



安全理事会

Distr.: General
28 July 2006
Chinese
Original: English

秘书长关于达尔富尔问题的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 1679 (2006) 号决议提交, 安理会在该决议中呼吁非洲联盟 (非盟) 和联合国就增强非洲联盟驻苏丹特派团 (非盟驻苏丹特派团) 执行《达尔富尔和平协议》安全安排所需的能力达成一致, 并请我在非洲联盟和联合国联合评估团返回后, 就联合国达尔富尔行动任务规定的所有相关方面向安理会提出建议。

2. 本报告除安全理事会第 1679 (2006) 号决议所要求提出的建议外, 还说明了《达尔富尔和平协议》的主要内容, 确定了这方面执行工作的优先事项; 明确指出在达尔富尔部署维持和平行动所涉及的一些主要风险和挑战; 阐明了联合国在增强非盟特派团保护平民与执行《达尔富尔和平协议》的能力方面可以向非盟驻苏丹特派团提供的支助; 就联合国达尔富尔行动的任务规定和特派团架构提出建议; 并详细说明拟议特派团的各个组成部分及其具体职能。

三. 背景

A. 冲突的历史

3. 在每月向安理会提交的达尔富尔问题报告中, 我详细说明了三年多来为祸该区域的暴力和破坏。这次冲突于 2003 年 2 月爆发时, 达尔富尔早已长期遭受因族裔、经济和政治问题以及对日益稀少的资源的争夺而更为恶化的局部地区暴力。2003 年初, 苏丹解放运动和苏丹解放军 (解运/解放军) 和正义与平等运动 (正义与平等运动) 多次发动袭击, 而政府则决定通过部署国家武装力量并动员地方民兵应对, 从而引发了一种全新的、耸人听闻的暴力行为。臭名昭彰的金戈威德民兵, 再加上民兵袭击以及狂轰滥炸, 导致许多村庄被夷为平地 and 烧毁, 女童和妇女遭到强奸, 儿童被绑架, 食物和水源遭到破坏。这给达尔富尔带来的是死亡、破坏和流离失所, 导致逾 200 000 平民伤亡, 200 多万平民流离失所、境遇凄惨, 另有数百万人的生计遭到破坏。



4. 达尔富尔境内存在的恐怖循环还危及区域和平与安全。武装集团屡次侵犯苏丹和乍得之间长达 1 000 公里的边境，造成喀土穆和恩贾梅纳之间的紧张关系升级。跨界暴力行为还导致更多的难民和境内流离失所者流入乍得和苏丹，加剧了该区域的人道主义危机。

B. 为应对冲突所作的努力

非洲联盟采取的行动

5. 数年来，非洲联盟为了寻求危机的解决办法，牵头开展了各种国际政治努力。该组织发起了苏丹和平会谈（亦称阿布贾会谈），会谈于 2004 年 7 月在亚的斯亚贝巴开始，后来移到阿布贾举行。会谈是在包括联合国在内的国际合作伙伴的支助和密切合作下进行的。

6. 这些努力最终导致于 2006 年 5 月 5 日签订《达尔富尔和平协议》。冲突各方均出席这些会谈，但只有政府代表团和解运/解放军明尼·米纳维派签订《协议》。非盟和平与安全理事会于 2006 年 5 月 15 日举行第 51 次会议，对《协议》表示赞成，但同时和解运/解放军阿卜杜勒·瓦希德·努尔派和哈利勒·易卜拉欣博士领导的正义与平等运动未签订《协议》表示遗憾，敦促它们在 2006 年 5 月 31 日之前签订《协议》，否则和平与安全理事会将考虑对这两个集团的领导人士和成员采取包括制裁在内的措施。

7. 为了鼓励非签字方签订《达尔富尔和平协议》而延长期限，并作出了外交努力，然而，正义与平等运动以及解运/解放军阿卜杜勒·瓦希德·努尔派依然未签订协议。6 月 7 日，这些集团的领导人与其他两个运动的领导人联合发表声明，重申拒绝接受《协议》，并呼吁签字方及其他行动者重新考虑其立场。不过，解放军阿卜杜勒·瓦希德·努尔派的一些成员以及正义与平等运动分裂出来的小集团签署一项承诺宣言，在宣言中表示支持《达尔富尔和平协议》，同意接受《协议》条款的约束，全面参与《协议》的执行工作。

8. 非洲联盟的各项政治举措与在达尔富尔大胆部署非盟部队，两者相辅相成。非盟驻苏特派团目前部署的人员中有 6 171 名军事人员和 1 560 名民警，但非洲联盟为了监测和观察缔约方遵守 2004 年 4 月 8 日《人道主义停火协定》的情况，首先部署了 60 名军事观察员和由 310 人组成的保护部队。由于达尔富尔的动荡局势升级，非洲联盟在 2004 年 10 月 20 日决定加强特派团的力量，将人员总数增加到 3 320 人，其中包括 2 341 名军事人员、815 名民警以及平民辅助人员。特派团大力扩大后的任务规定是，监测并观察《人道主义停火协定》的遵守情况，协助为人道主义援助的交付以及难民和境内流离失所者的回返建立安全环境。鉴于安全形势岌岌可危，针对平民的袭击持续不断，2005 年 4 月 28 日，非盟和平与安全理事会进一步增强非盟驻苏特派团部队，将其目前的核定兵力总人数增至 6 171 名军事人员和 1 560 名民警。

9. 在多次延长特派团的任务期限后，非盟和平与安全理事会第 46 次会议将任务期限进一步延长至 2006 年 9 月 30 日。2006 年 7 月 2 日，非洲联盟主席德尼·萨苏-恩格索在班珠尔举行的非洲联盟首脑会议上表示，非盟驻苏特派团将按照我的请求在年底之前继续执行其任务。非盟和平与安全理事会尚未正式核准主席就将非盟驻苏特派团的任务期限延长至今年年底所作的承诺。

10. 在 2006 年 1 月 12 日和 3 月 10 日举行的第 45 次和第 46 次会议上，和平与安全理事会表示支持，然后决定原则上支持从非盟驻苏特派团过渡到联合国达尔富尔行动。

11. 2006 年 5 月 5 日签订《达尔富尔和平协议》后，和平与安全理事会在 2006 年 5 月 15 日决定，鉴于《协议》已经签订，应采取具体步骤完成从非盟驻苏特派团向联合国维持和平行动的过渡。最近，和平与安全理事会 6 月 27 日的公报重申其 2006 年 3 月 10 日和 5 月 15 日的决定，即非盟驻苏特派团的任务期限在 2006 年 9 月 30 日之前结束，非盟驻苏特派团过渡为联合国维持和平行动。公报表示，如苏丹政府和联合国就向联合国行动过渡这一问题达成一致意见，理事会愿意进一步延长任务期限。

联合国行动

12. 与此同时，联合国和非政府组织在达尔富尔发起大规模人道主义行动，并针对令人发指的暴力行为造成越来越多的人流离失所这一情况，不断扩大其活动范围，以满足流离失所者的需求。尽管在接触弱势人口方面总是存在各种限制，资金也严重短缺，然而，在达尔富尔开展的人道主义行动仍然能够维持 250 多万深陷战乱的人们生活，向他们提供食物、保健、住所及其他必需品，从而遏制了对其生存构成的直接主要威胁，这是前所未有的。正在开展这项英勇工作的是来自 80 多个非政府组织、红十字会/红新月会以及 13 个联合国机构的 13 000 名人道主义工作人员，并由联合国从中开展总体协调。

13. 安全理事会不仅通过了第 1556(2004)号决议和第 1564(2004)号决议，还向达尔富尔派出人数可观的人权工作人员，监测并核实侵犯人权的情况，与包括警察和检察官在内的地方当局进行联络，监测审讯工作，向保护达尔富尔平民的工作提供协助。

14. 此外，苏丹政府和联合国于 2004 年 7 月 3 日签订联合公报(见 S/2004/635)，双方在公报中承诺采取具体行动，改善达尔富尔的安全局势和人道主义局势。联合公报建立了高级别联合执行机制，以追踪和评估事态发展，向各方报告进展情况。自 2004 年 9 月以来，联合国开发计划署(开发计划署)实施了一项重大法治方案，开展人权培训，并向酷刑、基于性别的暴力行为、及其他侵犯人权行为受害人提供正式和非正式的法律代理人，以此打击有罪不罚现象，促进该区域的长期和平与稳定。

15. 联合国除开展本身的活动外，还通过驻亚的斯亚贝巴的联合国援助小组以及在实地采取某些行动，向非盟驻苏特派团提供战略支助。这一工作直接促进了非洲联盟拟定和加强非盟驻苏特派团各项计划的工作。援助小组还协助联合国向非盟驻苏特派团的实地行动提供切实援助，其中包括派遣技术专家，向非盟驻苏特派团提供规划、后勤、通信和运输方面的援助。

16. 联合国还通过联合国苏丹特派团（联苏特派团）和其他设施，为政治解决冲突提供了大量支助，包括向非洲联盟的调解工作以及出席阿布贾会谈的参与方提供斡旋、实务专业知识和后勤支助。我将这项政治解决工作作为我个人和联合国的优先事项。

17. 联合国和非洲联盟依照非盟和平与安全理事会的有关公报以及安全理事会决议，为向苏丹派出联合评估团做好各种准备，以期明确加强非盟驻苏特派团涉及的各种需求，为过渡到一个多层面的联合国达尔富尔行动拟定计划。

18. 我请拉赫达尔·卜拉希米先生担任我的特使，从 2006 年 5 月 22 日至 25 日在主管维和行动助理秘书长赫迪·阿纳比陪同下前往喀土穆，商讨过渡工作以及评估团的部署。尽管政府官员不赞同过渡，但他们的确允许非洲联盟和联合国在喀土穆和达尔富尔开展一项联合技术评估。

19. 在主管维持和平行动副秘书长让-马里·盖埃诺和非洲联盟和平与安全专员赛义德·吉尼特的共同领导下，技术评估团从 6 月 9 日至 23 日在苏丹展开工作。除了四个多学科小组负责在整个达尔富尔地区收集信息外，副秘书长和专员还在喀土穆同奥马尔·巴希尔总统和政府官员举行广泛磋商，在达尔富尔与一系列利益有关者会面，并前往乍得与伊德里斯·代比总统会晤。

20. 评估团发现，苏丹人民对非盟驻苏特派团的表现以及联合国和平行动的必要性所持看法极端两极化。政府官员支持联合国和国际社会加强非盟驻苏特派团，但根据他们的评估，局势正在改善，因此对从非洲联盟向联合国行动过渡的必要性表示质疑。另一方面，境内流离失所者营、民间社会团体和一些政治党派的代表对非盟驻苏特派团所提供保护的实效表达了严重疑虑，要求尽早过渡到联合国行动。乍得总统赞同这一立场。但各方同时一致认为，必须继续联合国在达尔富尔的人道主义和恢复活动。6 月 22 日，将这些以及其他调查结果递交奥马尔·巴希尔总统，但他强烈重申，他本人和他所领导的政府不接受从非盟驻苏特派团向联合国行动过渡这一可能性。

21. 联合评估的调查结果和初步建议是本报告的依据，而且基于以下认识：《协议》为加强非盟驻苏特派团以及向联合国行动过渡的任何提议提供了框架。

三. 《达尔富尔和平协议》

A. 协议的主要内容

22. 《达尔富尔和平协议》主要包括 4 个实质性章节：权力分享、财富分享、全面停火和安全安排、达尔富尔-达尔富尔对话和协商。协议设想，非洲联盟驻苏丹特派团同其他各方，在联合国和广泛的国际社会的协助下，将执行协议。

权力分享

23. 在权力分享方面，各方商定了联邦政府制度，成立一个达尔富尔地区过渡管理局，管辖达尔富尔三个州。各方还同意在 2010 年 7 月之前，举行全民投票，确定达尔富尔今后的地位，即设立达尔富尔区，或保留三个州。达尔富尔北方边界将返回到 1956 年 1 月 1 日的状态，由一个临时技术组负责划界。协议还列出了准备分配给各个运动提名人员的政府各级职位。例如，各方同意设立一个主席高级助理职位，在主席团中为第四把手；还设立一个达尔富尔地区过渡管理局局长，由各个运动提名人选。《协议》把国民议会 360 个席位中的 12 席，达尔富尔 3 个州立法机构 73 个席位中的 21 个席位，以及其中一个州的州长职位和两个副州长（其他两个州）职位分配给各个运动。《协议》还呼吁采取措施，解决达尔富尔人在全国民政机构、武装部队和警察中的任职人数问题。

财富分享

24. 关于财富分享，各方商定，《全面和平协定》成立的财政和金融分配监测委员会将确定把供资从喀土穆转到达尔富尔各州的模式。各方还同意设立一个达尔富尔重建和发展基金，由政府于 2006 年拨出 3 亿美元，2007 年和 2008 年不少于 2 亿美元。政府保证首先向一笔赔偿基金拨出 3 000 万美元，解决受冲突影响的人们提出的索赔问题。

25. 《协议》规定组成一个联合评价团，确定冲突后经济复兴、发展和消除贫穷方面的需求，为《协议》签署后三个月内召开的捐助者会议进行筹备。各方还同意成立三个州土地问题委员会，解决有关土地使用管理和自然资源发展问题；成立一个达尔富尔恢复和安置委员会，解决流离失所者和受战争影响人员的需求，包括他们返回家园和提供基本服务。

停火和安全安排

26. 关于安全安排，各方同意加强目前的停火监督和核查机制。《协议》详细列出了加强境内流离失所者安全和人道主义供应路线安全的措施，包括在境内流离失所者营地周围建立非军事区和缓冲区，把当地各方部队隔离开来。

27. 各方同意，政府将提交和执行一项消除和解除金戈威德民兵的武装计划，同时各个运动将在集结地点得到非军事给养。关于解除武装、复员和重返社会（复

员方案), 各个运动的一些军事人员将归入苏丹安全机构, 其他人员将获得社会经济帮助, 重作平民。《协议》成立了达尔富尔安全安排执行委员会, 协调所有安全规定的执行。

达尔富尔-达尔富尔对话和协商

28. 最后, 各方同意在非洲联盟领导下, 同国际合作伙伴合作, 召开达尔富尔-达尔富尔对话和协商, 以促进和解, 使更多方面参与达尔富尔和平进程。各方商定, 筹备委员会中将包括政府、各个运动、民间社会组织、部落领导人、联合国、欧洲联盟和阿拉伯国家联盟的代表, 由非洲联盟主持。委员会负责拟订达尔富尔-达尔富尔对话和协商的议程, 物色大约 800 至 1 000 名参与人员, 确定地点和供资模式。达尔富尔-达尔富尔对话和协商是在透明和公平论坛上解决问题的最佳机会, 是扩大和推进和平进程的关键手段。

B. 立即采取行动所涉问题

29. 在过渡期间, 非盟驻苏特派团需要立即予以加强, 使它能够监督和推动《协议》的执行, 责成各方对自身的行为负责。《协议》中的安全规定为非盟特派团规定了多种多样的新的艰难任务: 在境内流离失所者营地周围建立非军事区, 并进行巡逻; 建立缓冲区, 并进行巡逻; 在人道主义供应路线和牧民迁徙路线上进行巡逻; 迅速调查和报告违反停火事件; 在境内流离失所者营地和民事管制地区部署人员; 监督这些营地内的安全情况; 保护妇女和儿童; 向社区警察提供培训能力建设。

30. 还呼吁非洲联盟发挥中心作用, 以筹备委员会主席的身份, 履行其确定达尔富尔-达尔富尔对话和协商参与人员、地点和供资模式的义务, 建立达尔富尔-达尔富尔对话和协商进程。为履行《达尔富尔和平协议》规定的义务, 非洲联盟成立了一个达尔富尔和平协议执行组, 但资金仍旧不足。

31. 与此同时, 《协议》呼吁联合国参加达尔富尔-达尔富尔对话和协商筹备委员会, 同非洲联盟一道设立秘书处, 向对话提供后勤支助。

32. 《达尔富尔和平协议》还要求联合国同非洲联盟和世界银行一道领导联合评价团, 找出达尔富尔三个州冲突后经济复苏和发展的需求。《协议》还要求联合国参加达尔富尔恢复和安置委员会, 具体解决流离失所者的特殊需求问题。

33. 《协议》进一步呼吁联合国参加停火委员会、人道主义促进和监测联合股、及后勤协调委员会, 监督和协调向各个运动提供非军事后勤给养工作。

34. 为履行这些义务, 在这一关键时期协助非洲联盟, 联合国系统在苏丹的办事机构成立了一个相应的工作组, 同非洲联盟密切协调。然而, 联合国工作组也缺少资源, 无法发挥《协议》规定的作用, 向非盟驻苏特派团提供持续的援助。

四. 风险和挑战, 包括区域方面的考虑

35. 各个派别同政府在执行《达尔富尔和平协议》方面组成了新的联盟, 这又使当地本来已经十分复杂的安全局势更加复杂。反对《协议》的达尔富尔反叛分子组成了一个新的联盟, 救国阵线, 他们声称领导了 2006 年 7 月 3 日对科尔多凡北部政府阵地的攻击, 把冲突扩大到了达尔富尔东部边界之外。还有情况表明, 苏丹解放运动和苏丹解放军明尼·米纳维派得到苏丹武装部队的支持, 正在对没有签署《协议》的各方其控制的村庄发动大规模军事行动, 造成更多的大规模流离失所, 深受其害。

36. 没有签署《协议》的各方越来越多地认为, 非洲联盟苏丹特派团出于各种原因, 无法执行这项《协议》。反叛集团 G19 一些成员不支持《协议》, 他们认为非盟驻苏特派团可能没有抵抗苏丹解放运动和苏丹解放军明尼·米纳维派的军事行动, 甚至威胁攻击非盟特派团。在这种情况下, 《和平协议》在达尔富尔可能成为断层线。应尽一切努力逆转这一趋势, 大力鼓励非签署方签署《协议》, 毫无例外地让实施暴力者承担责任, 同所有关键的利益有关者对话, 为向达尔富尔-达尔富尔对话和协商做好准备。

37. 《协议》的执行面临其他若干严重挑战。将需要各方及其国际伙伴作出巨大努力, 设立《协议》中呼吁的宏大复杂的机制网络, 包括在安全地区。非盟驻苏特派团尤其要迅速得到加强, 使其能够发挥《协议》规定的作用。如果要履行《协议》规定的时间安排(其中几个时限已过), 则需要各方作出充分的承诺, 采取有效的行动。将需要国际社会给予相当多的支持。《协议》带来的转瞬即逝的机会可能很小, 如果不作出更大努力有效执行, 便可能失去机会。

38. 在迎接这些政治和安全挑战的同时, 达尔富尔成千上万名受战争影响的平民将继续需要维持生命的人道主义援助, 至少要到 2007 年年底。除非达尔富尔的安全条件有所改善, 否则生活就不可能恢复原状。

39. 还必须充分考虑到同乍得接壤地区, 以及整个地区的紧张局势。乍得反叛分子在达尔富尔几乎公开存在, 战斗人员和武器来回跨越边界《2006 年 2 月 8 日解决乍得共和国与苏丹共和国之间争端的黎波里协定》(见 S/2006/103) 执行缓慢, 这些都严重威胁着达尔富尔冲突的解决。

五. 联合国支持非盟驻苏特派团

40. 在这种环境下, 确保平民得到保护, 人权得到尊重, 《达尔富尔和平协议》和平协定成功执行, 显然是当下面临的巨大挑战, 需要开展大规模、多方面的协调努力, 需要有整个国际社会的参与。实现这些目标的当务之急应该是加强非盟驻苏特派团, 确保特派团拥有保护平民和境内流离失所者、创造有利环境让人们能够开始返回家园、扩大执行《协议》可能取得的初步成果的所有能力和资源。

41. 尽管非洲联盟和合作伙伴继续努力改善特派团，特派团在开展维持和平行动方面仍面临若干巨大难题。除了各方阻碍他们的活动之外，其中包括政府实行严格的宵禁和其他限制，一些反叛集团开展公开敌对活动，非盟驻苏丹特派团还面临重大挑战，如机动性、通信能力、宣传能力不足，指挥和控制艰难，缺少固定和可预测的供资。

42. 为帮助非盟驻苏丹特派团更好地迎接其中一些挑战，联合国可以在联合国-非洲联盟联合评估团确定和商定的若干优先领域提供直接、重要的支助。这些领域包括指挥和管制；通讯；提高机动能力；工程；培训；寻找水源和供水；资源和行政管理；公共信息。支助中的一些部分可以在短期内提供。另一些目标较长远，需要更多的大量资源来实现，也需要安全理事会和大会的授权。此外，提议的所有方面都需要同非洲联盟密切协商，同特派团合作伙伴充分协调来敲定和执行。

43. 同双边合作伙伴的投入相协调提供的短期援助，可以着重目前设立和发展综合指挥管制的工作，这将使得非盟驻苏丹特派团能够进一步提高行动、信息管理和规划效益，加强协调，并且使特派团同其后勤支助一体化。这可以在联合国苏丹特派团的基础上，向非盟驻苏丹特派团提供文职和军事人员来实现，以便着手成立协调良好的联合行动中心、特派团联合分析小组、联合后勤中心和空中业务中心。

44. 还可以向停火委员会秘书处提供支持和参谋来提供援助。还可以向非盟驻苏丹特派团提供预算和行政管理方面的顾问，在这些方面提供实际的援助。

45. 还可以通过联合国苏丹特派团，部署通信和信息技术专家，调动现有的通讯资产，提供更有效的通讯网络。

46. 也可以在公共信息领域向非盟驻苏丹特派团提供极为重要的短期支助，尤其是在宣传和推动达尔富尔-达尔富尔对话和协商方面。

47. 以上大部分行动都可以相对较快地开展，也不涉及重大的资源问题，联合国还可以开展一系列资源密集、影响突出的活动，可以给非盟在达尔富尔的行动带来重大、更持久的积极影响，详情如下。

48. 在通讯领域，联合国可以扩大非盟驻苏丹特派团现有的网络，增加特派团机动通讯能力，设立甚高频和超高频机动无线电台，再提供 200 台便携式无线电台，加强区域总部内的日常通讯；在法希尔非盟驻苏丹特派团总部设立大型电话交换台，在每个区域总部设立无线局域网，便利收发地方网络邮件，包括为总部、区域总部和配有因特网的分驻所提供电邮设施。

49. 另外一个关键的步骤可以是对达尔富尔的水源进行勘察，包括水文勘察，及初步订约承包开凿井眼。这是解决最为关键的支助问题的重大步骤。

50. 还可以向非盟驻苏特派团提供工程和专门的后勤支助。按照联合国的标准和条例,这些可以协助扩大和加强特派团的基础设施和业务,协助设立三个区总部,设立计划中的 18 个新的连营地、机场和直升机场的开发。

51. 还可以组建综合的地面机动能力,大幅度加强非盟驻苏特派团快速响应能力。其中包括大量的装甲运兵车、重型多功能车辆、救护车和救险车,一些有关的管理结构和支助能力。

52. 还可以提供大量支助,加强非盟驻苏特派团的威慑、预警和兵力投射;例如,可以提供更多的空中资产,由上面提到的空中业务中心管理,重点是增加战术飞行时间。有效地利用专门用于战术兵力投射的关键增强战斗力的手段,将为可信、有效的迅速响应能力提供平台。小型固定翼飞机也可以为部队提供侦查能力。

53. 同非盟驻苏特派团派兵国和非盟驻苏特派团合作伙伴协助,还可以按照联合国的标准提供部署前训练加强材料,让新的部队了解非盟驻苏特派团扩大的任务,同时协助今后可能过渡为联合国行动的过程,但须按规定进行进一步的协商。还可以提供辅助上岗培训和在岗培训,包括解除武装、复员和重返社会方案培训,和新的前方联合特派团总部人员的培训。

54. 关于非盟驻苏特派团民警的组成,联合国可以提供直接、短期、切实的援助,向警察派遣国派出联合国非洲联盟联合甄选援助小组,以及在当地提供亲身教导和培训。

55. 还可提供更广泛的公共信息援助,协助非盟驻苏特派团努力巩固和加强对《协议》的支持,帮助为达尔富尔-达尔富尔对话和协商争取支持和理解。帮助的形式是开展活动,宣传《达尔富尔和平协议》,包括在达尔富尔为在当地同民间社会打交道的联合国和非盟驻苏特派团工作人员开办初步的区域讲习班,让这些工作人员掌握知识和材料,有效地向他们见到的民间社会代表宣讲《协议》。其他活动可以包括提供一些同地方人民交往的民政能力,公共信息专家,更多的人权顾问,性别问题及艾滋病毒/艾滋病专家和其他人员。

56. 应该设立一个机制,同国际合作伙伴宣传《协议》的活动协调起来,避免工作重复,加强定向宣传工作。

57. 除开展行动支持非盟驻苏特派团之外,联合国发挥有效积极作用,支持《协议》的执行,也极为重要。这将需要给非盟驻苏特派团投入新的能力,首先全力协助非洲联盟协调和监测《协议》的执行情况;为达尔富尔-达尔富尔对话和协商进行筹备、负责举办和配备工作人员;向各方提供培训和能力支持,使其能够设立各种机构,并配备人员,作为《协议》的核心部分。非洲联盟和联合国同时还应毫不拖延地开始商谈执行拟议支助的各个方面,包括非盟驻苏特派团新的行动构想。

58. 这一支助计划中设想的措施将直接关系到非盟驻苏丹特派团面临的许多主要挑战。执行这一提议将需要联合国采取空前的行动，需要安全理事会给予明确的授权，需要大会开展后续行动，以及会员国给予充分支持。

59. 为了推动当前的提议和需要更多资源的提议，支持非盟驻苏丹特派团，应在法希尔设立一个多学科的国际苏丹特派团办事处，并扩大和加强设在达尔富尔的联合国苏丹特派团外地办事处，由其向多部门办事处提供支持。除了支助非盟驻苏丹特派团之外，这一区域办事处还将负责履行联合国苏丹特派团现有的职责，制定联合国在该区域今后活动的计划。向这些办事处增派的大部分工作人员将完全用于支持非盟驻苏丹特派团的业务，直至过渡阶段开始。这些文职和军事支助人员将完全由联合国管理，并向联合国负责。

60. 国际社会利用所有途径，通过加强非盟驻苏丹特派团和执行《达尔富尔和平协议》来改善当地治安局势，但也必须继续按照所需水平开展目前大规模的人道主义行动，在短期和中期内为达尔富尔成千上万人提供生活必需品。这将需要国际社会继续给予相当大的支持，确保人道主义活动得到足够的资金。随着安全情况恶化，人道主义人员越来越多地成为直接攻击对象，还需要国际支持，让各方给予充分合作，确保人道主义人员能够充分和不受阻碍地接触需要援助的人群。

六. 提议的联合国在达尔富尔的和平支助行动

A. 任务

61. 根据安全理事会有关决议和非洲联盟和平与安全理事会决定的设想，但须征得苏丹政府同意和《达尔富尔和平协议》各签署方的赞同，我建议从 2007 年 1 月 1 日起将整合后的联合国苏丹特派团扩大至达尔富尔地区。特派团仍将把保护平民列为其持续不变的优先事项，并为此目的而与民族团结政府和其他关键行动者紧密合作。

62. 特派团将本着协助苏丹人民实现全国和平与发展这一最高宗旨促进并支持各方为履行《达尔富尔和平协议》做出努力。特派团将要完成的主要任务中有许多任务是对苏丹特派团目前承担的协助执行《全面和平协定》的任务的补充，并已经安全理事会第 1590 (2005) 号决议所确认，包括如下主要支柱部分：

支持和平进程和斡旋工作

- 支持履行《达尔富尔和平协议》，在这方面尤其要与非洲联盟进行合作并支持其努力；
- 与其他国际行动者协调，参与并支持《达尔富尔和平协议》所设主要机构，包括向这些机构提供技术援助和后勤支助以协助它们履行自己的任务；

- 促进“达尔富尔-达尔富尔对话和协商”的筹备和举办工作，实施斡旋工作，并协助《达尔富尔和平协议》各方做出努力，确保和平进程具有包容性；
- 同非洲联盟、《达尔富尔和平协议》各方及其他主要利益攸关方密切合作，拟订并执行达尔富尔地区和解战略和倡议；
- 与非洲联盟协调，采用对公众进行有效的宣传活动的方式，协助促进对和平进程和对联苏特派团作用的正确理解；
- 与其他国际行动者合作，协助各方就《达尔富尔和平协议》所规定的全民投票展开筹备和举办工作。

法治、施政和人权

- 协助所有利益攸关方和地方政府当局，尤其要协助他们以公平的方式向各州转移来自国家政府的资源，履行重建计划及有关土地使用和赔偿问题的协定；
- 在改革、重组、机构发展、对警察及各个运动的警察联络官和社区警察进行训练和能力建设中同国家警察一起工作，协调双边和多边援助方案，通过监测、双方在同一地区驻扎，以及联合巡逻等方式监测他们的工作业绩；
- 同联合国其他行动者合作，协助所有利益攸关方充分利用妇女的能力，让她们参与和平进程，包括实施政治代表制、经济赋权和保护她们免遭基于性别的暴力行为的侵害；
- 与其他联合国机构、各基金和方案机构及非政府组织密切合作，协助所有利益攸关方促进法治，包括支持加强独立司法和专业惩戒制度，消除有罪不罚的现象，保护所有苏丹人的人权；
- 与其他联合国机构、有关组织和非政府组织紧密合作，确保在达尔富尔有足够的人权机构、保护能力和专门知识，以支持为保护并促进苏丹的人权所做的努力，包括在达尔富尔进行人权监测；加强国家能力以确保追究在达尔富尔所犯罪行的责任，以及协调国际社会为保护人权所做的努力，要特别重视包括境内流离失所者、回返难民、妇女及儿童在内的弱势群体。

人道主义援助、复原和重返社会

- 支助国际人道主义援助的协调工作；
- 协调国际社会为保护平民所做的努力，要特别重视包括境内流离失所者、回返难民、妇女及儿童在内的弱势群体；

- 协助所有利益攸关方调集资源，实施前战斗人员的重返社会——经济生活计划；
- 协助实施计划并调集资源，使流离失所者在其原来的社区和行业重返社会——经济生活；
- 帮助设立金融机制，以调集并管理国际社会为联合评估团确定的复原和发展需要提供的援助。

安全和实物保护

- 承担《达尔富尔和平协议》安全安排这一章赋予非盟驻苏特派团的所有责任，从非洲联盟把权力移交给联合国这一刻起这些责任仍然未了；
- 通过包括积极提供安保，在非军事区和缓冲区巡逻，在境内流离失所者集中地区及沿关键移徙路线，以及其他重要地点部署警察(包括建制警察部队)等方式，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条款的实施情况；
- 在联合国存在的能力范围内采取一切必要行动保护处于紧迫威胁之中的平民，以强劲有力行动，包括以先发制人的行动阻遏潜在的破坏者；
- 与其他联合国机构、各基金和方案机构及非政府组织密切合作，协助设立《达尔富尔和平协议》提出的解除武装、复员和重返社会方案，并积极参与解除武装工作；
- 确保联合国人员的安全和行动自由，并向其合作伙伴提供这方面工作的便利。

B. 特派团结构

63. 目前，联苏特派团的一些组成部分早已根据第 1590 (2005) 号决议在达尔富尔开始开展活动。这些活动涉及人权、保护、法治、民政、人道主义联络和特派团支助，此外还有秘书长特别代表履行的斡旋功能。还有一些军事人员和警察联络人员正与非盟驻苏特派团一起工作。联合国在该地区的存在将根据扩大多层面行动的提议得到大幅度的扩充。

64. 要使联苏特派团在达尔富尔进行大幅度扩充就需要相应地加强特派团的管理能力。尽管秘书长特别代表仍将担任特派团的总负责人，但鉴于联苏特派团目前面临的责任范围太广，必须把特派团在达尔富尔活动和行动的管理权下放到达尔富尔地区。在该地区维持高级别的政治接触至关重要，而达尔富尔目前存在的不安全状况也需要在分秒必争的形势下采取高级别的决策行动，这些都要求在达尔富尔维持一个专门的高级管理层。

65. 因此，联苏特派团在达尔富尔的管理工作将是负责达尔富尔问题的秘书长高级副特别代表的责任。这位官员在一组高级工作人员的支助下将以法希尔作为基地展开工作，通过秘书长特别代表就所有重要政治问题提交报告。为做到统一指挥和管制，提议的联合国行动的各个组成部分将通过高级副特别代表提交报告，同时使各自在喀土穆的单位了解重大事态发展。在达尔富尔的高级管理层与联苏特派团其他部分之间的关系细节尚待厘定，以使联合国在达尔富尔的存在实现最大限度的效益，并产生全面积极影响。高级副特别代表将得到一位达尔富尔地区指挥官和一位达尔富尔警察副专员的协助，他们也将以驻扎在法希尔的达尔富尔特派团总部为基地。达尔富尔地区指挥官和达尔富尔警察副专员在业务上接受高级副特别代表的领导，同时分别接受联苏特派团部队指挥官和警察专员的一般性业务节制。

66. 对联苏特派团在达尔富尔活动的行政管理权也将在联合国规则和条例许可的范围内尽可能下放。这将是克服部署工作所面临的巨大障碍，便于在该地区提供迅速行政支助而采取的一个重要步骤。

67. 特派团各个不同的组成部分将尽可能驻扎同一地点，这就需要特派团发挥强有力的协调功能。为此目的，将在扩大后的联苏特派团的军事和警察部分与早已存在的人道主义机构之间建立一个定位明确的联络和协调机制。为便于快速交流信息，及时应对危机，并促进对彼此任务和结构的了解，联合国将在每个区部署军事民事联络官、民警联络官和民政民事协调官。军事民事联络官和民警联络官将仍然列于其各自的指挥系统内，民政民事协调官则将归入秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员支柱部门的人道主义——复原联络股，在地区总部和每一个区办公室都将设立一个民事-军事-警察联络部分，里面的官员将部署在同一个地点，协调发挥联络职能。

C. 组成部分

1. 支持和平进程和民政事务

68. 作为当前优先事项并与非洲联盟协调，联苏特派团将利用达尔富尔各社会团体已积累的知识来寻求支持和吸收人们广泛参与达尔富尔-达尔富尔对话和协商进程。这将包括向各参与对话进程的主要社会团体提供定向的能力建设和支持。这些活动将借鉴以往民政事务方面的举措，包括为支持《达尔富尔和平协议》和达尔富尔-达尔富尔对话和协商所举行的讲习班和会议。

69. 联苏特派团一直在执行旨在调动传统的冲突解决机制的建立信任的措施和方案，与此同时，它将加强与各利益攸关方的联络，重点放在新的社会团体和少数群体上，并包括妇女、青年团体和境内流离失所者代表。此外，联苏特派团将向达尔富尔-达尔富尔对话和协商支持架构，包括筹备委员会、秘书处和专家组提供技术援助。

70. 从中期看，联苏特派团将监督执行《协议》，尤其是达尔富尔一级的权力和财富分享，并为此提供斡旋支持。赔偿和恢复原状将作为突出问题加以解决，而且对话和协商结果将对它们产生直接影响。从长期看，联苏特派团的战略将确保精简和解举措，并实现恢复和发展方面的红利。

2. 安全-军事方面

71. 联合国在达尔富尔军事行动的主要目的是建立一个稳定和safe的环境，以保护平民并支持执行《达尔富尔和平协议》。一开始，这些安全行动的侧重点将是向脆弱人口提供安全。

72. 军事部队将有必要提供区域和道路的安全。崎岖不平的地形和缺乏道路基础设施，尤其是在雨季，将需要一支配备着高度机动性地面车辆及强有力空中组成部分的部队。这支部队还有必要保护联合国工作人员、装置和财产，包括后勤供应点和转运中的供应物资。

73. 该部队在保护平民的同时将执行《和平协议》的具体安全规定。非盟驻苏特派团已完成了一些任务，但毫无疑问，许多任务仍有待完成。联合国将通过巡视重新部署和缓冲区，继续核查并确保各方部队之间的有效隔离；核查远程武器的存放情况；通过停火委员会和联合委员会监测、调查、报告并解决违反《协议》的情况；监测达尔富尔和乍得之间的边界；并支持复员方案进程。这些任务的规模和复杂性将需要一支大规模的部队，以及有效行动所需的强有力的指挥、控制和通讯系统。

74. 联合国军事部队必须能够随时积极打击破坏者，包括采取先发制人的行动。任务规定应允许该部队完全自由调动，并授权在需要时采取强劲有力行动。因此，各部队将掌握监督和侦察能力；指导行动的评估能力；以及空中和地面的反应部队，有充足的军事实力威慑并打败破坏者。为了应对安全局势方面的不利事态发展，也需要有预备队。

75. 联合国特派团还将在部署和维持一支庞大部队，以及在缓解其对环境影响方面遇到前所未有的后勤挑战。为了促进这支部队早日部署，需要一些重要的促成者。如果会员国打算以先进能力来提供协助的话，某些军事后勤组成部分可以增进这种支持，例如战略运输和地面重型运输。根据《和平协议》，为协调对各个运动的非战斗性后勤支助，也将需要这支部队。

76. 根据这一评估，进一步扩展了行动的军事概念以执行三个互为补充的核心功能：保护、联络与监测、核查。

77. 虽然该部队的所有单位都将在保护中发挥某种作用，但保护单位的核心将是机动步兵营框架。一个优先事项将是保障境内流离失所者营地周围地区、人道主

义用品供应路线和牧民迁徙路线的安全。另一个优先事项将是逐步扩大已扩展的安全地区，为恢复正常社区生活创造有利条件。

78. 地面上连一级行动是实现稳定的早期效应的关键。步兵连应执行积极的巡逻方案，为扩大巡逻范围应采用高机动性巡逻车辆，但在城镇和村庄周围，则应采用步兵巡逻以打消当地人口疑虑。在非常危险的地区，为保护部队将有必要使用装甲运兵车，但在其他地区，为恢复信心，有必要采用低调的巡逻技术。夜间的巡逻尤为重要，将采用基本的夜间巡逻技术，并辅之以夜视装备。军事航空单位的空中机动巡逻还可以迅速将步兵投放到更远区域，以增进安全。但这支部队不能部署到所有地区，安全差距以及随之产生的当地居民危险是不可避免存在的。

79. 营一级部队将长期构成快速反应部队，以便对破坏者的活动作出强劲有力反击。反应部队也将在各级保持戒备状态。这支部队将按装甲运兵车或高机动性车辆，或按军事航空单位的方式部署，这将视形势变化的需要而定。只要部署了供指挥和控制之用的强有力的通讯系统，可用固定翼飞机和直升机的空中监视来引导反应部队的行动。

80. 维和部队必须与包括政府在内的各个阶层所有利益攸关者保持密切联系，以便进行调停，建立信心和收集情报。由于并非所有党派目前都签署了《达尔富尔和平协议》，这一点特别重要。军事联系能力将由专职联络官构成，他们将与各个党派、部落领导人、地方当局和社区保持密切联系。评估团还得出结论，将需要过硬的联络能力来维护与联合国警察的密切工作关系，并与人道主义援助团体进行谨慎协调，从而确保行动的协同增效作用。联络官还将部署在乍得，以便在边界区域的联合国各机构和乍得当局之间进行协调。

81. 除保护之外，联合国将继续监测和核查《和平协议》的安全规定。该部队的所有单位都将发挥某种作用，但这一能力的核心职能将主要由空中侦察飞机、各区的地面侦察连和联合国军事观察员提供。这些成员单位将监测与核查《协议》的遵守情况，追踪武装民兵的活动和其他武装反对团体。侦察连和联合国军事观察员将监测和报告不断变化的安全局势。他们的报告将提请指挥员注意潜在危险，以此来指挥步兵营的巡逻活动。

82. 联合国与非洲联盟进行的联合评估确认，联合国在达尔富尔部队的规模取决于一些相互抵触的因素。一方面，保护平民、执行《和平协议》、覆盖广大地理区域和能够制止破坏者的需求都要求扩大部队规模。另一方面，部署和维持一支庞大部队将遇到的挑战及其对环境的影响制约着部队规模，并建议更多使用空中和地面的机动性。认知也是一个关键因素。对“占领部队”的担忧意味着采取规模比较小的行动，但公众对保护的期望倒有助于派遣一支大部队的设想。

83. 正如上文所指出的那样，评估团最终得出结论，保护部队的规模和确保遵守《达尔富尔和平协议》的需要要求派遣一支规模较大、灵活和强劲有力的军队。

关键行动需求被界定为提供广泛区域覆盖所需的部队高密度；可迅速移动以回应不断变化的危机的高机动性；可以侦破并打败破坏者的强大军事实力。详细评估执行任务所需的部队是提交安全理事会的三项可信和可持续的军事选项的起点。这三个选项的不同之处在于机动性、部队密集度和风险程度，部队密集度和联合国工作人员可以接受的风险，以及该部队完成任务的能力。

84. **第一选项**的依据是恰恰是联合国开展的“执行任务所需的部队”的评估。它要求建立一支约 17 300 人的部队，由 14 个步兵营组成，一支由两个特种兵连构成的分辖后备队，3 架固定翼侦察机、多达 8 架的用于战术侦察和武装威慑的直升机、18 架军用通用直升机。将部署多达 200 名的联络官和 300 名联合国军事观察员，以及使能能力，它包括军事工程师、医疗、通讯、运输和后勤能力。每个旅将由多达五个步兵营（总共 14 个营）、一个侦察连（总共 3 个连）、一个快速反应步兵连和一个后备步兵连组成（共 6 个）。这支军事力量体现了关键业务能力的最佳平衡，并很有可能成为确保安全环境和最终恢复正常的最快途径。

85. **第二选项**有别于第一选项的地方是步兵营和军用直升机的数量。它是一支约 18 600 人的部队，只配备了 4 架侦察机和 9 架军用直升机。这一选项多设了两个步兵营，以弥补空中快速反应弱一些的情况。一个比较小的空中力量单位需要集中调遣，降低了灵活性和反应速度。部队因此不能在空中对多个事件作出反应，降低了其威慑破坏者的能力，从而延缓恢复正常与和平。对部署和维持来说，它是最具挑战性的选项。

86. **第三选项**有别于第一选项的地方是减少了步兵营的数量（共 11 个步兵营），但多配备六架直升机和另外三个快速反应连。这支部队约由 15 300 官兵组成。这一选项非常依赖快速反应部队及通过空投部队来满足行动需要，同时却牺牲了某些安全存在。如果得不到这些高度机动性的资产的话，将需要更多步兵营。由于部署的部队比较少，它在保护平民方面的风险比较高。它也使该部队在行动过程中更受天气制约。与其他两个选项相比，其部署将略快一些，维持也容易一些。

87. 所有这三个选项都将需要另外一个步兵营的临时激增能力，经安理会授权，它将成为联合国在达尔富尔多层面行动的一个重要单位，以便在《和平协议》所规定的达尔富尔-达尔富尔对话和协商期间提供协助。最后，达尔富尔局势有可能在联合国过渡期后发生恶化，还应该就某种增强快速部署能力预作安排，即至少另加一个营的“超视距部队”，这需要在任务规定批准时由安理会授权，以便在困难或极端境况下加强特派团。

3. 安全：政策方面

88. 将联合国维持和平行动扩大到达尔富尔将需要设立配备了充分资源的警察组成部分，并作出果断的任务规定，以提供强劲有力和值得信赖的驻警，并尽可能减少当前非盟驻苏特派团民警行动遇到的困难。如果安全理事会的任务规定在

这一方面作出具体授权，联合国警察组成部分将更为有效地承担起其基本职能，精心协调达尔富尔执法方面的长期发展变革。

89. 联合国警察组成部分的行动概念要求加强在三个广泛领域的活动：与民族团结政府和其他党派在达尔富尔的执法能力改革、改组和重建方面开展协作，侧重点尤其要放在维持流离失所者营的社区治安上；对所有警察机构提供业务支持和援助以弥补能力空缺；并与联合国多层面行动的军事组成部分进行密切协调，保护平民并确保开展人道主义行动的安全环境。

90. 改革、改组和重建当地的警察能力将历经漫长道路才能在整个达尔富尔促使人们全面接受国家执法机构，在受各个运动控制的区域和境内流离失所者营中就更是如此。联合国警察要求各个党派予以支持，以便进行切实的改革，并帮助建立符合国际民主标准的执法机构。

91. 联合国将初步要求部署多达 3 300 名警察，以及 16 个建制警察部队。这将在覆盖着约 80% 人口的 100 多个地点部署的最低选项。为联合国行动征聘如此众多的警察人员将构成一项挑战，并促成原曾设想的进程，大量非盟驻苏特派团民警官员在初期将留职，并在联合国的任务规定下提供服务。然而，这将需要一个认证过程，以确保每一个符合联合国技能标准基本要求的警察都接受过上岗或类似培训。

92. 这一警察选项是根据对军事和警察任务的明确勾划，并与军事选项密切协调制订出来的。一方面力量增长可以弥补另一方面规模缩小留下的空缺。在危机局势中，不能要求没有武器或仅装备了轻武器的警察代替军队。与之相反，在公共秩序混乱的情况下，可以用军队来代替警察能力。

4. 安全：解除武装、复员和重返社会方案方面

93. 联合国的作用将是支持国家机构和其他相关机构执行解除武装、复员和重返社会方案，而不是成为直接的执行者。这一支持将通过驻法希尔、尼亚拉、埃尔杰奈纳和扎林盖的外地办事处的联合国工作人员来提供。该特派团将提供收缴和销毁武器和军火方面的技术援助。

94. 尤其重要的是，支持解除武装、复员和重返社会方案将包括：监测战斗人员的集会；确保解除武装和复员地点的安全；解除各个运动的武装以及武器储备和武器及军火的销毁；协助登记解除武装的战斗人员；协助复员活动；提供并分发复员援助包；以及前战斗人员可持续地重返平民生活。

95. 政府有责任提供充足资金和非军事性后勤来支持集合前战斗人员。在该国政府开展这一重要努力过程中，会员国将有必要提供支持；大多数联合国机构、基金会和方案的任务规定禁止它们向集合地的战斗人员提供支持，因为他们仍被视为武装运动的成员。这将有必要提供大量启动资金用于这一扩展的任务，以便重

新启动解除武装/复员行动，以及初步复员和重返社会方案，这将使国际社会有一些准备时间调集后续资源。

96. 除了根据《达尔富尔和平协议》框架实施的裁军方案之外，将有必要支持在该区域执行社区裁军方案，以防止平民手中的武器扩散，并制止因容易获得武器而产生的暴力犯罪的上升。

5. 法治和人权

97. 与其他联合国行动者密切合作，一个扩大的联苏特派团将在达尔富尔协助各党派落实《和平协议》中与人权和与法治有关的规定方面发挥不可或缺的作用，从而有助于创立一种有助于全面遵守人权和法治的环境，在这种环境中，所有人保证都会受到有效保护。这将涉及广泛的保护和促进活动，开展这些活动时将恪守国际人道主义法和其他有关的国际标准，并与各个方面密切合作与协调，同时补充和借鉴联合国国家工作队已开展的工作。全国范围的活动将与《全面和平协定》范围内采取的举措完全保持一致。

保护和促进人权

98. 特派团的人权组成部分将开展广泛的监测、调查、报告、宣传、保护、咨询，以及能力和机构建设活动，包括按照《巴黎原则》和《达尔富尔和平协议》的规定，支持建立一个国家人权委员会。

99. 特派团的人权组成部分将与国家当局、《达尔富尔和平协议》的其他方面和有关的联合国和非政府伙伴接洽，以确定采取适当纠正行动的选项，从而制止、预防和/或以先发制人的措施消除侵犯人权和基本自由的情况。

100. 监测非军事区、流离失所及回返地及遣返过程中的人权状况的侧重点尤其应放在脆弱群体上，它将成为人权保护职能的核心活动，正如法律和秩序机构及传统争端解决机制工作中的监测那样，充分和不受阻碍的申诉权将是不可或缺的。

101. 人权组成部分与其他单位一起还将协助国家利益攸关者参与能力建设，以及按照 2004 年秘书长关于法治和过渡司法的报告（S/2004/616）所规定的做法，制订过渡时期的司法战略，并动员国际社会在这一关键领域提供援助。

法治

102. 法治活动将采取互补的做法，注重支助司法改革和全面的法律改革，司法改革包括通过适当的审查措施实行司法人事改革、少年司法问题和性别公正问题，全面法律改革包括加强习惯法，以确保符合国际标准。认识到联合国其他行动者正在开展的方案以及它们的比较优势，将采取有针对性的行动，确保法院、警察和起诉当局有效运作，以结束有罪不罚风气。这项工作还涉及帮助建立流动

法院，增加利用司法和得到法律援助的机会，加强符合国内法律和国际人权标准的传统司法形式，并应包括增强法律工作者和民间社会的能力。尤其必须注重有效处理财产和土地争端以及《达尔富尔和平协议》所涉赔偿问题，长期而言，可能包括在这些领域进行法律改革。

103. 因此，联合国开发计划署将扩大当前在达尔富尔的法治方案，包括通过其法律援助中心和当地律师网提供法律援助。此外，开发署将扩大多方捐赠信托基金资助的苏丹全国司法界能力建设方案，将达尔富尔也包括在内。

104. 在惩戒领域，将按照《达尔富尔和平协议》规定，努力提供额外的能力，加强监狱体系并进行必要的重组和改革，这项工作需要向会员国借调多达 22 个联合国惩戒干事。

6. 保护

105. 一个扩大的联苏特派团的平民保护部门将加强特派团已经在达尔富尔开展的许多任务，特别是协调和支助平民保护行动者，目的是保证采取连贯和全面的预防和响应行动。该保护部门将注重将保护问题全面纳入执行《达尔富尔和平协议》的行动中。它还将为联苏特派团所有军事和警察人员提供保护问题上岗和复习培训。该部门的儿童保护能力使其拥有特殊的专门知识，有助于处理受冲突不利影响儿童重返社会问题、与家人失散儿童情况、绑架儿童案件和终止招募儿童兵现象。

7. 人道主义援助、恢复、回返、重返社会以及发展

106. 在达尔富尔开展的国际人道主义工作取得很大进展，但这种进展仍很脆弱，整个人道主义局势仍极不稳定。依赖人道主义援助的人很多，环境又很不安全，一些地区的人道主义援助准入经常被阻断，因此，要向这些人提供援助，必须保证有一个完全公正和独立的人道主义活动空间。人道主义应急行动必须独立和区别于任何维持和平行动，以确保援助工作严格以人道主义要求为指导。

107. 不管是人道主义事务协调厅的人道主义协调工作，还是驻地协调员办公室随后的恢复协调工作，都要受联苏特派团副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员的指导下进行。此外，特派团需要在区域一级设立一个人道主义和恢复工作联络部门，以及设立区办事处，确保将人道主义议程以及随后将恢复议程放在特派团行动的重要位置。这个部门的职能包括促进特派团、联合国机构和更广泛的人道主义和恢复团体内部和它们之间有关人道主义和恢复问题的联系和协调。人道主义事务协调厅在副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员支助下，负责协调联合国机构和非政府组织开展的救济工作。

108. 需要扩大联苏特派团目前专门负责达尔富尔回返和重返社会工作的职能。将在法希尔建立处理这项需要的能力，向喀土穆回返和重返社会股股长报告。还将在各区办事处建立额外的能力，向地区干事报告。

109. 回返活动将注重四大类工作：协调、规划、信息和能力建设。协调工作至关重要，可以确保特派团处理回返和重返社会工作的各部门（军事、警察、政治和民事）协调一致。需要针对回返工作本身制订战略计划和行动计划，并需要与发展伙伴合作，确保全面恢复计划包括切实可行和可持续的重返社会部分。

110. 达尔富尔的人道主义行动对于提供挽救生命的援助至关重要，与此同时，迫切需要在法治和治理、冲突和资源管理和可持续生计领域开展早期恢复活动，为安全回返和可持续重返社会创造条件，为可持续人类发展铺平道路。为此，开发署将着手地区方案拟订，促使加强地方政府，增强当地社区的能力，并增加获得基本服务和自然资源的机会。考虑到州机构和社区严重缺乏信任，建立信任必将加强所有方案措施。基层活动以及州和国家级别的干预措施必须以提高认识和促进各族裔、部族群体和政治派别间的和解为目的。

111. 如前所述，《达尔富尔和平协议》要求联合国、世界银行和非洲开发银行与国家伙伴和其他关键利益攸关者合作，提供技术援助，设立一个联合评估团。联评团已于 2006 年 6 月成立，达成的理解是将采取多轨办法，确保能够及时和可预测地最好地满足各种需要。联合评估团的第一轨将注重早期恢复工作，特别是受冲突影响最严重社区的需要。第二轨将建立中长期重建和发展框架，侧重于基础设施、全面改进服务、治理和经济增长。尽管只有在安全局势好转时联合评估团才能开始工作，但评估是必要组成部分，有助于确保恢复、发展和重返工作及时开展，并在较长时间内持续，并且符合达尔富尔人民的需要。反过来，在达尔富尔开展评估和协商工作，审查关键的社会经济问题，如作为冲突根本原因的自然资源的管理，将与达尔富尔-达尔富尔对话进程建立重要联系。达尔富尔多层面联合国行动以及联合国各机构、基金和方案将成为联合评估团进程及其具体落实工作的重要合作伙伴。

8. 性别问题

112. 达尔富尔多层面联合国行动的性别问题部门必须以关于妇女与和平与安全的安全理事会第 1325 (2000) 号决议所规定的任务为指导，努力确保将两性平等原则纳入特派团的所有政策和行动。这种做法将强调向特派团各部门提供技术支持，以响应已查明的妇女和女孩在安全、保护（尤其是身体、法律和社会保护）、人权和政治参与部门的优先问题。

113. 将促进与非盟驻苏特派团开展有力的协作，进一步增进它向达尔富尔的妇女和女孩提供保护的能力。性别问题部门还将与联合国各机构及国际和国内非政府组织合作，支持审查和加强与基于性别的暴力行为有关的法律；倡导使国内法

与苏丹批准的国际文书和规范相符；为所有新来的维持和平人员开展全面的性别问题和观念提高认识活动，包括对“换盔的”非盟驻苏特派团维持和平人员；促进妇女参与所有人道主义援助措施；确保大量妇女参与根据《达尔富尔和平协议》设立的所有决策机构，包括达尔富尔地区过渡管理局、土地委员会、恢复和安置委员会及达尔富尔-达尔富尔对话和协商。

9. 艾滋病/艾滋病支助

114. 按照安全理事会第 1308 (2000) 号决议，达尔富尔多层面行动艾滋病毒问题部门将为维持和平人员拟订一项提高认识和预防工作全面战略，包括为“换盔的”非盟驻苏特派团维持和平人员举办提高认识培训；为新的部队和警察派遣国举办部署前培训；按照部队和警察轮换举行上岗培训、同伴教育及自愿咨询和检测。

115. 此外，该部门将提供技术援助，帮助将艾滋病毒问题纳入特派团各项任务和行动战略，并与联合国各机构、基金和方案、国家对口机构和非政府组织协作，对艾滋病毒活动和相关能力进行规划，为联合评估团的评估提供技术投入。艾滋病毒问题部门将与整个联合国系统协作，在自身能力范围内向达尔富尔地区过渡管理局提供技术支持，确保在执行《达尔富尔和平协议》和向流离失所人员和受战争影响人员提供基本服务时处理艾滋病毒问题，特别是处理基于性别的暴力的方案。还将提供技术援助，在复员方案活动中纳入艾滋病毒问题，并在境内流离失所者营地社区警察的培训和能力建设支持认识和预防艾滋病毒战略。

10. 地雷行动

116. 尽管现在达尔富尔的地雷威胁并不大，但战争残留爆炸物和新埋设地雷可能存在，并可能造成伤亡，尤其是儿童和回返者伤亡。由于存在和（或）可能存在地雷和战争残留爆炸物，联苏特派团人员和执行人道主义项目人员的通道也受到影响。

117. 因此，必须在达尔富尔三个州建设开展清扫和销毁地雷活动的的能力。联苏特派团和人道主义机构要在达尔富尔南部和西部使用的所有道路都要求评估，核实可以安全通行。特别是需要在达尔富尔北部进行重新评估。

118. 地雷勘测、核实和清扫活动的速度有可能赶不上维持和平部队部署和活动或流离失所回返的速度，因此，特别需要对达尔富尔的联合国工作人员和当地人民进行地雷风险教育。

11. 新闻

119. 达尔富尔多层面联合国行动的新闻部门应解释和宣传联合国在本地区的任务和活动的各个方面，包括联合国在支持执行《达尔富尔和平协议》方面所起的作用，要特别提到对达尔富尔-达尔富尔对话和协商的支持。

120. 新闻部门在制订和实施宣传活动时，将与联合国行动的民事部门和联合国国家工作队以及其他机构、基金和方案密切合作。新闻部门需要强调，本地区联合国和平行动的作用、任务和工作与人道主义界有何不同。

121. 新闻工作应计划使用两种主要方式与达尔富尔目标群体交流：社区推广和宣传方案和电台广播。一个电台节目将传播关于《达尔富尔和平协议》及其执行情况、联合国及其活动的信息，并以其他方式促进和平进程。为了建立联合国电台的能力，促请苏丹当局尽快批准联苏特派团在全国开展电台业务的计划。

12. 区域层面

122. 达尔富尔局势对区域安全有着重大影响，并对毗邻苏丹的国家有直接影响，特别是乍得和中非共和国。虽然乍得和苏丹最近关系正常化是一个值得欢迎的事态发展，但达尔富尔危机的区域方面仍然引起严重关切。大家都说，武器和人员越界流动继续存在，靠近边界的地区非常不安全，境内流离失所者和难民的安全受到严重威胁。乍得和苏丹边界地区以及中非共和国瓦卡加地区都是这种情况。

123. 为了确保达尔富尔的联合国行动发挥最大效力，联苏特派团必须在乍得的关键地点，包括境内流离失所者营地和难民营，并在必要时在中非共和国保持多层次存在。包括联合国军事和民事警察在内的这些部门将使联苏特派团能够密切和直接接触地方当局以及现场的其他国际利益攸关者，以监测边界地区的主要事态发展，并酌情协调行动。如果需要，它们将尽力监测和调查侵犯边界指控和边界两侧有可能破坏两国边界地区稳定的活动。它们还能够为两国提供必要的建立信任机制。在这方面，我鼓励两国为实现关系正常化而迅速采取行动，这将对达尔富尔局势产生直接和积极的影响。此外，联合国难民事务高级专员办事处与人道主义事务协调厅和维持和平行动部协调，努力探讨是否可能加强乍得境内难民营内部和周围的安全，我为此深受鼓舞。显然，将来在达尔富尔的任何联合国维持和平行动都必须特别注意边界地区，并准备好酌情增加在那里的活动。

13. 特派团支助

124. 在苏丹达尔富尔地区增加大量部队和（或）警察以及文职人员将面临艰巨的后勤困难。如我以前的报告所述，达尔富尔环境状况恶劣，基础设施极差，这两个因素将极大增加部署工作的复杂程度，并严重限制联合国为人员提供给养的能力。尤其是，为特派团人员供水的能力将给我们能够提供支助的行动的规模带来明确限制。达尔富尔地理位置处于非洲大陆的核心，距离海港有数千公里，将来在这里采取任何军事行动都会产生前所未有的部署问题。

125. 要在达尔富尔维持有效的部队存在，就需要按达尔富尔现有边界，在法希尔、尼亚拉和朱奈纳建立三个区总部。这就要求对工作区、生活空间、信息技术以及安全安排进行大量的工程升级。还需要加强现有指挥和控制结构，将战术空

中支助财产包括在内，以支助军事行动。此外，还需要在扎林盖建立一个分区总部，以满足杰贝尔马拉地区的专业需要。

126. 当前的非盟驻苏特派团行动部署在可能在过渡时期移交给联合国的 34 个营地。这些营地需要特别是在下述方面进行重大改进，才能达到联合国的标准：工作和生活空间，安全安排，弹药贮存，供水，定期维护和其他领域。营地现有设备已经坏掉，包括水过滤系统，而在一些地点，现有水源不够营地使用。在过渡之前，必须认真盘查和记录营地的财产。

127. 如上所述，要增强拟议扩大的联合国特派团的行动能力，还要求加强指挥和控制结构，以将提供战术空中支助包括在内，同时采取有力的空中行动，以管理航空资产并建立地空通信。此外，达尔富尔现有的联合国通信系统依赖装在车辆上的移动电台作为主要声音通信系统，需要加强该系统。行动要想取得成功，建立可靠的多方式通信系统非常重要，这就需要安装甚小口径终端、高频和甚高频双频段基站和移动电台、服务器、额外的计算机和维护通信和信息技术系统的专业支助人员。

128. 《达尔富尔和平协议》还要求提供后勤支助，与各方协商为解除武装、复员和重返社会方案建立集合点。还需要对该方案下可能进行的工作进行认真评估和审查。在集结区提供多少支助仍有待界定，将在财务和后勤方面带来相应的影响。如上文第 95 段所述，需要从分摊预算中拿出大量开办资金用于解除武装、复员和重返社会方案。

129. 需要政府当局在下列方面给予充分合作：提供合适房地、及时办理货物结关、取消一切行政限制以及为行动提供全面便利等。联苏特派团的经验表明，货物结关遭到过度和其他故意拖延，可能对行动造成重大不利影响。

14. 安全保障

130. 将建立达尔富尔人员安全合作机制，确保拥有安全能力的组织相互合作，促进建立安全环境，以有利执行任务和开展方案交付活动。考虑到达尔富尔各州的联合国安全等级为 3 和 4 这种环境，该安全合作机制至关重要。该机制将得到联苏特派团安全管理体系所提供资源的支助，并将与政府和其他有关各方密切合作。

15. 行为

131. 联苏特派团将按要求扩展其关于联合国工作人员行为和纪律的全面战略，以反映达尔富尔特派团扩大的事实。该战略将包括基于临时标准作业程序的特殊训练、新闻、投诉/调查体系、监测和报告。

七. 意见和建议

132. 苏丹各个派别之间在达尔富尔进行的那场势不两立的野蛮战争持续了三年多，无辜平民遭受的暴力行为之凶残令人发指，使全世界为之震惊；2006年5月《达尔富尔和平协议》的签署给人们以希望：各派终于有可能放下武器，开始为建设一个和平繁荣的新达尔富尔而一起努力了。但是，《协议》仍然面临着巨大的挑战。最使人担忧的是，参与阿布贾会谈的各派中有两派没有签署《协议》，《和平协议》尚未获得达尔富尔多数居民的支持，尤其是尚未得到大多数境内流离失所者和其他许多深受冲突之害的人的支持。有迹象表明，《协议》的执行工作可能会遭遇重大拖延和长期的结构性困难。在支持和不支持《协议》的两派人之间发生的冲突日益加剧，令人不安。而这场争斗的主要受害者仍将是达尔富尔饱受战争之害的平民，这不能不令人感到痛心。

133. 尽管非洲联盟和平与安全理事会决定把签署截止期延长至5月31日，并试图鼓励更多的冲突参与方签署《达尔富尔和平协议》，但是正义与平等运动和解放/解放军中的阿卜杜勒瓦希德派仍然置身于《和平协议》之外。6月7日，这两个派别联合其他两个运动的领导人发表了一份声明，重申他们不接受《和平协议》，并呼吁各签署方和其他行动者重新审视自己的立场。但到6月8日，阿卜杜勒瓦希德派的一些成员和正义与平等运动的几个分裂团体签署了一份承诺宣言，表示他们支持《协议》，同意接受其条款的约束，并充分参与《协议》的履行过程。2006年6月30日，一些未签署《协议》的派别和团体聚集在阿斯马拉市，组成了救国阵线；这是一个把反对目前形式《达尔富尔和平协议》的不同派别包罗在一起的运动，要求对《和平协议》作出调整。如上文所述，7月3日救国阵线在北科尔多凡州实施的攻击表明冲突有所升级，局势令人担忧。我强烈谴责这种持续不断的暴力行为，敦促所有派别立即认真加入和平进程。

134. 同时，《达尔富尔和平协议》所设想的停火委员会已经在6月举行了两次会议，非洲联盟于6月23日在亚的斯亚贝巴召开了联合委员会第一次会议。但是，由于在是否接纳非签署方这一问题上缺乏共识，这两个机制都未能取得任何进展。

135. 由于暴力行为在整个达尔富尔地区蔓延，尤其是最近在北达尔富尔州发生的冲突，能接触危困人群的渠道日益减少。同时，针对人道主义工作者的暴力行为已上升到前所未有的程度，自3月份以来，针对人道主义工作人员的安保事件次数正持续上升。在达尔富尔三个州里，在公路上发生的劫持汽车行为和其他形式的匪盗行为有增无减，仅在7月份一个月里，已有6名本国人道主义工作人员在工作时被杀害。这6名受害者中包括达尔富尔地区各州各有一名司机，以及儿童基金会在扎林盖所雇用的3名合同工。此前，6月下旬在南达尔富尔州有一名警卫被杀，一位司机自5月3日以来失踪，估计生还无望；两人都是为非政府组织工作。由于后一事件的发生，两个在北达尔富尔州的非政府组织关闭了自己的

办事处。这些令人不安的事态发展不仅威胁到数以千计的救济工作人员的生命，而且还威胁到他们向达尔富尔地区几百万人民提供的生命线的安全。

136. 如果这些问题得不到解决，达尔富尔地区的整个局势将出现逆转。另外，可能有人试图凭恃武力来履行《协议》，包括强制境内流离失所者回返。若允许这样的情况发生，则达尔富尔将陷入另一轮更为血腥的冲突，给该地区的人民带来灾难性的后果。任何一方都不得以《达尔富尔和平协议》为借口制造更多的暴力。

137. 《达尔富尔和平协议》的签署给各方及国际社会提供了一个难能可贵的机会，避免出现上述情况。各方，尤其是政府，已在《协议》的范围内为自己制定了挑战性的目标，现在必须认真迅速地付诸行动了。在此应当重申，政府肩负着保护其公民的首要责任，必须在这方面作出可信、透明和公正的努力。同时，国际社会有义务在现有的水平上大幅度增加援助。正如非洲联盟和政府所商定的，加强非盟特派团，包括经由联合国来加强，在短期内是一个优先事项，对提升《和平协议》的成功机会和在达尔富尔地区实现持久的可持续和平具有关键作用。我要向非盟特派团致敬，他们在极其困难的情况下以大无畏精神开展工作。本报告第 40 至 59 段所载向安全理事会提出的立即授权联合国向非盟特派团提供新水平的支助的建议不是要取代，而是对广大的国际社会应做工作的补充。如果要联合国协助这项工作，安全理事会和联大就需要在用联合国资金向非盟特派团提供资助和其他支助方面展示灵活性。

138. 必须刻不容缓地加强非盟特派团，这是使达尔富尔危机得到持久解决的一个重要步骤。尽管苏丹政府对设立联合国行动尚有戒心，但是向非盟特派团提供这类支助则证明，国际社会将做出重大努力，力争早日结束这场冲突。最近我在班珠尔举行的非洲联盟首脑会议上会见了巴希尔总统，我重申，联合国充分承诺将大力协助一切旨在为结束达尔富尔地区野蛮暴行和深重苦难所做的努力。就此而言，过渡到一个充分尊重苏丹主权和领土完整的联合国行动将是苏丹人民、其政府和国际社会可善加利用的一个基本手段。

139. 我促请安理会充分支持本报告提出的建议。在现有的授权和能力范围内，非盟特派团不可能有效地履行其职责。同时，在得到苏丹政府的同意和合作之前，在召集到足够多的抱有善意的国家来展开上述段落所述的大规模多层次维和行动之前，联合国不可能全面接管该地区的维和责任。立即加强非盟特派团，然后过渡到联合国行动，采取这样的举措将可能扭转达尔富尔和该地区和平始终面临严重威胁的局面。

140. 要征得苏丹政府的同意，就需要由安理会理事国、关键的成员国和区域组织，以及联合国同喀土穆进行持续密集的讨论。应不遗余力地传达这么一个简单而又强有力的信息：国际社会的参与将增加和平在达尔富尔扎根的机会，将增强和平进程的可信性，并将加强对达尔富尔受苦受难民众的保护。应尽快向联合国

行动过渡，国际社会所要传达的信息应明白无误：拒绝过渡所要付出的代价将是严重而又持久的。

141. 我认为应再次强调，联合国除了本报告所阐明的建议之外，即必须刻不容缓地帮助那里的人民并阻止危机进一步蔓延，别无任何秘密意图。未来的联合国部队将主要来自非洲和亚洲国家，辅之以发达国家提供的一些必不可少的支助；在达尔富尔地区部署联合国部队的目的是为了协助各方履行《和平协议》，而不是为了占领这个国家。我吁请苏丹当局做出保证，不要因为政治目的而歪曲或曲解联合国的宗旨和理想。就我而言，我将继续就联合国参与解决达尔富尔危机的所有方面问题与该国政府进行积极而务实的认真讨论，以寻找双方都能接受的解决办法。

142. 尽管我们迫切寻求结束同苏丹政府的这轮讨论，我们仍必须注意达尔富尔危机所包含的区域层面的问题。要在达尔富尔实现可持续和平，就必须解决与此直接相关的该区域国家之间的分歧，具体而言就是乍得和苏丹之间的分歧。尽管两国之间恢复外交关系值得庆贺，我还是要再次吁请国际社会加紧做出努力，使该区域的边境更为稳固；并吁请该区域各国政府与邻国以及与自己国家的社会和经济利益攸关方展开对话。

143. 我曾经说过，苏丹的和平是不能分割的。当该国的一部分仍然长期动荡不安，处于随时可能出现极端暴力行为的境地，和平就不可能在其余地方扎根。苏丹政府和苏丹人民解放运动/解放军在 2002 年 7 月《马查科斯议定书》和随后的各项协议中所表述的崇高理想绝不可能在一个战火纷飞、毫无安全可言的国度里得到实现。总之，只要达尔富尔没有实现和平，《全面和平协定》的成功就不可能完整。安全理事会最近访问了苏丹，在朱巴时被告知，只要达尔富尔仍然存在暴力行为，《全面和平协定》就有成为一纸空文的危险。同时，达尔富尔地区主要当事方可以从成功执行《全面和平协定》的例子中学到很多经验。确实，《全面和平协定》向观察者证实，可持续和平可以在苏丹的土壤里生根发芽、茁壮成长，而联合国可为此提供大力协助。每一个和平进程之间有着密不可分的联系，《全面和平协定》和《和平协议》对苏丹的前途和对区域的稳定都不可或缺。

144. 我要明确指出，《全面和平协定》和《达尔富尔和平协议》都迫切需要得到国际社会毫无保留的支持。国际社会已经为援助苏丹南部重整战后家园认捐了大量资金，达尔富尔也需要同样的支持。从苏丹南部得到的教训是：如果要让和平扎根，对财政支助的认捐就必须迅速落实到行动中去。国际社会早已对苏丹的和平进程进行了投资。但是，若要苏丹摆脱战争遗害，实现全面和平与发展，国际社会就需要大幅度增加投入。我吁请国际社会做出这样的投资。