

48. 复杂危机与联合国的应对

初步程序

2004年5月28日(第4980次会议)的审议情况

在2014年5月28日第4980次会议上,¹安理会将题为“复杂危机和联合国的应对”的项目列入议程。安理会还将2004年5月24日巴基斯坦代表的一封信列入其议程。²安理会听取了主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员以及经济及社会理事会主席所作情况通报。所有安理会成员在会议期间发言。

在他的通报中,主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员强调,复杂危机及其后果不仅体现了军事和安全层面问题,而且体现了根本的政治、经济、社会和人道主义层面问题,因为这些是长期危机,冲突进程本身对社会结构、政府机构以及家庭和社区相互支持的能力产生了巨大影响。安理会在第1296(2000)号决议中请秘书长提请它注意在武装冲突中保护平民方面的严重关切,安理会在第1366(2001)号决议中鼓励秘书长告知安全理事会他对国际和平与安全的潜在威胁的评估情况,他认为,应更多地利用这两项决议。但他补充说,如果我们没有进行应对所需的资源,预警就没有任何意义。³

经济及社会理事会主席谈及该机构对联合国应对危机中的国家的贡献,包括最近就刚摆脱冲突的非洲国家提出的倡议。她强调指出,为了确保一致性,经济及社会理事会的此类倡议必须与安全理事会的工作相联系。因此,她感到高兴的是,两个理事会更加频繁和更加协调地互动,安全理事会主席在关于共同关心的问题的声明中提及经济及社会理事会咨询小组就说明了这一点。⁴

安理会成员在发言中重点谈及预防冲突和预警。西班牙代表指出,虽然联合国内部有许多预警系统,但现在是时候了,应该认真考虑如何才能协调这些系统,以便使这些系统掌握的情报得以为决策进程做出有效和直接的贡献,联合王国和贝宁代表附和这一说法。⁵西班牙、贝宁、智利和联合王国代表提及《联合国宪章》第九十九条。⁶西班牙和联合王国代表说,秘书长打算任命一名防止灭绝种族罪行问题特别顾问,这将确保及早将相关信息送达最高决策机构。⁷

菲律宾代表表示支持设立一个信息交流机制,用于预警分析。⁸联合王国代表说,联合国系统还可以更好地利用非政府组织、私营部门、区域组织和学术机构的预警能力。反过来,尽管将新的危机局势列入安理会议程中有敏感性,但在他看来,安理会应酌情邀请介绍尚未审议的复杂危机,这是第1366(2001)号决议提供的一项工具。⁹

中国代表呼吁安理会草拟一项适合复杂危机特点的综合性预防战略。¹⁰巴西代表强调,任何需要维持和平的时候,事先都需要预防冲突,他建议,安理会最终可能建立“避免冲突行动”。¹¹贝宁、法国和罗马尼亚代表表示,也可以更多地利用之友小组。¹²此外,贝宁代表主张,安理会再研究一下它现有的预防手段,包括一般性或目标明确的制裁,观察团、预防性解

⁵ 同上,第6-8页(西班牙);第12-14页(贝宁);第23-25页(联合王国)。

⁶ 同上,第7页(西班牙);第13页(贝宁);第18页(智利);第24页(联合王国)。

⁷ 同上,第6-8页(西班牙);第23-25页(联合王国)。

⁸ 同上,第14-16页。

⁹ 同上,第23-25页。

¹⁰ 同上,第8-9页。

¹¹ 同上,第9-11页(巴西);第28-30页(巴基斯坦)。

¹² 同上,第12-14页(贝宁);第16-17页(法国);第27-28页(罗马尼亚)。

¹ 会议讨论详情,见第十二章第三部分A节。

² S/2004/423,其中转递了指导讨论的一份非正式文件。

³ S/PV.4980,第2-4页。

⁴ 同上,第4-6页。

除武装和建立非军事区。¹³ 巴西代表同样宣称, 应紧急重温《宪章》第六、第七和第八章规定的手段。¹⁴

一些安理会成员强调, 在处理复杂的危机时必须更多地使用现有的决定、协定和报告。¹⁵ 菲律宾代表主张制定一份切合实际的路线图, 以落实秘书长预防冲突和冲突后建设和平的半年度报告中的各项建议, 并跟踪已经确定的那些机制。¹⁶

成员们同意, 一致和综合应对复杂的危机需要加强安全理事会、联合国其他主要机关和机构、难民事务高级专员和人权高级专员、国际金融机构和国际法院之间的协调。许多成员指出, 经济及社会理事会和安全理事会之间越来越多的合作可作为一个范例, 表明通过共同努力可以完成什么任务, 并特别注意到布隆迪问题特设咨询小组和几内亚比绍问题特设咨询小组正在作出的贡献。

为了改进联合国系统内的协同作用, 法国代表建议, 秘书长特别代表可与负责人道主义行动与发展的人员一道, 在维持和平特派团规划的较早阶段参与其中。他还建议, 秘书处、联合国各机构和国际金融机构确定一个可以根据具体情况适用的框架, 并补充说, 宽泛地设计的政治和行政后续机制也很重要。¹⁷ 巴西代表鼓励大会在审议维护国际和平与安全中的一般合作原则中、在提请安全理事会注意可能危及和平与安全的局势中, 以及在促进政治合作中发挥更大的作用, 并敦促就这方面提出适当建议。他还呼吁通过

更多利用《宪章》第十、十一和十三条, 更新大会的工作方法及振兴其工作。¹⁸ 西班牙和联合王国代表主张更多地利用《宪章》第六十五条, 经济及社会理事会可应安全理事会的要求向其提供资料和协助。¹⁹ 巴基斯坦代表表示, 他将散发一份非正式文件, 概述其先前的建议, 成立由三个主要联合国机构组成的特设混合委员会。²⁰

安理会成员几乎一致强调发展与解决复杂危机之间不可分割的联系。阿尔及利亚代表认为安全理事会决议中没有充分强调经济重建, 要求将发展作为联合国特派团不可分割一部分, 就象人道主义和人权方面已成为一部分一样。²¹ 注意到没有普遍适用的处理复杂危机的办法, 成员们强调, 任何解决办法都必须适应当地条件、不同的文化和历史背景。中国代表强调, 有关人民的意愿应得到尊重, 要充分征求其意见。²² 美国和德国代表同样认为, 不应低估民间社会和各有关国家政府即将作出的潜在贡献, 而是应加强其应对能力。²³

大多数发言者都提及区域组织在应对复杂危机中可能作出的贡献, 巴西代表认为, 因为这些组织较接近冲突源, 它们比联合国更有有利条件侦测到冲突的早期症状和迅速采取行动。²⁴ 中国代表促请安全理事会更广泛地寻求区域组织的意见, 与它们交流信息, 并进一步建议, 秘书长特使与非洲联盟和其他区域组织应开展联合斡旋和调解努力。²⁵ 一些发言者指出, 应向区域组织提供充足的财政援助, 以增强它们早期预警和维持和平行动的能力。

¹³ 同上, 第 12-14 页。

¹⁴ 同上, 第 9-11 页。

¹⁵ 提及的文件包括联合国和平行动问题小组的报告 (A/55/305-S/2000/809)、秘书长关于防止武装冲突的报告 (S/2001/574 和 Corr.1)、建设和平的合作框架 (S/2001/138, 附件一)、安全理事会第 1366(2001) 号决议、S/PRST/2003/5、《千年宣言》(大会第 55/2 号决议)、和平纲领 (A/47/277-S/24111) 和《和平纲领补编》(A/50/60-S/1995/1)、2004 年 4 月在都柏林通过的预防暴力冲突行动纲领和 2003 年 12 月的《欧洲安全战略》。

¹⁶ S/PV.4980, 第 14-16 页。

¹⁷ 同上, 第 16-17 页。

¹⁸ 同上, 第 9-11 页。

¹⁹ 同上, 第 6-8 页(西班牙); 第 23-25 页(联合王国)。

²⁰ 同上, 第 28-30 页。

²¹ 同上, 第 11-12 页。

²² 同上, 第 8-9 页。

²³ 同上, 第 21-23 页(美国); 第 25-27 页(德国)。

²⁴ 同上, 第 9-11 页。

²⁵ 同上, 第 8-9 页。