

大会
安全理事会

Distr.
GENERAL

A/54/63
S/1999/171
12 February 1999
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
事会

安全理

第五十四届会议

第五十四年

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

提高非洲维持和平能力

秘书长的报告

一、 导言

1. 维持和平行动特别委员会在其 1997 年 6 月 28 日的报告(A/52/209)第 89 段中,建议联合国特别注意加强非洲统一组织(非统组织)的体制能力,举办非洲国家军事人员培训方案,调集援助,特别对非洲维持和平能力和非统组织在预防、管理和解决冲突方面的活动提供后勤和财政支助。它要求我就为此目的所采措施向大会提交报告。特别委员会在其 1998 年 5 月 21 日的报告(A/53/127)第 111 段中重申了这些建议,并再次表示有意收到有关这方面的报告。

2. 本报告是应这些要求而提交的。

二、 研拟关于提高非洲维持和平能力的一般原则

3. 维持和平尽管有其固有的困难,但仍然是联合国协助非洲国家在国际社会的帮助下解决冲突和为和平发展创造条件的一项重要途径。非洲统一组织及分区域性的非洲组织在管理非洲的冲突和促进维护国际和平与安全方面正发挥着日益重要的作用。至今所取得的经验清楚地表明,有意义的维和活动的开展取决于各冲

突当事方是否真正愿意执行和平协议及迈向和解。同时,区域和分区域致力和平解决的努力必不可少,而国际社会的持续支助也可极大地促进非洲为解决非洲冲突所作的努力取得成功。

4. 我的前任 1995 年 11 月 1 日关于加强在非洲预防冲突和维持和平的准备的报告(A/50/711-S/1995/911)概述了一项这方面的广泛战略。安全理事会 1997 年 9 月 25 日举行外长级的会议以审议必须协调一致地努力促进非洲的和平与安全的问题之后,国际社会对这一问题的注重更为加强。按照那次会议提出的要求,我于 1998 年 4 月 13 日提出一份关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告(A/52/871-S/1998/318),其中我概述了某些较大的难题,以及应指导解决这些难题之努力的基本原则。

5. 我在报告中特别指出,同各区域性和分区域性组织合作以及支持这些组织的主动行动都十分重要。最近几年,非洲境内致力解决冲突的种种机制迅速发展,其中包括非统组织不断努力加强其预防、管理和解决冲突的机制,1993 年建立的该机制标志着为提高非洲在预防性、外交建立和平及维持和平方面的能力而迈出的重要步骤。其它重要的发展包括加强西非国家经济共同体(西非经共体)维和能力的体制化,西非经共体正在努力研究建立一个预防、管理和解决冲突的机制,以便提高其为促进区域内的稳定做贡献的能力。南部非洲发展共同体(南部非洲共同体)也为建设区域性的维和能力做出了努力。为应付布隆迪、中非共和国、塞拉利昂、刚果民主共和国等境内的局势、几内亚比绍、利比里亚以及埃塞俄比亚与厄立特里亚的争端;一些重要的区域性和分区域性的建立和平及维持和平主动措施已经形成。

6. 与区域组织加强合作在国际社会努力在若干非洲的局势中促进和平方面发挥了至关重要的作用。无论维持和平行动是在一个联合国维持和平特派团的框架内进行,还是在由安全理事会授权核准、由某一区域组织或国家集团执行的特派团框架内进行,加强非洲国家参与维持和平特派团的能力一直是项重要的优先。我

1998年4月13日的报告(A/52/871-S/1998/318)重申了1995年11月1日报告(A/50/711-S/1995/911)所载建议的有效性,即可以采取切实的步骤,提供培训援助,开展联合维和演习,扩大非洲在联合国待命安排中的参与,在其派遣部队需要装备的国家与能够提供援助的捐助方之间发展伙伴关系,以及联合国与非统组织之间的更密切合作。

7. 但是,为提高非洲能力所做的努力不应免除国际社会根据《联合国宪章》所承担的集体义务,《宪章》赋予安全理事会维护国际和平与安全的首要职责。旨在帮助非洲的努力不应成为使国际社会在该大陆的介入减少的理由。非洲以外国家对非洲建立和平及维持和平努力的支援,包括提供财政及其它资源,在可预见的将来很可能仍将是必不可少的。在最近的一些非洲冲突中,我们看到有太多的事实说明,对政治或历史联系的认识会使致力解决冲突的区域努力更加复杂,因此如果要维护和平,则国际直接参与,包括通过部署一项维持和平行动,可能是必需的。在这方面,我欢迎国际社会1998年表示愿意通过部署两项新的行动,在中非共和国和塞拉利昂采取行动,这两项行动都支持区域性努力。

8. 我的报告(A/52/871-S/1998/318)提出之后,大会和安全理事会都深入审议了其中的建议。

9. 大会在议程项目164项下就我的报告举行了广泛的辩论。该场辩论之后,大会于1998年12月7日其第81次全体会议上通过了第53/92号决议,其中除其它外,大会敦促所有国家协助加强非洲参与维持和平行动所有方面的能力,尤其是通过联合国与非统组织之间以及联合国与各分区域组织之间更进一步的合作。大会还要求设立一个不限成员名额特设工作组,以监测该报告各项建议的执行情况。

10. 安全理事会也成立了一个工作组,该工作组审议了我的报告所载与和平安全有关的各项建议。这一过程导致成员国作出重要的承诺声明,以及对若干困难问题表达宝贵的意见,包括1998年9月16日关于加强非洲维持和平能力的主席声明(S/PRST/1998/28);1998年9月16日关于加强安全理事会实施的军火禁运体制的效

力的第 1196(1998)号决议;1998 年 9 月 18 日关于支持区域和分区域的主动行动的第 1197(1998)号决议;1998 年 11 月 19 日关于向难民提供安全和维持难民营和定居点的平民和人道主义特性的第 1208(1998)号决议;1998 年 11 月 19 日关于军火非法流进非洲和在非洲境内流通问题的第 1209(1998)号决议;以及 1998 年 11 月 13 日关于监测安全理事会所授权活动的主席声明(S/PRST/1998/35)。

11. 1998 年 9 月 24 日,安全理事会为审议我 1998 年 4 月 13 日报告中的建议举行了第二次部长级会议。在会议之后发表的主席声明(S/PRST/1998/29)中,安全理事会除其它外,敦促所有国家及有关机构提供财政和技术支助,以加强非洲区域和分区域预防冲突、维持和平与安全及解决争端的安排,并呼吁联合国与非洲各区域和分区域组织之间加强伙伴关系。

三、目前为增强非洲维持和平能力所作的努力

12. 近年来涌现了许多举措,是为了支持增强非洲的维持和平能力。我要赞扬提供了主要援助的会员国,这些援助可以帮助满足非洲维持和平的需要。

13. 秘书处一直在设法协助协调这些双边努力,它本身也采取了各种举措来增强非洲的维持和平能力。以下是这些工作的现况。

A. 与非统组织和分区域组织的合作

14. 联合国在具体的非洲维持和平和建立和平工作的范围内,继续与区域和分区域组织密切合作。我在给大会的报告(A/53/419)中强调了与联合国和非统组织进行更密切合作的重要性,指出已采取了令人鼓舞的措施来加强它们之间的合作,特别是在和平与安全领域。

15. 1998 年 4 月,联合国在亚的斯亚贝巴设立了驻非统组织政治联络处,这将便利两个组织之间的信息交换和举措的协调。此外,联合国也在与区域和分区域组织密切合作,致力于解决具体的冲突,包括埃塞俄比亚与厄立特里亚之间的冲突、几内亚比绍境内的冲突和刚果民主共和国境内的冲突。

16. 秘书处继续与非统组织合作,以加强后者解决冲突的能力。1997年,联合国维持和平行动部(维和部)情况中心负责人前往亚的斯亚贝巴协助非统组织加强其情况室的管理。1998年5月,联合国秘书处与非统组织秘书处举行了高层会议,共商如何进一步发展合作和为日后进行讨论设立协调中心。1998年12月,维和部政策和分析股股长前往亚的斯亚贝巴与非统组织代表讨论如何协助提高非洲的维持和平能力。

17. 秘书处愿意在其现有资源的范围内利用在职或已离职工作人员,特别是来自非洲者,为建立非统组织情况室发展必要的专门知识。现已与非统组织展开讨论,安排短期借调维和部情况室在职或已离职工作人员给非统组织冲突管理中心。

18. 与此同时,非统组织可派一些人员到纽约联合国总部熟习其各种工作方法。在这点上,我要指出,以往是会员国提供资金让非洲军事人员参与此种交流。在目前这个时刻,发展此种方案对非统组织有很大的帮助,也会有助于加强我们两个组织之间的长期联系。

19. 继我提出上述报告之后,安全理事会敦促我考虑是否可能任命非统组织和经安全理事会核可(见第1197(1998)号决议)的分区域组织的维和行动联络官。安理会并表示愿意考虑在这些组织的总部部署联络官(见S/PRST/1998/35)。秘书处如获拨必要的资源,随时都可部署此种联络官。

B. 持续的能力建设工作

1. 联合国待命安排

20. 事实证明,联合国待命安排制度是协调需要和资源的好工具,还有助于提供军队的会员国与能够提供设备和其他支助的国家建立合作关系。通过这个制度,联合国能够处理与需要(军队、设备、服务等)有关的各种问题以及反应时间/准备程度,同时并根据各国和各区域的需要,协助它们建立培训能力。

21. 过去十二个月以来,秘书处着重提高非洲国家对待命安排制度的各种功能

以及参与此一制度可能得到的好处的认知。秘书处在 1998 年 6 月派团前往博茨瓦纳、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、南非和津巴布韦等国,向它们介绍待命安排制度。过去一年里还个别地向 18 个非洲国家的常驻联合国代表团作了介绍;如果能够得到必要的资源,则此一有效做法将继续下去。

22. 这些努力已经取得了重大成果。1998 年就有十个非洲国家加入了待命安排制度。有一个非洲国家在该年与联合国签署了正式的谅解备忘录。不过,迄 1998 年 12 月,在五十二个非洲会员国中,只有二十二个国家参加了待命安排制度。

23. 需要更多的非洲国家参加待命安排制度,以加强联合国在非洲及其他地区部署维持和平行动的能力。待命安排制度也是加强各国之间的信息流通、促进非洲维持和平能力的长期发展的重要手段。在这点上,秘书处目前正在考虑是否可能今年派遣一个待命安排工作队到非洲作进一步的简报和讨论。

2. 训练

24. 秘书处认识到非洲与非非洲国家之间必须建立更加牢固的伙伴关系,它在与非统组织密切合作下,在过去 12 个月里共举行了三次专门讨论如何提高非洲维持和平能力的重大会议。

25. 1997 年 12 月 5 日,秘书处举行了有 59 个会员国和非统组织参加的首次会议,第一次尝试交换意见和为提出新倡议制定一个协调和统一的框架。1998 年 5 月 26 日,秘书处举行了非洲维持和平训练战略会议的后续会议,包括 27 个非洲国家和非统组织在内的 64 个代表团出席了会议。随后在 1998 年 7 月,秘书处向所有会员国分发了订有中、短、长期目标的三阶段训练战略。

26. 我认为这两次会议产生了若干重大利益:

- 会议强调了在提高非洲维持和平能力方面的某些原则的重要性 - 透明度、合法性和伙伴关系;
- 会议使大家进一步了解了通过联合国和双边安排可得到的训练资源;
- 会议还充当交流信息和以切实可行的方法开展今后的活动,以提高非洲国

家训练能力的论坛。

27. 1999年1月21日,秘书处在联合国总部举行了第三次会议。有51个会员国,包括27个非洲国家和非统组织代表团参加了会议。与会者重申他们一致认为,非洲维持和平的能力应当也能够通过各种形式的双边和多边合作得到提高。为此目的,他们无保留地核可了联合国提出的训练战略和为交流信息作出的安排,并在原则上赞同设立一个由非洲国家和直接参与协助训练的非非洲国家组成的工作组。尽管尚未就此工作组的职权范围和业务准则达成正式的一致意见,但是,大家都认为设立工作组是朝提高非洲维持和平能力迈出的一个重大的实际步骤。在此情况下,会议同意探讨在非统组织总部举行今后的其中一次会议的可能性。联合国打算强有力地着手执行关于设立工作组的已核可的任务和进一步发展与非统组织、各区域组织和捐助方在提高非洲维持和平能力方面的合作。

28. 维持和平行动部与非统组织密切协调已承诺充当收集和传播有关非洲维持和平能力的资料的联络中心。为此,已收集了一些资料,并使维和部能够着手筹建一个供各会员国使用的数据库。秘书处欢迎各会员国一直以来所提供的资料并鼓励交流进一步的有关数据,所有这些数据将输入因特网的有关网址,供大家广泛使用。提供奖学金以方便非洲国家官员参加这类方案可提高此项努力的效率。

29. 建立联合国训练援助队(训练援助队)和训练培训师方案,以及支持重大的维持和平活动,对实现建立区域维持和平能力和统一各国间训练标准的广泛战略目标,至关重要。

30. 在过去两年里,联合国在提高非洲维持和平能力方面的训练活动包括1997年在加纳举办的训练援助队研讨会,1998年2月在赞比亚举办的维持和平特派团管理研讨会,1998年3月对斯威士兰进行的训练援助访问和1998年6月在肯尼亚开设的后勤训练课程。联合国培训人员还参加了1997年4月在津巴布韦和1998年2月在塞内加尔展开的大型多国行动。非洲国家官员也参加了在意大利开设的联合国训练培训师课程和在新加坡举办的训练援助队研讨会。秘书处正在规

划 1999 年期间在尼日利亚和津巴布韦举办的研讨会。

31. 鉴于警察在维持和平行动中的作用日益加强,最近的训练和能力建设活动包括了关于加强非洲在这一具体领域的能力的倡议。

32. 在 1997 年和 1998 年期间,联合国民警(民警)甄选援助队应邀前往埃及、加纳和塞内加尔,对指定部署在联合国维持和平特派团的警察进行考试并将联合国部署前训练课程告知这些国家的警察当局。1998 年 2 月,联合国民警顾问在南非德班举办的研讨会上发言,出席研讨会的有南部非洲共同体区域的资深警察代表。秘书处参加了 1998 年 11 月在南非比勒陀利亚为南部非洲共同体国家警察开设的为期两周的区域课程。秘书处还在制定一个供目前向维持和平行动派遣警察的 18 个非洲国家警察培训师参加的课程,为此,它正在寻求会员国提供资金和训练援助。

3. 后勤和财政支助

33. 显然,有效部署非洲维持和平行动的主要问题是有没有后勤能力。这在秘书长关于加强非洲维持和平能力的前一个报告中,确认为关键问题。在安全理事会主席 1998 年 9 月 16 日发表的声明(S/PRST/1998/28)中,也强调这个问题十分重要,并要求秘书长研究增进非洲维持和平工作的后勤支助能力的方法。

34. 显然联合国秘书处的后勤专家参与了非洲的训练工作,秘书处当前的能力还不足以解决这样大的问题。有效的措施将需要非洲和非非洲国家之间的持续和协调的伙伴关系。我希望上述第 27 段所提到的工作组将帮助解决这个迫切问题。

35. 尽管有显著的需要,支助秘书处增进非洲维持和平能力的努力的经费,仍然是在相当小额和个案的基础上提供。认识到充分执行我的前任在报告中的各项建议将需要更多的财政支援,已设立了联合国加强非洲预防冲突与维和准备信托基金,使得关心的会员国能够协助这些努力。

36. 期望信托基金提供训练活动所需要的所有经费,或者取代双边或多边方案,

是不切实际的。但是,它能证明是一个有用的工具,并且能够有效地作为种子钱,特别是配合会员国提供的其他双边和多边捐款。最近,信托基金的经费已经用来帮助支助联合国专家参与在加纳和冈比亚的训练活动、在肯尼亚的维持和平后勤课程、以及待命安排股增加非洲国家参与的努力。

37. 信托基金迄今只收到大不列颠及北爱尔兰联合王国的一笔捐款,我要对此表示感谢(详情载于本报告的附件)。我要极力鼓励会员国考虑捐助这个重要的基金。

38. 同时,我要提请捐助者注意到非统组织设立的和平基金,作为其预防、管理和解决冲突的机制的一个基本部分。联合国能够帮助促进非统组织成员国和可能的捐助者之间的联系,通过实物捐助来促进非洲后勤能力的发展。非统组织和联合国秘书处的密切协调,在这方面将是非常重要的。

四、意见

39. 目前,有 22 个非洲国家提供大约 2 500 名部队人员给联合国维持和平行动。我很感激他们的努力,这清楚显示,加强非洲维持和平能力能够帮助促进和平事业,不仅是在非洲,而且是在全世界。

40. 加强非洲维持和平能力方面的进一步进展,只有在非洲国家本身下定决心,才有可能。在这方面,我在本报告中已试图指出非洲的一些重大发展已经带来了新的行动可能性。

41. 但是,非非洲会员国的支助在这个过程中仍然发挥重要作用。在这方面,我欢迎国际社会继续对非洲的关切。过去两年所进行的密切讨论,有助于对需要的更多政治认识,澄清了一些重大原则,并且为建设非洲维持和平能力的行动建立了一个概念框架。

42. 现在重要的是政治意志已经在这段期间表现出来,包括安全理事会的一些相关决议和声明已经落实为具体行动。这将需要分享信息和专门知识的意愿;加强持续的政治支持,可能包括斟酌情况支持联合国在非洲维持和平行动的部署;加强

维持和平的训练,以及分配适当的后勤和财政资源。

43. 在本报告中,我叙述了联合国内支持这个进程的持续努力。虽然非洲面临的问题十分庞大,我要建议可能达成逐步进展的一些额外步骤:

- 设立一个工作组,由非洲和非非洲国家组成,直接参与提供训练援助;
- 提供资金包括奖学金,能够让非洲军官,特别是为非统组织和分区域安排服务的 那些军官,参加同联合国维持和平工作人员的短期交流;
- 考虑如安全理事会所建议,在适当情况下,部署联合国联络官到各区域组织中;
- 待命安排专家继续努力促进非洲国家在联合国待命安排制度内进一步合作;
- 进一步利用联合国待命安排制度来帮助以可用的资源来满足需要;
- 会员国就它们的维持和平训练方案的资讯同秘书处交流;
- 为非洲警官设立一个特别维持和平方案。

44. 如我所指出,许多这些努力都能够通过向联合国信托基金提供捐助来支持。我也提醒捐助者注意到非统组织和平基金所能发挥的重要作用。

45. 联合国在解除非洲冲突方面的经验,证明通过维持和平能够在非洲发挥重大的作用。最近我们在非洲维持和平工作上发生的挫折和最近出现的对非洲大陆稳定的新威胁,不应该看作是气馁或撤退的理由。而是应该看作是要求联合国所有会员国继续合作,帮助非洲谋求和平、发展、与民主的讯息。

46. 结合了非洲领袖的决心、坚持和事业以及国际社会支持其努力的承诺,对于非洲的和平进展以及加强非洲对维持国际和平与安全的贡献,极为重要。联合国秘书处随时准备提供援助,使得这个伙伴关系能够尽可能发挥效用,产生成果。

附件

联合国加强非洲预防冲突与维和准备信托基金

联合国加强非洲预防冲突与维和准备信托基金于 1996 年 7 月 8 日设立。

美元^a

收入

捐款——大不列颠及北爱尔兰联合王国(1996 年 7 月)	250 745
利息	15 816
小计	266 561

支出

加纳联合国训练援助队研讨会	50 676
赞比亚联合国训练援助队研讨会	16 823
肯尼亚后勤课程	28 214
待命工作队访问南部非洲	19 743
小计	115 456
可用估计额	151 105

^a 所有数字都是暂时的,因为现在并非所有债务都已结算。