



2015年12月24日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信

谨随信转递安全理事会维持和平行动工作组2015年11月27日举行的题为“伙伴关系：区域维持和平举措的重要性”的今年第八次专题讨论的概念说明(见附件)。

请提醒安全理事会成员注意本信及其附件，并将本信及其附件作为安理会文件分发为荷。

安全理事会维持和平行动工作组

主席

穆罕默德·泽内·谢里夫(签名)



2015 年 12 月 24 日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信的附件

概念说明

2015 年 11 月 27 日安全理事会维持和平行动工作组

题为“伙伴关系：区域维持和平举措的重要性”的专题讨论

2015 年 11 月 27 日，乍得作为安全理事会维持和平行动工作组主席，将举行题为“伙伴关系：区域维持和平举措的重要性”的专题讨论。此次讨论将汇聚安全理事会成员和众多会员国，特别是部队和警察派遣国。维持和平行动部主管维持和平行动助理秘书长埃德蒙德·穆莱特先生和非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥先生将应邀向工作组作情况介绍。讨论的主要目的是建设性地就该专题交换意见。

背景

今年是《联合国宪章》通过七十周年。早在 1945 年，《宪章》起草者们就高瞻远瞩地设想建立一个全球架构，为区域安排留出空间。如今，联合国根据《宪章》第八章，在和平与安全等领域与各种区域结构开展密切合作。这一发展变化的立足点是，没有任何一个行为体能够独自应对国际安全挑战，不同行为体可以带来比较优势。虽然安全理事会担负着维护和平与安全的首要责任，但区域组织正逐渐掌握对和平行动构想的自主权。其结果是，由区域组织部署的和平行动在过去 25 年持续增加，区域组织已成为国际和平与安全的关键力量。目前，除联合国特派任务外，非洲联盟、欧洲联盟、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、西部非洲国家经济共同体(西非经共体)、乍得湖流域委员会和独立国家联合体(独联体)等区域组织都部署有和平行动。此外，还有一些区域组织为联合国特派任务作出了关键贡献，例如政府间发展管理局(伊加特)对联合国南苏丹特派团的贡献，以及南部非洲发展共同体(南共体)对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的贡献。

区域维持和平举措的涉及范围

由于区域组织的结构、理念和能力有着很大差别，区域维持和平举措几乎遍及所有和平行动。不过，对一些组织而言，在成立文件中设想的维持和平努力与实际开展的维持和平工作之间可能存在差距。此外，必须注意到并非每一个区域组织都参与维持和平。在一些地区，例如南亚、中东和北非，由于相邻国家之间根深蒂固的紧张关系，现有区域组织无法承担维持和平任务。

一些区域组织倾向于主要承担停火监测和支持和平协定等传统维持和平任务，例如南共体、独联体和西非经共体。另一些则专门承担军事、警察和(或)文职能力建设任务，例如欧洲联盟和欧安组织。非洲联盟有权部署强制和平行动，

例如非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)以及由非洲联盟主导的消灭上帝抵抗军区域合作倡议。还有一些区域组织倾向于追随非洲联盟行事，例如乍得湖流域委员会及其旨在打击博科哈拉姆的多国联合特遣部队。

必须强调的是，由区域组织主导的维持和平举措是每一个组织根据自身能力和业务环境的安全需求所制订。这意味着，维持和平的专长必定会随着时间推移发生变化，暂停活动的区域组织有可能快速恢复活动，新的区域安排也有可能需要在需要时创建，区域组织还可以视需要制订联合维持和平举措。

虽然由区域组织主导的维持和平举措多种多样，但还是可以看到，面对和平与安全的新威胁，由区域组织主导的和平行动正越来越多地采取进攻态势，在非洲尤其如此。面对这些新出现的威胁，区域组织之间的协作不断增加，例如，南共体与大湖区问题国际会议共同致力于在刚果民主共和国设立联刚稳定团干预旅，萨赫勒-撒哈拉区域的努瓦克肖特进程自 2013 年 3 月以来也实现了制度化。

维持和平安全环境的发展变化

过去几年，恐怖主义和犯罪团体一直在利用越来越多地区出现的权力真空。这些团体对所在国家的民众和资源展开掠夺，他们可以被视为破坏者，因为他们的主要兴趣就是持续破坏稳定。他们使本已充斥不稳定因素或者正在处理冲突后不确定因素的国家，局势变得更为复杂。

由于此类团体的存在，联合国无法向最有需要的地区部署和平行动，已经在实地部署的和平行动则面临重大威胁。事实上，在所有联合国维持和平人员当中，估计有三分之二目前正在此类地区开展业务，致力于将和平进程拉回正轨并保护平民。

正如和平行动问题高级别独立小组近期报告所强调，联合国还没有做好高效对付此类武装团体的准备。联合国和平行动最适合部署到已存在和平协定或者至少已实现停火，而且交战各方愿意让联合国进驻实地的环境当中。

国际社会在更加动荡的环境中能做些什么？诚然，国际社会不能在平民百姓被恐怖主义团体或武装犯罪团体劫为人质并加以侵害时袖手旁观。和平行动问题高级别独立小组的报告坚决认为，有能力的区域部队通常比联合国部队更加适合于对付此类团体。

区域组织作为维持和平伙伴的优势和局限

无论是在实践中，还是在理论上，区域组织作为维持和平伙伴都具有多方面优势，在复杂的安全环境下尤其如此。就维持和平理念和构想而言，区域组织所代表的是一个成员性质各异的团体，其中有些组织已成为联合国和平努力的有益补充，包括在缺乏全面停火协定或政治解决方案导致联合国无法部署和平行动的情况下承担强制和平任务。当武装冲突爆发或恐怖主义团体出现之时，相邻国家

通过区域协调行动，包括通过待命安排，可以最快速地部署部队。由区域组织主导的和平行动在费用上往往低于由联合国主导的特派任务，因为后者通常规模更大，而且通常是多层面行动。区域组织对冲突的环境、起因和驱动力通常更为熟悉。在稳定局势和遏制冲突方面，相邻国家的政治和军事干预承诺通常更为有力。区域组织更适合于对可能会蔓延到国境以外并造成区域后果和影响的冲突进行干预。最后，区域组织可以为和平努力带来更多政治合法性和影响力，在一个或多个冲突方不欢迎联合国进驻的情况下尤其如此。

不过，区域维持和平举措也有其局限性。其中三个主要局限是：首先，由区域组织主导的维持和平行动，其人员来自相邻国家，优先事项可能有悖于特派任务的总体目标；此外，在相邻国家积怨已久的情况下，由区域组织主导的和平行动的一些特遣队在地方民众看来，往好里说是偏袒某一冲突方，往坏里说就是一支占领部队，这可能会导致特派任务无法取得成功；最后，虽然如上文所述由区域组织主导的和平行动通常费用较低，但其原因很简单，无非是他们有时候不具备有效履行任务所需的能力。

缺少灵活、可持续和可预测的供资是非洲维持和平举措的一大阻碍

随着部署在非洲大陆的和平行动越来越多，非洲目前已拥有联合国所有军职维持和平人员的 87%。与此同时，自《关于成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书》于 2003 年生效、非洲和平与安全架构随后逐步建立以来，非洲区域组织肩负的国际和平与安全责任有了大幅增加。因此，对于秘书长在他关于和平行动问题高级别独立小组各项建议的报告(A/70/357-S/2015/682)中将非洲联盟称为联合国在和平与安全领域唯一最重要的区域伙伴，没有人会感到惊讶。凭借这个新获得的“地位”，非洲联盟成为在查明区域维持和平举措面临的主要障碍之时一个令人关注的研究案例。其中一个最主要障碍是缺少灵活、可持续和可预测的供资。这个问题如此重要，促使秘书长 2008 年设立了一个非洲联盟-联合国专门小组，负责审议以何种方式支持、包括资助按照联合国任务授权建立的非洲联盟和平行动。自那以后，安全理事会已多次审议这个问题。

由非洲联盟主导的维持和平举措如何筹措经费

依照 2002 年《关于成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书》，在非洲联盟和平行动中部署人员的非洲联盟成员国承担头三个月的参与费用，非洲联盟承诺在六个月内将费用偿还这些国家，同时着手为行动筹措经费。非洲联盟已设立一个和平基金，为其和平行动提供必要的财政资源。这一基金由来自非洲联盟经常预算的财政批款、成员国自愿捐款和非洲内部其他资金来源(私营部门、民间社会和个人)组成，同时也有适当的筹款活动。不过，出于多方面原因，其中包括一些政治原因，在 2013 年 1 月部署由非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)之前，非洲联盟从未有能力将自己的一部分资金用于和平行动。

事实上，非洲联盟的维持和平举措一直以来几乎都是完全依靠特殊措施和外部资金来源。除自有和平基金外，非洲联盟目前依靠四个不同资金来源部署和平行动：通过欧洲发展金融融资的非洲和平融资机制；多捐助方信托基金；对部队和警察派遣国的双边财政支助；以及联合国摊款。不过，非洲联盟的目标是到 2020 年通过自有预算承担 25% 的和平行动支出。

例如，非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的经费来自提供给联合国管理的信托基金或者直接提供给部队和警察派遣国的双边捐助和自愿捐款。此外，欧洲联盟在非洲和平融资机制框架内，为支付部队津贴和其他有关费用提供所需资源。最后，非索特派团享有通过联合国非索特派团支助办事处(非索支助办)提供的一整套联合国后勤支助。

由非洲联盟主导的和平行动缺少灵活、可持续和可预测供资所带来的影响

缺少灵活、可持续和可预测的供资会带来严重问题，导致非洲联盟无法在维持和平领域发挥应有的作用。其中一些主要问题包括：

(a) 对非洲联盟维持和平举措的供资具有临时性质，无法进行长期规划。事实上，在冲突爆发之时，经常可以看到为部署特派任务对捐助方进行大力动员，但在一段时间之后兴趣迅速下降，而实地需求依然居高不下。

(b) 对多捐助方信托基金的依赖阻碍了维持和平举措的总体连贯性，因为个别捐助方会提出特殊要求，有可能导致许多干预领域得不到适足资源。

(c) 依赖不可预测的供资来源意味着无法保证特派任务拥有必要能力，而这又可能会使规划假设失去意义。

(d) 缺少供资遏制了潜在部队派遣国的积极性，他们可能不太愿意对看来资源不足的维持和平举措作出承诺，在同时缺少持续偿款保证的情况下尤其如此。

(e) 依赖为数众多的捐助方使非洲联盟本已脆弱的结构承受巨大压力，因为每一个捐助方都有自己的核算、报告和审计规则。

(f) 捐助方为特定行动提供的支助，包括财政支助和实际支助，可能有助于开展行动，但却无助于逐步建立非洲联盟的长期能力。

建议

针对维持和平行动日益艰难的部署环境，区域组织应在国际和平与安全领域、尤其是在非洲发挥关键作用。区域组织固然有其局限性，但也必须认识到区域组织拥有优势，可以对联合国业已作出的努力形成有益补充。为了使区域组织能够充分发挥这一补充作用，安全理事会可考虑采纳下列建议，帮助区域组织改善为维持和平举措供资的灵活性、可持续性和可预测性。

(a) 安全理事会应认真思考其所承担的一方面从政治上和行动上应对国际安全新威胁，另一方面为愿意应对这一威胁的区域组织所主导的举措提供协助和支持的双重责任。

(b) 安全理事会应审查如何鼓励和支持建立新的区域维持和平举措，特别是在国际和平与安全受到损害、安全环境不适合联合国部署的地区。例如，可将关于在萨赫勒-撒哈拉区域加强安全合作并运行非洲和平与安全架构的努瓦克肖特进程作为这一审查的平台。

(c) 安全理事会应授权秘书处全面审查对区域组织维持和平举措的可能支助模式。

(d) 安全理事会应讨论联合国和非洲联盟在接下来对现有用于资助和支持安理会授权的非洲联盟和平行动的各种机制进行联合审查和评估后提出的建议。

(e) 安全理事会应确保与愿意启动维持和平举措的区域组织进行更加密切和更加协作的对话。

(f) 安全理事会应欢迎、鼓励和支持建立新的区域和次区域组织或机制，特别是在世界上目前不存在有效安全组织的高度脆弱地区。
