



秘书长关于苏丹的报告

一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会第 1547(2004)号、第 1574(2004)号、第 1556(2004)号和第 1564(2004)号决议提交的，安理会在第 1547(2004)号、第 1574(2004)号决议中请我在《全面和平协定》签署之后尽快为支持执行《协定》而设立的联合国行动的规模、结构和任务向安理会提出建议，安理会在第 1556(2004)号和第 1564(2004)号决议中请我将达尔富尔地区的应急规划工作纳入特派团任务中，协助非洲联盟规划和评价非洲联盟在达尔富尔的任务，采取适当步骤，增派驻达尔富尔的人权监测员，并依照 2004 年 7 月 3 日《联合公报》(S/2004/635, 附件)，与非洲联盟密切合作，筹备在达尔富尔支助执行今后的协定。

2. 在肯尼亚马查科斯签署第一项议定书两年半之后，阿里·奥斯曼·塔哈副总统代表苏丹政府以及约翰·加朗主席代表苏丹人民解放运动/解放军(人运/解放军)于 2005 年 1 月 9 日签署了《全面和平协定》，在历时几十年的毁灭性冲突之后，表现出空前的智慧。非洲国家和政府首脑、我的苏丹问题特别代表、我的非洲问题特别顾问以及其他重要人物出席了签字仪式。

3. 应该祝贺双方表现出这种政治远见，但是，还必须特别感谢政府间发展管理局(伊加特)进行调解以及肯尼亚政府和外部发起者作出不懈努力，使得和平谈判取得圆满成功，其中许多发起者为这一长期谈判进程提供了慷慨资助。我要公开赞扬非洲所发挥的杰出领导作用。《全面和平协定》标志着双方愿意结束非洲一次极为漫长和棘手的战争。在这场战争中，200 多万人被杀害，400 万人流离失所，大约 600 000 人沦为难民，被迫在苏丹境外避难。

4. 本报告阐述联合国先遣团自 2004 年 8 月设立之后在苏丹开展工作的最新情况，介绍《全面和平协定》，并讨论执行进程中的政治和人道主义问题。我在 2004 年 6 月 3 日的报告(S/2004/453)中开始规划联合国和国际社会在今后几年成功地协助双方所需要开展工作的范围。我还概述了我就联合国如何发挥作用协助双方



执行协定和巩固和平所提出的建议，并说明该区域内部和广大国际社会在今后漫长的执行时期应该提供哪些重要支助。

二. 联合国苏丹先遣团

A. 支持执行《全面和平协定》的筹备工作

5. 鉴于 2004 年头几个月伊加特领导的谈判已取得进展，安全理事会根据我的建议，在第 1547(2004) 号决议中授权设立一个政治特派团，以便利与有关双方进行接触，并为签署《全面和平协定》之后的和平支助行动开展筹备工作。根据这项决议，联合国设立了一个政治特派团，即联合国驻苏丹先遣团（联苏先遣团）。

6. 我的特别代表扬·普龙克于 2004 年 8 月 1 日开始担任先遣团团长，他也一直在领导联合国建立和平的工作，支持伊加特以及非洲联盟所调解关于达尔富尔问题的谈判。联苏先遣团人员在协助这两个进程；为肯尼亚奈瓦沙和平谈判的最后阶段指派了一个联合国多学科小组提供支助，确保谈判结果以及苏丹境内扩大行动的筹备工作两者之间发挥相辅相成的作用。

7. 此外，我的特别代表协同联合国国家工作队建立一个统一的结构，确保联合国能够妥善支持《全面和平协定》的执行工作。先遣团行政和支助部门的工作重点是拟定和修订当地的行动计划，筹备军事人员和文职人员的部署，并且向先遣团提供有效的前方支援。

8. 2004 年 8 月 5 日，政府签署了联苏先遣团的特派团地位协定，这项协定的全面规定除特派团人员之外，还适用于执行与先遣团任务相关的职能的联合国各部门、基金和方案。签订《特派团地位协定》之后，可以在苏丹政府控制的地区内开展范围广泛的筹备活动。先遣团下一步需要在人运/解放军控制的地区开展同样的活动。虽然先遣团完成了一些工作，但是，鉴于苏丹幅员广大，许多地区缺乏基础设施，后勤工作面临严峻的挑战，因此还有许多筹备工作要做。

B. 在达尔富尔的作用

9. 为了处理达尔富尔的严重局势，安全理事会 2004 年 7 月 30 日第 1556(2004) 号决议授予政治特派团更多任务。除了提交每月报告，说明政府针对金戈威德民兵及其领导人的承诺执行情况之外，安理会还请我将达尔富尔地区的应急规划工作纳入特派团任务中，包括协助非洲联盟规划和评价非洲联盟在达尔富尔的任务，并且与非洲联盟密切合作，筹备在达尔富尔支助执行今后的协定。因此，特派团已经开始这项应急规划工作。后来，2004 年 9 月 18 日安理会在第 1564(2004) 号决议中请我采取适当步骤，增派驻达尔富尔的人权监测员。由于这些新的发展，过去几个月内我的特别代表和联苏先遣团在达尔富尔深入开展各项工作，特别是支持非洲联盟和非洲苏丹特派团(非洲特派团)的工作，例如参加非洲联盟

调解的和平谈判，在亚的斯亚贝巴设立联合国援助小组，在非洲联盟委员会部署和管理非洲达尔富尔特派团时在战略上给予支持。

10. 必须赞扬非洲联盟和非洲苏丹特派团在资源有限而且日益艰难的情况下在达尔富尔开展工作。虽然我们期望奈瓦沙谈判对那里的冲突产生积极影响，但是，非洲联盟，尤其是非洲特派团显然将继续在苏丹这一地区建设和平及维持和平的努力中发挥关键作用。

三. 《全面和平协定》

11. 《全面和平协定》体现出强烈的国家自己当家作主的意味，各项议定书和协议的字里行间反映出，双方将负责执行这项《协定》；它还具体说明了双方需要联合国和国际社会在哪些方面提供大量援助和支持。《全面和平协定》由四项议定书、两项框架协议以及关于上述议定书和框架协议执行方式的两个附件组成。双方在《协定》起首语中确认，这些文件作为一个整体，是解决国内冲突这一广泛问题的具体模式，如果《全面和平协定》得到顺利执行，将成为苏丹善政的模式，有助于为维持和平与统一奠定牢固的基础。

12. 在 2002 年 7 月 20 日签署的《马查科斯议定书》中，双方解决了国家和宗教的地位问题以及苏丹南部人民的自决权问题。双方同意解决冲突的根源，建立民主施政体制，公平分享权力和财富，并且保障人权。双方确认实现苏丹统一是头等大事，同时决定在六年半过渡时期内，由过渡机构治理国家，并且设立国际监测机制开展工作。在这一时期结束时，苏丹南部人民将在国际监督之下开展公民投票，确定苏丹实现统一或者投票赞同脱离苏丹。这项议定书的执行方式要求国际社会提供援助，为下列若干重大政治和发展活动提供资金：建立主要的政治委员会，南部地区公民投票的筹备工作和遣返计划，重新定居，重返社会，复兴和重建，以便满足战争受害者的需要。这些执行方式还促请国际社会采取必要措施，支持《全面和平协定》及其充分执行，包括协助确保这项协定得到维护，防止单方面予以废除或撤销。

13. 在 2003 年 9 月 25 日《过渡时期安全安排框架协议》中，双方商定，一旦签署《全面和平协定》，就开始实施由国际社会监督的停火。国际监测和援助将包括监测和核查大量军事人员，包括双方各自武装部队的重新部署，以及监测联合/合并部队中大约 39 000 名军事人员。双方还同意在国际社会协助下执行解除武装、复员和重返社会方案，其中包括双方军队以及其他武装团伙大批人员复员。此后 2004 年 12 月 31 日的《过渡时期之前和过渡时期永久停火和安全安排执行模式协定》（《停火协定》）详细说明了安全理事会若决定授权设立的联合国和平支助行动军事人员可以发挥的监测和核查作用。此外，《停火协定》还呼吁联合国积极参加为协助执行《协定》而设立的若干机构。这些机构包括：停火政治委员会；停火联合军事委员会；各分区联合军事委员会；以及在整个行动地区部署的若干联合

军事小组。今后和平支助行动的成员将担任停火联合军事委员会和各分区联合军事委员会主席。《停火协定》还呼吁对安全部门改革的若干方面提供国际援助。

14. 在 2004 年 1 月 7 日《过渡之前和过渡时期财富分享协定》中，双方商定建立财富分享机制，确认苏丹各省的利益和需要。这项协定要求国际社会协助双方制订并执行南部地区提高能力的方案。双方还向国际社会表明，向苏丹提供冲突后建设和重建援助时，尤其是在南部以及受战争影响的其他地区和最不发达地区提供这种援助时，需要发挥强有力的作用。这项协定的执行方式要求国际捐助者发挥重大作用，向执行时期将设立的下列各领域国家委员会和机制提供资金：土地问题，石油生产，财政监测，过渡时期管理，银行和货币，以及监测和管理重建和发展基金。

15. 2004 年 5 月 26 日签署的《权力分享议定书》中，双方同意设立全国统一政府。由于认识到必须实现民主，尊重人权、司法，将权力移交给各省和苏丹南部地区政府，在所有各级实行善政，并且建立有适当权利保护全体苏丹人民利益的全国政府，他们还商定了权力分享安排。这项《议定书》概述了各级政府及其组成，以及在过渡时期第三年年底将完成各级政府普选的计划。这项议定书要求国际观察员参加观察选举，这项协定的执行方式将国际社会列为在苏丹全国各地举行所有选举的执行机构。这些选举的筹备工作和选举的执行需要国际社会作出重大努力。

16. 在 2004 年 5 月 26 日《解决科尔多凡省和青尼罗河省南部地区冲突议定书》中，双方就关于两个冲突地区的行政事务、民众协商事务和其他问题达成了谅解。在 2004 年 5 月 26 日《解决阿卜耶伊冲突议定书》中，双方就阿卜耶伊地区公民投票的行政事务和机制达成了协议。双方商定，将在阿卜耶伊部署国际监察员，确保这些协定得到充分执行。这两份议定书要求国际社会协助为若干重要的委员会和经济方案提供资金。

17. 2004 年 6 月 5 日《关于苏丹和平最后阶段的内罗毕宣言》标志着和平谈判最后阶段的开始，在这项《宣言》中，双方向区域和国际社会发出联合呼吁，要求为过渡到和平所急需的方案和活动提供资源。

18. 双方在《全面和平协定》起首部分中，向区域和国际社会发出联合呼吁，呼吁应邀目睹签署这项协定的各组织和国家坚定不移地支持《协定》的执行工作，并为过渡到和平所急需的方案和活动提供资源。

四. 风险与挑战

19. 国际社会一致希望看到苏丹实现和平。但是国际社会还必须意识到，协助苏丹双方在实现和平过程中克服分歧，需要时间和耐心，还需要相当多的资源和坚持不懈的努力。协调《全面和平协定》的所有方面是十分复杂的任务，这需要在

停火与治安安排、分享财富、分享权力和该国中心地区未来的行政管理的各方面的要求之间进行协调。

20. 双方和协助双方执行议定书和协定的各方面将面临艰难挑战。一些灰色地带和潜在的困难问题仍旧存在，双方对文件可能有不同的解释，这在今后可能造成争执。一些复杂问题留给主席团来决定，有些决定被推迟。按照《马查科斯议定书》的规定成立负责监测《全面和平协定》执行情况的评估和评价委员会的工作被推迟，直至通过国家临时宪法，成立主席团。另外，南部苏丹政府还面临一项挑战即需要从外国和地方来源筹资，支付军队薪水以及实现按比例缩减。

21. 与此同时，对于其他被排斥和不稳定区域也要找到政治解决办法，如达尔富尔和其他地区。区域和联邦的政治、法律和治安安排需要协调一致，相互配合。总之，和平协定的执行将大大改变该国的政治、经济和社会局势。苏丹人民和双方将面临重大选择，担负重大任务。

22. 联合国及其国际伙伴在协助双方执行和平协定时，必须预料到将面临关键时刻。在有些方面，事实已经证明苏丹是一个危险的工作环境，有时，在过渡时期之前和过渡时期内，执行和平协定起初会出现动荡，因此会出现更多的治安风险。在过渡期间内，围绕着一些关键事件可能出现紧张局势，如中期选举和全民投票。北方和南方其他武装集团的合并又是另外一项重大挑战，这要在国际社会的支持下，本着善意迅速进行。此外，因为心怀不满或受到影响的武装集团或民兵不愿接受两个主要方面任何一方的领导，可能进一步出现暴力。和平协定中没有详细说明这些武装集团和民兵同苏丹政府或人运/解放军之间的和解进程。

23. 在南方，过渡工作将影响到目前处在权力中心的某些人员。民主原则、法制、大规模的迁移和军队的缩减有可能威胁接近权力的人员的权威。另外，为了共同对付北方而压制下来的内部分裂和紧张局面可能再现。人运/解放军在采纳共同接受的政策，缓解长期的区域敌对关系，让战斗人员和领导人的政治和社会经济期待能够实现，以及响应其领导理事会要求等方面，可能面临内部挑战。人运/解放军还将同参加南南对话的南部各方进行联系，共同讨论如何建立南部体制，制定南部公共政策，按照和平协定的规定制定苏丹南部的共同远景。在协定签署之后，可能需要尽早让苏丹南部国防军(南部各派的联盟)得到确凿的保障：南南对话将本着善意进行，其结果是公平分配政治和社会经济权力。

24. 在北方，传统的权力结构要改革，以适应新的安排。政府在达尔富尔及东部(Beja)和北部地区同武装集团之间也存在冲突。无赖分子也在大力破坏南部和达尔富尔地区的治安。在整个苏丹，有许多内部的破坏分子企图破坏和平协定，扰乱体制，从中渔利。还有一种危险是，苏丹可能成为外部力量企图影响执行进程，为教区牟利，或是企图得到大量经济实惠的战区。东赤道地区的上帝抵抗军的存在将继续威胁苏丹南部的和平和国际部队的安全。

25. 为避免或缩小这些危险，需要在国家和国际级别上制定有力、协调一致的战略。苏丹领导人同国际社会配合，将需要找到防止各方不同势力破坏这一进程的方法。为促进以包容各方的方式执行《全面和平协定》，新的苏丹领导人要在其身边的辖区之外，促使更广泛的政体和民间社会接受这项协定。新政府必须在国际社会的帮助下，率先在包容各方的全国进程中开始恢复信任和和解。在这方面，我欢迎自从签署《全面和平协定》，开始就实现和平建立共识以来，双方最近同范围广泛的各种反对派进行联系。我还坚决支持召开包括各方的全国会议，讨论苏丹未来的施政问题，以体现在全国宪法和联邦安排之中。联合国及其国际伙伴将支持各方筹备召开这次会议，对此应确保各方广泛参加，并共同制定议程。在此后整个期间内，联合国将继续鼓励政府制定一个统一协调的全国模式，在自由、充分和有意义参与的基础上，根除各种冲突的根源。

五. 人道主义和发展考虑

26. 与此同时，在苏丹大部分地区，人道主义需求的规模仍很大，尤其是在达尔富尔，但在南部和东部许多地区也一样。仅仅在达尔富尔，预计 2005 年就有大约 250 万人需要人道主义援助，包括 160 万国内流离失所者。该国的其他地区，尤其是民兵之间仍然发生战斗的地区，目前也仍需要人道主义援助。此外，据认为，过去二十几年来，苏丹南部逃离家园高达 320 万人中的大多数，打算在局势稳定时返回。2005 年，人道主义行动的关键优先工作包括保护达尔富尔 250 万人的生命并提供保护；向南部冲突地区提供人道主义援助；稳定其他冲突地区或受威胁地区的局势，尤其是该国东部；执行方案，协助国内流离失所者和难民返回，在其返回过程中提供人道主义援助，并在原籍地区提供融入社会和复原支助。

27. 国际社会对苏丹的援助还要从长远着眼，国家资源要用于作为持久和平基础的全面发展。几十年的冲突造成了该国人力资源和自然资源的恶化。这引发或加剧了不同人口群体之间的冲突，而冲突又使这种现象变得更加严重。若要确保从人道主义援助过渡到复原和恢复，从复原和恢复过渡到可持续发展，就必须成功执行《全面和平协定》。

六. 拟议的联合国苏丹和平支助行动

A. 任务

28. 如安全理事会最近通过的有关决议和《全面和平协定》设想的那样，我建议根据《宪章》第六章，设立多层面的联合国和平支助行动、联合国苏丹特派团。特派团的主要任务如下：

斡旋和向和平进程提供政治支助

- 支助执行 2005 年 1 月 9 日的《全面和平协定》，履行协定中列述的联合国的责任
- 协助民族团结政府和南部苏丹政府促使民众更好地了解和平进程和联合国和平支助行动通过有效的宣传能力在地方社区和各方之间发挥的作用
- 支助评估和评价委员会执行任务，包括宣传团结统一的好处
- 同非洲联盟合作，并支助非洲联盟的努力，尤其是在阿布贾和平进程和非洲苏丹特派团方面
- 推动和支持解决苏丹、尤其是达尔富尔持续冲突的努力

安全方面

- 根据规定，监测《停火协定》的遵守情况
- 确保联合国人员的安全和自由移动，便利联合国合作伙伴的这方面业务
- 在联合国组建军事部队的的能力范畴内，采取必要行动，向遭受紧迫的人身暴力威胁的平民提供保护

施政

- 协助南部苏丹政府发展民政行政管理
- 应各方请求酌情向苏丹执法当局和其他刑事司法机构提供咨询和协助，并在这方面协助双边和多边援助
- 提供咨询并协助组建经改革的苏丹警察部门
- 推动全国的民族和解
- 支助在苏丹培养和平文化，包括使用大众媒体、教育和社区方法
- 协助把性别问题纳入联合国及其伙伴的工作主流之中
- 协助全国统一政府和苏丹南部政府筹备和举办选举和全民投票，协助落实选举和投票的结果
- 在达尔富尔建立有力的人道主义监测存在，监测并报告苏丹全境的人道主义状况，同国家和地方当局合作对侵犯人权的情况采取行动；提供人权领域的培训和能力建设，以期提高当局保障公民人权的能力

人道主义援助与发展

- 协助向苏丹所有有需要的人提供人道主义援助，无论其族裔、性别如何，也无论其参加哪个政治团体
- 支助苏丹国内流离失所者和难民安全可持续地回返
- 支助向苏丹境内的其他国家难民提供援助和保护
- 根据第 1265（1999）号决议和第 1296（2000）号决议，加强并支持对苏丹武装冲突中平民的保护
- 协助全国解除武装、复员和重返社会方案中的国家和区域解除武装、复员和重返社会机构，协助建立这些机构的能力
- 协助苏丹各行为者制定全国排雷方案，找出并排除地雷和未爆弹药
- 支持苏丹当局和民间社会在受冲突影响地区制定全面、以社区为基础的复原和融合方案
- 为目前的援助和苏丹的长期经济发展调集资源和支助

29. 预计和平支助行动的任务将持续七年左右，其中包括过渡时期之前和过渡期间，随后是妥当的分阶段撤离期间；在这一期间，特派团将支助落实全民投票结果。

B. 联合国支持和平进程的统一办法

30. 在过渡时期之前和过渡期间，联合国在苏丹的所有活动都将围绕着支助苏丹人民建立一个和平与民主的苏丹，使全体人民生活得更更有尊严也更安全。我在 2004 年 6 月 3 日的报告（S/2004/453）中强调，必须在联合国共同制度内协同努力，以便圆满地完成今后的任务。我还指出，如果联合国的各机构、基金和方案之间没有一个共同的统一战略，就不可能促进实施《全面和平协定》。在这方面，和平支助行动（其任务和职能将主要源于《全面和平协定》）将与联合国各机构、基金和方案密切协作，争取实现联合国的总目标。

31. 这个统一办法将不改变特派团的活动与联合国各机构、基金和方案的工作这两者之间的传统关系。这些机构将在我的特别代表领导制定的总的商定框架范围内，继续在苏丹执行它们各自的任务。特派团的协调作用以及各机构、基金和方案的实施责任之间将有明确的分工。

32. 《全面和平协定》专门提到必须要有广泛的国际支持（特别是财政支助）的若干领域，其中包括安全部门的改革；复员、解除武装、重返社会；选举援助。我的特别代表在安理会的领导下并借助特派团的必要的专门知识，完全能够从战略角度把握住实现和平过程中的进展和问题，采用协调国际社会的反应等方式，有效地推动各项努力填补空缺，并进行斡旋，帮助克服可能存在的政治分歧。这

一工作能否成功将取决于每个领域中的主要捐助者，他们应该与联合国系统进行全面合作。

C. 特派团的结构

33. 因此，联合国苏丹特派团将是一个多层面的和平支助行动，有各种各样的部门，其中有许多将与已经在苏丹开展工作的联合国各机构、基金和方案以及双边捐助者及其机构密切合作。我的特别代表将率领特派团，继续领导实施联合国对苏丹的统一办法，并确保联合国系统不同部门的努力能相互配合和补充。在这方面，我的特别代表将统领联合国在当地的各个实体，按照联合国的既定政策和安理会第 1547（2004）和第 1574（2004）号决议，对联合国在整个国家的全部活动进行总体管理和提供政策指导，并负责通盘协调。

34. 鉴于特派团的预期规模及其广泛的职能和任务，两名副特别代表将协助我的特别代表开展工作，这两名副特别代表已经在联苏先遣团担任高级领导职务。虽然管理各种责任时应该具有灵活性，需要进行跨领域的协商，并在高级管理小组之间以及在特派团的各部门之间进行协调，但每个副特别代表仍将有自己专门的责任领域。第一副代表将与我的特别代表密切合作，处理有关斡旋和为和平进程提供政治支助以及施政的事项。另一位副代表将继续充当苏丹的驻地协调员和人道主义协调员，处理援助事项。他还负责在国际援助的事务方面确保与政府和捐助者保持和谐的关系，并为一体化的联合国国家工作队提供协调一致的总体战略指导。特派团的高级领导层还将包括部队指挥官，由其负责特派团中与联合国军事人员在苏丹全境的部署、行动和支助有关的那些部门的工作。部队指挥官已作为联苏先遣团首席军事顾问在战区工作，他将直接向我的特别代表报告。

35. 按照这种设想的范围和规模开展行动，需要在一定程度上下放权力。因此，行动地区划分为六个不同的区，每个区都将由一名文职的区主任领导，并配备一名区指挥官，统管全体军事人员。各区的地理位置如下：

- 一区：赤道地区，包括西赤道省、贾贝尔河省和东赤道省；区总部将设在朱巴
- 二区：加扎勒河地区，包括西加扎勒河省、北加扎勒河省、瓦拉布省和湖泊省；区总部将设在瓦乌
- 三区：上尼罗区，包括琼莱省、统一省和上尼罗省；区总部将设在马拉卡勒
- 四区：努巴山脉区，其疆界与原来的南科尔多凡省相同，当时的大科尔多凡分为两个省；区总部将设在卡杜格利
- 五区：青尼罗省内的青尼罗河南部；区总部将设在达马津

- 六区：阿卜耶伊区；区总部将设在阿卜耶伊

36. 在幅员相当于西欧的国家里部署和维持特派团堪称一项相当艰巨的任务，其责任区面积约有 1 250 公里长，1 000 公里宽，通讯设施落后，路面坚实的道路或跑道寥寥无几，铁路系统也无法运作。5 月至 11 月的雨季期间，可使用的交通干线就更少。而且预计那些没有签署《全面和平协定》的团体很可能会设法用暴力破坏《停火协定》的实施；除此之外还有犯罪分子，他们可能试图对联合国行窃或进行别的勾当破坏稳定。整个责任区还布满暗雷，到处都是未爆弹药。这六个区本身的面积也相当大。比如一区的面积就相当于奥地利，二区的面积相当于纽约州。

37. 尽管特派团的总部将设在喀土穆，但将在伦拜克建立一个特别办事处，如果南部苏丹政府决定迁都的话，该办事处将迁至另一个地方。该办事处负责与南部苏丹政府协作，并负责管理和平支助行动，包括在南部制定政策和进行规划。在尚未最后决定特派团过渡时期的管理结构之前，特派团高级领导层的四名成员（即我的特别代表、他的两名副手和部队指挥官）中至少将有一人始终驻守南部苏丹。除以上提到的六个区和办事处之外，特派团还将根据安全理事会第 1574（2004）号决议，在达尔富尔和东部苏丹的卡萨拉省开设办事处。在喀土穆的特派团总部将支助联合行动中心和联合特派团分析小组。

38. 为了执行拟议的任务，特派团将设有若干部门着重处理四大领域的任务：斡旋和对和平进程提供政治支助、安全、施政和援助。斡旋和对和平进程提供政治支助的工作将由特别代表负责处理，同时还由他负责政治事务和宣传部门。安全方面的工作将由一个军事部门负责处理。施政工作将由民警、法治、人权、民政、选举援助和性别事务部门处理。人道主义和发展援助工作将由负责解除武装、复原和重返社会的部门以及人道主义协调部门、保护部门、恢复、遣返和重返社会部门以及排雷行动部门负责处理。和平支助行动还将包括一个特派团支助部门和一个一体化的安全管理机构。此外，负责艾滋病毒和人员行为的部门还将为整个特派团提供咨询建议和培训。

39. 此外，和平支助行动的这些部门之间将进行大量的协调与合作，其活动涉及安全部门的改革。这一活动最好能有一个主导捐助者，但特派团也会很好地协调这一重要领域中的全部国际努力，并根据情况与该主导捐助者密切合作。

D. 政治部门

40. 特派团的政治事务部门将提供政治咨询意见、提出报告、进行分析和评估，从而支助我的特别代表的工作和联合国的整个行动；政治事务部门还将根据联合国参与为监测实施《全面和平协定》而建立的各种机构的需要，提供秘书处支助。在这些机构中，我的特别代表或其副手将参加停火政治委员会。该委员会除其他

工作外，将提供一个政治论坛，供各派和国际社会继续进行对话。此外，政治事务部门将监测和报告全国的政治、民政、社会、经济和其他有关的新情况，它们可能对特派团执行任务产生影响。

41. 政治事务部门还将协助我的特别代表以及和平支助行动的高级管理人员与苏丹当局和各政党进行接触；与各有关伙伴和利益有关者（包括非洲联盟、伊加特、外交界和联合国在该地区的政治办事处）保持定期联络并进行密切协作。政治事务部门还将协助特派团完成规定的行动和提出定期报告等。

E. 宣传

42. 特派团的宣传部门将力求为和平进程中的各利益有关者提供清楚、公正、可靠和可信的声音和信息来源。宣传部门将进一步协助全国统一政府和南部苏丹政府，建立有效的宣传能力，包括利用地方和全国的广播、电视和报纸等渠道，使人们了解和平进程以及联合国和平支助行动将在地方社区和各政党中发挥的作用。

43. 为了扩大联合国宣传工作的影响面，并确保全国都能得到无党派倾向的信息资料，将建立联合国广播电台，向各行动区广播。

44. 宣传部门还将与特派团的其他部门协调，为社区内部开展对话以及各级权力机构与人民之间开展对话建立一个平台。这将为社区成员在相互之间以及与领导就关系到他们日常生活的问题开展辩论和讨论提供一个安全的环境。

F. 军事部门

45. 和平支助行动将部署军事人员监测并核查《停火协定》，支持《全面和平协定》的执行。考虑到行动区的范围、极其薄弱的现有基础设施和上文所述的安全挑战，此种部署会遇到重大后勤挑战。

46. 在存在极大挑战的环境中，军事部门的主要任务是：

- (a) 监测并核查脱离接触线；
- (b) 监测并核查集结区以及部队在 1-1-56 边界以北和以南重新部署；
- (c) 监测并核查联合/混合部队组建情况；
- (d) 同各方保持联络；
- (e) 保护联合国人员、设施、装置和设备，确保联合国人员的安全和行动自由；
- (f) 在其能力范围内保护身体面临直接暴力威胁的平民；

- (g) 在其能力范围内，协助解除武装、复员和重返社会进程；
- (h) 在其能力范围内，支持联合国各方案进行的活动；
- (i) 同非洲驻苏丹特派团协调，并应其请求提供咨询意见；

47. 如上文所述，军事部门将积极参加并支持《停火协定》设立的以下机构，以支持执行协定：停火联合军事委员会；地区联合军事委员会；以及联合军事小组。部队指挥官将主持停火联合军事委员会，区指挥官将主持所在区的地区联合军事委员会。一名联合国观察员也将参加其他武装团体协作委员会，该协作委员会是根据《停火协定》设立的，处理在主要两方结构之外的各武装团体的问题。

48. 为执行这些任务，军事部门将由以下方面组成：

(a) 设在喀土穆的部队总部，对驻扎喀土穆和特派团整个行动区的军事人员实施行动指挥和控制；

(b) 六个区总部，部署在上述各区；

(c) 联合监测和协调办公室，支持停火联合军事委员会工作；

(d) 重新部署协调总部，设在苏丹东部，负责监测该地区部队的重新部署；

(e) 支持所部署军事部队的各单位，以及特派团其他单位，如宪兵连、重型运输连、江河部队、架桥部队、航空部队、二级和三级医院、一个打井连、一个信号连、航空货运队、航空医疗后送队、一个石油排和调度股；

(f) 分散部署的一营兵力后备部队，其总部设在卡杜格利，与守卫朱巴、马拉卡尔和瓦乌的各连队共用驻地。

49. 除了可容纳军事人员和文职人员的区总部之外，各区还将设置可部署联合观察团的两到四个常设队部。每个区还将有能力设立一个满足任务需要的临时队部。观察团将包括 30 到 50 名军事观察员，一个为特派团人员和资产提供保护的步兵连，有限的医疗力量和其他支助单位。

50. 在获得授权之后，和平支助行动通过其军事部门，还将在三个月期间承担对现有的国际监测机制，即联合军事委员会和核查监测小组的行动控制。该安排将持续三个月，不过可能需要延长，以确保顺利过渡，直至特派团充分承担起这些活动。

51. 军事部门还将向联合防卫委员会提供安全部门改革方面的咨询意见和援助。该项任务中的许多工作，尤其是两支部队以及联合/混合部队的改组和训练，将需要主要捐助者采取主动，同时，军事部门通过与联合/混合部队和主要捐助者联络，将核查经过改组的部队是正规专业部队，而不是派系部队；这支部队尊重法治、文职政府、民主、基本人权和人民的意愿。

52. 为了能够执行拟议的任务，需要部署 10 130 名军事人员，包括 750 名军事观察员和 160 名参谋人员，以便形成由 5 070 名军人组成的部队和包括 4 150 名军人的保护部队。设想分阶段部署上述人员，附件对此作出阐述。

G. 民警

53. 鉴于各方要求国际社会在警察和其他执法机构的训练、建立和能力建设领域提供援助，以支持和平与法治，民警部门的主要目标是按照《马查科斯议定书》和其他协定，协助建立一支透明的警察部队。在许多领域，现有的警察部队是一支等级森严的准军事组织，对社区不承担问责，也没有独立的监督。在南部五个地区仍部署着大约 17 000 名前政府警察以及前身为苏丹人民解放军、新出现的警察部队。这些警察部队需要援助和改组，才能符合国际认可的运作标准，应对战后环境的挑战。民警部门还将帮助协调其他双边和国际捐助者采取的相关支助举措。

54. 特派团民警部门将与双边国际伙伴密切协作，向现有的政府警察机构和人运/解放军警察部队提供咨询和援助，帮助他们检讨自己的作用和职能，审查自己的运作方法，放弃战时养成的以军事方式维持治安做法，转而采用与社区直接互动的方式。为此，民警部门将监测当地警察的执勤情况，以便详细了解警察活动以及社区对维持治安的期望。此种方式将有助于各方明确优先活动，确定现有资源和需要的基准，并综合评估外部投入的影响。和平支助行动的民警部门还将在更广泛的安全领域改革范畴内，直接参与具体的能力建设领域，例如训练和方案制订工作。所有警察改组和发展工作均以《马查科斯议定书》原则和有关当局充分参加为基础。

55. 为执行拟议的任务，将需部署 755 名国际民警。其中 108 名民警为高级警官，能够在外地或在总部一级有效指挥一支独立部队；244 名为中级警官，他们将在各区和队部担任低一级的指挥官或队长或担任管理人员；其余 403 名为低级警官，承担大部分研究、监测、辅导、视察、训练和行政工作。设想分阶段部署上述人员，附件对此作出阐述。

H. 法治

56. 法治部门将确保和平支助行动能够与其他国际伙伴密切合作，支持设立民族团结政府的重要立法、行政和司法机构以及苏丹南部政府，并支持其运作。为此，法治部门将提供斡旋咨询和技术援助，以支持一些领域的重要进程，包括宪政发展以及加强立法、司法和惩教机构和系统。

57. 法治部门还将直接参与联合国支持安全领域改革的工作，尤其是在以下两方面。第一，法治部门将支持国家行为者根据苏丹自身的法律传统和文化以及国际

规范，加强司法部门的独立、公正和效率，提高法律系统的公平和实效。下文将叙述的特派团拟议的人权部门的工作将补充上述活动。人权部门将推动发展一种建立在民主原则和国际人权标准之上的司法制度。第二，法治部门将推动安全部门改革，发挥协调、咨询和培训作用，改进苏丹南部各地区的监狱系统，这些地区目前无法协助维持社区安全。考虑到特派团民警部门拟议采取的活动以及得力的国家警察和正常运作的监狱系统之间的联系，联合国适宜处理第二方面的工作。

I. 人权

58. 和平支助行动的人权部门将与各方合作，发展并加强国家和地方的保护和促进人权能力，包括建立一个特别重要、独立并有实效的全国人权委员会。

59. 人权部门将与法治部门和其他国际伙伴密切合作，还将协助该国利益有关者参考我关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告(S/2004/616)中确定的经验教训，制订一项过渡时期司法战略。

60. 关于任何一方侵犯人权的指控都可能危及和平进程。在特派团责任区全境工作的人权干事进行公平观察，将有助于国家和地方当局处理虐待事件并防止其再次发生。

61. 在达尔富尔，国际社会仍需监测和调查侵犯人权事件，同时采取有效的受害者补救办法。和平支助行动将在达尔富尔部署大批人权工作者，配合司法系统并与非洲驻苏丹特派团合作，监测为处理侵犯人权罪而采取的措施。

J. 民政

62. 民政部门将协助并推动基层的和解进程，支持建立民间社会各阶层共享和平的文化。民政部门将与当地非政府组织和民间社会组织密切合作，促进当地人民自己掌握和平进程，鼓励当局与民间社会对话，支持为建立公共行政而作出的努力。民政部门将支持与以下方面有关的政治活动：结束达尔富尔境内的暴力冲突，防止东部地区爆发冲突，以及在南达尔富尔州和冲突地区支持解决后的建设和平工作。

63. 民政方案将以地方行为者为重点，并将与大学、信仰组织、当地民间社会组织和支持执行《全面和平协定》的其他机构建立正式的合作安排。在业务方面，活动重点是分析冲突和促进和解。民政干事将提交实地业务报告和其他报告。

64. 由于基础设施简陋，行政服务刚刚开始，体制薄弱，特派团责任区的民众将面对由此造成的各种挑战，所以特派团的民政部门应方便平民，尤其是苏丹南部

的平民获取援助。民政干事除了被派驻所有各区和外地办事处之外，还将通过部署流动工作队和与军事部门同事密切合作，监测和支持和平协定规定的民政活动。民政部门还将推出一个试验方案，培训并部署本国工作人员前往直接支持和平协定所设结构的某些机构。

K. 选举援助

65. 特派团的选举援助部门将协同相关国际伙伴，帮助全民投票委员会及早筹备南部苏丹的全民投票，以期确保其透明度、公正性和合法性。

66. 在过渡时期，应当在苏丹全境设立并巩固参与施政的机制。大选和总统选举以及一系列各地区的全民投票，将在过渡时期第三年起、至迟在第四年底前进行，以期在联邦、省和地方各级设立具有适当任务规定的行政、司法和立法机构。在各份议定书和协定中，各方要求对这些选举进程进行国际监督。为此目的，特派团将同其国际伙伴密切协作，在接到要求和有必要时将向负责组织和进行选举的国家选举委员会提供支助。

67. 除了这些具体活动之外，和平支助行动将帮助为所有规划的选举和全民投票营造有利环境。特派团将按照商定的选举时间表以及在实地所指明的各项技术要求，进而分阶段部署其选举工作人员。选举援助部门将视情况需要，在下列领域向国家选举委员会和其他相关当局提供咨询意见和技术援助：选举管理和规划、审查选举法和条例、训练选举官员、协调捐助者援助、以及选民和公民教育。该部门的活动还包括：支助妇女作为选民和候选人更多地参与、支助进一步制定国家选民登记册。该部门还将向国际选举观察员提供后勤支助并协调这种支助。

L. 解除武装、复员和重返社会

68. 虽然现在尚无精确数字，但《全面和平协定》显示，需要解除武装的总人数预期会很多。其中包括受部队缩编影响的战斗员、与协定签署方结盟的武装团体及由外国提供武装的团体。各方商定在公认的国家机关领导下，并与当地和国际伙伴合作与协调，执行广泛的解除武装、复员和重返社会方案。特别注重在签署《全面和平协定》六个月内实施儿童兵的复员。解除武装、复员和重返社会方案要取得成功，就要让苏丹社会各界在此方案中真正发挥作用。该方案还须照顾女战斗员、支持者和受抚养人的具体需求以及儿童兵复员方面的具体需求。

69. 解除武装、复员和重返社会部门将会同联合国相关机构，发挥该国现有的经验和专门知识，提供技术、财政和后勤支助，协助各方设计、执行和监测针对所有武装团体的、全国性的解除武装、复员和重返社会方案，并协助苏丹人制定小武器管理综合战略，处理小武器和轻武器在该国扩散的问题。将同其它执行伙伴协调其活动。该部门将设方案支助股、监测评价股和社区宣传股，在国家以下一

级、省和社区各级部署工作人员，以便同苏丹相应的各级解除武装、复员和重返社会机构进行协调并支助此类机构的工作。

70. 按照停火协定，国际伙伴的作用应属支助性，并注重于在整个解除武装、复员和重返社会进程以及由战争向和平过渡期间，便利、协调和提供技术援助。只有得到持续、专注的支助，这一点才能成功。我希望最好能有一成员国宣布作为此项活动的领先捐助者。如下文第 80 段所述，为了巩固和平这一关键方面取得成功，特派团将需要启动资金重返社会的开展的工作。

M. 人道主义援助协调

71. 鉴于该国许多地方亟需得到大量人道主义援助，联合国将背负重大责任——只要还有紧迫的人道主义需求要加以满足，就必须提供有力、管理完善的人道主义援助方案。对于和平进程的成功以及对于解决现有冲突和可能要爆发的冲突而言，这都将具有举足轻重的作用。从业务角度来说，联合国将主要通过列入 2005 年联合国工作计划的各项方案及其后继方案，发挥此项人道主义援助作用。

72. 对苏丹全境的人道主义救济行动进行通盘协调和管理，将是统一的和平支助行动的关键任务。副特别代表兼任苏丹问题人道主义协调员，将负责通过联合国国家工作队来协调人道主义应急工作。将有两名负责南、北方的副手协助他开展工作；他并将监督人道主义事务协调厅的工作。该厅从机构上仍同特派团分开，经费来自自愿捐款。一方面，人道主义事务协调厅将进行同人道主义日常协调有关的大量工作，另一方面，副特别代表将得到特派团内部其他工作人员的支助；这些人员确保人道主义活动与联合国复员等其它重要活动之间保持密切联系。人道主义协调部门还将确保人道主义活动充分发挥与一项有效的保护方案和较长期的可持续发展活动相互辅助的作用，以便在适当时能结束人道主义援助。有效地调动资源，尤其是 2005 年工作计划中的人道主义活动所需的 12 亿美元，也将是该部门的一项重要活动。

73. 为帮助执行工作计划的人道主义部分，将协同苏丹当局、捐助者和非政府组织设立包容性的协调机制，促进联合评估、分析和规划。人道主义援助部门亦须帮助确保能接触到脆弱人口群体，并将通过人道主义事务协调厅，在该国关键地区、尤其是达尔富尔和南部苏丹，管理人道主义信息服务。

N. 保护

74. 保护受冲突之害的平民人口，乃是稳定苏丹和平并为苏丹人民提供进一步安全的重要内容。在过渡时期之前和过渡时期内，全国统一政府和南部苏丹政府对其控制区内平民保护事宜负主要责任，因为控制地盘的武装团体要对地盘内的平民负责。和平支助行动的保护部门将对联合国支助各方遵照适用的国家和国际法

律尽其保护义务的努力加以协调。此外，和平支助行动，特别是保护部门，将领导国际社会的保护工作，既通过其自身的业务努力来进行，又通过协调其伙伴的工作加以展开。这一保护办法参照了安全理事会第 1296（2000）号决议、其它相关决议和主席声明以及国际人道主义法的内容。

75. 特派团将制定苏丹全境的保护战略和工作计划，着重于保护回返的人口、收容社区、愿意流离在外等待持久解决办法者、武装冲突区（包括达尔富尔以及冲突可能持续不断或爆发冲突的其它地区）的平民，以及妇女、儿童和脆弱群体。

76. 特派团将通过保护部门，确保各项结构到位，提供联合国国家工作队执行保护战略所需的支助和服务。特派团还将确保就一系列广泛的问题进行协调和合作，其中涉及提供保护、包括人权、解除武装、复员、回返和重返社会、法治、小武器和排雷行动等问题。此外，联合国将制定具体办法，为妇女儿童和脆弱群体提供保护，包括监测一切形式的性暴力和基于性别的暴力、虐待和剥削、绑架和奴役儿童、以及以前同武装团体和武装部队有联系的儿童重返其社区方面的进程，并保护妇女儿童不受如此种种行为之害。按照安全理事会第 1539（2004）号决议和以往各项决议，特派团将配置儿童保护问题顾问。

0. 恢复、回返和重返社会

77. 境内流离失所者和难民返回南部苏丹，对当局和居民社区构成了严峻挑战。联合国预期仅在 2005 年，可能就会有 500 000 到 120 万人回返，许多人要经过和回到很不安全的地区，那里的社会基础设施和生活条件在世界上属最恶劣之列。要加大目前提供援助的速度和规模，适应日益众多的回返者。这些流离失所者安全、体面地回返，然后再重返脆弱的收容社区，乃是有助于可持续和平与和解进程的重要因素。应该以综合方式管理回返和重返社会进程，使之促进可持续的和平与和解，而不是加剧紧张局势和增加发生新冲突的可能，这是一项艰巨的任务。

78. 和平支助行动的恢复、回返和重返社会部门将对联合国系统和广大国际社会的此种统一和综合的办法加以协调。此办法将包括：联合国各机构、基金和方案在境内流离失所者和难民回返过程中提供人道主义援助；以及特派团在原籍地对回返、重返社会和恢复的支助进行协调。

79. 和平支助行动的存在，还将在为重返社会和恢复进程创造和维持必要安全条件方面，发挥重大的催化作用。就长期而言，双边捐助者和国际金融机构增加支助，将确保重返社会和恢复成为该国全面重建工作的一部分。

80. 恢复、回返和重返社会部门还将负责同解除武装、复员和重返社会方案密切协作，向难民和前战斗人员提供快速初步重返社会援助。还必须同特派团人道主义援助部门密切合作，因为沿途要向回返者提供援助，并在最易受伤害者抵达社

区后向其提供援助。因此，特派团需要得到启动资金，确保回返和重返社会的迫切优先事项得到处理。

P. 可持续发展

81. 和平支助行动本身并不直接负责促进可持续发展，但可以促成该领域正在开展的活动，包括推动千年发展目标。联合国、世界银行、苏丹政府和苏丹南部政府组成的联合评估团，准备为建立和平及进而向发展过渡制定框架并计算成本，我的特别代表和副特别代表/驻地协调员将为评估团提供支助。必须根据财富分享协定的规定，把联合评估团确定的各项方案转变成行动计划，如多方捐助者信托基金之类的执行安排。国际捐助会议计划在挪威举行，但在认捐款项到位之前，2005年工作计划明确了应立即执行的过渡方案，以便抓住和平机遇，为迅速开展恢复和发展活动提供支助。

Q. 排雷行动

82. 人们认为，苏丹是世界上遭受地雷和未爆弹药灾害最重的国家之一。但是，人们对这个问题的严重程度及其对当地居民、境内流离失所者和难民造成的影响却所知甚少。在和平谈判开始之前，几乎无法开展雷区测绘，采取排雷行动，进行能力建设，甚至无法开展地雷风险教育活动。因此，地雷和未爆炸药对拟议特派团责任区的众多居民构成严重威胁，并妨碍向冲突后环境过渡和开展可持续发展活动。苏丹的雷区和危险区大多没有识别标记，因此造成众多平民伤亡，并使许多公路和生产用地不能使用。令人高兴的是，苏丹政府和人运签署了关于国家排雷行动战略的协定。此外，政府还签署并批准了《渥太华禁雷公约》，人运在日内瓦签署了承诺书，同样承担《渥太华公约》规定的义务。

83. 特派团的排雷部门将与民族团结政府和苏丹南部政府合作，领导联合国排雷方案。联合国开发计划署和联合国儿童基金会分别开展了排雷能力建设以及地雷风险教育和能力建设方案。联合国机构、基金和计划署将与苏丹当局和国家组织合作，在包括开发计划署和儿童基金会前述活动在内的现有方案的基础上，为这项事关全局的工作提供协助。联合国难民事务高级专员办事处和世界粮食计划署也为这项影响全局的工作作出贡献，其重点是在主要公路进行排雷并建设可持续的国家能力。

R. 社会性别

84. 按照安全理事会第1325(2000)号决议的规定，特派团将执行一项行动计划，为把社会性别纳入特派团各项工作的主流提供指导。苏丹进行了长期的战争，使得社会、政治和经济领域的社会性别不平等日益严重，性别暴力范围不断扩大，案件持续增加，有罪不罚的现象十分普遍。因此，要持续开展和平进程，就

必须努力捍卫和保护男女平等权利。特派团将设立一个资源充足的社会性别部门，协助民族团结政府、苏丹南部政府和苏丹人民执行各项政策和方案，促进实现社会性别平等目标。

85. 特派团社会性别部门工作的一项重要目标是，协助特派团军警人员和文职人员建设把社会性别纳入各项战略主流的能力。作为该进程的一部分，特派团将对全体人员持续进行广泛的社会性别问题培训，作为该项努力的一部分，将进行专门培训，强调工作人员有义务并有责任遵守行为准则，防止出现性剥削和性虐待行为。

86. 特派团还将专门针对达尔富尔紧急情况执行一项社会性别行动计划，并将集中就性暴力和性别暴力事件高发问题采取预防和应对措施。特派团还将在工作中强调对艾滋病毒/艾滋病的预防。

S. 为预防艾滋病毒提供支助

87. 艾滋病毒/艾滋病股将不断开展宣传方案，提高特派团各区军警和文职人员对艾滋病毒/艾滋病的认识。和平支助行动也将与联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署和联合国其他机构、非政府组织和民间社会组织密切合作，为高危群体开展外展项目，并为国家艾滋病防治方案提供技术支助。

T. 特派团支助

88. 特派团的支助部门将负责基础设施的建立、运作和维持，并向特派团提供履行职责所需的基本通讯、机动性和自我维持能力。我已在前几次报告中指出，苏丹地域广阔，特派团大部分行动区内经济、财政、运输和通信设施一无所有，后勤工作将面临巨大挑战。联合国需要投入大量的人力、物资、财政和时间资源，以建立必要的支助设施和服务，同时遵守普遍接受的问责标准。因此，拟议的和平支助行动的建立可能会持续到2005年10月，那时，军事部门将充分部署。

89. 特派团将根据联合国的自我维持标准，向在喀土穆和六区总部以外地点开展行动的军事单位提供支助。军事观察员、民警和文职人员将在苏丹整个行动区的区域办事处和其他各个地点进行部署，并需得到相应的支助，包括办公和生活用房、安全保卫、医疗服务、通信和运输。特派团将努力做到自我维持，以确保行动能力不受干扰，并在各个地点尽量避免与当地居民竞购燃料等紧缺商品。为此，整个联合国系统正在为提供共同事务和综合服务作出极大的努力，并且特派团将根据实际情况在各个地点与联合国系统的其他机构合用房舍。特派团正在采取具体措施，确保特派团地区全体人员的安全保障，包括落实达到或超过最低业务安全标准的房舍。由于南部地区居民住房严重短缺，特派团在许多地方必须为特派

团人员以及合用同一地点的联合国各计划署、基金和机构的工作人员提供合适但条件较差的住宿，直到这些人员能够建造条件可接受的生活用房为止。

90. 军事观察员和文职人员的机动性，是特派团行动成功的关键。苏丹国土面积辽阔，需要大量的空中资产。此外，为了执行监测与核查任务，汽车巡逻也需要充分的行动自由。如上文排雷行动一节所述，苏丹的地雷问题将对联合国观察员的行动自由产生极为不利的影响。特派团积极排除公路地雷，可以扩大利用地面运输，减少对空中支助的依赖，从而节省大量费用。因此，在通过正常发展工作采取长期恢复措施之前，特派团应该建立重建和维持供应干线和支线并为其排雷的能力。

U. 综合安全管理

91. 如上文所述，在过渡期间开始之前和过渡期间，和平支助行动和更大的联合国系统在安全方面可能受到一些严重威胁。和平支助行动应该建立综合安全管理系统，以减少联合国人员的风险，同时使其能够在各种安全环境下开展工作。这一综合结构将以国家集中规划和政策管理为基础，同时为各区的安全管理提供强有力的支助。我的特别代表将以联合国在苏丹境内安全问题指定官员的身份对这一结构进行领导。

V. 人员行为

92. 在过去的一年中，指控联合国维和人员性剥削和性虐待的案件大量增加。我对这种严重的不当行为感到愤怒，成千上万的联合国维和人员为世界和平作出了杰出的贡献，而这种行为却破坏了他们所做的重要维和工作。因此，在一项联合国维和行动开始之时，作为当务之急我必须发出明确的信息：对联合国雇员或与联合国有关的人员的性剥削和性虐待行为，我将决不姑息迁就。在这方面，设立人员行为股将能够极大地协助我的特别代表制订战略并建立机制，以防止并查处包括性剥削和性虐待在内的各种不当行为。该股将积极开展提高认识和训练活动，防止出现不当行为，建立接受举报的联系网络，建立相关的数据管理系统，并对联合国行为标准的遵守情况进行监测。特派团将确保在特派团早期即拥有充足的能力调查对有关人员的不当行为指控。

W. 达尔富尔

93. 苏丹的稳定取决于达尔富尔的和平。为此，联合国和非洲联盟在苏丹开展的工作必须相互配合。我已经就这一重大问题开始与非洲联盟委员会阿尔法·乌马尔·科纳雷主席进行讨论，我的特别代表正在继续进行讨论。具体而言，非洲驻苏丹特派团和联合国苏丹特派团应该在行动、总部和战略各级之间建立强有力的

联系，这项工作的重要性不可低估。在达尔富尔，除外地办事处的文职人员外，将增派联合国军事观察员和民警，以此加强彼此的联络。我的特别代表也将加强与非洲联盟官员，特别是主席特别代表的关系。

94. 第 1564 (2004) 号决议授权部署的人权存在和达尔富尔的人道主义协调和促进能力，都将并入特派团。如上所述，按照安全理事会第 1556 (2004) 号决议的要求，特派团应与非洲联盟保持密切关系，扩大在达尔富尔的存在，以加强在达尔富尔执行应急计划的能力。

七. 意见和建议

95. 《全面和平协定》的签署标志着苏丹历史上的一个转折点，为各方和人民提供了一个期待已久的机会，从此结束北南冲突，为稳定、成长和发展铺平道路。战争结束后，人道主义局势将得到缓解，并有利于难民和流离失所者的安全回归。

96. 苏丹冲突的和平解决对该地区及其他地方都会有积极的影响。几十年来，苏丹的冲突一直是周边国家暴力和不稳定的原因和结果。武装团体在边界出出进进，不同国家内部的冲突相互纠缠在一起，政府与该地区反叛运动之间的联盟因每一方都试图要独占优势而一变再变。到头来最受罪的势必是老百姓，特别是他们中的弱者和易受伤害者。有些人一再流离失所，被迫逃离祖国。他们的悲剧给接受他们的社区带来压力，并使政府间的关系复杂化。

97. 苏丹冲突对该地区以外也产生了深远的影响。苏丹的不稳定有时为国际恐怖运动提供了避风港。北部和南部人民的苦难使全球人民难以心安，并且吞噬了大笔的人道主义援助资源。冲突地区蕴藏的自然资源更使问题严重化。由于全世界各国政府经常无法就如何妥善对付这许许多多和各种各样的挑战达成一致意见，苏丹的冲突也扭曲了远近各国之间的关系。

98. 无法轻而易举地挥别这一长期的恶性冲突，使之成为历史。各派给自己准备了六年半的时间执行协定。国际社会也必须准备始终不渝地履行一项长期的承诺。实现持久和平的道路在各主要领域都充满了挑战，其中包括安全、治理、法治、司法制度、人权、武装团体和民兵的遣散、解除武装、复员和重返社会、筹备选举、回归和重返社会、救济、复原和可持续发展等。由于存在着这些政治和社会经济方面的挑战，任何能成功地帮助实施《全面和平协定》的努力都将要求联合国及其国际伙伴作出广泛、持久和周密协调的反应。

99. 尽管为和平投资总是理所当然的，但苏丹最明显不过地显示了这样做的理由。苏丹的救济和恢复工作需要大量的资源，这些工作包括境内流离失所者和难民的回归、遣返和重新安置，此外还有联合评估团设想的发展活动。这种支助对帮助苏丹人民奠定坚实的经济基础至关重要。安全理事会第 1547 (2004) 号决议认识到这一援助的必要性。决议呼吁国际社会作好准备，不断参与帮助苏丹的工

作，包括提供大量资金支助苏丹的和平。挪威政府慷慨同意组办重建会议，可为国际社会调动资金提供一个机会。我鼓励私人捐助者表明他们准备在主要领域（包括使前战斗人员重返社会、重建武装部队和建设警察的能力等领域）充当主导捐助者的意愿。我敦促会员国为 2005 年的工作计划提供充足的资金，并尽早缴付捐款，以便能拟定实质性的复兴方案，使苏丹人民能很快看到和平带来的实惠。

100. 虽然国际援助极为重要，但苏丹和平进程的成败只有苏丹人民自己才能负责。各派有理由强烈地感到《全面和平协定》是十分妥当的。《全面和平协定》的实施要求各派作出充分的承诺，彼此间要有善意并愿意以积极和兼容并蓄的方式与全体苏丹人民一起工作。

101. 归根结底，苏丹的和平是不可分割的，支持苏丹和平的国际努力（包括部署联合国行动）也同样不可分割。支持《全面和平协定》是解决苏丹尤其在达尔富尔面临的其他政治危机的一条最有希望的道路。由于《全面和平协定》强调联邦制、权力平衡、民主代表边缘群体和善政，因此其实施将根本改变中央政府与各州的关系。具体地说，《协定》规定将权力下放给抱怨政治机会和经济利益被剥夺的那些地区。

102. 消极等待和平降临苏丹全国然后才支持各项协定，是不切实际的。必须开始实施《北南协定》，并如前面所说，利用这一进程，帮助苏丹人民解决其他冲突。考虑到这一点，我建议安全理事会按照《宪章》第六章行事，核准部署一个多层面的联合国和平支助行动，其任务与本报告中的建议相同，并拨给足够的资源，配备 10 130 人的兵力，其中包括 750 名军事观察员、160 名参谋、至多由 5 070 人组成的先遣队、4 150 人的保护部队和 755 名民警。

103. 与按照《宪章》第六章进行的所有维和行动一样，秘书处已就可能的部队派遣国名单与各方进行磋商。尽管秘书处已向 100 多个会员国发出呼吁，但收到的答复数量很少。虽然仍需要一些必不可少的先遣队，不过部队派遣国所作的承诺恰好能够让我们着手按计划在所有各区分阶段部署这一行动。因此，一旦安全理事会批准本报告中所列各项建议，联合国将开始部署为执行这些任务而提供的军事人员和文职人员。所计划的联合国行动包括具有广泛维和经验的国家派出的特遣队，我深信，该项行动能够专业、公正地履行所赋予的各项任务。我期待各方充分合作，接受特派团规划的一切方面，包括充分的行动自由及军事单位的结构和组成。

104. 国际社会应该感谢政府间发展管理局的调解员，特别是发展局的首席调解员拉扎罗·苏姆贝伊沃少将（已退休）。我要赞扬他们及其国际伙伴对苏丹的和平与稳定事业作出的宝贵贡献。政府间发展管理局在北南和平进程中获得成功，以及非洲联盟目前在达尔富尔所作的巨大努力，标志着非洲在解决非洲冲突中发挥更大领导作用的积极趋势。国际社会应该为这种领导作用提供相应的政治

支持和物质支助，我敦促继续援助非洲联盟在达尔富尔发挥业务作用并在阿布贾和平会谈中发挥政治作用。还应该赞扬三主席国家（美国、联合王国和挪威）以及政府间发展管理局伙伴论坛近几年来发挥主导作用，推动签署了对完成《全面和平协定》极其重要的一系列框架议定书和协定。最后，我要赞扬我的特别代表扬·普龙克先生为处理北南和平进程和达尔富尔局势所作的积极贡献。

附件

军事人员和警察的部署计划

阶段	军事部署	民警部署
1	<p>部队在喀土穆的总部开始运作。</p> <p>将在朱巴建立联合监测和协调办公室，支助停火联合军事委员会，并将在卡萨拉建立重新部署协调总部。</p> <p>将在一区（赤道）、三区（上尼罗）、并为苏丹东部的重新部署协调总部建立初期行动能力。</p>	<p>在喀土穆建立民警总部，由警察专员领导，并配备 34 名核心工作人员。</p> <p>在朱巴建立前方作业总部，由副警察专员领导，配备 54 名核心工作人员。</p>
2	<p>卡萨拉的重新部署协调总部、朱巴的联合监测和协调办公室和停火联合军事委员会将获得全面运作的的能力。</p> <p>二区（加扎勒河）、五区（青尼罗）和六区（阿卜耶伊）将建立初期行动能力。</p> <p>联合国四区（努巴山脉）特遣队将接替联合军事委员会。</p>	<p>民警总部和前方作业总部开始运作。</p> <p>在所有各区建立有运作能力的区总部。</p> <p>区总部与各州指挥官联络，为部署更多的顾问和监测人员制定计划。</p>
3	<p>建立队部并部署其余的联合国军事观察员、保护部队和先遣队，从而将监测/核查任务扩大到所有六个区。</p> <p>一区、三区和六区充分运作。</p> <p>部署部队的后备营。</p>	<p>将监测职能扩大到特派团的整个行动区。</p> <p>将部署更多的培训人员和导师，加快训练活动，并协助苏丹南部的地方警察进行招募和甄选工作。</p>
4	<p>二区和五区的部署完毕，部队后备营充分运作。</p>	<p>随着监测职能扩大，在各行动区完成部署所有 755 名民警的工作。</p>

注：军事人员和警察的部署计划所涉行动区不变，区域划分和区总部均相同。