



安全理事会

Distr.: General
20 December 2002
Chinese
Original: Spanish

2002 年 12 月 19 日哥伦比亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨此随函附上哥伦比亚代表团和国际和平学院于 2002 年 12 月 11 日在美洲理事会共同举办的题为“在安全理事会的两年：我们成效如何？”的特别活动报告。

请主席先生将此文件作为安全理事会的文件分发给荷。

常驻代表

大使

阿方索·巴尔迪维索（[签名](#)）

[原件：英文]

2002 年 12 月 19 日哥伦比亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

在安全理事会的两年：我们成效如何？

哥伦比亚常驻联合国代表团/国际和平学院

2002 年 12 月

作为哥伦比亚担任安全理事会主席期间工作的一部分，2002 年 12 月 11 日（星期三）上午将举办一个题为“在安全理事会的两年：我们成效如何？”的活动。本文件载述了哥伦比亚常驻联合国代表团在国际和平学院支持下组织的这次活动的工作范围。

宗旨

主要目标是促进就安全理事会的工作情况进行坦率的实质性意见交流。这次活动通过请一些知名人士介绍及讨论某些战略问题，目的在于汲取经验教训；正视安理会在政治上和行动上所处的两难境地以及为安理会这个联合国系统的核心机构制定一个战略构想。这次会议应该能够对安全理事会在履行维持和平与国际安全职责时所采用的注重成果方法起到有效的推动作用。

范围

为这次活动确定的时间框架为 2001-2002 年期间，构成讨论基础的问题都是安理会目前议程上具体的重要问题，并且将由即将卸任的安理会成员介绍。交流的范围将具体针对安全理事会作为一个常设机构开展工作的情况，并应包括各方对安理会各项行动的质量、机遇、限制和有效性、遗漏问题以及政策取向的看法。

与会者

这一活动涉及到安全理事会的工作。因此，哥伦比亚代表团将邀请安理会 15 个成员的大使级代表；五个最近当选成员的大使级代表；秘书长、秘书长特别顾问迈克尔·多伊尔以及主管政治事务及维持和平行动副秘书长。

方法

国际和平学院的戴维·马隆将担任会议主席。哥伦比亚外交部长将在会上首先发言。然后由一些即将卸任的安理会成员按照下列顺序进行简要介绍，其后再进行意见交流。最后，迈克尔·多伊尔将总结会议期间所提出的主要问题。

选定的问题

选定下列问题的原因是因为这些问题在最近几年对国际社会的政治意义，以及它们在近期内影响安理会工作的能力和潜力：

1. 秘书长特别代表（由杰格迪什·孔朱尔介绍）；
2. 任务授权（由纪梭·马布巴尼介绍）；
3. 更广泛的恐怖主义问题（由阿方索·巴尔迪维索介绍）。

结果

哥伦比亚常驻联合国代表团和国际和平学院将编写及分发一份会议报告。

附件

安全理事会在建立及支持联合国和平行动中的作用

2002 年 12 月 11 日星期三

美洲理事会

纽约公园大道 680 号

2002 年 12 月 11 日星期三，哥伦比亚常驻联合国代表团与国际和平学院(和平学院)合作召开了一次非正式讨论会，安全理事会成员、联合国高级代表、哥伦比亚外交部长以及一些知名博学人士参加了讨论会。这次讨论会的题目是“在安全理事会的两年：我们成效如何？”。会上讨论了各项任务授权和秘书长特别代表在顺利开展联合国维持和平行动方面的作用。本文件载列讨论会上提出的一些问题和关注事项，但不打算提出与会者或组织者的一个商定立场。

在联合国系统内，安全理事会对国际和平与安全负有首要责任。要在和平行动中履行这一责任，需要由安全理事会确定任务，由秘书长选拔关键人员领导行动，这两项工作都是使联合国对和平行动的投入取得成功的关键因素。

任务

大体而言，卜拉希米报告(A/55/305-S/2000/809)似乎已经对安理会制定任务的工作产生了积极影响。安理会第 1327(2000)号决议承诺遵守该报告的关键建议，最重要的就是拟订明确、可信、能够完成的任务。这些任务应提供可信的威慑能力，应包含明确的政治目标，并应为特派团制定基准(包括撤出战略)。

但现实情况并非总能符合这些高标准。一些与会者特别认为，安理会最近在一些地区、尤其是在非洲的工作大有改进余地。与会者确定了五个关键领域。

第一，安理会若干代表指出，他们对当地情况不够了解。甚至五个常任理事国中某些信息灵通的代表团有时也要依赖秘书处提供详细、及时的分析、评估和建议。一位大使对秘书处在这种情况下不断面临的困境表示同情：如何才能现实反映当地情况，又不至于吓跑潜在的部队派遣国。从军事角度来说，似应列入最坏情况假设，但可能因此会就和平行动提出保守的建议，结果一提交安理会就死定。同时，在政治压力下，安理会可能没来得及获得秘书处的资料，就需要紧急制定任务，例如，关于联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)的第 1244(1999)号决议就是如此。这就是设法在当地执行任务困难重重的部分原因。

第二，联合国极少能够选择其任务。尽管卜拉希米报告建议不要制定无法执行的任务，但联合国担心受到其他行为者的排斥。因此，联合国有时会接受本来需谨慎对待的任务。科索沃特派团就是这样一种情况。在其他情况下，安理会可能会受到政治压力，得在当地极为不利的情况下建立特派团。例如，在刚果民主共和国，联合国派出了一支由约 8 000 官兵组成的特派团，而该国领土比部署兵

员约 50 000 人的科索沃领土要大约 200 倍。尽管如此，安理会和秘书处仍担心，如果拒绝设立联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团），脆弱的和平进程和安理会在非洲问题上的信誉就会受到损害。

第三，如果安理会成员不愿意拨出足够的资源支持执行任务，甚至连规划最周全的任务也毫无价值。除了部队以外，这包括财政资源和政治领导。安理会成员心里总是在想特派团的财政方面，但一般不予谈论。联刚特派团的费用极高，目前每月总额达 5 400 万美元左右。一位大使指出，对他的国家来说，最重要是不是绝对费用，而是“我们的资金在当地使用有何结果”。

政治领导与财政资源一样重要。这突出表明需要安理会内外各国通过派遣部队或通过政治协调，为联合国授权的特定行动发挥“监护”作用。与会者指出，联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）在 1999 年执行新任务前的失败不是任务有缺陷所致，而是缺乏承诺。一旦领头国家（在此一例子中，是大不列颠及北爱尔兰联合王国）承担起加强联塞特派团的推动作用，局面就得到了扭转。东帝汶国际部队为联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）的部署铺平道路时，澳大利亚发挥了类似的作用。在联合国可能向布隆迪或科特迪瓦派遣特派团（或者在刚果民主共和国进行更实质性参与）的情况下，之所以都未能进行有意义的参与，就是因为缺乏明确的领导（其中包括可能采取军事干预行动的安全网），不能提供足够支持。同时，美利坚合众国、俄罗斯联邦和葡萄牙三国组成的小组对联合国驻安哥拉机构的政治指导仅仅获得了十分有限的成功。

虽然据认为，外部力量的支持对于执行安理会的任务至关重要，但令人痛惜的是，许多工业国不愿将其部队交给联合国指挥。安理会的一名新任非常任成员指出，“凡需要强有力的军事干预时，联合国就无能为力”。

第四，安理会需要更加专业化。一位大使要求实行“真正的管理，而不是纸面上的管理”。在特派团最初部署后的后续行动以及继续持续关注实地局势方面，他给安理会打的分特别低。他指出，秘书处和安理会从未联合努力查明联刚特派团的工作结果为何不如所期待的。安理会其他成员也表示类似的关切。他们要求制定有效的基准，并建立联合国维持和平特派团的审查机制。一位大使建议安理会按制裁的模式管理特派团，为每一行动设立一个委员会。这些委员会将使安理会能够更加密切地注意每一特派团的发展变化。

第五，安理会执行撤出战略时面临政治限制。虽然与会者一致认为任何一项任务均需有撤出战略，但有人指出，有时由于当地和国际一级的政治限制，安理会有时无法顾及这一建议。波斯尼亚和黑塞哥维那就是一个例子。最初曾建议北大西洋公约组织 12 个月后撤出部队，但由于当地环境使北约部队无法撤出，这项建议随即就被放弃。这突出说明撤出战略需要灵活，需要视当地情况而定，而不能在提供部队和资金的国家的首都决定。一位大使要求任何特派团撤出后均须进行冲突后建设和平努力。

讨论任务时，与会者对安理会**常任理事国和非常任理事国**的关系发表了不同意见。若干非常任成员认为他们对安理会授权任务的影响有限，因此感到灰心。非常任成员由于在安理会任期有限，他们的参与只能是局部的、临时的。一位大使说，各项任务往往是由五个常任理事国商定的，这使情况更加严重。关于这一点，10个新当选成员中某些国家的大使认为任务制定过程“神秘”，“如同魔法”。一个常任理事国的大使反驳说，对制定任务的影响更多的在于“事先研究”，在于同秘书处和联合国进驻实地的人员不断保持密切联系。

一位大使提请注意下列情况：一些为联合国特派团提供大量财政资源的国家不是安理会常任理事国，因此无法对任务制定或和平行动工作审查产生很大影响。

最后讨论的一个方面是过去十年中处理部队派遣国关心问题的努力。这些国家多年来一直抱怨说，在制定任务或规划特派团时未能充分考虑到他们的意见。为此，1990年代初设立了部队派遣国和安全理事会的定期协商机制。但该机制的会议大致上均无成效。部队派遣国一直没有利用这些会议，向安全理事会转达其意见，没有为任务起草提供有意义的投入。会议的限制性形式使一些部队派遣国不敢发言，这似乎在某种程度上也阻碍了富有成果的意见交流。（秘书处一位官员指出，虽然部队派遣国与安理会的关系可能有困难，但部队派遣国与秘书处的单独对话十分热烈。）与会者同意，这样的会议应继续召开，但结构需要调整，鼓励更自由地交流意见。无论如何，继续召开这样的会议能确保至少开放一个定期论坛，在发生危机时，即可进行讨论。

秘书长特别代表

维持和平行动取得成功的第二个重要因素是秘书长在当地派有代表。讨论的主要重点是特别代表执行任务的体制框架以及任命人员的质量和特别代表从安理会得到的政治支持。

关于特别代表执行任务的体制框架，确定了四项重要关系，在这些关系中进一步开展协商和合作可以提高特别代表在当地的业绩。

第一，必须改进特别代表和安理会之间的对话，这是最重要的因素。目前，双方仅在报告期间有相互联系。有人认为，安理会和秘书长代表之间召开更多非正式会议会鼓励进行更顺畅地交换意见。

第二，特别代表必须调节他们与驻地协调员的关系，避免毫无意义的竞争、甚至公开的冲突。一位与会者强调，有必要澄清各自的责任和职能范围。另一位与会者建议作出更明确的分工，以便特别代表集中“加强秘书长的政治重点”，而不深陷于对救济和重建活动的微观管理。这种工作应该由驻地协调员执行。

第三，必须澄清任务相互重叠的各位特别代表（例如区域特别代表和国家特别代表）之间的关系。这种重叠有时会产生混乱现象——有时候缺乏协调会导致在处理共同关心的问题时采用相互竞争而不是相辅相成的方式。

第四，特别代表必须与目标国家和目标区域的政府密切联络。有人建议，由于特别代表必须“以最快速度抵达目的地”，特别代表在部署之前，应该按常规访问该区域重要的首都和其他有关首都。有时候这种活动会因资源有限而受到遏制，但是，花费相对少量支出可以取得极大的利益。

这些政治问题突出说明了，有时缺乏外交经验会妨碍一些特别代表的工作。这也提出一个基本的问题，即秘书长需要候选人具有何种资格。有些与会者坚持认为，秘书长任命其代表的特权不应受到侵犯的同时，但与此同时他们也尖锐地指出，以往**秘书长所选择特别代表的质量**不均衡。结构性的阻碍因素有时妨碍高级别人员担任这些职务。特别代表常常需要在缺乏吸引力的冲突地区执行任务。同时，有些政府也不愿意为联合国提供高质量的人员。一位大使指出，他希望安理会更多地参与任命程序，不过其他与会者担心，这样做所引起的政治问题会比其解决的问题更多。

与会者还指出，特别代表取得成功，在很大程度上取决于他（她）在当地以及在纽约所得到**安理会国家的支持**。尽管体制地位相当薄弱，但是阿尔多·阿耶洛在莫桑比克、明石康在柬埔寨以及拉赫达尔·卜拉希米在海地都取得较大成功，部分原因是因为得到了成员国的这种大力支持。

最后，有人还提出**妇女和区域比例问题**。在非洲任职的若干特别代表不是非洲裔，但是，目前在非洲之外仅派遣一位非洲裔特别代表拉赫达尔·卜拉希米。更令人注意的是，只有一位副特别代表是妇女。联合国今后应努力纠正这种不平衡现象。