



大会

Distr.: General
13 August 2014
Chinese
Original: English

第六十八届会议

议程项目 53

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

2014 年 7 月 8 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表给大会主席的信

谨致函通报 2013 年 11 月 8 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“联合国维持和平行动中保护平民问题第六次讲习班”的情况。

我们认为这次讲习班为鼓励会员国、外地维和人员和秘书处进行公开、广泛和建设性对话，讨论保护平民的政策、规划和准备以及秘书处目前为更好执行保护平民任务而采取的新步骤提供了很好的机会。

随函附上讲习班的讨论摘要(见附件)，其中简要阐述了讲习班人员提出的主要关切、挑战和认识。

我们希望讨论摘要有助于大会或其专门机构维持和平行动特别委员会最终就这些问题开展的讨论。

请将本函及其附件作为大会议程项目 53 的文件分发全体会员国。

加里·昆兰(签名)

何塞·路易斯·坎塞拉(签名)



2014 年 7 月 8 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

联合国维持和平行动中保护平民问题第六次讲习班(2013 年 11 月 8 日, 纽约)

1. 2013 年 11 月 8 日, 澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团共同主办了联合国维持和平行动中保护平民问题讲习班。会员国、外地维和人员和秘书处通过讲习班提供的论坛, 审查了政策、规划和准备方面的差距, 并分析了以保护平民为优先任务的维和特派团出现的威胁、挑战 and 机会。专题小组成员名单随附于后(附文一)。
2. 这次讲习班是澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团共同主办的保护平民问题系列讲习班的第六次, 以前五次的举办时间分别为 2009 年 1 月(见 [A/63/722](#))、2010 年 1 月(见 [A/64/721](#))、2010 年 12 月(见 [A/65/698](#))、2012 年 2 月(见 [A/66/789](#))和 2012 年 6 月(第五次讲习班摘要见附文二)。

背景介绍

3. 鉴于保护平民已经成为现代联合国维持和平行动的组成部分, 九个维持和平行动在任务规定和重新授权中体现了加强保护平民的努力。2013 年安全理事会通过的一些决议也特别提请注意维和特派团的保护平民努力, 尤其是:

- 第 [2086\(2013\)](#) 号决议, 作为第一项维和行动专题决议, 确认必须把保护平民作为多层面维和行动的授权任务
- 第 [2106\(2013\)](#) 号决议, 其中安理会再次呼吁把性暴力和性别暴力纳入部队和警察派遣国的各项部署前培训和随团培训, 并部署保护妇女顾问
- 第 [2117\(2013\)](#) 号决议, 安理会在作为小武器和轻武器问题的第一项决议中确认, 小武器和轻武器的非法转让、积累和滥用将破坏稳定和促成冲突, 并对保护平民和执行维和任务产生影响
- 第 [2098\(2013\)](#) 号决议, 其中安理会授权联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)通过正规部队和新成立的干预旅为保护平民、消除武装团体的作战能力、监督武器禁运执行情况等任务采取一切必要措施

4. 根据维持和平行动特别委员会和安全理事会的要求, 五年来秘书处与部队和警察派遣国进行合作, (a) 制订了保护平民行动构想; (b) 制订了特派团具体战略拟订支助框架; (c) 制订了资源和能力总表; (d) 分析了保护平民协调机制; (e) 编制了维和人员行动和战术培训材料。维持和平行动部和人道主义事务协调厅 2008 年委托进行了初步独立研究, 确定了保护平民方面的挑战, 而上述重要工作就其中的部分挑战作出了应对。

第一次会议

评估进展：消除政策、规划和准备差距

5. 讲习班第一次会议讨论了在克服保护平民政策、规划和准备差距方面出现的新情况，重点审议了秘书处为协助维和特派团执行保护平民任务而组织的培训以及为此拟定的指导方针的执行情况，并审议了最近在总部设立的保护平民协调小组。专题小组成员和讲习班人员提出了以下要点：

- **有效和包容性特派团协调机制极为重要，而把早期预警转为早期反应是各特派团目前面临的最为严峻的挑战。**联刚稳定团在一些级别建立了协调机制，同时开发了一整套创新做法和手段加以协助，其中包括联合规划(包括与东道国安全部队的联合规划)、全特派团获取保护威胁信息、以及与人道主义保护行为体确定保护工作的优先领域。
- **特派团高层领导十分关键。**特派团领导最能调动资源，并在保护工作中采取创新做法。他们能够确定国家机构内部加强保护平民整体工作的不同切入点，在许多情况下也只有他们能够在政府最高级别就平民威胁作出协调、快速的应对。
- **维和特派团应该认识威胁，了解如何为社区提供援助。**为此，必须在地方社区建立网络。联刚稳定团通过部署社区联络助理、社区预警网络和联合保护小组发现和认识社区面临的威胁，并根据当地民众的需要提供保护。因此，通过认识情况把文职专长用到保护平民的军事行动之中，并通过制订社区保护计划强调预防的重要性。联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)审查了联刚稳定团的多项创新做法，正在考虑根据特派团自身的具体情况加以采用。
- **保护平民顾问十分有效。**南苏丹特派团目前部署了六名保护平民顾问，他们不参与保护工作，而是协助特派团的各个部分执行保护平民任务，并把保护平民纳入特派团工作的主流。南苏丹特派团根据本特派团情况编写了执行联合国人权尽职政策标准作业程序等指导文件，并编写了保护平民方针为处理在特派团基地寻求保护的平民提供指导，填补了这方面的空缺。
- **因地制宜组织培训更加妥适。**维持和平行动部编写的行动和战术培训材料，为维和培训中心和特派团提供了可资借鉴的宝贵设想。但是，应进一步加强综合培训处和会员国(通过维和培训中心)的协调，以提高对培训材料的全面认识，并更加协调一致地组织保护平民培训。维和培训的资金和主办问题始终没有得到解决。

第二次会议

应对新的挑战：第 [2098\(2013\)](#) 号决议及今后维持和平行动中的保护平民

6. 讲习班第二次会议分析了重新加强并具有保护平民授权的维和特派团出现的威胁、挑战和机会，以及第一次会议讨论的新情况对维持和平行动中保护平民可能产生的影响。第二次会议重点围绕联刚稳定团开展讨论，并提出了今后维和特派团的一些关切和经验教训。专题小组成员和讲习班人员提出了以下要点：

- **因地制宜是关键。**一个特派团行之有效的保护平民办法，未必对其他特派团适用。
- **利用技术和更广泛地使用雷达有助于提高对情况的全面认识，并加强各种力量以促进整个保护工作，提高确定威胁和更快应对的能力。**
- **加强保护平民的国家自主权和领导权是特派团的长期挑战。**联刚稳定团始终把建立(本国)快速反应部队作为一项基本优先工作，以逐步接管联刚稳定团的部分安保和保护平民职责。刚果民主共和国应按照《和平、安全与合作框架》继续采取步骤，克服冲突的根本原因，推进关键改革，特别是旨在持续改善安全局势和民众生活条件的改革。
- **各方对联刚稳定团部队干预旅在进攻行动中使用武力的影响表示关切，使用武力固然能够创造机会，但也存在风险。**联刚稳定团利用干预旅这一有效机制，采取积极和先发制人的态势，有效开展军事进攻行动，并利用各种举措。通过威胁使用而非实际使用武力，特派团掌握了心理优势，改变了实地局势，促进了刚果民主共和国东部地区的整个保护平民工作。这种做法还有助于扩大本国部队的作用，影响本国部队的行为，并为保护平民建设能力。
- **部队干预旅也带来了风险，**比如行动可能伤及平民以及武装团体对特派团和平民进行报复的风险。另外，如果特派团被视为冲突当事方，与特派团并肩工作的人道主义行为体也会被认为缺乏中立性、公正性和独立性，其进入社区就会受到阻碍。因此，应更加明确地区分特派团和人道主义行为体。态势越强大，这种看法就越会成为问题。
- **联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)成立后，在维和人员面临不对称威胁和恐怖活动的敌对环境中使用武力方面也出现了类似问题。**诸如此类的威胁以及小武器的严重扩散，对执行保护平民任务的维和人员提出了新的挑战。
- **尽管联刚稳定团最近取得了成功，还是需要对平民的期望加以管理，特派团的协调结构对于确保全特派团工作的协调一致依然至关重要。**

结论

7. 五年来，保护平民取得了重大进展，特别是在规范框架方面。但是，挑战和差距依然存在，需要加以持续关注，以协助维和特派团开展保护平民工作，特别是在外地最佳做法产生的经验(包括部署保护平民顾问)、东道国自主权和领导权、以及调动特派团高层领导把保护平民作为优先工作等方面。尤其是，应主要通过总部和外地提供资源和能力更好地全面应对保护平民所受到的威胁。讲习班一致认为，所有的保护平民利益攸关方应该重视外地特派团的工作实效，以便为当地民众带来变化。

附文一

讲习班内容和人员名单

开幕和欢迎

- 澳大利亚常驻联合国代表、大使加里·昆兰
- 乌拉圭常驻联合国代表、大使何塞·路易斯·坎塞拉

第一次会议

评估进展：消除政策、规划和准备差距

专题小组成员：

- 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表；前负责联刚稳定团的秘书长副特别代表 Leila Zerrougui
- 肯尼亚国际和平支助培训中心主任 Robert Kabage
- 南苏丹特派团保护平民高级顾问和协调员 Damian Lilly

讨论成员：

- 维持和平行动部，政策和最佳做法处副处长 Eiko Ikegaya

第二次会议

应对新的挑战：第 [2098\(2013\)](#) 号决议及今后维持和平行动中保护平民

专题小组成员：

- 维持和平行动部，副军事顾问 Adrian Foster
- 巴基斯坦常驻联合国代表、大使、安全理事会维持和平行动工作组主席马苏德·汗
- 人道主义事务协调厅，政策制订和研究处处长 Hansjoerg Strohmeyer

附文二

维持和平行动中保护平民问题第五次讲习班(2012年6月13日, 纽约)

1. 2012年6月13日, 澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团及国际和平研究所共同主办了为期半天的讲习班, 题为“维持和平行动中保护平民: 能力建设和过渡”。2012年6月是联合国保护平民议程的一个重要月份, 当月秘书长提交了关于武装冲突中保护平民的最新报告, 6月25日安全理事会就这一专题举行了公开辩论。保护平民工作者、联合国官员、东道国政府代表、人道主义和民间社会组织等广泛行为体参加了在这场重要辩论前主办的讲习班, 探讨了加强东道国保护平民长期能力的一些关键问题。讲习班两次会议重点讨论了海地、利比里亚和刚果民主共和国的经验。这次讲习班是澳大利亚和乌拉圭常驻代表团从2009年1月开始共同主办的系列讲习班的第五次。

背景介绍

2. 改进联合国维持和平行动中保护平民是近年来多项研究、辩论和工作的焦点。在这方面, 秘书长提出了一个余留核心挑战, 即“维和人员应保持积极态势, 做到训练有素, 拥有适当资源, 并能够同时利用军事、警察、司法、惩戒、人权等各种手段”。正在逐步为维和特派团提供适当资源、手段和指导以更好地保护平民, 但相对而言保护平民工作者却几乎忽视了秘书长提出的核心挑战的第二部分, 即“维和特派团和其他伙伴必须继续加强国家机构, 使其能够在特派团撤离时履行加强安全和法治的首要责任”。

3. 正如秘书长指出, 联合国保护平民活动内容多样, 而协助东道国政府履行保护平民责任是必不可少的一项。和平行动不可能永远存在, 只有通过加强国家能力和合法机构才能保证保护平民持续进行。但是, 最近的研究显示, 这种能力建设(加强机构的效力、可信度和复原力)要比我们以前认识的更加困难、所需时间更长, 至少需要一代人的努力才能成功。

4. 在这项工作中, 甚至是具有诸多办事处、机构和方案的联合国, 也只是大批行为体中的一个。能力建设, 特别是安全部门改革和法治领域的能力建设, 需要多利益攸关方的努力, 如双边捐助方、非政府组织和人道主义行为体、区域组织, 但最重要的是东道国、国家政府、民间社会 and 人民。确保国家自主权、协调一致和共同目标是需要应对的重大挑战。联合国部分维和特派团将在近期进行缩编和改组, 确保中长期的保护平民工作变得尤为重要。

第一次会议

可持续平民保护的能力建设: 加强国家机构

5. 讲习班第一次会议重点讨论了加强国家机构保护平民的能力。专题小组成员一致认为, 东道国对保护平民负有首要责任。因此, 为了持续开展保护平民工作,

专题小组成员认为有必要着力克服东道国保护平民能力建设的长期挑战。与此同时，不应削弱目前对特派团保护平民工作的重视。在联刚稳定团，这项工作首先是要减少并尽可能消除武装团体对保护平民的威胁，其次是协助国家机构建设应对余留威胁的能力。专题小组成员强调，应消除保护平民面临的紧迫威胁和协助建设国家机构这两个方面的差距。这要求特派团的警察、军事和文职部分充分协调，并持续重点确保维和人员为履行保护平民职责接受适当的培训和指导。

6. 安全部门改革、解除武装、复员和重返社会以及加强法治机构等工作对于长期保护平民至关重要。但是，专题小组一位成员指出，往往在这种冲突后局势中，国家安全部门缺乏的不是使用武力的能力，而是控制使用武力的监督机制。在这些国家，建立安全部门的初衷是保护政府体制，而不是为人民服务。这些机构从未与人民订立过有机的社会契约，并且正是因为这种传统的阴影依然存在，才需要对这些机构进行改革而不是转型。国际社会必须伸出援手，为安全部门建立管理和监督机制。这有助于确保树立平民对安全部门的信心，第二次会议在讨论海地问题时也强调了这一点。专题小组成员强调，在宣传保护平民概念方面领导作用十分重要。军队应该配置具有正确观念和方法的专业军官。利比里亚国家警察的例子表明，可以通过提高警察中大学生的比例，拒绝招募有犯罪前科的人员，来提高警察部队的专业素质。

7. 国家警察在保护平民方面起到了极为重要的作用。在刚果民主共和国，对国家警察和武装部队进行培训和辅导已经成为最终接管联合国特派团职能战略的基石。然而，为了协助建设这种能力，还需要加大努力，确保维和特派团拥有组织这种培训和辅导的一整套妥当技能。可部署的文职力量以及能够传授培训技能的专家是关键所在。比如，南南合作可在该区域具有相关能力(包括情况认识和语言技能)的国家发挥重大作用。

8. 专题小组成员和讲习班人员强调，妇女参与特派团和安全部门极为重要，妇女具有独特的见解和技能，能够发挥榜样作用，并且最适合与平民中的大部分进行接触。国家警察也应更加具体地重视保护妇女平民。在利比里亚，设有妇女儿童科、性别平等科和社区观察小组的专门警察部队对保护平民产生了积极影响。讲习班人员认为，特派团应该互相交流最佳做法。受利比里亚的启发，联刚稳定团正在计划成立女子警察部队。利比里亚也是妇女领导和参与安全部门的榜样，刚果民主共和国已经有了第一位女司法部长。

9. 专题小组成员并强调，联合国协助机构建设必须采取综合统筹的办法，如协助建设经济和社会基础设施，包括修筑公路以促进开展保护平民工作，扩建电信网络以加强社区预警系统。扩大与当地民众的外联和接触，可以更好地认识当地保护方面的挑战。联合国利比里亚特派团(联利特派团)和联刚稳定团都已拟定方案确保与地方民众进行有效沟通，但两个特派团都存在改进的余地。

10. 讲习班人员问专题小组成员在提高安全部门的合法性，特别是把前战斗人员融入军队和警察部队方面存在何种挑战。专题小组成员承认，刚果民主共和国和利比里亚在融入问题上都存在不少问题，融入方式也需要认真地进行再思考。有人再次提出，应通过谈判订立社会契约，帮助改变安全部门的思维，并为他们树立起共同的社会愿景。

11. 讲习班讨论强调，参与这项工作的不仅有维和人员，还包括联合国基金和方案、双边和区域伙伴以及民间社会组织等诸多行为体。这些行为体之间的协调以及与东道国之间的有效对话十分关键，并需要进一步改进。专题小组成员希望这些努力能够产生影响，使伙伴关系在特派团撤离之后继续发挥效力。讨论注意到，应持续提供可预测资金并就方案供资问题与伙伴持续进行对话。这种持续对话对于消除维持和平相对的短期视角和保护平民的长期需要之间的根本紧张关系极为关键。

第二次会议

可持续平民保护的能力建设：海地的逐步过渡

12. 第二会议着重讨论了海地可持续保护平民能力建设方面的具体挑战，并侧重国家能力建设的两个领域，即加强国家警察提供人身保护的能力，以及加强法治、司法和民政管理系统，以保护合法权利和人权，促进全面稳定。

13. 目前，性暴力和性别暴力仍然是平民面临的主要人身威胁之一。由于大批境内流离失所者在临时营地安置，性暴力和性别暴力案件居高不下，而在地震之后营地设计没有充分考虑到保护平民。

14. 海地警察部队始终缺乏保护平民文化。应改变思维，使全体警察对性暴力和性别暴力给予同等重视，但是思维改变进展缓慢。国家警察正在组建打击针对妇女暴力的专门部队，联合国海地稳定团(联海稳定团)为此提供了大力协助。联海稳定团在海地的总体形象较好，海地国家警察和联合国警察也有十分积极的合作。国家警察在保护平民方面的作用不断扩大。在 2010 年 1 月地震发生后，警察部队是唯一运作的政府部门，但仍然无力应对面临的挑战。地震发生后犯罪率有所上升(由于囚犯从主要监狱越狱等原因)，而随着国家警察的力量的增强，犯罪率开始稳步下降。但是，由于不能诉诸司法，民众对安全机构的信任度相对较低，有效保护平民仍然受到阻碍。为解决信任问题，联海稳定团发挥重要作用，加大对国家警察的协助，并提出联合国应负责协助为海地安全机构和海地人民订立社会契约。

15. 在海地，司法和惩戒系统能力严重缺失依然是可持续保护平民的长期挑战。许多性暴力和性别暴力案件未向警方报告，进入审判的案件更少。一项分析对报告的 640 起暴力案件进行了跟踪，但没有一起案件进入判决阶段。监狱稀缺，人

满为患，关押的主要是候审人员。因此，海地人民仍然对整个安全机构缺乏信任。正如海地国家警察总警监指出，“不改进司法系统，海地就没有希望”。

16. 获得土地和土地所有权混淆不清仍然是海地的严重问题。大约 42 万名境内流离失所者仍然居住在 600 个临时搭建的营地，而许多营地占用了私人土地。虽然这一数字低于地震后最高的 150 万，但境内流离失所者依然是最为弱势的群体。由于上文提到的性暴力和性别暴力普遍存在，以及境内流离失所者继续驻留，最近数月土地所有人强行驱赶案件有所增加，并普遍伴有暴力行为。联合国人类住区规划署正在与土地和重建部合作，推动土地改革，但是境内流离失所者和整个土地权利问题仍然是严峻的挑战。尤其是，由于法律经常修改，多人拥有同一块土地地契的情况并不少见。

17. 在这方面，专题小组成员还强调，国际社会应该为改善民政管理提供援助。在海地，30% 以上的人没有出生登记证，与国家基本上割断了联系，多项基本公民权利无法享受。这些问题说明，应该全面加强国家机构中包括公民权利和民政系统在内的各个部分。

18. 鉴于海地仍然面临多项挑战以及国家机构的诸多需要，专题小组成员一致强调，联海稳定团的过渡应该合理、现实和谨慎进行。在地震后的激增力量撤离之后，必须制定周密的巩固计划，对海地安全、司法和民政机构的现状以及在联海稳定团完成任务后这些机构在保护全体平民方面所需要的时间和努力作出现实评估。

结论

19. 在过渡方面，鉴于对建设法治和安全机构能力的长期承诺，显然应该尽早对保护平民职责的全面移交进行规划。过渡进程应重视国家能力的发展，需要广泛的国家主权以及与双边、区域和多边伙伴的有力协调。因此，过渡进程应做到灵活机动，并适应可能出现的变化。最后，在衡量法治和安全机构全面履行保护平民职责的准备方面，还需要更多的信息和分析。

附录

第五次讲习班内容和人员名单

欢迎：国际和平研究所研究员 Adam C. Smith

第一次会议

可持续平民保护的能力建设：加强国家机构

主席：澳大利亚常驻联合国代表、大使加里·昆兰

发言者：

- 负责联刚稳定团的秘书长特别代表罗杰·米斯
- 利比里亚国家警察负责行政管理的副总警监 Rose Stryker

讨论者：

- 维持和平行动部，安全部门改革股股长 Adedeji Ebo

第二次会议

可持续平民保护的能力建设：海地的逐步过渡

主席：乌拉圭常驻联合国代表、大使何塞·路易斯·坎塞拉

发言者：

- 海地国家警察总警监 Mario Andresol
- 联合国难民事务高级专员办事处，美国和加勒比区域代表 Vincent Cochetel
- 维持和平行动部，海地统筹行动小组组长 William Gardner