



安全理事会主席的说明

兹附上 2002 年 12 月 12 日预防和解决非洲冲突特设工作组主席给安理会主席的信，其中转递关于加强秘书长驻非洲代表和特别代表的效力的整套建议（见附件）。

附件

谨随函附上预防和解决非洲冲突特设工作组关于加强秘书长驻非洲代表和特别代表的效力的整套建议，安全理事会成员在 2002 年 12 月 9 日的非正式协商中同意这些建议（见附文）。

请将本函及其附文作为安全理事会文件分发为荷。

预防和解决非洲冲突特设工作组主席

常驻代表

大使

杰格迪什·孔朱尔（~~签名~~）

附文

预防和解决非洲冲突特设工作组关于加强秘书长驻非洲代表和特别代表的效力的建议，2002年12月9日商定

预防和解决非洲冲突工作组成员同联合国秘书处政治事务部和非洲联盟驻联合国观察员代表团办事处的代表开会交流意见，讨论向秘书长提出关于如何加强、特别是在非洲加强秘书长代表和特别代表的效力的建议。工作组在进行此项讨论之前回顾了特别代表职务的历史背景、最近驻非洲特别代表的作用扩大和人数增加以及特别代表职能扩大的情况。

在上述讨论和意见交流的基础上，工作组就加强秘书长驻非洲特别代表这一重要职务的效力提出以下考虑和建议：

1.0 任命程序

1.1 **秘书长必须保持任命和选择特别代表并确定其任务的专有权力。**特别代表职务是国际外交的独特和宝贵工具，秘书长可以国际社会的名义使用这一工具。特别代表必须能够代表秘书长说话并得到秘书长的充分信任。这一点只有在秘书长独立挑选特别代表并确定其任务的情况下才能实现。联合国组织中同特别代表共事的其他单位，如安全理事会或联合国专门机构，可就特别代表的任务和作用向秘书长提出建议，供其考虑，但最终责任在于秘书长。

1.2 **为确保成功，秘书长应同安全理事会协商任命事宜。**工作组的结论是，特别代表必须获得安全理事会的充分信任才能有所作为。特别代表经常是安理会关于冲突或冲突后局势的主要信息来源，并且安理会的许多决定是通过特别代表执行的。因此，为了确保特别代表和安全理事会能够有效协作，在任命特别代表之前，秘书长办公厅应同安理会协商，也许可通过同安理会主席非正式对话的渠道。此种协商的用意并非限制秘书长提名特别代表的权力或使挑选过程政治化，而是通过这种办法使秘书长和候选人了解安理会成员是否有一些顾虑会妨碍特别代表获得安理会的充分信任，并让秘书长和候选人在任命过程中及早针对这些顾虑采取措施。

2.0 特别代表的素质

2.1 **在挑选特别代表时，相对于其他资格和技能，秘书长应同样优先考虑管理能力。**工作组的结论是，在多数情况下，尤其是在提名一位特别代表前往一个维持和平行动正在进行并且当地驻有联合国政治和人道主义机构的国家的情况下，秘书长必须优先挑选具备强有力管理和领导能力的特别代表。在一位成功的特别代表的素质中，此种能力现在是一项关键因素，尤其是在现场经常驻扎众多联合国机构的非洲特派团。在非洲和世界各地的冲突和冲突后局势中，为庞大和费用高

昂的联合国特派团提供持续支助要求成员国确信，特派团的管理和运作富有效率。如果成员国不能确信支助谈判的特派团的管理富有成效，仅有出色的政治和谈判技能的特别代表仍未必成功。

2.2 在任命特别代表时，秘书长应努力注意性别多样性。目前只有一位女特别代表或副特别代表在非洲工作。工作组肯定，在挑选特别代表过程中，最重要的优先事项是考虑到特定职位所需的所有技能和能力，任命一位最合格的个人。工作组建议，秘书长应保证在挑选特别代表时，努力在供考虑的候选人中包括同样合格的女候选人。

2.3 在提名派往非洲国家的特别代表时，秘书长不应限制特别代表申请人的范围。不同的局势要求具有不同背景的特别代表。工作组建议，虽然在具备有关联合国系统的知识可能非常重要的许多局势中，已经在联合国组织工作的个人常常是优秀的候选人，但是秘书长不要将特别代表职务候选人限制在这一范围内。来自联合国系统内部的秘书长代表和特别代表一般应最低在助理秘书长一级聘用。以此种方式扩大候选人范围也会降低这样一种风险，即从联合国系统内部调用太多的资历经验优异者可能削弱联合国从纽约处理复杂局势的能力。工作组还鼓励秘书长在涉及非洲时考虑提名非洲国籍或非洲以外国籍的特别代表。工作组肯定，来自该区域的特别代表常常为该职位带来有益的和有关方面的信任。但是过分依赖提名该区域的特别代表可能产生反作用，限制合格候选人的范围，并且可能妨碍可引入新视野的外区域个人的提名。

3.0 特别代表职务的结构和任务

3.1 秘书长应始终个案确定特别代表的任务。在提出建议时，工作组完全支持秘书长避免“统一”的特别代表职务模式。特别代表职务的强项是处理具体情况的灵活性。例如，秘书长将独自确定在某种情况下是否需要副特别代表，或特别代表与联合国其它机构负责人之间的关系。工作组提出建议作为开始拟订特别代表任务的模式，特别是对参与国内大规模建设和平和维持和平行动的特别代表而言，但承认必须个案确定特别代表的任务。

3.2 在大多数情况下，秘书长应赋予特别代表对当地联合国所有机构和维持和平行动的管辖权，而不仅仅是协调作用。工作组在审查特别代表过去和现在领导的联合国特派团时发现，特别代表对当地联合国各机构具有明确、最终决定权时，他们的工作最有效，联合国特派团总体上最成功。例如，工作组得出结论：在塞拉利昂的现任特别代表有权确定优先次序，指导联合国各机构的工作，反过来也对联合国各机构的业绩负责，这是他领导的联合国特派团取得成功的主要原因。相形之下，工作组在非洲其它维持和平行动中多次发现，特别代表的作用更像“看门人”，监督各机构交流信息和计划的会议。这会影响真正的协调，因为机构间的分歧不会在这些国家中迅速得到解决，反而经常要送回纽约解决。

工作组提出此项建议，旨在使特别代表在充分认识到驻地人道主义协调员在世界各地联合国特派团中发挥的重要作用的同时，对联合国所有机构和行动提供真正的政策指导并负起责任。工作组支持驻地协调员的重要工作，确保人道主义机构的工作不会重叠，协调其工作以尽可能提高效率。但工作组的结论是，特别代表必须独自负责确定对联合国机构的政策指导，确保联合国各机构都了解秘书长、安全理事会和联合国系统其它机构确定的总体目标，只有这样特派团才能有效开展工作，特别是在非洲，因为往往有一系列联合国机构在非洲工作。这一权力与驻地协调员负责各机构日常协调和磋商并不冲突。工作组在提出此项建议时强调，特别代表的任务并非凌驾于任何联合国机构的现有任务之上。工作组建议，应让特别代表有权确保联合国各机构在其任务规定范围内执行相同的政策指导并了解特派团的目标。

3.3 秘书长应任命并 1 名被赋予权力的得力副特别代表。工作组建议，特别代表具有对联合国所有当地行动的管辖权。工作组还提出与此项建议有关的建议，即特别代表应配备得力的副代表。在当地存在维持和平行动的情况下，这一点特别重要，因为特别代表往往专注于该项维持和平行动，无暇发挥有力的协调作用，很难成为维持和平行动与联合国其它机构之间真正的斡旋人。在要求特别代表发挥重要的斡旋或“政治”作用、并因此往往意味着特别代表无暇对联合国当地行动进行行政/管理监督时，配备副代表也很重要。如果秘书长确定，某特派团需要具备很强政治和谈判技能的特别代表，具有代表身份并且全权代表特别代表的副代表尤其必须具有管理能力，负责特派团的日常管理工作。

3.4 秘书长应确定特别代表和维持和平行动部队指挥官的责任。必须明确界定特别代表和部队指挥官之间的关系和责任。虽然特别代表是联合国在当地的高级代表，但在最成功的特派团中，部队指挥官的任务非常明确，负责联合国特派团军事部门的工作。许多在非洲的联合国特派团设有军事部门，负责处理复杂的军事部署和部队保护问题，只有部队指挥官能够处理这些问题，他应明确负责军事部门的所有活动。特别代表的任务应同样明确：特别代表对部队指挥官进行政策监督，后者作为特别代表所有军事问题的顾问，因此特别代表具有对整个特派团、包括其军事部门的管辖权。如果一开始就明确特别代表和部队指挥官的责任，就不会损害特别代表的行政作用。

3.5 秘书长应让特别代表对特派团的安全/保障负责并使这一责任制度化。特别代表是秘书长在当地的高级代表，因此应对特派团所有人员、包括派遣国所派遣部队的安全和保障负责。为强调这一责任，特别代表必须向联合国总部报告其特派团成员在执行任务国受伤或遇害情况，具体而言，追究责任委员会应循例确定，是否由于特派团领导人的过失或可预防的行动而造成导致特派团人员受伤或遇害的情况。这一程序在许多国家外交部门很普遍。使该程序成为标准做法将会建立特派团人员的信心，让特别代表能够按照标准程序处理涉及特派团人员事件造成的问题，使部队派遣国有信心，加强联合国人员的安全和保障。

4.0 秘书长在协调中的作用

4.1. **秘书长应鼓励区域和国家特别代表之间的协调。**工作组注意到，区域特别代表不断增加，特别是在非洲，建议秘书长在特别代表的任务规定内列入区域特别代表和具体国家特别代表之间密切协调的具体要求。工作组关切的是，负责处理具体国家特定目标和问题的特别代表和负责处理跨界问题的区域特别代表应适当分工。必须向国家政治领导人和其它党派说明，特别代表在它们国家的具体政治和军事问题上代表秘书长，绝不可能与区域特别代表的信息有冲突。至关重要是，具体国家和区域的代表和特别代表应密切协调其活动，以避免工作重复、重叠和可能出现的混乱，使联合国更有效地发挥作用。因此，应在国家代表和区域代表之间商定并广泛传达明确的分工，将其不同作用和任务视为互补而不是从属关系。

4.2 **秘书长应鼓励特别代表与区域和分区域组织协调。**工作组建议，秘书长应指导特别代表更密切地与非洲区域组织和分区域组织、特别是与处理预防和解决冲突问题的组织合作。工作组的结论是，与这些组织定期磋商不仅是促进特别代表履行职责的有效思想和信息来源，而且有助于提高这些组织今后协助预防冲突的能力。

5.0 增强特别代表的能力 / 培训

秘书长应继续联合国训练研究所(训研所)的努力，向特别代表提供“吸取经验教训”的业务培训。训研所正在联合王国政府帮助下实施项目，为特别代表编写一系列重点突出的吸取经验教训简明材料，工作组对此感到高兴。工作组认为，应向特别代表提供更多实际管理培训和调解技能培训，支持训研所努力编写技术和业务手册，其中包括标准操作程序和要求。

6.0 特别代表的作用

6.1 **秘书长应鼓励特别代表注重成果而不是过程。**工作组的结论是，最有效的特别代表都注重最终结果而不是过程。在非洲的一些现任特别代表未授权其工作人员在商定的过程之外与政治行动者和反叛力量接触，自己也未亲自与之联系。采取这个办法往往是因为害怕打乱谈判进程，而未评估在长期内此类行动是否会建立实现最终目标的对话。特别代表应有一定的灵活性，斟酌使用有助于实现特派团目标的任何办法和接触。工作组赞同鼓励特别代表酌情行事，但强调特别代表在行使此种斟酌权时必须不断与秘书长密切磋商。