



大会

Distr.: General
18 March 2010
Chinese
Original: English

第六十四届会议

议程项目 33

整个维持和平行动问题所有方面的
全盘审查

2010 年 2 月 23 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表给大会主席的信

谨写信给你，说明 2010 年 1 月 19 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团在纽约共同主办的关于联合国维持和平行动中平民保护问题的研讨会。

我们认为这是一次极好的机会，鼓励所有利益攸关者，包括部队和警察派遣国，就维持和平行动部和人道主义事务协调厅开展的题为“在联合国维持和平行动范围内的平民保护——成功、挫折以及仍然存在的挑战”的独立调查所提出的结果与建议进行开放、广泛和建设性的对话。会员国还利用这次研讨会的机会，与维持和平行动部和人道主义事务协调厅一起讨论它们打算如何对独立调查的结果做出反应。

随函附上研讨会的讨论摘要(见附件)。摘要简要并客观地说明了这项活动中各方参与者所关注的主要问题、挑战和理解。

我们希望，这份文件能有助于大会或其专门机构、维持和平行动特别委员会可能最终对这些问题的讨论。

请将本信及其附件作为大会议程项目 33 下的文件向所有会员国分发。

加里·昆兰(签名)

何塞·路易斯·坎塞拉(签名)

2010 年 2 月 23 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表给大会主席的信的附件关于联合国维持和平行动中平民保护问题的研讨会

澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团主办

2010 年 1 月 19 日，纽约

2010 年 1 月 19 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团共同主办了关于联合国维持和平行动中平民保护问题的研讨会。研讨会的目的是为维持和平界，特别是部队和警察派遣国提供一个论坛，就维持和平行动部和人道主义协调事务厅题为“在联合国维持和平行动范围内的平民保护——成功、挫折以及仍然存在的挑战”的联合独立调查的建议提出想法。

在这次研讨会之前，澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团于 2009 年 1 月共同举办过一次类似的研讨会，题为“关于联合国维持和平行动执行保护平民任务”(A/63/722)。2009 年，维持和平行动特别委员会考虑到该次研讨会上提出的观点，呼吁秘书处就部队和警察派遣国执行保护平民任务方面的经验与其进行磋商。

除了维持和平行动特别委员会取得的进展，安全理事会在整个 2009 年都着重于平民保护问题，并且 2009 年既是将武装冲突中保护平民作为一个专题问题进行循序渐进审议的第十年，也是自安全理事会首次授权一个联合国维持和平行动——联合国塞拉利昂观察团——保护平民以来的第十年。在 2009 年期间安全理事会三次专题辩论中的最后一次辩论中，安理会通过了第 1894(2009)号决议。该决议请秘书长与会员国包括部队和警察派遣国密切磋商，制定保护平民的行动构想。

在 2009 年这些事态发展的背景下，2010 年 1 月的研讨会着重于调查的结果以及会员国和联合国秘书处对调查所提建议的反应。研讨会分为三个会议，以便于来自会员国、联合国秘书处和非政府组织的不同的辩论人员和与会者进行讨论。这些分组会议所讨论的主要问题摘要如下。

会议 1：维持和平行动部/人道主义协调事务厅独立调查的概述

第一个会议着重于独立调查的结果。2009 年 11 月预发了该会议的新闻稿，从而会员国有机会在研讨会举办之前拟订对各种文件的意见。辩论人员由于曾参与调研工作并且是调查顾问小组的成员，因此能够概述调查的结果。

这次调查是对联合国维持和平行动中平民保护问题的综合调研的首项工作。这次工作调查从安理会关于平民保护任务的用语拟定到实地任务执行等整个活动链的情况。调查发现，必须认真关注这项工作，同时会员国、秘书处和安全理事会都要参与进来。

调查发现，平民保护问题是一个范围很广的概念，国际人道主义法和人权法早已对此提出充分的依据和定义，但是这些定义尚未落实，无法实施保护和确保在实地平民得到切实保护。这些任务并不仅限于实体保护任务，还包括安全部门改革和法治等因素。

调查发现，就联合国秘书处而言，因缺乏执行构想，未能对有效执行平民保护任务所需的资源与设备进行澄清、做出分析或确定范围，从而阻碍了执行这项任务的工作。实地的反馈意见表明，对于某些军事或警务人员，平民保护只是他们在资源有限的情况下所承担的已经很繁重的任务之外的又一项任务而已。因此，联合国维持和平任务需要制订一项全特派团统筹战略。这项战略应考虑到所有这些不同的因素，并确保对特派团资源的调动能够更好地保护平民。实地的指挥官经常发现，在缺乏有关如何保护平民的明确指导的情况下，难以在事态发展必要的时候就特派团的战略和战术做出决策。联合国如汲取实地的经验教训，与部队和警察派遣国密切磋商，并且向所涉各方明确说明对其的预期及其职责，就能够更好地制订指导。

独立调查发现，安全理事会需要从打算组建特派团的一开始，即规划阶段，就考虑平民保护的问题。这对于确保任务内容充分、资源充足，以及确保部队和警察派遣国能够明确认识到在承诺参与一个具有平民保护任务的维持和平行动时对其的预期，至关重要。在整个讨论期间不断有人提出这个观点，这也是部队和警察派遣国强调需要与安理会更好地沟通，以确保准确了解其派遣人员所去的特派团的原因之一。会议还认识到，部队和警察派遣国需要充分评估能否对特派团的要求做出承诺。

维持和平行动特别委员会被视为主要机关，能够以其政府间和顾问职能增加显著价值，并体现会员国在此问题上更广泛的政治支持。但是可以采取更多的措施，确保代表，特别是那些没有军事经验的代表，更好地了解实地的情况。这可以包括在整个年度中就实地的事态发展举行会议并设立反馈机制，以及走访实地，观察和听取维持和平人员实地所面临的问题与困难。

许多与会者特别感兴趣的是独立调查组长马希格大使(坦桑尼亚联合共和国常驻联合国代表)近期走访了一些非洲国家的首府，讨论独立调查的结果。他们认为，这在就独立调查所确定的问题与部队和警察派遣国进行建设性接触的努力方面树立了好榜样。

会议 2：部队和警察派遣国方面汲取经验教训的情况

这个会议着重于负责实地执行平民保护任务的部队和警察派遣国的经验教训。辩论人员和观众中的参与者所交流的经验教训与独立调查所确定的若干问题领域相同。

与会的许多部队和警察派遣国同意，有必要从任务拟定进程一开始就参与进来，因为这将使各行动者能够更好地理解与执行平民保护任务工作有关的目标、挑战和潜在的风险。

许多部队和警察派遣国所确定的主要挑战之一是缺乏适于特派团规模和任务要求的资源。特派团需要更大的流动性和快速部署能力，以便适应实地快速变化的环境。有些与会者关切地表示，目前所提供的资源(如非军事直升飞机)不足以满足其所开展的特派任务的需要。不仅需要资源和能力，还需要制订全特派团统筹办法，考虑实地的政治事态发展并确保全特派团有效利用资源。

另一个阻碍有效执行平民保护任务的挑战是缺乏训练和指导，以及缺乏切实了解任务目的的有效领导。需要进一步开展工作，确保安全理事会、秘书处以及实地的部队和警察派遣国对任务要求达成共同的理解。

许多与会者同意，各个特派团执行平民保护任务的工作不尽相同，需要实地的维持和平人员注意各特派团的特殊性。这需要更好地收集资料并提供威胁评估。与当地人沟通——就是与他们交谈——被视为至关重要。讨论也着重于此类实地经验，即通过与当地人的沟通，找到创新性的办法，使所需资源降至最低，而平民安全得到极大改善。节能炉或在境内流离失所者营地附近挖井等速效项目减少了平民的移动次数，从而减少了平民不得不置身于危险境地，因此需要维持和平人员保护他们的情况。

会议 3：秘书处如何推动处理平民保护的问题？

这个会议着重于维持和平行动部和人道主义事务协调厅打算如何执行独立调查的建议，确保平民保护任务在实地得到更有效地执行。

调查指出，特派团的领导非常重要，因为保护工作经常是由领导强制执行的。但是，特派团的领导人往往由于缺乏有关任务含义和如何确定各项任务优先顺序的指导，而在执行平民保护任务中不得不处理一些困难方面。

在这些问题上不够明确，以及其他一些原因，导致不得不按特定情况采取临时办法。由于缺乏有关这些问题的明确指导，特派团制订了一些保护平民的创新办法。关于平民保护问题经验教训的说明将分析所取得的一些好经验，例如须尽早强调平民保护、从一开始就将保护问题纳入特派团的规划工作、在对威胁的整个分析和预警过程中防范保护事件的发生、采取联合统筹的保护办法，以及强调向当地和国际受众宣传保护任务的内容(及其局限性)。

维持和平行动部总结了调查所确定的一些关键问题和如何处理这些问题：

- 特派团关键的规划文件很少提及如何在实地保护平民。维持和平行动部打算检查规划机制，以确保平民保护任务纳入特派团架构并成为其主流内容。

- 在部队人员如何开展对平民的保护方面训练很少。部队人员只被告知不要做什么，但没有被告知应该做什么。维和部将与会员国一道制订训练标准，确保维持和平人员为到达实地后执行任务进行更好地准备。
- 特派团如果不充分了解环境、所面临的风险以及风险背后的动机，则无法执行保护任务。维和部正在分析特派团的分析能力。
- 特派团如果有有力的领导，则能够积极主动地寻求处理保护问题的办法。“新地平线”议程的一个关键方面就是通过训练、问责制框架，以及与会会员国合作派遣得力的特派团领导人，来加强特派团的领导。
- 负责实际工作的所有政策制定者必须就保护任务的意图达成共同的理解。维持和平行动部正在编辑一份关于经验教训的文件，并以此为参考起草一个行动构想。这个行动构想还将有助于确定必要的训练和指导工作以及实行平民保护的必要条件。行动构想采取三级办法：
 - (1) 通过政治进程提供保护；
 - (2) 保护不受人身暴力伤害，包括四个不同的阶段，即保证、先发制人（预防和威慑）、危机反应和巩固；
 - (3) 建立保护性的环境。
- 如果其他所有措施均无效，则必须准备采取武力。在这个综合办法中，必须增加灵活有力的维和方式。这将需要更有效地向多条战线输送后勤支助，以免维持和平特派团陷入危机反应阶段。

改善执行平民保护任务的工作将成为全系统的一项努力。这将需要有效地领导，开展协调，制订支配性战略，尽早报告所关切的保护问题，并确立有效的基准。这将要求所有保护方面的行动者，包括安全理事会、联合国秘书处、东道国、会员国、实地的军警部队、人道主义行动者和当地人都重视这个问题。

结论

独立调查为联合国维持和平界如何在联合国维持和平行动中更好地保护平民规划了一条路线。显然，联合国维持和平中保护平民的工作仍面临许多挑战，但是已经充分了解并开始着手处理这些挑战。与会者感谢秘书处正在开展的工作，并表示有兴趣在维持和平行动特别委员会今后的会议上就平民保护问题展开实质性的讨论。

附录

辩论人员

会议 1：维持和平行动部/人道主义协调事务厅独立调查概述

主席：澳大利亚常驻联合国代表团常驻代表、大使加里·昆兰先生阁下

辩论人员：

- 坦桑尼亚联合共和国常驻联合国常驻代表、独立调查组长奥古斯丁·马希格大使
- 独立调查高级研究员、作者 Glyn Taylor
- 约旦哈希姆王国驻美国大使、独立调查顾问组成员扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因亲王

会议 2——根据所汲取的经验教训，部队和警察派遣国方面的情况

主席：乌拉圭常驻联合国代表团常驻代表何塞·路易斯·坎塞拉·戈麦斯大使

辩论人员：

- 卢旺达常驻联合国代表团代办阿尔弗雷德·恩达巴拉萨

会议 3——秘书处如何推动处理平民保护的问题？

主席：澳大利亚常驻联合国代表团常驻代表加里·昆兰大使

辩论人员：

- 联合国维持和平行动部政策、评价和培训司司长 Izumi Nakamitsu 女士
 - 联合国人道主义事务协调厅政策制订和研究处处长 Hansjoerg Strohmeier 先生
-