



## 安全理事会

Distr.: General  
3 November 2020  
Chinese  
Original: English

## 2020年11月2日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会主席 2020 年 7 月 23 日的信(S/2020/766)，其中安全理事会请我至迟于 2020 年 10 月 31 日提交一份含建议的书面报告，评估布隆迪面临的挑战，提出联合国与非洲联盟和该区域一道参与该国事务支持布隆迪实现可持续和平、和解与发展的范围和方式。

2020 年 6 月 29 日，我与布隆迪总统埃瓦里斯特·恩达伊施米耶通了电话，对前总统皮埃尔·恩库伦齐扎逝世表示哀悼，并祝贺他当选总统。我们还讨论了联合国今后支持布隆迪的方式。恩达伊施米耶先生欢迎我的提议，即派遣一个多学科评估团，评估该国局势并确定联合国可提供支持的潜在领域的。

我请我的大湖区问题特使夏煌和主管非洲事务助理秘书长宾图·凯塔联合率领一个战略评估团前往布隆迪。该多学科小组于 2020 年 9 月 14 日至 19 日被派往该国，参与该小组的有联合国国家工作队成员。代表团与国家利益攸关方就涉及布隆迪与联合国之间关系的所有问题进行了磋商。谨随函附上我的报告(见附件)，其中载有加强联合国与布隆迪之间的合作的建议。

正如该报告中概述的那样，布隆迪希望出现积极变化的愿望真诚且强烈。国际社会有机会支持布隆迪政府和人民抓住这一势头，并为此积极协助他们实现期望的国家转型，同时也促进和解和建立包容各方的政治制度，并促进所有布隆迪人的人权和基本自由。

恩达伊施米耶总统和布隆迪政府本着相互尊重和协作伙伴关系的精神，对与区域和国际行为体合作持开放态度，值得赞扬，这将极大地帮助实现全面和解和所期望的转型。为此，我重申联合国承诺支持布隆迪政府和人民走上通往和平与繁荣的未来的道路。

我感谢布隆迪政府向战略评估团提供的支持，使评估团得以在完全遵守预防冠状病毒病(COVID-19)大流行的安排的情况下被派往该国，并感谢所有利益攸关方积极参加评估团。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



## 附件

### 秘书长关于联合国参与布隆迪事务的战略评估团的报告

#### 一. 引言

1. 本报告是为回应安全理事会主席 2020 年 7 月 23 日的信(S/2020/766)而提交的，信中请秘书长至迟于 10 月 31 日向安理会提交一份含建议的书面报告，评估布隆迪面临的挑战，提出联合国与非洲联盟和该区域一道参与该国事务支持布隆迪实现可持续和平、和解与发展的范围和方式。这封信是在最近事态发展的背景下发出的，包括 2020 年 5 月 20 日的选举以及该国和平与安全局势的演变。在安理会提出这一请求之前，6 月 29 日，秘书长与布隆迪总统埃瓦里斯特·恩达伊施米耶通了电话，恩达伊施米耶先生在电话中欢迎秘书长的提议，即派出一个多学科联合国评估团，评估该国局势并确定联合国可提供支持的潜在领域。

#### 二. 背景

2. 2015 年已故总统皮埃尔·恩库伦齐扎竞选第三个总统任期引发危机后，布隆迪局势被重新列入了安全理事会议程。根据安理会第 2248(2015)、2279(2016)和 2303(2016)号决议，设立了秘书长布隆迪问题特使办公室，接替秘书长预防冲突、包括在布隆迪预防冲突特别顾问办公室，以支持该国和该区域寻找和平和持久的危机解决办法。

3. 秘书长布隆迪问题特使办公室在执行任务时，向东非共同体牵头的布隆迪人之间对话的协调人、已故坦桑尼亚联合共和国总统本杰明·姆卡帕提供了技术和实务支助。由东非共同体、非洲联盟和联合国组成的联合技术工作组帮助推动了五次对话会议。然而，尽管协调人以及担任特使的布基纳法索前过渡时期总统米歇尔·卡凡多作出了努力，但对话进程的随后各轮对话未能举行。2019 年 2 月，协调人在宣布他的任务结束后，向布隆迪人之间对话调解人、乌干达总统约韦里·穆塞韦尼提交了他的最后报告和一份布隆迪可持续和平路线图，供同月举行的东非共同体首脑会议第二十届常会审议。首脑会议决定进一步讨论这一事项，但未提出前进方向。

4. 2020 年 5 月 20 日至 8 月 24 日期间，布隆迪在相对和平的环境中举行了大选，此后总统府、议会以及市镇和地方议会等主要国家机构的领导人发生变动。根据大选结果，恩达伊施米耶先生于 6 月 18 日宣誓就职总统。6 月 24 日任命阿兰·纪尧姆·本约尼担任总理，6 月 28 日任命了新一届政府成员。此外，8 月 25 日，Gélase Ndirakobuca 和 Emmanuel Sinzohagera 分别当选为国民议会议长和参议院议长。

5. 在此背景下，由秘书长大湖区问题特使夏煌和主管非洲事务助理秘书长宾图·凯塔联合率领的战略评估团于 9 月 14 日至 19 日访问了布隆迪。该多学科评估团还包括来自联合国人权与民主中部非洲次区域中心、驻地协调员办公室和联

合国家工作队的成员，包括联合国人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国人口基金的代表。战略评估团成员会见了该国的主要利益攸关方，特别是布隆迪总统、政府官员、政党领导人、监察员和真相与和解委员会代表以及国家人权问题独立委员会代表，还有民间社会团体，包括宗教团体、妇女组织、青年团体、人权组织和媒体的代表。评估团还会见了非洲联盟、东非共同体、大湖区问题国际会议等区域和国际组织代表，派驻布隆迪的外交使团团长以及其他联合国机构、基金和方案的代表，还有国际金融机构和非政府组织代表等。

### 三. 评估结果

#### A. 政治和建设和平局势

6. 2020 年的选举进程被认为总体上和平，尽管发生了少数几起执政党和反对派之间的公开暴力事件，并据称存在违规情况。战略评估团期间参加磋商的布隆迪利益攸关方表示接受选举结果，并申明他们已准备好向前迈进，给政府一个机会履行其竞选诺言。恩达伊施米耶先生在 6 月 18 日的就职演说中提出了政府今后七年的六个主要优先事项，分别是：(a) 善治；(b) 公共卫生；(c) 农业和养牛业；(d) 青年失业问题；(e) 养恤金领取人的社会保障；以及(f) 和平与和解。此外，总统多次公开表示他对对话持开放态度，并提及布隆迪社会固有的对话文化。

7. 然而，当前的环境仍然脆弱。一些利益攸关方对执政党保卫民主全国委员会-保卫民主力量在国家机构和各级政府中的压倒性控制权(该党在国民议会 123 个席位中占据 86 席，在参议院 39 个席位中占据 33 席)提出关切。利益攸关方表达关切的另一个问题是，军官和警官获任重要的部长级和省长职位，政府看上去正在军事化。参加磋商的利益攸关方表达的关切还集中在，人们看到新政府倾向于在有争议的问题上单方面强加自己的观点。一些利益攸关方列举的一个例子是，对于被认为参与了 2015 年政变企图的政治人物和民间社会组织活动分子，政府为他们的回返设定了条件。许多对话者表示，目前迫切需要看到新政府用具体行动证明其声称的开放态度，并强调必须在布隆迪人之间和与伙伴之间建立信任。

8. 此外，几个利益攸关方表示，布隆迪和该区域面临的和平与稳定挑战——包括与安全、排斥、边缘化、难民、和解、社会融合、政治空间和言论自由有关的问题——仍未得到解决。利益攸关方对推进工作的最佳机制仍然意见不一。该国人口中很大一部分似乎仍然受到包括暴力、内战和 2015 年危机在内的过往经历的创伤，这些经历继续影响着他们对新政府的心态。正因这种情况，在公民和社区中以及在反对派和政府之间始终存在广泛的不信任。

9. 恩达伊施米耶先生在会见战略评估团时重申了他的六个优先事项以及国家发展计划的重要性。他强调了该国自 2015 年以来取得的进展，特别提到了国家安全局势的改善、和平的选举进程和新机构的成立。他表示对布隆迪人之间的国内对话持开放态度，但同时表示，由东非共同体牵头的布隆迪人之间对话进程已

经结束。外交和发展合作部长阿尔贝·欣吉罗重申了这一立场，并声称虽然在和解和社会融合方面仍存在未决问题，但该国已普遍实现和平与稳定。

10. 总统和他的外交部长强调，鉴于布隆迪已不再对国际和平与安全构成威胁，它应该从安全理事会的议程中移除。他们还表示，政府准备尽快参与建设性对话，讨论秘书长布隆迪问题特使办公室的未来和建设和平委员会布隆迪小组的延续问题。

11. 新总统及其政府被许多利益攸关方视为对接触国际社会持友好和开放态度。许多人一直以谨慎乐观的态度欢迎当布隆迪局表现出的“开放”精神及其改善政治空间、和解、社会经济发展、安全、人权、社会融合等社会部门发展态势的意愿。战略评估团的许多对话者尤其赞赏总统作出努力，积极接触一些关键利益攸关方，特别是布隆迪往届总统、天主教会和新教教会、非洲联盟、欧洲联盟、安全理事会成员、非洲大使小组以及大多数民间社会和妇女组织，还有联合国各机构、基金和方案以及国际金融机构，他们强调指出，这些努力是朝着关系正常化、包括与外国伙伴关系正常化迈出的积极步伐。

12. 一些利益攸关方同意政府关于将布隆迪局势从安全理事会议程中移除的请求，认为移除这一项目将提高该国在潜在伙伴和投资者中的形象。但其他人表示，考虑到 2015 年危机对和平与安全的威胁仍然存在，以及与维护《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》某些关键条款有关的关切仍未得到解决，现在批准政府的请求为时尚早。而且，一些利益攸关方表示，国家机构还没有完全发展成熟，如果没有联合国及其他区域和国际伙伴的支持，将无法充分应对这些挑战。他们坚持认为，国际社会有必要继续参与该国的社会政治进程，以确保这一进程的公信力，保证诸多外部利益攸关方的安全和安保，并促进国家利益攸关方达成共识——他们之间目前仍存在严重的政治派别分歧。

13. 在这方面，虽然一些利益攸关方继续坚持认为布隆迪人之间对话应该恢复，但在没有政府参与的情况下，有些人对对话的可行性提出了疑问。尽管如此，在关键利益攸关方之间达成共识和建立信任，以实现人民对积极变革的期望，仍然是新政府面临的一项主要挑战。同样，除政府外的大多数利益攸关方强调，必须遵守《阿鲁沙协定》的文字和精神，维护由此实现的和平红利。

## B. 安全局势

14. 诸多利益攸关方对执政党保卫民主全国委员会—保卫民主力量的青年派别“远望者民兵”(Imbonerakure)的作用和地位表达了不同的看法。数起事件报告表明，一些政府官员和机构正试图约束远望者民兵，其成员被指控承担了分配给安全部队的任务，实施虐待和罪行且有罪不罚。数份报告将远望者民兵描述为持久和平的障碍，并指控他们侵犯人权，与这些报告相反，政府表示，远望者民兵成员没有武装，不构成对和平与安全的威胁，并完全致力于支持国家发展努力。布隆迪当局还进一步表示，一些远望者民兵成员还与妇女、地方行政人员、警察和军队一道担任联合安全委员会的成员。几个利益攸关方表示，对当局来说，为远望者民兵成员寻找其他有酬活动仍然是一项挑战。经过一段较长时间的相对平静

后，该国一些地区的军事活动增加，这令人们越来越担心可能出现暴力和不稳定局势。这些活动包括据称有武装团体从刚果民主共和国东部潜入该国，随后与安全部队发生冲突，据报告有平民遭到袭击。

15. 政府将这些事件淡化为土匪团伙的犯罪活动。然而，武装团体“布隆迪法治抵抗运动”声称对其中一些事件负责，该团体表示，这些事件是为对保卫民主全国委员会-保卫民主力量政权拒绝与反对派成员对话作出反应而采取的行动。鲁蒙盖地区的一名行政官员宣布逮捕了3名全国自由大会党成员，原因是他们与一个反叛团体合作，而该团体对8月份在鲁蒙盖省造成13名平民被杀害的武装入侵事件负责。

### C. 社会经济和预算状况

16. 布隆迪最近的发展指标显示，2019年继续维持微弱的经济复苏。根据国家预测，实际国内生产总值(GDP)2019年估计增长了4.1%(根据世界银行的预测，增长为1.8%)，而由于冠状病毒病(COVID-19)大流行的经济影响，2020年将收缩4.9%。该国依赖农产品进口，因此将特别容易受到旅行限制措施，包括邻国的限制措施造成的供应链中断的影响。2021年经济预计同比平均增长3.1%，支撑经济增长的动力将来自出口导向型行业，即农业和矿业的稳步复苏，农业约占该国国内生产总值的40%。

17. 由于油价大幅下跌和金价上涨，经常账户赤字预计将下降。2020年预算赤字预计将扩大至国内生产总值的6.1%，原因是国际贸易和经济活动收缩将导致收入损失，COVID-19使医疗卫生支出增加，以及2020年与选举有关的支出。根据COVID-19大流行应急计划，为期6个月的疫情应对工作的预算为2850万美元，这进一步扩大了预算缺口。虽然早先通货膨胀率下降过，但随着食品价格回升并可能与其他因素一起对该国货币造成压力，平均通胀率预计将稳步上升，到2020年达到5.0%。

18. 公共债务大幅增加，从2014年占国内生产总值的34%上升到2018年的近50%。采取应急措施抗击COVID-19大流行后，很可能导致公共收入下降，支出增加。这种情况预计将进一步扩大预算赤字，政府将不得不通过借款和可能的外部支助来筹措资金。

19. 在2018年8月通过的2018-2027年国家发展计划中，政府设想到2027年使布隆迪成为一个新兴经济体。然而，2015年的社会政治危机对该国的主要经济和社会指标产生了不利影响。虽然2015年布隆迪对外国援助的依赖度超过50%，但该国自2016年以来，多个捐助方不再向该国提供直接预算支助。尽管贫困率仍然高企(2018年为72.9%)，贫困人口主要在农村地区，但政府继续实施国家发展议程，并在受教育机会(96%)和饮用水(73%)方面取得了值得称赞的成果。

20. 政府相当重视社会和经济的发展，认为这是在全国实现可持续和平与安全的关键。在评估团期间，政府有关部委强调克服贫困的必要性，表示国际社会为支持这些努力提供更多实质性支持很重要。在联合国各机构、基金和方案的帮助下，根据《2030年可持续发展议程》及其可持续发展目标取得了重大进展。政府目前

的主要关切在于如何根据国家发展计划和《2030 年议程》，以总统提出的六个优先事项为抓手解决发展问题。几个利益攸关方表示，由于在通过国家发展计划之前没有与伙伴进行妥善协商，因此在争取伙伴为该计划的某些组成部分提供支持和资金方面存在困难。

21. 如何通过创造就业和创收活动创造财富，满足越来越多人口，特别是妇女、青年、回返者、境内流离失所者对更好生活条件的期望，这仍然是一个令人关切的问题。青年失业率仍然特别高。这个问题如得不到解决，年轻人可能受到消极力量的影响，而不是成为经济发展的驱动力。在各种紧迫的经济挑战中，难以获得可耕地是一个可能触发暴力的问题，难民回返则可能加剧这个问题。一些利益攸关方表示，在政府主持下建立合作社的做法受到了质疑。

22. 此外，大多数对话者一致认为，经济和民主治理、技术和机构能力建设、权力下放和打击腐败是需要以联合国各机构、基金和方案为主的国际伙伴提供支助的关键领域。

#### D. 人道主义状况

23. 人道主义需求在经历了一年的下降后，自 2020 年初以来逐步增加。需求增加主要与原已存在的脆弱性有关，而 COVID-19 大流行的影响则加剧了这些脆弱性，另一个原因是 2019 年底和 2020 年初的异常大量降雨导致数千人流离失所，并对收成造成了负面影响。

24. 尽管社会经济状况脆弱，但布隆迪继续收容近 74 000 名刚果难民，他们分散在全国五个难民营和各个城市地区。约 41 000 名难民的处境尤其困难，收容所老化，营地结构脆弱并遭到暴雨的严重冲击，这加剧了原已存在的脆弱性，造成这些脆弱性的原因是缺乏创收活动、布隆迪政府对难民的工作权利继续持保留意见以及捐款方面遇到挑战。

25. 2020 年 4 月，加通巴地区水位上升导致严重洪灾，有 45 681 人受影响，17 792 人流离失所，其中 56% 是妇女。这种情况使得境内流离失所者自 2019 年 12 月以来总体增加了 21%，2020 年 8 月录得 131 336 名境内流离失所者，其中 55% 是妇女，83% 是自然灾害引起的流离失所，他们主要在布琼布拉农村省。走访加通巴境内流离失所者营地后发现，营地居民、特别是妇女的生活条件极其恶劣。由于人道主义应急计划目前资金不足(资金到位率 31%)，人道主义伙伴无法满足所有需求，应急工作仍存在重大差距。

26. 不利的天气状况加上 COVID-19 大流行也对粮食安全局势产生了负面影响，导致自 2020 年初以来需要粮食援助的人数增加了 30% 以上。5 岁以下儿童中的急性营养不良发生率也从 2018 年的 4.5% 上升到 2019 年的 5.1%，超出了世卫组织 5.0% 的警戒阈值。而且，营养伙伴预计会看到，疫情可能间接导致中度急性营养不良增加至多 20%。

27. 过去 5 年里，政府投资保健服务的能力显著下降，部分原因是一些捐助方暂停了直接预算援助。与此同时，在医疗基础设施和应对能力不足的情况下，该国

继续面临霍乱和疟疾疫情的反复暴发。正是在这一背景下，布隆迪政府与其伙伴一道开始了 COVID-19 大流行的应对工作。尽管当地能力仍然薄弱，但截至 10 月 4 日，布隆迪主管机构已进行 39 522 次检测，并确认了 514 例阳性病例（包括 35 名卫生工作者），总感染率为 1.30%，其中布琼布拉城市省约占 80% 的病例。虽然检测数和确诊病例数仍相对较低，但 2020 年 1 月至 4 月期间保健服务的使用水平呈下降趋势，这可能是疫情的间接影响所致。

28. 过去两个月目睹的一个积极事态发展是，一方面，布隆迪政府一直在执行与难民署和坦桑尼亚联合共和国签署的三方协议，另一方面，在执行与难民署和卢旺达签署的遣返布隆迪难民的三方协议。截至 9 月 30 日有逾 1 070 名布隆迪难民从卢旺达返回，预计未来还会有更多人返回。然而，布隆迪境内的 74 000 多名刚果难民和寻求庇护者，以及自 2017 年 9 月以来到达的 98 000 多名布隆迪回返者，其中大多数自坦桑尼亚联合共和国返回，继续给本已稀缺的资源带来压力，并加剧了对土地的争夺以及其他重返社会挑战。此外，关于一些从卢旺达回返者遭到逮捕和虐待的指控可能影响最近观察到的积极趋势，使族裔之间的紧张关系重新升温。

29. 利益攸关方表示，在布隆迪难民中，据报参与了 2015 年的示威活动的流亡政治家和民间社会活动分子和因危机而离开该国的其他人被区别对待，政治家和活动分子被容许回返的难度更高。因此，让所有愿意回返的难民安全和有尊严地回返，并保护和促进他们融入社区，仍然是一个令人关切的问题。

30. 对于作出了行使回国权的知情决定的布隆迪难民，难民署继续协助他们从该区域各国和更远的地方返回。然而，除非建立有利于回返者充分重返社会的条件，否则目前的挑战会带来风险，并可能导致国内和跨境范围的二次流离失所，从而使局势恶化，而不是持久解决难民问题。

31. 虽然人道主义伙伴明确承诺将继续支持布隆迪解决人道主义需求，但数项挑战继续阻碍着这方面的努力，包括人道主义应急资金数额过低。评估团期间表达的另一项关切是，该国政府倾向于描绘一幅该国局势的积极图景，这有时导致人道主义需求被低估，并阻碍了筹集资金的努力。还有人表示，政府及其伙伴有必要统一当地人道主义状况的相关数据。

32. 最近对国际非政府组织法的修改仍然是一些利益攸关方关切的一个问题。虽然有人支持政府努力确保各族裔在劳动力队伍中有更好代表性，但国际非政府组织表示，该国政府为确保合规提出的机制有可能侵蚀其独立性，并造成招聘瓶颈。在缺乏人口族裔构成方面的政府综合数据的情况下，要求国际非政府组织收集其员工族裔数据的法律和规定遭到了很大程度的不信任。对一些发展和人道主义行为体来说，统计数据不一致、缺乏适当和集中协调以及政策对话不足，也是国际伙伴在日常工作中不断面临的严峻挑战的一部分。

#### **E. 人权、性别平等和增强妇女权能**

33. 由于缺乏专门和独立的机制、机构、声音和组织，布隆迪的人权监测活动近年来有所减少。自 2019 年 2 月 28 日以来，联合国人权事务高级专员办事处(人

权高专办)驻布隆迪办事处应政府要求关闭。在未签署谅解备忘录的情况下，非洲联盟人权机制在该国的存在范围缩小，非洲联盟团队的人权活动受到若干限制。此外，人权理事会布隆迪问题调查委员会的工作则受到争议，该委员会被拒绝接触政府消息来源。

34. 政府称该国的人权状况良好，但同时承认解决剩余的挑战需要继续与联合国合作，主要是为了支持国家机构的能力建设。布隆迪当局称人权是政府优先事项之一。在评估团期间，政府官员和执政党保卫民主全国委员会-保卫民主力量一致不承认与远望者民兵有关的人权关切及其对安全相关事务的干预，而其他利益攸关方则认为远望者民兵成员加剧了不安全，并称他们是大部分侵犯人权行为的实施者。

35. 2020年7月和8月，政府采取了值得注意的措施，打击有罪不罚现象。政府逮捕并以勒索和其他刑事罪名起诉了远望者民兵成员、高级警官和地方行政官员，这增加了民间社会和政治行为体对新政府将带来变革的谨慎乐观情绪。但评估团期间几个利益攸关方传达的主要观点是，布隆迪需要采取更多步骤才能履行其国际人权义务。几个利益攸关方认为，在解决青年失业问题并改革警察和国家情报部门之前，预计人权状况不会有决定性的改善。

36. 反对派和民间社会组织的代表对他们称之为民主空间持续缩小的情况表示遗憾，这方面采取的手段是独立媒体被边缘化和禁声，反对派团体、特别是全国自由大会党好战分子成为攻击目标，据报告其中许多人已被拘留。一些政治人物指责执政党保卫民主全国委员会-保卫民主力量及其青年派别在选举后压迫反对派，不让反对派参与公共事务管理，从而对和解与巩固和平进程的努力造成了不利影响。他们谴责2019年初关闭人权高专办驻布隆迪机构，并呼吁重新开放该机构，或至少向驻地协调员办公室指派一个人权咨询小组。他们还着重指出，必须在确保尊重人权的同时适当管理国内安全。

37. 战略评估团成员注意到，各利益攸关方一致认为需要促进司法机构的独立性和有效性。此外，评估团成员还注意到，各方一致对国家人权问题独立委员会的工作成效持肯定意见，该委员会将对联合国与布隆迪在促进人权方面的合作起到关键作用。一些国家部门和机构，包括民族团结、社会事务、人权和性别平等部、人权委员会和真相与和解委员会，还表达了其对与联合国富有成效的合作的感谢，同时呼吁在有效应对持续存在的人权挑战方面给予更多支持。

38. 在性别平等和增强妇女权能的某些方面取得了重大进展。这一进展，除其他外，体现在：批准了从总体上保护妇女权利的国际和区域文书，如《消除对妇女一切形式歧视公约》、《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》；宪法中包含保障性别平等的条款；通过了2012-2025年国家性别政策；拟订了执行安全理事会关于妇女、和平与安全的第1325(2000)号决议的国家行动计划；通过了保证议会中的妇女任职配额至少为30%的规定，在配额达不到的情况下可采取指派办法；以及公布了有关将性别平等观念纳入国家公共行政改革方案主流的指南等。特别是，由于选举法作出了配额规定并包含其他专门针对性别平等的内容，在经过2020年5月至8月的选举后，妇女在国民议会中的比例达到近40%，



在参议院的比例为 45%，在政府中的比例为 30%。然而，由于保持 30% 的配额并不是有约束力的法律规定，因此妇女在“乡”级选举以及各级行政机构中的代表比例仍然很低。

39. 评估团期间，妇女作为调解人在社区和国家两级，特别是通过全国妇女调解员网络和各种妇女组织发挥的作用受到称赞。对话者确认了增强妇女经济权能对生计、教育和健康家庭起到的促进作用。国家性别政策对此也给予关注，并由此于 2020 年创建了一家面向妇女的投资银行。

40. 然而，就大多数关于保护妇女和增强妇女权能的法律文书而言，充分执行工作仍面临一些棘手的障碍，如社会文化规范和做法的重压、父权制、陈规定型观念和资源不足。包括强奸在内的性别暴力仍然是一个现实问题，但惩罚暴力侵害妇女行为的具体法律仍面临执行挑战。暴力侵害妇女行为的有罪不罚现象仍很普遍，庭外和解仍被普遍接受。

41. 妇女和女童在继承家庭土地和财产方面受到歧视，但制定立法解决这一问题的进程几年里停滞不前，目前这个问题仍被高度政治化。一些利益攸关方表示，现任领导人在政策声明和宣言中没有强调性别平等和增强妇女权能的重要性，这正在转移对这一关键问题的注意力。在与战略评估团的大多数讨论中，对话者从妇女在关键机构中任职或担任关键职位的人数角度，谈及了与性别平等和增强妇女权能有关的问题。尽管取得了一些进展，但妇女被提名担任决策型职位、特别是公共和私营部门各级管理职位的人数比例仍然偏低。

## F. 区域和国际合作

42. 恩达伊施米耶先生在职演说中承诺，他的政府将在相互尊重和共同利益的基础上改善布隆迪与国际社会的关系。自上任以来，总统会见了外国和双边组织以及包括非洲联盟、欧洲联盟和联合国在内的多边组织——的几名代表，讨论如何实现双边和多边合作的正常化并加强合作关系。

43. 同样，该国外交部长多次表示，经济外交仍然是他工作的核心，并着重强调了相互尊重、互补和加强布隆迪与邻国、国际组织和整个国际社会之间关系的原则。在谈到欧洲联盟自 2016 年以来暂停提供直接预算支助时，欣吉罗先生还表示，希望解除对布隆迪实施的这种“单方面制裁”。在战略评估团期间参加磋商的大多数利益攸关方呼吁联合国倡导恢复国际合作，以支持该国政府的发展议程。它们表示，此类合作将是支持布隆迪根据总统的六个优先事项执行国家发展计划的最佳方式之一，目的是促进经济增长、缓解贫困并促进该国走上实现《2030 年议程》及其可持续发展目标的轨道。

44. 关于布隆迪与大湖区国家之间的合作，欣吉罗先生表示，必须确保在一体化、贸易和相互加强和平与安全的基础上建立良好关系。消极力量在该区域仍很活跃，据报告，战斗人员和武器在布隆迪、刚果民主共和国和卢旺达边境一带的流动尤为活跃。加强区域安全合作的努力过去几年有所增加，这体现在 2019 年在秘书长大湖区问题特使办公室的协助下举行了一系列情报和安全部门负责人会议。最近，在大湖区问题国际会议扩大联合核查机制的协助下，布隆迪和卢旺达军事情

报部门负责人之间举行了一次会议，以努力解决两国共同边界沿线一再发生的暴力事件。边界管控松散、资源匮乏、过去冲突留下的未愈伤口和积怨以及总体上的不信任继续阻碍着意在改善关系的努力，这些问题主要涉及布隆迪和卢旺达之间的关系，但也涉及布隆迪与其他区域和国际伙伴之间的关系。

45. 2020年8月6日，布隆迪为卢旺达所呼吁的两国和平解决分歧和恢复外交关系设定了条件。与关系正常化相关联的条件是，卢旺达引渡被控实施了2015年未遂政变的人员，以及消除卢旺达收容的布隆迪难民回返所面临的障碍。欣吉罗先生在会见战略评估团时重申了这些条件。在评估团之后，2020年10月20日，卢旺达和布隆迪两国外交部长在内姆巴-加塞尼一站式边境站会晤，这是两国自2015年断绝关系以来的首次双边会晤。两位官员举行了闭门会议，随后发表了一份联合公报，他们在公报中表示，这次会议旨在评估各自国家之间的关系，并探索实现关系正常化的方式。

46. 几名对话者强调，鉴于两国之间的紧张关系在国内的政治影响以及对边境地区社区生计的不利影响，迫切需要在布隆迪和卢旺达之间进行和解。关于与刚果民主共和国的关系，政府官员指出，两国正合作应对驻扎在南北基伍省的消极力量所构成的威胁，目前合作情况良好。10月5日，刚果民主共和国外交部长玛丽·通巴·恩泽扎访问了布隆迪，讨论有关两国之间的和平、安全和贸易问题。

47. 虽然东非共同体成员国一致承认对话是布隆迪实现持久和平的唯一出路，但成员国之间对推进这一进程的最佳方式显然缺乏共识。东非共同体牵头的布隆迪人之间对话仍然停滞不前，东非共同体首脑会议也未就前进道路作出任何决定，在这种情况下，不清楚该区域各国，包括担任对话调解人的穆塞韦尼先生，对总统选举后这一进程的延续问题持怎样的立场。一些非洲成员国提议的一种办法是，根据前对话协调人的最后报告所阐述的建议建立一个后续机制。然而，这一机制的范围和形式仍有待确定。

## 四. 意见和建议

### A. 政治和建设和平局势

48. 布隆迪希望出现积极变化的愿望真诚且强烈。会员国和联合国应积极协助该国实现所期望的转型，同时也促进政治和解和建立包容各方的政治制度，并促进所有布隆迪人的人权和基本自由。参与方式应强调与该国政府、与民间社会机构以及与区域和国际行为者之间的相互尊重、伙伴关系和协作。

49. 布隆迪的大多数利益攸关方承认，2020年的选举没有解决2015年危机前后出现的问题。确保布隆迪实现持久和平与稳定的关键因素仍然悬而未决，包括需要和解、社会凝聚力以及开放和保持政治空间。许多本国和国际利益攸关方欢迎恩达伊施米耶总统及其新政府对讨论所表达的开放态度。联合国准备抓住这一机遇，与该国政府以及与东非共同体成员国、非洲联盟委员会和其他国际伙伴接触，探讨继续促进真正和包容各方的民族和解进程的最佳方式，同时考虑到总统倾向于由布隆迪主导和自主的对话进程，以及前对话调解人和前布隆迪问题特使提出

的建议。为了支持该国重新努力修补双边和多边合作，有关合作伙伴应考虑到自2015年以来取得的相对进展，以及该国政府的评估，即该国不再对地区和国际和平与安全构成威胁。

50. 在这方面，联合国将与布隆迪当局进行讨论，为继续陪伴该国实现期望的转型找到共同基础。布隆迪问题特使办公室的接替机构可以采取与驻地协调员办公室合署办公的一个独立办公室的形式，由大湖区问题特使以及政治和建设和平事务部进行一定程度的监督，从而确保加强连贯性、参与性和伙伴关系，支持该国努力开展总统在他的六个优先事项中所确定的民族和解进程。有鉴于此，我建议将布隆迪问题特使办公室的任期延长至2021年12月31日，同时该办公室将向新的联合国存在过渡，其中细节将由联合国和布隆迪政府商定。

51. 这样一个为提供政治支持和建设和平支持而重新配置的联合国存在可以向诸如下列国家民主机构提供技术和能力建设援助：监察员、国家人权问题独立委员会、真相与和解委员会以及包括妇女团体在内的当地民间社会组织。这一联合国存在还可酌情促进和支持当局与反对派团体、内部反对派和散居海外人士(包括流亡人士)的代表以及民间社会领导人就关键问题进行真正的对话，重点是借助促进和解、民族凝聚力、建设和平与巩固和平，就维持和平达成共识。还建议新的办公室继续支持该区域为协助布隆迪政府而采取的任何举措。

52. 关于陷入停滞的布隆迪人之间对话，东非共同体、非洲联盟、联合国和布隆迪政府之间的协商对于确定一个令人满意的框架以解决选举进程未解决的问题以及布隆迪和该区域之间其他持续存在的政治紧张局势至关重要。一个选择可以是在联合国、非洲联盟和东非共同体的支持下，从由东非共同体主导的布隆迪人对话转变为布隆迪主导和自主的对话。

53. 联合国将通过其政治存在的新的迭代和联合国国家工作队，支持布隆迪利益攸关方阐明明确的建设和平议程，以便指导方案拟订以及为地方和国家两级的建设和平和预防冲突举措调动资源。建设和平基金将根据最新的冲突分析并根据共同国家评估和将与布隆迪主要利益攸关方一起开展的确定优先事项工作，为布隆迪制定新的筹资战略，该战略可以在将布隆迪利益攸关方聚集在一起和确定新的方案拟定举措方面发挥重要作用。这些举措可在必要时补充非洲联盟和东非共同体主持下的持续调解支持，并得到联合国政治存在的更多支持。

54. 建设和平委员会应该应该国政府的请求，继续充当布隆迪与其合作伙伴之间进行讨论的平台，支持建设和平议程和国家发展计划，包括调动资源。

## B. 社会经济状况

55. 考虑到布隆迪的人类发展指标最近有所下降，该指标还将进一步受到COVID-19的社会经济影响的冲击，根据总统概述的六个优先事项，该国的发展优先事项应继续受到国际社会的重点关注。为此，联合国国家工作队和国际金融机构将与该国政府进行对话，讨论它们在执行经过修订并符合总统六个优先事项的国家发展计划方面可以作出的贡献，同时考虑到这一大流行病的经济和社会影响。

56. 鉴于 COVID-19 大流行对经济，特别是对最弱势群体的影响，联合国国家工作队将与布隆迪当局就经济复苏、复原力干预措施和机构能力进行接触。在这方面，我欢迎布隆迪财政、预算和经济规划部与世界银行、非洲开发银行和联合国有关机构、基金和方案之间的伙伴关系。我还欢迎驻地协调员办公室和开发署支持联合国国家工作队和捐助者共同制定一项发展伙伴支持计划，支持布隆迪应对 COVID-19 大流行、复苏和建设和平。

57. 我鼓励对关键治理问题进行改革，为与国际社会进行包容性对话铺平道路。我认为，取消目前对布隆迪的财政和预算限制有助于改善该国与国际社会之间的整体互动。在这方面，如果需要，联合国可以促进恢复布隆迪与国际发展伙伴之间的互动对话。

### C. 人道主义局势

58. 满足该国的人道主义需求，需要人道主义伙伴和布隆迪政府再次致力于进行建设性对话，就人道主义原则和人道主义行动的独立性达成共识，以期改善在信息共享、数据收集和透明度方面的联合协作。

59. 在政府的支持下让数以千计的难民返回和重新融入社会，这是目前的经济状况无法支撑的。为了确保难民从返回中获益，并加强他们的收容社区，除了即期的返回一揽子计划之外，还需要某些长期投资。在这方面，我鼓励该国政府加强与区域和国际发展界的接触，促进回返者重新融入收容社区。此外，我呼吁国际伙伴和捐助国支持联合国和政府进行努力，促进难民和境内流离失所者的回返和重返社会。

60. 我敦促该国政府取消对难民工作权和进入劳动力市场方面所持的保留意见，使他们能够实现自给自足，为国民经济作出贡献，并减轻他们从事非法活动，包括与武装团体发生联系的风险。

### D. 人权、性别平等和增强妇女权能

61. 我欢迎布隆迪当局持开放的态度，愿意继续就人权问题与联合国合作，并采取具体步骤确保追究严重侵犯人权行为的责任。我呼吁该国政府批准人权高专办在布隆迪重新设立机构。这将是政府致力于促进人权的重要表现，是对它准备与联合国合作实现这一目标的重申。这一机构存在可以提供更多支持，促进加强致力于增进和保护权利的机构，包括国家人权问题独立委员会和司法机构，以及促进执行国际人权机制的相关建议。

62. 联合国国家工作队，特别是妇女署，将继续与布隆迪政府接触并支持其解决阻碍妇女权利和性别平等取得进展的系统性结构问题。重要的是支持面向妇女的投资银行的运作，以推动实现妇女的经济权利和增强妇女权能。还应继续支持妇女和平调解人在执行关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划方面发挥作用，特别是在社区对话、治愈、容忍与和解问题上。对布隆迪执行妇女与和平与安全议程的支持需要成为该国建设和平议程和路线图的一部分，并将在这方面继续得到建设和平基金的资金和支持。

63. 国民议会、参议院和政府中有大量妇女代表，可以推动与性别和妇女权利有关的问题。需要在她们负责的各个领域提供能力建设、变革性领导力和针对性别问题的培训，以确保这些妇女能够有效履行其作为决策者的责任，并能够推动在增强妇女权能问题上取得进展。举措可以包括修订性别歧视法律，以及与司法机构和其他相关机构合作，发挥其监督作用，以期确保将性别平等和增强妇女权能纳入所有关键机构的政府政策和行动之中。

#### E. 安全局势

64. 执政党保卫民主全国委员会—保卫民主力量的青年派别“远望者民兵”在公共安全方面的作用仍然是布隆迪人中间的一个争议点。在政府同意的情况下，联合国可以帮助当局解决这类关切，方法是为促进“远望者民兵”成员融入社会经济领域的活动提供支持。如有必要，可以设计具体的武器收缴方案，以确保该国和该区域的可持续和平与安全。

65. 联合国各实体将继续与布隆迪当局和包括大湖区问题国际会议在内的相关区域实体接触，以期巩固该国际会议成员国情报和安全部门负责人的建立信任进程。这些努力将在联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突的区域战略范围内予以考虑。

#### F. 区域和国际合作

66. 最近的选举和政治过渡为该国及其双边和多边伙伴提供了重启伙伴关系的机遇，前提是有关各方都表现出必要的灵活性，并愿意克服过去的障碍和进行建设性对话。找到必要的共同点，在该国政府对让该国远离国际监督，使其能够专注于发展问题的关切同安全理事会维护国际和平与安全的责任之间取得平衡，将有助于解决这一问题。

67. 在新政府的优先事项以及该国对区域和国际框架所作承诺的指导下，联合国将与主要利益攸方进行接触，帮助显著改善布隆迪与次区域、区域和国际社会之间的关系，以重建信任与合作。在这方面，联合国相关实体(政治和建设和平事务部、和平行动部、秘书长大湖区问题特使办公室、发展协调办公室和建设和平委员会)将促进该区域各联合国国家工作队及和平、安全与合作框架共同担保机构之间的协作，以动员区域和国际伙伴支持那些为布隆迪带来经济前景并可通过加强跨境协作产生区域和平与安全红利的项目。将在联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突的区域战略框架的范围内考虑这些努力。

## 五. 结论

68. 布隆迪举行选举的总体和平环境以及随后向新领导人的平稳过渡证明了布隆迪人民有决心翻开新的一页，重新走上该国通往持久和平与发展的道路。现在，联合国和国际社会比以往任何时候都更有机会支持布隆迪政府和人民抓住选举带来的势头。我赞扬布隆迪及其领导人取得的进展，包括在安全问题上取得的进展，与此同时，我呼吁该国政府与联合国合作，保持迄今取得的进展，推进民族

和解、建设和平、社会凝聚力、社会经济发展、人道主义优先事项以及对人权和法治的尊重。在这方面，我欢迎恩达伊施米耶总统对国际社会所表示的善意，并注意他的六个优先事项。我还欢迎该国政府准备讨论我的布隆迪问题特使办公室的未来。

69. 我感谢布隆迪政府向战略评估团提供支持，使评估团被派往该国期间能够完全遵照预防 COVID-19 大流行的安排，并感谢所有利益攸关方的积极参加。我要感谢我的大湖区问题特使夏煌和主管非洲事务助理秘书长宾图·凯塔联合率领评估团。我还要感谢临时驻地协调员、联合国国家工作队成员和我的布隆迪问题特使办公室的工作人员为这项战略评估所作的贡献，并感谢他们全身心地支持布隆迪政府和人民。在联合国和布隆迪揭开其伙伴关系的这一新篇章时，我希望他们继续专心致志。

---