



## 安全理事会

Distr.: General  
27 January 2021  
Chinese  
Original: English

### 2021 年 1 月 27 日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信

谨随函转递安全理事会维持和平行动工作组关于工作组 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动的报告(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会维持和平行动工作组

主席

塔里克·拉德卜(签名)



## 2021 年 1 月 27 日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信的附件

### 安全理事会维持和平行动工作组 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动的报告

#### 一. 组织事项

1. 安全理事会维持和平行动工作组是根据 2001 年 1 月 31 日通过的安全理事会主席声明([S/PRST/2001/3](#))设立的。
2. 突尼斯大使兼常驻联合国代表塔里克·拉德卜当选为工作组主席，任期为 2020 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日。

#### 二. 导言

3. 本报告简要介绍了情况通报人和会员国代表在工作组会议上的陈述或发言，其内容不是为了反映安全理事会在维持和平问题上的协商一致立场。
4. 工作组在本报告所述期间的工作方案因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行暴发而被打乱，但工作组举行了一次会议，讨论与其任务有关的问题。
5. 会议旨在促进安全理事会、部队和警察派遣国及秘书处的三方合作，以期改善维持和平伙伴之间的协调。

#### 三. 2020 年工作组活动摘要

6. 2020 年 12 月 21 日，工作组举行了关于“维持和平行动的过渡和撤出战略：总结和展望”的视频会议。
7. 情况通报人包括和平行动部政策、评价和培训司政策和最佳做法处处长拉尼亚·达加什-卡马拉和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)副联合特别代表安妮塔·基奇·格贝霍。
8. 拉德卜先生宣布会议开幕，他指出，鉴于维持和平行动的临时性质，过渡是维和行动所固有的，可被广义地界定为包括特派团的开办、重组、缩编和撤出。如果不制订战略，说明如何限制特派团撤离的影响，以维护和平与稳定成果并避免重新陷入冲突，那么任何过渡都不可能成功。他回顾说，安全理事会讨论了如何应对与过渡有关的挑战，良好做法包括与特派团和所有相关利益攸关方共同合作制定基准。他补充说，在这方面，撤出战略必须符合当地局势，预见实现持久和平所需的长期条件，并由妇女和青年等所有利益攸关方参与，确保包容各方。他认为，撤出战略还必须获得适当资源，并提供必要的技术支持，以加强国家政治机构，以及善治、人权、选举和打击腐败方面的能力建设。此外，要顺利移交责任，需要与所有联合国机构密切合作，包括联合国难民事务高级专员公署、联

合人权事务高级专员办事处和联合国开发计划署，以及世界银行和各种双边和多边人道主义与发展伙伴。

9. 达加什-卡马拉女士回顾说，秘书长曾指出，联合国过渡工作是最关键的时期之一，在此期间，在建设和平和保持和平方面的投资在短短几个月内就可能得到维持，也可能功亏一篑。在联合国特派团离开时，持久和平面临的严重挑战往往仍未消除。特派团的离开可能会使原先的冲突各方更大胆地以武力手段解决宿怨。在这方面，过渡时期对东道国和国际社会来说是风险加剧的阶段。过去，国际社会和联合国对过渡进程的关注与这样的风险不相称。随着维持和平特派团的结束，对它们的总体关注度会下降，国际社会的支持也常常减弱。不过，在联合国内部，这一关注不足的问题已得到解决，过渡问题常常在联合国领导层议程上占据显著地位。

10. 达加什-卡马拉女士补充说，秘书长将联合国过渡工作置于其议程的重要位置，包括就过渡问题召开一年两次的执行委员会和副主管委员会会议，并发布了2019年秘书长过渡规划指令。秘书长还通过该指令，要求所有主要的维持和平行动与其联合国国家工作队对口单位一道制订综合过渡日历，日历将预测过渡规划的关键时间表和里程碑，从而发挥路线图作用。此外，建设和平基金设立了过渡筹资窗口，以输送急需的资金，目的是在特派团缩编或完全撤出时促进产生更多的建设和平能力。

11. 达加什-卡马拉女士说，联合国致力于以战略性综合方式规划并管理过渡，这是秘书长和平与安全和发展支柱改革的核心内容，已被纳入“以行动促维和”倡议的主流。认识到有必要使过渡不那么以联合国为中心，已与包括欧洲联盟、非洲联盟和西非国家经济共同体在内的主要非联合国利益攸关方启动了加强过渡进程伙伴关系的举措。

12. 关于吸取的主要经验教训，达加什-卡马拉女士指出，在大多数冲突后环境中，持久和平面临的残余风险和挑战主要是政治方面的。一旦特派团离开，联合国的政治影响力不可避免地会下降，其政治分析和有意义的政治参与的能力也会减弱。在这方面，她提到，有必要制定战略，以便能围绕关键优先事项、里程碑和理想结束状态的共同愿景，召集广大利益攸关方(安全理事会、建设和平委员会、会员国、区域组织、国际金融机构和民间社会组织)参与工作。

13. 达加什-卡马拉女士说，联合国过渡工作不仅仅涉及联合国维持和平行动的撤离，而是一个促成联合国存在的全面重组和战略重新定位的过程。这一进程的关键是积极主动和真正综合性的过渡规划，定期、综合和健全的评估，以及国家当局、联合国特派团、国家工作队成员、区域伙伴组织、安全理事会和派遣国之间的持续接触与对话。

14. 她接着说，虽然国际社会可以提供至关重要的支持，但只有国家利益攸关方才能建设持久和平。这意味着要更加重视让国家利益攸关方和机构做好在特派团结束后阶段取得成功的准备。过渡规划需要与国家发展计划和战略更密切地保持

一致。此外，必须在更早阶段与国家利益攸关方接触，接触必须超越单纯的协商，并侧重于加强在特派团撤出时将移交的领域的的能力。

15. 达加什-卡马拉女士说，联合国和国际社会面临着政治解决仍然脆弱和不稳定持续存在的过渡环境。她认为，在这种情况下，将联合国系统、国家和民间社会行为体以及国际社会聚集在一起会有帮助。她补充说，根据任务规定和授权，在解除武装、复员和重返社会、安全部门改革、过渡期正义以及立法和司法部门改革等领域提供协调一致的长期支持，是建立减少保护威胁所需的保护环境的关键。还必须确保处于过渡中的特派团适应不断变化的现实状况和新出现的需求，并使国家行为体能够在特派团进行持续监测和有针对性指导的同时逐步发展保护能力。

16. 达加什-卡马拉女士还说，在实现持久和平的历程中，妇女是关键利益攸关方。社会性别规范和权力态势是影响从冲突到和平道路的关键因素。在安全理事会第1325(2000)号决议通过 20 年后，需要开展更多工作，推动促进性别平等的过渡，确保在维持和平人员存在时取得的成果不会在他们离开后被削弱。她补充说，采用促进性别平等的冲突分析方法是朝这个方向迈出的重要一步。

17. 达加什-卡马拉女士指出，“财政悬崖”是东道国实现可持续发展道路上的一个重大风险。特派团撤离往往与援助、特别是用于建设和平活动的援助不断减少且可预测性降低的情况同时发生。在资源稀缺环境下，需要支持特派团、国家工作队和国家当局制定长期筹资战略，包括利用创新性过渡筹资模式，使这些行为体能够有效地共同交付成果，并加强与国际金融机构和私营部门的伙伴关系。

18. 达加什-卡马拉女士着重介绍了联合国过去和当前过渡工作的一些最佳做法。在利比里亚，联合国已过渡为强化的驻地协调员办公室(配有政治、和平与发展分析股)、人权事务高级专员办事处独立的办事处以及蒙罗维亚以外的存在。在海地，过渡规划立足于新的联合国合作框架，使其更加注重根据国家优先事项和计划调整并加强国家工作队的方案拟订。在苏丹，设立了州联络职能，以加强联合国一体化。她补充说，和平行动效力网将这一模式誉为过去 20 年维持和平行动方面最重要的创新之一。

19. 接下来，格贝霍女士详细介绍了达尔富尔混合行动的情况，她指出，这项过渡工作会很复杂，因为在开展过渡时，未签署协议的苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派没有参加和平会谈，约 180 万境内流离失所者仍滞留在营地，在达尔富尔仍有零星的武装冲突且族群间暴力激增。自 2018 年以来，达尔富尔混合行动的业务环境发生了重大变化，部分原因是 COVID-19 大流行的后果。环境方面的最新变化是 2020 年 10 月 3 日签署了和平协议。

20. 格贝霍女士解释说，达尔富尔混合行动的过渡有三大支柱：政治支柱(通过《苏丹和平朱巴协议》)、安全支柱(政府承担实体保护)和方案支柱(通过建设和平)。2018 年，安全理事会授权联合国驻苏丹机构使用独特的方案过渡工具，拟在武装冲突已经停止、达尔富尔混合行动已经实际撤出的达尔富尔地区使用。因此，设立了州联络职能，以便在相对稳定的地区将重点从维持和平转向建设和平，

总体目标是帮助防止再次陷入冲突，并在国家工作队和达尔富尔混合行动具有比较优势的领域解决冲突根源。国家工作队和达尔富尔混合行动商定共同解决潜在的冲突触发因素，即水和牲畜等土地资源以及流离失所者和难民的回返。这些方案基于评估，与政府进行了协商，在法治、人权、生计和提供即时服务四个优先部门实施。自 2019 年开始实施州联络职能以来，已在 10 个联合国机构、基金和方案的方案领导下从联合国分摊预算中提供了约 4 500 万美元。

21. 格贝霍女士说，州联络职能旨在加强与政府有关的“联络”职能，将活动移交给国家工作队，现在也移交给联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)。州联络职能支持国家主权和联合国全系统协调，并在实践中展示了适应性管理。仅在第一年，在东达尔富尔州，建设和平方案就有所扩大，国家工作队力量也有所增强，另有 3 个机构在该州设立了办事处，其他机构也扩大了活动；10 000 多名回返者在收容社区得到支助；60 000 多名达尔富尔人接受了一系列人权、法治和预防暴力问题的培训；在达尔富尔潜在冲突地区建造或翻修了 29 个法院、46 个资源和青少年中心，以及 15 个警察局和社区警务中心。

22. 格贝霍女士补充说，达尔富尔混合行动开发了一个互动式绘图工具，展示与州联络职能有关的活动及其成果。该工具的灵活性使达尔富尔混合行动能够适应不断变化的行动环境。例如，从州联络职能调拨了 190 万美元，用于协助政府在达尔富尔开展 COVID-19 大流行应对工作，此外，在 2018/19 年度抗议活动期间和颁布紧急状态法后，州联络职能支助重点从政府转向收容社区。此外，建设和平基金为苏丹提供的 2 300 万美元种子资金与州联络职能密切配合。

23. 在挑战方面，格贝霍女士解释说，达尔富尔混合行动没有足够时间与国家工作队和政府一起规划并落实这一宏伟的方案过渡概念。达尔富尔混合行动(以达尔富尔为重点)和国家工作队(以苏丹为重点)分设两地，有不同的侧重点，加剧了上述挑战。特派团没有与国家工作队整合，这也带来了进一步的挑战。签署了 10 份财政年度和报告制度各不相同的谅解备忘录。达尔富尔混合行动还要努力消除一种误解，即其过渡工作仅限于州联络职能，因此仅限于建设和平，尽管还存在另外两个实质性过渡工作流(政治和安全)。通过利用州联络职能来减轻与关闭大杰贝勒迈拉地区和其他热点地区(如南达尔富尔州的卡尔马)的剩余队部有关的具体保护风险，上述误解得到纠正。

24. 展望未来，格贝霍女士表示，达尔富尔混合行动正按照 2020 年 12 月 31 日停止行动的设想实施过渡。在这方面，苏丹的建设和平和保持和平努力需要持续的支持，特别是在达尔富尔这样的不可预测环境中，那里仍然存在严重的保护问题。必须在达尔富尔混合行动结束后继续支持政府，特别是在持续存在小规模冲突的地方，以及在动荡不安的营地，在那里需要扩大国家权力，并在民众与当局之间建立信任。尽管存在挑战，但最近的《朱巴和平协议》为实现持久和平(包括在达尔富尔实现持久和平)提供了机会，也为政府和前反叛运动与联合国共同确定优先事项提供了机会。《朱巴和平协议》的八项议定书中有七项与达尔富尔直接相关，包括达尔富尔关切的关键问题，即安全、土地和过渡期正义。政府通过了一项保护平民的国家计划，并任命了达尔富尔的文职州长。

25. 最后，格贝霍女士强调说，和平协议仅靠签字是不行的。需要建设和平，包括实现和平红利并继续努力加强最动荡地区的保护环境。随着达尔富尔混合行动的撤离，为启动州联络职能工作而慷慨提供的州联络职能捐款将不复存在。此外，国家工作队资金不足，联苏综合援助团部署工作被推迟；在资金和人员配置方面，如果没有亟需的方案资源，援助团将无法就位。在这一关键时刻，必须利用国际社会的支持，为苏丹过渡的政治和建设和平支柱调动资源。

26. 数个工作组成员(中国、法国、德国、印度尼西亚、尼日尔和美利坚合众国)强调了国家对过渡拥有自主权的重要性。法国代表说，过渡应由与东道国协调的政治战略驱动，提供由和平进程所有利益攸关方参与的综合解决方案，利用国家和区域行为体的能力。中国代表说，过渡应支持国家政治进程，明确以发展为重点，此外，应授权维持和平行动和特别政治任务推动《2030 年可持续发展议程》，以解决冲突的根源问题。尼日尔代表提到联合国科特迪瓦行动的缩编以及与科特迪瓦当局的合作，将其作为国家自主权和成功撤出战略的范例。

27. 一些工作组成员呼吁利益攸关方之间开展强有力合作。德国代表呼吁对过渡采取综合办法，包括围绕所有联合国支柱并与国际金融机构、民间团体(特别是妇女团体)和当地建设和平者等本组织以外的利益攸关方开展联合分析和规划。美国代表回顾，安全理事会第 2553(2020)号决议确认安全部门改革是成功过渡的关键因素，鼓励特派团和国家工作队在与东道国及时进行战略协商的基础上，优先考虑建设和平和国家机构的能力建设。印度尼西亚代表认为，过渡不仅是技术或后勤性的，还涉及要采取措施确保通过维持和平取得的进展和成果得以维持。因此，有必要在维持和平行动结束后创造有利的安全环境并保护平民。

28. 关于维持和平预算，多米尼加共和国代表赞同秘书长的观点，即预算应适应特派团，而不是相反，并警告说，管理不善的过渡可能会导致冲突重新发生或长期不稳定。维持和平行动的缩编和撤出应由当地局势决定。印度尼西亚代表强调，必须避免在维持和平行动撤离后出现“财政悬崖”，呼吁联合国与国际金融机构建立伙伴关系，并表示应根据国家建设和平战略为过渡提供国际支持。尼日尔代表坚持认为，过渡资源应与所涉活动和实地挑战相称。法国代表告诫不要将撤出战略政治化，并强调安全理事会关于过渡的指导绝不应完全取决于预算考虑或东道国的同意。德国代表坚持认为，过渡应遵循结束状态，而不是遵循结束日期。

29. 关于经验教训，美国代表鼓励在广大利益攸关方参与下就过渡发展“学习文化”，并补充说，过渡规划是一个持续、审慎、动态和协作的过程。美国认为，达尔富尔混合行动过渡的经验教训应反馈到安全理事会今后的规划和授权进程中。德国代表强调需要继续支持作为达尔富尔混合行动后续特派团的联苏综合援助团，并表示，只有在整个苏丹实现成功过渡，才会促成在达尔富尔实现成功过渡。中国代表说，联苏综合援助团应在可持续发展、建设和平和保持和平等领域支持苏丹。南非代表强调，除达尔富尔和苏丹外，非洲联盟部队在整个非洲大陆建立和平方面发挥重要作用，同时强调指出，联苏综合援助团在支持苏丹的经济和政治过渡方面至关重要。

30. 关于妇女的参与，南非代表强调，必须在过渡中考虑到性别因素，以捍卫在执行妇女与和平与安全议程方面的成果。维持和平行动特别委员会 2020 年的报告为启动关于从维持和平向建设和平过渡的包容性和参与性办法的讨论提供了重要基础。南非代表还呼吁在延长任务期限前安全理事会和建设和平委员会需要大力接触。尼日尔代表呼吁妇女全面参与撤出战略的制定和执行。

31. 达加什-卡马拉女士在回答有关基准的问题时指出，安全理事会规定的基准相当宽泛，这有助于确定维持和平行动的总方向。然而，特派团过渡的时间应取决于实地领导层界定的框架。秘书长指令规定的过渡日历使得能够评估所有过渡中的特派团以及应开始过渡的时间。关于同一问题，格贝霍女士说，就苏丹或达尔富尔而言，政治意愿对于指导过渡进程的联合基准至关重要。

32. 谈到建设和平委员会，达加什-卡马拉女士介绍了塞拉利昂的过渡情况，指出建设和平委员会在两个领域提供了帮助。首先，在特派团撤出后，国际社会对塞拉利昂的关注减弱，委员会在早期阶段的参与在确保对话重点关注建设和平优先事项方面至关重要。其次，该国在国际伙伴面前的可见度大幅提高，极大地有助于争取国际支持。

33. 关于国际金融机构，达加什-卡马拉女士告知工作组，已从和平行动部借调一名官员到建设和平支助办公室，专门负责如何加强联合国与国际金融机构、特别是世界银行的互动协作的事务。世界银行根据新的“脆弱性、冲突和暴力问题战略”，有意加强在司法和安全部门等领域的参与，并创建了解决脆弱性问题的新的金融工具。世界银行和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团在刚果民主共和国开展了密切的互动协作，以更好地调整各自与刚果民主共和国政府的接触，支持建设和平和预防战略。

34. 达加什-卡马拉女士接着说，2020 年，联合国首次划拨资源，用于支持国家政府规划过渡的能力。此前，联合国曾向自己的特派团提供了过渡问题专家或额外资源，但在 2020 年，联合国将资源用于政府在过渡规划和与联合国接触方面需要支助的领域，以便注入这两方面的能力。

35. 格贝霍女士希望，一旦达尔富尔混合行动于 12 月 31 日撤出，建设和平委员会能够很快在弥补资源缺口方面发挥作用。从 2021 年 1 月 1 日起，预计将由国家工作队和联苏综合援助团支持苏丹政府向前迈进，特别是在全国平民保护计划和其他领域方面。

36. 关于国家自主权，格贝霍女士坚定强调其重要性，并指出，达尔富尔混合行动通过州联络职能创建了能够与政府接触、聆听其优先事项并相应进行调整的论坛。例如，在州联络职能的早期阶段，达尔富尔混合行动高度重视能力建设，政府则大力强调基础设施建设。经过谈判，达尔富尔混合行动将方案拟订转向了政府的优先事项，即确保为警察和农村法院提供基础设施。

## 四. 结论

37. 工作组主席衷心感谢专家、和平行动部、安全理事会事务司和联合国所有相关部门确保 2020 年会议取得成功，尽管 COVID-19 大流行带来了非同寻常的挑战。主席建议 2021 年继续利用机会举行这种交流。

---