



秘书长按照安全理事会第 1564(2004)号决议第 15 段和第 1556(2004)号决议第 6、13 和 16 段提交的关于苏丹的报告

一. 引言

1. 本报告是按照安全理事会 2004 年 9 月 18 日第 1564 (2004) 号决议第 15 段和 2004 年 7 月 30 日第 1556 (2004) 号决议第 6、13 和 16 段提交的。

二. 安全情况

2. 联合执行机制于 2004 年 10 月 21 日举行会议，苏丹政府在会议上提供了关于采取措施履行根据 7 月 3 日签署的《联合公报》所作承诺的文件，并欢迎在非洲联盟和平与安全理事会 10 月 20 日发表公报后的非洲联盟（非盟）扩大特派团的任务规定。

3. 非盟停火委员会副主席在会议上表示，政府虽然提供了其驻达尔富尔部队确切位置的清单，但清单中没有列入有关每个位置上军事单位规模和性质的细节。他指出，反叛运动也未履行其义务。苏丹解放运动和苏丹解放军（SLM/A）仅提供了一份自称由其控制的村庄清单，而正义与平等运动（正平运）也只提交了一份由其控制的总的地区清单。在联合执行机制会议之后，苏丹政府与我的特别代表举行会议，承诺将向停火委员会提供其在整个达尔富尔地区的部署情况。

4. 在 9 月 17 日举行的联合执行机制会议上，苏丹政府同意，要努力实现全面安全就应保持迄今取得的成果，并在此基础上继续努力。绝对不得出现倒退。尽管如此，10 月份达尔富尔的安全局势却出现了恶化。

5. 在达尔富尔开展工作的观察员和人道主义机构向联合国报告了下列事件。就报告情况与冲突双方的消息来源进行了反复核实。

- 10 月 2 日，政府部队在金戈威德民兵的支持下袭击了 SLA 在达尔富尔北部的一个营地。据报，10 月 21 日至 23 日，政府与 SLA 在达尔富尔北部艾利耶村持续发生战斗。有多人丧生，数千平民因此需要救助。



- 据报，10月SLA对警察哨所发动了九次袭击，至少杀害九名警察。政府部队于10月2日和12日在达尔富尔南部、10月6日、13日和15日在达尔富尔西部和10月17日在达尔富尔北部遭到伏击。10月初，一个包括两名副部长在内的车队在途经达尔富尔北部时遭到袭击，一名官员被打死。据报，10月7日SLA人员在达尔富尔南部抢走了游牧民的50头牛。
- 10月4日，数名骑马的武装人员袭击了达尔富尔北部的一个村庄，打死四名平民，并偷走数头牛。10月19日，达尔富尔北部发生袭击，袭击至少持续了三天，并造成重大伤亡。10月3日，两名在卫生所工作的妇女在达尔富尔北部遭到绑架。10月8日，有七名妇女被绑架，据称遭到强奸。
- 10月12日，至少有14名平民在达尔富尔南部的一个集市被屠杀。10月2日，一辆平民汽车遭到袭击；10月3日，一辆汽车在达尔富尔北部遭到袭击，车上的八名平民全部丧生。
- 10月3日，一批骑驴旅行的商人在达尔富尔西部遭到袭击，一人被打死。10月5日，一辆公交车上的平民在达尔富尔北部遭到抢劫。
- 10月11日，一个平民车队在达尔富尔北部遭到袭击，有两人受伤，其余平民连车一起遭到劫持，他们于次日获释。
- 10月14日至20日，近100名金戈威德民兵在达尔富尔南部加入战斗。在同一地区，一批尼日利亚朝觐者遭到20名武装人员的抢劫，妇女遭到性攻击。
- 10月1日，联合国车辆在达尔富尔南部遭到拦截，收音机和个人物品被抢。10月8日和19日，武装人员在达尔富尔南部持枪抢劫国际非政府组织车辆。10月，SLA和/或武装人员在达尔富尔南部至少先后五次拦截运送世界粮食计划署（粮食计划署）物资的卡车。据报，10月上半月政府安全部门在达尔富尔北部两次从一个国际非政府组织租用的一辆卡车上挪用燃油。10月10日，两名非政府组织工作人员乘坐的汽车在达尔富尔北部触雷，两人被炸死。10月12日，两名非政府组织工作人员乘坐的汽车在达尔富尔西部遭到政府士兵的射击，两人受伤。10月15日，政府士兵在达尔富尔北部鸣枪拦截两辆非政府组织汽车；10月20日，武装人员持枪拦截了非政府组织车辆。一小时后，两名工作人员与车一起获释。
- 接近月底时，局势变得十分紧张。在发生抢劫阿拉伯部落大批骆驼和绑架公交车上18名平民的事件后，大批民兵在达尔富尔西部的查林戈周围地区集结。民兵首领发出48小时最后通牒，通牒过后将开始进行报

复。这将不可避免地导致对平民和流离失所者的大规模袭击，并将造成惨重伤亡。联合国和非政府组织决定减少该地区的驻留人员。在达尔富尔北部，喀土穆周围也出现了类似情况；在达尔富尔南部，民兵加紧了在尼亚拉的活动。

6. 这份冗长的清单绝非完整。收到的情报常常令人混淆，实际情况又扑朔迷离。尽管如此，还是可以像上次报告一样，对某些趋势作出推论：

(a) 与上月相比，10月份情况恶化，局势更加不安，暴力事件增加。

(b) 10月份违反停火事件连续不断。实际上，双方违反停火事件都有所增加。非盟停火委员会副主席在10月21日举行的联合执行机制会议上证实，双方在发动袭击和遭遇袭击时都未能做到克制。停火委员会的报告指出，委员会监测员在调查期间还遭到了双方枪战的夹击。从这些报告和其他报告来看，似乎SLM/A对10月份发生的大部分违反停火事件负有责任。

(c) SLM/A试图在达尔富尔夺取更广大的控制区，并已采取行动，以最终关闭几条战略通道。SLM/A对多个警察哨所和所谓的软目标发动袭击，缴获了武器和弹药，显然是有意通过军事行动增强其后勤和作战能力。他们不仅缴获了警察车辆，还持枪缴获了人道主义机构的车辆。

(d) 叛乱分子运动没有按照《恩贾梅纳停火协定》的要求披露阵地资料，政府正在借此巩固阵地并扩大控制的地区。政府调动军队、警察和民兵以及当地居民和国内流离失所者所称的金戈威德团体开展联合行动，反击SLM/A袭击造成的与日俱增的压力。军队、警察和民兵安全职责不分，使建设一支可信的执法和维持秩序的警察部队的重大任务遭到了破坏。

(e) 继续使用以前用于轰炸的直升机和其他飞机为这些行动提供支援。但是，尚不清楚在10月发生的冲突中这些飞机是否的确发射了枪弹。联合国正在等待非盟停火委员会核查，以对这种报告作出结论。

(f) 在本报告期间初期，没有出现前几个月中所见的民兵大规模或有系统地袭击平民的情况。发动袭击的是小型团体。然而，接近月底时，发动大规模袭击的威胁显著增加。

(g) 10月，抢劫和绑架案件大幅增加，整个局势似乎在向无政府状态发展。这既影响了民用交通（包括从苏丹转道前往朝觐的教徒），又妨碍了人道主义援助的运送。

(h) 据各种消息来源报告，达尔富尔出现了一个称为全国改良与发展运动（NMRD）的新叛乱运动。NMRD声称对多起袭击政府部队事件负责，并对非盟停火委员会发出威胁。NMRD不承认停火委员会，因为它没有参加任何停火协定。正平运和NMRD之间也爆发了冲突。此外，科尔多凡西部出现了一个称为“Al Shahamah”

（贵族）的新反政府武装团体。该团体要求为该省人民公平分配财富和权力，并提供更好的教育和就业机会。该团体还要求重新审查政府与苏丹人民解放运动/人民解放军（SLM/A）签署的权力和财富分配议定书，并修改关于努巴山脉和蓝尼罗河南部流域的议定书。叛乱运动之间爆发战斗，其活动向苏丹达尔富尔以外地区蔓延，致使安全局势进一步恶化。

7. 这给人道主义行动和援助工作人员带来了令人不安和悲惨的后果。10月10日炸死两名非政府组织工作人员的地雷似乎是最近埋设的，并可能是更大的布雷运动的一部分。人道主义工作人员和平民始终遭受抢劫和恫吓，现在他们的生命还受到威胁。并且，国际非政府组织中的本国工作人员多次被政府的安全部队逮捕。凡此种种，令人深感忧虑。

三. 解除金戈威德民兵以及其他武装民兵和非法团体的武装

8. 在10月21日举行的联合执行机制会议上，苏丹政府宣布，它已解除达尔富尔南部的卡斯地区的272名金戈威德民兵、达尔富尔西部的Kulbus地区的350名金戈威德民兵以及达尔富尔北部的Al Fasher地区约2600名民兵的武装。它说解除武装是通过综合使用逮捕、购买武器以及一些战斗人员自愿向政府转让武器等手段实现的。

9. 尽管任何规模的解除武装均可被视作苏丹政府在履行对安全理事会第1556(2004)号决议的义务方面的进展，但除非按照系统方法并在接受独立核查的情况下开展此类努力，否则，不大可能减少不安全程度或恢复信心。苏丹政府已经同我的特别代表商定，将由非盟停火委员会核查人民保卫部队的解除武装。苏丹政府须按照安全理事会第1564(2004)号决议第9段的规定，向停火委员会提交任何有关逮捕或解除金戈威德民兵或其他武装团体的武装的资料。但是，停火委员会在10月21日的会议上确认，它一直未被邀请前往核查政府所进行的任何解除武装。联合国也没有收到可核查已进行过解除武装的任何资料。在9月17日的联合执行机制会议上，苏丹政府宣布，即将提供成立一个收缴武器委员会的计划的细节，但该计划尚未提交。如果没有措施确保复员的战斗人员不参加其他民兵或成为土匪，解除武装则对改善达尔富尔地区的局势毫无作用。不经核查的解除武装不能成为有说服力的证据，证明政府已履行根据安全理事会决议或其他安排，特别是《联合公报》所承担的义务。

10. 此外，迫切需要一个全面的解除武装、复员和重返社会方案，以免战斗人员的解除武装和复员本身成为一个不安全来源。目前，存在广泛的违反停火行为、土匪行为和对平民的持续攻击，在这种不安全气氛下，这样广泛和系统性的方案不大可能成功。只要没有为结束有罪不罚现象进行可信的努力，恐惧受到攻击以及知道过去的残暴行为的肇事者依然逍遥法外，均使减少人们对其武器的依恋难上加难。除了第1556(2004)号决议规定的苏丹政府对解除金戈威德民兵武装的

绝对义务外，只有苏丹政府真正决心结束有罪不罚现象，所有各派坚定致力于遵守《恩贾梅纳停火协定》，广泛的解除武装才能成功。

四. 有罪不罚问题和建立信任

11. 有强烈迹象显示，在达尔富尔实施过大规模和系统性的战争罪和危害人类罪。访问过该区域的一些联合国高级人权专家确认了这一点，其中包括联合国人权事务高级专员、我的防止种族灭绝罪行特别顾问以及人权委员会的独立专家。人权观察员最近报告，武装人员从达尔富尔北部的 Shouba 地区的一个乱葬坑中挖出 40 多具尸体，且有人见到他们一直在另一地点活动，看起来象在企图干扰大规模屠杀的证据。

12. 解除武装、逮捕金戈威德民兵首领并将他们绳之以法是安全理事会第 1556 (2004) 号决议的中心要求。在 10 月 21 日举行的联合执行机制会议上，苏丹政府宣布对所谓的金戈威德民兵首领 Mohammed Barbary Hasab El Nabi 判刑，10 月 4 日他被一个特别法庭判定犯有抢劫、共谋犯罪以及刑事伤害等罪行。另一宗案件中，尼亚拉特别法庭宣布，对 2004 年 7 月因被指控参与焚烧和抢劫达尔富尔南部一个村庄而被捕的 5 人(包括两名警察)判处徒刑和死刑。10 月 21 日举行的联合执行机制会议还被提请注意另一案件，情报部门的一名人员被认定犯有酷刑罪，被一个军事法庭判处一年有期徒刑。同一会议还提供了有关正在调查的案件的情况。几乎所有这些案件涉及“身份不明的武装人员”。

13. 尽管似乎正在采取具体行动结束有罪不罚现象，但从提出的指控和被判有罪的肇事者数目方面来看，这些案件无关痛痒。苏丹政府为追究肇事者的责任已采取的行动肯定与这些罪行的规模和严重程度不相符。苏丹政府必须采取更多行动来履行它在这方面的义务。

14. 在 10 月 21 日举行的联合执行机制会议上，达尔富尔南部区长介绍了最近的部落间冲突解决倡议的情况，他表示该倡议已经带来达尔富尔南部的 Rizeigat、Turgum、Fur、Birgid 和 Ma'alya 等部落间的和平。他说，通过达尔富尔以外的部落首领的参与以及使用包括赔偿在内的传统司法手段，成功解决了问题。他建议这一方法可作为苏丹其他地方的模式。我的特别代表表示，此类行动值得欢迎，特别是在解决部落间冲突案件中。他还说，但是，在这一程序中要反映受害人及其家人的观点，以便使结果公正可行。而且，此类程序只能补充，但不能代替依安全理事会第 1556 (2004) 号决议要求将肇事者绳之以法的行动。

15. 2004 年 10 月 7 日，我宣布成立安全理事会第 1564 (2004) 号决议所设的国际调查委员会。安东尼奥·卡塞塞教授(意大利)担任该委员会主席。除了高才干的委员们外，还将有一个法律研究小组，其中包括曾处理过有关苏丹和达尔富尔问题的工作人员。联合国人权事务高级专员办事处正在着手进行成立该研究小组和秘书处的有关安排。

16. 为国际调查委员会成立的调查小组将由一名首席调查员领导，并由一个 6 名调查员小组、3 名法医专家、4 名分析人员和 6 名翻译支助他。除了他们与调查委员会的委员们一起执行任务所需的时间外，调查小组成员很可能要再在苏丹待 40 天左右。安全支助组将由一名资深安保干事领导，手下有外勤安保助理和额外的支助人员。调查委员会已于 10 月 25 日开始工作，有三个月的时间完成工作并向我汇报。该委员会计划于 2004 年 11 月前往苏丹，其中包括达尔富尔地区。

五. 达尔富尔的人道主义情况

17. 达尔富尔受冲突影响的估计人数已由 9 月 1 日的 180 万上升至 10 月 1 日的 200 万，预计这一上升趋势会持续到今年年底。这一增加主要是由境内流离失所者人口不断增长造成的，这一人口目前为 160 万。目前评估认为另有 40 万人受到冲突影响，需要人道主义援助。200 万这一数字意味着自 2004 年 4 月以来需要人道主义援助的人口增加了 100%。这就意味着差不多达尔富尔估计人口的三分之一需要国际社会的救生援助。

18. 在净增加的近 15 万境内流离失所者中，近 10 万是新流离失所者，他们是不安全造成的，或是因他们自己解决问题的机制恶化，难民营援助对他们有吸引力造成的。境内流离失所者增加最多的地区是达尔富尔南部(约 120 000 人)，这是这一阶段该地区普遍存在高度不安全所造成的。例如，Yassin 地区新的战斗导致更多的流离失所者来到尼亚拉的 Kalma 难民营以及尼亚拉镇本身。来的其他境内流离失所者报告说，他们是因储存粮食耗尽而被迫迁移的，这是 2004 年农业季节失收造成的，这加剧了达尔富尔许多地区的脆弱性和缺粮情况。因为登记方面的改进，达尔富尔北部记录的境内流离失所者人数略有下降。粮食计划署最近的一个调查发现，近四分之一的境内流离失所者严重缺粮。他们中的 8% 目前根本得不到任何粮食援助。

19. 在 10 月 1 日终了期间，联合国及其人道主义合作伙伴在满足受冲突影响人口的关键救命需求方面取得了进展。已向 70% 的现已查明的受影响人口发放了粮食，而上个月仅略高于 50%。在这一期间，接受粮食援助者的人数从 940 000 人增加到 140 万人，增幅略超过 50%。尽管绝对数增加了，住房及相关非粮食项目的覆盖面保持不变，仍然是略超过受影响人口的半数。贫困人口持续增加，加之缺乏分配能力，是造成这一情况的主要原因。同样，尽管在供水和环卫方面接受援助的绝对人数有所增长，但由于受影响人口数量上升，造成了 55% 以上的缺口。初级保健服务以及基本药品的供应有所增加，但达尔富尔仍有许多服务不足的地区。这些地方的缺口仍然太大，达到 80% 左右，在很多情况下是局势动荡带来的后果。

20. 联合国以及其他人道主义机构开展的营养调查表明，全球急性营养不良率达 22%，严重急性营养不良率达 4%。这虽然只是初步数字，却表明形势岌岌可危。根据粮食计划署最近的调查，达尔富尔近半数家庭仍然没有足够的食物。

21. 在卫生和教育领域，儿童一如往常，特别容易受到伤害。40%以上的流离失所儿童患有腹泻，近五分之一患有急性呼吸道感染。根据粮食计划署的最近调查，几乎 22%的儿童营养不良。在已查明营养不良、需要补充进食的儿童中，每五名正在获得救助的却不到一人。在人口集中的地区，在稳定营养不良状况方面已经取得进展。由于达尔富尔发生的危机，儿童教育受到严重影响。据估计，截至 10 月 1 日，只有略超过 20%的受冲突影响人口能获得可持续基本教育。受影响人口的数量虽有所增长，教育方面的差距仍然保持不变。

22. 局势动荡以及流离失所情况普遍存在，继续破坏各种谋生途径。在政府控制地区，国内流离失所人口的牲畜损失超过 90%。由于严重缺乏资金，各种紧急拯救牲畜活动受到阻碍，迄今为止，进行的各种干预仍然有限。据估计，达尔富尔有超过 460 000 户家庭在 2005 年需要农业援助。

23. 资金方面的制约依然是人道主义界的主要关切。迄今，各机构已收到大约 75%的所需经费（即 5.34 亿美元中的 3.97 亿美元）。这表明捐助方支助最近有所改善，但是，2004 年达尔富尔行动还有 1.36 亿美元有待于筹集。一些关键领域以及单独机构仍然严重资金不足。联合国若要在 2004 年之前实现援助目标，对 人道主义局势带来更为重大的影响，则需要更多的资金。假如不能继续注入大量资金，就会因未能进一步增加援助来满足人口不断增长的需求，而丧失已经取得的许多进展。

六. 人道主义援助准入

24. 目前，达尔富尔的人道主义援助准入情况受到两个因素的影响：由于局势动荡，各人道主义机构出于保护工作人员的目的，不得不暂时中止在某些地区的活动；由于路况和天气条件恶劣，前往某些地点的行程即使没有切断，也会受到限制。由于雨季即将结束，后一个因素有所缓解。然而，如上所述，局势动荡是一个令人日益关切的问题，因为这给使用各主要公路造成种种限制。

25. 目前，在达尔富尔地区受冲突影响的 200 万人口中，只能向不到 85%的人提供援助，这一百分比与上个月相似。西达尔富尔的人道主义出入情况最好，在那里，能够向近百分之百的受冲突影响人口提供援助。由于局势动荡，出入南达尔富尔的难度最大，只能向其中 70%左右的人口提供援助。

26. 在南达尔富尔由 SLM/A 控制的地区，在获得人道主义援助准入方面取得进展，而北达尔富尔的 SLM/A 提供的合作有限，这可能给人道主义行动造成严重制约。驻扎在该地区的 SLM/A 官员继续对 人道主义机构强加各种新的条件和限制。10 月 10 日，英国非政府组织拯救儿童联盟的两名人道主义工作人员被新埋的反坦克地雷炸死，这是冲突各方未能积极保护和支持人道主义行动的悲剧性后果。Umm Barro 地区现已变成联合国以及英国拯救儿童联盟所有人道主义活动的“禁区”。10 月 19 日，当地联合国工作人员就通知程序的“基本规则”和该地区人道主义

行动的原则与北达尔富尔的 SLM/A 达成一项协定。然而，SLM/A 至今尚未实施这一新的谅解。相反，SLA 指挥官对通知问题规定了其他条件。

27. 政府一直暂停对进口人道主义物资和设备以及对新来的非政府组织的签证和登记实施的各种限制。如今，近 70 个此类组织已经登记在达尔富尔开展工作。这一情况体现在参加达尔富尔行动的人道主义工作人员人数上：从 9 月 1 日的 5 000 人增加到 10 月 1 日的 6 100 余人，其中包括 780 名国际人道主义工作人员。

七. 回返情况

28. 我在过去的报告中表示，由于回返地区的安全条件仍然无法确定，绝大多数国内流离失所者不打算近期回到各自的村庄。尽管一些国内流离失所者可能因达尔富尔某些地区安全情况的改善而返回自己的家，但是，与流离失所的约谈表明，保护和安全感尚不足以促使多数人甘冒这一风险。

29. 在 10 月 21 日的 JIM 会议上，南达尔富尔的瓦利人声称，超过 70 000 名国内流离失所者已经返回家园。这一数字似乎过高，不符合现实。根据政府与国际移民组织（移民组织）于 8 月 21 日达成的谅解备忘录所设立的管理协调机制，正在对这些人及其他国内流离失所者的回返情况进行评估。建立管理协调机制的目的，就是确认达尔富尔地区任何国内流离失所者的回返都是出于自愿，而且处理得当。

30. 政府、移民组织和联合国之间 10 月份就回返问题进行的合作是令人满意的。自我管理协调机制设立以来，在对何为处理得当和自愿进行界定方面以及在建立标准作业程序方面取得了进展。管理协调机制现在随时可以在达尔富尔所有地区开展业务。然而，如下文所述，据报告上月发生了一些强迫国内流离失所者回返这种令人不安的事件。

八. 人权和保护

31. 在达尔富尔造成人类苦难的最主要原因仍然是平民缺乏人身安全。安全局势影响着达尔富尔平民的日常决定：是返回家园还是留在营地，或是在威胁之下从某个村庄或地区弃家出逃。在达尔富尔的所有三个省都继续发生针对境内流离失所者和收容社区的袭击和恐吓。人权观察者继续收到报告，反映金戈威德民兵进行的强奸、绑架、法外处决和抢掠，境内流离失所者和收容社区受到的恐吓，以及任意逮捕的事件。

32. 我在上次报告中指出，由于营地周围的袭击事件层出不穷，境内流离失所者当中的愤怒情绪有增无已。在本报告所涉期间，不信任和愤怒的气氛仍未减退。由于局势越来越不安全，并由于新的流离失所者继续流入带来的压力，气氛更趋恶化。此外，实地当局采取的对策在多数情况下没有体现对有关人群的真正了解和关心。

33. 警察仍然不受信任，平民认为，警察无法对新的案件采取对应措施，无法保护他们免受民兵和/或 SLM/A 的袭击，在这种情况下，不信任心态尤为严重。此外，报告显示，营地内某些安全保卫人员的活动也构成问题。在南达尔富尔 Nyala 附近的 Kalma 营地，有三个伊斯兰教长于 10 月 1 日被逮捕，而且据报告遭受了酷刑，原因是他们反对让流离失所者返回家园或迁到新的 Sereif 营地。这三个教长在有条件获释（10 月 15 日两人，10 月 17 日一人）之前被迫保证，不向任何人透露遭受的折磨。特别是要求他们不向任何国际非政府组织工作人员透露发生的事，命令他们每周两次向当地警察报到。这显示某些权力机关有计划有步骤地通过恐吓、逮捕、酷刑或贿赂，来诱使境内流离失所者返回或迁移。

34. 上文第 6(d) 段提到，正规和非正规部队在安全保卫方面的分工不清，这种分工不清也反映在军人和警察联合巡逻，以及人民保卫部队从事警察调查工作方面。这个情况导致对境内流离失所者和当地居民的恐吓，妨碍了对人权状况的监测。政府应该清楚说明民警的任务和体制，并清楚地确定警察与其他部队之间的分工。

35. 达尔富尔当局尚未保证人权观察者能够自由、不受阻碍和及时地进入所有监狱和拘留中心。迄今为止，当局一直拒绝允许对军事情报部门控制的拘留中心进行监督。有报告说，这些地方不断发生严重的侵犯人权行为，情况尤其令人关切。

36. 我的特别代表已经同政府达成协议，组成一个联合执行机制小组委员会，以提出人权和保护问题，并就这些问题采取后续行动。该小组委员会将由联合国和政府（司法部和外交部）的代表组成，定于 11 月初举行第一次会议。这个机制有助于保证对实地的保护问题采取政治上的后续行动。小组委员会还将有助于在需要时向喀土穆政府通报地区和地方当局可能构成侵犯人权的活动，并促使其采取适当行动。

37. 达尔富尔的冲突造成的状况，威胁到数十万儿童的安全和福利。18 岁以下的儿童占达尔富尔境内流离失所者的 55-60%。很多儿童成为暴力行为的受害者，或是由于目睹暴力行为而受到心理创伤。包括非洲联盟停火委员会在内的若干来源报告了 SLA 招募儿童兵的行为。10 月 13 日，北达尔富尔教育局局长向来自 Kutum、Umm Kaddadah、Millit、Al Waha、Tawillah 和 Kebkabiya 的所有教师发出命令，要求其返回自己的城镇。总共 375 个教师中，将有 113 个教师因此离去，从而使 Abu Shouk 营地儿童现在不得不忍受的恶劣条件更趋恶化。我呼吁政府尽一切努力向营地和社区内易受伤害儿童提供帮助和保护，避免使作出的决定给境内流离失所者带来压力，迫使其返回家园。

38. 联合国各机构继续努力加强对达尔富尔的境内流离失所者和平民的保护。通过我在上次报告中介绍的儿童基金会和开发计划署的方案，已对 Fasher 和 Nyala 850 个警察和司法机关成员进行了有关保护平民的主要人权及法治规定的培训。这些方案还把蒙受性暴力和基于性别的暴力的妇女和儿童包括在内。现正

在该地区建立补充方案，帮助向性暴力受害者提供保护，包括提供医疗、法律和心理咨询服务。

39. 10月26日，联合国国家工作队通过了一项保护达尔富尔平民的战略，目标是通过进驻提供保护：需要增加国际存在，帮助防止袭击，并适当满足那些受严重不安全和暴力影响的人们的需要。这项战略重点是把以下方面的活动摆在优先地位：营地内外居民需要的保护，通过保护使人们免于非自愿返回或迁移，达尔富尔境内儿童的具体需要，采取措施防止强奸行为和基于性别的暴力，减轻现在发生的这类事件造成的后果。

40. 苏丹政府最近采取措施，以保证使性袭击受害者得到治疗，并使其能够根据国际人权标准迅速提出控告。我在上次报告中指出，联合国将监测这些措施的作用。根据人权观察者的报告，政府在这方面正式采取的措施并没有得到执行。尽管这些措施在2004年8月末已经颁布，但外地有关各级官员尚未将其付诸实施。

九. 南北和平进程

41. 我在上次报告中对以下情况表示关切：尽管国际社会一致努力，我也进行了斡旋，以使政府间发展管理局（伊加特）牵头的和平进程重新启动，但这一进程仍然陷于僵局。由于旨在解决南北冲突的政治进程已经恢复，并正在取得进展，我现在抱有的希望有所增加。

42. 从10月7日到16日，苏丹政府第一副总统阿里·奥斯曼·塔哈和 SPLM/A 主席在内罗毕进行了高级别会谈，以解决悬而未决的安全问题，并筹划圆满结束和平谈判。双方在真诚和坦率的气氛中进行了讨论，解决了永久停火安排方面的大部分悬而未决问题，包括在苏丹东部部署联合混编部队，以及过渡期间以协作方式对待其他武装团体的问题。

43. 然而，双方无法克服在苏丹南部武装力量经费筹集问题上存在的分歧，也无法克服关于在过渡期间接纳其他武装团体并将其分别编入苏丹武装力量和 SPLA 建制时间安排的歧。不应允许这些问题妨碍和平会谈的完成，因为如果在解决这些问题时出现任何拖延，都将不可避免地影响联合国在苏丹南部和三个冲突地区的部署前计划。我因此呼吁双方领导人集中努力，迅速解决这些问题。

44. 我的特别代表在同两个领导人举行的讨论中强调，双方必须专注于完成会谈。他呼吁他们表现出政治勇气和智慧，并提醒他们抵制诱惑，不要重新讨论已经签署的议定书，也不要“拖延时间”，以图得到更多收益。双方作出答复，向他保证将争取迅速完成会谈，而且不会重新讨论已经达成的协定。这两个代表团领导人还令人鼓舞地决定，将立即就其他执行模式以及区域和国际保证措施开始技术级别的会谈。

45. 10月17日至30日，双方进行了技术级别的谈判来讨论执行模式。在此期间，双方分别在三个小组委员会工作，以讨论《马查科斯议定书》、各项权力分享和财富分享议定书、以及关于冲突地区的议定书。由于双方无法向伊加特和平秘书处提交关于执行模式的综合案文，技术委员会同意于11月26日恢复谈判。然而，在这段暂停期间，伊加特和平秘书处将继续就技术性问题开展工作。两个领导人，即塔哈副总统和加朗主席，还商定于12月11日举行会晤，以解决技术委员会可能提出的任何有关执行模式的悬而未决问题，并最终确定全面和平协定的案文。

46. 双方就停火的各方面问题征求了联合国的意见，并设想由联合国在执行阶段发挥监测与核查作用。双方在结束内罗毕会谈时公开宣布，他们已经讨论并解决了联合国就这一作用的具体内容提出的某些关注问题。

十. 达尔富尔和平进程

47. 8月23日，政府与达尔富尔反叛运动在非洲联盟支持下在阿布贾开始政治谈判。各当事方就人道主义问题进行了谈判，达成一项改善达尔富尔人道主义局势议定书。但各当事方拒绝在就其余问题达成协议前签署该议定书。已开始谈判安全议定书，但各方的立场存在很大距离，有碍他们达成协定。政府似乎在等待安全理事会采取干预行动，因此不愿在《恩贾梅纳协定》框架以外采取更多举措，而解运/解放军和正义与平等运动坚持政府不愿接受的那些要求。鉴于双方都期待安全理事会和非洲联盟就安全局势作出重要决定，因此暂停了在阿布贾的谈判，并商定于10月21日恢复谈判。

48. 在两轮阿布贾谈判期间，我的特别代表在阿斯马拉、内罗毕和喀土穆会晤了解运/解放军、正义与平等运动和苏丹政府的代表。在与他们的会谈中，三方代表都再次承诺停火，承诺必须达成政治解决达尔富尔冲突的办法。我的特别代表认识到必须协调落实政府的承诺，因此于9月24日会晤了政府和非洲联盟停火委员会的代表。政府表示愿与解运/解放军、联合国、非洲联盟和停火委员会进行对话，以便根据《联合公报》、安全理事会第1556(2004)号和第1564(2004)号决议、《行动计划》和《恩贾梅纳协定》简捷、有序地履行政府的义务。我的特别代表邀请解运/解放军和正义与平等运动的代表建立一个“协调机制”。他于10月底在阿布贾会晤代表团时再次发出这一邀请。这两个运动承诺考虑这一邀请，但迄今尚未作出答复。

49. 联合国驻苏丹先遣团(UNAMIS)也参加了停火委员会于10月4日在恩贾梅纳举行的会议，会议目的是讨论各当事方遵守人道主义停火的条件，与会者重申必须在当地建立一个协调机制，以便协调落实苏丹政府关于安全问题的各项承诺。这一问题仍有待解决，我希望正在进行的阿布贾谈判将在此方面取得积极成果。

50. 10月21日，各当事方在阿布贾恢复谈判。开幕式后，非洲联盟调解组组织了一个讨论会，向各当事方介绍由IGAD支持的和平进程的经验教训。我的特别代表在出席谈判开幕式时敦促各当事方积极响应安全理事会的呼吁，签署他们在第一轮谈判中达成的改善人道主义局势议定书。我的特别代表在与各当事方进行讨论时还强调必须在当地建立机制，以便推动该议定书的实施，协调履行各当事方的安全义务，并防止再次发生违反停火行为。各当事方继续在安全委员会框架内讨论安全关切问题，同时于10月29日开始了政治问题谈判。双方在全体会议上作了开场白，陈述了政治解决办法设想，并表示愿在此轮谈判中谈判达成一项原则宣言。我们敦促他们还要讨论如何确保全面立即地实施已商定的改善达尔富尔人道主义局势议定书，无论是否签署该议定书。

51. 要使阿布贾谈判能够达成一项和平解决达尔富尔冲突的全面办法，各当事方必须迅速开始政治谈判，以便就所有其他未决问题达成协定。只有在各当事方确信其政治要求将得到满足、政治利益将获得照顾的情况下，他们才可能就解除武装、复员和重返社会等难题作出抉择。达尔富尔冲突的起因便是政治要求未得到响应。在就这些要求达成协定前，这一冲突不大可能会结束。

52. 但要达成这样一个框架协议，所有各方必须对苏丹前途提出自己的远景设想，并使之与在IGAD支持下即将达成的和平协定相衔接。政府与反叛运动之间着手建立伙伴关系，这对阿布贾谈判的成功也至关重要。各当事方之间的信任程度最多只能说仍是最低的，但他们必须作出战略决定，相互协作，以期创建一个新的达尔富尔。在非洲联盟的领导和国际社会的协助下，这样一个伙伴关系是可以建立起来的，并且可以逐步重建政府与反叛运动之间破碎的信任关系。

53. 但要使任何协定具有意义，无论是政治还是安全协定，当事方必须确保协定是达尔富尔所有不同族裔都能接受的。恢复达尔富尔的社会架构，为那里的居民提供一个合适的治理结构和必要的发展手段，这是在苏丹这一被冲突弄得四分五裂的地区实现可持续和平的最佳保障。

十一. 非洲联盟

54. 10月20日，非洲联盟和平与安全委员会就达尔富尔局势问题发表一项公报，其中宣布将把驻达尔富尔特派团人数增至3 320人，包括2 341名军事人员，其中有450名观察员和最多达815名的民警。该委员会还扩大了特派团的任务，超出《恩贾梅纳协定》规定的范围，以包括监督及核查为返回的境内流离失所者提供安保的情况；监督及核查政府解除其所控制的民兵的武装的情况以及政府对面临迫切危险的平民和在非洲联盟部队和监督员周边的平民的保护工作，因为对平民人口的保护是苏丹政府的责任；与苏丹警方主动建立积极联系。这一任务与我上次报告所列的任务密切相符，我在那份报告中指出，扩大后的非洲联盟部队应

有相当规模，能快速部署，而且其任务必须远远超出监督《恩贾梅纳停火协定》执行情况这一范围。苏丹议会在 10 月 26 日的一次会议上赞同在达尔富尔部署更多的非洲联盟部队，而政府已表示它将接受非洲联盟驻达尔富尔特派团核查是否有金戈威德民兵被征为警察的问题。

55. 驻亚的斯亚贝巴的一个联合国援助单位已全面融入了非洲联盟直接处理非洲联盟特派团管理工作的和平与安全局，并同其他单位共用办公场所。该单位配置有后勤、民警和行动业务等领域的技术专家。在我的特别代表的领导下，该单位已开始发挥积极作用，支持强化的非洲联盟特派团。

56. 10 月份，UNAMIS 在 Al Fasher 和 Nyala 建立了外地办事处，并部署了支助工作人员和用品。从布林迪西联合国后勤基地向喀土穆和 Nyala 空运了其他设备，以便于 12 月份在 Al Fasher 和 Nyala、Geneina 和 Zalingei 建造正规的办公室。

57. 10 月 28 日，在美利坚合众国的协助下开始部署非洲联盟特派团，约 50 名尼日利亚士兵抵达 Al Fasher，其后在 10 月 30 日和 31 日有 170 名卢旺达军事人员抵达。这使现有的非洲联盟军事部门人数增至约 670 名士兵。新抵达者可能留在 Al Fasher，直至非洲联盟有足够的空中资源将他们调至指定的外围区。

十二. 联合国和平支助行动的筹备工作

58. 依照安全理事会第 1547 (2004) 号决议规定，联合国设立了一个政治特派团——联合国驻苏丹先遣团。苏丹政府与联合国签署了关于特派团及其人员地位的协定，这也有助于特派团的快速部署。然而，尽管 SPLM/A 主席于 2004 年 9 月 7 日向我作出保证，但 SPLM/A 尚未对关于这一事项的换文作出反应。我敦促 SPLM/A 尽快作出反应，因为与特派团以及在该国南部开展和平支助行动的进一步计划开展合作符合 SPLM/A 的利益。

59. UNAMIS 在内罗毕设立了联络处，以确保联合国持续不断地参与会谈，就联合国支持执行全面和平协定的今后作用的事宜提供指导意见和专门知识。但是，随着协定即将达成，还有大量筹备工作要做，尤其是在南部，包括预期难民和国内流离失所者将返回和重返社会而需开展的筹备工作，并需筹备制订一项解除武装、复员和重返社会综合方案。我在 2004 年 6 月 3 日报告中向安理会强调指出，特派团在筹备和平支助行动时面临严峻的后勤挑战。除了预期将开展这项工作之外，特派团正在花费大量精力，为达成协定而开展必要的工作。同时，我的特别代表正在加强其管理能力，以便建立一个强有力的、统一的特派团机构。由于上述新的情况，需要增加民政事务、人道主义救济、宣传、复员以及返回和重返社会等各个领域的工作人员，以便于达成一项全面协定，并在缔结协定之后，使联合国能够立即在关键领域提供快速支助。

十三. 结论意见

60. 我在上一次报告中指出，9月份可能是一个过渡时期，但这将取决于10月份发生的事件。目前在肯尼亚克伦进行的谈判进展顺利。如果将部署非洲联盟扩大部队包括在内，可以说在伙伴们的支助之下，我的期望在很大程度上已经实现。我还指出，非洲联盟扩大部队需要有相当大的规模，应迅速部署，其任务规定应远远超出监督恩贾梅纳停火协定。非洲联盟驻达尔富尔特派团与我上一次报告所列的任务密切配合，目前有更多的部队抵达当地。我了解执行这些任务难度很大，因此，我感谢非洲联盟率先参与这项重要而艰巨的行动。

61. 虽然这两个地区取得了进展，但是，其他地区的情况出现倒退。违反停火现象不断增加。就总体而言，暴力事件似乎在增加，直接或间接影响到平民：有人对人道主义工作者进行威胁，袭击和恫吓事件持续不断。达尔富尔连续发生袭击和杀人事件，其规模令人无法接受。

62. 政府没有采取令人信服的行动来结束有罪不罚现象，这也妨碍改善达尔富尔的安全状况。如果不结束有罪不罚现象，任何团体都不会同意解除武装，因此战事就会持续不断。如果不结束有罪不罚现象，流离失所者或难民就不敢重返家园，因此难民营糟糕的状况就会持续下去。如果不结束有罪不罚现象，土匪力量就会越来越强大，对民众构成威胁，而且阻挠向与世隔绝地区陷入绝境的民众提供援助。政府不能利用反叛分子的行动或者国际调查委员会的工作为借口，为自己不采取行动结束有罪不罚现象开脱。政府必须在迄今已采取极为有限的行动基础上进一步努力，提出全面、具体的方案，让去年或在更长时期内广泛、全面违约者承担责任。

63. 国内流离失所者人数不断增加，这反映出达尔富尔保护民众和安全方面的局势十分严峻。冲突各方必须将此作为一个明显的信号，立即努力缔结一项和平协定。如果能够创造条件防止今后发生苦难，大批国内流离失所者就可以自愿、体面地重返家园。与此同时，人道主义机构在满足受冲突影响民众的基本需求方面取得了进展。只有所有关键部门的捐助者及时作出慷慨捐助，才能维持这种进展。

64. 我在早先的报告中阐述了南北和平进程的成果——即和平、一部新宪法、一个联邦制国家结构、族裔划分和一个基础广泛的政府——可以作为解决达尔富尔问题的模式的理由。现在看来，这一回合的谈判很有可能在年底完成。国际社会应该确保目前的势头得以持续，并以团结一致的声音，有力地向各方发出正确信号。现在比任何其他时候都更加迫切需要大力迫使当事各方正式达成协定，并进入执行阶段。正如我们在其他地方所看到的一样，最后阶段可能是最困难的阶段，到最后一刻之前都可能出现新的挑战。这一最后阶段必须在本日历年年底前后完成。谈判者必须这样做不仅是为了受南北冲突影响的民众，也是为了苏丹其他地方、尤其是达尔富尔的民众。因此，参加南北会谈的谈判者必须承诺在签署全面

协定之后，立即共同努力，通过加强和支持在阿布贾所开展的政治进程等途径，解决达尔富尔冲突。

65. 达尔富尔的暴力事件不断增加。各种新的运动威胁着科尔多凡、东部和喀土穆的和平。在阿布贾的谈判桌上存在着不情愿的态度，还存在相互猜忌、内部分裂、缺乏谈判能力以及缺乏紧迫感等问题。我呼吁当事各方以及对各方具有影响力的会员国扭转这种不良趋势。

66. 2004 年，安全理事会就苏丹问题通过了若干决议，主要原因是日益担忧平民的命运。任何一方政治领袖若否认当地的事实，对其控制地区贫穷、易受伤害民众的疾苦视而不见，在谈判和执行进程中采取拖延战术，都是不负责任的做法。安全理事会不妨考虑立即采取具有独创性的行动，确保其早先决议所提出的各项要求切实得到执行。安全理事会 11 月中旬在内罗毕举行的会议在这方面将提供一个重大机会。
