



大会 安全理事会

Distr.: General
12 September 2003
Chinese
Original: English

大会
第五十八届会议
临时议程* 项目 10
秘书长关于联合国工作的报告*

安全理事会
第五十八年

秘书长关于预防武装冲突问题的临时报告**

摘要

本报告是按照 2001 年 8 月 1 日大会第 55/281 号决议的要求编写的。大会在该决议中请各国政府、区域和分区域组织、以及民间社会有关的行动者审议秘书长关于“预防武装冲突”的报告（A/55/985-S/2001/574 和 Corr. 1）。

本报告对联合国在预防领域的努力进行了总体考察分析。报告指出，联合国系统最近进行了一些努力，帮助会员国建立自己在预防及和平解决争端和建立可持续和平及发展方面的能力。联合国系统还采取了一些初步举措，来加强其自身在提供此类援助方面的能力。报告注意到，尽管在增强联合国的能力方面已经取得了一些初步进展，但还不够。我们仅仅是处于进行动员及建立伙伴关系这一根本进程的初期。在他向大会第五十九届会议提交的综合报告中，秘书长打算提出一些建议，阐述如何进一步加强联合国的能力，以便确保预防冲突能成为联合国在二十一世纪中集体安全的基石。

一. 引言

1. 本报告是按照 2001 年 8 月 1 日大会第 55/281 号决议要求编写的。大会在该决议中请各国政府、区域和分区域组织、以及民间社会有关的行动者审议秘书长

* A/58/150。

** 为了收到联合国各实体的必要评论及意见而造成了耽搁，因此本报告推迟提交。



关于“预防武装冲突”的报告（A/55/985-S/2001/574 和 Corr.1）。在决议第 3 段大会呼吁联合国系统所有有关机关、组织和机构按照其任务职责，审议对其提出的建议，并向大会汇报对此类建议的看法。大会主席在 2002 年 4 月 29 日给我的一封信（A/56/935）中，请我向大会提交一份报告，“简要说明上述联合国系统机关、组织和机构按照大会第 55/281 号决议第 3 段提出的任何看法。”

2. 2002 年 5 月 15 日，我写信给联合国系统各机关、组织和机构，要求它们向我汇报它们为执行我报告（A/55/985-S/2001/574 和 Corr.1）中所载的建议和提议而采取和计划采取的行动。我就这些答复向大会提交的第一份报告（A/57/588-S/2002/1269）于 2002 年 11 月 5 日印发。所收到的答复于 2003 年 2 月份发给参加预防武装冲突问题决议草案不限成员名额协商会议的各个代表团。协商会议由大会主席主持。另外，本报告的第二章，载有对所收到的答复的综合分析。

3. 2003 年 7 月 3 日，大会以协商一致的方式通过了关于预防武装冲突问题的第 57/337 号决议。大会在该决议第 14 段请我在特别考虑到各会员国以及联合国系统各机关、机构、基金和方案按照第 55/281 号决议发表的看法的情况下，向大会第五十九届会议提交一份关于本决议执行情况的全面报告。我将向大会第五十九届会议提交这份报告。不过，本报告是一份临时报告，它履行了之前的第 55/281 号和第 56/512 号决议所规定的汇报任务。

4. 武装冲突仍然是当今世界的主要不稳定因素，也是联合国的主要关切。而预防的主要职责在于各国政府，而不是国际社会。不过，大家越来越强烈地要求联合国系统同会员国合作，为应付武装冲突的威胁制定一个统筹兼顾的对策。鉴于当今世界的大多数冲突都发生在国内而不是国家之间，因此联合国系统最近展开了一些努力，帮助会员国建立自己在预防、和平解决争端及建立可持续和平及发展方面的能力。联合国系统还采取了一些初步举措，来加强其自身在提供此类援助方面的能力。

5. 在本报告中，我概括分析了联合国系统近来在加强其自身预防武装冲突能力建设方面的经验，以便帮助会员国形成自己的观点，弄清如何找出最佳办法，把在酝酿第 57/337 号决议过程中达成的共识转化为实际行动。我在接下来的几个章节中特别概述了联合国系统同相关伙伴协作而着手采取的一些举措，以期协助会员国建立在预防武装冲突方面的能力，以及应付联合国系统在努力促进联合国在国家、区域和国际各级的预防领域采取更为协调一致的措施时所面临的挑战。我打算在我 2004 年向大会提交的综合报告中更加系统地汇报，我为加强本组织预防能力而正在采取的努力取得了什么样的成果及进展。

二. 机构回应情况

6. 我关于预防武装冲突问题的报告(A/55/985-S/2001/574 和 Corr. 1)将预防战略分为行动性预防(即危机迫在眉睫时以及通常在外交领域内采用的措施)和结构性预防(即解决潜在武装冲突根本原因的那些措施)。通过预防性外交直接解决行动性预防问题,是联合国的一个传统做法。因此,当前的各种努力都围绕着如何推进结构性预防战略的落实贯彻工作。该战略着重于处理潜伏在武装冲突的直接征兆之下的政治、社会、文化、经济、环境以及其它结构性原因。这一办法也许适合于应付恐怖主义等和平与安全的威胁。而采取范围更宽广的集体安全办法,将使联合国重新立足于根本,并加强联合国在“造成国际间和平友好关系所必要之安定及福利条件”(《联合国宪章》第五十五条)方面的作用。

7. 自 1998 年以来,我们的预防系统有了许多新的组成部分,它们促进了联合国预防武装冲突的努力。整个联合国系统开始从预防的角度来考虑其各个机构、基金及方案的任务规定。这一体制上的变化,在根据大会第 55/281 号决议的要求所做的调查中已经得到清楚的描述。

8. 2002 年 5 月 15 日,我写信给联合国机关、组织和机构。在回信中,27 个实体就我 2001 年关于预防武装冲突问题的报告中所载的建议的执行情况,做了答复。这些答复的结果表明了四个相辅相成的趋势:

(a) 联合国系统大部分成员已经承认预防冲突是一个关键的活动,并已日益融入其传统任务规定或职能之中;

(b) 我们大多数机构或部门都在实地工作,因此越来越有能力在国家一级继续推进工作并以协调一致方式对联合国系统进行动员;

(c) 联合国系统内也有越来越强烈的意愿,要就预防冲突问题,以及就实地与总部间的建设和平合作问题制定综合战略;

(d) 还有一个趋势是,正在形成长期的多层面的预防冲突办法,建立联合国系统发展和政治预防冲突活动之间的系统联系。

9. 为编写本报告,我们对联合国系统的现有能力进行了审查。该审查表明,联合国系统已经在积极着手调集其资源,以期适应和应对国际和平与安全的新挑战。联合国的机构间预防体系迄今已经采用了五年之久,现对其主要机构评估如下。

联合国活动的协调与连贯

10. 在联合国系统内,各机构和方案在预防武装冲突方面的作用因国而异,取决于可能会发生跨境武装冲突还是国内冲突,以及冲突是否会重新复发。由于联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的积极参与,才有可能在制定

预防武装冲突综合办法方面取得了进展。行政首长协调会在其 2002 年秋季会议中讨论了这一问题。其结论认为，预防冲突和发展议程应当互相促进。从这种角度来看，必须要从一种事后应付的文化向事先预防的文化转变。全系统的有效战略应当要系统地利用预警能力及其广泛的实地业务经验。行政首长协调会还得出结论认为，将经验教训进行归类，虽然对建立一种更系统的预防冲突能力有所帮助，但是联合国系统必须重视每个案例，因为每个案例都有独特和具体的特点，这些特点都需要分别进行研究和应对。鉴于各种经验互有区别，而且每个机构、方案及基金在全球及实地都有不同的任务规定、管理结构及比较优势，因此目前正在采取若干举措，使全系统参与对我的报告的执行活动。

11. 关于预警和预防问题的磋商活动，是在一个专门组成的促进协调部门间框架内举行的。该框架由 14 个部门、方案及机构组成。该框架进程的总体目标是，同各会员国合作，以便以全面的预防行动战略的方式制定出快速和综合的联合国全系统对策，框架小组专门负责处理一些需要采取广泛、跨部门对策，而联合国在实地或总部参与力度不够的情况。在总部的支持下，联合国国家小组和区域办事处在提名审查国家以及规划和开展共同商定的行动方面扮演主角。共享信息和交流看法，也有助于参与行动的各部门及机构找出优先事项及确定有关行动，也创造了一个机会，便于进行合作，并酌情建立有利的环境，以促进以国家为主导的相互商定的协调机制，以及在复杂情况下采取必要的综合办法。到目前为止，框架小组主要是处理行动性预防案例，或者是“滞后的”预防案例，即需要立即采取短期步骤的情况。小组应当更加努力，对可能发生的冲突进行预先关注，并制定出系统的对策，应付新出现的威胁。

能力建设

12. 联合国系统的反应对策是由许多会员国共同持有的一个信念而预先确定的。这个信念就是，和平解决争端属于各国政府、民间社会和其它国家利益有关者的日常职责。换句话说，一个会员国做出努力，获得这方面的能力，应当被看作是一个系统举措的一部分。通过这样一种系统举措，该国能够加强社会凝聚力，从而实现可持续发展，因此不应当将会会员国的这类努力看成是危机爆发的标志。在最近几个月中，联合国系统正在同一些国家利益有关者合作，这些国家正在采取大胆的步骤，来促进其确保可持续和平及发展的能力。这些国家包括圭亚那、前南斯拉夫的马其顿共和国、冈比亚、加纳、尼日尔、尼日利亚、斐济等。另外，联合国正在帮助尼日利亚和喀麦隆和平解决其边境问题。但是，还需要做更多的工作。例如，科特迪瓦的国家利益有关者已采取举措，企图通过 2001 年的国家和解论坛来获取这样的一种能力，但没有得到及时的国际支持，后来发生了国内冲突，而为解决这一冲突，则必须进行代价巨大的建设和平行动。

13. 联合国特别在以下领域提供了能力建设援助：

- (a) 加强法治，包括尊重人权；

- (b) 加强公共机构分析和确定冲突的可能性以及和平解决争端的能力；
- (c) 设立有关进程，促使主要利益有关者通过正式的机构以及民间论坛就有分歧的全国性问题达成共识，进行对话；
- (d) 加强各国政府和民间社会的能力，让其能够确保将基本服务提供给社会最脆弱的群体，包括受到自然灾害、暴力紧张局势、或全球化冲击等不利影响的人们；
- (e) 确保妇女、青少年以及少数群体能够参与主要的全国性进程；
- (f) 建立有关能力，以便能够阻止小武器和自然资源的非法贸易，这种活动经常会对现有紧张局势火上浇油；
- (g) 支持在媒体、大众文化和教育领域中培养多样性和容忍态度。

发展援助

14. 有关方面正在制定新办法和方法，以期确保进行发展工作时能在制定和实施过程中采用一种“预防冲突的角度”。特别是，现在正在进行努力，同各国政府合作，将预防冲突的角度纳入发展援助的分析及基本工具之中。预防问题已经开始被纳入到发展规划进程当中，特别是共同国家评估/联合国发展援助框架（联发援框架）当中，而联合国各基金、方案及专门机构的任务活动中也正在纳入预防冲突的角度。共同国家评估/联发援框架或许是将预防冲突纳入发展援助的最适当机制，因为它同时包含了产品和过程两个方面。除了共同国家评估/联发援框架的准则以外，联合国发展集团就解决预防冲突的途径和方法问题制定了指导说明。该指导说明将成为驻地协调员和联合国国家小组有益的参考工具。该举措的目的将主要是，使联合国系统能够制定更加系统化的办法，来进行结构性预防冲突，但有关行动性预防冲突的建议也没有被排除在外。

15. 要确保共同国家评估、联发援框架、过渡计划、国家呼吁程序及联合国其它可用的工具会解决冲突的根本原因，包括其政治、社会、教育、文化、经济、环境及其它结构性原因，这仍然是一个主要挑战。联合国国家小组在同各国政府合作，开展它们的评估及分析，并确定联合国在各国的介入活动的优先领域，它们必须将重点放在某些活动上，这些活动应能够有助于化解紧张局势，直接扭转局势或至少防止其进一步恶化。进行预警以及锁定预防行动的优先领域，对于防止冲突及避免冲突复发至关重要。特别是，流离失所人口、武器及毒品贩卖活动以及犯罪现象等不稳定因素须得到解决，在冲突后局势中尤其须解决这些因素，这样才可防止冲突的再度发生。

16. 防止武装冲突的再度发生是另一个重大的问题。越来越需要认识到的一点是，仅仅不发生战争，并不能构成和平。可持续发展及善政是联合国建设和平努力的根本要素。因此，一些国家小组制定了联合国过渡恢复战略，旨在解决冲突

的根本原因和将战争之后再度发生冲突的可能性减至最低。另外，最近在阿富汗的经验，包括联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的建立，都标志着向前迈出了可贵的一步，即进一步正式确立向政治、施政和建设和平进程提供综合持续的支持，同时应付紧急人道主义和恢复重建方面的需求。虽然现在评定这种战略在多大程度上成功地将恢复重建方案同政治进程联系起来，还为时尚早，但必须从其中以及从其它解决武装冲突结构性原因的尝试中汲取经验教训。

17. 加强和平进程并避免暴力局势再度发生的另外一个方法就是，创造必要的条件，促进难民及其它流离失所者的安全和可持续重返。目前，根据“4R”(即遣返、重返社会、善后与重建)的概念，正在进行一项大的举措。该方案是联合国难民事务高级专员办事处、联合国开发计划署以及世界银行之间的一个伙伴关系项目，其目的是缩小战争与和平之间的距离，以及救济与发展之间的距离。

人权

18. 由于造成冲突的根本原因往往是人权保护的失败，因此有效促进和保护人权必须被视作预防冲突的一个要素。现在，正在许多国家开展工作，帮助加强国家能力，包括政府和非政府的能力，以及确保国内机构及进程能够对人权进行保护并能和平且有效地应对公民、文化、经济、政治及社会等方面的不公及不合理现象，以免这些因素会成为公开冲突的种子。为此，目前正在进行一项全系统的努力，来加强国家一级的保护体系以及联合国在国家一级的人权行动。此举主要是通过联合国的国家小组开展，旨在促进过渡期间的司法公正及和解进程，以及确保问责制的落实。同时，对那些正在寻求合法和尊重人权的对策来应对恐怖主义、紧急状态和新出现的冲突的国家，需要给予更多的援助。安全理事会在其预防冲突工作中，越来越受益于，也应当利用人权事务高级专员及人权委员会特别报告员和独立专家的人权情况汇报。考虑到和平与人权之间的永恒联系，此类交流活动今后还要继续和进一步扩大。

法治

19. 造成冲突的根本原因还有，在某一社会中存在不遵守法治的现象以及缺少解决社会不公现象的机构及法律机制。2000年9月大会通过的《千年宣言》充分赞同，在国际及国家事务中加强对法治的尊重，而且此点还成为该宣言执行路线图其中的一个目标。为了巩固和推动法治，联合国秘书处于2000年年中制定了《运用国际法时代的战略：行动计划》。这份文件的目的是，通过鼓励各国参与多边条约或帮助各国制定必要的执行法律，从而推动各国遵守国际条约框架。

区域方面

20. 为加强国家预防能力而做的努力并不总是很充分的。区域及分区域环境是一个关键因素，它决定着冲突管理的是非成败。冲突经常会从一个国家蔓延到另一国家。区域组织往往最适合在自己的地区来防止暴力冲突，并能够利用各种冲突

预防工具。例如，东南亚国家联盟集中精力于经济一体化及“安静的对话”，而欧洲安全与合作组织则在少数民族问题上成功地推行了建立信任的措施。联合国西非办事处的建立，也应当会有助于推行一种更加系统和综合的办法，来解决该区域的各种问题。另外，联合国还在继续努力，促进各区域组织的预防武装冲突能力。应当适当调整总部和在分区域的机构性安排，以期为协作型和综合型预防冲突机制提供支持。

21. 强调对预防冲突采取区域办法，已经转化为继续进行的举措，旨在增加联合国同区域组织之间的合作。1998 年及 2001 年同各区域组织行政首长举行的上两次高级别会议，着重讨论了预防冲突和建设和平问题。应我的建议，2003 年 7 月 29 日至 30 日举行的第五次联合国和区域组织间高级别会议着重讨论了“国际和平与安全的新挑战，包括国际恐怖主义”问题。会议强有力地赞同，将预防武装冲突中的国际合作视作应对国际和平与安全挑战行动的基本要素。会议还指明，在解决恐怖主义问题过程中采取多边主义，以免进一步增加社区及国家间的紧张关系或导致对人权的进一步侵犯，至关重要。鉴于国际和平与安全面临新的全球和区域威胁，与会的区域及国际组织的行政首长决定更经常地举行会议，最好每年举行一次。

22. 另外，联合国正在同区域伙伴及联合国有关机关及机构制定区域预防战略。在西非，特别是在马诺河联盟国家采用的战略，是最先进的，它为最近成立的我在西非的特别代表办事处提供了行动指导，在我于 2002 年 10 月访问中亚之后，也对该区域办事处的活动提供了指导。这些战略的目的是，确定最严重的威胁、跨边境的反应行动、连锁反应的可能性、目前正在进行的外交举措、可能采取的新办法、以及同其它方面结成的伙伴关系，并就行动步骤提出建议。

妇女的作用

23. 联合国系统正越来越认识到，必须优先重视妇女在确保危机局势中的持久和平方面可发挥的积极和主动的作用。联合国各机构正在支持进行法律及宪政改革，以推动妇女的作用，并同政府机构及民间社会组织合作，支持妇女在卢旺达及阿富汗等地的建设和平活动中发挥作用。还需要采取进一步举措，来确保安全理事会关于妇女、和平与安全问题的第 1325（2000）号决议得到充分执行。

预防行动与恐怖主义

24. 虽然对于恐怖主义同一些促成恐怖主义的因素之间的关系，仍存在分歧，但是预先行动会有助于劝阻一些群体走向恐怖主义，杜绝恐怖主义分子采取行动的可能性。特别是，结构性预防可能会对正在形成的冲突提供一种预先的应对办法。用一种防止冲突扎根的方式来处理冲突，就能够铲除其根源，使恐怖分子失去行动的借口。联合国和恐怖主义问题的政策工作组提出了一个三方战略，来指导联

联合国系统的反恐怖主义努力（见 A/57/273-S/2002/875）。该战略将预防作为其五大要素之一。现在，正在采取措施执行这一战略。

裁军

25. 裁军与武装冲突预防之间的联系是显而易见的。《化学武器公约》等文书中都有关于预防冲突问题的具体条款，包括关于磋商、建立信任的措施以及和平解决争端的条款。裁军和军备控制条约通过建立国际规范，影响各国、各群体及个人的行为，而不扩散措施能创造一个预防的氛围，具有重要地位，这两点都应当被视作各种解决办法的有机部分。随着不扩散问题重新占据国际安全议程的首要位置，这些措施的实际意义也越来越大。

主要机关的作用

26. 安全理事会的预防和解决非洲冲突特设工作组最近成立，这表明了将和平与发展综合起来的举措具有十分重要的意义。安全理事会在其最近召开的关于非洲局势的会议上重申，通过与经济及社会理事会的互动来加强与后者的合作是十分重要的。这两个机构之间合作的加强具有至关重要的意义，它有利于确保刚刚经历过冲突的国家从解决冲突阶段顺利过渡到建设和平阶段。经济及社会理事会被日益视作一个促进力量，它有利于切实执行预防冲突和建设和平战略。

国际金融机构

27. 布雷顿森林机构通过它们自己多种多样的手段，可以对联合国系统集体努力预防暴力冲突增加相当重大的价值。目前正在进行努力，在预防冲突领域，加强与国际金融机构，尤其是通过行政首长理事会，进行合作和对话。这种努力的基础是基于光有发展本身并不足以保障免于冲突这样一个前提，国际金融机构旨在促进经济增长和发展活动本身，并不足以防止暴力冲突。战略方案干预和倡导努力应该集中关注处理暴力冲突的根源，如获得资源和机会存在不公平的现象，必须创造一种有利于建立和平和预防冲突的环境。应当加强联合国系统的分析能力，以期处理宏观经济和财政问题对于武装冲突的动态发展的影响。

28. 世界银行在相当大的程度上有能力辅助联合国系统努力预防暴力冲突。最近，世界银行认识到预防是它消除贫穷和实现千年发展目标的任务的核心。世界银行也已经将其回应措施从侧重提供金融资本和重建物资基础设施扩大到采取通盘做法，包括积极主动支助前战斗人员复员和重返社会，流离失所人民重新融入社会和经济生活，通过法律改革和能力建设提高善政，以及促进公共开支透明化。世界银行还大大发展了它的分析能力，以期增强它对冲突根源和冲突后复原，以及环境的根源和冲突后果等问题的了解。世界银行解决困难低收入国家的发展优先顺序的倡议，对联合国系统在和平与安全领域的努力也作出了重大的贡献。最后，世界银行进一步强调支助战争到和平过渡的合作伙伴关系，特别是与联合国系统。联合国系统和国际货币基金组织之间增强协作，包括在特定的国家的问

题方面，也取得了进展。这方面的合作应该进一步发展。我打算考虑适当的机制，促进布雷顿森林机构进一步辅助和支助联合国系统的其他伙伴——这种机制应当简单，由国家驱动并且是业务性质的。

民间社会

29. 应该进一步鼓励民间社会和非政府组织加入联合国拟订和执行预防冲突和复原战略，并且确保它们自己的职责侧重预防武装冲突。联合国系统目前正在协助积极筹办在 2005 年举办一次地方、国家和国际非政府组织国际会议，探讨非政府组织在预防冲突方面所能发挥的作用，以及今后在这个领域与联合国的互动关系。这在我的报告（A/55/985-S/2001/574）建议 27 中已经有所说明。在促请非政府组织各界仔细审查它们在预防武装冲突方面的潜力时，我明白确认民间社会能够发挥的宝贵作用，特别是当它们组织起来与会员国和联合国系统产生更好的合作之际。在许多情况下，在处理今天的可能冲突的时候，民间社会可能处于最有利的立场，能够展开预防，或者就地区的事态发展以及它可能蔓延到跨越国家边界的危险，提出警告。虽然我们尚未充分掌握联合国和民间社会如何进行合作及促进彼此的工作，但是，我们不能忽视这个越来越重要的领域，并且应当在我们的工作中充分利用它的潜力。

私营部门

30. 现在人们越来越理解到私营部门的重要作用。但是，虽然联合国总的来说认识到国际私营部门在冲突局势中可能扮演有力的角色，但是，联合国对于国际公司部门在这种局势下的真正动机和利益的了解仍然非常有限。最近，在我于 1999 年发起的全球契约倡议范围内，在这个领域取得了一些进展。全球契约办事处将商业界人士、主要的非政府组织以及联合国各部门和各机构汇集在一起，进行了一系列的政策对话，探讨私营部门在冲突地区所能发挥的作用。这些对话侧重讨论了透明度、冲突的影响和评估、多边利益有关者合作伙伴倡议以及分享收入体制。通过这些对话所产生的某些产品，如“影响评估工具”目前正通过个别的公司进行试验，并且举办了区域讲习班来改善这些产品。其余如交流对于透明度问题的了解也正在进一步发展，并且很可能改变政策和行为。第三类的结果，如关于多边利益有关者合作的优良模式，可以作为商业界和其他各界人士如何作出积极贡献的良好做法。应当进一步努力，鼓励私营部门在冲突地区拥护和制定良好的做法。

培训

31. 联合国政治事务部和联合国系统工作人员学院与联合国各部门、方案和机构合作起动的联合国预防冲突训练方案，为超过 12 000 名联合国工作人员提供了联合国系统的培训方案。这个方案在相当大的程度上有助于加强联合国官员之间的预防文化。特别是提供了一个框架，通过互动和经验交流，在联合国工作人员

之间，产生了关于预防武装冲突方面的共同语言。它还提供了一个框架，根据不同的假设情况，进行全面风险分析，并讨论联合国系统可以采取的变通反应。目前正在考虑扩大讲习班的范围，以期协助某些特定的国家建立国家预防能力。

三. 前进的途径

32. 对最近联合国系统在预防武装冲突领域所进行的一些活动的审查显示，在改善我们的能力方面，已经取得一些初步的进展。但是，这还不够，我们只是处于动员和建立伙伴关系，以期确保预防冲突能够成为联合国积极安全制度在二十一世纪的基石，这个基本进程的起始阶段。

33. 联合国在今后几年的关键任务是决定实际措施，进一步将预防冲突融入它的各项活动之中，在政治和社会经济战略之间建立结构更完善的联系，确保预防武装冲突成为规划和协调发展方案的各项安排的周密组成部分。这将有助于促进采取更全面的做法，预防武装冲突，以协调的方式处理各种因素，协助满足人民的基本经济、社会、文化和人道主义需求。每一个机构、基金和方案以及布雷顿森林机构，都以不同的做法作出贡献。增进和加强整个系统更进一步协同合作预防冲突。因此，联合国在国家、区域和国际各级的结构性预防领域的努力，有必要更进一步协调连贯。

34. 在处理这些问题上，联合国系统高度依赖于各国政府的政治意志。各国政府有责任通过公平的公共政策以及遵守国际人道主义和人权标准的原则，避免冲突的危险。主权连带着基本责任，不仅必须保护公民的身体安全，而且还有必要保护国民的公民、政治、社会、经济和文化权利。国际援助预防武装冲突不应当包括将一个特定国家疆界内的具体问题国际化，而是审慎支持建立地方能力，和平解决争端。在支持各国政府方面，联合国、区域组织、非政府组织、民间社会和私营部门实体都可以发挥各自的作用。

35. 除了在前一章已经说明的正在进行的任务以外，我认为联合国系统还要注意以下三个领域。第一，它应当加强其能力，协助国际努力的所有行动者，如国家、国际金融机构、区域组织、非政府组织和私营部门进行协调，执行结构预防战略。

36. 第二，在回应武装冲突的政治经济方面，必须取得进一步的进展。围绕着以资源为基础的国内冲突问题的政策方面和内战的经济议程应该进一步加以探讨。此外，联合国系统必须制定适当的工具，确保在冲突的所有阶段，不管是预防冲突、建立和平、维持和平或建设和平，都能够处理战争经济问题。

37. 最后，在处理武装冲突的根源方面，联合国系统必须更专注环境问题可能产生的威胁。在联合国系统内，已经有一整套重要经验，可以协助各国之间制定合作安排，管理一个以上国家共同享有的资源，如水资源，从而有助于预防暴力冲突的总目标。但是，某种自然资源的稀缺，管理不善或耗尽，以及自然资源的不公平获得所涉的问题，都有可能成为冲突的根源，联合国系统必须更有计划地来

处理这些问题。联合国系统应该考虑如何建立额外的能力，分析和处理由于国际自然资源差距可能产生的冲突威胁。

四. 结论

38. 大会第 57/337 号决议给我和整个国际社会发出了一个强烈信号，即大会愿意支持我在预防冲突领域的努力。现在我们有一个非常独特的机会可以向前推进。在我即将于明年向大会提出的全面报告中，我将提出另外的指导方针，说明为了使预防冲突成为《联合国宪章》第一条已经预见到，联合国的一项关键职能，必须采取的步骤。

39. 我请所有的会员国，以及联合国系统及其合作伙伴，区域组织，国际金融机构和民间社会作好准备，就前进的途径进行实质性的讨论。我认为，第 57/337 号决议代表联合国会员国的政策和态度对于早期预警和预防冲突的价值的认识，产生了重大的变动。我完全赞成将这个变动进程作为联合国改革的一部分，以期充分应对二十一世纪的挑战。
