



安全理事会

Distr.: General
2 November 2016
Chinese
Original: French

2016 年 10 月 27 日塞内加尔常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信

谨通知阁下，塞内加尔在于 2016 年 11 月担任安全理事会主席期间，计划于 11 月 7 日 10 时以“和平行动面对不对称威胁”为题举办一次部长级公开辩论。

谨随函转递本次会议的概念说明(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会的正式文件分发为荷。

副常驻代表

临时代办

戈尔吉·西斯(签名)



2016 年 10 月 27 日塞内加尔常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信的附件

[原件：英文和法文]

将以“和平行动面对不对称威胁”为题于 2016 年 11 月 7 日举行的安全理事会公开辩论的概念说明

背景情况

今天，触发部署和平行动的大多数危机都是非国际冲突。这些冲突常被称作国内冲突，涉及到政府部队与非国家武装团体之间的对抗。

由于这一情况，联合国维持和平行动的安全环境已变得更加复杂。

在许多此类环境中，形形色色的武装团体通过不对称和恐怖主义行动谋求实现其犯罪目标。他们往往将联合国人员和平民当成打击对象。

这些团体的行动不仅对联合国人员的安全保障构成一项重大挑战，对正确地执行任务也不啻是一项重大挑战。对于联合国若干和平行动和安全理事会授权的其他行动的保护平民工作而言，这一点尤为如此。

这是若干特派团目前所面临的现实，这些特派团包括：联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)、非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)。不过，联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的情况最能说明此类威胁的程度。

在马里，尽管政府与主要武装团体签署了和平协议，马里稳定团运作的环境却极为困难，联合国人员、平民和民用基础设施常常遭受到蓄意攻击。

秘书长关于马里局势的报告称，“在本报告所述期间，针对马里国防和安全部队及马里稳定团的袭击大幅增加，有 39 起针对马里部队的袭击，27 起针对马里稳定团的袭击，1 起针对马里稳定团承包商的袭击，而上一个报告期间针对马里国防和安全部队的袭击有 9 起，针对马里稳定团的袭击有 15 起”(S/2016/819，第 27 段)。

2015 年 1 月至 2016 年 11 月期间，共有 34 名维和人员丧生，190 人受伤。

安全理事会拥有决定设立和平行动的责任，也有责任确保部署到这些环境中的特派团拥有安全开展行动、有效地履行各自职责所需的各种能力。

这就是本次辩论的主旨，不过辩论的目的并不是让和平行动参与反恐怖主义活动。

事实上，正如和平行动问题高级别独立小组在其报告中所指出的那样，“联合国维持和平特派团的组成与性质使其不适合开展军事反恐行动。除其他方面外，特派团缺乏所需专用装备、情报、后勤、能力和专门的军事准备”(A/70/95-S/2016/446，第 119 段)。

因此，在这次辩论中，应考虑的是对特派团的派驻和活动作出调整，使其适合此类环境，包括向各特派团提供必要的能力，以加强部队在实地的安全，并提高其应对不对称威胁行动的成效。

高级别小组在报告中正确地确认，“如果行动环境中存在不对称威胁，就必须使联合国特派团获得必要的能力和培训。此外，特派团需要适当的行动构想和交战规则来保护自己，执行任务，包括为此采取预防性和先发制人的态势，并愿意通过有策略地使用武力来保护平民和联合国人员”(同上，第 120 段)。

鉴于以上所述，必须承认，不仅可以采取多项措施，对和平行动的派驻和活动作出调整，以更好地预防和回击不对称袭击，而且在和平行动可如何更好地支持政府在这场斗争中所作努力方面，也可以采取许多措施。

在存在不对称威胁的环境中必须对和平行动作出调整

在过去十年里，安全理事会、秘书处和会员国都在设法加强联合国和平行动的任务授权和能力，以遏制不对称威胁的增加，特别是在执行保护平民的任务方面。

除了保卫自己不遭受若干极端主义团体的直接重大威胁外，马里稳定团的任务是防止和遏制武装团体对平民的袭击。为此目的，安全理事会已根据《联合国宪章》第七章授权使用武力。

一系列其他维持和平行动，包括中非稳定团、联刚稳定团、联合国科特迪瓦行动(联科行动)、南苏丹特派团和联合国海地稳定特派团(联海稳定团)，也拥有为国家机构和行为体进行能力建设、特别是在法治和安全部门进行能力建设的任务。在这方面，马里稳定团、联刚稳定团和中非稳定团正在利用现代的军事能力和技术。

根据联合国全球反恐战略第三支柱，联合国维持和平行动在向法治和安全领域的机构提供方案支助方面往往具有相对优势，因为它们能为加强司法改革、防止拘留中心激进化、安全部门改革、边界控制和警务工作等方面能力的努力作出贡献。

秘书长在其防止暴力极端主义行动计划中强调指出，他打算根据联合国维持和平行动和政治特派团的任务授权，将防止暴力极端主义纳入这些行动和特派团的相关活动，以便通过警务、司法、惩戒工作全球协调中心等机制，以及安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案，加强会员国的能力。

另外还值得研究的是，在预防和减少不对称威胁方面，它们可如何向东道国的能力建设提供更多援助。

维持和平行动与反恐机构间需要开展创新协作

在部署和平行动的地区，恐怖主义威胁日益增多。因此，有明确的理由来加强联合国反恐机构、维持和平行动部、政治事务部和各维持和平行动之间的合作、协调和协同增效作用。

安全理事会的若干文件(第 [2129\(2013\)](#)号、第 2185(2014 年)号、第 2195(2014 年)号和第 [2242\(2015\)](#)号决议及 [S/PRST/2014/23](#) 号主席声明)已为加强此类机构间合作奠定了坚实的基础。这些文件除其他外呼吁反恐执行局、秘书长特使、秘书长特别代表、政治事务部、维持和平行动部、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国开发计划署、反恐工作队、安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 [1526\(2004\)](#)号和第 [2253\(2015\)](#)号决议所设分析支助和制裁监测组及联合国其他相关机构加强彼此间的协调和协同作用，包括为此开展对话和信息交流，尤其是在特派团的规划和审查阶段。

辩论的主要问题

在开展和平行动中可如何对此类不对称威胁形成更好的认识？

应采取何种战略来减轻、甚至消除此类威胁对和平行动的安全及和平行动执行任务成效的影响？

会员国及联合国系统各组织和各机构可如何密切合作，在执行各自任务的同时应对此类威胁？

可如何使联合国和平行动获得技术和业务能力，以便能更好地适应不对称环境？

在对此类特派团进行规划、订立其构想及行动方法时，可如何更好地考虑到此类威胁？

可如何调整对解除武装、复员和重返社会方案和惩戒活动的支助，使其适应这种环境，从而加强东道国的能力？

形式

此次辩论为安全理事会部长级公开辩论，向会员国及区域和次区域组织的代表开放，将由塞内加尔外交和塞内加尔海外侨民部长曼克尔·恩迪亚耶主持。

通报人

联合国秘书长、法语国家国际组织秘书长米夏埃尔·让和助理秘书长兼反恐主义执行局执行主任让-保罗·拉博德将在公开辩论会上向安全理事会通报情况。

成果

塞内加尔计划在辩论后分发一份主席摘要。