
第八部分

区域安排

目录

	页次
介绍性说明	455
一. 在专题项目下审议《联合国宪章》第八章的条款.....	457
说明	457
A. 关于《宪章》第八章所涉专题事项的决定	457
B. 关于解释和适用《宪章》第八章所涉专题事项的讨论.....	459
二. 承认区域安排在和平解决争端方面的努力.....	466
说明	466
A. 关于区域安排在和平解决争端方面所作努力的决定.....	466
B. 关于通过区域安排和平解决争端的讨论	467
三. 由区域安排主导的维持和平行动.....	470
说明	470
A. 关于由区域安排主导的维持和平行动的决定	470
B. 关于由区域安排主导的维持和平行动的讨论	474
四. 授权区域安排采取强制执行行动.....	476
说明	476
A. 关于授权区域安排采取强制执行行动的决定	476
B. 关于授权区域安排采取强制执行行动和执行第七章规定 的其他措施的讨论	477
五. 区域安排报告其维护国际和平与安全活动.....	480
说明	480
A. 关于区域安排报告的决定	480
B. 关于区域安排报告的讨论	481
C. 关于区域安排报告的来文	482

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。¹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。

在本文件所述期间，安理会在其决定中强调了区域和次区域组织的作用以及根据《宪章》第八章与其合作的重要性，以维护国际和平与安全，从而促进维护《宪章》的国际努力。安理会还确认，区域和次区域组织处于了解冲突和争端根源的非常有利的地位，并强调必须利用区域和次区域组织在这方面的现有和潜在能力。安理会欢迎联合国与阿拉伯国家联盟之间的有力合作，并重申打算考虑采取进一步措施，促进两个组织之间更密切的合作，提高其努力的一致性和成效。安理会强调，必须通过在非洲和平与安全架构不同组成部分建立

¹ 《宪章》第八章提到“区域办法或区域机关”。为了《汇编》的目的，对“区域安排”一词的理解是它包括区域和次区域组织以及其他国际组织。

伙伴关系，进一步巩固联合国-非洲联盟的合作。在这方面，联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会分别于 2021 年 12 月 16 日和 17 日以视频会议形式举行了第六次非正式联合研讨会和第十五次年度联合协商会议。² 除非洲联盟和阿拉伯国家联盟外，与其他区域安排，如东南亚国家联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)、欧洲联盟、政府间发展组织(伊加特)和欧洲安全与合作组织的互动协作也在安理会的讨论中占据显著位置。

安理会的讨论侧重于联合国与区域和次区域组织合作的各个方面，包括区域组织作为和平进程调解人和保证人的作用、区域组织为和平解决争端所做的努力以及区域组织的强制执行行动和维持和平。讨论还涉及联合国和区域组织的互补作用、区域组织在维护国际和平与安全方面的比较优势以及为区域主导的维持和平行动提供充足、可持续和可预测资金的必要性。

关于和平解决争端，安理会在其决定中强调了区域和次区域组织，特别是次区域经济共同体，包括中部非洲国家经济共同体、西非经共体、萨赫勒五国集团、伊加特、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体在预防和结束冲突、调解争端、促进和解和确保和平进程取得成功方面发挥的重要作用。安理会特别指出了区域和次区域组织就中非共和国、刚果民主共和国、海地、利比亚、马里、苏丹和南苏丹、西撒哈拉和也门以及大湖区、西非和萨赫勒的局势所作的调解努力，以及针对埃及、埃塞俄比亚和苏丹之间关于埃塞俄比亚复兴大坝争端所作的调解努力。

关于区域组织主导的维持和平行动，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军事行动(欧盟部队“木槿花”行动)的授权，北大西洋公约组织主导的驻科索沃部队仍在运作，没有就其任务作出任何决定。安理会还认识到，为经安理会授权并符合《宪章》第八章、由非洲联盟主导的和平支助行动作出的临时和不可预测的供资安排可能会对和平支助行动的成效产生影响，并鼓励就解决这一问题的备选方案开展进一步对话。

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和索马里等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。

下文分五节列述安理会在 2021 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和视频会议期间进行的讨论。第一节审视安理会与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面就专题性议程项目开展合作的办法。第二节述及安理会肯定区域组织在《宪章》第五十二条框架内为和平解决争端所作的努力。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。第四节说明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组织在维护国际和平与安全方面的活动。

² 见 S/2022/174 和 A/76/2。关于安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会非正式联合会议以往惯例的更多资料，见《汇编，2008-2009 年补编》至《2020 年补编》。

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 2021 年安全理事会在《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。本节分为两个分节。A 分节介绍关于第八章所涉专题事项的决定，B 分节介绍关于涉及解释和适用第八章的专题事项的讨论。

A. 关于《宪章》第八章所涉专题事项的决定

在本文件所述期间，安理会在五项决定中明确提到《宪章》第八章。这些决定在题为“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”和“维护国际和平与安全”的项目下通过。相关规定的案文载于表 1。

表 1
2021 年通过的包含明确提及《宪章》第八章的决定

决定和日期	段落	规定
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		
S/PRST/2021/2 2021 年 1 月 29 日	第四段	安全理事会表示感谢联合国主管政治和建设和平事务副秘书长罗斯玛丽·迪卡洛和阿拉伯国家联盟秘书长艾哈迈德·阿布·盖特于 2021 年 1 月 18 日所作通报，重申在与维护国际和平与安全有关的事项上与区域和次区域组织依照《宪章》第八章进行合作，对改善集体安全至关重要
S/PRST/2021/9 2021 年 4 月 19 日	第二段	安全理事会重申其根据《宪章》负有维护国际和平与安全的首要责任，并回顾在涉及维护国际和平与安全的事项上按照《联合国宪章》第八章的规定与区域和次区域组织合作，可以加强集体安全
S/PRST/2021/21 2021 年 10 月 28 日	第二段	安全理事会重申其根据《联合国宪章》负有维护国际和平与安全的首要责任，并回顾指出，按照《宪章》第八章，就维护国际和平与安全事项与区域和次区域组织合作，可以加强集体安全
	第十四段	安全理事会重申必须按照《联合国宪章》、包括第八章和《宪章》的宗旨和原则进一步加强与非洲联盟的合作和建立有效伙伴关系，其基础是安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会酌情根据各自决策进程相互磋商和采用共同战略通盘应对冲突，发挥各自的相对优势，保持透明和责任到位，以此应对非洲的共同安全挑战
	第十七段	安全理事会鼓励继续按照《宪章》第八章的规定，通过区域和次区域安排建立和实施和平解决争端机制，但其活动需符合联合国的宗旨和原则。安理会重申支持所有相关次区域组织和机制为预防和解决冲突做出努力，特别是阿拉伯马格里布联盟、东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)、萨赫勒-撒哈拉国家共同体、东非共同体(东共体)、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、西非国家经济共同体(西非经共体)、政府间发展组织(伊加特)、南部非洲发展共同体(南共体)和大湖区问题国际会议
	第二十四段	安全理事会认识到非洲联盟在有效执行维护区域和平与安全的任务时面临的一大制约因素是如何保障可预测、可持续和具有灵活性的资源，认识到经安全理事会授权并符合《宪章》第八章规定、由非洲联盟领导的和平支助行动的筹资安排具有临时性、不可预测，可能会影响这些和平支助行动的成效，鼓励开展更多对话以讨论这一问题的可选解决方案
	第三十三段	安全理事会赞扬非洲国家、非洲联盟和次区域组织努力在非洲和平与安全架构框架内并根据《联合国宪章》第八章打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义并在此方面取得进展，赞扬萨赫勒五国集团联合部队、乍得湖流域多国联合特遣部队、南共体驻莫桑比克特

决定和日期	段落	规定
		派团和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)等非洲安全举措的重要贡献。安全理事会强调指出, 联合国各机构应以协调和连贯一致的方式与非洲联盟、非洲次区域组织和安排以及该区域会员国密切合作, 应请求制定和进一步执行充分遵循国际法所规定义务的国家区域战略和行动计划, 以打击恐怖主义, 防止助长恐怖主义的暴力极端主义
维护国际和平与安全		
S/PRST/2021/22 2021 年 11 月 9 日	第九段	安全理事会还认识到, 联合国系统内外的相关政治、安全和发展行为体需要按照各自的任务规定, 包括次区域和区域组织应按照《联合国宪章》第八章的规定, 采取统筹一致的办法, 以包容、综合、可持续的方式解决冲突的内在根源
S/PRST/2021/23 2021 年 11 月 16 日	第五段	安全理事会着重指出区域和次区域组织和安排在维护国际和平与安全、促进国际社会努力维护《联合国宪章》等方面的重要作用以及根据《宪章》第八章在此方面与区域和次区域组织和安排开展合作的重要性

此外, 安理会还在未明确提及《宪章》第八章的情况下承认和提及区域组织在维护国际和平与安全方面的作用。

例如, 在 10 月 29 日题为“儿童与武装冲突”的项目下通过的第 2601(2021)号决议中, 安理会着重指出联合国、区域组织和次区域组织必须协调防止针对受武装冲突影响儿童的侵害行为。³

在 1 月 29 日就题为“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”的项目发表的主席声明中, 安理会欢迎联合国与阿拉伯国家联盟之间的强有力合作, 重申打算考虑采取进一步措施, 促进两个组织在冲突预警、预防、维持和平、建设和平、保持和平、解决冲突根源、反恐以及共同关心的其他领域开展更密切的合作, 增进二者工作的一致性和成效。⁴ 安理会表示支持阿拉伯国家联盟秘书长在安理会举行年度情况通报会, 以进一步促进在维护和平与安全相关事项上开展合作, 特别是在区域一级开展合作, 并考虑如何改善集体安全。⁵ 安理会欢迎开设联合国驻阿拉伯国家联盟联络处, 并强调有必要加强阿盟与联合国特使和秘书长

代表之间的协调, 包括安排举行定期会议, 以期更全面地了解该区域的不同危机局势, 并酌情通过联合行动制定有效解决办法。⁶

在 4 月 19 日就同一项目发表的主席声明中, 安理会确认区域和次区域组织熟悉本区域的情况, 因此能够很好地了解武装冲突的根源, 这有助于它们努力对预防或解决这些冲突发挥影响力, 并强调有必要利用区域和次区域组织在这方面的现有和潜在能力, 包括鼓励区域各国通过对话、和解、协商、谈判、斡旋、调解和司法解决争端, 和平解决分歧。⁷ 安理会还确认, 区域和次区域组织有能力促进各自区域内有关各方之间的信任、信赖和对话。安理会还确认, 应酌情促进联合国与区域和次区域组织在冲突预警、预防冲突、建立和平、维持和平和建设平等领域开展更密切和更多的业务合作, 加强它们工作的一致性、协同作用和集体效力。⁸ 安理会强调各国、区域和次区域组织、联合国和相关利益攸关方可发挥作用, 促进各级建立信任措施和对话, 同时确保这些努力协同增效、一致互补。⁹ 安理会请秘书长在就安理会处理中的事项提交定期书面

³ 第 2601(2021)号决议, 第 5 段。

⁴ S/PRST/2021/2, 第五段。

⁵ 同上, 第十一段。

⁶ 同上, 第十三和十五段。

⁷ S/PRST/2021/9, 第三段。

⁸ 同上, 第六段。

⁹ 同上, 第七段。

报告的同时，就进一步加强联合国与区域和次区域组织在促进建立信任和对话方面的合作提出建议。¹⁰

在 10 月 28 日题为“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”的项目下发表的主席声明中，安理会特别指出必须进一步巩固联合国-非盟合作，为此在非洲和平与安全架构不同组成部分建立伙伴关系，包括在预警、预防外交、调解、维持和平、建设和平、选举援助、促进和保护人权、国际人道法和法治、保护包括妇女和儿童在内的平民、预防和应对冲突及冲突后局势中性暴力问题、冲突后恢复和重建等方面。¹¹ 安理会还特别指出，联合国、非洲联盟以及区域经济共同体/区域预防、管理和解决冲突的机制需要在预防冲突、缔造和平、保持和平到建设和平的整个冲突周期进行磋商和采取联合行动，以此加强和利用彼此之间的协作。¹² 安理会还确认，联合国和非盟需要在建设和平方面加强协调，包括通过切实手段发挥地方自主作用，在行动和方案参与方面开展更密切合作，加强非洲国家和非洲大陆规划和执行方案和项目的能力，应对具体情况下的跨界挑战和建设和平的次区域层面问题。¹³

就题为“维护国际和平与安全”的项目，安理会在 4 月 8 日发表的主席声明中鼓励联合国与区域和次区域组织继续发展伙伴关系并开展合作，以减轻地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置对平民的威胁。¹⁴ 安理会在 12 月 22 日在同一项目下通过的第 2616(2021)号决议中，赞赏地肯定政府间组织、区域组织和次区域组织作出的努力，包括通过区域举措、战略和行动计划，以支持有效执行安理会实施的军火禁运，支持开展能力建设，以防止和应对违反安理会授权实施的禁运的小武器和轻武器非法贸易、不利于稳定的积累和非法转用。¹⁵

¹⁰ 同上，最后一段。

¹¹ S/PRST/2021/21，第十段。

¹² 同上，第十五段。

¹³ 同上，第二十九段。

¹⁴ S/PRST/2021/8，第九段。

¹⁵ 第 2616(2021)号决议，序言部分第十二段。

5 月 24 日，安理会就题为“联合国维持和平行动”的项目发表主席声明，其中安理会重申决心采取有效步骤，进一步加强联合国与区域和次区域组织在维持和平人员安全和安保方面的伙伴关系，并鼓励建立伙伴关系，支持非洲联盟继续努力制定政策和指南及开展培训，确保非洲联盟维持和平人员的安全和安保。¹⁶ 安理会在 8 月 18 日在同一项目下通过的第 2589(2021)号决议中，申明安理会决心采取有效步骤，进一步加强联合国与非洲联盟等区域和次区域组织的伙伴关系，为东道国提供能力建设援助，推动预防、调查和起诉与杀害联合国维持和平行动人员和针对他们的一切暴力行为、包括但不限于拘留和绑架行为有关的案件。¹⁷ 此外，在同样涉及题为“联合国维持和平行动”的项目的 9 月 9 日第 2594(2021)号决议中，安理会确认区域和次区域组织对建设和平和维持和平过渡的贡献，促请秘书长在规划和实施过渡进程时酌情与相关的区域和次区域组织协商，确保过渡计划明确阐述这些组织的潜在作用。¹⁸

B. 关于解释和适用《宪章》第八章所涉专题事项的讨论

2021 年，在会议和公开视频会议上，安理会成员和其他与会者结合广泛的专题项目讨论了区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的作用，这些项目包括“欧洲安全与合作组织轮值主席通报情况”、¹⁹ “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”、²⁰ “儿童与武装冲突”、²¹ “安全理事会主席的说明(S/2017/507)的执行情况”、²² “维护国际和平与安全”、²³ “建设和平和

¹⁶ S/PRST/2021/11，第十二段。

¹⁷ 第 2589(2021)号决议，第 7 段。

¹⁸ 第 2594(2021)号决议，第 12 段。

¹⁹ 见 S/2021/256。

²⁰ 见 S/2021/66、S/2021/394、S/PV.8792 和 S/2021/941。

²¹ 见 S/2021/617。

²² 见 S/PV.8798 和 S/2021/572。

保持和平”、²⁴ “小武器”、²⁵ “恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”、²⁶ “联合国维持和平行动”²⁷ 和 “妇女与和平与安全”。²⁸ 就题为“维护国际和平与安全”的项目进行的讨论突出表明，联合国与区域组织合作应对脆弱局势中和平与安全面临的挑战十分重要(见案例 1)。就题为“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”的项目进行的讨论强调了如何就应对阿拉伯区域国际和平与安全面临的挑战加强与阿拉伯国家联盟的合作(见案例 2)，《宪章》第八章对维护国际和平与安全的总体重要性以及加强与区域和次区域组织之间伙伴关系的方式(见案例 3)以及与非洲联盟和各非洲区域经济共同体的合作(见案例 4)。

案例 1 维护国际和平与安全

2021 年 1 月 6 日，在安全理事会当月主席突尼斯的倡议下，²⁹ 安理会成员就题为“维护国际和平与安全”的项目举行了一次高级别公开视频会议，³⁰ 重点讨论在脆弱环境中维护和平与安全所遇挑战。安理会成员听取了秘书长、非洲联盟委员会主席和利比里亚前总统埃伦·约翰逊·瑟利夫所作的情况通报。

秘书长指出，冲突与脆弱性之间的关联在非洲大陆尤为明显，联合国-非洲联盟关于和平与安全及可持续发展的联合框架是预防和可持续解决非洲冲突以及加强各国抵御威胁能力的重要工具。他回顾

说，联合国与非洲联盟和区域经济共同体密切合作，应对大湖区和中部非洲区域继续造成不稳定的各种趋势，如国家权力有限、武装团体持续存在并开展活动、人权遭侵犯、对自然资源的非法开采和失业。秘书长强调，联合国致力于支持非洲联盟《2063 年议程》，并支持联合国-非洲联盟关于执行《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程》的联合小组的设立。此外，他注意到非洲成员国响应国际社会的呼吁，对具有重大区域影响和全球影响的重大危机作出应对，并强调联合国安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动需要通过分摊会费获得可预测、灵活和持续的资金，并呼吁安理会完成关于这一事项的讨论。

非洲联盟委员会主席指出，联合国与非洲联盟之间的伙伴关系侧重于必要的协商和战略动员进程，以期消除许多非洲国家面临的脆弱性根源，从而为预防和管理非洲冲突提供适当、一致和果断的对策。他补充说，安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的密切协商力求促进这一目标，这种协商通过预防外交等手段，增加了对非洲大陆所面临挑战的共识，并加强了应对机制。

安理会成员和非安理会成员在发言中讨论了联合国(包括安理会)与非洲联盟和其他区域组织合作应对脆弱环境(特别是在非洲)中和平与安全挑战的优势。在这方面，突尼斯总统指出，突尼斯高度赞赏非洲联盟和次区域组织在克服脆弱性方面发挥的重要作用，包括通过平息非洲枪炮声倡议所发挥的作用，但联合国具有广泛的体制框架和责任，因此仍是以有效和高效的方式消除不安全、暴力和冲突根源的关键行为体。越南外交部副部长强调，需要在制定和实施应对脆弱性的措施方面利用区域组织在全球治理体系中的作用，并促进跨区域合作。印度外交秘书强调，安理会应继续尊重各国为应对共同挑战而与区域组织合作采取的区域办法。比利时代表指出，区域组织是重要的伙伴，特别是在许多国家受到脆弱性和冲突的影响的非洲。他强调，安理会应对所有预警信号保持警惕，并表示支持安理会定期听取秘书处作特别情况通报，概述某些国家和

²³ 见 S/2021/24、S/2021/198、S/2021/250、S/2021/346、S/2021/456、S/2021/621、S/2021/722、S/PV.8850、S/2021/815、S/PV.8900、S/PV.8906、S/2021/952、S/PV.8923 和 S/2021/1026。

²⁴ 见 S/PV.8877 和 S/2021/868。

²⁵ 见 S/PV.8874 和 S/PV.8909。

²⁶ 见 S/2021/48。

²⁷ 见 S/2021/501、S/PV.8851、S/2021/783 和 S/PV.8901。

²⁸ 见 S/2021/375、S/PV.8886 和 S/2021/886。

²⁹ 12 月 28 日以信件分发了一份概念说明(S/2020/1296)。

³⁰ 见 S/2021/24。

区域触发或加剧脆弱性、冲突或人道主义危机根源的风险，同时考虑到冲突敏感性因素。他还补充说，这并不一定意味着安理会或联合国必须自己采取行动，其他行为体，如区域或次区域组织，可能更具关联度。

埃及代表团强调，与区域和次区域组织的伙伴关系仍是促进互补性和利用每个组织的比较优势支持处于脆弱状态的国家的關鍵。埃及认为，非洲联盟-联合国战略伙伴关系对于通过能力建设和筹资等手段、确保改进战略、政策和业务的协调以及各项努力的一致性至关重要。同样，意大利代表团强调，伙伴关系是使联合国能够更有效地管理脆弱性驱动因素的关键要素，尤其在非洲。南非代表团指出，在脆弱局势中，必须利用和加强预防冲突的相关利益攸关方之间的伙伴关系以及联合国相关机构和机构与区域和次区域机构之间的伙伴关系，包括通过增进联合国同非洲联盟的合作。南非代表团还强调，必须加强安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的合作，以及建设和平委员会与非洲联盟冲突后重建和发展中心之间的合作。圣文森特和格林纳丁斯总理强调，需要更频繁地利用建设和平委员会的战略咨询能力和召集平台来动员多边伙伴，包括区域和次区域组织，以帮助会员国建设机构、加强能力和应对脆弱性挑战。爱尔兰欧洲事务国务部长指出，不断变化的天气模式可能会加剧脆弱性并引发冲突，表示要及早采取行动应对气候变化，就必须改善整个联合国系统、从安理会到建设和平委员会和联合国国家工作队的协调一致，并改善与区域组织的协调一致。

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

2021年1月18日，在安全理事会当月主席突尼斯的倡议³¹下，安理会成员就题为“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，举行了一次关于联合国同阿拉伯国家联盟

的合作的公开视频会议。³²在这次视频会议上，安理会成员听取了主管政治和建设和平事务副秘书长和阿拉伯国家联盟秘书长所作的情况通报。

主管政治和建设和平事务副秘书长在发言中指出，联合国(包括其特使和代表)与阿拉伯国家联盟之间的密切合作，对于加强应对阿拉伯世界各种局势的努力至关重要。她强调了安理会在扩大联合国和阿盟在该区域的集体努力方面的关键作用。她期待安理会作为《联合国宪章》第八章的主要执行者，继续支持两个组织为促进该区域的和平与繁荣而开展的协作。

在随后的讨论中，安理会成员针对联合国和阿拉伯国家联盟需共同应对的阿拉伯区域国际和平与安全面临的限于特定国家和跨越国界的挑战以及如何根据《宪章》第八章加强合作，交换了意见。在这方面，突尼斯外交、移民和侨民部长说，加强和促进联合国与阿盟之间的合作有助于增进对阿拉伯区域各项危机最深层根源的共识，并使现有冲突得到全面和永久性解决，冲突根源得到有效消除，从而加强预防外交作为维护国际和平与安全机制的作用。他补充说，应加强这种合作，以应对共同的挑战，特别是恐怖主义和暴力极端主义、大规模毁灭性武器的扩散、与非法移民有关的事项以及冠状病毒大流行(COVID-19)的影响。爱沙尼亚代表鼓励联合国各机构想方设法，加强与阿盟在预防外交、建设和平、气候变化和确保追究危害人类罪的责任等领域的协调。法国代表欢迎设立联合国驻阿拉伯国家联盟联络处，并指出，联络处的工作应进一步加强具体的合作举措，特别是在预防冲突和在阿盟成员国弘扬联合国价值观方面。

印度代表团指出，联合国与阿拉伯国家联盟之间必须加强政策协同增效，联合国在西亚和北非的所有和平倡议都应应将阿盟和其他相关利益攸关方考虑在内，以便通过共同的解决方案实现目标和性质的一致性。印度代表团建议，两个组织之间的接触应侧重于建设和平与发展，特别是在冲突后的情况下。俄罗斯联邦代表指出，COVID-19大流行加剧了

³¹ 12月30日以信件分发了一份概念说明(S/2020/1316)。

³² 见 S/2021/66。

一些阿拉伯国家本已严峻的社会经济和人道主义形势。这种情况需要联合国与东盟在应对新挑战、维持和平和共同防止该区域冲突升级方面加强合作。越南代表表示，联合国与区域组织之间的合作应旨在维护《宪章》的宗旨和原则，特别是以和平手段解决争端、尊重主权平等、领土完整和不干涉，并指出安理会和东盟可根据区域愿景和价值观加强合作。

关于如何加强合作的具体建议，突尼斯外交、移民和侨民部长提议定期就阿拉伯区域的时事交换意见，具体形式包括秘书长在该区域的代表与东盟理事会定期会晤，以及在大会期间举行由阿拉伯首脑会议三方的领导人和东盟秘书长参加的领导人级别安全理事会特别会议。爱沙尼亚代表除了呼吁联合国特使与阿拉伯国家联盟特使继续对话外，还呼吁交流相关信息和采取联合行动，以消除冲突内在根源。法国代表回顾说，法国曾提议举行讨论共同关心的安全理事会年度会议，并邀请秘书长的相关特别代表和特使以及东盟的一名代表出席会议。

鉴于安理会正在处理整个非洲和阿拉伯世界的大量问题，肯尼亚代表认为，非洲联盟、阿拉伯国家联盟和安全理事会之间的三边协商交流可帮助建立更有效的伙伴关系，并能够在实现东盟和非洲国家人民所渴望的和平方面产生更大的影响力和能力。这种三边办法还可以在利比亚、苏丹和索马里等非洲各种局势中以及在非洲之角、乍得湖盆地和萨赫勒地区的反恐举措和行动中增进动力，并有助于促进采取集体和协调一致的措施，以确保海域安全，特别是红海、亚丁湾和印度洋的安全。阿拉伯联合酋长国外交国务部长建议增加安理会与东盟成员国之间的正式和非正式磋商和会议，并强调这种合作必须涵盖危机预警的所有阶段，并应高度重视防止发生新的危机，还必须包括制定两个机构之间交流信息和建设预防外交领域能力的方法。

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

2021 年 4 月 19 日，在安全理事会当月主席越南的倡议³³下，安理会成员就题为“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”的项目举行了一次高级别公开视频会议。³⁴安理会成员听取了现任秘书长和前任秘书长潘基文所作的情况通报。

秘书长在作通报时指出，自 1945 年以来，联合国与区域和次区域组织之间的合作大幅增加，涵盖预防外交、调解、反恐、防止暴力极端主义、维持和平、建设和平、促进人权、推进妇女与和平与安全议程、应对气候变化，自 2020 年以来还涵盖冠状病毒病(COVID-19)大流行的应对工作。他强调，联合国和区域组织在伙伴关系制度化方面的投入已转化为危机前、危机期间和危机后更有效的参与，并取得了具体的业务成果。秘书长进一步强调，加强这种伙伴关系是他对实现网络化多边主义的设想的一个组成部分。

前任秘书长潘基文在发言中强调，在国际社会面临众多巨大挑战的背景下，《联合国宪章》第八章所设想的联合国与区域和次区域组织之间的合作伙伴关系对于帮助确保维护国际和平与安全更加关键。前任秘书长指出，随着 COVID-19 大流行的持续，联合国、其会员国、尤其是区域组织现在比以往任何时候都更有必要共同努力，结成强有力的伙伴关系，寻求多边和多层次的安全问题解决方案。此外，随着区域冲突不断出现和加深，联合国再也无法单独应对所有这些危机，伙伴关系办法最能在预防和解决冲突方面取得成果。

³³ 3 月 25 日以信件分发了一份概念说明(S/2021/297)。

³⁴ 见 S/2021/394。

听取情况通报后，安理会成员和非安理会成员讨论了安理会与区域和次区域组织在《宪章》第八章框架内加强合作的各个方面和方式。在这方面，多位发言者³⁵强调了在维护国际和平与安全以及预防和解决冲突方面与区域和次区域组织合作的重要性。俄罗斯联邦代表强调，联合国与区域组织之间的合作是安理会议程不可或缺的一部分。列支敦士登代表着重指出，区域组织的有效工作和与区域组织的合作对安理会的效力至关重要。大韩民国代表指出，鉴于全球危机相互交织且复杂，联合国需要在《宪章》第八章的范围内与区域和次区域组织建立更有效和更强有力的伙伴关系。

一些代表团³⁶讨论了区域和次区域组织的比较优势，认为这是它们为维护国际和平与安全作出贡献的基础。中国国家主席习近平特别代表、国务委员兼外交部长表示，联合国及其安理会应当发挥好统筹协调作用，向区域组织提供更多帮助，而区域组织要用好自身优势，推动以地区方式解决地区争端。墨西哥外交部长承认，由于区域组织熟悉各自地理区域的实际情况，并具有对当地动态的经验和知识，它们必须成为预防和关注可能蔓延到一国边界外的潜在冲突和危机的第一线力量。马耳他代表团申明，区域组织关于当地的知识 and 专长可以协助安理会通过在区域一级推广建立信任措施开展预防和解决冲突的工作。

发言者谈到安理会与区域和次区域组织的互补作用以及《宪章》第八章规定的辅助性原则。一些发言者³⁷强调，尽管安理会仍负有维护国际和平与安全的首要责任，但根据《宪章》第八章，区域和次区域组织也可在这方面发挥作用。伊朗伊斯兰共

和国代表指出，安理会既不能忽视区域安排在预防和解决冲突方面的潜力，也不能让这些安排取代安理会，并补充说，必须将诉诸区域组织视为安理会履行《宪章》所规定职责的辅助和补充手段。该代表补充道，所有打算开展《宪章》第八章授权活动的区域安排或机构都必须完全按照《宪章》行事，严格遵守透明度原则，并认真避免政治化和选择性做法。联合王国负责英联邦、联合国和南亚事务的国务大臣说，如果国家和区域努力失败，安理会则应负起确保国际和平与安全的首要责任；如果预防失败或未达成区域共识，安理会则应领导国际社会。同样，巴基斯坦代表指出，世界某些地区的区域和次区域组织在解决长期存在和不断恶化的争端以及外国占领局势方面要么没有效力，要么无法发挥任何切实作用，在这种情况下，安理会必须通过解决这些冲突来履行其维护国际和平与安全的首要责任。

另一方面，圣文森特和格林纳丁斯总理兼外交部长表示，安理会必须始终全力支持和鼓励所有区域机制，避免采取任何可能绕过或破坏区域机构正当作用的行动。南非代表说，南非赞同在应对冲突爆发时遵循辅助性和互补性原则，并进一步强调，至关重要的是，应根据《宪章》第八章，让有关区域有机会充分参与处理其本区域的冲突局势。非洲联盟常驻观察员说，由于不干涉原则和辅助性原则的实施方式不明确，会员国继续援引不干涉原则，这继续阻碍非洲联盟应对和干预非洲大陆各地新出现危机的能力，限制了非洲联盟及时应对或预防冲突的能力。但辅助性原则承认区域组织在领导在会员国开展干预行动方面的首要地位。她补充说，这两项原则持续缺乏明确性对联合国、非洲联盟和区域机制之间的协调构成严峻挑战。埃塞俄比亚代表指出，国际社会在应对挑战时必须始终以《宪章》为指导，而《宪章》呼吁各方诉诸区域机构或安排，作为解决争端的第一步。菲律宾代表强调，联合国、特别是安理会面临的一个挑战是知道何时该介入、何时不介入、区域和次区域组织的投入何时不可或缺，然后再考虑向安理会提议的任何措施或决议。

³⁵ 印度、爱尔兰、阿根廷、意大利、黎巴嫩、列支敦士登和乌克兰。

³⁶ 越南、爱沙尼亚、圣文森特和格林纳丁斯、中国、印度、爱尔兰、墨西哥、突尼斯、挪威、联合王国、俄罗斯联邦、欧洲联盟、阿富汗、阿根廷、埃及、加纳、危地马拉、法语国家国际组织、黎巴嫩、列支敦士登、马耳他、巴基斯坦、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、卢旺达和乌克兰。

³⁷ 伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和南非。

关于具体合作领域和框架，几位发言者³⁸讨论了在面对国际和平与安全的新挑战，特别是COVID-19大流行和气候变化的影响的情况下，开展合作的问题。关于由区域安排、特别是由非洲联盟领导的维持和平行动，多位发言者³⁹强调需要由联合国提供充足、可持续和可预测的资金。危地马拉代表团表示，区域和次区域组织可为开展维持和平任务或特别政治任务的联合分析和有效战略规划作出贡献，从而加强这些任务的政治战略之间的一致性，改善建设和平方面的协调，并确保这些努力的一致性和互补性。阿根廷代表团回顾，和平行动问题高级别独立小组2015年的报告⁴⁰和秘书长以行动促维和倡议下的最新承诺声明都强调，需要继续改善联合国和平行动与安理会根据《宪章》第七章和第八章授权并在同一战区开展的区域和次区域实体的和平行动之间的协作、规划和协调。⁴¹尼日尔代表强调，需要通过更频繁地定期会晤来协调议程，以便建立有效和长期的协调。秘鲁代表强调，联合国系统各实体与区域及次区域组织之间需要共享详细信息，并通过政治和建设和平事务部与相关区域和次区域组织编写联合报告等方式进行前景展望。多位发言者⁴²强调了建设和平委员会在支持与区域组织开展有效合作方面的重要性。

此外，与会者还强调了具体区域安排对维护国际和平与安全的贡献，包括它们与联合国和安理会的互动。例如，埃塞俄比亚代表敦促联合国与非洲联盟在工作层面开展更密切的协作和战略对话、增进伙伴关系和更经常地交换意见，以加强实施预防外交的能力。他补充说，埃塞俄比亚注意到以下方面持续取得进展：与非洲联盟和平与安全理事会举行年度协商会议、更经常地交流信息、加强关于任

³⁸ 越南、墨西哥、突尼斯、挪威、尼日尔、阿富汗、哈萨克斯坦、秘鲁、波兰、葡萄牙和大韩民国。

³⁹ 肯尼亚、中国、尼日尔、非洲联盟、埃塞俄比亚、意大利和巴基斯坦。

⁴⁰ 见 S/2015/446。

⁴¹ 见 S/2021/394。

⁴² 圣文森特和格林纳丁斯、埃及、秘鲁、大韩民国和罗马尼亚。

务授权和延长任务授权的协商以及加强秘书处与非洲联盟委员会之间的协作，包括高级官员进行联合实地访问。多位发言者⁴³以东南亚国家联盟(东盟)为重点，讨论了东盟为化解缅甸局势所作的努力，包括与联合国协作开展的努力。有发言者⁴⁴还讨论了《执行东盟和联合国全面伙伴关系联合宣言行动计划(2021-2025)》，其中瑞士代表欢迎该计划规定加强建立信任措施和预防外交方面的合作。关于阿拉伯国家联盟，其秘书长表示，基于阿盟对困扰该地区的问题以及联合国系统在维持和平和国际安全方面基本责任的深刻认识，请安理会和联合国其他相关机构与阿盟及其成员国建立战略合作伙伴关系，为阿拉伯区域的安全、稳定和可持续发展奠定基础。此外，巴基斯坦代表回顾说，大会第75/16号决议请联合国和伊斯兰合作组织继续合作，共同寻求各种全球性问题的解决办法，例如与国际和平与安全、裁军和自决有关的问题。

案例 4

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

2021年10月28日，在安全理事会当月主席肯尼亚的倡议⁴⁵下，安理会成员就题为“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”的项目举行了一次高级别公开视频会议，⁴⁶重点讨论与非洲联盟的合作。安理会成员听取了常务副秘书长和非洲联盟和平基金高级代表所作的情况通报。⁴⁷

加纳总统以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主席的身份向安理会成员发

⁴³ 联合王国、文莱达鲁萨兰国、印度尼西亚、列支敦士登、大韩民国和瑞士。

⁴⁴ 文莱达鲁萨兰国、澳大利亚、菲律宾和瑞士。

⁴⁵ 通过10月18日的信(S/2021/887)分发了概念说明。

⁴⁶ 见 S/2021/941。

⁴⁷ 同上。和平基金高级代表的发言没有列入安理会主席汇编所有发言的信中。关于在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间制定的与安理会文件有关的工作方法的更多详情，见第二部分以及《汇编，2020年补编》，第二部分，第一节。

言，表示希望安理会内部再次团结一致，弥补联合国与非洲大陆安排和区域安排之间合作方面的不足。⁴⁸ 为此，他建议联合国与非洲联盟及其和平与安全理事会等机构以及与西非经共体等区域经济共同体进行定期磋商，这为弥合对非洲大陆安全挑战的概念理解方面的分歧、增进对应对这些挑战所需对策的统一认识提供了一个重要框架。他承认西非经共体与联合国西非和萨赫勒办事处之间的合作值得称赞，但他建议，如果要提高在为预防冲突议程提供资源方面的团结一致，还需要做更多，也可以做更多。他进一步建议，联合国和非洲之间的合作必须是在保持和平的框架内稳步努力解决冲突根源，包括实施旨在防止冲突爆发、升级、持续和复发的方案。

安理会成员在发言中讨论了联合国、非洲联盟和次区域组织在应对非洲国际和平与安全挑战方面的互补作用。在这方面，法国代表强调联合国与非洲联盟之间的伙伴关系是根据《联合国宪章》第八章所述原则确保非洲大陆和平与安全的重要工具。一些安理会成员⁴⁹ 强调了非洲联盟及其次区域组织的比较优势。例如，突尼斯总统指出，非洲联盟、非洲各组织和区域经济集团熟悉非洲现实情况，并有能力处理非洲的具体问题，这或许使它们在这一领域承担更大责任方面具有优势。

有的安理会成员⁵⁰ 还呼吁并概述了加强联合国、非洲联盟和非洲次区域组织之间合作的各种方式。突尼斯总统说，加强联合国和非洲联盟之间通过新的机制和观念来管理冲突并推动冲突解决的合作、伙伴关系和互补性，可以成为应对整个非洲大陆和平与安全所面临挑战并减轻其对世界其他地区影响的有效工具，因此应当成为战略优先事项。他对联合国与非洲联盟之间协商机制的发展表示满意，包括安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的定期会晤，并强调需要提高这种协调的水

平，使合作关系实现质的飞跃，在管理冲突和消除冲突内在根源方面达到更高水平的融合和角色分担。突尼斯总统还表示，他相信加强秘书长特使与非洲联盟之间的协调将为调解和促进和平解决冲突创造更有效的工具。圣文森特和格林纳丁斯总理兼外交、国家安全、法律事务和新闻部长强调，必须进一步扩大联合国与非洲联盟之间的战略伙伴关系，并让非洲大陆各次区域组织和机制有系统地参与。越南国家主席申明，联合国和非洲联盟需要发挥先锋作用，联合落实“平息非洲枪炮声”倡议、非洲联盟《2063年议程》和联合国《2030年可持续发展议程》。此外，在消除解决冲突根源方面，突尼斯总统呼吁根据两个组织的两个议程，采取全面的实现和平办法，不仅解决安全问题，而且解决发展、社会和环境问题。多个安理会成员⁵¹ 还具体讨论了联合国与非洲联盟在冠状病毒病(COVID-19)大流行方面的合作。

关于安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的合作，越南国家主席指出，需要全面有效地促进它们之间的战略伙伴关系，特别是在加强对部署在非洲的维持和平特派团所面临传统和非传统安全风险的预警能力方面。圣文森特和格林纳丁斯总理兼外交、国家安全、法律事务和新闻部长指出，安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会应以协商、务实的方式进行联合机构行动，以应对气候变化和环境退化等新出现的重大挑战，而其他需要协调行动的领域包括地雷行动、恐怖主义、海盗活动和有组织犯罪。挪威首相说，加强安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的合作是双方的共同责任，并建议双方更经常地举行会晤，开展更多联合访问，并建议安全理事会邀请非洲联盟和区域经济共同体的代表更经常地通报情况。印度代表指出，安全理事会的非洲成员国可以在解决安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间存在分歧的问题上发挥重要作用，并着重指出重振和加强联络机制的重要性。

⁴⁸ 见 S/2021/941。

⁴⁹ 突尼斯、圣文森特和格林纳丁斯和中国。

⁵⁰ 肯尼亚、突尼斯、越南、圣文森特和格林纳丁斯、印度、爱尔兰、联合王国、爱沙尼亚、中国和法国。

⁵¹ 挪威、中国、法国和墨西哥。

关于由非洲领导的维持和平行动，肯尼亚总统强调，联合国和非洲联盟的特派团除了监督和平协定外，都越来越多地与老练的国际恐怖团体作斗争，因此需要更强的军事能力和更多资源，以有效应对所面临的复杂环境。肯尼亚总统认为，有效的维持和平需要非洲领导的、恐怖主义团体紧急应对人员与联合国维持和平特派团之间更好地协调。在这方面，多个安理会成员⁵²强调，需要为非洲领导的特派团提供充足、可持续和可预测的资金，肯

⁵² 肯尼亚、圣文森特和格林纳丁斯、爱尔兰、中国和法国。

尼亚和突尼斯两国总统以及印度和法国代表具体呼吁为此目的使用联合国摊款。俄罗斯联邦代表则呼吁使用非洲联盟和平基金的资金。爱尔兰代表强调，两个组织必须深化和加强合作，以确保按照安全理事会第 2594(2021)号决议，以负责任、协调和渐进的方式进行特派团过渡，顾及实地需求并尊重人权。⁵³

⁵³ 关于通过第 2594(2021)号决议的更多详情，见第一部分第 22 节。

二. 承认区域安排在和平解决争端方面的努力

说明

第二节介绍安理会对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努力的承认情况。本节分为两个分节。A 分节介绍关于区域安排在和平解决争端方面所作努力的决定，B 分节介绍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，安理会的任何决定均未明确提到《宪章》第五十二条。不过，安理会肯定并表示支持区域和次区域安排参与和平解决争端、预防冲突、解决冲突和保持和平以及参与执行和平协定、政治对话和过渡、和解进程和消除冲突根源。安理会对其议程上的一系列项目均采取这种做法，详见表 2。这些决定按项目的字母顺序排列。

表 2
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
非洲和平与安全	S/PRST/2021/10 2021 年 5 月 19 日	第二十七段	非洲联盟
	S/PRST/2021/18 2021 年 9 月 15 日	第三、四、五和六段	非洲联盟
中非共和国局势	第 2566(2021)号决议 2021 年 3 月 12 日	序言部分第七段	中非经共体、大湖区问题国际会议
	第 2605(2021)号决议 2021 年 11 月 12 日	序言部分第六和十二段以及执行部分第 5 段	非洲联盟、中非经共体、大湖区问题国际会议
有关刚果民主共和国的局势	第 2612(2021)号决议 2021 年 12 月 20 日	序言部分第六段和执行部分第 14 段	非洲联盟、大湖区问题国际会议、南共体
大湖区局势	S/PRST/2021/19 2021 年 10 月 20 日	第三段	非洲联盟、中非经共体、东非共同体、大湖区问题国际会议、南共体

项目	决定和日期	段落	提到的区域组织
有关海地的问题	S/PRST/2021/7 2021年3月24日	第十段	加共体、美洲组织
利比亚局势	S/PRST/2021/12 2021年7月15日	第七段	非洲联盟、欧洲联盟、阿盟
马里局势	第 2584(2021) 号决议 2021年6月29日	序言部分第十一和十二段	西非经共体
	第 2590(2021) 号决议 2021年8月30日	序言部分第四和五段	非洲联盟、西非经共体
中东局势	第 2564(2021) 号决议 2021年2月25日	第1段	海湾合作委员会
缅甸局势	S/PRST/2021/5 2021年3月10日	第四段	东盟
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2567(2021) 号决议 2021年3月12日	序言部分第六段以及执行部分第19和20段	非洲联盟、伊加特
	第 2575(2021) 号决议 2021年5月11日	序言部分第四段	非洲联盟
	第 2577(2021) 号决议 2021年5月28日	序言部分第三段	伊加特
	S/PRST/2021/20 2021年10月27日	第六段	非洲联盟、伊加特
	第 2609(2021) 号决议 2021年12月15日	序言部分第五段以及执行部分第12、20、23和34段	非洲联盟
巩固西非和平	S/PRST/2021/3 2021年2月3日	第七和十四段	非洲联盟、西非经共体、萨赫勒五国集团
	S/PRST/2021/16 2021年8月17日	第六、九和十段	非洲联盟、中非经共体、西非经共体

简称：东盟、东南亚国家联盟；加共体，加勒比共同体；中非经共体，中部非洲国家经济共同体；西非经共体，西非国家经济共同体；伊加特，政府间发展组织；阿盟，阿拉伯国家联盟；美洲组织，美洲国家组织；南共体，南部非洲发展共同体。

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，安理会成员讨论了中非共和国局势，重点讨论非洲联盟、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)和大湖区问题国际会议在中非共和国为支持2019年《中非共和国和平与和解政治协议》所作的斡旋和调解努力，以及非洲联盟和中非经共体在乍得总统伊德里斯·代比·伊特诺去世后参与支持乍得过渡进程的情况。⁵⁴ 关于苏丹和南苏

丹，安理会成员讨论了非洲联盟在解决阿卜耶伊地区最终地位问题方面的作用。⁵⁵ 非洲联盟和政府间发展组织(伊加特)支持苏丹政治过渡的工作⁵⁶ 以及2018年《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的执行情况。⁵⁷ 安理会讨论还着重提到了非洲联盟、欧洲联盟和阿拉伯国家联盟在稳定利比亚局势方面的作

⁵⁵ 见 [S/2021/408](#) 和 [S/PV.8887](#)。

⁵⁶ 见 [S/2021/246](#)、[S/2021/495](#)、[S/PV.8857](#) 和 [S/PV.8925](#)。

⁵⁷ 见 [S/2021/219](#)、[S/PV.8801](#)、[S/PV.8859](#) 和 [S/PV.8931](#)。

⁵⁴ 见 [S/2021/76](#)、[S/2021/187](#)、[S/PV.8787](#)、[S/PV.8802](#)、[S/PV.8882](#) 和 [S/PV.8933](#)。

用，⁵⁸ 以及欧洲联盟推动的塞尔维亚和科索沃之间的对话。⁵⁹ 此外，安理会还讨论了非洲联盟和各区域经济共同体对非洲从 COVID-19 大流行中复苏所作的贡献，以及区域和次区域组织与联合国在调解和建设和平努力方面开展合作的必要性。⁶⁰

安理会成员和非成员之间的讨论涉及非洲联盟和西非国家经济共同体在支持马里政治过渡方面的作用(见案例 5)、非洲联盟和伊加特参与结束埃塞俄比亚提格雷地区冲突(见案例 6)以及埃及、埃塞俄比亚和苏丹在非洲联盟主持下为解决埃塞俄比亚复兴大坝争端而进行的谈判(见案例 7)。

案例 5 马里局势

2021 年 6 月 14 日，安全理事会在题为“马里局势”的项目下举行会议，⁶¹ 听取了秘书长特别代表兼联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)团长就 2021 年 5 月 24 日过渡政府总统和总理被推翻后该国发生的事件所作的通报。特别代表回顾指出，西非国家经济共同体(西非经共体)国家元首和政府首脑以及非洲联盟和平与安全理事会都谴责这场政变，而且这两个组织都暂停了马里的成员资格。西非经共体还重申需要尊重过渡时间框架，包括 2022 年 2 月 27 日这一业已确定的总统选举日期，并呼吁立即任命一名文职总理。特别代表指出，西非经共体调解人、尼日利亚前总统古德勒克·乔纳森在地方后续工作委员会(马里稳定团是该委员会的成员)的支持下积极参与各项努力，确保所作各项决定得到执行。

在随后的讨论中，一些安理会成员⁶² 对西非经共体和非洲联盟所作的调解努力表示支持和赞扬。美国代表表示支持西非经共体建立机制，监测过渡期协议遵守情况和 2022 年 2 月 27 日总统选举情

况，支持西非经共体在 2021 年 5 月 30 日特别峰会后发表的声明，其中呼吁立即释放被拘留者和被软禁者，严格遵守 18 个月的过渡期，任命一名文职总理，组建一个包容各方的政府，并呼吁过渡总统、副总统和总理在任何情况下都不要成为即将举行的总统选举的候选人。联合王国代表说，联合王国谴责政变，并随时准备支持西非经共体和联合国的努力，以确保遵守西非经共体的条件，在选举方面取得进展，并帮助确保人权得到保护和促进、法治得到维护。墨西哥代表敦促区域组织，尤其是西非经共体，对新当局施加最大影响，以避免过渡进程和 2015 年《马里和平与和解协定》执行工作进一步受挫。法国代表承认，西非经共体的调解努力已取得一定进展，特别是任命了一名文职总理，并且组建了一个政府。尼日尔代表同时代表肯尼亚、突尼斯和圣文森特和格林纳丁斯发言，表示支持西非经共体首脑会议的建议和决定，但补充说，这些决定，特别是实施制裁的决定，绝不能使马里局势恶化，或危及该区域反恐斗争的成果。

在 10 月 20 日同一项目下举行的会议上，⁶³ 爱尔兰代表强调，安理会需要与非洲联盟和西非经共体密切合作，在实现政治过渡和恢复宪法秩序方面取得进展。联合王国代表强调，安理会需要密切审视马里的事态发展，希望过渡当局及时恢复向西非经共体和安理会承诺的宪政，并重申，如果过渡当局做不到这一点，有必要对西非经共体给予关注。印度代表强调，非洲区域和次区域组织的调解和斡旋作用对于解决武装冲突、化解政治僵局、帮助各国实现政治过渡仍然至关重要，敦促马里过渡当局与西非经共体合作。

案例 6 非洲和平与安全

2021 年 7 月 8 日，安全理事会在题为“非洲和平与安全”的项目下举行会议，⁶⁴ 讨论埃及、埃塞俄比亚和苏丹之间关于埃塞俄比亚复兴大坝的争端。安理会听取了秘书长非洲之角问题特使和联合

⁵⁸ 见 S/2021/292、S/2021/498、S/PV.8820 和 S/PV.8912。

⁵⁹ 见 S/PV.8880。

⁶⁰ 见 S/2021/490。

⁶¹ 见 S/PV.8794。

⁶² 法国、尼日尔(同时代表肯尼亚、突尼斯和圣文森特和格林纳丁斯)、美国、爱尔兰、挪威、俄罗斯联邦、印度、越南和爱沙尼亚。

⁶³ 见 S/PV.8893。

⁶⁴ 见 S/PV.8816。

国环境规划署执行主任的情况通报。通报后，刚果民主共和国代表宣读了刚果民主共和国副总理兼外交部长代表刚果民主共和国总统兼非洲联盟主席所作的发言，指出旨在增加埃塞俄比亚能源供应的埃塞俄比亚复兴大坝正在给近邻苏丹和埃及造成问题。作为 2021 年和 2022 年非洲联盟主席国，刚果民主共和国在最高层级采取了一系列外交举措，以便交流信息，探讨恢复谈判一项考虑到各方利益的协议的最佳方式。他回顾，为协助调解努力，安理会邀请埃及、埃塞俄比亚和苏丹代表在非洲联盟的主持和非盟主席的调解下，根据辅助原则和《联合国宪章》继续进行讨论。他指出安理会在解决国际争端方面的首要作用无可争议，促请安理会支持非洲联盟并协助调解人在非洲之角这一动荡地区推进和平事业。

在随后的讨论中，一些安理会成员对非洲联盟的斡旋工作给予肯定和支持，一些发言者⁶⁵强调了《宪章》第八章规定的辅助原则的重要性。尼日尔代表强调，必须优先考虑就大坝问题达成一项区域性的非洲解决办法。此外，一些发言者⁶⁶强调，非洲联盟仍然是在这方面达成全面协议的最佳论坛。墨西哥代表认为，考虑到非洲联盟已经证明有能力寻求用非洲方法解决影响非洲大陆的问题，根据《宪章》第八章，国际社会尤其应当支持非洲联盟努力使埃及、埃塞俄比亚和苏丹拉近立场并恢复谈判。

安理会成员还就联合国和安理会如何支持非洲联盟主导的谈判交换了意见。突尼斯代表说，作为联合国与区域组织合作和一体化的一部分，联合国和安理会必须支持非洲联盟，就这一问题发出明确信息。俄罗斯联邦代表提议有关各方在非洲联盟主席的斡旋下在纽约举行一轮谈判，这将是安理会本着以非洲方式解决非洲问题的共同原则精神为化解这一局势可能做出的最大贡献。

埃及外交部长表示，尽管非洲联盟两位主席进行了备受赞赏的斡旋工作，但非洲联盟主导的进程未能达成所希望的协议，这一形式的进程已陷入僵

局。他呼吁安理会通过突尼斯分发的决议草案，该草案的目的是按照扩大后的形式重启谈判，保留和加强非洲联盟主席的领导地位，并使包括联合国在内的国际伙伴能够利用其在这一领域的专门知识，帮助三国缔结一项公平的协议。他补充说，该决议草案旨在执行和落实非洲联盟大会主席团就此问题举行的两次会议成果，其中指示各方迅速敲定关于埃塞俄比亚复兴大坝蓄水和运行的具有法律约束力的协议案文，并呼吁各方不要采取可能危及这一进程的单方面措施。苏丹外交部长表示，希望安理会担负起采取预防方式维护区域和平与安全的责任并为此呼吁有关各方在非洲联盟主持下恢复谈判。埃塞俄比亚水利、灌溉和能源部长说，埃塞俄比亚期待继续开展非洲联盟领导下的三边谈判，并请安理会将埃塞俄比亚复兴大坝问题交还给非洲联盟干练、合法的领导之下。

案例 7 非洲和平与安全

2021 年 8 月 26 日，安全理事会成员在题为“非洲和平与安全”的项目下举行会议，⁶⁷听取了秘书长关于提格雷局势的通报。在随后的讨论中，印度和墨西哥代表鼓励非洲联盟进一步推进区域调解努力，力争和平解决冲突。大多数安理会成员⁶⁸注意到尼日利亚前总统奥卢塞贡·奥巴桑乔被任命为非洲联盟委员会主席非洲之角问题高级代表，并对此表示欢迎。挪威代表说，该区域各国、政府间发展组织(伊加特)和非洲联盟必须充分发挥作用，结束提格雷和埃塞俄比亚的敌对行动。她还强调，安理会必须为区域努力提供一切可能的支持。美国代表欢迎秘书长亲自介入并发挥领导作用，发起推动解决冲突的对话，鼓励秘书长在安理会的全力支持下，与非洲联盟以及区域和国际伙伴密切合作。中国代表希望联合国和非洲联盟加强协作，共同为推动埃塞俄比亚各方通过对话实现和解发挥建设性作用。

⁶⁷ 见 S/PV.8843。

⁶⁸ 爱尔兰、法国、挪威、联合王国、俄罗斯联邦、中国、墨西哥和肯尼亚(同时代表尼日尔、突尼斯和圣文森特和格林纳丁斯)。

⁶⁵ 肯尼亚、圣文森特和格林纳丁斯和尼日尔。

⁶⁶ 美国、爱沙尼亚和爱尔兰。

在 2021 年 11 月 8 日同一项目下举行的会议上，⁶⁹ 安理会听取了主管政治和建设和平事务副秘书长和非洲联盟委员会主席非洲之角问题高级代表的情况通报。副秘书长在发言中指出，秘书长曾向高级代表表示，联合国将全力支持他努力解决提格雷冲突。高级代表敦促安理会促请国际社会支持非洲联盟主导的进程，以确保非洲联盟在非洲之角特别是在埃塞俄比亚促成和平的努力在目标上具有一致性和统一性。

通报后，一些安理会成员⁷⁰ 对高级代表的调解努力表示赞扬和支持。一些安理会成员⁷¹ 呼吁冲突

各方与高级代表合作。印度代表呼吁所有利益攸关方有目的地把握高级代表调解努力所提供的机会，强调安理会必须鼓励和积极支持非洲联盟领导的区域倡议。中国代表说，国际社会尤其是安理会，应为非洲联盟等开展斡旋提供必要的时间和空间。埃塞俄比亚代表相信，区域解决办法是支持埃塞俄比亚摆脱这一问题的最佳办法，埃塞俄比亚坚信一切争端都能找到和平解决的办法，为此将继续与所有心怀善意的行为体、高级代表和区域领导人接触，在这一进程中，埃塞俄比亚希望安理会及其成员能够给予理解。

⁶⁹ 见 S/PV.8899。

⁷⁰ 突尼斯、法国、印度和爱沙尼亚。

⁷¹ 印度、美国和墨西哥。

三. 由区域安排主导的维持和平行动

说明

第三节介绍根据《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的安理会惯例。本节分为两个分节。A 分节介绍关于由区域安排主导的维持和平行动的决定，B 分节介绍关于由区域安排主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

A 分节介绍关于由区域安排主导的维持和平行动的决定，分为三个单独的小标题，分别涉及由区域安排主导并经安理会授权的维持和平行动、由区域安排主导的其他维持和平行动以及其他区域特派团和安全部队。

1. 由区域安排主导并经安理会授权的维持和平行动

2021 年，安理会延长了由区域安排主导的两项维持和平行动的授权，即欧洲联盟驻波斯尼亚和

黑塞哥维那军事行动(欧盟部队“木槿花”行动)⁷² 和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)。⁷³ 安理会还修改了非索特派团的任务，详见下文。根据第 1244(1999)号决议设立的由北大西洋公约组织(北约)领导的驻科索沃部队继续运作，没有就其任务作出任何决定。⁷⁴ 关于 2020 年 12 月 31 日终止的非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行

⁷² 第 2604(2021)号决议，第 1 段。除授权欧盟部队“木槿花”行动外，安理会延长了第 2183(2014)号决议第 11 段规定的授权，即以一个北约总部的形式继续维持在波斯尼亚和黑塞哥维那的存在(见第 2604(2021)号决议，第 2 段)。

⁷³ 第 2563(2021)和 2614(2021)号决议，第 1 段，以及第 2568(2021)号决议，第 10 段。

⁷⁴ 关于科索沃境内的国际安全存在的更多资料，见《汇编，1996-1999 年补编》，第八章，F 节。

动), 安理会在 2021 年第 2579(2021)号决议中确认了该特派团缩编工作取得的进展,⁷⁵ 并在一项主席声明中确认了该特派团自 2007 年部署以来在达尔富尔取得的进展。⁷⁶ 按照第 2559(2020)号决议的要求, 在 2021 年底向安理会分发了对该特派团经验教训的评估。⁷⁷

非洲联盟驻索马里特派团

2021 年, 安理会根据《宪章》第七章采取行动, 通过了关于非索特派团任务及其重组的 2 月 25 日第 2563(2021)号、3 月 12 日第 2568(2021)号、8 月 30 日第 2592(2021)号、11 月 15 日第 2607(2021)号和 12 月 21 日第 2614(2021)号决议。⁷⁸ 安理会第 2563(2021)号决议授权非洲联盟成员国在不改变第 2520(2020)号决议规定的任务的情况下, 继续部署非索特派团两周, 直至 2021 年 3 月 14 日。⁷⁹

在人员组成方面, 安理会第 2568(2021)号决议授权非洲联盟成员国继续部署 19 626 名非索特派团军警人员直至 2021 年 12 月 31 日, 其中包括至少 1 040 名警务人员(含 5 支建制警察部队), 并继续部署由联合国索马里支助办公室支持的 70 名文职人员, 以便根据索马里过渡计划执行任务, 并从 2021 年起分阶段向索马里安全部队移交安全职责。⁸⁰

关于特派团的任务, 安理会授权非索特派团采取一切必要措施执行规定任务, 其战略目标基本保持不变。⁸¹ 安理会在该决议中特别要求非索特派团: (a) 减轻青年党和武装反对派团体构成的威胁,

以期建立一个稳定、实行联邦制、主权完整和统一的索马里; (b) 积极支持将安全责任从非索特派团移交给索马里安全部队, 办法是提供培训和辅导, 促进在解放区将安全职能从非索特派团移交给索马里当局, 并与索马里安全部队开展联合规划和商定的行动, 更加强调这些行动由索马里主导; (c) 协助索马里联邦政府、联邦成员州和索马里安全部队为各级政治进程, 包括实现稳定工作、和解和建设和平提供安全保障, 并向索马里警察和文职当局提供相关支助。⁸² 为支持实现战略目标, 安理会修改了非索特派团的职能, 要求特派团努力实现索马里过渡计划中确定的行动时间表和目标, 与索马里安全部队一道开展联合规划的综合行动, 保障青年党控制地区的安全并收复这些地区, 并在适当时将这些地区的安全责任移交给索马里安全部队; 在 2021 年底前, 按照联邦成员州的边界重新调整非索特派团各区; 提供机动能力, 协助索马里安全部队加强兵力态势的进攻能力。⁸³ 此外, 安理会欢迎设想从 2022 年初起对非索特派团进行重组, 使其着力扶持和支持索马里安全部队并在索马里境内保护联合国, 并授权特派团开始为此开展初步工作。⁸⁴

关于前进方向, 安理会认识到需要从 2022 年初起设立一个经过重组的非洲联盟特派团, 并表示注意到非洲联盟和平与安全理事会要求使非洲联盟委员会能够完成独立评估并于 2021 年 5 月提出报告。⁸⁵ 安理会敦促非洲联盟和平与安全理事会在 2021 年 5 月授权设立一个非索特派团, 支持并推动落实索马里过渡计划, 并在 2021 年确定和采取必要步骤, 以确保在 2022 年继续向索马里的安全努力提供支助, 包括从 2022 年起部署重组后的非洲联盟特派团, 以便更好地应对青年党和武装反对派团体构

⁷⁵ 第 2579(2021)号决议, 序言部分第十八段。关于达尔富尔混合行动的历史和任务, 详见往期补编(2007-2019 年)。

⁷⁶ 见 S/PRST/2021/14, 第一段。

⁷⁷ 同上, 第二和第三段。另见 12 月 28 日秘书长给安理会主席的信(S/2021/1099), 信中提出了关于达尔富尔混合行动的经验教训。

⁷⁸ 第 2614(2021)号决议第 1 段将非索特派团的任务期限延至 2022 年 3 月 31 日。

⁷⁹ 第 2563(2021)号决议, 第 1 段。另见第 2520(2020)号决议, 第 11 和 12 段。

⁸⁰ 第 2568(2021)号决议, 第 10 段。

⁸¹ 同上, 第 11-12 段。

⁸² 同上, 第 12 段。

⁸³ 同上, 第 13(a)、(c)-(e)和(g)段。

⁸⁴ 同上, 第 13(k)段。

⁸⁵ 同上, 第 2 和 7 段。另见 11 月 2 日秘书长给安理会主席的信(S/2021/922), 信中转递独立评估小组关于非洲联盟在 2021 年后参与索马里事务及其与该国的协作问题的报告。

成的不断变化的威胁，并重点支持和促成索马里安全部队承担主要安全责任。⁸⁶

安理会请秘书长与非洲联盟一道并与索马里联邦政府和捐助方协商，在 2021 年 9 月底前就重组后的非洲联盟特派团的战略目标、规模和组成提出建议。⁸⁷ 安理会还请秘书长在 2021 年 10 月底前提出从 2022 年起继续提供联合国后勤支助的备选方案，包括继续向联合国索马里援助团(联索援助团)和索马里安全部队及重组后的非洲联盟特派团提供联合国支助的备选方案，供安理会审议。⁸⁸ 此外，安理会着重指出需要提高安理会根据《宪章》第八章授权和批准、由非洲联盟主导的和平支助行动经费筹措的可预测性、可持续性和灵活性，鼓励秘书长、非洲联盟和各会员国继续作出努力，考虑到联合国、非洲联盟、欧洲联盟和其他伙伴可以选择的各种办法，并考虑到自愿供资的局限性，认真探讨对非索特派团的供资安排，以便为非索特派团制定可靠的未来供资安排。⁸⁹

在第 2592(2021)号决议中，安理会注意到 2021 年 1 月发布了联合国授权进行的独立评估的结果，期待非洲联盟授权进行的独立评估结果的发布。⁹⁰ 在第 2607(2021)号决议中，安理会根据《宪章》第七章采取行动，重申非索特派团的任务是支持执行对索马里的制裁措施和索马里问题专家小组的工作。⁹¹ 最后，在第 2614(2021)号决议中，安理会根据《宪章》第七章采取行动，将第 2568(2021)号决议规定的非索特派团现有任务期限延至 2022 年 3 月 31 日。⁹²

⁸⁶ 第 2568(2021)号决议，第 2 段。

⁸⁷ 同上，第 9 段。另见 S/2021/858 和 S/2021/859。

⁸⁸ 第 2568(2021)号决议，第 21 段。关于联索援助团任务的更多信息，见第十部分，第二节。

⁸⁹ 第 2568(2021)号决议，第 25 段。

⁹⁰ 第 2592(2021)号决议，序言部分第十七段。另见 S/2021/858。

⁹¹ 第 2607(2021)号决议，第 7、35 和 40 段。

⁹² 第 2614(2021)号决议，第 1 段。

欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那部队 “木槿花”行动

在 11 月 3 日第 2604(2021)号决议中，安理会根据《宪章》第七章采取行动，将欧盟部队“木槿花”行动的授权延长 12 个月。⁹³ 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 和附件 2 得以执行并确保它们得到遵守，强调指出将继续就各当事方遵守上述附件的同等责任进行问责，继续使各当事方同等接受欧盟部队“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。⁹⁴ 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。此外，安理会确认欧盟部队“木槿花”行动和北约派驻人员均有权采取一切必要的自卫措施，以防遭受攻击或攻击威胁。⁹⁵

2. 由区域安排主导的其他维持和平行动

除非索特派团和欧盟部队“木槿花”行动外，安理会还提到由区域安排主导的其他维持和平行动的作用和任务，即萨赫勒五国集团联合部队以及欧洲联盟驻中非共和国和马里的培训团。

萨赫勒五国集团联合部队

在 2 月 3 日发表的主席声明中，安理会欢迎西非和萨赫勒各国以及非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)展现领导力，领头采取举措应对该区域因恐怖主义和跨国有组织犯罪而加剧的安全挑战，包括通过萨赫勒五国集团联合部队开展行动，该部队继续展示出更多的实际行动成果。⁹⁶ 在 10 月 28 日发表的主席声明中，安理会赞扬非洲国家、非

⁹³ 第 2604(2021)号决议，第 1 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。

⁹⁴ 第 2604(2021)号决议，第 3 段。

⁹⁵ 同上，第 4 段。关于根据《宪章》第七章授权使用武力的进一步资料，见第七部分，第四节。

⁹⁶ S/PRST/2021/3，第十段。另见 S/PRST/2021/16，第九段。

洲联盟和次区域组织努力在非洲和平与安全架构框架内并根据《宪章》第八章打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义并在此方面取得进展，赞扬联合部队等各方作出的重要贡献。⁹⁷

安理会在 6 月 29 日第 2584(2021)号决议中欢迎萨赫勒五国集团执行秘书处和萨赫勒五国集团联合部队提高自主性，以此作为实现自给自足的步骤，鼓励萨赫勒国家五国集团确保联合部队继续提高行动力度，以展示更多的实际行动成果。⁹⁸ 安理会表示支持联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)根据第 2391(2017)和 2531(2020)号决议以及联合国、欧洲联盟和萨赫勒五国集团之间的技术协定所规定的条件，通过紧急撤离伤病员和伤员后送、获取生命保障消耗品及利用工程厂房设备、材料和辅助部队等途径，支持联合部队。⁹⁹ 安理会强调，马里稳定团按照第 2391(2017)号决议规定的条件提供的行动和后勤支助是一项临时措施，促请联合部队继续发展自身的自助能力。¹⁰⁰ 安理会还鼓励加大力度研究对联合部队的替代支持方式，提出这种支持的详细和运作可选办法，并请秘书长在不迟于 9 月 30 日发布的报告中纳入这些内容。¹⁰¹

安理会还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以及包括西非经共体和萨赫勒五国集团在内的次区域组织之间酌情密切协调和分享信息，并确保马里稳定团、马里国防和安全部队、萨赫勒五国集团联合部队、法国部队和欧洲联盟在马里的各特派团在各自任务范围内，通过现有机制相互充分协调、交流信息并酌情提供支持。¹⁰²

⁹⁷ S/PRST/2021/21，第三十三段。

⁹⁸ 第 2584(2021)号决议，第 38 段。

⁹⁹ 同上，第 39 段。关于马里稳定团任务的更多信息，见第十部分，第一节。

¹⁰⁰ 第 2584(2021)号决议，第 40 段。

¹⁰¹ 同上，另见 S/2021/850。

¹⁰² 第 2584(2021)号决议，第 28、32 和 41 段。

欧洲联盟驻中非共和国和马里的培训团

安理会在 11 月 12 日第 2605(2021)号决议中根据《宪章》第七章采取行动，决定联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)的任务包括与欧洲联盟中非共和国培训团、欧洲联盟中非共和国顾问团、非洲联盟中非共和国观察团和其他国际伙伴密切协调，为中非共和国当局实施国家安全部门改革战略和国防计划提供战略和技术咨询。¹⁰³ 安理会还决定中非稳定团的任务包括发挥领导作用，支持中非共和国当局提高国内安全部队的能力，特别是指挥和控制架构和监督机制，并协调国际合作伙伴对中非共和国的技术援助和培训，特别是与欧洲联盟中非共和国培训团和欧洲联盟中非共和国顾问团协调，以确保明确分配安全部门改革领域的任务。¹⁰⁴

安理会在第 2584(2021)号决议中根据《宪章》第七章采取行动，鼓励欧洲联盟，特别是其萨赫勒问题特别代表以及欧洲联盟马里培训团和欧洲联盟马里能力建设团，继续努力支持马里当局进行安全部门改革和在马里全境重新建立国家权力和机构。¹⁰⁵ 安理会还鼓励与联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)密切协调这些努力，请秘书长加强马里稳定团与欧洲联盟马里培训团和欧盟马里能力建设团之间的合作，包括进一步发展特派团之间的互补性，探索可能的相互支持方式。¹⁰⁶

3. 其他区域特派团和安全部队

2021 年，安理会还在其决定中提及其他区域特派团和安全部队的作用和任务，如多国联合特遣部队和南部非洲发展共同体(南共体)驻莫桑比克特派团。

在 2 月 3 日发表的主席声明中，安理会欢迎西非和萨赫勒各国以及西非经共体展现领导力，领头采取举措应对该区域因恐怖主义和跨国有组织犯罪而加剧的安全挑战，包括通过多国联合特遣部队开

¹⁰³ 第 2605(2021)号决议，第 35(d)(-)段。关于中非稳定团任务的更多信息，见第十部分，第一节。

¹⁰⁴ 第 2605(2021)号决议，第 35(d)(-)段。

¹⁰⁵ 第 2584(2021)号决议，第 44 段。

¹⁰⁶ 同上。

展行动。¹⁰⁷ 在 10 月 28 日发表的主席声明中，安理会赞扬非洲国家、非洲联盟和次区域组织努力在非洲和平与安全架构框架内并根据《宪章》第八章打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义并在此方面取得进展，赞扬乍得湖流域多国联合特遣部队、南共体驻莫桑比克特派团等各方作出的重要贡献。¹⁰⁸ 此外，安理会注意到为进一步努力在非洲打击恐怖主义，非洲联盟正考虑在非洲常备军内建立一支力量，并赞扬非洲联盟、区域经济共同体和区域机制以及非洲会员国为全面运作多层次非洲常备军作出努力，赞扬国际伙伴为此提供支持。¹⁰⁹

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，安理会讨论了欧盟部队“木槿花”行动、¹¹⁰ 非索特派团¹¹¹ 和萨赫勒五国集团联合部队¹¹² 等由区域安排主导的维持和平行动的作用。这方面最详细的讨论是在题为“非洲和平与安全”的项目下就联合国支持萨赫勒五国集团联合部队的反恐努力进行的讨论(见案例 8)，以及在题为“索马里局势”的项目下就 2021 年后重组非索特派团以支持索马里安全部队接管安全责任进行的讨论(见案例 9)。

案例 8

非洲和平与安全

2021 年 11 月 12 日，安全理事会在题为“非洲和平与安全”的项目下举行会议，¹¹³ 听取了主管和平行动副秘书长继秘书长关于萨赫勒五国集团联合部队活动的报告所作的通报。副秘书长在发言中提

到秘书长 10 月 4 日的信，信中介绍了秘书处对联合部队运作情况和加强支助的可能途径进行评估的主要结果。¹¹⁴ 他指出，联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)在其任务框架内不遗余力地支持联合部队，但他表示，依赖捐助方供资的支助模式存在局限，因为这种供资无法预测，无法满足联合部队的所有需要。¹¹⁵ 副秘书长坚信，只有设立由摊款供资的专门支助办公室才能提供所需支助。副秘书长称，支助办公室还将为扩大后勤和业务支助以及保护平民、促进人权和确保加强军事、政治和发展工作的一致性提供机会。此外，副秘书长表示，秘书长信中提出的次佳方案是设立一个咨询办公室，以便在若干交叉领域向萨赫勒五国集团执行秘书处提供技术和专家援助，包括汇集和分享资源以及在可能时协助加强机构治理。

乍得代表在代表萨赫勒五国集团发言时指出，五国集团是有关国家提出的一项独特、相关且有益的倡议，仍然是能够为萨赫勒面临的挑战提供最恰当解决办法的唯一行动框架。虽然该倡议是成员国的一项举措，但它也是促进国际和平与安全的工具。乍得代表再次呼吁安理会设立一个支助办公室，为联合部队提供可持续、可预测、可靠的资金，使其能够完全专注于其基本使命，即为该区域带来安全，从而创造有利于发展的气氛。

在讨论期间，安理会成员对萨赫勒地区的安全和人道主义局势表示关切，并强调联合部队任务的重要性。印度代表指出，马里稳定团向联合部队提供的行动支助已证明是不够的，因此，传统维和行动必须得到区域组织的补充，才能消除恐怖主义团体和实体。

一些安理会成员¹¹⁶ 表示支持秘书长的提议，即设立联合国支助办公室，确保联合部队获得可持续和可预测的资金。法国代表指出，虽然欧洲联盟、非洲联盟和西非国家对联合部队的支持力度很大，

¹⁰⁷ S/PRST/2021/3，第十段。另见 S/PRST/2021/16，第九段。

¹⁰⁸ S/PRST/2021/21，第三十三段。

¹⁰⁹ 同上，第十九段。

¹¹⁰ 见 S/2021/436、S/PV.8810 和 S/PV.8896。

¹¹¹ 见 S/2021/173、S/2021/260、S/2021/484、S/PV.8779、S/PV.8833、S/PV.8907 和 S/PV.8939。

¹¹² 见 S/2021/47、S/2021/336、S/PV.8794、S/PV.8809、S/PV.8893 和 S/PV.8903。

¹¹³ 见 S/PV.8903。另见 S/2021/940。

¹¹⁴ 见 S/2021/850。

¹¹⁵ 见 S/PV.8903。

¹¹⁶ 法国、尼日尔(同时代表肯尼亚、突尼斯和圣文森特和格林纳丁斯)和挪威。

但还不够。联合国具备提供可预测和可持续支助的合法性和能力，包括财政能力，可以组织后勤支助链。他指出，秘书长曾表示，通过摊款供资的联合国支助办公室可在一年内投入运作，其费用将是有限度的，特别是如果从一开始就决定仅侧重于支持联合部队所领导的跨境行动。

相比之下，联合王国代表说，联合王国代表团本来希望秘书长会在信中提出双边和多边支助机制的选项，而不只是联合国的机制。此外，该代表指出，联合王国对联合国介入进攻性的国内反恐行动抱有根本性的关切，并表示，联合王国代表团不认为本组织是为联合部队提供持久支助的正确载体。同样，美国代表指出，联合国，无论采用何种机制，都不是向联合部队提供后勤支助的适当机构，并补充说，美国期待与安理会其他成员合作，确定更多的双边和非联合国多边备选做法，以填补关键的缺口。此外，美国代表指出，安理会的重点必须始终坚定不移地放在政治解决方案上，并将安全对策与有效的政治战略联系起来，包括解决治理问题。

安理会其他成员强调，¹¹⁷ 他们愿意在安理会内进一步讨论，为确保联合部队获得可持续、可预测和充足供资找到解决办法。俄罗斯联邦代表表示，秘书长提出的两种备选方案都需要明确了解其时机和可行性、有效性、所涉费用及资金来源。

墨西哥代表表示，墨西哥代表团不理解就萨赫勒五国集团的正当需求所表达的保留意见，并补充说，如果如第 1368(2001)和 1373(2001)号决议所确定的那样，一切恐怖主义行为都确实威胁到国际和平与安全，那么除双边努力外，联合国也应发挥作用。印度代表表示，过去三年来，安理会一直在努力处理支持联合部队等区域安全举措的问题，而安理会的犹豫不决使恐怖主义团体得以扩大其影响范围。

挪威代表深为关切针对平民的袭击，包括联合部队成员据报对妇女和女童实施性暴力的指控，强调任何涉及联合国的支助都必须充分遵守联合国人权尽职政策，军事行动必须履行国际人道法和国际

人权法规定的义务。爱尔兰代表赞同这一观点，鼓励联合部队加大力度收集和分享关于其行动影响的信息，关键是要将国家行动与联合部队的行动区分开来。一些安理会成员¹¹⁸ 还注意到联合国人权事务高级专员办事处为支持上述努力所做的工作。爱尔兰代表说，让妇女更多地参与，包括担任高级别职位，可以显著提高联合部队行动的有效性。墨西哥代表认为，安理会关于联合部队的任何决定都应考虑到马里稳定团向联合部队提供后勤支助的经验，以便预见在履行部队任务授权时会碰到的问题。

案例 9

索马里局势

2021 年 11 月 17 日，安全理事会成员在题为“索马里局势”的项目下举行会议，¹¹⁹ 讨论非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)在 2021 年后重组为新特派团的模式。非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表在通报时指出，非索特派团的任务期限将于 2021 年 12 月 31 日结束，因此务必需要一个新的特派团来接替非索特派团。为此，作为紧急事项，必须继续进行并以详尽无遗的方式完成讨论，这些讨论将决定未来的特派团，并关系到特派团的效力和成败。

讨论期间，突尼斯代表同时代表肯尼亚、尼日尔和圣文森特和格林纳丁斯发言，他注意到非洲联盟和平与安全理事会 2021 年 10 月 7 日通过的公报。¹²⁰ 公报认可了由非洲联盟牵头的关于非洲联盟 2021 年后参与索马里事务和与索马里合作的独立评估报告及其首个备选方案，即建立一个非洲联盟-联合国索马里多层次稳定特派团，根据《联合国宪章》第七章予以部署，这样将确保通过联合国摊款为未来特派团提供可预测和可持续的多年供资。¹²¹ 他还说，有必要通过提供充足、可持续和可预测的

¹¹⁸ 尼日尔(同时代表肯尼亚、圣文森特和格林纳丁斯和突尼斯)、挪威、爱尔兰和美国。

¹¹⁹ 见 S/PV.8907。

¹²⁰ 见 S/2021/922。

¹²¹ 见 S/PV.8907。

¹¹⁷ 俄罗斯联邦、印度、爱沙尼亚、爱尔兰、中国和墨西哥。

资金，包括获得摊款，彻底解决 2021 年后非洲联盟在索马里的任何参与所面临的筹资挑战。联合王国代表表示，对索马里安全过渡的支持必须既切合实际又费用合理，并支持逐步过渡到由索马里主导安全工作。她补充说，非洲联盟和平与安全理事会认可的非洲联盟-联合国多层面稳定特派团模式无法实现这一目标，并将与逐步过渡到由索马里承担全部安全责任的想法背道而驰。中国代表说，在安理会就索马里、非盟、联合国等主要各方谈判后的 2021 年后非索特派团安排作出决定之前，供资方要保障非索特派团的行动经费，避免因资金问题产生安全真空。法国代表表示，必须从非索特派团的模式及其在战略方向和有效性方面的不足中吸取经验教训。他还说，亟需找到一个有效和可持续的集体供资解决方案。

在 2021 年 12 月 21 日举行的会议上，¹²² 安理会根据《宪章》第七章采取行动，通过了第 2614(2021)号决议，再次授权非洲联盟成员继续部署非索特派团 3 个月，直至 2022 年 3 月 31 日。¹²³ 决议通过后，安理会若干成员表示，他们投票赞成将非索特派团的任务期限延长 3 个月，以便有更多时间就重

¹²² 见 S/PV.8939。

¹²³ 第 2614(2021)号决议，第 1 段。

组后的非洲联盟领导的索马里特派团达成协议。¹²⁴ 法国代表欢迎非洲联盟和平与安全理事会在 2021 年 12 月 7 日公报中采取的建设性做法，公报确认非洲联盟打算按照安全理事会第 2568(2021)号决议的要求，与秘书长共同编写关于非索特派团未来的联合报告。他还说，安理会必须在 2022 年 3 月作出决定，建立一个重组后的非洲联盟特派团，如果安理会做不到这一点，就会使欧洲联盟对非索特派团的资助受到质疑。联合王国代表回顾说，安理会第 2568(2021)号决议请秘书长与非洲联盟一道并与索马里联邦政府和捐助方协商，就重组后的非洲联盟特派团的战略目标、规模和组成提出建议，但需要更多时间来就该建议达成共识。她敦促所有利益攸关方，特别是联合国、非洲联盟、索马里联邦政府和捐助方，利用这段展期真诚参与，就未来方针达成共识。索马里代表重申，索马里过渡计划仍然是索马里政府和安理会关于非索特派团分阶段、有条件撤出战略的唯一路线图和战略愿景，并回顾索马里的立场，即索马里不会接受未经东道国同意的非洲联盟-联合国混合特派团或任何未经东道国同意的 2021 年后的安全安排。

¹²⁴ 见 S/PV.8939(美国、法国和联合王国)。

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。本节重点介绍授权区域组织和其它组织在区域维和行动范围之外采取强制执行行动的情况。安理会授权区域维持和平行动使用武力的情况见上文第三节。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。本节分为两个分节。A 分节介绍关于授权区域安排采取强制执行行动的决定，B 分节介绍关于授权区域安排采取强制执行行动和执行第七章规定的其他措施的讨论。

A. 关于授权区域安排采取强制执行行动的决定

2021 年，安理会在其决定中没有明确提及《宪章》第五十三条。然而，安理会确曾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，安理会在第 2578(2021)号决议中根据《宪章》第七章采取行动，延长了第 2526(2020)号决议规定的授权，即授权会员国自己或通过区域组织采取行动，对那些它们有合理理由认为装载武器或相关物资出入利比亚的船只进行检查，以确保在利比亚沿岸公海上严格执行军火禁运，并采取一切与特定情形相称的措施来进行这一

检查。¹²⁵ 安理会在第 2598(2021)号决议中，根据第七章采取行动，延长第 2240(2015)号决议第 7 至 10 段规定的授权，即授权自己或通过区域组织采取行动的会员国，在利比亚沿岸的公海上，对那些据信用来从利比亚偷运移民或贩运人口的船只进行检查，扣押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。¹²⁶

关于索马里局势，安理会第 2608(2021)号决议赞扬欧洲联盟海军部队阿塔兰塔行动的努力和非洲联盟在索马里沿岸海域开展的打击海盗活动，以打击海盗行为和保护通过索马里沿岸水域的船只。¹²⁷ 安理会在同一决议中根据《宪章》第七章采取行动，决定将第 2554(2020)号决议第 14 段给予在索马

¹²⁵ 第 2578(2021)号决议，第 1 段。

¹²⁶ 第 2598(2021)号决议，第 2 段。

¹²⁷ 第 2608(2021)号决议，序言部分第九段。

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 3 个月。¹²⁸

安理会还根据《宪章》第七章采取行动，通过了几项不涉及使用武力的决定，例如就中非共和国、南苏丹和也门问题请区域和次区域组织支持执行制裁措施，或呼吁区域和次区域组织与制裁委员会和专家小组开展合作，详见表 3。

此外，关于南苏丹局势，安理会认识到非洲联盟为设立南苏丹问题混合法庭所采取的步骤以及联合国迄今所作的工作，并根据《宪章》第七章采取行动，请秘书长在设立南苏丹问题混合法庭方面继续为非洲联盟委员会和南苏丹政府提供技术援助，并继续为执行 2018 年《解决南苏丹共和国冲突重振协议》第五章与过渡期正义有关的其他规定提供技术援助。¹²⁹

¹²⁸ 同上，第 14 段。

¹²⁹ 第 2567(2021)号决议，序言部分第十八段和执行部分第 22 段。

表 3
安理会要求区域安排在执行强制执行行动方面给予合作的决定

项目	决定和日期	段落
中非共和国局势	第 2588(2021)号决议 2021 年 7 月 29 日	第 9 段
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2567(2021)号决议 2021 年 3 月 12 日	序言部分第二十一段和执行部分第 21 段
	第 2577(2021)号决议 2021 年 5 月 28 日	第 19 段
中东局势	第 2564(2021)号决议 2021 年 2 月 25 日	第 12 段

B. 关于授权区域安排采取强制执行行动和执行第七章规定的其他措施的讨论

2021 年，安理会成员继续在安理会会议和视频会议上讨论区域安排采取的强制执行行动和第七章规定的其他措施，讨论涉及各种议程项目，既有专题项目，也有具体国家或区域项目，详见下文。在 4 月 19 日就题为“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”的项目举行的高级别公开视频会议上，明确提到了《宪章》第五十三条。¹³⁰ 在讨论期间，伊朗伊斯兰共和国代表表示，所有打算开展《宪章》第八章授权活动的区域安排或机构都必须完全按照《宪章》行事，严格遵守透明度原则，并认真避免政治化和选择性做法。他强

¹³⁰ 见 S/2021/394。

调，此类安排不得被试图将自身意愿强加给有关区域国家的成员所滥用，无论这些成员是有关区域机构的成员与否，他补充指出，这非但不会建立信任，实际上反而会导致不信任。他还回顾，《宪章》第五十三条第一项规定，未经安理会授权，“不得依区域办法或由区域机关采取任何执行行动”。在谈到联合国与区域组织在解决危机方面的合作时，俄罗斯联邦代表强调，应优先考虑以和平手段解决争端，任何强制性措施都必须得到安理会的正式授权。同样，习近平主席特别代表、中国国务委员兼外交部长坚持认为，任何强制性行动必须得到安理会授权。

在 1 月 13 日就题为“马里局势”的项目举行的公开视频会议上，¹³¹ 俄罗斯联邦代表欢迎旨在恢复宪政的步骤促使西非国家经济共同体(西非经共体)解除了对马里的限制。作为关于马里的第 2374(2017)号决议所设委员会主席，墨西哥代表进一步表示，墨西哥代表团愿与安理会成员保持密切合作，并与区域组织和邻国建立长期对话。¹³² 此后，在 6 月 14 日在题为“马里局势”的项目下举行的会议上，¹³³ 尼日尔代表表示支持在过渡政府总统和总理于 2021 年 5 月 24 日被推翻后，于 2021 年 5 月 30 日举行的西非经共体特别峰会上作出的建议和决定，但补充说，这些决定，特别是实施制裁的，绝不能使该国局势恶化或危及该区域反恐斗争的成就。

6 月 9 日，安理会成员在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下举行会议，¹³⁴ 听取了国际刑事法院检察官关于第 1593(2005)号决议执行情况的定期通报，安理会在该决议中根据《宪章》第七章采取行动，将达尔富尔局势提交国际刑事法

院。讨论期间，肯尼亚代表回顾，安理会邀请国际刑事法院和非洲联盟讨论有助于国际刑事法院工作的实际安排，包括根据第 1593(2005)号决议在该区域进行诉讼的可能性。¹³⁵ 她进一步表示，肯尼亚希望检察官介绍在这方面与非盟接触的情况——如果有接触的话——特别是考虑到，根据《国际刑事法院罗马规约》第一条，国际刑事法院对国家刑事管辖权起补充作用。中国代表重申中方立场，即国际刑事法院应严格遵循补充管辖原则，切实尊重国家司法主权，充分重视苏丹政府和非盟的合理诉求，尊重苏丹政府的意见。

在 10 月 6 日在题为“小武器”的项目下举行的会议上，¹³⁶ 联合国裁军事务高级代表欢迎安理会将武器和弹药管理作为武器禁运基准评估的一部分，并补充说，必须指出，在这种情况下必须适用现有标准和准则，以进一步改善国家和区域落实及执行禁运的情况。在 12 月 14 日在题为“不扩散”的项目下举行的会议上，¹³⁷ 爱尔兰代表强调了第 2231(2015)号决议第 2 段的呼吁，即鼓励所有会员国、区域组织和国际组织采取适当行动支持执行《联合全面行动计划》，包括不采取不利于履行根据该计划作出的承诺的行动。

2021 年，安理会会议和视频会议还就题为“利比亚局势”、“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”和“维护国际和平与安全”的项目重点讨论了欧洲联盟地中海军事行动(伊里妮行动)在利比亚的活动和任务，¹³⁸ 就题为“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”、“维护国际和平与安全”和“索马里局势”的项目重点讨论了在索马里沿岸开展的

¹³¹ 见 S/2021/47。

¹³² 关于涉及马里的制裁措施的更多信息，见第七部分，第三.A 节。关于马里的第 2374(2017)号决议所设委员会的更多信息，见第九部分，第一.B 节。

¹³³ 见 S/PV.8794。

¹³⁴ 见 S/PV.8791。2021 年，检察官仅向安理会作了一次通报，背离了自决议通过以来每年进行两次通报的惯例。更多信息见第一部分第 7 节和《汇编，2004-2007 年补编至 2020 年补编》。

¹³⁵ 见 S/PV.8791。

¹³⁶ 见 S/PV.8874。

¹³⁷ 见 S/PV.8930。

¹³⁸ 关于利比亚局势，见 S/2021/97、S/2021/292、S/2021/498、S/PV.8820 和 S/PV.8855；关于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，见 S/PV.8792；关于维护国际和平与安全，见 S/2021/722。关于在利比亚设立伊里妮行动的更多信息，见《汇编，2020 年补编》，第八章，第四节。

阿塔兰塔行动。¹³⁹ 在这两个议题的会议和视频会议上，与会者讨论了这两项行动在支持安理会对利比亚和索马里分别实施的武器禁运方面的作用。¹⁴⁰

关于伊里妮行动，在 1 月 28 日就题为“利比亚局势”的项目举行的公开视频会议上，¹⁴¹ 爱沙尼亚代表坚持认为，安理会拥有工具，可通过相关授权支持执行武器禁运。他欢迎伊里妮行动所做的努力，该行动严格按照这些授权行事，其活动不偏不倚，为执行安理会设立的制裁制度做出重要贡献。尼日尔代表说，尼日尔代表团欢迎执行伊里妮行动，但认为秘书长必须审查关于在海上被拦截的移民和难民登陆利比亚领土的政策，并对自秘书长报告¹⁴² 发布以来回返人数从 1.1 万人增至 1.19 万人表示遗憾。在 6 月 10 日在题为“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”的项目下举行的会议上，¹⁴³ 尼日尔代表表示，希望新的伊里妮行动将为打击违反对利比亚武器禁运的行为和打击地中海偷运移民的行为做出进一步的贡献。墨西哥代表表示，希望伊里妮行动能够与利比亚当局协调，尽快采取具体措施，保护地中海移民的人权和尊严。俄罗斯联邦代表告诫说，欧洲联盟的努力不应超出安理会授权规定的框架，他强调，俄罗斯代表团对伊里妮行动仍有疑问，因为该行动的目标之一是协助执行联合国对利比亚的武器禁运。

关于阿塔兰塔行动，在 2 月 22 日就题为“索马里局势”的项目举行的公开视频会议上，¹⁴⁴ 欧盟对外行动署司长指出，阿塔兰塔行动的任务已经扩大，纳入了打击武器和麻醉药品贩运活动以及监测各种海上非法活动的次级执法和非执法任务。经过这些调整后，阿塔兰塔行动将支持联合国对索马里的武器禁运和正在进行的打击青年党及其资金流的斗争，同时继续开展核心工作，打击海盗行为，保护世界粮食计划署(粮食署)和其他运往索马里的易受攻击货物。在 12 月 3 日举行的会议上，¹⁴⁵ 安理会根据《宪章》第七章采取行动，一致通过了第 2608(2021)号决议，决定将第 2554(2020)号决议第 14 段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 3 个月。¹⁴⁶ 一些安理会成员在表决后的发言中对第 2608(2021)号决议规定的任务延长期限表示遗憾。¹⁴⁷ 在这方面，法国代表说，三个月的延长期太短，无法使阿塔兰塔行动在适当条件下执行任务。她还强调，阿塔兰塔行动不仅侧重于打击海盗行为，还有助于切断使青年党获益的武器贩运，确保粮食署船只的安全，并确保向索马里输送国际人道主义援助。爱沙尼亚代表欣见近年来索马里海岸没有发生海盗袭击，这一成就部分归功于阿塔兰塔行动的努力。不过，他指出，所通过的短暂的任务期限会对阿塔兰塔行动和相关活动的运作条件产生不利影响。爱尔兰代表表示关切的是，如此短的时限可能影响到阿塔兰塔行动的继续开展，而该行动在该区域开展的打击海盗的军事行动至关重要。索马里代表在安理会成员之后发言，表示相信安理会关于索马里沿海海盗和武装抢劫问题的决议已成功实现预期目标，并表示索马里已同意将阿塔兰塔行动技术性延期 3 个月，以便实现过渡，在该国领海内建立双边海上合作框架，从而帮助实现海上安全，这是维护来之不易成果的唯一可持续方式。

¹³⁹ 关于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，见 S/2021/394 和 S/PV.8792；关于维护国际和平与安全，见 S/2021/722；关于索马里局势，见 S/2021/173 和 S/PV.8917。关于在索马里沿岸海域设立阿塔兰塔行动的更多信息，见《汇编，2008-2009 年补编》，第八章，第四节。

¹⁴⁰ 详见第一部分第 2 和 10 节以及关于对索马里和利比亚的现行制裁措施的第八部分第三节；关于第 751(1992)和 1970(2011)号决议所设制裁委员会的第九部分第一.B 节。

¹⁴¹ 见 S/2021/97。

¹⁴² 见 S/2020/1309。

¹⁴³ 见 S/PV.8792。

¹⁴⁴ 见 S/2021/173。

¹⁴⁵ 见 S/PV.8917。

¹⁴⁶ 第 2608(2021)号决议，第 14 段。

¹⁴⁷ 见 S/PV.8917。

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。本节分为三个分节。A 分节介绍关于区域安排报告的决定，B 分节介绍关于区域安排报告的讨论，C 分节介绍关于区域安排报告的来文。

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，安理会确曾要求区域组织直接或通过秘书长报告其主导的维持和平行动以及根据安理会有关决议采取的海上执法行动，表 4 对此作了进一步详细说明和汇总。

关于利比亚，安理会第 2578(2021)号决议请秘书长在 11 个月内报告自己或通过区域组织采取行动的会员国执行第 2526(2020)号决议所述的关于在利比亚沿岸公海实施武器禁运的授权的情况。¹⁴⁸ 此外，安理会第 2598(2021)号决议延长了第 2240(2015)号决议第 17 段规定的报告要求，即要求自己或通过区域组织采取行动并使用决议授权的会员国在决议通过 3 个月内并在其后每隔 3 个月向安理会通报行使授权采取行动(即检查和扣押船只，并采取一切与特定情形相称的措施，对利比亚沿岸公海上涉嫌正被用于从利比亚偷运移民或贩运人口的船只进行检查)的进展。¹⁴⁹ 安理会还请秘书长在决议通过 11 个月后将报告决议执行情况。¹⁵⁰

关于马里局势，安理会请秘书长在第 2584(2021)号决议通过后每三个月报告联合国马里多层次综合稳定团、马里国防和安全部队、萨赫勒五国集团联合部队、法国部队和塔库巴特混编部队等欧洲伙伴以

及在马里的欧洲联盟各特派团之间进行协调、交流信息以及相互提供行动和后勤支助的情况。¹⁵¹

关于索马里，安理会第 2568(2021)号决议请非洲联盟通过秘书长每 90 天向安理会通报非洲联盟驻索马里特派团任务执行情况。¹⁵² 在这方面，安理会请非洲联盟向安理至少提交三份详细的书面报告，具体说明支持索马里过渡计划的联合行动的进展情况、在实现特派团修订目标和职能方面取得的进展、为处理绩效不佳所采取的问责措施、为保护平民所采取的措施以及文职构成部分的人员配置。此外，安理会请秘书长在按第 2540(2020)号决议要求提交的定期报告中，定期向安理会通报决议执行情况。¹⁵³ 另外，安理会第 2608(2021)号决议请秘书长在该决议通过后 11 个月内向其报告索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的情况，包括对国家海岸警卫队能力的评估以及开展合作的国家和区域组织的自愿报告。¹⁵⁴

在题为“秘书长关于苏丹和南苏丹的报告”的项目下，安理会第 2567(2021)号决议谴责一切战斗以及其他违反 2017 年 12 月 21 日《停止敌对行动、保护平民和人道主义援助准入协定》和《解决南苏丹共和国冲突重振协议》永久停火规定的行为，欢迎停火和过渡期安全安排监测和核查机制迅速评估违反行为，鼓励政府间发展组织迅速与安理会分享报告。¹⁵⁵ 在同一决议中，安理会邀请非洲联盟与秘书长分享南苏丹问题混合法庭设立进展情况。¹⁵⁶ 安理会第 2609(2021)号决议请秘书长至迟于 2022 年 4 月 15 日通过书面报告继续向安理会通报联合国阿卜耶伊临时安全部队执行任务进展情况，包括报告非

¹⁵¹ 第 2584(2021)号决议，第 61(□)段。

¹⁵² 第 2568(2021)号决议，第 39 段。

¹⁵³ 同上，第 41 段。

¹⁵⁴ 第 2608(2021)号决议，第 29 段。

¹⁵⁵ 第 2567(2021)号决议，序言部分第十段。

¹⁵⁶ 同上，第 22 段。

¹⁴⁸ 第 2578(2021)号决议，第 2 段。

¹⁴⁹ 第 2598(2021)号决议，第 3 段。另见第 2240(2015)号决议，第 17 段。

¹⁵⁰ 第 2598(2021)号决议，第 3 段。

洲联盟和非洲联盟高级别执行小组就政治调解阿卜耶伊争端及苏丹和南苏丹边界问题互动协作情况,以及关于该区域为各当事方提供支持的最适当框架、结构或组织任务的建议,以便在这些领域取得进一步进展。此外,安理会请秘书长报告非洲之角问题特使为支持非洲联盟和帮助各当事方建立阿卜耶伊临时行政和安全安排以及为实现阿卜耶伊地位的政治解决所作的努力。¹⁵⁷

¹⁵⁷ 第 2609(2021)号决议,第 34 段。

2021 年,安理会还继续收到关于欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事行动(欧盟部队“木槿花”行动)、萨赫勒五国集团联合部队和北大西洋公约组织(北约)领导的驻科索沃部队活动的报告。¹⁵⁸

¹⁵⁸ 关于北约领导的驻科索沃部队,见第 1244(1999)号决议和秘书长的相应报告(S/2021/579、S/2021/799、S/2021/1044 和 S/2022/208);关于欧盟部队“木槿花”行动,见第 1575(2004)号决议和秘书长的相应报告(S/2021/616、S/2021/1072 和 S/2022/591);关于萨赫勒五国集团联合部队,见第 2391(2017)号决议和秘书长的相应报告(S/2021/442、S/2021/940 和 S/2022/382)。

表 4

关于区域安排报告其活动情况的决定

项目	决定	段落	报告来自
利比亚局势	第 2578(2021)号决议 2021 年 6 月 3 日	第 2 段	秘书长
马里局势	第 2584(2021)号决议 2021 年 6 月 29 日	第 61(二)段	秘书长
维护国际和平与安全	第 2598(2021)号决议 2021 年 9 月 29 日	第 3 段	会员国(自己或通过区域组织采取行动)、秘书长
索马里局势	第 2568(2021)号决议 2021 年 3 月 12 日	第 39 段	非洲联盟
	第 2568(2021)号决议 2021 年 3 月 12 日	第 41 段	秘书长
	第 2608(2021)号决议 2021 年 12 月 3 日	第 29 段	秘书长(进行合作的国家和区域组织的自愿报告)
秘书长关于苏丹和南苏丹的报告	第 2567(2021)号决议 2021 年 3 月 12 日	第 22 段	秘书长、非洲联盟
	第 2609(2021)号决议 2021 年 12 月 15 日	第 34 段	秘书长

B. 关于区域安排报告的讨论

在本文件所述期间,安理会的讨论没有明确提及《宪章》第五十四条。不过,在安理会的会议和视频会议上,安理会成员和其他发言者提到了与第五十四条的适用和解释有关的区域组织报告。例如,在 6 月 10 日在题为“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”的项目下举行的会议上,¹⁵⁹ 欧洲联盟外交与安全政策高级代表表示,欧洲联盟可能是少数几个定期报告其努力帮助执行安理会对利比亚武器禁运情况的国际行为体之一,武器禁运对于利比亚的稳定仍然至关重要。

¹⁵⁹ 见 S/PV.8792。

C. 关于区域安排报告的来文

在给安理会主席的六封信中，科威特¹⁶⁰和卡塔尔¹⁶¹代表援引《宪章》第五十四条，并以各自作为阿拉伯国家联盟理事会主席的身份，转递了阿盟理

¹⁶⁰ 见 S/2021/790 和 S/2021/810。

¹⁶¹ 见 S/2021/285、S/2021/462、S/2021/589 和 S/2021/598。

事会关于影响阿拉伯区域的各种和平与安全问题的决定。

此外，南部非洲发展共同体(南共体)执行秘书向安理会通报了南共体驻莫桑比克特派团 2021 年 7 月 15 日起最初为期三个月的部署情况。¹⁶²

¹⁶² 见 S/2021/658。