



秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1935(2010)号决议提交的,安全理事会在该决议中请我每隔 90 天报告非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)在达尔富尔各地执行任务的进展。本报告还比照 2009 年 11 月 16 日我给安理会的报告(S/2009/592)附件二所载基准评估进展情况,并且评估政治进程状况、安全和人道主义局势(包括境内流离失所者营地和难民营的安全和人道主义局势)和争取早日复原努力的进展情况。根据安理会在该决议第 3 段提出的要求,达尔富尔混合行动除执行保护平民的首要任务外,还继续支持多哈和平进程。目前正在制订该决议第 4 段要求制订的单独和有重点的保护平民战略。下次报告将包括一项关于该战略的报告。

二. 政治进程

多哈和平进程

2. 在本报告所述期间,非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合首席调解人继续执行多面战略,以确保民间社会充分参与和平进程;促进交战双方谈判达成一项和平协议;鼓励苏丹、乍得和阿拉伯利比亚民众国改善区域关系。

3. 在 7 月上半月,苏丹政府和解放与正义运动(解放运动)继续在联合首席调解人主持下进行谈判。7 月 17 日,非洲联盟-联合国联合调解小组(联合调解小组)调解人召集了一次会议,以评估六个谈判委员会的工作,设立这六个委员会是为了较详细地研究下列事项:分享权力和达尔富尔的行政地位;分享财富、包括土地权;赔偿和境内流离失所者及难民回归;安全安排;伸张正义与和解;总协议和解决争端。

4. 7 月底,各当事方因纪念斋月而暂停谈判。联合调解小组乘机综合各联合谈判委员会的工作,将其工作纳入一项草案,其中包含了政府和解放运动已取



得协议的各要点。联合调解小组在完成草案第一稿后，将与各当事方以及各区域和国际合作伙伴协商，以期制订一项各当事方和达尔富尔人民都可以接受的和平计划。

5. 为了使和平进程包括更多的当事方，联合调解小组继续努力劝说分别由阿卜杜勒·努尔·瓦希德和哈利勒·易卜拉欣领导的苏丹解放军阿卜杜勒·瓦希德派(阿卜杜勒-瓦希德派)和正义与平等运动(正义运动)领导人重新加入会谈。

多哈民间社会会谈

6. 为增强民间社会参与和平进程的程度，达尔富尔混合行动和卡塔尔政府于2010年7月12日至15日在多哈联合组织了第二次达尔富尔民间社会代表会议。这是2009年11月18日至20日在多哈举行的第一次民间社会会议的后续会议。为了筹备这次会议，达尔富尔混合行动在达尔富尔各地组织和举办了一系列筹备讲习班和论坛，向民间社会代表进行宣传和动员。各社区自己选出、代表达尔富尔各地选民的共315名与会者参加了会议。与会者讨论了与全面和平协议相关的问题和他们在和平进程中的潜在作用。关于冲突根源和影响和平进程的关键问题，与会者取得了广泛共识，但在达尔富尔的行政地位、土地占有问题、政府行政部门和司法部门的职位以及冲突受害者的赔偿等事项上没有取得共识。会议结束时发表了一项宣言和公报，认可2009年11月第一次多哈民间社会论坛的结论。会议还要求在达成和平协议之前紧急采取措施，改善境内流离失所者和其他社群的安全和福祉状况，会议就任何最后协议都必须涵盖的安全安排、土地问题、分享权力、伸张正义、和解和发展问题提出了建议。参加会议的还有境内流离失所者和乍得境内难民营的达尔富尔难民。

7. 为了提高人民对和平进程的认识和增强他们对和平进程的支持，联合调解小组与达尔富尔混合行动合作，开展了各种活动，以提高普通民众对民间社会各项提案以及这些提案在和平进程中的潜在作用的认识。在这方面，在尼亚拉、法希尔、扎林盖和杰奈纳等地与会议代表举行了后续会议，并制订了向普通民众传播会议宣言和公报的战略。已从7月最后一个星期起，开始在达尔富尔所有三个州利用宣传队和无线电节目，传播会议结果。为了动员大众、特别是动员迄今选择不参与的群体支持和平进程，目前正在编制涵盖全达尔富尔的无线电节目和宣传节目。达尔富尔混合行动继续与选择不参加会议的境内流离失所者接触，向他们宣传和平进程，鼓励他们参加讨论。

卡尔马难民营和哈马迪亚难民营发生的事件

8. 第二次多哈会议是和平进程的积极步骤，但令人遗憾的是，主张参加会议和反对参加会议的境内流离失所者之间随后发生了暴力事件和骚乱。冲突是7月底在卡尔马难民营发生的，致使4人死亡，7人受伤。扎林盖附近的哈马迪亚难民营发生了类似冲突，致使3人死亡。

9. 在7月最后一星期里，发生了射击事件，进出难民营受到限制，涉嫌效忠解放运动的‘支持多哈会议’境内流离失所者与涉嫌效忠阿卜杜勒-瓦希德派的‘反对多哈会议’境内流离失所者之间发生了冲突，因此，卡尔马难民营的安全状况进一步恶化。由于爆发了更多的冲突，致使至少35人死亡，约25 000名境内流离失所者弃营前往尼亚拉和附近的村庄。其中数千名境内流离失所者前往卡尔马难民营附近的达尔富尔混合行动社区警务中心避难。人道主义界和达尔富尔混合行动起初难以进入难民营，但自8月中旬起，他们被允许进入难民营，使人道主义机构能够评估人道主义状况，提供救命的援助。

10. 冲突发生后，7月24日，五位难民营领导人担心敌对派别报复，并担心政府虐待，在冲突后前往达尔富尔混合行动警务中心寻求保护。7月27日，一名妇女加入他们的行列。政府向达尔富尔混合行动表示，这六人中的五人应对卡尔马难民营发生的暴力事件和由此导致的死亡承担刑事责任，政府要求逮捕他们。达尔富尔混合行动正在与政府讨论这个问题的各个方面，以期找到和平解决所有问题的办法。

11. 卡尔马难民营的暴力事件也突显了境内流离失所者营内藏有武器和武装分子这一日益严重的问题，这是一项安全风险，这种情况侵犯了人道主义空间，违反了人道主义原则。达尔富尔混合行动已开始与境内流离失所者领导人展开讨论，以解决这个问题。与此同时，在发生7-8月事件后，南达尔富尔州当局也表示，他们准备将卡尔马难民营从现址迁往附近的贝雷尔。在这方面，政府同意，将任何人迁出卡尔马都必须是自愿的，任何解除武装的行动都不得带有胁迫性。

12. 在这次危机期间，达尔富尔混合行动加强了在当地的的存在，在难民营进行了每星期7天、每天24小时的巡逻。这些活动是使紧张局势降温的行动的组成部分，在开展这些活动的同时，达尔富尔混合行动综合文职小组与难民营领导人和其他居民每天保持接触，以监测和评估安全和人道主义状况。

13. 此后设立了一个由达尔富尔混合行动和政府官员组成的特设委员会，负责解决当局通缉五位境内流离失所者领导人的情况以及其他问题，包括卡尔马和其他难民营武器泛滥和存在武装分子的问题。此后，卡尔马难民营的局势得到改善，自7月29日以来，没有关于人员死亡的报告，但是，仍然发生了冲突和射击事件。

14. 2010年7月25日，一群境内流离失所者前往杰奈纳，祝贺新任命的西达尔富尔州长，此后，扎林盖附近的哈马迪亚难民营发生了类似事件。该难民营内效忠阿卜杜勒-瓦希德派的人称这一群人‘叛徒’，2010年7月27日发生了冲突。冲突致使3人死亡，影响了该难民营的人道主义行动。令人遗憾的是，2010年9月3日，哈马迪亚难民营不明身份的人再次发起攻击，致使9人死亡。支持多哈进程者和反对多哈进程者之间的这种紧张关系反映了该难民营内持续存在的权力斗争。

达尔富尔混合行动的政治活动

15. 在本报告所述期间，除支持民间社会、境内流离失所者和难民参与多哈进程外，还开展了若干其他活动。7月5日，达尔富尔问题联合特别代表在法希尔召集了2010年2月达尔富尔和苏丹问题特使基加利务虚会的后续务虚会。除其他方面外，以下各方参加了务虚会：奥地利、加拿大、中国、芬兰、荷兰、俄罗斯联邦、瑞典、欧洲联盟和阿拉伯国家联盟等方的特使；联合首席调解人；秘书长苏丹问题特别代表；法国、日本、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、非洲联盟委员会、联合国秘书处、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)等方的高级代表。讨论的重点是，和平进程、达尔富尔安全状况、自愿回归和早日复原。与会者对部落间暴力增加以及绑架国际工作人员和攻击达尔富尔混合行动人员等犯罪活动发生率高企表示关切。与会者呼吁苏丹政府采取适当措施，将这些攻击和劫持行动的行为人绳之以法，铲除有罪不罚现象。与会者还强调，人道主义界必须获得完全的人道主义援助准入，达尔富尔混合行动必须有行动自由。

16. 法希尔务虚会后，苏丹协商论坛于2010年7月17日在喀土穆举行了第一次会议。非洲联盟和平与安全事务专员拉姆丹·拉马姆拉和主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊共同主持了这次会议。协商论坛的宗旨是促进国际社会进行协调，支持达尔富尔和苏丹的政治进程。关于达尔富尔问题，与会者强调，必须开展一个包容各方的政治进程，这个进程将处理安全、伸张正义与和解、社会和经济以及人道主义等事项。

17. 根据协商论坛的结果，并且根据达尔富尔混合行动支持全面政治解决达尔富尔冲突的任务，达尔富尔混合行动已着手与非洲联盟高级别执行小组和联合调解支助小组协调，规划达尔富尔内部政治进程，以支持和补充多哈和平谈判。在这方面，达尔富尔混合行动于8月会晤了达尔富尔九大政党中八个政党的主要代表，就各政党认为应如何开展这样一个政治进程以及他们在该进程中的潜在作用等若干问题交换了意见。各政党欢迎该举措，强调这项行动对于促进达尔富尔人民参与关于其未来的讨论非常重要，各政党表示，达尔富尔能否实现可持续和平将取决于是否纳入达尔富尔人民并且是否得到他们的支持。

18. 9月17日，苏丹政府核可了一项新的达尔富尔政治和安全战略。新战略说明，政府改变了在以下五个关键领域的关注重点：安全、发展、重新安置、和解和谈判。该战略设想，将设立一个机制，通过这个机制与达尔富尔社会协商，然后将协商结果纳入正在开展的非洲联盟-联合国调解进程，从而调整和平进程的方向，使其国内化，其最终目标是谈判达成一项全面和包容各方的和平协议，解决达尔富尔危机。关于安全问题，政府承认其维持稳定局面的首要责任，要求达尔富尔混合行动特别是在保护平民和为回归提供便利等事项上增加参与，并要求加强与达尔富尔混合行动的协调。苏丹政府还表示，它打算将行动重点从持续提供人道

主义援助改为促进发展和支持境内流离失所者回归。在这方面，政府指出，它希望与人道主义界和达尔富尔混合行动协调，确保回归人员的安全，确保他们能够得到基本社会服务，以促进流离失所者安全、自愿和有序地返回。联合国国家工作队和达尔富尔混合行动正在与政府协商，以确定他们在人道主义原则和各自任务范围内合作执行该战略的最佳方式。在这方面，达尔富尔混合行动认为有必要保持并建设与境内流离失所者和民间社会的关系。

19. 乍得和苏丹的关系持续改善。巴希尔总统出席了 2010 年 7 月 18 日至 23 日在恩贾梅纳举行的萨赫勒-撒哈拉国家共同体首脑会议，在会议之前，苏丹驱逐了乍得武装反政府团体的领导人。苏丹政府敦促阿拉伯利比亚民众国驱逐哈利勒·易卜拉欣，并关闭了与这个萨赫勒-撒哈拉国家共同体邻国的边界。在首脑会议期间，萨赫勒-撒哈拉国家共同体表示支持多哈进程和联合调解小组的工作，承诺更多地参与解决达尔富尔冲突的努力。

三. 安全局势

20. 达尔富尔安全局势仍然脆弱，并且变幻莫测，苏丹武装部队与武装反政府运动部队之间时有战斗发生；部落间发生过冲突；一些境内流离失所者营地存在紧张局势；人道主义人员和达尔富尔混合行动人员遭到武装攻击和劫持；存在犯罪活动。不过，在本报告所述期间，安全局势有所改善，尤其是联合国人员的安全保障有所改善。尤其是，在本报告所述期间，由于达尔富尔混合行动实施了较严格的减轻犯罪活动影响措施，劫车和劫持人事件的发生率下降。

21. 在本报告所述期间，苏丹政府部队将正义运动人员逐出了 4 月和 5 月曾发生较激烈战斗的南达尔富尔州一些区域。现在，正义运动人员多数聚集在北达尔富尔州极北阿拉伯利比亚民众国与乍得边界一带萨哈伊和阿弗洛河地区。

22. 与上次报告所述期间相比，冲突各方武装对峙的次数减少。7 月，正义运动部队在北达尔富尔州乌姆卡达达、迪拉和卢瓦比特等地以及南达尔富尔州阿朵拉山与苏丹武装部队发生冲突，苏丹武装部队企图阻止正义运动在南达尔富尔州建立阵地。此外，苏丹解放军-瓦希德派部队和苏丹武装部队在杰贝勒马拉赫也发生了一些冲突。

23. 据报道，2010 年 9 月 2 日，一个身份不明的武装团体身着疑似军装的服装，攻击了塔巴拉特村集贸市场，该村位于北达尔富尔州塔维拉西南约 32 公里处。目击者报告，攻击者是阿拉伯部落人士。他们攻击的对象是集贸市场里的男子，打死 37 人，打伤 35 人，据报道，在这次攻击之后，约 3 000 人流落到了塔维拉。迄今得到的情报显示，两名阿拉伯部落人士被劫持后引起的部落争端是这次攻击的起因。苏丹政府采取行动，恢复了秩序，并建立了一个委员会，以便进行调查并起诉行为人。

24. 部落冲突是 8 月份制造死亡的最主要原因，夺去了 157 人的生命。其中米塞里亚人和雷扎伊加特人因争夺土地和使用卡斯地区移民路线的权利而再次爆发的冲突尤其惨烈。在一些地区，地方主导的协议似乎得到遵守，但在其他地区，由于在水等资源方面和在盗窃牛的问题上存在争议，部落之间仍然不时爆发冲突。

25. 在本报告所述期间，发生了 26 次限制达尔富尔混合行动或联合国机构行动的事件，其中 19 次是苏丹政府所为，2 次是苏丹解放军-瓦希德派所为，1 次是苏丹解放军-米纳维派所为，3 次是当地人所为，1 次是境内流离失所者所为。2010 年 9 月 15 日和 16 日，人道主义机构得以进入东杰贝勒马拉赫三个村庄，以提供医药用品和营养品。但是，这些机构没有获得充分和不受阻碍地进出整个东杰贝勒马拉赫地区的许可。以安全为由阻止人道主义机构进入的情况时有发生，在达尔富尔混合行动领导阶层锲而不舍的交涉下，这些情况得到解决。

26. 在本报告所述期间，达尔富尔混合行动部队数次遭受攻击，7 名维和人员受伤。2010 年 7 月 15 日，苏丹武装部队士兵在塞雷村(西达尔富尔州)南面约 17 公里处向达尔富尔混合行动一个车队发射了一枚火箭榴弹。达尔富尔混合行动部队开枪回击，但在苏丹武装部队士兵举白旗之后停止射击。苏丹武装部队士兵事后解释，他们当时正在处理未爆弹药，并非有意攻击维和人员。2010 年 7 月 29 日，达尔富尔混合行动一支巡逻队在福罗巴兰加(西达尔富尔州)西北面约 15 公里处遭到不明身份的武装分子的伏击。巡逻队开枪还击，击退了攻击行动。在这次事件中，6 名达尔富尔混合行动军事人员受枪伤。2010 年 8 月 14 日，达尔富尔混合行动一支巡逻队在库图姆(北达尔富尔州)与法塔伯诺之间、库图姆西南面约 8 公里处遭到不明身份的约 7 名便衣武装分子的攻击。在交火 15 分钟后，攻击者逃离现场。

27. 在本报告所述期间，以达尔富尔混合行动和人道主义人员为对象的犯罪活动仍然令人关切，发生了 3 次劫人以及劫车和闯入家门的事件。在 3 次劫人事件中，第一起于 8 月 10 日发生在尼亚拉，与达尔富尔混合行动提供订约服务的一家航空公司的 3 名机组人员被劫持。第二起于 8 月 14 日发生在尼亚拉镇，2 名达尔富尔混合行动警务顾问被绑架。第三起于 10 月 7 日发生在法希尔，武装分子闯入达尔富尔混合行动一名国际工作人员的住所，劫持该工作人员，攻击与其住在一处的达尔富尔混合行动其他工作人员，抢掠了他们的物品，并裹挟被劫持的工作人员乘一辆联合国汽车逃离。前两起事件中的所有 5 名人质在分别关押 2 天和 3 天之后被释放，没有受到伤害，但在第三次事件中被劫持的工作人员迄今未获释。在本报告所述期间，以前被绑架的 3 名国际非政府组织工作人员在关押 35 至 105 天之后被释放。虽然达尔富尔混合行动领导人与政府最高层人士进行了若干次交涉，有罪不受惩罚问题仍然未解决。除西达尔富尔州奈提提 3 名卢旺达维和人员被杀案件被送交司法审判外，迄今没有人因这些事件被问责或被绳之以法。

28. 在本报告所述期间，发生了 7 起破门而入和抢劫国际人员的盗匪事件。7 月 25 日，达尔富尔混合行动国际工作人员在光天化日之下被抢劫，8 月 16 日，世界粮食计划署(粮食署)订约使用的一辆卡车遭到攻击。在本报告所述期间，还总共发生了 5 起劫车事件和 1 起劫车未遂事件，其劫持对象是联合国和国际非政府组织的车辆。

29. 与上次报告所述期间相比，达尔富尔地区达尔富尔混合行动巡逻区涉及联合国、相关人员和境内流离失所者的总犯罪率下降了约 20%。在本报告所述期间，达尔富尔混合行动军事人员在达尔富尔各地的境内流离失所者营地、城镇和村庄进行了 3 411 次例行巡逻，637 次短程巡逻，324 次远程巡逻，1 001 次夜间巡逻，184 次人道主义护送行动，691 次后勤/行政巡逻。达尔富尔混合行动警察部分进行了 524 次拾柴路线和农田巡逻，在村庄、城镇和境内流离失所者营地之外进行了 2 818 次巡逻，并进行了 1 140 次中远程巡逻。

30. 为了鼓励公民为公共安全承担更大责任并充分参与犯罪管理，达尔富尔混合行动警察部分共招募了 5 580 名社区警务志愿人员。其中 2 414 人已受过培训，目前正在达尔富尔各地境内流离失所者营地和社区服务，其余 3 166 人不久将接受培训。这些志愿人员在加强其巡逻的营地和村庄公共安全方面发挥着重要作用，对潜在犯罪分子具有威慑作用。社区警务志愿人员在遇到刑事犯罪案件时，将其提交政府警察，并且向达尔富尔混合行动警察通报情况。他们也可以进行逮捕，然后将嫌犯送交政府警察。他们了解当地情况，在当地有人脉关系，熟悉社区动态，因此，他们还陪同政府和达尔富尔混合行动警察巡逻，提供宝贵的协助。

31. 共征聘了 99 名区安全协调员。这些协调员负责执行在若干境内流离失所者营地设立的社区安全委员会制订的政策。对社区警务志愿人员和区安全协调员的积极活动进行了评估，结论是，他们的活动促进大幅度减少了其活动营地和社区的犯罪，帮助改善了境内流离失所者与苏丹政府警察部队的关系。

32. 达尔富尔混合行动通过扫雷活动、风险教育讲座、对最近受污染地区进行勘察和紧急评估以及销毁查明的未爆弹药，继续在达尔富尔各地努力排除未爆弹药污染威胁。达尔富尔混合行动销毁了 41 个未爆弹药装置，对当地居民进行关于未爆弹药危险的教育，使其认识到这些装置对当地社区和村庄的威胁。六十名教师参加了达尔富尔混合行动教师培训方案的培训，2 340 名平民参加了关于未爆弹药对社区的威胁的讲座。迄今为止，达尔富尔混合行动进行了多次紧急未爆弹药评估，覆盖土地面积达 648 050 平方米。此外，为筹备达尔富尔混合行动库图姆新营地，清除了 61 810 平方米土地的战争遗留爆炸物。达尔富尔混合行动勘察了 487 公里道路，察看是否被污染，以协助人道主义机构，提高其为需要援助的人提供援助的能力。卡尔马难民营也将处理未爆弹药作为优先事项处理。

33. 2009 年 11 月，苏丹政府开始单方面采取行动，让《达尔富尔和平协议承诺宣言》各签字方的成员和与苏丹武装部队及其附属机构有关的人员复员，在这项

行动中，苏丹北方解除武装、复员和重返社会委员会请求达尔富尔混合行动提供后勤支助，以便让西达尔富尔州共 789 人复员。这项活动于 7 月 4 日在杰奈纳开始进行，但是，在约 483 名《承诺宣言》签字方成员和苏丹武装部队人员复员后，政府于 7 月 14 日突然停止了这项活动，而且政府没有向达尔富尔混合行动提出任何解释。

34. 在加拿大政府支持下，苏丹北方解除武装、复员和重返社会委员会与达尔富尔混合行动和联合国开发计划署(开发署)合作，组织了一次为期三天的解除武装、复员和重返社会与社区安全和小武器控制问题讲习班。北达尔富尔州包括州长和州高级官员在内的 80 多名社区领袖参加了讲习班，该讲习班的宗旨是提高地方当局和社区领袖对与社区安全和小武器控制相关的问题的认识。

四. 人道主义状况

35. 在本报告所述期间，人道主义行动一直受到阻碍，原因是政府部队与该区域局部地区武装运动不断发生战斗，部落内部和部落之间时有冲突，人道主义工作者和联合国工作人员继续遭到劫车和绑架威胁。5 月至 7 月期间，原计划的近 250 次人道主义飞行有 38% 被政府拒绝放行，其中很多是飞往南北达尔富尔州内地的。

36. 继卡尔马难民营的紧张局势之后，据报估计有 25 000 名境内流离失所者(等于难民营人口的三分之一)逃往尼亚拉市方向，散落在比雷尔难民营、比雷尔村和卡尔马村等几个地区。估计有 5 000 名境内流离失所者已迁往达尔富尔混合行动社区警务中心附近的难民营。2010 年 8 月 1 日至 15 日，人道主义援助人员被阻止进入比雷尔和卡尔马两个难民营，8 月 18 日才恢复活动。食物分发于 9 月 9 日得到许可，目前正在进行中，至 9 月 15 日已分发到 97% 境内流离失所者的手上。政府提议将卡尔马难民营的境内流离失所者迁往其他新的较小场地，人道主义界正在审议这一提议，以确保遵守人道主义原则以及尊重回返和迁移的自愿性以及难民营的平民性质。

37. 极端贫穷仍然是脆弱的境内流离失所者社区的主要特点。例如，2010 年 8 月，在接受调查的达尔富尔境内流离失所者家庭中，96% 的收入在贫穷线以下，44% 的收入比贫穷线低 50% 或更低。在居民社区，82% 的家庭生活贫困，但只有 6% 处于极端贫穷状态。同苏丹其他地区一样，贫穷在农村社区尤为突出，严重限制了人民获得自立手段(例如种子)的能力。不断上涨的价格使这一问题更为复杂。例如在北达尔富尔州，粮食价格自 2009 年 8 月以来上涨了 83%。尽管存在这些挑战，人道主义指标却保持相对稳定，这在很大程度上归功于国际社会提供的支持和服务。例如，在 2010 年大部分时间里，由于提供了粮食援助，达尔富尔三个州享有良好粮食消费的境内流离失所者家庭比例一直在 80% 以上。尽管最近雨季期间发病情况恶化，部分地点发病率令人担忧，但主要公共疾病(例如急性呼吸道感染或出血性腹泻)的发病率相当于或低于去年的水平。令人鼓舞的是，对境

内流离失所者家庭的粮食保障监测调查表明，北达尔富尔州 60%以及南达尔富尔州和西达尔富尔州 20-25%的境内流离失所者家庭本季能够耕种土地，比例高于去年。在达尔富尔很多地方，获得土地的机会有所改善。例如在北达尔富尔州，94%的境内流离失所者报告说，与去年相比更容易获得土地。这些积极的趋势表明需要调整现有援助方案，使境内流离失所者越来越能够自立而不再需要紧急救济。

38. 在本报告所述期间，为了满足因季节变化和与冲突有关的变化而增加的需求，并应对进出和安全方面的双重挑战，人道主义行为体努力大幅度加强宣传和协调工作。2010 年 7 月 19 日，由联邦人道主义事务部长和联合国人道主义协调员共同主持的经加强的高级别委员会举行了 2009 年 10 月以来的第一次会议，此后每月举行了会议。成立了一个专门负责安全保障的小组委员会，定期举行会议。州一级的联合委员会和小组委员会也恢复了工作。

39. 继 8 月份两名国际移民组织工作人员被驱逐事件后，商定了一个联合机制，在该机制下，任何通知国际人道主义工作者离开达尔富尔的个案将交由外交部、人道主义事务部和联合国人道主义协调员商议，并提交明确的理由和证据。该机制已成功扭转通知联合国机构工作人员离开西达尔富尔州的现象。

40. 通过加强宣传并与国家行为体协调努力，至本报告所述时期结束时已取得明显效果。2010 年 9 月 15 日和 16 日，儿基会 and 世界卫生组织(世卫组织)得以向杰贝勒马拉赫东部的费因纳、戈隆贝和塔巴萨发送共 14 吨基本药品和营养救济品，这些地点自 2010 年 2 月以来一直没有人道主义援助获准进入。联合国国家工作队成员与南北达尔富尔州两州州长商定，将加强联合努力和举措，确保继续采取这些初步措施并将准入扩大到两州全境。

41. 在本报告所述期间，联合国各机构、非政府组织和达尔富尔混合行动也加强了内部协调。达尔富尔混合行动、难民署、儿基会、非洲联盟和其他伙伴正在努力制定“达尔富尔全面保护平民战略”，以确保更好地利用现有资产和资源保护平民。通过联合拟定“综合战略框架”，达尔富尔混合行动和联合国各机构确定了联合国系统在达尔富尔的巩固和平优先目标，更明确地界定了各方的作用和责任。这些举措将反映在特派团保护平民的总体战略中，该战略将在我根据第 1935(2010)号决议提交的下一次报告中载述。

五. 法治、治理和人权

42. 过去 90 天来，达尔富尔混合行动继续侧重与苏丹政府和达尔富尔广大社会共同促进人权和法治。与这些努力相应，达尔富尔混合行动在性暴力和基于性别的暴力、人权、刑事调查方法等领域为苏丹政府警察和军事人员举办了多次培训班。在开展定期监测活动并与伙伴互动协作的过程中，达尔富尔混合行动记录了 73 起侵犯人权和虐待事件，共涉及 122 名受害人，侵犯的形式各种各样，包括性

暴力和基于性别的暴力、侵犯生命权、个人安全、人身安全、行动自由以及获得公平审判的权利。

43. 苏丹政府警察部队尚未对向其报告的八个性暴力和基于性别的暴力案件采取后续行动。这些案件中，有三个案件的行为人据指是安全部队人员，有一个案件达成了庭外和解。其他案件没有报告给警察，因为受害人认为警察不会采取任何后续行动。事实上，这些事件大多数都没有报告，原因是性暴力和基于性别的暴力问题牵涉到社会耻辱感，而且受害人难以证明自己遭到了强奸。

44. 为了提高安全机构预防和应对性暴力和基于性别的暴力案件的能力，达尔富尔混合行动举办了数次培训班。2010年8月4日至8日，达尔富尔混合行动在西达尔富尔州为40名苏丹政府警察和军官以及阿尔达马塔、阿布扎、阿胡贾和克林丁一号等难民营约300人开展了为期五天的提高对家庭暴力认识活动。8月8日至10日，在杰奈纳为苏丹政府警察举办了为期三天的“调查基于性别的暴力”讲习班。为建设苏丹司法系统的能力，组织了数次培训活动。2010年8月25日至30日，在杰奈纳为警察家庭和儿童保护股举办了培训讲习班，目的是就西达尔富尔州性暴力和基于性别的暴力问题确定法律方面的协调中心并建设其能力。7月21日至25日，也在法希尔为北达尔富尔州法官举办了培训讲习班，以提高参与人对有关性别与人权以及儿童、证据、刑事诉讼和民事诉讼的法律问题的敏感度。二十名法官参加了培训，其中包括三名女法官。

45. 7月份，启动了南北达尔富尔州人权分论坛。论坛参与人包括州政府部长、州长顾问、各州高级警官、国家安全代表、司法人员、州检察官、各州打击暴力侵害妇女和儿童行为委员会主席和其他州级官员以及国际组织、达尔富尔混合行动警察和难民署的代表。达尔富尔人权论坛提出的建议之一是在州一级处理人权和保护问题，设立分论坛是执行该建议行动的一部分。按照职权范围的界定，分论坛是政府同达尔富尔混合行动联合努力应对人权方面挑战的平台。

46. 8月份，达尔富尔混合行动于8月8日、8月18日、8月11日和8月25日分别在乌姆卡达达、库图姆、卡布卡比亚和梅利莱被阻止进入监狱、拘留所和查阅法庭案卷。当地官员称，法希尔的监狱署署长和首席法官（北达尔富尔州）向所有当地官员发布了一道新指令，限制达尔富尔混合行动进入监狱、接触囚犯和被拘留者以及了解法庭未决案件的状态。据这些官员说，达尔富尔混合行动必须先逐案取得许可。8月18日，达尔富尔混合行动与监狱署长联络，后者证实了这一新程序。苏丹解放运动明尼·米纳维派也采取了类似的做法。在北达尔富尔州，达尔富尔混合行动于8月2日和8月17日分别在扎姆扎姆难民营和乌姆巴卢地区被阻止进入苏丹解放运动明尼·米纳维派经管的拘留所。8月30日，苏丹解放运动明尼·米纳维派人员要求达尔富尔混合行动在访问之前出具苏丹解放运动明尼·米纳维派高级法律顾问的授权信。已着手努力与有关当局解决这个僵局。

47. 达尔富尔混合行动狱政咨询股与相关的州政府各部和机构以及联合国国家工作队密切协调，继续支持达尔富尔三州管理监狱。狱政咨询股与开发署合作，协助向达尔富尔所有监狱提供办公室家具和设备，为政府高级监狱领导人参加 9 月 13 日至 17 日在加纳阿克拉举行的非洲惩教机构协会两年期会议提供便利，帮助建设管理人员的能力，并支持北达尔富尔州卡纳格女子监狱为女囚犯实施生活扶助方案。在南达尔富尔州，狱政咨询股工作人员会见了人道组织主任，商讨审前囚犯和随同被监禁母亲的儿童问题，该组织是由当地律师组成并由开发署供资的非政府组织。为履行其支持和加强达尔富尔各州和民间社会法律体制的任务，达尔富尔混合行动于 7 月 28 日在法希尔正式启动捐赠给北达尔富尔州司法部的法律图书馆。该图书馆的建造和设备由美国国际开发署(美援署)通过达尔富尔混合行动供资。图书馆位于首席检察官办公室，并向公众开放。

儿童保护

48. 达尔富尔混合行动继续执行安全理事会关于武装冲突中保护儿童的议程，在社区一级进行监测、报告和宣传。达尔富尔混合行动继续与苏丹武装部队和武装反政府运动进行对话，以期制定终止招募和使用儿童兵的行动计划。在这方面，位于西达尔富尔州的苏丹解放军-阿布·卡西姆派于 8 月 15 日向达尔富尔混合行动提交了第二份行动计划，承诺遵守安全理事会第 1539(2004)和第 1612(2005)号决议，终止招募和使用儿童兵。

49. 8 月 12 日，苏丹解放军/自由意志派按照其行动计划向达尔富尔混合行动提交了第一次进展报告，确认已向该派在北达尔富尔州的所有部队传达指挥令，禁止这些部队招募、重新招募和使用儿童兵。

50. 苏丹武装部队确认，其终止招募和使用儿童兵的行动计划初稿已提交国防部审核，该计划也将包括各代理团体。同时，正在继续努力接触苏丹解放军阿卜杜勒·瓦希德派、正义与平等运动和其他武装团体，鼓励它们制定和通过类似的行动计划。

六. 比照达尔富尔混合行动基准的进展情况

51. 依照安全理事会第 1935(2010)号决议第 8 段的要求，本报告将“比照秘书长 2009 年 11 月 16 日报告附件二中的基准，评估进展情况”。

52. 第一个基准是通过执行《达尔富尔和平协议》或后续协议，实现冲突的全面政治解决，在这方面，进展有限，原因包括除其他外，对《和平协议》的支持薄弱，并且冲突各方未能达成任何后续协议。尽管存在以上挫折，但也取得了一些进展，通过在多哈召开民间社会会议，并在达尔富尔召开相关的协商会议，增强了各方对和平进程的参与程度，特别是民间社会和社区领袖的参与程度。此外，达尔富尔混合行动为当地社区落实解决冲突机制的工作卓有成效。达尔富尔混合

行动还通过借调工作人员，推动苏丹政府和解放与正义运动在各委员会的谈判，继续向多哈进程和联合调解小组提供实质性支持。

53. 第二个基准是指达尔富尔混合行动帮助“恢复达尔富尔各地安全稳定的环境”。在这方面，达尔富尔混合行动面临重大障碍，其中包括行动限制，而行动限制往往导致特派团无法有效地应对紧张或冲突事件，当苏丹武装部队和武装反政府运动之间发生冲突时，尤其如此。另外，7月和8月，前往卡尔马难民营的人道主义车队也遭到行动限制。这些问题和继续存在的有罪不罚现象表明在这一基准方面缺乏重大进展。然而，达尔富尔混合行动军事和警察巡逻以及社区警务志愿人员倡议帮助降低了整体犯罪率，促进了整个达尔富尔的稳定。

54. 第三个基准涉及加强法治、治理和人权，帮助国家机构切实高效地运行。关于这一基准，一些领域取得了一定进展。达尔富尔混合行动儿童保护干事正与武装反政府运动和苏丹政府合力制止招募儿童兵行为，并且，狱政咨询股成功获得了访问监狱的更多机会并改善了一些监狱的条件。特派团还向狱警提供了有关人权准则的培训。尽管达尔富尔混合行动一直与开发署共同努力，与苏丹北方解除武装、复员和重返社会委员会讨论各种问题，如规划和执行社区安全及武器控制活动，但迄今尚未制定一份关于达尔富尔解除武装、复员和重返社会的方案。

55. 第四个基准是稳定人道主义局势，使人道主义界能畅通无阻地向有需要的民众提供援助。发生冲突事件，各人道主义组织针对袭击和绑架实施了更严格的安全管理措施，进出受到限制，这些因素都阻碍了在这一基准方面取得重大进展。达尔富尔混合行动正与苏丹政府对话，以解除对行动和进出的限制。最近，达尔富尔混合行动、联合国国家工作队和政府之间设立了联合核查和安全机制，以解决部分上述关切和挑战。

七. 达尔富尔混合行动的部署和运作

56. 截至2010年9月30日，达尔富尔混合行动的文职人员人数为4 261人(1 105名国际工作人员，2 688名本国工作人员和468名联合国志愿人员)，是核定编制5 516人的77%。由于达尔富尔生活条件恶劣，安全局势难以预测，特派团在招聘和留住合格工作人员方面依然面临困难。自2008年1月以来，已有207名潜在候选人谢绝受聘，315人因调动、辞职、返回工作地点或退休而离开了特派团。

57. 截至2010年9月30日，达尔富尔混合行动的军事人员数目为17 199人，是核定编制19 555人的87%。

58. 达尔富尔混合行动目前的警官人数为2 820人，是核定编制3 772人的74%。8月，塞内加尔建制警察部队抵达，目前，计划在达尔富尔部署的19个建制警察部队中，14个已经就位。还有3个建制警察部队预计将于2010年11月至12月间抵达。目前，建制警察部队的人员共计1 949人，是核定编制2 660人的73%。

59. 2010年8月8日和9月9日，在喀土穆举行了三方工作会议，筹备2010年9月27日在纽约举行的三方会议。8月8日的技术会议重点讨论了获取水、安全、签证、使用战术直升机和达尔富尔混合行动无线电频率的问题。达尔富尔混合行动与非洲开发银行援助达尔富尔水务部门的努力受到欢迎，但是，在颁发达尔富尔混合行动无线电广播许可证方面没有进展。不过，处理签证的情况比前几个月有所改善：在7月1日至9月17日期间，苏丹政府向达尔富尔混合行动的人员签发769份新的入境签证。截至9月19日，200份签证申请仍有待批准。

60. 9月9日三方会议的筹备会议重点讨论了安全、信息分享和协调问题，并将这些问题作为手段，打击有罪不罚现象，加强达尔富尔国际和当地居民的安全。会议的一项积极成果是，2010年2月16日部署的埃塞俄比亚战术直升机小队现已获政府许可，可以开展业务飞行。

61. 2010年9月27日，苏丹政府、非洲联盟和达尔富尔混合行动的代表在纽约会晤，出席关于达尔富尔混合行动的第九次三方协调机制会议。与会者确认了在达尔富尔混合行动的部署和运作方面取得的进展，并赞扬苏丹政府与达尔富尔混合行动之间改善了合作和协调。非洲联盟强调，必须确保特派团的实地影响反映其部署方面取得的进展。会议讨论了几个重要问题，如安全、向境内流离失所者提供人道主义援助、授予达尔富尔混合行动无线电频率、为警务中心和队部的建筑划批土地。与会者商定迅速解决所有未决问题，继续每月在喀土穆举行工作会议，并于1月在苏丹举行主管一级的会议。

62. 驻达尔富尔各部队的军事特遣队所属装备能力依然面临挑战，一些特遣队依然严重短缺装备，未达到核准的《特遣队所属装备手册》规定的所需适用性和自我维持标准。目前，共部署了48个部队：其中35个是军事部队，其余13个是建制警察部队。

63. 9月21日，非洲联盟-联合国联合军事能力研究小组部署到了达尔富尔混合行动，以便比照任务授权和考虑达尔富尔当前局势，全面评估军事部分的结构、组成、部署和行动能力，同时考虑到在多哈进行的和平谈判的预期结果。这项研究的目的是制定措施，提高行动效率和实效，并修订现行军事战略行动构想和部队要求。将与相关利益攸关方分享该项研究的结论和建议。

64. 截至2010年8月，达尔富尔混合行动已在队部及其周围确定了78个潜在的水井钻探地点。以上地点中的8个已钻孔，所获水资源与当地社区共享。苏丹一家公司获得了有关13个钻孔的合同，已完成4个钻孔。另一份25个钻孔的合同已授予一私人承包商，预计于2010年10月开工。

65. 此外，特派团已设计并计划在本财政年度内兴建4个土坝和2个蓄水池，并将以此为水源维持战略，支助20%的队部。为钻探水井，中国、埃塞俄比亚、塞内加尔和泰国等一些部队派遣国正在调动额外的资源和钻探能力。此外，特派团正努力提高内部钻探能力，并启动了采购程序，以购买3台属于联合国的钻机。

66. 达尔富尔混合行动为支持苏丹南方的全民投票开展了多项准备工作，其中，特派团正向苏丹南方的联合国苏丹特派团(联苏特派团)转让 150 辆轻型车辆。截至 8 月 31 日，48 辆已移交给联苏特派团。
67. 特派团正在改造达尔富尔的 3 个机场，包括安装机场照明系统和提供导航设备。在这方面，达尔富尔混合行动于 2010 年 7 月 1 日签署了一项关于改造机场项目的合同。
68. 在本报告所述期间，达尔富尔混合行动速效项目包括改造该区域的 4 个妇女中心，这些中心分别位于扎林盖附近的哈萨希萨、哈姆萨达加亚和哈马迪亚等难民营以及法希尔附近的阿布舒克难民营，并在该地区各处兴建 6 个新的妇女中心(北达尔富尔州的扎姆扎姆境内流离失所者营地 2 个，扎姆扎姆地区 1 个，法希尔 1 个；南达尔富尔州的多马雅地区 1 个；西达尔富尔州的阿尔达马塔难民营 1 个)。正在利用妇女中心开展多种活动，例如识字班、人权培训活动、创收活动和向性暴力和基于性别的暴力的受害者提供支持。这些中心由当地非政府组织和境内流离失所妇女管理，联合国各机构持续提供财政支持。此外，达尔富尔混合行动批准了在杰奈纳兴建一个少年犯分庭的速效项目并提供了经费，并在 3 所监狱启动了 5 个项目。
69. 在 2007 至 2010 年迄今为止的这段时期里，实施的速效项目共计 478 个。达尔富尔混合行动继续收到大量来自社区和地方组织的项目提议，主要涉及教育、卫生、创收、水和卫生领域。正在审议若干旨在支持社区和解举措的提议。

八. 意见

70. 3 个月前，我汇报了达尔富尔的不稳定安全局势、和平进程的不确定性以及达尔富尔混合行动和联合调解小组面临的挑战等事项。虽然冲突各方之间的冲突已大幅减少，但社区之间的战斗继续造成伤亡。9 月 2 日对塔巴拉特的袭击和在卡尔马和哈马迪亚难民营发生的冲突显示安全局势依然脆弱。
71. 我强烈谴责 9 月 2 日袭击塔巴拉特集贸市场的行为，并欢迎苏丹政府为调查、起诉和惩罚这一罪恶行径的肇事者所作出的努力。
72. 与上次报告所述期间相比，本报告所述期间发生军事行动的频率往往比较低，破坏性也比较小，这些行动涉及驻南达尔富尔州的政府部队和正义与平等运动武装力量之间的间歇性冲突，以及驻杰贝勒马拉赫的政府部队和阿卜杜勒-瓦希德派武装力量之间的冲突。这些冲突破坏了当地的稳定，使更多人流离失所，阻碍了向受影响人民提供人道主义援助的工作。交战各方都声称代表人民的利益，我呼吁所有交战方真正为人民利益着想，停止敌对行动，加入和平进程。
73. 此外，8 月，卡斯附近的米塞里亚人和雷扎伊加特人(两个都是阿拉伯部落)之间发生了更多的社区间冲突，尽管双方都签署了当地和平协议。小武器泛滥，

争夺最近腾出的土地，封阻传统迁徙路线，在供水点关系紧张，传统的冲突解决机制被削弱，民族和政治对抗，这些因素都使得这种冲突将来可能再次发生。除非政府解除民团的武装，通过消除有罪不罚现象加强法治，投资进行发展，解决对土地所有权的争夺，否则这些争斗可能继续下去，甚至可能成为达尔富尔不安全和不稳定的主要根源。

74. 关于和平进程，我感到鼓舞的是，联合首席调解人、联合调解小组和达尔富尔混合行动在促进政府与解放和正义运动之间达成协议方面取得了进展。我敦促各方努力达成和平协议，解决冲突根源，为达尔富尔地区的稳定作出积极贡献。

75. 我注意到苏丹政府为实现达尔富尔和平出台了一项新战略，其宗旨是促进各方参与和平进程并加强当地对和平进程的自主性。据报道，政府打算为该战略配备 19 亿美元投资，促进达尔富尔的短期社会经济发展。这些都是令人鼓舞的信号，我希望它们将补充多哈协商的成果，实现达尔富尔的持久和平。

76. 正如我以前所说，谈判要取得成功，必须具有包容性和广泛基础。不幸的是，阿卜杜勒-瓦希德派和正义与平等运动的领导人仍然拒绝加入和平谈判。政府也尚未表示愿意向这些政党作出有足够吸引力的让步。这导致谈判无法包容各方，并限制了联合调解小组促成全面和平协议的能力。因此，我敦促各方毫不拖延地真诚地加入谈判，我呼吁那些对他们有影响力的会员国大力鼓励他们这样做。只有通过谈判实现全面和包容各方的政治解决，才能真正使敌对行动停止，并解决达尔富尔冲突的根源。

77. 我欢迎 7 月 12 日至 14 日在多哈举行的第二次民间社会代表会议，该会议有助于扩大和加强和平进程的包容性。我鼓励联合调解小组和达尔富尔混合行动继续朝这一方向努力，帮助确保和平谈判足够透明，并增加达尔富尔社会对和平谈判的了解和参与程度，途径包括按照苏丹协商论坛和安理会商定的办法，继续在达尔富尔举行磋商会议。我欢迎非盟高级别执行小组协同联合调解小组和达尔富尔混合行动为实现这一目标所作的努力。

78. 我强烈谴责发生在卡尔马和哈马迪亚境内流离失所者营地的暴力事件。我呼吁所涉各方摒弃暴力，搁置关于和平进程的意见分歧，参与对话和讨论，探索民间社会和社区领袖在促进和平方面可以扮演的建设性角色。我还确认，在卡尔马营地等一些境内流离失所者营地存在的武器和武装分子是造成不安全的根源，必须加以解决。

79. 我敦促苏丹政府和各武装运动依照部队地位协定，给予达尔富尔混合行动人员行动自由，并给予人道主义人员行动自由。

80. 袭击和绑架联合国人员和人道主义人员的行为应该受到谴责，这种行为构成战争罪。我呼吁苏丹政府大力追查和起诉此类攻击事件的肇事者。无论这些罪行

是针对达尔富尔混合行动人员或普通公民，都要结束有罪不罚现象，这是达尔富尔从冲突和动荡过渡到和平与安全的重要一步。

81. 我感谢联合特别代表、联合首席调解人、达尔富尔混合行动、联合调解支助工作人员和人道主义团体为实现达尔富尔的和平与稳定而作出的不懈努力。
