



安全理事会

Distr.: General
15 April 2011
Chinese
Original: English

秘书长关于达尔富尔和平进程实施情况的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会 2011 年 2 月 9 日主席声明 (S/PRST/2011/3) 提交的。安理会在该主席声明中, 请我在 2011 年 2 月底之前就与达尔富尔政治进程相关的问题提交一份报告, 包括评估有关有利环境。我期望安理会对本报告延迟印发表示理解, 延迟的原因是利益攸关者在持续商讨今后的方向及其对达尔富尔和平进程的影响。

2. 本报告概述了达尔富尔政治进程的背景、为达成一项包容各方的全面和平协定而在多哈进行的谈判情况、达尔富尔政治进程在为达尔富尔带来和平方面的作用、该政治进程的有利环境以及我对今后方向的意见和建议。

二. 达尔富尔政治进程的背景

3. 可以回顾, 开展达尔富尔政治进程的倡议是非洲联盟达尔富尔问题高级别小组在编制关于谋求在达尔富尔实现和平、正义与和解的 2009 年 10 月的报告时提出的。经过与达尔富尔各不同群体进行广泛协商, 该小组得出结论认为, 达尔富尔冲突只能通过对达尔富尔和平问题采取更新的办法来解决, 解决必须遵循三项原则, 即和平必须包容各方, 必须使达尔富尔所有利益攸关者参与; 和平必须充分顾及冲突的多方面、多层次, 并必须包括在地方一级建立和平; 和平必须对更广泛的国家背景敏感, 考虑到苏丹面临的范围更广的挑战。联合国完全赞成这些原则。

4. 在 2009 年 10 月 29 日的会议上, 非洲联盟和平与安全理事会赞同高级别小组的报告及其建议, 并决定报告及其建议构成为非洲联盟在达尔富尔进行参与和与其国际伙伴互动协作的基础。在 2010 年 1 月 25 日至 2 月 2 日举行的非洲联盟第十四届首脑会议常会上, 非洲联盟国家元首和政府首脑对这项决定表示赞同。



5. 可以回顾，安全理事会于 2009 年 12 月 21 日发表的新闻谈话稿中对报告表示欢迎，强调其赞赏关于促进达尔富尔和整个苏丹的和平、正义与和解的建议的平衡性和全面性，并期待着对苏丹面临的问题采取一种综合办法。安理会同意达尔富尔冲突的起源和后果尚未得到解决，并重申支持非洲联盟——联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)，支持非洲联盟——联合国联合首席调解人贾布里勒·巴索莱为促进冲突的持久政治解决作出的努力，并呼吁苏丹政府以及苏丹和该区域其他当事方酌情与国际社会相协调，与姆贝基总统及其班子合作。

6. 还可以回顾，安全理事会在第 1935(2010)号决议中，要求冲突所有当事方在联合首席调解人的调解下进行谈判，以期缔结完成一项包容各方的全面协定，为该区域带来稳定和持久和平。安理会还重申推动非洲联盟-联合国主导的达尔富尔政治进程至关重要，在这方面强调达尔富尔所有利益攸关方，包括新当选的官员、民间社会(包括妇女组织和妇女主导的组织)、社区团体和部族领导人，都要有步骤地持久参与，以便通过建设性的公开对话，创造一个有利于和平与安全的环境。安理会还欢迎优先注重让达尔富尔混合行动继续努力推动这一参与，以便支持和配合联合首席调解人和非洲联盟-联合国主导的达尔富尔政治进程的工作，并对非洲联盟苏丹问题高级别执行小组为此开展的工作表示欢迎。

7. 非洲联盟和平与安全理事会在 2011 年 1 月 20 日的会议上，重申必须立即展开达尔富尔政治进程，以之作为一项重要机制，使达尔富尔人民能充分参与解决其政治冲突。理事会强调必须营造一个除其他外能保护参与者的公民和政治权利的环境，这样民众能表达观点而不用惧怕遭受报复；行使言论自由和集会自由权利以进行公开协商；参与者和达尔富尔混合行动享有行动自由；以及达尔富尔人成比例地参与。非洲联盟和平与安全理事会还指出，多哈谈判的积极成果应成为达尔富尔政治进程的基础，而这一进程将提供所需的包容性论坛。

8. 2011 年 2 月 18 日，达尔富尔混合行动联合特别代表易卜拉欣·甘巴里在尼亚拉(南达尔富尔)举行了一次会员国和联合国伙伴特使和代表务虚会。与会者商定，达尔富尔政治进程将通过与达尔富尔民众的广泛持久的互动协作，促进民众对和平协定的支持，使其更能参与执行多哈谈判成果。他们强调，营造一个有利于这一进程的环境，对达尔富尔政治进程的可信性至关重要。而这种环境将包括所有参与者的行动自由、集会自由和言论自由，以及不受骚扰、任意逮捕、恐吓以及政府或武装运动的干扰。与会者还期待着在多哈进程取得成果之前，随着达尔富尔政治进程的逐步成型就其作出进一步澄清。

9. 非洲联盟和平与人权理事会在 2011 年 4 月 8 日的会议上，结合联合特别代表的情况介绍、前总统塔博·姆贝基代表非洲联盟达尔富尔问题高级别小组所作的介绍以及苏丹政府的发言，审查了苏丹局势。理事会呼吁立即开始达尔富尔政治进程，提出以 2011 年 5 月 1 日为拟议日期，并请达尔富尔混合行动作为优先事项，为该政治进程作出一切必要准备，同时强调它应与多哈谈判同步进行，并对谈判作出补充。

10. 理事会表示遗憾的是，多哈进程与达尔富尔政治进程和非洲联盟其他政策之间没有取得必要的协调与统一，并请非洲联盟委员会向联合首席调解人发出指示，请其在采取任何进一步决定、尤其是涉及延长多哈和平进程的决定之前与委员会和达尔富尔问题高级别小组协商。理事会进一步要求联合首席调解人在 2011 年 4 月 30 日之前，就其活动和今后的计划提交一份全面报告。

11. 理事会注意到鉴于苏丹的国家时间表，包括南苏丹将于 2011 年 7 月 9 日独立并随后通过永久性的国家宪法，以协调一致的方式加快完成多哈和平进程尤为重要。理事会强调，达尔富尔是苏丹的一个组成部分，必须加快达尔富尔政治进程，以免使国家政治进程遭拖延，达尔富尔人民被落在后面。

12. 理事会还欢迎苏丹政府表示承诺促进营造一个有利于达尔富尔政治进程的环境，包括在达尔富尔中止紧急状态。理事会呼吁所有的达尔富尔社区、利益攸关者、政党和武装运动参加该政治进程，而进程应得到达尔富尔全体民众的信任。

13. 理事会还鼓励苏丹政府和其他利益攸关者酌情执行非洲联盟达尔富尔问题高级别小组报告中的建议，尤其是在司法、和解与安全领域的建议。理事会还请联合国安全理事会继续加强其与非洲联盟的伙伴关系和对非洲联盟的支持，在非洲联盟达尔富尔高级别小组领导下，以符合联合国和非洲联盟基本原则的方式解决苏丹的政治挑战。

三. 在多哈的达尔富尔谈判状况

14. 多哈谈判当事方，即苏丹政府、正义与平等运动和解放与正义运动目前正在商讨一套案文草稿，它们将构成为最终的全面协定的框架。这些案文基于谈判、会谈和协商的结果，包括与利益攸关者、更广泛的民间社会的代表和国际伙伴的谈判、会谈和协商。案文包含关于下列方面的六个章节：财富的分享；赔偿及境内流离失所者和难民的回归；正义与和解；人权与基本自由；权力分享；安保安排。所有三个当事方都已向调解小组表明了它们关于这些案文的立场，彼此之间没有实质性分歧。它们现正考虑并商讨关于下列方面的最终案文：权力分享；安保安排。调解小组计划根据当事方的立场对案文进行审查，如果存在分歧，就会提出建议的妥协措辞。联合首席调解人打算于 4 月 28 日至 5 月 3 日举办一次达尔富尔所有利益攸关者会议（“达尔富尔利益攸关者会议”），以讨论并共同赞同整个案文，使之作为一项达尔富尔和平协定/框架。会议还将为调解小组提供一个为执行协定寻求国际支助机会。

15. 同时，解放与正义运动和正义与平等运动都重申它们对谈判进程的承诺，并指出它们打算共同努力，以达成一项有关冲突的全面解决办法。正义与平等运动还表示，它已与苏丹解放军——阿卜杜勒·瓦希德派和苏丹解放军——明尼·米纳维派进行了联络，以使其加入这一进程。联合特别代表于 3 月 21 日会见阿卜杜

勒·瓦希德，后者表示他不会参加在多哈举行的和平谈判，甚至任何和平谈判，直到他提出的前提条件得到满足为止。不过，阿卜杜勒·瓦希德的军事指挥官中有五名已向联合首席调解人表示，他们打算在未来的几天里与瓦希德会面，以说服他加入在多哈的会谈。如果他们未能说服他，他们将自行前往多哈。

四. 达尔富尔政治进程在给达尔富尔带来和平方面的作用

16. 如上文所述，达尔富尔政治进程已被设想为供达尔富尔人民广泛持久地参与解决达尔富尔政治冲突所需进程的一个论坛。根据设想，达尔富尔政治进程将增进民众对多哈谈判结果的支持，并使民众更能参与其实施，这对长期成功至关重要。

17. 与达尔富尔政治进程和多哈和平谈判的顺序和互补有关的问题尚待充分澄清。如上文所述，出席联合特别代表 2 月 18 日举办的务虚会的各会员国特使和代表表示，他们将进一步欢迎在多哈进程取得成果之前，随着达尔富尔政治进程逐步成型而就其作出澄清说明。如非洲联盟和平与安全理事会 2011 年 4 月 8 日的公报所述，理事会认为，达尔富尔政治进程应作为优先事项，以与多哈谈判同步并对其作出补充的方式展开。所有各方尽管都认为这两个进程应当互补，对应先后进行还是同步进行的问题还存在不同意见。

18. 与此同时，已在达尔富尔混合行动总部设立了达尔富尔政治进程秘书处，以监督该进程的实施。秘书处由达尔富尔混合行动各科的代表和达尔富尔问题高级别小组工作人员组成。这些科包括政治事务、公民事务、人权、两性平等顾问、人权联络、达尔富尔——达尔富尔对话和协商、法律事务、法治、联合特派团分析中心、安保、联合后勤行动中心和特派团支助等。秘书处负责达尔富尔政治进程的战略规划和管理；监督各区一级工作人员的实施情况；监测该政治进程期间的实质性谈判并就此进行汇报。秘书处除其他外负责分析有利的环境并就此作出汇报。它向联合特别代表和达尔富尔问题高级别小组主席直接报告工作。目前正在法希尔、尼亚拉、朱奈纳和扎林盖的每个区办事处设立达尔富尔政治进程次级单位。

19. 该政治进程的参与者包括妇女、畜牧者、土著行政当局、境内流离失所者、难民、民间组织、青年、宗教领袖、政党以及达尔富尔州议会和国民议会的民选代表等有关的利益攸关者群体的代表。

20. 尽管武装运动也有参与的机会，但它们(包括正义与平等运动、苏丹解放军——明尼·米纳维派和苏丹解放军——阿卜杜勒·瓦希德派)均已提出保留意见，声称其进程及其结果会受政府的过度影响。就解放与正义运动而言，它对达尔富尔政治进程表示支持，但只是在谈判完全结束并签署了一项协定之后这样表示的。不过，各武装运动都有责任显示它们致力于实现达尔富尔和平，至少允许包括境内流离失所者和难民在内的全体达尔富尔人自由地参与达尔富尔政治进程，而没有任何受骚扰的恐惧。

五. 达尔富尔政治进程的有利环境

A. 公民权利和政治权利

21. 正如非洲联盟和平与安全理事会所指出的那样，达尔富尔政治进程必须在能确保其可信性的环境中进行，它必须确保：参与者的公民和政治权利，这样它们可以表达自己的观点而不怕遭到报复；可以进行公开协商的言论和集会自由；参与者和达尔富尔混合行动的行动自由；达尔富尔人成比例的参与。联合特别代表和特使在其 2 月 18 日的会议上进一步界定了这些条件，认为还应包括：不受骚扰、任意逮捕和恐吓；不受政府或武装运动的干扰。

22. 政府已向联合特别代表和达尔富尔问题高级别小组表示，它完全同意需要拥有这样一个有利环境，以保证达尔富尔政治进程的可信性。3 月 21 日，苏丹总统在会晤联合特别代表时，确认苏丹政府打算不仅暂时中止达尔富尔紧急状态法，而且完全予以取消，以促进达尔富尔政治进程以及其他旨在实现达尔富尔冲突以包容各方的方式得到全面政治解决的其他政治努力。

23. 废除紧急状态法不仅是朝向为达尔富尔政治进程营造有利环境迈出的一大步，而且是朝向停止达尔富尔冲突迈出的一大步。政府取消紧急状态法，就将承诺它保证达尔富尔全体人民、而不仅仅是该政治进程参加者的公民和政治权利。这意味着政府、尤其是安全、军事和情报机关必须采取具体行动，以保证达尔富尔的普通百姓享有自由和得到保护，以便不受阻碍或不受限制地充分参与政治进程。达尔富尔混合行动和达尔富尔问题高级别小组打算与政府共同努力，以设立一个机制，处理损害有利于达尔富尔政治进程的环境的活动，包括与参与者的政治权利和公民权利相关的条件，而通过废除紧急状态法和让富尔混合行动和达尔富尔问题高级别小组人员自由进出以便在达尔富尔开展与政治进程相关的活动，这些权利得到保证。

B. 安全局势

24. 除保护达尔富尔政治进程参与者的公民权利和政治权利以及上文所述的其他有利条件外，还必须考虑到包括军事活动和盗匪问题在内的安全局势，以确保在安全和不受干扰的条件下发起政治进程。不能推定在政治进程行将开始时敌对活动就会完全停止。达尔富尔混合行动正努力缓解这些风险，它除其他外呼吁各方停止敌对活动，敦促国际行为体对有关的当事方施加压力以停止敌对行动，并在受冲突影响的地区和周围大力开展安全巡逻。将需要达尔富尔混合行动和国际伙伴继续强有力地参与，以确保政府军队和武装运动为促进政治进程的安保和参加者的人身安全负责。

25. 还应当指出，达尔富尔混合行动自设立以来，已开展了与政治进程下的活动相类似的活动，这些活动有助于促进达尔富尔政治进程、包括推动达尔富尔利益

攸关者之间的对话。它们包括混合行动领导的达尔富尔—达尔富尔对话与协商、以及由不同的利益攸关者群体代表参加的关于和平进程问题的讨论会。混合行动在推动这些活动方面常常遇到限制；不过，政府在 2010 年 12 月与混合行动和达尔富尔问题高级别小组举行的会议上，同意促进该政治进程的有利条件，此后在执行这些活动方面再也没有遇到此类限制。最近开展的活动包括就下列方面举行的约 17 次讨论会和协商：冲突的解决与和解、正义与问责、在达尔富尔—达尔富尔对话与协商论坛中关于重建永久性传统冲突解决机制的协商、第二次多哈民间社会会议成果以及与妇女和冲突有关的问题。预期会参与达尔富尔政治进程的许多相同的利益攸关者群体的代表都参加了这些活动。

六. 意见和建议

26. 2003 年 9 月在乍得阿贝歇展开的达尔富尔和平谈判已经进行了太长时间。战争使达尔富尔人民受害，他们家园被毁，妻离子散，身居简易陋室，靠援助团体的帮助维持生活，因再次爆发冲突背井离乡，痛失亲人。声称代表达尔富尔人民利益的政府和武装运动应为他们做出更多，而不是面对调解人员的持续努力，进行拖延和举行一轮又一轮的和平谈判。谈判失败或能否最终取得成功完全要由武装运动和政府自己负责。

27. 尽管各当事方立即停止敌对行动并化解冲突的责任重大，本报告的主题却涉及达尔富尔政治进程的有利环境以及该进程与多哈和平谈判的先后顺序。

28. 我感到关切的是，国际社会在对多哈谈判进程的支持方面以及在不管有没有谈判结果就展开达尔富尔政治进程的倾向方面已显示出分裂迹象。我理解一些人对谈判进程感到沮丧，因为谈判已进行了太长时间。我也理解有种说法认为，有关当事方对包容各方的全面和平并不是真正感兴趣，因为迄今为止，它们并未落实对达尔富尔人民的责任，为和平创造机会。我也理解其他人的观点，即鉴于紧急状态、任意拘押、对行使公民权利和政治权利的限制以及持续的冲突、包括空中轰炸，实地的条件并不允许进行自由、公正的协商进程。

29. 国际社会必须用一个声音说话，并团结起来，支持致力于实现达尔富尔和平的一个路线图。我赞扬国际社会为《全面和平协定》的当事方、联合国苏丹特派团和达尔富尔问题高级别小组举行全民投票提供了支助。我呼吁国际社会采取行动，对达尔富尔和平进程当事方以及推动者本身表示出同样强有力的热诚支持，以求尽快达成一项包容各方的全面协定。

30. 关于有利环境，我赞扬苏丹政府决定取消紧急状态。我呼吁政府立即废除紧急状态法，并尽一切努力确保它充分行使主权责任，保护和促进达尔富尔人民、包括达尔富尔政治进程参与者的公民权利和政治权利。我完全相信政府将履行承诺，并呼吁政府与达尔富尔混合行动和高级别小组共同努力，设立一个处理侵犯该政治进程参与者权利的机制。

31. 我借此机会表示完全赞同非洲联盟和平与安全理事会在4月8日的公报中向苏丹政府和其他利益攸关者发出的呼吁，即呼吁它们执行非洲联盟达尔富尔问题高级别小组报告中的建议，尤其是在司法、和解和安全方面加以执行，从而加强法治和保护人权。

32. 如同本报告所述，达尔富尔政治进程的有利环境不仅涉及保护和促进参与者的公民权利和政治权利，而且涉及其安全保障。达尔富尔当前的军事状况有损于对政府的信任和信心，并使公众怀疑政府是否愿意营造有利于政治进程的环境。我呼吁政府和各武装运动立即停止一切敌对行动，这不仅是为了达尔富尔政治进程，而且是为了达尔富尔全体民众的安全，为了促进总体的和平条件。

33. 虽然我注意到政府在过去数月内为促进与达尔富尔政治进程相关的活动而不加限制地开展的积极行动，我还必须注意到对在达尔富尔的人道主义人员和联合国人员出入自由持续施加的限制。鉴于敌对行动可能不会因达尔富尔政治进程的展开而停止，政府和各武装运动必须创造有利条件，确保达尔富尔混合行动、达尔富尔问题高级别小组和人道主义人员在整个进程中具有完全的行动自由。我提醒政府和各武装运动，理想的情况是行动自由应一直是在达尔富尔的联合国和人道主义工作的一项永久条件。

34. 我还呼吁各武装运动相信联合国和非洲联盟会在多哈调解达成一项全面的、包容各方的协定，并努力营造本报告所述的有利于达尔富尔政治进程的条件。我知道正义与平等运动和解放与正义运动目前正在多哈，并呼吁它们以及政府尽快最后拟订完成一项和平协定。我呼吁阿卜杜勒·瓦希德加入这一进程，并呼吁米尼·米纳维与政府和解，重新加入实现和平的努力中。

35. 除了达尔富尔政治进程的有利环境外，与多哈和平谈判之间的互补和先后顺序问题依然悬而未决。这些并非不相容的进程。众所周知，与武装运动的全面谈判必须通过完全公正的调解进程进行。鉴于当事方必须放弃采用军事手段，这些谈判必须在达尔富尔以外进行。我赞扬卡塔尔政府在这方面提供的大力支持。众所周知的还有，若要长期维持和平，达尔富尔人民必须支持协定，参加有关进程，并充分参与结果的落实工作。除达尔富尔利益攸关者会议外，达尔富尔政治进程为使达尔富尔人民广泛持续地参与和平进程提供一个机会。

36. 我同意非洲联盟和平与安全理事会所表明的观点，即达尔富尔冲突必须在国家背景下解决。我强调解决冲突的必要性，以便达尔富尔人民可像所有苏丹人民一样，在苏丹在全面和平协定之后的过渡期间向前迈进时，充分参与建设稳固的多元国家政治体制。

37. 关于先后顺序，我认为，多哈谈判及时取得的成果应成为达尔富尔政治进程的基础，而政治进程应为取得和加强当地民众对多哈成果的支持、酌情予以加强、并为实施建立势头提供一个论坛。同时，我理解需要在合理的时间范围内为达尔

富尔冲突找到一个解决办法。因此我呼吁所有当事方，尤其是苏丹政府和各武装运动，在国际伙伴支持下尽一切努力确保将于 4 月 28 日至 5 月 3 日在多哈举行的达尔富尔利益攸关者会议取得成功，并为达尔富尔商定一项协定/框架。

38. 我希望并期待着政府和各武装运动同时作出必要的决定，采取必要的行动，以便为达尔富尔政治进程的有利环境创造本报告所述的条件。

39. 为此目的，我已请达尔富尔混合行动联合特别代表为达尔富尔利益攸关者会议提供充分支持，并且继续与达尔富尔问题高级别小组和政府共同努力，以便为达尔富尔政治进程营造有利环境，并在多哈谈判取得成果之前，就政治进程的展开在实地与有关利益攸关者进行必要的协商。

40. 在任何和平进程中，都需要拥有灵活性，以把握机会，避免陷阱。有鉴于此，我已指示我的主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊在执行上述步骤方面与联合特别代表、联合首席调解人、达尔富尔问题高级别小组和非洲联盟保持密切接触，并向我提出任何需要调整的建议。我将随时向安全理事会通报进展情况，并提出在前进方向方面可能需要的改变建议。同时，我鼓励安全理事会为本报告所述方法提供全力支持，并尽一切努力使国际社会团结起来用一个声音讲话，并向包括政府和各武装运动在内的各当事方提供充分支持，以便就短期而言，通过多哈进程在达尔富尔实现经谈判达成的和平；就中期而言，通过达尔富尔和平进程支持达尔富尔人民参与政治进程；就长期而言，支持充分执行旨在实现持久和平的所有协定。

41. 最后，我重申我完全支持联合首席调解人贾布里勒·巴索莱的工作，并赞扬他和他的团队为促进关于达尔富尔冲突的经谈判拟订的、包容各方的全面协定。我再次感谢卡塔尔政府所作出的不懈努力。我再次感谢苏丹政府对这一进程的不懈支持。我感谢达尔富尔混合行动联合特别代表易卜拉欣·甘巴里以及达尔富尔混合行动的全体男女工作人员为给达尔富尔人民带来和平而往往在危及生命的条件下所作出的奉献和牺牲。我鼓励联合特别代表和联合首席调解人在这些问题上继续以充分透明和协商的方式与达尔富尔问题高级别小组共同努力。我还感谢和赞扬高级别小组主席前总统塔博·姆贝基在帮助苏丹人民实现和平方面所做的工作和取得的成就。