

完成不可能完成的任务：防止灭绝种族和大规模暴行的挑战：任务结束说明

弗朗西斯·登

2012年1月25日，联合国秘书长潘基文宣布，我作为防止灭绝种族罪行问题特别顾问的任期将于2012年7月31日结束，这是其第二任期高级管理层变动的一部分。

我将怀着对秘书长的深深感激之情离任，感谢他给予我机会履行这一对人类非常重要的任务：防止灭绝种族。我还将带着满意离任：在我任内，我们竭尽全力为防止灭绝种族工作建立一个概念性、规范性业务框架。

尽管任务具有挑战，执行中存在各种制约因素，但我深信，我们已奠定了与联合国会员国、区域和次区域组织、政府和非政府组织、广大民间社会以及其他利益攸关方合作的框架。这种协作是推动防止灭绝种族和相关暴行事业所不可或缺的。

虽然灭绝种族是最令人发指的罪行之一，人类理应加以防止、制止和惩治，但它也是一个高度敏感的问题。肇事者和被要求进行干预的方面均会否认灭绝种族。虽然有关种族灭绝的指控往往用于笼统指称大规模暴力行为，但种族灭绝罪行的法律界定在大多数情况下只有在确认事实之后才被承认。出于这个原因，在局势升级和风险升高开始否认之前，尽早采取预防措施是最佳对策。

从一开始，我就意识到我在从事一项几乎不可能完成、但又必须完成的任务。为此，必须界定防止灭绝种族的挑战，避免复杂化。因此，我试图以更易于驾驭的方式来界定种族灭绝。为减少任务的危险性，我决定除去种族灭绝的神秘，不将其视为过于敏感而无法解决的问题。

我对种族灭绝的理解是，它是一种与身份有关的极端形式的冲突，其起因并不是各族群之间的分歧，而是这些分歧带来的影响，表现为严重的不平等、歧视、边缘化、排斥、耻辱化、非人性和基本权利的剥夺。因此，最有效的防止就是对多样性进行建设性管理，以促进平等、包容、尊重基本人权和遵守民主价值观和做法。

我的办法基于以下四个主要假设和原则：

首先，我们必须承认，面临保护本国境内人民的挑战的大多数国家(如果不是所有国家的话)都因国家认同危机而出现严重分裂。这些危机将人们分成内群体

和外群体，使国家保护外群体的责任出现真空。除了国际社会之外，被边缘化和经常受到迫害的群体能向何处寻求保护和帮助呢？

其次，当这些绝望的人群寻求国际保护时，国家当局就援引主权作为反对外部介入的盾牌。的确，国家主权仍然是国际关系中的核心原则。因此，主权成为各国的工具，宣称为自卫，但其公然虐待本国人民的记录，使其很容易受到外界审查。

第三，要积极地重塑主权，就必须规定国家有责任保护其本国人民，必要时由国际社会提供支持。这意味着，任何国家当局的声望和合法性都必须取决于是否符合关于保护需要被帮助的民众的国际标准。

“主权即责任”这一概念最终促使制订“保护责任”原则。这个概念基于以下三个支柱：国家对人民的责任；国际社会支持各国履行责任；在一国“显然未能”保护其本国人民免遭种族灭绝、战争罪、种族清洗或危害人类罪的情况下，国际更坚定的多方面介入。

由于防止种族灭绝任务和保护责任任务是相互关联的，秘书长指示我的同事即秘书长保护责任问题特别顾问爱德华·勒克和我组建一个联合办事处，其业务内容涵盖所有四种犯罪和侵权行为。

第四，虽然前两个“保护责任”支柱不会产生争议，但经安全理事会批准，最近根据“保护责任”第三支柱在科特迪瓦和利比亚采取了行动，这表明国际应对措施正逐步被接受。然而，干预仍然备受争议。

按照这些假设和原则，我们办公室就以下方面开展了若干活动：监测和风险评估；咨询和提醒；加强能力；提高认识，以推动国家、区域和国际努力保护人民免遭种族灭绝以及战争罪、种族清洗和危害人类罪及其煽动罪。

我们工作中一个关键因素就是收集和分析信息，用于早期预警。本办公室根据我们的分析框架分析世界各地的事态发展，该框架是一个客观工具，它通过八组与身份有关的因素对种族灭绝危险进行评估。如当一国的特定局势有可能发生灭绝种族罪或相关罪行时，我们就发表报告和政策咨询说明，提醒秘书长和安全理事会成员注意这一局势。

要加强防止、预警和应对能力，本办公室还开展能力建设培训方案。在 2009 年和 2011 年期间，我们在 13 个国家举办了 34 次培训，738 人接受了有关防止灭绝种族和相关犯罪的培训。

既然我们看到本办公室所发挥的催化作用，与联合国内外各合作伙伴的协作对于实现防止目标的总体前景至关重要，其中包括政府和非政府组织、广大民间社会、研究机构及学术界。

展望未来，无论秘书长任命谁接替我，我希望我们为本办公室的工作建立起来的概念、体制和业务框架将成为发展的基础。

就个人而言，无论我在职业生涯的下一阶段做什么，毫无疑问，我在过去几十年中从事的事业，防止灭绝种族任务是我最近从事的工作，仍将是关注的领域，也是我继续与有同样关注的组织和机构合作的基础。
