



## 秘书长关于布隆迪的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据第 2303(2016)号决议提交的。该决议请我每三个月向安理会报告布隆迪局势，包括任何公开煽动仇恨和暴力的事件，报告为部署联合国警察部门所采取的步骤，并报告决议第 13 和第 14 段所述联合国警察部门可能作出的调整。我的特别顾问于 11 月 8 日向安理会通报了布隆迪局势。本报告涵盖 2016 年 7 月 29 日第 2303(2016)号决议通过以来这段时间，详细说明了决议执行状况，并说明了我的特别顾问和联合国系统在这方面所开展的工作。

### 二. 主要动态

2. 自布隆迪政治危机爆发以来，至今已近两年。危机起因于执政党保卫民主全国委员会-保卫民主力量(保卫民主力量)决定支持皮埃尔·恩库伦齐扎总统竞选第三个任期。自那时以来，政治僵局愈加顽固。经济衰退进一步缩小了政治空间。政治意见的交流不是通过开展有意义的对话，而主要是提出指控和反驳指控，途径包括利用各种社交媒体和发表公报。一个新情况是，恩库伦齐扎总统 2016 年底发布声明，表示“如果布隆迪人民决定按照其愿望修改《宪法》”，他可能要求参选第四个任期。这有可能使该国陷入更深的危机。

3. 为解决这一危机，所在区域在东非共同体(东共体)主持下致力开展真正而包容各方的对话，但尚未取得突破。与此同时，政府所设立的布隆迪人之间对话全国委员会主持开展了“布隆迪人之间对话”进程，但其包容性和合法性引起了严重关切。该委员会 2016 年 8 月发布中期报告，结论包括取消总统任期限制，还包括其他宪法修正案，如获通过将危及《阿鲁沙协定》的执行。

4. 政府已决定退出《国际刑事法院罗马规约》，中止与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)开展合作与协作，拒绝与人权理事会授权的调查委员会进行合作。与此同时，关于侵犯和践踏人权行为的报道层出不穷，规模令人忧虑。



同时，政府尚未与非洲联盟就部署人权观察员和军事专家问题签署谅解备忘录。此外，政府与主要双边伙伴的关系仍然紧张，因为政府继续将危机归咎于外部干涉。政府坚持认为该国局势已正常化，但政治反对派和民间社会领导人继续呼吁国际采取紧急行动，避免局势进一步恶化，防止爆发普遍的暴力和大规模暴行。尽管公开暴力和武装对抗事件有所减少，但据报仍在发生侵犯和践踏人权行为，包括杀害、强迫失踪、性别暴力、任意逮捕拘留、酷刑、虐待以及发现身份不明的尸体。尤其令人关切的是，2016年10月以来据报发生了200多起强迫失踪案件。2015年4月至2016年12月31日，人权高专办记录了593起侵犯生命权行为，每月仍有数以百计的人遭到逮捕。

5. 由于广泛发生镇压行动，而且执政党的青年分支远望者民兵日益采取恐吓手段，致使许多布隆迪人生活在恐惧之中。还有未经证实的报告称，有人对政府支持者和安全部队实施袭击和侵犯人权行为。社会经济和人道主义局势已变得越来越严峻。从危机开始截至2017年2月初，约有387 000名布隆迪人已逃离该国。据难民署称，预计2017年此数字将超过500 000人。

## A. 政治动态

### 国内动态

6. 2016年8月20日，保卫民主力量在基特加举行特别大会，改组该党领导层，任命Evariste Ndayishimiye少将担任秘书长。大会还确认由恩库伦齐扎总统担任党的顾问委员会主席。该委员会是党的主要咨询机构。

7. 2016年11月19日，恩库伦齐扎总统在穆拉姆维亚省Rutegama发表讲话，呼吁保卫民主力量的党员保持警惕，“因为斗争仍在继续”。他还警告说，“这个任期是上帝决定的，不论是外国人还是本国人，只要反对这一任期，就会受到上帝的惩罚”。

8. 在布隆迪人之间对话全国委员会主持下举行的布隆迪人之间对话正在接近完成。该委员会有15名成员，到目前为止已在全国各省和市镇各级完成所有对话，还会见了一些流亡在外的布隆迪人。2016年8月23日，布隆迪人之间对话全国委员会主席Justin Nzoyisaba主教宣布向总统和国家立法机关提交了委员会的临时报告，标题是“关于布隆迪人之间对话全国委员会所取得成就的报告”。中期报告根据这些对话的情况提出了初步建议，指出大多数公民要求结束总统任期限制，赞成《宪法》的地位高于2000年《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》。报告还表示：“布隆迪人”不希望历任前总统终身担任参议员；“公民”认为《宪法》的缺陷是造成政治冲突和不安全局势的根源；公民希望修改有关政党和民间社会的某些现行法律规定。许多反对派政治领导人和民间社会团体没有参与这一进程，其中大多数均认为进程缺乏包容性和透明度，声称进程是由政府控制的，目标是产生预定的政治成果，并对此表示强烈关切。

9. 2016年10月11日，内政部长在基特加召集政党代表和政治人士会议，讨论政治领袖应如何发挥作用，促进和平与对话，以利于筹备2020年的选举。与会者签署了一项包含29条内容的决议，其中包括将东共体主持的布隆迪人之间对话进程的地点设在布隆迪，使之与布隆迪人之间对话全国委员会产生协同增效作用，还包括设立一个国家委员会，负责根据布隆迪人之间对话全国委员会的结论提出宪法修改意见。决议还建议加强监测非政府组织的机制。

10. 2016年11月16日，部长会议核准设立宪法审查委员会，负责研究如何修订《宪法》。据报告，该委员会的任务包括分析应修订的《宪法》条款，供政府审议，并经政府同意后提出《宪法》修订草案。报告还指出，部长会议的决定参照了下述因素：(一) 全国独立选举委员会、国家人权问题独立委员会、布隆迪人之间对话全国委员会的报告中有有关宪法修正案的提议；(二) 10月11日政党和政界领导人会议所通过的决议；(三) 某些条款需要与东共体法律保持一致。反对派政党和民间社会批评部长会议的决定，并警告说任何蓄意违反《宪法》和《阿鲁沙协定》的行为只会加剧目前的政治危机。

11. 本报告所述期间，公务员、劳动和就业部部长根据参议院指示，要求公共行政单位填写调查问卷，以核实按照《宪法》规定尊重多样性的情况。调查内容包括要求填写所有公务员的性别、族裔、所属区域。虽然《宪法》第143条要求公共行政机构反映国家的多样性，但调查结果显示存在族裔偏向，引起了广泛关注。

12. 恩库伦齐扎总统在鲁塔纳省主持了“祈祷周”活动，最后于2016年12月30日发布一项声明，并于2016年12月31日向全国发表谈话，内容包括重申拒绝与有逮捕令的布隆迪流亡者进行对话，并声称布隆迪独立以来历史上的冲突均由同一“小撮人”挑起。他还说，东共体调解工作的最佳方向是协助筹备2020年的选举。总统说，宪法改革委员会将研究《宪法》修正案，使之与《东共体条约》等国际公约相一致，并将参照布隆迪人之间对话全国委员会的建议。他还表示，根据宪法改革和民众支持的情况，自己有可能在2020年竞选总统。

13. 反对派在很大程度上仍有两种区别，一种是政治反对派与武装反对派之别，另一种是仍住在布隆迪境内的反对派与流亡在外的反对派之别。反对派成员指责政府实施定向逮捕和其他恐吓行动，同时也试图通过指派职务方式使流亡反对派的某些成员返回布隆迪。

#### 东共体主持的布隆迪人之间对话

14. 在调解人乌干达总统约约韦里·卡古塔·穆塞韦尼、协调人坦桑尼亚前总统本杰明·威廉·姆卡帕主持下，东共体主导的对话进程举行了三次会议，第一次在恩德培举行，时间为2015年12月，另外两次在阿鲁沙举行，时间分别为2016年5月和7月。到目前为止，协调人已分别与政府和一些政治反对派成员举行了协商。然而，不同利益攸关方尚未坐到一起，进行面对面的对话。布隆迪政府尽管明确支持东共体主导的区域对话进程，但一再拒绝同据称参与2015年5月失

败政变的人以及制止第三个任期运动的民间社会领导人接触。政府一直呼吁将该对话地点设在布隆迪，与布隆迪人之间对话全国委员会进程合并，但此举被东共体拒绝。

15. 鉴于难以开展真正的对话进程，协调人姆卡帕呼吁该区域对政府和反对派施加压力，促其承诺真诚并无先决条件地参与对话。9月8日，东共体国家元首和政府首脑会议在坦桑尼亚达累斯萨拉姆举行，核准了东共体协调人提出一套建议，包括“各国元首必须亲自参与使各方承诺进行认真和具包容性的对话，不设先决条件”。首脑会议之后，协调人姆卡帕制定了对话进程路线图，并于11月2日提交给调解人穆塞韦尼总统。路线图规定在2016年12月至2017年6月展开一系列接触活动，最终于6月达成“最后协定”。

16. 协调人姆卡帕2016年12月7日至9日访问布琼布拉。协调人与恩库伦齐扎总统、保卫民主力量秘书长、其他政治利益攸关方就拟议的路线图进行了磋商。协调人在访问结束时举行新闻发布会，声明恩库伦齐扎总统参选第三个任期是合法的，并说对话应把重点放在筹备2020年举行自由和公平的选举上。

17. 一些反对派领导人和民间社会对协调人的声明表示惊愕。阿鲁沙布隆迪和平与和解协定及恢复法治全国委员会联盟于12月9日发表公报宣布，协调人主张恩库伦齐扎总统的合法性，从而将大多数反对派成员“排除在外”，这种做法已使协调人失去了担任这一职务的资格。该联盟呼吁“布隆迪一切反对第三个任期的有生力量”继续“为维护阿鲁沙协定和布隆迪的法治而奋斗”。联盟主席让·米纳尼12月12日致函协调人姆卡帕，宣布联盟不再承认他是协调人，因为他“否认布隆迪冲突的原因”。一些民间社会实体指控协调人偏袒现政权，并要求会见东共体调解人穆塞韦尼总统。这些实体隶属于下列团体：“阻止第三任期”行动(基督徒废除酷刑行动)、保护人权与被拘留者协会、加强布隆迪民间社会论坛、论坛良知与发展、布隆迪人权联盟、反酷刑协会。

18. 协调人姆卡帕于2月16日至19日在阿鲁沙再次召集会议，受邀名单颇具包容性。政府没有出席会议，但执政党保卫民主全国委员会—保卫民主力量派代表团出席了会议。此外，尊重阿鲁沙布隆迪和平与和解协定及恢复法治全国委员会让·米纳尼博士率领的代表团前往阿鲁沙会见了协调人姆卡帕。在布琼布拉、基特加和该国其他地区发生了反对阿鲁沙协商和所谓的“政变者”与会的大规模示威游行。在对话会议过程中，布隆迪政府请求坦桑尼亚政府逮捕协调人邀请的几位对话参与者。协调人姆卡帕在2月19日的总结发言中呼吁东共体召开关于布隆迪问题的特别首脑会议，以便讨论“进程所面临的障碍”。

## B. 安全动态

19. 安全局势仍然脆弱。一段时间以来，公开的暴力事件、武装团体与政府安全部队和国防军之间的冲突已有减弱。尽管如此，但每天仍有报道指控发生了任意

逮捕、虐待与酷刑、强迫失踪、发现尸体等情况。在布琼布拉居民区，警察或军警联合行动队仍几乎每天都采取搜查和封锁行动，在 Musaga 和 Nyakabiga 尤其如此。广泛认为该两处是抗议第三个任期活动的热点地区。2015 年危机发生之初，暴力事件主要集中在首都及周边地区。然而，2016 全年据报经常发生事件的地点遍及该国其他地区，特别是下列省份的热点地区：布鲁里、锡比托克、基特加、基龙多、马坎巴、穆因加、恩戈齐、鲁蒙盖、鲁塔纳、鲁伊吉。

20. 重要的是，执政党的青年民兵组织远望者民兵的活动据报有所增强。这一情况加重了不安全状况和恐惧气氛。在一些省份，经常有报告称发生了恐吓、犯罪活动、虐待、夜间巡逻、准军事训练等情况。据报，远望者民兵还经常与警察和情报部门展开联合行动，并涉嫌参与多起任意逮捕和失踪、虐待、杀戮案件以及某些性暴力案件。

21. 11 月 29 日，有人试图暗杀总统顾问 Willy Nyamitwe，导致 Willy Nyamitwe 受伤，一名侍卫丧生。这起未遂暗杀事件进一步凸显了安全局势的脆弱。1 月 1 日，水、环境和规划部长埃马纽埃尔·班库穆昆齐遭到暗杀。此事仍在调查中。

22. 12 月 28 日，参议院一致通过关于国防军管理和组织的法律草案。该法尚待宪法法院批准和总统颁布。国防军发言人对该法草案作了评论，提及：(一) 国防军更名为布隆迪国防军，(二) 改组现被称为军区的国内指挥结构，(三) 将布隆迪国防军重组为多个军种。该法引起了批评，认为是在建立预备役军人制度，因为反对派意见担心这会将远望者民兵和保卫民主力量前战斗人员作为党派民兵的军事用途合法化。

23. 安全部队的凝聚力仍然是该国稳定的一个关键因素。关于针对前布隆迪武装部队的攻击增加的报道是令人关切的重大问题。虽然到目前为止维持了凝聚力，但可能会受到更多针对国防军军官等高级官员的攻击以及意外政治或安全事件的考验。包括至少 5 名前布隆迪武装部队成员在内，有 18 人因被指控于 1 月 23 日在穆因加省 Mukoni 袭击了一座军营而遭到逮捕，并被判处 30 年监禁。政府官员称这起事件是“有组织团伙抢劫未遂”，但反对派领导人称这是政府捏造的，目的是进行镇压。在被定罪的人中，有 8 人表示自己遭受了严厉的酷刑。事件发生后不久，在基地附近还发现了三具尸体，其中包括一名准尉。他曾在事件中被警方逮捕，被发现时身首异处。

#### 区域安全问题

24. 布隆迪和卢旺达之间的关系依然紧张。在本报告所述的整个期间，发生了一些孤立的边界事件及贸易和行动限制。7 月 29 日，部长会议决定停止向邻国出口任何食品，据说是为了应对国内生产不足。8 月 23 日，东非议会决定调查影响布

隆迪与卢旺达之间贸易和公民自由流动的问题。布隆迪安全部队经常逮捕往返卢旺达及坦桑尼亚的人。

25. 仍有涉及布隆迪武装团体的安全事件的报告，据称这些武装团体把刚果民主共和国南基伍省的一些地区作为后方基地，越过边境进入布隆迪开展行动。在本报告所述期间，布隆迪与刚果民主共和国接壤的布班扎省 Gihanga 乡仍然是布隆迪武装部队、国家警察以及据推测是民解阵线恩扎巴姆佩马派武装民兵分子不断发生摩擦的地方。

### C. 人权状况

26. 在本报告所述期间，人权高专办记录并收到了关于严重侵犯和践踏人权行为的指控，包括法外处决、任意逮捕和拘留、强迫失踪及酷刑和虐待案件、关于非法拘留地点的指控以及限制结社自由、言论自由和行动自由的情况。人权高专办注意到，关于强迫失踪的指控有所增加，2016年10月至2017年1月收到的指控超过210个，而2016年4月至10月10日人权高专办记录的案件为77起。人权高专办报告称，过去四个月至少有30人被杀，发现的死尸数量也有上升的趋势，2017年1月发现了至少22具尸体。

27. 包括街头小贩和儿童在内，每月仍有成百上千人被捕。其中大多是因涉嫌破坏国内安全、参与武装抢劫被捕，“为进行调查”被捕，或仅因往返其他省份或邻国而被捕。据报，远望者民兵越来越多地担当执法代理人，包括将人非法逮捕并交给警方，或与地方当局以及有时与警方一道开展联合行动。报告还指出采用的办法是将被羁押人从一个省转移到另一个省，有时在短时间内转移好几次，这有可能造成强迫失踪。

28. 2017年1月23日，总统签署一项政令，赦免某些类别的被羁押人。司法部称，执行该政令将可使大约2500名被羁押人受益，这将有助于减轻布隆迪监狱过度拥挤的情况。截至2017年2月8日，包括25名儿童在内，共有1033名囚犯根据该政令获释。据报，至少有58名团结与发展运动成员获得赦免，但并未全部获释。某些罪行，如破坏国内安全等，不在总统赦免之列。这些罪行已成为将反对党成员逮捕、起诉和判刑的主要理由。

29. 据报，反对派政党成员以及被认为是反对者的人继续遭到任意逮捕、拘留、虐待和强迫失踪。2017年1月，至少有35名反对派政党成员被捕(26名民族解放阵线(民解阵线)鲁瓦萨派成员、1名民解阵线恩扎巴姆佩马派成员、1名争取和平与发展联盟齐加米班加派成员、4名争取民族进步统一党(乌党)成员、3名团结与发展运动成员)，至少10人受到虐待或酷刑。前布隆迪武装部队士兵越来越多地成为国家安全部队的打击对象，特别是在所指称的 Mukoni 袭击事件之后，其中多人被捕，遭受强迫失踪、酷刑和虐待。

30. 被控侵犯人权者仍然完全不受惩罚，几乎没有做出什么努力来调查国家人员或远望者民兵犯下的践踏人权行为。

31. 在本报告所述期间，人权高专办未能记录到任何关于性暴力和性别暴力的案件，但这可能主要是因为持续存在恐怖氛围、对当局和司法系统不信任、性暴力和性别暴力通常导致受害人污名化，而这些因素阻碍幸存者举报及获得服务。引述布隆迪难民言词的公开来源资料表明，妇女和女童在逃离该国时遭受了性暴力和性别暴力。

32. 众多人权维护者、律师、新闻记者及民间社会组织成员逃离该国，那些还在布隆迪活动的人则面临相当大的风险。在本报告所述期间，布隆迪境内的言论自由和媒体自由仍然受到限制。布隆迪新闻观测站、布隆迪广播者协会等布隆迪媒体监督组织仍然处于瘫痪状态，布隆迪记者协会则于 2016 年 10 月 24 日被政府中止活动。

33. 为私营媒体和独立媒体工作的记者继续面临以任意逮捕、拘留或强迫失踪手段进行的骚扰。由于私营媒体受到限制，社交媒体就成了替代来源和分享平台，交流往往未经核实的关于安全事件和侵犯人权行为的消息，助长了猜测和谣言的传播。

34. 民间社会组织继续受到压制。2016 年 10 月 19 日，内政部长签署部长令，将五个组织从民间社会组织登记册中除名。这五个组织是：加强布隆迪民间社会论坛、良知与发展论坛、基督徒废除酷刑行动、保护人权和被拘留者协会、公民调查网。10 月 24 日，内政部长发布第二项命令，无限期中止另外五个组织的活动(这些组织是：民间社会选举监测联盟、布隆迪支持国际刑事法院联盟、布隆迪记者联合会、布隆迪人权联盟、布隆迪反酷刑协会)。2016 年 12 月 21 日，布隆迪历史最悠久、最受尊重的人权非政府组织布隆迪人权联盟被永久取缔。

35. 2016 年 12 月 23 日，布隆迪国民议会通过立法，施加了更多的限制，包括规定设在海外或资金来自海外的民间社会组织将三分之一的业务预算存入布隆迪中央银行，以布隆迪法郎支付所有雇员(包括国际雇员)，并遵守雇用当地工作人员的族裔配额。该法获得参议院通过，2017 年 1 月由总统颁布。

#### 与人权高专办、其他国际人权机制及国际刑事法院的合作

36. 在本报告所述期间，布隆迪政府取消了一系列人权机制的合作。7 月 28 日至 29 日，联合国禁止酷刑委员会召开布隆迪问题特别审查会议。禁止酷刑委员会成员与司法部长率领的一个布隆迪代表团预定讨论采取了哪些步骤来调查反对派成员、记者和人权维护者遭受即决处决、任意拘留、酷刑和虐待的情况，包括 2015 年 8 月对保护人权和被拘留者协会主席 Pierre-Claver Mbonimpa 的袭击以及 2015 年 11 月其子被杀事件。然而，7 月 29 日布隆迪政府代表团采取前所未有的举动，退出了会议。布隆迪政府在 7 月 29 日致人权高专办的普通照会中表示，会议讨论所依据的报告是政府事先没有接触到的，因而要求有更多时间回应。

对此，禁止酷刑委员会表示该委员会对政府缺席 7 月 29 日对话感到遗憾，并强调已遵循了既定程序。

37. 9 月 20 日，联合国布隆迪问题独立调查委员会发布了最后报告，指出该国存在有组织有计划地严重侵犯人权的情况，其中一些在调查委员会看来有可能构成危害人类罪，而犯事者主要是国家工作人员以及与他们有关联的人。报告还查出了据报由武装反对派犯下的践踏人权行为，包括谋杀、定点击杀和手榴弹攻击，这些行为在民众中造成了伤亡。布隆迪当局称该报告是“政治报告”，“充满谎言”。同样，执政的保卫民主力量党于 2016 年 9 月 22 日对媒体发表声明，否定报告的调查结果，称其“未经核实”、“有危险的偏向”，要求联合国将该报告视为无效，同时重申该党“坚持各项人权原则”。2016 年 9 月 22 日至 30 日发生了针对报告的抗议，大多是在布琼布拉城市省，但其他几个省以及人权高专办办事处前也有抗议。

38. 9 月 30 日，人权理事会通过一项决议，设立布隆迪境内侵犯人权行为问题调查委员会。政府在 10 月 3 日的一份新闻公报中表示拒绝接受这项决议，认为其“在布隆迪不适用”。10 月 10 日，政府宣布 3 名联合国布隆迪问题独立调查委员会专家为“不受欢迎的人”。

39. 10 月 11 日，政府宣布中止与人权高专办布隆迪办事处的所有合作，原因是该办事处在独立调查委员会报告的编写过程中与其“串谋”。

40. 10 月 27 日，政府正式通知秘书长，退出《国际刑事法院罗马规约》。

41. 11 月 14 日，国际刑事法院检察官办公室提交了关于初步审查工作的年度报告。报告申明，尽管布隆迪退出《罗马规约》，但初步审查将继续进行，并且“也可包括”在 2017 年 10 月 26 日“退约生效前可能在布隆迪境内犯下的其他任何相同情况的罪行”。

42. 11 月 23 日，人权部长宣布政府拒绝与根据人权理事会 2016 年 9 月 30 日第 33/24 号决议设立的调查委员会进行合作。此前，人权理事会主席任命了该委员会的 3 名成员。10 月 26 日，全国各地重新发生政府主办的反对调查委员会的和平抗议。

43. 11 月 28 日，联合国消除种族歧视委员会根据其预警和紧急行动程序采取行动，对以下事态表示严重关切：人权状况；关于武装民兵恐吓民众的报告；公务员事务部 2016 年 11 月 8 日发出调查表，要求所有公务员表明族裔身份；政府官员频繁发表仇恨言论和煽动族裔暴力；布隆迪人在邻国寻求避难。消除种族歧视委员会敦促布隆迪政府遵守国际人权义务，避免采取任何可能加剧该国族裔间紧张关系的行动。



### 煽动仇恨和暴力

44. 自危机开始以来，政治人物在演讲中、在社交媒体上、在公报和新闻媒体中一直在使用煽动性的、充满仇恨的语言，号召民众“保卫”该国，反对据称试图破坏布隆迪稳定的所谓叛国者和阴谋家。这些言论包括煽动暴力、攻击反对派、打击民间社会、指责邻国参与未遂暗杀。2016年11月26日，鲁蒙盖省发生反对任命布隆迪问题调查委员会3名成员的抗议，当时保卫民主力量秘书长 Evariste Ndayishimiye 表示，布隆迪人民随时准备“认真对付”任何企图破坏政权稳定的人。他将身处境外的布隆迪人称为“叛国者”，指控他们试图在外国势力的协助下破坏该国的稳定。远望者民兵高呼敌视反对派的口号，唱着保卫民主力量的胜利歌曲。一些反对派成员则针锋相对，公开呼吁使用武力推翻政权。

45. 由于人权高专办的行动受到限制，而且我的特别顾问办公室的力量有限，联合国无法对全国各地仇恨和煽动性言论的使用情况进行监测，因此难以全面说明该国仇恨言论的程度，也难以厘清各次言论的背景情况。

### D. 社会经济和人道主义动态

46. 政治危机对布隆迪的社会经济和人道主义局势产生了不利影响。主要的宏观经济指标显示，国内生产总值(国内总产值)下降，外汇储备损失重大，公共投资急剧减少。2016年公共债务增幅超过50%。失业率急剧升高，尤其是在青年人中。

47. 根据政府的2016年财政年度预算，安保支出有所增加，但对卫生和教育等社会部门的拨款却有所减少，对人数众多且比例不断增大的人口群体的农业生计拨款也有所减少。在卫生部门，基本药物长期短缺。2016年，教育、卫生、水/环境卫生的预算分别减少了30%、54%和72%。政府已扩大和加快国家和地方的税收，包括实行地方税费，同时将教师的薪资支付权力下放到地方一级。

48. 2016年，需要人道主义援助的人数从110万人增加到至少300万人(占总人口26%)，其中妇女、儿童和青年受影响最大，尤其是陷入流离失所状况的人。需要保护的人数几乎增加一倍，从110万人增加到180万人。社会-政治危机已影响到法治和获得必要支助服务，致使最脆弱群体缺乏保护，面临多重风险，包括性别暴力以及其他侵权和践踏权利行为。

49. 由于基本食品价格上涨，2016年期间季节性降雨不足，长期贫困，农业季节歉收，造成粮食无保障的人数增加了3倍，从730 000人增加到300万人。据世卫组织称，2016年约820万布隆迪人(占总人口73%)受疟疾影响，其中有3 826人死亡。境内流离失所者约有170 000人，一些目标省份到目前为止确定的自发回返者约有37 000人。2016年8月至10月与前几个月相比，每月从邻国抵达的难民人数均增一倍。2017年头几个星期确认了这一增加趋势。2015年4月至2017年2月初，抵达布隆迪的难民人数达387 000人。

50. 2016 年人道主义呼吁要求提供 6 230 万美元，因后期供资激增，到年底已收到 99%。但是，以下因素阻碍及时提供人道主义援助：政府采取限制性办法处理国际非政府组织工作人员签证的发放；要求政府各职能部委每天陪同实地访问团；扣留通过布隆迪中央银行拨给非政府组织的捐助专款。

### 建设和平活动

51. 建设和平委员会继续参与帮助防止危机进一步升级，并恢复布隆迪政府与其主要国际合作伙伴之间的信任。在这方面，建设和平委员会布隆迪组合主席参与了有关布隆迪政治危机所致经济影响的政策讨论。参与方式还包括：与主管财政和经济的政府当局举行讨论会；与世界银行、国际货币基金组织、联合国国家工作队的官员以及布隆迪私营部门举行情况通报会。

52. 主席在举行这些讨论会后，与联合国驻地协调员一道，于 2016 年 11 月 7 至 8 日在日内瓦同世界银行、非洲发展银行、欧洲联盟、国际货币基金组织等布隆迪的多边伙伴以及联合国系统举行协商，内容包括：比较其宏观经济评估；就其应对当前社会经济挑战的措施交流信息；探讨如何应对这些挑战，确定可能的协同作用。建设和平委员会同意政府 2017 年继续推动与多边伙伴的这种互动协作。

53. 建设和平基金向我的特别顾问办公室提供资源，使其能够支持对话努力，包括支持东共体促进布隆迪人之间对话。基金还继续向非洲联盟提供直接资助，支持部署 100 名非洲联盟核定人权观察员中的 32 人，监测和记录布琼布拉及该国其他地区的侵犯人权行为。这是第一次向非洲联盟提供此类直接经费，在欧洲联盟委员会的协调下进行。欧盟委员会持续向这些人权观察员提供经费。建设和平基金还继续促进地方一级的对话，增强解决冲突的能力。一个由 500 多名女性调解人组成的网络继续处理地方冲突，并汇集了不同政治派别的妇女参与；正在对城市青年定向提供社会经济机会，从而提高社会凝聚力、加强社区安全。

## 三. 第 2303(2016) 号决议执行情况及我的特别顾问开展的活动

54. 7 月 30 日，即第 2303(2016)号决议获得通过后那一天，包括保卫民主力量党的骨干和结盟的政党在内约有 1 000 人在布琼布拉的法国大使馆和卢旺达大使馆前抗议通过该决议，并敦促安全理事会审查其有关向该国部署联合国警察部分的决定。8 月 2 日，政府发表公报称，虽然它以前曾同意部署 20 至 50 名非武装警察，但目前的局势已不需要作此种部署。政府说在卢旺达部署这些警察能发挥更好的作用，因为那里正在招募和训练武装反对派。执政党保卫民主力量 8 月 15 日发表的新闻公报同样批评安全理事会有关向布隆迪部署联合国警察的决定，认为是侵犯该国的主权。

55. 8 月 18 日，布隆迪对外关系和国际合作部长 Alain Aimé Nyamitwe 致函于我，重申其政府反对第 2303(2016)号决议。该信提到安全理事会指未就部署联合国

警察部分寻求该国政府的同意，并声称目前局势出现积极变化，这表明已不再需要外国驻留人员。信中还强调指出，政府继续致力于对话，支持部署 200 名非洲联盟人权观察员和军事专家，如要进一步加强特别顾问办公室，需获得政府的同意。同一天，国民议会和参议院分别发表了一项声明和一项决议，反对通过第 2303(2016)号决议，因为在布隆迪部署警察的决定是未经政府同意而作出的。

56. 由于该国政府继续拒绝接受第 2303(2016)号决议，该决议迄今仍无法执行。10 月 14 日，安全理事会发表新闻声明，要求我派遣我的特别顾问就第 2303(2016)号决议的执行方式与布隆迪政府进行协调，特别是按照联合国惯例商讨第 8、13 和 14 段所述事项。

57. 我的特别顾问在访问该国期间，敦促政府恢复与人权高专办的全面合作。特别顾问还呼吁政府致力于建立信任措施，特别是：明确承诺通过包容各方的对话寻求结束当前的政治危机；释放没有使用暴力或宣扬暴力的政治犯；为反对派和民间社会开放政治空间；确定承诺不推行违反《阿鲁沙协定》的、非经各方同意的《宪法》修改。

58. 我的特别顾问从布隆迪返回后，11 月 8 日向安全理事会通报其访问成果，强调该国政府与国际社会需要达成一项新契约，双方共同作出建设性努力，在充分尊重布隆迪主权的情况下促进和平与稳定。特别顾问还向安理会通报说，与他对话者表示对部署最多 50 名非武装警察持开放态度。然而随后得知，政府不再愿意接受这一方案，并决定反对以任何形式部署联合国警察。

59. 因此，第 2303(2016)号决议的以下主要内容依然没有得到执行：在该国增加人权监测能力；支持布隆迪人之间对话；迅速落实加强特别顾问办公室的行动；在布隆迪设立联合国警察部分，确保其逐步得到部署。

#### A. 人权监测

60. 安全理事会第 2303(2016)号决议第 4 段敦促布隆迪政府继续与人权高专办全面合作，并请我与联合国人权事务高级专员共同采取适当步骤增强人权监测能力，监测布隆迪局势。然而，该国政府决定中止合作，不利于整个联合国系统了解情况，因而削弱了人权高专办的监测和报告能力。因此，人权高专办不得不暂停与布隆迪当局的技术合作，而不得不部分依赖第三方提供的信息编写报告。虽然这些信息来源被认为是可信的，但人权高专办无法独立予以核实。

61. 该国政府要求与人权高专办进行谈判，以修订 1995 年订立的《谅解备忘录》，内容是人权高专办驻布隆迪的任务、规模、持续时间。

#### B. 部署非洲联盟观察员

62. 截至 2017 年 2 月，部署到布隆迪的非盟人权观察员只有 45 人，其中 32 人由我的建设和平基金的推动资金供资。已部署 23 名非盟军事专家，但由于原定

的轮调，在撰写本报告时该国只有 10 名非盟军事专家。尽管进行了几个月的谈判，但政府尚未签署指导非洲联盟在布隆迪部署人员的《谅解备忘录》。

63. 在这方面，经与非洲联盟进行广泛磋商后，2016 年 9 月 19 日向安理会提交了决议第 11 段要求的有关联合国支持部署非盟观察员的提案。提案内容包括向非洲联盟提供行动支助的一揽子定向方案，包括办公场地、相关设施管理服务、交通、燃油、通信和信息技术设备、医疗和医疗后送服务、个体防护装备。提案的一项关键原则是，向联合国人员和非洲联盟人员提供均等支助。在安理会作出进一步决定前，联合国继续与非洲联盟保持密切的工作关系。

### C. 支持布隆迪人之间对话

64. 我的特别顾问及其团队应要求数次参与东共体调解小组，并参加调解活动。在 2017 年 2 月 6 日这一周，特别顾问团队前往阿鲁沙，并与非洲联盟和东共体调解小组协作筹备与布隆迪各利益攸关方从 2 月 16 日开始举行另一轮协商。他们一起制订了会议的形式、议程、与会者名单。三个小组商定为支持对话进程成立一个‘联合技术工作组’，目前正在敲定职权范围，以便正式确定合作和支助安排。这一动态标志着东共体、非洲联盟和联合国之间的协作已得到显著加强。

### D. 加强特别顾问办公室

65. 第 2303(2016)号决议请秘书长按第 2279(2016)号决议第 10 段和第 2248(2015)号决议第 7 段所述，迅速着手加强特别顾问办公室，包括大幅度增加驻布隆迪的政治干事，以便执行下列任务：(一) 与危机的所有利益攸关方、包括政府、反对派、政党、民间社会、宗教领袖和其他各方进行互动；(二) 为布隆迪人之间对话提供实务支助；(三) 与布隆迪各方制订建立信任措施，以改善人权及安全状况，营造有利于政治对话的环境。该决议还要求提交更多报告。特别顾问办公室按现有人员配置来看人力有限，仅能履行这些规定任务、监测和报告该国局势，却无力在首都布琼布拉以外从事这些工作。

66. 经行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)和第五委员会经过广泛讨论，联合国大会 2016 年 12 月 23 日在第 71/272 号决议第十九节第 24 至 29 段中决定，将该办公室的预算维持在 2016 年水平，而不核准增加任何员额或资源，其效果是安全理事会在这方面的第 2279(2016)和第 2303(2016)号决议将无法得到执行。

67. 受到政府限制并不是只有我的特别顾问办公室和人权高专办。因政府的决定要求提前十天通报任何国内旅行，联合国国家工作队一些成员也受到影响。签证处理方面出现了延误，一些当地工作人员也遭到恐吓，还发生了任意逮捕的事件。

## E. 部署警察

68. 按照安理会的授权，秘书处着手根据第 2303(2016)号决议的规定规划和筹备部署多达 228 名单派警察。自上次我的特别顾问向安理会通报以来，联合国警察部分的部署工作没有取得任何进展。值得回顾的是，8 月 23 日秘书处按照联合国标准程序就派遣一个技术评估团向布隆迪发出普通照会，以筹备新的部署工作。该国政府 8 月 24 日给秘书处发来普通照会，告知不同意派遣这样的访问团。如该国政府同意，维持和平行动部随时准备在 15 天内部署警察部分，以确保在当地拥有初步行动能力。

## F. 应急规划

69. 2016 年 1 月 6 日，维持和平行动部按照第 2303(2016)号决议的要求，同时遵循第 2279(2016)号决议，向安全理事会提交在布隆迪部署军警人员的应急计划。该计划设想部署一支装备精良的强制性力量，由联合国现有人力组成，负责应对广泛且有系统的、可能构成灭绝种族罪的侵犯人权行为，但须获得安全理事会授权，并须获得东道国和部队派遣国同意。该计划将定期予以更新。然而必须指出的是，如果布隆迪发生大规模暴行，联合国现有能力将不足以开展所需规模的强制性和平行动。因此，目前仍亟需确定第一响应国家，或确定一组有意愿的国家。

## 四. 意见和建议

70. 对这场危机的过程中，《阿鲁沙协定》的基本价值，即正义、法治、民主、善政、多元化、尊重个人的基本权利和自由、统一、团结、男女平等、布隆迪人不同政治派别和族裔之间的相互理解和宽容等，遭到了破坏。

71. 在目前情况下，如果通过宪法修正案，逆转《阿鲁沙协定》的规定，将有可能致使该国重新陷入武装冲突，给该地区造成难以预测的影响。我非常关切总统最近发表的声明，其中暗示可能寻求第四个任期，这将需要修改《宪法》。虽然布隆迪人有根据自己的法律修正《宪法》的主权权利，但是正是恩库伦齐扎总统寻求第三个任期的决定引起了该国摆脱十多年前血腥内战以来最严重的危机。布隆迪仍未从 2015 年的选举危机中恢复过来，仍旧面临诸多方面的挑战，包括持续存在的严重侵犯和践踏人权行为、经济退化和民众的大规模流离失所。在目前情况下，若总统试图寻求第四个任期，可能会加剧危机，破坏为找到可持续解决该国危机的办法而做出的集体努力。

72. 布隆迪政治领导人有道德义务和政治责任，尽一切努力使该国重新走上和平与社会发展之路。布隆迪危机至今没有升级为一场全面的武装冲突并不说明最恶劣的情况已经避免。相反，潜在的升级和暴力因素仍然存在。我敦促布隆迪所有利益攸关方把国家利益置于自身利益之上，并真诚、无条件地承诺，在尊重《阿鲁沙协定》的基础上进行由东共体主导的、真正具有包容性和公信力的对

话。这是以和平方式解决政治分歧、寻求持久解决危机办法的唯一途径。我谨重申，联合国充分支持该区域的和平努力。为此，联合国系统将调动充足的资源和专业能力，支持东共体主导的调解。

73. 联合国已设法利用其斡旋作用，以建设性的方式与政府和其他利益攸关方进行接触，目的是帮助开辟政治空间。在我的前任 2016 年 2 月访问布隆迪期间，恩库伦齐扎总统承诺采取一系列建立信任措施，例如释放没有使用或鼓吹暴力的政治犯，取消对独立媒体和被暂停活动的非政府组织的禁令。但仍有很多工作要做。至关重要的是，政府充分履行其所作的承诺。在这方面，必须取消对民间社会、人权和媒体组织的限制，允许他们自由开展活动，参加政治进程，并推动促进和保护人权，包括充分保障言论自由和媒体的独立性。

74. 我的特别顾问和联合国其他官员继续进行这些努力，并一再鼓励该国政府落实这些承诺。尽管作出了这些努力，但政府最终未能采取必要步骤，开放政治空间，营造一种有利于和平解决危机的氛围。

75. 与联合国系统的合作减少，包括对在全国各地的行动实行限制，进一步损害了为找到和平解决危机的办法而做出的努力。特别是，暂停与人权高专办和其他人权机制的合作令人严重关切。我敦促该国政府继续与联合国系统，包括人权高专办和特别顾问办公室合作。我还呼吁政府与联合国签订《特派团地位协定》，让特别顾问办公室自由行动。

76. 我注意到，该国政府尚未就非洲联盟人权观察员和军事专家的部署和活动与非洲联盟签订谅解备忘录。我敦促该国政府毫不拖延地签署该谅解备忘录，以使非洲联盟人权观察员和军事专家在该国充分运作，履行其法定职责。我呼吁会员国支持上述人员的部署，包括考虑 2016 年 9 月 19 日向理事会提交的提案。联合国将继续加强与非洲联盟的合作，以支持东共体主持的对话进程。

77. 该国的社会经济和人道主义局势日益严峻。该国政府尊重人道主义空间，便利人道主义援助的运送至关重要。我要赞扬该区域慷慨大方地收容大量难民，并重申联合国愿意继续提供必要的支助。人道主义行为体已加紧这方面的努力。

78. 对于该国，甚至整个次区域局势恶化的危险不应低估。我深信，仍然迫切需要解决危机。如果现在不能通过包容各方的对话采取果断行动，只会导致民众遭受更多的痛苦，并可能使十多年的建设和平工作付之东流。该区域和国际社会应当从政治上全力支持东共体主持的对话进程，以防出现可能导致大规模暴力、有可能蔓延到邻国的局势。

79. 鉴于有指控认为持续存在侵犯人权行为，必须采取紧急措施，以确保问责和防止有罪不罚现象。我呼吁国家当局与人权理事会授权的调查委员会充分合作，追究所有侵犯和践踏人权者的责任。

---

80. 联合国已与布隆迪密切合作二十多年，我相信，我们将继续与布隆迪政府和人民进行建设性的接触。布隆迪何去何从将取决于布隆迪人自己的承诺。布隆迪人必须在国际社会的支持下共同努力，建设一个更强大、更稳定的未来。

81. 最后，我要感谢我的特别顾问和在布隆迪开展活动的整个联合国系统人员继续努力支持布隆迪的和平与稳定。我呼吁安全理事会和国际社会继续参与，支持所有国家和区域利益攸关方谋求该国的持久和平。

---