



安全理事会

Distr.: General
5 March 2018
Chinese
Original: English

2018 年 3 月 2 日荷兰常驻联合国代表给秘书长的信

我谨通知你，在荷兰王国担任主席期间，安全理事会计划于 2018 年 3 月 28 日星期三举行主题为“采取集体行动改善联合国维和行动”的公开辩论。公开辩论的目的是讨论如何在当今复杂和高风险环境下改善所有行为体(东道国、区域组织、安全理事会、包括部队和警察派遣国在内的会员国和秘书处)参与支持联合国维和行动的方式。

为此，荷兰王国编写了后附概念说明(见附件)。我们希望这一概念说明能帮助与会代表团采取突出重点的干预措施。请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

大使

卡雷尔·范奥斯特罗姆(签名)



2018 年 3 月 2 日荷兰常驻联合国代表给秘书长的信的附件

2018 年 3 月 28 日安全理事会主题为“采取集体行动改善联合国维和行动：在当今复杂和高风险环境下支持扩大影响力和业绩”的公开辩论的概念说明

摘要

荷兰王国将于 2018 年 3 月 28 日举办主题为“采取集体行动改善联合国维和行动”的高级别公开辩论。

辩论的目的是讨论如何在当今复杂和高风险环境下改善所有行为体参与支持联合国维和行动的方式。这是所有相关行为体(东道国、区域组织、安全理事会、包括部队和警察派遣国在内的会员国和秘书处)的共同责任。其中的关键是我们如何能够更好地合作，优先推动所需的政治进程，以支持长期解决冲突并加强行动的影响力和业绩。

南苏丹、中非共和国、刚果民主共和国和马里等国局势缺乏进展甚至恶化，加上敌对行动导致平民和维和人员大量伤亡，都突显了这一问题的紧迫性。

背景

1. 在许多冲突局势下，包括最近在利比里亚、科特迪瓦和塞拉利昂，联合国维和行动为实现安全和保持和平发挥了至关重要的作用。对数百万平民而言，联合国是“拯救他们出地狱”的最后一站。成千上万维和人员(军人、警察和文职人员)竭尽全力履行任务。每天都有男女维和人员冒着生命危险保护他人，太多人不得不作出最大的牺牲。
2. 过去十年，重大内战次数增加了近两倍，冲突也变得越来越复杂。诸如环境退化、跨国有组织犯罪和暴力极端主义等跨界因素利用并加剧了地方纷争。执行和平协定通常缺乏可信和包容的政治进程，冲突各方也没有承诺寻求持久的谈判解决办法。在有些局势下，叛乱团体、政府、犯罪组织和其他方面都在积极削弱或阻挠政治解决方案，有时还阻碍人道主义通行，并将陷入冲突的平民作为目标，导致妇女、男子和儿童遭受痛苦，流离失所和移徙现象飙升。
3. 与此同时，我们在多个行动中看到维和人员遭受袭击、包括遭受恐怖主义袭击的事件有所增加。就绝对人数而言，2017 年暴力行为导致的维和人员死亡人数为二十几年来最多。
4. 在目前部署有特派团的大多数国家或地区，情况与二十年前已有很大不同。一些维和行动面临不对称威胁，还要面对不遵守国际法的行为体。前联合国部队指挥官卡洛斯·阿尔贝托·多斯桑托斯·克鲁兹中将在题为“加强联合国维和人员的安全”的报告中得出的结论是，联合国和会员国未能适应实地新的现实。和平行动问题高级别独立小组的报告也确定了变革的必要性，并呼吁采取更多因地制宜的办法。

承担责任

5. 为了能够应对新的现实，与维和行动有利害关系的各行为体必须重新建立分担责任的伙伴关系，并推动实行一些最迫切需要的改革。这些改革需要安全理事会、会员国(包括部队和警察派遣国)、秘书处和区域组织采取迅速但又经过深思熟虑的行动。

安全理事会

6. 安全理事会的主要职责之一是向维和行动提供合理、现实、且在必要时强有力的任务授权。遗憾的是，任务授权并不总是根据相关特派团的具体情况量身定制，而且在有些情况下并非完全合乎实际、可以管理或能够实现。此外，任务授权并不总是符合实地的行动挑战，也不一定都能得到必要的政治、财政和人力资源的支持。
7. 加强政治进程的首要地位还牵涉到对授权任务进行排序，因为难以解决的冲突局势可能需要对优先顺序进行仔细的选择。在有些情况下，解决办法可以是修改特派团的足迹以最大限度地发挥其影响力。在另一些情况下，则可以采取分阶段办法，先侧重于一组较窄的关键任务，然后随着环境的变化再扩大特派团的范围。安全理事会需要达成一致意见，排定和集中授权以处理最紧迫的优先事

项，并向东道国、区域行为体和其他方面提供政治支持，以确保维和特派团能够履行赋予他们的任务。

8. 安全理事会应制定明确的战略目标，并要求秘书处编制带有具体成果的全特派团战略，清晰说明有助于实现这些目标的最终理想状态。此类战略应为特派团所有组成部分(军事、文职和警察)提供指导，并为确定可实现的短期、中期和长期目标提供明确依据，所有这些目标都可转化为各个组成部分的计划、指令和资源需求。

9. 此类战略还应考虑到在实地的联合国其他行为体和合作伙伴的活动，特别是联合国国家工作队、区域组织和国际金融机构的活动。此类战略应包含可协助特派团领导层和安全理事会评估进展情况的基准，并允许他们视需要对任务授权进行适当修改或采取其他行动。为了取得预期影响，安理会应根据对实地局势的更全面分析、现实目标以及手头各种和平与安全工具的可用性和适用性作出决定。在这方面，可将战略审查作为一项有用工具。

10. 安全理事会对东道国可以发挥关键作用。遗憾的是，世界已经看到太多东道国回避承诺或违反国际法的实例。在东道国不与联合国合作、破坏联合国甚至以其本国公民为目标的情况下，安理会必须作出统一且有力的回应，包括谴责、访问当事国、与区域组织密切接触以及选择制裁。安理会成员应通过双边途径，在国家一级呼应这些讯息。

会员国，包括部队和警察派遣国

11. 正如克鲁兹中将和帕特里克·卡梅尔特少将在报告中所强调，会员国有责任为联合国提供充足的部队和能力。部队应经过适当的训练和装备，准备应对复杂和高风险环境下的维和挑战。正如克鲁兹报告所强调，表现不佳可能会带来人命损失。在这方面值得一提的是，已经有 44 个会员国担负起遵守《基加利保护平民原则》的责任。

12. 此外，还有必要改变思维方式：必须明确的是，可以呼叫维和人员介入。他们必须作好果断行动的准备，而且可能需要动用武力来捍卫任务授权，在涉及保护平民时尤其如此。

13. 连续举行的联合国维和国防部长级会议(包括最近于 2017 年 11 月在温哥华举行的会议)成功地推出了会员国对部队、警察和培训能力的重要承诺。不过，及时提供专门资产仍然是一个挑战，对特派团中一些风险最高的地区尤其如此。

14. 虽然让更多妇女参与有助于联合国维和发挥实效已获得广泛认同，但女性军警人员的比例只是略有提高。会员国应加紧努力改善这一状况，因为妇女参与维和有助于在当地实现和平。

15. 节省费用的压力越来越大。而与此同时，任务授权又需要有充足的资源。虽然联合国有责任对会员国的捐款进行妥善管理，但联合国和平行动必须获得必要资源来确保履行任务授权和人员的安全保障。

秘书处

16. 和平行动的主要目标必须是实现可持续的政治进程。为实现这一目标，秘书长应坚持主张他与冲突各方接触的权利，特别是在冲突各方对联合国合法性和公正性提出质疑的情况下。如果看不到对政治进程的必要承诺水平或联合国内部的合作，秘书长应向安全理事会报告。

17. 区域和次区域组织，特别是非洲联盟，正越来越多地帮助应对和平与安全挑战。他们经常负责领导支持长期解决冲突所需的政治进程，而且往往与联合国和平行动一道，越来越多地参与和平执法活动。不过，这些通过对话、谈判和民族和解推动政治进程的努力，仍然会遇到困难和延误。

18. 与此同时，维和行动面临着高风险和高昂成本，而推动冲突各方和平解决争端的政治杠杆或责任却达不到相应的水平。联合国与区域和次区域行为体唯有真正联合起来，才能使政治进程取得必要进展。

19. 秘书处，特别是维持和平行动部和外勤支助部，有责任根据实地需求向特派团提供切实有效的支助。应消除繁文缛节，并在可能情况下将责任下放给实地。秘书长以和平与安全、管理和发展系统为重点的改革是消除不成体系和各自为政问题的契机，应可加强秘书处在总部和实地不同行为体之间的协调。为了实现和平，必须有一个真正统筹的办法，将联合国各基金和方案以及其他国际援助也考虑在内。

20. 正如克鲁兹报告所指出，联合国必须确保各特派团配备训练有素且拥有正确知识、装备和工作思维的人员和领导，还必须让这些人员对他们的表现负责。战略部队生成和能力规划小组帮助落实了在领导人峰会和国防部长会议上作出的承诺，并推动会员国作出了更多捐款承诺。这有助于秘书处秉持更高的业绩和问责标准，并在必要时采取补救行动。

21. 至关重要的促成因素和能力(例如直升机、医疗后送和维和情报)是特派团在高风险环境下取得成功的关键。除其他外，秘书处必须在长期轮调计划的帮助下，为确保这些能力的可用性持续作出努力。这也需要会员国在提供这些至关重要的促成因素方面作出及时和长期的承诺。

22. 秘书长委托进行的特派团独立审查是一个相对较新且有用的工具，相关建议应可推动实地的迅速变革。在提议新的或经过重组的行动时，秘书处还应提供涵盖所有可能回应的选项。

23. 最后，秘书处应向安全理事会提供对冲突的坦诚分析，诚实报告特派团在现有手段和资源情况下可以取得的成就，并向安理会提供选择和建议。这些见解应在秘书长向安理会提交的报告中分享，以便更好地为决策提供信息。

结论

24. 为了管理当前维和行动面临的挑战，所有行为体必须从政治战略到行动事项上都充分承诺履行支持维和行动的责任，以适应冲突性质的不断变化。

供讨论的问题

25. 为帮助引导辩论，会员国可考虑围绕以下问题发言：

(a) 我们如何确保安全理事会、区域组织和其他关键行为体更加有效地共同努力，寻求和实现政治解决办法，并提高战略一致性？

(b) 鉴于对在复杂和高风险环境下改善联合国维和行动有着共同的紧迫感，在这种情况下应如何定义成功，我们如何能够更好地监测进展？

(c) 具体而言，东道国、区域组织、安全理事会、包括部队和警察派遣国在内的会员国和秘书处等不同行为体如何能够更加有效地履行改善维和行动的责任？

(d) 应采取哪些行动来加强维和行动的全特派团办法，将政治、文职和军事部分整合在一起？

(e) 我们如何能够恢复安全理事会、部队和警察派遣国、区域组织、东道国和财政捐助方等主要利益攸关方对维和行动取得成功的共同责任感？

(f) 应如何确保向最具挑战性的维和特派团提供所需的能力和资源(例如财政、关键促成因素和训练有素的部队和警察派遣国)？

情况介绍人：

- 秘书长
- 非洲联盟委员会主席穆萨·法基
- 非政府组织 GREFFA(妇女行动培训研究小组)主任法蒂马塔·图雷
