



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/5/Add.1
6 March 2000
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十七届会议
临时议程项目 14 (c)

特定群体和个人：大规模人口流亡和
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 2000/53 号决议提交的报告

增 编

流离失所概况：布隆迪的强迫迁移

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 6	3
一、流离失所情况概述.....	7 - 9	4
二、集中.....	10 - 27	5
A. 政府的看法.....	10 - 12	5
B. 联合国的看法.....	13 - 14	5
C. 拆除营地.....	15 - 20	6

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
D. 残留营地.....	21 - 27	8
三、其他国内流离失所者... ..	28 - 33	9
四、国际反应体系.....	34 - 51	11
A. 机构常委会介入的条件.....	34 - 37	11
B. 保 护.....	38 - 39	12
C. 工作人员的安全.....	40 - 43	13
D. 协调和计划.....	44 - 45	14
E. 资源调动.....	46 - 48	14
F. 能 力.....	49 - 51	15
五、建 议.....	52	15
六、结 论.....	53	17

附 件

一、机构常委会与布隆迪强迫迁移(集中)问题有关的政策.....	18
二、布琼布拉待拆除的集中点的地图：第一阶段.....	21

导 言

1. 国内流离失所者问题的秘书长代表弗朗西斯·登格先生于 2000 年 2 月 6 日至 11 日前往布隆迪，调查一般的国内流离失所情况和具体的政府集中方案。¹ 代表到各国查访采用的办法是与当局以及各有关国际机构和非政府组织进行注重解决办法的对话。代表受到热情接待，能与政府进行坦率、热情和建设性对话，讨论一般的国内流离失所情况，和具体的集中问题。对话的主要目的是听取并谋求理解各自的观点，寻求共同立场。政府向代表解释说，采取集中这种严厉措施系出于安全考虑。代表虽然理解政府的解释，但强调必须遵守有关国际人道主义和人权标准，它们规定了在何种情况下可以有理由进行强迫迁移和向所涉居民提供适当保护和援助的责任。

2. 代表的这次查访是应人道主义事务执行委员会的建议并在紧急救济协调员和机构间常设委员会(机构常委会)成员的协助下进行的。目的是坚持关于集中问题的国际主张，特别是要向政府讲述机构常委会 2000 年 2 月 3 日制定的关于布隆迪强迫迁移问题的政策(附件一)。特别要强调下述建议：政府与联合国和人道主义组织进行建设性对话，为“被集中”的居民谋求解决办法。代表在他的所有会见中都提请注意并宣传了机构常委会关于国内流离失所问题的政策以及关于国内流离失所问题的指导原则(E/CN.4/1998/53/Add.2)，其中规定了在何种情况下可进行符合国际法的强迫迁移。

3. 虽然集中问题是查访的核心，但为了与他有关国内流离失所问题的更大任务一致，代表还利用此次查访机会审查了布隆迪国内流离失所问题的其他方面，作为他 1994 年查访的后续活动。

4. 代表会晤了皮埃尔·布约亚总统和政府的若干高级部长：外交部长、内政部长、国防部长、安置、重新安置和遣返事务部长和人权事务部长以及国家、省和地区各级的其他官员。查访团会见了联合国驻该国工作组全体并单独会见了大部分成员。代表与从事国内流离失所问题工作的很多国际非政府组织举行了若干次会议。

5. 查访计划包括到实地进行多次参观，以便了解对国内流离失所者的不同类型的安置。在布琼布拉乡村地区，查访团参观了 Kabezi 集中营和查访期间被拆除的 Maramvya 集中地以及被拆除的营地居民返回的地区。查访团还参观了 1993/94

年国内流离失所者安置地点，具体而言它们是：恩戈齐省的 Ruhororo 和 Mubanga 以及布琼布拉市区的 Kanyosha 和 Kiyange。

6. 本报告是按人权委员会的要求(第 2000/53 号决议)提交的。委员会在决议中请代表继续向大会和委员会提出有关其活动的报告。报告分六部分。第一部分扼要概述了布隆迪的国内流离失所情况。第二部分着重叙述了因重新集结造成的新流离失所问题。第三部分叙述了受早些时候流离失所影响的居民的情况。第四部分提出了国际社会以政府为伙伴对全国流离失所情况作出反应的框架内容。第五部分提出了对国内流离失所情况加强国内和国际反应的具体建议。

一、流离失所情况概述

7. 在布隆迪，流离失所是一个由来已久的现象，可追溯到 40 多年前，因而对许多人来说基本上成了一种生活方式。1994 年当关于国内流离失所者问题的秘书长代表第一次访问该国时，布隆迪有约 30 万国内流离失所者(另外有 50 万名布隆迪难民)。² 自那时以来，国内流离失所情况急剧恶化，现在影响到 808,000 人，换言之，即人口的 12%(此外还有 50 万布隆迪人作为难民流亡在国外)。流离失所者的 85%以上分布在西部四省：布琼布拉乡村地区、布班扎、布鲁里和马坎巴。叛乱部队正是从这些地区于近几个月向首都发起攻击的。

8. 国内流离失所者人数大量增加在很大程度上是政府为对付叛乱分子攻击而采取的强迫迁移措施(在布隆迪称为“集中”)的结果。自 1999 年 9 月以来，38 万多人被强迫迁移，多数为胡图族裔且平民首当其冲。³ 布琼布拉乡村地区的情况特别严峻，81%以上的人口被“集中”，几乎占全国国内流离失所者总人数的一半。

9. 集中造成人道主义后果。当局没有向受影响的居民提供适当的援助和保护。尽管一些国际援助通过非政府组织的途径正送往集中营，但不足以满足需要。有若干营地系国际社会无法到达之地，因而根本得不到任何国际援助。

二、集中

A. 政府的看法

10. 集中是否属于政府的一项政策是一有争论的问题。总统布约亚和政府官员声称集中不是政府的一项政策，而是出于安全考虑的一个行动措施方案。当局普遍持有的意见是此类措施对于挫败叛乱部队对首都的加紧攻击和避免更严重的动乱与侵犯人权行为而言，如果不是唯一也是必要手段。的确，政府内外的意见是集中给首都带来了一个较安全的环境。如果政府官员和其他人指出，从这个意义上讲集中是一次“成功”，这不足为奇。有些官员虽然持这种看法，但也表示担心集中强调了安全考虑而忽视了对受影响居民的人道主义和人权需要的关注。

11. 布约亚总统就集中问题向国际社会强调了几点。第一，他重申了政府的正式立场：布隆迪政府没有制定集中政策；采取的措施是出于安全考虑；其目的是确保平民百姓的安全，从而避免本来会成为更严重的暴力和侵犯人权现象。第二，他坚持认为政府采取的措施取得了布琼布拉乡村地区和布琼布拉城市地区的布隆迪人有更大安全感的积极效果。第三，他解释说，由于这一积极效果，政府现在正进行拆除营地的工作，让人们在一般安全条件容许的条件下逐步返回家园。第四，总统指出，卢旺达和乌干达尽管也迁移了它们的一些人口，但它们均未受到布隆迪所遭到的国际批评。这最后一点尤其得到外交部长的共鸣。

12. 鉴于政府的立场是，强迫迁移系迫不得已，因而是站得住脚的安全措施，除此之外，别无他途，因此不能排除在将来再实行集中的可能性。实际上，已有报告称在其他省出现了新的集中现象。

B. 联合国的看法

13. 机构常委会的立场是，布隆迪的强迫迁移无道理可言，因为它在执行过程中无视受影响者的权利和福利，因而与国际人道主义和人权法的原则背道而驰。机构常委会关于强迫迁移问题的政策以及 2000 年 1 月 19 日发表的关于强迫迁移问题的声明阐述了这一立场。秘书长同日在安理会关于布隆迪问题的特别会议上的发言中表示赞同上述声明。

14. 国际社会在各种论坛强烈要求拆除集中营。人们应该记得，根据国际人道主义法，特别是日内瓦四公约第二号附加议定书第 17 条(布隆迪是其签署国)，迁移，如出于有关平民百姓安全的迫不得已的情况或迫切的军事理由，也只应作为一种临时措施。实际上，应探索一切可行的替代办法，完全避免强迫迁移。体现国际人道主义法和人权法的关于国内流离失所问题的指导原则第 7 条和第 12 条规定，应努力避免被迫流离失所；如果由于例外情况绝对有必要扣留或关闭国内流离失所者，时间也不得长于情况所需要。

C. 拆除营地

15. 1 月 19 日，布隆迪外交部长在安理会的发言中宣布，布隆迪政府将在随后两个星期内开始拆除若干集中营。到本次查访开始时，上述声明已宣布三个星期，而拆除尚未开始。

16. 代表 2 月 6 日在布琼布拉第一次会晤外交部国际组织事务局长时获悉拆除集中营的行为将于当天从 Mutimbuzi 社区的 Maramvya 营开始。后来，安置、重新安置和遣返事务部长和人权事务部长以及媒体报导均证实拆除营地的行动已经开始。

17. 代表获悉，政府拟定了一项计划，确定立即(根据重新安置事务部长所说，2 月底之前)关闭 11 个营地和在第二阶段再关闭 13 个营地。代表虽然欢迎拆除营地的消息，但对拆除工作缺乏透明度表示关注：联合国各机构和非政府组织虽然表示愿意向所涉居民提供支援，但它们没有事先得到拆除营地的通知或计划。没有国际社会的参与也妨碍核查拆除活动是否符合国际标准。代表获悉实际上为了计划拆除工作曾安排了与国际人道主义社区的会议，但由于所谓通讯问题，会议根本未开成。

18. 在整个访问期间，代表着重向政府提出了下列几点：

- 承认根据定义国内流离失所是属于国家主权范围内的国内问题，但主权与向人民提供保护和援助的责任相辅相成，政府应该在必要时与国际社会合作履行这一责任。

- 理解政府对安全问题关注，但强调考虑安全问题需要全面，兼顾所有公民的利益并符合国际人道主义法、人权法的原则和关于国内流离失所问题的指导原则。
- 欢迎政府先拆除 11 个营地、然后再拆除 13 个营地的决定；强调必需向仍留在营地的人提供适当保护和援助。
- 注意到政府阐明的在安全条件许可情况下最终关闭所有营地的意图，提出有必要确定可由各方采取何种建立信任措施，以确保进行这一工作。
- 向政府转达国际社会向返回家园的人提供支援的意愿。
- 向政府表示下列关注：开始拆除工作的方式缺乏透明度和计划，没有与国际人道主义组织合作。尽管政府在由其常驻团 2 月 4 日致秘书长的信中要求国际人道主义组织提供援助，但却不让它们参与安排。
- 呼吁召开一次协调会议和建立规划机制，提供布隆迪政府所要求的支援。
- 敦促(政府)制定时间表，拆除政府宣布将要关闭的 24 个营地。
- 强调需要让人们能在耕种季节返回(即在 2 月底前或最迟 3 月 10 日)和仍在集中营的国内流离失所者需要在耕种季节每周至少有 4 次下地耕种的充分机会。
- 敦促(政府)优先拆除难以接近因而得不到任何援助的集中营地。
- 强调必需提高民事当局在重新集结问题上的作用和姿态，与现在垄断该工作的治安当局和军方建立更公正的伙伴关系。
- 强调拆除进程至关重要，是阿鲁沙和平进程中的建立信任措施。

19. 由于代表一再强调上述问题，特别是他要求政府与联合国驻该国的工作组的联合会议在查访结束之前举行，内政部在重新安置部、各省当局、联合国机构和非政府组织的参与下组织召开了一次协调会议，确定如何共同策划拆除营地的方式。会议期间，政府提供了拆除行动第一阶段要拆除的第一批 11 个营地的名单(标有这些地点的地图载于附件二)并通知会议它正审查要拆除的另外 13 个营地。政府还同意加强现有合作机制，处理两个问题：(a) 布隆迪更大范围的国内流离失所情况和所需要的援助；和 (b) 布琼布拉乡村地区迁移居民的具体情况以及

需要为解决这一问题制定一个行动计划。应代表的要求，部长还指示他的工作人员向联合国和非政府组织提供与拆除第一批 11 个营地有关的所有计划文件。政府与驻该国的工作组的另一次会议预计在代表离开布隆迪时召开。

20. 在拆除开始 5 天后，代表参观了第一个被拆除的营地，Maramvya (4,700 人)。这标志着联合国第一次参观被拆除的地点和拆除地居民返回的地区。该营地被完全遗弃，但一人除外，代表与他进行了交谈，他返回到这里是为了拆除他曾所建造的棚屋。在附近的返回地区，代表会见了一大群返回者，他们提出援助需要，要求帮助他们重建家园。鉴于他们返回后见到的是遭到抢劫和破坏的家，建筑材料是优先需要。虽然许多人立即开始耕种，但他们需要更多的种籽。此外，他们将继续需要粮食援助，直到收获季节。

D. 残留的营地

21. 政府官员一再表示将在安全条件容许时“逐步”拆除集中营。因此，拆除工作显然将逐步进行，大多数营地将继续存在并在一定时间内需要国际援助。正如本文一开始就指出的，目前到达营地的援助水平不足以解决大量需要。

22. 查访团参观过的 Kabezi 营地不属第一批要拆除的 11 个营地之列。该营地严重拥挤(Kabezi 有 3-4 万人，是最大的集中营之一)，缺水少卫生设施。结果，尽管该营地在参观时看上去较干净，但存在严重健康问题，包括霍乱、腹泻和疟疾。营养不良现象明显。最近进行的营养调查报告说，营养不良在集中营普遍增加。接受采访的流离失所者明确说他们需要住房、毛毯、衣服、粮食、炊具和肥皂。

23. 代表在向 Kabezi 营地居民发表的简短讲话中解释说，查访团本身就是国际社会关心他们处境的证明。注意到他们的政府已宣布了拆除营地的政策，代表表示国际社会准备协助他们返回家园。对这一讲话爆发的热烈掌声是自发的，令人感动。在机场当查访团即将离开时，代表请安置、重新安置和遣返部的局长同联合国人道主义协调员共同努力劝说当局将 Kabezi 营列入第一批拆除营地的名单。

24. 在 Kabezi 营地以及在一般情况下，据报告迁移居民首先关注的是有无下地耕种的机会，特别是在 2、3 月份耕种季节。如不保证流离失所者有更多的机会

下地，这必将造成未来几个月向国际社会要求粮食援助的后果。在多数情况中，迁移居民的确有机会下地耕种，但人们认为这还不够(粮农组织表示一周 4 个全天是最起码的要求)。Kabezi 的流离失所者说，他们获准在军方陪同下下地耕种(尽管说此话时有相当多的文职和军事当局的人员在场)。然而，若干流离失所者说，由于安全情况，他们有两个星期未能种地。即使种地要求得到批准，但由于当局规定的时间限制(如在 Maramvya，流离失所者必须在 14 时返回营地)或由于耕种的田地远离重新集结地，在田里耕种的时间可能有限。

25. 教育是另一令人关注的领域(其他“非集中”的国内流离失所者也有同感)。尽管有现成学校设施，但许多流离失所儿童不能上学，因为他们的家庭付不起每学期 1,000 至 1,500 布隆迪法郎的标准学费或必要的学习用品。尽管表面上政府制定了免除国内流离失所儿童学费的政策，但没有系统地实施。

26. 就安全而言，尽管集中营地名义上是为了保护目的而设立的，但据报告它们遭到叛乱分子的攻击，而武装部队未能提供适当保护。此外，在营地内，据报告，迁移居民的人身安全受到严重威胁，包括骚扰、性暴力和法外杀害；由于代表在大量政界和军事人员陪同下，查访团无法充分调查上述指控。

27. 国际社会在解决集中营的保护和援助需要时面临的一个重大障碍是若干营地由于不安全、地点偏僻或公路条件而无法接近。结果，这些营地中有一些自 1999 年 9 月建立以来没有得到任何援助。这些营地的援助和保护需要不详，但鉴于这些营地尤其没有国际存在，估计它们迫切需要这些援助和保护。

三、其他国内流离失所者

28. 除了集中营的 30 万国内流离失所者外，自 1993/94 年以来，40 多万布隆迪人因接连不断的暴力而流离失所。在代表于 1994 年进行查访时，布隆迪主要有两类国内流离失所者：在政府部队保护下安置在营地的“流离失所者”多数是图西人；逃亡到农村藏起来的“流离失所者”，多数是胡图人。后一群体更容易受到伤害，原因是他们因躲藏而难以得到人道主义机构的帮助。代表还发现，在给该国北部的卢旺达难民(多数为胡图人)与给邻近的国内流离失所者营地(图西人)的国际人道主义援助之间存在着巨大差距——这一情况有加剧种族之间冲突的危险。应代表的建议，国际社会随后作出努力，缩小这些差距。尽管如此，待遇上的差

距在 1994 年仍继续存在，这在政府官员的思想中最明显。他们提出的一个共同问题是国际社会在目前强调“被集中者”(即绝大多数为胡图人)时忽视了“国内流离失所者”(即主要为图西人)。然而，正如实地考察所表明，尽管 1993/94 年的国内流离失所者继续受益于再融合支援，以提高他们自给自足能力，但国际人道主义社区必须把优先放在“被集中”的居民方面，他们的最基本人道主义需要没有得到适当的解决。

29. 代表在查访期间参观了布琼布拉城市地区和恩戈齐省的若干“流离失所者”营地。根据重新安置方案框架，这些营地已转变为长期或半长期性质的村庄式定居点，通常有一名军人看守。重新安置方案是由省当局执行的，在有些情况下得到国际社会的援助，因为国际社会承认即使安全条件改善，许多“流离失所者”也不会返回原籍，原因是他们仍害怕以前的邻居，这些人可能是对返回者种族群体犯下暴行的祸首。

30. 虽然代表参观过的多数称为种族混合定居点，但据报告，流离失所者营地基本上实行种族隔离；在早期的流离失所者之间，以图西人为主的定居点和以胡图人为主的定居点在待遇方面仍然有重大差别。据报告住在营地的胡图人由于得不到地方当局的重视并且在有些情况下处于无法接近的偏僻地区，因而生活更加朝不保夕。此外，大量流离失所的图西人已得到安置，因而为重新安置流离失所的胡图人所做努力就更少了，因为据认为一旦恢复安全，后一部分居民更有可能返回原籍。

31. 还必须指出，不是因为集中的流离失所仍在继续。除了被称之为“老”案例外，暴力升级继续造成接连不断的临时流离失所浪潮。由于多数受影响地区因安全和后勤方面的限制而无法接近，有关此类流离失所的资料极少。因此，这些国内流离失所者几乎无人知晓。

32. 查访团在访问期间强调：除了笼统数字和地点外，布隆迪缺少有关国内流离失所的详细资料。由于布隆迪流离失所的不同类别重叠、具有多变性质，以及接近流离失所营地困难等问题，准确数字难以取得。为了查明全国各地国内流离失所者的需要和评估目前国际反应的差距，现在仍然需要既从质量又从数量方面全面审查流离失所情况。

33. 建议的审查应该成为对所有流离失所居民的需要作出人道主义和较长远反应的基础。审查重点应放在脆弱性和可持久返回或重新安置和再融合的能力这些客观指标上。这种反应也需要全面并应该考虑接待社区的需要。此外，对国内流离失所者中妇女户主、孤儿、老年人、其他脆弱群体的特殊需要应给予特殊照顾。

四、国际反应体系

A. 机构常委会介入的条件

34. 集中营对人道主义援助和保护的需要以及已经开始的拆除营地的工作显然值得国际社会立即介入。鲁塔纳事件造成两名侨民职员和若干国民被杀害，继该事件之后联合国从 10 月中旬起开始实行安全阶段四，自此后联合国大大减少了在该国，特别是在实地的活动。结果，解决被强迫迁移居民的援助和保护需要的艰巨任务落在非政府组织身上。尽管非政府组织积极努力并为继续这种参与作出承诺，但它们表示没有能力解决大量需要并对联合国机构不能更直接参与显然表示失望。这种情绪引起捐助和外交界的强烈共鸣，更不用提政府官员了。

35. 联合国机构在与代表的会晤中表示愿意调动资源，向受强迫迁移影响的居民提供人道主义援助，无论他们是在营地还是处于返回和再融合过程中。它们提供了现有存货或将要谋求获得的具体数字。

36. 机构常委会的政策表明，这方面的努力取决于政府是否作出努力结束强迫迁移的坚决保证。正如上文指出的，代表会见的一些政府官员表示，一旦导致建立集中营的不安全情况不复存在，这些营地最终将全部关闭。查访期间在政府和国际社会之间为确定拆除营地时间表开始的对话取得的进展说明政府为结束强迫迁移作了一定程度的保证，尽管这种拆除是循序渐进和按政府自己的条件进行的。在未来数周和数个月里当局建设性地参与这一对话将关系到能否让政府在这方面作出更明确的保证。

37. 驻该国家工作组继续支持机构常委会政策规定的参与条件。这些条件扼要转载如下：

- (a) 除了种子、工具、化肥和教育用品外，仅向重新安置地点提供“维持生存”援助(粮食、关键医疗服务、水和卫生用品)；
- (b) 提供支持受影响居民自愿返回(或在特殊情况中，重新安置)和再融合的援助，条件是这是所计划工作的一部分；
- (c) 除了对饮水和卫生的需要以外，不为在营地建立永久性结构提供援助；
- (d) 保证国内流离失所者能利用当地现有服务设施和保证向这些当地服务设施提供援助；
- (e) 对建立或管理营地不提供援助；
- (f) 在独立评估需要、独立监督分配和通往营地的人道主义交通不受阻碍的条件下提供援助；
- (g) 按每个具体情况并在每一阶段根据对需要的最新评估提供援助；
- (h) 保证人权观察员能完全和自由进入营地和在政府内设立审查人权观察员的报告和采取行动的论坛。

B. 保 护

38. 尽管有些援助正送往国内流离失所者手中，但对保护的紧迫需要仍存在，基本上没有得到解决。应该作为优先事项为留在集中地的居民进行保护活动。据报告这些地方发生了大规模性侵害以及骚扰和法外处决等事件。此外，对下列问题必须予以重视：确保拆除营地的工作按国际标准进行；保证返回地区条件安全。国际社会和人道主义组织坚决强调必须监督营地和拆除工作中尊重人权的情况和评估返回地区的条件。

39. 保护活动，尤其是以预防为主的保护活动，也应该包括在武装行动者以及较普通的平民百姓之间培养尊重人道主义和人权标准的文化。在这方面，应该鼓励授权机构如人权事务高级专员办事处(人权署)、儿童基金和红十字国际委员会(红十字会)加强宣传和促进国际人道主义和人权法的活动。人权署还可以通过加强技术合作活动，特别是协助加强司法部门和当地非政府组织的能力来进一步促进这一目标的实现。至于联合国难民事务高级专员办事处(难民署)，尽管其目前的介入有限，但它也可以做更多的工作。实际上它似乎准备探索如何更积极介入。

C. 工作人员的安全

40. 在与外交使团、非政府组织和政府的会谈中，它们一再表示认为，安全阶段四太长，影响到联合国在该国的信誉和工作能力。

41. 代表查访时，该国有些地区如果要恢复到安全阶段三仍需要达到若干其它条件。至于政府方面，联合国仍期待它公布 1998 年杀害世界粮食计划署工作人员事件调查报告。代理助理协调员，说他相信布隆迪政府不久将公布报告。而联合国方面则需要采取若干步骤。第一，联合国基层安全单位需要重建。第二，对该国各省的安全评估正在进行之中并有待在安全条件允许联合国外地安全干事到现场进行这种评价活动时予以完成。第三，联合国驻该国工作组一旦重新组成，将需要得到安全训练。满足这些需要的工作正取得进展，但需要加速。为此目的，代理助理协调员/指定的安全官员呼吁，在招聘长期工作人员的工作正在进行的同时，派遣具有考察团地位的安全干事，组建基层安全单位。各省的评价工作因安全问题而耽误，但评价活动预计 2 月中完成。培训预计 3 月中旬开始，尽管将其提前的谈判正在进行之中。

42. 在代表访问的最后一天，代理指定的安全事务协调员收到联合国安全事务协调员办公室(安协办)的传真，同意工作人员前往经联合国专职安全事务干事认可认为安全的北部某些省份(恩戈齐、木因加、卡鲁齐和基隆多)和在那里过夜。同一传真还同意在通知主管安全当局后向同样省份部署国际职员。

43. 尽管有些地方不久似乎有可能实现恢复到阶段三的条件，而且安协办的新指示为在北部进行活动提供了灵活性，但必须指出这些事态发展不会象在该国的若干联合国伙伴希望的那样大大改变在该国关键地区的活动方式。人们期望当该国部分地区达到恢复到阶段三的条件时，联合国将能够象它在 10 月悲剧发生那样发挥作用。然而，由于该国安置大多数国内流离失所者的地区，如布琼布拉乡村地区、布班扎、马坎巴和鲁塔纳等地的情况，即使该国其他地区恢复到阶段三，这些地区也似乎有可能继续实行阶段四的程序。尽管如此，即使在阶段四，联合国驻该国的工作组仍可以使用已建立的安全方式，以便只要安全条件许可，经常前往布琼布拉以外的地区。2000 年 1 月 20 日与政府签署的加强联合国人员安全保护备忘录载有这些安全办法。这些办法需要更积极地加以利用，以便联合国人员更经常前往外地查访。

D. 协调和计划

44. 在机构一级，没有任何一个联合国机构有向国内流离失所者提供保护和援助的全面授权。在布隆迪，国内流离失所者的需要是通过建立在各人道主义和发展机构和非政府组织比较优势基础之上的协作系统解决的。然而，要保证反应有效，就需要采取若干步骤。现有协调机制需要加强，确保计划的全面与协调和向一般国内流离失所者和具体的“集中”居民提供保护和援助，无论他们仍在营地还是正返回家园。

45. 关于布琼布拉乡村地区，政府和人道主义机构同意利用现有协调机制制订一项全面计划，列出返回家园的居民以及仍留在营地的居民的需要。它们还商定，关于该国更大范围内的国内流离失所情况，内政部为处理与人道主义组织的关系而设立的协调机制将与现有联合国和非政府组织机制(联合国人道主义事务协调办事处和非政府组织网络 RESO)联合，审查需要和计划对策。

E. 资源调动

46. 在布隆迪，暴力的接连不断性和因此而造成的流离失所引起一定程度的“捐助者厌倦”。此外，关于对集中危机的反应，捐助者表示有些失望，因为他们支持的人道主义援助是为了解决主要因政府政策造成的需要。然而，代表还获悉由于国际一级的宣传努力高度突出集中问题，捐助者变得更愿意给予支持。

47. 为了对集中政策造成的需要作出反应，联合国人道主义事务协调办事处目前正协助更新 2000 年综合呼吁过程。国际社会支持这一调动资源努力至关重要，以便让人道主义组织对集中危机作出有效反应。人道主义组织还将需要捐助者支持它有效执行总体方案，解决其他脆弱居民包括到现在已在国内流离失所几年和仍然处于困境的人的需要。

48. 查访期间提出的另一重大问题是捐助方不愿意为超出维持生存紧急援助范围的活动提供支援。在现场的各位对话者强调布隆迪从来没有象现在这样即将通过谈判解决冲突。实际上，总统刚从阿鲁沙和谈会返回，这次和谈似乎预示着和平的到来。代表强调国际社会不仅需要在政治上支持阿鲁沙和平进程而且还需要通过较长期的结构支持，解决冲突根源和减少对救济援助的依赖。这样做对有

效建立和平至关重要。捐助界，特别是欧洲联盟、世界银行以及双边捐助者的建设性参与可在这方面作出积极贡献。

F. 能 力

49. 继 1999 年 10 月鲁塔纳事件和实行安全阶段四后，联合国各机构被迫减少在该国的存在，仅留下必要工作人员。此外，由于活动减少，大量非政府组织被迫停止执行在该国的方案。这一系列因素——缺乏适当的人力和后勤能力以及安全——是对有效人道主义反应的严重限制。

50. 除了探索将来是否有可能在某些地区实行安全阶段三后而予以参与之外，代表获悉联合国驻该国工作组正审查根据安全阶段四可留在该国的国际工作人员数目，以提高对迫切人道主义需要作出反应的现有能力。在这方面，世界粮食计划署阐明的下列意图使代表感到鼓舞：发起一个新的为期 6 个月的应急活动和再招聘 35 名工作人员。联合国人道主义事务协调办事处也在招聘额外工作人员，支持人道主义协调，而儿童基金正填补若干国际工作人员空缺。然而，保护活动方面仍存在重大差距：红十字会目前没有为布隆迪国内流离失所者进行活动，而人权署在全国仅有四名人权观察员。人权署应紧急加强它在该国的人力和后勤能力，有效处理保护流离失所者和返回居民的关键问题。

51. 联合国驻该国工作组内没有稳定的领导进一步阻碍了对布隆迪流离失所危机作出有效人道主义反应。鲁塔纳事件后，驻地协调员/人道主义协调员出于安全考虑不得不离开该国。目前的代理驻地协调员/人道主义协调员虽然其工作受到高度赞扬，但不久也将离开该国，再次在该国小组内造成领导真空。因此，需要在尽可能短的时间内确定候选人，正式担任驻地协调员/人道主义协调员职务和实行全面的战略领导。

五、建 议

52. 毫无疑问，使布隆迪国内流离失所者包括被强迫迁移到重新集结营地的人摆脱困境是对国际社会相当大的挑战。尽管如此，在目前的情况下政府以及国际社会可采取下列若干步骤，改善国内流离失所者的条件。代表提出下列建议：

- (a) 机构常委会和更大范围内的国际社会应继续为停止集中和拆除所有的集中营开展宣传活动。联合国高级官员应该进行额外查访，作为继续就这些问题与政府进行对话的特别是监督拆除进程的工作情况的一种手段；
- (b) 政府和国际人道主义组织应联合制订综合反应战略，查明“被集中”的居民和返回者的保护、援助和再融合需要以及解决这些需要的措施和资源；
- (c) 敦促政府向联合国和非政府组织通报拆除工作第二阶段要拆除的另外 13 个营地的地点。鉴于 Kabezi 营地的恶劣条件和代表的访问给该营地居民带来的希望，政府也应该将该营地列入要拆除的第一批营地名单。政府也应该优先拆除地点偏僻和外来援助无法进入的营地；
- (d) 紧急呼吁政府保证“被集中”的居民有下农田的充分机会，一周至少四次，尤其要让他们能够在 3 月中旬结束的当前播种季节期间种植作物；
- (e) 政府和国际人道主义组织应继续重视“非集中”的国内流离失所者的援助、保护和再融合需要；
- (f) 国际人道主义组织应该收集有关全国国内流离失所情况的全面资料，既注意质量又注意数量，并以这些资料为基础规划全面和综合反映。
- (g) 呼吁联合国实现审查在全国维持安全阶段四所需要的条件；
- (h) 联合国各机构应更充分利用现有活动方式(即根据安全阶段四)，更经常地访查国内流离失所者营地和定居点以及返回区；
- (i) 请捐助者提供支持，让国际人道主义组织能够对“被集中”的居民、国内其他流离失所居民和返回者的援助、保护和再融合需要作出反应。
- (j) 还请捐助者设法从较长远的角度积极介入在布隆迪的活动，支持和平进程；
- (k) 代表认为有必要通过交换资料和共同参与有关活动使人道主义对话和援助与和平努力和建立信任措施相配合。

六、结 论

53. 最后，代表强调由于政府已经宣布了拆除营地的政策，代表查访期间的气氛有利于进行建设性对话，确保加速执行这一政策和鼓励国际合作，向受影响的居民提供人道主义援助。现在所需要的是为仍然在集中、其营地被拆除的人和仍然需要当局和国际社会保护和援助的国内其他流离失所居民保持对话和合作的势头。

注

¹ 代表是在人权事务高级专员办事处的助手、儿童基金、负责大湖地区的区域紧急事务高级顾问和纽约联合国人道主义事务协调办事处的人道主义事务干事的陪同下进行查访的。他们的投入均反映在本报告中。代表感谢儿童基金支付他和助手的旅差费。

² 见流离失所情况：布隆迪。关于国内流离失所者问题的秘书长代表的报告(E/CN.4/1995/5/Add.2)。

³ 1996年也出现过集中情况。拆除这些营地的活动始于1997年。

附件一

机构间常设委员会关于布隆迪强迫迁移 (“重新集结”)问题的政策

定 义

1. 在布隆迪强迫迁移称为“集中”，它是将整个社区大规模强迫迁移到离其家园有不同距离的地点。这些地点一般都没有任何基本服务设施、有的在山脚下或陡峭的山顶上。官方称它们由民政机关管理，但实际上是在军队控制之下。许多社区事先没有得到通知在半夜迁移并只允许携带他们所能拿得动的东西。随后他们的家常常被洗劫一空。

行为的合法性

2. 政府称其政策符合日内瓦四公约第二号附加议定书第 17 条(它允许为了有关平民的安全或迫切的军事理由而强迫居民迁移)；其意图是保护居民免遭叛乱部队的攻击。然而，目前的情况显然不符合第 17 条规定的强迫迁移居民的任何国家的政府必须遵守的严格条件，所以，根据国际法布隆迪政府的行动是非法的。因此，它也不符合国内流离失所问题指导原则(1998 年提交联合国人权委员会)。

政策的人道主义影响

3. 自 1999 年 9 月 20 日以来，住在布琼布拉乡村省份的约 33 万人被政府强迫迁移到 53 个地点。这一行动给所涉居民带来灾难性影响。政府没有给迁移到这些地点的居民提供食物、水和住处。这给这些居民造成包括心理创伤在内的大量痛苦，因为本已属于居民中最贫困的这些人被安置在得不到基本服务的地点。政府声称，帮助受影响的人是国际社会的责任，这种说法是不能接受的，因而受到驳斥。

联合国对该政策的反应

4. 1999年10月6日，秘书长呼吁冲突各方，政府和叛乱部队，结束对平民百姓的一切攻击和遵守国际人道主义法律和原则。他对布琼布拉乡村地区大规模强迫居民迁移表示极为关切并呼吁政府和其行动造成这种局面的一切其他方结束武装冲突和采取措施确保各家庭能尽早返回家园。

机构常委会对布隆迪强迫迁移问题的政策

5. 1997年针对布隆迪政府在其他省份采取的类似行动，机构常委会通过了马丁·格里菲斯先生在1997年2月27日致当时的紧急救济协调员明石先生的备忘录中提出的政策。该政策在强烈谴责政府这种行动的同时，同意在符合某些具体条件的情况下由国际社会提供“维持生命”的援助。

6. 机构常委会在面临类似情况时强调它坚决反对强迫迁移政策。机构常委会认为采取这一政策没有任何理由。这一政策在布隆迪执行时无视受影响者的权利和福利。机构常委会认为政府要对这一行动引起的不人道后果负责。

7. 机构常委会注意到政府承诺开始拆除迁移地点。常委会支持有秩序地拆除营地并呼吁政府与联合国和其他人道主义组织对话，以便为受影响的居民在尽可能短的时间内自愿返回提供便利和鼓励为这些受影响的人拟定持久解决办法。这些解决办法应该在受影响者完全同意的情况下确定并且不是让他们返回家园就是在特殊情况下将他们安置到所涉个人自愿挑选的其他永久地点。

8. 鉴于政府坚决保证努力停止实行强迫迁移政策，机构常委会的各机构同意向国际社会寻求资源，向受这一政策影响的人提供人道主义援助，但需符合下列条件：

- (一) 迁移地点的援助应限于被视为“维持生命”的援助，即食物、重要保健服务、水和卫生设施。例外情况将是(a) 以种籽、工具和化肥等形式给能够经常下地的人的援助(在2月份，下地耕种的机会特别重要)；(b) 以教育用品形式提供给能够为儿童组织学校的社区的援助。
- (二) 援助应尽可能用来支持受影响居民有计划的再融合，即迁移者自愿返回家园或在特殊情况下，根据所涉个人的具体要求按计划将所涉社区

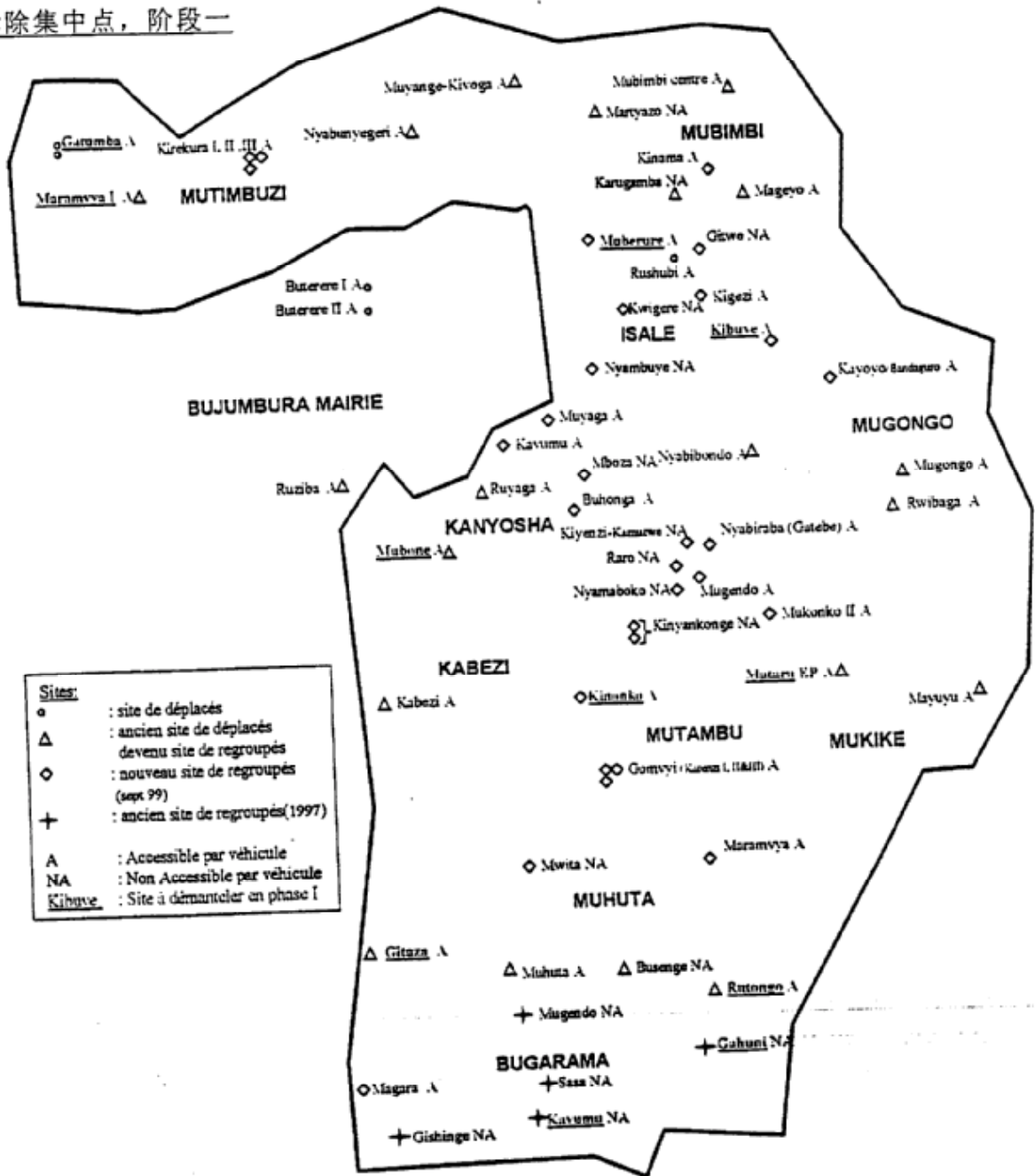
安置到新地点。在给返回者和被安置的人提供援助的同时，应该对接待社区给予支持。

- (三) 对在各营地设立长期机构的行为不应该给予任何援助，为有效供水和卫生设施所需要的情況除外。
- (四) 重点应该是保证仍能够服务于其社区需要的现有当地服务部门不拒绝国内流离失所者和保证向这些服务部门提供援助，例如特别要向当地保健中心和学校提供援助。
- (五) 不应该提供帮助建立或管理营地的援助。
- (六) 援助应该在对需要进行独立评估、对分配进行独立监测和人道主义工作者进入营地不受阻碍的基础上提供。
- (七) 援助应该根据具体情况分别提供，每一阶段的援助应取决于对需要的新评估。
- (八) 人权观察员充分和自由进入营地必须得到保证，以便让他们监视并报告那里可能发生的任何侵权行为。政府应该成立一个能够审查这些报告并采取行动的论坛。

2000年2月3日

附件二
布琼布拉乡村地区

拆除集中点，阶段一



Sites:	
○	: site de déplacés
△	: ancien site de déplacés devenu site de regroupés
◇	: nouveau site de regroupés (sept 99)
+	: ancien site de regroupés (1997)
A	: Accessible par véhicule
NA	: Non Accessible par véhicule
<u>Kibuye</u>	: Site à démanteler en phase I

* Les communes les plus touchées par le regroupement sont Kanyosha puis Mubimbi et Kabezi; ensuite viennent les communes de Isale et Mutambu.

10/02/2000

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Bujumbura, Burundi, Tél: (257) 21 80 34/ Fax: (257) 21 80 35

-- -- -- -- --