

---

## 第八部分

### 区域安排

## 目录

	页次
介绍性说明 .....	319
一. 在专题项目下审议《联合国宪章》第八章的条款.....	321
说明 .....	321
A. 关于《宪章》第八章所涉专题事项的决定 .....	321
B. 关于解释和适用《宪章》第八章所涉专题事项的讨论.....	322
二. 承认区域安排在和平解决争端方面的努力.....	326
说明 .....	326
A. 关于区域安排在和平解决争端方面所作努力的决定.....	326
B. 关于通过区域安排和平解决争端的讨论 .....	331
三. 由区域安排主导的维持和平行动.....	324
说明 .....	324
A. 关于由区域安排主导的维持和平行动的决定 .....	324
B. 关于由区域安排主导的维持和平行动的讨论 .....	337
四. 授权区域安排采取强制执行行动.....	340
说明 .....	340
A. 关于授权区域安排采取强制执行行动的决定 .....	340
B. 关于授权区域安排采取强制执行行动和区域安排执行其他第七章措施的讨论.....	341
五. 区域安排报告其维护国际和平与安全活动.....	343
说明 .....	343
A. 关于区域安排报告的决定 .....	343
B. 关于区域安排报告的讨论 .....	344

## 介绍性说明

### 第五十二条

一. 本宪章不得认为排除区域办法或区域机关、用以应付关于维持国际和平及安全而宜于区域行动之事件者；但以此项办法或机关及其工作与联合国之宗旨及原则符合者为限。

二. 缔结此项办法或设立此项机关之联合国会员国，将地方争端提交安全理事会以前，应依该项区域办法，或由该项区域机关，力求和平解决。

三. 安全理事会对于依区域办法或由区域机关而求地方争端之和平解决，不论其系由关系国主动，或由安全理事会提交者，应鼓励其发展。

四. 本条绝不妨碍第三十四条及第三十五条之适用。

### 第五十三条

一. 安全理事会对于职权内之执行行动，在适当情形下，应利用此项区域办法或区域机关。如无安全理事会之授权，不得依区域办法或由区域机关采取任何执行行动；但关于依第一百零七条之规定对付本条第二项所指之任何敌国之步骤，或在区域办法内所取防备此等国家再施其侵略政策之步骤，截至本组织经各关系政府之请求，对于此等国家之再次侵略，能担负防止责任时为止，不在此限。

二. 本条第一项所称敌国系指第二次世界大战中为本宪章任何签字国之敌国而言。

### 第五十四条

关于为维持国际和平及安全起见，依区域办法或由区域机关所已采取或正在考虑之行动，不论何时应向安全理事会充分报告之。

《联合国宪章》第八章为区域安排参与维护国际和平与安全提供了宪章依据。<sup>1</sup> 虽然第五十二条鼓励区域安排在争端提交安全理事会之前参与和平解决争端，但第五十三条允许安理会在其授权和明确准许下利用区域安排采取强制执行行动。第五十四条规定区域安排应随时向安理会通报其活动。

在本报告所述期间，安理会重申必须根据《宪章》第八章，加强联合国与区域安排在预防和解决冲突、维持和平及建设和平方面的合作。安理会肯定了联合国同非洲联盟合作所取得的进展，联合特派团、通报会、报告和宣言的数量增加证明了这一点，并强调了安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会通过相互协商发展有效伙伴关系的重要性。安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会于 2018 年 7 月 19 日在纽约举行了第十二次年度联合磋商会议。<sup>2</sup> 与非洲联盟以外的其

<sup>1</sup> 《宪章》第八章提到“区域办法或区域机关”。就《汇编》而言，“区域安排”一词被理解为包括区域和次区域组织以及其他国际组织。

<sup>2</sup> 见 S/2018/736。

---

他组织——如美洲国家组织、阿拉伯国家联盟和上海合作组织的互动协作，在安理会的讨论中占据重要地位。

2018年，安理会的审议重点是规划和授权行动的方式，以及遵守国际人权、国际人道法及行为和纪律合规框架的必要性。此外，安理会会议广泛辩论了确保为非洲联盟主导的维和行动提供可预测和可持续资金的问题。

关于和平解决争端，安理会在其决定中继续强调，区域和次区域安排通过调解和斡旋为结束冲突并确保和平谈判取得成功发挥了至关重要的作用。安理会强调了区域和次区域安排在解决布隆迪、刚果民主共和国、几内亚比绍、利比里亚、马里和索马里的政治危机并在这些国家执行和平协定，以及在阿富汗和中非共和国的可持续和平与安全方面作出的调解努力。

关于区域组织主导的维和行动，安理会延长了两个现有特派团、即非洲联盟驻索马里特派团和欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那部队(欧盟部队“木槿花”行动)的授权，北大西洋公约组织驻科索沃部队仍在运作，没有就其任务作出任何决定。安理会还赞扬西非和萨赫勒国家通过部署萨赫勒五国集团联合部队应对该区域的安全挑战，并呼吁实现该部队的全面运作。同以往期间一样，安理会授权区域和次区域组织在维和行动框架之外就利比亚、索马里和南苏丹采取了强制执行行动，并继续要求区域组织提交报告，特别是报告相关区域维和行动的任务执行情况以及与联合国的合作情况。

下文分五节阐述安理会在2018年根据《宪章》第八章采取的做法。每一节都述及安理会通过的决定和安理会会议期间进行的讨论。第一节审视安理会与区域和次区域安排在维护国际和平与安全方面就专题项目开展合作的办法。第二节述及安理会承认区域安排在《宪章》第五十二条框架内和平解决争端的努力。第三节介绍安理会在维持和平领域与区域组织合作的办法。第四节介绍安理会授权区域组织在区域维和行动范围之外采取强制执行行动的办法。第五节述及报告区域安排在维护国际和平与安全方面的活动。

## 一. 在专题项目下审议《联合国宪章》第八章的条款

### 说明

第一节审视 2018 年安理会在《宪章》第八章框架内就专题项目与区域组织合作维护国际和平与安全的做法。本节分为两个标题：(a) 关于第八章所涉专题事项的决定；(b) 关于解释和适用第八章所涉专题事项的讨论。

#### A. 关于《宪章》第八章所涉专题事项的决定

在本报告所述期间，安理会在两项涉及专题事项的决定<sup>3</sup>中明确提到《宪章》第八章。在题为“维护国际和平与安全”的项目下，安理会重申，根据第八章，联合国与区域和次区域组织的合作对于推动预防冲突爆发、升级、重现或延续至关重要。<sup>4</sup>安理会肯定在预防冲突方面果断开展工作，加强联合国与可在预防冲突方面发挥重要作用的区域和次区域组织的战略合作与协调。在这方面，安理会鼓励考虑务必支持根据第八章，通过区域安排和区域机构和平解决地方争端。<sup>5</sup>安理会鼓励秘书长继续努力，确保与区域和次区域组织合作，更好地使用预防冲突和预防性外交工具。<sup>6</sup>

在题为“联合国维持和平行动”的项目下，安理会回顾第 2320(2016)和 2378(2017)号决议，着重指出必须根据第八章规定与区域和次区域安排和组织、特别是与非洲联盟建立伙伴关系并开展政治和业务合作，以支持维持和平和建设和平活动。<sup>7</sup>安理会着重指出，需要采取集体行动来改进联合国维持和平行动，并认识到维持和平行动可得益于安理会、会员国(包括部队和警察派遣国、捐助国和东道国)、秘书处以及区域和次区域组织的集体互动参与。<sup>8</sup>

在关于各种专题事项的其他决定中，安理会在没有明确提及第八章的情况下，承认并提及区域和次区域安排的作用。在题为“维护国际和平与安全”的项目下，安理会重点关注阿富汗和中亚区域伙伴关系，强调指出必须推动区域合作、区域间合作和国际合作以实现阿富汗和中亚的长期和平、稳定与可持续发展。<sup>9</sup>具体而言，安理会欢迎阿富汗参与中亚反恐怖主义区域合作机制，包括参与落实《中亚执行联合国全球反恐战略联合行动计划》。<sup>10</sup>安理会还表示支持阿富汗区域经济合作会议作为跨境经济对话平台所开展的活动。<sup>11</sup>

关于题为“儿童与武装冲突”的项目，安理会请负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表继续与区域和次区域组织接触，并促请区域和次区域机构在各自职权范围内并与有关国家政府密切合作，确定适当的战略和协调机制，以便就保护儿童问题，特别是跨境问题，交流信息和开展合作。<sup>12</sup>安理会还鼓励区域和次区域组织和安排继续将儿童保护工作纳入宣传、政策、方案和特派团规划工作的主流，培训人员，在维持和平和外地行动中编入儿童保护人员，在各自秘书处内设立儿童保护机制，包括任命儿童保护问题协调人，以及制定和扩大区域和次区域举措，以防止侵害和虐待受武装冲突影响的儿童。<sup>13</sup>安理会确认绑架、招募、性暴力和贩运之间的联系，确认武装冲突局势中的儿童可能尤易遭受武装冲突中贩运人口活动和各种剥削的侵害，鼓励联合国系统相关部门以及国际和区域机构在各自职权范围内努力应对这一问题。<sup>14</sup>

在题为“对国际和平与安全的威胁”的项目下，安理会大力鼓励会员国与相关区域、次区域和国际组

<sup>3</sup> S/PRST/2018/1，第十七和二十三段；S/PRST/2018/10，第七段。

<sup>4</sup> S/PRST/2018/1，第二十三段。

<sup>5</sup> 同上，第十七段。

<sup>6</sup> 同上，第十六段。

<sup>7</sup> S/PRST/2018/10，第七段。

<sup>8</sup> 同上，第二十七段。

<sup>9</sup> S/PRST/2018/2，第八段。

<sup>10</sup> 同上，第十三段。

<sup>11</sup> 同上，最后一段。

<sup>12</sup> 第 2427(2018)号决议，第 5 和 10 段。

<sup>13</sup> 同上，第 11 段。

<sup>14</sup> 同上，第 39 段。

织加强合作和改进战略,防止恐怖分子得益于跨国有组织犯罪,包括为此加强国家、区域和全球各级收集、分析和交流执法和情报等方面信息的机制。<sup>15</sup> 安理会注意到,恐怖主义与跨国有组织犯罪之间联系的性质和范围因情况而异,为此鼓励会员国以及国际、区域、次区域组织和论坛继续开展调研,以更好地了解恐怖分子与跨国有组织犯罪分子之间可能存在的联系的性质和范围,加强对恐怖主义与跨国有组织犯罪之间联系的认识,支持在制定和执行全球、区域和国家反恐战略时应对这种联系的举措。<sup>16</sup> 安理会还回顾其以往决议和主席声明,其中强调了联合国与区域和次区域组织及论坛按照《宪章》以及区域和次区域组织有关规约建立有效伙伴关系的重要性。<sup>17</sup>

关于题为“建设和平和保持和平”的项目,安理会欢迎建设和平委员会与非洲联盟等区域和次区域组织合作,强调必须在相关国家同意的情况下与相关区域行为体就具体的区域和国家问题进一步接触。<sup>18</sup> 安理会还特别指出,建设和平委员会是召集关键行为体(诸如包括东道国和相关国家在内的会员国、联合国相关行为体以及区域组织)的一个独特平台,旨在加强建设和平活动的协调、宣传和资源调动。<sup>19</sup>

## B. 关于解释和适用《宪章》第八章所涉专题事项的讨论

在 2018 年举行的一些安理会会议上,发言者在题为“联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作”、<sup>20</sup> “维护国际和平与安全”、<sup>21</sup> “建设和平和保持和平”、<sup>22</sup> “武装冲突中保护平民”、<sup>23</sup>

“联合国维持和平行动”<sup>24</sup> 和“欧洲安全与合作组织轮值主席通报情况”<sup>25</sup> 的项目下讨论了区域和次区域组织的作用。在题为“维护国际和平与安全”的项目下进行的讨论中,发言者提及中亚区域框架对阿富汗稳定和重建的重要性(见案例 1)。在题为“联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作”的项目下,安理会就加强与非洲联盟的合作、重点就两个组织在维持和平和支助行动方面的战略伙伴关系进行了讨论(见案例 2),并讨论了就尼加拉瓜局势与美洲国家组织接触的情况(见案例 3)。

### 案例 1 维护国际和平与安全

在 2018 年 1 月 19 日第 8162 次会议上,安理会在题为“建设阿富汗和中亚区域伙伴关系,作为安全与发展之间联系的范式”的分项下举行了部长级辩论,期间安理会听取了秘书长的情况通报。会议是在安理会当月主席哈萨克斯坦的倡议下举行的。<sup>26</sup> 会议期间,科威特和埃塞俄比亚代表明确提及《宪章》第八章。<sup>27</sup>

哈萨克斯坦外交部长在主持安理会会议时说,阿富汗的稳定和重建将为中亚各国重振区域合作提供机会。他表示希望加强对话和连通性将有助于应对恐怖主义威胁等挑战,并认识到阿富汗和中亚各国密切协调,打击种植、生产、买卖和贩运非法毒品活动的重要性。他还指出,该区域的长期稳定和繁荣应以综合施策原则为指导,而这种做法的基础是三个支柱,其中包括由阿富汗区域经济合作会议和中亚区域经济合作方案等区域组织和框架采取区域办法,精简各项工作。<sup>28</sup>

在辩论期间,许多代表申明支持目前为促进区域经济合作和长期稳定所做的努力。<sup>29</sup> 另一些代表对毒

<sup>15</sup> S/PRST/2018/9, 第二段。

<sup>16</sup> 同上,第三和七段。

<sup>17</sup> 同上,第八段。

<sup>18</sup> S/PRST/2018/20, 第十七段。

<sup>19</sup> 同上,第九段。关于建设和平委员会的更多信息,见第九部分,第七节。

<sup>20</sup> S/PV.8314、S/PV.8340 和 S/PV.8414。

<sup>21</sup> S/PV.8162、S/PV.8185、S/PV.8241、S/PV.8262、S/PV.8293、S/PV.8334、S/PV.8346 和 S/PV.8395。

<sup>22</sup> S/PV.8413。

<sup>23</sup> S/PV.8264。

<sup>24</sup> S/PV.8218 和 S/PV.8349。

<sup>25</sup> S/PV.8200。

<sup>26</sup> 安理会面前有一份概念说明,附于 2018 年 1 月 2 日哈萨克斯坦代表给秘书长的信(S/2018/7)。

<sup>27</sup> S/PV.8162, 第 6 页(科威特)和第 23 页(埃塞俄比亚)。

<sup>28</sup> 同上,第 4-5 页。

<sup>29</sup> 同上,第 6 页(科威特)、第 8 页(波兰)、第 9 页(俄罗斯联邦)、第 10 页(美国)、第 13 页(联合王国)、第 19 页(多民

品生产和恐怖主义泛滥继续威胁稳定并导致暴力表示关切。<sup>30</sup> 在这方面,科威特副首相兼外交大臣对塔利班、哈卡尼网络、基地组织以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国,又称达伊沙)等恐怖主义和极端团体的存在继续威胁阿富汗的安全与稳定表示关切。他还表示,会议反映了第八章的规定,其中强调了区域和次区域组织在以和平和外交手段解决冲突方面的明确作用。<sup>31</sup>

波兰外交部长强调了区域合作的重要性,它不仅是促进阿富汗经济和社会发展的有效手段,而且也是促进和平与稳定的有效手段。中亚和阿富汗的位置为加强直接的多国合作从而修建连接欧洲与亚洲的运输与后勤基础设施提供了一个独特机会。他指出,由于安全局势不稳,即使是最雄心勃勃的区域经济互联方案也有可能失败,并强调一个安全、稳定和繁荣的阿富汗是区域和平与稳定的前提。<sup>32</sup>

俄罗斯联邦外交部长指出阿富汗毒品产量空前增长,强调必须采取实际措施启动民族和解进程,并指出已经与伙伴和看法类似的利益攸关方一起发起了对话,振兴上海合作组织-阿富汗联络小组的工作。此外,阿富汗和集体安全条约组织之间正在建立伙伴关系。他强调了在利益平衡的基础上开展互利合作的必要性,并指出,中亚各国必须遵守它们在上海合作组织和集体安全条约组织内承担的所有义务。他补充说,欧亚经济联盟和独立国家联合体均可向阿富汗开放广阔而有前景的市场,从而为总体努力作出贡献。<sup>33</sup>

法国代表注意到安理会于1月早些时候访问了阿富汗,并着重指出了阿富汗境内的严重不安全和暴力以及人道主义局势的脆弱性。他欢迎在会上发表的主席声明(S/PRST/2018/2),其中首次强调了阿富汗和中

族玻利维亚国)、第 21 页(科特迪瓦)、第 26 页(吉尔吉斯斯坦)、第 28 页(塔吉克斯坦)、第 32-33 页(比利时)和第 38-39 页(欧洲联盟)。

<sup>30</sup> 同上,第 8 页(波兰)、第 9 页(俄罗斯联邦)、第 18 页(法国)、第 27 页(塔吉克斯坦)、第 32 页(伊朗伊斯兰共和国)和第 36 页(土耳其)。

<sup>31</sup> 同上,第 6-7 页。

<sup>32</sup> 同上,第 7-8 页。

<sup>33</sup> 同上,第 9-10 页。

亚之间的特殊联系,他指出,阿富汗必须能够受益于它位于亚洲中心地带的地理位置;因此必须鼓励阿富汗越来越多地参与多个项目以加强阿富汗和中亚之间的连通性。<sup>34</sup>

中亚区域各国的几位代表讨论了当地局势,介绍了正在进行的旨在加强经济合作的区域倡议和框架。塔吉克斯坦外交部长说,该区域目前正面临紧迫挑战,包括国际恐怖主义蔓延,极端主义、跨国有组织犯罪和贩毒加剧,以及气候变化和荒漠化等环境问题恶化。他说,目前的局势要求该区域各国采取更有力的行动并作出坚定承诺,促进区域合作和伙伴关系。他指出区域组织的作用,并呼吁加强联合国有关机构与包括集体安全条约组织和上海合作组织在内的区域组织的合作。<sup>35</sup>

吉尔吉斯斯坦外交部长赞扬在“关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程”框架内所做的努力,表示支持旨在建设和平与实现阿富汗民族和解的倡议,并表示中亚各国愿意积极参与建设阿富汗和平与稳定的进程。关于阿富汗的鸦片生产和输出问题,他指出,2017 年 11 月举行的第七届阿富汗区域经济合作部长级会议通过了一些重要的区域项目,并强调必须共同努力,通过扩大合作和完善区域基础设施、贸易、投资、过境和交通项目,将阿富汗经济与区域内其他国家的经济融合起来。<sup>36</sup>

在谈到喀布尔和平与安全合作进程和 C5+阿富汗合作框架等区域安全举措时,阿富汗副外长表示,亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程是一项阿富汗主导的举措,阿富汗在努力通过各种平台、包括上海合作组织加强与中亚国家的合作时,仍将以该进程作为重中之重。此外,他强调阿富汗政府通过区域经济合作会议为推进经济合作所做的不懈努力,并提请注意当前的机会,即把区域威胁的联系转化为和平、安全、经济增长和发展的联系,促进区域繁荣。<sup>37</sup>

<sup>34</sup> 同上,第 17-18 页。

<sup>35</sup> 同上,第 27-28 页。

<sup>36</sup> 同上,第 25-26 页。

<sup>37</sup> 同上,第 29-30 页。

## 案例 2

## 联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作

2018 年 7 月 18 日，安理会在题为“非洲联盟”的分项下举行了第 8314 次会议，特别关注非洲联盟主导的维持和平行动的可持续筹资机制。安理会听取了秘书长驻非洲联盟特别代表兼联合国驻非洲联盟办事处主任和非洲联盟和平与安全事务专员的情况通报。<sup>38</sup> 会议期间，一些发言者明确提及《宪章》第八章。<sup>39</sup>

秘书长驻非洲联盟特别代表兼联合国驻非洲联盟办事处主任指出，必须在安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会两机构商定并且参考了对冲突局势的联合分析和评估之后拟订的共同政治战略背景下，考虑为安理会批准的非洲联盟和平支助行动提供稳定和可持续的资金问题。她说，安理会应将其对非洲联盟和平支助行动的支持视为根据第八章通过与区域组织的有效合作履行维护国际和平与安全的主要责任的一种手段。<sup>40</sup>

几位发言者还强调，需要为非洲主导的维和行动提供可持续和可预测的资金。<sup>41</sup> 中国代表指出，非洲联盟维和行动面临人员、资金不足等困难，需要积极探索解决资金问题的创新途径。<sup>42</sup> 联合王国代表特别就非洲联盟驻索马里军事观察团指出，国际社会需要加大力度，为非索观察团提供重要的短期和中期捐款。<sup>43</sup> 法国代表认为，为加强非洲和平行动，有必要具体、迅速地推动为这些行动提供可预测和可持续资

金。他还说，鉴于当前局势，非洲执行和平行动将补充联合国维和行动，它们应得到充足、可预测的资助，包括通过联合国的法定缴款提供资助。<sup>44</sup> 哈萨克斯坦代表呼吁安理会考虑采取切实步骤制定一个机制，以确保共同为非洲联盟和平行动提供可持续和可预测的资金，并表示应将预防冲突作为优先事项。<sup>45</sup>

瑞典副外长欢迎联合国与非洲联盟之间加强伙伴关系的新势头，指出为非洲联盟和平行动提供灵活、可预测和可持续资金的必要性十分明确，并欢迎利用联合国摊款为非洲联盟开展的和平行动供资。她还注意到在制定合规框架方面的进展，并强调需要投入时间和精力，推动联合国-非洲联盟在预防和解决冲突领域的合作。<sup>46</sup> 赤道几内亚代表同时代表科特迪瓦和埃塞俄比亚发言，他强调了改善联合国与非洲联盟在预防和调解冲突、维持和平和建设和平领域的业务合作的重要性。在这方面，他回顾了第 2378(2017)号决议，安理会在该决议中表示，打算进一步考虑可采取哪些实际步骤和在哪些必要条件下建立一机制，使安理会授权的、由非洲联盟主导的和平支助行动能够通过联合国摊款获得部分经费。他进一步强调，非洲联盟成员国为和平基金筹集的 4 700 万美元证明，这些国家正在认真致力于实现自筹该基金 25% 资金的目标。安理会的三个非洲成员期望联合国根据第 2320(2016)和 2378(2017)号决议作出类似的承诺。<sup>47</sup>

荷兰代表说，秘书长在其关于加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系、包括加强联合国驻非洲联盟办事处工作的报告(S/2018/678)中恰当地指出，区域利益和与各方邻近也有可能使问题复杂化。关于为非洲联盟维和行动提供财政支持的问题，她呼吁安理会加紧努力，并补充说，可持续、可预测和灵活的筹资将提高非洲联盟维和行动的效力。她还对秘书长打算与大会一起探讨各种筹资办法的更多技术细节表示支持。<sup>48</sup>

<sup>38</sup> S/PV.8314, 第 2-6 页。

<sup>39</sup> 同上，第 4 页(秘书长驻非洲联盟特别代表兼联合国驻非洲联盟办事处主任)、第 5 页(非洲联盟和平与安全事务专员)、第 11 页(科威特)、第 13 页(美国)、第 13 页(俄罗斯联邦)和第 18 页(法国)。

<sup>40</sup> 同上，第 4 页。

<sup>41</sup> 同上，第 4 页(秘书长驻非洲联盟特别代表兼联合国驻非洲联盟办事处主任)、第 12 页(科威特)、第 15 页(中国)、第 17 页(联合王国)、第 18 页(法国)和第 19 页(哈萨克斯坦)。

<sup>42</sup> 同上，第 15 页。

<sup>43</sup> 同上，第 17 页。

<sup>44</sup> 同上，第 18 页。

<sup>45</sup> 同上，第 19 页。

<sup>46</sup> 同上，第 6 页。

<sup>47</sup> 同上，第 7-8 页。

<sup>48</sup> 同上，第 9 页。



多民族玻利维亚国代表表示,他支持非洲联盟关于编制可预测和灵活的预算以及为和平与安全行动提供经济支持的要求。他还表示,令他感到遗憾的是,安理会无视政府间发展组织的明确要求,即在南苏丹对话取得进展之时,不要实施有针对性的制裁和军火禁运。他还指出,在就与非洲联盟相关的事项进行决策时,必须让非洲联盟发挥更大的领导作用。<sup>49</sup>

美国代表说,在非洲联盟和平组织和行动明确实施财务透明度、行为纪律和人权基准之前,美国不会考虑通过联合国为安理会根据第八章授权的任何未来的非洲联盟主导行动提供额外财政支助。他承认非洲联盟在制定国际人道法和人权合规框架方面取得了进展,但同时敦促联合国和非洲联盟继续优先制定和执行标准,以改进非洲联盟和平支助行动的透明度和问责制。<sup>50</sup>

俄罗斯联邦代表表示,维持联合国审议和批准有关预算申请的现行程序对于确保资金分配和使用的透明度和问责制极为重要,加强两个组织之间的合作势必意味着,区域行为体必须充分准备承担额外责任。<sup>51</sup> 波兰代表着重指出,有必要确保非洲主导的和平行动在部队质量、培训和装备以及问责制、行为和纪律方面充分遵守联合国规则和标准。<sup>52</sup>

### 案例 3

#### 联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作

在 2018 年 9 月 5 日第 8340 次会议上,安理会首次在题为“联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作”的项目下讨论了尼加拉瓜局势。<sup>53</sup> 安理会听取了美洲国家组织(美洲组织)秘书长办公厅主任和一名曾任尼加拉瓜国防部秘书长的民间社会领导人的情况通报。哥斯达黎加、尼加拉瓜和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的代表也参加了会议。会议期间,两个安理

会成员明确提及《宪章》第八章。<sup>54</sup> 此外,第五十二条<sup>55</sup> 和第五十四条<sup>56</sup> 分别被明确提到一次。

虽然在这次与安理会维护国际和平与安全的责任的相关性问题上,安理会成员的意见存在较大分歧,<sup>57</sup> 但有几名发言者同意,区域组织、特别是美洲组织在处理尼加拉瓜局势方面发挥着重要作用,并表示支持或欢迎美洲组织在尼加拉瓜的工作。<sup>58</sup> 俄罗斯联邦代表说,俄罗斯代表团坚决反对讨论尼加拉瓜局势。他说,担任安理会主席国的美国“以具有区域性为由,要将尼加拉瓜问题塞进”安全理事会议程,并呼吁华盛顿“不要沿袭殖民传统,采取影响尼加拉瓜局势的努力”。<sup>59</sup> 多民族玻利维亚国代表持同样的观点,他反对举行这次会议,理由是尼加拉瓜并不构成对该区域或世界的任何威胁。他说,在“区域和次区域合作”的主题下提请注意一个会员国的内部情况是荒谬的,并补充称,关于有必要处理尼加拉瓜局势的论点在《宪章》第五十四条下不适用,该条规定区域机构应随时向安理会通报区域安排为维护国际和平与安全所采取或正在考虑的活动。<sup>60</sup>

科威特代表回顾说,区域和次区域组织发挥着在区域问题升级之前作出应对的重要作用,这符合《宪章》第五十二条,其中规定区域和次区域组织可处理与维持国际和平与安全有关的事项。<sup>61</sup> 联合国代表说,一个区域组织将其关于尼加拉瓜局势可能开始对整个区域产生影响的担忧告知安理会,这并无不妥;无论任何时候,安理会应该都不至于无法听取一个区域组织关于对其负责的领土内所发生情况的关切。<sup>62</sup>

<sup>54</sup> S/PV.8340, 第 9 页(秘鲁)和第 16 页(赤道几内亚)。

<sup>55</sup> 同上, 第 7 页(科威特)。

<sup>56</sup> 同上, 第 17 页(多民族玻利维亚国)。

<sup>57</sup> 关于安理会维护国际和平与安全的主要责任的更多讨论详情见第五部分, 第一.B 节。

<sup>58</sup> S/PV.8340, 第 7 页(科威特)、第 8 页(联合国)、第 9 页(秘鲁)、第 10 页(法国)、第 11-12 页(荷兰)、第 13 页(波兰)、第 14 页(哈萨克斯坦)、第 15 页(瑞典)、第 16 页(赤道几内亚)、第 19 页(美国)和第 21 页(哥斯达黎加)。

<sup>59</sup> 同上, 第 6-7 页。

<sup>60</sup> 同上, 第 16-17 页。

<sup>61</sup> 同上, 第 7 页。

<sup>62</sup> 同上, 第 8 页。

<sup>49</sup> 同上, 第 11 页。

<sup>50</sup> 同上, 第 12-13 页。

<sup>51</sup> 同上, 第 13-14 页。

<sup>52</sup> 同上, 第 16 页。

<sup>53</sup> 关于这一项目的更多信息, 见第一部分, 第 38 节, 以及第二部分, 第二节“议程”。

哈萨克斯坦代表说，尼加拉瓜局势未构成对国际和平与安全的威胁，因此不在安理会的职责范围之内。他建议联合国只通过秘书长的调解和斡旋努力进行参与。他还强调，区域组织为解决目前局势加强参与，并且本着尊重进行合作，这将是朝尼加拉瓜政局正常化迈出的关键一步。<sup>63</sup>

赤道几内亚代表回顾说，第八章界定了安理会与区域和次区域组织开展互动的必要机制和手段。他说，处理尼加拉瓜局势的办法不是将其列入安理会的工作方案，而是鼓励国际社会——特别是美洲组织和天主教会——继续发挥建设性的调解作用，以便创造必要的外部条件，促进协商、对话和协议，从而避免局势恶化，并呼吁尼加拉瓜政府向国际社会开放，促进建立解决政治危机所需的机制。<sup>64</sup>

秘鲁代表说，根据第八章举行这次会议是有意义的，该章规定必须使安理会充分了解区域组织为维护

<sup>63</sup> 同上，第 14 页。

<sup>64</sup> 同上，第 16 页。

国际和平与安全所开展的活动。该代表还指出，尽管美洲组织作出了努力，但迄今为止，尼加拉瓜政府仍拒绝进行建设性对话的提议，并限制其与美洲和联合国系统各实体的合作。<sup>65</sup>

法国代表说，安理会有责任为预防冲突外交提供支持和协助，同时不考虑意识形态，并充分遵守《宪章》的原则。<sup>66</sup> 荷兰代表说，荷兰代表团认为安理会应通过解决侵犯人权等根源问题，在预防冲突方面发挥关键作用，地方和区域行为体的参与对解决当前的危机至关重要。<sup>67</sup> 美国代表指出，“国家危机会变成区域危机——甚至是全球危机”，她表示美国完全支持美洲组织的努力，并赞扬安理会为要求结束尼加拉瓜暴政的人予以有力声援。<sup>68</sup>

<sup>65</sup> 同上，第 9 页。

<sup>66</sup> 同上，第 10 页。

<sup>67</sup> 同上，第 11 页。

<sup>68</sup> 同上，第 18-19 页。

## 二. 承认区域安排在和平解决争端方面的努力

### 说明

第二节述及安理会承认区域和次区域组织在《宪章》第五十二条框架内和平解决地方争端的努力。该节分为两个小节：(a) 关于区域安排在和平解决争端方面所作努力的决定；(b) 关于通过区域安排和平解决争端的讨论。

#### A. 关于区域安排在和平解决争端方面所作努力的决定

在本文件所述期间，如下文所述，安理会在多项决定中欢迎、赞扬和鼓励区域和次区域安排参与和平解决争端。不过，安理会在任何决定中都没有明确提及第五十二条。

关于阿富汗局势，安理会重申推进区域和区域间合作的重要性，以促进长期和平与安全，欢迎共同努力加强对话与合作，推进整个区域经济发展的共同目

标。<sup>69</sup> 安理会重申支持在“关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程”和阿富汗问题区域经济合作会议首脑会议框架内由阿富汗主导的区域努力。<sup>70</sup> 安理会还欢迎目前为建立信任与合作所作努力，包括伊斯兰合作组织、上海合作组织、集体安全条约组织、南亚区域合作联盟及亚洲相互协作与建立信任措施会议所作努力。<sup>71</sup>

关于布隆迪局势，安理会欢迎并表示支持非洲联盟和东非共同体在第三十届非洲联盟首脑会议和东非共同体第十九届首脑会议上表示再次承诺依照 2000 年 8 月 28 日《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》，通过包容对话和平化解布隆迪政治局势。安理会对政治对话进展缓慢深感关切，呼吁所有布隆迪利益攸关方无条件地积极参与这一进程。安理会还强调，至关

<sup>69</sup> 第 2405(2018)号决议，序言部分第十段。

<sup>70</sup> 同上，第 40 段。

<sup>71</sup> 同上。

重要的是,各方特别是政府必须对东非共同体主导的这一进程作出承诺,在2020年选举前达成协议。<sup>72</sup>安理会促请联合国、非洲联盟、东非共同体、大湖区问题国际会议和阿鲁沙协定担保方协调开展工作,协助布隆迪利益攸关方解决在执行《阿鲁沙协定》方面存在的未决问题,并赞赏地注意到非洲联盟随时准备部署布隆迪问题国家元首高级别委员会。<sup>73</sup>最后,安理会再次对非洲联盟人权观察员和军事专家的部署被严重耽搁表示关切,并表示支持非洲联盟呼吁迅速签署关于他们在布隆迪活动的谅解备忘录。<sup>74</sup>

关于中非共和国局势,安理会强调非洲联盟、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、大湖区问题国际会议和邻国作为促进中非共和国持久和平与稳定非洲倡议调解人小组成员的作用和高级别承诺的重要性。<sup>75</sup>安理会再次表示支持中非共和国当局、非洲联盟、中非经共体和大湖区问题国际会议于2017年7月17日在利伯维尔举行的部长级会议上通过的《中非共和国和平与和解非洲倡议》及其路线图。<sup>76</sup>安理会还欢迎2018年9月27日由中非共和国、联合国、非洲联盟和中非经共体共同主持召开的高级别部长级会议,重申有必要加强协调非洲联盟领导下的所有努力和举措以支持非洲倡议。<sup>77</sup>安理会促请非洲联盟、中非经共体、大湖区问题国际会议和邻国为下一步执行利伯维尔路线图加强协调并作出更大努力。<sup>78</sup>

关于刚果民主共和国局势,安理会鼓励联合国秘书长、非洲联盟、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体(南共体)继续为恢复刚果民主共和国的和平与安全作出努力,还鼓励刚果民主共和国政府确保与上述方面和其他国际社会各方不断密切合作。<sup>79</sup>安理

会呼吁联合国、非洲联盟、大湖区问题国际会议、南共体和其他主要区域行为体继续相互密切协调,确保2016年12月31日在金沙萨签署的《全面和包容各方的政治协议》得到全面执行,选举进程得以顺利完成。<sup>80</sup>安理会欢迎联合国、非洲联盟、南共体、欧洲联盟和法语国家国际组织承诺支持选举进程,并支持设立一个由这些组织提供专家组成的联合专家小组,欢迎大湖区问题国际会议发挥作用。<sup>81</sup>最后,关于人权问题,安理会敦促刚果民主共和国政府追究违反国际人道主义法或侵犯践踏人权行为(包括选举期间的这类行为)负责者的责任,强调指出,为此目的,区域合作、刚果民主共和国与国际刑事法院的合作以及与非洲人权和民族权法院的合作都十分重要。<sup>82</sup>

关于几内亚比绍局势,安理会赞扬西非国家经济共同体(西非经共体)继续进行调解努力,推动执行题为“解决几内亚比绍政治危机协定”的路线图,以此作为和平解决政治危机的主要框架。<sup>83</sup>安理会鼓励国际伙伴,特别是联合国、非洲联盟、西非经共体、欧洲联盟和葡萄牙语国家共同体,继续根据政府确定的优先结构改革目标,共同努力实现该国的稳定。<sup>84</sup>在这方面,安理会鼓励西非经共体和葡萄牙语国家共同体与联合国、欧洲联盟和所有利益攸关方协商,采取必要步骤,安排召开一次几内亚比绍问题国际联络小组会议。<sup>85</sup>安理会又鼓励西非经共体继续通过斡旋和调解向几内亚比绍当局和政治领导人提供政治支持,并继续与联合国、非洲联盟、葡萄牙语国家共同体和欧洲联盟密切协调。<sup>86</sup>安理会还鼓励非洲联盟、葡萄牙语国家共同体、欧洲联盟和联合国向西非经共体提供支持。<sup>87</sup>

<sup>72</sup> S/PRST/2018/7, 第二段。

<sup>73</sup> 同上, 第四段。

<sup>74</sup> 同上, 第十四段。

<sup>75</sup> 第2448(2018)号决议, 第5段; S/PRST/2018/14, 第五段。

<sup>76</sup> 第2448(2018)号决议, 第2段; S/PRST/2018/14, 第四段。

<sup>77</sup> 第2448(2018)号决议, 第4段。

<sup>78</sup> 同上, 第5段。

<sup>79</sup> 第2409(2018)号决议, 序言部分第十八段。

<sup>80</sup> 同上, 第5段。

<sup>81</sup> 同上, 第9段。

<sup>82</sup> 同上, 第11段。

<sup>83</sup> 第2404(2018)号决议, 序言部分第九和十段。

<sup>84</sup> 同上, 序言部分第七、八和十段及第12、16和23段。

<sup>85</sup> 同上, 第13段。

<sup>86</sup> 同上, 第12和24段。

<sup>87</sup> 同上, 第23段。

关于马里局势，安理会鼓励区域伙伴为在马里执行《马里和平与和解协议》提供必要支持。<sup>88</sup> 安理会强调指出马里的选举必须是包容、自由、公正、透明、可信的，要求政府、反对派和所有相关利益攸关方继续就举行总统选举的办法进行建设性对话，这对于选举进程的透明度和公信力至关重要。安理会又表示支持负责马里问题秘书长特别代表目前与非洲联盟马里和萨赫勒问题高级代表兼非洲联盟马里和萨赫勒特派团团长和西非经共同体代表进行协调，为协助对话作出努力。<sup>89</sup> 关于联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的任务规定，安理会又请秘书长继续确保马里稳定团、联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)以及西非经共同体等各次区域组织加强合作和交换信息。<sup>90</sup>

关于题为“巩固西非和平”的项目，安理会表示全力支持负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表，期待西萨办在预防冲突、调解和斡旋、次区域和区域为消除根源开展合作、对和平与安全的跨境和跨领域威胁等领域持续开展活动。<sup>91</sup> 安理会欢迎利比里亚 2017 年 10 月 10 日和平举行大选，2017 年 12 月 26 日举行第二轮总统选举，并表示赞赏包括西非经共同体、非洲联盟和联合国在内的国际和区域调解人的努力。安理会又鼓励国际社会继续互动协作，协助利比里亚继续努力实现可持续和平，包括支持利比里亚建设和平计划所作承诺。<sup>92</sup> 安理会表示关切西非和萨赫勒地区的严峻安全局势。<sup>93</sup> 安理会又再次对几内亚比绍局势表示关切，促请所有政治领导人维护关于执行西非经共同体解决几内亚比绍政治危机路线图的《科纳克里协定》的各项规定，并赞扬西非经共同体继续参与协助化解政治僵局的努力。<sup>94</sup> 关于西非和萨赫勒地区的安全，安理会赞扬非洲联盟和西非经共同体努力加强边界安全和区域合作。<sup>95</sup> 安理会又期待西萨办努力加强在

防止冲突领域正在开展的活动，包括制定全面的预警分析、调解和斡旋，并努力加强分区域在这方面的合作能力，特别是非洲联盟、中非经共同体和西非经共同体在预警系统方面的合作。<sup>96</sup> 安理会欢迎联合国-非洲联盟高级别访问团最近访问萨赫勒，强调在设计和实施旨在解决危机根源的全面战略时需要融入性别视角。<sup>97</sup> 安理会又欢迎西萨办和西非经共同体协力推动妇女系统地参与旨在打击恐怖主义和防止暴力极端主义的各种举措。<sup>98</sup> 安理会表示关切该区域牧民与农民间更为紧张的关系，鼓励西非经共同体及其成员国在西萨办的支持下，采取协调和全面的方式应对这些挑战。<sup>99</sup> 安理会强调指出需要在现有框架下加强在整个萨赫勒区域的集体参与，欢迎联合国与非洲联盟加强合作，特别是通过联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架以及执行《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程：我们希望的非洲》加强合作，并表示注意到非洲联盟和平与安全理事会决定重启努瓦克肖特进程和审查非洲联盟萨赫勒战略。<sup>100</sup>

关于索马里局势，安理会在其两项决定中明确提到《宪章》第八章。<sup>101</sup> 它重申需要提高获得安理会根据《宪章》第八章授权、由非盟主导的和平支助行动的经费筹措的可预测性、可持续性和灵活性。<sup>102</sup> 安理会还请秘书长与非洲联盟密切合作，支持该决议的执行工作，并鼓励联合国索马里援助团、联合国索马里支助办公室和非洲联盟驻索马里特派团各级密切协作。<sup>103</sup>

关于阿卜耶伊地区局势，安理会在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下通过的决定中，赞扬非洲联盟、非洲联盟高级别执行小组和政府间发展组织(伊加特)继续为各当事方提供协助，鼓励非洲

<sup>88</sup> 第 2423(2018)号决议，第 16 段。

<sup>89</sup> 同上，第 23 段。

<sup>90</sup> 同上，第 30 段。

<sup>91</sup> S/PRST/2018/3，第三段。

<sup>92</sup> 同上，第七段。

<sup>93</sup> 同上，第十段。

<sup>94</sup> 同上，第八段。

<sup>95</sup> 同上，第十三段。

<sup>96</sup> 同上，倒数第二段；S/PRST/2018/16，第四段。

<sup>97</sup> S/PRST/2018/16 第十二段。

<sup>98</sup> 同上

<sup>99</sup> 同上，第十五段。

<sup>100</sup> 同上，第二十段。

<sup>101</sup> 第 2431(2018)号决议，第 32 段；S/PRST/2018/13，第九段。

<sup>102</sup> S/PRST/2018/13，第九段。

<sup>103</sup> 第 2431(2018)号决议，第 25 段。

联盟高级别执行小组和秘书长苏丹和南苏丹问题特使继续协调努力，呼吁全面执行 2011 年各项协定，即《苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协定》、《苏丹政府与南苏丹政府关于边界安全与联合政治和安全机制的协议》和《苏丹政府与南苏丹政府关于边界监测支助团的协定》。<sup>104</sup> 安理会表示对各当事方没有采取多少步骤来执行《关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协定》感到失望，请各当事方就该决议概述的步骤向非洲联盟高级别执行小组通报最新情况。<sup>105</sup> 安理会又鼓励联合国阿卜耶伊临时安全部队与非洲联盟高级别执行小组和秘书长特使就和解、社区提高认识活动及政治和平进程进行协调。<sup>106</sup>

关于达尔富尔局势，安理会强调非洲联盟在稳定达尔富尔方面的关键作用<sup>107</sup> 和非洲联盟高级别执行小组工作的重要性。<sup>108</sup> 安理会鼓励苏丹政府、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和联合国国家工作队与非洲联盟委员会互动，支持政治进程、安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会方案。<sup>109</sup> 安理会又鼓励冲突所有各方同非洲联盟高级别执行小组进行建设性互动，以全面执行该小组的路线图。<sup>110</sup> 关于冲突中的性暴力，安理会敦促苏丹政府在联合国特别是负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表以及非洲联盟支持下，为全面处理冲突中性暴力问题制订一个有机的框架。<sup>111</sup>

<sup>104</sup> 第 2416(2018)号决议，序言部分第四和五段及第 8 段。

<sup>105</sup> 同上，第 6 段。

<sup>106</sup> 第 2445(2018)号决议，第 9 段。

<sup>107</sup> 第 2429(2018)号决议，第 23 段。

<sup>108</sup> 同上，第 31 段。

<sup>109</sup> 同上，第 23 段。

<sup>110</sup> 同上，第 31 段。

<sup>111</sup> 同上，第 35 段。

关于南苏丹冲突，安理会欢迎伊加特、联合监测和评价委员会、非洲联盟、非洲联盟和平与安全理事会和联合国承诺并努力继续与南苏丹领导人互动协作以解决当前危机。<sup>112</sup> 安理会强调指出伊加特重振协议高级别论坛既是独特的机会之窗，也是各方实现南苏丹可持续和平与稳定的最后机会，并促请南苏丹各方展现和平解决冲突的政治意愿。<sup>113</sup> 安理会又表示注意到非洲联盟、伊加特和安理会要求必须追究各方违反《停止敌对行动、保护平民和人道主义援助准入协定》的责任。<sup>114</sup> 安理会又要求负责南苏丹问题秘书长特别代表开展斡旋，领导南苏丹境内的联合国系统协助联合监测和评价委员会、非洲联盟、伊加特和其他行为体以及有关各方执行《协议》，促进和平与和解。<sup>115</sup> 关于司法和有罪不罚问题，安理会表示注意到非洲联盟为设立南苏丹问题混合法庭采取的步骤，欢迎非洲联盟正式邀请联合国在这方面提供技术援助。安理会请秘书长在设立混合法庭和设立真相、和解和消除创伤委员会方面继续为非洲联盟委员会提供技术援助。<sup>116</sup>

关于乌克兰局势，安理会表示全力支持欧洲安全与合作组织乌克兰特别监察团，并促请各方为其工作提供便利，包括在乌克兰全境安全和有保障地通行以履行其任务。<sup>117</sup>

表 1 列出了在涉及和平解决争端的决定中提到区域和次区域组织的条款，按主题的英文字母顺序排列。

<sup>112</sup> 第 2406(2018)号决议，序言部分第六段。

<sup>113</sup> 同上，序言部分第七段。

<sup>114</sup> 同上，序言部分第八段。

<sup>115</sup> 同上，第 13 段。

<sup>116</sup> 同上，第 28 段。

<sup>117</sup> S/PRST/2018/12，第四段。

表 1

## 涉及通过区域安排和平解决争端的决定

项目	决定和日期	段落	提到的区域组织
阿富汗局势	第 2405(2018)号决议 2018 年 3 月 8 日	序言部分第十三段和 第 40 段	集体安全条约组织、亚洲相互协作与建立信任措施会议、关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程、伊斯兰合作组织、阿富汗区域经济合作会议、上海合作组织、南亚区域合作联盟
布隆迪局势	S/PRST/2018/7 2018 年 4 月 5 日	第二和四段	非洲联盟、东非共同体、大湖区问题国际会议
中非共和国局势	第 2399(2018)号决议 2018 年 1 月 30 日	序言部分第七段	非洲联盟、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、大湖区问题国际会议
	S/PRST/2018/14 2018 年 7 月 13 日	第五段	非洲联盟、中非经共体、大湖区问题国际会议
	第 2448(2018)号决议 2018 年 12 月 13 日	序言部分第二十五段 及第 2、4 和 5 段	非洲联盟、中非经共体、大湖区问题国际会议、欧洲联盟
有关刚果民主共和国的局势	第 2409(2018)号决议 2018 年 3 月 27 日	第 5、9 和 11 段	非洲联盟、非洲人权和民族权法院、欧洲联盟、大湖区问题国际会议、法语国家国际组织、南部非洲发展共同体
几内亚比绍局势	第 2404(2018)号决议 2018 年 2 月 28 日	序言部分第七和十段 及第 5、12、16、18、 20、23、24 和 25 段	非洲联盟、葡萄牙语国家共同体、西非国家经济共同体(西非经共体)、欧洲联盟
马里局势	第 2423(2018)号决议 2018 年 6 月 28 日	第 23 段	非洲联盟、西非经共体
巩固西非和平	S/PRST/2018/3 2018 年 1 月 30 日	第七和八段	非洲联盟、西非经共体
	S/PRST/2018/16 2018 年 8 月 10 日	第四、十二、十四、 十五和二十段	非洲联盟、中非经共体、西非经共体
索马里局势	第 2431(2018)号决议 2018 年 7 月 30 日	第 25 段	非洲联盟
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2406(2018)号决议 2018 年 3 月 15 日	序言部分第六、七和 八段及第 13 和 28 段	非洲联盟、政府间发展组织(伊加特)、联合监测和评价委员会
	第 2416(2018)号决议 2018 年 5 月 15 日	第 6 和 8 段	非洲联盟
	第 2429(2018)号决议 2018 年 7 月 13 日	序言部分第三十段及 第 23 和 31 段	非洲联盟
	第 2445(2018)号决议 2018 年 11 月 15 日	序言部分第五段及 第 9 段	非洲联盟、伊加特
2014 年 2 月 28 日乌克兰常驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/2014/136)	S/PRST/2018/12 2018 年 6 月 6 日	第四段	欧洲安全与合作组织

## B. 关于通过区域安排和平解决争端的讨论

在本文件所述期间，安理会一些成员提到了区域和次区域组织在和平解决争端方面的作用。如下文(案例 4 和 5)所述，安理会的讨论分别侧重于布隆迪政治危机背景下联合国和非洲联盟之间的互补关系，以及联合国和非洲联盟对伊加特在南苏丹冲突中调解作用的支持。

### 案例 4 布隆迪局势

2018 年 2 月 26 日，安理会在题为“布隆迪局势”的项目下举行了第 8189 次会议，重点审议了秘书长根据第 2303(2016)号决议提交的关于布隆迪局势的报告(S/2018/89)。安理会听取了秘书长布隆迪问题特使和瑞士代表以建设和平委员会布隆迪小组主席的身份所作的通报。通报人祝贺东非共同体的努力和调解举措，<sup>118</sup> 强调由东非共同体牵头的对话进程仍是解决布隆迪当前局势不可或缺的工具，并促请国家、区域以及国际对话方在这一进程中继续为穆塞韦尼总统和姆卡帕总统作出的努力提供支持。<sup>119</sup>

赤道几内亚代表敦促布隆迪各派积极参与政治对话，并指出，非洲联盟和东非共同体等区域和次区域组织的调解努力，加上联合国的建设性作用，应成为各种机制的坚实基础，以便找到持久政治解决办法。他表示积极地看待在阿鲁沙举行由东非共同体牵头的布隆迪人之间对话的举措，申明政治对话是该国局势的唯一出路，并提醒安理会成员，必须充分尊重布隆迪的主权和领土完整。<sup>120</sup>

哈萨克斯坦代表表示，尽管布隆迪人之间的对话取得了进展，但仍对政府和反对派之间缺乏直接和建设性的对话表示关切。他促请次区域领导人和《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》担保方在重振由东非共同体牵头的调解方面加倍努力。最后，他重申有必要采取区域办法解决布隆迪问题的根源。<sup>121</sup>

<sup>118</sup> S/PV.8189，第 3 页(秘书长布隆迪问题特使)和第 5 页(建设和平委员会布隆迪小组主席)。

<sup>119</sup> 同上，第 5 页(建设和平委员会布隆迪小组主席)。

<sup>120</sup> 同上，第 6 页。

<sup>121</sup> 同上，第 6-7 页。

科特迪瓦代表对 2017 年 11 月 27 日至 12 月 8 日在乌干达举行的东非共同体主导的布隆迪人之间的第四次对话没有取得重大进展表示遗憾。他呼吁国际社会进一步支持东非共同体以及布隆迪人之间对话的调解人和协调人努力恢复布隆迪的稳定与民族和解。<sup>122</sup>

埃塞俄比亚代表说，尽管调解人、坦桑尼亚联合共和国前总统本杰明·姆卡帕作出了努力，但和平进程仍然陷入僵局。他申明显然需要重振和平进程，并表示安理会支持东非共同体主导的对话，这对于为 2020 年举行和平、民主的选举创造必要条件仍然非常重要。<sup>123</sup>

在 2018 年 11 月 21 日举行的第 8408 次会议上，安理会重点审议了秘书长根据第 2303(2016)号决议提交的关于布隆迪局势的报告(S/2018/1028)。安理会听取了秘书长布隆迪问题特使和瑞士代表以建设和平委员会布隆迪小组主席的身份所作的通报。特使告知安理会，布隆迪政府和多数党没有参加第五次布隆迪人之间的对话。他说，东非共同体、联合国和非洲联盟必须重新评估其对帮助布隆迪摆脱危机的承诺，特别是考虑到拟于 2020 年举行的选举，并指出秘书长欢迎即将举行的东非共同体峰会。<sup>124</sup>

几个安理会成员对东非共同体主导的政治对话缺乏进展以及政府缺席上一轮会谈表示关切，并敦促政府重新考虑其认为布隆迪人之间的对话已经过时的观点。<sup>125</sup> 一些安理会成员还表示支持东非共同体领导的持续的调解工作，<sup>126</sup> 并强调了与非洲联盟<sup>127</sup> 和大湖区问题国际会议密切协调的重要性。<sup>128</sup>

<sup>122</sup> 同上，第 7-8 页。

<sup>123</sup> 同上，第 9 页。

<sup>124</sup> S/PV.8408，第 2-3 页。

<sup>125</sup> 同上，第 6 页(法国)、第 9 页(荷兰)、第 11 页(埃塞俄比亚)、第 13 页(哈萨克斯坦)、第 15 页(秘鲁)、第 15 页(联合王国)、第 16 页(美国)和第 17 页(瑞典)。

<sup>126</sup> 同上，第 6 页(法国)、第 8 页(多民族玻利维亚国)、第 9 页(荷兰)、第 11 页(埃塞俄比亚)、第 12 页(科特迪瓦)、第 16 页(联合王国)和第 18 页(美国)。

<sup>127</sup> 同上，第 10 页(波兰)、第 13 页(哈萨克斯坦)、第 14 页(科威特)和第 18 页(瑞典)。

<sup>128</sup> 同上，第 19 页(中国)。

法国代表欢迎恩库伦齐扎总统宣布不在 2020 年竞选连任，他指出，尽管如此，最近的局势仍然令人关切，并对布隆迪当局没有参加 2018 年 10 月在阿鲁沙举行的第五次布隆迪人之间的对话表示遗憾。他还赞同秘书长的观点，即安理会应与东非共同体和非洲联盟密切合作，帮助布隆迪在 2020 年举行公平、自由、透明的选举，并重申布隆迪问题应该留在安理会的议程上。<sup>129</sup>

俄罗斯联邦代表说，布隆迪的内部政治进程总体上趋于稳定，计划于 2020 年举行的总统和议会选举问题是该国的内部事务。关于推进布隆迪人之间对话问题，他说，仅仅将责任归于一方将适得其反。他申明俄罗斯联邦对以非洲方法解决非洲问题这一原则的承诺，并促请非洲各国继续积极进行调解。最后，他敦促安理会成员把重点放在更严重的问题上，并补充说，布隆迪局势不存在值得将其保留在安全理事会议程上的情况。<sup>130</sup>

荷兰代表表示，尽管东非共同体调解人作出了不懈努力，但第五次布隆迪人之间对话的结果令人失望，她对布隆迪政府缺席对话表示遗憾。<sup>131</sup> 波兰代表赞扬东非共同体和调解人促成布隆迪内部对话的努力，申明波兰代表团认为《阿鲁沙协定》仍然是促进布隆迪和平与稳定的主要工具，并鼓励非洲联盟、东非共同体和《阿鲁沙协定》的担保人继续参与支持布隆迪。<sup>132</sup>

埃塞俄比亚代表与安理会其他成员一样对当前政治僵局表示关切，他说，布隆迪政府与国际社会之间必须根据一项旨在支持强有力的机构和营造有利于进行和平选举的气氛的现实战略进行接触。他还敦促安理会探索与布隆迪重新接触的新途径，并呼吁秘书长充分参与与东非共同体和非洲联盟的合作。<sup>133</sup>

秘鲁代表表示希望布隆迪政府重新考虑其认为对话已经过时的立场，这一立场导致政府缺席最近的一次会谈。<sup>134</sup> 联合王国代表重申联合王国代表团的立场，即东非共同体牵头的布隆迪人之间的对话是保障 2020 年选举公开和包容的唯一可行选择。他与安理会一些成员一样对缺乏进展表示关切，并鼓励东非共同体加倍努力继续介入，并且继续推动切实的包容对话。<sup>135</sup>

中国代表欢迎区域和次区域组织的努力，但指出应充分尊重布隆迪在处理自身问题上的所有权和主导权，在有关选举及政治进程问题上，国际社会应尊重布隆迪政府和人民的选择。<sup>136</sup>

### 案例 5

#### 秘书长关于苏丹和南苏丹的报告

2018 年 7 月 13 日，安理会在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下举行第 8310 次会议，讨论对南苏丹实施新的制裁，并通过第 2428(2018)号决议。美利坚合众国、埃塞俄比亚和赤道几内亚的代表在表决前作了发言。作为决议的执笔方，美国代表驳斥了武器禁运可能破坏和平进程的说法，并表示，在南苏丹实现和平的做法不是让各方获得更多的武器。<sup>137</sup>

埃塞俄比亚代表指出，就制裁问题作出的决定将对和平进程产生重大的影响，他说，如果安理会采取这种行动而不与政府间发展组织(伊加特)和非洲联盟步调一致，将会严重破坏和平进程，也不能很好地反映联合国与区域组织之间的合作。他补充说，非洲联盟和伊加特认为，现在不是采取惩罚性措施的适当时机；伊加特部长理事会已明确表示，在现阶段采取这样的行动无济于事。他促请安理会成员听取该区域的各种呼声。<sup>138</sup>

<sup>129</sup> 同上，第 6-7 页。

<sup>130</sup> 同上，第 7-8 页。

<sup>131</sup> 同上，第 9 页。

<sup>132</sup> 同上，第 10 页。

<sup>133</sup> 同上，第 10-11 页。

<sup>134</sup> 同上，第 15 页。

<sup>135</sup> 同上，第 16 页。

<sup>136</sup> 同上，第 19 页。

<sup>137</sup> S/PV.8310，第 3 页。

<sup>138</sup> 同上，第 3-4 页。



赤道几内亚代表在解释他在表决中弃权的决定时说, 安理会此时实施制裁会产生反作用, 还反映出对有关国家和区域组织显然缺乏考虑。他认为, 各区域行为体应该在安理会的支持下向各方施加压力, 以实现南苏丹有保障和持久的和平。<sup>139</sup>

决议通过后,<sup>140</sup> 法国代表说, 该决议的意图不是要削弱伊加特进行的谈判, 而是要限制武器流向南苏丹, 以保护平民。他还欢迎伊加特的承诺, 并促请南苏丹各方尽快最后敲定一项协议。<sup>141</sup>

波兰代表表示安理会采取的措施是推进和平进程的一种重要手段, 并感谢非洲领导人所做的区域努力及其对伊加特的领导, 以制订政治解决冲突的可行方案。<sup>142</sup>

中国代表说, 安理会应该发挥建设性作用, 继续全力支持伊加特、非洲联盟以及地区国家的斡旋工作。他补充说, 安理会应该倾听非洲地区组织及国家的合理诉求, 在实施制裁方面采取谨慎态度。<sup>143</sup>

多民族玻利维亚国代表在解释其弃权决定时说, 实现南苏丹稳定和持久和平的唯一办法是通过冲突各方之间开展认真的政治进程, 而这正是伊加特和非洲联盟过去一年来一直在推动的。他还说, 不应低估该地区解决冲突的能力, 并坚持认为, 安理会措施原则上应与相关区域组织一起商定。<sup>144</sup>

俄罗斯联邦代表说, 在不到一个月时间内, 南苏丹政治家之间接触的机制已转变为全面的谈判平台, 这归功于伊加特的努力。他感到遗憾的是, 安理会采取了一种令人失望的做法, 而没有倾听区域立场, 他希望尽管采取了这项具有破坏性的步骤, 但伊加特的

调解努力将继续下去。<sup>145</sup> 哈萨克斯坦代表在解释其弃权决定时说, 该决议并没有反映该区域各国以及伊加特和非洲联盟等有关区域组织的立场和关切。尽管决议获得通过, 但他促请安理会继续团结一致, 支持伊加特和非洲联盟的努力, 支持区域组织在安理会工作中发挥更大作用。<sup>146</sup>

科威特代表表示, 希望刚刚通过的决议将为南苏丹各方提供继续进行会谈的机会。<sup>147</sup> 瑞典代表说, 他与安理会其他成员一样深感沮丧, 并表示, 因为暴力行为和大规模暴行继续存在, 国际社会不能袖手旁观。他赞扬伊加特和更广大地区为实现政治解决作出的努力, 并表示, 安理会必须认真考虑如何最好地支持区域努力。<sup>148</sup>

在 2018 年 9 月 18 日第 8356 次会议上, 安理会重点讨论了根据第 2406(2018)号决议提交的秘书长关于南苏丹的报告(所涉期间为 2018 年 6 月 4 日至 9 月 1 日)(S/2018/831)。安理会听取了主管维持和平行动副秘书长、秘书长苏丹和南苏丹问题特使、伊加特南苏丹问题特使以及“社区赋权促进步”组织治理与和平项目经理的通报。通报人重点指出《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的签署以及支持伊加特在和平进程中努力的重要性。<sup>149</sup>

美国代表对《重振协议》表示肯定, 但鉴于过去的失败, 对协议的可持续性表示关切。在这方面, 他敦促伊加特和非洲联盟在监测执行工作进展方面加强参与, 并对各方进行问责, 并表示支持区域继续参与, 以便推动执行《协议》。<sup>150</sup>

埃塞俄比亚代表强调, 在持续了很长时间的高级别重振论坛进程的自始至终, 非洲联盟、联合国和伊加特的支持和协助不可或缺, 并说有必要保持各组织

<sup>139</sup> 同上, 第 4-5 页。

<sup>140</sup> 该决议获得 9 票赞成(科特迪瓦、法国、科威特、荷兰、秘鲁、波兰、瑞典、联合王国、美国)和 6 票弃权(多民族玻利维亚国、中国、赤道几内亚、埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、俄罗斯联邦)。

<sup>141</sup> S/PV.8310, 第 5 页。

<sup>142</sup> 同上, 第 5-6 页。

<sup>143</sup> 同上, 第 6 页。

<sup>144</sup> 同上, 第 7 页。

<sup>145</sup> 同上, 第 7-8 页。

<sup>146</sup> 同上, 第 8 页。

<sup>147</sup> 同上, 第 8-9 页。

<sup>148</sup> 同上, 第 9-10 页。

<sup>149</sup> S/PV.8356, 第 2-3 页(主管维持和平行动副秘书长)、第 3-4 页(秘书长苏丹和南苏丹问题特使)和第 5-6 页(伊加特南苏丹问题特使)。

<sup>150</sup> 同上, 第 8-9 页。

之间的目标一致。他表示希望安理会积极回应伊加特首脑会议提出的请求，即支持全面部署区域保护部队，并审查其任务授权，以便它能够更好地支持落实经修订的《和平协议》。<sup>151</sup>

荷兰代表对伊加特于 9 月 12 日签署《和平协议》表示赞赏，并呼吁所有签署方确保该协议得到遵守和执行。他还强调该区域在确保政治进程取得具体成果方面发挥的重要作用，并指出安理会实施的定向制裁和武器禁运表明安理会决心制止暴力、保护平民。<sup>152</sup>

波兰代表表示关切的是，尽管出现了积极的事态发展，但《协议》尚未对南苏丹人民的状况产生影响。尽管如此，她赞扬了伊加特、埃塞俄比亚和苏丹的作用。<sup>153</sup> 哈萨克斯坦代表称赞《重振协议》是非洲办法解决非洲问题这一宝贵概念的典范，赞扬伊加特和非洲联盟的协调工作以及埃塞俄比亚、苏丹和乌干达领导人的调解努力，这些努力有助于达成和平协议，并敦促安理会继续团结一致，支持伊加特、非洲联盟和南苏丹各方执行《协议》的各项条款。<sup>154</sup>

<sup>151</sup> 同上，第 9-10 页。

<sup>152</sup> 同上，第 11 页。

<sup>153</sup> 同上，第 12 页。

<sup>154</sup> 同上，第 13 页。

科特迪瓦代表赞扬该区域的领导人不懈开展调解努力，他说，南苏丹当局必须得到伊加特、非洲联盟、联合国和其他伙伴的技术和财政支持。此外，必须采取措施恢复各方之间的信任，创造有利于建设性对话的气氛。<sup>155</sup> 瑞典代表鼓励该地区保持积极参与并继续发挥积极作用，他说，该地区参与监督《重振协议》执行情况并责成各方负责，在目前尤为重要。他强调，安理会需要继续支持区域努力，包括伊加特和非洲联盟的努力，以保持当前的势头。<sup>156</sup>

中国代表说，国际社会应继续全力支持区域组织和国家的斡旋努力，帮助充分发挥伊加特等区域组织和国家的斡旋主渠道作用。他强调指出，安理会作为维护国际和平与安全的首要机构，应发出正面积积极信息，发挥重要的推动作用，合力推进政治和平进程。<sup>157</sup> 多民族玻利维亚国代表强调，安理会必须与非洲联盟和伊加特保持团结，并使其行动与该区域的行动相协调。<sup>158</sup>

俄罗斯联邦代表表示，俄罗斯联邦代表团随时准备审议伊加特所提出的关于区域保护部队的实质性建议。<sup>159</sup>

<sup>155</sup> 同上，第 16 页。

<sup>156</sup> 同上，第 18-19 页。

<sup>157</sup> 同上，第 19 页。

<sup>158</sup> 同上，第 20-21 页。

<sup>159</sup> 同上，第 21-22 页。

### 三. 由区域安排主导的维持和平行动

#### 说明

第三节讨论根据《宪章》第八章联合国与区域组织之间在维和领域开展合作方面安全理事会的惯例。本节分两个小部分：(a) 关于由区域安排领导的维持和平行动的决定；(b) 关于区域安排领导的维持和平行动的讨论。

#### A. 关于由区域安排主导的维持和平行动的决定

在本报告所述期间，安理会再次授权由区域安排领导的两个维持和平行动，即驻波斯尼亚和黑塞哥维那的欧盟部队“木槿花”行动<sup>160</sup>和非洲联盟驻索马

里特派团(非索特派团)。<sup>161</sup> 安理会还欢迎西非和萨赫勒国家在带头采取举措应对该区域的安全挑战方面表现出的领导作用，包括通过萨赫勒五国集团联合部队发挥领导作用，并进一步欢迎通过联合国、欧洲联盟和萨赫勒五国集团之间的一项技术协定使对联合部队的支持付诸实施。<sup>162</sup>

<sup>161</sup> 第 2415(2018)号决议，第 1 段；第 2431(2018)号决议，第 5 段。

<sup>162</sup> 例如，见 S/PRST/2018/3，第 13 和 14 段。S/PRST/2018/16，第 14 段；第 2423(2018)号决议，序言部分第 18 段及第 48 和 49 段。

<sup>160</sup> 第 2443(2018)号决议，第 3 段。

安理会在 2018 年的决定中还注意到联合国和平行动的工作，并呼吁它们与几个区域领导的军事和警察训练团合作，即北大西洋公约组织(北约)驻阿富汗坚定支持特派团、<sup>163</sup> 欧洲联盟驻中非共和国训练团、<sup>164</sup>

<sup>163</sup> 例如，见第 2405(2018)号决议，第 6(f)段。

<sup>164</sup> 例如，见第 2399(2018)号决议，序言部分第 8 段；第 2448(2018)号决议，第 18 和 40(b)(-)段。

表 2

## 安理会授权由区域组织领导的维持和平行动的决定

项目	决定和日期	段落	维持和平行动
波斯尼亚和黑塞哥维那局势	第 2443(2018)号决议 2018 年 11 月 6 日	第 3-6 段	欧盟部队“木槿花”行动
索马里局势	第 2415(2018)号决议 2018 年 5 月 15 日 第 2431(2018)号决议 2018 年 7 月 30 日	第 1 段 第 5-8 段	非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团) 非索特派团

## 欧盟部队“木槿花”行动

在本文件所述期间，安理会延长了欧盟部队驻波斯尼亚和黑塞哥维那“木槿花”行动的授权，为期 12 个月。<sup>167</sup> 安理会再次授权会员国采取“一切必要措施”，使《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》附件 1-A 和 2 得以执行并确保它们得到遵守，着重指出将使各方继续对遵守上述附件承担同等责任，同等接受欧盟部队“木槿花”行动和北约派驻人员可能需要采取的强制执行行动。<sup>168</sup> 安理会还授权会员国应欧盟部队“木槿花”行动或北约总部的请求，“采取一切必要措施”保卫欧盟部队“木槿花”行动或北约派驻人员，并协助两组织执行任务。<sup>169</sup>

<sup>167</sup> 第 2443(2018)号决议，第 3 和 4 段。关于建立欧盟部队“木槿花”行动的情况，见《汇编》，2004-2007 年补编，第十二章，第三.C 部分。

<sup>168</sup> 第 2443(2018)号决议，第 5 段。

<sup>169</sup> 同上，第 6 段。

欧洲联盟马里培训特派团、<sup>165</sup> 和西非国家经济共同体(西非经共体)几内亚比绍特派团。<sup>166</sup> 根据第 1244(1999)号决议设立的北约驻科索沃国际安全部队继续行动，没有就其任务授权作出任何决定。

表 2 列出安理会在本文件所述期间授权由区域组织领导的维持和平特派团的决定。

<sup>165</sup> 例如，见第 2423(2018)号决议，第 54 段。

<sup>166</sup> 例如，见第 2404(2018)号决议序言部分第 18 段和第 18 段。

## 非洲联盟驻索马里特派团

2018 年，安理会通过了 3 月 27 日第 2408(2018)、5 月 15 日第 2415(2018)、7 月 30 日第 2431(2018)和 11 月 14 日第 2444(2018)号决议，6 月 7 日发布了关于非索特派团的一份主席声明。<sup>170</sup> 2018 年，安理会两次延长非洲联盟成员国的授权，以维持非索特派团的部署，最初授权是在 2007 年。<sup>171</sup>

安理会第 2431(2018)号决议增加了非索特派团的现有工作，授权特派团争取实现以下战略目标：使安全职责能从非索特派团逐步移交给索马里安全部队，目标是使索马里安全机构在 2021 年 12 月底前能在安全方面发挥主导作用；减轻青年党和其他武装反对派团体构成的威胁，包括减轻简易爆炸装置构成的威胁；协助索马里安全部队为索马里境内各级政治进程以及

<sup>170</sup> S/PRST/2018/13。关于非索特派团的建立情况，见《汇编》，2004-2007 年补编，第十二章，第三.C 部分。

<sup>171</sup> 第 2415(2018)号决议，第 1 段；第 2431(2018)号决议，第 5 段。

为与社区复原和扩展国家权力和问责机制小组协调实现稳定、促进和解和建设和平工作提供安全保障。<sup>172</sup>

安理会重申第 2372(2017)号决议确定的优先工作，还请非盟和联合国对非索特派团联合开展一项行动准备情况评估，在 2018 年 9 月 15 日前完成，以查明核定兵力上限的能力和需要，为订正行动构想提供基线，清楚列明逐渐将安全职责从非索特派团移交给索马里安全机构和部队的目标日期。<sup>173</sup>

安理会还欢迎秘书长打算与非盟密切合作，至迟于 2019 年 1 月 31 日对非索特派团进行技术评估，评估非索特派团为支持过渡计划而开展的重组工作。<sup>174</sup>安理会表示打算按照索马里安全机构到 2021 年 12 月底前承担主要安全职责这一目标，考虑进一步削减军警人员。<sup>175</sup>

安理会强调指出，需要提高安全理事会根据《宪章》第八章的授权予以批准、由非盟主导的和平支助行动的经费筹措的可预测性、可持续性和灵活性；鼓励秘书长、非洲联盟和各伙伴继续努力，认真探讨对非索特派团的供资安排。<sup>176</sup>

在本文件所述期间，安理会再次请非索特派团支持和协助索马里联邦政府和联邦成员州实施全面禁止从索马里出口木炭的禁令，敦促索马里联邦政府、联邦成员州和非索特派团加强合作，记录和登记在进攻行动中或执行任务过程中缴获的所有军事装备。<sup>177</sup>安理会还促请非索特派团协助专家小组定期访问出

口木炭的港口，请索马里联邦政府、联邦成员州和非索特派团与专家小组分享青年党活动信息。<sup>178</sup>安理会着重指出，非索特派团部队在执行任务时仍必须全面遵循国际法规定的各参与国的义务，促请非索特派团和非盟确保监测和迅速、彻底地调查有关侵犯践踏人权和违反国际人道主义法的指控。<sup>179</sup>

### 萨赫勒五国集团联合部队

在 2018 年的各项决定中，安全理事会欢迎西非和萨赫勒国家展现领导力，率先采取主动应对该区域安全挑战的举措，包括 2017 年 2 月，萨赫勒五国：布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔成立萨赫勒五国集团联合部队。<sup>180</sup>安理会强调指出联合部队打击恐怖主义团体和其他有组织犯罪集团活动的努力有助于在萨赫勒区域创造一个更加安全的环境，从而推动联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)完成其实现马里稳定的任务。<sup>181</sup>安理会还认识到马里稳定团和联合部队有可能成为相辅相成、恢复马里和萨赫勒区域和平与稳定的工具，着重指出它们有可能成为联合国维和行动与非洲和平行动之间的一次积极互动。<sup>182</sup>安理会鼓励西非经共体和萨赫勒五国集团确定在区域内预防冲突和保持和平的互补领域，并回顾联合国西非和萨赫勒办事处在为萨赫勒五国集团常驻秘书处提供技术援助方面的重要作用。<sup>183</sup>在这方面，安理会请秘书长继续确保马里稳定团、马里国防和安全部队、联合部队、法国部队和欧洲联盟在马里的各特派团相互充分协调和交换信息，在适用情况下相互支助。<sup>184</sup>

安理会欢迎相关伙伴正在努力，支持萨赫勒五国建立和实施强有力合规框架，以防止、调查、处理和公开报告与联合部队有关的侵犯和践踏人权行为和

<sup>172</sup> 第 2431(2018)号决议，第 7(a)-(c)段。

<sup>173</sup> 同上，第 11 段。安理会在 2018 年 5 月 15 日第 2415(2018)号决议中回顾，决定授权非洲联盟不迟于 2018 年 10 月 30 日将非索特派团军警人员人数减少至 20 626 人(第 1 段)。安理会在 2018 年 7 月 30 日第 2431(2018)号决议中决定把部队削减期限延至 2019 年 2 月 28 日，“强调指出不得把非索特派团军警人员削减工作再度推迟”(第 5 段)。

<sup>174</sup> 第 2431(2018)号决议，第 23 段。

<sup>175</sup> 同上，第 24 段。

<sup>176</sup> 同上，第 32 段。

<sup>177</sup> 同上，第 16 段；第 2444(2018)号决议，第 27 和 42 段。关于制裁索马里和厄立特里亚的措施，详见第七部分，第三节。

<sup>178</sup> 第 2444(2018)号决议，第 42 和 53 段。

<sup>179</sup> 第 2431(2018)号决议，第 17 段。

<sup>180</sup> 例如，见 S/PRST/2018/3，第 13 段；S/PRST/2018/16，第 14 段。

<sup>181</sup> 第 2423(2018)号决议，第 48 段。

<sup>182</sup> 同上，序言部分第 18 段。

<sup>183</sup> S/PRST/2018/16，第 14 段。

<sup>184</sup> 第 2423(2018)号决议，第 41 段。

违反国际人道主义法的行为。<sup>185</sup> 安理会还欢迎联合国、欧洲联盟和萨赫勒五国集团签署技术协议，以期通过马里稳定团向联合部队提供具体的业务和后勤支助。<sup>186</sup> 此外，安理会还强调指出，马里稳定团按照第 2391(2017)号决议规定的条件提供支助有可能使联合部队执行任务的能力得到增强。<sup>187</sup> 安理会欢迎在欧洲联盟捐款后通过技术协议落实对联合部队的支助，并促请捐助方毫不拖延地提供更多捐款，以保证技术协议得到全面执行和发挥功效。<sup>188</sup>

安理会请秘书长通过提供相关情报来加强马里稳定团与萨赫勒五国集团之间的信息交换。<sup>189</sup> 安理会还请马里稳定团确保在向联合部队提供任何支援时严格遵守关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策，<sup>190</sup> 促请联合部队与联合国合作执行人权尽职政策，包括确保相关监测和报告机制落实到位并发挥作用。<sup>191</sup> 安理会还回顾遵守第 2391(2017)号决议所述合规框架对于确保联合部队的有效性与合法性至关重要，请秘书长每三个月向安全理事会报告马里稳定团、马里国防和安全部队、联合部队、法国部队和在马里的欧洲联盟各特派团之间的协调、交流信息以及适当时相互提供行动和后勤支助情况。<sup>192</sup>

### 驻阿富汗坚定支持特派团

关于阿富汗局势，安理会决定联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和负责阿富汗问题秘书长特别代表兼联合国阿富汗援助团团团长继续领导和协调国际民事工作，尤其注重与北约与阿富汗商定设立的坚定支持特派团密切协调与合作。<sup>193</sup>

## B. 关于由区域安排主导的维持和平行动的讨论

在本文件所述期间，安理会讨论了区域维持和平行动的作用，如驻波斯尼亚和黑塞哥维那的欧盟部队“木槿花”行动、<sup>194</sup> 驻索马里的非索特派团、<sup>195</sup> 萨赫勒五国集团联合部队<sup>196</sup> 和北约驻阿富汗坚定支持特派团。<sup>197</sup> 正如关于索马里局势(见案例 6)和非洲和平与安全(见案例 7)的案例研究所示，安理会成员和其他发言者在谈到区域行动时，除其他外，着重谈到需要国际和联合国的支持与合作、尊重国家自主权原则和需要视具体情况展开过渡进程。

### 案例 6 索马里局势

在 2018 年 7 月 30 日举行的关于索马里局势的安理会第 8321 次会议上，安理会通过了第 2431(2018)号决议，延长了非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的任期。决议通过后，埃塞俄比亚代表强调了非索特派团的重要贡献，并说，尽管近年来取得政治和安全方面的进展，但在冲突后恢复和建设和平方面仍有许多工作要做。为启动过渡计划的所有阶段，需要进行详细的规划和实施。他还强调，联合国索马里支助办公室(联索支助办)、非索特派团和索马里国家安全部队之间需要在各级开展合作协调，包括在管理一揽子后勤支助方面加强与非索特派团的协商。<sup>198</sup> 索马里代表欢迎决议获得通过，并指出，虽然最近情况有所改善，但联索支助办需要提供适当水平的资金，填补非索特派团后勤和设备上的缺口，因为非索特派团资金、人员和装备不足。<sup>199</sup>

在 2018 年 9 月 13 日举行的关于索马里局势的安理会第 8352 次会议上，负责索马里问题的秘书长特别代表兼联合国索马里援助团(联索援助团)团长，及

<sup>185</sup> S/PRST/2018/3，第 14 段。

<sup>186</sup> 第 2423(2018)号决议，第 49 段。

<sup>187</sup> 同上，第 48 段。

<sup>188</sup> 同上，第 49 段。

<sup>189</sup> 同上，第 50 段。

<sup>190</sup> 同上，第 52 段。

<sup>191</sup> 同上。

<sup>192</sup> 同上，第 51 和 70(三)段。

<sup>193</sup> 第 2405(2018)号决议，第 6(f)段。

<sup>194</sup> S/PV.8248 和 S/PV.8392。

<sup>195</sup> S/PV.8165、S/PV.8259、S/PV.8280、S/PV.8321 和 S/PV.8352。

<sup>196</sup> S/PV.8266、S/PV.8306、S/PV.8402、S/PV.8407、S/PV.8433 和 S/PV.8435。

<sup>197</sup> S/PV.8199、S/PV.8354 和 S/PV.8426。

<sup>198</sup> S/PV.8321，第 2-3 页。

<sup>199</sup> 同上，第 3-4 页。

非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表兼非洲联盟驻索马里特派团团长就索马里的政治、安全和人道主义挑战发言，强调非索特派团的重要性以及在过渡期间向其提供可预测资金的重要性。<sup>200</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行主任提到索马里妇女的政治参与日益增加，表示希望安理会成员将跟踪非索特派团和联索援助团任务的执行情况，其中包括许多提及两性平等的内容。<sup>201</sup>

安理会一些成员谈及为非索特派团提供可预测和可持续资金的重要性。联合王国代表表示非索特派团需要重组，支持过渡的实际需要。他说，为此，有必要确保过渡得到可持续的资助。<sup>202</sup> 埃塞俄比亚代表指出，非索特派团与索马里国家安全部队密切合作的作用仍然至关重要，并表示可预测的支持对于非索特派团能够有效执行任务十分重要。<sup>203</sup> 瑞典代表表示安理会必须继续应对非索特派团努力面临的挑战，包括确保充足、可预测和可持续的资金。<sup>204</sup> 中国代表呼吁联合国及国际社会积极考虑为非索特派团提供稳定、可预见、可持续的资金支持，帮助有关部队派遣国提高能力建设，从而更加有效打击恐怖主义，促进索马里与周边地区的和平、稳定。<sup>205</sup>

科特迪瓦代表对索马里局势的脆弱性和人权状况恶化深表关切，他说，索马里不稳定的安全局势证明非索特派团部队有理由继续驻扎在该国，并应领导国际社会首先向非索特派团提供财政和后勤支助，使其能够有效执行任务，其次向索马里政府提供财政和后勤支助，使过渡计划得以有效执行。<sup>206</sup>

法国代表回顾安理会将降低非索特派团部队上限推迟到 2019 年 2 月的决定，强调继续逐步、有组织和有条件地缩编非索特派团仍然很重要。她进一步强调了遵守第 2431(2018)号决议规定的新期限的重要

性，并补充说，虽然非索特派团在整个过渡期间必须继续得到支持，但欧洲联盟不能再继续独自为非索特派团士兵的奖金提供资金；新的伙伴应为特派团经费筹措作出贡献。<sup>207</sup>

哈萨克斯坦代表说，非索特派团向国家安全部队移交责任不应造成安全真空。他强调，在国际伙伴的协调支持下，迅速实施国家安全架构和过渡计划至关重要。<sup>208</sup>

## 案例 7 非洲和平与安全

2018 年 11 月 15 日，安理会举行第 8402 次会议，审议秘书长根据第 2391(2017)号决议提交安理会的关于萨赫勒五国集团联合部队的报告(S/2018/1006)。安理会听取了以下人士的情况简报：主管维持和平行动副秘书长、萨赫勒五国集团常务秘书、非洲联盟马里和萨赫勒问题高级代表、以及欧盟对外行动署主管共同安全与防务政策及危机应对事务副秘书长。<sup>209</sup>

鉴于恐怖袭击增加，他们在通报中对萨赫勒地区的安全局势表示关切，呼吁联合部队全面投入运作，这响应了秘书长先前关于根据第七章授权部署该部队的呼吁。<sup>210</sup> 主管维持和平行动副秘书长指出，只有当一项行动拥有地区任务授权，而且联合部队、国家军队和国际部队分别具有更明确界定的作用和责任时，才能有效打击萨赫勒地区的恐怖主义和跨国组织犯罪。他鼓励萨赫勒五国集团成员国就联合部队最终地位的共同愿景达成一致意见。<sup>211</sup> 萨赫勒五国集团常务秘书说，联合部队收到的资金远远低于承诺数额，呼吁国际社会给予更大程度的切实援助。<sup>212</sup>

非洲联盟马里和萨赫勒问题高级代表重申非洲联盟对联合部队的坚定承诺，欢迎秘书长强调迫切需

<sup>200</sup> S/PV.8352，第 2-6 页。

<sup>201</sup> 同上，第 7-8 页。

<sup>202</sup> 同上，第 9 页。

<sup>203</sup> 同上，第 11 页。

<sup>204</sup> 同上，第 15 页。

<sup>205</sup> 同上，第 18 页。

<sup>206</sup> 同上，第 13 页。

<sup>207</sup> 同上，第 16 页。

<sup>208</sup> 同上，第 20 页。

<sup>209</sup> S/PV.8402，第 2-8 页。

<sup>210</sup> 同上，第 3-4 页(主管维持和平行动副秘书长)，第 5 页(萨赫勒五国集团常务秘书)和第 6 页(非洲联盟马里和萨赫勒问题高级代表)。

<sup>211</sup> 同上，第 2-3 页。

<sup>212</sup> 同上，第 4-5 页。

要为联合部队设立一个支助小组。非洲联盟重申支持萨赫勒五国集团国家元首发出的呼吁，即赋予联合部队第七章规定的任务，并使其能够获得联合国的直接资助。<sup>213</sup> 欧盟对外行动署主管共同安全与防务政策及危机应对事务副秘书长重申欧洲联盟支持整个萨赫勒地区的各种政治进程，特别支持马里正在进行的和平进程，并注意到欧洲联盟建立了一个协调中心，供萨赫勒五国集团和国际捐助者使用，促进确定需求，协调捐助者对联合部队的财政支持。<sup>214</sup>

法国代表表示萨赫勒五国集团国家必须继续动员，确保联合部队尽快全面投入运作，并呼吁执行萨赫勒五国集团国家元首关于将联合部队总部迁至巴马科的决定。他呼吁国际社会和安理会根据萨赫勒五国面临的挑战程度，向它们提供有效支持，包括承诺提供财政捐助和更多资源，资助技术支持，使联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)能够在实地提供后勤和业务支持。他还表示支持秘书长关于通过提供强有力的任务授权和实施一揽子后勤计划来加强对联合部队的多边支持的建议。<sup>215</sup>

俄罗斯联邦代表说，俄罗斯代表团期待在不久的将来宣布继续开展联合行动的具体计划，并强调加快联合部队军营建设进程的重要性。<sup>216</sup>

哈萨克斯坦代表说，萨赫勒五国集团需要捐助界提供可预测和长期可持续的资金，并表示支持秘书长关于需要修订支助措施和供资机制的建议。他还指出，必须确保联合部队与该区域所有安全部队之间的互补和加强协调，包括马里稳定团、“新月形沙丘”行动和区域框架，特别是非洲联盟领导的努瓦克肖特进程。<sup>217</sup>

联合王国代表呼吁萨赫勒五国集团加快努力，部署所有待部署部队并全面建立警察部门，以应对日益

严重的越境威胁。他还敦促所有伙伴尽快兑现对联合部队作出的财政承诺。<sup>218</sup>

科特迪瓦代表说，根据秘书长的报告(S/2018/1006)，虽然在建设联合部队方面取得的进展令人鼓舞，但仍低于预期。因此，他敦促萨赫勒五国集团继续与国际伙伴对话，加强协调对联合部队运作的多方面支持。他还重申，他相信联合部队的快速部署能力以及对社会和文化环境的熟悉构成了其相对优势。<sup>219</sup>

埃塞俄比亚代表和多民族玻利维亚国代表明确呼吁安理会将联合部队置于第七章的授权之下。埃塞俄比亚代表说，重要的是，包括安理会在内的国际社会应马里总统易卜拉欣·凯塔和该区域其他代表的要求，采取具体行动，将联合部队置于第七章的授权之下，以确保持续提供支持和资金。他还表示支助非洲联盟努力报告联合部队的活动。<sup>220</sup> 多民族玻利维亚国代表说，联合部队是非洲联盟和联合国协调努力的典范。她补充说，一些安理会成员拒绝赋予联合部队第七章的授权，使其部署和运作更加困难，安理会在这方面采取紧急和相关的步骤至关重要。<sup>221</sup>

相反，美国代表认为，完成联合部队的任务不需要第七章授权，因为萨赫勒五国集团已经就各自领土上的军事行动订立了现有协定。他进一步指出，仅靠安全对策不能解决所有问题，并补充说，萨赫勒五国集团、联合国和欧洲联盟之间的技术协定允许偿还马里稳定团向马里境内的联合部队提供的后勤支助，这代表了联合国在自愿基础上继续协调和技术援助之外应发挥的全部支助作用。<sup>222</sup>

瑞典代表说，虽然马里稳定团向联合部队提供的业务和后勤支助很重要，但这种支助不应影响马里稳定团执行自身任务的能力。<sup>223</sup>

<sup>213</sup> 同上，第 6-7 页。

<sup>214</sup> 同上，第 7-8 页。

<sup>215</sup> 同上，第 9 页。

<sup>216</sup> 同上，第 10-11 页。

<sup>217</sup> 同上，第 11-12 页。

<sup>218</sup> 同上，第 13 页。

<sup>219</sup> 同上，第 13-14 页。

<sup>220</sup> 同上，第 15 页。

<sup>221</sup> 同上，第 24 页。

<sup>222</sup> 同上，第 17-18 页。

<sup>223</sup> 同上，第 16 页。

## 四. 授权区域安排采取强制执行行动

### 说明

第四节涉及安理会根据《宪章》第五十三条的规定，在利用区域及次区域安排采取其授权下的强制执行行动方面的惯例。鉴于安理会授权区域维持和平行动在执行任务时使用武力的情况已在上文第三节中述及，本节侧重授权区域和其他组织在区域维持和平行动范围之外采取强制执行行动。本节还涉及在执行安理会根据第七章通过的不涉及使用武力的措施方面与区域安排的合作。本节分两个小节：(a) 关于授权区域安排采取强制执行行动的决定；(b) 关于授权区域安排采取强制执行行动和区域安排执行其他第七章措施的讨论。

#### A. 关于授权区域安排采取强制执行行动的决定

在本文件所述期间，安理会在其决定中没有明确提及《宪章》第五十三条。然而，安理会确实授权区域安排在区域维持和平行动范围之外使用武力。

关于利比亚局势，并根据第七章规定，安理会决定再延长 12 个月对会员国的授权，即“自己或通过区域组织”在利比亚沿岸的公海上，对那些可能违反安理会前决议规定装载武器或相关物资出入利比亚的船只，进行检查，并按照第 2292(2016)号决议，“采取一切与特定情形相称的措施”，来进行这一检查。<sup>224</sup> 另外，根据第七章，关于偷运移民，安理会按照第 2240(2015)号决议第 7 至 10 段规定，再次授权会员国“自己或通过区域组织”，在利比亚沿岸的公海上，对那些从利比亚可能用来偷运移民或贩运人口的船只，进行检查，扣留经证实用于这些目的的船只，并授权会员国“采取一切与特定情形相称的措施”，打击从事上述活动的偷运移民或贩运人口的人员。<sup>225</sup> 安理会在两项决议中，请秘书长在决议通过后 11 个月内向安理会报告决议执行情况。<sup>226</sup> 安理会 2018 年 1 月 30 日就题为“巩固西非和平”的项目，发表主席声

明，重申谴责所有人口贩运活动，鼓励欧洲联盟、非洲联盟和联合国之间开展进一步合作，挽救和保护移民路线沿线特别是利比亚境内移民和难民的生命。<sup>227</sup>

关于索马里局势，并根据第七章规定，安理会再次促请各国和区域组织参与打击索马里沿海海域海盗和海上武装抢劫行为，部署海军舰只、武器和军用飞机，为反海盗部队提供基地和后勤支持，并扣押和处置被用来从事海盗和海上武装抢劫行为的船舶、舰艇、武器和其他相关装备。<sup>228</sup> 安理会还将第 2383(2017)号决议给予在索马里沿海同索马里当局合作打击海盗和海上武装抢劫行为的国家和区域组织的授权再延续 13 个月。<sup>229</sup> 安理会请正在与索马里当局合作的国家和区域组织在 9 个月内向安全理事会和秘书长通报为履行上文所述授权而采取的行动的进展情况。<sup>230</sup>

关于南苏丹局势并根据第七章规定，安理会决定维持联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)部队人数，包括根据第 2304(2016)号决议设立的区域保护部队。<sup>231</sup> 安理会决定，南苏丹特派团的任务包括，参与并支持停火和过渡期安全安排监测机制执行停火监测与核查任务，积极参与并支持联合监测和评价委员会的工作。<sup>232</sup> 安理会还促请各方，包括区域和次区域组织确保与专家小组合作，包括提供任何关于从南苏丹非法转移财富的信息。<sup>233</sup> 安理会还请联合监测和评价委员会与安理会分享相关信息，包括各方遵守《解决南苏丹冲突协议》、《停止敌对行动、保护平民和人道主义援助准入协定》情况评估的相关信息。<sup>234</sup>

<sup>227</sup> S/PRST/2018/3，第 15 段。

<sup>228</sup> 第 2442(2018)号决议，第 12 段。

<sup>229</sup> 同上，第 14 段。另见第 2383(2017)号决议，第 14 段。

<sup>230</sup> 第 2442(2018)号决议，第 32 段。

<sup>231</sup> 第 2406(2018)号决议，第 6 段。关于区域保护部队的任务，详见第十部分，第一节。

<sup>232</sup> 第 2406(2018)号决议，第 7(d)(=)和(≡)段。

<sup>233</sup> 第 2428(2018)号决议，第 21 段。

<sup>234</sup> 同上，第 25 段。

<sup>224</sup> 第 2420(2018)号决议，第 1 段。另见第 2292(2016)号决议，第 3 和 4 段。

<sup>225</sup> 第 2437(2018)号决议，第 2 段。

<sup>226</sup> 第 2420(2018)号决议，第 2 段；第 2437(2018)号决议，第 3 段。另见第 2240(2015)号决议，第 17 和 18 段。



安理会通过了若干决定,其中确认或要求区域和次区域组织支持执行对中非共和国的制裁措施。根据《宪章》第七章规定,安理会鼓励所有会员国,特别是中部非洲国家经济共同体和中部非洲经济和货币共同体成员国,利用禁运规定的预先通知和豁免程序,交还属于中非共和国武装部队的各类武器和相关军用物资。<sup>235</sup> 安理会还强调,第 2127(2013)号决议所设委员会必须与有关会员国以及区域和次区域组织定期磋商,以确保全面执行武器禁运、旅行禁令和资产冻结。<sup>236</sup> 安理会还欢迎大湖区问题国际会议成员国采取措施执行 2010 年《卢萨卡宣言》核可的打击非法开采自然资源的区域倡议。<sup>237</sup> 安理会敦促各方以及区域和次区域组织确保同中非共和国问题专家小组合作,保障小组成员的安全;进一步敦促中非共和国及其邻国和大湖区问题国际会议其他成员国开展区域合作,调查和打击非法开采和走私包括黄金和钻石在内的自然资源以及偷猎和贩运野生动物的犯罪网络和武装团体。<sup>238</sup> 关于几内亚比绍局势,安理会表示支持西非国家经济组织(西非经共体)为确保迅速解决危机所做的努力,并注意到 2018 年 2 月 4 日西非经共体决定对阻碍执行关于执行西非经共体解决几内亚比绍政治危机路线图的《科纳克里协定》的各方实施制裁。<sup>239</sup>

## B. 关于授权区域安排采取强制执行行动和区域安排执行其他第七章措施的讨论

在本文件所述期间,安理会多个成员提到授权区域安排采取执法行动。如下文所述,安理会讨论的重点是联合国与西非经共体在政治危机和西非经共体对几内亚比绍实施制裁方面的关系(见案例 8),以及非洲联盟关于第 1593(2005)号决议执行情况的立场,安理会在该决议中根据第七章采取行动,将达尔富尔局势移交国际刑事法院(见案例 9)。

### 案例 8

#### 几内亚比绍局势

2018 年 2 月 14 日,安理会举行第 8182 次会议,审议秘书长根据第 2343(2017)号决议提交的关于几内亚比绍事态发展和联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)活动的报告(S/2018/110)。安理会听取了秘书长几内亚比绍问题特别代表兼联几建和办负责人,以及巴西代表以建设和平委员会几内亚比绍组合主席的身份所作的通报。关于区域一级的事态发展,特别代表告知安理会,2018 年 2 月 4 日,西非国家经济共同体(西非经共体)国家元首和政府首脑机构根据其 2018 年 1 月 27 日的决定,对被阻碍执行《科纳克里协定》的 19 人实施了定向制裁。他还告知安理会,在他的领导下,由非洲联盟、葡萄牙语国家共同体、西非经共体、欧洲联盟和联合国代表组成的五个区域和国际伙伴小组继续在适当时机协调努力和信息,目的是为政治领导人之间的对话创造稳定和有利的环境。他强调,安理会必须继续重申《科纳克里协定》的核心地位,并重申全力支持西非经共体。<sup>240</sup>

科特迪瓦代表对几内亚比绍的政治僵局表示关切,他说,西非经共体实施制裁是一个强烈信号,表明它决心使该国摆脱这场持续太久的危机。他说,这些措施具体涉及暂停所有有关人员参加西非经共体的活动、旅行禁令、拒绝向这些人及其家属发放签证以及冻结他们的资产,必须极其严格地实施。他祝贺西非经共体采取这些措施,期待非洲联盟有效认可这些措施,并请安理会为了几内亚比绍的和平和民族团结,全力支持西非经共体。他还敦促葡萄牙语国家共同体、欧洲联盟和联合国支持西非经共体努力有效执行旨在确保《科纳克里协定》得到维护的措施。<sup>241</sup>

埃塞俄比亚代表也赞扬西非经共体的作用,表示安理会应加强西非经共体和非洲联盟的决定,并在这方面向所有各方传达明确一致的信息。<sup>242</sup> 美国代表

<sup>235</sup> 第 2399(2018)号决议,第 8 段。

<sup>236</sup> 同上,第 25 段。

<sup>237</sup> 同上,第 23 段。

<sup>238</sup> 同上,第 36 和 37 段。

<sup>239</sup> 第 2404(2018)号决议,第 5 段。

<sup>240</sup> S/PV.8182,第 2-3 页。

<sup>241</sup> 同上,第 6 页。

<sup>242</sup> 同上,第 8 页。

也赞扬努力追究当权者的责任，迫使他们做对几内亚比绍人民有利的东西。<sup>243</sup>

法国代表呼吁安理会增加对当地行为体，特别是对几内亚比绍总统若泽·马里奥·瓦斯的压力，并指示几内亚比绍各方承担起责任。她补充说，2012 年通过第 2048(2012)号决议采取了制裁措施，还可以结合西非经共体采取的措施采取更多措施。<sup>244</sup> 荷兰代表说，荷兰支持并赞同西非经共体的调解努力及其实施的制裁，呼吁安理会坚定支持西非经共体，就像它应该支持带头维护该区域和平与安全的任何其他非洲区域组织一样。<sup>245</sup>

关于根据第 2048(2012)号决议的规定实施类似措施的可能性，俄罗斯联邦代表说，该决议的主要目的是恢复宪法秩序，实际上几年前已经实现了这一点。<sup>246</sup> 关于同一问题，几内亚比绍代表说，制裁不大可能化解危机，甚至适得其反。<sup>247</sup>

安理会在 2018 年 2 月 28 日第 8194 次会议上，讨论了联几建和办的任务，通过了第 2404(2018)号决议。作为决议草案起草人，科特迪瓦代表说，案文是平衡的，反映了当地现实，其起草得到了各方的充分全面合作。他说，安理会欢迎西非经共体 2018 年 2 月 4 日决定对阻碍执行《科纳克里协定》者实施制裁，赞扬包括联合国、非洲联盟、西非经共体、欧洲联盟和葡萄牙语国家共同体在内的国际伙伴的协同努力。<sup>248</sup>

赤道几内亚代表认为制裁不应是解除该国当前局势障碍的唯一途径，表示必须有务实和直接的参与，以帮助政治行为体达成妥协解决方案，为即将举行的立法选举的筹备工作铺平道路。在这方面，他提议安理会成员与几内亚比绍的政治行为体保持密切联系，以期找到坚定的解决办法。<sup>249</sup>

美国代表说，西非经共体对那些阻碍和平进程者实施定点制裁的大胆行动是基于促使他们成为解决办法一部分的愿望。她说，事实证明，西非经共体是世界各地区域组织愿意采取富有挑战性的步骤的榜样，就像它在冈比亚所做的那样。<sup>250</sup>

俄罗斯联邦代表强调，第 2404(2018)号决议承认西非经共体施加限制，并不意味着安理会批准这些限制，唯一合法的国际制裁是安理会根据《宪章》第七章实施的制裁。他还反对通过安理会加入歪曲国际法基本原则的措辞或利用这一原则使单方面限制合法化的任何企图，无论可能提出什么高尚的意图。他说，单方面制裁，特别是在安理会已经商定的措施之外实施的制裁，是一条没有出路的道路，只会使危机进一步升级，而不是解决危机。<sup>251</sup>

## 案例 9

### 秘书长关于苏丹和南苏丹的报告

安理会于 2018 年 6 月 20 日在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下举行第 8290 次会议，重点是国际刑事法院对苏丹西达尔富尔区域涉嫌犯罪的调查。会议期间，埃塞俄比亚代表回顾，非洲联盟要求暂停对苏丹总统奥马尔·巴希尔的诉讼程序，并敦促安理会撤回案件的移交。他说，继续审理此案只会损害安理会的信誉。他说，族裔间暴力程度再次大幅下降，非洲联盟和联合国的联合战略审查证实了这一点。<sup>252</sup>

秘鲁代表再次表示支持法院检察官办公室的工作，对《罗马规约》一些缔约国没有履行与法院合作的义务表示遗憾。他还欢迎新西兰 2016 年 12 月提出的解决不遵守法院命令问题的倡议。<sup>253</sup>

中国代表希望安理会和国际刑事法院充分尊重苏丹的主权，充分尊重非洲联盟和苏丹政府的合理诉求，充分尊重非洲联盟和阿拉伯国家联盟的意见，不得忽视。<sup>254</sup>

<sup>243</sup> 同上，第 7 页。

<sup>244</sup> 同上，第 9 页。

<sup>245</sup> 同上，第 15 页。

<sup>246</sup> 同上，第 17 页。

<sup>247</sup> 同上，第 18-19 页。

<sup>248</sup> S/PV.8194，第 2 页。

<sup>249</sup> 同上，第 3-4 页。

<sup>250</sup> 同上，第 4 页。

<sup>251</sup> 同上，第 4 页。

<sup>252</sup> S/PV.8290，第 7 页。

<sup>253</sup> 同上，第 8 页。

<sup>254</sup> 同上，第 9 页。

多民族玻利维亚国代表表示支持法院的工作，敦促法院与国际社会、特别是区域组织一道努力，加强苏丹的政治进程，特别是与《多哈达尔富尔和平文件》有关的进程。他说，正如第 1593(2005)号决议所指出的那样，法院与非洲联盟的合作与协调至关重要，非洲联盟在其《组织法》中规定的打击有罪不罚现象的承诺是不可否认的。他呼吁在非洲联盟和法院之间建立建设性对话，以促进必要的工作和加强信任。<sup>255</sup>

赤道几内亚代表说，赤道几内亚代表团赞同非洲联盟对法院关于达尔富尔问题的行动的立场，表示法院没有管辖权，不得指控一位总统充分履行职责。赤道几内亚代表团和非洲联盟一再要求暂停对苏丹总统的诉讼和撤回移交案件。<sup>256</sup>

科威特代表说，科威特以安理会阿拉伯成员的身份回顾 2010 年在苏尔特举行的第二十二届阿拉伯首

<sup>255</sup> 同上，第 10 页。

<sup>256</sup> 同上，第 11-12 页。

脑会议通过的第 514 号决议，该决议代表了阿拉伯国家对法院对苏丹总统提起诉讼的立场：拒绝将国际司法原则政治化，并利用这些原则打着国际刑事司法的幌子挑战国家的主权、统一和稳定，强调需要尊重苏丹的主权、领土完整和独立。<sup>257</sup> 他还指出，法院裁决没有得到苏丹加入的区域组织的支持，如阿拉伯国家联盟、非洲联盟和伊斯兰合作组织，所有这些组织都是《宪章》第八章规定的能够采取国际行动的组织。<sup>258</sup>

哈萨克斯坦代表作为非洲联盟观察员，哈萨克斯坦强调了非洲联盟在解决达尔富尔危机及其恢复和平与正义方面的关键作用。他建议法院考虑到非洲联盟的统一立场，与关于国际刑事法院问题外交部长不限成员名额委员会建立对话。<sup>259</sup>

<sup>257</sup> 2010 年 4 月 19 日阿拉伯国家联盟常驻联合国观察员给安全理事会主席的信(S/2010/204)，第 40-42 页。

<sup>258</sup> S/PV.8290，第 12 页。

<sup>259</sup> 同上，第 14 页。

## 五. 区域安排报告其维护国际和平与安全活动

### 说明

第五节审查区域安排关于在《宪章》第五十四条框架内维护国际和平与安全活动的报告，分两个标题：(a) 关于区域安排报告的决定；(b) 关于区域安排报告的讨论。

#### A. 关于区域安排报告的决定

在本文件所述期间，安理会在其决定中没有明确提及《宪章》第五十四条。不过，安理会确实要求区域组织，特别是非洲联盟，直接或通过秘书长就联合国与非洲联盟之间在和平与安全方面的合作，特别是非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和驻马里萨赫勒五国集团联合部队(萨赫勒五国集团)等和平支助行动，以及支持在南苏丹建立过渡司法机制等问题提出报告，详情如下。

关于马里局势，安理会请秘书长在 2018 年 6 月 28 日第 2423(2018)号决议通过后，每三个月报告联合国马里多层面综合稳定团、马里国防和安全部队、萨

赫勒五国集团联合部队、法国部队和在马里的欧洲联盟各特派团之间的协调、交流信息以及相互提供行动和后勤支助情况。<sup>260</sup>

关于索马里，安理会第 2442(2018)号决议请正在与索马里当局合作的国家和区域组织在决议通过 9 个月内，向安全理事会和秘书长通报为履行决议规定的授权而采取行动，打击海盗行为和解决海上武装抢劫的进展。<sup>261</sup> 安理会还请非盟定期向安全理事会通报非索特派团执行任务情况，包括重组以支持过渡计划的情况。<sup>262</sup> 在这方面，安理会请非洲联盟向安理会口头通报最新情况和提交至少三份书面报告，每 120 天提交一份，第一份不迟于 2018 年 11 月 15 日提交。<sup>263</sup> 安

<sup>260</sup> 第 2423(2018)号决议，第 70(三)段。

<sup>261</sup> 第 2442(2018)号决议，第 32 段。关于授权区域组织在索马里采取强制行动，详见上文第四.A 节。

<sup>262</sup> 第 2431(2018)号决议，第 9 段。

<sup>263</sup> 同上。

理会还请在第一份书面报告中列入重组计划，详述减少军警人员规定的执行方式。<sup>264</sup>

关于题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目，安理会通过第 2418(2018)号决议，请秘书长与停火和过渡期安全安排监测机制协调，至迟于 2018 年 6 月 30 日报告 2018 年 5 月 31 日决议通过以后是否发生任何战斗，报告各方是否达成了可行的政治协议。<sup>265</sup> 安理会还请秘书长通过每 90 天提交的定期报告，报告为设立南苏丹问题混合法庭提供技术援助的情况。<sup>266</sup> 安理会邀请非洲联盟分享设立南苏丹问题混

<sup>264</sup> 同上。

<sup>265</sup> 第 2418(2018)号决议，第 3 段。

<sup>266</sup> 第 2406(2018)号决议，第 34 段。

合法庭的进展情况，表示安全理事会打算在收到秘书长的报告后，评估为设立混合法庭已开展的工作。<sup>267</sup>

关于达尔富尔局势，安理会请秘书长并邀请非洲联盟委员会主席在定期的 90 天报告中详细报告秘书长在 2018 年 10 月 12 日《非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动》报告(S/2018/912)中列出的基准和指标的落实进展。<sup>268</sup>

表 3 列出了本文件所述期间通过的关于有义务向安理会通报区域安排为维护国际和平与安全采取的活动决定。

<sup>267</sup> 同上。

<sup>268</sup> S/PRST/2018/19，第 7 段。

表 3  
关于区域安排活动报告的决定

项目	决定	段落	报告来自
关于具体国家和区域的项目	2018 年 6 月 28 日第 2423(2018)号决议	第 70(三)段	秘书长
马里局势	2018 年 7 月 30 日第 2431(2018)号决议	第 9 段	非洲联盟，通过秘书长
索马里局势	2018 年 11 月 6 日第 2442(2018)号决议	第 32 段	与索马里当局合作的国家和区域组织
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	2018 年 5 月 31 日第 2418(2018)号决议	第 3 段	秘书长与停火和过渡期安全安排监测机制协调
	2018 年 12 月 11 日 S/PRST/2018/19	第 7 段	秘书长和非洲联盟委员会主席

## B. 关于区域安排报告的讨论

在 2018 年 7 月 18 日安理会第 8314 次会议上，在题为“联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作”的项目下，关于非洲联盟，秘书长驻非洲联盟特别代表兼联合国驻非洲联盟办事处主任就第 2378(2017)号决议概述的条件欢迎非洲联盟在和平基金的运作、制定合规框架和制定报告框架方面取得的进展。<sup>269</sup> 瑞典副外长欢迎联合国与非洲联盟就信托报告达成协议，认为这是朝着正确方向迈出的重要而具体的一步。<sup>270</sup> 联合王国代表指出，非

<sup>269</sup> S/PV.8314，第 4 页。

<sup>270</sup> 同上，第 6 页。

洲联盟对该区域的了解非常宝贵，他鼓励安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间加强互动，包括在报告方面，以便能够考虑非洲联盟的意见。<sup>271</sup> 哈萨克斯坦代表强调，联合国和非洲联盟需要进一步开展技术工作，制定联合分析、规划和评估的模式，并向相关政府间机构报告。<sup>272</sup>

在 2018 年 11 月 20 日在题为“非洲和平与安全”的项目下举行的安理会第 8407 次会议上，哈萨克斯坦代表强调需要利用“联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架”以及可持续发展框架来提

<sup>271</sup> 同上，第 17 页。

<sup>272</sup> 同上，第 19 页。

高非洲和平行动的效力。他还指出，联合国和非洲联盟需要进一步开展技术工作，制定联合分析、规划和评估的模式，并向相关政府间机构报告。<sup>273</sup> 挪威代表代表北欧国家发言说，必须进一步加强联合国与非洲联盟在筹资方面的战略伙伴关系。北欧国家赞成将联合国摊款与非洲联盟供资相结合的制度；这种制度应该以透明的财务报告为基础。<sup>274</sup> 危地马拉代表说，通过非洲联盟的和平支助行动，联合国，特别是安理会维护国际和平与安全的能力得到加强，这突出表明两个组织在和平与安全领域开展更密切合作的重要性，包括酌情进行联合合作、业务评估和联合报告。<sup>275</sup> 卢旺达代表重申该国支持联合国-非洲联盟伙伴关系框架，他说，卢旺达认识到在战略评估、规划和报告的基础上密切协调与合作，以及及时处理冲突的重要性。<sup>276</sup> 大韩民

---

<sup>273</sup> [S/PV.8407](#)，第 10 页。

<sup>274</sup> 同上，第 34 页。

<sup>275</sup> 同上，第 45 页。

<sup>276</sup> 同上，第 49 页。

国代表强调需要为非洲联盟领导的和平行动提供可预测、灵活和可持续的资金，欢迎非洲联盟与联合国密切合作，在制定合规和报告框架方面取得进展。<sup>277</sup>

在 2018 年 12 月 6 日举行的第 8414 次会议上，波兰代表说，安理会在起草联合国与非洲联盟下一阶段合作框架时应重点关注合规、报告、问责和可持续性等关键领域。<sup>278</sup> 巴西代表指出，在特殊情况下，安理会可以并已经授权会员国和区域组织使用武力以实现和平，强调需要保持警惕，以避免对平民造成不必要的伤害，监测局势并要求定期报告。在这方面，他欢迎第 [2391\(2017\)](#) 号决议等倡议，其中安理会呼吁萨赫勒五国集团维护国际法，包括国际人权法和国际人道主义法，并在萨赫勒五国集团联合部队的所有行动中考虑到性别观点。<sup>279</sup>

---

<sup>277</sup> 同上，第 60 页。

<sup>278</sup> [S/PV.8414](#)，第 26 页。

<sup>279</sup> 同上，第 62 页。