



秘书长关于达尔富尔问题的报告

一. 引言

1. 本报告是根据第 1556(2004)号决议第 6、13 和 16 段、第 1564(2004)号决议第 15 段、第 1574(2004)号决议第 17 段和第 1590(2005)号决议第 12 段提出的。本报告所述期间为 2006 年 3 月和 4 月。

二. 达尔富尔的不安全局势

2. 在本报告所述期间，安全局势的特点是交战各方之间爆发严重的武装冲突，抢掠和劫持车辆事件频仍，苏丹解放军内部各派之间的冲突继续发生，乍得与苏丹之间边界的局势更加不稳定。

3. 在北达尔富尔州，苏丹武装部队和苏丹解放军之间于 3 月初在 Haskanita、Al Lait 和 Al Tawisa 爆发敌对行动，据报告发生了 4 次重大冲突和其他一些小冲突。这些冲突导致战斗员和平民的伤亡。4 月 8 日，苏丹武装部队使用两架武装直升机对 Jebel Wana 地区的村庄发动袭击。据报告，有 3 个苏丹解放军士兵丧生，至少有 17 人受伤。3 月末，苏丹武装部队和武装部落人员袭击并劫掠了苏丹解放军控制的 Debbis 村。4 月初，民兵袭击了 Madu 地区的一些村庄。4 月 7 日，苏丹武装部队的一支大型车队在 El Fasher 和 Kafod 之间的 Jebel Wana 遭到苏丹解放军的伏击，有大约 40 名政府军士兵丧生。政府军随后袭击了该地区的一些村庄，而且据称在袭击中使用了武装直升机。

4. 在北达尔富尔州，苏丹解放军米尼·米纳维派和阿卜杜勒·瓦希德派之间的关系仍然高度紧张。4 月 3 日，两派在 Khazan Jedid 地区发生冲突，苏丹解放军阿卜杜勒·瓦希德派的战斗员在同一天发动一次袭击，试图重新控制 Korma。他们为 Korma 城内的苏丹解放军部队所击退，据报告有数十个战斗员阵亡。苏丹解放军两派之间又在 4 月 19 日爆发冲突。米尼·米纳维派对 Tawilla 地区的 6 个村庄发动了一次袭击。根据目击者的报告，袭击者多达 400 人，分别乘卡车以及骑骆驼和骑马参加袭击。关于这次暴力事件的报告说，有平民被杀害，数十人受



伤，有妇女被强奸，发生了抢掠，有数以千计的人流离失所。这次袭击表明，开始出现一个以叛乱部队大规模袭击平民和侵犯非战斗员人权为特点的新模式。苏丹解放军于3月中旬和4月初爆发的其他内部冲突导致数以千计的人流离失所，并使得一些人由于担心自己的村庄可能遭到袭击而出逃。在Tawilla和Korma之间的地区，由于苏丹解放军米尼·米纳维派士兵的入侵，非洲联盟驻苏丹特派团（非盟驻苏丹特派团）为在阿拉伯人和富尔人社区之间减少误解和促进和平共存所进行的努力被打断。

5. 在Jebel Marra地区，据报告在苏丹解放军、苏丹武装部队和武装部落人员之间爆发了更多的冲突。3月17日，苏丹解放军和苏丹武装部队之间在Daya和Tibon地区发生战斗，苏丹解放军宣称，袭击者使用了带有非盟驻苏丹特派团和联合国标志的车辆。这个做法是公然蔑视非盟驻苏丹特派团和联合国人道主义行动的中立地位。

6. 民兵也在继续有系统地对平民发动袭击。大约200名骑马和骑骆驼的穿军装的民兵袭击了南达尔富尔州的Umm Shugeira村，抢走很多牛羊。4月13日，大约500名武装民兵袭击了Sheiria西南方的Kurunje村，至少15个村民在袭击中被杀害，19人受伤。袭击者把男子和妇女从家中拖出来殴打，并进屋抢掠和抢走牲畜。同样是在Sheiria地区，4月16日，苏丹武装部队的士兵在骑马和骑骆驼的武装部落人员的支持下袭击了Arto和周围的村庄。据报告有9个村民被杀害，有18人受伤，此外，据报告还有26人失踪。4月21日，民兵在人民保卫部队的支持下袭击了Dito，击毙了25名苏丹解放军战斗员。

7. 4月9日，大约160名苏丹解放军战斗员袭击了Boram西南方Gueighin的市场。作为报复，武装民兵袭击并纵火焚烧了Higlige、Nabakaya Halalif和Talhaya村。4月16日，苏丹武装部队士兵夺回了于2005年12月被苏丹解放军占领的Donkey Dereisa。4月24日，苏丹武装部队袭击了Joghana，导致更多的平民流离失所。据报告，Joghana周围的某些村庄在袭击中被焚毁。

8. 在西达尔富尔州，武装部落人员于4月10日袭击了Jebel Moon地区和Bir Siliba，后者是一个靠近乍得边界的村庄。乍得国内的不稳定使得西达尔富尔州边境地区的安全局势进一步复杂化，有武装集团在边界两侧活动。根据报告，乍得军队于3月21日袭击了Hejaer Merfaine（乍得）和Geneina西南方Masteri附近的Dudei的反对派组织。3月15日，全国改良与发展运动的一个组织凭借正义与平等运动的支援，在Abu Sorouj与苏丹武装部队和武装部落人员发生了冲突。据报告，乍得反对派在Masteri和Kongo Haraza之间地区部署了多达250辆汽车。

9. 安全理事会在4月26日举行的非正式磋商中获悉，在乍得政府指责苏丹支持该国于4月13日发生的一次明显政变企图之后，边界地区的局势更加紧张。苏丹政府已否认在乍得的事件中有任何参与。乍得武装反对派的成员在4月13

日的事件之后返回了西达尔富尔州，但根据报告，4月19日，西达尔富尔州的Beida遭到来自乍得境内阵地的炮击，其中一发炮弹落在某个非政府组织的营地附近。尽管在2006年2月8日签订了《的黎波里协定》，但乍得与苏丹之间的紧张状态仍未缓和，两个国家都继续指责对方支持不同的武装集团。这个地区的安全局势仍然朝不保夕。

10. 随着当地居民寻求保卫自己，以防袭击，新的武装集团继续形成。这些集团经常招募不到18岁的人加入。此外，有可信的指控说，苏丹武装部队及其附属民兵逮捕了一些被怀疑属于叛乱集团的15岁或更年幼的男童，对他们施以酷刑。

11. 土匪行径是另一个严重的问题，人道主义和商业车辆经常受到伏击和袭击。例如，在北达尔富尔州，一支联合国车队于3月25日在Kabkabiya和El Fasher之间被武装人员拦截和抢劫。4月4日，在Shangil Tobayi地区开展小儿麻痹症免疫运动的非政府组织工作人员报告说，苏丹解放军的战斗员在Umm Zakaria村绑架了10个工作人员并劫走两辆汽车。这些工作人员后来被释放。在南达尔富尔州，Menawashi以北地区沿Nyala至El Fasher公路以及Nyala东南方沿Yassin至Assalaya公路一带继续发生武装抢劫事件。

12. 西达尔富尔州也继续发生袭击人道主义营地和车队的事件。例如，在Geneina，武装民兵于4月12日企图强行进入一个联合国招待所。4月18日，三辆运载商品的非政府组织汽车在Nyala至Zalingei的路上受到伏击和射击。在同一天发生的另一起事件中，4辆非政府组织汽车在Geneina以北受到全副武装的人的伏击。

13. 正如我在2006年3月14日关于苏丹问题的季度报告中所述，喀土穆和其他苏丹城市发生了令人不安的反联合国运动。这一运动使用了不能令人接受的语言，并对联合国苏丹特派团（联苏特派团）的领导人进行了人身攻击，主要集中在从非盟驻苏丹特派团过渡到在达尔富尔设立一个以联合国牵头的行动的设想。

三. 人权和保护

14. 持续的暴力和不安全状况继续使达尔富尔的平民饱受苦难，新的流离失所者大量出现，性暴力和基于性别的暴力程度高居不下，获取人道主义援助的机会继续被剥夺。随着冲突日益变幻莫测和分散化，平民更易于受到袭击和虐待，民众更迫切地需要得到保护。受到袭击或处于双方火力之下的村庄继续涌出流离失所者，使营地的人口不断膨胀。某些营地，例如Nyala的Al Sereif营地，已达到容纳能力的极限，为争夺食品和服务，人们之间的关系越来越紧张。Kerenek（西达尔富尔州）和Kalma（南达尔富尔州）营地发生了武装分子骚扰、犯罪和射击事件，其他营地的这类事件看来也在日益增加。当局为控制营地进行的努力助长了恐吓和变化莫测的气氛，营地中的民众对苏丹警察日益怀疑，甚至公开敌视。

15. 更为普遍地看，国际组织向达尔富尔平民提供的保护一直在减少。联合国、其他国际组织和各非政府组织都看到，由于达尔富尔全境仍然不安全，它们自由行动和向民众提供援助的能力受到损害。资金短缺迫使联合国和非政府组织削减方案，从而进一步减弱了对平民的保护。最可能被放弃的是那些与拯救生命没有直接关系的活动，例如教育或以工换粮方案。这是不幸的，因为这些活动在为最脆弱的群体创造有保护的环境方面特别有效。

16. 与此同时，没有使高级别国家官员以及武装集团和民兵的领导人为危害平民的暴力和罪行承担责任。尽管政府宣传达尔富尔事件特别刑事法庭，将其称为在该地区伸张正义的关键工具，但提请该法庭审理的只有一个典型地反映了达尔富尔冲突的大规模袭击案件，这就是 2005 年 10 月对 Tama 的袭击。没有进行有诚意的努力来就战争罪、危害人类罪和其他罪行对个人进行调查，并使个人为这些罪行承担责任，从而助长了关于罪犯可以不受惩罚的广泛看法。

17. 通过能力建设所建立的体制框架，例如 2005 年建立的关于性暴力和基于性别的暴力问题国家委员会，尚未导致具体的实地结果。本报告所述期间，向联苏特派团提交的关于青年妇女和少女被强奸和遭受其他暴行的报告不见减少，而警察很少采取适当的行动来调查、逮捕或起诉犯罪者。在联苏特派团于过去几个月记录的很多性暴力和基于性别暴力的案件中，都有身穿迷彩军服的武装犯罪分子参加，这些案件发生在乍得边界附近的 Masteri 的郊外，发生时间正值砍柴和割草季节。在 Nertiti（西达尔富尔州的 Jebel Marra 地区），在联合国进行了协调干预之后，报告的强奸案在 2006 年初有所减少，但在境内流离失所者安置营地周围和靠近军营的地方，基于性别的暴力事件在 3 月末和 4 月初再次增加。

18. 2005 年以来，政府作出保证，要使联苏特派团能够自由和不受妨碍地进入苏丹境内所有拘留设施，包括国家安全和军事情报部门的设施。但是，地方政府官员继续在这方面实行限制。我在 1 月的报告（S/2006/148）中指出，我的特别代表请求把这项协议变成书面形式。在 3 月底，这一点仍未做到。与此同时，在南达尔富尔州，国家安全部门的官员在整个 3 月份拒不允许联苏特派团进入拘留设施视察。

19. 我以前曾指出，当地人权捍卫者以及那些向警方表示有关人权的关切，或与国际社会合作的流离失所者仍然面临被逮捕和拘留的风险。苏丹人权状况特别报告员在于 2006 年 2 月末和 3 月初访问该国时也表示了类似的关切。我支持她呼吁政府不再把人权捍卫者视为对国家的威胁。2006 年 3 月 11 日，人道主义援助委员会写信给本国的一个从事保护和人权工作的著名非政府组织，命令它暂停活动。这封信的副本以送交国家安全和军事情报部门，此前，该非政府组织的工作人员受到西达尔富尔州安全官员的一系列威胁和骚扰。然而，我高兴地注意到，2006 年 3 月 28 日西达尔富尔州社会事务和新闻部的信申明，该组织可以恢复活动。必须坚实落实该信发出的指示，不限制人权捍卫者在苏丹开展的工作。

四. 人道主义状况

20. 在整个 3 月和 4 月期间，由于暴力事件持续不断，向达尔富尔大片地区提供人道主义援助的工作很困难。北达尔富尔州 Haskanita 地区的战斗使得人道主义界无法有效地把援助运送给数以万计的新流离失所者。在 Jebel Marra 的大片地区，自从 2006 年 1 月的下半月爆发战斗以来，一直无法恢复人道主义活动，致使 200 000 人得不到人道主义援助，其中有多达 40 000 个新的流离失所者。通往其他地区，例如南达尔富尔州的 Gereida 的道路仍然不安全。

21. 尽管已经把关于限制在达尔富尔开展人道主义工作的备忘录的有效期延至 2007 年 1 月 31 日，并于 2005 年 12 月 28 日签署了部队地位协定，但苏丹政府采取的行政措施仍然进一步限制人道主义援助准入。人道主义援助委员会已对非政府组织聘用本国工作人员的自由实行进一步限制。尽管《部队地位协定》第 64 段规定，联合国办事机构、基金和方案在行使与联苏特派团的任务有关的职能时，享有与特派团一样的权利，但南达尔富尔州 Nyala 机场的国家安全官员仍在骚扰没有旅行许可的联合国工作人员，迫使其中很多人折回喀土穆。与此同时，政府对进入南达尔富尔州苏丹解放军占领地区的包括燃料、食品和其他人道主义援助物资在内的某些必需品实行禁运，从而使得平民无法获得必要物资，构成违反国际人道主义法的行为。

22. 同样令人不安的是，如上所述，人道主义界受到的蓄意袭击越来越多。在北达尔富尔州，苏丹解放军的内部武装冲突和劫持非政府组织车辆的做法使人道主义援助的提供出现严重缺口。已有四个主要的非政府组织暂停了 Shangil Tobayi、Tabit、Gallap 和 Dar es Salaam 地区的食品分发、营地协调以及水和环境卫生服务，其他非政府组织则已经缩减了自己的活动。因此，当前有 80 000 人得不到必要的服务，每个月有大约 1 000 个儿童再也得不到例行的疫苗注射，为 20 000 个 5 岁以下儿童举办的小儿麻痹症免疫运动不得不暂停。

五. 达尔富尔的和平进程

23. 在本报告所述期间，非洲联盟（非盟）调解小组和阿布贾苏丹人和平会谈的参加者进行了一次联合努力，来推动完成和平谈判。3 月期间，会谈的重点是安全问题。3 月 12 日，非盟提出了题为“加强达尔富尔停火协定”的草案供各方考虑，并促使各方首次表明和在地图上标出自己部队的实地部署位置。4 月 22 日，非盟调解小组向各方提出一份题为“最后地位安全安排”的草案，为若干重要方面的谈判提供了框架，这些方面包括：解除金戈威德民兵的武装、允许该组织保留自己武装力量的时间长度、将吸收加入苏丹安全部门的前战斗员人数、以及前战斗员的解除武装、复员和重返社会过程。

24. 4 月 25 日，非洲联盟调解小组提出一份题为“达尔富尔和平协定”的综合草案，高级别谈判也加紧进行，以争取在 4 月 30 日之前结束谈判。非洲联盟调解

小组编写了一份 85 页的文件，其中涉及的问题包括权力分享、财富分享、安全安排以及达尔富尔人之间对话和协商。

25. 2006 年 5 月 5 日，经过紧张谈判，苏丹政府和苏丹解放运动米纳维派签署了《达尔富尔和平协定》。《协定》中的一套全面承诺为在该地区恢复期盼已久的和平、流离失所者返回家园以及经济恢复和重建铺平了道路。

26. 与此同时，政府支持的部落和解措施继续在达尔富尔推行。在西达尔富尔州的 Zalingei，政府为与部落领袖开展对话所采取的措施成功地结束了 Al-Hutiya 和 Al-Nuwaiba 社区之间长达几个月的战斗。然而，在南达尔富尔州，州政府为帮助 Shieria 地区的 Birgit、Zaghawa 和 Misseria 社区彼此和解的努力没有取得成功。Zaghawa 社区的代表没有参加部落会谈，Birgit 和 Misseria 的代表则表示，和解努力的时机尚不成熟。这些例子突出证明，必须组织一次包容性的达尔富尔人之间的对话和协商，以使所有达尔富尔人具有在和平进程中的参与感和对该过程作出承诺，并解决使达尔富尔陷入瘫痪的许多当地冲突。

27. 在本报告所述期间，联合委员会没有举行会议。乍得局势的严重恶化和由此导致的政治不稳定继续给达尔富尔的和平进程罩上一层阴影。4 月 16 日，乍得决定将其代表团撤出阿布贾会谈，以抗议据指控苏丹在最近袭击恩贾梅纳的事件中的参与。

六. 联合国对非洲联盟驻苏丹特派团的支持

28. 截至 4 月 21 日，非盟驻苏丹特派团在达尔富尔总共派驻了 6 978 个人员，其中包括 701 个军事观察员、1 408 个民警、28 个国际文职人员、12 个停火委员会成员和一支由 4 829 个官兵组成的保护部队。联苏丹特派团继续同非盟驻苏丹特派团驻喀土穆特别代表和驻达尔富尔的人员进行经常接触，并由联合国援助小组在亚的斯亚贝巴与非盟委员会举行定期会议，以此同非盟驻苏丹特派团保持密切联络。在 El Fasher 建立了一个联合国与非盟驻苏丹特派团联合联络机制，用以加强协调，并协助提供联合国对非盟驻苏丹特派团的援助。

29. 3 月 31 日，我与非洲联盟委员会主席阿尔法·奥马尔·科纳雷举行会晤，讨论达尔富尔境内所有维持和平行动的未来，以及在该地区设立联合国和平支助行动的各种备选办法。应主席的请求，主管维持和平行动助理秘书长率领一个代表团于 4 月 12 日至 14 日访问了亚的斯亚贝巴，与非盟委员会举行进一步协商。他们通过讨论，再次承诺联合规划 4 月 12 日的联合公报所阐明的过渡进程。他们的协商还确定了由联合国向非盟驻苏丹特派团提供援助的一些具体领域。

30. 该代表团随后前往喀土穆，于 4 月 15 日会晤了苏丹总统奥马尔·哈桑·巴希尔，讨论该国政府对拟议从非盟驻苏丹特派团过渡到一个联合国达尔富尔和平行动所感到的关切。巴希尔总统表示，在缔结一项阿布贾协定之前，任何关于从非盟驻苏丹特派团过渡到一个联合国行动的讨论或准备工作都为时过早。

七. 评论

31. 我高兴地看到, 5月5日, 苏丹政府和苏丹解放运动/解放军的一个派别在阿布贾签署了《达尔富尔和平协定》。我赞扬苏丹政府和苏丹解放运动/解放军米尼·米纳维派的高级领导人对达成政治解决做出的承诺。我还赞扬非盟首席调解人萨利姆·艾哈迈德·萨利姆, 他在许多轮的谈判中自始至终地进行不懈努力, 并赞扬萨苏-恩格索总统和奥巴桑乔总统及其国际合作伙伴, 他们在这个过程的最后阶段发挥了决定性作用。

32. 《协定》的签署是一项重大成就, 各方现在必须以诚意坚决地向前迈进, 苏丹人民和国际社会必须紧迫地应对执行工作所构成的挑战。达尔富尔离实现和平还差得很远, 暴力和一名非洲联盟译员于2006年5月7日在Kalma营地令人痛惜地死亡一事均表明这一悲惨的现实。我特别担心的是, 有些叛乱领袖尚未签署《协定》, 国际社会必须努力说服他们为了自己的人民选择和平, 摒弃冲突。

33. 联合国人权事务高级专员在于4月下旬访问达尔富尔时发现, 人权、安全和人道主义状况急剧和不断地恶化。高级专员和主管人道主义事务副秘书长都吁请注意, 苏丹政府迫切需要放宽对人权和人道主义活动规定的旅行限制, 并为这些活动创造更加安全的环境。南达尔富尔州政府于2006年早些时候未加任何解释地驱逐了挪威难民理事会, 而副秘书长在于5月初访问达尔富尔时通过谈判, 成功地恢复了该理事会的Kalma营地协调人的职能。这诚然是一项积极的发展, 但为了促进人权和人道主义工作, 一项更为坚决的步骤将是改革关于非政府组织的法律, 因为这些法律当前正对非政府组织的工作和向脆弱群体提供人道主义援助的途径施加过分的限制。

34. 即使正在阿布贾举行最后几轮的讨论, 各方仍继续违反人道主义法和早先达成的停火承诺, 进行完全不能令人容忍的极度暴力活动, 并对平民发动卑劣的袭击。我因此强调, 所有方面, 特别是苏丹政府, 必须遵守停火, 不诉诸暴力, 并执行正在制定的新协定所规定的模式。

35. 必须尽一切努力, 保证向达尔富尔人民提供保护和援助, 以使他们能够充分得益于这个历史性的机会, 在达尔富尔实现和平。因此, 国际社会必须把加强非盟驻苏特派团作为优先事项, 以使该特派团能够着手落实上述协定, 为平民提供真正的安全。需要向非盟提供的具体支持包括增加部队人数, 加强后勤支持和增加财务支助。应非洲联盟的请求, 已有一些联合国专家前往El Fasher, 帮助非盟驻苏特派团建立一个联合行动中心, 并提供航空和通讯方面的协助。联合国还准备立即开始查明非盟驻苏特派团的更多需要, 以便能够迅速地把这些需要通报某次捐助者会议。为此目的, 秘书处准备在亚的斯亚贝巴参加一次与非洲联盟和捐助者代表举行的特别会议。

36. 第二个关键的优先事项是解决达尔富尔境内持续不断的人道主义危机。尽管存在准入限制、安全局势多变、时时发生蓄意袭击以及遇到行政管理上的障碍，人道主义界仍有 14 000 人在达尔富尔工作，向数百万需要帮助的人提供必要服务。但是，由于资金短缺，行动不得不受到缩减，而且从 5 月初开始，口粮定量将要减半。我因此再次向国际社会发出紧急呼吁，在《达尔富尔和平协定》的这个关键执行阶段继续支持为该区域开展的人道主义努力。在这方面，一天都不能浪费，而且正如副秘书长表示的那样，苏丹政府必须同国际社会共同努力，消除当前的食品赤字，防止爆发灾难性的人道主义危机。

37. 安全理事会在其 2006 年 5 月 9 日的外交部长级别会议上确认了这两个优先事项，同时申明，必须拟定在达尔富尔设立一个联合国行动的详细规划提案。

38. 迫切需要对实地局势进行一次第一手的评估。联合国和非洲联盟将在技术评估期间与苏丹民族团结政府进行协商，讨论今后的方针、阿布贾协定对非盟驻苏特派团带来的新要求、以及向一个联合国行动的可能过渡。这些协商是必要的，因为如果没有各当事方的支持与合作，任何维持和平任务都无法取得成功。

39. 最后，由于 4 月份在乍得发生的袭击，共同边界地区乃至达尔富尔和整个乍得的紧张局势进一步加剧，不稳定和不安全的状态更为火上浇油。因此，两国政府必须尽一切努力来消解紧张状态，并落实 2006 年 2 月 8 日的《的黎波里协定》。