



@UN Photo/Eskinder Debebe



# 联合国 非洲联盟关于深化和 平与安全伙伴关系的联合框架 文件



## 联合国-非洲联盟关于深化和平与安全伙伴关系的联合框架文件

### 一 导言

自非洲联盟 2002 年成立以来，联合国和非洲联盟的立法机构和高层领导十分赞同在和平与安全领域进行更密切的合作与协调，最终建立起更具战略性的伙伴关系。赞同这样做是基于下述认识：非洲和平与安全挑战过于复杂，任何单一组织都无法靠自身力量解决好。

联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会分别在第 7816 次和第 628 次会议上重申，有必要使联合国与非洲联盟的伙伴关系变成可预测、有系统和战略性的伙伴关系。<sup>1</sup> 两个理事会均认识到，必须根据在和平与安全领域的各自相对优势及互补性进行密切协调与合作，并在集体责任的基础上分担责任，以便能尽早、连贯和果断地预防、管理、解决暴力冲突。

为履行这一共同决心，联合国秘书长和非洲联盟委员会主席赞同联合国和非洲联盟签署关于深化和平与安全伙伴关系的本联合框架文件，将此作为通过联合机制和定期协商进行协作的基础。根据联合框架文件，非洲联盟委员会和联合国秘书处将自非洲大陆最早出现冲突迹象之时起努力进行协作。双方尤其将共同努力，查明潜在冲突迹象并作出应对，制定预防计划，开展预警方面的合作。一旦预防工作失败，非洲联盟委员会和联合国秘书处承诺在冲突管理的各个阶段，即在预防性外交、调解、维持和平、执行和平、建设和平等各阶段一起努力。这些阶段既非各自独立，也非循序进行，而是构成对“冲突周期”的持续的综合应对。以持续的前瞻性参与为特点的伙伴关系能确保任何冲突威胁得到及时处理，新出现的冲突及早得到关注，从而使和平得以维持。

本联合框架文件借鉴了 2006 年 11 月 16 日在亚的斯亚贝巴签署的题为《加强联合国-非洲联盟合作：非洲联盟能力建设十年方案框架》的联合国-非洲联盟宣言。<sup>2</sup> 《联合国宪章》第八章规定了区域安排在维护国际和平与安全方面可发挥的作用。联合国各机关也呼吁加强伙伴关系：秘书长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；<sup>3</sup> 大会；<sup>4</sup> 联合国安全理事会，包括通过 2016 年 11 月 18 日第 2320 号决议。<sup>5</sup> 联合国和平行动问题高级别独立小组 2015 年报告<sup>6</sup> 和随后的关于“联

<sup>1</sup> 分别见 2016 年 11 月 18 日 S/RES/2320(2016) 和 2016 年 9 月 29 日 PSC/PR/COMM.2(DCXXVIII)。

<sup>2</sup> A/61/630，附件。

<sup>3</sup> S/2016/780。

<sup>4</sup> 例如见大会 2007 年 10 月 5 日第 61/296 号决议。

<sup>5</sup> 安全理事会第 2320(2016)号决议。

<sup>6</sup> S/2015/446。

合国和平行动的未来”的秘书长报告<sup>7</sup>也承认，需要建立更加密切的伙伴关系。秘书长在其关于联合国与区域和次区域组织在调解方面的合作的报告中也承认，需要建设调解能力并在开展调解工作时深化战略和业务伙伴关系。<sup>8</sup> 非洲联盟也一直倡导与联合国建立更可预测的伙伴关系，例如非洲联盟和平与安全理事会2016年9月29日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的公报即包含了这样的内容，这也与2002年《关于成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书》的规定一致。

## 二. 伙伴关系原则

按照《联合国宪章》的宗旨和原则，联合国秘书处和非洲联盟委员会指出联合国安全理事会在维护国际和平与安全方面发挥的主要作用，确认《联合国宪章》第八章所阐述的区域安排的基本作用，并表示希望两个组织在促进非洲的和平与安全方面建立更紧密的合作。

联合国-非洲联盟伙伴关系将继续遵循若干基本原则。两个组织都认识到，通过共同努力解决冲突，实现和平，对于实现基本发展目标极为重要。两个组织都认为，联合国和非洲联盟在整个冲突周期内所作努力的优先重点必须是按照国际标准和原则，寻求可持续的政治解决办法。两个组织还承认，保护平民，推广人权标准，防止发生侵犯人权行为，以及遵守国际人道主义法，是任何和平与安全努力须遵循的基本原则。两个组织又一致认为，妇女的参与是实现持久和平的关键，需要做更多的工作来推动妇女、和平与安全议程。

联合国和非洲联盟都已经通过了发展的长期目标：联合国通过了“可持续发展目标”（“2030议程”），非洲联盟通过了“2063议程”以及到2020年“平息战火”倡议。两个组织将继续合作，促进这些目标的执行。

在解决冲突方面，联合国和非洲联盟将努力尽可能达成对问题的共识，并通过协商决策，制定出协作办法。完全的“联合”或许不是总能达到，但是秘书处与委员会实现最大程度的趋同，将一直是追求的目标。在作出商定的反应并确定各自的作用时，联合国和非洲联盟都确认，两个组织的努力必须以相互补充、相互促进的方式结合起来。这将遵循相互尊重和相对优势原则，逐案确定，并且考虑到这种优势会发生变化。在确保应对过程中各方面的努力保持统一的同时，明确分工和进行协商对有效执行也是必不可少的。两个组织都认为，透明和问责也是基本的共同价值。

 ————— <sup>7</sup> S/2015/682.

## 三. 伙伴关系的基本主题

联合国和非洲联盟共同确定了以下重点领域，两个组织将在伙伴关系下开展这些领域的协作。确保有效执行这些主题的具体机制载于下文第四节。

### A. 预防和调解冲突以及保持和平

#### (1) 查明冲突的根源：

两个组织将共同努力，对引起冲突的关键因素达成共识。为此，两个组织将交流关于冲突根源的信息和分析。这将为随后共同评估特定冲突局势提供基础，并有助于查明两个组织可如何共同努力预防或解决这些冲突局势。

#### (2) 预防冲突：

基于对冲突根源的共识，两个组织将分享关于潜在热点的预警信息和分析，然后合力拟订预防方面的应对、协调和(或)协作备选方案。

#### (3) 翰旋和调解：

翰旋和调解超越了预防冲突，贯穿于整个冲突周期：从出现争端，到冲突管理，到维持和平及和平支助行动，一直到执行和平协定。联合国和非洲联盟将酌情与次区域组织协调，密切协作，在非洲大陆开展翰旋、预防性外交以及包容性的调解活动。

#### (4) 在选举事项和治理方面的合作：

两个组织强调治理不善的后果，它是非洲暴力和冲突的根源，并呼吁在非洲建立善政制度，包括建立包容性、参与性和以发展为导向的选举管理制度。两个组织将共同努力，加强合作，并加强与选举事项有关的信息交流。

#### (5) 保护人权：

侵犯人权行为可能预示着未来冲突或预示着冲突的演变。两个组织将在人权领域共同努力，特别是加强人权方面的专门知识和能力。

#### (6) 人道主义援助：

为努力减少自然和人为灾害造成的影响，包括减少在非洲大陆造成的流离失所，联合国和非洲联盟将努力加强应对机制。在这方面，合作将侧重于通过信息共享和适当人道主义援助，加强协调，有效地利用现有的预警指标。这将包括加强现有机制防止和消除强迫流离失所情况的能力，以及在冲突局势中保护平民，包括难民和境内流离失所者。

### B. 应对冲突

为了努力解决冲突，或在冲突可能爆发的地方，联合国和非洲联盟将加强努力，以相互支持的方式协调其参与，涉及各种可能的应对方式：从调解和管理冲突，到维持和平及采取和平支助行动，一直到建设和平。为此，秘书处和委员会



将支持加强两个组织之间在政策级别和工作级别的关系，包括讨论和比较各自的理论、政策和做法，确保具有更好的互补性。基于目前在预防和调解冲突方面的合作，这一伙伴关系将利用对相对优势的前瞻性评估，从应急规划的最初阶段起就寻求合作，以确保相互补充和行动统一。应对冲突的合作将根据商定的原则，包括政治解决办法优先原则。

#### C. 解决根本原因

两个组织都认识到，可持续的和平与持续的发展都要求加强国家机构解决以各种形式呈现的冲突根本原因的能力，而不必诉诸武力或暴力对抗。这项工作并非在预防和解决冲突努力之后进行，而是应在维和行动及和平支助行动以及用于预防和解决暴力冲突的任何其他战略的设计中就得到充分反映和处理。

#### D. 持续审查并深化伙伴关系

为了实施、审查和持续更新伙伴关系的各方面，秘书处和委员会同意开展定期审查活动，包括既针对具体国家局势也针对专题问题开展汲取经验教训的活动。秘书处和委员会将在各个层面定期举行会议，讨论共同关心的问题，并审查伙伴关系的进展情况。除了如下文第四节中所述秘书处与委员会定期举行双边会议外，每个组织将确保其自身的内部协商和协调。这种机制将有助于秘书处和委员会执行本联合框架文件。

### 四. 伙伴关系的执行机制和进程

为了使伙伴关系的各个重要工作领域开始运作，两个组织同意充分支持并参与下文 A 至 D 节所述的协调和讨论机制。这些机制将会演变并适应伙伴关系不断变化的需要，并将酌情吸收两个组织内相关实体的参与。

每个机制的详细运作方式和工作计划将由有关机制的参与者按照本联合框架文件所述的目标和原则加以制定。在制定这类工作计划时，将考虑到所有相关的最佳做法和贯穿各领域的问题和政策。各种工作计划将被纳入每年商定目标的年度路线图。

秘书处和委员会将通过以下机制围绕上述定义的主题进行密切协作：

#### A. 预防和调解冲突以及保持和平

秘书处和委员会将：

- (1) 围绕非洲冲突的根源以及如何解决这些根源，定期举行联合讨论，让有关专家和实际工作者参加；
- (2) 系统地分享和讨论从所有相关资料来源获得的预警分析，包括讨论新出现的人权问题；
- (3) 继续定期举行联合“前景扫描”会议，查明新出现的冲突，对分析作出比较，制定预防冲突爆发的共同办法；

(4) 继续举行有非洲联盟、联合国和各区域经济共同体和区域机制参加的每年一度的联合国-非洲联盟对口会议，以讨论具体国家局势并就预防和解决冲突进行协作；

(5) 支持对联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会年度协商作出补充的努力，必要时定期进行交流，以帮助两个机关在通过关于应对非洲冲突的决议和公报以前达成共同愿景；

(6) 在诸如反恐和防止暴力极端主义和跨国有组织犯罪等领域，围绕相关实体的努力和战略开展交流，包括交流信息、趋势和威胁情况分析以及经验教训；

(7) 交流相关实体在下列方面的努力和战略：解决持续存在的武器和弹药非法流入非洲，以及包括小武器和轻武器在内的武器扩散、非法获取、流通和储存等问题；

(8) 加强合作，促进国家和平基础设施建设，以便利国家和社区之间的跨界和平互动，并协助会员国解决与边界有关的冲突；

(9) 在促进以区域办法应对和平与安全挑战的进程中开展协作；

(10) 在可行的情况下到有冲突危险的国家开展联合实况调查/评估；

(11) 交流相关实体在下列方面的努力和战略：加强治理机构和结构，包括改善公共服务，打击腐败，加强权力下放和地方治理，促进包容性的自然资源管理，加强城市治理和人类住区等。

#### B. 应对冲突

秘书处和委员会将：

(1) 通过工作人员交流、研讨会、讲习班和讨论，对彼此的理论、政策、职责和做法达成共同理解，以此作为协作应对冲突的必要基础；

(2) 加强调解工作的一致性、协调性和互补性，以增强实效；

(3) 努力就各自倡议的目标、愿景和最后结果达成一致意见并与各自的决策机构分享这种共同理解，寻求解决冲突方面目标和行动的统一。为了达到这一目的，必须在和平行动的所有阶段，包括规划、部署、管理和清理等阶段，有及早、持续和多层面的参与。在可行的情况下，应联合开展评估，协作进行规划；

(4) 定期审查两个组织的和平行动面临的主要问题，并在支持各项行动的任务执行时，充分发挥各组织的相对优势；

(5) 通过协作，加强非洲和平与安全架构，支持和平与安全架构路线图和“平息战火”总路线图以及各自的工作计划。

(6) 为支持非洲治理架构有关方面的实施而开展工作，将此架构作为解决冲突结构性原因的一个机制。

(7) 为联合国-非洲联盟的警务工作制定一个共同愿景，并在警务理论和培训、评估和规划以及相关情况下的业务执行等方面开展协作；

(8) 继续协作制定安排，为非洲联盟和平行动提供可预测和可持续的供资。这些行动已经得到联合国安全理事会核准，但须符合联合国的立法框架，包括《联合国宪章》、《联合国财务条例和细则》以及所有适用的联合国政策和标准，包括《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>9</sup>

(9) 在评估和解决伙伴关系的体制能力发展需要时开展协作，特别是在特派团管理和支助等方面，但须遵守联合国的立法框架，包括《联合国宪章》、《联合国财务条例和细则》以及所有适用的联合国政策和标准；

(10) 为受雇于非盟和平支助行动的工作人员合作开发培训课程。

(11) 与负有人道主义任务的联合国各实体开展交流并酌情协调，以充分应对人道主义危机；

(12) 联合开展工作，支持非盟人道主义政策框架的实施，其中包括在自然灾害中提供人道主义援助的政策和《关于保护平民的备忘录》。

#### C. 解决根本原因

秘书处和委员会将：

(1) 努力把建设和平战略纳入上述所有有关的协调和讨论机制中，特别是纳入以协作方式规划预防冲突与和平行动的工作中，同时充分考虑到贯穿各领域的主题，如司法、人权、儿童权利、青年失业、性别、和解等；

(2) 加强建设和平方面的协调与合作，包括在可行的情况下向正在摆脱冲突的国家或列入建设和平委员会议程的国家派出联合评估团，以及为支持建设和平活动开展联合宣传和调动资源活动；

(3) 联合开展工作，以支持执行“非洲联盟冲突后重建和发展政策框架”，包括“非洲团结倡议”；

(4) 继续发展联合国与非洲联盟的合作方案，以制止包括小武器和轻武器在内的武器和弹药非法流入非洲，并在安全部门改革、解除武装、复员和重返社会、排雷行动、保护儿童、打击恐怖主义和其他共同感兴趣的领域开展协作。

#### D. 持续审查并深化伙伴关系

两个组织将对伙伴关系及本联合框架文件的执行情况进行定期讨论和审查，这包括：

(1) 秘书长驻非洲联盟特别代表与非洲联盟委员会酌情定期举行会议；

(2) 联合国驻非洲联盟办事处、联合国有关部/厅的代表、非洲联盟和平与安全全部、政治事务部相互之间举行年度务虚会，制定联合工作计划并盘点先前工作计划的执行情况；

(3) 举行年度对口会议，将联合国和非洲联盟的主管干事以及各区域经济共同体/区域机制的官员汇集到一起，加强工作层面的关系，并确定联合方案；

(4) 围绕当前问题在联合国和非洲联盟之间定期举行视频远程会议，加强共同谅解，制定协作办法；

(5) 定期举行主任一级视频远程会议，加强协作和信息共享，加强有关室/股之间所做的工作，及筹备联合工作队会议；

(6) 每年举行一次主管一级的联合工作队会议，必要时通过视频远程会议让更多人参加讨论。联合工作队的建议将为两个组织在和平与安全问题上的合作提供指导；

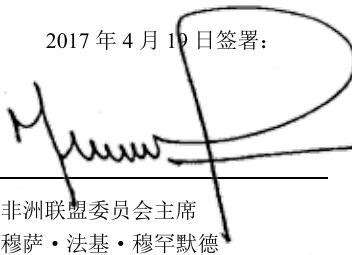
(7) 参加非洲联盟和平与安全理事会与联合国安全理事会成员的年度协商会议并酌情为此种会议提供便利。两个组织将鼓励两个理事会协作作出知情的决定，加强两个组织之间的伙伴关系。还将鼓励和促进联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会成员国，包括其各自的主席，开展定期协商，以加强相互了解和信息交流。还可组织联合外地特派团；

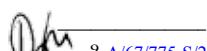
(8) 在起草提交给各自理事会的关于冲突局势的报告时酌情进行协商；

(9) 召开有联合国秘书长和非洲联盟委员会主席参加的联合国与非洲联盟年度会议，以及在非洲联盟首脑会议和大会一般性辩论期间两人举行会晤，以评估两个组织之间的伙伴关系的进展情况，并提供战略指导。

#### E. 提高非盟领导的和平支助行动的经费的可预测性、可持续性和灵活性

基于关于非洲联盟大会务虚会结果的与联盟经费筹措、特别是和平基金经费筹措有关的决定(Assembly/AU/Dec605(XXVII))，并基于联合国安全理事会第2320号决议(2016年11月18日)，两个组织表示愿意考虑其他备选方案，以加强非洲联盟领导的经联合国安全理事会授权的和平支助行动在经费上的可预测性、可持续性和灵活性，将此作为和平与安全领域伙伴关系的部分内容。

2017年4月19日签署：  
  
非洲联盟委员会主席  
穆萨·法基·穆罕默德  
  
联合国秘书长  
安东尼奥·古特雷斯

 <sup>9</sup> A/67/775-S/2013/110, 附件。

18

# African Union



# UNOAU

United Nations Office to the African Union



Learn more about our work:

[www.peaceau.org](http://www.peaceau.org)

#### African Union Commission

Department of Political Affairs, Peace and Security  
Roosevelt Street, AUC Headquarters, Julius Nyerere Building  
Tel: +251 11 551 3822  
P.O. Box 3243  
Addis Ababa, Ethiopia



Learn more about our work:

[unoau.unmissions.org](http://unoau.unmissions.org)

#### United Nations Office to the African Union

Menelik II Avenue, UNECA Compound  
Zambezi Building, 5th & 6th Floors  
Tel: +251 11 544 2275  
P.O. Box 1357  
Addis Ababa, Ethiopia