



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1998/144
20 February 1998
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于联合国海地民警特派团的报告

一、导言

1. 安全理事会 1997 年 11 月 28 日通过第 1141(1997)号决议,决定设立联合国海地民警特派团(联海民警团),任务期限以一次到 1998 年 11 月 30 日终了的一年期间为限,以继续协助海地政府,支持和帮助海地国家警察的专业化。安理会在同一决议中还请我从决议通过之日起每三个月报告决议的执行情况。本报告是根据该项请求提交的。

2. 如 1997 年 10 月 31 日我的报告所表示(见 S/1997/832,第 42 段),我在海地的特别代表恩里克·特尔·霍斯特先生于 1997 年 11 月 30 日离职。随后我任命胡里安·哈斯顿先生接替特尔·霍斯特先生为我在海地的代表和联海民警团团长。哈斯顿先生已于 1998 年 1 月 10 日上任(见 S/1997/1006 和 1007)。

二、政治情况

3. 我在 1997 年 10 月 31 日的报告(S/1997/832)中通知安全理事会,自 1997 年 6 月 9 日以来,海地总理一职一直空着,妨碍了海地巩固民主的进程。造成体制危机的原因是执政的拉瓦拉斯联盟内部出现分裂,目前危机已进入第九个月。因此,四个月之前便已十分脆弱的局势更加恶化,反过来又使得经济社会问题更形迫切。

4. 在议会否决了委任总理人选埃里克·皮埃尔之后,勒内·普雷瓦尔总统于 1997 年 11 月 12 日提名刚刚当选为太子港大学校长的赫尔维·丹尼斯先生担任这

一职务。丹尼斯先生在公开言论中强调,需要在进行结构调整的同时,采取措施改善海地的社会福利状况。不过,拉瓦拉斯两个主要派别没有就 1997 年 4 月 6 日的选举和其他政策问题达成协议。而这正是以前称为拉瓦拉斯政治组织的人民战斗组织(Organisation du peuple en lutte (OPL))组织提出的在接受一名新任总理之前的先决条件。

5. 1997 年 12 月 23 日,众议院首次就丹尼斯先生的任命进行表决,但众议院议长凯里·巴斯蒂安先生认为这次表决没有结果。不过,1998 年 1 月 14 日,过半数出席的议员投票确认 12 月 23 日的会议的记录。根据这项记录,丹尼斯先生的任命未获通过。凯里·巴斯蒂安议长拒绝签署这项记录。1 月 27 日新任众议院议长瓦科·戴尼兰先生(人民战斗组织)致函普雷瓦尔总统,通知总统众议院主席团否决总统任命人选的正式最后决定,因此这一辩论中途停止。

6. 为解决选举问题,普雷瓦尔总统于 1997 年 11 月 3 日宣布临时选举委员会九名成员中有六名成员辞职,并成立一个总统委员会(Commission présidentielle d'appui au Conseil électoral provisoire)报告选举进程。人民战斗组织拒绝接受以下事实:临时选举委员会主席和副主席没有同其他六位成员一道辞职。人民战斗组织要求更换临时选举委员会所有成员,还质疑总统委员会的组成,而且随后拒绝同委员会会晤。

7. 普雷瓦尔总统在新年致辞以及在议会开幕会议的讲话中都重申,危机要根据《宪法》加以解决,而《宪法》并没有授权总统解散临时选举委员会,推翻 4 月的选举,或是解散议会。

8. 1998 年 1 月 7 日,人民战斗组织公布了一项解决危机的九点方案,并宣布已派出两名特使会晤普雷瓦尔总统和前总统阿里斯蒂德。解决方案要求达成协议:成立一个调解小组,在 4 月选举中竞选公职的人民战斗组织和拉瓦拉斯家族的所有候选人退出竞选,成立一个新的临时选举委员会,就政府政策进行谈判,协商一致选出一位总理及其制定一项包括经济改革在内的立法议程。

9. 迄今为止,拉瓦拉斯的两个主要党派没有开展谈判。与此同时,人民战斗组织集中力量,成功地巩固该组织在众议院的权力。1月20日选出的新的主席团由人民战斗组织和独立议会小组(GPI)的议员囊括。在此之后,独立议会小组解散,因为其中几名成员辞职,使得其成员低于组成一个正式议会团体所需要的人数。人民战斗组织候选人瓦科·戴尼兰当选为议长,接替没有争取连任的凯里·巴斯蒂安(PLB)。副议长一职由独立小组的艾克斯曼·安东尼担任。反对新自由小组弃权,并质疑新的领导层履行职能的能力。

10. 1998年1月25日至27日,在国际和平学院的赞助下,海地政界领导人和公民社会代表在加拿大召开一次研讨会,开始对话进程。这一进程是要建立信任和达成一致,预计将有助于推动各方更好地理解海地目前面临的结构性问题,直接或间接地协助解决目前的危机。

11. 下次选举可能是1998年的重大问题。要求尽早进行立法选举,或要求议会议员自动辞职的呼吁都没有得到响应,不过目前已在就选举日期进行辩论。大多数议员认为,《宪法》赋予他们任职四年的权力,而且《宪法》优先于1995年2月的《选举法》。《选举法》预定在1998年11月举行选举,从而将议员的任期削减到三年多一点,目的是恢复被政变打断的正常选举周期。议员们因此要求将选举推迟大约九个月。另一方面,拉瓦拉斯家族认为,《宪法》和《选举法》之间没有冲突,下次选举应在11月举行。普雷瓦尔总统也赞成在年底举行选举,但希望就此问题达成一致。无论如何,如果事前无法就负责安排筹办选举的临时选举委员会的组成达成协议,选举将无法举行。

12. 令人鼓舞的是,自从联合国海地过渡时期特派团(联海过渡团)离开之后,联合国历次维持和平特派团建立的安全稳定环境维持至今。联海过渡团余下的军事人员已于1998年1月底离开海地。然而,从消极方面来看,犯罪活动仍未减少,其中包括涉及贩毒的有组织犯罪,这是一直令海地当局担忧的问题。虽然大部分无法无天的行为似乎没有政治动机,但最近前总统阿里斯蒂德领导的基金会(Fondation

Aristide pour la démocratie)的一名保安人员遭到暗杀,一名警察局局长(Commissaire)在米勒巴莱(Mirebalais)被处以私刑,使人深恐政治暗杀活动可能死灰复燃。目前尚未能断定这两起事件反映某一种趋势。我在海地的代表正密切留意情况的发展,注意海地国家警察的调查工作。

13. 另外令人担忧的是,政府同一些市政府,尤其是太子港市政府可能因市政当局持有武器的问题而发生对抗。政府要求将这些武器送交海地国家警察,但市政当局公开抗令,认为他们要有这些武器保护。

三、联合国海地民警特派团的部署和行动

14. 1997年11月30日联海过渡团完成任务后,所有联合国军事人员都撤离了海地。安全理事会设立联海民警团时决定,新的特派团最多由300名民警组成,其中包括90人组成的特警队,同必要的辅助人员一起部署。到1998年2月12日为止,联海民警团的民警已有285名,他们来自阿根廷、贝宁、加拿大、法国、印度、马里、尼日尔、塞内加尔、多哥、突尼斯和美利坚合众国(见附件)。特派团特警队于1997年12月抵达海地,大批警察也按照新任务在该月进行了重新部署。民警部队现已部署到全国九个省,包括太子港市区六个分局及海地国家警察总部(连同特警队)。

15. 可以回顾一下,普雷瓦尔总统在1997年10月29日给我的信中强调,必须继续加强海地国家警察的工作,尤其是在人事和财产管理和训练特警队的工作方面,以消除日益增多的不安全、抢劫和贩毒问题(见S/1997/832,附件二)。因此,在本报告期间,特派团特别针对这些问题评价了海地国家警察在人事和物资管理方面的能力(见第22段)。

16. 除了上述情况以外,特派团同联合国以前的特派团一样,继续集中力量培训防暴治安连和刑警局(由刑警队和缉毒处组成)等海地国家警察的特警队,以及提高它们的情报和行动分析、交通和社区管理的能力。不过,以前的特派团主要注

意普通警察的培训需要,而联海民警团则特别注意主管一级的培训。特派团在海地国家警察中开展的活动得到了联合国开发计划署(开发计划署)技术顾问的支持。他们协助警察局长、其高级助手和九个分局长的工作。

17. 特派团继续同开发计划署技术顾问和美国国际刑事调查训练援助方案密切协调活动。该方案在行动分析和总统府安全方面补充了联海民警团和开发计划署提供的技术援助并向海地国家警察学院提供了基础训练。此外,特派团继续同美洲国家组织(美洲组织)的国际文职人员特派团(海地文职特派团)和联合国共同举办了讨论会和讲习班,以提高海地国家警察对人权问题的认识和了解。

四、海地国家警察

18. 普雷瓦尔总统 1998 年 1 月在议会开幕式上对 1997 年政府工作作出了严肃的评价,但他赞扬海地国家警察取得了巨大的进步。这个评价也得到国际社会和其他独立观察家的认同。大家普遍认为,海地国家警察减少了对联合国民警的依靠,并通过建立一支能发挥作用的 *commissaires*(督导员)和 *inspecteurs*(监察员)队伍,把普通警察部署到全国各地,扭转首都和各省间警察分布不平衡的情况,改善了管理并强化了报告关系。海地国家警察特警队经过又一年的强化训练提高了能力,这还导致在太子港成立另一个防暴治安连和各省治安分局的加强。在 1997 年的成绩中,海地国家警察还摧毁了 40 多个犯罪团伙、缴获了 2 180 公斤的可卡因及类似毒品并没收了 276 件非法武器。

19. 然而,在看到海地国家警察的成绩方面的同时也应看到其工作中不太令人满意的一些方面,这包括普通警察一再侵犯人权和分局有些督导员和分局长领导无方。此外,以涉嫌从事颠覆国家活动而被逮捕的人数增加。在其中一些案件中,海地国家警察和政府检察官最后都不能提出充足的证据作为逮捕的理由。更有甚者,有些案件的涉嫌者还受到警察的粗暴对待。人们仍担心新的警察部队会同过去一样,受到某些政治集团的操纵。还有,关于警务人员参与包括贩毒在内的普通犯罪

活动和普通警察腐化现象的报道屡见报端。

20. 海地国家警察监察长继续不遗余力地把坏分子开除出警察部队。1997 年其办公室处理了 765 件国家警察成员行为失检的投诉；其中 142 件经过调查后已交给警察局长进一步处理,有 82 人已被革职。自从 1995 年国家警察成立以来,监察长办公室到 1998 年 1 月底共收到 2 126 件投诉。通过对投诉的调查已革除了 215 名警察的职务,另外 500 多人则被勒令停职。不过,对警务人员虐待行为的指控尚有待依法严加处理。

21. 本月可望有 500 名左右的新警察加入海地国家警察队伍,预计警察队伍将从 1997 年的 5 000 人持续增加到计划的 6 726 人。不过,令人遗憾的是,培训这些新警察的工作因缺少资源而一再推迟。普雷瓦尔总统和海地国家警察局长十分了解国家警察没有能力推进到边远地区,因而宣布了建立农村警察的计划,以补充国家警察的不足。该项目的细节情况还未公布,但据了解,农村警察的教育水平将低于目前的海地国家警察,待遇也会较低并且地方政府当局将参与农村警察的初步挑选。联海民警团尚未收到关于农村警察招聘的任何援助要求。没有任何迹象表明增加这一类警察对海地国家警察的指挥结构、培训方案、后勤安排、人事管理和业务规划的影响。但是,大家似乎普遍赞成必须把任何改善海地安全的新措施纳入国家警察的结构之中。

22. 海地国家警察关于人事和财产管理的报告透露,由于管理不善,警察部队的车队中有大批车辆不能行驶,这种状况反过来妨碍了警察部队巡逻和应付紧急情况的能力。报告中建议采取步骤,加强计算机化的存货管理并实施管理车辆的使用和保养的程序。关于人事管理,报告中针对所发现的许多薄弱环节提出了考核海地国家警察警务人员工作成绩、职业发展、薪金和福利管理等方面的建议。最重要的是,报告力图在出勤、业绩、报酬和提升之间建立联系,通过建立这种联系,使警察更加愿意投身警务,实现国家警察整个执法目标。

23. 我在 1997 年 10 月 31 日的报告 (S/1997/832) 中曾说过,建立海地国家警

察并把它发展成为一支健全的队伍的数字目标大部分已程度不等地实现,这包括任命高级警官、部署人员、住宿和通信设施以及档案记录等。应注意的是,这些基准许多是在设立警察部队初期构想的,它们偏重于数量。尽管制定这些标准,监测它们的执行情况在进一步协助海地国家警察专业化方面发挥了极有益的作用并将继续发挥作用,但是联海民警团现在更加注意有关加强审查警察部队质量发展的途径。这项主动行动也是响应国家警察局长明确提出的要求。这方面有必要指出,联海民警团注意到 1998 年 1 月份的犯罪率比上个月稍有降低。特派团认为应持谨慎态度,不要根据统计数字仓促得出结论,但也认为犯罪率下降是部署较好和巡逻增加使警察部队的存在更加引人注目的结果。

五、司法系统

24. 海地的司法系统大体上仍以陈旧、不健全的法律为基础,其主要结构的真正改变很少。然而,虽然司法系统的确需要改进,但是不应低估面临的困难。经过一段时间后,现在已经越来越清楚,必要的改革是该国民主进程必不可少的一部分。司法改革筹备委员会于 1997 年 12 月编写了一份报告,将为司法改革拟订一项战略和行动计划。该报告将在最近几周内正式提出。

25. 1998 年 1 月期间,政府检察官和治安法官多次罢工,要求增加工资,改善工作条件,使几个省的司法工作受到影响。现在罢工暂时停止,尽管司法部长无法满足罢工者的要求。由于对学员津贴和有关问题的分歧,1997 年 12 月司法学院的培训中断了几周,但是现在已经复课,该校 60 名学员、14 名治安法官和 46 名律师正在如常上课。值得注意的是,《宪法》规定这个 24 周课程的毕业生应该得到当地政府当局的认可。

26. 监察员办公室于 1997 年 11 月 4 日正式开始办公。尽管资源有限,迄今这个独立机构似乎已认真作出努力执行其任务规定。在 12 月 22 日举行的记者招待会上,监察员概述了业已完成的工作以及今后几个月的计划。为了宣传该办公室,

已与海地文职特派团一起制作了专题介绍监察员活动的广告,目前正在海地的广播电台和电视台播出。

27. 关于政变受害者问题,普雷瓦尔总统已任命一名协调员筹备拉博托审判,处理 1994 年在拉博托的戈纳伊夫地区发生的大屠杀。该审判的筹备工作似乎进展顺利,1998 年 1 月审理该案的一名法官(预审法官)已经审问了一些被告。前政权的十名高级军官也已被指控参与这次屠杀。此外,1987 年让拉贝尔(西北省)100 多人被屠杀事件中的几名涉嫌人已被逮捕和起诉。逮捕是按照 1995 年一名预审法官发出的逮捕状进行的。

六、发展活动

28. 1997 年海地的经济表现仍比预期的差。在建筑业带动下,国内总产值增长 1% 强。1996 - 1997 财政年度建筑业增长 11%,使工业和制造业部门总增长率接近 6%。除金融机构外,服务部门包括旅游业在内,基本上停滞不前。农业生产下降 2%。令人鼓舞的是,在海地的国际开发银行认为,只要政局恢复稳定,该国有条件步上经济稳定增长的轨道。政局稳定加上有所改善的管制环境和继续强调私有化,足以为增加当地和外国直接投资创造令人有信心的气氛。我前几次报告要求实行善政,这与加强商业活动的监管框架密切相关,但在没有总理和七位政府部长的情况下,这项要求当然越来越难以实现。

29. 由于危机的持续,政府仍无法吸引足够的优惠资金。仅美洲开发银行就有 1.6 亿美元部门贷款暂停发放,这些贷款本可以用于急需的基础设施投资,从而创造出大量的就业机会。

30. 世界银行、开发计划署和其他捐助者在举行的会议中强调必须加强与政府行政部门和立法部门的对话,但成员们不得不承认这种方法在目前政治环境下的局限性。鉴于在没有总理的情况下,国际开发银行按章不能发放发展项目的资金,最近,开发计划署已建议承付这些银行未能发放的一部分资金。

31. 由于面临国别方案经费大量减少的情况,开发计划署国别办事处正在与国家合作伙伴讨论重新确定技术援助方案的重点,以处理某些优先项目。这些努力得到了普雷瓦尔总统的支持,其目标是执行一个在农村地区创造就业的关键项目,以及一个支助区域发展分散规划的项目。

32. 关于开发计划署对联海民警团工作的直接支持,开发计划署的警察项目仍然具有根本的重要性,监狱改革项目也同样重要。后者已经大大改进了监狱管理程序,这个事实已得到海地人权团体和海地文职特派团的确认。

七、意见

33. 国际社会深为关切,八个月过去了,海地仍然没有一个正常运作的政府。政治僵局不仅影响到这个急需经济救援的国家的经济社会发展,而且危及民主的巩固,严重妨害国际合作的进行。因此,我再次呼吁海地当局和政治领导人,本着互谅互让的精神,通过谈判结束危机,包括解决多个月来造成消极影响的选举争端,以期达成协议,使该国能重新朝着民主方向发展。

34. 正如我前几次报告所述和普雷瓦尔总统所强调,海地国家警察继续取得稳步进展。然而,缺乏可以发挥作用的司法系统严重阻碍了国家警察执行任务和确保对行为不检警察进行起诉的能力。尽管海地国家警察监察长努力清除不合格分子,但仍有侵犯人权、腐败和其他渎职行为的报道,这种情况令人关切。虽然我知道改革司法系统面临的困难,但我必须强调,没有能够发挥作用的司法系统,国际社会帮助建立有效、政治中立和专业的警察部队的工作就会越来越困难。因此我极力敦促海地当局迫切开展司法改革领域的工作,并呼吁国际社会对此提供必要的援助。受到尊重和有效的司法系统是可以发挥作用的民主机制的基石。

附件

联合国海地民警特派团的组成

截至 1998 年 2 月 12 日

国名	特警部队	实务单位
阿根廷	139	5
贝宁	-	6
加拿大	-	23
法国	-	35
印度	-	4
马里	-	20
尼日尔	-	5
塞内加尔	-	8
多哥	-	7
突尼斯	-	3
美利坚合众国	-	30
小计	139	146
总计		
	285	

- - - - -