



安全理事会

Distr.: General
5 January 2015
Chinese
Original: English

2015 年 1 月 2 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在第 2167(2014)号决议中强调了联合国与各区域组织，特别是非洲联盟，按照《联合国宪章》及各区域和次区域组织有关规约建立有效伙伴关系的重要性。在这方面，安理会在该决议第 13 段中请我全面与非洲联盟合作，着手总结非洲联盟在马里和中非共和国的和平行动过渡为联合国维和行动的经验教训，并提出可用于今后过渡安排的具体建议。

维持和平行动部领导了这一总结经验教训活动。这一活动是与联合国驻非洲联盟办事处、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)协作举行的，并与非洲联盟、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、西非国家经济共同体(西非经共体)以及联合国相关各部、厅室、机构、基金和方案协商。开展活动的方法包括案头审查有关报告，包括来自非洲联盟和西非经共体的报告以及对联合国和非洲联盟官员和其他主要利益攸关方进行访谈。2014 年 11 月 19 日，来自联合国、非洲联盟、区域经济共同体和区域机制的代表在埃及开罗举行了一次协商会议，讨论在亚的斯亚贝巴非洲联盟总部举行的一次联合国-非洲联合鉴定会期间于 2014 年 12 月 12 日认可的调查结果和建议。

非洲联盟在马里和中非共和国的和平行动过渡为联合国维和行动是在战略和业务各级的伙伴关系得到加强的背景下发生的。过去二十年里非洲联盟和次区域组织在《宪章》第八章框架内联合解决非洲大陆的危机中发挥了关键作用。从布隆迪的维和努力到苏丹和索马里的维和努力，非洲联盟和联合国之间逐渐出现了各种合作模式，其合作扎根于互补和比较优势原则中。已在多个层级建立各种进程和联络机制，以促进和加强合作、信息交流和磋商，其中包括和平与安全问题联合工作队以及关于预防和管理冲突的对口协商会议。2010 年设立联合国驻非洲联盟办事处还大力促进了两个组织之间更具活力的伙伴关系。

为应对马里多层面的危机，2012 年 11 月 13 日，非洲联盟和平与安全理事会请求安全理事会授权，最初为期一年，计划部署由非洲主导的马里国际支助团(马



里支助团)。安理会第 2085(2012)号决议授权部署马里支助团，并要求设立联合国驻马里多学科人员-联合国马里办事处以便向政治进程和安全进程提供协调一致的支助。随后，第 2100(2013)号决议规定 2013 年 7 月 1 日把马里支助团的授权移交给马里稳定团，当天来自非洲领导的和平行动的约 6 103 名军事人员、20 名警务干事和由 368 名警察组成的 3 支建制警察部队换盔。

关于中非共和国，2013 年 7 月 19 日，非洲联盟和平与安全理事会请安全理事会授权部署由非洲主导的中非共和国国际支助团(中非支助团)，初步任期为六个月。2013 年 12 月 19 日，2003 年以来一直在中非经共体任务下在中非共和国作业的中非共和国巩固和平特派团将权力移交给中非支助团。安理会第 2127(2013)号决议授权部署中非支助团，为期十二个月。由中非支助团过渡到中非稳定团是第 2149(2014)号决议规定的，其中规定权力移交日期为 2014 年 9 月 15 日。安理会同一决议还要求立即将联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)改造成中非稳定团。这些过渡还突出了双边和多边伙伴，包括帮助应对危机的法国“红蝴蝶”行动和“薮猫”部队和欧洲联盟领导的驻中非共和国维和部队所发挥的重要作用。

迅速部署马里支助团和中非支助团对国际社会保护这些国家的平民的努力很关键。这还为顺利地将权力移交给马里稳定团和中非稳定团铺平了道路。尽管联合国同非洲联盟之间在马里和中非共和国开展合作的背景是截然不同的，但出现了一些共同的经验教训。本信载有有关改善这两个组织之间的一致性和互操作性所需的战略、业务协调和支助安排方面的主要审查结果和建议。

过渡前后的战略合作

由于安全理事会对维持国际和平与安全负有主要负责，其与非洲联盟和平与安全理事会的关系是两个组织之间的总体战略伙伴关系的核心之所在，这一关系一直由两个理事会的决定和决议指导。从马里和中非共和国吸取的经验教训突出强调，由非洲联盟和平行动成功过渡到联合国维和行动要求最高层次的政治统一以及政策和战略的协调。吸取经验教训活动还强调，需要尽可能确保，由安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会授予得到两个组织支持的活动的任务规定要由两个组织密切磋商制定。应以一种体现战略愿景统一的方式拟订任务规定，以便为战略规划进程提供便利，并能进行更加协调的应对。

对马里和中非共和国通往过渡的进程的比较表明，安全理事会对进行联合、战略评估和规划进程的具体指示对确保联合国、非洲联盟和有关次区域组织之间作出协调反应很关键。就马里的情况而言，安理会授权部署马里支助团的第 2085(2012)号决议，请秘书处与非洲联盟、西非经共体和其他合作伙伴联合评估这一由非洲主导的业务的业务要求。就中非共和国的情况而言，安理会若干决议，

包括第 2127(2013)号决议提供了战略方向，其中请秘书处与非洲联盟协商，开展迅速的应急准备和规划，以便中非支助团可能转变为联合国维持和平行动。

2013 年 11 月和 2014 年 2 月，主管维持和平行动助理秘书长牵头进行的，由非洲联盟和中非经共体代表参加的后续评估团，促进了提供协调一致的建议，并向制订任务进程提供了信息，该任务进程促成中非支助团向中非稳定团进行权力移交。维持和平行动部领导与非洲联盟联络处以及西非经共体和中非经共体成员国大使的接触也在这方面发挥了帮助作用。尽管出现了分歧，但加强两个理事会的成员之间的协商，包括通过安全理事会的非洲成员进行协商以及非洲联盟委员会主席和我本人在 2014 年 2 月的换文也有助于对过渡进程采取协调一致的办法。

马里和中非共和国的过渡也表明，联合国和非洲联盟之间有效的维持和平伙伴关系必须立足于明确的分工，包括在移交权力之后的明确分工。支持区域参与以及利用联合国、非洲联盟和区域行为体的比较优势来推进政治进程，已被证明对在马里和中非共和国寻求持久和平与稳定很关键。马里局势支助和后续行动小组和中非共和国问题国际联络小组已成为加强国际社会成员和支持和平进程的国家利益攸关方之间的协调的有效工具。它们还有助于为执行马里稳定团和中非稳定团的任务创造一个有利环境。

正如我在 2014 年 3 月 3 日根据安全理事会第 2127(2013)号决议第 48 段提交的关于中非共和国的报告(S/2014/142)中所述，只有当该区域发挥重要的补充作用时，一个联合国维持和平行动才能取得成功。在这方面，为了加强在中非共和国的区域参与，安全理事会在第 2149(2014)号决议中请中非稳定团在现有资源和任务范围内，在 2014 年 9 月 15 日中非支助团把权力移交给中非稳定团后，协助非洲联盟和中非经共体做出政治努力，支持过渡进程。建立强大的过渡后非洲联盟特派团，如非洲联盟马里和萨赫勒特派团以及非洲联盟中非共和国和中部非洲特派团，有助于维持区域参与和在战略层面上保持一致性和统一愿景。从长远来看，这也有助于为联合国撤出战略提供便利。

从马里和中非共和国经验中吸取的教训表明，需要进一步明确进行过渡的时间表和条件，以提高其可预测性。安全理事会早日表明——正如关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所做的那样，它打算与相关区域实体和东道国协调，最终将由非洲领导的和平行动转变为联合国维持和平行动，可以促进两个秘书处早日进行战略性参与。此类说明也可促进拟订特派团概念和有助于较平稳移交进程的基准。

业务规划与协调

中非支助团将权力移交给中非稳定团的筹备进程受益于从马里支助团过渡到马里稳定团的进程中所吸取的经验教训。就马里而言，联合国根据安全理事会

第 2071(2012)号决议加强了其对马里支助团规划进程的支助，该决议请秘书处部署军事和安全规划人员，协助西非经共体和非洲联盟规划马里支助团事宜。然而，这些努力遇到阻碍，部分原因是，当时西非经共体和非洲联盟已开始制定不同的行动构想。

2012 年 10 月 19 日马里局势支助和后续行动小组召开会议，核可了非洲联盟主导的解决马里危机战略构想，此后才开始正式规划。随后，非洲联盟和西非经共体在联合国和其他伙伴的支持下举行一系列会议，以统一马里支助团的行动构想。最终，西非经共体特别首脑会议于 11 月 11 日、非洲联盟和平与安全理事会于 11 月 13 日分别核可了该构想。利用该战略构想获得通过所产生的势头，联合国、非洲联盟和西非经共体总部定期举行了高级别磋商，以协调向马里支助团提供的业务支助，包括在综合工作队框架内提供的业务支助。

同时，在中非共和国，联合国从一开始就努力支持中非经共体主导的行动(中非共和国巩固和平特派团)将权力移交给非洲主导的行动(中非支助团)，这一权力交接于 2013 年 12 月 19 日进行。联合国还早在 2013 年 4 月就参加了由非洲联盟领导的评估团，以支持拟订中非支助团的行动构想。依据安全理事会第 2127(2013)号决议的要求，秘书处提供技术和专业咨询，以支持中非支助团的规划和部署并加强它的指挥与控制以及行政基础设施和培训能力，其方式包括由联合国和非洲联盟以协调方式设计和交付的流动培训小组模式。

在安全理事会第 2149(2014)号决议获得通过之后，非洲联盟和联合国制定了一个以拟执行的关键战略和业务措施为重点的过渡计划。联合国中非支助团支助小组于 2014 年 2 月部署到中非共和国，在实施过渡计划并将在亚的斯亚贝巴和纽约的业务规划与捐助者支助规划挂钩方面，发挥了重要作用。支助小组还是我 2014 年 3 月的报告中建议的过渡小组的核心。该过渡小组负责在中非支助团和中非建和办的参与下规划和设立中非稳定团并筹备移交权力工作，部署这一过渡小组极大推动了比较顺利的过渡。

指挥与控制

明确的指挥和控制结构对于维持和平行动的成功至关重要，因为这些行动要在动荡的政治和安全环境中开展业务。在与另一个组织协调开展行动时，这些在过渡中非常重要。需要有明确的战略和业务指导，这是至关重要的。马里和中非共和国的过渡再次突出表明，复杂的多国和平行动需要明确和有效的指挥与控制框架。在这两国的情况下，非洲联盟均由于部队总部和区总部之间缺乏通信手段以及缺乏明确的报告程序而面临挑战。

在马里，相对较短的过渡时限影响到指挥和控制结构，部分原因是启动马里支助团联合作战中心的解散造成的。在中非共和国，在移交权力之前建立了一个非洲联盟和联合国共同联合行动中心，更好地应对了这一挑战。此外，在竞争性

征聘进程之后，中非支助团部队指挥官以及一些参谋和几个中非支助团文职工作人员换盔，促进了指挥与控制的连续性。尽管起初遇到了建立通信基础设施方面的挑战，但中非支助团、“红蝴蝶”行动和欧洲联盟领导的驻中非共和国部队各自内部指挥一体化、各自的任務明确，为彼此之间的协调提供了便利，在规划今后的联合努力时应参考这一经验。中非建和办/中非稳定团和中非支助团领导层在整个过渡期提供了有效的持续领导，这也发挥了作用。

换盔模式

在非洲领导的和平行动下开展行动的换盔的警察和部队特遣队是过渡时期业务规划进程的一个核心要素。就马里和中非共和国而言，安全理事会第 2100(2013) 号和第 2149(2014) 号决议请联合国与西非经共体和中非经共体协调，尽可能多地按联合国标准将由非洲领导的和平行动的军事和警察人员并入联合国维持和平行动。2013 年 3 月，秘书处进行了评估，以查明马里支助团部队中的关键缺口。还开展了努力，以使部队人数符合业务需求，提高对联合国维持和平任务的认识，并更新装备和自我维持能力。就中非共和国而言，2014 年 5 月与非洲联盟和中非经共体联合进行了能力评估。随后向有关部队和警察派遣国以及各双边捐助方通报了短缺情况，以在过渡之前提高其能力。

尽管作出了这些努力，包括提供宽限期和其他旨在加强和调整特派团的指挥和控制结构以及统一理论和政策的措施，但马里稳定团和中非稳定团在各自权力移交当天继承的大多数特遣队的装备和自我维持能力仍低于联合国标准。因此，马里和中非共和国的过渡突出表明，必须在早期阶段加强非洲联盟和联合国在部队组建方面的协作，包括通过联合部署前的访问促进换盔进程。有关部队标准方面的挑战突出表明，必须继续支持更广泛的非洲特遣队能力建设努力，包括借助双边合作伙伴提供的支持来这样做。

由于一些即将更换头盔的特遣队员，包括隶属我关于儿童与武装冲突问题的年度报告附件所列国家军队名单的特遣队员的人权记录令人关切，在两国执行联合国人权筛查政策方面还出现了挑战。人权筛查政策要求联合国确保它不会部署任何参与违反国际人权或人道主义法行为的人服役。就马里支助团和中非支助团而言，适用《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职调查政策》暴露了若干因素和风险，本组织在中非共和国换盔进程之前必须考虑这些因素和风险。通过实行缓解措施，包括在中非共和国培训和额外主动筛选中非支助团特遣队，这些关切仅部分得到解决。今后，在非洲联盟-联合国过渡计划最早期阶段及时协调并执行人权筛查政策，将加强遵守人权标准情况。

民事能力

马里和中非共和国的过渡还影响到与平民有关的具体授权任务的协调和执行，主要是人权和保护平民。还有一些问题涉及与人道主义界的协调。在这两个

国家，非洲联盟部署了多学科的民事能力，以支助军事和警察部分，加强马里支助团和中非支助团履行其保护平民任务并与其他利益攸关方协调的能力。然而，从两个过渡中汲取的经验教训表明，非洲联盟在人权领域的工作和专门知识可以进一步加以利用。还需要加强非洲联盟和联合国之间标准和工作方法的协调统一，特别是在对侵犯人权事件的监测、报告和后续工作方面。特别是因为设立了协调机制，中非共和国的情况有所改进。但是，非洲联盟和联合国需要改进它们对保护平民的共同理解。两个组织在这一领域的工作也将受益于更系统的协调以及执行与保护平民有关的战略的民事能力的加强。

支助安排

一个运作有力并能在业务一级同联合国维持和平行动无缝整合的非洲联盟和平支助行动对成功过渡至关重要。在这方面，获得充分支助的能力是非洲联盟开展和平行动时面临的一个主要制约因素。安全理事会一再强调，包括最近在第 2167(2014)号决议中强调，有必要在区域组织根据安全理事会授权开展维和行动时加强它们筹供经费的可预测性、可持续性和灵活性。安理会在同一决议中还回顾，区域组织有责任确保用于其活动的资源，包括通过成员国捐款和合作伙伴提供支持的方式。

安全理事会分别在第 2085(2012)号和第 2127(2013)号决议中，要求我为马里支助团和中非支助团提供一揽子“软”支助。由于缺乏可用人员，马里支助团和中非支助团在开办阶段均需额外的支助人员和文职人员。依照第 2127(2013)号决议，部署了支助中非支助团的联合国专家，为非洲联盟特派团提供了更多的技术增援能力，包括在特派团支助、通信以及军事和警察规划方面。同时，安理会在第 2149(2014)号决议中，授权在 2014 年 9 月 15 日移交权力前向中非稳定团部署增强能力的军事装备，以便支持中非稳定团的军事和警察部门。

安全理事会在第 2085(2012)号和第 2127(2013)号决议中，要求我按照人权尽职政策，为支助马里支助团和中非支助团行动设立信托基金，以补充非洲联盟的资源调动工作。因此，为马里支助团和中非支助团设立的信托基金分别收到了 4 400 万美元和 500 万美元。通过为中非共和国设立的信托基金，向中非支助团提供了一揽子通信设备。然而，由于对一些装备的状况仍存在分歧，导致设备安装出现拖延。在马里，信托基金最初打算通过从联合国战略部署储存物资购置关键设备，满足为马里支助团确定的一些需求。

非洲联盟和联合国分别设立了马里支助团信托基金，其职权范围涵盖各种后勤支助，包括粮食、燃料、战略运输以及偿还特遣队所属装备。然而，就联合国管理的信托基金而言，由于可用资金数额相对有限，加上信托基金机制的可持续性方面存在不定因素，因此，基金的重点转向一次性购置设备，而不是提供直接业务支助。大部分捐助者的认捐款通常指定用于非致命性援助，因此，非洲联盟

无法用认捐款来偿还特遣队所属装备。在非洲联盟 2014 年 2 月 1 日在亚的斯亚贝巴为中非支助团举行的捐助方会议上，98%的支助认捐款都是这种情况。非洲联盟还不得不应对合作伙伴在亚的斯亚贝巴所作认捐款的支付率低的问题。

从马里和中非共和国的过渡中吸取的经验教训表明，就兵力和能力方面而言，影响马里支助团和中非支助团规划的主要因素是可用的自愿捐款估计额，而不是当地的实际需求。不过，就这两个支助团而言，这一影响通过使用为非洲主导的和平支助行动预先建立并由非洲联盟管理的双边和多边储备基金而得到部分抵消。安全理事会在第 2085(2012)号和第 2127(2013)号决议中，请会员国和伙伴为马里支助团和中非支助团提供财政支助和实物捐助，以便支助团能进行部署，响应这一请求，一些会员国，特别是法国和美利坚合众国向若干部队和警察派遣国直接提供了大量非致命性和致命性支助。法国提供的武器和车辆以及美国提供的战略运输和其他支助对部署额外的中非支助团特遣队至关重要。不过，尽管采取了这些措施，仍有一些向部队和警察派遣国提供的双边支助是在中非支助团向中非稳定团移交权力后才交付的。

结论和建议

非洲联盟同联合国之间的具体合作模式应视每次冲突的具体情况而定。然而，必须持续改进两个组织以及区域经济共同体合作预防并管理冲突的方式。在这方面，需要在非洲和平与安全构架内，重新着力解决非洲联盟同其次区域组织之间的辅助性问题，因为，在有共同战略目标、政治一致性和明确的责任分工时，伙伴关系会发挥最大作用。努力加强两个组织的秘书处之间的合作也同样重要。这应包括加强诸如联合国-非洲联盟和平与安全联合工作队等现有机制。

安全理事会以及非洲联盟和平与安全理事会在确定合作的战略方向方面发挥重要作用，特别是在可能移交权力的情况下。因此，建议两个理事会继续进行建设性努力，就排在各自议程上的国家加强协商和信息共享。这一点在任何时候都很重要，但在授权和部署非洲联盟主导的和平行动的过程中尤为重要。在这方面，令我感到鼓舞的是，根据 2014 年 12 月 16 日的主席声明(S/PRST/2014/27)，安全理事会打算及时举行协商并酌情同非洲联盟和平与安全理事会协作派人前往实地，以便逐一提出一致的立场和战略来处理非洲的冲突局势。

在马里和中非共和国的过渡都突出表明，两个组织必须从一开始就早日开展联合评估和规划，同时考虑到有关冲突的政治和安全层面问题。此类规划应使联合国和非洲联盟能够拟订共同的愿景，从而提高效率并制订更具成本效益的特派团支助计划和理论。在设想从非洲联盟行动向联合国维持和平特派团过渡时，尽早说明这一预期行动方案将改进在此期间的规划。

为确保有更大的可预测性，两个组织应考虑到国家需求和实地局势，拟订针对具体情况的基准，用来对照确定应进行过渡的条件。这些基准还应考虑到为非

洲联盟和平行动建立支助安排所需的时间，以及部署联合国维持和平特派团所需的筹备时间。

在马里和中非共和国的过渡也证实，持续的区域参与对促进稳定努力和保持政治势头依然至关重要。因此，今后的过渡规划应考虑到过渡后的非洲联盟主导的存在和机制的作用。规划还应评估联合国能够持续为维持此类多层面存在而提供的支助。在这方面，我再次注意到 2014 年 12 月 16 日的安全理事会主席声明，其中安理会强调，在过渡期间以及在规划和落实消除非洲冲突根源要开展的治理和其他改革时，必须支持非洲联盟发挥政治作用。

如果设想人员换盔，从非洲联盟和平行动过渡到联合国和平行动，那么两个组织必须从一开始就在组建部队和警察方面互相协作。它们应同部队和警察派遣国密切磋商，探讨所需的能力及其遵守联合国政策和理论的情况，特别是在人权方面。应在联合国支持非洲待命部队开展运作这一更广泛的背景下设想这一问题，在马里和中非共和国部署待命部队为合作开辟了新的途径。

早期联合规划和协调也应适用于文职能力的过渡，包括在相关和平行动的人权和保护平民任务方面。在这方面，非洲联盟可考虑制订一个向和平行动部署人权工作人员的体制框架。联合国可为拟订相关的政策、方法和规划流程提供支持。此外，增强对两个组织各自保护平民任务的协调和了解以及加强民事力量，将对确保有效履行这些任务至关重要。

可预测和可持续的支助依然对从非洲联盟和平行动成功过渡到联合国维持和平行动至关重要。区域组织应从其成员国和伙伴获得资源，继续在这方面发挥牵头作用。不过，马里和中非共和国的经验也证实，仅靠一种支助模式是不够的。在执行和平的行动中，筹资的可预测性和可持续性甚至更为重要。在这方面，需要努力优化各种支助模式，包括及时使非洲待命部队开展运作，可通过酌情综合运用自愿、分摊和双边支助等方式来达到这一目标。还可考虑采用事先核准的模式以使用信托基金以及由非洲联盟同服务提供者订立事先核准的持续性合同。这将有助于缩短支助可投入运作的时限，并使非洲联盟能够更好地管理伙伴提供的预算外一揽子支助，如欧洲联盟支助的非洲和平融资机制。在这方面，我欢迎尼日利亚前总统奥卢塞贡·奥巴桑乔领导的替代筹资来源问题高级别小组的报告。

非洲联盟和联合国应与其他伙伴协商，开展一次总结经验教训活动，以审查和评估现有的各种机制，从而提高安全理事会授权的非洲联盟和平行动筹资的可预测性、可持续性和灵活性。此外，正如在中非共和国所做的那样，安理会可考虑酌情授权提供一揽子“软”后勤支助或技术支助小组。还可考虑早日部署联合国专门知识和增强能力的军事装备，包括工程资产和战术运输能力。提供额外的联合国技术和规划咨询能力以及其他双边援助，将增强非洲联盟行动的能力和实

效，并为顺利移交权力提供便利。在设想两个组织之间移交权力时，早日部署联合过渡时期工作队也对有效落实过渡计划十分重要。

我仍致力于确保两个秘书处进行更紧密的互动并加强指导它们合作的现有机制。这将促进今后的过渡进程，包括在决策和分配任务方面。为确保建立更加协调一致的全球维持和平框架，联合国致力于同非洲联盟合作开发体现共同愿景并具有创造性和灵活性的过渡工具箱，供联合国和非洲联盟在适当时候酌情使用，为今后的过渡进程提供参考。工具箱将包括有关以下方面的指导与标准：(a) 联合评估和规划；(b) 部署前访问和部队组建；(c) 协调机制；(d) 指挥与控制的连续性和换盔；(e) 移交民事能力；(f) 支助机制；(g) 提高部队标准的各种安排。

在这方面，按照安全理事会在 2014 年 12 月 16 日主席声明中的要求，我打算在 2016 年提交一份报告，说明如何进一步加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全，包括在联合国驻非洲联盟办事处的工作等问题上的协作。这次总结经验教训活动的成果也涉及联合国区域组织之间的合作，更广泛地说，包括双边伙伴在过渡期间发挥的关键作用。按照安理会在第 2167(2014)号决议中的要求，我打算在 2015 年 3 月 31 日发布的关于联合国与区域组织在维和行动中的伙伴关系的报告中进一步探讨这些问题。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

潘基文(签名)
