



安全理事会

Distr.: General
26 July 2011
Chinese
Original: English

秘书长关于阿卜耶伊局势的报告

一. 引言

1. 本报告是按照安全理事会第 1990(2011)号决议第 11 段提交的，安理会在该决议中要求定期向安理会通报 2011 年 6 月 20 日在亚的斯亚贝巴签订的《苏丹政府与苏丹人民解放运动(苏人解)关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协议》的执行进展情况。本报告概要介绍阿卜耶伊的最新事态发展，提供联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)最新部署情况。

二. 政治和安全动态

2. 在苏丹政府和苏人解签订的《全面和平协定》所涉过渡期间，对阿卜耶伊地区未来地位的争议始终是在本区域执行《协定》和实现稳定的一大障碍。由于恩哥克-丁卡和米塞里亚两族对土地所有权和使用权存在着相左的主张，再加上有优质石油储藏存在，当地社区成为北方和南方政府所利用的工具，阿卜耶伊一直处在冲突的边缘，有时候导致苏丹人民解放军(苏丹解放军)和苏丹武装部队之间发生严重的冲突。因此，由于全国大会党拒绝阿卜耶伊边界委员会的结论、米塞里亚族拒绝常设仲裁法院的裁决和财富共享规定未得到全面执行，在执行《全面和平协定阿卜耶伊议定书》的核心内容方面鲜有进展。此外，由于在参加投票的资格标准和边界问题上存在争议，关于阿卜耶伊未来地位的公民投票也止步不前。

安全局势的恶化

3. 在就苏丹南方的自决问题举行公民投票前，2010 年底，阿卜耶伊的紧张局势加剧，导致该地区在 1 月初发生一系列暴力事件，北方和南方的正规和非正规部队集结。为此，在尚未签订阿卜耶伊地区地位最终协定的情况下，全面和平协定各方商定了临时安全安排，这体现在 2011 年 1 月 13 日和 17 日《卡杜格利协定》和 3 月 4 日《阿卜耶伊协定》之中。这些安排规定在阿卜耶伊地区部署联合混编



部队和联合混编警察部队，负责安全保障，并规定所有其他部队撤出该地区。但是，这些协定只得到部分执行，2011 年 4 月和 5 月在各方和(或)各方代理人之间发生了若干暴力事件。

4. 5 月 19 日，负责运送苏丹武装部队联合混编部队的一支联合国苏丹特派团(联苏特派团)车队在 2010 年 8 月单方面部署在阿卜耶伊的南方警察控制的地区多库拉遭到袭击，导致阿卜耶伊安全局势进一步恶化。对此，苏丹武装力量立即向阿卜耶伊地区派驻了一个步兵旅，并轰炸了苏丹解放军的多个阵地，控制了阿卜耶伊镇和基尔/阿拉伯河以北的整个地区。苏丹解放军仍控制着基尔/阿拉伯河以南的地区。5 月 21 日，苏丹政府在接管阿卜耶伊镇以后单方面解散了阿卜耶伊行政当局。

5. 随着暴力事件不断发生，10 万多名平民南逃，在阿卜耶伊镇发现米塞里亚族人涌入，全面和平协定双方的最高层都发表了过激的言论。从 5 月 24 日开始，在基尔/阿拉伯河重要的过境点——Banton 桥发生了苏丹武装部队和苏丹解放军部队集结的情况。后来桥梁被破坏，切断了阿卜耶伊镇与阿戈克和苏丹南部之间的陆路交通。与此同时，联苏特派团的行动受到苏丹武装部队的限制，偶尔也受到米塞里亚族人的限制，并遭到进攻威胁。5 月 24 日，四架联苏特派团直升机遭到设在阿卜耶伊的特派镇总部附近阵地的炮火袭击，幸而没有造成损害。安全局势仍然紧张，而且无法预料，持续发生零星的射击事件。苏丹武装部队继续在阿卜耶伊地区保持相当的存在，并继续占领阿卜耶伊镇。

谈判进程

6. 针对阿卜耶伊的局势，由塔博·姆贝基总统主持的非洲联盟高级别执行小组在埃塞俄比亚政府、联苏特派团和其他利益相关者的支持下，促成了 6 月 12 日至 13 日全面和平协定各方在亚的斯亚贝巴举行的高级别会议，贝希尔总统和第一副总统基尔参加了会议。6 月 20 日，苏丹政府与苏人解签订了上述《阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协议》。

7. 《协议》规定须设立阿卜耶伊地区行政当局，由苏人解提名的首席行政官和苏丹政府提名的副手共同管理，将充任地方民事管理机构，行使《全面和平协定阿卜耶伊议定书》所载的各项权力，监督和促进安全与稳定除外。《协议》将这些权力移交给新设立的阿卜耶伊联合监督委员会。该委员会由每一方的两名成员和非洲联盟任命的一位协调人组成，将向苏丹和南苏丹总统报告。《协议》还规定所有武装人员必须全部撤出阿卜耶伊地区，并彻底实行非军事化，由新设立的联合军事观察员委员会负责监督，向阿卜耶伊联合监督委员会报告。各方还商定建立阿卜耶伊警察局，内设一个专门负责游牧民族迁徙问题的单位。

8. 为支持这些安排，并保障阿卜耶伊地区的安全，各方请联合国部署一支阿卜耶伊临时安全部队，其中包括埃塞俄比亚国防军提供的一个装甲旅。各方请安全

部队承担如下任务：监测与核查，保护监察队，保障阿卜耶伊地区内的安全，保护阿卜耶伊的边界，向阿卜耶伊警察局提供支助，为人道主义援助提供便利，并保护面临迫在眉睫威胁的平民。各方注意到，《协议》和《阿卜耶伊议定书》将继续适用，直至解决阿卜耶伊最终地位问题，因此，各方又承诺，将一秉诚意地考虑非洲联盟高级别执行小组有关阿卜耶伊最终地位的提案。

9. 安全理事会第 1990(2011)号决议设立了联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)，其任务规定是：在阿卜耶伊地区，监测并核实苏丹武装部队、苏丹解放军、或其继承部队重新部署的情况；参与阿卜耶伊地区相关机构的工作；提供排雷协助和技术咨询；便利人道主义援助的运送以及人道主义工作人员的自由行动；加强阿卜耶伊警察局的能力；并在必要时，与阿卜耶伊警察局合作，为石油基础设施提供安保服务。安理会还根据《联合国宪章》第七章的规定，授权联阿安全部队，在其能力和部署区域范围内，保护联阿安全部队以及联合国的人员、设施、装置和设备；确保联合国人员、人道主义人员、联合军事观察委员会成员以及联合军事观察小组成员的安全和行动自由；保护面临迫在眉睫的人身暴力威胁的平民；保护阿卜耶伊地区免遭未经授权人员的入侵；并确保该地区的安全。此外，安理会又请秘书长确保进行有效人权监测，并将结果纳入其向安理会提交的报告。

10. 自 6 月 20 日协议签订以来，各方已提名阿卜耶伊地区行政当局成员候选人，但就主席的候选人问题，仍未达成一致。然而，各方已接受彼此有关阿卜耶伊联合监督委员会成员的提名。在组建这些机构方面取得进展，是执行协议其他条款的必要条件，特别是在建立阿卜耶伊警察局方面。

11. 6 月 29 日，各方在亚的斯亚贝巴签订了一项有关边界安全和联合政治与安全机制的协议，其中，苏丹政府和南苏丹政府重申，承诺遵守 2010 年 12 月 7 日有关建立联合政治与安全机制的协议，以及 2011 年 5 月 30 日签署的《科瑞富图联合立场文件》。除联合政治与安全机制外，边界安全协议还规定，在解决争议地区地位问题以及最终划定边界以前，在 1-1-56 边界线以外 10 公里内，设立一个非军事化安全边界区，并请联阿安全部队为国际边界监测核查团提供部队保护。按照协议，联阿安全部队和维持和平行动部将与非洲联盟协调，与各方进行磋商，以便确定在支持边界机制方面，联阿安全部队可发挥什么作用。我将根据这一进程的发展，就为完成这些任务，可能需要对联阿安全部队的任务规定进行的修改，向安全理事会提出建议。

三. 人道主义状况

12. 自苏丹武装部队 2011 年 5 月对阿卜耶伊发动进攻以来，在阿卜耶伊，大量民众南逃，抢劫、焚烧房屋和其他破坏财产行为十分猖獗，主要是米塞里亚民兵所为。至 5 月 21 日，大部分平民已离开阿卜耶伊镇。目前，估计流离失所者人

数接近 113 000 人，国际移民组织和南苏丹地方当局登记的人数超过 98 000 人。聚集流离失所者人数最多的地方是阿卜耶伊以南 40 公里的阿戈克(估计为 27 000 人)，以及南苏丹瓦拉布州的一些地方(估计为 55 300 人)，还有些流离失所者在联合州、西加扎勒河州和北加扎勒河州(估计分别为 2 000 人、9 000 人和 2 000 人)，使南苏丹政府和在当地的人道主义行为体本已有限的的能力更加紧张。为应对这一民众外逃局势，人道主义工作人员已从阿卜耶伊镇迁至阿戈克和南苏丹，他们在那里继续评估并满足紧急需要，提供食物、住所以及其他紧急援助物品。

13. 在驻地协调员/人道主义协调员担任主席的“阿卜耶伊之友”主持下，已成立一个由联合国机构、捐助方和国际非政府组织代表组成的规划小组，为阿卜耶伊起草一项联合恢复方案拟定战略，并纳入明确分工、活动次序以及清晰界定的基准。然而，在联阿安全部队完全部署以及苏丹武装部队和武装分子撤离阿卜耶伊之前，境内流离失所者不太可能会返回该地区。

四. 人权

14. 由于安全问题、进出受限和对保护证人的顾虑，为数众多的有关对阿卜耶伊发生的严重侵犯人权行为指控的真相迄今仍难以确定。尽管如此，在联苏特派团于 7 月 10 日停止活动之前，特派团约谈了南苏丹流离失所者，从而得以进行了初步调查。根据 6 月 27 日安全理事会第 1990(2011)号决议，在联苏特派团撤出后，人权事务高级专员打算派遣一个评估团，以期：(a) 探讨各种备选办法，并与地方当局和苏丹政府协商后建议采取具体后续行动，包括制定有效执行人权监测战略。(b) 评估最近在阿卜耶伊所发生事件的真相和背景，包括强迫平民流离失所事件，并判断那些流离失所者的回返意愿。这一任务也将在大会第 48/141 号决议所载高级专员的一般权限下进行。

五. 联阿安全部队的部署情况

15. 截至 7 月 25 日，453 名部队人员已抵达阿卜耶伊地区，驻扎在阿卜耶伊镇和迪夫拉。向阿戈克队部署部队的规划也正在进行中。先头部队总部已开展工作，后勤支持已到位，部队部署工作正在进行。

16. 对于安全理事会授权由 50 名警官组成的警察部分，目前正在开展制定行动构想的工作，供与适当地方当局和 6 月 20 日协定各方进行讨论。警务人员的部署将体现地方当局的需要以及建立阿卜耶伊警察局的时机。

17. 对于地雷行动，维持和平时行动部随时准备部署快速反应小组和协调与质量保证能力，进行紧急人道主义地雷行动，包括查雷、排雷和提供风险教育。这种能力将解决地雷和战争遗留爆炸物可能带来的威胁，并确保所有地雷行动活动遵照国际地雷行动标准进行。虽然目前还没有经证实的关于在阿卜耶伊埋设新地雷的

报告，但战争遗留爆炸物继续对当地居民、回返者和人道主义行动者构成直接威胁，今后可能会制约联阿安全部队的活动。将与地方当局和国家对应方进行讨论，以确定这种援助的具体范围和时机。

18. 在如此短的时间内部署如此规模和性质的特派团，是一个重大挑战。虽然在部署初始阶段埃塞俄比亚军事特遣队能够自行部署，但现在迫切需要购买联阿安全部队房地用地、修建营地、征聘并部署警察和文职人员、建立稳固通信设备基础设施，并订立新商事合同或修订现有商事合同。完成这些活动及相关活动一般需要几个月，鉴于阿卜耶伊当地局势动荡不安，耗时如此之久是不可接受的。因此目前正在采取各种措施确保联阿安全部队尽快开始运作，例如：全面适用全球外勤支助战略的要素，包括利用全球和区域服务中心；视情况适当利用正在清理中的前联苏特派团的能力；最大限度地灵活甄选并配置人力资源。

19. 联阿安全部队的部署已经遇到苏丹政府施加的限制，特别是对联合国直升机和承包商车辆往来使用奥贝德后勤基地的限制。政府一直坚持要求联阿安全部队将卡杜格利作为入境点，并拒不允许联苏特派团将后勤基地提供的货物从奥贝德运到阿卜耶伊、马拉卡勒和各队部。政府人员曾对联阿安全部队作为联合国特派团的地位提出质疑，这不符合建立联阿安全部队并要求秘书长和苏丹政府订立部队地位协定的安全理事会决议。

20. 随着雨季来临，部署其余联阿安全部队人员的工作条件将越来越艰苦。因此，当务之急是，苏丹政府和南苏丹政府应尽一切努力协助部署联阿安全部队。必须按照安全理事会的要求谈判达成一份《部队地位协定》，关于土地的谈判也必须迅速进行，以满足所有设想中的连级行动基地的要求。此外，为确保联阿安全部队执行其任务并有效公正地运作，随着特派团的部署，所有其他部队必须立即撤出该地区。

六. 财务问题

21. 在短期内，联阿安全部队将接受来自大会 2011/12 年预算期间为联苏特派团拨款的临时供资，并得到授权在全额预算于今年晚些时候获得核定之前利用这些资金承付款项。主计长还授权核准了由 207 个临时文职人员职位组成的联阿安全部队临时人员配置表。

七. 意见

22. 我深感鼓舞地报告，联阿安全部队得到授权一个月后，400 多名部队人员已在阿卜耶伊部署到位。我充分致力于支持执行 6 月 20 日和 6 月 29 日的协定，并乐观地认为，联阿安全部队将有能力提供一个强有力的存在，慑止冲突并促进各

方的联合管理和安全安排。然而，各方有责任加倍努力支持安全部队的部署、撤出各自的部队并实施 6 月 20 日协议，以确保联阿安全部队取得成功的最佳条件。

23. 人们还必须认识到，这些安排以及联合国在阿卜耶伊的作用是当前局势的一个临时解决方案的一部分。依照《全面和平协定》和常设仲裁法院各项原则，国际部队在阿卜耶伊的存在必须促进而不是推迟就永久解决该地区地位问题进行谈判。这需要双方作出艰难妥协，以达成满足所有利益攸关方需要的持久政治解决方案。

24. 随着南苏丹于 7 月 9 日独立，关于阿卜耶伊最终地位的争议已不再是苏丹内部问题。它不仅对当地利益攸关方产生影响，而且已成为两个主权政府之间的双边问题。因此，解决这一问题对于实现苏丹和南苏丹之间稳定和平的关系以及更广泛的地区稳定至关重要。为达到同一目的，两国政府还必须解决其他重要问题，即：南科尔多凡州的持续暴力，以及全民投票后对包括北南边界在内的重要安排未能作出决定。因此，我呼吁苏丹政府和南苏丹政府尽快完成仍未完成的谈判。

25. 最后，我要感谢由姆贝基总统领导的非洲联盟高级别执行小组促成谈判达成了 6 月 20 日协定。我要感谢梅莱斯·泽纳维总理亲自参加谈判及其政府提供部队供部署到阿卜耶伊。此外，我赞扬我的特别代表海尔·门克里欧斯以及联苏特派团工作人员努力支持就解决阿卜耶伊危机进行谈判，并欢迎联阿安全部队入职人员随时准备在今后数月内在稳定阿卜耶伊方面发挥至关重要的作用。
