



2014年7月3日卢旺达常驻联合国代表给秘书长的信

谨荣幸地告知你，在卢旺达轮值主席的主持下，安全理事会将进行主题为“联合国维持和平行动：联合国和区域伙伴关系及其演变”的公开辩论。

公开辩论将于2014年7月28日星期一举行。为了指导关于这一问题的讨论，卢旺达撰写了所附的概念说明(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

卢旺达常驻联合国代表

大使

欧仁-理查德·加萨纳(签名)



2014年7月3日卢旺达常驻联合国代表给秘书长的信的附件

## 概念说明

2014年7月安全理事会主题为“联合国维持和平行动：联合国和区域伙伴关系及其演变”的公开辩论

### 一. 引言

对国际和平行动的需求仍然很大，而国际社会干预的意愿却在下降，国防预算继续减少。集体责任理念和强化安全区域化的吸引力因而越来越大。在非洲，随着区域待命旅的发展及区域和联合维持和平特派团的部署，这一理念正在接受考验。但是，仍然存在相当大的困难，在可预见的将来在非洲维持和平将继续需要外部支助。

正是在这一框架内，在卢旺达2014年7月担任安全理事会主席期间，卢旺达常驻联合国代表团将于2014年7月28日召开一次安全理事会主题为“联合国维持和平行动：联合国和区域伙伴关系及其演变”的公开辩论会。

### 二. 背景

《联合国宪章》第八章就区域安排，特别是作为最早作出反应者参与维护国际和平与安全事宜做出了规定，以确保在将争端提交安全理事会之前“和平解决地方争端”。该章还规定，安全理事会应在适当的情况下，利用此种区域安排或机构在其领导下采取强制行动，但《宪章》随后设置的前提条件是“强制行动”必须取得安全理事会授权。重要的是，我们必须讨论和评估区域组织和安全理事会在维持和平行动方面伙伴关系的进展情况，这是安全理事会在维护国际和平与安全的所使用的强制行动之一。

卢旺达和斯雷布雷尼察的悲剧表明1990年代联合国维持和平行动的失败及区域快速合作和反应机制的迫切需要。针对这些失败于2000年撰写的卜拉希米报告提出了若干建议，旨在改善维持和平行动和理论方面，包括在建立和维持和平与安全需要区域和次区域组织。因此，卜拉希米报告后特派团的特点是，非洲联盟(非盟)、欧洲联盟(欧盟)贸易、北大西洋公约组织(北约)、西非国家经济共同体(西非经共体)和南部非洲发展共同体(南共体)等第三方非联合国组织和区域组织的参与越来越多。

### 三. 当前趋势

我们认为应该评估联合国与区域组织之间在维持和平行动方面的伙伴关系，特别是在非洲大陆，在那里联合国参与混合维持和平行动——非洲联盟-联合国达

尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)等的能力比以往任何时候都受到考验；我们还应研究联合国和欧洲联盟向非洲领导的维和行动提供财政和技术支助的模式，以及区域组织部署了部队，以恢复稳定并建立一个适于维和行动，例如马里支助团、中非支助团等部署环境的情况。同样，还要研究联合国是否准备好支持区域或次区域组织在本区域维持和平与安全；通过部署自己的部队，如伊加特部署保护和威慑部队，以帮助在南苏丹恢复和平与稳定。

在达尔富尔、索马里、马里、中非共和国和南苏丹的区域和次区域组织已竭尽全力支持联合国，并显示了宝贵的存在。以下是一些现有的维持和平行动，可以表明联合国和区域组织，特别是与非洲联盟之间的伙伴关系的演变情况。

**苏丹/达尔富尔局势：**2004年，非盟向苏丹部署了一个维持和平特派团，该团得到了欧盟、联合国和北约的支持，然后在2008年，被前所未有的非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动所取代，这是联合国和非盟之间第一个混合特派团，也是世界上最大的维持和平特派团。虽然达尔富尔混合行动在控制达尔富尔局势方面的出色工作值得赞扬，但也揭示出由于后勤和战略方面的限制和一些特遣队的准备情况存在问题，混合行动的业务存在缺陷。

**索马里局势：**2007年1月，在联合国的充分支持下，非洲联盟和平与安全理事会设立了非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)。非索特派团继续支持索马里联邦政府努力稳定国家局势，促进政治对话与和解；协助运送人道主义援助物资；为重建和可持续发展创造必要的条件。非索特派团得益于联合国一揽子后勤支助、双边捐款和通过联合国管理的信托基金提供的自愿捐款。欧盟在非洲和平融资机制的框架内提供了支付部队津贴及其他有关费用所需的资源。联合国还建立了非索特派团支助办(安全理事会第1863(2009)号决议)，这是外勤支助部领导的外勤支助行动。联索援助团(安全理事会第2102(2013)号决议)也建立了起来，以便提供联合国的“斡旋职能”和一系列战略性政策咨询意见，以支持联邦政府的和平与和解进程。联索援助团接受联合国的指示，与非索特派团政府间发展管理局(伊加特)、欧盟和其他区域、双边和多边伙伴密切合作。

**马里局势：**在马里联合创建的非盟-西非经共体特派团(马里支助团)是安全理事会第2085(2012)号决议授权的。马里支助团帮助马里恢复了对其领土完整的控制，然后于2013年7月被移交给联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)。欧盟向马里支助团提供了必要的资源，法国派部队赶走了马里北部的伊斯兰好战分子。

**中非共和国局势：**中非国家经济共同体(中非经共体)中非巩固和平特派团换盔变成非洲联盟主导、欧洲联盟支持的中非支助团。该团根据安全理事会第2127(2013)号决议设立，任务是稳定该国的局势。中非支助团目前正在移交给联合国中非共和国多层面综合稳定团，其中将纳入更多的国家提供的维持和平部队。事实证明，中非支助团和法国“红蝴蝶”行动部队的迅速部署对于拯救平民的生命和防止中非共和国发生更大的悲剧至关重要。然而，鉴于危机的规模

和地域范围，实地的安全需求远远超过了已经部署的国际部队的能力和人数。因此，安全理事会根据《联合国宪章》第七章决定采取行动，决定设立一个维和行动(见安全理事会第 2149(2014)号决议)。中非支助团的任务是在 2014 年 9 月 25 日将授权任务从中非支助团移交给中非稳定团之前，建立一个合适的维和行动部署环境，联合国提供后勤支助。

**南苏丹局势：**最近在南苏丹，面对不断升级的暴力和人道主义危机，政府间发展管理局(伊加特)部署了一支强有力的三个营的部队，以保护平民和政府间发展管理局监督员。安全理事会为政府间发展管理局的部队规定的任务是，在南苏丹特派团部队指挥官的统一指挥和控制下开展行动，接受联合国提供的财政和后勤支助。

## 四. 公开辩论的范围

区域组织参与维护国际和平与安全产生了附加值，这种参与的作用日益增大，因此不再需要特设的协调程序，而更需要精简的框架，以便适当应对资源、准备以及政治和业务合作方面不可避免的挑战。由此产生的问题是：未来的特派团将采取何种形式，各组织将如何汇集资源和分配责任？未来的伙伴关系应该是什么样的？根据以往和当前的经验，我们如何能最好地准备应对今后的重大挑战？

很多区域和次区域组织在开展维持和平活动方面都面临着同样的资源限制，这突出表明，不论指派哪个组织执行这些任务，都必须按照任务规定配备相应的资源。受命特派团应该获得充足的资金和其他必要资源，包括作好适当准备的部队。具体而言，非洲联盟在实地派驻特派团已近 10 年，尽管它已证明有能力在联合国未派驻力量的情况下迅速部署，但它往往难以获得所需的装备，也难以加强其总部能力，目前在中非共和国和索马里就是这种情况。

## 五. 建议讨论的问题

在此背景下，公开辩论参与者在发言中应该探讨下列问题：

### 1. 政治

- 《联合国宪章》第八章及其涵盖的内容；《宪章》如何适用于联合国与区域或次区域安排以及区域经济共同体(如西非经共体、中部非洲国家经济共同体等)之间的伙伴关系；
- **具体确定指挥与控制。**有效的行动指挥与控制是成功和公信力的支柱，但这正是需要改进的领域之一。可以作出更多努力，加强总部在提供战略指导和支持方面的作用，并加强特派团开展行动的指挥和控制结构，以确保有效地管理各项行动。

- **将灵活性加以制度化：**迄今已利用各种形式的相对优势来支持非洲和平支助行动，但大部分是临时性的。应该更加注意了解如何能够实现有效的合作，并注意建立可根据需要启动的协调机制。
- **责任分担：**谁该做什么？联合国与区域组织在新的非洲维持和平框架下的互补作用
- **区域干预措施的相对优势：**马里和中非共和国的过渡证明了区域经济共同体、非洲联盟和联合国之间的互补作用，这种互补是基于所有三方的各种相对优势，包括部队组建和迅速有力的部署(非洲联盟和区域经济共同体)以及多层面维持和平特派团(联合国)。

## 2. 行动

- 如果联合国要更多地依靠区域安排或依靠邻国对危机作出迅速的威慑反应，显然需要更多地投资于设备、后勤和培训支助，这种需要在索马里、中非共和国和马里更为明显。
- **特派团支助升级。**高效率的后勤系统对于行动实效不可或缺。但目前后勤系统严重不足，迫使非洲特派团完全依靠其他行为体的支助，例如靠北约提供空运，靠美利坚合众国与后勤服务提供者签订合同，或者靠联合国提供全面一揽子支助，比如索马里的情况。非洲会员国自身拥有大量后勤能力，却没有得到利用。另外还需要注意依靠外包提供服务的支助模式，比如联合国采用的模式。这些问题必须得到解决，非洲和平支助行动才能不依赖他人友好之举而独立部署。
- **改进联合规划。**适当的规划是一个主要挑战。安全理事会多次拒绝非洲联盟部署特派团的计划，原因是规划方面有明显的漏洞，而且信息不足。非洲和平支助行动的规划过程被认为是临时进行的，有时缺乏协调。但是，在委员会各部和各司、非洲联盟以及区域经济共同体和区域机制共同参与规划或是与联合国共同规划的情况下，却实现了一些最佳成果。
- 最近非洲联盟与联合国关于索马里问题的规划举措，西非经共体与非洲联盟关于马里问题的联合规划，以及目前联合国与非洲联盟在逐步取消中非支助团和向中非稳定团移交任务方面进行的协调，都能证明这一点，可以作为未来的模式。要实现更好的成果，就必须加强非洲联盟以及区域经共体和区域机制现有的规划能力，会员国及合作伙伴必须更多地投资于加强亚的斯亚贝巴战略总部和各区域规划单位的作用。

## 3. 财政

- 2008年，安全理事会举行了一次关于加强联合国与区域组织之间关系的辩论，从而通过了第1809(2008)号决议，安理会在决议中欢迎设立一个

非洲联盟-联合国联合小组，负责探讨支助非洲联盟维和行动的可选办法。该小组(称为普罗迪小组)探讨了联合国和非洲联盟如何在非洲联盟根据联合国的授权开展和平行动时，加强经费的可预测性、可持续性和灵活性。小组报告中提出的几项主要建议包括：

- 联合国和非洲联盟采取具体措施加强相互关系，并在处理联合议程上的问题时建立更有效的伙伴关系。
  - 根据具体情况，用联合国摊款来资助非洲联盟在联合国授权下主导的维持和平行动，以实物形式为主，时间不超过六个月，前提是打算在六个月内过渡到联合国维持和平行动。
  - 建立一个基于自愿的多捐助方信托基金，重点用于预防和解决冲突综合能力建设和体制建设。
  - 非洲联盟应考虑通过创新办法发展后勤能力。
  - 设立一个非洲联盟-联合国工作组，审查执行报告所提建议的详细办法。
- 自 2009 年 12 月发布普罗迪报告以来，没有取得任何进展。此外，为了采取替代性办法支助非洲联盟和平行动，在非洲联盟一级作出了努力，包括去年的奥巴桑乔小组，但也没有取得任何进展。那么，在资金限制迄今已影响到每一个非洲行动的情况下，如何确保可预测的资金？我们需要建立新的合作方式，需要建立能保障必要的可预测和可持续资金的财政机制。

## 六. 形式和成果

这次会议将采取公开辩论的形式，由卢旺达外交部长路易丝·穆希基瓦博阁下主持。将邀请秘书长、非洲联盟委员会主席和欧洲联盟外交与安全政策高级代表通报情况。预期将产生一份成果文件。