



## 联合国驻塞浦路斯维持和平部队战略审查

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2369(2017)号决议提交的，安理会在该决议中要求对联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)进行一次战略审查，在对联塞部队活动的影响专门进行严格循证评估的基础上，着重就联塞部队执行现有任务的最佳组合提出结论和建议。

2. 根据安全理事会的要求，审查着重评估联塞部队的主要职能、任务和活动，以及相应的影响。与此同时，审查还评估了部队现有的实力和能力，努力确保其拥有完成规定任务所需的最佳组合。

#### 二. 方法

3. 战略审查由外部专家、秘书长前西撒哈拉问题特别代表沃尔夫冈·魏斯布罗德-韦伯牵头开展。魏斯布罗德-韦伯先生由一个审查小组提供支持，小组成员包括秘书处维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部及安全和安保部的代表以及联塞部队的工作人员。

4. 联塞部队的审查进程分三个阶段进行。首先，在总部和联塞部队与相关利益攸关方进行磋商，其中包括希族塞人和土族塞人社区的代表及有关会员国的代表，探讨战略审查的拟议目标、方法和时间表。与此同时，审查小组在联塞部队支持下，对相关背景文件进行了案头审查，以查明部队的主要职能、任务和活动以及可用于执行这些职能、任务和活动的实力和能力。

5. 在第二阶段，由魏斯布罗德-韦伯先生领导的一个小组于 2017 年 11 月 2 日至 7 日前往塞浦路斯，评估联塞部队开展的活动的活动的影响，并就部队如何重新组合以便更加有效和高效地执行任务提出建议。为确保进行严格的循证评估，审查小组与主要对话者进行了广泛磋商，其中包括岛内双方的有关当局、联塞部队成员、



秘书长斡旋代表团和驻塞浦路斯的联合国国家工作队，以及国民警卫队指挥官和土族塞人安全部队指挥官。还与外交界和民间社会代表举行了磋商，包括与来自岛内各地的妇女举行圆桌讨论。审查小组还对部队行动区的所有三个区进行了实地访问。在第三阶段即最后阶段，由维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部及安全和安保部对审查小组的报告进行评估和评价，并提出评论和意见予以补充。

### 三. 背景

6. 联塞部队是根据安全理事会第 186(1964)号决议设立的，其任务是防止战斗再度发生，并于必要时协助维持并恢复法律和秩序，回复正常状态。虽然部队的任务规定保持不变，但其职责在 1974 年敌对行动后发生了变化，纳入了监督停火线、维持缓冲区以及促进族群间的接触。

7. 安全理事会第 1568(2004)号决议核准了 2004 年 9 月 24 日秘书长报告(S/2004/756)中概述的联塞部队修正行动设想和部队人数。因此，部队的核定兵力为 860 人，其中包括最多 40 名军事观察员和联络官，以及 69 名警察。之后，安全理事会第 2263(2016)号决议决定将部队兵力从 860 人增加到 888 人。这一增加是根据 2016 年 1 月 6 日秘书长关于联合国塞浦路斯行动的报告(S/2016/11)中的建议核准的，该建议的依据是，鉴于有望达成一项可能的解决协议以及开设两个新的过境点，联塞部队加强了规划工作。联塞部队除了军事和警察部分之外，还包括一个民政部分以及特派团支助人员。

#### 目前局势

8. 审查小组在访问塞浦路斯期间发现，联塞部队行动区内的局势依然平静。军事事件的数量和类型在过去十年中一直保持相对不变，自 1996 年以来没有发生过任何暴力军事事件。尽管如此，挑战依然存在，有可能使紧张局势升级，对恢复谈判产生消极影响，并导致双方关系进一步恶化。其中一个挑战是对立双方部队(即希族塞人国民警卫队，以及土耳其部队和土族塞人安全部队)在各自的停火线沿线继续驻扎军队，在某些情况下，双方驻军地点仅相隔几米。

9. 2017 年 1 月 1 日至 10 月 31 日期间，在缓冲区记录了 167 起违反现状的军事行为，另外在海上保安线上有 147 起，违反形式通常是驻扎人员过多、施工违反规定(涉及在停火线沿线修建或改善阵地)以及部队前进到缓冲区内。违反行为，包括违反海上保安线的行为的次数与 2016 年相比增加了 5%，与 2007 年相比减少了 5%，这表明军事事件的次数和严重程度相对不变。尽管相对平静，但在缓冲区两侧停火线上部署的一千多名武装士兵每天直面相对，另外在岛上各地还分散有数千名士兵。经常发生约束不严的情况，主要是在停火线沿线的挑衅行为，偶尔在停火线附近还进行军事训练演习，包括装甲车和重型武器移动。双方也没有真正努力解决我关于联塞部队的定期报告中所述的长期军事违规行为。

10. 尽管如此，审查小组发现，缓冲区内的紧张局势主要涉及平民活动。联塞部队现在记录的平民事件的数量远远多于军事违反事件：过去十年里平均每年记录了 3 180 起平民事件，占联塞部队记录的所有未经批准活动的 85%。自从缓冲区

地雷以及 2003 年开放岛屿南北部分之间的过境点以来，大批塞浦路斯人试图利用缓冲区内的土地进行耕种或用于其他目的。联塞部队估计，目前两个族群的人正在耕种缓冲区内的土地，其中大约 20% 的土地是在没有获得所有者授权的情况下耕种的。就连最接近土耳其部队阵地的土地现在也有人耕种，而由于安全原因，联塞部队一直不鼓励在这些土地上开展平民活动。

11. 由于塞浦路斯人设法保护他们耕种其在缓冲区内的土地的权利，两个族群之间和两个民事当局之间经常出现紧张局势，甚至对立双方部队之间也可能出现紧张局势。例如，联塞部队已收到 43 份申请，要求耕种 Potamia 和 Pyroi 地区已经由其他人耕种的 117 块土地。在 Katokopia 出现了类似情况，这个地方的希族塞人提出申请，要求耕种他们距离土耳其部队停火线 200 米范围内的土地。

12. 在缓冲区内唯一的两族混居村皮拉村，出现紧张局势的情况很多，其中既涉及未经授权开设赌场，也涉及贩毒和其他严重犯罪。审查小组发现，尽管土族塞人警察处理涉及土族塞人的犯罪活动，希族塞人警察处理涉及希族塞人的犯罪活动，但大多数犯罪活动以及其他事件和紧张关系涉及到两个族裔，需要联塞部队警察的干预和支持来解决任何随之而来的冲突。

13. 平民示威虽然大部分是和平的，但可能会变成暴力示威，包括在活动分子试图挑衅对方做出反应的情况下。最近在 2017 年 7 月，来自双方的民族主义示威者在尼科西亚的莱德拉街过境点直面对峙，南部的人焚烧旗帜，投掷射弹，并开始拆除限制进入缓冲区的围栏。与联塞部队的及时联络以及联塞部队军事力量在现场的出现，才确保塞浦路斯警方得以控制局势。

14. 关于解决办法谈判，双方仍处于“反思期”。虽然审查小组的侧重点是执行所分配的任务，即对联塞部队进行审查，但岛内双方的对话者借此机会指出，在即将举行的 2018 年选举之后并在适当情况下，可以适时恢复谈判。目前的谈判状况必然导致立场强硬和互不信任，因此，联塞部队更加有必要维持稳定并帮助创造有利于政治解决的条件。

#### 四. 联合国驻塞浦路斯维持和平部队的活动

15. 在这一背景下，联塞部队的文职、军事和警察部分开展各种活动来执行任务：防止战斗再度发生，协助维持缓冲区内的法律和秩序，并回复正常状态。这些活动围绕威慑、预防以及通过密切联络和直接接触解决冲突的理念展开。虽然威慑和预防主要(但并非完全)属于联塞部队军事部分的职权范围，但所有部分都参与通过联络和接触解决冲突的工作。事实上，所有部分和在所有各级开展的联络已经成为联塞部队处理潜在对抗局势及缓和紧张关系的主要工具。

16. 鉴于上述情况，审查小组认为，为了提高成效，联塞部队的联络和接触能力应当得到加强，同时暂且不能削弱其预防和威慑能力。这种侧重点的改变可以通过在部队内部重新调配资源以及消除一些冗余和军事支助职能来实现，同时这样做还可以在某种程度上实现增效。

## 文职部分

17. 我的特别代表兼联塞部队负责人办公室负责监督和协调部队所有构成部分的活动，确保以综合办法处理部队各方面的工作。办公室还领导部队的规划工作。在过去两年中，办公室与维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部协调，制定了联合国支持落实塞浦路斯问题解决办法的综合计划。

18. 在高级顾问和联塞部队政治事务干事的协助下，我的特别代表与双方定期接触，处理上交到领导层的与联塞部队有关的问题。高级顾问和民政部分负责为一系列技术委员会的工作提供便利。这些技术委员会是双方为谈判解决影响来自两个社区的塞浦路斯人日常生活的问题而建立的两族机制。具体而言，是为有关过境点、文化遗产、环境、保健和人道主义事项的技术委员会提供便利，并在联塞部队警察的支持下，为犯罪和刑事事项技术委员会的工作提供便利(见第 47 段)。此外，还在联塞部队军事部分的支持下，为危机管理技术委员会的工作提供便利，联塞部队支助部分为广播技术委员会的工作提供协助。技术委员会本身举足轻重，它们也是一个重要例子，说明双方如何在联塞部队的支持下，找到办法直接合作，解决共同关心的问题。

19. 审查小组发现，由于缓冲区内平民活动增加等原因，近年来，联塞部队的政治联络职能变得愈发重要。然而，联塞部队并无专职的政治办事处，因此，在很大程度上依赖我的塞浦路斯问题特别顾问办公室提供政治分析。为加强两个实体之间的相互合作，审查小组建议建立一个机制，以便更经常、更有组织的进行互动、召开会议和分享信息。这也将确保联塞部队和我的特别顾问办公室在支持一些技术委员会时采用统一办法，从而使这种支持更为有效。

## 民政

20. 联塞部队民政部分与军事和警察部分密切合作，支持部队执行其帮助恢复正常状态的任务。在这方面，民政部分在三个相关工作领域开展工作：管理缓冲区内的平民活动，为两族间建立信任的举措提供支助，为向居住在北部的希族塞人和马龙派社区运送人道主义援助提供便利，以及支助居住在南部的土族塞人。

21. 为管理缓冲区内的平民活动，2014 年，联塞部队在每个区设立了综合办事处，称为区民政综合办事处，由 1 名本国民政干事协调，设有 2 名警察和 2 名军事人员。这些办事处不仅与当地社区和当局、执法机构和对立双方部队接触，还与农民和土地所有者等个别塞人接触，确保缓冲区内的平民活动不会破坏稳定和安全。这些努力的一个重要因素是始于 1970 年代的许可证制度。根据这一制度，在缓冲区内使用土地只要不影响安全或引起法律和秩序问题，农民就可以从联塞部队获得批准使用土地的许可证。联塞部队的军事和警察巡逻人员监测许可证制度的遵守情况。

22. 审查小组认为，联塞部队许可证制度牵涉大量人力，存在各种不足，如当局提供的支持有限等。联塞部队无法获得地籍记录，因而无法确认许可证申请者出示的地契，也缺乏手段，难以在没有相关地方执法机构干预的情况下强制执行有关规定。由于许可证制度没有得到当局的正式认同，缓冲区内的许多人觉得无须

遵守联塞部队的要求。联塞部队估计，缓冲区内的所有平民活动中，目前只有大约 40% 合乎规定。在审查小组访问期间，联塞部队得到塞浦路斯政府最高政治级别的保证，承认联塞部队有权管理缓冲区内的平民活动。官员们还承诺，支持部队努力确保许可证制度有效运作，并尊重联塞部队管理缓冲区内平民活动的权力。

23. 审查小组注意到，缓冲区内平民活动大幅增加，导致民事纠纷上升，有可能造成紧张关系。因此，审查小组认为，联塞部队在与当地对应方进行联络和接触，努力解决现有和新出现冲突方面发挥着越来越重要的作用。为使部队能够更有效地发挥这一作用，审查小组建议，由联塞部队总部调派国际民政干事到各个区民政综合办事处担任领导。这将提升综合办事处的形象，加强其在各区通过社区参与调解民事纠纷的能力，使得接触和参与工作具有连续性，包括更好地与社区妇女联络，这对赢得对话者的信任至关重要。

24. 联塞部队民政部分还作为民间社会行为体和当地社区代表之间的“连接者和召集人”，促进族群间举措。它还支持外交界的努力，包括瑞典大使馆主持的塞浦路斯和平进程宗教轨道以及斯洛伐克大使馆汇集各政党进行定期讨论的工作。民政部分认识到，几十年来，族群间举措大多侧重于尼科西亚的一小群活动分子，因此，寻求加强尼科西亚与利马索尔、凯里尼亚、法马古斯塔和德里尼亚等其他地区的行为体之间的合作。如上所述，拟议向每个区调派一名国际文职工作人员，这将有助于加强正在进行的在尼科西亚以外地区促进族群间举措的努力，包括针对妇女的举措。

25. 审查小组发现，截至报告之日，两族之间很少有互动：2006 年，有 300 万人穿越绿线，2016 年，穿越绿线的人数还不到这个数字的一半，而且跨界者大部分可能是居住在北部的土著塞人。参与促进塞浦路斯和平文化的民间社会行为体几乎享受不到政治空间或机构性支助。在这种背景下，审查小组会见的大多数对话者强调，联塞部队在支持建设族群间信任和信心方面所起的作用尽管有限，但却具有重大影响。因此，审查小组建议联塞部队继续推动族群间活动，包括组织小型聚会以促进希族塞人组织与土族塞人组织之间进行接触，并协助举办族群可自由混合的大型文化活动。在与审查小组的互动中，双方的妇女组织特别呼吁，作为社区建设的一部分，应为妇女举办具体活动并为她们提供举办会议的“安全空间”。

26. 民政部分还协助希族塞人向土族塞人当局呼吁，允许其到北部的宗教场所参加礼拜，并为土族塞人过境前往南部朝圣和参加纪念活动提供便利。2016 年，部队收到 139 项前往北部参加礼拜的申请，批准了其中 84 项。它还三次从北部到南部哈拉·苏丹清真寺的大型朝圣活动提供了便利。土族塞人当局的批准模式并不统一，很多时候需要联塞部队一再干预才能获批。尽管联塞部队为宗教礼拜申请提供便利主要是给礼拜自由带来了影响，在土族塞人居住的村庄举行希族塞人的礼拜也为两族互动提供了机会。

27. 依照两族当时的领导人签署的《1975 年 8 月维也纳第三协定》，联塞部队民政部分在联塞部队警察的支持下，为运送人道主义物资提供了便利，并对居住在北部的希族塞人和马龙派教徒以及南部的土族塞人进行了访问。继土族塞人当局

决定自 2017 年 10 月 1 日起对运送的人道主义物资中的非医疗物品征收关税后，联塞部队不再运送粮食和非粮食物品，但仍继续运送医疗用品并进行家访。在今后一段时期，联塞部队将继续与社区和当局合作，确保找到可持续方式，以满足居住在北部的希族塞人和马龙派教徒以及南部土族塞人的社会福利、保健和教育需求。

28. 截至 2017 年 11 月 9 日，联塞部队国际文职部分的性别平衡是，实务单位有 5 名男性(28%)和 13 名女性(72%)，支助和安保职能部门有 13 名男性(76%)和 4 名女性(24%)。因此，联塞部队共有 35 名国际工作人员，其中女性 17 人(48%)，本国工作人员 115 人，其中女性 45 人(39%)。

### 军事部分

29. 联塞部队军事部分由少将军衔的部队指挥官指挥，共 888 人，其中部队总部有 60 名多国参谋和士兵；分三个区，每个区由一名中校指挥；部队由机动部队预备队、宪兵单位、工程人员和军事航空单位组成。部队有 5 个营地、10 个常设观察所和 3 个巡逻基地。

30. 在 888 人的核定兵力中，有 28 个职位是根据安全理事会第 2263(2016)号决议设立的，目的是为可能出现解决办法时的军事规划工作提供支持。鉴于解决办法的规划工作不再需要部队的大量资源，审查小组建议，将其中 20 个职位的人员遣返回国。剩下的 8 个职位则予以保留，用于满足未来几个月将开设的 Deryneia/Derynia 和 Lefka-Aplici/Lefke-Apliç 过境点的监测要求。

31. 联塞部队军事部分采用静态观察哨与流动巡逻相结合的方法。流动巡逻是沿 180 公里长的缓冲区进行徒步、车辆和直升机巡逻，并由部队总部和部队人员协调和支助。审查小组发现，部队每天进行的巡逻，包括同联塞部队警察的联合巡逻，有相当大的预防效果。因此，审查小组建议，应在所有区保持目前的巡逻水平。与此同时，通过消除一些重复和优化联塞部队军事部分同警察部分的联合巡逻，部队在三个区可节省 25 个职位，其中 10 个可用于加强军事观察和联络结构(见第 39 段)，其他 15 个可遣返。拟议的有限缩减不影响目前的行动节奏，也不影响在需要时组建一支规模不大的区级预备队的灵活性。

32. 为了支持巡逻，联塞部队于 2008 年在缓冲区内的尼科西亚地区安装了 6 个闭路电视摄像头，这是在联合国维持和平行动中首次使用 24 小时监视摄像机以监测冲突地区。这些摄像机是重要的预防和观察工具，包括用来收集和保存证据。因此，审查小组建议，在适当考虑当地敏感性和规章的同时，联塞部队可采取一种分阶段、低调、低成本和高效力的办法来采用新技术，第一阶段可致力于改善和加强缓冲区内尼科西亚地区的现有系统，包括夜视能力。之后部队应探讨如何利用技术来更有效地监测缓冲区的其他敏感地区，并把重点放在新兴技术，如移动传感器和(或许)微型无人驾驶飞行系统上。

33. 联塞部队机动预备队是一个重要的威慑力量，事实上，这是部队可以调配的唯一威慑力量，包括在大规模平民活动期间加以部署，例如在缓冲区内或附近发生示威时进行部署。该预备队由总部部分、三个排和受保护的机动部分(九辆装

甲运兵车)组成。这几个排受过训练，具备采取军事手段恢复缓冲区内公共秩序的能力，由部队指挥官决定使用。预备队保持一个排供随时召集，此外还有能力迅速部署另一个排。第三个排在联合国保护区履行安保职责并按要求履行其他安保责任。目前，三个排轮流履行机动部队预备队和安保职能。

34. 为提高有效性，审查小组建议将机动部队预备队改组为两个专门的资源充足的排，完全集中履行机动预备队职能，同时有一个必要的小规模总部和支助部分。建议新改组的预备队由一个部队派遣国提供，以确保采用一致的培训和程序以及有效的指挥和控制。第三个排应专门致力于在联合国保护区内执行安保任务。审查小组认为，与民事合同办法相比，这一解决办法安保效力更强，成本效益更高。

35. 鉴于整个缓冲区环境复杂，特别是尼科西亚城市环境脆弱，机动部队预备队需要采取机动方法，以便在执行保护任务和保持灵活性之间求得平衡。审查小组发现，目前的装甲运兵车已不再适合；这些车辆已多年未用于执行任务。一个更为适当且运作有效的机动解决办法是建立一支由运兵卡车和装甲车组成的混合车队，可用于配合任何部署情况。审查小组因此建议遣返 9 辆装甲运兵车和相关武器以及驾驶这些装甲车的 11 名军事人员。取而代之的是，如上文所述，建立一支由运兵卡车和装甲车组成的混合车队，支持预备队的需求。通过这种方式可增强预备队的效力，同时提高效率。

36. 审查小组认为，联塞部队的航空能力为确保部队履行授权任务提供了重要实力。具体而言，联塞部队航空队使部队能够空中侦查到在敏感地区和受地形限制而无法进入地区发生的违规行为，因此加强了联塞部队巡逻的预防职能。航空队还为伤员空中后送以及在缓冲区内迅速部署部队人员提供了有限但重要的能力，由此加强了联塞部队的威慑作用。此外，航空队凸显出联塞部队在缓冲区内的存在。审查小组因此建议保留航空队。

37. 联塞部队军事部分还包括一名军事观察员和一个由 36 名警察组成的专门与岛上双方军事对口单位保持联络的联络结构。这其中包括两名少校，专门负责与对立双方部队总部进行联络。每个区也设有一个专门的联络机构，在区一级进行接触。在指挥人员层面，部队指挥官与对立双方部队指挥官进行联络，联塞部队参谋长与对立双方部队的对应人员联络。

38. 审查小组发现，联塞部队军事观察员和联络结构在缓解缓冲区一带发生的事件方面发挥着关键作用，具体途径是与对立双方部队进行有效联络以及在每个区民政综合办事处内进行社区联络。审查小组因此建议，将军事观察员和联络组的人数增加到 46 名非武装人员，以加强与对立双方部队对应人员的互动和联络以及在联塞部队综合办事处结构内开展社区接触活动。

39. 拟议的增员将包括在部队总部增加一个办公室副主任/首席联络干事职位，以确保加强军事观察员和联络组的指挥和控制安排。办公室副主任/首席联络干事的部署期为两年，以确保连续性，任职者将负责监督得到加强的区一级军事观察员和联络结构，每个区的这一结构将增设三名人员，分别在各个区级综合办事处负责与国民警卫队、土耳其部队/土族塞人安全部队进行联络。为了确保与对应方联络

的连续性，新增的这 9 个职位的任职期至少为十二个月，而各区一些特遣队的轮调期通常为六个月。军事观察员和联络组拟议的增员将在现有资源范围内实现，利用第 31 段所述的军事部分有限重组腾出的员额。由此将提高效率但不丧失效率。

40. 位于 2 区尼科西亚绿线附近的莱德拉宫酒店被用作 2 区总部和联塞部队民政和警察部分的业务中心。此外，该酒店目前是 195 名联塞部队军事人员的住所。该建筑物年代已久，使用其高层部分被认为不安全，因为有火灾危险，而且其核心基础设施需要重大翻修。根据部队地位协定，这一重大投资的责任在于东道国，但迄今取得的进展很少。因此，必须将部队搬出，但同时还在酒店的一层继续开展日常业务。一层也将继续用于举办族群间活动和其他功能。

41. 审查小组确定，联合国保护区是军事人员搬出莱德拉宫酒店后的理想住所地点。与联合国保护区内其他联塞部队人员同地办公为遣返 22 名军事支助人员提供了机会。此外，审查小组确定，在 1 区和 4 个营地地点的 18 个军事支助职位人员可被遣返。

42. 联塞部队军事部分还对排雷活动予以帮助，协助协调和确定排雷任务的优先次序，并就排雷问题与对立双方部队联络。但审查小组发现，在缓冲区内的 4 个剩余雷场排雷的条件目前尚不存在。因此，审查小组建议，在联塞部队内部，仅由联合国地雷行动处的工作人员继续集中开展地雷行动，以保持迄今取得的成果，并确定今后的参与机会。

43. 联塞部队军事部分的女性参与率目前约为 6%。审查小组建议同部队派遣国一起努力，以在今后 18 个月内实现妇女在联塞部队军事部分的参与率达到 15%。女军警人数增加将有助于部队动员当地妇女参与社区活动。

#### 警察部分

44. 联塞部队警察部分由 1 名高级警务顾问领导，由 69 名警察和 1 名文职支助工作人员组成。10 名联塞部队警察目前部署在部队总部；其余 59 名部署在缓冲区内的八个地点。18 名警察部署在 1 区，15 名在 2 区，26 名在 4 区。这包括在每个区内有 5 至 7 名负有指挥责任的警官。在联合国所有维持和平行动中，联塞部队警察部分女警官所占比例最高：在 69 名警务人员中 29 名是妇女（即 42%），包括高级警务顾问。

45. 联塞部队警察进行日常巡逻，并与当地社区领袖和代表举行会议，协助在缓冲区维持法律和秩序。平均而言，联塞部队警察每年进行 8 000 多次巡逻，包括与军队联合巡逻，以监测局势并对有可能加剧对立双方之间、平民之间和军队与平民之间紧张关系的各种事件进行调解。此外，向部队总部民政综合办事处派遣了三名联塞部队警察，向三个区民政综合办事处各派了两名警察。作为综合结构的一部分，联塞部队警察主要是与岛上双方警察当局接触，帮助管理缓冲区内的平民活动和解决争端。过去六年来，联塞部队警察在缓冲区内平均每年处理了 3 000 起事件，其中大多数发生在 1 区和 4 区。审查小组建议减少在部队总部和区总部的警务人员，向各区增派联塞部队警察开展巡逻和联络工作。在向各区增

派的警察中，应有两名派驻区级民政综合办事处。如果时间允许，其中第二名警察还可与军队进行联合巡逻，以在有限的可用资源范围内产生最大影响，从而提高联塞部队在各区的活动成效和影响。

46. 在缓冲区内唯一的两族混居村皮拉村，联塞部队警察直接支持双方维护法律和秩序。尽管塞浦路斯警察和土族塞人警察可以在该村活动，但他们不得携带武器或穿制服，其车辆不得有标记，他们也不得在村里设立常设警察局。村内只有联塞部队开设的一个警察局。鉴于上述限制，联塞部队警察护送和协助塞浦路斯警察和土族塞人警察开展调查和执行任务，他们分别负责处理皮拉村内涉及希族塞人和土族塞人社区的案件。据报过去几年皮拉村内的犯罪活动显著增加，联塞部队警察与代表两个族群的皮拉村两名村长协商解决越来越多的影响到两个族群的问题。审查小组认为，在皮拉村塞浦路斯警察和土族塞人警察之间没有直接接触的情况下，联塞部队警察在两者之间发挥的联络作用至关重要。联塞部队警察以及联塞部队军事和民政干事在皮拉村的存在，大大有助于减缓紧张局势和解决有关各种问题的争端。

47. 联塞部队警察还在塞浦路斯警察和土族塞人警察之间提供公正的联络，以帮助制定打击犯罪战略，协助调查缓冲区内各处发生的犯罪行为和刑事事项。在这方面，联塞部队继续为联合通信室的工作提供便利，使其与上级单位犯罪和刑事事项技术委员会一道，交流犯罪行为、刑事事项和人道主义案件的相关信息。联合通信室由每方两名成员组成，他们每天在设在缓冲区内尼科西亚 Ayios Dometios/Metehan 过境点附近的办公室一同工作。审查小组认为，由两名联塞部队警察支助的联合通信室是双方之间合作的一个独特例子，在这一框架内，双方就范围广泛的各种刑事事项交流信息。联合通信室自成立以来处理的信息交流和请求的数目迅速增加(2009 年为 88 项，截至报告之时已有 265 项)，而且近 50% 的请求分别来自每一方，这表明有了联塞部队的支持和双方的诚意，两族结构有可能取得成效且大有发展。

#### 部队协调与支助

48. 目前只是在各区和部队总部的民政综合办事处内对联塞部队所有构成部分的活动进行有组织的定期协调。各构成部分内部的信息流动只有在我的特别代表一级才正式汇总。审查小组认为，这种状况已然不足，如果执行新的结构，需要在各构成部分之间和各级之间加强联络，那么问题就会更加严重。因此，审查小组建议沿用其他特派团的做法，设立一个联合行动中心和一个特派团联合分析中心。与其他多层面任务一样，联合行动中心提供综合态势感知，协助部队各个构成部分开展业务活动。特派团联合分析中心将根据从各构成部分收集的信息，包括通过标准战略报告和临时战略报告获得的信息，提供综合分析。这两个实体将确保在部队所有部门和其他相关利益攸关方之间有效共享信息(联合行动中心)，并为部队高级管理层提供多渠道的综合分析和预测性评估(特派团联合分析中心)。审查小组认为，鉴于拟议将新的重点放在联络和社区参与上，联合行动中心和特派团联合分析中心不可或缺，它们将在某种程度上弥补联塞部队没有全面的政治办事处这一缺陷。审查小组评估认为，联塞部队应能够在现有资源范围内建立至

少一个类似联合行动中心的结构，但认为有必要增设一个高级文职工作人员来领导特派团联合分析中心。

49. 由于部队存在时间很长，行动节奏和工作量基本可以预测，近年来其预算和人员编制一直在减少，主要影响到支助构成部分。在很大程度上，部队能够吸纳消化这些削减，但其应对意外需求或未列入方案的活动，包括充分执行重大改革举措的能力受到严重限制。此外，已经查明由于国际支助工作人员有限，在资源管理和合规方面存在风险。因此，不应将军警人员减少与相应减少业务所需资源和所需人员编制直接挂钩，特别是因为拟议削减部队人数主要影响到军事支助人员。

## 五. 意见和建议

50. 审查小组根据所提供的文件以及在审查过程中获得的证据，包括与联塞部队工作人员及相关利益攸关方的交流，发现联塞部队的运作环境具有以下特点：停火线一带军事事件不断，但受到遏制；缓冲区内的平民活动大大增加。

51. 审查小组接触的大多数对话者将军事事事件得到遏制的原因归于联塞部队的预防和威慑作用。联塞部队快速解决此类事件和防止其恶化升级的能力受到特别重视，因为双方之间没有直接接触，要依靠部队来消除误解和传递信息。因此，我同意审查小组的建议，即目前应保留联塞部队的预防和威慑作用。虽然这一作用的实际影响非常难以确定，但与大幅削减部队相关的风险在目前情况下依据不足。尽管如此，我注意到，审查小组查明有机会有限减少部队的军事人数，主要涉及军事支助人员。因此，根据本报告详述的审查小组的结论，我建议将联塞部队的实际军事人数减少到 802 人。这不需要体现为减少核定人数；事实上，由于安全理事会第 2263(2016)号决议核准的新增部队人员将被遣返或在联塞部队内部重新部署，如果核定人数保持在 860 人，就可以有一定的灵活性，以在必要时增加部署，例如为最终恢复解决方案谈判提供支助。

52. 缓冲区内平民活动大大增加导致可能产生严重安全影响的情况增多，例如塞族人在缓冲区内并非其拥有或从他处租赁来的农田上耕作，特别是如果农田的实际所有人来自另一族，或者农耕活动太靠近土耳其部队停火线。联塞部队为解决这种局势所做的工作非常有价值，事实上也得到了双方的认可，但却因部队在缓冲区内的权威遇到挑战而受阻。

53. 联塞部队解决事件的主要方法是进行联络并尽早与双方接触，无论出现的是军事还是民事事件，或者是可能成为事件的情况。由于缓冲区内发生的事件有所增加，今后可能会继续增加，我支持审查小组的建议，即加强联塞部队所有构成部分开展联络和接触的能力，以维持稳定与平静，切实为恢复解决方案谈判创造有利条件。联塞部队认为联络是一项跨部门的任务，目前由部队文职、警察和军事部分执行。我同意审查小组的意见，即加强联络和接触能力可从两方面入手：在数量上是为这方面工作投入更多人力资源，质量上是通过从部队总部向各区调配资源，并加强监督和协调不同构成部分的工作。

54. 具体而言，要落实这些建议，需要采取以下措施：将国际民政干事调到各区主管现有的区民政综合办事处，并增加其警察和军事人员编制；通过减少总部人员编制调派更多联塞部队警察开展巡逻、联络和接触任务，同时使联塞部队警察目前在联合通信室和皮拉村开展的重要接触工作维持不变；扩大现有的军事观察员和联络结构，加强监督和连续性。我也同意审查小组关于从质和量两方面加强联塞部队联络和接触能力的意见，这种能力涉及到总部和区一级的部队所有构成部分，需要由一个单一的综合结构进行协调。因此，我支持建议在联塞部队设立联合行动中心和特派团联合分析中心，并为特派团联合分析中心增设一个高级文职工作人员员额，这也有助于解决联塞部队因为没有政治办事处而欠缺政治分析能力的问题。

55. 联塞部队还支持一些规模不大的两族间活动，主要方法是与民间社会行为体接触，帮助它们将两个族群的成员汇聚起来。审查小组与一些非政府组织，包括侧重妇女问题的组织进行了互动，它们高度赞赏部队努力为两个族群的民间社会团体牵线搭桥，双方都支持这项工作。我欢迎联塞部队打算逐步将这些努力从尼科西亚扩展到其他地区，把国际民政干事从部队总部调到各区对此会有帮助。

56. 要成功扩大联塞部队的观察、联络和接触活动，需要双方的合作。审查小组在与当局进行交流时发现，双方都有开展这一合作的政治意愿，这值得高度赞赏。从长远来看，我希望双方能共同努力直接解决他们的一些分歧；联合通信室已为此提供了一个良好实例，它使来自双方的警察和专家直接接触，在联塞部队的主持下共同就刑事事项开展工作。

57. 最后，我建议维持联塞部队的预防和威慑能力，只做小幅削减，同时扩大其观察、联络和接触能力。因此，联塞部队暂时仍保持为一个以步兵为基础的维持和平行动，但其观察和联络部分将得到加强。这是向 2004 年审查联塞部队后采取的方向又迈进了一步。这将使部队能够更有效地维持缓冲区的平静和防止紧张局势升级，从而帮助创造有利条件，恢复解决方案谈判。与此同时，审查小组查明的增效一旦得到全面实施，将使联塞部队的预算实现可衡量的节余。

58. 我要感谢魏斯布罗德-韦伯先生和他的审查小组提出的调查结果和建议。我还要感谢岛上双方当局、联塞部队领导和工作人员以及联合国总部有关工作人员为联塞部队的审查进程提供的支持。

