



安全理事会

Distr.
GENERALS/1994/1308
18 November 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于卢旺达难民营内安全问题的报告

一、 导言

1. 本报告是根据1994年10月14日安全理事会主席的声明(S/PRST/1994/59)提出的,该项声明指出安理会关切卢旺达数百万名难民和流离失所者的困难处境,重申认为他们返回家园是卢旺达局势正常化的必要条件,并痛惜难民营内不断发生恐吓和暴力行为,企图阻止营内的难民返回家园。

2. 我在10月6日关于卢旺达局势的报告(S/1994/1133)中指出,我的卢旺达事务特别代表沙哈里亚尔·汗先生在9月12日至14日访问了扎伊尔后,作出的结论是,确保难民安全及其返回卢旺达的自由之最有效办法是把政治领导人、前卢旺达政府部队和民兵与其他难民隔离开来。然而,我也注意到这项工作困难而复杂,特别是那些将被隔离的人很可能会反抗,并煽动别人反对任何想要他们搬迁的想法。为了更圆满地处理将前卢旺达政府军政治领袖、军人和民兵与难民隔离所牵涉的各种问题,并评估有关的后勤和其他方面的需要,成立了一个扎伊尔/联合国联合工作组,其中包括扎伊尔政府官员、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和联合国开发计划署(开发计划署)官员。联合国卢旺达援助团(联卢援助团)派了一队技术人员前往扎伊尔参加工作组。在10月6日我的报告中,我还指出我的特别代表建议把注意力优先集中在扎伊尔境内的难民营问题上,因为在该国的难民营内的问题比在坦桑尼亚联合共和国的问题尖锐得多。联卢援助团技术队于10月4日回到基加利,随后向我的特别代表提出其报告。

3. 安全理事会主席在10月14日的声明中指出,安理会期待着收到秘书长根据联卢援助团技术小组参与扎伊尔/联合国联合工作组的调查结果而提出关于这个问题的进一步报告。联合工作组于9月26日在金沙萨成立,并在10月11日结束了现场访问。联卢援助团技术小组于10月14日返回基加利,随后向我的特别代表提交了报告。

4. 在秘书处与难民专员办事处就解决难民营内安全问题的可选办法进行了协商后,我于11月18日在日内瓦召开了高级别会议,着重讨论卢旺达危机的各个方面,最重要的是讨论难民营内的状况。参加会议的有联合国难民事务高级专员和联合国人权事务高级专员、世界粮食计划署执行主任、主管政治事务和人道主义事务副秘书长、法律顾问、我的特别顾问、我的负责卢旺达和布隆迪事务的特别代表、我的负责卢旺达和布隆迪事务的人道主义事务特使、维持和平行动部的军事顾问和联合国儿童基金会(儿童基金会)的一名代表。

5. 这次会议作出结论说,最紧迫的问题是难民营内的安全问题和政府需要得到支助,以便履行其职能。会议商定必须根据一项最终导致难民和国内流离失所者回返和恢复社会生活的综合战略去解决这些问题。会议还作出结论说,争取民族和解、国家恢复和重建的长期努力,包括区域一级的努力,应有助于解决关于难民和国内流离失所者安全返回的最紧迫问题。

二、在扎伊尔境内的卢旺达难民营的目前状况

A. 难民营内的条件

6. 在7月中旬的四天时间内,估计有120万难民逃离卢旺达前往扎伊尔的基伍区域,这是现代史中最大和最突发的难民流动之一。难民专员办事处估计在基伍的北部、和在穆贡加的戈马地区的、基本巴和卡塔莱共有85万难民,在基伍的南部和在布卡武和乌维拉地区有约37万难民。这些分布在数英里的难民营人满为患、混乱不堪,而且越来越来不安全。难民们住在临时搭的窝棚里,完全依赖联合国和各救济

机构提供基本必需品的援助。

7. 前卢旺达政治领袖、前卢旺达政府部队的士兵和民兵控制着这些难民营，尽管各地区控制的程度各不相同。他们决心必要时以武力确保难民不遣返卢旺达。他们还给各救济机构安全执行其工作制造困难，因为他们企图控制各机构在难民营内的活动，阻止将救济物品送到需要救济的人手中。相信，可能是为了准备向卢旺达发动一次武装入侵，他们可能把各救济机构分发的食物屯积起来并加以出售，以准备这次入侵。已经发生了一些越境侵袭的事件。由于普遍没有法律控制、敲诈勒索、土匪行为和各帮派为争夺控制难民营所发生的帮派间战斗进一步破坏了安全状况。由于这些对安全的威胁，负责在难民营内分发救济物品的非政府组织已开始撤离。

8. 扎伊尔境内约有230名卢旺达政治领导人，包括前部长，前高级文官和军官，前议员和其他政界人士，其中许多人下榻在难民营外的旅馆和住宅，条件舒适。这些人连家眷共约1 200人。这些领导人以恐吓手段，凭借难民营中军人和民兵的支持，对难民进行控制。

9. 对在扎伊尔境内的前卢旺达政府部队官兵人数有不同的估计，但加上眷属可能共约5万人。在基伍的南部，他们分驻在两个军营里。而在基伍的北部，他们则与难民混居，许多人已不着军服，常常难以将他们与难民区分。他们似乎有意在卢旺达重掌政权，有报道称，他们继续在扎伊尔/卢旺达边界附近的坎加尼罗和卡马尼奥拉进行军事活动。但与民兵相比，他们还不是造成难民营中不安全的重要因素。

10. 戈马地区的难民营中有不少民兵，他们控制着进出难民营的通道，并公开采取恫吓和强制手段，阻止有意回卢旺达的难民离开。1994年7月，政府部队官兵和民兵寻求在扎伊尔避难时，扎伊尔当局未能全部解除其武装，因此，民兵和武装部队官兵一样都拥有武器。民兵还拥有车辆和通讯设备。民兵不穿制服，也不佩带徽章标志，无法将他们同其他难民区分识别，因而也很难说他们究竟有多少人。然而，从民兵战前的组织可以估计其人数。卢旺达147个乡过去各有100名到150名正规民兵，总数在1.47万到22 050人之间。除去战争自然损失，难民营建立时的民兵人数可能已

降至1万人,但鉴于难民营中的政治活动,后来民兵人数可能已有增加。

11. 关于前总统卫队的资料极少,估计其人数为800人,在戈马和布卡武均有。有报道说他们可能住在秘密营地。

B. 阻碍遣返的因素

12. 8月分和9月初,估计有20万难民返回卢旺达。但反对自愿遣返的民兵和政治领导人的活动中断了这一遣返行动。9月以来,虽然有少数难民不顾民兵的威胁和政治领导人的劝阻,零零星星地回到卢旺达,但归国难民总数急剧下降。同一时期,主要是图西族的难民约40万回到卢旺达,其中许多人已在乌干达和布隆迪流亡数十载,回国后多定居在最近逃离的难民所拥有的土地上,因此产生了产权方面的新问题。政府成立了土地委员会,以解决这一问题,但由于资金短缺,却不能为这些难民提供其它解决办法。

13. 卢旺达难民担心政府会因曾对图西族和胡图族温和派暴行而进行报复,这似乎是他们对回国犹豫不决的另一个主要原因。虽然政治领导人、政府部队的人和民兵极力劝阻难民回国加剧了他们的恐惧,但恐惧的根源似乎出于卢旺达历史上胡图族和图西族之间的关系。难民对政府的不信任,也见于他们表示希望能有一个中立机构来保障其安全,或者他们自己的领导人能参加新政府。

14. 联卢援助团技术队有鉴于以上各项,征询了难民营内政治和军队领导人的意见,了解什么条件下他们才能允许卢旺达难民自由选择回国。这些条件有:与新政府谈判;流亡领导人参与所有谈判进程;联合国参与协助政府与流亡领导人进行谈判;恢复《阿鲁沙协定》中可以接受的部分;分享权力;设立国际法庭,不仅要受理1994年4月6日事件之后发生的暴行和灭绝种族的行为,也要受理1990年以来卢旺达爱国阵线(爱国阵线)部队被控进行的屠杀事件;及早组织选举;提供安全保障,尤其是要保证所有难民平安回国;以及保障难民收回其财产。

三、建立难民营内安全环境的措施

A. 初步措施

15. 应扎伊尔政府请求,已同难民专员办事处协商,考虑采取措施,向扎伊尔保安部队提供直接但暂时的援助,以保护难民营内的人道主义行动。这些措施将促使扎伊尔政府和其他政府签订双边安排,部署保安专家以训练和监测当地保安部队。一个评估特派团将就所需保安专家数目及其组织、管理和工作方法拟订建议。该团并估计提供当地保安部队的经费援助数额。

16. 与这方面有关的是,难民专员办事处目前正通过奖励办法和后勤支援在援助坦桑尼亚联合共和国政府,加强其在当地维护难民营安全的能力。将尽快评估坦桑尼亚联合共和国政府在这方面可能要求增加的援助数量。这些措施本身将不足以应付扎伊尔境内难民营中较困难的问题。如果在扎伊尔采取这些措施,就必须连同下述可选办法之一一起施行,并且要支援该项办法。

17. 为了改进难民营内的安全,还应当支助宣传运动,就难民营内和卢旺达的情况提供实况资料。为此,我10月6日的报告说,联卢援助团正建立能够向难民营广播的能力。不过,卢旺达政府尚未向联卢援助团发给开播所需的许可,也没有拨出一个广播频率。这方面的许可必须尽快发出。

B. 部署联合国维持和平行动

18. 为了改进扎伊尔境内难民营的安全,一项可选办法是在扎伊尔政府的同意下按照维持和平行动的既定办法,在扎伊尔境内难民营部署一支联合国维持和平部队。这支部队的任务是保护国际救济工作人员的安全和储存与运送人道主义援助物资的安全,并保护返回卢旺达的难民前往边界的安全通道。从边界起,由联卢援助团部队协助难民返回家园。这支部队的任务与联卢援助团的任务是分开的,但是其行动受联卢援助团指挥,并提供后勤支援。

1. 第一阶段

19. 在第一阶段,两个训练有素和装备齐全的机械化营将在基伍湖以北的难民营开始执行任务。每个营将在一个大型营地建立安全区,为区内的难民提供安全的环境。因此,在这阶段,容纳多至6万名难民的地区将由维持和平部队保护。该部队将建立检查程序,确保安全区内没有武器。在这些安全区内将加强人道主义援助行动。这第一阶段的目标是创造有利的环境,使每个安全区有尽量多的难民自愿返回卢旺达。当然,这方面将要视能否在卢旺达境内建立使难民能够安全而体面地返回家园的环境而定。

20. 在每个安全区内,将组织和训练当地保安部队,在认定一定的安全环境已经建立起来之后,接管维持和平部队目前履行的保安职能。其时,联合国特遣队会调去其他地点建立类似的安全区。在计划这种调动时,将考虑到进行中的行动对在其后的行动中要保护的难民营内的环境与态度所可能产生的影响。

21. 当地保安部队将包括来自扎伊尔保安部队或难民营内的前卢旺达宪兵(经证明没有参与暴行者)的警卫,视个别地区的情况而定。上文第15段已提出构想,将提供保安专家(联合国文职警察或民营保安公司人员)来训练并监测当地部队执行其保安任务。还将向当地保安部队提供必需的装备和财政援助。这样做的目的是确保每个地区的保安部队能够提供一定的安全,并且只需很少联合国人员的监督,直至余下的难民在这项行动的第二阶段期间都获得遣返,然后这个地区就会关闭。

2. 第二阶段

22. 在第二阶段,将在第一阶段转为安全的地区部署轻装备的摩托化部队。他们的主要任务是护送难民到卢旺达边境,同时确保这些地区继续享有安全的条件。在此阶段,配备齐全的连将部署在每个安全区,总兵力达到营级。由于在遣返完成后

这些地区将关闭,每个连将轮调到另一个已准备进入第二阶段的安全区。

23. 根据这一办法,预计将需要有各级官兵3 000人的兵力。在条件略好一点的基伍湖南部地区将同时发起相同的行动,这对局势依然十分脆弱的布隆迪可起到稳定的作用。开展这一行动,还将需要2 000人的兵力。

24. 在基伍湖南北部的难民营逐步建立安全之后,机械化营将撤离部队。安全区关闭以后,第二阶段部队也将逐步撤出。这一行动将与上文第15段中提到的加强难民营安全条件的措施完全协调进行。

25. 这一可选办法提出的用渐进的方法建立安全是不可避免的,因为问题如此广泛,不可能在同时解决所有难民营的问题。根据难民营的情况和遣返速度,估计利用官兵3 000人的兵力,这一行动将需要24个到30个月完成。但是如果增加第23段所称的2 000人,则估计这一行动所需时间可以减少10个月。

C. 根据《宪章》第七章所采取的行动

26. 上文概述的可选办法并未规定将政治领导人、前卢旺达政府部队和民兵与难民营其余的人隔离,我在10月6日的报告中曾指出,隔离被认为是确保难民安全和其自由行使返回卢旺达的权的最有效的方法。报告还指出,扎伊尔政府承诺解决难民危机及改进难民营的安全。为此目的,它表示将军人和民兵迁移到离目前难民营有一段距离的新营地。扎伊尔政府还表示它更希望将前卢旺达政府政治领导人安置在第三国,当然在等待重新安置时期他们可住在金沙萨。

27. 政治领导人、卢旺达政府部队高级军官和民兵明确表示他们反对在全面解决冲突之前离开戈马和布卡武,或与难民隔离,很难确定这几组人将如何坚拒重新安置他们的努力。但是,鉴于他们已表示反对而且已证实他们倾向于暴力,可设想他们不会自愿迁离,很可能会使用武力拒绝迁离。

28. 如果决定要隔离前政治领导人、军队和民兵,这一行动也将分阶段进行。在第一阶段,在筹备新营地时,将在现有的难民营内部署一支强大的、训练有素和装

备精良的部队,其初步任务是确保国际救济工作人员和运送人道主义援助物资的安全。在第二阶段,一旦建立好新的营地,前政治领导人、卢旺达政府军人员和民兵尽可能在自愿基础上前往新的场地,只有在自愿隔离遭到抵抗的情况下才使用武力。

29. 联卢援助团技术队访问了扎伊尔政府推荐的几个地点,其中多数都在边远地位。技术队详细分析了为使政治领导人、卢旺达政府军人员和民兵迁往这些新营地而必须要克服的后勤困难。技术队的结论是,营地将需要进行大量的基础设施方面的修复(机场、公路、建筑等),从工程发包日起至少需要六个月才能完成。

30. 考虑到这些因素,尤其是可能需要采取强迫行动,因此这显然是一项危险的、复杂的和非常昂贵的尝试。鉴于必须向现有的营地和卢旺达政府军人员和民兵将迁往的新场地提供安全,估计将需要相当于两个旅(10 000至12 000人)的兵力,执行第七章所规定的任务。设想可以为此目的建立一支联合国部队,或与联卢援助团挂钩,或更好的是单独成立一项行动。但是,可以指出,联合国为获得必要的部队来扩充联卢援助团是何等困难。因此,很显然联合国无法保证迅速得到所需人员以建立一支能够开展这一行动的兵力。如果安全理事会赞成建立这样的行动,它不妨授权一个会员国,或一组会员国带头组织这一行动,利用一切必要的手段实现以上概述的目的。

四、结论意见

31. 本报告以上各节指出了处理难民营安全问题的三个可选择的主要军事办法,即:

(a) 按照正常程序建立一支联合国维持和平部队,在一定期间内逐区逐步确立各难民营的安全;

(b) 根据《宪章》第七章成立联合国军,将难民营中的前政府领导人、军人和民兵与一般难民隔开,从而确保难民的安全;

(c) 由安全理事会根据《宪章》第七章授权但不由联合国指挥的多国部队去执行(b)分段的职能。

其他可以与以上任一种可选办法同时采用的措施有：提供外国保安专家去训练和监测当地安全部队，以及进行适当的新闻宣传。

32. 在考虑以上各种可选办法时，必须紧记的是，任何这类办法如不同时努力进行，卢旺达境内的民族和解都会归于无用。事实上那样可能仅是使扎伊尔境内以及卢旺达其他邻国境内的难民营中极端份子更加紧活动。很明显，民族和解既需要该国的前领导人与现政府间取得政治谅解，也需要在难民营和在卢旺达国内建立有利于难民返回的条件。现在两者都没有迹象。任何办法如果鼓励难民返回，但是后来却无法回到自己的原居地则仅仅是增加国内流离失所者的人数，因此应当避不采用，因为流离失所者已经有150至200万人。

33. 我深信，第一步必须是国际社会采取坚决步骤，改善卢旺达难民营的安全情况，特别是在扎伊尔境内的难民营情况。根据我的特别代表提供的资料以及秘书处进行的准备工作，我认为以上所设想的维持和平行动(第31(a)分段)可能是在目前情况下最实事求是的逐渐改善难民营安全的办法。这项任务将十分困难、复杂，并在某种程度上是从未前有的任务。如果安全理事会赞同这一办法，会员国必须准备及时地提供必要的全部人力、财力、后勤资源，去有效地执行这一任务。

34. 安全理事会在决定必须采取何种措施的时候，不妨注意：建立难民营的安全只能视为是建立卢旺达长期安全和持久和平的总战略的第一步。必须采取双管齐下的办法，同时解决难民营中的安全问题和协助政府在卢旺达境内创造足以将难民和国内流离失所者大批遣返并重返社会生活的条件。并行办法是唯一能够创造实现民族和解与可持续和平的环境的方法。

35. 政府必须负起责任，为难民们安全、体面地回返卢旺达建立必要的条件。但是在卢旺达全境大动乱之后，政府手中没有即使是维持行政部门的最低经费，更谈不上重建破败的国家和受伤的民族。政府曾表示承诺创造使难民安全回返的条件，

并要求国际社会为此提供援助。这将需要恢复基本的社会经济基础设施。在卢旺达境内所要采取的措施必须包括建立有效而公平的司法制度和财产权。上文已说明,大批的长期难民正在不断到卢旺达,有时候是占据了最近逃出的难民的土地。政府需要得到国际社会立即给予大量财政和技术援助,使现在不断返回的早期难民重返社会,同时确保最近逃离国家的难民能够在返回时收回他们的财产。

36. 政府和国际社会都必须同样地承诺相互合作,以确保为全体卢旺达人就安全、维持法治、司法行政、社会与经济的恢复、民族和解等问题采取特殊措施,但特别要在难民和流离失所者返回的地方采取这些措施。为此,已在全国部署大约60名人权监测员,以监测不断返回的难民和国内流离失所者的情况。并且,联卢援助团正在计划在五个行动区内部署政治事务官员,特别是要协助政府通过其地方政府,推动民族和解,重建民政机构,并协助协调联卢援助团与联合国其他机构与计划署的活动。

37. 我在10月6日报告中已指出,国际社会完全了解政府在极端缺乏现金储备等基本资源时进行国家建设活动是多么困难。国际社会要求政府进行这些活动,但是政府却日益因为国际社会向它提供必要资源的步伐缓慢而产生挫折感。并有迹象显示,由于政府无法加强地方民政管理,甚至无法支付军饷,该国的安全局势越来越无法维持。结果,卢旺达军队和联卢援助团的关系日趋紧张,阻挠联卢援助团执行其任务的事件日趋频繁。因此国际社会必须立即向政府提供援助,以便政府一方能够采取必要措施,协助改善该国的局势,并创造鼓励难民回国的必要条件。

38. 我的特别代表已经拟订一项“卢旺达紧急状况正常化计划”,列出紧急需要这类援助的领域,并送交未来的捐助者。经卢旺达政府请求,开发计划署已经开始同捐助界协商,要召开一次圆桌会议,以期拟订一项政策框架,拟订恢复和重建的各种需要,这一过程应当还可以协助国际社会确定需要立即采取回应的领域。最后,人道主义事务部正在草拟一个新的机构间联合呼吁,包括不断需要的紧急资源和短期恢复的所需资源两方面。促请国际社会及时并充分地回应这些呼吁,作为全盘解决

卢旺达难民问题办法的一部分措施。为此,我要指出根据安全理事会第925(1994)号决议,已经设了一个信托基金,为卢旺达境内的人道主义救济和恢复方案提供经费。这一信托基金可以作为捐款渠道,去应付卢旺达政府立即的需要。

39. 鉴于建立在扎伊尔境内卢旺达难民营的安全极端重要,同时迫切需要将财政和技术援助送到卢旺达政府手上,我打算将联合国系统的全部努力都集中在这两种迫切的优先工作上。一旦在这两方面有了进展,我打算同非洲统一组织(非统组织)合作,处理该一次区域中更大的问题。

40. 向这一方面进行的第一个步骤是召开关于援助大湖区难民、返回者和流离失所者的区域会议,这是1994年6月在突尼斯举行的非统组织国家和政府首脑第三十届常会所决定的。该区域会经最近大会第49/7号决议核可,不久后将由非统组织和难民专员办事处联合在布琼布拉召开。

41. 我认为稍后联合国和非统组织应当召开一个较为广泛的会议,处理多种政治问题和其他问题,包括民族和解和有关土地的各问题,以便查明长期的解决办法,确保分区域的和平、安全与发展。秘书处已经开始努力界定这样一个会议的范围和方式,我已经请正在该区域访问的我的特使罗伯特·狄龙先生同有关国家探讨这个问题。