



大会
第四十八届会议
议程项目38
消除种族隔离并建立
一个统一、民主、
不分种族的南非

安全理事会
第四十九年

秘书长关于南非问题的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 7	3
二、 特别代表的协商	8 - 34	4
A. 背景	8 - 16	4
B. 同政府的讨论	17 - 19	6
C. 同各政党的讨论	20 - 24	7
D. 同过渡机构代表的讨论	25 - 27	8
E. 同其他政府间观察团的讨论	28	8
F. 同全国和平结构领导人和个别领导人的讨论	29 - 31	9
G. 访问津巴布韦哈拉里	32	9
H. 同驻南非的外交界的讨论	33 - 34	10

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
三、 联南观察团的活动	35 - 47	10
A. 主要活动	35 - 36	10
B. 和平结构	37 - 40	11
C. 暴行	41 - 44	12
D. 保安部队和全国维持和平部队	45 - 47	13
四、 选举过程	48 - 77	14
A. 选举过程的法律框架	48 - 52	14
B. 观察选举的框架	53 - 55	15
C. 联合国南非观察团(联南观察团)的扩大任务	56 - 59	16
D. 作业方式	60 - 67	17
E. 同政府间组织的联系	68 - 73	20
F. 与本国和外国非政府组织合作	74 - 76	21
G. 发展中国家观察员信托基金	77	22
五、 所需资源	78 - 96	22
A. 组织方面的限制	78	22
B. 组织结构和所需人员	79 - 85	23
C. 选举日观察员	86 - 93	24
D. 其他所需资源	94 - 96	26

一、导言

1. 兹回顾指出,1992年6月17日博伊帕同镇的大屠杀发生之后,7月16日安全理事会无异议地通过了第765(1992)号决议,内中除其他外,请我任命一名特别代表以期在与该国国内各当事方进行讨论之后,建议所应采取的措施,协助有效结束暴乱和为促进和平过渡到一个民主、不分种族、统一的南非而进行谈判创造条件。这项决议通过之后,我立刻任命赛勒斯·万斯先生为我的南非特别代表。他于1992年7月21日至31日访问了该国。1992年8月7日,我根据万斯先生跟南非境内广大的出名人士和党派所举行的讨论,向安全理事会提出了一份报告。¹

2. 安全理事会审议了我的报告后,于8月17日通过了第772(1992)号决议,内中除其他外,授权我在南非紧急部署联合国观察员,并请我加强根据《全国和平协定》设立的结构。该决议又请各国际组织,诸如非洲统一组织、英联邦和欧洲共同体等,考虑与联合国和按照《全国和平协定》所设立的结构协调在南非部署本身的观察团。

3. 不久以后,联合国南非观察团(联南观察团)成立,第一个观察组于1992年9月抵达该国。截至该年年底止,授权观察员实力为50名,全数部署于该国各区域。考虑到多党谈判的进展情况,安全理事会又授权两次增加观察员人数,一次在1993年2月增加10人,一次在1993年9月增加40人,观察员总数共达100人,将作为联合国预期在南非选举进程中发挥作用的核心因素。

4. 我同政府和有关党派协商之后,任命了两名特使,即维伦德拉·达亚尔先生和汤姆·弗罗尔森先生,他们分别于1992年9月和11月/12月间前往南非执行特别任务,协助我执行上述两项安全理事会决议。1992年12月22日我向安全理事会提出一份关于我的两名特使所得结论和联南观察团活动的报告。²

5. 1993年11月23日,安全理事会主席以安理会的名义发生一份说明,内中安理会表示欣见多党谈判进程顺利完成,以及关于临时宪法和选举法所达成的协议,并请

我加速关于联合国在南非选举进程的可能作用的应急规划。³ 1993年12月7日过渡时期行政委员会第一次会议上,赞同了前一天多党谈判理事会所通过的一项决议,内中除其他外,请联合国提供足额国际观察员监测选举进程,并协调非统组织、欧洲共同体和英联邦以及各国政府所提供的国际观察员的活动。因此,1993年12月9日我派遣一个调查组到南非,评价联合国为执行向其所提出的选举协助要求的需要。

6. 此外,按照安全理事会第765(1992)号和第772(1992)号决议,并考虑到和平进程所取得的进展情况,包括1993年12月7日设立过渡时期行政委员会在内,我于1993年12月13日通知安全理事会主席,我打算任命前阿尔及利亚外交部长拉赫达尔·布拉希米先生作为我的南非特别代表,协助我执行安全理事会关于南非的各项相关决议与决定,并依照过渡时期行政委员会的要求协调其他国际观察员的活动。⁴ 1993年12月16日安全理事会主席通知我,安理会的成员同意我的提议。⁵ 曼德拉先生和外交部长博塔先生在以前同我举行的讨论中,已表示过欢迎我尽快任命一名特别代表的建议,以期促进和平进程。

7. 布拉希米先生接到任命之后,我立刻请他到南非进行访问,同各当事方和他们所设立的有关过渡机关的官员,就联合国参加该国选举进程的范围和模式进行协商。布拉希米先生于1993年12月16日至23日访问了南非,并得到由政治事务部部长希桑·玛亚德先生所率领的秘书处一小队人员的协助。布拉希米先生逗留在约翰内斯堡期间,曾得到调查组汇报其所获得的结论。

二、特别代表的协商

A. 背景

8. 1989年,南非境内各当事方,包括政府和南非非洲人国民大会(非洲人国民大会),决定作出承诺,为该国冲突寻求谈判的政治解决方法。1989年8月《哈拉雷宣言》获得通过,国际社会对各当事方所作的承诺表示支持和鼓励。同年12月14日大会《关于种族隔离及其对南部非洲破坏性影响的宣言》(第S-16/1号决议)内,表示

赞同《哈拉雷宣言》。

9. 1990年2月初, 纳尔逊·曼德拉先生和其他出名的政治犯均从监狱释放出来。政府又宣布, 一些政治组织, 包括非洲人国民大会、泛非大会和南非共产党在内, 解除禁令, 并打算撤销种族隔离和紧急状态限制。1990年和1991年内, 歧视性法令, 特别是那些构成“种族隔离栋梁”的法令, 例如《土地法》、《人口登记法》和《种族区域法》, 都遭废止。

10. 曼德拉先生释放后不久, 政府和非洲人国民大会的双边会谈导致两项初步协议: 1990年5月4日《格鲁特斯库尔会议记录》(A/45/268, 附件), 根据此双方同意共同作出承诺, 设法消除现有的暴乱气氛和建立稳定与和平的谈判进程; 1990年8月6日《比勒陀利亚会议记录》, 据此非洲人国民大会宣布立刻停止一切武装行动。

11. 1991年12月设立民主南非大会, 开始进行关于宪政改革的正式谈判。虽然会谈的气氛是积极的, 有些领域也取得了进展, 但当事方未能就一项新的宪政特许权关键问题达成协议。明年5月, 当事方在第二次民主南非大会上再作出另一番努力。但是, 由于发生博伊帕同大屠杀, 导致非洲人国民大会停止参加会谈, 直到政府采取比较明确的行动遏止各镇的暴乱活动为止。

12. 虽然民主南非大会进程破裂, 政府和非洲人国民大会仍继续举行非正式接触, 导致1992年9月26日签订一项《谅解记录》, 内中政府同意了非洲人国民大会所提出的恢复谈判的一些条件。双边会谈继续进行, 结果于1993年3月5日达成一些非正式谅解, 从而能够召开一次代表性比民主南非大会更广泛的新的会议——多党谈判理事会。

13. 经过长期和艰苦的谈判后, 多党谈判理事会于1993年11月18日通过了一系列宪法原则和机构, 它们将在直至1994年4月27日止的过渡期间指导南非。它们包括过渡时期行政委员会、临时宪法、独立选举委员会、独立新闻媒介委员会以及独立广播局。过渡时期行政委员会将存在到1994年4月27日临时宪法生效为止。

14. 过渡时期行政委员会的主要目标是同国家、地区和地方各级的所有现有立

法和行政政府机构一起,通过进行自由公平选举,选出由400名成员的国民议会和90名成员的国会组成的议会,促进过渡到和准备在南非实行一套民主政府体制。国民议会和国会两组织将组成宪法会议,它的主要任务是在过渡时期的头两年,作为制宪议会起草该国的最终宪法。临时宪法规定,将来的南非将分成九个省,每一个省将有自己的立法机构、政府和行政理事会。

15. 国家元首将是执行总统,由执政党选出。内阁将根据比例代表制原则由在选举中获得百分之五或更多的选票的政党的代表组成。内阁的决定将以协商一致意见作出,所采取的方式将考虑到国家统一政府概念的基本精神以及对国家进行有效管理的需要。

16. 南非将来的宪法法院在各级政府中对有关临时宪法的解释,保护和实施等事项有最终管辖权。宪法法院的裁决是终局的和有约束力的。

B. 同政府的讨论

17. 我的特别代表分别于1993年12月17日和12月23日在开普敦同德克勒克总统和外交部长 R.F. 博塔先生会谈。总统指出,南非有能力组织和进行选举,并在这方面有丰富经验。他说,对于大部分选民来说,选举过程将是非常复杂的,他欢迎国际社会在选民教育方面提供援助。

18. 总统和外交部长都强调指出,过渡进程所面对的最困难的问题是政治暴力和恐吓事件。他们还指出,在控制这类暴力事件以及鼓励对话和容忍方面,联合国通过联合国南非观察团做出了相当大的贡献。在这个过程中,联合国成功地在南非普通老百姓中建立了它的信誉和客观性。他们强调了选举的历史重要性,指出选举进程及其结果务必要做到和被看成是既自由而又公平和合法。

19. 总统说,过渡安排都是一些富有活力的机构,它们有很大的影响力,并有权力促使和平进程取得圆满成功。国家总统和外交部长都认为,国际社会向过渡结构提供支持和援助将会增强它们的威信,使它们更加能够对和平进程作出积极的贡

献。在这方面,外交部长希望联合国将拨出经费,提供尽可能多的为进行这项工作所需的观察员。

C. 同各政党的讨论

20. 我的特别代表于1993年于12月18日在约翰内斯堡同非洲人国民大会主席纳尔逊·曼德拉先生会谈。曼德拉先生说,他同德克勒克总统正在协调努力,将自由联盟的成员--因卡塔自由党、保守党、南非荷裔人民阵线以及西斯凯家园和博普塔茨瓦纳家园--纳入和平进程中来。他表示谨慎的乐观,认为它们大多数--如果不是全部的话--最终将合作并同意参与选举。他指出,有潜力破坏选举进程的是那些获得军警和保安部队以及官僚机构支持的团体。曼德拉先生强调说,重要的是联合国必须确保同自由联盟的对话线畅通无阻,并敦促我的特别代表在访问南非时同它们会面。

21. 我的特别代表实际上要求同所有政治领袖见面,但是由于是假期季节,无法同一些领袖安排到约会。布特莱齐酋长建议于12月21日星期二会谈。但是我的特别代表那天在津巴布韦哈拉里,他要求在新年尽早同因卡塔自由党的领导人会面。

22. 曼德拉先生承认联合国南非观察团对和平进程所做的积极贡献,并要求联合国在选举期间派遣许多人员监督选举。他认为,如果资源有着落的话,联合国应考虑部署大量观察员--不少于5 000人,支持南非人民所做的努力,保证选举既自由又公平。

23. 我的特别代表还于1993年12月23日同民主党领导人扎克·德·贝尔先生会面,讨论的问题围绕着选举安排以及联合国在支持选举进程方面可以发挥的作用。贝尔先生认为,临时宪法和其他过渡性安排都得到绝大多数南非人的支持。他指出,联合国派的观察员越多越好。

24. 应当注意到,我的特别代表在离开纽约时,曾同非洲人国民大会主席塔波·姆贝基先生以及泛非主义者大会秘书长本尼·亚历山大先生会面。他在哈拉里时也

同泛非主义者大会的第一副主席约翰逊·姆兰博先生和外交秘书戈拉·易卜拉欣先生会面，他们解释说，他们的党将会参加选举，但是目前不愿派代表参加过渡时期行政委员会。

D. 同过渡机构代表的讨论

25. 1993年12月17日我的特别代表在开普敦时同过渡时期行政委员会的联合主席赞姆·泰特斯先生会面。1993年12月23日，他在约翰内斯堡同由主席 J.C. 克里格勒尔法官领导的新任命的独立选举委员会的代表团会面，参加会面的还有独立选举委员会成员弗兰克·奇凯恩牧师和 C. 努彭先生以及独立选举委员会首席执行官 R. 莫特先生。

26. 我的特别代表同泰特斯先生和克里格勒尔先生就委托给过渡时期行政委员会和独立选举委员会的选举进程方面责任，以及联合国在这方面如何能提供最好的帮助等问题交换了意见。大家承认，联合国和这两个机构之间的关系需要进一步讨论和澄清。

27. 克里格勒尔法官强调说，独立选举委员会决心在截止日期1994年4月27日内举行选举。独立选举委员会希望尽快知道联合国和其他政府间组织计划对选举进程提供援助的方案，特别是关于选民教育和选举监督的方案。独立选举委员会和联合国尽早进行协调和联络，将有助于实现共同目标，即促使选举进程圆满成功。他说，将需要联合国的援助，在南非没有派驻政治代表的外国主持选举，并指出独立选举委员会欢迎联合国在监测的技术方面提供专门技术和援助。

E. 同其他政府间观察团的讨论

28. 我的特别代表在约翰内斯堡逗留期间，也于1993年12月18日同非统组织南非观察团团长勒格瓦伊拉·勒格瓦伊拉大使以及同由南部非洲问题高级顾问约翰·赛森先生领导的南非英联邦观察团的一批团员会面。同这两个观察团讨论的问题围

绕着它们同联合国南非观察团之间现有的合作,以及在选举进程方面如何能进一步加强和扩大这项合作。他们就各自的观察团计划扩大规模以及如何能最好地协调他们的活动等问题交换了初步意见,以期将来在部署和培训观察员方面进行协调。

F. 同全国和平结构领导人和个别领导人的讨论

29. 1993年12月17日,我的特别代表在开普敦同德斯蒙德·图图大主教和公众暴力和恐吓行为调查委员会主席理查德·戈德斯通法官会面。图图大主教最近曾同布特莱齐酋长会面,并同曼德拉先生和其他领袖会谈。他告诉我的特别代表关于正在作出的旨在说服所有当事方参加选举进程的种种努力。尽管自由联盟决定不参加选举进程以及东兰德和纳塔尔/夸祖卢发生暴力事件,但图图大主教表示乐观,认为过渡时期的安排将会成功。

30. 戈德斯通法官强调恐吓和暴力仍然是和平进程要面对的最困难问题。他说他可能需要联合国的专家来协助他的委员会的调查单位。我的特别代表认为,为了满足这项需求,联合国观察团内也许要包括一些具有警察背景的人员。

31. 1993年12月22日,我的特别代表在约翰内斯堡同全国和平委员会主席约翰·霍尔先生以及该委员会的秘书处主席Antonie Gildenhuys博士会面,讨论了两个机构在选举进程的作用以及它们同联南观察团之间的合作。Gildenhuys博士告诉我的特别代表,各种区域和地方和平委员会将继续参与促进和平但不会观察选举进程。由于在南非的所有有关当事方,包括一些没有参加多方会谈的当事方都是该委员会的成员,因此秘书处不能对选举进程及其结果妄下判断。它能够作出的最有用的贡献是继续促进和平和所有当事方之间的对话。

G. 访问津巴布韦哈拉里

32. 应津巴布韦政府的邀请,我的特别代表访问了哈拉里,以出席1993年12月20日举行的前线国家首脑会议。穆加贝总统是这个集团的主席,他对南非事态的积极

发展表示满意。他呼吁所有当事方停止暴力行为,以便1994年4月27日的选举能够在有利的情况下举行。在这方面,会议欢迎秘书长特别代表的任命,并强调联合国应当发挥积极作用,以确保南非选举进程的成功。会议与会者特别强调联合国必须动员大量观察员(穆加贝总统提及7 000名人员)来观察南非的选举。

H. 同驻南非的外交界的讨论

33. 我的特别代表在访问南非期间曾同下列人士会面:丹麦大使,外交团团长彼得·布鲁克诺;美利坚合众国大使普林斯顿·莱曼,大不列颠及北爱尔兰联合王国大使安东尼·里夫爵士和加拿大大使马克·布劳尔特;由马拉维大使威廉·柯扎率领的一组非洲使团团长。所有同他会谈的人都表示欢迎联合国参与南非的选举进程,并指出这样做对选举进程及其结果会有所助益。他们并确认联南观察团对南非的过渡进程和对制止暴力方面作出了积极的贡献。

34. 驻南非的外交界都认为,联合国一方同欧洲联盟、非统组织和英联邦等另一方必须尽量密切合作和协调。所有大使都强调联合国必须有足够观察员来充分观察选举进程并确保过渡时期的成功。一些大使提及大约需要2 000名联合国观察员。其他人则考虑到暴力、保安部队同大部分民众之间存有的紧张关系以及在选举日将会开放9 000个投票站等情况而质疑2 000或甚至3 000名观察员是否足够。许多外交人士强调必须给予所有国际观察员同样的训练以免(最低限度限制)发生混乱和意见不同的情况。所有大使都认为南非和平进程的成功对非洲和世界十分重要。他们并强调选民教育十分重要,同时认为联合国在这方面应发挥一些作用。

三、联南观察团的活动

A. 主要活动

35. 联南观察团继续在所有区域执行其在区域及地方两级的任务。为此,观察团团长同各界的政治、教会和社区领导人,其中包括德克勒克总统、曼德拉先生和

布特莱齐酋长、泛非主义者大会主席克拉伦斯·马克维图先生、南非荷裔人民阵线领导人康斯坦德·维尔乔恩将军和阿扎尼亚人民组织主席莫萨拉教授,举行了一系列会谈,讨论了与和平进程有关的一系列问题,特别是政治暴力的问题和多党谈判的进展情况。依照秘书长1992年12月²和1993年9月⁶的建议和安全理事会于1993年2月和10月对这些建议的批准,⁷将增加观察员的部署,使总人数在1994年初达到100人。这个扩大的小组并将成为联南观察团在南非选举进程的活动的核心。

36. 在这个期间,联南观察团观察员主要的观察事项和任务活动如下:

(a) 示威、游行、集会、葬礼和其他形式的民众活动。联南观察团观察员同组织者和保安部队密切合作,确保这些活动计划周详,并遵守戈德斯通委员会关于游行和政治集会的准则。观察员还举行了832次非正式双边会议,并经常担任各不同政治和社会阶层的团体(包括政府和保安部队官员、政党和积极参与和平进程的非政府组织之间的联系渠道。

(b) 地方和区域和平委员会以及根据《全国和平协定》建立而其活动获得充分支助的其他结构的会议。仅最后六个月内,联南观察团出席了和平机构的会议约1 320次。在观察团在南非的15个月期间,联南观察团观察员在全国出席了9 000多次会议和活动。

(c) 戈德斯通委员会的听询会,联南观察团一名法官继续就委员会的办事方法和均衡立场担任客观评论员。

(d) 担任国际观察员代表团之间的联系和协调渠道。这个作用有助于提高非统组织、英联邦和欧洲联盟观察员代表团的效力并协调它们之间的活动;最近过渡时期行政委员会呼吁联合国协调所有国际观察员在南非的活动,进一步申明了这个作用的重要性。

B. 和平结构

37. 根据《全国和平协定》成立的结构已在全国、区域和地方各级运作,在过

去6个月内和平委员会的数目从50个增加到约200个。这些结构的表现并不一致。在大部分情况下,许多和平结构缺乏效力的主要原因是,政党间对要采取的措施未达成协议,或者它们未执行已商定的决定。此外,大部分和平委员会继续存在预算拮据,缺少有能力的和专诚的工作人员以及主要当事者缺乏政治承诺,其中包括警察和保安部队。

38. 在南非,在促进向民主和非种族主义和平过渡方面最可靠的机构之一的戈德斯通委员会,最近发表了一些重要的发现。

39. 关于社会-经济重建和发展这个重要领域,已在各区域进行一致的努力,以建立区域和地方的社会-经济重建和发展委员会,以及任命区域协调员,特别是在威茨/瓦尔、北部德兰士瓦和纳塔尔/夸祖卢各区域。然而,这些逐步发展的社会-经济重建和发展结构仍然配备不全,无法调动资源,尤其是引起当地对项目拟订、规划和执行的兴趣和对它们给予政治支持以及确定适当的筹资来源等方面。缺乏技术知识,任命社会-经济重建和发展协调员的冗长官僚程序,筹资机制缺乏明白的准则,社会-经济发展在各种团体最新的政治议程上似乎是低度优先的,而且最重要的是缺乏发展资金,这一切都促使区域一级和地方一级上的发展活动处于半停滞状态。

40. 鉴于联南观察团可以利用到各种专门知识,已要求联南观察团在社会-经济重建和发展进程中在区域和地方上发挥较积极的作用。国际观察员因此将分享其研究、文件和知识,带来其他地区有关的发展经验。这对于国际观察员是向前迈进极重要的一步,因为它为已经向新的南非承诺的技术援助和整系列的发展活动铺了路。

C. 暴行

41. 关切的主要领域仍然是政党间的冲突、出租车社团间的冲突、以及城镇居民和旅店居民间的冲突、引起的公共暴力。罪恶份子--经常是社会贫穷和失业的受害者,尤其是在青年之间--犯下大部分的暴行。在许多情况下,他们得到政治团体的保护,或隐姓埋名消失在城镇居民中或得到他们的协助。

42. 政治暴行主要仍集中于纳塔尔和东兰德,大部分在卡特勒杭和索科扎。根

据人权委员会的资料,从1993年6月初到11月底有2 768人死于政治暴力,较去年同期增加46%。死亡总数约90%发生在东兰德和纳塔尔。仅仅在东兰德,在这期间就有1 299人死于政治暴力。这在全国受害者总数中占54%,在比勒陀利亚-威特沃特斯兰-费伦尼京(比威费)区域中占87%。根据人权委员会的报告,7月(这个月宣布选举日期)是过去3年中死亡人数最高的一个月,有581人死亡,其次是8月,有554人。从那时起死亡人数稍微减少,但是尚未控制住受影响地区的暴行,尽管和平结构和国际观察员作出了努力。

43. 右派所犯的暴行也在增加。6月25日,带头枪的右派份子(其中许多是南非荷裔抵抗运动的成员)强行闯进并占领世界贸易中心,当时那是正在举行多党谈判。许多人被带上治安法庭,被控以非法侵入。12月13日在比威费的西兰德的兰德方丹发生的可怕的种族主义攻击中,穿伪装制服的白人强迫两辆车离开马路,枪杀车内的黑人,杀死3人,伤4人。

44. 在东兰德和纳塔尔暴行增加是与这些地区的和平结构崩溃或至少瘫痪同时发生的。虽然已采取无数的主动行动来抑制暴行,但全面结果丝毫不能令人放心。但是在政党和警察联合采取行动的情况下,常常可以取得实际成果。教会领袖们以及旅店居民和城镇居民也采取主动行动来防止在威茨/瓦尔地区的旅店周围的暴行。新成立的全国青年发展论坛和威茨/瓦尔和平秘书处的和平工作团项目,都是为了使年轻人从事有意义的生产性活动,从而减少其犯罪活动而进行的努力。关于出租车暴行,和平结构所进行的调解有助于减轻出租车战争的最恶劣暴行,但是需要长期的改变才能结束出租车暴行。联南观察团工作队为解决在波德尔/西斯凯和西部角的这种类似问题方面发挥了主要作用。

D. 保安部队和全国维持和平部队

45. 在缺乏关于原因的铁证的情况下,执法方面的瘫痪常解释为保安部队方面的串通或不关心,或有“第三势力”或数目不详的秘密势力介入较有系统的暴力行

动。戈德斯通委员会已调查好几个这类的明确指控,除了夸祖卢警察的一些成员外,未找到支持这种说法的决定性证据。然而一般人民不这样想。结果一团疑云和敌意继续悬在保安机构上空,特别是在城镇上,这是由于对它们的表现及它们从前是种族隔离的执行者的角色普遍不满的结果。

46. 已提议在竞选活动期间成立一支全国维持和平部队,以维持和平和公共秩序。虽然成立全国维持和平部队的任务已通过过渡时期行政委员会的国防小组委员会委托给过渡时期行政委员会,而且已有人就其模式提出了一些想法,但是这种部队在选举之前确实存在的可能性很小。结果,维持治安的任务仍然是当前的保安部队的责任。内部安定组仍是个引起争论的机构,人们仍然要求将它从一些城镇除去,过渡时期行政委员会正在审议内部安定组按照维持社区治安及纳入警察部门所进行的改革。虽然还有很多要做,但是保安部队和治安部长已开始照顾到社区的要求和改变中的形势的需要。很重要的一件事是最近要求国际社会提供技术援助,以及愿意不宣布“动乱地区”,除非同有关社区与和平结构磋商过。

47. 全国维持和平部队的成立应同统一武装部队的长期问题分开。委托国际小组委员会的任务之一是监督将来的全国国防军的规划、筹备和训练。多党论坛商定了一个将称为全国国防军的一体化部队,由当前的南非国际军、特兰斯凯,博普塔茨瓦纳-文达和西安斯凯(特博文西)州的防卫部队及其他武装部队组成。这是根据第772(1992)号决议提到的一个关切的领域,这个领域已在第四季度取得重大进展,例子有南非国防军和民族先锋领袖间定期开会,最近西斯凯、文达、特兰斯凯和阿扎尼亚人民解放军的军官也参加定期会议。

四、选举过程

A. 选举过程的法律框架

48. 选举过程的法律框架由《独立选举委员会法》、《选举法》、《独立媒体委员会法》和《独立广播机构法》加以规定。这四项法律是经过长期讨论形成的,

并以协商一致意见方式核可，它们为进行自由和公正的选举提供了合法的框架，其中许多规定相当具有创意。最近对独立选举委员会的任命进一步保证所有各方的善意和合作。

49. 随着目前正在为选举进行正式的筹备工作，有几个问题应予指出。由于延误了建立选举结构的工作，选举将在很大的时间压力下来进行安排，在印发选举证件（不论是《选举法》中设想的身份证或选民证）方面，准备时间尤为关键。大约四百万合格的选民目前没有授权证件，其中两百万是特博文西四国的居民。无疑地，独立选举委员会将尽一切努力确保所有愿意获得必要证件的合格选民都能够及时并在不必要的繁琐程序下获得必要的证件。

50. 第二个问题是选民教育。目前只有少数几个非政府组织提供高质量的、公正无私的选民教育。经验晓示我们，一个自由公正的选举中最重要的因素是选民大众有知识。独立选举委员会应增强选民教育运动，并强调三个关键方面：投票的秘密性、政治容忍的必要性和投票机制，包括获得授权证件的程序。

51. 第三个大问题是暴力的蔓延和有关选举的警察行动必须不偏不倚。亟需采取措施，加强公众对警察的责任感，并促进社区确实参与--这些都是警察有效服务公众不可少的因素。由于国家维持和平部队不可能在选举前成立，这些因素愈形重要。

52. 最后，在各级任命选举官员的程序的透明度和公正与否，将对公众认为的选举合法性具有明显的影响。充分的任命程序将有助于同《选举法》的详细规定一道确保公众对选举机构的充分信任。

B. 观察选举的框架

53. 《独立选举委员会法》规定两类观察员：国际观察员和国内监测员。国际观察员是指政府间组织或外国政府委派的代表、监测员是任命的选举官员，他们将观察选举过程中的各个不同方面，如发现舞弊情事则向独立选举委员会的监测指导

委员会主任报告。监测指导委员会将在独立选举委员会的直接监督下运作。《选举法》还载有其他规定,《选举法》内明文规定政党选举和表决的监测员的权责和职能。

54. 目前还没有关于国际观察员的详细章程或指导准则。一旦监测指导委员会成立,预期会登记观察员和管理他们的活动,公布使用观察员的指导准则,最后还将编制一套具有约束力的《国际观察员行为守则》。一旦指导准则编妥,指导委员会可能会考虑关于国家和国际非政府组织观察员的相类安排。

55. 经过渡执行委员会管理委员会第一届会议批准的一个最后文件是要求联合国、联邦、欧共体和非洲统一组织以及个别的外国政府提供足够数目的国际观察员以监督选举过程。1993年12月1日,南非外交部长写给我一封信,建议立即考虑预先规划,以便确保联合国能够在独立选举委员会和过渡执行委员会成立时即可以积极运作。

C. 联合国南非观察团(联南观察团)的扩大任务

56. 根据上述要求,我建议将联合国南非观察团(联南观察团)的任务扩大,包括观察定于1994年4月27日举办的选举。在这一新的情况下,联南观察团不仅在评价选举最终是否自由和公正方面,而且在监测每一个阶段的选举过程方面,均将发挥重要作用。联南观察团在其长期活动的基础上,最有资格来评价4月份的选举真正反映南非人民意愿的程度。

57. 根据联南观察团扩大任务草案,它必须:

(a) 观察独立选举委员会及其所属机关在选举过程中的所有方面和阶段的行动,核证它们是否做到在按照《独立选举委员会法》和《选举法》的规定进行自由公正的选举;

(b) 观察在竞选活动中组织、行动、集会和言论自由的程度,并确定有无采取适当措施,确保各政治党派和联盟能够在没有阻碍和恐吓的情况下享受这些自由;

- (c) 监测保安部队是否遵守有关法律的规定和过渡执行委员会的决定;
- (d) 核证是否满意地执行了《独立媒体委员会法》和《独立广播机构法》的规定;
- (e) 核证选举当局和有关方面的选民教育工作是否充分,以及有无使选民对选举的意义及其各方面的程序问题均有充分了解;
- (f) 核证合格选民有无拿到身份证或临时选民证,以使他们可以行使其投票权;
- (g) 核证在选举日投票是在没有恐吓、确保可以前往投票站和可以秘密投票的情况下进行的;核证有无采取充分措施,确保适当运送和监护选票、安全计票和及时公布选举结果;
- (h) 协调各国际组织和外国政府观察员的活动,以确保他们被有效和协调地部署;和同时监测选举过程的南非和国外非政府组织建立有效合作。

58. 联南观察团将根据上述活动,将获悉的或看到的申诉、舞弊和干预事件报告选举当局,并斟酌情况要求选举当局采取补救行动。预期联南观察团将根据实情,编写关于选举举办情况的所有报告。联南观察团将同独立选举委员会建立直接关系,并酌情提出建设性的建议和评论,以便有助于选举过程能够在每个阶段顺利进行。

59. 联南观察团还将编写关于选举过程进展情况的定期报告,并将通过秘书长的特别代表提交秘书长。

D. 作业方式

60. 为了确定观察的作业方式,必须注意到选举活动的观察和对于特定投票日的观察之间的区别。对联南观察团来说这项区别是特别重要的,因为许多选举活动的观察将同在目前的任务范围内已经进行的观察活动十分类似。联南观察团观察了“示威,游行和其他形式的群众行动,注意各方的行为,并尽量取得资料以了解各方

的行动符合《全国和平协定》和戈德斯通委员会关于游行和政治集会的准则的程度。”⁸

61. 在选举前的两/三个月里, 联南观察团这项最初活动的焦点将会改变, 同选举的过程变得更为接近。联南观察团建立起来的联络网络将会扩大, 把新的选举方面的行动者包括进去。评价观察到的事件的架构将是独立选举委员会发出的准则和规则而不是《全国和平协定》和戈德斯通委员会的准则。联南观察团将继续同在《全国和平协定》设立的结构进行合作, 它们的活动也将越来越集中到选举过程上。在此范围内, 联南观察团的暴动监测活动将同上面建议的选举任务内的竞选观察活动几乎没有分别。

62. 但目前联南观察团的任务不包括许多充分观察选举活动所必须进行的活动。因此必须加上那些活动。那些活动包括: 独立选举委员会活动和有关新闻媒介的安排的观察; 核查选民的教育工作是否充分; 核查合格的选民是否都能得到身份证明文件或临时的投票卡使他们能够投票; 以及有关协调的新责任。此外, 可以预期各种事件的数量和强度将会大量增加, 现在必须作出安排以确保观察团能得到充分的资源。

63. 同竞选活动的观察相比, 投票日的观察在数量和质量上都是不同的。虽然整个选举活动可能包括上千次的示威和游行, 但在任何一天里都不大可能发生几百次以上的示威或游行。这是大多数竞选时期受到观察的选举活动的一般形态。相比之下, 投票日观察到的事件将同时在10 000个不同的投票站发生。选举活动中发生的事件通常是各种各样的, 而且是情绪激动的, 而投票日发生的事件的情况则相反。它们非常机械化, 不断重复, 是可以预测的, 因为选举当局将明确地设立投票过程中的每一个步骤。此外, 暴力和威胁的事件也不大可能减少。

64. 因此, 投票日需要的观察人员要多得多, 但他们将进行比较简单的工作。以往的联合国选举观察团对投票日的观察人员采取了两种不同的做法。在投票站不多(例如像在纳米比亚)或许多投票站集中在少数几个投票中心(例如像在萨尔瓦多)的

地方,可以向每个投票中心至少部署一名观察员,因此任何时间都有观察员存在。但是,在有許多分散的投票站的地方(例如像尼加拉瓜,安哥拉或厄立特里亚),这种做法则是不可行的。在那些情况下则利用流动的观察队,由每一队访问若干个投票站。由于受到观察的活动具有类似的性质,因此可以有系统的利用统计抽样和随机访问的做法来取得非常有效的结果。

65. 在第一种做法里国家监测人员的出现并不是必不可少的,因为所有的地方都有国际观察人员。但是在第二种做法里,在每一个投票站部署国家监测员则是有效观察活动必要的先决条件。在这种情况下,国家监测员是观察活动的第一线,在国际观察员访问各投票站时他们将向国际观察员提供有关违反规则的情况的资料。代表竞选各方和(或)独立的非政府组织的监测人员的存在意味着相互控制,这将有利于对收到的资料进行反覆核对。由于预期国际观察员将对每一个投票站访问一次以上,如此收集到的直接或间接资料将足以对投票日发生的事件作出十分详细的评价。

66. 南非的情况需要特别的考虑。那里将有非常多的投票站(大约10 000个),在农村地区里需要穿越的距离相当远。暴力事件集中在少数几个地区里,纳塔尔/夸祖卢和威茨/瓦尔地区占了其中相当大的百分比。预期国家监测员将大量参与。若干党派将能对每一个投票站派遣一个监测员,而关心选举过程的非政府组织正在组织它们自己的观察员网络。

67. 因此,对于南非选举日的观察所建议采取的作业方法是把以往观察团使用的两种做法结合起来。在预期可能发生暴动的地区里,观察工作将由流动观察队来进行。一个观察队监测的投票站的数目将是不同的。在农村地区里,视当地的情况而定,一个观察队将能在每一个投票日访问4至10个投票站。但是具有暴动历史的地区里,将向每一个投票站派遣一名观察员。

E. 同政府间组织的联系

68. 谈判委员会于1993年12月6日通过,并得到过渡时期行政委员会批准的决议要求联合国协调所有按照独立选举委员会法所规定的国际观察员,并作为紧急事项,为此制定必要的安排,特别是确保,同独立选举委员会密切合作,以有效而协调的方式部署国际观察员。独立选举委员会法规定的国际观察员是“任何受到任命代表联合国,非洲统一组织,欧洲共同体,英联邦,或任何其他政府间组织或外国政府的人,他们得到过渡时期委员会对外事务小组委员会同外交部协商下为此目的所作的授权,以期对选举过程进行观察和提出报告”。

69. 在独立选举委员会法中特别提到的所有政府间组织都已经在南非部署了观察员,并计划在不久的将来扩大它们的人数。非洲统一组织目前有13名观察员在同《全国和平协定》的结构合作,它计划到4月初时逐渐增加到50名观察员。欧洲联盟目前有17名观察员在监测公共暴力的情况。它计划到选举日时另外派遣一个多达322名观察员的观察团。英国联邦南非观察团(英南观察团)目前有20名观察员。对于选举,英联邦将于4月初起组织一个英联邦观察员组(英观察组),由总共70名高级观察员组成。所有这三个组织都曾表示它们支持由联合国协调国际选举观察工作。

70. 若干政府曾表示有兴趣在联合国,非洲统一组织,欧洲联盟或英联邦组织的观察团之外派遣观察员,并愿意把它们包括在联合国的协调网内。虽然预期有相当多这种观察将加入这项国际努力,但目前还没有准确的数字。

71. 有效的协调绝不应只是简单的交换资料。我建议设立一个协调委员会,由从事观察的四个主要观察团的首长组成。由于联合国负有特别责任,我的特别代表或观察团团长将担任委员会的主席。委员会将为各项共同的工作提供全面的政治领导,并负责发表选举后的联合声明。委员会之下应设立一个技术工作组,由四个观察团的首席选举干事组成,由联南观察团选举司司长担任主席,它的职责是监督联合业务股的活动,它还将负责同派遣了观察员代表团的非政府组织建立合作联系。由联

联合国任命的技术工作组秘书将担任联合业务股股长。

72. 联合业务股将集中力量为将于选举日抵达的大量额外观察员的部署作好准备。这将需要进行大量的准备工作,包括解决有关额外观察员的交通,通讯和住宿的问题;收集有关每一个观察人员队将进行工作的每一个小地区的资料;安排他们的部署,包括让他们在他们各自的区域里逗留两/三天,以便熟悉当地的情况,以及选举当局和各政治代表;编写手册,指南和训练方案;安排观察员的抵达和离开。但是,联合业务股最初的注意力将集中在加强联南观察团同其他三个观察团合作已经建立的非正式协调安排,为观察群众示威等事件拟定共同的观察方式,组织数据库,有系统地记录和保持观察员所收集到的资料供所有四个观察团利用。

73. 拟议中的协调工作将包括编写选举后发表的联合声明,它将反映四个观察团关于选举过程的共同一致意见。按照标准的做法,预期每一个观察团将向其各自的授权机关编写一份独立的详细报告。但是,必须指出,独立选举委员会应负起主要责任,核实选举是自由而公正的。

F. 与本国和外国非政府组织合作

74. 过渡时期行政委员会关于国际观察员的参与问题的决议也表示,“希望所有国际观察员和来自南非和外国非政府组织的其他观察员密切合作,以执行其在各阶段监督选举过程的任务”。由于迄今南非局势受到关注,预计外国非政府组织将大批参与即将举行的选举。在许多情况下,这些参与将包括支助南非各组织为选民提供教育和训练,并组织监测网络和与选举有关的其他活动。

75. 在竞选期间一直有外国非政府组织的观察员在场,但在选举前的两周他们的人数将大量增加。不过,这些观察员的人数太多,而且赞助的组织形形色色,使他们无法象对国际政府组织和外国政府代表团的安排那样,有计划地协调他们的观察工作。但是,仍将努力与外国非政府组织建立合作关系,因为他们也是整个国际观察员的一部分。合作关系可能包括共用背景资料、简报和进行有协调的部署。

76. 同参与选举的各方面工作(例如公民教育和组织国内监测网络)的本国非政府组织也将建立工作关系。目前有几个本国非政府组织正在组织一个独立监测员网络,把他们的工作合并成一体。由于在每个投票站的派驻本国监测员对观察工作的成功极为重要,国际观察员小组将设法与任务地区投票站的本国监测员直接联系。#
^LG15#.

G. 发展中国家观察员信托基金

77. 派遣观察员的大多数会员国都是工业国家。将参与选举过程的绝大多数外国非政府组织的总部也都设在这些国家。另一方面,虽然许多发展中国家十分关心南非的局势,但是,它们缺乏资源派遣各自的观察员。即使由联合国预算资助的观察员的地域分配较为平均,西方工业国家的观察员人数仍然会过多。我将设立一个特别信托基金来资助非洲和发展中国家派出更多的观察员,希望一些成员国乐意对基金作出自愿捐助。

五、所需资源

A. 组织方面的限制

78. 选举定于1994年4月27日举行。因此,设立一个有效支助系统的时间极短,因而严重限制了其他可行的选择。结果,观察团任务扩大后的工作计划便必须根据在现有时限内可实际完成的工作来拟订。这包括计算可选择和派遣到联南观察团以及时监测竞选活动的观察员人数;可派往监测实际选举情况的观察员总人数(考虑到当地有关后勤支助的限制);可设立的通信网类型和可适时向观察员提供的其他资源(例如车辆和有关设备)的方式。此外,可立即开始进行的筹备工作很少,而许多必要的承付款项只能在观察团的订正预算核可之后才能作出。

B. 组织结构和所需人员

79. 驻南观察团任务扩大后,由我的特别代表领导,下设一名副特别代表,由知名人士组成在必要时开会的一个高级咨询委员会,还有一个小组提供支助,包括二名高级顾问,四名专业人员和支助人员。驻南观察团目前和今后的工作将充分合并。

80. 驻南观察团设两个业务机关:促进和平司和选举司。促进和平司由一名D-2领导,隶属副特别代表。该司负责协调九个区域办事处的工作,派出小组继续注视群众集会和其他分共事件。调查恐吓事件和有关指控,继续与和平结构协调,并扩大联络网,与独立选举委员会的监测部门接触。

81. 促进和平司司长下设三名D-1级地区协调员。在下列九个区域还设立区域协调员:北开普、西开普、东开普、夸祖卢/纳塔尔,奥兰治自由州、西北、比勒陀利亚-威特沃特斯兰德、北德兰士瓦和东德兰士瓦。由于该司要监测的活动将大幅度增加,原有的50名观察员将在1月底增加到100名,现在有提议到1994年3月增加到500名。这将使监测队所监测的事件数目,地区范围和政治复杂性都大为增加。

82. 选举司也设一名D-2级司长,隶属副特别代表。司长下设一名D-1级副司长,负责后勤事务。除了设立选举、选民教育和新闻媒介三个部门,还有少数几位统计和研究干事协助工作。每一区域配置两名具备选举/选民教育经验的选举干事。各区的工作人员一律由区域协调员协调和领导,但选举专家将在工作上与约翰内斯堡的选举司总部保持联系。

83. 由于观察团的任务大为扩大,驻南观察团的实际工作人员人数增加,其行政部门势必要显著加强。为了向观察员及时提供充分的后勤支援,必须任命一名行政总干事领导行政事务处,包括人事、财政、采购、运输、通讯和总务等业务。该处的国际征聘人员目前的核准人数为14(包括文书人员在内),将逐步增加,到选举期间将包括各级人员50名,并在每一区域办事处派驻一名高级行政干事。到2月时,大约至少需要300名兼职当地人员(包括司机和口译);到最后阶段还要增加700名人员。

84. 上述组织结构到2月底时必须全部安排就绪。估计届时非统组织、欧洲联盟和英联邦将分别派出15、150和20名观察员。到3月时,驻南观察团将每月增加200名人员,以便应付在竞选最后阶段越来越多的群众活动,并为选举日观察员的工作做好准备。非统组织和欧洲联盟将分别增派15人和50人,但英联邦的观察员不会增加。

85. 联合行动股(见上文第71和72段)的组成包括非统组织、欧洲联盟和英联邦各派一名联络员,另加三名电脑程式助理,一名人口统计员和一名图表绘制员。一名联络员负责与非政府组织联系,并与会员国就查证和部署观察员的事务保持接触。为了在各区域支援联合行动股的工作,在每一区域办事处设一名后勤干事。他们同选举干事一样,由区域协调员协调和领导,但在工作上与联合行动股联系。

C. 选举日观察员

86. 南非人对选举预计的国际监选观察员的人数抱有很大的期望。在所有的会谈中都提请我的特别代表注意这点。要求的观察员人数相差很大。有些团体以在纳米比亚的观察员人数作根据(监选观察员1 758人、警察观察员1 035人,监督358个投票站),要求派驻25 000至30 000名观察员。有些部门要求每个投票站至少派驻一名观察员,这样至少需要10 000名观察员;另一些团体要求的观察员人数从5 000至7 000名不等。

87. 多数的要求是指在选举日之前不久抵达的观察员,因为接近选举日对于可以有限时间内有用地纳入南非观察团的长期观察员人数造成明显的限制。然而,联合国自从纳米比亚以后所得的经验清楚地证明,一直注视竞选运动并建立有关的联系网的长期观察员比仅在选举前数天才抵达和将注意力集中在运动尾声及选举日子的事件的观察员要有用得多,影响力大得多。此外,如我在以前报告指出,更多的观察员或资源不能补偿竞选当事方所缺乏的政治诚意或不参加的团体破坏进程的企图。

88. 不难确定大批的选举观察员,因为很多会员国密切注视南非的谈判进程。然而,除了着重选举日事件的观察员用途有限外,计算需要的观察员人数时还有几个实际的考虑因素。观察员人数越多,规划他们抵达和部署所需的时间和资源越多。由于联合国行动股有限的资源可能很快就不胜负荷,大部分的筹备工作可能落在长期观察员身上;他们将注意运动和监测暴力事件。考虑到对他们工作给予的特别重视,这种重点的改变构成了资源滥用。

89. 由于这些原因,我已建议采用以前的综合处理办法:在预计暴力事件可能很少的地区的某些投票站,采用机动小组监测;在有暴力记录的地区,每一投票站派驻一名观察员。

90. 如调查团小组估计,所需的观察员人数是根据几项假设:

(a) 根据人口资料目前估计的投票站数字,在根据更详细的场地实际评估及与政党协商进行调整后将增加20%;

(b) 约有40%的投票站将设在非暴力的乡村地区。根据以前任务机动小组的经验,在每一投票日,一个两名观察员组成的机动小组可以有效地监测4个至10个投票站;

(c) 约有50%投票站将设在非暴力的市区和半市区,每一投票日两名观察员组成的机动小组应可以充分地监测14-20个投票站;

(d) 有10%的投票站将设在暴力记录的地区,那里每一投票站将派驻一名观察员;

(e) 点票将在点票站进行并将在选举后翌晨开始;这样,监测投票的观察员将也能够监测点票(毋需任何额外观察员监测点票);

(f) 10%的后备观察员将足以应付意外需要和与观察有关的其他辅助活动。

91. 根据以上假设所需的观察员总数为2 840人。这个数字是指将根据联合行动办法操作的小集团国际观察员人数。包括代表外国非政府组织和其他团体在内的国际观察员总数将要大得多,大概超过5 000人。虽然将与非政府组织密切联系,可

是由于他们人数多,成分复杂,不可能建立类似的协调。

92. 核心观察组共有2 840人,包括非统组织观察员50人、欧洲共同体322人和英联邦70人。其他三个来源的观察员将并入联合小组,就是:一些会员国提供的观察员,属于超出联合国预算支付经费的人员;发展中国家的观察员,经费由上述提议的信托基金供应;参加观察进程的外交界人士,特别是四邻非洲国家的外交界人士。如果保守估计这三个来源提供的观察员为600人,则联合国提供的观察员总数将达1 778人。由于即将会有500名联合国观察员,因此最后阶段所需派出的观察员只有1 278人。

93. 虽然上列数字是根据所能得到的资料尽可能符合实际地做出的估计数,但以后选举组织程序(例如:投票站数目、投票截止后立刻进行计票和选举天数)的可能变化,或暴乱的可能蔓延,都会影响所需人员数额。如果是这样,我打算向上述的其他三个政府间组织和会员国求援请他们增派观察员或向上述信托基金增加捐款。只有确实无法如此做到时,我才会要求主管机关授权增加观察员人数。

D. 其他所需资源

94. 执行任务所使用的一切车辆均在当地租用,这种安排的经验一向非常好。考虑到租车代理商已确定他们有能力满足选举期间执行任务所需的全部车辆,因此预计全部小客车在当地租用。租用合适的泥路车辆可能会有困难,因为租车代理商的这类车辆供应紧缺,所剩时间又不足以进行国际采购。配备这类车辆的巡回选举队需要起码占10%,但现阶段看来这是不可能做到的。空运将按照要求,以租赁方式满足之。

95. 通讯联络网的操作对观察和投票监测任务的有效履行是极端重要的。因此,需要特别注意在南非全境及时设立可靠、通畅的通讯系统。调查组发现南非通讯系统一如所料,技术水平很高,而且遍布全国大部分地区,只是农村地区和大城市外围广大棚户营区的通讯系统尚无法令人满意。

96. 由于该国幅员广大、所剩时间短促,因此认为不能设立通常独立、全国范围、高技术的联合国通讯联络网。即使作出很大数额的财政承付款,所得联络网也很可能只有微小的性能。以后将根据合适的当地解决办法的确定条件,设立适当的通讯工具。长久以来不发生暴乱的地区,将尽可能利用当地电话和携带式电子播叫器联络网。历来频频发生暴乱的地区,将努力设立独立、直接、双向的通讯系统。通讯系统的协调将由一名资深的通讯干事带领一队技术人员负责,并将尽快加以部署。

注

¹ S/24389。

² S/25004。

³ S/26785。

⁴ S/26883。

⁵ S/26884。

⁶ S/26558。

⁷ S/25315和S/26559。

⁸ S/25004,第47段。
