



安全理事会

Distr.: General
24 July 2019
Chinese
Original: English

2019年7月19日印度尼西亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信

继2019年7月5日我在上一封信中转递安全理事会关于“武装冲突中保护平民”主题的公开辩论非正式摘要之后，我谨分享会员国在公开辩论间隙举行的其他活动的摘要。

该文件提供讨论的简要摘要，由活动组织者记录。它不一定反映每个活动的组织者、共同赞助方和小组成员的观点。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发给为荷。

大使

迪安·特里安夏·查尼(签名)



2019年7月19日印度尼西亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

5月21日、22日和24日会员国在安全理事会关于“武装冲突中保护平民”主题的公开辩论间隙举行的其他活动摘要

本文件提供了组织者记录的关于讨论的简要摘要。它不一定反映每个会外活动的组织者、共同赞助方和小组成员的观点。

1. 优先保护平民：保护平民议程的政策、做法和未来的优先事项——纪念“保护平民议程”20周年

这次会外活动由印度尼西亚、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻代表团、人道主义事务协调厅和保护冲突中平民组织负责安排，与会者回顾了自20年前安全理事会开始处理武装冲突中保护平民议程以来的事态发展，以及未来仍然面临的挑战。与会者确认了武装冲突中保护平民法律框架取得的积极进展，但在实际落实该框架方面存在差距。主要挑战仍然是在追究敌对行为(特别是城市地区发生的敌对行动)的责任以及例如就武装部队培训制定国家战略领域。与会者一致认为，安理会必须采取更具有整体性的做法，在其处理的全部事项中连贯一致地优先考虑保护平民问题。

小组由以下人员组成：联合王国常驻联合国副代表 Jonathan Allen、印度尼西亚常驻联合国副代表 Mohammad K.Koba、主管人道主义事务助理秘书长兼紧急救济副协调员乌尔苏拉·米勒女士、保护冲突中平民组织的中东、北非和南亚区域主任 Sahr Muhammedally 女士。小组由瑞士常驻联合国代表于尔格·劳贝尔先生主持。

2. 加强安全理事会第2417(2018)号决议的执行工作：过去一年的经验教训

在会外活动期间，与会者回顾了关于冲突和饥饿问题的第2417(2018)号决议第一年的执行情况，并评估了前进方向。与会者认为，对南苏丹和也门粮食危机的应对都是很好的例子，显示了联合国如何在饥荒威胁迫在眉睫时有效地推动安理会采取行动。与会者提出了进一步基于该决议开展工作的不同备选方案，包括开发一个工具包，其中包含不同的政策备选方案，供安理会成员在面临与冲突有关的粮食危机时使用。与会者还建议，在把饥饿作为战争手段定为犯罪的基础上进一步采取行动，扩展《国际刑事法院罗马规约》，将饥饿列为非国际武装冲突中的一种犯罪。与会者提出，会员国需要将安全措施对粮食保障的影响降至最低，包括采取措施减轻制裁和反恐怖主义措施对人道主义准入的不利影响。

3. 性别与灭绝种族：促进分析以更好地预防、问责和保护

5月22日，国际保护责任联盟和全球正义中心共同召开了一次关于“性别与种族灭绝：促进分析以更好地预防、问责和保护”主题的小组讨论会，目的是在性别与暴行罪之间建立起直接联系。这次活动在全球正义中心题为“杀戮之外：性别、灭绝种族和国际法义务”的报告基础上加以展开，该报告重点关注妇女经

历灭绝种族暴力并受其影响的独特方式。在讨论中提供了一些例子，说明更好地纳入性别警示标志如何本可以防止针对罗兴亚人的暴行，以及如何基于一个族群内部的性别角色认知，利用性别实施灭绝种族行为，以进一步挫伤该族群的士气，就像对雅兹迪人那样。上述实例有全球正义中心的调查结论作支持，包括国际社会在开展预防和保护工作时未能适当重视基于性别的机制，并且没有超出《防止及惩治灭绝种族罪公约》规定的防止灭绝种族罪行特别顾问办公室的工作和任务框架。

这次活动的目标是进行宣传，让人们更加认识到需要纳入性别分析，以揭示暴行罪的多层面性质，从而更好地防止这种罪行的发生，因为在法律框架中缺乏具体性别意识，妨碍了国际社会有效预防暴行罪和惩罚责任人。

小组由以下人员组成：罗兴亚妇女福祉协会创始人和主席 Razia Sultana、全球正义中心的 Grant L. Shubin、本杰明·卡多佐法学院的 Jocelyn Getgen Kestenbaum、防止灭绝种族罪行特别顾问办公室的 Juliette Lehner。小组讨论由国际妇女争取和平与自由联盟的妇女、和平与安全方案主任 Abigail Ruane 主持。

4. 通过联合国维持和平行动保护平民二十年：成功、挑战和新前沿

这次会外活动是由荷兰和乌拉圭常驻联合国代表团、保护冲突中平民组织及国际和平研究所联合组织的。

荷兰常驻联合国代表卡雷尔·范·伍斯特隆姆先生致开幕词。主管维持和平行动副秘书长让-皮埃尔·拉克鲁瓦就此议题发表了主旨发言，之后是小组讨论，以下人员做了发言：和平行动部以及政治和建设和平事务部主管非洲事务助理秘书长宾图·凯塔、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团主管业务和法治副特别代表戴维·格雷斯利、联合国中非共和国多层面综合稳定特派团前军事、性别和保护问题顾问 Marcia Braga 少校、保护冲突中平民组织维持和平方案主任 Alison Giffen。乌拉圭常驻联合国代表埃尔比奥·罗塞利先生作了总结发言。国际和平研究所高级研究员 Namie Di Razza 主持了讨论。

在联合国维持和平行动首次明确被授予平民保护任务的二十周年之际，与会者总结了通过维和行动保护平民的概念和实践演变。发言者回顾了通过维和行动加强保护平民的努力，包括作为维和行动的组成部分最近在实地采取的改革举措和步骤。发言者阐述了一系列维持和平利益攸关方为通过维和行动加强保护平民，在今天和今后二十年中需要采取的具体的单独和集体行动。发言者指出，这一事项既是维持和平的一项重要成就，也是一项重大挑战，并强调需要更多资源、更综合的任务授权以及东道国、会员国和特别是安全理事会的持续支持，以确保有效保护平民。

此次活动产生的主要讯息和建议如下：

(a) 正是因为未能防止大规模暴力和暴行犯罪，才产生了保护平民这个目标。这些经验和最近的其他事例再次表明，平民和社区希望得到联合国维持和平行动

的保护，无论这些行动是否有这方面的明确授权。因此，维持和平行动的所有构成部分都应优先考虑保护平民，并以全面、综合和多层面的方式开展这项工作。

(b) 必须增加财政和政治支持，以确保联合国维持和平行动能够成功履行其任务。会员国必须为维持和平特派团提供适足的资源和能力，从而让保护平民成为一个可实现的成果，并更好地协调维和特派团与安全理事会和大会的沟通互动；

(c) 有必要改进和扩大对文职、军事和警察维和人员进行保护平民培训以及关于性别和儿童保护的具体培训。提高绩效并加强对所有特派团构成部分和秘书处的问责制，对于加强执行平民保护任务也至关重要；

(d) 促进和扩大妇女参与联合国维持和平行动，包括担任领导和实质性角色，对于执行保护平民任务，包括在建立信任和与当地民众接触方面，至关重要。作为行动的一部分进行冲突和威胁评估，也需要采取对性别敏感的方式。

(e) 秘书处和维和行动应探索加强保护和预防的新途径，例如在早期预警和威胁评估、社区参与、公共信息和战略沟通方面进行创新并采取良好做法，以及使用新技术，包括将新技术用于维持和平情报。

5. 在也门人口居住区对妇女和儿童使用爆炸性武器对不同性别以及对儿童的具体影响

在本次会外活动中，与会者审视了在也门对妇女、男童和女童使用具有广域效应的爆炸性武器产生的具体影响。来自也门的两名女性民间社会代表提供了关于此类武器的使用对个人和社区造成伤害的第一手实例。发言者还讨论了妇女受到的不成比例的影响，她们面临额外的照顾负担和社会污名化，获得支助的机会也更加有限，并讨论了使用这种武器给儿童造成的独特脆弱性，以及如何通过介绍儿童爆炸伤害救治手册，促使应急响应人员更好地处理受爆炸影响的儿童。与会者还建议有必要通过一项关于避免或至少减少在人口居住区使用此类武器的政治宣言。

6. 找到执行安全理事会第 2286(2016)号决议的路径

这项会外活动由阿富汗、法国、德国、伊拉克和波兰常驻联合国代表团、人道主义事务协调厅、冲突中保障健康联盟、世界卫生组织及国际和平研究所联合组织。

发言者包括：波兰常驻联合国代表代表约安娜·弗罗内茨卡、法国常驻联合国副代表 Anne Guguguen、阿富汗常驻联合国代表阿德拉·拉兹、伊拉克常驻联合国代表穆罕默德·侯赛因·巴赫尔·乌鲁姆、德国常驻联合国代表克里斯托夫·霍伊斯根、冲突中保障健康联盟主席 Leonard Rubenstein 和人道主义事务协调厅政策制订和研究处处长 Hansjoerg Strohmeyer。

2016 年，安理会通过了第 2286(2016)号决议，这是一项具有里程碑意义的决议，其中安理会重申了国际人道主义法，特别是与保护伤病人员有关的规则的关联性。该决议的通过体现了在武装冲突中保护医疗服务神圣不可侵犯的强有力政

治承诺。自那时以来，尽管安理会持续关注在武装冲突中保护医疗服务，但尚未转化为实地的重大和具体变化。正如巴赫尔·乌鲁姆先生所述，对医疗设施的袭击在伊拉克仍然是一项挑战，并对平民产生巨大影响。与会者回顾，在武装冲突中，武装冲突各方必须充分遵守相关的国际人道主义法义务，需要在国家、区域和全球各级采取具体行动，制止袭击和以其他方式阻碍公正提供医疗服务的行为，并需要追究袭击肇事者的责任。与会者还突出强调了决议执行工作中的良好做法，并确定了会员国和相关机构可以具体落实旨在更好地保护武装冲突中伤病人员的各项举措的方式。

产生的主要讯息和建议如下：

(a) 需要在国家一级努力找到针对具体情况的解决方案。例如，在阿富汗，该国的国家安全战略现在包含严格的准则，以避免对医疗团体和平民造成意外后果，卫生部正在就这些问题积极与安全部队接触。然而，在决议通过后的三年中，国家一级的领导力只表现在少数个例中。可以做更多工作，包括立法改革、军事理论和培训方面的变革、卫生部的参与以及限制向攻击医疗服务设施和人员的实体出售武器，并确保进行充分和彻底的调查及强有力的问责；

(b) 国际社会的集体努力也必须有一个“重大飞跃”，以确保攻击和阻碍医疗任务不会成为一种新常态。战斗人员的培训以及与武装团体的接触至关重要，可以让这些团体了解国际人道主义法规定的义务，特别是与医疗任务有关的义务。必须使用外交和其他工具来促进遵守国际法。

(c) 安理会仍应发挥核心作用，特别是在确保进行调查和加强问责方面。必须积极努力打击有罪不罚现象，坚持对每一起事件进行公正、独立和及时的调查。

7. 前线新闻：冲突环境中对记者和媒体专业人员的保护

7月10日和11日在伦敦举行了世界上第一次关于媒体自由的部长级会议，此前加拿大、加纳和联合王国常驻联合国代表团于5月24日共同主办了一次关于在冲突环境中保护记者和媒体专业人员的会议。表达自由和新闻出版自由对于加强和平与民主至关重要，并且需要一个安全、有利的环境。然而，这个世界对记者的敌意越来越重，2018年世界各地至少有99名记者被杀，近350人被拘禁。会议由联合王国常驻联合国代表卡伦·皮尔斯主持，会议汇集了会员国、联合国各机构的代表、民间社会组织成员和新闻媒体，讨论了记者在冲突环境中面临的挑战。与会者还探讨了联合国和其他合作伙伴可以如何协助会员国执行在冲突局势中保护记者和促进媒体自由的国家行动。

联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)驻联合国代表兼教科文组织驻纽约联络处主任玛丽-波勒·鲁迪指出，针对记者的犯罪行为不受惩罚仍然是确保记者安全的最大障碍。她突出介绍了教科文组织在保护记者方面正在采取的具体举措，包括联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划。2012年核可的该行动计划越来越多地被一些国家用作协助手段，帮助其预防袭击、保护记者和起诉违犯者。

加纳常驻联合国代表团新闻负责人 Frederick Ameyaw 表示赞赏联合王国和保护记者之友小组其他 17 个成员国努力提请注意有必要保护媒体专业人员。他还突出强调，旨在培养公众感激“获得报告权”的举措必须采取对文化敏感的方法。

法新社联合国通讯员 Carole Landry 女士建议，促进保护记者的努力应注重解决对媒体敌意的驱动因素和促成因素，并指出政治领导人正在谴责新闻业，给反映反对意见的文章贴上“假新闻”的标签，并且，由于新闻业被当作公敌，外国分社更难保护自己的记者。Landry 女士和保护记者委员会紧急状况主任 Maria Salazar Ferro 突出强调，必须对在冲突地带报道的记者和编辑进行专门培训。Ferro 女士进一步强调指出，记者必须积极主动地确保自己的安全，但她指出，自由记者和当地媒体专业人员经常难以获得适当培训的机会。

在会议的讨论部分，提出了关于记者的技术定义问题。Ferro 女士说，任何从事新闻行为的人都应该作为记者得到承认。行动计划指出，“对记者的保护不应仅限于那些被正式承认为记者的人，而应涵盖其他人，包括社区媒体工作者和公民记者以及其他可能利用新媒体联络受众的人”。

小组成员和与会者还指出，记者面临的挑战因其身份及其使用的媒体不同而大不相同。例如，在冲突地区工作的女记者特别容易受到暴力、恐吓或性骚扰的威胁，而当地记者、自由记者和公民记者可能更难获得援助和培训机会。在线骚扰也让记者面对的环境更加恶劣，应将这个问题纳入会员国保护记者的举措中。Ferro 女士强调科技公司参与解决在线骚扰的重要性。

虽然会议的重点是冲突地区的新闻业，但皮尔斯先生指出，无论是在发达国家还是发展中国家，无论是在平时还是在冲突环境下，各地的新闻业似乎都在受到攻击。作为共同主持人的加拿大常驻联合国副代表 Richard Arbeiter 在闭幕词中突出强调在保护记者方面的执行工作差距，并强调必须公开谴责针对记者的恐吓、敌意或暴力行为。他指出，7 月份的会议将提供一个机会来提高这个问题的可见度，增加攻击记者的政治成本。为了引起持续关注，加拿大已经宣布该国将在 2020 年主办关于这个问题的下一次会议。

8. 保护平民免遭在人口居住区使用爆炸性武器造成的伤害

关于“保护平民免遭在人口居住区使用爆炸性武器造成的伤害”的会外活动由奥地利、智利、哥斯达黎加、爱尔兰、墨西哥、新西兰、挪威和菲律宾常驻联合国代表团与国际爆炸性武器网络共同召集。

小组讨论了在人口居住区使用具有广域影响的爆炸性武器导致的广泛、直接和长期的人道主义损害。讨论还提及圣地亚哥公报和马普托公报等区域承诺。小组成员也讨论了制定新的国际标准和秘书长呼吁发表政治宣言的问题。此外，奥地利常驻联合国副代表介绍了将于 2019 年 10 月 1 日和 2 日在维也纳举行的城市战争中保护平民国际会议。

在问答环节，各国和民间社会代表除其他外讨论了他们认为政治宣言应具备的关键要素，突出强调能力建设、尊重国际人道主义法、受害者援助和呼吁具体承诺等要素。

9. **促进执行关于安全理事会采取行动打击灭绝种族罪、危害人类罪或战争罪的行为守则：由加强问责制、一致性和透明度国家集团阐述**

该项会外活动侧重于促进和执行加强安全理事会打击灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪行动的行为守则。比利时、瑞典和科威特作为小组成员，分享了他们从担任安全理事会成员的经验中获得的一些深刻见解。与会者围绕有可能改进安理会对大规模暴行局势的应对并恢复在这方面的信誉的合理战略展开讨论。有的提议指出，阻碍安全理事会采取行动，特别是使用否决权加以阻碍，应付出更高的政治成本，例如行为守则借助大会的权力，得到了各区域 119 个国家的强有力支持，并确保 10 个当选成员更加一致地采取行动。总结会议、非正式的“阿里亚办法”会议和公开辩论为所有会员国与安理会接触提供了重要机会。此外，还提议当安理会因否决受到阻碍时，应自动召开大会。小组成员还讨论了有必要提高安理会的预警能力，包括以更有效的方式利用非正式方式未雨绸缪地讨论局势，并与秘书长合作进行预警通报。民间社会在宣传行为守则和追究安理会责任方面发挥的核心作用也得到强调。

10. **萨赫勒五国集团联合部队的人权合规框架**

该会外活动由比利时、布基纳法索和法国常驻联合国代表团、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和国际和平研究所联合举办。

发言者包括：比利时常驻联合国代表马克·贝克斯廷·德布伊茨沃夫、布基纳法索常驻联合国代表叶达戈·埃里克·蒂阿瑞、人权高专办高级人权干事兼人权高专办/萨赫勒五国集团项目协调员 Baptiste Martin 先生、法国常驻联合国代表团法律参赞兼人权、人道主义和影响事务负责人 Sheraz Gasri、毛里塔尼亚常驻联合国代表团武官 Dia Saidou 上校、国际危机组织负责联合国事务的主任 Richard Gowan、人权高专办外地业务和技术合作司长 Georgette Gagnon、主管人权事务助理秘书长兼人权高专办纽约负责人安德鲁·吉尔摩先生、人权高专办高级人权干事兼萨赫勒五国集团项目协调人 Baptiste Martin。讨论由国际和平研究所高级研究员 Di Razza 女士主持。

萨赫勒五国集团联合部队于 2017 年由布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔建立，目的是联合努力应对该区域的共同安全威胁，包括恐怖主义、跨国有组织犯罪和人口贩运。安全理事会第 2391(2017)号决议授权联合国马里多层次综合稳定特派团为该部队提供行动和后勤支持，促请这五个国家建立强有力的合规框架，以防止、调查、处理和公开报告与该部队有关的违反和践踏人权法及违反国际人道主义法的行为。这次活动为与会者提供了一个机会，可以更深入地讨论该部队合规框架的模式和执行情况，并探讨其细微差别，同时反思这种模式在促进保护萨赫勒区域平民方面的潜力。

产生的主要讯息和建议如下：

(a) 该部队遵守人权合规框架对于防止平民受伤害和促进受军事行动影响的民众建立对部队的信任至关重要。作为合规框架的一部分，尤为重要是将人权和保护平民确立为反恐行动的核心考虑因素；

(b) 除了保护红利外，合规框架办法还可以为部队提供业务红利。保持和维护对民事工作的支助对于军事行动取得成功至关重要；

(c) 为军事行动提供补充的训练有素的警察部分和适当的司法后续行动，对于加强问责制至关重要。清晰和可靠的沟通对于确保民众对部队的积极看法也很重要；

(d) 与国防和安全部队进行建设性对话有助于激励他们遵守人权标准；

(e) 鉴于和平行动日益复杂，合规框架模式可以成为走向未来的重要工具，有助于维持冲突管理工作中的共同标准，并有助于维持人权和平民保护的明确优先地位。
