



安全理事会

Distr.: General
24 September 2004
Chinese
Original: English

秘书长关于联合国塞浦路斯行动的报告

一. 引言

1. 安全理事会 2004 年 6 月 11 日第 1548 (2004) 号决议欢迎我打算审查联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)的任务、部队人数和行动概念,并决定审议我关于进行可能需要的调整或重组的建议。安理会还要求就决议的执行情况提交报告。

2. 根据这一决议,在联塞部队和秘书处中分别设置了两个审查组,前者由特派团团长兹比格涅夫·沃索维奇领导,部队指挥官赫伯特·菲戈利少将加以协助,后者由维持和平行动部行动厅欧洲和拉丁美洲司代理司长沃尔夫冈·魏斯布罗德-韦伯领导。两个审查组对实地的事态发展和联塞部队各部门过去几年不断演变的作用进行了深入评估。秘书处小组从 8 月 29 日至 9 月 5 日访问了联塞部队,并与联塞部队小组一起,征求希族塞人和土族塞人双方对当地局势的意见。此外,两个小组会见了驻尼科西亚的外交使团和联合国大家庭的代表。

二. 一般背景

3. 自 1999 年末恢复我最近的塞浦路斯斡旋任务以后,关于全面解决的谈判的步伐就形成了联塞部队行动的主要背景。希土两族的代表在各级会晤,讨论它们在一个统一的塞浦路斯中的共同未来。这些努力由于希族塞人一方在 2004 年 4 月 24 日的全民投票中拒绝接受提议的《全面解决塞浦路斯问题》(见 S/2004/437)而告结束。在整个紧张的谈判期间,联塞部队协助维持了停火线沿线的平静,确保环境有利于进行谈判。

4. 自全民投票以来,双方领袖之间的正式接触停止,互不信任的迹象再次出现。目前,双方对我的斡旋任务的立场与 2004 年 5 月 28 日向安理会提交报告(S/2004/437)时相同。因此,我仍然认为,只要那份报告中描述的僵局持续下去,就不存在恢复我的斡旋任务的基础。由于那一僵局继续存在,也可在那一报告中找到我对今后道路的意见。



5. 2004 年 5 月 1 日，塞浦路斯加入欧洲联盟（欧盟）。尽管这一加入并没有如期望的那样推动全面解决，但欧盟框架若得到各方的明智利用，确实有可能改善作为欧盟成员国的塞浦路斯与欧盟候选国土耳其之间的气氛。它还有可能帮助减少岛上两族之间的差异，促进它们之间的信任，并培养和保持双方赞成和解和统一的群体。在这方面，8 月份已开始根据欧盟的规章对某些货物进行岛内贸易。欧洲联盟委员会还建议欧洲理事会向土族塞人提供 2.59 亿欧元的一揽子援助，并开放塞浦路斯岛北部与欧洲联盟之间的直接贸易。

6. 然而，尚未作出关于欧盟与土耳其及土族塞人之间关系的关键决定。这已使岛上双方均感到相当不安。希族塞人一方反对欧洲联盟委员会关于直接贸易的建议，并提出自己的一套经济和建立信任措施。土族塞人一方基本上拒绝接受这些提议，而他们也对自己所认为的欧盟援助步伐缓慢表示失望。

7. 或许最近对希族塞人与土族塞人之间关系影响最大的事件，是在 2003 年 4 月开放四个通过绿线的过境点。尽管目前没有官方一级的直接关系，但普通塞浦路斯人之间的接触继续增多。自 2003 年 4 月以来，已有 400 多万人次跨越缓冲区，却没有发生重大事件。希族塞人一方愿意接受通过北部港口进入塞浦路斯岛的欧盟国民和有塞浦路斯签证的人进入南部，这进一步方便了人员的流动。土族塞人当局则同意希族塞人在越过缓冲区进入北部时出示身份证，而不是护照。从公营部门到私营部门，各行各业的人继续会见其同行并参加共同的活动。许多这类接触是在联塞部队的协助下在缓冲区的联合国房地进行的。

8. 此外，希族塞人一方提出了建立信任措施的建议。6 月，他们通过联塞部队，提议撤出军用设备，不在尼科西亚老城周围以及泽里尼亚-法马古斯塔地区的据点驻兵，以及禁止在各自军事停火线两侧两公里内进行军事演习和使用重武器。这些提议尚未得到另一方的接受。同样在 6 月，希族塞人一方通过联塞部队，提议为人员和货物再开放八个过境点。这一提议原则上得到土族塞人一方的欢迎。联塞部队正在与双方共同努力，以实现这一目标。对此至关重要是确保安全通过缓冲区，而这一目标只有在全面扫雷行动的帮助下才能实现。联塞部队与欧洲联盟委员会塞浦路斯问题代表以及联合国开发计划署（开发计划署）和联合国项目事务厅（项目厅）一起，与双方广泛合作，以实现这一目标。

9. 经过五年的间隔，希族塞人一方作为友好姿态，向土族塞人每年 8 月造访科基纳提供了陆路通道，这是经过联塞部队的谈判促成的。土族塞人一方同样在 8 月决定，允许在卡帕斯为希族塞人儿童开放一所中学，并开放在 Morphou 的 St. Mamas 教堂的宗教礼拜仪式，这两件事自 1974 年以来均为首次。成百上千的希族塞人参加了这一礼拜仪式，其间没有发生任何事件。还是在 8 月，土族塞人一方宣布，马龙派教徒可获得其财产，并可向希族塞人以外的买主出售数量有限的土地。此外，双方都在通过联塞部队，谈判相互建立直接的固定和移动电话联

系。此外，塞浦路斯失踪人员调查委员会在停止运作四年多之后，于 2004 年 8 月 30 日复会。

10. 岛上土耳其军队的人数及其装备的性质一如以往，在南部看来继续是一种威胁。此外，2000 年 7 月土耳其部队/土族塞人安全部队对流动实行限制，尽管这一限制在 2003 年 5 月略有松动，但它继续阻碍联塞部队的行动。在斯特罗维利亚违反军事现状的现象也在继续。8 月 27 日，还出现了炸弹在 Morphou 的 St. Mamas 教堂爆炸这一令人担心的事件，这一事件发生在希族塞人在此参加宗教仪式四天之前（见上文第 9 段）。

三. 联塞部队的授权和任务

11. 联塞部队自开办以来，任务授权一直未变。这一任务由安全理事会第 186（1964）号决议规定，其中第 5 段建议部队的职责“应为保护国际和平与安全之利益，运用其最大努力，防止战争再度发生，并于必要时，协助维持并恢复治安，恢复正常状态”。这一任务规定之广泛和灵活，已证明足以使联塞部队根据实地的变化调整自己的任务，特别是在 1974 年事件结束之后的一段时期。

12. 联塞部队由三个基本部门组成——政治/民政部门、民警部门和军事部门。政治/民政股从事协助政治及人道主义、经济和两族接触；民警部门促进维持法律和秩序，尤其是缓冲区的法律和秩序；军事特遣队的部署是为了确保尽可能维持停火线沿线的军事现状。多年来，这三部门的具体任务和行动重点已根据实地变化的现实加以调整。

四. 政治和民政事务

13. 联塞部队由特派团团长率领，由一名高级顾问和一名发言人协助，特派团团长也充当我的特别代表。联塞部队的民政部门由两名民政干事组成，并由专事这项任务的民警和军事人员支助。

14. 特派团团长负责全面领导联塞部队，并在该岛充当联合国与双方交涉的主要人员。特派团团长及其办公室发挥联络作用，根据需要提供咨询意见和援助。在没有高级官员专为秘书长斡旋的情况下，特派团团长确保该岛双方在最高一级保持接触。

15. 继 4 月全民投票后，联塞部队的作用再度变得特别重要起来，因为特派团是联合国在该岛的唯一政治中介。双方认为联塞部队的调解作用对当今的普遍局势是极其重要的。

16. 鉴于已经采取许多建立信任的举措，需要对付当今变幻莫测的关键政治问题，该岛可能由此发生摩擦，因此，特派团的政治作用的范围也扩大也已扩大。

17. 直到 1999 年，联塞部队的民政活动主要是在缓冲区内帮助农作和工业，并确保停火线不干扰两族之间供水、供电和排污等公用事业。人道主义援助涉及的是帮助希族塞人主办的供应车队前往北部的希族塞人和马龙派教徒处，将社会福利薪资发给北部的希族塞人，并协助希族塞人暂时和永久移居南方。联塞部队还定期访问居住在南方的土族塞人。

18. 尽管联塞部队的民政部门在特派团的警察和军事部门的支助下继续开展这些活动，但民政部门的任务在数量和质量上都有了发展。如今，民政干事为居住在另一方地区内的某一族裔成员斡旋，缓解他们的境况，争取在探视、过界、教育、文化、宗教和其他权利等问题上的善意和优惠待遇；谈判双方间的协定，以尽可能扩大将缓冲区用于非军事用途的机会，例如恢复道路通行、运动场和经济企业（如奶制品业、棚厩、工场等）；并调解人道主义问题和一系列的其他实际问题。民政干事还在混居的皮拉村就经济和法律问题为双方进行斡旋。

19. 此外，民政干事在每一方的逮捕、拘留和审判案件中为民警部门提供咨询意见；并分析和报道政治方面的新情况。双方的良好愿望和联塞部队的公正作用是这些努力的基础，推动着恢复正常局面和造福双方民众的工作。

20. 由于高级顾问办公室没有实务支助工作人员，加上联塞部队未设政治部门，民政部门承担了通常由某个政治部门履行的一些职能。高级顾问办公室实际上已成为特派团团长办公室的延伸部分，经常支助后者的斡旋努力、谈判和报告工作。民政部门的领导人充当高级顾问的助理。

21. 鉴于近来政治和民政事务领域工作量不断增加任务日趋复杂，审查组建议少量增加特派团团长办公室和民政部门的工作人员。

五. 民警

22. 在当地社区生活的联塞部队民警是缓冲区内民众接触的一线人员。尽管规定联塞特派团民警部门的人数为 69 人，但实际人数只有 44 人（见附件），分别部署在七个警察局，包括皮拉和尼科西亚的主要办事处和缓冲区内或附近的小型办事处。

23. 联塞部队的民警执行一系列社区任务和人道主义任务。这些任务包括帮助维持和恢复缓冲区的法律和治安；保护缓冲区的完整性，不让老百姓擅自进入或进行活动；协助和监测塞浦路斯警察和土族塞人警察部队在缓冲区内进行的调查。联塞部队民警是该岛双方警察部队之间的唯一联络渠道，就超越社区界限的事宜为南北警察之间提供了重要的公平联络机会。联塞部队民警还发挥重大作用，支持民政部门开展人道主义活动，帮助军事部门发现入侵者以及与缓冲区中的猎人和示威者打交道。此外，民警干事与三个区的军事部门民政小组密切合作。

24. 联塞部队在两族混居的皮拉村的作用尤其重要，因为联塞部队直接负责双方的执法工作。其存在帮助该村缓解了若干敏感问题引起的紧张状态并解决了争端。

25. 2003 年 4 月以来，联塞部队民警越来越多地参与监测过境点的工作以及在一方发生涉及另一方塞浦路斯人的事件。这种事件比起过境次数来相对较少。自从塞浦路斯加入欧盟以来，难民或非法移民跨越缓冲区的次数显著增加。预计这种情况会继续存在，并会对联塞部队民警的工作量产生影响。此外，由于今年下半年将在缓冲区开始执行预定的排雷活动，两族联络工作的需求将显著增加。目前还设想由民警接管军事部门民政小组管理缓冲区内各种平民活动的责任。

26. 审查组建议维持联塞部队民警部门目前 69 人的上限，这一人数看来暂时足以应付任何额外的任务，因为目前仅部署 45 人。

五. 军事方面

27. 目前联塞部队军事部门各级核定兵力为 1 230 人(见附件)，这些人员部署在三个地区，其中包括长达 180 公里的缓冲区。部队设有 12 个营地、17 个常设观察哨所和 21 个巡逻基地。

28. 部队继续履行其主要职责，即维持军事现状，防止重新爆发战斗。因此，部队利用固定观察哨所和流动巡逻队、车辆、步行以及直升机等各种方式，持续不断地进行监测。部队还对违反停火事件进行调查并采取行动，以期恢复现状；通过部署部队等方式缓解紧张局势；与双方军事部队指挥人员经常保持联络和联系。

29. 审查组认为，过去几年中塞浦路斯岛的安全局势不断好转。对立部队挑起事件和违反停火的现象不断减少，根据今年前八个月的数字预测，今年此类现象仅占 1999 年的四分之一。在双方部队隔离的地方，局势通常都比较安定。大多数事件发生在对立部队相距较近的地方，在距离停火线大约 11 公里处、尤其是尼科西亚就发生过此类事件。即使在这些地方，发生的事件也并不严重。示威游行的次数已经减少，规模也较小。最近导致有人丧生的重大事件发生在 1996 年。

30. 虽然对停火线的划定尚未正式达成协议，但是双方目前已经默认了联塞部队所划定的停火线，持有分歧之处十分有限。2004 年越过停火线进入缓冲区的行动已经减少，这种现象与突发事件不断减少的趋势相吻合。实际上，在 1974 年事件之后重新部署联塞部队以来，从未发生过一方越过缓冲区进入另一方的侵入、袭击或巡逻事件。

31. 2001 年以来双方均未执行重大军事演习，希望 2004 年不会有这种演习。近几年来，希腊或土耳其内地均未在塞浦路斯部署部队进行演习。双方的训练活动保持在和平时期的正常水平。南北双方军事游行的规模和程度都明显缩小。2003

年 8 月，希族塞人一方宣布大幅度削减防卫支出。今年 7 月，土族塞人一方作出重大努力，在举行一年一度的游行时避免侵犯缓冲区上空。最近北部部队和装备进行了轮调，但是评估后认定这种轮调并不存在增强部队的现象。

32. 2003 年开放过境点，也导致减少了过境点地区的军事存在。排雷项目也是建立军事信任的一项重要措施。虽然 2004 年 4 月的全民投票并没有彻底解决问题，但是，在整个过程中军事局势十分平静。

33. 考虑到这些积极的发展趋势，同时注意到塞浦路斯岛上依然存在着较强的军事力量，审查组认为，塞浦路斯越来越不可能重新爆发战斗，但是，局部地区爆发小规模暴力事件以及违反停火制度的可能性依然存在。联塞部队军事部门还需要执行它所承担的全部任务，但是工作重点已经转向联络、观察和调停，而不是部署部队制止重新爆发战斗和维持现状。此外，军事部门执行的若干任务，例如协助警务工作和民政工作，特派团其他部门可以更加有效地执行这些任务。

34. 审查组基于这种评估得出结论认为，可以对这项行动的军事概念作出调整。1990 年以来，这支部队是根据执行巡逻任务的概念来规划编制的。营一级规模的部门划分为连一级的任务地区，继而又划分为更小的排一级地区。这支部队在缓冲区内已经分散为若干营地和较小的巡逻基地。每个巡逻基地都有自己的行动室，往往都配备了快速反应部队。这种概念适用于经常发生大量事件的时期，因为需要在所有地方配备常设反应力量。但是随着活动数量的减少，就不需要在所有地区都维持这样一种常设力量。如果将部队集中在数量有限的几个地区营地内，可以提高行动的效率，还可以加强对部队的保护，在人员、后勤和行政任务方面也可以节省费用。管理和守卫营地以及行动室工作所需的人数将减少。快速反应部队应该集中管理，这样可以精简部队的指挥和控制工作，并且减少对往往处于地形复杂地带巡逻基地的后勤补给。

35. 部队还可以调整观察和监测的观念。在特派团早年时期，部队的监测计划是以固定观察哨所作为依据的。随着局势逐步稳定，开展了流动性较强的监测工作，以便提高灵活性。监测小组认为，现阶段应该进一步强调从固定监测过渡到流动监测，这样可以节省人员和资源。妥善使用技术也可以提供部队的效能，包括利用闭路电视以及改进信息技术。还需要增加直升机的飞行时数。

36. 这种新的行动概念可以称为“灵活而集中”，其目的是更加有效地使用资源，同时维持同样的任务执行水平。

37. 鉴于上述情况，审查组建议调整军事部队。如果采用比较灵活的行动观念，同时调整基础设施以及指挥和管制，部队可以减少大约 30% 兵力，总人数为 860 名军事人员，其中包括一个规模较小的军事观察和联络小组（见下文第 39 段）。通过减少所有三个部门的部队人数，可以实现这一目标。还需要维持一支后备流动部队、一支小规模军事直升机部队、一个工兵排以及宪兵部队，与目前的人

数相似。总部军事人员也不会有重大变动。需要指出，对行动概念和部队人数作出任何调整都可能引起某些行动风险，但是据评估这种风险较低。

38. 审查组还周密地考虑了将联塞部队军事部门转变为一个军事观察小组的可能性。审查组的结论是，采用这种做法还需要有其他条件，最重要的条件是对立部队在相距较近的地区撤出部队并脱离接触。因此，审查组认为现阶段还不宜采取这种做法。但是，如果目前的趋势持续下去，塞浦路斯局势保持平静，应该重新考虑这一做法。

39. 审查组还认为，军事部门的联络和调解任务已经加重，因此，在联塞部队内部设立一个小规模的观察和联络组可以增加这一重要能力。将为联塞部队专门设计这个军事观察和联络组的结构。该小组人员将是军事特遣队的组成部分，而不是按照传统方式征聘的军事观察员，并将尽可能从现有的部队派遣国中征聘。他们将与双方军队进行联络，调查重大事件，通过调解和谈判解决问题。军事观察和联络组将充分融入现有的指挥系统。审查组认为，现阶段可以在 860 人的总人数中至多配备 40 名此类军事观察员和联络员。

七. 财政方面

40. 大会在 2004 年 6 月 18 日第 58/301 号决议中批款 51.9 百万美元给联塞部队，充作 2004 年 7 月 1 日至 2005 年 6 月 30 日期间的经费，其中包括加强部队工作人员和房地安全保障的 2.2 百万美元。在这方面，我感谢塞浦路斯政府自愿捐助了部队三分之一的费用，相当于 16.4 百万美元，并感谢希腊政府自愿捐助了 6.5 百万美元。其他国家和组织不妨也这样做，以便减少由摊款支付的联塞部队的费用比例。

41. 大会核准的 2004/05 年财政期间的财政资源用于维持部队目前核定的 1 230 名军事人员（全体官兵）。尽管预料因拟议修正的行动构想会产生节余，但在稍后阶段最终订定关于重新配置军事部队的后勤支助计划后方能确定其数额。节约的数额将在 2004/05 年期间部队预算执行情况的报告中向大会汇报。

42. 截至 2004 年 8 月 31 日，1993 年 6 月 16 日至 2004 年 12 月 15 日期间未向联塞部队特别账户缴纳的摊款达 24.7 百万美元。同日，所有维和行动的未付摊款总额达 2 346.9 百万美元。

八. 意见

43. 如我在关于联塞部队的上一份报告（S/2004/427，第 18 段）中所述，我继续认为，在没有全面解决方案的情况下，联塞部队在该岛的存在对维持停火和创造有利于全面解决塞浦路斯问题的条件仍然是必不可少的。根据第 1548（2004）号决议进行审查后发现，该岛双方以及保证国和其他有关方面都持这一观点。然而，鉴于当地的新情况和对联塞部队的最后一次全面审查是在 1993 年进行的这

一点(见 1993 年 11 月 22 日 S/26777 号文件),有必要全面审查联塞部队的任务、行动构想和部队人数。

44. 我同意审查的结果,因此我建议将联塞部队军事部门各级兵力减至 860 人,包括最多 40 名军事观察员/联络官。部署的民警人数将会增加,但保持在现有核定人数之内。此外,如上文第 21 段所设想的,将加强联塞部队的政治和民政事务部门。这些切实措施将使联塞部队能够继续执行其全部法定任务,同时考虑到已变化的环境,并更有效地利用资源。在下一个授权期限结束前于 2005 年年中应该进行的进一步审查之后,视当地情况发展,这些措施也将为进一步改组部队而打下基础。

45. 根据政治局势的发展,或许需要在某个阶段任命一名全职的特别顾问,但我现在不打算作出这一任命。因此,联塞部队的特派团团长将作为我在当地的特别代表,继续与双方和塞浦路斯问题上的其他重要角色进行最高级别的接触。为了支助这一扩大了职能,需要加强联塞部队进行政治分析和报告的能力。此外,我或许考虑临时指定秘书处的高级官员处理秘书长斡旋的某些可能需要特别关注的具体方面。

46. 因此,我请安理会核准经修正的行动构想和联塞部队的兵力人数,并将联塞部队的任务期限再延长六个月,从 2004 年 12 月 15 日开始至 2005 年 6 月 15 日结束。这样就可以系统地开展改组工作,并在进一步审查前能有足够的时间总结新结构的经验教训。

附件

提供军事人员和民警人员的国家（截至 2004 年 9 月）

	军事人员
阿根廷*	403
奥地利	7
加拿大	1
芬兰	3
匈牙利	121
爱尔兰	2
斯洛伐克	275
联合王国	412
共计	1 244
	民警
澳大利亚	15
印度	6
爱尔兰	19
荷兰	4
共计	44

* 阿根廷特遣队的士兵中有些来自玻利维亚（2）、巴西（2）、智利（32）、巴拉圭（32）、乌拉圭（3）和秘鲁（2）。