



2017年1月4日瑞典常驻联合国代表给秘书长的信

谨转递定于2017年1月10日举行的预防冲突和保持和平问题安全理事会部长级公开辩论的概念说明(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

特命全权大使

奥洛夫·斯科格(签名)



## 2017年1月4日瑞典常驻联合国代表给秘书长的信的附件

### 安全理事会预防冲突和保持和平公开辩论的概念说明(定于2017年1月10日举行)

#### 导言

在新秘书长上任之际，联合国正面临着和平与安全领域的诸多复杂挑战。联合国必须充分履行《宪章》中作出的“免后世再遭战祸”承诺，这在现阶段可能更加具有重要意义。

在过去数年中，各方强烈要求联合国重新重视预防冲突和保持和平。2015年对和平与安全架构的各项审查以及近期的多项决议都强调指出，亟需按照《宪章》的要求，将预防作为本组织工作的核心。秘书长确认，将把“全力推动促进和平的外交”作为任期内的优先事项。

瑞典将在2017年1月10日举行关于预防冲突和保持和平的安全理事会部长级公开辩论。本次辩论将提供一个平台，确定将维持和平置于联合国工作核心的最佳方式，并讨论如何提高维持和平与安全的集体能力。这次辩论将使秘书长有机会阐述他对重新强调预防工作的愿景，会员国则将讨论安理会如何才能为保持和平议程提供最强有力的支持。

有效预防必须依靠联合国系统各支柱的所有实体，并应成为所有实体的优先工作，不过秘书长和安全理事会建立密切积极的工作关系，才是本组织能够尽早采取行动、促进和平解决办法的关键所在。《宪章》在第六章中为此提供了工具；现在所需要的是达成支持预防工作的新政治共识，并承诺推行政策和采取行动，把预防工作做在冲突发生之前。

#### 背景：对联合国预防冲突的呼声再起

《宪章》表示，决心“采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁”。如今，全世界暴力冲突的数目和复杂程度达到了数十年来的最高水平，造成了前所未有的流离失所和人类痛苦。联合国成立至今，从未同时发生过如此之多的安全和人道主义危机。尽管联合国的任务是防止冲突爆发，并尽早介入以防冲突升级，但当前的挑战十分艰巨，以致于安理会疲于应付当下的危机而无暇预防今后的冲突。安理会在最近的审议中确认，《宪章》中的工具“可用于预防冲突……(但)并未得到充分利用”(第2171(2014)号决议)，并表示“决心实现预防武装冲突的目标，因为这是安理会维护国际和平与安全首要责任的一个组成部分”(同上)。

对联合国和平与安全架构的各项审查都得出了一项重要结论，即必须在冲突的各个阶段更加重视预防工作。联合国和平行动问题高级别独立小组在报告(A/70/95-S/2015/44)中强调了政治的首要作用，指出“实现持久和平靠的是政治办法，而不是通过军事和技术介入。”秘书长随后在执行情况报告

(A/70/357-S/2015/682)中强调了三项重要变化，其中之一是必须“优先进行预防和调解，打破应对太迟、范围太广的循环”。关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的全球研究指出，“必须将预防冲突而非使用武力作为优先事项。”全球研究进一步强调，不仅需要采取短期预防措施，还应采取措施解决冲突的根源和结构性驱动因素。秘书长防止暴力极端主义行动计划也指出，必须采取更全面的办法和系统性预防措施，消除暴力极端主义的驱动因素。

秘书长在对世界人道主义首脑会议的报告(A/70/709)中指出，“预防和结束冲突的政治领导力”是一项核心责任，强调“结束人类的苦难需要政治手段、一致的目标及持续的领导力并投资于和平、包容的社会”。

一系列研究都认为预防冲突资源不足。虽然国际社会通过维持和平行动和人道主义应急工作，大力投资于危机应对工作，但用于预防的资源却微不足道。增加对预防工作的投资可防止冲突发生、拯救生命、节省资金并保护发展成果。

安全理事会和大会通过的保持和平决议(分别为第 2282(2016)号决议和第 70/262 号决议)，反映了联合国在规范和概念方面的转变。安理会和大会在决议中核可了‘保持和平’这一新概念，要求联合国在冲突前、冲突期间和冲突后的所有工作中都采用长期、全面的保持和平办法，并强调联合国必须把线性的冲突解决办法转变为跨支柱、跨部门的持续预防办法。在这些决议中，“保持和平”是指“开展活动以防止冲突爆发、升级、延续和再度发生，消除冲突根源，协助冲突各方停止敌对行动，实现民族和解，走向恢复、重建和发展。”议程的重点转向了更积极、包容、由国家主导和国家推动的战略，以期防止暴力冲突爆发。

保持和平框架与《2030年可持续发展议程》具有几个共同点。两者都强调国家自主权、普遍性、包容性、以人为本和变革性的办法，并要求协调一致地落实联合国人权、和平与安全、发展这三大支柱的工作。秘书长在愿景声明中确认了冲突根源、贫穷、不平等、侵犯人权和环境破坏之间的相互关系，指出实现可持续发展目标是一个“关键的预防手段”。

对联合国和平与安全工作的数项审查提出，应不仅使用第六章规定的预防工具，还应采用系统性工具来应对跨国风险，包括人口贩运、麻醉品贸易、武器走私和气候变化的影响。增强风险分析能力、加强现有工具之间的联系，将能提高安全理事会和整个联合国系统预防武装冲突的能力。审查并建议更多地使用结构性预防工具，应对广泛、综合性的预防挑战，例如投资于机构能力建设、安全部门改革和善治。审查还建议深化同区域和次区域组织在预防冲突工作方面的合作关系。

综上所述，各方强烈认为，应以集体方式从政治和财政上对预防工作作出新的承诺，还应作出新的努力，使预防冲突成为整个联合国系统的中心工作。只有

双管齐下，才能加强联合国实现和履行使后世免遭战祸这一最初愿景和首要责任的能力。

#### 辩论目标和有待解决的问题

过去两年的一些规范方面的发展为加强整个组织的预防工作积聚了动力。新任秘书长已经强调将把预防作为优先事项，由此这些规范性发展可推动联合国解决和平与安全挑战的方式出现真正的转变。本次公开辩论将有助于确定更有效预防行动所面临的挑战，并提出克服挑战的步骤。辩论的目的是推动安全理事会和秘书长开展更积极的合作，从而采取更多战略对策。

在公开辩论中，秘书长将有机会概述其优先开展预防工作的愿景，说明他希望如何与安全理事会在这方面开展合作。安理会成员则将有机会为秘书长的愿景提供政治支持，并表明对使用安全理事会现有预防工具的承诺。

为了引导辩论，鼓励会员国考虑下列问题：

- (a) 应采取哪些步骤确保安全理事会和整个联合国系统更有效地开展预防冲突工作？
  - (b) 安理会可以使用哪些业务、系统性和结构性预防工具，并且如何才能更好地利用这些工具来预防冲突和保持和平？
  - (c) 如何加强安理会与秘书长之间的工作关系，进一步重视预防工作？
  - (d) 安理会和会员国如何才能展现必要的政治领导力，从而充分利用预防行动的机会并推进保持和平议程？
-