



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

谨随函转递 2015 年 5 月 6 日在安全理事会维持和平行动工作组与和平行动问题高级别独立小组成员的特别会议上进行的 2015 年第三次专题讨论的概念说明(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件，并将其作为安理会文件分发给荷。

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

2015 年 5 月 6 日安全理事会维持和平行动工作组与和平行动问题高级别独立小组成员的特别会议概念说明

背景

乍得是安全理事会维持和平行动工作组主席，将于 2015 年 5 月 6 日与和平行动问题高级别独立小组成员和安全理事会成员举行一次常驻代表级的专题讨论。已邀请维持和平行动部主管维和行动助理秘书长埃德蒙德·穆莱特、非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥、和平行动问题高级别独立小组主席若泽·拉莫斯-奥尔塔到会通报情况。

由拉莫斯-奥尔塔先生担任主席的独立小组是秘书长 2014 年 10 月任命的，负责评估联合国和平行动包括维和行动和政治特派团的状况以及今后的新需求。独立小组正在审议一系列问题，包括冲突性质的变化、授权任务的演变、斡旋和建设和平挑战、管理和行政安排、规划、伙伴关系、人权和保护平民、军警能力等等。

独立小组自成立以来，与联合国和平行动的主要伙伴举行了一系列磋商，其中包括维和行动的东道国、部队和警察派遣国、区域组织、联合国系统合作伙伴、民间社会组织和维和行动东道国社区、智囊团等等。在亚太、非洲、欧洲、中东、拉丁美洲和加勒比进行了区域磋商和专题工作会议，审议使用武力、斡旋和调解、保护平民、维护和平等问题。

独立小组主席建议与安全理事会维持和平行动工作组的特别会议讨论下述四个专题。

使用武力

鉴于维和特派团部署在不断变化的严峻环境中，又鉴于近来安全理事会强有力的任务授权，维和人员如何以及何时使用武力问题有了新的紧迫性。迄今为止维持和平行动仅使用武力进行自卫或捍卫自己的授权，例如保护平民。安全理事会关于刚果民主共和国的第 2098(2013)号决议授权联刚稳定团通过干预旅采取有针对性的进攻行动，以防止所有武装团体的扩张，解除它们的作战能力和武装。联刚稳定团的这一新授权引起会员国之间的辩论，焦点是联合国维和行动是否最适合采取进攻行动。许多部队和警察派遣国在与独立小组的互动中强调必须遵守维和三原则(当事国同意、保持中立、除自卫和捍卫授权不使用武力)；其他部队和警察派遣国则强调，鉴于维和行动部署在敌对环境中，必须使维和行动更有力而不一味强调规避风险。

- 是否需要根据时局的变化而调整维和原则？它们是否仍对特派团的任务、战略和行动具有指导意义？
- 有效进行维和行动的外部界限是什么？
- 如何界定这些界限？

不对称威胁环境

联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)在维和中经历了“新一代攻击”：自杀炸弹、简易爆炸装置和其他非常规战争手段。武装团体在维和行动环境中使用不对称或非正规战术并非首次，但蓄意针对维和人员采取新一代攻击实属前所未有的。去年马里稳定团 28 名维和人员牺牲，是 1994 年联合国索马里行动以来伤亡率最高的一年。维持和平行动部表示，它不会越过打击恐怖主义这条线。打击恐怖主义意味着针对“恐怖主义”行为者和团体主动采取军事行动，属于双边或多边执行和平举措的范围。

展望未来，在联合国部署维和的地方，行为者采用不对称战术包括针对联合国采用不对称战术，这种情况不是不可能。这就提出了一些问题：

- 联合国维和人员是否最适合在新一代不对称威胁环境下运作？
- 维和人员需要具备哪些能力才能保护特派团和平民免受不对称攻击？
- 这对维和人员的安全和安保有什么影响，可以采取哪些措施保护他们？
- 维和特派团能否在不对称威胁环境下有效执行和完成任务？

三角合作

特派团主要依靠其军警部分在实地有效执行维和任务。如部队和警察派遣国对某项任务的理解不同于安全理事会、秘书处或东道国，特派团可能面临难题，即特派团负有行动的责任，而特派团人员不愿执行。安全理事会、部队和警察派遣国和秘书处三者之间必须保持对话，确保对促进维和行动区和平与稳定的必要行动有共同的理解。可以考虑加强这三个实体之间的磋商，尤其是在制定和审查任务期间。

- 目前安全理事会与部队和警察派遣国的接触受到哪些限制？
- 如何改进维和三实体的相互协作，特别是在任务制定和延长期间？
- 部队和警察派遣国有哪些经验可供制定和延长任务时借鉴？

与区域组织(非洲联盟)的伙伴关系

过去 15 年中区域组织尤其是非洲联盟大力加强了在维持和平方面的作用。联合国与非洲各区域组织在过去 10 年中探讨了若干加强合作的结构性安排。尽

管在达尔富尔(苏丹)和索马里伙伴关系上以及马里和中非共和国易盔方面面临一些挑战，但是联合国和非洲联盟从中更多地了解了彼此的相对优势并加强了合作。非洲联盟和非洲各区域经济共同体有能力比联合国更快地部署部队，因此有些人认为非洲特派团适于做危机的“第一响应者”，而联合国特派团则适合进行更长期、更持续和更全面的多层面反应。这些伙伴关系的经验教训再一次表明必须厘清任务的前后次序，协调安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会的做法。

- 联合国与区域组织特别是非洲联盟间伙伴关系的经验教训是什么？最佳做法是什么？如何加强合作？
 - 联合国包括安理会如何在冲突的整个过程上加强于非洲联盟的合作？
-