联合国 S/2014/421

安全理事会

Distr.: General
18 June 2014
Chinese
Original: English

2014 年 6 月 18 日秘书长给安全理事会主席的信

谨转递 2014 年 6 月 13 日北大西洋公约组织秘书长安诺斯·福格·拉斯穆森的信(见附件)，其中转送关于 2014 年 2 月 1 日至 4 月 30 日期间国际安全援助部队在阿富汗行动情况的报告(见附件)。

请提醒安全理事会成员注意本函及其附件为荷。

潘基文(签名)

14-55709 (C) 240614 240614

请回收

附件

2014 年 6 月 13 日北大西洋公约组织秘书长给秘书长的信

按照安全理事会第 1386(2001)和 2120(2013)号决议，今附上关于 2014 年 2 月 1 日至 4 月 30 日期间国际安全援助部队行动情况的报告(见附文)。请将本报告提供给安理会。

安诺斯·福格·**拉斯穆森**(签名)

附文

向安全理事会提交的关于国际安全援助部队行动的季度报告

一. 导言

概述

1. 安全理事会第 2120(2013)号决议请国际安全援助部队(安援部队)领导层通过联合国秘书长定期向安理会通报安援部队任务规定的执行情况。本报告就是针对此项请求编写的。报告所述期间为 2014 年 2 月 1 日至 4 月 30 日。

2. 安援部队的运动着重于帮助阿富汗国家安全部队准备在 2014 年底前全面接管阿富汗安全工作。阿富汗部队现在几乎已经全员部署，安援部队的重点在于发展并维持其人员的素质。安援部队继续提高国家部队的可持续性，力图缩小在航空和情报等重要领域剩余的能力缺口，以及后勤和人力资源管理等领域的发展短缺。“能力缺口”是指那些所需能力处于新生状态或根本不存在的关键领域。相比而言，“发展短缺”是指：阿富汗部队和阿富汗安全机构有一定的能力，但仍需要进一步大力发展，以取得专业能力和必需的效力。

3. 阿富汗部队在做到专业化、提高效力并能够在阿富汗全境提供安全方面，继续取得进展。他们已证明有能力促成第一轮总统和省级选举并保障其安全；此类选举是本报告所述期间的重要事件。

国际安全援助部队人数

4. 截至 2014 年 4 月 1 日，在行动区共有 51 176 名安援部队人员，来自北大西洋公约组织(北约)28 个国家和 20 个非北约国家。

国际安全援助部队伤亡人员

5. 与 2013 年同期相比，安援部队伤亡人员[1] 减少了约 60%。

平民伤亡

6. 安援部队的评估认为，叛乱导致的平民伤亡比 2013 年同期增加了 60%以上，占冲突导致的所有平民死亡人数 90%以上。叛乱分子滥用简易爆炸装置，是绝大多数平民伤亡的原因。在 3 月下旬喀布尔发生的两起影响很大的攻击事件中，也使用了此种装置。

7. 据评估，在本报告所述季度期间，安援部队造成的平民伤亡与 2013 年同期相比减少了 50%以上，在所有平民伤亡人员中所占比例不到 1%。安援部队继续

[1] 在本报告中，“伤亡”人员是指因阿富汗冲突而死亡或受伤者。

加大其减少平民伤亡的努力，审查各项指示和作业程序，提高透明度并同阿富汗部队协作，加强其减少平民伤亡的努力。

8. 安全部队还采取其他措施，着手在关闭之前清除靶场和基地的战争遗留爆炸物。安全部队努力把国际公认的清楚标准纳入今后关闭基地的程序中，并指明危险地区——此项工作取得了长足的进展。安援部队正在加大努力，以标明和清除已关闭的高爆靶场的战争遗留爆炸物。安援部队最近的报告证实，在安援部队基地附近有 184 个此类靶场，其中相当一部分依然有待清除。

过渡

9. 在本报告所述期间，阿富汗部队在走向专业化方面继续取得总体积极进展。从 2013 年 6 月起，阿富汗部队就在牵头开展该国境内的安全工作，并继续有条不紊地准备在 2014 年底前胜利全面接管安全工作。

二. 安全局势

10. 总体而言，与 2013 年同期相比，由敌人发动的攻击减少了 20%。

11. 在本报告所述季度期间，叛乱分子着重于破坏 2014 年总统选举。尽管如此，阿富汗部队成功地营造了安全环境，并向 2014 年 4 月 5 日第一轮总统选举提供了必要的支持。迄今为止，叛乱并没有对选举进程造成重大影响。在本报告所述期间，叛乱分子确实在喀布尔进行了好几次影响大的攻击，但是这些攻击并没有起到阻碍阿富汗人投票的预期效果。在选举日当天，没有进行影响力大的攻击。

12. 为消除敌人的影响，进一步保障平稳和民主的权力移交，阿富汗部队把行动重点放在营造环境并增强阿富汗人民的信心上面。经过数月的紧张行动规划和大型联合演练，在选举前，阿富汗部队在全国各地开展了好几次复杂的大规模行动。这些行动得以成功执行，表明阿富汗部队具备了打击叛乱活动和保护居民所需的行动能力。截至 2014 年 4 月，阿富汗部队在牵头进行 98%的常规行动和 99%的特别行动。总体而言，与 2013 年同期(安援部队当时还在开展行动)相比，由敌人发动的攻击稍有减少。鉴于安援部队支持减少以及举行选举，由敌人发起的攻击减少，这一点是值得注意的。

三. 阿富汗安全机构和阿富汗部队

13. 自过渡进程开始以来，阿富汗部队获得了经验和信心，使之能主动和全面地提供选举安全保障。选举期间安全的规划工作几乎完全是由阿富汗部队进行的；他们提供了安全有保障的环境，使得数百万阿富汗人能够投票。这一成就清楚表明阿富汗部队在全国提供有效安全保卫的能力得到提高。从近期而言，部队面临的挑战在于：在叛乱分子可能人数增多、又吸取了第一轮选举的经验教训、因而

会更一心一意地破坏选举进程的情况下，为第二轮选举提供同样规格的安保。就长期而言，他们所面临的挑战在于：在整个冬季(安援部队其时向其 2014 年后的任务——“坚决支持”——过渡)以及其后的作战季节，维持作业行动的步骤。

14. 迄今所取得的成功，是阿富汗安全机构和阿富汗部队在培养一支专业和有效部队方面继续取得进展的结果。尽管在建设和培训部队方面有了积极发展，尽管成功开展了安全和打击叛乱的行动，但阿富汗部队依然面临挑战。他们能有效开展战术行动和作业行动，但尚不能具有充分的持续性。仍有待作出努力，以充分发展阿富汗安全机构和阿富汗部队，使其能够自我维持。安全方面的各部在人力资源管理和统筹战略和资源方面，有了一定的增长。但部长能力依然属于能力缺口，在规划、方案制定、编制预算和执行方面，以及在设施、后勤和监督职能方面，受到限制。阿富汗部队在战术行动规划和执行，在爆炸物处置培训及其消除简易爆炸装置之威胁的能力方面，取得了进展。然而，在航空、情报和特别行动方面，依然存在着重大的能力缺口；在系统维持、需求预测和人力资本方面，也存在着发展短缺。此外，从长期而言，直接影响阿富汗部队自我维持能力的一个因素在于：阿富汗政府无力收取足够的岁入来为之提供经费。现在正在处理所有这些短缺，但在 2014 年底前不会完全消除。

15. 所取得的成绩并不是不可逆转的，2014 年之后要继续提供安全支持，这对确保长期可行性而言至关重要。随着安援部队为 2014 年 12 月结束工作进行筹备，有两项活动紧要事项。一，安援部队正在采取步骤减少风险并确保平稳过渡。二，安援部队正在加强阿富汗部队可持续性，同时在阿富汗部队继续为政治权力过渡和 2014 年作战季节做准备时，向其提供支持。安援部队将完成从连队级别提供作战咨询向基于职能的安全部队援助转变，让顾问人员着重于建设阿富汗部队长期可持续性的任务，以确保持续取得进步。最后，提供国际资助和支持，对于维持一支能够提供稳定、安全环境并能防止阿富汗再度沦为恐怖主义天堂的部队而言，依然极其重要。

16. 阿富汗空军继续在北约驻阿富汗空军训练指挥部的援助下训练其人员。在投入空军所需的推进手段和训练有素的人员方面，继续按计划取得进展。空军发展方面的障碍有：招募合格人员、维修培训和维持。据评估，在 2017 年之前，空军无法具备全面的作业能力。

17. 阿富汗陆军和国家警察(特别是其领导层、军官和军士)的素质，对于阿富汗部队长期可持续性而言依然至关重要。阿富汗部队已有效地在安全方面牵头负责，因此，阿富汗人民开始更多地显示对其安全部队的认同并引以自豪。2014 年 2 月陆军一个哨所受到攻击，有 21 名阿富汗士兵罹难。事件发生后，阿富汗公民利用社交媒体谴责此次攻击，在好几个城市进行了示威。

18. 最近的调查显示，阿富汗人对安全的看法依然具有连贯性，约 64%的接受调查者对国家警察有好的印象，67%对陆军有好的印象。接受调查的阿富汗人约有 57%称，阿富汗部队(指陆军和国家警察，具体视区域而定)为其地区带来了莫大的安全，80%的阿富汗受调查者认为，政府正在牵头努力改进阿富汗境内的安全。虽然人们对阿富汗部队的观念依然稳定，但超过半数的阿富汗受调查者相信，陆军和国家警察具有能力，但需要得到更多资源。这些调查结果显示，许多阿富汗人认为，就长期可持续性而言，国际社会提供支持和资源是必要的。

19. 阿富汗部队的保健制度继续得到增长和发展。部队的医疗领导层继续积极参与其医院能力的发展。阿富汗部队继续管理其战场，并向严重和普通的伤员提供医疗护理，但在情况极其严重的伤亡和医疗空运方面，他们依然需要得到一定的配合支持。

20. 2014 年 2 月，阿富汗部长会议下令解散阿富汗公共保护部队这一国营企业，阿富汗内务部宣布将公共保护部队重组为阿富汗国家警察的一部分。虽然该部队国有的那部分已被解散，但其超过 20 000 人的警卫部队将继续保持单立，向内务部一名副部长报告工作，并继续提供安全服务。内务部已指示该部队继续开展行动。目前，这支部队为车队提供专业的安全护送。

21. 阿富汗地方警察继续提供地方安全保卫，尤其是在农村人口中心。在本报告所述季度期间，地方警察部队增长到 26 691 名卫兵，部署在 146 个县。

22. 总而言之，阿富汗部队具有能力，似乎在鼓舞阿富汗人民的信心。他们继续取得积极进展，正在有条不紊地准备在 2014 年 12 月全面接管安保工作。然而，依然存在着一些重大的制约因素，需要安全部队援助顾问小组和部长级顾问提供支持和援助。需要进一步努力，以确保这支部队具有长期有效行动能力和可持续性，从而使得有关方面必须继续提供顾问支持、国际承诺和经费支持。

四. 军民交流

治理支持

23. 在本报告所述期间，头几轮阿富汗总统选举和省议会选举属于重大事件。阿富汗部队继续对选举安全承担主要责任，安援部队在接到请求的情况下提供后勤支持，包括在国家一级交送选举材料。在塔利班于 2014 年 3 月 20 日攻击喀布尔塞雷娜酒店后，安援部队还继续向欧洲安全与合作组织的选举支持小组提供住地警卫。然而，请求安援部队提供支持的情形依然不多。在选举日当天，安援部队没有人员伤亡。

发展支持

24. 阿富汗各省重建小组数量继续减少，有四个减少到两个。其余的小组(在巴尔赫省和朱兹詹省)正同政府的地方治理独立局合作，以确保过渡进程平稳进行。

国际安全援助部队的任务分配

25. 安援部队向阿富汗政府移交任务之事正在进行中，现已并入了阿富汗境内范围更广的过渡工作中。在协助政府阐述其需求以及确定战略行使主权并接管原由安援部队开展的重要任务方面，安援部队部长级顾问小组继续发挥关键性的作用。此外，北约驻阿富汗高级民事代表在同驻喀布尔的国际团体保持接触方面，在向主要捐助者、国际组织和非政府组织随时通报进展情况方面，继续发挥关键性的作用。

五. 重新部署

26. 安援部队的重新部署正在进行，但这一进程的规模和复杂性都是空前的。重新部署活动与安援部队的活动计划继续完全保持一致，该计划旨在优化资源、设施、流动基础设施和交通路线的使用。人员和设备目前正在以可接受的速度离开战区，但各种因素，包括叛乱及犯罪分子拦截重新部署的物资、气候条件、政治制约因素和官僚部门的摩擦，可能对此产生不利影响。战略空运能力足以减轻对使用地面交通路线的压力，而且依然是最快、最灵活和最安全的运输方式。

六. 过境点

27. 与 2013 年同期相比，同巴基斯坦交界地区重大事件数量几乎增加了一倍。阿富汗和巴基斯坦边防部队开展良好合作，但安援部队继续探讨改善关系的进一步办法。然而，相对较小的边界问题可能很快逆转这些进展，并对较广泛的双边关系造成负面影响。

28. 在本报告所述期间，沿巴基斯坦地面交通线和北部交通线的所有五个过境点保持开放，由于巴基斯坦正义运动在北部地面交通线进行抗议，托尔哈姆过境点受到了一定的限制。

七. 执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议

29. 安援部队继续支持阿富汗安全机构和阿富汗部队便利执行安全理事会第1325(2000)号决议的努力。安援部队就执行该决议所作的努力着重于发展和创造条件，促进阿富汗妇女参加安全服务(招募和保留)，提供适当条件(各种设备和基础设施)以及教育和培训。安援部队致力于支持和协助阿富汗政府(特别是国防部和内务部)执行性别战略和政策。

30. 人们注意到，在执行国防部 2013 年核准的最新政策和战略(2013-2016 年人权和性别平等参与局工作计划和增加妇女管理人员政策，包括由该部设立两个工作组，分别处理妇女培训和性别平等参与问题)方面，取得了进展。这些倡议着重

于：从中期和长期而言处理妨碍妇女融入阿富汗部队的最具挑战性的原因，以及创造实现 2014 年招募目标的条件。

31. 在选举前，内务部执行了招募“女性搜身检查人员”的方案。向 6 000 多个投票中心部署了大约 13 000 名女性搜身检查人员，她们使得阿富汗妇女能够投票。据估计，女性参加 4 月 5 日选举的人数占 700 万投票者的 35%。虽然大家认识到这是一项十分积极的发展，但重点将转移到为第二轮总统选举进行规划，以便确保能有足够多的女性搜身检查人员，以支持可能有更多女性选民参加投票。

32. 人们注意到，在 2014 年期间，陆军的全国军官学院教育和培训工作取得进展；在 13 个月无人报名后，面向女性军官的课程已经重新开课。已经采取主动行动，在陆军内为妇女改善条件，但招募工作依然面临重大挑战。

八. 执行安全理事会第 1612 (2005) 号决议

33. 在过去这一季度期间，阿富汗儿童继续在好几个方面受到冲突的不利影响。2014 年 2 月 8 日，塔利班利用一名儿童在帕克蒂卡省充当自杀炸弹手；2014 年 3 月 20 日攻击塞雷娜酒店事件中，受害者中有儿童。

34. 安援部队总部同联阿援助团合作，监测阿富汗部队招募年幼儿童入伍以及其他侵犯儿童权利的案例。安援部队人员接到指示，要确保立即提醒其指挥系统内的其他人员注意任何明显侵犯人权的行为，以便再作进一步报告和采取行动。

35. 安援部队继续支持执行安全理事会第 2145(2014)号决议，安理会在该决议中强调执行安理会第 1612(2005)号决议的重要性，要求阿富汗政府与联阿援助团密切合作，全面执行防止和应对招募年幼儿童行为行动计划的规定。

九. 结论

36. 安援部队向阿富汗部队全面移交安保责任的工作继续有条不紊地进行之中。在头几轮总统选举和省级选举期间，阿富汗部队在安援部队提供有限协助的情况下，提供了便利民主进程所必需的安全保卫。安援部队提供的后勤支持限于运送选举材料。阿富汗部队在走向专业化和发展能力方面继续取得进展，但能力缺口和发展短缺依然存在。该部队需要得到北约的继续重视，需要国际社会继续提供支持，以缩减这些缺口和短缺。安援部队正在采取下列有针对性的措施，以缩减这些缺口和短缺：航空培训和设备，继续提供经费，继续培训，向阿富汗安全机构提供顾问咨询和援助，并由国际社会提供支持，使阿富汗政府能够收取和管理岁入。安援部队依然在有条不紊地完成其任务，并向后续特派团过渡(如果具备必要的法律框架，而北约国家又这样决定)。对于 2014 年后继续维持阿富汗的安全和稳定而言，国际上务必不间断地提供支持并保持参与。