



大会 安全理事会

Distr.: General
10 June 2019
Chinese
Original: English

大会
第七十三届会议

安全理事会
第七十四年

项目 14、119 和 168

联合国经济、社会及有关领域主要大型会议和
首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

保护责任与防止灭绝种族、战争罪、
族裔清洗和危害人类罪

保护责任：预防方面的经验教训

秘书长的报告

摘要

在大会第六十届会议高级别全体会议(2005 年世界首脑会议)上, 会员国一致认为, 每一个国家均有责任保护其人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。自这些承诺 2005 年获得通过以来, 在推动保护责任的概念化和落实工作方面取得了进展。然而, 国际社会看到, 对多边主义的国际承诺正在减弱, 这令人不安, 也影响到预防暴行罪的努力。国际社会的承诺言辞与保护世界各地弱势民众的实际体验之间的差距日益扩大。

因此, 仍然有必要继续推动落实保护责任。特别是请会员国优先致力于: 将多样性作为一种优势而不是弱点来管理; 加强问责和法治; 确保生计有保障; 促成支持多种观点的活跃的民间社会; 为不再发生提供保障。呼吁国际社会优先考虑及早采取行动, 并保持对令人关切局势的介入。建议采取的减少平民脆弱性的行动包括: 解决仇恨言论, 支持国家当局加强其预防暴行的能力; 在维和行动中保护平民。



一. 引言

1. 在大会第六十届会议高级别全体会议(2005年世界首脑会议)上,会员国一致认为,每一个国家均有责任保护其人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。这一责任意味通过适当、必要的手段,预防这类罪行的发生,包括预防煽动这类犯罪。国际社会应酌情鼓励并帮助各国履行这一责任,支持联合国建立预警能力(见大会第60/1号决议)。这是一项明确承诺,要不遗余力,考虑在《联合国宪章》范围内全方位地采取各种措施,防止发生属于保护责任范畴的罪行。

2. 我在2009年的报告(A/63/677)中概述了保护责任的执行战略,该战略有赖于三个不同的支柱。保护责任基于这样的认识,即:国家主权意味着各国有责任保护本国人民免遭最严重罪行之害(第一支柱)。保护责任也延伸到国际社会,要求国际社会成员协助各国履行这一主要责任(第二支柱)。当国家明显未能保护其人民时,国际社会的保护责任则包括根据《联合国宪章》(包括通过《宪章》第七和第八章),逐案处理并酌情与相关区域组织合作,采取集体行动(第三支柱)。

3. 自这些承诺2005年获得通过以来,在推动保护责任的概念化和落实工作方面取得了进展。会员国开展了一系列非正式对话,并在大会第七十二届会议议程中列入了一个项目,对此进行了反思。会员国将在大会第七十三届会议期间再次讨论这个问题。

4. 在国家一级,60多个会员国审查或通过了加强应对暴行罪能力的机制,并继续探索和建立防止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的国家安排。各国还继续任命保护责任问题国家协调人。我高兴地获悉,分别于2018年6月在赫尔辛基和2019年5月在布鲁塞尔举行的国家协调人年度会议取得了积极成果,世界各区域均派代表参会。2019年协调人会议由欧洲联盟主办,这是区域组织首次主办该会议。其他区域举措有助于加强国家和区域预防努力。在跨区域方面,全球制止大规模暴行罪行动也是开展国际合作推动国家预防努力的重要平台。各国议会、监察员和国家人权机构越来越多地掌控这一议程。包括宗教领袖以及妇女和青年团体在内的民间社会继续支持预防暴行,并鼓励国家当局履行职责。

5. 在区域一级,非洲联盟制定了最先进的法律和体制框架之一,保护人民免遭保护责任中所述的严重罪行之害。《非洲联盟组织法》明确申明,联盟有权依照非洲联盟大会决定,在发生灭绝种族、战争罪和危害人类罪时进行干预。

6. 一些国家主要是将保护责任看作外交政策问题,而不是国内问题。这破坏了这项原则的第一支柱,该支柱呼吁各国实行国家机制和措施,保护本国人民免遭暴行罪之害。把保护责任仅仅视为一个国际问题,强化了一种错误观念,即保护责任主要涉及国际社会对国内危机的反应。

7. 当前必须有更强大的政治意愿,才能使保护责任成为现实。我在2017年和2018年关于保护责任的报告(A/71/1016-S/2017/556和A/72/884-S/2018/525)中提醒会员国注意,趋势正在朝着错误的方向发展,而这一趋势仍未扭转。国际社会

非常清楚，今天的危机需要加强国际合作和多边机构。然而，国际社会看到，对多边主义的国际承诺正在减弱，这令人不安，也影响到预防暴行罪的努力。国际社会的承诺言辞与保护世界各地弱势民众的实际体验之间的差距日益扩大。国际社会需要对保护责任作出更有力的承诺，以预防暴行罪。整个国际社会需要加紧努力，帮助各国实现可持续发展目标，确保不让任何一个人掉队。

8. 在过去的报告中，我提出了一些缩小这一差距的建议，包括优先重视预警和早行动，以及根据商定原则，通过确保对实践进行严格、公开的审查，加强对履行保护责任的问责。虽然一些国家已经就这些建议采取了行动，但仍有很大空间进一步加强执行。我认为，履行保护责任是我预防优先的更广泛战略的重要组成部分。我重申，我坚信预防必须贯穿联合国工作的所有支柱，并使联合国系统团结起来，增强凝聚力，更有效地开展工作。

9. 同样重要的是，要在联合国各政府间机构中推动对保护责任采取更加一致和全面的办法。大会仍是讨论的主要论坛，但鉴于安全理事会在处理和平与安全问题的主要作用，必须继续让安理会参与这一事项。在人权理事会，可以更多地强调在更广泛的人权预防框架内预防暴行罪。普遍定期审议进程为解决作为暴力根源的侵犯人权行为提供了切入点，这些行为如果得不到解决，可能会导致冲突或暴行罪。此外，在提交人权条约机构的国家报告中，仍然有机会更系统地纳入暴行罪风险因素和各国为处理这些因素所作的努力。

10. 在区域一级，我重申区域组织在履行保护责任方面的重要作用。区域组织在落实保护责任方面可发挥重要作用，因为它们往往受到暴行罪负面跨界后果最直接的影响。正如我在 2011 年关于保护责任的报告(A/66/874-S/2012/578)中提到的，背景环境很重要。保护责任是一项普遍原则。区域和次区域安排可以鼓励各国政府承认其根据相关国际公约承担的义务，并在其社会内部的摩擦根源导致暴力或暴行之前予以查明和解决。这些安排还可以发挥关键作用，帮助确保从国家一级准确及时地把信息和分析输送给全球决策者，同时减少误解、误报和故意歪曲的风险。

11. 许多区域组织通过了支持保护责任的明确承诺。其中，非洲人权和民族权委员会通过了一项关于加强非洲保护责任的决议。欧洲议会也建议欧洲联盟充分实施这项原则。需要加强这样的努力，使区域组织更有效地保护民众，提供预警和早期行动，打击或制止暴行罪的实施。还应鼓励区域组织加强合作，包括交流良好做法。联合国也可以支持这种努力。联合国、非洲联盟和欧洲联盟之间的三边合作就是一个很好的例子。

12. 当务之急仍然是继续推动落实保护责任。2019 年 1 月，我的保护责任问题特别顾问获得任命。自那以来，她在与会员国的协商中承认，有必要在区域一级进行协商，以进一步讨论现有挑战，并确定加强实施这项原则的机会。会员国认识到需要进一步把预防暴行议程与其他关于和平、安全与正义、妇女与和平与安全以及国际和平与安全的全球承诺和优先事项联系起来，包括《2030 年可持续发展议程》，特别是可持续发展目标 16。最重要的是，与我的特别顾问在这一最初阶

段进行对话的许多方面表示，需要确定经验教训以及预防工作的积极实例，以此强调必须优先重视这一议程。本报告旨在为这一努力作出贡献。

二. 总结过去的做法：预防方面的经验教训

13. 加强预防行动需要更好地了解所采取措施的范围和组合运用情况，这些措施如何与当地条件和行为体相互作用，以及它们对暴行罪风险和保护民众的影响。我在 2017 年的报告中提出，可以提供基于证据的见解，说明可采取哪些结构性和业务性措施来预防暴行罪。这方面的努力侧重于从对过去预防暴行的有效或失败经验的研究中总结经验教训。

14. 为了努力加强联合国预防工作，我仍然致力于继续实施人权先行倡议。该倡议旨在加强联合国系统预防发生严重侵犯人权行为(包括可能导致暴行罪的那些行为)的能力，并在侵犯人权行为升级为暴行罪之前发出警报。这项倡议还通过提供机会交流信息和进行跨支柱综合评估，以确保对新出现的令人关切的局势作出一致反应，寻求加强联合国就新出现局势与会员国的互动协作。事实证明，联合国各实体更有能力向本组织决策机构和会员国通报令人关切的局势和各种预防办法。此外，联合国正与总部和外地的工作人员进行全系统协商，探讨如何以最佳方式营造氛围，支持所有工作人员促进人权，预防和及早应对侵权行为。

A. 预防：各国的作用

15. 从过去情况中吸取的经验教训说明了各国需要重点关注哪些优先领域，以加强其履行保护本国人民这一主要责任的能力。预防暴行罪需要国家主导采取一致行动。在每个国家，风险的确切构成、应对能力的来源以及机构能力和权威情况各不相同。在实践中，这项原则第一支柱的执行情况很难精确衡量，因为它涉及政府政策的许多不同领域。在许多情况下，大多数相关举措并未被各国有意地与预防暴行联系在一起。一项做法或政策并非一定要标为“预防暴行”，才能为预防暴行作出重要贡献。通常，国家履行了保护责任，却从未贴上相应的标签。然而，有些国家对于在国家政策中阐明保护责任以及寻求和听取外部各方的建议仍然持谨慎态度。

16. 经验教训表明，会员国可以通过重视以下五个主要领域来促进预防暴行罪：

(a) **需要把多样性作为一种优势而不是弱点来管理。**由于暴行罪可能源于极端形式的与身份有关的歧视和暴力，预防的基石在于能够管理多样性并建设宽容和包容性社会的不歧视社会。这是可持续发展目标 16 的核心。对多样性进行管理，需要有尊重差异的国家政策和规范。这就需要旨在促进个人和群体之间平等并保护他们免受歧视的法律和机构。特别是需要宪法和立法保护人权和群体权利，以此作为反对歧视的主要保障。这些保护应由独立的司法机构和包括监察员在内的国家人权机构进行有效监督，并且有活跃的民间社会，能够对当局进行问责。促进对多样性的建设性管理还包括解决不平等和排斥等导致冲突的根源，从而使机构更具包容性。还需要确保发展战略具有风险意识，包括在教育、就业和卫生领域。此外，常常还需要采取全面战略，结合各种办法，解决排斥性意识形态问

题。为了防止社区冲突升级到暴行程度，各国需要确保有办法早日和平解决群体之间的潜在争端，处理不满情绪。必须认识到，如果不同的身份涉及到群体忠诚和相互对立的正义愿景，国家和社会需要有可以以和平和建设性方式管理和解决冲突的手段。一些国家已经建立机制，促进和协助预防冲突和解决冲突，以保持和平；

(b) 问责和法治。在国家机构和安全部门无法实施问责且对法治的尊重薄弱的情况下，国家权力机构往往无法为民众提供太多保护。在实践中，加强预防暴行的法治能力需要在三个主要领域采取行动。首先，诉诸司法的机会：法律面前平等原则体现在个人和群体诉诸司法的平等能力上。诉诸司法方面的性别平等至关重要。这意味着各国必须在其全境拥有足够的司法能力，以确保可以向其提出申诉，并确保人民有公平的机会向法院提起诉讼，全面了解自己的基本权利，并获得有关司法机构的充分信息。还要求司法公正，不偏不倚，遵循透明的规则。其次，有效、合法的安全部队对法治至关重要。第三，法治需要透明、负责任的治理。通过宪法充分保障政府受法律约束，是一个很好的解决办法。然而，需要通过充分独立的司法机构和安全部队加强宪法保护，以便平等执法。自由媒体等促进透明度和问责的其他手段也是必要的。还需要具有代表性、包容性和问责制的治理体系；

(c) 保障生计。经济不平等也是导致暴力冲突和暴行罪的根源之一。经验表明，严重的经济冲击可能是冲突的强大触发因素。社会经济不平等不仅是紧张和冲突的来源，也妨碍了社会预防暴行罪的能力。预防暴行罪最重要的经济政策是那些旨在减少社会经济不平等、治理不善、机构薄弱以及自然资源特别是矿产资源管理不善和滥用的政策。增强妇女经济权能是一个积极的促进因素；

(d) 活跃的民间社会为多种观点提供支持。民间社会被认为是预防暴行罪的重要行为体。至关重要的是，要有一个活跃的民间社会，可以培养多种不同观点，维护各群体持有和表达另类观点的权利，同时保护民众免遭仇恨言论以及煽动歧视、敌对和暴力行为之害。妇女民间社会团体和女性领导人尤其如此。过去几年，非政府组织不时在防止迫在眉睫、有暴行罪风险的冲突方面发挥了关键作用。在西巴尔干地区，2017年成立了防止灭绝种族和暴行罪的区域民间社会联盟，这有助于促进和协调来自基层的和解努力。在更广泛的欧洲大陆规划和协调民间社会预防暴行的努力，包括应对日益严重的种族主义和仇外心理的努力，仍在继续。具有为解决争端创造公民空间的权威的活跃民间社会，加上与和平、稳定和经济福祉相一致的民间社会行为体，是应对能力的重要来源，但往往被忽视。建设能够应对暴行罪的社会，需要关注非国家行为体的作用；

(e) 为不再发生提供保障。没有什么问题比处理历史暴行罪案件更敏感、更重要。因此，必须密切注意那些最近经历了暴行罪的国家，并审查它们为防止过去罪行再次发生所作的各种努力。在这方面，有两个相互关联的问题特别重要：第一，必须作出有效努力以保持和平，包括消除过去暴行罪的根源；第二，必须通过包容各方的协商和各级参与，处理过去罪行的真相、正义和赔偿问题。前者表明需要加强预防暴行与保持和平的联系；后者表明需要开展全面的过渡期正义

程序，适当处理追究刑事责任、讲述真相、赔偿受害者和保证不再发生等问题。在暴行罪发生后，保证不再发生需要有关国家与国际社会合作采取通盘战略。核心要素包括：保障全国安全和不再发生侵犯人权行为，特别是针对最弱势群体的侵犯人权行为；承认所有人的合法身份权，使所有群体的成员都能在法律面前成为法人，并通过强有力的机构获得权利；批准相关国际人权法和国际人道主义法文书，包括通过实施立法；追究暴行罪行为人的责任；进行旨在消除暴行罪诱因的法律改革；进行司法改革，确保法律权限和独立性；进行宪法改革，废除歧视性条款，纳入国际人权法和标准，规范安全部门，确保权力分立；开展教育，通过强调不同观点，促进批判性思维、对多样性的尊重以及平和的心态；以文化举措为实际手段，提醒人们纪念被迫害者和哀悼者，以尊重受害者，承认和了解过去的暴行罪；为幸存者提供对文化和性别问题有敏感认识的社会心理支持和创伤心理咨询。迄今为止的记录好坏参半。国际社会可以开展更多工作，为发生暴行罪的国家提供支持，打破有罪不罚的文化。

B. 预防：国际社会的作用

17. 我们看到国际社会大力参与有助于长期预防和结构性预防的活动，这些活动的主要目的是建设具有复原力的社会，这对于解决可能导致实施暴行罪的风险因素以及更长远地建设和平社会至关重要。与此同时，迫切需要考虑国际社会有哪些备选方案，可以在国家明显未能保护其民众以及即将发生暴行罪或存在即将实施暴行罪风险的情况下履行保护责任。这种行动应始终符合国际法，特别是《联合国宪章》，且不应取代会员国采取措施以预防暴行罪和保护本国民众的义务，采取这些措施的主要责任仍在各国。然而，国际社会在必要时可根据《联合国宪章》采取及时和持续的行动，有效应对发生或可能发生暴行罪的情况。

及早行动

18. 必须继续支持和加强预警能力，更重要的是及时应对暴行罪的风险。成功预防方面的良好做法表明，确定迫在眉睫的风险并传达对风险的明确认识十分重要。在这些情况下，成功的预防行动有两个特点。第一是根据可信的指标，明确和公开地确定已实施或可能实施暴行罪的人。明确和准确地确定可能的犯罪者，可使那些能够改变可能犯罪者行为的各方更具影响力，加强他们的作用。这也可以鼓励犯罪者同社区的成员与他们划清界限。第二是有能力对严重问题采取早期行动，并需要将妇女切实纳入预警和预防措施。

19. 协调一致的行动确实有作用。非洲联盟、次区域组织和安全理事会曾有几项共同开展工作，避免了紧张局势、特别是选举后危机升级。

20. 消极的一面是，当局势升级后，有效预防暴行的窗口就会关闭。在危机的早期阶段，通常可确定与暴行罪的风险有关的因素，但在评估时不认为其构成实施暴行罪的风险。因此，通常直到相对较晚的阶段才能充分认识到风险的性质，而此时可采取的应对措施已变得更为有限。

21. 预防即将发生暴行罪的做法包括试图说服犯罪者和潜在犯罪者不要实施这些罪行。国际社会在实践中尝试用各种不同的方式做到这一点。方式可以是直接

的高级别政治接触。一种良好做法是联合国、区域和次区域安排、邻国以及其他行为体进行协调一致的政治接触，这方面也有例证。在另外一些情况下，联合国曾呼吁有影响力的第三方进行调解，以支持预防工作。

22. 说服和谈判是在可能发生暴行罪的情况下改变行为体行为的有效方法。通常通过调解来消除暴行罪的政治原因或防止升级。在某些情况下，调解是通过就政治安排进行谈判来缓解紧张局势的关键。然而，行为体也可利用谈判为实施暴行罪提供掩护，并削弱国际社会对更具胁迫性的做法的支持；对于存在多个相互竞争的调解渠道的情况而言，这种风险特别大，将导致拖延和信誉丧失。过去预防暴行工作中的一个经常性挑战是确保调解人促成的协议、包括有关性别的条款得以执行。因此，必须采取步骤，确保已签署的协议得到执行。

23. 如果说服和谈判还不够，则需要直接采取行动以预防暴行罪。直接行动可侧重于行为体实施暴行罪的能力，方式包括应对仇恨言论和煽动暴力的言论、防止武器流动或削弱潜在犯罪者的能力。直接行动也可侧重于减少平民的脆弱性，方式为不让武装行为体接触他们，用武装维持和平人员保护他们，或使他们不受伤害。这类行动的例子很多，包括：

(a) **第一，应对仇恨言论。**联合国在刚果民主共和国、中非共和国和南苏丹的广播网被用于直接反击仇恨言论。在欧洲，欧洲联盟委员会提供了平台，使监测在线内容的民间社会组织和有能力和删除这些内容的信息技术公司开展合作；

(b) **第二，部署联合国维持和平行动以保护平民是本组织预防暴行罪的一种最直接的方式。**按照联合国维持和平行动的解释，保护平民的办法分为三个层次：(a) 通过对话和接触提供保护；(b) 提供实际保护；(c) 建立保护环境。保护平民的任务主要包括保护地点的通行、进行安全巡逻、与当地社区合作、直接向政治领导人和民兵领导人开展宣传、解决与冲突有关的性暴力问题，以及开展支持武装团体解除武装和复员的活动等。各特派任务中维和人员与当地社区的直接互动也帮助建立了信任，并直接促进减少暴力。在维和人员获得强有力的授权且保护平民能力强的地方，保护水平最高。除维持和平外，国际行为体在实地的存在，例如在人权监测、调查和报告、与民间社会和地方社区的接触方面的存在，可以有力地促进预防工作；

(c) **第三，支持国家当局加强其预防暴行罪的能力。**我 2014 年的报告 (A/68/947-S/2014/449) 列出了“抑制暴行罪的手段”清单，其中许多与结构性复原力有关。过去的经验表明，对安全和司法部门提供直接援助有助于稳定某些局势；

(d) **第四，采取人道主义行动。**在许多情况下，由于暴行罪的间接影响(包括疾病和营养不良等)，会继续出现大量伤亡。在多个情况下，安全理事会果断采取了步骤，以处理危及生命的人道主义关切。除减轻这些威胁外，人道主义行动还支持个人和社区就自身保护问题作出知情选择，在他们受到攻击时提供安全的路线，在他们流离失所时提供给养。

24. 当暴行罪的风险迫在眉睫时，当地社区可以采取步骤保护自己。当地社区是第一道防线，处于阻止暴力苗头升级的最有利位置。在暴行罪发生之后，当地社

区也处于保护的第一线。弱势群体为保护自己所作的选择可能会给他们的生存机会带来重大差别，但这些选择往往得不到重视和支持。国际社会必须加强与民间社会和地方社区的伙伴关系，通过定期积极交流信息和开展能力建设等途径，帮助预防暴行罪和避免遭受暴行罪之害。在某些情况下，联合国、非洲联盟和各非政府组织向境内流离失所者营地中的妇女和女童提供的支持非常重要，为使她们免遭性暴力提供了额外保护。

25. 联合国支持预防暴行的一种最具创新性的方式是向民间社会组织提供政治和技术支持，以加强基层一级的预防工作，这在受到限制和敏感的环境中特别有效。有许多积极支持民间社会的具体实例。其中包括：

(a) **创新性的减少暴力方案和促进社区间建立信任的活动。**联合国正在为实现和解作出持续努力，包括鼓励和支持许多国家的地方预防举措。在某些情况下，联合国支持民间社会利用创新办法开展对话，以超越政治分歧，促进找到解决日常问题的办法。在其他情况下，本组织支持建立地方机制，以建立及早解决争端、建立信任和分享信息的预防能力；

(b) **与宗教领袖和行为体接触，鼓励他们利用自己的影响力，避免社区内暴力升级，并促进基于社区的对话。**2017年7月启动的宗教领袖和行为体防止煽动可能导致暴行罪的暴力行动计划提供了一系列备选方案，以在存在煽动风险时应对和减轻暴力升级的情况；

(c) **支持地方人权组织。**暴行罪的实施往往始于有系统的侵犯人权行为。第一道防线往往是地方和国家人权组织。联合国在外地的存在向当地人权团体提供多方面的支助，并将采取行动进一步加强这种支助摆在优先位置。例如，在西巴尔干地区，联合国确定有必要制定和扩大区域方案，使各群体和团体，特别是妇女和青年参与促进实现和解、建立信任和增强社会凝聚力的活动和对话。在美洲区域，联合国正在与促进保护土著人民权利的团体合作；

(d) **对妇女和青年组织的支持为地方一级的直接参与提供了另一个机会。**建设和平基金的性别平等与青年促进倡议致力于包容各方地建设和平，在许多受冲突影响的环境中为妇女和青年组织的增强权能和切实参与提供了支持，以促进和推进过渡期正义与和解举措。

(e) **在向基层努力提供援助时，预防工作的权力下放非常重要。**国际努力往往主要集中在首都和其他主要中心，但暴力的种子通常在较偏远地区、农村地区和被边缘化的地区散播。必须把工作重点放在分歧更严重、暴力风险更高的地方，并将援助范围扩大到主要中心之外。2019年3月，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室与联合国开发计划署和一个当地非政府组织合作，在孟加拉国考克斯巴扎尔难民营组织了与罗兴亚宗教领袖的会晤，讨论如何加强与收容社区的和平共处。

持续介入

26. 一旦及早采取了行动，就必须持续介入，开展预防工作，以防止暴行罪。确保这种介入能够解决所有相关问题也很重要。政治介入可有助于各方之间的谈判，

人权方面的介入可有助于监测和公开报告，安全援助可通过预防性外交等方式支持保护工作。从长远来看，联合国国家工作队也可以在安全部门改革与和解努力等领域提供宝贵支持。

三. 主要经验教训

27. **首先，预计即将发生的暴行罪是可以预防的。**地方、国家、区域和国际行为体采取协调一致的行动，有助于避免暴力升级。在实践中，所使用的预防工具的数量或类型与结果之间没有直接联系。我一再强调，预防行动必须针对具体情况。2005年世界首脑会议以来的经验为此提供了有力支持。在大多数情况下，国际社会曾使用各种各样的工具来预防暴行罪。通常在需要更全面的方法时，国际社会只使用了有限的工具。这可能在无意中表明国际社会对此不感兴趣或者需在各优先事项间进行取舍，从而鼓励犯罪者认为其罪行不会得到坚决打击，并使脆弱的民众感到沮丧。经验表明，存在分歧和限制的预防办法往往不那么有效，特别是在面对不妥协的当事方时。此外，过去的暴行罪不受惩罚使得无法通过采取预防措施改变犯罪者的行为。

28. **第二，如果把预防暴行作为优先事项，就会取得最佳结果。**将预防暴行作为优先事项使国际社会更有可能及早采取协调一致的行动。这还意味着，不会将预防暴行排在其他优先事项之后。如果根本不把预防暴行罪作为优先事项，预防工作可能会被极大削弱，其效力也会降低。如果将预防暴行作为优先事项，主要保证国，即对受影响国家具有特别影响力的国家，往往发挥更积极正面的作用，并往往获得国际社会的支持。这加强了对暴行的预防。

29. **第三，统一目标是成功预防暴行的关键。**整个国际社会必须作出承诺。成功的预防工作总是需要包括联合国、各区域组织、主要国家和邻国在内的多个行为体以协调一致的方式共同努力。但有时，目标不统一会严重削弱预防暴行的工作。如果目标不统一，传递出未经协调和不一致的信息以及存在其他对话渠道，都会破坏预防行动的有效性。在实践中，统一目标需要国际领导。哪个国家或国家集团最适合发挥领导作用，根据具体情况会有所不同。如果没有领导或缺乏协商一致，预防行动的协调性和可信度均被削弱，因此效力也降低。

30. **第四，在实践中，预防暴行的效力是由多种因素决定的，这些因素主要与国家特性有关。**这些特性可包括以下方面：**(a)** 领导对预防的承诺，因为接受型的领导人可以谈判并和平解决危机，对说服持开放态度，并且更有可能执行协议；**(b)** 国家的预防能力，包括国家当局在多大程度上能够提供关键的国家服务；**(c)** 民间社会的活力和妇女的参与，这对驳斥和应对仇恨言论、反对歧视、制定和平共处规范和促进解决冲突都至关重要；**(d)** 存在问责文化，这种文化减少了在有罪不罚的环境中存在的报复性暴力的风险，因此非常有助于预防；**(e)** 武装团体受到的有效限制，这可能与武装团体对平民实施暴力的规模直接相关；**(f)** 区域环境的有利程度，定义为一个国家的邻国针对国内动向而采取的积极或消极的姿态。

四. 结论和建议

31. 我在前几次报告中已重申，大会第六十届会议高级别全体会议(2005 年世界首脑会议)对保护责任的承诺与世界各地弱势群体的日常遭遇之间的差距越来越大。需要做更多工作，将暴行罪的预警转化为果断的早期预防行动。在本报告中，我总结了一些经验教训，可为在实践中设计和执行加强暴行预防工作的工作方案及提高包括联合国在内的国际社会的集体应对能力的措施提供参考。

32. 各国负有保护其民众的首要责任，并非常适合最早采取行动预防暴行罪。我鼓励会员国考虑执行前几次关于保护责任的报告中所载的建议，特别是与加强国家复原力有关的建议。尤其是，这包括对国家的风险和复原力进行评估，这种评估需对性别问题有敏感认识，并可作为普遍定期审议等现有进程的一部分，也可以作为一项独立的工作。我请会员国使用“暴行罪分析框架：预防工具”作为评估工具。

33. 在国际一级需要做更多工作，积极支持旨在减少暴行罪风险或对即将发生暴行罪的证据作出反应的各项举措，以及通过加强与区域和次区域组织的伙伴关系等方式，支持预防和应对暴行罪的区域举措。我鼓励继续进行公开和坦率的讨论，以按照 2005 年世界首脑会议通过的庄严承诺，并考虑到执行这一议程的现有挑战，推进保护责任。

34. 我打算继续优先考虑将预防暴行同其他与本组织三大工作支柱相关的集体议程进行整合。我鼓励会员国协助这一努力，并继续支持我的防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任问题特别顾问执行其重要任务。