



秘书长关于非洲联盟-联合国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 2296(2016)号决议提交的。安理会在该决议中将非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的任务期限延长至 2017 年 6 月 30 日,并请我每 90 天向安理会报告决议的执行情况。本报告介绍并分析 2016 年 9 月 28 日至 12 月 15 日的达尔富尔冲突和政治局势以及行动环境的最新情况,包括有效执行任务的主要挑战。它还介绍了达尔富尔混合行动为达到基准而采取的步骤,说明了将任务移交给联合国国家工作队和为达尔富尔混合行动拟订撤出战略的最新情况。

二. 冲突动态和安全局势

2. 在本报告所述期间,达尔富尔没有发生大的武装冲突。不过,由于在达成一项处理暴力根源的全面协议方面缺乏进展,局势仍然动荡不定。苏丹政府的军事进攻将武装反叛活动挤压到杰贝勒马拉的一小块地区,再加上部队在雨季行动不便,涉及武装运动的敌对行动数量减少。同前几年相比,族群间冲突数量减少。不过,对土地、水和资源的季节性且始终没有得到解决的争夺,再加上继续加剧族群间紧张关系和冲突的武器泛滥和有罪不罚,使达尔富尔的总体安全局势受到了影响。有报告称,有组织犯罪团体和民兵对平民、包括对流离失所者实施了犯罪行为 and 侵犯人权行为,并对军队和警察部队发动了若干次攻击。

政府部队与各武装运动之间的战斗

3. 10 月 10 日全国对话会议在喀土穆闭幕。苏丹总统奥马尔·哈桑·巴希尔在闭幕会议上宣布延长政府在达尔富尔和两个地区实行的单方面停火。这一宣布之前,政府声称作为其 2016 年年初以来军事攻势的一部分控制了杰贝勒马拉,达尔富尔冲突于 9 月宣告结束。由于攻势期间丢失土地以及内部分裂,达尔富尔的



武装反叛活动仅限于在杰贝勒马拉西部一小片土地上的苏丹解放军阿卜杜勒·瓦希德派(苏解/瓦希德派)战斗人员。

4. 据若干报告称，仍在活动的苏解/瓦希德派由小股流动的战斗人员组成，他们在中达尔富尔州奈尔提提东北的 Sarrong 东部和西南部开展行动。政府将苏解/瓦希德派在 Sarrong 地区的行动描述为武装运动、特别是其领导人阿卜杜勒·瓦希德·努尔在军事损失和内部分裂的背景下为表明其继续具有政治相关性而作出的一种努力，而不是一种可行的军事行动。尽管苏解/瓦希德派领导层公开否认武装运动遭到削弱，11月4日，其成员中的222人在 Sarrong 地区前指挥官带领下，在戈罗以南的 Koron 与中达尔富尔州政府签署了和平协议。协议就安全安排、权力分享和政府向该地区提供发展援助的承诺作了规定。11月21日，这一武装派别的成员据报已到了喀土穆，以签署全国对话成果文件。同样，11月20日，自称为 Jebel Si 地区苏解/瓦希德派成员的16人同所在州政府签署了一项和平协议。

5. 尽管被限制在杰贝勒马拉不大的一块地区，据报苏解/瓦希德派还是于11月19日对 Sarrong 的苏丹军队发起攻击，攻击造成军队16名士兵受伤。对此，军队据报于12月4日对奈尔提提以东的苏解/瓦希德派据点发射了若干发炮弹。达尔富尔混合行动无法核实这些报告或战斗的影响，原因是政府仍然不让进入这一地区。

6. 分别自2015年4月和2016年4月以来，没有报告表明政府同正义与平等运动(正义运动)和苏丹解放军/明尼·米纳维派(苏解/米纳维派)的部队发生过战斗。在总统宣布停火后，这两支武装运动作为苏丹革命阵线的一部分，于10月30日宣布自己为人道主义目的单方面停止敌对行动六个月。鉴于持续有报告称达尔富尔武装运动出现在南苏丹，南苏丹总统萨尔瓦·基尔·马亚尔迪特于11月25日指示南苏丹安全机构和武装部队确保在11月底之前将苏丹的反叛运动赶走，不让其在南苏丹开展活动。

7. 9月29日，大赦国际发表了一份报告，指称政府部队在2016年年初以来于杰贝勒马拉发动的攻势中，使用化学武器对付平民，而且还犯有其他侵犯人权和违反人道主义法行为。政府对这些指控进行了大力驳斥，认为其没有丝毫可信之处，并宣称它不拥有这种武器，而其工业设施，包括军用设施和民用设施，一直对禁止化学武器组织开放，可供其调查。禁止化学武器组织在审查了报告中的指控后，在其最初的声明中表示，鉴于它尚未掌握进一步的资料和证据，现阶段不可能在这方面得出任何结论。达尔富尔混合行动没有发现在杰贝勒马拉使用化学武器的任何证据。与此同时，特派团一直无法不受阻碍地进入这些冲突地区。10月28日，Hassa Hissa 境内流离失所者营地管理当局提交了一份请愿书，呼吁国际社会派遣一个视察组，对政府的化学武器和其他武器进行调查。

地方冲突和族群间暴力

8. 在过去三个月里，发生了若干次族群间冲突，起因是有关在移徙和农耕季节获得土地和资源的争端以及偷牛事件，而这些争端和事件因缺乏法治和司法机构及武器泛滥而大大加剧。在这种环境下，州政府、当地原有行政当局和部落首领继续采取安全措施，与利益攸关方接触，促进签订停止敌对行动协议与开展和解进程，努力预防和应对这类事件的发生。

9. 在南达尔富尔州，由于持续的移徙和农耕季节，据报在布拉姆和格雷达出现了严重的紧张局势。10月9日和11月5日，法拉塔部落和萨拉马特部落成员由于偷牛事件分别在布拉姆附近的 Wad Hajam 和 Al Nadhif 发生冲突，造成 10 人死亡。除了政府向这些地点部署部队以防止战事进一步升级外，还成立了一个由两个族群当地原有行政当局和地方当局组成的和平委员会，以努力解决其在获取资源方面的争端，确保其在 2015 年 9 月签署的协议得到执行。11 月 9 日，据报得到法拉塔部落支持的哈巴尼亚部落与萨拉马特游牧民之间因位于布拉姆西南的 Merifin 的偷牛事件产生冲突，造成哈巴尼亚部落 6 人死亡，萨拉马特部落 4 人死亡。在政府部署更多部队而且当地领袖承诺将有关事件当作犯罪行为处理后，暴力没有进一步扩散。

10. 在格雷达，雷扎伊加特部落持械的若干人在 Um Sharanah 强奸玛萨利特女孩未遂后，两个族群之间因此于 11 月 8 日发生冲突，雷扎伊加特人有 4 人死亡，玛萨利特人有 2 人死亡。雷扎伊加特部落的最高酋长从埃代因访问了该地区，以化解紧张局势，防止他的族群进一步动员备战，而地方当局为同一目的也与玛萨利特人进行了接触。不过，11 月 16 日，玛萨利特农民打死了 2 名雷扎伊加特游牧民，据称后者在后者位于格雷达以南的 Dimasoya 的农田中放牛。11 月 17 日和 18 日，雷扎伊加特人在 Joghana 和 Dimasoya 发动了报复性袭击，又有 21 名雷扎伊加特人和 10 名玛萨利特人被打死，使丧生者总数达雷扎伊加特人 27 人，玛萨利特人 12 人。当日，地方当局与当地原有行政当局举行会议，会议商定所有雷扎伊加特游牧民离开这一地区，直到 2017 年 1 月中农作季节结束，并于 2016 年 12 月举行一次和解会议。

11. 在西达尔富尔州，因以前的偷牛事件中有人被杀而产生的一场未决赔偿争端，导致扎格哈瓦部落与库尔布斯北雷扎伊加特的 Awlad Zaid 小部落之间于 10 月 30 日和 31 日在苏丹与乍得接壤的边界地区发生冲突，导致双方共有 16 人死亡，多人被绑走。西达尔富尔州州长和苏丹-乍得联合部队迅速出手，制止了暴力。11 月 13 日，他们还同乍得地方当局一道，促成了两个族群之间的和解会议，会上双方同意交换被绑架者。尽管如此，11 月 25 日又恢复了战事，Awlad Zaid 部落成员跨境在乍得边界内的 Birak 附近袭击了扎格哈瓦部落成员，造成 4 人死亡，其中包括 1 名乍得士兵。在实施报复的呼声中，有报告称两个族群正在进行备战动员，因此杰贝勒穆恩地区的局势仍然十分紧张。

12. 关于在东达尔富尔州发生的族群间战事，政府于 10 月 4 日到 6 日在喀土穆与南雷扎伊加特和玛利亚部落成员人举行了单独会谈，但会谈在解决对阿迪拉和阿布卡林卡的土地和资源所产生的争端方面，没有取得进一步进展。因此，关系仍然十分紧张。10 月 14 日和 15 日，在阿布卡林卡发生了一系列偷牛事件之后，玛利亚部落有 2 人被打死。州政府和两个族群领袖快速进行干预，因此于 10 月 17 日达成赔偿协议，防止了事态进一步升级。

13. 在北达尔富尔州，在索托尼的富尔人境内流离失所者与北雷扎伊加特部落成员之间继续存在紧张关系，之前后者于 5 月对境内流离失所者、包括在境内流离失所者集聚地发动攻击，而且当时有指控称富尔人、包括苏解/瓦希德派分子偷牛和毁坏庄稼。10 月 27 日，当地的游牧领袖不让境内流离失所者使用该地区的取水点。在达尔富尔混合行动与卡布卡比亚和索托尼的地方领袖持续协商之后，11 月 13 日解除了封锁。游牧民继续封堵沿卡布卡比亚-索托尼公路的商业交通运输。通过卡布卡比亚收获预防和冲突管理委员会组织的政府主导的和解进程尚未取得圆满成功。

对境内流离失所者的暴力

14. 境内流离失所者是 201 起犯罪活动的目标，这些犯罪活动导致 26 人死亡。境内流离失所者认为这些犯罪活动大多是政府安全人员或亲政府的民兵干的。受影响最严重的地区是北达尔富尔州的库图姆、卡布卡比亚、科尔马、尚吉尔托巴伊、塔维拉和索托尼，西达尔富尔州的朱奈纳、Kuraynik 和穆尔内以及中达尔富尔州的扎林盖、奈尔提提和瑟尔。10 月，西达尔富尔州朱奈纳以西的 Sisi 境内流离失所者营地附近的安全局势显著恶化，有报告称出现了武装阿拉伯民兵，玛萨利特人境内流离失所者农民、包括妇女受到攻击。10 月 18 日，西达尔富尔州州长和地方领袖协助玛萨利特人和塔马人族群达成了一项协议，并承诺确保将犯罪肇事者绳之以法。10 月，在中达尔富尔州瑟尔地区由骆驼牧民发动的一系列袭击导致约 200 人流离失所，逃往南达尔富尔州的奈尔提提、Kass 和尼亚拉。11 月 19 日，很多马哈里亚民兵乘坐架着枪炮的车辆进入北达尔富尔州库图姆东北卡萨布境内流离失所者营地，造成广泛的恐慌。几天前，马哈里亚人封堵了库图姆前往法希尔的道路，以抗议其领袖在 11 月早些时候遭国家情报和安全局逮捕。

15. 流离失所者群体的人身安全因任意逮捕和非法拘留、特别是在南达尔富尔州和西达尔富尔州发生的任意逮捕和非法拘留而进一步受到影响。例如，10 月 19 日和 20 日，至少有 6 名境内流离失所者领袖被逮捕，他们被控前一天在西达尔富尔州朱奈纳组织了一次示威。10 月 18 日在东达尔富尔州埃代因以西的 Kario，警察在对难民营进行搜查时过分使用武力，期间逮捕了 11 名南苏丹人，并以各种罪名对其提出指控，其中包括拒捕和酿酒。其中 8 人在迅速进行的审判中被判刑，并被关在埃代因州监狱中。在中达尔富尔州境内流离失所者营地被逮捕的 7

人中有 4 人在 7 月 31 日见到了美国苏丹和南苏丹问题特使之后，10 月 1 日从国家情报和安全局羁押中获释，其余 3 人被从扎林盖转到喀土穆。

犯罪和土匪活动

16. 本报告所述期间共录得 659 起犯罪事件，122 人死亡，而上个报告期间共录得 570 起事件，110 人死亡。这些事件包括攻击/骚扰(206 起)、射击(149 起)，谋杀(86 起)、持械抢劫(49 起)、入室盗窃/破门而入(41 起)、盗窃牲畜(43 起)、绑架(31 起)、抢劫未遂(16 起)、威胁实施暴力(14 起)、攻击/伏击(8 起)、抢掠(4 起)、纵火(2 起)、其他事件(10 起)。

17. 在本报告所述期间还发生了几次有组织的武装团体和民兵袭击政府部队和警察的事件。例如，11 月 15 日，被派去核实作物被毁情况报告的一支政府军事和警察联合部队在北达尔富尔州尚吉尔托巴伊以北的 Um Tearent 与阿拉伯牧民发生冲突，导致 1 名士兵和 1 名牧民丧生。11 月 17 日，一个武装团体在法希尔市以东 Kathkara 村的法希尔-喀土穆公路上袭击了一个警察检查站，打死 3 名警察，打伤 2 名警察，并抢走了突击步枪和机枪。

三. 政治发展

达尔富尔和平进程

18. 自正义运动和苏解/米纳维派于 8 月签署非洲联盟高级别执行小组发起的《路线图协议》以来，由于各方在停止敌对行动和人道主义援助准入模式方面持续存在分歧，达尔富尔和平进程未取得任何切实进展。执行小组和达尔富尔混合行动继续与各方接触，以求弥合各方的分歧，特别是就《多哈达尔富尔和平文件》今后在谈判中的作用以及公布正义运动和苏解/米纳维派在达尔富尔地点的方式存在的分歧。

19. 应正义运动和苏解/米纳维派的请求，并征得苏丹总统的认可，自 5 月以来，乌干达总统约韦里·穆塞韦尼一直在主持达尔富尔谈判。10 月 19 日在坎帕拉同正义运动和苏解/米纳维派领导人举行的会议为非正式讨论搭建了平台。乍得总统伊德里斯·代比·伊特诺也持续参与解决达尔富尔危机的努力，10 月 12 日在德国柏林会晤了正义运动和苏解/瓦希德派领导人，并据报敦促他们加入两天前结束的喀土穆全国对话进程。

20. 除和平进程缺乏进展外，在本报告所述期间，出现各种关于武装运动内部分裂的报告。除上文提到苏解/瓦希德派的内部分裂外，12 月 1 日，正义运动主席吉布里尔·易卜拉欣解除了运动秘书阿布·贝克尔·哈密德的职务。有媒体报道，哈密德同乍得总统私人关系良好，据报更积极地响应后者说服正义运动参加全国

对话的努力。12月3日，正义运动按照在单方面停止敌对行动方面做出的承诺，释放了拘押的22名苏丹军队囚犯和4名剩下的正义运动/苏丹派指挥官。

全国对话进程

21. 10月10日，79个政党和28个武装运动参加的全国对话大会通过了六个委员会拟订的成果文件，其中载有981项建议。成果文件勾画了联邦总统制政府、两院制议会(即众议院和国务委员会)和政府三权分立。文件还认可民主原则，强调平等公民权概念以及苏丹的多样性特征。10月26日，全国对话秘书处将成果文件提交国民议会，作为在三个月内起草一部新的永久宪法的基础。12月5日，全国对话高级委员会解散，同时设立了一个新的委员会，以贯彻落实成果文件。

22. 苏丹政府和区域一些国家赞扬全国对话取得了成功。但反对派团体却提出批评，称成果文件以及总统10月10日在闭幕会议上的讲话虽然重申善治和团结的广泛原则，但对永久宪法、政治权利、安全机构作用、执行措施等关键问题仍然含糊不清，没有做出明确表示。此外，苏丹呼吁联盟宣称，全国对话并非路线图协议中商定的包容和协商一致进程，其结论只能为更广泛的新进程奠定基础，它只有在特定条件下才会加入新进程。

23. 11月3日，政府决定为防止通货膨胀而削减燃料和电力补贴，随后，在喀土穆、法希尔、尼亚拉以及其他几个地点爆发了小规模抗议。当局逮捕了21名反对党成员，包括国民大会党主席，指控其煽动推翻政权。11月25日，政治活动者呼吁从11月27日至29日举行大规模非暴力反抗活动。据报，在喀土穆、乌姆杜尔曼、法希尔和其他几个地点举行了主要由学生领导的抗议活动，有报告说政府安全机构逮捕了抗议者。据报，国家情报和安全局人员还关闭了批评紧缩措施的媒体机构。

四. 人道主义状况

24. 2016年，人道主义伙伴核实，主要由于杰贝勒马拉的战斗，流离失所者新增大约97 000人(北达尔富尔州53 000人，南达尔富尔州29 000人，中达尔富尔州15 000人)，据报另外还有多达88 000名流离失所者，但由于无法进入相关地点，所以无法核实他们的情况。境内流离失所者获得了基本的人道主义援助，但已查明北达尔富尔州和南达尔富尔州的一些地点在水、环境卫生和个人卫生、保护和生计方面存在差距。

25. 在北达尔富尔州，在本报告所述期间登记有来自戈罗的17名新抵达人员，在南达尔富尔州没有报告新抵达人员。在南达尔富尔州，所有已知流离失所地区的流离失所人数均已核实，但德里巴特除外，政府依然不准许向该地大约800人提供人道主义援助。在中达尔富尔州，已核实在扎林盖镇有大约5 000名境内流离失所者，在古尔多有10 500名境内流离失所者。据报大约30 000人已经回返，

包括戈罗的 25 000 人。根据未经核实的报告，在奈尔提提、洛科洛、瑟尔、达亚、方加苏克有超过 41 000 名流离失所者或受影响的人，据报在 Buri 和 Wadi Buri 地区另有 45 000 名流离失所者。

五. 行动环境

对混合行动的袭击、行动限制和拒绝准入

26. 发生了 31 起针对联合国人员和财产的犯罪事件，包括 2 起绑架，4 起持械抢劫，8 起闯入和偷窃，2 起非法侵入案件，10 起投掷石块事件，1 起威胁工作人员案件，2 起枪击/恐吓案件以及 2 起敌对监视事件，在上一次报告所述期间发生了 19 起此类事件。11 月 24 日，武装人员在通往尼亚拉混合行动超级营地的道路上绑架了 4 名本国工作人员，随后在当天在该镇西北 45 公里处的 Duma 释放了他们，但没收了他们的财物。前一天，国家情报和安全局在尼亚拉逮捕了一名达尔富尔混合行动本国工作人员，指控其违反安全规定。达尔富尔混合行动正就这名工作人员的情况与国家情报和安全局接触。

27. 截至 12 月 15 日，在达尔富尔，达尔富尔混合行动共遇到 67 次苏丹政府和境内流离失所者青年拒绝准入或限制地面巡逻的情况。达尔富尔混合行动依然不能进出先前报告的杰贝勒马拉境内的冲突地区，在 11 月 26 日和 27 日南达尔富尔州格雷达和西达尔富尔州 Foro Burunga 分别爆发族群间暴力活动后，混合行动的巡逻受到类似限制。11 月 3 日至 6 日，西达尔富尔州政府限制混合行动的飞行和进出朱奈纳营地的地面行动，严重影响了混合行动的行动及其人员的安全和安保。达尔富尔混合行动共有 29 次飞行许可申请被拒绝，其中 26 次发生在上述朱奈纳事件期间。苏丹当局还对混合行动飞行施加额外限制，不核准不同区队部之间的直航，限制空中业务的机会。

对人道主义行为体准入的拒绝和限制

28. 不安全状况继续影响达尔富尔的人道主义活动。9 月 28 日，苏解/瓦希德派分子在北达尔富尔州索托尼绑架了两名人道主义工作人员，指责他们为政府进行间谍活动，并于同日将其释放。10 月 18 日，在事先未通知人道主义行为体的情况下，警察对东达尔富尔州新设立的 Kario 难民营进行了突击检查。两起事件都导致人道主义活动暂时中断。在北达尔富尔州，11 月索托尼的族群间紧张关系导致通往卡布卡比亚的道路继续受阻，妨碍境内流离失所者和商业交通自由通行，并影响水、环境卫生和个人卫生服务。

29. 人道主义行为体还继续遇到官僚障碍，表现为拖延和拒绝发放州内旅行许可证，特别是核准前往受杰贝勒马拉冲突影响的境内流离失所者据报滞留的地区。跨线准入依然不可能，因此无法进入杰贝勒马拉中部和西部一些地区，进入杰贝勒马拉其他地区仍然很困难。就在德里巴特、戈罗、Neriti、瑟尔和古尔多以及

Buri 和 Wadi Buri(中达尔富尔州和南达尔富尔州)开展机构间评估,共提出 21 项申请,其中,3 项被拒绝,14 项仍待处理。虽然一些单一机构申请获得批准,但不覆盖所有部门,如保护活动会遇到挑战。政府常常密切监测在这些领域的活动。此外,在达尔富尔各州之间,在州与联邦两级之间,程序的适用并不一致,也对人道主义行动产生影响。据报,有 5 000 至 11 000 名难民滞留在北达尔富尔州 Lait,到该地开展机构间行动的申请自 7 月以来一直在等待处理。

签证和清关

30. 政府为达尔富尔混合行动签发了 557 个签证,其中,为军事和警务人员签发了 330 个签证,为国际工作人员签发了 23 个签证。其中,政府核准了一名人权干事的签证申请,这是一年来首次给人权科签发的签证。截至 12 月 8 日,自 1 月以来提交的 117 个签证申请仍待处理,其中,30 个申请涉及文职人员。下列单位空缺率下降:人权科(46%)、联合行动中心(15%)、通信和新闻司(12%)和保护平民科(11%);下列单位空缺率上升:安保和安全科(16%)。

31. 苏丹政府批准了运送到任务区的所有待办理的 182 批口粮的手续。然而,共有 251 批运送的联合国所属装备和特遣队所属装备仍在港口和喀土穆等待清关。中国军事通用直升机部队的装备自 10 月 10 日以来一直在等待外交部批准,运载装备的船只自 11 月 6 日以来一直停靠在苏丹港,不断产生滞期费。其他运送的物资包括通信设备、车辆、打印机和废物管理系统,一些物资已等待了近一年。由此造成装备短缺,继续影响部队和建制警察部队进行通信、开展巡逻和保护平民的能力。政府仍未给予达尔富尔混合行动 2016 年海路进口物资免税证书,造成港口放行货物遇到障碍和拖延,2017 年的申请已经提交,仍在等待处理。此外,达尔富尔混合行动已向政府提出申请,要求免受新近实施的对车龄超过一年车辆的进口限制,并正在等待答复。

六. 任务执行情况

A. 支持包容各方的和平进程

高级别调解

32. 在本报告所述期间,举行了数轮非正式会谈和会议,目的是弥合政府和反对派、包括反叛运动有关政治进程下一步行动的立场差距。10 月 1 日,非洲联盟高级别执行小组协助在亚的斯亚贝巴举行了苏丹呼吁联盟工作会议,讨论联盟参与全国对话的方式。联盟商定,应在签署达尔富尔和两个地区的停止敌对行动协定和人道主义援助准入协定后,在亚的斯亚贝巴举行联盟代表和政府之间的筹备会议。

33. 9月30日至10月2日，非洲联盟高级别执行小组还在亚的斯亚贝巴举办了一轮政府与反对派的非正式磋商，期间，执行小组鼓励双方调整各自的做法，以保持签署路线图协议产生的势头。为努力打破有关武装运动地点问题的僵局，达尔富尔混合行动协助于11月27日至29日在亚的斯亚贝巴举行了一次苏丹军队、正义运动和苏解/米纳维派的专家会议，执行小组以及美国苏丹和南苏丹问题特使办公室出席了会议。但各方无法商定公布过程的先后顺序。在整个10月和11月期间，“三驾马车”国家(挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)的特使也会晤了政府和武装运动的代表，讨论如何推进和平会谈。

《多哈达尔富尔和平文件》的执行情况

34. 达尔富尔地区管理局9月正式解散，随后，在本报告所述期间，政府任命了一位临时秘书长，负责协调根据《多哈达尔富尔和平文件》设立的剩余机构的工作，这些机构包括达尔富尔土地委员会、自愿回返和重新安置委员会、正义、真相与和解委员会、达尔富尔安全安排执行情况委员会和达尔富尔重建与发展基金。预计政府将在近期在总统事务部内设立达尔富尔地区管理局的继任机构。政府还向达尔富尔混合行动表示，将保留通过其与正义运动/穆罕默德·巴沙尔领导的派别签署的议定书建立的达尔富尔社会福祉基金，并将增设一个机构，接替达尔富尔和平后续行动办公室，以在这方面提供必要的政治支助。

35. 达尔富尔混合行动正在与政府接触，以确定混合行动继续支持《多哈达尔富尔和平文件》尚待执行条款的方式，其中许多条款仍对消除达尔富尔冲突的根源和主要后果至关重要。一些尚待执行的主要条款包括涉及以下问题的长期任务：安置游牧民，改善农民和游牧民的关系，改革土地立法，补偿和促进境内流离失所者和难民回返，推动司法与和解机构的工作，控制武器和解除平民武装。除行动和政治挑战外，国际捐助方和政府未兑现承诺也是这些条款得不到执行的一个主要原因。

36. 由于面临严重的资金限制，最初设想在签署《多哈达尔富尔和平文件》120天内进行的达尔富尔内部对话和协商进程大大推迟。截至12月15日，在进程四个阶段的第二个阶段计划举行的26个地方磋商中，迄今完成了20次磋商。与会者讨论了达尔富尔冲突的根本原因，包括不安全、武器泛滥、土地管理、发展和经济、治理与加强政府权力和增强当地原有行政当局权能、平民流离失所、流离失所者和难民自愿回返以及和解等问题。到目前为止，已收到苏丹政府和卡塔尔政府及欧洲联盟提供的270万美元和800 000欧元，估计完成这一进程仍需140万美元。

37. 10月4日，达尔富尔混合行动与苏丹解除武装、复员和重返社会委员会、世界粮食计划署和联合国开发计划署合作，在中达尔富尔州完成了解放与正义运动、正义与平等运动/和平派、苏丹解放军/穆斯塔法·特拉派、苏丹解放军/母亲派、苏丹解放军/自由意志派、苏丹解放军/历史领导派和恢复民主民众力量780名前

战斗人员的复员工作。11月29日，混合行动开始进行东达尔富尔州埃代因700名前战斗人员的复员工作。混合行动还继续以社区为基础，让达尔富尔混合行动在北达尔富尔州和西达尔富尔州复员的700名前战斗人员重返社会。

B. 保护平民

38. 根据安全理事会第2296(2016)号决议，达尔富尔混合行动继续把活动重点放在保护境内流离失所者和解决族群间暴力上。在这方面，达尔富尔混合行动与联合国国家工作队协调，对174个收容境内流离失所者的地点进行了一次保护状况摸底，这些地点包括境内流离失所者营地、聚集点和社区。该活动衡量了境内流离失所者的大概人数、主要的保护问题、响应能力和风险水平。调查结果表明，需要根据在地方一级保护平民面临的具体挑战以及境内流离失所者在生计活动方面的脆弱性，调整保护活动，因此涉及族群间的动态。达尔富尔混合行动和联合国国家工作队正在确定可另外采取哪些缓解措施来解决这些问题，在这方面可采用什么样的机制来探索和支持自愿和可持续回返。

提供人身安全保护

39. 达尔富尔混合行动继续通过军事和警察巡逻提供人身保护，以防止、阻止和应对平民受到人身暴力威胁的情况，特别是在大规模流离失所的地区开展这一工作。混合行动在境内流离失所者营地和聚集点内外进行了日间和夜间巡逻，重点是其队部附近。达尔富尔混合行动还利用保护和安全问题早期预警网络、军队和警察的实地监测和评估访问和有针对性的巡逻，通过与地方社区定期开展互动协作，为防止族群间冲突作出贡献。

40. 在政府和苏解/瓦希德派部队在2016年上半年的战斗造成许多人流离失所的索托尼和塔维拉地区，混合行动向流离失所的民众提供每周7天每天24小时的保护，而其他境内流离失所者营地的保护状况是通过定期巡逻监测的。9月28日，达尔富尔混合行动索托尼队部巡逻队成功地将一名被苏解/瓦希德派成员拘留的平民解救出来。11月15日，混合行动部队阻止寻找失窃骆驼的约20名武装民兵进入在索托尼的境内流离失所者聚集点。

41. 总体而言，达尔富尔混合行动进行了20369次军事巡逻，包括7318次例行巡逻，8933次短程巡逻，402次远程巡逻和2389次夜间巡逻以及392次人道主义巡逻和876次后勤和行政护送，访问村庄6300次，访问境内流离失所者营地和聚集点2497次。达尔富尔混合行动警察人员进行了5779次巡逻，而在2015年同一期间进行的巡逻为5051次，包括3027次前往境内流离失所者营地的建立信任巡逻，和2752次保护在难民营外从事生计活动的妇女和儿童的巡逻。增加的原因可能是单派警察人力资源得到加强，以及与其军事对口单位更好的协调。巡逻继续保持环境的安全和稳定，制止对平民的暴力行为。

为人道主义行动提供后勤和安全支持

42. 截至 11 月 30 日，达尔富尔混合行动总共为人道主义伙伴提供了 248 次往返护送，以支持提供人道主义援助和监测人道主义和保护情况的工作，其中大多数是在中达尔富尔州和南达尔富尔州开展的。除其他外，这些护送是为在杰贝勒马拉地区(戈罗、古尔多、Rockero)受冲突影响人口中进行粮食分配以及联合国儿童基金会前往杰贝勒马拉执行需求评估任务提供的。

促进保护性环境

43. 作为促进达尔富尔保护性环境的努力的一部分，达尔富尔混合行动继续监测、报告和倡导防止侵犯和践踏人权行为、与冲突有关的性暴力、一般性暴力和性别暴力及暴力侵害儿童行为，以及减少战争遗留爆炸物对平民所构成的风险的工作。混合行动还提供技术专门知识，以加强刑法和司法机构的能力，包括为此培训警察、惩戒和司法人员和社区警务志愿人员。

44. 达尔富尔混合行动警察部分接到 544 起刑事案件报告，而 2015 年同期接到 448 起案件报告。这使该国警察得以在 2016 年逮捕 63 人，而 2015 年逮捕的人数为 91 人。为了改善在达尔富尔诉诸司法的途径和法治，达尔富尔混合行动警察通过提供有关拘留和嫌疑人待遇、战争遗留爆炸物、小武器和轻武器、社区治安、公共秩序管理、基本刑事调查和人权的课程，为 415 名苏丹警官进行了能力建设培训，并培训了社区警务志愿人员。这些举措加强了达尔富尔混合行动警察与苏丹政府警察之间的关系。

45. 作为境内流离失所者营地预防犯罪工作的一部分，542 名社区警务志愿人员参加了 209 次联合巡逻。达尔富尔混合行动还为境内流离失所者举行了 392 次有关犯罪和安全有关问题的提高认识课程，并为 257 名境内流离失所者和志愿人员进行了 7 次关于社区警务、道路安全、人权和同侪咨询的培训讲习班。达尔富尔混合行动访问了警察局和拘留中心，以监测青少年拘留中心的儿童、包括在此类设施内与母亲同住的儿童的状况。混合行动还为 724 名境内流离失所者举办了 16 次讲习班，为苏丹政府警察举办了 13 次关于性别平等主流化、性别平等、性剥削和性虐待问题的讲习班。达尔富尔各地共有 3 137 名境内流离失所者和 225 名警察参加了英语课程学习，改善了达尔富尔混合行动警察与境内流离失所者之间在交流信息和报告安全局势及性暴力和性别暴力方面的互动。

46. 9 月，混合行动通过速效项目完成了法希尔沙拉赫监狱妇女牢房的翻修。10 月，同一监狱的六名囚犯从达尔富尔混合行动支持的第一个职业技能培训班毕业，而类似的培训班正在朱奈纳和尼亚拉持续举办。11 月，达尔富尔混合行动为 180 名苏丹监狱官员，包括 50 名女官员，举办了 6 次管理与业务方面的培训讲习班。除了混合行动的倡导工作，当局还批准在西达尔富尔州 Masteri 和 Kuraynik 建立新的法院，这两个地点没有正规的法治机构，最近还发生了族群间冲突。

47. 达尔富尔混合行动录得 106 起新的侵犯和践踏人权案件，涉及 214 名受害者（包括 7 名儿童），而上次报告所述期间为 117 起，涉及 303 名受害者。根据记录，侵犯生命权的案件有 29 起，涉及 47 名受害者（其中 1 人为儿童），侵犯人身安全权、性暴力和性别暴力案件有 39 起，涉及 71 名受害者，包括强奸形式的冲突中的性暴力案件 21 起，涉及 33 名受害者（包括 4 名儿童），任意逮捕和非法拘留案件有 8 起，涉及 23 名受害者。此外，还录得 8 起绑架案件，涉及 27 名受害者。有一起有 13 名受害者的案件涉及西达尔富尔州的 Zaghawa 和 Awlad Zaid 部落成员之间的族群间冲突。达尔富尔混合行动证实发生 59 起侵犯和践踏人权案件，涉及 11 名受害者，而其余涉及 103 名受害者的 47 起案件由于政府限制出入而无法核实。在报告的 106 起案件中，据报涉及 43 名受害者的 18 起案件是政府安全部队及其结盟团体所为。其余涉及 171 名受害者的 88 起案件据称是由不明身份的武装人员所为，通常被受害者描述为阿拉伯人。在与混合行动的互动中，包括境内流离失所者在内的受害者强调，警察在启动调查和逮捕被指控的犯罪者方面的行动不足。社会污名化和报案数量较少继续阻碍诉诸司法，迫使许多性暴力受害者诉诸传统的解决机制，这些机制相对而言往往较优先注重保持社会融合，而不是推动追究刑事责任。

48. 达尔富尔混合行动还录得严重侵犯儿童行为的指控，包括 21 起使用枪支和未爆弹药进行的杀害和残害案件、8 起强奸女童案件、2 起绑架案件、3 起征募和使用儿童兵案件和 3 起袭击学校和医院的案件。在北达尔富尔州，达尔富尔混合行动关切地注意到，自 10 月以来 15 名儿童在法希尔因盗窃和逃学被警察拘留。10 月 20 日，西达尔富尔州朱奈纳的普通刑事法院在社会工作者缺席的情况下判定两名分别为 17 岁和 16 岁的少年犯谋杀罪名成立，并判处其五年管教，这违反了 2010 年《苏丹儿童法》。

49. 达尔富尔混合行动与儿基会协作，继续为该国政府提供支持，以执行 3 月签署的政府部队制止招募和使用儿童兵行动计划。9 月 21 日，在联合国劝说之后，苏丹政府颁布总统赦免令，释放了 21 名据称在 2015 年与正义运动发生冲突中俘获的儿童。这些儿童在喀土穆被移交给儿基会和全国儿童福利理事会，这两个机构在那里为这些儿童提供了重新融入社会和寻找家人支助，并与达尔富尔混合行动合作提供了团聚方面的支助。11 月 22 日和 23 日，达尔富尔混合行动和儿基会与正义运动和苏解/米纳维派在日内瓦进行了讨论，内容是应采取哪些进一步措施，以履行在其先前与联合国达成的关于其部队停止和防止招募和使用儿童兵的协议中所作的承诺。在本报告所述期间，达尔富尔混合行动为国家机构和地方社区进行了关于儿童保护和儿童权利的培训，839 名参与者（368 名女性和 471 名男性）从中受益，包括 68 名警察、32 名军事人员和 739 名境内流离失所者和社区领袖。继续接到有关性暴力和性别暴力事件、主要是强奸和强奸未遂的报告，但国家一级的相应补救机制薄弱。达尔富尔混合行动继续鼓励受害者报告案件并监测正在审理的案件的进展情况，以确保人权标准得到遵守。

50. 在本报告所述期间,爆炸物对平民仍然是一个安全威胁,造成3名儿童死亡、5名儿童和1名妇女严重受伤。总共发现和销毁286枚未爆弹药,而21992名身为风险区域当地民众的受益人接受了有关弹药风险的教育。混合行动与国家地雷行动中心合作,为三个国家排雷队进行了有关处置未爆弹药的培训。为支助国家残疾人理事会,达尔富尔混合行动修建了6个讲习班设施,为在达尔富尔各州战争遗留爆炸物受害者的职业培训提供了设备,350名登记在册的残疾人从中受益。

C. 地方冲突调解

51. 根据安全理事会第2296(2016)号决议,达尔富尔混合行动继续实施一项全特派团范围的战略,以解决族群间暴力问题。与联合国国家工作队和各州政府进行协调的内部和外部机制已在所有州建立,东达尔富尔州除外,目前正在与该州政府和当地原有行政当局进行讨论。其余四个州的州长已表示将致力于领导这些协调努力,并与混合行动和国家工作队合作制定订有所确定优先领域的州一级行动计划。作为制定此类行动计划工作的一部分,达尔富尔混合行动还在审查停滞不前的和平进程和协议,并就如何向其提供支助与州政府进行交流。

52. 作为在持续的迁徙和农耕季节防止冲突努力的一部分,达尔富尔混合行动就必须通过对话确保和平与安全,并与达尔富尔各地和在喀土穆的各利益攸关方进行交流,这些利益攸关方包括当地原有行政当局、和平共处委员会和农业委员会、农民和游牧民、地方当局和社区领导人。游牧民和农民社区认为,特派团主持的对话论坛和建设和平讲习班有助于改善他们之间的关系,但指出,在农业区周围存在武装牧民以及地方冲突解决机制能力不足仍然是主要关切的问题。

53. 达尔富尔混合行动通过促进对话、呼吁政府和社区领袖有效参与和向族群间冲突地区进行建立信任访问,支持和解努力及和平进程。在11月份在南达尔富尔州Graida发生冲突后,达尔富尔混合行动对该地区进行了综合小组实地访问,以促进该地区的马萨利特、法拉塔和雷扎伊加特族群之间的和解。在东达尔富尔州和喀土穆,达尔富尔混合行动继续与政府和玛丽亚人和南雷扎伊加特人领袖进行交流,支持政府的和解进程。11月,混合行动与当地青年团体合作,在社区、妇女和青年团体的参与下,主持在阿布贾布拉和亚辛的建设和平论坛,在此期间,与会者增强了他们对和平与和解的承诺。12月7日,达尔富尔混合行动与副总统哈桑博·阿卜杜勒拉赫曼以及东达尔富尔州州长、国家情报和安全局、部落领袖和其他族群代表在埃代因讨论了和解工作的状况。

54. 在南达尔富尔州,达尔富尔混合行动进行了两次评估访问,以监测Beni Halba、Dajo、富尔、Khuzam、Misseriya和Zaghawa部落之间在2016年8月签署的沙塔亚和平协议的执行情况,其中界定了土地权,并支持回返、和平共处和尊重法治。族群领袖报告说,在该地区部署更多军事和警察人员后安全局势有所改善,而州政府则指出,它为促进自愿返回、将土地归还给原来的主人和恢复当地基本的基础设施提供了财政支助。

七. 将授权任务移交国家工作队和撤出战略

A. 移交授权任务和与国家工作队合作

55. 根据安全理事会第 2228(2015)和 2296(2016)号决议，达尔富尔混合行动已在逐步将任务移交给具有比较优势的联合国国家工作队的合作伙伴方面取得进展。11月22日，2016年至2019年期间达尔富尔联合法治方案获得通过，政府高级官员以及达尔富尔混合行动和联合国国家工作队的代表出席了在喀土穆的签字仪式。在此基础上，达尔富尔混合行动与联合国开发计划署之间的谅解备忘录正在最后拟定完成过程中，以在2017年7月前完成与法律援助有关的任务移交。此外，混合行动继续每月举行会议，以巩固关于妇女、和平与安全议程的联合规划、执行和信息共享的战略。联合国促进性别平等和增强妇女权能署在北达尔富尔州大部分地区的有限覆盖面、联合国人口基金在中达尔富尔州、东达尔富尔州和西达尔富尔州没有部署人员以及影响到联合国各机构、基金和方案的当前预算削减正构成重大的挑战。

56. 在完成2016年1月至6月期间综合战略框架执行情况半年度报告后，在联合国驻地协调员办事处与达尔富尔混合行动之间建立了一个新的联合工作队，以在2017年6月前制定下一个综合战略框架。这是在国家工作队及合作伙伴编制联合国发展援助框架和苏丹人道主义应急计划的同时进行的，从而确保这些规划进程相辅相成。

B. 撤出战略

57. 继安全理事会第 2296(2016)号决议和非洲联盟和平与安全理事会 6月13日公报之后，联合国和非洲联盟继续在联合工作组框架内，与政府商讨达尔富尔混合行动基准的执行和撤出战略。联合工作组 10月17日至20日在喀土穆召开会议，讨论其 5月23日的报告所提建议的执行情况。10月20日，战略一级的三方机制在喀土穆召开会议，并获得有关联合工作组就若干问题达成的共识和就撤出战略的方式、时机和范围进行的讨论情况的通报。三方机制一致认为，联合工作组应继续开展讨论，以便进行进一步磋商，完成成果文件草稿工作。联合工作组于 11月10日至14日再次开会，但未就实现这一目标的实际步骤和方式达成共识。联合工作组商定，联合国、非洲联盟和苏丹政府将在负责人一级就该事项进行讨论。

八. 财务问题

58. 大会第 70/284 号决议批款 10.396 亿美元，用作 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间混合行动的维持费。截至 11 月 29 日，达尔富尔混合行动特别账户的未缴摊款共计 1.521 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款额总计

20.879 亿美元。按照季度付款时间表，部队和建制警察部队费用已偿还至 10 月 31 日，特遣队所属装备费用已偿还至 6 月 30 日。

九. 意见

59. 由于政府在抗击武装运动方面取得了军事胜利，达尔富尔的武装冲突情况发生了很大变化，战斗范围缩小到杰贝勒马拉的一小部分地区。政府还采取措施，遏止族群间的紧张关系和减少犯罪，特别是在城市中心这样做。在激烈的武装冲突已经停止或减少的地区，直接受武装冲突影响的平民和社区减少。

60. 尽管冲突局势发生演变并且达尔富尔许多地区相对平静，有关冲突根源的重大不满仍未得到解决，并且需要找到长期解决办法，使流离失所者能够自愿回返和减少族群间暴力。此外，平民仍面临各种严重风险，其中武器、犯罪、族群间争端以及武装民兵活动广泛存在。

61. 我欢迎政府和武装运动在 10 月宣布停火和停止开展敌对行动。我注意到，它们在这方面的一些问题上继续存在分歧，为此敦促它们尽快恢复直接谈判，并采取一种灵活的办法，以期达成一个有关停止敌对行动和人道主义准入的正式协议，迅速实现冲突的政治解决。我再次呼吁苏解/瓦希德派领导层表明对达尔富尔人民的承诺，不设先决条件地从速加入和平进程。

62. 全国对话进程仍是苏丹解决其内部政治危机和冲突的一个至关重要的机会。我呼吁政府和反对派保持对话，并努力实现必要的妥协，以确保这一重要进程具有充分的包容性，并反映出苏丹所有公民的意见和愿望。

63. 在达尔富尔地区管理局正式解散后，必须肯定《多哈达尔富尔和平文件》的签署方为履行该协议规定的义务所作的努力。然而，我还注意到协议关于境内流离失所者和难民的赔偿与回返、司法与和解和解除武装的一些规定尚未得到实施，所有这一切都旨在消除冲突的根源。虽然达尔富尔混合行动和联合国国家工作队将继续与当前在总统办公室领导下运作的继任机构合作，并向其提供支持，我呼吁苏丹政府、卡塔尔政府和国际社会继续为此目的开展协调，并履行其以前为支持多哈文件所作的财务承诺。

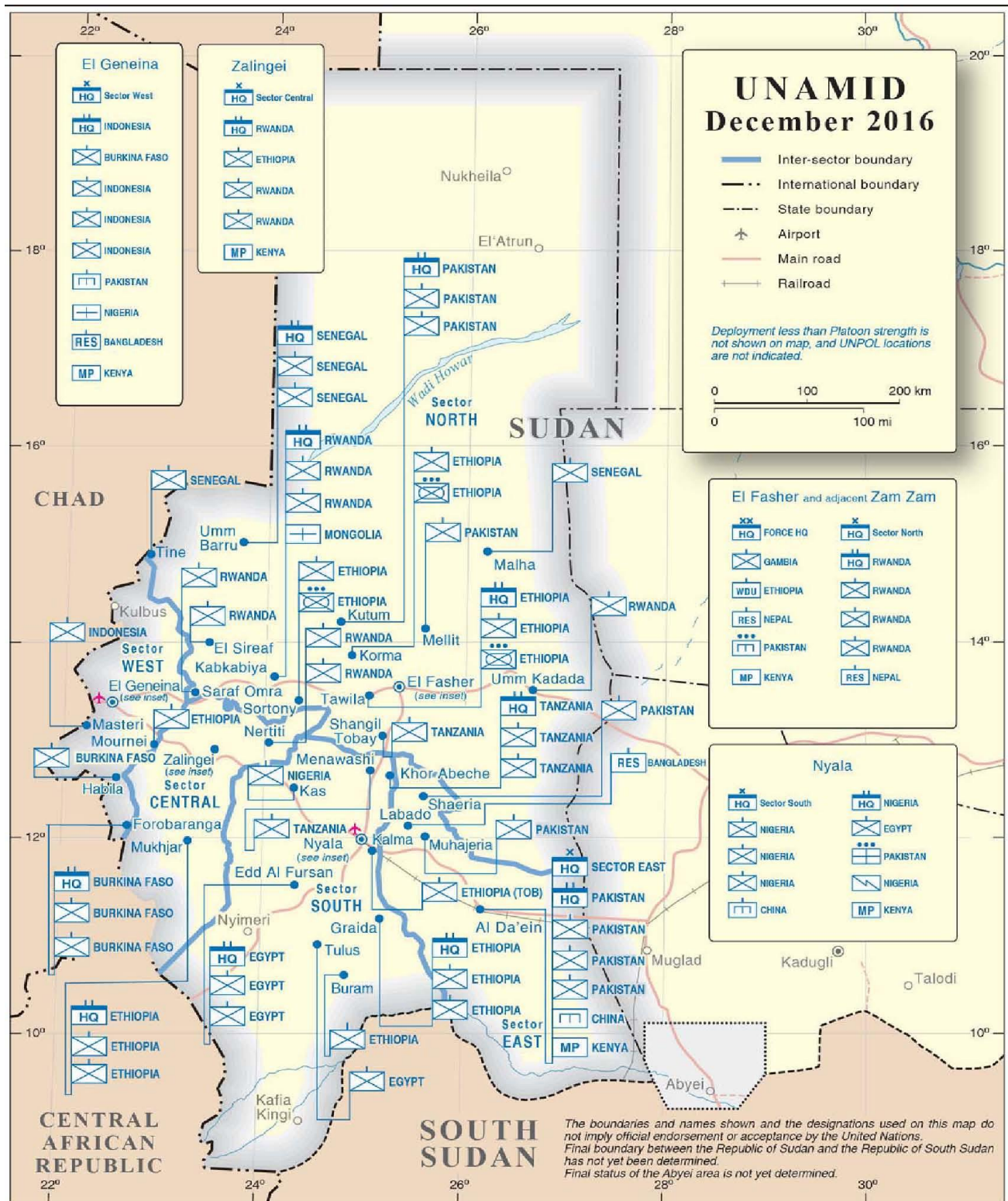
64. 没有一项全面和平协议、对军事行动的侧重、广泛存在武装民兵和缺乏关于公平获得和可持续管理土地和水的连贯一致的政策和相关立法，继续助长了整个达尔富尔的族群间冲突。在对和解进程和以前缔结的和平协议支持不足时，此类状况往往再次演变成冲突。我注意到迄今为止所作的努力，特别是州政府和地方领导人作出的努力，同时呼吁政府和达尔富尔的所有利益攸关方继续与达尔富尔混合行动和联合国国家工作队一道加强族群间冲突的预防和缓解，并消除其根源。

65. 在达尔富尔各地 260 多万流离失所者的困境仍然令人极为关切。我再次呼吁政府与流离失所者群体、达尔富尔混合行动和人道主义行为体合作，改善对其自愿、安全和有尊严的回返或重新定居来说所必要的条件。我还呼吁政府确保达尔富尔混合行动和人道主义行为体不受阻碍地进入受冲突影响的社区，以执行监测和核查任务并提供人道主义援助。

66. 我对在达尔富尔持续发生的侵犯人权行为和侵害平民、特别是境内流离失所者、妇女和儿童的行为感到不安。确保追究严重侵犯人权行为的责任和解决有罪不罚问题是实现可持续和平的重要组成部分。因此，我敦促政府努力加强法律和秩序，并增强问责制，以创造出一个保护性环境。我还呼吁政府确保解除武装工作适用于所有平民，无论其属于哪个派别，并采取具体措施控制或解散民兵，因为民兵已成为造成平民不安全的主因之一。

67. 联合国和特遣队所属装备在苏丹港通关方面的延误继续阻碍达尔富尔混合行动军事和警察人员有效执行其任务。尽管在为一些人员发放签证方面取得了进展，我仍然对苏丹政府在过去一年中只为人权科批准一个签证以及高达 46% 的空缺率表示关切。我敦促政府根据部队地位协定为其规定的义务，采取紧急步骤，消除对达尔富尔混合行动开展行动的所有其余限制。

68. 最后，我要向联合特别代表/联合首席调解人马丁·乌霍莫伊比、达尔富尔混合行动领导层和全体人员、联合国国家工作队和人道主义伙伴表示感谢，感谢他们常常在极为艰巨的条件下，为争取达尔富尔的可持续和平继续不懈努力。我还要赞扬我的苏丹和南苏丹问题特使尼古拉斯·海索姆以及非洲联盟高级别执行小组的塔博·姆贝基前总统和阿卜杜勒萨拉米·阿布巴卡尔前总统坚定地致力于实现苏丹可持续和平与稳定。



Map No. 4327 Rev. 25 UNITED NATIONS
December 2016 (Colour)

Department of Field Support
Geospatial Information Section (formerly Cartographic Section)