

**2004 年组织会议**

2004 年 1 月 21 日、2 月 3 日至 6 日及  
5 月 4 日和 5 日

议程项目 2

**通过议程及其他组织事项****经济及社会理事会布隆迪问题特设咨询小组的报告\*****摘要**

经济及社会理事会规定，布隆迪问题特设咨询小组的任务是审查该国在人道主义和经济方面的需要，并就如何确保国际社会提供适当、整体、协调周密和有效的援助并促进协同作用提出咨询建议。布隆迪人民正大力推进和平进程，从救济走向发展，小组正是在这一重要时刻展开了工作。布隆迪面临各种相互联系挑战，必须克服挑战，才能促进稳定，确保实现持久和平与可持续发展。

布隆迪地处动荡不安的大湖区域中部。在非洲国家元首和政府首脑的倡议下，各方于 2000 年 8 月 28 日在阿鲁沙签署了《和平与和解协定》，长达十年的冲突即将结束。2003 年 10 月 8 日和 11 月 2 日，在南非比勒陀利亚签署了经过进一步谈判产生的两项议定书。2003 年 11 月 16 日，过渡政府与皮埃尔·恩库伦齐扎领导的主要叛乱集团全国捍卫民主理事会-捍卫民主阵线在达累斯萨拉姆签署了《综合停火协定》。该国的暴力程度大大降低，据估计，95%的敌对行动已经停止。然而，阿加顿·鲁瓦萨领导的帕利佩胡图派仍置身于和平进程之外，并在首都布琼布拉市制造暴力和恐怖气氛。2004 年 1 月 18 日至 21 日，布隆迪总统多米蒂安·恩达伊泽耶与帕利佩胡图派-民族解放力量在荷兰举行会谈，讨论达成停火协定和帕利佩胡图派-民族解放力量参加过渡政府的可能性。恩达伊泽耶总统和帕利佩胡图派-民族解放力量领导人在会谈中商定，任命一个国际调

\* 本报告迟交，以反映出最近国际社会向布隆迪提供支助方面的重大发展。



查委员会，对教廷大使迈克尔·考特尼主教惨遭杀害一事进行调查。

由埃塞俄比亚、莫桑比克和南非 3 000 人部队组成的非洲驻布隆迪特派团，为阿鲁沙和平进程奠定了基础。特派团由双边捐助提供支助，任务是维护布隆迪的稳定，并为联合国参与布隆迪事务创造条件。安全理事会请秘书长于 2004 年 3 月早些时候就联合国如何为全面执行《阿鲁沙协定》提供最有效的支助提出建议。在此之前，非洲联盟曾要求安全理事会考虑派遣联合国维持和平部队，取代非洲驻布隆迪特派团。

布隆迪恢复和平后，过渡政府在人道主义、经济和社会方面面临巨大的挑战。布隆迪人口密集，是非洲流离失所人口比例最高的国家。布隆迪人口的 90% 为农村人口，因此被划为最不发达国家。咖啡占该国商品出口的 85%。由于商品市场价格下跌，布隆迪的外汇收入减少了 60% 以上。并且，该国人口中的 89.2% 每天生活费用不足 2 美元，58.4% 每天生活费用不足 1 美元。世界银行估计，五年来该国经济萎缩了 25% 以上。在这种情况下，如果没有国际支助，布隆迪将难以实现千年发展目标。

特设咨询小组与联合国系统内部的对话者、双边捐助者和布雷顿森林机构进行了广泛协商。小组还访问了布隆迪，会见了恩达伊泽耶总统、内阁部长、秘书长特别代表、联合国国家工作队、民间社会、国际援助组织和外交使团成员。小组对布隆迪积极应对情况变化感到鼓舞。然而，虽然政府和其他社会行动者已下定决心，并已制定明确的目标，但要实现目标，仍完全依赖于国际社会的强大支助以及与发展伙伴建立真正的伙伴关系。

国际社会已经开始对布隆迪的需要作出回应。2004 年联合呼吁进程于 2003 年 11 月 19 日启动，联合国国家工作队及其伙伴要求得到 71 545 567 美元，为援助特困人口项目提供支助，同时为发展与和解奠定基础。2003 年，在一次类似呼吁中筹集了 2 100 万美元。2004 年 1 月 13 日和 14 日，布隆迪发展伙伴论坛在布鲁塞尔成功举行，25 个国家参加了这次论坛。论坛由比利时和布隆迪两国政府合办，并得到了开发计划署的技术支持。国际货币基金组织执行局根据减少贫穷促进增长贷款机制为布隆迪批准了一项三年期安排，为该国经济改革方案提供支助至 2007 年 1 月。这将为在 2005 年前根据增加优惠的重债穷国倡议减免布隆迪债务铺平道路。在货币基金组织执行局根据减少贫穷促进增长贷款机制批准安排后，巴黎俱乐部随即承诺同意减免债务。

在这一和平进程发展的重要关头，布隆迪亟需得到包括预算支助在内的紧急援助。还必须提供适当的支持，以使该国走上可持续发展的道路。布隆迪将于 10 月底举行选举，而部署联合国维持和平部队则尚待定论，因此继续支助非洲布隆迪特派团对于维护持久和平至关重要。全国的政治局势从未象现在这样充满希望。但是，如果没有国际社会的持续支助，这种希望可能难以实现。

## 一. 引言

1. 布隆迪问题特设咨询小组是根据经济及社会理事会 2003 年 7 月 21 日第 2003/16 号决议设立的。这是理事会继几内亚比绍问题特设咨询小组<sup>1</sup>后设立的第二个特设咨询小组。2002 年 7 月 15 日理事会第 2002/1 号决议，为即将摆脱冲突的非洲国家特设咨询小组建立了框架，并规定小组的任务是审查有关国家在人道主义和经济方面的需要；审查相关的支助方案，采取救济、善后、重建和发展综合措施全面促进和平与稳定，根据其发展优先事项，拟订关于长期支助方案的建议；并就如何确保国际社会提供适当、整体、协调周密和有效的援助和促进协同作用提出咨询建议。

2. 布隆迪常驻联合国代表曾致函经济及社会理事会主席（见 E/2002/86），请求理事会设立布隆迪问题特设咨询小组。因此，理事会决定设立这一小组，并就小组的工作方式进行协商，以使小组能够参加布隆迪政府计划与联合国开发计划署（开发计划署）合办的捐助者圆桌会议。理事会在 2003 年 8 月 22 日第 2003/311 号决定中，确定了小组的人员组成和职权范围。决定保留了第 2002/1 号决议中所载的布隆迪问题特设咨询小组任务规定。理事会还要求小组在 2004 年 1 月中旬前向理事会提出关于其建议的报告。

3. 小组由下列人员组成：主席，杜米萨尼·沙德拉克·库马洛大使（南非）、原口幸一大使（日本）、阿卜杜勒·马吉德·侯赛因大使（埃塞俄比亚）、马克·恩泰图鲁耶大使（布隆迪）、让·德鲁伊大使（比利时）和让-马克·德拉萨布利埃大使（法国）。根据理事会第 2003/311 号决定，经济及社会理事会当时的主席格特·罗森塔尔大使（危地马拉）和安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组主席伊斯梅尔·阿布拉昂·加斯帕尔·马丁斯大使（安哥拉）获邀参加小组的工作，两位大使接受了邀请。

4. 小组的设立加强了经济及社会理事会与安全理事会之间的工作关系。2003 年 8 月 25 日，经济及社会理事会主席致函安全理事会主席（作为 S/2003/836 分发），向他通报了小组设立的情况。2003 年 8 月 14 日，安理会主席向新闻界发表声明，并于 2003 年 12 月 22 日发表主席声明（S/PRST/2003/30），<sup>2</sup>对小组的设立和小组的工作表示欢迎。2003 年 12 月 4 日，安全理事会举行会议审议布隆迪局势，并邀请经济及社会理事会主席参加会议，理事会副主席、阿鲁沙和平进程调解人雅各布·祖马（南非）参加了会议。

## 二. 小组的主要活动

5. 2003 年 9 月 11 日，小组举行首次会议，此后举行了一系列简报会，并在纽约与联合国和国际社会的对话者举行会议，讨论向布隆迪提供发展援助的各个方面。对话者包括：

- 主管政治事务的副秘书长基兰·普伦德加斯特；
- 开发计划署非洲区域局副局长兼副处长雅克·卢普；
- 世界银行中南部非洲和大湖区域国家主任伊曼纽尔·姆比；
- 国际货币基金组织非洲局副司长格菲利普·博特朗；
- 人权委员会布隆迪人权情况特别报告员玛丽-特雷瑟·凯塔-博库姆；
- 政治事务部、人道主义事务协调厅和联合国开发计划署；
- 总部设在罗马的机构，即联合国粮食及农业组织（粮农组织）、世界粮食计划署（粮食计划署）和国际农业发展基金（农发基金）；
- 双边捐助国。

6. 2003年9月，小组在多米蒂安·恩达伊泽耶总统出席大会第五十八届会议开幕式期间荣幸地会见了布隆迪总统。

7. 小组通过这些会议和协商，全面了解了布隆迪面临的挑战，并更好地了解了小组与整个发展界的关系。

8. 2003年11月，小组决定派代表团前往布隆迪，与政府当局、主要的社会和经济对话者、活跃于该国的联合国实体及其他发展伙伴会晤。小组派遣的代表团于2003年11月19日至26日对该国进行访问，并受到了秘书长特别代表兼联合国布隆迪办事处（联布办事处）主任伯哈努·丁卡和联合国系统布隆迪业务活动驻地协调员苏尼尔·赛义盖尔的接待。

9. 小组与国家领导人和各界要人举行了广泛的会议和协商。在政府方面，小组会晤了共和国总统和副总统，并与规划、发展和重建部长率领的内阁部长举行了工作会议，参加会议的还有司法部长、流离失所和返回者重返社会和安置部长、财政部长、贸易和工业部长、社会事务和提高妇女地位部长、人权、机构改革及国民议会关系部长、社区发展部长和共和国银行行长。小组还与参议院和国民议会主席团、阿鲁沙布隆迪和平与和解协定执行监测委员会以及全国武装冲突受害者康复委员会主席和副主席举行了会议。

10. 小组会见了商会、行业和手工业的代表以及约40个民间社会组织，其中包括积极从事宗教、人权、提高妇女地位、儿童、青年、社区发展和艾滋病/艾滋病活动的组织。小组还会见了工会领导人。小组在基特加省会晤了省长和区域官员，并参观了联合国机构支助的项目以及粮食计划署支助的国内流离失所者营地。

11. 小组还与非洲联盟委员会主席特别代表兼非洲布隆迪特派团团长、联布办事处和联合国国家工作队官员、外交使团以及国际非政府组织代表等国际利益有关

方举行了一系列会议。小组成员还在布琼布拉愉快地会见了教廷大使迈克尔·考特尼主教。小组对主教一个月后惨遭暗杀深表悲痛。

12. 在结束访问布隆迪之后，小组的三名成员根据经济及社会理事会第 2003/16 号决议，参加了 2004 年 1 月 13 日和 14 日在布鲁塞尔举行的布隆迪发展伙伴论坛。

13. 小组谨对布隆迪政府、秘书长特别代表、联合国驻地协调员和联合国国家工作队、联合国秘书处以及所有拨冗为小组介绍情况、回答问题和交换看法的方面所给予的支持表示感谢。小组还特别感谢经社理事会支助和协调厅/经社部给予的不懈支持。

### 三. 背景

14. 布隆迪是非洲大湖区域内的一个内陆小国。布隆迪与卢旺达、刚果民主共和国和坦桑尼亚联合共和国接壤，以几条河流和宽阔的坦噶尼喀湖等自然特征划界。布隆迪国土面积较小（27 834 平方公里），但是半个世纪以来人口出现空前增长（从 1990 年的 200 万增加到今天的 690 万），人口密度为每平方公里 228 人，是非洲第二个人口密度最高的国家（仅次于卢旺达）。布隆迪的人口由胡图、图西和特瓦三个族裔群体组成，文字相同，文化相通，并信奉同一种宗教。

15. 布隆迪在几个世纪中曾经建立王国。1899 年，布隆迪沦为德国的殖民地。从 1916 年起，比利时根据国际联盟的委任和联合国的托管任务对布隆迪实行统治，直至 1962 年布隆迪获得独立。此后，胡图多数群体和图西少数群体之间关系紧张，并发展成为该国政治生活的特点。该国不时发生暴力起义；1972 年，数万人遭到杀害，20 万人逃到仍然存在多数族裔群体的坦桑尼亚联合共和国避难。1993 年，胡图人梅尔基奥尔·恩达达耶先生在首次民主选举中当选总统。执政四个月后，恩达达耶总统遭到暗杀。该国发生了大规模杀害图西人的事件，图西人多次进行报复。共有数万人遭到杀害，数十万人逃离家园。

16. 1994 年，恩达达耶总统的继任者西普里安·恩塔里亚米拉总统与卢旺达总统一起乘坐的飞机在基加利上空被击落身亡。1996 年，皮埃尔·布约亚上校发动政变重新执政，邻国对此表示谴责，整个区域实施经济制裁，对该国的社会经济局势产生了严重后果。1999 年 1 月，区域制裁终止。

17. 非洲联盟的前身非洲统一组织（非统组织）国家元首，根据布隆迪和平区域倡议，指定朱利叶斯·尼雷尔总统（坦桑尼亚联合共和国）为布隆迪和平进程调解人，后由纳尔逊·曼德拉总统（南非）继任。经过紧张的外交活动，19 个政党于 2000 年 8 月 28 日在阿鲁沙签署《和平与和解协定》。但是，主要的胡图族叛乱集团拒绝缴械。2001 年，曼德拉总统任命南非副总统雅各布·祖马先生为正式调解人坦桑尼亚联合共和国总统姆卡帕和加蓬总统奥马尔·邦戈为共同调解人。2001 年 11 月 1 日，在《阿鲁沙协定》的基础上并按照过渡宪法的规定，成立了

过渡政府。2003年4月30日，布约亚总统根据《阿鲁沙和平协定》的规定，向现任总统多米蒂安·恩达伊泽耶移交任期为18个月的总统职位。阿鲁沙和平进程的最终目标是2004年11月举行全国选举。

#### 四. 最近的政治事态发展

18. 特设咨询小组自成立以来目睹了布隆迪和平进程的主要事态发展。外交努力促成2003年10月8日和2003年11月2日在比勒陀利亚签署了关于政治、防务和安全权力分享两项议定书。这些协定导致2003年11月16日过渡政府与胡图派的一个主要叛乱集团全国捍卫民主理事会-捍卫民主阵线在达累斯萨拉姆签署了《综合停火协定》。来自全国捍卫民主理事会-捍卫民主阵线的部长们已加入过渡政府，并于11月底就职，其中包括全国捍卫民主理事会-捍卫民主阵线的领导人皮埃尔·恩库伦齐扎，他担任了负责善政和国家视察的部长。2004年1月6日，成立了一个由政府军和全国捍卫民主理事会-捍卫民主阵线官员组成的联合军事指挥部，从而将和平进程推入了一个决定性的阶段。暴力活动程度大为减少，估计95%的领土上的不同派别间的敌对行动已停止。

19. 解放胡图人民党及其军事组织民族解放力量(帕利佩胡图派-民族解放力量)(阿加松·卢瓦萨)仍然是未参加和平进程的唯一叛乱集团，并继续从布琼布拉周围的农村地区发起攻击，在该市及其周围地区制造暴力和恐怖的气氛。但是，咨询小组感到非常鼓舞的是，1月18日至21日，帕利佩胡图派-民族解放力量(卢瓦萨)已与恩达伊泽耶总统在荷兰奥斯特韦克进行了会谈，讨论达成停火协定并加入过渡政府的可能性。

20. 2004年1月11日，恩达伊泽耶总统向各政党提出了一份选举守则，该守则是在2004年11月过渡期结束前举行《阿鲁沙协定》呼吁进行的选举的先决条件之一。

21. 根据《阿鲁沙协定》的规定，过渡政府已请安全理事会成立一个国际司法调查委员会，调查该国独立以来的种族灭绝罪、战争罪以及危害人类罪等案件。与此同时，政府已向议会提交了关于建立真相与和解全国委员会的建议草案。

22. 随着这些情况发展，布隆迪从来没有像现在这样接近全面和充分包容各派的和平。前战斗人员的解除武装、复员、原定和重返社会解已经成为一个优先事项，世界银行管理的多国复员和重返社会方案框架可为此提供资金。而且，双边捐助将会为战斗人员进驻营地前的费用提供资金，而方案框架资金是不可用于这一目的的。

23. 鉴于作为和平进程的一项成果，各武装派别的成员纳入国家军队，预计士兵数量会增加，可能达到65 000人，将会给国家预算增加负担。为解决这一状况，政府已宣布一个有计划的复员进程，打算在四年内每年减少10 000名士兵，并已请求国际上为此进程提供支助。

24. 有报道说该国一些地区侵犯人权的情况有所增加。令人也感到遗憾的是有关盗匪行为和有罪不罚方面的报道，这增加了腐败方面的指控，最近几年腐败现象有了相当的增加。有人向小组强调，这些挑战是战争削弱甚或摧毁了施政机构造成的结果。布隆迪政府谴责这些所指称的行为，允诺予以调查。

25. 非洲联盟预防、管理和解决冲突机制中央机构部署了非洲驻布隆迪特派团，其第一批分遣队已于 2003 年 4 月 27 日抵达布琼布拉，其所称目的是为部署一支联合国维持和平部队创造条件。在 2003 年 10 月底以前已经完成部署南非、埃塞俄比亚和莫桑比克大约 3 000 兵力的工作。该特派团团长是马马杜·巴大使，咨询小组在布琼布拉会见了她。几个双边捐助者向非洲驻布隆迪特派团提供了财政资助，该团在布隆迪执行关键任务，包括战斗人员驻进营地前的工作。安全理事会请秘书长在 2004 年 3 月初就联合国如何能最有效支助充分执行《阿鲁沙协定》提交建议。非洲驻布隆迪特派团的经费依靠自愿捐助，需要解决其长期经费筹措问题。小组得知有关方面请求以联合国维持和平部队取代非洲驻布隆迪特派团。

## 五. 人道主义、经济和社会状况概览

### A. 人道主义状况

26. 该国经济和社会结构经受着十年持续暴力行为造成的后果，这一暴力夺取了近 300 000 人的生命，其中主要是平民。根据联合国人道主义和发展机构的资料，该国一般大众的易受伤害程度是世界上最高的国家之一。生活在难民营里的 70% 以上的境内流离失所者不能获得日常最低的饮水和食物需求。由儿童基金会、粮食计划署和世界卫生组织(卫生组织)联合支助的营养和保健中心收容的人继续增加。2003 年，120 多万人接受了粮食计划署的食物，预计 2004 年初每月会有 630 000 人受益于这一援助。许多社区丧失了自力更生的能力，遭到叛军、流氓武装部队和土匪的剥夺和抢劫。另一个担忧是地雷问题，这方面已有许多受害者。

27. 作为战争的后果，30% 的布隆迪家庭的家长是妇女。这促成了一些布隆迪妇女协会的诞生，以倡导加强对妇女和女童的保护使免受针对性别的暴力。儿童也受到了影响：自从冲突开始以来，国家军队、民兵和叛军已招募 14 000 名儿童兵。600 000 其他儿童成了战争孤儿。婴儿死亡率已经达到了令人震惊的每千名新生儿 114 人死亡的程度。联合国系统估计，自 1993 年以来，疫苗接种覆盖人数和小学入学人数减少了三分之一。

28. 2001 年出生时的预期寿命减少十年，降至 40.9 岁。保健部门明显缺乏工具、后勤和人力资源。全国范围内，疟疾正在上升，现已成为最具破坏性的疾病。布隆迪卫生部和卫生组织已经签署了一项新的治疗议定书，儿童基金会及国际非政府组织正在合作进行这些努力。已有人提出，获得药品是个持续存在的问题，需要政府与其发展伙伴合作采取紧迫的解决方法。艾滋病毒感染率也令人日益担

忧。根据艾滋病规划署,<sup>3</sup> 2001年, 40 000名布隆迪人死于艾滋病, 15至49岁的人口中有8.3%为艾滋病毒/艾滋病患者。最近对所有布隆迪利益有关者进行了动员, 这应有助于减缓该疾病的扩散。

29. 通过2003年11月19日发起的2004年联合呼吁程序, 联合国国家工作队及其伙伴已经要求提供71 545 567美元, 以便支助那些在援助最脆弱群体的同时又为发展及和解打下基础的项目。所以, 关键是2004年的呼吁受到应有的关注, 并得到适当的资金。捐助者对以前的呼吁的响应一直令人失望, 布隆迪勉强吸引到其所要求数额的1/3左右, 大多用于解决基本食物需求以及对难民和境内流离失所者的其他支助。转入2003年联合呼吁的捐赠、认捐及资金为21 263 348美元, 占所寻求资金的29.7%。今年, 布隆迪呼吁在日内瓦所有呼吁年度发起活动中受到特别关注, 并被选入良好人道主义捐助倡议框架之中, 以审议增加对该国人道主义界工作的支助。

## **B. 难民和境内流离失所者的回返**

30. 布隆迪是非洲国家中流离失所者比例最高的国家之一。该国17%以上的人口流离失所或沦为难民。所有布隆迪人中至少有13%依靠外来援助生存。281 000名境内流离失所者生活在全国230个场所, 750 000名难民流亡, 其中许多接受联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的援助。同时, 有37 000名来自刚果民主共和国的难民生活在布隆迪领土上, 也接受联合国机构的援助。

31. 一些难民开始自发地从坦桑尼亚联合共和国回返布隆迪北部和中部各省, 过去几个月中这种趋势有所加强。难民专员办事处预计, 2004年初将有300 000名难民从坦桑尼亚联合共和国回返。随着两项比勒陀利亚议定书的签署, 难民和境内流离失所者期待一个有计划的遣返和重返社会进程。

32. 《阿鲁沙协定》设立了受害者康复问题国家委员会, 以组织和协调难民和境内流离失所者回返的所有方面的问题, 从紧急援助到社会和职业重新安插等等。现在委员会已到位, 已经编写了一份行动计划来指导其工作。但是, 鉴于预计中短期内会有大规模人员回返, 布隆迪各机构没有能力单独处理这一问题。这一领域的活动的估计费用为5亿欧元, 其中包括需要寻求国际援助才能实现的农业复兴。在此背景下, 必须要澄清受害者康复问题国家委员会与流离失所者和回返者重新安插和重新安置部的各自工作领域。

33. 人口密度高, 大规模人员回返, 这两者加起来在这个91%的人口是农村人口的国家造成了获得土地问题。一些难民一直是土地被征用的受害者, 1972年的难民不能对其土地提出所有权要求, 因为已经超过法定最后期限(时效)。该国政府面临着这一挑战, 即找到办法来处理境内流离失所者和回返难民对土地的相互冲突的需求。所建议的处理这些挑战的一种方法是加强和扩大诸如传统领导人之类

的传统解决冲突机制，同时也要寻求正式司法制度对这一问题的适当解决方法。有人提出妇女拥有土地权是一个令人关切的迫切问题，需要在修订的国家立法中加以明确阐明和解决。

### C. 经济状况

34. 布隆迪被定为最不发达国家，其 89.2% 的人口每日生活费不足 2 美元，有 58.4% 的人口每日生活费不足 1 美元，布隆迪的人类发展指数是 0.337，在 175 个国家中列第 171 位。<sup>4</sup> 估计 2002 年的实际经济增长率为 2%，比估计的人口增长率 3% 要低，结果贫穷程度明显增加。人均国民总收入为 110 美元，低于撒南非洲国家的平均水平 (490 美元)，是整体的低收入国家的平均水平的 1/4。成人识字率为 49%。<sup>4</sup>

35. 国内生产总值由 1991 年的 12 亿美元降至 2001 年的 6.9 亿美元。尽管 2002 年的增长高于预期，但预计 2003 年会因降雨量少以及该年头半年战斗持续而下滑。自 2001 年以来，该国的货币布隆迪法郎已贬值近 30%。2002 年 8 月决定的贬值导致燃料、建筑材料和其他消费品价格急剧上涨。

36. 布隆迪 90% 以上的人口是农村人口。咖啡占该国商业出口的 85%，咖啡在商品市场上价格下降，外汇收入减少了 60% 以上。种植茶叶和棉花也是为了贸易，一些工业公司对这些产品进行加工。该国工业化水平依然低下，然而，采矿和水电部门会有一些发展潜力。加强传统经济部门以及经济的多样化是该国发展方面的主要挑战。也需要劳动密集型项目来解决高失业率问题。

37. 布隆迪的预算情况极为困难，该国政府已请求紧急财政支助，为诸如工资之类的关键经常支出提供资金，以及进行能力建设和与施政有关的活动。咨询小组在访问布隆迪期间会见的企业部门的代表也强调需要预算支助，以便国家机构能够支付拖欠与它们签有合同的私营公司的款项。如果不进行这一工作，就会有普遍无力清偿债务和广泛的破产。他们还强调高利率和财政压力是私营部分复苏的障碍。将各军事派别的人员融入国家军队一定会影响国家的预算。

38. 2002 年，布隆迪政府编写了临时减贫战略文件，2002 年 11 月运用该文件草拟了紧急社会方案。现正在使用这些文件编写减贫战略文件。咨询小组同意货币基金组织的意见即布隆迪临时减贫战略文件的印发意味着在制定该国未来几年的经济战略方面向前迈出了重要的一步。小组还注意到了发展伙伴论坛最后公报所作的建议，即与此同时需要一份全面“路线图”来确认发起的诸多发展方案之间的联系(解除武装、复员和重返社会、重新安置、能力建设、预算和国际收支方面的支助等)，阐明需要什么以及什么时候需要，并界定一个能迅速和协调作出应对的战略。

## 六. 和平与发展的关系

39. 十年的战争在诸多层面上对布隆迪的社会经济状况产生了破坏性影响。世界银行估计，过去五年中该国经济由于安全状况萎缩 25%。公共服务，特别是卫生基础设施、教育和其他基本社会服务的剧减导致发展的下降。在可持续发展方面，估计由于冲突该国的自然林减少 35%，植树造林减少 25%：森林被用作叛军基地，采取破坏性的军事行动除去森林。在保健部门，整个国家疟疾病率增加是因为战争造成大规模人口流离失所以及伴随战争而在海拔较高的沼泽地种植水稻和养鱼。<sup>5</sup>

40. 布隆迪政府代表和联合国国家工作队强调战胜贫穷对巩固政治领域的成绩极为关键。小组注意到世界银行对冲突后国家援助问题所进行的研究，该研究表明如果 5 年内人民的生活没有改善再次出现冲突的可能性很高。所以，创造机会之窗，并通过早期大规模援助来打破布隆迪的冲突陷阱很重要。

41. 发现，在许多冲突后的背景下，救济和发展之间存在差距，表现在无力将应对危机的势头转化为复苏和发展活动。<sup>6</sup> 咨询小组感到鼓舞的是，目睹联合国各组织正在努力解决这一差距，并确保除了人道主义援助外，其活动会促进各社区较长期的复兴。这方面有个有趣的例子，即粮农组织/粮食计划署的联合紧急农业行动方案，向 200 000 个家庭同时发放种子和口粮，以防饥饿者食用发放给他们的种子。

42. 和平与发展之间的关系要求对布隆迪面临的问题采取综合办法，其中必须包括救济、复苏、人权、经济增长和可持续发展等关键方面。联合国驻布隆迪国家工作队在题为“选择希望：建设性参与布隆迪工作案例”（1998 年 12 月，布琼布拉）中表示，遗憾的是，尽管经济及社会理事会在其商定的第 1998/1 号结论<sup>7</sup> 中呼吁这一办法，但是尚待为该国拟定这一办法。特设咨询小组再一次鼓励联合国系统和国际社会拟定涵盖从救济到发展等过渡的所有方面的支助战略，确保向该国提供平衡和具有互助作用各类援助。

## 七. 联合国在应付布隆迪需求方面的作用

43. 小组 2003 年 11 月访问布隆迪期间目睹了联合国在布隆迪境内的强有力的参与。在其各工作领域内，无论是政治支助、人道主义援助、农村发展、卫生还是教育，联合国无疑是一个主要的现场角色，在双边和其他形式的援助被冻结或相当多地减少时，它继续提供援助。

44. 联合国布隆迪办事处（联布办事处）是 1993 年应安全理事会的要求设立的，其目的是支助各种促进和平与和解的倡议。秘书长特别代表兼办事处主任主持执行监测委员会，该委员会受托负责确保充分和迅速执行《阿鲁沙协定》的各项条款。联合停火委员会作为执行监测委员会的附属机构而运作，其主席由秘书长任

命并向秘书长的特别代表报告。秘书长每年就布隆迪局势向安全理事会提交报告。秘书长最新的报告(2003年12月4日的S/2003/1146)载有关于布隆迪政治和安全事态发展以及关于其经济、人道主义和人权状况的最新详细资料。

45. 联合国大多数主要机构、各基金和方案在布隆迪境内都有业务活动。这些机构包括粮农组织、开发计划署、儿童基金会、难民专员办事处、联合国人权事务高级专员办事处、联合国人口基金、联合国教育、科学及文化组织、粮食计划署和卫生组织。世界银行在该国也有外地办事处。布隆迪的联合国系统发展业务活动驻地协调员兼人道主义协调员，还同时承担开发计划署驻地代表的工作。小组审查了联合国各机构间的合作情况。获悉该国到处存在的安全困难环境刺激了相互援助和合作。工作的诸多方面的协调机制已到位，已经建立了部门发展活动方面的专题小组和委员会。例如，开发计划署、世界银行和难民专员办事处通过一项谅解备忘录建立了一个重新安插问题机构间股。小组获悉，重要的是协调不仅要重视分享信息，而且要重视拟定共同战略和规划。

46. 联合国系统在人道主义援助领域发挥了关键作用，无疑，它提供的紧急支助挽救了生命。人道主义事务协调厅协调一个人道主义联络小组，每月举行所有相关的联合国及非联合国利益有关者会议，其中包括 50 多个当地和国际非政府组织。此外，各机构间技术委员会也在其各自牵头机构的领导下，在具体的人道主义工作领域开展工作。省一级也存在联合国机构和非政府组织伙伴协调组。例如，儿童基金会和粮食计划署与 11 个国际非政府组织签署了三方协议定书，以支助布隆迪全国 248 个营养、护理和保健中心。如上文所述，联合呼吁程序也有助于加强在规划一级对援助及以后工作的协调。

47. 至于发展支助方面，联合国系统执行各种方案，进行农村地区的能力建设，其中包括生产能力、开展创收活动，特别是促进粮食安全，支助各社区以及女童教育等。开发计划署编写了布隆迪第二个国家合作框架(2002-2004)，并于 2001 年 9 月得到其执行局的核准。其战略方案领域是战胜贫穷和艾滋病毒/艾滋病以及实行民主及经济施政。最重要的是，联合国国家工作队即将最后完成布隆迪共同国家评估，编写这一文件的工作因为该国政治局势而延迟。联合国各机构现正在根据共同国家评估编写联合国发展援助框架，该框架将于 2004 年第一季度完成。布隆迪以前没有进行这方面的活动，现正在稳步回到规划联合国系统提供援助的正常程序之中。

48. 人权委员会任命玛丽-特雷瑟·凯塔-博库姆担任布隆迪境内人权情况特别报告员。凯塔-博库姆女士每年向人权委员会及大会第三委员会提交报告。<sup>8</sup> 特别报告员也向特设咨询小组简报了情况，并对布隆迪人权、司法和法治情况进行了分析，并向冲突各方、布隆迪当局和国际社会提出了重要建议。联合国人权事务高级专员办事处在布隆迪设有办事处，监测和促进人权及司法改革。

## 八. 国际捐助者协助应付布隆迪的需求

49. 1990年至2002年，国际社会对布隆迪的财政援助下降66%。1993年10月危机和1996年禁运之后，国际合作停止。自1998年起，召开了若干次布隆迪问题会议，商定了一项向布隆迪只提供人道主义援助战略的协定。2000年12月，《阿鲁沙协定》签字几天之后，在巴黎召开了一次会议，促成通过了一项恢复向布隆迪提供结构援助的决定。在会上，捐助者认捐额达到4.5031亿美元。会议还决定定期举办捐助者会议。随后举办的捐助者援助会议（2001年12月和2002年11月在日内瓦举行）使捐助者认捐额稳步增长，总额估计达到9.8162亿美元。

50. 尽管一再作出承诺，但付款速度很慢，仅限于3.542亿美元，占认捐总额的36%。双边捐助者大部分款项用于人道主义活动，这常常是通过非政府组织提供的。不过，多边机构在提供预算和国际收支支助方面，以及在发展项目援助方面更加积极。国际货币基金组织和世界银行都在冲突后紧急方案下提供这一支助。2002年和2003年，世界银行提供了经济复兴信贷头两笔款项，达到5400万美元（每笔2000万美元）；货币基金组织批准了两项1300万美元的冲突后紧急援助提款。欧洲联盟也提供了预算支助（3762万美元），开发计划署为项目和技术援助支付了1622万美元，国际农业发展基金支付了452万美元。<sup>9</sup>比利时和法国等双边捐助者也提供了预算支助。

51. 2004年1月13日和14日，布隆迪同比利时政府合作，并得到开发计划署技术援助，在布鲁塞尔举办了布隆迪发展伙伴论坛，目的是为布隆迪争取积极广泛的双边和多边支助，结束该国的社会经济动荡，开展扶贫工作和可持续发展。要求提供援助包括四个主题，每个主题都列有财政需求，共计17亿美元：(a) 预算和国际收支支助（2003-2006年期间，需要9.428亿美元），包括减缓外债；(b) 支助国家善政能力建设方案，包括民主、行政和经济施政（2004和2005年，需要9990万美元）；(c) 支助国防军和治安部队改革进程的方案（8000万美元）；(d) 全国战争受害人康复方案（5亿欧元），包括农村复兴活动。

52. 参加会议的有25个国家，以及非洲联盟、欧洲联盟、世界银行和国际货币基金组织的代表。特设咨询小组组长库马洛大使，及德鲁伊大使和恩泰图鲁耶大使参加了会议。库马洛大使还应邀在开幕会议上发言，介绍了小组工作和调查结果。参加论坛者为援助布隆迪认捐10.32亿美元。捐助者对和平进程的进展表示满意，并承认，该国正处在十字路口，这需要重新作出承诺，协助巩固成果，开始过渡进程的第二阶段，把救援转成发展援助。捐助者还强调解决布隆迪发展问题的分区域方面。

53. 在最后公报中，论坛除其他外还决定成立一个后续委员会，协助推动捐助者之间的协调。委员会由布隆迪政府主持，包括该国政府和捐助者代表，每月召开

会议。与会者还商定每年召开会议，最好是在布琼布拉举行，以评估该国政治、经济和社会状况。

54. 预算支助对布隆迪十分关键，货币基金组织和世界银行代表向小组介绍了布隆迪政府确保公共开支透明负责的努力，包括进行公共开支审查。

55. 布隆迪的外债（86%是多边债务）占国民总产值的 204%，还本付息占有所有收入的 98.8%。拖欠非洲开发银行的款项（3 500 万美元）尤其令人关注，布隆迪的当务之急是获得其他多边资金。世界银行设立了一个多边债务信托基金，事实证明，这在其他冲突后国家是一个行之有效的机制。一再呼吁捐助界为基金捐款。关于双边债务（占总债务的 14%），巴黎俱乐部于 2003 年 12 月宣布，一旦货币基金组织执行局批准布隆迪利用减少贫穷促进增长贷款机制，就将减缓其债务。

56. 2004 年 1 月 23 日，发展伙伴论坛召开之后十天，货币基金组织执行局为布隆迪批准了减少贫穷促进增长贷款机制下的三年安排。小组得知，自 2005 年初起，布隆迪将获得重债穷国资格。

## 九. 看法和建议

57. 经济及社会理事会布隆迪问题特设咨询小组认识到，小组正在一个重要时刻开展工作，此时，布隆迪人民正在大力推动和平进程，告别救济，走向发展。布隆迪面临各种各样相互关联的挑战，为促进稳定，确保持久和平和可持续发展，就必须迎接这些挑战。在这些挑战中，保持势头并巩固和平进程，促进稳定，开展扶贫工作和可持续发展，都值得特别重视。小组深受鼓舞地看到，布隆迪为迎接这些挑战，作出了坚定承诺和努力。不过，显然，仅仅有这些努力并不足够，还需要同国际社会建立有力的伙伴关系。布隆迪获得国际援助的机会仍很有限，但小组认为，目前时机已经成熟，国际社会应同布隆迪政府和人民的努力相配合，迅速提供大量有效的支助，加强这一真正的伙伴关系。

58. 有鉴于此，小组希望提出以下看法和建议，供经济及社会理事会审议并采取可能的行动。

### A. 保持势头并巩固和平进程

59. 小组满意地欢迎任命民族团结过渡政府，及将全国捍卫民主理事会-捍卫民主阵线（恩库隆齐扎）包括在内；在此会前最近曾签订《比勒陀利亚议定书》，并促成 2003 年 11 月 16 日过渡政府同全国捍卫民主理事会-捍卫民主阵线在达累斯萨拉姆签署《全面停火协定》。

60. 小组欢迎多米蒂安·恩达伊泽耶总统同帕利佩胡图派民族解放力量代表团最近在荷兰会晤，表示热切希望这一积极步骤将使阿加顿·鲁瓦萨的帕利佩胡图派民族解放力量充分进入和平进程，结束敌对和暴力行为。

61. 小组回顾 2000 年 8 月 28 日关于过渡时期结束前举行选举的《阿鲁沙协定》中的规定，承认需要创造有利环境，在公平自由基础上，在布隆迪建立一个民主、包容、合法的施政体制。如政府要求联合国为选举提供技术援助，小组建议给予积极回应。

62. 小组回顾，根据《阿鲁沙协定》，成立一个全国真相与和解委员会，过渡政府已经请求安全理事会成立一个国际司法调查委员会，调查种族灭绝、战争罪行和其他危害人类罪。两者目前都正在考虑之中。

63. 小组赞扬非洲联盟，因为非洲驻布隆迪特派团发挥关键作用；小组呼吁捐助者提供财政支助，使特派团能够完成任务，包括战斗人员进驻营地前。小组还呼吁联合国支助非洲驻布隆迪特派团的努力，使其能够有效地履行关键职责，推动和平进程。

## **B. 促进稳定**

64. 小组认识到难民和国内流离失所者重新安置构成重大挑战，呼吁政府以及发展和人道主义合作伙伴紧急采取更多行动，给予更多支助。小组尤其强调难民专员办事处协助难民从流亡地返回家园，认真筹备重新安置的重要工作。小组呼吁巩固民族和解委员会的工作成果，呼吁按照《阿鲁沙协定》的计划，由政府 and 捐助者资助委员会的工作。

65. 小组建议，鉴于人口密度已经很高，而且预计要重新安置数量很多的返回难民和流离失所者，政府应解决获得土地问题。小组还建议政府考虑传统解决冲突机制，如传统领导人机制。

66. 小组强调，需要迅速推动前战斗人员解除武装、复员、康复和重返社会工作，欢迎世界银行的多国复员和重返社会工作，呼吁捐助者调集资源，资助整个解除武装、复员、康复和重返社会工作，包括前战斗人员提前进驻营地，重建治安部队，并请所有有关方面就此密切协调。小组还强调需要有效解决儿童士兵的具体情况，尤其是在布隆迪政府同儿童基金会关于儿童兵复员的协定范畴内。

67. 小组承认，历经十年战争及法律秩序恶化后，布隆迪面临越来越严重的对妇女和儿童的暴力行为的问题，新出现的腐败现象和一些地方出现土匪打劫。小组强调，政府需要尽全力推动法治。

68. 小组敦促布隆迪当局确保人权得到保护，这是该国建立和平社会的关键所在，是建立稳定的必要条件。小组呼吁当局考虑并确保妥善落实特别报告员就布隆迪人权状况提出的建议。

### C. 开展扶贫和可持续发展

69. 小组强调，粮食安全仍旧是该国面临的主要挑战，需要推动社区的自力更生，逐渐摆脱对粮食援助的依赖。小组还呼吁布隆迪当局加紧努力，恢复农业部门；呼吁国际组织，尤其是粮农组织和粮食计划署，以及捐助者继续向布隆迪政府在这方面的努力提供大量援助。

70. 小组呼吁政府加紧努力，重建公共保健部门的基础设施，强调国际社会必须应在这方面充分参与。小组关注疟疾的迅速蔓延，关注艾滋病毒/艾滋病的高发病率。小组欢迎在卫生组织、儿童基金会和非政府组织支助下，执行治疗疟疾的新议定书，欢迎执行遏制艾滋病毒/艾滋病高发病率的战略。小组请全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金为这些活动分配资金。小组还呼吁当局简化进口药物的行政手续，缓解药物短缺情况。

71. 小组强调，教育是该国冲突后可持续复苏和保持和解成果的一个关键。小组鼓励政府执行全国普及教育行动计划，让所有人都获得教育，包括通过免除贫困儿童的学费，尤其推动女童接受教育。小组还呼吁国际社会对此提供大量援助。

72. 小组敦促政府制定经济多样化全面战略，寻找新的增长来源和就业机会，扩大出口品种类。这一战略应包括农业部门活动的多样化，其中包括建立农产品加工能力；推广劳动密集型项目，如短期公共工程和长期基础设施恢复工程；开展城市发展，包括住房发展；发展有利于布隆迪经济长期发展的服务。小组请联合国有关实体、世界银行和其他伙伴协助布隆迪政府在这方面的努力。

### D. 加强国际伙伴关系

73. 小组强调，布隆迪仍十分需要人道主义援助；欢迎 2004 年联合呼吁程序，认为这是国际支助人道主义工作的全面综合手段；呼吁捐助界广泛支助这一努力，并大幅度增加对呼吁中包括的各项项目的财政捐助。小组还指出，需要尽可能协助非政府组织向布隆迪难民提供人道主义援助的工作。

74. 小组强调，随着和平进程向前推动，还需要开展更注重发展的活动，恢复各个社区，加强民间社会和国家机构的能力，为中期长期发展奠定基础。小组鼓励政府编制减贫战略文件。

75. 小组欢迎联合国国家工作队编制布隆迪共同国家评估，强调必须建立坚固的分析框架，协调国际援助。小组鼓励国家工作队编制联合国发展援助框架，将其作为联合国在布隆迪开展工作各机构的战略业务计划，在编制过程中同其他发展伙伴密切协调。

76. 小组还呼吁向政府拟定的有关方案和政策，以及联合国机构和其他伙伴提交的项目提供足够的财政支助，以确保从救济转向发展。

77. 小组赞扬布隆迪当局尽管受战事影响，仍努力确保财政问责制，包括公共开支审查；欢迎政府保证以透明方式使用预算支助。

78. 小组强调，需要为沉重的外债负担找到切实可行的紧急解决办法，因为外债已经达到无法支撑的比例。小组呼吁捐助界向世界银行成立的多边外债信托基金捐款，协助该国清理拖欠款项，包括拖欠非洲开发银行的款项。小组欢迎巴黎俱乐部承诺，一旦货币基金组织执行局批准为布隆迪作出减少贫穷促进增长贷款机制安排，就将减缓该国债务。小组敦促其他捐助者以相似的条件减缓债务。

79. 小组欢迎布雷顿森林机构向布隆迪提供援助，鼓励这些机构继续给予支助。小组欢迎货币基金组织 2004 年 1 月 23 日批准减少贫穷促进增长贷款机制下的三年安排。

80. 小组欢迎 2004 年 1 月 13 日和 14 日在布鲁塞尔召开的布隆迪发展伙伴论坛圆满成功，同意论坛《最后公报》中强调，作为一个优先事项，应把承诺化为实际援助。小组敦促双边捐助者在和平进程演变这一关键时刻，向布隆迪提供更多经济援助，尤其是预算支助。小组欢迎成立布隆迪发展伙伴论坛后续委员会，委员会将每月召开会议。

## 注

<sup>1</sup> 见经社理事会 2002 年 10 月 25 日第 2002/304 号决定。

<sup>2</sup> 记得，2003 年 6 月，安全理事会布隆迪特派团建议安理会敦促捐助国履行承诺，并同国际金融界密切注视这一方面（见 S/2003/653）。

<sup>3</sup> 艾滋病规划署，《全球艾滋病毒/艾滋病报告》，2002 年。

<sup>4</sup> 开发计划署，《2003 年人类发展报告》（联合国出版物，出售品编号 03.III.B.1）。

<sup>5</sup> 卫生组织，“布隆迪疾病防治议定书变动情况”，2003 年 11 月。

<sup>6</sup> 开发计划署，“弥补差距”，提呈给机构间常设委员会冲突后重返社会咨询小组的文件，1999 年 6 月。

<sup>7</sup> 见《大会正式记录，第五十三届会议，补编第 3 号》（A/53/3），第七章。

<sup>8</sup> 最新报告见 A/58/448。

<sup>9</sup> 布隆迪规划、发展和重建部，《各次圆桌会议上捐助者认捐情况进展报告》，2003 年 6 月。