



安全理事会

Distr.: General
8 August 2011
Chinese
Original: English

2011 年 8 月 5 日印度常驻联合国代表给秘书长的信

谨荣幸地告知你，在印度轮值主席的主持下，安全理事会定于 2011 年 8 月 26 日星期五进行主题为“联合国维持和平行动”的公开辩论。为了有助于引导关于这个主题的辩论，印度编写了随函所附概念说明，题为“联合国维持和平行动：总结过去，准备未来”（见附件）。

请将此函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

哈迪普·辛格·普里(签名)



2011 年 8 月 5 日印度常驻联合国代表给秘书长的信的附件

安全理事会印度轮值主席

2011 年 8 月

维持和平：总结过去，准备未来

概念说明

维持和平行动这个词组在《联合国宪章》中并不存在，但已成为联合国的一项中心任务。维和行动消耗的资源、雇用的人员以及占用的安全理事会的时间，超过任何一个其他问题。与此同时，维和行动对国际法和国际人道主义法的普及和适用的影响也超过安理会任何其他手段。维和行动比任何其他集体努力都更有力地体现了会员国共同合作维护国际和平与安全这一理念。

过去二十年来，维和预算增加了大约 27 倍；维和人员数目增加大约 10 倍，维和行动数目之多前所未有。尽管存在严重缺欠和各种不足，维和行动和维和人员取得的成果是显而易见的。表明维和行动成功的另一个指标是，其他国际及区域安全组织也用维和行动这个词来形容他们在联合国维和任务区外的部署。

维和行动可分为几代。前五十年，联合国维和特派团的任务主要是监督停火或者将军事维和人员部署在交战双方之间。后来，维和特派团的规模、任务范围和性质发生了很大变化。经常为了应对国内冲突(而不是国家之间冲突)而部署维和特派团。任务范围扩大了，将强制执行某些规范或者承担通常由国家当局履行的若干职能(例如选举、司法和执法)也包括在内。安理会还开始拟订一些同时援引宪章第六章和第七章的任务。这意味着可使用武力或需要使用武力的情况大大增加。在这个过程中，过去二十年来发起的复杂的或多层面的维和行动开始形成了一个新增层面，这就是“建设和平”。还出现了更新的一代特派团，专门执行“建设和平”任务。现在人们认识到，维和人员实际上一直是“早期建设和平人员”。

维持和平行动从而迈入一个更新的领域。维和行动的性质和范围方面的变化涉及重要的国际法问题，特别是国家主权、国际人道主义法和国际人权法问题。至于可在多大程度上利用维和特派团促进具有新意地适用国际法和规范，尚需会员国之间就此达成进一步共识。为了保持联合国维和行动的公信力和普遍可接受性，需澄清各种具有新意的适用与维和行动指导原则之间的关系，包括征得各方同意；除自卫或任务规定所需情况下，不得使用武力；保持中立。维和特派团还经常被要求在法律规定不明确的情况下，作出艰难的道德抉择。为了开展有效的维和行动，必须使维和人员能够在具有法律确定性的环境中执行任务。

对征得同意的問題，必须格外注意，因为这个问题涉及作为《联合国宪章》基础的国家主权概念。

维和特派团现在面临的挑战是资源缺口。目前维和行动每年支出不足 80 亿美元。通过比较关切地注意到联合国维和特派团人员的数目与部署在阿富汗的国际安全援助部队士兵人数大致相同，而据报告联合国维和行动过去二十年的支出总额(不足 500 亿美元)赶不上国际安全援助部队一年的支出。

维和行动的资源和任务极不匹配。1961 年，联合国在刚果部署了由 20 000 名维和人员组成的联合国刚果行动(联刚行动)，联合国网站上关于其任务的描述不足 300 字。大约四十年后，联合国再次在刚果部署大约 20 000 名维和人员，组成联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)，联合国网站上关于其任务的描述用了近 3 000 字。

资源短缺表现在各个方面。例如，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的任务区几乎遍及整个非洲大陆，却只能按照每数百平方公里一名维和人员的比例在责任区进行部署。缺乏足够的有助于维和人员充分利用资源的有利条件。

这种情况差强人意，需就资源问题进行认真的讨论。如果安理会不能解决这个问题，将导致联合国维和特派团无法圆满完成任务，而这可能会削弱安理会的合法性。

维持和平是一种合作，是代表国际社会意愿的安全理事会以及核准预算的大会与同意实施维和行动的东道国之间的合作。部队及警察派遣国是这种合作关系的必然组成部分，为合作提供便利。派遣国的维和人员在实地代表着安理会，将安理会的承诺变为实际行动。部队及警察派遣国实际上在这一进程中起到重要的中间人的作用。

要求安全理事会与派遣国协商，不仅因为《宪章》第四十四条的有关明确规定，而且因为协商有利于提高运作的效率和有效性。安全理事会在决策时必须考虑到部队及警察派遣国关于现场实际情况的第一手材料以及他们在维和需要方面的丰富经验。另外，安理会职能范围大为扩展，显然需要更方便地获得有关信息。部队及警察派遣国具备提供可信的相关信息的得天独厚的条件，因为许多派遣国在实地不仅派有部队，还有外交官，并开展技术及经济合作活动，有时还派民间社会组织或商务机构到实地。

在改进协商进程方面有所进展，但是还需要继续改进，以充分开发上述合作关系的潜力。应为协商会议确立结构合理且可预测的时间表和议程。这将有助于部队及警察派遣国优化实质性贡献。

任务与资源不相匹配的原因之一是，在拟订任务进程中未与部队及警察派遣国进行充分协商。卜拉希米报告曾建议拟订任务进程分两个阶段进行，安全理事会可允许一项决议维持草案形式，直至秘书处确认派遣国能否提供所需部队以及重要的辅助要素。这项建议尚未实施，现在或许是将其付诸实施的良机。

随着全球权力、资源和能力日趋分散，更有必要进行协商，协商带来的好处也将会越来越多。

伙伴关系还意味着各种创新做法，例如联合国维和人员和区域组织及安全组织联合部署。大约四分之三的联合国维和人员和预算部署在非洲大陆。加强非洲联盟的维和能力是改善非洲动乱地区安全状况的一个重要条件。

伙伴关系并不意味着放弃权利。卷入冲突的行为体数目不断增加，国际社会必须促成这些行为体之间的协同增效作用，同时防止重复和浪费。维持和平是联合国的核心能力。危机还会发生，鉴于联合国维和行动特有的合法性和公信力，对维持和平行动部和部队派遣国的能力的需求可能会持续不断。因此，必须保护这方面的专门知识。

需要相关警务和法治能力，以巩固联合国的维和能力。会员国需要通过讨论确定所需能力的类型、不同能力的混合以及能力的来源。必须根据国家当局的需要和东道国具体情况进行这项工作。必须促进在维持和平问题上采取能力驱动的办法，这种方法应基于需求，并符合国家优先事项。
