



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 段以及安全理事会第 1574(2004)号决议第 17 段提出的报告

一. 引言

1. 与以往根据安全理事会第 1556(2004)号、第 1564(2004)号和第 1574(2004)号决议提交的报告不同,本报告记述自 2004 年 7 月 3 日联合公报(S/2004/635,附件)签署以及第 1556(2004)号决议通过至今约六个月内,苏丹政府和反叛运动为履行与达尔富尔有关的各项义务和承诺而采取行动的总体情况。
2. 我与苏丹政府订立的联合公报,认识到迫切需要制止金戈威德民兵和其他非法武装集团对达尔富尔地区平民的攻击。在公报中,政府承诺部署强大、可信的警察部队,确保流离失所者营地周围没有任何民兵,立即着手解除金戈威德民兵和其它非法武装集团的武装,帮助重建弱势民众的信任,并确保流离失所者自愿返回家园。公报还规定由联合执行机制评估报告的执行情况。
3. 虽然当前的冲突始于 2003 年 2 月对苏丹政府的武装反叛,但针对平民的多数暴力事件是武装民兵采取的焦土政策所致,造成近 2 百万人被迫在达尔富尔地区内流离失所,并流离到乍得境内。这种局面促使安全理事会通过第 1556(2004)号决议,断定苏丹冲突对国际和平与安全以及地区稳定构成威胁,并根据《联合国宪章》第七章行事,吁请政府立即履行在联合公报中作出的承诺。安理会要求政府履行它解除金戈威德民兵武装的承诺,把煽动和实际侵犯人权和违反国际人道主义法及犯下其他暴行的金戈威德领导人及其同伙逮捕和绳之以法,并打算在苏丹没有履行这些要求的情况下考虑采取进一步行动,包括对苏丹政府采取《联合国宪章》第四十一条规定的措施。
4. 8 月 5 日,联合执行机制为履行联合公报中的各项承诺制定了一项行动计划。该机制一致认为,政府应制定一项路线图,详细列明在 30 天内将对政府有影响力的某些地区以及特定的民兵采取何种行动。这方面有一项谅解,即这些措施应



启动解除武装过程，并有助于安全状况实现可衡量的实质性改善。政府将采取的行动，包括调动军队，使其与特定的境内流离失所者集中地点（不包括武装反叛运动占领的领土）周围方圆 20 公里地区的平民脱离接触，并部署一支警察部队，（通过提供额外车辆和武器，）以提高确保这些地区安全的能力。其他措施包括设立一个高级别委员会，以各种奖惩措施为后盾收缴武器，并设法为各部落实现和解作出安排。联合执行机制参加者认为，其中每个步骤都是一个进程的组成部分，其目的是必须尽快使达尔富尔各地区平民实现安全，得到保护。我的特别代表和联合国各合作伙伴还明确表示，政府最初划定的地区安全状况改善，其他地区的安全状况不应反而恶化。政府对此表示同意。就安全状况而言，绝不能顾此失彼。相反，最初划定的地区采取的措施应成为整个达尔富尔地区的示范。

二. 安全状况

5. 过去六个月内，就安全、人权、人道主义和政治领域各项义务而言，政府只是逐步履行了其中某些义务。取得的进展既不稳固，又不均衡，而且有些领域被彻底忽视。

6. 我在 2004 年 8 月 30 日报告（A/2004/703）第 19 段中指出，“解除人民保卫部队官兵武装的工作已经开始。第二联合核查团在达尔富尔西部观察到约 300 名士兵的复员仪式。”但是，解除武装方面刚刚开始的一些举措不久便陷入停顿。自 2004 年 9 月以来，没有任何解除武装的迹象。同样，没有任何证据表明，政府已按照联合公报和第 1556（2004）号决议逮捕攻击平民的人。安全理事会第 1564（2004）号决议表示严重关切政府没有充分履行第 1556（2004）号决议和联合公报规定的各项义务。解除武装和逮捕实施残暴行为的人，是安理会提出的最为重要的要求，这方面的情况最清楚地说明政府没有履行义务。

7. 过去六个月，达尔富尔地区政府军、武装运动以及与政府结盟的民兵参与的战斗继续进行。9 月，双方均有违反规定的行为，彼此以牙还牙，怨怨相报。虽然政府在执行行动计划方面取得了一些进展，即政府已部署警察部队，但警察部队没有履行不涉足武装运动控制区的承诺。武装运动占领区 20 公里方圆内的地区发生了冲突。因此，9 月底，联合执行机制同意采取措施，使行动计划的执行工作与 2004 年 4 月 8 日恩贾梅纳停火协定的要求相协调，以减少再度导致上述后果的可能性。

8. 2004 年 9 月之后，民兵继续袭击平民，苏丹解放军也继续发动进攻，尤其是对警察部队的进攻持续不断。10 月，暴力加剧。整个月，双方违反停火协定的行为不断增加。苏丹解放运动和苏丹解放军力图在达尔富尔地区扩大控制区，在几条具有重要战略意义的公路沿线部署兵力。因此，各条公路更加不安全，商品和运输成本增加。政府以叛军未按恩贾梅纳停火协定透露其所处位置为借口，设法巩固阵地，扩大控制区。11 月 10 日在阿比让签署的人道主义问题议定书，给了

双方一个捐弃前嫌的机会。双方保证停止袭击，承诺停止对协定签署前发生的行为实施报复。尽管有了这个机会，但 11 月份苏丹解放运动和苏丹解放军严重违反反对议定书的承诺，大幅增加了警察据点的袭击。

9. 在 12 月 7 日新一轮阿比让会谈前夕，政府开始了一系列所谓“扫清道路”的进攻行动，尤其是在达尔富尔南部。与民兵协调进行的这些行动，实际上不仅是扫清道路，而且扫清了道路两侧最长达 20 公里的地带。这些“清扫”行动，包括焚毁村庄和抢劫，造成更多人流离失所。这一行动于 12 月中停止。1 月，当局通知联合国及其合作伙伴，它打算在达尔富尔北部发动类似行动。联合国对此表示担忧，但政府的回应是推迟或中止“清扫”行动，条件是由非洲联盟对公路进行巡逻。非洲联盟表示愿意这样做。但清扫行动于 1 月中恢复，而且与民兵的攻击巧合，因为这些行动和攻击都是在同一地区、同一时期发生的。由此可见，军队和民兵攻击叛军阵地和焚烧村庄的行动都是相互配合的，已成了一种规律。2005 年 1 月 13 日对 Hamada 村的袭击尤为严重，大量妇女儿童遭到杀害。1 月 26 日，在 Gereida 和 Shangil Tobai 发生了更多的攻击。非洲联盟正在对 Shangil Tobai 的攻击事件进行调查。

10. 安全理事会第 1564 (2004) 号决议特别敦促苏丹政府按照其所作承诺，不在达尔富尔地区上空进行任何军事飞行。自从该决议通过以来，一直出现继续使用以前轰炸用的直升机和其他飞机来配合各种行动的情况，直至本月。这违反了该国政府在 2004 年 11 月 9 日关于达尔富尔安全问题的议定书中所作的承诺，即决不在达尔富尔地区上空进行任何敌对军事飞行。该国政府一再声称已指示军事指挥员们停止轰炸。在联合执行机制的上次会议上，该国政府宣布将对任何采取违反这一指示的行动的指挥员采取惩戒行动。但是，安理会在 1 月 31 日的简报会上听到的报告是，轰炸持续至今，非洲联盟监测员正在对最近的情况进行调查。

11. 过去六个月内无法无天的情况有了实质性增长，特别是自 10 月份以来土匪行为和绑架大幅增加。这些对运输人员的攻击、抢劫、道路的关闭，以及甚至对人道主义工作人员的攻击，不仅直接威胁了达尔富尔人民，而且也中断了牲畜的季节性流动，并破坏了交付重要的人道主义援助的工作。

12. 总之，虽然在联合公报发表前的几个月内民兵对平民的攻击并不是大规模或系统的，但这些攻击继续存在，并在最近变本加厉。

三. 人权

13. 该国政府在联合公报中承诺必将采取具体措施结束有罪不罚现象、调查所报告的违反人权的案件并确保毫不拖延地将一切被指控违反人权的个人和团体绳之以法。在采取具体措施方面鲜有进展。该国政府向联合国和其他机构通报说，对金戈威德以及正规和半正规安全部队的成员进行了有限的几件起诉和定罪，但

他们显然不是对主要的侵犯人权案件负有领导人责任的人员。2005年1月公布了2004年5月政府设立的独立调查委员会的报告。该报告宣称，三个达尔富尔州发生了严重的侵犯人权行为，牵涉到冲突各当事方。它得出的结论是没有发生灭绝种族罪。遭杀害人数被夸大了，实际上不超过数千人。它认为，实施过强奸和性暴力罪行，但并不是广泛或有系统地实施的，因而不能构成危害人类罪。该国家委员会建议就下列指称成立司法调查委员会：法外处决、阿拉伯裔团体占领卡斯县的富尔部落的两个村庄、杀害和焚烧 Buram、Meleit 和 Kelebs 等村庄的医院里的一些伤员事件。总统已经指示成立一个司法调查委员会和一个清查损失和赔偿委员会，每个委员会均由一名高等法院法官任主席。所以，在有关所实施的罪行的规模和是否具有系统性以及苏丹政府的责任等方面，该委员会的报告同国际调查委员会的调查结果有着实质性差异。2005年1月31日向安全理事会成员提交了国际调查委员会的报告。

14. 本报告所述期间，联合国人权观察员和其他方面报告，曾出现过同样模式的侵犯人权行为。杀害平民的发生率随着军事行动的放松或加紧而不同，但2005年1月在南达尔富尔州出现了大规模杀害村庄里的平民的事件，据报告这些事件同时伴有绑架和强奸。继续有报告说，妇女走出难民营时经常遭到境内流离失所者的强奸。受害者没有信心，不相信向当局报告被侵害行为会导致认真调查，实际上反而担心会带来骚扰。该国政府在为警察举行人权法培训方案方面采取合作态度，但没有什么证据表明政府会在执行人权法方面追究警察的责任，并以此作为对这些方案的后续行动。已准许对警察或监狱拘留的人员进行一些探视，但尚不允许对引发大多数酷刑报告的国家安全部门或军事情报部门的拘留中心进行探视。

15. 在一些地区，该国政府对抗议作出了回应。它公布，然后进一步修订了有关刑事侦查程序的医学检查的通知，目的是确保强奸案件受害人可在不用先向警察提交控诉的情况下在公共医院或私人诊所寻求医疗援助；但如果要进行刑事案件调查，有医学证据可资利用。这一通知受到欢迎，但尚未得到有效传播，也未在县一级的具体实践中得到执行。

16. 该国政府在向达尔富尔部署联合国人权观察员问题上采取了合作态度。8月中，人权事务高级专员向达尔富尔三州首府部署了8人观察员小组。自从那时以来，这一数目已增加至16人，这还不包括她的特别顾问，现正在征聘更多的观察员和联合国志愿人员。所有人员部署后，将共有72名国际观察员，其中包括21名联合国志愿人员。

17. 第1564(2004)号决议所设国际调查委员会于10月25日开始工作。仅仅在三个月之后，在全面发行之前，委员会向联合国和苏丹政府提交了它的报告。该报告的结论对追究该国政府官员的责任方面有着重大影响，安理会在决定采取何种办法来最后结束达尔富尔侵犯人权的行为和有罪不罚现象时，必须认真审议该

委员会的建议。应该并能够立刻执行该委员会向苏丹当局提出的一些建议，其中包括让红十字国际委员会和联合国人权监测员充分和毫无障碍地接触因达尔富尔局势而被拘留的人。

四. 人道主义问题

准入问题

18. 该国政府在联合公报中承诺，对达尔富尔的一切人道主义工作必须实施暂停限制，并须消除妨碍人道主义工作的各种障碍。由于这些措施和早先采取的措施，人道主义准入状况大为改善，使达尔富尔的国际人道主义工作人员数得以从 2004 年 7 月的约 320 人增至 2005 年 1 月的 800 人；这样，包括苏丹工作人员在内，活动在该地区的人道主义工作人员总数达到了 9 000 人左右。

19. 过去六个月中，实地的人道主义准入稳步扩大，评估活动和交付活动越来越多地扩大到比较孤立的地区。然而，从 2004 年 10 月份前后以来，不安全取代了官方限制，成为人道主义准入的主要障碍。自从 2004 年 11 月前后以来，反叛运动一直加紧阻碍人道主义准入。最近，北达尔富尔州和南达尔富尔州部分地区的不安全造成主要道路和联合国及其许多伙伴运营的关键地区的临时关闭，一再妨碍接近 300 000 多名需要援助之人。自从 2004 年 12 月以来，经常由于实地指挥员的不合作，这些指挥员与其领导层之间缺乏沟通，反叛运动控制区域的人道主义准入状况持续恶化。

20. 最近几个月，在达尔富尔地区，其他令人不安的趋势加剧，特别是针对人道主义工作人员的骚扰和暴力活动增多。12 月 17 日和 18 日南达尔富尔州拉巴多遭袭击时，医师无国界协会一名援助人员被枪杀。截至撰写本报告时，几名本国工作人员仍下落不明。过去两个月中，英国拯救儿童联盟的 4 名工作人员在两起独立的事件中惨遭杀害，因此，该联盟决定停止其在所有三个达尔富尔州的业务活动，从而造成他们运营地区的服务提供方面出现重大短缺。

21. 12 月份和 1 月份，地方当局，特别是南达尔富尔州的地方当局，对国际非政府组织的骚扰越来越多。一种令人担忧的迹象是，早先取得的进步在退缩，出现了系统性的逮捕，全国媒体被用来进行错误的敌对指控，有关方面公开发动攻击，并重新对旅行许可和签证申请实行限制。几乎所有的在南达尔富尔州运营的非政府组织都面临某种形式的威胁，这延迟和限制了其业务。尽管该国政府对压倒性多数的事件负有责任，但它不是唯一犯有威胁人道主义工作人员和剥夺达尔富尔人获得人道主义援助机会之罪的当事方。反叛团体也拘留和骚扰人道主义工作人员，并没收诸如车辆和钻水设备等人道主义财产。有关非政府组织进行政治性和改变宗教信仰的活动的指称大多没有根据，这种指称是消极的，可能会破坏为解

决达尔富尔人道主义危机而与苏丹人合作的那些勇敢和有资源的组织所作的关
键努力。

22. 2004年9月1日的《达尔富尔人道主义简况》中估计，受达尔富尔冲突影响
的人达180多万（自8月1日以来增加了34万人）中，其中仅为一半多人提供
了住所和非粮食物品，为大致一半人提供了食物和初级保健服务，为不到一半
的人提供了清洁饮水。截至11月1日，受冲突影响的人数，包括国内流离失所者，
收容社区和其他需要救济的人，增加到230万，占达尔富尔冲突前约600万人
口的三分之一以上。上个月，达尔富尔危机中受冲突影响的人数继续增加，又
有62 000名国内流离失所者记录在册。人道主义援助机构所掌握的受冲突影响
的总人数目前已经达到约250万。

23. 接受粮食援助的人数在12月之间继续增加，已经有150万人接受援助；但
因局势不安全、对商业运输的需求激增，以及苏丹港最近局势动荡，1月份的发
放量可能不能达到这一水平。一般非粮食物品已经分发到76%的国内流离失所者
手上。受影响的人口中大约有一半人得到了清洁饮水和环卫服务，计划援助的人
口中大约有一半可以利用初级保健设施并可获得基本药品供应。

24. 1月10日，在苏丹全国开展了为期三天的小儿麻痹症疫苗接种工作。初步结
果表明，这项工作极为成功，包括在达尔富尔地区，部分原因是所有各方在疫苗
接种期间响应我的特别代表的要求，停止了行动。计划在2月和3月再进行两轮
小儿麻痹症疫苗接种工作。

25. 鉴于局势不安全和各个机构能力有限，不可能详尽评估人道主义援助的国内
流离失所者聚集地之外的人口情况。2004年11月发表的红十字国际委员会报告
和世界粮食计划署/联合国粮食及农业组织报告等先前的评估报告已经说明，因
达尔富尔农业部门已经崩溃，传统的应付机制遭到破坏，未来形势将会非常严峻，
包括将发生旱灾和奇缺种子。局势不安全也使物价上升，这又增加了对援助机构
的要求，因为更多的人要求得到粮食救济。

回返和搬迁

26. 在2004年8月5日签署的行动计划中，政府承诺同国际移徙组织（移徙组
织）签署一项协定，监督并协助国内流离失所者的自愿回返。8月21日，苏丹政
府、移徙组织和联合国签署了这项协定。自设立管理协调机制以来，已在拟订适
当和自愿的定义以及在制定标准作业程序方面取得了进展，这些定义已经得到切
实执行。然而，2004年11月，管理协调机制裁定，南达尔富尔尼亚拉镇的搬迁
是“不适当”和“非自愿”的。

27. 营地内长期居住这一整个问题不断恶化，而且因出现新的暴力，营地内的家
庭不止一次地被迫搬迁，必须从这一角度看待在非自愿回返方面取得的进展。12

月和 1 月，因政府在 Sharia-Labado-Muhujariya 三角地带发动攻势，国际合作伙伴努力向在该地区离散的约 18 000 名国内流离失所者提供了援助。这些努力至关重要，值得赞扬；但是，该地区新的暴力不断提出挑战，给人道主义机构的能力造成压力。

28. 国内流离失所者在营地的生活日益恶化。营地内人口拥挤，造成国内流离失所者更加骚动不安，所以本月内，暴力犯罪有所增加。本月第一个星期，尼亚拉镇许多营地中的 Otash 营地，有两名男性国内流离失所者发生争吵，导致警察干预，其中一人被打死。1 月 15 日发生了另一起事件，警察在北达尔富尔 Abu Shouk 营地内开枪打死一名国内流离失所者，当时该人和另一名国内流离失所者在宵禁之后正在打水。已经开始进行一些讨论，以求解决这一问题，包括讨论较大营地内一些国内流离失所者的自愿搬迁问题。

29. 在南达尔富尔，各机构继续为国内流离失所者从尼亚拉一些地方过分拥挤的营地和卡尔马营地内搬迁出去进行准备工作。移徙组织正在同国内流离失所者领导人、政府当局和人道主义机构一道努力，确保适当自愿的搬迁。在北达尔富尔州，过去两个月因许多地方发生暴力活动，该州最大的国内流离失所者营地 Abu Shouk 营地，新近又涌进来了 20 000 多人。因为在拟议的搬迁地点没有找到水源，各机构目前正在讨论其他解决办法。不过，作为一项临时措施，新近到达 Abu Shouk 营地的人正得到人道主义援助。

30. 在西达尔富尔州，1 月 13 日和 14 日移徙组织在埃尔杰奈纳部署了一个核查监测小组，以确定拟议将国内流离失所者迁至镇外埃尔杰奈纳场地是否自愿和适当。埃尔杰奈纳镇的人道主义机构同国内流离失所者和地方当局合作，在过去几个月，圆满完成了国内流离失所者自愿迁离埃尔杰奈纳镇 11 个公共建筑物的工作。

供资

31. 自从 2003 年 9 月以来，记录中总共为达尔富尔危机提供了 11.4 亿美元。这包括向联合国机构、非政府组织以及乍得和达尔富尔红十字会提供的捐款，还包括为非洲联盟监测停火特派团提供捐助。为后者提供的捐助达 1.76 亿美元。在以上的总数中，8.24 亿美元记为现金捐助，3.13 亿美元记为实物捐助。粮食部门得到的资金最多，占为达尔富尔危机提供的资金总额的近 35%。

32. 2005 年联合国苏丹工作计划于 11 月 30 日展开，得到了捐助方的积极响应，已为综合计划认捐了一些资金。然而，各机构正急需现金，以便继续并扩大在达尔富尔开展的行动，在该国东部和南部建立能力。为避免资金短缺，联合国系统在工作计划中制定了 2005 年全年资金需求时间表。根据时间表的预测，到 2005

年 1 月为止，联合国在达尔富尔的活动总共需要 3.22 亿美元。我再次呼吁捐助方尽早提供慷慨捐助，现在就满足这些资金需求。

五. 政治问题

33. 政府和反叛运动都有义务诚意进行谈判，以便达到达尔富尔危机的政治解决。政府在联合公报中，承诺为此目的恢复同反叛运动进行的谈判。安全理事会第 1556（2004）号决议敦促各方，包括苏丹解放运动和苏丹解放军及正义与平等运动，毫不拖延地缔结一项协定。安理会第 1574（2004）号决议重申各方有义务展开诚意谈判，以迅速达成协议。各方自己也在自 2004 年 4 月 8 日《恩贾梅纳人道主义停火协定》以来签署的各项协定和议定书中，承诺达成达尔富尔危机的政治解决。

34. 在过去六个月里，由非洲联盟协调小组牵头，并在联合国以及国际社会其他代表的积极参与下，各方在阿布贾进行了数轮谈判。在 2004 年 8 月举行的第一轮谈判中，各方得以商定了一项包括人道主义、安全、政治以及社会经济问题在内的议程。各方还商定了一项旨在改善达尔富尔人道主义状况的议定书，但各叛乱运动拒绝在就安全问题达成协定之前签署该议定书。然而，政府在联合执行机制的框架内承诺遵守尚未签署的议定书条款。各运动拒绝作出同样承诺。十月末在阿布贾举行的第二轮谈判中，各方重启议定书谈判，以巩固停火，改善达尔富尔的安全局势。由于双方拒绝让步，谈判难以取得进展。各方经过艰苦的计价还价，就一份内容淡化的案文达成一致，其中仅仅重申了各方根据恩贾梅纳协定以及安全理事会各项决议所作出的承诺。各反叛运动再次拒绝在商定所有议程项目之前签署安全议定书。安全理事会第 1564（2004）号决议敦促各方签署这些议定书，最后，各方于 2004 年 11 月 10 日签署议定书。2004 年 12 月 10 日，在阿布贾举行了第三轮谈判，以开启对政治问题协定的谈判。原本预计这轮谈判将讨论原则宣言，为政治解决奠定基础。然而，解运/解放军发生内部争执，加之政府在谈判前夕开展“清理道路”行动，使得谈判中断。在谈判结束时，各方共同承诺 1 月底在阿布贾继续进行谈判，但迄今为止未能履行这一承诺。非洲联盟及其合作伙伴目前正在开展外交努力，以确保将于 2 月底或 3 月初举行的下一轮谈判取得成功。

35. 显然，达尔富尔的政治进程迄今未能取得预期成果。这主要是由于达尔富尔危机十分复杂，停火不断遭到违反，双方不禁要在进入谈判关键阶段之前巩固各自的军事和政治地位，这导致各方之间缺乏信任。然而，2005 年 1 月 9 日在肯尼亚奈瓦沙签署的《全面和平协定》可以从根本上改变苏丹的政治局面，为迅速找到达尔富尔问题的政治解决办法提供一个独特的机会。《全面和平协定》的执行将在喀土穆建立一个新政府，这个政府将更具有代表性，更关心处于社会边缘地位的人民的疾苦。这还将建立一个模式，满足苏丹各地区、各团体的参与和权利

分享要求。最后，这将建立一个新的、参与性民主进程，而这一进程的宗旨就是逐步走向起草新宪法和举行大选。

36. 如果各方、特别是各反叛运动在下一轮谈判中集中精力，就具有实质意义的原则宣言达成一致，那么，达尔富尔的政治进程就可以受益于这一新的机遇。该宣言将解决权利分享、财富分享以及将达尔富尔和平谈判纳入正在出现的苏丹民族和解进程等核心问题。该宣言还将为扩大宣言签署后的达尔富尔政治进程开辟道路。达尔富尔冲突具有许多层面，这一冲突的解决不仅需要结束该地区的边缘化地位，恢复该地区居民的各项权利，还需要达尔富尔人口不同组成部分之间认真作出和解努力。达尔富尔所有部落、团体和运动必须平衡、实际地参与，才能给予任何政治协定所需要的支持。其他社会团体、特别是暴力受害者代表的参与，对于恢复达尔富尔地区的社会结构也是必要的。与冲突有关的索赔的解决机制必须加以确定，而且获得达尔富尔各部落和社会团体代表的同意。这些机制需要政府中立、透明的支持以及国际社会的积极参与。

六. 联合国同非洲联盟在达尔富尔的合作

37. 安全理事会在第 1556 (2004) 号决议中欢迎非洲联盟愿意在达尔富尔的维持和平及安全领域发挥领导作用。安全理事会还强调，苏丹政府必须根据《恩贾梅纳停火协定》和 5 月 28 日关于如何部署非洲联盟观察团以监测停火的亚的斯亚贝巴协定，为非洲联盟监测员的工作提供便利。2004 年 9 月 7 日，奥巴桑乔总统以欧洲联盟现任主席的身份告诉我，欧洲联盟决定加强其在达尔富尔的存在。他补充说，执行这一决定需要国际社会提供大量支助，他在 2004 年 9 月 24 日安全理事会第 5034 次会议上的发言中重申了这一点。

38. 8 月初，我向非洲联盟驻亚的斯亚贝巴总部以及苏丹派出一个联合国专家组。2004 年 8 月 4 日至 17 日，专家组同非洲联盟委员会密切合作，制定了一项全面计划，其中包括业务概念以及与扩大后的非洲联盟驻苏丹特派团（驻苏丹特派团）有关的各种后勤、支助和预算需求。这种支助不仅适用于达尔富尔地区的各项活动，而且体现了管理和领导复杂外勤业务方面的必要需求。

39. 联合国驻亚的斯亚贝巴援助小组的成立，有助于加强联合国同非洲联盟之间的合作。该小组目前包括军事、警察以及后勤专家，并且为延期至今的特别援助提供了更为适当的依据。专家组由我的特别代表领导，在支助扩大后的非洲联盟特派团方面发挥了积极作用。一位联合国军事联络干事已被派往位于南达尔富尔 Al Fasher 的非洲联盟停火委员会总部。联合国驻苏丹先遣团正在该地区设立四个办事处，以促进同非洲联盟在外地维和工作方面的联络与合作。

40. 10 月 20 日，非洲联盟和平与安全理事会发表的一份关于达尔富尔局势的公报，宣布将把非洲联盟驻达尔富尔特派团人数增至 3 320 人，包括 2 341 名军事

人员，其中有 450 名观察员和最多达 815 名的民警。非洲联盟还扩大了特派团的任务规定，使之超出恩贾梅纳协定的条款。驻苏特派团目前的兵力为 1 846 人，其中保护部队 1 410 人，民警 7 人，停火委员会工作人员 11 人，军事观察员 368 人。2005 年 1 月 20 日，联合国驻亚的斯亚贝巴协助小组组长 Henry Anyidoho 将军（退休）被派往工作地点。新任非洲联盟驻达尔富尔警察专员安南·皮莱（南非）1 月 21 日在亚的斯亚贝巴报到上任，不久将前往达尔富尔。

41. 2004 年 12 月发生了两件令人不安的事件。12 月 4 日，一名非洲联盟军事观察员受到蓄意攻击，肩部受到枪伤。12 月 19 日，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攻击者的射击。虽然没有报道有人员受伤，但直升飞机机身上有不少弹孔。另外，2005 年 1 月 31 日，一名驻苏特派团巡逻兵在 Shangil Tobai 地区调查违反停火行为时在弹坑附近遭到枪击，而这些弹坑似乎证实了遭到轰炸的指控。

42. 在部署非洲联盟部队时，人们希望，人道主义停火协定更加有效的监测将有助于在双方之间建立信任。鉴于违反停火行为的报告不断，谈判缺乏进展，因此，成果不如预期。然而，非洲联盟特派团的存在及其所采取的积极举措超出了人们的预期。特派团在各战斗团体之间进行调解，并通过向可能的热点地区部署人员，采取先发制人行动以制止各种攻击，从而促进了人道主义救济的流动，防止了暴力升级。此外，非洲联盟部队正在对局势作出宝贵的中立评估，以外交努力化解紧张局势，并通过其存在来提供安全保障。非洲联盟部队需要，也理应得到整个国际社会更多的持续支助。

七. 结论

43. 过去六个月苏丹政府履行其承诺和义务的成效不均。由于去年夏天以来逐步取消了对运交人道主义援助的限制，达尔富尔的人道主义援助准入情况急剧改善。但是，人权行动，特别是结束不受惩罚现象的措施，远未达到苏丹政府同意做到和安全理事会所要求的程度。苏丹政府已表示愿意推动达尔富尔的政治谈判取得进展。但是，地面战斗持续进行，应承担大规模暴行责任的人仍未受到惩罚。民兵继续发动袭击，声称他们不受任何协定约束。苏丹政府尚未制止他们。

44. 在这一期间，叛乱运动在谈判中较不合作。他们增加了对警察的袭击，而且似乎想招致报复。这些袭击和挑衅有时间接破坏了人道主义援助准入。一些叛乱团体已直接妨碍了人道主义工作，它们抢掠车辆和卡车，给国家人道主义组织工作人员带来压力，甚至绑架他们。这许多行动已严重减少了援助的交运。

45. 受到冲突影响的平民人数继续以超越人道主义机构向他们提供基本需要的能力的速度增加。到有需要的人群未能得到援助，是因为很大程度上受到了战斗

的影响，但也是因为出现了越来越多的抢匪和受到了来自双方武装部队的干扰。人道主义工作人员除了不时面临军事行动、抢匪和武装抢劫之类的危险外，还日益受到政府和叛军部队的恐吓威胁。

46. 虽然非洲联盟特派团的部署使达尔富尔的居民得到了一些保护，但并未能阻止双方或民兵违反停火行动或袭击平民。这些违反行动，不仅威胁到达尔富尔居民的安保和安全，而且不止一次中断了政治谈判的进展。所以我建议，将来阿布贾进程的谈判中，安全和人道主义议题须与政治议题脱钩，以便各方能专注于设计达成协定后的执行机构。

47. 联合国和非洲联盟正在苏丹从事相互补充的和平支助努力。非洲联盟带头进行政治调停工作和在达尔富尔的停火监测与核查工作。而联合国则从事于运交人道主义援助和向安全理事会报告达尔富尔的总体局势。《全面和平协定》的执行将为我向安全理事会建议的联合国和平支助行动提议创造若干任务。除了监测与核查南北停火外，如果得到安全理事会授权，提议的行动将帮助解决造成苏丹全境冲突的根源，和代表整个联合国系统促进在苏丹全国建立持久和平的努力。苏丹的和平是不可分割的，促进和平的努力也是如此。安全理事会在其第 1556（2004）号决议中请我启动达尔富尔区域的应急规划，包括协助非洲联盟规划与评估其在达尔富尔的特派任务，并按照联合公报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。《全面和平协定》的执行与达尔富尔局势之间的协同互动，使致有效协调联合国与非洲联盟在苏丹的活动益发紧要。我的特别代表和非洲联盟的领导人已着手制订联合国-非洲联盟共同战略，以期恢复达尔富尔的和平与安全。
