



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/47/386
31 August 1992
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十七届会议
临时议程·项目10和75

秘书长关于联合国工作的报告

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

维持和平行动特别委员会的特别报告

报告员: 埃哈卜·福齐先生

1. 维持和平行动特别委员会除在1992年4月24日至6月1日举行年度会议外,还于1992年8月17日开会,决定举行额外会议,专门讨论秘书长题为“和平纲领:预防性外交、建立和平与维持和平”的报告(A/47/277-S/24111),并根据拟进行的讨论,编制特别委员会的特别报告。

2. 特别委员会在决定为此目的召开会议时,忆及其在1992年6月1日通过的报告(A/47/253)中载有结论和建议的部分,欢迎联合国在预防性外交、建立和平与维持和平领域日益增加的作用获得承认。特别委员会在同一报告中进一步说,它期望秘书长按照1992年1月31日举行的安全理事会国家和政府首脑会议的要求提出报告,说明如何加强联合国根据《联合国宪章》框架和规定从事预防性外交、建立和平与维持和平的能力。

* A/47/150。

3. 特别委员会进一步忆及大会1991年12月9日第46/48号决议,其中大会认识到维持和平行动是一逐渐发展的概念,它要求会员国依照《联合国宪章》的宗旨和原则给予更多的注意和不断地加以评价。在同一决议里,大会促请特别委员会根据其任务规定,继续努力全盘审查整个维持和平行动问题的所有方面,以期加强联合国在这一领域的作用。

4. 特别委员会在举行额外讨论时,铭记着这样的事实,即根据联合国在1991年12月20日第46/190号决议通过的联合国1992-1993年会议日历,特别委员会有权根据“需要”开会,并根据会议服务和设施的供应情况确定开会确切日期。

5. 特别委员会于1992年4月24日第104次会议上选出主席团,任期一年,由下列成员组成:易卜拉欣·冈巴里先生(尼日利亚)任主席;亚历杭德罗·埃克托尔·涅托先生(阿根廷);菲利普·基施先生(加拿大)、住茂木先生(日本)和罗伯特·姆罗杰维奇先生(波兰)任副主席;埃哈卜·福齐先生(埃及)任报告员。

6. 特别委员会在1992年8月17日第110次会议上,决定根据大会第46/48号决议第36段的规定,给予那些参加特别委员会及其不限名额的工作组在1992年4月24日至6月1日期间举行的会议的国家以观察员地位。这些观察员是:比利时、巴西、保加利亚、哥伦比亚、塞浦路斯、斐济、芬兰、希腊、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、阿拉伯利比亚民众国、马来西亚、尼泊尔、新西兰、挪威、秘鲁、葡萄牙、大韩民国、塞内加尔、瑞典、突尼斯、土耳其、乌克兰和乌拉圭,以及瑞士常驻观察员。此外,特别委员会应下列国家的要求,给予这些国家以特别观察员地位出席会议:阿塞拜疆、智利和古巴。

7. 特别委员会的不限名额工作组于1992年8月18日举行两次会议。

8. 工作组是根据下列共同谅解进行讨论的,即辩论只限于一般性地对秘书长的报告(A/47/277-S/24111)交换意见,而不起草一套结论和建议。大多数代表团强调需要对该报告进行进一步的仔细分析和研究,并说目前只是对该报告主要是与特

别委员会的任务规定有关的想法提出初步意见。若干代表团极重视特别委员会作为大会附属机构对该报告初步交换的意见。许多代表团还说,它们期望在大会第四十七届会议以及安全理事会和联合国其他有关机关和机构的会议上对该报告进行富有成果的讨论。有些代表团认为在大会一般性辩论时对该报告进行讨论可作为在其他论坛对其审议时的一项重要投入。最后,有人指出,由于有些政府进行的内部审查尚未结束,并由于最好由其他论坛进行初步审议,因此并非所有国家都愿意对这份报告作出实质性的评论。

9. 各国代表团在讨论中一致欢迎并赞扬秘书长的报告,它们认为报告对加强联合国在维持国际和平与安全方面的作用作出了宝贵及时的贡献。它们确认,报告是秘书长将联合国预防性外交、建立和平和维持和平的政策和实践同当代政治和安全挑战的不断变化的性质联系起来而作出的一项全面努力。所以,对联合国在维持国际和平与安全这一领域的使命的广泛范围,报告中载有大胆、具有创意和发人深思的各项建议。有些代表团认为,不仅是安全理事会,而且大会及其附属机构、而尤其是维持和平行动特别委员会以及联合国其他机关和机构都应认真仔细地考虑这些建议,因为报告中的一些建议直接关系到它们各别的任务。

10. 在开始讨论秘书长报告的具体要点之前,一些代表团表示完全支持秘书长对维持国际和平与安全采取的综合方式。它们赞成贯穿秘书长报告的一种信念,认为只考虑军事问题的狭窄眼光不能捍卫和平。在它们看来,维持国际和平与安全是一个含义广阔得多的概念,包括政治以及经济、社会、人道主义和环境诸方面的问题。这些代表团指出,联合国有责任确保在所有这些领域都取得成功,并且尤应注意发展中国家的要求和问题。

11. 此外,一些代表团完全赞成秘书长的观点:联合国所有机关都必须获得并发挥充分而适当的作用,大会如同安全理事会和秘书长,根据《宪章》也负有维持国际和平与安全的重要作用。它们认为必须以综合和平衡的方式对待国际和平与安全问题,以便联合国的各个机构得以根据《宪章》发挥适当的作用。他们强调,在国际和

平与安全领域,安全理事会和大会之间必须有更多的交流和对话。这些代表团还强调必须提高安理会讨论和决策过程的透明度,必须同非安理会成员的会员国进行更有效地协商,并且安理会必须听取联合国更多会员国的意见。

12. 还有,一些代表团赞同秘书长的观点,认为在解决维持国际和平与安全的各种问题时,“《宪章》的原则必须一贯地适用,而不得挑东拣西地适用,如果采取后一种观念,信任将会消失,《宪章》最伟大的独有特质,即道义上的权威,也将随之消失”。它们认为,联合国预防和解决冲突以及维护国际和平的能力在很大程度上取决于《宪章》原则的信誉。这项基本规则应指导联合国,尤其是安全理事会的讨论和决定。

13. 在讨论中,大家同意秘书长报告中所载的论点,即目前世界各国和人民愈来愈希望获得联合国的协助,以维持和平,因此必须作出根本性的决定,以便加强本组织建立和平的能力。在这方面,有人表示在特别委员会中进一步审议关于联合国维持和平行动的一份宣言可切实推动在世界、区域和次区域一级的这些行动的进一步发展。

14. 有些代表团认为秘书长关于预防性外交的各项建议包括由联合国其他机构和机关进行资料收集和汇报的建议值得由联合国主管机关和机构进行仔细和严肃的审议。有些代表团支持这些建议。这些代表团同意秘书长的意见,认为及时向联合国系统提供更准确充分的资料,加强联合国系统收集和分析资料的能力,是更多地利用预防性外交的重要先决条件。它们还建议,联合国应合理安排并加强其收集、分析和传播关于当前的和潜在的对国际和平与安全的威胁的资料的能力。为此,它们认为,在收集和分析资料以及执行秘书长和安全理事会随后可能采取的行动这两者之间必须建立一种实施环节。

15. 一些代表团还认为应鼓励秘书长更经常地履行《宪章》第九十九条所规定的职责。在此关头,很多代表团都赞同秘书长报告中所提出的关于更多利用事实调查团的建议。

16. 在此情况下,一些代表团建议,考虑到《宪章》的规定,应探讨是否有可能在没有得到有关各方同意的情况下仍然派出调查团。但是,一些代表团明确表示,征得有关各方的同意是派遣这类调查团的一个先决条件。

17. 一些代表团对秘书长的下列建议表现出兴趣,即可为遏制侵略或国家间冲突而预防性部署维持和平部队,可能只需在国际边界的一方进行这种部署,因此并不需要征得有关各方的同意。各国代表团在有关这一问题的辩论中提出了相互对立的意见。

18. 一些代表团指出,这一建议是值得认真考虑的正当想法。它们一方面认识到在一特定危机中,选择什么的时机派遣这样一支部队可能是个困难的问题,但是同时也认为预防性部署维持和平部队可能是一个视个案情况加以采纳的好主意。

19. 但是,另一些代表团则建议谨慎对待所提出的关于采取预防性维持和平行动的想法,它们认为这一想法远远超越了维持和平行动的传统原则。它们指出,在不一定征得潜在冲突有关各方同意的情况下,在冲突线一方进行这种部署所产生的危险,很可能会损害联合国的中立。

20. 此外,一些代表团指出,预防性部署,尤其是没有时间限制的预防性部署可能成为一项耗费庞大资源和十分昂贵的行动。对此,它们建议,在预防性部署任何维持和平行动时都应事先明确受到特定时间和目标的限制并应由非常积极的预防性外交方案作其后盾。

21. 对预防性部署维持和平部队的想法持一定保留意见的代表团表示坚信在联合国过去的经验中制定和发展起来的维持和平的主要原则不仅是当今维持和平行动的一个有效依据,而且也是今后这类行动的一个有效依据。维持停火、冲突各方都同意接受有关行动、除了自卫以外不使用武力以及不偏不倚等原则应继续成为成功执行维持和平行动的关键因素。

22. 有些代表团支持关于在某种情况下建立一个非军事区作为冲突前的一项预防性措施的建议。有些代表团认为,这一建议须经联合国主管机构作进一步审查。

23. 这些代表团认为,关于在一国发生内部危机事件以后应该国政府或有关各方的请求进行预防性部署以帮助提供人道主义援助或进行调解的想法也应在个案的基础上加以采纳。有些代表团还认为,这一建议须经联合国主管机构作进一步审查。

24. 一些代表团对将维持和平概念推广到未涉足过的领域是否恰当持怀疑态度,它们对所有有关各方必须事先同意这一原则可能受到破坏,深表关注,并重申此一原则是开展任何维持和平行动所绝对需要的条件。这些代表团再次强调,无论是根据预防性外交概念派遣事实调查团还是开展维持和平行动,联合国的任何行动都必须继续遵守获得有关当事方同意的原则。它们提到秘书长报告的有关章节,认为无论是基于平衡全球主义与民族主义的原因还是基于自决的原因,任何损害国家主权的行為都是不可接受的。

25. 关于维持和平行动各项原则,一些代表团提请特别注意秘书长报告中关于维持和平行动的定义,它们认为“迄今为止,在所有有关当事方同意下”一语体现了一个新因素,它们指出,该措词显然偏离传统的维持和平概念和惯例,因此需要秘书长进一步阐述。

26. 有人认为,现有维持和平行动的结构、组成和任务规定,在未得到安全理事会明确决定之前,不得加以改变或修改。冲突各方不得不顾安全理事会的决定,单方面破坏维持和平行动。

27. 若干代表团注意到,秘书长从预防性外交到爆发冲突后巩固和平的工作看联合国在维持和平与安全中的整个作用。在这方面,它们认为,联合国预防性外交、维持和平、建立和平和冲突后巩固和平活动是相互依赖的,联合国系统各有关机构应该在这些方面改进和加强协调。然而,一些代表团认为,这些活动虽有内在的联系,但属于联合国各机关和机构主管范围内的独立活动。

28. 关于联合国冲突后巩固和平活动,它们指出,此概念不仅应设想到确定各种综合性援助,而且应基于国家间特定的义务和有约束力的协定以及有效的国际保证

和健全的管制机制。

29. 若干代表团提到秘书处负责维持和平行动的单位,认为拟议扩大军事顾问处是令人高兴的发展。它们也欢迎任命一名扫雷专家。它们建议,秘书长还应任命若干警察事务特别顾问。

30. 但是,秘书长在报告中没有详细阐述影响秘书处有效管理维持和平行动能力的若干结构和行政问题,若干代表团对此表示关注。例如,它们再次表示,希望将外勤行动司与维持和平行动部合并为一个单位,这是提高维持和平行动管理效率的重要途径。另一项建议是,秘书长应为维持和平行动建立“情势室”。

31. 关于维持和平行动经费的筹措,许多代表团都和秘书长一样,对于维持和平行动面临日益增长的需求与可供和平行动使用的经费来源之间的差距越来越大表示关注。各代表团再次完全同意,认为为了使维持和平行动有效开展,联合国必须为维持和平行动奠定健全的财政基础。各代表团认为,其关键仍然在于会员国顾及所有会员国集体责任问题,而及时地全数交纳分摊的会费。

32. 一些代表团重申,鉴于政治和经济现实,目前特别会费分摊表是为维持和平行动筹措经费的唯一可行办法,因此应当使其制度化。

33. 所有代表团都一致认为,报告中提出的关于为维持和平筹措经费的建议值得联合国有关的财政机构进一步仔细研究。一些代表团表示支持秘书长在这一方面的具体建议,其中包括建立一个金额在5千万美元水平的维持和平周转储备金,但其目的需明确规定,需有关维持和平行动,联合国会员国要为基金捐款。

34. 一些代表团指出,秘书长的报告提出了一系列旨在加强维持和平行动财政基础的建议,他们认为这些建议不排除从私营部门贷款的可能性,也不排除联合国组织在这一方面的一定程度的商业自由。但是,其他代表团有保留意见,认为尽管应当研究其他为维持和平行动筹措经费的办法,这些办法却不应被认为是用以取代分摊会费的。它们还建议由联合国主管机构进一步审查这些建议。

35. 一些代表团同意秘书长在其报告中的关切,即缺少适当的设备会拖延行动

的开始阶段。为了改善这一局面,有些代表团支持储备设备的原则,而另一些代表团赞同报告中提出的主张,由会员国准备适当的设备随时专供联合国使用。

36. 一些代表团强调有必要为今后维持和平部队的联合训练方案定下基础,它们赞赏地注意到秘书长已经为着手执行委员会在这一方面提出的建议采取了步骤。它们支持秘书长关于利用会员国、非政府组织的各种能力,以及秘书处的设施,审查和改进训练维持和平部队人员安排的建议。但一些代表团认为,维持和平行动是会员国的集体责任,因此各会员国应在训练维持和平人员方面起到首要作用。

37. 为使联合国能够更加及时地开展建立和平的活动,有人建议,会员国建立一个在选举支助,市政和人权方面的合格人材备用队伍也许会有帮助。还有人建议,目前关于可提供的军事人员和设备的调查单的构想也应当适用于维持和平行动的非军事资源,包括民警、选举监督员及非军用设备。

38. 一些代表团认为,为加强秘书长建立和平的能力,应当向他提供必要的政治上的支持以及适当的资源。有人建议,应在秘书处内建立一种评估机制,以便系统地收集、分析和保存建立和平活动中取得的经验。

39. 秘书长关于使用武力方面的建议受到各代表团的认真关注。一些代表团对于建立执行和平部队表示兴趣,这些代表团认为,这种部队介乎传统的维持和平的作用与《宪章》第四十三条所提出的使用武力的情况之间。一些代表团认为这一建议值得认真考虑。

40. 但是,有人指出提议的执行和平部队有些潜在的问题。第一,这些部队将不可避免地在任何争端中有所偏袒,从而令人怀疑联合国原先为了停火而可能派往战场的部队的中立作用。第二个问题是部队能否迅速派出,因为在紧急的时限内要完成它们规定的任务或其它具体准则可能有困难。第三,会员国可能不愿为了情况不明而确实危险又具政治敏感性的任务让它们的国家部队随时待命。最后,秘书长及其参谋人员指挥这些战场上执勤部队的职能也成问题。

41. 再者,有一个代表团表示忧虑,认为在秘书长报告的维持和平标题下讨论根

据第四十三条派遣部队和提议的执行和平部队可能会在会员国当中造成混乱,它说应明确区分建立和平、维持和平和执行和平这些不同的概念。

42. 有些代表团明确表示支持根据《联合国宪章》第七章采取措施的可能性,认为只要条件能够保证这些措施而又严格根据《宪章》的规定建立联合国部队并明确规定其任务。它们也赞同秘书长的建议,认为安全理事会应着手与会员国商谈,以便同联合国达成协议根据《宪章》第四十三条为维持国际和平与安全,派遣武装部队,提供必要的援助和设备。它们着重指出安全理事会应为此建议提出明确而坚决的指导方针。

43. 但是,一些代表团对此点表示保留,认为《宪章》第七章规定的措施应当是最后手段,只应在用尽第六章的规定后才能采用。一些代表团强调,会员国应防止一种倾向,即过份强调联合国的军事解决办法,而忽略了冲突的实际情况,因为这对解决实际问题并没有好处。一个代表团还进一步说,关于拟议的根据《宪章》第七章建立军事部队这一点,秘书长的报告内对《宪章》所作的解释,可能与《宪章》的精神抵触。这个代表团认为,建立永久性武装部队与《宪章》所载规范的精神和含义似不完全相等。

44. 一些代表团满意地注意到,秘书长报告的一个重要主题是区域组织可以在维持国际和平与安全方面发挥作用。它们认为,在许多冲突局势中,有关区域组织可以与联合国协调,发挥更大、更有效的作用。

45. 在讨论期间,大家注意到独立国家联合体(独联体)按照联合国的标准,为建立和维持独联体的维持和平行动,努力建立一种巩固的政治和法律基础。有人认为,在独联体的维持和平概念,反应了秘书长报告中表达的某些思想,特别是不仅在传统框架内使用维持和平行动,而且在必要时对失去控制的部队施加武力压力以恢复和平的思想。

46. 若干代表团注意到普遍使用维持和平行动的好处,但对报告第44段的思想表示怀疑,它们指出,期望每个区域安排或组织在区域和平与安全中发挥积极作用还

为时过早。它们还强调,区域组织与联合国之间的合作必须严格按照《宪章》第八章的规定进行,从而不致于以任何方式冲淡联合国履行其基本职责的作用。

47. 有些代表团赞赏秘书长的建议,除了《宪章》第五十条的规定之外,秘书长还设想了一些措施,让一些国家不因联合国对某些国家强制执行经济制裁而陷于特殊的经济困境。有人提议这些措施应制定适当机制,以便在制裁实施后立即并自动地落实。

48. 各代表团同秘书长一样,也忧虑维持和平人员的安全问题。它们赞赏地注意到秘书长顾及对维持和平行动的威胁不断出现新情况而规模也日愈扩大,因而认为有必要制定新措施以处理维持和平人员面临的危险。有人提出探讨是否有可能为确保联合国维持和平人员安全并由冲突所在国和冲突其它各方对武力对付维持和平人员负责而起草一项国际法律文书的时机已经成熟。

49. 许多代表团表示支持报告中主张更广泛地利用国际法院以解决国际争端的建议。它们认为,如果会员国更广泛地接受国际法庭的裁判,这种行动将有助于解决问题。有人认为借助于国际法庭的仲裁以和平方式解决争端固然极为有用,但是这种借助于国际法庭的办法应视情况各别处理,并应以自愿为基础。

50. 不限名额的工作组于1992年8月24日的会议上完成了特别报告草稿并将草稿提交特别委员会。

51. 1992年8月25日第111次会议上,特别委员会审议并通过了其提交大会第四十七届会议的特别报告。
