



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1995/38
14 January 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长按照安全理事会第947(1994)号
决议提出的报告

一. 引言

1. 这份临时报告是按照1994年9月30日安全理事会第947(1994)号决议第4段提出的,安理会在该决议中请秘书长考虑到克罗地亚政府的立场,在1995年1月20日以前就联合国克罗地亚共和国维持和平计划和所有有关安全理事会决议的执行进展情况提出报告,并决定根据该报告重新审议联合国维持和平部队(联保部队)的任务规定。

2. 联合国维持和平计划(S/23280,附件三)说明维持和平行动是“一种临时安排,其目的在于建立和平和安全的环境,以便就南斯拉夫的危机谈判出一个全面解决办法,而对于这种谈判的结果不预作判断”。该计划设想把联合国保护区(联保区)非军事化,联保区的所有居民受到保护,不会担心受到武装攻击,联保区内少数族裔的人权受到保障,并由联保部队酌情协助联合国人道主义机构安排所有愿意返回的流离失所者回到他们在联保区的家园。

3. 我已向安全理事会详细报告了执行维持和平计划各个部分的情况以及联保部队在执行任务时面临的困难(特别参看S/25777、S/26470、S/1994/300和S/1994/1067)。我在每次报告中都坦率说明,联保部队没有能力执行维持和平计划的某些部分以及安全理事会随后的任务规定,例如关于“粉红区”的任务(安全理事会第762

(1992) 号决议)以及在与克罗地亚共和国国际边界接壤的联保区边界上建立管制的任务(安全理事会第769(1992)号决议)。在每次延长联保部队的任务期限之前,我都面临选择,或者由于当事各方不肯提供可靠合作而建议撤出联保部队,或者由于部队的派驻是防止重新发生大规模战事所必需而建议继续派遣部队。安全理事会每次都决定继续派驻部队。

4. 1995年1月12日,我接到克罗地亚共和国总统弗拉尼奥·图季曼博士的信,告诉我克罗地亚政府决定,不同意把联保部队的任务期限延长到1995年3月31日以后,就是说到现行任务期限结束为止。图季曼总统在信中表示,“根据克罗地亚在过去两年中的经验”,他认为“尽管联保部队在制止克罗地亚境内的暴力和重大冲突方面发挥了重要作用,目前联保部队的任务性质,毫无疑问并没有创造必要条件,在作为联合国一个主权会员国的克罗地亚共和国建立持久和平与秩序”。我立即将该信送交安全理事会审议(S/1995/28,附件)。

5. 在我对该信的初步反应中,我对克罗地亚政府的决定表示深切遗憾,因为我坚决相信,联合国发挥了决定性作用,使三年前克罗地亚领土上的残暴战争停止,而联保部队随后又一直协助防止战火重燃。我了解到克罗地亚人民感到沮丧,因为迄今无法找到最终政治解决办法,但我指出国际社会的不懈努力已取得显著进展。(以下几段详细描述了这些成果。)我又表示深感担心,如果联合国维持和平人员撤出克罗地亚,可能会重新爆发战争。因此,我指出国际社会有必要就图季曼总统信中提出的问题继续同克罗地亚共和国政府对话。

6. 1994年,克罗地亚有两件令人鼓舞的重大发展:一是3月29日的停火协定,一是12月2日克罗地亚政府与塞族地方当局签订的经济协定(见S/1994/1375,附件)。由于停火大致上得到遵守,为前南斯拉夫问题国际会议主持下一一直在进行的谈判以及为联保部队采取的后续措施创造了有利气氛。关于经济问题的协定开放了若干地区,有可能使克罗地亚境内联保区内外的人民共同获益,并可能为进一步讨论政治问题建立必要的信任。

二. 停火

7. 联保部队在克罗地亚的活动继续着重监测及核查1994年3月29日停火协定,以之作为缓和紧张局势的必要步骤;在以往不安全的地区使民众能够开始正常生活和为可以导致政治对话的建立信任经济措施创造条件。

8. 在本报告所述期间,若干互不相关的事件使停火协定遭受威胁。大约3万名难民突然从波斯尼亚—黑塞哥维那大克拉杜沙地区涌进北区引起了安全方面的顾虑,并且使联保部队面对了向联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)人道主义工作提供后勤和人力支援的挑战。在乌德比那机场被用来对比哈奇安全区和更广阔的比哈奇袋形地区内靠近察津的目标发动空袭,和后来北大西洋公约组织(北约组织)于1994年11月21日和1994年11月23日发动空袭,分别使该机场和德沃尔雷达站无法使用之后,所有联保区,特别是北区和南区的紧张局势急剧升高。自11月以来,比哈奇地区发生了有克罗地亚塞族部队和波斯尼亚塞族部队参与的冲突,以及克罗地亚在联保区南区附近利夫诺地区进行军事活动,造成了新的不稳定局面。

9. 在整段期间,双方不断对联保部队行动自由施加愈来愈多的限制,同时它们的合作意愿也大为降低。此外,违反停火协定事件的次数也从1994年10月1日的70次(其中,克族方面20次,塞族方面50次)增至1995年1月11日的129次(其中,克族方面50次,塞族方面79次)。尽管双方挑起的违反停火事件次数都太多,不能容许,但联保部队对塞族方面动用重武器的严重事件发生次数特别感到担忧。联保区内,在枪口威胁下劫走联保部队车辆的次数也大为增加。在北区和南区,10月以来已有24辆车被劫走。当地塞族管理当局未制止这种无法无天的行径,已严重损害了联保部队执行其任务的能力。

10. 尽管停火协定遭到这些严重挑战,停火仍能继续维持,违反停火事件和限制联保部队行动自由的次数已在缓慢减少。联保部队在监督停火协定方面的努力,是

创造有利气氛,朝向建立信任经济措施前进所必不可少的条件。

三、经济协定及其执行情况

11. 我在1994年9月17日的报告(S/1994/1067)中通知安理会说,尽管前南斯拉夫问题国际会议的谈判人员和我的特别代表作出了不竭的努力,仍然无法就关于任何具体的建立信任经济措施打开直接谈判。原定6月份在普利特维斯举行的经济会谈取消之后,克罗地亚政府就不愿意谈判经济问题而不同时谈判政治解决,塞族方面则是:如果不先谈判经济措施,它就不打算谈判政治解决。前南斯拉夫问题国际会议谈判人员继续在萨格勒布、贝尔格莱德和克宁为恢复经济会谈持续加紧努力的时候,联保部队则同国际会议协调,特别是在隔离区内及其四周,着手推动地方的经济倡议。已就在南区和西区修复供水设施,和在北区重振商营企业进行了相当可观的准备工作。然而,每一次把具体建议提交各区当地的塞族管理当局,在向克宁征求许可时,它们都拖延不决。

12. 1994年12月2日经济协定(见S/1994/1375,附件)签署后,联保部队参加了同双方举行的几次会议,以便澄清优先事项和议定执行的方式。克罗地亚政府公开指明,它眼前的优先事项是打开:穿过联保区西区和东区的萨格勒布-贝尔格莱德高速公路部分路段;萨格勒布-利波瓦奇和萨格勒布-斯普利特铁路线;和亚得里亚海油管。1994年12月21日,萨格勒布-贝尔格莱德高速公路在西区和东区的路段开放。联合国民事警察(联合国民警)设立了有150名监测员的高速公路指挥部,在高速公路上巡逻,和在克族控制区会同欧洲联盟监测团监测员巡逻。在穿过西区的高速公路沿线,由联保部队军事人员提供警卫。联保部队工程人员进行一些小修理,以确保公路行车安全。尽管公路起先仅在天亮的时间开放,每天都有几百辆车行驶,包括在联保区西区和东区之间往返,为数不多的克罗地亚塞族人。1月6日,高速公路24小时开放,每天平均有2 000辆车行驶。到1995年1月11日,行驶过这条公路的车已逾35 000辆。

13. 该公路的开放令人们对安全理事会第713(1991)、757(1992)、787(1992)、820(1993)和942(1994)号决议所规定的制裁制度的维持问题感到担心。根据经济协定所附的、前南斯拉夫问题国际会议指导委员会联合主席的来信并在塞族同意下,联保部队“在现阶段不得让来自或运往南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)领土或波斯尼亚塞族所控制领土的货物通过联保区……”。为了保持势头和迅速开放该公路,我的特别代表与国际制裁协调员商定:驻克罗地亚的协助制裁特派团派遣其监测员同东区隔离区的联保部队检查站驻在一起,而且联保部队在设法阻止未获许可之货物经过该公路时将遵循协助制裁特派团监测员的意见。联保部队还同意监测和报告可能谋求在西区离开该公路的克罗地亚车辆情况,以及跨越西区同波斯尼亚—黑塞哥维那的国际边界上的萨瓦河大桥的货物交通情况。

14. 该公路在头三个星期里运行正常,没有发生事件,这为从1995年1月17日开始修理已被克罗地亚当局控制四年的奥布罗瓦茨水电站的发电机磁极和将其归还给克罗地亚塞族一方铺平了道路。它还提供了动力,促使执行经济协定的其他优先领域,特别是开放经过北区的亚德里亚输油管。在12月25日、1月5日和11日举行的双方技术专家会议上,解决了对其运作方式的意见分歧,技术检查已经开始。在前南斯拉夫问题国际会议谋求谈判以成立一个联合商业石油公司的同时,联保部队监督了各主阀站的扫雷工作,并为各主阀站提供安全和工程技术。按计划该输油管将于1月23日重新开放。

15. 至于经济协定中水和电的项目,尽管克宁当地塞族领导人没有出席1月5日在斯普利特举行的中央委员会首次排定的会议,各技术专家同意尽快开始修理和扫雷工作。1月9日,联保部队工程师对北区、南区和西区的四个供水设施开始进行仔细的检查。联保部队的初步检查表明,经济协定中列出的十三个水和电的项目中至少有两个可在两个月内完成技术准备,这取决于必要的扫雷范围、下雪状况和资金是否充分。这些修理工作的第一阶段可在2月24日之前完成。如果这些项目能迅速完成,则可在夏天之前向达尔马提亚的各沿海城镇供水,包括向四年来一直供水不足

的扎达尔和比奥格勒供水。而且,水电的供应将有助于使受战争破坏的广大地区恢复较正常的经济状况。

16. 塞族工程专家于1月11日开始检查萨格勒布-利波瓦奇铁路线。1月16日,初步检查工作将完成,专家小组将开会和决定修理工作的时间表。该铁路的开放以及萨格勒布-斯普利特铁路的开放可以大大改善双方经济往来的基础设施。

17. 很显然,经济协定的成功与否取决于各方是否仍有意愿以及国际社会是否有能力为执行项目提供资源和援助。在这场复杂和可能昂贵的经济重建中,联保部队既无资源也无任务来向双方提供财政援助。而且各联保区内极为薄弱的经济力量也不大可能承担这些经济项目中许多项目的费用。安全理事会不妨核可该经济协定,指出提供充分国际财政支持的必要性,并鼓励双边和国际捐助方提供援助,如果没有足够的资源,则该经济协定可能给全面政治解决带来的有利影响就会被削弱。

四、政治谈判

18. 在经济谈判的同时,两位联合主席和前南斯拉夫问题国际会议的两位谈判人员同俄罗斯联邦和美利坚合众国驻克罗地亚的大使一道,一直在努力为政治解决克罗地亚政府与联保区内当地塞族当局之间的冲突拟订一项计划。尽管有克罗地亚政府最近做出的决定,但希望通过谈判取得的进展以及经济协定的执行将会促进建立信任和有利于恢复关于和平解决冲突的谈判。

五、流离失所者和人道主义活动

19. 安全理事会第947(1994)号决议敦促尽早实行使流离失所者返回隔离区内或附近的家园的试验项目。由于停火继续有效,隔离区的某些地区内及其附近的安全情况有所改善,使得有些流离失所者能够主动返回他们的家园。自1994年10月以来,难民专员办事处已经为约340个家庭提供物资援助,协助他们在希贝尼克的茹帕尼亚隔离区附近的两个村庄和扎达尔的茹帕尼亚的一个村庄,重建他们的家园。这

项工作是同克罗地亚当局密切合作完成的。同样,还对返回者在隔离区附近的本科瓦茨市塞族一方的两个村庄恢复正常生活提供援助。正在定订计划,在安全情况许可的情况下援助流离失所者尽早返回南区的隔离区的一些村庄。在克罗地亚一方,特别重视扎达尔和希贝尼克较偏僻的地方,预期不久将再有4 000名流离失所者会返回这些地区。

20. 难民专员办事处与联保部队将继续提供援助并且促成其他组织调集资源,以及协调它们的努力,促进流离失所者在人道主义原则许可的情况下,自愿返回。尽管克罗地亚政府坚决敦促,但除非经济协定和导致政治解决的政治对话获得重大进展,否则在最近的将来大规模返回联保区内的地区似乎不太可能。在因为敌对行动和地雷蔓延难以接受的情况使这些地区仍然不安全,和人权不能够获得充分保障的情况下,联保部队不得鼓励返回这些地区,因为这是违反国际人道主义法和国际人道主义作法的。

21. 联保部队继续执行其人道主义任务,包括协助难民专员办事处和其他机构运送和分发人道主义援助,保护联保区内的少数,并且设法制订人道主义建立信任措施。在北区还有1994年8月从波斯尼亚—黑塞哥维那比哈奇地区逃至北区的30 000名难民,在12月底大多数返回大克拉杜沙之前,都获得援助。

22. 联保部队还与难民及流离失所者组织保持持续对话。应他们的要求,并且尽管当地的塞族当局在最后一分钟拒绝合作,但是联保部队还是组织了700多名克罗地亚人在11月1日万圣节到联保区南区隔离区的坟场扫墓,这是三年以来第一次。

23. 虽然克罗地亚政府要求将西区克罗地亚管理的部分地区划出联保区之外,但是联保部队的监测表明,塞族少数人尚未获得充分安全和免于受害的条件。

六、联保部队的新闻活动

24. 虽然波斯尼亚—黑塞哥维那国家电视台一个星期播放两次联保部队的电视节目,但是,南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)和前南斯拉夫的马其顿共和国及

克罗地亚电视当局都不愿给联保部队提供固定的时段。继续用克罗地亚语印制有关联保部队和联合国的出版物、海报和小册子,印发英语和克罗地亚语的月报,并且经常制作克罗地亚语的无线电广播节目录音带供当地的电台广播。但是,尽管在第947(1994)号决议第1段中,安全理事会明确核可联保部队设立自己的无线电广播设施的计划,并且尽管屡次向各级政府提出要求,克罗地亚政府并未发给联保部队广播执照,也没有分配必要的调频频率。(关于波斯尼亚—黑塞哥维那联保部队也面临同样的局势。)

七、缔结部队地位协定所遭到的困难

25. 安全理事会在第947(1994)号决议第10段中对克罗地亚共和国尚未与联保部队缔结部队地位协定表示关切,并且要求它不要延误缔结这种协定。尽管图季曼总统在9月向安全理事会成员作出保证,但是这个问题并没有获得任何进展。10月21日,联保部队向克罗地亚政府提出部队地位协定最后草案,并且一再努力以期就其缔结重开谈判。但克罗地亚政府却一再提出联保部队认为以前的谈判已经解决的老问题。

八、意见

26. 安全理事会成员记得,我在1994年9月17日的报告(S/1994/1067)中指出,尽管联保部队较早时未能履行联合国克罗地亚维持和平计划赋予的任务的某些重要部分,但是它成功地执行了1994年3月29日的停火协定,增强了进展的可能性。该停火协定大大减少了战争的伤亡人数。并使人民生活的正常化程度能够获得提高——经验显示,后者是建立信任、实行政治和解的重要先决条件之一。

27. 1994年12月2日缔结经济协定,以及萨格勒布—利波瓦奇公路迅速开放(这条公路在此之前用于安全事务,每天有2 000辆车使用),是有助于进一步改善局势和建立信任的两个积极步骤。随着平民通过对方控制的领土成为常事,则条件将逐步

改善,导致更多的合作和政治对话,解决冲突。

28. 这些都是积极的发展。相形之下,在克罗地亚同波斯尼亚-黑塞哥维那的国际边界上部署国际监测员一事则没有进展。由于我在1994年3月16日和1994年9月17日给安全理事会的报告(S/1994/300和S/1994/1067)中所述的理由,联保部队将不能够根据第762(1992)号决议、第769(1992)号决议、第838(1993)号决议的要求在这些边界部署监测员,除非当地的塞尔维亚人大大地改变他们的态度,而就第838(1993)号决议来说,除非联保部队的资源能够大大增加。

29. 现在要预测克罗地亚政府决定不同意延长联保部队于1995年3月届满的任务会对联保区内的塞尔维亚人产生什么影响,为时尚早。我感到关切的是,迄今所用的三部曲--停止战争、经济正常化、政治谈判,克罗地亚可能已不再认为是可行的办法。不管怎样,塞族方面各主要领导人一向并没有表示执行这个经济协定的政治决心。我会在未来几个星期密切注视有关这个经济协定的执行情况,如有任何重要情况,将提请安理会注意。

30. 我在1994年9月17日给安全理事会的报告(S/1994/1067)中指出,如果多方面都认为联保部队无法执行任务,其存在只是有助于维持不令人满意的现状,则我无意建议无限期地延长维和部队的驻留期;我指出,有关各方的意志对联保部队能否执行任务至关重要。但是,在过去四个月里,在有关各方的合作下,联保部队的主要工作已超越了维持停火协定而扩大到该经济协定的执行和便利有关方面展开合作性对话。不幸的是,克罗地亚政府未能在充分探讨此一过程的成功机会之前就决定不支持联保部队继续发挥作用。

31. 我希望克罗地亚政府能够在联保部队目前的任务期限届满之前重新考虑它的立场。否则我将就联保部队撤出克罗地亚共和国将会造成的实际后果及所涉的财务问题进行深入的研究。同时,我也需要研究维和部队的总部及其后勤基地应否设在一个联合国既无任务又无军队的国家的首都。我将就这些问题与安全理事会成员国密切协商。

32. 我想强调的一点是,我对这个问题的主要关切是,联保部队撤出会大大地提高恢复战事的可能性。不论克罗地亚政府怎样强调“要以和平方法恢复它被占领的领土”的决心,不论它怎样要求人们不要误解它的决定,我恐怕撤出联保部队很可能导致战火重燃。尽管有武器禁运,该地区已累积了不少武器,因此一旦再发生冲突,其破坏力将更甚于1991-1992年的冲突。以往我曾因为联保部队执行任务困难重重而考虑建议安全理事会撤出联保部队,但最终就是因为上述这项关切而摒弃了这一选择。

33. 现在克罗地亚政府已提出中止联保部队的任务,我必须重申我的信念:要从根本来解决克罗地亚的问题,只能够通过政治对话一途。联合国一贯认为,当事各方本身必须为达成此种解决办法负起主要的责任并采取达成和解的必要步骤。迄今联保部队的主要工作是维持和平,因而促进了和解进程。换句话说,它是达成目的的手段,而非最终目的。安理会必须决定,如果联保部队撤出,怎样才是达成国际社会要求的目的的最佳办法。