



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1995/65
25 January 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于卢旺达
难民营内安全问题的第二次报告

一、导言

1. 本报告是按照安全理事会主席1994年11月30日的声明(S/PRST/1994/75)提出的。安全理事会在该声明中强调,国际社会必须作出坚定努力,促进卢旺达难民回国,减少对可望回国者的恫赫,并改善卢旺达难民营、尤其是在扎伊尔的难民营的安全状况。为此目的,安全理事会请我除其他外,继续斟酌情况,探讨一切可能的办法,解决卢旺达难民营安全方面的问题。

2. 我于1994年11月18日提出报告(S/1994/1308)以来,创造条件促成难民回国的工作有了一些积极的进展,但近200万卢旺达难民仍滞留布隆迪、坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔,令人焦虑。各难民营的一般安全情况对难民和救济工作者都构成危险。这种情况也有可能对东道国和整个分区域造成不稳定。有效解决该问题的唯一办法仍然是让难民安全地自愿遣返。因此,并且考虑到卢旺达境内情况好转,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)于1994年12月重申将尽一切可能帮助那些愿意回国的难民自愿遣返卢旺达。

3. 卢旺达政府已与难民专员办事处以及分别与布隆迪和扎伊尔政府签署了关于难民自愿遣返的三边协定。这些协定规定了遣返条件,包括保护遣返者和土地保有权。卢旺达和坦桑尼亚联合共和国两国政府也正在对话,讨论影响到后者境内的难民及其遣返卢旺达的问题。

4. 在1994年4月6日之后离开卢旺达的难民中,目前仅有20万人已经回国。我在11月18日的报告中指出,前政府领导人、军方和民兵恫吓想回国的卢旺达难民,难民则担心一旦回国可能遭到报复和/或不能收回财产,这些因素加起来,仍是遣返的主要障碍。

5. 根据11月30日安全理事会主席的声明,我派遣了维持和平行动部和难民专员办事处的联合技术工作队于12月11日至19日前往卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔,审查难民营的现况。工作队的调查结果总结如下。

二、当前的情况

A. 布隆迪境内的难民

6. 现在主要是在布隆迪北部区域约有20万难民,大多来自卢旺达南部。这个地区内的难民不断迁徙,因为卢旺达人继续在布隆迪寻找安全的地方,卢旺达人和布隆迪人也继续向坦桑尼亚联合共和国移徙,寻找更加安全的条件。

7. 鉴于布隆迪安全方面的问题非常敏感,难民专员办事处为解决难民营安全问题而作的努力主要是通过有效的现场工作以及同军政当局得力的交涉,更好地监测现时的情况。难民专员办事处计划继续执行这一行动计划,不仅在向难民暂居的布隆迪区域派遣更多经验丰富的高级人员,而且也在向首都派遣此类人员。

B. 坦桑尼亚联合共和国境内的难民

8. 约有60万卢旺达难民现在住在坦桑尼亚联合共和国八个难民营里。这些营内的难民越来越多;前面讲过,这些人主要是来自布隆迪的卢旺达难民和寻觅较好安全条件的布隆迪国民。

9. 坦桑尼亚联合共和国境内的难民营比扎伊尔的难民营更加安全,组织得更好,主要是因为逃到该地区的难民较少,在难民涌入前,该地区的救济人员已经到位。如同在扎伊尔一样,难民们建立了类似于卢旺达国内的管治机构,上达省级,下

至乡级。他们选出领导人,在这一领导等级制的每一级行使权力。(其中有些领导人担任战前同样的职位。)如同别处的难民营一样,扎伊尔和坦桑尼亚联合共和国的卢旺达难民营中设立了当地管治机构,使难民营有了组织观念和安全机制,并便利了发送救济援助品。

10. 坦桑尼亚难民营内的难民都经过登记,因此援助品直接发放到他们手中。这样,和扎伊尔情况不同,难民领导人就没有机会挪用援助品。但据报坦桑尼亚联合共和国境内难民营里的极端主义分子对全体难民有很大影响,不过比扎伊尔的情况要好些。

11. 坦桑尼亚政府和难民专员办事处认定,可以部署坦桑尼亚警察,以加强营内的安全。不仅要有足够多的警察,而且还要给他们充分的装备,以便维持法律和秩序。目前已有310名执行普通职务和特别任务的坦桑尼亚警察部署到各个难民营。他们目前得到难民专员办事处的援助,包括帐篷和口粮之类的物品,以及奖励性的津贴。难民专员办事处还提供了车辆和通信设备供坦桑尼亚警察使用。

12. 难民们也建立了自己的安全部队——“难民卫士”,与坦桑尼亚警察合作。虽然各个营内目前的情况稳定,但是鉴于难民领导人对营内难民控制得很紧,所以只要对他们有利,他们可以轻而易举地让安全状况恶化。

C. 扎伊尔境内的难民

13. 现在大约有140万名卢旺达难民住在扎伊尔境内的难民营里。这些营里的情况仍然潜伏着极大的爆炸性,安全情况最严重的是戈马地区基伍湖以北那些难民营,里面约有85万名难民。因此,我们认为虽然也需要进一步采取步骤加强坦桑尼亚联合共和国和布隆迪境内难民营的安全,但是应该优先加强扎伊尔境内特别是戈马地区内各个难民营。

14. 扎伊尔戈马地区内的难民,大多数是1994年年中的时候逃离卢旺达的。当卢旺达爱国阵线(爱国阵线)在战争后期掌握了卢旺达西部地区控制权的时候,前政

府的政治领导人、武装部队和民兵以及无数平民逃入戈马地区。所以,与坦桑尼亚联合共和国或者布隆迪境内的难民营相比,扎伊尔境内的难民之中有比较多属于前政府的政治、军事和民兵人员,他们对基加利政府的敌意体现为行动,就造成了难民营里不安全的情况。

15. 更具体地说,难民们都受到威吓,不敢公开表示希望返回卢旺达。想回去的人,以及政治态度温和的人,或者与异族通婚或被怀疑当奸细的人,生命都受到严重威胁,并且已知有一些这样的人遭到杀害。难民营中还有发生平民骚乱的不容忽视的危险。这种危险在难民聚集成群的时候特别严重,例如在分配救济物品的时候。此外,就如任何有一大群人在非常稠密和穷困的条件下生活的地区一样,难民营内的一般犯罪行为十分普遍。

16. 国际救济工作者所受到的安全威胁也不容忽视。目前单单在戈马地区就有45个非政府组织和大约1 600名国际救济工作者,还有很多扎伊尔和卢旺达的当地救济人员也在这些难民营里工作。这些救济工作者所受到的安全威胁包括骚扰行为,特别是在他们往返难民营的途中,常常被截停,有时候是在枪口威胁之下,有的被要求缴付路费,有的受到其他理由的威吓。另一种不容忽视的危险是,救济工作者可能会陷身在平民骚乱或者难民相互间的事件之中。有的救济工作者由于某些理由,被难民误以为反对他们的利益,而受到那些难民的威胁。

17. 起初,曾经请求难民营里的领导人协助分发救济援助品。可惜,他们误用了这种责任,利用分发援助品来劝说难民们按照他们的利益行事,并且囤积和/或出售这种援助品,而不是加以分发。结果,营养不良的情况,特别是在包括妇女、儿童和老年人等最易受到伤害的群体之中,大大高于在所提供的援助数量之下应有的情况。不过,最近已经能够更直接地把援助品送到受益人手上,因此营内领导人的消极影响和营养不良的情况都已有所减少。此外,难民专员办事处正要着手对各个营里的难民进行登记,这也会有助于确保更有效地分发救济援助品。

18. 近几个月来,扎伊尔政府采取了步骤增强各个难民营里的安全情况。所

以,自从我上一个报告以来,安全情况有了一些改进。不过,根据评估,发生严重骚乱的潜在可能仍然非常高。

19. 最近,日本和美国的地震学家探测到新的迹象,显示在地震活跃的戈马地区可能会发生火山爆发。难民专员办事处的工作队正在拟定应急计划,以便难民从可能受到影响的难民营撤走,包括确定用来安置这些难民的临时地点。目前,地震活动正在受到经常不断的监测。

20. 大多数难民都知道,从长远利益着眼,他们只有返回卢旺达一途,外界不可能无限期地向难民营提供援助。可以假定,至少有25%的难民回到卢旺达不会遇到土地保有权的问题;在目前的情况下,25%至50%的难民可以在今后6至12个月内返回卢旺达。难民专员办事处还认为,如果能够为遣返过程提供安全的条件,自愿返回卢旺达的比率还会增加。

三、在难民营内建立安全条件的措施

A. 维持和平行动

21. 在安全理事会主席11月30日的声明中,安理会请我同可能派遣部队的国家协商,评估它们是否愿意参加按照我11月18日的报告第18至25段所述方式组织的可能的维持和平行动,以增强难民营内的安全。安理会还请我就这样一项行动的目标、交战规则和费用提出一份详细的说明。为此,我已请维持和平行动部/难民专员办事处联合技术工作队收集有关的资料,以供按照安全理事会所要求的方式拟定建议之用。

22. 大家记得,我在11月18日的报告第18至25段中列出的维持和平行动的目的,是保护国际救济工作者的安全,保护人道主义援助品的储存和分发,以及保护愿意返回卢旺达的难民到卢旺达边界为止的安全通行。据估计,为了在基伍湖以北的难民营执行这些任务,将需要一支大约3 000名各级人员的部队。如果同时在基伍湖以南安全条件稍微好一点的地区也开展一项这样的行动,就需要额外增派2 000人的

部队。

23. 所提议的维持和平行动将分两个阶段进行。在第一阶段,由两个机械化营在各个难民营内划出警戒线设置安全区,在里面成立地方保安单位,由国际安全专家加以训练。在行动的第二阶段,一旦认为已经建立了合理的安全条件之后,就由当地部队接过维持和平部队本来承担的保安职责,并由一队人数比较少的联合国军事人员提供后援支持。那两个机械化营随即转移到其他地方建立类似的安全区。

24. 联合技术团肯定这一做法的可行性,但是认为,该项行动需要的部队超过原来估计的3 000至5 000人。技术团估计,光在基伍地区北部的任务,包括军事后勤援助部队在内,就需要4 100人的兵力,而不是我在11月18日的报告中所提到的3 000人。技术团结论进一步认为,在基伍地区南部,同样的行动也需要有比原先预计的强得多的兵力。根据通常的做法,这一行动的交战规则将授权使用武力进行自卫,包括对抗阻碍执行其任务的武力企图。此外,根据第918(1994)号决议对联合国卢旺达援助团(联卢援助团)的设想,将授权使用武力对威胁保护区和人口、联合国和其他人道主义人员或运送和分发人道主义救济物品手段的个人或团体采取行动。

25. 自11月30日的主席声明通过以来,我已与大约60个可能派遣部队的国家进行了协商,以确定它们是否愿意提供必要的部队来从事这项行动。截止1月23日为止,只有一个国家正式提供了一支部队。在此情况下,选择部署维持和平部队来解决扎伊尔难民营的安全问题显然是不可行的。因此,也没有必要为此项选择进行费用估计。

B. 可供选择的措施

1. 一个国际警察/军事观察员小组

26. 安全理事会在11月30日的主席声明中还请我评估是否有可能采取暂行措施,以便立即向扎伊尔安全部队提供援助,保护在难民营内进行的人道主义行动,包括评估是否有可能派出由成员国政府或通过合同安排提供的安全问题专家,以训练

和督导当地的安全部队。为此目的,维持和平行动部/难民专员办事处联合技术团探讨了是否有可能采取以部署扎伊尔安全部队为主的办法,这些安全部队将在一个联合国民警和军事观察员小组的支持下承担改进难民营安全的责任。

27. 为了加强难民营的安全,考虑让当地的安全部队执行下列任务:

(a) 巡逻。如上所述,难民除了被恐吓以外,还受害于频频发生的一般犯罪行为。救济工作者也很容易陷入平民骚乱。安全人员24小时的巡逻有助于维持法制,从而减少这种威胁。这些人员将逐步建立与难民及其管治机构之间的关系,并与他们一起努力控制和减少一般犯罪行为的发生。

(b) 护送和守卫固定点。鉴于往返于戈马的旅途存在危险,因此将成立一支护送队,护送救济工作者进行夜间和凌晨的旅行。在各难民营的固定地点派驻安全人员也是有好处的,其中包括举例说,援助品分发点、难民专员办事处和非政府组织联络点、医院、饮食中心和药房。难民专员办事处计划在近期内在难民营对难民进行人口普查和登记,在此期间也需要提供安全人员,以保持秩序和安宁:

(c) 人道主义援助品的储存和运输。与救济援助品储存有关的主要安全问题就是抢劫仓库。尽管目前这些地区都有守卫,但是抢劫问题未见减缓。因此需要提供进一步的安全人员以及增加照明和围墙。目前往返于仓库的援助品的运输被认为受到威胁:

(d) 安全遣返。加强安全对于协助遣返愿意返回卢旺达的难民尤为重要。目前,难民只要表示愿意返回卢旺达,就会有相当的危险。因此,只要难民向救济工作者表示愿意返回卢旺达,就必须向他们提供安全,包括立即将他们转往临时营地。将在扎伊尔与难民营有一定距离的地点设立这样的营地,以便收容他们,直到能够将他们运送到边境。这些营地24小时都需要有安全人员。目前为运送难民到边境而提供的安全应予加强。

28. 如上所述,设想中这些任务将由当地安全部队来执行。将需要一批大约150至200名联合国民警来训练和督导当地的部队。此外,还将部署大约30至50名军事观

察员,就与全面执行行动有关的问题在指挥官一级与当地安全部队保持联系。军事观察员还将协助协调遣返工作。

29. 1994年12月15日,在我于扎伊尔总理肯戈·瓦·东多先生阁下的会晤中,他向我证实,扎伊尔政府愿意为加强难民营的安全提供必要的部队。因此,我指示我的卢旺达问题特别代表沙哈雅·汉先生访问金沙萨,以便与扎伊尔官员讨论扎伊尔政府是否有可能承担这样的任务,其中达成的理解是,将鼓励国际社会提供适当水平的后勤和财政支助作为支援。

30. 汉先生于12月28日至31日访问了金沙萨。陪同他的有难民专员办事处的一位代表以及联卢援助团部队副指挥官和若干后勤专家。在金沙萨期间,汉先生得到扎伊尔总理接见;他还会见了国防部长、司法部长、外交部长和内政部长。另外还举行了工作一级的技术会谈。扎伊尔官员表示,扎伊尔政府希望难民能尽快返回卢旺达。他们强调,应在卢旺达境内采取有效措施,确保能够在安全和有尊严的条件下实现遣返。他们还重申,扎伊尔政府致力于解决难民营内的安全状况,并表示他们愿意在联合国的合作和支持下,在此方面立即展开行动。

31. 扎伊尔政府表示,准备派遣一支大约1 500至2 500人的国家保安部队前往难民营。通过技术性讨论,考虑了向这支部队提供所需后勤支助和其他外部支助的方式。扎伊尔政府欢迎这样一项建议,即在该地区部署国际警察和军事观察员,以便向当地保安部队提供技术指导,并且监测和协调这项行动。然而,扎伊尔政府指出,它不赞成在难民营部署联合国维持和平部队。

32. 为了进一步研究这项办法,接触了将近50个会员国以确定它们是否愿意提供警察人员,而且强调最好是讲法语的人员。截止1月23日为止,只有4个国家表示愿意提供民警人员,其中只有1个是讲法语国家。关于军事观察员,有人认为,为了尽快执行,或许可以暂时由联卢援助团提供军事观察员,但须征得派出国的同意。已就此事同这些国家进行了协商。然而,迄今只有1个国家表示原则上愿意允许其军事观察员在扎伊尔执行任务。因此,似乎很难采用第二种比较简单的办法来改善扎伊尔境

内难民营的安全状况,至少在目前无法是如此。

33. 汗先生还于1995年1月4日和5日访问了坦桑尼亚,受到姆维尼总统和姆苏尼亚总理的接见。在达累斯萨拉姆,他还会晤了坦桑尼亚军队参谋长和警察总监。坦桑尼亚政府也认为,难民应该返回卢旺达,应继续努力确保在卢旺达国内创造条件促使难民自愿遣返。

34. 如上文所述,目前有310名坦桑尼亚警察在难民营内担任警卫。坦桑尼亚政府表示愿意将这支警察部队增至500人,但这需要由外部提供后勤和行动支助。荷兰政府正通过难民专员办事处提供一些支助。

2. 合同安排

35. 秘书处探讨的另一种应急的办法,就是同私营组织签订合同,向当地保安部队提供训练和监测支助。根据这项安排,将由50名国际教员训练当地部队,在初步训练结束之后,将留下其中10名教员进一步提供在职训练援助。此外,还需要40名国际专家监测这项行动及执行联络和协调职能。估计每组当地人员的训练方案均需一个月时间,在该项行动开始后两个月内,可在行动地区部署第一组当地人员。在四个月内,整个当地部队都将受完训并部署到基伍湖南北两岸的难民营。

36. 已同难民专员办事处讨论了是否可能执行这项行动,包括向当地保安部队提供后勤支助及其他支助。然而,初步的财务估计表明,此类行动耗资极多。此外,由于这项行动必须完全通过自愿捐款来筹集资金,难民专员办事处认为它无法筹集必要的资源,尤其鉴于一些潜在的捐款国政府已表示不会赞成这一办法。

C. 通过难民专员办事处采取保安措施

37. 由于上述各种备选办法至少在现阶段似乎都不可行,因此,我最近同联合国难民高级专员绪方贞子夫人就难民营,尤其是扎伊尔境内难民营内的安全问题进行了进一步协商。经过这几次协商后,决定由难民专员办事处继续我的特别代表进行

的讨论,同扎伊尔政府进一步商讨,以期在难民专员办事处保护难民和人道主义援助的任务范围内,作出适当安排,加强难民营内的安全。我已将这一情况通知扎伊尔总理,并向他表示,希望经过这些讨论,能尽早确定并执行各方均能接受的安排,加强扎伊尔境内卢旺达难民营的安全。

38. 难民专员办事处已为此派遣了一名特使前往金沙萨。难民专员办事处将不断向我通报这方面的进展情况。我将相应地向安全理事会提出意见。难民专员办事处还将继续寻求以各种方式加强对坦桑尼亚政府的支助,使它能够提高目前在难民营内所提供的安全程度。关于布隆迪境内的难民营,难民专员办事处指出,目前通过上文第7段所述的措施,正在妥善解决这些难民营内的安全情况。联卢援助团将继续同难民专员办事处密切协调,促使难民安全自愿地返回卢旺达。

四、意见

39. 卢旺达难民营,尤其是在扎伊尔境内的难民营问题很大,性质复杂,赞成了一个史无前例的挑战。因此,为这些问题找出适当的解决办法自然也很困难。如本报告所示,通过某种形式的维持和平行动来加强难民营中安全的各种备选方案似乎都不可行,至少在目前是如此。

40. 维持和平主要是处理和解决冲突的一种手段。的确,该手段近年来已在质量上和数量上经历了重大的演变。然而,它的目的不是用来保障难民营中的安全,通常也没有用于这一目的。传统上一直由东道国负责其领土上难民的安全,尽管国际社会会提供适当的支持。

41. 因此,我理解各会员国对通过维持和平手段寻求解决难民营中安全问题的想法感到犹豫。然而,毫无疑问,那些在毁灭性内战之后逃离卢旺达并每日在难民营中遭受恫吓和暴力的无辜平民,他们现在的处境以及在他们返回本国的努力,都应该继续得到国际社会的关注和援助。此外,正冒着生命危险确保把基本援助送到难民手中的人道主义救援人员应得到充分的安全保障,才能有效地进行工作。因此,我强

烈敦促国际社会支持难民专员办事处与扎伊尔和坦桑尼亚联合共和国政府合作,在难民营中作出令人满意的安全安排,并慷慨地提供为此所需的资源。

42. 加强难民营中的安全,对于创造条件帮助难民自愿遣返是不可或缺的步骤。然而,正如我在11月18日报告中所强调,除非同时在卢旺达境内采取步骤,确保难民能返回家园,不用担心遭受惩罚或迫害,并在卢旺达社会各阶层之间促进真正的民族和解,否则,任何提供难民营安全的努力都将徒劳无功。卢旺达政府接管了一个饱受创伤的破碎国家,基础设施几乎完全破坏,大批居民流离失所,而直到现在,该政府甚至连开始恢复正常状况所需的基本资源都没有。在最近举行的卢旺达问题圆桌会议上为响应机构间联合呼吁所作的承诺,给人带来一些希望,认为恢复进程现在可以开始了。正如安全理事会在1994年11月30日的声明中建议的,这也将促进政治进程恢复活力,并提供一个框架来采取行动,解决难民营内的安全问题以及将难民遣返卢旺达。

43. 1995年1月7日在内罗毕举行的分区域领导人首脑会议,对确定这一框架作出了有益的贡献。该会议使布隆迪、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌干达、赞比亚的总统以及扎伊尔总理聚集一堂。我的卢旺达问题特别代表也参加了会议。区域领导人强调改善难民营内的安全与改善卢旺达境内的状况之间的密切关系,以创造一个有利于难民自愿遣返的环境。为此,他们确认支持建立卢旺达问题国际法庭,并使之能展开工作;支持将灭绝种族罪行的嫌犯与无辜难民分开,将恫吓者从难民营中赶出;并支持建立从难民营到卢旺达边界的安全通道和在卢旺达境内建立安全通道和过境点。他们赞扬卢旺达政府迄今为止为建立一个有广泛基础的政府行政机构所采取的步骤,并敦促该国政府本着《阿鲁沙和平协定》的精神,为此目的而加强努力。他们还敦促卢旺达政府采取更多建立信任的措施,以鼓励难民自愿返回。区域领导人还敦促国际社会为卢旺达的恢复和重建提供更多的经济支助。

44. 1月7日的区域首脑会议所取得的进展,应能帮助非洲统一组织(非统组织)和难民专员办事处将于2月中旬在布琼布拉主办的关于援助大湖区难民、回国者和

流离失所者的区域会议所要进行的工作。该会议的筹备会议于1月9日在亚的斯亚贝巴举行。我希望这次区域会议将导致进一步创造必要条件,让难民和流离失所者安全和体面地返回家园,并希望它能为举行一次更为广泛的会议铺平道路,以便找出长期解决办法,促进和确保该分区域的和平、安全及发展。目前正在与有关政府初步协商,以便就该会议所要处理的问题达成协商一致的意见。