

大会
安全理事会

Distr.
GENERAL

A/54/536
S/1999/1145
16 November 1999
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会

安全理

事会

第五十四届会议

第五十四年

议程项目 50

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

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. 导言

1. 本报告是依照 1998 年 12 月 18 日第 53/203 A 号决议提交的,大会在该决议中请秘书长向大会第五十四届会议报告执行该决议所取得的进展。在同一决议中,大会还请秘书长在大会五十三届会议期间每三个月就联合国阿富汗特派团(联阿特派团)工作的进展向大会提出报告。已提交了三份进度报告:第一份在 1999 年 3 月 31 日 (A/53/889-S/1999/362),第二份在 1999 年 6 月 21 日 (A/53/1002-S/1999/698),第三份在 1999 年 9 月 21 日 (A/54/378-S/1999/994)。

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,叙述自秘书长 1998 年 11 月 23 日报告(A/53/695-S/1998/1109)印发以来的事态发展。本报告说明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,特派团的活动,以及在本报告所述期间继续担任我的特使的拉赫达

尔·卜拉希米的任务情况。我的特使与政治事务部合作,监督和指导联阿特派团的活动,包括在阿富汗进行协调与合作,开展人道主义以及联合国的其他活动。

二. 阿富汗最新的事态发展

A. 军事局势

3. 在本报告所述期间,塔利班与联合阵线(联阵)之间的战斗时紧时松,但没有使任一方所控制的领土产生重大变化。又有很多人丧生,平民遭受更多的痛苦,更大的物质破坏,结果双方所控制的阵地与 1998 年年底时大致相同。

4. 7 月 28 日,塔利班对联阵发动了大规模的地面和空中攻击,战斗达到 1999 年前所未有的激烈程度。塔利班领导人称之为打败联阵的决定性战役的进攻不仅打破了在“六国加两国”塔什干会议上产生的和平希望,而且给本已十分严峻的人道主义和人权状况又增添了新的问题。本报告后面将对进攻所产生的政治、人道主义和人权影响再加以说明。

5. 除现有兵力外,据信塔利班的进攻得到 2000 至 5000 名新兵的增援,主要是从巴基斯坦境内宗教学校中招募的,其中很多人不是阿富汗人,有些甚至不到 14 岁,他们显然是越过边境加入阿富汗内战。塔利班的进攻在开始阶段很顺利,他们迅速占领了喀布尔以北的沙马利平原,直到 Panjsher 山谷入口处以及 Amu Darya 河附近地区。但到 8 月 5 日,联阵部队开始反击,几乎全部收复了在前几个星期中陷给塔利班的所有领土。

6. 8 月 11 日,塔利班部队重新集结,从喀布尔以北的前线发起新的进攻,稳扎稳打向前推进。他们迫使平民流离失所,毁坏住房和农业基础设施,以此来巩固占领地区。塔利班在喀布尔以北大约 50 公里的地方建立了新的前沿阵地,从 Qarah Bagh 以北的“喀布尔老路”,横跨 Bagram 空军基地和 Kohi Safi 山,直到 Nijrab 附近的一个地方。与此同时,联阵又开辟了新的战斗地区,以减轻对部队的压力,分散塔利班的兵力优势。联阵夺取了很小部分的领土,主要是在东南部区域。

7. 8月24日,一辆装有炸弹的大型卡车在塔利班最高领导人穆罕默德·奥马尔毛拉位于坎大哈的住宅附近爆炸。炸弹显然是冲着他来的,至少造成10人死亡,包括他的一些近亲。到目前为止,没听说逮捕到罪犯,也没有人声称是他们干的。

8. 9月,塔利班在阿富汗北部地区、昆都士市以北和塔哈尔省哈纳巴德镇以东各地加强了对联阵阵地的压力。联阵在该国西北和东南地区持续发动牵制性攻击。9月25日,塔利班在昆都士省北部靠近塔吉克斯坦边界的地方发动了一次主要攻击。他们成功地夺回了在8月5日联阵反攻时丧失的 Sher Khan Bandar 的 Amu Darya(OXUS)河港、以及 Imam Sahib 和 Dasht-e-Archi 附近地区。塔利班向哈纳巴德镇以东 Bangi 推进,威胁要攻下塔哈尔省的省会塔洛坎和艾哈迈德·沙阿·马苏德指挥官的一个主要指挥和控制中心。塔利班空军加强了对塔洛坎的空中轰炸,造成大量平民伤亡,财产毁坏,人们大批外逃。

9. 但到10月下旬,联阵再次把塔利班赶回他们最初所在的阵地。在赫拉特、戈尔和法拉省,断断续续的战斗持续不断。11月初,联阵宣称其部队在北部萨马干和 Sar-e-Pul 两省又有推进。

B. 政治局势

阿什哈巴德阿富汗内部谈判

10. 1月下旬至2月初,联阿特派团与某些邻国做出了谨慎的努力,要说服阿富汗交战双方举行会谈。此后,1999年2月10日和11日,塔利班与联阵代表在土库曼斯坦的阿什哈巴德举行了首次会谈。为了鼓励就实质性问题自由交换意见,会谈是在没有固定议程或宣传的情况下举行的。双方原则上同意,应再举行一轮会谈,就停火、交换战俘以及未来政府等问题达成协议。

11. 3月11日至14日,在联合国的主持下,在阿什哈巴德举行了第二轮阿富汗内部会谈。在三天的会议结束时,双方原则上达成了关于组织一个联合行政、联合

议会和联合司法机构的框架协议。他们还商定,在宗教节日宰牲节过后,继续举行会谈,最好是在阿富汗境内,以解决其他问题,执行在第二轮会谈期间作出的各项决定。

12. 但是,在“阿什哈巴德第二轮会谈”结束后不久,双方转而相互指责。4月10日,奥马尔毛拉发表声明,说塔利班暂停与反对派的会谈。塔利班明确提出,只有在联阵同意加入阿富汗伊斯兰酋长国,并接受其制度时,才有可能恢复会谈。拉巴尼政权始终认为这是不可接受的。他们说,他们不能接受酋长国制度,因为塔利班既没有得到人民的授权,也没有得到法律授权去统治国家或强制实施酋长国制度。4月12日,秘书长发表声明,对塔利班的决定深表遗憾,同时呼吁有关各方努力探讨,就建立信任措施达成协议,以减少战斗。

13. 为恢复阿什哈巴德进程进行了外交努力,但都是徒劳。4月19日,安全理事会主席在向新闻界发表声明中,敦促双方恢复会谈。在今年4月当时巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫访问莫斯科期间,巴基斯坦和俄罗斯联邦也发表了类似的联合声明。美利坚合众国敦促巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国运用它们的影响力促使重新开始会谈。

14. 在阿什哈巴德会谈破裂以来,尽管联阿特派团和其他方面努力劝说双方恢复会谈,塔利班暂停会谈的决定始终没有改变。然而,联阿特派团一直努力以军事、政治和人道主义方面的各种措施,促进双方之间的信任。向双方提出了一个建议,由双方任命军事联络官,建立一个雏型的解决冲突中心,但没有任何结果。邀请双方进行政治对话的种种想法也没有结果。只是在人道主义方面取得了一些小的成果,例如交换了少量的战俘,但远远不是联合国所期望的全面交换战俘。

15. 在6月下旬,拉巴尼教授向联阿特派团表示,他希望与奥马尔毛拉举行会谈,最好是在阿富汗境外的一个地方,并由联合国、伊斯兰会议组织或“六国加两国”集团主持。联阿特派团把这个信息转达给塔利班领导人,但双方都没有继续讨论这个想法。

“六国加两国”塔什干会谈

16. 应乌兹别克斯坦政府的邀请,“六国加两国”集团成员国外交部副部长于1999年7月19日至20日在塔什干举行会谈。卜拉希米先生代表我参加了会议。还邀请阿富汗双方以观察员身份参加会议,这是他们自阿什哈巴德第二轮会谈以来首次会面。

17. 会议通过了《关于和平解决阿富汗冲突基本原则的塔什干宣言》(A/54/174-S/1999/812)。在该《宣言》中,集团成员重申他们致力于和平政治解决阿富汗冲突,呼吁塔利班与联合阵线恢复和平会谈。特别重要的是,该集团成员第一次公开承诺不向阿富汗任何一方提供军事援助,并阻止把它们领土作此用途。该集团以及卜拉希米先生强烈呼吁阿富汗双方努力克制,不要发起任何新的重大军事攻击行动。

巴基斯坦和平倡议

18. 1999年8月18日,巴基斯坦政府宣布,为响应拉巴尼教授向巴基斯坦总理发出的呼吁,采取一项协助阿富汗双方和解的主动行动。8月18日,巴基斯坦政府代表团与联阵代表团在杜尚别举行会议,随后又在坎大哈会晤了奥马尔毛拉。然后,8月22日和23日,巴基斯坦代表团又再次前往杜尚别与联阵会谈。9月14日,巴基斯坦与联阵和塔利班举行了第二轮会谈。9月16日,巴基斯坦代表团在杜尚别与拉巴尼教授会谈。然后又在当天,在坎大哈与奥马尔毛拉的亲信顾问、阿卜杜勒·贾利利·阿克洪毛拉以及瓦基勒·艾哈迈德毛拉会谈。

19. 联阵公开拒绝巴基斯坦的调解努力。它声明的理由是,巴基斯坦对塔利班的军事和政治支助使它无法成为一个真正的中间人。塔利班领导人没有对巴基斯坦的倡议公开发表声明,但表示它会考虑这些建议。

美利坚合众国反对塔利班的行动

20. 7月5日,美利坚合众国单方面对塔利班实施财政和经济制裁。美国官员强调说,这些措施绝不是要伤害阿富汗人民,但在乌萨马·本·拉丹先生被驱逐出阿富汗或被引渡之前,会继续实施制裁。乌萨马·本·拉丹因被控犯有恐怖主义罪行而被美国通缉。8月,美国冻结了阿富汗国家航空公司 Ariana 在美国银行中的资产。9月份,印度宣布停止阿姆利泽与喀布尔之间的空中航线,结果使 Ariana 在阿富汗境外只剩下一个目的地,即迪拜。

21. 8月下旬,塔利班首席法官宣布,由于没有证据,塔利班已终结了对乌萨马·本·拉丹的控案。塔利班重申,本·拉丹仍然是阿富汗人民的客人,塔利班不容许他在阿富汗领土上对任何国家采取敌对行动。

安全理事会对塔利班的制裁

22. 1999年10月15日,安全理事会一致通过关于对塔利班实施制裁的第1267(1999)号决议,除非后者在决议通过三十天之内将本·拉丹交出来。虽然塔利班在决议通过之后曾几次试图解决这个问题,但在编写本报告时,没有迹象表明,他们已经准备服从该决议执行部分第2段中所载的要求。塔利班重申,本·拉丹先生仍是阿富汗人民的客人,不能迫使他离开这个国家,除非他自愿。

阿富汗非交战团体提出的和平倡议

23. 4月29日,前国王查希尔宣布了一项和平倡议。根据这项倡议,阿富汗30位政治人物将在罗马举行会议,筹备召开一次支尔格大会(大国民议会)。塔利班公开拒绝这项倡议,指出前国王已经失去了人民的信任。另一方面,国王的倡议受到了阿富汗许多团体、包括联阵的欢迎,美国等若干会员国也表示欢迎。6月25日举行了一次初步筹备会议。塔利班虽被邀请,但没有出席。这些人决定成立一个筹备委员会,以拟定倡议,在该区域发起宣传,解释该倡议,并征求支持这项倡议。这次支尔格大会(大国民议会)倡议的组织者正计划在11月下旬,在罗马举行另一个筹备

会议。

24. 阿富汗的非交战政治团体还在阿富汗境外召开其他会议,以寻找解决阿富汗问题的办法。但总的说来,这些会议互不相关,而且也不被阿富汗境内的交战分子所接受。参与这些和平努力的阿富汗知名人物都成为其对手的目标。1 月,前圣战者指挥官阿卜杜勒·哈格的家人在白沙瓦被残杀。7 月,曾任参议院副议长并一直是前国王支持者的阿卜杜勒·卡尔扎伊,从美国返回后没几天,在奎达被人开枪打死。8 月,前总统西卜加图拉·穆贾迪迪因担心生命安全而离开巴基斯坦。联阿特派团要求巴基斯坦当局继续保护居住在巴基斯坦的所有阿富汗人。

联合阵线和塔利班的内部变动

25. 在阿什哈巴德和平会谈之前,联阵在政治和军事上把反塔利班的部队合并,隶属于单一统一的指挥。成立了一个以拉巴尼教授为首的由 40 名成员组成的领导委员会,以及一个独立的最高军事委员会。联阵还宣布打算在非塔利班地区,成立一个 150 人的议会,或“协商会议”。在大会第五十四届会议开幕前不久,联阵宣布成立一个由 10 名成员组成的政治委员会并将部长级内阁改组。联阵说,目的是使阿富汗的四个主要族群、即普什图族、塔吉克族、哈扎拉族和乌孜别克族有更多的人参与。

26. 在塔利班行政当局进行的重大改组过程中,奥马尔毛拉于 10 月 27 日任命了新的外交、内政和新闻部长,更换了大部分省长和部队指挥官。塔利班宣布,这些人事变动的目的是,提高效率和加强纪律。奥马尔毛拉的亲信助手、瓦基勒·艾哈迈德毛拉被任命为塔利班的新任外交部长。

塔利班与邻国的关系

27. 塔利班继续争取与该区域若干国家改善关系。除了与参加塔什干会议的“六国加两国”集团的代表会晤外,塔利班的高级代表还访问了巴基斯坦、土库曼斯坦、哈萨克斯坦和阿拉伯联合酋长国。来自各个国家的代表团、包括中国、日

本、美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及俄罗斯联邦的代表团也在伊斯兰堡或阿富汗境内与塔利班进行了接触。然而,自塔利班于 7 月开始发动进攻以来,这种访问减少了。

28. 2 月 2 日,塔利班和伊朗伊斯兰共和国政府的高级代表在迪拜会晤。这是自 1998 年 8 月伊朗外交官和一名记者在阿富汗北部城市马扎里沙里夫的伊朗总领事馆被杀害以来,这两个邻国之间的第一次高级政治会谈。塔利班的代表是瓦基勒·艾哈迈德毛拉,伊朗伊斯兰共和国的代表是塔哈利安大使。为这次会谈铺平道路的是早些时候塔利班决定归还塔利班 1998 年在马扎里沙里夫扣押的伊朗卡车。尽管如此,遗憾的是,迪拜会议未能满足伊朗伊斯兰共和国的要求。伊朗要求塔利班对在马扎里沙里夫杀害其官员的事件进行更彻底地调查,并把杀人犯交付审判。其后塔利班重申将继续调查该案。

三、特使的活动

29. 在本报告所述期间,我的阿富汗问题特使拉赫达尔·卜拉希米三次前往该地区,其中两次前往阿富汗。1998 年 12 月,他前往伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦,分别与两国政府领导人和其他人士进行了协商。1999 年 2 月和 3 月,他除了访问阿富汗以外,还走访了沙特阿拉伯、巴基斯坦、伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦等国。在坎大哈,他会见了塔利班最高领导人穆罕默德·奥马尔毛拉,还两次前往喀布尔与在那里的塔利班领导人会谈。他在杜尚别和塔卢坎与指挥官艾哈迈德·沙阿·马苏德举行了两次会谈。

30. 我的特使在前两次出访期间,敦促各方以和平手段解决分歧,为此应恢复在阿什哈巴德所开始的阿富汗内部谈判。他建议各方为促进谈判的恢复,应推动施行广泛的建立信任措施,包括就永久停火、交换战俘和任命军事联络官等达成协议。卜拉希米先生还反复强调十分重要的是,阿富汗的各邻国,特别是伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦两国,应以更坦诚认真地讨论他们所关切事项。

31. 7 月,卜拉希米先生第三次访问该区域,代表联合国出席“六国加两国”小组在塔什干的会议,并访问了喀布尔和伊斯兰堡。他在塔什干同塔利班和联合阵线代表团会谈时,重申了他关于建立信任措施的建议。他还协助把双方约集在一起举行了一次非公开会议。

32. 我的特使在塔什干和后来 7 月在喀布尔的会议上,向塔利班领导人,其中包括在喀布尔的穆罕默德·拉巴尼毛拉,极力呼吁,呼吁他们遵循《塔什干宣言》的精神,停止发动军事攻击。7 月 22 日,卜拉希米先生在与拉巴尼毛拉会谈时警告说,塔利班应理解,如果真的发动攻势,将使阿富汗人民付出极高的代价,并使联合国和国际社会调解和平的努力受挫。他指出,在象阿富汗这样的多民族国家,只有依靠各民族人民之间以及与邻国之间的和解才能实现和平。征服领土,无论军威多大,也绝不会实现持久的和平。

33. 然而,拉巴尼毛拉并未明确答复我的特使的呼吁,他重申,鉴于过去的经验,塔利班很难信任联合阵线。卜拉希米先生还提请拉巴尼毛拉注意,最近令人震惊的是,大量非阿富汗籍青年从巴基斯坦涌入,他们的敌对态度对在喀布尔的援助团体造成潜在的危險。

34. 我的特使在 7 月 25 日返回伊斯兰堡后,立即继续进行最后的努力,以阻止塔利班发动进攻,因为当时进攻似乎已迫在眉睫。他再次恳请伊斯兰堡的政界、军界和其他各界领导人向塔利班施加影响力。可悲的是,这些呼吁被当成耳旁风,攻击于 7 月 28 日凌晨开始。显然,塔利班在塔什干会议之后,在绍马里平原采取向联合阵线发起新的大攻势绝对不是巧合。我还应指出,那些有影响力的人并未作出认真而持续的努力劝说塔利班领导人放弃发动这场攻势。

35. 我的特使在该地区访问期间,恳请各东道国政府对阿富汗各邻国进行积极而富有建设性的接触。他建议通过“六国加两国”小组机制大力促进这种接触,其双重目的是鼓励阿富汗各方进行谈判以和平解决问题,以及停止战斗。他对战争物资和数千非阿富汗籍的士兵从邻国不断涌入阿富汗表示失望。他明确指出,这种趋

势不符合各邻国曾表达的愿望,即他们希望阿富汗人在没有外来干涉的情况下解决本国的问题。我的特使于 10 月 18 日向安理会简报了他的工作情况。

四、特派团的活动

36. 在这一年中,联阿特派团发挥了其任务规定内的三项重要作用:(a) 通过与阿富汗交战双方以及该国广大政界和民间社会的接触,协助我的特使促进和平;(b) 监测并报告阿富汗境内的政治和军事发展;(c) 与联合国人道主义活动协调办事处(联阿协调处)以及当地和国际人道主义援助团体协调开展活动。

37. 1999 年年初,即联阿特派团与双方领导人进行了若干讨论取得成果之后,特派团加强了调停努力。这些讨论大有助于促使塔利班和联合阵线高级代表在阿什哈巴德进行了两轮会谈。尽管后来塔利班决定不再继续参加会谈,但联阿特派团还是努力重建双方的相互信任,见上文各段。

38. 联阿特派团努力接触阿富汗广大民众以及国际社会。然而,主要是由于阿富汗各非交战团体之间不团结,尚未出现有力的政治运动。

39. 在联阿特派团内设立民事股的准备工作取得较大进展。4 月底 5 月初由联阿特派团率领的一支评估特派团已得到阿富汗双方的同意,允许该股在阿富汗境内工作。初夏开始征聘该股的第一批人员,预计获聘的申请者将在年底前任职,准备 2000 年初就职。

40. 由于安全无保障以及塔利班军方的不合作态度,使联阿特派团的政治和军事监测作用受到严重限制。不过,从 1999 年 3 月起,联阿特派团以轮调方式让一名军官常驻喀布尔,而政务官员则访问阿富汗境内其他各地。

五. 人道主义活动

41. 由于特别是在 1999 年下半年阿富汗境内的冲突加剧,人道主义需要不断增多,这证明联合国各机构及其援助伙伴开展的人道主义活动十分重要,可为最易

受伤害者提供最低限度的安全网。

42. 提供援助与缔造和平和维护人权同是《阿富汗战略框架》的三大支柱之一。1999 年《向阿富汗提供援助联合呼吁》中所说明的制定援助共同方案,不仅对联合国各机构,也对整个援助界都标志着向前迈出了重要的一步,使援助更协调一致,更有效率。根据《战略框架》确立的原则和目标,援助界在《1999 年联合呼吁》中提出的综合援助方案考虑了阿富汗面临的局限性和机遇。

43. 在这一年期间,所有利害攸关者之间一直保持着全面讨论和对话。联合国驻阿富汗协调员办事处通过区域协调办事处并在伊斯兰堡协助推动这一进程。由各非政府组织和捐助界的代表组成的阿富汗方案编制机构,提供了论坛人道主义活动的方针进行政策讨论和达成共识。该方案还获益于捐助国阿富汗支助小组的成员一年二次的高级别政策讨论。

44. 1998 年 8 月至 1999 年 3 月,国际工作人员暂时从阿富汗迁至巴基斯坦,从而限制了联合国各机构提供人道主义援助的能力。尽管有阿富汗籍工作人员令人钦佩的支持,活动得以继续进行,但没有国际工作人员削弱了各机构与当局对话的能力,也削弱了有说服力地宣传紧急援助需要的能力。在这一年中,国际工作人员重返工作岗位,虽然最初只是轮换,但却使提供援助的势头得到逐步恢复尽管未与塔利班当局进行正式谈判,但大多数援助活动继续进行,似乎不受影响。10 月开始在联合咨询委员会(联咨委)进行正式讨论,目前仍在进行之中。

45. 除了由于冲突而造成的安全问题和实际接触的限制外,人道主义方案还一直受到一些业务上的限制,从而妨碍了有效地提供援助。尽管援助界和捐助界共同努力一起确定了方案优先事项,但为响应《联合呼吁》而提供的经费仍不平衡。由于未能及时地提供飞机运输以及安全保障等关键的业务支助,使得人道主义机构无法进入阿富汗境内的外勤地点,从而限制了方案和项目的执行。

46. 在这一整年中,接触受战灾的民众一直是一项重要关切事项。除了因地形崎岖、基础设施薄弱而造成无法接触受战灾民众的实际问题外,交战双方的政治和

军事考虑也阻碍了人道主义业务的开展。战斗人员不许人道主义机构实际进入许多地区,其中包括喀布尔北部部分地区、帕尔万省、卡皮萨省以及阿富汗中部的一些县。战事以及不安全的局势仍妨碍人们进入该国北部的许多地区。

47. 1999 年期间,曾呼吁联合国各机构人道主义应急机制对天灾人祸提供救济。2 月 11 日,瓦尔达克和卢格尔两省发生了里氏震级 5.5 级的地震,殃及几个县约 16 000 个家庭。在红十字会与红新月会国际联合会、美国红十字会、世界卫生组织(卫生组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和挪威教会援助社支持下,红十字委员会协调了保健活动。联合国各机构、四方援助救济合作社和非政府组织为受灾民众提供了粮食和住房援助。

48. 武装冲突几次波及中部高原哈扎拉贾特地区。从 3 月开始的冲突还波及了巴米扬、希巴尔和亚卡奥朗等县,使 2 万多人流离失所。尽管许多开始时流离失所的人已回返,但由于冲突不断,使平民的困境更形恶化。目前,联合国向 3 万多易受伤害的家庭提供了援助,特别是那些房屋被故意破坏的家庭。

49. 尤其令人关切的是受影响民众的粮食安全问题。1999 年期间,根据一项由联合国和非政府组织伙伴参与的综合方案,世界粮食计划署(粮食计划署)在中部高地县和巴达赫尚县提供了紧急粮食援助。已向 35 万多民众分发了 14 000 多吨的粮食。

50. 8 月以来,喀布尔以北绍马里平原地区发生了激烈的战斗,致使几十万的民众流离失所,其中有些人是被迫流离失所的。联合国估计在喷赤河谷目前有 65 000 名流离失所者。从该河谷收集到的资料可知,约 5 万名流离失所者,包括当地居民中最易受伤害的人,需要粮食援助。

51. 据粮食计划署在该地进行的紧急粮食需要评估,预计在未来 8 个月,即直至 2000 年 4 月,至少需要提供 6 000 吨粮食援助才能满足粮食所需。粮食计划署计划在 11 月底以前,即大雪封路之前,向该河谷运送 2 500 公吨粮食。同时正在协助满足这些流离失所者的保健及住房需要。

52. 还有 6 万人目前在喀布尔,他们是因绍马里平原大面积农作物被焚烧,房屋被毁而被迫从该地流离失所的。自 8 月以来,粮食计划署和一些非政府组织一直在向目前住在前苏联大使馆院内约 12 000 人(几乎 90%为妇女和儿童)提供粮食援助。红十字委员会则向该市其他地区的国内流离失所者提供粮食和粮食以外的包裹。

53. 在 1 月 1 日至 9 月 30 日期间,共有 82 000 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)和粮食计划署的协助下,自愿从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国回返。其中大多数回到阿富汗境内比较稳定和安全的农村地区。

54. 与此同时,约 7 万名阿富汗人被强迫从伊朗伊斯兰会议组织返回,其中大多数是通过尼姆鲁兹省的边境口岸入境。难民专员办事处目前正与伊朗伊斯兰共和国谈判,以制定一项让难民有秩序地自愿回返的行动计划。该协定一旦签订,将大大减少被强迫驱逐出伊朗伊斯兰共和国的人,并有助于对不能或不愿返回的人提供保护。

55. 1999 年全年不断地在提供了促进初步重返社会的援助。这项援助除教育、保健和赚取收入的方案外包括提供运输工具、对个别家庭的支助、饮用水、重建应急住房等活动。这类支助特别针对妇女和回返者中的其他易受伤害阶层。

56. 联合国专门机构在这一年还优先开展了保健活动,包括扩大免疫方案、人力资源开发、综合疾病防治活动、安全孕产、水和环境卫生等项方案。卫生组织执行了防治疟疾与结核病的方案。

57. 人道主义援助方案的一个组成部分是由联合国协调的各国排雷行动方案,该方案对开辟其他援助活动的机会也十分关键。自开始该方案以来,约 400 平方公里的雷区和战场已完成排雷,另标出并勘测了 55 平方公里的雷区和战场,准备下一步进行排雷。

六、 人权

58. 在过去的一年里,阿富汗人民继续遭受大规模人权迫害之苦。很大程度上可归因于 20 年的战争所带来的直接和累积影响。现在,战争仍不断夺去许多人的生命、四肢和生计。战争对阿富汗社会的所有各方面产生了破坏性的影响,又因贫穷、严重的缺乏发达、没有代议制和负责任的国家治理机制以及若干群体的边缘化,包括严厉限制妇女和女孩参与公共生活,更是使之雪上加霜。此外,一种有计划的严重侵犯人权和人道主义法的统治型态,继续剥夺着阿富汗人的最基本权利。

59. 自阿富汗境内爆发武装冲突以来,交战各方基本上从不在乎它们的活动对平民的影响。遗憾的是,在过去的一年中,各方任让平民忍受痛苦的情况并没有发生任何明显变化。如果有什么变化的话,那就是身陷前线地区的平民的情况变得更糟。已再三发生蓄意针对非战斗人员的暴力行为。4 月和 5 月,中部高地的战斗中有对平民的恶意攻击。包括草率处决妇女和儿童,强迫和非自愿流离失所,掠夺和烧毁住宅,任意拘留和使用强迫劳动。据说,这些行为是塔利班部队所为。1999 年 5 月 23 日,人权委员会的阿富汗人权情况特别报告员卡迈勒·侯赛因先生在会晤瓦基勒·艾哈迈德毛拉时已提请坎大哈当局注意这些行为。不过,尽管已就此问题进行了多次通信,但当局仍未同意特别报告员访问该地区,也未就他提议的一系列补救措施采取任何重大行动。

60. 7 月底在绍马里平原爆发的战斗还有一个特点,就是严重和有系统地侵犯平民。所报告的侵犯行为包括蓄意使平民流离失所,将男子同家人分开,即决处决,任意拘留,劫持妇女和使妇女失踪,烧毁住宅及财产和农业资产,包括砍倒果树,以及使用儿童兵。据称,这些行为是塔利班部队所为。塔利班部队实质上以敌意对待平民,不区分战斗人员和非战斗人员。鉴于攻击绍马里平原的残酷性,许多流离失所者都表示对重返家园感到非常恐惧。

61. 1984 年人权委员会首次任命了一名阿富汗人权情况特别报告员。此后每年,每任特别报告员都提交一个虐待情况目录,这明显地使人感到,特别是在军阀圈内和各交战派内,虐待行为是不受处罚的。几乎没有阿富汗人不将自己国家的人权

情况归咎于持续不断的战争、以及不断流入武器使战争持续和战争者的残酷。

62. 我在前几份报告(A/52/826-S/1998/222,第 34-39 段和 A/53/695-S/1998/1109,第 54 段)中,我说据报 1997 年和 1998 年阿富汗发生极其严重侵犯人权和国际人道主义法的情况,并说即将在联合国人权事务高级专员主持下对这些事件开展调查。我的前几份报告(见 A/53/1002-S/1999/698,第 39 段和 A/54/378-S/1999/994,第 34 段)曾说明调查的进展。调查现已结束。现在正把人权事务高级专员办事处提交的调查报告的摘要,转递给大会主席,供会员国参考。报告认为,有明显的迹象表明发生了违反国际人道主义法和侵害人权的情况。完全确认这些事实或找出负责任的人是不可能的。在这种情况下,进一步调查这些事件将是不可行。

七、 非法药物问题

63. 1999 年,阿富汗已成为世界上最大的非法鸦片生产国,远远超过其他国家,其产量高达全世界非法鸦片总产量的 75%。根据联合国国际药物管制规划署(药物管制署)今年的年度罂粟调查,鸦片生产估计已达到 4 600 公吨的空前水平,这一数量有可能加工成 460 公吨的海洛因。1999 年,估计有 90 983 公顷土地种植罂粟,比上一年增长了 43%。罂粟种植现已蔓延到阿富汗的 104 个县,而 1998 年为 73 个县。

64. 鸦片和海洛因供应量的这种大幅度增加,首先对阿富汗的接壤邻国产生影响,因为这些药物中有很大部分估计仍留在该地区,特别是位于通向欧洲和亚洲的贩运路线上的国家。巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国境内的吸毒率已上升到令人吃惊的程度,中亚国家吸毒人数的剧增已在近年引起注意。这将使有关国家付出额外的社会、经济和金钱代价。

65. 阿富汗的各个邻国将不得不抗拒跨境非法贩毒及相关犯罪活动对其国内安全构成的越来越严重的威胁。仅在伊朗伊斯兰共和国,就有 90 名士兵在去年打

击非法毒贩的战斗中丧生,打击贩毒活动也花去了数百万美元。该地区大多数国家的边界安全系统都资源不足,不足以对付如此大规模的非法药物贩运。据世界银行近来的一份研究报告估计,阿富汗和巴基斯坦之间的走私和其他非法边境贸易额达 25 亿美元,占巴基斯坦国内生产总值的 12%以上。由于这种贸易正在扩大,所以将对阿富汗所有邻国的经济产生严重的破坏性影响。

66. 与国际上从贩毒获得的利润相比,阿富汗毒品生产的增值很小。但阿富汗人还得付出这种非法活动的许多直接和间接代价。尽管现在还没有获得确切的数字,但在阿富汗的初步评估表明,吸毒人数正在剧增,主要是因为鸦片和海洛因供应量增加,以及心理健康问题,这些是 20 年的战争所引起的抑郁和焦虑造成的。吸毒,特别是妇女和退伍军人的吸毒,越来越严重,受害人几乎没有机会获得治疗。毒品贸易造成了新的经济依赖,造就了一个小小的富裕的放款人和商人阶层,使得这个国家更难以恢复正常的经济活动。

67. 因此,国际社会制止毒品威胁的重点应是支持邻国加强边界控制。巴基斯坦、伊朗伊斯兰共和国、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦已与药物管制署商定共同实施重要的边界控制和执法方案。药物管制署已核准了两个区域性执法方案,并与所有中亚国家签署了谅解备忘录,以加强这些国家的边界控制和执法当局之间的协调。

68. 拦截非法毒品贩运的最成功也是最有成本效益的办法是在产地附近进行。1998 年,全世界查获的阿富汗所产鸦片共计大约 600 公吨(按相当于鸦片的数量计算)。其中,519 公吨或大约 86%是在该区域查获的,为此而付出的代价比在工业化国家查获时低得多。因此,我请所有会员国支持加强阿富汗周围边界的这些方案。

69. 同时,药物管制署必须继续在阿富汗境内开展工作。在药物管制署的指导下,联合国大家庭将继续推动消灭非法药物的生产,以此作为联合国对阿富汗的人道主义和发展援助的三个支柱之一。此外,药物管制署也有必要继续与阿富汗当局

和阿富汗各界谈判,并收集有关非法药物的生产和吸毒程度的信息以及有关农民动机的信息。

八. 意见和结论

70. 阿富汗境内的冲突在该国疆界外造成的负面影响越来越大。这是一种已有相当时间惊人的事态发展。回顾我在 1997 年 11 月 14 日的报告 (A/52/682-S/1997/894) 中,曾警告向交战各派提供军事支助的国外玩火者,“必须为火上加油承担责任,他们应当了解,战火不可能永远限制在阿富汗境内。”两年后,种种事实表明战火已经开始向四面八方蔓延。

71. 本报告以上各段描述了严重的人道主义和其他问题的详情,例如难民潮、出于种族动机的大屠杀报道和普遍侵犯人权,特别是侵犯妇女和女孩的人权的现象。新显现出来的另一个令人深感忧虑的现象是非法鸦片的产量和贩运量急速增加。

72. 开始引起国际社会严重关注的另一个因素是,人们日益担心阿富汗正在成为孳生宗教极端主义和教派暴力,以及各种类型国际恐怖主义的温床,其范围已超越了阿富汗的疆界。安全理事会第 1267(1999)号决议表示,除非在该决议通过 30 天之内交出涉及在东非开展恐怖主义活动的人,否则便对塔利班实施制裁。这不过是阿富汗境内的情势所产生的许多与恐怖主义有关的症候之一。

73. 在这方面应当指出,巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫在 10 月 7 日的记者招待会上说,巴基斯坦政府已掌握了确凿证据,证明阿富汗境内存在恐怖主义训练营,并且受训人员在巴基斯坦参与恐怖主义活动。他说,巴基斯坦政府曾要求塔利班取消这些训练营。大多数阿富汗邻国和国界以外的其他国家也提出了类似的指控。

74. 阿富汗境内令人生厌的战争事实,即交战各派长期依赖外国军事支助的现象,至今存在。这种来自国外的干涉仍然是实现和平的最大障碍之一,因为这种

干涉提供了以武器、弹药和其他战争物质等必要手段继续进行战斗。

75. 同样令人震惊和不可接受的是，外国“志愿者”越来越多，主要是在塔利班一边。这些非阿富汗人战士有些不满 14 岁的儿童，大多数来自巴基斯坦境内的宗教学校。报告指出，还有同塔利班部队并肩作战的阿拉伯和其他非阿富汗人战士，但是属于单独指挥的独立部队。越来越多的非阿富汗人战士正在参与实际战斗，计划展开军事攻击和提供后勤支助，令人深感不安。

76. 与区域和平与安全同样重要的是，伊朗伊斯兰共和国与塔利班因伊朗总领事馆的外交官和一名记者于 1998 年 8 月在马扎里沙里夫被杀害的事争论不休。去年秋天出现同塔利班公开冲突的危机，联合国不得不通过我的特使进行紧急斡旋。虽然紧张情势在 1998 年 10 月已经稍微缓和，当时塔利班释放了在马扎里沙里夫被逮捕的大约 50 名伊朗卡车司机，但是迄今这个问题仍未解决，因为塔利班至今尚未抓到和审判应为谋杀负责的人。

77. 阿富汗邻国会因和平解决冲突获益最大，冲突持续则损失也最重。这就是何以大家希望成立“六国加两国”集团会有助于以建设性而具体的方式来解决阿富汗问题。我对迄今情况并非如此感到遗憾。

78. 我深信这个集团的成员国在结束从其本国领土或通过其本国领土向阿富汗各派提供军事支助方面还可以再加努力。这个集团的影响有限，特别是在塔什干会议以后，因而有些人置疑它的存在有何用处。然而我了解该集团大多数成员国认为这是唯一可行的机制，看不出现在来改变集团的架构有何益处。尽管如此，我要继续同集团成员国合作，设法提高集团的创造力和增进效率。同时，我要就为寻求和平须采取何种辅助措施的问题，同对阿富汗有影响力的其他国家进行磋商。

79. 阿富汗人的人道和社会前景仍然不乐观。明年将会特别困难。预计粮食会严重短缺，大批难民从伊朗伊斯兰共和国回返，使缺粮情况恶化。基础设施和经济部门缺乏明显成长，加上教育和保健设施年久失修，这些都仍须我们紧急注意

并提供协助。联合国 2000 年提供人道主义紧急援助的呼吁设法集中精力解决五个领域的问题，这五个领域加起来成为一个切实且经过慎思熟虑的设想，可以带来和平红利，支持联合国的全面政治努力。

80. 尽管安全理事会和大会一再呼吁，交战各方依旧忽视平民的生命和福利，忽视其他各项人道主义基本准则，对此应当以最强硬的言辞加以谴责。许多人权委员会特别报告员基于他们赴阿富汗观察到的第一手资料和他们收到的可信证词，也发出谴责之声。

81. 我注意到阿富汗非法生产的鸦片数量急剧增加，非常震惊，这是长期内战以及其他问题，例如恐怖主义、军火走私和其他非法活动而产生的副产品。除非找到政治解决办法，要阿富汗不再成为供应广大国际犯罪网的全球最大鸦片/海洛因来源，乃是毫无希望。因此我已指示联合国国际药物管制规划署执行主任皮诺·阿拉基，同政治事务部和联阿特派团密切合作，协调针对这个日益严重的危机所作的反应。

82. 除了阿富汗人遭受的巨大苦难以外，我最近看到那些巴米扬佛像照片也深感伤痛。塔利班在 1998 年 9 月夺取了这个中部省以后，这些佛像遭到重武器的严重破坏。这些行为不仅是自我毁灭，而且是根本不顾各会员国和我一再提出的关于保护这些历史性佛像的呼吁，虽然塔利班领导人提出的坚决保证。可以指出，大会 1998 年 12 月 18 日第 A/53/203 A 号决议，除其他外，呼吁阿富汗各方，特别是塔利班，保护阿富汗文化和历史遗物和古迹免遭破坏、损毁和盗窃。

83. 在仔细审查了最近的事态发展以后，我的特使和我得出的结论是，由于迄今仍未取得进展，他应当“冻结”活动，直到情况改变，使他有理由恢复活动。

84. 另一方面，特派团将扮演联合国在阿富汗境内开展建立和平活动的主要角色。我打算委派一名助理秘书长级的特派团实务主管，辅以一名副主任和四名政治事务干事。因为目前军事顾问在其监测和咨询工作上遭遇困难，所以把军事顾问的人数从四人减至二人。

85. 为了提高联合国的政治效率，逐步将联阿特派团总部从伊斯兰堡迁往喀布尔，从政治事务干事驻扎喀布尔和坎大哈开始。他们的部署时机难免要视当地的安全情况而定。这样距离好战者和非好战者双方都近，应当能够使联阿特派团同他们进行更频繁的接触。我还打算在 2000 年初在德黑兰开设一个办事分处，以便多多接触各邻国以及阿富汗各派和个人。还将作出适当安排，确保有效联络驻在杜尚别的阿富汗各派代表。

86. 新设的联阿特派团民事股在阿富汗境内工作，其主要目的在促使尊重最低限度的人道主义标准，阻止将来大规模和有计划的侵犯人权。

87. 联阿特派团将加倍努力，以实现持久而公正的政治解决。它将设法说服交战双方同意停火，恢复对话，并加强其同阿富汗民间社会的联系。同时联阿特派团还紧密监测并鼓励非联合国机构提出、特别是阿富汗流亡人士所提的各种和平倡议，并继续同愿意协助寻求和平解决阿富汗冲突的国家，包括不属于“六加两”集团的国家，密切合作。

88. 阿富汗各派和有关的区域势力尚须显示为阿富汗问题寻求共同解决办法的充足的政治决心。对于确保该区域及以外地区的稳定这个新挑战，也未充分讨论。阿富汗境内冲突不断，在该区域和国际上所产生的影响已经到了不能再视若无睹的地步。

89. 因此我再次呼吁国际社会，特别是阿富汗各派和所涉各邻国，加倍努力，在冲突变得无法控制以前结束冲突。吓人的非法毒品问题，缺乏必需的人道主义援助，侵犯人权，宗教极端主义和恐怖主义不会自动消失，除非直到国际社会警觉到这些问题对该区域及其以外地区产生的综合影响，并开始全神关注造成问题的根源－阿富汗内战和外国干涉。外国停止军事支助是解决阿富汗冲突的基本先决条件。这种约束的有效性基本上须视各邻国的政治决心而定，因为她们控制了所有通往阿富汗这个内陆国家的通道。

90. 我会继续定期将阿富汗的局势通知大会和安全理事会。我要深深感谢我的特使拉赫达尔·卜拉希米在过去两年来所做的工作。他以不懈的努力，为将来

一旦阿富汗各派有了在阿富汗寻求和平的政治决心，联合国开展和平活动打下了更牢固的基础。我还要感谢联阿特派团代理团长安德鲁·特索列雷和他的工作人员在日益困难的条件下履行职责。

