



没有战略，就无法撤离：安全理事会决策和 联合国维持和平行动结束或过渡

秘书长的报告

一. 引言

1. 2001年11月15日，安全理事会在分开辩论时审慎审查如何和为什么决定结束一个维持和平特派团，或大幅度改变特派团的任务，使其业务进入一个新的阶段。在这次公开辩论期间，安理会全体15个成员国和19个非成员国作了发言，证实此专题引起很大关切（见S/PV.4223和续会1）。

2. 安全理事会主席2000年11月30日的信(S/2000/1141)请我考虑到联合国系统不同机关所负的责任和在安全理事会第4223次会议上发表的意見提交一份关于这个问题的报告，并列入分析和建議。本报告是应该项要求编写的。

3. 这次讨论的核心问题是安全理事会在决定开展、结束或大幅度改变一项联合国维持和平行动时应该考虑的因素。安全理事会各成员了解，鉴于每次冲突的独特情况和每项和平行动所需的国际支助程度，很难得出明确不变的结论。尽管如此，广泛的教训和准则对这些困难决定是有帮助的。该问题对安理会，甚至整个联合国系统其他机关和机构至关重要。

二. 两个问题

4. 在整个1990年代，联合国面临许多困难和复杂的冲突。在上个十年，虽然有几次可说获得成功，但

也必须承认有些情况所作的努力并未达到目的。关于这个问题的非正式文件(S/2000/1072,附件,第1段)指出，过去10年内，联合国曾不止一次撤出维持和平行动，或大幅度改变其任务，结果局势依然不稳定，或再次陷入暴力。

5. 为解决这些问题，我把本报告分为两节。第一节，在安全理事会2000年11月就“没有战略，就无法撤离”进行有用和坦率的辩论的基础上，根据前十年维持和平与建设和平的经验提出问题 and 准则，供安理会各成员在决定开展、结束或大幅度改变一项维持和平行动的任务时加以考虑。本节最后载列关于与区域组织合作的意見以及从科索沃、南斯拉夫联盟共和国和东帝汶成功撤离的一些条件。

6. 在第二节，也是最后一节，将考虑安全理事会、大会、联合国其他机关和机构的作用的关键方面。这些作用远在实际建立维和行动以前就开始了。一些成员在安理会11月的讨论中曾说，一项好的撤离或过渡战略取决于一项好的进入战略。

三. 撤离战略的准则

7. 关于是否“撤离”或大幅度改变一项维持和平行动的讨论可由三种情况引起：任务圆满完成、失败或部分成功。在所有这些事例中，辩论是否结束一个特

派团，或把责任转移到联合国另一个机构或区域机构时需要考虑一些问题。

任务完成

8. 许多安全理事会成员在 11 月的辩论中指出，和平行动的最终目的是实现可持续的和平。当两国都同意解决其冲突、尊重彼此的政治独立和领土完整以及确认他们所划定或同意划定的共同边界时，国际和平就可持续。我鼓励各会员国多多利用国际法院来解决争端，象尼加拉瓜和洪都拉斯有效解决有关莫斯基托斯海岸的争端那样。另一个例子是阿拉伯利比亚民众国和乍得决定将其有关奥祖地带的争端提交国际法院判决，判决的执行则部署联合国奥祖地带观察组（联奥观察组）给予支助。

9. 即使有国际解决所需的充分政治意愿，联合国在促进恢复互相信任和重建方面发挥重要作用，这有助于使商定边界和经由谈判达成和平成为可行。在联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团）的事例中，建设和平活动包括监测部队隔离和对人道主义排雷行动的技术援助，同时与协助难民和国内流离失所者回返的其他国际行动者和联合国系统机构取得协调。

10. 可持续的国内和平引起甚至更复杂的挑战。国内和平不是在消除社会上的所有冲突时，而是在社会上的自然冲突通过行使国家主权，一般来说，参与治理而能够和平解决时，才可持续。在许多情况下，实现该目的的有效战略是帮助交战各方把其政治或经济斗争从战场移到体制框架，在此框架内可以开展和平解决进程，未来的争端也能以类似方式得到解决。为促进这一过渡，维和特派团的任务应包括建设和平和纳入例如建立体制，提倡善政和法治，协助当事各方建立合法和基础广泛机构的因素。

11. 安全理事会 2001 年 2 月 5 日讨论过，建设和平是在经由谈判或外力强加而实现和平后，设法解决造成当前敌对的原因和建立当地解决冲突的能力。加强国家机构、增加政治参与、进行土地改革、加强民间社会、寻求尊重种族特性的方法：都被视为改进和平

治理前景的方法。建设和平的目的是建立社会、经济和政治机构和树立态度，以防止每个社会都会出现的不可避免的冲突转变成暴力冲突。实际上，建设和平也是预防行动的前线。

12. 一般来说，在超过稳定休战或仅能阻止武装叛乱的能力时，国内和平最可持续。成功的例子往往包括改革治理制度，使其能在地方、区域、和国家各级响应人民的基本需要。可持续发展对这种和平至关重要。这只能由当地人民自己实现；联合国的作用仅是促进消除暴力结构的进程和创造有利于持久和平与可持续发展的条件。

13. 因此，联合国实行的建设和平战略应该是一般意义上的“战略”，使手段符合目的。虽然一项建设和平战略必须针对某一特定冲突，但还是可以确定一些适用于大多数冲突的广泛参数。战略应解决造成当地敌对的原因，把当地作出改变的能力和可以得到的国际承诺结合起来，协助推动该进程。这种国际承诺的有无与当地能力和派系敌对的相互作用决定了成功的建设和平的前景。除非该区域各邻国和其他主要的国际行动者不支持战争，开始支持和平，否则没有几个建设和平计划能够成功。因此，冷战竞争的结束是 1990 年代初期维持和平行动中主要的建设和平构成部分激增的重要先决条件。

14. 在规划建设和平活动时，必须考虑到当事各方的特点。例如，派别越是敌对和数目越多，流离失所者和脆弱群体的人数就越多（例如，1992 年在索马里的情况），和平进程就越困难，需要更多的国际援助，才能建设和平。

15. 在敌对较少的情况下，国际监测可能足以建立自我持行的和平。监测有助于在缺乏信任但同感需要和平的伙伴之间建立透明度。维持和平与相关援助也能够减少交换——例如，有助于资助和核证进驻营地、前战士复员和重返社会，象在萨尔瓦多在联合国萨尔瓦多观察团（联萨观察团）协助下和在莫桑比克在联合国莫桑比克行动（联莫行动）协助下所做的那样。

在这些情况下，国际协调和援助对克服敌对和解决执行问题至关重要。

16. 维持和平会成功的最佳征兆是全面和平解决。这种解决办法不只是达成停止战斗的简单协定，应当解决冲突的根源，建立管理和和平过渡所需的半主权机构——例如，柬埔寨的全国最高委员会——或者本身包含改革主权机构的议定条款——例如，萨尔瓦多的和平条约。在这些有利的情况下，由于废除国际协定和触发国际社会进一步国内事务的可能代价，国际维持和平行动本身就可阻止暴力。

17. 在敌对较激烈的情况下，根据《联合国宪章》第七章采取行动可以帮助解决承诺和合作问题，直接执行协定或提高违反和平协定的代价。在这些情况下，应该而且一般会授权并提供资源以使用武力对付当事各方阻止维和行动履行任务的企图，从而支持或取代全面和平条约，例如分别在克罗地亚的联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局（东斯过渡当局）或联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团），可能需要这种强有力支持来克服根深蒂固的不信任和违反商定和平条款有力动机。譬如在科索沃，存在缺乏协调一致的领导而又互相敌对的众多派别，使实现自我维持和平的问题更加复杂难解。因此，暂时需要一个公正的国际代理人有意识的指导，确保有效主权的运作和尊重人权。

18. 蒙受战祸的国家经济和社会能力各不相同。其中一些国家，例如，前南斯拉夫，原先有相当可观的经济发展。即使在战后，仍有相当的可观社会能力，因为其人口教育水平高。其他国家原先就贫穷，战争使它们更加贫穷（安哥拉、柬埔寨、苏丹）。在这两类情况中，重建都至关重要；社会和经济所受到的破坏越大，多层面的国际作用就必须越大。国际经济救济和生产性工作和平的第一个征兆，可说服各敌对派真正解除武装，尝试和平政治。地方居民受益于国际上对重建体制，包括统一的军队和警察部队，和更艰巨的发展一个可以有助于后代和解的学校制度的援助。

19. 因此，加强合法体制作为维持和平行动的同时和（或）后续工作内容，往往是联合国协助设法停止内部冲突的国家的一项中心工作。这引起与这种过渡能否成功有关的另一个重要问题：是否有执行任务所需的资源，保证维和行动及其伙伴有必需的技术和行政工具及能力来处理方案的关键因素，例如重建民政管理部门和基本民事基础设施；以及有效解除武装、复员和重返社会。

20. 联合国系统最近确定了三个主要目标，实现这些目标往往导致成功的全面建设和平：

(a) 巩固内部和外部安全。这涉及部署维持和平人员和(或)军事观察员，以确保安全或顺利进入，以便促进安全部门改革，包括建立广泛代表社区的中立警察部队；解除武装、复员和重返社会；司法和刑罚改革；排除地雷和排雷行动的能力建设。

(b) 加强政治机构和良政。这需要建立或加强国家民主机构、政党和其他参与机制，包括媒体；政府和民间社会的能力建设；人权方面的技术援助；公民教育和培训；选举援助，包括制订选举法、行为守则和设立选举委员会；和支持打击腐败。

(c) 推动经济和社会的复兴和变革。这方面涉及为经济和社会恢复发展创造条件；流离失所者和难民持续返回家园和重返社会；有助于民族和解的建立信任措施；推动民间社会，尤其是妇女，以及国内非政府组织最大程度地参与；关注青年人的需求，尤其是青年男子的需求；提供社会服务（保健、教育、供水和卫生）；向复员士兵、回返的难民和流离失所者提供可持续的生计来源；创造就业，制订小额信贷计划，推广创收活动；重建道路、桥梁和铁路，联通受战争祸害的地区，供重新安置和农业生产；为饱受战争创伤的群体提供心理咨询；

21. 因为这种综合性建立和平工作常常面临潜在的巨大挑战和费用，所以应确保联合国系统所有关键部门都充分参与配合，作出贡献。我强调这一点，是因为不能期望任何一个部门或机构能够单独制订和执行一项综合和平战略的所有环节。去年 11 月安全理

事会一个成员国曾讲，维持和平能否成功撤离，取决于联合国系统是否相互配合，相互包兼容，取决于其他国际行动者，包括没有参加维持和平工作的国际金融机构和非政府组织是否卓有成效。

22. 这些行动者的工作，包括联合国难民事务高级专员办事处、联合国人权事务高级专员办事处、联合国开发计划署和世界银行等联合国各机构，以及各双边和多边人道主义和开发机构（政府和非政府）的工作都必须在维持和平行动结束之后长期继续下去。为确保把工作顺利转交给这些实体，维持和平行动早期阶段就应着手筹备。这些合作伙伴同维持和平行动在整个任务地区配合得越紧密，就越有可能把建设和平进程继续下去。把联合国驻地协调员任命为秘书长副特别代表或副代表的作法有利于这种过渡，能够及早恢复发展方案规划，让维和行动人员顺利地把工作移交给主要由业务机构代表组成的联合国国别工作队。同样，在总部，政府间实体同联合国内部负责和平、安全和发展的实体之间加强合作，应使决策者能够维持建设和平进程的战略方向。联合国内部在改进机构协调方面已取得相当大的进展；目前正在努力实现这一目标。

23. 随着维持和平行动的部署，安全局势有所改善，这常常造成任务地区经济状况的极大改善。公共投资和私人投资都会增加，外国非军事援助也会增加。不过，当大规模维和行动撤出时，这也会给商业和当地人员带来相当明显的不利影响，因为商业靠向特派团提供物品和服务得以兴旺，当地人员靠为特派团工作获得收入。在许多情况下，这些影响只局限于特定部门，不会盖过经济的总体改善，但不管怎样，这些影响确实存在。这是要求仔细规划过渡的另一个原因，目的是让维持和平行动部署期间取得的成果能够保持下来。

24. 然而，必须承认，象上文倡导的那样一种综合战略从短期来看并非总能实现。在有些情况下，人们所能期望的只是根据有限的协定，建立一个稳定局势的存在。当例如巩固停火，从而扼制冲突，减少人的苦难的机会出现时，就不能放过这种机会。在这些情况

下，一旦局势稍有稳定，战争的狂热减退，政治环境的改善就能扩大建立和落实持久和平的机会。

25. 即便任务已圆满完成，安理会也不妨审议局势。在撤出之后目前的成果是否能够持续？能否由联合国或区域组织的后续特派团来巩固这些成果？必要的能力和资源是否有保证？下一阶段是否能使局势比前一阶段更好？

不能完成任务

26. 在其他情况下，安理会可能认定实地局势出现了根本变化，或是特派团没有作出积极贡献，而且显然没有作出贡献的前景。作出撤离可能是认识到有时出现失败是因为向冲突后建设和平有条不紊过渡的条件没有实现。例如，联合国在安哥拉和索马里的经验表明，维持和平行动在恰当的条件下可以在战争与和平之间扭转乾坤；但在其他情况下，尤其是有关各方顽固拒绝合作，或是拒绝履行承诺的情况下，维持和平行动则并非恰当手段。不过，在这种情况下，授权区域组织开展行动，或是在东道国同意下开展多国行动，或是由政府或非政府提议斡旋和平等其他手段可能会产生成果。由于有关方面不遵守协议致使特派团结束，并不意味着联合国系统或安理会的责任终结，也不意味着安理会要结束其参与。安理会成员国应个别和集体地考虑有哪些形式的手段能解决冲突，其中包括征召“秘书长之友”发挥影响力恢复和平。因完全失败和全面撤出关系重大，安理会不妨访问危机地区，表明仍然关心；收集第一手资料；就以后可能采取的步骤在安理会成员国之间推动新的思维和战略。

27. 当出于各种原因，安全理事会成员国本身无法保持承诺，让特派团圆满完成工作时，要问的问题是另外还有哪些办法能够代替联合国维持和平行动作出积极贡献。在这方面，人道主义机构如能在危及其人员生命的情况下继续开展工作，虽不足以替代维持和平，但对于减轻维和行动撤出带来的影响十分重要。

28. 在过去十年，联合国预防性部署部队（联预部队）和联合国卢旺达援助团（联卢援助团）的经验都表明，行动结束在财政和人力方面的代价都很大。这两次行

动一个是国家间的行动，另一个是一国之内的行动，但都是在没有后续战略的情况下撤出。在安理会于1999年结束这次行动时，联预部队完成了任务，监测了前南斯拉夫的马其顿共和国局势动荡的边界，看来也成功地扼制了跨边界的攻击，减少了破坏稳定的八侵。如果当时允许联预部队继续存在，尽管缩小其规模，目前武装叛乱集团从科索沃境内基地挑战边界的行动就可能避免。在安理会决定大幅度削减，而非增加联卢援助团的能力之后，卢旺达出现种族灭绝，这促使人们深刻反省，痛苦地分析责任所在，包括“独立调查”作出的反省和分析。种族灭绝规模显露之后，秘书处和安全理事会却没有阻止或制止，这些都有文件记录。还值得指出的是，当国际社会拖到后来对大湖区域人道主义危机承担责任时，援助难民的费用大大超过了加强联卢援助团所需的最大估计数。例如，在财政方面，联卢援助团的实际费用为437万美元；部队指挥官罗密欧·达赖尔将军认为为防止或阻止种族灭绝而需增加的5000名士兵的年度费用估计为5亿美元；种族灭绝发生之后向卢旺达和该地区提供人道主义的援助的费用超过45亿美元。

部分成功

29. 在明显的成功和失败之间存在着巨大的灰色地带。面临这种模糊境地，安理会可能考虑撤出那种在某些方面作出积极贡献、在其他方面却陷于进退两难的维和行动。在这个不明确的领域，提出下列问题也许是有助益的：维和行动是否对陷于危机的人民的生活产生了积极的影响？该国的境况是不是比没有联合国维持和平行动时要好些？基本上为了本报告的目的，一个问题是，如果撤出该行动，所取得的成果能否持续？当某个特派团完成了其任务的许多方面但无法实现所有目标时，提出上述问题可能是适宜的。

30. 如果某个特派团的记录不甚鼓舞人心，前景又不明朗，和（或）伤亡或付出的其他代价超出预期，这种情况下决策进程就更复杂了。在这种情况下，安全理事会应慎重地重新评价该团的任务。在无法政治解决的情况下，一个低姿态和无限期的特派团是不是最

佳替代办法？如果决定保持原方针，是否具备遏制新出现的战争狂或捣乱者的能力，和（或）通过政治手段对付他们的能力？重新拟订撤出战略的哪些构想可以如上文所讨论的，成功协助过渡到更稳定的局势或可持续的和平？

31. 1993年海地的经验所表明的正是这种情况。人们发现由于塞德拉斯政权的不妥协态度，《加弗纳斯岛协定》无法得到执行。于是，美利坚合众国和当选总统让-贝特朗·阿里斯蒂德就请求安全理事会授权进行多国干涉。从多国部队过渡到联合国海地特派团（联海特派团）之后，联合国接管了维持和平与建设和平的职能，提供安全，帮助建立有效的警察部队并协助重建和复原工作。联海特派团及其后继行动支助了海地的选举并与负责促进人权的驻海地国际文职人员特派团（海地文职特派团）以及美洲国家组织选举观察团进行了合作。这些活动对恢复合法当选政府作出了贡献。

32. 在这方面，我想强调联合国成功和有效地执行本报告一贯建议的那种长期和多阶段任务的能力所受到的一个严重阻碍。这个薄弱环节就是要靠自愿捐款来支助那些不属于维持和平行动本身、但可能决定特派团最终成功与否的方案。这种自愿捐助往往提供得很晚，或根本不见踪影，使维持和平行动在原本打算执行的多部门战略下独木难支。举例而言，假如某项行动最终将向国家当局移交其职能，而国家当局需要培训和设备，捐助国是否准备提供资金？如果某项行动是为了在标定边界之时维持稳定，正如联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）和埃厄特派团的情况那样，有没有资金提供给边界委员会？如果有机会通过使战斗员复员和重返社会而排除战争的可能，有没有资金推动这一进程走上不归之路？考虑到将长期的大笔支出改为摊款确实困难重重，安理会成员不妨发挥其个别和集体的影响力协助及时调集所需的自愿捐助。

33. 在一项维持和平行动开始时以及逐步撤出并由一后续存在——例如建设和平特派团——取代的时候，上述问题都是十分重要的。如果安全理事会要想

享有成功的记录，协助促成维和行动顺利撤出，并在其后保持可持续和平，就必须解决这一资金缺口。

34. 资源绝不能替代当事方的政治意愿。不过，在当事方准备合作之时，有充分资金保障的联合国存在对于巩固和平就是至关重要的了。采取行动弥补今后在过渡时期的资金缺口，将成为安理会 2000 年 11 月 15 日开展的辩论所取得的一个极为积极和实际的结果，在审议本报告时，这一辩论还将继续进行。

根据《宪章》第八章采取的行动

35. 尽管《联合国宪章》第八章明文规定了与区域组织的合作，但区域合作只是在过去十年才成为维和行动的重要部分。在某些情况下，把当地行动者的积极性和知识与联合国的合法性、专门知识及资源相结合，这种伙伴关系促进了国际社会争取和平的事业。

36. 与此同时，由于一些因素，区域组织作出贡献的能力是有限的。在下述地区冲突将继续爆发：区域组织没有作出有效回应的资源或专门知识；不存在可以促使大国干预的重要利益；或者是大国的利益尖锐对立，只能在国际论坛加以解决。就某一特定问题而言，某组织内部或东道国可能会从政治上反对进行区域部署。即使在区域组织能够作出贡献的地方，多个组织参与一个任务区的行动也会产生协调方面的问题。使得为一项行动制定连贯的结束战略更加困难。

37. 就联合国而言，有人担心授权他人意味着国际社会的承诺或参与程度下降；这样做会导致对不同地区的冲突作出不一样的回应；或假借联合国的名义采取不适当的行动。安全理事会采取行动、包括部署联合国维持和平行动的持续意愿是十分关键的。

38. 从这一经验中可汲取四个具体教训：

第一，在和平协定谈判阶段，将负责执行者应在场。

第二，参加谈判的主要行动者必须现实地评估不同的执行机构的能力和相对优势。

第三，直接隶属关系和责任分工必须一清二楚；否则，由于互不一致或自相抵消，理想中多方面参与贡献的长处就变成了短处。

最后，为了进一步挖掘联合国与区域组织之间伙伴关系的潜力，各区域组织似宜努力开发其能力，不仅将维和军事人员，而且也将其他有关人员，例如警察、司法或刑罚专家派至外地。这种努力可能需要广大国际社会的支助。

科索沃和东帝汶

39. 科索沃和东帝汶的情况大不相同，但都充分表明了一项成功的撤出战略所面临的挑战。就科索沃而言，撤出科索沃特派团的基准要求与确定该领土的最后地位相联系。目前，在这个问题上似乎看不到任何协议可以得到当事各方和国际社会的必要支持。

40. 按照其任务规定，该团已开始向科索沃移交越来越多的自主权和自治权，同时避免采取任何会影响到最后地位结果的行动。这就要求我的特别代表保留某些权力以及一个可协助他发挥作用的维和行动。

41. 与此同时，在科索沃人民的意愿和安理会交付的任务之间出现了不可避免的紧张状况。在这种情况下，似乎没有其他出路，只有继续保持科索沃特派团的存在并严格执行第 1244 (1999) 号决议，直至就最后地位达成协议为止。

42. 就东帝汶而言，局势清楚得多。联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）的任务是为东帝汶的独立作准备，在东帝汶得到独立后过渡当局就结束。为了确保独立成功和可以维持，将需要一个后续维和特派团以支持这个新的国家。这一新的行动应包括军事和警察组成部分。此外，国际社会仍需提供大量民政管理专才以帮助东帝汶人。

43. 东帝汶问题的基本需要是，确保东帝汶人民作出的巨大牺牲、国际社会的大量投资以及各方为实现向独立的成功过渡所进行的必要合作不会因为缺少国际社会对这个新国家的关注和支持而付诸东流。与此

同时，必须尽快地、负责任地逐步实施正常的发展援助框架。

四. 安全理事会和其他主要机构的作用

44. 最后，我将探讨安全理事会和联合国其他主要机构和机关在制定和执行这些关键决定方面发挥的具体作用。良好的进入战略会产生良好的撤出战略。在这方面，安全理事会预计将根据对冲突性质的共同理解，就明确可行的任务达成一致。秘书处应提供安全理事会就有效的和平战略作出决定所需要的资料翔实的坦诚分析。安全理事会成员国预计将运用它们的影响，确保从一开始就有必要的执行手段，并由大会及时核可预算拨款。也许最重要的是，在任务期限即将终了时，或者如果有人要求结束行动，安全理事会尤其应在成员国之间并同部队派遣国进行彻底、坦率的讨论，探讨延长任务、撤出或大幅度削减联合国驻在的理由。在作出决定时，安理会不妨继续并扩大访问冲突地区的做法，因为决策者从亲身经历中显然可以受益匪浅。这可大大补充秘书处提供的报告以及安理会每个成员国通过自身渠道得到的信息。

制定具有战略意义的任务

45. 对冲突作出有效反应，取决于安理会成员对问题的性质达成共同理解。我努力在我的报告中提供秘书处掌握的最好、最相关的资料，包括向冲突地区派遣调查团和技术特派团获得的资料。在编写我的报告时，必然对这些资料进行分析，目的是向安理会所有成员提供讨论和决策所需的共同基点，酌情列出行动选择，以及对每项选择的风险和机会的现实评估。

46. 这种评估应协助安理会决定联合国参与的实际范围。例如，局势本身是否允许一项维和行动协助当事各方实现自我维持的和平，（例如萨尔瓦多、莫桑比克和纳米比亚的情况？或者是否应从较远的角度考虑部署稳定局势的存在，因为看不到能够自我维持的政治解决办法，例如，成立联合国脱离接触观察员部队（观察员部队）时的情况？如上文所讨论，拟议授权的国际任务——无论是监测、多方面援助或强

制执行——是否符合冲突的性质以及当地现有的资源，确保有足够的力量发展可持续的和平？安理会的反应是否应局限于一个国家，还是只有在分区域基础上才能有效处理该局势？

47. 在决策进程中的这一关键阶段，有一个陷阱尤其要避免。当局势极为困难，安全理事会无法聚集集体意愿解决问题时，可能会倾向于在不适合维持和平行动的情况下使用这一手段，在波斯尼亚和黑塞哥维那的联合国保护部队（联保部队）就是一个例子。这可以在短期内减轻政治压力，但这种行动最终会注定失败。而且还有更广泛的影响，包括使联合国本身，尤其是安全理事会的信誉受到损害，使维持和平行动作为维持国际和平与安全的可行手段的信誉受到损害。

48. 在这一初期阶段作出的决定对维和行动的成功十分关键，因此应加强秘书处提供公正、可信分析的能力，以支助安理会的审议工作。为此，我感谢截止目前为联合国和平行动问题小组推动的改革倡议提供的支助。这项任务还没有完成，我期待继续给予这种支助，让我们能够迅速建立一种总部能力，准备好应付二十一世纪初的各种要求。

49. 我愿强调，良好有效地收集和分析信息必须是持续不断的进程，贯穿于联合国任何参与行动的始终；不能只局限于安全理事会审议和行动的最初阶段。在安全理事会确定行动方向之后，实地情况可能发生变化，新的信息可能出现，影响到早先作出决定时所依据的假设和分析。安全理事会在进行定期审查，或是考虑大幅度改变特派团任务时，必须有同样高质量的支助分析。

执行

50. 安理会一旦确定行动方向后，常常需要发挥重要作用，巩固当事各方、区域行动者、部队派遣国、以及一般会员国对该计划的支持。其中每一方都可以是特派团工作最终成败的关键。不过，当事各方的支持在这方面仍是根本关键。随着部署工作的进行，安理会成员国常常最能稳住这种支持，而且在进程中能够探测出可能出现的破坏因素。安全理事会和秘书处都

必须抵制诱惑，不要乐观地制定特派团的目标，而是必须为最坏的情况作好准备。这种规划思路很少会降低预算估计数，但记录表明，在许多情况下，由于任务范畴确定得十分狭窄，一旦当地出现重大复杂情况时，就显得联合国部队人员短缺、装备不足、行动范围有限，来不及反应。

51. 争取潜在部队派遣国的支持大概是比较容易的事，如果能就安理会最终将要确定的任务，或是随着行动业务的开展而必需作出的任务变动同这些国家进行有效协商。在这方面，为解决这一问题和有关问题成立了安全理事会工作组，表现出合作精神，我深受鼓舞。

52. 无论一个特派团如何仔细构想，按具体情况进行规划，若没有及时提供和部署人员、物资和经费，就无法成功——因此也无法完成任务而撤出。安全理事会在维持国际和平与安全方面面临各种各样挑战，不得不制定越来越复杂的任务，因此使得上述问题更加复杂。至关重要的是，各国政府提供能够执行这些任务的专门单位和人员。最近的例子包括提供司法和刑罚服务、民事管理或民政工程和执行警务。虽然几乎总是需要及时提供培训良好、装备精良的部队，但这本身并不足以保证大多数行动的圆满成功。各会员国还必须时刻准备，提供军事和非军事两方面的专门能力，以完成这些任务。

53. 大会可以发挥关键作用，落实联合国和平行动问题小组关于维持和平行动预算方面的建议。该小组建议，维持和平行动第一年预算的一小部分应拨给领导特派团的秘书长代表或特别代表，以便在行动地区参照联合国国别工作队驻地协调员的建议制定并资助速效项目。我希望，今后提出维持和平行动预算时，大会将通过第五委员会按具体情况支持这一建议。同样，该小组还建议大会考虑把复员和重返社会方案纳入维持和平行动第一阶段多边和平行动的分摊预算内。因此，我打算把全面解除武装、复员和重返社会方案酌情纳入今后维持和平行动的计划内，以便安全理事会能够考虑把解除武装、复员和重返社会列入维持和平行动的任务之中，以便大会能在特派团启动阶段的

预算中审查为复员和重返社会方案提供经费的提案。在这方面，我高兴地指出，维持和平行动特别委员会愿意探讨把特派团第一年预算的一小部分指定用于速效项目这一概念，并呼吁在解除武装、复员和重返社会方案成为安全理事会规定的维持和平行动任务的一部分时，及时提供足够资源。

54. 应大会的要求，经济及社会理事会最近成立了一个刚刚摆脱冲突国家问题特设咨询小组，重点尤其放在非洲。正如一个会员国代表在安全理事会辩论中所指出，这项工作也应产生重要成果，说明从维持和平行动向联合国推动持久和平与可持续发展这一长期努力顺利过渡的情况。

离开、留下或改变任务的理由

55. 安全理事会应在和平进程的什么时候考虑结束一个特派团，或大大降低其对某一局势的参与？最简单地讲，任何这种决定似乎都受到对于安理会赋予该行动的任务取得成功与否的判断的影响。不过，在明显的成功与失败之间的灰色地带，要作出决定就复杂了。

56. 在某些情况下，安全理事会断定特派团完成了任务。在莫桑比克，得出了联莫行动已实现目标，不必延长任务期限的结论。同样，在萨尔瓦多的情况下，联萨观察团成功地帮助了当事各方走向持久和平。但是，在联萨观察团撤离时，协定仍有一些方面未得到执行。结果是，应有关各方的要求，联合国在联萨观察团于 1995 年撤离后维持了较小规模的驻留。象安理会成员在 11 月的辩论中指出的那样，在其他情况下，设立了后继建设和平特派团，例如中非共和国和塔吉克斯坦的建设和平支助办事处，以协助有关政府巩固通过维持和平行动实现的稳定。

57. 然而，比这些情况更具挑战性的是，在证明无法获得成功时决定采取什么行动方针。鉴于冲突的不可预测性，这决不是罕见的情况。行动应维持多长时间？要不然就会战火重燃吗？维持联合国驻留是否会带来取得进展的合理前景？这是不是“糟糕程度最小”的选择？如果这些问题的答案都是肯定的，坚持

下去的理由就很有力。一位代表在安全理事会 11 月的辩论中说得好，如果安全理事会不处理冲突起因，联合国将只能处理冲突后果，也就是说联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处和世界粮食计划署等机构终将为这些后果付出代价。

58. 最后，在其他情况下，安理会可能断定，没有当事各方的充分承诺与合作，便没有理由保留维持和平

特派团。例如，在安哥拉和索马里，安理会得出结论，认为撤出特派团是唯一可行的行动方针。和解是不能强加的。如果当事各方执意进行战争，维持和平行动便是错误的手段，其存在可能妨碍解决冲突。但在这种情况下，必须适当地做好准备，使已经朝向自我维持和平取得的进展继续下去，或一旦有必要提前结束特派团，应缓解安理会所作决定的人道主义后果。

附件

维持和平行动整个过程中的关键性问题

制定任务

联合国参与的现实范围是什么？为了实现自我维持的和平而进行有适当授权的多方面努力？长期发挥稳定作用的驻留？

我们将如何知道任务已经完成？什么是判断成功的基准？

如果成功（因而成功的撤离）取决于不由摊款供资的活动，那么我们可以确保及时得到自愿提供的资金？

当事各方为什么同意拟议的任务？

他们的同意与合作是否出于厌战情绪；出于他们认为可以从和平进程中得到同战场上一样多，或更多的东西；出于关键的内部支持者的压力；出于以往支持者或其他外部行动者施加的压力？

无论什么原因，随着和平进程向前发展，同意与合作是否可以持续？

定期或阶段性审查

是否正在取得令人满意的进展，是否预期现有趋势将持续下去？

当事各方和部队派遣国是否继续支持特派团及其目标？

如果出现了破坏者，安理会有什么手段来诱导他们回到和平进程？

捐助者是否继续支持由自愿捐款资助的组成部分？

如果有根本性问题，是否因为目标定得不适当？

对于那些任务执行滞后的人，如何协助他们？

原定时限是否仍然合理？

自特派团启动以来是否出现了任何政治备选办法？

考虑撤离

如果任务的目标已实现，是否应在新的条件下予以审查？

当事各方和部队派遣国有什么看法？

撤出后目前的成就是否可以持续？

这些成就是否可以由后续特派团加以巩固？（联合国或区域组织？供资是否有保证？）

如果特派团的影响一直十分有限，安理会是否应重新审查原定目标？

如果没有希望完成任务，特派团是否仍在作出必要贡献，值得延长其任务期限？是否应根据现实情况修改原定目标？

在成败掺半和前景黯淡的情况下，待下去和撤离的利弊如何？

如果认定特派团已失败，安理会有什么其他手段在这种局势中发挥积极作用？

制定任务

定期或阶段性审查

考虑撤离

（例如，如果一当事方进入和平进程时的假设是，它将在选举中获胜，而后来显然它将失败，它是否还能够选择战争？如果它有此能力，安全理事会是否有制止这种可能性的手段？）

如果出现破坏者，或者有当事方只是为了赢得时间来重建作战能力而接受停火的情况，有什么备选办法？

对于当事各方来说，战争选择是否可行，如何使战争更无吸引力或更不实际？

短期来说是否能获得必要的部队、警察和其他人员？中期呢？如果特派团要作长期发挥稳定作用的驻留，在行动的整个过程中是否都会有国家提供人员？

我们是否已使本国公众准备好承担风险和代价，或已促进公众了解为什么值得这样做？