



## 联合国宪章和加强联合国 作用特别委员会

2018年2月20日至28日

### 维护国际和平与安全

#### 加纳提出的关于加强联合国与各区域安排或机构在和平解决争端领域的关系与合作的订正工作文件

##### 导言

1. 《联合国宪章》第六章第三十三条规定，会员国若系任何争端之当事国，于争端之继续存在足以危及国际和平与安全之维持时，应尽先以该条规定之和平方法（包括诉诸区域安排或机构办法）之一，求得解决。
2. 大会第 37/10 号决议强调，需要按照《宪章》第三十三条，寻求和平解决争端；大会该决议核准《关于和平解决国际争端的马尼拉宣言》，赞赏联合国宪章和加强联合国作用特别委员会对《宣言》案文拟定作出的贡献。在这方面，特别委员会在 1994 年 12 月 9 日通过了《关于增进联合国与区域安排或机构之间在维护国际和平与安全领域的合作的宣言》（下称《1994 年宣言》）。<sup>1</sup>
3. 《宪章》规定安全理事会为负责维持国际和平与安全的主要机关，同时预见区域安排或机构会起作用，特别是在和平解决争端方面。《宪章》第八章鼓励区域安排或机构协助维持和平与安全，但此种努力须符合《宪章》。鼓励安全理事会利用区域安排或机构，但区域安排或机构只有在安理会授权时，才可采取强制执行行动。
4. 此外，第五十四条规定，在任何时候都应向安全理事会充分报告区域组织为维持国际和平与安全而已采取或正在考虑之行动。

<sup>1</sup> 大会第 49/57 号决议，附件。另见 [A/61/204-S/2006/590](#)、[A/67/280-S/2012/614](#) 和安全理事会第 2167(2014)号决议。



## 订正工作文件的主要要素

5. 过去几十年来，特别委员会曾有机会审议指导联合国与区域组织或安排之间关系的原则，因为会员国期望联合国在维护国际和平与安全以及更有效地应对全球威胁和挑战方面发挥更大作用。

6. 虽然特别委员会过去曾在审议、乃至采纳此类指导原则方面作出努力，但国际社会，包括联合国和区域安排或机构在应对威胁国际和平与安全的局势时的最近的历史性和当代经验都突出表明，必须推动联合国与各区域组织之间增进协调及合作。

7. 鉴于区域安排或机构在维护国际和平与安全领域促进和平解决争端、法治、人权和国际人道主义法方面发挥重要作用，联合国(包括大会和安全理事会)必须探讨采取紧急措施，以便为和平解决争端起见，改善与区域安排或机构的工作关系。

8. 此类措施包括探讨体制机制，以便联合国与区域安排或机构之间能更有效和及时地进行互动和战略合作。特别委员会在这样做时，不仅能借助其以往关于本议题的工作，而且还可以参考秘书长的重要报告，包括题为《和平纲领》(1992年)以及《大自由》(2005年)的报告，其中突出强调了下列观念：

(a) 区域安全；

(b) 区域组织在预防性外交方面可以发挥的作用；

(c) 早期预警系统；

(d) 维持和平与冲突后建设和平，以及联合国如何与区域组织发展更可预测和可靠的伙伴关系。

9. 处理这些问题的联合国机构的其他报告，例如，和平行动问题高级别独立小组关于集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民的报告(见 [A/70/95-S/2015/446](#))也可以作为参考。

10. 最近一些棘手问题都突出表明，特别委员会迫切需要重新审视、再度讨论联合国与区域安排或机构在和平解决威胁到国际和平与安全的争端方面必须加强合作、协调和相互关系的问题。这些棘手问题包括这样的看法，即：联合国有时未能有效地与区域安排或机构合作，有时则不清楚联合国如何参与同时涉及多个区域安排或机构的局势。

11. 而且，重新审议这一议题，将使会员国有机会评估遵守或执行《1994年宣言》的情况，以期解决联合国与区域安排或机构在为和平解决争端而开展合作和建立工作关系方面存在的任何明显差距或不足。

## 已查明的开展更大的合作所面临的差距或缺陷和挑战

12. 已查明，开展更大的合作面临下列差距或缺陷和挑战：

(a) 不妨指出，在一些冲突地区(如利比里亚和塞拉利昂)部署联合国特派团之前，进行了激烈辩论，反映出联合国对与非洲区域组织进行共同部署方面的模棱两可；

(b) **缺乏协作进程框架。**为防范今后的误解或故意操纵《宪章》第八章的规定，联合国必须确认其与区域组织开展更密切合作的承诺，为此通过一个合作进程创建一个框架，界定联合国和相关区域组织在特定冲突局势中的责任，同时保持对各种不同冲突局势的反应速度和其他特殊性方面的灵活性。例如，联合国的一条主要原则是在没有一项和平协定时不对冲突进行干预，而一些区域组织或安排则准备这样做。然而，在某些局势下，不首先建立一定程度的稳定就不可能通过谈判达成和平协定。例如，西非国家经济共同体(西非经共体)在没有和平协定的情况下在塞拉利昂和利比里亚部署了部队，随后创造了进行谈判的条件，促成各自的和平协定；

(c) **缺乏监测机制。**应由一监测和定期评价机制来伴随联合国与区域组织或安排之间的合作框架，以确保所有各方履行其职责；

(d) **联合国与各区域组织或安排之间缺乏伙伴关系协定。**应采取具体行动，进行协商，并最终确定联合国和区域组织之间的伙伴关系协定。为使这一关系具有意义，应明确说明所有各方的作用和义务，包括联合国是否会在部署前或部署后批准非洲联盟或西非经共体牵头的特派团，以及这将对这些特派团的合法性产生何种影响。会员国的主权和领土完整原则对联合国来说很重要。同样，非洲联盟尊重其会员国的主权。然而，与其前身《非洲统一组织宪章》形成鲜明对比的是，《非洲联盟组织法》表示该联盟在严重情况下，即发生战争罪、灭绝种族罪和危害人类罪的情况下，有权依照非洲联盟国家元首和政府首脑会议的决定，对一个会员国进行干预。这就提出以下问题：如何确定任务，两个组织必须履行什么干预标准，以确保从一个特派团顺利过渡到另一个特派团。例如，关于费用分摊方面，联合国与西非经共体的双边和多边发展伙伴，在可预见的未来将不得不为联合国-西非经共体联合行动出资。大多数西非经共体成员国将无法为和平特派团出资，与此同时，它们将继续在庞大债务的重压下步履维艰。筹资长期以来一直是非洲联盟、西非经共体和其他非洲次区域组织面临的一个主要问题；

(e) 目前仍不清楚，何为联合国参与有关一个不是联合国会员国的区域组织会员国的争端解决案件的最佳办法；

(f) 缺少结构安排，使得区域安排无法迅速进行动员，在联合国无法履行任务时这样做；

(g) 按照在亚的斯亚贝巴的联合国驻非洲联盟办事处的精神设立一个联合国联络处也应有助于在考虑到各区域的具体特点的情况下发展这一关系；

(h) 可按照非洲联盟和平与安全理事会的精神，在各区域组织和安排设立一个和平与安全理事会，以便与安全理事会密切联系；

(i) 精简能力建设举措。必须精简联合国和其他发展伙伴的能力建设倡议，以便重点关注区域安排或机构的优先领域和需要：

(一) 加强民间社会的作用，以加大它们对开展研究、向区域组织或安排提供专门知识以及协助执行和平与安全的不同领域的既定目标的投入；

(二) 这些组织和安排应与大学和其他教育和培训机构合作，以建立培训方案，尤其是在年轻人中专门进行提高冲突管理能力所需的知识和技能方面的培训。

(j) 在区域或次区域组织部署经安全理事会授权的维和行动，为维护国际和平与安全作出贡献时，要符合《宪章》第八章的规定，并且有必要在区域组织根据安全理事会授权开展维和行动时，加强其经费的可预测性、可持续性和灵活性；

(k) 联合国与一些区域组织或安排在预防危机和调解中的合作，极大地促进了在世界一些地区维持和平与安全。然而，在这一领域的伙伴关系仍然主要是临时性质的。因此，迫切需要制定由共同的理解支持的共同战略愿景，以便在和平解决争端中加强并更好地协调行动。

13. 预计这些已查明的差距和提议将发展成为准则，以作为一个框架，促进联合国与区域安排或机构之间更好地进行合作。

14. 提及联合国与非洲联盟之间的关系，说明需要加强联合国和区域组织之间的关系和合作。

---