



秘书长关于达尔富尔的每月报告

一. 引言

1. 本报告是按照安全理事会第 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。

2. 2004 年 7 月 3 日，苏丹政府同我达成了一项联合公报，其中规定了苏丹政府和联合国的若干义务，目的是结束达尔富尔的危机。在此后的一年中，我提交的各次报告详细叙述了达尔富尔人民遭受的暴力和苦难，以及非洲联盟（非盟）领导的旨在结束该区域冲突的国际努力。各方于 2005 年 7 月 5 日在阿布贾商定了《关于解决苏丹达尔富尔冲突的原则宣言》，从而承诺致力于实现和平。国际社会参与达尔富尔事务和参与阿布贾和平谈判，在目前比以往任何时候都更重要，以维持 7 月 5 日突破造成的势头。

3. 联合国参与达尔富尔事务，在很大程度上是以联合公报的规定为指导。本报告的重点是，考虑到安全理事会在过去一年中通过的各项决议，审视在此期间公报的执行情况。

4. 根据公报，除其他外，联合国承诺帮助减轻冲突给平民带来的人道主义苦难，包括帮助在邻国乍得避难的苏丹人；帮助非盟部署停火监测员；并准备好在政府和武装运动之间的和平谈判中支援非洲调解工作。苏丹政府则保证迅速处理一系列问题，包括：人道主义、人权和安全问题，以及达尔富尔冲突的政治解决。为了监督公报各项规定的执行情况，这项协定规定建立一种高级别联合执行机制，由苏丹外交部长和我的特别代表扬·普龙克共同主持，其成员包括伙伴国家政府、阿拉伯国家联盟以及后来又加上非盟。经巴希尔总统同意，我谨附上联合执行机制成员提交的一份报告，这些成员于 2005 年 6 月期间分别在达尔富尔的三个州对安全、人权和人道主义情况进行实地评估，与一年前的情况作比较（见附件）。



二. 安全局势

5. 在签署公报时，苏丹解放运动/苏丹解放军和正义与平等运动在达尔富尔发动的武装反叛活动已进行了 18 个月。在此期间，尽管于 2004 年 4 月签署了《恩贾梅纳停火协定》，武装运动无数次地与政府军队、准军事部队、人民保卫部队和部族民兵（通常称为金戈威德）发生冲突，或者同时与几方发生冲突。人民保卫部队和金戈威德为了使武装运动得不到平民的支持，采取了类似焦土政策的做法。在这一期间，往往得到政府部队支持的当地民兵施行了许多暴行和严重侵犯人权行为，包括强奸，屠杀平民和摧毁整个村庄。这些暴行使生活在水深火热中的人民大规模迁徙。截至 2004 年 8 月 1 日，在达尔富尔的三个州内约有 120 万苏丹人流离失所，还有数万人被迫跨越乍得边界避难。此外，那些逃往境内流离失所者营地的人继续受到在营地四周活动的民兵的袭击和骚扰。

6. 过去一年中，达尔富尔安全的某些方面有所改善。非洲联盟驻苏丹特派团（非盟驻苏丹特派团）的存在和国际社会的压力是出现这种改善的一个主要因素。在这一期间，民兵袭击平民的现象减少了，不过在 2004 年末和 2005 年初诸如 Tawilla、Hamada 和 Labado 等村庄遭到袭击，突出表明平民在这场冲突中面临的主要威胁。上一次袭击村庄的严重事件发生在 2005 年 4 月，当时民兵在南达尔富尔州把 Khor Abeche 夷为平地。2005 年 6 月收到了关于南达尔富尔州和北达尔富尔州的村庄遭袭击的报告，但这些报告尚未得到证实。过去一年中经证实的死于暴力的平民和战斗员的人数也大量减少。自签署联合公报以来，2005 年 1 月是直接死于暴力的人数最多的一个月：这个月有 300 至 350 人被杀害。这个数字是自 2004 年 9 月开始的四个月期间暴力造成的死亡人数增加的高峰。然而，自 1 月以来，每个月经证实的死于暴力的人数不超过 100 人。这两种趋势反映了一个事实：各方之间直接冲突的频次大幅度降低，袭击平民的现象减少了，今天不论在村庄中还是在境内流离失所者营地内，平民受到伤害的危险都小于一年前。

7. 尽管出现了这两种积极的趋势，联合公报的实施情况一直不均衡，时好时坏。确保平民安全是公报的中心目标之一。政府承诺将采取五项具体行动，以使达尔富尔公民的安全和保障得到紧急和持久的改善。第一，政府同意在凡有国内流离失所者的地方，以及易受攻击的地方，部署一支强大、有信誉、受尊敬的警察部队。政府确实向达尔富尔三个州部署了新增派的大批警察，例如过去一年中，北达尔富尔州的警察总数从 1 000 人增加至 4 000 人。新增加的警察在境内流离失所者营地附近和内部建立了新的哨所，使这些人得到更好保护。最近，在北达尔富尔州，到 Abu Shouk 营地外拾柴火的妇女得到警察的护送，减少了到营地外走动和工作的妇女遭袭击的现象。不过由于住在境内流离失所者营地内的人和许多非境内流离失所平民极不信任警察，这些努力受到影响。关于以下事件的报告说明了这种不信任的原因：警察对境内流离失所者指控的犯罪行为袖手旁观和无动于衷，以及在营地内发生了各种安全事件，有些看来是警察本身和被征募进

警察队伍的金戈威德成员引发的。在部署了非盟驻苏特派团民警特遣队后，在某种程度上减轻了对警察的能力或意愿的这种不信任。在某些地方、特别是在南达尔富尔州，在非盟驻苏特派团警察驻守后，可以同政府警察一道巡逻，减少了平民遭袭击的次数，加强了境内流离失所者的安全感。

8. 在这方面，政府还承诺对一切警察部队单位进行人权法培训，并责成它们维护该法。自政府作出这一承诺以来的一年中，联合国开发计划署（开发计划署）及其执行伙伴国际援救委员会对大约 500 名政府警察进行了关于人权和国际标准的非正式培训，这是同时针对军事和保安部队、以及司法领导人和传统领袖的范围更广的提高认识方案的一部分。开发计划署将于 2005 年 9 月对这项方案进行独立评价。

9. 政府在联合公报中作出的第三项和第四项承诺对于平民的安全和保安同样重要。政府必须确保境内流离失所者营地四周没有任何民兵，并立即着手解除金戈威德和其它非法武装集团的武装。关于境内流离失所者营地附近出现民兵的问题，过去一年中报告在这些营地四周发生的安全事件数目已告减少。政府的努力推动了这种趋势，但必须说，还有若干其他因素。如上所述，境内流离失所者营地四周的安全环境改善，在很大程度上必须归功于非盟驻苏特派团，该特派团驻守达尔富尔某些区域，对安全局势直接产生了积极影响。但过去一年里向联合国和非政府组织工作人员作证的许多境内流离失所者认为，金戈威德仍然在营地周围时刻构成威胁。仍然有关于骚扰、强奸和袭击的报告，不过没有象过去五个月里那样频繁。境内流离失所者因害怕遭袭击，而不敢到营地外拾柴火、进行商业活动的其他活动，更不要说返回家园。

10. 然而，在一年之后，几乎没有迹象表明政府为解除金戈威德和其他武装非法集团的武装作出了认真努力。政府通过了关于禁止携带武器的禁令，但只收缴了很少武器，并且未经任何独立核查。尽管政府在联合公报中自愿承诺执行这一任务，并且安全理事会在其第 1556（2004）、1564（2004）和 1591（2005）号决议中要求履行其承诺，政府官员最近却表示，只有在达成政治解决之后才开始解除民兵的武装。这样，政府单方面为今后执行公报设定了条件，此举违反政府的义务，阻碍为平民提供安全保障的工作。

11. 最后，政府承诺确保立即采取行动重建脆弱民众的信任，按照现有《人道主义停火协定》（2004 年 4 月的《恩贾梅纳协定》）的规定，务使流离失所者真正自愿地返回家园。如安全理事会所知，这项承诺的履行情况好坏参半。某些地点的居民在有政府官员在场的情况下愿意向来访者表示对营地生活的关切和抱怨，以及某些地点营地居民同官员之间的安全事件减少，从这些来看，营地内的境内流离失所者同地方官员之间的关系似乎有所好转。然而，在其他地点，政府还有更多的工作要做。一些营地的境内流离失所者认为地方当局恐吓他们，与他们作对，一心要把他们赶回村庄，而不管那里的安全局势如何。因此，难怪在诸如南达尔

富尔州的 Kalma 等营地，境内流离失所者同政府警察和官员之间更经常发生安全事件。上文谈到，境内流离失所者长期以来普遍不信任警察，这也突出表明政府在这方面的成就很有限。

12. 为努力在达尔富尔恢复和平，在其公民中重建信任，政府发动了一个部族和解与解决冲突进程，使包括游牧族和牧人在内的若干部族共同参加会谈和谈判。在过去的各次报告中，我明确地表示，我欢迎这些举措，认为这些举措是谋求解决过去冲突和消除可能导致今后冲突的各种紧张关系的一种途径。然而，国际社会必须密切监测这一进程，确保不会用部族和解或解决冲突会谈来取代政治解决。部族和解进程要发挥最大效用，就不应阻碍同反叛运动的政治谈判；进程应该公正，并包含所有部族；应由是各部族的合法代表的领导人进行；应直接赔偿受害者；并且不应用该进程来取代对战争罪案件的起诉。

13. 关于平民返回原住地的问题，没有证据表明自签署公报以来政府强迫达尔富尔人民返回家园，但仍有一些令人关切的问题。在发表联合公报后，政府签署了关于达尔富尔境内流离失所者自愿返回的两项协议：2004年8月21日同国际移徙组织(移徙组织)签署了关于达尔富尔问题的谅解备忘录；以及2005年1月31日同联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)签署了关于西达尔富尔州的谅解书。谅解备忘录和谅解书都强调自愿返回的国际原则以及关于达尔富尔问题的具体协定，并阐述了政府及其伙伴应以何种方式开展合作，保证返回确属自愿。虽然谅解备忘录和谅解书规定，对于任何协助进行的回返，都应事先通知移徙组织和难民专员办事处，国际社会却收到报告说，在达尔富尔所有各州都进行了由政府协助的返回，而政府没有发出此种通知。在这种情况下，不可能评估有关地区是否已恢复安全。政府必须尊重谅解备忘录和谅解书中关于在迁移民众之前通知伙伴机构的规定。

14. 现在，在自己村庄中面临被杀害这一危险的平民的人数减少，除了少数突出例外情况外，境内流离失所者营地内有了一定程度的稳定与安全。但如果人们仍然不敢到离开营地稍远一些的地方，更不要说永久返回自己的村庄，那么这种最起码的安全标准是不够的。虽然过去一年中对平民的公开军事袭击的频率大幅度降低，但取而代之是恐吓和恐惧。

15. 尽管最后一轮阿布贾会谈取得了成功，但谈判期间的分歧导致6月期间苏丹解放运动/苏丹解放军和正义与平等运动在当地发生冲突。此外，虽然自去年以来民兵袭击村庄的次数减少，但他们仍经常进行袭击。最后，政府未能在除境内流离失所者营地附近周围地区和主要居民中心以外的地区提供安全的环境，武装运动对一些政府目标发动袭击，以及最近这些运动之间发生战斗，都使局势恶化，致使土匪对平民及对人道主义运输和人员构成严重威胁。如果政府不采取紧急行动遵守联合公报的所有安全规定，过去一年中在安全局势方面取得的一点进展就有可能化为乌有，平民将继续为此付出代价。

16. 应强调指出，改善达尔富尔安全局势的责任不应完全由政府承担。虽然武装运动没有签署联合公报，但根据《恩贾梅纳停火协定》、2004年11月的两项阿布贾议定书和安全理事会有关决议，它们负有类似的责任。尽管武装运动在实地的行动对平民的影响小于政府部队或金戈威德行动的影响，武装运动（特别是苏丹解放运动/苏丹解放军）最近的行动，使国际社会感到关切，担心这些运动现正在极力阻挠救济和监测活动。此外，非盟驻苏特派团现在经常与苏丹解放运动/苏丹解放军的当地指挥官发生冲突，后者不允许特派团的巡逻队进入反叛分子控制的地区，这些地区数目正在不断增加。非盟驻苏特派团巡逻队报告，说苏丹解放运动/苏丹解放军的指挥官为拒绝允许巡逻队进入这些地区找借口，说非盟驻苏特派团在对苏丹解放运动/苏丹解放军进行间谍活动，但又无意证实这种指控。

三. 人权

17. 政府在《联合公报》中作出了几个重要承诺以改善达尔富尔的人权局势。政府同意允许部署人权监测员；立即调查所有侵犯人权案件（包括通过一个调查委员会展开工作）；确保不拖延地将所有被控侵犯人权的个人和团伙绳之以法；并采取具体措施，终止有罪不罚现象。政府还同意建立一个尊重当地传统的公正制度，并使受虐待妇女能够对被指称的犯罪人提出控诉。

18. 我高兴地注意到，政府履行了第一项承诺。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）于2004年8月首次部署了人权干事。后来，安全理事会第1564(2005)号决议要求我与人权高专办合作，增加在达尔富尔的人权监测员。根据这项要求，目前有42名国际人权干事，包括一些联合国志愿人员，在达尔富尔的四个外地办事处工作。所有这些人权工作人员都已充分并入2005年3月设立的联合国苏丹特派团（联苏特派团）。在达尔富尔部署的联合国人权工作人员总数将达到65人。

19. 政府还设立了负责调查达尔富尔侵犯人权情况的委员会。然而，在没有关于其活动和调查结论的详尽资料的情况下，很难评价这些委员会的功效。至于国家调查委员会的建议，只有少数得到执行。6月7日设立了达尔富尔事件特别刑事法庭，任务是审理与达尔富尔冲突有关的侵犯人权案件。法庭迄今已在达尔富尔南部和北部进行了第一次开庭审判。现在确定这是不是试图结束有罪不罚状况的真正努力还为时过早。正如我以往给安理会的报告所述，这种努力早就应该作出。尽管如此，这些努力还是方向正确的步骤，应得到欢迎和鼓励。联苏特派团将密切监测法庭的审判。这些审判应是透明的，并符合国际商定标准。审判所产生的判决应反映出司法的高标准，并促进终止迄今普遍存在的有罪不罚现象。

20. 政府必须加强调查侵犯人权行为的努力，并采取具体措施来终止有罪不罚现象。迄今只对极少数举报的侵犯人权案件进行了调查。警察和公诉人往往不愿追查侵犯人权的举报。他们也因为缺乏基础设施、交通工具和开展调查所需的其他

设施而受到了阻碍。我关切的是，各种体制和程序障碍一直持续存在，助长了《联合公报》旨在结束的有罪不罚现象的氛围。

21. 不幸的是，士兵、警察以及与政府结盟的民兵犯下的性暴力仍是达尔富尔冲突的一个普遍特征。政府虽然采取了一些行动，但没有作出足够努力，来结束达尔富尔普遍存在的性虐待背后的有罪不罚文化。许多派出所甚至仍拒绝登记性暴力申诉，更不用说对它们展开调查了。案件登记后，警察经常不对指控进行彻底调查，似乎显然袒护安全部门的被控人员——事实上的刑事豁免，从而助长了有罪不罚文化。性暴力受害者经常受到多次侮辱性的体检，而且有关医学证据收集程序的争议导致有关方面拒绝对许多妇女提供医疗援助。联合执行机制保护与人权小组委员会讨论了这个问题。5月29日，政府同意在联苏特派团的协助下澄清这些程序。这一决定加上后来在西达尔富尔和南达尔富尔与地方官员的讨论，是一个令人鼓舞的事态发展，政府在其中确认，受害者有自由不必先向当局报告并填写一份名为表8的冗长问题单再接受治疗。这项与联苏特派团密集和持续协商后出现的重大政策改变，还包括一项规定，即治疗后，受害者或其医疗人员均无任何义务向当局报告情况。政府还确认，如果受害者要起诉，任何治疗受害者的专业医务人员（包括在非政府组织诊所内工作的外国医务人员）有权填写表8，而警察、公诉人和法院将接受此表。不过，后来的报告显示，一些警察还没有遵守这项新的政策。政府必须立即适当执行，予以落实，以便今后任何受害者都可以及时获得她们所需要的治疗，而受害者或其医疗人员没有任何义务向当局报告该事件。

22. 为了改善达尔富尔的人权局势，政府必须立即采取数项具体措施。随着该国大部分地区紧急状态的取消，政府应承诺尊重该国公民的集会和言论自由，并允许更大的新闻自由。政府应向达尔富尔各地部署警察，以此作为保护平民中的易受伤害成员，如境内流离失所者和妇女的一种方式，并大大提高这些警察接受的人权和职业培训的水平。政府必须采取坚定的措施，将被控侵犯人权者和滥用司法权力者绳之以法并公布判决，从而终止有罪不罚现象。此外，政府必须在其工作各方面扩大并加强与人权干事的合作，包括便利自由和无阻碍地进入所有拘留设施。最后，为了以全面的方式评估这些问题，政府必须进行积极的法律改革，其中包括对主要国际人权文书中规定的所有人权提供法律保护。

四. 人道主义问题

23. 联合国及其伙伴自2004年5月以来动员了一项巨大的人道主义援助方案。达尔富尔的安全局势去年虽然有所改善，但冲突的累积后果已使得受战争影响的平民不断增加。该地区的经济遭到破坏，当地粮食生产的机会减少了，应对机制已严重受损。由于这些和其他事态发展，达尔富尔地区的受影响者总数已从2004年5月刚超过100万增至2005年6月的290万。这个新数字包括近190万名的境内流离失所者和在乍得超过200 000名的难民，加上干旱灾民以及

受冲突影响但直到 2005 年初才开始获得人道主义援助的游牧社区。今天，受影响人口在六个救命领域——食品、水、卫生、住房、健康和营养——的覆盖率为 55% 至 75%，2004 年 5 月以来有很大改善，当时某些领域只有 5%。

24. 在 2004 年 5 月时只能向 400 000 名易受伤害者分发粮食，而今天则有 190 多万人获得粮食。多次疫苗接种运动成功防止了主要的流行病。在发现病情的地方，各机构协调行动开展麻疹和脑膜炎接种运动。为了应对 2004 年苏丹再次出现小儿麻痹症，在达尔富尔开展了四次大规模的小儿麻痹症接种运动，使百分之百的 15 岁以下目标人口得到接种。针对 E 型肝炎的爆发开展了卫生教育运动和肥皂发放工作，改善水和卫生供应的力度加大了，并更新了几个境内流离失所者定居点的整体设施。

25. 世界卫生组织(卫生组织)牵头的粗死亡率调查的信息收集——涉及 2004 年 6 月至 2005 年 6 月期间——已于 2005 年 6 月最后完成。初步调查结果表明，达尔富尔三个州的死亡率已下降到国际危机门槛以下，即每天每 10 000 人中有一人死亡。去年开展的卫生组织死亡率调查与 2005 年 6 月结束的调查的初步数字相比较显示，北达尔富尔的死亡率从每天每 10 000 人中有 1.5 人死亡降至 0.8 人死亡；在南达尔富尔，从每天每 10 000 人中有 2.7 人死亡降至 0.8 人死亡；西达尔富尔的初步结果表明，死亡率从每天每 10 000 人中有 2.9 人死亡减至 0.7 人死亡。尽管有这些统计上的改进，仍必须强调，达尔富尔受冲突影响者的营养状况依然脆弱并依靠救济援助。

26. 执行《联合公报》以来官僚限制的放松，使达尔富尔的人道主义存在和援助运送大大增加了。本国和国际人道主义工作者的人数从 2004 年 5 月的 1 100 增加到一年以后的 11 500 以上。同一时期，联合国各机构与受影响人口的接触从 10% 增加到远远超过 80%。这使各伙伴能够应对受益者增加的迫切需要，并将地理覆盖面扩大到过去人道主义援助集中的主要城镇以外。

27. 但是，苏丹解放军/正义与平等运动、民兵和土匪对人道主义车队的攻击，特别是在南达尔富尔，继续阻碍高效率的运作。对非政府组织人员的骚扰仍令人严重关切。荷兰无国界医生组织特派团团长兼达尔富尔协调员于 5 月底被捕是这种趋势的一个例子，虽然我高兴地注意到，政府于 6 月 19 日撤销指控。人道主义界还面临到其他障碍，包括经常改变已很严格的旅行规定、限制进入营地和接触境内流离失所者、任意拘留以及本国工作人员选择过程中的恫吓和干预。雨季即将来临，以及缺乏开展空中运输，包括重要的直升机能力所急需的资金等，也将对人道主义进入达富尔各地造成了消极影响。

五. 保护

28. 安全理事会第 1556 (2004) 号决议第 1 段要求政府建立“可靠的安全条件以保护平民和人道主义行为者”。改善达尔富尔保护状况的努力一直是人道主义行动的一部分，包括增加保护人员并巩固宣传和协调努力。

29. 对卡尔马境内流离失所者营地的不断封锁表明，达尔富尔的保护问题持续存在。5月19日卡尔马营地动乱后对进出营地的商业交通实施了一项禁令。禁止商业产品进入营地使某些基本商品的供应减少了。卡尔马营地的营养不良比率在禁令前就在上升，当时流离失所者仍有机会进行交易，以补充口粮。现在他们失去了这一选择，救济人员预计这将给在营地生活的境内流离失所者的营养状况带来负面影响。禁止商业交通包括运输，还使得许多妇女无法前往 Nyala 镇做家佣工作。在70%的妇女为户主的情况下，禁令使营地三分之二或以上的家庭丧失了唯一的收入来源。我的特别代表和其他利益有关者正在继续努力，争取终止这项禁令。这场危机让政府有机会重申它的承诺即遵守其声称尊重的保护平民原则。我敦促政府利用这次机会，寻找适当的解决办法，消除已经困苦的民众的这些不必要的负担。

六. 政治进程

30. 安理会成员知道，非盟领导的阿布贾会谈旨在促使政府与两个武装运动——解运/解放军和正义与平等运动——达成一项政治协定。预计协定将确立关于权力和财富分享的各项原则，并规定各种办法，通过“达尔富尔所有派别会议”促进更广泛的部落和社会和解后续进程，该会议也将处理问题的根源。

31. 前一轮阿布贾会谈于2004年12月结束后，人们看到，显然需要更多的准备工作才能举行下一轮会议。这些工作包括协助武装运动解决内部领导问题和其他问题；改进其阐述一种连贯的谈判立场的能力；确保商定下一轮会谈的形式和程序；并更好地利用进行中的民族团结政府成立筹备工作所创造的势头及其将在苏丹产生的新的政治现实。

32. 第五轮会谈于6月10日在阿布贾、在可以取得相当大的进展的期望中开始。三个当事方都同意将重点放在政治问题上，并以通过一项原则宣言的方式开始工作。但会谈开始后人们很快就清楚看到，各方对重要的程序性事项，包括厄立特里亚和乍得在会谈中扮演的角色有很大的分歧，难以消除。两个运动内部和之间也有尖锐的分歧。正义与平等运动方面，分离出去的团体质疑其在阿布贾的代表正当性。

33. 我感到鼓舞的是，尽管有这些严重的困难，各方仍能商定《解决苏丹达尔富尔冲突原则宣言》；我还祝贺艾哈迈德·萨利姆·萨利姆领导的非盟调停小组使这轮会谈获得圆满成功。《原则宣言》载有关于团结、宗教、权力分享、财富分享、安全安排以及重要的土地使用和所有权问题等事项的未来谈判方式的重要规定。

34. 各方于8月24日在阿布贾再次举行会议时，必须全力以赴地处理权力和财富分享的各种复杂问题。伙伴们对非盟调停的支持对最近一轮会谈圆满结束发挥了重要作用，对会谈的这种国际支持应当继续下去。

七. 联合国与非洲联盟在达尔富尔地区的合作

35. 《联合公报》和安全理事会第 1556 (2004) 号决议呼吁联合国按照《恩贾梅纳停火协定》的规定协助非洲联盟部署停火观察员。作为履行承诺的第一步, 2004 年 8 月 4 日至 17 日陆续从纽约向该地区派出了一个规划援助小组。各方普遍认为援助小组颇有助益; 随着对非盟扩大在达尔富尔作用的呼声日益高涨, 非洲联盟向联合国提出了增加规划和后勤支助的要求。为推动两组织之间与日俱增的合作, 我接受了非盟在非盟委员会设立一个全职的援助联络小组的要求。我已在我 2004 年 10 月 4 日关于达尔富尔问题的报告 (S/2004/787) 中向安全理事会通报了这一决定。

36. 小组不久后即开始工作, 主要负责协助非盟进行规划, 为非盟驻苏特派团提供技术指导; 确定联合国的支助领域, 为我的特别代表和维持和平行动部提出相应的建议; 与非盟伙伴密切合作, 推动非盟委员会争取捐助国政府提供所需资源的工作; 随时向维和部和联苏特派团全面通报非盟驻苏特派团的情况。

37. 自 2004 年 10 月成立以来, 小组促成了非盟与联合国之间的一些合作倡议。在其他主要任务方面, 小组协助起草了非盟特派团的扩大行动概念和行动后勤概念; 把非盟驻苏特派团在法希尔、喀土穆和亚的斯亚贝巴的办事处纳入联合国通信网络, 加强了非盟的通信能力。最后, 小组还查明了如将扩大非盟驻苏特派团第二阶段行动时的各项需要和应迅速弥补的缺陷, 以此协助非盟与捐助者展开讨论。在这些协商的推动下, 5 月 26 日捐助会议在亚的斯亚贝巴顺利举行。我和非盟委员会主席阿尔法·乌马尔·科纳雷共同主持了这次会议。

38. 目前, 非盟与联合国的合作已经扩大至亚的斯亚贝巴和喀土穆以外地区, 两个组织的官员在外地的合作也不断深化。非盟驻苏特派团观察员和保护部队, 每天与在达尔富尔三州开展行动的联苏特派团和人道主义事务协调厅人员进行协调与合作, 从而加强了国际社会在达尔富尔的存在总体效力。

八. 意见

39. 自 2003 年初至 2004 年中 (当时安全理事会尚未通过各项决议、非盟驻苏特派团也尚未部署) 以来, 达尔富尔地区的暴力事件显著减少。与一年前相比, 对平民而言, 达尔富尔局势显然有所好转。在过去一年中, 对平民的攻击明显减少; 与 2004 年 7 月《联合公报》签署时相比, 得到人道主义救助的贫困居民人数大大增加了。国际社会应该乐于见到这些发展。在这方面, 应该承认苏丹政府兑现了根据《联合公报》承担的某些承诺。

40. 但是, 这些发展仅仅是向前迈出一小步。对于在内战中生活的平民而言, 基本安全的任何改善都十分重要, 但是单单靠这些改善是不够的; 而且达尔富尔局势的发展趋势也未必一定是进步的表现。比如, 对平民攻击的减少也许是因为

攻击目标减少所致。自从战争爆发以来，许多村庄遭到摧毁，民兵的攻击目标大大减少。此外，对村庄或其他平民集居点发动攻击的可能性仍然存在。生活在营地里的流离失所者报告，他们到营地外面时仍然遭到民兵或匪徒的攻击。在过去一年中，对平民的攻击虽然有所减少，但受冲突影响居民，特别是在境内流离失所者营地中寻求栖身和保护的人数却继续增加，这有力地说明了安全环境的恶劣程度。与一年前相比，达尔富尔地区的战火有所减弱，但是侵犯人权的现象仍持续发生。鏖战已经结束，取而代之的却是始终存在的民兵所营造的一种令人窒息的威胁和恐吓环境。

41. 苏丹政府预计将履行 2004 年 7 月商定的各项承诺，以改善这一脆弱而危险的局势。《联合公报》中的条款只在于解决达尔富尔战争中最为紧迫、危害最大的问题，这在当时就已经很明确了。要实现持久公正的和平，关键在于政府与叛乱运动达成政治解决，确保有效保护达尔富尔所有居民的人权，同时在该地区部落之间开展全面的和解进程。我曾在前几份报告中提出，如果各方在实地采取具体步骤，尽量减少冲突并加强对平民和所有国际人员的安保，谈判桌上的诸多问题就将迎刃而解。对政府而言，只要能够履行一年前根据公报承担的所有各项义务，即使行动有所延误，也是向前迈出的积极一步。

42. 联合国在签署《联合公报》时承诺支持为在达尔富尔实现和平所作出的各种努力。联合国的承诺和安全理事会其后通过的各项决议，包括关于非洲联盟重要作用的决议，构成了国际社会履行这一承诺的战略。这项战略由政治、安全和人道主义三部分组成。每个领域都取得了一定的进展。

43. 在政治领域，国际社会对阿布贾谈判各方的立场产生了一定程度的影响。战略安全部分的中心是部署非盟驻苏特派团。如上所述，在过去一年中非盟特派团对改善当地的安全局势贡献卓著。最后，在过去一年中战略人道主义部分也取得了长足的进展，自公报签署以来，提供的救助物品和受援人数都急剧增加了。

44. 支持实现达尔富尔和平努力的国际战略也遇到了一些障碍。为使各方进行严肃而持久的谈判而施加的政治压力常常缺乏协调，使调解努力远远没有发挥预期的作用。同时，由于部队规模和行动能力有限，非洲联盟无法为改善达尔富尔局势作出更大的贡献。在人道主义方面，由于尚未就结束达尔富尔战争达成协议，人道主义界取得的成果仍然岌岌可危。随着战争的继续进行，可以肯定受冲突影响居民的人数将继续增加，而国际社会保持目前援助水平的能力和意愿则可能会减弱。因此，将出现一种贫困居民增多而用于必要援助的资源减少的局面。

45. 目前应该克服这些障碍或缺陷，并从各个方面重振和加强这一战略。在这方面，新的民族团结政府的组成和载有重要人权规定的国家临时宪法的通过将为各方继续谈判、推动政治进程带来新的机遇。我对在今年年底前达成协议表示乐观，但是各方必须对非盟主持的阿布贾进程作出严肃真诚的承诺，国际社会也必须为此向各方持续施加压力。与此同时，非盟委员会、非盟部队和警察派遣国以及捐

助国必须为扩大非盟驻苏特派团而积极努力。为此，我鼓励国际社会向其提供所需的支助，以完成这项艰巨的任务。最后，捐助国政府必须为人道主义救助工作提供长期的支助。

46. 我谨感谢我的特别代表和与特别代表一起工作的小组，他们在过去的一年里为在达尔富尔实现和平作出了不懈的努力。我并赞扬非洲联盟在这一动荡地区所发挥的主导作用。

附件

2005年6月联合执行机制特派团在达尔富尔北、南、西三州的调查结果

引言

1. 联合国、苏丹政府和捐助代表分别于2005年6月15日和16日对西达尔富尔州、6月22日和23日对北达尔富尔州和南达尔富尔州进行了三次联合视察，以评估联合国和苏丹政府对2004年7月3日《联合公报》规定的遵守情况。

2. 三个视察小组分别由苏丹政府、联合国和联合执行机制伙伴的代表组成。苏丹政府的外交部、人道主义事务部、司法部和人道主义事务委员会派员参加了小组。非洲联盟、加拿大、欧盟委员会、法国、德国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、意大利、荷兰、挪威、瑞典、瑞士、美利坚合众国和美国国际开发署以联合执行机制成员的身份参加了视察小组。联合国方面，率领视察西达尔富尔州的是秘书长特别代表，率领视察北达尔富尔州的是秘书长副特别代表/驻地代表/人道主义协调员，而率领视察南达尔富尔州的则是副人道主义协调员。

人道主义问题

3. **承诺：**联合国在《联合公报》中承诺，“尽力帮助缓解达尔富尔地区受影响人口的人道主义需要”。苏丹政府则承诺，“暂时取消”对达尔富尔地区所有人道主义工作的“限制”，并清除对人道主义工作设置的其他障碍，其中包括暂时取消对所有人道主义工作者的签证限制、允许援助工作者在整个达尔富尔地区自由行动；允许非政府组织通过一个简单的通知程序迅速进行临时登记，人道主义事务协调厅将代表非政府组织对通知进行管理；暂时取消对人道主义援助物品、运输车辆、飞机和通信设备进口和使用的各项限制。

4. 人道主义援助的大量增加，极大地改善了境内流离失所者营地中的人道主义情况。但是，在大部分领域里，人道主义机构救助仍然存在着巨大缺口，原因主要是冲突继续发展使受影响人数不断增加。在达尔富尔地区，受影响人数从109万增加到了273万，而境内流离失所者人数则从98.6万增加到了188.2万（在一定程度上是因为部分境内流离失所者认为当地安全局势有所改善而返回家园附近地区）。在小组对营地进行视察时，境内流离失所者代表和人道主义机构报告，营地供水不足，供水质量不符合标准，有时出现食品短缺，食品供应时断时续，需要塑料薄膜、蚊帐、厨房用具和毛毯，并需要更多的帐篷，以安置多人口家庭并为雨季做好准备。

5. 鉴于人道主义援助主要集中于境内流离失所者营地中的受影响人口，苏丹政府提出应该把援助扩大到营地以外的受影响群体。由于受干旱影响的人口增加，苏丹政府和国际社会应为此作出较大的努力，特别在提供水、教育和保健服务方

面。向人道主义机构提供准确可靠的安全情报，是这项工作的一个重要部分。联合国机构和非政府组织的援助已经进入了主要城市以外的部分受影响人口，目前正在对系统进行评估，以对偏远地区和返回者集中地区其他人口的需要进行摸底。

6. 自《联合公报》签署以来，对达尔富尔地区人道主义行动的限制有所放宽，因此人道主义机构存在和人道主义援助大幅增加。目前，在达尔富尔开展行动的有 80 个非政府组织和 13 个联合国机构，共计 11 589 名国家和国际工作人员。据估计，目前约有 88% 的受影响人口得到了救援，而一年前这一比例仅为 10%，苏丹政府与国际社会的合作也有所改善。在许多地方，当局还与人道主义援助组织进行定期对话，包括举行有人道主义工作者和有关部门代表参加的每周协调会议。

7. 在达尔富尔开展行动的多数人道主义工作者都顺利地得到了签证。但是，人道主义界成员在开展方面仍然面临着诸多障碍，其中包括国际非政府组织难以以为新工作人员（特别是非洲籍公民）申请签证和多次入境签证；办理签证时间太长；申请/解释程序不一致。目前，其他地方的情况已有所改善，但在南达尔富尔州，对于非政府组织继续受到骚扰以及人道主义工作者被任意逮捕、行动受到限制仍多有抱怨。

8. 某些物品在苏丹海关的通关情况大为改善。但是，一些国际非政府组织在通信设备和药品等物品的通关方面仍然遇到困难。最近，该国重新对联合国机构和国际非政府组织租用的运输人道主义援助的商业飞机收取降落费和对人道主义机构租来下载飞机上的人道主义物品的商业卡车重新收取“跑道费”，应该对这些收费采取更加一致的做法。

9. 在某些营地，向境内流离失所者提供的人道主义援助因为营地负责人不愿意为登记而清点人数而受到了阻挠。这其中有两个原因，一是他们希望从不确切的登记人数中牟取私利，二是境内流离失所者担心可能遭到遣返。卡尔马营地内过度拥挤的情况继续恶化，人道主义情况依然令人担忧；由于营地规模不断扩大，而境内流离失所者和地方当局又缺乏互信，营地管理的难度越来越大。随着雨季的开始，卫生条件可能进一步恶化，营地内可能爆发严重的疾病。联合国和地方当局正在与境内流离失所者负责人协商，争取对营地中的部分人口进行迁移。

人权

10. **承诺：**在《联合公报》内苏丹政府承诺：采取具体措施终止有罪不罚现象；调查一切侵犯人权案件，包括联合国和非洲联盟（非盟）和其它方面提请注意的案件；确保总统 5 月下令设立的独立调查委员会得到必要的资源来从事其工作，并全面执行其建议；确保毫不拖延地将一切被控侵犯人权的个人和团体绳之以法；准许部署人权监测员；建立公平制度，尊重当地习俗，允许受虐待妇女对被指称的犯罪人提出控诉。

11. 政府完全接受在达尔富尔部署人权干事。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）的第一批人权干事是于 2004 年 8 月部署的。在 2005 年 3 月建立了联合国苏丹特派团之后，人权干事已经充分并入该特派团。在预期总共部署 65 名国际人权干事当中，目前部署了 41 名。一般而言，同人权干事的合作情况良好，他们定期同警察、公诉人和司法部门举行会议。开发计划署在人权高专办和国际援救委员会的支持下，对当地警察和司法人员提供了广泛的人权培训。

12. 政府采取了若干其他的积极步骤。在其报告内，国家调查委员会确认，在达尔富尔各州内所有各方的确都犯下了严重侵犯人权事件。根据该报告，设立了若干委员会，包括国家司法委员会，来调查达尔富尔各州内的侵犯人权案件。此外，地方当局还为相同的目的设立了若干委员会。6 月 7 日设立了达尔富尔罪行特别刑事法庭，其任务是审理与达尔富尔冲突有关的侵犯人权案件。该法庭至今已在南达尔富尔和北达尔富尔进行了第一次开庭审判。现在确定这是不是试图结束达尔富尔有罪不罚现象的一项真正努力还为时过早。国家临时宪法于 7 月 9 日生效，即使对达尔富尔而言这也是一项积极的发展。希望其中各项强有力的人权规定将会对达尔富尔局势产生积极的影响。

13. 虽然这些发展是人们乐于见到的，但它们尚需要对确立侵犯人权的责任和结束有罪不罚现象作出贡献。已对少数案件展开了调查，但警察和公诉人似乎不愿意追查违反人权的举报。在展开调查时，他们也因为缺乏交通工具和其他设施而受到了阻碍。没有对于针对国家安全部门提出的指控进行良好的调查，而且对监禁也缺乏独立的监督。人权干事进入军事情报和国家和情报部门拘留中心仍然很成问题。

14. 虽然人们普遍认识到在举报和起诉强奸案方面涉及到种种困难，但在鼓励举报强奸案、建立预防措施、以及在充分尊重受害者权利的情况下对案件进行调查和起诉等方面并没有取得什么进展。行政程序难以实施而且缺乏一致性，使得人们很难采取有效行动。国家强奸问题委员会尚未显示出它在北达尔富尔对预防和起诉强奸案件方面确实发生了影响。只采取了有限的行动来贯彻司法委员会的工作，该委员会是按照国家调查委员会的建议设立的。

15. 在南达尔富尔，仍然有以下方面的报道，即有人道主义行动委员会的代表威胁非政府组织运作的诊所，要求向他们提供有关基于性别的暴力的幸存者的机密医疗资料。虽然已经采取了步骤，包括允许性暴力和基于性别的暴力的受害者直接接受治疗，而不需要首先向当局报告并填写表格 8，但违反这项政策的情况仍在继续发生。在这方面，在实地的人权干事和诊所已经指出，这项政策在实地的执行情况参差不齐。希望当局能履行它们的承诺，广为传播这项政策并在实地以一贯的方式予以落实。

安全

16. **承诺：**在《联合公报》内，苏丹政府承诺：在凡有境内流离失所者的地方，以及易受攻击的地方，部署一支强大、有信誉、受尊敬的警察部队；对一切警察部队单位进行人权法培训，并要求它们负起维护该法的责任；确保境内流离失所者营地四周没有任何民兵；立即着手解除金戈威德和其它不法武装集团的武装；确保立即采取行动重建弱势人口的信任，并确保任何流离失所者的返回家园都是按照现有《人道主义停火协定》的规定，在真正自愿的情况下进行的。

17. 境内流离失所者营地内部的治安情况在过去一年里得到了很大的改善，紧张关系大大缓解了，境内流离失所者认为非盟民警的存在是一个令人安心的因素。境内流离失所者同地方当局之间的关系也普遍有所改善，境内流离失所者们参与了营地内的决策，并更加愿意在苏丹政府官员面前表达他们的关切和不满。但尽管有了这些改进，许多地方的情况仍然很紧张。例如，在卡尔马营地内，警察和境内流离失所者之间发生的冲突导致警察从营地撤出，以避免进一步的冲突。后来，地方当局已经向境内流离失所者施加压力，使他们接受警察重新返回营地。此外，还有报道称，有些同联合国或非政府组织代表谈话的境内流离失所者被逮捕了。

18. 在营地以外的地方，安全情况也有所改善，报道的伤亡人数大幅度减少了。非洲联盟的存在产生了极正面的影响，苏丹政府已经采取了步骤，进一步稳定该地区内的安全情况。在某些营地里，苏丹政府为采集薪材的妇女提供了警察陪同人员，这使得在营地以外地点妇女和女孩受到攻击的案件数目大大减少了。但是，并没有以一贯的方式在外围地区推广这种做法，而在没有这种陪同人员的地方，继续有遭受威胁、攻击和殴打的报道。

19. 尽管采取了种种措施，安全情况仍然很不稳定，难以预测。一年前主要的威胁来自苏丹政府同反叛者之间的冲突，现在则主要来自盗匪活动、威胁联合国和非政府组织、拘留国际非政府组织的工作人员和车辆、封锁道路、偷窃牲口和骚扰平民。据报道，在许多境内流离失所者营地四周仍有民兵出现，这凸现出，需要改善达尔富尔一带的安全情况，而不只是要为平民提供他们可以聚集的安全区。此外，苏丹解放运动和正义与平等运动之间的战斗也影响到了该地区内若干村庄的安全。虽然可能发生了若干个个别的事件，但最近几个月来没有出现不法份子或金戈威德作为一个集团有组织地展开的攻击或活动。非盟继续在监测当地的局势并同苏丹政府、反叛部队和其他武装集团进行协调。

20. 关于解除武装，苏丹政府为解决这方面的问题采取了若干有限度的步骤，包括制定了一个目前正在讨论中的解除武装计划、解除民兵的武装、促进部落间的和解，以缓解紧张关系和避免使用武器。在南达尔富尔，在审查期间，苏丹政府作为缩编人民保卫部队的努力的一部份，收缴了 800 件武器。虽然这些活动都是

人们乐于见到的，但各项调查只发现了有限的迹象显示，对于解除金戈威德和其他武装集团的武装，当局作出了系统而持久的努力。

21. 境内流离失所者继续在返回他们的原居地。其中若干人后来又回到了营地，他们对于不愿返回原居地提出的主要理由有：治安状况仍然欠佳、缺少服务、或干旱。关于强迫遣返或重新安置，2005 年人道主义界报告的事例减少了。虽然这种向下的趋势是正面的，但出现了协助返回的事例凸现出需要通过国际移徙组织和既定的管理协调机制框架来加强自愿性的核查制度。在北达尔富尔，苏丹政府最近还成立了一个州一级的委员会，通过提供现金和提供住所和粮食形式的人道主义援助等鼓励办法，对境内流离失所者返回家园提供类似的协助。虽然向国际移徙组织提供一些片面的关于要求得到返回援助的家庭的资料，但没有充分的时间让他们展开核查过程，而且也没有向该组织充分说明返回地点的物质和安全状况。为此，苏丹政府、国际移徙组织和人道主义界需要进行更大的合作，以期确保返回是安全的、可持久的、并且是以符合管理协调机制设立的核查监测小组所确定的各项规定和标准的方式自愿返回的。

政治问题

22. 《联合公报》要求在尽可能短的时间内恢复关于达尔富尔的政治谈判，以求达成冲突各方可以接受的全面解决办法。《联合公报》还欢迎国际社会所发挥的作用。在过去几个月里，在非盟的主持下，在阿布贾举行了五轮会谈。政府、正义与平等运动、苏丹解放运动/解放军出席了这些会谈。乍得担任了共同调解者，阿拉伯利比亚民众国和尼日利亚则担任了促进者。许多国家和国际组织，包括联合国，出席了会谈。2005 年 7 月 5 日，三方在非盟特别代表萨利姆·艾哈迈德·萨利姆的调解下，签署了《解决苏丹达尔富尔冲突原则宣言》。下一轮会谈定于 2005 年 8 月 24 日在阿布贾开始。此外，为了创造一个有利于谈判的建设性环境，苏丹政府在各社区之间展开了和解活动，以期缓和紧张关系，促进和平。而且，现在已经成立的民族团结政府预期会进一步加强全国各地的政治稳定。

结论

23. 自从于 2004 年 7 月 3 日签署了《联合公报》以来，达尔富尔的全面情况有了显著的改善。在协议涉及的所有方面——人道主义问题、安全和人权——都取得了进展。但是，必须确认和迅速解决余下来的各种障碍。虽然特定领域的情况需要得到改善，但必须作出特别的努力，终止对在南达尔富尔工作的援助人员的骚扰，并确保在全国一级和州一级通过的政策能在地方一级得到落实。此外，虽然认识到营地内的安全情况有所改善，但整体的安全情况仍需改善，以期避免造成更多的人流离失所。需要更加努力，解决有罪不罚的现象和解除金戈威德和其他不法集团的武装，这也将大大有助于缔结政治协定，解决达尔富尔冲突。而且，反叛集团间最近发生的冲突加重了人道主义组织在向贫困者提供援助方面所遇到的困难。

24. 人们注意到，一般而言，非洲联盟驻苏丹特派团（非盟驻苏丹特派团）的部队和民警得到了流离失所者强有力的支持。他们的部署，即使人数有限，仍有助于使人们恢复对包括苏丹警察在内的信任。虽然人们认识到保护人民的责任仍然在地方当局手中，但扩大同非盟驻苏丹特派团的合作范围只会使当地的安全情况得到改善。非盟驻苏丹特派团、人权干事和地方当局之间的合作也可以使境内流离失所者得到更好的保护。

25. 当局已经表示，它们愿意同国际社会和境内流离失所者领导人加强合作，建立真正的伙伴关系，解决达尔富尔平民面临的种种困难。这一积极的态度是取得成功的关键所在，在当地的所有行动者都应致力于把它转变成日常生活的现实。打击基于性别的暴力是合作可以发挥重要作用的一个方面。人权干事、非盟驻苏丹特派团民警、当地警察和司法人员必须加大合作力度并使合作变成经常性的工作，以期保证采取更好的预防措施并对受害者及其权利提供更好的保护。