



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1999/415
13 April 1999
CHINESE
ORIGINAL: FRENCH

安全理事会主席的说明

谨散发依照安全理事会主席 1999 年 1 月 30 日说明(S/1999/100)所设各小组的主席在 1999 年 4 月 7 日安全理事会全体协商会上介绍三个小组报告(S/1999/356,附件一至三)时发表的个人评论(见附件)。

附件

[原件:英文]

伊拉克问题各小组的主席塞尔索·阿莫林大使的个人评论

1. 我向各位介绍三个小组的报告时不打算对其内容作一摘要,我认为,这些内容本身说明一切。我觉得发表一些个人性质的评论,尤其是谈一谈我作为主席对各小组讨论情况和对报告编写过程的印象,也许更有益处。对于这些结论将如何帮助安全理事会制定对伊拉克的新办法,我也想谈一些看法。

2. 首先我要强调,每一份报告都必须整体阅读。构思这几份报告时,一直念及到必须针对安全理事会赋予各小组的具体任务。报告中的假定、评估、建议和提议是一个有机整体,如果只看孤立的句子,可能会漏掉它们的真正含义。

3. 这些报告是努力履行任务规定的人士集体深入细致讨论的结果。因此,我将尽可能忠实于这几个小组内达成的理解,而同时不回避阐述自己在三小组主席这个独特职位上形成的个人看法。

4. 在这方面,我要强调,没有为争取和达成一致意见而牺牲实质内容。当然,对不同观点作了必要的包容,眼光敏锐的人也会看出折衷的措辞,读出言外之意。我认为,在这三份报告中,三个小组努力提出了一套有意义的建议,或许会有助于使安全理事会的讨论集中于具体问题。

5. 我还想提醒各位,三个小组是独立工作的,报告编写时彼此没有联系——也不可能有任何联系。然而,安全理事会可以而且或许应该在三份报告的意见和结论之间建立适当联系。这些联系对于使安全理事会形成对局势的协调一致新办法,也许确实是必要的。

6. 最后,小组成员明确表示,其任务规定决定了他们必须在现有决议框架内工作。显然,安全理事会并不受这些限制。

审理裁减军备和不断监测和核查问题小组

7. 小组成员深知小组任务的技术性质。然而,他们也看到进行讨论的政治背景,其中包括目前的实地局势以及安全理事会正在讨论的各种提案。他们也知道一些建议可能产生的政治影响。

8. 小组没有试图对其他文件进行抄录或概述。小组知道负责在伊拉克进行核查工作的各实体已作了各种评估。这些评估仍可人人索取,它们作为“所有现有有关资料”的一部分,是小组的审议对象。

9. 尽管如此,即便没有受权对遵守情况进行政治评估,小组成员认为,仍必须对联合国和原子能机构在伊拉克的工作有一个广泛的概览,以便回答我向安全理事会提出、并向小组成员重复的下述问题:“虽然承认可能有裁减军备的任务需要执行,但是难道不能根据一项强化监查计划采用新办法来执行这些任务吗?”

10. 为此目的,特委会和原子能机构的专家为小组作了情况介绍。情况介绍和随后进行的讨论集中于两方面内容:

(一) 过去八年在伊拉克工作的成果(见报告中有关成就的段落)。这方面表明这两个实体在查出和销毁伊拉克被禁武器方案主要内容方面完成了多少工作;

(二) 伊拉克被禁武器方案的遗留、未解决、未澄清或未充分澄清的各方面情况。在这方面,不明示的确认(有时也有明示的确认)是还存在未解决的裁减军备问题。然而,对遗留问题及其对整个核查进程的重要性,小组成员有不同的看法和理解。

11. 小组未谋求在这方面达成商定的结论,主要是由于小组认为没有受权作出这样的评估。不管怎样,即便有更多的时间进行这种讨论,对于确定这些问题是什么及其重要性如何,也很难达成协商一致意见。我认为,就设立小组的目的而言,这样做不会有成果。

12. 另一方面,对于上述关于能否把未决问题列入强化的监查计划这个问题,报告则提出了一个答案。

13. 从技术观点来看(小组即从这种角度来看),结论是只要作出适当安排,这种将裁减军备的内容“结合进去”或“综合考虑”是完全可能的。小组成员未作详细的技术讨论,因为在该阶段开展这种讨论似乎还为时过早,但是,他们对强化的监查计划的若干要素达成了协议,其中包括充分出入各地点,约谈任何个人,调阅所有资料,重新确定基线,适当使用技术等。这些要素见报告第 42 段。

14. 小组成员强调,这种综合办法应有利于专业间的协同和相互利用成果,其净效果或许是“导致迅速有效地确认伊拉克的裁减军备状况”。换句话说,从技术角度来看,这种调整工作方式重点的做法不仅是可以做到的,也是有必要的。

15. 小组还认为,在不脱离安全理事会决议所规定的现行权利和义务框架的情况下,对裁减军备/不断监测和核查计划进行调整或“重新对焦”,或可提供机会扩大安全理事会的选择范围。因此,很可以说,这种调整重点不仅在技术上是可行的,而且在政治上也是适宜的。当然,应由安全理事会作最后判定。

16. 小组还强调亟需解决伊拉克境内没有视察员所造成的问题。小组成员清楚地看到,“暂停视察和监测活动的时间越久,安全理事会决议的执行工作就越难开展”。目前实地没有视察员的情况被认为大大增加了伊拉克可能企图重建其被禁武器方案的危险。因此,小组成员认为,如果因没有视察员而对该区域的稳定构成任何威胁,必然会严重破坏联合国的信誉。最重要的是,小组结论认为,“保持现状不是一种可行的替代办法,它建议作出努力,以便在伊拉克境内恢复有效、强有力和可靠的国际视察制度”。

17. 实质上,该报告提出一项基本建议,即执行一项强化的监查计划,以进一步在伊拉克境内实施安理会决议的各项目标。在第 715 号决议和现行监查计划及其他有关决议(第 687 号、第 707 号和第 1051 号决议)的规定的框架内,可以并应该做到这一点。小组还指出,若要重新订立我们希望实行的任何制度,都需要伊拉克的合作。若要设立任何制度,也必须得到安理会的有效支持。

18. 小组作出这些结论,就是履行授予其的任务,即提出“如何在伊拉克境内重

新建立有效的裁减军备/不断监测和核查制度”。讨论时常常着重提到“如何”两字。但是,我要指出,小组完全只是解答了在技术上“如何”(去做)的问题。小组强调指出,如果只是纸上谈兵,那么,再好的制度也毫无用处。不管什么制度,若要产生实效,都需要在当地实施,如果伊拉克不接受,就不可能做到这一点。如何使伊拉克接受,或者说,在政治上“如何”去做的问题,这是安全理事会的任务。然而,我认为,对技术上“如何”去做这一问题的答案与关于政治上“如何”去做的讨论不是没有关系的。

19. 对上文所述核心问题作出答复的同时,就工作的组织和方法提出了若干重要建议,为此化费了许多时间,这些建议是拟议制度的组成部分。这些建议主要涉及将委员会改组为合议机构、其可以履行的若干职责、有关征聘和训练的问题、如何处理各种来源的资料、以及其他做法和程序。如上所述,小组在现行法律框架内审查了这些调整办法,包括术语表,但不妨碍安全理事会今后作出任何决定。我认为,尽管这些建议具有局限性,不应该给予轻视,尽管其中使用了谨慎的外交措辞——但决不是模棱两可的措辞。小组建议安全理事会对这些建议给予适当考虑,我大力鼓励安理会这样做。

目前人道主义局势问题小组

20. 伊拉克境内人道主义问题的第二个小组通过一系列文件和简报获得的各种指标,评估了伊拉克人民目前的生活状况。小组的报告总结了这项数量化的资料,同时也反映了提请其注意的一些质方面的问题。

21. 小组未图取代或重复秘书长根据第 986 号决议的人道主义方案的框架就该问题进行的定期汇报。事实上,小组的任务规定也未要求其这么做。相反的,小组决定,严格按照其任务规定,采取更广泛的视角,并通过将海湾战争前伊拉克境内的情况与战争后果和目前的情况相比较,来努力确定各种趋势。不言而喻,全面制裁制度是全局的关键要素。

22. 小组从概念上对因自然或人为灾害影响某个社会应灾机制的贫困状况与其他状况加以区分,前者被界定为人道主义关注的事项。有鉴于此,在不忽视伊拉克应对导致目前局势的事件负责的情况下,小组认为,伊拉克社会和经济方面的衰退及其对伊拉克人民生活水准的影响,是与广泛战争破坏和持久经济制裁的累积影响分不开。假如没有这些影响,伊拉克境内的情况可能不会被视为人道主义局势,若要加以处理,则很可能会被作为发展援助事项加以处理。

23. 虽然一些个别数据会有一些的误差,而且报告也明白承认这一点,但小组认为,从联合国机构、非政府组织和个人收到的资料均汇向一个同一的面貌。简言之,如开发计划署所指出,报告也加以引述,就是在过去十年中,“该国已从相对富裕变成极度贫困”。尽管采用不同的措辞,但其他机构和如红十字委员会等善意的非政府组织提交的报告,均作出基本相同的评估。

24. 第 986 号决议和随后一些决议授权正在进行的人道主义努力已在阻止营养不良和健康问题恶化方面发挥作用,但是,如果考虑到全国的情况,最多只能说形势已趋稳定。其他指标仍继续恶化。

25. 报告没有免除伊拉克政府的责任,因此,列有一套针对该国政府的建议。同时,小组认为,在面对伊拉克人民紧迫的人道主义需求时,会员国不应回避它们的集体责任。本着这种精神,并根据安理会决议确定的总框架,报告第四节提出了一些建议。我认为,这些建议能发挥有意义的作用,尤其是作为一揽子加以采取。然而,如报告最后一段那样,应该指出,如果伊拉克经济没有持续复苏,伊拉克人民将继续遭受可怕的人道主义状况,而伊拉克经济的持续复苏仅靠国际人道主义努力是无法实现的。

26. 我应阐明,小组的一些建议可在现行各项决议的框架中实施,其他建议可能需在相同基本原理范围内加以调整。小组并未试图明确区分这两个类别。作为后续行动,一旦商定这些建议的主旨,我建议可成立一个专家组,研究实施其中一些建议所涉的某些技术和法律方面的问题。

战俘和科威特财产问题小组

27. 必须强调一点,主要出于实际理由,但也出于与问题的人道主义性质有关的概念上的理由,这个小组本身不进行调查工作。因此,它需要依赖简报期间所得的信息或书面提出的资料。有些口头简报——例如科威特和沙特阿拉伯——还有附带文件给该小组。

28. 据认为,为了明了是在什么法律框架下提出这些问题的,如能编辑有关的安理会决议和国际人道主义法律条文,会比较方便。这包括有关成立三方委员会的文件——对全面了解这个问题十分重要。在这方面,你们会发现这些文件提到各种文件用到的不同术语,这些术语有不同的法律含义。

29. 必须指出,该小组在工作的整个过程中须要按保密原则处理所得的资料。由于这个问题的人道主义性质,此种极端敏感的资料是在相互信任的基础上共用的。它还需要面对有关当事方提供的数字有出入的问题,包括有关下落不明者追查情况的互相矛盾的资料。尽管有这些困难,小组的报告——我相信是首次——向安全理事会提供了有关战俘和财产的全面性资料。

30. 关于科威特财产问题,据指出,伊拉克在占领期间夺取的若干物品已通过秘书处归还。不过,至于一些军事设备和官方档案,伊拉克要么提供不能令人完全信服的解释,要么就完全不解释。有鉴于此,该小组无法断定伊拉克已完全履行其执行安全理事会第 686 号决议第 2 段的义务。该小组建议在秘书处成立一个协调中心,负责记录尚待归还物品的最新情况。然后秘书长根据这些资料向安全理事会提出关于归还财产的进展情况报告。

31. 向该小组提出申诉的所有人一致认为,战俘,又称失踪人员的问题是人道主义问题,不应当政治化。在这方面,要保留和尊重红十字国际委员会的作用,特别是有关其参与这个人们视为或可能视为政治化的过程的限度问题。

32. 该小组认识到应当经常让安全理事会知道“下落不明者”(用红十字国际委员会所用的词)问题的进展情况。为此,它建议建立一种机制,由秘书长定期就这个

情况提出报告。此种报告的编写指针(见第 50 和 51 段)主要激发积极性,旨在促进当事各方的合作。该小组还指出,因经常提出报告以及这些报告必然引起的政治讨论所不断造成的压力,对有效地了结这个本质上是个人道主义的问题的努力不一定有利。

33. 该小组意识到这是一个十分敏感和复杂的问题,因此,它希望审议这个报告以及其中建议的机制,能够被视为是一项抛砖引玉的行动,导致可能的解决办法。这个问题如有积极的发展,除了对下落不明者的家人立即产生重大的影响之外,也会有助于建立信任的过程,从而能够让该区域各国之间改善关系,进而逐步改善总的地缘政治状况。

结论

34. 一年多来,安理会一直在争论如何在伊拉克问题上统一立场的问题。至少在三个重要场合,安全理事会成员表现出了一致立场:98 年 2 月,第 1154 号决议核可秘书长同伊拉克政府签署的谅解备忘录;10 月末,安全理事会成员对全面审查发表初步意见;11 月,安全理事会一致谴责伊拉克暂停与特委会合作和继续对原子能机构工作实行限制的决定(第 1205 号决议)。在另外一些场合,立场一致性不是很明显。去年 12 月的事件之后,安理会成员的立场毫无一致可言。

35. 各小组的组成表明,安全理事会成员希望努力打破安理会讨论的僵局。其时,安理会正在讨论能导致全面实施安理会所有有关决议的备选办法。已经提出了这方面的提议,可是似乎难以达成协商一致意见。各小组的报告可能会使安全理事会有机会集中审议取得进展的具体备选办法,但愿由此导致重新达成一致。

36. 第一小组得出结论说,在伊拉克八年,成绩不少,但承认仍有问题悬而未决。在这方面提到,根据现行程序进一步调查这些问题,可能出现“僵持点”,这可能符合近几年很明显的效益递减现象——且不论它原因为何。

37. 如第二小组所指出的那样,实行全面制裁已有八年,伊拉克的人道主义境况

黯然。在目前情况下,实际情形是既无视察,又无监测,因此也就无从保障本区域的和平与安全不会受到包括大规模毁灭性武器在内的各种威胁。其它问题仍然悬而未决,特别是“下落不明”者(不论是战俘还是失踪人员)的问题。简言之,安全理事会各项决议的目的并未达到。这使不禁要问,改变办法或采取新办法,未必可以促成达到安理会各项决议的目的。

38. 报告中的各项建议很重要,整体来看,可以为一些紧迫问题提供解决办法。可是,尤其是就裁军/不断监测和核查小组而言,必须把它们看成是工具。工具要通过使用才会有助益。

39. 裁军/不断监测和核查小组报告的最后一段又向安全理事会提出了本机构曾向该小组提出的问题:“从政治角度来看,如何实施强化的不断监测和核查?”——它的提法较婉转而已。该报告前面有一段清楚指出:强化的不断监测和核查制度本身,目的并不是吸引伊拉克进行合作。因此,促使也好,吸引也好,跟强化制度无干。我已提到各份报告的意见和结论之间可能有联系,促使伊拉克接受强化的不断监测和核查的窍门可能正在于这些联系之中。

40. 第一小组的报告承认,裁军方面仍存在悬而未决的问题。另一方面,如讨论时所提到的,出于内在的原因,安全理事会可能根本无法有 100 % 的把握认定,按照第 687 号决议第 22 段的规定,“伊拉克已完成”该决议“第 8 到和第 13 段所设想的一切行动”。可是,我们都知道,只要安全理事会决定采取新办法,第 687 号决议第 21 段可能提供充分的灵活性。新办法在违禁武器问题上,应使人具有说得过去的信心,按照强化的不断监测和核查制度进行有效视察,同时能使伊拉克人民的生活条件提高、多少恢复一点常态,另外继续争取达到其它目的,如第 3 小组的目的。

41. 最后,如其中一份报告指出的那样,必须正视如何同伊拉克保持接触的问题,与其晚一点,还不如早一点这样做。考虑到伊拉克当局的态度,尤其是发生了 1998 年 12 月的事件,军事性质的事件还有发生,这一任务当然不会容易。我作为主席,必须应付伊拉克的、小组工作与它无干的立场 --- 各小组没有允许伊拉克正式参加其工

作。安全理事会也许会计划采取行动,可能利用我提到的联系,除此之外,我个人认为必须开展“和解外交”。为此目的,秘书长的协助将具有重大价值。

42. 概括来说,维持现状是不可取的。设立各小组,是要诚实、公正地努力提出具体建议,供安全理事会在处理伊拉克问题时集中讨论。整体而言,这些建议可以为紧迫的问题提供答案。可是,伊拉克问题的持久解决,不是各小组权限之内所能讨论的。如前所述,这些报告整体来看,包括它们相互间可能有的联系——这可不是各小组所能做到的——安理会可能会制定更全面的解决办法,作为达成其决议的目标的新办法或变更的办法的一部分。安理会这样做,可能不仅增加该区域持久和平的可能性,而且会重新达成一致,同时提高安理会这一对维持全世界和平与安全负主要责任的机构的信誉。

- - - - -