



非洲联盟委员会主席和联合国秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动及其后继存在的特别报告*

一. 引言

1. 安全理事会在其 2020 年 6 月 3 日第 2525(2020)号决议中, 请非洲联盟委员会主席和联合国秘书长提交一份特别报告, 就有关非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的适当行动方针提出建议。本特别报告概述了达尔富尔的政治和安全局势、过渡政府在达尔富尔混合行动的支持下为推进和平进程和保护平民工作所做的努力, 以及在达尔富尔混合行动的当前任务于 2020 年 12 月 31 日结束后有关该行动的各种选项。

二. 达尔富尔局势

2. 在本报告所述期间, 达尔富尔出现了重要的政治和安全事态发展。过渡政府与一个苏丹武装团体联盟于 2020 年 10 月 3 日在朱巴签署的和平协议是该区域的一个政治里程碑, 为作为过渡进程的一部分解决长期存在的不满创造了机会。不过, 在就和平协议进行谈判的同时, 涉及反叛分子的地方一级冲突、部族间暴力和内乱增多。没有加入和平进程的团体势力范围内的地区仍然动荡不安。达尔富尔这个该国最贫困的地区尤其受到高通胀及燃料和其他商品匮乏的影响。

A. 苏丹和平朱巴协议

3. 在朱巴举行的和谈最终以 2020 年 10 月 3 日苏丹过渡政府、苏丹革命阵线反政府武装团体联盟与明尼-米纳维领导的苏丹解放军签署了一项和平协议而告终。《苏丹和平朱巴协议》有针对具体区的议定书, 它们分别涉及达尔富尔、与苏丹人民解放运动-北方局马利克·阿加尔派有关的“两个地区”、东苏丹、北苏丹和中苏丹, 另外还有一项关于国家问题的单独议定书。根据关于国家问题的议定书, 过渡时期为从签署协议起的 39 个月, 反叛方面的签署方在主权委员会中获分配了三个席位, 在过渡立法机构和部长会议中获分配了 25%的席位。国家问题议定书还规定建立区治理体系并进行全国对话和宪法改革。关于中苏丹、东苏丹和北

* 由于技术原因于 2020 年 11 月 19 日重发。



苏丹的议定书涉及每个区的经济、政治、社会和文化问题。关于苏丹人民解放运动-北方局/阿加尔派的议定书规定了权力和财富分享以及安全安排，其中包括国家军队改革、永久停火和监测机制以及全面的解除武装、复员和重返社会方案。

4. 关于达尔富尔的议定书涉及安全安排、权力和财富分享，以及流离失所、追究责任和司法、土地和族群间和解。安全安排包括永久停火、设立监测机制、在 90 天内部署一支由政府 and 武装团体部队组成的 12 000 人的维护安全部队。其他主要规定包括：恢复达尔富尔的区地位、按比例分配州和地方政府职位、让妇女参与各级权力机构和决策、启动十年内年度预算为 7.5 亿美元的达尔富尔发展基金、解决强行占领土地问题并设立达尔富尔土地委员会、设立一个处理在达尔富尔所犯罪行的特别法庭、任命一名独立检察官，以及在保证安全、归还土地、赔偿和提供基本服务的情况下境内流离失所者和难民自愿回返。

5. 这些规定的执行将得到即将设立的若干委员会的支持，其中三个委员会为联合国规定了具体的作用：安全安排联合军事高级委员会，该委员会将会是协议执行方面的主要决策和争端解决机制，联合国将派代表参加；永久停火委员会，由联合国作为第三方派代表主持，该委员会对联合军事高级委员会负责；区解除武装、复员和重返社会委员会，将在 30 天内设立，并得到联合国作为第三方以及联合国系统其他机构的支持。此外，关于境内流离失所者和难民的议定书规定与达尔富尔混合行动或作为第三方的另一个联合国机构、联合国系统各机构、相关国家和国际机构以及国际和国家援助组织建立伙伴关系，以便利提供人道主义援助，确保境内流离失所者和难民在回返和重返社会或重新安置过程中得到保护和有尊严的待遇。协议还规定来自非洲联盟、联合国、南苏丹和国际社会的担保人协助监测、执行和评价该协议。最后，对《宪法宣言》进行了修正，以反映《朱巴协议》的规定。

6. 《朱巴协议》为解决苏丹、包括达尔富尔的冲突驱动因素创造了机会。永久停火、组建一支可问责和有代表性的维护安全部队以及将前战斗人员编入国家军队，可以减少暴力，并增强公众对安全和法治机构的信任，前提是这些步骤是在受影响族群的参与下采取的，而且符合国际人权标准。设立达尔富尔特别法庭及采取其他司法、追究责任与和解措施，以解决战争罪和严重侵犯人权、包括侵犯儿童人权的行行为不受惩罚的问题，将会是培养对新安排的信心的至关重要部分。恢复区自治是一个重要步骤，它与达尔富尔专项基金一道，可以使行政部门更加聚焦和重视为达尔富尔区的发展公平和公正地分配资源。此外，建立对象包括妇女和青年的全面的土地和族地(某部族或部落群体传统上使用的土地)划界、归还和法律承认机制和程序，可以促进持久解决被迫和自愿流离失所问题，并促进族群间和解。

7. 苏丹解放军阿卜杜勒-瓦希德派(苏解/瓦希德派)一直置身于正在进行的和平进程之外，并在一些境内流离失所者营地中动员反对《朱巴协议》，这对全面解决冲突和保护平民构成了挑战。9月1日，阿卜杜勒·瓦希德通过音频链接向聚集在南达尔富尔卡斯胡迈拉营地的 1 500 多名支持者发表讲话，宣布了他自己的以鼓励所有团体和行为体参与全国对话为形式的和平倡议。9月17日，宣布了一项

被认为是阿卜杜勒·瓦希德提出的提议，即就和平进程进行内部对话，以便让达尔富尔人、特别是境内流离失所者能就解决长期存在的不满和冲突根源发表意见。9月6日至8日，忠于阿卜杜勒-瓦希德的数千名境内流离失所者在中达尔富尔的哈马迪亚、哈萨希萨和 Khamsadagaig 境内流离失所者营地示威，表示反对《朱巴协议》。在南达尔富尔のカス和梅纳瓦希，境内流离失所者也向达尔富尔混合行动表示不接受《朱巴协议》。

8. 苏丹人民解放运动-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢领导的派别最初于8月20日退出和谈，以对政府代表团的组成表示不满，但最终于9月3日在亚的斯亚贝巴与阿卜杜拉-哈姆杜克总理签署了一项原则宣言，支持苏丹在政教分离的基础上实现民主化，随后开始参与和平进程。10月3日，一个由8个小派别组成的联盟发表声明，批评《朱巴协议》不完整，将某些团体排除在谈判之外。

B. 妇女、和平与安全

9. 在达尔富尔混合行动支持下，来自达尔富尔和其他区的20名妇女参加了在朱巴举行的和谈，并提交了一份立场文件，为谈判提供信息。10月3日，达尔富尔混合行动支持三名达尔富尔妇女领袖见证《朱巴协议》的签署。不过，尽管政府努力招募妇女加入警务部门，妇女在决策中、包括在安全部门的决策中的代表性仍然不高。达尔富尔妇女平台作为妇女保护和调解网络、专业妇女协会、自由与变革力量妇女分支、妇女领导的民间社会组织和流离失所妇女代表的伞式组织，继续倡导将妇女纳入政治进程。

C. 武装运动参与的战事

10. 2019年8月朱巴和谈开始后，主要由苏丹武装部队和快速支援部队组成的政府部队与苏解/瓦希德派之间的战事有所缓解，但冲突仍在继续，并在2020年升级。2020年5月，苏解/瓦希德派恢复了对政府部队的攻击。6月1日，苏解/瓦希德派部队袭击了位于中达尔富尔奈尔提提东北22公里处库特鲁姆的苏丹武装部队检查站，此次事件中有27名苏丹武装部队士兵和9名苏解/瓦希德派战斗人员丧生。政府部队与苏解/瓦希德派之间的这些断断续续的冲突集中在中达尔富尔戈洛周围和奈尔提提以东。苏解/瓦希德派之间的冲突集中在中达尔富尔的戈洛与达雅之间的地区和洛克洛附近，以及南达尔富尔的托龙-通加、德里巴特和基丁格尔地区。冲突又造成流离失所，流离失所者流向中达尔富尔的戈洛和洛克洛以东的托加和萨万加聚集地，以及南达尔富尔的基丁格尔和莱巴。据报道，在2020年5月至10月期间，约有27 000人流离失所。

11. 苏解/瓦希德派内部围绕其参与和平进程的派别内讧也在加剧。5月至10月，达尔富尔混合行动录得82起武装对抗事件中有162人死亡，与1月至5月录得的53起事件中39人死亡相比，死亡人数增加了4倍多，与2019年8月至12月录得的35起事件中25人死亡相比，死亡人数增加了6倍多。例如，5月21日，阿卜杜拉-卡迪尔·阿卜杜勒拉赫曼(“加杜拉”)和萨利赫·博尔萨领导的苏解/瓦希德派在中达尔富尔达雅恢复了其对穆巴拉克·阿尔杜克领导的另一派的攻击，以巩固他们对该运动所有成员的控制。这一企图遭到其他指挥官反对，导致2020

年7月26日至8月3日在托龙-通加发生冲突，造成48人死亡。据报道，自9月30日以来，南达尔富尔州梅纳瓦希西北的杜奥地区发生了争夺当地金矿控制权和税收的内讧，根据达尔富尔混合行动10月13日的核查巡逻，出现了流离失所现象，但人数未经证实。

12. 据报道，9月5日至16日，共有392户女户主家庭，从北达尔富尔的索托尼境内流离失所者聚集地，分别流落到中达尔富尔的洛克洛和戈洛附近的萨万加和托加聚集地。据报道，这一新的流离失所是在若干名境内流离失所者被拘留之后发生的，一名快速支援部队指挥官指控这些境内流离失所者是苏解/瓦希德派成员。一些妇女报告说，她们受到了快速支援部队成员的身体攻击，另外快速支援部队还以打击犯罪为名，逮捕了十几名其他境内流离失所者。在萨万加聚集地，境内流离失所者也报告了若干起苏丹武装部队攻击、拘留和骚扰事件。这些继续接收新到者的拥挤聚集地的人道主义需求包括：住房和其他非粮食物品、儿童营养品、医疗援助，特别是在爆发冠状病毒病(COVID-19)情况下的医疗援助，以及保护服务。来自西达尔富尔朱奈纳的人道主义车队原定于9月24日抵达泽伦盖，但受到莫尔奈地区马萨利特族的阻拦。在2020年7月部族间紧张关系升级后，该地区的紧张局势持续存在。同时，达尔富尔混合行动访问了索托尼聚集地，以核实这些报告，并通知了地方当局。

D. 族群间暴力

13. 2019年到2020年，族群间的冲突也有所增加。2020年6月至10月，达尔富尔混合行动录得31起冲突和纠纷共造成146人死亡(仅7月份一个月就造成111人死亡)，与2019年同期23起事件造成31人死亡相比，死亡人数增加了4倍多，与2018年15起事件造成17人死亡相比，死亡人数增加了8倍多。与土地有关的冲突主要涉及牧民毁坏作物，其数量相差不多，6月至10月期间，134起事件造成32人死亡，而2019年同期为171起事件造成49人死亡，2018年同期为126起事件造成20人死亡。

14. 受土地相关事件影响最大的地区是北达尔富尔的库图姆、索托尼和萨拉夫乌拉，西达尔富尔的朱奈纳、马斯特里和杰贝勒穆恩，中达尔富尔的戈洛和奈尔提提，以及南达尔富尔のカス和格雷达。在格雷达，2020年7月23日，法拉塔牧民袭击了阿布多斯回返者村的马萨利特农民，造成15名回返者死亡，20人受伤。在马斯特里，马萨利特人和北部雷扎伊加特人之间的冲突在2020年7月造成84名平民死亡，苏丹武装部队和快速支援部队被部署到该镇，但没有被部署到周围地区，农民为此难以进入农地，进而导致族群间的紧张关系持续存在。达尔富尔混合行动部署了一名工作人员与西达尔富尔州长合署办公，提供咨询支持，而州安全委员会同意派遣机动部队到马斯特里地区，在今后每年的耕种和收获季节保护农民及其土地，但这一点尚未做到。

15. 同样，在2020年，涉及武装抢劫、偷盗和其他暴力行为的犯罪水平也相对保持不变。6月至10月，达尔富尔混合行动录得882起刑事事件造成97人死亡，而2019年同期为812起事件造成78人死亡。2020年1月至5月期间，发生了1107起事件，有129人死亡。在2020年6月至10月的5个月期间，发生了

166 起暴力侵害和骚扰境内流离失所者事件，而在 2020 年 1 月至 5 月的 5 个月期间，发生了 247 起此类案件。2020 年 5 月至 8 月向达尔富尔混合行动报告的与冲突有关的性暴力事件与 2019 年同期相比增加了 10.5%。总的来说，有关达尔富尔安全事件的数据显示，自年初以来，暴力事件增多，武装游牧民引发的部族间冲突激增，受影响的地域扩大，自 2020 年 5 月以来，与苏解/瓦希德派有关联的战斗人员与政府安全部队之间的战事升级。

16. 在 5 月至 11 月的农耕季节，游牧民与农民之间的紧张关系通常会加剧，而 2020 年族群间暴力的升级似乎与正在展开的国家过渡进程有关。达尔富尔的农业社区和境内流离失所者要求得到基本服务，解除民兵和武装游牧民的武装，自身受到保护，并将游牧民赶出他们的土地。为表达诉求，他们在北达尔富尔的凯卜卡比耶、库图姆和法希尔、中达尔富尔州的奈尔提提和卡斯、东达尔富尔的埃代因以及西达尔富尔的朱奈纳、马斯特里和莫尔奈举行了和平抗议。这些抗议不再是孤立的事件。6 月 28 日在奈尔提提开始的持续静坐示威运动，导致过渡政府决定罢免仍在任的前政府地方官员，这在法塔博尔诺、库苏姆和凯卜卡比耶引发了进一步静坐抗议。针对抗议活动，政府宣布了一系列措施，其中一些措施尚未实施，如解除奈尔提提的游牧民兵的武装、通过库图姆的联合委员会解决土地纠纷。在莫尔奈，当地族群在农田被毁纠纷于 9 月 17 日导致两人死亡后举行了和平静坐抗议。他们向州长提出了一系列要求，包括调走苏丹武装部队和苏丹警察部队的指挥官。其中一些抗议活动遭到武装民兵的袭击，在法塔博尔诺就是这样。6 月到 10 月，发生了 100 起内乱事件，其中有 6 人死亡，86 人受伤，而 1 月至 5 月，则发生了 72 起内乱事件，有 1 人死亡，18 人受伤。

17. 对达尔富尔混合行动、人道主义伙伴和实地的苏丹专家的意见征询，为了解过去几年族群间紧张关系提供了进一步背景情况。政府在 2017 年和 2018 年开展的武器收缴活动在一定程度上改善了城市地区的安全状况，并促成了境内流离失所者的自愿回返。不过，回返或重新安置并不持久，因为许多回返者只是到农场种植和收割农作物，而不是长住下来。同时，游牧民族也苦于维持其季节性迁徙做法，因为人口变化，特别是人口增长、流离失所和城市化方面的变化，改变了他们的生态需求，包括对取用水和林木的需求。这些因素因气候变化而变得更加复杂。一些游牧民选择重新定居，包括在境内流离失所者的原籍地定居。这导致与游牧民社区的土地纠纷增加，2019 年，随着政府安全部队为应对首都的政治事态发展而撤回喀土穆，这些纠纷变得暴力起来。2019 年 12 月西达尔富尔马萨利特族和雷扎伊加特族之间的族群间暴力升级就是这种紧张关系的一个例子。值得注意的是，政府安全部队的部署在一段时间内控制了局势，不过紧张局势持续存在，并在 2020 年 7 月再次升级，造成 67 人死亡。

18. 这一趋势在 2020 年仍在继续，由于游牧民武装团体诉诸攻击，境内流离失所者和农民举行了大规模的长期静坐抗议，要求恢复其土地权，2020 年 7 月 13 日，北达尔富尔州的法塔博尔诺就发生了这种情况。抗议也对政府安全部队构成了挑战。同时，政府表示，它打算完成武器收缴活动，并于 9 月 9 日向达尔富尔混合行动通报了开展搜查和强行没收非法武器行动的计划。达尔富尔混合行动就

这一办法与政府当局进行了接触，因为这种行动可能对卡尔马、哈马迪亚和索托尼等易动荡的营地以及在武装部落团体中造成安全影响。

E. 通行限制

19. 2020年6月至10月期间，发生了2起以安全为由禁止人员进入的事件。8月7日，联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)规划小组被禁止进入戈洛。9月4日，陪同一个非政府组织的达尔富尔混合行动警察巡逻队在戈洛附近的苏丹武装部队检查站被禁止通行。

三. 保护平民

A. 国家保护平民计划

20. 值得注意的是，苏丹过渡当局自达尔富尔冲突开始以来，首次公开承担解决保护平民问题的全部责任。2020年5月21日向安全理事会提交的有关达尔富尔混合行动撤出后的国家保护平民计划(见 S/2020/429，附件)涵盖8个专题领域，载有多项承诺。国家计划由设在喀土穆的一个执行机制负责监督，该机制涉及主要部委。目前正在制定工作计划。国家计划规定对有保护任务的军警人员进行更多培训和提供经济激励，向境内流离失所者营地部署警察，并建立社区警察。

21. 过渡政府最初宣布计划向达尔富尔部署12 000名苏丹武装部队、快速支援部队和苏丹警察部队安保人员，后来改为6 000人。到8月26日，80辆武装车辆(10辆属于苏丹武装部队、50辆属于快速支援部队、20辆属于后备警察)运载数量不详的联合部队人员抵达北达尔富尔，保护凯卜卡比耶、萨拉夫乌拉和西雷夫地区的农业区。政府还在达尔富尔混合行动的协助下，派遣文职和安保人员应对2020年6月11日在卡尔马流离失所者营地、6月29日在哈马迪亚营地、7月13日在法塔博尔诺营地发生的事件。政府安全部队还在7月23日至25日被部署到南达尔富尔的Abdos，7月25日被部署到马斯特里，10月3日被部署到奈尔提提。

22. 苏丹当局在部族间暴力和内乱之后所做的努力，是一个值得欢迎的事态发展。到目前为止，他们主要是在州首府周边地区驻扎人员，或在大规模事件发生后临时性部署人员。其存在需要更多的能力，确保维持在令人关切地区的参与、保护和预防行动。在政府部队尚未充分进入的地方，特别是在苏解/瓦希德派影响下的杰贝勒迈拉及周边地区(如卡尔马难民营)，达尔富尔混合行动继续发挥关键第三方作用，推动与受冲突影响群体对话，促进建立信任措施。在哈马迪亚难民营，达尔富尔混合行动对派系内讧造成的暴力袭击和伤亡增多作出反应，从2020年8月3日起，在军事快速反应部队的支持下，确保有一支建制警察部队24小时驻扎。达尔富尔混合行动与州一级当局进行了接触，包括提议与苏丹警察部队联合巡逻，但境内流离失所者拒绝国家安全部队进入营地。境内流离失所者继续报告发生了侵犯人权行为，包括在索托尼发生了侵犯行为，特别是针对在营地外从事生计活动的妇女的侵犯行为。

23. 达尔富尔混合行动支持的妇女保护网络继续提供有关新出现的紧张局势、爆发点和即将发生的袭击的实时信息。这些社区网络与达尔富尔混合行动和政府联合部队合作，绘制热点地图，并为地方一级的巡逻计划提供信息。当地妇女保护网络最先报告了 2020 年 6 月至 7 月在库图姆、卡斯和博隆加发生的针对平民的袭击事件。

24. 在达尔富尔混合行动撤出的地区，如西达尔富尔，维和人员继续通过州联络职能与苏丹当局远程接触，传递预警信号，提供支持，敦促其迅速作出反应，并实施建设和平举措。在西达尔富尔，达尔富尔混合行动建议州当局采取安全与和解措施，缓解马斯特里的紧张局势。此外，为支持执行国家保护平民计划，达尔富尔混合行动已向过渡政府提议，其军事顾问可以按照上一次特别报告 (S/2020/202) 中的建议，在达尔富尔各州首府与苏丹安全人员合署办公，就保护问题提供咨询支持。但这一提议没有得到政府对口部门的支持，相反，后者的要求主要是让联合国为实施国家计划提供后勤和财政支持。

B. 法治和人权

25. 在达尔富尔，司法链机构在达尔富尔混合行动和联合国国家工作队的支持下，已扩展到许多偏远地区，包括地区法院、检察机关、监狱和警察局。偏远地区的警察局和派出所数量增加。然而，由于能力不足、资源限制等多种原因，如何有效利用这些机构，仍然是一个挑战。达尔富尔的一些监狱虽然已经修复，但仍旧非常拥挤。偏远地区的监狱仍然破旧不堪。达尔富尔目前有 115 名各级正式法官和 58 名检察官。为应对日益加剧的紧张局势和暴力事件，在本报告所述期间，政府将 3 名检察官调派到奈尔提提地区。

26. 然而，一些挑战依然存在，例如让当地社区相信法治机构有能力伸张正义，确保追究责任，并为弱势社区、特别是妇女和儿童提供法律保护。一些苏丹警务人员被指控持有部落偏见，成效低下，在库图姆、凯卜卡比耶、卡斯、奈尔提提和朱奈纳的警察局和警务设施在抗议期间遭到攻击。同样，示威者将卡斯和阿尔达马塔的监狱设施当成了目标，因而必须将被拘留人员转移到喀土穆和尼亚拉。达尔富尔混合行动加强了与苏丹警察部队的各种活动，以强化警察与各社区的关系，包括在境内流离失所者营地及周边联合巡逻，实施社区警务，建立紧急反应中心。2020 年 8 月至 10 月，共进行了 84 次联合巡逻，覆盖地区包括扎林盖、萨拉夫乌拉、尚吉尔托巴伊以及库图姆、法塔博尔诺和塔维拉周围的农业区、卡尔马。在库图姆和卡尔马，当地社区要求达尔富尔混合行动、苏丹警察部队和检察当局对暴力事件进行联合调查。

27. 2020 年 5 月至 10 月期间录得 179 起侵犯和践踏人权案件，其中 36 起发生在达尔富尔的侵犯人权案件据认为是由国家安全部队(包括快速支援部队、苏丹武装部队和苏丹警察部队)成员所为。总共向苏丹警察部队报告了 137 起案件，但据报，只有 46 起立案。对于大多数报案，警方除受理和立案外，并没有采取其它行动。逮捕人数也很少，根据记录，只发生了 66 次逮捕被控施害人情况。案件很少酌情经过逮捕、调查、审判和量刑的整个刑事司法流程。缺乏资源，特别是缺少进行调查和跟进指控所需的车辆和其他设备，以及缺乏能力和无法进入，阻碍

了这方面的努力。受害者对其寻求法律补救或参与调查的权利缺乏了解和理解，是导致通过刑事司法系统审理的案件数量少的其他因素。

28. 2020年6月，达尔富尔混合行动录得北达尔富尔、西达尔富尔和中达尔富尔发生了11起与冲突有关的性暴力案件，其中9名受害者遭到轮奸。与录得2起与冲突有关的性暴力案件的2019年6月相比，此类案件显著增多。2020年7月，北达尔富尔和中达尔富尔发生了9起与冲突有关的性暴力案件，其中6起涉及儿童受害者。施害者被指认为身着制服的武装男子、描述为像游牧民的人和苏解/瓦希德派成员。2020年犯下的与冲突有关性暴力的幸存者大多是18岁以下的女童。

29. 侵犯儿童人权行为在达尔富尔依然普遍存在。2020年6月至10月，最常发生的此类侵犯行为是杀害和致残(123名儿童，包括41名女童)和性暴力(19名女童)。大多数侵犯行为发生在农村地区部族间暴力或游牧民与农民之间的冲突中。在杰贝勒迈拉，苏解/瓦希德派分裂出来的小派别之间的内讧也加剧了侵犯儿童人权行为，包括强奸、杀害、致残和绑架儿童以及招募和使用儿童兵。生活在杰贝勒迈拉政府控制区的儿童仍然容易受到袭击。几乎三分之一的侵害儿童行为是政府安全部队所为，往往是在军事行动、袭击平民或对示威者过度使用武力的背景下进行的。政府安全部队还占领了3家医院和3所学校。

30. 鉴于上述情况，值得赞扬的是，政府已采取措施，制止和防止侵犯儿童权利行为，包括武装团体招募和使用儿童兵。政府还开展了旨在防止侵犯儿童的全国宣传运动。在达尔富尔混合行动和儿基会的技术支持下，政府制定了防止侵犯儿童的国家计划，并支持对安全部队、地方当局和社区成员进行儿童权利培训。另一个值得欢迎的事态发展是，快速支援部队为在自身部队内设立人权和儿童保护股，继续与达尔富尔混合行动开展合作。最后，政府继续与达尔富尔混合行动携手，建立基于社区的儿童保护网络，并对儿童保护委员会成员进行儿童保护和儿童权利培训，特别是在州一级。

C. 保护问题和今后的方向

31. 有一种普遍认识是，在达尔富尔，两大类结构性威胁对平民以及牧民和农业社区之间的关系产生影响：前政权推行的反叛乱政策残余部分；气候变化。气候变化，特别是降雨减少及其对游牧民放牧路线和农民收成的影响，严重改变了这些互补生产系统之间的关系。达尔富尔冲突使游牧民群体得以将许多农民社区赶到境内流离失所者营地，而要扭转这一影响，就需要实行善政，并作出果敢的决定，以解决主要是土地和国内流离失所问题。从这个角度来看，保护平民远远不只是提供人身安全，还应着眼于创造更广泛的保护环境，以将保护生计和粮食安全包括在内。

32. 苏丹目前正在进行的政治过渡使苏丹政府承担起首要的保护责任，并为履行这些责任制定必要的政策和体制框架。8月13日至14日，政府与达尔富尔混合行动联合举办了关于在达尔富尔执行国家保护平民计划的联合研讨会，并在会上确定以下问题需要立即得到重视：境内流离失所者营地、部族间冲突、武器收缴、确定热点地区、对参与国家保护平民计划的行为体开展能力建设。为了在10月

至 12 月不等的截止日期前协调和实施一系列行动，已成立了一个联合工作队。政府当局通过联合工作队请达尔富尔混合行动在 15 个主题上提供援助，这些主题主要涉及培训和后勤支持领域，如提供设备、修复基础设施、清除未爆战争残留物、实施社区警务。达尔富尔混合行动打算在其任务期限剩余时间内在这些领域提供支持。

33. 《朱巴协议》建立了一个全面框架，通过为安全、正义与和解、难民和境内流离失所者、土地和族地以及生计等方面提供解决办法，从多层面解决保护平民问题。然而，《朱巴协议》的安全议定书中一些条款的落实需要时间，远远超过达尔富尔混合行动目前的任务期限。由 12 000 人组成的新的维护安全部队(其中 6 000 人来自所有苏丹安全部队，6 000 人来自武装团体)将在《朱巴协议》签署后 90 天内组建，其任务是在达尔富尔履行执法职责，以填补达尔富尔混合行动撤离后的缺口。有效组建维护安全部队的时间表将取决于若干重要因素。属于签署协议的武装团体的部队据报告仍在苏丹境外。组建进程可能需要与政府安全部队就行动细节、部队的进驻、维护安全部队的组织以及最终将反叛部队编入国家军队，进行进一步谈判。维护安全部队能否在达尔富尔成功开展行动，将在很大程度上取决于部队的训练，最重要的，取决于与社区建立信任，特别是那些对《朱巴协议》表示怀疑的境内流离失所者营地中的社区。与解除武装、复员和重返社会及司法相关进程的实施，将需要综合规划、综合办法、有效协调以及国家和国际对口单位的充分业务、方案支持。

34. 根据安全理事会第 2525(2020)号决议，达尔富尔混合行动于 7 月开始实施全面规划和业绩评估。已经制定了时间表，在 11 月之前规划、开发、测试和推出相关工具，重点放在 5 个主题上，即安全、和平进程、保护平民和人权、获得基本服务和享有州一级权力。

D. 联合国苏丹过渡时期综合援助团的部署

35. 在据以设立联苏综合援助团的第 2524(2020)号决议中，安全理事会为援助团分派了一项战略目标，就是“协助建设和平、平民保护和法治工作，特别是在达尔富尔和‘两个地区’”。依照这一目标，联苏综合援助团将支持加强各机构，以伸张正义和追究责任，并协调联合国保护平民和建设和平活动，如地方一级的冲突预防、缓解与和解以及减少社区暴力，特别是针对妇女、儿童和弱势群体的暴力。联苏综合援助团的主要参与模式将会是倡导、技术咨询和能力建设，支持国家和国际伙伴，包括联合国各机构、基金和方案。预期联苏综合援助团将在法希尔设立一个外地办事处，并在扎林盖和尼亚拉派驻联络人员。

36. 2021 年联苏综合援助团和联合国国家工作队将会努力扩大其在达尔富尔一些州首府的存在，但其对保护平民工作的参与性质将与达尔富尔混合行动的参与性质截然不同。联苏综合援助团并未受权提供实体保护。它将支持苏丹当局执行国家保护平民计划，在冲突地区和冲突后地区为平民建立更好的保护环境。国家工作队已经在达尔富尔开展保护活动，但资金不足，加上当前的财政状况以及防治 COVID-19 的种种费用，可能使这些活动的范围以及联苏综合援助团的任何进一步努力受到限制。联苏综合援助团还将以协助调动对国家工作队建设和平活动

的支持为目标，以加强保护环境。达尔富尔混合行动将发挥重大作用，它将利用现有能力，通过转移资产和在此期间以可偿还费用的方式提供行政支持，在联苏综合援助团开办阶段给予协助。联合国国家工作队一直依靠政府护送，但护送人员迄今无法进入一些境内流离失所者营地，包括在南达尔富尔的卡尔马、哈马迪亚、哈萨希萨和 Khamsadagaig 的营地，以及从奈尔提提前往中达尔富尔的洛克洛和戈洛山区一带的营地。

37. 考虑到向达尔富尔部署联苏综合援助团和政府安全部队的速度，必须优先采取积极措施，加强保护环境，支持政府努力执行国家保护计划及其与联合国签订的应对与冲突有关的性暴力合作框架。

38. 苏丹日益恶化的经济危机是该国安全局势岌岌可危的一个重要因素。鉴于需要向政府的经济改革和复苏努力提供协调一致的国际支持，联苏综合援助团的一项任务是协助动员经济和发展援助，并促进与国际机构和捐助方的合作。美国宣布决定将苏丹从其支持恐怖主义国家名单中删除，将为该国获得国际财政援助、投资和债务减免打开大门。经济复苏将是恢复苏丹和平与安全的关键因素，进而也是恢复达尔富尔和平与安全的关键因素。

四. 关于达尔富尔混合行动缩编的适当行动方针的建议

A. 与苏丹过渡当局的协商

39. 作为达尔富尔混合行动三方协调机制的一部分，非洲联盟、联合国和苏丹政府代表于 2020 年 10 月 22 日在喀土穆举行了专家级会议，并于 10 月 25 日举行了负责人会议，非洲联盟和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔吉、主管和平行动部副秘书长让·皮埃尔·拉克鲁瓦、主管行动支助部副秘书长阿图尔·哈雷、达尔富尔混合行动联合特别代表杰里迈亚·马麻波拉参加了会议。苏丹政府代表团由外交部次官 Mohamed Sharief Abdalla 和负责与联苏综合援助团协调的国家执行委员会主席 Omer El Sheikh 联合率领。与会者听取了有关保护达尔富尔平民的最新情况通报，并讨论了进一步的行动方针。

40. 在这些会议上，非洲联盟和联合国的代表肯定了沿着实体保护和保护环境这两个轨道执行国家保护平民计划方面采取的具体实际步骤及取得的进展。他们还肯定了苏丹政治变革对保护达尔富尔平民的积极影响，并重申政府对保护其公民负有首要责任。在这方面，他们欢迎以 2020 年 10 月 13 日第 360 号法令设立平民保护部队，该部队已于 10 月 15 日开始部署。该部队由 12 000 人的队伍组成，这些人员来自达尔富尔三个区 18 个队部，包括达尔富尔混合行动目前的足迹和另外 6 个队部。他们还欢迎：收缴和销毁约 300 000 件武器；增派新毕业的全女性警察队伍来加强苏丹警察在达尔富尔的存在，以满足妇女儿童的需求；作为满足境内流离失所者的具体需求和建立信任措施，对境内流离失所者进行社区警务和预警培训；通过新的法律并与境内流离失所者社区接触，以期找到满足其需求的长期解决办法；在西达尔富尔和北达尔富尔的部落之间召开了若干和解会议。

41. 此外，三方协调机制负责人会议的与会者肯定了苏丹过渡当局对于在 2020 年 12 月 31 日前终止达尔富尔混合行动的任务期限以及此后根据安全理事会第 2524(2020)号决议使联苏综合援助团全面投入运作的明确立场。与此同时，机制的参与方商定，达尔富尔混合行动将按照其已获授权的任务继续开展能力建设工作，直到 2020 年 12 月 31 日为止。此外还将作为非洲联盟和联合国的遗产编写一份文件，详述从达尔富尔混合行动经历中汲取的经验教训，并与苏丹的对口机构和民间社会组织分享。商定讨论情况及政府的意见将适当反映在将于 2020 年 10 月 31 日之前提交安全理事会的秘书长和非洲联盟主席关于达尔富尔混合行动的联合报告中。在 2020 年 10 月 25 日与总理及主权委员会主席阿卜杜勒·法塔赫·布尔汉举行的会晤中，政府的观点得到了进一步重申。

42. 会议与会者注意到，达尔富尔混合行动在根据第 2525(2020)号决议发布指导方针和时间安排之前正在为进行有序和负责任的缩编所作的准备。政府再次表示承诺在安全理事会通过关于终止达尔富尔混合行动任务期限的决议后，为所有缩编活动、包括立即将部队和警察派遣国人员及其特遣队所属装备运送回国充分提供便利。

B. 关于适当行动方针的建议

43. 根据安全理事会在第 2525(2020)号决议中提出的关于就达尔富尔混合行动缩编的适当行动方针提出建议的请求，并鉴于苏丹最近的事态发展以及与该国过渡当局的协商，我们建议在 2020 年 12 月 31 日前终止达尔富尔混合行动的任务期限，并根据安全理事会第 2524(2020)号决议将联苏综合援助团全面投入运作。

44. 与此同时，达尔富尔混合行动将按照其已获授权的任务，继续支持执行《朱巴协议》和开展能力建设，直至 12 月 31 日。还建议国际社会，特别是联合国、非洲联盟和政府间发展组织与苏丹当局一道，继续探讨维持达尔富尔和苏丹其他地区的和平、安全和发展努力的适当支持措施，以协助终止暴力循环。最后，建议开展一次总结经验教训活动，以充分记录达尔富尔混合行动积累的经验，将其作为非洲联盟和联合国的遗产，并与苏丹对口机构和包括民间社会组织在内的其他相关伙伴分享这一文件。

45. 环境清理、混合行动足迹的清除以及将工作人员、部队和警察从关闭的地点调回国估计需要 6 个月时间，具体须依 COVID-19 疫情和雨季而定。与此同时，混合行动的清理结束工作将需要作为行动余留部分保留法希尔后勤中心和设在喀土穆的一个小型团队。

46. 三方协调机制内部商定，达尔富尔混合行动和负责与联苏综合援助团协调的国家执行委员会将在安全理事会的指导下就 12 月 31 日之后的安排定期举行会议，以确保达尔富尔混合行动人员能够完成缩编活动和与清理结束相关的下游活动。还重申了《联合国财务细则和条例》关于财产处置、包括以赠送方式处置的原则，达尔富尔混合行动确认，所有联合国所属装备主要被指定用于达尔富尔混合行动授权开展的活动，其中包括支持通过联合工作队机制和国家联络职能活动

管理的国家保护平民计划，多余部分已优先提供给本组织的其他实体，如联苏综合援助团和联合国国家工作队，以本着平民最终用户和当地社区的利益加以使用。

C. 财务概览

47. 大会在 2020 年 6 月 30 日第 74/261 C 号决议中为达尔富尔混合行动 2020 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间批款 2.402 亿美元。截至 2020 年 10 月 8 日，达尔富尔混合行动特别账户的未缴摊款为 1.687 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总计 27.233 亿美元。按照季度付款时间表，部队和建制警察费用已偿还至 2019 年 12 月 31 日，特遣队所属装备费用也已偿还至 2019 年 12 月 31 日。

D. 意见

48. 过渡政府为在全国各地、包括在达尔富尔实现持久和平采取了两个重要步骤。首先，它向联合国安全理事会递交了其国家保护平民计划。其次，经过数月谈判，它签订了《朱巴协议》。在这两项文件中，它都对保护平民和解决包括达尔富尔在内的全国各地的冲突根源作出了重要承诺。两者都是雄心勃勃的计划，将作为联合国和非洲联盟的参与框架，但也需要重大承诺才能加以执行。

49. 《朱巴协议》是先前为在苏丹实现包容性和平所作一切努力的结晶。这些努力包括以前的协议，如《达尔富尔和平协议》和《多哈达尔富尔和平文件》，以及非洲联盟及其高级别执行小组的工作。鉴于国际社会迄今对苏丹和达尔富尔和平努力作出了巨大投资，联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会所面临的势头和机会是前所未有的。反过来说，要在以往的进程停滞不前的地方取得成功，就需要重大的政治意愿和技术支持，以管理一系列相互关联和复杂的进程。在这方面，随着各方进入《朱巴协议》执行阶段，会员国可以考虑借鉴以往在苏丹其他地区的类似安排，根据苏丹过渡当局表明需求，为执行具体条款、特别是那些设想由第三方参与的条款提供双边支持。

50. 最近达尔富尔的暴力事件激增，尽管未达到冲突初期的规模，但仍突显出任何重大政治过渡的内在脆弱性。随着国家层面及地方层面出现了新的联盟，权力平衡的转变也不可避免地带来不确定性。然而，《朱巴协议》强化了一种感觉，即以前的结构和安排将被推翻，政府与武装团体之间以及各族群和其他相关群体之间的关系将随之得到重塑。在主权委员会和其他理事机构中接纳武装团体的代表将对全国过渡进程产生影响，可能会促使对《宪法宣言》和其中所载里程碑的实施作进一步的重新调整。虽然达尔富尔提出了独特的安全和保护挑战，这些问题需要与该国的总体进展以及联合国系统和非洲联盟的总体支持结合起来加以考虑。过渡政府在应对持续的经济危机、重新调整时间安排、完成余留的过渡任务以及在受长期冲突影响的地区开展挽救生命的努力方面面临紧迫的多层面挑战，有鉴于此，国际合作伙伴必须抓住机会，支持政府执行国家保护平民计划和《朱巴协议》。

51. 我们还应该承认，该国继续面临多重挑战，这些挑战必然对该国的整体安全产生负面影响。在这方面，国际社会尤其必须协助苏丹复苏经济，推动从总体上将该国的政治和安全局势稳定下来。

52. 最后，我们要对非洲联盟委员会主席和联合国秘书长达尔富尔混合行动联合特别代表杰里迈亚·马麻波拉、达尔富尔混合行动领导层及全体工作人员、联合国国家工作队、人道主义合作伙伴表示感谢，感谢他们继续忠诚地努力完成向混合行动撤出达尔富尔的过渡。
