



大会

Distr.  
GENERAL

A/50/935  
23 April 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

议程项目45

中美洲局势：实现稳固持久和平的程序和  
形成和平、自由、民主和发展区域的进展

联合国萨尔瓦多特派团

秘书长的报告

一、导言

1. 本报告根据大会1995年10月31日第50/7号决议提出，大会在该决议中核可我关于将联合国萨尔瓦多特派团（联萨特派团）的任务期限再延长六个月的建议，并请我就本决议执行情况提出报告。

2. 自那时以来，联萨特派团一直根据1995年4月27日参与查普尔特佩克协定的各方签定的工作方案（A/46/864-S/23501，附件）核查和平协定的执行状况。该工作方案（S/1995/407，附件）旨在完成和平协议中的所有尚未执行部分。本报告评价了1995年11月1日至1996年3月31日期间的核查情况，因为联萨特派团的任务期限将于1996年4月30日届满。

3. 大会成员国记得,我上次提交关于联萨特派团活动的报告是在1995年10月6日(A/50/517)。其后我已向安全理事会提交了一份非正式报告(1996年1月25日),多次从总部派遣一名高级特使与该国总统、法拉本多·马蒂民族解放阵线(马解阵线)和其他重要政治人物举行会议,并协助特派团履行其职责。

4. 除了导言和我的结论以外,本报告分为六个部分,分别为:公安;人权和司法制度;经济和社会问题;选举事项;技术援助方案;和行政方面。

## 二、公安

5. 在联萨特派团的整个任务期间,公安部门的发展情况,尤其是国家民警(民警)的整编情况,一直在萨尔瓦多政府的议程上占有重要地位。该国政府一再表明有意愿改善该领域的情况。自我于10月份向大会提交报告以来,积极的动态包括:任命一名新的国家民警总监;在与联萨特派团的协商下,起草一项警察职业法;总统作出关于任命全国公安事务理事会的决定;以及在3月底解散此前在国家民警正式组织范围之外运作的“分析小组”。同时,萨尔瓦多社会越来越阶层的人士已开始理解公安政策在加强民主和法制,以及改善生活质素方面的重要性。

6. 该现实表明存在着有利于取得该领域实际进展的气氛。但是,公众辩论和拟定的政策已受到若干因素的影响:有组织犯罪集团使战后犯罪风潮恶化;难以平息的社会抗议活动不时扰乱社会秩序,而且有时还引起暴力事件;使国家民警专业化和现代化的努力未能获得结果;以及在清除司法部门中那些达不到专业和道德标准者方面以及在提高法官和检察官技能方面的进展缓慢。这些挑战常常是以权宜之计应付。

7. 已取得与1995年4月工作方案有关的进展如下:该国政府已通知我,其中只剩下一点尚无法执行。然而,工作方案所取得的进展尚未如希望的那样有助于在机构方面加强国家民警和国家公安学院(公安学院),因为事态的发展很快改变了各方在1995年4月所确定的优先事项。鉴于事态严重,卡尔德龙·索尔总统于1995年9月

请求联萨特派团对公安领域进行深入的评价。我深信,这项评价中所载的各提议与目前的情况有关,如果能得到执行,将有助于使国家民警变成一支有效的力量,并有助于巩固和平协定所设想的民主公安模式。

8. 我对于联萨特派团发现的一些影响最严重的问题始终存在仍感到关切。虽然我欢迎解散上述的“分析小组”,仍然有在国家民警法定组织范围之外进行活动的人员。此外,萨尔瓦多的高级官员仍干预完全属于维持治安的业务问题,因此,改变了国家民警已建立的指挥系统,无助于加强该机构。我也十分关切地注意到调查犯罪集团部的整顿工作最近遇到困难;整顿刑事调查司的工作被推迟;而且接受和执行国家公安学院1996年2月对防暴小组的评估遇到阻力。

9. 国家民警是和平进程所取得的一项杰出成果,其设计包括监测专业和道德标准的有力内部机制。自最初部署以来,民警已成立了三年多的时间,但这些单位仍然在勉强应付。界定违反行为和制裁的法律框架已多次被修改,而且在解决最严重的违背专业和道德行为的情事方面,既没有统一的标准,也没有严格执行。尽管有顺利的开端,但是,民警总监无法创造性地应付国家民警所面临的各种问题,而且尚未与全国捍卫人权理事会建立充分的联系。同时,警察职业法只是到最近才提交给立法议会,而且仍等待通过。

10. 在联萨特派团的建议下,该国总统任命了全国公安事务理事会,使人们的期望得到提高。在公安部长的领导下,该理事会在国家制定一项综合的公安政策过程中向总统提供建议。该领域目前的危机表明理事会亟需对促成其建立的各种问题作出有效反应。理事会可通过下列措施在今后几个月里实现这项目标:明确界定其任务和目标;制定一项独立的议程;聘请一组独立的专业顾问及理事会本身的行政人员。联合国将继续为加强该理事会提供全面支持。

### 三、人权和司法制度

11. 维持人权国家检察官办公室在去年稳步加强,检察官的有力领导大大地激

励了这个进程。检察官处理了在战后期间一些最成问题的人权事项,并且再三被要求进行斡旋,调解争端。因此它日益赢得萨尔瓦多人的尊敬和信任。然而它碰到在短时间内要建立一个承担重大责任的新体制固有的许多问题。它的工作也因为一些政府官员不了解办公室的合法作用而受到挫折。

12. 在我1996年1月给安全理事会的非正式报告中,我热烈欢迎为了建立一个在社会紧张局势可能演变成为暴力事件时协调维持人权国家检察官的反应和国家民警的反应的机制而采取的步骤。由于该国目前的政治和经济变革可能在将来导致这种情势,因此公安部和维持人权国家检察官的筹备工作必须迅速结束,以便巩固这两个机关之间的有效工作关系。维持人权国家检察官也应该包括一个专门处理公安事务的单位。

13. 最后我要重申我对维持人权国家检察官办公室经费不足的关切。1995年它在全国预算总额中占0.24%,1996年这个数字将减为0.20%。缺乏足够的人力和物力资源,维持人权国家检察官无法履行它在巩固法治方面必不可少的作用。我很感谢国际社会过去对维持人权国家检察官的慷慨支持,并深信这种支持将继续下去,但是萨尔瓦多政府必须对作为战后期间一个关键机构的检察官的活动承担充分的责任。

14. 新的最高法院继续在司法改革工作方面提供重要的领导。最近法院的裁决证实其独立性及在该国新出现的判例中确立国际文书高于国内法的先例。法院已采取具体步骤来解决监狱过度拥挤的情况;专业道德问题;司法行政方面的拖延;以及推翻没有辩护律师的案件。在最高法院审查该国约500名法官后,17名被撤职,另外8名被停职。这个领域进展缓慢部分原因是法院和全国司法委员会之间的调查职务重复。萨尔瓦多政府和司法部门官员必须精简和加速检查过程,因为司法制度的专业标准和道德标准的不足仍是司法行政和加强公安方面无法取得进展的障碍物。

15. 联萨特派团的任务即将结束,但种种迹象显示,萨尔瓦多稳定地迈向基于现代法学的法治制度可能受到挫折。批准宪政改革和从属立法以执行事实理事会具约束力的建议的工作仍处于瘫痪状态,部分原因是《宪法》第12条提议的改革,包括

保障正当法律程序和未按法律程序取得的供词可否接受的问题长期存在着争议。在这个问题得到解决以前，刑法迟迟未获通过。而监狱法和1886年警察法的废除也在立法议会中搁置。

16. 同时由于越来越多人强烈抗议老百姓没有安全的问题，立法议会最近通过了紧急立法以打击犯罪。这项立法是出于对真正存在的危机的合理关切，其中载有保护证人和受害人的规定。但是仓促拟订这项立法的结果是立法列入了一些因素，除了破坏司法改革进程，还使已经执行或等待执行的和平协定的一些方面无效，并且侵犯萨尔瓦多宪法和国际文书所保护的权利和保障。无罪推定、刑法不溯及既往、未按法律程序取得供词及年轻罪犯待遇等具体领域，这项立法尤其是后退的一步。由于这项紧急立法载有扩大的拘留权力，以及处理案件方面继续受到拖延，监狱极度拥挤及大批未判决的人被拘留的问题势将日趋严重，除非采取迫切的补救行动。

17. 萨尔瓦多政府还提议通过社会维护法。如果加以执行，这项法律也会威胁正当法律程序，如制裁“可疑人士”，并将构成违反和平协定所规定的立法改革的主旨的措施。希望立法议会选择其他途径打击犯罪，尤其是迅速通过提议的刑法、刑事诉讼法和监狱法，因它们包括目的在于减少司法行政方面的拖延的新手段。

#### 四、经济和社会问题

18. 联萨核查团继承了联合国萨尔瓦多观察团(联萨观察团)从一开始执行就遇到重重困难和延误的核查土地转让方案的任务。但是，从我上一次的1995年10月向大会报告之后，推行土地转让方案方面已有更大进展，而且过去引起延误的许多技术和法律问题都已经克服。完成土地转让方案的主要障碍还是在大批人未向国家登记处交存财产证书，完成转让的必要手续。在交存证书之前，受益人不具合法所有人地位，不能自由按自己愿望出售其财产。

19. 最近几个月来，土地转让方案在几个方面已有显著改变。土地银行进行第三次改组，并任命了一位新的总裁，负责加速完成土地转让方案。经以整体兼顾的方

式将马解阵线并入拟议的土地转让方案最后阶段的战略,并由其充分参与查明财产,以满足未解决的需要。精简向所有人付款的手续方面也取得一些进展,从而有助于方案的信用,作成促使其他所有人出售诱因。两个关键性的法令(目前编为609号和610号)是土地转让方案执行时所有人和租地人的法律保证。这些法律保证由于推广到住区方案参加者而呈现新的重要意义,并应在土地转让方案和住区方案所有方面完成之前继续推广。

20. 1996年1月,土地转让方案的可能受益者的总人数已下调至36 551人,显示一些参加者已脱离该方案。3月26日,冲突双方原战斗员和马解阵线的租地人约有32 210人(即92.9%)已领到地契,但发出的地契中只有49.6%在登记处登记。与此同时,约有3 000名受益人因下列两个复杂问题尚待解决而还在等地契:(a) 缺乏可供购买的适当土地;(b) 迁移占地主不愿出售的土地的人和住在地方太小而不敷其占有人需要的人类住区居民。

21. 农村住区的生产和社会基础结构及住房转让给其现有占有人仍然是敏感问题,加重了受战争打击最严重地区的社会动荡局势。三方工作组于1995年开始工作,已拟订了一项总协定(1995年5月)和规定该方案的范围的特别措施(1995年8月)。工作组也达成若干结构和政治保证协议,包括方案期限财产所有人的法律保护,从而使方案业务阶段于1996年3月起在国家重建秘书处监督下开始实施。尽管政府最近表示希望于1996年12月结束方案,但除非临时出现问题,转让的法律工作预计至少还需要一年。

22. 住区的社区对转让社区“生产基础结构”内的企业的法律条件还没有作出决定。同样地,社区与政府有关当局应就转让社区“社会基础结构”清单所列的学校和保健诊疗所达成协议。社区应在这个过程阶段期间获得技术援助。谈判和转让很可能会因所有人不愿出售或售价订得过高而拖慢。对于后一种情况,有的可能须适用宪法所构想的赔偿征用计划。

23. 安置方案的数量指标大致已经完成。但是,由此引出的许多生产活动都不

如期望，一部分原因是信贷条件不足和苛刻以及缺少技术援助，使活动无法持续下去。创办的小型企业依然不稳，而受益人也愈来愈无法偿还其债务。这些困难也见诸土地转让方案的受益者。无法偿还其债务使受益人无法再取得农产品和其他基本需求所需的信贷。

24. 保护战争伤残者基金开头受到严重挫折，但现在已出现积极进展，尤其在向战争伤残者支付福利金方面。虽然政府已履行了1995年4月工作方案所规定的义务，但由于不少家庭成员拿不出领取福利金所需的证件而被排除在外，因此出现了潜在的不稳情况。希望政府将立即采取步骤处理这些人的需要，从而协助萨尔瓦多社会实现和解。

## 五、选举事项

25. 1994年5月，在总统、议会和地方政府选举及第二轮总统选举候选人之间就改革选举制度达成协议之后，我向安全理事会报告说“……显然需要彻底改革选举制度”（见S/1994/536号文件第17段）。为此目的，总统于1994年11月任命了一个政党间委员会。委员会其后提出了一系列建议，要求：设立一个国家民政登记处，负责签发单一的身份和选民登记证；改革最高选举法庭；实行居住地投票制度；以及在市政府方面实施比例代表制。

26. 注意到若干令人鼓舞的迹象，诸如立法议会通过一项关于设立国家民政登记处的法令及登记处的组织法。此外，针对为巩固其改革而必须通过的立法，最高选举法庭在1996年初开始采取主动推行本身的行政改革。不过，长期改革和为1997年立法选举和地方选举的准备工作这两方面的具体进展还是不够的。目前看来，登记处不大可能及时就绪为这些选举提供服务，而且在选举的前一年向最高选举法庭划拨的经费不足(570万美元)看来也妨碍了作为中间措施清洗和增补选民登记的可能性。鉴于选民登记期间将于八个月内结束，我促请有关各方成员加倍努力以确保1997年选举的合法性。

## 六、技术援助方案

27. 对巩固和平进程极为重要的是提供适当的技术援助。过去15个月里,在联萨观察团/联萨特派团和其他联合国机构的合作下,联合国开发计划署(开发计划署)制订了技术援助和体制增强项目共21个。1996年6月,萨尔瓦多政府向世界银行和美洲开发银行在巴黎召开的协商小组捐助者会议提出了若干与和平协定有关的项目。国际社会出资的十三个项目目前正在执行中,另外四个项目在今后几周内将开始进行。巴西、挪威、西班牙和瑞典等国政府目前在开发计划署主持下向国家公安学院和国家民警提供顾问和讲师,而智利、法国、美国则个别提供援助。我欢迎这些继续向萨尔瓦多的缔造和平及发展提供支助的现象。

28. 联萨特派团和开发计划署之间的合作使联合国在萨尔瓦多的努力得到莫大的助益。随着本组织核查萨尔瓦多和平协定的工作迈入最后阶段,我将依赖开发计划署继续对萨尔瓦多的缔造和平进程提供支助,把需要概念化,调动和导引捐助者的资源,以及执行和监测项目的进行。在这方面,我要确认开发计划署所提供的贡献的重要性。

## 七、行政方面

29. 在1995年5月1日开始时,联萨特派团由11名国际人员、八名民警顾问和少数几个行政人员组成,在支付分配款项和其他行政任务方面得到开发计划署的支助。联萨特派团自10月以来由我的代表兼特派团主任里卡多·比希尔先生(秘鲁)领导。鉴于工作从一开始即不断取得进展,按照大会第50/7号决议所表示的意愿,即希望看到“以与其职能的有效履行相符的方式,逐步裁减其人员和费用”,特派团将裁减至八名国际人员和三名民警顾问。我要向我的代表及其助手致意,他们为推展萨尔瓦多和平协定的执行作出了种种努力。



30. 经授权为联萨特派团在1995年5月1日至1996年4月30日期间承付2 595 900美元,其中约25%是以丹麦、挪威和瑞典向联萨特派团信托基金提供的自愿捐助支付的。我要向这些会员国的慷慨捐助表示谢意。

## 八、意见

31. 萨尔瓦多的公安情况和政府为解决公安问题所作的努力继续引起关注。最近通过的旨在打击犯罪的紧急立法大大偏离了和平协议具体规定的进程,在某些情况下还与基本人权和适当程序标准相抵触,可能使本已过度挤拥的萨尔瓦多监狱的爆炸性情况更加恶化。在这方面和其他方面,我希望全国公安事务理事会发挥主要作用,鼓励按照签署各方在查普尔特佩克所作的庄严承诺,加强根据和平协议进行改革后的新公安制度。

32. 最近的事态发展显示出实现有关司法改革的建议及和平协议为加强法治而规定的其他措施的趋势正在逆转。令人担心的是立法议会没有通过其前身批准的宪法改革或工作方案内所述的任何立法。希望待实行宪法改革以及拟议的《刑法》、《刑事诉讼法》和《监狱法》将尽快获得通过。这些措施将规定这个领域内应有的常设制度。紧急立法顾名思义,实施时间应力求其短。一俟紧急立法可以合理地放宽,萨尔瓦多即应恢复常设制度。

33. 土地转让方案正在步入最后阶段,也是最困难的阶段。我吁请所有参与执行的各方灵活变通,为因适当的土地不足而受影响的土地转让方案受益者、占用地主不愿出售的土地的人和因其他理由不得不重新安置于他处的人寻求公平的解决办法。如不立即解决,则土地所有权登记的缓慢进程和地契登记的行政缺点将使土地转让方案和住区方案的受益者得不到法律保障,可能引起社会动荡不安。

34. 目前愈发明显的是,为确保战斗人员和受战争打击最严重的其他人切实有效地重新融入社会而设的方案--土地转让方案、住区和其他方案--将远远不能确保这部分人口顺利地重新融入社会。我鼓励政府充分注意这个问题。此外,与此有关

的是,应按协定立即拟订一项《土地改革法》。

35. 上述考虑因素使我得到的结论是:联萨特派团留驻萨尔瓦多期间虽取得重大进展,政府虽重申决心充分遵行其在和平协定下的承诺,但联合国在萨尔瓦多负起的核查责任将不能在1996年4月30日前完成。本报告明确地指出,联合国起码必须在下列方面进一步进行斡旋:公安部门;宪法和立法改革进程;土地转让方案;和迁移农村住区。

36. 为了执行联合国核查和平协议的所有方面的责任,必须继续留驻萨尔瓦多至1996年年底,尽管不必保持与联萨特派团相同的人数。我建议联合国以另一个机制取代联萨特派团,由一名纽约高级特使定期到访,同时在当地保留一小组专家,人数仅限于技术所需,以监测萨尔瓦多待执行的协定。这些专家将继续同政府及和平协议其他各方合作进行核查和斡旋,支持我的特使执行核查和斡旋工作,并直接向纽约政治事务部报告。这个机制应称为联合国核查处(核查处)。为了在执行的技术援助方面继续同开发计划署进一步合作,我建议核查处利用开发计划署提供后勤和行政支助。

37. 这个专家小组在萨尔瓦多进行的核查和斡旋活动基本上虽应由分摊费用提供经费,但我预计这些费用可由自愿捐款补充。因此,我鼓励仍然有意加强萨尔瓦多和平进程的会员国向在新安排下继续有效的联萨特派团信托基金认捐。我要提请会员国注意大会1995年12月23日第50/215 A-C号决议通过的关于1996-1997年两年期方案预算的决定。因此,大会必须增拨经费以支付核查处任务期间的费用并保证在必要的时限内提供这些经费。综上所述:如不增拨经费,或相称地减少其他任务,非常抱歉我将无法在联萨特派团目前任务期限结束以后在萨尔瓦多执行活动。

- - - - -