



安全理事会

Distr.
GENERALS/23671
3 March 1992
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH秘书长关于联合国安哥拉核查团
(安哥拉第二期核查团)的进一步报告

导 言

1. 安全理事会成员追述,安哥拉政府和争取安哥拉彻底独立全国联盟(安盟)签署的“安哥拉和平协定”¹规定:

“在国际选举观察员监督下进行选民登记后,将举行自由公平的选举,选出一届政府,这些观察员将留在安哥拉直至他们证实选举确实自由公正,且结果也已正式公布为止。”

2. 1991年5月30日,安全理事会通过第696(1991)号决议并核可1991年5月2日秘书长的报告²及其对联合国采取具体行动以协助执行和平协定的建议。该报告第9段特别提及联合国参与安哥拉选举过程的可能性。然而,一般了解双方尚未决定将要求那个或那些国际组织就若干选举事项提供技术咨询以及派国际选举观察员监督选举。

3. 安全理事会成员于1991年12月5日获悉,安哥拉常驻代表将1991年11月8日由外交部长万·杜内姆先生阁下签署的两封信递交我的前任。其中一封信正式请求秘书长派遣联合国观察员,以监测安哥拉的选举程序,直至1992年秋季选举结束为止。信中特别强调安哥拉政府专心致志于建立多党民主制及巩固安哥拉的和平。在另一封信中,请求联合国提供技术援助,协助安哥拉政府筹备和进行即将到来的选举。

4. 关于第二封信,我已提议及早就选举事务向安哥拉提供技术性援助。前技术合作促进发展部和联合国开发计划署(开发计划署)已分别在各自方案范围内就此进行安排与协调,并正向可能捐助国争取自愿捐款。1992年1月,安哥拉政府、开发计划署和技合部签署了一项关于这一技术援助的项目。该项目通过一个国际和国家顾问小组,就选举组织、后勤和通讯向安哥拉当局提供援助,并强调通过开发计划署,协调至少部分的双边外来援助。

5. 至于联合国对选举的观察,秘书长于1991年12月20日在安全理事会的非正式协商中指出,同安哥拉请求特别相关的几点考虑如下:

6. 首先,该请求显然涉及安理会自成立安哥拉第二期核查团来监测《和平协定》中议定的停火安排以来不断处理的局势的一个国际层面。第二,在国际监督下进行选举是执行《和平协定》的中心要素。第三,为核查安哥拉选举的公正与公平,监测工作应贯穿整个选举过程,包括选民登记在内。第四,安哥拉政府已在和平进程的重要时刻正式请求联合国参与选举过程。第五,对于联合国承担这一任务,已在安哥拉获得广泛的公众支持。考虑到以上各点,秘书长在1991年12月20日的非正式协商中称,他打算建议安全理事会授权一个特派团负责观察安哥拉未来的选举。但他首先要派一个初步调查组前往罗安达,就特派团一事编写一份综合报告。他将根据该报告提出他的建议,备供安全理事会审议。

7. 在与多斯桑托斯总统和安盟主席萨文比先生协商后,我于1992年2月6日致函安全理事会主席³通知安理会我已决定任命当时为联合国驻维也纳办事处总干事的玛格丽特·琼·安斯蒂小姐担任我的特别代表,负责安哥拉事务,该决定于2月7日生效。安理会成员欢迎这项决定⁴。特别代表将协调与《安哥拉和平协定》有关的联合国目前和拟议中的活动。她是这些活动的总负责人,也是安哥拉第二期核查团队长。我还表示我打算建议扩大安哥拉第二期核查团,使其除现有的军事观察员、警察监测员和文职人员外,增设一个选举司。现打算于1992年3月在罗安达设立特别代表办事处,由国际公务员协助我的特别代表协调联合国所有与安哥拉和平进程有

关的活动。

8. 我请特别代表立即前往安哥拉访问,以评估和平进程的进展情况,并向我汇报,同时对联合国在即将举行的选举中的作用提出建议。安斯蒂小姐在一小队人员的陪同下于1992年2月17日至20日访问了安哥拉。她听取了安哥拉第二期核查团首席军事观察员及其幕僚的汇报,并与政府和安盟参加政治与军事联合委员会(政军联委会)的代表团团长、参加政军联委会观察员代表团(葡萄牙、俄罗斯联邦和美利坚合众国)团长、目前负责选举筹备工作的领土行政管理部部长以及开发计划署驻地代表和联合国若干机构的代表进行了广泛的讨论。安盟主席若纳斯先生会见了她。1992年2月20日,特别代表还出席了政军联委会的会议和领土行政管理部组织的会议,该会议邀请已表示愿意为选举进程提供某些财政和物资援助的捐助国参加。除了在罗安达进行的这些协商外,她访问了威热省,了解安哥拉人民解放武装部队在内加吉的集结地区和安哥拉解放军在基佩德罗集结地区的情况。

一、目前和平进程的情况

9. 特别代表在访问安哥拉后提交给我一份关于目前和平进程状况的报告,其中有若干好的现象,但也有一些事令人关切。

10. 在《和平协定》签署后的九个月里,已取得了很多进展,总的来说,安哥拉和平进程正沿着《协定》的路线发展,但在完成某些重大任务中也有延误和不足。尽管发生了一些事件,却没有严重违反停火的事件,这是值得祝贺安哥拉政府和安盟的一项重大成就,因为安哥拉有过16年的内战。双方一再重申不重启战端。联委会是由政府、安盟和三个观察员(葡萄牙、俄罗斯联邦和美国)组成,由安哥拉第二期核查团和政府及安盟监测小组参加,联委会仍在发挥作用。训练新的武装部队(政府和安盟部队各占一半)的第一阶段活动已于1992年2月完成。

11. 然而,在执行《和平协定》取得初步进展后,里斯本文件规定的大部分的限期工作以及随后的一些工作均远远落后于计划。最令人担忧的是如何将部队限制在

48个规定的集结地区。至1992年2月26日,安盟已将其应集合的93%的部队限制在集合地区,而根据安哥拉第二期核查团的统计,政府部队集合的百分比却降到已修改的预期总数的54%。尽管联合国于1991年9月开始实施一项特别方案,以援助集结地区的士兵及其家属,然而,由于缺少粮食、生活条件差、没有薪饷,而且无人领导,安哥拉人民解放武装部队在集合地的人数大量减少,该部队的许多集结地区还出现不稳定,这只会加剧该国许多地方的岌岌可危的治安形势。政军联委会于2月20日在特别代表面前决定了遣散军队的一项明确时间表,在1992年7月底完成遣散。然而,执行该计划的切实步骤尚未最后决定。政府和安盟代表团也正在制订一项计划,打算从集结地区内外收集所有武器,并储存在各区域的军械库中。

12. 经过长期拖延,政府和安盟指派了己方参加联合警察监测队的成员,该监测队的任务是监测安哥拉18个省中的国家警察是否中立。监测队的工作规则已由政治委员会制订并经政治与军事联合委员会批准。然而,在许多地区联合警察的监测工作尚未有效开始,因为政府和安盟在向监测队提供运输、通讯和办公地点方面都有困难。

13. 尽管有这些困难和耽搁,安哥拉第二期核查团的军事观察员和警察观察员继续核查并协助执行停火安排和安哥拉双方商定的监测国家警察的安排。

14. 《和平协定》规定,政府的行政管辖应延伸至政府权威范围以外的地区。这一过程于1991年11月开始,但是,尽管政治与军事联合委员会再次作出努力,政府仍未能将其行政管辖延伸至安盟控制的若干城市。这一因素仍在妨碍执行《和平协定》另一项相关内容,即要求人民和货物在安哥拉全境自由流动。这还可能阻碍选举过程的初期阶段。除政治问题外,许多桥梁被摧毁和许多道路仍埋有地雷也使延伸中央行政管理遇到困难。迅速解决这一问题非常重要。

15. 按照《和平协定》,政府和安盟关押的所有平民和军人囚犯都必须释放。1992年2月底,政府释放了在红十字国际委员会登记的904名囚犯,安盟释放了3043名登记的囚犯。双方均声明已完成了释放囚犯的第一阶段,但双方仍提出还有己方囚

犯未获释放,就这种要求采取的行动将构成第二阶段。

16. 除安哥拉人民解放运动(人运)和安盟之外,还有约30个政党和组织已在安哥拉成立或正在组成。政府同各政党和政治力量举行了双边磋商,还组织了一次多党会议,讨论的事项包括选举法草案、政党组织法、选举的确切日期、总统选举和立法选举同时举行问题和宪法的修改。安盟没有参加多党会议,但是政府后来和安盟单独讨论了这些事项,一个关于组织选举的全面计划正在制定。然而,这次自由选举虽是对安哥拉人民的巨大挑战,有关这第一次的自由选举的具体准备工作几乎尚未开始。在进行1992年9月《和平协定》规定的选举之前,有许多后勤、行政和财政上的问题必须克服。双方都向我的特别代表明确表示,他们殷切希望和期望联合国在组织和监督选举方面提供大量协助。

17. 1992年2月6日我给安全理事会主席的信³说,我已请我的特别代表作为优先事项将联合国观察选举的计划最后定稿。因此她已编写了以下的计划。

二、联合国观察选举行动计划和 扩大安哥拉第二期核查团

主要假定

18. 联合国选举特派团将征得《和平协定》双方的明确同意,双方将证实他们理解并接受特派团的任务规定和授权。

19. 这个特派团将进行一次规模有限的行动,在方式上类似联合国核查尼加拉瓜选举观察团(核查尼加拉瓜选举观察团)和联合国核查海地选举观察组(核查海地选举观察组)。

20. 特派团将综合地尽可能充分利用安哥拉第二期核查团和联合国在安哥拉的机构所建立的后勤和通讯系统。

21. 立法选举和总统选举将于1992年9月的下半月同时举行。

任务规定

22. 任务规定如下：

- (a) 核查选举当局在选举进程的各个方面和各个阶段公正无偏；
- (b) 核查政党和政治力量以及个人和团体在不受阻碍和恫吓的情况下，完全享有组织、行动、集会和言论的自由；
- (c) 核查一切政党和政治力量都有机会利用国营无线电和电视，核查在广播时机和时间的分配方面是否公平。用于选举的其他公共资源的使用也是选举特派团观察及可能提出建议的事项；
- (d) 核查是否适当地拟订选举人名单，有没有不让合格选民进行登记和享有投票权；
- (e) 就获悉或观察到的指控、违规和干涉行为向选举当局提出报告，如有必要，请选举当局采取行动，解决和纠正这种指控、违规和干涉行为；
- (f) 观察与选民登记、组织投票、竞选运动、投票本身以及点票、计算和宣布结果等有关的一切活动。

行动计划

23. 上文第7段已指出打算三月份在罗安达设立特别代表办事处，将配置18名国际公务员和必须的当地工作人员，以协调与安哥拉和平进程有关的一切联合国活动。

24. 将扩大安哥拉第二期核查团，包括一个选举司，由一名选举事务主任领导，罗安达总部将有5名国际公务员和必要的当地工作人员。

25. 安哥拉18个省的首府都将设立选举司办事处。这些办事处将受6个区域选举办事处监督，这些区域选举办事处将同安哥拉第二期核查团军事部分的区域队设

在同一地点。区域和省的办事处一共需要98名国际工作人员和必要数量的当地工作人员。确定和筹备省办事处的工作必须在三月份开始。全国平均每省可有5名联合国选举观察员,人口较稠密的省将比人口较稀少的省获得较多工作人员,在所有18个省,省观察队将同安哥拉核查团现有的军警观察员同设在一个地点,并将利用安哥拉核查团现有的通讯设施。将需更多车辆和住所。还必须建立更多设施,以支持将于1992年9月到达的其他选举工作人员。

26. 在罗安达的选举司总部将指导和协调区域和省观察队的活动,并将监督国家一级有关选举进程的一切行动。总部、区域和省的工作人员将监查和核查选举法各个部分、政党组成法以及希望这些党将商定的行为守则的执行情况。区域和省观察队将就它们所在地区的政治和选举发展情况以及它们自己的活动定期向罗安达总部提出报告,安全理事会将定期收到报告。

27. 预料选举进程分三个主要阶段:选民登记(可能于1992年4月开始,直到7月或8月结束);竞选运动(在投票前持续几个星期);以及投票本身(在9月下半月持续一日或数日)。

28. 联合国安哥拉核查团选举观察员将在所有三个阶段监测并评价各级选举当局的工作情况与公正性。安哥拉核查团将同样地评价选举当局所有重要决定是否公平,并对它们所做的引起争议的行动加以调查。省观察队将经常同政党和社会组织接触,访问全国各地的城市和乡镇,对主要地点进行抽查,以监测登记情况,观察重要的政治集会及其他政治活动;核查所有各方是否遵守选举法和行为守则。还要观察如何给各方分配广播时间的机制,并分析广播资料的内容以及收费是否公平。安哥拉核查团将评估所收到的关于使用公共资源的控诉,并自行加以观察。这些活动将大有助于建立信心,并将同时进行一些公众新闻方案。预期安哥拉核查团观察队对95%的城市和主要居民区将访问至少一次,人口较多的地区会访问数次。

29. 将建立投诉网,接受各政党的投诉,分析其重要性,并转给选举当局和有关的党。遇可能严重影响公正选举的情况时,将慎重注视就该情况所采取的行动。罗

安达总部的数据库将输入所收到的投诉,并提出该等情况的演变的定期分析。

30. 在投票期间,选举司将派出约200个观察队,每队2人,共400人。观察队将完全能够监测投票的所有各阶段,并为内部使用而就结果做出预测。这400名人员中约有100名上文第24和25段所指的工作人员;另100名观察员从驻安哥拉的开发计划署和联合国其他机构,以及若干非政府组织的志愿人员中甄选;还有100名观察员来自秘书处;还有100名由会员国提供。

31. 应当强调,这里所拟的行动计划,以及本报告增编中所要提的初步费用概算,就观察和核查安哥拉有史以来第一次选举而言,是很小很少的。跟目前预期中联合国最近所开始的其他行动相比,费用特别小。由于安哥拉面积广袤,地形复杂,基础设施和行政基础结构破坏,平均每一个省只分派五名观察员(每10万居民约一名联合国观察员)显然只能选样性的观察。

32. 目前有许多政治上,行政上和后勤上不可预料与未知因素,可能完全改变整个过程的方向。因此,建议尽量利用安哥拉第二期核查团开发计划署和其他联合国机构已在安哥拉的资源。应当维持现有的已经获得授权的350名联合国军事观察员、90名联合国警察观察员和已有的后勤人员。还需要增加多少行政支助工作人员,将详细列在我将向大会提出的预算中,并且也将见于上文提到的初步费用概算中。由于目前还有许多未知因素,可能会出现进一步的人员和设备需要,届时我会向有关机构提出。

33. 现在该国许多地区的治安情况尚未稳定,所以必需对安哥拉第二期核查团提供该团在选举工作中的保安服务。这可以包给目前正在安哥拉境内的国际性保安公司去做,比部署联合国警卫或从部队派遣国加派军警人员费用较低。

三、意见

34. 实施安哥拉和平进程很有成绩,但要巩固成果直到彻底完成还有许多工作要做。实施《协定》的时间表不能再推迟。安哥拉各方和各种力量必须紧急联合起

来,再对实施《和平协定》的切实可行的时间表和方法作出承诺,直到完成1992年9月进行自由公正选举的目标。

35. 没有理由再推迟遣散军队。通过一个有组织的方案他们应可开始回去过平民生活。各方必须对各自在集结区以外的军队互相作出澄清,以便按1992年1月30日政治和军事联合委员会的协议清点人数和进行监测。建立统一的民警部队,和在新国民军内组织联合宪兵单位是高度优先事项。应尽力扩大政府的行政管辖并在全中国恢复治安,以便在没有恐惧和不受恐吓的情况下进行正常的经济、社会和政治活动。为保证选举进程取得成功,这些是必须迅速完成的优先事项。

36. 此外,全国应就组织选举的关键因素早日取得共识。包括就选举日期和是否立法选举和总统选举同时举行、建立可行的全国选举委员会,有选举权的最低年龄和政府就全面详尽预算拨款达成协议。

37. 我的特别代表访问时已反复强调,安哥拉的选举本质上是国家主权事务。联合国的任务是去观察和核实,而不是去组织选举。必须明确地看到,政府将主持选举的组织工作,尤其是后勤工作。政府和安盟应尽快提供一切可以提供的资源,包括住处、车辆、飞机、通讯设备和人员。但是国家资源即使全部动用起来也不足以应付这项任务,肯定需要国际社会和双边捐助者紧急补充。按照安哥拉目前的条件,选民登记还必须切实可行,不要寻求一种先进水平,因为那样很可能费用高,没有必要,而且几乎注定实现不了。另外,必须使选举进程按照一个严格的时间表进行,以便能在9月份进行选举。除非必要的政治、法律、组织和预算的前提条件能很快得到满足,否则联合观察选举的切实意义以及选民登记工作都会成为问题。

38. 一方面强调安哥拉政府和各政党有责任立即采取必要步骤,保证在9月进行自由公正选举,另一方面我认为联合国应竭力在其任务和资源范围内,按照安哥拉政府提出的请求,协助这一进程。因此,在考虑了我的特别代表由安哥拉返回后交给我的报告之后,我向安全理事会建议按上文所述方式扩大安哥拉核查团的任务、人数和组成。

39. 联合国在安哥拉的这项新任务如获安全理事会核可,将是一项巨大的挑战,因为该国破坏严重,几乎完全没有选举进程所需的基础设施,并且政治、后勤和行政方面明显地有许多未知因素。组织第一次自由公正选举的任务首先要由安哥拉人民自己承担,选举是和平与政治稳定的必要行先决条件,不仅值得联合国而且值得所有关心安哥拉前途的各国的支持。

注

¹ 见S/22609。

² S/22627。

³ S/23556。

⁴ S/23557。

