



Совет Безопасности

Distr.
GENERAL

S/1994/1389
1 December 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ВО ИСПОЛНЕНИЕ РЕЗОЛЮЦИИ 959 (1994)
СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В пункте 5 резолюции 959 (1994) от 19 ноября 1994 года Совет Безопасности просил Генерального секретаря обновить его рекомендации о порядке реализации концепции безопасных районов и поощрять Силы Организации Объединенных Наций по охране (СООНО), в сотрудничестве с боснийскими сторонами, продолжать их усилия по достижению соглашений относительно укрепления режима безопасных районов, учитывая конкретную ситуацию в каждом случае. В пункте 7 Совет просил Генерального секретаря представить доклад об осуществлении резолюции к 1 декабря 1994 года. Настоящий доклад представляется с целью информировать Совет о результате рассмотрения рекомендаций, содержащихся в предыдущих докладах по вопросу о безопасных районах (S/1994/291 и Corr.1 и Add.1, S/1994/300 и S/1994/555) в свете недавних событий, а также предложить некоторые меры, которые необходимо срочно рассмотреть. В докладе содержатся также рекомендации о мерах по стабилизации положения в безопасном районе Бихач и вокруг него в соответствии с просьбой, содержащейся в заявлении Председателя от 13 ноября (S/PRST/1994/66).

2. Как известно Совету Безопасности, в моем докладе от 14 июня 1993 года во исполнение резолюции 836 (1993) от 4 июня 1993 года (S/25939) я указал на то, что СООНО потребуются войска численностью около 34 000 человек, с тем чтобы эффективно сдерживать нападения на безопасные районы. Совет, однако, постановил санкционировать в своей резолюции 844 (1993) от 18 июня 1993 года использование "сокращенного варианта", предусматривающего предоставление дополнительного контингента войск численностью 7600 человек, последние из которых прибыли в район действий год спустя. При рассмотрении настоящего доклада члены Совета, возможно, пожелают принять во внимание эти факты.

II. НЕДАВНИЕ СОБЫТИЯ В БЕЗОПАСНЫХ РАЙОНАХ

Жепа, Сребреница и Горажде

3. Как отмечалось в моем докладе о безопасных районах от 9 мая 1994 года (S/1994/555), концепция безопасного района более эффективно применялась в Жепе и Сребренице, чем в других районах. В этих двух районах стороны конфликта договорились о прекращении огня, размещении войск СООНО, демилитаризации в особых случаях и принятии других мер, включая, в частности, четкую делимитацию безопасного района. Хотя осуществление соглашений далеко от завершения, военная ситуация в Сребренице и Жепе и вокруг них в течение последних семи месяцев в целом была более стабильной, чем в других безопасных районах. Вместе с тем в Сребренице отмечалось увеличение напряженности в результате спорадических взрывов и перестрелок, часто возникавших трудностей с обеспечением доступа к гуманитарной помощи и обостренного чувства страха у жителей города в связи с их уязвимостью к нападению со стороны сербов, которое может быть следствием более широкомасштабных политических и военных событий.

4. В Горажде положение остается напряженным, несмотря на то, что прекращение огня в пределах 3-километровой полностью запретной зоны, а также 20-километровой зоны, запретной для тяжелых вооружений, в основном соблюдалось. Ограничения на свободу передвижения в Горажде часто налагались обеими сторонами, и обе стороны делали это также в отношении персонала СООНО. В стремлении снизить напряженность и уменьшить число нарушений прекращения огня предпринимались инициативы по обеспечению уборки урожая, прекращению снайперского огня в полностью запретной зоне и вдоль основной дороги в южной оконечности анклава, а также по оказанию содействия в освобождении военнопленных и задержанных лиц. Эти меры способствовали несколько более заинтересованному сотрудничеству с обеих сторон, что, в свою очередь, позволило значительно улучшить условия жизни в безопасном районе.

5. Доступ в Жепу, Сребреницу и Горажде неоднократно закрывался боснийскими сербами. Трудности с доставкой топлива, необходимого для деятельности СООНО, создавали серьезные препятствия для осуществления патрулирования. Доставка грузов гуманитарной помощи, и в частности жизненно необходимых теплоизоляционных материалов и иных предметов на зимний период, также была затруднена, в результате чего 70 процентов необходимого объема было доставлено в анклавы в октябре и только 50 - в ноябре.

Тузла

6. Тузла была затронута военными операциями в Маевецких горах к северо-востоку от города. Имели место спорадические артиллерийские обстрелы центра города и прилегающего к нему района, причем число таких инцидентов значительно увеличилось в ноябре. Это происходило одновременно с увеличением давления правительственных сил с целью отбросить сербские силы из района горы Столице. Гуманитарная ситуация в Тузле еще более ухудшилась с прибытием более 6000 перемещенных лиц, изгнанных из находящихся под контролем сербов районов Биелины и Яни, особенно в сентябре. С другой стороны, доступ по суше в Тузлу значительно улучшился в результате заключения соглашения о прекращении огня между боснийцами и боснийскими хорватами. Хотя доступ в Тузлу осуществляется по дорогам второстепенного значения (состояние которых, весьма вероятно, значительно ухудшится зимой), каких-либо серьезных трудностей в течение последних семи месяцев не возникало, несмотря на неспособность СООНО договориться об открытии аэропорта для доставки грузов гуманитарной помощи. В отличие от других безопасных районов Тузла не окружена силами боснийских сербов.

Сараево

7. За четыре месяца после заключения соглашения от 9 февраля 1994 года о выводе или передаче под контроль СООНО тяжелых вооружений и последующего соглашения от 17 марта

1994 года о свободе передвижения условия жизни жителей Сараево значительно улучшились. Коммунальное обслуживание в Сараево и вокруг него значительно улучшилось за этот период благодаря содействию со стороны Управления специального координатора по Сараево и СООНО. К сожалению, закрытие боснийскими сербами 26 июля 1994 года коридоров через сараевский аэропорт вновь ограничило возможности доставки коммерческих грузов. С тех пор коридоры через аэропорт периодически закрывались, что сопровождалось общим повышением напряженности, в течение которого обе стороны участвовали в боевых действиях в сараевской запретной зоне и вблизи нее.

8. После того как СООНО выявили и заблокировали ряд попыток вывести тяжелые вооружения из пунктов сбора вооружений, боснийские сербы 5 августа 1994 года вывели из пункта в Илдже пять единиц тяжелой военной техники. СООНО обратились с просьбой к Организации Североатлантического договора (НАТО) произвести удар с воздуха по сербской бронемашине, находившейся в пределах сараевской запретной зоны, что заставило сербов вернуть изъятые вооружения. С тех пор военная техника из пунктов сбора вооружений не выводилась. Однако обстрел из тяжелых орудий обеими сторонами из мест расположения этих пунктов имел место. Несмотря на то, что СООНО используют значительные ресурсы и прилагают большие усилия, контролировать изолированные и разбросанные на большой территории пункты сбора вооружений было трудно, особенно когда сербы предпринимали попытки получить доступ к тяжелым вооружениям с ростом военного давления в запретной зоне или вокруг нее.

9. СООНО добились успеха в заключении соглашения о прекращении снайперского огня в Сараево 14 августа. Это позволило возобновить трамвайное сообщение и улучшить защиту в городе. Однако после начального периода строгого соблюдения соглашения оно в последние недели все чаще нарушается.

10. С сентября эскалация боевых действий в сараевской запретной зоне и вокруг нее дестабилизировала ситуацию в городе. К числу наиболее серьезных инцидентов относятся обстрел из тяжелых орудий боснийскими сербами дороги на горе Игман; вылазки правительственных сил в демилитаризованную зону на горе Игман; и непрекращающиеся бои вокруг Високо и Цемерской Планины к северу и северо-востоку, а также на подступах к Трново к югу.

11. Во второй половине сентября население серьезно пострадало в результате прекращения коммунального обслуживания на 12 дней. После использования авиационной поддержки 22 сентября в Сараево все полеты в Сараево были приостановлены из-за угроз безопасности со стороны сил боснийских сербов. Полная приостановка более чем на 10 дней полетов для снабжения СООНО и доставки гуманитарных грузов, а также движения наземных автотранспортных колонн вызвала снижение масштабов деятельности СООНО и уменьшение объема гуманитарных поставок в город до критического уровня. В последующий период доступ в город был относительно нормальным до введения новых ограничений в связи с боевыми действиями в районе Бихача. Новые сербские процедуры в отношении передвижения между аэропортом и городом создали дополнительные препятствия.

Бихач

12. В августе самопровозглашенная бихачская "автономная провинция Западной Боснии" с базой в Велика-Кладуше, возглавляемая г-ном Фикретом Абдичем, была разгромлена правительственными силами. Это привело к исходу около 25 000 беженцев в сектор "Север" района, охраняемого Организацией Объединенных Наций (ООН), в Хорватии. Условия с точки зрения безопасности в Велика-Кладуше и заверения правительства позволили Управлению

Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) сделать вывод о том, что беженцы могут вернуться домой в условиях безопасности. Большинство, однако, остались в секторе "Север".

13. Одержав победу над силами Абдича, правительственные силы смогли сосредоточить свои усилия на остающейся линии конфронтации с силами боснийских сербов. Они прорвали рубежи обороны сербов на Грабежском плато и заняли самый большой с начала войны участок территории.

14. В результате своего контрнаступления боснийские сербы вновь овладели занятой противником территорией и продвинулись дальше первоначальных линий конфронтации, приблизившись к городу Бихач. Это контрнаступление с юга и востока Бихачского анклава осуществлялось при артиллерийской и авиационной поддержке со стороны так называемых краинских сербских сил, которые также поддерживали силы Абдича, которые наступали с севера и запада в направлении Велика-Кладуши.

15. Несмотря на решительные предупреждения со стороны СООНО, краинские сербские силы неоднократно включались в боевые действия, нанося ракетные удары и удары с воздуха. В ходе воздушного нападения на штаб Пятого корпуса, расположенный в безопасном районе, который имел место 18 ноября, использовались напалм и бомбовые кассеты. Во время предпринятой на следующий день попытки воздушного нападения самолет упал на завод в Казине, в результате чего был разрушен жилой дом и имелись жертвы среди гражданского населения. Эти нападения обусловили принятие Советом Безопасности в его резолюции 958 (1994) от 19 ноября 1994 года решения о том, чтобы содержащееся в резолюции 836 (1993) разрешение касательно применения военно-воздушных сил в безопасных районах и вокруг них относилось также и к Республике Хорватии. 21 ноября использовавшийся для этих нападений аэродром в Удбине подвергся воздушному удару сил НАТО, произведенному в соответствии с указанной резолюцией.

16. Позднее в ходе состоявшегося 23 ноября в Белграде совещания книнские власти сообщили моему Специальному представителю о своем обязательстве прекратить любое военное участие их сил в Боснии и Герцеговине и предоставить конвоям СООНО и УВКБ доступ в Бихачский анклав. Кроме того, были даны заверения в отношении безопасности персонала СООНО, развернутого в РОООН. В то же время военное участие краинских сербских сил, как представляется, продолжалось, а силы боснийских сербов не проявляли никаких признаков ослабления своего наступления на безопасный район Бихача и на сам город. Несмотря на неоднократные попытки со стороны СООНО, направленные на достижение прекращения огня, силы боснийских сербов продолжали свое наступление на город. В свою очередь, Пятый корпус правительственной армии вел минометный огонь из безопасного района Бихача, где расположен его штаб.

17. На протяжении рассматриваемого периода доступ в Бихачский анклав по-прежнему был исключительно затрудненным для СООНО и почти невозможным для гуманитарных конвоев. Партия предметов материально-технического снабжения, предназначенных для войск СООНО в Бихачском анклаве, после продолжительного отказа в доступе со стороны книнских властей наконец прибыла 24 ноября на основе соглашения, достигнутого в ходе состоявшегося накануне совещания. Необходимо доставить войскам СООНО в анклаве еще значительно больший объем предметов снабжения, с тем чтобы они могли осуществлять деятельность на нормальном уровне. С конца мая в Бихачский анклав удалось прибыть лишь 12 из 142 запланированных конвоев УВКБ. Все склады, предназначенные для гуманитарной помощи (продовольствие, медикаменты и основные непродовольственные товары), в настоящее время пусты, и по причине отсутствия надлежащих условий безопасности нет возможности осуществлять сброс грузов с самолетов. Доступ в анклав для гуманитарной помощи восстановлен не был.

18. С самого начала боевых действий в районе Бихача СООНО ведут активный поиск путей деэскалации существующего положения путем частых контактов со всеми заинтересованными сторонами. Эти усилия были еще более активизированы после заявления Председателя Совета Безопасности от 13 ноября.

19. Одно из безотлагательных действий состояло в том, чтобы произвести демаркацию границ данного безопасного района. Рекомендация по этому вопросу, содержащаяся в моем докладе о безопасных районах (S/1994/555), не была утверждена Советом Безопасности, когда произошло наступление правительства и последующее контр наступление сил боснийских сербов. В целях избежания какого-либо неправильного понимания воюющими сторонами всем им было передано описание границ, установленных СООНО на основе наличия важных в тактическом отношении объектов, плотности населения и имеющихся войск СООНО. Однако боснийские сербы не стали соблюдать границы и продолжали свое наступление в безопасном районе, хотя в сам город они пока еще не вступили.

20. Как об этом говорилось выше, 23 ноября книнские власти сообщили моему Специальному представителю о некоторых своих обязательствах, включая прекращение их военного участия и представление конвоям СООНО и УВКБ доступа в Бихачский анклав. При этом, однако, на настоящий момент были отмечены очень незначительные изменения в том, что касается уровня деятельности краинских сербов.

21. В настоящее время СООНО сосредоточивают свои усилия в трех областях: переговоры со сторонами в целях достижения соглашения о немедленном прекращении военных действий и демилитаризации безопасного района Бихача; меры по стабилизации положения на местности, включая подготовку к осуществлению соглашения; и попытки обеспечения доступа для конвоев материально-технического обеспечения СООНО и гуманитарных конвоев.

22. Сам я 30 ноября совершил непродолжительную поездку в Сараево. Мои цели состояли в том, чтобы продемонстрировать свою озабоченность в связи с ухудшением положения в Боснии и Герцеговине, получить информацию на месте от моего Специального представителя, Командующего Силами и Командующего в Боснии и Герцеговине и без проведения детальных обсуждений воздействовать на все заинтересованные стороны в целях достижения соглашения о прекращении огня в Бихаче и в Боснии и Герцеговине в целом, а также по ряду связанных с этим военных договоренностей. На мое решение о посещении Сараево повлиял ряд моих состоявшихся в предыдущие дни телефонных разговоров с президентом Боснии и Герцеговины Изетбеговичем и вице-президентом Ганичем, а также полученное мною письмо от д-ра Караджича, лидера партии боснийских сербов. Я имел длительную беседу с президентом Изетбеговичем, в ходе которой я сообщил ему о желании Совета Безопасности видеть прогресс в деле урегулирования конфликта в его стране и обсудил с ним эффективность проводимых там операций Организации Объединенных

Наций. Мы также обсудили действия, которые могли бы быть предприняты незамедлительно в целях достижения соглашения относительно мер по установлению контроля над положением в военной области и созданию условий, в которых переговоры, касающиеся политического урегулирования, могли бы быть доведены до успешного завершения. Я предложил д-ру Караджичу встретиться со мной в аэропорту Сараево, с тем чтобы я мог провести подобное обсуждение и с ним. К сожалению, должен сообщить, что д-р Караджич отклонил мое предложение, и по этой причине встреча с ним оказалась невозможной. Покидая Сараево я поручил моему Специальному представителю вести активные переговоры в целях стабилизации положения в военной области в Бихаче и в других районах Боснии и Герцеговины.

23. В то же время СООНО предполагают принять дополнительные меры на местности. Сейчас численность расположенных в безопасном районе Бихача сил составляет одну роту. Планируется перебросить еще одну роту из другого района Бихачского анклава для усиления присутствия Сил в безопасном районе. Предполагается также переброска еще одной роты из-за пределов Бихачского анклава. Как только будет заключено соглашение о прекращении военных действий и демилитаризации безопасного района, эти силы будут размещены в пунктах, имеющих особое значение. Кроме того, СООНО рассматривают возможности, связанные с укреплением их войск вдоль международной границы между Хорватией и Бихачским анклавом в целях осуществления более эффективного наблюдения за выполнением краинскими сербскими силами своего обязательства по прекращению любого военного участия.

24. СООНО также будут продолжать прилагать все усилия в целях обеспечения доступа в Бихачский анклав конвоев материально-технического обеспечения войск и гуманитарных конвоев, в частности, добиваясь заключения с краинскими сербами и боснийскими сербами соглашений об открытии гуманитарных коридоров.

III. АНАЛИЗ ОПЫТА СООНО В БЕЗОПАСНЫХ РАЙОНАХ

25. В моем докладе о безопасных районах (S/1994/555) я указал на ряд проблем, связанных с неспособностью концепции безопасных районов защитить гражданское население Горажде. Я отметил тогда, что "в сущности СООНО оказались в положении, когда многие безопасные районы стали небезопасными, когда их существование, по-видимому, создавало препятствия лишь для одной из армий в конфликте, ставя, таким образом, под угрозу беспристрастность СООНО, и когда необходимо было должным образом определить роль СООНО, с тем чтобы совместить ее с остальной частью ее мандата" (там же, пункт 15).

26. Накопленный за последнее время в Бихаче опыт вновь и еще более наглядно продемонстрировал присущие нынешней концепции безопасных районов недостатки, расплачивается за которые гражданское население, оказавшееся в исключительно тяжелом положении.

Ограничение потенциала сдерживания и последствия применения военно-воздушных сил

27. В своей резолюции 844 (1993) в качестве первоначального подхода Совет Безопасности высказался за "облегченный вариант", предусматривающий минимальное укрепление войск в размере 7600 человек для осуществления мандата, связанного с безопасными районами. Этот вариант был призван обеспечить выполнение ограниченных целей, как то обеспечить базовый уровень сдерживания при условии согласия и сотрудничества сторон. Опыт, накопленный в Горажде и Бихаче, является наглядным свидетельством того, что при отсутствии согласия и сотрудничества невозможно ожидать, что "облегченный вариант", принятый в качестве первоначальной меры и поддерживаемый лишь военно-воздушными силами, будет эффективным в

том, что касается защиты безопасных районов. Присутствие восьми военных наблюдателей оказалось недостаточным для того, чтобы сдержать наступление сербов на Горажде. Присутствие подразделения численностью в одну роту не смогло остановить наступление сербов на город Бихач.

28. Угроза воздушных действий имела целью не допускать нападений на безопасные районы в условиях ограниченного присутствия СООНО. Однако опыт применения военно-воздушных сил, в частности в Бихаче, демонстрирует ряд препятствий технического характера, ограничивающих его эффективность. Для оказания тесной воздушной поддержки или нанесения воздушных ударов необходимыми являются четко различимые цели. В случае с Горажде это были тяжелые орудия, ведущие огонь по населенному центру, что угрожало безопасности персонала СООНО, расположенного в городе. Во время нынешних вторжений сил боснийских сербов в безопасный район Бихача они чаще прибегают к практике пеших боевых действий пехотных подразделений в тесном контакте с правительственными силами на участках, прилегающих к южной окраине города. За исключением аэродрома в Удбине, расположенного на территории, удерживаемой "краинскими сербами", в Хорватии и используемого для воздушных нападений на Бихачский анклав, было очень сложно определить подходящие цели для возможных воздушных действий. Тяжелые артиллерийские орудия, ведущие огонь по безопасному району Бихача, во многих случаях были очень мобильными и сложными для установления их местоположения. Кроме того, значительная разница между положением в Сараево в феврале этого года и положением в Горажде в апреле заключалась в большем числе находящихся в близлежащих районах сербских установок зенитных управляемых ракет. Это создавало опасность для любых полетов, препятствуя тем самым проведению воздушной разведки и оказанию тесной воздушной поддержки или нанесению ударов с воздуха. Кроме того, крайне ограниченной была свобода передвижения военного персонала СООНО на местности, имеющая исключительно важное значение для точного определения целей до и во время действий авиации. В таких условиях применение военно-воздушных сил не могло быть эффективным. Кроме того, на применение военно-воздушных сил оказывают свое влияние и другие сдерживающие факторы, включая необходимость наличия надлежащего сочетания самолетов и орудий, соответствующего характеру и масштабам миссии и погодным условиям. Существенные трудности в этом отношении были выявлены в ходе операций вокруг Бихача.

29. Возможно, в частности в силу этих технических ограничений и растущего их осознания сторонами, все более четко вырисовывалась ограниченная эффективность применения военно-воздушных сил при пресечении нападений на безопасные районы. В Сараево, в частности в силу других совокупных факторов, угрозы применения военно-воздушных сил НАТО было достаточно для того, чтобы дать возможность достичь путем переговоров соглашение между боснийским правительством и силами боснийских сербов и обеспечить приемлемый уровень его соблюдения. В Горажде применение непосредственной авиационной поддержки привело к резкой реакции со стороны боснийских сербов, в том числе задержанию большого числа сотрудников Организации Объединенных Наций. Тем не менее после значительных усилий со стороны СООНО наряду с угрозой нанесения НАТО дальнейших ударов с воздуха по просьбе Генерального секретаря в конечном счете было достигнуто соглашение между СООНО и боснийскими сербскими властями. Однако в случае Бихача угроза применения военно-воздушных сил не предотвратила вступление сил боснийских сербов в безопасный район. Власти в Книне также нарушили свое согласие прекратить свое военное вмешательство после удара с воздуха по аэродрому в Удбине. Ни этот удар с воздуха, ни применение НАТО военно-воздушных сил в порядке самообороны против трех зенитных ракетных объектов 23 ноября не повлияли на поведение сил боснийских сербов.

30. Для того чтобы сдерживание было эффективным, оно должно быть практически осуществимым на местах и приемлемым с политической точки зрения. Как я указал в моем предыдущем докладе о безопасных районах (S/1994/555, пункт 10), "применение военно-воздушных сил оказывает сильное психологическое и политическое воздействие, которое может изменить взаимоотношения между сторонами и ход проводимых переговоров". Хотя это заявление

по-прежнему актуально, стало очевидно, что для изменения подхода сторон требуется гораздо более широкомасштабное применение военно-воздушных сил, а также резко возросла опасность для СООНО. Во-первых, для того чтобы отразить целенаправленное наступление на какой-либо безопасный район, потребуются неоднократное применение военно-воздушных сил, которое должно начинаться на значительном удалении от безопасного района. Военное вмешательство, в отличие от операций, осуществляемых с согласия, распространится на большую территорию, и возможные варианты для переговоров будут предприняты на более раннем этапе. Эта проблема усугубляется необходимостью подавления всех противовоздушных систем, которые угрожают авиации НАТО. Во-вторых, СООНО по-прежнему вооружены лишь легким оружием и представляют собой широко рассредоточенные силы, которые не могут выполнять тактические задачи или обеспечивать свои линии связи. Эта чрезвычайная и неизбежная угроза захвата персонала СООНО в качестве заложников и его уязвимость перед другими формами угроз в совокупности с политическими ограничениями, налагаемыми на более широкое применение военно-воздушных сил, значительно ограничивают степень возможного сдерживания решительно настроенного комбатанта при помощи угрозы применения военно-воздушных сил.

31. Применение или угроза применения военно-воздушных сил также имеет существенные последствия для операций СООНО и соответственно мероприятий по оказанию гуманитарной помощи, проводимых УВКБ. После первого применения военно-воздушных сил в Горажде боснийские сербы сочли это в качестве вмешательства СООНО на стороне их противника. Это привело к созданию препятствий на пути доставки гуманитарной помощи во всех районах, находящихся под их контролем. Аналогичная реакция отмечалась, когда применение военно-воздушных сил в поддержку персонала СООНО в Сараево 22 сентября привело к полному закрытию аэропорта Сараево и прекращению движения автоколонн с гуманитарной помощью на более чем 10 дней, что подорвало программы подготовки к зиме, запланированные гуманитарными учреждениями.

32. Хотя удар с воздуха по аэродрому в Удбине не вызвал такую же враждебную реакцию против СООНО в РОООН, как в Боснии и Герцеговине, он усилил напряженность в этом районе. Серьезные ограничения на свободу передвижения практически полностью парализовали деятельность СООНО в этом районе с 21 ноября. В Боснии и Герцеговине различные инциденты и рост напряженности также отрицательно сказываются на большинстве мероприятий СООНО. Серьезные ограничения на свободу передвижения СООНО были введены силами боснийских сербов на всей территории, находящейся под их контролем, и несколько сот человек были задержаны.

33. Чрезвычайно важная часть деятельности СООНО осуществляется их военным и гражданским персоналом на местах, который ежедневно поддерживает контакты с местными властями. После удара с воздуха по аэродрому в Удбине персоналу гражданской полиции в РОООН пришлось покинуть свои посты и передислоцироваться в военные штабы в связи с проблемами в сфере безопасности. Они отсутствовали более недели, что отрицательно сказалось на сотрудничестве с местными властями. В результате нарушения этой обычной деятельности СООНО не смогли использовать все свои контакты и влияние на местном уровне, с тем чтобы ослабить напряженность, возникшую в результате удара с воздуха.

Использование безопасных районов в военных целях

34. Об использовании безопасных районов армией правительства Боснии и Герцеговины и его последствиях говорилось в моих предыдущих докладах (S/1994/291, пункт 17, S/1994/300, пункт 30, и S/1994/555, пункты 13 и 14). Цель концепции безопасного района заключается в защите гражданского населения и обеспечении беспрепятственной доставки гуманитарной помощи. В силу причин, изложенных ниже, это несовместимо с использованием безопасных районов в военных целях.

35. Эта проблема стала особенно острой в связи с недавним наступлением армии правительства с территории Бихачского анклава, которое в свою очередь спровоцировало крупное контрнаступление сил боснийских сербов и вовлечение в конфликт сил краинских сербов. Большинство наступательных действий, предпринятых правительственными войсками с территории Бихачского анклава, не были начаты в пределах безопасного района в определении СООНО. Однако тот факт, что это крупномасштабное наступление руководилось из штаба пятого корпуса в городе Бихач, содействовал, по мнению СООНО, тому, что боснийские сербы совершили нападение на город.

36. Военные объекты также размещены и в других безопасных районах: в центре Тузлы находится штаб второго корпуса армии правительства; в Тузле и Горажде расположены заводы, обладающие потенциалом для производства боеприпасов, химических веществ и другой продукции для использования в военных целях; а в Сараево расположены Генеральный штаб армии правительства, а также Объединенное командование армии правительства и сил боснийских хорватов, которые находятся на этапе формирования.

37. Если безопасный район имеет стратегическое значение в ходе проводимых военных операций, начатых или спровоцированных силами, защищающими этот район, то нереалистично ждать, что другая сторона будет избегать нападения на этот район, даже полностью осознавая вероятные последствия нарушения соответствующих резолюций Совета Безопасности. В этих условиях усилия СООНО по защите безопасного района вынуждают создавать препятствия лишь для одной из противоборствующих армий, которая считает, что она лишь реагирует на наступление, начатое противником. В таких условиях трудно сохранять беспристрастность СООНО, и возникает опасность того, что Силы будут рассматриваться в качестве участника конфликта.

Делимитация безопасных районов

38. В моем докладе о безопасных районах (S/1994/555, пункт 18) я подчеркнул необходимость четко делимитировать безопасные районы, уделяя должное внимание плотно заселенным районам вокруг шести городов, упомянутых в резолюции 824 (1993) от 6 мая 1993 года. Я предложил уполномочить СООНО установить, в координации со сторонами, а при необходимости и по своему собственному усмотрению, оперативные границы районов, нападения на которые Силы будут уполномочены сдерживать.

39. Совет Безопасности не принял решения по этому докладу. В этой связи безопасный район Бихач не был делимитирован, когда началось наступление армии боснийского правительства и последовавшее за ним контрнаступление сил боснийских сербов. Отсутствие четко установленных границ, видимо, привело к некоторой неопределенности в отношении размеров и конфигурации безопасного района Бихач и породило ложные ожидания со стороны правительства Боснии и Герцеговины в плане функций СООНО. Отсутствие отклика Совета Безопасности на вопросы, поднятые в моих предыдущих докладах, в частности, в докладе от 16 марта 1994 года (S/1994/300), в отношении отсутствия мандата на сдерживание нападений на безопасный район Бихач со стороны сил, находящихся за пределами Республики Боснии и Герцеговины, и/или внутренних воюющих сил, также усугубили сложность положения СООНО в плане реагирования на вмешательство сил краинских сербов на более раннем этапе.

IV. ПЕРЕСМОТР КОНЦЕПЦИИ БЕЗОПАСНОГО РАЙОНА

40. Описанные выше уроки свидетельствуют о необходимости пересмотреть концепцию безопасного района, которая первоначально задумывалась как временная мера, действующая до общего политического урегулирования конфликта в Боснии и Герцеговине. Совершенно очевидно, что безопасные районы, созданные в связи с чрезвычайной гуманитарной ситуацией, не могут

подменять общее урегулирование конфликта. Кроме того, как указывалось выше, применение силы и, в частности, военно-воздушных сил для защиты безопасных районов не может быть эффективным, если оно становится дестабилизирующим фактором и препятствует выполнению главной гуманитарной миссии СООНО в Боснии и Герцеговине, а также их миссии в Хорватии.

41. Возможность достижения целей режима безопасного района зависит от воли сторон в конфликте. Как указывает обобщенный выше опыт, угроза применения или применение военно-воздушных сил в лучшем случае играет лишь незначительную роль в принуждении боснийских сербов к соблюдению режима безопасного района. Если применение силы выходит за определенный предел, то это ведет к ухудшению положения населения в безопасных районах, повышению риска для персонала СООНО, ликвидации возможности доставки гуманитарной помощи и усугублению конфликта на всей территории Боснии и Герцеговины. В этой связи я считаю, что цель должна заключаться в том, чтобы обеспечить признание сторонами режима безопасного района, установленного Советом, с учетом изменений, которые рекомендуются ниже.

42. Тем не менее крайне важно, чтобы международное сообщество сохраняло приверженность режиму безопасного района даже без согласия сторон и продолжало требовать соблюдения соответствующих решений Совета Безопасности. СООНО признает, что защита населения безопасных районов не может зависеть исключительно от согласия сторон. Однако необходимо также признать, что способность таких сил по поддержанию мира, как СООНО, обеспечивать соблюдение режима безопасных районов теми сторонами, которые отказываются от этого, чрезвычайно ограничена, если в их распоряжение не будут предоставлены дополнительные войска и необходимое оружие и снаряжение.

Принципы и нынешний режим безопасных районов

43. В моем предыдущем докладе о безопасных районах (S/1994/555, пункт 24) я выразил мнение, что для успешной реализации концепции безопасного района необходимо принятие следующих трех основополагающих принципов:

а) цель создания безопасных районов заключается прежде всего в охране населения, а не в защите территории, и защита СООНО этих районов не должна делать их стороной в конфликте;

б) методы выполнения задач, связанных с безопасным районом, по мере возможности должны не урезать, а, скорее, расширять первоначальный мандат СООНО, заключающийся в поддержке операций по оказанию гуманитарной помощи и содействии общему мирному процессу путем осуществления соглашений о прекращении огня и разъединении сил на местах;

с) мандат должен учитывать ограниченные ресурсы СООНО и конкурирующие приоритеты, которые неизбежно возникнут в ходе разворачивающихся событий.

44. Режим, который был установлен Советом Безопасности в его резолюциях 819 (1993) от 17 апреля 1993 года, 824 (1993), 836 (1993), 913 (1994) от 22 апреля 1994 года, содержит следующие основные элементы:

- свобода от вооруженного нападения или других враждебных актов;
- вывод боснийских сербских и других военных или полувоенных формирований, за исключением формирований правительства Боснии и Герцеговины;
- максимальная сдержанность и прекращение всех провокационных и враждебных действий в безопасных районах и вокруг них всеми сторонами и теми, кого это касается;

- занятие ключевых точек на земле войсками СООНО и осуществление Силами контроля в безопасных районах;
- свободный и беспрепятственный доступ СООНО и международных гуманитарных учреждений и полное уважение их безопасности;
- участие СООНО в доставке грузов гуманитарной помощи населению безопасных районов.

45. Я полагаю, что для достижения главной цели создания безопасных районов, т.е. защиты гражданского населения и доставки грузов гуманитарной помощи, действующий режим необходимо видоизменить, включив в него следующие положения:

- делимитация безопасных районов;
- демилитаризация безопасных районов и прекращение враждебных и провокационных действий в безопасных районах и вокруг них;
- временные меры, направленные на достижение полной демилитаризации; и
- полная свобода передвижения.

Эти условия более подробно обсуждаются ниже.

Делимитация безопасных районов

46. Границы безопасных районов должны быть четко определены. Такая делимитация потребует независимо от того, будет ли достигнуто какое-либо соглашение между сторонами о демилитаризации безопасных районов. Там, где это практически целесообразно, создание зоны разъединения конфликтующих сторон способствовало бы также уменьшению напряженности и риска провокаций.

47. В моем предыдущем докладе о безопасных районах (S/1994/555) содержалось предложение о том, чтобы перед СООНО была поставлена задача определить оперативные границы безопасных районов. Недавние события в Бихаче побудили к принятию такой меры, однако границы других безопасных районов по-прежнему не определены. СООНО готовы по-прежнему осуществить собственную делимитацию, если они будут уполномочены на это Советом Безопасности.

Демилитаризация безопасных районов и прекращение боевых и провокационных действий в безопасных районах и вокруг них

48. Основная цель создания безопасных районов может быть достигнута только в том случае, если они будут полностью демилитаризованы всеми сторонами. Опыт показывает, что способность одной стороны сохранять войска, вооружения и военные объекты в пределах какого-либо безопасного района создает внутренне нестабильную ситуацию и провоцирует нападения противостоящей стороны. Применение силы СООНО для отражения таких нападений в целях защиты безопасного района неизменно истолковывается как поддержка одной из сторон в конфликте и может иметь дестабилизирующее воздействие на всей территории Боснии и Герцеговины. Кроме того, СООНО не имеют возможностей для отражения таких нападений, а авиация часто является неадекватным средством для этого, особенно в свете вышеописанных последних событий.

49. В этой связи я хотел бы вновь заявить о моей озабоченности в связи с ресурсоемким характером обслуживания пунктов сбора вооружений и их уязвимостью к насильственному выводу вооружений в периоды повышенной напряженности.

50. Демилитаризация безопасных районов должна сопровождаться, как уже заявлял Совет Безопасности, а) прекращением нападений, враждебных или иных провокационных действий в отношении безопасных районов или населения в этом районе и б) прекращением провокационных действий из безопасных районов против противостоящих сил за пределами безопасных районов.

Временные меры, направленные на достижение полной демилитаризации

51. До того как может быть достигнута полная демилитаризация безопасных районов, сторона, контролирующая тот или иной безопасный район, должна взять на себя обязательство воздерживаться от нападений и враждебных или провокационных действий из безопасного района, направленных против противостоящих сил или объектов за пределами безопасного района. Кроме того, сторонам следует принять меры во избежание деятельности в безопасных районах, которая могла бы спровоцировать нападение противостоящих сил. Необходимо четко уяснить, что непринятие таких мер сделает невозможным выполнение СООНО своего мандата на применение силы в случае нападения на безопасный район, особенно когда нападение связано с присутствием военных объектов в безопасном районе.

52. Что касается таких мер, то полезно принять во внимание принципы международного гуманитарного права, которые воплощены в Женевских конвенциях от 12 августа 1949 года и Дополнительных протоколах к ним 1977 года 1/ и которые получили всеобщее признание международного сообщества. Совет Безопасности в своей резолюции 771 (1992) от 13 августа 1992 года вновь подтвердил, что все стороны в конфликте обязаны соблюдать эти принципы. В соответствии с этими принципами я рекомендовал бы следующие меры:

а) никакие вооружения или системы вооружения, включая бронетанковую технику, артиллерию, ракетные установки или минометы калибром свыше 81 мм, не должны находиться в безопасных районах;

б) никакие военные штабы или аналогичные учреждения не должны находиться в безопасных районах;

с) никакие заводы, производящие материальные средства, предназначенные для использования в военных целях, не должны находиться в безопасных районах, и никакие склады, находящиеся в безопасных районах, не должны использоваться для хранения военного снаряжения;

д) ни одна из сторон в конфликте не должна использовать безопасные районы в качестве укрытия для своих войск или для обучения или оснащения войск.

Полная свобода передвижения

53. Полная свобода передвижения как из безопасных районов, так и внутри них должна быть гарантирована для местного населения, а также для СООНО и учреждений по оказанию гуманитарной помощи. Наилучший способ обеспечения такого беспрепятственного доступа заключается в создании безопасных наземных коридоров в безопасные районы в целях оказания гуманитарной помощи и передвижения гражданского населения.

V. ЗАМЕЧАНИЯ

54. В своем докладе Совету Безопасности (S/25939, пункт 5), представленном в соответствии с его резолюцией 836 (1993), я выразил мнение, что для обеспечения сдерживания с помощью силы потребуются дополнительно примерно 34 000 военнослужащих. При этом потребовалось бы, чтобы такие войска были надлежащим образом сформированы, обучены и оснащены и чтобы они были готовы реагировать с использованием всех имеющихся у них сил в случае нарушения режима безопасных районов любой из сторон. К сожалению, Совет Безопасности санкционировал направление только 7600 военнослужащих, на прибытие и развертывание которых в безопасных районах потребовался один год. Два из самых больших контингентов, предоставленных государствами-членами, нуждались в оснащении большим количеством материальных средств, начиная от бронетранспортеров и кончая зимней одеждой. Все это пришлось обеспечивать Организации Объединенных Наций, которая была вынуждена принять меры для того, чтобы обучить солдат применению этих средств, прежде чем можно было приступить к развертыванию этих контингентов. В этих условиях СООНО столкнулись со значительными оперативными ограничениями при осуществлении их мандата по обеспечению режима безопасных районов.

55. Описанный выше опыт, накопленный в последнее время, показывает яснее, чем когда-либо ранее, что только согласие и сотрудничество сторон могут гарантировать защиту безопасных районов при минимальном присутствии войск СООНО. Такое присутствие войск обеспечило бы сдерживание, хотя и ограниченное, нарушений режима безопасных районов. Соглашение по указанным выше условиям, включая демилитаризацию безопасных районов, возложило бы дополнительные обязанности на СООНО, включая эффективное наблюдение и надзор за процессом демилитаризации; содействие обеспечению охраны и безопасности внутри демилитаризованного района и обеспечение соблюдения сторонами соглашения о прекращении враждебных и провокационных действий. Для осуществления таких мандатов, потребовалось бы расширенное присутствие СООНО внутри и вокруг безопасных районов, размещение войск между сторонами и создание наблюдательных пунктов. СООНО были бы не в состоянии взять на себя такие функции без достаточных дополнительных ресурсов.

56. Было бы также чрезвычайно важно сохранить нынешнюю санкцию на использование военно-воздушных сил в качестве крайнего средства сдерживания от нападений на безопасные районы или вторжений в них и поддержать СООНО при выполнении там их мандата. Это должно сопровождаться выдачей санкции на использование силы, чтобы сдерживать нападения или военные действия с территории безопасных районов, направленные против войск противостоящей стороны или целей, находящихся за их пределами, и чтобы устранять враждебные препятствия, стоящие на пути использования упомянутых выше наземных коридоров. Однако необходимо признать, что применение военно-воздушных сил связано с неизбежными отрицательными последствиями и что сила должна использоваться только как крайняя мера в качестве реакции на конкретную ситуацию и только в увязке с усилиями СООНО и других элементов международного сообщества, направленными на деэскалацию ситуации.

57. При отсутствии согласия сторон с режимом безопасных районов Совет Безопасности стоит перед выбором той степени, в которой следует уполномочить СООНО принуждать несогласные враждующие стороны к соблюдению режима безопасных районов. В настоящее время роль СООНО заключается в том, чтобы действовать в качестве силы, сдерживающей нападения на безопасные районы благодаря минимальному присутствию своих войск в соответствии с "малочисленным вариантом", а также благодаря возможности использования военно-воздушных сил. Таким путем не удалось сдержать нападения на безопасный район Бихача. Тем не менее я не считаю, что следует уполномочить СООНО принуждать к соблюдению режима безопасных районов. Как я уже заявлял, применение силы, которое было бы необходимым для осуществления такого мандата, не дало бы СООНО возможности выполнить их общий мандат в бывшей Югославии, превратило бы

их в одного из комбатантов и еще больше дестабилизировало бы обстановку в Боснии и Герцеговине. Короче говоря, такой мандат был бы несовместимым с ролью СООНО как силы по поддержанию мира.

58. В частности, использование возросших возможностей войск в безопасных районах при наличии мандата на применение принудительных мер, вероятно, имело бы следующие последствия:

а) силы, которые подлежали бы развертыванию в безопасных районах, а также подразделения их материально-технического обеспечения подвергались бы гораздо более высокой степени риска по сравнению с обычными силами по поддержанию мира;

б) потребности материально-технического обеспечения в связи с таким развертыванием сделали бы необходимым резкое увеличение численности вспомогательных военных и гражданских подразделений СООНО в дополнение к войскам, которые подлежали бы развертыванию в безопасных районах (следует отметить, что нынешнее отставание СООНО от санкционированной численности личного состава является следствием нехватки персонала подразделений материально-технического обеспечения и инженерных подразделений);

в) действия, необходимые для принудительной защиты безопасных районов, включая расширенное использование военно-воздушных сил, лишили бы СООНО возможности осуществлять свой мандат в качестве беспристрастных сил по поддержанию мира в других районах Боснии и Герцеговины;

г) оказание гуманитарной помощи оказалось бы практически невозможным.

59. Учитывая вышесказанное, я считаю, что роль СООНО, заключающаяся в сдерживании нарушений режима безопасных районов, не должна быть изменена на роль, заключающуюся в принуждении к соблюдению этого режима. Если бы СООНО получили такой мандат, это создало бы мнение у населения безопасных районов и у международного сообщества в целом, что СООНО не в состоянии выполнить свою задачу, не ставя при этом под угрозу свою основную миссию и не провоцируя те негативные последствия, которые были упомянуты выше.

60. Поэтому я рекомендую, чтобы Совет Безопасности:

а) дал новое определение режима безопасных районов с учетом изменений, предложенных в пункте 45 выше;

б) потребовал, чтобы все стороны и другие, кого это касается, без промедления дали свое согласие на принятие конкретных мер для обеспечения соблюдения измененного режима безопасных районов;

в) потребовал, чтобы все стороны и другие, кого это касается, соблюдали временные меры до полной демилитаризации безопасных районов;

г) уполномочил СООНО определять оперативные границы безопасных районов при наличии и при отсутствии согласия сторон.

61. Я хотел бы вновь подчеркнуть, что безопасные районы не являются путем к долговременному урегулированию глубинного конфликта в Боснии и Герцеговине, а являются временной мерой, цель которой – уменьшить страдания уязвимого гражданского населения, пока не найдено политическое решение. Единственный эффективный способ сделать безопасные районы,

а также другие районы Боснии и Герцеговины действительно безопасными заключается в достижении всеобъемлющего политического урегулирования путем переговоров. Я настоятельно призываю стороны в конфликте провести искренние переговоры, нацеленные на быстрое достижение такого решения. Тем временем я вновь обращаюсь с призывом к немедленному установлению прекращения огня, в результате которого люди, уже пережившие неопишуемые страдания, избежали бы новых бедствий в течение зимы, которая для них уже наступила.

Примечание

1/ United Nations, Treaty Series, vol. 75, Nos. 970-973.
