



## 秘书长关于苏丹和南苏丹的报告

### 一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2046 号决议第 5 段提交。安理会在决议中请我与非洲联盟高级别执行小组、政府间发展管理局(伊加特)主席以及非洲联盟委员会主席磋商,并报告苏丹与南苏丹的谈判情况。本报告通过对两国之间边界安全局势的评估,对苏丹与南苏丹 9 月 27 日缔结协定的说明以及对双方悬而未决问题的分析,介绍了双方遵守第 2046(2012)号决议的情况。根据 10 月 24 日的《非洲联盟和平与安全理事会公报》,本报告考虑到已经给苏丹和南苏丹更多时间来解决有争议和有权利主张地区的问题,并商议确定阿卜耶伊最后地位的进程,同时也给了苏丹政府和苏丹人民解放运动(北方)(苏人解(北方))更充裕的时间来参与直接会谈,以商定在南科尔多凡州和青尼罗州允许人道主义援助进入以及和平解决冲突的途径。

### 二. 背景

2. 自南苏丹于 2011 年 7 月 9 日从苏丹分离后,两国之间的一些关键问题仍未得到解决,包括债务、石油开采和现有石油基础设施使用的经济安排,各自国民在对方国家的地位,边界安全,剩余边界争端的解决以及阿卜耶伊最后地位的确定。为达成解决方案,双方请非洲联盟高级别执行小组协助就这些问题进行谈判。我的苏丹和南苏丹问题特使办公室支持这一努力,并与非盟执行组及其他国际伙伴协调行动。尽管谈判仍在继续,两国关系却因除其他外的以下因素而有所恶化:未标定边界沿线仍未解决的安全问题,围绕石油过境和加工费的财务问题,以及对支持和庇护对方国家叛乱民兵的相互指责。越界攻击、反攻和空中轰炸在 2012 年的头几个月有所升级。

3. 在这种情况下,非盟执行组于 2 月 10 日调停出台了《互不侵犯与合作谅解备忘录》,并于 3 月份又制订了其他几份协定。两国的国家元首原定于在 4 月初



的总统峰会上认可并签署这些文件。然而，4月10日，发生了一系列小规模冲突，随后南苏丹武装部队(苏丹人民解放军，苏丹解放军)于4月10日攻占了苏丹剩下的最大油田所在地黑格里格，此举据称是为了报复苏丹武装部队的越界轰炸和入侵。这次越界冲突是当时非洲大陆唯一一次两国间的对抗，这促使非洲联盟和平与安全理事会出面干预，并在其4月24日《公报》中通过了一份路线图，安全理事会在5月2日通过的第2046(2012)号决议中对路线图予以认可。

4. 因此，要求有关各方，即苏丹、南苏丹和苏人解(北方)解决安全问题，并完成和平解决所有分歧的谈判。同时决定在3个月内采取以下行动解决这些问题：

(a) 关于安全问题，苏丹与南苏丹应：

- (一) 立即停止一切敌对行动，包括空中轰炸；
- (二) 无条件地将所有武装部队撤回到各自边界一侧；
- (三) 根据非盟执行组2011年11月向双方提出的行政和安全地图启动联合边界核查和监测机制以及非军事化边界安全区；
- (四) 停止庇护或支持反对对方国家的叛乱团体；
- (五) 在联合政治与安全机制下，启动特设委员会，受理和调查一方对另一方的投诉和指控；
- (六) 立即停止媒体上的敌对宣传和煽动性言论，以及停止任何针对对方国民的财产、宗教和文化象征的攻击；
- (七) 执行2011年6月20日《苏丹政府和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》中尚待实施的内容；

(b) 苏丹与南苏丹应恢复谈判，就如下事项达成协议：

- (一) 石油和相关付款；
- (二) 居住在对方国家的本国国民的地位；
- (三) 有争议和有权利主张的边界地区的地位；
- (四) 边界划界；
- (五) (五)阿卜耶伊地区的最后地位；

(c) 关于南科尔多凡州和青尼罗州的冲突，苏丹政府和苏人解(北方)应：

- (一) 在《苏丹政府同苏丹人民解放运动(北方)达成的关于青尼罗州和南科尔多凡州政治和安全安排的框架协议》的基础上，苏丹政府与苏人解(北方)通过谈判达成解决方案；

- (二) 接受非洲联盟、联合国以及阿拉伯国家联盟提出的三方建议，允许向这两个地区受影响的人民提供人道主义援助。

### 三. 安全问题

5. 在本报告所述期间，苏丹和南苏丹之间边界沿线的安全形势仍然紧张，但所报告的越界事件数量在安全理事会通过第 2046(2012) 号决议以来逐步减少。南科尔多凡州和青尼罗州持续不断的冲突，包括正义与平等运动(正义运动)在内的达尔富尔叛乱团体以及苏人解-北方的活动都使局势更为严峻。由于联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)进入南苏丹的边界地区受限，而且在南科尔多凡州和青尼罗州的苏丹边界一侧没有设立机构，很多关于违反协定事件的报告未能得到证实。仅有少数所报告的事件受到联合国的独立核查，现介绍如下：

#### 停止敌对行动及无条件撤离

6. 南苏丹武装部队向联合国南苏丹特派团报告 5 月 1 日至 4 日期间苏丹武装部队与南苏丹武装部队在南苏丹边界一侧爆发零星冲突。此后，南苏丹特派团在 Lalop 的一支巡逻队于 5 月 4 日证实南苏丹领土内 Tishwin 以南 24 公里以及 Bentiu 以北 34 公里的地方发现了三个炸弹弹坑。

7. 5 月 25 日，南苏丹特派团的一支巡逻队在鲁马凯尔(该地点位于苏丹与南苏丹之间有争议地区内，War Guit 以南 12 公里，基尔/伯海尔阿拉伯河的东达尔富尔州到北加扎勒河州河段沿岸)证实了关于流离失所者为躲避南苏丹武装部队与苏丹武装部队之间的战斗而逃离 War Guit 地区的报告。5 月 26 日，一个机构间评估小组在鲁马凯尔发现 2 620 名流离失所者，在附近的 War Lang 村发现 645 名流离失所者。据南苏丹武装部队称，一架安东诺夫型飞机同日掠过 Aweil 镇上空。联合国工作人员报告也说当天听到一架飞机飞越 Aweil 镇的声音。

8. 边界经历了一段相对平静的时期，没有严重敌对行动或空中轰炸的报告。随后，南苏丹武装部队向南苏丹特派团通报说，苏丹武装部队于 7 月 20 日轰炸了鲁马凯尔村，致使两名平民受伤。南苏丹特派团于 7 月 21 日派出一支巡逻队，证实北加扎勒河州 Magak Donk 地区发现了六个炸弹弹坑。南苏丹特派团获悉，两名伤者被送往 Aweil 医院，其中一名受害者伤重身亡。苏丹当局承认实施了轰炸，但声称是为了打击刚从南苏丹越界进入苏丹境内的 100 多辆汽车组成的“正义与平等运动”武装车队。苏丹政府指出，它此前向南苏丹当局通报了正义与平等运动成员即将从南苏丹越界进入苏丹，并要求南苏丹防止发生任何此类活动。苏丹政府声称，鉴于南苏丹不采取任何行动，政府自己发起了一次自卫行动。

9. 苏丹和南苏丹还报告了一些其他的越界事件，但都无法核实。同时，苏丹继续坚称南苏丹武装部队正在占领南达尔富尔州的萨玛哈地区和科尔/伯海尔阿拉伯河上一座桥的过境点，以及位于南科尔多凡州的南迈拉姆和 Abyad 湖区。

10. 9月27日，双方签署了一份关于安全安排的协定。该协定重申，两国承诺放弃战争，并执行此前谈判达成的所有安全协定和安排。这些包括立即将所有武装力量撤回各自边界一侧的相关协定。关于撤回武装力量的时间表及条件等进一步的细节有待联合政治和安全机制确定。联合政治和安全机制于11月5日至7日在朱巴召开会议，以确定执行所有安全协定的模式和具体步骤。机制在实现上述目标方面有所进展，在即将举行的喀土穆会议上将最后确定这些安排。

#### **启动非军事化边界安全区、联合边界核查监测机制以及特设委员会**

11. 在关于安全安排的协定中，双方还同意根据非盟执行组2011年11月向他们提出的行政和安全地图来立即运作设立非军事化边界安全区。该协定对被称为“14英里区”的特别安排做了规定，包括在该区域实现完全非军事化，以及由联合政治和安全机制下设立的机制提供监督和支持。双方同意维持联合部落机制的现状，以解决该地区 Rizeigat 和 Dinka Malual 社区间的争端，并且立即开放所商定的连接两国的十处过境走廊。

12. 该协定进一步规定，双方应立即运作联合边界核查监测机制，启动作为联合政治和安全机制小组委员会的特设委员会，并指定该委员会负责受理和调查一国对另一国的投诉和指控，并调查任何来自非军事化边界安全区以外的对这些安全安排的威胁。如上所述，关于联合边界核查监测机制的运作，包括联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)提议的展开计划的进一步细节仍需联合政治与安全机制予以商定。

#### **庇护和支持叛乱分子**

13. 在本报告所述期间，双方都向安全理事会提出了关于对方庇护和支持对方国家叛乱团体的指控。随着双方再次承诺遵守2012年2月10日《互不侵犯与合作谅解备忘录》，双方也再次保证停止庇护和支持反对对方国家的叛乱团体。鉴于特设委员会和联合边界核查检测机制尚未开始全面运转，对执行该承诺所取得的任何进展难以核实。而双方在本报告所述期间都继续指控对方。事实上，任何监测遵守承诺问题成为最大的争议点，结果导致联合政治和安全机制11月朱巴会议未取得任何进展。

#### **敌对宣传**

14. 自5月2日以来，媒体的敌对宣传和煽动性言论大幅减少，没有关于针对对方国民的财产、宗教和文化象征的重大事件或攻击的报道。然而，有报道称喀土穆一带出现毁坏与南苏丹国民相关的教堂财产以及查封学校的行为。在此方面，

苏丹当地政府据称于 6 月 18 日派出推土机，在警察的保护下毁坏位于喀土穆 Haj Yousif 地区的圣约翰圣公会财产。此外，天主教会的三所学校（一所位于乌姆杜尔曼，另两所位于 Mayo 地区）据称被苏丹当局接收，且未给出任何解释。

15. 9 月 27 日，双方还同意立即停止所有媒体的敌对宣传和煽动性言论。协定签署后的几周内没有关于敌对宣传或攻击对方国民的财产、宗教和文化象征的报告。

#### 2011 年 6 月 20 日《阿卜耶伊协定》的执行情况

16. 如联阿安全部队此前报告，2011 年 6 月 20 日《协定》的执行仍然陷于僵局。双方尚未商定关于建立阿卜耶伊地区行政当局、阿卜耶伊地区委员会、阿卜耶伊警察部队以及人道主义援助问题政府间工作队的必要要素。尽管在联阿安全部队的支持下，南苏丹和苏丹武装部队已于 5 月初之前撤出了阿卜耶伊地区，有一个连规模的苏丹警察部队仍然违反协定，继续部署在迪夫拉石油设施内。如果在阿卜耶伊地区最后地位的协定方面能取得进展，应该会极大推动《协定》的执行。

17. 尽管联阿安全部队得以维持阿卜耶伊地区的安全，《协定》所规定建立的机构缺位，给临时安全部队造成了沉重的负担，因为临时安全部队的配备并非是为了提供法律和秩序以及其他行政和社会服务，例如回归者的重新安置。认识到执行《协定》中未兑现条款的迫切性，非盟执行组于 4 月 24 日向非洲联盟和平与安全理事会提出建议，表示各方应执行《协定》的全部内容，特别是设立阿卜耶伊地区行政当局和委员会。在其 2012 年 10 月 24 日的《公报》中，非盟和平与安全理事会呼吁各方立即执行《协定》的全部内容。

## 四. 谈判

18. 鉴于非盟和平与安全理事会的路线图以及安理会第 2046(2012)号决议通过后面临着国际社会的共同压力，双方于 5 月 29 日在亚的斯亚贝巴恢复了会谈。尽管脱离了战争边缘，安全形势在此后数周及数月内也大有好转，双方仍未能根据第 2046(2012)号决议的要求在 8 月 2 日的最后期限前就所有问题达成协议。然而，除了于 8 月 3 日商定了一份石油协议外，双方在规定的三个月期限内还大大缩小了彼此的分歧。认识到这一重大进展，应非盟执行组的请求，非盟和平与安全理事会在其 8 月 4 日《公报》中同意将最后期限延长六周，安全理事会随后在其 8 月 31 日的《主席声明》(S/PRST/2012/19)中认可了该决定。

19. 9 月 4 日恢复谈判，在 9 月 27 日谈判结束时签署了九份协定。这些包括一份《全面合作协定》以及八份关于安全安排、石油、贸易、银行服务、特定经济事项、养恤金、边界问题以及本国国民在对方国家地位问题的具体协定。有争议和有权利主张的边界地区问题以及阿卜耶伊地区最后地位问题仍未得到解决。

20. 《全面合作协定》成为其他所签署协定的框架性文件，该协定重申双方承诺遵守将苏丹和南苏丹建设成两个有独立生存能力的邻国的最高原则。双方承诺为此开展相互合作。协定提出定期召开首脑会议，开展部长级及技术层面的合作，并建立解决争端的机制。

21. 双方还同意批准 9 月 27 日签署的所有协定。协定签署后的几周内，朱巴和喀土穆都对协定的某些方面表示强烈反对，但两位总统的签字为保证协定得到双方议会的批准提供了急需的合法性。10 月 8 日，巴希尔总统在苏丹议会开幕式上发言，强调与南苏丹开展合作，和平共处的重要性。九份协定于 10 月 9 日提交到苏丹议会，并于 10 月 17 日得到批准。

22. 同样，在内阁和州长理事会核可九份协议后，南苏丹议会于 10 月 15 日召开了一次特别会议对其进行审议。南苏丹总统萨尔瓦·基尔以及国家立法会议议长詹姆斯·瓦尼·伊加强烈支持批准协定，并就公众对执行被称为“四大自由协定”（见第 27 段）以及“14 英里区”非军事化问题的批评和误解做了解释。议会于 10 月 16 日批准了这些协定。

#### 石油及相关付款问题

23. 苏丹和南苏丹政府缔结了一份关于石油和相关经济事项的全面协定，规定南苏丹恢复石油生产，给予南苏丹对苏丹石油加工和运输设施的准入权，并制订了相应的过境和加工费标准。因此，石油生产在技术过关后即可恢复。鉴于两国都面临经济困难，石油生产的恢复将为两国在互惠基础上加强各自的经济提供急需的资源。双方还同意无条件地取消和放弃对石油相关的拖欠款项索偿要求，以及其他尚未解决的石油相关财务索赔。

24. 考虑到南苏丹分离后给苏丹经济财政带来的影响，协定还规定南苏丹在今后三年半内向苏丹转账 30.28 亿美元。最后，为监督《协定》的执行，两国同意设立由苏丹和南苏丹代表组成的“石油监察委员会”，其主席将由非洲联盟委员会提名。

25. 协定签署之时，苏丹和南苏丹未能就苏丹国家石油公司在南苏丹境内的勘探和产品分成合同中参与股份的权利转让问题达成一致。然而，双方同意继续就此问题进行讨论，力争在两个月内达成协议。

#### 经济、贸易和银行问题

26. 苏丹和南苏丹就各种经济问题、中央银行和贸易达成协议并为方便支付公务员离职后福利达成一个框架协议。已设想建立一些部级委员会和技术委员会，确保商定协议得到执行。在关于两国之间的拖欠款项和索赔方面，双方重申了互谅原则，并商定运用常规法律程序和机制解决有关拖欠私人款项的索赔，包括领取养恤金的权利。此外，为进一步缩小南苏丹分离带来的金融和财政缺口，两国政

府已商定“联合国际方针”，以确保获得国际债务减免和对苏丹的财政支助，以此作为过渡财政安排之外的一揽子措施的一部分。

### 国民地位

27. 双方还签署了曾于 3 月 13 日草签的“四大自由协定”——关于《对方国家国民的地位及相关事宜框架协议》。该协定为居住在对方国家境内的他国国民提供了更强有力的法律保护，其中包括行动自由、工作自由、居留自由以及财产所有权。双方还同意加强合作，为两国国民提供包括身份核验和工作许可在内的所有必要文件，促进双方融合。

28. 此外，双方还商定设立由两国内政部长主持的联合高级别委员会。该委员会将监督上述有关居住在对方国家的本国居民的措施的采纳和实施情况。该委员会本来计划在该协定获得批准后的两个星期内举行会议，但会议尚未举行。

### 边界

29. 《边界问题协定》汇总了与边界(两国边界两侧地区)综合管理有关的一系列问题。该《协定》采纳了两个主要原则：“软边界”和“边界综合管理办法”。“软边界”将确保两国之间边界和平、安全和有保障以及人员、贸易和牲畜不受阻碍地在边界之间流动。《协定》就季节性转移放牧(牲畜为寻找牧场进行季节性迁移)做出特别安排，并保证游牧民的生计得以维持。在联合边界委员会的监督下，边界综合管理办法原则将在包括边界社区在内的所有关键行为体的参与下促进边界沿线活动的更好协调和管理。

30. 为加强在实施工作中采取更广泛的共同管理办法，双方商定建立一个双方部长共同主持的联合边界委员会，并由一些小组委员会协助其履行涉及以下方面的职能：社会和经济问题、跨界资源管理、边境开发和基础设施以及法律和司法事务。

31. 双方重申了有关联合划定两国共同边界的承诺；最初是 2012 年 3 月 13 日草签的《边界划定框架协议》。为促进和监督标界活动，双方承诺做出必要的制度安排，包括成立联合标界委员会和联合技术委员会。

### 有争议和有主权主张的边界地区

32. 虽然在缩小双方立场差距方面取得显著进步，但双方未能根据非盟和平与安全理事会路线图以及安全理事会第 2046(2012)号决议的规定解决有争议和有主权主张的边界地区问题。非盟执行组提出了几项建议，以根据 2005 年《全面和平协议》以及过渡期间签订的其他文件，全面解决有争议和有主权主张的地区问题。

33. 谈判因卡卡性质的界定而陷入僵局；卡卡是根据《全面和平协定》设立的边界技术委员会和联合政治委员会确定的 5 个有争议地区之一。双方争执的焦点是卡卡是如南苏丹所言仅指卡卡镇，还是如苏丹所坚称为卡卡地区；这将极大影响所审查领土的面积。尽管参考了历史记录和过渡期间所拟订文件，双方仍未能解决此问题。

34. 僵局还妨碍了最终确定非洲联盟任命的专家小组的工作范围；该小组的任务是就有争议地区提出无约束力的权威意见，以协助解决问题。双方将考虑专家组意见或依据其他基础继续谈判，其中包括可能需要重新仲裁。

35. 关于有主权主张的地区，双方也无法商定该进程的时间安排。虽然双方同意优先解决有争议地区，但分歧在于是应该同时解决有主权主张的地区（南苏丹的立场）、还是在解决有争议地区问题之后再解决此问题（苏丹的立场）。非盟执行组提出，各方都可通过非盟执行组提出其权利主张，但只有在双方考虑了专家组提出的关于有争议地区的意见（预计在 2012 年年底）后才对双方的权利主张予以审议。

36. 虽然非盟执行组在非盟和平与安全理事会 10 月 24 日举行的部长级会议上建议，再给双方两个星期时间来完成其关于如何解决有争议和主权主张地区的谈判，非盟和安会公报赞同这个建议。非盟执行组建议，如果两国政府无法在规定时间内找到解决办法，专家组应启动其工作范围草案所述工作，暂时搁置卡卡问题。非盟和安会在其 10 月 24 日的公报中，赞同工作范围草案，敦促各方与专家组携手合作，并呼吁各方为专家组工作提供一切必要合作。

37. 虽然双方在这两个问题上的立场依然有分歧，但其差异并非不可逾越。双方的谈判小组同意在协定签署一个月内重启谈判，以讨论卡卡问题，并根据非盟和平与安全理事会的决定讨论如何解决有主权主张的边界地区地位问题。

#### **阿卜耶伊地区的最终地位**

38. 2010 年和 2011 年，非盟执行组有关此问题的几项建议被拒绝。此后，考虑到双方无法就可替代办法达成一致意见，苏丹和南苏丹总统要求非盟执行组提交一个解决阿卜耶伊地区最终地位的单一建议。9 月 21 日，依据双方之间现有的协议，非盟执行组向两国总统提出了可确定该领土最终地位的全面进程。

39. 该提案建议由联合全民投票委员会进行筹备并于 2013 年 10 月举行全民投票；委员会主席由非洲联盟提名。合格选民应为阿卜耶伊地区居民，同时委员会将确定选民资格并整理选民名单。该提案给予了阿卜耶伊特殊地位（即使是在全民投票之后），这一地位将载于阿卜耶伊民众选择归属国家的宪法。法律还将保护畜牧者权利。一项提交给国际捐助方的请求将有助于阿卜耶伊、南科尔多凡州邻近地区以及南苏丹毗邻各州的社会和经济发展，同时阿卜耶伊、南科尔多凡州和国家政府将共享在阿卜耶伊开采石油的收入。



40. 虽然南苏丹政府全盘接受建议，但是苏丹政府拒绝其中的某些规定，尤其是关于选民资格的拟议条款以及阿卜耶伊全民投票委员会主席将为非洲联盟任命的国际人士。当双方无法达成共同立场时，苏丹总统要求延长六个星期时间以进一步讨论此问题；非盟执行组建议准予延长。非盟和平与安全理事会接受并称赞了非盟执行组的建议，并决定为使双方就此问题达成一致，批准延长 6 个星期时间的请求。根据非盟和安会 2012 年 10 月 24 日的公报，除非双方设法商定一个可替代办法，否则将采纳非盟执行组的建议，作为有约束力的最终建议。非盟执行组主席致信两国总统，说明因为非盟执行组已没有其他建议，难以协调召开其他会议，因此双方应举行双边会议审议这个问题。但迄今为止，两国总统尚未采取进一步讨论此问题的措施。苏丹政府继续发表包括总统声明在内的声明，称目前的建议将不予以接受。

## 五. 南科尔多凡州和青尼罗州的冲突

41. 在本报告所述期间，苏丹武装部队和苏人解/北方在南科尔多凡州和青尼罗州的战斗一直持续，并预计在雨季结束后加剧。考虑到许多地方十分偏远而且没有联合国的存在，因此很难独立核查包括空中轰炸在内的暴力事件的报道。

42. 6 月，南科尔多凡州 Kafina (布拉姆地区)、Al Dorat 和 Ad-Dandor (Reif Ashargi 地区)、Reif Elgarb、Shat、Kurungu 和 Al Reika (布拉姆地区)和 Talodi 和 Balonya (卡杜格利地区)的民众因苏丹政府和苏人解/北方之间的战斗以及苏丹武装部队空中轰炸而逃离。据报，与苏人解/北方结盟的正义运动于 6 月 5 日袭击了 Ghubaysh 地区的 Almajror 和 Abu Rai 村(北科尔多凡州奥贝德西南约 294 公里)，抢掠当地市场并抢劫前往达尔富尔的商用卡车。7 月 23 日，当地媒体报道苏丹武装部队和正义运动与苏丹革命阵线在 Et Tibbun(北科尔多凡州 El Muglad 西北约 30 公里)发生武装冲突。

43. 8 月初，El Moreib 和 El Abassiya 镇 (El Abbasiya 地区)的战斗又导致流离失所现象。8 月 4 日，世界粮食计划署报告，一名不明身份的枪手在 Hilat Yatu 附近(卡杜格利以北约 80 公里)发动袭击，粮食署一名工作人员死亡，另一名受重伤。8 月下旬，Rashad 的 Abu Kershola 和 El Moreib (El Abassiya 地区)附近继续爆发武装冲突。据报，9 月 6 日，苏丹武装部队和苏人解/北方在 Kalogi 镇东北约 30 公里的 Hajar Al-Dom 村附近发生冲突，造成 21 名平民死亡。媒体还报道，9 月 7 日在 Doka 村附近(卡杜格利以南约 13 公里)发生冲突。据报，苏丹武装部队和正义运动于 9 月 9 日在南科尔多凡州西北部的 El Muglad 和 El Dibb 发生冲突。10 月初，媒体报道称苏丹武装部队和苏人解/北方在 Kologi、Annagarko 和 Hger jawad 发生冲突。

44. 10 月 8 日，苏人解/北方对向卡杜格利镇发射 6 枚迫击炮弹负责。官方媒体称，迫击炮袭击造成 7 名妇女和儿童死亡。其中一枚迫击炮弹落在联合国儿童基

金会办事处，但未爆炸。随后，所有联合国机构工作人员转移至附近联阿安全部队后勤基地。据报，苏丹武装部队于 10 月 23 日在卡杜格利镇附近进行了空中轰炸。随后，苏人解/北方向卡杜格利镇发射了数枚迫击炮弹，其中两枚正好落在儿基会办事处以南。

45. 5 月和 6 月，苏丹武装部队和苏人解/北方在 Dindiro、Ullu 和 Shali、青尼罗州库尔穆克-达马津道路沿线屡次发生冲突。此外，苏丹武装部队在 Dindiro、Ullu 和 Baldogo 进行了空中轰炸。6 月下旬和 7 月，苏丹武装部队和苏人解-北方在库尔穆克附近的 Deim Mansur 和 Yabus 发生冲突。据报，在 Al Kelli (达马津以南约 80 公里)、Bagis(达马津东南 45 公里)和 Falako 山区 (Geissan 地区 Geissan 镇以东 40 公里)和 Derang (达马津以南约 70 公里)还发生了战斗。苏丹武装部队和苏人解/北方在媒体上报道，双方于 10 月初在 Surkum 地区(库尔穆克以北约 50 公里)发生了战斗。南科尔多凡州和青尼罗州的战斗持续不断。

#### 人道主义援助准入

46. 由于战斗持续，南科尔多凡州和青尼罗州的人道主义局势日益恶化。联合国各机构确认，每天大约有 100 名苏丹难民从南科尔多凡州陆续到达南苏丹团结州和上尼罗河州。随着雨季结束，道路开通，便于旅行，在未来几周内，预计人数将继续增多。根据联合国难民事务高级专员公署的统计，来自这两个州的难民在苏丹大约有 174 000 多人，在埃塞俄比亚大约有 38 700 人。由于无法前往这些地区，国内流离失所者的人数始终不得而知。

47. 关于南科尔多凡区和青尼罗州路线图的规定，三方(非洲联盟/阿拉伯国家联盟/联合国)分别于 8 月 5 日和 4 日签署了两个谅解备忘录：一个是 8 月 5 日与苏丹政府签署；另一个是 8 月 4 日与苏人解(北方)签署。备忘录概述了三方组织如何独立评估、提供和监测向这两个州被苏人解(北方)所控制地区受影响平民提供人道主义援助的情况。

48. 制定行动计划和需要评估工作原本应在备忘录签署一周内启动，但由于这些组织没有立即部署新人以及程序冗长，结果导致拖延。继 8 月和 9 月技术会议之后，这些组织根据政府数据，于 10 月 8 日向苏丹当局提交了人道主义援助和评估计划最新草案。9 月 24 日，向苏人解(北方)提交了类似计划，详细介绍在其控制地区进行评估和提供援助的预案。10 月 9 日，苏人解(北方)对最新提案草案表示反对，认为在承诺并商定了快速时限后才提出这个提案，太迟了。起初，它提议由非盟执行组和伊加特主持，三方、苏人解(北方)和政府之间举行高级别对话，但随后通知三方小组，它同意召开会议讨论行动计划。三方小组正等待确认召开会议的日期和地点。

49. 与此同时，苏人解(北方)对2月份签署三方提议后，在其所控制地区提供人道主义援助工作进度缓慢表示沮丧，指责苏丹政府有意拖延，更多呼吁提供跨界援助，苏丹政府指责一些非政府组织已非法这样做。另一方面，政府指责苏人解(北方)阻止政府控制的战区中有需要的平民前往安全地带领取可分发的食物。由于无休止的官僚拖拉，局势始终严重混乱。

50. 在目前战斗持续不断的情况下，三方备忘录始终难以执行，尽管并非不可能。虽然苏人解(北方)商定停止敌对状态，允许提供人道主义援助，但苏丹政府在评估和分发人道主义援助过程中只允许提供人道主义走廊，而不是普遍停火。非盟执行组和三方组织因此施压双方启动直接对话，商定第一步是立即停止敌对状态，这将进一步便利向苏人解(北方)控制地区提供人道主义援助，同时为政治会谈取得进展创造有利环境。

#### 谈判解决办法

51. 关于谈判解决办法，7月26日，非盟执行组牵头，苏人解(北方)和苏丹政府就有关青尼罗州和南科尔多凡州持续冲突根源的政治和安全问题进行谈判。起初，双方坚持近距离间接会谈，并提出直接会谈的条件。苏丹政府坚持要求苏人解(北方)军队从南苏丹撤出，不得参与政治，重新回到2011年6月28日《框架协定》上来。协定签署后不久，苏丹就予以抨击。苏人解(北方)认为，在南苏丹于2011年7月9日获得独立后，它就在政治和军事上与苏丹进行了切割。因此，在与政府会谈之前，应被视为苏丹合法政党。9月16日，非盟执行组提出一份以2011年6月28日《协定》为基础的建议草案，反映了上述看法、情况变化以及现实情况。在10月24日非盟和平与安全理事会会议之前，双方未举行直接会谈，期间非盟和安会赞同非盟执行组的建议草案，请双方在非盟执行组协助和伊加特主席的支持下，在11月10日之前进行直接谈判。然而，会议至今仍未举行，尽管任何一方都未在原则上拒绝非盟和安会的决定。非盟执行组正在设法确定一个双方都合适的日期。

## 六. 意见

52. 安全理事会与和平与安全理事会携手合作，努力防止危机升级，苏丹和南苏丹才得以摆脱直接对抗，恢复和平对话，以解决双方之间悬而未决的和平、安全和经济问题。事实上，自“非盟和平与安全理事会路线图”和第2046(2012)号决议通过以来，双方共同边界保持相对平静，双边关系改善取得了长足进步。在非盟执行组的推动下，在国际社会的支持下，他们通力合作，寻找解决问题的持久办法，促成两国于9月27日在亚的斯亚贝巴签署九项协定。我祝贺两位总统和他们的谈判团队展现了领导才干，就这些重要问题达成协定。我还重申，我感谢非盟执行组以卓越的领导能力，锲而不舍的努力，协助双方达成这些协定。如果

执行得当，这些协定将具有决定性作用，指导两国和两国人民开展合作，不断发展。

53. 关于安全、经济关系和共同边界的协定是两国建立稳定繁荣未来的关键步骤。令人鼓舞的是，两国议会现已批准了所有协定。当务之急是，各方本着这些协定带来的积极精神，保持势头，努力全面迅速实施这些协定。非军事化边境安全区的建立和联合边界核查和监测机制的运转是这方面的一个关键步骤。我欢迎联合政治和安全机制 11 月 5 日至 7 日在朱巴举行会议，认为这是实现目标的值得欢迎的重要步骤。我敦促双方推动尽快切实执行安全协定。

54. 苏丹和南苏丹还必须继续努力，就解决阿卜耶伊地区有主权主张和争议地区及未来地位的进程达成协议。我赞同非盟执行组的意见，双方在这些问题上的差异不是不可逾越的，各方应采纳非盟执行组提出并得到非盟和平与安全理事会赞同的相关提议，再次证明他们能为实现和平和共同利益而求同存异。

55. 非盟和平与安全理事会和联合国安全理事会都提到必须解决南科尔多凡州和青尼罗州战争带来的危险，这是 2005 年《全面和平协定》中未完成的一章，战争对苏丹和南苏丹关系和安全仍具有重要影响。两国就既不支持也不包庇对方国家的叛乱分子以及商定建立确保执行的机制值得欢迎，但这些州的安全局势仍动荡不安。那里的战争，将继续带来破坏性后果，特别是对冲突区的平民。成千上万的平民逃往南苏丹和埃塞俄比亚寻求安全和生机。

56. 我感到遗憾的是，非洲联盟、联合国和阿拉伯国家联盟分别与苏丹政府和苏丹解(北方)签署的向战区平民提供人道主义援助的谅解备忘录仍未得到执行。双方尚未商定为安全和不受阻碍地提供这种援助创造有利气氛的途径。

57. 南科尔多凡州和青尼罗州人民的痛苦是这场冲突的直接后果。只有解决冲突，才能制止产生人道主义后果。显而易见，通过直接谈判达成停火对和平解决冲突至关重要，进而解决人道主义后果。非洲联盟、联合国和阿拉伯国家联盟将继续敦促双方根据分别与双方签署的备忘录，排除各种程序障碍，以迅速评估需要，向冲突地区提供救济援助。但时至今日，情况并不乐观。我敦促安全理事会再次强烈呼吁双方，立即停止敌对行动，保证安全的提供人道主义援助，创造有利于和平解决第 2046(2012)号决议所述冲突的气氛。

58. 我欢迎并赞扬两位总统自 9 月 27 日以来支持双边合作，建设两个有独立生存能力的国家。两国做了大量工作，确保各自支持者接受这些协定，尽管在国内遇到巨大阻力。我们完全有理由期待，有了这种承诺，两国总统就可以领导顺利执行已签署的各项协定，完成尚未签署的协定。在非盟和平与安全理事会的坚定指导和安理会的支持下，仍需要非盟执行组继续参与，继续鼓励和支持两位领导人。我重申坚定承诺，我本人并通过我的特使支持非盟执行组努力协助双方确定各项协定。联合国随时准备与所有关键合作伙伴协助，执行这些协定。

59. 我要感谢前总统塔博·姆贝基、非盟执行组成员皮埃尔·布约亚和布杜萨拉姆·阿布巴卡尔，他们坚持不懈，努力协助双方解决长期存在的分歧。我特别赞扬埃塞俄比亚政府，特别是已故总理梅莱斯·泽纳维和现任总理海尔马里亚姆·德萨莱尼，他们为区域稳定和改善苏丹与南苏丹关系发挥了举足轻重的作用。埃塞俄比亚对上个月谈判的贡献已证明至关重要，对联阿安全部队意义重大。为此，我还要感谢联阿安全部队部队指挥官塔德塞·韦雷德·特斯法耶。

60. 最后，我要特别感谢我的特使海尔·门克里欧斯和他的团队，感谢他们锲而不舍，坚定地推动谈判，努力加强苏丹和南苏丹国内以及两国之间的和平与稳定。