

联合国

大会



安全理事会

AS

Distr.
GENERAL

A/50/869
S/1996/71
30 January 1996
CHINESE
ORIGINAL: FRENCH

大会
第五十届会议
议程项目10
秘书长关于联合国
工作的报告

安全理事会
第五十一年

1996年1月18日
法国常驻联合国代表
给秘书长的信

你在1995年1月3日发表《和平纲领》补编(A/50/60-S/1995/1)之后,安全理事会主席在1995年2月22日的声明中请会员国就联合国在国际和平与安全领域的行动提出意见。

谨随信附上法国对此重要问题的意见(见附件)。

请将本函及其附件作为大会第五十届会议题为“秘书长关于联合国工作的报告”的议程项目的文件和安全理事会的文件分发为荷。

阿兰·德雅梅(签名)

96-01960 (c) 010296 010296 020296

附件

《和平纲领》补编

法国的备忘录

法国欢迎联合国秘书长1995年1月3日发表的《和平纲领》补编。法国认为,该报告总结了过去两年的经验,对讨论这一问题作出了有益的贡献。

根据安全理事会主席在1995年2月22日的声明中发出的邀请,法国政府谨就联合国在国际和平与安全领域的行动提出以下意见,作为对法国在《和平纲领》问世后发表的备忘录的补充。

一、关于恢复和平和缓和冲突行动的细节

联合国秘书长在《和平纲领》补编中将联合国在国际和平与安全领域的行动区分如下:预防性外交和预防性部署、(用外交手段)建立和平、(严格意义上的)维持和平、冲突后缔造和平(主要是当事各方解除武装,并重建政治、经济和社会结构)以及执行行动。

法国完全赞成上述分类,但法国建议补充一点,以便更好地反映在冲突尚未结束时部署行动的性质,其目的是既寻求当事各方同意(主要是通过谈判),又采取限制手段(例如确保有效尊重安全区,或确保人道主义车队自由通行),以恢复和平或缓和冲突。

在卢旺达进行的“绿松石”行动就是一个很好的例子。这类行动需要强调下列几点:

这种行动与传统的维持和平行动之间的基本区别是,前者是在冲突尚未结束或即将结束时进行的。这意味着,一般而言,至少有一方认为冲突最好延长,不要结束。因此,目的在结束冲突的行动,与目的在缓和冲突的行动一样,不可能是中立的,因为后一行动的目的必然是改变冲突中至少一方的行为,因而就往往意味着阻止该

方利用其认为最为合适的战略或战术(例如建立安全区、禁止飞越某些领土或组织难民回返)。

这种行动由于阻止冲突一方或若干方面推行其计划,显然一开始就不可能获得当事方的同意。只能通过谈判,并通过援助人民(医疗援助、土木工程等等),逐步获得同意。在此期间,必须随时准备使用武力来强制实施尚未被接受的条件,首先也许是派驻联合国部队。因此,应根据《联合国宪章》第七章决定这种行动。此外,部署部队及必要的保护和作战装备时,应考虑到能够使用武力。

因此,这种行动有着升级的危险。如果失去控制,就有可能改变行动的性质,使之变为强制性军事行动(执行和平)。原则上不应排除这种转变,但必须注意其政治代价(尤其是撤出某些部队)和技术困难(改变军事部署)。因此,恢复和平和缓和冲突的行动在使用武力时必须要有严格的纪律和技巧,尤其重要的是需要尽可能拥有绝对的军事优势。

鉴于联合国军事资源有限,这意味着这种行动不能大大增加。安全理事会必须作出决定。

这种行动既依靠威慑能力,也依靠寻求各方同意,因此不应是中立的,但应是不偏不倚的。行动的任务规定可能需要阻止一方的战争目的或手段甚于阻止另一方的战争目的或手段,但联合国部队必须要求各方都遵守这些规定。联合国部队应保持仲裁者地位,并务必在各方心目中保持这一形象。

这样的行动特别敏感,应由准备良好的部队执行。作战训练和对行动环境的了解是这种准备的基本内容。此外还需学习谈判技巧,作为对基本训练的补充,使部队、尤其是军官真正具备应付各方当局的能力。

二、提高联合国快速反应的能力

目前组成联合国部队的时间往往太长:第二期联卢援助团就是一个典型的例子,它是在安全理事会通过关于组成该团的决议后六个月才部署的。法国建议改进这种情况,实际实施和改善待命安排制度,并在制度内组成快速部署单位。

A. 实施和改善待命安排制度

1994年组成的待命安排制度尚未完全运作,因为这种制度的效力取决于联合国秘书处能否迅速加以使用,组成一支协调的而且能适合该次行动需要的部队,因此也取决于所获得的数据是否精确。因此,秘书处应该继续鼓励各国参加该制度,同时要求已参加的国家详细提供资源的数量。这种说明还应该提到部署每一单位所需的时间(例如,以免一支战斗部队早在必要的支援部队之前到达战区)。

此外,很难无中生有地组成一个实际可行的指挥结构:最好由那些有能力的国家提出指挥单位,可由其他部队派遣国派出军官组成参谋部。法国可在接到通知后四天组成这种单位,单位的某些成员也可以用来支援维持和平行动部的情况中心。

B. 组成快速部署单位

然而,这种措施可能不够;按照待命安排制度的设想,是在两个月内部署,这还是太长,因为在某些情况下,任何拖延都会使当地局势恶化,减少行动的成功机会。

因此,法国政府认为,联合国秘书长在题为“和平纲领补编”的报告中关于建立快速反应部队的提议特别值得注意。但是,法国认识到这一计划可能遇到政治和技术困难,因此建议在待命安排制度的范围内成立快速部署单位。这种单位的第一个特点是,部署时间短,只需要两天到十天。考虑到实施这种制度的效力,所提供部队的质量及其保护和作战装备的质量必须优秀,指挥结构必须事先计划好,联合国与提供快速部署单位的国家在参谋部一级或在当地调动部队联合进行演习。

1992年1月31日,法国曾在安全理事会国家和政府首脑会议上宣布,愿意在两星期内向联合国提供两支部队,每支1 000人。根据这一承诺,法国将尽快向秘书处提出报告,说明这两支部队的详细情况。

三、加强联合国军事参谋的能力

尽管联合国秘书处作出重大努力改进有关的业务,包括维持和平行动部,但联合国各项行动的效率仍受到本组织在规划和指挥两方面军事参谋能力不足的限制,最

迫切需要的是界定履行安全理事会所定任务的军事行动。应当加强这种能力,办法是增加维持和平行动部的资源,并为每次行动设立具体的小组。

A. 发展规划能力

为发挥充分效力,军事规划的目标应当不仅是执行政治决定(安理会规定的任务),而且要帮助拟订这种决定。

因此应继续发展维持和平行动部的早期行动规划能力。为提高这种规划的效率,一旦发生可能导致联合国行动的危机,就应设想拟定进行部署的计划。

法国主张在开始认真考虑一项行动时,就有计划地向实地派出一个由维持和平行动部规划部门成员组成的小队和由特别关心该行动的国家提供一个人员组成的规划单位。该小队将协助部队的负责人,即未来的秘书长特别代表,和在可能时协助未来的军事行动指挥官。该小队将拟订行动概念,作为秘书长提交安全理事会报告的附件,并有助于澄清安理会的辩论。

在这方面,法国政府正向联合国提供一个规划单位,可在48小时内部署。

一旦通过设立一项行动的决议,这个单位将确保此项行动的全面军事规划,拟定详细的军事方针和行动的初步安排。主要国家特遣队未来的指挥官在需要时也可参加该单位。

最后,在行动设立以后,通常由维持和平行动部的规划部门负责使该行动适应军事和政治局势的变化,这项工作涉及拟订安理会修改原来任务规定的新决议,将新决议落实到军事上,直到规划部队的撤出。但是,对于大型和复杂的行动来说,很可能需要进一步借助一个规划单位。

在需要使用快速部署单位时,该小队为规划这些单位的部署,必要时可由曾在这方面向联合国作出贡献的国家特遣队指挥官或代表部队派遣国的其他军官参加。

B. 改进指挥体系

设立一个有效的规划体系本身就可改进部队的指挥。

然而,重要的是必须加强指挥参谋部的效率,尤其是对于最大、最敏感的任务,应当更迅速地设立参谋部和限制其必然的多种多样性。这就是我国建议设立指挥单位(见上文二 A的理由,它对快速部署单位特别有用。

应当继续加强维持和平行动部的情况中心。法国建议按照参与一项行动的国家请求,由它们代表加入情况中心,这样既可让这些国家获得关于实地情况变化更快和更准确的资料,又可提高秘书处的监测能力。

应当明确规定部队指挥官(最终是秘书长)对国家部队行使的权力的性质。法国认为此一权力应近于行动控制权。此外,必须明确规定每一部队的交战规则。

最后,已经发生的许多事件和困难表明必须协调维和行动文职部门和军事部门的行动,避免职责重复或过于死板的分工(尤其是仅由文职部门负责行政职责和谈判)。

合适的指挥体系显然取决于要完成的任务的性质。可是经验表明,一方面对于无论规模大小的所有行动,要有计划地指定一名对该行动的各个部门具有全权的秘书长特别代表,另一方面,至少对于建立和平和调停冲突的行动,其军事任务(甚至战斗)与谈判和人道主义援助活动几乎难解难分,则要建立一个文职人员与军事人员在各级指挥、包括后勤领域密切合作的综合结构。

*

**

**

最后,法国认识到联合国在国际和平与安全领域行动的成功在很大程度上也取决于进行这些干预行动的部队的质量。法国支持流动维持和平培训小组培训方案,打算通过向这些小组指派法国军官和在法国为其开办培训课程,积极参与此一方面。法国还准备对外国学员逐步开放其专门培训中心,并同联合国主管机构联络,应各国请求帮助它们设立国家培训中心。
