



大会

第六十四届会议

议程项目 10 和 33

建设和平委员会的报告

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

安全理事会

第六十五年

## 2010 年 7 月 22 日葡萄牙常驻联合国代表给秘书长的信

葡萄牙常驻联合国代表团最近在葡萄牙举办了一次关于维持和平与建设和平问题的研讨会，26 个会员国的代表参加了研讨会。我们也有幸请到负责维持和平行动助理秘书长阿图尔·哈雷，以及联合国东帝汶综合特派团警务专员路易斯·泽卡里略和联合国几内亚比绍建设和平综合办事处安全部门改革主管安特罗·洛佩斯出席该研讨会。此外，最近担任你的中非共和国和乍得问题的特别代表比托尔·安杰洛先生也为我们的讨论带来他的丰富经验和关于联合国行动的专门知识。我附上与会者名单(见附件一)，以及我们为这次研讨会准备的概念文件(见附件二)。我们进行了非常坦率和公开的讨论，提出了许多有趣的意见和建议。

在该研讨会参加者的要求下，以及出于我本人的责任，我写信给你，转达关于研讨会的概况以及我们在会上得出的主要结论(见附件一)。参加此次研讨会的会员国代表认为，应提请你注意这份文件，并与广大会员国共享，因此，委托我提交该文件。

请将此信及其附件作为大会第六十四届会议议程项目 10 和 33 下的文件以及安全理事会文件分发为荷。

大使

若泽·菲利佩·莫赖斯·卡布拉尔(签名)



2010年7月22日葡萄牙常驻联合国代表给秘书长的信的附件一  
研讨会

“联合国维持和平与建设和平——加强安理会、秘书处、部队派遣国和警察派遣国，以及东道国之间的互动”

2010年7月8日至10日，葡萄牙

与会者名单

2010年7月7日

阿图尔·哈雷 主管维持和平助理秘书长

Abulkalam Abdul Momen 大使(孟加拉国)

副常驻代表 Mirsada Colakovic 夫人(波斯尼亚和黑塞哥维那)

Michel Kafando 大使(布基纳法索)

Kosal Sea 大使(柬埔寨)

António Pedro Lima 大使(佛得角)

Fernand Poukré-Kono 大使(中非共和国)

副常驻代表 Mohammed Edrees 先生(埃及)

副常驻代表 Reta Alemu Nega 先生(埃塞俄比亚)

Peter William Thomson 大使(斐济)

Jarmo Viinanen 大使(芬兰)

公使衔参赞兼军事顾问 Coronel Enusah Abdulai (加纳)

副常驻代表 Jean Wesley Cazeau 大使(海地)

Hardeep Singh Puri 大使(印度)

Anne Anderson 大使(爱尔兰)

临时代办 Khalid Shawabkah 先生(约旦)

Motlatsi Ramafole 大使(莱索托)

Brian Bowler 大使(马拉维)

Daniel António 大使(莫桑比克)

Mohammed Loulichki 大使(摩洛哥)

Libran Cabactulan 大使(菲律宾)

副常驻代表 Roona Meleisa 夫人(萨摩亚)

Shekou Touray 大使(塞拉利昂)

Baso Sangqu 大使(南非)

Palitha Kohona 大使(斯里兰卡)

Kodjo Menan 大使(多哥)

Ghazi Jomaa 大使(突尼斯)

#### 特邀嘉宾

Vitor Ângelo 先生 原负责中非共和国和乍得问题的秘书长特别代表

Luís Carrilho 先生 联合国东帝汶综合特派团警察专员

Antero Lopes 先生 联合国几内亚比绍建设和平综合办事处安全部门改革主管

#### 概况报告

1. 研讨会的三个主要议题如下：

- (a) 维持和平与建设和平之间的关系；
- (b) 特派团的所有权问题；
- (c) 提高秘书处的能力。

#### 1. 维持和平与建设和平

2. 与会者的广泛共识是，尽管最初应优先考虑特派团的稳定和安全方面的问题，这是最重要问题，维持和平与建设和平应齐头并进，即维持和平的规划应包括建设和平的内容。维和人员是早期的和平建设人员。然而，在某些情况下，缺乏安全的环境会妨碍开展建设和平活动。应以全面的方式处理维持和平与建设和平问题，联合国应及时采取行动，并从过去的经验吸取教训。

3. 如果能充分了解冲突根源、当地的实际情况和区域环境，并有效地处理这些问题，建设和平行动才可能取得成功。没有“一刀切的办法”，必须采取逐案处理的办法。在确定任务规定之前，应进行深入的磋商，确定上述实际情况和东道国当局的期望，加强东道国巩固和平的政治意愿。从这个意义上来说，在特派团整个任务期间，与国家主管部门(以及与民间社会、妇女和青年团体等)持续对话和互动，是十分重要的，同样，区域和次区域组织的参与，以及邻国的支持，在很多情况下也是具有决定性的。

4. 有必要加强联合国机构之间的协调，以确保从维持和平向建设和平顺利过渡，以及维持和平与建设和平的努力之间的一致性，并加强执行任务的条件。安全理事会和维和部是整个维和行动的中心，必须以真诚和有效的方式与其他组织、机构和方案联系，以便进行有效的和平建设。建设和平与具有更多“军事”方面性质的维持和平行动不同，需要一个“伞式过程”，这将能以协调方式汇聚安全理事会、经社理事会、建设和平委员会、秘书处(维和部和政治部)、开发计划署和其他机构及方案。应从一开始、在特派团任务期间和退出战略的准备期间，加强与部队派遣国和警察派遣国的协调。预先明确任务规定对部队派遣国和警察派遣国来说是至关重要的。与会者强调应在实地开展更多的工作，而且秘书处应发挥更有效的作用，同样，特派团需要有足够的资源和能力，以便能够应对所面临的挑战。

## 2. 特派团的所有权问题

5. 在特派团任务开始之前和期间，与东道国当局密切磋商和协调，是加强该国对特派团的所有权及其政治意愿，并最终确保特派团成功的一个先决条件。如前所述，如果区域和次区域组织能一直参与，而且能得到邻国的支持，这些条件可得到进一步加强。

6. 有人提到，尽管在概念上和政治上可能会存在困难，但某种形式的“特派团双重所有权”是必要，因为这能够防止在特派团实现任务目标之前，东道国过早决定结束特派团的任务，尤其是当这种决定可能对邻国产生消极后果。另外，还强调这种决定对部队派遣国和警察派遣国可能产生的负面影响，即它们是否还会参加未来的特派团。这些情况要求增加秘书处与部队派遣国和警察派遣国之间的对话和协商，以确保平稳过渡和有效管理派遣国的期望。

7. 加强安全理事会及其成员与秘书处、区域和次区域组织以及东道国之间的有效对话，对于防止出现上述情况和促进东道国根据其对特派团的所有权产生的“国家责任”是至关重要的。这种对话应着眼于任务、时限、目标、基准、评价和撤出战略的性质，并旨在不断加强国家的所有权，同时在联合国与东道国之间确定某种形式契约或“谅解备忘录”。但是，仍然有人认为，改善这些方面的互动本身并无法防止东道国突然改变意愿。

8. 对东道国期望的充分管理是必不可少的，即在政治局势的演变可能影响维和行动的理由时，特别是在特派团的目标并未实现时。特派团的任务应适应这些变化。

9. 需要根据对地面情况、东道国当局的期望、现有的资源、充足的时限和全面撤出战略的现实评估，来重新制订新的任务规定。应该从一开始就讨论这些问题，并根据各方的明确承诺，促进国际社会和东道国共同建立责任。

10. 在这种背景下，建议采用一种批准任务的新方法，包括三个连续阶段：首先由安理会(在与东道国协商基础上)做出一项原则性决定，之后，有一段时间让秘书处评估情况，决定所需的资源，并与部队派遣国和警察派遣国进行讨论，这又能反过来促进安理会做出最终决定。这种协作将汇集所有相关参与者，并有助于建立更有效的条件来完成特派团的任务。

### 3. 提高秘书处的能力

11. 为了加强联合国的效率和信誉，必须提高秘书处在与安全理事会、建设和平委员会、部队派遣国和警察派遣国、东道国，以及与区域和次区域组织的协商方面的能力，以便能更好地达成任务规定，并具有更明确的任务和更易于实现的目标。秘书处还应促进更加积极的南南合作来支助实现这些目标。在关于前几个议题的讨论中，已在一定程度讨论了这些问题。

12. 秘书处特别需要能够预见可能发生的情况，并根据秘书处需预先防止可能破坏国际和平与安全的事态发展的责任及时告知安全理事会。按照这项目标，秘书处各部门(即维和部和政治部)应更有效地相互协调，并有效地与联合国系统其他机构联系，发展预防冲突方面的“预警”能力。在这方面，区域和次区域组织关于具体情况的意见和特殊见解将具有重要价值。

13. 秘书处与安全理事会的互动也应得到改善。这并不是说对秘书处的完整性和彻底性有任何怀疑，但秘书处需要超越安全理事会成员及其立场的权宜之计和急功近利的考虑，并推动更具有实质性的辩论。

14. 如上所述，秘书处必须向安理会转达它必须听到的意见，而非它想听到的意见。同样，秘书处与建设和平委员会之间的协商，以及该委员会的国别组合应得到改善，以便能够采取更加协调的方法、准则和方针。就特别政治任务来说，必须根据维持和平特派团和建设和平特派团规定的时间表，更频繁地向安理会进行汇报和在安理会中进行辩论。

15. 关于任务规定，与会者强调需要采取一个更加全面的方法，包括维持和平和建设和平方面。有人认为，目前的任务规定过大，有太多的重点任务，因此，需要采取更集中的办法，并根据强调已取得的进展及其可持续性的指标，制订明确的基准和一致的退出战略。如前所述，区域和次区域组织以及邻近国家(目前尚未超越理论的层面)的作用，将有助于加强任务规定的内容，并能够通过发展有益的协同作用来更有效地执行任务规定。

16. 秘书处也应从一开始便与东道国讨论它们的所有权概念问题，以及它们对于军事和警察部门的意见，因为这两个部门对于特派团的成功是至关重要的。有人强调，如果东道国感觉到国际社会的承诺出现转变，将有损于特派团的目的，会向东道国发出消极的信息。

17. 选择谁作为秘书长特别代表来领导特派团，被认为是特派团成功的重要因素。还应更多地注意与邻近特派团的合作，借鉴它们各自的经验，帮助解决跨国界问题。

18. 最后，为了动员对特派团的支助，成立一个非正式的“特派团之友小组”被认为是一个有用的工具，部队派遣国与警察派遣国之间在纽约总部开展更密切的非正式合作也是有用的。

## 2010年7月22日葡萄牙常驻联合国代表给秘书长的信的附件二 研讨会

“联合国维持和平与建设和平——加强安理会、秘书处、部队派遣国和警察派遣国，以及东道国之间的互动”

2010年7月8日至10日，葡萄牙

### 供讨论的框架说明

1. 全世界各地部署了 10 多万维和人员，维持和平是当今联合国的主要活动，无论是在确保所有的任务都能完成，或是在向各特派团提供它们所需的外勤支助方面，都是巨大的挑战。
2. 特派团规定的任务日益变得复杂和多样化，因此，需要对联合国维持和平行动采取综合办法。维持和平与建设和平不再被视为应连续开展的活动。今天，它们被综合加以看待和实施。这种思维方式的转变对于维持和平活动来说，从其规划阶段开始便出现了强有力的挑战，以便从这一阶段开始一直能够确保维持和平的效力，以及可持续的和平与发展的基础。
3. 作为 20 多年以来联合国维和行动的部队派遣国和警察派遣国，像许多其他派遣国一样，葡萄牙充分理解应当在维持和平行动早期阶段考虑建设和平的努力，它也知道，应当在整个特派团的任务期间一直开展这种努力。明确的任务规定能有助于维和行动尽早实施建设和平战略，并能够负责任地过渡，在时机成熟时，实施适当的撤出战略。
4. 没有“一刀切”的解决办法，因为每个特派团都是不同于其他特派团。然而，维持和平特派团的早期阶段就应当有建设和平的“基础”。安全部门改革、法治、以及解除武装、复员和重返社会，或在经济方面，重新恢复经济增长，都是可以在维和行动特派团早期阶段开展的一些“传统”的建设和平活动，这些活动可以与核心的维持和平任务同时开展。一旦安全环境得到充分保障，可持续发展的基础得到建立，就可能进一步发展建设和平活动。
5. 维持和平活动的规划阶段是特派团成功的关键，是在根据具体情况确定所需建立的能力和实现的目标方面的挑战。为了克服这一挑战，秘书处应当研究部队派遣国/警察派遣国的经验和专门知识，并通过适当的互动及时听取它们的意见。这将有助于确定军队和警察的任务、行动构想，以及指挥和管制的结构，并有助于确保提供所需的能力。
6. 如果得不到能满足形势所要求的能力，有可能需要更长时间或推迟实现预期的结果，甚至会造成特派团失败，并可能影响整个联合国维持和平行动的信誉。不仅在规划阶段应考虑与部队派遣国/警察派遣国进行协商，而且应在整个特派

团任务期间进行协商，以便根据地面可能发生的变化调整任务。同时，这样的调整和审查任务规定需要安全理事会与部队派遣国/警察派遣国之间的密切合作。

7. 在开展早期建设和平(以及在维持和平)活动中，还必须确保秘书处有关部门(维和部、建设和平支助办公室、政治部和联合国各基金)和非联合国合作伙伴采取综合协调办法，从而为顺利发展国家能力、经济复苏和创造就业机会铺平道路。

8. 当然，如果没有东道国充分参与和致力于负责任的所有权过程，均无法正常和有效地开展这些建设和平的努力。

9. 联合国维持和平和建设和平是一个广泛而复杂的主题。不过，研讨会旨在让与会者着重就以下领域进行讨论：确定可以在特派团早期阶段开展的建设和平活动，以及如何改善安理会、秘书处和部队派遣国/警察派遣国的合作，以便实地的经验能更好地反映在安理会规定的任务中，并能产生更明确的任务和更易于达到的目标。

10. 作为确定任务规定的主要行为体，安理会应努力改善与部队派遣国/警察派遣国的这些协商。为此，应当强调指出，重要的发展动态应归功于安理会。第1353(2001)号决议和2009年主席声明(S/PRST/2009/24)已建立了合作框架，但是，该框架应得到充分执行和进一步发展。安理会最近关于“冲突后建设和平”和“联合国维持和平行动：过渡和撤出战略”的会议，也产生了重要的主席声明和辩论。然而，仍然需要做出更多的努力。

11. 安理会与部队派遣国/警察派遣国的互动应得到加强，不仅只是在安理会正式会议上。如果安理会能采用所谓“非正式互动对话”的创新办法，尽早将那些有关国家的意见包括在辩论中，这种互动将更有用。派遣国的意见只会有助于安理会制定特派团任务的必要内容，也应当在关于建立和审查联合国特派团任务的决议草案谈判初期阶段征求他们的意见。在这方面与秘书处的合作是至关重要的，特别是在交换关于规划活动的资料，并确保及早将报告分发给安理会成员和派遣国方面。

12. 最后，应扩大安理会与建设和平委员会的合作。安理会与建设和平委员会主席的互动，尤其是与四个国别组合主席的互动应得到改善，不仅在安理会正式会议上，而且也邀请具体情况国家的主席参加非正式磋商(或任何合适的非正式场合，如非正式互动对话等)，在这些对话中，它们的意见可能会特别有用。此外，应鼓励安理会主席与建设和平委员会主席就共同关心的局势定期举行会议，并铭记安理会已认识到在其讨论中尽早审议建设和平的重要性。

13. 在秘书处已开展的重要研究的促进下，联合国正在就这些问题进行重要和积极的反思，反映在题为“新伙伴关系议程：开创联合国维持和平工作新局面”报告中。当然，安理会仍然是这次反思的中心，最近在2010年2月通过的主席声明(S/PRST/2010/2)之后，预期2010年年底将审查该领域的进展情况。



14. 可能讨论的主题：

- 维持和平与建设和平一体化：在维持和平特派团的早期阶段可有效开展的建设和平活动。为了便利尽早开展建设和平任务，在维持和平的任务规定中应包括的核心内容或领域。
  - 作为建设和平人员的维和人员？维和人员的新作用？
  - 加强安理会与部队派遣国/警察派遣国的互动：更加非正式，更加频繁，更加有用。
  - 秘书处在协助加强安理会与部队派遣国/警察派遣国的互动以及这些派遣国参与规划活动方面的作用：尽早合作和将信息传达给安理会和派遣国。
  - 安理会与建设和平委员会之间更好的互动，包括与国别组合主席的互动。
-