



预防性外交：取得成果

秘书长的报告

谨将本报告献给前任秘书长达格·哈马舍尔德，以纪念他于 1961 年逝世至今五十周年。

我认为，我们只是刚开始挖掘联合国作为多边外交工具的所有潜力，尤其是联合国既能开展公开讨论，又能进行私下谈判和调解这两方面最有用结合的潜力。*

摘要

本报告审查联合国及其伙伴目前在一个不断变化的政治和安全格局中开展预防性外交面临的机会和挑战。

本报告特别着重为防止或减轻武装冲突蔓延采取的外交行动，介绍预防性外交在各种冲突中以及作为更广泛的各国自主的促进和平战略组成部分的现实意义。报告突出表明人们对联合国系统和其他组织在预防冲突方面的期望日益高涨，并强调伙伴关系在这方面至关重要。

报告说明最近进行的预防性外交已在实地的一系列不同场景发挥作用，讨论继续阻碍预防努力的风险和障碍，并确定联合国及其伙伴的经验证明能使这些努力获得最大成功的一些关键要素：预警、灵活、伙伴关系、可持续性、评价和资源。报告最后建议，在未来五年进一步加强预防性外交的国际能力。

* 前任秘书长达格·哈马舍尔德于 1954 年 9 月 11 日在哥伦比亚特区华盛顿向美国政治学协会的演讲摘录。



一. 引言

1. 几十年来，预防性外交一直是联合国的一个理念。自达格·哈马舍尔德半个多世纪前首次阐述这一理念以来，它就不断地在应对新的挑战中演变。预防性外交是更广泛的预防冲突努力的组成部分，特指在尽可能早的阶段采取外交行动，“防止两方发生争端，防止现有的争端升级成为冲突，并在发生冲突时限制冲突的扩大”。¹ 预防性外交在各种冲突中仍然具有现实意义。

2. 四年多前我上任时，我优先重视重新振兴联合国的预防性外交，并改善联合国的相关机制，扩大联合国为此目的建立的合作伙伴关系。会员国鼓励我的这些努力，而且本身也更加注重预防冲突，并认为本组织在支持和补充它们的努力方面能发挥关键作用。有几个原因再次激发各国对预防性外交的兴趣。首先是武装冲突对个人、社会和经济不断产生的破坏性影响。加上各国认识到，未能预防冲突的代价高昂，尤其是在目前财政拮据之时，这种认识更为强烈。此外，虽然静悄悄的成功很少成为新闻，但联合国最近参与的一些努力再次确认，通过分析、预警、快速反应和伙伴关系等措施，我们可以在不断升级的危机中协助缓解紧张局势，并协助各方和平解决争端。

3. 在尼日利亚担任主席期间，安理会于 2010 年 7 月 16 日就非洲的预防性外交举行公开辩论，表明会员国对此予以的支持。随后发表的主席声明(S/PRST/2010/14)要求我提交一份报告，提出关于“如何在联合国系统内，与区域和次区域组织及其他行为体合作，最有效地利用预防性外交工具”的建议。本报告是根据这项要求编写的。

二. 变化的时局

4. 如今，越来越广泛的行为体正在采用比以往任何时候都更多的手段进行预防性外交。这部分是因为出现了更健全的规范性框架，从而有利于防止暴力冲突和大规模暴行的国际努力，并确保在治理、和平与安全方面聆听更多的声音。2005 年世界首脑会议是一个分水岭。在首脑会议上，会员国致力于建立“预防文化”，为此加强联合国的能力，并采取“有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁”。在此之前，安理会第 1325(2000)号决议疾呼妇女更多地参与预防冲突，并承认当地解决冲突机制的重要性。

5. 在全球一级的规范发展以非洲、亚洲、欧洲和美洲区域一级的规范发展为基础。特别在非洲大陆，不干涉的学说已被非洲联盟对和平、安全和人口面临的紧迫威胁、包括违宪更迭政府采取的“不漠视”原则所取代。非洲一些次区域组织

¹ 见《和平纲领：预防性外交、建立和平与维持和平》(A/47/277-S/24111)，1992 年 6 月 17 日。

或先或后地采取了这种新立场。在美洲，美洲国家组织(美洲组织)已将消除可能导致危机的分歧作为优先事项。诸如南美洲国家联盟等新组织已成为区域的活跃行为体，包括在预防性外交方面。² 其他例子包括太平洋地区，太平洋岛国论坛的《比克塔瓦宣言》(2000年)提供一个对正在出现的安全问题尽早采取外交对策的框架。2001年《美洲民主宪章》、2005年《法语国家宪章》、2007年东南亚国家联盟(东盟)《宪章》以及2008年伊斯兰会议组织³(伊斯兰会议)《宪章》都反映人们越来越期望通过适当的区域或国际论坛及时处理正在出现的危机。因此，我们看到，世界各地正在不同程度上转向更积极开展预防性外交。

6. 为了给这些规范创新赋予生命力，在过去十年里，整个国际社会、国际和区域组织以及许多会员国还创建了新的预防能力。这些能力包括发展预警系统⁴和为快速反应建立的特定筹资机制，⁵ 建立专门的预防机构，⁶ 并持续使用特使。联合国于2006年成立的调解支助股已成为一个为联合国和非联合国的调解努力提供服务的单位。而且，越来越多的区域组织正在寻求加强自身的调解能力。⁷ 使用的政治特派团越来越多：2010年，联合国、欧洲联盟、欧洲安全与合作组织(欧安组织和美洲组织)向实地派遣了近50个政治特派团，其中许多承担预防性外交和斡旋任务。⁸ 欧安组织少数民族问题高级专员通过悄悄外交，在许多国家协助化解了少数民族问题引起的紧张局势。

7. 正如本报告下文所述，尽管存在继续妨碍预防性外交努力的许多严重挑战，但有越来越多的迹象表明，我们的集体预防努力正在更好地满足实地的需要。2000年至2009年期间低强度冲突的数量大约只有1990年代开始的一半。在同一时期，新的高强度冲突(爆发和升级)的数量也从21起下降至16起。⁹ 虽然有若

² 《南美洲国家联盟国家元首和政府首脑理事会宣言》，2010年5月4日，布宜诺斯艾利斯，第5段。

³ 2011年6月，该组织的名称改为伊斯兰合作组织。

⁴ 例如，欧洲联盟、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、非洲联盟和若干非洲次区域组织均已开发预警系统。

⁵ 例如欧洲联盟的“促进稳定工具”、联合国秘书处政治事务部建立的快速反应灵活筹资机制以及建设和平基金的立即反应基金。

⁶ 例如，2008年，会员国支持加强政治事务部、非洲联盟智者小组和西非国家经济共同体(西非经共体)智者理事会，并支持加强欧洲联盟的欧洲对外行动署建立的新机构，如预防冲突和安全政策局及其建设和平、预防冲突和调解股。

⁷ 例如，美洲国家组织(美洲组织)和联合国已建立联合调解伙伴关系，其中包括资助一名派驻美洲组织的调解人员；共同为会员国官员开展调解的培训；支助制订美洲组织专家名册、行动后审查方法以及性别平等战略。

⁸ 见 Richard Gowan 编《2010年政治任务综述》(国家合作中心，2010年)。

⁹ 乌普萨拉冲突数据项目/奥斯陆国际和平研究所武装冲突数据库，4-2010版，1949年至2009年，详见：http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/19/19228_UCDP_PRI0_ArmedConflictDataset_V4_2010.xls。

干因素解释这种下降情况，但会员国和国际组织更多和更好的预防行动是出现这种情况的一个重要原因。

三. 在实地取得成效

8. 在政治局势日益紧张或危机不断升级之时，预防性外交往往是屈指可数的不用强制措施维护和平的可选办法之一。这也是一个潜在回报率高的投资方式。其最大的回报在于挽救生命。但预防也具有巨大的经济意义。据世界银行计算，“内战的平均成本相当于中等大小的发展中国家 30 多年的国内生产总值增长额”。¹⁰ 最严重的内战会造成数百亿美元的累计成本，受影响的社会要恢复到其原来的增长轨道平均需要 14 年。¹⁰ 与此相反，预防工作的成本则低得多：联合国西非办事处在几内亚、尼日尔和该次区域其他地方的预防工作中起到了重要作用，而其每年的经常预算还不到 8 百万美元。

9. 下一节将着重介绍联合国如何利用其现有手段、磨砺新手段，并与关键行为体结成新的和创造性伙伴关系，携手合作，通过外交在实地取得成效。

A. 主要行为体、工具和手段

大会

10. 根据《联合国宪章》第十条和第十一条，大会拥有广泛的权力审议预防冲突问题的各个方面；酌情提出建议；或就足以危及国际和平与安全的情势，提请安全理事会注意。

11. 大会通过其制定规范的职权以及议事职能，在促成有利于预防冲突的环境方面发挥了核心作用。大会于 2011 年 6 月 22 日协商一致通过旨在“加强调解在和平解决争端、预防和解决冲突方面的作用”的决议(第 65/283 号决议)，这一重大突破使本组织成为调解标准的制定者，并为其与会员国、区域组织和其他调解行为体富有成效的合作提供了一个广泛的框架。作为本组织的最高预算权力机关，大会还审查和批准政治秘书处特派团和其他与预防冲突及建设和平有关的手段的预算。2008 年，大会为加强政治事务部创造条件，以提高联合国的预防能力。此外，我将应大会的要求，向其第六十六届会议提交一份报告，其中包括关于改善我们向政治特派团供资和提供支援的建议，以确保更灵活和快速地部署这一越来越经常采用的手段。

¹⁰ 见世界银行，《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》(华盛顿哥伦比亚特区，世界银行，2011 年)。

安全理事会

12. 作为担负维持国际和平及安全主要责任的联合国机关，安理会在预防武装冲突方面发挥着关键作用。过去，安理会主要注重在事后处理冲突和紧急情况，但近年来则是推动安理会在新出现的威胁列入安理会正式议程之前便予以解决的更多参与和更大的灵活性。例如，自 2008 年初以来，安理会已就一系列局势举行了“非正式的互动式对话”，以推动更积极主动的预防性外交。安理会要求政治事务部每月进行一次“局势扫描”通报，着重当前和正在出现的冲突。我还利用与安全理事会的每月非正式午餐会，提出许多不在任何正式议程上的事项。自 2007 年以来，安理会在非正式会议上，在“非洲和平与安全”这一专题项目下，讨论了各种具体国家的问题，包括尚未正式列入安理会议程的局势，如利比亚早期阶段的局势。

13. 安理会应如何以及多早参与处理令人关切的局势是一个必须根据具体情况具体对待的问题。有时，安理会决定暂不出击，以便为秘书长的悄悄外交和斡旋留下空间。而有时，安理会则采取高调和果断行动(如通过外地特派团、主席的举措和新闻公报等)为预防开辟了原本不存在的政治空间，为我的努力提供有力支持。

14. 当安全理事会为处理某一令人关切的局势(如就几内亚 2009 年和 2010 年宪政危机及 2011 年南苏丹独立问题公民投票)形成共同愿景时，便证明了自己在创造政治势头以及与主要对话者商定共同战略方面的效力。为此，安理会已开始与区域组织建立更有力和更有条理的关系。事实证明，无论是由联合国还是区域行为体采取的调解举措，安理会的支持也都是至关重要的。在冲突的后期阶段，有针对性的制裁等更具强制性的工具为外交努力增加了重要筹码。安全理事会还通过建立具有适当授权的政治特派团和维和特派团，在防止冲突升级或重陷战争方面进一步发挥独特作用。

建设和平委员会

15. 建设和平委员会是安全理事会和大会的一个政府间咨询机构，确保国际社会持续关注，刚刚摆脱冲突的国家包括关注冲突后恢复而须进行的重建和体制建设工作。目前，建设和平委员会的议程上有六个国家：布隆迪、中非共和国、几内亚、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂。建设和平委员会已针对每一国家设立国别组合，以可通过其主席和秘书长特别代表的努力，帮助防止重陷暴力。

秘书长的斡旋

16. 我的预防冲突任务依据的是《宪章》第九十九条，其中规定，秘书长得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意。历任秘书长都曾进行斡旋，帮助各方尽早找到解决问题的方案。斡旋的成效往往取决于秘书

长有多大的政治空间采取行动。以我自己的经验，最棘手的情形是，国际社会很关注，但又矛盾冲突，因为各方知道不存在一致的看法。作为《宪章》的保管人，我在某些情况下也有责任表态。这一义务并不一定有助于调解。有时，面对媒体公开倡导是必要的；但更多还是在幕后斡旋。不管做法如何，关键是要坚定而灵活地进行外交。

17. 政治事务部是我进行斡旋的主要行动部门。过去三年中，在会员国提供的经常预算和预算外支持下，¹¹ 该部已得到加强，可更有效地在联合国系统内发挥其预防性外交的主导作用。政治部已增强了其分析能力、在选举援助等关键领域的技术专长、其伙伴关系、以及汲取经验教训的能力、提炼最佳做法的能力、以及促成全系统反应的能力。其结果是，该部变得更能作出快速反应，而且可通过其增强后的各区域司和调解支助股，协助全球的斡旋和调解举措，无论是本组织还是其伙伴进行的。其调解专家待命小组能够在 72 小时内部署到位，就和平进程的设计、安全安排、宪法的制定、性别平等、权力和财富分享问题，向谈判者们提供协助。一个由自愿捐款支持的专门机制为快速反应提供了更灵活的资金筹措。

特使

18. 过去几年来，我多次任命特使，帮助缓和紧张局势和解决问题，其中涉及边界纠纷、领土问题、区域冲突、宪法和选举危机、统一谈判、和谈以及一系列其他问题。我的防止种族灭绝问题特别顾问、保护责任问题特别顾问和负责其他重要交叉问题的特别顾问提供了具体的专题知识。联合国特使在许多时候起到了将一国或一区域从冲突的边缘拉回的关键作用。

19. 例如，2008 年秋，我任命尼日利亚前总统奥卢塞贡·奥巴桑乔将军为大湖区域问题特使，当时，该区域局势日益紧张，人们普遍担心刚果民主共和国将再次成为区域战争的战场。秘书长特使奥巴桑乔在联合国总部的支助下，与当地联合国维和行动密切协商，进行密集的穿梭外交，设法促成通过谈判在刚果民主共和国东部实现和平。在大湖区域问题国际会议协助下，这些努力在短短数周内便促成联合国主持下的复杂和平会谈。之所以有可能进行这一会谈便是因为快速部署了调解支助小组，并提供了相关后勤、翻译服务、会议和旅行支助。通过会谈，各方于 2009 年 3 月达成协议，商定对叛乱团体进行复员和解除武装并采取措施，解决这些团体内心的不满。在特使一直亲自参与监测进展的情况下，大部分承诺在不到一年的时间内便得以兑现。卡加梅总统和卡比拉总统于 2009 年下半年进行了多年来的首次会晤。此后不久，卢旺达和刚果民主共和国恢复了正式外交关

¹¹ 大会第 63/261 号决议核准加强经常预算，我在 A/65/161 中对此予以阐述。由于请批的员额现仅有一半获大会核准，而会员国对政治事务部核心能力的需求则日益增长，政治部最近得到的预算外支持有所增加。见 <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/annualreport-13052011>。

系。虽然刚果民主共和国东部局势因普遍存在的不安全和人道主义苦难而依然严峻，但毕竟避免了区域战争的再度发生。

20. 在其他时候，本组织发挥了辅助作用。例如，2008年1月，肯尼亚选举后发生暴力。非盟授权由联合国前秘书长科菲·安南主持一个进程，目的是避免该国局势进一步恶化为族裔间的内战。这一努力得到当地的联合国国家工作队以及在战略上借助政治事务部选举援助司的专家咨询从政治部借调的工作人员和其他行为体的大力支持。就权力分享问题达成的协议不仅有助于避免冲突，而且为新宪法奠定了基础。同样，在马达加斯加，联合国部署了调解支助小组，以协助南部非洲发展共同体(南共体)为解决该国的政治危机和恢复宪法秩序而进行的调解努力。

21. 我们正在开发的许多增加预防性外交影响的手段，如可快速部署的资金和技术专长等，也在帮助着手解决已经爆发的冲突的特使们。例如，在利比亚，我的特使正在按照安理会第1970(2011)号和第1973(2011)号决议，设法实现冲突的政治解决，并防止进一步的人道主义苦难。其他特使正在致力于联合国有特殊责任推进的长期政治进程，如塞浦路斯和西撒哈拉的政治进程。有时，一个进程的存在本身便具备固有的预防作用，因为该进程可充当阀门，缓解紧张关系、建立互信、并确保各方继续对话。

区域办事处

22. 近年的一个重大创新是建立了联合国区域办事处。这些办事处，除其他外，在西非、中亚以及自2011年3月以来在中非起到了预防性外交前沿平台的作用。前二个办事处已经与地方、区域和其他行为体建立了持续和创新的工作关系，以解决整个次区域众多的潜在爆炸性问题。

23. 例如，2010年，联合国中亚地区预防性外交中心得以为应对吉尔吉斯斯坦前总统4月份下台及6月份爆发种族间暴力后发生的危机提供及时的斡旋和支助。该中心与各国家行为体、国家工作队以及欧安组织、欧洲联盟、集体安全条约组织、独立国家联合体(独联体)和上海合作组织紧密合作，推动为该国重建、恢复和选举提供援助，同时促成政治领导人与民间社会代表对话，并帮助为和解奠定基础。

24. 在几内亚，联合国西非办事处与西非国家经济共同体、非洲联盟、国际联络小组和其他行为体结成伙伴，推动该国于2009年和2010年从军政向宪政过渡。在此期间，防止政治紧张局势升级为全面冲突是一个主要的关切问题，特别是因为这可能会破坏邻国科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂的稳定。通过坚定地支持政治进程以及由西非国家经济共同体主导的调解工作，联合国协助几内亚完成其过渡进程。几内亚首位经多党民主选举当选的总统阿尔法·孔德于2011年12月就职。

25. 新设立的联合国中部非洲区域办事处的任务是在预防次区域冲突方面作出类似贡献，并协助处理各种跨界挑战，如贩运军火、有组织犯罪及武装团体(包括上帝抵抗军)的存在。

驻地政治特派团

26. 维持和平行动在本组织的整个和平与安全工具包中具有极其重要的地位。这一点是人们几十年来一直肯定的。但相对不那么众所周知的是其小得多的政治特派团所发挥的作用。而现在日益需要依靠这些特派团完成各种复杂的缔造和平及建设和平的任务。

27. 政治特派团在其目的、活动、规模和范围方面千差万别。这些特派团包括上述各区域办事处、向非洲联盟派遣的一个新的联络处、在阿富汗和伊拉克开展的大规模行动、以及一些规模小得多的缔造和平及建设和平办事处。¹² 其中大多是以危机管理模式部署的，而不是纯粹为了预防。但是，所有的政治特派团均配合复杂的政治或巩固和平进程，其任务往往包括一般由特派团团长担任的斡旋角色。

28. 这些特派团通常与东道国或伙伴国政府及其他行为体合作，协助国家，促进对话、进行能力建设、缓和紧张局势并防止暴力的举措。他们持续予以政治上的配合，并在问题升级之前加以解决。这些成就往往很显著，却又常常十分低调。联合国伊拉克援助团在推动就基尔库克城和其他有争议的国内领土进行对话以及为 2009 年和 2010 年选举铺平道路方面发挥的作用显示政治轨道上的文职援助特派团与其他行为体部署的军事行动并举的价值。联合国中东和平进程特别协调员一直在努力促使平静并缓解该区域的紧张局势。在塞拉利昂，联合国建设和平综合办事处帮助防止了执政党与在野党关系于 2009 年 3 月出现紧张状况后可能发生的暴力升级。从阿富汗和尼泊尔到中东、布隆迪、中非共和国、几内亚比绍和索马里，联合国政治特派团近年来支持了关键行为体之间的对话，并努力支撑政治及和平进程。几乎每一次这些特派团较为综合的办法和结构使联合国得以将预防冲突纳入建设和平的长期战略之中，从而巩固更持久的和平前景。

维持和平行动

29. 世界银行最近的调查结果显示，过去十年的内战有 90% 发生于此前 30 年经历过内战的国家¹⁰ 鉴于此，所有联合国特派团都是重要的应对危机的第一线，是

¹² 联合国驻地政治特派团包括：联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、联合国中东和平进程特别协调员办事处、秘书长塞浦路斯问题特别顾问、联合国伊拉克援助团(联伊援助团)、联合国阿富汗援助团(联阿援助团)、联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)、联合国几内亚比绍建设和平综合支助办事处(联几建和办)、联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)、联合国布隆迪办事处(联布办事处)、联合国索马里政治事务处(联索政治处)、联合国参加日内瓦国际讨论的代表和联合国支助喀麦隆-尼日利亚混合委员会。

应对各种冲突的预防性外交的资产。全方位的维持和平行动多年来一直发挥着这一作用，必要时任命特使双管齐下，加强这一作用。2011年1月南苏丹的自决公投是最近的一个例子，从中可见维持和平特派团可如何通过微妙的过渡工作，帮助引导复杂的和平进程。

30. 在全民投票前的一年中，特派团领导与非洲联盟苏丹问题高级别执行小组紧密合作，在苏丹中央政府和南苏丹政府之间进行调解，打破紧要关头出现的僵局。我的特别代表也帮助促使国际社会施加影响，并协助非洲联盟小组推动就全民投票后的安排进行谈判。应双方请求，我还部署了由坦桑尼亚联合共和国前总统本杰明·姆卡帕为首的苏丹全民投票小组，配合特派团的任务和重大的选举技术和后勤援助工作。我的小组及其工作人员监测全民投票前的气氛，在双方之间进行高级别斡旋，并树立双方的信心。2011年1月，苏丹全国以及境外300万人在基本和平的气氛中投票，以压倒性多数支持分离。虽然该地区的局势仍然脆弱，将来还有重大挑战，但是公投本身没有发生重大暴力事件，而且其结果也被广泛接受，可谓预防性外交的一次辉煌成功。

“之友小组”和其他外交上的支持

31. 协调国际努力必不可少，而且往往由联络小组和“之友小组”进行，例如它们在几内亚、利比亚、毛里塔尼亚和西撒哈拉发挥了重要作用。当联络小组和“之友小组”团结一致时，它们的国际努力可使外交努力事半功倍，汇集集体的影响力、资源和专门知识，还可为特使提供一个支持者群体，帮助捍卫关键的要求和原则，并确保国际社会以一个声音说话，紧抓重点，并使援助符合战略要求。

实况调查和调查

32. 面临政治敏感性犯罪、暴力事件或严重侵犯人权指控的会员国越来越多地请求联合国进行公正的调查。一些调查是安全理事会或人权理事会授权的，而另一些调查是秘书长规定的。所创立的实体根据不同的情况和要求而各不相同。尽管这些机制不属于传统的冲突预防工具，但近年来被有效地用于支持预防性外交，帮助转变有关各方的考虑，消解紧张局势和建立信任。例如，与西非经共体一起对2007年在冈比亚发现的加纳移民死亡事件进行的联合实况调查被认为，有助于重建这两个国家之间的关系。其他实例包括：2007年在联合国支持下创建的消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会，目的是帮助这一中美洲国家调查和捣毁秘密犯罪网络；负责调查2009年9月28日在几内亚科纳克里发生的事件的调查委员会；负责调查2010年5月31日加沙船队事件的调查小组。

联合国国家工作队

33. 在既没有联合国特使也没有特派团的国家，如果发生政治紧张情势，驻地协调员和国家工作队经常会被推到前台，帮助作出对策，协助国家行为体处理新出现的各种挑战。由于认识到这一现实情况，我们已尽力改进联合国可以在此种情

形之下向一线队伍提供的即时帮助，并改善了我们可以向有关国家提供的服务。近年来，这类服务包括帮助当地牵头的调解工作以及提供关于选举、宪政改革、真相委员会、国内对话、和解对话和建立国家争端解决机制的技术知识。这些支持工作往往审慎提供，资源极少，配合正在开展的发展和治理的方案。

34. 例如，在埃及、突尼斯和该区域其他地方，驻地协调员和国家工作队在中部的强力支持下，在推动联合国回应“阿拉伯之春”方面发挥了重要作用，它们支持对话倡议，促进交流过渡时期的比较经验，或者提供有重点的技术咨询。在洪都拉斯出现政治危机之时，经过充实的驻地协调员办事处就波菲里奥·洛博总统领导的政府于 2010 年 1 月发起的民族和解进程所涉及的一系列广泛问题提供专门知识。为化解科摩罗的政治紧张局势，驻地协调员与国家选举委员会主席共同主持了监督和透明度委员会的工作，在 2010 年总统选举前将各政治派别、民间社会和国际社会汇集到一起。在斐济，联合国通过一线的工作组，支持军政府、民间社会和其他利益相关者进行以和平和发展为重点的圆桌对话。

B. 新的重点领域

35. 近年来，越来越多的国家在出现违宪更换政府一类的严重的宪政危机和激烈的选举争端时，要求联合国采取预防性外交行动。

应对违宪更换政府的行为

36. 政变和政变未遂行为不仅违背民主规范和法治，而且对治理和人权具有潜在的不利影响。此外，还经常引发暴力冲突，根据某一方面的统计，自从 1945 年以来，这种行为引起大约 24 次内战。¹³ 因此，联合国越来越积极地帮助各国恢复宪政秩序。在过去三年中，我们已经多次派出高级特使，与区域或次区域组织一道，促进解决或调解几内亚、马达加斯加、毛里塔尼亚和尼日尔发生军事政变和暴动后出现的危机。除了马达加斯加的危机仍有待化解之外，这些促进性工作日益强大的反对违宪更换政府的区域框架支持下发挥关键作用。为恢复宪政秩序铺平了道路。

37. 在几内亚、毛里塔尼亚和尼日尔，驻达喀尔的我的特别代表在各行为体之间穿梭往来，力主事实上的执政当局恢复宪政，确保国际社会协调行动，并向主要的区域组织提供建议。在马达加斯加，联合国为马普托和亚的斯亚贝巴协定作出了实质性和技术性的重大贡献，尽管这些协定仍令人遗憾地未能得到执行。在上述事例中，调解和预防性外交都大量利用了联合国在权力分享、宪政和选举问题上的技术知识。

¹³ James D. Fearon, “为何有些内战比其他内战长久得多？”，《和平研究杂志》，第 41 卷，第 3 期。

预防与选举有关的暴力行为

38. 世界各地举行的选举大多是人民行使权利自由选择其领导人的积极表现。在脆弱不稳的局势中，选举有可能促成团结和巩固和平。但在某些情况下，选举也有可能导致分化和局势动荡，如最近在阿富汗、科特迪瓦、肯尼亚和津巴布韦所看到的情况。有的国家长期以来一直系统存在未予化解的民怨，再加上在竞争激烈的政坛采取“赢家通吃”的作法，致使这一风险尤为严重。随着国内和国际监督日益加强，信息流动增加，出现选举争议的可能性会越来越大，从而更有可能发生与选举有关的暴力冲突。因此，联合国正在与区域组织等伙伴一道，制定更为广泛的举措，预防与选举有关的暴力行为并将之与调解、斡旋和选举援助知识结合起来。

39. 这一作法力图帮助消解内在的民怨，即便有限，其方法是，例如，鼓励设计能够预防权力垄断的政治机构。还鼓励进行包容各方的选举；建立获得广泛信任和信赖的选举管理机构；采取适当措施使所有合格选民参加选举；提高选举各个阶段的透明度；建立公正、迅速和方便的解决争端机制。

40. 例如，在塞拉利昂，联合国正在与所有利益相关者密切合作，为 2012 年总统和议会选举营造尽可能好的技术和政治环境，这被视为维持该国建设和平进程的一个关键步骤。此外，近年来，我们派出了一系列与选举有关的斡旋特派团，帮助在选举过程中加强信任，同时力求降低暴力风险，如在几内亚、海地、吉尔吉斯斯坦、尼日尔和巴布亚新几内亚(布干维尔)部署的这类特派团。我在上文已经提到联合国为苏丹全民投票所作的努力。

四. 重大挑战和成功要素

41. 尽管预防性外交已有很大的发展和演变，但是这项工作既不容易，也不简单，更不是胜券在握。这项工作仍然面临重大障碍，且胜算有限，其成功往往依赖多种因素。最关键的因素之一是各方的意愿。如果各方不要和平，或者不愿妥协，则要说服他们改弦更张便难上加难，对于外人尤其如此。在这种情况下，将预防性外交与拿出奖惩手段的能力结合起来对于说服重要的行为体会至关重要，同时应适当尊重他们的主权，让他们认识到选择对话、放弃暴力是有价值的，并在必要时为此接受外来援助。

42. 可能有人担心不正当的干预或无谓地将一国的内部事务“国际化”，特别是在内部危机局势中。如果缺乏切入口，国际社会有可能无法施展手脚，而眼看着局势明显恶化，生命代价增加，——这时，具有讽刺意味的是，采取政治行动的空间有时候反而会打开。在国际和平与安全面临尤其严重或迫在眉睫的威胁时，仅仅依靠外交手段可能不会奏效，可能需要辅之以其他手段，包括在必要时按照《宪章》第七章采取强制措施。

43. 尽管存在许多挑战,但仍可以采取步骤,尽可能地增加外交努力的成功几率。下文是联合国和许多合作伙伴的经验证明在这一方面极为重要的一些要素。

A. 预警

44. 十年来,预警系统扩大并改善了,但预警环境发生了变化。仅仅在几年之前,关于世界各地酝酿中的情势的信息很少;当时的困难是如何获得更多的信息。目前面临的困难在某些方面则刚好相反:信息大量存在,而且必须进行筛选、评价和综合。但是,对危机进行预测仍然无法准确,致使国际社会有时措手不及,例如2010年6月席卷吉尔吉斯斯坦南部的种族暴力行为,和2011年震撼中东和北非的民众暴动浪潮的爆发时间。

45. 联合国内部在预警方面的合作有所改善。联合国系统的专门机构,例如人权事务高级专员办事处(人权高专办)和防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室在过滤信息和提请注意侵犯人权行为的形态或仇恨言论等危险表现方面,发挥了重要作用,不然这些表现就有可能被忽视。同样,联合国与非洲联盟和西非经共体等区域组织(两者都在运行预警系统)加强了合作,以获得更多更好的数据。但是我们共同分析这些数据仍参差不齐。首先,我们需要更好地预测冲突各方为达到自己的目的而决定或感到不得不使用暴力或加剧暴力行动的“临界时刻”。我们对重要行为体的动机和盘算了解得越多,就越能更好地制定相应的预防对策。

46. 我们对局势的分析随着对当地情况的了解与各行为体的经常接触而改善。联合国除了与区域和次区域组织合作外,还着手与民间社会、议会、企业界、有影响的学术机构和一线的智囊机构进行更加密切的合作。妇女团体在预警工作中尤其发挥着重要作用。我们必须继续扩大已经显著提升我们分析能力的这些重要网络。

47. 预警工作无论做得多么准确,真正的考验在于预警是否能够使我们尽早行动。成功参与和有可能失败两者之间的区别通常可以用出现问题的初步迹象与解决问题的第一个步骤之间流逝的时间来衡量。如本报告所述,这一“预警到行动的环节”可能是国际社会最难以应对的挑战,其原因多种多样。但是,即使所采取的行动不甚宏大,例如安全理事会表示关切,派遣实现调查团,或者秘书长适时发表意见书,也可以对重要行为体的盘算影响,超过更大但制定得较为缓慢的对策,尤其是当这些行动明确表明国际社会持续关注之时。

B. 灵活性

48. 冲突的本质就是变化无常,难以预料。例如,国家内部的战争频繁地爆发和结束,其程度和范围可能会突然加深和扩大。因此,为防止、改变、管理或解决冲突而采取的每一项干预行动都必须灵活,根据当地的需要而不是我们的体制设置。预防性外交尤其如此,原因在于其价值就是随机应变。

49. 不同的区域、社会和集团倾向于选择不同的预防性外交方法。第三方同争端一方之间的间接会谈在一些区域似乎是首选模式，而在其它一些区域，争端各方之间的直接会谈则更加常见。¹⁴ 在一些区域，不附属于大型机构的独立行为体将拥有他人没有的比较优势。无论选择何种方法，也无论由何人实施，如果我们的参与考虑到当地的倾向并在追求明确目标的同时，保持灵活，就更有可能取得成功。

50. 我们在一个变化莫测的地缘政治局面下开展工作，因此也必须灵活调整我们的工具，以应对不断变化的暴力形态。今天，在爆发武装冲突的国家，跨国有组织犯罪，特别是贩运人员、毒品和掠夺的资源的问题，经常随之增加。这经常使结束冲突的努力复杂化，并助长大量的暴力，即便在冲突后阶段也是如此。我们现有的预防性外交工具可以通过加强一系列区域和全球遏制跨国有组织犯罪的努力，以及促进协助脆弱国家加强法治的长期努力，帮助应对这些挑战。

C. 伙伴关系

51. 区域和次区域组织对其本区域的危机局势具有独特的影响、能动性和准入权。《联合国宪章》的制定者们颇具远见卓识，设想出一个全球集体安全结构，为区域安排规定了明确的作用。在我们今天面临的纷繁复杂的局势下，联合国以下列各种方式越来越多地同区域行为体共同努力：发挥主导作用、辅助作用、责任分担作用、贯序部署以及开展一些联合行动。

52. 在过去五年里，我们同下列组织加深了现有的冲突预防和调解伙伴关系或建立了新的伙伴关系：非洲联盟、欧洲联盟、欧安组织、美洲国家组织、加勒比共同体、西非经共体、南共体、东盟、伊斯兰会议组织和其他组织。通过在一定程度上利用预算外资源，我们得以采取举措，帮助建设区域能力，并学习区域经验。现已制定出关于广泛的和平与安全问题的联合培训方案。尽管如此，仍然需要时间和艰苦努力才能实现协同。由于联合国、区域组织和其他行为体除个别的情况之外，¹⁵ 没有共同的机制或程序可实时决定谁在特定情况下应该做什么，协同作用就更难实现。在我们努力改善这方面的正规体制渠道和程序的过程中，我们还着力于发展与区域伙伴的重要个人关系。这是更紧密合作的基石。

53. 同时，在过去几年中，我们在脆弱和受冲突影响的国家，增强了同世界银行和其他国际金融机构的合作。我们看到，这些机构借助只有他们能够提供的独特奖惩措施施加影响，支持一个共同的外交努力所产生的实实在在的益处。我们欢迎世界银行印发关于冲突、安全 and 发展的《2011 年世界发展报告》。这是对我们处理这些关键联系的共同努力作出的一个重要贡献。

¹⁴ 见瑞典乌普萨拉大学和平与冲突研究系题为“管理低强度国家内冲突”的数据集，其中载有 1993 年至 2004 年期间的 122 起此类冲突。

¹⁵ 联合国和非洲联盟最近订定了调解伙伴关系联合指南。

54. 独立调解人的作用越来越重要，我们已经开始与其中一些人建立更密切的联系。我们还联络了预防性外交领域的其他行为体，如长老团体、民间社会组织、妇女团体、智囊团、学术界、新闻媒体和商界。目前正在进行必要的转变，以改善我们同民间社会特别是妇女和青年合作的方式。他们经常被边缘化，但能在和平变革过程中冲锋陷阵。

55. 最后，我们正在努力改善联合国系统内部的伙伴关系，整合我们虽多但经常互不相干的工具，以便最大限度地扩大我们预防努力的影响。例如，最近在几内亚的参与就需要安全理事会介入、我个人的干预以及我驻达喀尔的特别代表对科纳克里进行 40 多次工作访问，还需要政治事务部和联合国西非办事处的有效的领导和支持，驻地协调员和联合国国家工作队的积极贡献，一个由联合国领导的调查委员会，人权高专办开设一个新的办事处，还需要政治分析家、选举专家和调解顾问以及发展、人道主义、人权和安全部门专家的协助。我们的建设和平基金也做出了重要贡献，为西非国家经济共同体的调解和专门负责保障选举进程的安全部队提供了资助。在关键时刻，从我们驻利比里亚特派团借用的一架联合国直升机确保了将不可耽误的选举材料，从偏远地区运往科纳克里。

D. 可持续性

56. 一般是在政治关系日趋紧张或出现危机时，需要官方决策者开展预防性外交。一旦僵局打破或者关键时刻过去，预防性外交努力往往就会缩小，留下如何维持外交成果的问题。在冲突后调解的情况下，近年来一直非常重视和平协定的持久性问题。虽然预防性外交并不一定产生正式协议，但最成功的这种努力有助于国家一级对应方为解决冲突根本原因的更长期的进程奠定基础。安南于 2008 年在肯尼亚进行的调解就是如此。这方面的关键是当地设计和拥有的机构，能够通过倡导对话和为和平解决争端提供论坛来防止冲突。在一些场合，这些机构已被称为“国家一级和平基础设施”。

57. 在建设国家一级的预防冲突资源时，必须在特定时刻有此需要时，同时提供悄悄的国际或区域调解，期限应长于迄今通常提供的时间。¹⁰ 建设和平委员会以及我们的区域办事处、驻各国政治特派团和国家工作队，均可在这方面发挥重要作用。

58. 预防性外交的工作要想持久，其范围也必须从决策者和高级官员这一圈子扩大到整个民间社会。然而，与民间社会领导人合作制定持久的解决方案经常超越特使的职权和能力，其主要重点是第一轨道预防性外交。因此，理想的情况是，特使及其团队应当同联合国和在当地从事长期建设和平努力的其他行为体制定联合战略并分工合作。专事支持第二轨道外交以及“人对人”的第三轨道外交的非政府组织也可以是在这方面有价值的对话者。

E. 评价

59. 我们知道预防性外交何时有效，但以实证方法证明却很难。我们现有的评估框架不太适合我们在当地看到的复杂现实，而且重要的政治成果会难以量化。此外，前任秘书长佩雷斯·德奎利亚尔曾指出，“没有人会知道在著名的玻璃大厦里进行的接触避免或限制了多少冲突，这座大厦在需要时可以变得相当不透明”。¹⁶ 悄悄外交在联合国、区域组织或某个长老理事会口头传承，但其错综复杂却很少诉诸笔端。

60. 然而我们知道，在预算困难以及财政部和选民都要实施监督的时代，我们必须更好地监测成果，衡量影响，提出确凿的预防奏效的证据，并传播成功事例。我们做得越多，就越能了解什么有效，什么无效。过去几年，我们在本组织内，在记载接触情况、分析经验教训以及总结可行做法方面已取得重大进展。

F. 资源

61. 外交在很大程度上是一项个人技艺。我们最宝贵的资源就是人。要取得实效，调解人和特使必须值得信赖。这一无形的品质很难获得却极易失去。他们必须懂得如何在谨慎、公正、透明、保密的基础上赢得信任和激发信心。他们还必须能够使人深信，即使是最棘手的问题也是可以解决的。这些不是一眼能看出的技能。外交中的“人的因素”最不确定，最难规划，但也许是使任何预防外交工作奏效的最关键部分。最佳的工具和战略如果没有合适的人使用和执行，也是毫无价值的。

62. 因此，本组织在过去几年里，用大量精力完善可以部署到世界各地脆弱局势的高级特使、调解人和专家名册。我们仰仗与各会员国、区域行为体及其他方面的伙伴关系扩大这方面的互惠网络。最近发布的高级咨询小组关于冲突发生后的民事能力独立报告(A/65/747-S/2011/85，附件)也对加强名册和提高其互用适用性提出了若干宝贵建议。我已成立一个指导委员会，以便提出具体落实这些建议的方法。

63. 但是，即使是最有经验的特使也不可能孤军作战。在联合国，我们致力于培养一批能够向高级特使提供高质量支持和支助并最终加入他们行列的工作人员。我们正通过我们的调解支助股及系统中的其他能力，加倍努力促进总部、外地流动，并还在致力于提高可以向我们的特使提供的关键专题和实际问题方面的技术专长。

64. 预防外交具有成本效益，但要取得成果则需要持续投入资金。2010年，安全理事会重申有必要为本组织提供“可预测、连贯和及时的财政支持，以最有效地

¹⁶ Adam Roberts 和 Benedict Kingsburg 编，《联合国，分裂的世界：联合国在国际关系中的作用》（牛津，Clarendon 出版社，1988年）。

利用预防性外交工具”。¹⁷ 自愿捐助依然是快速和灵活应对出现的各种危机和建设和平的必要条件。自愿捐助使我们能够在稳定和可预测的经常预算之外，有一个真正的快速应对能力。我鼓励各会员国继续提供这一支持。

五. 关于今后发展的意见和想法

65. 安全理事会请我提交一份报告，就如何在联合国系统内，与各区域组织和其他行为体合作，最有效地利用预防外交工具提出建议。我在本报告中列举了近年来的各项创新和不断演变的做法，可供我们使用的工具以及我们继续面对的主要挑战。本报告中提出的若干问题如果能够得到成功解决，将有助于为我们致力于实现前瞻性议程铺平道路。

66. 我们应借鉴联合国和各区域和次区域组织在发展预警机制方面取得的进展。联合国和区域及其他伙伴方开展经常性的非正式预警对话将使我们汇聚信息，并帮助我们预测主要行为体可能决定使用暴力的“临界时刻”。但是，预警只有在促使及早采取行动时才有用。我们需要为解决出现的威胁考虑更广泛的备选方案，包括诸如多方行为体表示关切或派出实况调查团等似乎微不足道的步骤。这些步骤会对实地各方的盘算早日产生影响。

67. 我们还必须继续努力，为身先士卒地在实地防止暴力冲突的“预防外交官”加大投资，使他们获得更优良的装备。我们还需扩大能迅速部署到关切局势区的高技能特使和调解人队伍，注重增加高级女性调解人的数目。¹⁸ 一旦部署之后，他们需要能够容易和快速地借鉴最先进的主题专长，例如需求量很高的调解专家待命小组的服务。联合国、各区域组织及会员国的一个较为长期的工作重点是注重培训工作人员，以支持高级特使和调解人的工作，并最终加入他们的行列。

68. 预防性外交需要适当的资金投入才能取得成果。特别是在快速应对能力方面，我呼吁各会员国确保提供可预测和及时的财政支持。与此同时，我们将继续努力，最大限度地扩大已有资源产生的效果。

69. 在预防冲突领域，联合国与区域和次区域组织、会员国及民间社会建立的伙伴关系有了很大的发展。但是，为充分实现我们在这一领域的潜力，我们需要进一步加强这些关系，特别是与各区域伙伴的关系。我们认为，在一些潜在的问题关切上，还需要进行更具战略性的对话，而且需要在工作层面上更经常地交流意见和信息。在危机局势中，我们需要能够迅速决断谁能提供哪些帮助。安全理事

¹⁷ 2010年7月16日安全理事会就“维护国际和平与安全：最有效地利用预防性外交工具：在非洲的前景和挑战”问题进行公开辩论期间通过的安全理事会主席声明(S/PRST/2010/14)。

¹⁸ 见秘书长关于加强调解及其支助活动的报告(S/2009/189)，第62段(f)分段。

会或许希望能够在近期努力的基础上再接再厉，并与区域组织建立更有力的伙伴关系。

70. 我们还需要认识到由国际主导的预防外交努力可能仅能在短期内避免暴力。最终，只有通过国家机制和机构才能持续长期地预防暴力冲突。因此，我们将继续重点支持国家的调解、促进和对话能力，并应请求协助我们的对应方加强国家的预防冲突系统。我们还必须改进与民间社会、特别是与妇女和青年合作的方式，因为他们可以是推动和平变革的主要力量。

71. 综上所述，预防性外交今天正在世界许多地方用相对有限的资源取得切实成果，帮助拯救生命并保护发展成果。这一方法可能并不适用于所有情况，而且将继续面对各地区不同的不确定性、风险和不断演变的挑战。但我坚信，更完善的预防性外交不是可有可无的，而是必须要有的。

72. 随着知识的积累，更强大的伙伴关系以及更健全的机制，我相信我们有可能进一步加强国际社会为促进和平、安全和发展而进行的预防外交能力。这一直是联合国的一个持久理念，而且显然具有未来。在我连任秘书长期间，预防性外交将始终至终依然是本组织的一个重中之重。在我们共同推进这一工作的过程中，我仰仗各成员国、区域组织、民间社会以及其他伙伴方提供支持。毫无疑问，这是我们能够作出的最明智的投资。