



安全理事会

Distr.
GENERALS/1996/373
23 May 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH秘书长遵照安全理事会
第1046(1996)号决议提出的报告

一、导言

1. 本报告是根据安全理事会1996年2月13日第1046(1996)号决议提交的。安理会上述决议授权加强联合国预防性部署部队(联预部队)的兵力,增加50名军事人员,以便提供持续的工程能力支持其行动;核可联预部队设立部队指挥官;并请秘书长参照该地区的事态发展,至迟于1996年5月20日就联预部队的组成、兵力和任务向安理会提出进一步建议。

2. 记得安全理事会1995年11月30日第1027(1995)号决议决定将联预部队的任务延长至1996年5月30日为止,同时,请秘书长将当地任何事态发展和影响联预部队任务的其他情况经常通知安理会,并在1996年1月31日前根据该区域发展情况提出报告,说明联预部队的各个方面,以供安理会审查。安理会在1月30日的报告(S/1996/65)和我1996年2月6日给安理会主席的信(S/1996/94)及其附件的基础上通过了第1046(1996)号决议。由于本报告就联预部队的组成、兵力和任务提出了建议,因此阅读本报告时应参考我以前的报告,尤其是1995年11月23日的报告(S/1995/987)和1996年1月30日的报告(S/1996/65)。

二、联合国预防性部署部队的组成、兵力和任务

3. 在安理会主席1996年2月1日的信(S/1996/76)中,安理会原则上同意我的建

议：使联预部队成为一个独立特派团，但不改变其任务、兵力或部队组成。

4. 因此，我已重新指定联预部队特派团团长亨里克·索卡尔斯基先生为我派到前南斯拉夫的马其顿共和国的特别代表，并任命博·兰克尔准将(瑞典)为联预部队指挥官。他们继续确保有效开展该行动的日常工作，并直接向联合国总部报告。

5. 联预部队的军事部门由两个机械代步兵营组成：一支北欧混成营和一支美国陆军特遣队，由印度尼西亚重工兵排提供支助。所核准的军事部门的全部兵力为1 050名官兵和35名联合国军事观察员。联合国民警监测员有26人。核准的文职人员总数为168名。国际文职和军事人员来自40个国家。

6. 联预部队的任务是帮助在前南斯拉夫的马其顿共和国维持和平与稳定，因此需要关注该国国内外局势的许多方面。考虑到安全理事会主席1995年2月22日的声明(S/PRST/1995/9)，联预部队的任务包括预防性部署、斡旋、建立信任措施、预警、实况调查、监测和报告以及执行一些社会和发展项目。

7. 联预部队负责政治和人道主义事务的各个部门在执行其任务和执行我的特别代表的斡旋任务的过程中，与该国内所有政治力量和民族群体保持积极对话，以促进国内和平与稳定。结果，大家承认联预部队是促进社会不同群体之间对话、克制和实际妥协的一个重要工具。

8. 在该国北部和西部边界巡逻的联合国部队的进驻和高能见度，继续在整个地区产生促进安定和稳定的作用。联预部队的进驻还对跨界走私产生威慑作用，从而减少了走私者、非法移民和前南斯拉夫的马其顿共和国边防巡逻队之间的暴力事件。

9. 联预部队在执行其监测和报告南斯拉夫联邦共和国和阿尔巴尼亚边界局势的首要任务的同时，还与东道国国防部保持联络，与南斯拉夫联邦共和国总参谋部保持关系，并与阿尔巴尼亚有关部委保持接触。营指挥官也同南斯拉夫联邦共和国和阿尔巴尼亚边防营同僚建立了直接通讯渠道。在这些接触中，东道国北部边界的联合国巡逻线已得到清楚确定，从而减少了发生事件的危险，在受监测的边界地区尤其

如此,军事部门还同一些文职机构相互配合,并在能力许可的情况下,向部署地区当地人民提供各种社区服务和人道主义援助。此外,各国特遣队在不影响其主要任务的情况下,协助建筑和维修道路、电信设施和水分配系统。

10. 联合国军事观察员与各个部队的工作相辅相成,它监测约5 000平方公里领土的情况,并评估其军事形势。他们对社区的访问和与市政领导的会晤帮助更好理解当地居民面临的问题。联合国民警监测当地警察的工作,在少数民族高度集中的地区尤其如此。他们对村庄的访问帮助在当地人民中建立信任。

11. 自从前南斯拉夫问题国际会议停止活动以来,联预部队一直继续在它曾同前南问题国际会议及其各工作组合作的领域执行任务。在这方面,联预部队处理人道主义问题,并促进就族裔社区和少数民族权利问题进行对话。联预部队还开办一系列项目,满足当地人民在发展和融入社会方面的需求。这些项目的主要目的是培养国家能力,加强政府基础设施。联合国若干组织和机构以及当地和国际非政府组织参与了这些项目。

三、其他联合国组织、机构和方案的活动

12. 在斯科普里派驻人员的联合国各组织和机构的方案重点是在该国局势稳定时支持该国政府及其机构。资源上的制约使联合国开发计划署(开发计划署)迄今无法设立驻地代表机构。

联合国儿童基金会

13. 1992年底,由于难民从波斯尼亚-黑塞哥维那涌入,儿童基金会开始在前南斯拉夫的马其顿共和国进行活动。一个保健和营养、教育和社会福利方面的三年国别方案正在执行之中。同地方当局和机构的密切合作在确定环境卫生问题、发展现代学习方式和提供基本教育设备方面产生了积极成果。难民儿童的需要获得特别注意。

联合国难民事务高级专员办事处

14. 1992年7月,当第一批难民抵达前南斯拉夫的马其顿共和国时,难民专员办事处在斯科普里设立了办事处。根据一个特别照顾和维持项目,向40 000名难民提供了援助。目前难民专员办事处协助的难民有6 300人,其中1 200人住在集体中心,5 100人住在东道主家庭。难民专员办事处方案现在将集中协助遣返。

世界卫生组织

15. 卫生组织最近在斯科普里设立了联络处。1996年底将签署卫生组织和政府之间的合作协定。卫生组织以若干优先领域为重点,包括保健政策、保健制度的改革和筹资、计划生育、婴儿死亡率和预防疾病。一项卓有成效的免疫方案正在进行之中。得到强调的还有健康教育、培训和药物滥用管制。

世界银行和国际开发协会

16. 前南斯拉夫的马其顿共和国是世界银行和开发协会成员。从1993年底起,已经投资支持改善交通网并使关税管理工作现代化。为了促进经济增长,该国转向世界银行寻求投资和咨询服务。从1996年3月开始,世界银行驻斯科普里的驻地特派团为世界银行供资数目日益增多的各种项目提供服务并进行协调。

国际货币基金组织

17. 前南斯拉夫的马其顿共和国在货币基金组织中的成员资格以两项正式的金融安排为基础。以体系转变专用资金方案为根据的提款达到2 400万特别提款权。政府所要求的2 230万特别提款权13个月备用贷款安排已经获得批准并且基本上已经发放。关于扩充结构调整业务的谈判即将开始。货币基金组织也提供了关于货币

政策实施、银行监督、关税现代化、采用财政系统、国民核算以及其他统计和财政管理领域的技术援助。货币基金组织正在协助政府,通过私营化、企业改组和银行业务改革达成设想目标。

四、近期情况发展

18. 虽然前南斯拉夫的马其顿共和国的当前状况是不同的政治和军事环境在过去三年里造成的,但是该国境内的和平与稳定在很大程度上取决于前南斯拉夫其余地区的情况发展。在执行《波斯尼亚-黑塞哥维那和平总框架协定》(见A/50/790-S/1995/999)方面取得成功的程度将在很大程度上决定整个区域能否实现持久和平与稳定。

19. 前南斯拉夫的马其顿共和国的外交政策以“等距离”原则为基础,即同所有四个邻国保持良好关系。过去四个月中最重要的一项发展是1996年4月8日签署了“关于调整马其顿共和国和南斯拉夫联邦共和国之间关系和促进两国间合作的协定”。这是朝着该区域所有国家无条件相互承认方向迈出的重要一步。预计这两个邻国现在将迅速划定共同边界。如果接到请求,联预部队准备提供后勤和技术援助。

20. 根据1995年9月13日的“临时协定”(S/1995/794,附件一),在改善同希腊的关系方面取得了相当大的进展。我的特使赛勒斯·万斯先生继续发挥积极作用,努力根据安全理事会1993年第817(1993)号决议和“临时协定”第5条解决两国政府之间尚未解决的分歧。双方在万斯先生的主持下于2月和4月举行了谈判,并同意在1996年6月举行另一轮谈判。前南斯拉夫的马其顿共和国在国际一级进一步提出了另外两项重要倡议,即发展巴尔干国家间的睦邻关系(见大会第50/80 B号决议)和在联合国的主持下编写巴尔干各国少数民族状况比较研究报告。

21. 议会反对派的出现是一项值得注意的内部发展。由于1996年2月的改组,作为联合政府重要成分的自由党离开政府成为主要的反对党。执政党和反对党之间关

于政府改组的宪法基础的争论并没有恶化为一场重大政治危机,这显示了在政治稳定方面情况改善。

22. 在新政府成立之后,两个重要的非议会反对党发起了一个全国性的收集签名运动,支持按照《宪法》的有关规定进行关于早日举行议会选举的公民投票。虽然议会多数不准备承认这项倡议具有宪法基础,但是运动的和平和有组织方式令人鼓舞,再次表明在巩固多元民主方面取得了进步。

23. 虽然新政府中有五位阿尔巴尼亚裔部长和其他一些阿尔巴尼亚裔高级官员,但是族裔间的紧张关系仍然威胁到该国的社会结构、社会融合和长期稳定。按照目前的速度,政府宣布的有利于代表人数不足的族裔的肯定行动和“积极歧视”政策似乎很可能以慢于预期的速度实现结果。

24. 脆弱的经济使国内政治、族裔和社会紧张关系恶化。人们期待的许多国际援助—将按照《宪章》第五十条的规定提供—并没有到来,经济改组和改革进程仍然充满痛苦。虽然私有化的增加使1996年第一季度工业生产比前一年同期提高了5.3%,这是多年来第一次上升,但是失业仍居高不下,这是一个忧虑的根源。

五、对联预部队的组成、兵力和任务的评估

25. 安理会第1046(1996)号决议第3段请我参照该地区的事态发展,就联预部队的组成、兵力和任务提出建议,根据这一请求,我请联预部队评价可供选择的其他部署部队办法,包括由一组联合国军事观察员代替联预部队。我还请求审查文职部分的职能。下文各段总结了联预部队的评价结果。

A. 军事部分

26. 迄今为止,联预部队成功地执行了其任务,在正确地点部署了配置正确的士兵组合,并以最大限度的警觉和效率在其辖区内进行巡逻。在评价把这些任务全部交给军事观察员执行的替代办法时,必须以这些观察员是否能够维持当前对边境的

高度监督为依据。我的军事顾问估计,为取代现在的两个步兵营,将至少需要250名军事观察员,即使这个数字,也不能很好地取代两个步兵营在目前提供的准确的报告系统。

27. 一项仅由军事观察员参与的行动将需要在两个有关军事观察员驻扎地点的办法之间进行选择。第一个办法是,军事观察员驻扎在每天可以开车到达边境地区的地点。即使假设增加直升飞机支援和天气条件良好,军事观察员的效率也只相当于当前驻扎在观察所的步兵单位的25%至30%。然而,一年之中有8个月天气条件恶劣,这意味着只有履带车辆和直升飞机才能够抵达观察所。在冬季,由于雪、冰和/或雾,许多观察所根本无法抵达。士兵们忍受这种条件,继续巡逻,只有在其安全被危及时除外。而另一方面,军事观察员将必须扣除在其驻地和观察所之间的交通时间,并应付边境上的恶劣气候条件。因此,军事观察员的巡逻工作将极其艰巨,并将在一年的大部分时间中仅限于每天在白天巡逻几个小时。

28. 边境巡逻的需求将使军事观察员大大减少其社区巡逻以及与当地文职和军事当局的会晤。这些活动与观察所收集的资料是相辅相成的,为了维持它们,除了估计的250人外,还需要更多的军事观察员。这一选择尽管从膳宿费上讲较为省钱,但将因此在行动上带来重大不利之处。

29. 第二个办法是,军事观察员像步兵目前所做的一样,驻守一些观察所,但不是全部,并居住在那里。这将把巡逻时间增加到最大限度,因为不需要往返于观察所。然而,驻守的观察所数目将比现在少,可以监测的地区也比现在小。当前,观察所的最少兵力是七至八名士兵。如果用人数较少的军事观察员取代他们,就亟需维持或建立一个强有力的多职能单位,以便在物资管理、设施和设备修以及行政管理方面向其提供支援。同样,在一年的8个月期间内,将需要使用履带车辆和直升飞机向观察所的军事观察员运送补给并对其进行轮换。

30. 上述两个办法都需要目前所采用的同一类型的车辆,即四轮驱动履带车和装甲运兵车。直升飞机的支援将是必不可少的,但第一个办法对此的需要量将大于

第二个办法。第一个办法的工程需求较小,因为没有必要对观察所进行维修,但仍然必须不断维修和改进道路。

31. 尽管用军事观察员取代当前有编制的部队因此在技术上和行动上可行的,但在联预部队的监测边境的核心职责方面却有严重不利之处,而只能节省不多的经费。还必须铭记的是,南斯拉夫联邦共和国和前南斯拉夫的马其顿共和国之间尚未就边境划分达成协议,前南斯拉夫的马其顿共和国政府和人民也对地区不稳定和该国自卫能力不足所引起的潜在威胁表示忧虑。

B. 文职部分

32. 联预部队文职部分与类似行动的文职部分相比,规模上很小,尽管其斡旋任务及其促进体制建设和在易发生冲突的社区之间促进和解的努力日益重要。由于在前南斯拉夫的马其顿共和国既没有联合国驻地协调员,也没有人道主义事务协调员,秘书长的特代表独自负责所有联合国活动的协调,并负责与欧洲安全和合作组织这样的其他国际组织进行合作。他与部队指挥官一道保证特派团的日常运作,与东道国最高当局保持接触,并在一切必要情况下与一些邻国的最高当局接触,以便促进相互合作的气氛。

33. 规模很小的新闻单位虽然受到严重的资源限制,仍然奋力工作,向当地媒体宣传整个联合国,特别是联预部队的作用。资料人员还对媒体进行分析,以便评估和监测政治、经济和社会事态发展。

34. 由26个民警组成的小组每天监测基本上居住着少数民族的边境地区,强调法治和尊重人权,并与地方警察当局保持联络,特别是在具有政治或民族敏感性的事情上进行这种联络。他们在非法穿越边境和边境人员射杀阿尔巴尼亚公民的案件中发挥了特别积极的作用。

35. 联预部队的行政部门为整个行动提供文职的后勤、交通、通讯和工程支援。它还在地方一级协调财务、采购和人事事项。在过去几个月,它面临着既维持

其当前方案,与此同时又调整结构,以成为一个“独立”行动的困难任务。

36. 鉴于以上所述,我得出结论认为,目前文职部分的人员数目和组成对于执行现有的任务是适合的。然而,当前由联预部队文职部分进行的许多活动在较长期间可以由开发计划署和其他联合国组织及专门机构更有效地进行。

六、意见

37. 联预部队是联合国部署的头一支预防性部队。它在协助前南斯拉夫的马其顿共和国建国和巩固其安全方面发挥了重要的作用。该国要在困难的情况下开展这一政治和经济转型进程。该区域持续不断的动乱往往加重了该国本身整体政治内所存在的压力和紧张。该国与一些邻国的分歧是使各个方面、尤其是该国的经济复兴方面的问题更加复杂的因素,直至最近还对南斯拉夫联邦共和国实行的制裁行动,也使经济复兴受到妨碍。这种情况可以检验证明:单是联合国部队的存在就无疑地产生保证、稳定和建立信任的作用。此外,联预部队的军事行动有助于减低该国边界的紧张情况并确保该处的稳定不会受到非蓄意的军事对抗和武装走私者的活动的损害。因此,我同意总的看法,即,就联合国、前南斯拉夫的马其顿共和国和整个区域而言,联预部队过去一直是,现在也仍然是成功的行动。

38. 不过,和所有维持和平行动一样,在目前的财政危机中,必须大力审查联预部队以查明其任务是否仍有必要,如有必要的话,则查明这项任务能否以较少的资源执行。

39. 联预部队的任务是否仍有必要的问题产生了我1996年1月30日的报告(S/1996/65)第25段中所提出的问题:我们如何衡量一个预防性行动的成败并判断在减少或撤消这项行动时和平与稳定将会不会继续维持?迄今受到遏制的威胁和紧张局势将会不会消失?而消弥这些威胁和紧张局势的渠道或机构将会不会继续得以建立或巩固?

40. 前南斯拉夫的马其顿共和国政府认为,为了维持稳定,维持已取得的进展和

避免破坏巴尔干区域仍然脆弱的和平结构,仍然继续需要联预部队的存在。该国其他政党和各个族裔群体的领导人也抱持同样的看法。近几个星期以来向秘书处表示意见的大多数政府,包括部队派遣国政府--但不是所有政府,也持这种看法。

41. 为了支持所提出的将联预部队任务再延长12个月的请求,政府在1996年4月8日给我的信中提出以下论点:

(a) 《代顿协定》的实施正处于敏感阶段,该协定在任何情况下均有风险并可能出现复杂情况;

(b) 潜在的区域威胁,特别是紧靠前南斯拉夫的马其顿共和国的科索沃,并且同南斯拉夫联邦共和国的边界尚未划分;

(c) 在该国争取加入集体安全安排的努力仍在进行之时,该国防御能力不足;

(d) 联预部队在建立民主结构和制定睦邻政策方面起了积极作用。

42. 虽然现在不能肯定撤出联预部队会产生什么影响,但是我认为该国政府和希望该行动继续保留的其他政府提出的论据很有说服力。该国稳定所面临的威胁当然比1992年11月我建议进行预防性部署时小得多。然而,确信该地区的稳定已经巩固却为时过早。《波斯尼亚—黑塞哥维那和平总框架协定》的全面执行还远未得到保证;联预部队主要巡逻地区--前南斯拉夫的马其顿共和国与南斯拉夫联邦共和国的边界尚未划定;前南斯拉夫的马其顿共和国与希腊的争端尚未完全解决;国内族裔间的紧张局势仍然存在。希望所有这些对于该国稳定与安全的威胁会在今后几个月期间减小。但目前我认为撤出联预部队过于草率。

43. 还有一个重要的问题,就是联预部队能否利用较少的资源执行其任务规定。我坚信本报告第五部分中不同意以军事观察员取代联预部队步兵的论点。联预部队的巡逻任务无疑需要编队的步兵执行。关键问题是目前的巡逻量及目前的观察所数目是否绝对必要。安全理事会可以回顾,我在1992年12月9日报告(S/24923)中原建议派出一个营的步兵,大约700名官兵。安理会随后决定增加一个营,从而使兵力增加到能够巡逻和观察的规模。今后几个月期间,随着该国和该地区局势进一步

好转,很快有可能将步兵兵力恢复到原建议的水平。

44. 我打算定期审查上述有关联预部队指导思想和兵力的问题,一旦我判定该地区和/或前南斯拉夫的马其顿共和国自身的事态发展允许进一步采取节约措施,我将通报安全理事会。在此期间,我建议将该部队的任务规定再延期六个月至1996年11月30日。

45. 最后,我愿再次感谢各部队派遣国对联预部队的成功所作的贡献。我还要赞扬我的特别代表索卡尔斯基先生和献身致志的联预部队文职人员和军事人员,赞扬他们的工作成绩及对国际社会的承诺和无私奉献。
