



安全理事会

Distr.
GENERALS/1997/244
24 March 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于联合国海地支助团的报告

一、导言

1. 本报告是按照1996年12月5日安全理事会第1086(1996)号决议提交的,安理会在该决议中延长联合国海地支助团的任务到1997年5月31日为止。在这样做时,安全理事会的了解是,如果秘书长在1997年3月31日以前报告说,联海支助团能够对该决议所定目标进一步作出贡献,则在安理会审查后可最后一次再延长任务期限至1997年7月31日为止。此外,安理会要求在1997年3月31日以前向它报告该决议的执行情况,包括关于进一步减少支助团人员和以后国际驻留海地的性质的建议。本报告所载的各项建议考虑到我的特别代表与海地政府协商的结果,“海地问题秘书长之友”小组的代表的意见,以及1997年3月5日在太子港所举行的“三边”会议期间所提出的意见。

二、政治和安全情况

2. 自前任秘书长1996年11月12日的报告(S/1996/813/Add.1)以来,由于高失业率持续存在,生活费用上涨,对于改革速度缓慢感到不耐烦,以及有些人企图从民众日益不满日益感到沮丧捞取政治利益,使得暴力和动乱持续。尽管海地国家警察持续取得一些进展,但是最近的报告表明普通犯罪,尤其是在太子港,有所上升,过去

去几个星期有许多人在太子港被杀,其中包括3名警察。自1995年6月部署海地国家警察以来,已经有16名警察被杀。去年2月在“太阳城”的帮派械斗造成10人死亡。在逮捕了若干帮派头头之后,现在该地区的情势恢复平静。通过海地疏于防范的边界和没有保护的海岸线进行贩运毒品和其它违禁品日益增多。海地全国各地都发生意外事件,因为海地人经常以自发性的抗议来表达他们的不满。这种抗议有时候采取冲击当地的民选行政机构、焚烧警察局或为了抗议道路情况不良设置路障的方式进行。

3. 最近一波的暴力造成比1996年夏季曾经引起严重关注的事件多得多的伤亡。据报,涉嫌发动和参与那些事件的人之中有些正在继续进行他们的活动,并且获得了进行动乱行为所需的武器和经费。但是,由于缺乏民众支持,他们的骚乱行动并不被视为能够严重威胁到国家的生存。使遣散的士兵重新恢复平民生活仍然是一项艰巨的工作。

4. 多米尼加共和国强迫遣返没有证件的海地人是紧张局势的根源,可能给整个安全局势带来不利的影响。1997年2月20日两个毗邻国家的总统达成了一项谅解,规定暂时停止遣返程序,直到双方商定的国际组织能够监督遣返程序为止。在海地政府正式请求之后,联合国打算协助两国政府确定一个能够向它们提供所需援助的国际组织。同时,局势仍然动荡不安,并且发生了对边界警察和住在海地的多米尼加公民的暴力事件。

5. 由于正在进行的选举程序使得紧急局势更加严重,选举的程序实际上受到所有反对党派的杯葛,并且使得拉瓦拉斯党的各个主要派别互相内斗。定于1997年4月6日和5月25日选举三分之一的参议员,国民议会(下院)的两名代表和地方议会的697名议员。选举的筹备工作原先订于1996年年底进行,由于执政的拉瓦拉斯运动内部分裂以及可能使得投票本身不完善的技术问题,使该项工作继续拖延。许多地方和省的选举委员会由于民众质疑它们的组成和公正性,而无法正常运作。对于选举不热心加上民众教育不够可能使得投票率很低。在选举日的前后暴力事件可能会有

所增加,同样的情况以前也发生过。

三、联合国海地支助团的部署和行动

6. 上面提到安全理事会第1086(1996)号决议决定延长联海支助团的任务自1997年5月31日止,并且授权部署300名民警和500名部队官兵。除了这项授权的人员编制以外,联海支助团的军事组成部分包括由美利坚合众国和加拿大自愿捐款资助的其它800名人员(见附件)。在吉布提和俄罗斯联邦的警察撤离以及法国的参与有所裁减之后,民警部分的人员编制有所减少。这项人员减少的影响由于美国派遣的新的说克里奥耳式法语的警察抵达,而获得了相当大的弥补。

7. 联海支助团的军事组织部分继续只部署在太子港,进行24小时的巡逻。此外,它还在海地全国各地定期进行空中和陆地巡逻,支助民警组成部分和海地国家警察,以及吓阻可能发生的动乱行为。支助团工程师已经整修了5个海地国家警察局并且预定在1997年6月以前再翻修另外10个警察局。他们也参与改善太子港机场以及翻修道路。此外,根据1995年1月30日第975(1995)号决议设立的自愿基金用来资助重建20个警察局,并且已经制订完成重建其它12个警察局的工作计划。

8. 联海支助团的民警成员继续提供海地国家警察日常工作,包括维持社区治安的培训,并且在警察学院和警察分局提供学术培训以及在中央和省一级对海地国家警察领导阶层提供咨询援助。联海支助团的中央培训单位拟订的课程侧重在调查和程序技术,供民警成员在海地全国各地使用(警察体制发展计划)。令人感到遗憾的是,许多海地国家警察人员并没有充分利用支助团提供的教导。再者,联海支助团的民警人员还协助海地国家警察在海地角、戈纳伊夫和圣马克等主要省会建立群众控制的能力。他们还协助根据目前的人口密度数据和犯罪行为的模式制订调动警察部队的计划,并且在各省建立了9个指挥中心(行动情报中心)以及总部的主要指挥中心。目前所有的中心都展开全面作业。普雷瓦尔总统每月召集的会议使得这些步骤之中的某些步骤加速执行,联海支助团的代表以及双边捐助者的代表出席了会议审

查巩固海地国家警察所取得的进展。民警组成部分的存在继续弥补海地国家警察指挥系统不足的环节,其通讯和运输系统发挥支援海地国家警察的作用。

四、海地国家警察

9. 联海支助团民警组成部分和美洲国家组织--联合国海地国际文职特派团(海地文职特派团)于1997年1月完成了海地刑事司法制度的第二次全面研究,该项研究侧重在三个机构--警察、法院和监狱的绩效,以及三个机构之间的合作情况。这项研究显示,海地国家警察在过去六个月取得了重大的进展,这表现在警察在最近的嘉年华庆祝活动中所表现的专业精神。在建立指挥系统方面也取得了进展。已经在九个区域设立了警察总局局长并且每一个主要的警察局现在都由一个分局局长主管,薪水已经比较定期发放,许多警察局已经获得基本的设备;各省的警察总局与太子港的海地国家警察总部已经建立了无线电联系;与司法机构的合作也获得了改善。但是,还有许多问题仍待解决。有些总局局长和分局局长缺乏关键性的经验,并且在所需的150名分局局长中只有79名,在所需的200名称为督察的中级警官之中只有89名已经部署,薪金支票有时候延迟发放;许多警察局仍然没有装备、家俱、电器和用水;与某些较小的警察派出所称为警察局分驻所的通讯仍然不足。

10. 另一个引起关注的问题是附属与各大城市的保安部队有些牵涉到谋财害命并且已经分裂成好勇斗狠的帮派。1996年12月10日政府发布了一项公报,表明海地国家警察是负责海地法律和秩序的唯一实体,政府绝不容忍任何的“平行部队”存在。虽然这项声明强调政府决心将所有的公安职能集中在海地国家警察手中,但是,解散这种部队加强海地法制的情况尚未实现。据报,有些城市的保安部队继续运作,在其他城市还有另外的团伙在海地国家警察的指挥系统以外承担警察功能。此外,由于犯罪问题日益引起关注,私人保全公司日益增加,据报共计约有6 000人。这些公司大体上都没有受到规范,它们构成可能的威胁,值得加以注意。

11. 海地国家警察的若干积极方面值得一提。维持社区治安是基于警察和当地

社区合作的概念,这种做法在全国各地执行,大大的改善了海地国家警察的形象并且为民众提供服务。此外,海地国家警察总监正在采取步骤为各级警官提供必要的培训,联海支助团为海地教官提供培训,以便为支助团的撤离做好准备。当记得虽然海地国家警察的成员在四个月的基本课程之外经常获得某些补充培训,但是大多数人需要进一步的教育,尤其是鉴于警察部队缺乏有经验的专业警官能够作为新征聘的年青警察的指导。

12. 再则,督察长办公室在联海支助团民警组成部分的支持下,在确保警察人员遵守基本的专业和道德标准方面,也取得了重大的进展。督察长办公室对海地国家警察人员违法失职情事继续进行调查并且予以公布,从而加强了警察部队的纪律和民众对它的信任。约有77名警察人员由于种种违法乱纪行为已经被开除,其中包括11名高级警官(分局长)。预期将有更多人被开除,因为警察总监已经表明他打算将所有行为不检点或者拒绝遵守海地国家警察维持公安的作法的那些人清除出警察部队。海地国家警察领导人员坚决而有原则性的反应以及督察长办公室积极履行其任务,证明政府决心明确改变过去的公安政策。应该采取的下一个必要步骤是有计划地将海地国家警察人员所犯的应予起诉的案件转交给法院。另一项卓越的成就是建立了明确的纪律制度并且任命了一个海地国家警察内部管制所需的纪律委员会。

13. 尽管取得了上述的进展,但是仍然有一些严重的缺陷存在。除了为调查政治性质的罪行而设立的小规模刑事侦察队以外,海地国家警察没有调查刑事案件的单位。负责与海地民法系统调查法官密切合作的司法警察缺乏领导并且无法正常运转。警察部队工作的大多数方面仍然遭受到制度以及作业程序标准不恰当的阻碍,并且警察部队储存和检索资讯或者进行监督以及拟订其自身发展的计划的能力并没有取得多大的改善。

14. 安理会的成员当记得,应海地政府的请求,我的特别代表发起设立一个技术援助方案,提供海地国家警察必要的专门知识以期建立机构并且确保在联海支助团撤离之后能够使得联海支助团的努力获得必要的连续性(见S/1996/813/Add.1,第12

段)。该方案的目的是征聘约50名顾问,已经征聘了4名顾问,并且预期不久将增添若干名顾问任职,这些顾问将与警察总监和9个省的警察总局局长共同工作。

五、司法和刑罚制度

15. 自我的前任的上次报告以来,拟订一项彻底改革司法制度的全面计划的进展非常缓慢。虽然司法改革法案仍在议会审议之中,但是已经任命一个委员会来领导改革程序,由欧洲联盟提供三年的经费。这项全面计划将涉及改革的所有方面,包括按照加拿大最近完成的一项对症下药研究报告提出的建议,彻底改组司法部。另一项积极的发展是设立了一个国家刑法小组来处理重大的侵犯人权案件,如事实政权期间发生的拉博托屠杀案件。捐助者特别是加拿大、法国和美利坚合众国提供了大规模的援助方案,但是结构上的缺陷以及整个司法部门缺乏领导阻碍了正确使用这种资助。

16. 目前,司法制度大致上仍然无法调查被控的罪行,并且以专业化的方式来起诉违法乱纪者。被拘押的囚犯约有80%等待审判。1996年11月为了弥补刑事司法拖延的情况而设立的协商委员会审查了一些不太重大的罪行并且在1997年1月中旬提出了它的报告和建议。其他的案件仍然没有取得任何进展,包括被控威胁到公共安全的31个人在被逮捕之后已经被拘押6至8个月,仍未审判。随着海地国家警察更为积极并且更专业化,法院的绩效不彰将更加造成司法行政的严重脱序。由于民众希望获得公正审判的要求无法获得满足民众可能继续诉诸“私设刑堂”,这种做法一直是当局大体上无法阻止的。

17. 监狱制度的进展很不均衡。海地全国各地的所有监狱都已经建立了登记机制,并且预期被警察拘留者的登记册不久将分发给各警察局。享有医疗照顾、用水和卫生设施的情况已经有所改善。三分之二的监狱看守已经获得培训并且其余的130名监狱看守将在1997年中期完成培训课程。已经开始培训培训员。但是,法律地位和领导的严重问题继续困扰着负责监狱系统的国家监狱管理署(监管署)。监狱看

守仍然不足,特别是因为监狱仍然过度拥挤。虽然太子港的国家监狱在年底将由法国、美利坚合众国和联合国开发计划署(开发计划署)共同翻修,各省的大多数监狱条件仍然很差。在今后几年很明显的需要国际提供援助。

六、发展活动

18. 1996年的经济状况令人失望。经济改革措施有所拖延,国际资金的提供大部分是以经济改革作为条件的。因为这个原因,并且由于缺乏私人投资,经济增长下降到低于3%,而人口增长约2%。预期1997年第一季度经济增长率将上升的情况并没有实现。基础建设项目并没有展开,更加上私人投资者持续犹豫,导致经济萧条,几乎是停滞。虽然没有确实可靠的统计数据,但是失业率仍然很高,最近的将来也不太有希望获得改善。停滞的收入、广泛失业率以及年通货膨胀率约17%是导致失望和不满的因素。

19. 我的前任在去年11月通知安全理事会(S/1996/813/Add.1,第15段),1996年9月议会通过了主要立法,允许将9个国有的企业部分私有化或现代化。随后任命了一个委员会并且开始进行基础工作,以期展开这个程序并且吸引私人投资。但是,进入新的会计年度已经有5个月,议会仍然在讨论1996-1997年的概算,这样的拖延对于公共行政和整个经济带来了不利的影响。

20. 项目执行和贯彻仍然是一个重大的问题。核可的资金有时候仍然没有使用,迫切的社会需求没有获得满足。许多获得完全资助的基础设施项目仍然没有展开,使许多人更加认为海地的转型到民主体制并没有产生任何的益处。为了查明和克服种种障碍,捐助者的部门工作小组以及各部门的官员一直参与审查项目提案,并且追踪项目的执行情况。这项工作获得了开发计划署定期更新的部门项目数据库的协助。在区域一级,为了改善若干省会艰难的生活条件和应付迫切的社会问题,已经展开目标明确的积极行动,加速项目的执行。政府官员、捐助者以及地方当局和社区领袖组成的工作组已经在海地角和戈纳伊夫集会,审查已经规划的各种项目并且

探讨社区的优先事项。但是,仍然迫切需要对扩大海地的吸收能力开展一个更有系统的作法。

21. 国际金融机构和双边捐助者,以及联合国各机构和方案,在今后几年仍然承诺对海地提供比较大的资源。行政部门已经显示加速改革,议会加速核可预算以及执行久已规划的大规模的基础设施项目的政治意愿早日执行主要的公共投资不仅将导致总的需求、就业和收入增加,而且还将恢复私人投资,这是更持续的自力更生的经济增长和大大改善安全情况的一个必不可少的因素。

22. 已经举办了两次专题讨论会,让海地的各种专业和各种意见的人士聚集一堂,以期准备草拟一项协商一致意见,为2012年海地将是一个什么样的社会提出设想。这两次讨论会是由海地的非政府组织发起并且由开发计划署支助的,会议的目的是拟订一项文件,作为海地人在今后15年重建他们的国家的一项蓝图,这项努力将持续需要国际社会提供援助。

七、财政方面

23. 大会1996年11月4日第51/15号决议和1996年12月18日第51/459号决定拨款毛额56 105 000美元给联海支助团特别帐户,充作1996年7月1日至1997年6月30日期间,支助团的维持费用,但须安全理事会决定将支助团的期限延长到1997年5月31日之后,每月摊款毛额4 566 800美元。在我目前提交给大会的关于联海支助团经费筹措的报告注(A/51/825)中,我指出,1997年7月整个月维持联海支助团以及此后清理结束支助团的共计费用将达到毛额14 530 000美元。

24. 截至1997年3月19日为止,尚未缴付给联海支助团特别帐户的摊款共计30 628 937美元。所有维持和平行动的未交摊款总额为18亿美元。

八、意见和建议

25. 前任秘书长在1996年10月1日的报告(S/1996/813,第54段)中回顾,如果核

可他1994年7月的建议,就表示安全理事会将使国际社会承担支助海地的长期方案。我完全赞同这种看法并且认为必须采取这种的作法。几十年来的武断专横、贪污腐化、暴力横行以及对人民肆意凌虐导致海地最好的人才流失,对海地所造成的惊人破坏,不是短期的维持和平特别团可能恢复的。

26. 经济增长以及共享经济增长利益是社会和政治稳定的一个重大因素,这种观点已经是确立无疑的。我深信,只要有正确的政策框架和必要的国际支助,有创造力聪明而勤劳的海地人民最后一定能够为他们自己建立一个繁荣而公正的社会。但是,为了实现这个目标,很明显的是各阶层的人民必须团结一致,执行一项具有明确目标的国家项目并且通过持续的努力共同实现这个目标,国际社会应该承诺长期支助这个计划。因此我希望,目前有些海地人正在从事为今后的15年制定一项战略,这将有助于形成一项共识,作为我们共同努力重建海地的依据。当前开发计划署将与海地政府共同努力,加强海地的吸收能力,并且与联海支助团一起协助努力改革司法制度。

27. 很明显的是,安全和法治是任何私人投资以及促进繁荣的必要先决条件。正如本报告所说明的,在建立一个有效力和守法的警察部队方面已经取得了一些进展,但是还必须作很多的工作才能够确保警察部队能够充分运作。正在作出安排,将根据第975(1995)号决议设立的自愿基金转交给开发计划署,以期协助建立一个适当的警察部队。这项基金为技术援助方案提供经费(见上文第14段),并且为全国各地的警察分局的重建提供经费。我在2月4日呼吁某些会员国严肃考虑捐款给该项基金。但是,到目前为止,还没有收到任何的捐款。我想借这个机会重申我对所有会员国的呼吁,请大家支持加强海地法制的这项宝贵工具。

28. 警察的体制发展能否取得持续的进展取决于司法制度的改革,目前司法制度的改革由于缺乏协商一致的战略而受到阻碍。司法改革委员会的建立增强了不久将能够确立一个连贯的改革框架的希望。就这个框架达成广泛的协议将确保国际充分落实对司法领域的援助,这应该继续是一个重大的优先事项。我要借此机会感谢

加拿大、法国和美利坚合众国对这个部门所提供的重要援助方案。在今后几年内仍将需要它们以及联海支助团和联合国系统继续努力。在中央和区域一级可能都需要长期的技术支助。

29. 前任秘书长在其1996年11月13日的信中指出(S/1996/956, 附件), 普雷瓦尔总统指出, 在1996年11月30日之后仍然需要国际社会在这个领域提供援助, 海地国家警察需8至12个月才能保证环境安全和稳定。从本报告可以明显地看出, 联海支助团可以对这个目标以及第1086(1996)号决议第1段所提出的目标作出进一步的贡献。该决议第1段申明“一支专业、自力维持、充分运作、规模和结构适当、能够行使警察全部职能的国家警察部队对巩固民主和恢复海地司法系统活力的重要性。”因此, 念及该决议第2段, 并且根据我的特别代表继续与海地当局协商的结果以及“海地问题秘书长之友”小组的意见, 我得到的结论是, 为了确保海地国家警察体制发展持续下去, 联海支助团的任务期限应该最后再延长一次, 直到1997年7月31日为止。

30. 根据第1086(1996)号决议第3段的要求, 我已经再度审慎探讨进一步减少支助团人员的可能性。但是, 我的特别代表和所有的观察员都同意, 在暴力事件重新爆发以及政治和社会情势日益紧张之际, 海地的局势比四个月以前更加动荡不安, 当时认为支助团的核可编制已经到了最低极限。正在进行的选举程序应于5月25日完成, 选举的最后结果可能在6月公布, 这有可能导致局势更为紧张。由于经济无法预期在今年后期获得明显的改善, 并且在经济停滞的情况下民众的就业要求和物价的下降也不可能满足, 因此, 不能排除有发生动乱的可能。面对新的挑战, 海地国家警察将需要持续的援助, 才能够维持公共秩序, 同时进行其自身的发展。预期1997年下半年局势将会有所改善, 使联海支助团能够顺利撤出。但是, 为此必须维持到7月期间的稳定, 并且经济的进展不会受到安全问题的损害。

31. 鉴于上述情况并且认识到, 必须避免采取任何行动, 危害到海地在国际社会援助下到目前所取得的重大进展, 我坚决建议, 维持支助团目前的人员配置, 直到任务结束。象最近发生的“太阳城”帮派械斗事件期间一再显示的, 军事特遣队和民

警的存在,对于海地国家警察成功地运作是非常关键的。任何裁减支助团人员配置的举措将危害到它的行动和培训能力,并且使它履行任务的能力受到威胁。联海支助团必须继续对海地政府提供一切支助,以便加速和巩固海地国家警察的体制发展以期维持安全和稳定。但是,我将再度确保经常审查联海支助团的行动,以期剩余的任务可以在会员国承担最低的费用情况下完成。

32. 安全理事会在第1086(1996)号决议中要求我在本报告中载入关于以后国际驻留海地的性质的建议。鉴于该国当前的局势不稳定,并且在与海地当局和“海地问题秘书长之友”小组协商之后,我的审慎意见认为,目前提出具体建议的时机并不成熟。但是,我打算在6月提交进一步报告,提出支助团结束之后国际援助的详尽安排。从本报告可以明显地看出,海地国家警察在最近的将来,将继续需要大量的支助。在联海支助团撤出之后,国际驻留海地的规模和形式,将必须根据以下几个因素审慎考虑:海地国家警察专业化的程度;关系到海地国家警察履行其任务的能力的安全局势;海地的经济状况;海地政府推动民族和解的决心;国内对国际持续驻留的政治支持;以及联合国所面临的财政和其他限制。

33. 在结束本报告时,我要赞扬我的特别代表和军事及民警部门指挥官,以及联海支助团的国际和当地工作人员,他们在支持海地民主方面作出了杰出的努力。

附 件

1997年3月21日联合国海地支助团军事和民警部门的组成和人数

国 籍	军 事			民 警
	行 动	总 部	志愿资助	
阿尔及利亚	-	-	-	15
加拿大	422	34	300	99
法国	-	-	-	71
印度	-	-	-	1
马里	-	-	-	38
巴基斯坦	25	19	500	-
多哥	-	-	-	7
美利坚合众国	-	-	-	31
共 计	447	53	800	262
总 计	500 =====		800 =====	262 =====

- - - - -

