



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

谨随函转递安全理事会维持和平行动工作组8月31日举行的主题为“部队和警察派遣国双边和多边能力建设”的本年度第六次专题讨论的概念说明。

请提请安全理事会成员注意本函及概念说明并将其作为安理会的文件分发为荷。

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

2015 年 8 月 31 日安全理事会维持和平行动工作组关于“部队派遣国/警察派遣国双边和多边能力建设”问题专题讨论会的概念说明

乍得作为安全理事会维持和平行动工作组主席，将于 2015 年 8 月 31 日举行关于“部队派遣国/警察派遣国双边和多边能力建设”问题的专题讨论。这次讨论将聚集安全理事会成员和一系列广泛的部队派遣国/警察派遣国，审议如何利用重要的双边和多边能力建设，从而带来所有参与方，包括捐助国、受援国或区域组织和联合国都希望看到的更可预测的预期影响。日本常驻联合国副代表 Yoshifumi Okamura 先生和维持和平行动部政策、评价和培训司司长 David Haeri 先生应邀作了通报。

培训和装备方案

为部队派遣国/警察派遣国提供咨询、培训和(或)装备的双边方案几十年来一直是联合国维和的特色。这些方案由若干会员国和其他行为体资助，采取了多种形式。这种援助的功效可延续多年，表现为扩大联合国维持和平捐助国的基础，帮助填补各特派团的关键能力差距，提高外地维持和平的总体业绩水平，在会员国之间建立宝贵的双边防务和外交纽带。在 2014 年举行的维持和平首脑会议上，许多国家表示有兴趣为其他部队派遣国/警察派遣国的能力建设作出贡献，这意味着可能有机会大力扩展能力建设，涵盖更广泛的会员国。

培训和装备方案可以采取两国之间为满足具体需要的一次性支助安排形式，也可以形成涵盖若干国家、持续几十年的长期能力建设伙伴关系。这种方案中持续时间最长的是美国自 1997 年以来运行的非洲应急行动培训援助方案。该方案现已被纳入更广泛的“全球和平行动倡议”，该倡议与非洲、亚洲、欧洲和拉丁美洲的 52 个伙伴国家开展了合作。2014 年，美国宣布了非洲维持和平快速反应伙伴关系，每年投资 1.1 亿美元，持续 3 至 5 年，以建设非洲军队快速部署维和人员的能力。其他大型和长期双边方案还包括挪威的和平培训方案，意大利稳定警察部队卓越中心和法国加强非洲维和能力项目。日本最近实施的一项举措将通过提供培训和主要的成套工程设备，努力发展其他部队派遣国的工程能力。

一些多边组织也有能力建设方案。在 2015 年 6 月，欧洲理事会重申需要“增强合作伙伴的能力，使其能够预防和管理危机，途径包括实施地理范围灵活的具体能力建设项目”，其具体做法是采取所谓的“培训和装备”或“促进和加强”举措，这些举措借鉴了欧洲联盟在索马里和马里军事培训团的经验教训。北大西洋公约组织有防务能力建设倡议，其重点是帮助伙伴国家建立更现代化和专业化的军队。北约还通过防务能力建设倡议，应非伙伴国家或其他国际组织的请求向其提供援助。此外，欧洲联盟和北约应非洲联盟的请求，主要通过各种课程和培

训活动，一直在向非洲待命部队提供专家和培训支助。欧洲联盟的非洲和平与安全结构方案支持非洲联盟能力建设，其目标包括落实非洲待命部队。

理想的情况是，联合国维持和平能力建设要针对具体的联合国能力和特派团需要，采取高效率 and 可持续方式进行。但是，各方案之间缺乏协调，也并未针对受援国的具体需要或联合国维和的要求量身定制。在许多情况下，受援国接受的培训与其将要开展的任务不相关，或者不符合联合国标准培训，并且在短暂的初期阶段之后，受援国无法运营和(或)维护设备。有关的部队派遣国/警察派遣国本身的持续投资也是长期成功的重要条件。

业务伙伴关系/共同部署

两个或两个以上的国家联合将人员部署到维持和平行动，即形成业务伙伴关系。对于新的部队派遣国和即将成为部队派遣国的国家，这种伙伴关系可以成为关键的能力建设机制。根据最近一项研究，2004年至2014年之间在8个联合国行动中已有41个业务伙伴关系案例。¹ 伙伴关系既可是是一个国家的少数兵力编入另一个国家的营，也可以是两个国家将各自的连结合起来成立一个营。随着规模不同，业务伙伴关系在指挥和控制安排的整合程度上各不相同。

事实证明，业务伙伴关系有助于新的部队派遣国首次体验联合国维持和平制度，也有益于缺乏资源来自行部署或维持整个部队的较小部队派遣国。上述研究概述了伙伴关系对于大小部队派遣国的若干益处，其中包括：对阻止或妨碍部署的不足加以弥补；在了解联合国谅解备忘录和其他要求方面获得援助；为合作伙伴的共同利益而分担特派团的负担。一些较小的部队派遣国与更大的部队派遣国结为伙伴关系后，也从较大的伙伴那里获得了免费培训和装备。若干国家已经“毕业”，可以部署建制部队参加联合国维和，开始时可以将少数兵力编入另一国的特遣队。

鉴于寻找另一个在敌对环境中可以合作的足够匹配和灵活的军队需要考虑诸多因素，建立一个新的业务伙伴关系可能是一项具有挑战性的任务。但是，此种伙伴关系的记录显示了其能给合作伙伴和联合国带来的潜在效益。会员国应考虑是否可以做更多的工作来促进业务伙伴关系并传播从这些经历中汲取的经验教训和挑战。还应考虑伙伴关系的利益得失，包括对业务成效，特别是在高风险环境中业务成效的潜在影响。

协调机制

C-34的2014年报告重申需要加大能力建设工作的协调一致，鼓励秘书处继续发挥重大作用，更好地协调各区域、多边和双边行为体的能力建设工作，包括通过制定外联策略与当前或潜在的部队派遣国建立更有力的长期关系。让双边能力建设工作与联合国维和实际需求之间的联系更加紧密，仍然是维和部/外勤部的一个优先

¹ Donald C. F. Daniel, Paul D. Williams, and Adam C. Smith, “Deploying Combined Teams: Lessons-Learned from Operational Partnerships in UN Peacekeeping,” Providing for Peacekeeping No. 12, International Peace Institute, August 2015.

事项。“新地平线”非正式文件提到了帮助匹配需求和供应的努力并注意到维和部/外勤部致力于建设性地参与能力建设支助机制。该文件确认，联合国可以发挥作用，提供更明确的业务需求并预测联合国维和的短期、中期和长期需求与差距。

2015 年设立战略部队组建和能力规划小组，目的是协助规划和协调维和部/外勤部与会员国的中长期协作，以帮助满足当前和未来联合国维持和平的能力需求。作为其外联努力的一部分，该小组的意图是为了支持、指导和协调与现有和潜在的维持和平能力派遣国之间的战略接触。这包括帮助指导与所有相关会员国就部队组建和能力规划问题进行政治层面的沟通，并协调维和部/外勤部参与有关会员国采取的举措。该小组还设想在适当情况下帮助促进会员国之间的业务和能力建设伙伴关系。

在联合国范围之外，协调能力建设的倡议大多来自 8 国集团机制。通过 2004 年 8 国集团的扩大全球和平支助业务能力行动计划，8 国集团成员致力于“创设 8 国集团专家级会议，作为交流信息的交换所”。为此设立的非洲信息交换所是由 8 国集团主席国主持下的年度会议，目的是协调 8 国集团、联合国、非洲联盟及其他国际捐助者和国际组织在非洲开展的和平行动能力建设活动。非洲信息交换所第一次会议于 2004 年 10 月召开；之后的会议每年举行一次，直至 2013 年。维持和平部队派遣国、能力建设捐助方以及区域组织和多边组织的代表还于 2007 年至 2010 年在维持和平能力建设全球信息交换所的伞形结构下会面。

虽然这些会议是有益于交流联系方式并突显部队派遣国需求的论坛，但其有效协调的作用有限。还曾做过一些努力，以组建所谓的“虚拟信息交换所”机制。其想法是建立一个网上平台，明确交流部队派遣国的需求和捐助国提供的资源。在实践中，8 国集团非洲信息交换所数据库(g8africaclearinghouse.org)等虚拟的信息交换所因缺乏所有各方的持续参与而处于困境。

供审议的关键问题

- 如何才能让需要能力建设援助方案的部队派遣国/警察派遣国参与已提供的方案？这些国家如何能知道可获得的一系列援助，如何表明其需要？
- 能力建设举措迄今所取得的成绩记录如何？哪些措施行之有效，哪些没有奏效？
- 如何才能更好地协调各项举措，以实现更大的效率？某些成员国是否可以依据其各自的比较优势，承担建设一项或多项具体能力的任务？
- 如何才能将各项举措与联合国维持和平当前和新出现的能力要求更好地协调，以实现更大的成效？
- 可以做哪些工作来增加能力建设努力的可持续性？