



安全理事会

Distr.: General
28 December 2015
Chinese
Original: English

2015年12月24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

谨随函附上2月20日举行的题为“传统维和与执行和平”的安全理事会维持和平行动工作组本年第一次专题讨论的概念说明(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件，并将其作为安理会文件分发为荷。

安全理事会维持和平行动工作组
主席

穆罕默德·泽内·谢里夫(签名)



2015 年 12 月 24 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的附件

概念说明

2015 年 2 月 20 日安全理事会维持和平行动工作组题为“传统维和与执行和平”的专题讨论

2015 年 2 月 20 日，乍得将作为安全理事会维持和平行动工作组主席举行一次题为“传统维和与执行和平”的专题讨论。这次讨论将请安理会成员和广大会员国，包括部队派遣国和警察派遣国齐聚一堂。预计将就联合国主要活动的过去、特别是未来的演变情况进行富有成果的讨论。乌干达常驻联合国代表理查德·恩杜胡拉大使和联合国维持和平行动军事顾问马克苏德·艾哈迈德中将应邀向工作组通报情况。

背景

1948 年，联合国部署了首个维持和平特派团，负责监督中东停止敌对行动的情况。70 多年后，可以预期维持和平活动发生了演变，而情况的确如此。今年是发布卜拉希米报告 15 周年，该报告是有史以来对和平行动进行的最重要的外部审查。当前部署和平行动的背景自 2000 年以来进一步发生了演变，秘书长最近关于设立和平行动问题高级别独立小组的决定倍受欢迎。该小组的任务将是评估联合国和平行动的现状以及未来出现的需要。

传统维和

根据最初构想，维持和平是用于观察和监测发生武装冲突的两个国家之间(国家间)停火情况的一种工具。该想法旨在促进和平进程，并推动通过非暴力手段解决冲突。因此，维持和平的基本原则包括交战双方均同意部署特派团、部署在实地的维和人员严格保持公正以及除自卫情况外不使用武力。然而，冷战后时代的冲突性质发生了变化，国内冲突倍增导致维持和平出现了新的趋势。

多层面和强力维和

自 1980 年代末以来，由于转向在国内冲突中使用维和，呈现了多层面的和平行动目标，除其他外，包括协助签订和执行和平协定，从而为建立包容和合法的治理机构奠定基础，以及支持恢复和扩大国家权力。自 1990 年代末期以来，维和行动的任务载列了保护平民，包括为此在强力维和任务中使用武力。当前，在没有或几乎没有和平可维的局势中部署了和平行动。这些局势的特点还包括没有可明确指认的冲突方或可行的政治进程，以及存在不对称和非常规威胁。这些演变使理解上述三个维持和平基本原则的方式发生了转变。因此，同意——通常可能被弱化至仅有名义协议——被接受为并非所有冲突方、而是主要冲突方予以同

意。公正原则——最初的理解是维和人员承诺即使交战双方再次爆发冲突，维和人员只待命不干涉——演变为维和行动承诺不偏不倚地处理侵犯维和任务的行为，无论系何人所为。最后，不使用武力的例外情况被扩至捍卫任务规定，包括保护平民。

出现新威胁：执行和平的时刻

在过去几年里，恐怖主义和犯罪团体一直利用某些地区、特别是非洲的权力真空。这些团体对其开展行动的国家几乎或完全漠不关心。它们在这些国家欺凌民众或掠夺资源，应被视为主要从维持不稳定局势中渔利的破坏者。它们使已充满动荡或正处理冲突后不确定性的国家面临更复杂的局势。非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)所在的索马里、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)干预旅所在的刚果民主共和国以及在一定程度而言联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)所在的马里北部的最近事态发展表明，和平行动采取更强有力的姿态有时可能对平民有利。¹ 许多不同的论坛已经讨论了这些更强有力的姿态在何种程度上能构成“执行和平”。

执行和平² 可能似乎违背了维持和平的基本原则。例如，在涉及一国政府的国内冲突中，同意原则与公正原则之间的矛盾问题重重。因此，不足为奇的是，联合国内部进行了关于联合国和平行动是否应承担执行和平任务的讨论。安全理事会第 2098(2013)号决议的措辞在一定程度上体现了上述讨论。该决议规定，联刚稳定团干预旅是“作为例外情况”设立的。

建议

鉴于上述情况，安全理事会应解决下述问题。

首先，可能应该准确界定，今后应在哪些“例外”情况下通过执行和平任务授权。作为可喜的第一步，应总结过去和目前的执行和平行动、包括非洲联盟等区域组织的执行和平行动的经验教训。

换言之，联合国需要讨论执行和平任务与和平行动的三个基本原则之间的矛盾是否难以调和；是否可重新审查对这些原则的解释，以接纳执行和平任务；是否可调整执行和平任务，以适应这些原则；是否应在某些情况下限制其应用。

其次，安全理事会应审议如何更好地区分强力维和(特别是实施保护平民任务)与执行和平。这些活动在战术和方法、使用武力概念、特别是战略目标方面有何区别？

¹ 提交给大会维持和平行动特别委员会 2010 年 2 月实质性会议的概念草案。

² 执行和平被定义为实际或可能将武装部队用作一种战略工具，迫使一个或多个交战方解除武装或回归谈判桌。

第三，联合国在进行这些辩论的同时，应考虑如何使维和特派团更好地适应迅速变化且往往具有挑战性的实地状况，以确保维和特派团恰当地选择使用武力。考虑到实地局势的变化速度，安全理事会应考虑提高任务适应性的方法。

第四，秘书处应继续审议威慑和使用武力的作用，包括努力制定除其他外载列使用武力范围的准则。

第五，如上所述，政府不愿或无法行使权力的地区会滋生恐怖主义和犯罪团体。在萨赫勒沙漠等区域，边界管理松散，恐怖主义和犯罪团体在国家间流动，致使任何和平行动——即使承担了执行和平任务——在最好的情况下效率低下，而在最坏的情况下可能危及邻国。安全理事会在必要时需要采取处理冲突的区域立场，并通过适应这一挑战的任务规定。

最后，与此同时，如果安全理事会不愿考虑在平民遭受暴行的情况下采取更强有力的维和姿态，或联合国部队和警察派遣国不愿在承担执行和平任务的和平行动中部署人员，联合国不妨考虑向愿意这样做的区域组织提供一切必要的支持。
