



秘书长关于联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团的特别报告

一. 引言

1. 2008年1月21日,我写信给安全理事会主席,提请安理会成员注意,自2007年12月1日以来,厄立特里亚停止对联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团(埃厄特派团)的一切燃料供应,埃厄特派团面临危机。我在2008年1月23日报告(S/2008/40和Corr.1)中通知安理会,在维和部队和军事观察员的维持方面,以及在保持与临时安全区内的部署地点之间的可靠通信方面,埃厄特派团开始出现严重困难。

2. 2007年12月12日,埃厄特派团致函负责监督与特派团联络的厄立特里亚专员,正式转达了对不运送燃料的严重关切。2007年12月24日和26日,埃厄特派团向专员发出后续信函。2007年12月18日和22日,我的副特别代表还会晤专员,并于2008年1月28日和29日再次会晤,向其强调危机的严重性,对特派团行动的影响,以及特派团人员的安全保障。埃厄特派团还几次要求厄立特里亚批准直接进口燃料或从联合国驻苏丹特派团进口燃料。

3. 厄立特里亚当局通知埃厄特派团,不向特派团运送燃料是“技术问题”,将很快解决。然而,经特派团和联合国总部多次交涉,厄立特里亚当局其后并未采取任何行动处理这一局面,或允许特派团进口燃料。因此,2008年1月21日,我致函厄立特里亚总统伊萨亚斯·阿费沃基,要求他作为最终手段,亲自干预,解决危机。我在信中指出,燃料危机使特派团难以同临时安全区内维和部队和军事观察员保持可靠的通讯,迫使埃厄特派团停止开展行动。我还借机会再次表示愿意协助厄立特里亚和埃塞俄比亚履行《阿尔及尔协议》规定的义务。

4. 到1月底,情况依然没有解决,埃厄特派团被迫大幅度减少临时安全区内的日常巡逻,从燃料停止供应前的平均60次,减至仅20次。当时,特派团估计,



如果保持这种起码的行动水平，而不补充不断减少的存油，现有燃料将在 2008 年 3 月底耗尽。

5. 由于危机仍未解决，1 月 31 日，在非洲联盟首脑会议期间，我在亚的斯亚贝巴会见埃塞俄比亚总理梅莱斯·泽纳维时，转达了我对埃厄特派团局势的深切关注，并通知他说，如果燃料供应不立即恢复，特派团将被迫停止开展行动，从厄立特里亚迁出。我征求总理同意，在燃料危机造成的困难解决之前，在安全理事会就特派团今后方向作出决定之前，把埃厄特派团设在厄立特里亚的人员和装备暂时转移到埃塞俄比亚。总理原则上同意我的请求，并对我表示，埃厄特派团转移的人员较长期的驻留问题需进一步讨论。

6. 因局势对埃厄特派团、特别是对部署在临时安全区偏远地区的维和人员来说，已不能维持，2008 年 2 月 1 日，我再次致函（S/2008/66）安全理事会主席，通知他说，如果到 2008 年 2 月 6 日，厄立特里亚当局仍未恢复燃料供应，我将被迫指示埃厄特派团，把特派团人员和装备从厄立特里亚迁出，以避免特派团全部丧失机动能力，危及联合国人员的安全保障。我还通知安理会，维持和平行动部将立即派遣一个技术评估团，前往厄立特里亚和埃塞俄比亚，讨论如何处理危机，协助埃厄特派团最后制定完成紧急转移计划，并征求特派团以及厄立特里亚和埃塞俄比亚当局对特派团未来方向的想法。

二. 埃厄特派团的紧急转移

7. 技术评估团中包括维持和平行动部、外勤支助部以及安全和安保部有关部门人员，于 2 月 6 日至 11 日访问亚的斯亚贝巴。技术评估团无法前往厄立特里亚，因为厄立特里亚当局在没有说明任何理由的情况下，取消了前一天发给团员的签证。2 月 8 日，秘书处向厄立特里亚常驻联合国代表团发出普通照会，将转移特派团人员的决定通知厄立特里亚政府，请该国政府将给予埃厄特派团必要的合作。

8. 技术评估团协助埃厄特派团最后确定紧急转移计划，并就该计划，以及就埃厄特派团未来方向，与埃塞俄比亚外交部高级官员、埃塞俄比亚军队总参谋长和毗邻边境地区各军区指挥官、以及外交国务部长举行了富有成果的讨论。2 月 9 日，评估团参观了一些特派团计划迁往的地区，评估是否适宜接纳转移的人员和设备。评估团还出席了埃厄特派团为安理会成员国和部队派遣国派驻埃塞俄比亚的大使举行的吹风会，与埃厄特派团驻阿斯马拉的高级管理层和联合国开发计划署的厄立特里亚驻地代表和驻地协调员，举行了视像会议，讨论转移安排。

9. 2 月 10 日，埃厄特派团、技术评估团和埃塞俄比亚国防部之间讨论商定了埃厄特派团紧急转移计划。计划规定共有 1 375 名军事人员及其装备，从临时安全区跨国界转移到埃塞俄比亚 5 个地点集结（阿迪格拉特、阿克苏姆、阿克苏姆/

阿德瓦区、默格勒和曼达)。人员来自中区的部队(印度营、印度工程连和肯尼亚警卫连);印度营部署在东分区的一个连;西区的部队(约旦营、肯尼亚排雷部队和印度工程连一些人员);以及阿斯马拉的一些部队(约旦的二级医院、埃厄特派团前沿部队总部、约旦宪兵排和肯尼亚警卫连)。转移地点在选定时考虑了设施和用水,以及靠近部队撤离的地区。

10. 从临时安全区迁出的特派团 115 名军事观察员将被分配到以上转移地点中的三个地点,并随后在危机得到解决之前让其休假。埃厄特派团在厄立特里亚的 115 名国际文职工作人员,将根据需要,分配到埃厄特派团设在亚的斯亚贝巴的总部和以上确定的地点。另有大约 60 人,其中包括副特别代表和特派团支助主任,将尽可能长地继续留在阿斯马拉,进行基本联络,最终完成余留装备的清点。非必要的工作人员可以考虑临时改派到其他特派团,如非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)和联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)。埃厄特派团地雷行动协调中心共 15 名国际工作人员,以及约 50 名国际承包人员,要转移到亚的斯亚贝巴和阿迪格拉特。

11. 埃塞俄比亚当局同意接纳转移的人员和设备,但有一项了解:即人员留在埃塞俄比亚的时间有限,以待安全理事会就埃厄特派团未来方向作出决定;转移的军事人员将继续具有行政地位,而非行动地位,并同已经部署在埃塞俄比亚一侧的部队和军事观察员区别开来;联合国与埃塞俄比亚之间的现行部队地位协定,将涵盖埃厄特派团所有转移的设备和人员。

12. 埃塞俄比亚当局还要求安理会正式证实,临时安全区和邻近地区仍是埃厄特派团的行动地区。该国当局欢迎我的发言人 2008 年 2 月 5 日发表的声明,其中澄清,特派团的被迫暂时转移,不损害 2000 年 6 月 18 日《停止敌对行动协定》的规定,包括临时安全区的完整性。

13. 但由于厄立特里亚当局缺乏合作,从地面转移到埃塞俄比亚的计划不得不放弃。2 月 11 日开始小型先遣队的迁移。2 月 11 日,印度营先遣队携带设备的五部车辆被允许越过边境。但在 2 月 12 日,厄立特里亚国防军在中区阻止了地雷行动协调中心车辆。印度营的两部车也受到阻拦,无法在东分区越过边界。2 月 13 日,地雷协调中心的车辆被允许越过边境。2 月 14 日,埃厄特派团的肯尼亚排雷连人员受到威胁,他们的设备被扣。2 月 15 日,设备归还。总之,2 月 11 日埃厄特派团先遣队开始转移以来,厄立特里亚当局允许越境进入埃塞俄比亚的车辆不超过六辆。

14. 2 月 15 日,向埃厄特派团分发口粮的商业公司通知特派团,它无法分发随后一周的口粮,因为其分包合约的厄立特里亚公司表示,它“没有车辆用于埃厄特派团”。外勤支助部立即向厄立特里亚常驻联合国代表提出这一问题,并通知他,

一些转移的特遣队只剩下两天的应急口粮。当天晚些时候，承办商向设在阿斯马拉的埃厄特派团送去一个月的口粮，翌日，埃厄特派团向特遣队发去了口粮。

15. 埃厄特派团努力与厄立特里亚当局交涉，请其为向埃塞俄比亚转移提供便利，但努力均告失败。2月12日，负责监督与埃厄特派团联络的专员会见了我的副特别代表，讨论转移计划。然而，专员表示，他并没有接到命令，要他讨论转移安排，因为这一行动是联合国“单方面的决定”。2月13日和15日，秘书处会见了厄立特里亚常驻联合国代表，要求其政府在转移期间同埃厄特派团全力合作。然而，2月15日，厄立特里亚外交部发表一份新闻稿，其中除其他事项外，宣称“厄立特里亚政府不能讨论或默许同阿尔及尔和平协议不符的暂时转移或其他一些新的安排”。

16. 2月14日和15日，秘书处向埃厄特派团部队派遣国介绍事态发展。所有部队派遣国都认为，埃厄特派团面临的局势、厄立特里亚当局实行的措施，是没有正当理由的，站不住脚，也不可接受。他们还要求厄立特里亚政府向特派团提供转移所需的燃料，允许埃厄特派团维和部队有尊严和有秩序地连同其装备撤离厄立特里亚。

三. 埃厄特派团在阿斯马拉和阿萨布的集结

17. 鉴于埃厄特派团在暂时转移出境时遇到障碍，该特派团不得不采取备用应急计划，将临时安全区的人员和装备集结在阿斯马拉和阿萨布。按照这个计划，从2月17日开始向阿斯马拉转移人员和装备。此后已发生若干起厄立特里亚国防军的士兵阻挠埃厄特派团转移人员和装备的严重事件。2月17日在西区，厄立特里亚国防军的士兵在乌姆阿杰尔阻拦埃厄特派团运送约旦特遣队四辆装甲运兵车的两辆卡车。当天在东分区，印度营从74点向阿萨布运送5名士兵和武器弹药的两辆汽车在厄立特里亚国防军的检查站遭拦截后被迫折回。

18. 厄立特里亚国防军的士兵还扣押了埃厄特派团地雷行动协调中心一支排雷队的燃料桶，当时这支排雷队正在进行评估，以便清除从西区转移所使用的道路。当天晚些时候燃料被退还。2月19日，印度营载有8名士兵、武器弹药和后勤物资的3辆汽车在东分区被厄立特里亚国防军的士兵截下。另外，当天埃厄特派团地雷行动协调中心运送18只探雷犬的护送队在中区 Forto 的一个检查站被拦截，最后才获准跨界进入埃塞俄比亚国境。参与拦截的厄立特里亚国防军士兵告知埃厄特派团人员，他们是奉总部的命令，不准埃厄特派团载人载物的车辆离开临时安全区的。

19. 2008年2月20日，厄立特里亚常驻代表在给安全理事会主席的信(S/2008/114)中称，到截至2月19日，埃厄特派团未将其关于将人员集结在阿斯马拉的决定告知厄立特里亚当局。但是，2月12日我的副特别代表的确与厄

立特里亚负责与埃厄特派团联络的代理专员会晤，讨论转移安排。但是如上文所述，该专员坚称，他没有接到就特派团转移问题进行讨论的命令。埃厄特派团还于 2 月 15 日和 18 日向厄立特里亚当局发出普通照会，向其通报人员和装备暂时转移的状况。

20. 2 月 19 日，专员同意与副特别代表会晤，并告知副特别代表，厄立特里亚政府将准许被拦截的人员和装备运往阿斯马拉。2 月 20 日，由于尽管专员表示同意，但是厄立特里亚国防军的士兵继续阻拦转移，因此埃厄特派团又向该专员发出普通照会，告知特派团所面临的困难。当天，被拦截的车队获准开往阿斯马拉。

21. 但是埃厄特派团仍然遇到问题，包括 2 月 23 日发生的两起事件。当天，在中区厄立特里亚国防军的士兵阻拦印度营运送燃料的一支部队。同日也是在中区，厄立特里亚国防军的士兵阻拦从印度营设在意大利港的哨所运走装备。2 月 25 日，厄立特里亚国防军的士兵还阻拦埃厄特派团为印度营运送装备的卡车开往 Camp Dunn。在同一地区还发生了一起事件，当时印度营的两辆汽车被阻拦，不让开往 Camp Dunn。

22. 所有军事部队都接到命令，在燃料允许的情况下尽可能多携带装备。就此秘书处指示特派团按下列优先顺序进行转移：人员；个人武器；弹药和武器系统；敏感装备，如通信装备和计算机；对各部队的维持所必需的特遣队所属装备；联合国所属高价值装备。

23. 特派团进一步奉命全面清点所有无法转移的装备物资，并将清单交给厄立特里亚当局，同时以函件表示，联合国希望厄立特里亚政府在这些物资搬走前提供保障。2 月 22 日，埃厄特派团向厄立特里亚当局发出普通照会，告知联合国的装备将留在撤离的地点，并且鉴于转移的临时性质，请厄立特里亚当局配合保管这些装备。2 月 22 日还与厄立特里亚的专员进行会晤，以讨论此事。但是，该专员表示，由于埃厄特派团“单方面”决定从临时安全区搬走，因此厄立特里亚不对转移所留下的任何物品负责。

24. 截至 2 月 26 日，从临时安全区西区和中区转移到阿斯马拉的人数如下：约旦营：491 人中的 353 人（约旦特遣队的总兵力为 498 人，有 7 人部署在埃塞俄比亚一侧）；印度营：353 人中的 196 人（印度营总兵力为 600 人，有 150 人部署在埃塞俄比亚一侧的阿边格拉特）；肯尼亚排雷连：40 人中的 36 人；印度工程连：15 人中的 4 人；109 名军事观察员中的 92 人。在东分区，从各个分散地点集结到阿萨布的人数如下：印度营和印度工程连总计 101 名官兵，以及来自不同国家的 11 名军事观察员。在阿萨布集结的人员不会搬到阿斯马拉，因为阿萨布有一个海港和一个空港，可以用来遣返人员和装备。

25. 秘书处于 2 月 22 日向厄立特里亚常驻代表团发出普通照会，请厄立特里亚政府重新考虑自己的立场，恢复对埃厄特派团的燃料供应，取消对特派团的所有

限制，并允许埃厄特派团继续执行任务。迄今为止，厄立特里亚当局并未对此要求做出回复。

26. 与此同时，部署在埃塞俄比亚一侧的军事人员没有受到燃料危机的影响，继续执行授权的任务。这些人员包括部署在 Humera 的一支约旦营部队、部署在阿迪格拉特的印度营区总部、来自乌拉圭的航空队、部署在亚的斯亚贝巴埃厄特派团总部的肯尼亚警卫连，以及部署在 7 个队部的军事观察员。

四. 评论

27. 关于将驻厄立特里亚的埃厄特派团的人员和装备转移到埃塞俄比亚的最初计划预想，迁走的人员在燃料危机解决之前将短期留在埃塞俄比亚。如果做不到，安全理事会将就特派团的未来做出决定。但是根据备选应急计划在阿斯马拉和阿萨布集结却带来了一些未曾预料的挑战。没有充足的场地供部队在阿斯马拉和阿萨布长期驻扎。实际上，转移的军事人员及其装备都驻扎在阿斯马拉三个相邻地点（前参谋营地、前过渡营地和现肯尼亚营地）的低于标准、拥挤和临时的场地内。

28. 如果从阿斯马拉和阿萨布再向最初确定的埃塞俄比亚境内地点转移，将耗时而复杂。虽然特派团的人员可以在较短的时间内从阿斯马拉和阿萨布飞到埃塞俄比亚，但是从阿斯马拉转移装备需要由陆路到马萨瓦港，用船运到吉布提，再由陆路运到埃塞俄比亚的 5 个指定转移点，耗时最多达 3 个月。

29. 鉴于这种情况，我已经责令埃厄特派团开始将已经集结在阿斯马拉和阿萨布的军事人员调回本国，等待安全理事会就埃厄特派团的未来做出最后决定。印度、约旦和肯尼亚三国特遣队的必要人员将留在阿斯马拉，负责殿后保管特遣队所属装备并在决定作出后协助将装备由陆路和海路运出。对于转移的军事观察员，服役期快到期的观察员将立即遣返，其余观察员将被调遣到埃塞俄比亚，接替该轮换的同事。

30. 此外，原计划预想，大约 60 名国际文职人员，包括副特别代表和特派团支助主任将留在阿斯马拉，负责关键的联络工作并清点将留下来的装备。在安理会就埃厄特派团的未来做出决定前，部署在埃塞俄比亚一侧的军事和文职人员将留在原岗位。

31. 厄立特里亚当局对埃厄特派团的限制是不可接受的，并且违反了维持和平的根本原则。这些限制还对部署在其他地方的维和人员的安全保障造成了严重的影响。根据《停止敌对行动协定》两国邀请联合国在各自领土上部署维和人员，而厄立特里亚作为《协定》签署方有义务以尊重的方式对待维和人员，使其具有尊严，并保障维和人员的安全及其行动自由和不受限制地执行授权任务的权利。

32. 鉴于厄立特里亚将埃厄特派团置于难以维持的境地，必须将特派团的人员转移到可以维持的地方。本报告就是要向安全理事会通报这些步骤。一旦本报告所述的转移工作完成，我打算再向安全理事会提交一份报告，就今后联合国在该地区的维和存在提出选择方案和建议。

33. 应指出，这次危机的背景是仍有若干基本的政治和法律问题处于埃塞俄比亚和厄立特里亚争端的中心，包括厄立特里亚-埃塞俄比亚边界委员会裁定的执行。这些问题如仍未得到解决，将是造成边界地区紧张局势的原因之一，并仍然有升级的危险。如我 1 月 23 日的报告所述，我已经向双方明确表示，我仍然可以进行斡旋。但是，安全理事会须设法处理作为厄立特里亚和埃塞俄比亚之间紧张关系的根源、并妨碍埃厄特派团行动的这些根本问题。

34. 与此同时，厄立特里亚仍有机会重新考虑其立场，恢复对埃厄特派团的燃料供应，取消所有对特派团的限制，并允许特派团继续执行《停止敌对行动协定》最初构想的任务。

35. 但是，厄立特里亚如果不这样做，则有义务协助维和人员及其装备井然有序地顺利迁出阿斯马拉。这次暂时转移并不损害 2000 年 6 月 18 日《停止敌对行动协定》的规定，包括临时安全区的不可侵犯性。另外，我强烈呼吁厄立特里亚和埃塞俄比亚不要开展任何可能会加剧边界地区局势和不利于《协定》的行动。

36. 我还感到关切的是，埃厄特派团从厄立特里亚暂时转移，意味着埃厄特派团不能继续提供目前在通信和保卫方面对联合国国家工作队的支助。秘书处已经开始与联合国各机构进行讨论，设法处理它们的具体需要。

37. 我要利用这次机会，感谢所有相关的国家政府在设法解决埃厄特派团所面临的危机时对埃厄特派团人员暂时转移工作所给予的配合。我还要感谢向埃厄特派团派遣部队的国家对特派团的宝贵和持续支持。最后，我最要感谢的是埃厄特派团的工作人员，感谢他们在往往困难重重、有时要冒很大风险的条件下为稳定这一区域做出的宝贵贡献。