

B. 秘书长与安全理事会主席关于海地问题的来往信件

1992年7月29日的决定：安全理事会主席给秘书长的信

1992年7月15日秘书长致信安全理事会主席，²⁰ 请他注意有关海地局势的来往信件。他说，他在6月18日收到了阿里斯蒂德总统1992年6月3日的信，并已提请美洲国家组织秘书长注意该信，因为该组织应其成员国外交部长的要求，带头努力恢复海地的民主。秘书长指出，大会1991年10月第46/7号决议给予他的任务比较有限，其一般目的是支持美洲国

²⁰ S/24340。

家组织的行动。美洲国家组织秘书长于1992年7月10日写信答复秘书长的信。秘书长因此附上有关来往信件的复印本。

秘书长还想告诉安理会成员，他已决定接受美洲国家组织秘书长的建议，让联合国参与他拟议的海地特派团。

安全理事会主席在1992年7月29日的信²¹中通知秘书长说：

你1992年7月15日关于海地局势的来信已收到。

我已提请安全理事会成员注意这封信。他们在1992年7月20日举行的非正式磋商中注意到该信。

²¹ S/24361。

13. 与巴拿马局势有关的项目

初步程序

A. 1989年4月25日巴拿马常驻联合国代表给安全理事会主席的信

1989年4月25日巴拿马代表致信安全理事会主席，¹请求紧急召集一次安理会会议，以审议因美国公然干涉巴拿马内政、推行骚扰和高压政策及不断威胁要对巴拿马使用武力而使该国面临的严重局势。他指出，美国变本加厉地进行侵略和颠覆活动，违反《联合国宪章》和国际法原则，侵害巴拿马的主权、政治独立、经济安全和领土完整，致使局势严重恶化，威胁到国际和平与安全。

在1989年4月28日举行的第2861次会议上，安理会将巴拿马代表的信列入议程。议程通过后，安理会按照巴拿马代表的要求，邀请他参加讨论，但无表决权。然后，主席(苏维埃社会主义共和国联盟)提请安理会成员注意1989年4月26日巴拿马代表给秘书长的信，²其中转递巴拿马总统于1989年4月24日发表的关于美国“干预”巴拿马选举进程的声明。

在同次会议上，巴拿马代表感谢安理会按照《宪章》第三十四和三十五条迅速召开会议，以审议美国政府违反国际法对巴拿马采取的一系列危害国际和平与安全的行动所造成的严重局势。他说，巴拿

¹ S/20606。

² S/20607。

马设法通过谈判解决巴拿马运河的存在导致美国 and 巴拿马的关系发生冲突的原因。美国政府对1977年《巴拿马运河条约》作片面的解释，旨在将其在该国的军事存在延续到2000年以后。但是，当巴拿马政府指斥这种解释时，却遭受一系列的经济、政治和财政侵略行为，还变本加厉的武力威胁。此外，美国滥用其驻巴拿马使馆的外交特权，策划、组织、资助和采取干涉巴拿马内政的行为，并参加煽动叛乱的活动。根据美国报章的报道，美国核准了一项秘密计划，其中包括可能暗杀巴拿马国防军总司令，并向一名反对党候选人提供财政援助。发言者说，巴拿马除其他外，还必须应付美国武装部队在其防区以外的调动、侵犯巴拿马领空、美国情报单位的渗透、飞越巴拿马军事设施、危及巴拿马民航的行为。此外，美国还派遣一个进攻性军事小组到巴拿马，这个小组从来都不是美国用以防卫巴拿马运河的部队的一个单位。部队和武器的调动连续不断，还不断进行军事演习以炫耀武力，随时准备出击。发言者还指出，尽管如此，巴拿马政府还打算于5月7日办理选举。然而，这场选举本身却变成美国干涉巴拿马内政的新领域，进入直接参与的阶段，以图扰乱公共秩序，制造混乱，引起普遍的不稳定局面，为进行直接的军事干预制造借口。这种行径不仅是不能接受的，而且是极其危险的，不仅

危及选举进程的正常发展，而且还危及对世界航运和贸易极其重要的一个地区的国际和平与安全。³

美国代表说，美国对巴拿马即将举行的选举的公正和自由表示严重怀疑。美洲国家组织（美洲组织）的美洲人权委员会也有同样的看法。越来越多迹象表明，军政府正在通过欺诈、胁迫和恐吓，不断阻扰人民表达其意愿。但是，巴拿马问题的自由和公开辩论的场所应当是在巴拿马国内，在巴拿马人民之间；解决巴拿马缺乏民主问题的办法不在安理会之内，而在巴拿马国内。巴拿马的危机并非起因于美国政府干预巴拿马内政，而是起因于诺列加将军的政策。他僭取了全面控制平民生活的权力，纵容普遍的腐败行径，包括贩运毒品和走私军火。他坚称国际社会不应该同诺列加政权一起设法把实质上由巴拿马不公正和欺骗性选举引起的问题提交安理会，借以转移人们对该政权的注意力。相反，诺列加政权应立即恢复自由选举的起码条件，并允许国际和新闻界全面监督选举。他说，美国仍坚定承诺支持巴拿马人民努力恢复真正的文官执政的民主制度，并充分遵守《巴拿马运河条约》。⁴

在后来两次发言中，巴拿马代表说，安理会现在开会，不是为了讨论巴拿马的选举，因为这是内政问题，而是讨论在巴拿马使用武力的威胁日增，而动用这种武力将导致当地的暴力行为。他说，美国代表没有谈到这个问题。因此，他请美国代表明确表示，在即将进行的选举中，不会在巴拿马境内使用武力。⁵

闭会前，主席说，将与安理会成员磋商后，确定下次继续审议这个项目的会议。

巴拿马代表在1989年8月7日致信安全理事会主席，⁶请求安理会鉴于巴拿马领土内的美国部队破坏巴拿马的主权和领土完整以及《巴拿马运河》，对巴拿马的恫吓、挑衅和侵略行为继续危险地升级，尽早举行公开会议，继续审议巴拿马局势。

在1989年8月11日举行的第2874次会议上，安理会重新审议这个项目。议程通过后，安理会主席（阿

尔及利亚）根据1989年4月28日第2861会议的决定，邀请巴拿马代表参加讨论，但无表决权。主席通知安理会成员，巴拿马代表打算在发言时播放与审议中的项目有关的录像材料，依照过去惯例，并根据安理会在先前磋商过程中达成的协议，他要求秘书处作出必要的技术安排。

巴拿马代表指出，在巴拿马领土上的美国武装部队增加活动，侵犯了巴拿马的主权和领土完整，并且违反了《巴拿马运河条约》和《联合国宪章》，迫使巴拿马提请安理会注意有必要采取具体措施来避免武装冲突。他指出，美国采取违反《运河条约》和其他协定的措施后，局势已经恶化。比较值得注意的违反行为包括：美国武装部队未经任何解释突然决定不理睬美国在巴拿马的军事存在的有关规定，即在指定防区之外的演习应由两国共同计划进行，美国空军的飞行应按照巴拿马航空管理机构的规则进行。各种怀有敌意的调动情况从1988年4月开始，已提请联合国秘书长和美洲组织秘书长注意。从那时起，这种故意行为不断增加，超出了一切合理的限度。他引述了若干事件，包括军队在巴拿马军事和平民地区单方面调动，作战直升机及空军飞机飞越若干城市，包括首都在内。他还说，他可以提出文件证明有数百名巴拿马平民曾被美国士兵拘留、殴打或侮辱。他要求安理会成员判断这些行径是否构成了大会第3314（XXIX）号决议附件所界定的侵略行为，并指出这些行为的目的是极尽挑衅之能事以制造事端，致使巴拿马人作出自卫的反应，或以某种方式证明有理由对巴拿马展开军事行动，以武力夺取巴拿马。

巴拿马代表继续发言，强调巴拿马的问题不同于安理会根据本身维护和恢复和平的任务迄今审议的任何问题。美国军队不需要入侵巴拿马，因为它已经部署在那里了。美国的海军和空军也是如此。巴拿马局势还有不寻常的一面。如果这种情况成为一个先例，将践踏《宪章》对没有军事力量的国家的一切保障，因为《宪章》各项原则和规定将须按照一个以武力肆意妄为的国家的单方面想法来解释和适用。他警告说，有鉴于这个新的局势，巴拿马武装部队长期处于警戒状态，这意味着对巴拿马发动的“任何疯狂的冒险行为”不免会引起流血。当前正处于战争一触即发的状态，需要安理会立即注

³ S/PV. 2861, 第6-18页。

⁴ 同上, 第19-27页。

⁵ 同上, 第28-30页。

⁶ S/20773。

意。军事威胁严重危及运河的基本运作和中美洲这一十分敏感地区的和平，而该地区的稳定对运河的使用者至为重要。目前巴拿马运河的管理条约不断遭到违反，使运河受到威胁，因此，巴拿马决定将《运河条约》的监督权交给安理会，以便安理会可以监督条约的严格实施，并保证巴拿马运河的正常和有效运作。巴拿马还呼吁立即派遣军事观察员到该地区。此外，它还要求秘书长从事斡旋，以免该区域的和平立即遭到破坏，实地观察局势，并提出旨在减少两国紧张局势紧急的措施。⁷

美国代表说，他认为不幸的是，安理会必须花费宝贵的时间和资源，来听取诺列加将军政权的代表毫无根据的指控。他认为，事实很简单，业经美洲组织在1989年5月、6月和7月连续三次外交部长特别会议上摆明。他回顾说，巴拿马人民在1989年5月7日进行了投票。尽管面对恐吓、镇压和大规模的欺骗活动，反对派的候选人以三比一的优势获胜。这一事实业经大批国际观察员和天主教教会记录在案。诺列加将军无法控制选举结果，竟宣布选举结果无效并以暴力镇压民主反对派的抗议。这些行动受到整个西半球和世界其他地区各国政府的谴责。美洲组织在其5月17日的决议中要求巴拿马以民主方式转移政权，确认巴拿马危机的核心在于诺列加将军本人及其行为。美洲组织的一个特派团⁸在其7月19日的报告重新确认这个事实。该团负责推行调解方式以达成国家协议，以便在最短时间内促成以民主方式转移政权。美国支持这些区域努力，通过多边外交寻找危机的和平解决方法。

美国代表继续发言，坚称美国在巴拿马的军事活动完全按照《巴拿马运河条约》进行。巴拿马喊出不干预原则的口号，意图转移安理会的视线，不去注意诺列加将军以暴力剥夺其人民通过公平自由选举以及和平抗议实现自决的权利。他指控诺列加政权自1988年2月以来多次违反《巴拿马运河条约》的各项条款。这些违反行动有许多次是对美国驻巴拿马武装部队人员进行威胁和人身攻击，还有许多次是企图干挠运河的运作。美国增派军队驻巴拿马，并加紧准备直接应对诺列加政权的敌对行动。

⁷ S/PV. 2874, 第3-26页。

⁸ 特派团由厄瓜多尔、危地马拉和特立尼达和多巴哥三国外交部长以及美洲组织秘书长组成。

该政权要求召开这次会议，除其他目的外，是企图提高它本身的合法性，并使国际社会不去注意美洲组织如何努力促使诺列加将军交出政权，并过渡到一个合法、有代表性、民主的政府。解决巴拿马当前问题的唯一办法是美洲组织所呼吁采取的办法。在安理会提出诬告，并不能掩盖这一点，安理会也不应为这些诬告浪费更多的时间。最后，他确认美国按照《巴拿马运河条约》承诺保证运河的有效和安全运作，直到2000年把运河交还给巴拿马人民为止。⁹

巴拿马代表再次发言时，放映一卷业余的录像带。他指出，这是在巴拿马市远离防区的地点拍摄的，其中显示占据一个平民区，未经批准搜查平民，美国出动坦克和军事人员以恐吓巴拿马平民百姓的情况。关于美洲组织特派团，他强调巴拿马国政府一贯为该团的工作提供便利，当该团前往巴拿马协助巴拿马各个政治力量达成全国协议时，尤其如此。他促请美国不要阻止联合国派遣特派团前往巴拿马实地核查违反条约的指控和发生对抗的紧急危险。¹⁰

美国代表再次发言重申安理会所面对的是有人企图转移视线、使安理会不去注意问题的根本原因——就是诺列加将军违反本国人民的愿望，非法持续掌握政权。这是必须解决的问题。¹¹

在最后一次发言中，巴拿马代表遗憾地指出，没有人提到联合国派遣一个特派团，就能够核查情况。¹²

安理会主席宣布将同安理会成员磋商，确定下次继续审议这个项目的会议。

B. 巴拿马局势

1989年12月23日(第2902次会议)的决定： 否决一项决议草案

1989年12月20日，尼加拉瓜代表致信安全理事会主席，¹³请求安理会立即召开一次紧急会议，审议

⁹ 同上，第27-34页。

¹⁰ 同上，第41-42页。

¹¹ 同上，第43页。

¹² 同上，第44页。

¹³ S/21034。

美国入侵巴拿马后的局势。

1989年12月20日美国代表致信安全理事会主席，¹⁴声称美国部队按照《联合国宪章》第五十一条，¹⁵“行使国际法规定的固有自卫权，在巴拿马采取行动，对抗曼努埃尔·诺列加所指挥的武装部队的攻击”。他说，这项行动的目的在于保护美国人的生命和美国捍卫《巴拿马运河条约》的完整性的义务。美国在采取行动之前，曾同民主方式选出的巴拿马领袖磋商，并获得了他们的支持，并曾用尽一切可用的外交办法和平解决同诺列加先生之间的争执。美国采取行动之前，诺列加先生以巴拿马政府首脑自居，于12月15日宣布与美国处于战争状态，而且诺列加的部队对合法驻留巴拿马的美国人员发动野蛮攻击。美国代表进一步指出，美国部队将以使用必要武力保障美国人的安全和《巴拿马运河条约》的完整性为限，并已采取一切可行措施，尽量减少对平民造成损失或伤亡的危险。

在1989年12月20日举行的第2899次会议上，安理会将尼加拉瓜代表的信列入议程。安理会在1989年12月20日至23日举行的第2899次至2902次会议上审议了该项目。安理会按照下列各国代表的要求，邀请他们参加讨论，但无表决权：尼加拉瓜代表（第2899次会议）、古巴、萨尔瓦多、阿拉伯利比亚民众国、秘鲁四国代表（第2900次会议）和巴拿马代表（第2901次会议）。¹⁶

在第2899次会议上，主席（哥伦比亚）提请安理会成员注意1989年12月20日美国代表的信。

尼加拉瓜代表说，当天稍早时候美国军队入侵巴拿马，明显违反《联合国宪章》和国际法。这是对巴拿马主权和领土完整的公然侵犯——六年前美国曾经入侵该地区的另一个国家——不仅威胁到中美洲，而且威胁到国际和平与安全。他援引《宪章》第一条第二项和二条第四项以及不干涉原则，并指出后者业经各种联合国文书和国际法院重申。他还回顾说，在美洲体系范围内，《美洲组织宪章》、各种区域条约和其他文书都禁止使用武力和

干预他国内政，并规定以和平方法解决争端。他坚称美国的行动违反了它按所有这些文书承担的义务。他坚决认为国际法不能为侵略行为辩解；没有任何论点可以作为干预一个主权国的理由。他驳斥美国所谓采取行动是为了保护美国公民的论点，声称这是一种借口，美国政府多年来屡次提出这个借口，企图为侵略行为辩护，并使侵略变成合法。他指出，巴拿马与美国之间关系的危机恶化，是由于美国采取的各种措施违反国际法和和平共存原则。他回顾说，最近几个月，巴拿马曾经两次要求安全理事会开会审议美国对巴拿马使用武力和干涉巴拿马内政的严重威胁，并请求采取行动确保不发生武装冲突。¹⁷他还说，他已将《巴拿马运河条约》的监督权交给安理会，以便联合国能保证条约得到严格遵守。最后，他呼吁国际社会，特别是安理会，谴责美国的行动，并要求侵略部队立即撤出巴拿马领土。他促请美国不要使用否决权。¹⁸

苏维埃社会主义共和国联盟代表表示，该国对美国入侵巴拿马一事感到关注。他声称这是悍然违反国际法准则和《联合国宪章》，必须受到国际社会的谴责。他指斥美国试图引用《宪章》第五十一条作为其行动的正当理由，声称巴拿马正在威胁美国的国家利益。他回顾说，曾经多次提请安理会注意美国对巴拿马政策所造成的事态发展，并遗憾地指出，安理会没有采取必要的步骤来阻止它所面对的情况。苏联认为，不干预和不使用武力的原则应当毫无例外，应该得到所有国家的尊重，并对所有国家适用。他认为，不管人们如何看待诺列加将军的政府，调派外国军队进入一个主权国家的领土是不能容忍的。只有而且必须由巴拿马人民在没有外来干涉的情况下作出选择。苏联认为，美国必须立即停止对巴拿马的武装干涉，并撤出其军队。美国与巴拿马的关系上的任何问题都应该通过谈判以和平手段加以解决。¹⁹

中国代表也谴责美国对主权国家巴拿马使用武力的侵略行动。他指出，入侵巴拿马不但严重违反了《联合国宪章》的宗旨和原则，其中规定各国必

¹⁴ S/21035。

¹⁵ 关于第五十一条规定的审议，见第十一章。

¹⁶ 有两项要求都声称代表巴拿马，最后都被撤回：见S/PV. 2902，第3-5页。另见下文。

¹⁷ 见本章题为“1989年4月25日巴拿马常驻联合国代表给安全理事会主席的信”的前一项目。

¹⁸ S/PV. 2899，第3-17页。

¹⁹ 同上，第17-21段。

须通过和平手段解决争端，而不诉诸武力，而且同当前趋向缓和的国际形势背道而驰。美国的这一行动只会加剧地区的紧张局势，对世界的和平与稳定也将带来严重的不利影响。发言者重申中国一贯反对以任何借口、特别是使用军事手段干涉别国内政。他呼吁美国停止这种侵略的行动，从巴拿马撤回入侵军队，同巴拿马进行谈判，用和平手段解决两国的争端。²⁰

法国代表强调巴拿马的局势极为严重。继巴拿马民主进程中断后，过去几天的不幸事件和一个美国军官的死亡导致美国直接干预这场危机。这一局势应由安全理事会开会讨论，因为已经发生并且仍在发生外来干预。在法国看来，无论什么原因，诉诸武力总是一件憾事，本身就是不可容许的事。这个局势在很大程度上是起因于今年5月7日的选举被人违背人民意志宣告无效之后所发生的一系列令人遗憾的事件。法国曾支持美洲国家组织的决定和它为恢复巴拿马人民之间的对话所作的调解努力，但因这些努力未获成功而引以为憾。他呼吁安理会采取主动，导致恢复正常局势。他建议安理会主席发表一项宣言或声明，表示安理会关切巴拿马境内的事态发展及其根源，肯定巴拿马人民有权以独立自主的方式表明他们希望谁做他们的领导，并呼吁恢复巴拿马的和平与民主。²¹

联合王国欢迎巴拿马民主政府的成立。他回顾说，今年早些时候，国际社会几乎一致谴责诺列加将军辖下的巴拿马当局关于宣布5月7日选举无效的决定。选举结果，反对派联盟大胜。联合王国一再要求诺列加将军尊重巴拿马人民的民主意愿下台，并赞成美洲国家组织在这方面所作的努力。遗憾的是，和平实现选举结果的努力没有成功。联合王国认为，使用武力只是作为不得已的最后手段，而且是针对一个本身曾经借助武力颠覆民主进程的政权。他重申联合王国政府支持美国采取的行动，而采取这一行动曾得到在5月当选的巴拿马领导人的同意和支持。在巴拿马成立以民主方式选出的合法的政府，对巴拿马本身及该地区的和平与安全只会有利。联合王国认为，安理会应竭尽全力鼓励朝着这一方向进展。虽然他们对美国的行动造成的死亡感

到遗憾，但指出美国驻巴拿马人员曾受到袭击和威胁。他欢迎美国在美国代表给安全理事会主席的信²²中提出的保证，就是美国军队将只使用必要的最低限度武力，并已采取一切可行的措施，尽量减少对平民造成的损失或伤亡。²³

加拿大代表说，联合国的一个会员国以武力干涉任何国家内政的行为都是违反《联合国宪章》的文字和精神的。因此加拿大政府对美国在巴拿马使用武力一事感到遗憾。但是，他注意到《宪章》第五十一条承认禁止使用武力的一个基本例外情况，并确认各会员国所固有的自卫权利。尽管武力干涉是一种危险的先例，但加拿大坚决认为，在根据本案谴责美国之前，安理会必须研究所有情况，以确定是否有迫不得已的理由证明使用武力是合理的。加拿大政府认为迫不得已的理由确实存在：美国已经把使用武力当作最后手段，而且是在多次努力和平解决巴拿马局势失败后才使用武力。发言者回顾说，将近两年来，民主价值在巴拿马受到逐步和有计划的背叛。若干事件，例如诺列加将军宣布巴拿马与美国处于“战争状态”并骚扰美国公民，显然使美国几乎别无选择。美洲国家组织及各邻国所作的努力都不幸未能成功。此外，美国代表在他给安理会主席的信²⁴中申明，美国在采取行动之前，曾同以民主方式当选的巴拿马领导人磋商，他们都支持美国的行动。最后他申明，加拿大政府认为，美国有理由采取它所采取的行动。他期望民主得到巩固，期望巴拿马人民有一个和平与稳定的未来。²⁵

美国代表说，美国军队根据《宪章》第五十一条，行使了国际法规定的固有自卫权，在巴拿马采取行动对付在诺列加指挥下的部队发动的攻击。这次行动的目的是保护美国人的生命并捍卫《巴拿马运河条约》的完整性。将近两年来，美国同拉丁美洲和加勒比区域各国共同努力，试图通过外交手段解决巴拿马的危机，但毫无效果。巴拿马危机的根本原因是诺列加将军及其残暴小集团与巴拿马人民之间的斗争。巴拿马人民在自由选举中表达的意愿一再受到阻挠。由于美国的行动，这一形势得以扭

²⁰ 同上，第21-22段。

²¹ 同上，第22-25段。

²² S/21035。

²³ S/PV. 2899，第26-27页。

²⁴ S/21035。

²⁵ S/PV. 2899，第27-30页。

转：自由选举产生的巴拿马领导人取得了该国合法领导人的地位。事前曾与他们商量，他们同意美国的步骤。发言者提到当天早上美国总统所说的话，说明最近诺列加将军宣布与美国处于战争状态，威胁并实际袭击巴拿马境内的美国人的生命，对巴拿马境内的35 000名美国公民造成一种急迫的危险。美国武装部队奉命保护他们的生命，并将诺列加将军带到美国依法惩处。他回顾说，全世界、包括美洲国家组织一致谴责巴拿马选举宣布无效后侵害人权的情况和用以对付反对诺列加政权的人的残暴手段。美国对巴拿马主权的承诺从未发生争议。他还说巴拿马问题的辩论中另一个问题是贩毒。这种活动威胁到民主国家的生存：为国际贩毒集团提供安全庇护和支持的国家，仿佛是用自己的常规军事力量攻击民主社会，肯定危及和平与安全。诺列加将军不能以一面主张巴拿马的主权，一面与贩毒集团勾结，让它们在这西半球到处插手。这是对全体人类的侵略，现在逐渐受到遏制。他还坚决指出，美国根据《巴拿马运河条约》第4条有权利和义务保护并捍卫巴拿马运河。诺列加政权对巴拿马运河委员会的美国籍和巴拿马籍雇员以及美国军队进行的骚扰和恫吓行为威胁到美国人和巴拿马人的生命，也威胁到运河的作业。

美国代表继续发言，指出《宪章》第八章要求成员国尽一切努力利用区域安排解决区域性问题的。第五十二条的条文在这方面使用“应”字，引人注目。这毫无疑问表示，区域安排的成员有义务将区域性争端提交区域性组织，而安理会则有义务鼓励利用区域安排。在目前审议的局势中，美洲国家组织正在作出这种努力。除了在第八章使用“应”字所产生的法律后果外，根据常识，在有区域性组织和区域性问题的地方，应诉诸区域性组织。这虽然不需要也并不排除联合国的介入，但显然有重复浪费的危险。更为严重的情况却是可能得出不一致的结论。重要的是，国际组织帮助解决问题，而不使问题更趋复杂。最后他重申，美国是根据第五十一条，以尽量减少伤亡和损害的方式，采取军事行动，作为最后手段而且事先曾与以民主方式当选的巴拿马领导人进行磋商，并获得他们的赞同。他申明美国打算尽快从巴拿马撤军。²⁶

在1989年12月21日举行的第2900次会议上，安理会继续审议这个项目。南斯拉夫代表也以联合国不结盟国家运动协调局主席的身份发言，他说，不结盟国家一向认为，任何外国干涉，尤其是军事干涉，无论出于何种借口，都是不可接受的，因为它严重侵犯了主权。因此，它们坚决反对美国对不结盟的巴拿马采取的行动，这种行动侵犯了该国的独立、主权和领土完整。况且，这种干涉行为是在该地区努力寻求中美洲现有问题的解决办法的时刻发生的。毫无疑问，美国的行动不仅将破坏该地区的稳定，也将严重影响目前国际关系上的积极气氛。他指出，不结盟国家最近在贝尔格莱德第九届首脑会议上重申巴拿马人民拥有在没有任何形式外来压力、干涉或干预的情况下自由决定自己的政治、经济和社会制度的不可剥夺的权利。协调局在昨天通过的公报中重申这一立场。因此，他不得不再次强调不结盟国家强烈反对军事干涉和干预巴拿马的内政。使用武力并侵犯巴拿马的独立和领土完整，并不能解决美国与巴拿马之间的争端。不结盟国家也很怀疑外国军事手段可以促进民主。不管人们怎样看待诺列加将军的政权，都应该由巴拿马人民来决定何种政府或国内发展最适合巴拿马。因此，不结盟国家坚决认为，解决目前局势的唯一办法是在更广泛的区域范围内进行对话和谈判。协调局呼吁美国立即停止所有军事行动并撤走美国军队。协调局认为，敌对行动的持续只能进一步加剧该地区的紧张状况，给区域稳定和目前为恢复中美洲的和平与安全所作的努力带来危险的后果。²⁷

尼泊尔、埃塞俄比亚、阿尔及利亚和马来西亚四国代表也作了类似的发言。他们强调，美国军事干涉造成一个令人不安的先例，被人认为对《宪章》的规定作出错误的解释，从而对小国的安全带来一种潜在的威胁。在这种情况下，因为这一行动涉及一个大国和一个对国际和平与安全负有特别国际责任的安理会常任理事国，使他们益感关注。²⁸

芬兰代表承认国际法规定的自卫权。然而，他认为，巴拿马最近的事件虽然应受斥责，但美国在巴拿马进行的军事干涉造成许多人丧生，对最近事

²⁷ S/PV. 2900, 第5-7页。

²⁸ 同上，第8-10页（尼泊尔）；第11-13页（埃塞俄比亚）；第17-20页（阿尔及利亚）；第22-23页（马来西亚）。

²⁶ 同上，第31-37页。

件来说，显然是不相称的。他希望安理会对巴拿马的事件能表示严重关切，立即要求停火，把并非根据现有安排合法驻在巴拿马的美国军队撤走。他还希望安理会能确认巴拿马人民有权自由选举自己合法政府。²⁹

巴西代表引述巴西政府发表的就美国军事干涉巴拿马一事发表的声明。他指出，美洲国家组织就此问题举行磋商会议仍然公开举行，并呼吁在尊重自决和不干预原则的基础上，迅速和平解决这场危机。³⁰

古巴代表谴责美国的行动，视其为违反国际原则和规范对巴拿马人民的武装侵略行为。他引述1989年12月22日古巴总统给秘书长的信，其中谴责美国企图装做遭受攻击的国家，并援引《宪章》第五十一条为其行动辩护。他坚决指出，在巴拿马真正成为问题的是美国企图规避它在《巴拿马运河条约》之下承担的义务，不想把运河的管理权移交给巴拿马合法政府。他呼吁国际社会支持巴拿马人民伸张其决定本国的命运并以各种方式实行自卫，抵抗侵略的主权权利。他促请安理会谴责侵略；要求入侵巴拿马的美国军队撤走；并谴责美国以武力扶植一个傀儡政府。³¹

秘鲁代表谴责美国军队入侵巴拿马，视其为公然侵犯巴拿马的主权并违反《联合国宪章》和《美洲国家组织宪章》所揭示的不干涉原则。但他强调，不应将秘鲁政府对这次入侵的谴责解释为支持曾被秘鲁一再谴责的诺列加将军独裁政权。在这方面，他回顾说，秘鲁曾在美洲国家组织和其他多边论坛倡议采取行动，以期确保巴拿马人民自主的愿望。最后，他提请注意秘鲁政府昨天针对入侵事件发表的公报。该公报已分发给安理会成员。³²

阿拉伯利比亚民众国代表说，安理会又一次面临它的一个常任理事国对一个弱小会员国进行侵略和干涉的问题。它斥责美国援引《宪章》第五十一条，冒充合法的借口，企图为这一干预防行径辩护。他说，无力自卫的小国曾经相信《宪章》会保护它

们，现在对国际安全体系和安全理事会逐渐失去信心，在安理会，法律被解释为支持强国，容许弱小国被人侵犯。他促请安理会通过一项明确的决议，谴责侵略并要求撤走侵略部队。他要求这样做，并不是因为阿拉伯利比亚民众国支持诺列加将军或他的政权，而是为了捍卫有关的原则，包括人民自决权。³³

萨尔瓦多代表申明，萨尔瓦多政府支持巴拿马人民自由和民主地选择本国领导人的主权权利，诺列加将军剥夺了这一项权利，强行阻止新当选的政府行使职责。萨尔瓦多还主张充分尊重自决和不干涉他国内政的原则。他最后指出，萨尔瓦多坚决支持吉列尔莫·恩达拉先生所主持的巴拿马合法政府，他在1989年5月7日的选举中当选为巴拿马立宪总统。³⁴

在1989年12月21日举行的第2901次会议上，继议程通过后，主席（哥伦比亚）说，根据安理会成员先前磋商的结果，他认为各成员想请巴拿马代表参加讨论，但无表决权。应美国代表的要求，这项提议被提付表决，以14票对零票、1票弃权获得通过。³⁵在同次会议上，主席宣布他收到两项代表巴拿马参加讨论的要求。之后，安理会未经表决决定请秘书长根据安理会暂行议事规则第14和15条编写一份全权证书报告。³⁶在1989年12月23日举行的第2902次会议上，安理会根据其先前磋商的结果，注意到秘书长关于全权证书的报告。³⁷后来，主席通知安理会，这两项争相参加讨论的要求已被撤回。

在第2902次会议上，主席提请安理会成员注意由阿尔及利亚、哥伦比亚、埃塞俄比亚、马来西亚、尼泊尔、塞内加尔和南斯拉夫提出的一项决议草案³⁸和其他几项文件。³⁹

²⁹ 同上，第38-46页。

³⁰ 同上，第46-47页。

³¹ 关于邀请巴拿马参加辩论的提议的表决和讨论情况，见S/PV. 2901，第2-6页，例1。

³² 同上，第7页。关于全权证书的问题，另见第一章，例8。

³³ 同上，第7页。关于全权证书的问题，另见第一章，例8。

³⁴ S/21048。

³⁵ 下列各国代表给安全理事会主席的信：古巴(S/21038)；苏联(S/21041)；阿根廷(S/21042)；古巴(S/21043)；秘鲁(S/21044)；墨西哥(S/21045)；坦桑尼亚联合共和国(S/21049)。

²⁹ 同上，第14-16页。

³⁰ 同上，第21页，引述S/21036，附件。

³¹ 同上，第23-33页，引述S/21038，附件。

³² 同上，第34-37页，引述S/21044，附件。

根据决议序言部分，安理会除其他外，重申巴拿马有自由决定其社会、经济和政治制度以及在不受任何形式的外国干涉的情况下发展其国际关系的主权和不可剥夺的权利；回顾根据《宪章》第二条第四项，各会员国不得对任何国家进行武力威胁或使用武力。根据决议草案执行部分，安理会：(1) 强烈痛惜军事干涉巴拿马，构成公然违反国际法；(2) 要求美国武装部队立即停止干涉并撤离巴拿马；(3) 呼吁所有国家尊重巴拿马的主权、独立和领土完整；(4) 请秘书长监察巴拿马的事态发展，并在本决议通过后二十四小时之内，向安全理事会提出报告。

在同次会议上，美国代表强调，他不是代表美国宣称有权在美国不受欢迎的地方为促进民主而采取干预行动。美国在巴拿马采取的行动是出于自卫的合法理由，是为了保护《巴拿马运河条约》的完整性。美国的行动符合《联合国宪章》第五十一条、《美洲国家宪章》第二十一条以及《巴拿马运河条约》的规定。他要求各成员，在评断美国的行动之前，先停下来想一想，并记住这一行动受到了以民主方式当先的巴拿马政府的欢迎，受到巴拿马人民的热烈欢迎。他声称，虽然诺列加将军几天前才对美国正式宣战，事实上很久以前他就已经向美国宣战了。诺列加将军及其党羽错在通过贩毒活动对美国进行干涉和侵略。他指出，过去八个月期间，美国政府曾经表示愿意通过联合国努力重振美洲国家组织，并同该两组织合作，设法集体对付诺列加将军对民主制度的挑战。但是，美洲国家组织却对诺列加宣布巴拿马选举无效一事，或在促成巴拿马向民主制度和和平过渡方面，束手无策。当诺列加将军宣布和美国处于战争状态并开始发动战争时，除了直接对付他之外，别无选择。他强调，根据《联合国宪章》第五十一条使用武力，以求自卫，这是《宪章》授予所有国家的权利，不能加以否认。违背《宪章》使用武力是不可允许并且违反国际法的。但是，《宪章》正确规定，在所有其他手段均告无效的情况下，如受到武力攻击，特别是其本国公民受到攻击，各国有权进行自卫。他注意到有些人怀疑美国对诺列加将军的武装行动所作反应是否相称，指出巴拿马运河和《巴拿马运河条约》的维护、35 000美国人的存在以及美国根据《运河条约》所承担的特殊任务导致一系列特殊和困难的问

题。在判断是否相称时，必须考虑到这些问题。他重申，美国在巴拿马的行动得到了以民主方式当选的巴拿马政府和绝大多数巴拿马人民的赞同和欢呼。他认为，安理会目前应该同美国一样，对巴拿马恢复民主制度表示欢迎。美国将不遗余力推进这一制度，包括在任务完成后将军队撤走。最后他说，基于这些原因，美国将对该决议草案投反对票。⁴⁰

安理会主席以哥伦比亚代表的身份发言。他强调，一国被另一国置于军事占领或面对其他形式的武力之下，不可能有任何动机，哪怕是暂时的动机。巴拿马危机的任何解决方法必须尊重巴拿马人民的自决。哥伦比亚将继续推动各种倡议，导致巴拿马恢复民主制度。作为决议草案的提案国之一，哥伦比亚促请通过该草案。⁴¹

主席将决议草案提付表决。决议草案获得10票赞成、4票反对(加拿大、法国、联合王国和美国)、1票(芬兰)弃权。由于安理会三个常任理事国投了反对票，草案未获通过。

表决后，芬兰代表解释说，他在决议草案进行表决时弃权，因为决议草案的措辞与芬兰政府的观点不够接近。虽然芬兰同意案文的大部分内容，尤其是要求撤军，但是他希望序言部分能够更具体地提到巴拿马人民有权建立一个民主、合法并尊重人权的政权，并希望执行部分第二段清楚区别用于干涉的部队和其他部队。⁴²

法国代表解释说，法国代表团对决议草案投了反对票，因为草案内容不平衡，而且可能会被解释为支持已被法国宣告非法的一个政权。草案断然谴责美国干涉巴拿马，却没有提到这一事件的周围情况，也没有提到事前发生、在很大程度上可以说明目前情况的起因的严重事件。内容平衡的草案应当在其执行部分中增添必要的一段，对容许巴拿马人民自由表达意愿并以民主方式选出领导人的进程陷于中断表示遗憾，并要求建立一个以民主方式当选的合法政权。⁴³

⁴⁰ S/PV. 2902第7-16页。

⁴¹ 同上，第16-20页。

⁴² 同上，第21页。

⁴³ 同上，第21-22页。

联合国代表解释说，联合国代表团也投了反对票，因为决议草案具有不平衡的性质。他指出，这项草案没有欢迎巴拿马成立一个以民主方式当选的合法政府，也没有谈到诺列加将军的政权具有非法和蛮横性质，该政权几个月来骑在巴拿马人民头上，不理睬人民的自决权和该国合法的选举进程；只字不提诺列加政权长期以来对巴拿马境内的美国人及其本国人民施加暴力和威胁；也没有承认美国是经过长期外交努力之后才使用武力作为最后手段。⁴⁴

苏维埃社会主义联盟代表则指出，苏联代表团投票赞成这项由安理会的非结盟成员提出的决议草案有几个理由：决议草案重申巴拿马有权在没有外来干涉的情况下自由决定自己的社会、经济和政治制度并发展自己的国际关系；谴责美国的行动，视其为“公然违反国际法和公然侵犯他国独立、主权及领土完整的行为”；要求立即停止干涉巴拿马并把美国军队撤出巴拿马。它对投下的三重否决感到遗憾，这破坏了安理会阻止美国干涉主义行动的努力。它希望安理会仍然密切注视巴拿马的事态发展，以便能够做到制止干涉，使美国军队撤离巴拿马。⁴⁵

C. 1990年1月3日尼加拉瓜常驻联合国代表团临时代办给安全理事会主席的信

1990年1月17日(第2905次会议)的决定：

否决一项决议草案

尼加拉瓜代表在1990年1月3日致信安全理事会主席，⁴⁶要求安理会召开一次会议，审议美国部队“入侵”巴拿马共和国之后，“于1989年12月29日强行短时期占领[其]驻巴拿马大使官邸”以及“占领国部队于1989年12月31日强行闯入尼加拉瓜[两名]外交官公寓”的事件。该信指出，尼加拉瓜认为，美国军队“入侵和目前占领”巴拿马不仅违反《联合国宪章》的宗旨和原则，而且对该区域的和平与安全构成严重的威胁。

在1990年1月17日举行的第2905次会议上，安理会将尼加拉瓜代表的信列入议程，并在同次会议

上审议了该问题。议程通过后，主席（科特迪瓦）按照尼加拉瓜代表的要求，请他参加讨论，但无表决权。主席提请安理会成员注意哥伦比亚、科特迪瓦、古巴、民主也门、埃塞俄比亚、马来西亚和扎伊尔提出的决议草案。⁴⁷

在决议草案序言部分，安理会除其他外，回顾1928年《关于外交官员的哈瓦那公约》规定“不得侵犯外交官员的人身、公私馆舍及财产”；重申各国必须遵守按照《维也纳外交和领事关系公约》及其他国际法律文书所承担的义务；注意到美国常驻代表团给安理会主席的两封信中，对此事件表示遗憾，并称美国已采取措施防止再度发生此类行动。在决议草案执行部分，安理会：(1) 宣布尼加拉瓜驻巴拿马大使官邸所发生的严重事件是违反国际法公认的特权与豁免；(2) 表示对任何限制和妨碍驻巴拿马的外交使团自由通行和执行公务的措施或行动，深为关切，要求有关各方采取适当步骤，避免再度发生此类措施或行动；(3) 要求充分尊重保障外交官员豁免权与外交使团馆舍不可侵犯的国际法规则。

在同次会议上，尼加拉瓜代表解释说，尼加拉瓜要求安理会召开会议是为了谴责美国强行闯入尼加拉瓜驻巴拿马大使官邸的事件以及一系列违反《维也纳外交和领事关系公约》和一般国际法的行动。然后，他让给尼加拉瓜驻巴拿马大使发言。大使详细叙述这一事件，包括美国军队未经准许进入、搜查和劫掠其外交官邸的详情。尼加拉瓜驻巴拿马大使还谴责美国军队随后对尼加拉瓜驻巴拿马两名外交人员的公寓进行类似的袭击。他指称，后一项行动表明，第一项非常严重的事件并不是偶然的，而是对尼加拉瓜进行挑衅的具体计划的一部分，其目的是增加两国之间的紧张局势，“以便找理由升高对尼加拉瓜人民的战争威胁”。⁴⁸

尼加拉瓜代表自己重新发言。他声称美国违反了許多国际协定，包括《维也纳外交关系公约》、1928年《关于外交官员的哈瓦那公约》和1973年《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》。他说，美国也没有尊重1986年6

⁴⁴ 同上，第22-23页。

⁴⁵ 同上，第23-26页。

⁴⁶ S/21066。

⁴⁷ S/21084。

⁴⁸ S/PV. 2905，第3-9页。

月27日国际法院有关在尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动一案的裁决，法院在裁决中断定，美国袭击尼加拉瓜是违反了国际习惯法和干涉原则，并认为美国有责任立即停止并避免采取一切可能违反其法律义务的行动。他承认美国对审议中的事件曾经提出某种解释和保证。但鉴于随后发生的事件，他怀疑这些解释和保证的可靠性。因此，尼加拉瓜要求进行调查，并对袭击事件的肇事者施加适当的惩罚。

尼加拉瓜代表接着指出，尼加拉瓜来安理会，也是因为它担心美国的行动是一项挑衅，旨在引起对等的反应，导致对尼加拉瓜发动更大规模的行动，威胁国际和平与安全。他声称，只要占领部队留在巴拿马，进一步侵略行为的潜在威胁，就像安理会目前审议中的威胁事件，将持续存在，他再次要求入侵部队立即撤出。他指出，国际社会有权利和义务要求美国的行为符合国际关系的法律和制度，美国反过来则有义务依照其作为一个大国和安理会常任理事国所承担的重大责任行事。最后他回顾，1979年美国驻德黑兰大使馆被侵占时，当时的美国国务卿要求安理会“以明确而令人信服的方式共同行动，证明法治有其意义，我们的和平机制具有实际适用性”。他声称，这番话对目前这个场合是很贴切的。⁴⁹

美国代表说，当前的问题是指控一项行动不符合外交特权和豁免。这个行动已被充分承认，并得到充分处理。国际和平与安全并没有受到威胁，不需要安理会举行正式会议，甚至不需要安理会来审议这个问题。这一事件对和平与安全也不是一个潜在的威胁。这个问题已有明确的补救办法来处理；依照正常的外交惯例，如果这个问题不能由双方解决，则由当地外交使团团长调解。他回顾说，在非正式会议上，他曾告诉安理会成员，美国并不打算故意进入外交馆舍，更不要说进入所谓尼加拉瓜驻巴拿马大使的官邸。美国政府已向尼加拉瓜政府发出一份照会，对此事件表示遗憾，并公开申明它持续承诺遵守《维也纳外交关系公约》。该项照会和美国对事件采取的后续行动，已在多项文件中通知安理会，这些文件已经分发给安理会成员。⁵⁰虽然尼

加拉瓜违反了《维也纳公约》第四十一条规定，利用其大使馆房舍存储大量武器，但美国还是对这一事件表示遗憾。美国采取的行动在当时和现在都没有对国际和平与安全构成任何威胁。原来就没有正当理由坚持要安理会辩论这个问题，因此，安理会没有理由针对尼加拉瓜的指控通过一项决议。⁵¹

在决议草案进行表决前，联合王国代表发言说，联合王国代表团将在表决时弃权，因为决议草案所涉的事件并不适合安理会采取行动。联合王国对任何违反外交房舍不容侵犯原则的行为都感到关切。但在这件事上，美国政府已正式由最高阶层向尼加拉瓜政府表示遗憾。而且，他回顾说，根据《宪章》第八章第五十二条第二项，应敦促会员国“在提交安理会前，尽力通过区域性安排或区域机构，实现争端的和平解决”。他指出，目前这一事件的情况正是这样：此事引起的问题业经有关的区域性机构——美洲国家组织——于1990年1月8日通过一项决议，予以处理。因此，问题已经了结。联合王国认为没有理由在安理会重新讨论。该事件既对国际和平与安全不造成任何威胁，又不构成任何理由要求安理会根据《宪章》第六章通过一项决议。⁵²

主席接着将决议草案提付表决。草案获得13票赞成、1票反对(美国)、1票弃权(联合王国)。由于安理会一个常任理事国投反对票，决议草案未获通过。

表决后，加拿大代表说，他对决议草案投了赞成票，因为它重申处理国际关系的某些基本和重要的原则。如果通过这项决议草案，安理会的主张就会同处理外交使团不可侵犯问题的其他国际机构的主张适当地趋于一致。⁵³

芬兰代表说，基于对国际法规范的尊重，她对决议草案投赞成票。但是，芬兰政府要公开表示，它对向安理会提交这项决议草案一事表示关切。芬兰难以同意这个问题属于《联合国宪章》所规定的安理会权限范围，因为所描述的事件不具有威胁国际和平与安全的性质。⁵⁴

复制为安理会文件)。

⁵¹ S/PV. 2905, 第21-33页。

⁵² 同上, 第34-35页。

⁵³ 同上, 第36-37页。

⁵⁴ 同上, 第38页。

⁴⁹ 同上, 第9-20页。

⁵⁰ 1990年1月4日和5日美国代表给安理会主席的信(未经