



秘书长关于审查非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的特别报告

一. 导言

1. 非洲联盟驻苏丹特派团转为非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)六年后,达尔富尔危机的全面政治解决尚未实现。战斗仍在继续,平民保护和人道主义援助的需求仍然很大。更使情况加剧的是,自2012年8月以来,冲突加剧,尤其是争夺资源的冲突。与此同时,人道主义空间继续受到挑战,达尔富尔混合行动本身遭遇越来越多的敌对行动。2013年,达尔富尔混合行动遭遇19次攻击,导致16人死亡,27人受伤,车辆、武器和弹药大量损失。在此背景下,安全理事会第2113(2013)号决议要求对达尔富尔混合行动在完成任务方面的进展,尤其是根据达尔富尔混合行动设立后达尔富尔局势的主要变化和发展,进行一次详细的前瞻性审查。

2. 由非洲联盟委员会、秘书处维持和平行动部、外勤支助部、联合国儿童基金会、联合国开发计划署(开发署)、世界粮食计划署与达尔富尔混合行动代表组成的联合评估小组,与联合国苏丹国家工作队密切协商,进行了审查。审查分三个阶段进行,第一阶段对达尔富尔冲突的最新原因、推动力和影响作最新分析。在第二阶段,参照任务环境,评价特派团现有能力和战略。在第三阶段,评估小组审查了达尔富尔混合行动的战略重点,拟定了应付执行任务中面临的主要挑战的建议。

二. 冲突分析

3. 达尔富尔冲突继续发生,冲突前便已存在的根源仍在,其中包括传统生计丧失或遭严重破坏,传统争端解决机制削弱,有罪不罚和法治薄弱,国家在农村地区的行政管理削弱或不存在,武器和武装民兵泛滥,族裔之间和族裔内缺乏信任,社会分化受人操纵,以及暴力报复循环往复。这些驱动因素又因长期的人口与气



候变化，包括城市化和干旱而进一步加剧。此外如下文所述的新的因素，影响了达尔富尔地区的冲突事态，导致安全形势在 2013 年大幅恶化。

中央-外围动态

4. 喀土穆在政治上和经济上排挤达尔富尔造成的不满，继续助长武装叛乱。正义与平等运动贾布利勒·易卜拉欣派、苏丹解放军阿卜杜勒·瓦希德派、苏丹解放军明尼·米纳维派在这方面是政府的主要对手。2011 年 7 月南苏丹脱离后冲突出现这一新层面，当时类似的不满重新点燃了南科尔多凡州和青尼罗各州以苏丹人民解放运动北方派为首的叛乱。2011 年 11 月，所有四个反叛运动联合组成苏丹革命阵线。这标志着 2005 年 1 月苏丹政府和苏丹人民解放运动之间战事结束以来，苏丹若干“周边”地带的武装团体走到一起，公开争取更公平地分享权力和财富。

5. 政府和武装运动力量在达尔富尔境内继续发生零星冲突，苏丹革命阵线形成后，将重点转移到达尔富尔地区以外地区。达尔富尔地区以外的武装冲突目前不利于达尔富尔内部的稳定(反之亦然)，达尔富尔境内各运动发动袭击，夺取供应物资用于其他战线的行动。

6. 苏丹革命阵线的成立也促使达尔富尔武装运动达成了全国政治议程。议程载于“新黎明宪章”，这是苏丹革命阵线 2013 年 1 月通过的一个政治纲领。除其他事项外，它呼吁全面(即全国)而非零碎(即地区)地解决苏丹境内的多重冲突，认为每场冲突的根源都源自共同的问题。组成联盟后，达尔富尔各武装运动已经提出这种说法，作为与政府谈判的前提条件。相反，政府的立场是，南科尔多凡州和青尼罗河各州的冲突是执行 2005 年《全面和平协定》中未决问题造成的，必须与达尔富尔问题的谈判分别处理。此外，它坚持认为，关于达尔富尔的谈判基础必须是专门针对达尔富尔的《多哈达尔富尔和平文件》。各方认为，这种意见分歧是政治解决谈判的主要障碍。巴希尔总统 2014 年 1 月 27 日宣布举行全国对话，在这方面提供了机遇，对话的方式值得探讨，以解决达尔富尔人民的合理申诉。

族裔间冲突加剧

7. 关于其他新的冲突动态，南苏丹于 2011 年 7 月分离之后，苏丹经济显著恶化，严重破坏了达尔富尔地区的安全。苏丹因此失去了四分之三的石油生产，国际货币基金组织认为，这占其以前财政收入的一半和出口收益的三分之一。随后 14 个月，南苏丹停止石油生产和运输，使得情况进一步恶化。出现这些损失的同时，又偏逢其他严重经济挑战，包括不可持续的外债、年度预算赤字和双边经济制裁等。此外，军费开支高、受冲突影响地区税收被打乱，都进一步削弱了经济增长和稳定。

8. 显而易见的是，在达尔富尔的影响提高了燃料和基本商品价格，使得犯罪活动上升；族裔之间对自然资源的争夺加剧，特别是对可耕地和矿物的争夺。与此同时，据称经济危机制约了政府资助主要是牧民部族民兵的能力，而政府依仗这些准军事部队来补充其军事行动。由此造成的薪资停付，致使这些部队（人民保卫队、中央后备警察和边防部队）另谋其他收入来源。这被认为促使他们为协助联盟部落而介入部落间争夺自然资源的激战，特别是在北达尔富尔的手工开采金矿、东达尔富尔的未来油田及达尔富尔中部和南部的土地。

9. 族裔之间争夺资源的冲突得到部落民兵的支持，早在 2003 年叛乱开始之前便已发生，但自 2012 年中期经济衰退以来，达尔富尔危机的这个层面就显著加剧，超过军事冲突而成为对平民施暴和人口流离失所的主要原因。2013 年 1 月，冲突开始升级，起因是对于北达尔富尔 Jebel Amir 手工金矿控制权的纠纷，触发了北 Rezeigat 和 Beni Hussein 部落间的激战，这些部落又得到准军事部队的支援。冲突导致大约 10 万名平民流离失所，人道主义援助需求大增，人们的主要生计活动受到干扰。2013 年，又爆发了 6 场争夺资源的部族间战斗，再加上政府和武装运动部队之间的零星冲突，又造成 40 万平民流离失所。

对平民的影响

10. 达尔富尔的战斗继续给平民带来极大的有害影响。经过 11 年政府和武装运动之间的战事，再加上近来犯罪活动和族裔间冲突增加，达尔富尔仍是世界上最大的人道主义危机之一。2013 年，许多地区的人道主义局势显著恶化，估计有 40 万人被迫逃离新的战乱。国内流离失所者总数增至近 200 万人。长期流离失所、粮食不安全和缺乏基本服务，继续使达尔富尔所有 5 个州长期脆弱不堪。总体而言，共有 350 万人目前接受人道主义援助。贫困交加，流离失所和基本社会服务有限，即是冲突造成的影响，也是推动冲突的原因。旷日持久的暴力摧毁或严重影响了几乎所有达尔富尔人的经济生活。家园、市场和粮食来源被毁，农村人口流入城市，贸易运输基础设施遭破坏，极大地影响到大批民众。冲突和由此产生的人口流离失所，严重打乱了季节性放牧路线和牧民生产方式。

11. 2013 年，对受冲突影响地区的保护工作做了评估，其中注意到有关平民伤亡、性暴力和基于性别的暴力、家人分离、招募儿童加入武装团体、暴力侵害儿童、袭击临时难民营或临时安置点的平民等问题严重。此外，袭击、性暴力和基于性别的暴力和抢劫在有罪不罚的大气候中也时有发生。

三. 达尔富尔混合行动的能力分析

12. 根据更新的冲突分析，审查小组评价了特派团的现有能力和影响力，参照了不断变化的行动环境和挑战。

保护平民并确保不受阻碍地提供人道主义援助

13. 达尔富尔混合行动通过各种类型的巡逻、静态安保和促进社区警务，尤其是在境内流离失所者营地，协助对平民的保护。达尔富尔混合行动为受伤平民撤离不安全地区提供医疗后送，为地方社区调解提供安保，并通过建立信任巡逻促进地方安全。其他贡献包括协助预防和应对性暴力和基于性别的暴力，保护人权，保护儿童，排除战争遗留爆炸物造成的风险。特派团协助援助机构提供人道主义援助，提供护送和后勤支助，加强地方安全、确保援助人员和物资的安全和保障。

14. 达尔富尔混合行动在这方面发挥了一些影响，但其效应因行动不畅、机动能力有限、几个特遣队和警察队伍作战能力不足，而受到严重限制。特派团积极影响的例子包括 2013 年在 El Sireaf (北达尔富尔) 及时设立临时行动基地，加强了保护并使得人道主义行为体向因部族间战乱而流离失所的约 60 000 名平民提供援助。关于向人道主义援助提供便利，联合国国家工作队各机构呼吁达尔富尔混合行动部队更有力地应对在前往危机地区时遇到的限制。为支持这一分析结果，审查还指出，需要改进特派团各构成部分之间以及特派团与人道主义行为体之间的规划、优先安排和协调。

支持政治进程

15. 2012 年《非洲联盟和联合国推动达尔富尔和平进程的框架》(见 S/2012/166) 指导达尔富尔混合行动关于增进政治进程包容性的工作。框架得到非洲联盟和平与安全委员会及安全理事会的赞同，建立在同时实行的以下三大支柱之上：(1) 支持各签约方执行《多哈达尔富尔和平文件》；(2) 与苏丹政府和达尔富尔各武装运动接触，以推动谈判；(3) 支持基于达尔富尔的内部对话和协商。达尔富尔混合行动在第一方面推动进展的能力受到限制，因为《多哈达尔富尔和平文件》签约方(苏丹政府、解放与正义运动和正义与平等运动巴沙尔派)推延实施，政府与未签约的运动之间无包容性的政治解决方案。文件中关于权力分享内容的实施，使得解放与正义运动和正义与平等运动巴沙尔派人员进入各级政府，特别是达尔富尔地区管理局；但其卓有成效和以包容方式施政的程度，因缺乏能力、资源和政治影响力而受到制约。

16. 关于达成一项包容性的冲突解决方案，各方关于会谈是否应为全国规模还是地区规模尚存在分歧。此外，国际社会对各方尚无统一的压力，这继续妨碍非洲联盟-联合国联合谈判代表兼达尔富尔问题联合首席调解人穆罕默德·伊本·尚巴促进政府与武装运动之间谈判的努力。在这方面，联合首席调解人加紧与区域主要行为体联络，求得他们对谈判的支持。此外，他还与非洲联盟高级别执行小组和联合国苏丹和南苏丹特使协调，统一解决达尔富尔、南科尔多凡州和青尼罗州冲突的努力。

17. 《多哈达尔富尔和平文件》规定的达尔富尔内部对话和协商如果是安全、可信、广泛包容的，能够做出有意义的贡献，增进地方和平进程的包容性。达尔富尔混合行动授权支持的这一举措，预计在 2014 年上半年展开。计划在 2015 年举行的国家、各州和地方选举，可提供另一个增进政府包容性和代表性的机会，但选举要自由和公正。政府提议的宪法审查进程将提供另一种消除政治边缘化和被排斥等冲突因素的途径，但进程须是广泛包容、透明和可信的。

协助复苏和支持解决地方争端

18. 地方争端解决机制薄弱，是部族间冲突加剧的另一个主要因素。在这方面，达尔富尔混合行动加大力度，支持族裔之间的地方调解工作，包括运送官员和有影响力的社区领袖前往“热点”参加和解会议，建设地方当局和传统调解人化解冲突的能力，以及促进冲突各方之间的对话。这种援助极大促进了和平对话，在几乎所有的情况下，都促成了地方上签署停止敌对行动协定。仅在 2013 年，冲突各方就订立了 15 项地方停止敌对行动协定。虽然各方不重视处理与资源相关的冲突根源，导致一些协议随后破裂，但这些协定确实使战事出现短暂停息，因此可以向平民提供援助，促使地方调解人更多的参与。审查发现，在尚无包容性的政治解决之时，特派团在这一优先领域的参与正在发挥尽管有限、但很积极的影响。

19. 取用自然资源的管理不公平，这是族裔间发生战事的另一个关键原因。在这方面，2012 年 11 月，达尔富尔地区管理局和国际伙伴制定了《达尔富尔发展战略》，为更广泛地消除冲突的资源根源，以及恢复、发展和扶贫需求提供了框架。不过，联邦政府向达尔富尔地区管理局转移用于该战略实施的资金的工作远远落后于《多哈达尔富尔和平文件》实施时间表（目前转移了应付款 5 亿美元中的 1.65 亿美元）。此外，捐助者尚未拿出 2013 年 4 月在多哈会议上承诺的 10 亿美元。截至 2013 年 12 月，利用其有限的手段，达尔富尔地区管理局正在开始实施卫生、教育和供水等领域的 315 个发展项目建设（从迄今已收到的 1.65 亿美元中供资）。其他发展活动包括由卡塔尔资助在整个达尔富尔地区兴建“模范村”，促进人口返回。尽管做出这些努力，但达尔富尔的恢复和重建需求仍然庞大。签字方和捐助方若不增加资源承诺，增进政治意愿，达尔富尔地区管理局和国家工作队要在这方面取得进展，就仍将面对挑战。

加强法治、人权和武器管制

20. 与法治薄弱、侵犯人权行为以及广泛存在的武器和武装团体有关的冤情仍是达尔富尔冲突和不稳定的主要因素。特派团致力于加强法治，以及通过修复法院设施、输送法官到农村地区举行“流动法庭”听证会和培训传统社区领袖，增加诉诸法律的机会。此外，达尔富尔混合行动与开发署合作，向待审被拘留人员提供法律援助。紧急状态和国家安全法的维持允许当局在没有任何指控的情况下逮

捕和长期拘留公民，严重限制了司法部门发展，尽管已在《多哈达尔富尔和平文件》框架内向其提供了支助。

21. 特派团与开发署一道，加强了惩教系统，并改善了内政部管理的监狱条件。2013年12月，政府启动了一项五年战略计划，以便在达尔富尔混合行动和开发署的支助下，进一步改进监狱和增强惩教工作人员的能力。然而，达尔富尔混合行动未获准进入由国家情报和安全局或苏丹武装部队管理的设施。尽管在达尔富尔混合行动可进入的地方，在改善囚犯的福利方面取得了良好进展，但有必要在改革司法系统方面取得相应的进展，以确保这些努力与混合行动解决冲突和实现稳定的总体目标更密切地联系起来。

22. 达尔富尔混合行动设法处理有关刑事问责方面的冤情，包括培训政府警察和建设其能力，促进社区警务，特别是在境内流离失所者营地的警务，以及各种类型的警察巡逻。在这方面，警察部分的工作受到限制，原因是缺少足够的拥有必要的专业技能、能够满足政府警察具体能力建设需求的警官，其中包括犯罪现场分析、法证、贩运人口、信息技术和跨国犯罪领域。特派团与内政部建立了更密切的工作关系，包括在2013年8月签署了一份关于合作和能力建设的谅解备忘录。此外，达尔富尔混合行动和联合国国家工作队最近成立了一个联合工作组，以加强合作。总体而言，审查发现，需要加强分析特派团在这一领域的工作所产生的影响。

23. 为帮助处理由侵犯和践踏人权行为引发的冤情，特派团开展的努力包括监测、报告和倡导更加尊重这些权利。由于政府缺乏充分的合作，特别是在通行方面，特派团执行这些任务的能力受到严重限制，尤其是在及时核查和报告指称的侵犯和践踏人权行为、倡导采取纠正行动以及促进早期预警系统方面。不过，虽然很难量化，但特派团的工作对提高认识和促进对人权的尊重产生了一定影响，包括为民间社会组织(这些组织本身面临着严重制约)举办讲习班的工作。此外，当局近来已经对获得来自混合行动的能力建设支助，包括协助参加国际人权课程和培训，表现出越来越多的兴趣。

24. 特派团向当局和包括调解进程参与方在内的武装运动就解除武装、复员和重返社会的规划和安全安排提供技术咨询，以支持武器管制。它还向苏丹政府提供关于地区武器管制措施的技术咨询意见，包括《多哈达尔富尔和平文件》中关于解放运动和正义与平等运动-巴沙尔派的战斗人员解除武装、复员和重返社会的规定。与此同时，为了向那些恐会加入武装团体或帮派的青年提供其他机会，达尔富尔混合行动支持开展基于社区的劳动密集型方案，使青年具备职业技能。自2011年7月启动以来，共有5 000名青年参加了该倡议。特派团在培训结束时进行的调查显示，青年的就业前景显著增加，加入武装团体或帮派的倾向降低。

四. 有效行动所面临的主要挑战

25. 鉴于达尔富尔的政治和安全环境，本次审查确定了达尔富尔混合行动在有效执行任务方面面临的三大挑战：(1) 在执行任务方面政府的合作和伙伴关系；(2) 军事和警察特遣队若干项能力上的主要不足；(3) 需要加强特派团内部及其与联合国国家工作队之间的协调和一体化结构。

东道国政府的合作

26. 虽然东道国政府在发放签证方面改善了与达尔富尔混合行动的合作，但实施通行限制和拖延签发特遣队所属装备结关证的情况依旧，大大削弱了混合行动的效力。通行限制包括三个层面：(1) 拒绝混合行动和人道主义行为体进入危机中地区的要求；(2) 在检查站阻止巡逻；(3) 拒绝或拖延发放联合国国家工作队的旅行许可。

27. 当局通常在危机的早期阶段限制进入危机地区。这些限制在三至五周后趋于减少。虽然对达尔富尔混合行动的通行所实施限制的次数相对于巡逻总数来说比例较小，其影响却很严重，因为它们往往出现在对保护和人道主义援助的需求非常迫切的地方。至于在检查站阻止巡逻的问题，已认识到责任有时在于特派团人员，他们太容易就此返回，而不是坚定地要求前进。

28. 人道主义行为体所面临的特别限制约束和延迟了援助的提供。这些限制表现为拒绝通行、推迟向工作人员发放工作许可证和取消实地访问，特别是在发生新的紧急情况背景下。通行情况常常因地理位置、援助组织、部门和当时的安全局势而有很大的不同。进入交战地区通常是不可能的，包括东杰贝勒马拉赫地区，自 2010 年年初以来，估计当地有 10 万人被切断了联合国援助。这些限制影响了人道主义行为体评估需求、执行项目、监测影响以及与受影响民众磋商的能力。尽管人道主义局势恶化，人道主义行为体的可用资金却减少了(2013 年关于苏丹的联合呼吁收到的资金不足 60%)，从而降低了在达尔富尔的人道主义存在，加深了不利影响。尽管存在这些挑战，联合国及其伙伴 2013 年至少向 300 万人提供了人道主义援助。

29. 当局拖延签发特遣队所属装备结关证的做法限制了部队的工作，阻碍了部队部署并造成了兵力配置缺口。在编写本报告时，一支步兵后备部队和一支军事通用直升飞机部队的结关证分别自 2013 年 7 月和 11 月起一直悬而未决。这些延误妨碍了部队达到其全员兵力和效力。

30. 过去一年中，特派团与苏丹政府之间的合作，包括更及时地发放签证，改善了任务执行工作。这表明，通过与当局建立从队部到国家层面上的工作关系，有可能取得更大进展，包括在通行问题上的进展。

部队和警察特遣队的能力

31. 本次审查确定，特派团军事和警察部分行动能力不足是有效执行任务的另一个关键挑战，特别是在保护平民和确保人道主义援助畅通无阻方面。这些不足严重限制了部队的机动性、效力和遏制袭击的能力。不足之处主要涉及部队机动性的限制，特遣队所属装备短缺，一些特遣队的培训和预备等方面，以及需要改进规划并加强特派团各构成部分(军事、警察和文职部分)之间和特派团与人道主义行为体之间的协调。

32. 审查小组的评估认为，部队的核定兵力和能力就行动环境而言是适当和必要的。然而，一些特遣队在实地的实际能力远远低于行动要求。截至 2013 年 2 月 28 日，部署在达尔富尔混合行动的 27 支军事部队中，有 20 支部队的主要装备适用率低于 90%，5 支部队为 44%或更低。能力的不足主要涉及装甲运兵车的适用性。部署在达尔富尔混合行动的 17 支建制警察部队中，有 5 支部队也远远低于行动要求，1 支装甲运兵车部队的适用率为 50%，另 1 支为 20%，3 支为零。4 支部队正在采取措施，以尽快解决短缺问题。其余 1 支部队的返国和替换工作正在进行。

33. 此外，若干军事特遣队仍有待实现在队部之外建立临时行动基地所需的自我维持能力。其他部队则未部署核定的更大口径武器。另外，一些核定军事资产尚待部署，包括 8 架急需的军用通用直升机。虽然预计将于 2014 年上半年部署 3 架直升机，仍有 5 架尚未得到承诺。一个步兵营和一支步兵后备部队有待特遣队所属装备结关证签发之后方可部署。

34. 关于全面部署部队，本次审查指出，鉴于冲突事件和潜在热点的位置，按照 2012 年军警人员审查的建议进行的重新配置仍然适当。进行这些调整之后，步兵部队现在主要沿着从西北到东南方向贯穿达尔富尔中心地带的一条轴线集中部署。此外，部署到较安全地区的人数已经减少，同时仍保持了总兵力的存在。然而，由于所有事件中近半数发生在距离最近的队部 100 多公里以外的地方，部队有必要通过提高机动性更经常和有效地投射兵力，与当地民众接触，保护平民以及在适当范围内为实施人道主义援助提供便利。

35. 此外，部队有必要从一种例行、被动反应的态势转变为防范和先发制人的态势。部队已经在这方面采取了一些积极举措，但有必要通过加强军事、警察和文职人员之间的协调和协同作用，将特派团的可用资源最大化。巡逻活动必须与其预期目的和效果更密切地联系起来，根据人口的保护需求区分优先次序，并以特派团各部分之间连同人道主义行为体在队部一级开展的联合规划和协调为基础。

特派团的协调和一体化结构

36. 达尔富尔混合行动内部的协调结构以及混合行动与联合国国家工作队之间的综合评估和规划方面存在的不足，也妨碍其发挥效力。在达尔富尔混合行动内部一体化和协调方面，该行动将受益于一个更明确的战略愿景，这一愿景应基于：

对达尔富尔局势的综合分析；一系列优先措施；一个围绕所确定的优先事项调集所有资源的战略和业务规划系统；以及一个强大、综合和及时的报告和分析系统，使所有关键行为体和决策制定者对行动区内的长期和短期事态发展有统一的了解。此外，达尔富尔混合行动需要更明确地界定其执行任务工作的效果。有必要建立一个能够更有效地监测和评价其影响的系统，特别是在保护平民和确保人道主义援助畅通无阻方面。另外，特派团应更有效地让公众、联合国安全理事会、非洲联盟和平与安全理事会、会员国以及非洲联盟和联合国总部了解其成就。审查还发现，特派团很有必要与联合国国家工作队一道，改善其预警和反应机制，加强联合威胁和风险分析，以及更广泛地协调保护平民活动。

37. 关于特派团和联合国国家工作队之间的合作，有若干协调或联络机制。然而，这些机制大多有利于磋商和一定程度的信息交流，但在联合行动规划、共同交付成果和评价共同关心的活动方面的联合决策却很少见。审查发现，在很大程度上，达尔富尔混合行动各部分和联合国国家工作队正在采取他们认为是最好的做法来执行属于各自专门知识领域的那部分任务。虽然有一些合作，其程度往往更多地取决于所涉人员不是基于有效、妥善运作的联合行动规划、协调和评价系统。在这方面，有必要精简两个实体之间的协调机制并使其更注重行动，从而有助于按联合国综合评估和规划政策规划、成果交付联合行动以及开展定期报告和评价。

38. 至于联合国与非洲联盟在混合维和行动中的伙伴关系，达尔富尔混合行动是一项前所未有的事业，为两个组织带来了若干挑战和机会。联合国秘书处和非洲联盟委员会所面临的挑战之一，就是需要在向达尔富尔混合行动提供联合战略指导方面进行协调。审查发现，设在亚的斯亚贝巴的联合支助和协调机制有效地发挥着重要的协调、支助和联络职能。该机制还在提高认识以及让和平与安全理事会和非洲的部队和警察派遣国参与达尔富尔局势和达尔富尔混合行动的活动方面发挥着重要作用。

五. 战略备选方案和建议

经修订的战略优先事项

39. 苏丹境内和周边的政治环境自部署达尔富尔混合行动以来有所变动，出现了新的冲突动态，而旧问题仍未得到解决。在这种情况下，特派团执行任务方面的战略重点需要加以修订，以反映不断变化的环境，并加大其影响力以为达尔富尔居民创造一个更安全的环境。

40. 因此，确定了三个战略优先事项：(1) 政府和《多哈达尔富尔和平文件》的非签字武装运动之间在该文件的基础上进行调解，同时考虑到国家层面正在进行的变革；(2) 保护平民，促进提供人道主义援助以及人道主义工作人员的安全和

安保；(3) 与联合国国家工作队一起支持调解社区冲突，包括采取措施消除冲突根源。实施《多哈达尔富尔和平文件》涉及所有这三个优先事项，需要在综合评估冲突的基础上进一步明确。关于特派团活动的决策必须受以这些首要优先事项为导向。安全理事会第 2113(2013) 号决议核准的授权任务已对各个优先事项做了规定。审查发现，该授权任务仍然符合达尔富尔维和行动的需要。

改善特派团效力的备选方案和建议

41. 审查得出的结论是，若要应对执行任务的重大挑战，则达尔富尔混合行动亟需全方位改善工作，而且它在这方面有很大潜力。就此，审查建议采取一系列措施，以提高特派团执行任务的效力。

42. 虽然必须迅速且作为高度优先事项实施所建议的措施，但让其发挥作用和实现变革尚需一段时间。此外，特派团还需要更多时间以充分适应并说明新的冲突动态，让特派团领导层近期的广泛变动完全发挥效用。审查提出的建议是，继安理会审议审查结果后，用一年时间执行措施以见成效。

43. 在这一期间，将加倍努力解决部队和警察特遣队的不足之处，以便特遣队可充分满足谅解备忘录所载要求。会员国的援助在这方面是至关重要的。非洲联盟和联合国总部将加大与部队和警察派遣国协作互动的力度，并增加对达尔富尔混合行动的支持，以帮助应对这一挑战。改进工作将提高部队的机动性，扩大巡逻范围。关于部队和警察部署前培训、车队程序、行动自由和伏击演习的指导将得到加强。军事、警察和文职人员构成部分之间以及特派团和国家工作队之间特别是在队部一级的协调，将得到加强。将酌情审查政府警察的能力建设要求，且部署有相应技能的达尔富尔混合行动警务人员。

44. 苏丹政府将被要求配合达尔富尔混合行动利用最近有所改善的情况来执行任务。非洲联盟和平与安全理事会和安全理事会需要提供支助，以支持东道国伙伴关系和合作。这方面的进展将导致特派团更有效、更多地支持警察、惩戒和司法机构的能力建设以及保护，包括人权情况监测。如果没有改进，这种支持将收效甚微，并会相应减少。若无法自由进入危机地区，特派团将会立刻向非洲联盟和联合国总部呈送全面报告，以确保各级在政治上及时参与。特派团人员会做更多工作以建立必要的工作关系，让当局在当地发生不让出入情况时参与疏通。

45. 特派团的综合战略和业务架构中存在的问题将得到处理。为改善达尔富尔混合行动和联合国国家工作队之间的协调并使双方的成就超过其各部分的总和，则联合国综合评估和规划政策的全部要求要应落实到位。这包括(1) 阐述联合国(和非洲联盟)支持巩固和平的共同愿景、优先事项和各自职责；(2) 制定联合分析、规划、协调、监测和决策的综合机制；(3) 制定和实施最新的综合战略框架。

46. 特派团领导和苏丹驻地/人道主义协调员，在各机构、基金和方案主管的参与下，将着手于并审查战略工作的规划和实施情况。苏丹驻地/人道主义协调员

将成为就有关达尔富尔的人道主义援助、恢复和发展的所有事项向联合特别代表提供的战略咨询意见的首要来源。

47. 非洲联盟和联合国推动达尔富尔和平进程框架将继续指导特派团努力提高政治进程的包容性。联合首席调解人将继续与非洲联盟高级别执行小组以及联合国苏丹和南苏丹问题特使协调，使调解努力同步，同时考虑到国家层面正在进行的变革。联合国秘书处将与苏丹政府协商，单独评估联合国向国家、州和地方选举提供支持的可行性和适当性。

48. 大会第 66/264 号决议要求审查文职人员编制情况，审查结果和建议将与本报告所载的经修订的战略优先事项和建议保持一致。此外，还将通过维持和平行动部和开发署全球协调中心安排制定共同愿景和策略，以加强达尔富尔混合行动和联合国国家工作队为支持警察、惩戒和司法系统所作工作的一致性和效力。达尔富尔混合行动将继续保持其以下能力：与开发署、当局和武装运动协调，就解除武装、复员和重返社会方案的规划、社区武器管制和区域军备管制机制提出咨询意见。如果情况需要，还将调用其他能力来支持解放运动、正义运动巴沙尔派或其他武装团体的解除武装、复员和重返社会工作。特派团将继续视情况与开发署协作，针对很可能加入武装团体或团伙的青少年，监督减少社区暴力项目的实施。

监测机制

49. 为了更好地监测特派团活动的进展和计量其影响，需要一个有效系统来监测和评估特派团执行任务的效力。将与联合国国家工作队一起加强协调保护平民活动且建立预警和反应机制。在这方面，军事和警察巡逻将按照“必须保护”、“应该保护”和“能够保护”区排定优先次序。

50. 我提议，调整我 2012 年 10 月 16 日报告(S/2012/771)中概述的基准，以反映特派团经修订的战略重点。此举将提供一个框架，可据此按照促进达尔富尔和平的战略重点和特派团的授权任务更有意义地计量进展情况。要落实这些优先事项则要求所有有关方、特别是苏丹政府、地方当局、反叛和社区领袖作出承诺。就达尔富尔混合行动以及为其捐助者而言，要取得进展则需要注意本报告所述的行动和管理挑战。向安全理事会提交的报告架构要依照这些经修订的基准，同时强调特派团的活动在各个战略优先事项中的影响。然而，履行这些基准不仅仅与拟议的 12 个月期间相关联。我认识到需要更多时间。但为应对特派团面临的挑战所采取的措施将促使其能够与其伙伴更有效地开展合作以取得进展。随着形势的发展，这些基准将视必要予以完善。拟议基准与进度指标可见于本报告附件。

设想情况

51. 一年后，安全理事会将面临三种设想情况：

(a) 政治和安全局势无变动，特派团也未改善成效，因而需要全面评估前景，并就达尔富尔混合行动的未来作出困难决定；

(b) 政治和安全形势无变动，但特派团却大幅提高了成效，因此根据成效情况继续精简文职和军警部分；

(c) 政治和安全局势有所改善，特派团已提高其成效，故此应考虑相应加强建设和平以及对特派团早期恢复任务的支持。

六. 结论

52. 叛乱开始 11 年后，达尔富尔局势仍令人深感不安。本报告的最新冲突分析叙述了新动态如何改变了达尔富尔冲突的性质，如何极大影响了居民。对特派团现有能力的评估指出，达尔富尔混合行动需要调整以适应变化。与此同时，评估突出强调了严重制约特派团业务效能的几个关键挑战。因此，我建议为特派团制定一组经修订的战略重点，并采取一系列措施，以应对 12 个月期间的挑战，促使各项重点和措施得到落实，并见到成效。

53. 总而言之，本报告中阐述的建议提出的计划是，达尔富尔混合行动、非洲联盟委员会、联合国总部、部队和警察派遣国、非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会加倍努力，提高特派团的成效。我敦促安全理事会成员支持建议，以此作为使达尔富尔混合行动充分发挥其潜力的集体努力的一部分。尽管特派团面临诸多挑战，但它正在为保护平民作出亟需贡献，协助提供人道主义援助和支持政治进程。审查认为，特派团有可能加大影响。我呼吁安全理事会成员批准本报告中的建议，让达尔富尔混合行动能够更有效地帮助达尔富尔受暴力、不安全和贫困影响的众多平民。

附件一

拟议基准调整

基准 1：在《多哈达尔富尔和平文件》的基础上，通过政府和未签字武装运动之间的调解实现包容各方的和平进程

取得进展所需条件包括：苏丹政府和未签字运动承诺经全面谈判达成解决冲突的政治方案，并予以全面及时实施；在和平进程中就达尔富尔问题举行有公信力的达尔富尔内部对话和协商，力求反映平民、包括妇女的意见。

指标

高级别调解

- 经非洲联盟-联合国联合首席调解人斡旋，政府和未签字运动直接就包容各方的全面解决达尔富尔冲突方案进行谈判。
- 政府和未签字运动议定并遵守全面和包容各方的停止敌对行动协议。
- 按照非洲联盟和联合国推动达尔富尔和平进程的框架规定，达尔富尔和平进程的成果反映在非洲联盟苏丹问题高级别执行小组支持的国家制宪进程中。

达尔富尔内部对话和磋商

- 在非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的监测下，在包容和透明的环境中举行达尔富尔内部对话和磋商，确保达尔富尔人的代表比例且尊重参与者的人权。
- 达尔富尔内部对话和磋商成果广为传播和落实，以促进和巩固达尔富尔的和平与稳定。
- 促成一个起作用的达尔富尔地区管理局，与苏丹政府合作一道监督落实《多哈达尔富尔和平文件》的情况。

基准 2：保护平民和不受阻碍地提供人道主义援助以及人道主义工作人员的安全和安保

取得进展所需条件包括：政府部队、未签字运动和其他武装团体等冲突各方明确承诺停止敌对行动，尊重和实施停火和安全安排；冲突各方明确承诺采取措施保护平民(或促进/尊重人权)；冲突各方明确承诺允许不受限制地提供人道主义援助；地方行为体愿意为境内流离失所者和难民的安全、自愿和可持续回返、重返社会或安置提供便利；国际捐助界支持人道主义活动，并酌情支持早期恢复

和重建；苏丹政府承诺在国家 and 地方各级提高其安保、司法和惩教机构促进和保护人权的能力。

指标

保护平民免遭迫在眉睫的人身暴力威胁

- 面临迫在眉睫的人身暴力威胁的平民得到达尔富尔混合行动的保护。
- 有可能受到人身攻击的平民、特别是妇女和儿童，在达尔富尔混合行动的保护下安全和有保障地开展生计活动。
- 平民可得到达尔富尔混合行动提供的紧急医疗援助，包括在极端情况下后送到医疗设施(即当人道主义行为体无法提供协助时)。

保护性环境

- 境内流离失所者营地和临时安置点内的平民的安保和安定(表现为没有严重犯罪或暴力冲突)。
- 境内流离失所者营地和临时安置点以外的地区、包括特别是营地毗邻地区内的平民的安保和安定(表现为没有严重犯罪或暴力冲突)。
- 暴力侵害平民的犯罪数目减少。
- 根据达尔富尔混合行动的记录，侵犯人权行为，包括性暴力和基于性别的暴力事件减少。
- 武装团体使用或征募儿童兵情况减少。
- 达尔富尔混合行动监测的审判是公平的，且符合国际法律标准和惯例。
- 按照《多哈达尔富尔和平文件》的规定，通过战斗人员解除武装、复员和重返社会方案，武器泛滥和武装人员遍布情况减少。
- 未爆弹药对平民的威胁通过安全处置这种物质并通过风险意识培训等得到化解。

安全、及时和不受阻碍的人道主义援助准入及人道主义工作人员的安全和安保

- 需要达尔富尔混合行动提供保护和其他支持的人道主义行为者有能力安全、及时和不受阻碍地开展行动(例如提供和分配救援用品及需求评估等)。
- 人道主义行为者及其财产是安全的、有保障的，尤其是当达尔富尔混合行动提供保护时。

- 保护公民权利和政治权利的环境得到改善，包括建立以专业、民主方式维持治安和执法的可持续基础。
- 冲突各方履行其承诺和国际义务，打击所有针对妇女、男人和儿童的性暴力行为，制止招募和使用儿童兵。

基准 3：通过调解预防或缓解族裔冲突，并与联合国国家工作队一道采取措施消除冲突根源

取得进展所需条件包括：当局和传统社区领袖愿意在和平解决部族间冲突中发挥建设性作用；为达尔富尔混合行动提供便利以促进调解工作；传统的解决冲突机制得到加强和更多尊重；在和解协议中纳入消除部族间冲突根源的措施；当局和其他冲突各方愿意履行其预防或解决部族间冲突的职责；向联合国国家工作队提供便利，促使采取措施消除与自然资源、恢复和重建有关的根源。

指标

- 牧民和农学家阶层之间就和平共处和共享自然资源进行对话，特别是在迁徙季节期间和之前。
- 当局和传统社区调解人在达尔富尔混合行动推动下进行干预，防止或解决部族间暴力冲突。
- 冲突各方就在当地解决部族间暴力冲突进行对话。
- 冲突各方签订并遵守解决部族间暴力冲突的地方协议。
- 部族间冲突事件以及因其造成的新的流离失所情况数目减少。
- 过渡时期司法机制，包括国家人权委员会、达尔富尔特别法庭以及真相与和解委员会予以建立，并按照国际人权标准和最佳做法运作。
- 通过采取措施加强被害人寻求真理、寻求正义和得到补救的权利，改善诉诸司法情况。