



大会
第五十届会议
议程项目10和86

安全理事会
第五十年

秘书长关于联合国工作的报告

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

加强非洲在预防冲突和维持和平的准备

秘书长的报告

一、导言

1. 我在“和平纲领”(A/47/277-S/24111)中提请注意,区域组织在维持国际和平与安全方面的潜力尚未利用,并且在“和平纲领”补编(A/50/60-S/1995/1)中强调帮助区域组织发展预防性行动、建立和平及酌情维持和平的能力的重要性。安全理事会在其主席于1995年2月22日发表的声明(S/PRST/1995/9)中鼓励我考虑有何方法加强联合国同区域组织和安排之间的合作与协调,并特别提请注意非洲统一组织(非统组织)的需要。

2. 维持和平行动特别委员会在其1995年6月22日的报告(A/50/230)中对若干会员国努力研拟具体的提议表示欢迎,这些提议旨在加强迅速和有效地对非洲紧急局势作出反应的能力,特别是通过同非统组织的合作。这些提议包括诸如培训、确定所需的设备、规划部署预防冲突和维持和平人员所需的后勤资源等事项。委员会请我研究这些提议,以便大会审议。

3. 本报告是根据安全理事会和特别委员会的这些要求而提出。

4. 联合国创始者在《联合国宪章》第八章揭示了区域组织在维持国际和平与安全方面的重要作用。越来越明显的是联合国无法处理世界上爆发的每一个潜在的和实际的冲突。区域或分区域组织有时候具有相对优势,可以带头防止和解决冲突及协助联合国加以控制。在这方面,联合国在非洲展开的和平与安全领域的活动有所增加,而非统组织和分区域安排的活动同样显著增加。1993年6月非统组织建立了预防、管理和解决冲突的机制,使非洲在预防性外交、建立和平及酌情维持和平的能力方面迈出重要的一步。但是由于缺乏资源使这些努力受到严重限制。联合国、非统组织和分区域安排以及区域外的一些国家最近提出倡议都在于解决这些障碍,以求达到提高非洲对危机形势作出反应的能力。

5. 这些倡议是一项积极的发展,然而为了产生最大的效果,必须在全盘框架之内加以发展和协调。本报告是在同非统组织官员协商后编写的,是朝这个目的迈出的第一步。在这方面,此处概述的倡议和建议的范围很有限。它们以建立支持能够在稍后阶段提出较为壮阔的倡议所需的牢固基础为重心。

二、预防性外交、建立和平和缔造和平

6. 非统组织和非洲分区域安排对于研究区域集体安全措施的可能性很感兴趣。1995年6月21日至23日在亚的斯亚贝巴举行的非统组织部长理事会第六十二届常会期间,理事会重申联合国在维持世界和平与安全方面应发挥首要作用。然而它指出,虽然预防性外交永远应维持优先,但非洲应认真地努力发展和提高参加在联合国主持下或在特殊情况下在非统组织主持下维持和平领域活动的的能力。

7. 维持和平行动特别委员会在其6月22日的报告(A/50/230)中重申,区域组织和安排在促进维持国际和平与安全方面能够发挥重要作用。它鼓励按照《宪章》第八章和区域组织个别的任务、范围和组成,加强联合国和区域组织之间的合作,以便提高国际社会迅速处理争端和冲突的能力。

8. 联合国和非统组织在冲突预防、管理和解决的一些领域展开合作。这两个组织现在定期就非洲的重要问题进行协调,以便就各种政治问题、包括预防和解决非洲的冲突的问题协调倡议和行动。自1990年以来,联合国和非统组织已经就预防、管理或解决非洲许多地方--包括安哥拉、布隆迪、莱索托、利比里亚、莫桑比克、卢旺达、塞拉利昂、索马里、南非和西撒哈拉--的冲突进行合作。然而有需要进一步加强在双方的总部以及在外地的协调、协商和合作的机制。由于非统组织机制的建立,得以朝较有系统的合作框架前进。非统组织秘书长已经与我讨论必须在这两个组织间建立较密切的关系,以期提高双方在维持和平与安全方面的能力,并协调双方在这方面的努力。

9. 由于联合国和非统组织现在同时参与预防、管理或解决冲突的努力,这些努力相辅相成的程度很大,因此,现在应派遣一位联合国联络官驻在非统组织总部。这对于促进面对非洲一些最棘手和具有挑战性的局势时有效利用资源和协调努力有很大的帮助。此外,这两个组织同意在可获得必要资源的情况下成立一个交换工作人员方案,以协助非统组织加强其预防、管理和解决冲突机制,及加强这两个组织在总部和外地两级的合作。

10. 非统组织机制现在正在提高其自动信息能力的过程中,目前又在发展一个数据库,以协助预警。视经费筹措情况,有人提议由联合国协助成立一个非统组织情况室,以期接收和传播情报,密切注意非洲的政治发展,以及监测关于预防、管理和解决冲突的不断努力。首先由联合国总部派遣一个小规模的技术工作队进行短期访问,然后这两个组织间应不断交换工作人员。还可以考虑联合国和非统组织能否利用全国媒介,特别是利用广播节目来传播这两个组织当前为了预防和解决若干冲突而展开努力的信息。

11. 区域组织传统上在预防性外交和建立和平上是活跃的。联合国和一个或多个区域组织曾经合作处理某种争端,但是,这种合作形式时有不同,从协商和协调到任命一名共同的代表不等。在其他情况下,国家派遣特设小组支持联合国的努力,或

本身带头从事建立和平。区域组织在预防性外交和建立和平领域的活动上常常能够取得成果,在这方面把权力下放到区域一级的措施似乎是最适当的。

12. 联合国和非统组织在预防性外交方面进行较密切合作和协调的关键,在于及早就正在出现的危机进行有系统和不断地交换资料。可以考虑联合审查潜在的和已存在的冲突,以便协调倡议和行动。为了促进这个进程,必须作出努力,调动必要的财务和技术援助,以建立非统组织秘书处在这些领域的体制能力及进一步加强该机制。

13. 这两个组织可以探讨能否联合定期在非洲从事建立和平的活动,尤其是通过非统组织加入和参与联合国提出倡议的方式进行。成功地建立和平取决于持久支持和援助的能力。可以就联合国如何能为非统组织从事具体的建立和平活动筹募财务和后勤支助,以及就发展解决争端的培训方案方面交换意见。在有些情况下,联合国可以向非统组织提供支助,以期提高它在预防性外交或建立和平任务方面的能力。此外,这两个组织可以共同主办全国的和区域的讨论会,以促进互相争夺的团体和当事方之间的对话,并促进达成预防、控制或解决冲突的协定和安排。

14. 非统组织已展开选举协助和民主过渡活动方面的培训,联合国可以提供更多资料和支助来予以加强。当非统组织成为1992年10月成立的选举援助信息网的成员,因此,已在这方面采取了重要的步骤,该信息网由联合国选举援助股负责协调。联合国也可以帮助非统组织从联合国关于良好统治、缔造和平和参与性民主等方案中获益。

三、维持和平

15. 一些实际困难,包括缺乏有经验人员、物质资源短缺和部队和设备的缓慢部署,都影响维持和平任务的执行,尤其是在刚开始的阶段。在极端缓慢扩大联合国卢旺达援助团(联卢援助团)时这些困难就特别突出。尽管每天都有数十人被屠杀,但是,5月17日安全理事会第918(1994)号决议授权扩大联卢援助团后,大约花了3个

月才获得所需的部队,使部队准备部署,采购必要装备,以及将部队和装备运到任务地区。这种拖延妨碍了援助团的业务能力。因此,在展开研究如何加强在非洲维持和平的能力的努力时,应优先解决这些障碍。

16. 然而,必须认识到这些困难不限于非洲境内的活动,而且在不同程序上影响所有维持和平活动的执行。我在1994年5月25日关于维持和平活动的有效规划、预算和行政的报告(A/48/945)中提出一些加强联合国准备和执行维持和平活动的能力的建议。大会已赞同该报告提出的许多建议,并且预定在本届会议恢复对此事的审议。与此同时,应考虑其他措施来提高个别会员国以及区域组织参加维持和平活动的的能力。

17. 虽然非统组织和分区域组织在维持和平活动方面的作用方面,至少在最近的将来可能仍是有限的,但象《宪章》第八章所揭示的区域努力,可以协助提高国际社会处理非洲境内爆发冲突的能力。因此加强非洲在维持和平方面的准备应视为是联合国、非统组织和分区域组织之间合作进行的努力,以期尽量利用现有的资源。

A. 人员和培训

1. 联合国待命安排

18. 训练有素和配备充分的人员是任何实地维持和平行动的最重要因素。无论非洲国家所参与的这种行动是由联合国、非统组织、分区域组织或多国联合进行的,加强非洲国家提供这种人员的能力将会是有助益的。

19. 联合国待命安排是由会员国按商定办法维持准备状态下的国家部队和其它能力,以便随时提供联合国维持和平行动之用的制度。这些安排提供一个框架,以便估量非洲国家目前的维持和平能力,并加强它们的准备状态,使得在需要进行维持和平行动时能作出更快速和更有效的反应。联合国目前正通过待命安排收集关于现有人员和设备的详细资料,以期加强规划,并确保及时的部署。在征得有关国家同意的

情况下,建议将这些资料与非统组织分享,因为该组织能够发挥重要作用,确保从其成员国中为某项维持和平任务提供必要的部队和其它资源。非洲各国家政府也可与非统组织分享或相互交流它们参与联合国待命安排的详细资料。

20. 秘书处维持和平行动部待命安排管理小组目前正优先进行与有关国家政府的协商,以便使更多非洲国家参与这项安排,并从已经同意参加的十个非洲国家收集关于各项能力和数量以及设备领域差距等的重要资料。此外,正在考虑是否有可能由待命安排管理小组与非统组织及有关国家政府一道筹办一个关于准备状态问题的研讨会。

21. 一旦待命安排的部队得到确定,派遣国有责任按照商定办法维持在准备状态下,以便在需要时能够随时召遣。这便需要对拟议的部队进行培训,介绍联合国维持和平的背景情况、采取行动的标准程序及准则以及这种任务通常采用的特殊装备标准。

22. 根据既定的政策,参加维持和平行动的国家需要提供全面配备的部队,这些部队在某一行动地区部署后六十天内必须做到自给自足。然而,有些部队派遣国难以确保其部队能够在部署时配备所需的装备。这些困难使部署发生严重拖延,并有损维持和平行动的作业能力。在诸如卢旺达等危机状况中,这可能会造成悲惨的后果。待命安排的构想便能够为装备的要求作出规划和安排,以便在部署之前早已对部队装备方面提供协助,而且能确保获得所有建议的项目,并能够在需要时随时付运。在这方面,我打算在待命安排的框架中促进具有互补力量的国家建立双边的“伙伴关系”,从而一国可以提供必要的部队,而另一国则提供所需的装备,以弥补在特殊装备和重型装备方面的预期不足。这种伙伴关系将包括在双边基础上对使用和维修这些装备进行训练。

23. 在促进维持和平的伙伴关系中,首要的步骤是要了解切实需要的装备,以及除部队派遣国之外(或仅派遣国拥有)的装备的类型和数量。这正是待命安排管理小组目前与参与国政府讨论时所要了解的那一类情况,因此,该小组正在建立一个“准

备状态资料库”，为每一个有兴趣提供部队参加维持和平行动的会员国详细介绍其所能得到的部队(人数、类型和结构)，以及所拥有装备的具体情况，并指出任何短缺情形。预先全面了解现有的资源和尚未具备的新需装备，将能够为减少短缺作出安排，以便使联合国更好地为未来的部署作出准备，并有助于确保一项新的行动在其关键的初期阶段能够完全做到自给自足。尽管增加参与这项待命安排的非洲国家是在中期和短期内继续维持的进程，但是，我还是请那些已参加的非洲国家与待命安排管理小组合作，在1996年春季之前，编写一份所需特殊装备和重型装备的完整资料。

24. 同时，联合国正在与会员国合作，确定各种办法，确保部队能具有适当的装备，并在部署之前能获得使用这些装备方面的训练。在这方面，联合国流动后勤小组考察了一些可能派遣部队的国家，在通知有关国家为某项行动提供部队之前，这些小组协助确定所需的重型和特殊装备的情况。对联合国安哥拉核查团(第三期联安核查团)来说，这种做法是非常有助益的。

25. 作为防止维持和平行动部署出现拖延现象的办法之一，有人已提出是否有可能将联合国装备供非洲特遣队使用的预先存放非洲。这将需要联合国购置预计的装备，或争取其它会员国捐出这些装备；这两个选择方案都将为联合国带来大规模的经费问题。迄今为止，我尚未得到任何表示，表明会员国愿意通过联合国承担装备维持和平行动特遣队的预付费用。有鉴于此，而且鉴于目前正与若干非洲国家的政府进行关于参加待命安排的讨论，以了解可能派遣部队非洲国家的的确切装备需求，因此，或许可以延后讨论这个问题。

26. 同时，最近在意大利布林迪西建立了哦和联合国后勤基地，该基地为整修和储存已结束的维持和平特派团所剩余的设备提供了一个场所，这些设备可在需要时，用来支援其它行动，而且可以在两至三周内从该处所将装备运到几乎非洲的所有港口。最近，布林迪西的基地已为建立第三期联安核查团提供了很大的便利。然而，由于在布林迪西的大部分设备是非军事用途，因此只能用于特派团的基础设施，而非用来支援部队特遣队，因此，满足这些装备需求的主要重点仍将放在上述的伙伴关系安

排上。在这些伙伴提请求时,可以在个案的基础上根据现有的空间和成本的情况,考虑在布林迪西储存维持和平装备的问题。

2. 训练

27. 训练维持和平行动部队和军官的主要责任在于各国政府,但是,联合国已制订了一些宝贵的训练工具,以期协助各会员国和区域机构发展维持和平技术。可以在待命安排框架的内外进行若干关于加强在非洲维持和平能力的训练活动。

28. 联合国举办了一些区域性维持和平讲习班,其中之一订于1996年2月在埃及举行,已邀请了非洲目前的和可能的部队派遣国。该讲习班旨在交流资料,并确定训练需求,在这些需求的基础上,将组织适当的训练活动。预料需要进一步发展的领域之一是由各国参谋学院与联合国共同举办维持和平问题的研讨会,以便增进中级和高级军官及文职官员能对维持和平行动的一般性知识和了解。这些研讨会将以联合国所制订的各种指南和准则为基础,把指挥所的工作以及相关的模拟作业包括在内。将特别注意促使已参加待命安排的非洲国家参加这些研讨会。

29. 参加待命安排的非洲国家的部队应保维相对的准备状态,而且应按照相同的标准进行训练,采用相同的作业程序,并根据分发所有会员国的联合国组织与装备一览表所开列的,配备通用的通讯设备。在这方面,非洲国家可以调出或指定已准备好的特遣队,进行关于维持和平行动方面的特别训练。建议最初由这些部队的重要成员,如参谋人员、后勤人员、通讯人员和指挥官定期参加联合维持和平行动演习。然后,全体部队可参加这些演习,以便他们能够在短促时间内开始部署,而且在到达任务地区时知道如何合作。作为待命安排的组成部分,目前也在考虑建立一支一般参谋人员队伍,这些人员将由联合国协助训练小组加以训练,以便能够快速部署,而且一旦有一项新的维持和平行动得到核准时,便能很快地成立一个部队司令部。

30. 秘书处已制订了若干涉及维持和平各方面内容的训练材料,并分发所有常

驻联合国代表团,以便协助会员国根据参加维持和平特派团的商定共同标准、技术、惯例和程序,培训民警和军事人员。其中的一些重要内容包括联合国军事观察员的课程和手册、联合国民警的课程和手册、下级军官手册、指挥和参谋学院的训练模式以及维持和平的训练手册。

31. 联合国最近成立了协助训练小组,由会员国根据需要而提供的富有经验的维持和平人员组成,以协助有兴趣的国家和区域机构制订训练方案,并训练国家和区域训练人员。这些小组也能够训练联合国维持和平行动的总部人员。迄今为止,已成功地为在海地和安哥拉的联合国维持和平行动的总部人员进行这种训练。在1996年期间,重点将放在从富有经验的非洲维持和平人员中选择和组成协助训练小组。联合国也正在准备对可能被调去参加维持和平行动的高级军事和文职人员进行训练。只要筹资的需求能够得到满足,这些方案将有助于训练非洲人员和来自其它区域的人员。

32. 若干会员国最近已表明它们打算加强和(或)建立国家或区域的维持和平训练中心。联合国在与非统组织协调下,能够支持这种努力,办法是通过协助指定的参谋学院和区域中心评价训练需求,并制订能满足这些需求的训练方案;确保能够达到共同的训练标准,包括采用共同的术语;提供训练材料;并协助协调外部的支援。联合国准备提供专家或提供借调给联合国的各国专家,并派协助训练小组支持这些努力。目前已收到一项关于协助的请求,并正在加以处理。

33. 应当指出的是,已经就这方面在双边的基础上提供一些关于维持和平训练方面的援助。这些努力应该与上述提议的训练方案进行协调。为此,联合国正从会员国收集关于它们正进行的训练以及已邀请其它国家派遣受训人员的资料。在这方面,联合国成为资料交换所或有关这些活动的资料的中央收集站,以便能协助有兴趣建立维持和平能力或为这些活动提供支援的会员国。这方面的资料现在将定期与非统组织交流,以便进一步协调这些努力。

B. 规划和资金筹措

34. 在维持和平行动获得授权之前,联合国通常进行技术性调查,并在这个期间制订详细的行动计划,包括对所需资源的评估。尽量在早期阶段选定并任命负责该项拟议行动的高级文职和军事人员,以便能够将他们和规划过程连在一起。在联合国待命安排之下由非洲国家提供的主要人员将会列入它们将参与的行动的技术规划队伍之中。

35. 联合国维持和平行动现有的机制不容许在安全理事会授权一项任务之前进行实质性筹备活动。因此,必须考虑加强非洲在维持和平行动的财政方面的准备。本报告的一些提议,特别是“伙伴关系”的构想,将采取双边援助的形式(其中一些已在进行中),且不需要联合国担负直接的费用。不过,为了尽量发挥对国际社会的作用,必须协调这些活动。联合国待命安排为此提供了一个有用的框架。

36. 本报告的大多数提议属于待命安排、训练和协助非统组织并与它更密切合作的机制的广泛类别。这些提议对联合国产生直接的所涉预算问题,不过费用不大。在适当时,必须将这些活动制度化,把它们纳入经常预算之内。与此同时,我请会员国向专门为加强非洲在预防冲突和维持和平的准备的信托基金捐款。

C. 与非统组织和分区域组织的合作

37. 如本报告各节所述,建立维持和平的能力有几个途径,而联合国可以通过这些途径协助非统组织成员国。如果非统组织或一个分区域组织在安全理事会的支持下决定进行维持和平行动或部署军事观察员,联合国可提供规划和后勤的专门知识,以便协助准备这项行动和评价必要的后勤和财政需要。联合国和非统组织,或一个分区域组织也可以考虑按照目前在利比里亚的形式,共同部署维持和平行动。如果考虑采取这种行动,就必须紧密协调有关的规划工作,这样才能取得成功。此外,从利比里亚行动的经验可以清楚看到,除非这种行动建立于一个坚固可靠的财政基础

之上,否则其效果和可信性就会受到损害。无疑地,由于西非经济共同体(西非共同体)要依赖自愿捐来满足其部队许多的后勤需求,因而大大妨碍了它根据和平协定履行其责任。在考虑区域或分区域安排下的维持和平活动的财政问题时应当考虑到这方面的教训。

四. 意见

38. 加强对非洲预防冲突和维持和平行动的准备的首要关键在于非洲大陆的国家。区域外的会员国可以提供协助,特别是在业经明确查明的实际解决办法和执行这些办法所需的资源的情况下提供协助。联合国本身随时可以参与这个进程。

39. 近年来非统组织在建立其维持和平与安全的能力方面,特别是在预防性外交和缔造和平方面取得了重大进展。鉴于非统组织和联合国的能力不同,在结构、任务和决策过程方面有所分别,因此不宜为两者之间的合作制定一个僵硬的模式。不过,可以查明进行合作所应依据的某些原则,包括议定的协商机制、尊重《宪章》所定的联合国的首要地位、明确界定的分工以免工作互相重复、以及非统组织和联合国在处理两个组织都关切的问题时采取一个协调的方式。

40. 可以--并且事实上必须继续加强非统组织的能力,并将有关机制制度化,使上述原则得到实际的落实。为此目的,我在本报告提出下列提议:

(a) 派遣一名联合国联络干事驻在非统组织总部,以协助确保两个组织在预防冲突、管理和解决等领域中所作的努力获得有效的协调;

(b) 派遣一个技术小组作短期访问,以协助非统组织的机制设立一个情况室;

(c) 制定一个工作人员交流方案,协助非统组织加强其冲突预防、管理和解决的机制和巩固两个组织在总部和外地两级的合作。除其他外,这些合作可包括非统组织派遣规划人员和后勤工作人员到联合国,以便他们能够熟悉联合国如何规划和部署维持和平行动;

(d) 经常与非统组织分享联合国会员国关于它们进行的以及邀请其他国家派

送学员参加的维持和平训练的资料。

41. 联合国将继续对非洲的维持和平行动发挥重大作用。该区域对维持和平行动(不论是作为联合国、非统组织或分区域行动的一部分的维持和平行动)的准备首先取决于非洲国家政府派遣参与这些行动的意愿。下一个步骤是查明在训练和设备方面是否出现任何缺憾,妨碍这些部队派遣国有效参与的能力。第三个步骤是由国际社会协助满足这些需求。待命安排系统为有兴趣参与维持和平行动的非洲国家政府提供一个适当的框架,向其具体说明,使它们知道如果要对这些行动作出重大贡献就应该在什么领域加强其能力,并且说明谁能提供援助,以期满足这方面的需要。

42. 虽然缔造和平主要是一项政治任务,但其主要因素也包括经济和社会的发展、人权的保护和促进、良好的管治和机构的建立。如果要维持和平取得成功以及持久解决冲突的较大目标要获得实现,则往往要同时执行这些活动。

43. 有鉴于此,我在本报告中提议采取一些规模不大,但切实可行的措施,兹综述如下:

(a) 首先加强非洲参与联合国的待命安排,并尽快编纂非洲参与国对特殊装备和重型装备所需的整体资料;

(b) 根据这些资料,促进双边“伙伴关系”,使部队获得适当的装备;

(c) 在有关国家表示同意的状况下,与非统组织分享关于它们参与待命安排的资料;

(d) 在1995年底之前,执行分发联合国维持和平行动训练材料的方案,并在1996年初在非洲举办一个区域维持和平训练讲习班;

(e) 在1996年上半年举办一个维持和平训练人员训练研讨会、联合国协助训练小组研讨会和民警训练研讨会。

(f) 开始为参与待命安排的非洲特遣队的重要官员定期组织联合国维持和平演习,在较长远方面来说,发挥促进参与待命安排的非洲部队进行联合维持和平演习的作用。

44. 归根究底,无论准备情况和两个组织之间的合作程度如何,在非洲进行预防性外交、建立和平、维持和平及缔造和平的成败取决于冲突当事方以和平方式解决其分歧的政治意愿而定。同时,还取决于会员国、特别是安全理事会成员是否具有支持这些行动的政治意,并确保这些行动从开始时起就得到执行其任务所需的人力、物力和财力资源。只有这样,这些解决冲突和管理的手段才能在后冷战时代发挥有效的作用。

- - - - -