



安全理事会

Distr.: General
7 January 2005
Chinese
Original: English

秘书长根据安全理事会第 1556 (2004) 号决议第 6、13 和 16 段、第 1564 (2004) 号决议第 15 段和第 1574 (2004) 号决议第 17 段提出的关于苏丹的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1556 (2004) 号决议第 6、13 和 16 段、第 1564 (2004) 号决议第 15 段和第 1574 (2004) 号决议第 17 段提出的。

二. 安全

2. 2004 年 12 月 5 日，联合执行机制召开了一次会议，讨论反叛运动在达尔富尔遭到新一轮民兵袭击的问题。非洲联盟停火委员会副主席指控政府参与了这些民兵袭击。外交部长代表政府否认了这一指控，但却说它将在达尔富尔主要公路上开展“清除行动”，以保卫行动自由。我的特别代表说，政府不仅有权，而且也有义务在达尔富尔保护平民行动自由。但是，他指出，政府必须在采取相关措施方面实行克制，确保各项协定得到遵守，平民不受伤害，而且受政府影响的民兵也应这样做。

3. 大约在 2004 年 12 月 7 日以后，政府部队与苏丹解放运动/解放军（解运/解放军）在北达尔富尔和南达尔富尔爆发暴力对抗。与 2004 年 11 月份不同，当时解运/解放军发动了大多数袭击，而 12 月的许多冲突则是由政府清路行动触发的。政府将该行动定义为旨在清除公路上的土匪活动以及重新建立对主要公路的控制。12 月底，反叛集团在东达尔富尔和西科尔多凡实施了一系列攻击，造成大量伤亡，并使通往达尔富尔的主要人道主义和其他交通路线中断。

4. 虽然非洲联盟停火委员会已事先告知政府，清路行动违反《停火协定》，但军事行动仍于 12 月 7 日阿布贾第三阶段会谈前夕在北达尔富尔和南达尔富尔部分地区开始。同一天，政府军事情报和国家安全部门告知我的特别代表，政府正计划实施这些行动，并要他向人道主义组织通报该行动。政府特别指出，它不打



算在这些行动过程中攻击或占领解运/解放军控制区。政府指明的通路是：El Fasher-Kutum、 El Fasher-Kebkabiya、 El Fasher-Mellit、 El Fasher-Koma-Um Keddadah、 El Fasher-Omdurman 和 El Fasher-Thabit-Shangal Tobay-Nyala。

5. 12 月初，政府开始在达尔富尔大规模集结部队和后勤物资。好像有数百名士兵被调到 El Fasher（北达尔富尔）和 Nyala（南达尔富尔），作为实施清路行动的增援部队。报告显示，政府使用由装甲车支持的车载步兵来清路，由安东诺夫固定翼飞机实施侦察。据报，在行动中以进攻姿态使用了武装直升机，但这些报告尚未得到证实。

6. 12 月 7 日，政府部队试图控制解运/解放军在 El Fasher 附近的根据地，即 Thabit 地区。据报，12 月 8 日该地区再次发生战斗，报告显示政府动用了空军。在许多情况下，解运/解放军在受攻击时撤退。非洲联盟（非盟）监测员观察到了重大军事活动，包括政府和民兵实施联合攻击，致使 Hashaba 和 Konkono（南达尔富尔）一些村庄在 12 月 11 日和 12 日遭到抢掠和焚烧。12 月 8 日和 9 日，在 El Kuma 和 Sayiah（北达尔富尔）之间的 El Jera 村和达累斯萨拉姆（北达尔富尔）等地区都发生了冲突。

7. 12 月 17 日和 18 日 Labado（南达尔富尔）遭袭击时，医师无国界协会一名援助人员被枪杀。截至撰写本报告时，12 名属于国际非政府组织的本国工作人员仍下落不明。

8. 12 月 19 日，联合执行机制召开了一次会议，讨论达尔富尔安全局势。非洲联盟代表向联合执行机制成员作了一般性简报，其间他对战斗可能进一步升级表示担忧。对此，政府称，它已努力实行最大程度的克制，但其最近的清路行动是解运/解放军违反停火行为，包括主要公路上的土匪活动导致平民和商业交通受到重大破坏所触发的。

9. 政府提醒联合执行机制，政府已本着诚意采取步骤，履行其义务，而且已向非盟提供地图，指明《阿布贾安全议定书》规定的其控制区。另一方面，解运/解放军还没有这样做。此外，在 2004 年 11 月 24 日联合执行机制会议上，非盟拒绝接受政府关于提供警察在非盟指挥下行动，协助它护路的提议。其理由是，这样做有损它的公正性。非盟后来澄清，它虽然起初有些保留，却没有完全拒绝该提议，而且它正在考虑是否可能在达尔富尔与苏丹警察合作护路。

10. 虽然联合执行机制的许多伙伴以及主管政治事务副特别代表都确认反叛运动缺乏承诺，并继续违反停火协定，但许多人认为政府的最近行动超越了可称为“自卫”的范畴。他们说，除非政府实行最大程度的克制，否则暴力会升级。此外，政府被反复提醒，其声称因人道主义关切触发的清路行动，正在造成进一步流离失所，这违背其保护平民的义务。

11. 外交部长则表示，政府不想违反停火协定，但没有选择，只能作出军事反应。他声明以下承诺：

(a) 政府同意立即停止敌对行动，并表示充分致力于停火协定。它同意停止敌对行动，但这并不意味着遭袭击时不会反击。政府若认为有被攻击的紧迫危险，会采取先发制人措施（“先制防卫”）；

(b) 政治谈判，而不是军事力量，是解决达尔富尔冲突的唯一手段；

(c) 政府提议双方部队分离并撤到 2004 年 4 月 8 日的位置；

(d) 政府将继续在主要公路上提供保护。它还将继续寻求非盟的协助，并与其探讨是否可能由其接管这项任务。

12. 然而，最近在 2005 年 1 月 3 日，据报政府部队用飞机袭击了解运/解放军在 Sayah（北达尔富尔）的阵地。虽然清路行动似已暂停，但达尔富尔公路交通仍受到政府实施两周行动所引起的不稳定的不利影响。

13. 在 2004 年 12 月 17 日于阿布贾举行的联合委员会会议上发言时，停火委员会主席将达尔富尔最近的不安全状况归因于双方的一系列敌对行动，以及包括武装民兵在内的所有各方均决意对他方的任何行动采取报复姿态。尽管主席尽了最大努力，而且在上一轮阿布贾会谈中向双方发出了停止敌对行动的最后通牒（要求政府终止攻势，将其部队撤到先前阵地，并要求解运/解放军和正义与平等运动于 12 月 18 日 18 时停止袭击公路和商业交通），最后通牒已经逾期，但对实地没有产生什么影响，甚至根本没有影响。非盟指出，它将对不遵守者采取措施，但没有具体说明这些措施。非盟还指出，它将就遇到的困难向和平与安全理事会，而且最终向联合国安全理事会提出报告，供采取适当行动。

14. 虽然大量国际注意力集中于政府的清路行动，但据驻达尔富尔观察员和人道主义机构核实的情报，在 12 月份还发生了以下值得注意的安全事件。

(a) 12 月 2 日，武装民兵袭击了 Kebkabiya（北达尔富尔）的一个市场。12 月 5 日，武装部落人员袭击了在 Adwa（南达尔富尔）的解运/解放军。12 月 11 日，南达尔富尔 Mershing 的一个村庄也遭到武装民兵袭击。两名境内流离失所者，一名 14 岁儿童和一名 94 岁老人在西达尔富尔 Kiringding 和 Dorti 境内流离失所者营地内遭枪杀。12 月 17 日，武装民兵袭击了位于 El Fasher 和 Korma 之间的 Birka 村，导致五名平民丧生，另外五人受伤；

(b) 12 月 13 日，一辆从喀土穆开往 El Fasher 的客车遭到 10 名骑着骆驼身着制服的武装人员抢劫。武装部落人员还在 Abu Surug（西达尔富尔）抢劫了两辆商用卡车，致使一名武装抢劫者死亡，两名警察受伤；

(c) 在南达尔富尔的 Mershing 和 Domma 公路上, 非盟报告说, 解运解放军参与袭击了联合国拯救儿童联盟工作人员, 致使两人丧生, 一人受伤。12 月 16 日, 八辆为联合国机构运输救济物资的商用卡车在北达尔富尔遭武装民兵抢劫。这些民兵拿走现金和个人物品, 但没有动食品。同样, 在 12 月 8 日和 17 日两次事件中, 解运/解放军在南达尔富尔 Muhajariya 地区共劫持了一个联合国机构租用的 11 辆车, 卸空五辆, 这伙人仍扣押着七名司机/机械师。一个国际非政府组织报告说, 其工作人员在 Kass 和 Nyala 之间的公路上遭到武装部落人员埋伏, 据报两名工作人员被强奸, 一人受伤。还是在 12 月 19 日, 在南达尔富尔的 Greda, 解运解放军袭击了运输救济物资的商业出租卡车, 抢走车上的燃料;

(d) 12 月 14 日, 随着政府与反叛运动之间的战斗加剧, 北达尔富尔 El Kuma 至 Saiyah 之间地区约有 20 个村庄被遗弃。非盟停火委员会报告称, 12 月初, 政府袭击得到该地区部落民兵的支持, 八个村庄遭洗劫焚毁;

(e) 报告显示, 11 月 30 日以及 12 月 1 日和 2 日, 解运/解放军在 Rokira(南达尔富尔) 展开猛烈攻击, 报复政府对 Adwa 的袭击。12 月 18 日, 解运解放军袭击南达尔富尔 Sharif 油田, 显然是对政府的“清路行动”进行报复, 造成 10 名士兵和五名平民死亡。解运/解放军最近于 2005 年 1 月 3 日发动进攻, 袭击了 Nyala (南达尔富尔) 以北约 60 公里处的 Jarouf;

(f) 自 12 月 26 日起, 在西科尔多凡 Ghabeish 和 Alliet 附近通往达尔富尔德的战略要道上, 叛乱团伙袭击了政府据点。非盟停火委员会无法核查达尔富尔以外的冲突。事实上, 新的叛乱团伙, 而不是解运/解放军或正义与平等运动, 声称实施了这些袭击。所以, 无法断定这些袭击属于违反停火协议。不过, 不仅在造成的平民伤亡人数方面, 还是在间接导致商品价格上涨以及放慢向达尔富尔运送人道主义货物和商品方面, 这都是一个危险的事态发展。

15. 虽然上面的清单绝非全面, 但可以从中得出以下趋势(有些趋势在前几个月已不陌生, 另一些趋势是新的):

(a) 政府和解运/解放军双方都多次违反停火协定。政府解释说, 其行动是对解运/解放军挑衅的回应, 解运/解放军袭击公路交通给供应线带来压缩压力, 导致商品价格上涨, 使州府居民没有获得战略物资的保障。政府清路行动的目的可以说是, 继解运/解放军 11 月份侵犯行动后, 旨在扩大政府目标, 重建对 El Fasher 和 Nyala 地区的控制。时间可以解释为, 政府利用可能的最后一次机会, 在南北会谈年底结束前, 而且在民族团结政府建立前, 缩小反叛运动在达尔富尔的势力范围;

(b) 冲突双方包括反叛部队和与政府结盟的民兵，都在集结战斗部队和武器。在 2004 年 12 月 17 日于阿布贾举行的联合委员会会议上发言时，非盟停火委员会主席说，为满足目前在达尔富尔扩军的需要而运入该地区的武器弹药数量极大，问题不再是是否将发生战斗，而是战斗什么时候开始。这表明违反安全理事会第 1556 (2004) 号决议第 7 段中的决定，即所有国家均应采取必要措施，防止向活动于达尔富尔的实体和个人出售或供应各类军火和相关物资；

(c) 数个事件已导致平民和境内流离失所者大规模流离失所。在北达尔富尔，由于 12 月 7 日和 8 日的政府行动，约 16 000 名来自 Tawilla 的汇集在 Thabit 周围的境内流离失所者不得不再次逃离。这些境内流离失所者中有的家庭是在 11 月 22 日解运/解放军袭击 Tawilla 后分散到现有的境内流离失所者所在地的。我对 12 月 19 日苏丹政府袭击 Labado 和 Marla 以及 12 月中旬 Muhajiria 紧张局势加剧后逃离的估计为 6 万名境内流离失所者和居民的下落感到关切。上述袭击事件目前正在调查之中；

(d) 解运/解放军不得不作出防御反应，以保护其堡垒，从而大大降低可能发起的攻击次数。此外，土匪活动有所减少。但是，这并没有影响解运/解放军旨在获取重要战术物资的车辆和燃料劫持行动。西科尔多凡境的冲突可能表明，冲突扩展到达尔富尔以外的战略要地；

(e) 非盟停火委员会报告显示，亲政府民兵，即金戈威德，参与了清路行动并掠夺沿路村庄，恢复几个月前看到的模式；

(f) 除了一些部落民兵间的低水平冲突外，西达尔富尔的军事活动仍然不多。但是，紧张局势继续存在，因为有迹象表明，政府部队正在准备在 Sealeh/Jebel Moon 地区展开重大军事行动。战斗是否加剧还取决于全国改良与发展运动是否遵守与政府达成的（已于 12 月 18 日生效的）协定，即 (a) 除其他外，遵守 2004 年 4 月 8 日《恩贾梅纳协定》、2004 年 5 月 28 日《亚的斯亚贝巴协定》和 2004 年 11 月 9 日《阿布贾议定书》；以及 (b) 在不超过两个月的期间内确定其在固定地点的位置；

(g) 在对国际非政府组织工作人员的暴力和骚扰的性质方面看到一种新的趋势。以往事件只是要抢掠供应品和货物，而在 12 月份却发生了谋杀和恶性殴打工作人员的行为，迫使一些机构离开达尔富尔；

(h) 两名境内流离失所者在收容营内遇害令人极为不安。这是境内流离失所者首次在自己的营地内遇害，将增加他们不安全忧虑。如果在营地内发生更多这种杀人事件，那么就可能造成境内流离失所者又一次移徙到达尔富尔境内的其他营地；这会促使他们将营地移到苏丹边界以外；甚至他们会感到必须返回原居住地，以期有安全的环境。

三. 政府为履行同金戈威德民兵、结束有罪不罚现象和建立信任有关的义务而采取的措施

16. 安全理事会在第 1564 (2004) 号决议第 9 段要求政府向非洲联盟停火委员会提供资料, 说明政府执行该第 1556 (2004) 号决议和《恩贾梅纳停火协定》、逮捕金戈威德民兵并解除其武装的情况, 但是政府继续无视该段规定的各项义务。停火委员会尚未被邀请核查政府开展的任何解除武装活动。我在上一份报告 (S/2004/947) 中报告, 在联合委员会 11 月 25 日会议上, 非洲联盟要求政府提供解除金戈威德民兵和其他民兵武装的计划和时间表。但是没有收到任何报告。此外, 如我在前三份报告 (S/2004/947、S/2004/881 和 S/2004/787) 中所指出, 政府并不愿意履行它在 9 月 17 日联合执行机制会议上作出的承诺, 不提供有关建立武器收缴委员会的计划细节。我的特别代表尚未收到这样一份计划。

17. 达尔富尔区继续普遍存在有罪不罚现象。连续两个月, 没有任何迹象显示政府已采取行动, 根据安全理事会通过第 1556 (2004) 号决议以来一再发出的要求, 逮捕并依法惩处金戈威德民兵领导人。

18. 政府不但没有逮捕过去犯罪的民兵, 也没有采取有效行动制止民兵的报复行为。相反, 政府已经恢复过去的做法, 吸收民兵参加联合军事行动。必须采取行动保护弱势群体免遭金戈威德民兵及其他武装民兵和非法团体之害。非洲联盟停火委员会报告, 政府在军事行动中仍与掠夺和焚烧村庄的民兵站在一边。这不仅削弱政府行动动机的可信度, 而且违反政府的各项协定, 公然挑战安全理事会一再提出的要求。

19. 在人道主义事务副特别代表和一些人道主义机构访问境内流离失所者营地期间, 酋长和长老抱怨营地周围仍不安全。有更多的报道显示, 境内流离失所妇女在营地外收集柴草时遇到困难, 在该地区“巡逻”的男人经常抢夺她们收集的柴火。驻扎在营地周围保护境内流离失所者并处理安全事件和申诉的警察对此无动于衷, 此种情况加深了境内流离失所者对警察的不信任。

20. 2004 年 10 月设立的国际调查委员会 11 月 7 日至 21 日访问了苏丹并继续开展工作, 派专员访问亚的斯亚贝巴和阿斯马拉, 会见非洲联盟代表和其它相关行动者。调查委员会在苏丹的司法调查员、分析员和法医专家小组继续调查据称发生的侵犯人权和违反人道主义法事件。专员们准备在 2005 年 1 月 25 日按计划提交委员会最后报告之前, 于 1 月上半月重返苏丹。

四. 达尔富尔区的人道主义状况

21. 自我提交上一份报告以来, 达尔富尔区的人道主义状况没有改善, 日益恶化的安全形势引发又一轮流离失所人潮, 平民更加易受伤害, 从而抵消了人道主义

援助增加带来的好处。受冲突影响人数现在为 220 万人，该数字包括截至 12 月 1 日查明的 170 万境内流离失所者，比上月增加 10 000 多人。更严重的是，达尔富尔区持续的不安全状态使大约 100 000 人身陷的恶劣处境更加恶化。这些人大多数已经离乡背井，在许多情况下，其中许多人被迫再次逃生或在艰苦和充满敌意的环境中重新安家，因此面临更多的艰难困苦。

22. 人道主义机构在仍可前往的地区继续工作，截至 12 月 1 日，70% 的境内流离失所者获得了住所和相关的非粮食物品。在 220 万受冲突影响人口中，不到一半可以获得净水，170 万境内流离失所者中的一半可以获得卫生服务。初级和第二级保健的覆盖率分别为 64% 和 45%。世界粮食计划署（粮食计划署）分发了 22 000 多公吨粮食，60% 的受影响人口从中受益。

23. 西达尔富尔的安全形势相对稳定，但是南达尔富尔和北达尔富尔的不安全局面正在减少人道主义援助的提供。北达尔富尔的安全局势变化莫测，导致在多数地区无法持续可靠地交运援助物品。更多的人流离失所导致现有境内流离失所者收容站和收容点的能力透支，特别是加重现有供水和卫生设施的负担。11 月 22 日对塔维拉的攻击造成的破坏尤其严重，迫使许多非政府组织和联合国所有机构暂停活动。随后于 12 月 7 日和 8 日对附近地点的攻击导致又一轮流离失所人潮，有数天时间限制了人道主义活动。在塔维拉遭受攻击后离散的境内流离失所者后来在主要位于法席尔、阿布舒克、塔比特和加拉布等地的现有大型营地重新聚集。例如，塔维拉的大约 15 000 名境内流离失所者抵达阿布舒克，另外 16 000 人集中在塔比特。此外，由于最近发生的战斗，在 8 000 名境内流离失所者和居民中只有 1 500 人留在 Marla，3 000 名境内流离失所者和 11 000 名居民中的大多数离开了部分被焚毁的 Labado。人道主义组织找到来自 Labado 的大约 10 000 名境内流离失所者，他们在 Sharia 以南农村躲藏，这些组织正在努力向他们提供援助。在 Muhajiria，40 000 至 50 000 名境内流离失所者和居民中估计只有大约 20% 留在该城。据说其余人口躲藏在附近灌木丛中。在南达尔富尔，新流离失所者抵达已经过分拥挤的聚集点也使有限设施的能力运用到极限，增加了爆发疾病的危险，并使营地更难管理。为了满足增加的需要，今后数周将向受影响营地提供更多援助。

24. 最近公布了对北达尔富尔两个境内流离失所者营地的调查，显示营地内的易受伤害脆弱民众几乎完全依赖人道主义援助。据报告，阿布舒克营地的总营养不良率达到 27%，这尤其令人关切，因为该营地的状况已经大大好于紧急状态门槛，在北达尔富尔地区，阿布舒克是建立时间最久的营地，不断获得食品援助。这两次调查可代表北达尔富尔的人道主义状况，过去两三个月该地区的不安全和难以进入的趋势如果继续下去，可能导致受影响民众的营养状况急剧恶化，死亡率骤升。与此同时，在南达尔富尔，医师无国界协会荷兰分会报告说，卡斯需要食疗和补充营养餐的营养不良儿童人数稳步下降，显示对该地区受影响民众而言，总体局势可能趋于稳定。

25. 鉴于当前的安全形势，多数社群几乎不可能返回故土，恢复播种。最近公布的一份红十字国际委员会（红十字委员会）报告显示，5 月份播种的作物不到通常的三分之一，造成收获量大幅度下降。不安全局面还使一些庄稼无人收获。由于 2004 年歉收，2005 年依赖人道主义援助的人数将进一步增长。

26. 2004 年 5 月，苏丹爆发小儿麻痹症，当时在西达尔富尔发现来自一邻国的首例小儿麻痹症病毒。人道主义界闻讯而动，在 2004 年 7 月和 8 月开展针对达尔富尔所有三个州 100 多万儿童的免疫接种运动。在出现第二例小儿麻痹症之后，8 月份的免疫接种运动包括西科尔多凡。尽管开展了这次免疫接种运动，苏丹报告说，自该疾病爆发以来，小儿麻痹症病例增加了。迄今已有 79 名儿童因小儿麻痹症病毒而瘫痪，预计该数字还会增加。人道主义界正在调集资源，在 2005 年 1 月 10 日至 12 日开展另一轮免疫接种运动，以覆盖先前未包括的地区。我的特别代表呼吁政府和苏丹各运动在此期间规定三天“安宁日”，将军队限制在军营内，并取消对行动的一切限制。

五. 供资

27. 截至 12 月中旬，联合国在达尔富尔区和乍得开展行动所需的 5.35 亿美元经费中大约 85% 已经到位。这是 2003 年 9 月以来国际社会为应对达尔富尔危机作出的总额达 11 亿美元的确认定捐和承诺的一部分。该 11 亿美元数额包括给联合国各机构、非政府组织、乍得和达尔富尔区境内的红十字委员会机构、以及非盟停火监测活动的捐款。

28. 11 月 30 日启动的 2005 年苏丹工作计划已经得到捐助者的积极响应。捐助者已经为包括从救济到复原和发展的所有领域的这一综合计划认捐。如我先前所报告，在整个苏丹所需的 15 亿美元中，帮助达尔富尔区的救生和维持生命人道主义活动需要的资金超过 6.20 亿美元。我感谢捐助者对该计划的迅速初步响应，并鼓励捐助者继续为救济持续动荡不安局势下的苏丹数百万易受伤害民众捐款。

六. 人道主义准入

29. 北达尔富尔和南达尔富尔一些地区的不安全局面导致临时关闭一些主要公路和关键的行动区，妨碍向 330 000 需要帮助的民众持续提供援助。自 11 月份以来，南达尔富尔的局势稍有改善，但是在北达尔富尔的行动因局势更加不安全而受到阻碍。

30. 12 月下旬，驻扎在 Ghageish（西科尔多凡）的叛军发动攻击，政府随后作出报复。此种情况导致粮食计划署暂时叫停向达尔富尔运送 1 300 多公吨粮食援助的车队。这些事件实际上切断了从苏丹中部到达尔富尔区的陆路通道，将严重影响急需的人道主义援助物品的运输。扣押粮食计划署专用的商营卡车及其驾驶

员导致更多的运输商不愿意向该地区、特别是南达尔富尔运送粮食。粮食计划署预测，12 月份只能完成计划运送粮食的 70%，并且现在不可能建立 1 月份的粮食储备。

31. 拯救儿童联盟联合会王国分会决定在达尔富尔所有三个州停止作业并撤回其 350 名工作人员，因为在过去两个月中，其四名工作人员在两次单独事件中悲惨死亡。必须最强烈地谴责这些野蛮攻击。人道主义工作人员是中立的，他们是来援助达尔富尔的暴力受害者。武装团体对他们的攻击给人道主义准入造成严重困难，会严重影响今后的援助工作。所有各方都必须对其战斗人员的行动承担全部责任，必须确保完全遵守国际人道主义法。

32. 2004 年 7 月 3 日，联合国与政府签署联合公报，规定暂时停止对人道主义准入施加的限制。自那时以来，虽然一些非政府组织在 12 月报告遇到了为数不多的签证问题，但是政府大体上维持了此种暂停。政府命令将两名受尊敬的国际非政府组织领导人驱逐出境，对于这项宣布，人道主义界和外交界极其关切。虽然后来暂停实施这一决定，但是在 12 月 2 日，其中一个组织的领导人再次被要求离开该国，所给的理由是，签证申请过程不符合规定。对这两个组织采取的行动不仅妨碍重要的人道主义援助，而且还构成在无正当理由情况下企图干预这些组织工作的独立性。

33. 在解运/解放军以及正义与平等运动控制地区，由于战地指挥官经常拒绝合作，他们与自己的领导人缺乏联系，人道主义准入的程度继续降低。虽然在其中一些地区，工作确实在继续进行，但是，在解运/解放军以及正义与平等运动指挥官继续限制人道主义机构的行动并对它们施加不必要并且不可能满足的条件下，虽需提供更多的援助，但却无法提供此种援助。

34. 如我上个月所报告，北达尔富尔和南达尔富尔的反叛分子占领地区仍然是人道主义机构最难进入的地区。迄今为止，人道主义工作人员无法进入全国改良与发展运动控制的地区。不过，根据 12 月 19 日政府与全国改良与发展运动达成的协议，政府在同日举行的联合执行机制会议上说，现在政府将确保全国改良与发展运动控制地区的人道主义准入。

七. 回归和搬迁

35. 12 月期间没有收到关于强行搬迁或回归的报告。考虑到上个月在南北达尔富尔发生的强行搬迁的情况，这可谓是一个进步，也是由于现在积极争取地方当局的参与和更有计划地进行搬迁和回归工作的结果。如今，人道主义机构、政府当局和境内流离失所者的代表在积极合作，解决所有三个达尔富尔省的自愿回归和搬迁问题。

36. 为了对政府当局、境内流离失所者和国际组织确定的可能搬迁地点进行技术评估和社会评估，现已在尼亚拉（南达尔富尔）建立了一个工作组，隶属管理协调机制。工作组已经评估了政府提议的搬迁地点，但由于安全和其他顾虑，工作组认为该地点并不合适。现在工作组正在评估提议的其他一些地点。政府当局以营地的条件过于拥挤和安全因素为主要理由，要求讨论是否可能搬迁 Kalma 营地和尼亚拉镇内的境内流离失所者所在地中大约 100 000 名境内流离失所者中的一部分人。

37. 在西达尔富尔，地方当局宣布了一项复兴方案，并向人道主义界提交了一份大约有 70 个地点的清单，作为将予以复兴的地区，以利流离失所者的回归。人道主义界（包括曾于 12 月 12 日前往考察这一问题的主管人道主义事务的副特别代表）重申，应该在商定的程序、有关的国际标准和人道主义法的基础上讨论回归和搬迁的问题。在这一事情上，与地方当局合作得不错。

38. 在北达尔富尔，人道主义伙伴完成了一项关于境内流离失所者回归情况的调查。调查揭示了境内流离失所者目前的生活条件，评估了影响境内流离失所者自愿返回家园的因素以及境内流离失所者对援助的期望。调查的范围包括北达尔富尔六个大型的境内流离失所者聚集区中 5% 的境内流离失所者家庭，那里要求境内流离失所者回归的压力相当大。调查所收集的信息将为一旦具备回归条件后，妥善和及时地计划干预措施提供参考要点。

八. 人权和保护

39. 政府的“清理道路行动”触发了侵犯人权的行为，包括杀戮、任意逮捕和捣毁家园，尽管很难确定任意逮捕总数的走势。

40. 12 月份仍有关于强奸和性骚扰的报道。受害者仍然不愿作证指控犯罪者，因为他们受到警察和国家安保干事的严密监视，而且在许多情况下，警察拒绝登记投诉。例如，三位妇女称她们于 12 月 2 日在 Dereig 境内流离失所者营地外拾柴草时遭到穿军装骑骆驼的武装人员的强奸，但她们去向警察报告时却被拒之门外。医院也不给她们治疗，尽管她们后来在一所非政府组织的诊所接受了治疗。如果受害者向人道主义工作人员倾诉，他们就可能受到盘问和骚扰。

41. 较为积极的一点是，司法部已发布一项通知，取消了性攻击受害者面临的一些法律障碍。如今已清楚规定，不必等做过体格检查后才开始调查程序，但在案件提交审判前应该做完。受害者不仅可以在公立医院做这种检查，而且可以在卫生部认可的私人诊所（包括非政府组织经营的诊所）检查。司法部报告说，在过去两个月中，ElFasher 法院已经裁决了六件强奸案，其中有四件裁定犯罪者犯有强奸或强奸未遂罪。

42. 目前仍然在与喀土穆和地方当局讨论人权观察员能够前往拘留处的条件。北达尔富尔和西达尔富尔的地方当局已经同意参观监狱和警察拘留中心，但试图参观北达尔富尔的一所监狱的努力却未果。观察员们获悉他们须事先得到书面批准，而且只可以访问已经判刑的犯人。喀土穆当局表示，调查阶段不允许接触被拘留者，而且不允许参观国家安全拘留中心或军事情报拘留中心，而对那里的酷刑报道则是最多的。政府对这两种情况采取的立场是完全不能接受的。

43. 12 月份继续实施了联合国于 10 月在达尔富尔采取的保护平民的总战略，喀土穆和外地一级都建立了保护达尔富尔的指导小组。其成员包括国际移民组织、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处、参与达尔富尔保护工作的 3 至 5 个非政府组织和非洲联盟的代表，还有红十字委员会的代表作为观察员参加。这些小组将以协作方式解决各种保护问题，并在收集和传播保护信息以及制定干预和倡导战略方面发挥主要的推动作用。

44. 人权观察员的数量还是不够。12 月份有 10 名观察员，每个达尔富尔省都有三名观察员，另有一名联络官驻喀土穆。预计这一数字在 1 月和 2 月将显著增加。12 月，人权事务高级专员在苏丹任命了一名人权事务高级顾问，该顾问已在月底承担起了领导达尔富尔办事处活动并将其有效地纳入联合国驻苏丹先遣团的责任。先遣团也要求批准建立一个人权部门，由 51 名国际人权官员和 21 名联合国志愿人员组成，并配备本国干事和当地工作人员作助理。

九. 达尔富尔和平进程

45. 在 12 月 5 日的联合执行机制会议上，政府询问联合执行机制是否建议政府与新的反叛运动——全国改良与发展运动进行接触。执行机制的伙伴不赞成，但我的特别代表说，他希望政府与这一运动讨论人道主义问题和安全问题，但对邀请他们参加政治讨论则要谨慎从事。如果邀请他们参加，政府可发现得到了一个合作伙伴，但同时失去了另一个伙伴，即正义与平等运动。正义与平等运动的伙伴警告政府不要优待那些靠武力取得谈判资格的运动，并表示非武装团体在会谈中也应该得到一席之地。

46. 自从我向安理会提交上一次报告以来，政府已于 12 月 10 日至 22 日在阿布贾与解运/解放军和正义与平等运动恢复谈判。会谈打算着重谈判一项《联合原则宣言》，为政治解决达尔富尔的危机奠定基础。遗憾的是，政府在会谈前夕发起的清理道路行动，加上解运/解放军方面缺乏意愿，致使会谈受到破坏和干扰。目前双方在非洲联盟和乍得的协助下，正成为稳定停火而努力，以便在 2005 年 1 月重新开始政治会谈。这一挫折，加上一直违反 2004 年 4 月 8 日的《恩贾梅纳停火协定》的行为，破坏了达尔富尔和平进程的信誉。各方以及国际社会必须作出认真、持续和共同的努力，使阿布贾进程重新走上正轨，帮助它向前推进。

47. 尽管政府和正义与平等运动出席最近一轮阿布贾会谈的代表与先前的情况相同，尽管国际社会成员一再呼吁，但解运/解放军的高级领导人却故意不参加。此外，虽然政府和正义与平等运动与准备讨论《联合原则宣言》，解运/解放军的代表却拒绝参与政治会谈，直到地面恢复安全局势。与此同时，当地继续发生破坏停火的行为。据非洲联盟停火委员会主席向联合委员会 12 月 17 日在阿布贾举行的紧急会议提出的报告说，违反停火行为的主要原因集中在有关抢劫牲畜、设置路障、调动和集结军队以及各派（包括武装民兵）决心对另一方的任何行动采取报复立场的这些问题上。

48. 为了挽救会谈，非洲联盟调解小组要求政府立即停止行动，将其部队撤回原先的阵地，并要求各运动立即停止对道路和商业交通的一切攻击。非洲联盟停火委员会宣布随时准备核查遵守情况。联合委员会于 12 月 17 日在阿布贾举行的紧急会议也重申了这些要求，出席会谈的所有国际社会的代表都赞同这些要求，阿拉伯利比亚民众国的一位特使其后也重申了这些要求。遗憾的是，各方对要求的措辞和最终撤离的确切底线争执不休，而不是在当地采取断然行动，恢复安全。尼日利亚总统奥巴桑乔在会谈的最后一天与各方会面，重申需要遵守这些要求。委员会已定于 2005 年 1 月初在恩贾梅纳再次开会，帮助各方就巩固停火的有效措施达成明确和具体的协定。我希望各方能与联合委员会合作，履行先前的承诺，立即遵守《停火协定》的文字和精神，本着和解与互让的真正精神于 1 月再次举行政治会谈。

十. 非洲联盟

49. 尽管非洲联盟发挥着积极的作用，对局势进行中立的评估，通过外交努力消除紧张局势，并以自身的存在提供安全，但在 12 月底，非洲联盟的行动受到阻挠，其行动人员受到攻击，它在达尔富尔机场的行动自由也受到了限制。

50. 继 11 月 29 日政府袭击 Adwa 镇后，非洲联盟于 12 月 4 日对该镇进行了评估。其间，非洲联盟的军事观察员受到蓄意攻击，肩部因枪击而受轻伤。在 12 月 19 日另一次类似的事件中，一架载有非洲联盟观察员小组的非洲联盟直升机在南达尔富尔遭到不明身份的攻击者的射击。虽然没有报道人员伤亡，但直升飞机的机身上有不少弹孔。目前非洲联盟正在调查这一情况。由于这一事件，非洲联盟不得不暂时中止它在南达尔富尔的一切监测飞行。各方有责任保证今后不再发生这种令人遗憾的事件。

51. 在联合执行机制 12 月 19 日的会议上，非洲联盟代表因其军事观察员早先试图前往进行一项评估任务时被拒绝进入机场一事而请求全面放行权，包括能使用机场完成它在达尔富尔的任务。外交部长向该代表保证，政府将保证对非洲联盟全面放行，使其完成在达尔富尔的任务。

52. 12月2日的事件是非洲联盟停火委员会成功地进行外交干预的一个典范,说明必须要在地面上有足够的非洲联盟驻苏丹特派团部队。当传说武装民兵可能攻打 Kebkabiyah 市场时,非洲联盟停火委员会进行了干预,并向民兵表示,非盟特派团随时准备保护受袭击的平民,并决心在类似情况下保护自己。这一强硬措辞产生了结果,而那个区正好是非盟特派团兵力部署最强的一个区,这一点也并非是一个无足轻重的理由。

53. 非盟特派团报告目前在地面有 1056 名部队人员,最近在德国政府的运输援助下部署了 196 名冈比亚部队人员。现有人数正好是计划在 2005 年 2 月前部署的 3200 名总人数的 1/3。预期保护部门的人员将在 2005 年 2 月之前从尼日利亚和塞内加尔抵达就位。

十一. 北南和平进程

54. 我欢迎苏丹政府和解运/解放军 2004 年 12 月 31 日推出北南和平进程的最后两项协定,即《关于议定书和协议实施方式的协定》和《永久停火和安全协议实施方式的协定》。这两个协定构成《全面和平协定》的一个组成部分。我赞赏苏丹代表全力以赴的精神,他们坚持不懈的努力使会谈得以在商定的日期内圆满结束。

55. 我还欢呼政府间发展管理局在其不屈不挠的首席调解人拉扎罗·苏姆贝伊沃的领导下作出的坚韧不拔的外交努力,对达成最终协定起了举足轻重的作用。我感谢肯尼亚政府对谈判的持续支持,并感谢其他政府(特别是三主席国家的政府)的实质性援助。

56. 我期待《全面和平协定》的正式签署,联合国准备在其中发挥重要的作用。这一作用将在根据安全理事会第 1547 (2004) 号决议和 1574 (2004) 号决议向安理会提交的报告中予以详细界定。安全理事会在这两个决议中表示准备考虑设立一个联合国和平支助行动,支持《全面和平协定》的执行工作,并请我在《全面和平协定》签署后尽快提出关于这一行动的规模、结构和任务的建议。

57. 而随着正式签署《全面和平协定》日期的临近,我担心联合国驻苏丹先遣团没有一个商定的基础可开始进行部署前的活动,包括在解运/解放军控制的地区进行军事侦察活动。这些活动对和平支助行动的成功至关重要,必须立即在南部苏丹这一异常艰难的环境中开展起来。面临的后勤、地理和安全困难是巨大的。我希望解运/解放军能够采取后续行动,履行对我和我的高级助手作出的口头承诺,立即响应安全理事会的要求,与联合国充分合作,使联苏先遣团能够完成准备工作,部署一个全面展开的特派团,支持《全面和平协定》。

十二. 结论意见

58. 在我访问苏丹以及政府同意《联合公报》六个月后的今天，出现了政治僵局。安全局势依然极为糟糕。至于人道主义准入，则情况有好有坏。

59. 各方关于达尔富尔的会谈没有产生具体的结果，或没有在这些问题上大为缩小差距。尽管各方不时发表与此相反的声明，但实际上没有承诺执行人道主义的停火。

60. 在安全方面，12 月份出现了新的问题。迄今为止暴力是境内流离失所者中心边缘地区和冲突地区的恐惧因素，而现在却在深入流离失所者营地本身，并直接影响人道主义工作者。境内流离失所者仍在受难，难民也没有大批地回归，种植庄稼，使其能在来年养活家人。由于限制了行动自由，牲口大量损失。要求各方履行诺言的压力并没有在当地产生明显的效果。这使我得出结论认为，我们需要重新考虑应该采取的措施，改善达尔富尔境内流离失所者的安全及其保护。

61. 过去六个月来，援助的数量和准入范围均在扩大，但影响人民的冲突数量也在增加，使许多人仍然得不到援助，因此缺少食品、水和其他安康生活的必要物资。如今，战火对人道主义工作的影响比起官僚机构的限制更经常和更直接，并造成致命和悲惨的后果。

62. 武装团体在重新武装起来，冲突在向达尔富尔以外的地区扩大。大批武器已运入达尔富尔，全然不顾安全理事会在 7 月作出的决定。武力集结和冲突加剧（包括空袭）表明安全局势正在恶化。新的反叛运动正在出现，并向科尔多凡西部的石油设施地区发起攻击。我担心如果我们不迅速采取行动，就会进入严重的暴力阶段。从长远看，《全面和平协定》的签署将改善解决达尔富尔问题的能力。然而，我预料，协定签署后，短期之内该地区的暴力会加剧。

63. 《全面和平协定》将排除某些障碍，为新的做法铺平道路。但是停火和政治会谈方面的若干问题需要国际社会立即予以关注。就前者而言，从目前十分脆弱的停火到解决达尔富尔的冲突这一步取决于完成以下六项任务：

(a) 1 月的攻击说明，迄今为止各方没有利用奈瓦沙协定产生的势头。必须通过有影响的会员国施加压力和提供保证这两种手段使他们认识到和平解决问题和尊重停火确实是符合他们的利益的。随后，他们必须将其部队所在地点告知非洲联盟停火委员会，商定一项部队隔离的计划。这是以下概述的几项步骤的一个最重要的先决条件；

(b) 要把武装人员对平民的攻击减少到最低限度，各方必须找出切实方法，确保满足其部队的基本生存需要，包括战斗人员的供给，同时不违反停火规定；

(c) 联合委员会目前的组成和方式过于依赖各方的善意与合作，至今为止影响了实施委员会提出的大部分建议。修正委员会的方式将极大地有助于改善委员会的信誉和效力；

(d) 主动地对履行先前的承诺和义务采取后续行动将减少当地的暴力程度，提高对和平进程的信心；

(e) 加强非洲联盟在当地的兵力证明是一种有效的方法，不仅对实施监测任务而言，而且更重要的是，这种遏制和斡旋双管齐下的方式能更好地保护平民百姓。非洲联盟尚且未能投入原先想要投入的部队数量，他们需要国际社会的帮助才能做到这一点。我们需要与非洲联盟和其他人一起，竭尽全力加快部署速度，保证我们在当地有足够的兵力提供援助；

(f) 那些违反人权法和国际人道主义法的罪犯必须受到惩罚。在这方面令人担忧的迹象是民兵又在积极参与政府攻势。政府若不按照安全理事会第1556（2004）号决议中的要求行事，就会对确定这些罪行的责任带来后果。必须继续全力支持为调查这些事项而建立的调查委员会；

64. 至于政治进程本身，三个领域的行动是使阿布贾进程走上正轨的关键。首先，各方必须立即承诺继续进行政治会谈。在不低估遵守停火协定的重要性的同时，非洲联盟停火委员会必须着手处理安全问题，联合委员会可通过与联合国驻苏丹先遣团的合作和信息交流，酌情提请安全理事会注意违法行为。第二，我们必须帮助各方同意解决权力和财富分享这一核心问题的《原则宣言》，并将达尔富尔和平会谈纳入在苏丹缔造和平这一更为广泛的进程。第三，虽然目前政府与解运/解放军以及正义与平等运动之间的谈判进程应该继续下去，但不妨开始考虑为可持续的和平创造广泛和坚实的支助基础的种种方法。恢复达尔富尔的和平要求实现和解和恢复该地区的社会结构。和解必须包括达尔富尔的各社会团体和各阶层的民众，尤其是非武装团体和目前暴力的受害者。

65. 可以替代寻找新措施的唯一的其他途径是设法在当地部署尽可能多的人员，因为人人都同意监测人员和警察的存在以及国际存在往往能劝阻攻击行为这一点。非洲联盟的部队通过本身的存在以及调解和挫败暴力行动的方式在改善当地的安全局势，他们比任何其他外来者都更加尽力，而此刻他们自己也受到攻击的威胁。无论采取什么行动和新的举措，非洲联盟以其在当地的部队和在政治进程中的领导作用，在可预见的将来，将继续是推进达尔富尔和平的最佳机制。

66. 最后，我要感谢非洲联盟在缺乏人手的情况下，依然努力帮助实现和平和改善达尔富尔当地的局势。