



大会

Distr.: General
12 May 2012
Chinese
Original: English

第六十六届会议

议程项目 34

预防武装冲突

2012 年 5 月 9 日土耳其常驻联合国代表给秘书长的信

谨随信转递 2012 年 2 月 24 日和 25 日在伊斯坦布尔举行的伊斯坦布尔调解问题会议简要报告(见附件)。

请将本函及其附件作为大会第六十六届会议议程项目 34(“预防武装冲突”)的文件、并作为将于 2012 年 5 月 23 日举行的大会关于“会员国在调解中的作用”问题非正式高级别会议的文件分发给荷。

常驻代表

埃尔图鲁尔·阿帕坎(签名)



2012 年 5 月 9 日土耳其常驻联合国代表给秘书长的信的附件

伊斯坦布尔调解问题会议简要报告

2012 年 2 月 24 日和 25 日，伊斯坦布尔

土耳其外交部于 2012 年 2 月 24 日和 25 日举办了第一次伊斯坦布尔调解问题会议，其主题是：“通过调解加强和平：新行为体、新做法、大胆举措”。会议由土耳其共和国外交部长阿赫梅特·达武特奥卢阁下主持。

会议的宗旨是汇集从事预防冲突和调解活动的国际、政府和民间社会行为体，讨论如何加强彼此间的互动、理解和合作，以提高国际社会调解努力的成效。

来自联合国、区域组织、非政府组织、学术界和调解促和平倡议框架内组成的调解之友小组的代表出席了会议。

本报告附有会议日程。从日程可以看出，共举行了 5 次主要会议，主题分别是：“非政府行为体在解决冲突努力中日益重要的地位”、“联合国调解角色的演变”、“解决协调和能力建设方面的挑战”、“其他调解做法”和“展望未来”。

土耳其、芬兰和巴西三国外交部部长以及大会第六十六届会议主席在调解问题会议高级别会议上作了发言。土耳其和芬兰两国常驻联合国代表还向与会者通报了调解之友小组的活动。

下文介绍在会议上提出和讨论的主要问题。

1. 非政府行为体在解决冲突努力中日益重要的地位

当代冲突的性质更加错综复杂，现代外交不再局限于传统外交行为体。由于冲突存在多个层面，必须采取多方面、有时甚至是非常规的做法，预防/解决冲突。

这反过来又为非国家行为体参与解决冲突努力提供了更多机会。正因为如此，今天，非政府行为体在预防、调解或冲突后重建等冲突每个阶段发挥的作用日益增加。原则上，非政府行为体参与调解努力是一项值得欢迎的发展，因为他们的参与增强了国际社会的整体调解能力，为调解注入了新的动力和活力。

非政府组织的参与具有非正式性质，为预防外交和调解努力增添了价值。与国家或国际/区域组织相比，他们比较容易与冲突各方交涉。因此，即使在正式谈判时机尚未成熟时，他们也可以为冲突各方搭建非正式会谈平台，为全面和平进程奠定基础。

此外，非政府组织的官僚限制较少，能够更敏捷地迅速对危机作出反应。他们没有强烈的政治动机，因此，还有保密、进行框外思考提出有创意的主张和坚持公正做法等比较优势。他们还善于启用当地专家，帮助他们更好地了解冲突的根源。

不过，非政府组织的劣势是，在和平进程中，他们没有足够的“杠杆力”。在激烈和敏感的冲突局势中，是否能够持续开展调解进程，他们也面临人们对其是否拥有必要的合法性和成效性提出的质疑。此外，针对具体项目或国家提供资金，这也限制了非政府组织工作的灵活性。

综上所述，很明显，非政府组织在调解进程中的作用日益重要，但在利用他们的能力时必须时刻铭记他们的比较优势和劣势。因此，为了有效地进行调解，必须确保第一轨道行为体和第二轨道行为体相互补充和相互一致。

2. 联合国调解角色的演变

联合国是维护国际和平与安全的中心机构，尤其是预防外交和调解努力的中心机构，因为联合国的基本任务就是及时消除冲突根源，为和平创造必要条件。然而，联合国的预防和/或调解冲突努力并非总是十分有效。回头看，人们可以找到解决/预防冲突努力非常成功的例子，也可以找到失败的尝试。

至于为什么会出现这种好坏不一的记录，或者为什么规范与实践之间存在这种落差，我们首先想到的是联合国的性质。例如，安全理事会的结构及其无法有效代表国际社会的问题阻碍联合国及时处理正在酝酿的或已实际发生的冲突。大国强权政治是削弱联合国反应能力的另一个因素。

此外，联合国各机关和机构之间不能充分和有效协调。联合国各机构在预防冲突和调解问题上立场分歧，不可避免地限制了联合国在这一领域的成效。

虽然如此，在过去几年里，联合国的调解能力日益精干和增强。联合国已采取重要的正确步骤，例如，设立调解支助股、调解、支助待命小组和调解人名册，制订方案，以培养下一代调解人，帮助区域组织和各国建立自己的调解能力。

不过仍然有相当大的改进空间。为此，联合国应该充分利用自身的比较优势，例如，制定规范的能力。在这方面，联合国大会最近通过了关于调解问题的第65/283号决议，联合国秘书长编写了有效调解指南，这是值得欢迎的动态。在一个参与者日益增加的领域里，联合国确实应该有能力通过酌情进行协调和能力建设，指导调解努力。

联合国在调解方面还必须解决另一个挑战，即：必须改进联合国各机构内部以及联合国与各区域组织之间的协调。

联合国还必须考虑，如何加强和平工具箱从调解到维持和平到建设和平等范围广泛的不同元素之间的联系，从而可以一致地确定何时、为什么以及如何使用每项工具。

另一项挑战是挑选联合国秘书长特别代表，因为如果他们失败，则会对联合国和冲突地区人民产生后果。因此，特别代表必须对调解进程涉及的敏感问题有足够的了解，必须准确把握整个冲突。

3. 解决协调和能力建设方面的挑战

由于参与调解的行为体数量显著增加，协调变得越来越重要，因为协调可确保一致性，避免出现挑选平台的现象。事实上，我们常常看到，在同一冲突局势中，数个行为体企图用自己的手段进行调解。

在同一时间里有许多调解人，这不一定是坏事。相反，调解方越多，就越能广泛联系冲突各方和受影响各方，就越能促使冲突各方舍弃军事解决办法，探索政治解决办法。多方调解还能促使社区和民间社会支持和平进程，促使未受影响和被疏离的群体参与。我们面临的挑战是，要确保他们所有各方相互取长补短，劲往一处使。

当然，最理想的情况是确定具有比较优势、能在调解进程中发挥影响力的行为体，围绕该行为体开展活动，并确保与其充分协调。然而，期望进行这样的充分协调是不现实的，部分原因是，任何调解进程都需要确保保密性。因此，比较合理的做法是，各调解行为体进行松散的协调，彼此承认和尊重对方的存在。

虽然如此，仍然应该进一步探索联合国在促进各调解行为体协调方面可发挥的作用。将联合国当作严格的信息交换机制或许不太可行，但或许能够使联合国时时刻刻都能从全局看问题，并提出必要的建议，引导调解进程走向正确方向。对世界各地冲突的关注程度并不均匀，因此，联合国也可善用其广泛的现有调解能力，将其用在最需要的地方。

另一方面，能力建设仍然是一项尚未充分处理的要求。毫无疑问，在过去几年里，联合国在提高自身调解能力方面取得了长足进步。一些非政府组织也开始开展广泛的培训方案，并为关于调解的研究作出越来越多的贡献。然而，在发展调解能力方面仍然有许多事情要做。

在这方面，区域和次区域组织在管理其区域内冲突方面正在发挥越来越大的作用，因此，应该特别优先帮助提高他们的调解能力，因为他们仍然缺乏足够的资产，没有能力独自处理其责任区内的严重冲突。

事实上，一直都有地方调解人在自己的环境中辛勤努力。然而，为了使这些努力系统化和制度化，非常需要进行区域能力建设。因此，应作出更多努力，增强国家和区域两级的能力，主要应由联合国作出这些努力，但其他相关和有能力的国家和非政府行动体也可作出这些努力。

为此，一些会员国提议在世界各地靠近冲突局势的地区建立联合国调解中心，以提供培训和进行能力建设，应进一步探讨这项提议。

4. 其他调解做法

鉴于在几十年调解努力中吸取的经验教训，现在迫切需要考虑现行调解做法之外的其他做法，主要是使调解做法在文化方面更加顾及当地的具体情况。

看看目前占主导地位的做法，如果退后一步思考，就会看到有必要根据每个具体局势采用不同形式的调解。当然，西方不拘一格的调解做法有其用武之地。不过，还有许多不同表现形式的价值观和个性，与西方对参与或商议的理解不同。

在这方面，调解在顾及社会和文化差异方面一直进展缓慢。然而，在过去二十年里已经取得进展，现在，各方普遍确认，需要考虑以地方做法处理和管理冲突。

占主导地位的调解做法注重的往往是冲突各方，即个人、国家和组织，而不是这些实体之间的关系。然而，许多文化都强调关系。将实体放在关系之上影响对不同文化和与之伴随的冲突动态的认识。

因此，有必要认识文化差异，吸收当地调解做法，让当地人民参与调解。另一方面，或许并不需要刻意寻找截然不同的非洲、亚洲或伊斯兰调解做法。相反，必须承认差异，尊重差异，进行就差异对话，从而确保更好地分析局势，进行更有成效的调解。

不能仅从一个角度认识冲突。因此，在调解进程中，需要采取跨学科的做法，需要跨学科的干预小组。例如，调解进程应包括心理健康医疗人员，处理人民面临的复杂问题，尤其是处理社会创伤和价值观冲突问题。

此外，调解人还应明确承诺维护正义与和平。此外，还需要纳入宗教问题，讨论宗教及其在公共生活中的作用。同样，调解人应充分利用技术，与不同群体/边缘群体接触。在当地建立伙伴关系也同样重要。

在这方面，“内部调解人”的作用也极为重要，应得到应有的考虑。内部调解人受到当地行为体的信任和尊重，对冲突动态和背景有深刻认识，在行为规范和文化上与冲突各方接近，具有细致入微的敏感性，能够促进找到冲突各方主导和珍惜的解决办法。

因此，在许多情况下，让内部调解人担任主要调解行为体比较恰当，因为某些地区对“外部调解人”持有保留意见，认为他们提出的一揽子和平计划往往不符合当地的现实情况。

虽然如此，内部调解人仍然需要国际社会的支持，以便能够有效地发挥自己的比较优势，因此，联合国应更加重视他们的需要和角色。

5. 展望未来

在后冷战时代，安全威胁不断变化。当代威胁发生在全球、国家和地方多个层面。多种多样的新的暴力政治冲突正在出现，而国内冲突与这些新型暴力行为有着共同原因，例如欠发达、失业、腐败、资源竞争、武器扩散和缺乏保障。

在这方面，调解应有助于应对典型的国家间/国内战争以及较低层次的安全威胁。这还应适用于“冲突后”社会和弱势、脆弱或失败国家，包括“民主化”

政权。这一新的安全议程要求各国政府、联合国、区域组织、非政府组织、发展机构和地方社区之间在调解方面开展更广泛的协调与合作。

联合国在过去十年里大力增强调解能力，而且依然是调解领域的主要行为体。然而，对于如何采取行动处理这些日益增多的复杂情况，安全理事会内部还没有形成很高的共识。特别是在司法、问责和保护责任方面也发生了规范性变化，而这在某种程度上使得由联合国主导的调解和和解工作复杂化，而且限制了采取这一做法的可能性。这已经给其他行为体开辟了参与空间。

区域和次区域组织及民间社会行为体正在各自社区的冲突管理和调解中发挥更大作用。区域行为体由于了解当地人的感受和传统文化，可以更好地支持、维持和加强谈判进程，包括外部行为体参与的进程。换言之，他们促进了在各自社区采取的行动，并使之合法化。

然而，他们还没有足够的资产或能力来独自处理严重冲突，因此仍然求助于联合国等其他方面。在这方面，第一轨道和第二轨道各有比较优势，在所开展的努力中应该相辅相成。这还将有助于有效地利用有限资源。

随着更多的行为体参与调解，协调工作起到更加重要的作用，而成功协调的关键是“尊重”。若要确保取得实效并避免各行为体相互掣肘，协调是必不可少的。因此，虽然存在困难，理想的做法是，要有一个牵头调解人，并鼓励所有相关各方坚持单一进程。

必须继续作出努力，加强调解领域的能力。在区域行为体一级仍然特别缺乏足够的力量，而调解活动的质量直接影响到会赢得什么样的和平。在这方面，调解人应行事干练、具有文化敏感性、了解性别问题、善于处理各方关系、具有政治想象力，而不是为进程而进程。他们需要提出愿景，拥有一整套创见，坚信可以取得成功。在培训今后的调解人员时，应该培养这些素质。

另一方面，若要取得成功，各方的意愿等内部因素当然比外部因素更加重要。然而，即使在争端各方愿意解决冲突时，国际社会还必须积极参与调解、协助及解决冲突。在这方面，应认真确定调解人的作用和目标，同时应对司法以及和平与和解给予应有的重视。

还应该铭记，签署和平协定并不是调解工作的终结。人们需要的不仅仅是没有交战的和平。最终目标应该是，建设优质和平，消除冲突根源，协助执行和平协议，以避免再次发生暴力。参与调解的各行为体之间开展合作而不是彼此竞争，对于实现这一最终目标是至关重要的。

6. 会议的高级别会议

土耳其外交部长阿赫梅特·达武特奥卢阁下谈及过去 20 年里全球环境出现的巨大变化，并强调土耳其因其所属的地缘战略位置而受到这些变化的直接或间

接影响。因此，土耳其认为必须承担更大责任，以在所在区域内外预防和和平解决冲突。他表示，由土耳其和芬兰发起的调解促和平倡议是这一认知的具体体现。他着重指出，必须维持借助这一倡议凝聚的势头，并感谢大会第六十六届会议主席把调解作为大会的一个优先事项。达武特奥卢部长随后分享了他本人在调解和协助方面的经验，并阐述了调解的心理、智性、伦理和方法层面的问题。

芬兰部长埃尔基·图奥米奥亚阁下赞扬说，这次会议汇集了来自民间社会、联合国区域组织和各国政府的一批经验丰富的代表，为互动式讨论提供了论坛，有助于规划调解领域今后的工作。他还强调，调解是预防和解决冲突以及信息建设的一个重要工具。他强调，必须拥有关于新出现冲突的早期预警资料，并有能力在具体预防行动中使用这些资料。他还阐述了民间社会在预防性调解中的作用以及参与调解的各行为体之间开展合作与协调的重要性。图奥米奥亚部长还表示，芬兰致力于通过举办讲习班和研讨会等方式，在调解促和平倡议的框架范围内维持这一势头。

巴西外交部长安东尼奥·帕特里奥塔阁下赞扬会议和调解促和平倡议是增强全球调解承诺的有益工具。他解释了预防和调解在巴西外交政策中的作用以及巴西在世界各地、特别是在拉丁美洲在这一领域承担的责任。他强调了和平、安全与发展之间的相互依存关系，并着重指出需要深入认识冲突的根源，处理发展问题。他还强调，必须维持裁军和防扩散工作的力度，因为最为严重的和平威胁来自那些武器泛滥的社会。帕特里奥塔部长强调，预防是处理紧张局势和冲突的最佳做法，并重申巴西坚定地支持调解之友小组的工作。

联合国大会第六十六届会议主席纳西尔·阿卜杜勒阿齐兹·纳赛尔阁下强调，调解在复杂的当今世界中具有重要作用。他为此表示，作为大会主席，他已将调解及和平解决争端作为他本人的四个优先事项之一。他对 2011 年 6 月 22 日通过的有史以来第一项关于调解问题的大会决议所营造的势头表示满意。他谈及自通过这一具有里程碑意义的决议以来联合国出现的动态，并表示他打算在这一势头的基础上更进一步。在这方面，他告知与会者，他将于 2012 年 5 月 23 日在纽约主持召开大会非正式高级别会议，这次会议的重点是会员国的调解作用。他还表示随时准备后续落实伊斯坦布尔调解问题会议的结论，特别是在筹备 5 月 23 日大会非正式高级别会议方面。

伊斯坦布尔调解问题会议

通过调解加强和平：新行为体、新做法和大胆举措

2012 年 2 月 24 日至 25 日，伊斯坦布尔

2 月 24 日星期五

09:00-09:45 登记

09:45-11:15 第一次会议

“非政府行为体在解决冲突努力中日益重要的地位”

非政府组织在调解进程中有哪些独特的优势和比较优势？民间社会组织在促进和平进程方面发挥何种作用？这些团体或个人在哪些冲突局势中作出最大贡献以及原因何在？调解人增多的不利因素（竞争、挑选平台、讯息前后不一等）以及如何才能减轻这些不利因素？（非国家）调解人的阵容日趋多样化是如何影响传统（国家支持）的调解工作的？非政府组织是否更有能力应对急功近利的压力，并确保由当地人主导调解工作？应对保持公正以及为参与调解的非政府组织获得必要资金的挑战的最佳方式是什么？

主持人：Necla Tschirgi，美利坚合众国圣地亚哥大学琼·克洛克和平研究学院实践、人类安全和和平建设教授

发言者

- Fabienne Hara，美利坚合众国纽约国际危机集团副总裁
- Katia Papagianni 博士，瑞士日内瓦人道主义对话中心政策和调解支助主任
- Tuija Talvitie，芬兰赫尔辛基危机管理倡议执行董事

11:15-11:45 中间休息

11:45-12:15 土耳其常驻联合国代表埃尔图鲁尔·阿帕坎阁下和芬兰常驻联合国代表亚尔莫·维纳宁阁下介绍纽约调解之友小组的活动

12:15-13:45 午餐休息

13:45-15:15 第二次会议

“联合国在调解努力中日益演变的作用”

联合国在促进和支持和平解决争端方面非常成功吗？联合国的调解作用正在朝着那个方向演进？能够采取哪些举措来加

强联合国调解冲突以及在可能的危机爆发前化解冲突的能力？联合国在哪些特定种类的冲突(武装、族裔、社群间冲突等)中可以更好地发挥调解作用？联合国在加强与非政府组织的关系方面有哪些改进的余地？对政治事务部调解支助股在冲突之前、期间和之后所开展的活动有何总体评价？是否有必要通过新的机制(如联合国区域办事处)扩大联合国的外联范围和程度？

主持人：**勒旺·比尔曼**阁下，联合国政治事务部政策和调解司司长

发言者

- **Radha Kumar** 教授，印度新德里新德里基金会
- **爱德华·勒克**教授，美利坚合众国纽约保护责任问题特别顾问
- **Youssef Mahmoud**，美利坚合众国纽约国际和平学院资深顾问

15:15-15:45 中间休息

15:45-17:15 第三次会议

“解决协调和能力建设方面的挑战”

参与预防和调解的行为体(国家、联合国、其他区域组织、非政府组织、个人)有时较为分散，可以采取哪些做法来最大程度地发挥其彼此之间的协同增效和协调一致？在协调一致方面有哪些成功和失败之处？如何能够在参与调解的各行为体之间鼓励和增强合作精神、信息共享和讯息一致？哪些种类的伙伴关系安排(主导作用、联合调解或共同调解)证明最为行之有效，以及其所处的背景是什么？可以采用何种依据来确定哪一个调解人/调解小组可以最适合和最有效地处理某一种情况？如何才能为调解活动吸引更多资金？当前应该把能力建设问题的哪些方面(例如培训、资金筹措、知识共享、联合评估、专家名册)作为重中之重？联合国在能力建设和确保协调方面应该发挥以及如何发挥主导作用？有哪些其他国际组织和实体应参与这种工作？

主持人：**Fuat Keyman** 教授，土耳其伊斯坦布尔萨班哲大学伊斯坦布尔政策中心主任兼国际关系教授

发言者

- 扬·埃格兰，挪威奥斯陆人权观察欧洲主任兼副执行主任
- Vasu Gounden，南非德班解决争端中心创办人和执行主任
- Michael S. Lund，美利坚合众国华盛顿特区美国和平学院高级研究员

17:15-17:45 中间休息

17:45-19:15 第四次会议

“其他调解做法”

“主流”和“其他”在调解领域的含义是什么？其他调解做法是如何出现在调解领域的？其他调解做法在调解领域有哪些主要行为体和推动者？其他调解做法在何种程度上是有效的以及原因为何？其他调解做法可以弥合理论和实践之间的差距吗？主流调解做法之外的其他做法有哪些限制？“内部调解人”来自冲突区域而且在联系各方与其他内部人士开展合作方面往往发挥关键作用，其作用是什么？文化差异与调解领域有何关联？“非西方式调解”的含义是什么？西方式和非西方式行为体在调解做法上是否有明显差异？是否有亚洲式或伊斯兰式调解？联合国在为更加有效的调解编写导则时，能够或应该在何种程度上考虑到其他调解做法？

主持人：Bülent Aras 教授，土耳其安卡拉外交部战略研究中心主席

- Morgan Brigg 博士，澳大利亚布里斯班昆士兰大学政治学和国际研究学院
- Alma Abdul-Hadi Jadallah 教授，美利坚合众国弗吉尼亚 Kommon Denominator 董事长兼总裁
- Norbert Ropers 博士，泰国曼谷 Berghof 基金会方案主任

20:00-22:00 晚餐/地点：马尔马拉酒店

2 月 25 日星期六

09:30-11:00 演讲人

- 阿赫梅特·达武特奥卢阁下，土耳其外交部长
- 埃尔基·图奥米奥亚阁下，芬兰外交部长

- 安东尼奥·帕特里奥塔阁下，巴西外交部长
- 纳西尔·阿卜杜勒阿齐兹·纳赛尔阁下，大会第六十六届会议主席

11:00-11:30 中间休息

11:30-13:00 “展望未来”

在讨论过程中提出的哪些主要见解可以为今后调解工具、调解能力、调解伙伴关系和调解战略的选择提供参考？相对于传统调解活动而言，非政府组织日益增强的作用对国际调解工作将产生何种影响？国际调解领域是否过于拥挤，以致于各行为体之间的竞争可能有损于整体工作？在今后几年可以维持近年来出现的加强预防和调解支助的趋势吗？鉴于世界上冲突的性质在迅速变化，联合国在履行其调解作用时必须做些什么？设立区域调解办事处的构想会加强联合国在协调和能力建设方面的能力吗？

主持人：Şafak Göktürk 阁下，土耳其安卡拉外交部政策规划司司长

- William Zartman 教授，美利坚合众国华盛顿特区约翰·霍普金斯大学高级国际研究学院名誉教授
- Fen Hampson 教授，加拿大渥太华卡尔顿大学校长教授兼诺尔曼·帕特森国际事务学院主任
- Peter Wallensteen 教授，瑞典乌普萨拉大学达格·哈马舍尔德和平和冲突研究教授

13:00-14:30 午餐

15:00-18:00 萨班哲大学举办的调解模拟

地点：马尔马拉酒店