



## 安全理事会

Distr.  
GENERAL

S/1994/555  
9 May 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长按照第844(1993)号决议  
提出的报告

一、导言

1. 安全理事会在其1993年6月18日第844(1993)号决议第6段中请秘书长定期就该决议和第836(1993)号决议的执行情况提出报告。本报告是继前几次关于安全区的报告(S/1994/291和S/1994/300)提出的,旨在通知安理会关于所得到的成果和教训,并就一些短期改善措施提出建议,旨在恢复波斯尼亚-黑塞哥维那和平的总目标之下有效实施这个概念。

二、最初的安全区概念

2. 斯雷布雷尼察是安全理事会于1993年4月16日第819(1993)号决议中宣布的第一个安全区。其后,安全理事会在其1993年5月6日第824(1993)号决议中又宣布萨拉热窝、图兹拉、泽帕、戈拉日德、比哈奇、以及它们的周围地区为安全区。在这些决议中,这些安全区被认为是其中居民的福利和安全不应受到武装攻击和其他任何敌对行动的威胁的地区,并且可以确保国际人道主义的援助自由无阻地送给居民。

3. 为了确保安全区受到充分尊重,第836(1993)号决议第5段中安理会决定扩大联合国保护部队(联保部队)的任务规定,使其能够在安全区内除了参与向居民运送人道主义救济物资以外并能够制止对安全区的攻击、监测停火、促使非属波斯尼亚-黑塞哥维那政府的军事和准军事部队的撤退以及占据一些关键性的地面据点。

4. 在同一项决议的第9段中,安理会授权联保部队,除了执行其任务和采取自卫行动以外,应采取一切必要措施,包括使用武力,以:

(a) 还击任何一方对安全区的轰击;

(b) 抵抗对安全区的武装侵入;

(c) 应付在这些地区或其四周蓄意阻挠联保部队或受保护人道主义车队行动自由的情况。

5. 安全理事会还在第836(1993)号决议第10段中决定,“会员国在各自行动或通过区域组织或区域安排下,根据安全理事会的授权,并同秘书长和联保部队密切协调,得采取一切必要措施,通过在波斯尼亚-黑塞哥维那共和国各安全区及其四周使用空军,支援联保部队执行在上面第5和第9段中所规定的任务”。

6. 在我根据安全理事会第836(1993)号决议提出的报告(S/25939)中,我指出,为了确保安全区受到充分尊重,大约需要34 000名额外的部队。但是,考虑到联保部队现实上可能得到的军队数量和物资支援,报告中建议最初提供最起码的7 600名增援部队,作为达到有限目标的初步行动。这项“精简办法”本身并不能保证安全区的防卫,但是在假设所涉各方的同意和合作之下,可以提供基本的遏阻水平。这项建议得到安全理事会第844(1993)号决议的同意。但是,即使这个起码的兵力也没有达到,因此严重限制了联保部队在安全区的阵容。

### 三、所获得的成果

7. 在斯雷布雷尼察和泽帕两地,这个概念的实践取得了比其他地区更大的效果。在这两地,交战各方在下列方面达成协议:在对抗线上停火、部署联保部队、撤离受伤部队、在指定地区实施非军事化、自由行动以及其他有关措施。虽然这些协定的实施并不全面,并且产生许多问题。可是联保部队已经能够在地面上部署军队。联保部队进驻这些城镇和它们的周围地区已经提高了居民的安全和稳定了这些地区的局势。

8. 在泽帕达成协议后,联保部队设法促使当事各方在萨拉热窝达成一项详细的安全区协定,但是它的努力失败了。只有在萨拉热窝的市场广场受到轰击的悲剧之后,秘书长于1994年2月8日发信给北大西洋公约组织(北约组织)(参看S/1994/131,附件),而在北约组织干涉的威胁下,波斯尼亚政府同塞尔维亚部队之间于1994年2月9日达成了一项协定,双方同意让联保部队驻扎在它们之间,并将重型武器撤到某个距离之外或者交给联保部队管理。1994年2月10日,北大西洋理事会宣布,从该日起的10日之内,所有重型武器必须撤离以萨拉热窝市中心为中心,以20公里的半径划圆以外的地方,否则将遭到空袭。由于有这个可靠的第三方的强制通告,当事各方同意执行协议。重型武器最后终于撤出该地区,或者放在几个武器管制地点,由联保部队负责控制。由于这样的协定,萨拉热窝才免于重型武器的攻击。

9. 从一开始,由于部队人力不足,无法在该地区部署联合国部队,又加上当事方不愿谈判,因此无法达成一项有关戈拉日德安全区的具体协议,也无法划定该地区的界线。联保部队人员不超过八个观察员。因此,只有在1994年3月塞尔维亚在该地区发动攻势时,联保部队才能进行观察。为了保护安全受到威胁的联合国驻戈拉日德人员,提供了接近地面的空援,而波斯尼亚塞族对此作出了强烈反应,拘留了大批联合国人员,并对他们的行动自由设置很大障碍。由于联保部队作出很大的努力,加上北约应秘书长要求威胁进行第二次空袭,联保部队与波斯尼亚塞族当局才终于达成一项协议,其中规定所有塞族部队从市中心周围3公里内撤出,并从20公里范围内撤走重武器。

10. 由于北约介入了执行萨拉热窝协定和戈拉日德协定的工作,联保部队的协调和监测任务大大增加。这方面,联保部队对协议当事方和安全理事会负起一项义务,即保证任何空袭行动须根据经过证实的情报。此外,在波斯尼亚—黑塞哥维那使用空军会使广泛分散于各个地点的联合国军事人员和文职人员暴露于报复性攻击之下,而能够向他们提供的保护却非常有限。空军介入会造成很大的心理和政治冲击,可以改变与当事方的关系和正在进行的谈判。北约同意,只有在与联保部队进行充

分协商后才采取行动,从而舒解了这方面的疑虑。重要的情报交换和协商每日都在进行。

11. 1994年4月22日,北约答复我4月18日的信(S/1994/498)时决定了一个在泽帕、斯雷布雷尼察、比哈奇和图兹拉安全区周围设立其他禁区的想法。在萨拉热窝和戈拉日德所得到的经验表明,在这些地区进行监测和强制执行工作需要投入大量联保部队的资源,并须与北约进行具体的协调。因此有必要进一步分析:联保部队的活动范围可以扩大到其他哪些地区;可以取得的数据是否准确和及时;北约参与程度日增;在不同安全区和不同时间适用的具体情况下采取联保部队和北约都可接受的适当行动。比哈奇因内部冲突而产生的特殊问题已载述于上次报告(S/1994/300)中,迄今问题尚未解决。

#### 四、吸取教训

12. 安全区概念的有效执行有赖于地面上各当事方给予同意的程度。在已个别达成协议的地区,划清有关地区的界线,并明确说明各当事方所应遵守的义务,均会便利有效的执行。当当事方认为在某个地区已无进一步的行动目标时,这样的一项协议比较容易达成。

13. 安全区的构想未能保护戈拉日德居民的事实突出了若干问题,包括:这些地区骇人听闻的生活条件、活力尽失的社会经济状况,以及它被波斯尼亚—黑塞哥维那部队利用为休息、训练、武装和向塞族射击的地点,从而挑起塞族的报复。我1994年3月16日的报告(S/1994/300)第30至35段已更详细地论述了这些问题。从联保部队的角度来看,必须再强调其他几点:一,联保部队是通过其留驻起着保护作用:联保部队既无组织,也无充分战斗能力;联保部队的资源一向短缺,即使有空中支援,也无法阻止蓄意的袭击或坚守的阵地。二,联保部队在波斯尼亚—黑塞哥维那境内的人道主义和监测任务不仅限于安全区内,并且适用于共和国全境。1993年6月以来所取得的经验表明,局势一旦稳定就很难将部队从安全区转移到任务较紧的

其他地区。因此,安全区进一步限制了资源有限时所必要的灵活做法。三,如上所述,当事方没有就图兹拉和戈拉日德以及特别是比哈奇的明确边界达成协议,这些地区的情况特别困难,因为它们内部有冲突,并且有人从克罗地亚境内的联合国保护区(联保区)向小块地区间接射击。四,在武器收集点牵制了人力,使他们集中于一处,因此无法积极巡逻,或者采取保护措施。此外,当事方显然不相信取不到收集点的武器。例如在斯雷布雷尼察,市民多次要求将武器归还,而且萨拉热窝的塞族部队已在关系紧张期间撤走了武器,虽然事后在联保部队的压力下归还了。最后,由于使用或威胁使用空军力量来支援安全区,通过波斯尼亚塞族控制地区运送人道主义援助物资已告中断。

14. 作战各方无法理解或充分尊重安全区的想法是特别严重的问题。这在戈拉日德尤其明显。波斯尼亚政府预期联保部队会出面干预,尽量保护在其控制下的领土,并且要求早日实施大规模空袭,以摧毁塞族部队的进攻能力。政府部队武装了自己并从安全区内展开军事活动。另一方面,波斯尼亚部队认为,联保部队的有限使用空援是站在敌对一方进行的干预,因此它无所顾忌地袭击人口集中点。联保部队的中立和信誉因各当事方的不同态度和期望而受到很大的考验。当事各方各自提出的要求和控诉加深了它们与联合国之间的紧张关系,并使工作关系受到严重损害。

15. 简言之,联保部队发现自己处于一个这样的局面: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;联保部队的角色必须适当确定,使之符合其余的任务规定。由于这些问题,联保部队已设法重新确定安全区概念,以求减少模棱两可的情况,增强信誉和公正的立场,以及在现有资源范围内尽量加强对平民的保护。

## 五、未来的道路

16. 联保部队在安全区的任务存在着某种模糊不清之处——它的作用是保护在地

理上界定的安全区,还是通过其存在阻止对居住在那里的平民的攻击?安全理事会的意图显然是后者,然而,由于可感觉到意图不够明确,因此,可能造成交战双方和国际社会对联保部队在戈拉日德的责任产生误解和不应有的期望。根据对安全理事会第824(1993)号、第836(1993)号、第844(1993)号和第913(1994)号决议以及秘书长的有关报告所进行的详细分析,联保部队将其任务理解如下:

按照商定的程序,通过部署其部队,并在必要情况下,通过使用空军,保护规定安全区中的平民,免受武装攻击和其他敌对行为。

17. 联保部队执行该任务的能力必定受到下列因素的限制:首先,可获得部队的人数及其部署的劝阻效果;其次部队在某一攻击的具体情况下的反应能力。如果联保部队的存在不足以阻止攻击,那么,它可能需要诉诸近距离空中支援,以保护其成员,或请求空袭,以迫使停止对安全区的进攻。

18. 为了执行上述任务,应界定安全区,以便联保部队在“兵力较少的选择”所拥有的资源限度中,向安全区内的人民提供有效和可靠的保护。这就要求明确划定第824(1993)号决议称为“城镇及其周围地区”的安全区,并适当考虑到人口密集的地区。在与双方的协调下,联保部队正在详尽制定符合这些要求的安全区界线的建议。这些建议将每个区的具体情况考虑在内,但是,鉴于双方之间分歧很大,它们只代表未经双方同意的联保部队的建议。联保部队认为,目前不太可能对这些建议达成协议,因此,安全理事会应授权联保部队自行确定它能加以保护的安全区的实际作业界限。

19. 必须强调指出,如果安理会同意上述的办法,联保部队所划定的界线绝不应被视为承认用武力攫取的领土。相反的,这些建议只是反映地面上的实际情况和联保部队有限的资源能力,它们试图要按照第824(1993)号决议最初的构想,提供一个关于安全区概念的实际作业的定义,不影响实际对抗线和拟定界限内外领土的最终地位。鉴于大部分安全区中存在困难的社会和经济状况,人道主义机构能自由和不受阻碍地通行将是至关重要的。显然,各方对联保部队确定的界线所抱的态度,将会

对联保部队保持安全区安全的能力产生关键的影响。

20. 联保部队决心继续努力确保向波斯尼亚-黑塞哥维那境内的任何地方有需要的平民,提供人道主义援助,同时,促进取得冲突的全面政治解决。但是,除了安全区之外,联保部队处理其他重要任务的资源有限。其中最重要的任务是在萨拉热窝、联合国保护区、莫斯塔尔和波斯尼亚-黑塞哥维那中部达成的协议。这些协议对绝大多数人的福利和对促进和平进程,都是至关重要的。尽管冲突水平已大量降低,仍然还需要护送一经提出即可增加的人道主义援助,而且,为支持正常化和重建,仍需要提出新的任务。虽然承认从狭义上界定安全区会产生复杂的政治和法律问题,但是,鉴于联保部队的性质是武器装备很少的、公正的国际部队,从军事角度看,联保部队的这种定义则是唯一切合实际和可行的。

21. 在每个如此界定的安全区中部署足够数量的武装联保部队,将能阻止对这些地区发动的武装侵略。此外,由于交战双方以及这些地区的居民有义务不利用安全区作为发动进攻的庇护所,联保部队必须能够监测这双方人员的活动。虽然承认居民有权自卫,但是,当双方能够同意时,联保部队的存在则被视为朝着安全区最终非军事化迈进的第一步。在这方面,为承认萨拉热窝的特殊地位,应考虑执行能使该城市非军事化的各项步骤。

22. 在与北约当局的密切协调下,联保部队将监测萨拉热窝和戈拉日德的无武器区的状况。此外,考虑到那些未被定为安全区的地区之中各方的合法利益,联保部队也与北约的密切合作,将在比哈奇、斯雷布雷尼克、图兹拉和译帕及其周围地区进行侦察。如联保部队判定这些安全区中的活动对其居民造成威胁,那么,它将与北约合作,根据其责任采取行动。

## 六、意见

23. 显然有必要重新研究目前对于安全区的办法。我以为安全理事会应考虑进一步完善第824(1993)号决议界定的并经第836(1993)号决议扩充的安全区概念,并

支持联保部队使其实施更为有效。

24. 依我看,成功实施安全区的概念需要同意三项首要原则:

(a) 安全区的目的主要是保护人民而不是保卫领土,联保部队保护各安全区不是为了使自己成为冲突的一方;

(b) 执行安全区任务的方法凡有可能不应减损而应加强联保部队在波斯尼亚—黑塞哥维那的原有任务,即支持人道主义援助行动,通过实行停火和局部脱离接触促进总的和平进程;

(c) 任务必须考虑到联保部队的资源限制和随着事件发展而必然出现的互相矛盾的优先事项。

25. 上面简述的联保部队的办法会更明确地规定各安全区的地理界限,联保部队在区内的责任和交战双方对安全区的义务。这一方法体现联保部队决心不分族裔背景保护平民。但是,联保部队不打算保卫领土或作为交战一方介入冲突。联保部队过去、现在和将来必须都是公正无偏的。如联保部队必须诉诸武力,也需是在明确界定的情况下,由冲突的一方或另一方的行动引发的。

26. 起初,根据双方具体谈判达成的各项协议,在斯雷布雷尼察和泽帕适用安全区的概念成功地降低了敌对行动的水平,改善了生活条件,但是没有形成可以持续下来的社区。后来的各项协议在进行空袭威胁的支持下,导致撤离或控制双方在萨拉热窝市内和周围地区的重武器,以及塞族部队和重武器撤离戈拉日德周围地区。安全区的概念在比哈奇和图兹拉没有经受过严峻的考验。

27. 如安理会授权联保部队确定安全区的地理界限,联保部队具有资源,可以有所成就。但实际取得成功与否还要依交战双方的态度而定。比如,图兹拉和比哈奇横跨着重要的通信线路,因而可以是引起持续不断军事行动的目标。我还要指出,联保部队处理安全区周围危机的工作可能和在戈拉日德一样,要在额外的安全考虑下进行,并会受到外界相当大的压力。这些活动需要占据大量努力,有损联保部队在其他任务地区的责任。最后,我必须强调联保部队得到交付予它的任务所需的人力物



力资源的极端重要性。这方面部队数量一贯不足仍然很令人忧虑。

28. 我用相当篇幅反省将安全区概念扩大到波斯尼亚—黑塞哥维那其他地方的可行性。根据上述理由以及我以前给安理会的各报告所述理由,我认为这一行动方向不可取。我认为除重申安理会在第836(1993)和第844(1993)号决议作出的现有承诺之外,还必须用其他措施处理该共和国其他地方的紧张局势的根源,包括但不限于局部停火和部署少量联保部队观察员。联保部队同其现有任务相比,已经战线过长,资源不足,没有能力驰向不同地区的一个又一个危机。联保部队既没有配备也没有装备能担任战斗或保持阵地的任务。其行动需要的是灵活部署和最高的机动性而不是在少数地区有固定的阵地。这些因素明确说明了安全区概念的限度。

29. 总之,除现有保护安全区的安排之外,还需要:

(a) 明确界定联保部队关于安全区的任务;

(b) 按照联保部队的建议划定安全区;

(c) 安全区受到尊重;这方面我注意到第913(1994)号决议第4段“要求立即停止不论何方在各安全区内及其周围地区进行的任何挑衅行动”;

(d) 为向各安全区提供人道主义援助,确保一经“通知”(同“批准”相对)即可完全自由行动,以此作为进一步正常化,包括恢复商业性交通的前奏。

30. 可以使安全区变得较为有效和便于管理。另一方面,由于实施方面的困难以及效力有限,必须认识到安全区本身并不是解决波斯尼亚—黑塞哥维那境内根本冲突的长期办法,冲突需要从政治上和领土上解决。因此,我将安全区概念看作一种临时机制,在通过谈判取得全面政治解决之前,以此为保护一些易受害的人口。为此,联保部队必须执行在安全区保护平民的任务,从而对和平进程作出积极贡献而不是减损这一进程。

31. 我由此建议安全理事会核准本报告提到的关于联保部队对于安全区的任务的说明,授权联保部队公布安全区的精确界限,并核准上面简述的执行这一任务的安排。