



大会 安全理事会

Distr.: General
28 July 2006
Chinese
Original: English

大会

第六十一届会议

临时议程** 项目 11 和 105

预防武装冲突

执行联合国各项决议

安全理事会

第六十一年

区域——全球安全伙伴关系：挑战和机遇

秘书长的报告

摘要

安全理事会在第 1631 (2005) 号决议中表示决心采取适当步骤，进一步扩大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。在同一项决议第 10 段中，安理会请我向它提交一份报告，说明这一合作将会面临的机会和挑战。

这一决议反映了联合国与伙伴组织之间互动的增加。这包括我与区域和其他政府间组织每年召开的高级别会议，以及安全理事会最近与区域组织一起召开的会议。这种努力的顶点是安全理事会第 1631 (2005) 号决议、联合国与区域组织和其他政府间组织第六次高级别会议的报告和 2005 年世界首脑会议的成果。

我们的机遇在于以反映各个组织相对优势的明确分工为基础建立一种更有效力的伙伴关系，与安全理事会密切合作，共同行动。重要的是制订一项全球能力建设行动方案。

有待回应的挑战是阐明这一伙伴关系每个成员的特性和作用，以及制订一项能力建设行动方案，以确保联合国、区域和世界其他伙伴以更为平等的能力，协助维护和平与安全。为此，我在报告中提出了一系列建议。

* 由于技术原因重新印发。

** A/61/150。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 伙伴关系的发展(1994-2006)	6-70	2
A. 建立伙伴关系的早期步骤	7-10	3
B. 高级别会议进程	11-12	4
C. 安全理事会专题会议	13-18	5
D. 当前的业务合作	19-52	5
E. 在实现安全理事会第 1631 (2005) 号决议的目标方面取得的进展	53-70	11
三. 合作面临的挑战	71-86	14
A. 明确作用	72-84	14
B. 建设能力	85-86	16
四. 合作机会	87-92	16
A. 构建的程序	89-90	17
B. 运作机制	91-92	17
五. 建议	93-101	17

一. 引言

1. 安全理事会在第 1631 (2005) 号决议中请我提出一份报告，说明联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面开展合作面临的机会和挑战。本报告是应这一要求提交的。我的报告也提交给大会，因为我关于预防武装冲突的建议是对大会第 57/337 号决议附件第 37 段的回应。
2. 安理会在决议中还表示打算与区域和次区域组织定期举行会议，以加强维护和平与安全方面的合作，确保定期会议与我和区域和其他政府间组织首脑每年举行的高级别会议安排在同一期间。这将在今年期间实现，第七次高级别会议和安全理事会关于这一问题的第四次会议都将在九月举行。
3. 对加强联合国和其他伙伴组织之间关系的潜力已给予充分重视。在第五次高级别会议上，我们对勾划全球安全的新前景取得了一致意见，这一新前景将利用一个有效且相辅相成的区域及全球多边机制网络的资源及合法性。
4. 第六次高级别会议详细描绘了该前景。现在的挑战是明确阐明全球架构的共同前景，根据相对优势和明确分工连结起这种能力。我们必须加强关于这一体系的性质的对话，始终承认《宪章》第八章规定的安全理事会的中心作用。
5. 意识到实现这一前景并非易事。它将需要我们大家在组织规划上作出努力。加强业务伙伴关系的进程也缺少不了政治影响。我期望会员国协助促进这一目的。本报告旨在成为实现这一目标的一个步骤。

二. 伙伴关系的发展(1994-2006)

6. 长期以来人们一直认为，联合国还不具备可以自己处理世界上每一场危机的能力。人们承认，要维护和平与安全，就应发展联合国、区域组织和其他政府间组织的之间的伙伴关系。

A. 建立伙伴关系的早期步骤

7. 反映这种新的意识，1990 年代初采取了一些举措朝向建立这种伙伴关系。1992 年 1 月，安全理事会请秘书长就加强联合国的预防性外交、建立和平和维持和平的能力提出建议。这将包括区域组织按照《宪章》第八章在协助安理会工作方面做出贡献。¹
8. 应这一要求，我的前任指出，安全理事会将继续负有维持国际和平与安全的主要责任，但区域间组织与联合国之间的合作不仅可以减轻安理会的负担，还有

¹ S/23500。

助于区域行动者更深入参与国际事务。² 正是这种精神产生了发展区域—全球安全伙伴关系的动力。

9. 安全理事会 1993 年 1 月请区域组织研究加强其维护和平与安全的职能并改善与联合国协调的方式。³ 秘书长表示他打算制定指导这种合作的准则。这一主动行动受到了大会欢迎。⁴ 大会随后于 1994 年发表了一份大会宣言，指出安全理事会应鼓励并适时支持区域办法或机关。⁵

10. 这些早期发展为今日建立和平与安全的区域—全球伙伴关系奠定了基础。进展呈现出两种重要形式：秘书长主持的高级别会议，以及安全理事会近年来举办的专题辩论。

B. 高级别会议进程

11. 从 1994 至 2005 年，联合国、区域组织和其他政府间组织之间举行了六次高级别会议。与会人数翻了一番证明了重要伙伴组织对该进程的重视。该进程的主要内容如下：

(a) 商定了伙伴关系的务实和灵活办法；

(b) 确认了伙伴组织必须公平处理其所在区域的冲突；

(c) 商定了预防冲突合作的十三种方式；

(d) 确定了建设和平合作的八项指导原则；

(e) 确认有关区域和次区域组织将开展《宪章》第八章规定的联合活动，而其他政府间组织将根据《宪章》其他规定与联合国结成伙伴，反映了秘书长的威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告⁶ 在该方面所作的区分；

(f) 设立了六个工作组在工作层面更为审慎地筹备高级别会议。

12. 此外，第六次高级别会议于 2005 年 7 月举行，会议委托开展一项研究，查明伙伴组织与联合国在维护和平与安全领域开展合作的能力。为在加强伙伴关系方面加快取得进展，与会者还同意每年举行会议，将这些会议和安全理事会举办

² A/47/277-S/24111，第 64 段。

³ S/25184。

⁴ 大会第 48/42 号决议，第 63 段。

⁵ 大会第 49/57 号决议，附件，第 5 段。

⁶ A/59/565。

的专题辩论协调安排在同一期间，以及设立一个常设委员会来献计献策，唤起政治意愿，提出可持续的方向，并监测决定的执行情况。⁷

C. 安全理事会专题会议

13. 安理会欢迎秘书长题为“和平纲领补编”的报告（A/50/60-S/1995/1），重申重视区域组织和区域安排在和平与安全方面能够发挥的作用。强调按照《宪章》第八章，区域努力和联合国的努力之间需要有效的协调。⁸

14. 然而，并不是直到近来安理会才开始着手处理与区域组织合作的问题。2001年2月第四次高级别会议刚结束，安理会就发表了一项声明，进一步鼓励联合国与伙伴组织制定协商程序，以确保经这些组织调解促成的和平解决办法和协定都列有冲突各方在建设和平各不同领域采取协调一致行动的承诺。⁹

15. 从那时起，安理会与区域和次区域伙伴一起举行了三次会议。

16. 第一次会议于2003年4月举行。安理会讨论应对国际和平与安全新挑战的问题。尽管当时有一种危机感，但安理会赞同这样的看法，必须重申其主要责任和授权，并有必要根据《宪章》第八章的规定发展区域组织和安理会之间的积极关系。¹⁰

17. 第二次会议于2004年7月举行。安理会确认区域组织在预防、解决和管理冲突方面可发挥重要作用。稳定进程中的协调努力要以相辅相成和区域组织的比较优势为基础。¹¹

18. 第三次会议于2005年10月举行。安理会通过了其第一个关于与区域和次区域组织合作的决议，即第1631（2005）号决议，它是本报告E节的审查议题。

D. 当前的业务合作

19. 高级别会议和安全理事会会议指导的结果，联合国和伙伴组织在和平与安全领域开展了一些重大业务合作。以下各节将介绍在预防冲突、建立和平、维持和平、建设和平，以及裁军和不扩散、保护平民和自然灾害等专门领域目前正采取的措施。

⁷ A/60/341-S/2005/567，附件一，第7段。

⁸ S/PRST/1995/9。

⁹ S/PRST/2001/5。

¹⁰ S/PV. 4739。

¹¹ S/PRST/2004/27。

预防冲突

20. 虽然预防冲突仍然是会员国的主要责任，但大多数的区域和次区域组织采取了预防冲突的措施。在非洲，非洲联盟（非盟）、政府间发展管理局（伊加特）、西非国家经济共同体（西非经共体）和南部非洲发展共同体（南共体），以及在欧洲，欧洲安全与合作组织（欧安组织）和欧洲联盟（欧盟）都设有预防冲突中心及预警系统。区域努力是针对具体情况的，并体现不同的标准、优先事项和资源。区域机构作为本地行动者在鼓励其成员恪守公认的国际和区域规范方面往往颇有信誉。国际组织受益于区域组织的创新做法，以及在一个区域获得的有效预防战略知识，可以与世界其他区域分享。

21. 正如联合国大学区域一体化比较研究方案进行的伙伴组织能力调查的初步结果显示的那样，预防冲突能力存在于所有这些组织的章程规定的任务和业务机制中。联合国及其伙伴建立一种有效的互动进程因此蕴藏了巨大潜力。

22. 联合国应与伙伴机构分享其在预防冲突方面的经验。我 2006 年关于预防冲突的报告详细阐述了这一想法，该报告已提交大会。报告最后提出了一系列建议，包括消除紧张局势的制度性根源、加强全球和平规范和体制、减少具体危险因素和加强国家和平基础设施。

23. 在加拿大支持之下，我近来还向西非经共体和美洲国家组织（美洲组织）派出了机构间工作组，其目的是探索联合国如何与这些组织建立伙伴关系。根据大会第 57/337 号决议附件第 37 段和 1998 年第三次高级别会议所作决定的要求，其任务是借鉴现有联合国活动并探讨今后的联合行动计划。我认为，出使其他伙伴机构的类似任务对切实推动这一领域里的进展颇为重要。

24. 尊重人权也是预防冲突的中心内容。大多数冲突发生前都曾出现蓄意违反或侵犯人权，以及促进和捍卫人权的体制逐渐退化的情况。建立区域保护能力，尤其是富有活力的机构的能力已成为我们与次区域组织伙伴关系的战略目标之一。通过在全世界建立区域办事处和设在雅温得的中部非洲次区域人权与民主中心，这种伙伴关系得到了维护。

25. 联合国愿参与同伙伴组织的对话，共同研究如何推动建立全球预防冲突机制的进程。例如联合国与欧洲联盟委员会 2003 年在布鲁塞尔发起的预防冲突对口机构对话。自那时起，已经进行了四轮对话。2006 年 5 月组织了第六次联合国—欧安组织工作人员对话。2005 年在联合国总部举行了第一次联合国和欧洲委员会对口机构对话。这些协商可以扩大到其他区域。其他的协同增效范例是伊加特和西非经共体的预警和反应系统，它们的经验可以与其他组织分享。

26. 联合国系统的预防冲突工作经不断发展，形成了一种综合和多部门的办法，为区域一级的互动创造了机会。联合国正在探索新的办法与区域和次区域发展部门合作。未来的协商将利用参与伙伴组织的相对优势，在伙伴组织和联合国全系

统的支持之下，启动一些建立国家能力的新进程，以促进调停、冲突分析、对冲突有敏感认识的发展，以及脆弱和冲突后社会的对话和决策进程。

建立和平

27. 经我斡旋，联合国一直在设法促进解决世界所有区域的争端，同时认识到每个区域的独特需要。我谨借此机会赞赏地确认区域组织曾多次在建立和平过程中发挥主导作用。我期望联合国今后仍然能够继续对区域组织提供支持，从事这方面的努力。

28. 特别调解人仍是联合国协助会员国和平解决冲突的主要手段。在这一方面，联合国与伊加特就索马里和苏丹，与西非经共体就塞拉利昂和利比里亚及非洲联盟就布隆迪、刚果人对话和召开大湖区问题国际会议和苏丹达尔福尔会议进行了密切协作。我们还与欧盟就制订全面解决塞浦路斯问题的协定，与东南亚国家联盟（东盟）就柬埔寨、东帝汶和缅甸，以及与北大西洋公约组织（北约）和欧安组织就巴尔干次区域进行了密切协作。

29. 虽然已取得重大进展，但仍面对许多挑战。第一项挑战是区域组织和联合国如何在业务层次进行有效协调。我曾多次说过，联合国并不要求在解决争端方面独家垄断。有时候，由其他调解人，如来自区域伙伴的调解人来处理某种局势时，情况会更好一些。

30. 第二项挑战是能力问题。并非所有的伙伴组织都具备同等的能力。有时候，最适宜的组织可能没有能力有效支持建立和平倡议。建立和平不仅需要任命一位有效的调解人，而且往往需要在若干年里提供支持建立和平倡议所需的许多技术专家和后勤及财政支持。因此，我欢迎会员国和区域机构及安排为和平解决冲突的共同目的，共享资源并联合协调我们的活动。

31. 去年我向大会建议，应通过设立一个专门单位来加强政治事务部的调停能力。该部的核心调停能力将发挥以往经验库的作用，并协助伙伴组织和平解决冲突，大会已经批准该单位的开办资源。这将给予联合国在建立和平方面与伙伴组织联络的更多机会。为加强我们的合作，该部不久将开展全系统的调解经验按区域分析，以得出切合实际的结论并发展一些实用工具。

32. 该部还为国际调解专业人员开发了基于网络的促成和平数据库工具，这已成为加强其能力的努力的组成部分，目的是在解决国际争端和国内冲突时能够及时提供咨询意见。这一网站将刊登各项和平协定、管理和平进程的经验和调解专业人员今后工作业务指南。它将成为我们在全世界从事建立和平工作的区域和其他政府间伙伴的有用工具。

维持和平

33. 区域组织已成为协助各国从武装冲突向可持续的和平过渡的国际努力的重要贡献者。近一时期，伙伴组织作为这一更加广泛活动的极其重要成员参与维持和平，尤其是在非洲和欧洲的维持和平行动大幅增加。

34. 我欢迎这一参与。第一，它反映了全球维持和平的持久需求。第二，它证明了联合国会员国对和平与安全的多边管理的承诺和我们支持正在摆脱冲突的社会的集体意愿。第三，它使我们有机会通过维持和平进一步支持那些正在摆脱武装冲突的社会。区域行动者对这一全球努力的贡献可能包括对特定区域的独特了解、在某一特定问题领域的专门知识，以及人力和物力资源。

35. 开展政治协作或与联合国维持和平行动一起部署的区域和其他伙伴的颇具代表性的名单包括非盟在布隆迪、埃塞俄比亚及厄立特里亚、刚果民主共和国和苏丹参与维和；西非经共体在科特迪瓦、塞拉利昂和利比里亚参与维和；欧盟在科索沃、刚果民主共和国和苏丹参与维和；独立国家联合体和欧安组织在格鲁吉亚参与维和；北约在阿富汗和科索沃参与维和；以及美洲组织在海地参与维和。

36. 业务合作采取了许多不同方式。在有些情况下，例如 2003 年在利比里亚，我们见到了从区域行动开始的过渡，在该种情况下，是从西非经共体行动向联合国行动过渡。在其他情况下，例如在科索沃或刚果民主共和国，我们协调了并肩实施的各自行动。在海地，美洲组织在联合国领导的特派团框架内提供了支持。在苏丹达尔富尔，目前正在进行的联合国——非洲联盟维和合作呈现出了联合国支持非洲联盟领导的行动，即非洲联盟驻苏丹特派团的新层面。联合国维和与区域实体之间业务合作潜在模式的多样性的最新范例是欧盟部队的行动，其目的是在即将到来的选举时期向联合国组织刚果民主共和国特派团和刚果人民提供支持。

37. 这些不同经验的特征是多方面的。第一个特征是伙伴关系的持续性：现在正在进行的对话和接触涉及一系列和平与安全的挑战，使我们能够在一些具体方面开展业务合作。第二个特征是灵活性：我们以各种方式开展合作表明大家都意识到不存在着千篇一律的办法，无论是对和平与冲突挑战的诊断，或是在治疗处方上，都是这样。第三个特征是公开性：前景和我们试图通过部署国际维持和平行动帮助的人的偏好都是一目了然的。如果我们不反映他们的关切事项和他们的期望，那么，我们的集体努力，不管采取什么样的形式，都不会有结果。

38. 我建议为今后几年确定三项广泛的目标：

- 我们应增强能力。在一个存在着持续维和需求的时期，尤其是在非洲，在安全理事会主要负责的和平与安全框架内增强区域采取有效行动的能力，将能加强国际社会回应冲突的能力。

- 我们应为能力建设活动规定具体目标。这包括维和原则和惯例的共同标准，从而使我们能够提供一致和有效的支持，无论维和行动部署在什么地方，我们都能一起在当地富有成果地开展工作。
- 最重要的是，我们应加强集体安全办法。发展区域能力应产生促进和平与安全的净益；它并没有免除我们任何人《宪章》所规定的确保有效回应冲突的责任，不管这种冲突发生在什么地方。有时候，区域反应是预防或结束冲突的最佳办法；另外一些时候，联合国或单独或与区域伙伴一起进行直接干预可能是惟一有效的行动方式。

建设和平

39. 建设和平方面近来的积极事态发展来源于承认安全、发展和人权是联合国系统的支柱与持久和平的基础。这一方面的一个关键事态发展是设立了建设和平委员会，其主要目的是汇集有关行动者共同配置资源，并提出冲突后建设和平与复原的综合战略。

40. 建设和平显然有其区域层面，而且授权决议¹²直接提到了伙伴组织和区域金融机构，将它们作为冲突后国家建设和平的关键利益攸关方。期望区域和次区域组织在支持该委员会工作方面发挥重要作用。尤其是，区域组织将协助确保采取协调和综合的办法来满足这些作为考虑对象的国家的建设和平需求。

41. 区域组织必须新的建设和平委员会发挥重要作用，而且我期望安全理事会可以考虑它将如何作出适当贡献。

裁军和不扩散

42. 在各个论坛上，联合国继续承认裁军和安全区域办法至关重要，申明裁军的全球和区域办法是相辅相成的，并应同时加以落实，以促进区域和国际和平与安全。

43. 我欢迎蒸蒸日上的制止非法武器跨国界流动的区域和次区域合作。我们还欢迎联合国和区域利益攸关方为执行《联合国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》、建立所需的能力和提供所需的援助所开展的协作努力。

44. 我还认为在促进普遍加入和充分执行与大规模毁灭性武器有关的多边裁军条约，以及在促进旨在建立无核武器区的努力方面可以取得重大进展。联合国与政府间伙伴组织之间的密切关系提供潜在的协同增效和成功范例。

¹² 大会第 60/180 号决议，第 7 段(e)、第 11 和 19 段。

45. 我支持联合国与有关伙伴就制止核武器、化学和生物武器及其运载工具扩散的措施开展对话。我认为这种措施是防止非国家行动者获得与大规模毁灭有关的材料和技术，包括在执行安全理事会第 1540（2004）号和第 1673（2006）号决议方面所作努力的关键组成部分。我还认为有可能取得进一步的进展，其途径是联合国与区域和其他政府间组织协作，制订和实施旨在提高意识的外联活动，以及酌情协助提供援助和合作，以加强各国执行其义务的能力。

46. 联合国拥有大量随时可以分享的裁军和不扩散领域的专门知识、经验和知识。我还认为，重要的是充分利用区域和次区域组织，以及区域组织和现有联合国区域机制和基础设施，包括联合国三个和平与裁军区域中心之间的协同增效作用，以避免重复工作，并确保裁军和不扩散措施产生更大影响。

保护平民

47. 当今的冲突有其区域层面，并形成了远远超出单个国家边界的新动态。邻国和区域组织已经发挥着某种不可或缺的作用：促进调解和居间商谈和平协议；支持解除武装团体的武装；控制小武器扩散；并解决流离失所者需求。其他的保护问题，例如贩运人口和非法开采自然资源并不限于国家管制范围之内，需要区域机制和承诺才能得到适当处理。例如，非洲联盟驻苏丹特派团目前正在联合国密切协调下开展工作，旨在向达尔富尔地区的平民提供保护，这使妇女及儿童和流离失所人口的安全有了重大改进。

48. 在今后三年里，联合国将在保护平民方面与伙伴组织密切协作。目标是与有关伙伴组织一起建立一个协商网，查明各种办法，以便根据商定的核心政策和法律要素确定武装冲突中保护平民的共同框架。

49. 这一活动将支持一系列侧重于保护的讲习班，目的是界定区域和分区域组织的作用，并查明它们需要具体能力建设支持的领域。第一个讲习班将在非洲联盟保护平民委员会主席的特别代表协作之下，并在人道主义事务协调厅区域办公室支持之下，由塞内加尔政府担任东道主，于 2007 年初在达喀尔举行。

1. 自然灾害救灾工作

50. 灾害往往具有区域性规模，因此必须作出区域性努力才能降低风险。鉴于区域组织在人道主义和紧急救济方面作用重大，我请区域组织与联合国紧急救济协调员密切协调，务必在全球一级做到协调一致，相辅相成。这对于确保集体努力遵守国际商定准则和方法，得益于吸取的经验和最佳做法，避免争夺资源或任务规定发生冲突，并最终建立切实有效的伙伴关系，都是十分必要的。

51. 区域性网络可以在以下方面发挥重要作用：分享和统一最佳做法；促进国家救灾机构间的协调；开展区域性培训和演练；加强当地实力；在国家政治议程中

发挥灾害应急、包括减灾工作的杠杆作用；在国际一级宣传区域关心的问题；集中资源，在灾害发生后立即提供后勤支助。

52. 为了加强自然灾害的备灾和应急工作，正在与区域组织开展这些工作，此外，我还计划在现有区域性救灾机制的基础上更进一步，确保在尚无救灾机制的组织中建立这些机制。这将包括增强区域实力，发展待命和部署能力，建立合作协调机制。

E. 在实现安全理事会第 1631（2005）号决议的目标方面取得的进展

53. 安理会在其 1631（2005）号决议中表示决心采取适当步骤，按《联合国宪章》第八章的规定，进一步扩大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。安理会确定了以下具体行动领域：

(a) 待命安排

54. 决议第 1 段邀请具备预防冲突或维持和平能力的区域和次区域组织将这种能力置于联合国待命安排制度（待命制度）之下。

55. 在全球一级，待命安排包括一份在接到通知后短时间内可以部署到联合国特派团的各种能力的清单（30 至 90 天）。待命安排的职能是充当提出关于国家能力的资料的机制，并由联合国和会员国之间签署的一般谅解备忘录加以规范。为了增强待命安排的实效、特别是满足紧急快速部署要求，秘书处正在对这一制度进行审查，以确定能否对其作出修改。

56. 在区域一级，待命维和部队安排目前仅在非洲进行。非洲联盟计划在兵力各在 3 500 到 5 000 人之间的五个次区域旅的基础上，到 2010 年建立非洲待命部队。至于联合国待命安排制度借用这种区域待命安排可行与否，还需要进一步商讨。

57. 与此同时，一些区域组织或其他政府间组织以临时派兵方式，利用国家分遣队在本区域内开展维持和平行动（独联体 1993 年在塔吉克斯坦、1994 年在格鲁吉亚；欧盟 2003 年在马其顿、2004 年在波斯尼亚和黑塞哥维那；太平洋岛屿论坛 2003 年在所罗门群岛）。欧盟根据安全理事会授权，向本区域外派遣维和部队（2003 年在刚果民主共和国），北约也是如此（1995 年在波斯尼亚和黑塞哥维那；1999 年在科索沃；2003 年在阿富汗）。

58. 对于能否增进对彼此能力的了解并开展信息分享，以及区域组织是否有兴趣参与联合国维持和平特派团，秘书处正在与具备维和能力的区域组织进行探讨。将继续同我们所有的相关合作伙伴开展这一工作。

(b) 快速部署

59. 《2005 年世界首脑会议成果》以及安全理事会第 1631 (2005) 号决议第 3 段强调, 必须提高快速部署能力, 以增强在危急情况下开展的联合国维和行动。会员国还指出了区域组织在这一领域可以提供可能的援助。维持和平行动特别委员会还请秘书处继续制定提高快速部署能力的备选方案, 其中之一就是让区域能力向联合国维持和平行动提供短期支助。

(c) 小武器和轻武器

60. 安全理事会第 1631 (2005) 决议第 4 段强调区域和次区域组织在处理小武器和轻武器非法贸易方面可能发挥的作用。在《2001 年从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》执行框架范围内, 联合国加强了与非洲、亚洲及太平洋、阿拉伯地区、欧洲、以及拉丁美洲和加勒比区域和次区域组织的合作, 通过防止这些武器的非法生产和贩运、持有或转让, 收缴和销毁以及在冲突后局势中控制这些武器, 以此遏制非法贸易。¹³

(d) 反恐怖主义

61. 安全理事会第 1631 (2005) 号决议第 6 段敦促所有区域和次区域组织增强其反恐工作的效力。在全球一级, 联合国反恐怖主义执行局 (反恐执行局) 一直在监测安全理事会第 1373 (2001) 号决议的执行情况, 推动提供技术援助和最佳做法。反恐执行局一直努力让区域组织参与这一进程。例如, 反恐执行局与欧安组织、北约、东盟、欧盟、欧洲委员会、政府间发展管理局、非盟、太平洋岛屿论坛和法语国家国际组织展开合作。已举办若干区域会议, 并计划在 2007 年初举办下一次会议。

62. 反恐执行工作的一项特殊内容与保护人权有关。联合国人权事务高级专员办事处 (人权高专办) 成立了一个由联合国和区域组织组成的工作组, 来讨论开展反恐和人权工作的全球和区域性做法。工作组赞同就反恐措施和人权事务开展进一步交流, 为此, 认为有理由建立一个在联合国和区域组织之间开展互动的灵活机制。

63. 为了加强关于在反恐措施中保护人权的讨论, 人权高专办和欧安组织民主制度与人权办事处将举办一个在反恐背景下开展人权和国际合作的专家讲习班。人权高专办还在制定若干工具, 协助我们的合作伙伴在反恐的同时促进和保护人权。

¹³ 大会第 56/24 号决议。

(e) 向能力建设提供援助

64. 安全理事会第 1631 (2005) 号决议第 2 段敦促所有会员国和相关国际组织通过人力、技术和财政援助，协助增强区域和次区域组织的能力。这种援助将侧重预防冲突、危急管理和冲突后实现稳定。

65. 大多数援助以非洲为对象。2004 年 4 月，欧洲联盟核可了非洲和平融资机制，该融资机制自生效之日起为期三年，目的是支付维和部队产生的费用（例如部队运输、生活费用和发展能力等项目）。非洲联盟驻苏丹特派团是受益于这一融资机制的第一个特派团。

66. 《2005 年世界首脑会议成果》要求实施一项非洲联盟能力建设十年计划。¹⁴ 联合国正在处理非盟要求提出的立即援助要求，并针对在亚的斯亚贝巴举办的一系列讲习班开展后续落实工作。一个技术访问团在今年 6 月访问了非盟，一个法律小组在 7 月到访，以协助完成谅解备忘录和部队地位协定。中期的侧重点是建设机构能力、其中包括待命部队安排的民政方面。长期的侧重点则是到 2010 年改善管理能力，加强待命部队。

67. 多年来，联合国和非盟之间的合作不断发展，先是向非统组织预防、管理和解决冲突机制提供援助，继而向《和平与安全理事会成立议定书》的制定和执行、包括培训提供援助。在人权、发展和人道主义事务等领域也建立了类似的合作伙伴关系。

68. 联合国、联合国各机构和合作伙伴、以及非洲联盟之间还加强了政策一级的磋商。安全理事会代表团最近对非洲联盟委员会的访问不仅具有历史意义，还十分有益于为联合国和非盟之间的合作提供新的动力。

69. 我已决定向非洲联盟派出一个机构间特派团，以巩固十年计划中的战略优先事项。该计划应被视为联合国和非洲联盟之间合作与协调的总体战略框架。因此，该计划应包括援助工作的各个方面，其中包括但不限于政治和选举事项、治理、人权与法治、和平建设、恢复、以及粮食安全。

70. 国际社会对其他区域组织的援助有着更大的局限性。日本已承诺在今后三年里向太平洋岛屿论坛提供数额可观的资金，来促进经济增长、可持续发展、善政以及民间交流。该国还针对特定项目向美洲组织提供捐助，用于诸如选举援助等和平建设特派团。美国向政府间发展局和西非经共体提供财政援助，用于发展早期预警机制，而联合王国、加拿大和丹麦则向西非经共体秘书处的人力资源发展提供捐助。欧盟在西非经共体-欧盟-联合国西非办事处和平与安全行动框架下提供捐助。

¹⁴ 大会第 60/1 号决议，第 93 段。

三. 合作面临的挑战

71. 正如以上回顾所述，在过去十二年里，对于加强区域与全球之间合作伙伴关系的重要性乃至必要性的认识不断提高，而且正在为实现这一目标作出更大努力。尽管如此，我认为若要实现这一目标，还要作出很大努力。下文将讨论两方面的重要挑战，即明确作用和建设能力。

A. 明确作用

72. 在过去的危机中多次出现过以下情况：一些组织虽用意良好，但在预防冲突、建立和平、维持和平和建设和平方面采取的行动却相互矛盾。这种情况有时导致缺乏协调，以至于在国际社会中造成混乱。安全理事会本身有时对此表示关切，要求开展切实有效的协调，以确保作出更加明确的集体努力。

73. 在应该准确分工而现实情况却又背道而驰的特定情况下，就必须明确作用。然而，明确作用还关系到我们定期召开的组织主管一级的政策性会议，无论这些会议是由安全理事会还是我本人召集。

74. 这对于会员国和任务规定同样适用。如前所述，出席我的前任和我本人召集的高级别会议的各组织在数量上大幅增加——从 1994 年的 10 个组织增加到出席最近会议的 20 个组织，这一数字还可能进一步上升。这一动态反映了对任务的巨大兴趣和重视程度，值得欢迎，也同时增加了进一步明确作用的必要性。

伙伴关系的领域和范围

75. 第一项要求就是阐明加强伙伴关系机制，也就是这一进程本身的任务。迄今为止，高级别会议一直侧重于维护国际和平与安全。由于其本身的性质，安全理事会会议也有同样的侧重。近来出现需求将会议的范围扩大到包括经济、社会和文化领域在内的呼吁。《2005 年世界首脑会议成果》也呼吁加强我们在这些领域的合作。¹⁵

76. 即使在和平与安全范围内，越来越多的组织已经或正在赋予自身维持和平与安全的任务。伙伴关系有可能发展壮大，包括 30 个或更多的愿意参与这一双重任务的组织。

区域组织相对于其他政府间组织

77. 为了根据各组织的相对优势确定分工，今后的另一重要议题是认定伙伴关系中区域、次区域和其他政府间组织。这个问题十分复杂。不论是《宪章》起草期间还是之后，都未曾阐明区域的概念。在旧金山会议上曾提出过区域机构的定义草稿，但这一定义以可能对必要的灵活性造成不适当的限制为由遭到拒绝。

¹⁵ 大会第 60/1 号决议，第 170(c) 段。

78. 然而，《2005 年世界首脑会议成果》把区域作为加强联合国关系的基础，宣告：

“我们支持按照《宪章》第八章加强联合国同区域及次区域组织的关系，因此决意：扩大联合国与区域及次区域组织的磋商与合作，为此请各秘书处彼此达成正式协定，并酌情让各区域组织参与安全理事会的工作……”。¹⁶

79. 为此，首脑会议认为，区域和次区域组织是加强与联合国关系的合作伙伴。但我们的合作还包括许多其他政府间组织。考虑到最高级别提出的看法和建议，我认为我们不妨考虑把区域-全球安全伙伴关系的明确性、实用性和严肃性提高到新的水平。

80. 《宪章》制定者之所以起草第八章，是有其理由的，而且这个理由在今天与 61 年前一样地正当。这就是确保全球与区域集体安全彼此相辅相成，并确保通过各国际组织的合作，使国际社会维护和平的总体努力取得最佳效果。

81. 除区域组织外，认定次区域组织也在伙伴关系范围内同样具有实际意义。尽管《宪章》对这一事项只字未提，我和我的同事始终确信，第八章的条款中隐含了包括次区域组织的意思。今后可能需要进一步厘清区域组织和次区域组织之间关系的性质。鉴于一方面存在着区域组织与次区域组织的关系，另一方面又存在着联合国与两者之间的关系，所以这一问题特别复杂。但厘清这一问题将使我们从中受益。

82. 诚然，作出这些考虑的目的，并非是将伙伴关系中那些认为自己不属于《宪章》第八章范畴的其他组织排除在外。其他条款，如第六章、第七章和第九章中的条款，对于这些合作伙伴发挥相同的作用同样适用。因此，没有任何组织被排除在外，每个组织都在伙伴关系中发挥作用。不过可以提出这样一个问题：如果每个合作伙伴都了解自己据以发挥作用的《宪章》条款，伙伴关系的运作是否会更为有效。

83. 事实上，联合国的工作已经认识到，必须以简单、有效的方式认定合作伙伴。我的前任在根据安理会的要求提交的报告中指出，联合国鼓励“采取多种形式的互补性措施”，在区域安排和机构同联合国之间建立维护和平的伙伴关系。因为没有两个区域或两个局势是完全相同，所以合作工作的设计及其分工办法必须具有灵活性和创造性，以适应每个局势的实况。¹⁷ 大会宣言指出，区域安排和区域机构可“在各自职责范围内依照《宪章》”对维持国际和平与安全作出重要贡献。¹⁸

¹⁶ 大会第 60/1 号决议，第 170(a) 段。

¹⁷ A/47/277-S/24/16，第 62 段。

¹⁸ 大会第 49/57 号决议，附件，第 2 段。

84. 威胁、挑战和改革问题高级别小组建议，应扩大并可在一项协定中正式规定联合国与区域组织之间的磋商与合作，可包括各组织的主管举行会议，更经常地交流信息和早期预警，联合培训文职和军事人员，在和平行动中开展人员交流等事项。¹⁹ 高级别小组在谈到《宪章》与我们各自的作用之间的关系时表示，有关区域和次区域组织将根据第八章开展联合活动，而其他政府间组织将根据其他宪章条款与联合国结成伙伴关系。

B. 建设能力

85. 即使今后厘清了合作伙伴组织各自发挥的作用，如果让世界各地的区域和其他组织在能力上的巨大差异继续存在下去，伙伴关系就不能发挥效力。从联合国大学 2005 年和 2006 年对所有区域组织和其他组织的能力所作的初步调查来看，这些组织的能力，无论是组织、运作还是资源能力，明显存在巨大的差别。²⁰ 倘若区域对全球机制的投入要真正做到统一，就必须扭转这一局面。然而，还应增强联合国向合作伙伴组织的能力建设提供援助的能力。

86. 人们清楚地认识到，在所有区域中，非洲的需求最为巨大。大会指出了这一点，并在《2005 年世界首脑会议成果》中就非洲联盟能力建设十年计划达成一致。承认其他一些地区和政府间组织也需要援助来建设其自身的能力，并不意味着摒弃这一判断。

四. 合作机会

87. 在 2004 年 7 月的安理会专题讨论期间，罗马尼亚总理以安理会主席的身份表示深信，根据《联合国宪章》第八章开展合作将带来巨大的机遇。我同意这一点。通过在联合国与区域和次区域组织之间建立切实有效、正常运作的伙伴关系，在维护和平与安全方面优化资源利用，激发国际社会的政治意愿，在这方面是大有可为的，而且时机也已成熟。这就是我们之所以就第五次高级别会议提出的区域-全球安全伙伴关系愿景达成一致的原因。

88. 根据实际情况具体而言，这样一种机会意味着什么？总的来说，这意味着如果在一个区域组织对冲突局势的透彻了解与安全理事会在全球的合法性和权威之间找到平衡点，国际社会就可以在维护和平与安全方面从中受益。更具体地说，可以有两层意思。首先，未来全球性安全机制建立在世界各个区域能力和资源的均衡分配之上。这将缓解某些区域和联盟目前所面临的财政和人力负担，以及因承担维护和平与安全的主要责任所面临的各种政治和军事风险。再者，安全理事会必须始终为履行这一使命承担主要责任，但在这方面，安全理事会还应毫无例

¹⁹ A/59/565，附件一，第 86(b) 段。

²⁰ 能力调查，联合国大学比较区域一体化研究方案，2006 年 6 月，比利时布鲁日。

外地能够依赖、并寻求世界每个区域负责维护和平与安全的区域和其他政府间组织发挥自愿、有力的辅助作用。

A. 构建的程序

89. 了解每个合作伙伴的构成基础以及合作伙伴与联合国的关系，可以增进合作伙伴组织根据《2005 年世界首脑会议成果》的要求，以更正规的方式与联合国开展合作的机会。大多数而不是所有合作伙伴组织是根据正式文书成立的，这些组织的成立文件以明示或暗示的方式赋予其法人资格。其他组织则是根据宣言或公报成立的，不属于法律实体，只属于区域或其他安排。其中一些已经或正在采取行动，通过正式协定，使自己成为具有全面资格和法律能力的国际组织。其他组织则认为，继续作为非正式安排更为可取。

90. 当然，应由每个合作伙伴自行决定其自身实体的性质，在法律上应具备何种正式能力，以及希望在与联合国的合作伙伴关系中发挥何种作用。对我来说，我对维持和平与安全领域的所有合作伙伴组织表示欢迎。这方面值得指出的是，与联合国订立更为正式的协定，将涉及每个关系的法律问题。

B. 运作机制

91. 本报告第二节 D 部分就联合国与合作伙伴组织之间目前开展的业务合作所作的说明表明，假若我们各方拥有机构意愿，就能够使总体伙伴关系发挥相当大的协同作用，并分享经验和工作成果。然而，在我们共同建立全球-区域和平与安全机制的工作中，那些临时发展的合作领域有很大的任意性。

92. 我们依然有机会来完成以下的历史进程：从在 60 年前的集体安全中，联合国在处理对和平的威胁方面初具能力，完全依赖自己，也没有合作伙伴；过渡到今天构想的愿景，一个完全成熟而且真正有效的全球-区域合作机制。这可能还是个理想化的愿景，但这必须是我们的终极目标。正如我试图在本节和上文第二和第三节中所阐明的那样，若要实现这些机会，就必须克服我们各个组织在缺乏协调、明确作用和缺乏能力方面存在的挑战。本着这一精神，我谨提出以下建议。

五. 建议

93. 我力求在本报告中说明联合国与区域和其他政府间组织建立伙伴关系的发展情况，并对我们面临的挑战和机遇作出一定的分析。根据本报告对已取得的巨大进展和有待解决的诸多问题所作的说明，我谨提出以下建议，供安全理事会和大会酌情予以审议。

预防冲突(参见上文第 20 至 26 段)

94. 为了加强我们在预防冲突方面的合作：

(a) 联合国应加强建立全球-区域预防冲突机制的能力，这样区域和次区域二级的同类机制可与之进行互动。我们的预防做法应真正具有全面性，才能做到切实有效并具有持续能力。联合国开发计划署和其他规划署以及各参与组织的贡献应逐步纳入和平与安全部门的工作，还应在建设国家、区域和全球预防冲突能力方面积极寻求新的联合业务合作模式；

(b) 联合国应建立合作伙伴组织和联合国系统的预防冲突数据库，作为该机制的基础；

(c) 应按照已提出的建议，由联合国和合作伙伴组织共同举办一系列关于在预防冲突方面吸取的经验教训以及建设全球-区域机制的讲习班；

(d) 目前联合国与欧盟、欧洲委员会和欧安组织开展的对口咨询，可以作为其他有关组织和联合国之间就预防冲突展开新型对话的模式；

(e) 安全理事会不妨审议把预防冲突作为在其今后的会议中与区域组织开展互动的一个特殊内容；

(f) 应建立专门的研究能力，供伙伴组织和联合国共同使用，推进我们在实地共同吸取经验教训的能力；

(g) 促进更进一步认识到人权在预防冲突和早期预警的作用，也越来越有必要。

建立和平(参见上文第 27 至 32 段)

95. 为了加强我们在建立和平方面的努力：

(a) 区域和其他相关政府间合作伙伴、包括捐助方，应向政治事务部目前正在积极规划的区域磋商提供支助；

(b) 合作伙伴组织应主动利用政治事务部建立和平数据库并积极为数据库出力。

维持和平(参见上文第 33 至 38 段和第 54 至 59 段)

96. 为了加强我们在维持和平方面的合作：

(a) 邀请相关区域组织积极探索能否纳入修订后的待命安排制度，并向该制度提交关于各自能力的的数据；

(b) 安全理事会不妨根据提交理事会的研究报告，审议建立一个相同的区域性和全球性待命安排制度是否可取并且可行。

建设和平(参见上文第 39 至 41 段)

97. 安全理事会不妨审议合作伙伴组织可以向建设和平委员会以及总体和平建设作出贡献的方式和方法。

裁军和不扩散(参见上文第 42 至 46 和第 60 段)

98. 为了提高实效,确保在区域和次区域二级开展的裁军和不扩散工作产生更大的影响力,联合国应:

(a) 加强与区域及其他政府间组织的合作,进一步落实《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》,特别是根据要求促进和推广技术援助和国际合作方案;

(b) 通过建立区域综合数据库,大力推动多边裁军和不扩散条约以及其他具有政治约束力的文书的普遍推广和全面落实;

(c) 联合国应协同区域及其他政府间组织开办一系列讲习班,以提高认识,视情况促进为加强各国履行安全理事会第 1540 (2004) 和第 1673 (2006) 号决议所规定义务的能力提供援助和合作,并促进就上述决议所涉领域分享经验和吸取的教训。

明确作用(参见上文第 72 至 84 段)

99. 为了明确总体合作伙伴的性质,安全理事会不妨:

(a) 审议并阐明我们与区域和其他政府间组织的合作范围内存在的新挑战;

(b) 针对扩大全球-区域机制合作伙伴的数量是否可取及其所涉问题明确表态;

(c) 对于合作伙伴组织把自己认定为根据第八章行事的区域组织或者根据《宪章》其他条款行事的其他政府间组织是否可取并切实可行开展讨论。

合作准则(参见上文第 6 至 18 段)

100. 为了汇总迄今已举行的安全理事会会议和高级别会议的成果,安理会不妨确认已商定的各项准则,例如:《宪章》在规范伙伴关系方面居于首要地位,安理会在维护国际和平与安全方面担负主要责任,联合国和所有合作伙伴组织必须做到协调一致和不偏不倚,必须灵活务实,伙伴关系必须反映各方的相对优势,以及对我们的业务合作作出有效分工。我认为,确定这些标准将会阐明我们各自的作用,提高我们共同维护国际和平与安全的实效。

正式确立伙伴关系(参见上文第 78、84、89 和 90 段)

101. 为了逐步实现世界首脑会议的要求,我谨根据《2005 年世界首脑会议成果》(A/60/1, 第 170 段)邀请计划与联合国达成正式协定的合作伙伴组织向我书面表达这一意愿。作为切实可行的第一步,合作伙伴组织不妨考虑就一项总体原则声明达成协议,这将为今后与联合国的合作以及所有签署方之间的合作提供一个指导性机制。