

安 全 理 事 会

Distr.
GENERAL

S/1998/434
28 May 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. 本报告是根据安全理事会 1997 年 11 月 28 日第 1141(1997)号决议提交的。安理会在该决议中请我自该决议通过之日起每三个月报告联合国海地民警特派团(联海民警团)任务的执行情况。本报告叙述自我 1998 年 2 月 20 日提交报告(S/1998/144)以来联海民警团的活动以及任务地区的事态发展。

二、政治情况

2. 我在上次报告(S/1998/144)通报安全理事会,海地体制危机仍然存在,政府行政部门和立法部门陷入瘫痪。自 1997 年 6 月以来海地一直没有总理。自 1998 年 1 月以来议会几乎处于瘫痪状态。

3. 在过去三个月中,曾努力打破由原称为拉瓦拉斯运动分裂的各主要派系之间的僵局,但这些努力大都没有成功。2 月底,人民战斗组织和议会中反新自由主义派别之间的谈判看来有所突破,双方似乎已商定了一个联合政治、经济和社会方案,在此基础上可批准任命新总理。然而,随后在众议会主席团选举和组成问题上出现了分歧,谈判以失败告终。

4. 人民战斗组织后来提出担任总理职务的三名候选人:前总理斯马克·米歇尔先生、前农业部长杰拉德·马图林先生和前海地驻美利坚合众国大使让·卡西米尔先生。关于任命总理的程序,人民战斗组织主张,总统在宣布提名人选以前必

须同议会各政治力量谈判,以确保所提名的人选能在议会得到必要支持。但雷内·普雷瓦尔总统坚持认为,在参众两院多数在场议员批准提名直到就其方案进行信任表决之前,就方案进行谈判的责任在于总理。通过方案需要有绝对多数。

5. 普雷瓦尔总统按宪法要求,同议会两院议长举行了协商,但没有同在议会占有相对多数席位的人民战斗组织达成政治协议。此后,于 1998 年 3 月 22 日普雷瓦尔总统再次提名赫尔维·丹尼斯先生(见 S/1998/144,第 4 段)。总统的决定受到一些人民组织和民间社会许多人的欢迎,但受到人民战斗组织领导的谴责,认为这是一种挑衅。尽管人民战斗组织强烈反对,众议院还是于 1998 年 4 月 7 日核准了丹尼斯先生的任命。然而,4 月 15 日参议院仅以多一点点的票数击败这项任命,16 名参议员中有 8 名投票支持任命丹尼斯先生。

6. 1998 年 4 月中旬,总统指定由内政部长于总统不在海地期间代行总统职务。这一做法再次突显了在没有总理的情况下缺乏关于代行总统职务的明确宪政安排。普雷瓦尔总统自从返回海地以来,已同议会各政党举行协商,其中包括人民战斗组织。在编写本报告时,根据人民战斗组织关于解决危机的四点议程开展的讨论正在继续进行。海地和国际社会都对这些讨论的结果寄予厚望,海地人民对这场危机已感到厌倦。国际社会则高度重视在海地建立一个除履行其他职责外还能引导该国进行下一次立法机关选举和地方选举、确保选举有公信力的政府。

7. 体制危机进一步体现于有争议的临时选举委员会。1997 年 11 月,该委员会 9 名成员中的 6 名辞职。1998 年 4 月,剩余的 3 名成员中一人死亡。而在这之后,委员会虽成员人数已减少,却继续开展工作。选举委员会内部成员之间的争执和财务丑闻进一步玷污了委员会的形象。在这方面,一名参事被解除财务主任职务,同时审计法庭关闭了该委员会的银行帐户,因为没有充分证据能核实其资金的去处。委员会主席杰拉德·图森先生呼吁普雷瓦尔总统进行干预,以解决委员会所面临的问题。他呼吁解散选举委员会。但委员会其他成员批评他的呼吁,认为这是出于党派偏见。与此同时,委员会的雇员一直在罢工。现已出现的一个广泛共识是,应建

立一个新的、有信誉的、具有透明度的选举委员会,作为即将举行的选举的一个先决条件。支助临时选举委员会的总统委员会于 1997 年 10 月成立,负责汇报 1997 年 4 月 6 日的选举情况。总统委员会刚刚向总统提交报告。迄今为止,该报告尚未公布。

8. 人民战斗组织和拉范米拉瓦拉斯表示,他们希望能按《选举法》规定在年底以前举行立法机关选举和地方选举。由 26 个反对派团体和政党组成的一个松散的联合阵线已签署了一项原则宣言,要求举行有所有政治力量参与的自由公正的选举。3 月,由国际和平学院发起,在新泽西州普林斯顿召开了第二次海地人之间的会议。会上各政治领导人和民间社会代表也非正式讨论了选举问题。

9. 海地问题秘书长之友表示,他们的政府都愿意提供选举方面的援助,包括后勤支援和对提高选民认识的方案的协助,但警告说,除非海地人自己商定建立能合理保证选举进程廉正和具有公信力的临时选举委员会,否则他们就不会充分参与。根据《选举法》,这样的选举委员会将需要发出选举的呼吁,而这项呼吁需由经总理签字的政府法令赞同。

10. 主管维持和平行动副秘书长贝尔纳·米耶于 1998 年 5 月 6 日至 9 日访问了海地,以评价联海民警团工作的进展,并在持续政治僵局的背景下同政治领导人和民间社会代表举行协商。副秘书长向所有参加谈话的人强调,国际社会深切关注这场危机,并强调,要在海地推进民主,发展经济,就必须设立适当运作的体制,必须及时举行选举。他敦促海地各领导人通过对话达成妥协,并表示国际社会愿意帮助确保选举进程的透明度和公信力。

11. 令人鼓舞的是,尽管政治危机长期存在,但自从 1997 年 11 月 30 日联合国海地过渡时期特派团任务期限届满以及随后设立联海民警团以来,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。虽然曾发生一些事件,例如 1998 年 3 月在利莫纳德和米洛出现的民众骚动,但这些事件似乎并不反映动乱或有政治动机的暴力的任何具体格局。

三、联合国海地民警特派团的部署和行动

12. 大家记得,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,以便继续协助海地政府,支持和帮助海地国家警察的专业化。到 1998 年 5 月 20 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)。为了对日益需要专门知识的要求作出反应,联海民警团已增加能对控制毒品、司法警察和环境事项提供咨询的民警人数。

13. 特警队设在太子港,而实务警察是部署在首都和九个省。实务警察继续监测海地国家警察的在职表现,并向较高级别的警察提供培训和咨询。

14. 实务警察的活动越来越多地与联合国开发计划署(开发计划署)和诸如加拿大及美国的双边方案协调。经海地国家警察的倡议,开发计划署于 3 月 19 日和 20 日举办一次研讨会,专门探讨警察培训活动的整合和协调问题。海地国家警察、联海民警团、开发计划署以及其他有关实体的代表到会。该研讨会将有助于进一步详细制订各实体之间技术援助的现有战略。在联海民警团和开发计划署国家办事处的共同赞助下,由一个评价特派团评估了开发计划署向海地国家警察提供技术援助方案的能力,该特派团证实在这方面的机构间合作是成功的。为了通过物资支助补充技术援助,联海民警团已确定下列优先领域:继续对警察局进行翻修和采购设备,如用于控制毒品行动的巡逻船和以前赠送的警车的备件。在这方面,特派团已与海地国家警察后勤主任一道制订一个需共同执行的项目提案。

四、海地国家警察

15. 在副秘书长到访期间(见上文第 10 段),政治领袖和民间社会代表显然一致

同意,海地国家警察在履行职责方面继续取得进展。本人驻海地代表兼联海民警团团长朱利安·哈斯顿先生对于警察在 1998 年 2 月狂欢节期间的表现公开表示满意,在公众关于警察问题的辩论中,总的来说,美言多于批评。安全部长罗贝尔·马尼埃尔和海地国家警察局长皮埃尔·德尼兹均对联海民警团与国家警察之间的合作表示赞赏。他们强调,随着国际社会继续提供的援助,在联海民警团的任务期限于 1998 年 11 月届满时,海地国家警察的专业化和培训工作仍需继续进行。

16. 在报告所述期间,海地国家警察局长办公室有大量人事变动,以加强国家警察的公信力。此外,约有 150 名新警察于 2 月份在警察学校开始培训,另有 350 名可望随后加入培训,使警察部队人数超过 6 700 名。大家记得,由于鞭长莫及,国家警察管不到边远地区,普雷瓦尔总统和警察局长宣布建立农村警察的计划,以辅助国家警察(见 S/1998/144,第 21 段)。建立一支农村警察部队的可行性问题在海地当局中进一步得到讨论。有人感到关切的是,这些警察的素质可能不如正规国家警察,薪酬也会比他们低,另外,对农村警察部队可能遭受的政治压力感到关切,因为地方政府当局(集体领土)将参与他们的初步挑选。

17. 4 月初,因警察上班时间从 8 小时延长至 12 小时而引发警察罢工的呼吁,造成海地国家警察在全国各地进行“怠工”的活动。这项行动后被取消,因为国家警察局长办公室对不满的警察进行有效调解,使后者接受该措施只是暂时性,待招聘新警察后,将恢复正常上班时间的保证。

18. 海地国家警察有效参与恢复 3 月份在利莫纳德和米洛平民动乱期间的公共安全,却引起人们关切一些过度使用暴力的情况,包括洗劫一家电台。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)和联合国均发表声明,批评米洛行动的高压性质。普雷瓦尔总统和警察局长德尼兹公开表示,不能容忍不适当的警察行为,作为正在进行的清洗方案的组成部分,胡作非为的警察将被革职。这些事件表明海地文职特派团曾提出的一项建议是有现实意义的,该建议认为需任命一名特别治安法官,每当警察被控滥用职权时,可进行调查。

19. 在过去三个月里,海地国家警察成功进行了若干次引人注目的打击犯罪团伙的行动,包括打击与毒品有关的罪行。在机场抓获的毒品超过 650 公斤的可卡因,是分四次发现的。司法部毒品问题特别顾问办公室已进一步加强反毒活动。此外,通过加强巡逻活动,海地国家警察在首都和各省的能见度已进一步提高。人们认为,海地国家警察在海地公民日常生活中能见度的加强是一项积极的动态。

五、司法系统

20. 海地当局正努力实施一项司法改革战略,这是法治社会发展和运作的一项必不可少的要求。然而,司法系统现代化和司法改革却进展十分缓慢。海地立法机构于 1998 年 4 月 7 日通过司法改革的法律,但尚未颁布。该法律确定司法改革的一些必要内容。它包括反对免罪的条款,并规定,1991 年 9 月 30 日至 1994 年 10 月 15 日期间犯下的所有罪行和轻罪,无论轻重如何,均不受时效限制。法律和司法改革筹备委员会负责协调综合改革计划,但尚未正式提交关于一项总体政策的最后报告。

21. 虽然审判 1994 年 4 月拉博托屠杀行凶者的日期尚未确定,但已为筹备该审判采取了一些主动行动。经司法部邀请,并在海地文职特派团协助下,三名法医人类学专家于 3 月 8 日至 13 日访问了海地,以便在目前正进行的一些调查中采用法医人类学方法。

22. 监察员办公室组织了一次研讨会,讨论自去年 11 月成立以来该办公室所完成的工作,并评估扩大其任务规定的机会。许多本国和国际专家参加该研讨会。这表明,尽管这个新成立的机构资源有限,但在海地国家保护其公民的努力中却具有重要性。

23. 法官学校第一届学生共计 60 名,在完成 24 周的培训课程后,于 5 月 20 日毕业。尚未正式宣布新法官的工作安排。挑选和培训新一届学员的筹备工作尚未开始。

六、发展活动

24. 根据世界银行 1998 年 4 月发表的贫穷评价报告,人均年收入 250 美元的海地仍然是西半球最贫穷的国家和世界上最贫穷的国家之一,其大约 80%的农村人口过着贫穷的生活。该报告强调指出,海地局势远未改善,而且在过去十年中不断恶化。与此同时,人均国民生产总值在 1985-95 年间每年减少 5.2%。现有的有限统计表明,世界银行称之为“令人震惊的社会指标概况”有其道理。出生时预期寿命为 57 岁(而拉丁美洲人均寿命为 69 岁),儿童接种率仅为 25%,而且只有四分之一人口有安全饮水。50%以上的成年人是文盲,在 5 个中学年龄的儿童中,实际上大约只有一人读上中学。

25. 世界银行报告明确提出了海地赤贫的根源:(a)政治不稳定,治理不善和腐败;(b)宏观层面严重失调导致增长不足;(c)投资不足和人力资本支出质量低;及(d)高意外生育率、环境恶化和人身不安全造成“贫穷困境”。所提出的解决这些问题的办法包括:(a)加强必要的公共部门机构,改进政府内部协调以及重建政治稳定;(b)加强宏观经济稳定,以减少失调情况,鼓励私营部门投资;(c)提高政府开支质量;及(d)合理利用外部合作伙伴提供的援助。

26. 联合国开发计划署通过其进行中的国家方案活动,而且由于其驻地代表是我的代表的副手,继续在海地过渡进程中发挥重要的作用。最近,开发计划署第五个国家方案周期增延两年,因为尚未建立稳定的体制框架,以便制定新的方案。目前工作重点是:通过支助民主化进程(如加强议会、选举进程、司法制度、法治和监狱),促进良好的治理;通过赋予基层权力促进消灭贫穷;保护环境。令人遗憾的是,财政紧缩导致可用于方案拟订的现有资源水平骤降,严重削弱了开发计划署在海地继续实施进行中的重要项目或发起新方案倡议的能力。开发计划署资助的两个重要项目(海地国家警察内部能力建设和支助监狱改革)将于 1998 年 11 月终止,除非迅速调动更多的财政资源,以便将其活动延至 1999 年以后。最近,开发计划署对其第五个方案周期进行了深入评价,以此作为制定今后三年新方案框架的第一步。

27. 在海地,代表联合国系统的是七个专门机构或计划署:联合国粮食及农业组织、联合国人口基金、世界卫生组织、世界粮食计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国儿童基金会和开发计划署;以及两个联合国特派团:联海民警团和海地文职特派团。此外,世界银行、国际货币基金组织和国际移民组织也参与了在海地的活动。目前,它们正开始磋商进程,预期使按照目前联合国改革进行的宣传和方案拟订工作更加相辅相成。1998年5月13日至15日组织了机构间静修会,我的代表、联合国驻地协调员和海地文职特派团团长出席了静修会。会上成立了人口与环境专题组(除了已成立的现有艾滋病方案专题组)和卫生、教育、粮食安全、男女平等和就业工作组。此外,还成立了海地西北区域特别小组,几乎所有机构将其努力集中在这一区域。各工作组从联合国发展援助框架进程得到启发,将编写部门报告并为进行中的活动建立协调机制。与此同时,专题组将在联合国系统、政府和民间社会加大宣传力度和调动资源,以便支助人口和环境保护及其他活动。拟定于1998年10月举行后续机构间静修会,评价专题组和部门工作组取得的进展。

七、意见

28. 令我深感担忧的是,海地近一年来还没有正常动作的政府。持续的政治危机破坏了这个年青民主国家的稳定,特别是因为《宪法》的基本内容被漠视。此外,这场危机还经济活动产生严重影响,损害国际援助的进行。安全理事会1998年5月25日主席的声明(S/PRST/1998/8)强调,迅速解决这场危机将有助于经济发展和提供国际援助。因此,海地政治领导人必须迅速采取具体步骤以打破政治僵局,建立新政府并由新的、具有公信力的临时选举委员会组织自由公正的选举,以便能够巩固该国脆弱的民主及解决国家面临的迫切问题。最近,在此方面出现令人鼓舞的事态发展:普雷瓦尔总统倡议与会议中的主要政治力量进行对话。我敦促所有领导人表现出政治意愿,通过作出切实可行和建设性的妥协达成解决办法。

29. 尽管仍受到持续的政治和财政压力,海地国家警察继续在提高效能方面取得稳步进展。但令人关切的是,侵犯人权行为、腐败和其他不检行为的报告接连不断。警察专业化应辅以正常运作的司法制度,因为海地国家警察有效动作离不开具有公信力的司法制度。因此,我再次促请海地当局在司法改革领域迅速取得进展,呼吁国际社会在此方面提供必要的援助。

30. 愿借此机会向我的代表兼联海民警团团长尤里安·哈斯顿先生和警察局长克劳德·格鲁德上校以及特派团的国际和当地工作人员表示感谢,感谢他们全力以赴地支助联合国在海地的活动。

附件

联合国海地民警特派团的组成

截至 1998 年 5 月 20 日

国 名	特警部队	实务单位
阿根廷	140	6
贝宁	-	6
加拿大	-	23
法国	-	36
印度	-	4
马里	-	20
尼日尔	-	5
塞内加尔	-	8
多哥	-	7
突尼斯	-	2
美利坚合众国	-	28
小计	140	145
总计		285

- - - - -