



安全理事会

Distr.: General
9 May 2005
Chinese
Original: English

秘书长关于联合国向非洲联盟驻苏丹特派团提供援助的报告

一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会 2005 年 3 月 24 日第 1590 (2005) 号决议第 5 段提出的。安理会决议该段请我在 30 天内向安理会报告联合国苏丹特派团（联苏特派团）可以采用哪些方式，通过向非洲联盟驻苏丹特派团（非盟驻苏特派团）提供适当的援助，其中包括后勤支助和技术援助，来加强在达尔富尔促进和平的努力，并与非洲联盟（非盟）一起确定如何为此利用联苏特派团的资源，尤其是后勤和行动支助资源以及后备能力。

2. 秘书处因为同非洲联盟和安理会成员开展密切合作，所以预见到第 1590 (2005) 号决议中的请求。秘书处已开始制订加强非盟驻苏特派团的办法。因此，我邀请非洲联盟委员会主席阿尔法·乌马尔·科纳雷参加 2005 年 2 月 28 日在纽约举行的会议。该会议决定派遣一个访问团前往达尔富尔，评估安全形势和非盟驻苏特派团的当前部署情况并考虑加强达尔富尔和平支助努力需要的资源。该访问团由非洲联盟领导，其成员还包括联合国、欧洲联盟和美利坚合众国。除了处理刚提到的问题外，该评估团还针对第 1590 (2005) 号决议第 5 段提出的各项问题提供了诸多答复。

二. 非洲联盟领导的评估团

3. 非洲联盟对评估团领导有方，并坚持就如何加强非盟驻苏特派团的工作提出率直的建议，我对此表示赞扬。如何更好地履行集体责任确保非盟驻苏特派团取得成功，非洲联盟及其伙伴对此所作的坦率自我评估至关重要。*

4. 因为没有出现 2004 年那样的大规模攻击平民事件，达尔富尔的当前安全形势给人以假相。但是暴力行为继续发生，包括 4 月 7 日对南达尔富尔 Knor Abeche 村的野蛮攻击。此外，如果现已流离失所的民众返回家园，广泛的设想是，他们

* 由于技术原因重新印发。



会再度遭受攻击。许多现有的境内流离失所者营地周围继续动荡不安；不得已而冒险离开营地者可能会遭遇谋杀、强奸、偷窃和其他犯罪行为。此外，随着境内流离失所者营地的规模扩大，营地内民众因为没有希望早日返家而感到失望，人们担心许多营地内的招募行为和动荡不安现象会增加。普遍存在的不安全局面继续妨碍开展民政和商业活动，阻碍人道主义援助的提供。《人道主义停火协定》未获充分遵守，达尔富尔的总体不安全局面无法接受。

5. 同时，访问团的评估是，非盟驻苏特派团在非常困难的情况下，在其部署地区开展了杰出的工作，极大地促进了安全形势的改善。因此可以得出结论，应加强非盟驻苏特派团，起初分两期展开，可以连接后续行动，该后续行动应在 2005 年 9 月决定。这将在达尔富尔集结庞大的行动能力，只有获得非盟成员国和外部伙伴强有力的政治和物质支持，才能完成该项工作。

6. 第一阶段的实质性工作应在 2005 年 5 月底结束。该阶段的目标是，非盟驻苏特派团在 3 320 名人员的现有核准编制内达到充分的行动效能。实现该目标需要充分部署军事人员、警察和其他文职人员；将其余的后勤和行政支助安排到位，加强组织、管理、指挥和控制机构，简化一些业务程序。该阶段的成功基准包括充分部署经核准的特派团，实施非洲联盟领导的评估团提出的关于实现最大行动能力的各项建议。

7. 2005 年 6 月至 8 月的部署为第二阶段。该阶段将把非盟驻苏特派团扩大到 5 887 名军事人员和 1 560 名警察（共计 7 447 人），再加上适当的文职人员。观察员的数量不会有任何增加，将通过合理部署现有的 450 名观察员来满足额外需要。第二阶段的成功将改善《恩贾梅纳人道主义停火协定》和《阿布贾人道主义和安全议定书》的遵守情况；在境内流离失所者营地内外为境内流离失所者提供安全环境；为尚未流离失所（或正在回返）、但被视为易受伤害的平民提供安全的环境及获得人道主义救济和服务的渠道。在这一阶段，预计不会出现大规模回返，此种情况只能部分归咎持续存在的暴力威胁。即使在整個达尔富尔建立起安全环境，由于缺乏粮食安全，经济遭受破坏，正常生活方式几乎完全被打乱，近期内的回返人数将受到限制。

8. 第三阶段的目标是协助在整个达尔富尔建立安全环境，以便流离失所者能够在 2006 年种植季节前全部及时回返家园。开展此项工作必须与军事、警察、人道主义和发展组织、民政当局和受影响民众密切合作。为了实现该时间表，关于开始第三阶段的决定必须在 2005 年 9 月底之前作出。

9. 第三阶段将开展动用 12 000 多名军事和警察人员的复杂和多层面行动。虽然应当由非洲联盟成员国决定如何进行，不过它们或许会得出结论认为，第二阶段的完成提供了恰当的机会，让更广大的国际社会能够承担责任，开展还需要大幅度增加资源的规模更大的行动。

10. 4月28日，非洲联盟和平与安全理事会开会讨论达尔富尔局势，通过了关于加强非盟驻苏特派团的公报。和平与安全理事会赞同主席关于达尔富尔局势的报告中提出的建议，包括将采取步骤，协助非盟驻苏特派团促成比较安全的环境和建立信任措施并保护平民和人道主义行动。和平与安全理事会还决定将非盟驻苏特派团的人数增加到总共6 171名军人，加上包括至多1 560名民警的适当文职部门。和平与安全理事会还呼吁非洲联盟的所有伙伴继续提供支助，以满足加强和维持非盟驻苏特派团的需要。

三. 联合国向非盟驻苏特派团提供援助

11. 非盟领导的达尔富尔评估团提供了一个机会，探索联苏特派团可采用哪些方式尤其是在后勤支助和技术援助领域，加强非盟驻苏特派团的工作。

12. 可以确定，上文叙述的头两个阶段的后勤支助最好通过扩展捐助者单独向非盟驻苏特派团提供支助的现有系统予以完成。根据此种安排，例如，美国通过与一家公司签约提供餐食和房地，联合王国通过另一家公司提供车辆，加拿大和荷兰订约提供直升飞机支助。非洲联盟在欧洲联盟的财务支助下，直接订立了其他合同。该系统开始时进展缓慢，现在运作良好；现阶段改变这一系统将打乱作业，而不是强化或加速作业。最好通过现有的部队组建和后勤支助安排来提供非盟驻苏特派团确定扩大行动所需的物资和其他支助。非盟驻苏特派团已经确定了这方面的一些具体物项并非正式提供给捐助者，其中包括行动支助（攻击直升机和装甲运兵车），通信能力（转发台、实时信息散发能力、信息技术专门知识），情报和安全能力（对非盟驻苏特派团情报人员进行关于现代情报收集处理和传送技术的培训；提供地图、卫星照片和其他信息），空中支援（战略空运能力、医疗后送和运送重要人员所需的固定翼飞机、通用直升机），一般后勤支援（部队运输车、发电机、帐篷、制服、床铺、皮靴、燃料、储存设施和工兵支助）。

13. 在维持现有后勤支援系统的同时，评估团建议采取一些近期能够采取的措施，加强后勤作业。这些措施包括：在法希尔设立一个由丰富合同管理经验的工作人员组成的小组，确保提供恰当数量和质量的服务；向喀土穆的非盟驻苏特派团高级行政人员适当授权，尤其是在采购和金融管理领域；提高非盟总部的特派团支助能力，以开展支助规划、采购、预算编制、文职人员征聘、警员甄选和征聘、部队组建和部署。

14. 对目前尚不需要联苏特派团提供直接后勤支援表示欢迎，因为今后数月，联苏特派团必须集中全部资源和注意力，为支持执行政府与人运/解放军签署的《全面和平协定》作出部署。关于联苏特派团的“后备部队”，需要保留该部队以确保联苏特派团人员的安全保障，不能将其调往达尔富尔。我曾数次指出，经过数月仔细规划的苏丹南部行动，尤其是在启动阶段，不应由于短时间提出的关于开展规模和复杂程度类似的平行行动的要求，而受到损害或不适当的妨碍。联苏特

派团的早日部署和发挥实效对于帮助各方维持和平进程至关重要，而该进程对全国的和平具有广泛影响。

15. 虽有以上情况，联合国仍可在以下领域提供必需的技术援助和培训支助：

- 确定将调往非盟驻苏特派团的非盟国家警察人选，以协助完成第一阶段。
- 联合国可派遣一个计划人员小组前往亚的斯亚贝巴和法希尔，与非洲联盟合作，在非盟领导的评估工作期间形成的行动构想基础上，拟定关于非盟驻苏特派团第二阶段扩展的详细行动计划。
- 在亚的斯亚贝巴成立、以支持非洲联盟委员会达尔富尔问题综合工作队的联合国援助小组现已充分运作，可在后勤、规划和管理领域向非洲联盟提供技术咨询。可根据非洲联盟提出的关于具体援助类型的要求，加强或修改援助小组提供的专门知识。
- 维持和平行动部通过其军事人员、警察和文职人员训练单位并与联苏特派团合作，也可支持非盟人员的部署前训练。可通过培训课程的设计和规划以及直接向非盟成员国各适当地点的特定目标群体提供培训，实施该项目工作。六名非盟军官已计划参加定于 2005 年 4 月 26 日至 5 月 8 日在内罗毕举行的联苏特派团部署前培训。维和部也可邀请非盟成员国的军事和警察人员参加该部的定期维和课程。
- 维持和平行动部还可在一些领域支持非洲联盟的警察工作，这些领域包括：编写职务说明和职位简介，向警察派遣国清楚说明各项要求；制订甄选和征募警员和建制警察部队的标准；为建立甄选援助小组安排提供协助；设计并编写部署前和上岗训练教材；协助审查非盟驻苏特派团警察行动构想、经常作业程序和警察派遣国指导方针。
- 联合国还可支持非洲联盟举行帮助非盟驻苏特派团的部队派遣国会议和认捐会议。

16. 为了与非洲联盟密切协商联合国可能向非盟驻苏特派团提供的支助的范围和性质，我请我的特别顾问拉赫达尔·卜拉希米在和平与安全理事会会议之后立即会见非洲联盟委员会主席。他们在会上同意，两个组织应详细讨论联合国如何协助军事和后勤规划工作，并呼吁为和平与安全理事会决定扩大的非盟驻苏特派团提供经费。他们还同意，联合国可协助组织并共同主持一次认捐会议，为扩大的非盟特派团筹集资源。

四. 意见

17. 非盟驻苏特派团在其部署地区有效发挥了作用，因此需要加强，以便扩大其部署范围，更多地包括广阔、艰险的达尔富尔地区。在执行非盟领导的评估团阐述的第一和第二阶段任务时，非盟驻苏特派团将继续依靠外部支助，在此期间，联苏特派团能够提供的援助有限，因为联苏特派团必须集中全部资源和注意力，为支持执行政府与人运/解放军签署的《全面和平协定》作出部署。此外，经过数月仔细规划的苏丹南部行动，尤其是在微妙的启动阶段，不应受到损害或不适当的妨碍。

18. 联合国和驻苏丹特派团在需要时可酌情在以下领域提供协助：

- 确定合格的警察人员，以支持完成第一阶段。
- 协助非洲联盟制订关于扩展非盟驻苏特派团的详细行动计划。
- 在后勤、规划和管理领域提供技术咨询。
- 支持非盟人员培训。
- 支持甄选第三阶段警察人员。
- 支持召开部队派遣国会议和认捐会议。

19. 对非洲联盟及其国际社会支持者而言，非盟驻苏特派团是一项创举。非盟驻苏特派团在非常短的时间内克服重重困难，取得重大成就。非盟领导的评估团在报告中陈述了这些困难。现在，所有有关方面必须发挥自己的作用。非洲联盟成员国现在必须确定参加非盟驻苏特派团的人员；非洲联盟委员会必须加强规划和管理能力，以支持扩大的特派团；合作伙伴必须向非洲联盟提供执行费用高昂、充满挑战的任务所需的手段。