



## 秘书长依照安全理事会第 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. 导言

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

### 二. 安全

2. 安全理事会第 1556 (2004) 号决议第 1 段吁请苏丹政府立即履行其在 2004 年 7 月 3 日联合公报 (S/2004/635, 附件) 中作出的所有承诺, 建立可靠的安全条件以保护达尔富尔的平民和人道主义行为者。8 月, 该国政府与联合国和合作伙伴在联合执行机制框架内举行会议, 商定了《8 月份行动计划》。该行动计划是执行联合公报的第一项文书。该计划规定了政府为在达尔富尔全境恢复充分安全而应采取的初步措施。这些措施尤其是为躲避包括金戈威德民兵在内的各派民兵的攻击而离乡背井者创造安全条件。如我在 8 月 30 日报告 (S/2004/703) 中所述, 如果不能立即恢复全面安全, 那么就必须考虑从某些地区开始, 随后再加以改进, 基于此种认识, 拟订了最初确定地区概念。

3. 我在 2004 年 8 月 30 日报告中提到 7 月和 8 月举行的联合执行机制会议。在这些会议之后, 联合执行机制于 9 月 17 日再次举行会议, 达成以下结论:

(a) 《8 月份行动计划》仍可作为今后数月的政策基础, 但应采取进一步措施实现达尔富尔的充分安全;

(b) 在实现充分安全方面取得进展意味着将保持迄今的成就并加以改善。不能出现倒退;



(c) 关于最初确定地区概念，其用意是，不能因最初确定地区的安全而放弃达尔富尔其余地区的安全。

4. 在 9 月 17 日联合执行机制会议上，联合国和合作伙伴重申，不能将最初确定地区视为到此为止。实现达尔富尔安全的进一步措施不应包括扩大最初确定地区或指定其他所谓“安全区”，而应采取总体措施加强整个达尔富尔地区的安全。这意味着在今后数月：

(a) 政府军不得攻击平民；

(b) 政府军不得进一步违反恩贾梅纳停火协定；

(c) 政府必须采取行动制止其他方面如金戈威德民兵攻击平民；

(d) 如果政府因为缺乏能力，不能制止民兵，政府应要求增加国际援助，以履行这方面的责任。

在 9 月 17 日联合执行机制会议上，政府再次承诺不进一步违反停火。政府还申明，它欢迎国际援助，尤其欢迎非洲联盟（非盟）派出更多部队，除了监测停火之外，还执行更多的任务。联合国和合作伙伴认为，这不仅要求派出更多的非盟监测员，而且还需扩大任务授权，以便：(a) 积极主动监测所有义务和承诺的执行情况；(b) 在可能发生冲突的地区居中调停；以及(c) 通过广泛部署阻止攻击，从而为平民提供某种程度的保护。

5. 鉴于政府军被控参与最初的攻击这一事实，各方在行动计划中商定，最初确定地区内的军队将重新部署，与平民脱离接触。作为代替，这些地区的安全将由警察提供。政府已向最初确定地区增派警察，在行动计划确定的境内流离失所者营地内部和毗连地区产生了有益的安全效果。

6. 如我在 2004 年 8 月 30 日报告第 27 段所述，我的特别代表与政府达成了一项协议，以便确保政府军根据行动计划开展的调动既不违反恩贾梅纳停火协定条款，也不增加政府军同苏丹解放运动和苏丹解放军（解运/解放军）发生冲突的机会。根据这项协议，如果政府军在维护最初确定地区的安全和保障过程中遭遇解运/解放军，政府同意命令部队避免接触，并在受攻击时撤退。但是到 8 月底已经可以看清，政府军的现场指挥官没有充分执行该协议。结果是，政府军和反叛部队在最初确定地区中某些地区的冲突增加。我在 2004 年 8 月 30 日提交安理会的报告第 25 段、安全理事会第 1564（2004）号决议第 1 段以及非盟停火委员会 9 月份报告均提及 2004 年 8 月 26 日发生的空中攻击事件。该事件是最初确定地区内政府军和反叛部队之间发生的数起冲突之一，起因显然是政府的指挥控制系统运作中断。

7. 在 9 月 17 日举行的第五次联合执行机制会议上，政府提议，它将分别在南达尔富尔、北达尔富尔和西达尔富尔的喀斯、库图姆和扎林吉三地境内流离失所

者营地四周维持安全保障。我的特别代表向政府重申，现在需要的并不是划定新地区或扩大现有地区。在首期 30 天结束之后，如上文第 3 段所述，需要采取新步骤，创造维护达尔富尔充分安全的条件。与此同时，联合执行机制联合主席（我的特别代表和苏丹外交部长）一致认为，在考虑新地区构想之前，应当解决同最初确定地区内的冲突有关的上述问题。在 9 月 24 日联合执行机构第六次会议上，政府、联合国、非盟和非盟停火委员会讨论了政府先前作出的关于在最初确定地区内不与武装集团接触的承诺。所有与会者均同意，必须统一对联合公报和恩贾梅纳停火协定的解释，并统一为在实地执行这些协定而采取的实际步骤。为了避免出现依照联合公报和安全理事会第 1556（2004）号和第 1564（2004）号决议采取行动可能违反恩贾梅纳停火协定的情况，制订了以下程序：

(a) 在政府根据《行动计划》维护安全保障的地区，政府不派部队进入解运/解放军和正义一平等运动控制的领土；

(b) 在对解运/解放军及正义与平等运动控制哪些地区存有疑问的情况下，政府在调动部队前应寻求非盟停火委员会说明情况；

(c) 停火委员会根据将继续保密的情报，向政府提供关于“可以进入”或“不可以进入”的咨询意见；

(d) 停火委员会将及时通报作出的决定；

(e) 对于停火委员会发出的每一项“不可以进入”咨询意见，政府应将情况通报我的特别代表。特别代表在其提交联合国的报告中将考虑到这一信息。

8. 联合执行机制 9 月 24 日会议的所有与会方均原则同意上述程序。但在同次会议上，政府强调指出，除非解运/解放军及正义与平等运动遵守其根据恩贾梅纳停火协定作出的承诺，说明其部队占领的地点，否则政府不可能执行它同联合国达成的关于在最初确定地区调动部队的协议。联合国 9 月 26 日收到政府的澄清立场说明。政府指出，由于解运/解放军及正义与平等运动没有履行恩贾梅纳停火协定规定的义务，政府不能同意上述程序。对恩贾梅纳协定最后草案上有关反叛部队进驻营地的手写内容部分存在不同意见。联合国及其合作伙伴以及非盟和停火委员会强调，因为该部分未被认可属于恩贾梅纳案文的权威文本，并且解运/解放军及正义与平等运动肯定不承认权威文本包括该段，所以，今后的进驻营地问题应另外处理。

9. 如上文第 3 段所述，联合执行机制所有参与者一直认为，在最初确定地区安全问题上取得进展的同时，其他地区的安全不应恶化。然而，达尔富尔其他地区 9 月份的安全状况恶化，尤其是在北达尔富。我的特别代表收到的有关冲突、攻击、劫持、土匪行为和部族冲突的许多情报均来自现场人员，即非政府人道主义组织工作人员和联合国工作人员的报告。当然，这些人员中的大多数整天忙于执

行提供救济的艰巨任务；他们不是专业监测员。不过，虽然并非总是能够彻底核对每一项报告，但是在收到的信息中可以看到一种模式。

10. 显然在达尔富尔许多地方未能维持停火。据报道，9月8日至12日，法席尔北面的赛亚赫发生冲突；9月7日，与政府结盟的民兵攻击了阿布达莱克。9月11日，政府军士兵向马拉山以东的格洛发射迫击炮弹。这些炮弹以格洛中心为目标，但是没有爆炸。这显示攻击的目的是恐吓平民，或者以此为借口（自卫），对附近驻扎的反叛部队作出反应。8月28日，政府军士兵对 Nortig 村无端发动攻击。茅屋被烧毁，数人受伤，村里的水井受到故意破坏，攻击者似乎企图让村庄无法居住。9月12日，法席尔东南的 Umm Kaddadah 发生另一起攻击。据报道，同日，苏丹解放军攻击了北达尔富尔的 Millit，攻击了 Jabir-Um-Hosh 村，并且还攻击了北达尔富尔 Medo 的警察阵地。据报道，9月14、15、17、18、19和22日，苏丹解放军攻击了派出所。9月最后一个星期对西科尔多凡 Ghubayash 村警察的攻击显示，违规事件可能并不局限于达尔富尔。

11. 9月，民兵仍继续攻击平民。8月底9月初，军人和民兵混合部队攻击南达尔富尔 Greda 地区一带的村庄，杀害大约100人，造成新一波境内流离失所者。据报道，8月28日，金戈威德民兵在西达尔富尔 Abdousalaam 村发起攻击，另外，据称金戈威德民兵于9月14日攻击了南达尔富尔 Thur 和尼亚拉之间的境内流离失所者。9月中旬，Kebkebiya 一带的境内流离失所者和当地人员报告了骚扰和殴打事件。另外据报道，9月还发生军人进行攻击和年轻妇女被绑架事件。9月11日，非盟停火委员会发现，一支民兵在 Dar Essalam 区从事绑架、殴打、杀戮和非法收税等行径。

12. 土匪行为和随机暴力事件增加。9月12日，在北达尔富尔法席尔以北13公里，一名政府军士兵向一辆客车射击，一名妇女被杀。9月9日，两名非政府组织人员遭遇一伙武装匪徒，他们企图阻挡这两人的车辆。9月12日，在南达尔富尔 Kilakil，一辆世界粮食计划署卡车被匪徒拦截并遭抢。9月14日，在尼亚拉至 Kass 的公路上发生类似事件。9月21日，在北达尔富尔 Umm Kaddadah 以东25公里处，骑马匪徒鸣枪拦截一个联合国机构车队，抢劫卡车上的货物并抢走司机个人的财物。9月上旬和中旬，Bergid 和 Rizeigat 部落之间发生战斗。

13. 从上文所列事件中不容易看出存在某种清晰的模式。不过可发现以下趋势：

(a) 双方继续违反停火。在非盟停火委员会提交该期间报告之前，我无法确定每一方各应承担多少责任。存在攻击和反击，复仇和报复；

(b) 苏丹解放军方面的攻击主要针对警察而不是军队；

(c) 政府方面动用了武装直升机进行攻击，不过在接近9月底时，攻击频度降低；

(d) 在 9 月的第一个星期，民兵犯下了一些残忍行为，此后，在接近 9 月底时，此类攻击的频度降低；

(e) 土匪行为广泛增加。这些行为可能是从双方分裂出来的团伙所为。他们的动机之一可能是缺少粮食。

14. 今天，越来越多的达尔富尔民众没有受到政府保护，他们面临饥饿、恐惧和暴力。受冲突影响的人数不断增加，他们的苦难由于有关方面没有采取行动而延长。在该领土相当大一部分地区，安全状况恶化。9 月份，政府未能履行其保护达尔富尔人民的责任和承诺。用安全理事会第 1556(2004)号决议第 1 段的话说，政府没有建立可靠的安全条件以保护平民和人道主义行为者。

### **解除金戈威德民兵以及其他武装民兵和非法团体的武装**

15. 安全理事会在第 1564(2004)号决议中表示严重关切解除武装方面缺乏进展。苏丹政府早在 2004 年 4 月 8 日《恩贾梅纳人道主义停火协定》中便承诺解除民兵的武装，武装民兵仍是对平民人口的一个严重威胁。这一承诺也载入了联合公报，并且是安全理事会第 1556(2004)号决议第 6 段的一个中心要求。

16. 我在 2004 年 8 月 30 日报告(S/2004/703)第 19 段中提及解除武装的一些情况，自那以来，政府未提交任何同解除武装的方法或时间表有关的信息，也没有采取任何进一步解除武装行动的迹象。8 月 27 日，政府承诺向非盟停火委员会提供所收缴武器的序列号及武器存放箱的钥匙。这一承诺尚未兑现。如我在报告所述，政府承诺执行将人民保卫部队的力量削减 30%的政策。但政府在 9 月 17 日联合执行机制会议上指出，反叛部队违反停火行为有所增加，使解除武装进程步履迟缓。政府还表示，应把解除民兵武装与苏丹解放军和正义与平等运动进驻营地联系起来，意思是如果后者不可能做到，那么政府最多只能要求民兵部队有所克制或放下武器。

17. 自我 2004 年 8 月 30 日提交报告以来，在这一重大问题上似乎没有任何可核实和具体的进展。我的结论是，政府未履行其所作以及第 1556(2004)号决议第 6 段所规定的解除民兵武装的承诺和义务。

18. 我在 2004 年 8 月 30 日的报告中强调指出，迫切需要有一项全面的解除武装、复员和重返社会方案，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的进程本身就会成为不安全因素。政府在 9 月 17 日联合执行机制会议上宣布，到时将提供建立收缴武器委员会的计划详情，但迄今未向我们提交这样的计划。政府与解运/解放军和正义与平等运动必须在谈判进程中商定一个全面、共同的解除武装、复员和重返社会方案。

## 有罪不罚问题和建立信任

19. 我在上次报告中谈到，难以衡量苏丹政府在遵守承诺、结束有罪不罚状况方面是否取得进展，因为对于能在何种程度上控制应对袭击平民行为负责的民兵这一问题，政府的立场不一致。逮捕了一些犯有一般罪行的罪犯，但政府说它不能对那些据称违反国际人道主义法的人采取行动，除非政府掌握这些人的姓名。为了再次解释为何在按承诺结束有罪不罚状况方面缺乏进展，政府在 9 月 17 日联合执行机制会议上将缺乏进展归咎于达尔富尔地区各部落处理彼此间冲突的根深蒂固的传统做法。根据传统做法，不能将犯罪人交与部落外的机构处罚，而须由部落处理，通常采取补偿形式，为本部落人所犯罪行向受害者部落提供补偿。任何部落外机构，无论是非洲联盟、联合国还是政府，如果采取行动追究某个部落成员的责任，将被视为针对整个部落采取行动。政府认为，试图将一个以个人问责制原则为中心的“外来”司法制度强加给部落是徒劳的，因此不想继续这么做。政府宣布，计划启动新一轮部落间和解会议，并采取行动加强地方行政管理，以期建立信任，促进传统领导人和传统方法在司法制度内的作用。

20. 国际社会不能接受政府在控制问题上的模棱两可说词，也不能接受政府以地方习俗为权宜解释以期减轻国际社会要求政府履行义务、在结束有罪不罚状况方面取得具体进展的压力。最近，我的防止灭绝种族罪行特别顾问及联合国人权事务高级专员向安全理事会阐述了为何政府必须最紧急地解决有罪不罚的问题，我的特别代表则继续提醒政府履行第 1556 (2004) 号决议所规定的义务。在他看来，迄今只有很少几个级别很低的罪犯被逮捕并受审。他强调指出，政府必须采取比迄今已经采取的更有效的办法解决有罪不罚问题。只有在第一轮起诉后，传统的和解办法才有可能作为建立信任的措施之一发挥作用。但政府采取的任何此类步骤只是对国际公认办法的补充，而不能取而代之。

21. 武装部队成员的有罪不罚问题仍令人关切。安全理事会在其第 1564 (2004) 号决议第 8 段呼吁苏丹所有各方采取必要步骤，确保非盟停火委员会报告的违约行为立即得到处理，追究应对此种违约行为负责的人。停火委员会报告中所载信息清楚点明武装部队中应对违反停火和违反国际人道主义法行为负责的人，而政府仅采取了最低限度的军事或刑事起诉措施。根据政府的报告，警察和部队中有 5 人因施加酷刑、谋杀、强奸未遂和强奸罪而被逮捕，正等待判刑。有两起侵犯人权案得到司法审理，一起被驳回，另一起的被告被判无罪释放。我们未收到关于政府采取行动追究违反停火者责任的信息。

22. 安理会第 1564 (2004) 号决议第 12 段要求我立即成立一个国际调查委员会，以便调查关于各当事方在达尔富尔违反国际人道主义法和人权法的报告。根据该决议的规定，调查工作将依循以下目的：(a) 调查关于各当事方违反国际人道主义法和人权法的报告；(b) 确定是否出现了种族灭绝行为；(c) 查明此类行为的实施者，以确保追究其责任。我可以在此报告，马上将任命调查委员会。

## 达尔富尔的人道主义局势和行动

23. 联合国援助达尔富尔 90 天行动计划概述了联合国机构、政府间组织和非政府组织在 2004 年 6 月 1 日至 8 月 31 日这 90 天时间里的人道主义反应行动计划。90 天计划中确定的需求目标大多已在 8 月份达到。联合国部门协调员与非政府组织伙伴合作订立的各部门基准和目标是根据 2004 年 6 月达尔富尔人道主义局势简况中指出的人道主义援助需要和差距拟订的。在粮食部门，各机构迄今已援助约 950 000 人，而受冲突影响的目标人口为 120 万。至于住所和非食用物品，目标人口为 1 百万，已向约 780 000 人提供了援助。供水部门的干预行动几乎完全达到了向 750 000 受冲突影响人口提供援助的目标。环境卫生和初级保健部门的干预行动超额达到了 90 天计划中概述的援助目标。

24. 然而，自上述计划中的目标订立以来，局势有所恶化。流离失所人数多于原先所想。有些营地新涌入了成千上万的流离失所者。这意味着：虽说已达到援助目标，获得援助的流离失所者绝对人数有所增加，但获得援助者的比例却未上升。

25. 8 月份达尔富尔人道主义简况估计，在达尔富尔 180 多万受冲突影响人口（8 月 1 日以来增加了 340 000 人）中有一半多一点获得住所和非食用物品，约一半人获得食品并可以得到初级保健，不到一半人，或者说约 40% 的人口可以得到纯净水，环境卫生干预行动所援助的人数与此相同。

26. 最新数据表明，正如此前所担忧的那样，达尔富尔受冲突影响者人数可能接近 200 万。人数增加的主要原因是偏远地区和解运/解放军控制地区的人道主义准入情况有所改善，从而发现了更多的境内流离失所者和其他受冲突影响者。持续不断的袭击也使更多的人流离失所。境内流离失所者人数日益增加，不断增添接受地社区的压力，有些人为了寻找食品而自发进入营地。如果内战持续下去，使达尔富尔有更多的人流离失所，粮食生产能力下降，则受冲突影响者人数可能超过 200 万。

27. 总体而言，政府继续遵守在联合公报中所作的有关人道主义准入的承诺，允许人道主义界大幅增加活动。联合国人道主义活动所用飞机进入苏丹的申请审批时间大为缩短，如今平均为 1 周至 10 天。但这一审批时间仍然耽搁了对弱势人口的援助。在 9 月份，人道主义机构大幅增加了它们的存在。目前在达尔富尔开展活动的有 40 多个国际非政府组织、红十字代表团和联合国机构，有 15 个组织正在筹备行动，另有 5 个组织已注册在该地区开展工作。应对这场危机估计需要 800 至 1 000 名有经验的国际工作人员。9 月初在大达尔富尔的联合国和国际非政府组织工作人员总数约为 700 名国际工作人员和 5 000 名本国工作人员（仅限于方案和项目工作人员）。当地各机构的能力增强，从而大大提高了人道主义组织克服雨季困难条件的能力。

28. 此前，人道主义援助主要局限于市区和 5 个境内流离失所者营地，现在的人道主义准入覆盖面有所扩大，评估和交付活动正扩展至偏僻地区的需要者。但土匪活动增加（这直接影响到联合国和非政府组织的工作人员和行动）、政府军及与其联盟的民兵同解运/解放军之间的冲突激增，影响了上述情况的改善。上个月发生的涉及有明显标记的人道主义车队的安全事件迫使联合国对其用于援助境内流离失所者和其他弱势人口的战略要道采取安全限制措施。苏丹解放军和政府在其中一些要道上设立的检查站阻碍了在达尔富尔的人道主义行动。目前，由于出入渠道不安全，达尔富尔受冲突影响者中有 10% 外界无法接触。

29. 人道主义援助开始流入解运/解放军控制地区，目前正在这些地区作进一步评估，评估结果表明有大量受冲突影响者需要援助。解运/解放军没有提供完全的准入自由，解放军部队最近拘留人道主义援助工作者的事件便说明了这一问题。9 月 16 日，苏丹人道主义协调员访问了北达尔富尔的解运/解放军控制地区，与解运/解放军讨论为这些地区的人道主义准入提供便利的安排。该协调员提出一份草案，概述了人道主义机构的原则、实地细则和通知程序。该文件完全符合最近在阿布贾商定、但尚未签署的人道主义问题议定书。解运/解放军正在审议该文件，以期核可。

30. 捐助者迄今作出了慷慨响应，但还不充足。联合国 8 月份订正了在达尔富尔和乍得提供人道主义援助所需资源，共计 534 百万美元。捐助者迄今已捐献 299 百万美元；略超过所需资源的一半。我注意到捐助者方面对资源短缺问题缺乏紧迫感，这令人不安。保护和支助非盟特派团等方面的问题日益引人关注，但不能以对这些领域的援助取代人道主义援助。对各个部门的支助是不能交换的，一个部门的成功有赖另一部门的进展。安全改善有助于改善人道主义行动的环境，稳定的人道主义局势反过来也是政治解决达尔富尔危机的一个前提条件。

## 回返

31. 在苏丹政府和国际移徙组织(移徙组织)8 月 21 日签署的谅解备忘录中，苏丹政府同意接受移徙组织关于回返须自愿和适当的裁决，同意在达到国际标准之前不开展回返工作。为了确保回返进程机构间援助的共同标准，建立了一个管理和协调机制。管理和协调机制核心小组 2004 年 9 月 18 日举行第一次会议。在这次会议上，管理和协调机制核准了关于达尔富尔的境内流离失所者自愿回返和关于管理和协调机制核心小组工作范围的两份文件。

32. 关于强迫迁移、移徙或回返以及对境内流离失所者施压迫使其回返的报道大为减少。然而，还存在流离失所者自发聚集的问题。例如，最近在北达尔富尔，政府没有同移徙组织或联合国协商就采取行动迁移了这样一批人。联合国将继续监测这方面局势并在管理和协调机制中提出迁移自发定居点的问题。

33. 由于回返地区安全条件持续动荡不定，绝大多数境内流离失所者人都表示他们不打算近期内返回家园。

### 人权和保护

34. 联合国驻当地机构收到的有关境内流离失所者营地和定居点内安全问题的报告减少。尽管如此，联合国人权事务高级专员和我的防止灭绝种族问题特别顾问 9 月访问达尔富尔时确认，按照境内流离失所者的看法，保护仍然是优先问题。来自人道主义援助尚未抵达的农村地区的许多流离失所者报告，他们继续遭受骚扰和暴力之害。对于经过登记在营地居住的流离失所者来说，安全依然是他们最关注的问题。虽然当地增加了警察，但是他们对安全局势的作用依然有限，因为流离失所者几乎完全不信任警察，他们不能区分警察和把他们赶出家园的穿制服攻击者。还有，许多流离失所者的经历表明，向警察报告强奸、性骚扰和抢劫等违法事件时，警察不采取行动。八名联合国人权监测员收到关于政府保安官员骚扰和恫吓曾与国际组织或来访官员交谈的流离失所者和其他人的报告。

35. 我在 2004 年 8 月 30 日的报告中关注地指出，犯有攻击平民罪行的民兵成员被征聘到国家正规保安组织中，我表示要通过审查过程预防这种情况。联合国人权事务高级专员 9 月份下旬访问达尔富尔时指出，有报告说金戈威德民兵被吸收到苏丹正规保安部队中，其中包括承担在营地保护境内流离失所者任务的部队。正在部署更多的警察，但是他们的素质也应该提高。这就是说，根据联合公报，苏丹政府必须部署一支不仅强有力而且可靠和受尊敬的警察部队。为此，联合国机构已开展了以警察为对象的人权培训方案。看来警察对这项培训的反应不错。不过，现在就期望这项方案产生普遍结果还为时过早，达尔富尔的警察一般还没有达到这些标准。令人遗憾的是，即使有这些改善，我在上文第 32 段描述的不信任感依然根深蒂固，这些解决办法还不够。我在报告中曾说过，鉴于过去发生的情况，政府本身显而易见不能重建对国家安全事务部门的信任，还需要国际社会的援助。

36. 政府已公布一项法令，消除了性攻击受害者接受医疗的法律障碍，我在 2004 年 8 月 30 日报告中提出过这个问题。性攻击受害者需要依法首先获得警察报告，然后才能接受医疗。新的法令为遭受性攻击或强奸后需要医疗的受害者消除了这个障碍。我的特别代表和联合国人权事务高级专员的工作人员将跟踪这项措施，看是否按照国际人权标准得到执行。

37. 营地内的安全问题加上持续流离失所和缺少安全感都阻碍了境内流离失所者返回家园，这些因素综合在一起对流离失所者产生令人困扰的心理影响。流离失所者烦恼和愤怒的情绪不断增加令人十分关注。迄今为止，流离失所者营地仍属于平民性质，很少看到或使用武器。不过，有迹象表明一些营地加强了政治鼓动。这种举措能够利用流离失所者的愤怒和挫折感，将来可能产生灾难性的后果。流离失所者可能受鼓动的这些早期迹象应当成为一种警告，表明采取具体行动解

决流离失所者的安全和回返权利问题能用的时间可能不多了。流离失所者因安全问题被迫在营地和回返地区等待的时间越长，成功和解与建立信任的机会减少的可能性就越大，从而可能导致更多的暴力行动。必须采取措施，再次向流离失所者保证他们在原籍的权利将受到保护。

38. 在营地部署民警监测员同苏丹警察联合巡逻，在某种程度上会增强境内流离失所者的安全感，并可使他们无须到其他地方寻求目前感到缺少保护。在9月17日联合执行机制会议上，政府核准了在营地部署非洲联盟特派团有关人员的建议，苏丹外交部长9月30日在安理会第5046次会议上的发言反映了这一立场。

39. 联合国人权事务高级专员访问达尔富尔后，高级专员办公室打算向达尔富尔部署更多的人权干事，以便改进监测工作并协助政府履行保护本国人民人权的义务。起初监测员人数将增加一倍，达到16人，计划将来再增加。

### 达尔富尔和平进程

40. 政府在联合公报和《行动计划》中都承诺恢复关于达尔富尔问题的政治谈判，以达成冲突各方都可接受的全面解决办法。8月23日由尼日利亚总统、非洲联盟现任主席奥卢塞贡·奥巴桑乔主持在阿布贾开始政府与反叛运动的政治谈判。联合国作为观察员参加了谈判并采取行动支持非洲联盟的调解工作。在谈判第二天商定的议程包括4个项目：(一) 人道主义问题，(二) 安全问题，(三) 政治问题和社会经济问题。

41. 谈判各方商定了人道主义准入案文，其中将包括谈判各方承诺采取一切必要措施防止包括金戈威德民兵在内的任何团体对平民的各种攻击、威胁、胁迫和任何其他形式的暴力。协议将重申必须保护境内流离失所者和难民在原籍地区的权利，这样他们在选择回返时就能够返回原籍地区。如果据报告任何部队或个人参与侵犯流离失所者、弱势群体和其他平民的权利，他们将受到依照透明过程进行的调查并由主管当局追究其责任。谈判各方将商定建立一种执行机制，即由联合委员会代表、非洲联盟特派团和非洲联盟邀请的国际社会其他代表组成的联合促进和监测人道主义股。该股将每月向联合委员会报告进展情况和遇到的困难。谈判各方在商定其余三个议定书之前拒绝签署这项协议。不过，在2004年9月17日第五次联合执行机制会议上，政府同意假定议定书已经签署，并采取相应行动。解运/解放军正在考虑采取同样行动，但是还没有把他们的最后决定通知我们。

42. 我在2004年8月30日提出报告时，安全问题案文的谈判正在进行之中。在阿布贾谈判中各方的立场显然分歧很大。政府不愿意超越恩贾梅纳协定的范围或在对方认为重大的问题上作出让步。解运/解放军以及正义与平等运动似乎期待从谈判外的行动中获得更大的收益并且他们的建议大大超出政府准备接受的范围。最后解运/解放军以及正义与平等运动要求休会，以便能向未参加谈判的同僚通报情况，在10月24日重新开始谈判之前安全问题议定书仍然悬而未决。

43. 在联合国、解运/解放军以及正义与平等运动的代表 8 月初在阿斯马拉举行会谈后，我的特别代表于 2004 年 9 月 20 日在阿斯马拉会晤了苏丹解放运动秘书长米尼·阿科伊·米纳维和苏丹解放运动若干其他高级官员以及正义与平等运动的代表。在谈判中两个团体重申对停火的承诺。他们同意考虑我们的要求，即假定在阿布贾商定的人道主义问题议定书已经签署而采取行动。我的特别代表将在以后的会议上将跟踪这个问题和其他问题，这两个团体同意更经常和系统地举行这方面会议。与这些运动的领导人定期直接接触是可取的，这样可以巩固与解运/解放军以及正义与平等运动现场指挥员的联系。这些联系还有助于澄清立场、催促有关方面维持停火和在谈判中采取建设性姿态。

44. 迄今为止北达尔富尔外地一级的联系都涉及人道主义问题，但是我们必须 9 月份工作的基础上再接再厉，鼓励各方参与更加广泛、深入和大量的建设性对话，以便实现达尔富尔问题的政治解决。在 9 月 24 日的各协定协调会议上，非盟停火委员会同意与解运/解放军以及正义与平等运动联系，请他们参加将来的会议，与政府、联合国、非洲联盟和停火委员会讨论停火协定及各方在关于达尔富尔和平与安全问题的各项协定中所作其他承诺的执行问题。

### 北南和平进程

45. 安全理事会在第 1564 (2004) 号决议第 5 段中，敦促苏丹政府和苏丹人民解放运动/解放军（人运/解放军）迅速缔结一项全面和平协定。9 月中旬，我的特别代表请人运/解放军主席约翰·加朗和第一副总统阿里·奥斯曼·塔哈如果可能在 9 月底之前重新开始会谈。第一副总统塔哈表示同意，但由于加朗主席在 9 月份半月旅行在外，各方现在定于 10 月 7 日至 9 日会面，此后，技术层面的会谈将持续至少六个星期。苏丹政府已经确认，与斋月同时发生的任何事情都不会影响技术会谈的日程。我想再次强调我的坚定信念，即缔结一份全面的北南和平协议是解决达尔富尔冲突的必要条件。我在 2004 年 9 月 28 日根据第 1547 (2004) 号决议提交安理会的报告第 15 至 20 段，全面叙述了北南和平进程的进展情况。

### 非洲联盟驻达尔富尔特派团

46. 我在 2004 年 8 月 30 日的报告中表示，各方都认为非洲联盟特派团的初步部署是有用的，但由于该特派团规模较小，且面临后勤方面的挑战，其有效性受到了制约。各方都同意，配备保护部队的国际观察员如果部署范围足够大，将会改善达尔富尔的安全局势。这转而会有助于提供人道主义援助，此外还会使返回家园的境内流离失所者能够赶上下一个播种季节。2004 年 9 月 7 日，奥巴桑乔总统作为非洲联盟当值主席通知我，他决定加强非洲联盟在达尔富尔的存在。他补充指出，实施这一决定需要国际社会提供大量支持。他于 9 月 24 日对安全理事会第 5043 次会议演讲时又重申了这一点。

47. 我的特别代表于 2004 年 9 月 21 日在亚的斯亚贝巴会见了非洲联盟专员及和平与安全委员会成员。我们在这次会议上强调，在通过第 1564 (2004) 号决议之后，非洲联盟现在已确实处于达尔富尔和平进程的指导位置。我的特别代表敦促非洲联盟专员尽快与苏丹政府举行会议，及时讨论执行新任务的问题，以便能够在 10 月份开始扩大部署。

48. 我在 2004 年 8 月 30 日的报告中通知安理会，一个专家组与非洲联盟委员会协作，制订了一个扩大非洲联盟驻达尔富尔特派团的计划。除了以达尔富尔为基地开展活动以外，计划中还要求加强非洲联盟总部管理及指导一个具有挑战性的实地特派团的能力。非洲联盟委员会已经对该计划做了进一步分析和调整，并将很快把扩大特派团的提案提交给非洲联盟军事参谋委员会，然后提交给和平与安全理事会讨论。预计和平与安全理事会的任务授权将反映一个积极主动、机动性强、覆盖面广的观察员特派团的重要性。

49. 非洲联盟委员会主席阿尔法·乌马尔·科纳雷和我一直鼓励潜在合作伙伴向非洲联盟提供扩大驻达尔富尔特派团所需的经费、装备和其他资源。非洲联盟在承担这一巨大责任时必须得到国际社会的切实、全力支持。

50. 联合国帮助非洲联盟努力扩大驻达尔富尔特派团的工作在四个领域向前发展：

(a) 应非洲联盟委员会的要求，我正在成立一个联合国援助小组，以提供进一步技术援助，加强非洲联盟与联合国之间的合作。为该小组征聘人员的工作已经在进行，其中包括军事、警察和后勤专家。该小组将为迄今为止已经提供的专门援助提供一个更加适合的基础；

(b) 在非洲联盟为特派团挑选警察过程中，联合国正在向非洲联盟提供援助；

(c) 联合国驻苏丹先遣团正在达尔富尔设立四个办事处，这将有助于实地的联络与合作。一名联合国军事联络干事已经被派往设在北达尔富尔法席尔的非洲联盟停火委员会总部；

(d) 联合国提出帮助组织一次认捐大会，以调动国际社会支持扩大非洲联盟特派团。

51. 9 月 28 日和 29 日，我的特别代表在布鲁塞尔与欧洲联盟（欧盟）高级官员并与彭定康和波尔·尼尔森两位专员以及欧盟理事会秘书长哈维尔·索拉纳先生举行了会谈。在这些会谈中，我的特别代表敦促欧盟向非盟特派团提供全面的政治、资金和后勤支持。

52. 安全理事会在第 1564 (2004) 号决议第 14 和 15 段要求我就苏丹政府在扩大和延长非盟驻达尔富尔特派团问题上的合作程度提出报告。苏丹政府在 9 月 9 日

和 17 日给安理会的信中，欢迎非洲联盟提出扩大特派团的计划。在 2004 年 9 月 17 日第五次联合执行机制会议上，苏丹政府再次表示同意扩大非盟特派团的任务授权，在达尔富尔部署更多特派团人员。苏丹外交部长 9 月 30 日在安理会发言时，以积极的措词表示苏丹政府同意在特派团的规模、部署速度和扩大监测任务等方面，快速扩大非洲联盟驻苏丹特派团。

### 三. 结论意见

53. 我在 2004 年 8 月 30 日报告中指出，政府在采取某些措施之后取得了一些进展。9 月份，这一进展趋势没有逆转。我还指出，在对取得进展以实现充分安全至关重要的其他领域，苏丹政府还没有充分履行义务。这些领域特别包括：实现停火、停止对平民的袭击、解除民兵的武装以及起诉犯下暴行的人。这些领域在 9 月份没有取得进一步进展。这意味着，该月按最好的理解可视为先前已经取得的成果的巩固时期。我敦促苏丹政府在这个月没有取得进展的一些关键问题上，履行与这些问题有关的所有义务和承诺。

54. 根据下个月预计将发生的事件，可以认为 9 月份是一个过渡时期。我注意到苏丹政府已经宣布会满足安全理事会第 1564 (2004) 号决议规定的要求，并且将与联合国和非洲联盟充分合作，确保该决议得到实施。不言而喻，执行安全理事会决议是强制性的。巩固以前的各项承诺，再加上这一新承诺，为安全和谈判两方面取得真正进展奠定了基础。

55. 以后几个星期里需要采取的最重要步骤，就是开始部署更多非洲联盟部队。这支部队需要具备相当规模，需要快速部署，其任务还必须远远超出监督恩贾梅纳停火的范畴。许多尚未执行的任务与苏丹军队和人运/解放军之间冲突所造成的不安全局面没有直接关系。这方面的例子有：确保境内流离失所者和难民在原籍的各项权利得到保护，包括防止其他人侵占他们的土地，抢夺他们的财产；流离失所者在营地内的安全以及难民和流离失所者安全、自愿地返回原籍；监测警察的行为和行动；解除人民保卫部队、金戈威德民兵和其他民兵等战斗人员的武装。重要的是，他们的存在可以在平民和潜在袭击者之间起到缓冲作用。如果这些任务中有一项或多项仍未完成，则会带来不稳定局面，和平不能持续，甚至根本没有和平。

56. 所有这些都需广泛的任务授权。所有这些都是必要的，都与保护平民有关。这是苏丹政府的任务，但不能留给苏丹政府独自完成。发生的事情太多，失去的信心太多。因此需要一个第三方，这个第三方只能是非洲联盟。非洲联盟可以通过出现在一片广阔的地区，出现在人们的视野中，发挥威慑作用，帮助保护人们。

57. 下一个月需要解决的第二个重要问题涉及苏丹政府与人运/解放军之间的政治对话。我在 2004 年 9 月 28 日的报告 (S/2004/763) 中，列举了这些谈判对于解决达尔富尔冲突也至关重要的原因。北南对话如果成功恢复，将促使在定于 10

月底重新开始的对话期间达成一项政治解决达尔富尔问题的办法。北南进程的成果，如和平、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。北南进程是一柄双刃剑：取得成功，则影响会远远超出北南地域范畴，失败则会危及整个苏丹和整个区域。所有各方都应投入全部政治精力，在这些会谈中取得一个最终成果。在十多年的会谈、等待和脚踩两只船之后，现在看起来是最后一次机会，也是决定性的机会。因此，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。

---