



安全理事会

Distr.: General
31 July 2009
Chinese
Original: English

2009年7月31日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信

我谨以安全理事会维持和平行动工作组主席的名义，提交工作组的临时报告（见附件）。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会维持和平行动工作组

主席

高须幸雄(签名)



附件

安全理事会维持和平行动工作组 2009 年临时工作报告草稿

一. 引言

1. 在安全理事会努力加强与部队派遣国合作的背景下，2001 年 1 月 31 日安全理事会主席声明(S/PRST/2001/3)宣布设立安全理事会维持和平行动工作组。在随后于 2002 年 1 月 14 日发表的主席说明(S/2002/56)中，安理会授权工作组召开联席会议，以此促进安全理事会成员、相关部队派遣国、秘书处及其他重要利益攸关方酌情就有关维持和平行动的问题开展密切、互动式对话。

2. 工作组主席已向安全理事会主席报告工作组以往的活动(见 S/2001/546、S/2001/900、S/2001/1335、S/2004/1040 和 S/2006/972)。

3. 2009 年 1 月以来，工作组已举行五次会议，主要部队派遣国、出资国以及包括区域组织在内的其他利益攸关方出席会议。本文件是工作组 2009 年 1 月至 7 月的临时工作报告。

4. 2009 年 2 月 25 日，工作组举行本年度第一次大使级会议，主管维持和平行动副秘书长出席。会议期间，与会者就如何安排工作组的工作交换了意见。主席回顾，根据 S/PRST/2001/3 号主席声明的规定，工作组将讨论与安理会职责相关的一般维持和平问题，以及个别维持和平行动的技术方面问题。工作组商定首先讨论如何消除任务及其执行工作之间的差距。

5. 随后举行了三次会议，专门对这一问题进行初步讨论。2009 年 4 月 29 日举行一次会议，阿根廷、巴西、加拿大、德国、印度、尼泊尔、南非、斯里兰卡和乌拉圭作为部队和警察派遣国及出资国出席。工作组听取了秘书处关于联合国海地稳定团和联合国组织刚果民主共和国特派团个案研究的通报，并就以下专题进行了广泛讨论：

(a) 制订任务，包括保护平民；

(b) 任务的优先和简化；

(c) 资源，包括能力建设；

(d) 整个任务周期期间的特派团规划，包括有效地利用基准和审议建设和平问题。

2009 年 6 月 9 日举行一次会议，澳大利亚、智利、意大利、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典以及泰国代表东南亚国家联盟出席会议。工作组听取了秘书长塞拉利昂和布隆迪问题执行代表和秘书处分别就联合国塞拉利昂建设和平综合办事

处、联合国布隆迪综合办事处和联合国东帝汶综合特派团的情况所作的通报，并讨论了以下专题：

- (a) 制订任务，包括保护平民；
- (b) 任务的优先和简化；
- (c) 整个任务周期期间的特派团规划，包括过渡规划。

2009年6月19日举行一次会议，孟加拉国、埃及、加纳、肯尼亚、摩洛哥、尼日利亚、挪威、巴基斯坦以及捷克共和国代表欧洲联盟出席。工作组听取了秘书处就非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动、联合国苏丹特派团、联合国中非共和国和乍得特派团、联合国科特迪瓦行动和联合国利比里亚特派团的情况所作的通报，并就以下问题举行一般性讨论：

- (a) 制订任务，包括保护平民；
- (b) 资源，包括能力建设；
- (c) 整个任务周期期间的特派团规划，包括有效地利用基准和审议建设和平问题；
- (d) 特派团间的合作，包括跨界问题。

6. 在2009年7月17日举行第五次会议上，工作组成员总结了此前会议的情况，就今后几个月将讨论的议题交换了意见。成员们听取了秘书处就联合国正在进行的“新地平线”改革举措所作的通报。

二. 会议讨论摘要

7. 工作组已从广阔视角就任务及其执行工作之间的差距进行了第一轮交流，以听取部队派遣国、警察派遣国、出资国及其他利益攸关方对主要挑战和如何处理这些问题的初步构想作出的评论。以下是第一轮会议的讨论摘要。与会者提出的问题和建议载于下文的附录。

A. 制订任务

8. 与会者提出的最基本问题之一是，需要制定明确和可完成的任务，在设计任务时考虑到所需资源及其提供情况。在这方面，提到需要对任务的必要性作出严格评估。此外，还强调通过培训方式提高部队和工作人员素质以及对资产和设备进行适当后勤筹备问题。多位与会者还强调，安全理事会、部队派遣国和秘书处需要形成共识。

B. 改善政治和安全环境是维持和平行动的首要条件

9. 讨论内容包括应支持政治进程，改善有效执行维和任务的政治和安全环境。有人指出，特派团应积极支持政治进程，东道国的主导地位也应得到尊重。

C. 需要加强执行工作的具体任务

保护平民

10. 切合实际的任务评估和任务的可完成性、清晰和明确的行动准则以及与特派团其他任务的良好协调都有所提及，而且被认为是有效执行任务所必需采取的基本做法的不同方面。有人还指出，特派团应对实地的任何事态发展迅速作出反应。在这方面，强调必须加强部队的调动能力(包括必要的航空资产)和及时与当地民众沟通的能力。同时，人们认为必须把当地民众的期望保持在适当水平，就联合国特派团的作用提供充足信息。在这方面，认为特派团与相关人道主义机构之间的协调具有相关性。此外，有一种意见认为，多层面做法(包括社会经济及其他方面)对于促进任务执行工作具有现实意义，应予以考虑。

安全部门改革与解除武装、复员和重返社会

11. 许多与会者强调应加强与安全部门改革有关任务的执行工作，因为这些任务与政治进程的进展密切相关，而且在许多情况下与特派团缩编和撤离有关。另外还提出一种概念，即安全部门改革应基于一项共同战略，维持和平行动特派团支助并了解这一战略。其他观点包括：解除武装、复员和重返社会对于促进安全部门改革发挥相关作用，两者应密切协调；解除武装、复员和重返社会应与社会经济发展工作密切合作，以便圆满完成前战斗员重返社会工作。

D. 建立执行任务伙伴关系

12. 工作组审议了与加强促进执行工作的手段有关的问题，例如，部队的能力建设、特派团间合作、在禁毒和打击西部非洲国际有组织犯罪的措施方面的区域合作、以及建设联合国系统以外的伙伴关系(包括区域和次区域组织)。

E. 强化监督职能

13. 人们认为，为使特派团对实地的任何变化和事态发展作出迅速、适当的反应，必须密切监测特派团任务的执行工作和实地局势，并对任务作出必要调整，以增强特派团的实效。与会者讨论了监测特派团的方式，特别是通过使用基准。人们强调，基准是监测工作的有用工具，应进一步扩大和完善基准的使用。

F. 对整个任务周期期间的任务进行协调和排序，其中包括维持和平和建设和平同安全和社会经济任务之间的联系

14. 一些与会者认为，应将维持和平行动置于更广泛的背景下，其中包括预防冲突和建设和平。还有人表示，各项任务(例如与政治进程、安全以及人道主义和

社会经济发展有关的任务)的执行周期有所不同,因此维持和平行动特派团和联合国国家工作队必须对这些周期和任务进行协调。在这一背景下,有人指出应增强任务规划,包括过渡规划。还有人指出,应认真审查维持和平与建设和平之间的关系。

G. 维持和平行动的总体审查

15. 由于目前不存在联合国维持和平行动总体审查的做法,而具体维持和平特派任务是由安全理事会审议的,因此人们对全面了解整个联合国维持和平行动的必要性给予关注。有人建议,应定期对维持和平行动进行总体审查,以改善整个维持和平行动。

H. 加强与部队和警察派遣国及其他利益攸关方的合作

16. 许多与会者强调,必须加强与部队派遣国的关系。还有一种看法是,应进一步讨论扩大部队派遣国群体、利益攸关方之间的信息共享以及推动就维持和平形成共识。此外,有人建议,应采取务实措施,增强安全理事会、部队派遣国和秘书处之间的三方合作。许多与会者指出,应审议重振或更加切实地利用现有模式(例如安全理事会与部队派遣国和工作组本身的会议)。

三. 工作方案

17. 根据上述讨论摘要,工作组成员在7月17日的总结会上就下阶段将讨论的议题交换了意见。工作组在这次讨论中审议了以下议题:加强与部队和警察派遣国及其他利益攸关方的合作;增强部队的能力和资产、查清现有特派团监测中反复出现的资金缺口(包括基准);全面分析任务规定的执行工作;必须加强执行工作的特定任务。鉴于其他论坛也在讨论这些问题,工作组应与这些方面开展合作。

18. 工作组成员商定,工作组将自2009年10月起开始深入审议加强与部队和警察派遣国及其他利益攸关方的合作这一议题。

19. 工作组将在以后阶段审议应优先讨论的议题。

附录

会议期间提出的意见清单(见上文第7段)

一. 制订任务

(a) 设计任务

- 安全理事会在制定任务时应严格评价任务的必要性
- 应制定明确、可以完成的任务，包括确立明确的指挥和控制系统以及行动准则
- 在设计任务时，灵活、注重实效的做法比特派团的规模更重要
- 应确定任务的主次顺序

(b) 资源和培训

- 在设计任务时，考虑到所需资源及其提供情况
- 需要追加财政资源，以填补所需部队/物资同实际部署部队和物资之间的差距
- 应加强和调整不同部队派遣国所提供部队的能力，使其达到同等水平，特别是在开展混合行动的情况下
- 后勤筹备至关重要，特别是空中(直升机)支助对提高调动能力的重要性
- 应迅速偿还部队派遣国费用，以维持适当兵力

(c) 执行任务

- 应考虑给予特派团更多的灵活性，以根据指挥权限向其他特派团提供兵力，开展特派团间合作

(d) 协商进程

- 与部队和警察派遣国及出资国协商，以通过信息共享消除差距，促进共识
- 利益攸关方之间应尽早开展透明对话，特别是在改变任务时
- 拟订行动概念和接战规则的程序必须更具包容性
- 支持利用多学科评估团，以了解东道国的观点
- 应加强联合国的内部协调，包括安全理事会和大会之间的协调
- 支持利用核心小组，以促进安全理事会的决策和简化任务

二. 改善政治和安全环境是维持和平行动的先决条件

- 应优先考虑与支持政治进程有关的任务

- 强调维持和平由外部驱动，而建设和平则主要由内部驱动
- 支持加强东道国国内利益攸关方的作用，扩大区域参与
- 把区域组织的支持作为后盾
- 确保适当处理国际社会和当地对特派团的期望

三. 需要加强执行工作的具体任务

(a) 保护平民

- 交战规则应清晰明确
- 应对任务的可完成性作出切合实际的评估
- 优先考虑保护平民可能影响其他任务
- 关于使用武力力度的任务规定应避免矛盾
- 加强情报和信息收集能力，包括通过与当地民众沟通和消除语言障碍
- 通过轻步兵和充足的航空资产(直升机)增强部队的调动能力，提高反应速度
- 与有关合作伙伴(包括当地民众)建立共识，例如通过采用保护平民的《行动标准》
- 多层次做法不限于联合保护平民小组等军事能力
- 必须采取包括法治和人权工作在内的多种措施
- 处理好当地民众的期望问题

(b) 与安全部门改革和解除武装、复员和重返社会有关的任务同政治进程密切相关

- 政治进程、安全部门改革和解除武装、复员和重返社会之间应开展协调
- 包括非联合国实体在内的国际合作伙伴共享关于法治(包括安全部门改革和解除武装、复员和重返社会之间)的共同战略
- 关键在于东道国警察部队的能力建设，例如乍得的综合安全分遣队
- 除概念方面外，还应讨论改善执行工作
- 加强安保机构应付选举等政治活动的的能力
- 加强解除武装、复员和重返社会的重返社会部分同社会经济发展之间的协调
- 应改善资金筹集工作和捐助方之间的协调

(c) 新型任务

- 应讨论新型任务，例如为取消钻石和木材开采等领域的制裁建立有利环境

四. 建立执行任务的伙伴关系

- 开展特派团间合作，例如开办特派团、联合巡逻以及向其他特派团部署部队
- 在打击贩毒和国际犯罪等领域开展区域合作
- 建立联合国以外的伙伴关系

五. 在整个任务周期期间对任务进行协调和排序

(a) 特派团的管理

- 在包括预防冲突和建设和平在内的广泛背景下开展任务规划
- 更加清晰地确定执行任务的形式(包括与联合国国家工作队之间的关系)，加强综合任务
- 应让联合国系统以外的所有行为体参与，例如通过拟订共同愿景
- 加强任务周期期间的任务规划，包括制定过渡战略
- 加强特派团军事部分和文职人员部分之间的协调
- 必须与当地团体和人道主义团体进行充分外联

(b) 加强监测/有效使用基准

- 根据实地的事态发展，将基准设想为可调整准则，以便灵活运用，防止特派团过早撤出
- 通过特派团与东道国共同对话机制实现目标
- 把基准作为制定共同愿景的手段和与捐助方的重要联系
- 把基准构想成基于事件而不是基于日历的准则，并与东道国的实际能力挂钩
- 分阶段做法与中期战略结合可能是有益的
- 还应强调政治基准
- 应明确界定基准(包括政治基准)的作用：把基准作为目标还是条件？
- 尊重东道国的主导作用，而无限制的主导作用可能影响到适当制定基准
- 应制定明确的撤出战略，以促进未来的稳定发展

六. 维持和平和建设和平同安全和社会经济任务之间的联系

- 支持对维持和平和建设和平等要素采取统筹做法
- 应加强与社会经济发展有关的任务，这将增强安全局势
- 支持维持和平和建设和平职能齐头并进，而不是分别或先后进行
- 速效项目和长期支助等任务周期不同的任务应彼此协调；利用建设和平基金填补差距，制定综合战略
- 应实现职责从安全理事会向和平建设委员会的顺利过渡
- 支持从维持和平向建设和平过渡
- 支持根据东道国对本国主导作用的热情程度，更加谨慎地向建设和平过渡，并支持区域能力建设以及建立联合国和更广泛的国际支助
- 应包括支助措施，以避免冲突再度爆发

七. 改善维持和平行动的机制

(a) 应从广泛和长远的角度全面了解维持和平行动

(b) 加强安全理事会与其他利益攸关方的合作

- 加强安全理事会、部队派遣国和秘书处之间的三方合作
- 通过安全理事会、部队和警察派遣国和秘书处之间互动的现有机制，开展更为有效、更具实质意义的讨论
- 在安全理事会建立新特派团或改变任务规定时，切实利用安全理事会维持和平行动工作组，包括举行会议

(c) 应扩大部队派遣国群体(安全理事会成员和新的部队派遣国应作出更大贡献，以确保地域平衡)

(d) 共享其他特派团的最佳做法和经验

(e) 人力资源管理(短期延长任务造成的征聘困难)

(f) 审议重振军事参谋团，促进特派团战略管理

(g) 应厘清不同任务使用的术语

(h) 应加强特派团团长的领导作用