



安全理事会

Distr.: General
30 December 2005
Chinese
Original: English

安全理事会主席的说明

谨转递 2005 年 12 月 30 日预防和解决非洲冲突特设工作组主席给安全理事会主席的信, 随信递交预防和解决非洲冲突特设工作组 2005 年年度报告(见附件)。



附件

2005 年 12 月 30 日预防和解决非洲冲突特设工作组主席给安全理事会主席的信

谨呈上已获安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组成员同意的工作组年度报告。

请将本函及所附年度报告及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会预防和解决
非洲冲突特设工作组
主席
常驻代表
大使
西蒙·伊多乌（签名）

附录

安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组 2005 年年度报告

导言

1. 安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组是根据 2002 年 3 月 1 日安全理事会主席的说明 (S/2002/207) 设立的，任务规定如下：

- 监测主席有关预防和解决非洲冲突的相关声明和决议所载建议的执行情况；
- 就安全理事会与经济及社会理事会以及处理非洲问题的联合国其他机构加强合作提出建议；
- 特别审查影响安理会有关预防和解决非洲冲突工作的区域问题和不同冲突的问题；
- 就加强联合国与区域组织（非统组织）和分区域组织在预防和解决冲突方面的合作，向安全理事会提出建议。

安全理事会主席 2004 年 12 月 30 日说明 (S/2004/1031) 将此任务期限最新一次延长到 2005 年 12 月 31 日。

2. 特设工作组直到 2004 年 12 月的活动记录的安全理事会下列文件中：

- 安全理事会主席 2002 年 5 月 31 日说明 (S/2002/607)；
- 安全理事会主席 2002 年 12 月 12 日说明 (S/2002/1152)；
- 安全理事会主席 2003 年 12 月 22 日说明 (S/2003/1188)；
- 安全理事会主席 2004 年 12 月 21 日说明 (S/2004/989)。

3. 在安全理事会主席 2005 年 1 月 5 日的说明 (S/2005/4) 中，安全理事会商定由贝宁常驻代表、大使若埃尔·阿德奇先生阁下担任工作组主席。阿德奇大使于 2005 年 6 月 26 日放弃了主席的职务。从 2005 年 6 月至 2005 年 10 月 19 日，工作组由贝宁常驻代表团临时代办让-弗朗西斯·津苏先生负责，担任工作组代理主席。在安全理事会主席 2005 年 10 月 20 日的说明 (S/2005/660) 中，安全理事会同意由贝宁常驻代表、大使西蒙·博代乌赛·伊多乌先生阁下担任工作组主席，任期至 2005 年 12 月 31 日。

4. 2005 年，工作组继续在由下列内容构成的新的范围内开展活动：

- 对高级别小组关于“威胁、挑战和变革”和秘书长关于“更大自由……”的报告提出的各项建议的辩论，这是在秘书长努力实现联合国改革的框架内印发的，其中进一步强调迎接挑战，预防对集体安全构成的威胁的方法和途径。

- 打算就《千年宣言》和千年发展目标的执行情况进行一次评估，预防和解决冲突在《千年宣言》和千年发展目标中发挥重大作用。
- 非洲大陆的很多国家仍然存在危机和冲突局势。此外，一些进入冲突后建设和平进程的国家面临复杂的困难，如果国际社会不能以更有效的方法处理与这些国家的关系，很可能会再次爆发冲突。这方面的考虑开启了同各方利益有关者之间广泛的互动关系，以便努力重新塑造联合国，改进联合国特别是在预防和解决非洲冲突领域的行动。

5. 工作组把在其权限范围内促进对这些问题的辩论及促进对联合国改革等重大问题达成一致意见，作为它的一项工作。为此，工作组拟定了一项工作方案，查明了与正在进行的辩论有关的一些一般性问题和具体问题，目的是促进对拟定一项预防和解决非洲冲突的全面战略的必要性达成一致意见，以便在整个联合国，特别是安全理事会对非洲采取一个简明办法。上述工作方案作为附件三附后。

6. 工作组密切关注安理会的讨论，在必要时对它所处理和遇到的非洲问题的工作进行补充，并对局势和工作组可能作出的贡献进行评估。此外，工作组还组织了两次大型活动。

一. 工作组对安理会工作的贡献

7. 安理会在非洲问题上集中了 60% 以上的时间和工作量。工作组经常同工作组成员和秘书处相关部门进行双边和多边协商，促进对安理会正在处理的各项议题的共同理解。主席同安理会议程上的国家的常驻代表和其他相关国家的常驻代表以及秘书长非洲问题特别代表进行非正式会谈，就这些国家的问题以及安理会在其各次会议结果后可以给予这些国家的支持同他们交换意见。考虑到同国家有关的议题的敏感性，有一项理解是，除非是审议纵横向议题，否则工作组不会像处理议程项目那样处理这些议题。工作组在工作方案中考虑到这些议题。但是工作组是从有可能同经社理事会合作这一观点出发审议利比里亚局势的。

A. 关于安全理事会同经社理事会之间的合作的讨论

8. 工作组认为设立建设和平委员会当然会解决安全理事会同经社理事会之间合作的这一具有争议性的问题。为此，工作组非常注意有关建设和平委员会的辩论。为此目的，工作组从实际情况出发评估了联合国在危机解决方面的作用的机构办法以及建设和平在非洲的重要性。工作组处理的主要问题是，如何才能改进安全理事会同经社理事会之间的行动协调，以避免使经济危机扩大为政治危机和演变成暴力。工作组应着手审议在政策论坛期间就此方面提出的各项建议，以促进工作。工作组在安理会考虑拟定和通过施政和经济管理援助方案时审查了这一问题，以便为政府确保国家资源管理的透明度和问责制提供一项战略，同时考虑到 2005 年 6 月 16 日印发的秘书长在联合国利比里亚特派团第七次进度报告 (S/2005/391) 中提出的建议。

9. 考虑到安理会对此问题提出的意见，工作组特意举行会议，从安全理事会同经社理事会进行合作的可能性这一立场出发，对局势进行评估。在 2005 年 6 月 29 日举行的这次会议期间，工作组同意在不排除这种合作的情况下，安理会在西非国家经济共同体(西非经共体)和过渡政府批准拟定行动计划之前，不能采取任何行动。安理会在其 2005 年 9 月 16 日第 1626 (2005) 号决议中欣见利比里亚全国过渡政府与利比里亚问题国际联络小组签署了施政和经济管理援助方案，该方案旨在确保迅速实施《全面和平协定》，加快解除第 1521 (2003) 号决议规定的措施。安理会还请秘书长在其关于联利特派团的定期报告中列入关于施政和经济管理援助方案执行进展的资料。施政和经济管理援助方案的执行情况应该得到建设和平委员会的应有关注。

B. 安理会议程上的非洲议题的总结性会议

10. 特设工作组工作的一个重要里程碑就是 2005 年 3 月 30 日在巴西主持下在安理会进行了一次总结性公开辩论，主张广泛交流意见，讨论非洲局势和以何种方法和途径来提高安全理事会努力处理这一局势的效率。安全理事会主席写信给秘书长，提到了考虑要讨论的各个领域。在此值得回顾这次辩论的主要结果。

11. 作为联合国的一个主要机关，安理会还必须为一个长期演变过程做好准备。它应不停地提出问题，改进工作方法，改进政治见解并经常对其行动进行成本效益分析。无论在辩论中提到什么，在很多决议中确认了什么，事实上所强调的仍然是对非洲冲突的反应，而不是预防。预防必须触及贫穷和不发达等最深远的冲突根源。没有发展就没有和平，没有和平也没有发展。

12. 发言者着重提到非洲的多数问题是贫穷和匮乏政治造成的。他们认为尽管应当将预防冲突看成是整个联合国应该处理的一个首要问题，但是安全理事会应当加强同联合国其他机构的协调与合作，帮助消除产生非洲冲突的根深蒂固的社会和经济根源，确保将通过公平贸易促进发展和就业作为预防冲突或防止重新发生冲突的一种方法。为此目的，他们欢迎经济及社会理事会更努力地参与这一任务、特别是成立特设工作组，例如已经成立的布隆迪特设工作组和几内亚比绍特设工作组。

13. 安全理事会处理早就列入安理会议程的再次爆发冲突的经验以及这些冲突的复杂性应该使安理会能够采取更富创造性和更具包容性的方法。在很多情况下，在整个军事行动期间，始终存在至使冲突恶化，甚至产生某种冲突的基本经济、社会和政治条件，一旦武装冲突看似解决，这些条件将再次全面浮现。

14. 安全理事会的任务就是明确确定优先事项，以便在联合国协调下，聚集最广泛的国际行动者——会员国、区域组织、联合国机构、国际捐助方、工商界和非政府组织——寻求解决过渡期的各种困难问题的办法。只有通过这种全面和复杂的办法，才能确保长期解决非洲各种复杂的危机。只有让冲突国家的人民感受到和平红利，再次爆发冲突的可能性才会消退。

15. 从救济活动过渡到促进发展的问题是一个重大问题。在这方面，发言者呼吁设立一个新的构架，综合处理刚刚摆脱冲突的国家的局势。很多人认为，在冲突后阶段，致力于立即建设和平很重要，可以确保稳定，为长期重建和发展奠定牢固基础。在此阶段，需要采取更加全面的办法，更好地进行协调统一。

16. 建设和平委员会应成为国际社会尽早参与可能产生冲突的局势的一个机制。可在适当情况下，在委员会框架内利用斡旋和其他机制，促进和平解决和避免冲突。委员会应当促进发展，将其作为预防冲突的最佳手段。

17. 发言者呼吁通过规则和程序，全面实施《宪章》第 65 条，以便挖掘该条很多潜在的收益。他们认为建设和平委员会正是产生收益及相互作用促进可持续性的适当场所，委员会将有助于将和平与安全的目标和可持续发展结合在一起。他们强调为提供安全和促进脆弱和平进程亟需采取的军事行动必须与带领人民摆脱毫无希望的恶性循环和争取立即取得成果的具体行动同时进行，从而提供可持续和平。

18. 对于建设和平来说，且不说其他事项，动员国际社会提供充分、可持续的支持，包括供资和资源，仍然是一项重大挑战。经有关政府同意，可在冲突前阶段提供援助：在施政、经济和社会复兴、人权和人道主义领域。这样，在二十一世纪开始之际，整个联合国可共同努力应对和战胜非洲发展中国家和其他若干发展中国家面临的挑战。

19. 在冲突后局势下，管理从冲突到长期发展的过渡以及防止冲突的再次爆发，这些问题也在联合国引起更大关注。和平与发展有着千丝万缕的关系，认识到这一点，为安全理事会同经济及社会理事会之间加强合作和协调打开了窗户。一些发言者预测这一关系将以制度化的方式进一步发展。安理会应该同提供人道主义援助的非政府组织进行更密切的协调，尽管有必要将人道主义援助同军事行动明确分开。

20. 很多发言者把通过施政建设和能力建设促进民主、法治和生产作为预防冲突的一种途径。他们认为让公共机构运作起来，以便确保法治和向公众提供安全和基本福利，是一项长期事业，是实现冲突管理和建设和平目标的关键，对于支持采取行动，让有可能发生冲突的非洲国家更好地管理自然资源和打击小武器和轻武器的违禁贸易也很至关重要。在不损害各国进口、生产和拥有这类武器的权利以满足合法自卫和安全需要的情况下，违禁轻武器的扩散被认为是和平解决争端的一大障碍，也促成了长期冲突。应加大力度支持现已成为一项公约的西非国家经济共同体暂停声明等倡议；这也将有助于实现上述目标。

21. 发言者们还强调，安全理事会应迅速果断地采取行动，防止武装冲突持续不停，人民继续遭受痛苦，并确保更严格地实施武器禁运。发言者们认为，除其他外可通过促进同非洲冲突局势有关的联合国其他机构、区域组织、调解人和民间社会代表之间更畅通的互动关系，改进安全理事会内的决策进程。

22. 会员国非常支持安全理事会定期向冲突国家派出访问团，这为安理会成员实地了解安理会正在处理的冲突现实提供了一次独特机会。他们强调应坚持和加强这一做法，使安理会能够利用有关非洲冲突的第一手资料，特别是同正在审查的冲突直接有关的人的意见，必须适当考虑他们对联合国采取行动的制约因素和可能性的特定评估，使安理会能够改进决策进程。

23. 发言者们还强调必须探讨可利用的非军事选择，促进制裁制度的成效，特别是通过监测机制、适当的列入名单和除名程序、加强会员国实施制裁的能力以及促进人道主义影响的评估。安理会应当净化它利用制裁的途径。在对付安哥拉的安盟和利比里亚革命联合阵线时，这一工具确实证明是有用的；在上述情况下，制裁是有针对性的，政治目标也很明确。独立专家组必须继续定期对制裁进行评估和监督。制裁的目的是要枯竭冲突源。联合国行动在任何地方执行，都应有助于确保有效实施制裁。应相应制定行动的任务规定和接触规则。

24. 发言者们认为，一旦预防失败，必须确保平民得到保护。安理会应确保有效和及时部署和维持和平特派团。他们强调国际社会的资源不是无限的。因此，实地部署的维持和平人员的人数不可能无限制地增加。安理会必须与非洲人民密切合作，为每一个实例确定一个真正的撤出战略。应当适当关切解除武装、复员和重返社会（复员方案）以及解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置（复员方案）的有效执行。必须从区域角度出发，有效支持和执行这类方案。

25. 很多发言者强调打击有罪不罚现象的重要性。他们回顾地方法院和法庭应承担将犯罪人绳之以法的首要责任。但是在某些情况下，如果地方机构没有能力进行调查和起诉，或在有些情况下因为当局不情愿而使打击有罪不罚现象受到损害，安理会就应根据国际刑事法院的国际地位、永久结构和任务权限，寻求其帮助。

26. 发言者们欣见部署在同一地区的维持和平行动和政治特派团更密切合作，派驻不同国家的联合国办事处和机构之间更紧密协调以及联合国在西非和大湖区区域一级加强存在，这一切表明通过他们协调努力和联合行动是可以取得成果的。

27. 发言者们强调，目前在非洲推动的和平进程日益依赖非洲区域和次区域外交努力和军事组成部分，从而表明非洲国家坚定和更加有效地致力于非洲内部解决办法。这些努力应当得到更大的国际社会的强有力和有效支持。

28. 如果不从区域方面充分考虑问题，非洲的冲突是不可能解决的。区域和次区域组织必须有效合作和相互支持，才能制定和执行预防措施和进行有效的冲突管理。有必要利用在区域基础上发挥的协同作用，确保不使其他国家处于劣势。发言者们欣见非洲联盟内为提高危机管理能力和加强同联合国、次区域组织以及欧洲联盟和 8 国集团等非洲国家伙伴之间的协调而出现的事态发展。他们强调非洲

当家作主和发展国际伙伴关系可成为将投资最大限度地用于非洲和平与安全的协作平台。

29. 安理会应探讨如何才能为建立非洲安全架构不断做出的努力提供最好的支持，应当与非洲联盟和区域组织密切协调，提出合作的方式方法。不应当将此误解为是使国际社会从非洲大陆的问题中摆脱出来的一种方法，而是证明国际社会坚信非洲必须对自己的问题找到自制办法。目标是在联合国与非洲各组织之间建立有效的伙伴关系和进行公平的分工。

30. 很多发言者认为，目前联合国同非洲联盟之间的关系必须在一个体制框架内得到发展，最终使集体安全体系能够得到一个真正的区域基石的支撑，拥有进行外交和军事干预的充足资源。为了做好这方面的准备，非洲联盟设立了一个和平与安全理事会，得到国际社会欢迎，并成立了一支待命部队。应当就交流信息的活动和网络定期提供报告，以此确保同非洲区域冲突管理机制之间的协调，报告将为安理会提供及时可靠的信息，以便利于迅速做出决策。

二. 2005 年 6 月 13 日举行的政策论坛

31. 2005 年 6 月 13 日举行的政策论坛是同国际和平学院和纽约大学国际合作中心合作举办的，题目是“加强联合国预防冲突的能力：安全理事会的作用”。论坛的重点是查明妨碍联合国在冲突管理和预防武装冲突升级方面发挥积极和有效作用的各种制约因素。政策论坛的报告作为附件二附后。

32. 在论坛发言的基调发言者如下：

- **Barnett R Rubin 教授**，纽约大学国际合作中心研究主任和高级研究员，就同当前有关的下列问题发言：“评估安全理事会参与冲突预防活动的可能性”；
- **Ibrahim Gambari 教授**，副秘书长兼联合国秘书长非洲问题特别顾问，就同当前有关的下列问题发言：“促进调解的作用，作为预防和解决非洲冲突的手段：联合国和安全理事会的作用”；
- **Tuliameini Kalomoh 先生**，助理秘书长，就同当前有关的下列问题发言：“从机构角度看待联合国在解决非洲危机和冲突以及冲突后建设和平方面的作用：建设和平委员会对非洲未来的实用性”。

33. 上述演讲之后进行了问答，工作组成员和联合国更广大会员国的应邀者积极参加问答。政策论坛反映了在执行《联合国宪章》方面出现的差距，主要是安全理事会有可能和有必要积极参与冲突预防领域。为此目的，应加强秘书处的分析能力和国际社会迅速行动，对预警做出反应的能力，以防止危机升级酿成暴力冲突。必须进行更有力的区域间协调，必须同区域和次区域行动者进行更大规模的

合作。论坛强调必须制定协调统一的战略，其中包括所确定的三种预防冲突措施。安全理事会应通过规范活动，为减少全球一级的暴力做出贡献。

34. 2005 年 9 月 14 日，特别是预防非洲冲突的安全理事会首脑会议国家元首通过的第 1625 (2005) 号决议明确阐述了政策论坛的各项结论。上述决议没有在工作组一级进行讨论，因为这项决议是为了设立一个考虑到非洲现实的预防冲突的一般性框架。这一目的是通过工作组收集的材料才达到的。因此人们对工作组宣称将在对决议的执行采取后续行动方面发挥积极作用，并决定作为优先事项举办两次研讨会，也就不难理解了。一次研讨会是关于联合国同非洲区域组织之间的合作，另一次是关于“在执行 2005 年 9 月 14 日第 1625 (2005) 号决议的框架内拟定预防和解决非洲冲突的全面和统一战略”。上述第一次研讨会已在 2005 年 12 月成功举办，第二次对于工作组来说仍然是一项紧迫任务，应当在即将上任的工作组主席的领导下，同联合国秘书处密切合作尽快举办。

三. 2005 年 12 月 15 日举办的关于联合国和非洲区域组织在和平与安全领域的合作的研讨会

35. 2005 年 12 月 15 日的研讨会是在秘书处的积极支持下、在其积极、知性参与下成功进行的。研讨会为发表对此专题的深邃见解提供了宝贵的机会，得到了诸如非洲联盟委员会主席阿尔法·奥马尔·科纳雷先生阁下、安全理事会主席埃米尔·琼斯·帕里爵士及负责维持和平行动事务助理秘书长赫迪·阿纳比先生阁下等知名人士的帮助。研讨会还吸引了民间社会知名人士的参加，如非洲建设性解决争端中心创始人和执行主任南非的瓦苏·古恩登先生以及欧洲预防冲突中心执行主任、全球合作防止武装冲突组织秘书处负责人住在荷兰的保罗·范通厄伦先生。

36. 研讨会的一份全面报告作为安全理事会的文件印发。摘录作为附件一附后。研讨会明确指出，非洲和平与安全架构是作为由各次区域机构组成的综合构架打造的，有权成为《联合国宪章》建立的全球集体安全体系的一个重要组成部分。

37. 次区域机制尚需协调统一。建议通过采用西非国家经济共同体(西非经共体)的范本实现这项统一，上述范本是除非洲联盟伞式机制外讨论和提的最多的。报告还体现了下列各方面的重大努力：加强非洲和平与安全架构、维持和平领域的合作原则和优先事项、有关使用武力的规则的建议、将非洲和平与安全架构充分纳入《联合国宪章》建立的集体和平与安全体系，以及建立和精简合作和能力建设的结构。

结论

38. 2005 年期间，工作组为有必要形成一种在产生冲突和再次爆发冲突之前主动预防冲突的文化达成更大共识，作出了积极贡献。重大成果之一就是通过了应得

到深入贯彻的第 1625（2005）号决议。工作组还强烈促进成立建设和平委员会的构想，它完全可以以委员会的创立和运作为傲。因此，工作组可以作为更深入分析建设和平委员会对安全理事会的意义的一个论坛。

安全理事会预防和解决
非洲冲突特设工作组
主席

西蒙·伊多乌（签名）

2005 年 12 月 30 日，纽约

附件一

安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组

“联合国与非洲区域组织在和平与安全领域合作问题”讨论会

2005 年 12 月 15 日，纽约联合国总部，经济及社会理事会会议厅

讨论会的报告

导言

1. 联合国安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组在实施其 2005 年工作方案的框架内，在贝宁共和国常驻代表西蒙·博代乌赛·伊多乌先生阁下的主持下，于 2005 年 12 月 15 日在经济及社会理事会会议厅召开了题为“**联合国与非洲区域组织在和平与安全领域合作问题**”的讨论会。讨论会的概念文件载于附件一。

2. 讨论会由工作组主席、主管政治事务副秘书长易卜拉欣·甘巴里教授阁下和取代法国常驻代表、特命全权大使让-马克·德拉萨布利埃先生阁下的法国副常驻代表米歇尔·杜克洛大使阁下共同主持。

3. 讨论会向联合国所有会员国和联合国各机构、方案和基金以及非政府组织和民间社会其他组织开放。讨论会审查了三个主要项目：

- **介绍非洲和平与安全机制；**
- **《联合国宪章》确立的集体和平与安全体系框架中的非洲和平与安全机制；**
- **非洲和平与安全机制的能力建设。**

4. 讨论会期间，与会者听取并讨论了由非洲联盟常驻观察员 R. Omotayo OLANIJAN, Ag. 教授宣读的非洲联盟委员会主席阿尔法·奥马尔·科纳雷总统的主旨发言。下列三位人士发了言：

- 大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻代表、安全理事会主席、特命全权大使埃米尔·琼斯·帕里爵士阁下；
- 主管维和行动助理秘书长赫迪·阿纳比先生阁下；
- 政治事务部非洲二司副司长 Margaret VOGT 教授。

发言和评论载于本报告附件三。

下列人士应邀参加讨论并发言：

- 肯尼亚共和国常驻联合国代表、特命全权大使朱迪思·姆布拉·巴海穆卡教授阁下；
- 瑞士常驻联合国代表、特命全权大使彼得·莫伊雷尔先生阁下；

- 尼日尔共和国常驻联合国代表、特命全权大使阿布巴卡尔·易卜拉欣·阿巴尼先生阁下；
- 阿拉伯埃及共和国常驻联合国代表、特命全权大使马吉德·阿卜杜拉齐兹先生阁下；
- 毛里求斯共和国常驻联合国代表、特命全权大使杰格迪什·孔朱尔先生阁下；
- 坦桑尼亚联合共和国常驻联合国代表、特命全权大使奥古斯丁·马希格先生阁下；
- 法国副常驻联合国代表、大使米歇尔·杜克洛先生阁下；
- 非洲建设性解决争端中心执行主任（非洲建设性解决争端中心(和解中心-南非)）Vasu GOUNDEN 先生；
- 欧洲预防冲突中心执行主任 Paul van TONGEREN 先生；
- 纽约大学国际合作中心主任 Shepard FORMAN 教授。

5. 来自国外和总部设在纽约的十四个非政府组织应邀出席了讨论会。

6. 讨论会的宗旨是评估非洲和平与安全机构的发展状况以及同联合国的关系，并拟定改进建议，以增强联合国和非洲区域组织应对在和平与安全领域所面临的各种挑战的效率。在对议题进行充分审议之后，与会者得出下列结论：

A. 非洲联盟和平与安全结构

7. 和平与安全结构的主旨是将整个大陆置于永久观察之下，解读任何可能是酝酿危机的征兆信号，这些潜在的危机可能爆发成为争端性冲突。有了这种安排，这种信号将触发补救行动，及早发现并及时有效地干预，解决危机和冲突。同时还强调推动民主的政治和经济施政的必要性。和平与安全结构的组成部分包括：

- 和平与安全理事会；
- 非洲联盟委员会主席；
- 具有道德水准的预防和解决冲突智者小组；
- 大陆预警系统；
- 和平基金（为采取干预行动提供资源）；
- 由区域旅和军事参谋团组成的非洲待命部队；
- 区域经济共同体的区域机制。

B. 加强非洲和平与安全结构的关键性任务

8. 和平与安全理事会以及主席指定的其他相关机构所担负的关键性任务如下：

- 预测并防止冲突；
- 推动并实施建设和平；
- 为非洲联盟拟定共同防御政策；
- 协调并统一非洲大陆为防止和打击恐怖主义所进行的努力；
- 推动并鼓励民主实践、善政和法制，保护人权和基本自由；
- 加强启动维和行动的能力，解决大规模冲突的所有方面(难民潮、国内流离失所者、人道主义服务等)。

C. 使用武力规则以及将非洲和平与安全结构充分纳入《联合国宪章》确立的集体和平与安全体系

9. 非洲区域和次区域组织制定了一套新的规范，用以规定出现冲突局势，特别是发生内战而国家又不能或不愿意履行其作用和职责时，国际参与的范围。设立和平与安全结构和区域机制的法律文书确定了旨在应对非洲大陆面临各种挑战的各项原则和新的整套规则，对此联合国应当予以注意。讨论会期间，与会者明确地表明，这些规则超越了《宪章》，确立了更为积极主动的自愿方式。本着这种精神，非洲机制确立了保护责任。会议强调指出，非洲各国作出极大努力，甚至在出现违宪更替政府的情况下，愿意接受干预。

10. 《有关民主与善政的附加议定书》指出一些革命性原则，强调在西非国家经济共同体(西非经共体)次区域和平与安全、善政与民主之间的相互依赖关系。至此，在国际关系史上，国家第一次接受了一套有关行使国家权力的规则，确定了在出现违反的情况下予以适用的制裁，从而将认为属于国家主权的专属管辖权范围的内政问题置于国际审视范围。从这一意义上来说，特别是就非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)机制来说，这是两个超越《联合国宪章》最为先进的区域框架，声明这两个机制即使在没有东道国同意的情况下也将会采取行动，那么，实际上这两个机构已经将“保护责任”这一概念付诸实践。

11. 非洲和平与安全结构看来越来越成为一个一体化机构，旨在成为《联合国宪章》确立的全球集体和平与安全体系的组成部分。所有新的非洲机制都呼吁安全理事会核准其任务规定。不过，即使在国际社会没有核准的情况下，非洲联盟也准备在某些情况下，考虑到在和平与安全结构框架内确立的新规范，开始行动。保护责任在原则上主要由民族国家承担。国际社会应帮助国家履行这一责任，只是在国家不愿意或不能够履行责任时才开始考虑行使这一责任。

12. 在这方面，与会者商定下列建议：

- 联合国应当接受在非洲形成的规范，并寻求在国际法律框架内，并在《联合国宪章》确立的集体和平与安全体系内，建立一个容纳非洲和平与安全结构及其新规范的框架；
- 应当建立机制，确保新建机构与联合国之间明确而直接的联系，并保持经常性信息交流；
- 在联合国安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间建立更为密切的合作和结构化关系。联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会可以召开联席会议。从这一意义上说，可以要求非洲联盟定期报告该联盟以及联盟次区域组织在和平与安全领域开展的活动。安全理事会应当坚持获得定期报告和进行定期审查，以期对特定任务规定的执行进展情况集体审查，并以透明的方式确定此类行动的管理责任何时应当转交联合国或转交情愿联盟；
- 非洲联盟应当更为明确地界定同次区域组织的关系；非洲联盟应当依然作为协调中心，向次区域组织分派任务；
- 联合国秘书处应当寻求拟定更为广泛的安排，以便能够同非洲区域机构开展更为密切的互动，并能使联合国在冲突更早期阶段同该区域协同开展工作；
- 安全理事会应当在冲突出现之前向处境困难并需要援助的国家提供支持。与会国强调安全理事会应当同区域组织合作，更好地利用和执行 2005 年 9 月 14 日安全理事会首脑会议通过的安全理事会关于预防冲突、尤其是在非洲预防冲突的第 1625 (2005) 号决议，并同时考虑到第 1631 (2005) 号决议；
- 应将严重侵犯人权行为视为“可引发更大问题的威胁”，因此应尽早予以处理；非洲联盟先行一步，表现出承诺，决心全方位处理非洲的冲突。

D. 维持和平领域开展合作的原则和优先事项

13. 与会者为联合国和非洲区域组织在和平与安全领域开展合作概述了下列原则和优先事项：

- 非洲各国和区域组织应当参与真正的国际伙伴关系，这种关系应当通过联合国予以协调；
- 合作应当超越维持和平和建设和平的范畴，应当包括冲突预防和解决，将重点放在以下几个方面：该区域各种社会和经济问题；发展落后、资源分配以及政治体系中的边缘化和缺乏参与所造成的政治紧张局势，还有诸如饥荒和干旱等环境问题，这些问题致使业已存在的社会、经济和政治方面的各种挑战更形恶化。在国际解决非洲冲突过程中应当考虑到上述各种问题；应当特别注意非洲大陆青年和失业问题；
- 增强区域能力是也应当成为“战略优先”；

- 对于和平行动中的军事准备和文职部分的能力建设应予以同等重视；
- 区域和联合国所作努力应当相互促进，而不是相互重叠或竞争，以期最大程度地发挥效率。应当切实查明各个组织的相对优势；至关重要的是，一方面应当避免将非洲各国作为联合国的“分包者”，另一方面应避免将一切责任都推给非洲人民自己；区域能力增强了，集体努力也会得到加强，从而使促进和平与安全方面的全球责任免于削弱；
- 合作还应当注重改进预警、调解和谈判技巧、应急准备、特别侧重民事问题的和平支助，还有建设和平，解决诸如安全部门改革及体制建设等问题；
- 巩固和平应当被视为非洲大陆的下一个重大挑战。在这方面，设想中的建设和平委员会将成为一个恰当的论坛，向那些刚刚摆脱武装冲突的国家提供援助。因此，联合国今天面临的主要任务是防止非洲再度出现武装冲突，预防战略应当包括建设和平；
- 联合国应于 2010 年就“预防冲突、建设和平和发展问题”召开“多方利益有关者会议”。会议应侧重“以一致、综合的方式预防武装冲突”这一问题。

E. 合作的架构及改进

14. 与会者强调有必要在合作的架构及改进方面考虑到下列意见：

- 增强非洲联盟和联合国在预警机制方面的合作；
- 通过对智者小组的充分支持进一步确认协调员的作用；
- 就共同利益重新界定非洲联盟和联合国之间的合作；
- 审议区域委员会召开联席会议的方式和机制；
- 成立联合国-非洲联盟冲突后重建联合工作组；
- 根据每一特定区域达到的发展阶段协调外部支持；
- 将后勤支援从单独培训转向实际支助和物质支助；
- 在联合国设立非洲联盟联络股，以确保两个组织之间有关非洲预警机制的持续联系；
- 增强联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间的合作；
- 进一步注重次区域组织；
- 统一各次区域机制的结构，以便对区域旅以及区域经济共同体之间的合作作出合理安排；在这方面西非经共体可以提供有用的模式，通过这种渠道疏通国际社会对非洲大陆的支持；
- 确定非洲联盟作为协调中心向各次区域组织分派任务的作用；

- 维护联合国在加强联合国同各区域组织合作方面的中心作用。

F. 支持非洲和平与安全结构的具体步骤——能力建设

15. 与会者确定采取下列步骤，以支持非洲和平与安全结构：

- 赋予非洲联盟和区域经济委员会适当的和平与安全行动管理能力；
- 设立可靠的预警能力，同时考虑到民间社会的贡献；
- 建立适当（比较精干）的组织机构，管理危机和冲突的处理进程；
- 有效筹集财政和后勤资源，重点放在内部资源的筹集；
- 增强民间社会在和平教育和促进和平文化方面的作用；
- 确保同联合国在业务活动方面的互补性；
- 为私营部门创造有利条件；
- 联合国在同其他国际机构协调方面应当发挥更为积极主动的作用，以期激发而不是取代区域主动行动；
- 考虑将对建设和平和人权的影响评估作为筹款的必要工具；
- 增加软工具作为增强和平与安全的必要内容（即培训文职人员并为军事和人道主义行动建立国际标准）；
- 改进联合国斡旋能力，更好地支持区域一级的能力建设；
- 同民间社会、非政府组织以及国家议会发展更为密切的伙伴关系；
- 培训和提供设备以及体制能力建设；
- 避免重叠；
- 交流和推广良好做法；
- 为实施伦敦金斯学院的提议提供资金，为非洲青年设立一个培训方案，目的是提供一个明确的重点，强调安全、人权和发展之间的关系，并使非洲区域组织获得足够的人力资源。

结论：

16. 讨论会明确表明，非洲和平与安全结构是包括次区域机制在内的综合性机构，应当成为《联合国宪章》确定的全球集体安全体系的组成部分。各次区域机制仍有待于统一。会议建议采取西非国家经济共同体(西非经共体)模式实现这一统一，因为西非经共体是除非洲联盟这一伞式机制之外最为完善、最为先进的组织。应当特别注意加强非洲和平与安全结构的关键性任务、维和领域合作的原则和优先事项、有关使用武力规则以及将非洲和平与安全结构充分纳入《联合国宪章》确定的集体安全体的建议，应特别注意合作的架构及改进和能力建设。

附件二

安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组

政策论坛概念：“增强联合国的预防冲突能力：安全理事会的作用”

（与国际和平学院及纽约大学国际合作中心合作组办）

2005 年 6 月 13 日，纽约联合国总部，托管理事会会议厅

政策论坛的报告

1. 2005 年 6 月 13 日，安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组在联合国总部举行政策论坛会议，题为“增强联合国的预防冲突能力：安全理事会的作用”。会议由贝宁共和国常驻联合国代表团临时代办兼驻安全理事会候补代表兼工作组代理主席让-弗朗西斯·津苏先生主持，因为若埃尔·瓦西·阿德奇大使不在。与会者包括安全理事会成员国、捐助国、非洲国家的代表及非政府组织的代表。

2. 以下发言者在会上作了发言，并回答了与会者提出的问题和意见：

巴内特·鲁宾教授，纽约大学国际合作中心研究室主任和高级研究员，发言论述了有关以下方面的时事问题：“安全理事会参与预防冲突活动的可能性评估”；

易卜拉欣·甘巴里教授，联合国副秘书长兼联合国秘书长非洲问题特别顾问，发言论述了有关以下方面的时事问题：“促进调解作为预防和解决非洲冲突的手段的作用：联合国及安全理事会的作用”；

图利亚迈尼·卡洛莫先生，助理秘书长，论述了有关以下方面的时事问题：“联合国采用体制化办法，在解决非洲危机和冲突及冲突后建设和平中发挥作用：建设和平委员会对非洲未来的切实作用”。卡洛莫先生在国外出差，由其特别助理 Musifiky **Mwanasali** 先生代为发言；

吴敏丹先生，政治事务部，作了总结发言。

3. 上述发言者的论述激发了对所提问题的有意义辩论。会议的普遍共识是：预防冲突指的是那些旨在预防暴力冲突爆发、且符合联合国其他宗旨的活动。界定了三类预防冲突活动：行动性预防、结构性预防和制度化预防。

4. 根据实地近期形势评估了安全理事会参与这三类预防冲突活动的可能性。会议强调，为提高预防冲突领域的效率，联合国作为一个整体需要建设信息和分析能力，以期增强拟订适当行动方案的能力。会员国应授权在联合国国家工作队中设政治分析员员额，以便进行必要的通彻分析。安全理事会的行动取决于是否有此类应有的信息分析。会议认为，安全理事会能够有效参与行动性预防活动，采取措施以尽早影响当事方的决策，参与调解活动，并在必要时对当事方实施制裁。

5. 会议强调必须与区域和次区域组织密切合作。应考虑这些组织的相对优势。会议欢迎安全理事会努力订立该领域的准则和标准。
6. 结构性预防涉及冲突的根源，在这方面应更多关注国际金融机构所推行的经济政策的政治影响。可在建设和平委员会框架内有效开展这方面的工作。还应更多关注冲突的结构性决定因素。
7. 在制度化预防冲突领域，安全理事会应推动就小武器贸易、高值自然资源贸易等活动及金融部门管理等领域建立调控框架，以期制止腐败、恐怖主义及用于支付冲突物资的金融交易。会议强调，需建立机制，以防非洲国家受到全球初级产品价格的冲击。
8. 总之，联合国应就世界暴力冲突蔓延问题订立共同基准，为会员国在此领域减少全球暴力订立目标。
9. 关于非洲，会议的一个主要观点是联合国在非洲大陆的管理冲突和解决冲突工作较之预防冲突工作更为成功。会议突出点明了制约联合国有效发挥预防冲突作用的因素：会员国抵触那些有可能增强联合国在此领域的作用的介入性质活动；缺乏采取预防行动的政治意愿，即便已有预警情况；建设和平活动缺乏充分、可预测的资源；等等。
10. 关于采取哪些步骤以更有效地预防冲突，会议强调了以下方面：必须克制贫穷和确保安全；解决冲突根源，适当考虑区域层面；建设国家、区域和次区域的预防冲突能力。
11. 会议强调了成功预防冲突必须遵循的以下原则：确保国家对预防冲突工作的自主权；应把预防冲突与可持续发展视为互为作用的两个方面；应推动所有相关行动者之间的成功合作。建设和平委员会的设立对在非洲预防冲突至关重要。会议呼吁非洲领导人摒弃老路，将预防冲突列为最优先事项。会议强调，必须更大力遵循在非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）框架内设立的同行审查机制。
12. 关于建设和平委员会，会议评估了非洲建设和平所涉各组问题的关联，强调了建设和平委员会作为一个设在纽约的机构相对于实地开展的活动的比较优势。该委员会应促进安全理事会与经社理事会之间更好协调，以便更好地处理和平、安全与发展之间的关系。会议强调指出，此类协调工作所存在的体制性空白无法用特设安排来填补。非常需要联合国与区域预警机制之间的互动。安全理事会应支持并协助采用非洲办法来解决非洲问题。
13. 与会者呼吁联合国系统内增强机构间协调。与会者欢迎联合国最近采取措施，承认西非各个冲突之间的区域联系，并在西非设立联合国办事处，由秘书长特别代表艾哈迈德·乌尔德-阿卜杜拉领导。这一新设的办事处应建设自身能力，得到更多资源，以便因应该区域内冲突的突变。

14. **最后**，政策论坛会议揭示了《联合国宪章》实施工作中的一项空白，主要是指安全理事会积极参与预防冲突的可能性。是否需由对危机作出反应这样一个文化转向于在冲突前和冲突后局势中预防暴力冲突这样的文化，安理会内部在此问题上有着很大共识。为此应加强秘书处的分析能力。需要增强机构间协调并发展与区域行动者之间的合作，需要拟订涵盖所界定的三类预防冲突活动的协调一致战略。

附件三

2005 年预防和解决非洲冲突特设工作组的工作方案

(Corr. 2)

摘要

提要预防和解决非洲冲突特设工作组的工作方案是根据联合国系统对 2005 年所寄予的高度期望拟就的。特设工作组将在当前辩论威胁、挑战和改革问题高级别小组所建议的建设和平委员会的设立问题和其他一些具体问题的过程中处理与非洲相关、普遍关切的主要未决问题，需要讨论这些问题以协助界定一些相关要素，以便安全理事会拟订预防和解决非洲冲突全面战略。主要目标是简化联合国、尤其是安全理事会的非洲工作做法，以便联合国采取更一致行动，帮助解决该大陆面临的问题。将把讨论结果编制成为一份关于安全理事会制订预防和解决非洲冲突全面战略的相关要素的主席声明草稿。

根据在 2002 年 1 月 29 日关于非洲局势的公开会议上提出的建议，预防和解决非洲冲突特设工作组经由 2002 年 2 月 27 日安全理事会 S/2002/207 号主席说明而设立，该说明还界定了工作组的任务和工作方法。

2002 年以来，工作组为执行任务而开展活动。每年年底，工作组主席致函安理会主席，向安理会报告工作，概述工作组的成绩，就如何改善安理会预防和解决非洲冲突的办法及为此如何改善与经社理事会的合作提出建议。

工作组的活动包括组办工作一级的非正式会议和研讨会，由来自联合国秘书处、区域和次区域组织及学术机构的众多发言者参加。工作组还协助界定安全理事会访问非洲代表团的职权范围，协助评估落实这些访问团的建议的方法和手段。

2005 年，工作组将继续在以下列要素为特点的新形势下开展活动：

(a) 就威胁、挑战和改革问题高级别小组所提建议继续进行辩论。该小组是秘书长为努力推进联合国改革而设。它非常重视如何预防对集体安全的威胁这一挑战，特别建议设立建设和平委员会，以期填补这方面现有的体制空白；

(b) 即将进行的《千年宣言》和《千年发展目标》执行情况评估，预防和解决冲突在此方面有着至关重要的作用；

(c) 非洲大陆依然受该大陆许多国家的危机或冲突的震动。而且，有些正在实施冲突后建设和平进程的国家面临复杂难题，如果国际社会未能在其与此类国家的关系中采取更有效办法，这些国家可能再次陷入冲突局势。

所有这些要素都为与各个利益有关者之间的多种互动打开了道路，以期努力重塑联合国，改善联合国在预防和解决冲突方面的行动，尤其是在非洲。

工作组如何在此新形势下执行任务？工作组将促进现有的辩论，设法影响联合国改革结果，尤其是在其权限范围内。工作组将在此框架工作中处理有关现有辩论的一些一般问题以及其原定任务框架内的一些具体问题，以期协助界定一些相关要素，以便安全理事会拟订预防和解决非洲冲突全面战略，从而简化联合国、特别是安全理事会的非洲工作做法。

1. 有关现有辩论的一般问题：

- 1.1- 区分预防冲突和冲突后建设和平的必要性；安全理事会的非洲工作做法与维持和平与安全的关联；国际调解与预防和解决非洲冲突的关联；
- 1.2- 区域和次区域组织在威胁使用和使用武力问题上的作用及这些组织在此方面与联合国安全理事会的关系；联合国与区域和次区域预防和解决冲突机制在近期形势背景下的关系；
- 1.3- 非洲危机和冲突局势因应工作的机构协调。

2. 具体问题

- 2.1- 在预防和解决冲突框架内促进非洲民主和善政：以全面办法因应如何建立一个正常运作、有效的国家这一挑战；
- 2.2- 以区域办法实施前战斗人员解除武装、复员和复员援助方案及改造和重新参与社会资助方案，这是非洲建设和平的一个挑战；
- 2.3- 在非洲制止有罪不罚并保护人权-评估司法系统应对重罪挑战的一致性和能力；
- 2.4- 在某些非洲国家的个案研究并界定安全理事会访问团的职权范围（与在联合国开展活动的之友小组和联络小组之间的互动）；
- 2.5- 制订一项全面、一致的预防和解决非洲冲突战略；
- 2.6- 为该战略的执行制订一个联合国次区域试点项目。

3. 界定活动和行动时间表

为了审议上述一般问题和具体问题，需要举行多种活动，包括工作组非公开会议、在非正式会议或研讨会以及由安全理事会组办、联合国其他机关和机构参加的公开辩论框架内与外部相关的利益有关者和合作伙伴之间的互动。

- 上半年的活动

在上半年，工作组将以一般问题为重点，同时根据需继续与利益有关者和其他相关发言者在他们方便之际开展互动。

3.1- 举行非公开会议

- 2005 年 3 月-4 月，讨论并通过工作组工作方案；
- 确定愿为工作方案的执行作贡献的发言者和机构；
- 筹备当年第一场公开活动。

3.2- 就一般问题与受邀发言者举行非正式会议

工作组将确定合格发言者，就一般问题交换意见，以加深对所涉问题的了解。工作组将酌情与秘书处作出安排，以便在任何可能时候与秘书长驻非洲国家的特别代表会晤，就如何更好地预防和解决非洲冲突问题交换意见。

3.3- 在上半年举行两场公开活动

在上半年，工作组将重点审议一般问题，为整个联合国系统拟订建议，特别关注安全理事会的工作，并评估如何落实这些建议。为此目的，工作组将组织两个研讨会。工作组将就一般问题举行一个研讨会。

- 下半年的活动

3.4- 审议下半年行动时间表

工作组将在 7 月初举行非公开会议，评估上半年工作方案执行情况，并通过下半年工作计划。

3.5- 下半年将开展的活动

在下半年，工作组将继续与受邀的发言者举行会议，尤其是要系统地处理第 2 段指出的具体问题。在此框架内，工作组将组织非正式会议，为一个或二个研讨会拟定主题，以便确定预防和解决非洲冲突全面战略可考虑的最佳做法，思考如何在区域和次区域两级予以落实。9 月首脑会议后，工作组将在安全理事会举行一次公开会议，讨论安全理事会认为预防和解决非洲冲突全面战略应予考虑的相关问题。工作组将拟订主席声明，反映关于预防和解决非洲冲突全面战略的讨论的主要结论。

3.6- 讨论与战略相关的问题并推介联合国执行该战略的试点项目

工作组将与秘书处密切联系，研究安全理事会认为与预防和解决非洲冲突全面战略相关的要素，研究如何在区域或次区域执行这样一个战略，同时考虑到非洲现有的区域和次区域组织的相对优势。

3.7- 编写、通过并提出工作组年度报告

工作组将根据需要举行非公开会议，审议并通过年终最后报告，在 2005 年 12 月第三周安全理事会公开会议上提出报告。