



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1996/116
15 February 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于布隆迪局势的报告

一、导言

1. 本报告是根据安全理事会1996年1月29日第1040(1996)号决议提交的。该决议请我随时向安理会通报情况，包括我派往布隆迪的安全问题技术特派团的情况，并在2月20日前向安理会提出全面局势报告，其中说明我努力促进全面政治对话所获进展。该决议还请我酌情与非洲统一组织(非统组织)和有关会员国协商，考虑还需要采取哪些预防措施以免局势进一步恶化，同时酌情制订应急计划，并将其列入我提交安理会的报告。

2. 本报告是继我的私人代表向安理会提出一系列口头报告以后提交的。1月22日，我本人向安理会报告了布隆迪局势。我还于1995年12月29日和1996年1月16日给安理会主席两封信(S/1995/1068和S/1996/36)。

二、政治形势

3. 在所有这些信函和情况简报里，我都强调布隆迪的政治和安全局势十分严重，人心恐惧，权力斗争残酷无情。图西少数民族过去历来居主导地位，现在该族许多人惧怕遭到灭绝。而占人口多数的胡图人则要求在政治上有适当的代表权。1994年在卢旺达发生的种族灭绝事件使少数民族倍加恐惧，致使极端分子对胡图人采取了残暴的行动。胡图极端分子于是加强了力量，并在国外得到参与卢旺达灭绝种族的一些人的支持。在这样的环境中，温和派的声音被淹没、被压制或完全消除。

4. 1995年12月,到处发生暴力事件,反对派在军方一些人的支持下企图推翻布隆迪总统斯尔维斯特·恩蒂班吞干亚先生。12月12日,身份不明的刺客朝多数党布隆迪民主阵线(民阵)成员、布隆迪国家社会安全研究所所长的汽车里投掷了一颗手榴弹,炸死他和他儿子。12月19日和20日,据称保安部队打死一名胡图族议员,另外两名胡图族政治家也在分别的事件中遇刺身亡。大约同时,在穆尔维和布干达区军方和暴动者发生冲突时有27人死亡。在布琼布拉附近有30多人被打死。12月22日,北恩戈齐省省长遭暗杀。此外,有人还对国际人道主义机构成员施行暴力,因此我派联合国难民事务高级专员诸方贞子夫人作为我的特使前往该国(见下面第四节)。

5. 关于罢免总统的企图,由于在如何达到这一目标的问题上存在着分歧,因此危机没有进一步恶化。一些人主张用符合宪法的办法罢免总统;另一些人则主张直接推翻他。反对派曾希望,1995年11月13日根据《政府公约》(S/1995/190,附件)设立的协调行动框架将成为加速罢免总统的论坛。该机制应于1995年12月26日开始工作。人们担心,在该框架内的讨论将被用来说明总统和总理安托万·恩杜瓦约先生没有执行《公约》,因此有理由罢免他们。然而,民阵抗议最近的暗杀事件以及对一些民阵官员的骚扰,拒绝参加在此框架内举行的会议。

6. 在1996年1月初,我的特别代表马克·法盖伊先生证实,在布隆迪温和政治力量的影响继续减少。总统在新年讲话中呼吁各个机构、国家部门和组织共同努力克服恐惧、暴力和不稳定的现象。总理公开警告说,排外和种族灭绝的思潮正在日益蔓延。

7. 1996年1月15日,图西人极端分子在布琼布拉宣布发起了“死城”行动,使那里的局势进一步恶化。三天前,在国会中没有代表的政党的影响下,一些平民团体和社团号召人们在总统下台前停止工作。在总理和国防部长的大力干预下,他们使少数党、布隆迪民族统一进步党(乌普罗纳党)参与“死城”行动的企图没有得逞。尽管一些极端分子领导人已被软禁或拘留,但仍不时发生威胁恫吓事件。1月16日,

军队采取了对抗措施。以阻止示威活动。

8. 目前，布琼布拉局势已恢复到脆弱的和平状态，但农村的安全状况仍具爆炸性。胡图武装分子集中攻击战略目标，时常给平民带来灾难性后果。例如，最近对布琼布拉附近发电厂电缆塔发动的攻击就给该市的水供应造成了严重影响。据报告，在布隆迪北部地区发生激烈战斗，使成千上万人无家可归，并给人道主义组织和邻国增加了负担。

9. 近几天，布隆迪的局势稍微平静。政府目前正为恢复和平进行第三次宣传活动。宣传活动的加强对未来可能是个好兆头。国际社会、包括我的特别代表的努力、以及安全理事会第1040(1996)号决议的通过都有助于缓和紧张局势，鼓励对话。此外，总统与总理的协调最近有了改善，这非常令人高兴，而且能推动其他有助于促进和平的活动。它还能向极端分子转达这样的信息：布隆迪绝大多数人已经受够了暴力，他们认为现在已经到了参与期待已久的全国辩论的时候了。但不要以为这些相对积极的进展意味着很快就能找到解决办法，或国际社会可以放松为避免灾难而进行的努力。

三、促进对话

10. 我在1996年1月16日给主席的信(S/1996/36)中告诉安理会，指望这些小规模措施对布隆迪的基本问题产生真正影响是不现实的。这就是为什么我仍然认为，国际社会必须采取重大行动，防止该分区域的人道主义悲剧重演，并促进布隆迪所有政治派别进行对话。因此，我已指示我的特别代表紧急同布隆迪领导人探讨如何开展这种对话的问题，这种对话很可能在联合国的主持下进行。他将继续为此加强努力，但迄今尚未报告有任何重大进展。

11. 安理会影响们知道，1996年1月19日，我与坦桑尼亚联合共和国前总统朱利叶斯·尼雷尔先生进行了会晤。他曾于1995年年底访问了布隆迪。尼雷尔总统担心布隆迪政府可能会垮台，并同意我的意见，认为必须紧急采取重大行动。他赞成进行

建立在广泛基础之上的、把布隆迪所有政治派别、甚至双方极端分子都包括在内的对话。他请联合国和非洲统一组织(非统组织)提供支助，并强调了国际社会积极支助这一行动的重要意义。

12. 自那时以来，我很高兴地从尼雷尔先生那里得知，他一直继续与布隆迪领导人进行会谈。在最近、即本月早些时候访问该国期间，他尽力安排进行基础广泛的、把所有政治派别包括在内的对话。但一些领导人认为这个建议不能接受。

13. 我知道，尼雷尔先生，以及我的特别代表都准备继续努力。一俟他们报告有任何重大进展，我们当然非常欢迎，而且我将立即通报给安全理事会。

四、人道主义情况

14. 鉴于上述政治和安全形势，布隆迪人道主义情况恶化并不令人吃惊。过去两年半中，政治不稳定和冲突破坏了该国经济，进一步削弱了该国从危机中复苏的能力。私营企业和投资锐减，占经济活动近90%的农业也由于人口流离失所和普遍的不安全受到破坏。更有甚者，1993年10月的事件发生之后，外国援助大幅度下降：1995年的初步数字显示，援助总体水平只是1992年的三分之一。捐助者已表示1996年还可能继续下降。

15. 由于严峻的经济状况，人道主义援助及相关的服务便成为整个经济的一个重要因素，也是救济和就业的重要来源。然而，最近人道主义活动成了政治暴力的人质。结果，持续的冲突造成需求不断增加，而国际社会满足这种需求的意愿和能力却在下降。布隆迪的救济援助方案必须提供援助给国内流离失所者、来自扎伊尔和坦桑尼亚联合共和国的为数不多的回返者以及卢旺达难民。

16. 在布隆迪的联合国机构、红十字国际委员会(红十字委员会)和非政府组织的代表受到一系列袭击以及随后大多数人道主义活动中止之后，我请难民事务高级专员绪方贞子夫人访问布琼布拉，考察可以采取何种措施解决不安全问题，使人道主

义组织能有效工作。我在1996年1月16日致安全理事会主席的信(S/1996/36)中概述了她的调查结论。在递交这封信和安理会赞同她的建议之后,我又派遣一个技术小组于1996年1月27日至2月3日到布隆迪,审查联合国警卫在为人道主义组织提供较好的安全保障方面可能起的作用。

17. 由人道主义事务部查尔斯·皮特里先生率领的小组访问了布琼布拉和东北省份穆因加,与联合国机构、非政府组织、非统组织和捐助者的代表进行了讨论。由于布隆迪政府对联合国警卫的设想反应非常消极,小组在布琼布拉未能见到政府代表,但与穆因加省省长兼军队司令进行了实质性讨论。

18. 小组向我提出报告的结论是,在目前存在暴力和不稳定的情况下,联合国警卫不能保障在布隆迪人道主义人员的安全。确实,在目前的情况下,警卫本身就可能成为极端团体的可能目标,从而使国际人道主义努力已经面临的安全问题更加严重。

19. 然而,如果现在开始了一个真正的政治对话进程,联合国警卫就能够在监测实施敌对团体达成的协议方面起重要作用。他们在动荡地区引人注目的存在会显示国际社会决心支持这一进程并鼓励双方遵守协议。他们还能在支持和补充非统组织军事观察员的行动方面起重要作用。最后,这些警卫在省一级建立的机构将加强布隆迪政府在1月与我的特使绪方夫人讨论同意成立的安全委员会的行动。令人遗憾的是,这些委员会尚未成立。

20. 因此,虽然可以设想联合国警卫起某种作用,但首先必须克服政府对这一设想的强烈反对,以及在布隆迪的国际人道主义组织的怀疑态度,其中包括联合国机构和非政府组织。虽然政府仍声称反对这一设想,但已有迹象表明有可能在稍后阶段实施这个设想。

21. 有鉴于此,我暂时看不出有何理由实施这一选择方案。然而,技术小组报告说,如果政治形势好转,部署联合国警卫可能既有必要又很可行,因此我有意不断审查这一选择方案。

五、预防性行动

22. 国际社会的目标必须是防止布隆迪境内目前的紧张局势升级至全面内战、种族暴动和种族灭绝。1993年10月的事件和更早爆发的暴动已经展现布隆迪境内可能爆发这种事态发展。再次发生这种灾难除了使人命丧亡和人民受苦以外，几乎必然导致大批难民涌入邻国。接着将导致进一步区域动荡，以及在一段极长的时间内花费数十亿美元在人道主义救济事务上。必须在从这个角度来审查预防性行动的费用。

23. 预防性外交应仍为处理和解决冲突的优先模式，尤其是在冲突当事各方准备进行积极对话来克服双方歧见的情况下。不过，在有意义对话无法达到和冲突有可能沿前段所述路线升级的情形下，仅仅是预防性外交可能不再足够。届时便有必要考虑采取其他预防性的步骤，包括那些具有军事方面的步骤，以说服当事各方避免对抗。

24. 我仍认为，布隆迪境内局势已到达这个地步，在卢旺达境内种族灭绝事件发生后不到两年期间，国际社会决不能再次措手不及。因此，应采取坚决的预防性行动，使布隆迪境内发生类似悲剧的危险减至最低限度。固然应继续尽力说服当事各方进行慎重的谈判和彼此相互容忍，同时安全理事会不妨促请各会员国开始协商其他备选办法，以应付情况明白显示找寻政治备选办法已不足以防止局势进一步恶化的这种情形。

25. 我审查了就此提出的一些意见，同时参照秘书处拟订的初步应急计划，我认为，在此阶段如果考虑是否可能建立一个人道主义措施后备多国部队将是有用的。为此目的，一群拥有确实能够迅速部署的国家，包括一些非洲国家在内，将进行协商。其目的将是让有关国家指派特遣队加入多国部队；这些部队将留在本国内，但将是训练充分和设备完善的，以便在极短的通知时间内做好部署工作。

26. 一旦初步协商和规划完成后，安全理事会可审查情况，如果在政治对话方面无重大进展，还可决定建立一个多国部队。安理会也可在应急的基础上，决定事先授权，遇到当地爆发大规模种族暴动情况时，调派多国部队前往布隆迪。

27. 拟议的多国部队将按照《联合国宪章》第七章建立，由一个会员国领导。这个办法看来是必要的，因为布隆迪政府已表示它不同意任何种类的具备军事部分的外国人道主义行动在其领土上。此外，过去数年来联合国在前南斯拉夫、索马里、海地和卢旺达境内获得的教训显示凡遇到未征得同意和(或)无法维持和平的情况时，经由多国行动为随后部署联合国维持和平行动创造条件的方式可能取得较好的结果。

28. 如果变成有必要在布隆迪境内着手一项人道主义军事措施，其任务规定将是防止屠杀，向难民、流离失所者和处于危险情况的平民提供安全，以及保护重要经济设施。这个部队将被部署至实际或可能对抗的选定地区。

29. 根据最坏的情况来估计，这个部队将需最多五个旅共计25 000人。这些部队将以战略性空、海运部署，并将包括空降、机动和机械化部队、轻型坦克、炮兵和战斗工兵、以及后勤和行政单位。还估计，将需指挥、控制和通讯、近距离空中支援和攻击直升机等增援。

30. 布隆迪各方应明确得到警告，对多国部队的任何进攻将立即引起强有力的反应。同时，应告诉当事各方，该行动完全具有人道主义目的，因此，只要当事各方没有试图阻止多国部队执行任务，它将不会与它们作战。一旦布隆迪当事各方决定不采取敌对态度，则可能大量减少部队人数，而且只需部署一些待命分队。估计在这种情况下，5 000至8 000人的部队就够了。

31. 向布隆迪部署多国部队，就需要在一方或更多的邻国建立部队集结地，用来开始实际行动前对各分队进行所需的训练、协调和整编。因此，需要开始与邻国商谈，确定它们是否愿意为多国部队提供必要便利。

32. 我在1995年12月29日信(S/1995/1068)中提到的预防性部署的想法，也可从

这个角度来考虑。在邻国之一预先部署部队总部和核心后勤部分，以加强多国部队迅速部署能力的想法，可能的确有些道理。这种预先部署的作法，能加强多国部队的可信度，并强调国际社会不允许大湖区域再度出现灭绝种族事件的决心。

33. 这种人道主义行动的期限当然要视该国形势能稳定的速度而定。一旦形势稳定，则可将责任移交给根据《宪章》第六章建立的联合国维持和平特派团，该特派团的任务将是维持多国行动所建立的稳定，并恢复政治和解进程。这项努力需从一开始便得到一项重大方案的支持，以提供救济援助，加强国家基本机构（民事行政管理、司法和警察），并促进短期的经济复苏和重建。

34. 在通过第1040(1996)号决议后，我于1月25日致函非统组织秘书长萨利姆·艾哈迈德·萨利姆先生，阐述了我对重大预防性行动所确定的各种备选方案，我在1995年12月29日和1996年1月16日的信中，并在1月19日口头简报中，已向安全理事会介绍了这几种备选方案。萨利姆先生在口头答复我的信时忆及，1995年6月非统组织首脑会议已认真审议了布隆迪安全形势急剧恶化时采取军事干预的备选方案。该备选方案将与联合国合作执行。他在收到我的信后协商过的那些人，均完全同意我对所关切问题的看法，即国际社会应对该国国内冲突加剧的威胁有效作出反应。如果形势需要，这种反应不应排除为人道主义目的采取军事干预的备选方案。

35. 在1996年2月14日我与萨利姆先生的会见中，我向他更详细地阐述了我将向安全理事会提出的建议，并强调该建议完全是人道主义目的，而且旨在预先阻止可能发生的种族灭绝和难民大规模移徙他国的事件。无论从时间和财政角度来看，制订和准备好执行这种应急计划，比在实际需要进行人道主义干预后开始准备这些计划，会更经济有效。萨利姆先生回答说，尽管应该优先考虑政治备选方案，他相信，在局势急剧恶化的情况下，非洲国家将支持进行干预，以期避免发生卢旺达那样的灾难。

六、结论和建议

36. 安理会成员也知道，这是我在不满七个星期的时间内第四次提出报告，提请

各成员注意布隆迪问题。我这样做是因为我深信，无论是从政治、安全、人道主义或经济角度来看，该国的情况极其严重。

37. 我完全同意国际社会应当群策群力，鼓励布隆迪各种政治派别进行对话。如上面第二节所述，总统和总理的努力已在某种程度上使该国的局势平静下来。我本人和我的特别代表将会继续支持他们的努力。非统组织和其他方面，特别包括尼雷尔先生在内，也可以扮演重要的角色，促进对话。但是，如果国际社会以为这些努力总会成功所以无须筹划避免灾难的应急措施那将是轻率和不负责任的。为避免灾难可能发生，必须制订这种措施，而不仅是事后才设法补救。

38. 关于联合国警卫，鉴于上面第四节所述的因素，他们的部署时机尚未成熟。但我仍然相信，如果政治动态是从对抗转向对话，而且政府也同意部署，调遣一支警卫分遣队可能是一项有用的措施。在此期间，急需增拨经费，以加强布隆迪境内现有的机构间安全机制。我促请会员国对在未来几日内向它们提出的要求，慷慨地作出响应。

39. 化解布隆迪境内危机的任何办法均取决于冲突当事各方和国际社会是否具备共同的政治意愿。当事各方均有责任调集力量和鼓起勇气，迈向互相容忍和民族和解的道路。我遗憾地指出，尽管我的特别代表特别是包括尼雷尔先生在内的其他人已经作出了努力，在促成基础广泛的政治对话这方面，尚未取得重大的进展。我本人和其他许多人，包括非统组织在内，都认为建立这种对话是达到目标的唯一办法。

40. 我还遗憾地指出，国际社会没有对安全理事会于1994年8月和1995年2月派往布隆迪的两个特派团所提出的建议，作出适当的回应。我特别指的是，会员国可以向布隆迪提供技术、咨询和财政援助，协助该国将更多胡图人纳入民政、保安和司法系统、压制散播仇恨的无线电台和举行关系重大的全国性辩论。我所指的还包括建议对某些知名的极端分子采取有选择性的措施（拒发签证、冻结国外资产，等等）。这种措施连同上面所述的援助可以产生十分有利的效果。

41. 有大量证据证明，布隆迪人民，尤其是他们的领袖，对安全理事会的言行都

很重视。正因如此，要求对话与和平共存的人都把希望寄托在安理会上。必须对政治领袖继续施加压力。尽管我建议联合国采取行动，但政府的官方反应仍不表示支持。在布琼布拉，人们普遍认为，至关重要的是，安理会必须考虑采取有力的措施。在这方面，国际社会，包括安理会、个别捐助国和布隆迪的邻国必须齐心协力，一致行动。如果这样，双方的极端分子就不会执迷不悟，以为仍能利用现有的分歧，继续破坏该国的稳定，而且可以逍遥法外。

42. 必须指出，布隆迪的一些军人及与其结盟的极端分子。最反对国际干预或实行预防性部署的概念，国际社会面对的挑战是，采取受到渴望和平的人士欢迎的主动行动，还是任由极端分子保留其对有效国际行动的否决权。

43. 比较可取的行动当然是预防性外交，但对于一些情况，却需要威胁采取确实有效的武力，以避免人道主义灾难发生。我深信，如上面第五节所建议的，果断的措施，包括由某些会员国拟订的应急计划，更能使布隆迪各方灵活变通，避免国际社会直接进行军事干预。

44. 关于冷战后必须采取预防性外交的问题，已讲了很多。安全理事会本身在促请联合国更加注意预防性工作这方面一向起带头作用。布隆迪是考验联合国是否有能力采取这种行动的实例。事实上，在此内战和种族冲突频生之际，这种行动可能有助于不断寻求可行的集体安全制度。

45. 布隆迪局势给我们发出警告，已有一段时间。如果布隆迪人民再遭此浩劫，但联合国仍未引以为戒，不作任何防备，人民的苦难将惨不堪言，联合国的信用将受到严重的损害。我本着这种精神，向安全理事会提出我的建议。

- - - - -