



秘书长关于联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚  
和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局的报告

一、导言

1. 本报告是依照1996年1月15日安全理事会第1037(1996)号决议第4和9段提出的。报告总结了我上次1996年10月1日的报告(S/1996/821)以来联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局(东斯过渡当局)在东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆地区(下称东斯地区)的主要活动情况,指出目前面对的各项挑战和特派团的今后任务,以及我的有关建议。

二、政治方面

2. 在我前次给安理会的报告中,我指出,要取得进一步的进展,双方必须提高它们同东斯过渡当局之间的合作水平,并且采取积极的步骤,创造建设性的气氛(同上,第16段)。我很遗憾,我不能够报告克罗地亚政府与东斯过渡当局的合作水平有所提高。9月27日,克罗地亚国会众议院全体一致通过了一项没有拘束力的决议,要求在1997年1月15日结束东斯过渡当局的任务,并在1996年12月15日以前在东斯地区举行选举。虽然克罗地亚官员在私下会晤时表示了对东斯过渡当局的支持,并向各地方塞族领导人发表了妥协性讲话,但克罗地亚政府没有反对该决议,也没有解释它在签署1995年11月12日《基本协定》(A/50/757-S/1995/951,附件)时所作的承诺。整个10月内,新闻媒介以及政府日益作出反对东斯过渡当局的具有敌意和侵犯性的

言论,包括克罗地亚国防部长的讲话,威胁说如果东斯地区在1997年4月以前没有收回的话将采取军事行动。克罗地亚当局不合作的进一步例子包括以下事件:在最后一分钟退出由驻在萨拉热窝的美国排雷协调中心安排和资助的克族--塞族联合排雷训练,以及用没有根据的有害公共卫生的理由禁止克族人参与东斯过渡当局10月12日的集市日。结果,东斯地区的塞族居民的疑惧和忧虑有所增加,进一步加强了塞族的强硬派分子。

3. 10月7日,过渡时期行政长官作为定期磋商的一部分,同斯洛博丹·米洛塞维茨总统会晤,后者表示充分支持东斯过渡当局,着手会晤当地的塞族强硬派领导人,督促他们同东斯过渡当局合作,并表示他希望看到东斯过渡当局的任务再延长一年。米洛塞维茨总统表示,各地方的塞族领导人已获告知,塞族人应该向克罗地亚政府申请克罗地亚证件,并争取诸如养恤金及其他津贴等福利。米洛塞维茨总统还表示,拿到克罗地亚公民身份的塞族人有望取得南斯拉夫公民身份,如果今后三年内在南斯拉夫联邦共和国和克罗地亚之间关系正常化以后他们决定离开东斯地区的话。虽然这有助于加强温和派塞族领导人的地位,但强硬派还是继续不让他们所控制地区取得进展,特别是在巴拉尼亚的各个地方。

4. 10月8日,过渡时期行政长官会晤了图季曼总统和克罗地亚政府的主要成员,争取他们在履行其义务和承诺方面充分合作。过渡时期行政长官扼要表示了他对正在滋长的对抗气氛的严重关切,并批评克罗地亚新闻媒介对东斯过渡当局有计划的攻击,这种攻击看起来是与国内政治因素有关,而与东斯过渡当局的实地活动无关。克罗地亚总统答应同东斯过渡当局充分合作,使其能够快速完成任务,并表示说,他已准备向东斯地区的塞族人作出重大的妥协表态。

5. 图季曼总统争取过渡时期行政长官支持在1996年12月举行选举,并在选举后30天内结束东斯过渡当局的任务。过渡时期行政长官强调说,关于东斯过渡当局的任务期限和性质的决定是由安全理事会根据秘书长的建议作出的。他说,东斯过渡当局如何完成任务取决于从双方获得的合作程度,最近克罗地亚方面在一些重要

领域均缺乏这种合作。过渡时期行政长官为了说明其行动意向,并履行交付给他的职责,表示说,他的目标是在1997年春初以前完成东斯过渡当局的各项主要任务,同时逐步地将东斯地区交回克罗地亚控制,完成日期不会迟于夏初。很遗憾的是,克罗地亚新闻媒介没有如实报道这种行动意向的说明。

### 三、军事方面

6. 东斯地区以外的军事局势继续宁静和安定。克罗地亚和南斯拉夫联邦共和国的武装部队的活动局限于例行的培训工作。然而,10月9日出现了一个可能危险的事态发展,南斯拉夫陆军在利波瓦茨以东紧邻克罗地亚边界的地方部署了若干辆坦克。根据南斯拉夫军事当局的说法,出现坦克只是正常的秋季训练演习的一部分。这种不宣布的军事部署如此靠近国际边界可能会挑起克罗地亚军方的同样行动,从而导致紧张情势的增加,影响彼此的信任。在东斯过渡当局抗议后,坦克很快便撤走。

7. 东斯地区内部的军事局势仍然宁静,不服从命令的小型武器射击事件大多数是在城市地区,为数不多。东斯过渡当局的军事存在继续帮助维持了和平和安全,并向当地人提供了信心。有关活动包括继续监测以确保东斯地区保持非军事化,监督排雷工作,同执行部队合作进行近空支援培训,以及人道主义援助。10月2日,同克罗地亚当局合作展开了一项“买回武器”的方案。在头三个星期内,共有六千多步枪、自动武器、手榴弹和枪榴弹、以及便携式反坦克火箭发射器和大约56 000发各种口径的弹药交换了克罗地亚政府提供的现金。然而,相信私人手中仍有大量小型武器。

### 四、民政方面

8. 联合执行委员会已经取得了很大的进展。10月16日,联合执行委员会就农业问题进行了两个月的艰苦谈判后,双方代表签署了一项关于克罗地亚政府资助大

约370万美元供东斯地区秋季播种以及农业控股公司重新融入的《谅解备忘录》。该备忘录的目的是鼓励东斯地区与克罗地亚其余地方之间在农业方面展开有效率和可行的经济活动,提供克罗地亚的农业投入和资金,并向东斯地区的产品开放克罗地亚市场。大型公共农业控股公司是东斯地区就业的主要来源,预计这些公司的重新融入将会改善留在和返回东斯地区的人民的就业前景。这些公司的重新融入预计可在1997年4月15日以前完成。

9. 在联合执行委员会关于公共事务和水电事务方面,双方已经商定,各地方的塞族电信和邮政事务将重新并入克罗地亚国家各组成部分,由克罗地亚一方提供保证继续雇用当地的塞族雇员。关于铁路方面也取得了同样的进展,而关于东斯地区的电力公司重新融入国家经济的问题,则正在继续谈判。目前正在联合执行委员会内进行关于人权的初步讨论,以期建立一项机制,处理侵害人权的个别案件。

10. 东斯过渡当局的克罗地亚证件中心继续在东斯地区的五个地点进行业务,尽管各地方的塞族强硬派政治人士进行了一些阻挠,特别是在巴拉尼亚的贝利马纳斯蒂尔市。虽然到10月20日已经有15 000多人的东斯地区居民申请了克罗地亚证件,但在提出申请和发给文件之间继续存在极大的差距。克罗地亚政府表示,它将大大提高发给这些证件的速率。政府还提供了一个流动证件中心,视情况许可逐村进行工作。

11. 同联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)一道,民政事务司继续帮助大约80名流离失所的人从东斯地区返回西斯拉沃尼亚。很遗憾的是,这些返回的人仍然是孤立的事件。由于在从前的北区和南区继续发生对塞族人进行丢炸弹、抢劫、威吓和谋杀的事件,所以在克罗地亚其余地方当地人对返回者的疑惧有所增加。东斯过渡当局还促成了两名流离失所的克族人返回他们在东斯地区的村庄。10月13日,东斯过渡当局办理了一次由20名居住在匈牙利的难民返回探访其在阿拉尼亚的科帕切沃村。利波瓦茨、阿普西维茨和波德格拉德等村庄的重建工作进行顺利,所以从11月1日开始,过渡当局行政首长打算将这些村庄向希望返回家园的

克族流离失所人全面开放,任由他们进出。东斯过渡当局将保持对这些村庄的控制:法律和秩序将由过渡警察部队维持,东斯过渡当局则将继续进行军事巡逻。

12. 7月16日以来,共有92名联合国志愿人员在东斯过渡当局工作。他们的主要任务是在东斯地区各地进行人道主义调查,但他们也在以下方面提供了援助:东斯过渡当局的证件中心、建立一个人权数据库、财产问题、一般行政工作和筹备地方选举。

#### A. 选举

13. 首席选举专员及其副手于9月底抵达值勤地区,会见了克罗地亚政府高级官员和塞族地方当局。选举事务联合执行委员会于10月16日举行了首次会议。虽然开始时各方立场分歧,但气氛很认真且有建设性。委员会会议定起初每周开会一次,待业务有所进展时再增加会议次数。东斯过渡当局的一个立即优先事项是设立选举所必需的行政和技术基础设施。

#### B. 过渡警察部队

14. 过渡警察部队现有警力1 512人,其中有1 337名塞族人和175名克族人。当前的目标是增加克族人数,每月40名至50名。东斯过渡当局和内政部于8月28日达成协议,内容是关于克罗地亚分摊警察部队的行动费用。这个协议于10月16日的后续会议中为同一内政部推翻。内政部的立场是,这些费用是政府同意每月给该区域经费支付的450万库纳的一部分。由于支付的款项原已不敷东斯区域公共事务的需要,过渡时期行政长官将继续力促政府按照协议提供补充经费,用作警察部队的行动费用。在这方面,克罗地亚用于工资的资金于10月8日才收到,而不是到期在9月10日收到。9月份的工资于10月第三周支付。迟于收到设备和资源以及迟付每月工资的情形已破坏了东斯过渡当局建立警察部队高昂士气和可信赖性的努力。这增加了警察部队前景的不可确定性。

15. 尽管有这些困难,警察部队的行动速率继续改善。由于上述的困难物质条件,加上该区域某些个人的反抗,对警察部队的期望必须现实,也必须认识到其极限。为提高其专业能力,美国政府的国际刑事调查和训练援助方案已在东斯地区开办了关于人权和人群控制的课程。已计划在今后数月内进行更多的训练。

### C. 边界监测

16. 目前监测员的人数是39名,边界监测组的人力仍然达不到规定的50%。以这样的人数,东斯过渡当局不可能坚持二十四小时有效地观察东斯区域的国际边界过境点。人员越界行动的情形预期今后数月内会有所增加,将会努力使监测员人数达到要求。10月间,克罗地亚财政部和内政部、东斯过渡当局和当地塞族当局曾进行讨论,目的在于至迟11月1日或其后尽早设立塞族和克族过渡海关与移民事务处。

17. 边界监测组在其有限的的能力范围内已仔细地监测了进出东斯区域的家庭越界移居的情况。6月16日至10月24日,共观察到166个家庭从东斯区域移居南斯拉夫联邦共和国。有12个家庭移居东斯区域。1996年9月1日至10月24日,东斯区域有150个家庭迁出。迁离东斯区域的家庭大多数来自该区域北方的巴拉尼亚地区。但是,也不排除有些可能是从南方迁出的,因为东斯区域和南斯拉夫联邦共和国之间有非正式的陆地过境点,而东斯过渡当局又因为人力不足而难以监测这些过境点。

### D. 公共事务

18. 东斯过渡当局广播电台已扩大其广播能力至每天3小时,使用武科瓦尔电台于黄金时间播出。这使特派团能够更有效地播送与当地民众特别相关的特写,包括正在东斯区域进行的收购武器方案。东斯过渡当局广播电台广播的技术质量已经有所提高,因为安装了自己的制作室,有能力通过电话由东斯过渡当局总部向武科瓦尔电台作现场播送。另外,东斯过渡当局集市日继续是加强传播东斯过渡当局新闻产品的有用手段。对前南斯拉夫问题国际法庭在奥夫卡拉乱丧岗进行挖掘的队伍提供

的公共事务协助已有助于对挖掘工作的持平、尊严和非耸人听闻的报导。

## 五、挑战和任务

19. 五年战火之后的和平重整进程必定复杂和艰难的。在波斯尼亚过渡当局的职责范畴内,重整的任务更具挑战性,因为居住在波斯尼亚区域内外的流离失所者希望返回家园,又因为战争造成了巨大物质损失和心灵创伤。在部署完毕之后的半年里,波斯尼亚过渡当局取得了相当大的进展,但重大的挑战还在前面。作为规划的一个辅助手段,波斯尼亚过渡当局制订了完成主要职责的具体目标,包括所要完成的工作和完成的日期。

20. 在军事方面,自非军事化以来,主要从事的是日常工作,通过克罗地亚政府资助的买回武器方案,进一步减少区域内保留的武器数量。关于过渡警察部队,建立一支能有效维护法律治安、让返回的克族人和留守的塞族人信任的多族裔可靠部队,这是一项长期的任务。一个关键的先决条件是,政府按时支付薪金和业务费用;另一个先决条件是,目前作为部队成员、并打算留在区域内的塞族人应申请克罗地亚公民证。在11月,根据与过渡警察部队相似的原则,将成立由塞族人和克族人混编的过渡海关移民处,并部署在区域内所有国际过境点上。因海关条例十分复杂,要经过大量培训才能提供全面的专业服务。五年来,从塞尔维亚进出该区域的手续一直不太健全,因此无法有效控制国际边界。加强过境手续的工作要细心规划,避免让当地塞族人过分担忧。

21. 区域内行政系统的一体化已经开始,但其中涉及极为复杂的技术和法律问题。首要任务是在区域内设立克罗地亚证件中心,以颁发公民证、护照、出生证和其它证明、保健和社会服务证件等。如上文第10段所述,在业务开展前两个月,共收到1.5万份申请。大约三分之二已经处理。因潜在的申请人超过10万,按目前这一速度,这项工作将持续20个月才能完成。目前正继续与克罗地亚政府进行密集谈判,准备设立一个方案,根据克罗地亚法律程序,在1997年3月前颁发10万份公民证,以便让

收件人确信,东斯过渡当局离去后公民证依然有效。

22. 10月份开始重整克罗地亚司法部的地方法律系统和地方司法系统。问题的中心是“塞尔维亚克拉伊纳共和国”时期的法律决定是否有效,其中包括颁发的证件、颁布的克罗地亚法律和规章、司法行政(包括刑罚机构)的重整等是否有效。在全面重新实施克罗地亚法律时,将进行大量宣传报导,让居民了解五年来的法律变化。另外一件可能很艰难的工作是向克罗地亚车辆局登记当地车辆。这可能让塞族车主遭到塞族极端分子的骚扰。东斯过渡当局正逐渐放松进出克罗地亚其它地区的管制。不过,区域内的车辆一旦在克罗地亚登记,东斯过渡当局就更难控制区域外不良分子车辆的进入。

23. 区域内地方行政结构的过渡打算在11月开始,分阶段让克罗地亚官员作为联络官员进入地方行政部门,在正式重整之前,让地方习惯与克罗地亚的标准相互协调。国有和半国有企业的重整需要由每个公司单独谈判。当地塞族石油公司(NIK)经理人员若态度友好,本可协助向克罗地亚公司(INA)转移资产。但三个月的谈判并无如此结果。有些进展令人鼓舞,但是地方公路、铁路、供水和运输公司的重整在1997年1月前不会完成。电力和电话公司的重整预计会更慢。

24. 东斯过渡当局结束后,经济重建和振兴的任务仍会很艰巨。与此同时,东斯过渡当局正发挥重要作用,筹备项目文件,安排12月召开一次国际捐助国会议,协助国际金融机构的研究。为促进重整工作,东斯过渡当局将继续分阶段引进克罗地亚库纳,打算于11月在区域内设立克罗地亚银行设施,在1997年1月之前完成支付系统的转换。首先要为留住者和返回者创造就业机会。

25. 选举日期的选择首先取决于未决政策问题的解决(S/1996/705号文件,第16段),以及商定的政策框架中的技术、程序和支助问题。需要事先商定的政策问题有:确定选民资格的标准、选举产生的代议机构和代议体制、选举适用的法律框架、以及地方政府各部门选举划界原则。最近各方就这些基本先决条件开始的谈判表明,每一方就其中每项问题都持非常坚定而又大相径庭的立场。这些基本政策问



题一旦解决,大约需140天的时间来处理和落实未决的技术和支助问题,如公共新闻方案、选民登记、提名候选人和竞选、工作人员培训、资料 and 系统核查及材料供应等,以确保选举公平进行。

26. 因此,更广泛的关键领域里出现进展将增强在预定时间内产生选举结果的能力。克罗地亚政府可能会坚持要求把拥有克罗地亚公民证作为选民登记的基本先决条件。目前预计1997年3月是区域内所有合格居民经申请能得到公民证的合理的最快日期。即使可以同时处理一些公民证和选民登记证,在提名候选人之前至少也需要四周的时间来充分核实选民登记记录,并编写选民名单。

27. 流离失所者的返回是一个分步骤走的进程,取决于是否有住房、必要时的排雷范围、法律和治安的有效维护、以及回返者和留住者的心理准备。预计到冬季开始时(届时将无法排雷和进行外部重建),将有2000多克族流离失所者返回家园。冬季期间将筹备大量流离失所者在1997年春夏两季的返回。克罗地亚政府若友善对待返回克罗地亚其它地区的塞族人,将极大地协助为返回区域内的克族人腾出住房。

28. 展望未来,东斯过渡当局估计,在双方的充分合作下,应能在1997年夏初完成主要任务。因此需要设想《基本协定》第10段中规划的向长期监测和观察安排过渡的方式。

## 六、意见

29. 安全理事会在其第1037(1996)号决议第9段中请秘书长,除其它外,报告《基本协定》的执行情况。东斯过渡当局成立已有九个月了。自从东斯过渡当局的部队和文职工作人员全部部署以来的六个月里,非军事化已经完成,过渡时期警察部队已经建立,水路、铁路和公路的一体化正在进行,邮政和电话服务也同克罗地亚的系统重新联接。这使已被分隔五年之久的人们之间能够恢复通讯、旅行和商业往来。已作出了艰巨的努力来吸引对东斯地区的经济重建和振兴提供国际财政援助。

第一批援助款现已支付。也为当地农业取得了克罗地亚的资金。

30. 面对面的政治对话进程促成了一项令人满意的大赦法。已有10%以上的居民申请成为克罗地亚公民,人数还在增加。45 000多名塞族人和克族人参加了东斯过渡当局的七个集市日,从而有助于减少个人敌意和怀疑。已举行了13 000多次个人家庭的团聚会。首批四个拥有600多所住屋的试验村里已经排除了地雷,重建工作现处的阶段可让克族流离失所者于11月份返回。在该地区中部,在拥有1 000所住房以上的若干村子里已开始排雷,以便利人们预期春季返回。

31. 东斯过渡当局在所取得进展的基础上为完成其任务规定的剩余工作而订立了一个现实的目标计划。但必须强调,该计划的实现取决于当事各方进行及时和充分的合作。虽然双方的极端分子都试图破坏东斯过渡当局对《基本协定》方案的执行工作,但特别令人关注的是,本来应当引导和平融合及和解之道路的克罗地亚政府并非十分乐意履行其承诺和义务。已经发展形成的对抗和阻挠气氛显然同国内政治问题而非东斯过渡当局的工作更加有关。这就加剧了该地区现有居民的焦虑和担忧,让塞族强硬分子占了便宜,而这些塞族强硬分子的阻挠行为反过来又刺激了克罗地亚方面的极端分子。

32. 圆满完成东斯过渡当局使命的一项十分紧迫的要求是要结束有关其任务期限的不确定状况。如我在1996年8月5日给安全理事会的报告(S/1996/622)所指出的,这一问题正在妨碍特派团有效行动的能力,并已成为引起该地区政治动乱的一项主要因素。显然,东斯过渡当局要在现有任务期限之内完成各项任务是不可能的、东斯过渡当局早已在规划和筹备一些会远远超过1997年1月15日期限的活动,例如选举。而且,如果安理会决定延长任务期限,则对于那些因错误地以为政治压力将使特派团在执勤方面妥协和放弃全部完成其任务而试图阻挠的人们,将起劝阻作用。

33. 国际社会为根据《基本协定》把东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡米乌姆和平融入克罗地亚作出了重大承诺。东斯过渡当局的存在也为克罗地亚共和国与南斯拉夫联邦共和国之间关系正常化作出了重要贡献,并为促进包括波斯尼亚—黑塞哥

维那在内的更广泛地区的稳定发挥了重要作用。但是,过去两个月来形成的不确定和焦虑气氛可能会危及特派团的进展。

34. 在8月15日的主席声明(S/PRST/1996/35)中,安全理事会成员申明愿意根据我可能提出的建议考虑延长东斯过渡当局的任务期限。我相信,只要克罗地亚政府和当地塞族给予充分合作,东斯过渡当局应能在1997年7月之前完成其各项首要任务。但那时的局势可能会动荡不安,事实会证明国际特派团的继续存在对于维持和平与稳定将是至关重要,这在向《基本协定》所规定的长期监测和观察过渡的时候更是如此。如果根据事态发展情况对东斯过渡当局进行适当改组,则它最适合于提供上述存在。

35. 鉴于上述情况,因此我建议安理会将东斯过渡当局的现任务期限延长六个月,至1997年7月15日结束,并期望克罗地亚政府给予必要合作,以便东斯过渡当局完成其各项任务。安理会此时不妨也考虑适当安排另六个月的存在直至两年过渡期结束时为止的必要性。这一延续的特派团将旨在监测当事各方对《基本协定》所概述的承诺的遵守情况,在所有当地居民中促进信任的气氛,同时便利建立长期的监测和观察机构。由于上述原因,需要及早作出决定,以避免出现进一步导致东斯过渡当局偏离其主要任务的压力和政治动乱期。

36. 我谨借此机会对各部队提供因为东斯过渡当局的成功所作的贡献表示敬意。我还要赞扬过渡时期行政长官雅克·保罗·克莱因,并赞扬东斯过渡当局的各位尽忠职守的文职和军事人员的业绩表现,以及他们对国际社会的奉献和服务。

-----