



第五十届会议
议程项目118

联合检查组

联合国和区域组织分担维持和平责任

秘书长的说明

秘书长谨向大会提交其就联合检查组题为“联合国和区域组织分担维持和平责任”的报告(A/50/571)的评论。

附件

秘书长的评论

一、概况

1. 秘书长认为该报告的专题日益重要,需要加以仔细分析和思考。他注意到,虽然检查专员试图处理一些关键问题,但他们没有深入、全面的处理这些问题。此外,检查专员的报告所述事项大大超过维持和平范围,结果失去了重点。这一点连同过分概括地处理问题方法,最终导致所提出的建议没有以事实证据或分析论证为依据。

2. 该报告的要点是联合国应该做更多的工作,以加强各区域组织在预防性外交及和平行动方面的作用。检查专员列举了区域组织参与维持和平和有关活动的一些例子,例如协助选举或监测人权,同时呼吁确定并设立机制,使区域组织有机会获得经费、培训以及对和平行动的其他形式的体制支助。

3. 虽然维持和平行动的区域方法的重要性无可争议,但该报告没有全面评价最近区域组织参加维持和平行动的例子,也没有全面评价与全球方法相比区域方法的相对优势。这是十分令人遗憾的,因为如果检查专员能以对区域组织在最近维持和平行动中发挥的作用的评价为基础仔细分析区域和平努力的优点和弱点,本来可以大大有助于达到检查专员研究的目标。

4. 秘书长注意到,检查专员所提出的一些建议似乎与其研究的逻辑依据相矛盾。该报告首先提出的论点是,与联合国开展和平行动的能力扩展过度时,区域组织可以帮助减轻联合国的一些负担。可是结论的要点是,联合国应该为区域组织提供资源,使其在和平与安全领域发挥作用。换言之,不是由区域组织来帮助减轻联合国的负担,而是请联合国进一步分散使用其不足的资源。

5. 上述评论均不应被解释为联合国秘书处不愿同区域组织合作或为区域组织提供援助。恰恰相反,应该大力鼓励在具体情况下仔细作出临时安排分担费用,由联

联合国在现有资源范围内提供技术咨询和援助。秘书长首要关注事项是，应个案处理这个问题，适当注意每一情况的特点以及有关区域组织的优点、弱点和优先事项。然而，检查专员的报告中提议的方针和体制化在此阶段无助于这一进程。

二、对建议的评论

建议1 (a)

6. 关于联合国总部应该拟定一项综合战略方案的建议意味着拟定联合国与区域组织合作的总体模式是可能的，也是可取的。然而，经验表明，合作的总体模式并不特别有用。事实上，检查专员自己似乎也否决这种做法。他们在报告其他地方提出，“需要采用灵活、切合实际的办法，以满足每一具体情况的特别需求”。

建议1 (b)

7. 如果大会核可设立所拟议的单位作为交换中心，并为此目的拨出适当资源，秘书长希望将该单位设在维持和平行动部，利用该部的情况中心设施，其工作人员由该部和政治事务部共同配置，人道主义事务部也可能参与，使之成为上述各部的一个联合单位。这样做的依据是，预警对于预防性外交和紧急救助规划的重要性也许更甚于对维持和平行动规划的重要性。

建议1 (c)

8. 目前已经在设立所建议的“机制”。在检查专员编写其报告时，人道主义事务部/政治事务部/维持和平行动部“合作框架”的副本已经提交检查专员，但没有反映于其报告。“项目小组”的概念已经得到采用，其形式是“部际小组”。曾为诸如在海地的行动等一系列维持和平行动设立了这样的小组。这些小组虽然是非正式的，但其工作很有成效。

建议1 (d)

9. 秘书长对这项建议表示欢迎。联合国开发计划署(开发计划署)的管理方案使开发计划署也许成为通过加强政府和民间社会的结构促进区域和平与安全的最合适的机构。

建议2

10. 签订“联合国和区域组织之间有关维持和平及其他有关和平的活动的双边框架协议”将过于抽象,不能反映联合国日常处理的情况特别复杂和具体的性质。与此截然不同,近年来已经同一些区域组织作出了各种灵活、实际的临时安排,以满足具体情况的需要。事实证明,这些切合实际的安排比任何总体框架协议有效得多,而且官样文章较少。

11. 关于联合国与区域组织定期举行会议的建议没有考虑到已经举行了这样的会议,而且除一些例外以外,不能认为这些会议是成功的。毫无疑问,应继续从实际出发灵活地为具体合作目的举行具体会议,但在此阶段以不必使一般性会议进一步制度化。

建议3

12. 应该注意到,秘书长的特别代表自然同参加具体维持和平行动的区域组织保持有效的联络。然而,使区域组织服从特别代表的全盘协调是一个法律上十分复杂的问题。尚不清楚哪一个立法(或其他)权威可以赋予这种责任。

建议4

13. 秘书长希望指出,联合国已经根据个别情况为区域组织提供培训和咨询服务。任何时候接到这种请求,联合国如果拥有合格人员,就提供有关资料并派遣具有适当专长的顾问人员举办讲座和参加讨论会。如果有人提出在偿还费用的基础上利

用联合国现有培训设施的具体请求,只要这些设施的能力允许,秘书长随时准备予以考虑。

建议5

14. 关于筹措经费的建议似乎并不现实。没有证据说明所建议的这种一般性信托基金会得到很多的支持。在多数情况下,捐助者不会响应为没有具体目的一般性基金捐款的呼吁。

15. 此外,秘书处认识到,履行其管理有关联合国维持和平活动的信托基金的信托责任是一项极为复杂的工作。秘书处认为,管理为参加维持和平行动的区域组织设立的信托基金将会更加复杂。秘书处宁可由区域组织自己设立和管理这种信托基金。

三、具体意见

区域组织的作用和能力(第2和3段)

16. 检查专员提到《宪章》中概述的概念,就是区域组织应是预防与和平解决地方性争端的第一个“停靠港”(第3段),检查专员表示该报告的目标是“促进区域组织参与集体安全的当前努力,希望以此减轻联合国的负担”(第2段)。

17. 同时,检查专员在其执行摘要(第五页)中说,“评估区域组织能否有效开展这一领域的工作(即,筹划、发起、管理和提供对外地行动的行政与后勤支助)不属于联检组的职权范围”。尽管承认这是对检查专员任务规定的限制,然而实际上在目前情况下,为了更准确地评估问题的规模而不是直接建议解决办法,正是这一点更有价值。

区域组织:维持和平的机制和当前活动(第19-54段)

18. 不应忘记,维持和平和与和平有关的其他活动有很大差别。虽然报告的题目仅指维持和平,但其内容范围却广得多。该报告第20段指出了16个区域组织,但没

有对其维持和平能力与开展与和平有关的更广泛活动的的能力加以明确区分。与该报告的主要内容相反,提到的大多数组织都缺乏维持和平的实际能力。

19. 报告的其余部分有很大篇幅提到一些活动,尽管这些活动经常与联合国维持和平行动相关联,但其本身并非维持和平行动,例如,制裁的强制执行、协助制裁、人权和政治进程监测、选举援助和人道主义援助。

20. 报告案文提到了试图开展联合行动的几个隐患,但常常偏离题目,提及在维持和平本身以外的合作活动。尽管这种合作在可行的情况下可能大有益处,但并非该报告的题目规定要讨论的主旨。

21. 读者读到第55段就会发现,研究的主题已扩大到“联合国和区域组织在维持和平与安全方面分担责任”。

22. 报告第46段称“在人道主义救济行动中使用军事人员,证明有利于这些行动取得成功”。该报告没有具体说明这一结论是基于哪些“成功”的具体事例。这一提法是指利用军事力量进行支助和后勤活动还是提供安全,这一点也不清楚。

在维持和平与与和平有关的其他活动中分担责任(第55-83段)

23. 关于报告第63段,秘书长希望指出,现在正在努力改善在复杂的行动中人道主义事务部、维持和平行动部和政治事务部活动规划和执行方面的协调。然而,虽然这种协调包括设立部门间工作组,以交换信息和开展合作,但并不包括设立单独的联合项目小组。有关建议说,在和平与安全领域,应该拟订单独的有关联合国与区域组织关系的交流中心职能。该建议似乎没有考虑到各种局势的个别情况千差万别,区域组织本身的性质和能力也各不相同。秘书处倾向于在高级和工作各级作出灵活有效的安排,而不是设立正式的组织结构,否则可能导致更多的官僚主义,而不是提高效率。

24. 应该指出,在联合维持和平行动中出現指挥和控制问题的可能性很大,这些问题不可能通过秘书处问或其他技术机制很容易地得到解决。不同组织有不同的理

事机构,不可避免地有某种程度上不同的优先事项。因此,要保证在联合行动中进行合作的各个组织从各自的政策机关得到前后一致的政治指示,这永远是一大难题。

25. 关于联合国是否愿意增加与区域组织的合作,问题不仅在于意愿而且在于资源。联合国掌握的有限资源必须得到最有效的利用。有时鼓励区域组织分担责任可能收益很多,但是,如果这些组织要靠联合国的经费才能获得这种能力,那么其结果往往是明显收益很少,而可供用于原计划用途的联合国资源却十分缺乏。因此,必须使合作适合不同情况的具体需要和具体条件。

四、结论

26. 1995年2月22日,安全理事会核可了对秘书长的《和平纲领补编》的反应,其中安全理事会表示:²

“安全理事会重申重视区域组织和区域安排在帮助维持国际和平与安全方面能够发挥的作用。安理会强调,按照《宪章》第八章,在区域努力和联合国的努力之间需要有效的协调。安理会认识到,不同的区域组织和区域安排有不同的责任及能力,以及各区域组织和区域安排,如其宪章和其他有关文件所反映,有意愿并有能力参加维持国际和平与安全的工作。安理会欢迎秘书长愿意酌情协助各组织及安排发展有关预防行动、建立和平及适当时维持和平的能力。安理会在这方面特别提请注意非洲的需要。安理会鼓励秘书长和各会员国继续考虑采取各种方法和方式来改善联合国与区域组织及区域安排之间在这些方面的实际合作与协调。安理会鼓励秘书长继续召集会议,讨论联合国与区域组织及其他组织之间的合作。”

27. 安全理事会的这一总体政策指示将指导秘书长和秘书处实现与区域组织开展更有效用和效率的合作目标。然而,采取无所不包的宏观解决办法,例如采取“综合战略方案”的方法,或通过要求普遍设立信托基金,不可能应付目前无疑存在着的各种挑战。该报告中的这些建议及其他建议,如果得到采纳,不一定会产生很好的改

进,而的确有可能使联合国在管理与外部行动者进行合作方面面临的本来已经十分困难的任务更加复杂化。

注

¹ S/PRST/1995/9号文件,声明的第11段。
