



## 秘书长关于联合国阿卜耶伊临时安全部队任务审查的特别报告

### 一. 引言

1. 本报告是依照 2016 年 11 月 15 日安全理事会第 2318 号决议第 29 段提交的。安理会在该段中要求秘书长对联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)进行一次战略审查,包括深入审查其军警和文职部门的相关资源和结构。本报告在循证评估联阿安全部队为执行第 2287(2016)号决议规定任务开展的活动的活动的影响的基础上,就如何以最佳方式组建和精简联阿安全部队提出建议。

### 二. 战略审查

2. 这项审查评估了联阿安全部队履行安全理事会第 1990(2011)、2024(2011)和 2318(2016)号决议为其规定任务的能力,根据其调查结果审议了重组特派团的可能备选方案,并就苏丹和南苏丹之间关于阿卜耶伊和执行两国边界安全安排的下一步政治进程与非洲联盟进行了合作。该审查包括评估联合边界核查和监测机制执行其任务和实现全面作业能力的的能力。这项审查采用了与 2014 年 4 月类似的做法(见 S/2014/336),当年的审查结果确定,支持在阿卜耶伊联合监督委员会监督下恢复社区对话并由社区实施管理,将使联合国得以继续实现其战略目标,即帮助巩固阿卜耶伊和平与安全并创造一个有利于解决阿卜耶伊最终地位争议的环境。关于联合边界核查和监测机制,2014 年的审查结论是,由于苏丹和南苏丹之间不能在边界安全方面充分合作,联合国不应继续为该机制的基础设施作投入。

3. 战略审查团于 2017 年 2 月 15 日至 23 日进行了实地访问。审查小组由维持和平行动部领导,包括来自外勤支助部、政治事务部、人道主义事务协调厅(代表人道主义国家工作队)和联合国开发计划署的代表以及联阿安全部队的人员。审查小组会见了苏丹、南苏丹和埃塞俄比亚政府高级官员;恩哥克-丁卡族和米塞里亚族代表;非洲联盟代表,包括阿卜耶伊联合监督委员会调解人;非洲联盟



高级别执行小组的一名代表；阿卜耶伊联合监督委员会和非洲联盟边境方案成员；联合国驻该区域机构(联合国驻非洲联盟办事处、秘书长苏丹和南苏丹问题特使办公室、联合国南苏丹特派团)的代表。该团队还与联合国国家工作队、苏丹和南苏丹主要捐助方代表、联合国各机构、基金和方案及阿卜耶伊地区非政府组织的代表进行了接触。

### 三. 战略评估的背景和结论

4. 2010年底阿卜耶伊地区紧张局势加剧，导致2011年1月初该地区发生了一系列暴力事件以及北南双方集结兵力，安全理事会在此背景下通过了第1990(2011)号决议。在没有就阿卜耶伊地区地位达成最终协议的情况下，全面和平协定缔约方于2011年1月和3月达成了临时安全安排。然而，这些协议仅得到部分实施，2011年4月和5月发生了若干起暴力事件。为应对这一局势，非洲联盟高级别执行小组在埃塞俄比亚政府、联合国苏丹特派团和其他利益攸关方的支持下，举办了全面和平协定双方之间的高级别会议，从而促成了签署2011年6月20日关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协议。

5. 在此背景下，联阿安全部队被授予的任务是，除其他外，实现阿卜耶伊地区非军事化，参与阿卜耶伊地区相关机构的工作，为运送人道主义援助提供便利，使人道主义人员能够自由行动，加强阿卜耶伊警察局的能力。自部署后，联阿安全部队已有效地履行其授权任务。尽管在寻找解决阿卜耶伊最终地位争议的办法方面进展缓慢，但联阿安全部队已成功地稳定阿卜耶伊地区，为米塞里亚人的季节性迁移提供了保障，并协助提供人道主义援助。

#### 政治动向

6. 2011年6月20日协议设想的政治进程仍处于瘫痪状态。自2013年5月4日恩哥克-丁卡族最高酋长被暗杀以来，在建立联合安排方面未取得任何有意义的进展。阿卜耶伊联合监督委员会是对阿卜耶伊实行政治和行政监督的机构，该委员会自2015年3月以来就没有举行过会议，导致对阿卜耶伊的正式联合治理出现了政治真空。同时，自非洲联盟高级别执行小组于2012年9月提出其提议后，尽管苏丹的巴希尔总统和南苏丹的基尔总统同意讨论并解决阿卜耶伊最终地位问题，但在解决这一问题方面没有取得任何进展。

7. 僵局的核心问题是双方对阿卜耶伊当前和未来地位各自所持立场。双方都没有表现出愿意考虑为达成一项政治解决办法作出必要的让步。与此同时，双方都全力关注内部局势(达尔富尔和苏丹两个地区及南苏丹武装冲突)，这在其国内比阿卜耶伊的治理或其未来地位问题的优先级更高。其结果是长期僵局，迫使联阿安全部队履行其作为阿卜耶伊安全担保人的规定任务，同时还制订满足阿卜耶伊行政、法律和秩序要求的临时办法。

8. 苏丹坚持认为，2011年6月20日协议的字面规定是阿卜耶伊问题的唯一参考框架，因此阿卜耶伊仍然是苏丹的一部分，除非“由于阿卜耶伊议定书设想举行的全民投票的结果或各方就阿卜耶伊最终地位作出的其他决定……改变了1956年1月1日南北分界线”。苏丹坚持认为建立联合管理是解决所有阿卜耶伊问题的一个必要条件，这实际上排除了转而采用其他替代渠道进行讨论和谈判的可能性。这又进而为苏丹违反2011年6月20日协议继续在迪夫拉油田区保留武装人员提供了理由。

9. 南苏丹则认为最重要的是2009年7月海牙常设仲裁法院的裁决，该裁决对当事方是“最终和具有约束力的”，南苏丹认为这是关于阿卜耶伊边界的最具权威性的声明。该裁决申明，按照国际法，阿卜耶伊地区与9个由恩哥克-丁卡酋长行使传统管辖权的地区边界接壤。2016年10月31日，在纪念阿卜耶伊地区单方面全民投票三周年之际，约700名恩哥克-丁卡族人在最高酋长领导下在联阿安全部队阿卜耶伊总部前示威，并递交一份请愿信，要求承认这次全民投票。

10. 2011年6月20日协议执行僵局使原本作为一个“临时”特派团的联阿安全部队陷入了一种不确定的边缘状态。由于没有和平解决阿卜耶伊地位的明确前景，联阿安全部队也没有撤出的希望。

11. 在社区一级，恩哥克-丁卡族和米塞里亚族社区领导人均表示希望和平共存。然而，他们继续指责对方政府不执行2011年6月20日协议，双方都指责联阿安全部队和联合国偏袒另一方。米塞里亚领导人批评国际社会、包括联合国和非政府组织，认为它们普遍不支持供水、道路和其他项目，也没有为此提供资金。他们表示关切阿卜耶伊南部获得自然资源的机会、进出阿卜耶伊镇和他们在阿卜耶伊的家园的机会，以及缺乏正式的行政和警察部门。他们要求提供援助，以使287户米塞里亚家庭得以安全返回阿卜耶伊，他们说这些家庭在2011年冲突期间流落至穆格莱德和喀土穆。米塞里亚族领导人呼吁解决阿卜耶伊最终地位问题。

12. 恩哥克-丁卡人认为对阿卜耶伊的共同主权至关重要，并批评联合国被指倾向于苏丹拥有阿卜耶伊的主权。他们还提出了迪夫拉油田区的苏丹武装人员和阿卜耶伊存在武装罪犯的问题，同时对社区保护委员会的工作表示支持。恩哥克-丁卡人还认为，其社区内没有足够的发展项目。2013年恩哥克-丁卡族最高酋长被害一事仍未解决，这被作为一个妨碍与米塞里亚人和平共存的严重关切提出。

## 安保

13. 苏丹、南苏丹和埃塞俄比亚高级官员一致申明联阿安全部队成功履行其安全任务，并赞扬特派团在很大程度上建立并维持了阿卜耶伊的稳定。所有对话者一致认为，在当前形势下，只要阿卜耶伊的地位仍存在争议，联阿安全部队的撤离或任何削弱其军事实力或态势的行为，均可能导致苏丹与南苏丹之间紧张局势加剧，对两国和更广泛的地区造成严重后果。虽然苏丹和南苏丹均高度重视阿卜耶

伊的政治、略和经济重要性，但联阿安全部队的存在使得发生重大对抗事件的可能性极小。

14. 阿卜耶伊地区的安全形势仍然难以预测但保持了平静，这主要是因为联阿安全部队采用了积极有力的军事部署概念。每年的移徙季节(从 10 月至 5 月中)历来是族裔间关系最紧张、冲突最严重的时期，自 2015 年以来，由于特派团执行灵活的冲突管理和缓解战略，经与米塞里亚族与恩哥克-丁卡族自身密切协商在两个社区之间武装强制执行“脱离接触线”，移徙季节基本上保持了和平。在阿卜耶伊南部建立社区保护委员会也有助于加强面向社区的预防犯罪工作。然而，由于苏丹的保留意见，尚未在阿卜耶伊北部建立社区保护委员会。恢复恩哥克-丁卡族和米塞里亚族社区之间传统的资源共享制度和重启两族之间的和平对话，也有助于改善安全局势，因为两族在联阿安全部队、联合国各机构、基金和方案与非政府组织的支持下，已开始自我监管、和平共处和通过对话非暴力解决争端。

15. 尽管联阿安全部队通过冲突管理和缓解战略与强有力的态势取得了相对平静，但安全情况仍然脆弱，易受一些风险因素影响。这些因素包括：阿卜耶伊警察局和正式刑事司法机构阙如造成的法律和秩序真空、小武器和轻武器泛滥助长族群间暴力犯罪率提高的可能性、地雷和战争遗留爆炸物造成的持续威胁。还有一个风险是，苏丹和南苏丹双方均在阿卜耶伊地区派驻武装人员，因而继续违反 2011 年 6 月 20 日协议和安全理事会各项相关决议的一些方面。苏丹继续在迪夫拉油田区综合设施周围保持约 120 至 150 名武装人员，同时仍可观察到疑似苏丹人民解放军(苏人解)成员的武装人员侵入阿卜耶伊地区南部。

16. 苏丹武装部队和苏人解部队距阿卜耶伊地区边界咫尺之遥，这凸显了阿卜耶伊对苏丹和南苏丹双方仍具有战略重要性。这还表明，米塞里亚人和恩哥克-丁卡人社区之间的局部冲突存在升级为更大规模对抗的风险。在战略审查团访问期间，苏丹和南苏丹双方的高级官员均承认了这一风险。因此，他们明确承认联阿安全部队的存在是对武装冲突的威慑，也是两族之间的有效安全缓冲。由于南苏丹持续存在政治动荡和武装冲突，不应忽视战斗蔓延进阿卜耶伊地区的可能后果。

### 人道主义局势

17. 人道主义局势仍然相对稳定，阿卜耶伊地区没有大规模冲突和流离失所现象。尽管如此，武装分子的存在、零星的部族间冲突，以及缺乏公共机构和政府服务，继续产生人道主义和恢复需要。阿卜耶伊地区约有 16 万人需要某种形式的援助，20 000 名恩哥克-丁卡人在 2011 年自基尔河/阿拉伯河以南逃离后仍然流离失所。自 2016 年 4 月以来，约 13 000 名恩哥克-丁卡人因安全局势逐步改善返回其原籍地，但仍有许多人继续向更南方流动，以获得教育和其他服务机会。许多人定居在非常接近联阿安全部队连级行动基地的地方。此外，约有 8 000 人因基本粮食需要和安全无保障而从南苏丹邻近地区流离失所，他们仍留在阿卜耶伊地区，并在各个地区接受人道主义援助。各方未能建立阿卜耶伊地区

行政当局和由此产生的不安全感，妨碍了治理、法治和可持续地提供公共服务，对流离失所者的可持续回返造成了相当大的障碍。除恩哥克-丁卡人外，还有约 25 000 名米塞里亚人在阿卜耶伊北部，35 000 名季节性米塞里亚游牧人于 2016 年底进入该地区并预计在 2017 年中期返回。

18. 包括卫生部门在内的人道主义活动资金很少，资金大多局限于人道主义援助，但由联阿安全部队分配资金的速效项目除外。国际移民组织往往与国际非政府组织合作，帮助执行速效项目。国际非政府组织的活动(包括直接由捐助者供资或通过联合国机构供资的活动)涵盖所有部门，包括营养、水、环境卫生、个人卫生和生计。这些活动几乎全部在阿卜耶伊中部和南部开展。一些联合国机构和两个本国非政府组织能够在阿卜耶伊北部开展活动，其支助的重点是恢复公共建筑物/设施和供水线点、社区生计和牲畜接种疫苗。

19. 返回阿卜耶伊的社区和来自南苏丹的境内流离失所者尤其易受伤害，因为很少有已建立的支助他们的系统。阿卜耶伊失业率极高，前途渺茫的青年人尤其如此。一些国际非政府组织与联合国各机构合作开展和解工作，包括在移徙季节之前举办关于移徙问题的会议，以防止米塞里亚族和恩哥克-丁卡族之间发生冲突。这些努力取得了成功。

### 保护平民和人权

20. 联阿安全部队的任务包括在人权监测方面发挥作用，以及应对性暴力和性别暴力及儿童权利问题。然而，由于苏丹政府不发放签证，安全理事会第 2318(2016)、2287(2016)、2251(2015)和 2156(2014)号决议要求进行的阿卜耶伊地区人权监测和报告任务的落实工作尚未取得进展。

21. 在阿卜耶伊，妇女和儿童面临的人权风险尤其大。由于南苏丹冲突，孤身儿童和流落街头的儿童人数已经增加了。虽然大部分人继续在苏丹寻求安全保障，但普遍缺乏解决孤身儿童问题的保护机制，继续导致许多儿童面临遭受暴力、剥削、虐待、绑架和招募的风险。由于通行困难和实地能力有限，落实关于严重侵害儿童行为的监测和报告机制仍然是一项挑战。

22. 由于缺乏正常运作的刑事司法系统和法治机构，阿卜耶伊地区人权局势更加恶化。除了传统司法机制外，阿卜耶伊地区没有正式司法系统运作，现有的临时拘留设施条件恶劣。

## 四. 任务执行状况

23. 审查小组审议了安全理事会第 2318(2016)号决议第 1 段所述的每一项授权任务，并参考了安全理事会第 1990(2011)、2024(2011)和 2075(2012)号决议的相关段落。

## 监测和核查苏丹武装部队和苏丹人民解放军调离阿卜耶伊地区情况并执行非军事化

24. 联阿安全部队在很大程度上正在完成其监测和核查苏丹武装部队和苏丹人民解放军调离阿卜耶伊地区情况的授权任务。这些部队已经大部撤出，联阿安全部队因而得以军事主导阿卜耶伊地区。未能完全完成这一任务是由于苏丹武装人员继续驻留在迪夫拉油田区，以及包括苏丹人解在内的未经授权人员偶尔从南苏丹入侵阿卜耶伊。战略审查指出，在当前的情况下，这些违反行为不构成对阿卜耶伊安全的任何重大威胁，其本身并未损害联阿安全部队协助实现的相对平静。

25. 关于非军事化，联阿安全部队成功地实施了安保制度，禁止公开携带或展示任何种类的火器。执行该禁令的方式是，利用联合国地雷行动处(地雷行动处)的技术支助和设备，迅速和强有力地没收任何可见的武器并系统性地销毁收缴的武器。约 125 件武器和 8 000 枚小武器弹药已在联阿安全部队/地雷行动处 Dukra 武器和弹药管理设施销毁。还向联阿安全部队文职人员、军事观察员、军事人员和联合国机构人员以及包括游牧民和回返者在内的地方社区进行了雷险教育。

### 参与阿卜耶伊地区机构

26. 联阿安全部队参与阿卜耶伊地区机构的能力取决于 2011 年 6 月协议预想将设立的阿卜耶伊地区行政当局、阿卜耶伊联合监督委员会、阿卜耶伊警察局、联合军事观察员委员会、联合边界核查与监测机制及其他机构的建立和运作。联阿安全部队积极参加了迄今已举行的 9 次阿卜耶伊联合监督委员会会议，并继续参与联合边界核查与监测机制并为其做出贡献。

### 地雷行动活动

27. 自 2011 年以来，地雷行动处为保护平民、联阿安全部队人员、人道主义救济和发展行为体提供了支助，使联阿安全部队及其伙伴得以迅速部署，并使境内流离失所者得以安全返回家园。此外，地雷行动处勘测、核查并扫清联阿安全部队和联合边界核查与监测机制的边界进出和巡逻路线，并扫清优先地区和任务区的爆炸物威胁。地雷行动处巡逻支助队随时准备部署，以支持该机制在苏丹卡杜格利区和南苏丹戈克马查尔区两个区总部的地面巡逻。自部署后，地雷行动处在阿卜耶伊地区内扫清了约 957 公里的道路和两百万平方米的土地上的危险爆炸物，使人道主义援助得以安全运送。

### 协助提供人道主义援助

28. 联阿安全部队支持目前在阿卜耶伊开展活动的联合国机构、方案和项目以及一些国家和国际人道主义组织的工作，包括为此开展上文所述的排雷活动。然而，苏丹政府对非政府组织施加的限制束缚了人道主义和发展行为体的执行能力，在阿卜耶伊北部尤其如此。其他困难包括资金不足，执行成本因安全和后勤制约而

居高不下，苏丹政府拖延签发旅行许可证以及拖延人员和用品运送。道路状况不佳妨碍了提供援助和人员流动。费用高昂和政治敏感性严重妨碍了提供亟需的教育和保健工作人员的努力。南苏丹的冲突也影响了阿卜耶伊人道主义行动，例如，国际工作人员临时迁离、在南苏丹采购的用品遭到抢劫且被索要高价、南苏丹各办事处支持的非政府组织特别是驻阿戈克的各组织活动被拖延。

### 支持阿卜耶伊警察局能力、维持治安职能和社区间接触

29. 2011年6月20日协议和安全理事会相关决议将联阿安全部队的维持治安职能定义为支持阿卜耶伊警察局并为其提供能力建设和培训。为履行这些任务，安全理事会第1990(2011)号决议规定联阿安全部队的警察特遣队上限为50名警务人员，因苏丹政府未能为警察人员发放签证，目前仅部署了其中20人。由于阿卜耶伊警察局尚未成立，目前联阿安全部队警察没有机会发挥最初设想的支助和能力建设作用。

30. 缺乏刑事司法和法治机构，因此无法有效起诉族裔间犯罪并保护和促进个人的权利，这助长了有罪不罚的文化，因为受害者和证人不愿意报告侵权和虐待行为。尽管如此，联阿安全部队的警察已经找到各种创新方式发挥关键作用，部分填补法律和秩序的真空。战略审查指出，联阿安全部队的警察直接参与促进米塞里亚和恩哥克-丁卡社区之间的和平共处，从而发挥了积极作用。这项工作减轻了米塞里亚人季节性迁徙对阿卜耶伊南部带来的风险，从而有助于确保阿卜耶伊居民的安全，并促使一些米塞里亚人长期定居在阿卜耶伊。

31. 由于没有阿卜耶伊警察局，联阿安全部队已努力加强社区保护委员会的能力，以协助管理法律和秩序进程。联阿安全部队提供的支持仅限于协助社区保护委员会作为不装备武器的邻里守望机制。尽管苏丹反对在阿卜耶伊北部建立社区保护委员会，但联阿安全部队继续与苏丹接触，试图说服苏丹允许在米塞里亚族社区建立一个类似机制。在扩大阿卜耶伊北部地区的概念方面仍有困难，但恩哥克-丁卡人地区的社区保护委员会虽然是非正式机制，却已获得安理会第2205(2015)号决议认可，成为一个有效的社区警务机制。

32. 联阿安全部队通过促进在基层开展和解进程，努力促进社区之间的建立信任措施。联阿安全部队还鼓励各方通过召集米塞里亚人和恩哥克-丁卡人的传统首领举行和平会议，促进社区对话，这起到了促进两族重续对话的催化剂作用。如今蓬勃发展的Amiet共同市场是一个显著象征，表明社区间关系得到了改善，但对该市场今后地址的争议不断，可能会引发暴力事件。

33. 由于没有正式的拘留设施，涉嫌犯下严重罪行的人被转移到阿卜耶伊境外，移交给有关政府。轻罪由阿卜耶伊地区传统法院裁决。社区保护委员会监督阿卜耶伊镇、阿戈克和Amiet市场用于短期拘留嫌疑人的非正式拘留设施。联阿安全部队部署了两名具有惩教背景警察，以向社区保护委员会提供咨询并协助社区

保护委员会提供安全和人道的拘留设施，并把重点放在酌情采用调解与和解等办法取代拘留。这些警察有助于提高社区保护委员会的认识和技能，有助于加强现有非正式法律和秩序机制。然而，特派团的惩戒能力无法有效覆盖所有相关拘留设施(在阿卜耶伊镇、阿戈克和 Amiet 市场)。

34. 为处理警务职能采取的其他行动包括联合国警察与阿戈克社区保护委员会合用同一地点，在大约 21 名未装备武器的南苏丹国家警察局人员的支持下，处理法律和秩序相关问题。警察部分就阿卜耶伊地区内公共秩序管理和社区安全问题向联阿安全部队的部队指挥官和军事部门提供支助和咨询意见。联合国警察还开展军警联合社区互动巡逻，以监测有关公共秩序的问题，与两族成员参加有关和平与稳定的联合安全会议，并通过社区警务外联方案就法律和秩序向青年、老年人和传统领导人提供咨询意见。

### 安保相关任务

35. 由于联阿安全部队有力部署、日夜巡逻并及时应对各种事件，预防或尽量减少了武装事件的影响。为应对政治僵局造成的安全后果而进行军事部署则受到气候条件、移徙模式、住区和基础设施及后勤制约的影响。

36. 在雨季期间，联阿安全部队部署在主要补给路线沿线，另外两个连级行动基地位于 Tajale 和 Marial Achak，已发展成为永久营地，以有效保护这些地区的社区和回返者。作为一项临时的减轻风险措施，南北轴线上的三个走廊被指定用于三个主要米塞里亚小部族(Awlad Kamil 和 Fayyarin、Mazaghna(Muzama)、Omran 和 Fadliya)的季节性移徙。这些走廊的目的是防止米塞里亚各部族之间的冲突和丁卡人与米塞里亚人之间的冲突，而不对这些社区进行物理隔离。

### 非军事化边界安全区和联合边界核查与监测机制的责任

37. 联合边界核查与监测机制的任务是协助各方确保遵守非军事化边界安全区，直到最近该任务才取得了进展。在 2015 年 10 月 14 日的一次会议上，各方口头商定了非军事化边界安全区的中线，其后联合政治和安全机制于 2016 年 6 月 5 日举行了会议。由于对陆地行动的批准受到拖延，尽管 2017 年 1 月 21 日苏丹批准对布拉姆进行联合考察，但地面监测或设立队部等联合边界核查与监测机制的业务活动已经受到影响。1 月 23 日，南苏丹核准了对 Malakal 进行侦察，包括地面巡逻。联合边界核查与监测机制继续为各方之间的联络提供便利，并建立相互信任。然而，各方尚未邀请该机制参与建立有效的边界沿线双边管理机制，或在非军事化边界安全区外向特设委员会提供支助。

38. 2016 年 6 月 5 日的联合政治和安全机制会议促成了联合边界核查与监测机制任务的一些积极事态发展。苏丹授权其高级国家监察员批准计划中的空中监测巡逻，还批准进行地面监测。南苏丹最近核准了从戈克马查尔出发进行空中监测。最近经双方同意，派人前往拟议中的布拉姆区总部执行了侦察任务。2016 年 11



月，苏丹和南苏丹均宣布退出非军事化边界安全区。苏丹已正式要求非盟和联阿安全部队核实其说法。这些活动和事态发展是值得欢迎的；然而，这些仍未达到安全理事会为联合边界核查与监测机制设立的达到全面作业能力的基准。鉴于关于阿卜耶伊未来地位问题的政治僵局，在中期内是不太可能达到这些基准的。因此，在今后一段时期，建议应授权该机制凭借其现有临时业务能力开展工作，并为其提供资源。

39. 缺乏具备必要航程能力和充分空对地可视度的航空资产，严重阻碍了空中巡逻发挥效力。直升机尤其不适合进行空对地监视。此外，在雨季，地面巡逻因缺乏机动能力而受到严重制约，而且由于地雷行动处在本报告所述期间退出，整个行动区关键地面路线被暂停排雷。审查小组与双方讨论了在现有预算上限内部署一架配备成像技术的固定翼飞机，以提高对行动区的态势感知和可视度，从而提高空中巡逻效率和效力的必要性。苏丹和南苏丹均对该建议表示欢迎，并同意开始正式讨论该提议。

### 部队组合、设备和人员配置

40. 2015 年军事能力研究发现，联阿安全部队的核定兵力为 5 326 人，对于在阿卜耶伊执行有关联合边界核查与监测机制的任务是适宜的，并强调指出，减少部队人数将严重妨碍特派团继续维稳并防止两族之间发生冲突或可能导致两国卷入的更大范围升级的能力。该报告提及了阿卜耶伊地区的面积、基础设施缺乏、地形具有挑战性，以及执行治安任务的额外需求。战略审查从当前情况出发重申了这些结论，认为由于这些原因，应将联阿安全部队的兵力保持在当前水平，以使其得以保护平民、人道主义人员和行动，继续执行其多层次冲突缓解策略，并确保米塞里亚和恩哥克-丁卡社区的安全和安保，包括在移徙季节的安全和安保，以及与各方合作，并通过联合边界核查与监测机制保持关于非军事化边界安全区的对话。

41. 鉴于西北移徙走廊米塞里亚人的脆弱性，需要调整业务以加强联阿安全部队的保护作用，包括为此在西北移徙走廊设立更多的基地，但所有这些活动都将以核定上限为限。

42. 在审议提高效率的所有备选办法时，必须提及军事能力研究关于遣返坦克和炮兵部队以增加两个部队后备连的建议。这一建议已作为一项节省费用措施加以探讨，但由于净节余是微不足道的，因此没有进一步探讨。此外，正如埃塞俄比亚所强调的那样，应牢记坦克和炮兵部队在阿卜耶伊的战略和威慑价值。这一价值重于任何费用考虑。

43. 政治进程瘫痪大大制约了联合边界核查与监测机制活动的范围。如前文所述，在下一个报告期间，应支持该机制保持目前的临时业务能力。目前，有 557 名士兵被部署在卡杜格利和戈克马查尔开展部队保护工作。建议继续暂停部署

预想将使该机制具备全面作业能力的其余两个连队。为使目前部署的部队能够利用双方取得的进一步进展，应部署具备先进的成像和可视度能力的固定翼飞机，从而在现有资源范围内加强该机制空中监测能力。

44. 拖延发放签证和不发放签证问题已经严重妨碍了联阿安全部队的征募工作。联阿安全部队将采取步骤填补人员配置表中的所有现有空缺，包括特等干事、社区联络干事和人权干事等职位的空缺。这将加强其履行重要的政治、协调、保护和族群关系职能的能力。为填补这些职位，将需要苏丹批准签证，包括社区联络干事的签证。

45. 在改善联阿安全部队人员生活和工作条件、翻修和改造住所并特别注意满足女性工作人员的需求，以及改善工作人员福利和娱乐设施方面，已经取得了相当大的进展。排水系统已作出改进，以避免机场、道路和住宿地区的脆弱地段被水淹。购置当前特派团总部所在地毗邻土地后，目前的直升机停泊和着陆场将迁移到距离住宅区更远的地方，从而使营地更安全。正在建造的围墙、新增的岗楼和安装闭路电视系统，将大大加强房地的安全保障。在卡杜格利和审查小组访问的其他队部，生活和工作条件已得到改善，处于良好状态。不过，阿卜耶伊地区普遍需要铺设更多的全天候道路，并在整个任务区加快安装完全符合联合国环境标准的废水处理厂。

## 五. 意见

46. 令人遗憾的是，苏丹政府和南苏丹政府在履行 2011 年 6 月 20 日协议方面，包括在设立联合临时机构(阿卜耶伊地区行政当局、阿卜耶伊地区委员会和阿卜耶伊警察局)方面，没有取得进一步进展。边界监测机制也没有取得重大进展。在理想的情况下，联阿安全部队取得的相对平静局势应成为有意义的政治进程的基础，联合安排和公共服务应在此基础上运作，人道主义、恢复和发展举措应在此基础上扎根，为阿卜耶伊全体人民和居民造福。然而，事实上，苏丹和南苏丹迄今仍未能抓住联阿安全部队在阿卜耶伊取得的实效带来的政治和发展机遇。

47. 所有对话者都一致赞扬联阿安全部队成功地维持阿卜耶伊的安全，并重申其对于稳定该地区的价值，呼吁进一步延长联阿安全部队的任务期限。对话者还一致认为，2011 年 6 月 20 日协议已行将就木。由于没有突破，本应推动执行该协议的政治进程处于萎靡状态，该协议所预见的联合行政安排也不可能在中期内建立，而且在当前的区域背景下，苏丹和南苏丹没有多少建设性地参与解决阿卜耶伊未来地位问题的意愿。在此背景下，本应成为各方友好解决症结问题的主要界面的阿卜耶伊联合监督委员会本身已成为了一个对抗的论坛。

48. 由于 2011 年 6 月 20 日协议的执行陷入棘手的瘫痪状态，阿卜耶伊人民面临着各种未得到满足的需求。这些需求包括：正式的行政、警务和法治机构；教育、

保健、卫生和清洁水和其他公共服务和人类发展服务；人道主义援助。在因此导致的治理空白中，人们对特派团的期望很高，联阿安全部队不得不作出回应，通过各种临时措施部分弥补没有联合机构导致的空白。为此，特派团已利用其能力，以务实的建设性方式为阿卜耶伊人民的需要服务并推进安全局势，包括为此开展联阿安全部队最初任务规定的字面条款之外的活动。这种务实的做法体现在为支持促进族裔间对话与和谐举措，为发展和支持通过社区保护委员会开展社区警务实践，联阿安全部队文职人员开展的工作、联阿安全部队军事人员通过其联络干事和联合安全会议开展的工作，以及联合国警察开展的工作。

### 恢复政治努力的迫切性

49. 苏丹和南苏丹的僵化政治态度往往反映在米塞里亚族和恩哥克-丁卡族高级领导人的立场上，这仍是阻碍阿卜耶伊问题取得进展的主要障碍。两国政府均必须表现出新的妥协和互让精神，以打破僵局。必须要求它们加强对联阿安全部队行动的协助，并确保联阿安全部队面临的所有行动障碍均得到消除，包括与 **Anthony** 机场有关的问题。苏丹政府对米塞里亚人发挥影响和南苏丹政府对恩哥克-丁卡人发挥影响时，必须采用建设性方法，促进社区间和谐与和平共处，并确保两族参与联阿安全部队的社区警务工作。

50. 在这方面，阿卜耶伊的冲突从根本上来讲是一个政治问题，需要一种政治解决办法。南苏丹越来越不稳定，以及达尔富尔地区、苏丹南科尔多凡州和青尼罗河州未解决问题构成的残余挑战，均分散了国际社会对阿卜耶伊的注意力，使其面临一个不确定的未来。恢复有意义的政治努力是必不可少的，在这方面，非洲联盟在恢复苏丹和南苏丹之间关于阿卜耶伊对话方面发挥的作用至关重要。联阿安全部队将在苏丹和南苏丹问题特使办公室的协助下，继续对非洲联盟的努力提供必要的支助，积极与两国政府最高层领导人接触，以期重新启动关于阿卜耶伊的政治对话，并创造有利于恢复阿卜耶伊联合监督委员会会议的条件。这应是进一步举行处理苏丹和南苏丹共同关心的未决问题的联合会议的基础。

51. 除了恢复与各方政治接触之外，联合国还将继续与阿卜耶伊联合监督委员会调解人合作，后者履行其联络和协调作用，向责任政府转达特派团面临的业务挑战。

### 发展和人道主义援助的需要

52. 对话者表达了强烈看法，认为迫切需要人道主义援助和发展援助，以建设地方社区的复原力，促进自力更生，减少对国际支助的依赖，并促进阿卜耶伊地区的稳定和平静。确保获得医疗保健的机会，提供初级教育和职业教育，建立生计方案并继续支持地方安全委员会，将有助于维护和平，减少诉诸犯罪的情况和加强社区凝聚力。对地方社区安全安排的投资和支助正在取得成果，这是一个范例，说明了相对低成本的发展举措能够有所作为。为了维持目前的成就，在苏丹和南

苏丹的联合国国家工作队和非政府组织需要协调参与，每个机构根据其相对优势做出贡献。还需要加强联阿安全部队与人道主义和发展行为体之间的协调，以最大限度地发挥项目和方案的影响力。

53. 联合国各机构、基金和方案以及非政府组织也应加倍努力为阿卜耶伊地区方案筹集资金和资源，并特别注意对恢复和发展项目与公共服务的需要，因为这些是巩固稳定和和平的要求。

54. 此外，必须作为优先事项加强关于侵犯人权行为和对平民潜在威胁的监测和报告的协调；加强确保保护儿童的努力，包括为此设立监测和报告机制；制订一个结构化的机构间办法来处理性暴力和性别暴力。联阿安全部队和在实地和朱巴的人道主义援助和恢复行为体与喀土穆的联合国国家工作队之间还需要进行更密切的协调。

### 警务职能

55. 显然，在短期或中期内不可能组建阿卜耶伊警察局，而在建立一个联合警察局之前暂停所有当前治安工作，相当于无限期地推迟所有此类工作。同样明确的是，尽管社区保护委员会取得的成就值得高度赞扬，但它们是由无偿志愿人员组成的非正式组织，不能依靠它们承担阿卜耶伊警务职能的全部责任或长期责任。必须敦促苏丹政府作为常规核准签证，以便维持 50 人的核定警察人数上限。虽然我们欣见 10 名联合国警察最近获得签证，但苏丹必须确保联阿安全部队和联合边界核查与监测机制所有工作人员的签证迅速获得常规批准。

### 促进族裔间和谐的机会

56. 与朱巴和喀土穆一级、阿卜耶伊联合监督委员会和其他联合机构内的政治僵局形成对照的是，恩哥克-丁卡人与米塞里亚人之间的社区一级关系显示出在地方一级深化相互理解与和平共处的巨大潜力。因此，特别是考虑到促进族裔间的和谐有助于减少犯罪和加强保护性的环境，加强社区联络职能是当务之急。在这方面，有必要说服苏丹政府作为常规核准社区联络干事的签证和相关许可证。

## 六. 一般性建议

57. 苏丹和南苏丹高级官员与审查小组其他对话者强调指出，在当前的区域背景下，联阿安全部队的持续存在仍然是至关重要的。任何削弱其力量的做法都将是不明智的，因为这可能对阿卜耶伊地区的安全和稳定带来严重后果，并产生区域影响。

58. 因此，我建议在执行本报告第 38、39、43 和 56 段所载提议的同时，将联阿安全部队的任务期限再延长六个月。特派团目前的状况最适合成功履行其在安全

和其他方面的任务。尽管必须承认联阿安全部队取得的成就，但苏丹和南苏丹也必须认识到，不设限期的任务是不可行的。

59. 最后，我谨向联阿安全部队前代理特派团团长兼部队指挥官哈桑·易卜拉欣·穆萨少将和本报告所述期间联阿安全部队代理主管祖杜·基罗斯·加布雷基丹准将表示衷心感谢和赞赏，感谢他们每每在非常困难的条件下努力加强阿卜耶伊地区和平与稳定。我还赞扬苏丹和南苏丹问题特使尼古拉斯·海索姆先生、联合国驻非洲联盟的斯亚贝巴办事处主任海尔·门克里欧斯、非洲联盟包括非洲联盟高级别执行小组、埃塞俄比亚政府，赞扬他们积极参与支持阿卜耶伊地区的稳定。