



安全理事会

Distr.: General
3 December 2004
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、安全理事会第 1564 (2004) 号决议第 15 段和安全理事会第 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 2004 年 7 月 30 日第 1556 (2004) 号决议第 6、13 和 16 段、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 11 月 19 日第 1574 (2004) 号决议第 17 段提出的。

二. 安全

2. 11 月 9 日在阿布贾签署人道主义问题和安全问题的议定书后，达尔富尔相对平静了约一周。但 11 月底局势恶化，政府军与苏丹解放运动和苏丹解放军（解运/解放军）冲突增加，造成警察和平民多人死亡。11 月 22 日，暴力达到高峰，解运/解放军袭击北达尔富尔的泰维莱镇，控制所有派出所数小时。苏丹军队以牙还牙，发起猛烈攻击，据报还动用了轰炸机，迫使解运/解放军撤出泰维莱。但战斗一直持续到 11 月 24 日，造成大量伤亡。双方均宣布不再受停火条件约束，北达尔富尔宣告进入紧急状态。

3. 此外，11 月 13 日和 22 日，解运/解放军袭击了南达尔富尔 Kalma 境内流离失所者营地附近的一个派出所，打死数人。袭击是否从该营地内部发动，有关报道说法不一。

4. 11 月 24 日，联合执行机制在我的特别代表和苏丹外交部长共同主持下召开了一次紧急会议，商讨泰维莱和 Kalma 营地事件。会上，政府提出了 11 月 9 日至 22 日期间解运/解放军被控违反停火事件清单，令人对泰维莱周围地区战斗中警察死亡人数日增感到关切。根据政府提供的数字，两天内 29 名警察被杀。

5. 非洲联盟（非盟）正在核实这些事件的有关报道，随后联合执行机制各合作伙伴将就有关指控得出结论。在非洲联盟调查产生结果前，该机制有些成员已得



出初步结论，认为泰维莱和 Kalma 的袭击事件，责任在解运/解放军一方。讨论的另一个问题是，据报政府动用飞机轰炸泰维莱镇，以示报复，此种报道如属实，则是违反《阿布贾安全议定书》的行为。

6. 我的特别代表则告诫政府：(a) 在对袭击作出反应时，要最大程度地力行克制；(b) 遵守 11 月 9 日根据《安全议定书》作出的承诺，不要作敌对军事飞行，特别是不要进行空中轰炸（《安全议定书》中有一条规定，双方同意不在达尔富尔境内和上空作敌对军事飞行）；(c) 在任何军事行动中均避免将平民定为攻击目标，并确保受其影响的民兵也不这样做；(d) 给予非洲联盟开展工作所需的最大程度的自由。虽然他确认，政府不作出反应有难度，但他强调，政府必须信守职责，在已签署的各项《议定书》规定的限度内采取行动。

7. 对此，外交部长向联合执行机制各合作伙伴保证，绝对没有动用飞机进行轰炸或以平民为攻击目标，而且政府将与非洲联盟同时对有关指控进行调查。他还说，政府会确保与非洲联盟通力合作，并将保护达尔富尔的主要公路，直到非洲联盟可以自己承担起这项任务。虽然部长也同意，最后一点很可能有争议，但他认为，尽管非洲联盟婉拒政府主动给予的保护，但达尔富尔公路仍不安全。政府决定保护公路，是因为政府认为，所谓自卫，不仅要保护士兵、警察和平民，还要保护公私财产。

8. 11 月 25 日和 26 日，联合停火委员会在恩贾梅纳开会，讨论上述暴力事件。非洲联盟说，自 8 月中以来，双方已实施约 40 起违反停火行为，最严重的是在泰维莱发生的战斗。双方相互指责对方挑起暴力。但从积极的方面看，政府和解运/解放军承认，各自的代表曾表示，由于达尔富尔暴力事件不断升级，不再遵守停火协定的规定，但双方重申遵守停火协定。

9. 会上，非洲联盟批评双方一不再信守承诺；请政府提出将包括金戈威德在内的武装民兵缴械的计划和时间表；并要求解运/解放军以及正义与平等运动在今后几周内提供资料，说明其部队所处的位置。非洲联盟表示，如果双方不这样做，非洲联盟只得将此事提交非洲联盟和平与安全理事会以及联合国安全理事会。非洲联盟还建议建立商定框架，处置违反停火协定的各方，并加速在达尔富尔部署非洲联盟部队。我感谢非洲联盟的举措，因为安理会对双方履行承诺方面缺乏进展多次表示严重关切。

10. 除了泰维莱和 Kalma 的战斗外，11 月还发生了下列主要安全事件，这些事件已得到驻达尔富尔观察员和人道主义机构的证实：

(a) 违反停火的行为持续不断。11 月初，北达尔富尔地区盗匪和抢掠事件增加，尤其是在主要公路上。有些劫持人质事件仍未解决。11 月 12 日，有些武装人员在迈利特以南抢劫了一辆商用卡车，家禽被武装部落人员盗窃。后来通过部落首领间的谈判，追回了被盗的家禽。

(b) 11 月 7 日，政府及其武装民兵袭击库图姆地区，打死解运/解放军 20 多人。11 月 3 日，从 Nyala 前往法希尔的政府军用车队遭解运/解放军袭击，8 名士兵被打死。11 月 6 日，据说护送从法希尔前往科马的商用卡车的警察机动巡逻队，遭到武装人员的袭击，也造成了伤亡。

(c) 11 月 7 日，运载 30 名旅客和国际非政府组织救济物资的有些商用卡车遭到拦截。三人仍不知下落，卡车和货物也不知去向。11 月 8 日，从法希尔前往迈利特的五辆载有货物的商用卡车被武装人员拦截并抢劫。11 月 13 日，从法希尔前往 Umkadada 的两辆商用卡车被武装人员抢劫，而据报有些旅客，包括一名谢赫受伤。

(d) 在南部，11 月 11 日，为报复此前 Labado 地区武装部落人员的袭击，据报约 2 000 名解运/解放军攻击 Taishia 地区，约 40 名武装部落人员和 27 名解运/解放军被打死。11 月 12 日，解运/解放军袭击了 Duraysah 地区的一个火车站。11 月 19 日，正义与平等运动部队袭击 Graidia，攻陷行政大楼，在非洲联盟调解后撤离。

(e) 非洲联盟证实，在海沙拜，阿拉伯裔部落人员于 11 月 10 日焚烧了一个村庄。同样，11 月 22 日，西达尔富尔的阿拉伯裔部落人员焚烧了一个村庄。

(f) 在西达尔富尔，令人忧虑的事件持续发生。11 月 2 日、3 日和 26 日，据报全国改良与发展运动袭击了 Kulbus 地区周围的四个村庄。该运动还在其据点 Jebel Moon 地区与武装民兵发生冲突。另据报，11 月 19 日和 21 日，乍得军队越界采取行动，可能造成严重的区域影响。

11. 虽然上文简要介绍了 11 月日复一日发生的许多安全事件，但由于局势动荡，很难明确、全面了解这方面的情况。但如以往的报告所述，从中可以推断出某些趋势：

(a) 暴力事件可能继续升级。苏丹解放运动/解运/解放军严重违反了对《阿布贾议定书》的承诺，如果政府在苏丹解放运动/解运/解放军挑衅时不表现出克制，则缺乏安全的情况会严重恶化。

(b) 据目击者说，政府继续采用空中轰炸报复上述袭击，而政府予以否认。

(c) 解运/解放军加大了对警察的攻击力度，本月死亡人数有所增加。其原因有几个。第一，与军队相比，警察比较弱，解运/解放军可从他们那里缴获枪支、弹药和车辆；其次，解运/解放军试图证实他们的断言，即金戈威德成员已编入警察部队；通过使警察失去战斗力并扩大控制区，显示他们正在增强的实力；让国际社会重新关注达尔富尔，特别是在 11 月 18 日和 19 日安全理事会召开以北南进程为重点的会议之后。我的特别代表与解运/解放军领导层在泰维莱暴力

事件后进行了讨论，后者始终否认参与 11 月 22 日的攻击。这可能意味着，解运/解放军首领已失去对一些战地指挥官的控制。

(d) 全国改良与发展运动这个新的反叛运动似乎已控制杰贝勒穆恩和提内之间的地区，并继续加强在西达尔富尔的活动。针对这一情况，据报在杰贝勒穆恩地区，11 月底已调动武装民兵和更多政府部队。全国改良与发展运动的装备似乎比较精良，有着密切的跨界联系，可能会将不安全因素扩大到达尔富尔以外。由于全国改良与发展运动未参与缔结任何一项关于达尔富尔问题的协定，对在西达尔富尔提供人道主义援助的人员而言，安全风险更大了。联合国已开始与全国改良与发展运动取得联系，设法让他们保证不伤害在其控制区提供人道主义援助的人员。

(e) 法律和秩序依然混乱不堪，因为盗匪现象、哄抢牲畜和劫持绑架事件持续发生。人道主义工作者和车队也经受越来越大的风险。由此产生的不安全状况导致物价上涨，转而又会增加对援助机构的需求量，因为有多人寻求粮食救济。

(f) 10 月 27 日，解运/解放军在扎林盖地区绑架 18 名部落成员作为人质，似乎将在杰贝勒马拉地区引发一场大战，金戈威德的知名首领穆萨·希拉勒正在集结部队。不过，经非盟调解，其中一些人质获释，紧张局势已有所缓和。西达尔富尔和南达尔富尔这两个州的州长也要求游牧部落和解运/解放军缓和紧张状况。然而，如果任由这些事件发展，更多的攻击就会接踵而至。

三. 解除金戈威德及其他武装民兵和不法团体的武装

12. 在解除金戈威德武装方面，11 月份没有进展。依照安全理事会第 1564 (2004) 号决议，苏丹政府应向非盟停火委员会提供有关逮捕或解除金戈威德及其他武装团体武装的一切资料。但停火委员会确认，政府至今未邀请其核查任何解除武装活动。同时，有关喀土穆一些人向民兵供应武器的指称越来越多，但有关情况还有待确证。

13. 如上文第 9 段所述，在 11 月 25 日的联合停火委员会会议上，非洲联盟要求苏丹政府提供解除金戈威德及其他民兵武装的计划和时间表。正如我前两次报告 (S/2004/787 和 S/2004/881) 所述，苏丹政府曾在 9 月 17 日的联合执行机制会议上宣布，不久将提出一份关于设立武器收缴委员会的详细计划。但迄今，联合国未收到任何此类计划。

14. 这方面缺乏进展令人甚为关切。显然，苏丹政府不愿履行安全理事会各项决议和此前其他协议规定的义务，特别是 7 月 3 日《联合公报》规定的义务。

15. 苏丹政府必须作出进一步努力，减少不安全现象，确保复员战士的持续生计，并规劝他们不要加入其他民兵或成为土匪。为此，必须与有关各方协商执行全面

的解除武装、复员和重返社会方案。如果政府不能走出必要的第一步，解除对平民构成主要威胁的民兵的武装，不安全局势就会持续存在。

四. 有罪不罚和建立信任

16. 此外，没有任何迹象显示苏丹政府正在逮捕和依法惩治金戈威德首领，而这是安全理事会自通过第 1556 (2004) 号决议以来最重要的一项要求。苏丹政府必须明白，有罪不罚依然是境内流离失所者和收容者感觉不安全的一个主要因素。

17. 境内流离失所者仍对警察缺乏信任，原因通常是有罪不罚的现象持续存在，以及警察拒绝受理他们的控诉。为改变这一状况，开发计划署和红十字国际委员会于 11 月中旬联合推出了关于人权和苏丹法律的培训课程，对北达尔富尔和南达尔富尔的 898 名警察、安全与司法官员，以及传统权力机关和民间社会进行培训。虽然达尔富尔的总体局势不断恶化，但据联合国实地工作人员报告，个别警察的态度和行为举止已略有改善。不过，要评价其影响为时尚早。改变目前的态度和改革反效结构，需要有一项长期和循序渐进的战略。

18. 国际调查委员会自 10 月 7 日成立后，于 11 月 7 日至 21 日访问了苏丹。委员会成员会见了副总统奥斯曼·塔哈及司法部、国防部、内政部和外交部部长等政府高级代表、国际援助机构和民间社会团体。随后，委员会于 11 月 11 日至 17 日走访了达尔富尔的三个州。访问结束后，由司法调查员、分析员和法医专家组成的一个小组继续留驻苏丹，从事进一步调查。

19. 委员会访问喀土穆之后，在 11 月 12 日举行的联合执行机制会议上，司法部长对委员会的工作作了如下保证：(a) 政府将接受委员会的报告，不论其结论如何；(b) 事件目击者不会被虐待；(c) 根据奥马尔·哈桑·巴希尔总统的严格指示，没有苏丹官员会阻挠委员会的调查。

五. 达尔富尔的人道主义状况

20. 达尔富尔的人道主义状况依然严峻，平民百姓的救济需求几乎没有丝毫减弱的迹象。到 11 月 1 日，受冲突影响的人数，包括境内流离失所者、收容者和其他需要救济的人在内，再度增加 25 万，总数已接近 230 万，超过达尔富尔冲突前预计人口 600 万的三分之一。人数增加的主要原因是需要援助的常住收容者增多，据估计，达尔富尔全境现有此类人口 60 多万。在净增长的受冲突影响居民人数中，北达尔富尔为 15 万，而西达尔富尔为 5 万。如果安全局势得不到改善，这一增长趋势将持续到年底甚至明年。由于持久危机影响到经济，许多达尔富尔居民变得越来越易受伤害。

21. 人道主义团体在满足受冲突影响居民的最基本生活需求方面取得了更多进展。尽管安全局势不稳，人道主义机构还是增加了人道主义援助的总量。但在北

达尔富尔等地，由于不安全因素增加，车队遭受攻击，粮食交付受到严重影响。10 月份只有 60% 左右的受冲突影响居民收到粮食，比 9 月份减少大约 10%。由于经费改善，临时住所及相关非粮食类物品的援助覆盖面从 52% 上升到 61%。在供水和卫生方面已取得更多进展，但差距仍然很大。在保健方面，北达尔富尔仍是最缺乏药品供应和初级保健设施的地区。

22. 根据联合国粮食及农业组织的报告，达尔富尔正面临连续第四个低收成年，情况类似于 1984 年饥荒之前。谷物市场崩溃，表明大量农民无力耕种，也没有留存任何种子。同样令人焦虑的是，粮食价格高出正常水平 60%，随着越来越多的家庭没有充足的购买力进行自我支撑，人道主义援助需求可能会进一步增加。由于下一个主要播种季节最早要到 2005 年 6 月，收成要到秋季，至少在 2005 年底以前，达尔富尔将需要大规模的人道主义援助，包括大批粮食援助。

23. 如何保证适当的营养水平仍是一个重大挑战，因为许多农村社区正面临严重的粮食危机。根据世界粮食计划署牵头对达尔富尔三个州所作的粮食安全与营养评估，达尔富尔五岁以下儿童中有 22% 营养不良，而近半数家庭没有足够的粮食。由于预期低收成和粮食价格暴涨，总体营养不良率可能会进一步升高。与此同时，在提供有针对性的营养支助方面取得了一些进展。4 月到 11 月间，共有大约 6 万名儿童在补充营养中心或保健营养中心领用了营养餐。大部分中心的领用人数稳定，但也有一些中心人数减少。最近刚刚在西达尔富尔和南达尔富尔所作的调查显示，营养状况已明显改善。由于严重急性营养不良率下降，一些非政府组织已关闭若干保健营养中心。

六. 供资

24. 向达尔富尔危机的人道主义应急提供的资金数额有所增加。2004 年，达尔富尔和乍得所需经费的 75% 以上已得到满足，联合国及其伙伴在 2005 年苏丹工作计划中确定整个苏丹所需经费总额为 15 亿美元左右，其中 6.2 亿美元用于达尔富尔。工作计划还包括以苏丹南部、过渡地区和苏丹东部为重点的各种方案。

25. 该工作计划是经与苏丹政府和苏丹人民解放运动/解放军(人运/解放军)协商后制定的，已于 11 月 30 日启动。该计划是一个综合性的救济、恢复和发展行动计划，其依靠的是联合国及其伙伴打算在 2005 年期间执行的活动，重点是加强争取和平方面的进展，一旦和平协定签署就对它提供支助以及应对苏丹 400 万左右的人的需求。为了保持对达尔富尔的持续的紧急状况的适当回应并加强该国其他优先地区的救济活动，我敦促捐助者尽可能多地“前期投放”对人道主义努力的捐款。2005 年初供资流动方面的任何延迟将会对救援工作和联合国及其伙伴计划予以援助的数百万苏丹人产生严重影响。

七. 人道主义准入

26. 10 月, 不安全程度的增加以及雨季对达尔富尔区的人道主义准入产生了负面影响。11 月, 雨季消退, 但不安全状况依然存在。达尔富尔区的弱势人员作为一个整体的可接触比例由 90% 左右降至 80%。在北达尔富尔州, 数以万计的人无法获得救济, 这些人的可接触比例降至 67%。

27. 人运/解放军, 在较少程度上政府, 均对准入的下降负有责任。例如, 在泰维莱, 它们的行动致使提供人道主义援助的工作停止, 人运发动进攻, 政府作出回击, 迫使人道主义活动中止一周, 造成 30 000 多名境内流离失所者无法获得援助。在 11 月 2 日和 20 日境内流离失所者被迫迁移时, 政府不让人道主义工作者进入 Al Geer 营地, 此举违反了以前的协定和国际人道主义法。当救援工作人员力图进入难民营援助境内流离失所者时, 警察威胁要拘留他们。

28. 政府总体上保持着限制进口人道主义物资和设备的暂停令。差不多已有 70 个非政府组织注册在达尔富尔开展工作。参与达尔富尔行动的人道主义工作人员数目从 10 月 1 日的 6 100 名增加至 11 月 1 日的 6 500 名以上, 其中包括近 800 名国际援助人员, 就反映了这一情况。但是, 过去两周, 给非政府组织发放签证的速度比前几个月放慢。此外, 在允许国际非政府组织继续无条件开展工作方面, 一些政府当局的立场似乎趋硬。应该保留和充分尊重非政府组织的能力, 以对外界谈及影响其活动的危机的各方面问题以及任何一方对平民人口产生的威胁。

29. 在月底, 由于反叛运动实行的限制, 对叛军控制区的人口的人道主义准入更加困难。在对泰维莱发动进攻期间, 情况特别如此。

八. 回返和迁移

30. 在我以前的各报告中指出, 由于返回区安全情况仍然不稳定, 压倒性多数的境内流离失所者近期内并不打算返回其村庄。达尔富尔过去 30 天发生的事件使他们更缺乏信心。而且, 尽管政府致力于利用根据政府与国际移徙组织(移徙组织)于 8 月 21 日达成的谅解备忘录所设立的管理协调机制来确定回返和迁移的可行性, 但一些当局单方面行动, 强迫境内流离失所者迁移。

31. 在北达尔富尔州, 11 月 2 日, 人道主义事务委员会专员确认, Abu Shouk 营地的 121 个境内流离失所者家庭返回他们在科尔马地区的家园, 由州长和当地非政府组织提供交通、粮食和粮食以外的物品。这种做法违反了管理协调机制协定, 因为没有与联合国或移徙组织协商。究竟这一回返是否是自愿性存在相互矛盾的报道。此外, 有 113 名教师搬出难民营去了其他地方, 后来由大约 30 名教师替代了这些教师。

32. 11 月 10 日，联合国援助人员亲眼目睹了暴力解散尼亚拉地区的 Al Geer 营地以及将境内流离失所者迁往他处的事件。许多境内流离失所者逃入周围地区，担心他们将被迫迁往他们认为更不安全的地方。一家非政府组织声称，它的医疗设施被催泪瓦斯摧毁，其医生被枪逼着撤出，病人遭到殴打。这家非政府组织报告说，由于对难民营的袭击，185 人受伤。

33. 就在当天，联合执行机制的两位共同主席访问了尼亚拉，包括 Al Geer 营地，以评估迁移和回返的情况。我的特别代表确认了有关当地安全部队在迁移境内流离失所者中不正当使用武力的报道。移徙组织也确定，他们的迁离是不恰当和被强迫的。州长和人道主义事务委员会专员争辩说，不得不迁移这些难民营，因为它们建在私人财产上，并对附近的一个军事设施带来了安全风险，因为这些营地向尼亚拉的大量不是境内流离失所者的公民提供服务。

34. 南达尔富尔州的州长一直在提将境内流离失所者迁出 Kalma 营地的可能性，这是南达尔富尔州最大的营地之一，收容的境内流离失所者的估计人数为 80 000 人。他认为，地方当局不能确保这样数量庞大的一群境内流离失所者的安全。我的特别代表与州长进行了讨论，并在联合执行机制的框架内进行了讨论。他指出，联合国并不反对此类迁移，但强调任何迁移必须要按照商定的程序和相关国际标准以及人道主义法进行。

35. 11 月 11 日，外交部长和我的特别代表参观了政府确定的尼亚拉南部三个返回场地，Sania Dalaiba、Abu Ajoura 和 Shataya。联合执行机制代表团以及联合国驻地人道主义协调员以前曾参观过这些场地。就 Abu Ajoura 的情况而言，返回者中并不包括原来居住在该村的所有部落；就 Shataya 的情况而言，返回者只包括一小群人，这些返回者在叙述中均一致表示，因为警察的存在及其行为，他们感到安全。他们表扬州长所进行的努力，州长向他们介绍了该地区各部落间进行和解的观点。当局还支助他们恢复这些场地。在所有这些场地，国际非政府组织和联合国工作人员均不在场。联合国将对这些地方情况进行审查，以评估在多大程度上满足了迁移的条件，并确定为促进目前正在进行的和解与返回提供外来援助的可能性。

36. 联合执行机制两位共同主席对尼亚拉的访问得出下列结论，后来在 11 月 12 日联合执行机制会议上向该机制的成员介绍了这些结论：

(a) 政府有权根据透明标准确定迁移场地；

(b) 联合国不反对迁移本身，愿意协助政府进行完全符合国际人道主义法和普遍接受的标准迁移工作；

(c) 境内流离失所者的回返和迁移均需得到管理协调机制的核准；

(d) 在迁移工作过程中对境内流离失所者和人道主义工作者的暴力行为和过度使用武力是不可接受的；

(e) 将在包括地方政府当局、非洲联盟、联合国、非政府组织和境内流离失所者代表在内的当地所有利益有关者中建立有关迁移和相关问题的大为改进的协商机制；

(f) 需要非洲联盟监测员和保护部队来守卫救济品护送队，需要沿着救援走廊建立常设和机动站；

(g) 将与境内流离失所者、政府、联合国、非政府组织和非洲联盟密切协商，制定在自愿返回情况下提供援助的准则。鼓励非洲联盟增加在返回区的巡逻、人道主义机构更经常地进行访问，联合国积极支助和解和复原努力。

九. 人权与保护

37. 据报告，解运/解放军和正义与平等运动加强了对境内流离失所者的招募和控制，这让我感到担忧。在 Abu Shouk、Zam Zam 和 Kalma，人权观察员接到的报告表明，反叛运动正在境内流离失所者营地内建立某种结构，据此控制境内流离失所者和人道主义救援组织之间的联系。这将危及境内流离失所者、人道主义工作人员的安全和营地内人道主义观察员的工作。我敦促所有各方遵守《阿布贾议定书》规定的义务，保持各营地的民用性质。

38. 据报性暴力和强奸行为在达尔富尔各地仍然存在。例如，11 月 19 日，在北达尔富尔州的 Kabkabiyah，一大批流离失所的妇女遭到武装部落男子的侵犯。一般情况下，警察仍然很不情愿调查境内流离失所妇女报告的案件，甚至拒绝承认人权观察员向警察报告的案件存在。

39. 在南达尔富尔州，逮捕，包括任意逮捕数目激增。11 月 22 日 Kalma 营地出事以后，20 多名境内流离失所者被逮捕。这些人现在由警察拘留，接受调查。在北达尔富尔州，境内流离失所者遭到任意逮捕的情况似乎在上个月有所减少，可是，仍然存在逮捕收容社区平民的现象。另据报告，在迁移的过程中存在着对境内流离失所者使用酷刑和警察粗暴对待他们的现象。

40. 警察和地方当局仍在骚扰和威胁与人权观察员和到访的代表团接触的境内流离失所者。苏丹政府曾在《阿布贾议定书》中承诺防止任何一方或团体对平民进行这种恐吓行为。联合国及其国际伙伴在联合执行机制会议上指出，苏丹政府有义务保障境内流离失所者的安全。

41. 达尔富尔的暴力和强迫迁移现象不断升级，儿童仍然是最脆弱的受害者之一。11 月 2 日，一群儿童被装上卡车，运送到南达尔富尔州的一个新营地，被迫离开自己的父母。至少有五名儿童被迫与家庭分离。同一天，有 13 名儿童和妇

女在南达尔富尔州的 Kalma 营地外拾柴时被绑架。据报告，在 11 月 15 日 Kalma 营地发生的枪击事件中，有两名儿童被打死。11 月 22 日 Kalma 营地出事以后，另有两名儿童被关押在南达尔富尔州的监狱。

42. 我在以往的报告中曾提到针对苏丹的全面保护战略，在联合国通过这一战略以后，征聘新的人权和保护干事的工作已经开始。我的特别代表要求增派 50 名人权观察员和保护干事，以利于保护战略的实施。

43. 自从我的上一份报告提交以来，在人权观察员自由、通行无阻和及时进入拘留中心方面没有显著进展。此外，在某些营地，对人权观察员的活动施加了限制。

十. 达尔富尔和平进程

44. 我在上一份报告中曾经提到，苏丹政府、解运/解放军和正义与平等运动当时正在阿布贾进行谈判。谈判进行得非常艰难，因为这两个运动拒绝签署关于改善安全和人道主义局势的商定议定书，并且在就其他所有问题达成一致之前，拒绝进行任何政治谈判。令人鼓舞的是，在非洲联盟调解小组的领导下，各方最终签署了商定议定书并开始就政治问题进行谈判，以期就原则宣言达成一致，为签订政治协定奠定基础。虽然在 11 月 11 日谈判暂停之时各方尚未完成原则宣言的谈判工作，但是已经朝向这一目标取得了实质性的进展。各方还同意不久在阿布贾重开谈判。非洲联盟宣布将于 12 月 10 日在阿布贾开始新一轮谈判。

45. 虽然最近出现一些挫折，但对国际社会来说，人道主义和安全问题议定书的签署是一个好消息。这是阿布贾进程的一个具体成果，为各方将来的谈判打下了一个基础。这也表明，虽然各方在过去犯下种种暴行，彼此之间极不信任，但是他们愿意通过政治手段解决达尔富尔冲突，而且他们是可以进行合作的。此外，关于改善人道主义局势的议定书载入了一些新的承诺条款，这十分有利于向达尔富尔各地贫困人口提供援助和保护境内流离失所者在原居住地的权利。议定书设立了一个联合促进股，由非洲联盟与联合国密切合作并在国际社会的参与下进行领导。该股将在现场工作，以便确保议定书得到充分执行，解决新出现的需求和障碍，并探讨在达尔富尔动乱地区重建信任和信心的途径。这一协调机制将对向各方和达尔富尔人民提供宝贵的帮助。

46. 然而，由于从 11 月 21 日开始达尔富尔安全局势突然恶化，随后出现了多起暴力事件，这使安全议定书的签署黯然失色。《阿布贾议定书》和在此之前签订的《恩贾梅纳协定》为国际社会衡量各方的守约情况订立了明确的基准。国际社会可以通过采取共同行动和共同施加压力来支持和促进各方履行承诺。如果除非洲联盟的监测机制以外，国际社会在现场具有可靠和准确的监测机制，就能获得必要的导向，有的放矢地施加压力和采取行动。

47. 在阿布贾出现的另外一个可喜的进展是，各方终于愿意开始就政治问题进行商谈，与此同时，技术小组继续处理安全问题。这是一项重要进展，因为反叛运动以前的立场是坚持首先实现停火，然后再讨论政治问题。非洲联盟调解小组根据其对方提出的基本要求的理解起草了原则宣言建议书。各方提出的要求计有：承认苏丹的民族、文化、宗教和社会多样性；承诺维护苏丹的统一和主权；必须公平分配权力和国家财富；重申平等、公民权利、法治和保护人权等各项原则。

48. 11 月 18 日，塔哈副总统在内罗毕重申了苏丹领导人以前的声明，表示苏丹政府愿意将奈瓦沙模式作为政治解决达尔富尔问题的基础。他还说，这将赋予达尔富尔居民和苏丹各省的其他人民参与内部事务管理的能力并获得更多的权利。他还说，苏丹政府设想达尔富尔的政治解决方案是包括一项关于共享国家资源和财富的协议，使苏丹每个省、州和地区都能从中得到应得的份额，这样就能满足人民的愿望。这些实质性建议值得各反叛运动予以认真考虑并在下一轮谈判中作出回应。

十一. 非洲联盟

49. 在日益艰巨的情况下，加上资源有限，扩大的非洲联盟驻苏丹特派团（非盟特派团）还是发挥了积极主动的作用，对此必须予以赞扬。除了固有的监测任务外，非盟特派团还发挥了调停作用，以防止冲突和降低劫持人质和抢夺牲口事件引起的紧张状态。11 月 2 日，人道主义事务委员会专员通知骆驼牧主，表示非洲联盟将与人运/解放军和正义与平等运动进行谈判，以收回他们被盗走的财产。如果不化解这些冲突，有可能造成部族冲突升级。此外，11 月 22 日，非盟特派团对最近战斗期间被困在泰维莱的大约 40 名人道主义工作者顺利完成一次抢救任务。考虑到达尔富尔当前局势不靖，非盟特派团可以探讨是否可能加强其在各紧张局势地区的监测存在。非盟特派团可以考虑向这些关切地区派遣规模不论大小的特遣队，以通过其驻留保护平民。

50. 非盟特派团报称目前驻达尔富尔的部队有 800 多人，军事观察员刚超过 100 人。在 11 月的头一周，通过美国的援助向达尔富尔部署了 90 名卢旺达部队。11 月 6 日，更多的军事观察员开始从加蓬、冈比亚和埃及抵达。在下两周内，预计有部队从冈比亚、尼日利亚、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国抵达。

51. 在履行非盟特派团扩大的任务方面，后勤限制仍然是一个问题。通信设备、地面运输、固定翼飞机、航空燃料和医疗能力方面的不足继续制约非盟特派团的活动，因此，必须作为优先事项予以提供和建立。非盟委员会将继续协调捐助者的支助，以确保能够应对非盟特派团的优先需要。非盟特派团是在当地驻留的唯一监测机制，在建立达尔富尔的安全环境方面将继续发挥关键作用。为了有效发挥这项作用，国际社会必须向它提供所有必要的支助。

十二. 南北和平进程

52. 不到两周前，在安全理事会于内罗毕举行会议期间，安理会成员强调必须加速南北和平会谈，以便在年底之前达成全面和平协定。安全理事会的特别会议向谈判各方发出了一项明确的信息，表示国际社会随时准备全面支持政府间发展管理局领导的和平进程，可是各方有责任刻不容缓地达成协定。副总统塔哈和人运主席约翰·加朗承诺至迟在 2004 年 12 月 31 日达成一项全面和平协定；对此我感到鼓舞。正如我在内罗毕安理会会议上所说，南北之间的和平将有助于推动解决长期的冲突，也为处理该国其他地区隐约出现的冲突提供一个牢固的基础。

53. 虽然各方的谈判已接近尾声，有些问题尚需解决，特别是在过渡前时期和过渡期南方军队的经费筹措问题。11 月 26 日，各方恢复了技术一级的会谈，以就该问题和其他未决问题找出一个可以接受的折衷解决办法。为此，联合国派遣了一个专家小组到肯尼亚的奈瓦沙协助他们。我相信可以为这些问题找出可以接受的解决办法。然而，考虑到这些问题附带的政治后果，各方在他们当中自行商定解决方法方面可能遇到困难。国际社会在这个节骨眼上可以作出重大贡献：以国际协商一致作为后盾的公平、实际和积极的折衷办法可以缩短各方之间的差距，帮助他们及时缔结和平协定。在国际积极参与下的一项后续机制可以向各方提供必要的保证，确保公平地实施这项折衷办法。

十三. 结论意见

54. 在我提交给安理会的上一份报告中，我表明在南北会谈方面作出了进展，并欢迎非洲联盟和平与安全理事会在 10 月 20 日通过了非盟特派团扩大的任务。11 月在这条战线上作出了进一步进展，阿布贾会谈期间带来了积极的政治发展情况。安全理事会在内罗毕举行的历史性会议取得了成果，苏丹政府和人运/解放军承诺至迟在 12 月 31 日完成南北会谈和达成最后和平协定。在阿布贾，苏丹政府和反叛运动（解运/解放军和正义与平等运动）克服了他们之间的分歧，签署了人道主义和安全议定书，从而取得了突破。他们又能够开始讨论达尔富尔未来政治目标和机构所依据的原则宣言。在后勤能力有限的情况下，非盟特派团继续在达尔富尔发挥一项主动作用，化解各方之间的紧张状态。

55. 不幸的是，安全局势方面的倒退对政治战线产生的乐观精神投下了阴影。在达尔富尔，随着秩序瓦解，混乱情况迫在眉睫。在各方对《阿布贾议定书》作出承诺之后数天，违反停火情况继续下去。双方均应了解到，特别是在签署了《阿布贾议定书》之后，以暴力和敌对军事活动取得政治利益是不能接受的手段。反叛运动必须了解到，他们不能借口自卫或 11 月 9 日停止敌对行动协定之前发生的冤情为他们最近的侵略行为辩护。苏丹政府本身应该注意到，破坏对停火协定作出的承诺带来的负面政治后果，远远超过从使用空中轰炸可能获得的任何军事

利益。我吁请各方遵守他们的承诺，向非洲联盟紧急提供关于其部队确切地点的资料，并对其部队行使全面控制，以结束平民遭受的苦难。

56. 在内罗毕通过了安全理事会第 1574 (2004) 号决议之后，冲突的某些当事方认为该决议的用语较安理会以前有关苏丹问题的决议用语温和。然而，我的特别代表向他们清楚地表明，安理会在内罗毕举行的会议主要着重南北进程，因此，该决议中关于达尔富尔问题的段落并没有取代安全理事会以前关于达尔富尔问题的各项决议。这些段落只是补充以前各项决议而已。

57. 内罗毕的安理会会议将很多国际和区域角色的呼吁具体化，吁请解运/解放军、正义与平等运动和苏丹政府着重阿布贾进程和开展认真的政治谈判。对于南北谈判与阿布贾进程之间的联系，国际上也达成明确的共识。达成一项全面的南北和平协定，可为苏丹其他的贫困区域的整合努力提供一个基础，为和平创建一个新的政治联盟和促进喀土穆政权性质的改变。

58. 虽然南北谈判各方必须在他们为自己所定的最后期限内完成谈判，我担心的是双方中有些人员觉得破坏缔结全面和平协定的机会可能带来某种利益。内部摩擦、个人对抗、争取在南北进程之外获得更大利益或团体之间竞相出风头，都可能构成棘手的障碍。不能让拆台者干扰这个进程。

59. 缔结一项全面和平协定将对苏丹产生意义深远的影响，并且肯定引领该区域进入一个新纪元。这项任务对联合国驻苏丹先遣团和对整个国际社会构成艰巨的挑战。必须维持国际上的关心和支持。国际上对欧盟特派团的援助必须继续下去。联合国已经开始执行阶段的规划工作。依据安全理事会第 1574 (2004) 号决议和在全面和平协定一旦签署后，我会立即向安理会提出报告，并继目前的先遣团后就派出一个正式特派团的规模、结构和任务规定提出我的建议，其中将包括部队部署时间表。
