



大会

Distr.: General
6 August 2003
Chinese
Original: English

第五十八届会议

临时议程* 项目 41(b)

加强联合国人道主义救灾援助的协调，
包括特别经济援助：向个别国家或
地区提供特别经济援助

向苏丹提供人道主义援助

秘书长的报告**

摘要

本报告说明 2001 年 7 月 15 日至 2003 年 5 月 22 日期间苏丹的人道主义情况发展以及引起这种发展的地缘政治变化，同时说明仍然存在的人道主义挑战。

经过多年来安全和人道主义通行等问题方面的僵局，人道主义援助方案的拟定和执行方面已有全面改善。苏丹政府和苏丹人民解放运动 2002 年 6 月 17 日开始和平谈判，达成停止敌对行动和遵守无阻碍人道主义通行原则的协定，使联合国机构和非政府组织提供援助的难民人数增加了 100 万。联线作业方面也有很大进展，可以利用较为价廉的运输方式，包括公路和驳船向那些三年以上未能前往的社区提供救济品。

扩大的和平前景使得捐助国政府和联合国能够更有效地促使国家人员规划和执行和平协定的执行。国际社会在若干次捐助者工作组会议上表示打算协助苏丹的冲突后复兴和发展。这一点促进了和解过程，使苏丹政府和苏丹人民解放运动恢复了谈判，于 2003 年 5 月议定创建一个联合规划机制，包括规划人道主义和快速启动和平支助方案的模式。

* A/58/150。

** 报告迟交，因为与外地进行了较长时期的磋商。



然而，二十多年来的动乱造成了很大损害。苏丹处于一个悲惨境地，国内流离失所人口估计在 350 万以上，占全世界第一位。由于长期内战，成千上万的人生计受到严重干扰，如今仍有许多人被迫流亡。家庭维生机制受到破坏，普遍现象是粮食没有保障，营养不良比率过高。民兵、地雷和未爆炸弹的存在切断了通往市场和基本保健服务的道路。

目前主要的挑战是急需增加外来援助，拯救生命，减少人民痛苦。人道主义援助和基本服务必须迅速扩大以降低社会经济的脆弱程度；维持开放的通行道路、清除地雷、并协助国内流离失所者、前战斗员和难民重新融入社会。苏丹需要大量的同时支助来建设个人和体制能力，重振经济、恢复生计，并有效降低苏丹人民的脆弱性。

目录

	段次	页次
一. 导言	1	4
二. 苏丹境内主要人道主义发展	2-33	4
三. 联合国及其伙伴的人道主义行动	34-88	7
四. 会员国采取的行动	89-92	16
五. 非政府组织	93-95	16
六. 和平与恢复前景	96-100	17
七. 结论	101-106	18

一. 引言

1. 本报告是按照大会 2001 年 12 月 14 日第 56/112 号决议提出的，大会请秘书长继续为苏丹生命线行动调集和协调各种资源和支助，并向大会第五十八届会议报告各灾区的紧急状况，以及苏丹的复员、恢复和发展情况。本报告说明 2001 年 7 月 15 日至 2003 年 5 月 22 日期间的情况，以及可预见的援助。

二. 苏丹境内主要人道主义发展

2. 本报告所述期间内，苏丹境内提供人道主义援助的作业环境有了积极变化。然而，对援助的需求量仍和过去几年一样大。武装冲突和族裔间的暴力继续摧毁着基础结构、隔绝人口、侵蚀维生机制、限制通往市场的道路、严重侵犯了人权。由于同时发生天灾，不得不动用了政府资源，引起更大规模的流离失所。

A. 危机的严重性

3. 苏丹的重建面临难以克服的障碍。战争已造成 200 万人死亡。国内流离失所者约 400 万人（占全世界第一位），另有 50 万苏丹难民分散在中非共和国、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达。

4. 联合国及其会员国为促进通行和恢复生计而进行的工作已产生效果，但这种努力还必须加强以促使战争结束，消减已延续了四代的依赖性和脆弱性。秘书长于 2001 年 9 月 27 日提出了关于向苏丹提供人道主义援助的第一份报告（A/56/412）。自该报告以来发生的若干地缘政治事件改善了人道主义援助情况。这些事件强调指出需要以奖励办法和建立信任的措施来补充人道主义战略。

B. 地缘政治的情况变化

5. 苏丹政府和苏丹人民解放运动/解放军最初的谈判于 2001 年 6 月破裂。安全理事会 2001 年 9 月下旬取消了因苏丹不遵守引渡令而施加的制裁。

6. 关于反恐怖主义的双边合作改善了同其他会员国的关系，2001 年 9 月，在苏丹 20 年来最大的洪灾之后，美利坚合众国恢复了向苏丹北部的援助。2001 年 10 月，美国任命的特使，参议员 John Danforth 提出四点方案，使得苏丹政府和苏丹人民解放运动/解放军于 2002 年 1 月就中部努巴山区实行为期六个月且可延长的停火以及联合监测团的部署达成协议。2002 年 3 月，当事各方同意不以平民为攻击目标。

7. 以武器攻击平民和援助品分配站使得人道主义状况更加悲惨。冲突因此升级，政府间发展管理局（发展局）伙伴论坛的一些成员国提供了财政和外交支助来支持和平行动。

8. 不论是结盟或不结盟的民兵都在战斗。前往尤尼蒂省的通路突然中断，2002 年 4 月，这一地区完全禁止飞行，到了 2002 年 5 月，所有争战地区的人道主义通行路线都施加旅行限制和其他障碍。

9. 由于区域发展局机构和个别会员国的不懈努力，苏丹政府和苏丹人民解放运动 2002 年 7 月 20 日在肯尼亚的马查科斯达成框架协议，规定所有争议地区停止敌对行动。协定中列出了和平解决目标，执行全面停火的过程和时限，以及双方协议的体制和监测机制。

10. 秘书长 2002 年 7 月访问喀土穆之后，人道主义通行情况改善，但 2002 年 8 月至 10 月由于东赤道省（托里特）的军事活动加强而再度施加飞行禁令，导致和平谈判于 2002 年 9 月初期中断。对平民和人道主义人员施加暴力的行为持续不减，而且能够逃避处罚。

11. 第三轮和平谈判于 2002 年 10 月恢复，与此同时又出现了新的叛乱团体，包括苏丹解放运动和达尔福尔解放运动。2002 年 10 月打开了新的阵线，冲突扩展到卡萨拉和达尔福尔州。

C. 对人道主义援助的影响

12. 秘书长苏丹人道主义事务特使在若干场合向当事各方表示有必要无障碍地接触到灾区人口。联合国主持的这些会谈成功带来了暂时性的缓解，使当事各方有机会就敏感问题找到共同点。

13. 为扩大通行而采取的平行行动包括会员国代表的意见书和美国政府 2002 年 10 月 7 日通过的《苏丹和平法》，施行制裁和其他诱因，目的是扩大人道主义通行并确保对和平进程的承诺。在该法触动下 2002 年 10 月 15 日通过《关于恢复和平谈判的谅解备忘录》，苏丹政府和苏丹人民解放运动同意停止敌对行动，便利人道主义的通行。

14. 人道主义事务协调厅协调进行了 2002 年 10 月 25 日和 26 日的三方技术性会议，当事各方议定了执行 10 月 15 日谅解备忘录有关通行条款的方式，包括人道主义飞行每月发一通知的办法，以减轻繁琐的飞行请求程序。通行将按照联合国的安全规则和条例经过联合国的安全评估和检查。自 2002 年 10 月以来，协定已两次展延期限，人道主义飞行没有遭受过禁令。

15. 谅解备忘录通过诚意和重申所有当事方原先在 1998 年 11 月 18 日《安全议定书》和《铁路走廊和联线公路走廊最低作业标准》以及 1999 年 12 月 15 日《受益者议定书》议定的各项普遍原则，使援助能达到的灾区人口增加了 100 万。

16. 2003 年 1 月在秘书长苏丹人道主义事务特使主持下举行的技术委员会第五次会议在人道主义通行方面有了更大进展。苏丹政府和苏丹人民解放运动在最后公报中重申他们在《受益者议定书》和 2002 年 10 月 26 日协议中的承诺，就是尊重接触受灾人口的基本权利。当事各方还同意设立通行和联线走廊问题三方委员会，委员会于 2003 年 4 月 26 日在内罗毕举行了第一次会议。

17. 苏丹政府和苏丹人民解放运动同联合国缔结的双边协定分别许可把人道主义援助扩大到原先由苏丹生命线行动覆盖的地区之外，特别是青尼罗省和卡萨拉

省。达成这些协定是一项重大突破。阿比埃省、努巴山区和青尼罗省南部的三个边缘地区的状况及其纳入进行中的发展局过程仍然是随后 2003 年 3 月苏丹政府和苏丹人民解放运动正式会谈中的争议问题。

18. 禁止飞行的事件正足以考验这些机制以及联合国及其会员国的决心。技术委员会论坛可以讨论冲突的后果而不是原因。如果和平谈判破裂，就没有法律基础或实际的手段来维持通行。而且，如果不制定准则和时限，那么暂时取得的进展也会丧失，冲突线的转移将使得人道主义空间成为不断重新谈判的主题。

19. 基于这些考虑，新任联合国驻地人道主义协调员和通行和联线走廊三方委员会主席组成了两个工作组，想要把过去的承诺转变成有形的成果：一个是联线走廊，一个是人道主义合作。2003 年 5 月 7 日工作组在内罗毕首次举行会议，同意沿着两个主要的联线公路路线开始人道主义作业，河流通路则是以驳船从马拉卡尔通往朱巴，苏丹政府/苏丹人民解放运动/联合国的工作组将每月举行会议，监测进展情况并协议进一步解决办法，包括开放其他公路路线，可能的话，开放巴巴努沙-瓦乌铁路走廊。

20. 截至汇报时止，以河流和公路运输食品的联线作业取得重大进展。世界粮食计划署已开始把粮食援助品经公路从努巴山区的 Kadugli 运往卡尔卡尔和附近村落，节省的费用每吨达 250 美元。

21. 白尼罗河马拉卡尔和朱巴之间的驳船作业也已开始紧急粮食援助新接触到的 300 000 灾区人口。第二条作业线沿着索巴走廊，以公路和驳船两种方式进行。估计共有 90 000 名受益人将得到 1 600 吨的各类食品。

22. 国际上对谈判的财政和外交支助，以及联合国及其会员国保证支助冲突后的重建，大大鼓励了当事各方恢复和平进程，为提供人道主义援助铺平了道路。人道主义援助委员会和苏丹救济和复兴署分别属于苏丹政府和苏丹人民解放运动，这两个机构同意 2003 年头几个月为人道主义行动提供便利。同时，联合国及其会员国两次重申他们对冲突后优先事项的承诺，一次是 2003 年 4 月初在荷兰举行的苏丹协调会议，第二次是 5 月在内罗毕举行的技术级别会议。

23. 2003 年 5 月 9 日和 10 日由发展局伙伴论坛主持并在美国政府推动下召集的内罗毕会议最终促使苏丹当事各方同意建立一个联合规划机制，订出在为期六个月的过渡前时期人道主义和快速启动和平支助方案的规划原则和方式。联合规划机制将由当事各方代表以及联合国和其他方面的技术专家组成。

D. 通行和安全

24. 截至汇报时止，尽管有停止敌对行动的协议，尤尼蒂、卡萨拉、达尔福尔各省的战斗仍然持续。不安全的情况增加了流离失所者和脆弱人口，同时又减少了根据联合国安全规章可以安全运送的援助数量。南部冲突区约有 23 个地点被归类为“不安全的隔绝区”。

25. 由于民兵出没在上尼罗（Kiech Kuon 和 Mading）、卡萨拉、达尔福尔和索巴走廊，严重妨碍了通行。截至汇报时止，粮食计划署由于民兵的出现造成不安全情况被迫取消了一次对于马拉卡尔通往纳西尔直到 Jikau 公路路线的评估。
26. 公路作业，特别是联线作业仍然受到地雷的阻碍，目前尚不能确定情况是否许可国内流离失所者、难民和前战斗员自愿返回家园。
27. 2003 年 5 月以来，一些持苏丹签证的工作人员仍不许可进入南部地段，南部地段的非政府组织工作人员必须持有工作许可。旅行许可和签证的签发需时三天到三个月，使机构间的规划更加复杂。一些非政府组织人员仍然只能得到为期一个月的旅行许可，使发展项目的执行受到干扰。驻喀土穆的非政府组织国际工作人员很少能获得多次入境签证。
28. 卫星电话由于有全球定位系统而不许可在南部地段使用。北部由于当局对无线电和电子邮件通信的限制而使人道主义工作人员和其他人员的工作存在危险。人道主义工作人员在非工作时间不能使用无线电设备这一点不仅违反了双方协定，而且减损了 1998 年《安全议定书》规定的安全措施。
29. 人道主义工作人员和货运从苏丹境外空运至南部地段，除了肯尼亚洛基乔基奥之外仍然受到限制。要想从乌干达进入赤道省，如果公路不能通行，就必须绕道内罗毕和洛基乔基奥，使旅行费用增加三倍。
30. 多用途的基本 Buffalo DHC-5 型飞机允许飞出洛基乔基奥，但有一项了解，就是必须降陆朱巴、马拉卡尔或奥贝德接受检查。这项条件大大增加了作业的时间和费用。
31. 截至汇报时止，所有空运至青尼罗省南方的非食品货运都必须经由马拉卡尔（或奥贝德）。此外，当局还要求所有空运都必须从北方地段起飞。这项规定如果遇到奥贝德燃油短缺就会延误时间，这种情况已发生过。
32. 工作人员和救济品交通方面的一些障碍有些是由于行政程序繁琐。原因主要在于主权问题和想要保持控制。这些都成为进一步谈判的主题，例如，1994 年的《原则宣言》和 2002 年 7 月《Machokos 议定书》的规定。
33. 上述各种限制违反了现有的议定书。这些限制浪费了金钱，减少了作业效率。任何和平协定都应保证自由接触到所有灾区人口，以便于评估和满足人道主义需要。协定中应有条款规定监测有关旅行和货运检查规则的遵守情况，并规定能力建设以精简行政程序。

三. 联合国及其伙伴的人道主义行动

A. 全面的进展和影响

34. 在本报告所涉期间，各机构能够维持一个安全网和维持生命，这主要是在定期准许进入的地区。在苏丹，归咎于战争的 200 万人的死亡，很大一部分是基本

服务中断或缺乏造成的。各机构利用转结经费和动用提供给其他行动的资源能够满足部分需要，但这就损害了这些行动。

35. 农业部门的经费不足和拖延供资，造成无法在种植季节之前及时分配种子和工具，因而造成一年到头粮食不安全和依靠粮食援助。

36. 几乎所有社会-经济指标都仍然在令人震惊的水平，特别是全面的营养不良率。在写本报告时，提供援助的量不断增加，通行状况改善，得以达到在三年无法进入地区的另外一百多万人。但是，恢复了的进入也增加了需要总额。经费不足取代受到阻碍的进入，成为最严重障碍。

37. 长期受到自然灾害影响的社区已成为被战争损坏的经济以及缺乏基本服务的受害者。原本可防止或减轻在边缘地区这类灾害的影响的复苏援助，大部分仍搁置着，等待和平进程当事各方的进一步承诺。复苏和发展援助是摆脱经常性的旱灾、水灾以及争夺土地、草原和水资源的冲突的可能战略。

38. 截至 2003 年 5 月 22 日，人道主义优先事项包括在尤尼蒂/西上尼罗省、卡萨拉和达尔福尔的大批流离失所的人民；然后是在红海、达尔福尔、布塔纳平原、加扎勒河北部和青尼罗省的旱灾；以及由于武装冲突和应付机制的恶化造成对救济援助的依赖增加。需要资源来援助 350 万个苏丹人，因他们仍依赖救济援助才能生存。这个数目中，1 674 760 人目前住在苏丹人民解放运动控制区内，1 708 650 人住在苏丹政府控制区内，其中包括旱灾影响的 800 000 人和在上尼罗省、达尔福尔省和卡萨拉省的冲突造成的新流离失所的 96 000 人。

B. 协调和便利

39. 在本报告所涉期间，下列各项困难削弱了联合国的协调：(a) 高度政治化的危机，造成无法通过一致的行动计划；(b) 被限制的进入和电信限制了资料收集和规划；(c) 含糊的协议；(d) 分散的管理结构；(e) 行动者数量增加，造成(f) 工作组、咨询机构和指导委员会的扩散。至迟在 2002 年，协调的手段和目的都需要切合实际的调整。

40. 联合国正在进行国内安排，以便在联合国驻地人道主义协调员办事处之下及通过联合国国家小组加强加速国际援助的协调。已建立几个联合的和全系统的服务，使联合国的工作有效率，同时制造产品和进程，以协助正在出现的苏丹和国际援助合作安排。正在将地区协调员调到战略地点，以便利相互业务和提高外地的汇报。已成立专题小组，以加强部门和部门间的协调及确保千年发展目标的各项具体目标和指标切合实际。

1. 同捐助者协调

41. 新成立的联合国主要捐助者小组轮流每月在喀土穆和内罗毕开会，确保关于政策和战略问题的方法一致，该小组包括红十字会与红新月会国际联合会(红

十字委员会)、国际移徙组织和非政府组织的代表。一个较小的联合国捐助者工作组现在每两星期开会一次，(a) 处理眼前的业务问题；(b) 审查规划；(c) 对主要捐助者小组提出的其他问题进行深入审查。

2. 同区域机构协调

42. 如 2003 年 4 月在荷兰举行的苏丹协调会议做出的决定，应在发展局伙伴论坛的框架内进行首都一级捐助者协调。预料联合国将便利此种会议，其中包括在和平协定签署后将在奥斯陆举行的援助苏丹的认捐会议。为了从非传统的捐助者获得更多对苏丹的支援，联合国已经同阿拉伯国家联盟的代表举行了会议，并且协助了在 2003 年 4 月举行的阿拉伯非政府组织讲习班。

3. 同国际非政府组织的协调

43. 同国际非政府组织的协调大有改进，国际非政府组织的代表是主要捐助者小组和工作组的成员（见上文第 41 段），也是千年发展目标专题小组和特定问题工作队的积极参与者。每月在喀土穆和内罗毕同国际和国家的非政府组织举行资料交换论坛，该论坛有很多成员。联合国驻地人道主义协调员也每月在那两地同非政府组织的指导委员会开会。

4. 同苏丹对应人员协调

44. 联合国完全致力于由东道国国民拥有、参加和领导的原则。现在定期同在北方和南方的一切主管当局维持正式和非正式的接触。通过联线和人道主义问题工作组同双方就业务事项定期交换意见，并且逐渐就战略规划问题交换意见。

C. 农业和粮食安全

45. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）将工作针对农业、牲畜、渔业以及家庭粮食安全方案干预措施的协调，目的是增强自力更生和粮食生产。

46. 尽管长期缺乏经费，粮农组织仍然同当地和国际的非政府组织合作，在战争和旱灾影响的地区执行粮食安全项目。已进行下列活动：

(a) 农业

(一) 每年在灾区向超过 500 000 个受益人分发种子；

(二) 提供各种农具给大约 250 000 个家庭；

(三) 支援在阿比埃和努巴的建设和平工作，2002 年和 2003 年在那两地协助了 32 000 名国内流离失所者和重新定居的家庭；

(四) 在达尔福尔、科尔多凡、红海和卡萨拉各省的旱灾影响地区，使大约 12 690 公顷被破坏的放牧地复元；

(ii) 在国内流离失所者之中促进种子繁殖，这在杰贝勒河产生当地品种的高粱种子，在加扎勒河产生当地品种的花生种子；

(vi) 在所有方案地区进行促进生产蔬菜的培训；

(b) **牲畜**

粮农组织和非政府组织支持汇报牲畜疾病制度和牲畜接种；

(c) **渔业**

(i) 提供基本的捕捞设备来支援社区的应付战略；

(ii) 在鱼类加工、防腐技术、造船和织网各方面培训 800 个受益者；

(d) **协调**

(i) 粮农组织通过部门工作组和季度的宣传会议，协调计划的措施、战略和优先次序；

(ii) 同伙伴机构一起，南部已能够将多部门的基线需要和干预数据整理好，放进广泛分发的信息系统。

D. 粮食援助措施

47. 粮食计划署的紧急行动继续拯救生命，并使受影响最严重地区的粮食安全状况稳定下来。在本报告所涉期间，仅仅通过紧急方案就向超过三百万个受益人提供了 217 400 吨各种食品，费用是 1.8 亿美元。

48. 给予大约 130 000 个难民 41 177 吨援助的食品，剩下 91 772 个难民也获得援助，费用总额是 2 060 万美元。

49. 利用粮食援助来促进恢复，重点在改善农村地区妇女和儿童的生活。在汇报的时候，粮食计划署和非政府组织伙伴通过学校补充营养方案协助超过 360 000 个学童，通过以工换粮，建筑临时蓄水池以增加获得水的机会，受益者约 180 000 人。在审查期间，投入了 35 729 吨食品，以促进复兴和发展活动，费用为 900 万美元。

50. 粮食计划署通过提供航空客运继续向人道主义社区提供后勤支助。这使联合国机构、非政府组织和本国对应机构能在全各地进行人道主义活动以及提供安全和医疗后送。

51. 从非政府组织、本国对应机构和联合国儿童基金会得到的数据继续显示营养不良率高得令人震惊，特别是在冲突地区，尽管进行了大规模的粮食援助。在写本报告的时候，大部分地区超过综合严重营养不良的全国平均数（19%）。主要原因是在南部冲突加剧、经常性的旱灾以及由于雨迟来——与粮食管道破裂同时

发生——而扩大了饥饿差距。自 2002 年晚些时候起，粮食计划署已能够提供救济粮食给在尤尼蒂、青尼罗、红海（南托卡）各省以及沿索巴特和尼罗河走廊另外 900 000 个新近能达到的受益者。

52. 从在努巴山的卡杜格利到在苏丹人民解放军控制区的卡尔卡尔和周围村庄已有连线陆运，因而节省很多费用。2002 年 12 月，粮食计划署在索巴特河开始了连线业务。2003 年 5 月，在马拉卡勒和朱巴之间的白尼罗河开始了驳船业务，超过 50 万人受益。

E. 紧急教育

53. 学术材料和教师培训以及用于学校建筑和复兴的材料和技术援助的提供，都被不安全和限制行动限制住。结果，在冲突影响地区小学教育的净入学率仍特别低，只有 28%，15 岁至 24 岁的识字率平均是 30%。

54. 儿童基金会同本国当局、非政府组织和社区协作，根据普及教育的目标，继续在提高接受优质教育的机会方面取得进展，尤其是为女孩。在本报告所涉时期，建筑或整修了约 460 间新学校和学习中心。在改进教育质量、学习环境和留住学生方面已取得大量进展。在延比奥、伦拜克和加扎勒河北部装置了印刷机，有史以来第一次能在苏丹南部印刷 100 000 本教科书。向偏远社区提供了卫星广播，促进远距离学习。在努巴山、上尼罗、加扎勒河、东赤道和莱克斯各省的学校，正在建筑水线点和厕所。在改进教学质量方面已取得重大进展，培训了 20 400 个教师和学校行政人员。

55. 已拟订如何在小学展开和平教育倡议的准则，其中涉及促进和平文化。

56. 粮食计划署继续进行紧急学校补充营养方案。在本报告所涉期间，协助了超过 145 间学校的 64 973 个儿童。

F. 卫生和营养

57. 在苏丹，疟疾、急性呼吸道感染、腹泻和营养不良仍然是儿童死亡的主要原因。获得保健服务的机会仍是有限的，因人口的 40% 以上住在距任何保健设施步行 10 小时以上的地方。卫生组织为复杂的紧急情况编制了一个修订过的儿童疾病综合管理整套办法。

58. 每年通报的疟疾病例约 800 万件，死亡率至少是 30%。卫生组织同儿童基金会合作，加紧执行减疟倡议。向非政府组织分发了驱虫蚊帐和关于疟疾的快速诊断试验。向 11 个非政府组织提供了培训和药品，以便为孕妇实行间歇假定性治疗。

59. 在苏丹南部，肺结核仍象流行病那样盛行。估计在苏丹南部每年有 12 000 人感染肺结核，4 800 人死于该病。卫生组织提供药品和能力建设给非政府组织，

以执行停止肺结核方案。在苏丹北部，将停止肺结核方案扩大到包括在 23 个省的国内流离失所者集中区，并向 297 间化验室提供培训和用品。

60. 在 Mayen Abun (加扎勒河)、Old Fangak、Nyal (上尼罗) 和 Lui (Mundri 县)，将麻风方案纳入了初级保健一级。在北部，将该方案纳入初级保健系统，残疾率从 1995 年的 50% 减到 2002 年的 20%。

61. 肠道寄生虫是贫血、心理和认知的迟缓以及停止发育的主要原因。在 4 岁至 15 岁儿童，肠道寄生虫的流行程度高于 80%。卫生组织提供技术培训和药品，支助八个非政府组织管理学校为基础的大规模治疗。

62. 2002 年 10 月，卫生组织分别在 Lui (Mundri 县) 和 Nyal (上尼罗省) 进行了两项关于血吸虫病的基础研究，结果显示了流行率超过 70%。卫生组织提供药品给几个非政府组织，以便开始以学校为基础对儿童实行大规模治疗。

63. 加紧执行消除小儿麻痹症倡议，卫生组织、儿童基金会、非政府组织和本国主管当局协作，为 600 多万个儿童接种疫苗，每年四次。卫生组织在苏丹各处扩大其消除小儿麻痹症的监测方案，自 2001 年 4 月起未查出小儿麻痹感染病例。2002 年，在苏丹北部和南部，监测方案达到了核证标准，现在被用于针对高风险地区将来的疫苗接种。

64. 在 2001 年设立了预警和回应网，使社区同在苏丹生命线行动地区运作的非政府组织和国际人道主义机构联系。在 2001-2002 年，将该网扩大，可达到超过 400 个社区。2002 年也在苏丹南部政府控制区建立这个网，有 15 个机构，涵盖 250 个社区。

65. 苏丹人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症（艾滋病毒/艾滋病）已达到极严重阶段，2% 的人口感染。2001-2002 年，卫生组织向卫生设施提供血液用品箱，培训化验室技术员，在青尼罗、卡萨拉、上尼罗、科尔多凡和杰贝勒河各省设立了 42 个监测场所。

66. 苏丹政府控制区的主要措施包括涵盖达尔福尔和科尔多凡各省旱灾影响地区几万个儿童的麻疹运动；培训几百个卫生工作者；扩大在 14 个省的儿童疾病综合管理办法；在九个省培训助产士和提供整套助产器材。

67. 在拉加，冲突造成了 17 000 人流离失所，供应药品、粮食和装备满足了他们的紧急需要。处理在赤道和上尼罗温和爆发脑膜炎的办法，是提供疫苗来保护 150 000 人和治疗 4 000 个临床病例。向朱巴、马拉卡尔、瓦乌、本提乌、科尔多凡和达尔福尔各省的中心提供有益于健康的食品和药品。大约 90% 的儿童获得维生素 A 补充品。

68. 政府控制区由儿童基金会支持的主要活动包括在努巴的初级保健干预。该机构还响应在西科尔多凡、白尼罗和新哈勒法受水灾影响的 110 000 人的卫生、营

养和救济需要，此外还援助在尤尼蒂、卡萨拉和青尼罗受战争影响的国内流离失所者。在科尔多凡、卡萨拉和加达里夫超过 90 000 个有可能感染的人获得脑膜炎疫苗的保护。开始向非政府组织和政府部门的工作人员以及有可能感染的群体提供关于艾滋病毒/艾滋病的教育。在 14 省加强关于艾滋病毒/艾滋病的咨询以及对艾滋病治疗的综合症状办法。

69. 旨在改善儿童营养状况的活动包括向高风险地区营养不良的儿童提供优尼米克斯和 BP5。在南达尔福尔和北科尔多凡各省设立综合营养中心，以及在北达尔福尔、青尼罗、南和西科尔多凡以及上尼罗各省设立社区为基础的营养监测站，都有助于尽早查明和管理在旱灾影响地区的营养不良状况。营养有关的活动包括支助在 49 个社区中心的成长监测活动，以及提供物品来支助食疗方案。

70. 在人运地区，援助继续集中在提供初级保健、扩大免疫方案以及建立当地卫生工作者的能力。几万个儿童和妇女分别接种了麻疹和破伤风的疫苗。向初级保健单位提供了必需药品。

71. 能力建设活动包括培训新的社区卫生工作者、传统助产士和乡村卫生委员会成员管理初级保健单位。其他活动包括向在 Rumbek、Yambio、Aburoc、Nyal 和 Mariel Bai 的卫生设施提供整套用品。

G. 人权和建设和平

72. 苏丹人民继续遭受严重的侵犯人权，这些都已记载在许多人权报告里，包括联合国人权委员会关于苏丹人权状况特别报告员的报告。此种侵犯包括剥夺言论和结社的权利、限制新闻自由、骚扰某些反对团体和宗教机构、任意逮捕和拘留、任意解释和执行法律。可直接归因于内战的侵犯包括被迫流离失所、故意攻击平民、劫持行为、强迫征招儿童和其他平民当兵、强迫劳动、劫持人质、强奸、抢劫、破坏粮食供应、剥夺获得人道主义援助的机会。

73. 2002 年 8 月 20 日特别报告员提交大会的报告 (A/57/326) 认为，苏丹的人权状况尚未发生重大的改变。在本报告所涉期间，1991 年刑事程序法和全国安全部队法的修订，给予安全部队更多权力，加上国民大会延长紧急状态，都减少了立即改善的前景。

74. 2001 年 1 月，苏丹政府采取了重要步骤来加强消除劫持妇女和儿童行为委员会（消除劫持妇幼行为委员会），方法是将它改组在总统办公室内。苏丹政府和苏丹人民解放运动通过一系列谅解备忘录，在 2002 年和 2003 年朝尊重人权和解决 19 年的内战作出了重大进展。但是，这些宣言只减少、并未消除对平民的军事攻击和民兵攻击。在 2003 年 2 月，保护平民监测组报告严重违反政府与人民解放运动之间协定的事件，包括对平民目标的致命攻击。

75. 2002 年, 联合国人权事务高级专员办事处举办了人权讨论会, 针对的目标群体是警察和警卫、国际条约机构规定负有汇报责任的政府官员、在人权、建设和平和人道主义领域工作的苏丹非政府组织和伊斯兰组织的成员、在监狱工作的社会工作者、新闻记者和议员。虽然要评估这些活动的影响似乎为时太早, 但是在设立机构或制订立法来保护或促进人权方面没有具体进展。苏丹政府也未展开关于全国行动计划的具体倡议。讨论会与会者提出的一些建议仍待决定。然而, 训练班有助于加强民间社会和政府机构之间的信任。随着在人权领域技术援助方案的展开, 已开始在政府机构和民间社会内部关于人权的建设性讨论。

76. 任何和平协定将必须保证在签署协定起的六个月内使 18 岁以下的所有儿童从正规和非正规部队、民兵和武装团体复员。所有同家庭分离、同战斗部队的成员住在一起或为他们工作的儿童, 将必须在同一期间内进行登记, 以便追踪其家庭。当局必须负责调动资源, 在国内以及在国际社会, 以便在解除武装、复员、返回和重新融入社会的进程中满足儿童的特殊需要。将邀请儿童基金会和其他保护儿童机构协助这个进程。

H. 除雷行动

77. 在苏丹政府以及联合国驻地协调员和人道主义协调员提出援助请求之后, 联合国除雷行动方案与联合国项目事务厅和儿童基金会合作, 于 2003 年 3 月在苏丹成立了一个紧急除雷行动方案。该处以《努巴山停火协议》与历次和平谈判等新机遇为基础, 制定了一个行动设想, 并于 2002 年 4 月 19 日正式采用。

78. 该处提供除雷行动技术咨询, 并且苏丹人民解放运动、苏丹政府和联合国三方于 2002 年 9 月 19 日签署了一份三方谅解备忘录。根据该备忘录的条件, 联合国将努力帮助双方联合制定一个能够符合紧急人道主义局势需要的国家除雷行动战略, 并提前为战后苏丹进行规划。苏丹政府是 1997 年《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》的缔约国, 并且苏丹人民解放运动也承诺遵守日内瓦呼吁; 这是一个并行文书, 要求非国家行动者遵守同样的义务。

79. 根据谅解备忘录, 除雷行动处与卡杜格利、努巴山和伦拜克等地的除雷行动协调办公室一起, 向国家除雷行动办公室提供除雷行动支持。地雷/未爆弹药清除行动已经在努巴山区开始, 到目前已经清除了大约 20 万平方米, 因此手动水泵和水井又能恢复使用, 为整个社区返回家园提供便利。粮食计划署 19 年以来第一次能够从苏丹政府控制的领土内派遣运输车队, 向努巴山区由苏丹人民解放运动控制的卡尔卡尔运送人道主义援助/粮食。

I. 难民援助

80. 截至 2003 年中期, 有 104 500 名难民生活在难民营里。他们主要来自刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、索马里和乌干达。另外大约有 218 800

名难民居住在城镇地区。在总共 323 300 名难民中，有大约 62 000 名难民自愿遣返厄立特里亚。为返回进程提供便利仍然是联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）及其伙伴的重点，同时开展努力，保护并协助那些留在苏丹的难民，直到查明持久的解决方法。在大多数难民定居点所处的苏丹东部，叛乱者的一再入侵以及对两个城镇的占领，不仅使遣返进程出现倒退，而且使厄立特里亚和苏丹的关系趋于紧张。因此，苏丹政府于 2002 年 10 月 4 日关闭了和厄立特里亚接壤的边界，迫使遣返进程暂时停止。

81. 根据 2002 年 12 月 31 日为厄立特里亚难民制定的“停止情形”终止条款(1951 年《难民地位公约》)，受到影响的难民必须在 2003 年底之前，要么进行自愿遣返登记，要么申请在苏丹的地位正常化，要么提出继续保持难民地位。苏丹政府不支持无法遣返的难民与当地融合。难民专员办事处是否有能力逐步取消援助，要看这方面的宣传是否成功。对于不希望遣返的难民将逐案加以筛选，并确定其地位。留下的厄立特里亚难民以及其他国家的难民将继续受到国际保护和帮助，其中包括由粮食计划署提供的基本食品配给。

82. 难民专员办事处与苏丹政府和七个非政府组织建立了伙伴关系，提供医疗保健、水和卫生、创收活动、技能培训以及农业投入。难民专员办事处正在恢复树木已经伐掉的土地，保持一些农林两用地，作为可再生的燃料来源，并向难民和当地人分发树苗，“绿化”其定居点。

83. 预计将关闭现有的 18 个难民营，并将其移交给政府。另外向当地派遣了一个难民专员办事处/粮农组织联合特派团，以制定项目，恢复受到难民影响的地区，并在剩下的两个难民营帮助那些出于令人信服的理由而无法返回的厄立特里亚难民进行搬迁，并为他们创造谋生机会。

J. 水和环境卫生

84. 不安全和无法进入等问题使人们无法采取行动，以建造或修理上尼罗、琼莱和加扎勒河等地区的供水设施。大约 40% 的手动水泵和 60% 的水处理场都不能使用。在受战争影响的地区，70% 以上的手动水泵和水处理场需要修复。

85. 每年大约有 67 万五岁以下苏丹儿童死于可预防的疾病，其中 40% 是由腹泻疾病造成的。麦地那龙线虫病也造成许多人死亡；这种病导致苏丹南部 4 000 多个村庄受灾，使这一地区的病例占全世界总数的 80%。

86. 人道主义物资渠道和服务方面的逐步改善使各机构能够改善供水、公共卫生设施和个人卫生习惯等方面。儿童基金会、各非政府组织和苏丹对应方能够向 120 多万人提供安全的饮用水。共开凿了大约 300 眼井，安装或修复了手动水泵，设立 1 000 多个供水点，建设了数百个水处理场和水井，并对受到战争和干旱影响地区的天然泉水进行保护。公共卫生和个人卫生方面的活动包括建造了数千座家用、学校和社区厕所。

87. 这一部门的活动大大促进了努巴地区的停火行动；在这一地区，供水和公共卫生项目促使国内流离失所者和返回者在卡杜格利、迪灵、达洛迪和拉加瓦等省重新安置下来。琼莱和大湖州（卢和阿里阿布地区）的行动有助于解决因供水设施而起的冲突。另外还继续努力，增加获取安全饮用水的渠道，减少努巴山区由资源引起的冲突。

88. 进行中的项目目的是使另外 190 万人有更多渠道获得安全饮用水和公共卫生服务，改善生活在受战争和干旱影响地区以及生活在流行麦地那龙线虫病的村庄的 15 万人的环境卫生和个人卫生条件。

四. 会员国采取的行动

89. 积极的政治和安全事态发展促使会员国以协调、积极的方式再次将精力集中在苏丹的未来上。他们在和平谈判以外又开展了外交活动，并支持努巴山区的联合监测委员会，以及平民保护监测小组与核查监测小组的工作。这些步骤对和平进程提供了积极的支援；美国也于 2003 年 4 月 22 日做出决定，以各方在和平谈判中表现出了良好意愿为由，决定根据《苏丹和平法》不实行制裁。

90. 如果苏丹政府和苏丹人民解放运动进一步致力于和平，捐助者就会对各种阻碍因素与支持苏丹重建及提供其它激励因素的意图信号加以平衡。2002 年 10 月-2003 年 4 月期间分别在日内瓦、奥斯陆和荷兰诺德韦克举行了三次捐助者工作组会议，为实施最后解决办法及提供国际援助做准备。

91. 方案支助将主要看苏丹政府和苏丹人民解放运动对和平进程的承诺，但不能单纯以政治标准为指导或据其排定日程。国际法查明了无论是在政治过渡之前、期间还是之后都与所有苏丹人相关的权利和保障。需要设立高度灵活的创新性筹资机制，支持由技术专家对恢复资源进行预先规划和定位。同时，在满足关键的人道主义需求及恢复生计和稳定方面如果反应不够充分，会损害和平进程，进一步侵害人们的基本权利。

92. 尽管有明显迹象表明持续存在着较高级度的食品没有保障及社会经济脆弱等问题，但联合国机构间联合呼吁筹措到的经费仍然很少，平均只能满足 2000-2001 年期间 60% 的需求。由于人道主义渠道得到扩展、干旱以及评估工作的结果，实际需求持续增长，导致 2003 年的总体需求从 2.55 亿美元上调为 2.72 亿美元。2003 年中期，呼吁得到的资金仍然很少（30%），迫使许多方案停顿下来，严重限制了各机构维持核心职能及随时就绪状态的能力。

五. 非政府组织

93. 非政府组织继续在紧急援助的规划和提供以及迫切需要的技术援助的提供方面发挥关键作用。在报告所述期间，比较活跃的国际非政府组织的数目由 63 个增加到 74 个。他们不仅在数目上拥有比较优势，而且在所代表的国内和国际

利益上也拥有比较优势。因此他们有能力宣传人道主义和复原日程，并提出许许多多想法。这些组织大多数驻扎在实地，对该国有第一手了解，有能力通过分散的结构做出快速反应，并且在业务上有高度灵活性。由于他们采取了从基层入手的方法并且在全世界有网络，因此能够有效地提高人权问题的直观度和人们对人权的认识，并能有效地呼吁增加不利群体的渠道和福利。

94. 少数非苏丹生命线行动实体采取的令人质疑的行动使安全机关提出了一种关切，即非政府组织可能会侵占或损害国家利益。这类关切尽管经常有些夸张，但在报告期间仍持续存在，因为非政府组织寻求在施政和政策拟订方面发挥更大影响力。他们通常在和平、安全和人权等问题上要求承担更多责任。因此，非政府组织遇到了严重的准入困难，其中包括签证、旅行许可以及通讯执照的发放等方面的不公平待遇。对非政府组织活动的质疑促成了建设性伙伴关系，因为非政府组织努力加强与联合国的联系：参加联合呼吁程序的非政府组织的数目从 2001 年的零增加到 2003 年的九个。

95. 联合国各机构和会员国承认非政府组织发挥的重要作用，并于 2003 年 3 月邀请非政府组织代表成为联合国紧急行动组的正式平等成员；紧急行动组进行改组后重新命名为主要捐助者小组。该论坛的工作范围也改为更好地利用非政府组织的信息和政策提议，并从他们向论坛审议工作提供的大量投入中获益。应联合国的要求并通过荷兰政府的支持，非政府组织才能够参加 2003 年 4 月在荷兰召开的苏丹问题协调会并为之做出贡献。

六. 和平与恢复前景

96. 尽管到 2003 年中期就安全与体制安排达成最终协议的预期看起来不可能实现，但朝着和平方向取得实质性进展的基础目前是存在的。在过去四十年里，国内冲突一直是苏丹人民苦难的主要原因。在以后几个月里，随着安全局势得以改善国内流离失所者和难民很可能返回家园，应该对这一问题给予高度重视。许多潜在的返回者将采用观望方法。大约 25%（即 80-100 万）人口很可能在一年内返回缺乏有形和社会基础设施的地区。士兵（其中包括儿童）将被部分复员，回到同样的社区。他们如果没有可以赚取收入的工作，就会构成一个缺乏技能的庞大群体，威胁到社会稳定。

97. 因此在进行任何安置之前，必须规划一个过渡方案并为之筹资。苏丹问题捐助者工作组会议强调必须支持目前的联合呼吁程序，因为这是挽救生命、恢复稳定的一个有效工具。

98. 人道主义物资进入以前曾被拒绝进入或受战争影响地区的情况有望随着和平协议的签订而得到改善。这还会导致人道主义需求在以后的一两年里出现相应增长。如果在 2003 年期间达成和平协议，经过修订的联合呼吁程序无论如何将仍然有效，以作为一个总体筹资基础，为苏丹筹措迫切的人道主义援助所需经费。

99. 目前各方已经商定，需要针对所确定的集团和地理区域采取激励措施，以期维持和平。在荷兰诺德韦克会议上提出了这样一个“快速启动和平影响方案”纲要，同时还提出了《苏丹援助框架》；该框架着重提出了在可预见的未来向苏丹提供联合国援助的目标、战略和优先事项。2004年，拟议设立的规划和资源调动机制是“向苏丹提供人道主义和过渡援助联合呼吁”。该呼吁以千年发展目标为指导，并使潜在的投资者能够大略了解该国对国际援助的需求，其中包括持续的人道主义救济、快速启动和平影响活动，以及对所商定的苏丹机构进行能力建设和筹资的支持。公平解决全国的需要，将使人们对新的和平产生信任。《苏丹援助框架》提出了确定资源优先次序的条件。这些条件将在与苏丹对应方进一步磋商后，通过新成立的千年发展目标专题目标小组加以改进。

100. 目前已经在苏丹政府的领导下开始起草减贫战略文件，由世界银行提供技术援助；预计联合国将提供重建和发展投资框架。世界银行在2003年5月份重新成立了在苏丹的存在，目前也在制定一个能力建设技术援助方案，并就减免债务问题举行初步讨论。

七. 结论

101. 在签订和平协议之后，最关键的是立即需要停止敌对行动，获得基本的社会设施，确保苏丹人民的安全。在实现人们所期盼的改变过程中，将吸取其他刚刚摆脱危机的国家所得到的教训。

102. 首先，联合国国家小组在规划共同人道主义行动计划以及附加有适当人道主义部分的机构间联合呼吁方面已取得进展。捐助者工作组已核准了快速启动和平影响方案，用以补充联合呼吁程序。这些计划需要进一步改进，其中纳入双边援助方案，并得到苏丹对应方的赞同，从而构成一个连贯的苏丹过渡援助方案的第一阶段。

103. 其次，援助伙伴必须紧急行动起来，确保建立有效的机制，用以巩固正在谈判但尚未完全实施的任何和平倡议。

104. 第三，必须以一种协调一致的方式维持目前涵盖外交、政治和经济因素在内的多层面方法，同时鼓励非传统的捐助者和区域机构参与联合规划并分担费用。此外，行动者之间必须有高级别的战略和业务协调，确保他们在该国有足够的能力，有效地参与协调和联合规划。

105. 第四，在签订和平协议之前，必须对这一努力进行充分规划并提供足够经费，这要求对现有的筹资机制加以调整，使其更加灵活，更能满足人道主义和过渡需求。另外在分配经费时还必须充分重视部门间的平衡问题。帮助国内流离失所者、前战斗人员和难民重新融入受到影响的社区时必须依据综合方法，在提供食品保障的同时要解决水、卫生和教育等领域长期存在差距的问题。

106. 与此同时，目前不能有骄傲自满情绪。挽救生命，减少人类苦难等迫切的人道主义工作不能等和平进程完成以后才进行。食品保障、医疗保健、水和公共卫生以及其他领域的资金缺口在阻碍人们为稳定局势以及奠定最起码的复原基础而做出的努力。最关键的是紧急注入资金，确保核心能力得以保留，使各机构能够保持随时就绪的能力，其中包括充足的规划和实施能力，以及足够的物资储备和运送这些物资的手段。只有做出这样的承诺，才有可能启动复原进程，巩固一旦遭到破坏就需要付出高昂代价才能艰难修补的和平。
