



第六十四届会议

议程项目 48 和 114

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

预警、评估及保护责任

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告依照大会第 63/308 号决议编写，为的是向会员国通报保护责任某些方面的最新情况，大会在该决议中确认它打算如《2005 年世界首脑会议成果》所呼吁“继续审议保护责任问题”。¹ 具体而言，本报告论述我在“履行保护责任”报告(A/63/677)的附件中提出、之后大会在 2009 年 7 月 21 日、23 日、24 日及 28 日付诸辩论的各个问题。

二. 任务规定

2. 《2005 年世界首脑会议成果》呼吁扩大联合国对可能的灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪提出预警和进行评估的能力，² 在第 138 段中，国家元首和政府首脑明确承诺“支持联合国建立预警能力”。

3. 国家元首和政府首脑在《首脑会议成果》第 139 段中强调，国际社会通过联合国也有责任根据《联合国宪章》第六章和第八章，使用适当的外交、人道主义

¹ 第 60/1 号决议，第 139 段。

² 同上，第 138-140 段。



和其他和平手段，帮助保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。正如有关履行保护责任战略(见 A/63/677)的三大支柱的讨论中所强调的，《宪章》有关争端之和平解决的第六章和有关区域办法的第八章分别为通过和平手段保护人民免遭上述这四种罪行和侵犯行为之害，提供了可利用的广泛工具。应忆及，此类和平预防措施只有尽早使用并谨慎选定目标和把握分寸，才最有可能发挥效力。如此而需要提出预警并有区别地评估每个案例的不同案情。

4. 出席世界首脑会议的国家元首和政府首脑指出：“我们还打算视需要酌情作出承诺，帮助各国建设保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的能力，并在危机和冲突爆发前协助处于紧张状态的国家”。“在危机和冲突爆发前”采取预防措施以及确定哪些国家“处于紧张状态”，势必要求联合国及时建立预警能力并进行公正评估。

5. 世界各国领导人还在同一段中宣称：“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种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害，我们随时准备根据《宪章》，包括第七章，通过安全理事会逐案处理，并酌情与相关区域组织合作，及时、果断地采取集体行动。”决定是否采取集体行动，以及判断和平手段是否不足以解决问题、“有关国家当局显然无法保护其人民”，这些最终都由安全理事会作出，有时候也由大会作出。但是，此类决定通常是依据或至少部分依据秘书处提供的信息和评估作出，在需要如世界首脑会议所呼吁“及时、果断地”做出决定时更是如此。在此类情况下，特别是对于那些本国没有广泛的信息和分析渠道的会员国而言，秘书处提供的投入的质量和及时性至关重要。

6. 国家元首和政府首脑在《世界首脑会议成果》第 140 段宣称，他们全力支持秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问的任务。特别顾问的职责严重依赖预警和评估能力。其职责如下：

(a) 就起因于族裔和种族问题、如不加预防或制止则可能导致种族灭绝的大规模和严重违反人权和国际人道主义法的情事收集现有信息，特别是来自联合国系统内的信息；

(b) 充当预警机制，向秘书长并通过秘书长向安全理事会发出警报，请其注意可能导致种族灭绝的局势；

(c) 通过秘书长向安全理事会提出关于预防或制止灭绝种族的行动的建议；

(d) 就防止灭绝种族的活动与联合国系统进行联络，并努力提高联合国分析和信息管理关于灭绝种族罪或有关罪行的信息的能力。

三. 差距与能力

7. 在经历了 1990 年代的惨痛教训后，在防止灭绝种族罪行问题特别顾问的任务规定中特别强调了信息管理和分析及预警。在此方面，联合国关于联合国在卢

旺达种族灭绝事件中的作用的评估报告(见 S/1999/1257)和关于联合国在斯雷布雷尼察陷落中的作用的评估报告(A/54/549)都很中肯。在卢旺达案件中, 独立调查报告指出, 在总部“对预警和风险分析重视不够, 这方面的体制资源不足”, 而且“联合国体制内的分析能力薄弱”。为加强联合国的预警能力, 报告呼吁改善“联合国分析信息和对信息做出反应的能力”以及改善联合国系统内的信息流通和对安全理事会的信息流通, 包括在人权问题上(见 S/1999/1257)。秘书长关于斯雷布雷尼察的报告认识到, 预警不会自动导致及早或有效的行动, 但是如果能够更全面、更及时地提出报告, “国际社会就可能不得不作出更迅速有力的反应, 就有可能拯救一些人的生命。”报告指出, 这种不沟通情报的情况“是整个冲突期间普遍存在的薄弱环节”(A/54/549, 第 474 段)。报告还评论说“会员国不愿意与像联合国这样公开和被他们视为“不安全”的组织分享敏感情报, 正是我们的所有特派团艰难开展行动的一个重大障碍”(同上, 第 486 段)。

8. 近十年来, 至少在一些具体问题领域, 联合国系统内几经努力试图弥补其中的一些不足。的确, 在全球(以及区域)促进预防行动和多边合作的努力中, 信息、评估及预警已成为常见功能和广为接受的手段。正如下文所讨论的, 在这些各种举措中, 通过特别顾问办公室采取的灭绝种族预防措施占据了重要的位置。政治事务部通过其预防冲突和建立和平的任务、各国家和地区股、对特别政治任务的管理、其调解支助和选举援助能力以及在区域的存在, 在监督和评估全球政治事态发展并就采取可能会促进和平事业的行动提供咨询方面发挥关键作用。人道主义事务协调厅预警与应急规划科与各相关区域办事处协作, 采用定量和定性指标, 评估世界不同地方发生人道主义紧急情况的风险。机构间常设委员会备灾工作分组与联合国大约十几个机构、基金以及方案合作, 提供涉及人道主义关切的新出现的和不断恶化的各种局势的季度报告。

9. 联合国部门间预警和预防行动协调框架(更常被称为“框架小组”)提供了一个非正式论坛, 供联合国 21 个机构、部厅、基金和方案就早期现象显示紧张关系日益加剧的某些局势分享信息和分析。目前该框架小组设在联合国开发计划署预防危机和复原局内, 该局的预防冲突股与政治事务部合作, 与联合国在外地的国家工作队一道, 制定冲突预防战略并执行各项方案。维持和平行动部和联合国儿童基金会(儿童基金会)在纽约设有 24 小时运作的情况中心, 负责接收它们遍布各地的外地行动所提供的信息。联合国人权事务高级专员办事处(高专办)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)继续监督和评估与其任务规定相关的事态发展, 两个办事处的任务规定都对履行保护责任具有重要影响。联合国人权理事会设立的特别报告员以及各人权条约机构特别报告员的工作在特定情况下也会有所帮助。

10. 上述每一项机制都能推动信息和分析从外地向总部流动, 为预防种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪努力提供具有重大价值的见解。简而言之, 联合

国系统并不缺乏相关信息，对于本组织而言，为预警目的收集和评估信息也不是一项全新的举措。过去十年，在提高联合国预警能力方面取得了实质性进展。但是，在为平衡、负责和积极履行保护责任及时提供所需的信息和评估方面，仍有三大不足之处：

(a) 第一，上述现有信息流通机制间的信息和分析交流不足。我们需要更加努力，以确保联合国在信息流通和信息评估以及在评估工作可帮助完成业务工作规划方面采取一体行动。防止上述四种犯罪和侵权行为需要充分利用联合国现有实体收集的信息和了解的情况，而不是给它们的工作另贴标签或加以重复。

(b) 第二，除有关预防灭绝种族的预警机制外，为预警目的收集和分析信息的现有机制并不会从保护责任角度看待这些信息。预防煽动或施行上述四种罪行或侵权行为中的任何一项并不一定等同于预防武装冲突的爆发。此类令人发指的行径有时与武装冲突有关，有时与武装冲突无关。上述四种罪行和侵权行为造成对人权的严重、广泛、系统和暴力侵犯，而且往往造成侵犯行为的快速升级。但是，长期存在的侵犯人权情况并不一定会突然升级，演变成大规模的种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。联合国其他机制，或各会员国、区域或次区域安排、独立专家或民间社会团体提供的信息和见解也许有助于了解特定局势，但是还需根据《2005年世界首脑会议成果》第138、139和140段的规定和意图对待、理解和评估这些局势。

(c) 第三，《2005年世界首脑会议成果》第138和139段规定的预防和保护任务注重于认真、准确和公正评估实地情况和涉及可能实施或实际实施这四项具体犯罪或危害行为的危机的每一个阶段的政策选择。我们需要掌握评估工具和能力，以确保决策工作有效和全系统一致，以及针对每一种局势不断变化的需求及早作出灵活反应。《世界首脑会议成果》第139段强调联合国的反应应考虑酌情利用《宪章》第六、第七和第八章提供的一系列政策工具，而结合使用的政策工具需根据实地局势的发展变化予以审查和调整。这说明联合国在秘书处和政府间层面的决策过程应具有广泛基础，应包容各方和灵活应变。采用这些标准需要利用联合国系统已得到的有关某种局势的全面信息和分析，持续、公正地进行评估和再评估工作。

11. 随着联合国预警和评估能力的增强，其区域和次区域伙伴的能力也在增强。《宪章》第三十三条第一项和第五十二条第二项所预想的世界是，预防性外交应首先通过地方和区域举措进行，然后视需要由联合国作出的全球努力加以补充或增补。如今，设想中的这一区域——全球伙伴关系的景象正在一场场危机中再现，联合国及其区域和次区域伙伴在预防冲突和防止煽动或实施灭绝种族、战争罪、族裔清洗或危害人类罪的努力中分享信息和评估。如我报告(A/63/677)的附件所述，只要有可能，都应通过对当地情况的了解和当地视角，以及通过区域和次区域组织的投入，由联合国就保护责任作出知情决策并加以充实。这就需要在

有关保护责任的问题上，特别是涉及预警、评估和及时果断的反应时，在联合国及其区域和次区域伙伴之间促进信息、构想、见解的定期双向流动。

12. 独立来源的信息或能帮助补充从官方渠道获得的信息。在寻求迅速了解和评估不断演变的局势时，如能对多种来源的信息和分析进行比较，将不无裨益。得到其他方面证实的说法更加可信。这些渠道可包括本地民间社会团体和跨国民间社会团体、区域专家以及人权和人道主义监测团体。这些团体也许是最早发现下列现象激增者：对少数人进行迫害或将其妖魔化，性暴力和基于性别的暴力形式，招募儿童兵，境内强迫流离失所，或利用充满仇恨和耸人听闻的言论煽动对社会上某些目标群体实施暴力。国家政府，尤其是邻国政府也许能及时获得关键信息。然而，正如上述关于卢旺达和斯雷布雷尼察的报告(S/1999/1257 和 A/54/549)所述，政府往往不愿意与联合国及时分享这类信息或评估。只要政府开始认识到保护责任即是各自责任、也是共同责任，或许就不会不愿意了。

13. 如上文第 6 段所述，我的防止灭绝种族罪行问题特别顾问的任务规定包括收集相关信息，充当“预警机制，向秘书长并通过秘书长向安全理事会发出警报，请其注意可能导致种族灭绝的局势。”防止种族灭绝罪行问题特别顾问办公室成立于 2004 年，作为联合国系统负责这类局势的保密或公开信息的协调中心。在与联合国系统内外进行广泛协商后，特别顾问办公室拟定了一个《分析框架》，说明该办公室在评估某种局势下可能发生灭绝种族风险时加以考虑的这类信息。³ 该办公室根据《分析框架》，并与联合国系统其他实体密切协商，建立有关令人关切的局势的工作档案和有关灭绝种族可能发生的先兆的信息数据库。它设法界定和跟踪可能挑起灭绝种族行为的言论，并提出建议，以防止或限制此类行为的发生。特别顾问根据该办公室的工作和与联合国系统内同僚的协商结果，以咨询说明和简报的方式，就令人关切的局势及时向秘书长，并酌情向安全理事会提供咨询意见。他还为预防或制止灭绝种族行为向秘书长提出建议，寻求动员联合国系统和其他重要伙伴重视某个局势的紧迫性，以及对他的介入被认为极具价值的国家进行宣传访问。除了根据具体情况履行的这些职能外，该办公室和特别顾问还开展一系列培训、教育、发展概念、宣传和公共外联活动，从而提高民众和官方对可能的灭绝种族迹象的认识和传播对可能的预防步骤的了解，帮助防止灭绝种族行为的发生。

四. 下一步措施

14. 2009 年是确立保护责任概念的一个分水岭，这一年 1 月发表了秘书长关于“履行保护责任”的报告、大会于 7 月进行了建设性辩论，并在 9 月就此主题协

³ 关于《分析框架》，可访问特别顾问办公室网站：<http://www.un.org/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG%20AnalysisFrameworkExternalVersion.pdf>。

商一致地通过了第一项决议(大会第 63/308 号决议)。我的报告在解答问题的同时,也提出同样多的问题,因此对此概念还需要进一步阐述。在会员国、各区域组织、跨民间社会以及联合国的带领下,正着手总结各种跨区域和跨部门经验。关于如何最有效地履行保护责任的政治对话已经有了一个良好的开端,不过,各会员国、联合国系统和民间社会组织仍需要就有关履行的一些重大问题继续进行讨论。《2005 年世界首脑会议成果》第 139 段和大会第 63/308 号决议都确认了这一点,两者都提到大会对进一步发展和履行保护责任发挥“继续审议”的作用。第六十四届会议就保护责任的预警和评估方面进行的非正式互动对话如同在第六十三届会议期间进行的类似更广泛的对话,将为继续审议作出重大贡献。我认为,如果大会明年能够就区域和次区域在履行保护责任方面的作用进行类似的非正式互动对话,将不无裨益。

15. 我的防止灭绝种族罪行问题特别顾问弗朗西斯·登和我的负责保护责任的概念、政治和机构发展事务特别顾问爱德华·勒克负有不同而又密切相关的责任。这两种任务都要全力推动。

16. 我认为,既维持这两种责任的不同要素,又确保两位特别顾问在其业务活动的共同点上保持密切的工作关系,是至关重要的,例如,可尽可能地利用共同方法。他们迄今所作的努力体现了全系统一致的精神和做法。国家元首和政府首脑在通过《2005 年世界首脑会议成果》时决定在关于保护责任的一节中表示他们全力支持防止种族灭绝问题特别顾问的任务,就是对这种合作精神的期许。⁴

17. 为了节省资源、消除重复,以及尽可能发挥协调增效作用和提高效率,我们应设法将两位特别顾问之间的协作体制化,包括选择设立联合办公室。我在提交大会报告的附件中指出,联合办公室可“保留和加强现有安排,包括能力建设以及从外地收集和分析信息的安排,同时在如何预测、防止和应对与保护责任有关危机方面,作出关于宣传、跨部门评估、共同政策和积累学习的新安排”(A/63/677,附件,第 7 段)。这方面的提案将于 2010 年下半年提交大会,其中将考虑到保护责任涵盖的更广泛的犯罪和侵害行为,各国政府、议会和民间社会在保护责任中的广泛利益,以及大会对此概念的继续审议。

18. 当特别顾问主要通过联合国其他实体提供的信息和与之协商后得出结论认为,某个局势可能导致灭绝种族、战争罪、族裔清洗或危害人类罪,他们将向我,并通过我向安全理事会和其他相关的政府间机构提供预警。如果这一局势持续下去,而且国家当局显然无法保护其人民免遭这些罪行之害,我将采用新的内部程序,加速推动和调整联合国据此审议对应措施及向一个或多个适当的政府间机构提出建议的进程。在此情况下,我将要求我的特别顾问召集由主要副秘书长参加的紧急会议,确定由联合国或《宪章》第八章规定的一系列多边政策选择,严

⁴ 第 60/1 号决议,第 140 段。

防这类大规模犯罪行为的发生及向人民提供保护。此类紧急会议的筹备工作将通过特别顾问主持的工作进程进行，并将其结果，包括每种选项的利弊迅速报告给我，并由我决定是否报告给政策委员会。这并不妨碍联合国相关实体在其任务规定内发挥作用，提请我，并通过我提请安全理事会和其他相关政府间机构注意任何一种局势。

19. 人们往往说，预警并非总能导致及早行动，这种说法不是全无道理。不过，在没有预警的情况下很难及早行动，这也是事实。此外，及早行动是充分知情下采取的行动，这一点也至关重要。联合国需要如《2005年世界首脑会议成果》所要求建立世界级的预警和评估能力，以确保我们不至于只能选择无所作为或在局势知之甚少的情情况下采取行动。我提出的履行保护责任战略要求针对每个案例的不同案情，及早作出灵活反应。对实地局势以及联合国及其区域和次区域伙伴可利用的政策选择作出正确评估，对于有效、可信和可持续履行保护责任及落实国家元首或政府首脑在2005年世界首脑会议上作出的承诺，至关重要。就此目的而言，本报告为今后的行动路线提供了一些进一步的构想。