

## 37. 保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助

### 初步程序

#### 1997年5月21日(第3778次会议)的审议情况

1997年5月21日, 安理会根据事先磋商达成的谅解, 举行第3778次会议, 将题为“保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助”的项目列入议程。在通过议程后, 应下列国家代表的要求, 主席(大韩民国), 征得安理会同意后, 邀请他们参加讨论, 但无表决权: 阿尔巴尼亚、阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、布隆迪、加拿大、古巴、德国、印度、伊拉克、意大利、马来西亚、荷兰、挪威、巴基斯坦、卢旺达、所罗门群岛、斯洛文尼亚、乌克兰和津巴布韦。安理会还根据安理会暂行议事规则第39条, 向联合国难民事务高级专员(难民专员)联络处主任、联合国儿童基金会(儿基会)副执行主任、红十字国际委员会(红十字委员会)代表团团长和负责人道主义事务的副秘书长兼紧急救济协调员发出邀请。

与会者的发言谈及几个一般性的题目, 其中特别包括正在改变的武装冲突的性质; 国际安全、人道主义法和人权; 政治行动与人道主义行动之间的相互关系。大多数代表团强调, 只有也解决背后的政治危机, 才能解决人道主义危机。他们注意到国内冲突数目不断增加, 从而产生大量难民和人道主义问题, 但这些经常是蓄意行动的结果。发言者们还强调必须对任何干预措施的政治、军事和人道主义方面进行协调, 必须对不同的国际机构进行协调。几个代表团指出, 安理会应坚持严格遵守有关人权问题的国际法律文书和国际人道主义法。安理会还应确保被认定违反其根据这些文书承担的义务的各方对其行为负完全责任。在这方面, 许多发言者指出, 可能需其提供人道主义援助的那些联合国维持和平行动, 要得到根据《宪章》第七章的明确适当授权以及完成任务所需的充足资源。<sup>1</sup>一些发言者表示, 1994年《联合国人员和有关人员安全公

<sup>1</sup> S/PV.3778, 第10-12页(埃及); 第12-14页(法国); 第14-15页(联合王国); 第16-18页(波兰); S/PV.3778(复会一)和Corr.1, 第5-7页(葡萄牙); 第8-9页(乌克兰); 和第10-11页(挪威)。

约》应扩大, 涵盖所有救灾人员, 否则, 应通过这方面更多的国际文书。<sup>2</sup>

几个代表团表示, 援引第七章或使用武力通常使得保持政治中立和公正很难。<sup>3</sup>

几个代表团在表示制裁的重要性的同时, 强调制裁应该明确以结束冲突为目标, 并应得到良好协调、尊重和监测。<sup>4</sup>

中国代表表示, 在维和行动和进行人道主义援助中, 援引第七章或授权使用武力往往会使问题复杂化。他还表示, 安理会应主要着眼于解决政治问题和同安全有关的问题, 人道主义行动在其负责范围之外, 古巴也重复了这一观点。<sup>5</sup>

#### 1997年6月19日(第3790次会议)的决定:

##### 主席声明

1997年6月19日, 安理会根据事先磋商达成的谅解, 举行第3790次会议。主席(俄罗斯联邦), 在磋商后, 代表安理会发表声明如下:<sup>6</sup>

<sup>2</sup> S/PV.3778, 第3-5页(负责人道主义事务的副秘书长); 第5-7页(难民专员纽约联络处主任); 第7-9页(儿基会副执行主任); 第10-12页(埃及); 第12-14页(法国); 第15-16页(俄罗斯联邦); 第18-19页(瑞典); 第19-21页(大韩民国); 第21-22页(智利); 第25-27页(日本); S/PV.3778(复会一)和Corr.1及Corr.2: 第2-4页(哥斯达黎加); 第9-10页(亚美尼亚); 第12-13页(加拿大); 第13-16页(斯洛文尼亚); 第16-18页(荷兰); 第18-20页(德国); 第20-22页(巴基斯坦); 第23-24页(马来西亚); 第25-26页(意大利); 第26-28页(波斯尼亚和黑塞哥维那); 第31-33页(阿根廷); 第34-37页(卢旺达); 第37页(所罗门群岛); 第37-38页(阿尔巴尼亚); 第38-39页(津巴布韦); 第39-41页(阿塞拜疆)。

<sup>3</sup> S/PV.3778, 第9-10页(红十字委员会团长); 第14-15页(联合王国); 第27-29页(美国); S/PV.3778(复会一)和Corr.1, 第29-31页(巴西)。

<sup>4</sup> 同上, 第24-25页(肯尼亚); S/PV.3778(复会一)及Corr.1和2: 第28-29页(伊拉克); 第33-34页(印度)。

<sup>5</sup> S/PV.3778, 第23-24页(中国); S/PV.3778(复会一)及Corr.1和2: 第22-23页(古巴)。

<sup>6</sup> S/PRST/1997/34。

安全理事会审议了保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助的事项，并仔细审议了1997年5月21日第3778次会议辩论这一事项时所发表的各种意见。

安全理事会注意到，在冲突情况下平民大规模流离失所可能对国际和平与安全造成严重的挑战。安理会为求保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助的活动，强调必须遵循《联合国宪章》的宗旨和原则，采取协调一致的全面办法。

安全理事会表示严重关切，最近违反国际法、包括国际人道主义法有关规则，在冲突情况下对难民和其他平民进行袭击和使用武力的事件有所增加。安理会重申谴责这种行为，并再次要求有关各方严格遵守国际法有关规则。安理会特别要求有关各方确保难民、流离失所者和其他平民的安全，保证联合国和其他人道主义人员不受阻碍、安全地接触到需要援助的人。

安全理事会又表示严重关切所有违反国际法、包括国际人道主义法有关规则，对与联合国行动有关的联合国人员和其他人员以及人道主义组织人员进行袭击和使用武力的事件。在这方面，安理会回顾其第868(1993)号决议和1997年3月12日的主席声明。安理会还回顾1994年12月9日大会通过的《联合国人员和有关人员安全公约》。在这方面，安理会要求有关各方确保这些人员以及人道主义组织人员的安全和保障，并鼓励各国考虑如何加强保护这些人员。

安全理事会提醒各国和其他有关方面有必要将违反国际人道主义法的人绳之以法。在这方面，安理会回顾大会1996年12月17日通过的关于建立一个国际刑事法院的决议。

安全理事会支持进一步探讨国际社会可用何种办法促使有关各方加强遵守国际法、包括国际人道主义法的有关规则。

安全理事会鼓励各国考虑加入旨在解决难民问题的有关国际公约。

安全理事会强调必须确保联合国的维持和平行动有明确、适当而现实的任务规定，以不偏不倚的方式执行，并得到足够的资源。在这方面，安理会在设立或授权一个行动保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助的活动时，重申充分尊重有关国家的主权、独立和领土完整的原则。安理会还强调必须确保授予维持和平行动的任务获得妥善执行。

安全理事会强调，必须确保联合国有关机关同按照各自任务规定和地位行事的其他国际机构取得更密切的协调，以期有效地提供或保护给予需要援助的人的人道主义援助。在这方面，安理会鼓励秘书长特别代表为此发挥更大的协调作用。

安全理事会强调联合国有关机关、机构和其他国际人道主义组织的活动十分重要，必须按照人道主义援助的人道、中立和公正原则继续进行这些活动。

安全理事会又强调预防危机、包括铲除这种危机的根源十分重要。因此，安理会鼓励秘书长和各国进一步探讨加强联合国在这方面的能力和潜力的实际办法。

安全理事会鼓励秘书长进一步研究如何加强保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助的活动。

### 1998年9月29日(第3933次会议)的决定： 主席声明

1998年9月22日，作为对1997年6月19日的主席声明的回应，秘书长向安理会提交了一份关于保护在冲突情况下向难民和其他人提供的人道主义援助的报告。<sup>7</sup>秘书长在他的报告中就下列方面提出了建议：加入国际法文书；传播和宣传人道主义原则；确保遵守国际法的机制；对东道国的国际声援和支持；改进安全和进出情况的措施；人道主义人员的安全；安全理事会的参与；有效的协调。

1998年9月29日，安理会根据事先磋商达成的谅解，举行第3932次会议，将秘书长的报告列入议程。在通过议程后，应下列国家代表的要求，主席(瑞典)，在征得安理会同意后，邀请他们参加讨论，但无表决权：阿根廷、奥地利、阿塞拜疆、加拿大、印度尼西亚、挪威、巴基斯坦和大韩民国。<sup>8</sup>安理会还根据安理会暂行议事规则第39条，向联合国儿童基金会执行主任、联合国难民事务高级专员联络处主任和红十字国际委员会代表团团长发出邀请。

副秘书长在介绍秘书长的报告时指出，直接以平民为攻击目标和使用焦土政策的现象并不新鲜，但这些暴行和人的痛苦的规模已达到前所未有的水平。她列举了阿富汗、科索沃<sup>8</sup>和刚果民主共和国的情况，并强调，当平民被作为攻击目标，被剥夺获取人道主义援助的机会时，人道主义工作的成效已被最小化。在这方面，副秘书长指出非常有必要重新思考在今天的战争地区人道主义行动的意思到底指的是什么，并重新拟订保障平民人口的福祉所需要的文件。这是安全理事会的责任，她说，面对这种危机时要“大胆、坚定和有决心”。安理会能给人道主义机构最好的支持是发挥其在确保和平中的作用——没有任何东西可以替代结束冲突、制止虐

<sup>7</sup> S/1998/883。

<sup>8</sup> 为本补编的目的，“科索沃”一词用作“南斯拉夫联盟共和国科索沃”的简名，不影响地位问题。

待和创造持久和平的条件。对基本的人道主义规范的不尊重，也会危害救济工作人员，今年联合国人道主义维和人员的死亡人数明显说明了这一点。她提请注意秘书长报告中提出的加强对难民和救灾人员的保护的提议：追究犯下危害人类罪的肇事者的责任，并在这方面迅速设立国际刑事法院；在蓄意以平民为攻击目标时追究战斗人员的经济责任，并通过为此目的而设立的信托基金来这样做。<sup>9</sup>

几个发言者作了总体上支持秘书长的建议的发言。大多数发言者都强调，所有各方必须尊重国际人道主义法，需要便利提供人道主义援助，并确保提供人道主义援助人员的安全。关于联合国维持和平部队，许多发言者强调，对任务必须加以明确界定，并要适合情况，要为行动提供必要的资源，以完成任务。一些代表还强调，必须在联合国各项文书之间进行更好的协调。<sup>10</sup>

巴西代表敦促适用《宪章》第六十五条，该条为经济及社会理事会与安全理事会之间的合作建立了基础。<sup>11</sup>

1998年9月29日，安理会根据事先磋商达成的谅解，举行第3933次会议，再次将秘书长的报告列入议程。<sup>12</sup>在通过议程后，应下列国家代表的要求，主席(瑞典)，征得安理会同意后，邀请他们参加讨论，但无表决权：阿根廷、奥地利、阿塞拜疆、加拿大、印度尼西亚、挪威、巴基斯坦和大韩民国。

<sup>9</sup> S/PV.3932，第2-3页。

<sup>10</sup> 同上，第4-5页(中国)；第5-6页(俄罗斯联邦)；第8-9页(葡萄牙)；第9-11页(斯洛文尼亚)；第11-12页(联合王国)；第12页(肯尼亚)；第12-14页(冈比亚)；第14-15页(哥斯达黎加)；第15-17页(日本)；第17-19页(法国)；第19页(加蓬)；第20页(巴林)；第20-21页(瑞典)；第21-23页(大韩民国)；第23-25页(奥地利)；第25-26页(阿根廷)；第26-28页(加拿大)；第28-29页(巴基斯坦)；第29-30页(印度尼西亚)；第30-31页(挪威)；第31-33页(儿基会副执行主任)；第33-35页(红十字委员会代表团团长)；第35-36页(难民专员联络处主任)。

<sup>11</sup> 同上，第6-8页。

<sup>12</sup> S/1998/883。

在同次会议上，在磋商后，主席代表安理会发表声明如下：<sup>13</sup>

安全理事会回顾1997年6月19日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主席声明。

安全理事会欢迎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并注意到其中的建议。

安全理事会指出，该报告所载的建议有几项与关于“非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展”的报告中的建议相同。

安全理事会重申，必须遵循《联合国宪章》的宗旨和原则以及国际法的原则和规定，采取协调一致的全面办法，加强保护在冲突情况下向难民和其他人提供人道主义援助。

安全理事会谴责违反国际法、包括国际人道主义法的有关规则，在冲突情况下对难民和其他平民进行袭击或使用武力的事件。

安全理事会同样谴责所有违反国际法、包括国际人道主义法，对与联合国行动有关的联合国人员和其他人员以及人道主义组织人员进行袭击或使用武力的事件。在这方面，安理会回顾1997年3月12日的主席声明以及其他有关声明和决定。安理会又回顾大会1994年12月9日通过的《联合国人员和有关人员安全公约》。

安全理事会表明，它打算迅速彻底地审查秘书长的建议，以期按照《联合国宪章》赋予的职责采取步骤，并在这方面注意到1998年9月29日安理会第3932次会议辩论这一事项时所发表的意见。

#### 1998年11月10日(第3942次会议)的审议情况

1998年11月10日，安理会根据事先磋商达成的谅解，举行第3942次会议，主席(美国)根据安理会暂行议事规则第39条，向联合国难民事务高级专员发出邀请。

联合国难民事务高级专员强调必须向人道主义行动提供政治支持。关于非洲，她表示，鉴于问题复杂的相互关联性质，寻求解决办法必须有一个强有力的区域办法，要解决强迫人口流动问题。在概述解决冲突和人道主义行动的联合努力可作为重点的领域时，她强调：在应对潜在冲突时，不应忽视人民流离失所；应重点关注安全问题与道义局势之间的关系；更需关注冲突后局势。<sup>14</sup>

<sup>13</sup> S/PRST/1998/30。

<sup>14</sup> S/PV.3942，第2-6页。

俄罗斯联邦代表指出，有些发言表示，某个国家的人道主义危机本身已为单方面进行武装干预提供了足够的理由，在强调这是“完全不可能接受的作法”的同时，他问这对人道主义局势和人道主义机构的活动有什么后果。<sup>15</sup>

中国代表强调，需要警惕把难民问题政治化，这将对解决难民问题构成障碍。<sup>16</sup>

安理会的其他成员发言并提问，其中特别包括，如何弥合难民署传统任务和安理会维持和平与安全的责任之间的差距；是否有足够的保证来保护向难民提供人道主义援助的人道主义机构；正在采取何种措施，以确保援助使善意的难民受益，而不是武装分子从中受益。<sup>17</sup>

联合国难民事务高级专员然后回答了安理会成员提出的问题和各点疑问。<sup>18</sup>

<sup>15</sup> 同上，第7页。

<sup>16</sup> 同上，第8-9页。

<sup>17</sup> 同上，第7-8页(巴西)；第9页(瑞典)；第9-11页(葡萄牙)；第11页(巴林)；第11-12页(哥斯达黎加)；第12-13页(冈比亚)；第13页(联合王国)；第13-14页(斯洛文尼亚)；第14-15页(肯尼亚)；第15-16页(法国)；第16页(加蓬)。

<sup>18</sup> 同上，第17-20页。

### 38. 安全理事会维护国际和平与安全的责任 初步程序

#### 1998年5月14日(第3881次会议)的决定： 主席声明

1998年5月14日，安理会根据事先磋商达成的谅解，举行第3881次会议，将题为“安全理事会维护国际和平与安全的责任”的项目列入议程。

在同次会议上，在磋商后，主席(肯尼亚)代表安理会发表声明如下：<sup>1</sup>

安全理事会对1998年5月11日印度进行三次地下核试验以及不顾国际高度关注和抗议于1998年5月13日又举行两次试验深表遗憾。安理会强烈敦促印度不要再进行任何试验。安理会认为，这种试验违反暂停核武器或其他核爆炸装置试验的实际禁令，并且违背全球争取核不扩散和核裁军的努力。安理会还对这一事态发展对于该区域的和平与稳定产生的影响表示关注。

安全理事会申明，《不扩散核武器条约》(《不扩散条约》)和《全面禁止试验条约》(《全面禁试条约》)极为重要。安理会呼吁印度以及还没有成为《不扩散条约》和《全面禁试条约》缔约国的所有其他国家立即无条件加入成为这两项条约的缔约国。安理会还鼓励印度本着积极的精神，与其他国家一道参加拟议在日内瓦举行的关于禁产裂变材料条约的谈判，以期尽早达成协议。

为了防止军备竞赛升级，特别是核武器及其运载系统方面的军备竞赛升级，并为了维护该区域的和平，安全理事会

促请各国实行最大的克制。安理会强调，只应该通过对话而不是军事集结来解决南亚紧张局势的根源。

安全理事会重申1992年1月31日安理会主席的声明，其中除其他外指出，所有大规模毁灭性武器的扩散都对国际和平与安全构成威胁。

#### 1998年5月29日(第3888次会议)的决定： 主席声明

1998年5月29日，安理会根据事先磋商达成的谅解，举行第3888次会议，主席(肯尼亚)代表安理会发表声明如下：<sup>2</sup>

安全理事会对巴基斯坦不顾国际高度关注和呼吁克制，于1998年5月28日进行地下核试验深表遗憾。重申其于1998年5月14日就印度于5月11日和13日进行核试验所发表的主席声明，安理会强烈敦促印度和巴基斯坦不要再进行任何试验。安理会认为，印度和巴基斯坦先后进行的试验违反暂停核武器或其他核爆炸装置试验的实际禁令，并且违背全球争取核不扩散和核裁军的努力。安理会还对这一事态发展对于该区域的和平与稳定产生的影响表示关注。

安全理事会重申，《不扩散核武器条约》(《不扩散条约》)和《全面禁止试验条约》(《全面禁试条约》)极为重要。安理会呼吁印度和巴基斯坦以及还没有成为《不扩散条约》和《全面禁试条约》缔约国的所有其他国家立即无条件加入成为这两项条约的缔约国。安理会还鼓励印度和巴基斯

<sup>1</sup> S/PRST/1998/12。

<sup>2</sup> S/PRST/1998/17。