



大会
安全理事会

Distr.: General
2 June 2014
Chinese
Original: English

大会

第六十八届会议

议程项目 53

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

安全理事会

第六十九年

2014年6月1日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信

谨此转递 2014 年 6 月 11 日由俄罗斯联邦作为安全理事会主席主持的、题为“联合国维持和平行动：新趋势”的安全理事会公开辩论的概念说明(见附件)。

请将本函及所附的概念说明作为大会议程项目 53 下的文件和安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

大使

维塔利·丘尔金(签名)



2014年6月1日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信的附件

[原件：俄文]

联合国维持和平行动：新趋势

(概念说明)

2014年6月11日，俄罗斯联邦作为联合国安全理事会主席，将主持题为“联合国维持和平行动：新趋势”的公开辩论。活动将有安全理事会成员、广大会员国(包括部队派遣国和警察派遣国)以及联合国秘书处人员出席，预期会就联合国活动最紧迫和相关的领域之一进行热烈的交流和讨论。联合国秘书长将到会讲话。

联合国维持和平手段的演变，主要归因于本组织须应对的冲突性质不断变化。今天不同于“传统的”维持和平时代；现在需要部署联合国维持和平行动和延长其任期的绝大多数危机，都是不具国际性质的武装冲突[常常也称为内部和国内冲突(常常是在政府军与非国家武装团体之间对抗的范畴内)]。冲突起因纷繁复杂，但通常有一个共同点——民族和解乃是解决此类冲突的不二法门。恐怖团体和跨国武装团体的存在属于例外情况，它们趁国家权力出现真空之际进入，但在其作业的国家内可能几乎没有或根本没有任何怨仇或利益。

虽然部署维持和平行动常常是要解决这些国家内的冲突的，但有一个新情况，就是：它们常常别无选择，不得不在几乎或根本没有和平可维持的情况下作业；“蓝盔”人员可能会面临不同寻常的威胁和较高的安全风险。通常而言，人们有一种普遍的看法，即：在此种情形下，扩大国际接触，至少可以推动进程趋于稳定。同时，也需要进一步考虑到：部队派遣国在多大程度上愿意面对此种更严重风险？另外，联合国“蓝盔”人员常常同已在实地开展行动的外国特遣队(由国家以及由区域组织派遣)以及区域和国际使者和专门特派团并肩作业。这带来了额外的挑战，也为密切伙伴关系创造了机会。

1. 联合国维持和平行动的一大里程碑在于：2013年3月安全理事会通过第2098号决议，延长联合国刚果民主共和国稳定团的任期，并在其结构内设立了干预旅，授权它先发制人，采取有针对性的攻击行动。不久之后，联合国安全理事会通过第2100号决议，设立了马里维持和平行动。联合国安全理事会考虑到该国的具体威胁，授权联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)采取一切必要措施，履行其任务规定，包括阻遏威胁，并采取积极步骤，防止武装人员返回重要人口中心。人们还应当铭记早先和十分常见的任务规定，其中预见到使用“所有必要的手段/行动”。有些情形下，维和人员使用了更大规模的力量——联合国科特迪瓦行动(联科行动)按照安理会第1933号决议规定的任务所采取的行动就是一例。

联合国维和领域这些新的发展似乎可能不完全符合维持和平基本原则，在有些情形下，甚至可能看上去同此类原则背道而驰。所以，这一问题才应当体现在

会员国商定的联合国维和文件中。迄今为止，我们所碰到的都是采用零碎分散的办法处理日益增长的趋势。

联合国以秘书处和会员国(特别是部队派遣国)为代表，势必将面临以下的任务：就涉及“有力”行动的一大系列问题拟定明确和包括所有方面的立场，以及评估其效力和对联合国形象的影响。这特别涉及到明确提出依据以及深刻领会各特派团的目标和行动(如：“站在哪一边？”，“如何确保作出有力的努力来推进民族和解？”，等等)。在国家内冲突的一方为政府的情况下(当今一些特派团即属于这种情形)，东道国同意原则与公正原则之间的矛盾，处理起来就很棘手。界定明确和及时制定的稳定战略和军事概念、使用武力的规模、有效的领导和指挥、形成必要的力量和手段(包括培训“蓝盔”人员及其后勤工作)——所有这一切都至关重要。必须要理解在实地同维和行动并肩工作的联合国人员(包括人道主义工作人员)势必要面临的新挑战。

在新的情况下，维和人员的安全问题更为紧迫，尤其是非政府武装团体对他们构成威胁。由于部队直接参加敌对行动而可能导致更多人员死亡(尽管迄今为止，统计数字显示，人员死亡主要发生在自卫行动中)，引起人们严重关切。会员国和联合国秘书处必须要开展认真对话，澄清以下方面的问题：维和人员失去国际人道主义法赋予的特别保护地位，及其它们对此种地位受侵犯所须承担的法律

责任。

除此之外，维和人员必须能够拥有他们安全作业所需的适当设备、周边环境安全、车辆等等，这可能会产生须由适当政府间机构审议的资源问题。

2. 在某种程度上，“目光远大的”新任务规定的问题包括从业务和技术层面加强联合国维和行动，包括通过使用高技术设备这样做。尤其是大家逐步认识到，技术改进(包括非武装无人驾驶飞行器、最新的医疗和工程设备)可以促进人们更好地执行任务规定、增强人员的安全保卫以及适应实地形势。维和部最近向安全理事会介绍情况时，突出强调了此种积极因素。

然而，虽然大家对实现维和行动“现代化”的想法总体上持积极态度，但联合国内部对一些具体的新技术(特别是非武装无人驾驶飞行器)的辩论，揭示了政治、法律和财务领域的若干问题。人们对控制所搜集信息和确保该信息保密存在疑问。在刚果民主共和国部署非武装无人驾驶飞行器也暴露出了时间安排、业务和成本效益方面的问题，以及相关人力资源事项。安全理事会至秘书长的信(S/2013/44)指出，在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团中试用“外部图像/电子设备和相关分析能力，特别是诸如无人驾驶航空器系统提供的监测能力，符合秘书处按照具体情况利用现有资产提高对局势认识的意图，并且不妨碍联合国相关机构目前对于使用无人驾驶航空器系统在法律、财政和技术方面所产生影响的审议。”

目前，联合国相关政府间机构内的此种讨论是不完整的，现在到了制定平衡的联合国做法(包括以管理文件形式这样做)的时候了。

毫无疑问，联合国维和行动必须拥有必要的资源，包括人力和技术资源，以执行其任务规定。最近大力发展的模式之一就是：在出现缺口时(如由于情况恶化)，特派团之间互补有无，暂时调动人员和设备。有些情形下，这一机制证明了其效率。然而，特派团之间的合作不应当影响各自任务规定的执行、“蓝盔”人员的安全和执行预算纪律。问题在于：派遣国是否愿意提供其人力物力，以便在更复杂的情况(或直接就是不同的情况)下执行任务？

3. 当代多层次特派团的任务规定变得日益复杂，除了恢复东道国安全的任务外，还包括丰富的建设和平活动——从广义而言，建设和平的内涵可包括全面恢复国家政权。最近的经验提出了一个问题，即：联合国有没有能力同时执行这一整套任务？这是从政治和资源两方面来讲，尤其是有些冲突是周期性的，安全形势偶尔会迅速恶化。这就是为什么在有些情形下，必须确定任务规定的轻重缓急——通过对任务的执行进行排序——以便不使特派团因工作超负荷而影响其维持安全、促进政治进程和民族和解的能力。

当然，上述各点并不是联合国维和工作新趋势的完整清单，但也许很具有相关性，会影响此种新趋势的质的转变。在这些问题上政府间政治和法律框架的零碎分散性，决定了会员国必须继续积极讨论制订适当理论，在可预见的将来，以分析经验教训为基础，拟定和通过规范文件。

无疑，在会员国作出此种决定方面，以及在就一般维和问题向秘书处提供指导方面，大会维持和平行动特别委员会发挥中心作用。后勤、预算和人事问题应由大会第五委员会讨论。必须在这些机构进行富有成果的讨论，以便安全理事会在联系部队派遣国观点及实地局势、确定维和特派团个别任务规定时，作出明达的决定。

在大会和安全理事会内进行包容性的互动，会向秘书处提供必要的指导，以加强联合国维和工作的战略伙伴关系；联合国维和的主要优势在于其普遍性和独特的合法性。

我们将以即将举行的公开辩论的结果为基础，决定：编制一份可能的成果文件合不合适？