



2010年7月9日尼日利亚常驻联合国代表给秘书长的信

谨通知你，安全理事会预定在尼日利亚担任主席期间，于2010年7月16日星期五举行一次辩论，题目是“预防性外交工具的最佳利用：在非洲的前景与挑战”。

尼日利亚编写了本信所附概念说明，用以指导关于这个题目的讨论(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发。

常驻代表

大使

乌切·乔伊·奥格武(签名)



2010年7月9日尼日利亚常驻联合国代表给秘书长的信的附件

定于在尼日利亚担任主席期间于2010年7月16日举行的安全理事会“预防性外交工具的最佳利用：在非洲的前景与挑战”公开专题辩论概念说明

尼日利亚提议于2010年7月16日举行安全理事会公开辩论，探讨如何在维护国际，尤其是非洲和平与安全方面对各种预防性外交工具加以最佳利用。

形势

非洲国家已表明，它们致力于和平与安全，这一点体现于非洲区域和次区域组织的工作之中。西非国家经济共同体(西非经共体)建立了若干预防冲突机制，包括在冈比亚、贝宁、利比里亚和布基纳法索的预防冲突预警系统。作为其努力的一部分，西非经共体还建立了调解和安全理事会、防卫和安全委员会以及长老理事会。此外，非洲联盟设立了若干冲突预防机制，如和平与安全理事会和智者小组，作为其和平与安全主要架构的组成部分。然而，冲突和冲突的威胁依然是非洲大陆极其严重的关切，因此，如何以全面的方式处理这一问题，是一个有必要加以审议的议题。

虽然预防冲突的主要责任在于各国，但是安全理事会担负着维护国际和平与安全的首要职责。维持和平特派团已成为联合国在冲突管理方面的首选工具，而此类特派团的复杂性和范围均在日益扩增。的确，虽然在2000年时部署的维和人员只有20 000人，但是到2009年时，该数字已达到116 000人，行动预算则超过了78亿美元。维持和平预算现已达到85亿美元。这在决策、资源分配和管理方面对会员国、秘书处以及利益相关者有着更广泛的影响。¹

随着维和行动在数量和规模上的空前增加，联合国不妨考虑从冲突后反应的文化向一种预防文化转型的益处，后者可防止暴力冲突及其造成的无可估计的损失。在这方面已经完成了大量有益的工作，尤其是在调解、冲突的解决和冲突管理方面带来的益处。例如，联合国协同区域行为体，在几内亚2009年9月的暴力事件后对该国进行了快速政治干预，从而避免了内战的威胁，也省却了部署维持和平部队的需要。同样，西非国家经济共同体派往尼日尔共和国的特使的参与则有助于平息一场本有可能一发而不可收拾并可能造成暴力后果的政治危机。在2002年国际法院的裁定之后，秘书长科菲·安南为尼日利亚和喀麦隆之间关于移交巴卡西半岛主权的安排，进行了成功的调解。最近，联合国在选举和社会经济

¹ 维和部和外勤支助部的报告，《新伙伴关系议程：开创联合国维持和平工作新局面》(2009年7月)，第4页。

恢复方案以及安全部门改革方面提供的持续支助，则是一整套有助于维持和平的政治解决方案的一部分，在几内亚尤为如此。

尽管有上述成功的例子，但联合国仍缺乏一个连贯的总体战略，以确保以综合方式来开展预防冲突的努力，并对其可支配的以及区域组织内所设的各种工具及机构加以最佳利用，以有效履行《联合国宪章》第六章规定的和平解决争端的义务。

背景

联合国在预防冲突思想和行动方面的概念转型可以追溯到秘书长 1992 年的报告《和平纲领》，其中将预防性外交定义为“采取行动，防止双方发生争端，防止现有的争端升级为冲突，并在发生冲突时限制冲突的扩大”。

秘书长 2001 年关于预防武装冲突的报告 (S/2001/574 和 Corr. 1) 则更进一步地肯定了预防的重要性，即确认“预防冲突的主要责任在于各国政府及其他当地参与者……”以及“联合国的主要作用是为发展国家及地区早期预警、预防冲突和建设持久和平方面的能力提供支助，以帮助国家及地方政府找到解决各自问题的办法。”

从这一政策处方中引申而来的是，联合国的支助角色已经发生演变，超出了联合国政治部和维持和平部传统的冲突管理的范围局限。联合国现在认识到，需要采取一个多学科和综合的处理当代冲突的办法，以便在调解、谈判和斡旋之外，再补充一些新的侧重于进程的发展工具，旨在促进群体间建立信任、对话进程、以及在建设和巩固社会调解能力方面的技巧。

这些年来，关于非洲争议解决新办法的问题已多次在安理会提出，该议题在安理会内也已得到了广泛的讨论。² 因此，就这一议题，安理会于 2008 年 9 月举行了高级别会议并于 2009 年 4 月 21 日举行了公开辩论，这两次会议均加强了我们对安全理事会利用预防性外交的集体承诺。

最近，安全理事会于 2010 年 1 月重申，打算“促使联合国与区域和次区域组织在冲突预警、预防冲突、缔造和平、维持和平和建设和平领域进行更加密切和更为面向行动的合作，确保其努力协调一致、相互配合和发挥集体效力”

² 除其他外，见安全理事会主席关于预防和解决非洲冲突特设工作组工作范围的说明 (S/2002/207)；2007 年 8 月 14 日刚果常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信，内含 2007 年 8 月 28 日关于预防和解决冲突、特别是非洲冲突的公开辩论的工作范围 (S/2007/496)；2007 年 8 月 28 日关于安全理事会在预防和解决冲突、特别是非洲冲突方面的作用的讨论 (S/PV. 5735 和 Resumption 1)；秘书长的报告：关于预防冲突、尤其是在非洲预防冲突的第 1625 (2005) 号决议执行情况 (S/2008/18)；秘书长关于加强调解及其支助活动的报告 (S/2009/189)；以及安全理事会主席关于如何进一步推动调解在争端的和平解决中的使用的声明 (S/PRST/2009/8)。

(S/PRST/2010/1)。虽然这些事态发展值得称道，但尚未能够为补充当前维和模式而订立一项全面政策和战略。维和并非解决和管理冲突的唯一可用工具。

因环境和机会而定，冲突预防、调解、斡旋、实况调查团、谈判、使用特使、非正式协商、建设和平及有针对性的发展活动等预防性外交工具，在产生期望的和平红利方面，可以更加有效、成本效益更好而且风险更低。这些策略可以在政治层面上处理矛盾，避免各行为体走上冲突之路，从而能够协助军事活动。专用于调解和相关活动的联合国人力资源及能力的发展证明，对这类举措的承诺正在增加。

作为促进建设和平以及履行安全理事会在《联合国宪章》第六章下义务的一套强有力工具，预防性外交具有团结各方、加强信任与合作、平息正在增加的暴力以及通过防范武装冲突及其负面后果而维护稳定、促进和平并同时保持发展成果的潜力。这些尚未开发的潜力值得进一步投入资源，因为若能实现，其节省的成本远超出经济范围。在商定和执行这样一种政策方面的各种实际问题值得辩论。

辩论的内容

为了促成和平及实现《联合国宪章》第六章的目标，在冲突局势中有必要推行包含早期识别和适当干预的战略，以建立信心和信任，并且最重要的是，防止对立方之间发生暴力。所采用的措施应阻止暴力行动方案，其手段是提出和平选项，作为一种更有吸引力的前景或以较小代价实现特定目标的途径。这种干预措施可采取各种形式，从推动文化间对话到针对性制裁这类强制方法都包括在内。

一项支持这种预防性外交的有效政策必须对“在实地”执行预防性外交机制的区域和次区域组织采取合作态度。因此，安全理事会在这方面提出的指示必须具体、明确，且能够支持、鼓励和尊重国家政府、非盟、西非经共体等相关行为体的作用和周边国家的利益。

这一举措存在着一系列相关挑战。必须找到和保障可靠的资金来源，以确保这一举措的可操作性。还必须作出努力，在国家、区域和联合国机构内建立预防性外交能力和专业知识，其方式应能利用联合国发展集团、联合国开发计划署、联合国建设和平委员会、政治事务部和维持和平行动部(包括其安全部门改革股)的能力。推进联合国目前在这方面与区域和次区域行为体合作的进程必须得到认真协调，以将预防性外交纳入预防冲突、建设和平及维持和平的架构。最重要的是，必须凝聚必要的政治意愿，把预防性外交作为维护国际和平与安全的一件真正工具加以推行。希望秘书长就这些问题提出深思熟虑的意见。

广大国际社会应团结一致，商定一整套政策，这些政策视在危机局势中，特别是在非洲使用预防性外交为理所当然。这符合广大国际社会的利益。

问题

在这场辩论中，安全理事会应审议下列问题：

1. 我们如何商定一项支持通过预防性外交对联合国当前非洲维和模式加以补充的一致政策战略？
 2. 改善预防性外交活动资源配置的策略。
 3. 提出秘书长 2008 年关于在非洲预防冲突的报告的更新报告，其中以附件形式汇报与安全理事会议程相关局势和其他潜在危机局势，这能给安理会这方面工作增加什么价值？
 4. 如何最有效地动员预防和解决非洲冲突特设工作组与重要的区域行为体合作，启动一项特别举措，以在具体的冲突前局势中实现预防性外交工具的最佳利用。
 5. 在多大的范围里可利用联合国相关机构和非盟和平与安全理事会、南部非洲发展共同体和西非经共体等区域主管机构的资源和实际知识。
 6. 如何最有效地把非洲(例如在苏丹、索马里、刚果(金)、津巴布韦)当前对和平与安全的挑战转化为与民间社会和妇女组织等当地行为体结成伙伴的机会，以制订和实施全面和现实的预防性外交方案。
 7. 有鉴于可能不利于应用预防性外交的各种因素，非洲冲突最适合的预防性外交工具是什么？
 8. 预防性外交有哪些益处以及谁是其受益者？
-