



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1997/832
31 October 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于联合国海地过渡时期特派团的报告

一、导 言

1. 本报告是依据安全理事会 1997 年 7 月 30 日第 1123(1997)号决议提交的,安理会通过该决议设立了联合国海地过渡时期特派团(联海过渡团),其任务期限只有四个月,至 1997 年 11 月 30 日为止,以便协助海地政府,支持和帮助海地国家警察的专业化。安理会在该项决议中请我至迟于 1997 年 9 月 30 日提交关于该决议执行情况的报告,并就特派团任务于 11 月 30 日结束之后缔造和平的存在方式提出建议。我的特别代表恩里克·特尔·霍斯特先生于 9 月 29 日就海地局势向安全理事会成员作了简介,并通知他们,鉴于当前的情况,我不能在 9 月 30 日以前提出此种建议。安理会主席当天通知我(见 S//1997/755),安理会同意我的想法,在 10 月底提出第 1123(1997)号决议要求的报告。

2. 本报告特别考虑到主管维持和平行动副秘书长贝尔纳·米耶先生在 1997 年 10 月 13 日至 15 日访问海地期间进行的协商。本报告还依据了我的特别报告员就海地问题秘书长之友小组的意见正在与海地政府进行的协商。

二、政治情况

3. 我在上一份报告(S/1997/564 第 3 段)中通知安全理事会,在长期政治混乱和社会动乱之后,罗斯尼·斯马斯总理的政府于 6 月 9 日辞职。斯马斯先生在辞职时

说,执政的拉瓦拉斯联盟内部的各种紧张关系使他无法执行他的政策。他还谴责 4 月 6 日进行的选举中的违规情况。7 月 25 日,勒内·普雷瓦尔总统提名海地驻美洲开发银行代表埃里克·皮埃尔先生为总理。由于未能就选举和经济问题达成协议,众议院以程序性理由于 8 月 26 日否决了他的候选人资格。10 月 20 日,斯马斯先生宣布他决定停止以留守身分行使职责,并吁请内阁成员也这样做。海地已有 4 个多月没有充分行使职责的政府。这种权力真空加上经济和社会的紧迫问题,已使该国的局势岌岌可危。

4. 可以指出,由于指控选举当局和一些政治活动分子有舞弊和不当行为,选举进程的第一部分已受到破坏。5 月 8 日,众议院要求临时选举委员会在议会对选举法有争议的条款作出确切解释(《解释法》)之前不要公布第一轮立法选举的结果。临时选举委员会在对绝大多数的选票进行计票时未将空白票计算在内,致使在由前总统让·贝特朗·阿里斯蒂德领导的范米·拉瓦拉斯党的旗帜下参加议会竞选的 3 名候选人获得大胜。8 月 5 日,众议院通过了《解释法》,裁定应将空白票计算在内。应海地政府之请观察选举进程的美洲国家组织选举观察团(美洲选观团)也认为临时选举委员会采用的计票程序违反了《选举法》第 108 和 109 条。

5. 8 月 18 日,海地政府公报《箴言》刊载了第一轮部分立法选举的结果,尽管斯马斯总理曾表明他不会授权公布结果并曾要求临时选举委员会不予公布。参议院的一些成员已发誓制止新的参议员就职,其理由是他们当选不当。目前,参议院的 27 个席位中仅有 15 席就职,比必须达到的法定人数以及最后确认新总理所需的绝对多数仅多一席。

6. 关于地方政府选举,美洲选观团的报告说,7 月份和 8 月份的补充选举因与 4 月份相同的那些问题而遭到破坏,这些问题是:选民态度冷淡;事先没有对大众进行教育以提高选民意识;对投票监察员和投票工作人员的训练不足;和违规情况,包括投入伪票。选举通知的时间极短,参加投票者一般不超过选民的 2 至 3%。临时选举委员会现已完成了第一级地方议会的选举,也完成了将在法官和任期 9 年的常设

选举委员会的选举工作中发挥决定性作用的市和省议会的间接选举。人们对整个进程的有效性和由此产生的各机构的合法性表示了关切。

7. 按照我的指示,我的特别代表于8月19日通知海地当局,在选举进程的可靠性和透明度恢复之前,暂停联合国对临时选举委员会的技术援助。大多数政党和其他许多观察员曾对在前临时选举委员会成员辞职后于1996年11月6日组成的该委员会的独立性及其对选举进程的完整性所作的承诺提出了质疑。

8. 我对持续的政治僵局特别是选举危机的加剧深感关切,并认为对话将有助于巩固海地的民主和善政,因此我于8月22日发表了一项声明,其中我促请海地人本着容忍与和解的精神开始这种对话,认为这是解决导致目前僵局的各種分歧的唯一办法。7月2日,欧洲联盟(欧盟)也对海地局势表示关切,希望海地人民能按照人人都接受的规则和程序早日参加提供范围广泛的意见和选择的公开、正当和透明的选举,并希望很快组成新政府。

9. 迄今为止,普雷瓦尔总统为促进涉及选举争端的各主要政党之间对话而作出的努力尚未产生任何具体成果。拉瓦拉斯党各主要派别远远未能通过相互让步而立场接近,反而在过去两个月中似乎已变得更为强硬。拉瓦拉斯政治组织和范米·拉瓦拉斯党没有举行会议,也没有就选举、经济改革和任命新总理这三个有争议的主要问题达成任何协议。参与按期谈判的一些人建议的“经济新方向”没有获得广泛的支持。也没有采取适当的措施与代表其他政治观点的人联系。

10. 持续的危机严重地妨碍了政府的运作,降低了公众对当局解决该国面临的问题的能力的信心。许多海地人认为,本应因恢复宪政而带来的好处来得实在太慢,而国家对他们的关切依然没有反应。一些海地人还责备国际社会造成了目前的种种困难。对国际存在尤其是维持和平部队的存在的批评近来有所增强,虽然大多数人似乎并不同意。在这方面值得注意的是,众议院于9月通过了一项条款,要求任何“外国武装军团”离开海地。载有这项条款的司法改革法案现在已交由参议院审议。

11. 在前几次报告(见 S/1995/614、S/1996/813 和 S/1996/813/Add.1)中我的前任强调,在海地武装部队和临时警察部队解散之后,鼓励以前的士兵重新融入社会甚为重要。许多个月以来,联合国海地支助团(联海支助团)与国际移徙组织(移徙组织)以及双边捐者合作,制定一项解决办法来满足前士兵的合理财务要求。1996 年 9 月 23 日,在不满的前海地武装部队成员的暴力行为之后,斯马斯总理发表声明,重申政府承诺履行其对这些前士兵的义务。1997 年 8 月 11 日,数以百计的前军事人员聚集在财政部前,要求获得养恤金。在此事件之后,联合国开发计划署(开发计划署)被要求加快提供贷款的计划,供曾接受移徙组织训练的前海地武装部队的成员开办小型企业之用。事实政权的受害者也将从这项计划以及预定的各项社区发展项目中获益。

三、联合国海地过渡时期特派团的部署和行动

12. 安全理事会在建立联海特派团时决定,特派团包括 250 名民警和 50 名军事人员,组成警卫部分的总部。截至 10 月 15 日,联海特派团的民警部分包括 242 名警官,警卫部分包括来自加拿大和巴基斯坦的 50 名以上的总部工作人员和 1 125 名士兵,他们的活动专由加拿大和美利坚合众国政府的自愿捐款资助(见附件)。来自阿根廷、贝宁、加拿大、法国、印度、马里、尼日尔、巴基斯坦、塞内加尔、多哥、突尼斯和美利坚合众国的警官组成联海特派团的民警部分。1997 年 7 月根据新的任务规定重新部署,现已部署在所有九个省,包括设在太子港市区的六个分局,海地国家警察总部和若干特警队。

13. 应回顾,安全理事会第 1123(1997)号决议决定,警卫部分由部队司令指挥,确保执行任务的联合国人员的安全和行动自由。1997 年 8 月 19 日斯马斯总理通知联合国,1997 年 7 月 4 日为联海支助团签订的部队地位协定经必要修改后适用于联海过渡团及其人员。还应回顾,我在 1997 年 7 月 19 日的报告(S/1997/564,第 37 段)中

通知安理会,警卫部分的主要任务是支持联合国民警的各项活动,它早先的一些任务将逐步停止。联海过渡团警卫部分只部署在海地首都太子港,并在那里和其他地区巡逻,重点是日前部署民警部分的地区。虽然联海过渡团正逐步停止支助海地国家警察,不再负责保护总统府和前总统阿里斯蒂德的官邸,但仍能够在这些地区需要时提供保护。因此,警卫部分继续与民警部分和海地国家警察合作,翻修全国各地的警察局。此外,在9月8日发生使150人丧生的蒙特罗伊斯渡船惨案之后,警卫部分向海地当局提供了重要援助。

14. 在本报告所述期间,民警部分除监督海地国家警察和有关人员执行日常任务之外,还向若干海地国家警察特警队提供技术援助,特别是在与群众控制、快速反应部队和调查有关的方面。它也向警政署长、督察长和各省的海地国家警察提供援助,旨在使警察行动专业化,同时推动体制发展。民警部分通过三种方式支持警察行动,即伴随海地国家警察执行日常治安任务,提供物资援助,协助日常训练。随着海地国家警察的技能和自信心逐步提高,特派团民警部分越来越在特别困难的情况下作为支助力量。

15. 在特派团现阶段任务中,继续最优先考虑训练各级警官。九个省都建立了培训中心,各中心都配备了下述六个领域的专家组:群众控制、刑事调查、信息收集与分析及作业、交通、人事管理和资源管理。在国家一级设置通讯协调员,各省专家与海地教员一道执行统一在职训练计划。海地应尽快在所有六个领域中指派对口专家。最近,这些专家的工作重点是群众控制,维持警察档案记录和调查技术。特派团与双边捐助者一起,正在为新警官和被称为督察和分局长这二个级别的警官制定基础训练课程。民警部分最近向边防士兵和交通警察提供管理技术方面的指导,同时还指导正设法取得警官资格的普通干警。本报告期内在全国主要城市加强了群众控制小分队的模拟演习,从而提供极为必要的在职训练。联海过渡团正在提供了直升机,旨在加强海地国家警察快速反应能力的演习。此外,民警部分成员一直在审查快速干预小组的行动,确保其遵循海地法律和民警精神。

16. 在准备过渡过程中,特派团强调训练海地国家警察的群众控制、快速反应部队和总统府警卫三个特警队,它们对未来稳定非常重要。三个特警队的力量已得到加强,一方面继续在发展,又极大地提高了部队效力。在余下的时间内,特派团将与海地国家警察密切合作,加速完成部队部署,并将所有不称职者从部队中清除。

17. 特派团和开发计划署继续拟订一项技术援助方案,以期在今后三年向海地国家警察提供高级执法专门知识。该方案经费来自根据安全理事会第 975(1995)号决议建立的自愿基金捐款,总额已达 250 多万美金。来自贝宁、法国和马里的五位专家现已开始在警政总署工作,不久还将有 8 名专家报到,最终的目标是 50 名顾问。加拿大和法国都承诺派遣 15 名顾问,其余的顾问可望来自阿根廷和美利坚合众国。在联海过渡团任务结束之前,该方案的活动将与特派团的军事和民警部分的活动密切协调。

四、海地国家警察

18. 安全理事会成员国记得,联海支助团运用我的前任在他 1996 年 11 月 12 日的报告(S/1996/813/Add.1 第 20 段)中列出的标准,进行了若干次分析研究,为了解海地国家警察发展和巩固工作的进展情况,并找出问题,共同加以注意。同样,联海支助团/联海过渡团和美洲国家组织和联合国联合派遣的驻海地国际文职人员特派团(海地文职特派团)在 1996 年 7 月,1997 年 1 月和 1997 年 7 月分别就司法、警察和监狱进行了三项研究。这三项研究运用同样的方法,进行比较以监测警察工作的发展情况,协助安排特派团自身的工作。

19. 最近对海地国家警察发展工作的分析表明,在某些关键领域出现进展,但 9 个省的进展情况大不相同,主要原因是领导方式不同。西北省、东北省和东南省在组织和业务方面以及在加强纪律方面取得了巨大进展。不过,在该国其他地方,警察侵犯人权和滥用职权的情况不断增加,一些警官甚至让警察为政治目的服务。因为

海地国家警察的调查能力仍处于低级阶段,所以,联海过渡团和双边捐助国为司法警察制订了培训系列方案。在其他方面,正在努力调整 and 规定警方人员与调查法官之间的职责分工。警察一般负责开始刑事调查,而调查法官则负责继续并监督调查过程。

20. 最近对海地国家警察进行的普查结果表明,警察总部的主要指挥中心在过去半年内取得了重大进展,实现了大部分目标。根据人口分布和犯罪情况对警察进行了重大的调整,目前这项工作已完成了 75%。不过车辆和通讯设备等资源尚公平合理地分配。在边远地区的警察尤其受到资源缺乏的严重限制。农村地区的派出所常常缺水、缺电和其他基本设施。有些边远地区缺少足够的警察力量,这使得一些公民自组警戒队。鉴于武器的扩散,这尤其令人担忧。另外让人担忧的是私人保安机构的发展,对此当局大致容忍,但并没有控制,其中一些机构在海地国家警察的控制指挥之外建立了自己的力量。

21. 在建立设备和人员数据库方面进展甚微。鉴于联海过渡团的任务已经结束,海地国家警察应加倍努力,培训并巩固加强专门队伍,推广社区巡逻这一概念。由于没有一个适当的治安典范,有时候公民和警察都会回到老人行为模式,这不是一支为社区服务、尊重人民权利的民警部队所应该有的行为。在这方面,要赞扬督察长办公室的努力,但这一努力还应尽可能扩大,因为人们严重指控海地国家警察内部的渎职情况。

五、司法系统

22. 1997 年 7 月进行的“审计”工作突出了海地国家警察同司法部门之间的差距,国家警察越来越巩固和专业化,而司法部门则缺少这种发展。国家警察能够更好地监督刑事案件的初步阶段,而法院却没有后续行动,让人十分焦虑不安,而且在某些情况下造成平民和警察都自行“执法”。案件一旦提到法院,一般便杳无音讯,

没有任何深入调查,造成长时间的审判前的拘留以及监狱人满为患。1 月份的分析研究表明负责司法行政的机构之间有了某些配合,但在过去 6 个月内毫无进展。海地文职特派团继续在当地推动对话,但几乎没有采取步骤把司法部门专业人员同警察之间的联系制度化。这项工作主要看有关个人是否愿意,在某些地方,两者之间的合作甚至有所倒退。

23. 在 8 月份,海地文职特派团发表了一项关于海地刑事系统的全面报告,其中表示,自从成立国家教养所负责监狱以来,情况有所改进。囚犯待遇以及保健和卫生条件都有相当改善。一些监狱重新翻修,全国监狱系统的恢复工作第一阶段目前已经完成。不过,如上文所指出,监狱人满为患的情况仍很严重,也缺少受过良好训练的警卫。由法国、美利坚合众国和开发计划署联合资助的推动监狱改革项目目前接近完成第二阶段。有 6 名海地教育人员在加拿大和海地接受培训,然后再训练监狱警卫,使其能够胜任监狱囚犯越来越多所带来的工作。

24. 我的前任和我本人一再敦促海地政府把司法改革作为当务之急,因为法治是民主制度的一块基石。继续拖延司法改革将有害于海地国家警察已经取得的进展,以及该国的发展。海地文职特派团和若干捐助国,特别是加拿大、法国和美利坚合众国正在一道改进司法部门,不过改革工作缺少有力的领导和明确的方向。尽管海地文职特派团提供技术援助并获得欧盟大量支助,但负责起草司法改革全面战略的一个委员会却动作缓慢,没有完成任务。议会仍在审议关于司法改革的纲领性法律。连需要很少资源或不需要追加资源的措施也没有落实。显然,司法部门的工作必须仍旧作为海地政府和国际社会在今后几年的工作重点。

六、发展活动

25. 海地的经济仍然停滞不前。人均收入过去 12 个月来没有增加。政府支出和由国际合作提供资金的公共投资增加,并没有如预计的那样提供推动力量。

1996-1997 年预算很迟才提出,又在议会中遭到拖延,到财政年度开始七个月才批准,导致支出低于预计数额。新的财政年度在 10 月 1 日开始,议会又没有编定和批准预算,可能象 1996 年一样造成有害影响。在 1996-1997 财政年度,没有符合外部筹资的一些条件,造成推迟付款甚至损失。由于政治局势不稳,新政府成立可能改变经济方案,因此使私人投资者踌躇不前。只有建筑业和商业有一些起色,但不足以带动整个经济前进。

26. 宏观经济均衡--财政预算,货币总额,国际支付--迄今令人满意。尽管如此,自年中以来通货膨胀率微有上升,古德稍稍贬值。财政压力正在增加,因为公立学校教师即将大幅加薪,公共卫生的雇员也将跟进。除非从其他部门调动资源来支付增加的薪酬,或者提高补偿税,否则 1997-1998 年预算会引起通货膨胀。

27. 国际资金承诺数额仍然很高,但付款情况已比不上前几年。短期来看,双边和多边的前景良好,但中期而言,可能形成“捐助疲劳”。此外,紧急时期过去之后,海地必须与其他类似处境的国家竞争日益减少的官方援助。

28. 为了规划海地发展的蓝图,开发计划署与两个海地非政府组织合作,赞助“海地 2012”倡议。已举办两次研讨会,第三次(最后一次)会议大约会有 250 名海地人参加,他们将制订约 30 个经济、社会和体制目标。这些会议的结果将作为国家和国际发展努力的蓝图。

29. 海地政府才开始的打击非法药物贩运和吸用的工作应该加强,成为在执法、司法、现代化和教育领域改革努力的组成部分,以海地青年为对象的倡议尤其要加强。联合国国际药物管制规划署和开发计划署都愿意协助政府加强努力,特别是制订法律框架,限制使用,训练这个领域的专业人员,强化打击非法药物的分区域办法,协助海地当局与都柏林小组成员对话。国际药物管制规划署提出了 50 万美元的试办项目,以减少需求,包括预防、治疗和康复,并考虑与政府和有关私人机构加强合作。联合国儿童基金会、联合国人口基金和开发计划署等其他联合国方案和机构也计划将来在海地实施必要的方案。

30. 开发计划署十分了解它在下一阶段的作用,已开始调整在海地的办事处,以应付方案扩大后的需要。在开发计划署总部协助下,已采取步骤增加当地人员。最近征聘了国际工作人员来监督冲突后发展项目的各个方面。在不同领域培训工作人员仍然是优先事项。为执行额外任务,已在为适当的基础设施,包括新的电讯设备,进行规划。

七、意 见

31. 在四个多月时间里海地没有一个运作充分的政府。目前正在努力寻求这场政治危机的解决办法。希望这些努力将迅速导致执政的拉瓦拉斯运动两个主要派别在有待解决的选举和经济问题方面达成妥协。现在地方选举已经结束,许多人担心,若设立一个常设选举委员会,其合理性、如果不是其合法性,会受到大多数政党的质疑,将是对海地民主进程的沉重打击,并开启另一个不稳定时期。

32. 显然,如果要使以后的选举,包括 1998 年 11 月的立法和地方选举具有可信度并导致设立无人挑战的民主体制,常设选举委员会就必须被所有政治力量接受。因此我再次呼吁海地当局和政治领导人本着容忍与和解的精神进行谈判,以便达成一项协议,使其国家能够继续向民主和发展迈进。

33. 目前的政治僵局正在对经济活动产生不利影响。不过,尽管特别是由于基本商品价格不断上涨而致,人民的不满增加,但是普遍的感觉是局势仍相对稳定。考虑到不存在对当局的军事威胁,现打算在本任务期限结束之时,联海过渡团的军事部门将结束使命并撤离该国。

34. 在政治不确定的情况下,11 月之后的国际援助应着重加强现有体制,包括海地国家警察和司法制度,恢复人民对今后选举进程的信任并支持经济和社会发展。

35. 海地当局认为,美洲国家组织/联合国联合组成的国际文职人员特派团对

在该国巩固民主体制和建立民主文化作出了有益的贡献，该特派团目前的体制建设和人权使命应当延长。在这方面，联合国大会应当同美洲国家组织协商，考虑能否增加海地文职特派团的技术顾问人数，尤其是在司法改革领域。

36. 联合国开发计划署也应继续其各项方案，以加强善政及中央和地方体制，包括议会、各部和监狱行政，促进政府和民间社会的互动。海地文职特派团和开发计划署之间需要密切合作，以便开发计划署作好准备，一旦该联合特派团使命结束，即可(也许是同美洲国家组织合作)进行该特派团的体制建设活动。

37. 美洲国家组织和联合国也应准备在民主选举的必要条件成熟时，应海地当局请求，向其提供选举援助。考虑到 1998 年 11 月选举极端重要，希望迅速就选举委员会达成协商一致意见。该选举委员会将适时成立，以执行确保过程公平的若干技术措施，包括建立一个强有力的国家和国际观察机制。

38. 最后，尽管目前存在政治困难，政府的经济方案举棋不定，该国的吸收能力低而导致挫折感，仍应继续为海地的发展提供援助。此外还应积极努力在该国主要力量之间就一项长期可持续发展战略、例如“海地 2012 年”倡议达成共识。

39. 关于海地国家警察，虽然它发展良好，建立了同人群控制、总统府安全和快速反应部队有关的三个重要的单位，但是我考虑过后认为，在海地当前的政治和经济气候下，国家警察如果要想继续自身的体制发展同时又满足该国日益增长的安全需要，将需获得国际援助。

40. 鉴于普雷瓦尔总统 10 月 29 日请求联合国继续援助海地国家警察(见附件二)，我已经同一些会员国政府联系，以了解如果安全理事会决定在海地设立一个主要任务是支持海地国家警察并进一步协助其专业化后的后续特派团，它们是否愿意在适当的安全安排下提供必要的人员供联合国调遣。我将在适当时候再次向安理会报告，将我进行的协商结果通知安理会成员。如果情况显示即将提供必要的资源，我将向他们提交一份关于这样一个特派团的提案，包括所涉经费问题的说明，供安理会决定。

41. 开发计划署的海地国家警察技术援助项目将继续向国家警察提供一些特别领域的高级专门知识。因此我再次呼吁会员国向为该项目供资的海地警察信托基金慷慨捐款。

42. 在结束本报告之时，我特别向将于 1997 年 11 月 30 日离职的我的特别代表恩里克·特尔·霍斯特先生表示感谢，感谢他以专业和献身精神领导联合国致力于促进海地和平、稳定和加强民主体制的工作，我还要赞扬联海过渡团军事和民警部门的指挥官及其国际和当地工作人员为支持海地民主而做的杰出工作。

附件一

联合国海地过渡时期特派团军事和民警部分的组成和人数

截至 1997 年 10 月 15 日

	军 警		
国 名	联合国分摊 总 部	自愿捐款	民 警
阿根廷			5
贝宁			10
加拿大	31	600	58
法国			47
印度			6
马里			47
尼日尔			5
巴基斯坦	19	525	
塞内加尔			10
多哥			7
突尼斯			4
美国			43
共 计	50	1 125	242

附件二

[原件：法

文]

1997年10月29日

勒内·普雷瓦尔总统给秘书长的信

联合国是保障海地的稳定与安全的决定性因素,特别是它参加了对海地国家警察部队的训练和专业发展。在联合国由军事部分组成的最后一个特派团即将结束之际,我谨对联合国在巩固海地民主方面所作的宝贵贡献表示最诚挚的谢意。

如今我们已经能够平静地计划联合国军事部队的撤离。但是,至关重要的是须继续努力,特别是在人事管理和物资事项方面加强我们这支只运作了两年的警察部队并训练特种部队,以打击日益严重的不安全、抢劫活动和毒品贩运。

因此,民警特派团为支持警察训练而提供的协助将确保该机构平衡、顺利和迅速发展。这对建立一个真正法治的国家是不可或缺的。

我相信,海地在此努力重建国家的新阶段,一定能够继续得到联合国的支持。

勒内·普雷瓦尔(签名)

- - - - -