



2009年3月18日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函转递我收到的秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问弗朗西斯·登2009年3月5日的报告,内容是他针对刚果民主共和国的局势前往大湖区进行访问。这是根据安全理事会第1366(2001)号决议并根据2004年7月12日的信(S/2004/567)。在该项决议中,安理会请秘书长向安理会提供联合国系统内关于严重违反包括国际人道主义法和人权法在内的国际法的案件的情报和分析。在该信中,前任秘书长通知安理会主席说,他决定任命一名防止灭绝种族罪行问题特别顾问。

请将本函和报告提请安全理事会成员注意为荷。

潘基文(签名)



秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问针对北基伍局势于 2008年11月22日至12月5日前往大湖区进行访问的报告

2009年3月5日

摘要

刚果民主共和国东部目前冲突的根本原因主要是政治和经济，与身份无关。但是，民族的极端分化和仇恨已经同这场冲突结合起来。

特别顾问相信，北基伍境内以族裔为攻击目标的危险非常明显地凌驾于灭绝种族的其他基本潜在原因之上。声称过去曾经发生或者据说目前正在发生灭绝种族行为的话被人大力用来预言灭绝种族罪行将来可能再度发生，特别是针对图西人，因为一般人都认为图西人是犯下大规模暴行的主要罪犯。武装团伙可能出于族裔的动机而杀人，平民百姓之间灭绝种族的激动情绪日益高涨，都是必须认真处理的因素。这样一种前景的区域范围也必须加以考虑。

虽然为本报告的目的所收集并分析的资料不大可能给联合国系统对刚果民主共和国局势的理解带来完全新颖的眼光，但是特别顾问希望这种资料能立刻激起行动。特别顾问注意到，他本身的任务规定所赋予的使命并不在于指出新的解决办法，而在于利用它作为一种“警报”功用，帮助产生动力，推动联合国的业务机构采取预防性对策。特别顾问所根据的前提是：预防灭绝种族和有关的暴行的责任在于整个联合国系统，包括安全理事会和秘书处。

自从2008年年底进行访问以来，刚果民主共和国境内出现了戏剧性的事态发展，主要是截至2009年3月5日，刚果民主共和国和卢旺达的武装部队采取联合行动克制解放卢旺达民主力量，并在赶走全国保卫人民大会的首领洛朗·恩孔达之后，将其并入刚果民主共和国的军队。上述事态发展的一些可能影响已经载入本报告，可能关系到北基伍以外地区。

本报告中所载建议集中于下列几点：强调需要加强对平民百姓的保护；把重点从军事行动转移到政治会商和寻求和平解决办法；培养刚果民主共和国政府推动有效的民主施政和法治的能力，公正对待所有集团；促进族裔间的和解；鼓励区域合作；非洲联盟与联合国继续合作支持刚果民主共和国和区域倡议。

一. 引言

1. 秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问被赋予的任务是“收集起因于族裔和种族问题的大规模和严重违反人权和国际人道主义法的情事的现有资料，这种情事，如不加预防或制止，可能导致灭绝种族”（见 S/2004/567，附件）。
2. 必须了解这项任务是明确的，集中于防止灭绝种族。然而，因为灭绝种族的先兆各有不同，而且范围比灭绝种族罪的法律定义更广，所以需要一种更广大的步骤来预防。此外，“灭绝种族”一词往往采取一种广义的用法，引起感情上和政治上的反应，需要将其考虑在内。特别顾问设法明确理解他的任务与任何一种情况的关系，为此目的，与已经参与此事的人士进行广泛协商，并形成一种协作和相辅相成的步骤，基本上认为这项任务可能增加其他行动者的工作的价值。
3. 据此，从 2008 年年初起，特别顾问一直监视刚果民主共和国的局势，在 2008 年年底到该地区进行一次访问，并提出本报告，其中载有他的调查结果和若干具体建议。

二. 访问

4. 刚果民主共和国境内据说发生基于族裔问题的暴力行为，为了应付这种传闻，特别顾问办公室从 2008 年 1 月开始监视这个局势，从联合国系统内部、非政府组织和其他来源收集最新的资料。
5. 特别顾问虽然承认刚果民主共和国有几个省份可能值得他关切，但鉴于北基伍的局势从 2008 年 10 月起急遽恶化，所以决定进行一次访问并集中分析当地的局势。他和他的工作人员与维持和平行动部、政治事务部、人权事务高级专员办事处（人权高专办）和人道主义事务协调厅进行总部一级的协商。2008 年 11 月，特别顾问会晤布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达四国的常驻代表，讨论局势和他打算进行的访问。同特别顾问对话的人士都表示支持他的访问，并承诺给予便利。
6. 这次访问的筹备工作得到下列人士的支持：联合国刚果民主共和国特派团（联刚特派团）的秘书长特别代表艾伦·多斯和副特别代表莱拉·泽鲁圭，联合国卢旺达驻地协调员奥雷利安·阿贝农西，联合国乌干达驻地协调员塞奥法尼·尼基厄马和联合国布隆迪综合办事处（联布综合办）秘书长特别代表优素福·穆罕默德。特别顾问谨向他们一一表示深切感谢。
7. 特别顾问与两名工作人员同行，于 11 月 24 日抵达坎帕拉，在当地会晤外交和区域合作国务部长伊萨克·伊桑加·穆松巴，救济、防灾和难民部长塔尔西斯·巴扎纳·卡布韦盖雷，联合国驻地协调员和其他官员，以及联刚特派团坎帕拉联络处处长。

8. 在布隆迪方面，特别顾问决定不去布琼布拉，因为政府当局终归不能同他会晤。不过他决定派他的工作人员去那里，与民间社会的代表和联合国的官员会晤。

9. 11月26日，特别顾问抵达基加利，在当地会晤联合国驻地代表。11月27日，他会见总理贝尔纳·马库扎、外交部长罗斯玛丽·穆塞米纳利、当时大湖区问题卢旺达特使约瑟夫·穆塔博巴、加卡卡法院执行秘书多米提拉·穆坎塔甘追、全国反对灭绝种族委员会执行秘书让·德迪厄·穆西奥，以及联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的代表。

10. 11月28日，特别顾问前往金沙萨，会见外交部长亚历克西斯·坦布韦、联合国秘书长大湖区问题特使、尼日利亚前总统奥卢塞贡·奥巴桑乔、联刚特派团秘书长副特别代表，以及联刚特派团人权司的工作人员。从11月29日至12月2日，特别顾问访问戈马，在当地会晤北基伍省长和副省长、刚果民主共和国武装力量第八军区司令员、全国保卫人民大会当时领导人洛朗·恩孔达、解放卢旺达民主力量北基伍发言人、民间社会代表、各个族裔社区的代表、大规模暴行的受害人、国际非政府组织的代表和联合国的官员。特别顾问回到金沙萨，会晤人权部长乌皮奥·卡库拉·瓦波尔、两名参议员，以及民间社会和天主教会的代表。特别顾问感谢所有对话者态度坦诚，愿意提出他们对北基伍局势的忧虑和看法。

11. 自从那次访问以来，刚果民主共和国境内出现了戏剧性的事态发展，截至2009年3月5日，主要包括刚果民主共和国和卢旺达的武装部队采取联合行动克制解放卢旺达民主力量(FDLR)，并在赶走全国保卫人民大会(CNDP)的首领洛朗·恩孔达之后，将其并入刚果民主共和国的军队。上述事态发展的一些可能影响已经载入本报告。

三. 背景

12. 北基伍目前危机的各种根本原因的分析超出本报告的范围。¹ 但是，这些问题值得一提，因为它们使人深入洞悉特别顾问对局势的理解：第一，刚果民主共和国的国势衰弱，其原因是该国幅员广大，加上前任总统蒙博托30年的统治造成极度的贪腐，忽视该国的基础设施和政府功能。第二，刚果民主共和国的大多数邻国和距离更远的国家的觊觎和干预。第三，1994年卢旺达境内的灭绝种族事件急遽改变大湖区的政治、安全和经济动态，促成刚果民主共和国本身的一系列战争。

四. 方法

13. 特别顾问从本身任务的观点分析任何局势时，都考虑到下列因素：

¹ 见参考资料清单内 Mwesiga Baregu 条。

- (a) 面临危险的某个民族、族裔、种族或宗教集团的存在；
- (b) 某个集团遭受暴力、歧视和偏见的历史或模式；
- (c) 对国内防止灭绝种族事件的能力产生消极影响的情况；
- (d) 武装分子的存在，从某个集团吸收成员；
- (e) 某种政治或经济动机的存在，促使该国或该地区的主要行为者鼓励民族、种族、族裔或宗教集团之间的分歧；
- (f) 发生的侵害人权行为是灭绝种族罪的可能要素；
- (g) 是否有理由相信“意图全部或部分消灭”某个族裔、种族、民族或宗教集团；
- (h) 脆弱的时刻，可能加重情况或导致局势的恶化。

14. 这八大类构成分析的框架，而这个框架是在联合国系统内部进行广泛协商并与学者、研究员和民间社会成员合作拟定的，用来分析北基伍的局势。

五. 北基伍局势的分析

A. 面临危险的民族或族裔集团的存在

15. 估计共有 70 个族裔集团住在刚果民主共和国东部的基伍地区。此外，该地区继续收容许多来自胡图族的卢旺达难民，他们在 1994 年灭绝种族事件发生之后离开卢旺达。

16. 该地区的局势非常动荡，当地整个平民人口都很脆弱，经常面临各个武装集团之间的冲突(见本报告稍后说明)。

17. 然而，研究人员和人权专家在过去几年已经找到证据证明(见参考资料清单)，有一个族裔集团，即图西族，被挑选出来特别对待。人们普遍认为全国保卫人民大会主要是在卢旺达支持下，从图西族社区汲取力量，而且该集团曾经在北基伍(例如 2008 年 11 月在基万加)对平民百姓、主要是对其他族裔集团犯下重大的暴行(在这些集团的许多成员眼里，构成‘灭绝种族’)，因而加深反图西族的情绪，并有助于增加图西族现在面临的基于族裔的报复性暴力行为的危险。

18. 特别顾问在戈马与当地民间社会的代表会晤时，非常清楚地看出图西族所面临的危险，被挑选出来做目标。当时洪德人、南德人、尼扬加人、胡图人和特瓦人都表现出同样的情绪，给人一种印象，就是敌视图西族的联盟已经逐渐出现。受害人和政府官员同样认为可能采取报复性的灭绝种族暴力，虽然有些时候这种威胁及其背后的情绪显然过于夸张，但是敌视图西族的偏见却极其明显。最近的

事态发展不一定能改变局势，但确实可能鼓励一种看法，认为图西族和卢旺达正在加强他们在该地区的军事地位，这可能是加剧紧张局势的一个潜在原因。

19. 同时，有人担心胡图族平民现在可能面临更大的危险，因为军方正在加紧努力解除胡图族民兵的武装。对“卢旺达人”、包括胡图族难民普遍存在的敌视可能很容易变成敌视胡图人的情绪，并被目前不断改变的各种联盟所操纵。刚果民主共和国武装力量、全国保卫人民大会和卢旺达防卫部队的联合军事行动很可能对胡图族平民和解放卢旺达民主力量并不加以适当的区分。

B. 基于族裔的歧视和其他侵害人权情事

20. 刚果民主共和国有大规模侵害人权的悠久历史，在北基伍和其他地区，政府官员和若干武装团伙，包括外国武装团伙和本国军队，都犯下了这种行为。但是，从特别顾问的任务的观点来看，族裔问题历来在犯下的侵害人权行为中所扮演的角色特别明显。特别顾问在进行访问之前，查阅了现有的相关资料(见参考资料清单)，以确定在冲突中存在的族裔因素。

21. 1994年卢旺达的灭绝种族事件突然之间破坏了刚果民主共和国的稳定局面。一百万名卢旺达的胡图族难民涌入该国东部，其中包括许多直接涉及灭绝种族事件的个人(所谓genocidaires)，以及胡图族民兵(联攻派Interahamwe)和卢旺达武装部队的残兵。这些集团利用难民作为军事基地，攻击卢旺达。卢旺达政府当时是由图西族控制的卢旺达爱国阵线领导。当地的胡图族社区和其他社区的成员都支持这些攻击。² 胡图族民兵对卢旺达的威胁以及对当地的图西族人口的攻击被卢旺达用做在1996年入侵刚果民主共和国的理由。在入侵期间，发生了屠杀胡图族难民和刚果平民的事件。

22. 1996年以来，刚果民主共和国成为战场，有时候多达九个非洲国家参战。这些战争造成人道主义和人权最悲惨的一次浩劫，数以百万计的人死于杀戮、饥饿和疾病，还有好几百万的人在国内流离失所。

23. 特别是，就刚果民主共和国东部的局势而言，人权专家们，例如刚果民主共和国境内人权情况特别报告员、研究人员和非政府组织，过去曾经指出图西族社区日益受到边缘化和羞辱。这种情况在蒙博托统治期间已经很明显，在1996年以来的战争期间更为加剧。³ 如消除种族歧视委员会和人权委员会所指出，来自卢旺达而在刚果民主共和国定居的人，虽然符合2004年国籍法的规定，却难以取得刚果公民的身份。值得再次强调的是，从那时起图西族率领的武装团伙所犯下的暴行和目前流传与此有关的谣言促成了这种情况。

² 本节内的资料大体上取自Weiss and Carayannis(见参考资料清单)。

³ 易受影响的其他社区包括特瓦人和刚果民主共和国境内其他依靠森林为生的民族，但这些社区不在本报告的范围之内。

C. 对国内防止灭绝种族事件的能力产生消极影响的情况

24. 若干评估报告，包括法官和律师独立性问题特别报告员莱安德罗·德斯波伊在 2007 年 4 月前往刚果民主共和国访问后的评估报告，都指出司法制度处于一种可怕的状况，造成普遍逍遥法外和肆无忌惮杀人的情况。除其他问题外，法官和检察官的人数很少，薪俸微薄助长贪腐，又缺乏独立性，他们工作上所需的基础设施也不健全；行政当局和军方干预司法的情况十分常见；由于贪腐，缺乏财政资源，而且法院位于偏远地点，大多数平民百姓都很难得到诉诸法律的机会。此外，侵害平民的案件往往由军法庭审讯；这是极有问题的，鉴于军法制度特别普遍缺乏独立性，易受军方高层的压力和干预，加上贪腐。

25. 个人或政府官员侵害人权和违反人道主义法，却不能追究其责任，因而助长目前的暴力，并使逍遥法外的气氛持久不变，暴露政府没有能力将罪犯绳之以法，并促使人权高专办成立一个司法情况勘探计划(得到联刚特派团和联合国开发计划署的支持)，以便记录 1993 年 3 月至 2003 年 6 月期间刚果民主共和国境内发生的最严重的侵害人权事件，并查明其受害人和罪犯。⁴

26. 联合国通过联刚特派团对政府提供的军事支援，在保护平民方面虽然重要，并非代替政府，也不能从事戡乱战争对付武装团伙。联刚特派团的部队指挥官向特别顾问解释，这样的任务将需要一支“远征”军，而远征军所需的兵力远大于安全理事会目前核准的兵力。

27. 此外，国际社会继续对该地区侵害事件的受害人、包括难民和国内流民提供保护与援助的资源过渡扩展，而且日益受阻于当地瞬息万变的安全情况。

28. 此外，政府不能对全国领土行使有效的控制，在该国东部地区力量尤其薄弱，留下治安方面的一个真空状态，没有必要的机构来保护人口集团和个人免遭可能发生的灭绝种族罪行和有关的侵害人权事件之害。

D. 武装分子的存在，从族裔集团吸收成员

29. 刚果民主共和国东部出现许许多多武装团伙，它们往往得到刚果民主共和国政府或其他政府的支持。过去 10 年在不同的时刻，有些团伙反对刚果民主共和国的武装部队，但有些却与这些部队并肩作战，但互相对抗。联盟关系曾经改变，团伙本身也改变名称和组成。有些武装分子被普遍地与某些族裔集团联想在一起，因为他们主要是从某一族裔社区招募成员，也因为他们可能声称保护那个族裔社区。例如解放卢旺达民主力量被认为是从绝大多数是胡图人的卢旺达难民社区招募成员，而全国保卫人民大会则被认为大体上是从图西族社区招募成员。不过，仅仅从族裔方面分析武装团伙及其活动，可能掩盖其成员和目标的微细差别。

⁴ 该计划也将评估国家司法系统处理这种侵害事件并就过渡时期司法各种选项提出建议的能力。

邻国政府插手干预，例如刚果民主共和国问题专家组最近关于监测联合国对刚果民主共和国的武器禁运的报告⁵中翔实记载的情况，使这种分析更加复杂。

30. 至于刚果民主共和国的武装部队，特别顾问进行访问时的一般印象是，这些部队非常薄弱，从军事方面来说，是一支微不足道的部队，始终不能把解放卢旺达民主力量解除武装并保卫领土。同时，武装部队的成员在行为上肆无忌惮，涉及严重侵害各个族裔集团的人权和违反人道主义法的事件，包括强奸、杀人、勒索、利用国内流民作为人肉盾牌，并非法掠夺资源。

31. 在访问期间活跃于北基伍的武装团伙是：全国保卫人民大会、解放卢旺达民主力量和玛伊-玛伊民兵。

全国保卫人民大会

32. 全国保卫人民大会，当时由叛军指挥官洛朗·恩孔达将军领导，直到最近都是刚果民主共和国东部最强大的武装集团。它由图西人和其他族裔集团的成员组成。但是，人们相信图西人占据这个武装运动的最高指挥阶层。据说它的人数介于 4 000 和 7 000 之间。该运动被认为从流散在非洲和非洲以外若干国家的刚果人和卢旺达人取得政治和财政支持。⁵ 在特别顾问结束访问后，据说全国保卫人民大会的领导阶层，尤其是恩孔达与其参谋长博斯科·恩塔甘达之间，出现分裂。2009 年 1 月，恩孔达被困在卢旺达，全国保卫人民大会的一些人员逐渐并入刚果民主共和国的武装部队，据说恩塔甘达与武装部队合作进行军事行动。恩塔甘达已因非法征召儿童当兵而被国际刑事法院起诉。

33. 恩塔甘达被指控于 2002 年在基桑加尼并于 2004 年在布卡武犯下暴行，尽管他否认这项指控。刚果民主共和国的过渡时期政府已经对他发出国际逮捕令。他还被指控在北基伍的马西西地区和鲁丘鲁地区强行征召儿童当兵，这显然是在他的一些部队于 2003 年同意参加武装部队整编(brassage)方案之后，为了补充他的兵力。联合国方面指责全国保卫人民大会涉及在刚果民主共和国东部大规模侵害人权和违反人道主义法的事件(例如在卡隆盖和布孔博以及 2008 年 11 月在基万加的屠杀事件)。

34. 虽然据说解除解放卢旺达民主力量的武装并将其赶出基伍，原来是全国保卫人民大会的最高优先事项，但是它的工作纲领不断演变。恩孔达最初声称是北基伍的图西人的保护者，后来扮成刚果民主共和国境内所有少数民族的保护者，近来展开一场运动反对卡比拉总统和中国未经法定的政府机关同意擅自签订的采矿合同。恩孔达把政府的无能与其他问题联系起来，包括不能解除解放卢旺

⁵ 刚果民主共和国问题专家组的最后报告(S/2008/773)。

达民主力量的武装，指控政府保护解放卢旺达民主力量和其他非国家行为者，压迫少数民族并与中国签订采矿合同。

解放卢旺达民主力量的武装

35. 在特别顾问进行访问时，解放卢旺达民主力量的人数据说介于 6 000 和 7 000 之间。这个运动控制并非法开采北基伍的若干矿山，利用这项收入购买武器并支付军事训练的费用。

36. 特别顾问在尼拉贡戈会晤北基伍的解放卢旺达民主力量发言人。在会晤时，发言人回顾该运动成立于 2000 年，以应付 1996 年卢旺达攻击难民营时胡图族所面临被消灭的威胁，该集团的主要目的仍然是保护胡图人免受卢旺达政府和刚果民主共和国政府之害。他还指出，联刚特派团负有解除武装、复原和重返社会的任务，因而威胁到该运动的生存，从而威胁到其人民的生存。在会晤时，解放卢旺达民主力量发言人否认该运动与刚果民主共和国的武装部队合力打击全国保卫人民大会。他还强调，只有承认卢旺达对胡图族平民犯下的暴行，卢旺达的族裔和解才能实现。

37. 在 2005 年《罗马宣言》中，解放卢旺达民主力量谴责 1994 年的灭绝种族罪行，宣布它承诺自动解除武装并返回卢旺达，但条件是胡图人应能参与本国的政治，并应成立一个国际后续行动委员会，负责监测他们解除武装和返回后的情况。卢旺达不愿意让留在国外的胡图族难民回国，坚称他们都涉及 1994 年的灭绝种族罪行，这使留在刚果民主共和国境内的卢旺达胡图族人民灰心失望。其实，在这批人民之中，只有极少数可被视为属于顽固不化的灭绝种族罪犯(genocidaire)集团，其余都是青少年和儿童，年纪太轻，不应认为他们对 1994 年的灭绝种族罪行应负责任。但是，卢旺达可能害怕胡图族人民之中正在酝酿对图西人的仇恨。

38. 解放卢旺达民主力量的发言人指出，返回卢旺达的胡图人看不到融入经济、社会和政治生活的希望，所以设法再度到刚果民主共和国流亡，这与卢旺达政府所说胡图人回国得到善意接待的情况相反。鉴于上述情况，在卢旺达民主力量所担心的安全、重返社会和参与政治程序的自由等问题得到解决之前，要卢旺达民主力量自愿解除武装，是极不可能的事。另一方面，他们不断与全国保卫人民大会对抗，设法控制地盘或取得资源，因此有理由声称：解放卢旺达民主力量对刚果民主共和国东部平民的安全并对卢旺达构成威胁。

39. 2009 年 1 月和 2 月，卢旺达和刚果民主共和国的联合部队在刚果民主共和国东部展开行动，目的在克制解放卢旺达民主力量并强行解除其武装。这可能使该地区的暴力行为加剧，据说有几十个平民被杀或变成流民。卢旺达防卫部队在 2

月底撤走，使人再度担心解放卢旺达民主力量发动报复性攻击。据说解放卢旺达民主力量在该地区保存着大部分的兵力。

玛伊-玛伊民兵

40. 玛伊-玛伊民兵是在刚果民主共和国南北基伍和加丹加地区活动的民间防卫部队。它们是由当地的胡图族、南德族和洪德族的民兵零散结合而成，这些民兵反抗任何占领部队，包括卢旺达部队及其刚果盟友。它们除了反抗“图西人的控制”之外，没有明显、清楚的目标而且常常改变盟友。玛伊-玛伊民兵/刚果爱国抵抗联盟(PARECO)集团据说接受刚果民主共和国提供武器，而以支持对抗全国保卫人民大会的行动为交换条件。还有确凿的证据显示它们参与侵害人权和违反人道主义法的行为(例如2007年9月至2008年5月在布孔博)。由于不是属于同一种族，又缺乏组织严密的结构，特别顾问无法安排与它们的任何首领会面。2009年1月，据说有若干玛伊-玛伊民兵的首领愿意停止敌对行动并支持刚果民主共和国的武装部队采取军事行动赶走解放卢旺达民主力量。

E. 某种政治或经济动机的存在，促使北基伍的主要行为者鼓励族裔集团之间的分歧

41. 刚果民主共和国以丰富的自然资源见称，包括该国东部的资源。北基伍有丰富的矿藏，例如钶钽铁矿石、黄金和锡矿(锡石)。许多本地和国际的商业机构、地方官员、武装团伙和邻国(包括卢旺达和乌干达)⁶在该地区都有既得利益，而政府权力的真空状态和资源的非法开采使它们蒙受其利。与特别顾问对话的人士几乎一律都认为，这种非法开采活动是北基伍当前危机的主要原因之一。

42. 资源的非法开采，在煽动北基伍的族裔仇恨方面，显然发挥一种作用，因为被视为与某些族裔集团有联系的分子都参与这种非法交易。例如据说全国保卫人民大会与卢旺达从事钶钽铁矿石的交易(尽管卢旺达否认此事)，而刚果民主共和国武装部队、解放卢旺达民主力量和玛伊-玛伊民兵的人员则非法开采各自地区内的矿藏。政府官员和其他人士从有关的贪污行为中牟取私利，或利用民兵把守矿山，以所得收益维持该地区的民兵和军火交易，争夺地盘和势力的冲突继续发生。实际上，北基伍冲突局势的一些主要角色只是由于这种冲突和不稳定情况，才能够从这些资源中牟取利益。

43. 这些经济利益与该地区的其他问题，例如土地权利、难民的自愿遣返和国内流民返回家园、所有集团的政治代表权和权力分享，都有明显的联系。

44. 在这种背景下，从属关系被简化成为族裔关系；普遍的看法是：有些族裔集团非法牟取利益，使刚果人民蒙受损失。人们尤其怀疑图西人不仅肆意开采自然

⁶ 非法开采刚果民主共和国自然资源和其他形式财富问题专家组的报告(S/2003/1027)。

资源，而且因为它们被视为“外国人”，所以还被指控为外国占领军非法开采刚果民主共和国的资源。

F. 发生的违反人权行为是灭绝种族罪的可能要素

45. 特别顾问收到来自联合国和非政府组织方面的许多报告，内载仅仅过去一年北基伍平民所遭受的严重侵害人权事件，包括杀戮、强奸并造成当地人口流离失所。特别顾问设法查明这些行为可不可能因为族裔背景而使个人成为特别攻击的目标。

46. 在某些时候，似乎情况确是如此。举例来说，特别顾问获悉，2008年1月16日和17日在马西西地区的卡隆盖，据说全国保卫人民大会的部队对胡图族的平民发动了一次袭击，杀害了30人。

47. 但是，许多袭击和侵害事件，包括普遍发生的强奸，似乎是族裔以外其他因素激发的，而且犯罪时不分青红皂白。例如据说刚果爱国抵抗联盟在2007年9月至2008年5月期间，袭击鲁丘鲁地区的布孔博人聚居地(groupement)，杀害51个平民并强奸3名妇女，包括一名儿童。在同一期间同一地区，据说全国保卫人民大会杀害127个平民。最近，2008年11月4日和5日在鲁丘鲁地区的基万加，据说博斯科·恩塔甘达指挥的全国保卫人民大会人员杀害64人。刚果民主共和国的武装部队也据说曾经在北基伍各地杀害和强奸平民，例如2008年11月10日和11日在卡尼亚巴永加。人们普遍承认，强奸破坏社区的社会结构并侵蚀族裔和解赖以建立的基础。

G. 有理由相信意图全部或部分消灭某个族裔集团

48. 许多侵害人权和违反人道主义法的行为似乎主要是在一个武装团伙退出占领地区或战线后作为对被认定为依附敌人武装团伙的平民施加报复的行为，显然不分族裔关系。同时，在访问期间虽然未能证实与族裔有直接的关系，但非表示这种关系并不存在，或在最近将来不可能产生。杀害某个族裔集团的部分人口，借以防止将来支持敌人，这往往被视为与灭绝种族的意图有关。因此，在最近危机变本加厉的背景下，根据普遍存在的族裔仇恨来看，特别顾问承认在北基伍目前存在以族裔为攻击目标的危险。更具体地说，我们不能也不应该排除武装团伙出于族裔动机杀人和平民百姓之间(特别是针对图西族社区)灭绝种族的疯狂情绪日益膨胀的可能性。

49. 此外，特别顾问获悉，其他族裔集团的代表和武装团伙的首领，以及某些本地电台的广播和网站都表露仇恨，特别是对图西人的仇恨，有时候公开表露这种仇恨。更具体地说，在这种情况下，据说把图西人描写成刚果民主共和国的外来占领者和非法掠夺国家资源的人；这些情况也可能激发人们把图西人赶出该国。特别顾问并不排除下述可能性：如果在最近的将来不适当处理这场危机的根本原

因，冲突中的各个角色可能轻而易举地操纵族裔仇恨，使其变成消灭某个族裔集团的意图，不论是图西人或另一个集团。

H. 脆弱的时刻

50. 在访问期间，与特别顾问对话的不同人士都提到即将来临的地方选举(计划在2009年年中举行)，认为可能重新激起冲突。北基伍的选举结果，如果办得成功，可以稳定该地区的政治和安全情况；继续延期也可能增加紧张局势，因为目前任职的官员是由中央政府指派。

六. 结论

51. 特别顾问对北基伍的局势深感关切，这个局势对整个次区域都有影响。他认为，除非真正关心的政治和安全问题以及地区资源的分享问题得到解决，局势不大可能改进。

52. 特别顾问对刚果民主共和国东部继续出现的人权和人道主义严重情况深感关切。他谨提请特别注意联合国系统、包括秘书长、联合国人权事务高级专员、专家和调解人在过去几年提出的建议，这些建议如果已经实施，就会防止目前的危机，包括发生灭绝种族暴力行为的危险。

53. 特别顾问关切到，过去在区域建立和平方面的努力，包括专为预防本报告所述各类问题(灭绝种族的危险、非法开采国家资源、武装团伙的激增等等)的努力，特别是大湖区问题国际会议，似乎都不足以全面解决危机，包括国家和区域的危机。

54. 虽然有人提出关于犯罪和严重侵害人权和违反人道主义规范的行为的可信指控，但特别顾问并未收到任何可靠情报表明有明确“意图全部或部分消灭”某个族裔集团任何其他身份有关的集团。但是，这种彻底的调查不在他的任务范围之内，而是一个复杂的法律和司法过程，往往只在灭绝种族事件发生之后，并且只由有权管辖的司法机构，才能断然确定。特别顾问得出结论，认为基于族裔的仇恨和羞辱行为在北基伍甚是普遍。

55. 极端的族裔分化和仇恨已经同刚果民主共和国境内的冲突结合起来，这场冲突的根本原因主要是政治和经济，不一定与身份有关。但是，特别顾问认识到北基伍境内以族裔为攻击目标的危险非常明显地凌驾于其他基本原因之上。声称过去曾经发生或者目前正在发生灭绝种族行为的话被人大力用做借口，来主张灭绝种族行为将来可能再度发生，特别是针对图西人，因为一般人都认为图西人正在对其他族裔集团犯下灭绝种族的暴行。武装团伙可能出于族裔动机而杀人，平民百姓之间灭绝种族激动情绪日益高涨，都是必须认真考虑和处理的因素。这个地区发生灭绝种族的危险很大，因此，该地区各国和国际社会亟须立即采取行动。

56. 特别顾问已经发现刚果民主共和国有一种赞成军事解决问题的趋向，一部分原因是感觉得到联刚特派团的“支持”，该团的存在是保护平民百姓的必要条件。但是，这可能无助于和平与安全的长期最高目标。

七. 建议

57. 为了应对北基伍的局势必须采取的预防行动集中于四个互相关联的优先领域：(a) 保护面临危险的人口，使其免遭大规模侵害人权或违反人道主义法的行为之害；(b) 追究违法行为的责任；(c) 人道主义救济并取得经济、社会和文化权利；(d) 通过和平协定和过渡程序，主动采取并支持解决冲突根本原因的步骤。联合国系统及其各个业务部门和组织在拟订本身战略以应对灭绝种族和有关暴行的危险时，必须考虑到上述几点。

58. 特别顾问从本身任务非常明确的重点出发，提出下列建议：

安全与和平

(a) 应继续呼吁刚果民主共和国东部交战各方遵守国际人道主义法并尊重平民的安全；

(b) 应继续加强联合国在武装冲突局势中、包括在刚果民主共和国东部保护平民的能力；

(c) 应敦促各有关政府帮助拟订应急计划，以供在敌对行为加剧时保护平民和流离失所的人；

(d) 应呼吁所有各国政府立即停止对非法武装团伙的援助，包括军事和财政的支持；

(e) 应按照联刚特派团的任务所规定，鼓励所有武装团伙自愿解除武装和复员；

人权与法治

(f) 应敦促北基伍冲突所涉各方停止一切杀戮、强奸、强征儿童当兵以及其他侵害人权和违反人道主义法的行为，不论此种行为是否出于族裔的动机；

(g) 应敦促所有有关政府合作，将被控犯有灭绝种族及其他罪行和大规模暴行的人绳之以法；

(h) 应支持国际刑事法院对抗逍遥法外情况、调查国际罪行指控并追究罪犯责任的任务和决心；

(i) 除其他外，应依照消除种族歧视委员会 2007 年的建议，加紧努力帮助刚果民主共和国当局对抗族裔歧视；应继续促进北基伍的族裔和解；鉴于地方选举即将来临，可以将族裔和解纳入联合国公民和选举教育方案；

(j) 应鼓励所有族裔集团之间的容忍，提高对灭绝种族危险的认识，并实施人权教育；

(k) 应鼓励族裔集团的所有成员，不仅包括刚果民主共和国而且包括整个次区域的流离失所者(国内流民和难民)在各种政治程序中都有适当的代表权和参与；这样可能帮助遏止武装团伙以政治手段操纵族裔的分裂情况；

(l) 应敦促刚果民主共和国当局和参与冲突的其他各方停止传播族裔仇恨和不容忍，包括采取措施取消传播仇恨信息的广播节目，并将负责煽动灭绝种族暴力行为的人绳之以法；

(m) 应敦促不再迟延立即成立国家人权委员会；

(n) 应敦促政府，依照法官和律师独立性特别报告员与此有关的适当建议，采取一切必要步骤加强法治并对抗逍遥法外的情况；

(o) 应敦促政府制定过渡时期司法的适当机制；

政治和经济部门

(p) 应敦促刚果民主共和国政府建立关于使用自然资源的有效管理框架，并切实参加为了监测采矿工业收益的流动情况而建立的适当问责机制；

(q) 应支持刚果民主共和国、该地区的其他国家和发展伙伴进行合作，以有利于地方政府和社区的方式，调整经济关系；

(r) 应支持刚果民主共和国与其邻国(特别是卢旺达和布隆迪)合作，在区域一级谋求族裔和解，同时应考虑到 1994 年灭绝种族事件及其后果在卢旺达造成、至今尚未痊愈的创伤；

(s) 应在区域一级继续设法查明土地权利、政治代表权和难民自愿遣返等问题的解决办法；

(t) 应继续将政治解决办法列为优先，对于奥巴桑乔、姆卡帕和其他几位特使目前进行的调解工作，应保持高姿态的支持；

(u) 应支持包括刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和该地区其他国家在内的区域一体化，容许贸易和人民自由流通；此事可以南部非洲发展共同体、东部和南部非洲共同市场以及其他现有安排为基础，如果充分发展，可以确保外国商业界继续但合法地取得刚果民主共和国境内的矿物和木材资源，由此产生的开采权使用费和税收将使刚果民主共和国政府和人民蒙受其利；

(v) 应扩大大湖区问题国际会议的工作，并应提醒各会员国所承担的义务，特别是与《防止和惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和一切形式歧视的议定书》（《大湖区安全、稳定和发展公约》第 8 条）有关的义务；

一般建议

(w) 应保证参与和平进程的各位特使、代表其他调解人所采用的步骤、目标和战略都是统一的，以免他们在无意之间互相抵触；

(x) 应保持警觉并随时准备采取行动立即制止任何灭绝种族事故。

参考资料清单*

联合国

刚果民主共和国：人道主义事务协调厅，北基伍人道主义情况第 7 次订新报告，2008 年 11 月 6 日。

向刚果民主共和国提供的紧急人道主义援助，人道主义事务协调厅，2008 年 10 月/11 月。

刚果民主共和国问题专家组的最后报告 (S/2008/773)。

非法开采刚果民主共和国自然资源和其他形式财富问题专家小组的最后报告 (S/2003/1027)。

刚果民主共和国境内侵害人权事件增加，人权事务高级专员表示震惊，要求进行改革，联合国人权事务高级专员新闻公报，2008 年 10 月 31 日。

人权理事会 S-8/1 号决议，题为“刚果民主共和国东部的人权情况”，2008 年 12 月 1 日。

消除种族歧视委员会的报告，关于刚果民主共和国提出的报告的结论意见 (A/62/18, 第 315 至 342 段)。

人权委员会的报告 (A/61/40(第一卷) 和 Corr. 1)。

刚果民主共和国人权状况独立专家蒂廷加·弗雷德里克·帕塞雷的报告 (A/HRC/417)。

国内流离失所者人权问题秘书长代表的报告 (A/63/286)。

法官和律师独立性问题特别报告员莱安德罗·德斯波伊访问刚果民主共和国的报告 (A/HRC/8/4/Add. 2)。

* 此外，特别顾问还从各方面收到机密资料，但本清单上未予开列。

特别报告员罗伯托·加雷顿按照人权委员会第 1999/56 号决议提出的刚果民主共和国人权状况报告 (E/CN.4/2000/42)。

特别报告员罗伯托·加雷顿于 2001 年 3 月 11 日至 21 日进行访问期间关于刚果民主共和国人权状况的报告 (E/CN.4/2001/40/Add.1)。

秘书长及其派往刚果民主共和国东部特使奥卢塞贡·奥巴桑乔和刚果民主共和国问题特别代表艾伦·多斯在刚果民主共和国问题非洲联盟区域首脑会议结束后联合举行的新闻发布会，2008 年 11 月 7 日。

秘书长发言人关于刚果民主共和国与卢旺达之间边境地区问题的谈话，2008 年 10 月 10 日。

秘书长发言人关于刚果民主共和国局势的谈话，2008 年 10 月 31 日。

安全理事会主席的声明 (S/PRST/2008/38)。

其他参考资料

Meregu, Mwesiga. Congo in the Great Lakes Conflict. In *Security Dynamics in Africa's Great Lakes Region*, Gilbert Khadiagala, ed., Boulder, Colorado, and London, Lynne Rienner, 2006.

Cohen, Herman. Can Africa trade its way to peace? *New York Times*, 15 December 2008.

Conflict in Congo. International Crisis Group, 2008.

Congo: don't let it happen all over again. *Economist*, 30 October 2008.

Democratic Republic of the Congo: Country Summary. Human Rights Watch, January 2008.

Democratic Republic of the Congo: feeding on war, Neil Campbell in the *International Herald Tribune*. International Crisis Group, 8 November 2008.

Democratic Republic of the Congo: International Leaders should act now to protect civilians. Human Rights Watch, 30 October 2008.

Deng, Francis M. Ethnic Marginalization as statelessness: lessons from the Great Lakes region of Africa. In *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Alexander T. Aleinikoff and Douglas Klusmeyer, eds. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

Gambino, Anthony. Congo: securing peace, sustaining progress. New York, Council on Foreign Relations, 2008. (Council Special Report No. 40).

The Congo re-erupted, François Grignon and Fabienne Hara in the Wall Street Journal Europe. International Crisis Group, 4 November 2008.

The Kivu Impasse. Africa Confidential, vol. 49, No. 21, 17 October 2008.

Violence in Congo: falling apart, again. Economist, 31 October 2008.

Weiss, Herbert, and Carayannis, Tatiana. The enduring idea of the Congo. In Borders, nationalism, and the Africa State, Ricardo Laremont, ed., Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2005.
