



2020年10月15日秘书长给安全理事会主席的信

我谨提及安全理事会关于加强联合国与非洲联盟在和平与安全领域伙伴关系的第 2320(2016)号决议第 11 段，其中安理会要求我对联合国与非洲联盟的合作以及联合国驻非洲联盟办事处(联非办)的架构和能力进行评估，以便满足这一伙伴关系不断增长的需求，在完成这一评估后向其报告情况。

赛义德·吉尼特被选定为独立的小组组长，牵头开展本次评估。由一个部门间小组为他提供支持，小组成员包括政治和建设和平事务部、和平行动部、业务支助部、联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅和发展协调办公室的代表。在纽约有一个涵盖面更广的咨询小组，包括全球传播部、管理战略、政策和合规部、反恐怖主义办公室、非洲问题特别顾问办公室、联合国开发计划署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。

伙伴关系的演变

评估小组认识到，联合国与非洲联盟之间的伙伴关系是当今最重要的关系之一，特别是在和平与安全领域。评估小组确认了一项广泛共识，即联合国与非洲联盟之间强有力的伙伴关系对于应对非洲一系列的和平与安全挑战至关重要。评估小组指出，在这方面，大多数伙伴认为 2017 年《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》是联合国秘书处和非洲联盟委员会深化合作的一项重要工具。评估小组还确认，两个组织的现任领导层为深化伙伴关系所做的努力广为赞赏。然而，许多对话者强调，有必要将伙伴关系的重点放在国家和区域各级开展联合努力和举措上。

对话者还表示，应进一步加强在妇女和青年等交叉问题以及在和平与发展联系方面的合作。

评估小组强调，过去五年，非洲联盟和联合国特使之间的工作关系包括在外地特派团和非特派团环境中的工作关系有了显著改善。然而，评估小组指出，现在是时候了，应在两个组织各层级将伙伴关系制度化，以确保系统性合作能够经受得住两个组织或其中之一领导层未来变动的考验。



经评估小组查明，在次区域一级，联合国、非洲联盟、区域经济共同体以及区域机制在预防冲突方面开展协作的最佳范例，是与联合国西非和萨赫勒办事处和联合国中部非洲区域办事处等联合国区域办事处之间的协作。在危机局势中，这些区域办事处在与联合国总部密切合作的同时，在及时协调联合国、非洲联盟和相关区域经济共同体/区域机制之间的立场方面展现了比较优势。

此外，评估小组赞扬联合国为非洲联盟调解支助股和非洲妇女预防和调解冲突网络投入运作以及为 2017 年启动的非洲妇女领袖网络的工作提供的支持。

评估小组确认，联合国与非洲联盟在支持非洲联盟和平支助行动方面的协作在过去十年中逐步增加，是这一伙伴关系的一个重要组成部分。秘书长在其关于授权和支助非洲联盟和平支助行动备选方案的报告(S/2017/454)中，就这些行动的规划和监督提出了详细建议。这份报告是继非洲联盟-联合国对安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动现行经费筹措和支助机制的联合审查报告(A/71/410-S/2016/809)之后提出的。联合审查报告得出结论认为，在预防工作失败的情况下，两个组织切实开展合作，在布隆迪、达尔富尔、索马里、马里和中非共和国等地部署了和平支助行动。然而，联合国-非洲联盟在和平支助行动方面的伙伴关系面临一系列前所未有的挑战，对此，两个组织采取了针对具体情况的合作机制。审查还指出，两个组织都认识到有必要制定一个总体框架，以便联合规划非洲联盟和平支助行动、规定其履行任务并进行监督。

另一方面，过去十年，临时安全安排增加了，主要包括向次区域部署军事力量稳定冲突地区，例如部署多国联合特遣部队应对博科圣地，以及部署萨赫勒五国集团打击萨赫勒地区各种非国家武装团体。这些国家联盟以集体自卫为基础，在区域经济共同体/区域机制的正式框架之外运作。

评估小组确认，这些联盟对联合国和非洲联盟构成特别挑战，因为这些联盟：主要在自己的领土内活动，有可能在紧追不舍的情况下开展跨界行动；在非洲联盟区域待命部队地理边界之外建立；以自愿捐款为基础，这对联合国或非洲联盟的指挥和控制构成了挑战；尽管由联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会两者授权，但不向两者中任何一个机构汇报工作，也无须接受其问责。

评估小组还注意到，联合国 2019 年 1 月的管理及和平与安全改革有助于精简联合国总部与非洲联盟之间的对接。经过这些改革，在负责和平与安全的区域架构中新设了主管非洲事务助理秘书长一职，负责的地理区域与非洲联盟所覆盖的地理区域一致。设立了名为非洲联盟伙伴关系小组的办公室，负责为这一伙伴关系提供战略、政治和行动支持。联合国的改革还在业务支助部设立了支助伙伴关系处，作为协调中心，为包括非洲联盟和平支助行动在内的非联合国和平行动提供支助。

影响伙伴关系的关键因素

评估小组强调，联合国-非洲联盟伙伴关系受到若干结构性因素和组织文化的影响。评估小组认为，安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的关系是这项伙伴关系中最重要的互动协作之一，但也指出，尽管讨论和年度会议已开展

了十年，但这项互动协作仍有改进的余地。挑战主要集中在关于安理会和非洲联盟和安会如何互动协作的工作方法上，这些互动协作包括联合访问、对利比亚局势的应对以及为和平支助行动筹措资金等方面。

评估小组指出，这些分歧的根源在于联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会均对对方的作用和责任有误解，还在于外界觉得非洲联盟和安会的观点没有得到重视。

因此，联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会实现战略趋同并非易事，这可能会继续影响两个组织之间的合作。尽管如此，所有对话者都表示需要深化安理会与非洲联盟和安会之间的合作，包括为此改善联合国安全理事会三个当选的非洲成员国的参与。由于在联合国、非洲联盟及其区域经济共同体/区域机制之间辅助性原则的适用问题上模棱两可，联合国—非洲联盟预防和应对冲突的联合行动因而变得复杂。

评估小组呼吁加强联合国秘书处与非洲联盟委员会之间几个框架的相互关联性和业务一致性。评估小组还确认，尽管两个组织为加强人道主义应对、人权、发展、和平与安全进行了共同努力，但需要进一步阐明跨支柱关联。

关于建设和平方面，虽然联合国和非洲联盟正在努力提高双方的行动一致性，但评估小组认为，缺乏联合综合分析和规划破坏了建设和平多边努力的协调一致，没有达到非洲联盟希望自身在建设和平中发挥更突出作用的期望。

评估小组注意到非洲国家在组织选举方面取得的进展，但确定了仍然存在挑战的两个领域：选举管理机构和宪法法院能力有限；对成功举行选举后的政治过渡管理不力。

联合国驻非洲联盟办事处

联非办是由大会第 64/288 号决议于 2010 年 7 月 1 日设立的，目的是精简联合国秘书处在亚的斯亚贝巴从事和平与安全事务的派驻人员；加强联合国与非洲联盟在和平与安全领域的伙伴关系；在短期行动支助事务和长期机构能力建设方面向非洲联盟提供协调一致的联合国支助。

评估小组指出，虽然这一广泛任务仍然有效，但联非办的作用随着伙伴关系的变化而演变，在前文所述《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》签署后更是如此。自成立以来，该办事处的工作侧重于支持对非洲联盟现有的和平支助行动和其他特派团的规划和管理，以及在预防冲突、调解、法治、人权、安全部门改革和解除武装、复员和重返社会等方面制定机构政策和做法。评估发现，联非办及其作为与非洲联盟日常联络的主要桥梁所发挥的作用受到普遍赞赏。大多数合作伙伴表示支持加强该办事处，指出该办事处领导层在与伙伴互动协作以及在增加向非洲联盟和平与安全理事会及其高级官员通报情况的频率方面发挥了模范作用。因此，评估小组认为有必要加强联非办在和平与安全方面的协调作用。

关于和平与发展的联系方面，在和平、安全和发展事项上为非洲联盟提供支助的联合国各机构、基金和方案请联非办与联合国非洲经济委员会(非洲经委会)

就和平与发展的联系开展更加一致的协调。评估小组同意 2019 年 3 月 21 日办公厅主任就分别通过联非办和非洲经委会协调政治、和平与安全支柱以及发展支柱事宜发布的指示。

为确保对联非办的支助协调一致，评估小组建议成立一个部门间机制，将政治和建设和平事务部、和平行动部和业务支助部以及其他部门和机构的协调人联系起来，以便向联非办提供协调一致的整体支持。

建议

评估小组在与各主要利益攸关方协商后，除其他外，建议重新确定合作领域的优先次序。评估小组建议，在短期和中期，两个组织优先考虑能够促成国家和区域一级成果明显的合作的少数几个领域。对此，评估小组建议重新对《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》的内容进行优先排序，将重点放在预防、调解、保持和平与和平支助行动上，同时加强涉及性别平等与妇女、和平与安全以及和平与发展的联系等方面的交叉领域。评估小组还建议制定一项涵盖诸多现有框架的联合国-非洲联盟总体战略，以协调统一联合国-非洲联盟伙伴关系，因为这将改善联合国与非洲联盟的内部一致和协调。评估小组还建议联合国加强对非洲联盟的非洲大陆框架、倡议和机制的支持，加强其在地方、国家和区域各级改善妇女参与和保护的能力。

评估小组还建议采取下述行动。

1. **联合国安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的战略趋同。**评估小组建议安理会和非盟和安会协调两者的工作方案并进行排序，方便非洲联盟和平与安全理事会采取立场，并为联合国安全理事会就同一主题作出决定提供信息。评估小组建议联非办促进安全理事会成员国驻亚的斯亚贝巴代表与和平与安全理事会成员之间定期开展非正式互动，以增进安理会和非盟和安会之间的了解与合作。这可以在非洲联盟常驻联合国观察员代表团协助下，通过在纽约采取类似举措予以补充。此外，联合国应与非洲联盟协商，将非盟和安会专家委员会在纽约的讲习班制度化，每年讨论安全理事会的工作方法，同时考虑为安理会专家回访非盟和安会提供便利。

2. **预防冲突。**评估小组建议，两个组织利用各自现有系统，编制每月预警分析和供及早采取行动的各种备选方案。前景展望会议应在可行的情况下纳入联合国总部的区域科室、联合国区域办事处、专责办公室和专题办公室、区域经济共同体/区域机制、联非办以及在亚的斯亚贝巴的非洲联盟委员会等单位人员。评估小组还建议在可行的情况下设立更成熟完备的联合国区域办事处，以促进预防和调解工作。此外，评估小组建议两个组织编写一份关于非洲预防状况的联合报告，内容包括非洲地方、国家和区域各级预防能力的增强情况。

3. **选举和治理。**评估小组建议，联合国和非洲联盟应探讨它们如何共同加强国家选举管理机构和宪法委员会的能力。评估小组鼓励联合国和非洲联盟考虑各种备选方案，就如何制定促进一届民选政府向下届进行民主过渡的框架向各国提供支持和咨询。

4. **支持非洲联盟和平支助行动。**评估小组建议联合国借鉴联合国和非洲联盟在复杂冲突环境中现有行动的经验教训，制定一种支助模式，确保联合国既是非洲联盟和平支助行动的合作伙伴，又是其服务提供方。评估小组鼓励联合国和非洲联盟加紧努力，进一步开展协商式决策(联合规划、报告和审查进程)、财务管理(预算联合提交与报告)和非洲联盟合规框架(国际人道主义法、人权、行为/纪律)。评估小组还建议联合国加大力度，协助非洲联盟制定关于开展维和行动，特别是部队组建、部署前规划和培训要求等方面的政策和战略指导，以确保充分的行动准备以及指挥和控制。

5. **新出现的临时安全安排。**借鉴联合国索马里支助办公室和联合国马里多层次综合稳定团等特派团以及多国联合特遣部队和萨赫勒五国集团联合部队的经验教训，评估小组建议联合国和非洲联盟考虑联合审查临时安全安排，包括其有利因素，如联合国和非洲联盟统一指挥、使用武力和支助备选方案等方面。

评估小组主张联合国和非洲联盟进一步加强与区域经济共同体/区域安排的互动协作，并主张这些临时安全安排应有助于参加由非洲联盟下达任务和授权的和平支助行动的所有部队、单位和个人按规定遵守程序和标准。

6. **建设和平。**评估小组确认，有必要从与非洲联盟开展注重项目的协作，转向在国家一级进行有效协调和实施结构性预防。评估小组还建议联合国与世界银行集团和欧洲联盟一道，倡导非洲联盟全面参与建设和平评估和规划多边进程，如恢复和建设和平评估等，以加强自主权和一致性。

7. **辅助性原则的明确、可预测适用。**评估小组建议将区域经济共同体/区域机制负责人纳入每年举行两次的联合国与非洲联盟高级别会议，以加强非洲大陆的凝聚力。评估小组进一步提出，联合国与区域经济共同体/区域机制和非洲联盟的互动协作将鼓舞非洲大陆增强凝聚力，并确保协调得当。

意见

我谨对非洲联盟委员会、联合国安全理事会成员、非洲国家组、欧洲联盟和其他国际伙伴的代表与评估小组通力合作并给予大力支持深表感谢。

我完全同意评估小组的结论，即联合国-非洲联盟伙伴关系是国际和平与安全领域最重要的关系之一，是多边主义的基石。非洲大陆目前面临的和平与安全挑战极端复杂，联合国和非洲联盟都无法凭一己之力加以应对。因此，伙伴关系至关重要。

此外，我注意到评估小组的建议，即联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会需要尽可能协调工作方案并对工作方案加以排序，以方便和平与安全理事会采取立场，并为安全理事会就相同议题作出决定提供信息。在这方面，安全理事会同和平与安全理事会在2018年7月19日于纽约举行的第十二次年度联合协商会议上作出了承诺，特别是二者有意商定联合访问非洲的模式。我欢迎这一承诺得到落实。联合国秘书处随时准备在这方面提供支持。联合国安全理事会三

个当选的非洲成员国可以在促进安理会和非盟和安会之间的协调一致方面发挥关键作用。

我相信，我们两个组织之间各层级协作的进一步制度化，将有助于我们两个组织以及我们在非洲的行动。为此，在非洲联盟委员会专员选举结束后，我将与专员们探讨是否有可能在非洲联盟和联合国之间召开一次高级别领导人务虚会，以加强伙伴关系。

除了这些工作之外，我们还应持续致力于一道努力，包括为此开展联合评估、规划、务虚会、联合工作流和讲习班。知识和专长交流方案目前侧重于加强非洲联盟与联合国在行动支助事务领域的合作，我们还应探讨是否有可能将该方案扩大到其他领域。

此外，评估小组建议，应重新确定《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》优先事项，以便将重点放在预防、调解和维持和平以及和平支助行动上，同时加大妇女和青年参与和平与安全议程以及气候变化等其他交叉领域的力度。我赞成这项建议。我也赞同，成熟完备的联合国区域办事处对于促进与更广泛的联合国系统、非洲联盟和区域经济共同体/区域机制协调开展预防和调解工作会很有价值。为此，我决定设立一个联合国-非洲联盟伙伴关系机构间专责小组，负责跟进评估小组各项建议的执行情况，包括在人权和人道主义活动的支持下加强和平与发展的联系。

我同意评估小组的建议，应制定一项涵盖联合国-非洲联盟诸多框架的联合国-非洲联盟总体战略，以改善联合国与非洲联盟的内部一致性、协调性和跨支柱办法。

在这方面，我同意评估小组的建议，即增加联非办的能力会有助于联非办更有效地发挥这一协调作用。我还注意到两个组织之间能力不协调以及给非洲联盟带来的合作负担，在这方面我打算针对现有的合作和协调机制开展一次摸底调查，以确定需要精简和简化的领域。

考虑到利用联合国分摊会费支持非洲联盟和平支助行动仍将是一项挑战，我认为，采取更加结构化的共同负担办法非常有利于提高我们有效应对非洲大陆和平与安全威胁的能力。在这方面，我高兴地注意到，联合国所发挥的业务支助作用已从作为非洲联盟的伙伴扩大为既是伙伴又是服务提供方，并已为此投入资源，制定支持非洲联盟和平支助行动的模式。

无论采取何种工具，都必须实现这一目标，要么使用自愿捐款，要么使用联合国分摊会费。我希望，在这次评估报告之后，联合国安全理事会能够就类似上述安排达成一致，这一安排符合非洲联盟以及一直在为非洲实现和平与安全作出巨大牺牲的部队派遣国的合理期望。与此同时，我打算在现有任务范围内，与非洲联盟共同制定联合国支持非洲联盟和平支助行动的模式。

可持续的伙伴关系必须建立在两个组织互信的基础上，这将需要改进联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会、联合国秘书处和非洲联盟委员会等主

要行为体之间的协作。我完全支持联合国-非洲联盟定期对这一伙伴关系开展联合审查的提议。对伙伴关系的联合监测与审查很可能让两个组织都能够加快进展并获得更多支持。在此期间，我打算与非洲联盟委员会领导人分享独立战略评估的执行摘要，征求他们对执行建议的反馈和承诺。

我衷心希望，我们两个组织之间的伙伴关系将继续得到加强。我们已经取得了许多成果，但仍有大量工作要做。因此，我促请安全理事会继续支持加强这一伙伴关系，特别是支持本评估报告的建议。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)
