



秘书长依照安全理事会第 1547(2004)号决议第 7 段提出的 关于苏丹的进展报告

一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会 2004 年 6 月 11 日第 1547 (2004) 号决议执行部分第 7 段提出的, 安理会在该段中要求我随时向安理会通报苏丹的事态发展, 特别是由政府间发展管理局(伊加特)领导的和平进程、和平进程的实施情况以及先遣团任务的执行情况。先遣团目前正在为 2003 年 9 月 25 日在肯尼亚奈瓦沙签署的《关于过渡期间和平安排框架的协定》设想的国际监测做筹备工作, 促进有关各方的接触, 并为全面和平协定签署之后展开和平支助行动做好准备工作。安理会还要求我采取必要的准备措施, 包括事先备妥所需的最关键后勤物资与人员, 以便迅速部署未来和平支助行动, 并为联合国在苏丹过渡时期发挥作用做好准备。

2. 继第 1547(2004)号决议之后, 安全理事会于 7 月 30 日通过了第 1556(2004)号决议, 将先遣团任务期限延长了 90 天, 至 2004 年 12 月 10 日, 还要求我协助非洲联盟规划和评价非盟在达尔富尔的任务, 并将达尔富尔地区的应急规划工作纳入联苏先遣团任务中。据此, 联合国开始协助非洲联盟工作, 并同非洲联盟密切合作开始筹备工作, 以支助在达尔富尔实施未来的协定。鉴于这些额外的要求, 有必要将业务活动扩大到我在 2004 年 6 月 3 日的报告 (S/2004/453) 中所描述的范围之外。

二. 建立联合国驻苏丹先遣团

3. 根据安全理事会第 1547(2004)号决议, 联合国已着手建立一个政治特派团, 联合国驻苏丹先遣团。联合国之所以能够较为迅速地作出反应, 是因为此前根据 2003 年 10 月 10 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2003/16) 所载的要求, 已经做了筹备工作。随后, 先遣团在喀土穆设立了总部, 目前在临时场所办公, 并在内罗毕建立了联络处。



4. 第 1547 (2004) 号决议通过不久, 我请求荷兰的扬·普龙克先生作为我苏丹问题的特别代表。之后, 他陪同我于六七月间对该地区进行了访问, 此行包括喀土穆和达尔富尔、乍得、厄立特里亚、亚的斯亚贝巴非洲联盟首脑会议及肯尼亚等。在喀土穆和内罗毕, 我的特别代表会见了苏丹政府代表和苏丹人民解放运动/人民解放军(人运/解放军)代表, 并会见了首席协调员和伊加特秘书处。随后, 我的特别代表在纽约做了情况介绍, 包括 2004 年 7 月 21 日同安全理事会进行磋商, 然后于 2004 年 8 月 1 日在苏丹就任。为了支持我的特别代表执行任务, 我任命了两名副特别代表, 塔耶-布鲁克·泽里豪恩(埃塞俄比亚)和曼努埃尔·阿兰达·达席尔瓦(莫桑比克), 他们已于八月份到任。为了确保联合国各组成部分、机构和方案采取联合统一战略, 任命阿兰达·达席尔瓦先生担任驻地协调员/人道主义协调员双重职务。此外, 我还任命了法兹勒·伊拉希·阿克巴尔少将(孟加拉国)担任先遣团首席军事顾问, 他已于 2004 年 9 月初到任, 并且任命了格伦·吉尔伯森警长(大不列颠及北爱尔兰联合王国)担任首席民警顾问, 即将赴任。为今后在苏丹可能进行的和平支助行动做好准备, 一套高级领导班子应能在初级阶段进行合作, 这一点极有效用。这套班子除了为未来任务作出规划以外, 还可以在必要时参与由伊加特领导的和平进程, 并促进同各方的高级别接触。这套领导班子有 94 名国际工作人员辅助工作, 其中包括军事联络官、政治和民事工作人员、新闻干事、后勤和行政专家、以及其他必要的专业领域工作人员, 我在 2004 年 6 月 3 日关于苏丹的报告(S/2004/453)中对此已作陈述, 安全理事会第 1547 (2004) 号决议已予核准。

5. 2004 年 8 月 5 日, 政府同联合国签署了先遣团及其人员地位的协定, 其中全面条款适用于在苏丹执行与先遣团相关的各种任务的联合国各部门、基金和方案。我于 2004 年 9 月 7 日同人运/解放军主席进行了会晤, 他承诺遵守协定的各项规定, 我期待就此事迅速换文。

6. 我的特别代表于 2004 年 8 月 1 日就任喀土穆之后, 在喀土穆会见了政府官员, 访问了苏丹南部、肯尼亚, 并出席了在开罗举行的阿拉伯联盟首脑会议。由于伊加特领导的和平进程缺乏进展, 加上达尔富尔地区最近爆发的事件, 因此我的特别代表必须将注意力主要放在达尔富尔。不过, 他利用一切场合敦促各方推动谈判, 迅速回到谈判桌上。

7. 我在 2004 年 6 月 3 日的报告中试图向安理会说明联合国在苏丹部署和顺利开展和平支助行动所面临的挑战的性质。我说, 联合国各个组成部门、机构和方案之间若没有一个共同的综合战略, 要推动实施全面和平协定是不可能的。我的特别代表和他的两位副手就任以来, 一直在制定计划, 确保联合国在苏丹的存在在结构上真正实现统一, 尽可能使政治特派团和国家工作队合为一体, 并且使两个机构相互协作, 避免重叠。一项目标是不久建立起一个共同总部, 使联合国在苏丹的各个部门能够集中在一起, 采取“共同房舍-共同服务”的方式, 统一步伐, 改进为苏丹人民提供服务的效益和效率。本着同样精神, 我的特别代表于 8

月初访问了联合国在肯尼亚洛基乔基奥后勤基地，该基地自 1989 年以来一直是全系统在苏丹南部的人道主义工作的枢纽。特别代表在那里进行了实地评估，查明需要对现有结构进行哪些调整，以便使人道主义应急工作顺利而及时地转向和平支助与发展。

8. 与此同时，去年在纽约成立的苏丹问题部门间工作队继续开展工作，确保共同战略在纽约总部也得到体现。人们认识到，联合国未来和平支助行动若要富有成效，就必须统一步伐，协调行动，与发展工作结合起来。联合国在苏丹的工作若要获得成功，全系统的所有组成部分——政治、军事、安全、人道主义、人权、发展、经济——就必须在我们的任务方面统一认识，必须要有相同的目标。国际社会在采取应对行动时，也应如此。

三. 建立联合国和平支助行动的筹备工作

9. 根据安全理事会第 1547 (2004) 号决议第 4 段的要求，先遣团还为可能建立的和平支助行动作出后勤规划，以备政府和人运/解放军签署全面和平协定。为此，先遣团支助部分集中精力，掌握有关在苏丹开展业务活动的现实情况，并同各方建立工作关系。先遣团还详细制定应急计划，以便在监测地区建立办事分处，为部署军事和文职观察员以及为行动提供保护的部队做好准备，并提供有效的前方支援，以使先遣团在达成和平协定后能够及时进行部署。这些活动包括：

(a) 制定切实可行的措施，建立有效的联络机制，以便执行 2004 年 8 月 5 日政府缔结的有关特派团及其人员的地位的协定，特别是有关海关和移民、税收、航空、电信、交通和能源等方面的规定。这些活动促成了许多领域中的合作，一旦安全理事会对和平支助行动予以授权，便可迅速建立，有效投入运转。先遣团期待在就特派团地位协定换文之后，能够与人运/解放军开始全面交往；

(b) 对港口设施、仓库和后勤基地以及未来居住和办公共同房地进行勘察，并在计划中的行动区域，对现有进入港和拟议的前方接待区和中转区之间的水陆路线进行勘察。这些筹备工作有助于便利军事观察员及随行的保护部队从本国到苏丹的移动，并确保办公和生活用房备好待用，以实现要求的部署目标。

四. 达尔富尔局势对先遣团规划的影响

10. 安全理事会第 1556 (2004) 号决议要求延长了先遣团的任务期限，其中要求将应急规划工作纳入先遣团任务中。安全理事会在同一决议中明确要求我协助非洲联盟规划和评价非洲联盟在达尔富尔的任务，并与非洲联盟密切合作，筹备在达尔富尔支助执行今后的协定。安全理事会要求提供这一协助，从而扩大了任务

范畴，增加了新的业务和政治层面，因而，有必要对行动规划进行全面审查，并提交一份新的预算，以便为履行新的任务提供所需的额外资源。

11. 伊加特领导的和平进程受到耽搁（见下文第 14-19 段），因而可以将先遣团筹备工作的部分资源暂时重新分配，用于与达尔富尔相关的新任务。不过，鉴于已经宣布将于十月初恢复伊加特领导的和平进程，因此，至关重要的是先遣团必须做好准备，在谈判恢复时提供帮助，并在最终实现突破、签署期待已久的全面和平协定时，能够及时部署行动。

12. 根据安全理事会第 1556（2004）号决议以及 2004 年 7 月 3 日联合国与苏丹政府签署的联合公报（S/2004/635，附件），对行动规划和相关的需求进行了审查，认定额外任务如下：

(a) 支持根据联合公报建立的联合执行机制定期举行会议，支持其核查任务，并支持我的特别代表及其他高级官员可能负责执行的与达尔富尔相关的其他活动；

(b) 支持联合国以观察员身份参与非洲联盟领导的和平进程，努力解决达尔富尔危机；

(c) 在非洲联盟总部设立一个小型单位，并向其提供支助，以协助联盟在达尔富尔部署扩大行动，并向其提供支助；

(d) 在达尔富尔设立四个小型外地办事处，履行政治、民事、军事、警察、人道主义以及后勤支助和联络等功能，这些办事处将与地方当局自动取得联系，与反叛分子控制的地区建立经常接触，同非洲联盟进行联络，并鉴于人员扩编，向同盟提供协助，还将同国际人权监测员进行联络，确保同我们在人道主义界的伙伴保持步调一致；

(e) 在卡萨拉设立一个小型外地办事处，以便在苏丹东部同当地活动的行为者建立民事和军事方面的联系；联合国在这一充满紧张和经常动乱的地区早日介入至关重要，而且这一地区还有人运/解放军的部队存在，根据《奈瓦沙安全安排协定》，这些部队将在签署全面和平协定后第一年重新部署到南部；

(f) 增强先遣团总部的能力，在实质性和支助性两个层面向在达尔富尔地区开展的新任务和设立的新办事处提供支助。

13. 要完成许多这类任务不仅需要增加文职工作人员，而且还需要少数军事联络官，负责同扩大的非洲同盟特派团进行联络。我在 6 月 3 号的报告中要求授权设置 25 名军事联络官和军事支助人员以及 8 名警务人员。安全理事会第 1556（2004）号决议要求扩大联合国的任务，这就需要增设六名军官和六名警官，以完成额外的联络任务，包括设在亚的斯亚贝巴负责协助非洲联盟工作的小型单位。

五. 政府间发展管理局领导的和平进程

14. 各方于 2004 年 6 月 5 日签署的《内罗毕宣言》给人们带来了希望：政府间发展管理局（伊加特）领导的苏丹和平进程已经不可逆转并将迅速完成。政府和人运/解放军再次承诺履行 2002 年 6 月在肯尼亚马查科斯重新启动伊加特和平进程以来商定的六项议定书中规定的义务。双方还庄严承诺尽快完成和谈的最后阶段，并呼吁国际社会在执行期间给予支持。姆瓦伊·齐贝吉总统以及包括我的非洲问题特别顾问穆罕默德·萨赫农在内的其他国际政要出席了签字仪式，突出显示了国际社会的支持和承诺，并如希望的一样对各方不加拖延地完成进程给予了充分鼓励。

15. 然而，令人遗憾的是，最近数月中并没有出现 6 月初预示的进展。6 月下旬，伊加特在奈瓦沙恢复谈判，就执行方式展开第一轮谈判，着重讨论了停火和安全安排的细节。在此轮谈判前，伊加特调解员与联合国和其他国际伙伴密切合作，在内罗毕举行了为期三天的研讨会。谈判期间，在停火和安全安排的技术、人道主义和法律方面以及前战斗人员解除武装、复员和重返社会等问题上取得了很大进展。但是，各方在苏丹南部苏丹人民解放军军事部队的供资和苏丹东部联合部署军事部队等若干问题上陷入僵局，需要高级别的政治决策才能打破僵局。鉴于这种局势，伊加特于 7 月 28 日暂停谈判。

16. 谈判暂停后，领导伊加特调解工作的肯尼亚政府，与区域和其他行为者进行了协商，并与人运/解放军主席举行了会议。调解员还访问了喀土穆，会晤了奥马尔·巴希尔总统、阿里·奥斯曼·塔哈副总统等政府高级官员。他们还会晤了我的特别代表。经过协商，调解员认识到，各方必须表现出充分的政治意愿，这样才能使和平进程摆脱正在出现的僵局，并且若要确保和平进程不陷入困境，时间因素将变得更为重要。

17. 8 月，为推动伊加特领导的和平进程，我的特别代表与双方进行了谈判。特别代表的讨论显示，如果双方在高级别立即就未决问题坦率交换意见，和谈中的困难就能得到解决。特别代表敦促政府作出努力，顺利完成和平进程，以此推动解决达尔富尔危机，他并鼓励人运/解放军领导人就立即恢复伊加特和谈继续保持全面接触。

18. 在与两位领导人的定期接触中，我对伊加特领导的和平进程出现拖延表示关切，同时敦促双方尽一切努力确保在技术一级，更重要的是在政治一级重开谈判，以推动在最后几轮谈判中解决余留的问题。我并强调指出，如果双方继续拖延，把解决苏丹境内其他危机局势作为恢复谈判的前提，那么则有可能使和平进程进一步复杂化。我高兴地看到，双方现在决定于 2004 年 10 月 7 日恢复谈判，首次谈判将在主谈人员副总统塔哈和人运/解放军主席约翰·戈朗之间进行。

19. 要达成一项可执行的和平协定，双方必须邀请伊加特和平进程启动以来一直进行参与的国际观察员全面参加今后的几轮和谈。我们认识到苏丹人对和平进程拥有自主权，各方的首要责任是确保执行期取得成功，但是国际社会的作用对于苏丹今后的和平、稳定和发展同样至关重要。我在6月3日的报告中指出，国际社会应该认识到苏丹境内的巨大挑战，并采取相应的对策。因此，一项可持续、可执行的协定必须是一项国际伙伴准备支持的协定。如果最后几轮谈判没有联合国的适当参与，联合国将无法不经协商而发挥作用、开展工作。我感激地注意到，双方已保证国际观察员将全面参与伊加特领导的和平进程的今后工作。

六. 人道主义局势和联合国国家工作队的活动

20. 达尔富尔危机在继续发展，其他地区族裔关系紧张，局势长期不稳，冲突接连不断，粮食严重短缺，因此苏丹境内巨大的人道主义挑战依然存在。联合国在该国境内开展的各项人道主义行动的资源均严重不足。随着需要不断增加，8月25日联合国发表了一份经订正的联合呼吁程序文件，把苏丹境内最紧急人道主义行动的所需资源列为优先。截至9月7日，解决达尔富尔危机的所需资源仅收到53%（需要5.32亿美元，收到2.8亿美元）。至于在苏丹其余地区开展的各项方案，联合国呼吁为南部和东部地区的最紧急需要提供资金，但也仅收到近55%（需要2.04亿美元，收到1.12亿美元）。我在2004年9月底提交安全理事会的报告中将着重讨论达尔富尔局势，因此，本报告的这一章节将主要谈及苏丹其他地区。

21. 南部贫困人口达300万人，他们依赖苏丹生命线行动，需要立即提供食品、保健、饮用水和环卫设施等人道主义援助。这一数字正在增加，因为北部成千上万的国内流离失所者预期全面和平协定即将达成，目前正在自发地返回南部各个地区，这给已经遭受苦难的居民带来了更大的压力。

22. 今年夏天在奈瓦沙签署了多项议定书，使人们更加期待南部和其他战乱地区的敌对行动全面结束并增加对复原和重返社会需要的援助。然而，由于和谈出现拖延，国际社会将主要精力放在达尔富尔，地方冲突加剧，许多地区治安不靖，所有这些使满足南部需要的能力受到限制。

23. 虽然总的人道主义通道继续得到改善，但是政府在蓝尼罗河南部实施限制措施，使人道主义行动的能力继续受到限制。与油田开发和上尼罗河西部内外民兵重组有关的敌对行动、乌干达上帝抵抗军的敌对行动以及今年早些时候埃奎多利亚及史鲁王国部分地区爆发族裔冲突，导致新的国内流离失所者遭受苦难，并导致人道主义通道限制增加。所有这些地区的人道主义局势仍在继续恶化，需要为人道主义以及刚刚起步的复原和重返社会工作提供进一步支助。

24. 目前，苏丹南部的粮食安全局势正在显著恶化，应对满足中期可能需要的应急计划进行机构审查并加以更新。由于农作物歉收，今后数月南部居民的粮食短缺问题可能更趋严重；许多家庭在长期流离失所之后重返这一地区，将使粮食进

一步紧缺。上尼罗河区缺少雨水，居民因治安持续不靖而无法前往市场，因此部分地区出现了饥荒。

25. 国内流离失所者重返家园，进一步加剧了苏丹境内的人道主义局势。据报，2004 年已有约 10 万名国内流离失所者从苏丹北部返回南部。虽然人员返回因雨季到来而减缓，但预期在 2004 年的最后几个月中，随着雨季的结束，特别是如果显示出伊加特领导的和平进程即将完成，将有大量的回返者自发返回。有报告称，回返的国内流离失所者在试图从北部转往南部时，发生了强行课税和性虐待等骚扰行为。据报，一些武装团体，包括苏丹政府和人运/解放军部队支持的武装团体，参与了这些事件。

26. 截至 9 月 7 日，回返者和重返社会行动所需的资金仅收到不足 20%。一个机构联合评估队最近建议，改进对回返者的登记和跟踪，平等增加向回返者、国内流离失所者和收容社区提供的基本服务。一个回返者紧急保健工作组制订了一项保健计划，但迄今没有收到任何资金，执行计划严重受阻。

27. 在战乱地区的外围地区，东部和西部的科尔多凡、红海、卡萨拉等省的 50 多万人居住的地区食品紧缺，正在接受学校补充供餐和以工换粮方案援助。居住在苏丹东部卡萨拉、盖达瑞夫、森纳尔和杰济拉等省的近 10 万名厄立特里亚难民仍在接受援助。

28. 联合国国家工作队预期达成全面和平协定，已开始计划并增加在苏丹境内的活动，其中包括排雷行动；警察培训；治理；法治；解除武装、复原和重返社会；教育；生殖保健；环境和自然资源管理；农业以及艾滋病毒/艾滋病。全面和平协定的签署将大大推动这些工作，而联合国和平支助行动的部署将使部分活动直接受益。

七. 联合国和世界银行联合评估团

29. 由于预期政府不久将与人运/解放军达成全面和平协定，因此，苏丹境内迅速开始恢复和过渡复原工作，对于持续和巩固和平至为重要。在这方面，为筹备协定签署后不久在奥斯陆举行的国际筹资会议，世界银行和联合国开发计划署（代表联合国系统）正在同苏丹各方和伊加特伙伴论坛合作，联合牵头组建苏丹联合评估团，为到 2010 年的复原、过渡恢复和发展需要进行评估。监督联合评估团工作的核心协调小组 7 月商定，开始在和平进程以外完成组建联合评估团，此后又商定在 2004 年 11 月底之前完成主要评估工作。联合评估团的报告将在全面和平协定签署之后编写完成，因为需要等待对全国团结政府和苏丹南部政府的管辖范围作出某些澄清。只有在全面和平协定签署之后，才能执行复原和恢复发展方案。

八. 结论意见

30. 安全理事会第 1547 (2004) 号决议授权的政治特派团已经成立三个月。先遣团之所以能够较为迅速地进行初期部署, 是由若干因素促成。首先, 安理会授权开始筹备工作, 这使得秘书处早在任务被通过之前就开展初步技术工作, 部署了一个小型的专家先遣队, 协助任务评估, 并同苏丹政府和人运/解放军谈判人员交往。第二, 设在意大利布林迪西的战略部署储存尽管由于同时存在若干行动需求而严重消耗, 仍不失为一个宝贵的工具, 有利于在苏丹迅速生成能力, 尤其是在通信和信息技术方面。目前, 先遣团已达到授权员额的 70%, 其中包括国际工作人员和军事部分, 而且正在有效地开展工作。有助于迅速部署的第三个因素是, 苏丹政府根据大会 1997 年 12 月 19 日第 52/12 B 号决议第 7 段和安全理事会第 1547 (2004) 号决议第 2 段所载建议, 及时签署了有关先遣团及其人员地位的协定。我期待同人运/解放军就决定所载条件尽快换文, 这将有助于先遣团进一步行动, 按计划 in 南方进行部署。

31. 自从安全理事会第 1556 (2004) 号决议通过以来, 有关建立未来和平支助行动的工作进展顺利, 这将有助于推动政府与人运/解放军之间全面和平协定的实施, 与此同时, 先遣团的工作重点也有了大幅度的扩展。先遣团在喀土穆、苏丹南部和东部、达尔富尔、亚的斯亚贝巴和内罗毕的行动范围将相当广泛。正如我在 6 月 3 日的报告中所述, 未来的和平支助任务将面临极大的挑战。仅在后勤方面的挑战就已相当可观, 而且在整个实施阶段, 政治方面预期也会出现众多的挑战。

32. 人道主义局势依然十分严峻, 联合国的行动经费仍然严重短缺。国际社会对这种经费短缺的状况必须作出反应, 并作出最大努力, 减轻如此众多的苏丹人民所遭遇的悲惨状况。我敦促国际社会不事拖延, 再次解决经费短缺问题。

33. 联合国和整个国际社会将继续支持和协助各方实现和平的努力。我再次感谢伊加特调解员、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国三国以及伊加特伙伴论坛, 他们不顾最近发生的令人沮丧的拖延, 为使进程不断向前而发挥了至关重要的作用。我还要感谢我的特别代表以及在苏丹的所有联合国和其他国际人员, 感谢他们在这方面所作的各种努力。

34. 政府和人运/解放军决定在伊加特领导的和平进程框架内恢复谈判, 这使数月来不断消减乐观情绪在很大程度上得以恢复。数月来, 谈判没有获得任何进展, 这确实令人遗憾, 但最近各方对尽快结束谈判都抱有积极的态度, 对此, 我又感到欣慰。各方为了寻求和平共同历经了长途跋涉, 现在离达成协议仅仅一步之遥。现在, 各方必须共同努力, 为全面和平协定达成后而随之到来的过渡前时期和过渡期间达成双方都能接受的实施方式。

35. 伊加特领导的和平进程是在苏丹实现全面和平的关键所在。没有任何其他一项和平进程取得如此重大进展，也没有任何其他一项和平进程解决了苏丹南部冲突的根源问题。诚然，这一进程没有为苏丹的各种问题提供一个全面解决办法，但是，在各项议定书中所达成的各项协议，其范围之广，为解决不安全和冲突这些更为广泛的问题提供了基础。目前达尔富尔的危机就是这一问题的缩影。在苏丹的近代史上，有众多的人民和团体对被蓄意边缘化感到不满，而达尔富尔的反叛集团仅是其中两例而已。今后，若要寻求持久和平，就必须将苏丹所有地区的全体人民包括进来。

36. 不过，现在和平进程需要的是一种不可逆转的势头，一种斩钉截铁的协定，与过去一刀两断，为苏丹历史开拓一条新的航线。如果伊加特领导的和平进程能够产生一项全面和平协定，那么将预示着一个新的纪元的到来，而且我相信，将会向苏丹其他被边缘化的人民和团体发出信号，暴力并非唯一选择，如果作出政治妥协，则谈判可以成功，和平也可以实现。塔哈副总统与人运/解放军副主席戈朗将于 10 月 7 日开始会晤，这将为推动伊加特领导的和平进程提供契机，而上述协定也可以成为一种契机，推动解决达尔富尔危机，乃至解决给如此众多的苏丹人民带来痛苦的更为广泛的经济和政治边缘化问题。各方绝不应允许这一进程进一步受阻或流于失败，因为这是最佳机会，可望和平解决曾经使苏丹满目疮痍、无数无辜生命惨遭杀戮的漫长而又血腥的冲突。我敦促各方把握住面前的机会，利用这一机会，确保能在苏丹全国实现全面持久的和平。