

大会
安全理事会

Distr.
GENERAL

A/53/695
S/1998/1109
23 November 1998
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十三届会议
议程项目 45

安全理事会
第五十三年

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是依照 1997 年 12 月 19 日第 52/211 B 号决议提交的,大会在该决议中请秘书长向大会第五十三届会议报告执行该决议所取得的进展。在同一决议中,大会还请秘书长每三个月就联合国阿富汗特派团(联阿特派团)工作的进展向大会第五十二届会议提出报告。现已提交三份进度报告:第一份在 1998 年 3 月 17 日提交(A/52/826-S/1998/222),第二份在 1998 年 6 月 19 日提交(A/52/957-S/1998/532),第三份在 1998 年 10 月 2 日提交(A/53/455-S/1998/913)。

2. 本报告也是应安全理事会关于定期提供有关阿富汗主要事态发展的资料的要求提交的,其中叙述了自秘书长 1997 年 11 月 14 日报告(A/52/682-S/1997/894)印发以来的事态发展。本报告介绍了阿富汗发生的一些主要事件,包括重大的军事和政治事态发展,以及特派团的活动。报告还提请注意在纽约的活动、我的阿富汗问题特使出访的情况以及在邻国的活动。

3. 1997 年 12 月 29 日,诺贝特·霍尔博士完成其作为联阿特派团团长的任

务。拉赫达尔·卜拉希米先生继续担任我的阿富汗问题特使,同时,还经我的请求,不时为联合国执行其他职责。他协同政治事务部监督和指导联阿特派团的活动,包括在阿富汗境内人道主义和联合国其他活动的协调和合作。在 1998 年 3、4 月间和 9、10 月间两次访问阿富汗及其邻国期间,他还酌情采取政治上的主动行动,以期为阿富汗带来和平。

二. 阿富汗最近的事态发展

A. 军事形势

4. 在报告所述期间,当地军事势力的消长起伏不定,塔利班控制了阿富汗北部和中部的大部分地区,而这些地区过去是由联合阵线控制的。在乌里玛委员会联合指导委员会内进行的阿富汗各派系的谈判破裂以及塔利班随后放弃这个进程之后,塔利班和联合阵线的部队背叛他们在指导委员会谈判期间作出的不相互发动重大军事进攻的承诺。尽管包括联合国在内的国际社会一再呼吁不要这么做,但各派系仍恢复战斗,尤其是在阿富汗北方。

5. 在指挥官艾哈迈德·沙阿·马苏德指挥下的部队加强了对喀布尔国际机场的火箭攻击。根据联阿特派团的估计,1998 年 6 月 1 日至 10 月 20 日期间,共有 130 多枚火箭落在喀布尔机场地区。火箭有时误中目标,打到附近地区,对无辜平民和建筑物造成严重后果。9 月 20 日和 21 日,有九枚卢纳火箭落在喀布尔市的居民区,据报炸死 190 多人。由于这些火箭攻击,联合国和国际红十字委员会(红十字委员会)暂停飞往喀布尔的飞行。红十字委员会于 1998 年 10 月 27 日恢复飞往该城市的飞行。

6. 6 月初,联合阵线的部队在民主党领袖阿卜杜尔·拉希德·杜斯塔姆将军的领导下,向巴德吉斯省西北部的戈马什-巴拉穆尔加布地区的塔利班部队发动攻击,这个地区靠近阿富汗与土库曼斯坦的边境。在当地投诚的塔利班部队士兵的协助下,杜斯塔姆将军的部队将塔利班部队赶过巴拉穆尔加布河,将他们推向瑙堡,大

概想把塔利班逐出巴德吉斯省。塔利班发动反攻,最后将民主党部队推至原先的前沿阵线。

7. 然而,7月中旬,当塔利班对联合阵线发动组织严密的进攻后,战局发生了改变。7月12日,在一次迅速的行动中,塔利班击溃了民主党抵抗部队,占领了法里亚布省省会迈马纳。其后他于8月2日占领了作为杜斯塔姆将军大本营的朱兹詹省省会希比尔甘,并于8月8日占领了马扎里沙里夫。马扎里沙里夫是唯一不在塔利班控制下的阿富汗主要城市。塔利班继续挺进,于9月13日占领了阿富汗中部的巴米安市。除东北部若干省份外,塔利班完成了其对整个阿富汗北部地区迅速推进的计划。

8. 随着塔利班继续在阿富汗北部地区发动军事进攻,塔利班与伊朗伊斯兰共和国开始沿伊朗与阿富汗的边界出现紧张局势。该局势急剧恶化,因为塔利班于9月10日承认,其士兵擅自杀害了八名伊朗外交官和一名记者。这些被害人员在塔利班占领马扎里沙里夫市时,正好在伊朗设在该城市的总领事馆中。9月初,伊朗伊斯兰共和国在边界进行了一次由70 000名士兵参与的军事演习后,于9月12日宣布,将进行更多军事演习,并增派200 000名士兵。为了对此作出反击,塔利班从其他前线将约10 000名战斗人员调到边界地区。在编写本报告时,双方之间仍存在紧张局势。

9. 虽然塔利班将注意力主要放在伊朗与阿富汗边界的局势上,他们仍决意要在冬季来临前完全占领联合阵线所控制的其余地区,如马苏德指挥官在喀布尔北部的最后堡垒。然而,10月10日对马苏德发动的多方进攻结果仍然无效,因为伊斯兰运动的部队进行强有力的抵抗,并施展各种战术。不仅如此,伊斯兰运动部队还于10月17日重新夺回塔哈尔省省会塔卢坎。该城市是于8月11日被塔利班占领的。

10. 在这段期间里,有许多说法和可信的报告表明,作战双方均受到外部的介入,大部分介入均是秘密进行的。这种外部介入最明显的例子之一是,吉尔吉斯当

局最近截获一辆装满武器和弹药的火车,据说这些武器和弹药是要给联合阵线各派系的。另外,消息灵通人士向联阿特派团报告说,有架没有标志的飞机多次飞往联合阵线的航空基地,并有大量军事用品用渡船运到奥克苏斯河对岸,以增援马苏德部队。关于塔利班部队也少不了类似的说法。一直有报告表明,这支民兵部队据称从外部得到大量支持,如军事设备、专门知识和资金。联阿特派团还获悉,据说有大量非阿富汗人(大部分为巴基斯坦人)与塔利班部队一道进行各种作战活动。联阿特派团在巴米扬采访了若干被俘的战斗人员,这些人均承认自己为巴基斯坦人,但不属于巴基斯坦国的任何正式机构。

B. 政治形势

11. 在今年的大部分时间里,阿富汗国内政治形势有两个特点:联合阵线部队四分五裂,而塔利班部队却得到加强。联合阵线各派系之间四分五裂的情况,不仅使该联盟无法实现任何共同的政治目标(甚至包括维护马扎里沙里夫的安全,以让联合国和非政府组织的援助人员能向阿富汗人民提供援助),而且最终也使他们无法抵御塔利班对他们的领土发动计划周全的进攻。塔利班对马扎里沙里夫的占领,迫使几乎所有的联盟领袖逃离该国,使马苏德成为唯一仍在控制阿富汗境内一块完整的领土的领导人,而且仍在抵抗塔利班。即使在指导委员会就成立乌里玛委员会进行谈判期间(1998年4月26日至5月3日),联合阵线领导人之间的分歧已显而易见,联合阵线代表团的一些成员似乎比其他成员更倾向于采取灵活态度。这种合作伙伴之间的分歧已成为与塔利班进行有效和谈的主要障碍之一。

12. 相反地,塔利班却能保持团结,而且现已控制该国的大部分领土。他们改进了军事技巧,并因穆罕默德·奥马尔毛拉领导下的指挥系统单一而在军事上和政治上获益非浅。然而,据重要人士的消息,塔利班对马扎里沙里夫和巴米扬的占领引起对人权的严重侵犯,包括在伊朗伊斯兰共和国总领馆发生的屠杀。国际社会强烈谴责这起屠杀事件。秘书长于9月11日发表声明谴责这些屠杀,安全理事会主

席于 9 月 15 日发表类似的声明(S/PRST/1998/27)。如上所述,这起屠杀事件严重加深了伊朗与阿富汗边界的紧张局势。此外,塔利班对中亚各共和国边界的进犯已造成这些国家的严重恐慌,这些国家担心伊斯兰原教旨主义可能在它们的领土上扩散。

13. 乌萨马·本·拉丹先生住在阿富汗,据说他参与美国驻肯尼亚和坦桑尼亚大使馆的爆炸事件,这使得美国于 1998 年 8 月 20 日对阿富汗的一些目标发动报复性导弹攻击,这些目标据说是国际恐怖主义活动的培训中心。8 月 21 日,有人在喀布尔蓄意枪击联阿特派团两名官员,造成重伤,其中卡尔米内·卡洛中校(意大利)后因伤势过重死亡。因此决定将所有联合国机构工作人员从阿富汗撤出,直至安全状况能证明他们可以返回为止。上述所有事态均造成十分紧张的气氛,影响到整个区域。所以,在“六国加两国”小组成员的支持下,我决定派遣特使前往该区域,以便推动实现“共同谅解要点”的目标(A/53/455,附件),这些目标是在 9 月 21 日举行的“六国加两国”外长会议上商定的。关于特使在其任务期间的活动报告载于下文。

14. 必须突出说明,过去一年里还有其他三项主要动态:

(a) 乌里玛委员会会议(4 月至 5 月)以失败告终,因此使阿富汗内部各派系的谈判破裂;

(b) 伊朗伊斯兰共和国与阿富汗边界的局势高度紧张(8 月至 10 月);和

(c) 联阿特派团人员受到进攻,使联合国将其所有国际工作人员从阿富汗撤出。除此之外,由于在这一年里塔利班与联合国和非政府组织之间发生了各种情况,因此需要联合国与塔利班重新评估它们在当地进行合作的实际安排。

C. 在伊斯兰堡举行的乌里玛委员会会议

15. 该会议最初是塔利班提出的想法,得到巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫的赞成,阿富汗总统布尔汉努丁·拉巴尼于 1998 年 1 月同意该想法,因此,该会议变成了

拟订成立的乌里玛委员会,以便根据伊斯兰教法的法典解决阿富汗冲突。我的阿富汗问题特使拉赫达尔·卜拉希米先生在伊斯兰会议组织常驻联合国观察员穆赫塔尔·拉马尼大使的陪同下,与布尔汉努丁·拉巴尼教授以及 3 月底在阿什哈巴德聚会的联合阵线其他领导人会谈,并与在喀布尔的塔利班领袖穆罕默德·拉巴尼毛拉会谈,商谈关于在 4 月底召开指导委员会会议的安排。当时担任美国常驻联合国代表的比尔·理查森大使于 4 月 17 日访问阿富汗,塔利班和联合阵线均就若干问题向他作出承诺,包括承诺在伊斯兰堡会议期间不发动任何军事进攻。

16. 该会议于 1998 年 4 月 26 日在联合国和伊斯兰会议组织的主持下召开,这使人们产生了可能达成阿富汗和平协定的希望。不幸的是,在三天的紧张辩论之后,该会议因“乌里玛”一词的定义而闹翻,因此不得不于 5 月 3 日无限期地休会。委员会没有就其他任何议程项目达成协议,最后,谈判因塔利班方面于 5 月 17 日宣布决定撤出会谈并完全放弃这项努力而告失败。

17. 指导委员会会议的失败引起昆都士和喀布尔北部战火重燃,对喀布尔在和巴德吉斯省发射火箭的次数增加。不过,阿富汗非军事团体和个人继续在这一年里作出努力,以各种不同的形式促进开展恢复阿富汗和平的进程。

D. 伊朗-阿富汗边界的紧张局势以及有关侵犯人权的指控

18. 1998 年 8 月 8 日,塔利班占领马扎里沙里夫之后,伊朗伊斯兰共和国宣布,派驻在伊朗驻马扎里沙里夫领事馆的十名外交官和一名记者失踪。9 月 10 日,塔利班宣布发现九具尸体,其中八名是外交官,一名是记者。塔利班方面说,这些伊朗人在塔利班占领该市的第一天被塔利班士兵杀害,这些士兵的行动并非根据任何指示。两名外交官设法逃到了伊朗伊斯兰共和国。这一谋杀事件的公开使伊朗伊斯兰共和国和阿富汗之间的紧张局势进一步升级。媒体报导时引用伊朗领导人的话,指出伊朗伊斯兰共和国可能在考虑某种形式的军事反应。塔利班方面则开始采取一些预防措施,包括部署更多的部队。

19. 同时,联合国机构,特别是联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)从各种渠道听到令人不安的消息,指控塔利班在占领马扎里沙里夫和原为联合阵线控制的阿富汗北部和中部的一些省份之后,发生了大规模侵犯人权的事件。有人作证道,哈扎拉人一概被当作打击对象。

20. 人权委员会阿富汗境内人权情况特别报告员向塔利班转述了这些指控,征求他们的意见和评论。塔利班在答复中提出异议,认为有关违反人权的指控是片面的谴责,指出特别报告员的报告独未提到据称塔利班所受到的暴行。联合国正在紧急考虑设立一个机制,一旦安全条件允许,联合国国际工作人员就重返阿富汗走动和工作,对有关违反人权的指控、包括 1997 年报告的事件以及最近发生的事件进行彻底调查。下文关于人权的章节将对这一问题作更详细的说明。

E. 对联合国阿富汗特派团人员的攻击和安全方面的困难

21. 1998 年 8 月 21 日,两名联阿特派团官员(一名政治事务干事和一名副军事顾问)乘坐一辆带有清楚的联合国标记的车辆旅行,他们遭到一辆标有塔利班正式标记的车辆的拦劫,从该车辆上跳下一名身份不名的枪手,随即向两名联合国官员胡乱射击。上面已经提到,两人均受重伤,第二天,副军事顾问卡尔米内·卡洛中校(意大利)伤重死亡。这是自 1988 年 5 月向阿富汗派遣联合国和平特派团以来的第一起悲剧事件。安全理事会和整个国际社会谴责了这一事件以及贾拉拉巴德两名阿富汗籍联合国工作人员遭到谋杀的事件。我已向意大利政府表示遗憾,并向卡洛中校的家属表示了我个人的哀悼。联合国已要求塔利班当局就该次攻击的情况、罪犯的身份、他们的动机以及任何正在进行的司法程序提供一份全面的报告,联合国目前正在等待答复。目前塔利班当局已对该事件表示遗憾,并通报联合国,他们已逮捕与这一案件有关的两名嫌疑犯,他们被确认为巴勒斯坦人。

22. 由于这些对联合国人员致命的攻击以及其他影响在阿富汗的联合国工作人员安全的事件,联合国从该国撤出了其所有国际工作人员。塔利班必须对所有这

类事件提供全面的报告,并且愿意按照 1998 年 5 月 13 日谅解备忘录的全部规定以及 1998 年 10 月 23 日塔利班和联合国签署的补充议定书的全部规定进行合作,只有这样,联合国才能评估联合国的工作人员、方案和基金是否应重返阿富汗以及何时可以重返阿富汗。

三、特使的活动

23. 在本报告所述期间,我的阿富汗问题特使拉赫达尔·卜拉希米先生两次前往阿富汗及周边地区,一次是在 1998 年 3 月 20 日至 4 月 15 日,另一次是在 1998 年 9 月 29 日至 10 月 25 日。有关他第一次出访的详细情况见我的第二次进度报告(A/52/957-S/1998/532)。

24. 1998 年 9 月下旬,我决定派遣我的特使在今年第二次前往这一地区,以解决一些最紧迫的问题:即据报告在阿富汗北部地区战火爆发之后对平民的大规模屠杀以及伊朗伊斯兰共和国与塔利班之间日趋紧张的局势。我的决定得到了“六国加两国”小组的支持,该小组在 9 月 21 日举行的外交部长级会议上通过了共同谅解要点(见 A/53/455-S/1998/913,附件)。卜拉希米先生一行共访问了六个国家。首先是阿拉伯联合酋长国,然后前往伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦,然后又回到伊朗伊斯兰共和国,再前往乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦。在德黑兰,一个由副秘书长兼伊朗伊斯兰会议组织阿富汗问题特使易卜希米·贝克尔先生率领的伊斯兰会议组织的代表团加入了特派团。阿拉伯联合酋长国总统谢赫·扎伊德·本·苏丹·纳赫扬在卜拉希米先生对该地区的访问开始和结束时接见了。卜拉希米先生在离开该地区时还受到沙特阿拉伯外交大臣沙特·费萨尔亲王的接见。

25. 特派团在伊斯兰堡时,我决定授权它接受塔利班最高领导人穆罕默德·奥马尔毛拉的邀请,破例于 10 月 14 日对坎大哈作一天的访问,以便与塔利班领导人进行协商。1998 年 10 月 10 日和 11 日,卜拉希米先生和由瓦基勒·阿哈迈德·穆

塔瓦基勒毛拉率领的塔利班代表团经过紧张的协商之后作出了这一决定,在协商过程中,塔利班对我的特使作出保证,他们将认真对待联合国在对于联合国国际工作人员是否能回到阿富汗的问题存在的安全方面的担心,他们特别保证将提供有关对卡洛中校和联合国的两名当地雇员遭到杀害的事件进行调查的情况。

26. 卜拉希米先生在与奥马尔毛拉进行会谈时,就以下问题取得了塔利班领导人的同意:释放所有据称在马扎里沙里夫被抓的伊朗人,据伊朗伊斯兰共和国称,这些人是无辜的卡车司机,他们后来被遣送到坎大哈拘留。这位塔利班领导人还确认,承诺塔利班将继续就在马扎里沙里夫杀害伊朗外交官和记者的事件进行调查,他还允诺,塔利班当局将支持派遣一个国际调查团对上述被害的伊朗人的遇难情况进行全面调查,并在这方面提供合作。尽管塔利班不可能对伊朗外交官遇害正式表示道歉,但是奥马尔毛拉同意由卜拉希米先生代表他表示,塔利班对这些伊朗人的遇害感到遗憾,并向遇难者家属表示同情。此外,奥马尔毛拉同意联合国-伊斯兰会议组织特派团提出的建议,即伊朗伊斯兰共和国当局和塔利班当局应在双方乐意接受的时间和地点(如设在吉达的伊斯兰会议组织总部或联合国日内瓦办事处、维也纳办事处或纽约总部)举行负责人级别的政治会晤。这些协议达成之后,联合国与红十字国际委员会(红十字委员会)密切合作和协调,从坎大哈监狱接受了 26 名伊朗卡车司机,并于 1998 年 10 月 17 日顺利地将他们送回德黑兰。伊朗当局此后通知特派团,还有一名伊朗人仍然被塔利班拘留。联阿特派团和红十字委员会正在调查这位失踪人士的下落。

27. 关于人权问题,奥马尔毛拉表示,塔利班当局愿意提供合作,对有关大规模屠杀和在马扎里沙里夫、达什蒂莱利和巴米扬监狱的塔利班士兵的千人冢以及最近报导的大规模屠杀进行国际调查。卜拉希米先生还与奥马尔毛拉以及在坎大哈的塔利班其他领导人讨论了是否可能尽早在阿富汗的一些关键地方派驻文职监测员,以防止阿富汗发生更多的侵犯人权事件。塔利班领导人同意,联合国和塔利班应举行会谈,对这一问题作进一步讨论。

28. 特派团在德黑兰和杜尚别会见了联合阵线领导人,包括拉巴尼教授、统一党指挥官的领导人卡里姆·哈利勒、杜斯塔姆将军和艾哈迈德·沙阿·马苏德。此外,特派团还有机会会见了许多国家政府委派的代表,他们或以个人身份、或作为有影响的区域组织的成员参加会见,特派团还会见了阿富汗不同利益集团的代表以及个人。

29. 与阿富汗各派系和有关政府领导人举行的所有磋商均围绕一个核心问题,即如何在阿富汗实现持久和平。卜拉希米先生在与奥马尔毛拉会谈时强调指出,需要真正建立一个基础广泛的、多民族的代议制政府,并需要创造条件,使所有各种族和宗教团体能够和睦生活。要实现这一点,阿富汗领导人必须同意建立一种健全的、反应所有种族、宗教和社会团体的利益的政治制度。卜拉希米先生向塔利班领导人明确指出,在他们的班子中吸收几名非帕坦族官员并不一定使塔利班成为一个大会、安全理事会和“六国加两国”小组所定义的基础广泛的政府。必须真正地分享权利。塔利班在书面答复和与特派团的协商中,均明言他们不认为停火有何有益之处,并声称他们的政府包括少数民族的领导人,已经是一个基础广泛的政府,国际社会和联合国应当承认这一政府。包括马苏德指挥在内的所有联合阵线领导人均重申,他们愿意接受政治解决,但是没有任何令人信服的迹象显示,他们的分歧比从前有所减少。他们都痛责外部干预,认为这是造成他们失败并使战争延续的主要原因。

30. 卜拉希米先生在第二次访问德黑兰时向伊朗伊斯兰共和国政府解释了他与塔利班领导人之间达成的协议。他表示,现在伊朗的大部分要求已得满足,希望德黑兰采取对应行动,释放数量相当的塔利班囚犯无论他们是关在何处,大量撤离驻扎边境的伊朗军队,并与塔利班开展直接的政治对话。伊朗当局向卜拉希米先生保证,他们将努力确保释放联合阵线抓获的塔利班囚犯。但是,他们表示,他们不愿意与塔利班进行政治对话,至少在塔利班逮捕并审讯那些杀害伊朗外交官的嫌疑犯之前,他们不愿意这样作。

31. 特派团在 1998 年 10 月 21 日至 24 日逗留中亚各共和国期间,受到乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦两国总统的接见,并得到三国外交部长的接见。这些领导人特别是乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦两国领导人对塔利班在阿富汗北部的挺进深为忧虑。他们对塔利班式的伊斯兰原教旨主义渗入其国家的潜在威胁特别反感,他们害怕这种原教旨主义不可避免地将破坏他们国家的政治、社会和文化基础。因此,他们表示希望迅速采取适当的措施,通过各派别之间的认真对话,促进和平解决阿富汗冲突。乌兹别克斯坦总统伊斯兰·卡里莫夫认为,措施之一是在塔什干举行“六国加两国”小组高级别会议,他说,必须为会议做好精心的准备,使其产生具体的实质性的结果。早些时候,乌兹别克斯坦总统和俄罗斯联邦共和国总统鲍里斯·叶利钦发表了一项联合公报,两位领导人在公报中支持举行一次由阿富汗各派系代表参加的这类会议。在编写本报告时,乌兹别克斯坦当局正与其他“六国加两国”成员就这一会议的筹备工作进行协商。

四、特派团的活动

32. 联阿特派团根据大会第 52/211B 号决议规定的任务,继续努力促进阿富汗的民族和解和重建工作,并寻求各种机会把各派召集起来进行对话。1998 年期间,联阿特派团集中力量支持我的特使建立和平的活动,特别是通过成立乌里玛委员会和许多其他方式促进阿富汗的内部对话。

33. 在 1998 年 8 月 21 日联阿特派团官员遭到枪击之前,联阿特派团的政治事务干事和军事顾问一直同阿富汗各派领导人在阿富汗定期会晤。在 1998 年,联阿特派团一直同伊斯兰堡的巴基斯坦当局保持密切联系,它强调,只有在邻国的支持和合作下才能实现民族和解。在 6 月份乌里玛委员会告吹后,联阿特派团定期了解巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国采取的联合和平行动的进展情况。联阿特派团还同伊斯兰堡的外交界,特别是伊斯兰会议组织成员国和 21 国集团成员,保持密切联系。上文已叙述了联阿特派团同伊斯兰会议组织一起在组织和管理乌里玛委员会

的工作中所发挥的作用。

34. 特派团还参加了其他一些活动。例如,它参加了致力于保护阿富汗文化和历史遗迹的保护阿富汗文化遗产协会的会议。联阿特派团参与了下一个援助阿富汗的人道主义呼吁战略框架的编写工作,以加强同人道主义组织和非政府组织的关系。

35. 联阿特派团继续同阿富汗其他非战派和非战人士保持有效联系。它支持这些独立的阿富汗人要求停止战斗的呼吁和可能推进和平事业的任何建议,包括召开促进政治解决的真正的支尔格大会。这种解决争端非正式和传统的阿富汗方式仍值得特派团注意,并在适当条件下应得到它的支持。

五、联合国的活动

36. 在本报告期间,我召开了在阿富汗有影响的 21 国集团第 4 次和第 5 次会议:在乌里玛委员会进程告吹后,于 1998 年 6 月 1 日举行了第 4 次会议;在我的特使第二次出访后,举行了第 5 次会议。主管政治事务副秘书长基兰·普伦德加斯特先生主持了第 4 次会议,卜拉希米先生主持了第 5 次会议。参加这些会议的有中国、埃及、法国、德国、印度、伊朗伊斯兰共和国、意大利、日本、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、荷兰、巴基斯坦、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、瑞典、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和乌兹别克斯坦,还有伊斯兰会议组织。

37. 特使和主管政治事务副秘书长应我的要求,共举行了 7 次“六国加两国”非正式小组会议,参加该小组的有阿富汗 6 个近邻——中国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦——加上俄罗斯联邦和美利坚合众国。这些会议中包括 9 月 21 日在纽约举行的首次部长级会议。

38. 我赞赏地注意到,不是“六国加两国”小组成员、却关注阿富汗事态的会

员国集团以及个别会员国同该小组合作促进联合国在阿富汗的建立和平活动。其中一个例子是由法国、德国、日本和大不列颠及北爱尔兰联合王国与俄罗斯联邦和美利坚合众国组成的集团,它们同“六国加两国小组”协调活动。

六、人道主义活动

人道主义局势

39. 阿富汗一些地区持续不断的冲突继续限制了国际社会应付普遍的人道主义紧急情况的能力。这不仅限制了国际社会与易受伤害人群的接触,而且在有些情况下造成事先储存的物资、特别是粮食的损失。

40. 在两名联合国国际工作人员在喀布尔遭枪击后,国际工作人员于 1998 年 8 月 21 日暂时迁出阿富汗,随后联合国各机构都签署了“未来行动文件”,其中规定了阿富汗当局必须达到的原则、战略目标和要求。按照这份文件,联合国和塔利班签署了 1998 年 5 月 13 日谅解备忘录的安全问题补充议定书。自从 10 月签署这份文件以来,塔利班当局履行了若干承诺。在喀布尔被拘留的两名工作人员之一已被释放,但另一项案件还没有得到解决。

41. 已采取初步措施调查两名来自贾拉拉巴德的当地征聘工作人员 7 月份遇害和一名国际工作人员 8 月份在喀布尔遇害的事件。联合国收到了关于几起抢劫设备和用品的案件和破坏联合国财产的报告,但要采取有效后续行动当需要进一步的资料和证据。在考虑国际工作人员返回之前,塔利班必须履行尚未履行的承诺。虽然现有的联合国方案仍在本国工作人员的管理之下,但是从 1998 年 9 月以来,新的援助活动已不可能进行。

42. 尽管联合国国际工作人员暂时迁离,但是,塔利班当局和联合国在 5 月签署的谅解备忘录的各项条款方面还是取得了新进展。结果是成立了联合咨询委员会和另外两个委员会,以处理教育和保健服务条款方面的实质性问题。这些委员会还没有开会,这限制了联合国履行该协定中有关承诺的能力,特别是对保健和教育部门的承诺。联合国正在审查备选方案,考虑在国际工作人员无法在未来几个月返回阿富汗的情况下如何向阿富汗继续提供基本援助。

43. 在得到迁往喀布尔理工专科学校的命令后撤离喀布尔的少数国际非政府

组织已决定返回喀布尔并恢复一些活动。但恢复活动的条件是向当局登记并承诺迁往喀布尔理工专科学校。在有些情况下,非政府组织在阿富汗其他地区恢复活动的条件也是在喀布尔向当局登记。这个问题是 1998 年 8 月非政府组织委员会两次会议讨论的问题之一。10 月成立了另外两个委员会,一个负责重新开放关闭的办事处,另一个负责监督搬迁过程。

44. 在 1998 年 9 月塔利班当局提出关于满足阿富汗中部赫扎拉亚特地区的人道主义需要的要求后,联合国一再请当局准许乘飞机或经由公路前往该地区。当局终于在 11 月初同意派团经由公路前往该地区,一个国家小组正前往该地区的途中,以便对需要情况作总的评价并审查进出的办法。然而,增加援助需要联合国国际工作人员参与行动的管理,也需要有可靠的证据说明用品的安全能得到保障。

45. 有报告表明,在喀布尔、加兹尼和赫扎拉亚特(在塔利班占领该地区之前曾遭到封锁)之间恢复了贸易和交通,有大批过往车辆前往马扎里沙里夫。解除封锁会积极影响各社区在即将来临的冬季维持生活的能力。不过,可能有很多家庭没有购买基本商品的财力。世界粮食计划署(粮食计划署)估计,该地区有多达 16 万人需要约 5300 吨粮食才能在即将到来的冬季避免挨饿。不幸的是,该地区最近发生战斗之后,粮食计划署在巴米杨和亚库朗的仓库丢了 1 500 公吨的援助粮和车辆。粮食计划署就这些损失向塔利班领导人提出了强烈抗议。

46. 在喀布尔,粮食计划署、红十字委员会和美国援外社的综合方案目前满足了大部分迫切的人道主义需要,其他机构也对此作出了重大贡献。这种情况可能受到新的流离失所现象的影响,如果需要,将对此实施应急计划。除了在喀布尔分配救济物资之外,人们还关心非政府组织停止支助保健机构所产生的影响。各技术机构和有关非政府组织正注视这种情况。

47. 在 7 月份的小规模战斗期间,有大批人从阿富汗北部的普勒胡姆里逃往他乡,后来又有报道说,在 8 月份塔利班占领巴格兰省部分地区时,不少人向卡杨谷地流动。有报道说,面对塔利班的进攻,可能有多达 4 万人被迫通过卡杨谷地进入边

远的达拉和内克巴谷地。这两个谷地的人口稀少并且进出不便,完全可以说这些流离失所的人在上述谷地度过严冬将面临很多困难。一个国际非政府组织正努力从普勒胡姆里向该地区运送 30 吨粮食,不过,过冬可能还需要运送更多的粮食。如果这些流离失所的家庭留在该地区,他们也可能需要除粮食以外的援助。此外,约 2 000 人到了白沙瓦,那儿有非政府组织设立的接待中心。

48. 从 1998 年 1 月 1 日至 11 月 1 日,共有 86 200 名阿富汗难民在联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的援助下自愿从巴基斯坦返回阿富汗,另有 1600 名难民从伊朗伊斯兰共和国回国。尽管阿富汗面临许多困难,但是这是今年全世界遣返人数最多的行动,这样,返回的阿富汗难民总数已达到 410 万人。难民专员办事处关于巴基斯坦的阿富汗难民集体遣返新计划遣返了总人数中的 18 000 人。不过,前所未有的经费危机严重破坏了这项计划,导致在 1998 年剩余时间中止所有有组织的集体遣返活动。这意味着中止曾向今年早些时候遣返的难民群体承诺的若干重建计划,从而败坏这项计划在难民心目中的声誉。

49. 在东北部的巴达赫尚省和塔哈尔省,冲突使许多边远社区更加易受伤害。已有计划在该地区加强联合国的本国工作人员,以监测未来几个月的需要(特别是粮食需要)和准备向易受伤害群体分配救济物品。粮食计划署和其他机构通过塔吉克斯坦继续运送粮食,但是敌对行动加剧就可能影响这条运输路线。

50. 在 1998 年 2 月和 5 月发生灾难性地震后,东北部地区继续有零星余震。作为重建工作的一部分,正在帮助重建约 15 000 座住房,其中 10 000 座住房应在 1998 年 11 月底前竣工。参加该方案的非政府组织正在筹划未竣工住房的过冬工程并确定冬季可能需要迁移往邻近地区(昆都士或法扎巴德)的潜在易受伤害的家庭。除了其他活动之外,粮食计划署正向在沙赫尔布祖尔格、鲁斯塔克和恰赫阿布地区重建家园的家庭分发 250 公斤小麦。

51. 尽管国际工作人员撤离了阿富汗,但是联合国向阿富汗提供人道主义援助协调办事处(联阿协调处)阿富汗排雷行动方案继续在阿富汗大部分地区进行排雷

活动。由于一些捐赠者修订了政策,几个独立筹资的非政府组织继续面临资金短缺的困难。阿富汗排雷行动方案 1998 年迄今为止取得的成就包括:在 23 平方公里的雷区排雷、在 25 平方公里埋有未爆弹药的土地上排除未爆弹药、调查 57.5 平方公里的雷区和未爆弹药区以及向近 50 万名阿富汗人进行地雷意识的培训。10 月,塔利班当局正式宣布,禁止生产、转让和销售地雷。收到几个经证实或可靠的报告,表明北部联盟仍在定期布雷。由于这些地区不安全,现在还不能评估新布地雷的全部情况。

52. 到 1998 年 11 月 13 日为止,1998 年向阿富汗提供援助联合呼吁中的项目已收到约 5 100 万美元的捐助或认捐,占呼吁所需经费 15 700 万美元的三分之一。此外,1998 年非呼吁项目收到约 3 600 万美元的捐助或认捐。

53. 尽管大部分国际工作人员撤离阿富汗,但是援助团体继续协作,进行援助阿富汗活动的有原则的共同方案编制工作。1998 年 11 月 10 日,由联合国、非政府组织、红十字委员会、红十字会与红新月会国际联合会和主要捐赠者组成的阿富汗方案编制机构在伊斯兰堡举行第一次会议,会议除其它外指导了 1999 年联合呼吁的编写工作。

七. 人权

54. 阿富汗境内的人权状况去年没有改善。事实上,人权状况在若干方面还有退步,值得严重关切。尤其令人关切的是,据称 1997 年和 1998 年参与冲突的所有各方在阿富汗北部犯下了大规模屠杀和其他严重违反人权和国际人道主义法的行为。其中许多杀人行为属于报复性质。

55. 参与冲突的所有各方在过去两年里所犯的暴行扩大了阿富汗各族裔间的民族和宗教分歧,进一步破坏了阿富汗因将近 20 年的战争而变得脆弱不堪的社会结构。

56. 阿富汗境内的妇女和女童状况在塔利班运动控制的所有地区均有恶化,依

然值得严重关切。妇女和女童仍得不到充分的保健,得不到任何级别和类型的教育,得不到就业,有时甚至得不到人道主义援助。此外,据报告还有一些妇女和女童在 1998 年 8 月在阿富汗北部发生的惨剧中遭到绑架和强奸。

57. 1997 年 12 月,在宣布 1997 年 11 月在阿富汗北部发现千人冢之后,人权委员会关于阿富汗境内人权情况特别报告员访问了在阿富汗北部的一些群葬墓地。一名法医专家陪同他进行了访问。特别报告员在给人权委员会的报告中建议对屠杀进行调查。

58. 1998 年 5 月,联合国人权事务高级专员(人权专员)派遣了一个调查团前往阿富汗,确定对据称 1997 年在阿富汗所犯的严重侵犯人权和国际人道主义法的行为进行调查的可行性。根据调查团的报告,并鉴于据报在 1998 年发生的极其严重的侵犯人权和国际人道主义法的行为,政治事务部、人道主义事务协调厅和人权专员联合决定着手准备对这些报告进行调查,调查将在人权专员的主持下进行。

59. 此外,一些人权委员会专题调查员打算在其各自的任务规定范围内访问阿富汗。已向联阿协调处借调了一名促进技术合作方案规划人权顾问。

八. 非法药物问题

联合国国际药物管制规划署的活动

60. 联合国国际药物管制规划署(药物管制署)阿富汗国别方案得到了稳步而缓慢的发展。它根据的是药物管制署的一项承诺,即在具体的种植罂粟的地区为发展活动提供资金,以换取塔利班同意:(a)不允许在新的地区种植罂粟;(b)让药物管制署调查罂粟作物;(c)对贩运非法药物采取行动,以摧毁非法制药厂。已通过与楠格哈尔省的一个县(欣瓦县)和坎达哈尔省的三个县(戈拉克、马杰万德和卡赫雷兹县)订立单独的药物管制行动计划,与对应当局和受益社区商定了发展活动。按照前一项计划,预计将在 2001 年以前消灭罂粟,按照后一项计划,将在 2000 年以前消灭罂粟。

61. 减少罂粟产量的活动继续在现有的制约内进行,着重于恢复小型灌溉系统、疏通运河和维修运河结构、修复水电站、发展保健中心等社区服务基础设施、以及向农民介绍新的改良种子以取代罂粟。其中大部分工作是在东部的楠格哈尔省进行的,那里有条件可以开展持续的干预活动。在试点方案的另一个活动区——坎达哈尔省,活动开展得比较迟缓,其中最显著的一项活动是提供设备以修复坎达哈尔小型电站。至今为止,共为整个方案核准了 71 个小型项目。其中 54 个项目直接与减少罂粟产量有关。

62. 方案的监测和评价部分于 1998 年完全投入运转,它对于发展有关阿富汗境内的麻醉药品的知识库具有关键意义。在农民/商人/社区一级开始进行了研究,并作了第五次阿富汗罂粟年度调查(其主要结果例举如下)。楠格哈尔、喀布尔和坎塔达尔三个禁毒协调股继续按照工作计划开展活动。

63. 试点方案的结果至今为止好坏参半,这主要是因为阿富汗境内目前的局势极为动荡不定。1998 年,种植罂粟的总面积增加了 9%,达到 63 674 公顷。尽管与塔利班达成协议,但罂粟种植仍传播到了在其控制下的几个新的县。除了 6 月份在贾拉拉巴德焚烧了 2 公吨的鸦片之外,塔利班当局没有报告对鸦片的生产和贩运采取任何强制行动。至于具体项目所针对的各县,在坎达哈尔的戈拉克县,鸦片种植量有所下降,但在卡赫雷兹和马杰万德县,鸦片种植量却增加了。在欣瓦县,鸦片种植量几乎没有变化。

64. 药物管制署通过全系统范围支持在阿富汗出产麻醉药品的各省采取“确立积极的条件”的办法,全力参与目前争取将药物管制问题完全纳入由捐助者支持的共同方案编制程序中去努力。这项办法是鉴于 1998 年 5 月在伦敦举行的阿富汗支助小组会议之后各捐助国提出的关键建议进行的。

65. 根据总部发布的指示,1998 年 8 月 22 日,联合国所有国际工作人员均撤出阿富汗。尽管药物管制署的国家工作人员仍在阿富汗境内不间断地开展活动,但这项发展显然将影响方案活动的执行。

今后的计划和问题

66. 在阿富汗消灭罂粟的种植、贩毒和吸毒仍然是药物管制署将在 1999 年继续处理的一项长期目标。在处理阿富汗境内的药物问题的这三项内容时,药物管制署将采取两方面的办法:首先是强调社区的参与;第二是寻找在药物管制方面与塔利班当局进行合作的可能性。

67. 关于消灭非法种植和减少吸毒行为的问题,当前的局势迫使援助界主要通过社区参与处理药物问题的根源。这一办法将首先在楠格哈尔和坎达哈尔两省药物管制署目前进行的试点方案所在的目标地区进行,办法是提高自谋职业和开办小型企业的机会、为妇女提供基本家庭保健和畜牧生产方面的培训方案。将执行一项全面的减少需求方案。此外,药物管制署还将通过共同编制方案向在种植罂粟的其他地区工作的国际援助机构提供支助。

68. 如阿富汗战略构架的设想,药物管制署将确定一项实际可行的药物管制政策和一套衡量在药物管制方面的进展和遵守情况的标准和基准。药物管制署将改进机构间合作,以将药物作为一项交叉问题纳入战略框架的五个主题目标,并确保方案上的协调。这一新的办法将作为共同的综合改变发展方式框架的一部分,需要各援助组织间有一个共同的规划进程、更好的协调和交流以及一个监测机制来确保在消灭罂粟方面取得进展。

九、意见和结论

69. 阿富汗一度是超级大会争夺的焦点,现在则成了一种新的区域性“大争夺”的舞台,阿富汗各邻国及其支持者的国内、经济和国家利益在此互相角逐。已形成了一种恶性循环,阿富汗各派无法达成政治解决办法造成外界不断干涉阿富汗内政,但这同时也是因外界不断干涉阿富汗内政而引起的。

70. 在过去的几个月里,其中一派取得了军事上的胜利,这使阿富汗这段漫长的历史又进入了一个新的阶段。至 1998 年 9 月为止,塔利班已经控制了全国大部

分地区,联合阵线除了受艾哈迈德·沙阿·马苏德指挥的战斗人员这一突出的例外之外,看来作为一支有生命力的战斗力量至少暂时已被基本上消灭。但是,政治解决办法仍然是可望而不可及。塔利班在战场上的胜利看来反而使一些方面更不愿意作进一步谈判,从而也增加了冲突进一步区域化的可能性。

71. 虽然我仍然深信,只有通过停火并在阿富汗人之间开始政治对话、导致民族和解并建立一个真正基础广泛的、多民族的代议制政府,才能取得持久的解决办法,而我的特使和联阿特派团也将继续推动这些目标,但是,如果没有所有有关外部势力的齐心协力,这些目标是不可能达到的。“六国加两国”小组为讨论阿富汗问题提供了一个有益的论坛。不过,我对其中一些国家未能缩小分歧、停止供应给阿富汗冲突火上浇油的武器和其它战争物资感到有些失望。我理解它们在阿富汗有正当的利益需要保护,但我感到奇怪的是,这些国家非但不真正促进建立一个和平而稳定的阿富汗,而是继续向它们支持的阿富汗派系秘密提供军事支助,尽管它们表现上承认,延长冲突对它们自己的稳定构成威胁。

72. 我欢迎我的特使在他最近访问该区域期间平息了伊朗伊斯兰共和国和塔利班之间继 1998 年 8 月在马扎里沙里夫发生的骇人听闻的伊朗外交官和记者谋杀案之后可能出现的一场军事冲突。我真诚地希望,将在我的特使所取得的成就的基础上继续采取其它措施,特别是追究应对谋杀行为负责者并释放任何残余的伊朗囚犯。伊朗伊斯兰共和国和塔利班必须早日开展双边对话,以求进一步减少紧张局势、特别是边界沿线的紧张局势。联合国将与伊斯兰会议组织密切合作,继续促进这种对话。

73. 虽然“六国加两国”小组至今为止所取得的成就有限,但我仍将继续召开该小组的非正式会议。目前,有一项令人鼓舞的发展是,提议在塔什干举行该小组部长级会议,我认为这次会议应在经过充分准备、并在阿富汗所有各大派系参加的情况下召开。我还将继续与在阿富汗有影响力的 21 国集团进行协商,该集团是对“六国加两国”小组的不可或缺的补充。

74. 我的特使将继续在开展联合国在阿富汗的建立和平活动方面发挥主要作用。联阿特派团将继续支持我的特使的斡旋努力,监测阿富汗总的政治和军事局势,与阿富汗所有各派系、特别是与塔利班当局,以及与包括各邻国在内的其它所有有关各方和各组织以及关心阿富汗局势的其它各方保持并加强联系。

75. 有关在阿富汗境内进行大屠杀和其它形式的严重侵犯人权和国际人道主义法的行为的报道令整个国际社会、特别是联合国极为关注。因此,我打算征得塔利班和阿富汗其他有关当局的同意,向联阿特派团增派一个新的监测职能,主要目标是促进对人道主义最低标准的尊重,防止今后发生大规模、有计划的侵犯人权现象。为此目的,我建议设立一个单独的民事股,最初由 12 名监测员组成,如果安全情况许可,他们将部署在阿富汗各大中心。其具体地点、任务规定和职能将在评价队回来后确定,我打算在征得阿富汗当局的同意之后,早日派遣评价队前往阿富汗。在这方面,我将在即将提出的报告内列入关于联阿特派团 1999 年方案概算的初步规定,其中将列入联阿特派团的员额配置表和其它相关细节。

76. 在今后的几个月里,我希望联阿特派团和联合国所有基金和方案、特别是联阿协调处在阿富汗战略框架范围内进一步加强协调,我怀着极大的兴趣关注着这一进程。我强烈希望,为所有这些机构工作的联合国工作人员不久将能够回到阿富汗。但是,在这之前,塔利班当局必须提供已经多次要求他们提出的有关联合国国际和当地工作人员最近遭到杀害的资料,并提供可信的保证,让联合国各机构能够在不受它们过去所不幸遇到的障碍和骚扰的情况下开展其至关重要的人道主义工作。在这方面,我要赞扬在如此危险而恶劣的条件下在阿富汗工作的联合国工作人员所表现出的勇气和坚忍不拔的精神。

77. 我将定期向大会和安全理事会通报有关寻求阿富汗的谈判持久解决办法和在“六国加两国”小组国家间增进共识方面取得的进展的情况。在结束本报告之前,我还要感谢我的特使拉赫达尔·卜拉希米先生所做的工作,他的外交智慧和政治经验为推动阿富汗的和平进程作出了宝贵的贡献。我还要称赞联阿特派团的

所有工作人员以及将于今年年底离任的代理团长詹姆斯·恩格比先生,称赞他们在阿富汗致力寻求和平,为了这一事业,联阿特派团军事顾问卡洛中校以及难民专员办事处的穆罕默德·纳齐尔·哈比比先生和粮食计划署的穆罕默德·胡希姆·巴沙亚尔先生献出了他们的生命,我们对他们的去世表示哀悼。

- - - - -