



秘书长关于部署非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的报告

一. 引言

1. 本报告是依照 2008 年 7 月 31 日安全理事会第 1828(2008) 号决议第 17 段提交的, 安理会要求我自该决议通过后每隔 60 天提交一份报告, 说明非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的部署和运作情况、政治进程、达尔富尔的安全和人道主义局势, 以及各方遵守其国际义务的情况。本报告所述期间为 2008 年 12 月至 2009 年 1 月。

二. 达尔富尔混合行动的部署情况

2. 截至 2009 年 1 月 31 日, 达尔富尔混合行动军事人员总人数为 12 541 人, 其中包括 11 893 名部队官兵、387 名参谋、181 名军事观察员和 80 名联络官。这一数字占已获授权兵力 19 555 人的 64.13%。在本报告所述期间, 达尔富尔混合行动军事部分有所扩大, 这是由于部队陆续抵达, 包括来自埃塞俄比亚的一个步兵营、一支多功能后勤队、一个运输连和一个侦察连以及来自巴基斯坦的一个工程连。

3. 达尔富尔混合行动警察人员为 2 639 人(1 940 名警察顾问和总共 699 人的 5 个建制警察部队), 占已获授权兵力 6 432 人的 41.02%。警察人员部署增加是由于来自尼日利亚两支各有 140 人的建制警察部队于 2008 年 12 月抵达。

4. 截至 2009 年 1 月 31 日, 文职人员为 3 129 名, 而核定人数为 5 557, 占授权能力的 56%。其中包括 855 名国际工作人员、2 013 名本国工作人员和 261 名联合国志愿人员。此外, 正在征聘 311 名新工作人员(103 名国际工作人员、71 名本国工作人员和 137 名联合国志愿人员), 120 名新工作人员正在途中。由于在达尔富尔工作有安全风险和威胁, 加上生活和工作条件恶劣, 达尔富尔混合行动在征聘和留住工作人员方面面临严重挑战。在本报告所述期间, 有 15 名工作人员因辞职、调动和任期届满而离开达尔富尔混合行动。此外, 自达尔富尔混合行动开办以来, 有 109 名选定的候选人婉拒了任用聘书。



5. 2008年10月开始的10个前非洲联盟驻苏丹特派团步兵营的轮调已经完成。按计划,为其中6个营新配备的特遣队所属装备将于2009年上半年运抵。为了使所有营都达到联合国规定的每营800人的标准,轮调期间有更多人员抵达,目前有8个营配齐兵力。预计余下的两个营(分别来自塞内加尔和南非)将分别在2009年3月和5月达到满员兵力。

6. 在根据临时航空支助过渡性安排提供的1架L-100、1架AN-12和1架IL-76飞机以及长期包租的2架IL-76特派团飞机抵达后,从奥贝德向苏丹港运送装备的速度大为提高。这些飞机繁忙地运送物资,这些物资再由水陆运输工具或旋转翼飞机运往外围地点。在进行这种空运的同时,还开展公路和铁路运输以及签订送货上门的装运合同。因此,在向特派团任务区内各地点运送特遣队所属装备和联合国所属装备方面取得了相当大的进展。

7. 2009年1月15日和16日,美利坚合众国免费为联合国从卢旺达空运了超大型货物,这一行动值得欢迎,有助于确保为卢旺达特遣队提供迫切需要的重型后勤车辆。这些设备使该特遣队能够执行在该地区运送其他设备的重要任务。由于到达达尔富尔缺乏良好的公路,我鼓励其他会员国效法这种支援行动,进行特遣队所属装备的战略和紧急空运。

8. 由于部署了军事工程部队,雇用了曾为后勤承包商太平洋建筑工程师有限公司工作的当地雇员,并让当地承包商参与,极大增强了该特派团的工程能力。此外,达尔富尔混合行动正在与联合国项目事务厅商定一项谅解备忘录,以加强达尔富尔混合行动修建社区警务中心的能力。

9. 尽管有更多的官兵和支援部队抵达,但该特派团实际行动产生的影响却依然有限,其原因包括后勤方面的制约因素、关键装备供应不足,仍缺少关键的军事支援部队,例如,中型运输机队、空中侦察队、一家二级医院和18架中型通用直升机。在这方面,埃塞俄比亚区提出提供5架战术直升机,值得欢迎。

10. 一个特别令人关切的领域是部队和警察派遣国是否做好随时部署人员的准备。一些部队派遣国仍需要采购各种各样的特遣队所属装备。此外,在部署之前,人员必须充分接受培训并做好准备,在达尔富尔维修特遣队所属装备的能力、系统和材料也必须到位,并为部队的自我维持处于能够充分运作的状态。在这方面,维修特遣队所属装备装甲运兵车的情况尤其令人关注,需要加以改进,以提供强有力的特派团部队调动能力。

11. 一些国家目前正准备向达尔富尔混合行动部署或正在部署部队或特遣队所属装备,包括布基纳法索、埃及、埃塞俄比亚、尼泊尔、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、南非、泰国和坦桑尼亚联合共和国。预计将向该特派团部署建制警察部队的警察派遣国有孟加拉国、布基纳法索、刚果、埃及、印度尼西亚、约旦、尼日利亚、塞内加尔、多哥和乌干达。部署这些军队和警察部队将向达尔富尔混合

行动提供有效执行特派团任务所需的行动能力。我特别关注及早部署布基纳法索、埃塞俄比亚、塞内加尔、泰国和坦桑尼亚联合共和国步兵营事宜，这些部队加在一起，将显著增强特派团兵力，因此将增强其保护能力以及执行其核心授权任务的能力。我呼吁这些国家采取紧急步骤，加快部署这些步兵营，并已指示秘书处维持和平行动部和外勤支助部采取一切必要步骤，便利部队和警察派遣国的部署前准备工作。

12. 许多部队和警察派遣国需要捐助援助，以采购加速其部署所需的设备。因此，我强烈呼吁会员国为部署这些部队提供必要支持。

13. 正如我前一份报告所着重指出，向达尔富尔混合行动部署人员和特遣队所属设备是一个复杂和费时的过程，由于达尔富尔局势不安全，政局不明朗，使这项工作更加复杂。部队和警察派遣国要确保其军事人员和警察人员得到充分培训和装备，以便有效推动达尔富尔混合行动工作，同时还必须努力确保这些人员及其特遣队所属装备尽可能不拖延地抵达任务区。秘书处将继续优先向部队和警察派遣国强调此事。

14. 达尔富尔混合行动认识到，有必要加强从任务区以外对特派团提供后勤支援，因此于 2009 年 1 月 23 日在乌干达恩德培设立了一个联络处。我要感谢乌干达政府向达尔富尔混合行动提供的支持。该办事处将大大扩展达尔富尔混合行动的后勤基础设施和结构，有助于促进执行规定的任务。

部署达尔富尔混合行动三方委员会

15. 达尔富尔混合行动三方委员会由苏丹政府、非洲联盟和联合国代表组成，2009 年 1 月 19 日在亚的斯亚贝巴举行了第三次定期协商会议。会上签署了关于空中行动的谅解备忘录，使达尔富尔混合行动能更有效地利用苏丹机场基础设施，加快混合行动部署。会议特别商定，准许达尔富尔混合行动的 IL-76 型飞机每周三次飞至杰奈纳新建机场。此外，已经证实了关于达尔富尔混合行动能够从达尔富尔 3 个主要机场每天 24 小时开展空中行动的协议，一旦设施升级，即予执行。就达尔富尔混合行动而言，将加快其修复达尔富尔三个主要机场的工作，以确保安全和可持续的空行动。

16. 在这次会议上，苏丹政府请达尔富尔混合行动加快苏丹警察的能力建设，使其更好地满足人们对安全的期望。在这方面，政府重申保护联合国和其他人道主义行动者的承诺。政府还同意达尔富尔混合行动的请求，即对达尔富尔混合行动在法希尔、尼亚拉和杰奈纳的难民营提供警察保护。

17. 关于联合国在达尔富尔的广播系统，混合行动已收到有关分配特定 FM 频率的初步口头批准，尚待获得最后许可。1 月 21 日，向苏丹政府提交了一份正式要求获得混合行动广播电台执照的普通照会以及所有必要的技术文件，但政府尚未

作出回应。鉴于这一进程可能相当漫长，将在三方委员会层面采取后续行动，确保迅速得到解决。

18. 苏丹政府、非洲联盟和联合国注意到最近几个月在便利达尔富尔混合行动的部署和行动方面取得了进展，并确认三方委员会在这方面发挥了积极作用。三方商定，委员会下次会议将于 2009 年第一季度在喀土穆举行。

三. 达尔富尔混合行动的业务活动

19. 达尔富尔境内的安全等级仍然是第四级。除了达尔富尔的环境变幻莫测之外，针对达尔富尔混合行动工作人员和房舍的犯罪活动在报告所述期间依然存在，对达尔富尔混合行动以及在达尔富尔工作的人道主义界构成最大的直接威胁。

20. 在报告所述期间，达尔富尔混合行动已采取缓解措施，减少劫持达尔富尔混合行动车辆事件的发生。这些措施包括在法希尔设立劫车调查小组，并计划在其他区设立类似的调查小组。此外，截至 12 月初，印度尼西亚建制警察部队一直在法希尔达尔富尔混合行动的房舍周围以及该城其他战略地区每日巡逻。法希尔、朱奈纳和尼亚拉的超级营地正在进行加强安保的工作。

21. 然而，北达尔富尔州尤其是法希尔的劫车事件剧增。出现了若干令人担忧的事态发展。达尔富尔混合行动一名工作人员由于 12 月 27 日在法希尔市场发生劫车事件而受伤身亡。达尔富尔混合行动另一名工作人员 1 月 31 日在西达尔富尔州朱奈纳住所外因有人企图劫车而被枪击受伤。2009 年 1 月 16 日，有人在尼亚拉向达尔富尔混合行动一名工作人员的家里投掷爆炸装置，造成达尔富尔混合行动一名警察受伤。的确，凶犯似乎胆子越来越大，敢在达尔富尔混合行动房舍和工作人员住所附近对其进行袭击。

22. 在报告所述期间，达尔富尔混合行动的军事部分进行了 1 325 次建立信心巡逻、1 748 次村巡逻、479 次护送巡逻和 42 次调查巡逻。达尔富尔混合行动的警察在境内流离失所者营地进行了 3 806 次巡逻，在营地外进行了 1 336 次巡逻。

23. 在报告所述期间，达尔富尔混合行动在行动自由方面仍面临种种限制。2008 年 12 月 10 日，达尔富尔混合行动一巡逻队在 Kile Kile 附近(南达尔富尔州穆哈吉里耶南部 30 公里处)遭到阿拉伯民兵的阻拦，他们要求事先通报在这一地区进行的任何巡逻。12 月 31 日，苏丹武装部队拒绝让达尔富尔混合行动一巡逻队进入 Abu Surug(西达尔富尔州朱奈纳西北部 30 公里处)，并阻止其执行日常评估任务。2009 年 1 月 28 日，达尔富尔混合行动一水上护送巡逻队在南达尔富尔州 Shaariya 一个苏丹武装部队检查站被阻拦，不准继续执行任务。苏丹武装部队指挥官指控巡逻队为正义与平等运动(正义运动)提供装备和武器。另一个严重事件是，同一天，达尔富尔混合行动一巡逻队在西达尔富尔州朱奈纳附近的 Manzula

村遭到乍得武装反对组织成员的阻拦，并被告知必须征得苏丹政府的许可才能过境。

24. 在报告所述期间，达尔富尔混合行动警察部分继续扩大其社区警务行动。达尔富尔混合行动警察为 61 个境内流离失所者营地的志愿者提供有关基于性别的暴力、人权、儿童保护以及社区警务原则方面的培训。83 个社区警务中心中多达 17 个的修建或翻新工作预期将在 2009 年 6 月之前完工，使达尔富尔混合行动警察部分能够全面执行社区警务工作。

25. 同时，达尔富尔混合行动警察部分与苏丹政府及各派力量指派的警察联络官一道继续开展培训方案。在报告所述期间，达尔富尔混合行动为苏丹警察提供了犯罪调查、犯罪现场管理、社区警务、基于性别的暴力、人权、儿童保护以及拘留和对待嫌疑犯方面的一系列培训。各派力量的警察接受了有关社区警务、基于性别的暴力、人权和儿童保护的培训以及为期三周的治安基本培训。

26. 在报告所述期间，达尔富尔混合行动继续收到有关侵犯和践踏人权的报告。达尔富尔混合行动共记录了 33 起性暴力和人身暴力的事件，涉及 83 名受害者，其中有 15 名未成年人。据报有 20 名受害者遭强奸。由于担心留下社会污名以及对地方当局有效调查事件缺乏信心，所以只有 10 起事件向苏丹警察报告。在总共 74 名罪犯中，指称 25 名穿着苏丹武装部队军服，21 名是武装民兵成员，以及 24 名为身份不明的男子。政府报告有两名苏丹武装部队士兵因涉及这些罪行而被捕。

27. 在报告所述期间，达尔富尔混合行动还记录了 21 起指控酷刑、虐待以及任意使用武力(包括致命武力)的案件。涉及中央后备警察的所有 10 起事件中，9 起发生在北达尔富尔州泰维莱，这里没有正规苏丹警察部队。

28. 2009 年 1 月 23 日，联合国人权事务高级专员和达尔富尔混合行动就苏丹政府 2008 年 8 月 25 日在卡尔马营地的执法行动共同发表公开报告，这次行动造成 33 名平民死亡，108 人受伤。报告结论指出，苏丹政府安全部队肆意滥用武力，违反国际人权和人道主义法。政府成立调查事件的委员会至今尚未公布调查结果。达尔富尔混合行动将继续在卡尔马营地周围全天候存在，并为营地提供宣传和支助，以便防止这一尚不稳定的营地出现不安全情况。

29. 有关速效项目，北达尔富尔州已设立了 22 个新项目，使达尔富尔 3 州的速效项目总数达到 99 个。达尔富尔混合行动和联合国人类住区规划署就速效项目的执行使用一种无害环境的替代建材即稳固型土砖签署一项谅解备忘录。鉴于争夺有限自然资源是造成冲突的主要原因之一，达尔富尔混合行动将继续在达尔富尔推动使用无害环境技术。达尔富尔混合行动的民政部门还参与达尔富尔环境技术工作队，以进一步加强地方的环境保护目标。

30. 在报告所述期间，达尔富尔混合行动的地雷行动部门走访了 24 个村庄，进行一次地雷行动总评估，9 000 多人接受了地雷风险教育。评估发现，未爆弹药仍然对达尔富尔人民构成威胁。12 月 14 日，两名儿童在西达尔富尔州 Gokar 因未爆弹药而受伤；12 月 16 日，未爆弹药在北达尔富尔州 Kera 造成一名儿童死亡，两名儿童受伤；1 月 8 日，未爆弹药在北达尔富尔州 Tawila 造成 3 人受伤。

四. 安全局势

31. 本报告所述期间，整个达尔富尔的安全局势急剧恶化。2008 年 11 月 12 日，巴希尔总统在喀土穆的苏丹人民论坛结束时单方面宣布停火，但未能保持。令人关切的主要问题是，武装运动，尤其是正义与平等运动的军事攻势以及苏丹武装部队使用空中轰炸等手段进行反攻。本报告所述期间，若干武装运动之间还发生过内战。此外，在南达尔富尔州，部族之间为争夺自然资源开战，其规模是 2008 年年初以来所未见的。

32. 鉴于暴力不断升级，比以往任何时候都迫切需要协同努力，结束敌对行动。联合首席调解人正在领导非洲联盟-联合国在这方面与各方进行的努力。与此同时，达尔富尔混合行动将继续努力，按其任务规定，系统地监测、报告和调查攻击行为。苏丹政府和各个运动必须保证达尔富尔混合行动监察队能够出入指控发生涉及平民的暴力行为的任何地区。

33. 本报告所述期间，政府报告说，正义与平等运动有两大队反叛分子于 2008 年 12 月 11 日从乍得越过边界进入北达尔富尔州，从而促使苏丹武装部队派遣增援部队，并对战略要地进行空中轰炸，以阻止正义与平等运动攻入南达尔富尔州及其他地区。

34. 据报告，2009 年 1 月 8 日，苏丹武装部队的飞机轰炸 Birdik (北达尔富尔州库图姆以北) 和 Sani Hayi (北达尔富尔州 Mallit 西北)，接着 1 月 10 日轰炸 Kalaka 村 (南达尔富尔州 Khor Abeche 以东)，并在 1 月 12 日轰炸杰贝勒阿杜拉和 Agara (南达尔富尔州 Shaariya 以东)。1 月 12 日，达尔富尔混合行动的一支调查巡逻队确认 Kalaka 村遭到轰炸。同一天，达尔富尔混合行动报告，一架白色飞机轰炸了南达尔富尔州的穆哈吉里耶。

35. 1 月 14 日，全副武装的正义与平等运动车辆驶入穆哈吉里耶，1 月 15 日正义与平等运动与苏丹解放军/明尼·米纳维派 (苏丹解放军/米纳维派) 部队发生冲突。其后，苏丹解放军/米纳维派的部队撤退，正义与平等运动控制了穆哈吉里耶和附近的拉巴多。达尔富尔混合行动在其位于穆哈吉里耶的队部设立了一个临时医院，救助伤员。

36. 1 月 22 日，苏丹武装部队增援 Graidia，意在限制正义与平等运动在原为苏丹解放军/米纳维派地盘取得的进展。据说此举引起苏丹武装部队与苏丹解放军/米纳维派发生冲突，并从苏丹解放军/米纳维派手中夺取了对该镇的控制权。

37. 1月22日至24日，政府在穆哈吉里耶进行了几次空中轰炸，显然是为了逐出正义与平等运动，达尔富尔混合行动确认此事。据当地居民报告，有两枚炸弹击中了一个境内流离失所者营地，使8处房屋烧毁，5处房屋烧坏，一名儿童死亡。估计有1 000名平民前往达尔富尔混合行动营地避难。

38. 也是在1月24日，达尔富尔混合行动收到未经证实的报告，说苏丹政府在北达尔富尔州进行空中轰炸。（哈斯卡尼塔以西和Umm Kadada以南24公里处）。据报告，至少有15人在战斗中被打死。达尔富尔混合行动在继续调查这一事件。

39. 1月26日和27日，苏丹武装部队在距离法希尔中心9公里的地方，与推进的正义与平等运动纵队交战。该镇几次听见猛烈的轰炸声。也是在1月26日，达尔富尔混合行动证实，政府在穆哈吉里耶进行空中轰炸，3 000名平民聚集在达尔富尔混合行动营地，寻求庇护和保护。

40. 1月31日和2月1日，苏丹当局通知达尔富尔混合行动，认为正义与平等运动打算在南达尔富尔州发动更大规模的敌对行动，因此，苏丹武装部队打算使用“一切可能手段”，将正义与平等运动赶出这一地区。苏丹当局还吁请达尔富尔混合行动将人员从穆哈吉里耶队部迁至别处，以“防止任何类似Haskanita的不必要的生命损失”。在这些接触中，政府官员明确表示，他们认为穆哈吉里耶地区对南达尔富尔州和科尔多凡Kordofan的安全至关重要。

41. 鉴于这种局势发展，联合国借非洲联盟首脑会议之机，在喀土穆和亚的斯亚贝巴进行了大量的外交努力，以采取一切措施，说服政府和正义与平等运动不再兵戎相见，我和巴希尔总统也在首脑会议期间进行了会晤。在这些接触中，联合国吁请苏丹政府力行克制，遵守现有协定，包括尊重非洲联盟—联合国人员的安全保障。来自政府最高层的答复是，政府将努力克制，不要求达尔富尔混合行动离开穆哈吉里耶，否则，将意味着混合行动中止在该地区开展规定的活动。巴希尔总统还亲自保证，他将尽一切努力，确保穆哈吉里耶地区平民的安全，并将保证达尔富尔混合行动在当地的队部的安全与完整。

42. 在与正义与平等运动领导人进行了同样大量的接触后，到2月3日，正义与平等运动将部队撤到距离穆哈吉里耶大约50至60公里外的地方。

43. 但是，发生了一件令人不安的事件。当天，政府安全官员以安全局势危险为由，不让达尔富尔混合行动部队副指挥官率领的一个高级代表团前往穆哈吉里耶。该代表团旨在评估达尔富尔混合行动队部的安全局势和增援需要。这一事件明显违反了达尔富尔混合行动和苏丹政府之间的《部队地位协定》，其中保证毫不拖延地让达尔富尔混合行动在整个达尔富尔享有充分和不受限制的行动自由。

44. 除了穆哈吉里耶地区的危机外，部落争斗依然是破坏南达尔富尔州安全环境的一个关键因素。2008年12月25日，一批据信来自Salamat和Fallata部落的150名武装人员在南达尔富尔州Wad Hagam西部地区，攻击Habaniya和Abu-Darak

游牧部落。据报告，5名平民在战斗中被打死，包括一名妇女，另有536头牛遭劫掠。在这之前，还发生过两次部落间的事件：一次是在2008年12月4日，据说有20名Fallata男子在Al-Tomat被Habaniya部族的人杀死；另一次是2008年12月11日，据说大约700名来自Salamat和Fallata部落的武装人员对Wad Hagam村发起反攻，打死了28名Habaniya部落的成员。2008年12月17日，达尔富尔混合行动前往该地区执行任务，看到该村至少80%的居住区被烧毁，包括房屋和商店。12月25日以来，达尔富尔混合行动一直在积极支持当地政府发起的部落间和解会议，包括提供后勤援助。

45. 此外，2008年12月6日至8日，位于南达尔富尔州尼亚拉Nyala以南150公里的Antakina村中的北基米尔部落和南基米尔部落之间发生冲突，造成大约20人死亡，其中大多数是南基米尔的社区领导人。2009年1月7日，两个部落之间再次爆发战斗，据说打死了10人。

46. 发生这些冲突的原因是在武器扩散，缺乏法律和秩序，加上经济状况岌岌可危，两个群体因土地管辖权和地方权力的长期纠纷。这些冲突表明，需要改善地方治理和解决冲突的机制，并需要进行社会和经济的发展。

47. 在西达尔富尔州的扎林盖，Hassa Hissa境内流离失所者营地周围的武装游牧人员和境内流离失所者之间的关系越来越紧张。2008年12月1日，一名武装游牧人员开枪打伤了两名境内流离失所者。此人随后遭境内流离失所者的殴打，并于次日上午死于扎林盖医院。武装游牧人员予以反击，2008年12月2日枪击3名境内流离失所者，包括一名儿童。达尔富尔混合行动和苏丹武装部队迅速部署，达尔富尔混合行动驻扎林盖的各部门与地方当局密切合作，圆满解决了这次冲突，并防止冲突进一步升级。

五. 人道主义局势

48. 本报告所述期间，暴力事件继续发生，使达尔富尔平民更加容易受到侵害，新的流离失所人口使依赖救生援助的人数增多。2008年，约有317 000人流离失所(2007年为300 000人)，使达尔富尔流离失所总人数超过270万人。

49. 由于暴力，人道主义组织不得不减少道路运输，而越来越依靠空中资源。本报告所述期间，救济和早日恢复方案仍在继续，包括向依赖援助的社区分发粮食和粮食以外的物品，例如毯子，并开展教育、保健、水和卫生方案。

50. 与此同时，由于空中行动受到限制，救生援助无法自由行动。2008年12月28日，政府的人道主义援助委员会取消了世界粮食计划署这一天的所有飞行。在南达尔富尔州，州当局继续阻碍运送境内流离失所者营地水泵所需的动力燃料。在联邦一级，许多非政府组织和联合国的组织依然难以在政府程序总局同意的时间内，为其工作人员拿到签证。

51. 本报告所述期间，人道主义组织依然经常成为暴力行动的目标。22 辆车被劫持，4 名人道主义工作者遭绑架，11 处人道主义房地被强行闯入。令人深为关切的是，2008 年的数字表明，人道主义援助工作者遭到暴力袭击次数几乎比前一年增加了一倍。2008 年，总共有 277 辆人道主义车辆被劫持(2007 年为 137 辆)，218 名人道主义人员被绑架(2007 年为 147 人)，192 处人道主义房地遭到袭击(2007 年为 93 处)，36 名工作人员受伤(2007 年为 24 人)。2008 年，11 名工作人员被打死，有 4 人依然下落不明(2007 年死亡 13 人)。这些统计数据严酷地提醒人们，援助界在整个达尔富尔承受巨大的风险，表现出了英勇的精神。

52. 尽管存在着这些挑战，但仍有一些积极的发展：达尔富尔大部分地区降雨量充分；与前几年相比，有更多的人能够耕种土地。因此，预期西达尔富尔州和南达尔富尔州 2008 年的收成会好于 2007 年。随着整个达尔富尔雨季的结束，季节性的游牧流动又开始了。苏丹在农业区部署了更多的警察保护收获，以及动员社区，包括成立安全委员会，以协助商定游牧路线。这些也可确保游牧路线沿线的冲突次数低于前几年。

六. 政治进程

53. 本报告所述期间，政治进程取得的进展受到一些因素的阻碍，包括正义运动的军事行动、政府恢复空中轰炸，以及普遍感觉有关各方正在等待国际刑事法院就检察官提出的对巴希尔总统的逮捕证申请作出决定。在这方面，主要当事方的立场并没有改变。苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派继续拒绝与苏丹政府进行对话的可能性；而正义运动继续声称准备好直接与政府进行谈判，但其实地行动，特别是 1 月 15 日在穆哈吉里耶对苏丹解放军/米纳维派的袭击，标志着它打算把重点放在军事行动上。此外，正义运动继续拒绝将其他运动纳入和平谈判。此外，苏丹政府部队与苏丹解放军/米纳维派在 Graida 达发生的战斗，可能危及苏丹政府与苏丹解放军/米纳维派之间的安全和政治安排。

54. 巴希尔总统 2008 年 10 月发起苏丹人民论坛后采取后续行动，于 12 月 23 日访问了达尔富尔，为新建的政府大楼举行开幕式，并在法希尔附近的 Sewelinga 举行一次集会。这里是政府兴建的示范村，打算用于因冲突流离失所的达尔富尔人的自愿重新安置。

55. 总统随后于 2009 年 1 月 21 日发布法令，成立三个处理涉及达尔富尔冲突的基本问题的委员会，即一个评估达尔富尔州行政结构的委员会，一个落实和解会议的委员会，以及一个土著行政管理委员会。各委员会取得切实成果至关重要，只有这样才能赢得达尔富尔人民的信任。

56. 截至 1 月 31 日，政府尚未如所设想在与武装运动直接谈判中提出苏丹人民论坛的建议。此外，自那时以来，一些参与该论坛首次会议的当事方公开表达了对这一举措可信度的担心。此外，1 月 15 日，民众大会党领导人哈桑·图拉比讲

话支持国际刑事法院对巴希尔总统提起诉讼 2 天后被逮捕，严重损害了民众大会党参与的前景。

57. 1 月 14 日，解决达尔富尔危机非洲-阿拉伯临时部长级委员会在多哈举行会议。卡塔尔首相哈马德·本·贾西姆·本·贾布尔·阿勒萨尼宣布会议开幕，出席会议的正式代表来自阿尔及利亚、布基纳法索、乍得、刚果、埃及、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、尼日利亚、沙特阿拉伯、塞内加尔、南非、阿拉伯叙利亚共和国、坦桑尼亚联合共和国。出席会议的还有非洲联盟委员会主席让·平、非洲联盟和平与安全专员拉姆丹拉·拉马拉和阿拉伯国家联盟副秘书长艾哈迈德·本·哈利以及非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合首席调解人吉布里尔·巴索莱。首席调解人在向会议致词时，介绍了他与主要当事方和卡塔尔政府就一项框架协议所做工作的最新情况，并表示打算尽快与有关各方举行一次会议。部长级会议的与会者发表声明，赞同巴索莱先生和卡塔尔政府为促进在多哈恢复和平谈判所做的努力。声明呼吁卡塔尔、非洲联盟和阿拉伯国家联盟派遣一个代表团前往纽约，与安全理事会成员讨论为促进和平进程而中止国际刑事法院所有达尔富尔案件。

58. 会上，所有与会者均表示担心，国际刑事法院对巴希尔总统发出逮捕令，可能对和平进程产生不利影响。巴索莱先生敦促与会者尽快签署框架协议，以便在国际刑事法院作出决定后，为继续开展对话创造势头，提供一个平台。

59. 确实，虽然框架协定的总体目标是为最后和平谈判规定各项要素，但是其签署可以通过停止敌对行动直接改善安全局势，只要各方均遵守协议的条款。政府与正义运动之间的初次会议定于 2 月上半月举行，尽管最近在南达尔富尔州发生的冲突使该计划面临危险。

60. 鉴于近期事态升级和迄今冲突的势头，如果没有对各方具有影响力的所有会员国的支持和直接参与，协定的签署是不可想象的。我敦促这些国家在这方面负起责任。

七. 意见

61. 达尔富尔暴力升级标志着各方在投资于冲突，而不是对和平谈判作出严肃的承诺。我谴责暴力及其对平民百姓造成的后果，并再次谴责正义运动对穆哈吉里耶的攻击以及苏丹政府使用的空中轰炸。我敦促政府不要实施进攻性军事飞行，呼吁各方不要对平民地区发动攻击。关于最近发生的战斗，考虑到卡尔马事件报告的调查结果，我提醒各方根据国际人道主义法所承担的责任，确保达尔富尔平民、非洲联盟-联合国人员和援助工作者的安全保障。

62. 本报告所述期间，达尔富尔混合行动尽管能力有限，还是能在实地有所作为。我赞扬达尔富尔混合行动和部队派遣国所做的努力，面对巨大的困难，包括达尔富尔动荡的安全局势，到 2008 年 12 月 31 日，军事部署已达到 60%。过去几个月

苏丹政府提供持续合作，对于实现这一部署水平十分重要。部队和警察派遣国，某些情况下在捐助国的支持下，加速筹备工作并准备好部署，也将极为重要。做不到这一点，就不能实现部署目标。

63. 我相信，一旦混合行动获得充分行动的能力，将会取得更大的成果。但是，在我们向前推进过程中，强化现有实地部队的的能力是一项重要的要求。提供精良的装备，特别是军用直升机资产，对于增加混合行动的机动性和行动影响，仍然至关重要。我再次呼吁有能力提供这些关键任务能力的会员国，不拖延地这样做。

64. 与此同时，最新的安全事态发展再次突出表明，达尔富尔混合行动仍然面临根本挑战，因为各方无意放弃使用武力。同时突出表明，迫切需要对达尔富尔危机达成全面解决。在此期间，达尔富尔混合行动继续寻求双重优先事项的平衡，一方面继续进行部署，以便更好地执行任务，一方面在第四阶段安全环境中，尽量减少工作人员面临的风险。正在采取的办法是，短期强调加强人员安全保障的措施，包括在队部改进安全措施，商定哪些人员必不可少，并确保补给品和其他物资到位，以便在安全形势严重恶化的情况下，工作人员能够在合理时间内继续开展活动。与此同时，将继续部署军事和警察部队和人员，这直接有助于加强混合行动保护平民及其工作人员和资产的能力。

65. 归根结底，取得进展最根本的责任在于当事各方。苏丹政府和武装反叛运动必须在非洲联盟-联合国调解人的主持下，停止敌对行动，开展对话。政府必须采取具体行动，显示出对苏丹人民论坛成果的重视；乍得政府与苏丹政府改善关系，对于达尔富尔地区稳定和持久和平至关重要。

66. 发生穆哈吉里耶暴力事件后，各方显然既没有意愿，也没有能力单独超越这一冲突。我呼吁对各方有影响力的会员国，积极支持联合首席调解人巴索莱的努力，与各方合作，通过谈判达成政治解决。

67. 关于国际刑事法院检察官 2008 年 7 月 14 日提出的对巴希尔总统的逮捕证申请，联合国尊重法院及其司法程序的独立性，强调决心继续参与寻求冲突的解决办法。我们在苏丹的维持和平行动和调解行动、人道主义和发展工作，将继续以不偏不倚的方式进行。为此，会员国应认识到和平和正义对于在达尔富尔寻求解决的重要性，同时有责任鼓励苏丹政府对国际刑事法院的决定作出负责任的反应，并以有利于实现冲突政治解决的方式，继续与苏丹进行接触。