



第七十届会议

临时议程* 项目 34(b)

预防武装冲突：加强调解在和平解决争端、
预防和解决冲突方面的作用

联合国与区域和次区域组织之间在调解方面的合作

秘书长的报告

摘要

本报告述及联合国与区域和次区域组织之间努力加强合作和伙伴关系，以建设调解能力并深化用以开展调解努力的战略和业务伙伴关系。报告审查了冲突与调解的趋势，并回顾有效调解的根本是合作努力的基础。报告说明了联合国与区域和次区域组织不断变化的调解经验和能力，以及帮助这一能力发展的合作。报告确定了不同的合作模式，强调一致性、协调和互补在调解工作中至关重要，并建议在若干加强有效调解的合作领域开展更多工作。

* A/70/150。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 冲突与调解的趋势及合作的必要性.....	4
三. 机构调解经验和能力.....	5
四. 合作框架.....	7
五. 能力发展方面的合作.....	8
六. 调解工作方面的合作.....	9
七. 就预防进行合作.....	13
八. 妇女与和平与安全.....	14
九. 结论和建议.....	15

一. 引言

1. 大会在其第 68/303 号决议中要求我向其报告联合国与区域和次区域组织之间的合作情况以及加强这种合作的方法。本报告系根据这一要求提交。
2. 第 68/303 号决议沿袭前两项关于调解的决议(第 65/283 号和第 66/291 号决议),大会在其中重申调解在和平解决争端、预防和解决冲突中的作用。本报告以我前两份关于调解的报告为依据,即 2009 年在安全理事会 2008 年关于调解的高级别辩论会后向其提交的第一次报告(S/2009/189),以及 2012 年的第二次报告(A/66/811),其中载有应大会要求制定的“有效调解指导意见”。这一主体工作增强了对调解的共同理解,并制定了加强为预防、管理和解决冲突而进行更有效调解的规范、机构、做法、伙伴关系和资源的框架。
3. 我相信联合国与区域和次区域组织之间的真正伙伴关系,其目的是建设调解能力并深化用以开展调解工作的战略和业务合作。这些伙伴关系必须利用不同组织的资源和相对优势,确保基于相对优势和互补性的清晰角色和责任,并在调解努力中促进《联合国宪章》和国际法的原则。
4. 2015 年 5 月 1 日和 2 日,我在纽约主持了一次与 18 个区域、次区域和其他组织主管的务虚会,讨论和平与安全,包括联合国和区域伙伴之间在调解方面的合作机会。会上一致认为,我们的组织在调解方面单独和共同发挥着重要作用,并认识到很多机构进一步扩大斡旋、调解、促成和平和解决冲突能力的势头。2015 年 5 月 4 日,大会主席举办了一次关于加强联合国与区域和次区域组织之间合作的高级别专题辩论,并因此通过一项政治宣言(大会第 69/277 号决议),强调区域和次区域组织在和平与安全、发展与人权方面发挥的重要作用,并强调需要加强联合国与这些组织之间的伙伴关系,以增强相对优势和互补性。调解之友小组,特别是其共同主席芬兰和土耳其,继续推动调解;该小组已成为交流经验并鼓励充足和可预测的资源配置的重要论坛。我还注意到“地中海地区的调解”倡议以及西班牙和摩洛哥于 2015 年 3 月 16 日共同主办了一次关于区域组织在调解中的作用的会议。
5. 在编写本报告时,政治事务部于 2015 年 5 月 6 日和 7 日在一次由欧洲联盟主办并由欧洲安全与合作组织(欧安组织)、伊斯兰合作组织和联合国共同组织的会议上,与在布鲁塞尔的 16 个区域和次区域组织的代表进行了协商。2015 年 6 月,政治部向大会的各区域组通报了调解支助活动,并征求对本报告大致轮廓的意见。此外,在 2015 年 4 月 23 日和 24 日于比勒陀利亚举行的一次会议上,还与政治事务部调解问题学术咨询委员会进行了协商。在编写本报告的过程中,还铭记和平行动问题高级别独立小组的各项建议,该小组于 6 月 16 日向我提交了报告(A/70/95-S/2015/446),对此我期待着不久向大会提出报告。该报告强调了在

联合国参与和平与安全事务的各个不同领域中与区域和次区域组织建立牢固和有效的伙伴关系的愿景。

二. 冲突与调解的趋势及合作的必要性

6. 我在上次报告中指出，当前存在 8 种冲突趋势，其中最令人担忧的是正在增加的暴力冲突。遗憾的是，这一趋势仍在继续。研究显示，2014 年出现了约 40 个实实在在的武装冲突，为 1999 年以来的最高数字，比 2013 年增加了 18%。¹ 我提到的其他 7 个趋势是大量的轻微冲突；冲突中所涉行为体和利益多种多样，往往跨越边界及调解人需要解决的实质性问题越来越多；调解行为体多样化；对地方“内部”调解者的建设性作用的认识日益增强；青年和妇女团体等民间社会行为体要求在政治过渡和调解进程中享有应有的地位和发言权；把重点置于执行法律和规范框架；实际上调解并不止于签署和平协定，而是继续成为努力支持遵守并执行协定的重要手段。

7. 这一关于当今冲突和调解状况的陈述仍然有效，但可用当今更多具特别意义的见解而强化。

8. 第一，研究显示，冲突的区域化和国际化正在上升，更多的冲突跨越边界并涉及与相互交织且复杂错综的地方、国家、区域和国际因素的争斗。往往是对冲突敌对各方的外部军事支助恐会延长冲突，并随着有关行为体的数量增加而使其更加血腥、更难以通过谈判解决。¹

9. 第二，暴力极端主义团体在一些区域出现并上升，它们具有对平民发动可怕攻击的倾向。暴力极端分子往往怀有极限目标，无视国家边界，在多个国家到处攻击，使调解努力复杂难办。

10. 第三，政治和军事团体等冲突行为体的激增和分散正日益加剧。调解者不仅必须应对越来越多的数量，而且必须应对不同的动机与不稳定和不断变化的结盟，并应对指挥和控制不确定的情况。在冲突形势下泛滥的犯罪网络，使其复杂性增加。

11. 第四，一些冲突的骇人听闻的特点是违反国际人道主义和人权法，包括性暴力和基于性别的暴力行为。遍布的人道主义痛苦由于难以保障人道主义援助准入而雪上加霜。调解者面临的困境是，在为推动各方实现政治解决而开展必要的艰苦工作的同时，必须兼顾对立即取得停止暴力的政治成果的要求。

¹ 见 Therése Pettersson and Peter Wallensteen, 2015 年“Armed conflicts, 1946-2014”. *Journal of Peace Research*, vol.52, No.4.

12. 第五，国际社会，包括安全理事会及各主要区域大国之间出现分歧。这些分歧阻碍了调解者的努力，能产生使冲突各方采取不妥协和灵活立场的动态，让调解者得不到支持寻求政治解决办法的真正团结。

13. 第六，冲突的代价和复杂性理所当然地使注意力再度侧重于加强斡旋和调解，以支持有效的冲突预防。诸如在几内亚等地的联合国同各区域和次区域组织开展有效调解合作的一些较为成功的例子表明，预防工作在今后是一个很可能富有成果的合作领域。

14. 鉴于这些趋势，联合国将与区域和次区域组织之间的有效伙伴关系视为有效调解的一个核心要素。² 当代调解议程的复杂性、广度和重要性，凸现出需要所有行为体进行合作以支持连贯一致的调解战略。特别是冲突行为体的分散及其多重指挥和控制系统，以及其不同的特点，表明没有一个组织将有足够的能力与所涉各方接触。冲突的区域化和国际化表明，有必要以某种方式让各种各样的这类行为体参与进来，同时具备明确的牵头调解者和明确的角色，并寻求有效的国家伙伴关系，以使这种努力更具可持续性和合法性。

15. 合作始于一种共同的理解，即调解不是一系列临时的外交活动，而是像“指导意见”强调的那样，是一项灵活而有条理的工作，取决于冲突各方的同意，最好是由一个牵头调解者实施，拥有必要的资源、专业化和对持续介入的政治支持，并基于一项连贯的战略和灵活的工作方法。各方是否愿意尝试经谈判达成解决办法，调解人是否被接受、有信誉和提供支持，以及是否就支持该进程达成区域和国际共识，都是调解工作是否有成功前景的最明确指标。

16. 联合国与区域和次区域组织之间为促进更有效的调解而开展的合作，尤其必须应对这些问题。如果在相对优势的基础上，调解进程具有明确和胜任的牵头者，且第三方予以合作，支持一项共同的战略，则调解就是最有效、侵扰最小、最节省的预防、管理和解决冲突方式。相反，如果没有基于相对优势和一致的解决冲突战略的合作和协调，或者如果调解者不适合完成这一任务或缺乏必要的专业支助，那么冲突行为体往往使调解者互相拆台和选择一个又一个的讨论平台，而第三方的介入增加了局面的混乱和受影响者的苦难。

三. 机构调解经验和能力

17. 因此，在谈到联合国与区域和次区域组织之间的合作如何发展之前，应该指出它们在调解活动和建设调解能力方面的经验。

² 必须承认，我们倾向于将区域和次区域组织用作速效办法，以让如阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织或成员不以地理区域确定的英联邦等其他组织参与进来。特别积极参与与本区域以外的调解举措的欧洲联盟等组织，使情况变得更加细微复杂。

18. 几十年来，或在秘书长的倡议下、或应各方的请求、或为满足大会的请求或完成安全理事会的授权任务，而部署了特别代表和特使以开展斡旋和调解。今天，政治事务部在联合国预防和解决冲突的努力中发挥核心作用。联合国在非洲、西亚和欧洲的特派团，包括驻在冲突地区以外但定期走访那里的特使，以及在实地负责特别政治任务或维和行动的秘书长特别代表，都能够代表秘书长而将重点置于具体冲突，并领导或支持如下各种不同的调解或调和进程：阿富汗、塞浦路斯、刚果民主共和国和大湖区、格鲁吉亚、利比亚、马里、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、西撒哈拉、也门、以色列-巴勒斯坦冲突等等。政治事务部的各区域政治办事处，即联合国中部非洲区域办事处(中非办)、联合国西非办事处(西非办)和联合国中亚地区预防外交中心以及其他地点的存在，作为“前沿平台”而开展预防性外交和调解行动。他们的任务是促进与区域和次区域组织在各自负责领域的合作和伙伴关系，往往强化这些组织的工作或与它们携手参与。2013年4月，联合国驻非洲联盟办事处的任务除与非洲联盟密切合作外，还扩展到包括在南部和东部非洲的斡旋。在非特派团环境中，驻地协调员应国家当局的请求，在政治事务部和联合国开发计划署(开发署)的支助下，而且往往在和平与发展顾问的协助下，参与支持国家解决冲突的举措。

19. 政治事务部继续担任联合国在调解方面的协调中心，支持调解举措并推动与其他调解行为体的更大整合与协调，其中包括会员国、区域组织和次区域组织及相关非政府伙伴。政治事务部调解支助股自2006年成立以来，通过结合以下各方面而发挥这一作用：其工作人员及组成资深调解顾问待命小组的调解专家、一个能够在72小时内部署到外地向参与调解和预防冲突努力的联合国官员和其他组织(往往是区域和次区域组织)提供技术咨询的快速反应机制。此外，该股管理着一个专家名册，并建立了与非政府组织、学者和从事与宗教和部落行为体的调解工作的组织的网络。

20. 区域和次区域组织越来越多地参与调解，并建立了调解能力。在非洲大陆，非洲联盟和次区域组织有责任按照其组织法和议定书预防和解决冲突，包括为此采用和平手段，并制定了规范性政策、法律文书和机制，以在冲突的各个阶段参与。非洲联盟进一步发展了其和平与安全架构，而其智者小组继续支撑该组织在预防冲突方面的努力。西非国家经济共同体(西非经共体)一直使其调解和协助司发挥职能，而南部非洲发展共同体(南共体)设立了一个调解支助股和一个调解咨商小组，其成员来自所有南共体成员国。政府间发展管理局(伊加特)于2012年设立了自己的调解支助股，以及一个来自该区域的调解员名册。

21. 在欧洲，欧洲联盟和欧安组织已建立了专门的调解支助体制结构。欧洲联盟预防冲突、建设和平和调解司设在欧洲对外行动署内；在欧安组织，调解支助能力是其秘书处的预防冲突中心的一部分。这些机构发展是评估的成果，由此得出的结论是，专门的内部调解支助能力对这两个组织的工作而言是必要的。2014

年 5 月启用了欧洲和平研究所，这是欧洲联盟的一个独立伙伴，为欧洲促进调解与对话的努力提供了进一步的动力。

22. 东南亚国家联盟(东盟)在设立东盟和平与和解研究所方面取得了积极进展，这将加强其调解、预防性外交和解决冲突的努力。美洲国家组织(美洲组织)继续加强其调解能力，为此扩大其秘书处的可持续民主和特派团部。设立一个和平、安全和调解股对伊斯兰会议组织掌握制度化调解能力至关重要，而阿拉伯国家联盟正在考虑设立一个调解支助股，加强其最近设立的预警和危机管理中心。

四. 合作框架

23. 随着区域和次区域组织建立体制能力和扩大其对调解工作的参与，自 2010 年以来召开了区域和次区域组织及联合国的专家会议，以加强与联合国及彼此间的合作和知识共享。这些会议由欧安组织(2012 年)、伊斯兰会议组织(2010 年)、阿拉伯国家联盟(2014 年)和欧洲联盟(2015 年)主办。

24. 除政治事务部各区域办事处外，联合国还设立了一个主要区域伙伴联络点网络，以加强同在亚的斯亚贝巴的非洲联盟、在哈博罗内的南共体的工作关系以及与在布鲁塞尔的欧洲联盟的联络。它最近还在曼谷部署了一名伙伴关系干事并在在雅加达的东盟派驻一名联络干事。

25. 正式的伙伴关系协定和联合工作计划为日常合作提供了框架，包括分享最佳做法。2006 年关于加强联合国-非洲联盟合作的宣言认定，联合国同非洲联盟的合作可能是最完善和广泛的，该宣言规定了非洲联盟十年能力建设方案的框架。框架的一部分涉及联合国-非洲联盟在调解方面的合作，特别强调机构和业务上的伙伴关系。在机构方面，它规定增强非洲联盟委员会的调解能力；为智者小组设立一个秘书处和工作方案；编制一个非洲调解专家名册；建立一个知识管理系统用以记录非洲联盟的调解经验和做法；开展“经验教训”活动和个案研究。

26. 自 2010 年设立联合国驻非洲联盟办事处以来，调解伙伴关系进一步发展。2014 年，联合国和非洲联盟通过了联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系的联合框架。该框架在十年能力建设方案基础上，为两个组织提供了一个坚实的体制路线图，用以在非洲联盟继续发展其非洲和平与安全架构的同时，建立有效的战略和业务伙伴关系。

27. 2012 年，中部非洲国家经济共同体(中非经共体)与中部非洲区域办签署了一项谅解备忘录，其中包括一项加强调解合作的协议。在其他方面，与西非经共体等区域或次区域组织的工作关系，可能会促成具体活动的实施而无需使关系正式化。

28. 例如,与东盟、阿拉伯国家联盟、南共体和美洲国家组织的伙伴关系的基础,是加强能力和业务协作的广泛合作框架,其中某些活动是在调解和预防冲突领域中进行的。2011年11月通过的联合国-东盟全面伙伴关系,呼吁两个秘书处之间在政治安全问题、经济事务、社会文化事务上的合作与协作。联合国和阿拉伯国家联盟之间的长期合作协议,为这两个组织处理整个中东和北非的广泛的民主化和过渡问题提供了基础。政治事务部和南共体之间在2013年9月商定的合作框架,特别侧重于调解、选举和性别平等问题。2013年12月,美洲组织和政治事务部通过了一项两年期工作计划,延长了其调解伙伴关系。

29. 2003年以来,联合国和欧洲联盟保持了联合国-欧洲联盟指导委员会,将其作为危机管理方面定期高级别协商、合作与协调的核心论坛。它特别侧重于有联合国开展和平行动而且联合国-欧洲联盟参与危机管理问题的国家和地区。欧洲联盟仍然大力倡导和支持加强联合国的调解能力,包括为此提供大量财政捐助,在促进协调一致地应对来自外地的调解支助要求和减轻重复风险方面则定期进行交流。2014年6月,欧安组织和政治事务部调解支助办公室缔结了一项调解工作计划,以分享关于最佳做法的信息并在能力建设和业务活动方面开展协作。

五. 能力发展方面的合作

30. 根据上述框架,或应要求,联合国一直积极协助区域和次区域组织发展其总体上的调解和预防冲突能力,包括为评估必要的体制安排和政策框架提供支助,协助建立所需支持架构,或协助区域组织的成员制定自己的调解战略。

31. 讲习班帮助深化了区域和次区域组织的调解能力。联合举办的讲习班还有助于加强伙伴关系和组织间的业务合作。例如,2014年3月,政治事务部与开发署和美洲组织合作,为美洲组织外地代表和联合国驻地协调员举办了一次关于调解、调停和对话的讲习班。2014年,政治事务部还与伊加特合作,为来自伊加特所有成员国、包括前国家元首在内的28名未来高级别调解人开办了一次调解课程。2015年2月,政治事务部在缅甸召开了一次东盟-联合国区域会议,侧重探讨为支持东盟和平与和解机构而可能开展协作的领域,重点是预防冲突、预防性外交和解决冲突。同月,中非办参加了中非经共体在恩贾梅纳举行的讲习班,详细阐述了加强中非经共体调解体制结构的建议。未来几个月,非洲联盟委员会、联合国和欧洲联盟计划举办一次关于在非洲联盟委员会内创建调解支助能力的圆桌讨论。

32. 政治事务部就调解及相关专题问题专家名册的拟订和运作向非洲联盟提供了技术支助,并正在同联合国驻非洲联盟办事处和非洲联盟政治事务部及和平与安全部合作,于2015年下半年在亚的斯亚贝巴举办一次关于冲突分析的培训班。工作人员访问方案使区域组织的工作人员得以安排在政治事务部内作有限时间的访问,了解该部如何实施调解支助。迄今为止,已安排了东盟、伊斯兰会议组

织、欧安组织和阿盟的工作人员。政治事务部还与欧洲联盟密切合作，建立其内部调解能力，并继续通过关于性别平等和包容性进程等各种专题的有针对性的培训研讨会提供支助。

33. 联合国环境规划署(环境署)为参与预防、调解和解决自然资源冲突的各个区域组织提供了技术知识、培训和能力建设支助。特别是为欧洲联盟、欧洲经济委员会和欧安组织的专家提供了关于自然资源、冲突和建设和平的区域培训，并且通过非洲发展新伙伴关系及非洲部长级环境会议向非洲联盟提供了区域环境与安全风险方面的技术支助。

34. 联合国开办了若干培训方案，作为其调解专业化努力的一部分，参加者包括区域和次区域组织的代表。例如，政治事务部在欧洲联盟的资助下开办了一个高级别调解课程；与挪威防卫国际中心和瑞士联邦外交部合作开办了停火调解和管理培训班；与芬兰和挪威两国外交部、危机处理倡议及奥斯陆和平研究所联合举办了关于性别平等和包容性调解的研讨会；与瑞典福尔克·贝纳多特学院共同编制了对话和调解课程。联合国训练研究所(训研所)开办了建立和平和预防性外交课程。

35. 联合国调解培训包括会议和情境练习，重点是与区域和次区域组织的合作。这些组织从高级特使到政治和调解人员的各类工作人员受邀参加了联合国开办的许多调解培训班，不仅提高了各类调解人员的调解技术知识和技能，也交流了经验，加深了彼此之间的关系。

36. 甚至资深的外交官也发现自己大大受益于额外的调解培训，所有机构调解人都需要业务娴熟的调解支助小组，以得力的秘书处包括专题专家为后盾。培训活动为能力建设提供了帮助，并确保区域和次区域组织的调解人可以利用这些能力。与此同时，特别是在由某区域的国家代表各组织主导进程的情况下，对组织机构能力的利用可能不如对各国顾问的利用来得多，这些顾问可能接近于调解人。

37. 包括联合国在内的各个组织倾向于任命具备政治家和外交官甚至前国家元首等杰出职业生涯的高级调解人。许多区域和次区域组织也借用现任国家元首或外交部长来牵头负责他们的调解努力。这样显得更庄重，能提供更多机会，有时还能发挥非常需要的影响力。但这一做法也可能给调解进程带来沉重的压力，因为调解人本身政务繁忙，可能很难长期持续专注于推进艰难的调解进程。

六. 调解工作方面的合作

38. 上述合作框架和活动的目的是促进一致、协调和互补，这是指导意见确定的拟订、实施和执行外地调解的关键基本原则的一部分。

39. 如“指导意见”所述：“最好根据战略伙伴关系和与其他调解实体的协调情况，任命一位来自某单一实体的牵头调解人。”只要有可能，就应通过相关实体之间的协商，同时考虑到背景情况，根据相对优势选择牵头调解人。重要的是，“指导意见”指出，“接近当事各方这一条件既不应忽视，也不应作为自动优势而视为理所当然。”有时，接近更便于接触当事方，提高公信力；有时则需要更远的距离，以确保公正；主要考虑因素应是“冲突各方能接受调解机构和调解人，以及潜在的调解效果和质量”。正如“指导意见”所进一步指出的：“在决定调解环境的内部分工时，应考虑组织的能力、力量和现有资源。”

40. “指导意见”指出，调解行为体应“共同商定信息共享的透明度和协调机制。”并进一步指出，这些行为体应“根据一个共同的调解战略”开展合作，“确保向冲突各方发出一致的信息，避免因多个相互竞争的进程而造成重复或让冲突各方疲于应付”。因此，受托牵头开展调解者有责任有效协调各外部行为体，这些外部行为体则有责任支持调解战略。这样可以确保调解的统一，这对于调解取得成功必不可少。如果调解的主导权产生纷争，或者没有协调，几乎不可避免地会造成在争端的解决上各寻其道，各种相互竞争、令人无所适从的举措层出不穷。

41. 确定牵头调解组织总是取决于具体的背景情况，必须考虑到每个组织都有独特的比较优势和局限性，我在 2009 年提交给安全理事会的报告(S/2009/189, 附件)中对此作了说明。

42. 联合国凭借其会员普遍性、公正性和源于《宪章》的合法性，提供了当前最全面的争端解决系统，包括广泛的调解知识和经验，这些经验遍及各区域，既有高调的斡旋举措，也有低调的斡旋举措。

43. 区域和次区域组织对于本地区的争端掌握第一手情况，也了解其历史和文化背景。它们的成员没有联合国那么广泛，但它们能利用强有力的地方网络。它们与当事方的接近有时增加了其早期干预的意愿和能力，也提高了其在冲突各方心目中的合法性。政治事务部各区域办事处的目的是为国家和区域同行的努力提供补充，并加强联合国的网络与地方及区域行为体的联系，从而使联合国更好地把握和更及时地应对实地的事态发展。

44. 然而，也存在相对劣势。安全理事会内的分裂可能会使联合国的调解举措变得复杂。区域和国家政治错综复杂，而且可能因为邻国的既得利益和区域组织内部或彼此之间的分歧而更加复杂，有时会影响区域的调解努力，或发生以调解作用为掩护谋求利益的情况，而不是推动解决冲突。

45. 协调机制也各不相同。良好的做法提醒我们，牵头调解人应当在不影响当事方信任和委员会调解的情况下，确立正式或非正式协商和协调的手段，并让其他行为体发挥适当的作用。有时为保持灵活性，调解人可以与其他第三方行为体定期举行个别会议；在另一些情况下，为促进团结和共同行动，调解人可以组成协

商机构或其他特设机制，如友好人士小组或国际联络小组。在所有情况下，牵头调解人均应清楚哪些行为体应作为志同道合的调解进程支持者予以接触，哪些行为体应作为实际上的冲突当事方或对当事方有特别影响者而予以接触。

46. 如今，我们看到在调解实践中出现了若干领导和协调模式。在某些情况下，联合国是牵头调解人，且往往由安全理事会通过根据《宪章》履行其维护国际和平与安全的首要责任而予以授权。例如，在利比亚，联合国是牵头调解人，相关区域和次区域组织则保持密切参与，支持其有关努力。

47. 虽然联合国通常努力与区域和次区域行为体协调并让它们参与，但有时所持的立场与区域组织不同。例如，在西撒哈拉，联合国的立场与非洲联盟不同。可能还会出现额外的挑战，即区域或次区域组织之间就如何解决冲突意见不一，近年来在刚果民主共和国东部、几内亚比绍、马达加斯加均是如此。

48. 第二种模式是由一名调解人代表联合国和区域组织进行联合调解，如在达尔富尔，以及之前在阿拉伯叙利亚共和国便是这种情况。“指导意见”告诫在大多数情况下不要进行此种安排，而实际上在阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突问题上牵头者的更换情况也很能说明问题。调解工作最初由阿盟牵头，但随着冲突强度和范围日增，又任命了联合国-阿拉伯国家联盟联合代表进行调解。最终，在密切协商后，联合国承担调解进程唯一牵头者的角色，同时与阿拉伯国家联盟保持密切接触。

49. 第三种模式涉及调解集团或称“共同牵头者”。有时，其中的角色划分非常明晰。例如，日内瓦格鲁吉亚局势国际讨论便是由欧洲联盟、欧安组织和联合国平等共同主持的。共同主席还负责筹备、召集和促进事件预防和应对机制定期会议，联合国牵头促进其中一个的讨论，欧安组织牵头促进另一个的讨论。而有时角色划分则并不明晰。例如，由联合国、欧洲联盟、美利坚合众国和俄罗斯联邦构成的中东问题四方便是如此。

50. 第四种模式是在区域或次区域组织曾经或仍在牵头的情况下由联合国在调解中发挥重要的支持或后续作用。联合国通过我的马里问题特别代表在政治事务部高级调解专家待命小组的协助下，一直在支助阿尔及利亚牵头的在马里的调解努力，其中也包括非洲联盟和西非经共体等主要区域组织以及该区域其他国家。例如，2015年在中非共和国，中非区域办主任与中非经共体任命的调解人密切合作，主持了班吉国家和解论坛。2011年在也门，联合国支持海湾合作委员会就《海湾合作委员会协定》执行机制达成协定，然后又肩负起一个执行伙伴的角色，利用其技术能力支持2013年的全国对话，并促进整体过渡工作。

51. 联合国一直在不断支助伊加特和非洲联盟苏丹问题高级别执行小组领导的南苏丹调解工作。我的苏丹和南苏丹问题特使兼特使办公室主任继续在调解进程

中发挥积极作用，包括参加所有回合的谈判以及提供技术咨询和支持。同样，联合国继续支持促进南共体 2014 年和 2015 年牵头的在莱索托的促成工作。

52. 第五个模式往往与第四种模式平行进行，即由联合国向一区域或次区域调解人，或牵头调解的该区域的一个会员国提供直接技术援助。仅在 2014 年和 2015 年，政治事务部便从高级调解顾问待命小组部署专家，除其他外，以向区域和次区域组织在中非共和国、马里、南苏丹、苏丹和乌克兰促进或联合促进的和平进程提供了直接技术支持。例如，三方接触小组协调了乌克兰东部和平计划的执行，其成员包括乌克兰、俄罗斯联邦和欧安组织轮值主席的高级代表。欧安组织还派遣了一个特别监测团观察和报告该局势。应欧安组织请求，联合国欧安组织监测员提供了停火的培训，为欧安组织在联络小组的特别代表以及担任主席的代表提供了高级培训。

53. 通过向其他行为体牵头的调解进程提供政治和/技术支持，使联合国能够参与进程，而且有时可以产生积极的影响，促进国际团结起来共同进行一项努力。然而，这并非没有风险，而在这一进程可能不见成效或其实质与联合国理想的结果相违的情况下，尤其如此。例如，联合国决不能支持一项规定赦免灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪或严重侵犯人权行为，包括与冲突有关的性暴力行为的和平协定，且联合国支持国际刑事法院履行职权。因此，若和平协定偏离了国际法的规定或安全理事会决议，则联合国可能会发现自己处于棘手的境地。另一方面，在联合国不是牵头方的时候，其特使往往可以发挥重要的桥梁作用，向冲突各方和区域行为体宣传和解释联合国的立场和期望。中东问题和非洲一些冲突问题的特使向安全理事会进行的通报有助于创造调解进程总体环境，减少牵头调解人和各方之间潜在的分歧，即使其结果并不完美，也是如此。

54. 在下列情况下会出现一类特定的难题：联合国在某个国家不是调解进程牵头者，但管理着实地重大的行动，例如在中非共和国、马里和南苏丹。每次在这种情况下，一方面，各方会期望由联合国切实为和平协定提供支持，而另一方面本组织可能又没有与此匹配的影响和平协定之前进程的能力。我注意到并支持和平行动问题高级别独立小组的报告(A/70/95-S/2015/446)中的意见，即“联合国只要在实地部署和平行动，就应牵头或主导和平进程之前、期间和达成协定之后的政治努力。”

55. 如果确实存在分歧，则必须保持对话，并设法让有关方面参与并解决这些分歧，以维护和平解决冲突的最大利益。各方有一个共同义务，即深化联合国与区域和次区域组织和区域主要各国之间的战略对话，以缩小分歧并协助找到共同办法应付危机，鉴于其影响会远远超出区域本身，故而尤其如此。开展联合评估和分析将有助于拟订早期干预措施。这并不自动意味着就最佳回应办法达成了共识，但通过更制度化的交流，将有助于弄清楚任何差异的理由，并使各组织能够发挥各自的优势。

56. 我还注意到安全理事会与其他区域和次区域组织决策机构之间的协商增加。这方面的一个例子是与非洲联盟和平与安全理事会的协商，事实证明过去九年来两机构均举行了年度联合协商会议。除联合国特使的定期情况通报外，安全理事会还采用了灵活的方式，即“非正式互动对话”，直接与非洲联盟的领导层合作，包括就几内亚比绍、索马里、南苏丹和苏丹问题合作。

57. 除了对参与协调外，还必须协调如何发挥杠杆作用，包括制裁。几乎在安全理事会实施了制裁的所有冲突局势中，这些措施都是为了支持联合国牵头或支助的和平进程，且为了针对破坏者。在少数情况下，还通过了次级制裁以支持另一国的和平进程。对个人和实体的定向制裁起到了杠杆作用，支持了调解人的努力。在和平进程本身之外，这些措施还被用来为执行和平协定和长期建设和平努力而提供进一步支助。

七. 就预防进行合作

58. 调解和斡旋是工具；而预防是人们越来越认识到这些工具可促进的目标。联合国与区域和次区域组织在调解和斡旋方面的合作在预防领域特别具有好的前景。我们团结起来，就能够最有效地开展正确的预防方面的合作，这发出一个有力和一致的政治信息，通过早期接触，防止危机发生。例如，欧洲联盟和联合国联合开展了冲突分析，探讨是否有可能联合进行预防行动，包括发布共同信息，以扩大信息影响并发出强有力的政治信号。

59. 西非办和西非经共同体 2014 年 4 月在布基纳法索执行的预警任务、以及联合国、非洲联盟及西非经共同体在导致前总统布莱斯·孔波雷 2014 年 10 月离境的起义后开展的联合迅速反应行动，在重要的关头缓和了紧张局势，防止了进一步动荡。然而，目前的局势显示，仍需要进行在预防方面的长期投入，以维持这种介入。在大湖区，在 2015 年 4 月布隆迪危机爆发之后，联合国继续与东非共同体和大湖区国际会议密切合作，以缓和紧张局势，促进政治对话。

60. 预防的一个重要方面是加强国家能力和促成国家一级的参与，以支持当地的解决争端机制，从而建立社会凝聚力和国家复原力。在萨赫勒，我的特使一直与非洲联盟在该区域的代表，以及与西非经共同体、中非经共同体和欧洲联盟密切合作，以便形成和维持在以下领域的政治意愿：治理、安全和复原力。中非办和西非办均正在支助乍得湖流域委员会努力应对博科哈拉姆组织危机的区域影响。

61. 自 2012 年以来，开发署与欧洲联盟密切合作，支持在全世界 14 个国家建立“内部人士调解”能力。该伙伴关系侧重于内部冲突管理进程，包括对话和谈判，在玻利维亚多民族国和加纳促进了国家调解和对话平台，在乍得、马尔代夫和多哥支持民间社会的参与，包括青年和妇女组织的参与，在圭亚那、毛里塔尼亚、尼泊尔和也门加强了包容性的全国对话和调解进程。在许多情况下，通过在开发

署和政治事务部主持下部署和平与发展顾问，加强了国家一级的参与。最近出版的由欧洲联盟和联合国共同编写的支持内部人士调解指导说明³是在记载和提炼最佳做法方面迈出的第一步。

62. 联合国继续发挥关键作用，促进了跨区域合作、能力建设、交流最佳做法并解决了各组织成员地理范围中存在的可被暴力极端主义团体利用的潜在漏洞。在南部和中部非洲以及中亚，联合国正在与相关区域组织合作，支持会员国通过和执行区域预防性反恐战略并设法消除有利于恐怖主义蔓延的条件。今年晚些时候，我将提交一项防止暴力极端主义的行动计划，其中建议在区域一级采取进一步行动战略和采用有关工具解决暴力极端主义的驱动因素，即往往跨越区域和次区域存在的因素。

63. 最近，环境署和政治事务部还为印发关于自然资源的冲突调解新指南⁴进行了协作，从而帮助加强预防冲突工作，即确定了通过调解和第三方参与而解决冲突的道路。该指南的重点是采掘资源、土地和水，可供不同的利益攸关方和自然资源管理专家用于考虑通过调解解决自然资源争端，包括区域和次区域组织，并将提供给“地中海调解”倡议成员，它们正在规划 2015 年下半年在安曼召开一次关于这一主题的会议。

八. 妇女与和平与安全

64. 随着安全理事会第 1325(2000)号决议十五周年日益临近，我们有义务确保妇女平等有效地参与调解进程及和平解决争端。有关方面已作出重大努力，以确保联合国维持和平的工作更具包容性，包括由联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)进行的努力。⁵ 性别平等问题专家的咨询意见现在越来越多地被纳入和平进程，且越来越多的和平协定中含有与性别平等有关的条款。然而，需要做更多的工作来缩小强有力的促进妇女与和平与安全规范性框架同实地做法之间的差距。

65. 政治事务部组织了 8 次关于性别平等和包容性调解进程的系列高级别研讨会，参加者有 168 名特使、高级调解人和调解专家，包括来自 11 个区域和次区域组织的 30 名高级官员。研讨会向参加者们介绍了实用调解战略和工具，用于促进更具包容性的冲突分析和拟订和平进程，包括在和平协定不同专题领域的与性别平等有关的规定。

³ 见开发署，“支持内部人士调解：加强复原力以应对冲突和动荡”（2014 年）。

⁴ 见联合国政治事务部和环境署，“自然资源与冲突：调解人员指南”（2015 年）。

⁵ 见 A/CONF.177/20/Rev.1，第一节，决议 1，附件。

66. 联合国继续与区域和次区域组织携手促进和加强国家的调解能力，以便能够让妇女更有效地参与各级维持和平工作。2011 年和 2012 年，西非办与妇女署和西非经共同体协作，对来自 16 个西非国家的政府和民间社会组织的 32 名妇女领导人进行了冲突调解培训。这些新近结束培训的调解人现在正在参加西非经共同体支持的和平进程。妇女署、西非办和西非经共同体目前正在制订一个类似方案，将于 2016 年在这 16 个国家社区一级实施。

67. 妇女署与区域和次区域组织携手加强调解进程中性别平等专家的可用性和质量，并支持妇女更广泛和更有效地参与。2015 年，妇女署、非洲联盟和南非国际关系与合作部召开了一次区域讲习班，汇集了来自各会员国、次区域组织及民间社会的 35 名参加者，探讨如何解决妇女在调解进程中代表人数不足问题，研究具有战略意义的妇女参与问题，并建立了非洲大陆核心女性调解人网络。

68. 区域组织正在采取步骤，增加妇女对调解工作的参与，以及在其队伍中的代表作用。2014 年，非洲联盟任命了一位妇女、和平与安全特使。妇女署正在支持为伊加特南苏丹和平进程调解小组征聘一名性别平等问题高级顾问，以促进妇女直接参与谈判并加强南苏丹妇女的团结以及充分平等地参与谈判进程的能力。

九. 结论和建议

69. 冲突大多结束于谈判桌上，而非战场之上。就政治解决办法进行调解(即各方坐下来达成协定并支持执行协定)需要在各层级上具有政治意愿、开展协作并目标一致。我提出了将加强联合国领导和支持调解进程的能力作为我任期内的优先事项之一。

70. 事实已证明，调解是和平解决争端方面的一个有效工具，但其资源仍严重不足。在联合国与区域和次区域组织中进行的努力继续因供资不足和无法预测而受阻。所有的努力均需要增加投资，以使其调解能力专业化并加强进行早期和有效参与以及在整个调解过程维持这种参与的能力。

71. 在其第 68/303 号决议中，大会请我就如何加强与区域和次区域组织在调解问题上的合作提出建议。我想强调若干宽泛的领域供审议。

72. **将联合国与合作伙伴的及早互动协作制度化。**联合国与区域和次区域组织在整个冲突周期就预警和冲突分析进行互动协作，能够更好地了解冲突的根源和动因，帮助化解有关组织间任何潜在的紧张关系，促进采取更协调一致的办法来开展预防冲突、预防外交和基于相对优势和互补性的调解工作。

73. **加强政治事务部的区域办事处和派遣机构。**政治事务部各区域办事处的发展增加了联合国进行的预防性斡旋的灵活性和有效性。也加深了与区域和次区域组织以及与会会员国和国家行为体在调解方面的伙伴关系。各区域办事处以及派遣机

构仍然是一个有效手段，可用来征得有关方面对开展预防冲突和调解努力的同意，也可借以与区域和次区域伙伴合作。我期待着在我即将对和平行动问题高级别独立小组的报告进行回应时，在这方面提出进一步建议。

74. **更多地支持驻地协调员和联合国国家工作队。**可能需要更多的驻地协调员，以协助国家行为体实施预防冲突办法。在驻地协调员开展工作时，政治事务部和开发署应通过若干工具继续支持他们，包括建立有关平台以便将专家迅速部署到外地、开展有针对性的培训、从区域办事处提供支助、以及部署和平与发展问题顾问。如高级别独立小组报告中所确认，这将需要由经常预算作为秘书处核心预防和调解能力一部分而提供可靠资源。

75. **加强调解举措的互动和协商并使其制度化。**本报告着重说明在各级将联合国与区域和次区域组织连接在一起的各种举措。必须继续努力，制定更制度化的协商和协作机制，包括联合评估团、冲突分析和规划及高级别对话、以及视具体情况而定的发展之友小组、联络小组和捐助者支助机制。我们越经常互动，就越使分析和反应共同框架制度化。会员国、安全理事会和区域和次区域组织决策机构，如非洲联盟和平与安全理事会之间酌情进行的政治层面类似的协商，可比照各秘书处之间加强对话的努力。

76. **进行关于“经验教训”的共同反思和知识管理。**在调解举措期间或之后，必须花时间来思考哪些行之有效，哪些需要调整。本报告强调需要根据我们的相对优势进行参与。通过对有关举措进行共同审查并开展联合经验教训反思，我们将能够更好地进行这类评估，了解不同的体制优势和挑战，吸取经验教训，并相应地规划今后的协作。共同积累知识以及将经验制度化的做法将加强我们的伙伴关系，并有助于在我们各自组织中建设调解方面的知识能力。

77. **继续制定调解框架和指导意见。**进行共同冲突分析是一个重要因素，有助于提供连贯一致的战略，但还必须就调解人及其团队可用的各种工具、技巧和办法达成共识。这凸显出需要在“有效调解指导意见”基础上，与区域和次区域组织和其他伙伴协商制定关于一系列问题的具体指导意见，包括实务领域，如停火和其他安全安排，以及方法问题，例如如何更好地设计包容性进程，让妇女和处于社会边缘地位的群体参与其中。其意图并非要限制调解人的回旋余地，也不是说非得“按方取药”，而是要收集最佳做法和各种不同的可选办法，以帮助校准和制订调解战略，从而能够适应如今日益复杂的环境。

78. **调解人队伍专业化。**建立特使和调解小组的专门知识仍是一优先事项。这包括确定下一代调解人并通过辅导、培训和部署来培养其能力，特别注重让更多的妇女以特使和高级顾问身份参与调解。联合国与区域和次区域组织交流专门知识，包括分享名册及工作人员之间进行交流，将会增强专门知识，加强合作。通过开展调解技能和实质性领域的联合培训，包括关于指导材料和最佳做法的培训，将

会增强知识，有助于制定共同且结构更合理的支持和平进程办法。若无资源充足的能力，则在调解之初、期间或之后，联合工作是难以维持的。相关组织应探索是否有可能建立一个系统，用于指导中级调解人，特别是有可能担任高级职位的女性调解人。

79. **支助国家能力。**重要的是，调解举措的构想和设计应基于长期和持续的支助，包括通过执行阶段提供的支助。然而，归根结底，预防和调解举措成功与否，其关键决定性因素之一是社区的复原力以及地方和国家一级机构，包括“内部人士调解人”应对危机和解决冲突的能力。在国家一级，联合国国家工作队正参与执行建立信心措施，以建设进行公开对话的能力，并参与建立社区之间的信任，而这可以作为实现调解的基础。与会员国合作加强这些能力是增进联合国(利用政治事务部的知识专长)与开发署以及区域和次区域组织之间协作的一个重要方面。

80. **实现调解努力与联合国的制裁之间更好的协同增效作用。**需要开展进一步工作，以改善安全理事会、各制裁委员会、制裁专家小组与调解人之间的系统性协调，包括在调解努力由区域或次区域行为体牵头的情况下。虽然在这些行为体之间已经存在某种程度的合作，但是仍有促成进一步参与协作的余地。