



大会

Distr.: General  
3 May 2012  
Chinese  
Original: English

第六十六届会议

议程项目 54

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

2012 年 4 月 4 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表给大会主席的信

谨致函阁下论及 2012 年 2 月 9 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“第四次关于联合国维持和平行动中平民保护问题的讲习班”。

本次讲习班提供了极好的机会，它鼓励会员国、外地维和人员以及秘书处进行开放、广泛和建设性的对话，探讨目前保护平民的工作实际开展的方式，并确定在支持维和特派团执行保护平民的任务中可采取的更多步骤。

随函附上讲习班的讨论摘要(见附件)，其中简要地说明了与会各方提出的主要关切、挑战和认识。我们希望这一摘要有助于大会或大会专门机构、维持和平行动特别委员会持续开展的讨论。

谨请将本函及其附件作为大会议程项目 54 下的文件分发给所有会员国。

此致最崇高的敬意。

加里·昆兰(签名)

何塞·路易斯·坎塞拉(签名)



## 2012 年 4 月 4 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

### 第四次关于联合国维持和平行动中平民保护问题的讲习班，2012 年 2 月 9 日，纽约

1. 2012 年 2 月 9 日澳大利亚和乌拉圭常驻联合国代表团共同主办了第四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，探讨保护平民的行动实际开展的情况，以及为支持维和特派团开展保护平民任务中还需要克服哪些困难。本次讲习班借鉴了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)、2010 年 1 月(见 A/64/721)和 2010 年 12 月(见 A/65/698)共同举办的三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. 近年来为将保护平民的授权任务转化为实地的切实保护而作出了重大努力。这些努力包括对于维持和平特派团执行保护平民任务需要开展何种工作达成了共识和理解，并制作了各种适当的材料和工具，包括关于保护平民任务的行动构想、制定特派团执行保护平民任务的全面发展战略框架(“战略框架”)、部署前的和随团的训练，以及资源和能力汇总表。这些材料是根据维持和平行动特别委员会以及安全理事会通过第 1894(2009)号决议提出的要求而制作的。

4. 继维持和平行动特别委员会 2011 年的报告(A/65/19)提出了许多建议之后，《新视野倡议：第 2 号进展报告》(2011 年 12 月)指出，有关保护平民的工作正在由制订阶段转向实施行动阶段。维持和平特派团正在用《联合国维持和平行动中保护平民全面发展战略框架》来制订其本身特派团内部的各种战略。保护平民方面的训练模式包括部署前的和情景模拟的训练，这些都作为所有参与保护职责的维持和平人员部署前和随团训练中的一项内容而向会员国及维持和平特派团提供。根据特别委员会的要求，维持和平行动部及外勤支助部制作了一项资源和能力汇总表，以此为各特派团提供一项参考指南，帮助其了解在实现某些保护平民目标方面所需的资源、准备工作和可持续性方面的需求。

5. 在发生了这些情况的背景之下，2012 年 2 月的讲习班集中关注了使行动所在地制作的许多工具得以实际运用，并集中关注依然存在的障碍。讲习班分为两次会议，以便利参与讨论的发言者、会员国、秘书处和非政府组织之间的讨论。本文件附有参加讨论的发言者名单，以下是两次讲习班讨论的关键问题摘要。

## 第一次会议

### 军事和警察部门在保护平民方面的作用

6. 第一次会议集中探讨了军事和警察部门在执行保护平民任务中的作用，回顾了一个军队和警察主要派遣国的经验，以及来自负有保护平民任务的维持和平特派团即非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)和联合国海地稳定特派团(联海稳定团)的两个特派人员的观点。

7. 会上一致认为，负有保护平民任务的维持和平特派团中军事和警察人员在支持东道国主管部门履行其保护平民义务的工作方面有着不同的责任，需要依具体情景而定。对于军事人员，这一责任往往包括在平民可能面临人身暴力的情况下提供直接的人身保护。为了减少这种威胁，军事人员可以开展长距离的或短程的巡逻，以便显示其存在、建立临时的行动基地，并与当地民众接触以便更好地估价安全状况，这常常可以与维持和平特派团的其他方面人员合作进行。这类活动并经常地支持在实地收集信息并估量局势的工作，以此根据事态发展来计划进一步的行动(尤其是针对武装集团的行动)。警察维和人员在某些情况下可以履行类似的职责，其中包括在内部流离失所者营地内提供安保。

8. 军事的和建制的警察部队经常通过在实地提供安保并帮助车队的安全通行而使包括人道主义组织在内的其他行动者得以开展及保护职责。因此，对于维和人员、尤其是军事人员行动的任何限制不仅会直接影响到维持和平特派团提供保护的总体的工作，而且也会影响到关注核心保护需求的其他保护工作的行动者。

9. 维和人员的机动性面临障碍，因此常常阻碍其保护平民的行动，对此讲习班的许多与会者进行了大量讨论。这些障碍包括维和人员必须在不利的环境氛围中行动，必须负责保护大片领土，而公路网络有限，便利的基础设施不足。这些情况下，尽管在战略和政治层面上准许维和人员进入特定的地理位置，但是这种准许在地方上会有不同，或者会由于主要的武装运动拒绝通行或者各部落对遵守和平协议存在冲突而受到影响。其他的困难包括缺乏资源、维持部队拥有的设备方面存在困难，是否能向军事人员提供保护平民的训练等。

10. 警察维和人员通过使本国警察部门专业化，从而在能力建设方面发挥作用的问题也得到了讨论。根据当地警察保护当地平民的义务来招聘和培训当地警察对加强东道国政府保护其平民方面的能力而言是一个重要的步骤。警察部队通过支持遵守地方法律、履行人道主义义务(包括对监禁的时间长度设限)，并开展社区巡警活动，来帮助建立法治。这些活动能推动对加强地方社区内受保护感而开展的全盘努力。在某些情况下由妇女出面干预有时更为适当，因此，具有女性警察维和人员十分重要，据此为招聘和训练女性警察作了努力。警察维和人员在以整个特派团的方式进行安全部门的改革、以及在加强法制方面可发挥至关重要的作用，这对于早期的和平建设以及保护平民的长期努力而言都十分关键。

11. 整个讨论中提议了许多不同的办法，以克服部队和警察派遣国及维持和平特派团执行保护平民任务所面临的一些困难。这些办法包括需要连贯一致的方式来训练将部署到特派团并负有保护平民任务的维和人员，并提供必要的资源和力量来支持维和特派团。讨论发言者一致认为，采用现代技术会有助益，但同时指出，许多维和特派团没有必要的设备。

12. 讨论中指出，军事和警察方面的人员需要与维持和平特派团的非军事人员保持密切的接触，并与人道主义行动者和民间社会保持密切接触，因为这些方面的人员在与地方社区的交往往往最为有效。非军事的人员可以推动在当地民众中间对于维持和平特派团满足其安保需求的工作而建立信任并引导预期。支持保护平民工作的所有行动者开展协调的重要意义被认为对确保维和特派团能掌握必要的信息而言十分关键，而且对建立早期预警机制也十分关键，而军事和警察人员能据此考量在应对所出现的威胁和危机时应首先注重开展何种活动。

## 第二次会议

### 为保护平民而非特派团的行动者接触

13. 第二次会议也提供了论坛，供各方讨论维和特派团内为确保保护平民的工作能以全面、协调和持续的方式推展方面形成的不同做法。参加讨论的发言者借鉴来自外地的实例，指出了在应对不同特派团背景下的一些挑战中贯串特派团的一些做法。

14. 讨论集中在指导执行保护平民任务的维持和平特派团行动方面制定整个特派团的战略是否具有切实意义问题上。维持和平行动部及外勤部为维和特派团制定全面的整个特派团的战略提供的指南(例如通过战略框架的推出)。讨论发言者一致认为，制定整个特派团的战略时纳入参与保护行动的所有行动者(包括联合国国家工作队、难民署和人道协调厅)的观点是极为重要的。

15. 讨论涉及了针对具体特派团的战略，认为这是交流信息的关键平台，对平民受到的威胁和所处的困境达成共同看法、并对建立早期预警能力也都是关键的平台。联刚稳定团内形成的一些好的做法包括省级保护问题高级管理小组与省级保护群组协商制定了一项“保护矩阵”。保护矩阵将各地区归为(a)“必须保护”、(b)“应当保护”和(c)“可以保护”等类别，为军事部署确定了轻重缓急。对于不同种类的这种评定确保了特派团所涉区域内威胁到保护工作的热点症结不至于没有某种形式的特派团相应立场或应对方式。联合保护小组则是在维和特派团内帮助军民两方人员合作的另一有用而创新的工具，这些小组与维和人员密切合作，评估保护需要，制定保护计划。

16. 许多讨论发言者指出，地方社区在支持其本身的保护中可发挥关键作用。维持和平特派团不忽视地方社区已经设置的许多抗御手段(例如地方的教会网络)是十分重要的。社区预警网络也是加强地方社区自我保护能力的工具，它使偏远

的社区与地方主管当局或维和特派团建立联系。与非政府组织建立伙伴关系可帮助建立支持这类网络的必要基础结构(例如电信网络)。社区联络助理是另一保护机制,可帮助发现地方社区的观点,将其纳入维和特派团的工作,从而帮助后者的工作面深入到边远地区。当特派团面临必须向分散在广袤地区的平民提供保护的难题而同时又缺乏机动能力的困难时,这种接触尤其重要。对地方社区的能力进行投资,帮助其自身的保护工作也有助于在国家内部建设保护能力的长期工作。民政干事在建立许多基于社区的机制方面发挥了重要作用,可确保特派团应对保护的风险和威胁时更有准备。

17. 许多与会者指出,保护平民不仅仅是提供人身安全的保护,而且还扩大到有赖于东道国政府和地方主管当局有效运作的其他活动领域。维和特派团在延伸国家的权威,尤其是延伸到偏远地区方面可发挥重要作用,同时并可发挥重要作用,帮助东道国政府建立有效的和能实际运作的国家机构,通过建立司法机制和专业的保安部门来加强法制。会上认为,当地机构对这些进程有当家作主的掌管对于确保保护平民的各项努力在维和特派团逐步削减和过渡之后仍得以持续是至关重要的。接纳东道国政府参与保护平民的工作中另一重要方面是确保在采取连贯一致的方式处理保护事务的工作中存在着不同层面的接触,包括从特派团高级领导层一直到实际工作层面的接触、各维持和平特派团之间的接触、政府部门内部的接触。

## 结论

18. 讨论表明,维和特派团在保护平民方面所面临的许多挑战仍然存在,并需要持续的关注。引领开创新办法来解决外地保护平民方面所面临的困难的往往是维和特派团。从过去的经验中显现出一些好的做法和教训,维和特派团尤其可以对这些做法和经验对于其他维和特派团保护平民工作是否适用作进一步的分析,从中获益。

19. 维和特派团需要确保,在实地提供保护的所有行动者都参与有关保护的需、风险和脆弱性问题的讨论,从而保证资源能得到最有效的使用,并保证每一行动者能为保护工作所带来的比较优势也能最有效的加以利用。军事人员的一个主要优势在于他们可以在某些情况下显示出力量,并且能为其他保护工作的行动者开展任务时提供安保,并遏制任何针对平民百姓的人身威胁。因此,他们得到支持这些任务的必要指南、训练、资源和能力极为重要。此外还需要东道国政府及地方主管当局在所有层面的政治支持和与之进行的接触,来确保这项任务的执行得以成功并得以长期持续,应避免对机动性的限制。

20. 维和特派团还需要确保它们保护平民的努力不仅注重近在眼前的风险和脆弱性,而且也注重较长期的早期建设和平任务和能力建设举措,从而帮助东道国在维和特派团逐渐削减之后的很长时间里承担其保护平民的主要责任。警察维和

人员在支持改革和训练负责履行上述许多职能的本国警察部队方面可起到关键作用。非军事人员，尤其是民政干事在使维和特派团理解当地百姓和主管当局在自身保护方面的需要中也具有越来越重要的意义。

21. 会上广泛的共识是，关于保护平民的讨论在过去三年里已有很大进展，而联合国正朝着正确的方向前进。对以后进一步的努力具有关键意义的是要监督政策工具的制作对于解决维和特派团保护平民方面依然存在的困难所起的作用。有些改革是特定地针对保护平民方面的，而其他改革则有赖于对维和特派团所面临的挑战采取综合的解决方式。

### **第一次会议**

#### **军事和警察部门在保护平民方面的作用**

乌拉圭常驻联合国代表、大使何塞·路易斯·坎塞拉

讨论小组的发言者：

卢旺达常驻联合国代表、大使尤金-理查德·加萨纳

达尔富尔混合行动参谋长马马杜·索乌

联海稳定团警察署副署长 Tabasky Diouf

### **第二次会议**

#### **为保护平民而非特派团的行动者接触**

主席：澳大利亚大使兼常驻联合国代表团常驻代表加里·昆兰

讨论小组的发言者：

秘书长联刚稳定团特别副代表莱拉·泽鲁圭

人道主义援助协调处协调和反应司司长约翰·金

维持和平行动部政策和最佳做法处处长 David Haeri

---