



## 安全理事会

Distr.  
GENERAL

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

秘书长依照安全理事会第959(1994)号决议  
提出的报告

一、 导言

1. 1994年11月19日安全理事会第959(1994)号决议第5段请秘书长就执行安全区概念的方法提出最新的建议,和鼓励联合国保护部队(联保部队)与波斯尼亚各方合作,考虑到每一种情况的特殊条件,继续努力就加强安全区制度达成协议。安理会在第7段请秘书长在1994年12月1日以前就该决议的执行情况提出报告。提出本报告就是为了通知安理会,根据最近的事态发展对前几次关于安全区的报告(S/1994/291和Corr.1和Add.1、S/1994/300和S/1994/555)所载各项建议进行审查的结果,以及建议一些迫切需要加以审议的措施。根据11月13日安理会主席声明(S/PRST/1994/66)的要求,本报告也载有就稳定比哈奇安全区及其四周情势的措施而提出的建议。

2. 安全理事会不妨回顾,我曾经在1993年6月41日依照安理会1993年6月4日第836(1993)号决议提出的报告S/25939)内,指出,为了有效地威慑对安全区的攻击,联保部队将需要增派大约34 000名部队。然而,安理会在其1993年6月18日第844(1993)号决议中决定,核准“兵力较少的选择”,即增派7 600名部队,最后一名兵员已于一年之后抵达战区。在审议本报告时,安理会成员不妨考虑这些事实。

## 二、安全区最近的事态发展

### 泽巴、斯雷布雷尼察和戈拉日德

3. 如同我在1994年5月9日关于安全区的报告(S/1994/555)中指出,在泽巴和斯雷布雷尼察两地,安全区概念的实践比其他地区更具成效。在这两个地区,冲突各方在下列方面达成了协议:停火、部署联保部队、特定的非军事化和其他措施,特别是包括明确划定安全区的界线。尽管这些协议离彻底执行还差得很远,过去七个月,斯雷布雷尼察和泽巴两地及其四周的军事情势一般来说要比其他安全区稳定得多。然而,有人指出,斯雷布雷尼察的局势已日益紧张,原因是:零星的爆炸和互射,经常难以运送人道主义援助,和由于范围广泛的政治和军事发展,使得该镇居民日益惧怕他们很容易会受到塞族的攻击。

4. 在戈拉日德,尽管在3公里绝对禁区以及20公里重武器禁区范围内停火的协议大体上受到尊重,但情势仍然紧张。双方经常对在戈拉日德的行动自由施加限制,而且双方也都以联保部队人员作为对象。为了致力缓和紧张局势和减少破坏停火的次数,已主动采取了一些行动,使得民众能够收割作物,停止在绝对禁区和该地区南端沿主要公路一带的狙击活动和协助释放战犯和被拘留者。这些措施多少有助于使双方采取比较合作的态度,并从而使得该安全区的生活情况稍见改善。

5. 波斯尼亚塞族一再阻挠前往泽巴、斯雷布雷尼察和戈拉日德的通行。联保部队进行活动所需燃料的运送发生困难已严重妨碍了巡逻工作。人道主义援助,特别是极其重要的过冬物品的运送也遭到阻碍,10月份所需吨数有70%运达该地区,11月份则仅有50%。

### 图兹拉

6. 图兹拉镇东北巴耶维察山的军事行动使得该镇遭受影响。该镇中心及附近地区曾受到零星炮击,11月份,这种事件的次数急剧增多。这种情况发生的时候,政

府军正加紧施加压力,企图把塞族部队逐出斯托利斯山地区。特别是在九月份,有超过6 000名被逐出比耶利纳和扬亚塞族控制区的流离失所民众逃抵图兹拉,该镇的人道主义情势已进一步恶化。另一方面,由于波斯尼亚人和波斯尼亚克族达成了停火协定,前往图兹拉的陆路交通已大为改善。过去七个月,尽管联保部队无法通过谈判开放机场以供运送人道主义援助,和尽管前往图兹拉要依靠乡间道路(在冬天的气候条件下,这些道路的状况很可能会变得十分恶劣),通行并没有遭到严重阻碍。同其他安全区不同的一点是,图兹拉并没有被波斯尼亚塞族部队包围。

### 萨拉热窝

7. 自从1994年2月9日达成关于将重武器撤走或者交给联保部队控制的一项协定和随后于1994年3月17日达成关于行动自由的协定之后,过去四个月,萨拉热窝居民的生活条件已大有改善。在此期间,萨拉热窝市及四周公用事业服务的供应增多,一部分原因是萨拉热窝和联保部队特别协调员办事处提供了协助。遗憾的是,1994年7月26日,波斯尼亚塞族关闭了穿过萨拉热窝机场的通道,再次限制了商营运输的通道。那时以后,机场通道经常被关闭,同时紧张局势也普遍恶化,在此期间,双方都在萨拉热窝禁区和附近进行战斗。

8. 自从联保部队发现和阻止若干次企图从武器收集点搬走重武器的行动之后,波斯尼亚塞族于1994年8月5日从伊利札场地搬走五件重型武器。联保部队要求北大西洋公约组织(北约组织)对萨拉热窝禁区内的一辆塞族装甲车采取空袭行动,使得塞族把搬走的武器送回。自此以后,就不曾发生过从武器收集点搬走武器的事件。然而,双方从这些场地范围内发射重型武器的事件仍然发生。尽管联保部队投入了相当多的资源和努力,很难管制广泛散布在孤立地点的武器收集点,特别是当禁区内或四周承受军事压力以后,塞族诉诸使用重武器。

9. 8月14日,联保部队成功地实现一项目标,即通过谈判达成萨拉热窝反狙击协定。这样就可以恢复提供电车服务,和增强对该市的保护。然而,在起初经过一段

严格遵守协定的时期之后,最近几个星期,违反这项协定的事件日益增多。

10. 九月以来,萨拉热窝禁区和附近战斗日益激烈,破坏了该市情势的稳定。特别严重的事件包括:波斯尼亚塞族用重武器射击伊格曼山的道路;政府军部队侵入伊格曼山非军事区;维索科附近和其北方及东北方的切梅尔斯卡山以及通往南部特尔诺沃的通道等地正在进行的战斗。

11. 九月下半个月,公用事业服务被切断了12天,严重影响民众的福利。9月22日,在萨拉热窝利用空运提供支援之后,由于波斯尼亚塞族部队的安全威胁,不得不暂时取消飞往萨拉热窝的所有航班。联保部队航班和人道主义航班完全取消了十多天,陆上车队也被迫中断,使得联保部队活动减慢和该市的人道主义用品数量减少,到达了危急的水平。后来前往该市的交通情况比较稳定,直到比哈奇地区发生战斗后又实施新的暂停通行措施为止。塞族对机场和市区之间交通所规定的新程序也进一步阻碍了来往通行。

#### 比哈奇

12. 8月,政府军部队击败了以大克拉杜沙为据点,由菲克雷特·阿布迪奇先生领导的自称的比哈奇“西波斯尼亚自治省”。结果造成估计25 000名难民逃往克罗地亚联合国保护区(联保区)的北区。大克拉杜沙的治安情况和政府的保证使得联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)总结认为,难民可以安全地返回家园。然而,大多数难民仍留在北区。

13. 政府军部队在击败阿布迪奇部队之后,就能够把力量集中在面对波斯尼亚塞族部队的其余对峙线。它们突破了格拉贝兹平原上的塞族战线,所收复的领土是战争时期最多的一次。

14. 波斯尼亚塞族发动反攻,收复了失去的领土,并推进到越过原先的对峙线,逼近比哈奇镇。这次从比哈奇地区南部和东部发动的反攻得到了所谓克拉伊纳塞族部队炮击和空袭的支援。克拉伊纳塞族部队也支援阿布迪奇部队,后者从北部和西

部向大克拉杜沙挺进。

15. 尽管联保部队发出了严重警告,克拉伊纳塞族部队一再通过发射导弹和空袭介入战斗。11月18日对座落在安全区内的第五军团总部发动的空袭使用了凝固汽油弹和集束炸弹。第二天,在企图发动攻击时,一架飞机撞到察津的一间工厂,坠毁在一幢公寓,造成平民伤亡。这些攻击导致安全理事会以其11月19日第958(1994)号决议决定,把关于在安全区及其四周使用空军的第836(1993)号决议所载的授权范围扩大到克罗地亚共和国。11月21日,依照这项决定,用来进行这些攻击的乌德比那机场就遭到北约组织进行的空袭。

16. 因此,在11月23日贝尔格莱德会议上,我的特别代表得到克宁当局的承诺,即它们的部队停止参与波斯尼亚—黑塞哥维那境内的任何军事活动和允许联保部队和难民专员办事处车队进入比哈奇地区。它们也对部署在联保区的联保部队人员的安全提供了保证。然而,克拉伊纳塞族部队的军事参与看来仍在继续,而波斯尼亚塞族部队也没有显示出任何迹象会缓和它们向比哈奇安全区和比哈奇镇本身推进。尽管联保部队为获致停火一再作出努力,波斯尼亚塞族部队继续攻击该镇。而政府军第五军团也从其总部所在的比哈奇安全区内发射迫击炮。

17. 在这整段期间,联保部队进入比哈奇地区仍然极其困难,而人道主义车队几乎不可能进入该地。为比哈奇地区联保部队运送的一些用品在克宁当局持续拒绝通行之后,终于于11月24日根据在前一天会议上达成的协议获得通过。如果要使比哈奇地区联保部队能够执行正常活动,就需要向它们运送远远超过此数的用品。五月底以来,难民专员办事处计划的142次车队只有12次抵达比哈奇地区。储存人道主义物品(粮食、医药和切需的非粮食物品)的所有仓库现在都已空无一物,而由于安全受到威胁,也不可能进行空投。向该地区运送人道主义物品的通道还没有重新建立。

18. 在比哈奇周围地区发生战斗的初期阶段,联保部队便正在通过与所有有关方面联系,积极寻找各种方法来使情况逐渐缓和下去。在11月13日安全理事会主席

发表声明以后,这些努力便进一步加剧进行。

19. 立即采取的一项行动就是划定安全区的边界。在该国政府发动进攻时和后来波斯尼亚塞族部队进行反攻时,我关于安全区的报告(S/1994/555)内的建议没有获得安全理事会的核可。为避免使交战各方有任何误解,现将联保部队根据战术特性、人口密度和现有联保部队人员划定的边界通知所有交战各方。但是,波斯尼亚塞族并没有遵守这些边界而向安全区发动进攻,即使迄今它们还没有进入该城市。

20. 如上面所述的,11月23日我的特别代表从克宁有关当局取得一些承诺,其中包括停止其军事干预并允许联保部队和难民专员办事处的车队进入比哈奇地区。但是,迄今所注意到的是克拉伊纳塞族的活动并没有多大变动。

21. 目前联保部队的工作是集中于三个领域:与当事各方谈判以期就立即停止敌对行动和使比哈奇安全区解除武装的事项达成协议,采取措施以使现场情况稳定下来,包括为对一项协定的执行进行准备工作和试图使联保部队的补给车队和人道主义车队能通行。

22. 11月30日,我亲自到萨拉热窝进行简短的访问。我的目的是要表明我对波斯尼亚—黑塞哥维那局势的日益恶化的关心、听取我的特别代表关于现场情况的汇报和无需进行详细的谈判过程敦促有关各方就比哈奇区,通常是波斯尼亚—黑塞哥维那的停火以及就若干有关的军事安排达成协议。我前几天同波斯尼亚—黑塞哥维那主席伊泽特贝戈维奇和副主席加尼奇在电话上的几次谈话和从波斯尼亚塞族领导人卡拉季茨博士收到的信,使我决定前往萨拉热窝进行访问。我同伊泽特贝戈维奇主席进行了长时间的会谈,我通知他安全理事会希望能使其国家的冲突获得解决,并与他讨论了联合国在该国活动的效率问题。同时,我们也讨论了要迫切采取何种行动才能就控制军事局势的措施达成协议并创造各种条件以使关于政治解决的谈判能获得圆满结束。我邀请卡拉季茨博士在萨拉热窝机场会面以便能同他进行类似的讨论。令我遗憾地报告的是,卡拉季茨拒绝了我的邀请,因此我无法与他会面。在离开萨拉热窝时,我指示我的特别代表要继续积极进行谈判,以使比哈奇和波斯尼亚—黑

塞哥维那境内其他地区的军事局势能稳定下来。

23. 同时,联保部队也打算对现场采取其他措施。目前它在比哈奇安全区只有一个连。它打算从比哈奇地区内多部署一个连来加强其在安全区的军力。在就停止敌对行动和解除安全区的武装达成协议时,这些部队将立即部署在各个敏感的地区。同时,联保部队也正在审查有无可能在沿克罗地亚和比哈奇地区的国际边界上加强其部队,以便有效监测克拉伊纳塞族部队遵守其对停止任何军事干预的承诺的情况。

24. 同时,联保部队也将继续尽一切努力,特别是通过继续与克拉伊纳的塞族和波斯尼亚塞族就开放人道主义走廊的问题取得协议的办法来使部队补给车队和人道主义车队能进入比哈奇地区。

### 三、分析联保部队在安全区的经验

25. 在我关于安全区的报告(S/1994/555)中,我指出了若干强调安全区概念无法保护戈拉日德平民的问题。当时我认为,“简言之,联保部队发现自己处于一个这样的局面:许多安全区并不安全;它们的留驻似乎仅使一方部队在冲突中受到挫败,以致损害联保部队不偏不倚的形象;和联保部队的角色必须适当确定,使之符合其余的任务规定”。(同上,第15段)

26. 最近在比哈奇地区的经验再次说明,甚至也更显著地说明,目前安全区概念的固有缺点,就是平民要为其付出代价,因为这些平民会发现自己所处的可怜困境。

#### 威慑能力的限制和使用空军的后果

27. 安全理事会在其第844(1993)号决议中决定作为初步办法作出人数少的备选办法”,即最低限度增援7 600名部队人员以执行有关安全区的任务。该备选办法目的是要达到有限的目标,即假定得到当事各方的同意和合作,便提供基本的威慑力量。在戈拉日德和比哈奇的经验明显地证明如果没有得到同意和合作,作为初步办

法和单是在空军的支援下作出的“人数少的备选办法”预期将无法对安全区作有效的保护。八名军事观察员的驻留在现场也不能有效地制止塞族人对戈拉日德发动攻击。一连的部队也不能阻止塞族人向比哈奇城推进。

28. 威胁采取空军行动的目的是要以有限的联保部队人员制止对安全区进行攻击。但是,使用空军,特别是对比哈奇使用空军的经验显示有若干限制它发挥效率的技术因素。为了进行近距离空中支援或空中攻击便需要有明确可识别的目标。对于戈拉日德,以重武器轰击人口稠密的地区使驻在该城镇的联保部队人员的安全受到威胁。在目前波斯尼亚塞族部队侵入比哈奇安全区期间,它们大大依靠与该城镇南端的政府部队密切联系,以步兵进行战斗。除了从位于克罗地亚境内“克拉伊纳塞族”控制的领土内用以对比哈奇地区进行空袭的乌德比那机场以外,很难确定可供进行空中攻击的适当目标。用以向比哈奇安全区射击的重武器通常是极为机动性的而且也不容易发现的。此外,与刚过去的2月的萨拉热窝和4月的戈拉日德的情况极为不同的是塞族在附近地区安置的对空导弹已有所增加。这使任何飞行易于受到攻击,从而阻碍进行空中侦察工作以及近距离空中支援和空中攻击。此外,联保部队军事人员在地面进行的,主要是准确识别空袭期间和之前的目标的行动自由也受到极大限制。在这些情况下便不可以有效使用空军。同时,空军也受到其他的限制,包括需要随时有可供结合运用的飞机和武器来配合任务的性质和范围及气候条件。在比哈奇周围地区进行活动期间确定了在这方面的许多困难问题。

29. 可能部分是由于这些技术方面的限制因素和有关各方日益意识到这些限制因素,因此,使用空军来确定对安全区进行攻击的有限效率便逐渐明显。在萨拉热窝,部分由于其他一致的利益,使用北约空军的威胁便足以使波斯尼亚政府部队和波斯尼亚塞族部队进行商议并确保得到一个可接受的遵守。在戈拉日德,采用近距离空中支援引起了波斯尼亚塞族的强烈反应,包括将许多联合国人员拘留起来。但是,在联保部队作出极大努力后并配合威胁将应秘书长的请求进一步以北约飞机进行空袭,联保部队与波斯尼亚塞族有关当局最后便达成协议。但是,对于比哈奇地区,威



胁进行空袭并没有阻止波斯尼亚塞族部队进入安全区。同时,克宁有关当局也没有遵守其在对乌德比那机构进行空袭后答应停止其军事干预的诺言。这次的空袭或11月23日北约为自卫而对三个地对空导弹基地进行的空袭,也改变不了波斯尼亚塞族部队的行为。

30. 威慑必须在当地实际可行并在政治上可以接受才能令人相信。我在上一次关于安全区的报告(S/1994/555第10段)中指出,“空中力量产生巨大的心理和政治影响,可以改变与有关方面的关系和正在进行的谈判”。这番话现在仍然有效,但是要改变有关方面的态度,所需要的空中力量显然要大为增加,而联保部队的危险程度也大为增加。首先,要阻止对安全区的坚决攻击。必须从安全区以外相当远的距离开始不断进行空中攻击。军事干预与经过同意的行动不同,将在比较大的范围内保持优势,并且在较早阶段就放弃了谈判解决办法。除了这个问题,还必须压制威胁北约飞机的防空系统。其次,联保部队只有轻型装备并且高度分散,既不能在战术上部署,也无法保护其通讯线。联保部队不可避免地很容易成为人质和其他形式的骚扰的对象,加上政治上种种原因限制空中行动扩大,在很大程度上减少了空中力量对一个坚决作战者构成的威胁。

31. 使用或威胁使用空中力量对联保部队的行动也产生重大影响,从而对难民专员办事处的人道主义援助活动也产生影响。在戈拉日德第一次使用空中力量之后,波斯尼亚塞族认为联保部队是为了他们对手的利益而进行干预。因此,在他们控制的地区,人道主义援助的运送都受到阻碍。9月22日使用空中力量对萨拉热窝的联保部队人员给予支援时,也造成同样的反应,导致整个萨拉热窝机场关闭,阻挡人道主义车队十多天,打断了人道主义机构为冬季进行准备的方案。

32. 与发生在波斯尼亚—黑塞哥维那的情况不一样,对乌德比那机场的空中轰炸并没有造成对联保区的联保部队同样的敌对反应,但也增加了该地区的紧张局势。自11月21日以来,对行动的严格限制几乎完全打断了联保部队的活动。在波斯尼亚—黑塞哥维那,好几次事件和日益紧张的局势干扰了联保部队的大部分活动。

波斯尼亚塞族部队在他们控制的领土内严格限制联保部队的行动,好几百人受到拘留。

33. 联保部队活动的一个非常重要的部分是由联保部队的军事和文职人员在当地进行,每天与地方当局接触。对乌德比那机场进行空中轰炸之后,联保区的民警人员由于担心安全必须离开派出所,住进军事部队的总部。他们离开了一个星期,这对与地方当局的合作产生不利影响。由于联保部队的这些正常活动受到干扰,因此无法利用其在地方的联系和影响来缓解空袭造成的紧张局势。

#### 为军事目的使用安全区

34. 我在前几次报告(S/1994/291第17段、S/1994/300第30段和S/1994/555第13和14段)中已经提到波斯尼亚—黑塞哥维那政府军使用安全区的情况及其后果。安全区的目的是保护平民和使人道主义援助顺利进入。由于下面提到的原因,这一目的与把安全区用于军事活动是背道而驰的。

35. 这个问题现在变得更为严重,因为最近政府军从比哈奇小块地区发动攻势,导致波斯尼亚塞族部队发动大规模的反攻,并使克拉伊纳塞族部队加入冲突。政府部队从比哈奇发动的攻势大部分并不在联保部队确认的安全区范围内,可是,联保部队认为,由于这一大规模攻势是由在比哈奇镇内的第五军团总部指挥,因而使波斯尼亚塞族对该镇发动攻击。

36. 其他安全区也有一些军事设施:政府军第二军团总部设在图兹拉镇的中心;图兹拉和戈拉日德设有能够生产弹药、化学品和其他军用物品的工厂;萨拉热窝有政府军总司令部以及正在组建的政府军和波斯尼亚克族部队的联合总部。

37. 一个安全区如果在防卫该地区的部队所发动或挑起的军事行动中具有战略重要性,就很难希望另一方避免攻击该地区,即使他们充分认识到很可能因此违反安全理事会的有关决议。在这种情况下,联保部队对安全区的防卫只会阻碍冲突双方部队中的一方,而该方认为它只是对另一方发动的攻势反击。因此,联保部队很难维

持公正立场,而有可能被视为冲突的一方。

#### 划定安全区界线

38. 我在关于安全区的报告(S/1994/555第18段)中强调指出,必须适当考虑到1993年5月6日第824(1993)号决议所述六个市镇周围人口密集的地区,清楚划定安全区的界线。我建议授权联保部队与有关方面协调,但必要时可以自行行动,确立该地区的行动界线,使联保部队有权阻止对该地区的攻击。

39. 安全理事会并没有就该报告采取行动。因此,在波斯尼亚政府军发动攻势以及随后波斯尼亚塞族部队开始反攻时,比哈奇安全区并未划定界线。由于没有明确划定的界线,因此对比哈奇安全的大小和轮廓造成一定程度的混淆,也使波斯尼亚-黑塞哥维那对联保部队的责任范围产生错误的期望。由于安全理事会没有答复我在前几次报告中提出的问题,特别是在1994年3月12日S/1994/300中提到的关于缺乏任务规定来阻止波斯尼亚-黑塞哥维那共和国以外部队和(或)内部交战部队对比哈奇安全区的进攻的问题,也使得联保部队更难在早期阶段对克拉伊纳塞族部队的参战作出反应。

#### 四、 审查安全区的概念

40. 鉴于上面提到的教训,有必要重新考虑安全区的概念,因为安全区本来只是在全面政治解决波斯尼亚-黑塞哥维那冲突之前的临时措施。安全区是为了应付人道主义紧急情况而设立的,显然不能取代冲突的全面解决办法。此外,上面已经提到,如果使用武力、特别是使用空中力量变成一个破坏稳定的因素,阻碍了联保部队在波斯尼亚-黑塞哥维那的主要人道主义任务以及在克罗地亚的任务,就无法有效地用来保护安全区。

41. 安全区是否能够实现其目的取决于冲突各方的意愿。从上面所说的情况可以看出,空中力量的威胁或使用对迫使波斯尼亚塞族尊重安全区来说最多只有非常

有限的效果。使用武力到一个程度之后将使安全区人口的生活条件恶化,并增加联保部队的危险,阻止人道主义援助的运送,加强波斯尼亚-黑塞哥维那全境的冲突。因此,我认为现在的目标必须是使各方接受安理会所设立的安全区办法,但须按照我下面的建议进行修改。

42. 无论如何,即使无法取得有关各方的协议,国际社会仍然必须坚持安全区办法,并继续要求遵守安全理事会的有关决定。联保部队认识到,对安全区人口的保护不能只靠有关各方的协议。但是,必须看到,要强迫并不情愿的各方尊重安全区,象联保部队这样的维持和平部队的的能力非常有限,除非能够派遣更多部队和提供必要的武器和装备。

#### 安全区的原则和目前的办法

43. 我在上次关于安全区的报告(S/1994/555,第24段)中表示,要成功执行安全区的概念,必需接受下面三大原则:

(a) 安全区的目的主要是保护人民,不是保卫领土,而联保部队对安全区的保护并不是想成为冲突的一方;

(b) 执行安全区任务的方法应该尽可能加强而不是妨碍联保部队支持人道主义援助行动的任务,并通过实行停火和在当地脱离接触,帮助整个的和平进程;

(c) 安全区的任务规定必须考虑到联保部队的资源有限,并考虑到由于事态发展而必然产生的其他的优先事项。

44. 安全理事会在1993年4月17日第819(1993)、824(1993)、836(1993)号、1994年4月22日第913(1994)和959(1994)号决议中设立的安全区办法载有下列基本要素:

- 免于武装攻击或其他敌对行动;
- 除了波斯尼亚-黑塞哥维那政府的部队之外,撤出波斯尼亚塞族部队和其他军事或准军事部队;

- 各方和其他有关方面尽量限制和停止在安全区境内及其周围的所有挑衅和敌对行动；

- 由联保部队在当地占领关键地点并在安全区内进行监测；
- 联保部队和国际人道主义机构自由无阻地进出，他们的安全得到充分尊重；
- 联保部队参加运送人道主义救济物资给安全区的人口。

45. 我认为，若要实现安全区的首要目标，即保护平民和运送人道主义援助物资，目前的体制必须调整，列入以下规定：

- 划定安全区界限；
- 安全区非军事化，安全区内和周围地区停止敌对活动和挑衅行动；
- 采取临时措施争取实现完全非军事化；
- 行动完全自由。

下文详细讨论了这些条件。

#### 划定安全区的界线

46. 安全区的边界需要明确划定。无论各方就安全区非军事化问题是否达成协议，都必须划定界线。如果可行，在冲突各方之间设立一个隔离区将有助于减缓紧张局势和挑衅风险。

47. 我前次关于安全区的报告(S/1994/555)曾提议，由联保部队负责划定安全区的行动界线。比哈奇地区最近的事态发展促成了这一行动，但其他安全区的界线仍未划定。如经安全理事会授权，联保部队随时可以公布自己拟订的界线。

#### 安全区非军事化，安全区内和周围地区停止敌对活动和挑衅行动

48. 只有所有各方完全实现安全区的非军事化，安全区的首要目标才能实现。过去的经验表明，一方在安全区内若能保留军队、武器和军事设施，必然会使局势不

稳定,引来对方的进攻。联保部队若为保护安全区使用武力击退这种进攻,必然会被认为在冲突中“偏袒一方”,造成整个波斯尼亚—黑塞哥维那局势不稳。而且,联保部队也没有装备能力来击退此类进攻,空中力量常常无法击退进攻,特别是鉴于上文所述最近的事态发展。

49. 在此方面,我愿再次表明十分关注武器收集地点资源密集的性质,在紧张加剧期间很容易被人强行撤出武器。

50. 安全理事会已经声明,在安全区非军事化的同时还应:(a) 停止对安全区或区内平民的进攻、敌对行动或其他挑衅行动,以及(b) 停止从安全区内对区外的对方部队采取挑衅行动。

#### 采取临时措施争取实现完全非军事化

51. 在安全区实现完全非军事化之前,控制安全区的一方有责任不从安全区内对安全区外的对方部队或目标发动进攻或是采取敌意或挑衅行动。此外,各方还应采取措施,避免在安全区内出现可能招致对方进攻的行动。必须明确指出,若不采取此类措施,联保部队将无法在安全区遭到进攻时履行使用武力的职责,特别是当进攻目标为安全区内军事目标时。

52. 关于此类措施,应参照1949年8月12日《日内瓦公约》及其1977年《附加议定书》中所载各项国际人道主义法原则,因为这些已得到国际社会的广泛接受。安全理事会1992年8月13日第771(1992)号决议重申,冲突各方必须遵守这些原则。根据这些原则,我愿提议采取以下措施:

(a) 安全区内不应存放武器或武器系统,包括装甲武器、火炮、火箭或大于81毫米口径的迫击炮;

(b) 安全区内不应设置军事总部或类似的设施;

(c) 安全区内不应设有生产军事用品的工厂,安全区内的仓库设施不应用于储藏军事用品;

(d) 冲突一方不应将安全区作为其部队或是训练或装备部队的庇护所。

### 行动完全自由

53. 当地人民以及联保部队和人道主义救济机构应完全自由地进出安全区或在安全区内移动。确保无阻通行的最佳方式是设立通往安全区的陆地走廊,以便提供人道主义援助物资和便利平民行动。

### 五、意见

54. 根据安全理事会第836(1993)号决议,我在提交给安理会的报告(S/25939,第5段)中建议,为获得武力威慑力量,需要增派34 000名官兵。这些部队应状态良好,训练有素和装备精良,并应在任何一方破坏安全区安排时全力加以反击。不幸的是,安全理事会授权只向安全区增派7 600名官兵,而且费时一年才抵达安全区。会员国派遣的两支最大的分遣队需要补充大量装备,从装甲运兵车到冬季服装均需供应。这些都要由联合国提供,而且联合国必须在这些官兵部署之前安排军训。在此情况下,联保部队在承担其安全区任务时面临相当大的行动限制。

55. 上文所述的近期经验最明显地说明,只有各方的同意及合作才能在联保部队保持最小规模的情况下保障安全区的安全。这样的部队将对破坏安全区的行为产生一些有限的威慑作用。上述各项条件(包括安全区的非军事化)如若商定,将使联保部队承担更多的职责,包括:有效监测和监督非军事化;在非军事区内加强安全与治安;以及确保各方遵守停止敌意和挑衅行动的协定。为执行这些任务,有必要加强联保部队在安全区内和附近的驻防,在各方之间设置部队和设立观察哨。如不增加资源,则联保部队无法执行这些任务。

56. 还必须保留目前使用空中力量的授权,以此作为阻止进攻或侵犯安全区以及支持联保部队履行职责的最终威慑手段。此外,还应授权使用武力,以防止从安全区内对安全区外的对方部队或目标发动进攻或采取敌意行动,并为上文所述陆地走

廊的开通清除敌意障碍。不过必须承认,使用空中力量有其本身的缺陷,而且对具体情况下使用武力只应作为最后一种手段,而且使用武力的同时联保部队和国际社会其他方面还应努力使局势降温。

57. 由于各方对安全区体制未达成协议,因此安全理事会面临的选择是,在何种程度上授权联保部队强制不情愿的交战各方遵守安全区体制。目前,联保部队的作用是,根据“人数少的备选办法”,通过最低程度的部队驻防和可能使用空中力量来阻止对安全区进攻。这项政策未能阻止对比哈奇安全区的进攻。而且我认为联保部队不应负责强制遵守安全区体制。我已经说明,由于必须使用武力来执行这项任务将使联保部队无法开展其在前南斯拉夫境内的整体任务,并使其成为一支战斗部队,使波斯尼亚—黑塞哥维那的局势更趋动乱。总之,这样一项任务与联保部队作为维持和平部队的作用背道而驰。

58. 在安全区内增派部队并强制执行任务,尤其会产生以下后果:

(a) 部署在安全区内的部队及其后勤支助部队面临的风险远大于正常维持和平部队;

(b) 除了将在安全区内部署部队之外,支持这种部署的后勤能力将需要极大地扩大联保部队的军事和非军事支助单位(应指出,联保部队目前得到授权的兵力不足,其原因是缺少足够的后勤和工程人员);

(c) 保护安全区所需采取的行动,包括动用更多空中力量,将使联保部队无法作为公正的维持和平部队在波斯尼亚—黑塞哥维那其他地方执行任务;

(d) 运送人道主义援助物资的工作将难以维持。

59. 有鉴于此,我认为,应保持联保部队对违反安全区体制行动发挥的威慑作用,不应将其变成一支强制执行该体制的部队。如让联保部队强制执行任务,这将使安全区内的人民和整个国际社会对联保部队产生一种期待,而联保部队若不放弃其基本任务和招致上文所述的不良后果,就无法满足这一期待。

60. 因此我建议安全理事会:



- (a) 按照上文第44段的提议修改安全区体制；
- (b) 要求各方和有关其他方面立即商定具体步骤，确保遵守修改后的安全区体制；
- (c) 要求各方和有关其他方面在安全区实现安全非军事化之前遵守临时措施；
- (d) 无论各方是否达成协议，授权联保部队划定安全区的行动界线。

61. 我愿再次强调，安全区并非是解决波斯尼亚—黑塞哥维那根本冲突的长久之计，而是在政治解决达成之前减轻无助平民的痛苦的措施。使波斯尼亚—黑塞哥维那安全区以及其他地区真正安全的唯一有效途径是通过谈判达成全面政治解决方案。我强烈促请冲突各方真诚谈判，迅速达成这一解决办法。与此同时，我再次呼吁立即停火，使已经经历巨大苦难的人民在已经降临的冬季免受更多痛苦。

注

<sup>1</sup> 《联合国条约汇编》，第75卷，第970-973号。