

专题问题

23. 联合国维持和平行动

在本文件所述期间，安理会没有就题为“联合国维持和平行动”的项目举行任何会议，但就该项目举行了六次公开视频会议。下表列有关于这些视频会议的更多信息。此外，安理会还通过了关于联合国维和人员安全和安保的第 2518(2020)号决议以及关于妇女在维和工作中作用的第 2538(2020)号决议。这些决议是根据 COVID-19 大流行疫情暴发后制定的程序在公开视频会议宣布的。⁶³⁹

2020 年，安理会成员讨论了人权在联合国维和行动中的作用，举行了关于维和改革的年度通报会，并与若干部队指挥官和警务专员举行会议。主管和平行动副秘书长两次向安理会成员通报情况，以下人员各通报一次：主管法治和安全机构助理秘书长、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)部队指挥官、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)部队指挥官、联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)副指挥官、联合国海地综合办事处(联海综合办)警务专员、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)警务专员、马里稳定团警务专员，以及刚果民主共和国一个非政府组织的代表。

3 月 30 日，安理会一致通过了第 2518(2020)号决议，其中特别指出必须确保特派团提高能力并完善机制，以便在特定作业环境中保持敏捷和有效执行任务，以加强安全和安保及特派团保护，包括提供适足的医疗设施和关键能力。⁶⁴⁰ 在这方面，安理会请秘书长继续采用一切适当措施，视情加强特派团态势感知，采取措施改善特派团的信息获取和分析能力。⁶⁴¹ 安理会呼吁采取措施增强职业健康支持，确保提供适

足的医疗设施并部署合格人员。⁶⁴² 安理会请秘书长审查联合国培训和绩效标准并确保其一致性，并促请联合国进一步推行轻协调机制，推动和进一步协调改进会员国之间的培训和能力建设活动。⁶⁴³ 此外，安理会还鼓励部队和警察派遣国及外地特派团支持注重实地、可靠和具有成本效益的新技术。⁶⁴⁴ 该决议还促请会员国和联合国确保维和行动中的妇女有一个安全、有利和对性别问题敏感的工作环境，解决针对她们的威胁和暴力。⁶⁴⁵

6 月 4 日，安理会成员在公开视频会议⁶⁴⁶ 上听取若干联合国维和行动部队指挥官进行年度通报。主管和平行动副秘书长在视频会议开始时表示，维和行动、包括其军事部分展现了适应 COVID-19 大流行的能力，保护人员及其继续开展关键行动的能力，遏制和减缓病毒传播，支持各国当局开展应对工作，并保护弱势群体。鉴于疫情，秘书处调整了在“以行动促维和”倡议中加强维和工作的各项活动的优先次序，以确保侧重于能够在接下来几个月内实现的具体目标。

马里稳定团和南苏丹特派团部队指挥官以及观察员部队副指挥官除了说明各自行动区的主要挑战外，还在发言中重点介绍了各自特派团为防止疫情传播和确保任务行动连续性而采取的步骤。马里稳定团部队指挥官指出，稳定团军事部分执行严格的隔离政策，严格将空中行动作为优先，并下达限制巡逻队与民众互动的具体指令。他说，尽管采取了这些措施，但他已明确表示，现在不是部队后退的时候。相反，他说，稳定团将继续侧重于任务授权中的核心优先事

⁶⁴² 同上，第 9 段。

⁶⁴³ 同上，第 10 和 12 段。

⁶⁴⁴ 同上，第 13 段。

⁶⁴⁵ 同上，第 6 段。

⁶⁴⁶ 见 S/2020/514。

⁶³⁹ 关于 COVID-19 大流行期间制定的程序和工作方法的更多信息，见第二部分。

⁶⁴⁰ 第 2518(2020)号决议，第 4 段。

⁶⁴¹ 同上，第 5 段。

项,同时为调整创造条件,侧重点是找到目的、方式和手段之间适当的平衡点。他还指出,稳定团在保护维和人员的安全与安保方面作出了大量改进,伤亡人数大大少于前一年。南苏丹特派团部队指挥官向安理会成员通报了特派团军事部分的调整情况,特派团减少了在保护平民营地执行静态保护任务的部队人数,并将其重新部署到冲突区。观察员部队副指挥官向安理会成员通报了恢复对停火线阿尔法一侧和布拉沃一侧进行军事检查的计划和努力。她指出,主要的行动挑战在于,违反《以色列和叙利亚部队脱离接触协定》的事件持续不断,阿拉伯叙利亚共和国德拉省的安全局势不断恶化,安全事件越来越靠近部队的行动区。

7月7日,在德国的倡议下,⁶⁴⁷安理会成员举行了由德国联邦国防部长主持的关于和平行动与人权的公开视频会议。⁶⁴⁸联合国人权事务高级专员向安理会成员通报情况时表示,其赞同这样一个观点,即人权是安理会维护国际和平与安全任务的核心。六个维和行动和六个特别政治任务设有人权部分,有助于实现特派团支持政治与和平进程的总体目标。在这方面,秘书长的《人权行动呼吁》是确保人权成为联合国系统的共同和有效基础,以及加强和平行动各部分在促进人权方面集体参与、贡献和责任过程中的一个重要因素。

高级专员重点指出和平行动中人权部分开展工作和取得成绩的例子,包括监测和报告、预防冲突和保护平民、支持问责机制、能力建设以及执行关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策。此外,她还表示,区域行动以尊重人权为基础对于其成功至关重要,并指出,人权高专办正在支持为萨赫勒五国集团联合部队制定合规框架。高级专员最后着重指出,人权部分需要资源和安理会成员强有力的政治支持,从而用一种统一的、从预防到恢复的应对危机的有效做法将联合国的各项和平行动结合在一起。

负责南苏丹问题秘书长特别代表兼南苏丹特派团团长指出,人权是特派团的核心业务,因为它对和平与安全以及保护平民都至关重要。南苏丹特派团将其人权工作方法划分为三个主要分支:通过提出可靠报告和迅速开展调查,进行记录并追究施暴者责任;通过流动法院进行能力建设,并加强警察和司法系统,从而终止有罪不罚现象并确保问责;通过与国家军事和警察部队以及与苏丹人民解放运动反对派部队的行动计划与政府接触,在这些部队中营造尊重人权的条件。“荷花”集团主席兼国际人权联合会名誉副主席在介绍刚果民主共和国的人权状况时指出,COVID-19大流行期间,联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)内的联合国联合人权办公室与民间社会组织就信息收集和培训、提供技术、后勤和安全支持以及宣传和提高认识工作开展合作。他强调,必须加强与国家和地方当局的政治对话、保护平民并为联合人权办公室的活动提供资源。他还呼吁在全国各地加强联刚稳定团的存在,让民间社会与稳定团在今后的评估和撤出战略规划工作中进行更多的互动协作。

安理会成员和其他会员国强调人权在实现联合国维和行动总体目标方面的重要作用。安理会成员和其他会员国指出,需要制定明确且可实现的维和任务,提供充足的资源、专门知识和培训,并增加妇女的部署,增进其有意义地参与各级决策,这些是有效执行人权任务的关键要素。一些发言还着重指出,必须防止维和人员侵犯人权,包括实施性剥削和性虐待,并确保追究维和人员这方面的责任。⁶⁴⁹一些发言者对人权专题被政治化表示遗憾。⁶⁵⁰中国和俄罗斯联邦代表强调指出,人权应服务和行动的主要目标,即支持热点问题政治解决,以及促进和解与建设和平。⁶⁵¹一些安理会成员还认为,应根据具体情况履行人权授权,要考虑到国家和任务的具体状况以及

⁶⁴⁷ 安理会面前有2020年6月26日的信(S/2020/604)所附概念说明。

⁶⁴⁸ 见S/2020/674。

⁶⁴⁹ 中国、爱沙尼亚、法国、越南、巴西、加拿大、哥斯达黎加、厄瓜多尔、印度、爱尔兰、列支敦士登、尼泊尔和秘鲁。

⁶⁵⁰ 俄罗斯联邦、南非和斯里兰卡。

⁶⁵¹ 中国和俄罗斯联邦。

当地的习俗和价值观。⁶⁵² 几位发言者呼吁在人权背景下尊重维和的基本原则，包括主权和国家对人权进程的自主权。⁶⁵³ 一些发言者还重点指出，需要与东道国开展更密切的合作，特别是在人权能力建设方面。⁶⁵⁴

8月28日，安理会一致通过第2538(2020)号决议，其中促请会员国、秘书处和区域组织加强集体努力，促进女性军警和文职人员充分、有效和有意义地参与维和行动的各级工作并担任所有职务，包括高级领导职务。⁶⁵⁵ 该决议请会员国为此目的执行若干战略和措施，包括：(a) 传播信息并为部署提供机会；(b) 提供培训机会；(c) 建立经过培训的女性人员国家数据库；(d) 查明并消除在征聘、部署和晋升女性维和人员方面存在的障碍；(e) 酌情考虑如何增加妇女在国家军队和警察中的参与；(f) 协助提高区域组织提供培训的能力；(g) 采取措施提供支持和激励，包括提供子女照护并满足其他相关需求。⁶⁵⁶ 此外，安理会还促请会员国和秘书处确保维和行动中的妇女有一个安全、有利和对性别问题有敏感认识的工作环境，并敦促会员国和秘书处酌情为特派团中的妇女提供适足的基础设施和其他设施。⁶⁵⁷ 安理会还敦促维和行动促进妇女充分、有效和有意义地参与总部和外地各级的所有构成部分和职能，包括为此建立男女混合接触小组。⁶⁵⁸

9月14日，主管和平行动副秘书长根据第2378(2017)号决议，在公开视频会议⁶⁵⁹ 上向安理会成员作了年度通报，介绍了在“以行动促维和”倡议中加强维和工作的努力。他指出，维和特派团并未因COVID-19 所致的艰难形势而停止为政治进程与和平

协议的执行工作提供有效支持。他还为在妇女与和平与安全议程方面所取得的进展感到鼓舞，能取得这一进展是因为更加注重数据驱动的跟踪；他指出，在各个维和背景下，妇女参与和领导和平与政治进程的政治空间有所扩大。他指出，虽然疫情影响了特派团的覆盖面，使一些巡逻受到限制，但各特派团已采取创造性步骤，继续开展保护工作。更广泛地说，在四个大型多层面行动开展了重大的部队转型进程，对特派团的态势和部署情况作出调整，以加强战略灵活性和行动适应性。随着全面业绩评估系统的推出以及维和业绩和问责综合框架的敲定，提高特派团业绩方面也取得了进展。已采取措施，确保军事和警察部队做好行动准备，包括准备好应对疫情，提高总部和特派团中妇女的代表性，加强人员的安全和安保，并加强与区域组织及部队和警察派遣国的伙伴关系。

展望未来，副秘书长指出，在发起“以行动促维和”倡议两年后，秘书处已为该倡议的下一实施阶段制定战略优先事项。在这方面，除其他外，有必要将所有维和行动与促进积极和平的总体政治战略联系起来，确保与发展建设和平行行为体进行更具实质性和战略性的融合，进一步提升业绩和问责力度，并执行改善联合国维和人员安全保障的行动计划。他还谈到需要将性别平等视角运用到工作的所有领域。安理会成员在发言中欢迎维和改革取得的进展，并认识到维和行动在根据疫情调整工作方面面临的挑战和具备的应变能力。安理会成员强调指出继续加强业绩和问责框架的重要性。讨论还涉及充足资源和能力(包括培训和装备)的必要性、进一步改善安全和安保、加强与部队和警察派遣国及区域组织的合作，以及增加妇女人员人数等问题。

11月4日，安理会成员通过公开视频会议与警务专员举行年度会议。⁶⁶⁰ 主管法治和安全机构助理秘书长在开幕词中概述并举例说明了和平行动警察部分在以下方面的工作：与区域组织的伙伴关系、保护平民、执行考绩标准和开展培训、促进性别平等的警务、加大妇女参与力度，以及强化对性剥削和性虐待的零容忍政策。

⁶⁵² 中国、圣文森特和格林纳丁斯和印度。

⁶⁵³ 中国、俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯和越南。

⁶⁵⁴ 印度尼西亚、联合王国、法国、突尼斯和摩洛哥。

⁶⁵⁵ 第2538(2020)号决议，第1段。该决议由安理会所有成员提出。关于提出决议的更多信息，见第二部分，第九.B节。

⁶⁵⁶ 第2538(2020)号决议，第2段。

⁶⁵⁷ 同上，第6段。

⁶⁵⁸ 同上，第12段。

⁶⁵⁹ 见 S/2020/911。

⁶⁶⁰ 见 S/2020/1092。

联海综合办警务专员重点指出综合办警察部分为支持海地国家警察改善劳资关系、实现性别平等以及防止性暴力和性别暴力而开展的能力建设工作。南苏丹特派团警务专员表示,随着 COVID-19 大流行的暴发,特派团警察部分减少了在平民保护点的存在,但继续应对安全局势,向南苏丹国家警察局提供技术支持,并开展了关于 COVID-19 的宣传活动。警察部分还在将平民保护点重新指定为境内流离失所者营地方面发挥关键作用。

中非稳定团警务专员着重指出,为进一步提高联合国警察的业绩,有必要为其提供“关注、空间和余地”。在这方面,他指出稳定团警察部分取得的成绩,特别是在利用社区警务改善班吉 PK5 区的安全局势、

支持选举和在 COVID-19 大流行期间保持复原力方面。马里稳定团警务专员特别指出,警察部分为促进从维持和平转向建设和平和撤离战略取得成功作出重要贡献,并在政治进程和解决冲突方面发挥支持作用。安理会成员在发言中谈到警察部分职能的各个方面(包括在保护平民方面的作用)、分配充足和可持续的财政、业务和人力资源的必要性,以及需要进一步改善警察部分业绩和问责制等问题。一些安理会成员呼吁在警务工作中促进性别平等,并呼吁妇女平等参与警察部分的工作。突尼斯代表代表安理会非洲成员国及圣文森特和格林纳丁斯发言,请秘书长向安理会提交一份关于 2021 年联合国警务工作动态的报告,因为上一份关于联合国警务工作的报告是在 2018 年发布。

视频会议: 联合国维持和平行动

视频会议日期	视频会议记录	标题	决定、表决(赞成-反对-弃权)和书面程序记录
2020 年 3 月 30 日 ^a	S/2020/268	2020 年 3 月 31 日安全理事会主席给秘书长和安全理事会成员国常驻代表的信	第 2518(2020)号决议 15-0-0 S/2020/249
2020 年 6 月 4 日	S/2020/514	2020 年 6 月 8 日安全理事会主席给秘书长和安全理事会成员国常驻代表的信	
2020 年 7 月 7 日	S/2020/674	2020 年 7 月 9 日安全理事会主席给秘书长和安全理事会成员国常驻代表的信	
2020 年 8 月 28 日	S/2020/856	2020 年 8 月 28 日安全理事会主席给秘书长和安全理事会成员国常驻代表的信	第 2538(2020)号决议 15-0-0 S/2020/851
2020 年 9 月 14 日	S/2020/911	2020 年 9 月 16 日安全理事会主席给秘书长和安全理事会成员国常驻代表的信	
2020 年 11 月 4 日	S/2020/1092	2020 年 11 月 6 日安全理事会主席给秘书长和安全理事会成员国常驻代表的信	

^a 由于技术上的困难,没有举行公开视频会议宣布对第 2518(2020)号决议的表决情况,而是举行了非公开视频会议。关于 COVID-19 大流行期间制定的程序和工作方法的更多信息,见第二部分。