



## 安全理事会

Distr.  
GENERALS/1995/444  
30 May 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH秘书长按照安全理事会第982(1995)号和987(1995)号决议  
提出的报告

## 一、 导言

1. 1995年3月31日安全理事会第982(1995)号决议第11段请秘书长将执行联合国保护部队(联保部队)的任务的进展情况经常通知安理会,并在必要时报告当地的任何事态发展、当事各方的态度和影响部队任务的其他情况,特别是除其他外,考虑到安理会成员表示的关切和波斯尼亚—黑塞哥维那共和国政府提出的问题,在本决议通过后八个星期内提出报告。关于波斯尼亚—黑塞哥维那共和国政府提出的问题,当记得1995年3月22日波斯尼亚—黑塞哥维那总统本人在给我的信(S/1995/216)中提议安理会应该就联保部队的作用进行彻底的辩论。

2. 后来,1995年4月19日安全理事会第987(1995)号决议请秘书长紧急提出关于为防止对联保部队及其人员的攻击使其能有效执行任务而可采取的任何措施的提议。

3. 因为联保部队的任务、当事各方的态度以及联保部队的安全与保障是紧密相互关联的。因此,我决定将对这两个决议的反应结合在一个报告中提出。自第982(1995)号决议通过以来,波斯尼亚—黑塞哥维那的事态急剧发展,下面第二节中对此有所说明,其中载有到1995年5月30日纽约中午时间纽约联合国总部所获得的情报。

4. 鉴于就改革联保部队可供选择的办法作出决定之前,必须审查联保部队当前的作用,本报告第三节中分析安理会赋予联保部队的各项任务,审查了联保部队当前能够执行这种任务到何种程度,以及假定在当事各方仍然不给予合作的情况下,为了充分执行其任务所需的进一步资源或不同程序。第四节将参照这种分析讨论今后联保部队可能发挥的作用。第五节载有我的意见,并且提出四种备选办法供安理会审议。

5. 在编写本报告时,我铭记着最近几个星期以来许多会员国,包括安全理事会的成员国和部队派遣国对我所表示的意见,它们认为,联合国应该继续参与波斯尼亚—黑塞哥维那事务,并且为了使这种情况成为可能,目前的任务和(或)执行任务的办法应该加以调整。有关会员国明确指出,它们坚持这种看法,尽管在1994年12月31日《停止敌对行动协定》于1995年5月1日届满之前和届满以后,当事各方所采取的许多行动反映出,它们明显地决定诉诸于战争。

## 二、萨拉热窝最近的事态发展

6. 1994年2月的萨拉热窝协定以及有关的禁区和武器收集站促使许多重型武器迁移或置于联合国的控制之下,成功地减少了对该城市平民的威胁。沿着对峙线的战斗的密度和频率也降低到时而发生狙击事件,虽然有时候也出动机关枪和反坦克武器。重型武器协定仍然有效,尽管偶尔会发生违反这种协定的事件,只要当事各方不挑战联保部队在现场的有限监督能力并且迅速纠正任何违反这种协定的行动。从一开始就很明白诉诸空中力量对违反这种协定作出反应,可能导致对整个联保部队带来严重的后果。

7. 在协定的第一年期间,波斯尼亚塞族部队偶尔从联合国监测的武器收集站拿走重型武器。除了1994年8月5日的意外事件需要有限使用空中力量来解决以外,联保部队通常都能够依靠谈判,收回这些重型武器。但是,基于外交上一直没有取得进展,并且1994年12月31日的《停止敌对行动协定》在1995年3月破裂,使得战斗从

比哈奇地区蔓延到波斯尼亚中部和图兹拉,然后扩散到萨拉热窝。波斯尼亚塞族部队通过阻挠车队,劫持联合国车辆,关闭机场不准进行人道主义和平民的交通,并且对伊格曼山的公路进行狙击和用重型武器开火,对萨拉热窝进一步施加压力。政府的部队也要对一些意外事件负责。

8. 1995年5月1日《停止敌对行动协定》届满之后,萨拉热窝周围的战斗进一步加强,尽管我的特别代表持续努力以期获得该协定延期。狙击手在许多时候针对联保部队的人员。波斯尼亚塞族部队企图阻止使用伊格曼山公路,导致1995年5月7日发生迫击炮攻击,造成10名军事人员和文职人员死亡,30人受伤。这次事件以及萨拉热窝的战斗进一步加强,这是自1994年2月以来该城市所经历的最严重战斗,使得我的特别代表再次考虑使用空中力量。决定不采取空中力量受到某些会员国的批评。1995年5月16日,政府和塞族部队在控制萨拉热窝和塞族控制的到帕莱的公路上一些关键的地形地物周围,进行了猛烈的战斗。这项战斗越来越猛烈,导致双方持续使用重型武器,增加了平民和联保部队的伤亡,迫使禁区更进一步严格执行。虽然联保部队设法恢复了某种稳定,但是紧张局势继续存在。

9. 1995年5月22日,波斯尼亚塞族部队从武器收集站拿走了两件重型武器。1995年5月24日,战斗又再度爆发,塞族部队从若干武器收集站之内用重型武器开火,政府部队从萨拉热窝的若干据点开火。波斯尼亚塞族部队又从武器收集站拿走三件重型武器。据报在重型武器禁区内也发现了有坦克和火箭发射器。有16名平民和军事人员死亡并且至少有60人受伤。鉴于以前所采取的各项措施不能够恢复对遵守重型武器协定,并且当事双方看来都不准备停止战斗,联保部队决定使用所有的手段,恢复遵守1994年2月的协定。

10. 后来在1995年5月24日,我的特别代表发布了一项声明,强调局势非常严重。随后,联保部队的指挥官对波斯尼亚政府和波斯尼亚塞族一方发出警告,如果在翌日12时,双方不停止用所有的重型武器开火,它们的部队将受到来自空中的攻击。塞族人从武器收集站所拿走的四件重型武器也必须同时交回。24小时以后的第二次

期限,规定双方带进该地区的所有重型武器都必须搬到射程之外或者放在武器收集站内。在发出这种警告的时候,联保部队认识到如果这项警告没有获得遵守,将须采取强烈的反应,从而很可能使联保部队的人员承担严重的风险。

11. 虽然采取了一切可能的保护措施,联保部队除了继续执行其受委托的任务之外,别无选择。无论如何,有许多观察哨和武器收集站设在塞族人控制的地区,并且已经受到波斯尼亚塞族人的严格而琐碎的行动控制。虽然可能改善当地的防卫,并且暂时停止再补给车队,但是由于必须保持观察和联络的首要要求,因此无法将大量容易受到攻击的人员撤离。进行空中攻击以便拿回一些重型武器是毫无意义的,如果联合国在武器收集站没有人员监测收回这些武器;或者在其他地方放弃了成百上千的武器,进行空中攻击也是毫无意义的。

12. 由于波斯尼亚塞族人没有遵守送回重型武器的期限,因此,1995年5月25日1620时进行了第一次空中攻击。目标限于帕莱附近的弹药堆集处的两个地堡,以便进行有效的攻击,同时减少伤亡的危险或造成不必要的附带损坏。在空中攻击之后,波斯尼亚塞族部队包围了若干武器收集站。所有的安全地区,除了热帕以外,都受到炮击,造成图兹拉特别严重的伤亡,约70名平民死亡,超过130人受伤。由于塞族人在萨拉热窝周围再度使用重型武器,并且有一些失踪的武器仍然没有归还到武器收集站,因此在1995年5月26日1030时对帕莱弹药堆集处的其他6个地堡进行了第二次攻击。波斯尼亚塞族部队进行反击,他们包围了其他的武器收集站,劫持了联合国军事观察员,并且利用他们之中的一些人作为人肉盾牌,以期阻止对某些可能的目标的进一步空中攻击,并且切断了萨拉热窝的电力供应。

13. 由于地面和空中观察受到种种限制,因此很难核查双方遵守在1995年5月26日1200时以前将重型武器撤出禁区的规定的情况。萨拉热窝已经恢复相对的平静。关于保部队被拘留者的情况仍然不确定而且有危险。因为这种种理由,因此决定在考虑采取进一步的军事行动以前,必须审时度势。

14. 1995年5月27日,塞族人占领了联保部队设在萨拉热窝弗拉尼亚桥的观察

哨,并且拘留了一些联合国士兵。联保部队重新攻占了该据点,但是有两人死亡,14人受伤。塞族人也有些伤亡。同时,很明显有一些联保部队被拘留者被转移到其他地点。翌日,波斯尼亚塞族部队拘留了另外的联保部队人员,他们的行动在空中攻击之后受到阻挠或者是因为他们必须部署在戈拉日德地区毫无掩护的地点。截止1995年5月30日,据报联保部队有199人被波斯尼亚塞族部队拘留,其中许多人受到违反国际军事行为准则的羞辱,还有224人处于波斯尼亚塞族部队拒绝给予通行的地点。

15. 目前萨拉热窝的情况比较平静,但是这种情况是被拘留的人员付出不可避免的很高代价以及萨拉热窝地区的联合国部队完全孤立而取得的。联保部队对于武器收集站的重型武器完全失去控制,武器收集站的人员已经被弄走,并且行动自由遭到进一步的限制。重新开放萨拉热窝机场的谈判已经完全破裂。水电也再度被切断。萨拉热窝和东部飞地的再补给问题进一步恶化。最后,联合国部队在公正和当事各方同意的基础上,在波斯尼亚—黑塞哥维那大部分地区有效力、有效率和安全的运作的的能力,现在也遭受到严重的损害。

### 三、 联保部队在波斯尼亚—黑塞哥维那任务的分析

#### A. 概况

16. 联保部队自从部署在波斯尼亚—黑塞哥维那以来,任务一直不明确,受到的影响包括部队的作业及其对当事各方、安全理事会成员以及一般民众而言的信誉。联保部队不是执行和平的行动;安全理事会某些决议中在它的任务方面提到《联合国宪章》第七章,特别是除自卫情况以外武力的使用,引起了一些混淆。安理会成员和波斯尼亚—黑塞哥维那共和国政府关于其任务执行方面提出的许多关切意见就反映了上述混淆的情况。因此以下分析特别注意安全理事会提及第七章的各项决议。阅读时应参照我于1994年3月16日提交安理会的报告(S/1994/300)中所作的详细分析。

17. 我曾应安全理事会的要求探讨了是否可能在波斯尼亚—黑塞哥维那冲突的

最初阶段执行联合国维持和平行动。我在1992年5月12日的报告(S/23900)中作出一个结论,即该国的冲突并不“可用联合国维持和平办法处理”,原因是当事各方之间没有协议。我又说,战斗各方对联合国维持和平人员不尊重的程度已严重到“不是使联合国维持和平行动可以作出有效贡献的条件”。安理会当时并未在波斯尼亚—黑塞哥维那部署联合国维持和平行动。

18. 但随着冲突的继续,安理会1992年5月30日第757(1992)号决议断定波斯尼亚—黑塞哥维那和前南斯拉夫社会主义联邦共和国其他地区的局势对国际和平与安全构成威胁,因此根据《宪章》第七章采取行动,对南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)强制施行全面经济制裁。安理会还要求“各当事方和其他有关各方立即创造必要条件,以便顺利无阻地运送人道主义供应品到萨拉热窝和波斯尼亚—黑塞哥维那境内其他目的地,包括建立一个包括萨拉热窝及其机场在内……的安全区”。安理会要我继续斡旋,以便实现这些目标,并继续审查为保证顺利无阻地运送人道主义供应品可能必须采取的进一步措施。

#### B. 斡旋、联络和协商

19. 之后不久,安全理事会开始请秘书长和联保部队进行斡旋,协助当事各方停止战斗,以和平方式解决彼此的分歧。这样的请求反复了多次(例如第758(1992)号决议第9段、第764(1992)号决议第9段、第908(1994)号决议第13段、第959(1994)号决议第5和6段等等)。

20. 此项任务一直是联保部队的一个优先事项,并占用了我的特别代表和他的高级工作人员的许多时间。开始时取得相当大的成果,1992年6月5日签订了萨拉热窝机场协定。不幸的是,联保部队在随后敦促当事各方履行承诺方面效果较差,本报告以下各节将有说明。但这项任务仍会继续作为今后联合国波斯尼亚—黑塞哥维那维持和平行动的最重要任务之一。

#### C. 萨拉热窝机场

21. 继萨拉热窝机场重新开放的协议之后,安理会在第758(1992)号决议中核可

了我的建议,即在机场部署联保部队,但没有提到《宪章》第七章。第761(1992)号决议授权实际的部署,也没有提到第七章。然而安理会要求所有当事各方和其他有关各方与联保部队以及国际人道主义机构和组织充分合作,并采取一切必要步骤保证它们人员的安全。如果没有这种合作,安全理事会不排除采取其他措施,以运送人道主义援助到萨拉热窝及其周围。因此,联保部队在萨拉热窝机场的部署是以协议为基础,并按照正常的维持和平规则和程序进行的。

22. S/1994/300号文件第18段规定联保部队在萨拉热窝机场方面的任务如下:

(a) 确保该飞机场及其设施的直接安全;

(b) 监督该飞机场的运作和控制其设施和组织,包括当地的文职人员;

(c) 便利卸下人道主义货物和确保人道主义援助和有关人员通过在飞机场和城市之间设立的安全走廊安全来往;

(d) 核实反飞机武器系统从该飞机场及其进场的射程范围内撤退,监测大炮、迫击炮和地对地导弹系统集中在另行议定的具体地区。

23. 联合国难民事务高级专员办事处组织的向萨拉热窝的空运已成为航空史上持续最久的此种空运。空运向萨拉热窝人民运送了超过150 000吨的人道主义救济物品,是满足联保部队在该市后勤需要的一个重要手段。但是,近几个星期情况恶化,联保部队得不到当事各方的合作,不再能确保机场及其装置的安全,也无法保证不间断地在该地执行人道主义行动。1993、1994和1995年3和4月交送人道主义救济品的飞行次数和物品吨数如下:

	1993年3/4月	1994年3/4月	1995年3/4月
飞行次数	500	746	241
交送吨数	5 273	9 934	4 303

24. 机场安全的主要威胁来自主要是波斯尼亚塞族一方,若干次是波斯尼亚政府一方使用机场时飞机受到频繁的攻击。除非双方恢复同机场的联保部队行动的合

作,不向使用机场的飞机开火,否则,联保部队只能采取军事行动来保证安全,阻遏有关武器的使用或予以摧毁。由于有关武器多数是迫击炮和重机枪,易于掩藏和移动,此项目标只有靠部署大量地面部队负责对攻击机场的份子采取武力才能达到。因此,保持机场运作的唯一实际可行方法就是取得当事各方的同意与合作。

#### D. 人道主义护送车队

25. 由于在向萨拉热窝机场部署联保部队随后的期间内,萨拉热窝和波斯尼亚—黑塞哥维那其他地区人道主义形势进一步恶化,安理会在其1992年8月13日第770(1992)号决议中根据《宪章》第七章采取行动,吁请“各国单独或通过区域机构或安排采取一切必要措施,同联合国协调,便利有关的联合国人道主义组织和其他组织向萨拉热窝和波斯尼亚—黑塞哥维那其他一切需要援助的地方提供人道主义援助。”本决议是针对各会员国,并未增加联保部队的任务。

26. 通过该决议后,若干会员国提议将决议中确定的职能增加到联保部队的任务内,按照联合国维持和平行动的既定原则和做法行事。1992年8月伦敦会议后,可能提供部队的国家同意根据一项新的决议为此目的向联保部队提供部队,以代替执行第770(1992)号决议。在我1992年9月10日报告(S/24540)中,我提出“联保部队的有关部队在向难民专员办事处组织的车队提供保护支援时将遵守正常的维护和平的作战规则。因此他们授权使用武力自卫。”我解释说这方面的自卫相信包含武装人员企图用武力阻止联合国军队执行任务的情况。我还指出,所有各方必须遵守它们所作的保证,立刻停止攻击联合国的人员和财产。如果没有出现这一情况,我建议安理会考虑采取可能必要的进一步步骤以确保联保部队的安全和使其能够执行任务。安全理事会在其第776(1992)号决议中核准了我的报告并授权扩大联保部队,不必引用《宪章》第七章或授权“一切必要的措施。”

27. 记得S/1994/300号文件第20段中提出联保部队有关保护人道主义活动的任务包括下列各项:



(a) 支持难民专员办事处在波斯尼亚—黑塞哥维那各地交付人道主义救济品的努力,特别是在接获要求时通过护送车队来完成这项任务;

(b) 保护其他获难民专员办事处认可的其他人道主义机构;

(c) 在接获要求时,保护联合国设施,包括难民专员办事处的一些储存中心;

(d) 在接获红十字会国际委员会(红十字会)要求和同时获部队指挥官同意该项要求为可行时,保护运送被释放拘留者的车队。

28. 这些任务继续要求联保部队在波斯尼亚—黑塞哥维那投入大量的时间和资源。我在过去给安全理事会的许多报告中详细阐述了妨碍充分执行这些任务的各种困难。主要的困难是各方、特别是波斯尼亚塞族不尊重联保部队的行动自由和它们在一些地区往往利用人道主义援助作出推进其战争目的的手段。可以采取对有关方面企图逐离家园的居民不给予这些援助的形式。也可以采取夺取一部分人道主义物品供该方自己使用的形式。尽管有这些困难,难民专员办事处和联保部队仍成功地满足了波斯尼亚—黑塞哥维那大部分地区的人道主义需要。下表说明,主要在比哈奇,最近在萨拉热窝因各方不合作所造成的交付有指标援助的巨大差额:

1995年1月至4月

在波斯尼亚—黑塞哥维那各地区交送的

指标援助百分比

<u>安全区</u>	<u>1月</u>	<u>2月</u>	<u>3月</u>	<u>4月</u>
萨拉热窝	132	119	71	64
比哈奇	15	47	29	10
图兹拉	126	72	85	43
戈拉日德	90	82	80	82
斯雷布雷尼察	87	71	71	81

泽帕	87	50	47	63
<u>波斯尼亚塞族控制区</u>				
东波斯尼亚	88	98	103	104
巴尼亚卢卡地区	89	82	93	90
<u>联邦控制区</u>				
波斯尼亚—黑塞哥维那南部	94	72	86	89
泽尼察地区	114	52	92	65
奥拉谢地区	95	69	96	100

29. 除非所有有关方面,特别是波斯尼亚塞族方面尊重难民专员办事处和联保部队的行动自由,否则联保部队无法确保更有效地执行分配给它的在人道主义方面的任务。一些人认为联保部队使用武力,包括应用空中力量将可能“为车队打开通路”,越过对峙线抵达被包围的安全区。这种意见忽略了两个重要因素:第一,联合国和非政府组织分散的人员容易遭到报复,第二,联保部队既无任务规定也无军事资源可以采取行动确保任何方面不能利用任何办法阻拦车队前进。军事保护主要是为了防止偶然或无组织的攻击,不能代替各方的同意与合作。

#### E. “禁飞区”

30. 第781(1992)号决议宣布禁止波斯尼亚—黑塞哥维那领空的所有军事性飞行,并授权联保部队监测禁令的遵守情况和确保往来波斯尼亚—黑塞哥维那的飞行的目的符合安全理事会各项决议。第816(1993)号决议扩大了对飞行活动的禁令并授权各会员国“在安全理事会的权力下,并须与秘书长和联保部队密切协调,采取一切必要措施”确保禁飞令获得遵守。两项决议都是根据《联合国宪章》第七章通过的。自1993年4月12日以来,北大西洋公约组织(北约组织)的飞机应我的要求在波斯尼亚—黑塞哥维那领空飞行以实施禁飞区。

31. 联保部队对此部队任务规定的作用仅限于对此地区选定机场的地面监测；有关实施的一切行动由北约组织实行。虽然发生许多载人直升飞行（“飞车”）违禁飞行，但禁飞区基本上成功地阻止了将波斯尼亚—黑塞哥维那领空用于战斗目的。但最近发生一件例外情况，克罗地亚空军出动若干架次飞越波斯尼亚领空轰炸克罗地亚西区的阵地。

#### F. 边界监测

32. 安全理事会在第787(1992)和第838(1993)号决议中要我考虑增加联保部队的任务规定，使其在波斯尼亚—黑塞哥维那边界部署监测员以便利执行对前南斯拉夫社会主义联邦共和国的所有共和国的武器禁运，和对南斯拉夫联邦共和国（塞尔维亚和黑山）的制裁，并要求外部力量不要干预波斯尼亚—黑塞哥维那的冲突。我在1993年7月1日报告(S/26018)中建议，如要联保部队可靠地执行这项任务，约需增加部队10 000人。该报告未得到安理会核可，正在等待确认可提供的部队和观察员。问及10个会员国是否可提供这些资源，仅有两国愿提供数目有限的观察员。因此第838(1993)号决议尚未执行。但是，边界监测的因素已列入联合国克罗地亚恢复信任行动，即联恢行动的任务之内；包括监测克罗地亚与波斯尼亚—黑塞哥维那国际边界上的若干地点。

#### G. 安全区

33. 安全理事会第819(1993)号决议把斯雷布雷尼察定为“安全区”。第824(1993)号决议决定把萨拉热窝、图兹拉、泽帕、戈拉日德、比哈奇及其周围也列入安全区。尽管安理会上述两项决议都是按照《宪章》第七章行事的，但是，均参照第815(1993)号决议关于第七章的说明，即以涉及联保部队人员的安全者为限。因此，从一开始就没有阐明安全区构想的执行方式。第836(1993)号决议提及第七章，但是，第9段阐明使用武力的准则为出于“自卫”，同时，授予联保部队的任务规定中并

未列入任何执行条款。其任务规定如下：

- (a) 制止攻击安全区；
- (b) 监测安全区的停火状况；
- (c) 促使波斯尼亚政府以外的军事和准军事部队撤离安全区；
- (d) 占领关键地面据点；
- (e) 参与运送人道主义救济品给安全区人民。

我1993年6月14日的报告(S/25939)告知安理会，如要以实力作为威慑的基础，约需增加部队34 000人，但是，也可以先以一种派遣“较少人员办法”来执行第836(1993)号决议，即派遣部队7 600人左右，这是一项初步办法，目标是有限的，并假定得到各当事方的同意和合作。安理会第844(1993)号决议选择了派遣较少人员办法。

34. 联保部队在执行安全区职务方面的成绩好坏参半。如果当事各方表示同意和合作，就可取得重大成就。由于派遣了观察员和巡逻队，使联保部队能够观测停火、稳定对峙线的局势和通过解决当地争端或战斗的办法来改善安全情况。它的军事人员和文职人员还从事协助安排伤员撤离、运送和报告人道主义救援以及进行促使当地达成改善人民生活条件协议的调解工作。最后，即使派遣有限的联合国部队，也足以加强国际人道主义工作人员的安全，并且产生促进和监督当地人员撤退和其他建立信任安排的作用。

35. 但是，联保部队执行安全区任务的能力，特别是对蓄意攻击安全区的威慑作用受到安全区体制的固有缺憾和双方展开军事活动的严重限制，关于这方面，我已多次提请安理会注意，最近一次是我在1994年12月1日提交的报告(S/1994/1389)。最近几个星期以来，由于各当事方的关系恶化和安全区受到全国各地冲突激化的影响，因此，这些难题有增无已。

36. 大家应会记得，第836(1993)号决议并未规定波斯尼亚—黑塞哥维那共和国政府撤出安全区的军事部队或准军事部队。但是，安理会的主席声明曾经表明，“无论何方……采取任何挑衅行动”都是不能接受的(S/PRST/1994/14和57)。正如我在

S/1994/1389号文件所强调的,防卫安全区的当事方如要实现安全区体制的主要目标——保护平民,必须遵行某些义务。从安全区发动无端的攻击行动是完全与这种概念不符的。

37. 最近几个月来,政府军在安全区及其周围大幅度加强军事活动,包括萨拉热窝、图兹拉和比哈奇等许多安全区都已并入政府军范围较大的军事行动中。政府军第五军团的总部和后勤设施都位于比哈奇,第二军团则位于图兹拉。政府又在斯雷布雷尼察、戈拉日德和泽帕驻扎大批部队(这种情况违反非军事化协议),同时,萨拉热窝又是政府军的总司令部和其他军事设施的所在地。戈拉日德还有一家弹药厂。

38. 波斯尼亚塞族部队对政府军从安全区发动的攻击行动展开还击时,一般都以安全区内的军事目标为对象,而且往往是轻微的回击行动。尽管是受到挑衅而起,但是,波斯尼亚塞族部队的这些行动违反了安全区体制和其他当地协议。塞族又对安全区无端发动炮轰。在这两种情况下,都引致平民伤亡。由于联保部队负有对攻击安全区者发生威慑作用的任务,因此,无论塞族是否对另一方发动的攻击展开还击行动,都必须对塞族的行动作出反应。可是,当联保部队采取这些行动时,就很难维持其公正的身分;联保部队被视为冲突当事方,结果对零散的联合国人员构成危险。

39. 由于波斯尼亚塞族拒绝来往东部三个安全区(戈拉日德、斯雷布雷尼察、泽帕)的行动自由,使联保部队执行安全区任务的能力受到影响,因此,循陆路对联保部队人员运送补给就几乎不可能。联保部队在这三个安全区的燃料储存最近已极端短缺。如果波斯尼亚塞族继续堵塞运送补给的车队,对联保部队在这三个地区的人员进行补给只有依赖直升机,这样会构成重大危险,我将就这方面向安全理事会通报。

40. 由于联保部队的当前任务存在缺憾,将其视为确保安全区维持可容忍环境的手段显然不当,因此,联保部队利用空军来“保护”的压力日益增大。我上一次的安全区报告(S/1995/1389)已经提及运用空军的威慑作用存在一些困难(应当记得,按照联保部队的任务规定,对抗在安全区所受攻击的唯一办法就是威慑作用。)从

1994年11月比哈奇出现的情况突出地表明,波斯尼亚塞族部队建立了防空系统后成为这方面的最重大难题。鉴于此种新威胁的出现,现在如要执行空中攻击,就必须预先考虑可能发生的问题,即如何应付威胁北约组织飞机的防空系统。毋庸置疑,采取这种先发制人的军事行动时需要确保北约组织飞机的安全,而且,波斯尼亚塞族必然视为一种敌对行动,因而会造成联保部队越出执行维持和平行动的范围,很快成为冲突当事方。

41. 归根究底,在通过谈判实现政治解决前使安全区和波斯尼亚—黑塞哥维那的其他地区成为真正安全地区的唯一有效办法是制订双方可以接受的体制,并且促进双方对所商定的安排给予尊重,即对这三个安全区作出的安排的尊重。使用武力是实现这一目标的不完善手段。关于这方面,我再次提请安理会考虑我1994年5月9日的报告(S/1994/555)和1994年12月1日的报告(S/1994/1389)所载的建议。我在后一报告中特别强调,必须使安全区实现非军事化,因此,必须制订与1949年8月12日《日内瓦公约》及其1977年《附加议定书》相符的体制,上述《公约》和《附加议定书》已得到国际社会普遍接受。

#### H. 监测联邦境内的停火

42. 在1994年2月23日波斯尼亚—黑塞哥维那军事参谋长与克罗地亚防卫委员会参谋长签署了一项停火协定后,联保部队根据安全理事会第908(1994)号决议担负以下额外任务:

- (a) 通过巡逻队和观察所监测沿对峙线的停火情况;
- (b) 设置重型武器收集站;
- (c) 监测还没有交出的重型武器;
- (d) 监测禁区,防止任何重型武器回流;
- (e) 在进行交换时,运送和保护俘虏;
- (f) 协助修复公用事业。

除轻微事件外,此项停火获得广泛遵守,而联保部队在停火线两边的留驻和斡旋大大有助于稳定联邦境内的局势和建立两族之间的信任。

### I. 萨拉热窝

43. 在安全区中,萨拉热窝得到安全理事会的特别注意。在1994年2月8日该城的停火开始生效后,安全理事会根据第七章行动,通过了第900(1994)号决议,将以下关于该城恢复正常生活的一些额外任务交给联保部队:

(a) 协助各当事方实现进出萨拉热窝和在城内完全的通行自由,消除妨碍这种通行自由的任何障碍,并协助该城恢复正常生活;

(b) 通过萨拉热窝特别协调员办公室协助恢复正常生活。

44. 初时联保部队能够利用第900(1994)号决议调停与各方达成的各项协议,特别是关于将越过萨拉热窝机场的两条通道对民用交通和人道主义货物开放的协议。从1994年3月到7月和1995年1月到3月,双方广泛使用这些通道,在这两段时期内大大有助于生活相对地恢复正常。联保部队又调停了一项反狙击协议,在1994年3月调停了一项将越过伊格曼山的通道作民用和人道主义交通之用的协议。萨拉热窝特别协调员办公室在1994年对恢复公用事业和其他正常化措施作出了很大进展。

45. 然而,在最近几个星期,萨拉热窝作为波斯尼亚塞族当事方对政府和国际社会施加压力的重心的重要性再次突显出来。该当事方封闭了机场通道;通过拒不保证飞行安全实际上关闭了机场;恢复了对该城的炮击;向伊格曼山公路开火;违反了反狙击协议和加紧了其对进入政府控制区的管制。波斯尼亚政府本身也违反了反狙击协议和伊格曼山协议;利用联保部队作为攻击和挑衅活动的屏障并对部队的行动加紧限制。双方都以联保部队人员为直接目标,造成伤亡。双方对联保部队加强敌对和阻挠的行为严重削弱了部队在该城的行动和后勤能力。

46. 假如联保部队能够单方面扭转萨拉热窝的局势,如通过重新开放越过机场和伊格曼山的通道和武力清除波斯尼亚塞族非法的入城检查哨,联保部队会示意这

样做。可是,除非大量增援和改编为一支战斗部队,联保部队将无法使通道保持开放,萨拉热窝机场情况亦然。没有当事方的合作和同意,要有大量地面部队才能够使联保部队保证机场的安全。

47. 我仍深信实现这些目标的最佳办法是当事方对该城的非军事化达成协议。我的特别代表努力实现这个目标,并对于波斯尼亚政府官员最近重新申明他们持续关心此一目标感到鼓舞。然而不幸的是,目前当事方之间显然连开展逐步非军事化进程所需的信任也不够。

## J. 禁区

48. 1994年2月,在萨拉热窝发生两次严重炮击事件之后,我致函北约秘书长要求他尽早请北大西洋理事会作出决定,准许北约南方指挥部总司令对联保部队认为应对攻击萨拉热窝城内平民目标负责的该城城内或周围的炮兵阵地和迫击炮阵地发动空袭。北大西洋理事会在1994年2月9日的决定中,决定在围绕萨拉热窝半径20公里的范围内设立“重武器禁区”(帕莱除外)。1994年4月18日,在戈拉日德面临极度困难的情况之后,我向北约秘书长提出类似的要求,我请他要求北大西洋理事会作出决定,增加五个安全区,分别为图兹拉、泽帕、戈拉日德、比哈奇和斯雷布雷尼察。北大西洋理事会关于戈拉日德的决定比较复杂,我在1994年5月19日的报告(S/1994/600)中对此作了详细说明。在戈拉日德周围设了两个区:在波斯尼亚—黑塞哥维那境内的一个半径3公里的“绝对禁区”和一个半径20公里的“军事禁区”。在其他安全区的外围并未加设禁区。

49. 我欢迎北大西洋理事会的这两项决定,因为这两项决定符合安全理事会第836(1993)号决议第10段的规定,即支持联保部队执行它在安全区的任务。不过,对于在萨拉热窝和戈拉日德周围的禁区使用空中力量的问题有一些不够明确之处。在一方面,安全理事会有关安全区的各项决议没有提到禁区,也没有为这些禁区设定任何特殊体制。在另一方面,北大西洋理事会的决定指出,一旦在某一日期之后在20公



里的禁区内发现某些武器系统,则这些武器系统就将受到北约飞机的攻击。在禁区和安全区内,依照当事各方达成的协议,有关武器将在具体日期之前撤离或安置到核准的武器收集站。在北约实施空中力量的威胁下,禁区的设置最初至为成功,后来由于禁区的幅员广大,地形艰险,要维持禁区的规定日趋困难。如果任何一方不欲遵守它所签订的协议,很容易将武器隐藏在禁区内或把新武器运入禁区。

50. 联保部队有关禁区的任务可总结如下:

- (a) 监测当事各方遵守禁区的情况;
- (b) 管制当事各方安置在指定的武器收集站的重武器。

最近几星期在萨拉热窝的经验显示如果当事各方不信守承诺,联保部队的这项任务就立即无法执行。联保部队发现它尤其难于防止波斯尼亚塞族方面进入武器收集站,搬运重武器或从这些收集站内向他们开火。到提出这份报告之时,联保部队已经失去对萨拉热窝禁区内所有武器收集站的控制。此外,目前也已明确显示,双方在履行1994年2月的协定之后,重武器又已运入了禁区。

51. 如在其他的情况下一样,解决这项问题的唯一可靠方法是双方合作,确切尊重双方达成的协议。从空中只能有限度地落实禁区的各项规定。由于武器收集站都在拥有武器的一方控制的领土内,因此部署在武器收集站的部队极易受到拘留;同时,联保部队在未获该方同意下也没有在危机时摆脱它们的手段。要保证完全尊重禁区的规定,则必需部署极为庞大的地面部队,并有控制每一个20公里禁区所涵盖的1 200平方公里以上的面积的能力。

#### K. 联保部队的安全和通行自由: 使用武力

52. 本报告前面差不多每一节都提到联保部队和联合国其他人员所遭受的危险和联保部队通行自由的绝对重要性。目前的任务规定促使联保部队必须将部队人员部署在只有派遣车队通过波斯尼亚塞族控制的地区才能补给供养和轮调的许多孤立地点。联保部队还必须以小组的形式部署观察员、士兵和文职人员,以便维持广

泛、灵活的联系和观察网。虽然联保部队能在一定程度上保护其人员不受不受管制的部队的零星攻击,但只有在所有各方同意和合作的情况下,它的任务才能比较安全地执行。

53. 当未能取得同意和合作时,只有有限的措施能减少对部队人员造成的危险,然而所有这些措施都是停止进行重要的指派任务。例如,放弃武器收集站,联保部队停止反狙击巡逻。派遣较大的车队,但车队的次数将予减少,而总运送率也会减少效率。增加部署在观察哨的人数可增加一些安全,但限制了能够派驻人员的观察哨数目,从而减少了联保部队观察的灵活性和程度。放弃把部队安插在对峙线上会减少联保部队防止和遏制地方性交战的能力及其阻止对安全区进行攻击的能力。

54. 这些困难已使安全理事会采取了一些根据《宪章》第七章作出的决定。这方面的第一份决定是第807(1993)号决议,它与联保部队人员的安全有关,这在以后有关延长联保部队任务期限的各份决议中又一再提到。第847(1993)号决议及以后各份决议又都提及适用第七章于部队的通行自由。

55. 各份决议中提到第七章的情况可能对联保部队应如何对威胁到其安全或阻碍其通行自由的情况作出反应的问题产出了一些含糊不清之处。使用武力时常是对个别事件的适当反应。大家并不普遍了解联保部队是否常用武器进行自卫的问题。例如,有一个星期,为此目的发射了三枚反坦克导弹和100余发子弹。但要以先发制人,使用武力确保安全和行动自由会使战事升级,使联保部队加入冲突,让部队人员的生命处于危险之中。如第987(1995)号决议中所认识到的情况,没有比当事各方认识到它们有责任确保联保部队的安全和行动自由更好的保护联保部队的方法。

56. 在使用武力方面还需要提出一项更加全面的情况。从前述分析安全理事会提到第七章的情况,明确显示安全理事会最初并未想到联保部队在波斯尼亚—黑塞哥维那的执法任务。因此使用武力的授权并未超过任何联合国维持和平行动所拥有的自卫权利。这种情况反映在要求提供部队的国家配备其特遣队的武器级别上和联合国为部队提供后勤支助的安排上。这项初期的决定认为联保部队在地面的部署和

它执行的任务都只有在获得当事各方根据相互接受的协议给予同意和合作下才能达成。驻守萨拉热窝机场和通过长距离、跨越对峙线运送援助物质以及进行监测、巡逻和汇报等任务如果没有当事各方的同意和合作是无法达成的；而在战争之中，同意和合作只有通过严格遵守公正和透明的维持和平原则才能确保。

57. 后来，得到授权不仅为了保卫联保部队人员，而且为了阻吓对安全区的攻击，也可以使用空中力量。联保部队曾经九次请求北约组织使用它的空中力量，都是在我的特别代表认为这种行动有必要并且恰当的时候。在所有这些情况下，空中力量都是用来打击波斯尼亚塞族人目标，或者打击克罗地亚境内塞族人控制下的地区里用来支援波斯尼亚塞族人的目标。1994年3月12日，当联保部队人员在比哈奇附近遭到炮火袭击的时候，曾经请求给予近距离空中支援，但由于天气恶劣而没有实行。1994年4月10日和11日，在戈拉日德附近提供了近距离空中支援；对此，波斯尼亚塞族方面首次作出报复，限制联保部队的行动自由。1994年8月5日，对萨拉热窝禁区内的目标进行了空中攻击。1994年9月22日，在一辆联保部队装甲车受到袭击后，对萨拉热窝附近地区进行了一次空中攻击。1994年11月21日和23日也进行了空中攻击，目标是克罗地亚境内曾经用来对比哈奇安全区发动空袭的乌德比那机场，以及波斯尼亚-黑塞哥维那西部和克罗地亚克拉伊纳地区内威胁到北约组织飞机的地对空导弹。作为报复，波斯尼亚塞族人拘留了400多名联保部队人员，直到1994年12月13日，经过三个星期艰难的谈判之后，才全部获得释放。1995年5月25日和26日，如上面第二节所描述，对帕莱附近的目标进行了空中攻击。

58. 从这些事件得到的经验证实，用空中力量支援维持和平行动有很大的困难。因此，在考虑采取这种行动的时候，必须充分估计到其中所涉及的更广泛的政治和安全问题。只针对一个当事方使用武力，无论是直接的还是通过区域安排，都会改变那个当事方对联保部队中立性的看法，以致引起一种危险，就是部队人员和其他联合国机构的人员会被视为与武力的使用有关，而被当作交战中的一方。由于他们分布得很散，所以非常容易受到拦阻、拘留和其他形式的骚扰。这种情况至今已经发

生了三次(见上一段)。有关的当事方还可能有另一种反应,就是在最需要进行对话和谈判的时候,拒绝参加。因此,在决定使用空中力量之前,必须慎重考虑所有这些可能的后果,而不能依据预先决定的或者自动生效的标准。此外,由于地面部队和空中部队属于不同的指挥系统,所以后者所采取的行动有对前者造成无法预料的后果的危险。这就是为什么联保部队和北约组织共同制定的“两条钥匙”程序那么重要。

59. 以上关于使用空中力量以及更一般地使用武力的看法,是联保部队的所有部队指挥官一致持有的观点。有一些部队派遣国政府起初赞成在联保部队的现有任务范围内使用空中力量,或者至少愿意容忍这样做,但是它们现在表示对此有严重保留。安全理事会的一些成员国也表示反对使用空中力量。

#### 四、 联保部队今后的作用

60. 上一节所作的分析引出了一个基本的问题,就是联保部队到底应该是一项维持和平行动,按照这种行动的既定原则和惯常做法行事,还是一项执行和平行动。

61. 目前,如果单从字面上来阐释各项有关决议,联保部队的任务规定几乎完全限于维持和平。但是它也包含一些执行和平的成分;许多方面的看法是,波斯尼亚-黑塞哥维那的灾难性局势,是由于联保部队无法执行国际社会的意愿,而不是因为当事各方不履行他们的承诺,不肯同安理会授予主要是维持和平任务的联保部队合作。

62. 联保部队的任务到底是维持和平还是执行和平,是一个无可逃避的问题。正如我曾其他地方所写的,“对维持和平行动来说,再没有比这种情况更危险的了,即在其现有的组成、军备、后勤支援和部署不具备动武能力的情况下要求它使用武力。维持和平的逻辑来自与执行和平所需截然不同的政治和军事前提,而且后者的动力与维持和平所意图促进的政治程序不相配合。混淆这两者之间的区别可能破坏维持和平行动取得成功的机会,并危及其人员……维持和平和使用武力(除自卫

之外)应被视为可供选择的**不同做法**,而不是一个连续体上面可轻易从一点过渡到另一点的相邻两点”(S/1995/1,第35和36段)。

63. 武力威胁确实有时候能产生正面的效果。由于北约组织有击落违反规定的飞机的意愿,所以基本上防止了波斯尼亚-黑塞哥维那的领空成为战斗的场所。武力威胁也有助于在1994年2月建立了萨拉热窝重武器禁区。但是,波斯尼亚塞族一方很快就认识到,如果有人以联保部队的名义对它使用空中力量,它有能力使联保部队要为此付出高得难以接受的代价。1994年4月在戈拉日德提供了近距离空中支援之后,和1994年11月对乌德比那机场和比哈奇地区的导弹发射场进行了空中攻击之后,并再次在1995年5月25日和26日在帕莱附近进行了空中攻击之后,这种能力都得到了证明。每一次都有许多联合国人员被俘虏作为人质,联保部队的行动自由受到进一步限制,除了有关释放人质的漫长谈判之外,所有其他谈判都宣告中断。这些情况证明,不首先给联保部队配备所需的人力、军械、后勤和情报能力,并做好指挥和控制安排,表明它有能力对任何敌对行动作出果断反应,使它使用武力的威胁具有必要的可信性,跨越维持和平的界线去执行和平,是充满危险的。

64. 安理会关于波斯尼亚-黑塞哥维那的各项决议,尽管常常提到第七章,却都没有明确授予执行和平的任务,加上安理会不愿意授权增派据我判断单是为了执行维持和平职责就必需的部队人员(各安全区共34 000人,边界监测10 000人),所以只能得出结论认为,安理会对上述问题的答案是,到目前为止,它的意愿是,联保部队应该是一项维持和平行动。

65. 如果那仍然是安理会的意愿,其必然的结果是,正如所有维持和平行动一样,联保部队只有在持续不断得到交战双方同意和合作的情况下,才能够履行它的任务。鉴于双方在这方面可悲的记录,不要对联保部队所能做到的事情制造脱离现实的期望是很重要的。当事双方看来都决心把这场战争打下去,如果真是这样,联保部队所能做到的恐怕就很有有限,在这种情况下,继续在波斯尼亚-黑塞哥维那维持一支庞大的军事部队,也许是不符合成本效益的,因为只要各当事方有这样的意愿,都可

以使它显得无能为力,从而使联合国的形象和可信性受到损害。

## 五、意见

66. 部署联保部队并非如许多批评者所以为的那样是为了结束波斯尼亚—黑塞哥维那的战争;那是建立和平人员的任务,目前由“联系小组”成员领导,得到前南斯拉夫问题国际会议指导委员会两位联合主席和我的特别代表的支持。联保部队也不是派去帮助交战一方打仗的军队,尽管它常常受到批评说什么它作战不力。事实上,它是安全理事会为实现下列三项目标而部署的特派团:减轻战争的后果,特别是通过帮助提供人道主义援助的方式;遏制冲突,办法是设立“禁飞区”、安全区和禁区等安排以限制交战各方;和促进和平前景,办法是谈判局部停火和其他安排、尽可能维持这些安排并支持旨在达成通盘政治解决的措施。迄今为止,联保部队在实现这三项目标方面相当成功。但这些目标本身并非目的,而是要创造条件使建立和平人员能够谈判通盘解决办法。

67. 当事各方是否愿意接受联保部队及其试图对各方行为施加的限制,取决于它们在多大程度上认为联保部队是在促进符合它们利益的目标。在这方面联保部队面临两个问题。第一,似乎没有一方得出坚定的结论认为在谈判桌上比在战场上有更好的机会达成其目标。结果是,联保部队减轻冲突激烈程度的努力被当事各方认为不是帮助而是阻碍。第二,国际上谋求谈判解决的调解努力似乎已近于停顿。例如,从上次有波斯尼亚当事各方参与的谈判至今已超过16个月了。下文将讨论按照当地现实情况调整联保部队任务的各种备选办法,但是除非在可预见的将来有达成谈判解决的真正前景。否则没有一种备选办法能起作用。因此绝对必要的是,在安全理事会就联保部队的未来作出决定的同时,应当重新发动并加强和平进程,可以提出重大的新倡议,或许采取新的方式。安理会或许也愿意开始定期审查谈判所获进展及其对联保部队的影响。

68. 同时,联保部队仍然部署在战争环境下,三年多来那里仍然没有和平可以维

持。联保部队原先的维持和平任务没有当事各方的合作是无法执行的,后来其任务逐渐扩大到包括强制执行成分,使它被视为冲突的一方,这就使得它的地位更加复杂。例如,安全区任务要求它同当事一方合作并天天谈判,但在某些情况下又要它召唤对该当事方进行空袭。同样,联合国对一方实施制裁,但同时又派出必须在该方同意和合作下进行工作的一支部队。结果是,波斯尼亚塞族领导人现已大致撤销给予联保部队的同意和合作,宣布实施他们自己对联合国的“制裁”以报复联合国对他们的制裁。

69. 由于这些矛盾的结果,联保部队现在发现自己受到阻挠、成为双方的目标、得不到补给、行动受限制、遭到不断的批评——简单说,处于我的特别代表、行动地区部队指挥官、许多部队派遣国政府和我本人都认为不再能够忍受的困境。上面第二节所述1995年5月25日和26日的空袭及其后果突出地表现这种困境的严重程度。由于这一危机,现在必须采取紧急措施以释放人质、按照当地政治和作出现实调整联保部队的任务及其执行,并且如前所述重新发动和平进程。

70. 我极其关切有这么多联保部队人员被波斯尼亚塞族拘留。他们的尽早获释对我来说是当务之急,为此我已同许多世界领导人和我的特别代表接触。根据从以往1994年4月和11月这类事件学到的经验,达到这一目标的最好办法是谈判。因此,联保部队继续同塞族维持尽可能密切的联系,以便监测所有拘留者的所在地点和福利并争取其释放。我的特别代表商同部队派遣国和其他有关国家,已致函米洛塞维茨总统。我的特别代表一面要求卡拉季茨先生立即无条件释放拘留者,一面密切监测波斯尼亚塞族的态度,以便一有机会就能开始谈判。我欢迎联系小组成员以及其他有关国家和组织给予这些努力的支持。红十字委员会正设法探访被拘留的联保部队人员。

71. 从我1995年5月16日向安理会简报以来,5月25日和26日的事件及其后果,如前所述,已经更清楚地表明联保部队目前的情况是难以维持的,必须澄清其作用究竟是维持和平还是强制执行。波斯尼亚塞族侵犯萨拉热窝禁区,罪恶地袭击图兹拉和

其他地方的平民目标,在北约组织审慎衡量下空袭一处军事目标之后,他们对联合国人员,包括在帕莱执行联络任务的无武装军事观察员进行不可原谅的报复,这一切激烈地突显出联保部队不得不在什么样的条件下执行任务,突显出该部队目前任务的自相矛盾所带来的危险。

72. 我考虑了这些事态发展并同我的特别代表和行动地区部队指挥官进一步协商后,稍微改进了5月16日我向安理会提到备选办法,现在我提出下列四项备选办法供安理会审议:

- 备选办法A: 撤出联保部队,至多只留下一个小规模政治特派团,如果当事各方有此意愿;
- 备选办法B: 保留联保部队现有的任务和目前用来执行任务的方法;
- 备选办法C: 改变现有的任务规定,准许联保部队使用更多的武力;
- 备选办法D: 修改任务规定,只包括在波斯尼亚—黑塞哥维那的当前情况下可以实事求是地期望一个维持和平行动履行的任务。

最近的事件表明,任何备选办法如果涉及联保部队继续驻在波斯尼亚—黑塞哥维那必须同时采取措施,包括或许部署更多的部队,为联保部队人员和同它一道工作的难民专员办事处和其他文职机构的人员提供更大的安全。

73. 在审议这些备选办法时,安理会还应考虑到联保部队任务和(或)行动方法的任何改变可能对波斯尼亚—黑塞哥维那境内难民专员办事处和其他人道主义机构的工作所造成的影响。难民专员办事处持续的作用是作为带头的人道主义机构,向难民、流离失所者和受冲突影响的其他人提供人道主义援助和保护,同时为将来遣返难民作好准备,这种作用可能需要重新评价并可能要同当事各方重新谈判,这要看安理会选择何种备选办法而定。

74. 我不主张采用备选办法 A。最近的事件使得联保部队某些部队派遣国政府谈到可能撤出联保部队,但是如能创造可以忍受的条件让联保部队继续执行任务,则



没有一个政府表示赞成这个备选办法。我本人采取预防措施,于1995年2月10日写信给北约组织秘书长,请北约组织拟订计划,以便在撤出无法避免的情况下协助联保部队撤离波斯尼亚—黑塞哥维那。在索马里创立了这种多国协助撤出联合国维持和平行动的先例。据我了解,北约组织的计划现已接近完成。但是撤出是最后一招的备选办法。这等于抛弃波斯尼亚—黑塞哥维那人民和承认联合国没有能力帮助解决一场战争,在这场战争中,令世人恐怖的是,一个族群使用军力企图改变一个会员国的族裔分布图,而且当事各方或多或少都犯下了攻击平民和其他残暴的罪行。因此,本报告的目的是提供意见指出安理会可以采取哪些步骤,确保联保部队留在波斯尼亚—黑塞哥维那,并有比目前更好的机会执行安理会交付的任务。

75. 我也不主张采用备选办法 B。上面第三节对联保部队目前任务的分析和第四节对其今后可能的作用的分析,指出为什么我认为联保部队的任务已经不可能完成。企图维持现状将进一步削弱联保部队在人道主义和政治战线提供有效帮助的能力,造成更多联合国人员的伤亡,更加损害联合国的信誉。我深信,如果安理会对本报告作出的决定,不论出于故意还是疏忽,等于维持现状,则撤出联保部队很快就会成为不可避免的事。

76. 备选办法 C 将需要大量增援联保部队并改变其任务规定,以便在当事一方撤销同意和合作时它可以发起军事行动,如果军事行动导致报复和冲突进一步升级则确保部队本身人员和难民专员办事处及其他文职机构的人员得到保护。这可以是确保波斯尼亚塞族和冲突其他当事方尊重安全理事会决定的一种可行的备选办法。联保部队一些部队派遣国政府已通知我,它们计划部署更多部队以减少联保部队人员的脆弱性。我欢迎这些倡议。但是有关国家政府也表示它们正考虑部署更多人员以增强联保部队执行任务的能力。如果它们的用意是联保部队应该为此目的使用武力,我不认为这对象联保部队这样的维持和平行动是合适的。在我看来,正如在索马里和海地的情形一样,这必须由安全理事会授权成立但交由一个或多个部队派遣国指挥的一支多国部队来取代联保部队。可以回顾1994年7月24日我曾写信给安理会

主席,信中说如果联系小组国家要以武力实行当时所指的“抑制”波斯尼亚塞族,则我关切联保部队在波斯尼亚—黑塞哥维那的行动能否维持。如果安理会决定联保部队应该执行备选办法 C,则我也将有同样的关切。

77. 本报告中已充分说明我持这种看法的理由。联保部队目前的处境是由于波斯尼亚塞族不同联保部队合作而导致与其维持和平和人道主义作用不符的任务逐渐增多。备选办法 C 将使联保部队更进一步跨过维持和平与强制执行行动的分界线。以更多部队和军备来增强联保部队,在某种程度上可以减轻这一备选办法对其安全及执行维持和平和人道主义任务的能力所造成的威胁。但是,这样的话就会象在索马里的联索行动一样,必须将其人员集结成较大单位驻守在安全的地点而严重损害其履行实质性任务的能力。我也不认为联合国目前有能力维持一个可能涉及大规模战斗的行动,如果象我担心很可能发生的情况那样,当事一方或另一方实行以武力对付武力。由于未缴付给联保部队特别帐户的摊款目前达8.98亿美元(将近联保部队一年支出的80%),人们也必定怀疑联合国的程序能否确保这一办法所需规模的行动得到必要的财政支助。

78. 按照备选办法D,安理会将修改联保部队任务规定,只要求该部队从事在波斯尼亚—黑塞哥维那当前情况下可以合理期望一个维持和平行动履行的任务。这些任务包括:斡旋、联络和谈判;监督停火等等,只要各方仍愿意实行停火;在谈判出适当的安全区制度之后,驻守安全区,但不作出任何使用武力制止对安全区的攻击的实际或暗含承诺;在各方同意的情况下管理萨拉热窝机场的运转;协助萨拉热窝生活的正常化;护送人道主义车队,支助其他人道主义活动;如果各方接受则监测边界;以及只有在自卫情况下使用武力,包括空中力量。

79. 这一备选办法大概需要作出一些重新部署,最后会减少部队的兵力。但从短期来看,需要一些部队派遣国政府向前线派出一些增援部队,以确保联保部队在调整任务时的安全。备选办法D还会减少在联保部队要求动用空中力量时,其人员在安全区、武器收集点和其他地方目前所面临的风险。我认为,这将使联保部队承担一

种现实的任务,使其能帮助控制波斯尼亚—黑塞哥维那的局势,而不致令人期待它强行结束这场战争或是与某一方一道战斗。

80. 本报告结束时,我愿提出以下个人看法。联合国目前正在波斯尼亚—黑塞哥维那面临惊人的事件,使人联想到过去几十年曾影响其维持和平行动的其他危机。本组织对这些事件作出的反应将再度对其今后许多年的地位产生决定性影响。的确,现在是决断的时刻。在这一时刻,我们绝不能忽视作为联合国基础的三个相互关联的目标:寻求和平、保障人命以及唾弃死亡文化。实现这些目标需要时间,而且只有成功地使用非军事手段才能实现。

81. 在目前的危机中,维持和平部队和人道主义机构的人员安全以及受到尊重必须是当务之急。最近几天联合国人员遭到侮辱并被置于危险境地的电视画面使我们大家深感不安。我向这些人员的勇气和坚定立场表示敬意,并向牺牲者的家人表示哀悼。我还对波斯尼亚—黑塞哥维那平民被杀感到悲伤。我们决不能只求短期解决,而让更多的生命遭受危险。目前遭到威胁的不仅是当地维持和平行动人员和人道主义工作人员的生命,而且还有联合国今后进行有效维持和平行动的能力,

82. 最后,联合国的信誉是最为重要的,必须始终一贯地维护。而最损害联合国信誉的莫过于让联合国维持和平行动人员承担在当前情况下不能完成的任务。而且受损害的不仅是维持和平。联合国在那里失去信誉也将影响到本组织追求发展、保护环境、保障人权和实现各项其他重要目标的工作。这也是我们必须一贯坚持联合国维持和平行动人员不容侵犯的另一个原因。