



大会

安全理事会

第六十五届会议

第六十六年

议程项目 13 和 115

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议
和首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

区域和次区域安排对履行保护责任的作用

秘书长的报告

一. 导言和任务

1. 各国元首和政府首脑在《2005 年世界首脑会议成果》(见大会第 60/1 号决议)第 139 段和大会第 63/308 号决议中要求继续审议保护责任问题。为此,大会就这一专题于 2009 年举行了正式辩论,并于 2009 和 2010 年开展了关于该专题各个方面的非正式互动对话。为了给以上审议活动提供资料,我编写了关于履行保护责任(A/63/677)和预警、评估及保护责任的报告(A/64/864)。在 2010 年 8 月 9 日举行的大会非正式互动对话期间,许多会员国表示有兴趣在 2011 年举办一场关于区域和次区域安排对履行保护责任的作用的类似非正式互动对话。大会计划于 2011 年 7 月举行这一对话,为此,本报告将介绍保护责任的区域和次区域层面。

2. 联合国的缔造者在构想这一新的世界机构时,非常重视区域安排。2011 年 2 月,我在牛津大学作了西里尔·福斯特系列的一次讲座,我指出,联合国创始人在 1945 年就预见到,最终必须与尚未设立的区域伙伴组织合作,这实属高瞻远瞩。¹《宪章》第八章专门论述区域安排对于维持国际和平与安全的作用,而第六章第三十三条第一项将“区域机关或区域办法之利用”作为各方解决争端的办

¹ 见 SG/SM/13385, 2011 年 2 月 2 日。



法之一，第七章第四十七条第四项指出，军事参谋团“与区域内有关机关商议后、得设立区域分团。”但是，涉及经济和社会问题的第九章和第十章并未提及区域安排，因而未能预见到区域工具和能力的增强对于促进经济和社会发展以及和平与安全的作用。

3. 各国元首和政府首脑在《2005年世界首脑会议成果》第139段中设想区域和次区域组织和安排可通过若干方法，帮助防止种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪及相关煽动行为，并且，当“如果和平手段不足以解决问题，而且有关国家当局显然无法保护其人民免遭”这些罪行和侵犯行为时，及时果断地采取应对行动。他们强调，国际社会有责任通过联合国，“根据《宪章》第六章和第八章，使用适当的外交、人道主义和其他和平手段，帮助保护人民。”在考虑根据《宪章》第七章采取集体行动时，将“逐案处理，并酌情与相关区域组织合作”。

二. 执行战略的区域层面

4. 为实现保护责任所体现的承诺，我制定了战略，该战略的关键支柱之一就是促进更有效的全球-区域合作。保护问题是我们的共同关切。西非国家经济共同体(西共体)、非洲联盟以及欧洲安全与合作组织(欧安组织)等区域和次区域组织率先行动，带领国际社会努力制定保护原则和用于实施这些原则的实用工具。联合国紧随其后。过去三年来，在应对十多个特别情况下民众所受威胁的战略中，我们应用了保护责任原则。在所有情况下，区域和(或)次区域安排都作出了重要贡献，往往是作为联合国的完全平等的合作者。这些早期经验令人鼓舞，然而也证明我们在充分实现全球-区域-次区域合作的潜在协同效应，防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪以及相关煽动行为以及在保护人民方面，依然任重道远。

5. 全球和区域组织之间除了有这些历史、规范和工具方面的联系，在法律和政治方面也有重要联系。《宪章》第八章介绍了自下而上、自上而下的双向关系。根据第五十二条第二项，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。”另一方面，第五十三条第一项提醒注意，“如无安全理事会之授权，不得采取任何执行行动”。第五十四条接着指出，“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。”虽然第八章的规定在实践中并未总是得到严格遵守，但凸显了全球、区域和次区域组织的长期合作关系对于预防和保护目的的价值。

6. 在政治上，越来越明显，安理会成员在决定在特定情况下采取何种行动方案时，可能需要考虑周边国家和区域机构的意见。这是理所应当的。距实地事件更近国家和民间社会团体可能掌握更详细的信息，可能对所涉历史文化有更深入的了解，采取或不采取行动的结果可能对他们产生更直接的影响，并且对于在纽

约作出的决定的执行情况可能至关重要。如果全球和区域两级的政府间机构一致赞同采取类似行动，则最有可能作出及时果断的反应。在这种情况下，就政治合法性而言，这两级的决策可以相辅相成。

7. 各区域对区域和次区域安排的设计显著不同，从范围、能力或授权方面来衡量，都是如此。我们不能把某个单一的标准、基准或模板用于所有区域。各国和各区域的优势和需求各不相同。由于存在不同的利益和经验，所以开展跨区域研究议程和政治对话很有必要。通过这些活动，可以有效地探讨良好和最佳做法、个案分析、历时模式、专题问题和经验教训，包括如何做到有益无害。

8. 背景很重要。保护责任是一普遍原则。但是，其履行过程应尊重各区域的体制和文化差异。每个区域将按照自己的速度和方式，履行这一原则。我鼓励政府官员、民间社会代表和独立专家就履行方式开展区域内对话，例如东南亚国家联盟(东盟)地区论坛的亚太安全和合作理事会的保护责任研究小组。区域以及全球自主性必不可少。但是，请谨记：各区域必须逐步推进，以确保人民得到更多的保护并逐年降低发生大规模暴行的风险。各国元首和政府首脑在《2005年世界首脑会议成果》第138、139和140段中明确、毫不含糊地阐述了国家和国际的责任。区域、次区域或国家层面的重新解释不可稀释或减损这些责任。

9. 我用于实现保护责任承诺的战略有如下三大支柱：第一支柱涉及国家的保护责任；第二支柱涉及国际援助和能力建设；第三支柱涉及及时果断的反应。区域和次区域组织在履行保护责任方面的积极努力对以上任何一个支柱都大有裨益。本报告下文三节将依次讨论以上三大支柱的区域和次区域层面。

三. 国家的保护责任

10. 首先，保护责任是要重申和巩固国家的主权责任。它申明全球和区域组织的核心功能之一是允许在《宪章》的宗旨和原则范围内、并根据国际法的规定，以和平方式充分表达主权。主权赋予国家以国际和国内责任，包括保护其领土上的人民的责任。这不是新的或激进的观点。1945年，旧金山的起草委员会提及第二条第七项的国内管辖权条款，声明说，如果基本自由和权利遭到“严重触犯，以致于造成的影响危及和平或阻挠《宪章》规定之适用，那么它们就不再仅仅是一国之关切。”

11. 最终目标是使各国以有针对性、可持续的方式将这些原则制度化，并使社会以有针对性、可持续的方式将这些原则内化。各国在将这些原则纳入其法律、政策、做法、态度和机构方面取得的进展越大，则诉诸第三支柱(反应)的可能性就越小。然而，最近发生的事件显示，我们距离理想依然遥远，一些政府似乎在与本国人民为敌。在这种情况下，邻国以及区域和次区域组织可以发挥重要的调解作用，作为全球标准以及地方和国家行动之间的政治和行动桥梁。例如，大湖区

问题国际会议通过 2006 年《防止和惩治灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪以及一切形式歧视的议定书》以及相关委员会结构和区域倡议，正与其成员共同努力，促进国家一级开展有效的后续行动。十年前，非洲联盟在不漠视和不干预两种立场之间，选择了前者。这一立场非常值得世界其他地区采纳。

12. 防止大规模暴行是国家的法律责任。但是，要履行这个责任，需要国家与民间社会建立伙伴关系，如妇女和民间团体、神职人员、私营部门、学术界、媒体等等。议员可以宣扬这一道德使命。致力于预防和保护的团体和利益攸关方多种多样，地点分散，并经常具有跨国范围。目标群体经常越过边界，而对民众的威胁经常造成大量难民和国内流离失所者的流动。在这种情况下，移民社群可能发挥安抚和协助作用，也可能起破坏和引发动荡的作用。邻国可能会感到有必要以某种方式介入的政治或道德压力，这显示了《宪章》预想的区域和次区域安排的建设性早期接触在预防、调查或冲突调解能力中的潜在功能。

13. 除了国家的法律责任，个人在道义上也有保护责任。大规模犯罪一般需要鼓动大量的人，无论是士兵或平民、警察或打工者，使其怀着冷酷和某种程度的残忍无情的心态，去打击自己的邻居甚至家人。大规模犯罪还需要旁观者对痛苦熟视无睹，置若罔闻。另一方面，那些拒绝漠视或参加的人、保护弱势群体的人、反对对目标群体实行非人道对待的人、维护人权和人的尊严的人都是在履行个人责任。我们要向他们学习，并表彰和宣传这类勇敢行为。

14. 为此，为帮助政府、民间社会及国际秘书处找到预先阻止此类暴力动乱的更佳途径，我的防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任特别顾问联合办公室及其伙伴在世界多个地方开展了培训和提高认识方案。随着时间的推移，应与区域和次区域组织协作开展更多的此类活动。例如，东盟安全共同体 2004 年行动计划呼吁通过教育交流和课程改革缓解族裔间紧张关系，呼吁促进东盟各英才中心在和平研究、冲突管理及解决方案研究方面加强交流与合作。其他区域也正在开展类似举措。

15. 在自我保护方法方面，可以从自下而上的学习进程中学到必要经验，因为在经常发生暴力和压迫的地方，在村一级，甚至家庭一级都发展和采用了多种自我保护方法。这些是在保护责任框架内对强调预防的一个补充，可以帮助各国成功进行保护，而不仅仅是在各国未能提供保护时才作出反应。培训、教育以及提高认识自然成为新的区域举措和全球-区域-国家伙伴关系的活动领域。

16. 如果得不到公众的长期理解和支持，保护责任将依然无法实现。我们历来期待非政府组织和学术界能够提出新思想，提供新信息，开展比较案例研究和经验性研究，提供便于取阅的材料及进行媒体宣传，拟订创新型公共方案以及就我们如何可以做得更好做出知情评论。大部分此类工作可以在跨区域和南南合作基础

上开展，例如，可以借鉴非洲、亚洲以及拉丁美洲和加勒比的经历，对比取得的经验。非洲和欧洲的官员和专家可以比较其相对复杂的预警、预防和保护机制结构在实践中的实施情况。

17. 区域和次区域安排可以鼓励各国政府认识到相关国际公约规定其应承担的义务，在发生暴力或暴行之前发现并解决社会中的摩擦根源。有许多此类邻国互帮的例子。2009年，作为发展更加以人为本的东盟努力的一部分，东盟政府间人权委员会启动，这是对拉丁美洲、非洲和欧洲长期存在的区域人权机构的一个补充。这一人权委员会的职能一直是促进区域内的人权和保护标准，成立有效、独立的国家人权委员会，促使其成员国更多地加入主要的全球公约，以及就这些问题开展公共教育和提高认识活动。在关于加强非洲保护责任的第117(XXXXII)07号决议中，非洲人权和人民权利委员会力求将这一全球原则适用于非洲的具体情况。在非洲发展新伙伴关系的主持下，非洲同行审议机制就与保护责任原则相关事项进行了公正评估，并向非洲各国政府提出了改革建议。可以考虑将与保护责任相关的标准纳入人权理事会的普遍定期审议机制和区域同行审议机制。

18. 防止暴行方面最长期、默默发挥最大效果的机制是欧洲安全与合作组织少数民族事务高级专员办公室。其他区域也可以设立类似职位，负责开展预警和静默外交，消除社会各群体间的紧张关系。通过各项举措消除歧视和仇外心理，同时在成员准入方面制定严格标准，使得欧洲联盟帮助消除了可能会滋生暴行的各种条件。一些观察家认为，2011年5月逮捕前波斯尼亚塞族拉特科·姆拉迪奇将军表明，在一些情况下这些政策可以有助于就暴行追究责任。

19. 承担责任就需要问责。在此方面应忆及的是，构建以国际刑事法院为核心的国际司法体系在很大程度上依赖国家一级的补充性原则。与我的履行保护责任战略相同的是，理想的行动方向是由各国调查、起诉及检控那些犯下了国际社会关注的最严重犯罪的罪犯。国际司法是一个备用机制，当国内司法程序无法履行任务时才予以启用，因为问责应首先始于国内。为在美洲结束有罪不罚现象，从阿根廷到秘鲁到危地马拉，都正在进行历史性努力。同时还应忆及，各区域法庭也为发展国际刑事法院铺平了道路，而且为促进欧洲、非洲及亚洲的司法作出了重要贡献。

20. 这一领域在区域层面取得了重要的规范方面的发展。例如，美洲人权法院和美洲人权委员会通过与美洲国家组织一道开展斡旋，为解决严重人权问题，防止大规模暴行做出了主要贡献。《2009年非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》是在与保护责任密切相关事项方面的第一个国际法律文书。其他区域也不妨考虑制定类似公约。

四. 国际援助和能力建设

21. 我的战略的第二个支柱探讨如何帮助各国提高能力，以避免或消除大规模暴行。这些努力可以是结构性的，也可以是操作性的。结构性预防旨在将易于发生此类暴乱的情势变成不易于发生此类暴乱的情势。结构性预防所需时间更长，取得的成果更难预测或衡量。而操作性预防努力是在看起来即将发生暴行威胁前进行阻止。操作性预防关注的是即将发生动乱的社会，而在关注预防暴行的同时往往还要关注预防冲突。因此，操作性预防可能与有关应对的第三个支柱相关联，而结构性预防与有关国家责任的第一个支柱相关联。操作性预防的区域和次区域范畴获得了广泛认可。就联合国而言，随着各种危机接踵而至，全球-区域-次区域操作性预防方面的伙伴关系也相继建立。联合国多个实体在实地、总部与总部级别参与了操作性预防活动。正如下文所讨论的，与我们的区域和次区域伙伴方加强操作性预防与协作是我们最紧迫的优先事项。

22. 区域和次区域在结构性预防方面的作用还未得到应有的理解和认可。发展援助主要由双边或全球机构提供，而不是区域或次区域组织提供。冲突后建设和平工作也是同样的情况。战略规划通常都是在国家层面制定，同时寻求国家层面的所有权。这是很自然的事情，因为经济和社会发展与保护一样首先是主权责任。在决定向哪些领域投资，不向哪些领域投资方面，私营部门也可以发挥关键作用。民间社会也可以在政治和操作方面作出重要贡献。

23. 所以说，在这一等式中，区域和次区域安排的位置在哪儿？就加强第二个支柱的结构性预防部分而言，区域和次区域安排能带来哪些附加值？可以发挥的一个作用是在区域和次区域制定规范、标准及机制，促进容忍、透明、问责以及对多样性进行建设性管理。第二个作用就是在准备和规划领域，区域和次区域安排可以帮助减少人为及自然灾害造成的不良影响。在此方面，国际行为方应认真倾听当地行为方，特别是民间社会表达的所有见解。鉴于大规模暴行往往会影响到邻国，特别是大规模难民潮造成的人道主义和自然资源方面的影响，因此应在多国及国家层面进行准备和规划。有时这些罪行不是政府犯下的，而是非国家行为方，例如武装团体、毒品卡特尔或恐怖分子犯下的。这类团体通常跨国活动，因此需要在区域或次区域层面进行合作应对。

24. 如上文所述，各国元首和政府首脑在《2005 年世界首脑会议成果》第 139 段中呼吁国际“在危机和冲突爆发前协助处于紧张状态的国家”。邻国、区域和次区域组织往往能最先察觉到邻国哪个地方可能会出现状况，而且知道国际社会如何能够提供最有用的援助。邻国、区域和次区域组织能够查明能力差距，成为当地和国家层面利益攸关方和国际层面利益攸关方之间交流信息、想法和见解的双向渠道。尽管区域和次区域安排在此类情况下往往会提出独特的宝贵见解，但不应因此推定他们提出的见解总是正确的。有时，从更远距离观察可以获得更广

泛或更统筹的视角。在联合国政府间机构审议时，各种政治因素、收益及国家利益都在发挥作用，在区域和次区域层面情况也是一样。而最佳政策和最可持续战略往往是在当地、国家及国际利益攸关方交流想法、视角以及偏好过程中形成的。正如本报告最后一节所谈到的，面临的挑战是从这些复杂的互动中找到最有可能实现适当平衡和最佳成果的做法和程序。

25. 各级预防都有一个共同点：即在当地、国家、区域和全球层面都面临资源不足的问题。尽管我们常说，预防大规模暴行远比应对这一问题更具成本效益，但各会员国和捐助方习惯性地更多资源用于后者。我已决心提高联合国的预防能力。在过去的几年里，各会员国已批准了至关重要的措施，加强区域力量和政治事务部调解支助股，推动开展各种方案，加强非洲联盟和非洲区域经济共同体的调解能力，以此提高联合国在危急情况下区域和次区域伙伴方合作进行调解、提供便利及开展对话的能力。仅 2010 年，联合国就帮助调解了三十多个危机局势。其中有若干局势发生了暴行或受到暴行的威胁。过去一年来，我的防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任问题特别顾问认真评估了各区域和次区域安排以及联合国系统和民间社会提供的信息，就吉尔吉斯斯坦、几内亚、科特迪瓦、阿拉伯利比亚民众国、苏丹和叙利亚的势态发展作了公开声明，并向我提供了若干其他情况的内部评估。

26. 在法治薄弱，安保部门需要大幅度改革的情况下最容易发生大规模暴行，特别是涉及性暴力和基于性别的暴力的大规模暴行。在此类情况下，当局甚至国家的合法性可能都会存在问题，使得妇女、儿童、老年人以及社会中的最脆弱群体无法依赖国家当局和机构提供保护。我已加强我们的能力，帮助冲突后国家重建法制机构，培训警察、监狱和司法官员。在其他方面，联合国开发计划署和联合国人权事务高级专员办事处也发挥了带头作用。此类措施还有助于预防工作，而且邻国也可以提供成功做法范例，培训法治和安保部门的官员，开展教育和交流方案。区域和次区域安排也可以发挥更大作用，在联合国、私营部门以及必要时民间社会的支持下推动开展此类合作努力。这些努力可以借鉴在各地区和各文化中已经存在的规范传统和机构能力，而区域和次区域安排则可再次成为当地和全球之间的桥梁。

27. 区域和次区域安排可以发挥关键作用，帮助确保国家一级及时向全球决策者提供准确信息和分析，同时减少误解、误报和故意扭曲的风险。例如，欧洲联盟和欧安组织设立了专门的情况室。广受尊敬的区域实体，如非洲联盟智者小组，可以帮助加强宣传有关人权规范和保护责任原则以及问责和制止有罪不罚现象的全面信息。他们可以阻止煽动对社会内部特殊群体的非人性化嘲讽，倡导对多样性进行建设性的管理。在非洲，非洲联盟和区域经济共同体建立了预警系统，可以切实帮助查明这种危险征兆，以便在次区域、区域或全球各级采取及时有效

的预防行动。智者小组已决定采用由我的两名特别顾问联合办事处开发的分析框架，其他一些区域和次区域安排不妨也考虑采用这一框架。

28. 在这方面一个令人鼓舞的趋势是，世界各地许多国家政府都建立了保护责任协调中心自愿网络。随着时间的推移，这一网络可以执行宣传、学习、政策、能力建设和情况摸底调查等多项职能。如果这些协调中心能对各会员防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪等犯罪行为的能力进行摸底调查，则将有助于联合国、包括两名特别顾问联合办事处开展工作。此外，也可在民间社会和议会中发展类似的协调中心网络。

29. 我在关于履行保护责任的报告中指出，在征得东道国政府的同意下，分别根据第六章或第七章的规定，预防性地部署维和人员或作战部队以打击施行大规模暴行的武装团体(比如10年前在塞拉利昂的革命联合阵线和今天的上帝抵抗军)，这种做法可被视作第二支柱下向国家提供援助行为。但是，鉴于世界各地对蓝盔部队的需求很大，应鼓励进一步发展区域军事能力，比如非洲待命部队，作为一种替代方式，即使他们在一段时间内还不能全面运作。发展文职能力，以通过欧洲对外行动局、中美洲一体化体系和非洲联盟所属非洲和平与安全构架等渠道向区域和次区域决策者通报新出现的危机，也可以在很大程度上防止暴行的发生，在短期内尤其如此。

五. 及时果断的反应

30. 保护责任的履行有赖于采取《宪章》第六、第七和第八章中规定的一系列政策手段。有时在某些地方，威力不强的政策工具不足以保护广大民众免受伤害，不援用第七章中规定的方法就不能全面采取广泛战略以履行保护责任。然而，尽管这些方法可能是保护责任领域最明显和最突出的工具，但他们只是冰山一角。在表面之下，远不为人所知的是采用《宪章》第六章和第八章规定的各种侦查、实况调查、斡旋、调解、个人劝服和解决冲突等工具默默开展的应对行动。在过去几年中，安全理事会、我本人、我的两名特别顾问和其他同事在达尔富尔、肯尼亚，吉尔吉斯斯坦、科特迪瓦、也门、阿卜耶伊和叙利亚以非强制方式行使了保护责任。仅在阿拉伯利比亚民众国问题上(第1970(2011)和第1973(2011)号决议)，安全理事会在一项根据第七章通过的决议的序言部分援引了保护责任。为在各区域和次区域伙伴的充分合作下，有效、平衡和持续地履行保护原则，必须由联合国来执行《宪章》规定的所有措施和程序。随着保护原则在区域和全球各级从言辞转化为行动，所需要的是根据具体情况尽早采取灵活应对措施，而不是采取笼统的或规范性的政策选择。

31. 我在2010年关于预警、评估和保护责任的报告中呼吁尽早参与并对每一种局势下不断变化的实地情况保持平衡和动态的了解。在这方面，联合国及其区域

和次区域伙伴在收集和交换信息、比较各自的文件记录、交流对共同关心的局势的评估结果等方面有着天然的协同增效作用。这种互动式的分析过程有助于增进双方的相互信任，并就某一具体情况下需要应对的挑战的性质和范围以及未来的政策选择及其可能产生的后果形成共识。保持透明度和信息的自由流动有助于打破社会团体之间的偏见和定型观念，同样也会使国际行动体无论是在预防性行动中还是在反应性行动中都能有更强的共同责任感，加强协调行动。

32. 作为最高的国际决策机构，安全理事会可以更多地使用《宪章》第三十四条赋予其“调查任何争端或可能引起国际摩擦或惹起争端之任何情势”的广泛权力。安全理事会每年多次派团出访，查看所关切地区的进展情况，从而朝这个方向迈出了重要一步。当然，关注的重点更多是预防和解决冲突，而不是防止大规模暴行，尽管安理会在维和方面越来越重视保护问题，这表明不难将这些事项纳入其关切范围，包括在访问期间向政府领导人和武装团体负责人传递这方面的信息。

33. 为此，制止国家官员和反对派领导人及其支持者发起煽动行为并监测其言论可以是一个重要的预防步骤。及时交流信息和有关声明的准确记录有助于确保各会员国和联合国及各区域和次区域组织的秘书处根据有关可能出现煽动行为的同一信息做出反应。在煽动针对特定群体采取暴力行动的现象猖獗的地方，通过使用包括电台广播在内的替代性媒体，联合国有时能够向当地民众传递更加平衡和起到镇定作用的信息。但在这些方面，还可以加强与区域和次区域伙伴的合作。

34. 就阿拉伯利比亚民众国而言，因其袭击平民的行为，阿拉伯国家联盟已采取行动，取消了该国的成员资格，大会在安全理事会采取行动之前也采取了类似行动，取消其人权理事会的成员资格。非洲联盟和次区域组织对那些通过军事政变推翻现有政府的国家取消成员资格，这一追究责任的立场令人鼓舞，在这方面增加与大规模暴行罪有关的标准应该不成问题。如上所述，执行加入欧洲联盟的要求也有助于鼓励各国履行人权标准。这种以集体同伴压力的形式做出的努力也许并不总是一种及时果断的行动，但具有象征意义和政治价值。探索在涉及大规模暴行的情况下，如何协调区域和全球外交制裁，包括成员资格和代表问题，可能是有益的。

35. 目前尚未确立完善的关于为预防、阻止或应对暴行而可能使用维持和平资产和军事资产的原则。各国政府和独立专家需要就这些问题进行更加深入和包容各方的讨论。在这种对话和评估过程中，应考虑联合国及其区域和次区域合作伙伴的作用。

36. 采取有针对性的或“聪明”制裁措施，例如对军火、警察装备、雇佣兵、财政和旅行等实施限制，往往被视为替代更具强制性的措施的一种更有吸引力的办法。但需要进一步研究在国家当局似乎决心实施大规模暴行的情况下，这些措施的成效。其中一个障碍是时间问题，因为这些制裁措施需要数月之后才能见成效。

另一个问题是执行，因为实行制裁必然招致一些规避规定的行动，而监督从来都不是天衣无缝的。第三个关切问题是给邻国和贸易伙伴的经济造成的附带损害。这些问题都表明有必要开展更大规模的全球-区域研究和对话，探讨如何促进联合国与区域和次区域伙伴进行合作，针对大规模暴行制定和执行更有效的一揽子制裁措施。

37. 国际刑事法院是一个独立机构，既不受联合国、也不受区域机构的控制。但是，它的工作、甚至是它的存在，都对防止大规模暴行和努力确保对此种暴行追究责任发挥核心作用。追求正义与和平的类似努力也会涉及时间性和协调问题，但最终它们都会相辅相成，促进实现目标。对这两方面的努力都要予以支持。区域和次区域安排可以提供一个基础，鼓励地方和国家当局开展合作，逮捕那些被起诉或定罪的人并限制他们旅行。同样，就这些问题默默开展的全球-区域对话也有助于总结经验教训，确定未来的前进路线。

六. 协作和伙伴关系

38. 大多数会员国也是一个或多个区域或次区域安排的成员。因此，全球-区域合作的协调一致和协同增效在于各国政府采取行动。我鼓励安全理事会成员，特别是建设和平委员会成员，审议如何促进他们所在机构与区域和次区域机构在规划和政策制定方面加强合作，包括如何阻止暴行和增强国家责任和问责。

39. 联合国秘书处与其区域和次区域对应机构之间的沟通与合作不断增长，而且是互惠互利的，但这种沟通与合作一直不平衡。虽然联合国与一些区域和次区域伙伴保持稳定而富有成效的关系，但这些关系一般不明确涉及防止暴行问题。今后，我们不妨将与保护责任有关的问题纳入对话和议程。在这方面，我们有很多东西可以相互学习和借鉴。

40. 我的防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任特别顾问一直在努力加快与各区域团体就专题领域和具体国家的情况进行联系。他们已建立和发展了一些良好关系，比如与欧安组织少数民族问题高级专员、非洲联盟、大湖区国际会议和欧洲联盟的关系。与东盟、西非经共体、政府间发展管理局、美洲国家组织和阿拉伯国家联盟等组织的关系正处于早期发展阶段。未来几个月，我的特别顾问将优先研究如何扩大和深化这些关系。

41. 我期待大会即将就保护责任的区域层面问题举行非正式互动对话。与先前举行的此类对话一样，这次对话将提供一个契机，借以听取会员国及主要区域和次区域官员和专家的意见，进一步完善保护责任的概念并制订未来路线，以便全面、平衡和持续地履行国家元首和政府首脑在 2005 年世界首脑会议上制定的各项原则。

42. 我欢迎就明年对话的重点提出建议。一个可能的重点是评估迄今在利用第六、第七和第八章规定的各种工具执行我提出的战略的第三个支柱方面所做的努力。

43. 安全理事会成员也不妨审议本报告中提出的一些问题。各国元首和政府首脑在《2005年世界首脑会议成果》第139段指出，将“通过安全理事会依据《宪章》”采取集体行动。如上所述，《宪章》第八章确定了安理会与区域安排和机构之间的特殊关系。

44. 我们完全有理由期待，在今后的岁月里，联合国及其区域和次区域伙伴将在履行保护责任方面进一步加强协作。保护责任在概念、政治和业务方面取得了令人欣慰的迅速发展。这一原则得到了广泛、深入和不断增强的支持。但我们也知道，提出一项原则和确保其得到协调一致的执行是完全不同的两件事情。对会员国和秘书处而言，后者都是一个不断学习的过程。我们并没有解决所有问题的答案。但我们深信，全球-区域-次区域伙伴关系是推进保护责任的最可靠途径。
