

安 全 理 事 会

Distr.
GENERALS/1999/957
8 September 1999
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH秘书长关于武装冲突中保护平民问题
给安全理事会的报告

一、 导言

1. 1999年2月12日,安全理事会就武装冲突中保护平民的问题举行了公开会议。安理会关切地注意到一些武装冲突仍然以平民作为目标,公然违反国际人道主义法及人权法(S/PRST/1999/6)。安理会要求我提出一份报告,建议安理会如何改进在武装冲突情况下对平民的人身和法律保护。我应这项要求就此向安全理事会提出本报告。

2. 尽管50年来通过了各种各样的国际人道主义法及人权法公约,但是,在武装冲突中无助的平民受到威吓、残害、酷刑和杀害的事例几乎无日无之。不论是发生在塞拉利昂的虐杀、卢旺达的灭绝种族、巴尔干的种族清洗,还是拉丁美洲的失踪事件,冲突各方都把这些公约置之不理。反叛帮派、反政府战士和政府部队仍然令人震惊地经常以无辜的平民做为目标。

3. 国际人道主义和人权法规定了冲突期间平民的权利和战斗人员的义务。然而,世界各地的战斗人员都拒绝尊重这些法规,而是靠恐怖手段来控制人民。被作为目标的人苦难深重,试图应付每次危机的人则承受巨大无比的压力。

4. 1999年8月12日是日内瓦四公约签署五十周年的日子,在那天,我与其他人签署了一项庄严呼吁,吁请所有人民、国家和政府不要接受战争不可避免的想法,要不懈地致力于消灭战争的根本原因;要求参与武装冲突的所有人尊重基本的人道主义原则和国际法的各项规则;免除平民受战争之苦;要在尊重人的尊严、在友爱

和团结的基础上促进人与人之间、人民与人民之间和国家与国家之间的关系。

5. 本报告的建议是明确的,它提出了保护平民所必须做的事情,包括安全理事会在其职责范围内可以采取的措施。本报告力求鼓励安理会采取果断行动来解决此一重大问题,并提倡“遵守气氛”。安理会怎样应付这项挑战,关系重大。

二、武装冲突中的平民所受的恐吓和暴力

6. 国际人道主义法为武装冲突当事方应如何对待平民和其他受保护的人订立了标准。几乎所有会员国都批准了 1949 年日内瓦四公约,¹ 其中大多数签署了或批准了 1977 年议定书。² 此外,国际人权法中还有法律准则,这些都是在社会发生紧急状况时不能减损或中止适用的。

7. 然而,一方面由于武装冲突的当事方没有遵守国际人道主义法,另一方面由于缺乏有效的执法机制,造成平民受到不成比例的苦难的状况,而国际社会似乎无力制止。

A. 对平民的攻击

8. 在今天的许多武装冲突中,平民的伤亡和民用基础设施的破坏并非单纯是战争的副产品,而是故意拿非战斗人员做目标的结果。暴力行为常常是由非国家人员包括非正规军和私人资助的民兵所犯下。在许多冲突中,战斗人员针对平民,是为了赶走或消灭某些群体,或为了加快军事投降。

9. 今天的内部冲突的一个特点是,平民与战斗人员之间的界线常常模糊不

¹ 迄今已有 188 个国家批准了日内瓦四公约。

² 1949 年日内瓦四公约第一项附加议定书延伸了“国际武装冲突”的定义,使其包括人民为了反抗殖民统治、外国占领和行使自决权与种族主义政权抗争而进行的武装冲突。第二项附加议定书发展和补充了日内瓦四公约共同的第 3 条,即关于“在“缔约国”的领土内发生非国际性”武装冲突的规定。

清。战斗人员常常住在村里或到村里求宿,有时候用无辜平民甚至儿童做为掩护。有时候,社区自愿地或被迫向武装集团提供后勤支助,因而成为攻击对象。

10. 有时候,平民被有系统地拷打和杀害。1994 年卢旺达发生灭绝种族,有计划地进行了大规模的灭绝行动,在人们的家里把整家人杀害,残害整村的人,使超过 50 万人死亡。在塞拉利昂,自从 1997 年以来,超过 5 000 人被虐杀。在布隆迪,超过 25 万人被杀,几十万人多次被赶离家园。

B. 强迫流离失所

11. 今天,世界上有超过 3 千万流离失所者,³ 其中半数为儿童。他们没有得到足够的人身保护,常常遭受蓄意的暴行,因而被迫丢下财产、家园和家人出逃。以两个例子做为说明:自从安理会要求提出这个报告以来,南斯拉夫联盟共和国科索沃的大量人口流离失所,而安哥拉由于再次爆发内战,也导致几十万人流离失所。

12. 被迫流离失所者在国内流亡,也有到国外去。被迫离开本国或永久居住地的人应当受到国际难民法律的保护,但是许多人没有得到这种保护。原则上,国内流离失所者受本国法律以及适用于非政府间冲突受害者的国际人道主义法及国际人权法⁴ 的保护。但是,国际人权及人道主义法的各种保证常常被难民来源国或被接受难民国家的政府置之不理。非政府的人员常常不愿或无法满足流离失所者和难民的保护需要。这常常导致难民被围堵或被驱回。还有,有的国家当局一直不愿意承认存在国内流离失所者,并阻止国际方面协助和保护他们。

³ 联合国难民事务高级专员办事处估计有 13 200 000 名难民(《1997-1998 年世界难民状况》)。负责国内流离失所者问题的秘书长代表估计他们的人数在 2 000 万至 2 500 万之间(E/CN.4/1999/79)。

⁴ 负责国内流离失所者问题的秘书长代表于 1998 年向人权委员会提出“关于国内流离失所问题的指导原则”,概述了国内流离失所者的权利(E/CN.4/1998/53/Add.2,附件)。

13. 此外,在许多最近发生和现在发生的内部武装冲突中,战斗人员故意恐吓、袭击和驱赶当地人民,以进一步巩固他们对自然资源的经济控制。在此种事例中,战斗人员依靠驱赶平民这种手段——事实上也从中获利。

C. 在难民和国内流离失所者营区内
战斗人员和武装分子与平民混居

14. 营地尽管可供临时避难,但并不确保平民的安全。如果营区无法维持纯供民用和人道主义的性质,则平民就有可能与战斗人员或其他武装分子毗邻而居。在这种情况下,救济用品可能会落入不合国际保护或援助资格的交战各派分子之手。此外,交战各派还时常控制难民的流亡,阻碍他们的回返或妨碍其他可持续的解决办法。

15. 国内流离失所者和难民营地内出现战斗人员可破坏整个地区局势的稳定。最突出的例子是 1994 年内战结束之后帮派民兵和 Impuzamugambi 民兵以及前卢旺达军队的残余分子混入扎伊尔(现在的刚果民主共和国)和卢旺达的难民营的情况。这批人员还危及平民而尤其是儿童的安全和保障,因为他们有可能被迫入伍从军。邻接难民本国的各国营地通常都太靠近边界,成为军事场所。因此这些营地易受越界攻击、军事袭击和渗透。

D. 儿童面临的特殊问题

16. 联合国儿童基金会估计,过去十年间,有两百万名儿童直接丧生于武装冲突。受到重伤或成为永久残废的儿童数目更三倍于此。死于营养不良或疾病的人数更多,并有三十余万名 18 岁以下的儿童受到无情的摧残,成为政府武装部队或冲突中的武装敌对帮派的士兵。⁵ 许多征募加入部队的儿童的基本权利包括他们家庭团聚和教育的权利必然遭到剥夺。不计其数的儿童,由于他们的经历和目睹的惨

⁵ 见 1998 年 10 月 12 日秘书长负责儿童和武装冲突问题特别代表的报告 (A/53/482, 第 18-22 段)。

剧,精神受到巨创。

17. 关于武装冲突对儿童的影响的梅切尔报告(A/51/306 和 Add.1)认为保护武装冲突中的儿童需要新的政策、方案和行动反应。它特别提请注意当儿童作为士兵被迫参与残害肢体、强奸、性暴力和性虐待行为时,他们的权利受到严重的侵犯。

E. 妇女面临的特殊问题

18. 错综复杂的紧急情况对妇女和男子产生不同的影响。男子在战斗人员中占大多数,受到冲突影响的平民中妇女和儿童则占绝大多数。通常在这种情况下,儿童和妇女主持家计的数量大增,急剧改变了他们的角色作用并增加了他们的工作量。在武装冲突时,社会结构的崩溃和家庭的离散往往使妇女和女孩特别容易受到基于性别的暴力和性剥削,包括强奸和强迫卖淫。妇女也构成大多数难民和国内流离失所者:因此上述流离的重担大部分由她们承担。而另一方面,一些最近战争中大批即决处决的主要受害者则是男子。

F. 不让提供人道主义援助和拒绝人道主义接触

19. 在冲突中,战斗人员将平民作为目标主要是设法限制平民取得粮食和(或)其他形式维持生命的援助,或根本是故意使他们陷于饥饿。例如 1992 年在索马里,冲突各方故意阻挠主要粮食和医疗用品的运送,而在波斯尼亚和黑塞哥维那境内的一些飞地被围困期间,平民生存所需的援助有系统地遭到剥夺。

20. 仅在今年,限制需要援助的人从人道主义组织取得援助已使安哥拉、科索沃(南斯拉夫联盟共和国)和塞拉利昂数十万人陷于绝境。在没有任何国际存在的情况下,这些地区受冲突影响的平民的命运完全在交战各方的掌控之下,并仰赖他们提供所需的供应。

G. 以人道主义和维持和平人员为目标

21. 人道主义和维持和平人员愈来愈成为有组织的暴力的目标。象征救济人

员公正无私的国际红十字以及红新月的保护标志和联合国旗提供的保护力量似乎愈来愈小。对救济工作人员和维持和平工作人员的威胁进一步限制了人道主义组织确保向处于不利境地的平民运送援助的能力。

22. 近年来,在以下国家有联合国工作人员和其他人道主义工作人员丧失生命:阿富汗、安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、海地、伊拉克、俄罗斯联邦(车臣)、卢旺达、塞拉利昂、索马里、苏丹、塔吉克斯坦和乌干达,并有工作人员在波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、危地马拉、利比里亚、秘鲁、俄罗斯联邦(车臣)、索马里、苏丹和塔吉克斯坦遭到绑架。人道主义工作人员丧生、受伤或遭到骚扰已几乎成为司空见惯的事。

H. 小型武器的广泛散布和杀伤人员地雷的一再使用

23. 小型武器、轻武器和杀伤人员地雷的广泛使用已对影响武装冲突中的平民人口的暴力的范围和程度产生重大影响。对小型武器转让缺乏有效的控制办法,以及其低廉的价格,已使小型武器成为今日各种冲突中使用的流行武器。这些易于使用的轻武器已使儿童更加容易成为士兵。未受训练的战斗人员轻易能够拥有这些武器也已大大增加了在受影响地区运送人道主义援助的危险。

24. 几百万枚未爆的低廉杀伤人员地雷和他种炸药是二十余次战争的致命遗留物。每年有数千名平民被炸死或炸伤。由于埋有地雷,也使土地无法用于农耕,阻碍人道主义援助和发展援助的运送,阻挠和延误回返的国内流离失所者和难民的重新安置和重返社会。

I. 制裁的人道主义影响

25. 最近的经验显示,制裁能对平民人口特别是儿童和妇女产生极为不利的影
响。安全理事会设立的监督制裁体制执行情况的制裁委员会最近已采取步骤,简化和加速处理人道主义豁免程序。不过这些措施的附带影响在许多情况下继续令人感到关切。

26. 区域性制裁和禁运特别令人感到关切。区域性制裁往往由邻国仓促实施,对于尽量减少人道主义影响没有明确准则,这些制裁在近年中已经阻碍了紧急人道主义援助的提供,尤其是在塞拉利昂和布隆迪。区域性制裁机构阻碍有效处理人道主义的豁免已多次不让联合国人道主义行动运送急需的援助。

三、维持和平与安全——安全理事会在武装 冲突情况下保护平民的作用

27. 安全理事会在 1999 年 2 月 12 日的主席声明(S/PRST/1999/6)中“注意到……大批人民受苦受难,既是冲突的后果,有时还是助长不稳定和进一步冲突的因素。安理会铭记其维持国际和平与安全的主要责任,申明国际社会必须援助和保护受武装冲突影响的平民。”……“安理会还表示愿意按照《联合国宪章》,对以平民本身为目标或蓄意阻挠向平民提供人道主义援助的情况作出反应”。

28. 声明中指出有计划、广泛地侵犯平民权利的行为与国际和平与安全受破坏的情况密切相关。

29. 现在,大家普遍认识到,“维持国际和平与安全”需要安理会在冲突或潜在冲突的所有阶段采取行动。任何时候,只要有可能,都必须采取行动处理冲突的根源问题,防止争端升级成暴力。如果无论原因为何,这些预防性办法不能得到有效实施,或以失败告终,那么政策要旨就必须是尽可能减轻暴力对平民造成的后果,并设法结束敌对行动。战后,必须全力维持和平,建设和平,包括在因冲突而分裂的各群体间实现和解,并将违反国际人道主义法或人权法的人绳之以法。

30. 安全理事会自 1991 年以来通过的一系列决议中重申《宪章》第二十四条规定的其“维持国际和平及安全之主要责任”。安理会还确认,大规模、有系统地违反人权法和国际人道主义法的行为对国际和平与安全构成威胁,因此需要安理会注意并采取行动。

31. 安全理事会在 1991 年 4 月 5 日关于伊拉克的第 688(1991)号决议中确认,镇压平民造成威胁及该区域和平与安全的后果。安理会在 1994 年 9 月 23 日关于

波斯尼亚和黑塞哥维那的第 941(1994)号决议中确认,“种族清洗”显然违反国际人道主义法,并对促成和平的努力构成威胁。安理会在 1994 年 11 月 8 日关于卢旺达的第 955(1994)号决议中指出,种族灭绝和其他有系统、广泛、公然地违反国际人道主义法的行为对国际和平与安全构成威胁。安全理事会在 1998 年 10 月 24 日关于南斯拉夫联盟共和国科索沃的第 1203(1998)号决议中申明、该国境内的局势继续威胁区域和平与安全。最后,最近 1999 年 6 月 10 日关于南斯拉夫联盟共和国科索沃的第 1244(1999)号决议重申尊重主权和领土完整,但同时授权联合国一特派团在该省境内恢复和维持安全。

32. 安全理事会对武装冲突中平民困境日益增加的关切,因经常获得关于受冲突影响的国家的人道主义情况的报告而加深,前南斯拉夫问题和卢旺达问题的国际特设刑事法庭的设立,进一步说明了这一点。

33. 预防、促成和平、维持和平和建设和平相辅相成。如果安全理事会要采取全面、综合办法保护武装冲突中的平民,以上各方面工作有时必须同时进行。安理会在 1999 年 2 月 12 日的主席声明中呼吁“各会员国和国际组织和机构需要以全面和协调的方式来处理武装冲突情况下保护平民的问题。”正是在此背景下,安理会要求提交本报告,“具体建议安理会在其职责范围内如何从实际上和法律上改进武装冲突情况下对平民的保护”。

34. 在下面一节,我将阐述供安理会审议的一系列具体建议。各项建议是经广泛协商拟订的。这些协商包括按要求同机构间常设委员会(机构间常委会)的协商。建议中提到在冲突所有阶段的行动,包括与实际上和法律上的保护有关的广泛活动。建议中提及采取各种措施,从通过政治和外交主动行动,对冲突各方的行为施加影响,从而促进遵守国际法,到根据《宪章》第七章采取强制执行措施,不等。

四、建议加强法律保护的措施

35. 如果战斗人员尊重国际人道主义法和人权法,就能在很大程度上保证在武装冲突中对平民的保护。因此,本节各项建议旨在确定安全理事会如何能够促使国

家和非国家行动者、尤其是冲突各方充分尊重国际人道主义法、人权法和难民法。此外还提议安全理事会采取行动,确保通过适当司法程序处罚违反这些文书的行为。

A. 批准和执行各项国际文书

36. 各项国际文书是从法律上保护武装冲突中的平民的基本工具,因此应是安全理事会努力的一个主要重点。这些努力首先应注重鼓励各会员国批准各项主要文书,采取步骤确保这些文书得到实际执行,并增进国家武装部队和警察以及社会各阶层对基本国际准则的认识和接受。为了促进创造“遵守气氛”,各会员国应利用联合国各机构和包括红十字国际委员会在内的其他有关组织的技术服务,将这些国际文书纳入国内法,建立有力的国家机构,负责传播、监测和执行这些文书,并开设有系统的培训方案,对武装部队和警察进行国际人道主义法、人权法和难民法方面的培训。包括讲授儿童权利和有关性别的规定。在这方面,各会员国可就执行国际人道主义法、人权法和难民法各项主要文书的最佳做法交流有用的资料。⁶

⁶ 国际人道主义法的主要文书是日内瓦四公约(1949年)及其两项附加议定书(1977年),其中一项附加议定书是关于国内武装冲突。主要人权条约是:《公民及政治权利国际盟约》(1966年)、《经济、社会、文化权利国际盟约》(1966年)、《防止及惩治灭绝种族罪公约》(1948年)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979年)、《儿童权利公约》(1989年)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965年)、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(1984年)。难民法主要文书有《难民地位公约》(1951年)及其议定书(1967年)。其他有关文书有《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》(1997年)、《联合国人员和有关人员安全公约》(1994年)、《国际刑事法院规约》(1998年)、《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》(1954年)及其议定书(1999年)和《常规武器公约》(1980年)及其四份附加议定书。

我建议安全理事会:

1. 敦促会员国批准国际人道主义法、人权法和难民法各主要文书,撤回保留。采取一切适当的立法、司法和行政措施执行这些文书,包括在社会所有阶层进行传播,并向安理会报告在这方面采取的行动。

2. 要求会员国并酌情要求非国家行动者遵守国际人道主义法、人权法和难民法,特别是《公民及政治权利国际盟约》第 4 条列举的不可减损的权利。⁷

B. 战争罪问责制

37. 广泛和有组织地违反国际人道主义法和人权法的行径经常未受到本国当局的起诉。安全理事会设立了前南斯拉夫问题特别法庭和卢旺达问题特别法庭,这是朝向解决此一缺失和打击逍遥法外文化前进的一大步。1998 年通过《国际刑事法院规约》就是为了制订一个解决逍遥法外问题的全球执法机制,它或许也可以成为吓阻今后犯事者的潜在威慑。逮捕和审判被起诉的战争罪嫌疑犯是执行国际法和伸张正义所不可或缺的组成部分。

38. 在这方面,也要回顾我在题为“在非洲引起冲突的原因和促进持久和平及可持续发展”的报告(A/52/871)中向安全理事会提出的建议,即如蓄意以平民为侵略目标,则战斗人员根据国际法应对受害者负财务上的责任,和应建立国际法律机构,以便利追查、扣押和没收违法各方及其领导人资产的努力。

我建议安全理事会:

3. 遇不遵守规定的情况,考虑采用《联合国宪章》第七章所载的强制执行措

⁷ 《公民及政治权利国际盟约》第 4 条宣布,在武装冲突时,国际人道主义法所规定的基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的歧视的权利不可克减。侵害不可克减的权利的最常见的行为是即决处决和任意处决、酷刑、残酷和有辱人格的待遇以及奴役(强制劳动)。

施,以促使遵守关于前南斯拉夫问题和卢旺达问题的两个现设特别法庭有关逮捕和交出被告的命令及要求。

4. 敦促会员国批准国际刑事法院规约,作为旨在强制尊重国际人道主义法和人权法的一项具体措施。⁸

5. 在国际刑事法院设立之前,鼓励建立附有国家和国际组成部分的司法和调查机制,以便当所涉各方不愿或无力执行,以致看来不大可能在国家或国际法庭起诉应对种族灭绝、危害人类罪和战争罪负责者时得以利用。

6. 敦促会员国颁布国家立法,起诉应对种族灭绝、危害人类罪和战争罪负责的个人。会员国应在普遍管辖权原则基础上,对在其权力管辖下或在其领土上严重违反国际人道主义法的人进行起诉,并就此向安全理事会提出报告。

C. 现行国际法的缺漏

1. 国内流离失所

39. 1992年,应人权委员会的要求,当时的秘书长任命了一名关于国内流离失所者的代表,其目标是,审查如何保护国内流离失所者。由于具体规定国内流离失所者权利和自由的国际法律框架尚付阙如,代表根据国际人道主义法和人权法的现有文书汇编了《关于国内流离失所问题的指导原则》,并于1998年提交人权委员会(E/CN.4/1998/53/Add.2,附件)。

我建议安全理事会:

7. 遇国内流离失所大规模出现时,鼓励各国遵照《关于国内流离失所问题的指导原则》所载的法律指导行事。

2. 武装部队和其他武装团体最低征募年龄

⁸ 截至1999年6月,国际刑事法院规约的82个签署国中仅有三个国家提交了批准书,还需57份批准书,规约才能生效。

40. 目前,国际公认的征募和参与敌对行动的最低年龄规定为 15 岁。⁹《国际刑事法院规约》(1988)把征募、使用不满十五岁的儿童充军定为战争罪。劳工组织《关于消除最恶劣形式童工的公约》(1999)禁止强迫或强制招募不满 18 岁儿童用于武装冲突,但允许自愿入伍以及为除战斗外目的的招募。《非洲儿童权利与福利宪章》(1990)禁止招募或利用不满十八岁的儿童。这三项公约目前都尚未生效,人权委员会关于提出和通过一项旨在把招募和参与敌对行动最低年龄提高至十八岁的努力尚未成功。

41. 尽管大多数会员国的国家立法规定 18 岁为服义务兵役的年龄,令人遗憾的是,在武装冲突发生时,这项规定很少遵行。另一项复杂因素来自:参与武装冲突的大多数儿童兵加入不从属于国家的武装团体,其指挥系统和职责经常并不明确。

42. 1998 年 10 月,我宣布了会员国向联合国提供联合国维持和平人员最低年龄的规定,并请部队派遣国政府在派出其本国特遣部队时,最好挑选年龄不低于 21 岁的士兵,但无论如何不得低于 18 岁。此外,又请会员国不要派年龄未满 25 岁的民警和军事观察员参加维持和平行动。¹⁰ 作出这项决定的目的是确保联合国使用制服人员的方式成为全世界警察和军队的范例。

我建议安全理事会:

8. 敦促会员国支持下一提案,即把招募和参与敌对行动的最低年龄提高到 18 岁,和加速起草《儿童权利公约》关于武装冲突中的儿童境况的任择议定书,供大会审议。

9. 要求参与冲突的非国家行动者不要利用未满 18 岁的儿童参与敌对行动,或如果它们不遵照行事,则施加目标明确的制裁。

⁹ 然而,应当指出,《儿童权利公约》第 38 条第 3 款规定,缔约国应避免招募年龄未满十五岁的任何人加入其武装部队。在招募年龄已满十五岁,但未足十八岁的年青人时,缔约国应致力优先考虑那些年龄最长的人。

¹⁰ 见 1998 年 10 月 29 日秘书长发言人办公室的每日新闻简报。

3. 人道主义人员的安全

43. 1999年1月15日生效的1994年《联合国人员和有关人员安全公约》范围涵盖参与经安全理事会或大会具体授权行动的联合国人员和有关人员。我认为,现在一项共识正在形成,即1994年公约的范围应扩大《公约》目前尚未涵盖的其他类别联合国人员和有关人员,包括当地聘用工作人员。各国也应当考虑就此问题通过适当的国家立法。

我建议安全理事会:

10. 敦促还没有这样做的会员国批准1994年《联合国人员和有关人员安全公约》,并鼓励已批准的国家全面实施。

11. 请大会紧急着手拟订1994年公约的议定书,把法定保护的范畴扩大至所有联合国人员和有关人员。

五、建议的加强人身安全的措施

44. 安全理事会除了采取法律措施之外可以采取政治和外交措施,还可以根据《宪章》第六、七或八章,采取维持和平和强制性措施,加强保护冲突情况下的平民。因此,本章中的建议设法寻求方法,使安理会可以通过在冲突不同阶段所采取的各种各样的措施,加强平民的人身安全。

A. 防止冲突

45. 《宪章》第一条第一项内载联合国的主要宗旨是,“通过防止且消除对于和平的威胁,以维护和平与安全。”由于安全理事会是负责维持国际和平与安全的主要机关,所以它必须加强注意防止冲突,并对在此领域所作的努力,提供有效的领导和坚强的支持。在此情况下,我1997年7月关于联合国改革的报告强调,“应更加着重及时和适当的预防。二十一世纪的联合国必须日益成为预防性措施的中心”。

46. 虽然冲突的原因是复杂的,必须全面处理,但安理会可以在其责任范围内采取若干步骤,较目前更快地找到可能发生的冲突情况,从而先行防止敌对行动爆发。例如,一般认为预警机制可以在防止冲突方面发挥重要的作用。对预警及时作出适当的反应将会提高防止爆发武装冲突的机会。

47. 联合国在前南斯拉夫的马其顿共和国境内部署预防性部队就是及早采取防止冲突的有效行动的很好的例子。安理会应当考虑在其他情况下作出这种部署。预防性部署行动对于过去冲突的后遗症使得大规模违反人权的危险性大为增加的情况特别有用。此外,必须注意,虽然大规模屠杀和暴行可能以可怕的速度发生,但往往只有在经过相当可观的规划和预先部署民兵和其他部队之后才会发生。

我建议安全理事会:

12. 在某些情况下,考虑部署预防性维持和平行动或另一种预防性监测存在。

13. 加强应用《联合国宪章》各相关条款,例如第三十四至三十六条,在争端发生的初期即进行调查、请会员国将争端提请安全理事会注意以及建议适当程序来处理争端;并增强《宪章》第九十九条的关联性,针对经秘书处确认的对和平与安全的威胁采取具体行动。

14. 设立安全理事会关于某些特定爆炸性局势的工作组,以促进对冲突原因和影响的了解,并提供和谐的论坛来考虑每一情况下防止发生暴力事件的各种选择。

15. 利用来自各独立条约机构专家和人权委员会机制以及其他可靠来源的人权信息和分析,作为联合国可能采取的预防性行动的指标。

B. 建立信任

1. 媒体

48. 对于大众媒体在武装冲突中的作用必须特别注意。卢旺达的灭绝种族和波斯尼亚和黑塞哥维那的危害人类罪在某种程度上是通过大众媒体宣传的民族主义和族裔优势感仇视运动所引起的。处理煽动仇恨媒体问题而作的努力,由于涉及

国家主权和新闻自由的顾虑而受牵制。不过,媒体有义务采取一切可能的行动来防止公开煽动对特定群体采取暴力行动,这是不言自明的。因此,我将指示总部各有关部门和我的代表以及在受这种现象影响各国国内的驻地协调员,鼓励和支持客观的广播或其他媒体行动,包括制止谣言、更正错误消息以及促进自由交换信息的各种措施。我还决定发起一项国际努力,探讨各种适当方式来对付那种企图煽动对平民暴行的“仇恨媒体”。

我建议安全理事会:

16. 在冲突正在进行的情况下,确保必要时采取适当措施来控制或关闭仇恨媒体资产。

17. 确保旨在促成和平、维持和平及建设和平的联合国特派团具备一个大众媒体组成部分,以便散播有关国际人道主义法和人权法的信息,包括和平教育和儿童保护在内,同时也就联合国的活动提供客观资料并鼓励已获授权的区域特派团也具有这种职能。

2. 其他机制

49. 近年来,已在紧接着冲突后建设和平阶段内试行了若干不同种类的建立信任措施。除其他外,这些措施包括鼓励先前交战的不同群体成员进行互访和交流;文化和体育活动;调整有关颁发诸如护照、身份证和车牌的条例;来自受影响国家不同区域的专业人员和技术人员的会议和专题讨论会等。在冲突变成旷日持久之前,这些活动中有一些在敌对行动的初期阶段也是贴切的,或作为解决冲突谈判时打破僵局的手段。因此,我决定编制一套关于有效做法的外地手册,详述在建设和平行行动中成功的建立信任措施,备供在将来这类行动中使用。

50. 在建立信任方面,安理会可能发现同非政府组织和其他民间行动者合作的价值,因为它们在这些领域提供了专门知识和增加价值。

C. 获得人道主义援助

51. 各国负有责任确保受影响人民可以获得他们维生所需的援助。如果一国不能履行其义务,国际社会有责任确保提供人道主义援助。在满足受武装冲突影响的平民的需求时,迅速部署人道主义援助行动是不可或缺的。有效而及时的人道主义行动必须不受阻挠地触及有需要的人。因此,人道主义组织每日均参加同冲突当事方的谈判,以便获得并维持安全地同有需要的平民接触的机会,并且保证人道主义人员的安全。为了实现这项任务,人道主义工作人员务须有能力同相关的非国家行动者保持对话,但不会因此给予他们任何政治上的合法性。

我建议安全理事会:

18. 在其决议中强调在冲突发生时,平民必须可以不受阻挠地取得人道主义援助并且就有关当事各方包括非国家行动者而言,必须同联合国人道主义协调员充分合作提供这种方便,并按照人道、中立和公正的原则,保证人道主义组织的安全,并坚持如不照章办理,则将实施目标明确的制裁。

19. 敦促邻邦会员国确保人道主义援助的进入,并要求他们将任何可能威胁平民获得援助的问题作为影响和平与安全的事项,提请安全理事会注意。

D. 保护儿童和妇女的特别措施

52. 安理会 1999 年 8 月 25 日关于“儿童与武装冲突”项目的综合性决议,除其他外,注意到最近为制止使用儿童兵而作的努力,特别是禁止强迫或强制劳动的国际劳工组织《第 182 号公约》。安理会还注意到《国际刑事法院罗马规约》,其中规定征召或征募 15 岁以下儿童或使用儿童积极参与敌对行动属于战争罪行。安理会强烈谴责在武装冲突情势中以儿童为目标,要求有关各方严格遵守《联合国儿童权利公约》规定的义务,并强调所有国家均有责任制止有罪不罚现象。安理会承认保护儿童的重要性,这就为审议该领域新的具体措施创造了有利环境。

53. 已经叙述了在现代武装冲突中妇女的特殊脆弱性。在冲突的所有阶段都必须针对与此种脆弱性采取措施。我要求各有关机构建立监督和报告制度,包括记

录在冲突局势中侵犯妇女和儿童的事件。

我建议安全理事会:

20. 酌情确保在所有维持和平与建设和平行动中充分考虑到儿童和妇女需要特殊保护和援助。

21. 始终要求冲突各方为满足儿童和妇女的保护和援助需要作出特殊安排。这些安排可包括推广“免疫日”或类似行动。

E. 目标明确的制裁

54. 欢迎会员国为制订目标更明确的制裁制度而作出的持续努力。目标明确的制裁¹¹包括金融制裁,如冻结海外资产、武器和奢侈品贸易禁运及禁止旅行,这种制裁概念可以成为针对上层人物施加压力的有用手段,同时可尽量减少对易受伤害平民人口的不利人道主义影响,而此种不利影响一直是全面经济制裁的特点。¹²

¹¹ 目标明确的制裁,又称为高明的制裁,包括:冻结政权成员或支持他们的上层人物的金融资产;暂停信贷和补助;拒绝或限制进入海外金融市场;对武器和奢侈品实行贸易禁运;禁止飞行;政治制裁,例如外交孤立和撤回委派使节;不准政权成员及其家属出国旅行,不向他们发放签证并拒绝为他们提供教育机会。目标明确的制裁不象全面制裁那样冷酷,因此可以将人道主义代价、对非军事贸易的破坏、出现黑市的可能性、额外的人道主义援助需要和对社会基础设施的不利影响减少到最低限度。

¹² 我感到鼓舞的是,建立或修改现有制裁制度(例如苏丹、安哥拉、塞拉利昂)的近期安全理事会决议和最近针对南斯拉夫联盟共和国的武器禁运都设法列入很少有或没有人道主义影响的措施。我还欢迎安理会最近根据其第 986(1995)号决议努力处理对伊拉克制裁的人道主义方面。此外,据 1999 年 1 月 29 日安全理事会主席的说明(S/1999/92)报告,安全理事会成员最近同意了旨在改善制裁委员会在该领域工作的一系列切合实际的提案。我期待在该问题上进一步取得进展。

我同一些会员国和民间社会组织合作,承诺继续不断努力,提高目标明确的制裁的效力。

我建议安全理事会:

22. 更多地采用目标明确的制裁,以威慑和遏制肆无忌惮反国际人道主义和人权法的人,以及继续违搞安全理事会决议、蔑视安理会权威的冲突各方。

23. 建立联合国和区域制裁制度的常设技术审查机制,这种机制可以利用安理会成员、有关金融机构、秘书处、各机构和其他人道主义行动者提供的资料查明制裁对平民可能产生的影响。¹³

24. 根据安理会主席向各制裁委员会提出的建议,进一步制订旨在尽量减少制裁的人道主义影响的标准和规则,并特别保证,除非规定强制性、迅速和可执行的人道主义豁免情况,否则不得实施制裁。

25. 在核准实施区域制裁之前,请区域组织或国家集团提交关于建立适当人道主义豁免机制和批准程序的完整资料。安理会还不妨监督区域制裁当局执行豁免和检查运输的人道主义物品的能力,并为安理会行使纠正缺陷权制订程序。

F. 小型武器和杀伤人员地雷

55. 轻型武器和小型武器的激增和滥用会引起冲突,加深平民受害者的痛苦,并导致社会崩溃。国际和区域的一些倡议,正在寻求解决这个难题。我完全赞同这些倡议。管制武器供应是建设和平进程取得成功的一个必要的先决条件。它需要采取多层面的方式,其中包括解除武装、战斗人员复员、执法,以及采取措施制止非法贩运,以及关于合法登记和使用武器的规章。

56. 地雷继续每年使数以千计的平民丧生或伤残。未爆炸的弹药,特别是集束炸弹,在使用之后很久仍在使平民丧生和伤残。大多数国家已批准了《渥太华地雷

¹³ 最易受伤害人群的定义是儿童、孕妇或哺乳母亲、老人、病人和体弱者。

公约》,但许多国家仍未这样做;有些国家需要联合国协助它们履行其条约义务。

我建议安全理事会:

26. 遇有冲突各方以平民和受保护的人为目标,或已知冲突各方一贯和普遍地违反国际人道主义法和人权法、包括征募儿童兵的情况,则实施军火禁运;并敦促会员国在其本国管辖范围内执行禁运。

27. 鼓励会员国向其他国家提供政治和财政上的支持和协助,以推动对《渥太华公约》的遵守。

G. 维持和平

57. 过去联合国维持和平行动执行一系列与保护平民有关的广泛的任务,这些任务包括:制止虐待平民;维持局势稳定,并促进政治和解过程;支助体制建设工作,包括在人权和执法领域的工作;保护人道主义工作者,并提供人道主义援助;维持难民营的安全和中立,包括将战斗人员和非战斗人员分开;维持“安全区”以保护平民;遏制和对付虐待行为,包括逮捕战犯。

58. 过去,每当预见到维和任务的某些部分具有强迫或强制性,任务规定不够明确或资源不足时,就会产生困难。因此必须明确分清哪些任务以少数人员留驻就可以完成,哪些任务需要借助可靠的威慑能力,哪些需要采取强制行动。

59. 安全理事会日益强调将人权和人道主义关心事项与其促进和平及化解冲突的行动结合起来,因为它确认维持和平必须采取综合方式,这也有助于加强对平民的保护。维持和平行动特别委员会在其最新的报告中指出,维持和平的范围必须是多学科性质,不仅限于军事任务,也应包含民警活动、人道主义援助、解除武装和复员措施,以及采取行动制止小型武器和轻型武器的泛滥和监测人权。

1. 提供资源和支助

60. 一般说来,任何行动的效果都与迅速调集资源执行特定任务的能力密切相关。实地行动如果缺少必需的能力,不仅会削弱实际的效果,而且会损害其政治可

行性。一项行动如果开始部署时就被认为实力雄厚,比起一开始就被认为实力薄弱或不起作用的行动,更不可能遭到试探考验。

我建议安全理事会:

28. 采取步骤加强联合国迅速规划和部署的能力,包括加强参与联合国待命安排制度,其中包括增加民警、专门民政管理人员和人道主义人员的人数。也需要能够迅速部署的军队和警察部队。迅速部署特派团总部的能力也至关重要。

29. 确保这些部队受过人权和国际人道主义法方面的训练,其中包括与儿童和性别有关的规定、军民协调及沟通和谈判技巧方面的训练。

2. 在联合国行动中遵守国际标准

61. 联合国维和人员在全世界动荡地区的存在和活动对武装冲突中保护平民作出了重大贡献。无数男女青年都为此无私地工作,有些甚至献出了自己的生命。为了在武装冲突中保护平民,以及确保维和行动及人员的合法性并受到尊重,我们必须处理维和人员涉嫌不良行为,包括虐待平民的案件,我已向部队派遣国分发了一些关于人权义务和行为守则的文件。必须在国家训练方案中适当强调这种义务。最近我还颁布关于联合国部队人员遵守国际人道主义法的秘书长公报,向部队人员讲解关于作战方式和保护平民及其他受保护人员的基本原则和规则。我今后将要求在联合国维和行动中安排监察员并酌情建立调查能力,期望安全理事会会给予适当的支持。

我建议安全理事会:

30. 强调在所有维和行动中遵守国际人道主义法和人权法的重要性,敦促会员国向其派往联合国维持和平行动的人员,和在国家或区域指挥及控制下参加经授权的行动的人员,分发有关指示。

31. 支持在所有维和行动中设一名公共“监察员”,以处理一般民众对联合国维和人员行为的投诉,并视需要设立一个实况调查特设委员会,以审查据称联合国

部队人员违反国际人道主义法和人权法的报告。

32. 请部署人员的会员国就采取措施起诉其武装部队为联合国服务时违反国际人道主义法和人权法的人员,向联合国秘书处提出报告。

33. 视情况需要在难民和流离失所者开始移动时派驻维和人员,以确保他们能够在难民营安顿下来,免受武装分子的骚扰或渗透。

3. 与其他行动者合作

62. 联合国欢迎与区域和分区域行动开展合作的可能性,只要这有助于预防、处理或解决冲突。同时这方面显然有某些限制和关注。在许多情况下,区域组织将受到规划、结构或财政方面的限制,这些限制比联合国所面临的更严重。这可能会导致对不同地方的冲突作出不同的反应。也有人担心,授权一项行动而没有联合国的监督,会发生以联合国之名采取不当行动的情况。

63. 为落实关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告,安全理事会确认各区域组织有潜力作出贡献,并要求重新努力增强其能力。同时安全理事会还提出一些措施(S/PRST/1998/35)有助于处理上述一些关心的事项。安全理事会强调区域行动必须确保其人员尊重和遵守国际法,包括人道主义法、人权法和难民法。在这方面,安全理事会强调它支持在维和行动中纳入某些民事部分,例如处理政治和人权问题;并确认与区域行动一起共同部署联合国维持和平部队可以作出重要贡献。

我建议安全理事会:

34. 在授权区域组织部署维和行动之前,确认区域组织有能力按照国际规范和标准来执行维和行动,并设立机制使安理会能有效监测这种行动。

H. 将战斗人员和武装分子同难民营内的平民分隔开来

64. 当所在国的国家执法系统无法将战斗人员和武装分子同为国内流离失所者或难民而设的营地内的平民分隔开来时,必须在国际一级作出努力,恢复这种难

民营的人道主义性质。安理会在讨论秘书长关于保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助的报告(S/1998/883)时审议了这个问题。进行上述协商的结果,根据各种局势下的具体情况向理事会提出了一些可能的备选办法。必须由维持和平行动部、联合国难民事务高级专员办事处和部队派遣国进一步协商来确定下列建议的执行方式。

我建议安全理事会:

35. 在怀疑为国内流离失所者和难民而设的营地内藏有武器、战斗人员和武装分子时,部署国际军事观察员监测营内的情况。如果发现了上述分子而国家部队不能或不愿进行干预,则考虑我在 S/1998/883 内所列的各种备选办法。这可能需要在部署区域或国际军事部队,准备采取保护平民的有效措施。这种措施可以包括迫使战斗人员或武装分子解除武装。

36. 调动国际支助,视需要向国家安全部队提供从后勤和行动援助到技术咨询意见、培训和监督等方面的援助。

37. 调动国际支助,将离难民原籍国边界太近的难民营迁往离边界有一段安全距离的地区。

I. 解除武装和复员

65. 冲突各方可以获得大量武器,特别是小武器和轻武器,是使得全球各地区武装冲突日益增加和激烈、以及导致违反签署了的和平解决办法的行为的一项主要因素。必须将战斗人员解除武装和复员作为任何联合国维持和平/建设和平行动的一个最高优先事项。我以 1999 年 7 月 8 日安全理事会的主席声明(S/PRST/1999/21)为重要的指导方针。

我建议安全理事会:

38. 确保和平协定和联合国所有维持和平特派团的任务规定,酌情列入解除武装、复员和销毁没有必要的武器和弹药的具体措施,并确保及早提供足够的资源。

在这方面,应特别注重儿童兵的复员和重返社会。

J. 人道主义区、安全区和安全走廊

66. 人道主义区、安全区和安全走廊通过指定特定地区或路线提供保护的问题,这些地区由于征得当事各方同意作出的安排而保持中立(人道主义区)或是靠部队维持安全(安全区)。最近的经验,特别是在波斯尼亚和黑塞哥维那取得的经验表明,有必要使人们更为了解建立平民保护区在人道主义、安全和政治方面的影响。

我建议安全理事会:

39. 作为最后的手段,在平民受到种族灭绝、危害人类罪行和战争罪威胁的情况下,建立临时安全区和安全走廊来保护平民和提供援助,但是应有一项明确的了解,即如果要作出这种安排,必须在建立安全区和安全走廊前组建足够和可靠的部队,保障利用这种区域的平民的安全,并确保其非军事化和提供安全的出境办法。

K. 在发生一贯和普遍的违反国际法行为的情况下进行干预

67. 保护办法首先取决于有关国家和非国家行动者遵守适用的国际法的意愿。在冲突各方普遍而一贯地违反国际人道主义和人权法、从而有可能产生种族灭绝、危害人类罪行和战争罪的情况下,安全理事会应当准备按照《宪章》第七章进行干预。应当将强制行动视为一种最后手段。来保护平民使其生命免受直接的威胁并确保运送人道主义援助物品的车队安全通行。

我建议安全理事会:

40. 面对大规模不断发生的侵犯人权行为。考虑采取适当的强制行动,在根据一项联合国、区域或多国安排对这种情况采取行动前,为加强对这种努力的政治支持、增进对其合法性的信心、防止区别或偏颇对待不同区域的想法,安理会应考虑下列因素:

(a) 侵犯人权和违反国际人道主义法的范围,包括受影响的人数以及侵权和违

反行为的性质;

- (b) 地方当局无法维持法律秩序,或是查出地方当局串通共谋的模式;
- (c) 为处理这种情况,已作出一切和平或在同意基础上的努力;
- (d) 安全理事会监测所采取的行动的能力;
- (e) 有限和适当使用武力,同时注意对平民和环境产生的影响。

六、 意见

68. 我在本报告中描述了武装冲突中平民所面临的严酷事实及其给国际社会提出的挑战。我建议安全理事会采取明确行动,迫使冲突各方尊重受国际法和国际公约保障的平民权利。不能再无视平民的痛苦,也不能因为会使政治谈判或政治利益复杂化而把这方面问题置于次要地位。这是本组织核心任务的基本要项。本组织保护平民责无旁贷。联合国是唯一有办法、有权威结束这种状况的国际组织。我促请安全理事会致力履行这项任务。

69. 我很高兴地看到,联合国改革进程在过去二年中使人们普遍认识到必须采取统筹兼顾的办法处理危机,使政治、人道主义、发展和人权行动者在商定的行动框架内共同努力。显而易见,安全理事会必须在这些努力中发挥主导作用。我们期望安理会制定解决冲突的通盘办法,鼓励联合国系统部分、各区域力量、双边行动者、受影响国家的政府和非国家行动者、以及包括国际非政府组织和私营部门在内的民间社会之间进行最密切的合作与协调。我欢迎安理会更加关注冲突中的人道主义问题,期待今后更加密切地开展合作。

70. 我在本报告中向安理会提出了具体建议,包括范围广泛的各类倡议。我认为每项建议都有助于在某些或所有情势下保护平民。但是我特别提请注意我认为尤其重要的九项建议。首先,有二项建议旨在永久性地加强安理会和本组织在武装冲突中保护平民的能力,即:

1. 采取步骤加强本组织迅速规划和部署的能力,包括加强参与联合国待命安排制度,其中包括增加民警、专门民政管理和人道主义人员的人数。也需要能够迅

速部署的军队和警察部队。迅速部署特派团总部的能力也至关重要。(建议 28)

2. 建立联合国和区域制裁的常设技术审查机制,这种机制可以利用安理会成员、有关金融机构、秘书处、各机构和其他人道主义行动者提供的资料查明制裁对平民可能产生的影响。(建议 23)

71. 其次,安理会在收到情报表明即将爆发针对平民的暴力行为时,可采用以下四项建议:

3. 遇有冲突各方以平民和受保护的人为目标,或已知冲突各方一贯和普遍地违反国际人道主义和人权法、包括征募儿童兵的情况,则实施军火禁运;并敦促会员国在其本国管辖范围内执行禁运。(建议 26)

4. 在某些情况下,考虑部署预防性维持和平行动或另一种预防性监测存在(建议 12)

5. 更多地采用目标明确的制裁,以威慑和遏制肆无忌惮违反国际人道主义和人权法的人,以及继续违抗安理会决议、藐视安理会权威的冲突各方。(建议 22)

6. 在怀疑为国内流离失所者和难民而设的营地内藏有武器、战斗人员和武装分子时,部署国际军事观察员监测营内的情况;如果发现了武装分子而国家部队不能或不愿进行干预,则部署区域或国际军队,准备采取有效措施,迫使战斗人员或武装分子解除武装。(建议 35)

72. 最后,我提出三项建议,旨在减轻那些处于已经爆发冲突并且以平民为目标状况中的平民的痛苦。这些建议如下:

7. 冲突伊始就在其决议中强调,平民必须可以不受阻挠地取得人道主义援助,有关各方、包括非国家行动者必须与联合国人道主义协调员在此方面充分合作,并且根据人道、中立和公正原则保证人道主义组织的安全,并强调如不遵守则将实施目标明确的制裁。(建议 18)

8. 确保维持和平和执行和平的行动必要时得到授权和装备来控制或关闭宣传仇恨的新闻机构的资产。(建议 16)

9. 面对大规模不断发生的侵犯人权行为,考虑采取适当的强制行动。在根据一项联合国、区域或多国安排对这种情况采取行动前,为加强对此种努力的政治支持,增强对其合法性的信心,防止区别或偏颇对待不同区域,安理会应考虑以下因素:

(a) 侵犯人权和违反国际人道主义法的范围,包括受影响的人数及侵犯和违反行为的性质;

(b) 地方当局不能维持法律秩序,或不能查明地方当局串通共谋的模式;

(c) 为处理这种情况,已作出一切和平或在同意基础上的努力;

(d) 安全理事会监测所采取的行动的能力;

(e) 有限和适当使用武力,同时注意对平民和环境产生的影响。(建议 40)

73. 尽管法律、准则和原则优先,但往往需要在法律保护之前确保人身安全。安理会必须迅速采取行动,落实这项原则。我欢迎安理会要求编写本报告。我真诚地希望安理会充分重视审议本报告中的所有建议。此外,必须建立一个商定机制并确定时间表,以便开展后续行动并进行审查。我愿意定期向安理会报告所取得的进展。

- - - - -