



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

谨随函转递安全理事会维持和平行动工作组 2015 年 10 月 19 日就“联合国组织刚果民主共和国稳定特派团干预旅：经验教训”这一主题举行的第七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函及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

概念说明

2015 年 10 月 19 日举行的安全理事会维持和平行动工作组会议

关于“联合国组织刚果民主共和国稳定特派团干预旅：经验教训”的专题讨论

2015 年 10 月 19 日，乍得作为安全理事会维持和平行动工作组主席，举行了一次关于“联合国组织刚果民主共和国稳定特派团干预旅：经验教训”的专题讨论。这次讨论汇集了安全理事会成员和广泛的会员国，其中包括部队及警察派遣国。主管维和行动助理秘书长埃德蒙德·穆莱特、刚果民主共和国常驻联合国代表伊尼纳斯·加塔·马维塔·瓦·鲁夫塔和马拉维常驻联合国副代表 Lot Dzonzi 应邀通报了情况。

背景

2012 年 12 月，在戈马落入反叛团体 3 月 23 日运动(“3•23”运动)之手后，国际社会决定采取果断行动，结束动摇刚果民主共和国东部地区稳定的暴力循环。2013 年 2 月，安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、刚果共和国、卢旺达、南非、南苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国等 11 个国家在亚的斯亚贝巴为刚果民主共和国及该区域谈判达成并签署了一个和平、安全与合作框架。

2013 年 3 月，联合国安全理事会通过第 2098(2013)号决议，其中进一步加强了联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的政治任务，并允许在稳定团内部建立一个干预旅。促成干预旅建立的进程始于 2012 年 7 月大湖区问题国际会议关于部署一支中立干预部队的主张。这一主张随后于 2012 年 10 月由南部非洲发展共同体(南共体)通过，但资金的缺乏阻碍了该区域组织对它的部署，从而促使安全理事会介入。作为联刚稳定团重要组成部分的干预旅被构想为对政治进程的一个军事补充，以和平、安全与合作框架作为路线图。根据决议措辞，在联刚稳定团于刚果民主共和国东部保护平民及解决冲突根源问题的全面努力中，干预旅要“采取……进攻行动”，以“解除”对“国家权力和平民安全”构成威胁的团体的“作战能力和武装”。由来自马拉维、南非和坦桑尼亚联合共和国的特遣队组建的干预旅包括三个步兵营、一个炮兵连和一个特种部队及侦察连。

干预旅被一些方面欢呼为联合国开展和平行动方法的范式转变，而其他一些方面则很快指出，第 2098(2013)号决议是“作为一个例外，在不产生先例或损害维和商定原则的情况下”设立的该旅。

干预旅的目标并非完全不同于联刚稳定团及其前身联合国刚果民主共和国观察团(联刚观察团)已经强劲有力任务规定的目标。不过，与其他/先前明确有力

的联合国维和任务规定相比，还是可以看出三个主要区别：(a) 联刚稳定团的任务规定明确指出，该旅的目的是解除犯下侵犯人权行为的叛乱团体的作战能力和武装，并甚至提到了这些武装团体的名称；(b) 干预旅在保护平民方面具有空前的主动性和果断性；(c) 干预旅部署于联合国指挥之下，而不同于过去的经验，例如在前南斯拉夫或在科特迪瓦的经验。

2013 年夏季部署的干预旅在当年 11 月取得了首次成功，与刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)发动的联合攻势挫败了“3•23”运动。2014 年上半年，干预旅支持刚果(金)武装部队对乌干达一反叛团体民主力量同盟采取了全面的成功行动。2015 年 6 月，刚果(金)武装部队和干预旅共同对伊图里爱国抵抗阵线(抵抗阵线)发起了一次攻势。尽管行动取得了这种成功，但干预旅与刚果(金)武装部队之间的合作却因联刚稳定团与金沙萨之间 2015 年上半年在关于打击解放卢旺达民主力量(卢民主力量)的军事行动规划方面出现的紧张关系而部分地受到损害。

自 2013 年宣布建立干预旅以来，对于优点和缺点都有所预见。其中有些已经显现，而另一些则没有。在其建立两年多后，现在是退一步思考一下能从这个实验中得出的战术、行动及战略层面经验教训的时候了。由于和平行动问题高级别独立小组备受瞩目的报告现已公布，这项工作就更为重要。事实上，该报告指出，联合国和平行动越来越有可能被部署到捣乱者和(或)各种暴力武装团体危及其包括保护平民方面在内任务执行的地方，其环境与联刚稳定团在刚果民主共和国正面临的情况相似。此外，报告中所载反思和建议将很可能有助于关于今后可能部署类似干预旅的安全安排的讨论了解相关情况。

战术层面

从有利方面看，干预旅的部署使联刚稳定团得以对犯下侵犯人权行为的武装团伙采取更加积极主动的态势，而不是到那时为止已伤害到稳定团公信力的那种较为被动的态势。此外，干预旅的经历并未如所担心的那样导致蓝盔人员伤亡骤增，从而可证明一个更强劲的姿态并不一定会伴随着较高的死亡数。实际上，甚至可以这样论证：这样一种姿势可以很好地——在一定程度上和在某些情况下——降低袭击的风险并因此减少联合国部队的伤亡。

从不利方面看，在叛乱团体、民兵和刚果(金)武装部队之外新增一个武装行为体(干预旅)，即使是部署在联刚稳定团内部，也会改变对稳定团统一性的看法，进一步加厚“和平迷雾”的密度，从而增加实地的战术复杂性。此外，对于干预旅面对使用游击战术的反叛团体时的效率，也仍然存在着严重怀疑。这些疑虑还延伸到了干预旅的能力，质疑其在解除嵌入平民人口中反叛团体的战斗能力及武装的同时，是否还能充分执行维持和平行动部与外勤支助部新近发布的《保护平民：联合国维持和平特派团军事部分执行导则》。

行动层面

在行动层面，干预旅的主要积极方面是，凭借第 2098(2013)号决议规定的清晰目标，该旅的组建减少了在外地的模糊之处和不同解释，从而鼓励一些部队派遣国提供了强劲能力和接受了重大行动风险。此外，如打击“3•23”运动取得的军事胜利所示，干预旅展现了与联刚稳定团部队指挥官和刚果(金)武装部队行动指挥官在努力方面的良好一致性。干预旅使用联合国航空资产、火炮和迫击炮作为增强战斗力手段对刚果(金)武装部队的支持显然是有效的。

不过，必须承认，第 2098(2013)号决议的通过和干预旅随后的部署，对联刚稳定团其他各旅的参与程度具有一种负面影响，其中有些旅不愿使用武力，包括使用武力保护平民，而截至目前形成的看法是，这完全是干预旅的职责。

战略层面

干预旅实验清楚显示，如果设计得当和在一个有利政治环境中，一支攻击旅的部署可以有力促使捣乱者放下武器和加入政治及复员方案进程。因此，它可被视为特派团其他部门能够利用和推进特派团全面政治任务的一件有用的助力工具。此外，干预旅在早期阶段帮助当局实现其强化对边远及不稳定地区控制的目标方面也能发挥有意义的作用。

然而，干预旅一些特遣队在是否参加针对某些反叛团体的军事行动方面的犹豫，显示出干预旅现行结构如何使该旅易受其部队派遣国政治意愿的影响。使另一个问题产生的事实是，一次和平行动可被重要利益攸关方视为偏袒东道国政府，因为干预旅有时会与政府部队主导的一些军事行动如此密切相关。这种偏向性，无论它是真实还是感觉，都能损害联合国作为一个不偏不倚利益攸关方的可信度，并可能破坏它在政治进程中的关键作用。

关于在其他和平行动中可能部署未来部队干预旅的建议

回顾联刚稳定团干预旅时间不长的实验，并铭记和平行动问题高级别独立小组的报告，现可提出以下建议。

1. 构成干预旅的部队应做出更好准备和得到更好装备，以应对游击式袭击；
2. 应有具体和高度机动部队专门致力于更加果断的保护平民行动；
3. 在妥善执行新近发布的《保护平民：联合国维持和平特派团军事部分执行导则》的同时，应在一份外地手册中汇编保护平民战术的最佳做法，而部队派遣国应对各单位进行相应培训；
4. 干预旅的自主性、它获得的支助和它享有的与东道国武装部队的合作，应根据具体政治及战略环境作出精确调整；

5. 随着干预旅的部署，一个特派团能力的增强和任务力度的加大可能导致造成附带损害的更高风险。因此，预警机制应得到加强和相应扩大；
 6. 干预旅绝不应替代或取代适当的政治进程和深思熟虑的撤出战略，而是应得到这类进程的有力驾驭，以避免叛乱团体激进化而敌视政府和联合国，并防止政府对叛乱团体过分强硬；
 7. 在通过强有力和进攻性任务规定之前，必须促成与一次和平行动的所有部队派遣国协商，而不仅仅是与干预旅的部队提供国协商。关于任务规定、威胁评估和具体部队要求的这种讨论可帮助避免未参与干预旅的部队派遣国参与程度的降低，并因而可能进一步加强整个特派团指挥的统一；
 8. 部署干预旅的和平行动应与东道国当局以及联合国机构和区域利益攸关方都进行协商，以更好地准备从“固守”到“建设”的过渡(按“扫清、固守和建设”战略的说法)；
 9. 应给予效率低下的干预旅提高效率的手段，或应果断将其撤出，以争取保护它们部署于其中的特派团的可信度；
 10. 应就是否及何时在一个和平行动内部或与其平行部署干预旅之事进行周详评估。
-