



## 安全理事会苏丹和乍得访问团的报告

2006年6月4日至10日

### 一. 引言

1. 安全理事会主席在2006年5月26日的信(S/2006/341)中通知秘书长,安理会访问团将于2006年6月4日至10日访问苏丹和乍得。访问团的职权范围和人员组成见本报告附件。访问团团长是大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表埃米尔·琼斯·帕里爵士。
2. 访问团2006年6月4日离开纽约,访问了苏丹的喀土穆、朱巴和法希尔,亚的斯亚贝巴的非洲联盟(非盟)总部和乍得的恩贾梅纳和戈兹贝达。
3. 在喀土穆,访问团会晤了奥马尔·哈桑·艾哈迈德·巴希尔总统、外交部长拉姆·阿库勒、苏丹人民解放运动(人运)内阁事务部长登·阿洛尔、国民会议员、苏丹反对党和非政府组织的代表,以及联合国驻苏丹特派团(联苏特派团)的领导人。
4. 在朱巴,访问团会晤了第一副总统萨尔瓦·基尔、苏丹南部政府高级官员、停火联合军事委员会、苏丹南部立法议会成员、联合国国家工作队的成员和非政府组织。
5. 在法希尔(达尔富尔),访问团会晤了部队指挥官Ihekire少将、非洲联盟驻苏丹特派团(非盟特派团)更多的领导人、北达尔富尔州长、境内流离失所者、非政府组织、民间社会的代表、部族领导人、外交代表和联合国国家工作队成员。出于安全考虑,建议安理会不要访问境内流离失所者营地。
6. 秘书长的特别代表扬·普龙克陪同参加了安理会在苏丹的会见。
7. 在访问亚的斯亚贝巴的非盟总部时,访问团会晤了非盟委员会主席阿尔法·奥马尔·科纳雷和其他成员(包括和平与安全专员赛义德·吉尼特)、和平



与安全理事会和非盟特派团的出兵国代表。安理会还短暂会晤了正与技术评估团一起访问的副秘书长盖埃诺。

8. 在乍得，访问团会晤了伊德里斯·代比总统及其内阁、外交代表、联合国国家工作队成员，以及苏丹难民和在戈兹贝达的乍得境内流离失所者。

## 二. 概述

9. 安理会在 2004 年 11 月在内罗毕召开会议，签署《全面和平协定》，此后就一直计划访问苏丹。访问团 2006 年 6 月访问苏丹，是在 5 月签署《达尔富尔和平协议》之后。

10. 访问团在访问期间发现，达尔富尔的冲突很复杂，国际社会很难理解。

### 达尔富尔

11. 访问团向苏丹政府对话人强调了以下各点：访问团尊重苏丹的主权和领土完整；欢迎苏丹政府决定签署《达尔富尔和平协议》；必须对苏丹解放运动（解运）/阿卜杜勒·瓦希德努尔派和正义与平等运动施加压力；非盟关于非盟特派团过渡为联合国驻达尔富尔特派团的建议；这支部队将需要强有力的任务授权，以保护公民和保护自己；安理会希望同苏丹政府合作，建立伙伴关系；并希望看到苏丹政府在苏丹问题联合技术评估团即将进行的访问期间同意联合国行动的确切性质。

12. 巴希尔总统向访问团明确表示，联合国在达尔富尔派驻一支根据《联合国宪章》第七章授权的部队，对苏丹政府来说是不可接受的。他强调，应由苏丹政府自行解除包括金戈威德民兵在内的各种民兵的武装。达尔富尔的部族领导人也强烈反对派驻联合国部队，表示联合国是殖民主义和（或）美国干预主义的一个招牌。但人运和非盟特派团联络人表示怀疑苏丹政府能够自行解除民兵的武装。访问团在苏丹和乍得会见的境内流离失所者都呼吁联合国提供保护。

13. 在亚的斯亚贝巴的讨论中，访问团同意非盟的看法：在部署一个联合国特派团之前，应紧急加强非盟特派团，并制订更强硬的任务授权，包括保护平民。非盟委员会主席科纳雷强调他支持向联合国部队过渡。他还说，他已致函北约组织，要求提供更多后勤支助（但不包括部队）。正在起草订正的行动构想，让非盟特派团能够根据《达尔富尔和平协议》完成其任务，包括把部队人数从 6 100 人增加到 10 500 人。非盟特派团部队指挥官警告说，如没有增援部队，达尔富尔将可能成为另一个卢旺达。

14. 访问团祝贺苏丹政府签署《达尔富尔和平协议》，并祝贺非盟确保协定的执行。特别代表普龙克向访问团强调，还应争取阿卜杜勒·瓦希德签字，因为看来他得到大部分达尔富尔境内流离失所者的支持。非盟专员吉尼特通知访问团，解

运和正义与平等运动的一些指挥官正在争取加入《达尔富尔和平协议》。代比总统强调，他支持《达尔富尔和平协议》，并鼓励其他方面签署协定。

15. 访问团得出结论，达尔富尔的人道主义和安全局势仍很危急，并对乍得营地内人道主义和安全局势恶化表示关注。访问团尤其敦促采取更多行动，阻止基于性别的暴力行为蔓延。访问团强调了安全理事会第 1325（2000）号决议的重要性。

### 苏丹南部

16. 关于执行《全面和平协定》，已经采取了一系列关键步骤，访问团为此感到鼓舞。不过，各对话方面也提出了若干妨碍执行工作的挑战，其中包括阿卜耶伊地区今后的地位，《全面和平协定》各委员会的成立速度缓慢，由于国际捐助方没有履行承诺，当地居民没有从和平中得到好处。访问团得知，如果苏丹南部成为一个独立国家，那将是最贫穷的国家。鉴于区域内局势仍不安定，人道主义界敦促安理会不要考虑拆散联苏特派团，用于达尔富尔今后的任何行动。

17. 在新的苏丹南部政府面临的挑战中，访问团认为，当务之急是解决上帝抵抗军（上帝军）的存在问题。这个团伙对乌干达、苏丹和刚果民主共和国境内成千上万名无辜平民的死亡、被绑架和失踪负有责任，其领导人受到国际刑事法院的起诉。但该团伙表示希望在苏丹南部政府调解援助下同乌干达政府和解。访问团决心让上帝军的威胁彻底消除，同时建议在政治上同受到海牙国际刑事法院通缉的领导人打交道时谨慎从事。

### 区域方面

18. 巴希尔总统和代比总统都敦促安理会谴责对方的行径。非盟则表示，双方的行为都不正大光明。访问团敦促两国之间开展对话，执行《的黎波里协定》。

## 三. 详细情况

### A. 背景情况和各种因素

19. 2006 年 5 月 5 日，经过数月非洲联盟主持的密集调解，苏丹民族团结政府同苏丹解放运动/苏丹解放军（解运/解放军）的米尼米纳维派在阿布贾签署了《达尔富尔和平协议》，6 月，访问团访问苏丹。解运/解放军的阿卜杜勒·瓦希德努尔派或正义与平等运动都没有签署这项协议。

20. 安理会 2004 年 11 月在内罗毕召开会议，两个月后《全面和平协定》签署，此后就一直计划访问苏丹。访问团及民族团结政府官员和苏丹南部政府官员都强调自该协定签署以来合作情况良好。

21. 整个访问期间，访问团都强调，在苏丹独立 50 年之际，其坚决支持苏丹的主权和领土完整，这不会因为转为联合国达尔富尔行动而受到任何影响。访问团

力争使政府相信，安理会希望同努力在苏丹建立和平的所有方面合作，并寻求通过协商和对话，使其同喀土穆的关系进入新阶段，建成强有力、建设性的伙伴关系。政府方面的对话者在答复时感谢访问团访问苏丹，感谢联合国和合作伙伴在阿布贾谈判期间发挥的作用。他们认为，这次访问提供良好的机会，有助于消除最近几个月来笼罩政府与安全理事会关系的怀疑气氛。

22. 访问期间，访问团发现，达尔富尔的冲突十分复杂，国际社会很难理解。例如，访问团发现，“政府”、“反叛人员”、“阿拉伯人”、“非洲人”等概念过于简单，没有反映出部族之间和集团之间的联盟换来换去这一实际的复杂情况。同安理会对话的若干人员详细介绍了达尔富尔现状的背景，说明这是游牧人同农民之间争夺有限的国家资源的传统冲突。他们介绍了管理一个部族情况十分复杂且缺少公共服务的区域所面临的挑战。巴希尔总统明确表示，他认为只能通过该地区各民族的传统和习俗，找到解决达尔富尔问题的持久办法。在这方面，他强调，他的政府起先接受非盟维持和平的作用，就是因为非洲各国的传统习俗与达尔富尔人民的传统习俗类似。

## **B. 北南关系与《全面和平协定》**

23. 在执行《全面和平协定》方面已经采取了若干步骤，访问团为此感到鼓舞。各方已经开始建造构架，建立信任和信心，其余的问题也正在公开加以讨论。巴希尔总统和第一副总统基尔以及在喀土穆和朱巴的国民大会党和人运官员也赞扬民族团结政府的成立和苏丹南部政府的组成。人运谈到喀土穆的变革气氛令人欢迎，在喀土穆，人们正以前所未有的方式讨论和辩论苏丹面临的挑战。苏丹南部政府设在朱巴的国民议会向访问团报告了它的临时宪法，以及正在苏丹南部倡导言论自由的情况。

24. 不过，双方都对妨碍《全面和平协定》充分执行的一些紧迫挑战表示关注，其中包括双方军队的重新部署，南部地区治安不良，阿卜耶伊地区今后的地位，以及国际捐助方没有履行 2005 年奥斯陆会议期间所作承诺，因而当地居民没有从和平中得到的好处。第一副总统基尔表示，当地人民的期待极高。他担心如果政府无法迅速改善人民的日常生活，《全面和平协定》就会面临风险。如果协定得不到执行，各方意见就不会统一，这就会鼓励战争。国民大会党和人运都承认，在协定开始执行的几个月内，由于若干原因，《全面和平协定》各机构和委员会的组成都出现拖延，这些原因包括前反叛运动的兵力问题，及 2005 年 7 月第一副总统约翰·加朗的去世。

25. 《全面和平协定》任命的阿卜耶伊边界委员会在决定该地区今后的边界方面存在一个特殊问题。巴希尔总统表示该委员会没有达成一致意见，因此他决不接受委员会随后作出的决定。苏丹南部政府官员则抱怨国民大会党拒绝尊重委员会的决定是违反了《全面和平协定》。人运官员强调，他们坚信，通过一系列正在

讨论的选择办法，将找到和平解决这一问题的途径。而第一副总统基尔却表示，如果找不到解决办法，整个《全面和平协定》的执行最终将受到威胁到。

26. 在朱巴的立法议会提出了在喀土穆的民族团结政府内分享权力问题。议会成员表示不满说，人运在喀土穆的代表觉得在自己的部内受到怠慢，人运的副部长们没有实权，在人运担任部长职位的部里，设立了直接向总统负责的平行机构。立法议会还表示关注，国民大会党并不想向大众宣传《全面和平协定》，也没有按照州内民族组成情况制定兼顾各个族裔的宣传政策。

27. 关于苏丹武装部队和苏丹人民解放军部队的重新部署问题，巴希尔总统指责苏丹人民解放军迟迟不肯将其部队撤出北部和东部地区。自从 2006 年 1 月以来，人运一直违反《全面和平协定》，在苏丹东部保留部队。不过，目前已经制定了时间表，要在几周之内完成部队撤出。巴希尔总统和苏丹武装部队在停火联合军事委员会的代表表示，相比之下，苏丹武装部队撤离苏丹南部的工作则比计划的要提前。最近几周，苏丹武装部队大批人员和装备已经撤出，但是人运对总的统计数字表示怀疑，因为联苏特派团由于本身部署工作的推迟，没有记录早先几个月的执行情况。尽管出现这些分歧，各方似乎仍在一道努力解决重新部署问题，访问团在停火联合军事委员会在朱巴召开的会议上看到了这一点。

28. 由于还没有整编成为苏丹武装部队或苏丹人民解放军的民兵的活动，苏丹南部某些地区的安全局势更加动荡，尤其是上尼罗和琼莱地区。苏丹南部政府和国际人道主义界对此表示关注。自 2006 年 3 月以来，独立民兵的存在违反了《全面和平协定》的规定。各方之间最近举行的高级会议商定了一些措施，但是人运仍对各个集团破坏地区稳定的潜在影响表示关注。巴希尔总统说，他认识到人运的关注，但又补充说，民兵不能整编到苏丹武装部队，因为他们随后要重新部署，撤出苏丹南部。他呼吁人运同民兵和解，并表示各方将一道努力，找到妥善的解决办法。第一副总统基尔表示，联苏特派团以后可能需要帮助他们解除武装。

29. 联合国国家工作队和非政府组织告知访问团，因为民兵活动增加，若干人道主义活动不得不削减。他们担心的是，在战后邻里之间有许多冤仇要了结的时候，可能会出现权力和法制的真空。他们敦促向联苏特派团提供应对脆弱局势的足够资源，包括能够运作的情报能力。联苏特派团还需要安排更多的巡逻，包括更加积极地监测动乱地区，积极向广大不了解情况的人口宣传解释《全面和平协定》，施加更大的压力，让双方履行各自签署的协定，包括保障整个联合国大家庭人员行动完全自由。人道主义界大力敦促安理会不要考虑拆散联苏特派团，用于达尔富尔今后的任何行动。第一副总统基尔还表示，联苏特派团需要发挥关键作用，在过渡时期结束时监测全民投票。

## C. 上帝抵抗军

30. 副总统基尔和人运都表示希望看到上帝军被驱逐出苏丹南部。若干年来，上帝军一直恐吓赤道州的居民。对于该团伙，实际上几乎没有什么准确的事实资料，包括其规模和供应来源。访问团还希望了解，该团伙同乌干达人民抵抗军和苏丹部队相比，规模和资源都有限，却如何造成这么多问题。人运表示，上帝军的规模要大于许多传统的估计。

31. 第一副总统基尔表示，他认为需要用政治斡旋的方式来消除上帝军的威胁。在上帝军领导人约瑟夫·科尼同苏丹南部政府副总统里克·马查尔最近举行会晤之后，第一副总统基尔说，上帝军已经表示了对和平的承诺。因此，尽管国际刑事法院对科尼及高级指挥官提出起诉，他的政府仍有义务争取和平。为此，政府官员介绍了最近启动的和平举措，政府希望这些举措将促成上帝军明确、和平地离开苏丹南部地区。访问团对政府官员同受到国际刑事法院指控的人斡旋表示非常担心，并敦促政府官员在同该团伙打交道时谨慎小心。第一副总统基尔将其政府的做法比作尼日利亚主动向利比里亚前总统查尔斯·泰勒提出流亡邀请。尼日利亚的做法使得有可能提前和平结束泰勒总统的任期。

## D. 《达尔富尔和平协议》

32. 访问团祝贺苏丹民族团结政府有勇气签署《达尔富尔和平协议》，以及非盟在确保达成协议方面发挥的作用。非盟主席科纳雷表示，对此美利坚合众国、联合国和欧洲联盟同样值得赞扬。

33. 访问团突出说明了苏丹政府、非洲联盟和联合国需要立即给予重视的若干关键领域。具体说，目前急需：

### 1. 说服尚未签署的方面签署协议

34. 非盟专员吉尼特告诉访问团，人们对协议的支持正在增加。解运和正义与平等运动的一些指挥官最近向委员会表示，他们支持和平协议。阿卜杜勒·瓦希德也致函表示，他将尽一切努力维护和平。代比总统同意，需要让尚未签署的方面也参加进来。没有他们，《达尔富尔和平协议》就会受到威胁。南非（以和平与安全理事会主席国的身份）表示，和平与安全理事会将鼓励尚未签署的方面签署协议。人运敦促安理会不要放弃尚未签署协议的方面。人运正在争取会晤阿卜杜勒·瓦希德。北达尔富尔州长也表示，只要有些集团还没有参加，和平协议就仍不完善。特别代表普龙克认为，阿卜杜勒·瓦希德的支持很关键，因为难民营内70-80%的境内流离失所者支持他。许多境内流离失所者听从阿卜杜勒·瓦希德的指导，不相信金戈威德民兵会解除武装。由于不信任和平协议，他们害怕离开难民营和返回家园。

35. 苏丹政府也希望尚未签署的方面能参加进来。但它还认为，在国际社会等待它们的同时，执行工作不应进一步拖延。外交部长阿库勒表示，非盟把最后期限



延长至 2006 年 5 月 31 日，已经是宽宏大量之极。国际社会必须避免给人一种印象，即没有签署协议者比签署者更重要。巴希尔总统强调，未签署《达尔富尔和平协议》的方面是对和平进程的威胁。他们正在忙于反对和平协议。总统呼吁对这些人及其支持者实行制裁。

## 2. 签署《达尔富尔和平协议》的方面立即执行该协议

36. 访问团强调，金戈威德民兵和其他非法武装团体解除武装，是改善治安情况的中心环节。访问团敦促苏丹政府迅速实施一项行动计划。非盟主席科纳雷说，真正的胜利不是签署《达尔富尔和平协议》，而是执行这一协议。签署方需要落实自己的承诺。科纳雷认为，执行的主要责任在苏丹政府。它已承诺解除金戈威德民兵的武装。如果他们的武装被解除，其他民兵团体也会照此办理。

## 3. 向尚未了解其内容的人民宣传解释《达尔富尔和平协议》

37. 安理会在法希尔和乍得会晤的境内流离失所者明确表示强烈反对《达尔富尔和平协议》，并要求得到更多补偿。访问团强调它支持该协议，因为该协议强调了保护平民和解除金戈威德民兵的武装。显然，难民们基本上不了解协议的内容，并受到尚未签署协议的反叛运动使节的影响，才反对协议。访问团向联苏特派团和非盟特派团强调，应解释协议带来的好处，尤其应在难民营内解释。非盟特派团表示，它正在境内流离失所者营地内以所有文字分发《达尔富尔和平协议》。联苏特派团也证实自己正在宣传该协议。

## 4. 紧急推动所设想的达尔富尔人之间的对话

38. 安理会向对话者强调，它认为，这将有助于建立对《达尔富尔和平协议》的支持，并使所有达尔富尔人都与协议的执行有利害关系。

## E 加强非盟特派团

39. 访问团向非盟在达尔富尔的维持和平行动——非盟特派团——开展的工作致敬。访问团说非盟特派团在极为困难的环境下成绩斐然。但是，访问团指出，甚至在《达尔富尔和平协议》签署之前，非盟特派团就一直超负荷运作。现在，《达尔富尔和平协议》给它带来更多的要求，非盟特派团超负荷的情形就会更加严重。访问团认为，非盟特派团在指挥和控制、后勤和人力方面亟须加强，需要增加 5 至 8 个营。非盟特派团的任务授权也需强化，除其他外，还要包括保护平民。

40. 部队指挥官同意，非盟特派团缺乏必要的人力来履行对它的所有要求，例如进行每周七天，每天 24 小时的巡逻。他认为，非盟特派团现有兵力(6 000 人)不足。他已要求增加部队。他还说，非盟特派团需要预警系统和飞机。它如果能够得到这些，就能完成任务。如果没有这方面的加强，苏丹有可能变成另一个卢旺达。

41. 科纳雷总统告诉访问团，他最近已致函北约，要求提供进一步的后勤支助。但他不想北约派兵到当地。这样做会把中东的麻烦带到非洲。吉尼特专员说，正在起草新的行动构想，以便让非盟特派团能够完成它根据《达尔富尔和平协议》所承担的任务。这会将非盟特派团的规模增至 10 500 名士兵，警察人数从 1 500 名增至 2 200 名。非盟正在与潜在的出兵国接触。与此同时，吉尼特专员已指示非盟特派团更加强有力地解释其目前的任务授权。

## F 向联合国驻达尔富尔部队过渡

42. 访问团想说服苏丹政府相信联合国行动有各种裨益。访问团强调，随着《达尔富尔和平协议》和《全面和平协定》的签署，苏丹历史已掀开新的一页。访问团希望，苏丹也可以与国际社会和联合国建立一种新的关系。安理会对待苏丹的态度同它对待任何一个刚摆脱冲突的主权国家一样：伙伴关系。安理会希望看到一个稳定和繁荣的苏丹。联苏特派团正在帮助在南部地区实现这一目标。在达尔富尔有许多联合国人道主义机构。联合国想与苏丹政府就执行《达尔富尔和平协议》开展合作，以保护平民，并方便更多的联合国人道主义组织和非政府组织出入达尔富尔。短期内应该加强非盟特派团。但就中期而言，非盟已经建议将一切交给联合国部队。执行《达尔富尔和平协议》任务的性质以及保护自己和平民不受破坏分子的攻击，需要一支有强大任务授权的联合国部队，与苏丹政府以伙伴关系合作。技术评估团将于 2006 年 6 月 10 日抵达苏丹。访问团希望能够获得苏丹政府对这一强有力授权的同意。访问团向苏丹政府保证，任何联合国行动都会有大量非洲人参与，并具有鲜明的非洲特色。在解决非洲冲突方面，联合国一直是排在第三位的伙伴，补充受影响的国家以及非盟的努力。安理会访问团离开苏丹之后，将前往刚果民主共和国：联合国正在对其刚摆脱冲突的主权政府进行支助的另一个非洲国家。访问团希望苏丹政府同意，在苏丹，现在也是将维持和平的接力棒交给联合国的时候了。安理会的非洲成员明确表示，它们支持成立联合国驻达尔富尔特派团，这是因为它们感到有此必要：它们绝不会支持对另一个非洲主权国家进行不必要的干涉。

43. 巴希尔总统说，他赞赏国际社会在帮助达成《达尔富尔和平协议》中所起的作用。但安理会对该协议的回应让他感到吃惊：根据第七章授权采取行动的安全理事会第 1679 (2006) 号决议。他说，技术评估团可研究联合国能在达尔富尔发挥什么作用，但是根据第七章派出一支联合国部队是不能接受的(尽管苏丹政府的其他对话者也明确表示，苏丹政府尚未对联合国作出直截了当的否定回答)。访问团指出，第七章是一个技术性问题，不是政治性问题。如果联合国的任务授权要符合《达尔富尔和平协议》所概述的任务，就必须强有力到足以应对破坏分子和保护平民。第七章不是针对苏丹政府的。但能够有助于执行《达尔富尔和平协议》，这是苏丹政府所希望的。巴希尔总统回答说，非盟无权提议将其任务授权转给联合国。如果非盟意识到它在达尔富尔无法继续下去，它本应与苏丹政府协商。苏丹政府当初支持部署非盟特派团，是把它作为对更加国际化的部队的替



代。非盟特派团部队与苏丹文化相同。巴希尔总统补充说，如果达尔富尔的安全需要加强，苏丹政府将从南部调动军队。苏丹政府会保护自己的公民。它有能力解除民兵的武装。《达尔富尔和平协议》与《全面和平协定》不一样，它没有关于联合国作用的规定。

44. 北达尔富尔州州长和达尔富尔部族领导人也表示反对根据第七章部署一支联合国部队。他们希望联合国援助重建、建设和平、发展基础设施、鼓励境内流离失所者的自愿回返、鼓励其他各方签署《达尔富尔和平协议》以及支助非盟特派团，但不想让联合国在达尔富尔发挥任何政治和安全方面的作用。一个部族领导人威胁说，如果部署一支联合国部队，就发动圣战；另一位说此类联合国部署意味着战争。他们反对联合国的论点包括，它是殖民主义的一个招牌（他们强调了阿拉伯利比亚民众国、乍得和苏丹最近的历史）和/或美国的工具。作为回应，安理会的非洲成员明确表示，没有任何殖民议程。达尔富尔的困境值得整个国际社会而不仅仅是非洲的关注。

45. 人运对联合国部队采取更为开放的态度。它表示对联合国的怀疑正在减少。正在围绕与联合国合作问题形成一种协商一致。

46. 非盟确认它大力支持向联合国行动过渡。科纳雷主席告诉安理会，非盟既无资源也无能力开展全面的维持和平行动。为了再次向苏丹政府确保国际社会的动机，科纳雷将在非盟首脑会议之前访问喀土穆。由5个国家元首组成的非盟委员会可能也会去，这要取决于技术评估团的成果。南非表示和平与安全理事会支持这一转变。非盟特派团告诉安理会，联合国部队需要强有力的任务授权，才能应付达尔富尔众多的破坏分子。

47. 代比总统、人道主义组织和境内流离失所者也呼吁部署联合国部队。代比总统说，非盟已经显示出它在达尔富尔的能力不足。他说，国际社会曾经为阻止巴尔干半岛的灭绝种族罪采取行动。现在它也应该在达尔富尔这样做。人道主义对话者呼吁联合国行动要有强有力的任务授权，以便能够向达尔富尔的公民提供更为有效的保护。安理会会见的境内流离失所者也呼吁部署一支有第七章授权的联合国部队，以防止灭绝种族罪的继续。他们说，非盟特派团没有能够保护他们，牺牲了他们的事业。他们也希望国际刑事法院进行起诉。

## G 区域背景

48. 安理会在喀土穆和恩贾梅纳的会见显示出乍得和苏丹之间的不信任。非盟主席科纳雷说，双方的行动都不正大光明。非盟的一个有关两国紧张关系的调查委员会将在未来几周向亚的斯亚贝巴提交报告。

49. 巴希尔总统说，尽管苏丹一直遵守《的黎波里协定》，但乍得没有遵守。他希望安理会发出明确的信息，任何国家都不应损害《达尔富尔和平协议》的执行。他指控乍得政府在《达尔富尔和平协议》签署后向达尔富尔输送武器，企图进一

步破坏该地区的稳定。他报告说，在达尔富尔的战斗人员中，40%左右是乍得的土匪，得到恩贾梅纳的积极支助。巴希尔总统不接受在达尔富尔部署联合国部队，相反，他呼吁国际社会在乍得境内开展解除武装行动，并防止经两国松懈的边界走私武器。2006年2月的《的黎波里协定》呼吁设立一个边界监测机制，如果恩贾梅纳尊重该协定的规定，协助启动该机制，它就足以化解两国间的紧张关系。

50. 苏丹其他对话者同意，这种状况是对该区域稳定的严重威胁。人运表示，难以确定达尔富尔境内不安全事件的许多肇事者的国籍。它认为，防止威胁外溢的最佳途径是确保让达尔富尔反叛者中未签署《达尔富尔和平协议》的派别参加该协议，以便逐渐孤立苏丹和乍得的金戈威德民兵和土匪，并缩小其势力范围。北部的反对派领导人一致认为两国总统都在跨越其共同的边界打一场代理战争，呼吁该区域所有国家间签署区域和平协定，以解决金戈威德民兵问题和防止该区域的进一步不稳定。所有对话者都认为，如果这一问题不解决，会成为对《达尔富尔和平协议》的一个重大威胁。

51. 代比总统说，苏丹决心破坏乍得的稳定。4月份进攻恩贾梅纳的所有雇佣军都来自乍得境外地区。乍得人遭到由苏丹政府支持或指挥的部队的强奸和杀戮。他还说，正在筹备进一步的侵略。乍得曾帮助寻求解决达尔富尔危机的办法，它曾支持《达尔富尔和平协议》，并鼓励其他方面签署。它所得到的回报是遭到乌萨马·本·拉丹在苏丹训练的金戈威德民兵和其他恐怖分子的袭击。代比总统否认乍得正在支持达尔富尔的反叛分子。他说，苏丹政府8次违反《的黎波里协定》，而且该协定缺乏“赞助者”。乍得向非盟表达过其关切，但非盟没有采取任何行动。它甚至没有谴责苏丹。乍得希望国际社会予以尽可能强烈的谴责，它将提出正式控诉。联合国不应对所发生的情况视而不见。这种情况是一个火药桶，如果听之任之，不加以解决，会危及整个撒哈拉以南地区以及大湖区的安全。

52. 安理会说，它注意到代比总统发出的警报。安理会明确表示，它谴责4月份叛乱分子的进攻，并作出对乍得领土完整的承诺。它承认乍得的不稳定将会危及整个地区的稳定。它呼吁乍得和苏丹之间进行对话。

## H 人道主义问题

53. 在法希尔的联合国国家工作队以及在喀土穆和法希尔的非政府组织谈及达尔富尔安全形势的日益恶化、保护平民方面的巨大问题以及有必要向该国发出一个强有力的信息，即它有责任保护它在该地区以及整个国家的公民。在法希尔，访问团还听取了附近境内流离失所者难民营的代表所作的强有力和令人不安的证词，他们呼吁向该地区部署联合国维持和平人员，改善难民营的安全，解除金戈威德民兵和反政府部队双方的武装，以及重建村庄、家园、学校和医院，以便他们能够开始返回家园。据州长说，在北达尔富尔州的各难民营中仍有 129 000

名境内流离失所者，难民营外另有 279 000 人。该州长表示这一区域有 131 万人受到战争的不利影响。

54. 尽管已经签署《达尔富尔和平协议》，但非政府组织说，对平民的攻击继续存在，与人道主义援助畅通有关的问题、执法机构恐吓、骚扰和侵犯人权行为也同样存在。难民营外缺乏安全，阻碍了大量境内流离失所者的回返以及作为前提条件的村庄重建活动。与此同时，难民营内日益不安全，境内流离失所者被迫生活在可怕的恐吓和骚扰之中，各群体就支持《达尔富尔和平协议》问题所发生的暴力争端日益增多。这一地区的人道主义工作者表示，如果不作为优先事项有效执行《达尔富尔和平协议》，局面将无法持续下去。非盟特派团同意，难民营内暴力行为越来越多，但它无力减少这种暴力，这会严重威胁难民营居民的福祉。

55. 在边界对面的戈兹贝达（东部乍得），人道主义组织一样悲观，对边界地区安全形势不断恶化，特别是反叛运动频繁穿越难民营和在难民营中招募人员以及金戈威德民兵攻击村庄表示相当担忧。他们强调，除非提供更好的保护，否则，其行动的人道主义性质就会受到严重损害。它们也担心难民对当地环境的负面影响，特别是使用了当地本来就稀少的资源。危机的持续造成了资金不足，人道主义对话者担心，财政资源不足以维持对大批难民和境内流离失所者的必要支助。

56. 据代比总统说，因为日常来自达尔富尔的袭击，有 70 万乍得人流离失所（但联合国的估计数字要低得多）。他补充说，在乍得另有 30 万外来难民，其中 20 万来自达尔富尔，4 万来自中非共和国。这已在政治、经济和安全上给该国造成沉重负担。代比总统说，乍得仅有 3 万名士兵，无法抵抗苏丹的侵略并保护境内流离失所者。他向安理会发出正式呼吁，请联合国为难民营提供安全，防止金戈威德民兵入侵，并保护人道主义工作者的安全。访问团说，它将审议这一要求。它还明确表示感谢乍得为保护境内流离失所者所采取的行动，以及允许联合国机构出入。

57. 同访问团交谈的联合国机构和非政府组织表示，尽管乍得政府力图改善难民营内的保护状况，但没有人提供必要资源。

58. 非政府组织向访问团简要通报了苏丹当局采取的限制性立法和程序，包括针对非政府组织的新法律，这些都对人道主义活动有不利影响。访问团向所有苏丹对话者表示，它强烈希望取消阻碍人道主义界——非政府组织和联合国机构——开展重要工作的障碍。

## I 基于性别的暴力

59. 访问团收到了联合国国家工作队和在法希尔的非政府组织关于基于性别的暴力的简报。强奸、虐待和殴打继续每日发生。人道主义伙伴报告说，离开难民

营去捡柴的妇女中有 60%到 70%经历过基于性别的暴力。在建立机制以处理这一状况方面已取得一些进展，苏丹政府放弃了要求强奸受害人在接受医疗帮助前填写表 8 的要求。但非政府组织说，恐惧心理继续妨碍强奸受害人站出来，结果是迄今在基于性别的暴力方面定罪很少。安理会会见的境内流离失所妇女要求提供更多的保护，防止基于性别的暴力和强迫婚姻。她们说，有的女孩才 10 岁就因为被强奸而怀孕。访问团向部族领导人和州长强烈表示，它希望看到在达尔富尔按照安全理事会第 1325（2000）号决议对妇女提供更好的保护。

## J 非洲与联合国

60. 访问团与非盟委员会讨论了更广泛的非洲问题，以及联合国与非盟的关系。科纳雷主席呼吁采取一些措施，以便实现千年发展目标，其中包括取消债务；将国内生产总值的 0.7%专用于发展援助；寻求发展的新来源，包括通过私营投资来实现发展。访问团认识到主席的担忧，并强调需要创造各种条件，让投资在非洲兴盛，并建立能够跟踪在千年发展目标方面所取得的成就的捐助方—受援国监测机制。它同意，两个组织应在预防冲突和冲突后复原等领域进行更加密切的合作，并注意联合国和平建设委员会作为一个预防国家重新跌入冲突周期的新工具的重要性。

61. 关于非盟与联合国的互动，非盟委员会以及和平与安全理事会均呼吁深化这一关系，特别是在预防冲突和冲突后和平建设方面加深这一关系。非盟委员会补充说，应该加强《联合国宪章》第八章规定的合作，特别是在向进行维持和平行动的各区域组织提供联合国资源方面。

62. 非盟委员会还提到刚果民主共和国的问题。委员会通报说，它将为该国即将到来的选举派出大量的观察员和少量的非洲备用部队。科纳雷主席和吉尼特专员对正在进行的竞选活动期间出现不当骚乱表示担忧。访问团指出，需要自由、公平和按照既定时间表来举行选举。对话者们均同意，选举后的下一阶段对就下列问题建立有广泛包容性的远见至关重要：安全部门改革、解除剩余武装团体的武装、善政以及自然资源的使用问题。委员会对索马里目前的局势表示焦虑，并呼吁向过渡政府提供更多的支助。和平与安全理事会请联合国安全理事会重新审议对该国的武器禁运问题。如果政府间发展管理局同意在索马里开展维持和平行动，访问团同意考虑这一请求。

## 四. 意见和建议

63. 安理会在访问团访问苏丹、乍得和亚的斯亚贝巴后得出以下结论：

(a) 访问团在喀土穆的会见有助于增进苏丹政府和联合国之间的信任；

(b) 安理会继续全力支持《全面和平协定》和《达尔富尔和平协议》，并希望看到两者均作为紧急事项得到充分执行；

## 达尔富尔

(c) 达尔富尔的冲突特别复杂，联合国需要有一系列政策来对付这一问题；

(d) 最明显和紧迫的挑战是安全。这方面不改善，其他方面，如人道主义状况就不会改善。但是，联合国不应孤立地关注安全(或人道主义)状况。联合国需要有一个总体的应对办法，将联合国大家庭的所有部分聚集在一起。人道主义、发展、政治和安全问题是有联系的，不能分开解决；

(e) 《达尔富尔和平协议》可为在达尔富尔实现可持续和平提供基础。应该继续努力，争取得到没有签署该协议的方面的支持，特别是阿卜杜勒·瓦希德的支持。但是，执行不能延迟。已经签署《达尔富尔和平协议》的各方应该立刻采取措施执行协议。特别是苏丹政府应该解除金戈威德民兵的武装。安理会还呼吁联合国、非洲联盟以及苏丹和乍得两国政府加强公众外交努力，向达尔富尔人民解释《达尔富尔和平协议》的好处；

(f) 联合国应该以伙伴关系与苏丹政府合作，并在苏丹政府的同意下，在达尔富尔部署联合国部队。联合国部队若想使情况发生质的变化，并保护自己以及当地公民不受破坏分子的攻击，就需要按照《达尔富尔和平协议》的规定，接过非盟特派团经过强化后的授权任务。安理会应该与苏丹政府保持经常对话；

(g) 为实现联合国在达尔富尔拥有充分的行动能力，将有一个包括七个阶段的进程：

- (一) 非盟特派团应尽可能强有力地解释其目前的任务授权；
- (二) 应该起草一个行动构想，让非盟特派团能够执行《达尔富尔和平协议》；
- (三) 应确保非盟特派团获得额外资源；
- (四) 技术评估团应该在联合国特派团将接替非盟特派团强化后任务授权这一假设的基础上，为联合国特派团拟订一个行动构想；
- (五) 联合国应该完成安排出兵国的工作，出兵国应该尽可能是非洲国家；
- (六) 在非盟特派团缩编和联合国部队部署期间，应以维护最大安全的方式实现过渡；
- (七) 希望联合国在 2007 年 1 月具有充分的行动能力；

安理会与非盟委员会主席科纳雷讨论了这一办法，他表示同意；

(h) 鉴于向联合国驻达尔富尔行动过渡所需的时间，非盟特派团需要立即得到加强和增强。访问团呼吁国际社会，包括各国际组织和区域组织，向非盟特派



团提供一切可能的援助。它认为计划于 7 月 7 日举行的认捐会议是加强非盟特派团的一个重要步骤，尽管更快采取行动在可能时也是可取的；

(i) 苏丹政府和苏丹其他各方需要采取紧急行动来解决达尔富尔的基于性别的暴力这一严重问题；

#### 苏丹南部

(j) 需要更快地执行《全面和平协定》。没有这一点，苏丹公众会丧失对该协定的信心，因为他们没有感到和平带来的好处；

(k) 鉴于南部持续的安全问题，访问团认为，联苏特派团不应受到在达尔富尔部署联合国部队的影响；

(l) 上帝军这一问题需要得到明确重视。如果和平谈判失败，应该采取措施，拟定坚定的国际对策来消除这一威胁。我们期待收到联合国秘书处关于解决上帝军问题的建议。奉行国际刑事法院对上帝军的起诉也很重要；

(m) 国际援助机构和捐助方应该兑现在 2005 年奥斯陆会议上的认捐，不要让达尔富尔的问题干扰它们对苏丹南部继续存在的问题的关注；

#### 乍得

(n) 安全理事会打算审查对难民营和境内流离失所者营地提供国际保护的问题，并请秘书长就此向安理会提出建议；

(o) 安全理事会建议增加对乍得难民营的难民和境内流离失所者的国际人道主义援助；

(p) 安全理事会鼓励代比总统与其最近的倡议保持一致，采取具体措施，加强和解政策；

#### 区域问题

(q) 达尔富尔的前途与苏丹其他地区以及更广泛区域的前途联系在一起。不解决达尔富尔危机将会带来严重的区域影响。不能成功执行《全面和平协定》，达尔富尔就不会实现持久的和平，不能成功执行《达尔富尔和平协议》，苏丹南部就不会实现可持续的和平；

(r) 苏丹和乍得两国政府必须开始对话，执行《的黎波里协定》规定的措施。

## 附件

### 职权范围

#### 安全理事会苏丹、乍得和亚的斯亚贝巴非洲联盟总部访问团

##### 总任务

- 显示安全理事会决心同苏丹政府、非洲联盟和其他方面合作，协助解决苏丹面临的各种问题。
- 表达安全理事会极为关注达尔富尔长期冲突对平民造成的惨重后果，包括持续的人道主义危机，以及对苏丹国内其它地区及整个区域造成的影响；并最强烈地重申冲突各方必须停止暴力和暴行。
- 重申安全理事会对苏丹主权、统一、独立和领土完整的承诺，向联合国达尔富尔行动过渡将不会对此产生影响。
- 使全球公众更加了解达尔富尔危机，了解联合国和安全理事会为解决这一危机而作的努力。
- 重申安全理事会欢迎非洲联盟主导的在尼日利亚阿布贾举行的关于达尔富尔冲突的苏丹和平会谈取得了成功，尤其是当事方之间商定了解决达尔富尔冲突的框架(《达尔富尔和平协议》)。
- 强调必须全面而迅速地执行《达尔富尔和平协议》，以便在达尔富尔恢复持久和平。
- 吁请《达尔富尔和平协议》各签署方遵守其承诺，毫无拖延地执行该协议。
- 敦促尚未签署《达尔富尔和平协议》的有关方面毫无拖延地签署该协议，不要从事任何会阻碍执行该协议的行动。
- 表示安全理事会打算采取强有力而有效的措施，包括应非洲联盟提出的要求采取措施，例如冻结资产或禁止旅行，制裁那些违反或企图阻挠执行《达尔富尔和平协议》或侵犯人权的个人或团体。
- 强调必须尽快启动与广泛各类利益有关者进行的达尔富尔—达尔富尔对话，以便解释《达尔富尔和平协议》并争取更广泛的支持。
- 吁请所有有关各方采取一切必要措施，确保非洲联盟驻苏丹特派团(非盟特派团)继续保持效力，使非盟特派团能够帮助执行《达尔富尔和平协议》。
- 重申支持尽快向联合国行动过渡，以保障达尔富尔人民的安全。

- 表示安全理事会支持非洲联盟和平与安全委员会 2006 年 5 月 15 日决定采取具体步骤，着手从非盟特派团向联合国行动过渡。
- 吁请《达尔富尔和平协议》各签署方协助并配合非洲联盟、联合国、区域和国际组织以及各会员国加快向联合国行动的过渡。
- 积极探讨如何立即进一步加强联合国和非洲联盟之间的合作，以便向联合国行动过渡。
- 申明安全理事会的看法，即联合国行动应以非洲为主要参与方并具有鲜明的非洲特色。
- 重申安全理事会关注达尔富尔的持续暴力可能对苏丹国内其它地区以及整个区域，包括对乍得和中非共和国的安全带来进一步负面影响。
- 吁请该区域所有国家给予合作，确保区域稳定。
- 强调秘书长应与安全理事会保持密切、持续的磋商，并与阿布贾和平谈判各参与方、包括民族团结政府合作和密切协商，就有关向联合国行动过渡的决定，与非洲联盟共同磋商。

#### 苏丹：达尔富尔问题

- 向苏丹政府清楚说明在达尔富尔派驻联合国特派团的好处。
- 评估非盟特派团保护平民并实现其特派任务目标所需的进一步支助。
- 评估如何进一步增强非盟特派团，以便执行《达尔富尔和平协议》。
- 吁请所有各方尊重人道主义援助的中立、公正和独立，并坚持要求遵守国际人道主义法和其他相关国际义务。
- 敦促所有各方，特别是苏丹政府，确保非政府组织和人道主义组织以及救济机构能够充分、无阻地出入。
- 评估苏丹境内正在出现的粮食危机以及各捐助方迅速承诺新资金以确保世界粮食计划署食品供应不中断的必要性。
- 就如何改善人道主义局势同非政府组织交换意见。
- 对达尔富尔地区的性暴力程度进行评估，就紧急解决这一问题提出建议，并评估民族团结政府在实施其《在达尔富尔打击对妇女暴力行为行动计划》方面取得的进展，同时特别注重废除表格 8 和获得法律补救问题。
- 重申须停止强制减少人口，并突出表明关注境内流离失所者人数不断增加。
- 支持人道主义机构和救济机构在达尔富尔所作的努力。

- 评估安全理事会现有规定、包括对达尔富尔实行的有目标制裁和武器禁运的执行情况及影响。
- 敦促苏丹政府和达尔富尔冲突所有其他各方按照其根据第 1593 (2005) 号决议担负的义务，同国际刑事法院全面合作。

#### **苏丹：北南和苏丹南部问题**

- 审查执行《全面和平协定》和建立苏丹南部各机构的进展情况，强调所有各方须遵守各项有关协定。
- 评估联苏特派团的工作情况和业务能力。
- 依照联合国安全理事会第 1663 (2006) 号决议评估联苏特派团可如何更有效地解决上帝抵抗军（上帝军）问题，上帝军继续在苏丹和其他地方造成许多无辜平民死亡、被绑架和流离失所。
- 重申安全理事会对上帝军问题的关注，敦促苏丹当局紧急采取行动，逮捕那些被国际刑事法院通缉的人。

#### **非洲联盟（亚的斯亚贝巴）**

- 就如何最有效地启动达尔富尔—达尔富尔对话交换意见。
- 赞扬非洲联盟为实现达尔富尔的持久和平所作的努力，包括非盟特派团已取得的成功以及向非盟特派团提供协助的各会员国和组织所作的努力。
- 重申安全理事会认可非洲联盟和平与安全理事会 3 月 10 日作出的决定，即原则上支持非盟特派团过渡成为联合国行动。
- 吁请非洲联盟同联合国、区域和国际组织以及各会员国商定，除 2005 年 12 月联合评估特派团确定的需要外，当前还须满足哪些需要，以加强非盟特派团执行《达尔富尔和平协议》的安全安排的能力，以备在达尔富尔派驻一个后继的联合国行动。
- 欢迎联合国与非洲联盟之间日益增加合作，以推动从非盟特派团向联合国行动过渡，并强调这一合作的重要性。
- 敦促早日举行一次认捐会议，并评估这方面的进展情况，此外清楚表明，非盟特派团额外资金的提供将取决于是否能制订出加强非盟特派团的切实计划。
- 就上帝抵抗军（上帝军）构成的威胁以及目前为解决这一问题所作的努力交换意见。
- 就非洲联盟为解决乍得危机并恢复该区域和平与稳定所作的努力交换意见。

- 在联合国和非洲联盟之间发展更密切的关系。
- 就加强非盟特派团通过在境内流离失所者营地外围进行一天 24 小时、一星期 7 天的巡逻等手段来保护平民的能力，交换意见。

### 苏丹-乍得关系

- 鼓励降低乍得与苏丹之间的紧张状况。
- 强调须保持苏丹和乍得境内流离失所者营地/难民营的安全与中立。
- 对乍得和苏丹之间的冲突表示关注，并探讨其解决办法，同时清楚表明乍得和苏丹两国都必须力行克制，不从事任何侵害其共同边界完整性的行动，并确保本国领土不被用于破坏他国领土的稳定。
- 吁请乍得和苏丹履行其根据 2006 年 2 月 8 日《的黎波里宣言》和《协定》所承担的义务，并实施已商定的建立信任措施。
- 评估达尔富尔冲突对乍得造成的影响，以及如何解决由此产生的问题，包括难民营、招募儿童兵、边境安全和更广泛区域稳定等问题。
- 评估乍得和苏丹之间边界关闭对联合国人道主义机构和非政府组织行动产生的影响。

### 乍得

- 评估来自苏丹和中非共和国的难民以及乍得境内流离失所者所处的情况。
- 清楚表明，安全理事会将不容许任何以武力获取权力的企图，并吁请乍得所有各方放弃暴力。
- 评估反叛者最近对恩贾梅纳和安德雷实施攻击所造成的影响。
- 呼吁同乍得境内愿意放弃暴力的有关各方举行公开而持续的政治对话。
- 依照国际人道主义法，支持人道主义和救济机构在乍得境内从事的努力。



## 代表团的组成

埃米尔·琼斯·帕里大使（大不列颠及北爱尔兰联合王国），访问团团长

塞萨尔·马约拉尔大使（阿根廷）

王光亚大使（中国）

巴西尔·伊奎贝大使（刚果）

拉尔斯·福博尔-安德森大使（丹麦）

让-马克·德拉萨布利埃大使（法国）

纳纳·埃法赫-阿彭滕大使（加纳）

阿轧曼蒂奥斯·瓦西拉基斯大使（希腊）

北冈伸一大使（日本）

奥斯瓦尔多·德里韦罗大使（秘鲁）

贾迈勒·纳西尔·贝德尔大使（卡塔尔）

康斯坦丁·多尔戈夫大使（俄罗斯联邦）

彼得·布里安大使（斯洛伐克）

奥古斯丁·马希格大使（坦桑尼亚联合共和国）

雅姬·沃尔科特·桑德斯大使（美利坚合众国）