



秘书长提交安全理事会的关于武装冲突中保护平民的报告

一. 导言

1. 本报告是根据 2002 年 12 月 20 日安全理事会主席的声明 (S/PRST/2002/41) 中的要求提交的。这是我的第四份关于武装冲突中保护平民问题的报告。

2. 我首次提出武装冲突中保护平民的议程至今已有 5 年了，全世界在沉默中见证卢旺达的种族灭绝至今也有 10 年了。这些重大事件迫使我们评估在危机高潮时，和危机刚刚过去之后为保护脆弱的平民取得了哪些成就。但是，它们还责成我们真诚地反思那些在行动上仍满足不了需求的领域。

3. 触目惊心的证据表明，平民在四种不同类型的武装冲突中仍首当其冲，深受其害，在过去一年半的时间里，得到了更大的关注：苏丹的达尔富尔地区内的冲突使 100 多万名平民，相当部分为妇女和儿童，流离失所，在艰难条件下痛苦挣扎；许多人被杀死，或是人权受到严重的侵犯，其中包括强奸和性暴力，整个村庄遭到摧毁；在科特迪瓦，50 多万人在冲突中流离失所，平民的人权遭到广泛严重的侵犯，其中包括杀害、性暴力和酷刑；因为暴力和骚扰，有些社区和族裔群体被迫迁移；在伊拉克，治安受到越来越严重的危险，战事持续不断，造成本来可以避免、而且不成比例的平民伤亡；被拘留者受到酷刑，人权受到严重侵犯，国际人道主义法也受到严重侵犯；在尼泊尔，暴力事件增加，平民被杀害、虐待、强奸、绑架和强行征兵。包括阿富汗、刚果民主共和国和利比里亚在内的其他一些国家刚刚摆脱长期的武装冲突，正处在微妙的过渡时期，保护平民的问题不是越来越少，而是越来越多，因此，国际社会应继续参与，确保平民也能得到和平的利益。在所有这些情况下，无论是武装冲突，还是占领或是过渡，所有冲突各方都应遵守国际人道主义法、人权法、难民法和刑法。

4. 在许许多多情况下，平民深受极端暴力之害，无法得到能救人性命的人道主义援助。人口被迫流离失所仍是战争的附带后果，或是战争的真实目的。在长久持续的冲突中，社会支助结构受到破坏，造成了暴力蔓延，带来新的战争形式。性暴力作为战争的一种手段，尤其作为迫害妇女和女童的手段越来越多，甚至更



令人恐惧，尤其是把强奸作为一种武器或手段，向敌方传播艾滋病毒/艾滋病。普遍存在肇事者逍遥法外的情况，这又造成新的暴力和犯罪周期。滥杀无辜的恐怖袭击，以及并非总是遵守国际人权准则的反恐怖措施，都使保护平民的环境更加复杂。最后，人道主义行动方面的工作环境更不完全，常常受到蓄意袭击，也不再能受到联合国和红十字会和红新月会国际联合会徽章的保护。

5. 在长期冲突造成的这种变化的环境中，跨边界行动方面和区域行动方面越来越重要。这要求部署更多的联合国维持和平行动，任务更明确，资源更充足，文职行动方面和军事行动方面之间的交往达到新的水平，并向体制建设举措提供更多支助，以使和平站稳脚跟。这还使国际社会意识到有责任保护受到威胁的平民，并决心根除罪犯逍遥法外的情况。这些事态发展反映出需要普遍执行的议程的向前发展，而且决不应出现倒退。

6. 2003年12月，我的主管人道主义事务副秘书长向安全理事会提交了关于武装冲突中保护平民的十点纲领的要素。十点纲领收录了一件其更新版本已由安全理事会于2003年12月15日通过（S/PRST/2003/27，附件）的关于保护平民的备忘录所载范围更为广泛的保护框架内的许多关键议题。本报告将探讨十点纲领内所概述的议题并将叙明有助于改善执行情况的具体方法。

二. 审查保护平民的工作

A. 上次报告以来的进展

7. 过去一年半里，我列举的保护平民问题要求总部和外地给予更集中，更一致的响应。安全理事会各项决议和维持和平行动任务常常指明列出关键的保护问题，其中包括蓄意攻击平民、性暴力和其他形式的暴力、征募和使用儿童兵、确保协助提供援助的人道主义进出、联合国人员和有关人员的安全等。我欢迎2003年6月安全理事会派往大湖区和西非的代表团，和2003年11月派往阿富汗的代表团，希望今后的特派团将推动执行安全理事会关于武装冲突中保护平民，儿童与武装冲突，妇女、和平与安全的各项决议。

8. 根据安全理事会2000年4月19日第1296（2000）号决议，维持和平行动的任务已经扩大，允许部队在受到迫在眉睫的暴力威胁时，实际保护平民；例如联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）（第1270（1999）号决议）、联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）（第1417（2002）号决议）、联合国利比亚特派团（联利特派团）（第1509（2003）号决议）、联合国科特迪瓦特派团（联科特派团）（第1528（2004）号决议和联合国布隆迪行动（联布行动（第1545（2004）号决议）的任务。维持和平任务中纳入了战斗人员解除武装、复员、重返社会和康复方案（联塞特派团、联合国阿富汗援助团（第1401（2002）号决议）、联刚特派团、联利特派团、联科特派团和联布行动），还纳入了保护难民和回返者的

措施（联科特派团和联布行动），这都是保护平民的关键因素。安全理事会利用其决议向武装冲突所有各方，包括非国家武装集团在内，强调违反人权和阻止人道主义通行是不能接受的，这使人道主义和其他行动方面在实地工作中可以作出的声明更有份量。安理会应有系统地强调这些方面。

9. 在维持和平任务中更加重视保护的同时，还需要更迅速地部署部队，扭转保护平民方面的紧迫危机，恢复秩序。维持和平工作得到了新的贡献投入，响应的速度和质量都有改进。2003年5月，在刚果民主共和国境内的伊图里，族裔冲突危险升级，但欧洲联盟经安全理事会授权，迅速部署部队，稳定了局势。在今天，联合国维持和平部队正在扼制地方民兵，在一触即发的局势中维持和平。同样，2003年8月，西非国家经济共同体（西非经共体）提议迅速在利比里亚部署西非经共体特派团，这为保护平民作出了重要贡献，尤其是在蒙罗维亚市内和周围进行早期干预，以保护冲突中颠沛流离的平民。

10. 塞拉利昂境内实地的人道主义业务响应范围很广。在 Mapeh 建立了一个收容设施，供武装人员住宿，这是塞拉利昂政府在联合国难民事务高级专员办事处（难民高专办）和联塞特派团协助下执行的一个新措施，能够确保难民营的平民和人道主义性质。红十字国际委员会（红十字委员会）也提供了援助。随后，一个机构间收容工作队向当局提供协助，进行管理，提供咨询和宣传，还监督联合国儿童基金会（儿童基金会）、难民高专和非政府组织执行伙伴组织执行一个儿童兵加快融入社会的程序。儿童基金会按照阿富汗的成功模式，在利比里亚开展了返校活动；活动中已经培训了大约 72 000 名教师，提供了教学用具，使 334 000 名男生女生返校。联合国排雷方案正在 36 个有地雷威胁的国家进行，未爆弹药仍妨碍人道主义和重建援助的提供，妨碍难民和国内流离失所者的回返。这只是在世界各地最需要的地方开展人道主义工作以保护平民的三个例证。

11. 自从我上次报告（S/2002/1300）以来，安全理事会同区域和次区域组织一道越来越联贯地探讨平民保护的区域方面。安理会通过各项决议和向冲突地区派遣特派团，越来越多地运用区域方法解决解除武装、复员、重返社会和康复及难民、战斗人员和小武器跨界移动问题。我尤其高兴地看到区域组织开始审议保护平民议程——例如，非洲联盟决定任命一名武装冲突中保护平民问题特别代表，西非经共体和欧洲安全与合作组织采取的措施，以及前面提到的欧洲联盟及时向伊图里部署快速反应部队和在利比里亚境内的西非经共体特派团的部署。

12. 这些举措都得到联合国秘书处内的集体机制的支助，例如 2003 年 7 月召开的西非区域人道主义会议商定了区域保护战略的基本内容；人道主义事务协调厅举办的西非、南太平洋、南亚和拉丁美洲区域保护讲习班。这些讲习班加强了会员国在区域一级的参与，为更一致地解决保护问题提供了更有力的框架。

13. 成立了国际刑事法院，确立了前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭的判例，以及成立了塞拉利昂问题特别法院，这些都助于阻止战争罪行、危害人类罪行和种族灭绝罪行的努力和打破武装冲突中有法不依的现象。2003年12月，正式向国际刑事法院提交了乌干达北部局势案，2004年4月，提交了刚果民主共和国局势案（分别由两国总统提交），这样，平民就有了希望，期待把犯有伤害平民罪行者绳之以法。安全理事会要求联合国人权事务高级专员对刚果民主共和国境内大规模屠杀平民事件进行特别调查，这代表了加强保护平民的更有力的机制。

14. 联合国人员——文职人员和着军装的维持和平人员——对武装冲突中的妇女和儿童进行性剥削和性虐待，这令人十分不安；自从我上次报告以来这一直受到相当重视。2003年10月，颁布了秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公告（ST/SGB/2003/13），其中规定了联合国所有人员行为最低标准以及为保持一种不发生性剥削和性虐待环境所需要的措施。自公告公布以来，联合国系统开展外地工作的所有部门都一直在努力建立一个在外地级别落实公告的统一系统。维持和平行动部作为一项优先政策，正在解决贩卖人口这一越来越令人担忧的问题。

15. 根据我关于采取全系统方针的呼吁，让人们普遍明确地理解保护平民十分重要，这已经反映在人们继续努力加强政策框架和联合国系统机构间协调之中。关键的部门和机构都通过2003年1月成立的人道主义事务执行委员会武装冲突中保护平民执行小组，一道制定保护工具，其中包括“路径图”和更新了的保护平民备忘录。已越来越多地利用多部门评估特派团这一形式，这也表明加强了协调，例如派往西非的区域外地人道主义联合审查团（2003年6月和7月），和派往刚果民主共和国的人道主义事务协调厅/维持和平行动部联合特派团，后一特派团预订将于2004年6月派出，其任务是评价维持和平环境中人道主义任务的完成情况。最近，维持和平行动部同联合国难民事务高级专员办事处制定的安排中，就包括争取由专家评估难民和回返者安全环境的具体措施，这让我深受鼓舞。

B. 继续存在的不足之处

16. 安全理事会在第1265(1999)号和第1296(2000)号决议中对保护武装冲突中的平民作出了一系列重要的承诺。本报告下一节将探讨需要采取进一步行动的安全理事会已订为优先事项的领域。大都已载入了第1265(1999)号和第1296(2000)号决议的作为十点纲领的基础的这些议题是：(a) 改善向需要援助的平民提供人道主义援助；(b) 改善人道主义人员的安全保障；(c) 改善为回应难民和国内流离失所者的安全需要而采取的措施；(d) 确保充分满足武装冲突中儿童的特殊保护和援助需要；(e) 确保充分满足武装冲突中妇女的特殊保护和援助需要；(f) 处理我们在解除武装、复员、重返社会和康复方面的方法上的缺失；(g) 处理小武器和轻武器对平民的影响；(h) 战斗员逍遥法外；(i) 拟订旨在强加武装团体和非国

家行动者的责任的新措施；(j) 确保提供必要的资源以用于救助“被遗忘的紧急情况”中的弱势人民。

1. 获得人道主义帮助

17. 在世界各地的 20 场冲突中，许多提供粮食、水、住房和医疗照料的人道主义援助未能获准进入或受到妨碍，受影响的人达 1 000 多万人。尽管问题不断，但在过去 18 个月，随着和平进程的进展和维持和平部队的加强，与刚果民主共和国东部的平民人口的接触获得重大的进展。不过，在别的地方，情况则黯淡得多。

18. 自从 2003 年初苏丹达尔富尔地区爆发战斗以来，大多数需要援助和保护的人未能获得人道主义界的援助。由于进出继续受到限制，未能向利比里亚 50 万名、中非共和国 220 万名和科特迪瓦 150 万名平民提供救生援助。阿富汗的情况也差不多。向该国南部和东部的农村地区的 100 万人口的人道主义进入非常有限和不安全。向俄罗斯联邦的北高加索地区 120 万人民，包括流离失所者和回返者的进出仍然令人担心。在乌干达北部，完全依赖人道主义援助的人口大量增加，单单在过去 12 个月就从 100 万人增加至 160 万人，大多数的人道主义进出要依靠乌干达政府不可靠的军队护送。在被占领巴勒斯坦领土，自从隔离墙的构筑深入西岸境内之后，向 350 万名平民提供的人道主义援助受到进一步的安全措施所限，在人道主义方面对平民造成了巨大的影响。隔离墙将巴勒斯坦社区同他们的土地、工作和商店隔开，严重限制他们获取粮食、水和电力供应以及基本社会服务，包括学校和医院。

19. 必须系统地 and 协调地进行谈判，以取得较一致的人道主义进出。会员国，特别是邻近国家和区域组织的战略支助极其重要，我促请安全理事会在进出危机一旦获得注意后即促请区域组织参与。安全理事会派往冲突地区的特派团可以给予协助，在与政府讨论时着重讨论人道主义进出的需要。我还呼吁为会员国进一步制订协调一致的系统，以提供物质和财政支助及待命的技术专家组，以便在不安全的情况（例如存在地雷）下和在关键的基础结构（例如桥梁）倒塌造成危险和人道主义援助延迟分发时迅速部署。联合国在紧急情况下快速应付地雷和未爆炸弹药问题行动框架是现有机制的一个例子。这一机制能够迅速部署适当的资产以协助提供人道主义支助。

2. 人道主义人员的安全

20. 在伊拉克境内的联合国人员和其他人道主义人员直接受到袭击，特别是联合国和红十字委员会在巴格达的总部分别于 2003 年 8 月 19 日和 10 月 27 日被爆炸，悲惨地说明人道主义工作人员目前所处的危险的新工作环境。自从我上一次报告以来，联合国在阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚、伊拉克、俄罗斯联邦（高加索北部）和被占领巴勒斯坦等地已有 27 名工作人员被杀，另外超

过 426 人被攻击、绑架或骚扰。在布隆迪和索马里，国际组织的人员受到人身威胁，这限制了他们评估和监测人道主义需要及反应的能力。这些事件反映出人道主义原则被忽视和人道主义工作者因政治或战术需要而被视为目标的趋势。

21. 人道主义任务必须包括持续的、在需要时能够提供保护及援助的人道主义存在。蓄意针对人道主义工作人员的行动，包括劫持人质，往往是要阻碍或中止国际间提供援助的人道主义努力，并要使平民因没有国际存在而得不到保护。人道主义工作人员受到攻击后，救济受到限制，工作人员被迫撤离，人道主义行动难以恢复。人道主义行动者的安全历来非常依赖地方社区对他们的积极支持和接受，但却因一些新的威胁而无法确保。为了使人道主义机构在这种改变了的环境中能够继续有效工作，必须加强集体保护和安全的协调。还必须采取补充的法律措施，以扩大 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》的范围。我促请安全理事会系统地谴责对联合国人员和其他人道主义工作人员的任何攻击，并呼吁会员国就其领土内发生的这种攻击事件逮捕和起诉涉案者，或视情况将他们引渡。必须遵照安理会 2003 年 8 月 26 日第 1502 (2003) 号决议的规定将犯下这种攻击罪行的人员绳之以法。

3. 难民和国内流离失所者

22. 冲突目前已导致 5 000 万人逃离其家园。根据估计，单单在苏丹境内，国内流离失所者就有 400 万人，在刚果民主共和国境内有 300 多万人，乌干达境内有 160 万人。哥伦比亚境内约有 200 万名国内流离失所者，还有更多人被大力制止不准离开家园。难民营和收容社区内的难民和国内流离失所者的安全问题仍然令国际社会严重关切。收容大量难民人口或有大量这种人口在其边界附近的国家的安全问题也令人关切。武装分子渗透难民营，在那里招募或绑架男子、妇女和儿童加入军事和其他活动，同时也在营中获取食物和其他物品。这样不但危害营内难民，也影响到收容的社区。武装分子和战斗人员混进难民和国内流离失所者之中，模糊了难民营的非军事性质，使难民营的平民更可能受到敌对力量的攻击。当难民营被认为用作越境攻击的跳板时，情况尤其如此，科特迪瓦的情况就是一例。此外，战斗人员或武装分子留在难民和国内流离失所者的营地中可能会破坏整个次区域或区域的稳定，因此必须查验战斗人员的身份、解除其武装和加以拘禁。为此，我鼓励会员国支持 2004 年 6 月难民专员办事处将举行的关于维持庇护地点的非军事性质和人道主义性质的专家会议的结果。

23. 在区域一级，特别是在西非，已取得了一些进展。在西非，人道主义界和区域内的政府认识到必须制订共同的保护政策和框架来处理难民在几内亚、利比里亚和塞拉利昂间越境流动的问题。会员国、难民专员办事处和其他人道主义伙伴必须制订措施来保护难民和国内流离失所者，使他们不被强迫征召参加军事活动，并须通过教育和宣传，提高这些人、尤其是儿童对这个问题的认识。我高兴地看到这种保护工作目前在区域一级得以展开。

24. 边界内新近发生的流离失所情况继续造成冲突延长并危害到和平进程。最近的情况发生在科特迪瓦。各国政府在保护、协助和尊重国内流离失所者的权利方面负有主要的责任。大会和人权委员会以及区域和次区域组织都鼓励使用《关于国内流离失所问题的指导原则》。该原则通过类推方式集合了国际人道主义法、人权法和难民法的现有规定。国家当局应当根据《指导原则》制订和执行国家立法和政策。当政府不愿意或无法满足国内流离失所者的需求时，国际社会必须采取因应措施。目前通过人道主义事务协调厅机构间国内流离失所问题司加强了保护国内流离失所者的人道主义机构间的协作，但需要进一步努力，以期确保这种反应具有一致性并可涵盖所有国内流离失所情况。

25. 为了使难民和流离失所者在冲突后能够安全和自愿地回返并顺利重新融入社会，必须采取广泛的各种措施，包括在他们回返时和回返后给予援助和人身保护；清除地雷和提供认识地雷的危险性的教育；采取措施确保尊重人权，促进和解和恢复他们为了重返社会所必需的法定权利和其他权利，例如财产权、获取个人文件的权利、就业权和因财产损失而获得补偿的权利。为了避免再次发生流离失所的情况，必须与发展伙伴加强冲突后的协调，以消除流离失所的根源，包括贫穷和排他政治。

4. 有关妇女和儿童的具体问题

26. 在过去 18 个月中，妇女和儿童，特别是女孩，在武装冲突中受害极为严重。冲突继续造成成千上万的妇女和儿童流离失所，女性和儿童为户主的家庭急剧增加，并破坏了妇女作为经济生产者和保护提供者的重要作用。在布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、苏丹、乌干达北部和西非，仍然存在征募和使用儿童兵的现象。提交给安全理事会的关于妇女、和平和安全（S/2002/1154）和关于儿童和武装冲突（A/58/546-S/2003/1053 和 Corr. 1 和 2）的其他专题报告更加深入地探讨了这些问题。然而，由于武装冲突给妇女和儿童带来的苦难尤其深重，他（她）们的人权和基本自由不断受到侵害，因此有必要在本报告内讨论一些重要问题。

27. 鉴于在被人道主义报告指称情况尤其严峻的科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、利比里亚、苏丹西部和乌干达北部等地和其他地方的武装冲突局势中，针对妇女和儿童的性暴力和其他特别令人厌恶的侵犯人权的行为大量存在，所以，各会员国、安全理事会和联合国秘书处都有必要给予更多的关注。旨在预防和应对外地的性暴力和针对性别的暴力的战略包括下列内容：联合国各部门和机构所制定的可行政策和指导方针；改善维持和平和评估特派团的设计，以包括性别问题咨询人员和儿童保护问题咨询人员；改善主要针对性健康和生殖健康及艾滋病毒/艾滋病预防工作的保健服务。

28. 然而，虽然我们做出了上述努力，但还是辜负了我们的集体责任，未能保护妇女和儿童，使其免受性暴力和针对性别的暴力所带来的日益严重的恐惧。需要采取特别保护措施。最近有报告显示，在达尔富尔的许多村庄和安置营，妇女和儿童被蓄意强奸。在刚果民主共和国，成千上万的妇女和儿童，从幼童到年届八十的妇女，都遭受了难以言状的多种形式的性暴力。这些行为会长期影响社会与和解进程；因此从这个意义上来说，就更为恶劣。在卢旺达种族灭绝中奇迹般生还的许多妇女和儿童目前正死于艾滋病毒/艾滋病，这是10年前她们遭受性暴力的可怕后果。她们目前的困境基本上并未引起重视，也没有得到足够的帮助。

29. 所有和平支助行动的规划和执行都必须考虑应对性暴力和针对性别暴力的需要，包括通过实行更为有效的人身保护和监测和报告办法，还必须寻求提高妇女全面参与特派团各方面工作的方法。人员派遣国应该确保所有特派团人员在部署之前都接受过关于妇女和儿童，尤其是关于性暴力和针对性别的暴行的受害者的权利和具体保护需要的培训。增加对于着重保护妇女和女孩权利的各项方案，尤其是有关性暴力和艾滋病毒/艾滋病及其他性传染疾病的各项方案的捐助十分重要。国际间的应对措施必须同国家和社区行动和妇女群体紧密相连，并须支持国家和社区二级的倡议和妇女团体的能力，从而确保各项行动相互贯通而且行之有效。

30. 在这种暴力横行、令人痛苦的情况下，维和人员和联合国工作人员必须表现出模范性的个人行为 and 举止。作为关于性剥削和性虐待的秘书长公告的后续行动，将须建立透明的监测和问责架构，以确保对性剥削和性虐待指控做出对性别问题有敏感认识的反应，并制定投诉、报告和后续行动程序。公告还应该推动将性别考虑因素作为优先事项纳入维和和人道主义特派团的工作之中。然而，公告对于军警人员没有约束力，因为他们须受其本国政府节制。因此，为了真正做到行之有效，由军事和警察人员参加维和行动的国家政府必须采取真实行动，包括对犯罪人员采取惩罚措施，以期加强联合国系统做出的努力。我鼓励安全理事会敦促人员派遣国在此方面充分合作。秘书长公告所列的维和人员最低行为标准应该纳入国家武装部队和警察部队的行为标准和守则，应该提供资料说明针对违规人员采取的任何法律行动，维持和平行动部在这一方面收到的资料少得可怜。

31. 由于小武器很容易获得，由于暴力周期长而造成教育和工作机会减少，以致青年人参加武装群体的可能性增加。因此，青少年暴力次文化已逐渐兴起。在西部非洲，暴力破坏了次区域的安全，需要采取综合性的区域保护办法来解决由于战争而变得残酷无情的青年人的特殊需求，同时须为预防邻国的冲突而应做出有益贡献。我鼓励西非经共体按照安全理事会西非特派团的建议，制定打击青少年暴力事件的战略，并呼吁捐助国增加对西非经共体的援助，以推动和支持此类战略。能持之以恒、设计妥善和资源充足的解除武装、复员、重返社会和康复方案是根本。教育和技能培训同制止青少年暴力文化也有内在关联，因为对于许多青

年人说，无法获得正规或非正规教育是促使他们加入武装群体的一个主要因素。同样，需要更加重视宣传积极和非暴力的思想，反对崇拜枪支的公共活动和方案。制止青少年暴力的方案不应因为似乎给人以偏袒做坏事者的感觉而引发不满和分化的现象，而且此类方案应注重青年人自身在宣传和平文化中的重要作用，这十分重要。

5. 解除武装、复员、重返社会和康复

32. 虽然人们越来越清楚地认识到如果解除武装、复员、重返社会和康复倡议失败，就有重归暴力的危险，但是解除武装、复员、重返社会和康复方案长期以来资源匮乏，特别是在康复和重返社会阶段。若要使解除武装、复员、重返社会和康复方案行之有效，就必须使战斗人员以可持续的方式重返家乡社区，这就必然要求向当地社区提供经济和社会支助，承担重返社会的负担。因此，相关立法机构就必须从一开始就努力确保（包括从经常预算和维持和平分摊预算）提供可靠和足够的资金。

33. 解除武装、复员、重返社会和康复工作的规划和协调仍然问题很多。需要有总部和外地的全面规划架构和程序，包括综合性政策、指导方针和标准操作程序，以改善此类方案的设计和执行。并且在整个联合国系统内部和同国家机构和非政府组织等执行伙伴之间进行更加有效的协调与合作。由于参与解除武装、复员、重返社会和康复工作多方面工作的各方作用复杂且相互重叠，需要以更加一致、有效的方式分配任务。设计统一、一致的办法，以便将解除武装和复员与重返社会阶段有机地联系起来，仍然是头等大事。

34. 有效解决解除武装、复员、重返社会和康复问题的其他根本性障碍计有，未能以区域方式处理问题和对当地民间社会，特别是对妇女群体和基层社区组织的作用，例如利比里亚境内的建设和平网络这一妇女组织的核心作用认识不足。归根究底，前战斗人员自身必须重新融入社会，各社区也必须愿意接受他们。因此，在如何处理前战斗人员通常很高的期望值和解决其他人群对“偏袒行为”不满之间力求取得平衡至关重要。因此，必须最大限度地鼓励和支持当地民间社会和基层社区组织的参与。同区域性组织和安排及其政府，尤其是邻国政府建立更多的联系并请它们参与也至关重要。

35. 儿童兵、女性战斗人员及其受抚养人和战斗部队的其他相关人员，包括已经流离失所的人员的具体需求没有得到妥善解决。解除武装、复员、重返社会和康复方案正逐渐包含有性别观点和在关键的解除武装、复员、重返社会和康复事务委员会和监测机构的框架内规划、执行和评价的特别针对儿童和妇女的组成部分（例如，准许儿童参加解除武装、复员、重返社会和康复方案，而不要求他们生产武器或从事武器试验和设立由女性照顾者任职的临时保健中心，由她们评估和解决妇女和女孩特有的健康问题）。为使儿童兵能够尽快转到平民照顾中心，在

正式的解除武装、复员、重返社会和康复工作开始以前不应该拖延他们的复员。我敦促安全理事会继续支持旨在确保受到武装冲突影响的妇女和儿童均能参与一切解甲返乡进程并能从中平等受益的各项措施。涉及解除武装、复员、重返社会和康复措施的一切有关决议都应该阐述妇女和女孩的具体作用、需求和能力。还必须更加重视少女兵这一优先群体问题、女性战斗人员和受抚养人重返社会的问题以及妇女常常面对的被人说三道四的具体问题。

6. 小武器和轻武器

36. 由于小武器和轻武器不加限制的扩散，特别是民兵和地方自卫队重新武装，导致冲突旷日持久。随着武器在不受管制的情况下跨境流动，冲突可以升级为区域性的冲突，造成每年数十万人惨遭杀害，另有成千上万的生命被摧毁。这一问题是供应和需求的问题，涉及到参与武器销售的私人公司、保安公司以及某些政府。在哥伦比亚、刚果民主共和国、海地、伊拉克和中东、苏丹和西非等地境内的冲突地区中，其后果是明显的。

37. 会员国需要提高警惕，确保不让合法的出口转为非法的武器流动，或者转用于侵犯人权或违背国际法。武器禁运的范围应该扩大到亦包含军事单位的供应，以期防止私营部门和政府从事与武装冲突方的商业活动，因为这些活动可能会导致或助长违反国际法的行为。我要进一步鼓励安全理事会设立武器禁运的监测机制，以监督武器禁运的执行情况，并对蓄意违反武器禁运的会员国采取强制性措施。邻国、区域组织以及酌情由维持和平特派团的参与是这一进程的根本要素。例如在西非，联塞特派团、联合国利比亚特派团以及联合国科特迪瓦行动与西非经共体一道处理了区域内小武器扩散的问题。许多情况下，对冲突的持久解决须取决于是否全面收缴并处置武器。莫桑比克利用前战斗人员查明武器储藏处就是一例最佳做法。

38. 小武器问题协调行动正在带动联合国对小武器和轻武器的反应。小武器问题协调行动是一个机构间机制，通过参与该机制的办事处和机构为会员国提供政策建议、机制建设、立法发展、武器的收缴和销毁、储存管理以及解除武装、复员、重返社会和康复等各方面的援助。我鼓励会员国利用小武器问题协调行动提供的援助，制定能够查明和追踪非法小武器和轻武器的国际文书，并确立控制这些武器出口和转移的必要措施。

7. 有罪不罚和遵守规定的情况

39. 卢旺达种族灭绝十周年激励了我们应当更加努力，以确保在各种武装冲突局势中，《日内瓦公约》以及其他国际人道主义和人权法文书都能得到遵守和加强，还要确保大规模或系统性国际犯罪不会无人追究，而是要尽早预防或阻止此类犯罪。我所作出的任命一名预防种族灭绝问题特别顾问的决定，目的是要对所关切的局势提供更好的预警，以及为联合国提供更好的行动基础。那些境内正在发生

此类犯罪的国家负有首要的责任，但是，如果某个国家未能及时采取恰当的行动，那么，作出反应的责任将落到国际社会的肩上。将会要求安全理事会、更广泛的联合国系统以及整个国际社会采取一系列逐步措施，以处理普遍针对平民的昭彰罪行的证据。安理会不妨考虑采取的措施应包括对危机局势更好的监测和评价（例如要求人权事务高级专员派遣临时特派团）、强制要求各方停止对平民的攻击并遵守国际法的义务、对继续违背义务的情况威胁实施或实施制裁、根据《罗马规约》第 13(b) 条交付国际刑事法院检察官进行调查（在国内司法管辖机构不愿意或无法采取行动的情况下）以及快速适当地部署具有明确任务规定和保护平民生命的充足手段的部队。我敦促尚未这样做的会员国批准或加入《国际刑事法院规约》以及关于国际人道主义法、人权法和难民法的条约，并采取一切妥善的立法、司法和行政措施，在国家体系内全面执行这些条约。今年的联合国条约活动（“聚点 2004”）的主题是保护平民，为此类条约方面的行动及时提供了机会。

40. 卢旺达的悲惨后果，还特别表明有必要确保司法有效且迅速。冲突后局势需要和解与司法程序，并且需要在汲取塞拉利昂和东帝汶的教训的基础上制定更有效的机制，以便更好地结合这些程序。塞拉利昂的例子突出表明了资源、努力和结果之间失衡所导致的危险。问责制必须处理那些针对受冲突影响最深的人的犯罪，并且为这些人全面参与诉讼程序并在诉讼程序中得到全面保护提供特别措施。这些人是指少数群体、妇女、儿童以及流离失所者等。为帮助建立可持续和平与民主的必要基础，国际社会将在遭受战争蹂躏的社会中投入重建司法机制和法治的长期政治、技术和财务支助并帮助这些社会走向成熟。在我即将提出的有关司法和法治的报告中，我将更详细地讨论过渡时期司法事务的问题。

8. 非国家武装团体的责任

41. 非国家武装团体针对平民的暴力攻击以及阻挠人道主义救助是今日武装冲突的共同特征。推进对国际人道主义法和人权规范的尊重并为在武装组织控制下的地区的人民提供人道主义援助，需要与这些团体开展对话，不论这些团体是有着强烈意识形态/政治动机的极为有组织的团体或是土匪帮派。将某些非国家武装团体认定为恐怖主义组织，会对人道主义谈判机会造成负面影响。例如，有关不得与哥伦比亚的武装团体进行对话的禁令极大地限制了对危难中人口的帮助。国际/人道主义社会采取与非国家武装团体接触的整体方针十分重要，因为可以避免被有关的武装团体操纵。这是对联合国人道主义工作的中立性和公正的认可。政治压力和双边外交对于支持人道主义机构和非国家行动者在保护和出入问题上进行对话至关重要。区域组织和邻国发挥了特别重要的作用，因此，我建议为了使联合国能够从中更系统地与区域组织一道探讨有关保护和物资进出的人道主义问题以及更好地在区域政府间一级上处理这些问题而设立一个框架。

42. 为了确定武装团体参与新的国家/政府机构是否合法，需要制定有关这些团体对待平民以及提供人道主义帮助方面是否遵守规定的措施，这样可以将那些严

重侵犯人权的团体排除在外。去年，安全理事会有关刚果民主共和国的决议（第1468（2003）号决议）就是此类办法的一个重要先例。该决议呼吁刚果各方在选择过渡政府关键职位人选的时候考虑这些人在国际人道主义法和人权方面的承诺和记录。但是该决议此方面内容是否在文字和精神上都得到尊重，人们尚须拭目以待。还需要更认真地考虑对悍然违反国际人道主义法和人权标准并阻挠对危难中人口的人道主义援助的武装团体实施旅行限制和针对性制裁（特别是在小武器和军事援助方面）。

9. 被遗忘的紧急局势

43. 在复杂的紧急局势中，人道主义资金的流通仍然有所偏倚。在许多最需要保护的冲突局势中——例如在中非共和国和刚果民主共和国，资金状况却最弱。2003年，联合国21个人道主义呼吁中有18个呼吁资金不足。2003年内为13个非洲危机局势争取为数22亿美元的人道主义呼吁只收到不足一半的资金。同时，关于联合国为伊拉克提出的需要争取到10亿美元的呼吁，捐助者已经提供了全额资金。从中反映的严峻现实是：政治利益、战略优先事项以及媒体关注造成了反应极为不均衡，非常高水平的资金和资源被转给高调的冲突，例如20世纪90年代的前南斯拉夫以及最近的阿富汗和伊拉克。这与其他被认为战略重要性较低的危机局势形成了鲜明的对比。

44. 因而导致的结果是，有大量的紧急局势被遗忘或忽视，除非暴力升级到有理由让安全理事会讨论的程度。在关于乌干达北部的例子中，我感谢安理会在我的紧急救济协调员视察了乌干达并随后向安理会成员进行情况介绍之后为处理这个被忽视的严重人道主义危机局势所表现的新的投入水平和所作出的认真反应。

45. 我呼吁安全理事会更为系统地仔细审议维护国际和平与安全、时间安排以及某些危机局势缺乏资金平衡之间的连锁关系。保护职能以及设计明确、资源充分的解除武装、复员、重返社会和康复方案都是可以支助某些基本的人道主义费用的例子，这些费用可以作为核心费用，列入维持和平行动的特派团计划和任务规定，包括驻布隆迪、科特迪瓦和苏丹的特派团以及今后所有的维持和平特派团。为实现和平以及使社会恢复稳定，这种更全面的多层次办法至关重要。

三. 前进的方向

46. 为了确保在日益复杂和不可预测的全球政治环境中继续执行保护平民方面的各项商定优先任务，就必须有一个更明确的议程。联合国系统自身应继续提供统一协调的人道主义保护和援助，并尽可能进行更准确的监测、报告和持续的资料收集工作。在下列领域中应加强冲突影响的系统计量和记录工作并将其用于开展切实有效的人道主义外交、行动规划及筹资呼吁等方面：遭杀戮、酷刑或流离失所的平民人数、完全或有时得不到人道主义援助和保护的人道主义受害者人数、在营地或安置区中遭受性暴力和难民及国内流离失所者安全问题之受害者的人数、成功的解

除武装、复员、重返社会和康复方案的受益者的人数及各国在加强平民保护措施方面取得的进展的受益者人数。

47. 主管人道主义事务副秘书长在2004年12月间向安全理事会作他的下一次最新情况说明时将概述这一加强的监测和报告框架。这将提供一个更雄厚的经验基础，据以审查人道主义行动所面临的新挑战及平民保护问题受到的影响，以及确保成员们在保护问题上的集体承诺能够恰当地反映这些变化。将必须探讨的两项主要专题是：保护的区域方法和保护与和平进程的共同范围。

A. 保护问题的区域处理办法

48. 当今大多数持久冲突已具有区域冲突的性质并产生了一些新的动态，远远超越了一个国家的边界，给冲突的解决造成越来越大的障碍。严重的跨境问题包括：平民被迫逃离家园并跨越国境寻找住处问题；武装分子可能混入为难民和国内流离失所者准备营地并将营地用作整编和征募新战士（尤其是儿童和少年）的危险；以及战斗人员解除武装和复员问题。这些保护问题一旦越境就会恶化，因此邻国必须更明确地认识到自己在解决这些问题方面的责任。

49. 其他保护问题，例如贩卖人口、武器的非法流动以及自然资源的非法开采等，都不仅仅是靠国家就可以控制的，而必须有区域机制和承诺，才能得到妥善解决。区域和国际社会本身也有责任向弱国提供定向长期援助，加强这些国家的机构，以便在较早的阶段对人道主义危机做出反应并在冲突后国家境内维持一个强有力的存在，以便促进对人权的尊重。在那些已经将自己看作一个区域整体并已经在区域一级以某种方式开展行动的地方，更容易做到这一点。

50. 西部非洲已经开始通过结成区域伙伴，来解决跨界问题及其根本原因。我在这一地区建立了秘书长特别代表西非办事处，来协调联合国的各项努力，包括西非经共体和马诺河联盟的活动。联塞特派团的蓝色警惕行动就是一个在敏感区域开展联合安全巡逻和共同边境管理，包括人权监测活动的协作典范。这种协作可以成为区域警察、武装部队和海关部门建设能力和建立信任的重要手段。

51. 通过有效的监测和报告机制来及时准确地收集关于越界问题的数据资料，供区域安全及其他有关行动者共享，这也是非常重要的。因此，我敦促安全理事会委托他人进行一项研究，研究如何改进危机和冲突后局势中越界问题的监测和报告模式，包括主要国际罪行的犯罪行为以及现有区域协定（例如西非武器暂禁令）的遵守情况的报告模式。

B. 保护与和平进程

52. 如果和平进程不能妥善解决平民保护方面的关切，此类进程就很容易受挫，难以维系。对平民保护的保证也是对和平进程承诺坚定程度的一个重要衡量尺度，因此，不能仅仅重视安全和政治局势。陷于冲突的社会所企盼的且理应享受

的是和平的甜美果实，而不仅仅是战火的停熄。但恢复和平的要求往往十分迫切，因而需要妥协，选择一个退而求其次的和平进程。但是，尽管如此，停火及和平协定中至少也必须包括下列内容：冲突各方须承诺立即停止所有针对平民的袭击的承诺，为人道主义活动提供便利，为难民及国内流离失所者的安全和可持续回返创造有利条件，确保人道主义工作人员的安全以及解除战斗人员的武装并将他们复员。和平协定还必须就建立和加强各国人权保护体系做出规定。虽然在处理一些情节较轻的罪行时，大赦不失为一个重要手段，但决不能对严重违反国际人道主义及人权法的行为给予大赦。最后，由于认识到和平的有形障碍的严重性，所以，和平协定还应包括下列内容：承诺应尽早根据《联合国停火与和平协定的排雷行动准则》进行排雷行动，并采取有关措施以减少武器的易获性。

53. 在从冲突中恢复的国家，可持续和平最终应取决于社会内部的态度和行为变化，然而和平进程却经常被当成参战势力自动获得的特权。一个派别参与和平进程的合法性不应自动具备，而应取决于它是否承诺保证人道主义畅通无阻，承诺保护其控制地区内的平民并遵守人权规范。社会所有部门以及分子——不仅仅是参战势力——都必须在和平进程中具有代表者，从而确保创造一个有利于可持续和平的社会气氛。必须通过让妇女充分平等地参与所有和平进程并在其中纳入性别观点，来确认妇女在推动、调解及和解工作中的重要贡献。

54. 财产、土地和住房权利的恢复不仅是难民和国内流离失所者自愿回返的关键，而且也是和平进程总体可持续性的关键。在布隆迪目前 1 000 万人的总人口中就有 160 万名难民和国内流离失所者，这一局势突出显示，回返和重返社会问题的妥善解决具有至关重要的意义。

55. 还必须特别重视帮助性暴力幸存者及其所在社区。性暴力是国际社会面临的最为复杂的问题之一，而现在就应该对这一问题加以全面解决。这些令人发指的罪行除了给遭受野蛮攻击的妇女及儿童造成毁灭性的身体、心理、情感及社会创伤，而且还有损文化价值观念以及社区关系，并且会破坏社会赖以凝聚的各种纽带。和平进程必须向这些幸存者提供持续的健康、社会心理及经济支持，并采取一致行动，将肇事者绳之以法。启动司法及和解进程是处理上述犯罪行为及其他严重违反国际人道主义和人权法的行为的重要对策，而且最终也是实现可持续和平的关键措施。在强调冲突后局势中和解的必要性同时，必须明确承诺消除这种严重违反国际人道主义和人权法而不受惩罚的现象。有人曾经提出，如果一味注重惩处过去的暴行，就有可能破坏冲突后局势中的稳定并妨碍民族和解。然而，有罪不罚是一种更加危险的办法，它会导致冲突复发。因此，只要将可持续和平作为目标，那么问题就不是是否需要强调有责必究以及实现司法公正，而是何时及以何种方式追究责任和实现司法公正。

56. 自从我的上一次报告以来，联合国采取了一项统一协调的行动，加大对那些从冲突向和平过渡的国家提供支持的力度。要成功过渡，就必须有能力迅速应对

解除武装、复员、重返社会和康复等有时限的活动以及司法和安全机构的建立等长期进程。因此，每一个和平进程都必须依托于联合国所有行动者都采取统一战略，并要有捐助者及国际社会方面采取的各项适当战略作为补充。巩固和平是其主要目标，而这一目标的核心是保护平民。

四. 结论

57. 在首次提出加强武装冲突中平民保护框架以来的五年中，国际公共秩序体系承受了前所未有的压力。今年，联合国维持和平特派团的规模和复杂性都需要增加，这是一个非常关键的十字路口。与此同时，和平与安全问题上的多边主义受到了挑战。尽管公众及国际社会对关于战争行为的日内瓦四公约及其附加议定书的认识进一步提高，但这并没有转换为相应的行动。在我提出上一次报告以来的18个月当中，国际人道主义法及人权的根基都承受了巨大的压力，反恐怖主义措施并没有自始至终遵守人权义务，这引起了人们的种种关切。人权的促进和保护必须成为有效的反恐怖主义战略的核心。

58. 本报告讨论了同拟订旨在加强冲突中平民保护的十点纲领至关重要的许多议题。它实际上将安全理事会已经认为属于最优先事项的问题加以汇总，而现在我们必须刻不容缓地把这些承诺付诸实施。如果不能做到这一点，那就会使国际人道主义法和人权法早已商定的标准面临严重风险，而这些标准正是战争中人道和适当行为的依据。这些基本人权构成了国际道德秩序的基础，而各国必须遵守这一秩序，在战争和恐慌时期尤为如此。

59. 我敦促安全理事会充分讨论上述问题，以便做好准备，应对平民保护的环境所面临的新的挑战。正规军事能力、起辅助作用的多边维持和平行动以及自愿联合的联盟都疲于奔命，情况比以往任何时候都更加严重。战事的性质在不断变化，卷入冲突的行动者及交战方数目都大大增加。其中包括武装团体和民兵、雇佣军、私人军事承包者以及没有国境的恐怖主义网络。环境在不断变化以及各种新行动者不断出现，在这种情况下，有些组织有可能将责任洗刷得一干二净。因此，必须对武装部队及同军方打交道或向其提供支助的私营部门组织进行更好的管理并提高问责制标准。

60. 冲突中的人道主义行动者也成倍增加。除了地方当局，联合国人员、红十字和红新月运动以及国际救济和人权机构，又涌现了一些新的力量，其中包括商业分包者以及营利性的组织。在这种情况下，责任也散乱不明。人道主义保护取决于同社区达成的某种社会契约，社区通过这种契约接受人道主义工作者并为他们的工作提供便利。平民社区这种接受及间接支持的态度为人道主义援助的提供创造了必要的条件。如果这一社会契约遭到破坏，未获理解或遭到积极违反，那么就会危及人道主义行动和保护工作的有效开展。

61. 国际社会现在必须再次承诺遵守以公正、和平解决分歧及尊重人权为基础的各项国际法原则。这些原则对暴力行为及冲突中受允许的行为强加了必要的限制，并就人应获得的起码待遇确定了最低标准。联合国武装冲突中平民保护框架正是从这些商定的标准中演变而来的。只有通过有原则、一贯和有效的实施，该框架才能获得道义上的权威性和可信性。
