



大会

Distr.: General
3 October 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

议程项目 71

对 1994 年卢旺达境内灭绝种族幸存者，特别是
孤儿、寡妇和性暴力行为受害人的援助

对 1994 年卢旺达境内灭绝种族幸存者，特别是孤儿、寡妇和
性暴力行为受害人的援助

秘书长的报告

摘要

兹依照第 66/228 号决议向大会提交本报告，其中汇报了联合国及其伙伴向 1994 年卢旺达境内灭绝种族幸存者提供救济和善后援助的情况和对这方面当前挑战的分析，并就满足这些幸存者仍有的需求的适当方法提出了建议。



一. 引言

1. 兹根据大会第 66/228 号决议提交本报告。大会在该决议中要求秘书长鼓励联合国系统相关机构、基金和方案向 1994 年卢旺达境内灭绝种族幸存者提供援助，特别是以下方面的援助：孤儿教育、包括感染艾滋病毒受害者在内的性暴力受害者的医护和治疗、心理创伤咨询和心理咨询以及技能培训和小额信贷方案；支持旨在纪念灭绝种族受害者和防止灭绝种族行为的活动；支持加强司法能力建设和受害者支助工作的努力；大会还吁请会员国支持刑事法庭国际余留事项处理机制了结剩余案件的努力。就采取适当措施以解决灭绝种族幸存者仍有的需求之事提出具体建议。

二. 主要动态回顾

2. 卢旺达境内 1994 年发生针对图西族的灭绝种族事件后约 19 年以来，该国已稳步恢复并踏上了更有前途的道路。事实上，由于《2020 年愿景》(政府的一个发展纲领)勾勒的宏伟议程和随后的两个减贫战略，卢旺达正在经历其历史上增长和社会经济进步最迅速的时期之一。政府已把实现千年发展目标作为其发展战略的中心，比预定时间表提前两年实现了一些目标，并正在朝着按计划实现除目标 1 之外全部目标的方向前进。2005/06 年至 2010/11 年，贫穷率史无前例地下降了 12 个百分点，意味着自 2008 年以来已有 100 万儿童、男人和妇女脱贫，而记录到的最大跌幅在农村地区。不过，贫穷率仍然偏高，在 45% 左右。

3. 增长的主要动力来自服务部门，这是该国国内生产总值(国内总产值)最大的贡献者。在该部门之内，主要的驱动力是电信业、发展中的批发和零售贸易、交通运输和旅游业。此外，健全的宏观经济改革由于工商环境的持续改善而得到加强。体现了这一业绩的是，卢旺达在世界银行 2012 年“营商便利度”年度指数中的排名提高，从 2008 年的第 150 位上升至 2012 年的第 45 位，从而使该国成为世界上实行改革第二多的经济体。

4. 该国的长期发展目标载于《2020 年愿景》和涵盖 2013-2018 年期间的现行经济发展和减贫战略。压倒一切的国家长期发展目标是到 2020 年把卢旺达变成一个中等收入国家，其经济以知识为基础。特别重点将是增强青年和妇女的权能并对他们投资，这是经济发展和减贫战略优先事项中一个不可或缺的组成部分。特别是，已采取步骤通过合作社及其他举措在青年和妇女中促进储蓄和信贷服务。政府现在高度重视创业培训，并有若干举措以妇女和青年为对象。

5. 促进共同经济增长和减少贫穷仍是政府实现国家长期发展目标的重要优先事项。政府继续实施旨在扶助最贫穷民众的社会保护战略。《2020 年愿景》的 Umurenge 方案有三个关键支柱，即公共工程方案、直接现金转移和一个小额信贷计划，目标是落实《2020 年愿景》以及经济发展和减贫战略，并通过为穷人创造

就业机会和向最贫穷及最脆弱家庭提供现金，直接在社区层面减少贫穷。政府还在继续实行每家一头奶牛方案，以提高家庭赚取收入的潜力。该方案有助于解决民众的直接需要和需求，尤其是最贫穷和被边缘化的群体，同时也为当地政府采取行动和参与有效提供公共服务创造了必要空间。在 Imihigo 系统(业绩合同)的支持下，该方案已帮助加强了其他服务提供者的能力。

6. 政府继续展现对发展进程的强有力领导和自主，实施了若干机制以增强援助实效和发展伙伴之间的协调，并推动为有效的发展合作营造一个良好环境，从而为联合国及发展伙伴支持政府努力实现千年发展目标和《2020 年愿景》提供了一个巨大的机会。

7. 在治理领域，卢旺达在民族和解、法律与秩序和问责制以及在重建和加强国家的良好治理能力方面取得了明显进展。培育和促进民主治理是政府及其发展伙伴的一个主要发展目标，这就是为什么治理问题在《2020 年愿景》以及经济发展和减贫战略中都被定为优先事项。

8. 卢旺达高效率地在司法部门实行了改革，除一批司法救助办公室之外，还建立了新的法律、新的司法架构和使用了一些传统的司法机制，例如加卡卡法院和社区调解员(abunzi)等以社区为基础的机制，以普遍拓宽民众诉诸司法的途径。尽管有了这些努力，但司法救助需求仍然很高，而且很多人的这种需求得不到满足。卢旺达治理咨询理事会公布的 2012 年卢旺达治理记分卡显示，法治得分有所上升(从 2010 年的 67.71%增至 2012 年的 73.37%)。这一上升主要归因于法律援助可获性指标明显改善，从 2010 年的 42%升至 2012 年的 67.18%。努力确保所有公民的权利都受到平等尊重是国家人权委员会的核心工作，该委员会在 2011 年收到 982 宗人权案件，其中 473 宗已解决，其余正在调查中。

9. 艾滋病毒流行率相对较低(在 15 至 49 岁者中为 3%)。目前，需要抗逆转录病毒药物的成年人中，有 91%能够获得这种药物，而预防母婴传播的覆盖率为 87%。不过，艾滋病毒流行率存在地区差异，基加利的流行率是 7.1%(妇女 9.4%，男子 5.1%)，而在农村地区则为 2.3%。

10. 卢旺达有望在 2015 年实现初等教育的普及。教育的提供取得持续进展，小学净入学率在 2011 年提高到了 95.4%。在小学已实现了性别均衡，女童净入学率达到 97.5%，而男童则为 94.3%。此外，卢旺达在性别平等和增强妇女权能方面也取得了重要进步。议会的独特之处在于其成员多数为女性(56.3%)。

三. 当前的发展挑战

11. 尽管十年来该国经济增长迅速，但其生产基础依然狭窄。经济中占主导地位的仍是服务部门和农业，在 2012 年国内总产值中分别占约 47%和 32%，而工业部

门仅占 15%。此外，狭窄的国内市场和地处内陆的国家位置(从而加大运输和能源成本)使工业出口竞争力继续受到挑战。

12. 在第一个经济发展和减贫战略期间(涵盖 2008-2012 年期间)，贫穷人数和赤贫率都大幅度下降。不过，贫穷人数和赤贫率仍持续偏高，在农村地区尤其如此。根据最近的综合家庭生活条件调查，尽管 2008 年至 2011 年贫穷率在农村地区比城市地区下降更多，但农村地区的贫穷率仍为 48.7%，而城市地区则为 22.1%。虽然在第一个经济发展和减贫战略期间所有省份都减少了贫穷，但地区和省份之间存在很大差异。此外，虽在减少不平等方面取得了一些成绩，但基尼系数仍然偏高(0.49)。卢旺达贫穷概况显示，妇女受贫穷影响大于男性，有 47%女户主家庭被列为贫穷，而所有家庭的这一数字则为 44.9%。因此，第二个经济发展和减贫战略的一项关键挑战就是确保全国所有地方和所有群体中的持续增长和减贫。

13. 虽然在民主治理方面取得了一些成绩，但仍然存在重大挑战。除克服民间社会及媒体在能力方面的不足之外，还有必要解决政治空间问题，以加强政治进程中的包容性参与。还需要加快司法改革，以增进获得高质量司法的机会，减少案件的积压和提高公诉质量。

14. 据国家统计局的 2012 年数字，卢旺达人口密度为每平方公里 416 人，使之成为非洲人口最稠密的国家之一。这一人口现实虽是一个机会，但也伴随着风险并对经济形成了压力。人口密度加上可观的人口增长(人口增长率约为 2.7%，而每名育龄妇女生育率为 4.9 个之女)和贫穷，对有限的自然资源基础、尤其是土地构成了巨大压力，导致该国一些地区存在着粮食安全无保障的情况。此外，广泛的环境退化正在破坏穷人使用他们赖以生存的土地和自然资源的机会。

15. 对能源、用水、卫生和交通等基础设施投资不足，再加上农业生产、高人口增长、经济扩展和能源需求不断升高的综合压力，卢旺达所受环境制约越来越大。因此，需要提供适当资金和能力建设，使政府能够提供必要服务，以支持实现千年发展目标。

16. 2012 年关闭了各个加卡卡法院后，新出现的灭绝种族案中的司法和罪责追究工作仍令人关切。为在这些法院工作的基础上再接再厉而设立的灭绝种族罪逃犯追踪部门仍缺乏足够能力，来把大批在国外的卢旺达灭绝种族嫌疑人绳之以法。

17. 区域和平与稳定对于卢旺达的可持续发展至关重要。刚果民主共和国东部一再发生的冲突继续对区域稳定造成负面影响，目前有超过 70 000 名刚果难民在卢旺达避难。秘书长提倡采取一个新的全面办法，用以解决刚果民主共和国东部一再发生的暴力循环，这个办法导致包括卢旺达在内的 11 个国家于 2013 年 2 月 24 日在亚的斯亚贝巴签署了《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》。这一框架是一个全面办法，包括刚果民主共和国境内的国家层面行动、处

理大湖区所有国家正当关切及利益的区域层面行动和支持这些举措的国际层面行动。

四. 联合国支持

18. 联合国通过卢旺达国家警察提供技术和财政援助，以支持犯罪预防方案。学校和社区借助这种支持建立了打击犯罪社团。社区警务机制通过加强国家警务工作来确保法律秩序和人身安全，从而改进了犯罪削减和预防制度。

19. 高中、大学和打击犯罪社团为年轻人开展了提高对预防和减少犯罪认识的活动，地方领导人也为一般民众开展了此类活动，这不仅有助于预防犯罪，更重要的是有助于打击种族灭绝意识形态。

20. 联合国还与国家警察合作培训警官，特别是女警官，以打击性别暴力。此类培训使女警官获得调查和有效处理性别暴力案件的技能，并为受害者提供所需适当支持。

21. 在联合国支持下，37 名保健服务提供者、国家警察中 65 名性别平等问题协调人、来自区级性别暴力委员会的 66 位社区领袖以及社区警务单位和艾滋病毒携带者协会接受了性别暴力和艾滋病毒预防培训。他们还得到了为加强社区预防和应对性别暴力的能力而建立伙伴关系方面的帮助。

22. 此外，联合国加强了为性别暴力幸存者提供全面服务的一站式中心，帮助了 4 714 名幸存者(49%为妇女、46%为儿童、5%为男性)。中心模式的成功使卢旺达被选中，为所在区域建立一个性别暴力预防与应对英才中心。联合国为卫生部提供技术和财政支持，以敲定中心的全国推广战略。联合国还协助加强和实施多部门艾滋病毒/艾滋病预防和治疗办法，以更好地开展协调和研究工作。由于制定了艾滋病毒和消除母婴传播战略计划，卢旺达正在逐步实现普遍提供艾滋病毒检测和治疗，服务的覆盖率现为 95%。

23. 2010 年，联合国支持政府通过全国团结与和解委员会制作了第一个民族和解晴雨表。委员会继续开展后续研究并探讨所需要的政策行动，以进一步减少与种族灭绝有关的罪行的发生。联合国除了支持委员会在学校和社区建立团结与和解社团，还支持委员会组织社区对话，讨论团结与和解问题。

24. 在司法领域，联合国支持结束加卡卡进程。联合国将继续协助记录加卡卡法庭的遗产，并对种族灭绝受害者永志不忘。加卡卡司法制度于 2012 年 12 月结束时，已审理了 1 958 634 起案件。

25. 国家加卡卡事务处 2012 年 6 月完成工作时，向灭绝种族罪逃犯追踪股提供了列有 71 658 名灭绝种族罪逃犯的名单，这些逃犯被缺席定罪，下落不明。追踪股计划加强能力，将在国外的大量卢旺达种族灭绝嫌疑人绳之以法。正是在这

一背景下，联合国目前正在通过司法部为国家检察当局提供支持，以通过高级法院危害人类罪特别分庭补充加卡卡的成功经验。正在通过研究、调查、宣传和外联活动为追踪股提供技术支持。此外，有必要制定战略，以监测康复进程，处理卢旺达社会仍然面临的一些挑战，特别是归还财产和资产方面的挑战。

26. 安全理事会第 1966(2010) 号决议决定设立国际刑事法庭余留事项处理机制，作为联合国战略的一部分，以逐步关闭卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭。余留机制阿鲁沙分支机构于 2012 年 7 月 1 日接管了卢旺达问题国际刑事法庭的工作，但根据决议附件中规定的过渡安排，卢旺达问题国际刑事法庭有权完成截至该日期时仍在审理之中的所有审判或移交诉讼。

27. 联合国与司法部的合作，支持建立了司法救助办公室和调解员地方委员会，作为过渡时期司法机制的一部分，为公民提供法律咨询和调解服务。2008 年以来，联合国通过司法部提供了法律援助和协助，特别是针对最脆弱群体的援助和协助。

28. 联合国还支持种族灭绝遗孀协会促进在各个领域的培训活动，包括提供咨询、分享基本知识和信息。灭绝种族罪受害者被赋予为国家警察提供技术支持的权能，以有效满足性暴力受害者的需求。这表明协会成员获得权能，从脆弱的受害者和幸存者成长为解决性暴力和性别暴力问题的重要行为者。

29. 在经济赋权方面，联合国继续支持种族灭绝遗孀协会和贝宁普韦妇女协会的成员开展能力建设措施，发展和提升她们的手工艺技能和生产和平篮子(agaseke)以供出口的技能。该举措证明是解决性暴力和性别暴力问题最成功的战略之一，因为贫穷是遭受此类暴力的主要动因。

30. 为支持种族灭绝遗孀协会，联合国还开展项目，培养律师助手在财产和继承权方面的能力，提高感染艾滋病毒/艾滋病的协会成员和受益人对自身财产和继承权的认识，以及就财产和继承争端提供法律援助。

31. 2011 至 2012 年，联合国为支持该协会举办了为期两天的培训课程，为 Mugombwa 区的丧偶妇女讲解性别、艾滋病毒和冲突问题。参加培训的 100 位丧偶妇女提出了阻止她们享受自身权利的问题，如无法获得属于丈夫家庭的土地。培训结束后，负责 Mugombwa 区的执行秘书和社区调解人参与了解决问题的努力。继承法培训帮助丧偶妇女了解自身权利，使她们现在能在法律助理的支持下主张自己的权利。

32. 2012 年，联合国支持努力提高感染或受艾滋病毒/艾滋病影响的妇女对自身财产和继承权的认识，以减少其脆弱性。基加利和南部省的 6 418 名种族灭绝遗孀和孤儿(包括艾滋病毒抗体阳性者)接受了律师助手为提高认识所提供的援助。共有 5 504 人(86%)主动采取行动争取自己的土地权，3 302 人(51%)的问题在援

助下得到了积极解决。共有 202 起感染艾滋病毒/艾滋病的种族灭绝遗孀和孤儿的案件被提交给法院和法庭处理。

33. 联合国提供有关支持，提高负责制定、修订和执行相关法律框架和进程的人员对保护妇女财产和继承权需求的了解和认识。共有 102 名律师助理得到了培训，学习如何在丧偶妇女感染艾滋病毒/艾滋病的情况下保护其财产权和继承权。此外，还设立了法律流动诊所，帮助律师和律师助理接洽受益人。这有助于最大限度地减少受益人的费用，减少他们在寻求律师助手和律师咨询意见时可能遇到的其他障碍。

34. 联合国支持 Mugombwa 区在 2013 年 6 月 27 日庆祝国际丧偶妇女日。吉萨加拉县副县长、军队和警察代表以及团结俱乐部、提高妇女地位组织/齐心协力组织和其他民间社会组织的代表出席了仪式。出席仪式的还有该县的 331 名丧偶妇女，她们分享了自 1994 年丧偶以来所见证的成就和面临的挑战。

35. 在支持儿童方面，联合国继续为 Uyisenga n' Imanzi 协会提供支持。该协会的主要工作是提高对种族灭绝幸存儿童心理问题的认识。联合国还提供了其他支持，如为和平篮子合作社的 179 名成员提供合作社管理、业务发展和营销培训。此外，800 多名篮子编织者接受了领导能力和公民教育培训。大部分合作社成员是丧偶妇女，其中包括种族灭绝的幸存者。

36. 联合国工作人员协会联合会每年都为受种族灭绝创伤影响的社区提供帮助，作为联合会为国家康复进程所作贡献的一部分。

37. 为纪念在 1994 年种族灭绝中受害的联合国工作人员，在联合国驻地协调员办事处房地内建立了纪念碑，1995 年 4 月正式揭幕。联合国发展集团主席于 2012 年 10 月为一座新纪念碑揭幕，以再次缅怀逝者。

五. 结论和建议

38. 卢旺达自 1994 年以来在促进和平与稳定方面取得了显著进展，从而使经济状况得到改善。但是，该国仍面临着保持这些成果和到 2015 年实现所有千年发展目标的巨大挑战。政府把实现这些目标作为经济发展和减贫战略所设定的政策框架的核心。卢旺达政府继续显示对发展进程强有力的领导和主人翁精神，通过实施多项机制，提高援助效果并加强发展伙伴之间的协调，为有效实现发展合作建立有利环境。联合国系统是卢旺达政府矢志不移地为卢旺达人民创造美好未来的坚定伙伴。联合国将继续提供战略咨询，支持卢旺达的国家努力，以巩固迄今在保障团结、和平与和解、法治、人权、共同经济增长、有效提供(特别是向最脆弱群体)基本社会服务方面取得的进展。

39. 在卢旺达 2007 年被选为“一体行动”方案的 8 个试点国家之一后，执行了第二个联合国发展援助框架，这进一步整合了联合国对卢旺达的支持，提高了行动的一致性和效率。新的发展援助框架“2013-2018 年期间联合国发展援助计划”已获得卢旺达政府和联合国国家工作队的批准，并与覆盖同一时期的第二个经济发展和减贫战略相配合。这为联合国系统提供了重要机会，以显示联合国对《巴黎宣言》和《阿克拉行动纲领》所载原则和做法的承诺，并对影响人民特别是最脆弱群体生活的最紧迫问题作出反应。同政府优先事项相配合还有助于加强联合国机构为促进捐助方之间的和谐与协调所发挥的作用。

40. 在联合国对种族灭绝幸存者的总体援助框架内，正在开展有关工作，以更好地为所有人提供高质量的司法服务和证人保护方案。加卡卡法庭在仅仅 10 年的时间内就审理了 190 多万起案件，促进了卢旺达人的团结与和解，确保为种族灭绝受害者伸张正义。这些法庭的关闭是卢旺达种族灭绝后康复进程的一个重要里程碑。虽然法庭记录已交由打击种族灭绝国家委员会托管，但委员会不具备适当系统来有效保护这些文件。委员会需要得到支持，建立数字化的文件归档系统，确保这些对加卡卡法庭和种族灭绝遗产至关重要的文件得到适当维护，供未来使用。司法部种族灭绝逃犯追踪股和危害人类罪高级法庭特别分庭也需要得到进一步支持。

41. 在治理领域，需要提供进一步支持，促进年轻人和妇女对民主进程的参与，包括参与国家和地方决策。还需要提供支持，以便：更好地提供高质量的预防、治疗、宣传和康复服务，特别是为性暴力受害者、艾滋病毒抗体阳性者、妇女和儿童提供服务；加强创伤和心理支持方案；推广有效的安全网以保护最脆弱群体。

42. 其他支持领域包括改善为孤儿、丧偶妇女、回返者和境内流离失所者等弱势群体提供住房和有关设施。还需要为生计措施、孤儿和弱势儿童、防范性别暴力、创造教育机会、制订和实施具有性别敏感度的扶贫助困社会经济政策提供支持。

43. 需要通过能力建设、小额信贷和市场准入支持各种群体建立可持续的企业和开展其它创收活动，这仍是实现自给自足和减轻贫穷的优先事项。此外，必须支持采取特别举措，满足因遭受人身伤害而导致精神和(或)身体残疾者的需求，此外还须向种族灭绝的老年幸存者提供支持。