



### 2007年6月5日秘书长给安全理事会主席的信

谨此提及安全理事会 2007 年 6 月 1 日举行的磋商。记得我在讨论非洲联盟-联合国关于达尔富尔混合行动的报告(S/2007/307)时表示,非洲联盟要求另外做澄清说明并修改报告案文。通过同非洲联盟委员会主席阿尔法·奥马尔·科纳雷进一步磋商,已将这些调整列入所附案文。

科纳雷先生正在采取适当步骤,提请非洲联盟和平与安全理事会成员注意该报告。

请提请安全理事会成员注意此事。

潘基文 (签名)



## 秘书长和非洲联盟委员会主席关于达尔富尔混合行动的报告

### 一. 引言

1. 安全理事会主席 2006 年 12 月 19 日发表声明 (S/PRST/2006/55)，表示赞同 2006 年 11 月 16 日亚的斯亚贝巴高级别磋商关于达尔富尔局势的结论，本报告是根据该主席声明和非洲联盟和平与安全理事会 2006 年 11 月 30 日发表的公报提交的。亚的斯亚贝巴结论呼吁采用全面的做法来推动达尔富尔和平进程，包括为政治进程注入新的活力，加强停火，维和分三个阶段进行，最终开展非洲联盟-联合国混合行动。苏丹政府部长理事会其后于 2006 年 12 月 3 日表示赞同亚的斯亚贝巴结论和阿布贾决定。

2. 本报告提出了达尔富尔混合行动的任务规定和框架，详细阐述了拟议行动的各个部门及其具体任务。此外，本报告介绍了国际社会目前为支持达尔富尔和平进程和加强非洲联盟驻苏丹特派团（非苏特派团）做出的努力。

### 二. 背景

3. 在苏丹政府、苏丹解放运动/苏丹解放军（解运/解放军）和正义与平等运动 2004 年 4 月签署了《恩贾梅纳人道主义停火协定》并于 2004 年 5 月 28 日签署后续协定后，非洲联盟开始部署非苏特派团，并逐渐将兵力扩大到现在的 7 000 多人，其中包括保护部队 5 197 人、军事观察员 946 人和民事警察 1 360 人。

4. 由于这一观察员特派团已变成一个复杂的维持和平行动，且无法确定它在财务上能否将其维持下去，非洲联盟和平与安全理事会在 2006 年 1 月 12 日的公报中表示原则上支持非苏特派团过渡成为一个联合国行动。非洲联盟和平与安全理事会其后在 2006 年 3 月 10 日的公报中重申了这一决定，要求将非苏特派团过渡成为联合国行动。联合国安全理事会主席 2006 年 2 月 3 日的声明 (SPRST/2006/5) 和安理会第 1663 (2006) 决议和第 1679 (2006) 号决议也赞同这一过渡。安理会在第 1679 (2006) 号决议中要求派一个非洲联盟和联合国联合技术评估团前往苏丹/达尔富尔，评估加强非苏特派团和非苏特派团可能过渡成为联合国和平行动的有关需求。

5. 安全理事会根据 2006 年 6 月成行的非洲联盟和联合国联合技术评估团的建议和秘书长 2006 年 7 月 28 日的报告 (S/2006/591)，于 2006 年 8 月 31 日通过了第 1706 (2006) 号决议，授权扩大联合国苏丹特派团（联苏特派团），进驻达尔富尔，并请“政府同意”在达尔富尔部署一个多层面的联合国和平行动。但是，苏丹政府没有同意。

6. 非洲联盟和平与安全理事会 2006 年 9 月 20 日在纽约召开国家元首和政府首脑级的第 63 次会议，注意到安全理事会第 1706 (2006) 号决议以及苏丹政府不同意在达尔富尔部署联合国维持和平行动的决定。非洲联盟和平与安全理事会促请非洲联盟委员会在非洲联盟成员国、联合国以及其他伙伴组织的支持下，根据非洲联盟军事参谋团 2006 年 6 月 23 日会议通过的行动构想，采取一切必要措施加强非苏特派团。

7. 联合国秘书长和非洲联盟委员会主席出于对非苏特派团及其任务规定面临的困难以及对达尔富尔局势仍然不安全的深切关注，于 2006 年 11 月 16 日在亚的斯亚贝巴共同主持了一次高级别磋商，参加磋商的有安全理事会五个常任理事国、非洲联盟和平与安全理事会成员、其他一些非洲国家、苏丹政府、欧洲联盟和阿拉伯国家联盟。高级别磋商旨在确定要采取哪些具体步骤来改善达尔富尔局势。会议根据三个需求（为政治进程注入新活力、加强停火和确定今后在达尔富尔开展维持和平行动的方式）做出了一些结论。

8. 亚的斯亚贝巴结论提出了一些原则，用于指导在非洲联盟和联合国联合领导下为政治进程注入新的活力，加强停火。亚的斯亚贝巴结论还提出了维持和平的下一步，重点谈到联合国将分三个阶段支助非苏特派团，即小规模支助、大规模支助和非洲联盟-联合国混合行动。

9. 高级别磋商强调指出，混合行动应能协助在达尔富尔恢复安全和保护平民，在后勤和资金上应具有可持续性，并指出需要考虑苏丹和乍得和中非共和国边界沿线地区的安全。

10. 2006 年 11 月 30 日，非洲联盟和平与安全理事会在阿布贾举行了第 66 次会议，在会议公报中赞同亚的斯亚贝巴结论，并就混合行动做出如下决定：

(a) 特别代表应由非洲联盟委员会主席和联合国秘书长在按惯例进行适当磋商后联合任命；

(b) 部队指挥官应为非洲人，应由非洲联盟委员会主席同联合国秘书长磋商后任命；

(c) 特派团应有联合国的支助及指挥和控制结构；

(d) 非洲联盟和联合国应在考虑所有相关因素和当地局势，并考虑部队有效执行任务的要求后，确定部队规模。

11. 2006 年 12 月 19 日，安全理事会发表主席声明 (S/PRST/2006/55)，赞同亚的斯亚贝巴结论和阿布贾非洲联盟和平与安全理事会公报，要求毫不拖延地落实有关结论和公报，并为此吁请所有各方协助立即在非洲联盟驻苏丹特派团执行联合国小规模 and 大规模支助一揽子计划，在达尔富尔开展一个联合国将为之提供支助、指挥及控制机构和系统的混合行动。2006 年 12 月 23 日，奥马尔·巴希尔总

统写信给秘书长，确认亚的斯亚贝巴结论和阿布贾公报“构成了和平解决达尔富尔冲突的一个可行框架”，重申苏丹政府已做好执行亚的斯亚贝巴结论和阿布贾公报准备。苏丹政府还通知非洲联盟，它已接受和平与安全理事会的决定。

### 三. 《达尔富尔和平协议》执行情况

12. 《达尔富尔和平协议》在 2006 年 5 月 5 日于阿布贾签署后，遭遇了很大困难。参加谈判的四方中最后只有两方签署了协议。拒绝签字的两方反对协议有关权力分享、财富分享以及最终安全安排的各项议定书中的某些条款，包括有关达尔富尔人在国民政府中有高级别代表，设立一个达尔富尔区，给冲突受害者的补偿金额以及解除金戈威德武装的条款。协议签署已有一年多时间了，但它并未实现给达尔富尔人民带来和平与安全并为寻找政治办法公正、和平和持久地解决达尔富尔冲突铺平道路的目标。

13. 尽管如此，非洲联盟、包括联合国在内的《达尔富尔和平协议》伙伴机构以及协议和承诺宣言的签署方正在做出重大努力，建立执行结构例如达尔富尔评估和评价委员会，并把协议的一些条款付诸执行。

14. 例如，就协议的权力分享议定书而言，尽管 2006 年 10 月苏丹解放军-米纳维派领导人米尼·阿库阿·米纳维被任命为总统高级助理和达尔富尔地区过渡管理局主席，但是管理局本身 2007 年 4 月 23 日才宣告成立，该管理局是协议的一个重要组成部分，因为它代表达尔富尔的地区政府。这严重影响了协议其他部分在签署后的执行工作。与此同时，需要明确担任达尔富尔地区过渡管理局主席的米纳维同达尔富尔三个州现有政府结构的关系，并需要提供足够的基础设施和后勤支助来巩固达尔富尔地区过渡管理局，让它切实正常运作。

15. 与此同时，很多部长级、州长和立法职位已由苏丹解放军-米纳维派和那些签署了协议承诺宣言的运动的代表填补。苏丹政府声称协议分享权力条款已有 85% 得到执行。因此，亟需在为政治进程注入新的活力和扩大支持协议的基础的框架内，重新审视该事项，以便为未签署协议各方提供新的具体奖励机制，促使他们加入和平进程。

16. 在执行《达尔富尔和平协议》财富分享条款方面也未取得重大进展，补偿条款仍未确定。达尔富尔联合评估团要评估达尔富尔的发展和重建需求，但出于安全考虑，不得不暂停工作。因此，由于达尔富尔联合评估团的工作未完成，预定 2006 年举行的认捐会议推迟举行。

17. 各种制约因素大部分与后勤和筹集资金以及缺少一个包容各方的政治进程有关，这些因素阻碍在执行协议全面停火和最终安全安排相关条款方面取得有意义的进展。尽管苏丹政府和停火委员会都已采取步骤，以最后拟定“解除金戈威德/武装民兵武装的计划”，但是实际消除金戈威德战斗力和解除其武装的工作还

未开始，由此影响到达尔富尔的安全。此外，8个区中只有2个区（一区和二区）完成了核实各方所在地的工作。

18. 《达尔富尔和平协议》规定，在各运动满足了某些条件、包括进行重新部署后，将为其提供非军事后勤支助。但是，联合委员会在2007年2月7日在法希尔召开的第5次会议上指出，尽管这些条件未得到满足，达尔富尔普遍存在的不安全也与签署协议和未签署协议的运动的人员缺乏合法的谋生手段有关。

19. 最终安全安排问题联合工作委员会正在清点各个运动的部队和它们的需求。与此同时，非苏特派团已经做出了建立后勤协调委员会的安排，该委员会将负责监督和协调为各运动部队提供的后勤支助。它还将确定这些运动部队在口粮、水、住所、医疗用品和衣物等方面的需求。后勤协调委员会的成员包括非洲联盟、联合国和捐助者，它将向停火委员会提交报告。与此同时，苏丹政府继续在自愿的基础上向各运动提供财务及其他后勤援助。

20. 协议目前面临种种困难，致使达尔富尔的政治空间变小，也影响到达尔富尔-达尔富尔对话和协商的有效启动。但是，达尔富尔-达尔富尔对话和协商筹备委员会于2006年11月宣布成立，并在建立这一进程的体制和开展筹备工作方面，取得了重大进展。有关提名达尔富尔-达尔富尔对话和协商主席的磋商仍在进行之中。

#### 四. 安全局势

21. 《达尔富尔和平协议》签署后，违反停火情况持续存在。这些违反停火情况对平民人口造成破坏性影响，加剧了流离失所，降低了人道主义准入。2007年2月19日非洲联盟-联合国联合快速审查达尔富尔实地局势的报告表示，2006年6月向苏丹/达尔富尔和乍得派出非盟-联合国联合技术评估团以来，达尔富尔的安全局势依然动荡不安。一些地区的局势虽有所改善，但其他地区的局势却严重恶化。局势恶化在很大程度上归咎于迟迟未执行《达尔富尔和平协议》、各方各行其是以及在各自势力范围内争夺控制权和主导权。

22. 2006年7月至2007年1月期间，不安全局势加剧，一些境内流离失所者营地军事化，人道主义准入锐减。针对非政府组织以及非盟驻苏特派团人员和财产的袭击更大规模地继续存在，劫持非盟驻苏特派团人员、抢劫汽车以及沿主要供应线路的土匪行径也有增无减。

23. 在北达尔富尔，《达尔富尔和平协议》签署方和非签署方之间大规模交战——包括空袭村庄，造成平民伤亡和总体不安全局势。2006年12月和2007年1月，政府军数次轰炸法希尔以北苏丹解放军计划举行统一会议的会址，挫败苏丹解放军指挥官合并各个集团的努力。此外，金戈威德民兵继续袭击反叛分子控制区，对平民人口造成严重影响。2007年1月11日至4月初，苏丹武装部队在北达尔富

尔的直接交战暂时停息。然而，民兵代理人的存在以及政府无力对其加以遏制，继续造成不安全局势。

24. 快速审查报告还指出，在杰贝尔马拉以南的卡斯地区，南达尔富尔的部族间和部族内交战加剧。仅在 2007 年 2 月，里扎贾特和 Tarjem 两个部族之间的暴力冲突在南达尔富尔导致 250 人丧生。快速审查还查明，跨境袭击、乍得反叛分子在西达尔富尔的存在以及苏丹反叛分子在乍得东部的存在，是边境地区安全局势急剧恶化和两国双边关系倒退的主要原因。尽管各种举措继续为乍得和苏丹之间的局势寻求解决之道，不安全局势继续危及共同边界两侧平民的生命。

25. 3 月和 4 月间，针对非盟驻苏特派团的袭击以及不安全局势继续存在。2007 年 3 月 5 日，苏丹解放军-米纳维派设在格雷达的检查哨遭到袭击，三名非盟驻苏特派团士兵丧生。2007 年 3 月 31 日，一辆运送非盟驻苏特派团高级代表团（其中包括非盟驻苏特派团副部队指挥官）的直升机在北达尔富尔 Kurni 的一个共用地带遭炮火袭击，这一地区在苏丹解放运动瓦希德派控制之下。2007 年 4 月 1 日，5 名非盟驻苏特派团维和人员在保卫北达尔富尔 Umm Barru 的一个供水点时，在苏丹解放军-米纳维派部队发动的袭击中丧生。三名袭击者在袭击中被打死，他们的武器也被缴获。4 月 10 日，另一名非盟驻苏特派团人员在 Sartony 发生的袭击中受伤不治；2007 年 4 月 14 日，另一名非盟驻苏特派团军官在下班返家途中，在非盟驻苏特派团总部附近被身份不明的武装分子杀害。同时，一名非盟驻苏特派团军官在 2006 年 12 月 10 日遭到劫持，至今下落不明。

26. 然而，苏丹武装部队恢复对北达尔富尔的炸弹袭击，致使 1 月至 4 月初的暂时平静中断。4 月 19 日、21 日和 23 日，苏丹武装部队对 Jira、Umm Rai、Anka 和 Hashasba 进行空中轰炸。4 月 24 日，停火委员会主席发表声明，对他接到的有关苏丹武装部队 4 月 19 日和 21 日用飞机轰炸北达尔富尔的 Jira 和 Umm Rai 村的消息表示沮丧。他指出，此刻进行空袭尤其令人震惊，因为未签署协议的苏丹解放军已邀请国际社会出席预定举行的指挥官会议。

27. 在南达尔富尔，Bulbul Abu Zazur 地区 3 月 31 日和 4 月 1 日发生 Tarjem (Aballa) 族和里扎贾特（巴加拉）族之间的阿拉伯部族间冲突，造成约 60 人死亡，21 人受伤，其中多数为 Tarjem 族人。4 月 13 日和 14 日在西达尔富尔，Gimir 民兵和 Dorok 社区之间发生类似冲突，造成 56 人伤亡，17 个村庄被焚毁，500-700 个家庭流离失所。袭击发生后，Gimir 民兵控制了被烧毁村庄的土地。4 月 26 日，约 300 名武装人员袭击了 Tawilla 附近的 Argo 和 Dabanera 难民营，并进行了抢掠、人身攻击和绑架。

28. 2007 年迄今，已有近 130 000 人因达尔富尔不安全而流离失所。同时，许多人道主义组织报告说，由于不安全，出入通行受到异乎寻常的限制。此外，2007 年 2 月乍得边境两侧的敌对行动使 12 000 名乍得难民暂时流入西达尔富尔。

## 五. 亚的斯亚贝巴结论和阿布贾决定的执行情况

29. 鉴于《达尔富尔和平协议》的执行工作困难重重以及达尔富尔不安全局势持续存在，为此采取了若干措施，以落实 2006 年 11 月的亚的斯亚贝巴和阿布贾决定。

### 1. 为政治进程注入新活力

30. 亚的斯亚贝巴结论确立了一些一般性原则，以指导为达尔富尔政治进程注入新活力的工作，其中包括必须通过包容各方的政治解决方案解决达尔富尔冲突，坚持以《达尔富尔和平协议》作为这一进程的基础，调解工作应在非洲联盟和联合国领导下进行。结论还强调，非洲联盟依然是《达尔富尔和平协议》执行工作的主角。

31. 亚的斯亚贝巴结论还对《达尔富尔和平协议》执行情况表示一些关切。首先，结论指出《协议》包容性不足，从而导致不安全局势、人道主义局势恶化以及人道主义准入受限。第二，《协议》在达尔富尔的传播不够广泛，因此遭到许多达尔富尔人的反对。此外，高级别磋商指出了其他令人关切的问题，其中包括各种和平举措激增，非签署方各行其是，冲突具有区域性质，增加了寻找解决办法的难度，《协议》执行工作进展缓慢。

32. 因此，亚的斯亚贝巴结论建议：将各种和平举措置于非洲联盟和联合国共主导的统一框架下。为此，非洲联盟委员会主席和秘书长分别任命萨利姆·艾哈迈德·萨利姆和扬·埃利亚松担任各自的达尔富尔问题特使，以期着力给政治进程再次注入活力，使《达尔富尔和平协议》更具包容性，为《协议》赢得更广泛的支持。

33. 两位特使对苏丹/达尔富尔进行三次联合访问，同贝希尔总统、萨尔瓦·基尔副总统、阿里·奥斯曼·塔哈副总统、明尼·米纳维总统特别助理等政府高级官员，以及其他利益攸关方、反叛集团代表、民间社会、反对党、部族首领和境内流离失所者，进行了磋商。这些早期磋商取得的初步成果是，包括苏丹政府在内参加磋商的所有各方都认为，达尔富尔危机不可能以军事办法解决，政治解决是走向持久和平的唯一出路。为此，苏丹政府和其他各方均广泛接受以下事实：不能把《达尔富尔和平协议》视为一份“毫无协商余地”的文件。同时，各方也认为不应重新谈判整个协议。因此，所有各方欢迎由非洲联盟-联合国牵头采取举措，扩大《协议》的支持面，确保协议由所有达尔富尔人主导。在这一框架内，参与磋商的各方同意配合两位特使的工作。但还存在一些分歧，因为非签署协议的一些领导人拒绝接受将《协议》作为重新谈判的依据。

34. 两位特使还开始与厄立特里亚、乍得、阿拉伯利比亚民众国和埃及等区域行动方展开磋商，以确保其工作充分体现更广泛的区域性，统一目前正在开展的各



种和平举措。同时，非盟驻苏特派团和联苏特派团已设立驻喀土穆和法希尔的联合调解支助小组，协助两位特使开展工作。根据阿拉伯利比亚民众国 2007 年 4 月 28 日在的黎波里召开的达尔富尔政治进程高级别会议商定的意见，两位特使正在拟订和平进程路线图，以解决达尔富尔人民长期一直关切的问题。

## 2. 加强停火

35. 《达尔富尔和平协议》签署后，违反停火情况继续存在，签署方和非签署方的行为均未受到惩罚。这一局面对平民人口的严重影响凸显了加强达尔富尔停火的必要性和迫切性。亚的斯亚贝巴结论表示，除非和平建立在包容各方的政治进程的坚实基础之上，否则就不可能有行之有效的停火机制或维持和平行动可言。毋庸置疑，停火机制未能发挥有效作用，其主要原因在于所有各方还没有签署《协议》。

36. 《达尔富尔和平协议》各签署方，尤其是苏丹政府不同意让非签署方参与根据《协议》设立的联合委员会和停火委员会的工作。苏丹政府还以安全为由，不允许非签署方参与各项机制，原因是苏丹政府认为非签署方会收集不利于政府军事阵地的情报。该国政府还主张，《恩贾梅纳协定》从未就非签署方参与问题作出规定。非签署方方面则反对参与其未曾加入的协议机制，并坚持认为，只有停火委员会和联合委员会的工作程序以《恩贾梅纳人道主义停火协定》为基础，他们才能参与。

37. 鉴于存在这些挑战，2006 年 11 月 12 日在亚的斯亚贝巴举行的停火委员会第三届会议批准设立由两个分组组成的停火委员会。第一分组由《达尔富尔和平协议》和《承诺宣言》签署方组成，第二分组由非签署方组成。第二分组虽属法希尔级别，却因非签署方，尤其是正义与平等运动提出的程序问题而未能有效运作；这些非签署方仍然坚持认为，分组工作程序必须以《恩贾梅纳人道主义停火协定》为基础。他们还表示，除非向各个区派出他们的代表，以及联合委员会中有他们的代表，否则将继续抵制第二分组。同时，苏丹政府依然以安全为由，反对向各区派遣非签署方代表。迄今为止，尚未就这一事项达成共识。除非所有利益攸关方，尤其是在达尔富尔违反停火的各方同意坐下来，在由一个分组组成的停火委员会中共同努力，推动对被判定违反停火的各方进行具有公信力的调查，并采取适当制裁，否则停火委员会在很大程度上仍可能不能切实发挥作用。

38. 阻碍《达尔富尔和平协议》停火机制有效运作的其他问题包括：各方日益各行其是，向大量代表提供津贴的费用很高。非盟驻苏特派团的资金筹措难以预见，造成了拖欠军事观察员和保护部队以及停火委员会参与方代表的特派任务生活津贴积压，从而这使问题更加复杂化。



39. 2007年2月7日在法希尔举行的联合委员会第五届会议建议非洲联盟采取适当措施，应对这些挑战。联合委员会还呼吁各方尤其是苏丹政府消除分歧，以便第二分组进入全面运作。为了解决这些问题，非盟驻苏特派团同包括联合国在内的国际合作伙伴磋商，审议了若干备选方案，决定减少各方代表人数，降低支付停火委员会级别各方代表的特派任务生活津贴，审查停火委员会各方代表的地位和特权。鉴于本报告正在敲定中，非洲联盟、联合国以及各国际合作伙伴代表正在喀土穆采取努力，目的是以受影响各方、非洲联盟、联合国和其他合作伙伴可以接受的方式把这一做法常态化。

### 3. 维持和平的前进道路

40. 亚的斯亚贝巴结论还强调，必须开展切实有效的维持和平行动，促进达尔富尔的安全局势的恢复以及对平民的保护，并确保全面人道主义准入。这将有助于建立切实开展和平进程所需的信心和环境。高级别磋商决定，应加强达尔富尔维持和平工作的力度和实效。为满足这一要求，非洲联盟、联合国和苏丹政府同意采取三阶段做法。该做法包括联合国向非盟驻苏特派团提供小规模支助一揽子计划、联合国向非盟驻苏特派团提供大规模支助一揽子计划以及建立达尔富尔混合行动。为了确保透明度并促进这些计划的执行工作，2006年11月在喀土穆和法希尔建立了由联合国、非洲联盟和苏丹政府组成的三方机制。

#### (a) 小规模支助一揽子计划的现状

41. 作为达尔富尔维持和平工作三阶段做法的第一步，两个组织商定了向非盟驻苏特派团提供的小规模支助一揽子计划的要件，苏丹政府随后通过2006年12月23日贝希尔总统给秘书长的信赞同这一计划。一揽子计划旨在协助非盟驻苏特派团建立综合指挥和控制架构，增强业务实效和协调。小规模支助一揽子计划包括在以下四个方面提供专门支助非盟驻苏特派团的设备和人员：后勤和物资支助、军事人员支助、对民警的咨询支助、以及在扫雷行动、人道主义联络、宣传、特派团支助和支持《达尔富尔和平协议》执行工作方面的文职支助。

42. 为了确保针对支助非盟驻苏特派团的联合国设备和人员进行问责，非洲联盟和联合国签署《谅解备忘录》。截至2007年5月8日，三方机制协助联合国部署了42名军事人员，32名警察和25名文职人员，以在苏丹/达尔富尔支助非盟驻苏特派团。除医疗和宣传设备以及36辆装甲运兵车外，一揽子计划包括的其他后勤和物资支助已于2007年1月11日转交。

43. 已经确定并征聘另外36名军事人员、一名警察和9名文职人员，但在达尔富尔修建符合联合国安全和安保标准的办公设施和住房的工作取得进展之前，暂停部署这些人员。此外，联合国会员国尚未提供所需的27名参谋人员和36辆装

甲运兵车。然而，全面执行小规模支助一揽子计划的主要挑战依然是缺少安全和达尔富尔和非苏特派团营地的基础设施不足。

#### (b) 大规模支助一揽子计划的现状

44. 根据非洲联盟和联合国商定，大规模支助一揽子计划由军事、警务和特派团支助人员和设备以及文职人员组成，向民政、人道主义联络、宣传、扫雷行动和达尔富尔政治进程支助等各个领域提供支助。一揽子计划包括在运输、工程、信号与后勤、监督、航空和医疗服务领域部署的 2 250 名军事人员；301 名警务人员和 3 个建制警察部队；1 136 名文职人员，其中包括专职支助非盟驻苏特派团的 74 名实务人员和 78 名支助人员，以及 984 名支助军事和警察部署工作的特派团支助人员。2007 年 4 月 24 日，联合国主计长通知大会主管机构，联苏特派团的现有资源将用来满足大规模支助一揽子计划执行工作的当前需求。

45. 2007 年 1 月 24 日秘书长和非洲联盟委员会主席给贝希尔总统的同文信向苏丹政府转达了一揽子计划的细节。贝希尔总统在 2007 年 3 月 6 日的复信中接受了一揽子计划的一些内容，对其他内容，尤其是涉及《达尔富尔和平协议》的内容持保留意见，并建议就此举行进一步讨论。根据 2007 年 3 月 28 日利雅得高峰会议的商定，非洲联盟、联合国和苏丹政府专家 4 月 9 日在亚的斯亚贝巴举行会议，讨论苏丹对非洲联盟-联合国支助非盟驻苏特派团大规模一揽子计划的保留意见。磋商之后，苏丹政府 2007 年 4 月 16 日通过苏丹常驻联合国代表写信给联合国秘书长和非洲联盟委员会主席，最后确认赞同由非洲联盟和联合国共同拟订的大规模支助一揽子计划的提议。

46. 为了确保切实执行大规模支助一揽子计划，将根据部署混合行动的设想，按照 2007 年 2 月 23 日秘书长关于达尔富尔的报告 (S/2007/104)，对某些实务能力做出调整。将向安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会通报这些行动的最新情况。

47. 若要与非洲联盟密切合作，迅速执行大规模支助一揽子计划，就必须做到：会员国紧急提供能力高强的部队和警察；苏丹政府同意在达尔富尔提供用地和进行钻井取水；向非盟驻苏特派团另外部署携带必要装备的两个营的兵力；对非盟驻苏特派团进行结构调整，将目前的八个区合并为三个区。国际合作伙伴还必须向非盟驻苏特派团九个兵营的扩建工作立即提供支助，以便部署非盟驻苏特派团另外两个营的兵力、三个区指挥部以及临时部署大规模支助一揽子计划的工程单位。

#### (c) 混合行动规划工作的现状

48. 小规模 and 大规模支助一揽子计划旨在交付关键能力，增强非盟驻苏特派团的流动能力和实效，然而，充足、可预测的供资以及非盟特派团的长期后勤可持续能力等问题尚有待解决。在一定程度上出于对这些问题的关切，亚的斯亚贝巴结

论建议在达尔富尔部署非洲联盟-联合国混合行动，并由联合国为混合行动提供资金。

49. 联合国和非洲联盟在 2007 年 1 月非洲联盟高峰会议的间隙举行磋商，根据 2006 年 11 月亚的斯亚贝巴协定和阿布贾协定商定了混合行动的若干基本原则。非洲联盟和联合国随后商定了联合特别代表的职权范围以及包含非洲联盟-联合国进一步筹备混合行动商定原则的一个框架，并在 2007 年 3 月 6 日秘书长和科纳雷主席的同文信中向贝希尔总统转达了此事。

50. 2006 年 11 月 30 日举行的非洲联盟和平与安全理事会会议还决定，“[混合]部队的规模应由非洲联盟和联合国决定，同时考虑到所有相关因素和实地局势、以及混合部队切实履行任务规定的所需经费。”因此，非洲联盟和联合国在 2007 年 2 月 8 日至 19 日向达尔富尔派出联合快速审查团。鉴于上文所述的新出现的安全趋势，快速审查团做出以下评估：混合行动所需兵力为 19 000 至 20 000 名兵员、3 772 名警察和 19 个建制警察部队。

51. 非洲联盟和联合国多学科小组随后于 2007 年 3 月 19 日至 26 日在亚的斯亚贝巴开展非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的联合规划。这些小组包括政治事务、民政、人道主义事务、人权、难民回返和重返社会、军事和警务规划、安保、解除武装复员和重返社会以及特派团支助领域的专家。下文第六节反映了规划工作的成果。

## 六. 非洲联盟-联合国混合行动

52. 要着手执行《亚的斯亚贝巴协定》和《阿布贾协定》所载列的决定，就要求混合行动执行《达尔富尔和平协议》的所有方面以及其后为非洲联盟和联合国分派任务的所有补充协定。

### A. 任务

53. 混合行动要有非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会核定的任务规定。根据 2006 年 11 月 16 日在亚的斯亚贝巴举行的高级别磋商的结论以及 2006 年 11 月 30 日非洲联盟和平与安全理事会公报和 12 月 19 日安全理事会主席声明（S/PRST/2006/55）中的决定，混合行动应注重保护平民，促进充分的人道主义援助准入，使难民和境内流离失所者返回家园。它还应除其他外，通过执行《达尔富尔和平协议》，协助恢复达尔富尔境内的安全。

54. 非洲联盟-联合国有关混合行动的商定纲要准备根据《达尔富尔和平协议》、现有的非洲联盟驻苏丹特派团的任务、秘书长 2006 年 7 月 28 日关于达尔富尔的报告（S/2006/591）以及非洲联盟和平与安全理事会的公报和联合国安全理事会

的决议，订立混合行动的任务内容。它还将考虑到达尔富尔的安全局势。基于这些因素，达尔富尔混合行动的拟议任务应当是：

(a) 协助恢复提供人道主义援助需要的安全条件，协助人道主义人员和物资在达尔富尔全境全面通行；

(b) 在不影响苏丹政府的责任的情况下，根据能力在部署地区内推动保护人身濒临暴力威胁的平民，防止对平民的攻击；

(c) 监测和观察 2004 年以来签署的各项停火协定的遵守情况并核查其是否得到执行，协助执行《达尔富尔和平协议》及其后的各项协定；

(d) 协助开展政治进程，确保该进程包容各方，并支持非洲联盟-联合国联合调解小组努力拓展和深化对和平进程的承诺；

(e) 推动建立有利于经济重建与发展以及境内流离失所者和难民可持续返回家园的安全环境；

(f) 推动在达尔富尔倡导尊重和保护人权和基本自由；

(g) 协助促进达尔富尔的法治，具体做法包括为加强独立的司法和狱政系统提供支助，同苏丹有关当局协商，协助建立和巩固国家法律框架；

(h) 监测和报告苏丹与乍得和中非共和国接壤的边界的安全局势。

55. 为了实现这些广泛目标，行动的任务将包括：

(a) 为和平进程和斡旋提供支助：

(一) 支持非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表的斡旋工作以及非洲联盟特使和联合国特使的调解努力；

(二) 支持和监测《达尔富尔和平协议》及其后各项协定的执行；

(三) 参加《达尔富尔和平协议》及其后各项协定所设主要机关，并支持其执行任务，包括向这些机关提供技术援助和后勤支援；

(四) 协助按《达尔富尔和平协议》的规定，筹备和开展达尔富尔-达尔富尔对话和协商；

(五) 协助为举行《达尔富尔和平协议》规定的全民投票开展筹备工作；

(六) 确保苏丹的所有和平协定、尤其是这些协定的国家规定在执行上相辅相成，并确保遵守《国家临时宪法》；

(b) 同联苏特派团、非洲联盟执行全面和平协定联络处和其他利益攸关者建立联系，确保联苏特派团、非洲联盟执行全面和平协定联络处和达尔富尔混合行动在执行任务时相互配合；

(b) 安全：

(一) 推动重新建立信任，阻遏暴力的发生，并协助监测和核查《达尔富尔和平协议》中有关重新部署和脱离接触规定的执行，办法包括积极保障安全和对重新部署和缓冲区大力进行巡逻，监测远程武器的撤出，在境内流离失所者集中的地区、非军事区和缓冲区以及主要迁徙路线，包括在《达尔富尔和平协议》规定的其他重要地区，部署混合警察，包括建制警察部队；

(二) 通过停火委员会和联合委员会，监测、调查和报告违反《达尔富尔和平协议》及其后补充协定的情事，并协助有关各方予以解决；

(三) 监测、核查和推动为解除金戈威德和其他民兵的武装而作出的努力；

(四) 协调为各运动提供的非战斗后勤支援；

(五) 协助订立《达尔富尔和平协议》所要求的解除武装、复员和重返社会方案；

(六) 协助营造提供人道主义援助所需的必要安全条件，并便利难民和境内流离失所者自愿、可持续地返回家园；

(七) 根据能力在其部队部署地区保护混合行动人员、设施、装置和装备，确保联合国-非洲联盟人员、人道主义工作者和评估和评价委员会人员的行动安全和行动自由，防止武装团体扰乱《达尔富尔和平协议》的执行，并且在不影响苏丹政府的责任的情况下，保护人身濒临暴力威胁的平民，防止对平民发动攻击和作出威胁；

(八) 通过对有关各方在境内流离失所者营地、非军事区和缓冲区以及控制地区的维持治安活动进行积极巡视加以监测；

(九) 与《达尔富尔和平协议》所述有关各方相协调，建立和培训境内流离失所者营地内的社区警察，并根据国际人权和问责标准，支持在达尔富尔的苏丹政府警察的能力建设，以及支持各运动警察的体制发展；

(十) 支持苏丹政府和各运动警察为维护公共秩序而作出的努力，在这方面通过专业化培训和联合行动建立苏丹的执法能力；

(十一) 在地雷行动方面提供技术咨询意见，进行协调，并提供排雷能力，以支持执行《达尔富尔和平协议》；

(c) 法治、治理和人权：

- (一) 协助执行《达富尔和平协议》和其后的协定与人权和法治有关的规定，并推动建立有利于尊重人权和法治、确保人人得到切实保护的环境；
- (二) 向所有利益攸关方和地方政府部门提供援助，尤其是协助它们努力以公平的方式从联邦政府向达尔富尔各州转移资源，并执行重建计划以及关于土地使用和赔偿问题的现有协定和以后的各项协定；
- (三) 支持《达富尔和平协议》当事方改组达尔富尔警察部门并建设其能力，办法包括监测、培训、指导、合用同一地点和联合巡逻；
- (四) 协助通过包括体制建设等促进法治，并加强当地打击有罪不罚的能力；
- (五) 确保达尔富尔境内有涉及人权和社会性别问题的适当人员、能力和专长，以推动在达尔富尔保护和促进人权的努力，其中着重关注弱势群体；
- (六) 协助通过包括政治代表权、赋予经济权力和使其免受基于性别的暴力等，利用妇女的能力，使其参与和平进程；
- (七) 支持执行《达富尔和平协议》及其后各项协定有关维护儿童权利的规定。

(d) 人道主义援助：便利切实提供人道主义援助和将援助充分送达需要援助的民众。

## B. 结构

56. 如非洲联盟和平与安全理事会 11 月 30 日的公报所述，混合行动将由非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表领导。2007 年 5 月 8 日，秘书长和非洲联盟委员会主席共同任命鲁道夫·阿达达担任非洲联盟和联合国达尔富尔问题联合特别代表。他以此身份将全权负责达尔富尔维和特派团，监管任务的执行，并负责特派团的管理和运作。非洲联盟和联合国随后商定，副联合特别代表也将由两个组织共同任命产生。两位特别代表将驻在达尔富尔法希尔，并将分别通过非洲联盟和平与安全事务专员和联合国主管维持和平行动副秘书长对非洲联盟委员会主席和秘书长负责。

57. 根据阿布贾公报，部队指挥官将由非洲人担任。部队指挥官和混合行动警察专员将由非洲联盟与联合国协商任命产生，并均对联合特别代表负责。部队指挥官和警察专员将由部队副指挥官和副警察专员辅佐，他们将分别经共同任命产生。将根据 2007 年 3 月 6 日送交苏丹政府的非洲联盟-联合国有关混合行动的商定纲要文件的规定，通过一个统一的总部结构，其中包括由联合国行政主任领导的特派团支助司，来执行行动指令。部队指挥官还将通过联合行动中心指挥和控制空中支援财产，并通过联合后勤行动中心和综合支助事务主任指挥和控制特派团工作人员。将根据联合国的标准、原则和惯例来全面管理这一行动。



58. 所有的指挥与控制结构和行动的主要办公室均将设在达尔富尔。为了确保联合行动的有效运作，将在亚的斯亚贝巴设立一个设有专人的联合支助和协调机制。

59. 混合行动将与联苏特派团和非洲联盟执行全面和平协定联络处分开运作，但联苏特派团、非洲联盟执行全面和平协定联络处和混合行动之间将有着一个很强的联络部门。这将确保在执行《达尔富尔和平协议》和《全面和平协定》方面非洲联盟与联合国的工作相辅相成，并便利联合国提供后勤支助。联苏特派团将继续由秘书长特别代表领导。

60. 混合行动与达尔富尔问题的联合国特使和非洲联盟特使之间也会有联络安排。这些安排将基于目前向两位特使提供实质性和后勤支助的联合调解支助小组。

61. 达尔富尔境内现有的人道主义行动将有别于混合行动，并将继续根据公认的人道主义原则和国际人道主义法和人权法，由秘书长的联苏特派团副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员在人道主义事务协调厅的支助下加以协调。在必要时，还将由秘书长副特别代表在驻地协调员办公室的协助下负责协调以后的恢复行动。这一安排就是顾及有必要使达尔富尔的人道主义行动与政治、军事和安全分开。

62. 在有可能在乍得东部和中非共和国东北部设立多层面的联合国存在之前，混合行动将在两国设立民事-军事联络处，以便于同边界地区的当地政府以及设在那里的联合国-非洲联盟办公室/机构进行协调。

63. 2006年11月16日的高级别结论商定由联合国为混合行动提供支助和指挥和控制系统。其后，非洲联盟和平与安全理事会2006年11月30日会议和安全理事会主席2006年12月19日声明(S/PRST/2006/55)对2006年11月的结论表示赞同。因此，在铭记指挥与控制的统一是开展维和的一个基本原则的情况下，联合国部队和警察派遣国将会要求进一步澄清和商定联合国在指挥与控制方面的作用，以便它们为混合行动提供人员。联合国财务机关也会要求澄清与财务管理有关的事项，以便为行动提供经费。与此同时，要执行混合行动任务的所有方面，就要同国家和地方当局密切合作，因为它们对与和平进程有关的基本方面负有主要责任。

## **C. 构成部门**

### **1. 支持和平进程和斡旋工作**

64. 混合行动政治事务部门负责协助联合特别代表完成任务，即协助执行《达尔富尔和平协议》及其后各项协议，还负责支持特使协助非洲联盟-联合国为使和平具有包容性和扩大协议的基础而做出的努力。为此，政治事务部门将与参加达



尔富尔和平进程的所有利益攸关者进行联络，监测和平进程的有关动态，履行预警和冲突分析职能，同时还负责编写秘书长和非洲联盟委员会主席向安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会提交的报告。

65. 政治事务部门将为所有其他构成部门提供政治指导意见，负责确保达尔富尔和解举措与安全、恢复和发展工作协调进行。它还负责在苏丹配合执行所有和平协定，尤其是统一执行《达尔富尔和平协议》的全国性条款。

## 2. 民事

66. 民事部门负责向和解进程提供支持，包括在基层提供支持，进行达尔富尔-达尔富尔对话和协商及维持达尔富尔地区过渡管理局、土地委员会和公务员委员会等按照《达尔富尔和平协议》所设机构的运转，以此协助执行《达尔富尔和平协议》及其后各项协议。该部门还协助进行达尔富尔国家机构和民间社会组织的能力建设。

67. 民事部门在达尔富尔开展的活动包括举办各种施政和建设和平问题讲习班，目的是推广和平文化，与各个重要的利益攸关者建立联系，以支持各冲突方开展对话和实现和解。

68. 鉴于冲突错综复杂，需要基层方面参与和平进程，因此民事干事将部署在达尔富尔各地。为实现这一目标，目前在达尔富尔根据联苏特派团授权任务开展工作的民事干事将与小规模支助一揽子计划和大规模支助一揽子计划提供的民事人员一起，编入混合行动。

## 3. 安全——军事

69. 混合行动军事部门的主要宗旨是协助在达尔富尔建立稳定安全的环境，监测并核查违反停火的行为，保护有危险的平民，支持执行《达尔富尔和平协议》和后来签署的补充协议。在初始阶段，这些安全行动的重点是协助保护平民和保障弱势民众的安全。

70. 混合行动军事部门在保护平民的同时，还负责落实按照《达尔富尔和平协议》及其后各项协议分配给非洲联盟和联合国的具体安全规定。混合行动将在非苏特派团所做工作的基础上，通过在重新部署区和缓冲区密集巡逻和撤除远程武器，把各方力量切实隔离开。它还通过停火委员会和联合委员会监测、调查、报告和解决违反《达尔富尔和平协议》的行为；监测苏丹、乍得和中非共和国边境动态；支持复员方案。根据当前的安全局势，鉴于上述任务的规模和复杂程度，所需力量超出非苏特派团现有兵力，包括要有强有力的指挥、控制和通信系统。由于地形条件恶劣，缺乏公路基础设施，雨季情况尤其糟糕，需要部署一支装备有高机动性地面车辆的部队和一个强大的空运部门。如上文所述，快速审查团 2007 年 2 月 19 日确认了这一情况。

71. 混合行动的军事力量必须有能力而且随时准备威慑暴力行为，包括先发制人。这支力量将具备侦察能力，即指挥行动所必需的评估能力，还将具备应对安全威胁所必需的空中力量和反应力量。另外，还需要有预备队来应付安全局势的突然恶化。除步兵营外，建立一支维和部队预备连和每个区有一个步兵连担任区预备队将可为部队指挥官和区指挥官提供足以应对威胁或安全事件的能力。

72. 混合行动在部署和支持一支大型部队和减轻部队对环境的影响方面还会面临前所未有的后勤问题。根据《达尔富尔和平协议》，混合行动还需要协调为各派武装提供的非战斗后勤支援。因此除了大规模支助一揽子计划提供的增力手段外，还需要提供重要的增力手段，以便于进行早期部署。只要会员国愿意协助提供大规模支助一揽子计划所规定的的能力之外的战略运输等能力，增加军事后勤部门将会提升早期阶段的支助能力。

73. 非洲联盟和联合国正根据这些要求敲定联合军事行动概念，目的是履行保护、联络及监测和核查这三个相辅相成的核心职能。行动的军事部门将部署在达尔富尔全境，分为北、南和西三个区。

74. 虽然部队的所有单位都要起保护作用，但是保护单位的核心是机动步兵营。首先要按照既定准则保障流离失所者营地、地区和线路的安全，实现人道主义供应线路、游牧民族迁移线路非军事化和开展巡逻，并为人道主义车队提供必要的护送。该部队还要保护联合国和非洲联盟人员、设施和财产，包括后勤地点和在途物品的安全。另一个优先事项是逐步扩大安全区范围，创造有利于恢复正常社区生活的条件。

75. 以连为单位开展实地行动是早日稳定局势的根本。步兵连将积极主动地进行巡逻，通过高机动性的驾车巡逻来扩大覆盖范围，同时通过在村镇进行徒步巡逻来安抚当地民众。需要由装甲运兵车来保护部署在高风险地区的部队。在其他地方将采用强有力的非装甲巡逻手段，恢复民众的信心。快速审查团确认，使用基本的夜间巡逻技巧和专门夜视装备进行夜间巡逻尤其重要。鉴于达尔富尔地域辽阔，即使部署大批部队也不能覆盖所有地区。用军机进行空中机动巡逻还可以将步兵快速运送到较为偏远的地区，以改善安全状况。

76. 行动的军事部门的军事联络人员将由专门的联络官组成，他们负责与国家和地方部门、其他派别、部族首领和地方社区保持密切联系。要与混合行动警察部门和其他部门保持密切的工作关系，就必须有强大的联络能力。同时，为确保相互配合，与人道主义援助界进行联络也很重要。

77. 军事部门除了负责保护和联络工作外，还将继续开展非苏特派团监测和核查《达尔富尔和平协议》及其后各项协议安全条款执行情况的工作。所有部队单位都将在这方面发挥作用，但主要由军事观察员、每个区的地面侦察连和侦察机负责。这些单位将监测和核查《达尔富尔和平协议》的遵守情况，跟踪武装民兵和

其他武装团体的活动。侦察连和军事观察员负责监测和报告安全局势动态，提请指挥官注意潜在威胁，指导步兵营的巡逻活动。

78. 如上所述，非洲联盟-联合国快速审查团确认，由于保护任务艰巨，同时为确保《达尔富尔和平协议》得到遵守，需要部署一支大规模机动精锐军队。重要的行动要求为：部队密度大，以实现大范围覆盖；机动性强，以针对危机情况进行快速调遣；军事能力强，以震慑暴力行为，包括先发制人。如下面第 79 和 80 段所述，根据快速审查团的评估结果，就军事部门的规模和构成提出了两套方案。这些能力不包括大规模支助一揽子计划提供的军事单位。这两套方案都有赖于地雷和弹药安全项目和大规模支助一揽子计划顺利得到执行以及尽早切实将非苏特派团改组成三个区。这两套方案在部队的机动能力和部署密度方面有差异。

79. 在非洲联盟-联合国 2007 年 2 月 19 日对 2006 年 6 月技术评估团的“根据任务部署部队”评估结果的审查基础上提出的第一套方案要求有 19 555 名官兵，组成情况如下：18 个步兵营；3 个步兵预备连，3 个侦察连和 1 个部队预备连，3 架固定翼侦察机，6 至 8 架战术直升机和 18 架通用军用直升机，最多 120 名联络官以及 240 名军事观察员。这三个区都由 5 至 7 个步兵营、1 个侦察连和 1 个步兵预备连组成。这样一支部队是主要行动能力的最佳组合，无疑将有助于建立一个安全的环境。

80. 第二套方案由 17 605 名官兵组成，也就是 15 个步兵营。根据这一方案，每个区将少部署一个步兵营，但多部署一个快速反应连，通过空中快速反应能力来补偿步兵人数的减少。但是，第二套部队配置方案未设想将 12 个连部署到 12 个地点，快速审查团认为需要在这些地方连续驻扎部队。由于缺少这 12 个连，因此，这些地点保障安全环境的能力将降低，这样在保护部队人数较少或没有部队部署的地区的平民和非洲联盟/联合国人员方面，风险相应加大。因此，这一方案严重依赖于日间/夜间快速反应能力和所有空中力量的早期全部署。这还使部队在行动方面更容易受恶劣气候的影响。如果没有快速反应和空中力量，就自然需要增加步兵营。

#### 4. 安全——警察

81. 为执行《达尔富尔和平协议》及其后各项协议，警察部门必须联合国家和地方部门，履行下列核心职能：在境内流离失所者营地内组建并训练社区警察；按照国际人权准则和问责准则建设苏丹政府警察在达尔富尔的能力；从体制上发展各派力量的警察；主动进行巡逻，以监测各方在境内流离失所者营地、非军事区和缓冲区及控制区的治安活动；处理性别暴力和虐待儿童问题；报告被羁押人员的待遇问题；监测并核查境内流离失所者营地的安全状况和政府警察进行的调查；就治安计划的制定工作提供咨询意见并监督计划的执行情况。达尔富尔安全安排执行委员会和附属机构中有混合行动警察的代表对于执行这些任

务很重要。混合行动警察的参与有助于提高委员会的效能，支持前战斗员长期融入社会。

82. 考虑到《达尔富尔和平协议》在维持治安方面的规定以及苏丹政府在这方面负有的责任，混合行动警察部门将扩展非苏特派团民事警察的主要咨询和观察员职能，积极支持地方和国家部门通过指导、咨询、培训以及苏丹执法机关的改革和体制建设来建立长期的法治。改革执法机关将大大有助于建立人们对整个达尔富尔地区，尤其是各派力量控制区的警察机构的信赖和信任。混合行动如果能在任务规定中就此获得具体授权，就可以更有效地支持达尔富尔苏丹警察的改革。建设执法机关的能力和力量会耗费大量的资源，需要将警察活动的所需经费列入预定行动的预算。

83. 建制警察部队是警察部门的一个组成部分，负责与军事部门一起保卫平民及混合行动人员和财产的安全。此外，它还需要在境内流离失所者营地、非军事区和缓冲区内及紧邻地区进行独立巡逻，并同混合行动警察和部队、苏丹政府警察、各派力量警察联络官和社区警察进行联合巡逻。建制警察部队可以支援苏丹政府和各派力量警察应对可能出现的公共秩序事件，并可以通过专门培训和联合行动建立苏丹执法机关的能力。

84. 按照快速审查团的意见，为执行上述任务，协助恢复达尔富尔的安全并保护平民的安全，混合行动警察部门需部署 3 772 名警员和 19 个建制警察单位。非苏特派团小规模支助一揽子计划 and 大规模支助一揽子计划支助的非苏特派团民事警察和联合国警察是这一部门的核心力量。

## 5. 安全——解除武装、复员和重返社会

85. 混合行动解除武装、复员和重返社会部门将支持国家和地方机构执行《达尔富尔和平协议》规定的解除武装、复员和重返社会方案。为此，它将为解除武装和复员进程的行动计划和执行工作提供技术援助、实地评估和调查，以掌握各派力量的基本情况，支持所有利益攸关者的宣传和认识战略和开展能力建设。

86. 按照《达尔富尔和平协议》，向达尔富尔解除武装、复员和重返社会进程提供的支持包括监测战斗员的集结情况，保障解除武装和复员场所的安全，解除各派力量的武装，储存武器及销毁武器和弹药，协助对被解除武装战斗员进行登记，协助复员活动，准备并发放重返社会一揽子福利计划，协助前战斗员持久重返平民生活。将优先考虑与武装部队或武装团体和民兵力量有关联的儿童脱离它们，而不成年战斗员解除武装、复员和重返社会工作正式开始。

87. 政府有责任提供充足的资金和非军事后勤保障，以支持前战斗员的集结。应联合委员会的要求，非洲联盟将请国际捐助者和国际组织提供支持，向各派武装力量提供非军事后勤物资、通信设备和购置这些用品的资金。请会员国从各方面支持这一重要工作。除按照《达尔富尔和平协议》开展的解除武装方案外，解除

武装、复员和重返社会部门将协助拟定和执行一个平民解除武装方案，解决该区域的武器扩散问题。

## 6. 保护和促进人权

88. 混合行动的人权部门将协助各方执行《达尔富尔和平协议》及其后任何协定的相关规定。这将涉及广泛的一系列保护和促进活动，执行时将与国际人权法和其他相关的国际标准保持一致，并与各方密切合作和协作，同时补充并借鉴联合国国家工作队开展的工作。

89. 除了在混合行动的主要工作中纳入人权问题外，人权部门将进行广泛的一系列监测、调查、报告、宣传、保护、咨询以及能力建设和机构建设活动，包括按照巴黎原则并按《达尔富尔和平协议》所说的那样，支助设立一个国家人权委员会。人权部门还将与当局、《达尔富尔和平协议》其他各方、相关联合国组织和非政府组织保持接触，以期查明采取适当行动的各种备选方案，以制止、预防和/或预先制止侵犯人权和基本自由的行为。

90. 人权部门的核心活动将是监测非军事区、流离失所和回返地区的人权状况，包括回返过程中的人权状况，特别重视弱势群体。此外，人权部门将监测法律与秩序机构以及传统的解决争端机制的工作，对此，必须能够充分而且畅通无阻地进出这些地区。人权部门还将与其他部门合作，协助国家利益攸关方进行能力建设和制订过渡司法战略。

## 7. 法治

91. 非苏特派团没有一个有关法律、司法制度和监狱的咨询部门。对于为混合行动设想的多层面维和战略而言，这一活动必不可少。混合行动的法治、司法和监狱咨询部门将协助所有利益攸关方促进法治，包括与联合国国家工作队、开发计划署（开发署）、联合国其他机构、基金和方案以及非政府组织密切合作，支助加强独立的司法和专业教养系统，打击有罪不罚的现象。法治部门还将协助处理与《达尔富尔和平协议》及其后任何协定有关的财产和土地纠纷以及赔偿问题。

92. 在互补做法的基础上，法治活动将侧重使国家当局参与，并支持通过以下途径改革司法制度的努力，即适当的审查措施、青少年和社会性别公正以及全面的法律改革，包括加强习惯法，以确保遵守国际标准。在确保法院、警察和检察当局有效运作以结束有罪不罚的气氛的所有工作中，将充分承认联合国其他行动者正在进行的方案和比较优势。这还将涉及根据国家法律和国际人权标准，协助地方和国家当局建立流动法院，扩大获取司法和法律援助的机会，加强传统的司法形式，并应包括加强司法专业和民间社会的能力。必须特别重视努力切实解决与《达尔富尔和平协议》有关的财产和土地纠纷以及赔偿问题，而且从长远来讲，可将这些领域的法律改革包括在内。



93. 将努力与苏丹政府协商，以提供更多的能力，并在必要时按照国际标准加强、改组和改革达尔富尔的监狱系统。这需要从会员国借调惩戒干事，借调条件与借调的联合国警察人员相同。还将酌情努力为加强达尔富尔的监狱系统和处理监狱改革问题提供咨询服务，包括培训监狱工作人员，监测他们的表现，以促进对监狱管理采取重视人权的做法，并对监狱的中高级管理层进行监测。

## **8. 人道主义联络**

94. 人道主义联络部门将保持混合行动与人道主义界之间在所有相关问题上的联络，包括但不局限于提供人道主义援助问题、保护平民问题以及难民和境内流离失所者的回返问题。此外，该部门将支助人道主义促进和监测联合股的工作。作为联络部门，它将建立和保持军事部门和警察部门与人道主义界之间的对话和协调，确保在以下方面互通信息：正在进行的人道主义活动和军事活动及问题，各自的任务规定、部署和行动。它还将负责向混合行动的其他部门宣传人道主义问题。

## **9. 保护儿童**

95. 保护儿童部门将协助执行《达尔富尔和平协议》及其后任何协定与监测武装部队招募和使用儿童，以及与调查包括绑架和性暴力在内的其他侵害儿童罪有关的规定。该部门将与其他行动者合作，向军事观察员和国家监测员提供能力建设，以便调查同儿童与武装冲突有关的违反停火行为，并确保停火机构能够有效处理这类违反行为。儿童保护部门还将能够参与这些调查，并将协同其他行动者为混合行动的警察部门提供必要的资源和能力，以便同其他行动者合作监测侵犯儿童权利行为。

## **10. 两性平等**

96. 两性平等部门将负责制订和执行计划，指导将两性平等纳入混合行动工作所有方面的进程。该部门将提供两性平等主流化方面的领导和指导，提供关于两性平等问题的培训，并促进举办各种会议、讲习班和研讨会，旨在提高混合行动内部对两性平等问题的认识和了解。

97. 该部门还将与现有机制协作，制订两性平等行动计划，重点放在防止混合行动的人员参与性暴力或基于性别的暴力活动，以及对这类参与的应对措施。该部门还将与其他行动者合作，确保妇女参与《达尔富尔和平协议》建立的所有决策结构，包括达尔富尔地区过渡管理局、土地委员会、重新安置与重新定居委员会，以及达尔富尔-达尔富尔对话和协商。

## **11. 艾滋病毒/艾滋病支助**

98. 在与联合国国家工作队其他专门单位，包括联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）、联合国人口基金（人口基金）和世界卫生组织（世

卫生组织)进行密切合作与协作的同时,艾滋病毒/艾滋病部门的侧重点将是为混合行动人员制订艾滋病毒/艾滋病宣传和情况介绍方案,以及全面的艾滋病毒/艾滋病预防方案。方案的预防艾滋病毒活动将继续是联合国国家工作队的责任。

99. 艾滋病毒/艾滋病部门将与更广大的联合国系统和有关地方当局协作,在力所能及的范围内,向达尔富尔地区过渡管理局提供技术支助,以确保防治艾滋病毒/艾滋病的问题得到处理。还将提供技术协助,以便把艾滋病毒/艾滋病问题纳入解除武装、复员和重返社会的活动,并支助境内流离失所者营地社区警察培训和能力建设方案中的艾滋病毒/艾滋病提高认识和预防战略。

## 12. 地雷行动

100. 据估计,在达尔富尔,目前地雷造成的威胁不大。但到处有战争遗留爆炸物,而且存在有针对性地重新使用地雷的可能性。道路上的地雷和战争遗留爆炸物将影响混合行动人员的流动和人道主义援助的提供。这些装置的存在和可能被重新使用不仅影响维和行动的执行,而且影响到当地居民和回返者,危害整个和平进程。要解决这一问题,除了需要地区和道路测查和扫雷能力外,还需要与苏丹政府和其他各方协商,进行专门的风险教育。

## 13. 新闻

101. 混合行动的新闻部门将执行积极主动和综合的新闻战略,目的是向所有利益攸关方解释和宣传其任务规定和活动。这将包括针对整个行动领域各种对象的具体宣传活动,介绍混合行动工作的不同方面,目的在于促进对《达尔富尔和平协议》和达尔富尔其他和平倡议的客观的了解。混合行动新闻部门的总部设在法希尔,并在达尔富尔三州各地部署新闻干事和资源。总部由以下主要部门组成:发言人办公室和媒体关系部门;广泛的外联和宣传方案,旨在覆盖面达到整个达尔富尔地区的电台制作和广播业务,印刷和制作部门;混合行动的网站;电视和录像业务;摄影业务。新闻部门将包括军事和警察新闻干事。在制定和执行宣传活动时,它将与民间社会、联合国国家工作队以及其他机构、基金和方案密切合作。期望苏丹政府将向这一重要部门提供一切必要的便利,包括提供无线电频率。

## 14. 安全与安保

102. 鉴于达尔富尔各州的安全情况不稳,将设立达尔富尔工作人员安保合作机制,以保证具有安保能力的各组织之间的合作,以便促进安全稳定的环境,有利于任务规定的执行和方案交付活动。该机制还将协助在混合行动以及在达尔富尔的其他联合国组织内部运用联合国安全管理制度模式。

## 15. 行为

103. 混合行动的人员职业操守部门将协助联合特别代表制订并执行各项战略和机制,以查明、防止、调查和应对包括性虐待和性剥削在内的各种形式的不良



行为。该部门将通过各种活动和培训方案，增加混合行动人员对可接受的行为标准的认识，增加他们对防止虐待行为的重要性的总体认识，确保联合国所有工作人员遵守行为守则。该部门将编制投诉数据库，建立登记对这类虐待行为投诉的机制，必要时对这类事件进行调查。

## 16. 特派团支助

104. 在苏丹达尔富尔地区设立多层面混合行动将面临艰巨的后勤挑战。达尔富尔是一个偏远、干旱地区，环境恶劣，通信条件差，基础设施不发达和薄弱，从苏丹港出发的陆路运输和供应线极长。缺水是一个特别困难的挑战，各方之间必须在政治和后勤两级加以解决。

105. 行动要想取得成功，需要进行重大努力，在混合行动的部署前阶段发展和实现该地区基础设施的现代化。海关对资产的高效率清关对行动也很重要，以确保重要的物项能够以安排的方式得到部署和安置。将扩大和改善现有的跑道，以便应付较大型的运输机。同时，需要为行动开始前派出的人员建造房屋，改善设备和设施，以符合联合国的标准。

106. 混合行动的开办阶段将严重依赖军事支援部队，包括重型运输承运单位、工程单位和航空单位。除了将由联合国提供的战地防御储备外，部队和建制警察单位部署后必须能够自我维持。部队结构将纳入需要在部署后支助它的第二线后勤能力。考虑到高温和无处不在的严重风沙，部队派遣国和警察派遣国应确保它们的设备能够在当地条件下运作。

107. 将在法希尔设立综合行动总部，并在法希尔、尼亚拉和杰奈纳设立三个联合区总部。人员的部署将考虑到环境限制因素，包括供水问题。主要的后勤基地将设在尼亚拉。设想混合行动的大多数工作人员将住在荒地按照联合国安全和安保标准搭建的营地中。

108. 联合国将在混合行动在安全理事会获得授权后，立即开始战略部署储存的先期安置。按照部署通常的优先次序，在战略部署储存之后，将部署关键的工程设备，以便开始建造新的营地和扩大现有营址。将优先建造总部和后勤基地。

109. 要将这些设备部署到苏丹境内，将需要战略海运和空运，必要时还需要得到关于这类部署的短期合同的支持。可行时还将利用联苏特派团的空中资产，协助混合行动的部署。

110. 对混合行动进行成功的后勤支助需要对人力和物力资源给予巨大财政投资，以设立必要的设施和服务。此外，《达尔富尔和平协议》要求与各方协商，为设立解除武装、复员和重返社会方案的集合点提供当地警察中心/警察哨所和后勤支助。混合行动在集结区提供后勤支助的程度仍待确定，将涉及相应的经费和后勤问题。

111. 将在混合行动先期部署阶段的初期设立非盟-联合国行动和后勤联合工作队，以确定联合行动和后勤工作的细节，特别参照是否可能与联苏特派团和非苏特派团的现有设施和安排实现规模经济。

112. 最重要的是，在及时获得土地和水、适当房地的提供，以及海关对货物及时清关等方面，需要得到政府当局的充分合作。此外，全面支持将包括克服行政方面的各种限制，为行动提供便利，包括充分的行动自由和出入自由。联苏特派团/非苏特派团的经验多次表明，货物清关的过度拖延，以及通过政府各部的相关行政手续，可以对行动造成严重影响。

#### **D. 部队和人员的组建**

113. 根据亚的斯亚贝巴结论和非洲联盟和平与安全理事会 2006 年 11 月 30 日公报，将竭尽全力确保维和部队主要由非洲人组成。为此目的，将首先考虑非洲部队派遣国和警察派遣国的适当提议。但如果非洲部队派遣国/警察派遣国不能达到部队的要求，将考虑其他部队派遣国/警察派遣国的提议。非洲联盟和联合国在与苏丹政府进行适当协商后，将共同商定对部队派遣国/警察派遣国的最后选择。警察和部队的组建过程将遵循大会的规则和条例。

114. 将在非洲联盟同联合国进行适当协商后，按照联合国既定的甄选和征聘准则、标准和程序，通过同联合国签订合同，来聘用混合行动的文职人员。为工作的统一和效率起见，应按照联合国的规则、条例、政策、指令和行政指示，以及标准作业程序，包括但不限于涉及表现、行为和纪律的标准作业程序，管理部署到混合行动的所有联合国和非洲联盟人员。

#### **E. 所需经费和供资来源**

115. 根据 2006 年 11 月在阿布贾举行的非洲联盟和平与安全理事会第 66 次会议核准的亚的斯亚贝巴结论，假定联合国会员国将准备好审议秘书长提出的通过联合国财务细则和条例管理的联合国分摊预算来为达尔富尔混合行动提供经费的建议。为此目的，将建立有效的财务管理和监督机制。如果安全理事会决定根据本报告的设想和非洲联盟的要求设立混合行动，秘书长将毫不推延地向大会提交这方面的必要建议。

116. 为了成功地开展混合行动的启动工作，非洲联盟将需要解决合作伙伴捐助的用于达尔富尔的设备的所有权问题；联合国将根据请求提供技术和专业协助，以支助这些工作。非洲联盟必须确保各机制继续存在，以处理混合行动开办日期前发生的债务。此外，联合国和非洲联盟都将确保存在政治和法律上的坚定保障，以便向混合行动移交土地所有权和使用权。

## 七. 风险和挑战，包括区域因素

117. 非苏特派团继续和持久地开展行动对于执行非洲联盟和联合国商定的三阶段维和计划至关重要。因此，非苏特派团经费的不可预测性是一个很大风险，因为它可以致使非苏特派团无法继续开展行动。它还可以使计划不同阶段的执行工作出现间隔和拖延，降低联合国为非苏特派团提供支助的效力。有关部署非洲联盟-联合国混合行动的计划假定，联合国成功地按两个组织的规定，向非苏特派团提供了小规模 and 大规模支助，非苏特派团的能力得到大幅度增强。

118. 要在维和方面取得进展，就需要所有各方，包括苏丹政府，都坚决承诺遵守亚的斯亚贝巴框架，承认有效的维和行动是达尔富尔冲突解决办法的一个组成部分。没有有效的维和行动，人道主义和安全局势将会继续恶化，达尔富尔的不稳定就可能蔓延到整个区域。

119. 鉴于和平进程仍然面临许多挑战，在没有一个所有各方就范围扩大了《达尔富尔和平协议》达成的政治一致的情况下，部署混合行动有很大的风险。尽管苏丹政府和大多数未签署协议方都公开承诺谈判修订《达尔富尔和平协议》，但仍有一些未签署方提出了参加政治进程的先决条件，对可否接受非洲联盟调解组提出质疑。此外，正义与平等运动和救国阵线不承认协议是谈判的依据。

120. 另一个重大挑战仍然是未签署协议的团体四分五裂。这些团体的领导层在有关达尔富尔和平协议的谈判开始前实现团结一致，或至少统一它们的立场，不仅是非洲联盟-联合国调解组的工作取得成果，而且是实现自行维持的持久停火的必要条件。非苏特派团领导人目前为加强停火机制做出的努力取得成功的条件是所有各方切实积极参与。

121. 除了未签署协议团体四分五裂外，在冲突中出现了新的裂痕，使冲突变得更加复杂。近期发生的部族内和部族间交战进一步表明需要有一个全面的所有各方都参加的进程。

122. 达尔富尔冲突有区域因素，特别是它与苏丹和乍得之间的边界危机有关，因此，不能孤立看待这一冲突，而不考虑乍得。乍得和苏丹的双边关系正常化不仅是达尔富尔和平进程取得成功的必要条件，而且是乍得内部稳定的必要条件。应大力鼓励两国尊重对方的领土主权，执行现有的互不侵犯协议。应鼓励各主要区域行为体利用它们对一些反叛团体的影响力，支持和平解决冲突。

123. 维持和平要取得进展，还要应对重大的行动挑战。达尔富尔地域辽阔，即便有一支很大的部队，也无法在每个地方派驻足够的人。由于目前发生交战，领土的控制权掌握在不同的人手中，因此在达尔富尔的行动受到限制。此外，达尔富尔是一个干旱内陆地区，离河流湖泊有 1 000 多英里。由于这些地理状况以及缺乏基础设施，因此及时在达尔富尔部署大批维和人员会有重大的后勤挑战。

## 八. 意见和建议

124. 非洲联盟-联合国多学科工作队 2007 年 3 月在亚的斯亚贝巴进行了联合磋商，我本人和非洲联盟委员会主席 2007 年 4 月 16 日和 17 日在纽约主持了两个组织间的高级别磋商，本报告是这些磋商的结果。它代表了联合国和非洲联盟落实亚的斯亚贝巴结论和其后各项决定的决心。这些结论和决定是在假定有效开展维和行动的前景有助于有关各方建立信心并确保有一个安全环境来启动有意义的政治进程的基础上做出的。亚的斯亚贝巴结论在政治进程、停火和维和计划这三个要点是相互依存的基础上，提出了一个实现达尔富尔和平的全面性做法。要减轻达尔富尔目前的人道主义苦难，就要通过制订一个同时顾及恢复和经济发展问题的全面国际战略，在这三个方面取得进展。

125. 没有一个所有各方参加的政治进程，维和行动就无法协助恢复达尔富尔的安全。与此同时，如果有关各方不相信正在部署一支强大和不偏不倚的预防性维和部队来实现政治解决，就不会有持久的政治解决。虽然达尔富尔冲突引起重大安全问题，造成严重人道主义后果，但它实际上是一个政治问题，只能通过政治办法来解决。因此，联合国和非洲联盟呼吁有关各方按它们在《恩贾梅纳人道主义停火协议》、在阿布贾签署的有关议定书和《达尔富尔和平协议》有关规定中表示的同意，停止谋求军事解决办法，承诺履行它们做出的停火承诺。在动员国际社会支持谋求政治解决的同时，苏丹政府仍然负有保护民众和让所有公民一起决定国家未来的责任。

126. 联合国和非洲联盟还敦促安全理事会成员和区域利益攸关者大力支持萨利姆·艾哈迈德·萨利姆和扬·埃利亚松的联合调解工作，调解旨在推进一个包容各方的政治进程，帮助消除签署《达尔富尔和平协议》未解决的不满和不平，包括切实消除达尔富尔在政治和经济领域处于边缘的状态。在强有力的维和行动支持下，在达尔富尔持续开展政治进程将会通过支持达尔富尔人民实现和解、推选政治代表、参加公共行政和拥有更多的经济机会，帮助达尔富尔融入苏丹。联合国和非洲联盟相信，积极开展的政治进程还有助于苏丹政府建立国际社会对它的信任。联合国和非洲联盟的特使正按 2007 年 4 月 28 日在的黎波里举行的高级别会议的商定，起草一份详细的路线图，其中包括《达尔富尔和平协议》的执行情况、可能要谈判的事项和开展调解的构架。

127. 混合行动将是一个前所未有的行动，会给两个组织带来重大挑战，包括指挥的统一和一致。行动还要求苏丹政府和所有各方都表示同意并全面合作。行动能否成功主要取决于苏丹政府是否将混合行动，包括联合国的作用，视为达尔富尔冲突持久解决办法的一部分。因此，混合行动的任务规定必须表明，各方都同意混合行动在监测和支持《达尔富尔和平协议》和其后各项协议的执行工作方面发挥作用。

128. 行动的实施还要求立即通过组建和部署大规模支助，优先加强非苏特派团。联合国和非洲联盟赞扬非苏特派团及其实地工作人员在困难的情况下无所畏惧，执行特派团的重要任务。它们还敦促会员国迅速为联合国支助工作捐款，以扩大和加强非苏特派团，并根据预期部署混合行动的情况，协助寻找长期可行的办法来消除特派团财政危机。

129. 在我们着手执行这些计划时，应竭尽全力迅速改善达尔富尔的人道主义局势。联合国和非洲联盟确认苏丹政府签署了 2007 年 3 月 28 日同联合国发布的联合公报。立即执行该公报将会减轻人道主义行动的行政负担，便于两个组织开展工作，解除达尔富尔人民的困境。