



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，其中安理会要求秘书长定期向安理会通报 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，并说明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。本报告还建议修改联阿安全部队任务规定，使之能够支持国际边界机制。

二. 安全局势

2. 在本报告所述期间，阿卜耶伊大部分居民流离失所后，安全局势仍相对平静。持续暴雨有损联阿安全部队在该地区大部分的道路行动。截至 9 月 22 日，苏丹武装部队尚未从包括阿卜耶伊镇在内的基尔/阿拉伯河以北地区撤员，苏丹人民解放军(苏丹解放军)尚未撤离该河以南地区。据报，双方部队过河行动也有限。7 月 25 日，联阿安全部队一支工程侦察巡逻队在班顿桥附近看到大约 150 名苏丹解放军官兵。但在联阿安全部队与苏丹武装部队和苏丹解放军指挥官讨论之后，这些部队撤至其以前在该河以南的据点，避免了局势升级。

3. 8 月 2 日，一辆巡逻车在阿卜耶伊镇以东 30 公里的 Mabok 被一颗地雷炸毁，4 名埃塞俄比亚士兵死亡，另有 7 人受伤。遗憾的是，空中护送伤者的行动严重受阻，因为苏丹当局延迟签发飞行许可。因此，由公路将伤员送至在阿卜耶伊镇新建的埃塞俄比亚二级医院，并于当晚从那里空运至卡杜格利。这一事件之后，部队派遣国表示强烈关注，所以在部队地位协定谈判中，联阿安全部队与苏丹政府和南苏丹政府就医疗后送的修订程序进行讨论。与此同时，全面调查这起事件，并将于 2011 年 10 月初提出全面报告。



4. 这一事件突出表明地雷威胁增大。事件发生后，立即暂停所有公路例行巡逻，并加快在阿卜耶伊建立联合国地雷行动处的规划，包括 1 个地雷行动调查单位、若干道路核查和清理小组、1 个协调和质保单位及对地雷风险教育协调的技术援助。预期地雷行动处 10 月底获得签证后部署到阿卜耶伊。在此期间，联阿安全部队在其能力范围内进行了有限的排雷活动。特派团还继续与苏丹武装部队和苏丹解放军接触，以查明所有雷区。

5. 8 月 8 日开始行动的最初阶段，8 月 23 日联阿安全部队开始巡逻，从而能够了解形势，突出安全存在。此外，在阿卜耶伊镇、迪夫拉、班顿、努恩和阿戈克定期巡逻。继设立联合军事观察委员会以来，9 月中旬开始联合巡逻。目前，从阿卜耶伊到迪夫拉到基尔/阿拉伯河以北的主要补给线由联阿安全部队控制，军事观察员已开始监测和核查活动，并沿着主要补给线的通信支线进行地区巡逻和侦察巡逻。

三. 2011 年 6 月 20 日协定的执行情况

6. 在本报告所述期间，南非总统塔博·姆贝基领导的非洲联盟高级别小组协助就《全面和平协议》的待决内容进行谈判，我的特使海尔·门克里欧斯、特派团团长塔德塞·韦雷德·特斯法耶中将和国际伙伴参加了谈判，在此背景下，在执行 2011 年 6 月 20 日苏丹政府与苏丹人民解放运动(苏人解)协议方面取得了一定进展。从 9 月 6 日起，非洲联盟高级别小组在亚的斯亚贝巴召开各方会议，两天后该小组协助召开阿卜耶伊联合监督委员会第一次实质性会议，我的多位代表出席了会议。各方商定该委员会的职权范围，以及重新部署苏丹解放军和苏丹武装部队的时间表：9 月 11 日开始，9 月 30 日结束。然而，9 月 14 日，苏丹政府对新闻界宣称，它未曾同意撤离。截至 9 月 23 日，联阿安全部队尚未看到苏丹武装部队，苏丹解放军或其他武装集团撤离阿卜耶伊地区。

7. 各方尚未就阿卜耶伊地区行政当局主席职位达成一致意见，这种情况妨碍建立该机构。因此，该地区目前没有正式的民事管理机构，以协助回返进程或在这一进程中支持和解、法治和提供基本服务。

四. 人道主义状况

8. 大约 110 000 名流离失所者仍滞留在 TWIC 县(瓦拉布州)和阿戈克，因此需要南苏丹继续支持人道协调和应对措施。但人道主义界的应对措施受阻，因为暴雨使进出条件非常困难。粮食计划署(粮食署)连续三个月向所有灾民发放食品至 8 月。人道主义组织也做出安排，确保阿卜耶伊镇和周边地区的所有流离失所学童继续上课，并为增加教室面积分发帐篷。阿卜耶伊镇和附近学校总共 140 教师开始在阿戈克及其周边地区教学。

9. 8月31日，一个机构间特派团访问了阿戈克和瓦拉布州 TWIC 县，并与流离失所者及前阿卜耶伊地区行政当局成员讨论了这一局势。在苏丹武装部队 5 月底接管后，该行政当局被姆贝基总统单方面解散，随后被 6 月 20 日协议规定设立的新当局取代。双方都强调指出，必须在民众能够返回阿卜耶伊之前采取一些措施，即全面部署联阿安全部队、撤出苏丹武装部队、修复连接阿卜耶伊镇和阿戈克的班顿桥以及清除地雷和其它战争遗留物。目前，正在为联阿安全部队做出安排，一俟天气和道路条件改善，即以贝雷桥取代班顿桥。

10. 9 月，暴雨导致山洪暴发，使阿戈克居民和流离失所者的处境更加艰难。由于这次洪灾，估计 5 000 至 10 000 名回返者再次流离失所。班顿桥以南地区至阿戈克被淹，Mayen Abun 至阿戈克和阿戈克至阿卜耶伊的道路不能通行，限制了人道主义进出阿戈克，以及评估所需所有全部人道主义援助的能力。联合国南苏丹共和国援助团(南苏丹特派团)应要求在该地区进行例行飞行期间对该地区进行空中调查，并于 9 月 5 日至 6 日进行多次快速人道主义评估。当地人道主义合作伙伴已开始登记灾民，并分发了 600 个应急住所包。但南部进出道路已被切断，苏丹政府只在逐案的基础上给予飞行授权和安全许可，妨碍迅速采取应急措施。

11. 截至 9 月 15 日，出于安全考虑，除联合国开发计划署和驻地协调员支助办事处之外，在阿卜耶伊没有联合国机构或非政府组织。但人道主义机构正准备满足可能回返的国内流离失所者的需要，特别是考虑到 2011 年 5 月大部分阿卜耶伊镇及其周边地区遭到大肆抢劫和燃烧财产的破坏。苏丹国家工作队即将讨论关于向阿卜耶伊提供人道主义、恢复和稳定支持的战略文件草稿。9 月 15 日，联阿安全部队与恩哥克-丁卡族领导人在阿戈克举行会晤，商定 15 名传统领导人及民间社会代表将于 10 月初访问阿卜耶伊镇，在回返进程开始前对该镇及其周边地区进行评估。联阿安全部队还计划与米塞里亚族领导人会晤，这是与社区接触进程的一部分。

五. 保护平民

12. 安全理事会第 1990(2011)号决议授权联阿安全部队保护阿卜耶伊地区面临迫在眉睫的人身暴力威胁的平民。在此方面，当前主要关切的问题是，以前因资源有限而存在的族裔间极为紧张的关系可能在迁移季节加剧。联阿安全部队将与当地其他行为者密切协商，确定各种威胁并主动解决保护问题，以防止和慑止对平民的攻击。

13. 依照第 1990(2011)号决议第 10 段的要求，联合国人权事务高级专员办事处 8 月初向苏丹和南苏丹部署一个特派团，评估在阿卜耶伊建立人权存在的可能性，以收集自苏丹武装部队 5 月接管该地区以来那里各项侵犯人权指控的信息。虽然评估团受到苏丹政府的欢迎，并能够访问喀土穆，但未获准进入阿卜耶伊，需先阐明联合国打算如何实施第 1990(2011)号决议第 10 段。另一方面，特派团能够

在南苏丹会晤有关利益攸关者，包括现居住在瓦拉布州和西加扎勒河州流离失所者营地的许多流离失所的阿卜耶伊居民。

六. 联合国阿卜耶伊临时安全部队的部署情况

14. 截至9月20日，1,798名军事人员部署到联阿安全部队。在阿卜耶伊镇、阿戈克和迪夫拉行动基地部署了连级兵力。部队总部已开始运作，并设立了评估团支助启动小组，目前正在进行规划，一俟就土地使用达成协议，就进一步征兵，进驻另外4个连级基地。联阿安全部队还进行了整编，以接管联合国卡杜格利后勤基地，直至苏丹政府书面确认将把该基地交给联阿安全部队。

15. 随着900名官兵的抵达，向阿卜耶伊进行部署的第二阶段目前预定9月底开始。现在正在进行规划，一俟建立阿卜耶伊地区行政当局和警察局，就依照第1990(2011)号决议的授权部署50名国际警官。2名警察顾问准备在收到签证后开始规划并与该地区各社区进行互动。

七. 特派团支助

16. 联阿安全部队进行了初步部署，尽管遇到许多障碍，如暴雨冲毁卡杜格利至阿卜耶伊的道路，道路全部中断，严重限制了联阿安全部队人员上岗。此外，还必须克服其他限制，因为苏丹政府未阐明联合国苏丹特派团(联苏特派团)将卡杜格利基地移交联阿安全部队一事，并拒发飞行许可。

17. 联阿安全部队继续同苏丹政府和南苏丹政府共同处理所有余留问题，并正努力满足对同南苏丹地面和空中补给联系的重要需求，以确保特派团及其承包人拥有适当的再补给途径。联阿安全部队文职支援小单位因收到签证需要时间而人员不足。但8月4日提交41个签证申请，9月8日获得36个签证，为大幅加强特派团文职支援部分开辟了道路。

18. 目前，继续与两国政府讨论部队地位协定草案，希望它们同意很快敲定该协定。为加强合作并处理部署问题，正在为联阿安全部队建立一个联合国、埃塞俄比亚政府、苏丹政府和南苏丹政府之间的协商机制，类似于为非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)建立的三方机制。联合国阿卜耶伊临时安全部队四方协商机制第一次会议于9月26日在纽约举行。

19. 虽然联阿安全部队迄今未住在前联苏特派团房舍，但下阶段部署的落实将取决于获得土地及建造更多房舍和必要的基础设施。根据以往经验，这些活动通常需要几个月。因此，正在根据全球外勤支助战略采取措施加速这一进程。

八. 边界监测机制：修改联阿安全部队的任务规定

20. 6月29日《关于边界安全以及联合政治和安全机制的协议》重申苏丹政府和苏人解对2010年12月7日协议和2011年5月30日《科瑞富图联合立场文件》的承诺，并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边界线每一侧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边界监测机制提供部队保护。

21. 继6月29日协议之后，苏丹政府和南苏丹政府于2011年7月30日在亚的斯亚贝巴签署另一份文件。这是在达成永久边界协定，包括划定边界之前，自2010年12月以来关于分离后边界和安全安排的一系列安全协议的最新协议。双方在7月30日协议中呼吁联合国特别是联阿安全部队在联合边界机制的运作方面发挥重要作用。在没有永久边界安排的情况下和划定边界之前，在国际社会的支持下，7月30日协议在建立临时双边边界机制方面取得重要进展。

22. 在7月30日协议中，双方重申他们在6月29日协议中的要求，即联阿安全部队进行联合和评估，以确定特派团总部地点、队部数目和地点、小组数目和地点及将被指定的人员。在部队指挥官评估和提出建议之前，双方商定部队保护人员为300人。7月30日协议呼吁安全理事会核准该协议，并修改联阿安全部队的任务规定，以纳入额外任务，但须商定联合政治与安全机制的细节。这些任务如下：(a) 提供部队保护；(b) 提供观察员；(c) 提供后勤和空中支援；(d) 为国家观察员提供住宿。

23. 8月8日至12日，特斯法耶中将与双方一道对边界地区进行了侦查，以确定边界监测支助团可能采取的结构和模式。9月18日联合政治与安全机制举行会议，讨论侦查结果，会议由塔博姆·贝基总统主持，由苏丹国防部长阿卜杜勒·拉希姆·穆罕默德·侯赛因中将与南苏丹国防和退伍军人事务部长约翰·考恩·纽恩将军共同召开。两国政府的代表商定了一些技术细节。在会议正式成果文件中，他们通过了以前五项协议的文本，作为联合政治与安全机制参考文书。该机制下次会议将于10月18日在朱巴举行。

24. 苏丹政府和南苏丹政府建立边界机制是促进睦邻关系的关键所在。继联合政治与安全机制会议取得成果之后，为促进两国和平与稳定，我提议调整联阿安全部队的任务规定，在现有核定兵力(4 200人)范围内，在任务规定第六章下纳入以下任务：

- 在联阿安全部队核定能力范围内，协助确保沿边界遵守双方商定的安全承诺；

- 酌情并在联阿安全部队核定能力范围内，支持双方沿非军事化安全边界区的业务活动，进行核查、调查、监测、仲裁、联络、报告、信息交流和巡逻；
- 协调规划并监测和核查 2011 年 5 月 30 日《边界安全联合立场文件》的执行情况；
- 保存必要的图表及地理和制图参考资料；
- 促进双方联络；
- 支持沿边界有效双边管理机制的能力建设；
- 协助建立相互信任、信心和有利于长期稳定的环境。

25. 为完成这些额外任务，特派团将利用现有行动基地、资产、基础设施及联苏特派团和联阿安全部队建立的补给线。特派团还将在现有核定兵力范围内进行整编，以便为边界机制建立一个专门单位，包括 279 名部队保护人员，90 名军事观察员（须双方最后商定队部数目）及 146 名辅助人员。

26. 这些军事人员将部署在四个联合边界核查监测部门，每个部门的队部由至多 10 个常驻联合边界核查监测小组提供支持。这些部门和小组由人数相等的苏丹、南苏丹和联阿安全部队的军官、警官和情报官组成（分别为 6 人）。这些部门和小组分别接受联阿安全部队参谋和军事观察员的领导。

27. 从联阿安全部队现有核定兵力范围内建立上述单位的建议取决于苏丹政府和南苏丹政府提供合作，确保特派团有足够的航空资产及充分、不受限制的空运和陆运自由，包括跨界行动。后者必不可少，因为行动区方圆约 2 100 公里，公路基础设施极为有限，雨季不能通行。为执行上述任务，还需要另外 4 架通用直升机和 2 架特别固定翼特别侦察机（民用租用）。

九. 意见

28. 安全理事会授权设立联阿安全部队二个月后，我欣慰地报告将近 1 800 多名官兵已进驻阿卜耶伊并开始行动。我致力于支持执行 6 月 20 日、6 月 29 日和 7 月 30 日的协议，并乐观地认为，联阿安全部队将有能力完成任务，慑止冲突并促进双方的联合行政和安全安排。但双方有责任加速从阿卜耶伊地区撤出所有武装部队，并创造条件，使联阿安全部队能够充分部署和顺利完成任务。安全局势的稳定将取决于撤出所有武装部队，这对流离失所者返回阿卜耶伊地区非常必要。预计 10 月底/11 月初米塞里亚族游牧民将开始通过阿卜耶伊地区南迁，去年因安全局势而受阻。继 5 月发生敌对行动之后，南迁可能使恩哥克-丁卡族和米塞里亚族之间的紧张关系进一步升温。如果恩哥克-丁卡族流离失所者在播种季

节结束之前不能回返，这次迁移将可能而且已开始造成严重冲突。在这种情况下，联阿安全部队帮助缓解紧张局势并维持稳定安全局势的作用至关重要。

30. 虽然联阿安全部队主要关注是 6 月 20 日协议安全规定，但建立治理结构执行法治、提供基本服务和促进恢复和解努力也极为重要。这需要两国政府加倍努力确定阿卜耶伊行政当局主席职位，完全解散阿卜耶伊现任行政当局。一俟建立新行政当局，就必须迅速采取措施建立阿卜耶伊警察局，并预先满足回返流离失所者的需要。我还对该地区的人权局势感到关切，呼吁双方尊重人民权利。联合国随时愿意支持这一目标。

31. 我重申，联合国在阿卜耶伊的作用只能是当前局势的一个临时解决办法，苏丹政府和南苏丹政府通过谈判达成永久解决该地区地位的办法是确保长期稳定的关键。因此，我呼吁苏丹政府和南苏丹政府紧急推进他们为持久、和平解决这一问题所作的努力。

32. 我很高兴双方已就边界监测机制达成一致意见，我支持苏丹政府和南苏丹政府请求联阿安全部队在支持边界监测机制方面发挥作用。如上所述，我坚信特派团能够在帮助苏丹和南苏丹政府和人民建立信任和信心方面发挥重要作用，以便为稳定的双边关系奠定基础，同时继续就其他未决问题进行谈判，如实际划定边界、石油、债务和公民身份。因此，我建议安全理事会修正联阿安全部队的任务规定，纳入这些额外的边界监测任务，以便联合国提供这一重要的支持。

33. 最后，我感谢埃塞俄比亚总理梅莱斯·泽纳维继续参与，感谢埃塞俄比亚政府对联阿安全部队的全力支持。我还称赞塔博·姆贝基总统领导的非洲联盟高级别执行小组在我的特使海尔·门克里欧斯的支持下，促进亚的斯亚贝巴谈判。此外，我向特派团团长塔德塞·韦雷德·特斯法耶中将与联阿安全部队工作人员表示赞赏，他们在颇具挑战性的条件下积极主动地努力进行部署并开始执行任务。