



2016年6月8日秘书长给安全理事会主席的信

谨转递秘书长和非洲联盟委员会主席关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的特别报告。该报告根据联合国安全理事会2015年6月29日第2228(2015)号决议以及非洲联盟和平与安全理事会2015年6月22日(第516次会议)和2015年7月31日(第529次会议)公报提交,介绍了最近评价达尔富尔局势的结论以及2015年7月1日至2016年5月15日期间对照混合行动各项基准取得的进展。

请提醒安全理事会成员注意该报告为荷。

非洲联盟委员会主席恩科萨扎娜·德拉米尼-祖马女士也已采取适当措施,将该报告提交非洲联盟和平与安全理事会成员。

潘基文(签名)



秘书长和非洲联盟委员会主席关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的特别报告

[原件：英文]

一. 引言

1. 在安全理事会 2015 年 6 月 29 日第 2228(2015)号决议及非洲联盟和平与安全理事会 2015 年 6 月 22 日(第 516 次会议)和 2015 年 7 月 31 日(第 529 次会议)公报中,两个理事会将非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的任期延长了 12 个月,并重申认可安全理事会第 2148(2014)号决议第 4 段所述经修订的混合行动战略优先事项,即:(a) 根据《多哈达尔富尔和平文件》在苏丹政府和非签字方运动之间进行调解,同时考虑到国家一级正在进行的民主变革;(b) 保护平民、便利提供人道主义援助以及确保人道主义人员的安全保障;(c) 与联合国国家工作队一起协助调解部族冲突,包括采取措施消除冲突根源。两个理事会还强调,混合行动的任何改进都应立足于对照秘书长 2012 年 10 月 16 日报告(S/2012/771)所述、随后经 2014 年 2 月 25 日报告(S/2014/138)和 2014 年 4 月 15 日报告(S/2014/279,附件)完善的基准所取得的进展。

2. 本报告介绍了 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 5 月 15 日期间对达尔富尔局势的评估结果和实施基准方面取得的进展。评估由非洲联盟委员会、联合国秘书处、联合国国家工作队和混合行动共同进行,就混合行动今后的任务提出了建议。对军事和警察人员的部队任务分析为评估提供了进一步参考,提出了关于如何改善混合行动业务效力的建议。最后,报告介绍了非洲联盟、联合国和苏丹政府三方讨论混合行动撤出战略的最新情况,并提出了下一步行动建议。

二. 冲突动态、人道主义局势和政治事态发展概览

A. 冲突动态

3. 由于在达成针对暴力根源的全面政治协议方面缺乏进展,达尔富尔冲突还在持续。本报告所述期间,苏丹政府部队与苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派(苏解瓦希德派)继续在杰贝勒迈拉作战。此外,尽管政府努力予以遏制,部族间战斗以及犯罪团伙和民兵暴力侵害平民事件仍继续扩散。2016 年达尔富尔新增数以万计的流离失所者,大约 260 万人仍在流离失所,区域各地的平民继续承受动荡安全局势带来的后果。

苏丹政府和各武装运动之间的战斗

4. 苏丹政府称为“夏季决战行动”的军事进攻在头两个阶段(从 2014 年 2 月至 2015 年 6 月)严重削弱了达尔富尔的正义与平等运动(正义运动)和苏丹解放军/明

尼·米纳维派(苏解米纳维派),之后,在本报告所述期间,除苏解米纳维派声称在北达尔富尔库图姆以北的瓦迪马格里布阻止了快速支援部队的攻击之外,混合行动没有收到政府部队与这两个武装运动交战的报告。政府部队 2015 年初将苏解瓦希德派限制在杰贝勒迈拉很有限的地域,最近军事进攻的重点则是将该武装运动逐出山区。苏解瓦希德派通过不对称战争和高度机动部队抵抗这一结果,利用分散的地域足迹限制空中轰炸的影响以及快速支援部队和苏丹武装部队步兵的推进。

5. 2016 年 1 月,苏丹政府宣布对杰贝勒迈拉的苏解瓦希德派阵地发起重大军事行动,指责该反叛运动在当地抢劫和袭击平民、军事和商业车队。在作出这一宣布前,直至 2015 年底,政府官员都将苏解瓦希德派称为达尔富尔和平进程的主要威胁,并开始逐步在据信被该武装运动控制的杰贝勒迈拉几个地点集结兵力。固守杰贝勒迈拉偏远山麓的苏解瓦希德派分子则时不时地特别是在法希尔、尼亚拉和扎林盖之间的道路上伏击政府部队车队。继 2016 年 1 月 2 日在中达尔富尔戈洛以北的达巴内拉附近遭受此种伏击之后,苏丹武装部队增派了步兵和其他部队,包括快速支援部队,在杰贝勒迈拉汇合。

6. 2016 年 1 月 14 日,政府开展了最新阶段平暴行动,对北达尔富尔索尔托尼和塔维拉及中达尔富尔奈尔提提附近据推测的苏解瓦希德派所在地发动了一系列空中轰炸。由于袭击很密集,苏解瓦希德派躲入中达尔富尔奈尔提提和洛克洛之间的山区,而苏丹武装部队则声称已占据该武装运动在南达尔富尔的若干据点,由此确保了通往杰贝勒迈拉的主要道路的安全。自 1 月 22 日以来,在空中轰炸的支持下,政府部队在洛克洛东北部和西北部以及奈尔提提东部和东南部发起了地面攻势。政府部队声称在随后的战斗中占领了杰贝勒迈拉的大部分地区。苏解瓦希德派则声称遏制了政府夺取卡洛基廷的企图,而且据报夺取了奈尔提提以东的库特罗姆和卡劳地区。

7. 整个 3 月和 4 月,中达尔富尔洛克洛西南和戈洛东南地区以及南达尔富尔卡斯以北地区的地面战斗和空中轰炸都在继续。在苏解瓦希德派据报激烈抵抗数日之后,苏丹武装部队于 4 月 12 日宣布夺取了戈洛东南被其称为杰贝勒迈拉最后一个反叛据点的索隆。随着夺下索隆,政府宣布已终结达尔富尔所有五个州的叛乱。苏解瓦希德派据报已撤至索隆以东的达亚和索隆西南方的托隆通加。关于杰贝勒迈拉发生战斗和空中轰炸的报道一直在继续,但由于政府仍不准混合行动进入杰贝勒迈拉冲突地区,混合行动仍无法核实其后果及其对平民的影响。

族群间冲突

8. 族群间冲突的起因与整个达尔富尔冲突的起因有着内在联系。从历史上看,这种暴力形式主要出现在因土地等资源的所有权和使用问题而发生纠纷的游牧民与定居耕作族群之间。自冲突开始以来,由于干旱对社会人口的影响、战争造成的后果以及传统的冲突解决机制和土地管理结构受到破坏,消除此类暴力的努力始终未能形成可持续的解决办法。达尔富尔持续不断的叛乱和平暴行动严重分

化了阿拉伯和非阿拉伯族群，导致族群间战斗愈演愈烈，平民尤其受到影响。由于武器广泛扩散，法治和司法机构缺失助长了有罪不罚文化，加上传统的冲突解决机制及和解进程日渐衰落，这种情况进一步加剧。民兵获得武装和此类冲突政治化使得紧张局势升级，暴力事件频发，州一级处理土地使用、资源共享、境内流离失所者回返和赔偿的努力依然不足。

9. 2015年，在达尔富尔所有与冲突有关的死亡人数以及流离失所者当中，分别有大约三分之一和40%为族群间战斗所导致。重大土地所有权争端，例如贝尔蒂人和宰迪亚人在北达尔富尔马勒哈、阿尔库马和梅里特的争端，仍未得到解决。在贝尔蒂人与宰迪亚人2015年7月重新开战后，北达尔富尔州政府推动贝尔蒂人与宰迪亚人签署了单独的停止敌对协议，苏丹武装部队也向受影响地区增派了士兵，以稳定局势。

10. 同样，继苏丹当局试图调和马阿利亚与南里宰加特部族对东达尔富尔阿布卡林卡和阿迪拉土地所有权争端的立场之后，2016年4月，拉巴多以南霍尔塔恩村牲畜被盗事件再次引发了他们之间的冲突。事件发生后，由于东达尔富尔州州长试图在该州强制实施安保并重新谈判2015年2月提出的马拉威协定，南里宰加特人指责州长在争端中支持马阿利亚人。继南里宰加特民兵于次日袭击州长在埃代因的住所之后，苏丹武装部队增派士兵进驻两个族群之间的缓冲区，以加强州府的安保。由于没有一个和解进程来处理土地和资源问题，这些族群之间的关系仍很紧张，造成4月底和5月初发生了多起安全事件。

11. 武器扩散、有罪不罚以及法治和司法机构缺失，使得个别偷牛行为很容易升级为族群间大范围暴力冲突的情况长期存在。在南达尔富尔，萨拉马特与法拉塔部族2015年8月在布拉姆县的阿尔纳迪夫发生战斗，导致双方共死亡83人。虽然两个部落于2015年9月签署了停火协议，但2016年2月再次交战，造成35人死亡。在最近一轮战斗之后，苏丹当局逮捕了涉嫌参与冲突的80人。双方重申了对2015年9月和平协议的承诺，并号召特别是在基层广泛宣传该协议。

12. 偷牛事件还导致贝尼阿尔巴人与马萨利特人之间以及奥拉德拉马人与吉米尔人之间在西达尔富尔朱奈纳以南和以东地区发生战斗。2015年11月底和12月初，全副武装的民兵袭击了北达尔富尔安卡和周围地区扎格哈瓦人居住的村庄，杀害了至少7名平民，并焚烧房屋，造成大约150个家庭逃往北达尔富尔乌姆巴鲁的境内流离失所者营地。达尔富尔各地农民和游牧民之间因使用和进出农田而引发的冲突在农耕季节仍很突出，因为农耕季节也是每年5月至11月的牲畜南北迁徙期。

B. 人道主义状况

13. 过去一年，达尔富尔冲突造成更多平民流离失所，加剧了当前突出的长期流离失所问题，影响了人民获得基本服务、粮食安全和生计的机会。冲突导致71个村庄出现新的战争遗留爆炸物污染，当地已找到并处置了533件爆炸物。人道

主义行为体估计达尔富尔有超过 260 万境内流离失所者，其中仍有 160 万人留在营地内，至少 200 万人需要人道主义援助。达尔富尔目前约有 270 万人面临粮食不安全危机或紧急状况。虽然一些流离失所者已返回家园，包括自 2015 年初以来的大约 7 万人，但许多人选择留在营地或者定居点和城市地区。安全保障、土地所有权和获取基本社会服务是最经常提到的首要回返条件。另有 30 万名苏丹难民仍留在乍得境内。近 5 万名南苏丹人最近也抵达了东达尔富尔和南达尔富尔。

14. 自 2016 年初以来，由于杰贝勒迈拉重新爆发战斗，又有数万人流离失所。截至 2016 年 5 月 10 日，人道主义合作伙伴已核实大约 6.8 万人因冲突逃离家园，其中仍有近 6.5 万人流离失所。另有报告称多达 10.6 万人流离失所，但这有待核实。在北达尔富尔，对索尔托尼、塔维拉、卡布卡比亚和尚吉尔托巴伊大约 6 万名新流离失所者的人道主义响应仍在继续。国际移民组织初步登记工作于 2 月暂停后，目前正在努力核实流离失所人数。在中达尔富尔，人道主义行为体仍然无法独立核实有关流离失所情况的报告。政府报告该州有超过 1.5 万名新的境内流离失所者。在南达尔富尔，据报有 1.67 万人流离失所，已登记的有 8 000 多人。

15. 2015 年 12 月 28 日，苏丹第二副总统哈赛卜·穆罕默德·阿卜杜拉赫曼在访问达尔富尔期间宣布，政府计划“在 2017 年前结束达尔富尔流离失所问题”，将要求境内流离失所者选择返回原籍地或划为当前居住地的居民。政府随后表示，作为所谓自愿进程的一部分，境内流离失所者将获得安保、教育、保健、水和其他服务，在冲突中被剥夺土地者甚至还可能获得土地。据政府称，这些措施是接下来在达尔富尔行政公投和达尔富尔地区管理局结束任务之后，为全面执行《多哈达尔富尔和平文件》而采取的一个顺理成章的步骤。

C. 政治事态发展

16. 在 2015 年 8 月 25 日的公报中，非洲联盟和平与安全理事会请非洲联盟苏丹和南苏丹问题高级别执行小组继续与苏丹各利益攸关方接触，确保可信、包容和透明的全国对话进程，并推动通过谈判停止达尔富尔和“两地区”的敌对行动。

17. 继 2015 年 6 月苏丹新政府组成之后，执政的全国大会党坚持其全国对话进程始终应为本国性质的立场，拒绝举行由非洲联盟高级别执行小组主持的对话前会议。苏丹各大反对政党和武装运动则继续要求召开这样一次会议，以确定对话进程的形式和他们参与这一进程所需的前提条件，特别是在成员安保方面。

18. 2015 年 10 月 10 日，苏丹总统奥马尔·哈桑·巴希尔在距离他首次宣布解决苏丹冲突和政治危机的倡议近两年之后，在喀土穆启动了全国对话会议。虽然各大反对党、武装运动和民间社会抵制这一进程，但出席对话的有 112 个政党和 30 个武装运动，主要是各大运动的分裂派系。作为对话的一部分，组建了关于和平与团结、经济、自由和基本权利、身份问题、外交关系及治理和总体实施问题的各专门委员会。到 2016 年 2 月下旬，据报在各委员会内就苏丹人身份和宪法审

查进程准则等若干问题达成了共识。关于过渡期安排问题，据报大多数非全国大会党与会者建议，在全国对话会议各项建议获得认可后的三个月内组建一个为期四年的民族和解政府。原定 2016 年 1 月 10 日结束的这一进程已延期两次，以便让各个委员会完成讨论并说服主要反对派团体和武装运动加入该进程。各委员会于 5 月 9 日结束工作，宣布随时可向总统提交报告，并讨论由全国对话大会认可各项建议的安排。

19. 由于在今后的停止敌对行动和全国对话进程陷入僵局，非洲联盟高级别执行小组于 2016 年 3 月 18 日至 21 日召集政府和“苏丹呼吁”联盟成员(全国乌玛党、正义运动、苏解米纳维派、苏丹人民解放运动北方派(苏解北方派))在亚的斯亚贝巴进行了战略磋商。会议结束时，政府和非洲联盟高级别执行小组签署了由后者提交各方的路线图协议，其中规定，除其他外，立即恢复关于达尔富尔和“两地区”的停止敌对会谈，以期达成永久停火协议，并要求在亚的斯亚贝巴召开全国对话“7+7 委员会”与“苏丹呼吁”联盟紧急会议，讨论他们参与进程事宜。反对派先是在要求签署路线图之前有更多时间进行内部磋商，然后又拒绝了目前形式的路线图，称其中认可了在喀土穆未包容各方的全国对话。在 2016 年 4 月 21 日于巴黎举行的领导层会议上，“苏丹呼吁”联盟成员重申了他们不签署路线图的立场，并指责非洲联盟高级别执行小组站在政府一边，绕过非洲联盟和平与安全理事会的各项建议来举行全国对话筹备会议。非洲联盟和联合国呼吁反对派签署路线图，作为一个重要里程碑，为今后停止敌对及举行包容和可信的全国对话确定一个切实可行的办法。

三. 对各项基准的评估

A. 根据《多哈达尔富尔和平文件》在政府与非签字方武装运动之间开展调解，推动包容各方的和平进程

苏丹政府与非签字方武装运动之间的谈判

20. 根据非洲联盟和平与安全理事会 2015 年 8 月 25 日公报，非洲联盟高级别执行小组于 2015 年 11 月 19 日至 23 日在亚的斯亚贝巴召集了关于达尔富尔和“两地区”的直接和同步会谈。在会谈期间，非洲联盟高级别执行小组向各方提交了停止敌对行动协议草案，将促进提供人道主义援助并为各武装运动参加全国对话进程铺平道路。政府与正义运动和苏解米纳维派虽然承诺继续谈判，但对《多哈达尔富尔和平文件》的作用和非洲联盟高级别执行小组在今后谈判中的调解等关键问题仍然存在分歧。混合行动和非洲联盟高级别执行小组召集双方于 2016 年 1 月 23 日至 25 日在埃塞俄比亚的德布雷塞特(比绍夫图)进行了新一轮非正式会谈，但在这方面没有取得任何进展。与此同时，唯一在达尔富尔维持军事行动的武装运动苏解瓦希德派，在此期间继续拒绝与政府进行任何直接会谈。

21. 作为德布雷塞特会议的后续行动，4月15日，混合行动联合特别代表在亚的斯亚贝巴与正义运动和苏解米纳维派领导层进行磋商，讨论了有关和平进程的问题。这两个运动表示愿意在混合行动和卡塔尔政府的协助下与苏丹政府开展进一步讨论。2016年4月22日，正义运动、苏解米纳维派和苏丹人民解放运动北方派在巴黎再次举行会议，并在会后发表声明，将最初于2015年9月宣布的单方面停止敌对再延长六个月。各方还要求非洲联盟高级别执行小组协助他们与苏丹政府举行旨在落实停止敌对的会议。

达尔富尔行政公投

22. 确定达尔富尔行政地位的公投于2016年4月11日至13日举行。根据《多哈达尔富尔和平文件》，公投的目的在于确定达尔富尔是成为一个区域还是保留目前的五州结构。非签字方运动明确拒绝举行公投，继续反对将《多哈达尔富尔和平文件》作为一项全面和平协议，而达尔富尔地区管理局官员则对公投的时间安排发出警告，指出这与他们在达尔富尔各选区内的选民、特别是境内流离失所者未达成共识，而且可能会对当前全国对话产生影响。2016年1月中旬宣布公投的确切日期之时正值杰贝勒迈拉重开战火，来自中达尔富尔、南达尔富尔和西达尔富尔各营地的境内流离失所者于2016年2月初组织了抗议公投进程和战斗的示威活动。

23. 投票在达尔富尔各地1368个登记和投票中心举行，没有发生任何重大安全事件。选民资格标准要求至少在达尔富尔至少居住三个月，这意味着被政府平暴行动逐出家园的一些难民和境内流离失所者无法参与这一进程。2016年4月24日，公投委员会宣布97.27%的选民选择达尔富尔保持五州结构。公投委员会报告称，大约90.72%的登记选民(4588300名符合资格者中有3585105人登记)参与了这一进程。非洲联盟委员会和阿拉伯国家联盟观察了投票进程。非签字方武装运动拒绝接受公投结果。

《多哈达尔富尔和平文件》的执行情况

24. 执行《多哈达尔富尔和平文件》一直进展缓慢，导致在规定时限过去后，其中一些条款仍未得到落实。由于达尔富尔地区管理局内各非签字方运动之间存在分歧，加上供资差距和政治意愿不足，达尔富尔地区管理局各机构仍难以在重建及境内流离失所者和难民回返或重新安置等方面产生预期效益。关于权力分享条款，执行重点是设立协议规定的机构并作出相应政治任命，但在治理和体制能力建设方面，包括在达尔富尔事件特别刑事法庭和达尔富尔土地委员会的能力建设方面，都没有取得显著进展。

25. 2015年6月启动的达尔富尔内部对话和协商进程第二阶段已在中达尔富尔、北达尔富尔、南达尔富尔和西达尔富尔21个县完成，达尔富尔利益攸关方会议随后在喀土穆召开。讨论的重点是冲突的根源，包括部族间暴力、权力和资源共

享、司法与和解以及地方社区的作用。继 2016 年 2 月政府发放 50% 的认捐之后，这一进程于 2016 年 5 月在另外 26 个县重新启动。

26. 关于最终安全安排，2015 年 12 月和 2016 年 1 月，混合行动与苏丹解除武装、复员和重返社会委员会协作，在联合国开发计划署和联合国粮食计划署等其他利益攸关方的支持下，在中达尔富尔和西达尔富尔开展了《达尔富尔和平协议》和《多哈达尔富尔和平文件》签字方的复员工作。在混合行动的技术和后勤支持下，共有 1 482 名前战斗人员已经复员，其中 189 人来自解放与正义运动，1 293 人来自《达尔富尔和平协议》签字方。

27. 2016 年 4 月，政府宣布，鉴于《多哈达尔富尔和平文件》已接近全面执行，包括举行了行政公投并推出了让境内流离失所者返回原籍地和解除平民武装的计划，达尔富尔地区管理局的任期在 2016 年 7 月结束后将不再延长。政府还指出，多哈文件规定的各专门委员会将继续存在，并有可能向总统报告。

B. 保护平民和人道主义顺畅通行以及人道主义人员的安全保障

人身安全

28. 达尔富尔平民继续因政府与苏解瓦希德派的战斗、族群间暴力及有组织犯罪团体和民兵袭击所造成的冲突而受到影响。随着 2016 年 1 月中旬杰贝勒迈拉重开战火，混合行动收到许多关于不加选择攻击平民的报告，包括通过空中轰炸导致出现新的战争遗留爆炸物污染和相关事故，但由于政府不准混合行动进入，这些报告无从核实。

29. 族群间冲突也造成大规模流离失所，并导致达尔富尔某些部分的地方社会结构出现严重裂痕。例如，在东达尔富尔州，继 2013 年 8 月与南里宰加特人交战后，马阿利亚族群从州府埃代因向东逃往阿迪拉和阿布卡林卡。在西达尔富尔，阿拉伯团体增加了对马萨利特人、富尔人、塔马人和布尔戈人的攻击，造成了新的流离失所，其中包括 2015 年 6 月来自贝达县舒斯塔赫村的大约 2 000 人，2016 年 1 月来自朱奈纳附近毛利地区 12 个村庄的大约 5 000 人以及来自克雷尼克县乌姆塔约克 17 个村庄的另外 3 000 人。尽管西达尔富尔新增的流离失所者大多已返回原籍地，发生更多族群间暴力的威胁仍然存在。

30. 冲突还继续严重影响达尔富尔的法律和秩序。有组织的犯罪分子，包括武装游牧者和民兵团体，利用该区域的安全真空实施了各种犯罪行为，包括袭击和骚扰平民、谋杀、强奸、武装抢劫、绑架和纵火。此外，达尔富尔各地的境内流离失所农民还经常被阿拉伯牧民阻止进入农田，并受到人身攻击、威胁和骚扰，庄稼也被毁坏。例如，在西达尔富尔，靠近朱奈纳东部克林丁一号和二号、克雷尼克和希西营地的境内流离失所农民在收获季节被武装阿拉伯人阻止自由进入农田，并被要求支付土地使用费或书面放弃土地所有权。

31. 各州州长采取了一系列试图遏制犯罪行为的措施，包括在居民中心增派安全部队、禁止携带武器和使用无牌车辆、撤除非安全检查站以及惩处参与犯罪的安全人员。这些措施招致特别是东达尔富尔和西达尔富尔阿拉伯裔团体的更多不满以及更多针对政府人员的犯罪行为。此外，虽然一些居民中心的犯罪事件总体上有所减少，但达尔富尔各地、尤其是市郊和更偏远地区的犯罪行为仍然很多。

有保护的环境

人权、性暴力和性别暴力

32. 冲突带来的不安全环境使平民更加脆弱，导致出现杀戮、人身伤害、绑架、性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力。有罪不罚仍然是一个严峻挑战，对和平进程和大多数情况下继续被剥夺补救权利的平民构成威胁。自 2014 年 2 月开启“夏季决战行动”以来，违反国际人道主义法行为不断增加。政府当局对安全部队被指控犯有侵犯平民罪行的调查屈指可数，而且还将此类罪行归咎于武装犯罪分子。混合行动收集到的受害人和证人陈述显示，焚烧村庄、抢夺牲畜等平民财产、摧毁对平民生存至关重要的生计来源和空中轰炸等情况都在持续发生。然而，由于认为犯罪者属于政府部队，加上执法机构没有行动，受害人和证人不愿向当局报告这类侵权行为。

33. 漫长的冲突、武器的广泛扩散和频繁的族群间战斗，都增加了平民、特别是妇女和女童面对性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力的暴露风险和脆弱性，包括在境内流离失所者营地中也是如此。在雨季和迁徙季节，性暴力和性别暴力案件往往发生在境内流离失所妇女和女童到营地外从事耕种和拾柴等生计活动之时。这类事件还伴有抢夺财产。尽管混合行动努力向从事此类活动的境内流离失所妇女和女童提供安全护送，包括性骚扰和强奸在内的威胁和暴力行为却继续发生。性暴力和性别暴力的幸存者面临一系列挑战，包括社会污名、警察不作为和司法部门能力严重不足。这种不作为使得受害人不愿意向警察报告性暴力和性别暴力事件。

法治和司法系统

34. 正规法治机构仍然缺乏覆盖全达尔富尔的人力资源和体制能力，许多县几乎或根本不存在法院、警察局、检察官办公室、监狱和地方行政机构等形式的政府当局。65 个县中只在 19 个设有正式法院，29 个设有政府警察局，这意味着只有大约三分之一的达尔富尔人可求助于刑事司法机构。此外，由于政府推行政治化，本地原有行政机构推行非正式或传统司法制度的能力受到严重削弱。

35. 多年预算拨款不足造成的资金限制和区域冲突也继续对监狱系统产生不利影响，导致体制、结构、后勤和人力资源方面出现多重挑战。在达尔富尔的 13 个政府监狱中，7 个位于北达尔富尔，3 个位于南达尔富尔，中达尔富尔、东达

尔富尔和西达尔富尔各有 1 个。不符合国际最低标准的羁押条件，包括过度拥挤和缺乏基本维生服务，损害了公共安全、对刑事司法系统的信任以及囚犯的权利。

36. 近年来，政府采取了更多打击有罪不罚和加强问责的措施，包括 2012 年设立达尔富尔事件特别刑事法庭及其特别检察官，以及修正苏丹刑法，将特定罪行归入国际人道主义法范畴，部署新检察官并在南达尔富尔州的尼亚拉设立最高法院达尔富尔五州分院。由于冲突持续不断，这些措施尚未产生具体成果。苏丹司法系统是充分的，达尔富尔事件特别刑事法庭有能力起诉暴行和严重罪行，但问责制度仍然是一大关切，特别刑事法庭记录并起诉的大多数案件仅涉及具有普通犯罪性质的较轻罪行。

达尔富尔境内流离失所者状况

37. 达尔富尔冲突对境内流离失所者产生了特别不利的影响。在 260 万流离失所的平民当中，大约 160 万人仍留在区域各地 60 个境内流离失所者营地内，其他人住在营地外各种聚集地和收留社区。南达尔富尔有 76 万多名境内流离失所者，北达尔富尔有大约 70 万，中达尔富尔有 45 万，东达尔富尔有 38 万，西达尔富尔有 32 万多。

38. 达尔富尔各地的境内流离失所者已表示反对政府关于关闭境内流离失所者营地的计划，认为在没有任何为安全、稳定、正义、获得基本服务、补偿和土地权作出规定的全面和平协议的情况下，自愿返回原籍地是不可能的。境内流离失所者尤其强调，杰贝勒迈拉的战斗仍在持续，阿拉伯民兵的空中轰炸、袭击和骚扰以及占领他们原籍地的土地，是他们的主要关切。与第二副总统 2015 年 12 月所阐述的政府立场完全相反，境内流离失所者一直坚称，让他们在原籍地开始新生活或在其他地方可持续定居的条件并不存在。许多境内流离失所者自 2003 年冲突爆发以来已经流离失所十多年，目前已习惯于在城市环境中生活，他们所期待的是获得与他们原籍地相似的服务。

为人道主义援助和人道主义人员的安全保障提供便利

39. 鉴于达尔富尔有大量不断增长的需要，提供紧急人道主义救济仍然是达尔富尔境内各人道主义行为体一个关键的优先事项。混合行动主要通过武装护送发往受冲突影响地区的人道主义援助以及为人道主义人员创造安全和有保障环境的方式，继续为此类行为体的工作提供便利。考虑到安全条件、重大通行限制和总体缺乏充足政府警察等因素，人道主义行为体在很大程度上依赖这些服务。人道主义和发展行为体还依靠区域各地的混合行动各队部实施方案，包括在没有其他安全储存设施的地点预先储备人道主义援助和安排住宿。混合行动面临的业务制约因素还影响到能否为人道主义任务提供安全护送。

C. 通过调解来预防或减轻族群冲突，并协同国家工作队采取措施消除冲突根源

40. 在过去几年里，面对日益严重的族群间暴力，苏丹当局、特别是州一级当局，已宣布维持安全是主要优先事项之一。作为这些努力的一部分，当局向热点地区部署了安全部队，在交战族群之间建立了缓冲区，增强了联邦和州县各级政府与地方族群的调解联系，以实现停止敌对行动和达成和解协议，并在某些情况下逮捕了参与暴力行为的个人。

41. 最近，政府于 2016 年 4 月宣布，打算分两个阶段开展以收缴非法武器为目的的解除平民武装运动：首先是有时限的自愿阶段，在此期间，上缴武器者将获得财政赔偿；然后是强制阶段，在此期间，除正规部队外，所有携带武器者将被解除武装。为了解决农民和游牧民之间的冲突，除拥有特设机制的东达尔富尔外，每个州政府都设立了作物保护委员会，以防止、减轻和解决农民与游牧民之间的冲突。在东达尔富尔，向拉巴多农场部署的政府部队改善了安全状况，破坏农场的小事件也通过传统机制得到解决。

四. 执行任务面临的挑战

42. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和人道主义行为体在达尔富尔执行各自任务方面继续面临相当大的挑战。在本报告所述期间，混合行动是主要由犯罪团体或民兵实施的九次武装攻击以及其他犯罪行为(入室抢劫、入室盗窃和盗窃、抢劫、劫车和伤害)的目标，还被拒绝通行和剥夺行动自由。此外，执行任务方面还受到各种限制，特别是在通行、拒发和延迟发放国际文职工作人员签证以及苏丹港货柜清关等方面。

43. 为了共同解决众多此类挑战，非洲联盟、联合国与混合行动一直在常务副秘书长、非洲联盟委员会副主席和苏丹外交部长 2015 年 9 月 29 日于纽约举行的高级别会议以及 2016 年 1 月 28 日于亚的斯亚贝巴和 2016 年 3 月 22 日于纽约举行的两次战略级别三方会议的框架内，与政府讨论这些障碍。这方面的交流随着新的混合行动领导小组抵达以及政府与混合行动之间自 2016 年 1 月以来举行三次技术级别三方会议而有所改善。在 2016 年 3 月 22 日举行的最近一次战略级别三方会议上，苏丹政府向与会者保证，将以必要的紧迫性解决所有未决业务问题，并将在两周内审查进展。不过，尽管有这些保证，大量业务障碍仍然继续存在。

A. 签证

44. 自 2015 年 7 月 1 日以来，混合行动签证遭拒和延迟发放的数量明显上升，对混合行动实务文职部门的国际工作人员尤其如此。此外，2015 年 10 月，政府改变了以前关于混合行动工作人员居留签证的做法，将续签期由 12 个月缩减至 6 个月。因此，混合行动在这些领域的工作严重受阻，而当前和未来工作人员面临

的日益不确定性影响了混合行动吸引和留住人才的能力。目前，国际文职专业人员的总空缺率为 31%。受影响最严重的部门仍然是人权(47%的空缺率)、平民保护(50%的空缺率)、通信和新闻(33%的空缺率)、安保(50%的空缺率)以及联合行动中心(41%的空缺率)。

45. 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 5 月 15 日，政府批准了 2 247 份签证，其中文职工作人员 97 份，军事人员 386 份，警察 871 份。其余为订约人、公务访客和受扶养人签证。与此同时，共有 39 份签证被拒，其中文职工作人员 19 份，警察 1 份。被拒签的包括关键高级职位的选定候选人，其中人道主义事务特等干事和妇女保护问题高级顾问各被拒签两次。代理联合特别代表的副联合特别代表以及西达尔富尔办公室主任的居留签证只续签了两个月，而南达尔富尔办公室主任和人权科副科长的签证申请则被拒绝。2016 年 3 月和 4 月，在 2015 年被拒的 97 份文职人员签证中，政府批准了 17 份，主要是已被列入混合行动 2016 年 2 月 24 日向政府提交的 29 人优先签证清单的实务工作人员。其中一些工作人员为获得入境签证等待了太长时间，有几人已接受了其他地点的工作机会，只有 12 人正在办理加入混合行动的手续。2015 年被拒的其他 80 份签证仍未得到解决。

B. 清关

46. 军事和警察特遣队口粮的清关手续 2015 年下半年出现拖延，导致库存严重短缺，减少到不足 20 天，这一情况直到 2015 年 10 月底才暂时有所缓解。不过，截至 2016 年 5 月 20 日，共有 511 批货物仍留在苏丹港等待政府放行。其中 202 个货柜装的是口粮。根据当前储备库存量，混合行动特遣队的口粮预计将在 2016 年 6 月 28 日耗尽。滞留苏丹港的物品还包括车辆、装甲运兵车和其他军事设备、备件、自我维持和医疗用品及防御材料，其中一些自 2015 年 4 月以来一直被扣押。5 月 19 日，混合行动获悉，财政部决定放行 118 批货物(包括 189 个货柜的口粮、5 辆水罐车及 51 个货盘和包装箱)。混合行动正与当局采取后续行动，确保货物迅速放行。

47. 装有军事和警察装备的货柜被延迟清关，严重妨碍了混合行动保护平民和自我保护以及开展通讯和强有力巡逻的能力。例如，在南达尔富尔，整整一个营目前没有单兵武器，另一个军事单位则因为大部分装甲运兵车要么在苏丹港，要么在修理而无法履行授权任务。整个任务区的军事和警务人员都缺少弹药及医疗和通信设备等维持品，这也影响了部队的整体士气。

C. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的通行和行动自由

48. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动在达尔富尔的通行和行动自由，特别是在发生族群间冲突和袭击平民事件之后对杰贝勒迈拉和其他冲突地区的巡逻与核查任务，继续受到严重限制。苏丹当局施加的绝大多数行动限制违反了《部队地位协定》。政府最经常提到的限制理由是不安全、有义务根据该协定保护混合

行动以及缺乏必要的许可。由于这些限制，混合行动无法立即前往政府部队和武装运动发生战斗或出现族群间暴力的地区，包括中达尔富尔的杰贝勒迈拉部分地区、北达尔富尔的安卡和西达尔富尔的毛利，开展关键的安全和评估任务。混合行动还遭受飞行限制，这种限制在 2016 年 1 月中旬杰贝勒迈拉重燃战火后有所增加，飞往平民流离失所地点尤其如此。

D. 国家工作队面临的挑战

49. 人道主义行为体报告称，计划中的访问，特别是对受冲突影响最严重地区的访问，经常由于出行申请遭到拒绝或拖延及其他限制而取消。尤其是中达尔富尔的杰贝勒迈拉冲突地区，在很大程度上仍无法进入。不过，一个机构间评估团于 2015 年 11 月抵达方加苏克，这是 2011 年以来的首次。2016 年 4 月，评估团再度抵达方加苏克和洛克洛镇，后者也是国际伙伴自 2005 年以来首次进入。2016 年 4 月在中达尔富尔的奈尔提提、瑟尔和古尔多进行了初步粮食分配，但未能获准进行评估需求或提供多部门援助的访问。自杰贝勒迈拉重燃战火以来，超过三分之一的实地通行要求都被拒绝。2016 年 1 月，人道主义行为体也未能在西达尔富尔的朱奈纳及时接触到来自毛利及周边地区的流离失所者。

50. 资金限制也影响到人道主义响应工作。2015 年人道主义响应计划缺少 42% 的资金(超过 4.3 亿美元)，这是连续第四年资金缺口不低于 40%。因此，人道主义行动因不得不缩减，特别是在资金缺口较高的领域，例如保护和回返、恢复和重返社会。2015 年 8 月至 2016 年 4 月，有五个国际伙伴要么被当局关闭，要么由于财务或业务上的困难而离开了达尔富尔。虽然 2016 年响应计划尚未最后确定，但迄今只收到了 1.05 亿美元。

51. 缺乏用于支持有效实施《达尔富尔发展战略》的资金也仍然是一个关键问题。2015 年 12 月，联合国达尔富尔恢复、重建和发展基金收到了用于 12 个联合项目的首笔 1 000 万美元资金，这些项目已在中达尔富尔、北达尔富尔和西达尔富尔的四各县启动。

五. 部队任务审查

52. 考虑到 7 月 1 日以来达尔富尔安全局势动荡及持续存在民众大规模流离失所的情况，部队任务审查详细评估了军事和警察构成部分的核定人数及其部署情况。审查建议保留目前的军警人数，以便混合行动能够在受冲突影响地区为保护平民而维持可靠的存在。为了有效地执行保护平民和便利人道主义援助的任务，审查认为混合行动应确保在军事特遣队的部署上提高灵活性。

53. 在 16 个营的核定人数只部署了 14 个的情况下，混合行动的军事部分目前在超负荷运作。混合行动将进一步审议各种备选方案，通过部署部队来提高业务更

为重要的各队部的能力，弥补可预测流动性不足的问题。为配合这种增援，其他地点将考虑削减兵力，甚至关闭。

54. 同时，根据上述冲突分析，审查同意混合行动关于在北达尔富尔的安卡、东达尔富尔的阿迪拉/阿布卡林卡和中达尔富尔的乌姆杜昆建立新队部的计划，该计划仍有待政府核准。作为实现所需灵活性的一种手段，第十六营将改组成为一支高度机动后备力量，而计划上岗的军事通用直升机部队将补充混合行动的快速反应能力。

55. 目前，由于签证发放延误、来自某些警察派遣国的警察返国后未补充人员以及部署方面的官僚程序拖延，混合行动单派警察有 26% 的空缺率。考虑到单派警察在接触境内流离失所者和当地社区、政府警察和人道主义行为体方面的重要作用，需要进一步增加他们的实地存在。审查建议从混合行动总部和各分区总部以及目前在业务上较为不重要的队部精简员额，分配到人手不足的队部。

56. 考虑到女警官在与境内流离失所者互动方面的重要性，秘书处将加倍努力增派来自警察派遣国的女警员。还将开始更加灵活地跨分区部署建制警察部队，以确保为境内流离失所者提供适足的保护。关于军事和警务整合问题，审查发现有必要加强协调和规划，特别是在根据共同威胁评估联合制订应急规划方面。

六. 撤出战略

57. 根据安全理事会第 [2228\(2015\)](#) 号决议及非洲和平与安全理事会 2015 年 6 月 22 日和 7 月 31 日公报，非洲联盟、联合国和苏丹政府继续讨论根据两理事会所述基准拟订混合行动撤出战略的问题。讨论是在 2015 年 9 月于联合国大会间隙举行的高级别会议以及 2016 年迄今于亚的斯亚贝巴、纽约和喀土穆举行的三次战略级别三方会议的框架内进行。

58. 非洲联盟、联合国和苏丹政府 2015 年 2 月成立的讨论撤出战略的联合工作组于 4 月 18 日在喀土穆再次开会，并于 5 月 12 日至 22 日访问了达尔富尔五州。联合工作组在每个州都听取了州长和州政府、混合行动及境内流离失所者代表的情况通报。工作组还会见了达尔富尔地区管理局主席。所有会议都在友好和建设性的气氛中举行。

59. 达尔富尔之行结束后，联合工作组在喀土穆讨论评价了各项基准的执行情况，并商定了建议，执行这些建议将提供撤出战略的要素，以便在考虑到当地条件和可用财政资源的情况下，逐步和分阶段向苏丹政府和国家工作队移交授权任务。不过，工作组未能就混合行动的重组和缩编问题达成共识。

60. 苏丹政府、非洲联盟和联合国在 5 月 23 日第二十一三方会议上讨论了联合工作组会议的成果，认可了工作组商定的所有建议，并请工作组在四个月内再次开会，审查各项建议和三项基准的执行情况。

七. 建议

61. 自 2015 年 7 月 1 日以来，达尔富尔冲突的性质大体保持不变，原因有三个。首先，鉴于苏丹政府和非签字方武装运动无法商定下一步行动，在实现全面政治解决冲突方面没有取得具体进展。第二，由于冲突的根源和后果在很大程度上仍未得到解决，族群间暴力继续对整个区域的不安全和不稳定产生显著影响。第三，虽然政府与武装运动部队之间的直接冲突已经平息，但与苏解瓦希德派在杰贝勒迈拉的战斗造成了达尔富尔平民更多的痛苦和流离失所。

62. 混合行动的三个战略优先事项及其对应基准仍然有效。在这些优先事项的框架内，并考虑到达尔富尔局势，我们建议将混合行动的工作重点放在两个方面：第一，保护流离失所者；第二，应对达尔富尔与日俱增的族群间暴力威胁。

63. 保护境内流离失所者。在政府部队和武装运动之间持续发生武装冲突、族群间暴力和针对平民的袭击广泛存在的情况下，目前达尔富尔的条件不利于境内流离失所者大规模返回原籍地。虽然注意到政府已决定让流离失所者返回原籍地区或在目前流离失所的地区得到安置，但任何回返都应当安全、自愿并建立在流离失所者本人知情同意的基础上，符合国际人权法和国际人道主义法。回返还必须辅之以持久的解决办法，应发动所有相关行为体，包括境内流离失所者和收容社区，并以关于境内流离失所者的需求、保护关切、人口特征和自身意图的可靠、最新基线数据为基础。混合行动将支持人道主义伙伴作出努力，并在此过程中向流离失所者提供保护，包括对达尔富尔全境流离失所者营地保护情况、有进一步流离失所风险的地区和可能的回返地区进行勘察绘图，据此排定各种活动和现有资源的优先顺序。混合行动将在这一背景下，按照目前的预防和响应举措以及保护性环境建设举措，执行保护平民的任务。混合行动将继续与政府接触，并与国家工作队和人道主义行为体协调，根据各自任务规定，在充分尊重人道主义原则的前提下开展工作。

64. 处理族群间暴力。政府已采取各种举措来遏制达尔富尔境内严重的族群间暴力行为。然而，在没有任何一项消除达尔富尔冲突根源的全面战略的情况下，这些努力是不可持续的。这一战略将需要达成一项全面政治协议，为此应与所有利益攸关方就公平管理土地和其他资源等关键问题进行广泛协商，充分承认和维护农民和游牧民的权利，并增强传统及当地其他预防和解决冲突机制的权能，同时提高刑事司法系统维护法律和秩序以及确保对罪行进行责任追究的能力。

65. 考虑到这种形式的暴力长期存在并且一贯激烈，混合行动将通过加强现有活动和制订全特派团办法应对族群间冲突，进一步优先开展任务执行工作。根据关于保护平民和支持地方解决争端的授权活动，该战略将以预防、缓解和保护为基础，包括努力消除此类冲突的触发因素和起因，虽然在大多数情况下只能是暂时消除。具体而言，该战略将按照轻重缓急分配混合行动的现有资源，以支持正在进行的调解或和解进程，加强预警机制，同时将重点放在保护平民方面。为了实现更持久的解决，混合行动还将与国家工作队一道，致力于加强政府和传统冲突解决机制的能力，鼓励改革，以及调动更多资源用于消除族群间暴力的根源。

66. 鉴于达尔富尔局势只能通过互利进程处理，混合行动领导层应继续与政府一道努力改善关系，以便为混合行动创造一个有利和安全的工作环境。至关重要的是，政府应采取一切必要步骤，使混合行动和人道主义行为体能够执行各自任务，包括消除其业务活动中所有未解决的障碍，提供充分且不受阻碍的通行和行动自由，发放国际文职工作人员签证，以及办理苏丹港货物的清关手续。

67. 上述措施将有助于提高混合行动在确保达尔富尔人民得到保护和努力解决冲突方面的影响力。不过，如果没有一个全面的政治解决方案，危机就不可能得到解决。我们赞扬非洲联盟高级别执行小组和混合行动通过与非签字方运动接触，努力重振达尔富尔和平进程。鉴于不可能以军事手段解决达尔富尔冲突，所有冲突各方必须立即本着诚意恢复直接会谈。我们强烈敦促苏解瓦希德派在没有任何先决条件的情况下加入和平进程，以实现停止敌对行动，作为达成全面和持久和平协议的第一个步骤。

68. 考虑到达尔富尔当前局势和实现混合行动基准方面的有限进展，在执行联合工作组的各项建议，并按照上文所述，通过将混合行动的重点继续放在保护境内流离失所者和消除族群间暴力方面来加强这些建议的执行之前，我们建议安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会考虑将混合行动的任务期限延长 12 个月，至 2017 年 6 月 30 日止，而且不修改其优先事项，也不调整其部队和警察人数的核定上限。