



安全理事会

Distr.: General
3 February 2010
Chinese
Original: French

2010年2月3日法国常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨随函转递关于安全理事会将在2010年2月12日举行的“联合国维持和平行动：过渡和撤离战略”专题辩论的概念文件(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会的文件分发为荷。

热拉尔·阿罗(签名)



2010 年 2 月 3 日法国常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

安全理事会主席国法国(2010 年 2 月)

联合国维持和平行动

关于过渡和撤离战略的辩论

概念文件

1. 背景

过去 15 个月期间，安全理事会双管齐下地大力加强维持和平与建设和平，并在这两个领域都取得进展。现在，我们要重点研究作为这两项内容结合部分的过渡工作，这是一个非常重要的问题。

确保过渡取得成功与维持和平行动同等重要。维持和平行动现已达到历史高峰，目前着装人员有 9.6 万人，比 1993 年高峰时多出近 2 万人；在当前全球金融危机时期，其预算已高达约 78 亿美元。我们要把可用的资源派上最好用途。其中最重要的是，我们必须使特派团更有效地促进恢复持久和平，以消除战争对当事国及其人口和地区造成的惨重人道影响。

有些行动已经结束，或因为成功完成，或因为政治原因(联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团、联合国格鲁吉亚观察团)。

但大部分行动是长期的。这是一个根本趋势，短期内不大可能改变。

然而，当前状况远非理想，主要特征如下：

- 有些行动近 50 年前设立(塞浦路斯、中东、印度/巴基斯坦)，但和平进程无明显进展，卜拉希米报告已指出这一点；
- 安理会制定和执行过渡战略有时遇到困难。众所周知，东帝汶特派团的长期目标是加强东帝汶安全部门的能力；但由于该特派团的历史原因，很难根据取得的进展对行动进行结构调整，而不影响实现长期目标；
- 维和行动资源分配不成比例，而没有明显的理由。例如，利比里亚平均每 300 人和 10 平方公里就有 1 名联合国着装人员，而刚果民主共和国平均每 3 500 人和 120 平方公里才有 1 名联合国着装人员；
- 协调方面也是如此。例如，刚果民主共和国安全部门改革的公认难点之一是不同行为体之间缺乏协调，但尽管安理会各项决议屡屡提及这个问题，相关进展却非常缓慢，还需要该国当局作出强有力承诺；
- 没有给予国家体制(尤其是法制和安全领域)充足的重视和初期投资，使其有资源自主解决争端，并为蓝盔撤离创造有利条件；

- 没有及时分享和平红利(特别是经济复苏和基础服务),使民众看到为和平做出投入的理由;
- 国际社会没有采取共同步骤,支持统一的扶助国家优先事项战略;
- 向当地部署领导干部和促进实现上述目标所需的支助小组拖沓,自由地按需拨发可用资金的工作迟缓。

与此同时,虽然总部已加大力度,但令人不安的是,部署人员与总部人员的比例仍在扩大,大约 1 名维和行动部或外勤支助部工作人员,要对应 100 多名实地部署人员。这对维和行动的长期管理和监察能力提出严重疑问。

因此,我们必须抱着前所未有的紧迫性,深入探讨应以何种方式构想维和行动撤离和过渡战略。

我们必须从一开始就更加明确,使维持和平部队能为过渡、撤退和撤离创造必要条件,而不影响为实现长期和平与稳定目标所作的努力。我们还必须从一开始就对建设和平优先事项和联合国支持执行有关工作的方式有更明确的想法,包括维持和平行动、建设和平综合办事处和联合国国家工作队的支助活动,或者通过其他机制。

2. 分析要点

我们难以执行撤离和过渡战略,是有深层原因的。

首先,牵涉到决策:

- 安理会的注意力集中在应对新出现或重复出现的危机上。除极其紧急的情况外,对行动的管理关注较少,更不要说在形势允许时推动立即进行过渡的途径;
- 关于过渡的决策责任由安全理事会、秘书处、部队派遣国、出资国等若干行为体分担,而这些群体各自内部的参与者众多(某些部队派遣国在某个行动中所占人数比例高达三分之一,但任一派遣国的人数都不超过维和行动总人数的 11%,任一出资国的支出都不超过维和行动总支出的 22%);
- 特派团在稳定和过渡阶段展现出成功形象,实地相对安全,邻国也给予政治参与,而且东道国担心特派团撤离会使国际社会不再给予关注和援助,因此颇有吸引力;
- 执行和平协定经常遇到真正障碍,国际社会应当作出更多努力,使敌对力量之间建立信任。有些情况下,和平行动的存在可有助于维持脆弱的休战,但无助于政治解决;

- 因此，各方利益都趋向于维持行动，导致有时无法采取更新的对策。

谨慎绝对是非常必要的。经验表明，有时在不利条件下，不得不重新启动过早结束的行动，以应对实地局势的恶化(东帝汶尤其如此)。此外，对现有任何大型政治军事组织而言，削减行动规模或撤出都不是轻易之举。

还有，我们摆脱危机的手段往往有限：

- 可供调遣，用于维持治安和培训当地警察的警务人员不多；
- 可迅速用于支持法制和安全部门改革的能力不足，特别是在司法和惩戒部门以及建设和平的其他重要方面；
- 冲突后重建努力不够而且分散；
- 这些领域的国际行动缺乏协调；特别是，当其他行为体同意做出巨大投入时，有时又不能指望联合国协调他们的行动。应当加强建设和平委员会，使其能发挥这些重要作用；应借委员会进行审议的时机，深入研究这个问题。

不过，这些困难并非不能克服。我们必须向前推进。法国提议利用其担任主席国期间，继续具体探讨这个问题。

这个问题首先涉及安全理事会，因为首当其冲的是要改变安理会及其成员的做法。

3. 听取实践者的意见

我们提议组织一次限制人数的安理会辩论，邀请秘书处、多名秘书长特别代表和其他特别相关的行为体或捐助方参加。将通过具体事例，请与会者审查撤离和过渡战略遇到的障碍，并对尤其下面几个关键领域等提出建议：

- 起草任务授权的方式(明确提及过渡和撤离战略)；
- 规划(要实现的目标、关键任务、任务分阶段完成情况)；
- 能力和资源(特别是安全部门改革的能力和资源)；
- 对实地国际努力的协调；
- 对和平进程的政治支持(安理会内外)；
- 进程(确定基准、以何种方式向安理会报告要实现的目标的完成情况、评价)。

为此，也不妨参考秘书长报告 S/2001/394 所述，研究联合国在结束行动方面取得的经验(埃塞俄比亚-厄立特里亚、布隆迪、中非共和国、安哥拉、莫桑比

克、萨尔瓦多、塞拉利昂、多米尼加共和国、危地马拉、前南斯拉夫)。法国对安理会维持和平行动工作组决定承担这项工作感到高兴。

我们期待这次辩论能提出具体提议，并考虑通过一项简短的主席声明。
