



安全理事会

第七十年

临时逐字记录

第七四三九次会议

2015年5月11日星期一上午10时举行
纽约

主席：	穆尔莫凯特女士	(立陶宛)
成员：	安哥拉	加斯帕尔·马丁斯先生
	乍得	谢里夫先生
	智利	利亚诺斯先生
	中国	刘结一先生
	法国	德拉特先生
	约旦	卡瓦夫人
	马来西亚	易卜拉欣先生
	新西兰	陶拉先生
	尼日利亚	奥格武夫人
	俄罗斯联邦	丘尔金先生
	西班牙	奥亚尔顺·马切西先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	里克罗夫特先生
	美利坚合众国	鲍尔女士
	委内瑞拉玻利瓦尔共和国	拉米雷斯·卡雷尼奥先生

议程项目

联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作

本记录包括中文发言的文本和其他语言发言的译文。定本将刊印在《安全理事会正式记录》。更正应只对原文提出。更正应作在印发的记录上，由有关的代表团成员一人署名，送交逐字记录处处长(U-0506) (verbatimrecords@un.org)。更正后的记录将以电子文本方式在联合国正式文件系统 (<http://documents.un.org/>)上重发。

15-13593 (C)



无障碍文件

请回收



上午10时05分开会。

通过议程

议程通过。

联合国与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的合作

主席（以英语发言）：根据安理会暂行议事规则第39条，我邀请以下通报者参加本次会议，他们是欧洲联盟外交与安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼女士阁下、非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥先生阁下和负责国际移徙问题的秘书长特别代表彼得·萨瑟兰先生。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

我现在请费代丽卡·莫盖里尼女士发言。

莫盖里尼女士（以英语发言）：我感谢主席国立陶宛邀请我参加今天的会议，我们非常重视本次会议。我们在此要向安全理事会谈谈急需处理我们正在地中海面临的悲剧问题。

尽管2014年有3300名移民在试图从海上进入欧洲联盟的途中死去——也就是说，在世界任何地方，在穿越边境途中而死亡的人当中，四分之三的人死于地中海——但2015年似乎比上一年更糟糕。这告诉我们，我们的当务之急是在海上挽救生命和防止发生更多生命损失。我们欧洲联盟认为，这是我们所有人的共同责任，不仅是欧洲人的责任，也是全世界的责任。

这种情况前所未有的，特殊情况要求我们采取特殊的协调对策。亟须立即共同加以应对——对这种结构性现象采取紧急对策。如果我们不能就该现象真正的深层次原因——整个非洲和中东以及其它地区的贫困、冲突、危机和侵犯人权行为，包括我们目前看到的叙利亚、阿富汗和非洲之角局势——采取有效行动，它就会持续下去。

我们知道不存在一种神奇的解决办法，但针对一个复杂的问题必须拿出综合对策。它不仅是人道主义突发事件，而且也是安全危机，因为移民网络与恐怖活动存在联系，而且在某些情况下为恐怖活动提供资金，而这种情况会加剧本已不稳的地区的不稳定。

处理该局势首先是我们的道义义务，但这也符合所有相关国家——地中海沿岸国家以及原籍国和过境国——的共同利益。我们在此要立即采取行动，而且要一起采取行动。我们需要拿出特殊对策。我愿表示，欧洲联盟终于做好承担责任的准备——也就是挽救生命、接纳难民、处理该现象的根源以及摧毁犯罪组织。

我们需要本着两条基本原则应对这些挑战，那就是伙伴合作和全面做法。首先，我们需要与该地区国家、区域组织——首先是非洲联盟——以及广大国际社会特别是安全理事会开展密切的伙伴合作。其次，我们需要全面处理所有有关问题——眼下的人道主义突发事件、安全状况以及原籍国和过境国存在的根源问题。我愿强调，过境国本身有时也会成为目的地国。解决根源问题意味着解决贫困、获取资源——无论是自然资源，还是资金——不平等的情况、冲突、危机和侵犯人权行为。今天我们需要的是结成区域和全球层面的全面伙伴关系，彼此支持、眼光长远以及迅即行动。这就是为什么今天我来到这里如此重要。

欧洲联盟将尽自己的一份力量。上月在纽约这里，我们讨论过如何处理这场悲剧。正如我当时强调的那样，欧洲联盟正加大力度处理悲剧的根源，并解决地中海的贩运与走私问题。从那时起，我们一直就此与非洲联盟一道努力，包括数周前在布鲁塞尔召开了我们的专员间会议。两天后即本周三，欧洲联盟委员会将提出一项新的欧洲移徙议程，该议程将采取一种新做法并担负起新责任，提出解决当前挑战和从各个方面更长远、更妥善管理移徙问题的办法。我们将提议加大我们安置工作的力度，增加前往欧洲的合法机会。正如欧洲联盟委员会主

席容克几天前在欧洲议会所说的那样，如果我们向所有人关上大门，人们将从窗户里进来。

另一个方面，安全理事会也呼吁充分执行《关于打击陆、海、空偷运移徙者的议定书》，并敦促各会员国处理非法移民流动，为捣毁该区域的走私网络做出贡献。我们都知道，我们需从与这些悲剧有关的一系列问题入手。仅处理一个方面解决不了问题。我们明白，我们必需首先作为欧洲人一道努力，不仅如此，我们还要与区域以及国际社会共同努力。

4月23日，我们欧洲人决定加大我们的工作力度，处理地中海的人道主义悲剧。这包括努力捣毁贩运和走私网络。欧洲理事会决定立即加强欧洲联盟在海上的存在，增援现有的“特赖登行动”和“海神行动”，为其提供多出两倍的财政资源并派遣更多的海上资产，从而增强其能力。当时，欧洲各国领导人还请我建议采取什么行动来捣毁整个地中海贩运人口网络的商业模式。欧洲理事会4月23日的声明请高级代表根据国际法“开展系统性努力，以便在贩运者使用这些船只之前识别、截获并且摧毁它们。”为此，我今天来到安全理事会这里对于我们非常重要。

最近数周，我们为在欧洲联盟共同安全与防卫政策的框架内可能开展的一次海上行动进行了筹备。当前，欧洲联盟成员国正在布鲁塞尔详细制订这次行动的任务授权，并将在此后一周即5月18日的欧洲联盟外交理事会会议上进行讨论，初步决定有可能在那次会议上做出。

我们希望与联合国特别是安全理事会合作。我们还想与联合国难民事务高级专员公署合作。昨天，我再次与安东尼奥·古特雷斯交谈。我们双方的团队已经加大共同工作的力度，因为我们执意始终遵守国际法、国际人道主义法，尊重人权。这是欧洲联盟立足的核心和根本的价值观。正如我说过的那样，我们执意落实这种价值观。我们担负起责任；我们辛勤努力，但是我们不想也不能独自工

作。要想制止这些悲剧，我们需要伙伴关系。我们需要一道思考和行动。我们需要共担责任。这是欧洲的责任，也是全球的责任。

对欧洲联盟来说，多边主义至关重要。结成伙伴关系共同努力至关重要。就我们面对的各种问题来说，尊重和促进人权、遵守国际法比以往任何时候都更加至关重要。请允许我向安全理事会明确保证，我们将不会违背海上拦截难民或移徙者的意愿将其遣返回国。他们根据《日内瓦四公约》享有的各项权利将得到充分尊重。

还请允许我明确指出另一个关键问题，即利比亚。这并非只是关系到利比亚；我们非常清楚这一点。它也可能发生在世界上其它地方，但是我们大家也非常清楚，最近数月绝大多数的人口贩运与走私活动发生在利比亚境内，或者说是经由利比亚。只要没有在该国全境及其陆上与海上边界行使合法权力的团结政府，情况就有可能继续这样下去。这就是为什么欧洲联盟不仅是支持而且是积极并下定决心地支持联合国牵头的对话进程，以就组建一个民族团结政府达成一致。

欧洲联盟从政治、后勤以及财政方面支持该进程。在这方面，我本人与贝纳丁诺·莱昂先生保持日常的密切联系。最近我们在布鲁塞尔主办了一次由利比亚各地市长和市级代表参加的会议，还进行了一次商界对话。十天前，我本人与贝纳丁诺·莱昂来到突尼斯，与参加该对话的利比亚各方交谈。我们向所有利比亚人发出的信息是明确的。欧洲联盟准备好以各种可能的方式支持他们，以确保利比亚成为它能够也理应成为的繁荣和稳定的国家，团结一致应对该国及其人民所面临的各种挑战。欧洲将支持他们决定和确定未来的方式。

与此同时，欧洲人和利比亚人需要结成伙伴关系共同努力，以打击贩运和走私组织。这是利比亚的利益和责任；这是地中海的利益与责任；这是欧洲的利益与责任；这是非洲的利益与责任。我要说，这也是全球的利益与责任。我们没有也不会与

任何人单打独斗，而势必通过与各方的伙伴关系这样做。我们必需共同努力，我们来到这里就是为了共同努力。

这也是为什么我们正加大与非洲和阿拉伯世界主要国家如突尼斯、埃及、苏丹、马里以及尼日尔的合作力度，并增加对它们的支持。鉴于叙利亚和伊拉克局势，我们还加大与土耳其的合作力度。我们正在加大在现有对话、伙伴关系以及拉巴特进程和喀土穆进程等区域努力中的工作。这些是我们处理移徙方面各种问题所采取全面做法的根本因素。我们已与摩洛哥、突尼斯以及约旦建立了流动性问题方面的伙伴关系，并与黎巴嫩建立了专门对话。这些全面伙伴关系涵盖了移徙问题的各个方面：提供签证便利的合法移徙与流动；打击非正常移徙；庇护与国际保护；以及移徙与发展。我们与区域伙伴共同努力，以建设海上边界管理和搜救行动的能力。

欧洲联盟和拉巴特进程与喀土穆进程的成员国以及非洲联盟在该问题上密切合作也非常重要。因此，正如我最近与祖马女士所讨论的那样，我们非常欢迎秋季在马耳他召开一次特别首脑会议的前景。我们正共同处理贫困、战争、人权以及财政或其它资源分配和获取不平等的问题。我们必需在平等和充分彼此尊重的基础上，与有关各国就此开展合作。

欧洲联盟准备尽自己的一份力量。我知道，情况并非总是如此。我相信，现在我们准备好这样做。我相信我们准备好处理影响我们大家的各种挑战，而且不仅从安全角度而且首先也最重要的是从人道主义角度来这样做。欧洲联盟可以做很多工作，它也将做很多工作，但是，我们不能独自去做。这必须是一种共同的全球性努力。这就是为什么我们指靠安全理事会支持我们拯救生命，捣毁利用民众绝望情绪的犯罪组织。

请允许我在结束时引用方济各教皇的话，他说过“有些故事让我们哭泣并感到羞愧。”今天，我

呼吁安全理事会帮助我们大家停止哭泣，不再感到羞愧。

主席（以英语发言）：我感谢莫盖里尼女士所作的通报。

我现在请安东尼奥先生发言。

安东尼奥先生（以英语发言）：主席女士，首先，请允许我祝贺你担任安全理事会本月的主席。我也感谢你召开本次重要会议，给我们这个机会来向安理会成员介绍非洲联盟（非盟）对于向欧洲移徙和地中海偷运移民现象这个非常重要的问题的看法。我还要感谢欧洲联盟外交与安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼女士以及负责国际移徙问题的秘书长特别代表彼得·萨瑟兰先生与会。

今天的会议是在地中海的人道主义灾难不断增多之际召开的，这种状况导致几千名移民丧生，其中许多人来自非洲，他们试图在欧洲寻找更安全和更好的生活环境。这些可怕的事件是欧洲联盟的一个重大关切，应当唤醒国际社会来思考一下造成这种人口大规模流动的原因以及必须采取的适当行动，以便找到这一长期问题的持久解决办法。

试图横渡地中海的人数急剧增加，这与非洲一些地区的冲突和严重的人道主义危机分不开，特别是利比亚的局势，该国是移民离开的一个主要地点。该国的冲突起到了很大作用，任何寻求解决这个问题也必须解决利比亚以及广大萨赫勒地区的冲突。

许多移民也在逃离极度贫穷，这种状况由于许多因素而变得更为严重，其中包括给传统生计带来破坏性后果的气候变化。显然还有其它推动因素，包括非洲内部流动进展不足、人口发展动态、数字革命、青年失业现象普遍以及不平等状况不断增加等等。由于这些动态发展，一个个组织严密的跨国犯罪团伙和恐怖团体也就此兴起，其中包括参与贩卖人口和偷运移民的团体。这些团伙对非洲和国际

和平与安全构成严重威胁。在任何找得到人口贩子和蛇头的地方，肯定也能找到毒品和毒品贩子。

在这种背景下，人道、团结、分担负担以及尊重国际法，包括人权法和人道主义法，这些原则应成为国际应对战略的核心。必须在所有利益攸关方和行为体——包括联合国、非洲联盟和欧洲联盟（欧盟）——以及当事国，包括原籍国、过境国和目的地国之间加强协调、合作与伙伴关系，其重要性如何强调也不为过。

同样重要的是应当增强我们的集体努力，以便解决问题的根源，并且加强我们的承诺，以便预防和解决冲突、实现发展议程，并且走向一个更公正的国际体系。我们坚信，只注重某一具体方面的临时解决办法，例如把注意力放在贩运行为上，但不解决导致人们逃离本国的原因或者几近瓦解的法律和秩序——这种情形导致了猖獗的贩卖人口行为，那么，就不可能带来亟需的改变，防止无法维生的人们到其他地方去寻找绿洲。因此，我们应采取行动确保国内的安全条件和尊严，因为绝望的人们肯定会继续逃离困境，特别是武装冲突局势。

必须指出的是，难民逃离战祸受到国际法的保护。但是，我们面对的一些移徙者不是难民，他们的逃离也不是自己的选择，而是由于生活艰难，使他们人的尊严受到侵犯，这应当令我们在道义上蒙羞。全球变暖和水资源匮乏迫使越来越多的人外逃，显然，目前的情况表明，我们的现有国际文书存在漏洞。因此重要的是，我们应当利用得到的机会，特别是讨论2015年后发展议程提供的机会，着手解决这种情况。

最脆弱的群体常常遭受剥削和贩卖人口之苦，其中包括境内流离失所者和难民。他们应当得到我们的特别关注和保护。因此，为解决这个问题，国际社会的行动必须基于全面和平衡做法，考虑实际情况和趋势以及移徙与其它主要经济、社会、政治、人道主义以及发展问题之间的联系。

就非洲联盟而言，我们完全意识到我们的责任，也愿意尽我们的责任。除建立非洲移徙问题政策框架外，非盟还致力于与各区域经济共同体、国际伙伴以及民间社会组织一道打击剥削和人口贩卖行为。4月22日，在布鲁塞尔举行的第七届非洲联盟委员会与欧洲联盟委员会专员间会议上，双方审查了各类广泛问题，包括与合法、非正常以及强迫移徙有关的问题。特别是，双方商定加紧执行各国国家元首和政府首脑在2014年4月欧盟-非洲首脑会议上核准的《欧盟-非洲宣言》。值得一提的是，这项政治宣言强调，除其他外，双方共同致力打击非正常移徙并解决其所有相关方面问题，包括预防、加强移民和边境管理、偷运移民、返回和再入境问题，并且解决非正常移徙的根源问题，同时加强合作，以便解决人口贩卖问题，并且提供国际保护。

令非洲感到关切的另一个问题是移徙对接纳社区产生的政治影响。非洲及以外地区的仇外心理加剧，特别是由于许多国家自2008年以来遭遇经济危机，这是我们必须应对的一个挑战。我们在谈流向欧洲的移民问题时，不应忽视发展中国家之间普遍的移徙以及与之相关的问题，这种移徙也被称为南南移徙。目前，在本地区内部流动的非洲人人数比长途跋涉前往世界其它地区的人更多。因此，我们在处理手头的问题时，也必须把这一趋势考虑进去。因此，应当肯定并支持非洲联盟旨在推动区域一体化的努力，包括促进自由流动和劳动力移徙方面的努力。

主席（以英语发言）：我感谢安东尼奥先生所作的通报。

我现在请萨瑟兰先生发言。

萨瑟兰先生（以英语发言）：主席女士，感谢你邀请我对安全理事会作情况通报。

一个月前，埃利亚松常务副秘书长发动成立了一个非正式小组来处理地中海危机问题，其中包括安东尼奥·古特雷斯高级专员、扎伊德高级专员、国际移徙组织总干事比尔·斯温以及我本人。自那

时以来，我们一直在定期举行会议，并已发表若干联合声明。这些声明反映出联合国对所发生情况的立场。在这一简要发言中，我将提出在我们看来集体应对这一危机所需处理的优先事项。这些优先事项当然是：第一，拯救难民以及更广泛地说还有移徙者的生命，并捍卫他们的人权；第二，对贩运者和偷运者采取有效的执法行动；第三，大幅度增加难民重新安置、家庭团聚和劳工移徙的安全途径；然后，大力声援距离冲突较近的国家，并加紧努力制止冲突和遏制发展失误现象，因为它们造成今天流离失所者人数超过历史上任何时候。

在应对其中每一项挑战方面，联合国都可以发挥至关重要的作用：就难民而言，有联合国难民事务高级专员；就经济移徙者而言，有国际移徙组织。这要求我们所有人——联合国、区域组织以及各国政府，尤其是来源国、过境国和目的地的政府——加紧对话。正如欧洲联盟（欧盟）高级代表所强调的那样，地中海局势首先是身处险境的成千上万难民和移徙者的一场危机。2015年头130天，至少有1800人葬身于地中海。这一总人数比去年同期增加了20倍。如果照此下去，那么到今年秋季就可能有1万至2万名移徙者遇难。正因为如此，我们负有义不容辞的集体责任，必须立即采取行动。那些跨越地中海的人多数要向偷运者支付5000美元、10000美元，在某些情况下也许甚至多达15000美元的过海费。这笔费用比来自许多原籍国的任何人一生的储蓄还要多。根据目前的证据，那些到达欧洲的人中约一半有资格作为难民获得国际保护。

因此，一项处理这个危机的有效战略，包括在安全理事会决议草案框架内处理这一危机，首当其冲的就是需要立即拯救生命。如果我们不这样界定我们的对策，那就是道义上的失败，将损害国际法律和安全。

直到4月份一个周末有900人死亡之前，国际社会对地中海基本上未给予关注。拯救生命主要由意大利海军——其所作的努力和开展的活动令人瞩目——以及装备不良的商船和移徙者离岸救助站等

非政府组织进行。自那时以来，情况有所好转。上周，我访问欧洲联盟委员会时了解到，也从该委员会主席那里得知，即将通过一项补充文件。在我看来，如果该文件获得通过，情况将会进一步好转，欧洲联盟的立场也会出现重大进展。欧盟承诺将其在地中海的资源增加两倍。它必须致力于搜救，将此作为“特赖登行动”的第一优先事项。但这仍仅限于在距离意大利海岸35公里范围内开展行动。该行动只有6艘船，而意大利政府和海军方案“我们的海洋”行动却有32艘船。意大利和希腊两国海军和海岸警卫队现在有来自其他地方的船只同它们一道行动，继续阻止生命损失。因此，最近几天难民和移徙者死亡人数有所减少。

与此同时，欧洲和非洲必须制定共同战略，以处理偷运者和贩运者问题。这当然并非易事。要做到这一点，必须改进治理和协调执法，而且十分明显的是，还必须处理发展等更长期问题。但其他行为体，特别是非洲和中东以及欧盟的行为体，在这方面必须认真履行职责。从中东、撒哈拉以南非洲通过北非到欧洲的广大地区，有组织犯罪团伙活动十分猖獗。任何单一行为体和任何单一策略都不能确保这些团伙被逮捕、起诉和囚禁。这些团伙在这项活动中可谋取巨大的利益。今天，跨界非法运送人口比销售非法武器或毒品更加有利可图。我们只有在相互信任和遵守法治的基础上齐心协力，全面开展行动，才能应对这一威胁。有人将这一努力同在非洲之角海域成功开展的反海盗行动作简单类比，但地中海的情况要复杂得多，因为无辜难民，包括许多儿童，处于偷运者与任何潜在军事行动之间的火线上。因此，所有执法措施都必须遵守国际人权法、人道主义法、海洋法和难民法，以及各国法律。

即使在挫败偷运者方面取得成功，我们也会造成同样有害的新问题：除非我们谨慎行事，否则我们会使寻求避难者困于某些国家，而无法获得保护、受教育机会、医疗保健服务和谋生手段。在我们加大打击偷运和贩运活动的力度时，我们必须增

加我们向那些有需要者提供保护的能力。整个国际社会都必须公平分担难民负担。像黎巴嫩和约旦这样的小国正在一道接纳180多万人。

去年，欧盟向约30万人提供了国际保护。我们应当做些什么？重新安置难民和提供其他形式的人道主义援助是我们提供保护的最安全、最有组织性的手段。这些工具未得到充分使用。我们需要更多重新安置难民的国家和需要更大重新安置人数配额。欧盟28个成员国中仅一半是重新安置难民的国家和我们必须向寻求避难者提供其他备选办法：人道主义签证、临时保护地位和短期签证。对于他们中间的医生、教授和工程师，以及护士、建筑工人和其他具备我们各国所需技能的人，我们可以提供劳务签证、季节性签证和周期性移徙签证。家庭团聚是另一项非常重要的权利，需要我们积极提供便利。我们几乎没有部署这些拯救生命的工具。

我们必须确立安全办法，以便寻求避难者遵循这些合法途径。同时，我们必须向靠近冲突区的各国提供远为更多的援助，以确保难民和移徙者的安全，为他们的孩子提供教育，并使他们对未来产生真正的希望。儿童约占难民一半的人数，他们目前根本没有接受教育。强调不平等、治理不善和贫穷现象驱使人们移徙的那些国家的责任也很重要。它们需要对本国公民负责。它们需要创造条件，使每个人都能从经济和社会发展中获益。

为了维护国际保护制度的完整性，任何综合计划都必须包含针对不需要国际保护的人的回归协议，这一点至关重要。

我的理解是，本周欧洲联盟委员会将批准“欧洲移徙议程”。从我所了解的情况来看，这将推动

关于更安全地诉诸更多合法移徙渠道的此类想法。我的同事和我都称赞此类明智、有进步意义的措施，期待欧盟及早在应有范围实施这些措施。

然而，即便我们做到了所有这些，我们仍未解决我们所面临的大问题。我们谈到根源问题，但我们实际上需要的是从根源上解决问题的办法。我们很容易回避看似无法解决的难题——冲突持续一年又一年，专制政府蹂躏本国公民，人口呈指数增长带来了种种挑战——但如果分开来看，每一个问题都至少可以得到缓解。最起码而言，我们需要在原籍国、过境国和目的国之间开展有系统而密切的对话。我们必须坐在一起，坚持努力，直到找到一个全面的解决办法。联合国——尤其是秘书长和常务秘书长都常常在公开和私下场合向我强调这一点——随时准备帮助推动、指导和引导这样的对话。联合国应当这样做，因为它尤其代表着这场悲剧中最弱势方的利益。

我们认识到，随着合法移徙渠道不断扩增，对劳务市场的实际需求将会加大。我们必须做好准备，以建设性而不是负面的方式，就此进行辩论。

联合国系统、国际移民组织和民间社会组织正在从多方面促进缓解危机，并随时准备做更多事情。

主席（以英语发言）：我感谢萨瑟兰先生的通报。

上午10时40分散会。