



安全理事会

Distr.: General
30 December 2004
Chinese
Original: English

安全理事会主席的说明

安全理事会主席随函附上 2004 年 12 月 27 日安全理事会维持和平行动工作组主席的信，其中转递了他关于维持和平工作组 2004 年期间活动的个人报告。



2004 年 12 月 27 日安全理事会维持和平行动工作组主席
给安全理事会主席的信

[原件：英文和西班牙文]

谨以安全理事会维持和平行动工作组主席的身份提出工作组 2004 年期间活动的个人报告。该报告的提出完全由我负责。

请将本信及其复健作为安全理事会正式文件分发为荷。

安全理事会维持和平行动工作组

主席

克里斯蒂安·马凯拉（签名）

附件

安全理事会维持和平行动工作组 2004 年活动的报告

一. 引言

1. 安全理事会于 2004 年期间审议了维持和平行动以及加强安理会、部队派遣国和秘书处之间的合作的问题。
2. 安全理事会在 2004 年期间强调必须充分遵守其 2000 年 11 月 13 日第 1327 (2000) 号决议和以往的主席声明 (S/PRST/1996/13 和 S/PRST/1994/22)。
3. 根据 2001 年 1 月 16 日第 4257 次会议辩论当中安理会成员关于加强同部队派遣国之间的合作所表达的意见, 安理会认识到它同部队派遣国之间的关系有进一步改善的余地, 为此, 安全理事会、秘书处和部队派遣国必须本着共同宗旨开展合作, 实现共同目标, 培养伙伴关系、合作和信任的新精神。
4. 安全理事会因此决定设立一个关于联合国维持和平行动的全体工作组。工作组将不会取代同部队派遣国举行的非公开会议, 它将讨论与安理会职责相关的一般维持和平问题以及个别维持和平行动的技术方面问题。
5. 因此, 工作组将负责征求部队派遣国的意见, 包括通过工作组与部队派遣国之间的会议, 以便让安理会了解它们的看法。
6. 为履行这项任务, 工作组于 2004 年举行了四次会议。本报告以下部分将详细说明在这些会议上提出的主要发言和进行的讨论。

二. 会议

A. 第一次会议, 2004 年 4 月 2 日

7. 维持和平行动工作组第一次会议的主要目标是讨论在布隆迪的维持和平行动, 安全理事会的 15 个成员国出席了会议。还邀请部队派遣国, 如印度、南非及其他国家, 以及资金捐助国, 例如日本和布隆迪的一些邻国出席会议。
8. 维持和平行动部 (维和部) 由助理秘书长赫迪·阿纳比代表, 陪同他出席的有 Nicholas Seymour 上校和民警顾问 Kiran Bedi, 两者都属于维和部军事司。
9. 会议首先由阿纳比先生提出了维和部的说明, 他说, 在结束布隆迪敌对情况方面取得了重大的政治进展, 而且各方似乎真心愿意建立一个和平的未来。
10. 他强调指出, 非洲联盟, 在埃塞俄比亚、莫桑比克和南非部队的支持下, 在布隆迪的和平进程中发挥了重要作用。然而, 非洲联盟要求联合国为布隆迪和平进程负责, 并扩大该国境内的维和部队的规模。这导致秘书长要求安理会考虑部署一个包括军事部分和民事部分的多层面联合国维持和平行动, 军事部分以调派

非洲联盟特派团的军事部分为基础，由总共 5 650 名士兵组成，包括 200 名军事观察员，而民事部分则利用联合国布隆迪办事处目前的人员。

11. 助理秘书长还报告称，在规划解除武装、复员、重返社会和遣返行动方面迄今已经取得了一些进展。在世界银行、联合国布隆迪办事处和非洲联盟特派团的协助下，已经建立起了适当的结构，各武装集团已经在指定的地点集结了它们的部队，准备解除武装。

12. 他然后指出，支持选举和过渡进程的同时必须拟定出可以明确改变人民生活的备选办法。理想的情况是能够在布隆迪部署一支强大的部队来支持过渡进程。

13. 为了确定如何能最好地帮助《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》的各项规定得到执行，派遣了一个评估团，评估团的结论是，扩大联合国的作用并从而对和平进程提供支助的可能性是存在的。

14. 为军事部分提议的最直接的优先事项是，由它起到并加强至今由非洲联盟特派团发挥的作用，作为其主要任务，负起监督解除武装前的集结地点，保证它们的安全，收集武器和销毁不稳定的武器和弹药等职责。额外任务应包括：对联合国人员和设备提供保护；促进联合国人员和人道主义人员的行动自由；保护平民，并在可能的范围内，向地方当局提供支助以便为国内安全创造条件和在选举期间提供支助。

15. 维持和平行动将需要一个民警部分，协助为建立和加强布隆迪国家警察拟定一个全面计划，以及为规划和执行国家警察培训方案提供支助，编制培训课程，和协助选拔候选人和培训人员。

16. 他最后指出，在布隆迪的部队不可能无限期地停留在那里，在选举之后六个月的时候将进行一次审查，确定它应于何时离开该国。他然后对非洲联盟特派团至今进行的杰出工作表示赞赏，而该特派团将按照各方提出的要求，随着联合国和平特派团的产生而得到加强，在联合国和平特派团中区域组织将为联合国提供一半以上的人力。

安理会各代表团和应邀出席人士的意见

17. 他们的意见以以下问题为主：

- 维持和平特派团最大的挑战是实现全面停火，至今这一目标尚未实现。
- 布隆迪的问题是政治问题，但具有种族特征，这使得解决办法变得比较复杂。
- 一旦实现了目标和到了规定的时限，必须为特派团拟定一个撤出战略。
- 应在选举后六个月的时候对特派团的任务和存在进行审查。

- 应设法防止过快的撤离，以期避免再次出现由于没有实现完全的稳定而需要重新启动特派团的不幸情况，必须确保进展是可持久的。
- 部署特派团具备了再好不过的条件，因为非洲联盟特派团已经进行了许多工作。
- 维持和平行动必须致力于改善局势，以期能够举行选举。
- 为布隆迪规划了一个多层面和多学科的维持和平行动，这是一项十分积极的发展；
- 非安理会成员的代表团对会议的形式表示满意，并表示希望继续维持这种形式，并更频繁地举行这种会议。

B. 第二次会议，2004年6月11日

18. 第二次会议只有安全理事会成员国参加。

19. 讨论了以下问题：

- 安全理事会在维持和平行动数目增多的情况下的作用。
- 维和行动定期审查的形式和内容。
- 维持和平行动工作组会议的形式和出席会议可能的应邀者。

安全理事会在维持和平行动数目增多的情况下，在调集人员、资金和作出后勤安排方面可以发挥的作用

20. 关于这个问题提出了以下主要的想法：

- 联合国必须能迅速对危机作出反应，而为了达到此目的，必须克服在征聘人员、作出后勤安排、调集资金和满足民警需要等方面的困难。
- 必须防止危机进一步发展。
- 为迅速部署联合国人员进行规划。
- 制定能够满足维和行动民警需要的可能候选人名单。
- 查明可以加入维和行动的法语警官并拟定待用名单。
- 制定维和部队的撤出战略，并对它们由区域组织的部队接替做好安排。
- 评价维和行动任务的执行情况。
- 协助维和部随时将维和行动面临的主要问题通知安全理事会。

- 确定维持和平行动工作组在不重复联合国其他机构的工作的情况下可以达成哪些目标。
- 查明必须延长任务期限的维和特派团，以期在不重复 34 国集团的工作的情况下，事先举行会议以审议如何改善维和任务。
- 成立一个联合国快速部署部队。
- 部队派遣国应准备一支后备部队，供快速部署之用。
- 审查是否有可能作出任务前的授权以便随时有部队可供调遣。
- 维和情况出现了重大变化，因此之故，无法利用老的办法来处理后勤和人事的问题。
- 工作组必须更经常地举行会议，同各国进行互动，和监测维和部的工作。
- 调查维和部的征聘做法，以期改善这方面的作业情况。
- 还应处理维和部队的安全、它们受到攻击和它们不受尊重以及这为联合国任务造成的影响等新问题。
- 为防止维和特派团的人员生命和财产受蒙受损失安理会应采取的措施。防止发生这类损失方面有哪些规则？
- 在工作组内审议在维和任务中过度使用《联合国宪章》第七章的问题。
- 审查在缔造和平的行动中是否需要考虑军事方面的问题。
- 进行改革，让联合国拟定一个确定和研究潜在威胁的战略。
- 当进行中的行动所处的政治情况发生变化时，同维和部一道审查应如何改变行动的任务。
- 审查工作组同维和部的关系，以期就此项安全理事会提出报告。
- 从维和部取得更多有关实地困难的资料。
- 加强军事参谋团的工作，这将可以改善安全理事会的工作。

2004 年 5 月 17 日安全理事会主席声明（S/PRST/2004/16）中提及的定期审查的形式和内容

21. 关于这个问题的主要构想如下：

- 再次提及不要重复其他机构的工作。
- 审查应如何与为维和部进行讨论，处理为数更多的维和行动的规划能力，并审查一个特派团在部署前有哪些权力。

- 审议应如何进行定期审查，这种审查的方式应与军队所进行的审查类似，并应以极简单的方式说明每一个特派团的地位，它们遇到的问题的领域和应如何改善情况或解决问题。
- 对每一个维和特派团提出一个独立的简单描述，除了维和部外，其他参与维和行动的联合国组织和机构，如开发计划署也应参加这种描述的编写工作；
- 评价必须是实际的，是能增加价值的。

后续行动

邀请维和部

会议频率

邀请维持和平行动最大的资金提供国和部队派遣国参加

22. 这方面有以下主要的构想：

- 请主管维持和平行动副秘书长出席一次工作组的会议，将为该次会议编制一份文件，列出将与维和部讨论的问题，并请他详细说明他对那些问题的看法。
- 提议五个最大的部队派遣国和资金捐助国应参加工作组的会议。
- 应具有灵活性，视处理的问题或审议中的维和任务而定，邀请其他国家出席会议。
- 区分最大的五个资金捐助国是一个很清楚的问题，但应根据每一个国家对特定任务的重要性来区分五个最大的捐助国。
- 让打算提供资源的国家参加会议，而不要邀请那些尽管管理应对维和行动感到关心但却只想发表谈话的国家。
- 必须确定哪些国家对这一波维和行动是有用的，是能够提供捐助的，并应邀请它们出席会议。

C. 第三次会议，2004年7月2日

23. 安全理事会维持和平行动工作组于7月2日举行了第三次会议，助理秘书长、维持和平行动部特派团支助处的简·卢特到会，审议了包括下列两项内容的议程：

- (a) 与维持和平任务增多及其对维持和平行动部带来的挑战有关的问题；
- (b) 工作组今后在这些领域上的活动，包括邀请维持和平行动最大的捐助国的问题。

与维持和平任务增多及其对维持和平行动部带来的挑战有关的问题

24. 助理秘书长简·卢特对工作组成员指出，目前维持和平行动空前增多，困难很大，这是提出要求的环境和同时要求部署如此众多的维持和平特派团造成的，后者使得人们难以确定维和特派团的及时性。

25. 从战略角度而言，她说现在是很有意思的时期，因为成员国可以通过区域和当地组织和通过联合国来处理世界问题。这就意味着维持和平行动部同安全理事会实际上处于同一市场。

26. 另一方面，事情已经表明，各国所经历的所有问题并非总能找到容易的解决办法，联合国是真正拥有预算可以着手处理此类问题的唯一的组织。

27. 此外，这些维持和平行动目前正在按照《联合国宪章》第七章展开，而援引宪章第七章的情形现在比以往任何阶段都多；以前援引宪章第七章，是向各方发出信号，而目前则是为了能在遵循严格的接战规则的情况下开始使用武器来执行其任务。

28. 她认为，安全理事会的工作大有助于解决各国的特定内部问题；可以说，这些行动属于按照第七章开展的侵入性行动。这也意味着维和行动现在不仅需要使用武力来建立和平，而且还正在开展同各国经济和政治发展进程有关的各种不同任务。

29. 这就意味着人们对维和行动的期望有了变化，致使没有一个国家承担人们相信应由联合国承担的责任，这个责任就成为了组织特派团的问题，也在安全理事会通过其决议展开行动之时构成了集体承诺。

30. 据此，我们必须提出以下问题：什么时候才可以说所设的维和特派团取得了成功？蓝盔部队在什么情况下成为解决各国问题的手段？联合国干预的条件为何？

31. 答案因情况而异，但我们必须明白，综合的维和行动本身并不会解决各国的内部问题；它只会创造条件，让该国的国民对自身的命运负起责任。

32. 维和部正在审查应于何时调整维和行动，何时加以扩展，以及何时结束。这就谈到了一个相当重要的问题，即：发起维和行动的资源的供应情况。

33. 卜拉希米报告（A/55/305-S/2000/809）指出，这些行动必须最多于 90 天内组织起来并投入运作。不过，人们已经看到，如果既无预先规划，又无资源可用，没有一个国家能够在这段时间内发动一个维和行动。

34. 维和行动的未来处于一个战略转折点，必须把重点放在其区域内涵上，放在区域组织负起筹集和捐赠大部分资源，让维和行动在其区域行动的能力上。

35. 维和特派团要取得成功，一个重要的方面就是：当地人民是否能借助维和部队所创造的条件，决心自己掌握该进程并对其事务的进展负责。

36. 各代表团表达了下列观点：

- 就更多地援用《宪章》第七章而言，有些非常任理事国代表团表示，不要把它变成日常活动，并非所有维和行动都应按照该章展开，有必要的才应这样做。其他代表团则表示，援用第七章激发了人们更大的期望，而且在使用战斗工具方面也为人们提供了更大的灵活性。
- 大家着重一致认为，应为组织维持和平行动提供一切必要的资源，并应当考虑以下意见，即设立预备部队，以便可以迅速部署以应对紧急情况。
- 联合国仍是能组织维和行动的主要组织。不过，区域团体可以大有作为，以便不必从区域外调配资源。
- 需要更有效地讨论防患于未然的问题，并从而加强为此提供资源的原则。这就需要探讨如何改进维和部可用的情报，以便对事件作出预报并留出今后行动需要的资源。
- 就维和行动的组织而言，有些代表团指出要让最大的捐助国参与行动的规划阶段，以确保更多地参与并在此进程早期得到它们的支助。
- 所讨论的另一重要方面就是：维和行动的效力同其规模和量无关，而同其得到的任务规定以使之能完成其任务规定的高效和及时的组织有关。

工作组今后在这些领域上的活动，包括邀请维持和平行动最大捐助国的问题

37. 人们表示了以下意见：

- 在此问题上未能达成共识，因为有些代表团希望所有资金捐助国部队派遣国长期参加会议。而其它代表团则认为，就此事项而言，工作组应按个案处理各次会议的情形。
- 也讨论了让邻国参与审查一冲突中国家或一特定维和行动之情形的问题。如维和行动捐助国一样，大多数代表团更希望按个案处理该事项。

D. 第四次会议，2004年8月27日

38. 安全理事会维持和平行动工作组于8月27日举行了第四次会议，副秘书长兼维持和平行动部部长让-马里·盖埃诺与会。会议审议了包括下列内容的议程：

- 维和部在新维和特派团的设计、规划和部署方面面临挑战，同时继续支助现行特派团。
- 依据任务前承付款项的决定，向特派团提供支助。

- 征聘部队和民警人员担任指挥员职位并组成实地部队。
- 布林迪西的状况及囤积存货及时满足部署需求方面的问题。
- 维和行动的综合规划。
- 为此目的，制定简短、实际和易于使用的评价方法和格式。

副秘书长兼维持和平行动部部长让-马里·盖埃诺发言

39. 他发言指出，工作组的会议是一项积极的倡议，使得秘书处和安全理事会成员之间得以在此问题上建立密切关系。他概述了维持和平行动的现状，并指出，在今后几个月期间，除 2 500 名民警人员、1 300 名观察员、4 000 名当地工作人员和 2 000 名国际人员之外，还将需要 27 000 名部队士兵。所有这些耗资约 20 亿美元。

40. 近来，维和部必须启动一系列新的特派团，并扩大现行特派团，如联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团），工作异常繁重。由于提供了经费，预算方面并没有多大困难。不过，维和部工作人员的工作量大大增加了。

41. 卜拉希米报告指出，应当能在 90 天期间内部署一次维持和平行动；就此，他指出，这是他们在当前困难的条件下，努力争取实现的一个目标；因为既要同时为好几个特派团提供服务，又要同时部署若干其他特派团，并承担资源、确保现有特派团之持续运作。他指出，在此类部署方面经验丰富的军事人员理解该活动的困难。

42. 他进而指出，新维和行动较为复杂，这主要是因为冲突各方不遵守所达成的和平协定。为确保遵守，必须要部署维和部队；联合部队人员既要同居民和睦相处，又要同时具备必要时动武的能力。

43. 维和部面临的主要困难在于劝说各国提供更多的技术和具体资源，如直升机编队以及通讯和工兵部队。他还指出，实地需要适当的医疗单位，这样就可以使部队更加安心地执行其任务，这也是增强部队战斗力的因素。

44. 在确保得到和部署部队方面的困难有：要向没有机场等适当设施和设备的区域部署特派团时，肯定没有国家愿意前往，这就是维和部达不到部署行动 90 天期限的理由。

45. 另一方面，实现部署必须充分同时进行多项努力。发起维持和平行动有如拼图。拼图板块缺少一块，对全局都有影响，而且会打乱规划。在这方面，后勤工作极为重要；后勤工作做不好或受到拖延，维和部显然只有在找到解决方法之后，才能在实地部署部队。

46. 就民警部署而言，必须要兼顾质和量，这是产生效力的最佳办法。我们所需要的不仅仅是一批培训人员，而且需要有警察可调往实地展开工作，了解警察部门发挥职能的情况，并向它们提出意见。这方面必须要有文化方面的敏感性。

47. 如果说不容易获得部队，那么要确保警察的提供就更不易，因为通常他们都忙于其本国的活动。要获得优秀的警察更加困难。部署会讲当地语言的警察也是一项挑战。在一国部署受人民信赖的警察部队乃是维和行动取得成功的重要因素。

48. 关于战略部署的问题，他说，他们欣悉，根据布林迪西的情况，将授权准许囤积货物。他接着指出，需要用一种机制来便利装备采购的工作。

49. 就改进维和部工作的方式而言，他说，对特派团进行评价时，会派出一个综合小组。该小组后来成为协调监督组。他补充指出，在任务变更时，也会派出一个评价小组。下一步就是要有一个计划，为此目的，他们正在编写一份手册，使参与维和行动部署工作的不同部门能相互理解，并彼此协调，以便为主要部门服务。所追求的目标在于让综合规划投入运作；这样做时将会用到该手册。

50. 就维和部而言，部署三次有 5 000 名士兵的行动的工作量大于部署一次 15 000 名士兵的行动。要同时处理好几次行动意味着缺乏足够人手为它们服务。

51. 他最后说，在 2004 年 7 月底，有 60 000 人参与 17 次维和行动；所谓“行舟难修”，真是不假。维和行动要取得成功，冲突有关各方就必须全部作出承诺，国际社会、首先是安全理事会尤然。每个行动的关键内容依次取决于政治、经济和军事因素。

各代表团的发言

52. 发言注重于下列问题：

- 各国与维和部之间需要进一步进行协调，这不是要监督维和部的所作所为，而是要更有效地迎接大家必须一起面对的共同挑战。
- 维和特派团数量剧增，这需要维和部采取有效措施，可是我们必须自问：如何才能更有效地应付剧增的需求量？
- 维持和平行动必须要创造适当的空间和条件，以便展开各种政治进程，恢复该国的正常状态。
- 应确定各个维和行动所需资源，以更好地发挥现有能力。
- 必须制定评价最紧迫需求的方法。
- 确定以初始规模维持维和行动的真实需要；维和行动达到目标之后，应设法加以缩小，从而确定轻重缓急。

- 进一步强调同维持和平行动部继续对话，让更多的国家参与工作组的会议。在此问题上有不同的意见；应采用的标准是：每次会议均按个案处理。
- 有人表示希望工作组的各次会议注重更加实际的问题。
- 应确定那些派遣部队较多的国家如何能更及时地收到请求。

三. 最后意见

53. 在工作组 2004 年举行的若干会议上，有意见指出，工作组的重要价值在于：在安全理事会、秘书处和部队派遣国之间形成伙伴、合作和信任的精神；设立工作组，主要目的就在于此；在某些情况下，工作组的价值超出了上述内容。事实上，正如本报告所示，工作组处理了有关部队派遣国与维持和平行动之间关系的各种问题，而且也把重点放在安理会与维持和平行动部之间的关系上；这不仅指它们间的相互关系，而且还有如何从新的和日益复杂的行动的角度、以及从管理现行行动的角度，共同应付维持和平的需求的问题。

54. 工作组在次进程中明确表现出了它作为在维和领域履行安理会各项职能的适当工具的价值。

55. 我认为，在试探性的开端之后，工作组已经超越了当初为它所设想的职能。工作组在维和部与安全理事会之间的关系方面，完完全全可以行使业务职能——而不仅仅是迄今所发挥的诊断和分析职能。

56. 为此目的，工作组必须不再是“非正式的”，务必成为安全理事会的正式的附属机构。正如导致工作组设立的初始协定（S/PRST/2001/3）所规定的那样，工作组的会议必须要考虑到安理会的工作日历，而其他任何附属机关都不受此约束；这在实际工作中意味着工作组不能向其他附属机关一样随时开会。由此，必须要暂停多次会议，如不少会议因缺少服务或因须向另一附属机关提供服务而在今年举行。从实质性角度来看，工作组也可以成为安理会的论坛，在维和任务规定方面发挥更有效的作用。例如，没有任何理由不让工作组成为讨论某维和行动今后任务规定内容或讨论延长现有任期的论坛，以期达成广泛的协定；专家们组成起草委员会，随后可将此协定编写成具体的草案。

57. 作出这些修改之后，维持和平行动工作组即可更好地履行其职能，并对安全理事会作出较大的贡献。