



安全理事会

Distr.
GENERALS/1994/828
15 July 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国海地特派团

秘书长的报告

一、导言

1. 本报告是按照安全理事会第933(1994)号决议第3段的要求提出的。

2. 大家记得,我在1993年8月25日和1993年9月21日的报告(分别为S/26352和S/26480)中,建议安全理事会设立一个联合国海地特派团(联海特派团),协助执行1993年7月3日《加弗纳斯岛协定》1993年9月23日,安全理事会通过了第867(1993)号决议,其中表示注意到上述报告,并授权设立和立即派出联海特派团,为期6个月。按照安全理事会的授权,特派团将由567名联合国警察监测员和一支大约700人的军事建筑队(包括60名军事教官)组成。特派团的目的是根据《加弗纳斯岛协定》第5段的规定,向海地警察的所有各级人员提供指导和训练,监测其活动,以及通过非战斗训练和参加工程及医疗援助项目,使海地武装部队走向现代化。应该指出的是,当时,联合国在征募所需数目的民警人员方面遇到困难。

3. 如我在1993年10月13日(S/26573)、1993年11月11日(S/26724)、1993年11月26日(S/26802)和1994年1月19日(S/1994/54)各个报告中指出,第867(1993)号决议授予联海特派团的任务无法执行,因为海地的种种事态发展,造成了海地武装部队不遵守《加弗纳斯岛协定》各项有关规定的情况。我还指出,使特派团恢复活动的前提是,海地的军事领导人必须大大改变他们对执行协定的态度。

4. 安全理事会1994年5月6日第917(1994)号决议对海地施加了进一步的制裁,并决定不解除这些制裁措施,直至创造了部署联海特派团的适当环境,海地武装部队总司令退休,并且海地武装部队参谋长和太子港大都会地区首长辞职或离开海地为止。

5. 我在1994年6月28日的报告(S/1994/765)中指出,海地的局势进一步恶化,大大改变了原来计划派出联海特派团时的情况。鉴于美洲国家组织各国外交部队在巴西贝伦举行的特别会议所通过的建议,以及海地问题秘书长之友于6月3日通过的结论,我建议安理会考虑修改最初授予联海特派团的任务。那时已经很明显,在高级军事领导--离开便即可能出现的那些情况下,只靠1 200名配备轻武器的军事和民警人员,不足以确保授予联海特派团的任务能得到执行。

6. 安全理事会1994年6月30日第933(1994)号决议要求我尽早、但至迟在1994年7月15日提出报告,就联海特派团的重新编制和加强,包括其人数、组成、费用和期限,作出具体建议。决议第3段规定,我的建议除其他外,应包括联海特派团可以在适当时候以何种方法协助海地民主政府履行职责,以保证国际驻留人员、海地政府高级官员和重要设施的安全,并协助海地当局维持治安和举行合法宪政当局宣布的议会选举。

二、扩大部队的任务、人数和行动概念

7. 扩大部队所负的任务,是第867(1993)号决议最初授予联海特派团的任务,加上第933(1994)号决议执行部分第3段所述的新任务。这些新任务的大多数之所以需要,是因为预料中的一种情况,就是在海地的高级军事领导人离开后、合法政府的权限完全恢复前,会有一段不知道多长的时间,合法当局可能需要援助,以确保国际驻留人员以及当局自己的高级官员和重要设施的安全,并一般地维持治安。

8. 多年来,海地处在人权广受侵犯、其他暴力事件不断的一种政治和社会气候之下。如我提交大会的由国际文职人员特派团(驻海地文职特派团)提出的各个报

告所表明,在海地武装部队高级领导人于1991年9月夺权以后,特别是由于他们未能尊重其在1993年7月3日《加弗纳斯岛协定》中作出的承诺,这种情况更加急剧恶化。因此,这支扩大部队的部署,和向合法当局提供维持治安的援助,很可能要在一种动荡不安、充满暴力的环境中进行。这支部队不但可能面对海地武装部队中或者海地其他社会阶层内曾经支持非法政权的个人或组织团体针对它采取的敌意行动,而且也可能面临高级军事领导人离开后海地人之间互相报复的暴力行为。如果合法当局没有足够的资源来维持治安,就需要这支部队来帮助它控制住这种暴力行动。因此,不能排除这支扩大部队需要使用强制手段来执行它的任务。鉴于扩大部队在维持治安方面的任务,安全理事会在作出任务授权时有必要根据《宪章》第七章的规定行事。

9. 在这个背景上,扩大部队将需要具备能力,以确保一开始就能在海地全国建立一个稳定、安全的环境,使合法当局能够早日恢复,重新建立正常运行的政府结构,并且执行原先授予联海特派团的任务。因此,建立授予扩大部队的任务应包括以下几点:

(a) 控制所有主要入境点、海港和太子港机场,以及各条主要供应线,以便国际驻留人员的各个组成部分、包括部队自己能够自由进出该国和在该国内自由往来;

(b) 协助海地合法当局:

- (一) 保障部队总部和其他国际设施的安全;
- (二) 保障海地政府官员和重要设施的安全;
- (三) 维持治安、包括解除准军事团体的武装;

(c) 使海地武装部队变成专业化,并增强它们的非战斗能力;

(d) 如相信海地议会将会尽早批准的《警察法》所设想,在武装部队以外建立一支新的警察部队;

(e) 协助合法当局按照宪法举行民主选举,重新建立议会。

联海特派团军事部门将如以上第9段所述,提供维持治安方面的援助,但不包括其他治安职责例如对个人进行逮捕、拘留和起诉。唯一例外的是拘留袭击部队人员的个人,但是只能拘留一段短时间,直到能够将有关的人移送给海地的有关当局为止。

10. 除了上述任务所需的能力以外,部队必须具备在可能的敌对情况下进行活动的的能力。为此需要:

(a) 对突发事件作出反应的能力;

(b) 充分的后勤、工程和医疗支助,使部队能够采取自主的行动,直至其成功地建立安全和稳定的环境为止。

11. 为了在不稳定和可能敌对的环境执行上述所有任务,估计部队将需包括以下组成部分:

(a) 5 000名战斗部队,由陆军单位,直升机单位和特别行动单位组成;

(b) 6 500名战斗辅助部队,包括宪兵、情报、通讯、工程、医疗、运输和后勤单位;

(c) 岸外预备部队3 500名包括海军陆战队两栖部队和两营陆军部队;

(d) 一群约60名军事教官;

(e) 民警部门约550人。

12. 拟议的行动概念预期分两个阶段:

(a) 在第一阶段将建立一个安全和稳定的环境,对上述9(a)和(b)段指明的合法当局提供援助。

在这个阶段,将部署所有的5 000名战斗部队,以及视情况需要从6 500辅助部队调动尽可能多的单位。预备部队将只有在需要时才动用;

(b) 在第二阶段部队将开始执行《加弗纳斯协定》的某些方面,即上述第9(c)和9(d)段指明的武装部队和警察现代化,联海特派团原来就是根据该协定设立的。一旦建立安全和稳定的环境即展开这个阶段的行动。看当时的情况和海地武装部队专业化和新的警察部队成立的进展情况而定逐步减少第一阶段部

署的部队到维持安全和稳定的环境所需要的水平。预备部队将视情况需要加以保留。

13. 至于部队的警察部门,与警察部门合作的主要目标是协助海地警察部队建立独立于武装部队的组织。在新的警察部队建立和完成训练之前,部队的警察部门将提供咨询和协助,以期改善目前的保安部队的职能,并且监督后者如何执行勤务,确保其符合人权标准。因此他们的职能将严格限于监督和训练,希望他们的存在将对海地执行警察工作的方式产生有利的影响。

14. 总结上述的概念。扩大的部队最大的编制,将刚好超过15 000名军事人员,和约550民警,由安全理事会授权,根据《宪章》第七章行动允许部队在协助合法当局执行各种公务时,在情况需要时可以采取强制手段。扩大的部队也需要民警执行各种辅助职能。还需要额外的国际文职人员协助合法当局举行议会选举,虽然这项任务可能最好委托文职部门来执行而不要由武装部队来执行。

三、建立一支扩大的部队的办法

15. 我考虑了按照上述原则建立一支扩大的部队的三种办法。

16. 第一种办法是安全理事会扩大现有的部队(联海特派团),赋予它经订正的任务包括第933(1994)号决议设想的额外任务。联海特派团将继续按照联合国军事行动既定的原则和惯例行动,其扩大和任务订正将需立法当局同意。但是,根据上述第8段说明的理由,还必须由安全理事会根据《宪章》第七章,作出订正任务的决定。

17. 联海特派团将在安全理事会的权力之下,由秘书长代表联合国进行指挥。将由我的特别代表领导。军事部门将由一名部队指挥官领导,民警部门将由一名警察总监领导,两者都直接向我的特别代表负责。其军事人员和警察人员将按照过去几年来已经建立的常规,由各会员国应秘书长的请求在自愿的基础上提供其经费将由联合国会员国按照《宪章》第十七条集体承担。

18. 这种办法的第一个问题是按照既定的原则,即任何一个会员国都不能派遣超过部队三分之一以上的人员,因此是否能从足够的会员国获得需要的人员和必要的装备不无疑问。最近的经验显示,在这样紧迫的时间内,要获得足够的军事人员和警察人员供部队部署,几乎是不可能的。在最近的一个维持和平行动中,花了七个月的时间才获得和部署了所需的约7 000名部队;在另外一个案例中,安全理事会核可扩大一项行动,增编了7 600名部队,但过一年之后,才获得和部署了5 300名。

19. 即使获得了足够的部队,他们的部署和必要的装备筹集可能花三至六个月。拟订订正预算及获得大会核可也要几个星期。因此似乎不可能在一定时间内扩大联海特派团,使其能够在一旦高级军事领导人离开海地的情况下,可以立即部署。

20. 在这种情况下,我不建议安全理事会作出决定扩大联海特派团以执行第933(1994)号决议所设想到的额外任务。基于上面提出的理由,执行这样的决定时不可能不触犯联合国军事行动方面某些久经考验,而且在最近其他情况下都受到尊重的原则。此外,因为上面提到的理由而未能执行这项决定将会损害到联合国的信誉。在这些情况下,我认为必须审查符合《宪章》、以往的做法和既定原则的其他选择办法。

21. 第二种备选办法是由安全理事会应合法政府的要求,根据《宪章》第七章,通过决议,授权一组会员国,建立和部署一个部队来执行上面第9段说明的任务。这些会员国可以是为了建立多国部队的目的而形成的一个特别集团,或是美洲国家组织的成员,它们可以决定成立一个泛美部队。不论是哪种情况,联合国和有关的会员国之间都需要进行磋商,后者需要向联合国表明,它们准备在安全理事会作出授权后负起这项责任。在这一选择办法下,该部队将由派遣军队的会员国指挥和控制,那些会员国将负责为其提供经费,其他会员国可作出自愿捐予以协助。此一备选办法的优点是,不需要限制任何单独一个国家对该部队作出贡献的份额。

22. 第三种备选办法是由不同的部队来执行第一和第二阶段的行动(上面第12段)。第一阶段将按照第二种备选办法,由安全理事会根据《宪章》第七章授权的多

国部队或泛美部队来执行,其职责在于建立一个安全和稳定的环境。第二阶段将按照安全理事会最初的决定,交由联海特派团,以理事会第867(1993)号决议授权的规模,根据《宪章》第六章来执行,对此已经存在了预算经费,而且各会员国已经对所需的大部分军事和警察人员作出了承诺,它并已经得到了合法海地当局的同意。在部署了多国或泛美部队后将尽快向海地部署联海特派团的先遣部队,在各方同意该部队已经成功地建立了足够安全和稳定的环境,可以开始执行《加弗纳斯岛协定》的有关规定后,联海特派团的主体将尽快前往海地。多国或泛美部队绝不应在有关的会员国和联合国就其撤退的时间和方式达成协议以前撤出。

23. 如果人们决定选择第二或第三种备选办法,安全理事会不妨授权成立一个联合国军事和警察观察员小组,它将与多国或泛美部队(视情况而定)同时存在,它的任务将是核实部队执行安全理事会交付给它的任务的方式,并于适当时提供斡旋,促进达成理事会批准的目的。

四、 意见

24. 海地的情况已经恶化到了不可容忍的地步。海地武装部队的高级领导继续违抗国际社会的意愿,继续谋杀、强奸和折磨不幸的海地人民,那些人民还承受着制裁的冲击,尽管联合国和其他机构作出了努力向他们提供人道主义救济。在这种不幸的情况下,我充分支持安全理事会在第933(1994)号决议中表示的愿望,立刻作出有效的行动计划,结束此一状况,恢复合法当局。

25. 就如本报告表明的,第933(1994)号决议所设想的任务并不是一项容易的任务,需要在一段不可预见的时期内,部署一个相当大的国际部队。可惜,在需要的时间范围内由联合国集合、配备和部署这样一个部队(备选办法一)是超出了联合国的目前的能力的。

26. 如果因此安理会证实了它赞成由一个部队负起第933(1994)号决议所设想的职责的决定,那么将需要寻求同另一具有可以及时组成和部署这样一个部队的

能力和程序的实体进行合作。本报告中建议,安理会或者可以为此目的寻找一组想法相同的会员国,或者试探美洲国家组织,它们如果同意,安理会可授权它们成立一个多国或泛美部队,帮助建立一个安全和稳定的环境,和执行《加弗纳斯岛协定》的有关规定(备选办法二)。

27. 不然,安理会可以决定由多国或泛美部队和联海特派团进行分工(备选办法三)。多国或泛美部队一旦建立了联合国认为安全而稳定的环境,安全理事会将利用它本身的,大会的和合法当局的各项现有决定,以及部队派遣国的现有承诺,向海地部署联海特派团,执行当初它所设想的职责。

28. 我愿意提出一项最后意见。本执行所讨论的各项活动虽然十分广泛和重要。但它们只是恢复了合法当局后海地需要从国际社会得到的支持和援助的一部分而已。如《加弗纳斯岛协定》规定的,必须作出重大努力,提供迫切需要的人道主义援助,促进难民返回家园和重新纳入社会,帮助海地当局重建受到制裁损害的经济和重建各种机构和基础结构,促进对人权的尊重和促进海地人民应该得到的经济和社会发展。如果本报告中提出的提案获得了接受,安全理事会即默示国际社会承诺将对海地展开长期持续的支助方案。

- - - - -