



## 第五十九届会议

议程项目 77

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

## 提高非洲维持和平能力

### 秘书长的报告

#### 摘要

大会在关于联合国同非洲联盟的合作的第 57/48 号决议中请秘书长向大会第五十九届会议报告该决议的执行情况，包括协助提高非洲的维持和平能力问题。秘书长在 2004 年 1 月 26 日的报告 (A/58/694, 第 93 段) 中表示，他将就增强非洲维持和平能力问题做全面报告。维持和平行动特别委员会在 2004 年 4 月 26 日的报告 (A/58/19, 第 76 段) 中期待秘书长在 2004 年年底提交以上报告。本报告是根据大会的要求提交的。



## 一. 引言

1. 大会在 2003 年 1 月 20 日第 57/48 号决议中敦促联合国酌情协助提高非洲联盟部署和平支助特派团的能力，并请我向大会第五十九届会议报告该决议的执行情况。

## 二. 非洲区域组织和次区域组织在维持和平中的作用

2. 自从我在 1999 年 2 月 12 日提出关于提高非洲维持和平能力的上一份报告 (A/54/63) 以来，联合国面临的维和和要求急剧增加。如今，联合国在全世界有 17 个特派团，其中有 53 000 名士兵、军事观察员和民警。这些人中有一半以上在非洲。仅在去年，安全理事会就批准了布隆迪和利比里亚的两个新特派团，并扩大了在科特迪瓦和刚果民主共和国的现有特派团。目前还在计划向苏丹派遣多层次特派团。

3. 在这段期间内，非洲联盟和次区域组织（例如西非国家经济共同体(西非经共体)）在维持其地区的和平与安全方面发挥了越来越突出的作用。联合国目前在非洲的七个和平行动中有四个是由原先西非经共体或非洲联盟部署的非洲部队“换盔”组成的。

4. 苏丹的例子说明了联合国与非洲区域和次区域组织之间近几年来在维持和平领域中出现的新的伙伴关系。2004 年 8 月，在非洲联盟的要求下，我向亚的斯亚贝巴和苏丹派遣了一个联合国专家组，协助非洲联盟规划达尔富尔的扩大特派团。专家小组拟定了一份全面的计划，其中概述了行动设想和非洲联盟扩大特派团所需的支助要求。计划还提供经费，用以提高非洲联盟总部管理这种行动的能力。之后，联合国还决定在亚的斯亚贝巴建立一个小型的联合国协助支部，受我驻苏丹特别代表的指挥。这一由政治、军事、警察、后勤和财务专家组成的支部最终将合并成非洲联盟委员会达尔富尔工作队。

5. 联合国与次区域组织，例如西非经共体之间的合作也有了加强。从 2003 年 4 月 16 日至 5 月 2 日，在西非经共体执行秘书的要求下，维持和平行动部就西非经共体在科特迪瓦建立特派团（西非经共体科特迪瓦特派团）一事拟定了支助计划并估算了费用。联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）也为规划西非经共体利比里亚特派团向西非经共体提供了宝贵的技术援助，在部署和维持西非经共体在利比里亚的第一批部队方面发挥了关键作用。在科特迪瓦，联合国科特迪瓦行动（联科行动）和西非经共体密切合作，推进和平进程，并一起在秘书长特别代表领导的监测委员会中任职。

6. 我的西非问题特别代表与次区域的国家和组织积极合作，处理敏感的跨界安全问题，例如非法贩运武器和战斗人员等。他们还一起制定在马诺河流域预防冲突和巩固和平的共同战略。

7. 在东非，联合国从 2003 年 10 月起一直支持政府间发展管理局，并已着手就如何最好地支持各派的努力以实施苏丹政府和苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军之间的和平协定作准备。

### 三. 非洲待命部队在新兴灵活反应系统中的作用

8. 非洲统一组织转变为非洲联盟，加上在非洲发展新伙伴关系原则基础上出现的新的安全建构，对非洲未来的维和具有深刻的影响。特别值得特别注意的是 2004 年 7 月 6 日至 8 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟第三次首脑会议，期间非洲联盟在 Assembly/AU/Dec. 35 (III) 号决定中正式批准关于建立非洲待命部队和军事参谋团的政策框架文件。

9. 根据非洲防务首长在联合国协助下编写的政策框架文件，五个次区域中的每一个都得在非洲联盟、一个次区域组织，例如西非经委会或南部非洲发展共同体或一个自愿结成的次区域联盟主持下，于 2010 年前建立待命旅，由驻扎各国供快速部署的部队组成。非洲待命部队的的能力主要是军事性的，它将参加各种维和行动，从监测停火到复杂和多层面的维和及执行和平。

10. 在竞相提出安全要求的时代里，非洲联盟决心大力推行其宏伟的和平与安全议程，表现出非洲成员国愿意分担非洲大陆维持和平与安全的重任，这是值得欢迎的。如上文指出的，西非经共体在塞拉利昂、利比里亚和科特迪瓦采取的干预行动以及非洲联盟在布隆迪的特派团使这些国家得以避免进一步的流血，并为全面部署联合国维和行动创造了条件。我赞扬它们的努力，并欢迎非洲联盟大会核准非洲待命部队的决定。

11. 西非经共体和非洲联盟的重大成就使人看到与非洲组织的伙伴关系较为积极的一面。然而，在力求推动“非洲人解决非洲问题”的同时，国际社会必须注意避免制造一个割裂环境，即会员国只为本区域的维和行动出力。如我在 2003 年 7 月纽约举行的联合国与区域组织第五次高级别会议上所说的，国际社会对全球安全的设想应该集思广益，汲取那些能够灵活及时地对我们这个迅速变化的和一体化的世界作出反应的许多卓有效率、相辅相成的多边机制的资源与合理性，无论这些机制是区域性的还是全球性的。

12. 过去几年的经验表明，这一新的、多层次的安全建构已经开始出现。如今的挑战是要摆脱纯粹的权宜性安排，建立一个能够迅速灵活地对非洲和其他地方的危机作出反应的体制。组建非洲待命部队能使非洲会员国更有效地对非洲及联合国在非洲和其他地方领导的维和行动作出贡献。因此，待命部队令人欢迎地补充了国际社会现有的手段，可用于应付非洲和世界其他地方的危机。

## 四. 前进的道路

13. 没有国际社会的持续支持，非洲联盟就无法实施其多层面的议事日程。由于认识到这一挑战的异常艰巨性，非洲联盟在核准建立非洲待命部队的政策框架文件中，还呼吁非洲联盟的国际合作伙伴，尤其是八国集团、欧洲联盟和联合国，以及双边伙伴提供所需的支助，帮助建立待命部队。

14. 在这方面，我欢迎八国集团成员在 2004 年 6 月海岛（美利坚合众国）举行的上届年度首脑会上所作的承诺，即在 2010 年之前培训和酌情装备 75 000 名维和人员，作为扩大全球能力计划的一部分，支助尤其是非洲的和平行动。联合国将继续积极参加所有有关的磋商和协调会议，并随时欢迎八国集团及其非洲伙伴使用联合国的专门知识。

15. 欧洲联盟也承诺提高非洲联盟进行和平支助行动的能力。欧洲联盟一直在援助非洲，包括通过建立 2.50 亿欧元的非洲和平融资机制来提供援助。和平融资机制的用处不小，支付了非洲联盟驻达尔富尔观察团的很大一部分费用。此外，该机制还在为非洲联盟在短期内扩大其和平与安全人员的能力提供资金。我赞扬欧洲联盟迄今提供的帮助，并欢迎它在 2004 年 7 月 6 日的宣言，其中再次表示打算继续支助旨在加强非洲和平与安全机制的方案和活动。

16. 迄今，联合国主要注重于建设各非洲部队派遣国参加联合国指挥的维和行动的能力。例如，维持和平行动部于 2003 年 1 月在弗里敦举行了一次会议，名为“维持和平的伙伴：联合国和部队派遣国的后勤支助问题”，目的是探讨方法，通过改善后勤支助，加强非洲部队派遣国的备战工作。同年，维和部在塞内加尔和纳米比亚开办了维和训练班，为联合国组织刚果民主共和国特派团南非工作队举办部署前的培训班，并在联塞特派团总部为联合国科特迪瓦特派团举办培训班。此外，还访问了塞内加尔、加纳、赞比亚、津巴布韦和南非的国家维和训练中心，以便了解培训的普遍和特殊需要以及开展合作的其他可能领域。

17. 在帮助非洲联盟实施其议事日程方面，联合国显然还能大有作为。然而，会员国也必须愿意给联合国明确的授权和必要的资源。此外，考虑到挑战的艰巨性，联合国及其主要的战略伙伴迫切需要在联合行动计划的框架中协调努力，并在这计划中反映各自实现和平与安全的相对优势，并反映非洲联盟、区域经济委员会、会员国以及同样重要的维和行动所在地国家人民的需要和希望。

18. 为了产生真正的影响，这种计划必须针对非洲人确认的影响非洲会员国和区域组织有效进行和参加维和行动的那些主要的“系统性”因素，其中包括：

- 没有共同的学说和培训标准
- 缺乏设备和足够的后勤支助，包括海运和空运的战略能力
- 资金不足

- 非洲联盟和次区域组织缺乏规划和管理维和行动的机构能力。

以下举例说明联合国可与主要的非洲和非洲以外的伙伴合作进行的具体主动行动。

### 理论和培训

19. 非洲国家元首在核准非洲待命部队概念时，还表示愿意优先采用联合国的理论、程序和训练标准，并酌情加以修改，以符合非洲的“具体情况”。联合国独特能力帮助非洲维和人员获得他们有效行事和处理主要问题所需要的知识和技能，诸如性别、人权和军民合作问题。在这方面，联合国已尽一切努力，确保通过研讨会，例如在阿克拉和内罗毕为民警和军官组织的高级管理研讨会和联合国训练援助队研讨会，使新老非洲部队派遣国掌握通用训练模式标准化的最新知识。

20. 联合国除了现有的培训活动外，还可通过以下方式帮助培训非洲联盟和次区域组织总部的人事干事：(一) 邀请他们的代表参加维持和平行动部及其伙伴举行的有关快速部署和规划的活动；(二) 在联合国总部，包括维持和平行动部和其他部门为非洲联盟总部的人事干事安排方案短期观察并酌情参与规划开展和管理联合国和平行动有关的活动。有关这种方案的费用需由自愿捐助或可作此使用的信托基金支付。

21. 若干非洲会员国表示有兴趣将其警官的名字列入维持和平行动部的待命名单。这是受人欢迎的好现象，因为联合国在 13 个特派团中部署了民警，其中有六个特派团在非洲，因此急需有专门语言和技术的民警人员。在这方面，联合国可为非洲国家的中级警察管理人员举办培训班，以培养他们在维和行动中担任管理和决策的职位。

22. 联合国排雷行动处继续确保排雷行动培训的协调工作，并提供雷险教育材料和程序，供联合国多学科特派团和有关的联合国机构使用。排雷行动处帮助培训选定人员，诸如联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团中部署的肯尼亚部队，使其始终遵守国际排雷行动的标准。排雷行动处还支助地方的排雷能力建设，包括帮助各国政府，例如刚果民主共和国政府遵守禁止杀伤人员地雷的条约义务。这些安排可予扩大。

### 后勤支助

23. 如今，帮助建立与各部队派遣国或其次区域组织的后勤合作是联合国维和的一个重要方面。非洲联盟与联合国的后勤合作在无论何方接替另一方负责维和特派团时能使双方都受益。这一合作可系统扩大到包括信息交流、装备互用、技术培训和推动与部队派遣国的协调。

24. 在非洲联盟充分发展支助其维和行动能力之前，联合国不妨考虑在后勤领域与非洲联盟合作的模式。例如，如果得到安全理事会的授权，且大会提供充分的资源，联合国可向非洲联盟领导的维和特派团全力提供联合国的后勤支助。

25. 在后勤领域对非洲联盟提供支助的另一个方法是，会员国批准设立一个循环基金，目的是使非洲会员国能短期借用非洲大陆上清理结束的维和特派团的设备，或者从联合国的战略部署储存中和用联合国系统的合同购买设备。这样做的另一个优点是促进设备互用。

26. 联合国还可以提倡在某个任务区使用共同的一套设备，交流在非洲行动中使用的标准设备清单（车辆、通信和信息技术以及医疗设备），以此促进设备互用。联合国还可以与非洲联盟和区域经济委员会交流供应商名单，以使它们能在全球范围内以最优惠的价格获得设备和服务。

27. 使用共同设备还有助于维持和平行动部在意大利布林迪西的主要后勤基地进行的技术培训。在这方面，维和部将继续在所进行的后勤培训中为非洲联盟参加者提供并扩大名额。只要能得到必须的资金，维和部还可以派遣小队培训人员前往非洲联盟，培养所需技术领域的培训人员。

### 战略总部的能力

28. 非洲区域和次区域组织计划和进行维和行动的能力依然很弱。然而，过去 40 年中，联合国发展了相当的规划、发动、管理和进行维和行动的能力。这是一个可用于加强非洲联盟和次区域组织战略总部能力的宝贵资源。事实上，这些实体继续要求联合国提供支助。

29. 在中、短期内，联合国必须继续协助非洲联盟和次区域组织，例如西非经共同体规划和管理非洲领导的和平行动，尤其是在期望联合国最终接管的情况下。在这方面，安理会在第 1556（2004）号决议中请我协助非洲联盟规划达尔富尔的扩大观察团是一个值得欢迎的行动，应该成为惯例。

30. 诸如交流工作人员和借调维持和平行动工作人员去非洲联盟和次区域组织总部工作的较为长期的方案也能在某种程度上帮助他们培养一批合格的文职和军事规划人员。在这方面，如果有合适的资源，联合国可以向非洲联盟提供一小部分核心的规划和咨询能力，帮助进行初步规划和开办非洲联盟领导的维和特派团的工作。这一核心能力可由维持和平行动部及其外地特派团的政治、行政、后勤、军事人员和民警各单位的代表组成。他们可依据谅解备忘录，视维和部及其外地行动的需要，在某个商定的时期内依附非洲联盟总部。目前，联合国没有这笔资源能即刻就保证长时期提供这种支助。要满足这种急剧增长的需要，需要有额外的资源。

31. 维持和平行动部情况中心在建立和加强非洲联盟的情况室方面所起的作用很好地说明了如何使联合国的专门知识为非洲伙伴所用。维和部在 2002 年 2 月和 2003 年 3 月向亚的斯亚贝巴派遣了一个专家小组。这些专家其后提出了一系列建议，在为期三年的时期内分两个阶段实施。第二阶段的主要目标是建立甚小口径终端（V-SAT）卫星联系，加强非洲联盟和外地办事处或特使之间的通信联系，并引进改良后的电话会议和视像会议设备。

32. 经验表明，法律和秩序的瘫痪是所有冲突局势的主要后果。在军事部门发挥重要作用稳定冲突后局势的同时，重建一个国家的警察能力对掌管国内的安全是必不可少的。联合国还可以向非洲联盟的惩戒和刑罚专家提供咨询意见，以便在维和行动中发展对监狱制度的评估机制，这其中还将包括速效项目提案的模板，用于紧急支助和较为长期的刑罚改革。此外，这种机制还能帮助识别惩戒教养的专业知识，可用于进行刑罚改革和加强监狱体制，包括培训。

33. 联合国还在开发最佳做法资源，包括可与非洲联盟以及次区域组织和会员国交流的培训和指导材料。

34. 上述措施可视为“开放”政策的一部分，其用意是使非洲区域和次区域组织能充分接触关于非洲冲突和潜在冲突区的最新信息、最佳做法和汲取的经验教训、任务规划模板和其他有关文件。这些材料大部分都能以电子方式交流，本组织只须承担最低限度的费用。

## 五. 意见

35. 非洲现在是维和行动的主要地区。总的来说，维和行动的大量增加是值得欢迎的现象，因为它反映了许多冲突正在收场。但这种增加也对艰苦应付大量维和要求的国际系统构成很大的挑战。非洲联盟及其成员国表示愿意应付其中的许多挑战，并已显示出越来越强大的能力。联合国已经提供了某些援助，支持非洲联盟的努力，特别是在规划方面。我认为，本组织必须做好准备，在非洲联盟向前迈进之时，为其提供更多新的支持。为此，我将酌情争取获得联合国的授权和资源。

36. 在筹划联合国应该向非洲联盟维和能力提供的一揽子支助计划时，我们首先应该遵循灵活而开放的原则。我们应该支持任何能在所需之处增强真正的维和能力倡议，而同时避免会采用限制非非洲会员国承担非洲大陆的某些维和负担的任何机制。一旦非洲的维和能够得益于其他地区的部队和设备，这种维和便能加强，正如其他地区的维和可因所有国家，包括非洲国家的贡献而得到加强一样。此外，联合国具有作出综合的多方面反应的独特能力，这使它享有显著的相对优势。认识到许多冲突首先是在区域一级处理的，联合国的一揽子支助计划应该着重规划、资助和向非洲联盟的初创行动提供后勤援助的工作上。在这样做的同时，

应该力求克制将维和责任全部下放给区域的那种欲望。我认为，这终将进一步削弱维和的最大优点，即开放性和普遍性。

37. 最后，我非常乐观地看到非洲维和能力的迅速发展，与此同时，我还应该注意到一并存在的冲突后和平建设领域的需要。联合国在许多国家，例如塞拉利昂和利比里亚，发现有可能通过其维和部队在当地提供一定程度的安全。这需要继之以能顺利过渡到可持续和平的种种方案：解除武装、复员和重返社会；法治；民主化和善政。不坚定而持久地致力于这些领域，即使提高了非洲在维和领域中的能力，也不足以确保非洲两代人的冲突所遗留的一切会一去不复返。我将继续强调国际社会迫切需要提供充分的支持，加强非洲的维和能力。

---