



秘书长的报告：关于预防冲突、尤其是在非洲预防冲突的第1625(2005)号决议执行情况

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会主席声明(S/PRST/2007/31)提交的，安理会在声明中请秘书长向安理会报告进一步执行关于预防冲突、尤其是在非洲预防冲突的第1625(2005)号决议的备选方案。
2. 预防文化正在联合国生根；人们已扩大对预防的重要性的认识，对制定预防手段并将其主流化的承诺业已生根。在加强本组织能力以应对可能导致暴力的争端或局势以及消除冲突根源方面，正取得进展。增强本组织预防冲突机制和手段的工作正在展开，其目的是使之成为联合国及其安全架构的一个核心部分。
3. 在本报告中，我回顾最近为此开展的各种努力，尤其是在非洲进行的努力，并强调必须继续制定广泛的预防冲突战略，以加强联合国各主要机构和秘书长的作用，建立国家和区域实施预防行动的能力。自从我的前任2006年向大会提交其最后一份关于预防武装冲突的进度报告(A/60/891)以来，联合国系统在非洲和其他地区发挥了至关重要的作用，集中注意导致暴力和武装冲突的根本因素，力求在冲突局势的初期阶段即予处理。
4. 安全理事会通过了第1625(2005)号决议，重申它在开展活动以预防武装冲突方面的作用，以及它采取步骤以期在危害国际和平与安全的潜在威胁出现之前即予杜绝的决心。在非洲，安全理事会的各项任务确立了西非、大湖区、乍得、中非共和国、索马里、西撒哈拉和其他地区预防机制的基础，以及防止几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂等其他国家再次爆发冲突的行动基础。
5. 我也越来越多地运用我的斡旋和调解作用，作为预防冲突的手法。我的各位特别代表、特使和顾问以及秘书处政治事务部，在这方面发挥了不可或缺的作用。在缅甸、尼泊尔、索马里和乌干达北部等一些情况中，他们的工作有目共睹。在



另一些情况中，则可以通过静默外交取得更多的成果，通过为各种会议和协议提供便利，帮助推动对话和建立信任。大会和安全理事会继续并行开展各种彼此互补的努力以增强国际预防架构，同时联合国系统则继续加强预防行动的一致性和资源基础。目前正在实行举措，以增强秘书处支持我进行预防性外交、斡旋和调解作用的能力。在适当时候，联合国在其实地举行和方案中也继续注重预防冲突。

6. 然而，尽管各方对预防措施的用途和效果的认识有所提高，但言辞与现实之间依然存在着重大差距。最近的研究表明，非洲武装冲突的代价相当于或超过了该大陆所接受的国际援助的金额。如果这笔资金没有因武装冲突而流失，本可用于满足非洲日益扩大的发展和人道主义需求。因此，国际社会面对的最严峻挑战仍然是制定更有效的预防冲突战略。我认为，关键的优先任务仍然是进一步加强联合国的预防冲突工作。

7. 各会员国承担着预防武装冲突的主要责任。只有与各会员国和区域组织建立起伙伴关系，才能在紧张局势升级为战争之前加以最有效处理。所以，联合国正加强其与各会员国和区域组织之间的伙伴协作，建立它们从事预防冲突工作的能力。这种合作在非洲尤其显著，联合国正在那里同非洲联盟就若干预防、维持和平和缔造和平的举措展开密切合作，同时也支持各种提高国家和区域能力的其他项目。

8. 非洲妇女一次又一次表明她们对致力实现可持续和平的坚定承诺，但遗憾的是，在预防冲突的正式阶段中，她们依然没有得到适当的代表。安全理事会第 1325（2000）号决议中重申了妇女在预防和解决冲突以及在建设和平中的重要作用，强调了她们平等参加和充分参与维持和促进和平与安全的各种努力的重要性。因此，联合国必须在预防冲突努力中加紧支持和鼓励当地妇女充分参加这些进程。

9. 有效的预防行动固然需要大量的人力和财政资源，但维持和平或执行和平的代价更高。因此，我们必须将公开的意向变为具体的行动，以确保预防性外交取得更大的效果。

二. 安全理事会在预防冲突中的作用

10. 近年来，安全理事会更加敏感地意识到，有必要开展预防行动以及及时处理恐将升级的紧张局势。关于在非洲预防冲突方面，安全理事会现在更加参与解决问题，并且支持扩大联合国对于预防工作的全球综合办法以及我的前任在其 2006 年关于预防武装冲突的进度报告中提出的各项建议。

11. 预防冲突是一项多方面任务，涉及为每个具体范畴专门制定的政治、人道主义、发展和其他措施。因此，联合国正在制定日益多方面的预防冲突办法，借助

许多不同行为体提供的合作，其中包括会员国；国际、区域和次区域组织；私营部门；非政府组织；其他民间社会行为体。

12. 这一综合办法包括处理冲突根源的结构性预防努力；确保早期预警机制、调解、人道主义进出和反应、保护平民以及针对当前危机采取定向制裁的效果的行动性预防；防止现有危机蔓延到其他国家的系统性预防。苦难、贫穷、困难和不平等会孳生战争，而解决这些状况的工作对于联合国来说，并不陌生。各方已认识到，这些不同的办法必须连接在一起，以便制定一项全面的预防冲突战略。这种认识促成了一种更为整体、更加系统化的办法，可用于维护国际和平与安全、国际集体安全机制。

A. 非洲的预防举措

13. 安全理事会在非洲重点开展的活动体现了它对综合预防办法的认同。例如，针对达尔富尔冲突的蔓延以及苏丹与中非共和国和乍得交界地区新出现的人道主义局势，安全理事会 9 月 25 日在其第 1778 (2007) 号决议中授权部署联合国中非共和国和乍得特派团（中乍特派团）。为保护平民免于冲突危害，安理会授权成立一个多层面特派团，由三个支柱部门组成：包含文职、人权和军事联络部分的联合国单位；驻乍得东部的联合国/乍得警察部队；一支 4 000 人的欧洲联盟武装部队，用于为该特派团提供最多 12 个月的支援。

14. 在北非，安全理事会在 2007 年 4 月加紧了调解努力，帮助结束摩洛哥政府与西撒哈拉波利萨里奥阵线之间的多年僵持局面。安理会通过了第 1754 (2007) 号和第 1783 (2007) 号决议，呼吁各方不设先决条件地开展谈判，以便达成彼此可接受的政治解决办法。安理会要求我监督这些谈判。依照这项要求，联合国迄今已为 2007 年 6 月和 8 月的双方之间两次会议提供了帮助，阿尔及利亚和毛里塔尼亚也作为邻国参加了会议。在第二次会议结束时发表的公报中，双方确认目前的状况是不可接受的，并承诺继续认真开展谈判。

15. 安全理事会还在 2007 年 6 月 14 日至 21 日之间访问了 5 个非洲国家，这是支持非洲和平与稳定的一项积极主动举措。安理会在访问埃塞俄比亚期间，分别同非洲联盟委员会和非洲联盟和平与安全理事会的领导人举行了会晤。在科特迪瓦、刚果民主共和国、加纳和苏丹，安理会会晤了非洲领导人和当地其他对话者。这些只是几个明显的事例，显示安全理事会正在加强努力，在对付非洲冲突方面发挥更积极主动的作用。

B. 更有效运用制裁

16. 安全理事会作为承担维护国际和平与安全主要责任的机构，掌握着包括制裁在内的广泛手段。1990 年代初以来，安理会越来越多地使用定向制裁。如果有明确的目标，得到各会员国的坚定支持并加以良好的监测，那么安全理事会实行的定向制裁就能够成为预防冲突的一个强有力工具。如果有必要的政治意愿作为后

盾，那么慎重实施制裁，甚至发出制裁警告，就可以成为一种非常有力的威慑。安全理事会自 1990 年代初以来，越来越多地采用定向制裁，力求制止武器流入冲突各方手中，阻吓国际恐怖行为，近来则力求制止核扩散。

17. 针对个人和实体的定向制裁，例如资产冻结和旅行禁令，也证明对交战方和侵犯人权者和违反人道主义法律者具有抑制作用。安理会在若干情况中实行了定向单独制裁（例如最近在科特迪瓦、刚果民主共和国、伊朗伊斯兰共和国和苏丹），并表示打算考虑对违反苏丹军火禁运的个人采取这种措施。安理会还力求通过制定公平和明确的程序（最值得注意的是通过了第 1730（2006）号决议），消除对于个人和实体的列名和除名问题的关切。

18. 军火禁运如果能得到适当监测和执行，同时并追究违反者的责任，就可以预防爆发新战事，从而有效缓解冲突。专家组对遵守情况的监测，是确保制裁制度效力的一个重要组成部分。然而，必须更加注重落实这些监察组的建议。诸如联合国科特迪瓦行动和联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）等维持和平特派团的任务中均包括对制裁的监测。然而，它们只有在具备恰当履行任务所需的资源时，才能够发挥效力。

19. 然而，我们还必须扩大我们的反应行动，并采取包括制订适当准则和框架在内的更全面的办法，以确保商业部门的活动不会加剧或助长冲突。在这方面，联合国系统一直通过“全球契约”，同私营部门的伙伴们合作倡导企业社会责任。该“契约”制订了冲突影响评估等手段以及一个风险管理工具，使各公司能够衡量其对环境的影响并进行必要的改革。

20. 安全理事会在推进这个议程方面发挥了作用，但是有必要做更多的工作以加强国际管理框架，鼓励各国在其商业部门强有力和建设性地推广有利于缓解冲突的做法。枪炮、坦克和地雷等在冲突中使用的硬件是由私营公司生产和销售的。当这些战争工具价格低廉而且随处可得时，就会成为对和平的一种危害。然而，大会关于减少小武器和轻武器贩运的一系列建议迄今未得到平衡和充分的落实。我呼吁各会员国在这方面继续作出承诺。

三. 秘书长在预防方面的作用

21. 鉴于有必要改善联合国预防行动的实地效果，我越来越多地运用我的斡旋和调解作用以及其他可用的政治手段。同时，我正力求使我的预防工作得到有系统的支助，并建立或加强一个互联预防机制系统。其中包括快速派遣我的特使和调解专家，部署实况调查团前去收集实地信息，分析信息和趋势，提出行动方案，以及设立短期及长期政治特派团，以便直接帮助联合国及其伙伴在实地的活动。

A. 斡旋

22. 如《宪章》第九十九条所规定，我的斡旋工作是一个主要的预防冲突工具。通过“静默外交”，秘书长以劝导、建立信任和调解的方式开展预防性外交，以寻找解决冲突的办法和选择。联合国正在积极改善我的斡旋成效，扩大其调解支助能力，并培养一批有能力、有声望和有经验的人员，以便在需要时可用于向特别代表、特使或顾问以及向联合国各机构、办事处、基金和方案提供技术和政治方面的咨询意见。

23. 在刚果民主共和国、乌干达北部和苏丹南部，我的特使若阿金·阿尔贝托·希萨诺经过多方努力，帮助化解了因上帝抵抗军（上帝军）持续活动而导致的严重不稳定局势，并于 2006 年启动了一个促进该地区和平的进程。自那时以来，乌干达政府与上帝抵抗军之间的和谈已取得势头，尤其是双方于 2007 年 5 月签署了关于冲突根源及其全面解决方案的议定书，以及于 2007 年 6 月签订了关于责任追究及和解原则的协议。因此，安全局势已经大大改善，足以让更多的人道主义援助进入乌干达北部地区，此外，国内流离失所者一直不断回归家园。今后须再达成一项和平协议，解决贫困问题以及乌干达北部居民在社会和政治上日益边缘化的问题，这将对全面解决冲突有着至关重要的作用。

B. 关于潜在冲突的情报共享

24. 除积极的预防性措施外，联合国还在监测高冲突风险国家和地区的情况方面起着主要作用，其目的是将有关信息传递给安理会，提请安理会加以注意。然而，如果不了解潜在的或日益加剧的紧张局势，或不分享这方面的信息，那么预防性措施就无从实施。

25. 在这方面，我依赖政治事务部作为我的斡旋业务部门，向我通报世界各地的潜在冲突局势并提供避免紧张局势升级的策略。该部工作人员以及该部下设两个负责非洲事务的司的主管干事网络使我了解到了非洲的最新政治动态，为支持安理会的工作提供重要信息。他们往往会奉派为实地的预防行动提供支助，并且不断为预防性干预行动提供各种备选方案。

26. 然而，虽然对该部知识专长和支助活动的需求日渐增多，但会员国却没有相应地提供足够的资源，以确保该部具备提供服务的能力。因此，我已向大会提交建议，目的是加强该部力量，确保其具备向我、安理会、会员国和区域组织提供全面支持的能力。

27. 我在这些建议中除其他外要求加强该部的区域覆盖面，首先是在总部并同会员国和区域组织全面合作进行，为此应设立区域办事处，同时考虑到当前许多最棘手冲突的区域性质和影响以及在国家间冲突和国家内部冲突之间的界限模糊不清时出现的区域解决机遇。我拟设立的首批办事处中有一个是负责大湖区和中部非洲的区域办事处。该办事处将负责应安理会要求，“对中部非洲的和平、安

全与发展问题采取全面、综合、坚定和一致的对策”（见 S/PRST/2002/31）。该办事处将支持大湖区问题国际会议努力帮助按照 2006 年通过的《大湖区安全、稳定和发展公约》的规定，把这个地区改造成一个各国和各国人民享有持久和平与安全以及政治和社会稳定、共同增长及发展的区域。该办事处拟设为一个政治特派团，须每年提交报告。

28. 该办事处将直接协助会员国和区域组织及其他机构管理正在发生的冲突，防止紧张局势演变成冲突，并在冲突结束后实现持久的稳定与和平。该办事处还将对该地区的共有问题进行系统而全面的政治分析，以帮助为上述各项努力提供参考信息并加强这些努力。该办事处将支持总部履行其预防冲突、维持和平及建设和平的职能，其中酌情包括：由其他特使开展调解活动或支助举措；推动全国和地区对话以缓和紧张的政治和安全局势并促进和解。办事处将支持国家和平与调解活动，为之提供知识专长、介绍经验教训以及动员政治和财政上的支持。办事处还将为联合国在该地区的工作订立一个区域政治战略，以指导次区域和平行动，包括刚果民主共和国境内维持和平行动（联刚特派团）、联合国中非共和国建设和平支助办事处（中非支助处）、联合国布隆迪综合办事处（联布综合办）以及秘书长受上帝抵抗军影响地区问题特使联络办公室（坎帕拉）的维持和平行动的活动。

29. 此外还可帮助制定一个区域框架，以改善平民和安全部队之间的关系，并促进关于解除武装、复员和重返社会问题以及关于各类武器及小武器扩散问题的对话。另外也可帮助在该区域培养一种建立共识的文化，即建立关于当前社会、政治和经济方面挑战（例如，对自然资源的管理以及增加透明度和进行土地改革的必要性）的共识。该办事处还可提供一个论坛，供该区域各国交流关于民主执政、选举管理及公民教育的良好做法，以及制定区域战略，防止选举暴力和促进该区域选举管理机构间的合作。

30. 除了建立一个驻非洲的区域办事处外，我还建议加强该部的政策规划能力与调解支助职能，以便其更好地同联合国系统其他部门合作，改进本组织的能力，使本组织能够更好地协助会员国处理各种跨领域的全球性问题，如跨国有组织犯罪网络、腐败和恐怖主义的影响问题。在提出这些幅度不大但意义却很重大的改革建议的同时，还制定了执行有关计划，以更有效地利用现有资源，并采取更具战略眼光的与区域组织建立伙伴关系的方法。这些变革将极大地推动更强有力地支持本组织开展和平与安全领域的集体努力。

C. 调解支助

31. 会员国于 2005 年决定支持建立一个经过强化的秘书长斡旋能力。根据这一决定，政治事务部设立了调解支助股。自设立以来，该股已成为帮助结束冲突的重要工具。该股为当前的和平进程以及其他实地活动提供业务支助，并提供体制和能力建设方面的支助。该股还汇集了有关的知识专长和信息，可用于调解冲突

以及建立在必要情况中迅速提供专家调解咨询的能力。该股的工作主要是向我的特别代表、特使和顾问提供支持，但它同时也协助联合国各部门及机构为调解努力、区域组织以及联合国或其合作伙伴扮演第三方角色的争端所涉当事方提供支持。该股已开展一些试点活动，包括启动了一个关于和平协定及建立和平经验的在线数据库（www.un.org/peacemaker），而且该股正在设立一个全时待命调解专家小组，并编制一个可供从各参与机构及方案抽调从事特派任务的专家名册，此两项工作目前均处于最后阶段。该股协同其合作伙伴，正在为调解人及其支助团队拟定一整套的准则、业务工具以及创造各种培训机会。此外，目前正在世界各地进行一系列关于调解经验的区域协商。

D. 派驻实地从事预防工作的人员

32. 各方现在日益要求联合国从事积极主动、面向外地的预防活动，包括要求其致力解决复杂问题或不稳定局势以及在冲突后漫长恢复过程中提供建设和平方面支助。派遣政治特派团的目的是为了确保联合国能有效预防冲突，依靠各行为体与熟悉错综复杂的政治背景和相关因素的工作人员之间的牢固关系，直接吸纳各方参与。总体而言，会员国和各区域组织均受益于联合国的政治驻留，也受益于实地各项活动所带来的更灵活机动、更适应形势需要的能力。

33. 例如，联合国中非共和国建设和平支助办事处继续支持由该国总统启动的包容各方的全国对话，以此解决反复发生的政治和军事危机。为配合中非支助处正在进行的工作，政治事务部于 2006 年 12 月派遣一个高级访问团前往中非共和国和该次区域。访问团会晤了该国和该次区域各主要利益攸关方，并提升了全国对话进程的合法性，从而使这一进程不再仅是一纸意向声明。

34. 各政治特派团在确保冲突后国家不再重陷战乱方面起着重要作用。它们帮助建立必要的政治基础结构，以确保那些脆弱的国家能保持和平。例如，联合国几内亚比绍建设和平支助办事处（联几支助处）成立于 1999 年，此前该国发生了历时两年的内战。该办事处促进了该国的冲突后发展，并在该国面临新的威胁和破坏稳定的力量情况下，继续维护其稳定。虽然在恢复宪政秩序方面取得了进展，但由于政治局势紧张，国家机构无力提供公众服务，军方施加压力以及存在极端贫穷现象，局势仍然脆弱。此外，几内亚比绍面临因毒品和贩卖人口活动增多而出现的新威胁，这一威胁正在破坏该国的新生民主化进程。该国面临着冲突后长期挑战，而且新的不稳定因素使该国形势复杂化。在这种情况下，联比支助处的继续驻留有助于政府和其他致力推动和巩固民主体制的机构站稳脚跟。

35. 在建设和平委员会的主持下，《布隆迪建设和平战略框架》以及《塞拉利昂建设和平合作框架》已在联合国塞拉利昂综合办事处（联塞综合办）和联合国布隆迪综合办事处（联布综合办）的支助下分别建立。上述战略框架的实施有助于防止这两个国家重新陷入冲突，它们也是对联合国整体预防行动战略的一个重要贡献。

36. 造成紧张局势并导致武装冲突的种种因素是不分国界的。非洲受跨界紧张局势的影响尤为严重，因此我建议在联合国西非办事处以及 2007 年 3 月任期届满的前负责大湖区问题的秘书长特别代表办事处的经验基础上，提供更多的区域预防工具和机会，用于支持区域解决办法。会员国和区域组织不仅将受益于这些有助于促进和平与安全的区域机制，而且也将受益于这些机制为各相关国家境内的建立和平、维持和平及建设和平行行动带来的重要附加价值。联合国各区域办事处正日益为开展预防工作和及时应对区域趋势和压力而提供有价值的预警能力和实地平台。

四. 国家预防能力建设

37. 在国家一级，之所以要努力建立民主、包容各方的进程，是为了确保所出现的分歧不会升级成全面的冲突。采取额外的手段来支持建立冲突后健全稳定的治理制度，是至关重要的，这有利于让稳定的民主进程走向成熟，并防止重陷全面冲突。人们普遍认识到，刚刚摆脱武装冲突的国家缺乏法治，而且安全制度和机构很薄弱，也缺乏良好的治理，这些问题亟待处理，以便维持和巩固和平，防止危机再次发生。

A. 选举援助

38. 提供选举援助是联合国在培养国家能力以防再次发生战乱方面所具备的另一个极其有效工具。联合国提供选举援助的信誉日益受到会员国的肯定，而且各方依然强烈要求本组织参与协助民主进程。

39. 刚果民主共和国、利比里亚和塞拉利昂境内选民的形象生动地提醒我们，在把内乱或战争受害者转变为能行使其政治权利的公民方面，民主的感召力以及投票箱的力量远远超过子弹。联合国参与这些进程，是这些进程取得成功的关键。在开展和平行动的同时，也应许多国家要求向其提供技术援助，以改进它们的选举进程。虽然选举理所当然被视为一种和平的、确保政府合法性的方式，但大部分非洲地区的情形却极为复杂，而且选举究竟能否有助于预防冲突和巩固和平，则取决于在一些并行进程中取得进展，例如在体制建设、解除武装以及加强法治、包括保障人人享有司法诉求权、促进和保护人权以及过渡时期司法等方面取得进展。

40. 诸如非洲同行审议机制等手段目前正在 25 个国家实施，这些手段构成了一种潜在的重要预防工具，应予鼓励和进一步健全。这个机制是一个大胆、独特和创新的方法，是由非洲人为非洲而设计和实施的。这一机制要求定期审查参加国的政策和做法，以评估在实现共同商定的目标方面正在取得的进展以及在民主与

政治治理、经济治理与管理、公司治理以及社会 and 经济发展这四个重点领域中遵守有关规定的情况。¹

41. 常常有人不切实际地指望通过一次选举便建立起强有力的机构和具有包容性的选举进程。必须有持续的承诺和长远的考虑，才能确保兑现可持续的和平红利。此外，要从技术上成功举行选举，就必须保证所有参加者都能够和平地接受选举结果，并在确认且支持政府和反对派的各自作用基础上，建设性地支持民主进程。

B. 建设国家冲突管理能力

42. 随着新行为体的出现、资源和优先重点的转换以及社会现有裂痕的弥合或加剧，发展过程势必会导致冲突。但许多这样的冲突，如果处理得当，反而能成为积极社会变革的导引，并推动建立更具包容性的、稳定的社会。因此，发展援助也应包括帮助国家机构（议会各委员会、主要部委以及工会和商会等民间团体）获得必要能力，以便在新出现的紧张关系导致暴力之前便加以控制，并就重要的社会和经济问题达成共识。

43. 鉴于这一点，在 2002 年于南非德班举行的非洲稳定、安全、发展与合作第一届常设会议上，非洲领导人通过了一项决议，要求非洲大陆的每个国家都为预防、管理和解决冲突建立一个国家框架。后来，联合国、特别是联合国开发计划署同政治事务部密切合作，通过其建设国家预防冲突能力联合方案，应若干会员国请求，帮助这些国家制定了上述框架，并帮助它们建立该框架下的必要相关体制能力。

44. 在非洲部分地区破坏稳定的一个重大因素，同时也是激起暴力冲突的一个因素，就是非法小武器及武器装备的扩散。加纳的小武器问题全国委员会、肯尼亚总统办公室的小武器和轻武器问题国家联络员以及西非国家经济共同体小武器管制方案都是国家和次区域在这一关键领域开展能力建设并得到联合国大量援助的范例。

五. 建设区域组织的能力

45. 虽然预防冲突的主要责任在于会员国，但我们必须有能力和手段来支持会员国以及区域伙伴建立自己的预防能力。我们必须在他们需要帮助时支助他们，无论是长期性的还是危机期间的支助。

¹ 非洲联盟的所有会员国均可参加该机制，迄今已有 25 个国家签署谅解备忘录，加入了这一机制。这些国家是：阿尔及利亚、安哥拉、喀麦隆、刚果、埃及、埃塞俄比亚、加蓬、贝宁、布基纳法索、马里、毛里求斯、塞内加尔、坦桑尼亚联合共和国、莱索托、塞拉利昂、马拉维、加纳、肯尼亚、莫桑比克、尼日利亚、卢旺达、南非、苏丹、乌干达和赞比亚。

46. 自 1990 年代以来，联合国已同各区域和次区域组织，特别是与非洲区域和次区域组织建立了伙伴关系。自联合国于 1998 年成立驻总部设在亚的斯亚贝巴的非洲统一组织（现为非洲联盟）联络处以来，双方之间加强了围绕各种具体举措的协调，其目的在于建立一种更有效的和平与安全合作框架。

A. 非洲联盟 10 年能力建设

47. 联合国与非洲联盟的合作继续取得进展，而且两个组织的首长于 2006 年 11 月签署了题为“加强联合国-非洲联盟合作宣言：非洲联盟能力建设十年方案框架”宣言（A/61/630，附件）。订立这一框架的目的是帮助加强非洲联盟委员会和非洲次区域组织的能力，以便其同联合国结成切实的伙伴关系，共同应付非洲在人的安全方面遇到的挑战。

48. 在其最初三年中，该能力建设方案的重点将是和平与安全，而联合国则由政治事务部牵头，同非洲联盟委员会进行了协商，设法通过制定明确的基准和时间表，将该方案付诸具体实施。联合国工作的重点是制定和实施具体的能力建设项目，以支持非洲联盟的早期预警系统和预防冲突机制及该联盟边境方案，并在选举事务上以及在冲突后重建等其他领域中提供援助。其主要目标是，加强与非洲联盟的伙伴关系，以帮助对危机作出及时反应，并加强该联盟处理冲突的能力。

B. 区域和平与安全结构

49. 联合国致力于支助非洲联盟的非洲和平与安全架构，其中包括大陆预警系统、智者小组（2007 年 12 月 18 日成立）、非洲待命部队以及冲突后重建和发展框架。在建立秘书处维持和平行动部专门能力，使其能够协助非洲联盟成立一支非洲待命部队以及建立其长期体制能力，以便规划、部署和管理复杂而多层面和平支助特派团方面，目前已经取得显著进展。

50. 在与我们的伙伴、非洲联盟和各区域经济共同体合作制订非洲待命部队的培训和具体实施计划方面，也已取得长足进步，尽管还有许多工作要做。重要的是，这一趋势要保持下去，因为这是非洲待命部队赖以建立的基础。维持和平行动部还就支持非洲待命部队概念及大陆预警系统的信息技术和通信基础设施，向非洲联盟提供技术咨询。这包括一个使用卫星广域网的综合信息管理系统，该系统除其他外可使非洲联盟与各次区域相连接。

51. 尽管已经取得了上述积极的整体进展，但要将这些机制付诸实施，仍是一大挑战，因为这些工具充分投入运作所需的资源和能力仍然有限。此外，由于缺乏与区域组织建立工作关系的正式渠道，也使这些挑战更加复杂化。安理会尚未明确界定与区域组织建立伙伴关系的相关程序或具体领域。此外，秘书处的人力和财政资源也很有限，难以向区域组织牵头实施的行动提供长期的实质性规划和后勤支助。

52. 为特派团短期启动以及长期维持业务活动提供资金的问题仍是一个核心问题，导致潜在的非洲部队派遣国难以有效参与区域组织开展的维和特派团，尽管它们有此意愿。因此，我呼吁有能力的会员国协助非洲国家填补一些导致非洲待命部队延迟投入运作的资金缺口。联合国致力于同诸如八国集团和非洲信息中心机制、欧洲联盟及个人捐助者等各种伙伴密切合作，以支持非洲联盟的维和职能，加强协调并减少工作重复的可能性。

六. 进一步加强全系统预防工作的统一和协调

53. 预防冲突工作涉及多个层面，涵盖政治、人道主义、发展等一整套综合措施，这些措施所针对的是每一具体情况，目的在于消除各种冲突根源。因此，一项成功的预防战略取决于联合国系统总部和外地之间的有效协调。近年来，联合国进一步加强了其协调机制，以更好地解决预防冲突方面的问题；但是，联合国要在行动方面实现更大的协调一致，还需作出更大量的努力。

54. 安全理事会和大会继续对预防冲突采取平行的支持行动。例如，两个机构分别通过了安全理事会第 1318 (2000) 号决议所载关于确保安全理事会在维护国际和平与安全方面、尤其是在非洲发挥有效作用的宣言以及《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)，确认联合国系统各部门可在预防冲突方面发挥重大作用，并承诺提高联合国在这一领域的效力。大会最近强调，必须以一致、综合的方式预防武装冲突，解决争端，而且安全理事会、大会、经济及社会理事会和秘书长需要协调彼此在《宪章》规定的各自任务范围内开展的活动。

55. 应继续挖掘潜力，加强有关机制，以确保秘书处就可能危及国际和平与安全的争端和局势，定期、有系统地向安理会提出简报。在这方面，经济及社会理事会对发展合作和人道主义援助事务的监督作用很重要。《宪章》规定由经济及社会理事会负责协调各专门机构、基金和方案的活动，并由其主管联合国的发展议程，这对于促进冲突预防与和平建设相关政策和业务活动的一体化而言，有着特殊的价值。因此，安全理事会应继续借助经济及社会理事会的协调作用，促进各基金、方案和机构更加通畅地向它提供信息。

56. 人权理事会也是为安全理事会的预防工作提供相关情况的潜在信息来源。人权事务高级专员以及人权委员会特别报告员和独立专家所作的人权情况通报，给安全理事会的预防冲突工作带来了不少助益。鉴于和平与人权之间的关系，这种交流应视需要继续进行和扩大。为推动这项工作，安全理事会不妨考虑要求人权理事会定期通报情况或提供专题简报。此外，应要求人权理事会根据安全理事会今后工作的安排提供国别简报。

57. 虽然这些机构之间的合作有所加强，但同时也发现了几大难题：如何确定和改进每个机构在预防冲突领域中的各自工作程序；如何借助每个机构的相对优

势；这些机构如何进行最妥善协调，以实现预防武装冲突的共同目标。在预防领域，联合国每个机构根据惯例、程序和任务，在预防领域都有各自的实力和专长。建设和平委员会就是如此，该委员会今年向安全理事会提交了其首次报告。但是，这些机构之间的直接合作应予深化，以加强协同作用，提高工作效力，并减少预防冲突领域中的相互重叠。

58. 在工作层面，联合国机构间预防行动协调框架（框架小组）已成为联合国系统预防行动的一个重要协调机制。它由联合国的 21 个机构、基金和方案组成，² 共同帮助制定机构间预防冲突，包括预防非洲冲突的措施。联合国系统其他部门负责处理要求高层立即关注和采取行动的全面危机局势，而框架小组的侧重点则是冲突循环中的早期“上游”阶段。框架小组与驻地协调员/联合国国家工作队密切协作，以帮助制订广泛各种措施，在诸如促进国家对话等领域向政府提供协助。为了推动采取更有系统的办法开展预防冲突工作，框架小组设立了专家咨商组。专家咨商组正在编制一整套预防冲突最佳做法，以便向框架小组成员提供针对具体国家的技术支持，并开展预防冲突宣传活动。

59. 在主要层面，和平与安全执行委员会继续对各项预防措施，特别是对框架小组制定的措施进行评估和认可。执委会经常邀请驻地协调员以及我的特使和特别代表就特定局势进行深入讨论。执委会还强调，诸如防止种族灭绝和其他大规模暴行等跨领域问题十分重要。此外，我的政策委员会 2005 年成立后，通过战略指导和政策决定，加强了在和平与安全相关问题上，包括在预防冲突领域的协调一致。执委会还讨论了涉及非洲的若干问题，并协助制定了由联合国全系统参与的预防战略。

60. 为纪念非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展报告（A/52/871-S/1998/318）发表 10 周年，同时鉴于该报告发表后发生的重大变化，我提议对 1998 年的各项建议以及有关非洲和关于有必要作出更系统安排的各项任务和决议作一番审查，建立更系统安排的目的在于协调为预防非洲冲突、促进其和平与发展而采取的行动、监测进展并交流这方面的经验教训。

² 框架小组由下列联合国机构、部厅、办事处和方案组成：经济和社会事务部、政治事务部、维持和平行动部、联合国发展集团办公室、秘书长办公厅、联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、建设和平支助办公室、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人类住区中心、联合国儿童基金会、联合国妇女发展基金、联合国难民事务高级专员办事处、联合国环境规划署、联合国民主基金、联合国人口基金、世界粮食计划署和世界卫生组织。根据个案情况，框架小组还吸收世界银行、国际货币基金组织、秘书处新闻部、非洲问题特别顾问办公室、裁军事务厅及联合国毒品和犯罪问题办事处。

七. 结论和建议

61. 联合国正在预防冲突，特别是在非洲预防冲突方面取得进展，这尤其是因为安全理事会在这个问题上的作用有了更明确的界定。由于长期工作的结果，联合国的预防系统——从预防外交、缔造和平到建设和平——更加注重可能导致冲突的日益紧张局势的预警先兆，并且能更加有效地向安全理事会传送信息。安理会则正在着手帮助发生危机的成员国，协助陷入边界争端的邻国，并处理难民跨界流动和非法军火贸易等跨国问题。

62. 但是，在言词上支持预防冲突与有效实施广泛各种高效预防机制之间仍存在着明显差距，我们必须弥合这一差距。我们必须促使各方更广泛认识到，只能通过政治方式解决冲突。如果我们对冲突的根源不闻不问，也提不出可持续的解决办法，那么等待我们的将是永无休止的人道主义紧急状况和维持和平行动。

63. 我们必须坚持这样一项目标：必须把预防工作落实到联合国全系统的业务之中，建立一个善于适应、能够有效满足会员国和区域组织所提协助要求的系统，支持大会和安全理事会开展预防工作，履行会员国的预防职责。

64. 为了进一步加速执行第 1625 (2005) 号决议并加强和保持联合国避免消极事态发展、防止危机演变为武装冲突的能力，我呼吁：

(a) 为加强其采取预防行动的能力，安全理事会应及时向外地派遣实地局势评估团。此举可进一步加强目前正在外地实行的措施，并强化与区域和国家伙伴的协作以建立它们长期管理冲突的能力；

(b) 安全理事会在广泛的非正式讨论中更多地采用“阿里亚办法”或类似安排；

(c) 安全理事会继续与大会、区域和次区域组织等处理这些问题的机构合作，并通过其他方式，重点探讨如何解决对国际和平与安全的跨界和跨国威胁，特别是小武器和毒品的非法贸易及贩运人口问题；

(d) 安全理事会努力确保以创造性和建设性的方式运用制裁措施，将其作为一个预防冲突工具，并利用各专家组的报告分享经验教训，以鼓励各方解决冲突而不诉诸暴力。可以把制裁范围从交战国扩大到非国家行为体。在这方面，安全理事会应继续进行其 2007 年 6 月关于自然资源与冲突的辩论，探讨采用制裁、监督和提交报告等办法，提高国际私营部门的透明度；

(e) 安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会建立一种更强有力、更有条理的关系，特别是在双方 2007 年 6 月 16 日联合公报所述各个方面确立相互关系，例如分享双方议程所列冲突局势的情报，以及审议如何持续支持和改善非洲联盟的资源基础和能力；

(f) 会员国支持采取措施，加强联合国预防外交和调解支助的能力，特别是通过扩大区域组织在非洲有关地区的人员驻留等方式，支持旨在加强政治事务部的举措；

(g) 会员国继续努力打击危害稳定的跨界和跨国威胁，包括努力控制军火贸易，同时也注意到，负责审查拟订具有法律约束力的军火贸易条约的可行性和范围的联合国专家小组预计将于 2008 年 10 月向大会提出建议；

(h) 会员国考虑部署综合办事处，这些综合办事处应参照在塞拉利昂和布隆迪所设立的办事处，明确负责在维和行动规模缩小后建立各国的预防冲突能力；

(i) 会员国和国际社会实施联合国为执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议而制订的全系统行动计划并采取其他措施，继续处理性别暴力问题；

(j) 会员国加大对建设和平委员会的支持力度，确保该委员会拥有必要的资源，以便向所有符合列入委员会议程资格的国家提供援助；

(k) 非洲所有国家和国际社会通力合作，发展非洲各区域和次区域组织根据需要快速部署非军事和军事资产的能力，包括部署非洲联盟的非洲待命部队；

(l) 联合国系统深化和加强与民间社会代表和有关机构的接触，民间社会代表中应包括因发生冲突而流亡国外的群体的代表。

为此，我提议：

(a) 着手实施各种计划，加强秘书处、特别是政治事务部分析冲突局势并提出行动建议的能力，努力加强联合国在有关区域的实地存在，为预防冲突，特别是预防非洲地区冲突提供支助；

(b) 继续向安理会提交关于潜在武装冲突区域、特别是非洲地区事态发展的定期报告和分析材料；

(c) 指示联合国系统，特别是政治事务部、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处和联合国开发计划署，在目前合作的基础上，继续加强现有结构，继续着力运用预防领域的知识专长；

(d) 加强联合国与区域组织在《宪章》第八章所涉安排方面的合作与协调，以便大力帮助克服共同的安全挑战；为此，我很快将在根据安全理事会 2007 年 3 月 28 日主席声明 (S/PRST/2007/7) 提交的一份报告中提出具体提议；

(e) 确保联合国系统继续与非洲和平与安全构架，包括新成立的智者小组密切协作，并向其提供支持，帮助按照关于“加强联合国-非洲联盟合作：非洲联盟能力建设十年方案框架”的宣言的规定，建设非洲联盟的长期能力；

(f) 支持联合国系统各部门努力建设国家和区域特别是在非洲消除冲突根源的能力，同时加强那些为和平解决冲突提供渠道的机构；

(g) 加强联合国促进预防外交和调解的能力，特别是通过政治事务部调解支助股及其待命专家组；

(h) 加强秘书处促进选举进程公正透明的能力，并加强其支持冲突后体制建设，包括支持法治的其他手段。
