



安全理事会

Distr.: General  
23 July 2019  
Chinese  
Original: English

2019年7月5日印度尼西亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨分享安全理事会关于“武装冲突中保护平民”主题的公开辩论的非正式摘要(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

大使

迪安·特里安夏·查尼(签名)



## 2019 年 7 月 5 日印度尼西亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

### 2019 年 5 月 23 日安全理事会关于“武装冲突中保护平民”主题的公开辩论的非正式摘要

#### 导言

安理会关于“武装冲突中保护平民”主题的公开辩论于 2019 年 5 月 23 日在印尼担任轮值主席期间举行。公开辩论由印度尼西亚外交部长蕾特诺·马尔苏迪主持。召开本次会议的目的，是为了讨论 2019 年秘书长关于武装冲突中保护平民的报告(S/2019/373)，因为 2019 年是 1949 年日内瓦四公约 70 周年和安全理事会首次讨论这一事项 20 周年。

在本次公开辩论中，共有 82 名会员国代表(包括部长级代表)以及 5 个国际和区域组织代表发言——这是联合国安全理事会关于“武装冲突中保护平民”主题的公开辩论中有史以来发言人数最多的一次。秘书长、红十字国际委员会(红十字委员会)主席彼得·毛雷尔先生和保护冲突中平民组织执行主任费德里科·博雷洛先生作了通报。

本摘要反映了主席在公开辩论中提出的主要优先事项和建议。会议的主要优先事项是：与当地社区和受影响社区进行接触；对违反国际人道主义法的行为追责；联合国维持和平行动的保护平民任务授权；保护处境脆弱的人，包括流离失所者和残疾人；以及制定和执行关于保护平民的国家政策框架。

尽管摘要并不代表着赞同公开辩论中讨论的观点，但它为进一步采取行动促进切实措施推进对平民的保护、防止全球当前许多影响平民的此类冲突升级奠定了基础。此次公开辩论的完整记录(S/PV.8534)可查询安全理事会网站。

#### 讨论摘要

第一位通报人是秘书长。秘书长介绍了其关于武装冲突中保护平民的报告，并注意到过去 20 年来在这一领域取得的具体进展，包括加强了规范框架和将保护文化纳入整个联合国系统的主流。但是，他强调指出，当前的保护平民状况仍与 20 年前类似，这是可悲的。秘书长指出，造成这种状况的主要原因，包括在人口密集区使用爆炸性武器，针对人道主义工作者的暴力行为和对人道主义准入的其他限制，以及把饥谨用作战争手段。

秘书长强调指出了在确保尊重和遵守国际人道主义法方面的重大挑战，并重申了他在上一份报告(S/2018/462)中提出的三项建议以及在这方面取得进展的重要性。这三项建议是：(a) 制定国家政策，确定在武装冲突中保护平民的明确权力和责任；(b) 通过人道主义行为体和其他相关行为体有原则的持续参与，促使非国家武装团体遵守规定；(c) 使用一切可能的手段，确保冲突各方尊重法律，保证以更广泛的问责制和更协调一致的宣传来保护平民。秘书长还鼓励会员国继

续参与联合国和民间社会的持续对话，讨论如何在今后几年中执行他的建议和推进保护平民议程。

红十字国际委员会主席强调，人道主义行动正在适应人们不断变化的需求。此外，为将人民和社区理解为保护自我的行动者和应对自身处境的专家，就有必要跳出受害者心态。他进一步敦促安全理事会和国际社会采取适当措施，确保人民有保护自己的自由，并指出平民经常无法前往更安全的地方，或受到官僚主义障碍的限制。他强调，现代战争的长期性和城市化特征，以及各自为战的各类武装团体的多样性，给保护平民带来了新的挑战。人民必须居于中心地位，因此，必须在三个相互关联的领域建立保护层：个人层面、社区层面和背景层面。红十字国际委员会始终如一地确保将基于社区的保护办法纳入其应对机制。

保护冲突中平民组织执行主任强调，保护平民的高级别和公共政治承诺无可替代。为此，他鼓励所有会员国在不同区域的多个国家努力取得的进展基础上，通过和执行关于保护平民的国家政策。他还强调，安理会、会员国和联合国可以通过为其提供政治支持、充足的财政资源和适当的能力，支持联合国维和行动执行保护平民的任务。此外，他还强调，以安全、有效和有意义的方式让社区参与进来，对于在冲突局势中实现和平与稳定的国家和国际努力至关重要。

会员国就推进关于武装冲突中保护平民问题的讨论的主要优先事项和可能的实际措施发表了意见。会员国强调，必须改善遵守情况，并确保对违反国际人权和人道主义法和人权法的行为追究责任。因此，会员国敦促安理会动用一切工具，确保获得政治支持以有效执行其决议。

一些会员国强烈谴责针对医疗和人道主义工作人员及设施的袭击，以及阻碍医疗护理和人道主义准入的行为，包括以反恐措施的名义将某些形式的无私援助界定为刑事犯罪，或设置此类措施的其他障碍。会员国指出，这些行为加剧了平民的苦难。许多代表团还特别强调了在人口密集区使用爆炸性武器的影响。

很多会员国认可联合国维持和平行动在保护平民方面的重要作用。会员国认为，必须确保为维和行动的任务配置充足的资源。因此，会员国提及了更好地执行保护平民任务的几项先决条件，即应在维和行动部署前阶段进行培训和能力建设，包括传授软技能以提升所有人员的业绩。

会员国还指出了社区参与和赋权的重要性。为确保采取量身定制的措施在武装冲突局势中有效保护平民，包括当地领导人和社区成员在内的所有相关利益攸关方的参与至关重要。在设计 and 实施此类措施时，必须把他们的参与视为一个组成部分。

会员国提及的其他问题还包括：执行和遵守相关法律框架；冲突中使用性暴力和饥饿作为一种战争策略；保护妇女和儿童、失踪人员及其家人、青年和残疾人。

尽管过去 20 多年来在武装冲突中保护平民方面取得了重大进展，包括安理会通过的 9 项具有里程碑意义的决议和建立的某些机制，但大多数代表仍明确强调，不断演进的威胁给平民带来了更大的风险，面临的挑战仍很艰巨。

## 前瞻性建议

各方在公开辩论中提出了许多优先事项和建议。为推动今后就在国际、区域和国家一级推进保护平民议程的方法展开审议，现将有关建议汇编如下：

### 国际一级

1. 应加倍努力，确保全面有效执行安理会关于在武装冲突局势中保护平民、遵守国际人道主义法和人权法的决议。鼓励安理会成员利用可用的工具和能力，例如可信的机制、制裁委员会和实况调查团。
2. 应重点努力制止和防止使用冲突中的性暴力、严重侵害儿童行为和饥饿作为冲突环境中的战争手段，并确保安理会关于这些问题的决议得到充分执行。
3. 应加强对武装冲突局势中特定群体的保护，特别是妇女、儿童、流离失所者、难民和残疾人。这方面的努力还包括加强对人道主义工作者和医务人员的保护，并认可他们在保障人道主义援助交付方面的关键作用。
4. 应努力确保维和行动执行安理会授权的任务，特别是保护平民的任务。安理会成员应确保维和任务是明确界定、符合现实和可以实现的，并确保这些任务与适当的资源、能力和政治支持相匹配。会员国应加倍努力，落实《联合国维和行动共同承诺宣言》。
5. 应通过创新和务实的方式促进联合国维持和平行动对平民的保护，包括加强维和人员应对新出现的实地威胁和挑战的能力。这方面的努力应当包括加强维和行动的文职、军事和警察部门的能力，在执行保护平民的任务时让当地社区参与其中，同时认识到“不伤害”方针的重要性。
6. 呼吁联合国维持和平行动和区域和平行动建立追踪平民伤亡的能力，尽量减少对平民的伤害，支持循证宣传活动，并查明在维和行动部署环境中造成平民伤亡的因素。
7. 鼓励联合国维持和平行动和其他人道主义行为体与非国家武装团体建立有原则的持续接触，通过谈判实现安全和及时的人道主义准入。
8. 应加强与区域组织、次区域组织和国家当局的建设性合作与互动，以促进武装冲突中保护平民。

### 区域一级

1. 应加强向受害者提供支持和援助的区域机构，以及支持前战斗人员解除武装、复员和重返社会的相关方案，以促进和解。
2. 应为军事和警察人员举办区域培训课程，以促进各国之间的合作与协调，确保遵守国际人道主义法和人权法。通过制定政策、指导和培训等手段，在区域和平行动中把保护平民置于优先位置。
3. 应通过联合国与区域组织之间的密切伙伴关系，努力营造保护平民的有利环境，包括根据不推回原则为难民和境内流离失所者回返创造必要的环境。

## 国家一级

1. 应制定和执行国家政策框架，明确规定加强保护平民的机构责任。鼓励会员国建立追踪、分析和应对平民伤害的具体能力，作为框架的一个组成部分。
2. 应在提供安全援助时和与国际或区域实体的伙伴关系中将促进保护平民、遵守国际人道主义法和人权法列为优先事项。
3. 应避免在人口居住区使用可能会增加平民伤亡人数的爆炸性武器，并制定避免使用此类武器的作业政策和导则。
4. 应采取行动确保对侵犯平民行为追究责任。鼓励会员国确保侵权行为的施害者不会逍遥法外。
5. 应在冲突预防、保护平民和解决冲突等所有领域采取基于社区的办法。与当地社区的接触应根据受影响社区的需求灵活安排，并以安全、有意义和有效的方式进行。
6. 鉴于维和人员在部署到维和地点之初会遭遇多重挑战，应鼓励会员国(特别是部队和警察派遣国)在联合国和区域实体的支持下，优先重视关于保护平民的部署前和行动区内培训。还应努力加强维和人员的软技能，特别是对东道国社会和语言的深入了解，以便在部署之前争取当地社区的信任。