



## 秘书长关于部署非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的报告

### 一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会第 1828(2008)号决议第 17 段提交的,安理会要求我自该决议通过后每隔 60 天提交一份报告,说明非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的部署和运作情况、政治进程、达尔富尔的安全和人道主义局势,以及各方遵守其国际义务的情况。

2. 报告所述期间为 2009 年 6 月份一个月,而不是典型的 60 天期间,其目的是为了确保安理会获得最新信息,以备对延长达尔富尔混合行动至 2009 年 7 月 31 日届满的任务期限问题的讨论。除了对重要事态发展信息的正常更新外,我还包括了关于过去 12 个月中达尔富尔混合行动运作情况的意见和关于达尔富尔未来方向的建议,供安理会审议。

### 二. 政治发展

3. 2009 年 5 月 27 日至 6 月 18 日,苏丹政府代表团和正义与平等运动代表团在卡塔尔的多哈举行会谈,商讨如何执行 2009 年 2 月 17 日在非洲联盟-联合国联合调解方以及卡塔尔政府的主持下签署的《解决达尔富尔问题的善意和建立信任协定》。双方讨论了如何推动和平进程向前发展,特别是讨论交换战俘、停止敌对行动和一项界定有待全面谈判讨论的领域的框架协定等问题。

4. 然而,正义与平等运动坚持认为,政府必须先释放该运动的所有政治犯,才能启动关于框架协定和停止敌对行动的讨论,而政府则坚持必须先就停止敌对行动达成协议,然后才可交换战俘。与此同时,2009 年 6 月 9 日,喀土穆一刑事法院又判处了 12 名正义与平等运动的成员死刑,罪名是他们参与了 2008 年 5 月在恩图曼的袭击行动,这样,正义与平等运动成员被判死刑的总人数达到了 103 人。

5. 由于双方的立场在多哈均无显著变化,且经调解方作出相当大的努力来寻求一个中间立场未果,谈判于 2009 年 6 月 18 日中断,以便双方进行进一步的内部



磋商。调解方则继续与双方合作，特别是研究释放囚犯的时间表和框架协定的内容，以待 2009 年 7 月下旬在多哈重开谈判，力求就这两个关键问题达成一项协定。

6. 在 2009 年 5 月 27 日于多哈举行的最近一轮会谈中，联合首席调解人贾布里勒·巴索莱先生和他的团队会见了安全理事会常任理事国的苏丹问题特使和欧洲联盟的苏丹问题特使。特使们表示支持非洲联盟和联合国联合调解方的努力和多哈进程。联合首席调解人请他们继续积极参与解决冲突涉及的地区层面问题，特别是乍得和苏丹关系问题，并参与确保以综合的方式推进达尔富尔进程和《全面和平协定》进程。

7. 虽然政府和正义与平等运动的会谈已暂停，但联合首席调解人和他的团队仍在推进一项多轨战略，以保持调解方努力的势头，同时确保政治进程具有包容性。为此，调解方将鼓励将所有反叛运动统一起来，以便使它们能够参加多哈谈判。2009 年 6 月 29 日，调解方在黎波里会晤了达尔富尔武装运动的若干领导人，讨论了多哈回合谈判，以及如何让他们有效和协调一致地参与解决达尔富尔危机的的问题。在这些会晤中，各运动宣布准备在多哈与苏丹政府进行建设性对话。联合首席调解人将在利比亚和卡塔尔当局的合作下，在今后几个月中提出这些运动和苏丹政府之间的磋商日期。为对此予以配合，调解方还将与卡塔尔政府一道在达尔富尔组织一次协商论坛，邀请关键的舆论领袖和民间社会代表参加，以便在这些团体中间树立对和平进程的主人翁意识。此外，调解方将大力鼓励民族团结政府根据以往的协议，其中包括《苏丹人民倡议》，来采取具体行动，以改善达尔富尔地区当地的局势(特别是安全局势)。

8. 另一重要的发展是，由前南非总统塔博·姆贝基率领的非洲联盟达尔富尔问题高级别小组自 2009 年 6 月 15 日至 26 日第三次访问了达尔富尔。该小组已获非洲联盟和平与安全理事会授权，可就如何解决严重罪行的问责问题、如何加快达尔富尔和平进程问题、以及如何协调该地区交战各方问题提出建议，并会见了达尔富尔民间社会、部族首领、境内流离失所者和叛乱集团的成员。在喀土穆期间，小组还会晤了巴希尔总统和政府其他高级官员、以及被关押在喀土穆监狱的正义与平等运动的成员。该小组原计划于 2009 年 7 月发表其报告，但现已将向非洲联盟委员会提交报告的时间推迟到 2009 年 8 月，以便进行进一步协商。

### 三. 安全局势

9. 在我 2009 年 6 月 9 日给安全理事会的上一份报告(S/2009/297)中，我提请安理会注意 2009 年 5 月乍得和苏丹边境上的战斗活动增加，以及乍得国家部队侵入西达尔富尔的情况。2009 年 6 月份期间，据报西达尔富尔暴力活动有所下降，尽管武装冲突各方沿乍得和苏丹边境保持着高度戒备状态。

10. 2009年6月25日,一辆载有5名乍得国家部队士兵的车辆开向达尔富尔混合行动在库尔布斯(西达尔富尔)的队部所在地,要求提供水。2009年6月26日,两辆载有23名乍得国家部队武装人员的车辆再次开向达尔富尔混合行动在库尔布斯的队部所在地,要求提供水。他们两次均被拒绝,并被提醒须尊重苏丹的领土完整,然后这些乍得士兵随即返回乍得边境一侧,即距达尔富尔混合行动在库尔布斯的队部所在地数公里处。

11. 自正义与平等运动在2009年5月中旬攻击乌姆巴罗(北达尔富尔)附近阵地后,没有发生重大的军事行动,尽管苏丹武装部队一直在增加其在北达尔富尔的乌姆巴罗、Kornoi和蒂内等地区的存在和军事巡逻活动。

12. 2009年6月29日,一群20至25名身份不明的武装人员在朱奈纳袭击了达尔富尔混合行动的建制警察部队单位的车队,向车队发射了数发子弹,打伤了达尔富尔混合行动的建制警察部队的指挥官。该指挥官被运到朱奈纳的尼日利亚二级医院,据说目前情况稳定。

13. 在本报告所述期间,据报在达尔富尔共发生了9起劫车事件,包括4辆国际非政府组织的车辆和5辆联合国的车辆被劫。一个积极的趋势是,大部分被盗车辆在过去90天内已被追回,多是由苏丹警察部队追回。

#### 四. 人道主义局势

14. 在本报告所述期间,人道主义援助继续把重点放在努力解决2009年3月4日13个国际非政府组织遭驱逐和在苏丹北部的三个本国非政府组织遭解散事件引起的后果。因没有了非政府组织,最初受影响的有约110万名获粮食援助的受助者、150万名获保健服务的受助者、116万名接收供水和卫生服务的受助者、670 000名接收非食品物品的受助者。在苏丹政府、联合国和非政府组织的共同努力下,四个救生部门存在的空白有所缩小,但所提供援助的质量和标准令人担忧。

15. 截至2009年6月30日,在该地区的本国和国际援助人员数量已从被驱逐前的17 700人降至12 658人。随着雨季的临近,仍值得严重关切的是,因人员减少,人道主义团体的能力受到影响,难以找到和援助所有最需要帮助的人,特别是在边远地区的人。

16. 在本报告所述期间,世界卫生组织发现,在南达尔富尔的一些国内流离失所者营地中,严重腹泻病例有所增加。此外,世卫组织指出,今年在达尔富尔的格雷达、卡尔马、铝萨拉姆、奥塔什和卡斯营地爆发霍乱的危险较高。世界卫生组织指出,难民营中与水和卫生有关的疾病之所以增加,主要是因为,苏丹政府驱逐人道主义非政府组织,从而造成环境卫生和个人卫生方面的欠缺。

17. 在本报告所述期间，卡尔马难民营的人道主义干预也仍然是一个重大挑战。一个积极的发展是，2009年6月16日，难民营领导层同意让世界卫生组织开始筹备在营地内接种(包括小儿麻痹症)疫苗运动。与此同时，三个准备在卡尔马提供水和卫生服务的国际非政府组织中只有一个收到了苏丹政府的许可。最后，有关方面还在继续同难民营的领导层就继续一个急需的旨在解决营地中营养不良问题的项目而进行谈判。这一点特别重要，因为自2009年3月4日负责其实施的人道主义机构被驱逐以来，补充营养餐方案的实施一直处于暂停状态。

18. 2009年6月11日至13日，总统顾问加齐·萨拉丁、负责人道主义事务的国务部长阿卜杜勒巴基·贾拉尼、以及苏丹人道主义援助委员会专员哈萨伯·穆罕默德·阿卜杜勒赫曼参观了达尔富尔的三个州，获得目前人道主义概况的第一手资料，并鼓励在州一级遵守在联邦一级达成的关于提供援助的协议。2009年6月15日，成员包括苏丹政府高级官员、外交使团、区域组织和非政府组织代表的达尔富尔人道主义局势高级别委员会访问了法希尔，以便了解北达尔富尔人道主义局势的最新情况。2009年6月17日，委员会再次在喀土穆开会，通过了新的职权范围，其中扩大了该委员会的活动范围，使其超出其最初监测关键救生部门的重点，现在则包括保护、教育和恢复等优先领域。

## 五. 达尔富尔混合行动的运作情况

19. 在本报告所述期间，即2009年6月1日到30日，达尔富尔混合行动的军事部门进行了635次建立信任的巡逻、1356次护送巡逻、285次夜间巡逻和16名调查巡逻，覆盖1364个村庄。达尔富尔混合行动警察共进行了2795次在国内流离失所者营地内的巡逻，包括木柴护送、以及1139次在营地外的巡逻，包括城镇和村庄的巡逻。达尔富尔混合行动所处的安全等级仍然是第四级。

20. 2009年6月21日，达尔富尔混合行动的护送巡逻人员被拒绝通过(法希尔东北5公里处)——政府检查站，理由是该特派团没有在巡逻前通知政府当局。然而，事实上，达尔富尔混合行动在巡逻前已事先通知当局。

21. 在本报告所述期间，达尔富尔混合行动的警察协助建设塔维拉(北达尔富尔)的一个社区警务中心，使完建的中心(包括中心阿布舒克、扎姆扎姆和卡尔马)总数达到四个，而授权建立的中心数字为83个。

22. 截至2009年6月30日，共有201个速效项目获得了该特派团核准，并处在不同的实施阶段。这些项目56%涉及教育部门，而涉及健康和卫生部门的分别约占12%和10%。39个项目(占总资助项目的19%)已经完成，其中36个位于北达尔富尔。

23. 2009年6月16日，国家情报和安全局释放了其2009年5月在西达尔富尔的扎林盖没收的速效项目资金77000美元。

24. 在本报告所述期间，达尔富尔混合行动派出了 28 个人权监测团。在此期间，它记录了 13 例政府安全部队任意和非法逮捕和拘留的事件。两名被拘留者已被释放，而另有 11 名仍在押，却无任何指控。四名被拘留据报在被拘留期间受到残忍、不人道或有辱人格的待遇或酷刑。一个积极的发展是，2009 年 6 月 10 日，苏丹政府指示北达尔富尔的所有监狱允许混合行动惩戒干事进入监狱。

25. 2009 年 6 月 1 日，达尔富尔混合行动访问了在北达尔富尔的扎姆扎姆国内流离失所者营地中由苏丹解放军/米尼·米纳维控制的拘留设施。在那里，有 7 个被拘留者因民事指控而被关押。达尔富尔混合行动强烈敦促该设施的官员将有关案件转交在法希尔的主管法院审理。

26. 达尔富尔混合行动继续收到关于妇女和女童遭强奸和人身攻击的报告。特派团记录了 9 起性暴力和基于性别的暴力事件，涉及 20 名受害者，其中 8 人为 18 岁以下，18 人是国内流离失所者。然而，扎林盖(西达尔富尔)性和基于性别的案件报告的数量有所下降，因为那里的国内流离失所者已经开始采取自我保护的方法，包括与男子和青年结伴而行，而达尔富尔混合行动的警察也加强了对采集木柴活动的护送。

27. 2009 年 6 月 9 日，达尔富尔混合行动自愿返回工作组，由达尔富尔混合行动副联合特别代表率领，前往 Donki Deressa 和穆哈杰里亚(南达尔富尔)，据报此处大约有 1 500 名居民已返回家园。6 月 17 日，小组访问了西达尔富尔的 Seraf Jedad，据报那里约有 2 100 户居民返回家园。在这两个地方，小组会见了传统领袖和返回家园者，并讨论了如何为国内流离失所者重返家园创造一个安全的环境的问题。达尔富尔混合行动所有与难民回返有关的活动都是根据其任务并在与人道主义界充分协调的情况下开展的。

28. 在本报告所述期间，继 2009 年 5 月正义与平等运动和苏丹解放军/米纳维和苏丹政府之间发生战斗后，在西达尔富尔的乌姆巴罗回收了一些未爆弹药。6 月 18 日，一名 12 岁的男孩在距西达尔富尔的朱奈纳 70 公里处死于未爆弹药。地雷行动中中断达 3 个多月后，苏丹政府于 2009 年 6 月部分解除了限制，允许仅在达尔富尔混合行动的各地点进行扫雷。而更广泛的行动，如地雷风险意识活动和在达尔富尔其他地区的扫雷行动则仍在暂停之中。

## 六. 达尔富尔混合行动的部署情况

29. 截至 2009 年 6 月 30 日，达尔富尔混合行动军事人员的总人数为 13 430 人(而总核定人数为 19 555 人)，其中包括 12 806 名部队官兵、365 名参谋人员、178 名军事观察员和 84 名联络官。目前部署的部队占核定人数的 68%。

30. 特遣队所属装备的运送仍相对畅通，尽管有几个重要问题还没有解决。2009年5月1日抵达苏丹港的62辆尼日利亚装甲运兵车、以及2009年3月6日抵达的122辆卢旺达车辆目前仍在等待政府的通关批准。

31. 此外，由于苏丹政府在通关批准、以及在允许联合国承包的船只在苏丹港上岸方面的拖延，导致了关键设备运抵达尔富尔的速度减缓，并导致了联合国100多万美元的滞期费。

32. 在2009年6月9日我给安全理事会的上一份报告(S/2009/297)中，我提请安理会注意，103辆加拿大装甲运兵车正在从任务区撤出。有关方面一直与加拿大密切协调，从而有序地撤出这些车辆，截至2009年6月30日，所有103辆车均已撤出达尔富尔混合行动。按照维持和平行动的标准做法，部队派遣国负责为其部署的部队单位提供装备，包括装甲运兵车。在这种情况下，以接替的部队派遣国所提供的装备来替换加拿大装甲运兵车的工作正在顺利进行。而加拿大参与整个替换过程并慷慨地将其车辆使用时间延至原定最后期限后6个月，这得到了极大的赞赏，并大大有助于维护该特派团在其关键的启动阶段的核心运作。

33. 2009年6月18日，第二个埃塞俄比亚步兵营开始通过从亚的斯亚贝巴到尼亚拉的公路和铁路部署，预计在2009年7月的第二周抵达，以便与该营的特遣队所属装备的运抵步调一致。该营将部署到南达尔富尔的盖雷伊达、以及西达尔富尔的Sileah。还正在进行努力，以便利部署埃塞俄比亚战术直升机，包括正在就谅解备忘录和协助通知书的安排进行讨论。

34. 继续缺乏关键的军事支援部队单位，如两个中型运输部队单位、一个空中侦察部队单位、18架中型通用直升机和一家二级医院，仍然是一个令人关切的问题。

35. 截至2009年6月30日，达尔富尔混合行动的警察人数是2 983人(1 868名警察顾问和8支建制警察部队单位共计1 115人)，占核定人数的41%。第四支孟加拉国建制警察部队单位的主体于2009年6月12日部署到位。

36. 截至2009年6月30日，文职人员人数为3 608人(1 023名国际人员、2 250名本国人员和335名联合国志愿人员)，占核定人数5 557人的65%。自特派团启动以来，共有117名国际工作人员离开达尔富尔混合行动，159名候选人拒绝接受聘用通知，相当于目前征聘的国际工作人员的27%。这一趋势反映了达尔富尔艰苦的生活条件以及健康风险等方面的严峻挑战。

37. 虽然在本报告所述期间，苏丹政府向达尔富尔混合行动工作人员发放了961个签证，但是由于苏丹政府在受理签证申请方面继续拖延，截至2009年6月30日有326项签证申请尚未办理。

## 七. 财务安排

38. 大会第 63/258 B 号决议批款 15.989 亿美元，用于该特派团 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日的维持费。如安全理事会决定延长该特派团的任务期限至 2009 年 7 月 31 日之后，特派团的维持费用则将限于大会为 2009-2010 年期间核准的数额。

39. 截至 2009 年 4 月 30 日，该特派团特别账户未缴摊款总额为 2 亿美元。所有维和行动未缴摊款总额达 17.545 亿美元。

40. 对部队和警察派遣国政府的部队和建制警察单位的费用以及特遣队所属装备费用已分别偿付至 2009 年 5 月 31 日和 2009 年 3 月 13 日。

## 八. 意见

41. 在自 2007 年 12 月 31 日非洲联盟驻苏丹特派团(非盟特派团)向达尔富尔混合行动移交权力以来的 18 个月中，达尔富尔混合行动在努力执行其任务过程中遇到了一些严峻的挑战。虽然大规模的冲突已随着时间的推移而减少，但自权力移交以来，达尔富尔的安全局势一直动荡不定，对平民造成持续威胁，也给该特派团造成巨大压力。

42. 安全环境及达尔富尔行动固有的后勤和气候困难对该特派团的军事和警察部队单位提出了特别高的要求。为了在这样的环境下运作，已经要求部队和警察派遣国部署自给自足能力极强的部队单位。为这些部队单位的部署进行筹备则是耗时且繁重的工作。要确保它们在外地能够保持能力水平并安排轮换，这对部队派遣国、其捐助伙伴及联合国秘书处而言，将是一个持续的挑战。

43. 在这方面，该特派团已花费了相当大的精力，致力于确立与苏丹政府的协作方式。在一些领域中还需进行更多的努力。达尔富尔混合行动人员的签证签发速度是一个特别严重的关切。此外，还必须承认，在有一些情况下，从喀土穆作出的支持达尔富尔混合行动工作的决定在当地未能落实。这特别涉及到达尔富尔混合行动人员行动自由和装备运往苏丹的通关手续等问题。但是，就整体而言，政府与该特派团以及三方机制的合作质量有了相当大的提高，已成为一个极其有效的工具，有助于确保查明和处理该特派团所面临的运作障碍。

44. 在头 18 个月期间，该特派团将相当大的精力用于应对在使有能力的部队单位进入达尔富尔并制定有效和透明的与政府的工作关系方面的巨大挑战。

45. 这正在开始改变。实地的部队单位数量一直在稳步增加，并会继续增加。我们期望，所有已承诺部署的部队单位将在 2009 年 12 月 31 日前部署到位并全面投入运作，这占特派团总核定兵力的 92%。与此同时，随着时间的推移，与政府

的合作机制将更加有效地运作。这两个事态的发展将使得达尔富尔混合行动能够将更多的时间用于执行其任务，将更少的时间用于解决与部署有关的问题。

46. 在该特派团这样做的同时，其优先事项仍将是保护平民和为人道主义援助提供便利。特别是保护工作，一直是该特派团的基本任务。然而必须指出的是，与其正式成立之时相比，达尔富尔混合行动的工作环境已经发生重大变化。覆盖较大地区的和长时间的大规模暴力活动现已不多见。许多国内流离失所者营地(有些建立已达 5 年)现在已经非常稳固，同时，在某些地点出现了小规模但持续的自发返回家园现象。这些事态的发展要求达尔富尔混合行动和国际社会认识到、适应并应付在达尔富尔安全方面不断变化的现实。

47. 然而，达尔富尔平民的状况仍令人深感不安，260 万名国内流离失所者无法返回自己的家园，约 470 万名达尔富尔人需要援助。同时，抢劫和性暴力问题继续困扰着整个达尔富尔地区的平民。

48. 达尔富尔混合行动将继续努力，充分执行其任务，应对达尔富尔目前的危机，但是要彻底结束冲突，却只能通过全面的政治解决方案来实现，这样的方案应该是对更广泛的本国环境的一个补充，并得到国际社会和安理会的充分支持。在这方面，非盟和联合国联合调解方的重点是寻求一个包容性的办法，从而有效地将所有利益攸关方整合纳入政治进程。这一办法必须认识到，尽管苏丹政府对实现危机的可持续解决负有主要责任，但是所有利益攸关方(包括叛乱集团、达尔富尔传统领袖和民间社会领袖)均须在和平进程中有自己的声音并充分投入参与其中。

49. 在调解方推动这一倡议的过程中，它会得到达尔富尔混合行动在关键领域的支持。该特派团，特别是其民政部分以及负责达尔富尔对话和协商的部分将能向调解方提供宝贵的援助，帮助调节方做好对民间社会的工作。同样，在适当的时候，该特派团将向调解方提供技术咨询，帮助满足其在监测未来敌对行动停止情况方面的要求。

50. 要解决冲突，还必须解决影响达尔富尔危机的区域动态。在这方面，我仍深为关切的是，乍得和苏丹边界持续不稳定，而且两国政府在讨论它们之间关系时使用煽动性的言论。我再次呼吁两国政府保持克制，停止向对方叛乱集团提供支持，使它们的双边关系正常化。

51. 关于国际刑事法院正在受理的与达尔富尔相关的案件，我重申，联合国尊重法院及司法程序的独立性，并且我着重强调，联合国决心继续进行其在苏丹不可或缺的调解、维持和平、人道主义、人权和发展行动。我还要敦促苏丹政府以符合安理会第 1593(2005)号决议的方式，解决和平和正义问题。

52. 达尔富尔混合行动是非洲联盟和联合国之间一种独特的战略伙伴关系，这两个组织可借此继续进行密切合作，以解决在苏丹达尔富尔面临的许多挑战。在这



方面，我欢迎非洲联盟倡议设立的达尔富尔问题高级别小组，并期待着南非总统姆贝基和其尊敬的同事们提出报告。

53. 考虑到达尔富尔地区所面临的许多复杂挑战，我建议安全理事会考虑将达尔富尔混合行动的任务期限再延长 12 个月，至 2010 年 7 月 31 日为止。预计，该报告将提出有关具体措施，旨在推动非盟和联合国联合调解努力。

54. 最后，我要感谢达尔富尔混合行动的所有人员及其来自人道主义界的同事们，他们在达尔富尔极其困难的条件下开展着工作。我还要感谢会员国，包括捐助国和部队派遣国，感谢它们继续支持混合行动的部署和运作，并感谢他们力促各方阻止暴力循环，争取以和平方式解决达尔富尔危机。