



大会

Distr.: General
13 September 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 8 月 16 日巴西驻联合国临时代办给大会主席的信

2010 年 6 月 16 日至 18 日，巴西政府在里约热内卢举行了题为“联合国维持和平新地平线：南方的观点”的研讨会。谨附上为该次研讨会编写的概念说明和研讨会达成的结论摘要(见附件)。需特别指出，摘要仅反映该次活动所进行的讨论，并不一定代表巴西政府、联合国秘书长或任何参与方的立场。

请将本信及其附件作为大会议程项目 33 下的文件分发为荷。

临时代办

副常驻代表

大使

雷吉娜·玛丽亚·科代罗·邓洛普(签名)



2010 年 8 月 16 日巴西驻联合国临时代办给大会主席的信的附件

“联合国维持和平新地平线：南方的观点”，2010 年 6 月 16 日至 18 日

2010 年 6 月 16 日至 18 日，里约热内卢 *

摘要

导言

1. 作为巴西外交部和联合国秘书处的一项联合倡议，在巴西国防部和巴西国家战争学院的支助下，于 2010 年 6 月 16 日至 18 日在里约热内卢举行了题为“联合国维持和平新地平线：南方的观点”的研讨会。这次研讨会会有 23 个发展中国家的 60 名代表参加，包括大型部队和警察派遣国和维持和平行动的东道国。研讨会由巴西外交部政治事务第一副部长 Vera Machado 主持。主管维持和平事务的副秘书长阿兰·勒罗伊先生和军事顾问奇卡迪比亚·奥比亚科中将也出席了研讨会。

2. 研讨会着重于可持续能力的关键问题，这是当前维持和平行动所面临的一个战略性挑战，同时考虑到维持和平行动依赖于快速而高效地调动充足的人力和物力资源，否则维持和平的任务将受到损害。与会者又考虑到维持和平行动的可持续能力取决于能否得到当地居民和政府的支持。与会者在对哪些面临严重困难的联合国维持和平行动进行批判式检查时指出，造成此类困难的可能原因包括缺乏对当地现实情况的了解、当地居民反对，或者当地参与建设和和平的努力不足。因此，外地行动的可持续能力问题被视为与部队离开后和平能否维持的问题直接相关。

3. 研讨会包括两次全体会议，随后由三个并行工作组举行会议，分别处理如下专题：维持和平以及建设和平的社会经济因素；武力使用和当地对维持和平行动的支持；通过公共宣传推动对维持和平的支持。讨论认识到：(a) 维持和平和建设和平进程必须同步发展，以确保持续长久的和平；(b) 维和人员必须执行某些建设和平任务；(c) 领导力和对当地环境的准确了解是武力使用充备的重要工具；(d) 平民保护不仅是法律责任，也是道义义务；(e) 宣传与公共关系是维持和平行动取得成功的关键。

4. 三个工作组讨论的主要内容摘要如下：

A. 维持和平以及建设和平的社会经济因素

5. 工作组 A 认识到建设和平应包括社会经济活动，如经济重振、青年就业、基础设施发展以及提供基本服务。任何建设和平活动若要可持续，建设和平人员须与政府合作，而不是代替政府工作。因此自主权是和平努力可持续的关键。

* 为本次研讨会编写的概念说明作为本报告的附文附后。

6. 建设和平与维持和平的努力应同步进行，相辅相成，而不应分先后。建设和平活动应从维持和平行动部署之初就开始进行。除了内在的好处，这样做还有助于缩短部队驻扎期并降低重新陷入冲突的风险，从而减少联合国在该国开展活动的总体成本。

7. 工作组认识到，联合国若要确保从安全向发展平稳过渡和降低重新陷入冲突的风险，维持和平行动不应成为发展工具，而应在建设和平中发挥作用。工作组指出，在联合国——会员国之间和秘书处内部——对这些想法的意见趋同，但是尚未就如何实现这些想法形成共识。

8. 工作组强调，加强国家警察机构是在部队撤离后确保稳定的关键。联合国警察在支持机构改革和建设东道国警察能力方面能够起到重要作用。

9. 工作组对维和人员如何参与建设和平任务提出了建议。工作组认为维和人员可以在三个方面发挥初期建设和平人员的作用：使国家和国际行为者有能力开展建设和平任务；与政府和其他伙伴协作；执行某些建设和平的任务。

10. 工作组认识到速效项目对于为当地居民实现和平带来的好处的重要意义。工作组在此方面建议，简化速效项目的范围，使其更加有效并产生更大的影响，并且可以将速效项目的执行与建设和平基金的资源挂钩，延长速效项目的周期。在设计速效项目时应优先考虑小型基础设施项目，如小型发电站。

11. 特派团的文职部分应有足够的能力来协助政府进行初期的能力建设，包括重新振兴经济和回复政府核心职能的工作。这将有助于巩固国际权力。

12. 如果与其他建设和平伙伴协调，维持和平人员开展的建设和平任务将产生更大的影响。

13. 多边参与应与双边合作相结合。也应该让区域组织和国际金融机构参与进来，以扩大可用资源。工作组的讨论着重提出了某些实例：在海地，通过双边合作，特遣队得以将该国某些闲置的工程能力利用起来；在塞拉利昂，巴基斯坦和约旦营正在建设医院和公路。

14. 工作组建议，维持和平事务部应推广在维持和平人员所开展的初期建设和平任务中取得的经验教训。应定期收集此类经验并综合整理编入定期报告。

15. 工作组讨论了部队和警察派遣国尽早参与关于任务规定的讨论的重要意义。建设和平委员会应能就初期建设和平活动向安全理事会提出建议。应该为维持和平行动配备充足的资源和人力，包括文职人员，来开展这些任务。

B. 使用武力和当地对维持和平人员的支持

16. 工作组 B 认识到，要加大那些涉及到可能使用武力和特派团任务所规定的政治目标的任务之间的协力。工作组认识到需要对维持和平特派团使用武力

提供进一步指导，特别是在包含平民保护的任务规定越来越普遍的情况下，同时强调，避免“小圈子管理”非常重要。任务规定须更加明确，但仍然应该是政治产物。应更加注意确保特派团有足够的资源开展需要使用武力的规定任务。

17. 工作组强调，应充分理解自卫和捍卫任务规定而使用武力的概念。在战术一级上充分使用武力取决于特派团高层对相关局面的正确理解。工作组进一步强调，对当地环境的正确理解和特派团领导层内的有效整合至关重要。

18. 工作组对在资源有限的情况下管理预期的重要性达成了共识。讨论组强调和平带来的好处是使用武力能否被视为合法的关键因素。对预期管理不善甚至会带来安全挑战并影响到平民。工作组提及，派驻维持和平部队的同时须及时改善当地居民的生活条件。

19. 工作组指出，对破坏分子恰当地使用武力是当地支持的一项重要内容。未能使用武力可能与过分使用武力一样损害特派团的形象。

20. 在示威等特定情况下使用武力会引起一些涉及与当地关系的问题，因此需要进行完善的计划和准备充分的资源。在此方面避免附带损害是关键因素。

21. 工作组指出，维持和平行动很多时候需要展示武力威严。在这种情况下，必须要具备有效的指挥，避免使用武力不当。各级都应明确理解威慑与实际使用武力之间的区别。在维持和平行动中使用武力须保持准确、及时和恰如其分。

22. 工作组就使用武力和公正原则进行了讨论。工作组提出建议，维持和平行动应向当地居民宣传可能涉及使用武力的行动，因为这会对当地居民如何看待特派团产生直接影响。

23. 工作组指出，维持和平人员在部署前必须装备整齐并完成专业训练。工作组认识到，多数维持和平人员在本国军队内接受过良好的训练。但是工作组建议，联合国应与各国密切合作，酌情调整各国国内有关训练和新人培训的方案。

24. 工作组指出，针对具体情况的演习、上岗培训、依据具体信息和经验编写的手册特别可用于进一步提高训练水平。

25. 工作组提出建议，应成立联合训练中心和各国国内中心的国际网络，来开展合作和交流最佳做法。

26. 工作组强调了对教官培训的重要意义，包括可以以此进一步实现程序标准化，同时时刻考虑部队派遣国的首要责任。

27. 关于平民保护的问题，工作组认识到这是国家的首要责任。同时，这也是维持和平本身需要承担的道德义务，特别是在国家保护平民的能力有限的情况下。就这一点而言，特派团必须在自身能力和地理管辖范围内使用武力，保护即时遭受人身暴力威胁的平民。工作组强调，需要进一步澄清法律方面的问题，主要是

关于正确识别行为者和判断必须采取武力保护平民的情况。工作组确定，情报和移动性，以及目标和手段是否相称，是关键因素。

28. 工作组指出，平民保护的预防层面非常重要。工作组认为，联合国警察的作用和加强地方警察的必要性是问题的关键因素。

C. 通过公共宣传推动对维持和平的支持

29. 工作组 C 认识到外展、战略宣传和协调一致的公共事务政策对维持和平特派团能否取得成功起到重要的作用。但是这方面的重要性在行动的任务规定和预算，甚至在理论文件中体现不足。

30. 公共信息和宣传不仅对保证特派团在当地的政治可持续性非常重要，还有助于开展平民保护等其他规定的任务。

31. 特派团高级领导课程和类似的培训方案应包括媒体培训(如接受采访和举行新闻发布会等)，还应强调如何制定特派团整体公共信息战略。

32. 特派团的宣传外展工作应由专业人员开展。目前缺少军事和警察新闻干事。应鼓励部队派遣国和警察派遣国在特遣队中配备受过专业培训的媒体干事，并且应整合所有宣传干事，以确保协调统一。

33. 与当地居民直接打交道的部门——如公共信息和民政，不仅要在特派团还要在总部配备充足的人力和资金。特别是维持和平事务部须具备更为灵活有力的公共信息能力，以便在新闻部不擅长的地方更好地处理具体维和的问题。

34. 公共信息不应只是单向的——特派团应该有能力并愿意通过交互式广播(“开放式麦克风”)、短信、与民间社会的公开会议等听取并与当地居民交流。应特别注意的是，可以开展民意调查和定期评估当地居民对特派团的意见。应酌情每年开展一次民意调查。此类调查的结果可以为特派团的宣传战略提供信息并有助于评估特派团在开展规定任务时提高宣传战略的有效性。如果民意调查因资金、政治或技术的原因而不可行，应考虑采取重点小组和范围更小的调查等手段。

35. 真正有效的宣传战略将利用一切可行的手段，如电台、电视和短信，与当地居民进行沟通。还应研究创新性的宣传办法，如多媒体中心，此类中心曾在海地产生很大的影响，不仅帮助特派团开展宣传，还促进了国内对话和帮助发展了民间社会。

36. 电台可以成为与当地居民建立对话和与那些反对或怀疑维持和平特派团的群体保持接触的极为有力的工具。应针对潜在受众的情况编制节目。电台的有效性也取决于具体情况。在已经有大型综合的电台市场的情况(如黎巴嫩)下，联合国电台的有效性将更加有限。

37. 联合国安全理事会和会员国应加大对整体的维持和平公共信息部分和具体的联合国电台的政治支持。一种支持办法就是由安全理事会在维持和平行动的任务规定内纳入创建联合国电台的内容。

38. 当东道国政府不愿意执行特派团地位协定或部队地位协定关于电台频率特许权的条款时，安全理事会和相关会员国应支持秘书长开展政治谈判，鼓励及时和恰当的执行业务条款并处理东道国所关切的问题。

39. 如果采取妥善措施，不与当地媒体争广告收入或在人力资源方面“挖墙角”，从而不疏远当地媒体，则将提高联合国电台的成功和被接纳的可能性。发展当地媒体也是重要的一步措施，但是在维持和平特派团应直接发挥作用的地方不一定要这样做。联合国系统的组织，例如联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，或独立的非政府组织更为适合。

40. 在维持和平特派团与其他行为者——如人道主义组织和非政府组织——的关系中，经常既有合作又有竞争，需要妥善加以管理，以便为当地居民实现最大的利益并减少重叠。高层的协调非常重要，但必须辅以战术一级的协调，特别是那些负责公共信息的行为者之间的协调，以确保所传达的信息准确。对于南方国家，在如何与民间社会——如“Viva Rio”（活跃在海地的一个巴西非政府组织）等组织——打交道方面的知识仍很有限，只有个别而缺乏系统性的相关经验。

41. 对于在人道主义行为者的公正性、需要保障这些行为者的安全以及赢取民心民意的军事努力之间取得平衡的两难境地，没有简单的解决办法。另一方面，由拉赫达尔·卜拉希米主持的联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组所在联合国阿尔及尔办事处遭受恐怖主义袭击后编写的题为“建立一个安全和问责的文化”报告特别指出，联合国在某些国家不再被视为公正，因而成为受袭目标。因此，必须着重于如何充分确保安全。战略宣传和外展只代表部分解决办法；在实地和在政治一级上所开展的工作才真正起作用。

42. 由于维持和平特派团、联合国其他机构以及非政府组织的获资方式极为不同，因此有内在的协调问题。从中期到长期而言，须开展更多的工作，使维持和平特派团、联合国其他机构、相关双边伙伴、国际金融机构等齐心协力，统一行动。

43. 保持对部队派遣国的维持和平的支持对于维持和平也非常重要。有关维持和平行动的民意所关切的问题和强度因国而异。对于保持公众对维持和平的支持没有一刀切的办法。但是对有些原则或多或少形成了共识。须尽快开展与媒体和民意打交道的努力。这些努力应在联合国、政府、维持和平培训中心以及区域或以语言为基础的组织之间合作开展。这些合作伙伴应按照自己的利益、专长和能力有策略地参与。理想的情况是，当某国要派遣维持和平人员时，联合国应向该部

队派遣国提供专业资源，帮助其向新闻记者解释维持和平特派团的运作方式、任务规定，以及为什么选择该部队派遣国参与维和等。

44. 巴西军队维持和平行动培训中心与联合国在当地的新闻中心自 2008 年起开展合作，对新闻记者进行培训，以使其更好地报道维持和平行动和了解联合国系统的运作方式。此类培训可以利用现有的维持和平培训设施，推广到国家和区域一级。

45. 也可以考虑利用因特网的低成本倡议，如新闻记者的电子学习或媒体的资源中枢。联合国新闻中心可以在此方面发挥积极作用，以国家和地方的规模，扩大公众支持对维持和平的财务和人力支助。在研究设立新的新闻中心的可行性，或在世界各地的新闻中心现有网络内分配资源时，应考虑到这一点。

附文

概念说明

1. 过去一年来，联合国关于维持和平行动未来的讨论一再指出，有必要研究这些行动所面临的战略挑战，其中包括可持续性的问题。
2. “新伙伴关系议程：勾画联合国维持和平新地平线”的非正式文件指出，维持和平行动的长期可持续性不仅取决于人力和物力的可用性，还取决于当地的支持。这个非正式文件认识到，“联合国维持和平的有效性因沟通不利而受到妨碍，并且由于对当地文化的理解不足、居民有多种意见，以及族裔、性别和其他方面的分歧而更加恶化。结果，特派团经常无法管理预期，无法适应实地上真正的和感受到的需求，也无法维持地方支持。”
3. 题为“联合国维持和平新地平线：南方的观点”的里约热内卢研讨会将处理如何推动地方支持和确保可持续进展的问题。在谋划维持和平行动的目标时，并不总是考虑到可持续性的问题；这些目标所取得的好处可能在特派团离开后不久就逐步丧失——甚至完全逆转。
4. 需要将可持续性的问题作为首要挑战正面加以解决，而不是在事后再加以考虑。在“撤出战略”之前就要有一个全面的“保持战略”，其中包括为和平与稳定打下社会经济基础。特派团的开展方式应做到今后不再需要重新召回维持和平人员。
5. 研讨会将着重于如下三个专题领域。

A. 维持和平和建设和平的社会经济因素

6. 维持和平任务越来越多地包含建设和和平的任务，特别是支持法治的任务。联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)就是这样的例子：其任务规定除其他外包括安全部门改革、解除武装、复员和重返社会(复员方案)、善治、组织选举，以及改善司法和惩戒系统。
7. 事实证明，巩固联合国维持和平在建设和平的社会经济方面的作用难以实现。维持和平行动在处理这些方面时，并没有实现广泛的结构性改革，而是通过帮助重建关键的基础设施和地方能力以及保障脆弱群体的基本医疗和卫生服务等行动，采取更有针对性的做法。
8. 对维持和平在建设和平中的作用难以达成共识，部分原因是安全与发展的关系没有得到澄清。虽然许多人同意，二者相互依存，但是需要进一步讨论安全不要达到什么样的程度才能够开始可持续发展的进程。另外，还应该考虑，应开展哪些以发展为目标的活动，以便巩固安全领域的收益，从而取得进展。

9. 关于“建设和平”的概念仍有些混乱。有些人认为“建设和平”专指有关法治、政治和解和机构建设的行动；其他人认为“建设和平”包含建设持久和平所需的一切内容，包括社会和经济倡议。应该对发展机构通常开展的短期、中期和长期活动加以区分。短期项目虽然不一定满足长期发展需要，但对于在实地上为维持和平行动争取支持至关重要。

10. 维持和平人员在协助建设和平方面的作用是一个相关的问题。联合国和平行动小组报告(卜拉希米报告)(A/55/305-S/2000/809)表示，“在复杂的和平行动确实来到外地时，行动的维持和平人员有责任为促进建设和平维持一个安全的当地环境，建设和平人员则有责任支持政治、社会和经济改变，以创造一个能自我维持的安全环境。”“新地平线”非正式文件也表达了同样的观点，指出“在其他建设和平领域，如基本服务供应方面，可以在综合性的努力中，要求维持和平人员支持其他人。”经验表明，至少维持和平人员能够在实地启动建设和平活动。

与会者不妨审议的问题

11. 在冲突刚结束的时期，社会经济发展的优先项目是什么？理想的情况是，这些活动将有助于维持和平和建设和平。例如，建设学校有助于儿童兵的复员；创造经济机会有助于解除武装、复员和重返社会；道路重建更便于巡逻并有助于吸引私人投资。

12. 维持和平人员应开展哪些任务？维持和平人员通常没有接受过关于支持社会经济发展的具体培训(尽管国家军队有时在本国开展这样的工作)。但是，这些维持和平人员是首批到达实地的人员，他们能够到平民因安全原因而出入受限的禁区。有时，需要开展此类任务，以便突出表明特派团的作用不仅是强制性的。对于中期和长期努力，其他行为者更适于开展建设和平任务。

13. 在特派团所存在的整个时期，维持和平人员的作用如何发展？维持和平人员在创造一个有利于发展的环境方面的作用，在特派团的初期其他行为者尚未达到实地或受到安全风险限制时，最为明显。但是，在中期和长期，当地居民或政治派别可能开始反感特派团，维持和平人员最好继续开展速效项目和其他社会活动，确保得到当地支持。

B. 使用武力和当地对维持和平行动的支持

14. 维持和平行动的部队和警察特遣队经常被要求开展各种执法任务，如维持秩序、收集情报，或逮捕罪犯。某些此类任务需要使用武力。

15. 就维持和平特派团使用武力的指导原则已经有足够的共识。几乎在所有情况下，诉诸暴力——即使有着最良好的动机——也会造成恐慌和怀疑。当外国部队针对非法群体使用武力时，通常会造成居民不安。因此，维持和平人员使用武力

不仅要有限制、可预测和恰如其分，还要向居民做出明确的解释。如果维持和平人员被视为滥用武力，则特派团无法获得亟需的居民合作。

16. 需要开展更多的工作，确保显示武力是为了加强而不是破坏关于蓝盔人员将支持当地居民和在实地发挥作用的观念。

17. 过去的经验表明，维持和平人员在有必要的时候却没有能力或不愿意使用武力也有损于特派团和本组织。一方面，受到武装团伙威胁或实际袭击的居民无法理解在暴行发生时蓝盔人员为何袖手旁观。另一方面，维持和平人员无法“在任何时候保护任何人不受任何袭击”。

与会者不妨审议的问题

18. 使用武力和当地对维持和平行动的支持之间的关系是否得到正确理解？从秘书长特别代表和部队指挥官到部队战士在内的维持和平人员是否认识到使用武力对当地对维持和平行动的支持，进而对行动政治有效性的影响？目前的培训是否充分考虑到这一点？

19. 特派团和特遣队是否接受过恰当的培训，以避免使用不必要的武力？维持和平行动在使用非致命性武器和弹药方面有何经验？此类武器在扭转关于维持和平行动是强制性部队的观念方面有何作用？

20. 特派团是否恰当地处理对武力的不当使用？现有程序是否足以和适于避免、查明和惩罚过分使用武力？调查是否足够对当地人透明，使其理解到维持和平人员对武力的不当使用不会不受到惩罚？

21. 如何减少因无法“在任何时候保护任何人不受任何袭击”而对当地对维持和平人员支持的损害？特派团如何在不向破坏者示弱，以免其感觉自己强大的情况下，管理预期并解释所受到的制约因素？特派团如何摆脱与维持和平人员不得不协助国家部队实施的暴力的关系？

C. 通过公共宣传推动对维持和平的支持

22. 管理预期、适应实地需求以及维持当地对维持和平行动的支持既艰巨又重要。特派团所从事任何活动都影响人们对其的看法。外展活动和媒体关系是建设和维持当地对联合国维持和平人员支持的关键。维持和平行动参与社会经济发展以及如何使用武力对争取公众支持也很重要，这表明了本文所讨论的三个领域之间的关联。

23. 在某些情况下，特别是当安全局势巩固达到了多数公民不再生活于日常暴力威胁之下的水平时，维持和平人员可以亟需通过对居民的直接援助展现善意。例如在海地，当地对小型外展活动的反应非常积极，巴西特遣队每年都要拿出一定

的资金，专门用于“军民活动”。维持和平人员的原籍国所开展的双边合作也可加强政党和社区的积极看法。

24. 保护人道主义者的工作也可以改善维持和平人员在人道主义接受者中的形象。但是，如果当地居民不完全支持某个维持和平行动，则人道主义工作者不妨不与维持和平人员相关联。

25. 特派团必须能够通过媒体渠道，特别是电台，向公众“说话”，以表达其价值观、宗旨和战略。这些渠道对于抑制图谋煽动暴力或破坏特派团工作的敌对宣传也非常重要。维持和平行动的宣传战略尚未得到应有的重视。

与会者不妨审议的问题

26. 如何确保特派团领导认识到外展活动的好处？在注重成本效益和尽量减少对特派团主要任务干预的情况下可以开展什么外展活动？某些国家的武装部队将核心军事职能与向偏远地区提供基本社会服务相结合。联合国维持和平特派团能否利用这些经验？鉴于这些活动相对低廉的成本通常无法由特派团预算提供资金，那么有什么提供资金的办法？必须总结并在全系统交流经验教训。

27. 对维持和平和人道主义机构之间关系的一般评价是什么？加大特派团与民间伙伴的合作可以同时减少误解、改善对特派团的想法，并有助于人道主义援助的交付。特派团需要得到充分的培训和资源，以便与民间群体交流其任务规定，从而形成伙伴关系。军民合作表现出哪些积极结果？指挥官是否认为需要向公众解释武力的必要性以及如何使用武力？

28. 特派团的公共宣传部分是否有充足的任务规定和资源，以便在公共外展中发挥关键作用？特派团如何宣传其活动并将覆盖范围扩大到受冲突影响的社区？维持和平行动在抑制仇恨式媒体方面有何作用？自卢旺达种族屠杀中当地电台被用作煽动暴力的有力工具以来，公共外展工作中汲取了哪些经验教训？

29. 联合国媒体将覆盖范围扩大到维持和平行动东道国的居民的最佳方式是什么？联合国媒体在将娱乐和“文化享受品”带给暴力和剥削受害民众方面是否符合情理？文化权利是人权的关键部分。文化活动也被视为对减少暴力的战略特别有效，因为文化活动有助于恢复社区纽带、提高对人权的认识，并且是社会关切问题的渠道。联合国如何推动对其原则宗旨友好的地方媒体的发展？