



秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动部署情况的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1769 (2007) 号决议第 6 段的规定提交的。在该决议中，安理会要求我每隔 30 天向安理会报告决议第 5 段执行情况，包括报告非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动（达尔富尔混合行动）所作财务、后勤和行政安排的现况，以及达尔富尔混合行动在实现全面作业能力方面所取得的进展。本报告叙述 2008 年 1 月份混合行动为实现这些目标而采取的步骤。此外，将依照第 1769 (2007) 号决议第 21 段的规定另提交一份报告。

二. 安全局势

2. 在过去两个月中，西达尔富尔安全局势明显恶化，乍得正规部队和正义与平等运动在苏丹领土内发起多次攻击。北达尔富尔和南达尔富尔局势仍相对稳定。国内流离失所者营地内紧张局势和劫车事件仍在继续。非洲联盟驻苏丹特派团（非苏特派团）向达尔富尔混合行动移交权力一周后，部队便遭到第一次武装袭击。

3. 2007 年 12 月大约有 74 辆汽车，装载着乍得正规部队进入西达尔富尔，并在 12 月底和 1 月初同正义与平等运动分子在杰贝尔姆恩地区（西达尔富尔）汇合，导致乍得-苏丹边境一带的紧张局势激化。一支由正义与平等运动为首的部队袭击了 Sirba 地区朱奈纳以北的数个村庄，并威胁要袭击朱奈纳。苏丹政府作出反应，从尼亚拉调遣两个营来加强朱奈纳的守卫能力，并在 1 月中旬前发动了地面和空中军事行动，迫使正义与平等运动退回到朱奈纳以北。

4. 与此同时，乍得正规部队在 1 月上旬对达尔富尔境内的乍得反叛分子发动了多次空袭。其中一次最严重的事件发生于 1 月 6 日，当时，乍得空军轰炸了位于朱奈纳以南约 25 公里的 Gokar 和 Wadi Rady 村。6 名乍得反叛分子被打死，4 名



重伤。驻扎在受战火影响的朱奈纳以北和以南地区的总共 283 名人道主义工作人员被迫迁至朱奈纳和达尔富尔其他地方，因此基本中断了对平民百姓的援助。虽然许多工作人员设法在朱奈纳以南地区重新启动了一些项目，但苏丹武装部队和国家安全部队仍拒绝让援助机构进入目前由正义与平等运动控制的朱奈纳以北地区。

5. 2007 年 12 月 30 日，政府部队从前非苏特派团停火委员会设在法希尔非苏特派团营地内的房舍中拘捕了 6 名正义与平等运动成员，包括正义与平等运动在停火委员会的代表。1 月 13 日，正义与平等运动分裂派系——“集体领导”的 1 名成员也被逮捕。苏丹政府指控被逮捕者支持了正义与平等运动在西达尔富尔的行动。达尔富尔混合行动谴责正义与平等运动最近的军事行动，但同时强烈敦促苏丹当局释放被扣押的反叛分子。1 月 17 日，在混合行动和苏丹当局进行持续对话之后，正义与平等运动的所有成员，包括此前被扣押的一名正义与平等运动代表均获释放。

6. 同时，在本报告所述期间，在北达尔富尔和南达尔富尔，冲突各方间暴力事件有所减少。反叛分子各派系之间正在进行关于统一苏丹解放运动/解放军的组成、结构和领导权的内部协商，这促成了这种相对平静的局势。在南达尔富尔，由于布拉姆地区的部落冲突和农作物歉收，多达 6 000 名平民被迫逃往尼亚拉的国内流离失所者营地。

7. 在本报告所述期间，达尔富尔全境各个国内流离失所者营地内的情况仍然非常紧张。在北达尔富尔，反对和平努力的阿卜杜勒·瓦希德支持者们一直在进行游行示威。虽然有证据表明安全形势并没有得到改善，但政府却对国内流离失所者施压，要求他们返回家园，这导致局势更加紧张。与此同时，在西达尔富尔，来自 Ardamata 国内流离失所者营地（位于朱奈纳附近）的境内流离失所者面临武装民兵的骚扰和恐吓。这些民兵因在被盗家畜赔偿问题上的分歧，扬言要烧毁境内流离失所者的住所，并据报已袭击平民多次。

8. 在本报告所述期间，土匪行为和有针对性的袭击活动继续发生。2007 年，共有 154 辆国际组织车辆被劫持，这种趋势在 2008 年继续存在，截至 1 月 24 日，已有 30 辆车被劫持，其中包括 23 辆世界粮食计划署（粮食计划署）满载粮食的卡车。这导致了人道主义行动质量显著下降。一些事件的暴力程度越来越激烈。例如，1 月 13 日，世界粮食计划署的一名司机在朱奈纳发生的一次劫车未遂事件中遭到枪杀。

9. 1月7日，达尔富尔混合行动的补给车队在（西部达尔富尔）Tine 城外两公里处遭到苏丹武装部队的射击。一名苏丹籍司机受伤，另外有一辆柴油罐车和一辆装甲运兵车严重损坏。预计，达尔富尔混合行动和苏丹政府将进行联合调查，以确定袭击的原因，并采取措施杜绝此类袭击，因为这种袭击不符合苏丹政府明确宣布的支持达尔富尔混合行动的政策。

三. 混合行动兵力

10. 负责业务和管理的副联合特别代表于1月18日抵达苏丹，这样，混合行动的最高领导层便已全部到任。达尔富尔混合行动正在与非洲联盟委员会和联合国总部合作，以填补关键的职位空缺，如负责行动的副警务专员、参谋长以及新闻主任。

11. 1月31日，达尔富尔混合行动的总兵力为9 126名军警人员，其中包括7 476名军事人员、1 510名警员和一个建制警察部队。截至该日期，已经部署了总共1 256名文职人员，达到核定人数的23%。

四. 部队和警察的人员来源

12. 部队总部80%的参谋职位在移交权力时已经填补（所需190名参谋人员中的32名），区总部的人员编制、军事观察员员额以及联络官员额的填补率也达到了所需人数的80%至90%。大批由前非苏特派团转入达尔富尔混合行动的军官和警官将在未来数周内结束任期。达尔富尔混合行动军事部分的优先事项包括寻找这些军官和警官的替换人员、填补空缺职位以及培训区总部的参谋人员。

13. 11月下旬部署到位的中国工兵连先遣队已经开始在尼亚拉超级营地开展工作，并会在2月初永久移入该地址。此外，为两个营提供的对混合行动非常关键的装备已运抵任务区，其中包括装甲运兵车，目前正在采取措施，以登记并转交装备，以便在行动中使用。

14. 在本报告所述期间，埃及、埃塞俄比亚和荷兰进行了部署准备工作（侦察访问、谅解备忘录谈判）。为中国工兵部队、埃及工程、信号和运输部队、尼日利亚二级医院以及孟加拉多功能后勤部队主体提供的装备目前正在装货，以运往苏丹/达尔富尔。在主要装备运抵上述各部队部署地点之前，还将在2008年2月底和3月初进一步部署人员。

15. 达尔富尔混合行动警察部队吸收了非苏特派团1 380名警员以及小规模和大规模一揽子支援计划的124名人员。联合国合同核定了26个高级和专家级关键警察员额，目前已有4人到位，其中包括警务专员和负责发展的副警务专员。

16. 一开始,采用的是临时任命警官担任一些关键职位的办法,后来才选任了长期工作人员,警务专员也已发出达尔富尔混合行动所有警察人员的统一部署令。有关方面一直在向前非苏特派团所有警员散发关于权力移交后新的服务条件的信息,目前正在为曾在非苏特派团任职的警员以及达尔富尔混合行动新任警员提供转换和上岗培训。

17. 至于建制警察部队,虽然埃及、印度尼西亚、尼泊尔和塞内加尔等警察派遣国已经完成侦察访问,但建制警察部队的部署已严重推迟。目前只有来自孟加拉国的部队已经进入任务区,但其装备从苏丹港运到尼亚拉的过程出现了7个星期的延误,而且尼亚拉城外的超级营地建筑工程也有延误,这使孟加拉的部队无法在2008年1月底前进入业务活动状态。

五. 军事和警察活动

18. 达尔富尔混合行动部队总部正在制定其业务程序。由于目前总部缺乏办公场所,部队人员分散在法希尔各地的4个地点,使其难以形成凝聚力和采取高效的工作做法。不过,由于警察和部队总部在同一地点办公,这两个不同的组成部分在彼此协调与合作方面却取得了重大进展。

19. 由于非苏特派团的设备,尤其是车辆和无线电通讯设备的转交进展缓慢,以及依赖商业互联网和 Thurraya 卫星电话来进行指挥和控制以及日常业务通信,因此为使部队能够完成授权任务而对其进行的改组工作受阻。非洲联盟清理结束小组正在同达尔富尔混合行动密切合作,以确保完成关键资产的转交工作。

20. 达尔富尔混合行动军事和警察部队的部署被推迟,限制了原本可以开展的巡逻的数量、频率和持续时间,而且限制了部队可向达尔富尔人民展示的早期影响力。混合行动不得不把早期许多工作的重点放在构建一个坚实的基础方面,以确保达尔富尔混合行动各驻地的安全及后勤保障。不过,达尔富尔混合行动开展的支持达尔富尔混合行动警察部队的巡逻活动使警察部队能够沿打柴路线巡逻和在局势较不稳定的营地进行巡逻。

21. 1月6日,非洲联盟委员会告知达尔富尔混合行动,非洲联盟委员会已经收到了用于支付拖欠未付停火委员会各方代表的特派任务生活津贴的资金。正在加紧努力,以便在1月底前完成最后付款并将各运动的代表从达尔富尔混合行动房舍中搬出,直到各方在正在进行的政治进程中就包容各方的停火制度达成一致意见。

22. 达尔富尔混合行动的警察部分继续对当地社区和警察进行外联活动,让国内流离失所者营地中的当地代表参与,并对当地警察开展的调查提出报告和采取后

续行动。一旦有足够数量的人员部署到位，警察部分就会开始进行一周 7 天每天 24 小时的连续巡逻。这样，再加上建制警察部队进入行动状态，就可以使达尔富尔混合行动警察能够采取积极主动的姿态，而且有助于建立同达尔富尔当地警察和社区之间的信任和信心。

六. 法律安排

23. 达尔富尔混合行动和苏丹政府 1 月 14 日在喀土穆恢复关于部队地位协定的谈判，并于 2 月 9 日签订协定，外交部长登格·阿洛尔、联合特别代表鲁道夫·阿达达以及喀土穆外交使团人士出席了签订仪式。

24. 联合国和非洲联盟正在最后敲定一份换文，该换文将确定非洲联盟和联合国在达尔富尔混合行动问题上结成的伙伴关系。

25. 非洲联盟和联合国已签署了一项谅解备忘录，将向达尔富尔混合行动营地提供的餐饮服务延至 2008 年 3 月 31 日，而关于其他合同安排的谈判也正在进之中。

七. 部署工作面临的挑战

26. 达尔富尔混合行动的部署工作在建立执行任务所需的关键能力、获得用地以及获得货物和设备通行许可等方面仍然面临重大挑战。

27. 获得飞机和运输车辆的工作尚未成功。维持和平行动部得到埃塞俄比亚认捐 4 架攻击直升机的承诺，但其他关键设备依然没有落实。移交权力一个月后，混合行动得到的认捐仍然缺少 1 辆重型地面运输车和 1 辆中型地面运输车、3 架军事通用飞机（总共 18 架直升机）以及更多攻击直升机（除了埃塞俄比亚承诺的之外，还需 2 架攻击直升机），无法全面满足业务需求。要建立达尔富尔混合行动全面作业能力，以有效执行其任务，就必须建立这些能力。维持和平行动部目前正在评估特派团间转让等可选办法，来部分解决航空资源不足的问题。

28. 2007 年 1 月 16 日和 30 日，英国常驻联合国代表团主持同潜在部队派遣国的会议，以评估可供选择的提供所需航空能力的办法。这两次会议提出了一些非正式的建议，维持和平行动部正在进一步研究落实。

29. 在警察问题上，许多表示愿意派遣建制警察部队的国家不具备履行规定任务所需的后勤能力。那些有能力的国家应提供后勤支助，这对于加强建制警察部队派遣国的能力至关重要。

30. 鉴于苏丹政府表示不会接受北欧部队，挪威和瑞典于 1 月上旬撤回其提供部队的承诺。由于失去这一部队，达尔富尔混合行动在广袤业务地区迅速建立和巩固其存在的能力被严重削弱。

31. 同时，联合国和非洲联盟正在与部队和警察派遣国合作，以加快部署前的准备工作，包括进行侦察和部署前访问、谅解备忘录谈判以及提供装运清单，即运往业务地区设备和物资最后清单。目前要求提供的装运清单是 17 个，部队派遣国仅提交了 5 个。延误提交清单就导致延误部署工作。

32. 同时，达尔富尔混合行动和苏丹政府于 1 月中旬敲定了关于 Zallingei 用地问题的谅解备忘录。但是，关于达尔富尔混合行动在尼亚拉和朱奈纳的基地的具体用地和设施分配安排尚未最终敲定。同时，仍在进行冗长的谈判，争取在法希尔增加一些用地，以便扩大达尔富尔混合行动总部。保护儿童权利行动在法希尔的大楼目前仅可容纳 58 人和 600 个办公室。

33. 1 月中旬，苏丹民航管理局为达尔富尔混合行动 12 架直升机办理了批准手续和证书。另外 12 架联合国承包的直升机的批准手续尚未办理。

34. 达尔富尔混合行动货物通关手续仍然进展缓慢，给达尔富尔混合行动造成延误和带来压力。被国家安全部队在机场扣押 4 个星期的 4 辆尼日利亚装甲运兵车已于 1 月下旬放行。达尔富尔混合行动的服饰早在 2007 年 11 月就已运抵喀土穆，但这些物品直到 1 月 21 日这一星期才获准放行。

35. 在延长承包商签证问题上也需要苏丹政府的合作，目前这些承包商向达尔富尔混合行动在达尔富尔的部队提供服务，直到找到新的承包商。新合同竞标过程已经展开，并将在尽可能短的时间内完成。

八. 财务安排

36. 大会在其 2007 年 12 月 22 日第 62/232 号决议中授权设立达尔富尔混合行动特别账户，并为 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间批款 1 275 700 000 美元，即每月 106 300 000 美元，作为其建立经费。

37. 截至 2007 年 11 月 30 日，所有维和行动的逾期未缴分摊经费总额为 2 964 900 000 美元。

九. 和平谈判

38. 在 10 月 27 日于苏尔特启动达尔富尔和平谈判后，我的特使扬·埃利亚松和非盟特使萨利姆·艾哈迈德·萨利姆继续与各方磋商，为实质性谈判阶段做准备。他们数次访问苏丹，会见了政府代表和未签署和平协议的各运动的代表以及民间社会成员。他们还分别在厄立特里亚和埃及同该地区 4 个伙伴国家（乍得、埃及、厄立特里亚和阿拉伯利比亚民众国）举行磋商。

39. 自会谈开始以来，未签署和平协议的各运动加紧统一它们的政治结构和军事指挥。在苏丹人民解放运动的主持下，不仅在达尔富尔，而且在朱巴都进行了这种统一机构和指挥的活动。现在这些运动派别已经合并为 5 大派：苏丹解放运动和苏丹解放军-团结派、苏丹解放运动和苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派、苏丹解放运动和苏丹解放军-阿卜杜勒·沙菲派、正义与平等运动-哈利勒·易卜拉欣派和联合抵抗阵线。其中一些派别正在进行协商，以便商定共同立场和组成联合代表团参加会谈。联合调解支助小组正积极与这些派别接触，以在这一方面向它们提供协助。

40. 在 2008 年 1 月两位特使访问期间，5 个大派别中的两个派别（联合抵抗阵线以及苏丹解放运动和苏丹解放军-团结派）表示愿意参加联合国和非洲联盟主持下的谈判前会谈。两位特使正在同苏丹解放运动和苏丹解放军-阿卜杜勒·沙菲派、正义与平等运动-哈利勒·易卜拉欣派以及苏丹解放运动和苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派进行协商，争取让它们对政治进程作出类似的承诺。

41. 在未来的几个星期里，调解方会继续协助各运动进行准备工作，包括就各种实质性问题（安全、权力分享、财富分享、土地和人道主义问题）进行协商。联合调解支助小组也在继续同达尔富尔混合行动和达尔富尔-达尔富尔对话合作，以设立民间社会咨询论坛。该论坛将成为调解方和民间社会组织、国内流离失所者和土著行政/传统领袖之间的接触平台。

42. 非洲联盟和联合国还认识到必须任命一名专职的联合国-非洲联盟驻苏丹联合首席调解人，以支持两位特使的工作。目前正在与非洲联盟一起最后敲定这一关键职位的人选。

43. 国民大会党和苏丹人民解放运动之间的危机得到解决，这大大增加了民族团结政府在实质性谈判上的代表权份量。但《达尔富尔和平协议》签署方之一的明尼·米纳维派参加谈判的方式问题仍未解决。两位特使仍在与有关各方接触，以解决这个问题。

十. 意见

44. 我仍然非常担心实地的安全局势。因政府和正义与平等运动-哈利勒·易卜拉欣派部队之间最近在西达尔富尔发生敌对行动，并继续在该区域集结部队，使得该地区的人道主义状况恶化，而且向困境中平民运送援助的渠道也严重受阻。就此，我要以最强烈的言词谴责 2 月 8 日对西达尔富尔 Abu Suruj、Sirba、Seleia 等城镇平民的袭击，估计造成 200 人伤亡，并导致 10 000 多名平民逃离家园，越过边界前往乍得寻求避难。对平民城镇的这种野蛮袭击，包括空中轰炸，严重违反了国际人道主义法，也破坏了和平与和解的前景。

45. 鉴于实地的安全状况，达尔富尔的燃眉之急是确保停止敌对行动，并建立有效机制，来监测遵守规定情况和违反规定的行为。为此，我呼吁苏丹政府和各方与两位特使通力合作，尽快开始进行谈判。我再次呼吁所有各方不要使用武力，并回到谈判桌上。

46. 乍得局势以及苏丹和乍得之间不断恶化的关系也引起严重关切，并严重阻碍了达尔富尔危机的政治解决。两国双边关系的正常化对达尔富尔和平进程的成功以及对两国的长期和平前景至关重要。我谴责跨界袭击，敦促两国相互尊重对方的领土主权并执行现有的互不侵略协定。

47. 在 1 月 31 日于亚的斯亚贝巴举行的非盟首脑会议期间，我与巴希尔总统讨论了在部署达尔富尔混合行动方面尚未解决的主要问题。对部队组成这一关键问题，以及对联合国和非洲联盟 2007 年 10 月 2 日向苏丹政府发出的部队派遣国名单，总统没有作出明确表态。非洲联盟和联合国都承诺继续与苏丹政府讨论这些问题，但两个组织的首要目标仍然是及时部署一支平衡和公正的部队，并为其配备所需能力，使其做好部署准备。我们还在设法组建一支毫无疑问地符合安理会第 1769 (2007) 号决议所提到的“非洲性质”标准的部队。各个部队派遣国现在都要求苏丹政府紧急确认欢迎这些国家向达尔富尔混合行动派遣部队。达尔富尔混合行动的部署速度关键取决于这一问题能否尽快得到解决。

48. 1 月 21 日至 29 日，主管维持和平行动副秘书长访问了该地区，以便与政府官员讨论与部署达尔富尔混合行动有关的悬而未决问题，并查看行动部署的条件。1 月 27 日，副秘书长前往亚的斯亚贝巴，以便与非洲联盟和平与安全事务专员吉尼特一道会见苏丹副国务秘书 Mutrif Siddiq 博士，讨论与达尔富尔混合行动有关的悬而未决问题。会议进一步证实，有必要维持并加强非洲联盟和联合国同苏丹政府在部署达尔富尔混合行动问题上的合作。

49. 副秘书长对混合行动的访问证实，混合行动即使向达尔富尔平民提供起码的保护，也要面临巨大的挑战。原因是多方面的，其中包括达尔富尔混合行动军事和警察部队抵达达尔富尔地区的速度缓慢。以其在任务区现有的微薄人力和物力资源，混合行动无法有效履行其职责或满足达尔富尔平民的厚望。

50. 我们必须紧急行动，向达尔富尔受冲突影响的人民展示，达尔富尔混合行动会给他们的日常生活带来实质的改善，否则就有可能在混合行动的这个关键时期使他们丧失信心。为此，我呼吁达尔富尔混合行动所有部队和警察派遣国加快部署它们已承诺为这一行动提供的部队和资产。我还要敦促各会员国提供逾期未提供的支援设备，包括航空资产，以使达尔富尔混合行动能够取得充分的作业能力。

51. 在接下来的阶段，政府必须与非洲联盟和联合国合作，为部署混合行动提供便利，确保清除达尔富尔混合行动的行动障碍。在这方面，我对 2 月 9 日签订达

尔富尔混合行动部队地位协定表示欢迎，我期待着协定得到执行。然而，与此同时，如果冲突各方不放下武器，并坚持走对话的道路，那么我们支持执行第 1769（2007）号决议以及帮助结束该地区数百万平民苦难的努力就不可能成功。我敦促各方不再拖延，放下武器，走对话道路。
