



安全理事会

Distr.: General
26 December 2011
Chinese
Original: English

2011年12月23日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函附上2011年12月9日非洲联盟委员会主席让·平的信，其中请求转递2011年11月30日非洲联盟和平与安全理事会的公报以及关于非洲联盟苏丹问题高级别执行小组的工作和活动的报告(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件为荷。

潘基文(签名)



2011 年 12 月 23 日秘书长给安全理事会主席的信的附件

2011 年 12 月 9 日非洲联盟委员会主席给秘书长的信

非洲联盟和平与安全理事会分别于 2011 年 11 月 28 日和 30 日举行第 300 次和第 301 次会议，根据非洲联盟苏丹问题高级别执行小组的报告，审查了苏丹局势，并审查了非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动联合特别代表兼临时联合首席调解人易卜拉欣·甘巴里和秘书长苏丹问题特使海尔·门克里欧斯的情况介绍。

和平与安全理事会审议工作的背景是，作出了新的努力，以最后确定关于苏丹和南苏丹之间各项分离后安排的谈判，处理《全面和平协议》执行中的未决问题，促进达尔富尔局势的持久解决，其方式应顾及该地区相互关联的和平、正义与和解问题。和平与安全理事会的公报涉及所有这些问题，为非洲联盟如何以最佳方式作出努力提供了指导。非洲联盟高级别执行小组将积极贯彻公报中的相关规定。我本人最近访问了喀土穆，与奥马尔·哈桑·巴希尔总统进行了有益的讨论。

国际社会显然可以发挥关键作用，支持非洲联盟正在进行的努力，从总体上寻求苏丹和南苏丹的持久和平、和解与民主，实现两个有生存能力的国家彼此和平相处、共同努力解决相互关心的问题这一目标。本着这一信念，和平与安全理事会鼓励非洲联盟委员会尽快采取一切必要步骤，恢复苏丹协商论坛，促进更密切的协调并为进行中的工作提供更有实效的支持。在这方面，非洲联盟打算启动与联合国的协商，审查尽快召集苏丹协商论坛的可能性。

请将和平与安全理事会通过的公报和提交该理事会的报告作为安全理事会的文件分发(见附文一和二)。鉴于非洲联盟与联合国的密切伙伴关系，如果安全理事会在审议该问题并就其作出决定时充分考虑到公报中表述的非洲联盟立场，我们将不胜感激。

附文一

公报

非洲联盟和平与安全理事会在分别于2011年11月28日和30日举行的第300次和第301次会议上，通过了关于达尔富尔局势和非洲联盟苏丹问题高级别执行小组活动的以下决定：

理事会，

1. 注意到非洲联盟委员会主席关于非洲联盟苏丹问题高级别执行小组活动的报告，以及非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)联合特别代表兼临时联合首席调解人易卜拉欣·甘巴里、非洲联盟高级别执行小组主席南非前总统塔博·姆贝基和秘书长苏丹问题特使海尔·门克里欧斯的情况介绍。理事会还注意到苏丹共和国和南苏丹共和国代表的发言；

2. 赞扬非洲联盟高级别执行小组及其成员塔博·姆贝基、阿布杜萨拉米·阿布巴卡尔和皮埃尔·布约亚三位前总统，以及支助组致力于履行赋予执行小组的任务，重申非洲联盟完全支持他们努力在达尔富尔实现和平、正义与和解，解决《全面和平协议》执行方面的未决问题，就分离后的问题展开谈判，并实现民主化。理事会还深切感谢埃塞俄比亚政府、尤其是政府间发展管理局主席梅莱斯·泽纳维总理承诺并持续努力促进和平并解决分离后的问题，包括在联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)的框架内迅速部署部队；

3. 表示完全支持达尔富尔混合行动和甘巴里先生在执行该特派团任务方面正在进行的工作。理事会还感谢联合国及秘书长苏丹问题特使海尔·门克里欧斯的宝贵贡献和与非洲联盟的合作，感谢为寻求和平作出贡献并为非洲联盟的努力提供支持的所有其他伙伴，尤其是挪威、美利坚合众国、欧洲联盟及其成员国和世界银行，以及非洲开发银行和国际货币基金组织，它们提供了相关的专门知识；

4. 重申达尔富尔混合行动的混合性质和非洲特点是该特派团取得成功的关键。理事会承认达尔富尔混合行动在稳定达尔富尔局势、保护平民、扩大提供人道主义援助的空间、支持境内流离失所者和难民自愿回返、支持早日恢复和主动支持和平进程诸方面作出的贡献。理事会鼓励该特派团及其领导层持续不懈地作出努力；

5. 赞赏苏丹政府和解放与正义运动迄今在执行2011年7月14日《促进达尔富尔和平多哈文件》方面采取的步骤，并鼓励它们本着伙伴精神，继续作出不懈的努力，促成冲突的最终、和平与持久解决；

6. 关切达尔富尔部分地区继续存在敌对行动，呼吁尚未参加达尔富尔和平进程和签署《促进达尔富尔和平多哈文件》的武装运动参加和平进程并签署该文件，鼓励临时联合首席调解人继续并强化这方面的努力；

7. 注意到联合国秘书长打算与非洲联盟密切协商，拟订达尔富尔和平进程路线图。在这方面，理事会重申需要充分考虑到非洲联盟在达尔富尔问题上的立场，该立场在表示赞同非洲联盟达尔富尔问题高级别小组报告的非洲联盟 2009 年 10 月 29 日公报及其后非洲联盟关于达尔富尔问题的各项决定中均有阐述；

8. 重申理事会支持非洲联盟高级别执行小组在达尔富尔混合行动的支持下，正在根据非洲联盟的相关决定，努力促使达尔富尔政治进程早日启动，以便全面应对达尔富尔的和平、正义与和解挑战。为此，理事会欢迎苏丹政府承诺创造有利的环境，请执行小组和达尔富尔混合行动加紧努力，争取让所有达尔富尔利益攸关方参加该进程，以便在该地区实现持续和平。理事会促请非洲联盟的合作伙伴，尤其是安全理事会及其成员，以及广大国际社会全力支持这一进程，并采取期待其采取的步骤，协助执行小组和达尔富尔混合行动在这方面的的工作；

9. 赞赏苏丹政府和南苏丹政府与非洲联盟高级别执行小组合作，欢迎在分离后谈判中迄今取得的进展，包括 2010 年 12 月设立苏丹和南苏丹之间的第一个国家间机制，即联合政治与安全机制，分别于 2011 年 6 月 20 日和 28 日在亚的斯亚贝巴签署的关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协议以及苏丹政府同苏丹人民解放运动(苏人解-北方)达成的关于全国大会党和苏人解-北方之间的政治伙伴关系以及青尼罗州和南科尔多凡州安全安排的框架协议；

10. 注意到在非洲联盟高级别执行小组协助下正在进行的关于一些未决问题的谈判，包括：(一) 南方使用途经北方的石油管道；(二) 过渡性财政安排，以减轻因南方分离而产生的收入损失对苏丹经济的冲击；(三) 资产和负债的分割；(四) 与石油和其他未决事项有关的欠款；(五) 银行业务和跨界支付；(六) 贸易关系；(七) 标界、解决争议和跨越共同边界的牧民迁徙管理；(八) 安全问题，包括两国之间非军事区的管理；(九) 水资源，包括尼罗河水的管理；(十) 苏丹境内南苏丹人和南苏丹境内苏丹人的国籍；(十一) 争议解决机制；(十二) 努力寻求阿卜耶伊问题的解决办法；

11. 强调苏丹和南苏丹领导层负有首要责任，确保根据建立彼此和平相处并相互支持的两个有生存能力的国家这一商定的最高原则，迅速解决未决问题。因此，理事会和整个非洲期待奥马尔·哈桑·艾哈迈德·巴希尔总统和萨尔瓦·基尔总统表现出必要的妥协精神并承诺维持睦邻友好关系，以便迅速完成与这些相互关联问题有关的谈判，让两国通过此种唯一途径实现其安全、民主和发展目标，满足两国人民最基本的需求。同时，理事会强烈敦促苏丹和南苏丹领导层停止会

对对方的利益、稳定和发展造成不利影响的任何单方面行动，并实际采取建立信任措施，强化合作精神；

12. 重申非洲联盟全力支持阿卜耶伊问题协议，敦促苏丹和南苏丹双方忠实并无条件地履行该协议规定的义务。理事会赞扬联阿安全部队为履行任务作出了不懈的努力，呼吁联合国和其他人道主义组织继续全力向阿卜耶伊人民提供紧急援助；

13. 表示严重关切南科尔多凡州和青尼罗州的冲突持续不断，敦促苏丹政府协助向该地区受影响民众提供人道主义援助。理事会回顾 2011 年 6 月 28 日的框架协议，促请双方立即停止敌对行动，准许人道主义援助通行无阻，并允许流离失所者返回家园。理事会再次要求双方立即恢复谈判，以达成和平解决；

14. 重申非洲联盟达尔富尔问题高级别小组报告中的分析仍然有效，其中指出，考虑到苏丹长期存在的治理问题，尤其是公平管理该多样化国家所面临的挑战，需要采取综合办法在苏丹寻求和平、正义与和解。在这方面，理事会鼓励非洲联盟苏丹问题高级别执行小组继续并强化与苏丹政府和其他利益攸关方的接触，包括在当前的宪法审查和改革进程中，促进并推动这一方式。理事会又鼓励非洲联盟高级别执行小组与南苏丹政府密切合作，支持该国政府努力应对多样化背景中的治理挑战。理事会还鼓励非洲联盟高级别执行小组铭记两国均呈现的多样化特点，继续优先着重苏丹和南苏丹的民主化，视其为稳定和公平治理的必要条件；

15. 强调指出，国际社会可在实现建立两个具有生存能力的国家这一目标方面发挥关键作用，包括立即取消针对苏丹的制裁，给予债务减免并提供及时和充分的财政支持，以减轻因南苏丹分离之后产生的巨大收入损失对苏丹经济的冲击，为新国家南苏丹提供援助和技术帮助，并从政治上支持采取综合性的和平方式。在这方面，理事会鼓励非洲联盟委员会尽快采取一切必要步骤，恢复苏丹协商论坛，促进更密切的协调并更切实有效地支持实现两个有生存能力的国家彼此和平相处、共同努力解决相互关心的问题这一目标；

16. 决定继续积极处理此案。

附文二

委员会主席关于非洲联盟苏丹问题高级别执行小组的工作和活动的报告

序言

谨向和平与安全理事会成员提交非洲联盟苏丹问题高级别执行小组的报告。理事会可以回顾，其 2011 年 10 月 20 日第 297 次会议将执行小组的任期又延长了一年。

本报告共分两个部分：第一部分为报告正文，全面评估执行小组的工作，包括在苏丹共和国和新独立的南苏丹共和国促进和平、民主和共存方面取得的进展。第二部分为报告附件，包括执行小组自其 2010 年 11 月向理事会提交上一份报告之后这段期间活动的报告。

执行小组自成立以来不辞辛劳，花费大量时间和精力处理苏丹危机。我谨利用这一机会再次重申我继续支持小组成员及其工作人员，并赞扬他们的敬业和献身精神。

我敦请双方，即苏丹政府和南苏丹政府重申致力于和平与繁荣的决心，加倍努力结束有关《全面和平协议》中未决问题和分离后关系的谈判。我还敦促苏丹政府再次作出努力，在达尔富尔和两个地区建立持久和平。最后，为使两国有一个稳定的未来，需要各自的政府在本国促进民主、宽容和管理丰富的多样性，以应对在治理方面遇到的种种挑战。

一. 引言

1. 两年前，当和平与安全理事会设立非洲联盟高级别执行小组时，理事会授予的任务包含苏丹事务的各个方面。执行小组确定了四项优先活动：(一) 执行非洲联盟达尔富尔问题高级别小组报告的各项建议；(二) 包括特别是通过举行大选实现苏丹民主化；(三) 完成《全面和平协议》的执行工作；(四) 苏丹双方进行关于全民投票后各项安排的谈判。

2. 执行小组过去和现在都坚持认为，对于解决苏丹冲突，让苏丹和南苏丹两国人民能够应对建立民主国家从而实现安全与发展的挑战，四项活动的每一项活动都不可或缺并具有同等重要性。

二. 达尔富尔

3. 两年前执行小组向本理事会表达并获得采纳的有关达尔富尔问题的立场，涉及到如何能够最好地解决和平、正义、和解和达尔富尔在苏丹的地位这些问题。执行小组注意到达尔富尔冲突由来已久、错综复杂，执行小组依据从与达尔富尔各群体广泛协商中获得的证据和意见，建议通过包括交战和非交战方在内的达尔富尔各利益攸关方都参加的包容各方的谈判进程，以综合办法处理这些问题。

4. 执行小组还建议将达尔富尔冲突正确地界定为“达尔富尔苏丹人冲突”，指出此项冲突源于苏丹长期存在的治理问题，特别是在公平治理一个多样化国家方面面临的挑战。执行小组的报告确认殖民时期遗留下的问题导致苏丹各地区获取权力和资源的机会不平等。自 1956 年独立以来，历届政府都没有成功解决这一遗留问题，导致全国各地，包括苏丹南方和达尔富尔内战不断。要解决达尔富尔苏丹人冲突，不仅需要以包容和综合办法解决造成达尔富尔人民分裂的问题，还需要解决达尔富尔在苏丹境内的地位问题。这意味着需要有一项包容性的国家政治解决方案。

5. 今年稍早时(7 月份)，苏丹政府和达尔富尔反对派运动，即解放与正义运动在卡塔尔多哈签署了《促进达尔富尔和平多哈文件》，意在结束签署方之间的敌对，为和平奠定基础。执行小组欢迎这项协议，力促签署方忠实地予以执行。执行小组呼吁尚未签署这项协议的反对派运动，毫不拖延地立即签署协议。

6. 执行小组在达尔富尔问题上的立场始终未变。执行小组建议启动达尔富尔政治进程，主要将其作为一项国内活动，让所有达尔富尔人都参加关于达尔富尔在苏丹境内的未来的谈判，此项建议依然有效。但是，鉴于《促进达尔富尔和平多哈文件》已经通过并正在实施，执行小组认为当务之急是宣传《多哈文件》，确保达尔富尔全体民众接受该文件，并说服剩余的武装团体签署该文件。希望这些措施将给达尔富尔带来和平。在南苏丹脱离后的新背景下，达尔富尔和平进程必须与国家宪政改革进程挂钩，其中苏丹共和国全体公民将参与制订一项新的国家政治解决方案。必须将达尔富尔人全体一致的意见作为国家进程的组成部分，才

能真正持久解决达尔富尔苏丹人冲突。然而，根据执行小组对达尔富尔冲突的分析，要推动这样一个国家政治解决方案显然需要应对全苏丹多样化和民主化条件下的治理挑战。

三. 民主化

7. 关于民主化问题，执行小组认为，考虑到苏丹北方和苏丹南方的多样化特点，无论是团结在一个单一国家还是分为两个国家，全体苏丹人不仅应享有民主权，而且民主政府也是确保稳定和公平治理的一个必要条件。执行小组强烈认为民主化和苏丹南方人民的自决全民投票都应作为优先事项。

8. 执行小组依然保持对民主化的关切。苏丹南方人民以压倒性多数票支持成立一个单独国家的事实，部分反映了一个统一的苏丹在治理方面存在民主缺失。在苏丹和南苏丹进行民主治理的紧迫性绝不因为南方的脱离而有丝毫减弱。

9. 在 2011 年 1 月进行苏丹南方自决全民投票前夕，执行小组在朱巴向现场的苏丹南方民众发表讲话，强调指出全民投票只不过是苏丹南方人民行使自决权的一个阶段。执行小组强调，行使自决权还需要建立一个能够反映苏丹南方全体人民权利和愿望的政府体制。

10. 民主化对于苏丹北方的治理具有同等重要性。南方的脱离不会减轻苏丹面临的治理挑战：这个国家仍未克服财富和权力分配不公的历史遗留问题，仍未能满足多样化公民的国家认同愿望。在全民投票前夕，执行小组还在喀土穆向现场民众发表讲话，强调苏丹是一个有着悠久和丰富历史、具有多样化特点的非洲国家，如果苏丹南方分离出去，苏丹北方仍然是一个有着非洲传统的非洲国家，在建立尊重多样化民众的民主治理制度方面面临挑战。我们强调指出，即使南方脱离出去，苏丹仍应作为一个非洲国家来确定其未来。

11. 苏丹政府决定启动一个宪法审查和改革进程，处理苏丹共和国民主化和在多样化背景下进行治理的问题。执行小组已开始与苏丹政府协商，以确定如何支持这一进程。

四. 《全面和平协议》的执行情况

12. 《全面和平协议》和由此产生的《国家临时宪法》提供了从 2005 年 1 月签署《全面和平协议》直到 2011 年 7 月 9 日这段期间指导苏丹的基本框架。《全面和平协议》的核心内容是已在苏丹南方成功进行的全民投票，今年 1 月，苏丹政府接受了投票结果。执行小组与参与苏丹南方全民投票的所有利益攸关方保持联系，并在必要时进行干预，以帮助确保全民投票取得成功。

13. 决定全民投票、进行全民投票和尊重投票结果，对于苏丹南北双方人民、各自的政府和非洲大陆都是一项重大成就。南苏丹共和国受到非洲各国大家庭，包括非洲联盟的热烈欢迎。一个主权国家加入为成员后既享有权益，也随之为该国

公民、其邻国、乃至整个大陆带来责任。南苏丹人重视其独立完全正当和正确，即便如此，执行小组仍坚信他们认识到，南苏丹必须与非洲联盟一起追求非洲经济和政治的一体化。

14. 我们向南苏丹人民和政府表示祝贺，同时也衷心感谢苏丹共和国人民和政府慷慨大度地接受苏丹南部人民的分离决定。对于苏丹来说，南苏丹独立的政治和经济影响非同小可。

15. 《全面和平协议》的其他内容也具有重大意义。尽管《全面和平协议》中为苏丹南方在一个统一的苏丹国家中享有特殊地位作出规定的核心条款随着7月南苏丹共和国主权独立而失效，但是《国家临时宪法》的实质性规定至少在苏丹和南苏丹通过新宪法之前依然有效。这些规定除其他外包括，建立将权力下放到各州的联邦政府制度、尊重人权、尊重语言和文化多样性。

16. 此外，《全面和平协议》中还有些事项有待完成，特别是关于：(一) 阿卜耶伊问题议定书；(二) 南北边界；(三) 《青尼罗和南科尔多凡问题议定书》。履行这些义务不仅对苏丹和南苏丹之间关系至关重要，对于两个国家的内部治理也具有重大意义。

17. 阿卜耶伊人口中包括恩哥克-丁卡族人和米塞里亚阿拉伯人。只要该地区仍然归属苏丹北方，苏丹境内就有丁卡族人口。同理，如果将阿卜耶伊移交给南苏丹，在其境内就有常住和季节性居住的阿拉伯族人口。类似考虑也适用于五个有争议的边境地区，其多样化人口与边境南北双方都有着族裔和政治联系。

18. 执行小组正与有关各方一起确保执行2011年6月阿卜耶伊过渡协议，然后执行小组将就阿卜耶伊的最后地位问题向苏丹和南苏丹总统提出建议。

19. 关于青尼罗和南科尔多凡，显然同样存在多样性问题。《全面和平协议》反映了这两个地区的特殊历史和特性，为它们的治理作出了特别安排，并规定了一个全民协商进程，以确定《全面和平协议》是否真正考虑到人民的意愿。

20. 执行小组始终特别关注两个地区的局势，包括其政治和安全层面。执行小组作出了特别努力，试图确保当事方找到办法解决它们在这些问题上的分歧。2011年6月期间，执行小组协助举行了多次会议，在苏丹政府/全国大会党(全国大)与苏丹人民解放运动(苏人解-北方)之间达成一项框架协议，其中规定建立政治伙伴关系，并规定措施解决南科尔多凡州的治理问题、结束战斗及提供安全。遗憾的是，各当事方并未贯彻落实这项框架协议。执行小组认为，青尼罗和南科尔多凡构成的基本政治挑战没有改变，这些挑战与多样化治理和民主化问题密不可分，各当事方应回到谈判桌前，达成一项解决方案。执行小组注意到，在框架协议中，各当事方承诺要启动一项包容各方的全国政治进程。

21. 执行小组时刻准备协助当事方继续就两个地区问题进行谈判。考虑到6月28日框架协议中的一项规定，执行小组还随时准备充当第三方，既为政治和安全事务谈判提供便利，也监督任何已达成协议的执行情况。关于监督执行情况的义务，执行小组也许会要求非洲联盟及其成员国通过和平与安全理事会提供必要支助，无论是财政、人事还是政治性质的支助。

22. “苏丹革命阵线”的成立是最近造成局势更加复杂化的一个事态发展。该阵线说，它“决心以一切可能手段，最主要的是同时利用民间政治行动和武装斗争，推翻全国大政权。”苏丹革命阵线由达尔富尔三个武装团体和参与南科尔多凡州和青尼罗州冲突的苏人解-北方组成。

五. 全民投票后的安排

23. 2010年6月，各当事方请求执行小组协助就全民投票后的安排进行谈判。在这些谈判中，苏丹各方集中讨论一项最重的原则，即它们“致力于在苏丹北方和南方建立和维持一种将促进南北双方共存的建设性的和平关系。”执行小组坚持认为，对“两个有生存能力的国家”作出共同承诺必须成为苏丹和南苏丹能够据以实现各自国家目标的唯一原则。

24. 苏丹和南苏丹必须在很多事项上达成一致意见。其中的一些事项是：(一) 南苏丹使用途经苏丹的石油管道；(二) 过渡性财政安排，以减轻因南苏丹分离导致的收入损失对苏丹经济的冲击；(三) 资产和负债的分割；(四) 贸易关系；(五) 边境安全；(六) 跨越共同边界的牧民移徙管理；(七) 水资源，包括尼罗河水的管理；(八) 苏丹境内南苏丹人和南苏丹境内苏丹人的居留身份。执行小组正在继续推动苏丹和南苏丹就这些问题进行谈判。

25. “两个有生存能力的国家”原则也适用于两国与其各自的援助捐赠国和债权国之间的关系。苏丹的财政可行性不仅是苏丹人民关心的问题，也应是包括南苏丹在内的邻国和国际社会关心的问题。非常不幸的是，此时此刻苏丹正遭受重大经济冲击，却无法依靠任何机构和机制来寻求国际财政支助，而在通常情况下一个境况如此窘困的国家是会得到援助的。无论是基于原则还是良好做法，都应毫不拖延地取消对苏丹实施的国际财政限制，并加速提供债务减免。

六. 结论

26. 近两年来，执行小组根据和平与安全理事会的授权，一直积极参与处理苏丹政治事务的各方面问题。执行小组见证了非洲一个新主权国家，南苏丹共和国的成立。然而，高级别执行小组的目标，同时也是非洲联盟、乃至整个大陆的目标尚未实现。只有在制定了一个以综合方法处理问题的包容性政治进程，以及将达富尔在苏丹境内的地位问题作为国家宪法程序的一部分加以处理之后，达尔富尔苏丹人冲突才能全面解决。苏丹和南苏丹的民主化进程尚有待完成。在执行《全面和平协议》的过程中，有些关键问题，特别是阿卜耶伊、青尼罗河和南科尔多

凡两地区及边界问题尚未解决。全民投票后谈判议程上的一些重要问题仍有待解决，其方式必须是双方都能实现建立两个有生存能力的国家的商定目标。

27. 最近苏丹总统和南苏丹总统再次表明永不让战火复燃的共同决心，我们因此深受鼓舞。但是，我们还关切地注意到，谈判桌上仍留有一份长长的清单，青尼罗河和南科尔多凡的武装敌对行动持续不断，6月20日阿卜耶伊临时安排协定的实施进展缓慢并困难重重，苏丹和南苏丹公民都受到经济困难的影响。

28. 除了全面迅速地就所有未决问题达成一致意见，别无他选。选择任何其他方式不仅会延续两地区现有的武装冲突，也会导致两个国家其他地区和两国之间的冲突升级。而在此种冲突中，无论是苏丹还是南苏丹的治理都不可能满足本国公民在安全、发展和民主代表制方面提出的哪怕是最起码的要求。邻国和整个大陆也难免直接受到影响。

29. 苏丹和南苏丹都决心作为两个独立的主权国家追求各自的未来。在此情况下，在苏丹和南苏丹之间建立和维持一种促进两国共存的建设性和平关系是商定的最重要原则，对于双方都至关重要。我们敦促两国领导人本着这一承诺的精神行事。

30. 同样重要的是，所有各方都须承认，苏丹和南苏丹同为非洲国家，都面临着我们整个大陆所有国家共同面对的治理和发展挑战。双方都必须治理半个多世纪以来冲突不断的多样化国家，双方都必须相应展开本国的民主化进程。

31. 最后，尽管大家对于苏丹和南苏丹面临的挑战并不陌生，但是它们在重要方面确属例外。本大陆很少有国家有着如此充满分裂和冲突的辛酸历史。新独立的南苏丹所设机构非常有限，人类发展指标极其低下。苏丹则经受着极其严重的经济冲击，但是此刻它却被排除在国际财政援助之外，而通常是可以为纾解这样困境得到财政支助的。鉴于这些挑战的特殊性，非洲大陆、国际捐助方和债权国有责任作出相应努力，确保两个国家走出当前的困难阶段，成为非洲国家大家庭和整个国际社会中的正式和重要成员。

关于非洲联盟苏丹问题高级别执行小组所开展活动的报告的附件(2010年11月至2011年10月)

一. 导言

1. 非洲联盟苏丹问题高级别执行小组是非洲联盟和平与安全理事会2009年10月在阿布贾召开的国家元首和政府首脑级会议上成立的机构。其任务是促进执行非洲联盟达尔富尔问题高级别小组的建议并完成《全面和平协议》，同时推进苏丹的民主化。随后在2010年6月，《全面和平协议》各方(苏丹政府和苏丹人民解放运动)授权苏丹问题高级别执行小组协助就全民投票后的各项安排进行谈

判。执行小组还代表非洲联盟努力协调国际社会在苏丹的参与。2010年10月，小组的任务被延期一年，2011年10月，又延长一年。

二. 达尔富尔问题小组关于达尔富尔各项建议的执行情况

2. 非洲联盟达尔富尔问题高级别小组成立于2009年3月，并于当年9月提交了第一份报告。2009年10月29日，和平与安全理事会在阿布贾举行会议，通过了该报告。安全理事于2009年12月注意到该报告。

1. 达尔富尔政治进程

3. 执行小组继续努力启动达尔富尔政治进程，以补充苏丹政府与达尔富尔武装运动之间的达尔富尔和平谈判。设想通过达尔富尔政治进程，使达尔富尔人就政治解决达尔富尔问题的核心要素达成共识。首先是达尔富人共同商定一项协议，之后与苏丹政府谈判最后敲定协议。苏丹政府表示支持达尔富政治进程，并同意执行小组的看法，即必须为开展开放性、参与式和有意义的政治进程创建一个“有利环境”。

4. 不过，达尔富尔政治进程尚未启动。由于政治和现实原因，只要多哈和平进程仍在进行，就不适合启动达尔富尔政治进程。为了不干扰多哈和平进程，执行小组已多次推迟启动达尔富尔政治进程，但前者的完成一再拖延。

5. 2011年7月14日，执行小组主席出席了在多哈举行的仪式，其间苏丹政府和解放与正义运动通过了《促进达尔富尔和平多哈文件》。执行小组欢迎通过这一文件，认为它有可能为随后开展的达尔富尔政治进程提供一个基础，而政治进程又可为最后的成果文件争取更广泛的支持。执行小组认为，《多哈文件》是所设想的达尔富尔政治进程的一个出发点，而不是指望该进程予以认可的一个预设成果。

6. 多哈进程结束后，阻碍启动达尔富尔政治进程的第二个因素突显出来，即国际社会对“有利环境”的内涵和作用意见不一。执行小组一直认为，有利环境是开展有意义和可信的达尔富政治进程的一个条件。但是，其他国际行为体坚持认为，有利环境是启动达尔富尔政治进程的一个前提条件，并对其附加了与政治进程没有直接关系的要求。这些分歧阻碍了达尔富尔政治进程的启动。

2. 正义与和解

7. 非洲联盟达尔富尔问题高级别小组的报告在推进达尔富尔地区和平与和解的背景下就拟订达尔富尔正义与和解战略提出了具体建议。该小组提议采取若干措施，加强包括司法机关在内的国家刑事司法体系；建立混合刑事法庭以处理达尔富尔的犯罪问题；成立真相、正义与和解委员会。根据达尔富尔问题小组报告中的建议，执行小组继续与政府和司法部门的行为体合作，推动采取单方面行动，加强苏丹、特别是达尔富尔的刑事司法体系。

8. 达尔富尔问题小组报告所提建议的执行工作进展缓慢且情况不均衡。达尔富尔的司法基础设施仍严重缺乏资源。达尔富尔安全局势的不确定性继续阻碍各方面的司法工作。对大多数普通达尔富尔人而言，警察局和正规司法机构仍遥不可及。特别检察官办公室人事变动频繁，包括迄今已有两名特别检察官辞职，这也影响了工作的连续性。

9. 很显然，必须增强公众对达尔富尔法院的信任，更加积极查办在冲突最严重时犯下的违法案件。此外，单方面措施，特别是在刑事司法系统内采取措施仍至关重要。在这方面，检察官办公室作为刑事司法进程的关键发起者，应发挥重要作用。

三. 就《全面和平协议》执行方面的未决问题进行谈判：2011 年

10. 《全面和平协议》执行方面的未决问题包括苏丹南方全民投票、阿卜耶伊局势(包括阿卜耶伊地区的全民投票)、2010 年拖延未举行的南科尔多凡州选举、南科尔多凡州和青尼罗州两地区的全民协商、划定南北边界以及南北边界沿线的安全、特别是联合整编部队的未来以及在两地区的苏丹人民解放军(苏丹解放军)问题。

1. 苏丹南方全民投票

11. 执行小组密切监测 2011 年 1 月关于苏丹南方自决问题全民投票的准备和实施情况。鉴于整个进程有可能被推迟和中止，执行小组与奥马尔·巴希尔总统和当时的第一副总统萨尔瓦·基尔开展了持续和公开的穿梭外交。

12. 认识到在全民投票运动中需要文明行事，执行小组编制了全民投票和全民协商行为守则，作为各方、各组织、个人和团体在全民投票进程各个方面和所有阶段的行为指南。参加 2010 年 10 月在朱巴举行的“苏丹南方全体政党会议”的所有 21 个政党、包括全国大会党(全国大)都赞同该行为守则。

2. 在青尼罗和南科尔多凡两地区完成《全面和平协议》

13. 执行小组关切需要在青尼罗和南科尔多凡两地区完成执行《全面和平协议》的各项规定，同时也关切《全面和平协议》与这两个地区、特别是安全安排有关的内在缺陷。因此，执行小组跟踪青尼罗州的全民协商进程，监测南科尔多凡州的州级选举及其后果，提出来自这两个地区的苏丹解放军部队的安全安排问题。在 2011 年 6 月 6 日南科尔多凡州爆发冲突后，执行小组率先寻求通过谈判结束冲突。

14. 继 2010 年 4 月选举产生州政府后，青尼罗州在 2010 年 9 月开始全民协商进程。执行小组关切地指出，不仅要以技术娴熟、自由和公平的方式开展全民协商，还要为其创造安全稳定的政治和安全环境。

15. 执行小组的两个访问团分别于 2010 年 12 月和 2011 年 2 月前往青尼罗州，了解到一些危及全民协商进程的根本性问题。州全民协商委员会的推迟成立导致委员会内部出现纠纷，使其无法遵守本应在 12 月 17 日开始公民听证程序的最后时限要求。这一拖延使青尼罗州一些人心生疑虑，担心全民协商进程会遭到阻止和破坏，以便为继续维持《全面和平协议》意图解决的边缘化现象制造借口。在该州的苏人解领导人一再表示担心，全国大试图破坏全民协商进程。执行小组与全国大和苏人解的领导人举行会谈，旨在处理各种投诉，确保全民协商按计划进行。

16. 由于对选民登记程序和先前的人口统计存在争议，在 2010 年 4 月举行普选时南科尔多凡未进行州一级选举。在进行了新的人口统计和选民登记并划定新的州议会选区界限后，最后确定在 2011 年 5 月初举行州选举。这一日期在苏丹南方投票决定分离之后，但是在苏人解正式分为隶属两个继承国的两个党派之前，所以执行小组担心，这会给选举进程造成威胁。因此，执行小组密切跟踪该州的选举准备工作和其他政治动态，并开启了关于两地区未来安全安排的谈判。两名州长候选人艾哈迈德·哈伦(全国大)和阿卜杜勒·阿齐兹·希卢(苏人解)在过去三年一直是密切的政治伙伴。但是，两人在 2011 年 1 月的会谈未能保持双方的政治伙伴关系，之后他们进入竞争激烈的选举。

17. 非洲联盟苏丹问题高级别执行小组一个代表团前往南科尔多凡观察选举进程。代表团看到，选民热情高涨，投票率很高，选举是在和平氛围下进行的。一些党员只提出小的投诉。不过，居民担心，选票结果可能很接近而且存在争议，因而需要密切关注局势。

18. 2011 年 5 月底，高级别执行小组工作人员最后一次访问南科尔多凡州。执行小组基于访问结果，警告在南科尔多凡州极有可能发生冲突。执行小组就此问题直接与巴希尔总统和阿里·奥斯曼·塔哈副总统进行了交流。

3. 关于两地区安全问题的谈判

19. 2010 年 7 月至 12 月，关于全民投票后各项安排的谈判安全问题小组在没有外部主持人的情况下举行了 7 次双边会谈。小组两名共同主席就 2010 年 12 月非洲联盟苏丹问题高级别执行小组在场时签署的一份联合备忘录中包含的一系列问题达成协议。他们建立了北南合作架构(联合政治和安全机制)，并商定在预期南方投票决定分离三个月后解散联合整编部队。他们没有讨论来自南科尔多凡和青尼罗的苏丹解放军部队问题，只是决定将其纳入解散联合部队的计划中，并制定纲要计划，将联合整编部队中的苏丹解放军部分分别迁至库尔穆克(青尼罗州)和阿比雅德湖(南科尔多凡州和南苏丹边界)。

20. 因此，在南苏丹人投票决定分离时，就来自两地区的苏丹解放军部队的未来地位问题达成的唯一协议只是《全面和平协议》中的一项(有争议的)规定，即联

合防务委员会和联合整编部队可以继续存在，直至 2012 年 1 月；其中规定，如果南方分离，联合整编部队中的苏丹解放军部队应返回其所属单位，成为南苏丹军队的一部分，并有一份共同立场文件，其中说明了苏丹解放军部队南迁的时间和地点。

21. 来自两地区的苏丹解放军部队兵力估计为 30 000-40 000 人。由于担心他们被忽视，执行小组工作人员于 2011 年 2 月率团访问了苏丹解放军第 9 和第 10 师总部，其地点分别位于苏丹南方邻近南科尔多凡州和青尼罗州的地方。令人瞩目的是，这是《全面和平协议》签署以来国际代表团首次访问第 10 师 Guffa 总部，执行小组对第 9 师阿比雅德湖总部的访问也是极少数国际访问之一。

22. 访问后，执行小组立即安排与国防部长和苏丹解放军事务部长会面，并将来自两地区的苏丹解放军部队问题列入会谈日程。会谈于 2011 年 3 月在朱巴举行。会谈成果包括决定在 4 月第一个星期，由执行小组召集在埃塞俄比亚举行一次安全小组特别会议。

23. 在 2011 年 4 月 3 日至 6 日举行的会议上，执行小组提议建立一个“联合指挥机制”，由其接管联合防务委员会和联合整编部队的责任，来自两地区的苏丹解放军部队留在原地，在一段时限内保留其身份和指挥结构，直至在第三方军事咨询小组的协助下将其编入北方安全机构。苏丹武装部队和苏丹解放军代表团几近达成协议，但在离开埃塞俄比亚时并未签署协议。

24. 6 月 6 日，南科尔多凡州爆发武装冲突，执行小组愈加迫切计划在亚的斯亚贝巴召集有关各方的高级别会议，讨论两地区问题。在阿卜耶伊问题特别首脑会议期间，执行小组于 6 月 13 日主持纳菲·纳菲副总统与青尼罗州州长、苏人解的马利克·阿加尔·埃尔举行会谈。在接下来的两周里，执行小组加紧斡旋努力，以终止武装冲突，并就如何全面政治解决纠纷达成协议。

25. 小组最初拟订的议程包括促使停止敌对行动，并商定政治解决冲突的框架，其中包括确定两地区的安全安排方案。但是，双方都不愿意优先考虑停止敌对行动，在承认事实现状（苏丹解放军侵占了先前由苏丹武装部队占领的 50 多个阵地）还是回归 2011 年 6 月 5 日之前的军事状态的问题上，谈判陷入僵局。双方都认为，政治框架最为重要，如能就此达成协议，就可以讨论其他一切问题。6 月 16 日，执行小组还前往南科尔多凡州，会见阿卜杜勒·阿齐兹·希卢及其高级政治和军事领导人，其间讨论了所有问题。

26. 6 月 17 日至 28 日，执行小组展开密集谈判，最终签署了全国大与苏人解政治伙伴关系框架协议和关于两地区政治未来与安全的各项安排。两地区框架协议的签署是一项重大成就，表明双方领导人愿意为寻求解决问题而作出重大让步。遗憾的是，协议未得到执行。随后，武装冲突严重升级，青尼罗州爆发战斗，总统解除了马利克·阿加尔的州长职务，苏人解-北方被取缔。

27. 执行小组仍认为，框架协议指明了合理和可行的前进道路，如能执行，将会解决冲突。执行小组希望，各方能适时回头执行框架协议或者解决这一问题的类似方案。

4. 边界：标界、争议地区、体制合理化

28. 在本报告所述期间，执行小组侧重北-南边界问题，继续向北-南边界标界特设技术委员会主席、副主席以及边界谈判组和双边政治委员会通报情况。

29. 执行小组承认特设技术委员会内出现僵局，在会晤总统时呼吁更高级别参与，推动委员会的工作。执行小组还请非洲联盟边界方案向各方提供支助。边界方案3次访问苏丹，会晤了特设技术委员会、政治委员会和执行小组，了解技术问题。

30. 2011年6月，执行小组在亚的斯亚贝巴举行为期一个月的“超级小组”谈判，力求就所有有关边界问题缔结一项协定。这些问题是：(a) 完成边界的划界和标界；(b) 解决争议地区问题；(c) 通过原则，设立机构，管理两国之间的软边界，包括共同边界的安全安排。

31. 6月的谈判在“边界问题规定”协定草案中缩小了双方分歧，该草案最后版本于2011年6月24日提交给双方。案文正在等待两国最后批准通过。执行小组目前的问题是今后就此问题的谈判模式，因为急需联合划定阿卜耶伊的边界，澄清争议地区的行政界线。这两项工作都有必要，以便协助边界沿线的安全安排，包括部署将由联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)提供的边界监测部队保护。

5. 阿卜耶伊及突破僵局的努力

32. 阿卜耶伊问题仍是关键的政治和安全问题，将给苏丹和南苏丹未来的关系带来重大影响。2010年9月和10月，美国进行调停，开展了一系列谈判，力求解决阿卜耶伊争端，失败后，问题移交给非洲联盟苏丹问题高级别执行小组，贝希尔总统和基尔总统坚持在总统级别解决该问题。

33. 由于2011年1月未能举行阿卜耶伊地区全民投票，解决阿卜耶伊问题更加艰难。5月1日，阿卜耶伊一起重大安全事件引发了一系列事件，最终导致苏丹武装部队与苏丹人民解放军在该地区发生战事，造成安全、政治和人道主义危机，在此后一个月引起双方领导人和国际社会的关注，因此必须制订临时办法，解决当下的安全难题。

34. 执行小组认识到战事对原本就很脆弱的南北关系中造成的影响，提议2011年6月12日和13日两国总统、执行小组和政府间发展管理局主席在亚的斯亚贝巴举行峰会。峰会达成协议，规定苏丹武装部队从阿卜耶伊撤出，埃塞俄比亚部

队部署到阿卜耶伊境内，作为临时安全安排，并设立临时行政机构。这项安排未涉及，也未预先设定阿卜耶伊问题的最终解决。

35. 6月20日，谈判中达成关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协议，其中呼吁阿卜耶伊地区非军事化，根据《联合国宪章》第七章部署维持和平部队，即联阿安全部队。2011年6月27日安全理事会第1990(2011)号决议通过后，立即开始部署联阿安全部队。埃塞俄比亚政府提供了部队。部队的关键任务是，创造必要的人道主义条件，让国内流离失所者回乡。还期望该部队创造条件，恢复陷于停滞的政治和安全进程。

36. 为落实阿卜耶伊临时协议中的其他机制，执行小组2011年9月8日在亚的斯亚贝巴召集双方，启动了阿卜耶伊联合监督委员会。除双方外，联合监督委员会还有非洲联盟一名代表和联阿安全部队指挥官，作为无投票权成员。

37. 阿卜耶伊联合监督委员会负责：(一) 监督并促进阿卜耶伊地区的安全稳定；(二) 对阿卜耶伊地区行政局执行理事会进行政治和行政监督；(三) 确定阿卜耶伊警察局的规模并给予咨询；(四) 支助联阿安全部队执行任务，包括创造必要的安全条件，让国内流离失所者回乡，在该地区排雷，保障其安全安置。

38. 阿卜耶伊联合监督委员会在成立会议上，通过了一系列工作文件，包括职权范围，双方部分撤离阿卜耶伊的计划和时间表。双方承诺9月11日开始从阿卜耶伊撤离部队，首先是苏丹武装部队撤出阿卜耶伊镇，9月30日所有部队完成撤离。还商定，联合监督委员会将每月开会，下次会议9月15日在阿卜耶伊镇召开，审查部队撤离阿卜耶伊的进展情况。

39. 非洲联盟苏丹问题高级别执行小组呼吁所有部队立即撤离阿卜耶伊，同时意识到危机给恩哥克-丁卡族流离失所者和米塞里亚牧民生计带来的影响。执行小组强调，所有苏丹武装部队和苏丹人民解放军-北方部队均应紧急撤离阿卜耶伊，让国内流离失所者及时返乡，赶上该年9月中旬开始的第二个播种季节。执行小组还提醒双方，牧民迁移季节也将很快开始，当务之急是从该地撤离部队，让米塞里亚牧民能够在受到最少干扰的情况下进行迁移。

40. 尽管9月8日签署了重新部署协议并成立了阿卜耶伊联合监督委员会，但在敲定本报告时，阿卜耶伊的部队仍未重新部署，联合监督委员会也未能开会。执行小组与双方密集讨论，力求让阿卜耶伊进程重回正轨。

6. 就全民投票后的经济安排进行谈判

41. 执行小组谈判经济安排的依据是，2010年11月13日解决与执行全面和平协议及北方和南方未来关系有关的未决问题框架中商定的、成立两个有生存能力的国家并开展互惠经济合作的原则。

42. 到 2010 年 12 月，情况已经明朗：谈判经济、财政和自然资源的小组（其中成立了有关资产和负债、石油、货币、水以及运输和通讯的 5 个分组）连开会都很困难，进展甚微，包括在技术问题上。执行小组因此与非洲开发银行开始讨论，以便提供关于经济问题的非洲专家，协助双方。2011 年 1 月就提供非洲专家达成一致意见。同时，执行小组把挪威政府提供给石油分组的技术帮助更密切地纳入了整体调停工作。

43. 3 月 1 日，执行小组邀请双方首席谈判人员和核心经济人员出席在埃塞俄比亚召开、为期一天的介绍会，由非洲开发银行和挪威政府提供的专家介绍了两个有生存能力的国家的总体经济情况、外债、货币和石油部门的管理等。这些情况介绍奠定了 3 天密集谈判的基础，谈判结果是商定了会议记录，取得了与货币、石油和债务等技术问题有关的实质性进展。

44. 作为该项进展的后续行动，执行小组 4 月 9 日至 11 日在埃塞俄比亚召集了第二轮会谈。债务问题又取得进展，还讨论了如何处理资产问题。执行小组邀请国际货币基金组织（基金组织）专家就货币问题提供更多知识，但这引起争议。不过，在非洲开发银行一名专家的支持下，在贸易和有关付款双边委员会问题上取得进展。水及运输和通讯分组共同主席和秘书也应邀处理他们似乎遇到的僵局。

45. 4 月 15 日至 18 日，执行小组参加了世界银行/货币基金组织在华盛顿特区召开的春季会议，要求为苏丹提供债务减免，作为国际社会支持两个有生存能力的国家的一环。执行小组向苏丹债务技术工作组和苏丹政策圆桌会议介绍了关于全民投票后各项安排的谈判情况，包括 2011 年 7 月后支持两个有生存能力的国家所需的步骤。执行小组还会晤了主要债权人的高级代表，包括美国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、中国、沙特阿拉伯、丹麦、货币基金组织和世界银行，讨论这一问题。

46. 5 月 19 日至 21 日，在埃塞俄比亚举行第三轮经济谈判，执行小组在此期间向双方报告了这些会议的情况。双方虽然接近商定一个“零方案”，由苏丹继承国保留所有外部资产和负债，但关于其他方面的进展却因阿卜耶伊事态发展，政治气氛恶化，而趋向复杂。双方在“过渡财政安排”方面，包括南苏丹转移资源以减缓南方分离后苏丹因损失大量石油收入而面临的经济困境方面，仍存在巨大分歧。

47. 因此，执行小组决定，经济问题自身已经成熟，于是邀请双方参加在亚的斯亚贝巴进行的新会谈，讨论一系列全民投票后的问题。6 月的大部分时间都在进行讨论。会谈期间，谈判人员商定了关于运输和通讯以及资产和负债问题的文本草案，交给法律小组敲定。关于水的协议也即将达成。不过，在过渡财政安排、石油和货币兑换方面，仍有实质性分歧。因此，在南苏丹独立迫使谈判中断之前，双方未能商定一套完整方案。

48. 南苏丹共和国独立后，鉴于目前的风险是，南方石油继续通过北方外运失去了依据，2011年7月底，执行小组在亚的斯亚贝巴紧急召集另一次会议，讨论保持现状的临时安排。双方在南苏丹每月支付多少给苏丹才为妥当的数额问题上，分歧很大。不过，苏丹最终宣布，将允许南方石油继续通过油管，以“赊账方式”外运，直至执行小组召集下一轮会谈，达成最终协议。

49. 此后，执行小组开展密集穿梭外交，以拉近双方立场，然后再开展另一轮会谈。两个有生存能力的国家的原则，仍是这些努力的基础。

7. 安全：联合政治和安全机制

50. 2010年12月，全民投票后谈判事宜安全小组原则商定设立联合政治和安全机制，总体负责管理苏丹和南苏丹共同边界沿线的安全，以及两国之间可能出现的任何其他安全问题。联合政治和安全机制是两国间的第一个机制。

51. 3月，执行小组在朱巴协助国防部长和苏丹解放军事务部长举行会晤，双方商定，7月9日南苏丹独立后，联合政治和安全机制应开始运作，接掌联合防务委员会和《全面和平协议》设立的所有其他安全机制的责任。

52. 2011年4月，执行小组在埃塞俄比亚召集了关于边界区域安全管理、联合政治和安全机制及有关问题的谈判。随后，还于4月在埃塞俄比亚举办了边界安全和第三方作用研讨会，5月28日至30日，在埃塞俄比亚举办了第三次研讨会。这些会议具体讨论了边界安全机制运作的各种因素，虽然许多细节，包括潜在第三方的作用，仍有待今后谈判解决。会议还商定了苏丹武装部队聘用的南方人问题，双方商定南方人要复员，得到全额服务终了酬劳和养恤金；其档案转交南苏丹政府，酌情由南苏丹安全机构聘用。

53. 2011年6月，在亚的斯亚贝巴进行的谈判中，执行小组集中精力敲定联合政治和安全机制的细节，以及人们所称的“安全的非军事化边界区”。还特别商定，联阿安全部队将为国际边界监测团提供部队保护和后勤支助。6月29日，双方签署了关于这些问题的协议，后又签署了关于第三方随后迅速部署的细节的一些协议。

54. 联合政治和安全机制第一次会议于2011年9月18日在喀土穆召开，由苏丹国防部长Abdulrahim Mohammed Hussein中将、南苏丹国防和退伍军人事务部长John Kong Nyuon联合主持，执行小组给予协助。联合政治和安全机制审议商定了2011年7月30日签署的《边界监测支助团协议》中设立的各项委员会的组成。他们还商定将特派团总部设在南苏丹Tharjak，并在边界沿线设立10处走廊。

8. 软边界

55. 根据2010年11月拟定的解决与执行全面和平协议及苏丹北方和南方未来关系有关的未决问题框架的主要原则，执行小组拟定了跨边界问题协议草案，列出

了双方对于继续并加强政治、经济和社会关系，同时相互确保安全的承诺。框架还要求把边界作为一座桥梁，协助自由移动，经济和社会活动，以造福两国国民，因为其生计要求其经常跨越边界。

9. 公民资格、国籍和自由

56. 在有关 2010 年 11 月框架协议的工作之后，执行小组继续促使双方解决公民资格和有关问题。执行小组的主要目标是，协助双方确保南苏丹分离出去后，不会造成无国籍情况，并避免个人遇到其他困难。

57. 公民资格小组几次会议后，双方似乎接受避免分离之后出现无国籍情况的原则，但无法商定如何维持这一原则。执行小组单独会见各方，探讨其立法草案，强调任何新法或修改法，都应对准许国籍或保留国籍宽宏大量。《南苏丹共和国国籍法》于 2011 年 7 月 7 日签署成为法律，根据与南苏丹的广泛联系中的任何一种联系，给予南苏丹国籍。

58. 双方致力于避免个人遇到其他困难，商定，苏丹人，无论是在苏丹，还是在南苏丹，均应能够在南苏丹独立之前其生活的地方继续居住、工作和享有其他自由。为此，他们商定，对方国家的国民，将享有某些“自由”，尤其是迁出和迁入该国的自由，拥有财产的自由，从事经济活动的自由，及居住自由，其中包括享有社会服务等自由。2011 年 6 月，在亚的斯亚贝巴举行的一轮谈判中，双方承诺在南苏丹独立后，尽快就这些自由达成具体协议。执行小组为完成这项重要任务提供了协助。

59. 双方同意，个人身份受分离影响的人，至少有 9 个月时间调整身份。执行小组与双方进行了讨论，认为过渡时期若要有所作为，每个国家就应尽快指示国家官员，开展宣传活动，向人们讲解如何获得所需证件。获得证件还需要两国进行技术合作，设立有关部委代表组成的双边机制。

10. 法律问题和国际条约

60. 执行小组实质性工作的一些方面含法律内容，谈判也有具体的法律要求，法律和条约小组正是为此而设立的。法律小组负责处理南苏丹继续有义务遵守的条约问题，并总体负责谈判的法律方面工作，包括起草最后协议，拟定执行谈判中所达成协议的法律和体制模式。

61. 应执行小组要求，法律小组 2011 年 6 月开会，参加“超级”谈判，在此期间向各小组提供法律和起草方面的咨询及其他帮助。谈判中，执行小组领导法律和条约小组在若干会议上审查各项协议草案，考虑有关两国今后合作结构的提案。执行小组提交给双方审议的协议草案反映了与法律小组讨论的结果。

11. 促进民主施政

62. 根据《苏丹共和国国家临时宪法》第 226(9) 和 (10) 条的规定，在过渡时期结束后，该宪法在苏丹继续有效，直至通过永久宪法。唯有涉及南苏丹的条款，才被正式删除。各政党和民间社会组织与执行小组交流了关于苏丹新宪法的构想，但迄今仍不清楚如何组织起草新宪法的进程。

63. 在南苏丹组成了审查 2005 年南苏丹临时宪法的技术委员会，此事引起执行小组的关注。4 月 28 日，布约亚总统在朱巴与希尔瓦·基尔总统、司法部长 John Luk、苏丹人民解放运动南-北问题谈判小组主要成员及民间社会成员协商，探讨解决与制订宪法有关的问题。