



安全理事会

Distr.: General
3 June 2004
Chinese
Original: English

秘书长关于苏丹的报告

一. 引言

1. 安全理事会在 2003 年 10 月 10 日主席声明 (S/PRST/2003/16) 中, 请秘书长就联合国如何才能最充分地支助苏丹政府与苏丹人民解放运动(人运)/人民解放军(解放军)之间缔结的全面和平协定的实施问题, 启动筹备工作。我根据主席声明的要求, 设立了一个部门间苏丹问题工作队, 任务是密切跟踪和平进程, 并发挥论坛作用, 以便拟订联合国支助执行最后协定的共同战略。我还派出一个初步评估团, 于 2003 年 11 月 27 日至 12 月 16 日前往苏丹和肯尼亚, 借此有益机会与各个层次的当事方以及政府间发展管理局(伊加特)调解小组、捐助界、联合国国家工作队、非政府组织和目前部署在该国的监测机构协商。评估团并得以对联合国今后在苏丹开展行动的整体环境进行评估。

2. 2004 年 3 月, 我的特别顾问穆罕默德·萨赫农先生在政治事务部和维持和平行动部工作人员陪同下访问该区域, 会晤了以下方面人士: 埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达的高级官员, 包括厄立特里亚、苏丹和乌干达三国的总统; 在肯尼亚内瓦萨(Naivasha)参加和平会谈的苏丹两方代表团的领导人; 伊加特调解小组; 以及参加会谈的国际观察员, 以便就将来在苏丹开展监测核查行动的规划工作现况与他们磋商。我对我的特别顾问所受到的接待感到鼓舞, 并感谢双方和该区域各国政府支持和平进程, 支持联合国计划的应对行动。

3. 2004 年 4 月末以来, 一小组联合国技术专家在苏丹实地进行后勤规划和评估。他们的任务是在喀土穆和其他地点寻找合适房地和设施, 与当事方一起确定合适的总部地点、营地或其他房地, 以供联合国今后可能开展行动之用。该小组得以在技术层次与国家当局建立联系, 向他们宣传联合国和平支助行动的既定政策和实践。小组并与联合国国家工作队的同事密切协作, 进一步拟订联合国在和平执行阶段的共同后勤和支助战略, 它得益于在苏丹南部严峻环境中工作多年的苏丹生命线行动的意见, 并继续与部署在苏丹境内的现有监测机制协商。



二. 和平进程现状

4. 安理会成员知道，经过数月谈判，苏丹政府与苏丹人民解放运动(人运)/人民解放军(解放军)就权力分享、努巴山脉和青尼罗河南部地区及卜耶伊等问题的其余三项议定书达成协议。围绕这些议定书共达成了六项协定，是近两年工作的结果，第一项议定书于2002年7月在肯尼亚马查科斯签署，其后于2003年9月签署了安全安排问题议定书，2004年1月签署了财富分享问题议定书。这些议定书共同代表着双方致力尽早结束谈判缔结一项盼望已久的全面和平协定的庄严承诺。

5. 苏丹独立于1956年，此后48年来除11年外一直处于内战之中。几代苏丹人民所经历的只有常年战火给该国带来的可怕后果，包括大规模死亡和破坏、大批人民在国内流离失所、难民危机和饥荒。

6. 苏丹政府与人运/解放军正试图结束的内战爆发于1983年，内战起因是1972年《亚的斯亚贝巴协定》的崩溃。随后21年的冲突使这一非洲最大国家很大一部分被蹂躏，其他地区也失去了稳定、增长和发展。苏丹人民付出了可怕代价：200多万人丧生，400万人流离失所，约600 000人在苏丹境外以难民身份寻求庇护。苏丹问题的性质及规模之大，常常波及邻国，给该区域带来了苦难和不稳定。

7. 在多年战争中，邻国、关注的捐助者和其他国家等外部行为者以及当事方本身都为结束冲突作出了无数次努力，但都未能使战争早日结束，一方面是战争极为复杂，另一方面是缺乏政治意愿。1993年，当时的政府间抗旱和发展管理局(抗旱发展局)成员国国家元首开始参与使当事双方走到一起的新一轮倡议。这是一个漫长进程的开始，缓慢但却不可阻挡地迈向和平协定的达成。全面和平协定如能签署，这在很大程度上将归功于抗旱发展局/伊加特的坚定努力及其成员国、尤其是肯尼亚政府在政治上发挥率先作用。

8. 缔结了一系列框架议定书后，苏丹政府与人运/解放军终于有可能结束这场旷日持久的战争。现在，苏丹政府与人运/解放军必须详细商讨停火和安全安排以及执行方式和国际保证等问题，迅速完成谈判，签署一项全面和平协定。

9. 国际社会面临一个确实艰巨的任务，帮助苏丹政府和人运/解放军在执行和平协定进程中克服双方的分歧。最后的和平协定将极为复杂，综合了关于停火和安全安排、财富分享、权力分享以及该国中心三个地区未来的行政管理等协定。协定的执行将大幅改变苏丹的政治现实。虽然各项议定书力求针对战争的主要根源，但有些措辞可能有不同解释。这样一份文件的执行需要当事双方以及国际社会表现出极大的信任和耐心。这对苏丹人民和当事双方而言事关重大，而且在漫长的六年半过渡期间危险四伏，肯定会出现重大分歧。

10. 在内瓦萨开展已久的工作令人称道，但有些方面对和平进程仅涉及两个主要当事方、缺乏包容性感到关切。协定的初始挑战之一将是当事双方是否有能力促使各自支持者以外的苏丹广大民众接受协定，作为对全苏丹人民适用的一个可行解决办法。但总会有不满者和破坏者，他们不希望看到任何协定取得成功，并将设法扭转当事双方承诺前行的方向。而且，一些外部行为者可能为本位利益而试图左右执行进程。国际社会和联合国行动在执行和平协定过渡期间协助当事双方并与他们协作时，肯定会面临棘手的困难时刻。

三. 拟议的联合国先遣队

11. 我于 2004 年 3 月 25 日致信安全理事会，通报我计划向苏丹派出一个联合国技术专家小组，开始筹备稍后的部署工作。我在信中强调，需要长时间筹备，才能最妥善地减轻未来的联合国行动在苏丹面临的后勤方面的异常挑战。苏丹幅员之广，可与西欧相比，但苏丹南部完全没有基础设施，在这样的情况下，联合国无疑将在最具挑战性的环境中工作。未来的监测核查行动可能面对的通信线，大抵相当于纽约与休斯顿两市之间的距离，规划中的若干地区的面积每个都相当于奥地利或纽约州。苏丹比塞拉利昂大 35 倍，联合国在塞拉利昂也部署了庞大的和平行动。未来行动的后勤工作所面临的规模，将略大于在刚果民主共和国面临的规模。鉴于苏丹南部基础设施被毁的程度，并鉴于未来的监测核查行动将执行的任务具有前所未有的复杂性和规模，联合国提供的后勤支助必然是多方面的。

12. 国际社会需要作出广泛和审慎协调的反应，才能在面积如此辽阔的范围内成功地协助执行苏丹和平协定。联合国认识到，联合国各个组成部门、机构和方案之间没有一个共同、综合的战略，是不可能执行此项和平协定的。部门间工作队的工作正是为了确保联合国能够最充分地支持和平协定以有计划、协调一致的方式付诸实行。不过，除了联合国行动将执行的任务外，还有许多任务不在联合国权限之内，要是当事双方在协定中提出要求，便需要国际社会作出双边和多边回应，且必须与发展工作严密配合和协调。

13. 虽然仍在按迄今达成的协定和谅解来确定未来在苏丹部署的监测观察行动的确切任务和配置，但所需条件可能包括：

- 政治事务/斡旋；
- 监测停火和安全安排；
- 监测和协调为前战斗人员及与武装团体有联系者解除武装、复员和重返社会提供的外部支助，并可能予以协助；
- 促进发展和人道主义活动，包括监测难民和国内流离失所者的回返情况；
- 民政；

- 协调能力建设支助工作，并可能对以下领域进行监测和提供协助：
 - ✧ 警察和法治机构；
 - ✧ 人权和儿童保护；
- 协调排雷行动；
- 选举援助；
- 宣传。

14. 鉴于在部署联合国行动时在后勤方面将困难重重，而且随着战斗人员调整适应全面和平协定签署后的新现实，政治局势很有可能普遍脆弱，因此必须具备框架性接待能力，以确保尽早开始顺利、及时的部署。评估结果表明，未来的联合国行动必须分期部署。我正采取第一个步骤，在 S/PRST/2003/16 号文件授权范围内扩大现已在苏丹开展活动的一小组人员的力量，立即部署更多支助人员。

15. 该小组将并入我拟议安全理事会核准设立的联合国先遣队。考虑到未来的行动可能属多层面性质，而且需要确保联合国系统所作的努力统筹一致，并为了最好地应对后勤方面的挑战，先遣队成员应包括上述各个领域的专家、联络干事、安保人员和强大的特派团支助单位。先遣队将确保与联合国国家工作队一起协调筹备工作，以便联合国在冲突后苏丹发挥作用，并将与当地当事双方建立高级别联系和工作关系，其成员将包括最多 25 名军事联络官和军事支助人员。军事联络官将在已设想的主要地区部署；他们将与当事双方建立军事联系，商讨如何为未来的联合国行动切实做好筹备工作，并尽可能推动当事双方的地方武装力量之间建立联络安排。特派团支助单位自然应是强有力的，确保它能够为技术规划人员提供有效的支助服务，并同时能够继续现行的实际行政及后勤筹备工作，以期最终顺利、及时地建立监测核查和平支助行动。这些筹备工作包括勘察和筹备接待区和中转区、部署站和通信中继站、重要设备的先期进驻以及为以后需要招聘的当地工作人员寻找合格候选人。先遣队还将需要一架专用飞机，以便能在行动地区内自由活动。如果在全面和平协定签署后，安全理事会设立一个正式的特派团，兹设想先遣队将被纳入其中。

16. 我打算很快任命未来的联合国和平行动的高级领导层，其中包括一名特别代表和两名副特别代表，以便主持现行的筹备工作。虽然计划由我的特别代表以及先遣队主要成员率联合国代表团参加在内瓦萨举行的最后阶段和平会谈，但我将立即派出我的一名副特别代表前往苏丹，兼任联合国驻地协调员/人道主义协调员。我认为必须在现阶段作出这些重要任命，以便确保内瓦萨谈判与其后各执行阶段之间的连续性，并鉴于苏丹境内目前的人道主义紧急情况，以便迅速安排部署一名新的联合国驻地协调员/人道主义协调员。

17. 为了执行上述任务，先遣队需要苏丹政府和人运/解放军随时给予充分合作。先遣队尤其需享有一切必要的特权、豁免及便利，以便有效地行使职能，包括以尽可能最直接的路线完全不受限制地在苏丹全境自由行动、免受护照和签证条例的管制、有权不受任何限制地运入和运出一切必要的资产、用品和设备、通信自由和可以征聘当地工作人员等。为了查实苏丹当事双方的确承诺采取必要的切实措施，使先遣队能够开始行使职能，我将在安全理事会决定授权设立先遣队后立即开始与苏丹政府和人运/解放军商议一项协定草案。原则上，这样一项协定将为 1946 年《联合国特权和豁免公约》的适用提供依据，苏丹是该公约的缔约国；而且根据大会和安全理事会关于维持和平及和平行动的决议，这样一项协定将包括部队地位示范协定（A/45/594）和《联合国人员和有关人员安全公约》的相关规定。这样一项协定也将包括为联合国雇用来提供物资和（或）服务的承包者及其雇员提供便利的规定。

四. 结论意见

18. 最近签署的关于权力分享、努巴山脉和青尼罗河南部地区及阿卜耶伊等问题的议定书给苏丹人民、实际上是给整个区域带来了希望，如今终于可以结束这场折磨着数以百万计苏丹人民生活 20 多年的可怕战争。国际社会一致渴望看到和平进程早日缔结成果。我深信，本报告建议部署一支先遣队，即表明了国际社会援助当事双方的承诺，也增强了联合国自身迅速参与协助苏丹人民的能力，以便他们向一个盼望已久的和平与发展的新时代过渡。

19. 苏丹和平进程年复一年出现虚幻的曙光，在最近几个月中却长足向前。伊加特主持的谈判是一个漫长进程，经常面临破裂的危险。经过这么多年的战争，当事双方终于将他们的国家引到一个历史十字路口，这是结束非洲一场历时最长、最棘手的战争的最佳机遇。我向当事双方、尤其是他们各自的代表团领导人，即首席副总统阿里·奥斯曼·穆罕默德·塔哈和人运/解放军主席约翰·加朗·德马比奥博士致敬，他们全心全意致力缔结这些框架议定书。我称赞所有外部伙伴为这个和平进程所做的工作，尤其是由肯尼亚、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国三国以及伊加特伙伴论坛成员领导的伊加特调解小组。

20. 国际社会在祝贺相关各方致力通过谈判达成解决的同时，或许还应注意以下三个特别令人关切的领域：当事双方应真诚执行其所签署的协定；当事双方应利用其影响力，使达尔富尔区域、上尼罗河马拉卡勒地区和其他地方的战斗立即停止，这些战斗依然在毁灭生命和生计；国际社会应了解到并一致认为，只有不断地保持接触，提供大量投入和资金，才有可能在苏丹实现和平。

21. 在苏丹执行各项框架议定书将与拟订这些议定书一样艰难，在今后六年半中，人们会多次感受到我们今日的乐观似乎是遥远的记忆。每一方为缔结这些议定书作出了相当大的牺牲；要使这些议定书在和平执行阶段中得到遵守，还需作

出更多的牺牲。我呼吁当事双方遵守承诺，因为惟有真诚执行协定，他们才有能力为其人民提供一个和平、稳定的未来，让所有苏丹人都可以无惧暴力、不受歧视地生活，当事双方在《马查科斯议定书》中庄重声明的民主、人权、宗教自由和自决等理想才会扎根。

22. 在苏丹政府和人运/解放军承诺致力于和平的同时，该国部分地区的战斗仍然激烈。我对苏丹南部上尼罗河希勒克地区人民所经受的暴力以及南部其他地区最近发生的一些零星冲突深为关切。我呼吁苏丹政府和人运/解放军利用其影响力确保战斗完全停止，以表明致力于和平的决心。同样，达尔富尔的灾难性局势是一个问题，将使苏丹和平协定更难执行。就达尔富尔问题达成一项有意义的协定，是联合国今后在苏丹成功地发挥作用的根本；在该国一部分地区进行经同意的监测核查行动，但该国另一部分地区仍有持续的冲突，这种局面在苏丹境内和国际上都是政治上无法持续的。我敦促冲突双方毫不拖延地缔结一项政治协定。

23. 我还吁请国际社会在谈判最后阶段以及在全面和平协定签署后的漫长过渡时期继续发挥作用。联合国的努力仅是在苏丹境内维持和平所需做的工作的一小部分。国际社会的坚定支持和投资对和平进程取得成果至关重要。重建这样一个幅员辽阔的国家是一项艰巨任务。没有不懈、耐心的承诺，苏丹南部极有可能再次陷入冲突和混乱状态。我促请国际社会作出这种投资，帮助长期受难的苏丹人民实现和平，帮助该区域实现稳定和经济良境。作为第一步骤，我建议安全理事会支持设立本报告第 15 和 16 段概述的先遣队，最初任务期限为三个月。