



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1994/435
14 April 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于南非问题的进一步报告

一、导言

1. 本报告是按照安全理事会1992年8月17日第772(1992)号决议和1994年1月14日第894(1994)号决议提出的。这是关于联合国南非观察团(联南观察团)在扩大任务以观察南非的选举之后的第一份报告,报告所述期间是1994年的第一个季度。报告简单介绍了选举的筹备情况,并就联南观察团关于监测暴力行动和缓解紧张局势的活动提出最新资料。报告也介绍了联南观察团在南非各地工作队的工作情况。

二、过渡进程的进展情况

A. 政治进程

2. 经过长达三年多的谈判之后,多党过程1993年9月拟订了四个基本法案(后来又增加了第五个法案),然后由议会正式制订为法律。这五个法案是:过渡时期行政委员会法,独立选举委员会法,独立媒体委员会法,独立广播管理局法和选举法。到1994年1月,关于临时宪法的谈判工作结束,商定的宪法由议会通过。可是宪法没有正式颁布,因为还在继续谈判,希望让所有政党都参加选举进程。不过,临时宪法必须在4月26日之前颁布和生效,才能举行选举。

3. 过渡结构已经运作,开始进行各项工作。现在的主要问题是一些政党拒绝参加,因为它们不肯接受临时宪法。因此,正在设法使这些组成自由联盟的政党(特别是因卡塔自由党和一些白人的右派政党)参加过渡进程和4月的选举。

4. 最近几个月正在加紧努力,由政府、非洲人国民大会和自由联盟进行三方谈判。1994年2月3日,政府提出了一套修正案,希望由此达成协议,保证自由联盟的参与。这个提议失败之后,曼德拉先生于1994年2月17日宣布,非洲人国民大会愿意单方面让步,对临时宪法提出一系列修正案。政府支持曼德拉先生的提议。多党谈判理事会于2月22日召开会议,核可这些修正案,并由议会于1994年3月2日予以通过。

5. 尽管许多人认为这些修正案解决了自由联盟的疑虑,但布特莱齐酋长的因卡塔自由党几乎立即拒绝了修正案,他在自由联盟中的盟友也拒绝这些修正案。在本报告所述期间,政府、商业界人士以及外国访客和外交官都还在继续设法使自由联盟和布特莱齐酋长参加这一进程。1994年3月1日,曼德拉先生又在德班会见了布特莱齐酋长。会议之后的联合声明表示,双方同意与各自的主要人物商讨,是否可能通过国际调解解决宪政僵局。因此,因卡塔自由党暂时进行选举登记。可是,由于因卡塔自由党没有在延长的最后期限1994年3月16日之前提出候选人名单,因卡塔自由党的暂时登记也失效了。

6. 1994年3月2日,我写信给德克勒克总统、曼德拉先生和布特莱齐酋长,信中强调会议的结果是一个积极发展,并重申联合国支持他们的努力,以解决阻碍和平进程的所有未决问题。

7. 非洲人国民大会和因卡塔自由党成立了一个工作组,以加强和平委员会并改进双方之间的交流,拟订国际调解的方式。工作组举行了几次会议,并宣布已就调解的职权范围和调解人的姓名达成了协议。后来又声明,还需要就职权范围的最后协定继续会谈。

8. 曼德拉先生与古德维尔·茨维勒蒂尼国王原定于3月18日举行会议,但由于

会议地点从原来的私人地点换到一个在好几千祖卢人之中的公共地点,可能威胁到曼德拉先生的安全,因此取消。非洲人国民大会一方还认为,在公开会议上无法深入讨论国王所担心的法律和宪政问题。可是,国王仍然召开公开大会,他在会议上的讲话被某些人解释为是单方宣布祖卢王国独立。非洲人国民大会的官员此后曾经强调,国王并没有要求脱离南非。

9. 不过,茨维勒蒂尼国王的讲话是赞成恢复祖卢王国的主权,这使得局势复杂化。然而,政府和非洲人国民大会仍然坚决主张建立一个统一的南非。

10. 自由联盟其他成员的情况发生了很大的变化。在博普塔茨瓦纳,独立选举委员会劝说领导人参加过渡进程的工作没有成功。我的特别代表早先也曾作出同样的努力。家园领导当局的固执态度导致暴动,最后推翻了行政当局。造成60人死亡。过渡时期行政委员会和政府迅速行动,接管了家园的行政当局,使秩序恢复,并开始准备选举。已任命两位联合行政首长,在选举之前负责该领土的工作。

11. 在博普塔茨瓦纳的危机之后,西斯凯的领导人辞职,由过渡时期行政委员会任命行政首长取代其职位。在南非荷属抵抗运动企图插手博普塔茨瓦纳失败之后,右派联盟已经瓦解。人民阵线的领导人之一康斯坦德·维尔乔恩将军从自由联盟退出,登记了一个新政党,称为自由阵线。右派破裂是因为在采取军事或和平手段以实现建立人民国家的目标方面无法取得一致意见。

B. 政治暴力事件

12. 自从我上次提出报告以来,由于政治原因而死亡的人数已经减少。根据已知记录,1994年1月、2月和3月上半月的死亡人数约为600人,而最多时只在1993年7月的一个月就死亡了605人。全国由于政治原因而死亡的人在1993年平均每月为366人,到1994年初已减少为每月平均286人。可是,每天平均仍有10人左右死亡,其中许多人是妇女和儿童。

13. 南非人权委员会关于政治暴力事件的数目显示,去年由于政治原因而死亡

的人有95%发生在比勒陀利亚、威特沃特斯兰德和瓦尔以及纳塔尔/夸祖卢地区。这个估计数甚至高于前几次报告的估计数。

14. 最近的和平倡议使比勒陀利亚、威特沃特斯兰德和瓦尔地区的死亡人数减少,从1月的142人减至6月的69人。在东兰德,由于部署了南非国防部队与南非警察一起工作,几个月来的纵火和流血事件已经减少。部署南非国防部队是因为当地领导人和非洲人国导大会一再表示,鉴于国内稳定部队涉嫌参加扩大暴力事件,要求撤出该部队。

15. 纳塔尔/夸祖卢的政治死亡人数比别的地区高得多。这两个地区平均每月死亡161人,而且没有减少的迹象。暴力事件已经从城镇地区扩散到夸祖卢的乡村地区,例如纳塔尔中部的里士满、克赖顿和布尔弗。

16. 德班郊区的伏姆拉茨和夸马苏两个镇是因卡塔自由党与非洲人国民大会发生重大冲突的中心地点,并且据称警察的立场偏袒。这两个镇的暴乱使许多家庭流离失所,工人无法出去工作。由于担心因卡塔自由党会全力破坏选举,暴力事件更有升级的可能。

17. 1994年3月28日,好几千自称是因卡塔自由党支持者的祖卢人。在约翰内斯堡街头示威。示威游行失去控制。在市内好几个地区发生射击事件,造成53人死亡,好几百人受伤。

18. 在南非的四个国际观察团(联合国、非洲统一组织、联合王国和欧洲联盟)发表声明,对这些事件表示痛惜,强烈敦促政治领导人不要举行没有经过适当计划并让参加者携带武器的游行。他们表示,政府、各政党和保安部队对于没有采取共同行动以阻止暴力事件都负有责任。他们还提出,暴力事件阻碍了独立选举委员会的工作,而委员会正在设法建立必要的基础设施,使所有愿意行使选举权的南非人都能够参加投票。

19. 1994年3月31日,德克勒克总统宣布纳塔尔/夸祖卢全省进入紧急状态,包括夸祖卢自治领土在内。非洲人国民大会对此表示欢迎,而布特莱齐酋长表示反对。

20. 在博普塔茨瓦纳,极右翼分子据称在最近的暴乱事件中随意杀人。极右翼分子继续公开威胁要破坏选举,有人指责他们制造了好几起政治暴力事件。

C. 过渡时期安排

21. 去年12月,过渡时期行政委员会建议任命约翰·克里格勒法官为独立选举委员会主席。不久又任命了十名其他委员,他们均是具有广泛代表性的知名人士,虽然职业和政见不同,但他们的品格和敬业精神深孚众望。另外又任命了五名非南非籍委员,其中四名选自联合国和英联邦秘书处提供的名单。

22. 独立选举委员会负责选举组织工作和监督选举进程的两个司已于1994年1月初成立。1993年12月下旬任命了行政司长,1994年1月初任命了监督司长。建立独立选举委员会这样一个规模庞大结构复杂的组织不可避免要遇到许多实际问题,因此花费了一些时间才使行政司和监督司的中心机构全面运作。

23. 独立选举委员会面临的任务很艰巨。过去数十年中,获准参加全国一级选举的选民不足300万人,而在4月份的选举中约有2 300万人有资格投票。选民的增加给独立选举委员会带来严重的行政和后勤问题。独立选举委员会需要招聘并训练大约150 000名选举工作人员。这些人员必须至少有一定的学历,并会说国家和地方主要语言。此外,由于决定使用两种选票——一张用来选举国会,另一张选举省级立法机构,还由于政党登记和提交政党名单的时间表很复杂,使独立选举委员会的工作更为困难。最后,暴力事件,尤其是比勒陀利亚、威特沃特斯兰德和瓦尔以及纳塔尔/夸祖鲁地区的暴力事件造成巨大挑战。

24. 独立媒体委员会颁布了特许商营和临时广播业者的准则。委员会的广播事务司将监督南非广播公司所属电台和电视台以及其他(商营)特许广播业者,负责确保政党选举广播按比例分布到全国和区域政党,自3月26日至4月24日进行广播,并于选举前24小时停止广播。独立媒体委员会的出版事务司监督国家出版物和其他传播资源,防止这些出版物被用来促进任何一个政党的竞选目标。

25. 独立媒体委员会将通过指控事务司审查政党提出的指控和委员会自己的媒体监督活动发现的广播业者违法活动。因此,独立媒体委员会确认以下两项指控严重阻碍了自由而公正的选举,已提交独立选举委员会和过渡时期行政委员会采取适当行动:(a) 比勒陀利亚电台决定允许向南非荷裔抵抗运动温克曼多(Wenkommado)成员发出号召,为在博普塔茨瓦纳采取行动而“全副武装”在温特斯多普南非荷裔抵抗运动办事处集结;(b) 言论自由学会指控博普塔茨瓦纳家园近来的危机期间记者受到骚扰。

26. 3月16日,过渡时期行政委员会任命由八名成员组成的独立广播管理局理事会。独立广播管理局是一个自主的常设机构,负责制订电台行为守则;调查交叉所有权,审查废除管制对南非广播公司造成的财务问题。

三、联南观察团的活动

A. 部署和后勤

27. 1994年1月31日,大会核可扩大的联南观察团经费的预算¹之后,把重点首先放在部署观察员和支助人员,同时增添必要支助和后勤设施,包括运输、通讯和食宿。截至1994年3月24日为止,已在9个省和56个区总共部署611名国际工作人员,包括200名联合国志愿人员。1994年4月21日至23日,另有1 278名联合国选举观察员将在三个不同地点接受训练,并于选举前两天部署到各省。文件S/1994/16第92段曾设想另外部署600名观察员,现在看来这是一个不切实际的目标。实际人数将会少得多。

28. 关于运输,进行了广泛调查并同车辆出租公司最后签订了合同。选举期间共有1 320辆车可以动用。一些政府提供车辆供选举前和选举期间使用,数量虽少,但精神可嘉。

29. 安装全国通讯系统(两个卫星地面站、65台中继器和电台)所需的大部分通

讯器材已经运到并开始安装。联南观察团收到两台卫星地面站之后将尽快安装在约翰内斯堡和德班。结果,通讯系统自1994年4月1日以来已部分运作,不久可望全面运作。

30. 除约翰内斯堡、德班和两个区中心之外,又在7个省城设立了联南观察团办事处,使办事处总数达到11个。选择这些地点是为了同独立选举委员会的省级和区级中心相配合。利用回购安排或租赁办法购置了办公室家俱和设备。这样可以减少观察团的开支。

31. 观察团没有全时包租一架通讯和联络飞机。南非的商营航空发达,几乎所有公务旅行都可以乘飞机。为应付将来的突然或紧急需要,观察团同当地一家包机公司签订合同,在需要时使用为数不多的飞行时数。预料将主要利用大客车部署国际观察员。少数需要乘飞机旅行的将乘用经常商营班机。联南观察团目前正在设法包租8架轻型直升机和一架小型固定翼飞机,供三天选举期间使用,用来作医疗和伤员撤离,对问题地区作快速反应并在必要时进行撤离。联南观察团还租了两架配备无线电中继器的轻型直升机。准备在选举期间飞行,以加强可能多事地区的无线电通讯。

B. 秘书长特别代表的协商

32. 我的南非问题特别代表拉赫达尔·布拉希米先生在1993年12月16日任命之后不久即抵达该国。他在今年年初返回纽约协商并于1994年1月27日回到约翰内斯堡任职。

33. 自抵达南非以来,布拉希米先生就选举筹备工作、一般政治形势和联南观察团扩大的任务同主要政党领导人进行协商。他会见的领导人包括:国家总统德克勒克,非洲人国民大会主席纳尔逊·曼德拉先生,因卡塔自由党主席蒙戈絮蒂·布特莱齐酋长,阿扎尼亚泛非主义者大会(泛非大会)主席主席克拉伦斯·马克维图先生,民主党领袖察赫·德比尔先生,民主阵线领袖康斯坦德·维尔乔恩将军和博普塔

茨瓦纳的卢卡斯·曼戈普先生。选举期间的安全问题以及观察员的安全问题在特别代表的全部讨论议程中是优先议题。

34. 特别代表就选举进程问题同独立选举委员会主席约翰·克里格勒法官及其他委员进行了定期讨论。他还同全国和平秘书处主席安东尼·吉尔登于伊博士和公开暴力和恐吓调查委员会主席理查德·戈德斯通法官进行协商。

35. 特别代表还同来访知名人士和外交官进行了协商:包括荷兰总理、非统组织秘书长和英联邦秘书长、瑞典外交部长、美国常驻联合国代表、加拿大拉美和非洲事务部长以及一些国家的议会代表团。

36. 应非统组织秘书长邀请,特别代表出席了1994年3月19日在哈拉雷举行的非统组织国家和政府首脑南部非洲问题特设委员会第十届常会。会议重点是南非最近的局势发展,特别是纳塔尔/夸祖鲁局势和即将举行的选举的筹备工作。布拉希米先生在哈拉雷同非统组织现任主席埃及总统胡斯尼·穆巴拉克、津巴布韦总统罗伯特·穆加贝、纳米比亚总统萨姆·努乔马和参加国的外交部长交换了意见。

C. 和平的促进和监测

37. 联南观察团各工作队继续注意着集会和其他公开举行的活动,调查恐吓事件及与此相关指控,并同国家和平结构及区域和地方和平委员会密切合作。但是由于缺少政党方面的承诺,导致许多区域和地方和平委员会不能发挥作用,甚至撤消。

38. 看起来,该国许多地区的和平结构在过渡时期已不起作用。问题的部分原因是,国家、省和地方的各级政治领导人几乎把全部注意力集中在竞选上,将能干的代表撤出和平结构。其他原因包括:全国和平秘书处同独立选举委员会竞争人数不多的经过训练的监察员,并出现选举之后将不再需要和平结构的普遍想法。结果,联南观察团越来越多地直接同社区内各集团联系,包括教会、非政府组织和保安部队。

39. 在过去数月内戈德斯通委员会公布了两项重大调查结果。第一项调查结果

载于委员会第四次临时报告(1993年12月6日),确定在夸祖鲁警察部队中存在行刑队。第二项结果是关于南非警察、夸祖鲁警察和因塔尔自由党内部人员政治暴力犯罪的临时报告(1994年3月18日)。

40. 戈德斯通委员会已将其调查组从5个增至15个,调查范围遍及全国。委员会另一项职能扩大是调查独立选举委员会将提交给委员会的与政治活动有关的暴力事件的。这是一项必要的安排,因为独立选举委员会自己没有调查组。

D. 监督选举进程

41. 根据我1994年1月10日报告(S/1994/16)中的建议设立了一个选举司,它是联南观察团两个行动机构之一。在工作最初阶段,选举司的重点是制订今后任务的执行战略和计划。作为该进程的一部分,决定主要将以集中方式监督选民教育、新闻媒介法和选举的法律程序。

42. 联南观察团设在约翰内斯堡的新闻和媒体分析科在联南观察团省级官员的协助下监督全国、区域和地方主要的英文和南非荷兰文报刊、周刊和月刊。南非的报刊以相当客观的态度大量报道了主要正常的活动。总之,文字媒体登载了许多选举专栏、社论、补充报道和选民教育材料。在公认的限度内,可以认为媒体是公正的。

43. 为有效协调各政府间组织的选举观察活动而设想的的结构也已设立。协调委员会由四个主要政府间组织观察团团长组成,由我的特别代表担任主席,自1994年1月31日第一次开会以来一直定期开会。由四个观察团选举结构首长组成并且仍由联南观察团主持的技术工作队也一直定期开会。最后,已设立了联合业务股作为一个常设工作组,其工作人员已经配备。

44. 联合业务股将优先执行培训方案。召集了一个约有十几名专家组成的队伍编写适当的培训教材和战略。对观察团人员、包括联合国志愿人员方案(志愿人员方案)人员进行了培训。此外还为其他政府间组织工作人员举办了培训班,将在选举

前夕抵达的观察员的培训准备工作基本就绪。

45. 联南观察团的基本任务是观察独立选举委员会及其各机关在选举进程各方面和各阶段的行动,核查它们的行动是否符合独立选举委员会和选举法规定的自由公平的选举,在这方面联南观察团自独立选举委员会成立以来一直同其保持联系。独立选举委员会采取的在其所有活动中奉行透明政策这一重要步骤为这一过程提供了便利。根据协调委员会的决定,独立选举委员会被邀请派代表参加协调委员会和技术工作队的会议,并已多次派人出席。独立选举委员会代表出席技术工作队会议,从而可有效协调各政府间观察员特派团向独立选举委员会提供的技术援助。联南观察团在技术工作队的代表也有机会以建设性方式提出他们对选举进程的问题,并有机会就可能考虑的问题的解决办法提出建议。独立选举委员会总是对这些意见作出积极反应。

46. 联南观察团还在选民教育方面执行任务,根据一些方法对独立选举委员会和非政府组织在选民教育方面的工作是否充分进行评估,包括根据主要的执行选民教育组织提出的资料进行分析;观察独立选举委员会选民教育部的工作并与该部的工作人员保持联系;对全国范围内传播媒介的覆盖面进行评估;分析联南观察团观察员从外地得到的关于选民教育工作的反馈。

47. 正采取这些方法对选民教育方面的工作充分与否进行评估,评估包括两个方面,一方面是可能的选民获得的实质性资料,另一方面是地理覆盖面。特别重视核查对农村地区、城市中被忽视的社区以及人口中的某些部分(如妇女、农业工人及文盲)的教育是否充分的问题。在发现覆盖面有遗漏时,不论是地区还是特定人口群的遗漏,都会提请独立选举委员会或负责进行选民教育的有关组织注意。

48. 关于发给选民身份证的问题,已向联南观察团外地工作人员提出准则,以评估选民证临时颁发中心的工作质量。这些准则是直到举行选举之前,每两周一次的定期报告的依据。联南观察团还要求得到调查数据,用以确定特定的选民群体缺少证件的程度。

49. 最后,还为联南观察团观察员评估独立选举委员会选择投票站的问题拟定和颁布了准则,这是确保选民能在不受恐吓的环境中,以及在能保证自由进入投票站的条件下进行投票的关键因素。尽管独立选举委员会在确定投票站地点方面的耽搁拖延了这一进程,但计划在1994年4月初完成对所有投票站的视察工作。

50. 有关选民受到恐吓的报告越来越多。选民教育宣传活动应把重点更多地放在使选民相信,他们的投票都是保密的。

51. 据说一些允许投票站设在其土地和厂房内的农场和工厂厂主受到恐吓。还有报告说,一些政党支持者的房子被对手放火烧毁,或被迫离开城镇。这类事件的报告主要来自纳塔尔/夸祖卢、东开普敦和北德兰士瓦尔。

52. 选举法规定对那些有支持者破坏政治集会或恐吓选民的政党进行司法审判。根据这一规定,国民党和民主党各自向独立选举委员会提出对非洲人国民大会的控告,同时非洲人国民大会对因卡塔自由党提出了控告。据报告还发生了一些事件,包括关闭场地、恐吓、在政治集会上起哄和投掷石块。人们担心,对这种情况如不加以制止,可能出现更多的暴力和更大的伤亡。

53. 近几星期以来,非洲人国民大会公开告诫其支持者不要扰乱对立政党的会议。它威胁对任何违犯选举行为守则的成员采取惩戒行动。

四、结论

54. 在过去三个月中,有关政党和南非政府积极努力,以建立多党谈判中所商定的过渡时期的各个机构,以消除政治障碍和为自由公平的选举创造条件。如上文所述,所有主要机构--过渡时期行政委员会、独立选举委员会、独立媒体委员会和独立广播管理局都已在本报告所述期间成立并开始运作。

55. 过渡时期行政委员会和南非政府已逐渐找到一个能使它们共同筹备选举工作的方法。在参加多党谈判进程的26个政党中,大多数现已参加过渡时期行政委员会。尽管为使所有政党都参加1994年4月26日至28日的选举做出了不懈努力,但因卡

塔自由党、保守党和大多数极右翼政党似乎仍未同意参加。

56. 自1993年12月成立以来,独立选举委员会取得了很大成就,但仍有很多事情要做。例如,独立选举委员会通知联南观察团,任命独立选举委员会外地工作人员的时间表出现严重延误,结果是区选举人员只能在投票之前数周,甚至几天前任命。这将使他们只有一点点时间准备选举,特别是找到投票工作人员并给予他们适当的培训。

57. 此外,另一项令人关切的问题是确定投票的地点。部分是由于拖延部署外地工作人员,独立选举委员会不得不从不同来源取得关于可能成为投票站地点的资料,而大部分这种方式确定的地点都不能用。这就推迟了公布投票地点的时间,从而耽误了独立选举委员会关于投票后勤工作和人员部署的详细规划,也耽误了联南观察团通过联合业务股部署观察员的计划。

58. 建立外地机构和确定投票站的工作出现困难,也使得全面计划迟迟无法拟订,以安全合并、包装、储存和分配重要选举设备和器材,并在投票期间和计算选票之前安全运送和存放投票箱以及其他敏感的设备 and 器材。

59. 此外,由于政治局势复杂和紧张局面不断出现,政府及其安全部门和各政党也没有向独立选举委员会全力提供帮助和合作,让它制订全面妥善的应急计划,保障投票站、选民、监测员以及外国政府和非政府组织的国际观察员的安全。在这方面,全国维持和平部队原计划有一万多人,将只能部署3 000到4 000人。

60. 所有这些问题都曾与独立选举委员会讨论,并继续在讨论中。联南观察团了解到独立选举委员会完全理解这些问题,并正设法加以改善。我呼吁有关各方与独立选举委员会充分合作,以便尽快作出必要的安排。

61. 政治暴力仍对选举进程构成严重威胁。最令人担忧的是因卡塔自由党反对选举进程,特别是在纳塔尔/夸祖卢,以及极右翼政党在它们宣称属于人民国家的地区进行反对活动。绝不允许用恐吓、暴力和挑衅来剥夺南非人民加入民主国家行列的合法权利。为了保证在南非举行自由公平的选举,我要求有关各方避免暴力,和平

地参加选举,尊重每个人投票或不投票的权利。政府必须为独立选举委员会提供一切必要的协助,拟订一个能保证投票站、选民、监测员、外国政府和非政府观察员安全的全面妥当的应急计划。

62. 自安全理事会1994年1月14日第894(1994)号决议核准扩大联南观察团的任务之后,及时全面地部署观察团的工作被列为最优先事项。我的特别代表已于1994年1月27日在约翰内斯堡就任。到3月24日,距选举还有一个月,在我上次报告提出的作业方式中所要求的所有联合国观察员和支助人员已在各省和各区全部部署完毕。为在选举两星期前抵达南非的其他观察员拟订的训练方案和部署计划已也最后确定下来了。

63. 南非全体人民都有责任通过自由公平的选举,确保他们长期以来的艰苦努力获得成功,使南非成为一个不分种族、民主和统一的国家。根据安全理事会核准的作业方式,联南观察团将继续帮助南非人民开创一个和平与民主制度的新时代。

64. 最后,我要赞扬英联邦、欧洲联盟和非统组织为国际社会在南非的协同努力所作的贡献。我还要谢谢它们向我和我的代表提供合作与协助,让我能够执行安全理事会在南非问题上赋予我的任务。

注

¹ A/C.5/48/67。

- - - - -