联合国 S/2004/703

安全理事会

Distr.: General
30 August 2004
Chinese
Original: English

秘书长依照安全理事会第 1556(2004)号决议第 6 段和第 13 至 16 段提出的报告

一. 导言

1. 本报告是依照安全理事会 2004 年 7 月 30 日第 1556(2004)号决议第 6 段和第 13 至 16 段提出的。安理会在该决议中吁请苏丹政府立即履行其在 2004 年 7 月 3 日苏丹政府和联合国发表的《联合公报》中的所有承诺。安全理事会还要求苏丹政府履行解除金戈威德民兵武装的承诺，逮捕煽动和实际侵犯人权和违反国际人道主义法及犯下其他暴行的金戈威德领导人及其同伙并将其绳之以法；请我在 30 天内、并于此后每月向安理会报告苏丹政府在这方面取得或没有取得进展的情况。安理会还请我汇报人道主义救济和协助非洲联盟规划和评估其在达尔富尔的任务的进展情况。

二. 根据 2004 年 7 月 3 日《联合公报》采取的行动

联合执行机制和第一个联合核查团

2. 安全理事会第 1556(2004）号决议欢迎《联合公报》和创建联合执行机制。建立联合执行机制的目的是跟踪和评价事态发展，并定期就公报的执行情况提出报告。联合执行机制由苏丹外交部长和我的苏丹问题特别代表联合主持。

3. 《联合公报》发表以来，联合执行机制于 2004 年 7 月 15 日以及 8 月 2 日、12 日和 19 日举行了四次会议。此外，还在联合执行机制框架内举行了几次磋商，最近是在 2004 年 8 月 28 日和 29 日举行的。参加该机制的会员国数目在此期间有了增加，现在有几个伙伴国家和阿拉伯国家联盟成员国，以及以当值主席身份代表非洲联盟（非盟）的尼日利亚。

4. 联合执行机制于 7 月 15 日举行第一次会议，商定向达尔富尔派出联合核查团，对以下三个关键领域进行评估：(a) 金戈威德民兵是否继续存在；(b) 安全状况，特别是境内流离失所者营地内外的情况；(c) 流离失所者的回返和迁移情

况。核查团于 7 月 26 日至 28 日访问了达尔富尔，向 8 月 2 日举行的联合执行机制第二次会议汇报了核查结果。核查团得出结论，所到之处没有发现强迫回返的情况，境内流离失所者营地安全状况有改进，政府在这方面继续采取步骤，特别明显的是部署了更多的警察。联合执行机制会议还指出，政府实行自愿回返的政策并承诺严格实行这个政策，获得人道主义帮助的渠道有了改善。

5. 然而，最严重的问题是持续的不安全和针对平民的暴力行为，对此，政府显然必须加速履行承诺，切实取得进展。具体而言，没有任何迹象显示政府在 8 月初采取了任何措施，以按照《联合公报》的要求，“立即开始解除金戈威德民兵及其他非法武装团体的武装”。联合执行机制第二次会议一致同意，政府应拟订一个详细的路线图，说明 30 天内将采取的行动，覆盖某些地区和政府有影响力的若干民兵组织。对此的理解是，这些措施应启动解除武装进程，并帮助安全局势实现明显而重大的改善。

6. 这个办法集中于一系列具体行动、地区和民兵组织，其依据是联合国及其伙伴共有的几个重要考虑:第一，承认政府所作承诺并非都能在 30 天内全面履行。达尔富尔面积不小，鉴于武装人员众多，近期暴力不断，在这样一个地区，使所有平民获得安全和保障不止需要 30 天时间。第二，尽管情况如此，现在迫切需要立刻采取行动，着手实现这个最终目标。《联合公报》签字已经一个月，政府有关安全的重要承诺未得到履行。第三，政府必须显示出真正致力于履行自己的保证。人们认为，政府向国际社会证明这种承诺的最佳方式，就是在第 1556 (2004) 号决议确定的第一个 30 天报告期内，在实地取得可核查的重大进展。

《达尔富尔行动计划》和有关措施

7. 苏丹政府、我的特别代表和联合国合作伙伴进一步磋商之后，8 月 5 日商定了《达尔富尔行动计划》，初步让国际社会看到，政府到 8 月 30 日在遵守安全理事会第 1556 (2004) 号决议方面以及在履行《联合公报》各项承诺方面取得了积极进展，特别是安全方面承诺的履行情况。该计划规定政府在 8 月底之前采取几项具体步骤，其中包括以下三个关键步骤：

(a) 政府将确定达尔富尔能在 30 天之内实现安全与保障的地区；

(b) 在这些地区，政府军将立即停止一切进攻性军事行动，包括针对反叛组织的任何攻击行动；尽管有权自卫，政府军将实行克制，避免对反叛活动采取报复行动；然后，政府军将重新部署，不直接与境内流离失所者营地和平民接触；

(c) 政府将确定并公布政府能够影响的民兵组织，并指示其立即停止活动，放下武器。

8. 联合执行机制参加者认为，每个这样的步骤都是必须尽快促成达尔富尔各地平民获得安全和保护过程的一部分。我的特别代表和联合国伙伴还表明，而且政

府也同意，政府最初确定地区的改善不应该伴随着其他地区安全状况的恶化。安全状况不能相互抵消。最初确定地区采取的措施应该成为整个达尔富尔地区的榜样。

9. 8 月 12 日联合执行机制第三次会议之后，政府于 8 月 15 日公布了 8 月底之前实现安全保障的地区。它们覆盖达尔富尔三州中每个州的一些地区，包括三州的首府和周围地区，以及另外几个境内流离失所者大量集中的地区。这些地区确定的境内流离失所者估计有 375 000 人，约占达尔富尔截至 8 月 1 日流离失所者估计总数（约 1 227 000 人）的 30%。从一开始的理解就是，政府帮助实现全面安全的地区，在最初 30 天期间之后必须迅速扩大。

10. 为了确保所选地区的安全和保护，政府于 8 月 19 日向联合执行机制提交了一整套详细的正在采取的措施，其中包括从 8 月 10 日至 20 日额外部署 2 000 名警察和 100 辆武装越野车，警戒和保护所选重要城市周围半径 20 公里内的村庄。这些措施清楚区分了警察和军队的任务。按《行动计划》所预期，军队将重新部署到行政中心和现有驻地，以避免直接接触平民和境内流离失所者。重要城市周围半径 20 公里内的内部安全由警察负责，但是宪兵将进行大范围巡逻，以管制军事人员和营地之外其他着军装人员。这将确保这些地区的所有着军装人员实际上都是合法军事人员。在营地内部，警察应确保法律和秩序，并管制所有可携带武器的人员。除警察和正规军以外，所确定地区范围内不准携带武器。8 月 24 日内政部长发表了反映这个内容的指示。

11. 关于民兵武装，政府于 8 月 19 日宣布，将确定并指示这些地区当地部落成员，包括先前人民防卫部队范围内动员起来的人员，以及同这些军队有联系的人员，不要在所确定地区采取任何行动，并停止携带武器。

三. 评估苏丹政府各项承诺的落实情况

12. 评估政府在《达尔富尔行动计划》和《联合公报》中所作各项承诺的落实情况，可分以下三个不同的阶段：(a) 中央政府制订详细政策；(b) 中央和地方政府确保实施这些政策；(c) 这些措施在实地的实际影响。前两个阶段已在 8 月 2 日、12 日和 19 日的联合执行机制会议上作了详细讨论。为评估现行措施的影响，联合执行机制于 8 月 19 日决定派遣第二个联合核查团。核查团于 8 月 26 日至 28 日访问了达尔富尔的所有三个州。

13. 在整个第一阶段，政府与联合国及其伙伴之间合作良好。拟议每一项措施都经过详细讨论，联合国及其伙伴提出的建议也在各项措施敲定和宣布之前作了考虑。

14. 第二阶段要求所有中央和地方政府机关实施已宣布的各项政策和措施。这方面的情况有好有坏。已经采取一些落实具体承诺的步骤。在第二个联合核查团访

问期间，地方机关看来已知悉喀土穆所作的决定，并着力予以实施，但一些承诺的落实仍然时好时坏，有的还尚未开始。

15. 最后，各项措施的实际影响使实地情况有所改善，但总体而言仍然有限，第二个联合核查团已经证明这一点。在一定程度上，这是因为一些措施最近才刚刚实施，例如向指定地区增派警察。所以，必须检查这些近期措施的效力，如果有必要，还应在今后几周予以加强。其他已宣布的措施尚未有任何影响，因为政府还没有开始实施。

解除金戈威德民兵和其他非法团体的武装

16. 有待落实的最重要承诺与武装民兵继续严重威胁平民有关。政府早于 2004 年 4 月 8 日在恩贾梅纳签署《人道主义停火协定》之时，就已承诺解除受其控制的民兵的武装。这一承诺列入了《联合公报》，并且是安全理事会第 1556（2004）号决议第 6 段的中心要求。

17. 《联合公报》发布以来，政府对达尔富尔境内民兵的立场并非始终如一。政府虽然在《联合公报》中承诺解除金戈威德和其他非法团体的武装，但却一再表示无法控制或影响被控在达尔富尔攻击平民和实施其他暴行的民兵。政府在联合执行机制讨论期间，后来接受了联合国及其伙伴的立场，即一些民兵其实是在政府的影响力之下，应查明这些民兵组织，并命令其放下武器。在 8 月 19 日向联合执行机制提出的附加措施中，政府也承认，在其影响力之下的民兵不只包括先前编入人民防卫部队的民兵，还包括除此之外、后来与这些部队有联系或受邀加入这些部队的民兵。这意味着，解除武装的承诺既是指人民防卫部队本身，也是指与这些部队联合行动的民兵。

18. 8 月 5 日的《行动计划》确定了苏丹政府承诺为解除民兵武装采取的最初步骤：政府将“查明和公布在其影响力之下的民兵组织，并命令其立即停止活动和放下武器”。联合国及其伙伴与政府协商之后，苏丹外交部长在 8 月 19 日联合执行机制第四次会议上承诺尽快提出“名单和数目”。同日政府作出承诺，将与人民防卫部队有联系或受邀加入这些部队的民兵人数减少 30%，并收缴他们的武器。

19. 解除人民防卫部队成员武装的工作已经启动。第二个联合核查团出席了大约 300 名士兵在西达尔富尔举行的复员仪式。核查团与政府商定，复员士兵的名单和武器数量将尽快移交给非盟停火委员会。8 月 27 日，联合核查团在南达尔富尔喀斯市视察了前一天人民防卫部队成员上交的 157 件武器，并获悉该州其他地点也有类似行动。

20. 与此同时，联合国继续收到关于民兵在达尔富尔所有三个州活动的报告。尤其令人关切的是，民兵于 8 月下半月多次袭击尼亚拉市东北亚辛地区的村庄，有 50 多人显然死于这些袭击。该地区的一些村庄数日内遭受袭击多达三、四次，被

彻底洗劫和摧毁。如果实施这些袭击的民兵处在政府的影响力之下，那么，肆意摧毁村庄和杀戮大量平民，就是严重违背政府的承诺。即使这些民兵不在政府的影响力之下，政府也有责任进行干预，以保护该地区的平民。

21. 西达尔富尔也有关于民兵活动的报告，包括内提提地区和戈内伊纳市西南的马斯特里村。8 月中旬，那一带约 30 000 名境内流离失所者的代表告诉联合国工作人员，他们冒险出村时常常受到金戈威德民兵的袭击。联合国机构也注意到，金戈威德在希西营地周围的活动有所增加，流离失所者冒险出营为谋生做生意时，安全受到严重威胁。

22. 计划解除人民防卫部队 30%的武装能不能明显减少达尔富尔的民兵活动，现在还无法确定。不过，解除民兵武装显然不能局限于人民防卫部队，这是第 1556（2004）号决议的要求，也反映在 8 月 19 日的政府承诺中。政府迄今尚未查明目前不属于人民防卫部队的任何民兵，也没有提供证据，证明已专门命令在其影响力之下的民兵首领停止活动和放下武器。有关民兵首领的名单和他们所统领的人数，也仍然没有提供给联合国。

23. 使参与达尔富尔冲突的民兵真正解除武装和复员，不会是一项简单或短暂的工作。担心遭到报复和非常不愿意单方面解除武装，将给任何解除武装进程带来挑战。不过，迫切需要有一项全面的解除武装和复员方案，不仅为了立即阻止针对平民的袭击，而且为了提高对安全形势的总体信任度。此类方案也应包括使复员战士重新融入社会的措施。如果不尽快拟订和实施此类方案，这些战士解除武装和复员本身就会成为更不安全的因素。政府有责任确保不再发生针对平民的袭击，不论罪犯是否在其影响力之下。政府如果没有能力阻止这些袭击和保护达尔富尔地区的平民，就应随时准备接受国际社会的援助。

苏丹政府武装部队

24. 如上文第 7(b)段所述，苏丹政府所作的承诺中与武装部队有关的部分，在很大程度上已经得到落实。

25. 然而，苏丹政府武装部队的近期行动有一定的暴力行为，似乎不符合政府依照《行动计划》承诺遵守的克制原则。初步报告显示，2004 年 8 月 26 日至 28 日之间的某个时间，政府在与反叛部队的冲突中动用了飞机。将请非盟停火委员会调查这一事件。

26. 除 8 月 26 日的战斗外，难民和境内流离失所者还描述了政府军 8 月份发动的其他攻击，有一些攻击据称是与武装民兵协作进行的。联合国无法核查这些指称是否属实。与指称政府发动攻击有关的任何资料，将提交给受命负责调查违反停火行为的非盟停火委员会及其监督人员。8 月 19 日，非盟停火委员会主席奥孔库准将与我的特别代表会面，向他提供了委员会迄今已公布的违反停火行为的报告。这些报告涉及 2004 年 7 月 1 日、3 日、5 日、10 日、14 日和 23 日发生的事

件。奥孔库准将还在会面时表示，停火委员会没有关于政府自 6 月 30 日以来动用飞机进行攻击的任何证据。

27. 在指定应由苏丹政府确保安全的地区之后，外交部长与我的特别代表举行磋商，并达成了一个前提条件，即不采取可能导致与占据一部分指定地区的苏丹解放军发生冲突的任何行动。部长还表示，已下令武装部队保持克制，在反叛部队进攻时即行撤退。这也考虑到了非盟停火委员会的有关关切。第二个联合核查团在北达尔富尔注意到，政府在法席尔周边地区的安全防卫确实已作了相应调整。

警察

28. 政府在《联合公报》中承诺，在境内流离失所者聚居的所有地区及其他易受攻击地区部署一支强有力、可信任和受尊敬的警察部队。所有警察部队都将接受人权法方面的培训，并承担维护人权法的责任。根据 7 月 15 日政府提供给联合执行机制的资料，已有大约 4 000 名警察部署到达尔富尔，另有 500 名警察将在月底之前部署。8 月 12 日，政府向联合执行机制表示，将增加 2 000 名警察，部署到根据《行动计划》指定的地区。政府最近表示，总共已有 10 000 名警察部署到达尔富尔。

29. 第二个联合核查团注意到，增派的警察以及武装越野车和其他设备，已经部署到达尔富尔的所有三个州。增编的警察部队看来训练有素。但是，境内流离失所者对警察仍然非常不信任。他们指称警察在流离失所者营地内和周围犯有偷盗和性骚扰行为。流离失所者仍然称金戈威德民兵正被招入警察部队，但他们对从其他地区派驻达尔富尔的警察信任度看来也非常低。当问及他们是否会向警察提出控诉时，他们都表示怀疑态度，或说他们被拒之门外。有些流离失所者发现，警察与把他们赶出家园的人是一伙。警察则证实，他们不处理不知罪犯姓名的指控。

30. 流离失所者对警察的看法表明，他们对政府敌意很深。看来，政府和更广泛意义上的所有权力机关，都出现了严重的信任危机。对中央政府的信任度很低不是一个新现象，但近期在达尔富尔发生的事件加剧了这一不信任。流离失所者之所以抱有这种态度，是因为他们坚信，政府是他们经历的恐怖与创伤的幕后支持者。要想恢复失去的信任，不能光靠苏丹政府，国际社会必须提供援助。

31. 总体而言，与一、两个月前的情况相比，营地内及周围邻近地区的安全似乎有所改善，而且与其他地区相比，似乎也更好。不过，感觉各有不同。境内流离失所者表示，他们仍然担心在离营地一、两公里以外地区受到攻击，而在周围邻近地区则感觉比较安全。这个结论更表明，有必要开展预防性的警察巡逻。

人道主义组织的准入

32. 《联合公报》规定，对在达尔富尔地区开展的一切人道主义工作的限制应予暂停，而且政府承诺取消对人道主义工作的任何其他障碍。在《行动计划》中，政府承诺将人道主义准入的快道程序延长到 2005 年 7 月，并已就此发布政令。由于采取了这些措施，人道主义准入的情况自《联合公报》发表以来已大有改善，并使达尔富尔的国际人道主义人员从 7 月 1 日的 320 人左右增加到 8 月 1 日的近 500 人。进行登记的国际非政府组织也增加不少。

33. 与此同时，人道主义机构继续遇到拖延和困难。有些时候，中央和地方的政府当局并非都将承诺和决定付诸实行，或要再三交涉和几经拖延才照章办事。军事情报处在这方面似乎特别棘手。最近的一个例子涉及前往达尔富尔的人道主义飞行的新程序。这些程序是苏丹外交部长与我的特别代表讨论后于 8 月 11 日同意的，应于 8 月 14 日生效。这些程序取消了某些通报期限，将大有助于人道主义的空中作业，但还有待充分实施。特派团在 8 月中后访问达尔富尔时起先应用的是老程序。政府各个部门显然需要一贯地应用更为简化的程序和标准。这将节省人道主义机构的时间和精力，将之用于救济工作。

34. 继 8 月 12 日卡尔马营内发生暴力事件以来，所有人道主义工作者已连续三天不得进入该营地。这种绝对不让接触 50 000 多名境内流离失所者的做法简直就是一种集体性惩罚，对在营内提供救生援助具有严重的后果，尤其是对食疗中心和诊所的作业而言。南达尔富尔州长与我的特别代表讨论时，曾保证不再采取这种措施。

回返

35. 根据《联合公报》，境内流离失所者的任何回返应该按照《人道主义停火协定》以完全自愿的方式进行。在《行动计划》中，政府肯定了这一政策，并承诺与国际移徙组织(移徙组织)签署一项协定，以监督和协助境内流离失所者的自愿回返。8 月 21 日，政府、移徙组织和联合国签署了这一协定，其中规定将由移徙组织、而不是政府确定回返是否自愿和妥当。这种确定必须在动身回返之前作出。移徙组织同意将与目前在苏丹开展工作的联合国机构、包括难民专员办事处协商后予以确定。

36. 如政府所承诺的，似乎没有发生强迫回返的情况。但是，在某些地区，地方当局似乎继续通过社区领导人直接或间接地施加压力，但境内流离失所者正在予以抵制。迁移别处或回返的压力，连同过度拥挤、雨季的恶劣条件以及安全威胁，使许多规模庞大的流离失所者营地和聚居地的怨恨、愤怒和沮丧情绪加剧。

37. 流离失所者想回到自己的村庄，但他们只有在满足若干条件的情况下才愿意这样做。最常提到的条件是(a) 金戈威德民兵解除武装；(b) 为流离失所者的安全回返提供信心和安保；(c) 重建他们的村庄和基本服务；(d) 补偿他们的损失。

38. 一些流离失所者在白天回到自己的村庄照看田地，但因安全缘故又在天黑前返回。据报曾发生过几次流离失所者在回返地区遭到金戈威德民兵袭击或威胁的事件。8 月 21 日与移徙组织签署的协定所设想的安排和标准必须尽快到位，以便确保只有在合适和真正自愿的条件下才回返。

人权

39. 《联合公报》载有若干有关人权的规定，其中包括政府承诺采取具体措施结束有罪不罚的现象，立即调查所有侵犯人权事件，包括联合国、非盟和其他方面提请其注意的事件，并允许部署人权监测员。

40. 截至 8 月中，已经在达尔富尔三州首府部署了八人组成的联合国人权观察员小组。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）小组与联合国驻苏丹先遣团（联苏先遣团）、联合国驻苏丹国家工作队和在当地的其他人道主义行动者密切合作，确保有效、迅速地处理侵犯人权事件，更好地保护达尔富尔人民。他们还将评估地方、地区和国家当局根据国际标准履行其在这方面职责的程度。司法部长在人权官员离开喀土穆前曾向他们保证，苏丹政府将采取必要的措施帮助他们在当地的工作。毋庸置言，苏丹政府的所有机关必须允许人权监测员不受干涉地执行任务。

41. 安全理事会通过第 1556（2004）号决议以后，人权高专办特别关注苏丹政府“把煽动和实际侵犯人权和违反国际人道主义法及犯下其他暴行的金戈威德领导人及其同伙逮捕和绳之以法”的努力。对在达尔富尔或苏丹其他地区招聘金戈威德为警察/保安人员的做法表示关切，对苏丹当局把普通罪犯说成是金戈威德并进行起诉的做法，也表示关切，这样做大概是想表示处理这一可恶问题的决心。政府在联合执行机制会议上再三否认了这种指控。需要建立一个可信的审查进程，以便确保没有将金戈威德吸收到苏丹的正规部队中。政府有责任惩办严重侵犯人权的罪魁祸首。8 月 19 日，苏丹政府向联合执行机制提交了一份惩处违法者的刑事报告清单（2004 年 8 月 1 日至 16 日），其中开列了 24 项指称的犯罪行为。然而，这些案件中大多数只指认被告为“身份不明的武装分子”。目前似乎并没有为结束有罪不罚的现象进行积极而系统的努力。

42. 在联合执行机制框架内广泛讨论的主要关切问题依然是关于强奸、性暴力和性剥削的报道。除了令人不安的关于武装民兵在达尔富尔许多地方进行强奸和性暴力的报道外，还有关于“着制服者”对境内流离失所者进行性骚扰和性剥削的指控。联合国人权监测员也将调查这些指控和报道。8 月 19 日，政府向联合执行机制报告了正在西达尔富尔展开调查的两件强奸案。

43. 苏丹政府在 8 月 2 日告知联合执行机制，苏丹已设立由女法官、警察和司法部官员组成的特别委员会调查强奸案。虽然这是一个值得赞许的举措，但委员会的任务似乎有限，而且缺乏资源和后勤支助；它将需要技术援助，以改善其方法

和做法。联合国承诺提供这种支助，对此政府已表示欢迎。除了支助委员会的工作外，还需要作出努力，更普遍地改善强奸案的调查和起诉工作，特别是要使被强奸者敢于站出来，不怕报复或蒙受耻辱。鉴于指控的规模和对社区间关系的影响，对冲突中利用强奸和性暴力的做法进行适当的调查并予以承认，也将是和解的一个重要因素。

44. 妨碍达尔富尔的基于性别的暴力受害者获得治疗的法律障碍是令人关切的事项。这一问题已在 8 月 19 日的联合执行机制会议上与外交部长和司法部长讨论过，以期修改现行立法。目前，被强奸者只有先出示警方的事件报告才能得到医治，这种要求使受害者不愿寻求医疗帮助。

45. 《联合公报》还规定苏丹政府作出承诺确保 5 月由总统令设立的国家调查委员会获得开展工作所必需的资源，并确保其建议全面付诸实行。委员会成员已在人权官员抵达喀土穆后与之会面，并向他们介绍了委员会首次访问达尔富尔的情况。与此同时，人权高专办提出了若干有关国家调查委员会的关切事项。尤其是有关委员会的组成以及显然不调查军官和保安官员的做法。据说委员会迄今为止没有花什么时间去访问境内流离失所者营地或与受虐待者建立联系。

和解及建立信任

46. 按照《行动计划》的要求，8 月 11 日和 12 日在喀土穆举行了地方领导人会议。会议审查了关于达尔富尔三州土著管理的立法草案，并讨论了社会和解与传统管理在解除武装进程中的作用。与会者普遍来自达尔富尔三州，充分代表了所有主要部族以及牧人和游牧部落的利益。传统地方领导人大多出席了会议，包括众所周知其政治观点与政府相左的领导人。

47. 8 月 19 日，总统以紧急命令通过《达尔富尔三州土著管理法》。该法律包括挑选土著行政官员的标准以及有关管理、保安、司法、行政和其他问题的规定。法律提供了一个总的框架，有待通过辅助立法和执行程序予以进一步发展，以透明而可持续的方式协助解决达尔富尔的冲突。必须确保以透明和包容的方式挑选土著行政官员，并建立使他们对本地区各社区负责的机制。

48. 如上文所示，境内流离失所者对当局失去信心是主要的关切事项。虽然地方当局，包括州长、警察局长和人道主义援助专员都致力于实现和解及建立信任的努力，但这显然需要具体的政策和长时间的协同努力。大力改善与流离失所者的沟通必须是这一进程的一个重要因素。应该建立机制，使流离失所者能够表达其关心的事项，充分了解对他们有影响的一切问题并就这些问题表示意见。这些机制尤其应该包括妇女以及与流离失所者属于同一部族、可以充当调解人的地方社区传统领导人。

四. 人道主义局势和对策

49. 在当地，人道主义机构的能力继续在加强。6 月 1 日至 8 月 1 日，在达尔富尔的国际人员从170人增加到将近500人，而国家人员从1 140人增加到接近3 700人。目前在达尔富尔开展业务的国际非政府组织、联合国机构以及红十字会和红新月会已经超过 30 个，还有 10 个组织也在开始准备开展业务。在数个关键地区，接受援助的境内流离失所者和受冲突影响的其他人在同一期间内也大量增加。

50. 需要救济的人也有所增加，使得许多人得不到必要的援助。7 月，流离失所者估计增加了大约 200 000 人，使总估计数超过 120 万人。同一期间，需要人道主义救济的东道社区和其他人增加了 60 000 多人。流离失所者人数增加似乎是由下列几个因素造成的：各机构扩大它们的地理覆盖范围，接待和登记更多的流离失所者；一些当地居民一直试图登记为境内流离失所者以便获得援助；其他人可能离开其村庄以便寻求营地正在提供的援助。但是，进一步造成流离失所的主要原因似乎仍然是局势不安全。这包括金戈威德民兵进行中的活动，反叛运动和政府军队之间的冲突以及部族冲突。

51. 联合国各机构和非政府组织在最近数周也有更多机会进入反叛运动控制的地区，以进行评估和提供援助。7 月底在这些地区发生了数起安全事故之后，8 月 6 日在阿斯马拉同反叛运动的代表举行了会议。会上就粮食车队和在反叛运动控制的地区进行接种疫苗运动的问题商定了一些作业细则。过去两周同苏丹解放军进行更多的接触，以确保人道主义援助能够充分和不受阻碍地进入它们控制的地区。最近在接种疫苗运动刚开始不久发生了一次令人担忧的事件，有三名本国工作人员失踪。因此决定停止该项运动。

52. 最近几周，需要和目前正在提供的援助之间的差距没有大幅度缩小。特别是在水和环境卫生方面，情况比粮食更为突出。在乍得，更多难民来到难民专员办事处设立的难民营。在边境一带，境内流离失所者和从乍得回返者人数有所增加，向他们提供援助很不容易。大约有 18 000 人仍在边境附近，但是他们许多人的粮食和其他基本用品快要用尽了。反叛运动控制的地区情况也是这样。营养不良率仍然非常高，令人忧虑。爆发流行病的风险也同样令人关切。

53. 这表明，迫切需要在达尔富尔和乍得的几乎所有关键地区进一步建立能力。救济活动也需要大量额外经费。8 月 25 日，联合国提出 2004 年苏丹的其余人道主义需要，包括达尔富尔的订正需要。连同在乍得的救济工作新的需要，联合国应对达尔富尔危机所需经费总额目前为 53 100 万美元。迄今为止，只有 50%多一点的经费到位，仅仅达尔富尔危机一项，就短缺 25 500 万美元。还仍然需要 24 600 万美元来应付苏丹其他地区的紧迫优先项目，包括向南苏丹的自发回返者提供援助。

五. 援助非洲联盟驻达尔富尔特派团

54. 安全理事会在第 1556（2004）号决议中请我协助非洲联盟规划和评估其在达尔富尔的任务。为此，我派遣了一个专家组从 8 月 4 日至 17 日前往亚的斯亚贝巴非洲联盟总部和前往苏丹。该专家组由维持和平行动部军事顾问帕特里克·卡马特少将率领，同非盟委员会密切合作，以便为经扩大的非盟驻达尔富尔特派团制定一项全面的计划。该计划反映作业概念以及包括所有与经扩大的非盟特派团有关的后勤、支助和预算经费需要。除了针对达尔富尔的活动外，该计划还反映为支助非盟管理和指导复杂的外勤业务所必须的需要。

55. 该计划是同各当事方、受影响群体的成员、联合国机构和非政府组织协商制定的。它还考虑到迄今为止非洲联盟在达尔富尔的经验，并设法尽量借助这些经验。该计划根据 5 月 28 日与各当事方就执行《人道主义停火协定》的方式达成的协议，提供观察员以及一个分队保护他们。

56. 大家普遍同意，非盟驻达尔富尔特派团最初的部署是有益的，但是，由于规模小和后勤工作面对的挑战，该特派团的效力受到限制。因此，非盟驻达尔富尔特派团无法减轻境内流离失所者和回返者对安全问题的严重关切。有许多迹象显示，如果派驻由一个分队保护的国际观察员并且分布得够广，这一局势将会得到缓解，并对促进安全的观念和现实性有积极的影响。这反过来将有助于人道主义援助的提供，除此之外，流离失所者还能够及时回家种下个季节的农作物。

57. 鉴于武装民兵仍在许多地区继续进行活动，必须有一支保护分队来保护非盟驻达尔富尔特派团的人员、设备和装置。虽然保护平民是政府的责任，但是，保护非盟驻达尔富尔特派团的这个分队将会在其能力范围内保护遇到迫在眉睫的威胁和在其附近的平民。

58. 此外，鉴于维持和平部小组的调查结果，确实需要一个实质性民警部分来协助国家警察的监测工作和能力建设。警察经过各种技巧的训练，例如对巡逻采取预防性办法，有系统地努力同受影响人民特别是境内流离失所者建立信任等，可以提高其效力。这些训练和能力建设方案将补充联合国儿童基金会进行中的警察培训班，以及通过联合国开发计划署资助的很快就开始进行的培训方案。

六. 结论意见

59. 达尔富尔冲突使平民遭受巨大苦难。针对平民的暴力和暴行，包括杀戮、强奸和摧毁数以百计村庄的事件都有记录，其细节令人毛骨悚然。当前的冲突从 2003 年 2 月反苏丹政府的武装叛变开始，大部分有针对性的暴力都源自武装民兵所采取的焦土政策，造成 130 多万人被迫在达尔富尔境内和越过边界在乍得境内流离失所。

60. 苏丹政府根据《联合公报》和《达尔富尔行动计划》采取的若干措施已经取得一些进展。这些措施包括加强境内流离失所者聚居的一些特定地区的安全、增派警察和着手解除武装、取消对人道主义救济准入的限制、承诺实行不强制回返政策以及开展人权监测和调查。

61. 阻止袭击平民和确保平民安全是苏丹政府的责任。虽然政府已作出承诺，并根据第 1556（2004）号决议承担义务，但它并没有充分履行这项义务。对平民的袭击继续不断，绝大多数武装民兵仍然没有解除武装。同样地，也没有采取任何具体步骤，将任何民兵领导人或实施袭击的凶手绳之以法，甚至连追查也没有，让侵犯人权和违反战争基本法的行为继续逍遥法外。冲突已发生 18 个月，第 1556（2004）号决议通过已有 30 天，苏丹政府却依然无法解决达尔富尔危机，也没有履行它作出的一些核心承诺。

62. 流离失所者惊恐不安，心灵大受创伤，对当局已失去信任。达尔富尔境内不同社区和部族之间敌意深化，与消除分歧的传统机制失灵密切相关。达尔富尔人民相互和解并恢复彼此之间的信任以及对政府的信任，需要时间和耐心，更需要有一个可能和平解决冲突的前景。

63. 在《联合公报》和《行动计划》中，政府都承诺恢复关于达尔富尔问题的政治会谈，以便达成一个为所有冲突各方接受的全面解决方案。目前正在阿布贾寻求政治解决的办法。我很高兴各方能够商定一个既包括紧急事项、又包括长期关切事项的议程：人道主义事项、安全、政治问题和社会经济事项等。我敦促各方在非洲联盟和其他国际调解人的协助下，继续加倍努力。联合国以观察员身份，通过向调解人提供专家和顾问的方式，参与和支持非盟的调解努力。同时，随着政治会谈的推进，各方应在实地保持最大限度的克制，全面遵守《人道主义停火协定》。这一点对苏丹政府和反叛运动同样适用。

64. 我认为，必须尽快大大增加达尔富尔的国际存在。联合国协助非洲联盟制订的关于扩大非盟驻达尔富尔特派团的全面计划，为这一国际存在提供了蓝本，有助于改善某些关键领域的情况：它可以降低暴力的程度，加强对平民、特别是流离失所者的保护。

65. 扩大国际存在的规模能更加有效地监测各方履行承诺的情况，包括他们根据《人道主义停火协定》和《联合公报》各项要点作出的承诺。这将有助于各方之间建立信任，是政治进程取得成功和达成的协定得到遵守的一个前提条件。培养和建设国家警察的能力并监督他们的行为，可以提高警务活动的质量，并提供更大程度的保护。对达尔富尔各地进行预防性监测和巡逻，可以加强安全，并便利人道主义救济的提供。在实地开展积极、及时的调解，有助于防止冲突升级和遏制暴力。一个规模可观的国际存在，可以增强居民的安全感和受保护感，从而缓和紧张局面和愤怒情绪，为达尔富尔居民启动自己的和解进程创造必要条件。

66. 如果没有安全，甚至连有意义的和解进程也没有启动，则达尔富尔和乍得境内大部分流离失所者的最大愿望，即平安返回家园，都将无法实现。鉴于达尔富尔的局势，在短期内是不大可能实行自愿和安全的回返，但我们的一切努力，都应当继续以这个最终目标为指导。

67. 最后，在寻求苏丹全面和平的努力中，不能孤立地看待达尔富尔危机。各方为达尔富尔危机寻求和平的政治解决时，所有有关方面也必须同时作出努力，重新启动并尽快完成伊加特和平会谈。会谈的完成将可证明和平谈判确实能产生效果。此外，奈瓦沙会谈的结果可作为关于达尔富尔问题谈判的示范，使反叛者增强对进程的信任。将结束达尔富尔危机作为完成伊加特进程的先决条件的任何尝试，都会产生相反的效果，还可能进一步破坏该国和该地区的稳定，并最终使达尔富尔危机本身拖延下去。