其各次区域组织在联合国的支持下，采取了各种主动行动，开展调解、维和和执行和平行动，而且往往资源有限，条件又极为困难，充满危险，在这种情况下为在非洲减缓冲突做出了重大贡献。我向非洲联盟的维和人员致敬，他们中的许多人为了在非洲实现安宁付出了宝贵的生命。

55. 秘书处能在多大程度上充分实现同非洲联盟的具有意义的战略伙伴关系，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。在以往的报告中，我曾强调有必要由安全理事会清晰地勾勒出有关这一战略伙伴关系的构想。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，从而使秘书处有能力帮助贯彻实施这一构想。正如所有利益攸关者一致赞同的那样，联合国同区域组织之间的合作并不免除安全理事会依照《宪章》所承担的维护国际和平与安全的主要责任。同区域组织合作共同处理和平与安全方面的

种种挑战，这方面的工作必须以《宪章》第八章为准则，而且必须在联合国的主持下协调进行。但是，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。

56. 在这方面，要确保联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间每年进行交流，处理实质性问题，这就需要有筹备和落实机制。作为对未来会议持续落实的一个手段，不妨考虑利用安全理事会现有的预防和解决非洲冲突特设工作组，作为联席会议的非正式秘书处。安全理事会非洲成员具有特别优势，可以在特设工作组中代表和平与安全理事会及其成员的利益。此外，安全理事会成员和非洲和平与安全理事会不妨考虑建立一个由来自各成员国的专家组成的工作组，以支持两个理事会审议和讨论经常出现在双方议程上的共同关切的问题。

57. 到目前为止，大会和安全理事会提供的现有指导使秘书处能够集中精力帮助非洲联盟委员会增强非洲和平与安全构架，进一步发展其建立和平、维持和平和建设和平方面的能力。在这方面，至关重要的一点是，秘书处和委员会务必共同努力，确保各项工作能够相互补充，而且要有切合实际的基准和时限。同样重要的是，非洲联盟应当确定临时机制，使之在非洲待命部队投入运作之前能够迅速部署、有效管理并娴熟地维持和平支助行动。在这方面，我欢迎非洲联盟委员会[和欧洲联盟]做出努力，评估在使非洲和平与安全构架投入运作方面取得的进展，并希望同欧洲联盟共同努力，帮助拟订非洲和平与安全构架的全面和长期的路线图，明确规定该构架投入运作的基准。为实现这些目标，联合国、非洲联盟和欧洲联盟应当紧密合作，这一点至关重要。

58. 与此同时，有意义的伙伴关系需要有共同的理解，需要有对各项目标的承诺以及实现这些目标的方法。委员会面临的许多能力方面的制约因素都与人力资源有关。联合国承诺致力于帮助非洲联盟解决需求，在这方面我感到鼓舞的是，非洲联盟委员会已做出努力，物色并征聘对于秘书处互动来说至关重要的工作人员。

59. 如同联合国一样，非洲联盟的效率也来自其成员的齐心协力。非洲联盟成员国的政治意志现在比以往任何时候都能确保赋予该组织以权力，以完成其《组织法》所载各项目标并应对非洲大陆和平与安全目前面临的各种挑战。因此，我期待非洲联盟成员国就非洲联盟委员会的结构调整提案做出决定并予以实施。

60. 非洲联盟渴望解决非洲大陆和平与安全方面的各种需求，并做出种种努力，对此我表示欢迎。但从目前和中期来看，仍然存在可预测供资这一挑战。维持和平和平支助行动需要有妥当的资金。非洲联盟的许多合作伙伴，特别是欧洲联盟，都提供了帮助，以解决与部署由联合国授权的非洲联盟和平支助行动相关的费用。

61. 目前的维和行动伙伴关系财务框架不利于建设一个持久的长期战略。例如，我在最近有关索马里问题的报告中曾强调指出，我认为，向非索特派团提供的一揽子支助应与向联合国维和行动提供的支助相同，而且应当采取行动，确保非索特派团特遣队人员与联合国特遣队人员的偿还费是相同的。我承诺寻找办法解决非索特派团特遣队所属装备偿还缺乏可持续资金问题，并寻求长期承诺，提供非索特派团人员的部队津贴。

62. 目前必须建立一个更可预测、更为持久的机制，尤其是在确保非洲联盟实现非洲和平与安全构架所制定的各项目标方面。在这方面，我赞扬非洲联盟、其次区域组织及其成员国为扩大资源基础做出更多的努力，鼓励非洲大陆内部筹措更多的资源。必须做出努力增加对非洲联盟和平基金的捐款，并确保这些资金可预测，可持续。

63. 近年来，我们看到维持和平特派团的需求、规模和复杂性迅速增长。联合国在满足这一需求方面一直发挥中心作用，但各区域和次区域组织也在发挥日益重要的作用。考虑到各种新的政治现实，特别是在非洲，并考虑到全球危机之时的维和财务负担，联合国目前正在思考如何改进维和行动的效率。目前正在做出各种努力，在实地更为有效地利用建立和平、维持和平、建设和和平与发展。随着我们在非洲一些国家从维持和平走向建设和和平，至关重要的是务必重新界定我们的援助、支持和角色的范畴。在这方面，我们同非洲联盟及其次区域组织的关系和共同努力变得愈加重要。在对能力建设十年方案进行定期审查、非洲联盟对非洲待命部队的进展情况和非洲和平与安全构架进行评估以及在亚的斯亚贝巴建立联合国驻非洲联盟办事处并共同总结我们在维和领域合作伙伴关系方面汲取的经验教训之后，联合国将重新界定在和平与安全领域向非洲联盟提供的支持与合作。在总结我们在乍得、刚果民主共和国、索马里和苏丹汲取的各种经验教训基础之上，并作为加强联合国和非洲联盟战略关系工作的组成部分，我打算在六个月之内提交一份报告，其中将界定联合国同非洲联盟在和平与安全领域合作的战略愿景，并将审查在非洲维和的日益增多的模式。

64. 诚然，军事能力也许是任何潜在解决办法的组成部分，但是，非洲大陆的持久和平不能单单依靠军事力量的部署。我们必须在大陆、国家一级，特别是在地方各级，谋求长期战略，以支持政治领袖的各种努力，发展有效的治理和能力，实现基本稳定。我感到鼓舞的是，非洲领导人越来越致力于同联合国合作，只要一出现困难局势的苗头，就启动冲突预防和预防性外交机制，以防止危机局势恶化，达到部署特派团才是唯一办法的地步。我欢迎非洲联盟结合和平与安全年发起了若干新的维持和平和建设和平行动，其中包括与其成员国、区域经济共同体、民间社会、私营部门和伙伴组织进一步开展合作，进一步推动伙伴关系。
[Assembly/AU/Dec. 275 (XVI)]

65. 非洲的需求是巨大的，但多年来非洲人民为在非洲区域内外维持和平所作的贡献也是巨大的。我承认并满怀谦恭地赞赏为数众多的非洲国家为联合国和世界各地的和平行动作出的贡献和牺牲。我们在 21 世纪向前迈进，应对和平与安全的各种挑战之际，我们将继续同非洲联盟携手合作。我谨对非洲联盟委员会主席让·平表示赞扬，他在管理委员会内部的改革进程方面展现了领导能力和坚定的承诺。我还要赞扬那些为了非洲大陆的和平与稳定事业而在非洲工作的联合国和非洲联盟的全体工作人员。
