



安全理事会

Distr.: General
14 April 2008
Chinese
Original: English

秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动部署情况的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1769 (2007) 号决议第 21 段提交的，涵盖期从 2008 年 1 月至 3 月。在该决议中，安理会要求我每隔 90 天报告达尔富尔的事态发展、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的进展以及政治进程的状况。

二. 停火以及达尔富尔当地局势

A. 安全局势

2. 在本报告所述期间，达尔富尔的安全局势极不稳定，尤其是在西达尔富尔州。2007 年 12 月底，称为“正义与平等运动”的反叛运动在西达尔富尔发起针对苏丹武装部队的攻击，使乍得和苏丹之间的关系再度紧张。在敌对行动中，正义与平等运动控制了位于西达尔富尔北部走廊的塞拉夫捷达、西尔巴和塞莱亚，并威胁要攻击杰奈纳。截至 2008 年 1 月中旬，苏丹武装部队已调集庞大力量，其中包括空中攻击力量，并开始夺回正义与平等运动控制的阵地。1 月 12 日和 24 日，苏丹武装部队袭击了塞拉夫捷达。

3. 此次攻击发生后，联合国和人道主义机构访问了该地区，据报在攻击中约有 115 人死亡。2 月 8 日和 9 日，苏丹武装部队向北方移动并攻击西尔巴和塞莱亚，迫使正义与平等运动退回杰贝勒穆恩。正义与平等运动和苏丹武装部队的行动造成数以千计平民流离失所，颠沛于苏丹境内或逃入乍得。在本报告所述期间终了之时，苏丹武装部队仍在杰贝勒穆恩一带与正义与平等运动以及苏丹解放运动/解放军分子交战。3 月 19 日，据报正义与平等运动在西达尔富尔杰奈纳以北 65 公里处伏击了苏丹武装部队的一支车队，打死了 19 名政府军士兵。2 月和 3 月的报告均记录了苏丹武装部队众多车队从南达尔富尔和北达尔富尔向西达尔富尔杰奈纳一带移动的情况。



4. 1月29日，乍得反对派武装团体从其在杰奈纳以南某基地向恩贾梅纳发起攻势，但遭到失败。据报，在攻击恩贾梅纳未遂之后，乍得武装团体的大批人员回到西达尔富尔以补充给养。再次攻击乍得的可能性不能排除。

5. 在本报告所述期间，叛军各派之间也发生了敌对行动。据报3月19日，苏丹解放运动/解放军-明尼·米纳维派和苏丹解放运动自由意志派在南达尔富尔尼亚拉东南方80公里处的舒鲁姆发生了激烈战斗。据报，有9人战死。

B. 针对达尔富尔混合行动车队的攻击

6. 在12月31日非洲联盟驻苏丹特派团（非苏特派团）移交权力后，达尔富尔混合行动几乎是立即受到挑战。1月7日，苏丹武装部队在距离北达尔富尔蒂内两公里处向达尔富尔混合行动第一支补充供给车队开火。一枚火箭弹击中一部油罐车，驾驶该车的非武装司机受伤。达尔富尔混合行动车队的护卫没有还击。

7. 在达尔富尔混合行动部队指挥官指示下，对这次袭击的原因进行了一次调查。调查结论是，该车队由于车辆故障延误行程，因而当时是连夜赶路，但这次袭击是无端实施的。达尔富尔混合行动对这次袭击事件提出了抗议，并要求政府保证此类事件不会重演。该特派团后来继续向达尔富尔派遣补充供给车队，没有发生任何事件。

C. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的活动

8. 在本报告所述期间，尽管很难进入受战斗影响的地区，但达尔富尔混合行动仍对西达尔富尔的不稳定状况作了回应，增加了在该州北部走廊的巡逻，并调整计划，准备尽快部署一支常驻特遣队。2月26日，联合特别代表、部队副指挥官和警务专员访问了塞莱亚，其后从库尔布斯和杰奈纳派出的军事和警察巡逻车队定期在西达尔富尔北部走廊进行巡逻。巡逻队在该地区与苏丹武装部队保持联络，也与杰贝勒穆恩附近的正义与平等运动领导人进行了一些接触。3月19日，副联合特别代表和军事参谋长访问了塞莱亚，以探讨在该地区较长时期部署达尔富尔混合行动的选择方案。

9. 西达尔富尔局势继续令达尔富尔混合行动极为关切，因而目前正在计划增派一个排以加强库尔布斯地区的兵力。达尔富尔混合行动也正计划向塞莱亚派遣至少一个连（120名士兵）和一个警察支队（30名警官），以形成全时驻留，监测和报告苏丹武装部队和反叛团体的活动，并为流离失所平民自愿回归提供便利。这些计划在很大程度上取决于后勤支援能力，包括建造住所的所需时间。作为一项更持久的措施，该特派团打算于2008年下半年在库尔布斯两个地点新部署一个营，在塞莱亚建立一个新营地，从而使行动区涵盖整个杰贝勒穆恩地区。

10. 该特派团还采取措施以改善其防御设施。特别是，它加强了每个部署地点四周的实物防护，构筑了护堤，修建了防爆墙，升高了望塔，建立了堑壕系统，并

用泛光灯照亮基地四周。此外，特派团打算为所有基地派驻至少半个营的兵力，以改进部队的保护，并为采取积极主动行动提供较高百分比的可动用兵力。

11. 达尔富尔混合行动大幅增加了在整个达尔富尔的巡逻，这在权力移交时几乎没有过的。1 月，达尔富尔混合行动警察执行了一项在境内流离失所者营地进行巡逻的三阶段计划。军事部分和警察部分均扩大了建立信任巡逻，目前已涵盖达尔富尔超过 80% 的境内流离失所者营地。此外，巡逻时间已经延长，而且目前几乎所有地点每天上午 8 时至下午 6 时均有巡逻。加强巡逻的目的是建立当地各行为方的信任和信心，加强联合国警察同政府和各运动对应方的合作与协调。

12. 警务专员已确定达尔富尔混合行动警察部门的优先活动是继续积极主动地与境内流离失所者、当地社区和政府当局进行接触。在这方面，他特别强调对所有三个区的境内流离失所者营地进行每周 7 天每天 24 小时巡逻，加强三阶段执行计划基础上的警力存在。该特派团还正着手在各营地设立妇女事务股和社区治安方案。为此，2 月在南达尔富尔成立了州联合警务委员会以打击犯罪，并成立了州联合委员会以打击针对妇女和儿童的暴力行为。这些委员会的成员包括达尔富尔混合行动、联合国各机构和苏丹当局的代表。在 3 月 13 日第一次新闻发布会上，达尔富尔混合行动新闻部门向该国新闻界和国际新闻界通报了上述一些积极事态发展，同时强调指出了达尔富尔混合行动当前面临的各种挑战。

三. 人道主义局势

13. 2008 年头 3 个月，苏丹武装部队和民兵在西达尔富尔北部走廊实施的军事行动造成数十名平民死亡和估计 6 万人流离失所。诊所、供水点、住房等民用设施及其他基础设施遭到广泛破坏。在敌对行动中，一名本国救援人员和 2 名社区助理被打死。在苏丹武装部队和民兵的攻击中，人道主义活动营地和中心也遭到有计划的洗劫和/或破坏。截至 3 月底，数以千计的人已返回其原籍地，尤其是在阿布苏鲁杰和西尔巴，不过仍有很多人流离失所。

14. 人道主义准入仍受到种种制约：不安全状况、冲突各方设置的限制及随后对使用空运资产施加的限制。今年头 40 天对西达尔富尔北部走廊人道主义通行的严重限制，对人道主义行动造成了特别损害，并给该地区依赖人道主义组织提供援助的平民带来了极为负面的影响。目前，与乍得接壤边界沿线数以千计平民的处境仍非常脆弱，他们中大部分人无法得到人道主义团体的救助。由于乍得反对派部队在达尔富尔的存在以及跨边界冲突，达尔富尔其他地区的人道主义准入也严重受阻。一项积极的事态发展是，2007 年 12 月政府对人道主义援助进入北达尔富尔库图姆周围反叛团体控制区所实行的限制已于 1 月中旬解除，从而恢复了向该地区 14 万受冲突影响民众分发粮食的作业。

15. 此外，在本报告所述期间，各反叛运动也从事了军事行动。1 月 7 日，正义与平等运动攻击了西达尔富尔塞拉夫捷达的派出所，迫使苏丹警察人员撤出该

村。在北达尔富尔州，据怀疑属于苏丹解放运动/解放军-明尼·米纳维派的一个分裂集团于1月下旬袭击了Kilemandu派出所，打死两名警察和一名平民（系该派出所牢房里的囚犯）。权利与民主人民力量运动是一个武装集团，它声称与州府当局签署过协定，因而享有执法权力。该运动成员在西达尔富尔继续大规模侵犯马斯特里人民的权利。

16. 在达尔富尔其他地方，各派之间战斗不止，加之部落间冲突连续不断，导致2008年头三个月持续引发大规模民众流离失所。今年截至目前为止，在整个达尔富尔又有超过9万人流离失所。继南达尔富尔的Al Salam收容营难民人数从2007年10月的3.7万增至5万人之后，政府于2月份关闭了该收容营，不接收新来的流离失所者。此外，有报告显示，受粮食短缺影响的家庭正纷纷涌向境内流离失所者收容营，希望能得到援助，从而导致难民营更加人满为患，生活条件出现恶化。最近完成了对达尔富尔收成后的评估，其结果表明谷物产量大大低于上一季，导致人们感到担心，认为向受冲突影响的民众提供的粮食援助必须比原计划提前。

17. 1月22日，政府批准了延长令，把暂停限制达尔富尔人道主义作业的时间延至2009年1月31日。政府在其声明中清楚表示同意2007年《联合公报》的条款和精神，其中明确要求为达尔富尔人道主义作业提供便利。鉴于迟迟才延长暂停期，苏丹人道主义事务委员会也准许给予一个月的宽限期，以使各非政府组织有时间延长其在喀土穆的活动许可。高级别委员会及其三方联合技术委员会定期召开会议，继续密切追踪《联合公报》的落实情况。

18. 由于人道主义工作者及其资产受到有针对性的攻击，达尔富尔的人道主义活动继续受到限制。在本报告所述期间，共有73辆汽车被劫，其中包括3部达尔富尔混合行动的车辆和45部世界粮食计划署（粮食计划署）签约租用的卡车。有23名司机在卡车被劫后，至今仍下落不明。在本报告所述期间，有18处人道主义设施房地遭武装人员强行闯入。其中有4个人道主义营地在苏丹武装部队发动西达尔富尔军事攻势期间遭到大规模洗劫和破坏。

19. 尽管人道主义行为体作了种种努力，但在达尔富尔许多地区，5岁以下儿童营养不良的比例仍远远高于占人口15%的紧急临界值。

20. 由于局势不安全以及发生了似乎针对人道主义工作者实施攻击的事件，粮食计划署在向达尔富尔提供粮食援助方面面临着越来越大的挑战，而与此同时，所有各机构正着手在雨季到来之前先期将救济援助物资部署到位。2008年2月，粮食计划署向达尔富尔近210万民众提供了援助。

四. 人权情况

21. 苏丹政府最近实施的将拒签协议派系逐出西达尔富尔的军事行动造成滥杀和其他严重侵犯平民人权的情况。3月5日，联合国苏丹人权状况特别报告员访

问了阿布苏鲁杰村，接到了关于在袭击期间严重侵犯人权的报告。她呼吁立即开展调查，查明对袭击事件负有责任者并将其绳之以法。

22. 此外，在本报告所述期间，境内流离失所者营地和周边的性暴力和基于性别的暴力事件仍居高不下。仅 1 月份这一个月，在南达尔富尔就分别发生了四起事件，至少有 8 名女性境内流离失所者被强暴，其中包括一名 12 岁女孩。据报，2 月底在西达尔富尔发生了几起事件，有 3 名女性境内流离失所者就在其亲戚面前遭强奸。在扎林盖，一名武装分子殴打且强奸了 Hassa Hissa 境内流离失所者营地的一名 15 岁女孩，另外在南达尔富尔的盖雷伊达，一名 13 岁境内流离失所女孩在外出拾木柴时被一名武装分子强奸。在西达尔富尔 Thur 村发生的一起事件中，有 20 多名妇女报告说，在 1 月初搜捕土匪疑犯过程中，她们受到警察和政府其他安全人员的性攻击。

23. 在本报告所述期间，权利与民主人民力量运动因怀疑西达尔富尔 Masteri 的许多居民违法而对其实施非法拘留、酷刑和虐待。与此同时，据报告，从这一团体叛逃的一些原成员被抓后当场处死。

24. 一个积极的方面是，在纪念今年国际妇女节的仪式上，北达尔富尔州长宣布立刻禁止该州切割女性生殖器的做法。他呼吁州立法机构颁布法律以支持这一禁令。

五. 非盟/联合国达尔富尔混合行动的部署

25. 关于当前部署达尔富尔混合行动一事，安全理事会第 1769 (2007) 号决议第 5 段中要求达尔富尔混合行动至迟应于 2007 年 12 月 31 日从非苏特派团接过权力，以期尽快达到全面作业能力和部队兵力。依照这一要求，达尔富尔混合行动于 12 月 31 日从非苏特派团接过了权力。尽管为增加作业能力和部队兵力采取了一些步骤，但达尔富尔的部队部署工作受到了下列因素的阻碍：安全局势的恶化、与之相关的调整军事行动概念的要求、后勤问题、许多部队派遣国的部署准备、目前正在与政府进行的关于部队组成问题的讨论以及政府不断施加的官僚障碍。

26. 截至 3 月 26 日，达尔富尔混合行动总兵力约有 10 600 人。这一数字包括约 9 200 名军警人员，其中包括约 7 500 名军事人员、1 600 名警察和一支建制警察部队，另有约 1 400 名文职人员。

27. 2008 年第一季度，对达尔富尔混合行动的部署仅增加了来自中国的多功能工兵连先遣队和来自孟加拉国的建制警察部队。中国工兵连的主力及其装备预计将于 4 月到达达尔富尔。

28. 早先预定作为对非苏特派团大规模一揽子支援计划的一部分提早部署的一个多功能工兵连、一个中型运输队和一个来自埃及的通信连，已于 3 月份随着装备的到达而开始部署。尽管有一部分装备已到达达尔富尔，但仍有许多装备尚未

运离苏丹港。有三个连的人预计将于 2008 年 4 月到达。孟加拉国多功能后勤连和尼日利亚二级医院的装备和车辆也已运抵苏丹，预计将于 4 月分别到达尼亚拉和杰奈纳，其人员将于 2008 年 5 月到达。

29. 与此同时，考虑到特别是西达尔富尔的安全环境在迅速发生变化，而且也考虑到需要确保政府和各运动控制区都有达尔富尔混合行动部队派驻人员，部队指挥官在达尔富尔全境对部署地点和部队派遣国的分布做了战术审查。部队指挥官得出的结论是，一些部队派遣国有限度地将一些部队分派到达尔富尔的不同地区，对实现部队的目标极为有益，会促成最大程度地使用当前手中可用的有限资源，且加强特派团努力执行第 1769（2007）号决议的能力。

30. 维持和平行动部已开始与达尔富尔混合行动的某些部队派遣国讨论其是否愿意考虑将部队部署到原先未设想的地方。尽管此种重新部署很可能会使数量有限的部队派遣国延迟部署，但这一行动最终会对战术和战略这两个层面带来重大的积极影响。

31. 随着大规模一揽子支援计划各单位的逐步部署，另一项近期优先工作将是部署来自埃及和埃塞俄比亚的头两个达尔富尔混合行动营。埃及营的先遣人员预计将于 4 月到达，主力预计于 2008 年 5 月到达。这将为达尔富尔混合行动提供重要的作业动力，因为这将是自 2007 年 12 月 31 日移交权力以来首次大幅增加部队的步兵能力。

32. 埃塞俄比亚步兵营先遣队的装备和人员预计将于 4 月空运至法希尔。其主力部队的装备预计于 4 月到达苏丹，并于 5 月初运抵达尔富尔，而人员将于 2008 年 5 月到达。埃塞俄比亚营将与一个埃塞俄比亚多功能后勤队、一个运输连和一个步兵侦察连一道部署。

33. 如前一份 30 天报告中所述，3 月初，趁伊斯兰会议组织首脑会议召开之际，我在达喀尔与苏丹的奥马尔·哈桑·巴希尔总统讨论了达尔富尔混合部队的部署问题。会晤期间，我们一致认为，达尔富尔混合行动将接纳埃及增派的一个营和埃塞俄比亚增派的一个营，其后我们将加快部署泰国和尼泊尔部队。

34. 部队指挥官也清楚表示，优先重点是要让达尔富尔混合行动现有的 10 个营达到联合国在部队数量和自我维持能力方面确定的标准。尽管部队派遣国能组成所需数量的部队，但许多部队派遣国却很难获取必要的装备。捐助国已自愿表示愿意提供所需的装备、培训和维持能力，以使各营达到适当的标准，特别是增加其开展大范围巡逻的能力。这些营到达达尔富尔之前，须经过充分训练，且完全有自我维持能力，以便在不使特派团支援能力负担过重的情况下增加实力。

35. 部队继续缺乏若干关键能力：三个中型通用直升机组，一个空中侦察队，一个中型运输队，一个重型运输队和一个多功能后勤队。埃塞俄比亚提供的轻型战术直升机的部署前准备工作目前正在进行。然而，这架直升机的提供并不能完全

满足需要，因此目前仍在争取另外四架轻型战术直升机。这些直升机是必不可少的，因为它们具备保护部队和实施威慑的能力。空中侦察能力对进行侦察及监测和核实地面情况至关重要。工兵对于特别是在较偏僻地区扩大达尔富尔混合行动的营地以及对于维护主要补给线而言，起着重要作用。后勤单位和运输队是在达尔富尔极具挑战性的业务环境中维持部队所必不可少的。

36. 在实地，达尔富尔混合行动军事部分面临的主要挑战是：确保前非苏特派团和即将到来的部队的自我维持能力；确立一个有力的后勤再补给程序和维持系统；以现有资源增加业务产出；改进行政管理程序以确保部队得到适当支助；借助在所有各级与政府、苏丹武装部队和所有各运动的既有联络安排，并通过停火委员会将其制度化；获得土地，建立若干新基地，并扩大大多数现有基地，以便在每个地点为半个营及其辅助人员（某些情况下也包括达尔富尔混合行动建制警察部队）和文职人员提供住所和支助。关于特派团与政府协商获取所需土地一事，它已在杰奈纳获得一块地，将在那里为西达尔富尔区建立一个超级营地。然而，迄今为止，特派团尚未在该州北部走廊的塞莱亚获得一块地。特派团必须尽快得到那块土地，以便达尔富尔混合行动能充分应对该地区不断变化的局势。

37. 埃及、印度尼西亚、尼泊尔、尼日利亚和塞内加尔对达尔富尔进行了建制警察部队的侦察。此前已对埃及、印度尼西亚和尼泊尔的部队进行部署前视察，现计划于 4 月份对尼日利亚和塞内加尔进行更多的访问。尼泊尔建制警察部队的装备已于 2 月 18 日到达苏丹港，一旦这些装备运抵尼亚拉，则将部署该部队的主力。据估计，在 2008 年 7 月底之前，将在达尔富尔部署 5 个建制警察部队。

38. 尽管政府原则上同意达尔富尔混合行动有权夜间飞行，但它继续限制飞行时数，阻挠特派团的行动。政府说，机场没有足够的夜间飞行能力，因此提出达尔富尔混合行动必须有限度地从事夜间飞行。在这方面，为联合国计划在法希尔、尼亚拉和杰奈纳建设机场编制的勘测和技术绘图已于本报告所述期间完成，目前正计划很快开始建设工作。然而，与此同时，达尔富尔混合行动必须获得夜间飞行的许可，这对其行动至关重要。

39. 关于达尔富尔混合行动场址的修建和服务问题，所有工程订单均已于 2008 年 3 月 15 日送交承包商。工程订单包括尼亚拉、法希尔、杰奈纳和扎林盖的修建项目，其中也包括修建一所一级医院、一所三级医院和医用仓库、超级营地和分别可容纳 1 250 人和 200 人的过渡营，以及为这些营地安装电力设施。

六. 财务安排

40. 大会第 62/232 号决议授权为达尔富尔混合行动设立一个特别账户，还批款 127 570 万美元，作为该行动 2007 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间的成立费用，相当于每月 10 630 万美元。

41. 截至 2008 年 3 月 28 日，达尔富尔混合行动特别账户未缴摊款共计 70 810 万美元。截至 2007 年 12 月 31 日，所有维和行动未缴摊款总额为 253 640 万美元。

42. 依照安全理事会第 1769 (2007) 号决议第 5 段(a)，与 2007 年 10 月 1 日至 12 月 31 日期间部署到非洲联盟驻苏丹特派团的特遣队人员有关的部队费用，已于 2008 年 3 月底偿还给部队派遣国政府。

七. 政治进程

43. 继 2007 年 10 月启动达尔富尔和谈后，有关方面一直努力鼓励当事方在非洲联盟和联合国特使主持下开始实质性谈判。自 2007 年 12 月以来，特别是在统合拒签协议的各运动派别方面，取得了一些进展。然而，由于安全局势恶化，各方缺乏信任，该地区出现了新的不稳定状况，而且最主要的是，当事方在政治上没有停止敌对、一秉诚意展开谈判的意愿，因而没能进一步取得进展。

44. 自苏尔特会谈以来，达尔富尔拒签协议的各运动派别已经合并为五大团体：苏丹解放运动/解放军-团结派、苏丹解放运动/解放军-阿卜杜勒·瓦希德派、苏丹解放运动/解放军-阿卜杜勒·沙菲派、正义与平等运动-哈利勒·易卜拉欣派和联合抵抗阵线——12 月在朱巴成立的五团体联盟。在 12 月中旬，继苏丹人民解放运动（苏人解）主持下的拒签协议运动派别会议结束后，经过调解促成许多运动的代表从朱巴返回达尔富尔，以便在实地进行进一步讨论。联合抵抗阵线在实地召开了内部会议，就建立一个政治和军事结构达成了一致，此决定很快将在朱巴正式宣布。此外，苏丹解放运动/解放军-团结派还于 12 月宣布了其执行机构的结构。

45. 尽管取得了这些进展，且各团体之间正在进行讨论，但在进一步统一和协调方面只取得了有限进展，部分原因是领导权问题没有得到解决，还有一部分原因是西达尔富尔存在战事。萨利姆·艾哈迈德·萨利姆和扬·埃利亚松两位特使鼓励各运动把重点放在统一立场和任命谈判小组这个目标上。

46. 2008 年 1 月，两位特使对达尔富尔做了为期一周的访问，他们在访问期间就举行阿鲁沙式会议和开始实质性会谈的可能性，与各运动的代表进行了协商。在这次访问期间，联合抵抗阵线和苏丹解放运动/解放军-团结派表示愿意参加这种会议并参加实质性谈判。鉴于苏丹解放运动/解放军-团结派没有参加在苏尔特的首次谈判，这一进展是向前迈出了一大步。

47. 然而，另外三个团体尚不愿意参加这种会议，也不愿意进行实质性谈判。尽管埃利亚松特使和阿卜杜勒·瓦希德 2 月份在巴黎以及 3 月 18 日在日内瓦进行了建设性讨论，但后者所领导的运动依然主张，安全局势的改善是谈判的前提条件。正义与平等运动领导人哈利勒·易卜拉欣承认政治进程的重要意义，但该运动坚持认为，谈判只应由正义与平等运动和苏丹解放运动/解放军的代表参加。

苏丹解放运动/解放军-阿卜杜勒·沙菲派表示对谈判形式、地点和时间安排有保留。在这种情况下，目前尚不具备一种临界质量，尚不能使拒签协议的运动派别愿意进行实质性谈判或出席与 2007 年 8 月阿鲁沙会谈相类似的会议。

48. 乍得局势恶化和据报得到乍得和苏丹政府支持的反对派的活动加剧了两国间的紧张关系，损害了对和平进程的区域支持。3 月 13 日，乍得政府和苏丹政府在达喀尔签署了一项协议，承诺使双边关系正常化。达喀尔协议的效力如何，有待根据当地的事态来衡量。在未来几个月，和平进程的关键将是真正下定决心恢复共同边界的和平与稳定。

49. 政府一直说它愿意随时参加实质性谈判。在这方面，2008 年 1 月全国大会党和苏人解之间危机的解决是积极的一步。然而，就明尼·米纳维领导的苏丹解放运动/解放运动在政治进程中的参与和作用而言，情况仍然不明朗，而政治进程对于民族团结政府就达尔富尔问题达成统一战略来说，很重要。

50. 鉴于上述情况，尽管最终目标仍是尽快召集正式的实质性谈判，但两位特使认为，有必要调整 2007 年路线图所确定的办法。为确定今后的前进道路，目前正在与各方进行协商，包括即将举行的两特使与哈利勒·易卜拉欣之间会议；近几个月来，安全情况的限制阻碍了这一会议的召开。此外，目前也在努力加速征聘一名非盟-联合国联合首席调解人，负责不间断地与各方保持接触。

51. 3 月 17 日和 18 日，两位特使在日内瓦召集了与国际和区域伙伴的非正式协商。该协商会提供了一个契机，使主要利益攸关方能够评估局势，致力于就前进道路达成共识，而且利用国际力量来寻求解决冲突。与会者同意，改善安全局势是最高优先事项，而且必须为此目的开展一切努力。两位特使正在与达尔富尔混合行动高级领导层协商，力求促使各方参与处理这一问题，并希望找到办法，使他们一起讨论如何致力于终止敌对和保护平民。这将是最初的一步——也就是确认就安全方面的安排达成一致将是更广泛政治解决办法的一部分。

52. 与此同时，目前正通过达尔富尔混合行动的民事股及“达尔富尔-达尔富尔对话和协商”加紧努力，征集民间社会组织、境内流离失所者和传统领导人的看法，以增进和平进程。其宗旨不仅是挑选间接参与谈判的代表，而且也使这些群体能够参与处理实质性问题——这是一个长期过程，很可能会超出谈判的范围。各种挑战是不可避免的，特别是有必要争取各方支持民间社会参与和平进程。

八. 《达尔富尔和平协议》执行情况

53. 《达尔富尔和平协议》的执行方面规定在很大程度上被当地各方所忽视，而且因拒签协议派别不支持《和平协议》机制而受到阻碍。现在每天都有违反《和平协议》所述停火协议的情况发生，但停火委员会无法正式调查此类事件，因为联合委员会未商定其作用、结构和职权范围。

54. 尽管停火委员会不完全具有代表性，但它于 2 月 29 日召开了自权力移交以来的第一次会议，会议由达尔富尔混合行动部队副指挥官主持，出席会议的有苏丹政府、正义与平等运动和平派、苏丹解放运动/解放军-明尼·米纳维派和苏丹解放运动/解放军-拒绝签字派系的成员。在会议期间，达尔富尔混合行动要求各方为达尔富尔三个区各任命两名代表，且为法希尔总部任命一名代表。

55. 在本报告所述期间，“达尔富尔-达尔富尔对话和协商”秘书处组织了多次与达尔富尔各界利益攸关方的互动接触，以促进这一对话的包容、自主和基层办法等基本原则。在对话中还就和解、发展、管理、身份、民主和补偿问题征求了达尔富尔散居在外者的意见。

九. 意见和建议

56. 我感到极其失望的是，在努力解决达尔富尔局势问题上，所有各方面均无进展。各派似乎执意继续以军事手段解决问题；政治进程仍停滞不前；达尔富尔混合行动的部署进展非常缓慢，且继续面临许多挑战；人道主义状况不见起色。主要障碍是，各派之间没有以和平手段解决达尔富尔危机的政治意愿。如果双方有必要的意愿，且同意停止敌对、合作部署达尔富尔混合行动并与特使真诚协作以开始实质性谈判，并承诺保护平民，则我们现在本会看到在长久解决方面取得显著的进展。

57. 当前的安全局势对达尔富尔人有着严重影响。本报告所述期间在西达尔富尔发生的暴力事件极大削弱了人道援助界向平民提供他们所亟需援助的能力，而且加剧了数以万计平民的脆弱性。此外，目前达尔富尔各地发生的针对运粮车队的袭击事件阻碍了当地各机构向居民提供粮食援助的能力。本报告所述期间据报在乍得-苏丹边境出现部队集结的情况，这令人深感担忧，因为这显示暴力和不稳定会继续下去，从而对边境两侧的平民造成损害，而且也是对停火协议的明显违反。

58. 达尔富尔混合行动继续努力充分执行其任务规定，并且在目前可支配人员和资源有限的情况下，增强了能力，提高了能见度。国际社会须认识到，它在为这一特派团提供支持方面可发挥中心作用，以使特派团能有效执行其任务规定，并帮助改善达尔富尔平民的生活。为此，须做更多的工作，以确保有必要的航空和后勤能力进行充分有效的部署。针对这些不足，必须找到新的解决办法，而且必须快速找到。我再次呼吁会员国承诺为达尔富尔混合行动提供必要的能力，或说服其他有能力者这样做。

59. 乍得和苏丹在本报告所述期间的紧张关系越来越说明这场冲突的区域性质，也表明它可能对边境两侧平民和维和人员都带来破坏性影响。在这方面，3 月 3 日曾发生一起令人不安的事件，当时欧洲联盟领导的维持和平部队（欧盟部队）一部车误从乍得进入苏丹（西达尔富尔），结果遭到苏丹武装部队射击。在随后的交火中，一名法国士兵丧身，另一名受伤。这一事件对于在乍得-苏丹边境两

侧执行任务而言，是非常令人担忧的，我强烈敦促各方保持最大程度的克制。在这方面，我欢迎乍得总统伊德里斯·代比和巴希尔总统 2008 年 3 月 13 日在达喀尔达成协议，同意使关系正常化，并努力防止进一步暴力事件。然而，苏丹常驻代表在 3 月 27 日给安全理事会主席的一封信（S/2008/212）中称，乍得已违反达喀尔协议。这很令人担忧，因为它表明了两国之间的不信任气氛。乍得和苏丹之间虽已签署但却未获实施的协议实在太多了。我呼吁两国采取明确步骤，使其关系正常化，并确保充分、迅速地执行达喀尔协议。

60. 2 月 9 日，达尔富尔混合行动和苏丹政府之间签署了《部队地位协定》，这是改善政府和特派团之间关系的一个积极步骤。然而，达尔富尔混合行动没有获得完全的行动自由，特别是在西达尔富尔受当前暴力影响的地区，这种情况表明，包括政府和正义与平等运动在内的所有各方都需要与达尔富尔混合行动充分合作，并且忠实执行《部队地位协定》各项规定的文字与精神。

61. 尽管政府宣布承诺政治解决，而且单方面宣布停止敌对行动并表示愿意进行和谈，但其最近在西达尔富尔的军事行动以及在这一地区对平民广泛使用武力的做法，从根本上讲，是与为开展有意义对话创造必要信任环境背道而驰的。此外也必须追究正义与平等运动在制造这些情况方面所起作用的责任。

62. 各方均使用军事力量，这使政治进程蒙上了阴影，造成谈判前景愈发遥远。这场战事给平民带来了无谓的苦难，而且当前的暴力也发出了一个强大的信号，即各方不打算通过对话结束这一冲突。因此，我呼吁所有各方紧急承诺停止敌对行动，并且与两位特使所主导的政治进程进行有意义的互动协作。

63. 最后，我要对在达尔富尔工作的所有联合国人员和人道主义行为者表示感谢。我也要感谢包括捐助国和部队派遣国在内的会员国，它们坚定地支持部署达尔富尔混合行动，也支持开展努力以鼓励各方返回谈判进程。