



安全理事会

Distr.: General
28 December 2015
Chinese
Original: English

2015 年 12 月 24 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

谨随函转交安全理事会维持和平行动工作组 3 月 23 日举行的今年第二次主题讨论“联合国维和人员的安保：不对称威胁”的概念说明(见附件)。

请将本函及所附概念说明提请安全理事会成员注意，并作为安理会文件分发为荷。

安全理事会维持和平行动工作组
主席

穆罕默德·泽内·谢里夫(签名)



2015 年 12 月 24 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

概念说明

安全理事会维持和平行动工作组 2015 年 3 月 23 日主题讨论“联合国维和人员的安保：不对称威胁”

2015 年 3 月 23 日，安全理事会维持和平行动工作组主席国乍得促成主题讨论“联合国维和人员的安保：不对称威胁”。参加讨论的有安全理事会成员、许多会员国，包括部队派遣国和警察派遣国。美利坚合众国常驻联合国副代表戴维·普雷斯曼大使、联合国主管维持和平行动部法治与安全机构事务助理秘书长德米特里·蒂托夫先生、联合国地雷行动处政策、宣传和新闻负责人 Abigail Hartley 女士应邀做情况介绍。

联合国维持和平行动面临的不对称威胁及简易爆炸装置产生的影响

联合国和平行动，即维持和平行动和特别政治任务，越来越多地部署到发生激烈冲突的国家。根据联合国大学的统计，三分之二的维持和平人员和几乎 90% 的特别政治任务工作人员在此环境中工作。^a 在这方面，联合国越来越多地成为武装集团，包括恐怖份子使用不对称战术进行袭击的目标。

简易爆炸装置越来越多地投入使用，最好地说明了联合国人员受到的不对称战术威胁。简易爆炸装置对联合国和平行动带来的威胁是多方面的。

- **简易爆炸装置夺人命：**简易爆炸装置炸死平民、维持和平人员和人道主义人员。自 2013 年 1 月以来，联合国地雷行动处马里办事处记录了 409 起简易爆炸装置造成的人员伤亡(135 人死亡，274 人受伤)，其中 142 人是部署到联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的维持和平人员(25 人死亡，117 人受伤)，这占马里稳定团维持和平人员伤亡总数(158 人)的 85%。过去半年，马里稳定团伤亡人数高于其他维持和平行动伤亡人数的总和。
- **简易爆炸装置耗资金：**要防范简易爆炸装置，就需要保护措施，包括更多的培训，费用高昂的专门装备(如干扰装置、雷达、防地雷运兵车)，以及可能重新部署特派团资产，还造成房屋设备的损失。
- **简易爆炸装置影响行动：**简易爆炸装置破坏和平行动效益和行动自由，可能阻遏平民和军人走出营地，因此阻止地方人员的交往和执行特派团

^a 见“分析最新暴力冲突大趋势”(联合国大学，2014 年)。

的重大任务。简易爆炸装置的威胁还可能阻止会员国向和平行动派遣部队，以保其人员的安保，免受更大的威胁。

- **简易爆炸装置产生政治影响：**简易爆炸装置阻止和平行动执行任务，包括保护平民。因此，简易爆炸装置有可能严重破坏联合国的声誉。例如，2003 年，“运河饭店爆炸”促使联合国伊拉克援助团在数周内撤出了大部分人员。如今，因简易爆炸装置的威胁，马里稳定团正面临巨大困难，执行安全理事会授权的任务，特别是在马里北部。

联合国和平行动应对简易爆炸装置的威胁

在这方面，当务之急是拿出和执行措施，协助联合国维持和平人员减少不对称的威胁。已经采取了各种举措，提高和平行动在实地和在政策级别上，应对不对称威胁，包括应对简易爆炸装置的能力。

行动上的应对

根据 2014 年下半年的需求评估和规划，设计了一套加强措施，协助马里稳定团减少不对称威胁，包括简易爆炸装置。在这方面，马里稳定团向稳定团维和人员提供支助、培训、辅导和设备，特别提供给步兵和爆炸物处理连。东道国对维和人员的安全保障负有主要责任，所以向马里国防军和安全部队提供了培训。

在索马里，联合国地雷行动处正在向非洲联盟部队提供培训、咨询、辅导和设备，加强应对爆炸物和不对称威胁的能力。还向索马里联邦政府提供支助，2015 年初，索马里警察部队内成立了第一支全国消灭简易爆炸装置部队。

在马里和索马里落实的措施加强了维和人员的机动、保护和应对能力，进一步协助和平行动执行任务。

能力发展应对

2014 年 1 月，成立了一个建制能力指导小组，由主任领导，确定了 8 项战略工作流程，作为重点，确保维持和平行动能够有效应对今后行动环境的挑战。工作流程的一个环节，“简易爆炸装置生存”项目，力求确保维和人员能够在受到简易爆炸装置、复杂袭击、其他针对维和人员的不对称攻击威胁的环境下开展行动，既保护平民，也保护部队。

政策应对

在政策一级，维持和平行动部正在协调起草联合国所有人员应对简易爆炸装置威胁的指导原则。地雷行动处主持的工作有所有有关方面参加，包括维持和平行动部内部(军事事务厅；政策、评估和培训司；警察司等)和外部方面，包括政治事务部、外勤支助部和安全和安保部。

考虑综合应对不对称威胁

应对简易爆炸装置威胁，以及更广泛的不对称威胁，是一项挑战，需要有足够的能力和资源。只有制定综合方针，落实多种举措和措施，才能应对不对称威胁。这包括向联合国工作人员提供所需培训和设备，妥当的和平行动“标准业务程序”，改进危机地区的武器弹药管理(库存的武器弹药正是简易爆炸装置的炸药来源)。加强国家法律框架和出口管制体系，以及加强信息交流等更广泛的举措，也有助于消解威胁。

技术也可发挥作用，加强联合国应对不对称威胁和简易爆炸装置的能力，对此，联合国维持和平中技术创新专家组报告做了解释。^b 例如，报告提到“螺栓”装甲或地面雷达可发挥积极作用。但是，这要纳入更广泛的应对举措。

还需要更多地认识，更认真地遵守关于简易爆炸装置的现行法律框架，这包括安全理事会各项决议(例如，关于简易爆炸装置的第 2161(2014)号和第 2178(2014)号决议)、安理会授权的武器禁运和制裁体制或《特定常规武器公约》经修正的第二议定书。特别需要提请《特定常规武器公约》经修正的第二议定书缔约方履行其中第 12 条规定的、保护维持和平特派团和其他特派团不受地雷、雷区、陷阱和其他装置(包括简易爆炸装置)的威胁。

因此，应对不对称威胁和简易爆炸装置超出了联合国和平行动的范畴。人们大致同意，关于打击协助从事不对称威胁和简易爆炸装置袭击团伙的供资人、炸弹制造人和战斗人员网络的行动，和平行动不应介入。

这方面，需要更好地界定联合国内外有关利益攸关方的作用。界定联合国全系统方针，有助于澄清联合国各实体的责任，帮助界定能力发展、培训和部队组建的要求。

联合国与其他方面的合作，如区域组织、会员国和部队派遣国和警察派遣国也可以得到加强。这一合作需要共同理解不对称威胁的性质，有益于确定其他方面的活动 and 能力如何最好地辅助联合国的努力。

最后，消除不对称威胁是一项耗费资金的任务。向联合国人员提供妥善培训和装备，尤其需要大量财政资源。

展望未来

安全理事会发挥重要作用，界定联合国和平行动对简易爆炸装置和不对称威胁的反应，以及制定消除此一威胁的国际综合方针。安全理事会可通过特派团/关于具体国家的决议，或通过关于此事项的主题决议，考虑以下问题。

^b Available at www.performancepeacekeeping.org/offline/download.pdf.

首先，安全理事会可考虑采取措施，发展联合国会员国能力，消除不对称威胁和简易爆炸装置威胁，包括开展双边合作。应优先加强东道国和平行动能力，不把联合国推到面对不对称威胁或武装团伙的前沿。这一能力发展活动应包括法治领域的举措，把刑事司法纳入应对之中。

其次，安全理事会可探讨把应对不对称威胁和简易爆炸装置威胁纳入和平行动任务的主流。可以鼓励部队派遣国/警察派遣国向在有这些威胁环境中作业的特遣队提供培训和装备，相应调整其标准业务程序。安全理事会还可考虑呼吁在和平行动中纳入反简易爆炸装置专家能力，向部队派遣国/警察派遣国及国家当局提供培训和咨询。通过安全理事会授权，设立这一组成部分，将保证为这一关键活动提供分摊预算供资，这将增强部队总的保护能力，进一步协助和平行动执行任务。

第三，安全理事会应请联合国制定全系统反简易爆炸装置战略。这一战略可以更好地确定本组织及其各实体的作用和责任，同时考虑制定维持和平行动部关于消除简易爆炸装置威胁，以及关于反恐怖主义执行局和反恐怖主义委员会活动的指导原则。

第四，安全理事会可探讨加强联合国与其他有关利益攸关方的协作，包括区域组织、国际刑警组织和联合国会员国。联合国需要利用其它方面的经验，特别是发展了消除简易爆炸装置专长的方面的经验。

第五，安全理事会可考虑加强执行和增强有关简易爆炸装置的现行法律框架，如安理会授权的武器禁运和制裁体制。安全理事会还可呼吁执行有关国际人道主义法律文书，如《特定常规武器公约》经修正的第二议定书。