



经济及社会理事会

Distr.  
RESTRICTED

E/CN.4/1995/50/Add.2  
28 November 1994  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十一届会议  
临时议程项目 11(d)

进一步促进和鼓励人权和基本自由，  
包括委员会的工作方案和方法问题：  
人权、大规模流亡和流离失所者

国内流离失所者

秘书长代表弗朗西斯·登格先生  
根据人权委员会第1993/95号决议提交的报告

增 编

流离失所情况：布隆迪

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言 .....	1 - 8	3
一、危机概况 .....	9 - 51	4

## 目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
A. 流离失所的表现形式 .....	9 - 14	4
B. 冲突的性质 .....	15 - 32	6
C. 冲突的后果 .....	33 - 36	11
D. 土地和经济 .....	37 - 39	11
E. 区域因素 .....	40 - 44	12
F. 法律背景 .....	45 - 51	13
二、出访经过及调查结果 .....	52 - 92	14
A. 访问的地区 .....	52 - 59	14
B. 人道主义及人权问题 .....	60 - 76	16
C. 国际社会的作用 .....	77 - 89	20
D. 寻找持久解决办法 .....	90 - 92	22
三、结论和建议 .....	93 - 134	23
A. 问题与解决的可能性 .....	93 - 101	23
B. 国际人权标准 .....	102 - 105	25
C. 妇女和儿童 .....	106 - 107	25
D. 人权活动 .....	108 - 112	26
E. 国际一级的人道主义、缔造和平及 维持和平行动 .....	113 - 122	27
F. 区域办法 .....	123 - 125	29
G. 结束语 .....	126 - 134	30
布隆迪地图 .....		34

## 导 言

1. 布隆迪的国内流离失所危机是激烈的民族冲突导致人间悲剧的一个具体事例。这场悲剧的明证就是以下事实：1994年10月初该国约550万总人口中共有50多万流离失所者需要人道主义援助。无论是这场危机的程度、其表现形式还是民族分裂在保护和援助方面引起的需要都极待国际上予以注意。还应指出的是，这一局势在当地已有数十年的历史。

2. 秘书长代表自任务确定以来就一直把布隆迪列为其主要关注的国家之一。事实上，布隆迪常驻日内瓦代表最先向秘书长代表转达了该国政府请其前往访问的邀请。此后又商定了访问计划，并以1994年1月17日发给本代表的邀请函作了确认。本代表原拟于1994年4月底前往布隆迪和卢旺达访问。然而，两国总统于1994年4月6日不幸遇难，此事在该地区引起了极严重的后果，在此状况下已无法实现访问--主要内容之一就是与两国政府开展对话--的目标，因此本代表只能推迟访问，对布隆迪的访问是后来在1994年8月30日至9月4日进行的。

3. 除导言中提供的背景资料外，本报告同以往的访问报告或国别概况介绍一样，先综述国内流离失所危机情况，继而介绍出访经过和调查结果，最后提出主要结论和建议。

4. 本代表在此感谢布隆迪政府给予的合作和协助，特别要感谢对外关系和合作部以及国防部，这些合作和协助大为便利了他的计划安排和在布隆迪国内四省访问的交通安排。

5. 本代表执行任务遵循的总体政策取向在以前提交委员会的报告中已有说明（见E/CN.4/1994/44和Add.1, E/CN.4/1995/50/Add.1）。不过仍宜在此说明一点，即，本代表的方针基于一项认识：国内流离失所者在有关国家本国管辖之内，亦即在其国家主权之下；同时本代表的方针还依据一项根本性的推论：主权意味着对公民要负责任，而一般政府在正常情况下都是履行这些责任的。在政府无以为其公民提供适足的保护和援助时，理当请求或欢迎国际合作，用以辅助或补充自己的努力。从尊重主权及承认与之相联的责任概念出发，秘书长代表力求本着与政府合作的精神执行任务，设法理解特定条件下的流离失所问题、提供适足保护和援助方面的障碍，以及有关国家和国际社会为补救局势需做什么。

6. 秘书长代表还十分注重把所涉人道主义和人权问题与争取实现和平的重要工作联系起来，因为这才是消除流离失所之根源的最有效途径。这些冲突如果不能以和平方式处理或解决，国内流离失所问题就不会得到有效和持久的解决。秘书长

代表的任务本身虽不包括解决冲突，但他认为在这方面有责任把这一见解转达给内部冲突的各主要当事方和国际社会。

7. 虽然联系危机的程度和复杂性来看此次访问布隆迪的时间显得很短，但活动安排还是广泛和深入的。共和国临时总统、总理、对外关系和合作部长、国防部长以及人权和难民事务部长都接见了本代表。本代表还会见了武装部队及宪兵参谋长和陆军的一些高级军官，此外还会见了谈辩论坛(教会和民间人士参加的谈判主持机构)的代表。本代表还会晤了联合国秘书长布隆迪事务特别代表、非洲统一组织(非统组织)特别代表、政府间组织代表、专门机构代表和非政府组织代表以及学术界人士。本代表在访问四省期间受到各该省省长和驻军司令或其代表的接待。本代表还有机会与许多流离失所者举行了座谈。

8. 本代表在往返布隆迪途中在肯尼亚作了短暂停留，其间有机会听取了驻内罗毕联合国机构对区域事态的介绍。具体而言，本代表参加了一次联合国灾害管理组会议，这是由联合国开发计划署(开发计划署)驻地代表以驻地协调员身份召集的，议题是联合国在非洲撒哈拉以南地区的主动行动。本代表还会晤了开发计划署国内流离失所者问题方案代表、联合国妇女发展基金(妇发基金)危机中的非洲妇女方案代表以及开发计划署索马里驻地代表，会晤时与之讨论了1992年访问该国以来的事态发展。

## 一、危机概况

### A. 流离失所的表现形式

9. 失所流离已成为许多布隆迪人的生活方式。过去30年来，由于民族冲突和社区冲突不断，人们纷纷逃离自己的家园和“Collines”(直译为山丘)。最严重的杀人事件发生在1972年、1988年(即所谓的 Ntega和Marangara屠杀事件)、1991年11月和1993年10月。官方估计目前国内流离失所者人数约 600,000<sup>1</sup>，但因流离失所现象有不同的情况，无法取得精确数字。有一消息来源提及仅布琼布拉一地就有约14,000名流离失所者。北方省份Kayanza、Ngozi、Muyinga和Kirundo以及Muramvya、Gitega和Rutana都有大批国内流离失所者，其中大多数是妇女(许多是寡妇)和儿童。国内没有一地未受冲突影响。

10. 许多布隆迪难民进入第三国避难，主要是进入坦桑尼亚联合共和国、扎伊尔和卢旺达，本代表访问时仍有少量不断流入坦桑尼亚。1993年10月大屠杀事件之

后有700,000人逃离布隆迪。过去两年来,国内和区域内的政治事件使得人口被迫流动的总况更为易变和复杂。大批布隆迪难民(主要是胡图族)遣返,原在卢旺达的许多难民自1994年4月以来已开始返回,特别是西部和北部省份 Cibitoke、Bubanza、Ngozi、Mnyinga 和Kirundo。

11. 早先形成的难民群众--主要是图西族--在过去几个月中自发返回卢旺达,往往舍弃了土地或投资和工作。同时,1994年4月大屠杀发生之后又有大批卢旺达难民流入北方省份。国内流离失所者有时移入原先卢旺达难民的营地。

12. 本代表被告知,1993年10月屠杀事件(有关这些事件的讨论见下文第一.B章)后在布隆迪形成了两类不同的流离失所者,一类可称为“失所”,另一类可称为“流散”。第一类大多是图西族,他们在约75个由图西军方掌管的管理中心或军营内寻求保护;第二类大多是胡图族,他们逃入沼泽、山谷和树林,避开大路,躲避军方。就此而言,流散类在保护和援助方面遇到的问题多于在军方保护营地内的失所类。目前似有许多人已返回家园或至少返回原籍,不过,据报有些人夜间还不敢留在家,而是躲入树林。另一方面,图西族失所者看来在返回家园方面有困难。据说部分原因是担心遭邻居的迫害或杀害,另外,据说军方不让他们走。确定流散类的身份要困难得多,因为他们不是集中在一起,而是名副其实地流散在全国各地。本代表访问了许多营地,与之说话的既有胡图族失所者也有图西族失所者,但就是没有遇见过任何流散者。本报告中“国内流离失所者”一语兼指两类人员。

13. 与本代表访问过的其他国家相比,布隆迪人民看来对流离失所的各种形式、相互关系及其异同都具有更为深切的体会。除了失所与流散二者之间的区别外,就流离失所对国民的影响而言,无论是国内流离失所者还是难民或在国外流亡者,布隆迪官员都把他们的境遇视为全国关注的问题。人们往往把卢旺达难民从国际社会得到的服务与国内流离失所者能得到的服务作比较,正如下文还要叙述的那样,从中可看出很大的差距,这种情况引起紧张和布隆迪人的不满。

14. 流离失所是布隆迪暴力状况的直接后果。造成这种暴力状况的主要原因据说是殖民国留下的人为(民族而非地理)边界、殖民国的分而治之政策及厚此薄彼的态度。除此之外,两族之间不能分享权力,导致为争夺政治权力、国家资源、教育和就业机会而争斗不已。还有一个严重的原因是在政治上利用“民族属性”。每次发生暴力事件之后不能追究责任,这也助长进一步的暴力和报复。在这方面,处于不利地位的多数人这一概念也是应提及的重要因素之一。具体而言,图西族在军、警中占支配地位,这虽然有助于保护少数,但也加剧胡图族多数中的紧张情

绪。特别令人担忧的是布隆迪情况下表现出来的操纵利用这些问题和煽起大规模野蛮行径的异常能力。对此仅以世仇或殖民主义政策是无法解释的。<sup>2</sup>

## B. 冲突的性质

### 1. 背景总述

15. 布隆迪地处非洲中部，濒坦噶尼喀湖，与卢旺达、坦桑尼亚和扎伊尔接壤，人口5,450,000万。据1930年代的统计资料看，人口中85%是胡图族、14%是图西族、1%是特瓦族。据信，胡图族源于乍得和尼日尔；图西族来自东部非洲，祖籍尼罗--埃塞俄比亚。特瓦族源于刚果盆地(俾格米人)。除此之处，还有Ganwa(王族)、少数其他移民社区及混合血统(过去异族通婚颇常见)。<sup>3</sup>此外，以上划分也不反映两族之内历史上都存在地位等级这一情况，而且从一族转为另一族(如从胡图族或特瓦族转为图西族)也是可能的。布隆迪人讲同一种语言，即基隆迪语；基隆迪语既是民族语言也是官方语言。按宪法规定，还有另一些语言。<sup>4</sup>尽管存在民族差异，但布隆迪人民不分种族混杂生活在国内数千个山丘上。因此，他们是相互维系在一起的，不可能想象分离。

16. 虽然住区是混杂的，但布隆迪社会<sup>5</sup>的基础是“阶层”和“等级”制。<sup>6</sup>他们之间的区别并非严格按“民族”或“部落”确定，<sup>7</sup>但阶层与民族属性有重要关联，图西族为上层，胡图族为下层。这并不意味着所有图西族人都属上层，也不意味着所有胡图族人都属下层。两个阶层和民族性关联也是动态可变的。一个胡图族人可因经济和社会地位升高而成为“图西族”。

17. 胡图族和图西族的相互关系的纽带过去是两族对共同体制的效忠。君主政体就是此种体制之一；主--从联系是另一强有力的社会--政治体制。主人按理要提供保护和礼赠，以换取服务和实物贡赠。随着赋予社区成员属性以意义和凝聚力的社会和政治作用的消退，民族含义上“胡图”和“图西”二语的用法渐趋严密。<sup>8</sup>如今用“胡图”就是指一个较贫穷、处于无权地位的民族群体，而图西--特别是Hima(图西族中的一部分)--则是主要的掌权群体。<sup>9</sup>不过，也不要由此而形成一种印象，似乎“胡图”和“图西”纯属虚构，巴加扎时期(1976-1987)的“官方真相”就是这样宣传的。这种态度会约束对民族属性的根源问题的讨论和民族差异的表达，同时又不能解决问题。

18. 首先应提一下军方的作用。该国政变和未遂政变频发，军方在该国的统

治中影响甚强。保安力量共有18,000人,包括军方(军队和宪兵)、警察、保安局和各类其他有关机构,而且几乎全是图西族人。值得注意的是,许多布隆迪人--特别是胡图族人--已开始认定军队不再是国民军,因为特别是图西族士兵在奉命维持治安时往往象面对敌人一样从事报复活动。不过,军队也不是统一的整体。军内有派,部分原因是军兵种之分又无明确的指挥链,部分原因是不同的地区渊源(如,来自Bururi的图西人与来自Muramvya的图西人向来不和)。统帅部与各基地之间也有裂隙。因此,那种把屠杀事件一律归罪于军方的说法不一定都是有根据的。另一方面,显然只要军队还不是真正的国民军,和平就不会有指望。

## 2. 历史背景简述

### (a) 军政权

19. 从传统的势力结构过渡到“现代”政治并非易事。两个Ganwa王朝在殖民国统治时期(先是德国从1889年到1918年,其后是比利时,直至1962年)仍象在殖民前时期一样争夺控制权。民族进步统一党(Uprona)掌握在Ganwa Bezi手中,而基督教民主党(PDC)则以Ganwa Batare为首。Uprona在1961年9月的议会选举中获胜,鲁瓦加索尔王子成为当选首相。然而,鲁瓦加索尔于一个月之后遇刺身亡。政权争夺首次从Ganwa转为胡图和图西之间的争斗。

20. 布隆迪于1962年7月摆脱比利时而独立。1966年以前稳定局势仍靠王族。1966年选举之后发生暴力事件,随后,首相米孔贝罗--出身于Bururi省Hima群体<sup>10</sup>的图西人--推翻君主并宣布成立共和国,把权力集中于军队。国民议会被解散,后来代之以军官委员会,该委员会在1971年由24名图西人和3名胡图人组成;Uprona被宣布为唯一(合法)政党。此后图西族内部发生了严重的权力之争。当时军队中的胡图人已被有组织有计划地清除掉。从Ganwa王国向图西族占支配地位、排斥胡图族的军事独裁的转变又引起了更多的暴力事件。其后的25年间,图西族各派互相争夺控制权,当胡图族起来要求公平分享权力时则把一切坏事都推到胡图族头上。另一方面,只要有人试图搞权力分享,两族的极端派就会诉诸暴力,以图拖延或使之失败。

21. 1965年和1967年发生过屠杀事件,但最严重的发生在1972年,这是坦桑尼亚境内布隆迪难民中的胡图族激进分子触发的。数百乃至数千名图西族人被打死,而且普遍担心遭受与卢旺达图西族相同的命运,即受到有组织有计划的镇压和

灭绝。紧接着又发生了图西族的报复和镇压。最先受害的是受过教育的胡图族人：中学生和大学生、教师、护士、医生、教士、牧师、司机、校长、工商人士、店员、公务员、银行职员、教授。大多数胡图族家庭都有亲人丧生。胡图族寡妇因住宅被图西人占据而移至城郊。图西族人也有很多逃跑的。内地许多人因怕胡图族邻居而离开，他们移至布琼布拉，填补了许多空缺的职位。还有一些人则抢占布琼布拉以南湖岸上的平坦、肥沃的产棕榈油地带，因为原生活在这一地带的大量胡图族人已逃走。有报告提及种族灭绝行径和数十万胡图人被杀。<sup>11</sup>

22. 这些事件在布隆迪影响巨大；但是对屠杀未作任何追究。对之从未作任何官方调查，也未作过清理，更未对杀人者绳之以法。此后，胡图族不能再参军，许多人不肯把孩子送进学校，担心他们会成为以后的屠杀对象。在校学生没有正面榜样可以仿效。凡受过教育、能力强、表现文雅的人都是图西族。胡图族“丧失”了一代人，这一点在该国当前的政治生活中仍十分明显。

23. 上述屠杀事件之后，权力分享仍几无改观，即便是在米孔贝罗被他的副参谋长让·巴蒂斯特·巴加扎上校推翻之后也仍是如此（巴加扎也是Hima（图西族的一个群体））。巴加扎统治11年期间未发生过屠杀事件，许多难民返回了家园。据说巴加扎曾指望事态发展可把他的国家推出民族僵持的局面。观察家指出，他开展了一系列改革，但未融及民族问题。<sup>12</sup> 各省省长以及大多数法官、大学和中学教师、地方行政官、医院负责人都是图西族人。Uprona仍是图西人的政党，其党员是以巴加扎政权的经济措施中得益最大的一部分人。据报，巴加扎政权的最后几年腐败和裙带关系严重泛滥。<sup>13</sup> 同时，布隆迪胡图难民群体中的活动分子1980年在坦桑尼亚的难民营中组建了Palipehutu，即，胡图人民解放党。巴加扎本人于1987年被一批军官推翻，他的堂兄弟、米孔贝罗的侄子皮埃尔·布约亚少校当上了总统。

24. 1988年8月发生了数百起与民族问题有关的杀人事件，其根源是胡图族对局面改观的期望破灭。共有数千人被打死。这次受影响最大的区域是Kirundo省的Ntega区和Ngozi省的Marangara区，两区都与卢旺达邻接。Palipehutu党员从卢旺达渗入布隆迪，先是发生零星战斗，后来是胡图族开始攻击图西社区（其中许多是卢旺达难民）。军方对涉嫌者进行了追捕（但不清楚这些没有武器的百姓如何能抵挡士兵）<sup>14</sup>，据报以后的8天内军方打死了许多平民，其中包括妇女儿童。60,000多人越过沼泽和Akanyaru河涌入卢旺达。还有一些人逃入布隆迪境内的沼泽地带。屠杀规模之大，连布隆迪人都感到意外。胡图族面对的事实是军方仍准备大打出手；图西族面对的事实是，不待士兵赶到，胡图人仍可能杀害许多图西人。



(b) 改革和选举

25. 布约亚在图西族温和派支持下控制住图西族强硬派，利用1988年危机开始搞分权改革。1988年10月，他任命了一个民族团结委员会，其成员胡图和图西各半，负责探讨民族问题。他还改组了内阁，撤换了被认为属强硬派的阁员，把胡图阁员人数从6人增到12人，使之在总数23人中占了多数。他设置了总理一职，任命一名胡图人为总理。捐助国政府认为只能靠他解决问题，因此援助未断。<sup>15</sup>

26. 虽然改革步伐很慢，但结社和言论自由已逐步增多。军方退出了政治，重要政府机构任命奉行均等原则，胡图、图西各半。《团结宪章》和新《宪法》是改革成就的主要标志。两项文书颁布之前都先发出报告，在全国范围内展开了辩论，虽然辩论似有做作和操纵之嫌，但毕竟使人民开始思考问题的根源。<sup>16</sup>《团结宪章》于1991年2月经全民公决通过，是一项禁止歧视的权利法案。新《宪法》于1992年3月开始生效，结束了26年之久的一党统治，确定了多党制。新《宪法》的一个值得注意的内容是意图恢复 ubusingantahe 体制，即地方知名人士(参政)，这些人过去在促进 Collines 的社会融合方面发挥过关键作用。

27. 虽然布约亚总统倡导团结并开展了改革，但对于根本性的问题只是触及了皮毛。例如，民族团结委员会得出的结论竟然是：过去的悲剧应归咎于胡图族，胡图族和图西族都是受害的。重提这些悲剧就是“破坏团结”。Frodebu (布隆迪民主阵线，成员多为胡图族) -- 一支新兴力量--开始宣传唯有实行人权和社会正义才能实现团结的论点。“非暴力反抗”成了常见的现象，许多布隆迪人加入了反对派。

28. 实行分权和改善平等的努力再次在两族极端派中引起了抵制和暴力事件。1991年11月和1992年4月在Bubanza和Cibitoke发生了新的民族暴力事件，这是把矛头转向卢旺达图西难民的一批活动分子触发的。大多数打手都是Palipehutu的干部，他们是政治倾向极强的胡图难民群体成员。虽然这个运动在国内和国外的领导人都否认参与其事，但据称其中的一个强硬派别意识到自己的力量因布约亚的改革和内部(主要是胡图)反对派的出现而削弱。此外也有报告说胡图人的暴力事件可能是政府挑动的，目的在于为镇压Palipehutu找借口。最终结局是该组织被解散。残存者继而组成自发集团，与军方一起杀害胡图平民。1991年11月事件以及1992年3月的另一些事态成了清除军内亲巴加扎图西族强硬派领导人的借口。

29. 不过，1993年总统选举的准备工作基本上是在平静的气氛中进行的。组建的政党差不多有十几个，但人们很快就明显看出主要竞争对手是Uprona和

Frodebu。Uprona指称Frodebu吸收成员按民族划线，而Frodebu吸收的图西人不多这一点也基本属实。另一方面，据说Frodebu的声明遭到基本上是亲Uprona的报界的歪曲。有人说布约亚政权之所以在胡图人中得不到多少信任，原因之一就是该政权未能追究图西族(特别是Bururi的Hima派)在过去种族灭绝事件中的责任。<sup>17</sup>

30. 1993年6月1日，布隆迪举行了历史上第一次总统选举，气氛相当平静，虽有少数关于弄虚作假的指控，但60名国际监督员和300名当地监督员大体上都认为选举是自由和公平的。24小时之内情况就趋于明朗：Frodebu的候选人Melchior Ndadaye大获全胜。Uprona的支持者指称胡图人是作为一个民族集团投票的。然而，布约亚则说他接受选举结果，并呼吁布隆迪人民接受这一结果。在几周之后的议会选举中，Frodebu获得了71.4%选票。Ndadaye任命一位属Uprona的图西人当总理。23个政府部长中有9个是图西族人，属Uprona的部长为6人，属Frodebu的部长有13人。Ndadaye总统迅速着手处理许多棘手的工作：遣返300,000名来自卢旺达和坦桑尼亚的难民、宪兵从武装部队中分出去、在各省征招2,000士兵(此次包括胡图族)。

#### (c) 1993年10月的事件

31. 民主和分权的尝试寿命不长。1993年7月31日发生了一起未遂政变。1993年10月21日，图西族空降兵部队推翻了Ndadaye总统，他同另一些内阁部长遭到杀害。有报告说发生了严重的社区战斗，胡图平民向图西族发起了袭击。奉命前往恢复秩序的士兵发现亲人被害而袭击胡图人。再次发生了难民为免遭杀害而逃往国外。军方于次日宣布实行紧急状态，封闭了国境，宣布组成“公众救助”理事会。最严重的杀人事件据报发生在Ruyigi省、Ngozi省、Bubanza省和Kirundo省。

32. 这些事件在国内外都受到了断然的谴责；此后不久政变即告失败。10月28日，未遇难的政府成员似乎恢复了权力。到1994年1月，事件发生时出逃的人开始返回家园。1月13日，国民议会选出了新总统Cyprien Ntaryamira，他是胡图族人。总统和政府于2月初就任，此前先审慎地分配了政府部长职位(Frodebu分得了60%的内阁职位；反对派分得其余40%)。1994年3月又发生了严重的暴力事件。1994年4月6日，Ntaryamira总统和卢旺达总统乘同一架飞机在Kigali被击落遇难；议长Sylvestre Ntibanduganya接任总统。随后多数派和少数派举行了谈判，双方各持僵硬立场：多数派声称屠杀是军方所为，反对派指称Frodebu搞屠杀，要求将其解散。

### C. 冲突的后果

33. 如前所述,流离失所现象尤其自1972年以来已成为持续的问题,影响到布隆迪广大群众的生活。这是冲突造成的最为严重、破坏性最大的后果之一。

34. 冲突和暴力对人权的享受、政府的运作和整个社会还有另一些消极影响。1993年未遂政变期间和之后,双方都有人严重侵犯人权。目前仍不清楚1993年屠杀中究竟有多少人遇难,尚待群众返回家园、乡村局势足够稳定之后对可能的掩埋地点进行调查。<sup>18</sup>

35. 1993年的事件使政府无法行使正常职能。即便事隔一年,国际机构在与当局打交道时还会遇到困难,原因是许多官员逃亡,尚未复职。这影响到各种活动,包括粮食援助的分配和医院及学校的运作。

36. 另一严重后果是社会结构崩溃。有的评论者说,人民天天目睹死亡已不再感到震惊。反过来,有些人开始认为只有通过全面战争才能夺得权力。更有甚者,布隆迪很少得到国际注意,不易相信国际社会真的会为阻止此种对抗而出面干预。据说传统的领袖和族长在青年眼中已不再受尊敬。无疑这将是很难愈合的伤口之一。另一方面,应当强调指出,胡图人保护图西人、图西人保护胡图人的事例也是有的。有一位评论者说,活着的难民能活到今天还多亏了对方的成员。

### D. 土地和经济

37. 与流离失所的根源和状况相联的关键问题之一是土地问题。在布隆迪,土地拥有情况十分多变。法定土地所有权甚少,在土地再分配或所有权易手时就引起异议和争执。例如,1972年一批胡图人逃往国外,他们的土地被分给低级军官和士兵,当时就产生了异议和争执。此后这片土地又频繁易手,有的在从前占有人(真正的占有人)以诚善途径获得之后经过几年时间可取得法定所有权。Ndadaye政府打算把返回者和原土地所有人重新安置在原先的土地上,这在新所有人中引起了可能会被驱逐的担心,这就不可避免地造成了紧张。

38. 人口的五分之四从事农业生产。由于人口密度大(布隆迪在非洲国家中的人口密度仅次于卢旺达),农场规模一般都很小。不过,土地不仅仅是财产;土地也是一人身份的一部分。土地的拨划和分配在人们眼里并非仅是法律上的事,而是也有政治含义。

39. 布隆迪经济主要以生存型农业和咖啡及茶叶出口为基础。正常条件下该

国的粮食自足程度很高。1993年10月事件造成的大规模流离失所严重破坏了现金经济<sup>19</sup>和生存型经济,导致1994年头几个月严重的粮食短缺和营养不良。不过,近几个月来这一情况已有改善,原因是得到了粮食援助、2至6月份获得好收成,而且开展了增进营养项目。据报,由于卢旺达难民大批涌入,Ngozi省和Kayanza省的营养不良患者正在增多。1993年10月的危机还影响到牲畜生产。经济的恶化和失业增多使得土地在确保生计方面更显其重要。

### E. 区域因素

40. 布隆迪的局势还受到区域事态的影响:尤其是邻国卢旺达的政治局势对布隆迪的局势一向有很大影响,今后还会如此。因此,不提卢旺达局势而分析布隆迪局势是不完整的。另一方面,必须强调卢旺达有其自己的历史;从历史角度看,其行为者、结盟关系和力量分划自有不同之处。从这个意义上讲,分析布隆迪局势时如过于紧密联系卢旺达局势则会扭曲分析结果。以下诸段简述卢旺达历史,以利理解其影响。

41. 同布隆迪一样,卢旺达曾也是东部非洲德国殖民地的一部分,后来又成为比利时管理的国际联盟托管领土。虽然卢旺达人在文化特点上(与布隆迪)有许多共同之处,但民族关系不象在布隆迪那样易变。因此,两国的政治沿革大不相同,1962年独立时布隆迪是立宪君主制,卢旺达则是胡图人占统治地位的共和制。<sup>20</sup>卢旺达之所以成为“侵扰”布隆迪的邻国,其原因主要不在于它过去常为胡图极端分子提供保护地,而是在于从它的近代历史来看对布隆迪的胡图族和图西族影响甚强。

42. 1959年至1966年期间,卢旺达有数千名图西人被杀害,他们饲养的牛和拥有的土地被没收。还有成千上万的图西人逃入难民营或其他国家,这就是最初的Banyarwanda难民。同时期内形成了一些游击队,开始向卢旺达发动袭击。每次袭击之后,卢旺达的图西族就会遭到当局立即发起的报复,幸存者的叙述和在布隆迪有来自卢旺达的武装图西人这一情况对布隆迪的民族关系有很大影响。布隆迪的图西极端分子则对难民的忿恨情绪加以利用,而有些难民见了胡图人就想动武。反过来,卢旺达则为布隆迪胡图极端分子提供保护地。1973年,朱韦纳尔·哈比亚利马纳少将夺得政权,统治卢旺达直至1994年4月。图西人一律得不到好职位,而来自总统家乡的胡图人则享受很多特权。<sup>21</sup>1990年,卢旺达爱国阵线(RPF,图西人领导的反叛力量)从乌干达打进卢旺达;1993年8月,政府与RPF在阿鲁沙(坦桑尼亚)签订了和平协议,并邀联合国派维和部队监督协议执行情况。此前曾有一系列协议,统称阿鲁沙

协定,布隆迪、坦桑尼亚、扎伊尔和乌干达政府作为观察员参与其事,其中有一项协定的条款包括:卢旺达难民返回、不用他国领土作为颠覆卢旺达的基地、民兵裁判员。1993年10月5日,派驻维和部队的请求得到安理会批准,由此设立了联合国卢旺达援助团(UNAMIR)。

43. 该区域实现和平并非如此轻易之事。在1994年4月6日(卢、布两国总统座机被击落)之后的日子里,卢旺达的政治暴力状态达到前所未有的规模。几十万图西人在种族灭绝性的袭击中丧生,同时也发生了胡图人遭政治暗杀的事件。不到两个星期就已明确知悉北部武装冲突至少造成900,000人流离失所,这些人在暂时建立的营地里栖身;<sup>22</sup>继1994年7月RPF发动攻势并夺得政权后,几百万人从卢旺达逃入扎伊尔、布隆迪北部以及坦桑尼亚。卢旺达人权情况特别报告员在1994年7月29至30日第二次访问卢旺达之后提交的报告已叙述了逃亡情况及逃亡者的处境。<sup>23</sup>

44. 卢旺达发生的种族灭绝惨剧在该区域的影响将长期持续。有报导称卢旺达爱国阵线报复杀害胡图人,另外还有以最终在东南部建立图西人地区而阻挠胡图人返回的行径,由此看来,迅速实现和平的希望不大。不仅两国的政治和人权状况将密切相联,而且两国的人道主义需要也会密切相联。

## F. 法律背景

45. 布隆迪是一些国际人权文书的签署国,其宪法中也订有各项人权条款;它因此必须保护所有公民按这些文书应享有的权利;这就要求它不仅仅不违犯,还应为保护这些权利而采取必要的积极措施。

46. 布隆迪签署和批准的文书包括:《经济、社会、文化权利国际盟约》、《公民权利和政治权利国际盟约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《妇女政治权利公约》、《非洲人权和人民权利宪章》。

47. 布隆迪还签署了《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》以及非洲统一组织《关于非洲难民问题具体方面的公约》。非统组织的该公约把“难民”一词界定为指一类人,这些人“由于外国侵略、占领、外国支配或严重扰乱其原籍国或国籍国部分地区或全境治安的事件,被迫离开惯常住所而前往原籍国或国籍国以外另一地点避难”。因此,布隆迪按承诺应遵照此公约保护卢旺达难民的权利。

48. 布隆迪未签署《防止及惩治灭绝种族罪公约》。该公约的签署国有90多个,公约宣告种族灭绝是国际法上的一种罪行,即,对各国法律的严重违犯,犯罪者个人应受惩罚。公约对“灭绝种族”的界定是“蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体”而犯有某些所列行为。构成灭绝种族的行为包括:(a)杀害该团体的成员;(b)致使该团体的成员在身体上或精神上遭受严重伤害;(c)故意使该团体处于某种生活状况下,以毁灭其全部或局部的生命。灭绝种族罪在国际习惯法之下属禁止之列,这已成为一项绝对准则,对所有国家都有约束力,根据安全理事会第935(1994)号决议设立的专家委员会针对卢旺达最近的事件就是这么指出的。<sup>24</sup>

49. 布隆迪未签署《公民权利和政治权利国际盟约》的两个任择议定书,也未签署教科文组织的《取缔教育歧视公约》。

50. 就国际人道主义法律而言,布隆迪签署了《1949年8月12日关于战时保护平民之日内瓦公约》。公约第3条(此条为日内瓦四公约共有,适用于国内武装冲突情况)规定了保护平民的起码标准。哪些事件可视为“国内武装冲突”则取决于实际情况。日内瓦四公约的评注<sup>25</sup>写道:“一般而言,必须承认这(些)冲突……是武装冲突,任一方都有武装力量参与敌对行动。”其中还提到另一些标准,如:存在反叛方、有组织的军事力量、对自己行为负责的权力机关,而合法政府必须动用正规军以对付之。当然,布隆迪发生的某些事件看来在此规定范围内。布隆迪还签署了《日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(1979年第二议定书)。

51. 1992年3月9日生效的布隆迪宪法规定保护所有公民的一些基本权利,包括迁徙自由、见解和言论自由、生命及身体健全权。宪法还规定,凡布隆迪已加入的国际文书之条款均构成宪法之组成部分。

## 二、出访经过及调查结果

### A. 访问的地区

52. 代表访问了北方几个有大量流离失所者的省份的营地,即:Rango(Kayanza省)、Mirama(Kirundo省)、Mukoni(Muyinga省)、Shombo(Muramvya省)、Mbuye(Muramvya省)。他还访问了Rukuramigabo(Kirundo省)的一个难民营。访问期间他受到当地政、军当局的接待。

53. Rengo约有5,000名流离失所者(图西族)。其中多数是妇女和儿童,也可以说是寡妇和孤儿,因为据省长说,这些流离失所者中有25名男子(据说大批男子在1993年10月事件中已被打死)。第一批是1993年10月和11月抵达的,他们有的住宅被毁,有的亲人被杀;刚到时暂住在附近学校内。1994年3月起,营内人员不断增多,现已明显人满为患。许多人甚至没有遮蔽之处,因雨季(9-10月)将临而担忧。据报,营内最严重的问题是痢疾、缺乏净水和水泵、缺少帐篷和毛毡、缺乏药品和医护。据说粮食还不是严重问题;不过,因流离失所者没有种籽,无法在周围可耕地上种植粮食以补救济粮之不足。有些儿童已入学,但绝非全部。代表获悉,有些人曾于前一月返回故乡并开始重建住宅,但因新的暴力事件而被迫返回营地。人们觉得原籍地区武装团伙太多,不敢返回,尽管地方当局已设法开展绥靖运动。营内据报没有严重的安全问题。

54. Mirama和Mukoni的情况也大致如此。Mirama现有8,000多人,多为图西族,住的窝棚用香蕉树叶搭成,有的上盖塑料布。Mukoni营地是1994年4月建成的,营内的流离失所者原住在Muyingh的学校和Uprona党部(多为图西人,但有一失所者与代表交谈时自称是胡图人)。4月份本地区发生一系列暴力事件后,又有更多的流离失所者进入营地。代表获悉,军队于1993年11月返回兵营,许多原在山上受军队保护的人决定随军移入镇内。Mukoni的人说,他们从国际救济机构获得过一些食品,但不够;他们还说对多数食品送到山上和社区而不送入营地一事不满。他们认为这表明国际机构想迫使他们返回collines,尽管他们害怕那些把他们逐出的人。

55. 代表前往访问时,Shambo营地(在一所学校附近)内有胡图和图西族流离失所者1,000多人,其中约600名男子,450名妇女和儿童。该营地是暴力事件之后于1994年7月22-24日设立的。有些人收获了一些作物,但不足以解决流离失所者的粮食需求;为此,世界粮食计划署通过当地一个执行伙伴分发粮食,但在相当长一段时间内粮食未能如期送到该营地,粮食计划署代表和当地行政部门都说不清原因何在。有些儿童进入附近一所学校就读,校长成了营地事实上的主任。营内没有医疗中心,缺乏医护看来是最大的问题之一。营地内有一支部队,有时护送群众到田里收割。代表未听说营内有安全问题,不过图西当局的存在可能是一个因素。

56. Mbuye一营地内约有6,500流离失所者,他们是过去10个月内从Muramvya省来的,处境更差,原因是营内人满为患、窝棚材料破旧、缺医少药。附近有一学校,但(营内)儿童因没钱没衣服而无法去上学。此外,返回的希望看来也不大,因为这些人的住宅都已完全被毁,他们原先居住的山区也未恢复稳定。不过,此处也有一些人返回故乡收获了一些粮食。

57. 代表访问的难民营在Rukuramigabo,其经管工作由难民署监督。粮食和保健服务(药房和诊所)由红十字国际委员会和一个加拿大非政府组织(CONCERN)提供。1994年6月13日至7月6日之间抵达的30,000名卢旺达难民(多为胡图族)住在塑料布铺顶的窝棚里,营内供应水和炊事材料。10个窝棚编为一个单元,4个单元编为一个“quartier”,4个“quartier”编为一个“secteur”。从报告的情况来看,没有与当地村民发生安全方面的纠纷,因为难民向当地村民购买木材和其他材料,对其有利。

58. 流离失所者营地最缺乏的看来是基本组织和为受影响群众建立和管理住处的知识。这也是这些营地与卢旺达难民营在其他方面有甚大差距的根源,这些方面是:保健质量、水、卫生条件和粮食供应。一位救济工作者认为两类营地的最大差别在于流离失所者营地缺乏结构和权威。

59. 把难民营与流离失所者营地相对照,另一重要差别是后者缺乏医疗服务。粮食供应看来不成大问题,但从流离失所者营地的情况来看,粮食分发问题似乎较大。难民营为何有较好的组织,其根本原因在于组织工作是由难民署及其执行伙伴发起和监督的。就流离失所者营地而言,尚无哪个国家机构或国际机构出面帮助组织营内结构和提供服务。

## B. 人道主义及人权问题

### 1. 一般人权和人道主义问题

60. 失所类主要是图西人,其营地受军队保护,而军队基本上也是图西族;流散类主要是胡图人,他们避开军队,因而不易与之联系。以上情况反映出两族的力量差距。这也证实了代表出访前收到的关于救济需求的信息,即,失所类大多数集中在附近村镇的学校和政府建筑内,可以很快为之提供服务,而流散类一直未得到什么服务,国际救济机构与之联系时发现这类人处境困难得多。这表明许多流离失所者处境不安全、不易得到援助,因此有许多人死亡。

61. 除前面提及的流离失所情况外,近来发生的局部暴力事件又造成了一些内部流离失所者集中点,尤其是Kayanza、Muyinga、Muramvya、Ngozi和Cibitoke。这种性质的流离失所意味着一些受承认的权利被侵犯,包括迁徙自由和选择居住地点的自由。例如,Muramvya省省长说,省内有11个社区受1993年暴力事件影响,大多数现已恢复平静,只是许多地方的学校和市场仍关闭着。然而,Rutegama、Buya和



Kigama的社区仍有人逃亡。据认为单Muramvya一省就有60,000名流离失所者,其中有的暂时住在军方保护的接待中心,有的住在亲戚家里。有的营地内的流离失所者两族都有,有的则只有图西人,还有的主要是胡图人,这取决于发生的事件及地点。看来有些情况下武装团伙以民族暴力事件为幌子袭击某些社区,实则进行掠劫;在这种普通犯罪性质的活动面前,胡图和图西两族都是受害者。6月和7月形成的许多流离失所者大多迄未找到栖身之处。近几个月来营地内部和附近治安恶化,近来有报告称,流离失所者、当地群众和军队之间发生了一些枪击事件。

62. 治安不良严重影响营养形势。略有危机迹象即可发生严重恶化,由此危及获得粮食的权利。有些省粮食短缺最严重,人们因治安不良和发生抢劫事件等不敢在家里贮粮。北部省份治安状况不稳定,粮食供应形势更为复杂:偷牛、偷种籽和偷食物的事件都有报告,难民、返回者、流离失所者、当地群众都需要粮食,而供应则很有限。

63. 如前所述,军方的侵犯人权行为也造成人们流离失所。其部分原因是没有单一的执法结构,因为责任分归武装部队、宪兵和一些互不关联的民警单位,没有统一的主管。武装部队有时出面恢复公共秩序,但未受过这方面的训练,而且执行此类任务时只能用军事装备和战术。这类情况下可能相当于违反国际人道主义法律的一些规定,如日内瓦四公约第二附加议定书第17条(禁止基于有关冲突的理由迁移平民)。

64. 不受惩罚仍是该国十分严重的问题之一。<sup>26</sup> 1972年屠杀事件以来实际上一直未能伸张正义;1993年10月的屠杀事件也未受惩处。发生过对图西族的报复屠杀和对平民的大规模仇杀事件,尤其是军方不能完全控制的不良分子制造的事件。这些事件都构成对生命权的侵犯。此外,刑事犯罪不断增多,再加上武器的扩散和双方民兵的组建,这些都是需要通过加强执法系统加以处理的严重问题。

65. 一些政府官员一再告知代表,政府因没有资源而无法照顾流离失所者。有些官员则认为问题不是缺乏资源而是缺乏安全和政治意愿。有些政府官员认为失所的图西人面临的问题较严重,因为他们不敢回去种庄稼,而流散类虽然也因恐惧而躲藏,却还能到田里耕种。另一些官员认为失所者可以(而且有时确实)回去耕种和收获,而且他们的需要毕竟小一些,不象难民和一些返回者根本没有田地可耕种。

66. 国际机构的代表强调,照料流离失所者的首要责任在于该国当局。难民署代表解释说,他的任务是保护和援助难民,难民从性质上讲就不易获得资源,如得不到适足的支助则会对当局造成严重的治安问题。不过,有些流离失所者指责国际机构“歧视”他们以及把援助提供给他们“敌人”而不给他们这些“受害者”。有

些官员说,群众并不了解有什么“规则”,待遇差别可能增加对难民安全的威胁。

## 2. 享受人权方面的歧视

67. 1992年通过的宪法在公民表决中得到90%人口的批准,其中规定人人不受歧视地享受平等地位和保护。不过,正如消除种族歧视委员会指出的那样,宪法所订人权的行使往往从属于对之加以限制的公共要求。”已有人提出要对司法和政府部门实行重大改革,尤其是因为这些部门不能反映人口的民族构成,对公共生活的各方面却有重大影响。例如,法庭上被告(多为胡图族)几乎都请不起律师,而法官和司法行政官主要是图西人。教育方面存在歧视,1970年代初还有组织有计划地消灭胡图族知识阶层,因而缺乏能帮助两族沟通的对应知识阶层,胡图人也缺乏政治上可信的代表。另一方面,1993年6月以来在公职雇佣方面实行的偏向扶持行动有时造成反向歧视。

## 3. “民族清洗”

68. 过去几年特别是1994年3月以来,在Kamenge和Cibitoke等地发生过相当于“民族清洗”的事件,最近的事件据报发生于1994年10月中旬。这类事件会导致“巴尔干化”,现已引起国际观察家的警觉,群众一再被要求搬出居住地区,并且一搬再搬。有些杀人事件也以迫人搬迁为目的。

## 4. 返 回

69. 如上所述,代表在访问期间获悉,有些群众已开始返回家乡并取得原先的财产,有的地区正在开展促进和解及共存的项目。一些社区的群众已同意恢复共存状况,还有一些社区的群众确定了自己保护自己的战略,这是积极的迹象。已有一些返回项目正在执行。世界粮食计划署等国际机构为返回家乡的人提供“返回安排”,但1994年6月初这项工作看来因安全状况恶化而中断。

70. 当局认为许多地区不可能恢复到1993年10月事件以前的状况。大多数图西族人仍留在营地内,原因是他们感到仍需由军队予以保护。许多图西族失所者告知代表,他们因害怕胡图族邻居而不敢返回家乡。另一方面,人们常常提及,图西人留在营地的原因既可能是自己感到需要保护,也可能是图西族上层(有时是军方)在

政治上的操纵利用。据说把图西人不返回家乡的原因归于胡图人的威胁是为图西人准备借口,让他们在政治谈判中多一个手段。

71. 国际机构的代表认为干预失所者营地事务没有意义,因为他们认为许多情况下群众会返回家乡;他们认为留在营地内不走会形成应予避免的依赖症,使之陷入不能自拔的境地。已有迹象表明失所者的合作态度和自助积极性正在减退。为此,国际机构在一些情况下开展了“面向社区的”援助项目,目的是使返回家乡和留在家乡的人都能受益。

72. 从长远来看,这种局面会引起巨大的问题。在群众因治安不良或根深蒂固的恐惧而据认为不可能返回家乡的情况下,就需要寻找替代办法以确保实现适当生活水平权、财产权、教育权、家庭团聚权、隐私权、工作权以及免受残酷、不人道或有辱人格的待遇的权利等等。看来办法之一是让失所者住进卢旺达难民已移出的营地。不过,这也并非没有争议,因为某些这样的营地乃至卢旺达难民正在用的土地也可给予返回的布隆迪难民。如前所述,返回者不一定能立即返回家园,因为已有别的人移到了他们成为难民前(有的是早在20年前)居住的土地上。这个问题很难解决,因为要考虑到人口密度很高,而且全国的土地大量用于农业生产。

## 5. 影响妇女和儿童的特殊问题

73. 观察者已注意到受危机影响的妇女和儿童面临严重的心理--社会问题。据报,虐待妇女(特别是暴力事件中)的情况包括子女或丈夫被杀、遭到强奸以及丧失家园和生计。因访问时间甚短,几乎不可能就这些事项进行询问,更何况此种询问要迫使被问者诉说痛苦经历,同时又无法为之提供直接的心理--社会援助。与性有关的文化禁忌和强暴妇女在社会和司法方面的严重影响又加剧了无法申诉这一问题并使仇恨更为加深。据称,正在成长的一代儿童都处于复仇的情绪之中。有一个负责儿童工作的组织提及两族儿童之间有时会发生民族问题,但在一起时(如,在营地内或在学校中)毕竟还是能友好相处的。

74. 流离失所者营地的组织或代表权方面似无妇女的作用,尽管营内主要是妇女和儿童,但代表每次提出请几位失所者代表来交谈时,出面的总是男子。很容易推想这种情况对粮食和用品分配的影响。

75. 失所者和流散者面临的一些最严重的问题一般都在卫生保健方面,主要原因是保健服务遭到破坏(据说国家保健系统目前的工作情况仅相当于危机前能力的50%)。影响儿童的主要是长期营养不良、疟疾、呼吸道感染、腹泻和痢疾。影响广

大群众的另一严重问题是约有20,000儿童的父母死于艾滋病。据说城市群众的HIV感染率高于农村群众。对另一些国家国内流离失所问题的研究表明难民营内出生率甚高。由此完全可以认为HIV感染率和其他性传染病感染率会上升,而在保健服务全面不足的情况下则更为严重。在这样的情况下,健康权必然受到损害。

76. 对于妇女特别是女户主而言,较之其他社会成员更难找到持久解决办法,因为问题不仅在于一般的缺乏土地,而且在于妇女无权继承丈夫或父母的土地。妇女法律待遇的差距或缺乏确保公平待遇的执行措施的情况相当于违反禁止性别歧视的人权规定。

### C. 国际社会的作用

77. 国际社会对于布隆迪政治、人道主义和人权三个层面都一直是积极活跃的。过去12个月来,不断派员访问,活动水平加强。1993年10月的大屠杀虽未能加以防止,但到目前为止避免了再发生一场与卢旺达事件规模相当的大屠杀;不能排除其部分原因就在于国际社会特别是联合国给予了注意和关心。以下各段介绍一些国际机构在布隆迪的工作情况。不过,必须指出,具体就失所者而言,为之提供国际保护和援助的工作存在严重欠缺。虽然这些机构不愿卷入自有其重要原因,如,人道主义援助遭到政治上的操纵利用以及对国内流离失所者未划定由谁负责这个问题,但事实是布隆迪的失所者和流散者总的来说仍未受重视。

78. 1993年10月危机之后,负责政治事务助理秘书长奉派前往该国,此后不久,秘书长便任命了布隆迪事务特别代表。特别代表帮助促成了政治上的对话和妥协,推动了正常体制生活的恢复。非洲统一组织派出了布隆迪重建信任保护和观察团(MIPROBU),目前约有40名官员,<sup>28</sup>任务是帮助解决冲突和实现民族和解。非洲统一组织的特别代表以观察员和顾问身份参加了政治谈判。与他的联合国同事一样,他在谈判中倡导克制与温和态度方面起了重要作用。

79. 截止至1994年8月底,难民署为约250,000名卢旺达难民提供保护和援助,这些难民大多在8个难民营内。难民署会同合作伙伴和其他机构为82,000名返回者和16,000名流离失所者组织了一些工作,特别是在农业、住房和社区基础设施方面。这些工作主要集中在前布隆迪难民返回的地区。难民署与儿童基金会一起为来自卢旺达的无父母儿童开展一项寄养方案。高级专员已任命一名中部非洲事务特使,并设立了一个应急股,以加强区域内和总部的工作。

80. 世界粮食计划署为布隆迪约550,000流离失所者办理粮食援助工作。预计

今后受救济人数会减少,并准备调整工作方向,改为群众返回时为之提供重新融合方面的服务和援助。世界粮食计划署工作出现中断的原因是:扎伊尔Goma难民营事态紧急、运送渠道受阻以及当地执行伙伴工作效率差。不过,预计随卢旺达和布隆迪局势趋于稳定,该署的工作将恢复正常。

81. 儿童基金会联系自己的任务开展一些为国内流离失所者服务的项目,如,在布琼布拉的营地开展卫生和保健项目。还有一些项目(如,向小学印发和平与人权教育材料)虽非直接服务于流离失所者,但也对其有直接影响。

82. 红十字国际委员会(红十字会)是1993年10月事件之后第一个采取行动缓解该国国内流离失所者和其他受影响群众处境的国际机构,尤其是在医护方面:当时有的机构正在撤出,而红十字会却派去了医生和护士小组。它的行动方针是在colline一级介入,非万不得已不介入流离失所者营地,一段时间以后,红十字会缩小了援助流离失所者的方案的规模,并把许多活动转给联合国。由于营地内境况恶化,红十字会正在考虑派一个小组前往重新评估国内流离失所者境况。红十字会也从事通常的保护活动(探访被拘者、人道主义法律培训、寻找家庭成员)。

83. 开发计划署为协调活动提供便利;1994年6月,开发计划署与政府签订了一项协议,其中规定支持政府协调人道主义援助和开展重新融合,重建和经济振兴方案,并为解决250,000人口营养、保健和卫生需要发出了机构间合一呼吁。其重点是中长期重新融合和机构能力发展、加强地方行政、预算方案、教育、保健以及在Karuzi和Gitega两地的小规模重建方案。联合国志愿人员方案也派出志愿人员与有关国际机构在该国的人员一道工作。

84. 人权事务高级专员和人权事务中心于1994年4月以来开展了一系列活动,具体而言是按高级专员的任务规定开展了预防型外交工作。<sup>29</sup>高级专员先后于1994年5月和8月两次访问该国,并于1994年9月2日与政府签订了一项协议,涉及开展一个技术援助和咨询服务项目。项目的内容之一是为青年、司法、军队、警察、律师及广大群众开展人权与和平教育。这项活动将纳入儿童基金会和教科文组织的有关项目。在执行项目的过程中,人权事务中心于1994年9月派员作了一次需求评估,以评估执法机构人权教育的技术援助需要。项目还包括一个加强司法部门的方案。

85. 代表会晤了在布隆迪开展工作的一些非政府组织(的有关人员),它们的工作领域主要是人道主义援助和紧急救济,这些组织包括:天国界医生组织、国际红十字会联合会和地球社国际联合会。另一些非政府组织,如:行动援助组织、慈善社和基督教国际志愿服务组织联合会,在该国也很活跃。此外,捐助国(包括法国、比利时、中国、美国、瑞士、埃及)政府和欧洲共同体人道主义事务局提供的双边

援助也正在输送到布隆迪。

86. 联合国机构一贯主张人道主义活动由政府负责协调。联合国机构一年来一直在鼓励政府恢复正常职能并开放已有的学校和医院,希望政府不要只考虑在流离失所者营地内另建学校和医疗设施,因为这样只能惠及一个民族。

87. 在布隆迪开展工作的国际机构和非政府组织面临各种问题,主要涉及维持送往该国的人道主义援助水平和治安状况。1994年8月以来的一些“ville-morte”行动和另一些暴力事件数次使港口作业停顿,有几次还导致人道主义救济物资运送中断。人道主义机构报告说,由于卢旺达危机之后资源转向以及捐助方普遍厌烦,可提供给布隆迪流离失所者、返回者难民和其他受影响者的物资已告短缺。普通的刑事犯罪和治安不良使救济工作者受到影响,许多人受到骚扰和威胁。1994年8月联合国的一名志愿人员(难民署工作人员)在Kirundo被杀害,此后许多非政府组织已决定撤离。

88. 1994年4月事件后,已在卢旺达大力设法为难民和流离失所者提供紧急人道主义援助和推动他们返回家乡。截至1994年9月底,整个体制结构的组成状况是:秘书长卢旺达事务特别代表、联合国卢旺达应急办事处(UNREO)(负责人是开发计划署驻地代表,以驻地协调员身份行事,分别联系难民署、儿童基金会、粮食计划署、卫生组织、粮农组织、UNAMIR、红十字会)以及许多非政府组织。<sup>30</sup>

89. 人权事务高级专员于1994年6月在卢旺达开设了一个办事处,其服务对象之一是人权委员会特别报告员<sup>31</sup>和专家委员会。<sup>32</sup>特别报告员在1994年8月12日报告中建议调派人权专家监测为难民和流离失所者返回而确定的“人道主义路线”和返回点的情况。<sup>33</sup>1994年11月底,已布署了52名监督员,其责任之一是促进难民和流离失所者返回以及公民社会的重建。秘书长在提交安全理事会的报告<sup>34</sup>中说,人道主义机构之间已商定要着重促进国内流离失所者返回原籍,因为许多营地 in 雨季已无法居住。

#### D. 寻找持久解决办法

90. 在秘书长国内流离失所者问题代表访问之前的几个月内,多数方(称为民主变革力量,包括Frodebu和另一些力量)与反对方(称为各反对政党,包括Uprona和另一些力量)一直在谈判,这一谈判得到教会领导人和社会贤达的支持,非洲统一组织代表和联合国秘书长代表担任顾问。谈判有时被极端分子(一方是学生和失业者,另一方是前 Palipehutu 党党员和另一些人)扰乱方向,这些极端分子提出额外要

求,使谈判几乎崩溃。例如,就在代表访问期间,(图西)反对派要求除总统(几乎肯定是胡图族)和总理(出自图西反对派)外,还应有一个也出自反对派的副总统,布隆迪未出现崩溃(尤其是考虑到1994年4月事件及随后卢旺达爱国阵线在该国的进袭和掌权),必须归功于布隆迪温和力量的领导层。

91. 1994年9月,多数派和反对派的大部分签订了“组政协约”,其界定是“各政治党派缔结的一项协议,旨在建立‘协商一致’体制、恢复和平、安全及信任、促成法治和重振国民经济”(第4条)。该协约规定,共和国总统发布的一切政令均须由总理副签,总理必须出自与总统不同的“政治家庭”(第24条)。总统须与国家安全委员会密切合作,该委员会成员包括总统、总理、另一些部长以及各政党和公民社会代表。国家安全委员会的成员资格的分配是:多数方55%,少数方45%。委员会要讨论一切具有政治重要性的总统政令(如:宣战、对外调停或军事干预、高级军官和文职官员的提名、颁布法律、诉诸公决和修改宪法),必要时应在政府各部门之间发挥调解作用(第16条、第17条)。与安全委员会的构成一样,部长职位也是55%分给多数方,45%分给反对方。整个政府(但不包括军队和司法部)预计也将按此比例配置人员。1994年10月5日,总理按协约规定宣布了政府的组成。

92. 协约规定总统还负有另一些责任,包括:恢复和平与安全、收缴平民手中的武器并解散双方的民兵、在良好治安的条件下帮助流离失所者和难民返回和恢复、就国家的根本问题组织全国辩论以制订全国和平共存规约、开展和平尊重生命权、宽容及民主价值观教育、就1993年10月事件开展国内国际调查、解决移居在外的布隆迪人问题、保障个人的基本自由和司法独立。

### 三、结论和建议

#### A. 问题与解决的可能性

93. 布隆迪国内流离失所问题源于民族冲突,主要是图西族与胡图族之间的冲突,而这种冲突又有两族的政治上层在操纵。因此,只有尊重基本人权原则的政治解决办法才是持久之计。冲突已出现非此即彼的性质,因此极难找到能为双方同意的办法。

94. 与前所述,胡图与图西之间对抗的主要因素与该国的历史密切相关。代表访问期间一再听人提起这一历史,且说法十分一致,尤为突出提及的是出于民族动机的杀害政治领袖事件以及随后发生的社区间暴力事件和杀人事件,布隆迪人特别痛

惜王室的废黜,因为王室曾经是国家的象征,曾通过复杂的主--从恩惠和义务体制维持了国家的统一。与王室被废密切相联的是传统的社会管理体系及各级领导结构的崩溃,使政治上的钻营者有机可乘,这些人看来在全国普遍不受信任。

95. 该国民族构成有其特点,民族间的权力分配呈头重脚轻状态,看来这两点决定了布隆迪人可用的办法。如前所述,由于两大民族群体相互交织,国家不可能按民族分治。虽然在选举民主制之下胡图族占压倒多数,但以军事和经济而言,国家的实权仍牢牢地掌握在图西人手中。在不发生自毁型暴力(没有一方能够取胜)的前提下,切实可行的妥协看来是必要的,其着眼点应是长期的改革,同时重点应放在教育上。由此看来,三大方面是核心:土地、军队、司法。和平未能经受住第一次考验,第二次决不能依然失败。

96. 即便实现了和平,预计也会有人继续通过恐怖行动和武装袭击来破坏治安。因此,政府的优先事项之一必须是民兵的裁员。图西人和胡图人之间自发的暴力事件可能还会发生。这种事件恶化的风险主要取决于军队的作用和态度。因此,法治力量的领导层必须控制住武装部队,以免导致无政府状态。同时,军队构成必须更好地反映全体人口的状况。

97. 土地问题将继续影响政治和稳定。卢旺达难民(主要是图西人,过去的难民)返回卢旺达而空出的土地如何管理将是政治辩论的一部分:在这种土地应分给布隆迪返回者(胡图)还是应分给失所者(图西)问题上引起摩擦。土地问题以及返回者和流离失所者的地位问题应加以解决,同时应建议为确保公正解决这个复杂问题可能需开展的法律改革以及需建立的行政结构。考虑到这一领域的行动会产生的政治影响,应寻求联合国机构和其他有关专门部门的协助。

98. 就流离失所的表现形式看,布隆迪的情况很不规律。在代表访问过的多数其他国家,流离失所者往往都是地位不利群体的成员,而且一般不享受体制的特别优待。然而,布隆迪的情况往往正相反。图西人在营地内,并非表明不受照顾,而是因为需要军队保护。但是,失所的图西人受照顾这一点恰恰是其苦难的根源之一。这是该国主政者必须了解和负责的事实。另一方面,各方的政治人士都需明确表示支持和平反对仇恨并努力使政治摆脱民族分离和分化。

99. 如能保持政治稳定,流离失所的群众就能比较放心地返回家乡恢复耕作,这就需要为重建被毁的住房及播种和种植粮食作物提供援助。是否需要进一步提供心理--社会援助也将取决于稳定与否,因为既需要有对未来的改善的一定程度的希望,又需要有一种能重建自信和对邻人的信任的环境。

100. 同时,在敌对的环境中也无重建可言。因此,已开展的绥靖项目、恢复共



存项目及和解项目应得到国际社会更多的支持和参与,并应经常加以评估,确保项目达到目标。还应探讨其他和平途径,例如,可探讨有无可能通过无线电广播节目宣传民族和解,(因为所谓的“造谣机器”效力甚强。<sup>35</sup> 如何重整社区生活及 ubusingantahe 体制能否恢复,目前尚难判断。看来必须对布隆迪社区建设领域作深入研究。非政府组织在促进各级民族对话方面可发挥重要作用。

101. 布隆迪当前社会生活中的一个特点是几乎根本不存在社会项目或关于此类项目的计划。这种状况必须改变,在青年方面尤须如此。用一位部长的话说,布隆迪人很少自发行动,但只要组织起来就能发挥很大的能量。这种能量应加以引导,途径是建立一些基层组织,由其为司法系统提供支持或参与经济整顿和发展。

## B. 国际人权标准

102. 文官政府对保护人权表现积极,这一点是没有疑问的。1994年,政府提出了一项关于布隆迪人权情况的决议并加入了七项人权文书。另一方面,调查缺乏进展、对国际调查团持不友好态度,由此可认为政府仍不肯全面揭露暴力和侵犯人权的真相。

103. 第二·B章的分析表明,在布隆迪,对人权的尊重尤显脆弱。此外,据消除种族歧视委员会指出,对于侵犯人权不存在有效的补救措施,也未能切实禁止在军警或群众中煽动暴力。<sup>36</sup> 新的政府政策应把加强人权法律及其执行定为中心内容之一。

104. 由于上述原因,仅应在极端情况下才诉诸准许的对国际人权义务的克减;在此种绝对必要的情况下,应严格遵守相称原则,并应认真执行此种克减的程序规定。

105. 布隆迪还应优先考虑加入《灭绝种族罪公约》。该公约吸收了个人责任概念,而这个概念联系“危害人类罪”概念又得到了进一步的阐发,<sup>37</sup> 可发挥有效的震慑作用。

## C. 妇女和儿童

106. 国际救济和开发机构应予考虑的一个重要因素是资助受危机影响的妇女的社会和心理恢复。例如,妇女极少参与屠杀,(与男子相比)也不那么总是杀戮对象,因此,妇女仍是核心家庭和社会的稳定因素。此外,妇女也是营地内维持生计活

动的中心,并在重建家园方面发挥着重大作用。许多妇女在暴力事件中失去了丈夫,流离失所的女户主特别众多,因此她们自己及子女的经济生存将取决于能否获得生计以及必要情况下的教育和培训。还应优先考虑让她们能拥有和继承土地。青年占全国人员的50%以上,如要遏制民兵和游击队的形成,资助青年(而非仅仅是知识青年)看来是优先任务之一。

107. 为妇女和儿童提供教育可在这方面发挥极大作用,对此无论如何强调都不过份。尤应注意,1990年成人识字率为50%,妇女文盲两倍于男子。<sup>38</sup> 儿童基金会开展的和平教育项目等应得到进一步的支持和贯彻。现已在开展活动的“妇女争取和平小组”应得到支持。迫切需要制订旨在改善妇女地位尤其是财产权和继承权方面的法律措施。以上各项工作的需求评估和项目执行可由设在内罗毕的妇女发展基金危机中的非洲妇女方案提供支助,该方案几年来在保护和扶助非洲因危机而流离失所的妇女方面已取得了经验。世界银行和开发机构也应参与其事。

#### D. 人权活动

108. 各级军、政部门开展人权教育在该国历史的目前阶段极为重要。人权事务中心咨询服务科管理的项目须配置更多的国际职员,以期实现其在促进和保护人权方面的明确目标。项目的执行应与在该国开展工作的国际机构特别是难民署和儿童基金会密切合作,并应与秘书长特别代表办事处开展的各项活动协调。项目的着眼点应是政府内部的能力建设和协助管理资源及完善政府职能。人权事务中心为提供加强执法所需技术援助派出了需求评估团,这类评估团须予欢迎和鼓励,其建议须加以认真考虑。

109. 除上述项目外,还需有一个小规模的国际单位负责监测该国人道主义情况和人权情况,尤其是国内流离失所者的情况;该单位应与其他国际机构联络,为秘书长特别代表和国内流离失所者问题代表提供与其各自职权范围相关的咨询意见,并在这些方面之间保持通畅的联系渠道。该单位可为秘书长编写提交给人权委员会的布隆迪人权情况年度报告提供必要的资料、为国内流离失所者问题代表提供此类资料,并与其他国际和区域人权论坛保持联系。

110. 除以上提议的小规模单位外,国际非政府组织和秘书长布隆迪事务特别代表已提出派一监督团的建议,<sup>39</sup> 由该团负责协调联合国和非统组织的反应,辅助非统组织驻布隆迪工作团,通过在保护个人和防止人权情况恶化方面提出报告和对当局加以干预的方式发挥制约作用,并通过派驻该国的国际观察员促进全国和解进

程。<sup>40</sup> 不过，有人对目前是否宜派大规模监督团一事提出了疑问。有些人认为大批国际“见证人”会遭到不友好的对待，不利于有关国际机构在该国开展工作。

111. 同时，各方似广泛认为应对1993年10月政变及随之发生的屠杀事件进行正式调查，以查明和惩处应负责者。不过，这样做也有难处。一方面，和平事业要求扩大全国协商一致与和解的基础。另一方面，要恢复对法治和司法系统的信任，看来必须查明和惩处应对屠杀负责的人。<sup>41</sup> 要解决长期存在的复仇情绪和认定对“敌人”只能采取杀戮手段的根深蒂固的传统，也宜采取这类措施。《组政协议》规定，不论以任何方式涉嫌参与这些事件的人一律不得担任政府或国民议会成员或在政府中任高级职位，而不查明真相和确定责任就无法完全达到这项要求。在处理这个问题时，既要考虑采取行动的必要，又要同样考虑所涉的敏感因素及此种调查即便在得出或公布结论之前也可能引起的严重政治影响。在这方面，南非真相调查委员会和卢旺达问题审判庭是可供借鉴的榜样。此外还可设想由该国每一人口组成员在国际专家/顾问协助和配合之下联合进行全国司法调查。<sup>42</sup>

112. 在这些人权活动中必须考虑到国内失所者和流散者在冲突中的状况近乎人质，地位特别脆弱。不论是受胡图多数威胁的图西失所者，还是受有军事力量为后盾的图西少数威胁的胡图流散者，两个群体都落在国家责任的空白之处。局势本已十分不稳，而国家机器中的选举产生的政府与军队(正常情况下应是政府的一部分)之间又存在裂隙。这种情况显然要求国际上给予注意、提供保护和援助。事实上，从需要来看已不能止于常规的人权程序，可能要求国际上与所有关键行为方合作采取更坚决的行动。

#### E. 国际一级的人道主义、缔造和平及维持和平行动

113. 须加强向布隆迪提供人道主义援助和开展其他应急活动的资源，以满足当前的需要，而目前预计这种需要不会消退。减少紧急援助会产生严重的政治影响，因而须设法避免。需要提供援助，用以恢复种籽和其他农用物资的正常销售渠道，细致地评估受影响群众的情况，可能时还要用于流离失所者的重新定居。国际机构的人员部署和援助在该国分布不匀；例如，Muramvya 看来被各机构忽略了。必须以政府和军方保证人道主义机构的安全为条件增加援助。

114. 必须警惕各政治党派为政治目的利用国际人道主义援助问题。对流离失所者粮食援助的减少或国际机构不愿参与这类援助的情况受带民族偏向的解释和批评。国际机构为免沦为政治游戏中的工具而忙于应付，而这样又会造成听任形势扭

曲它们对人道主义需求的评估的局面。换句话说，虽然图西失所者在粮食和安全方面往往确实处境不那么差，他们的担忧可能被夸大了，但也不能排除有些情况下存在严重和真实的问题。代表完全理解各机构经常面临的难题。但无论有什么困难和不足，都应指出所有政府官员都对该国近来得到较多国际注意这一点表示赞赏。

115. 还应指出，国际机构看来对布隆迪的国内流离失所危机没有什么准备。这是可以理解的，因为整个区域内各方面的需要都很大，而且在不断增多。资源被用于解决设在 Goma 和其他地方的卢旺达难民营的需要。在布隆迪开展工作的机构因而只有较少的物资和资金用于处理该国的人道主义局势，并且面临如何确定优先需要以及哪些人应先予以照顾的难题。

116. 这就显出职权问题的重要。没有一个机构的职权具体规定其负责照顾国内流离失所者，因此，在布隆迪这样的情况下就不可能全面解决这类人的需要。问题不仅在于资源分配，而且在于处理该国问题的本质。为此，有人建议代表派专人“为流离失所者说话”，换言之，收集关于需求评估和国际机构及非政府组织当前活动的资料。代表认为此建议值得委员会认真考虑。

117. 各机构代表也多次提出可加强机构间合作，至少求得更好地评估尤其是保健和卫生方面的需求。此外还可按地域划分责任。国际机构可更突出地参与流离失所者营地的工作，同时可召集一次会议，请社会行动部长、各机构和捐助方参加，讨论解决这些需要的可能途径。应增加对国内流离失所者的援助和保护，同时当局应在与人道主义机构协调的前提下承担在营地内建立行政结构和组织救济物资分配的主要责任。但是，人道主义机构应监督这些安排，还应考虑象在卢旺达那样部署监督员鼓励群众返回。各机构可帮助提供技术专家和知识，不仅着眼于紧急阶段提供保护和援助，而且着眼于促进重新融合、整顿及恢复正常生活。应鼓励和支持建立当地非政府组织，同时应促请国际非政府组织参与所有各阶段的工作。

118. 前面提到有关人道主义援助提供的不可避免的“政治化”的各类问题，由此可以看出，此类援助必须与充分的国际存在相联系。不过，有人担心大规模的国际军事押运会不受欢迎，并且，除非行动坚决、协调妥善、并足以满足有效的人道主义行动之需，否则会加剧紧张并使国际职员和当地职员面临危险。

119. 事实上，布隆迪引起激烈辩论的问题之一是，为避免再发生屠杀或发生类似于卢旺达的种族灭绝事件，是否应进行国际军事干预。多数方主张这种干预，认为可使自己得到保护，而军方则坚决反对，因为担心这样会丧失军事实力（而军事实力是图西少数感到能保护自己的唯一手段）。这个问题没有简单的答案，不过，有些国际观察家已指出，必须在该国国内找到和平解决办法，外来力量

再大也不会对长期的争取和平的努力产生影响。况且从当前的国际气氛来看也不大可能采取这种军事行动。不过，如存在采取这种行动的可能性，则即便仅作为最后手段也可产生不容低估的震慑力量。

120. 国际社会对该国当前面临的问题必须保持一致的态度。到目前为止，安全理事会、欧洲联盟和非统组织已发表多项声明，表示支持温和力量并呼吁及早恢复和完成谈判。和平解决及恢复和平也已被定为批准贷款和其他发展援助的条件。捐助国和另一些国家及国际组织必须继续强调国际社会决不会对另一场程度相当于卢旺达屠杀的悲剧坐视不管。安全理事会和大会已在关注该国的局势并在密切注视事态发展，他们可采取的法律和政治办法包括个别制裁直至直接进行军事干预。

121. 除应急准备和救济外，国际机构已在考虑如何恢复较长期的发展工作。捐助国须考虑到维持和平的重要因素之一是通过迅速的经济发展克服失业和其他经济困境。

122. 有人提出，全面的办法是把各种不同的措施协调起来运用，设法打破出逃、返回、国内流离失所、再出逃的循环。<sup>43</sup> 这样做的最终目标是促进整个社会的稳定和对公民权利的尊重，由此克服造成流离失所的因素。维持和平与安全、促进经济及社会发展、尊重人权，这些必须视为真正全面的人道主义办法的关键内容。为此，看来必须分析上述联合国活动各组成部分的确切职能（政治、人道主义、人权、发展）。<sup>44</sup> 这些方面的行动应借助秘书长布隆迪事务特别代表及其协调能力。

#### F. 区域办法

123. 布隆迪所在的整个区域都面临共同的流离失所问题，这就说明还需要通过分区域办法予以解决。为此，有人建议应加强更广泛的针对民族和解问题的办法，应举行一次与此有关的分区域会议；<sup>45</sup> 对这项倡议应给予全面支持。流离失所问题应构成这种会议及联合国其他措施或活动的一部分，因为难民问题有可能成为中部非洲最严重最复杂的问题之一。

124. 联合国应进一步探索区域办法。目前，针对不同国家的不同情况建立了互不相联的结构。在这方面宜评估秘书长卢旺达事务特别代表和布隆迪事务特别代表以及难民事务高级专员的作用，以便为促进全面的区域办法确定途径。

125. 还应促请非洲统一组织探索适当的区域办法。

## G. 结束语

126. 布隆迪的情况有助于深入了解国内流离失所这一有共性的问题以及它的不同表现形式。与秘书长代表访问过的其他国家的情况比较来看，从布隆迪情况中取得的认识尤其启发意义，有助于联系各国的具体情况制订处理问题的办法。

127. 在访问过的一些国家--如：索马里、苏丹、斯里兰卡、前南斯拉夫，流离失所者基本上是丧失了家园和一切资源基础的大批群众，他们在营地内栖身，完全依赖于人道主义援助和掌权当局不确定的保护。另一方面，萨尔瓦多的情况则是：继和平协定缔结之后，国内流离失所者主要是生活在农村地区的村民，仍然陷于缺乏土地和关键服务的境地，而且安全可虞。在哥伦比亚，流离失所者只有融入当地社区不被明显认出才有安全可言。但是，由于国内流离失所者融入的社区本身也很贫穷并缺乏保护，因此他们的境况与当地人的情况差不多。从某种意义上说，各种形式的国内流离失所在布隆迪的情况中都有表现。受军队保护的营地内的失所者代表的情况是许多国家典型的一类，而流散者则大致相当于萨尔瓦多和哥伦比亚的流离失所者。

128. 不过，布隆迪的失所类和流散类也自有其明显的特点。其他国家流离失所者之所以处境不安全，其原因往往在于军队与反叛力量的冲突，而布隆迪的失所类则不同，他们受军队的保护。流散类则只有避开保安部队才有安全。但是，他们又不同于萨尔瓦多或哥伦比亚的流离失所者，因为他们并不是混入村庄或社区，而是消失在远离道路的山陵、沼泽和山谷之中。

129. 布隆迪情况的明显特点归因于政府与军队割裂，前者在胡图多数一边，后者在图西少数一边。由于实际控制工具是军队，因此图西失所者靠军队保护而胡图人则躲开军队。正常情况下军队实际上是政府的一部分，而在布隆迪二者却是对立的。

130. 从多数民选政府与代表少数的军队之间的这一裂隙来看，布隆迪的情况是一般与民族属性危机相联的责任真空状态的典型例证。这种真空状态一般意味着政府或任何其他控制当局无法为其治下的人提供适足的保护和援助，而在布隆迪的情况下因政、军分离，危机却是双重的，各为自己的群体提供保护和援助，同时又对对方群体构成威胁。

131. 怪就怪在每一方都觉得受对方威胁太大，寻求国际社会给予保护，只是他们的实际需要、请求和期望因其具体情况而异。政府--因而也是胡图多数--除要援助外会进而要求保护，必要时甚至可接受国际军事干预，而军队--因而也是图西

族——只要求物质援助，强烈反对(国际)军事存在。

132. 因此，从布隆迪的情况看，需要国际上为一个分裂的国家的双方提供帮助，为所有公民提供保护和援助，帮助这个国家恢复和平、和谐，重新形成同属一国的集体意识和建设国家的共同目的。尽管冲突具有非此即彼的特点，但这个国家在处理民族危机方面发挥创造力的余地还很大。不过，这种创造力需由外部调停予以激励或促进。

133. 值得注意的是，如果决定因素是生理或文化特点的话，则这种相互分离的心态虽然根深蒂固却并非那么真切，而是虚幻或编造的。况且据说两族通婚的情况很多。每当代表询问布隆迪人能否区分图西与胡图时，得到的回答总是很有保留的：能，但误差幅度很大，有时竟在30-35%之间。另外，如前所述，布隆迪人说同一种语言，而且混杂居住。代表曾问国内知识阶层是否站出来尝试打破造成分裂的民族属性神话，得到的答案是否定的。回答者的解释是，种族灭绝性的屠杀使国家至少丧失了一代知识分子，否则当可在这方面发挥领导作用。据说，正因为如此，当前的领导层异常年轻，当然，紧迫的政治问题和危机对他们构成了过重的负担。不过，一经指出，布隆迪人都能承认造成分裂的主要是观念上的因素，这些观念只能部分地反映或解释他们的复杂的现实。

134. 但是，观念是实在的，往往就是因为观念而必须采取行动。不过，观念会随时间和背景而变。国际社会在协助布隆迪方面能做的工作是修改和调整这个背景，让这个国家的新的眼光能够聚成焦点。从许多方面来看，布隆迪人民的任务是在依靠过去积极因素的前提下改革过去的多层次权力关系，在各民族之间促进平等。过去的一个突出特点是，图西族和胡图族曾相互为邻，相互通婚，把自己首先视为布隆迪人，共同的历史、语言和文化(现在又加上建国的任务)把他们维系在一起。保护和援助国内流离失所者只是建国这个大任务的缩影。布隆迪人应能感到自己的政府和军队会平等地为他们全体提供保护，会为他们提供援助，绝不会因任何理由(当然也不会因民族属性)而加以歧视，同时还应能感到国际社会准备并愿意为实现这一共同目标而与之合作。

#### 注

<sup>1</sup> 见布隆迪人权和难民事务部长1994年10月6日在难民署执行委员会第四十五届会议上的发言。

<sup>2</sup> Rene Lemarchand, *Burundi* (1994), 第12页。

<sup>3</sup> Lemarchand, 同前, 第6页。

<sup>4</sup> 《宪法》第8条。见人权事务中心1993年4月16日至22日派员访问该国后提交的 *Rapport d'évaluation des besoins en matière d'assistance technique dans le domaine des droits de l'homme au Rurundi*。

<sup>5</sup> Lemarchand, 同前, 第4-5页。

<sup>6</sup> 美国难民事务委员会(USCR), *Transition in Burundi*(1993), 第5页。

<sup>7</sup> “部落”概念在许多情况下可能是有疑问的,但在布隆迪情况下则是完全不适合的,因为这个概念是指横向结构的文化实体。

<sup>8</sup> 这表现为有人故意制造和维持胡图意识形态和图西意识形态,产生于1992年独立后不久的政治阶层。

<sup>9</sup> Lemarchand, 同前, 第15页。

<sup>10</sup> 据说 Hima 一向受王室和上层图西人的鄙视。在米孔贝罗统治时期,据说图西人中间出现了地区分化,来自 Bururi 的图西人势力增高。尤其是有许多人参军,先是由于家乡较贫困,后是由于受优待。

<sup>11</sup> 据说死亡人数达50,000至80,000。例如,参看 William J. Butler 和 George Obiozor 所著 “The Burundi Affair 1972”, 1973年4月。

<sup>12</sup> USCR 报告, 第12页。

<sup>13</sup> Lemarchand, 同前, 第116页。

<sup>14</sup> USCR 报告, 第14页。

<sup>15</sup> USCR 报告, 第15页。

<sup>16</sup> USCR 报告, 第15页。

<sup>17</sup> Lemarchand, 同前, 第165页。

<sup>18</sup> 除此之外,双方都有夸大数字的动机:胡图族夸大数字是想表明需要更多的保护,图西族夸大数字是想表明自己是受害者。

<sup>19</sup> 布隆迪人均收入很低,是全世界36个最贫穷的发展中国家之一。

<sup>20</sup> Lemarchand, 同前, 脚注1, 第1页。

<sup>21</sup> 见《法外、即决或任意处决问题特别报告员访问卢旺达报告》(E/CN.4/1994/7/Add.1)。

<sup>22</sup> 人权事务高级专员访问卢旺达之时(1994年5月11-12日),估计国内流离失所者有200万,难民有30万。见E/CN.4/S-3/3, 第26段。



<sup>23</sup> E/CN.4/1995/12(1994年8月12日)。

<sup>24</sup> 独立专家委员会的初步报告(S/1994/1125, 附件), 第27页。

<sup>25</sup> 红十字国际委员会(1958年), 第36页。

<sup>26</sup> 并参看CERD/C/45/CRP.1/Add.1和3, 第15段。

<sup>27</sup> CERD/C/45/CRP.1/Add.1和3。

<sup>28</sup> 政府起初请求派一支5000人的部队; 这一请求受到反对派的极力抵制, 军队也不支持。

<sup>29</sup> 见大会决议48/141, 第4(f)段。

<sup>30</sup> 见《秘书长关于卢旺达局势的报告》(S/1994/665, 1994年5月13日)。

<sup>31</sup> 根据委员会1994年5月25日S-3/1号决议任命。

<sup>32</sup> 根据安全理事会1994年7月1日第935(1994)号决议设立。

<sup>33</sup> E/CN.4/1995/12, 第42段。

<sup>34</sup> 见《秘书长关于卢旺达援助任务的进度报告》(S/1994/1133, 1994年10月6日)。

<sup>35</sup> 目前从亚的斯亚贝巴播出这样的节目。

<sup>36</sup> CERD/C/45/CRP.1/Add.1和3。

<sup>37</sup> 见安全理事会1992年10月6日第780(1992)号决议设立的前南斯拉夫问题专家委员会。

<sup>38</sup> 开发计划署, 1994年《人的发展报告》。

<sup>39</sup> 见《秘书长关于布隆迪的报告》(S/1994/1152)。

<sup>40</sup> 见大赦国际文件IOR 41/02/94(1994年5月)。

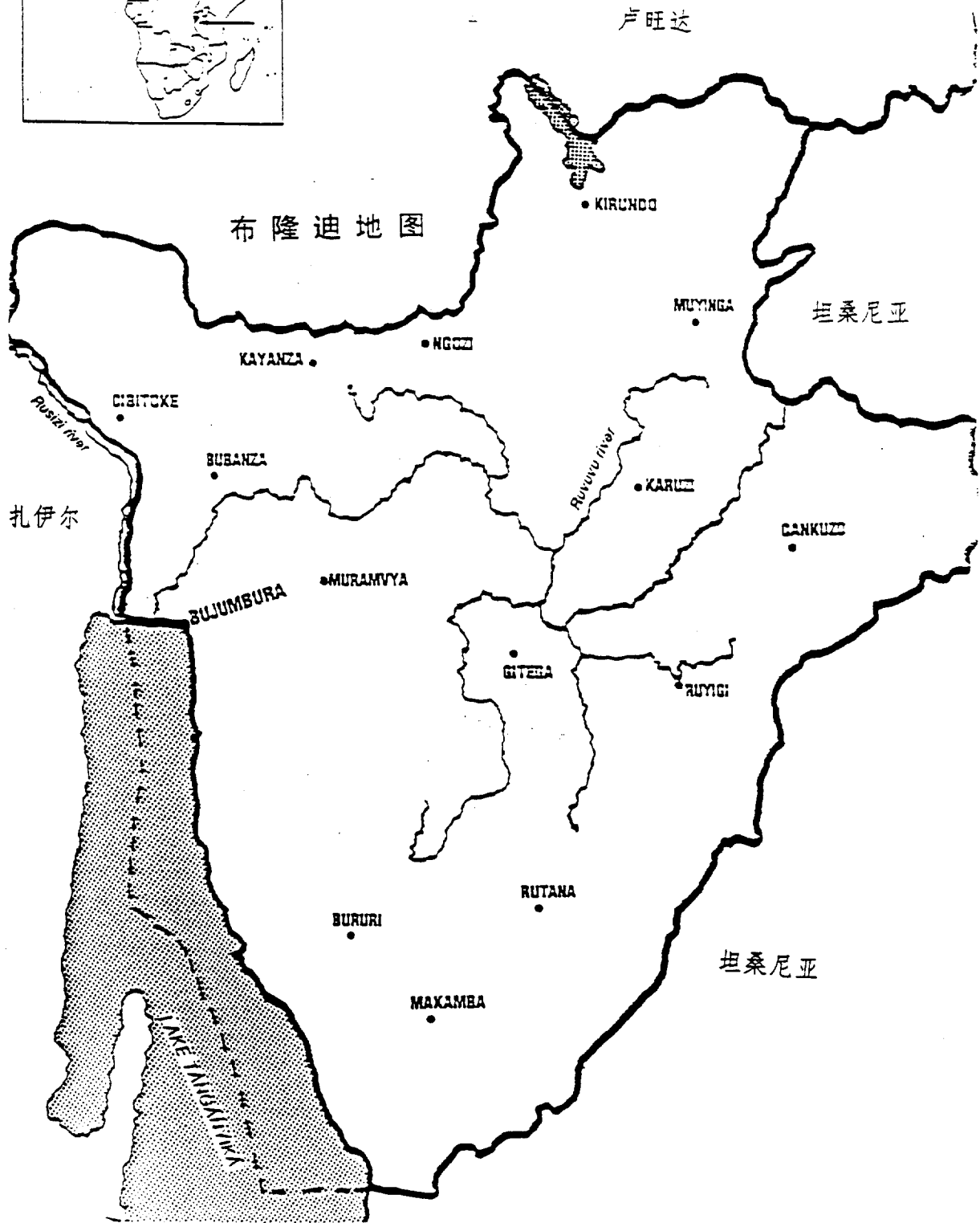
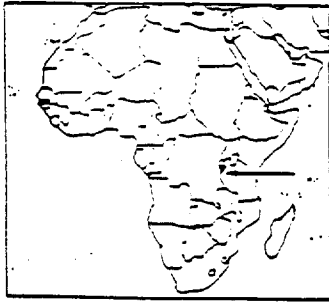
<sup>41</sup> 并参看 CERD/C/45/CRP.1/Add.1和3, 第20段。

<sup>42</sup> 并参看CCPR/C/79/Add.41。

<sup>43</sup> EC/1994/SCP/CRP.3(1994年5月3日)。

<sup>44</sup> 这些责任之间可能有不兼容之处。例如, 在控制有关侵犯人权的资料方面就是如此, 因为一个调查单位可能以某种方式处理, 而预防型外交机制又可能以另一种方式处理。有关讨论见联合国文件E/CN.4/Sub.2/1994/39。

<sup>45</sup> 见S/1994/1133, 第64段。



XX XX XX XX XX