



大会

Distr.: General
26 January 2011
Chinese
Original: English

第六十五届会议

议程项目 53

整个维持和平行动问题所有方面的
全盘审查

2011 年 1 月 19 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表给大会主席的信

谨写信给你，说明 2010 年 12 月 6 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团在纽约共同主办的第三次关于联合国维持和平行动中平民保护问题的讲习班。

我们认为本次讲习班提供了极好的机会，鼓励会员国、外地维和人员以及秘书处进行开放、广泛和建设性的对话，探讨目前正在制定的特派团保护平民全面战略的战略框架以及秘书处为改善外地执行保护平民任务的情况而正在采取的其他步骤。

随函附上讲习班的讨论摘要(见附件)。摘要简要地说明了与会各方提出的主要关切、挑战和观点。

我们希望，本文件将有助于大会或其专门机构、维持和平行动特别委员会最终可能就这些问题展开的讨论。

请将本信及其附件作为大会议程项目 53 下的文件分发给所有会员国。

加里·昆兰(签名)

何塞·路易斯·坎塞拉(签名)



2011 年 1 月 19 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表给大会主席的信的附件

第三次关于联合国维持和平行动中平民保护问题的讲习班，2010 年 12 月 6 日，纽约

1. 2010 年 12 月 6 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团共同主办了第三次关于联合国维持和平行动中平民保护问题的讲习班。
2. 讲习班的目的是为会员国、外地维和人员和秘书处提供一个交换意见的论坛，以探讨正为特派团战略制定战略框架以及维持和平行动部和外勤支助部为改善外地执行保护平民任务的情况而正采取的额外步骤。在本次讲习班之前，澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团分别于 2009 年 1 月(见 A/63/722) 和 2010 年 1 月(见 A/64/721) 共同举办过两次关于联合国维持和平行动中平民保护问题的讲习班。

背景介绍

3. 2010 年 1 月会员国在第二次讲习班(见 A/64/721)上进行了坦诚对话，在此基础上，维持和平行动特别委员会要求秘书处制定战略框架，其中包括针对具体特派团的战略内容和参数，以指导特派团高级领导层按照特派团行动构想制订一项全面的保护战略(A/64/19, 第 149 段)。这一表述显示了各方广泛支持肩负保护平民任务的维和特派团制订全面战略。
4. 在大会采取行动的同时，安全理事会欢迎关于制定战略框架的倡议。安全理事会在其 2010 年 11 月关于武装冲突中保护平民的公开辩论中，通过了一项主席声明(S/PRST/2010/25)，表示欢迎特别委员会 2010 年报告(A/64/19)中关于保护平民的提案、结论和建议，包括在拟订概念框架方面的进展。
5. 在规范方面取得这一进展的背景下，2010 年 12 月的讲习班听取了外地维和人员和秘书处的意见。讲习班分为两场会议，以便对专题讨论小组成员、会员国、秘书处和非政府组织进行讨论。专题讨论小组成员名单见附在本文后(见附录)。两场会议所讨论的主要问题摘要如下。

第一场会议

外地维和人员的观点

6. 第一场会议着重讨论来自下列两个负有保护平民任务的维和特派团维和人员的人道主义和军事观点：非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团。专题讨论小组成员的发言表明，维和特派团在设法执行保护平民任务中面临许多相同的挑战。

7. 维和特派团面临的挑战之一是应对广泛领域的种种保护挑战，而可用资源有限。在许多情况下，维和特派团的部署人数低于授权的编制，直升机等配套资源也未到位。这是一个不幸的现实，联合国将继续努力通过会员国加以解决，不过，与会者普遍认为，在保护平民方面，联合国必须更好地阐明维和特派团将利用现有资源取得何种成果。如果不清楚地表明执行保护平民任务所需的资源，特派团将难以处理关于维和特派团能够实现和不能实现哪些成果的期望。另外，可以通过改进信息收集程序和早期预警系统，提高维和特派团应对新出现的威胁平民的危机的能力。

8. 另一困难领域是确保维和特派团让所有利益攸关方参与关于执行保护平民任务的规划和战略，尤其是东道国政府和当地民众。维和特派团经常肩负着多种不同任务，其中可能包括解除武装、复员和重返社会及安全部门改革等复杂举措。要完成这些任务，特派团经常需要与当地安全部队互动，以有效加强东道国政府保护平民的能力；但是，必须仔细审查这种互动，因为这些政府部队可能伤害过平民。临时解决办法和建立过分依赖关系是需要避免的两大误区。

9. 专题讨论小组成员一致认为，不同行为体必须一道有效地开展工作，清晰地了解各自在实地的角色和责任。在某些情况下，如果没有军事部署来提供安全可靠的环境，人道主义行动者就难以顺利提供人道主义援助。同时，许多军事和警务维和部队缺乏文职人员，则妨碍了与当地民众的合作。其中一些部队缺少女性，因此，很难与妇女和儿童打交道，而妇女和儿童正是最脆弱最缺乏保护的群体。在偏远地区，常常很难把一名当地妇女安置在一个部队里并让维和人员信任她，尽管该妇女能发挥重要作用。因此，需要加大努力，做好思想工作。

10. 尽管许多与会者对正在努力改善维和特派团保护当地平民的能力表示欢迎，但一致认为许多部队仍然不了解这项业务。培训中心熟悉传统的维和培训内容，但不知道如何就保护平民提供指导，而保护平民通常需要维和人员更好地了解部署当地的文化环境。维和人员抵达特派团之后才进行培训就太晚了必须在抵达特派团之前就提供培训，而且培训内容必须要对具体特派团需要。培训必须与时俱进。

11. 2010年1月，向各维和特派团提供了战略框架的早期工作草案。该战略的目的是确保各维和特派团统一认识，此外，来自实地的专题讨论小组成员认为，早期工作草案提供了一个好模板。

第二场会议

特派团全面战略的战略框架

12. 第二场会议讨论了战略框架草案的内容，以指导特派团领导制定本特派团的全面发展战略，执行保护平民的任务。会上还讨论了第一场会议确定的若干挑战以及如何利用战略框架来应对这些挑战。

13. 秘书处明确规定，必须制定整个特派团战略和一种全面的联合国做法，以提高维和特派团保护当地平民的能力。按照特别委员会 2010 年报告(A/64/19)的要求，拟订了该框架草案。框架草案是为保护平民制定的第一批业务工具之一，就关键问题提供了提供咨询意见，供特派团规划保护平民事项时参考。该框架是有助于各特派团制定自己的战略的一项工具，并可确保联合国各维和特派团采用更普遍一致的方法来保护平民。特别是有助于确保各行为体不作重复工作并且各特派团领导层都有明确和仔细确定的优先事项。该框架分为三个部分：第一部分阐述目的、范围以及在起草战略之前必须考虑的关键因素；第二部分为保护平民全面战略提供附加说明的模板；第三部分为附件，包括执行汇总表和进一步的参考资料。该战略的重点是风险评估。其他主要因素包括分析早期预警和危机对策、分析特派团的资源和能力、角色和职责、协调机制、监测和报告(包括吸取的经验教训)以及预期管理。

14. 与会者认为，战略如何就处理同意问题给予指导，十分重要。与会者认为，这一问题主要涉及如何处理东道国政府、地方当局和维和特派团之间的关系。各维和特派团必须知道，自己有责任去咨询和了解其他行为体在干什么。该框架将指导如何与地方当局讨论问题，以及如何确保与东道国当局长期合作。然而，具体细节需要每个特派团自己阐明，适用于整个联合国的普遍办法无法对此一一细化。有人还认为，同意问题除了以上方面之外，还包括如何处理联合国与参与维和特派团的部队和警察派遣国之间的关系。对特别委员会内的强力维和以及使用武力执行保护平民任务需要何种条件的有限讨论表明，在如何使用武力来执行保护平民任务方面，依然不够明确。

15. 预期管理被视为另一关键问题。需要管理以下利益攸关方的预期：维和特派团所在的当地社会；依靠维和特派团来加强其保护平民能力的东道国政府；对联合国寄予期望的国际社会；想预知将取得何种成果的部队和警察派遣国。安全理事会和秘书处必须明确阐述和管理这些期望，其中，安全理事会必须阐明它期望维和特派团实现何种目标。在特派团一级，必须开展更好的风险评估，以确定特派团在实地的局限性，还必须制定风险缓解战略，以控制风险。

16. 框架只是秘书处根据特别委员会的指示开展的多项工作之一。其他正在进行的工作包括，制定关于保护平民的培训单元、制定资源和能力汇总表、审查保护平民规划过程以及推动能力发展。与会者普遍认为，必须进一步努力，改善对维护人员、特别是军警人员的关于平民保护问题的部署前培训和随团训练。许多维和人员理解保护平民的概念，却不知道如何具体落实。必须让他们知道，在外地可能面临何种情形以及如何应对。秘书处正在进行这项工作。与会者认为，持续评价培训过程的工作也至关重要。

结论

17. 与会者认为，战略框架是确保维和特派团规划、考虑及执行保护平民任务的一个重要步骤。与会者广泛认为，关于保护平民的讨论在过去两年里取得了相当大的进展：讨论的焦点不再是是否应该把保护平民问题作为维和特派团的优先事项，而是应该如何落实这一优先事项。迄今开展的三次讲习班的对话帮助实现了这一讨论的质变。讨论显示了，联合国正朝着正确的方向发展，但仍面临重大挑战，会员国必须继续与联合国秘书处合作，共同推进秘书处的工作。

附录

第一场会议

外地维和人员的观点

主席：澳大利亚常驻联合国代表团常驻代表、大使加里·昆兰

专题讨论小组成员：非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动人道主义联络处代理主管 Oriano Micaletti

联合国组织刚果民主共和国稳定特派团首席规划干事 Nick Peek

第二场会议

用于指导制定全面战略的战略框架

主席：乌拉圭常驻联合国代表团常驻代表、大使何塞·路易斯·坎塞拉

专题讨论小组成员：维持和平行动部副秘书长阿兰·勒罗伊

联合国维持和平行动部政策、评价和培训司司长 Izumi Nakamitsu

联合国人道主义事务协调厅政策制订和研究处处长 Hansjoerg Strohmeier
