



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. 本报告根据安全理事会第 2113(2013)号决议第 12 段提交，其中安理会要求我每隔 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)执行任务的进展。本报告提供并分析达尔富尔的冲突以及政治和行动环境的最新情况，还包括最新的成就和特派团为执行我在 2014 年 2 月 25 日的特别报告(S/2014/138)中概述的战略优先事项而采取的措施。此外根据安全理事会第 2148(2014)号决议的要求，介绍加强和精简达尔富尔混合行动的进展。

二. 达尔富尔的冲突动态、政治情况和行动环境概述

A. 分析达尔富尔目前的趋势和冲突动态

2. 目前，急剧增加的暴力正从三个彼此联系的方面破坏达尔富尔的稳定。首先，经济局势的恶化导致部落之间争夺土地和资源的冲突增加。在一些地区，特别是南北达尔富尔，这些冲突被主要政治人物之间持续未决的政治竞争所利用。其次，站在政府一边的民兵——称为快速支援部队——部署到该地区之后，严重损害了民众的安全、财产和生计，尤其是在南达尔富尔，而且北达尔富尔也越来越如此。第三，反叛团体攻击政府军，苏丹武装部队在反叛团体控制的地区狂轰滥炸，造成安全局势继续恶化。

地方暴力和族群间冲突

3. 本报告所述期间的族群间暴力包括米塞里亚人与 Khozam 人之间以及萨拉马特人与米塞里亚人之间在中达尔富尔的冲突；里泽伊加特人与 Ma'alia 人之间在



东达尔富尔的冲突；北雷扎伊加特人部落的 Abbala 与北达尔富尔的基米尔人和塔马人之间的冲突。

4. 最严重的一起族群间暴力发生在 2 月 18 日。一名米塞里亚部落的人遇害后，萨拉马特人和米塞里亚人这两个阿拉伯部族在中达尔富尔的 Um Dukhun 附近的 Salih 村交战。暴力导致 28 人死亡，大部分是萨拉马特部落的人。这次事件之后，Um Dukhun 的安全局势恶化，致使 5 000 名平民流离失所，逃往乍得，10 000 人逃往南达尔富尔的境内流离失所者营地。随着冲突向南达尔富尔的 Rihad El Berdi 蔓延，其他部落的许多平民受到影响，主要是马萨利特、扎格哈瓦和富尔这三个部落。在南达尔富尔，另一个阿拉伯部落 Ta'aisha 为支持米塞里亚人而攻击萨拉马特人。据说准军事部队和冲突早年作为金戈威德民兵招募的阿拉伯民兵参加战斗。1 月和 2 月，苏丹政府在一些热点采取干预行动，传统领导人也进行调解努力，紧张局势有所缓解，防止了进一步的升级。但这两个部落之间的敌对继续存在，极有可能在任何时候升级为武装冲突。

5. 在北达尔富尔，达尔富尔危机早年的阿拉伯民兵主要领导人之一穆萨·希拉勒与北达尔富尔州长奥斯曼·基比尔之间的政治竞争在本报告所述期间引发严重冲突。穆萨·希拉勒指责基比尔利用政府职务，为包括塔马、波提和基米尔部落在内的非阿拉伯部落谋利，以巩固其在国内的个人影响。

6. 2 月和 3 月，站在穆萨·希拉勒一边和站在奥斯曼·基比尔一边的族群彼此开战。2 月 28 日，穆萨·希拉勒的支持者在 Karama 地区伏击州长派出的一支军事车队，据说打死 15 名士兵，捣毁苏丹武装部队的数辆车。进攻之前，穆萨·希拉勒煽动赶走了北达尔富尔州长在 Saraf Umra、Kabkabiya 和 Jebel Amir 地区任命的专员。3 月 3 日至 3 月 8 日之间，北里泽伊加特族民兵队伍中的希拉勒支持者与其他部落(特别是塔马和基米尔部落)在 Saraf Umra 和周围村庄零星爆发激烈冲突，估计导致 50 000 人流离失所，伤亡人数不明。据说另有 10 000 人逃往北、中和西达尔富尔各地。据报道，战斗导致 Saraf Umra 和邻近城镇的 2 000 多间房屋被毁被抢。3 月 12 日，在当地的和平委员会和苏丹政府的调解下，北里泽伊加特人和基米尔人签署停止敌对行动的协议，让流离失所者安全返回家园。

部署政府的快速支援部队

7. 2 月 19 日，一支 5 000 至 6 000 人的称为“快速支援部队”的民兵从北科尔多凡经东达尔富尔到达南达尔富尔，使已经动荡不安的安全局势进一步加剧。据说，快速支援部队的成员是政府从达尔富尔的部落中招募的，在喀土穆受训，最初部署在南科尔多凡和青尼罗这两个州，以打击苏丹人民解放运动-北方(苏人解运动-北方)。这次重新部署是因为据说在这些州发生了针对当地民众的犯罪行为。

8. 快速支援部队部署之时恰逢南达尔富尔随后是北达尔富尔发生一系列对武装团体和村庄的大规模攻击。归罪于快速支援部队的攻击包括攻击平民、捣毁和

焚烧村庄、抢劫财产和偷盗牲畜。2月19日和27日，快速支援部队在南达尔富尔的 Um Gunya 村领导开展支持苏丹武装部队的行动，导致大约 30 000 人离开 Um Gunya 和 Hijaar，前往 El Salaam、Kalma 和 Labado 的境内流离失所者营地。2月27日至28日，暴力在尼亚拉以南地区继续，快速支援部队成员攻击和焚烧了 Higer、Tunjo、Um Gunya、Tami Telebe 和 Himeida 村。

9. 快速支援部队之后在北达尔富尔进行的攻击似乎遵循同样的模式。据说快速支援部队在北达尔富尔对村庄和族群进行了 9 次攻击。3月21日至27日期间，由快速支援部队成员和民兵团体组成的一支联合部队攻击科尔马附近的 40 个村庄，迫使 25 000 人逃离家园，包括前往达尔富尔混合行动驻科尔马营地避难的 4 000 人。快速支援部队/民兵在北达尔富尔的进攻包括强奸、抢劫和焚烧房屋。

10. 3月22日，快速支援部队的成员攻击、抢劫和焚烧位于 Khor Abeche 的境内流离失所者营地，大约 4 000 人前往 Khor Abeche 的达尔富尔混合行动队部避难。3月13日，苏丹解放军-明尼·米纳维派(苏解-明尼·米纳维派)攻击政府基地。之后在3月23日，快速支援部队在北达尔富尔的 Baashim 村(Mellit 东北 60 公里)发起报复性攻击。据报发生了强奸、抢劫财产和焚烧房屋的行为。据当地消息，快速支援部队成员于3月28日进攻北达尔富尔的 Amary 村(库图姆东北 65 公里)，打死两名平民，并抢劫财产和焚烧房屋。

11. 除了攻击平民以外，快速支援部队的成员还与政府部队发生冲突。3月18日，快速支援部队和苏丹武装部队的成员在法希尔附近的一个检查站交火。同日，在法希尔附近的 Al Borsa 地区，据称是快速支援部队成员的武装分子与政府警察发生冲突，双方人员都有死亡。很难确定这些事件背后的动机，也许并不一定表明政府部队与快速支援部队之间的联盟破裂。

政府部队与武装团体之间的冲突

12. 在本报告所述期间，苏丹武装部队与反叛团体之间的冲突也增加了。在中达尔富尔，苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派(苏解-阿卜杜勒·瓦希德派)于1月9日在 Fogadiko 进攻政府护卫的一支商业车队。当局报告打死了 12 名攻击者，打伤 9 人。在南达尔富尔，苏解-明尼·米纳维派和苏丹苏丹争取正义解放运动(苏解-正义派)的联合部队于1月13日进攻中央后备警察设在 Al Sunta 村的基地，打死 13 人。受影响地区有 50 000 多人流离失所，前往 Sani Deleiba 地区的几个境内流离失所者营地。尽管再三努力，但政府始终不准进入直接受影响的地区。3月4日，位于 El Taweisha 的苏丹武装部队营地遭到攻击，造成 30 名成员死亡，30 人受伤。3月22日，怀疑是苏解-明尼·米纳维派的成员进攻 Delbah 村，苏丹武装部队与之交战。8 位平民和人数不明的苏解-明尼·米纳维派战士被打死，18 座房屋被烧。

13. 3月初,冲突移到北达尔富尔。苏解-明尼·米纳维派攻击 El Laeit 和 El Taweisha 两个镇。同日,乍得-苏丹联合部队挫败苏解-明尼·米纳维派的一个小分化团体在 Olibade 发动的攻击,逮捕 5 名攻击者,缴获一辆车。3月5日,据称苏解-明尼·米纳维派攻击北达尔富尔的 Kalemendo 地区,居民被迫逃离,人数不详。3月13日,苏解-明尼·米纳维派攻击苏丹武装部队在 Mellit 的一个基地,据说打死 50 名成员和 18 名平民。攻击者抢劫 Mellit 市场,并释放俘虏,之后在第二天撤离。苏丹武装部队/快速支援部队的联合部队其后重新控制了 Mellit。3月17日,苏丹武装部队和快速支援部队的成员联合攻击苏解-阿卜杜勒·瓦希德派在中达尔富尔 Fanga Suk (奈尔提提东北 75 公里)的阵地,抢劫和焚烧当地市场的商店。3月20日,苏解-明尼·米纳维派攻击 Haskanita、El Laeit、Jar Elnabi 和 El Taweisha (北达尔富尔),在 El Daien 造成大约 85 000 人流离失所。

B. 人道主义局势

14. 冲突的加剧使达尔富尔的人道主义局势进一步恶化。2月以来,估计约有 250 000 人逃离暴力行为,其中大约有 200 000 人在撰写本报告时依然流离失所。这超过 2011 年和 2012 年两年的流离失所人数,约为 2013 年流离失所人数的一半。如今,达尔富尔估计共有 200 多万境内流离失所者。

15. 及时援助新近流离失所的人是一个挑战,但是到 3 月底,有 130 000 多人已得到援助。有时,专门机构可快速获得准入,从而使粮食和保健用品能够迅速运达一些地区。人道主义伙伴也能在设立的境内流离失所者营地使用应急储备扩大应急行动,特别是在南达尔富尔。

16. 然而,敌对行动未停地区的准入权极为有限,既影响提供人道主义援助的工作,又影响提供服务的能力。援助伙伴无法进入北达尔富尔的一些地方,明知这些地方有新的境内流离失所者或深受南达尔富尔暴力影响的村庄。这些暴力造成新的境内流离失所者逃到尼亚拉周围的营地。Jebel Marra 地区依然没有人道主义准入,而且自从 2013 年 8 月在东达尔富尔的 Adilla 和 Abu Karinka 地区爆发部落间战斗以来,该地区一直没有人道主义准入。人道主义行为体继续在不同级别要求不受阻挠地进入所有地区。此外,达尔富尔混合行动实行的行动限制也影响了要求武装护卫的联合国人道主义机构。

17. 资金筹措和执行能力方面的挑战也依然存在,而且因为主要的人道主义伙伴停止行动和其他人道主义伙伴得不到旅行许可证而变得更加严重。人道主义保护活动受到严格控制。鉴于本报告所述期间报告发生多起直接攻击平民和民用基础设施的事件,这种控制极为令人关切。

18. 安全局势越来越动荡,导致人道主义行为体受到的威胁加剧。世界粮食计划署(粮食署)是最经常受到抢劫和攻击的目标。1月,粮食署在南达尔富尔的办事处两次遭到抢劫,粮食署雇用的一辆卡车在北达尔富尔连同食物一起被劫。2月

和 3 月，粮食署在法希尔的仓库三次被抢，另有两次未遂。那个仓库是粮食署在西、中和北达尔富尔开展人道主义行动的主要枢纽。粮食署雇用的一辆卡车在中达尔富尔遭到抢劫。3 月 16 日，达尔富尔混合行动的维和人员打退了不明身份者对法希尔仓库发动的一次进攻。3 月 18 日，不明身份者发射的迫击炮弹落在法希尔仓库内并爆炸，炸伤一名警卫。第二天，在仓库里发现了两枚未爆弹药。达尔富尔混合行动通报了苏丹当局，并增派部队守卫设施。

19. 1 月，设在中达尔富尔奈尔提提的两个国际非政府组织办事处也遭到抢劫。这是 3 个月期间第二次发生这样的事件。这种事件使在达尔富尔提供人道主义援助的工作更为复杂化。

C. 行动环境

20. 达尔富尔混合行动和人道主义行为体继续面临严重的行动障碍，阻碍其执行任务和交付方案。这些障碍包括不安全、犯罪行为以及政府部队和武装团体的行动限制。

21. 最常见的这种限制是当地官员在政府军与武装运动的部队正在进行敌对行动或最近刚结束敌对行动的地区实行的。官员们经常使用官僚手段制造障碍，特别是在为联合国国家工作队提供许可证方面，以限制某些地区的准入权。1 月 1 日至 4 月 1 日期间，达尔富尔混合行动的陆地行动曾 72 次受限，而在上一次报告所述期间则为 35 次。限制次数最多的是在南达尔富尔。当局还拒绝了 4 386 次计划飞行中的 72 次，上一期间是 4 637 次中的 501 次。特派团已提请苏丹政府注意这些限制和拒绝准入事件。

22. 1 月和 2 月，联合国机构向达尔富尔混合行动提出 33 次请求，要求为人道主义评估和人道主义援助任务提供军事护送。国家情报和安全局以及人道主义援助委员会取消了其中的 3 次请求，未说明理由。特派团也因部队轮调而取消 3 次请求。

23. 在本报告所述期间，总共发生 8 起针对达尔富尔混合行动和人道主义人员的劫车事件。在本报告所述期间，针对达尔富尔混合行动和人道主义人员的入室盗窃和抢劫记录有 47 起，其中 28 起发生在北达尔富尔、12 起在南达尔富尔、5 起在中达尔富尔、2 起在西达尔富尔。

24. 2 月 8 日，在北达尔富尔的 Saiyain，达尔富尔混合行动的一个军事后勤巡逻队被不明身份的攻击者解除武装，损失 3 辆车、37 件小武器、4 架轻机枪、数量不明的弹药和各种作战服。3 月 6 日至 11 日，维持和平行动部向达尔富尔派出调查队，确定事件发生的具体情况和提出建议，以减少对联合国人员的进一步敌对性攻击。

25. 为了减少工作人员受到的安全威胁，安管理小组采取了一系列新的防范措施，其中包括加强对车队的护送、静态武装警卫、审查车队的最低运作安保标准和驻地最低运作安保标准、加强办公室和住房的安全、实体安全和加强快速反应机制。此外加强了与政府安全部门的联合安全协作机制。

三. 特派团的成就和影响

26. 安全理事会在第 2148(2014)号决议中，核可了特派团战略审查确定的达尔富尔混合行动的三个主要优先事项：即根据《促进达尔富尔和平多哈文件》在苏丹政府和未签署文件的武装运动之间进行调解，同时考虑到该国当前的民主转变；保护平民、协助人道主义援助的运送和确保人道主义人员的安全保障；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。在本报告所述期间，特派团主要围绕这些优先事项开展活动。

A. 包容各方的和平进程

27. 为包容各方的和平进程而进行的努力包括联合首席调解人穆罕默德·伊本·查巴斯的努力、继续与各方进行的高级别接触，以开展直接谈判；以及达尔富尔混合行动在执行《多哈达尔富尔和平文件》方面发挥的推动作用。

高级别调解

28. 尽管政府与未签署文件的武装团体之间对前进的道路始终存在分歧观点，但联合首席调解人继续努力，推动各方就直接谈判达成协议。虽然政府一再表示已做好直接谈判的准备，但依然存在两大障碍。武装团体继续要求一个全面的全国性进程，以解决苏丹的各项挑战，拒绝将《多哈达尔富尔和平文件》作为谈判基础，并继续坚持以 2011 年 9 月与苏人解运动-北方一起组成的苏丹革命阵线的身份与政府进行谈判。

29. 联合首席调解人按照达尔富尔混合行动的任务规定和非洲联盟与联合国达尔富尔和平框架，分别与政府和武装运动接触，敦促未签署文件的武装运动在多哈文件的基础上没有任何先决条件地加入和平进程。在这些磋商中，武装运动承诺谈判解决冲突，维护苏丹的领土完整和统一。政府坚持反对任何并行的和平进程。

30. 1 月 27 日，奥马尔·巴希尔总统对国民议会发表讲话，宣布其政府计划开展包容各方的全国对话，以和平与安全、政治改革和民主化、经济改革和民族意识为重点。虽然国际社会和许多苏丹人欢迎这一宣告，包括承诺参加全国对话的一些反对政党，但 2013 年 1 月与苏丹革命阵线一起签署《新黎明宪章》的反对派松散同盟全国共识力量的一些成员改变了立场，其中一些人要求在全国对话之前建立过渡政府，并要求设立独立机构监督这一进程。政府宣布保障武装运动的参

与安全，包括结社、集会和新闻自由，但依然没有明确的模式。一些反对党对政府致力于一个真正进程的决心表示怀疑。

31. 在政府作此宣布后，联合首席调解人于 2 月 10 日和 11 日在坎帕拉会晤了三个武装运动的领导人，包括明尼·米纳维、吉布里尔·易卜拉欣和首次会晤的阿卜杜勒·瓦希德。会晤期间，联合首席调解人鼓励三位领导人参加全国对话。这些曾主张采取敌对态度的运动领导人欢迎将全国对话作为一个积极步骤的想法，但未承诺参加，宣布他们打算拿出自己的关于全国对话的建议。

32. 之后，在 3 月 8 日，联合首席调解人安排与其中两个武装运动的领导人明尼·米纳维和吉布里尔·易卜拉欣以及非洲联盟委员会主席恩科萨扎娜·德拉米尼·祖马在亚的斯亚贝巴会晤，非洲联盟和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔吉出席。他们鼓励武装运动与苏丹政府直接谈判，并充分参加全国对话。同日，非洲联盟高级别执行小组主席塔博·姆贝基和联合首席调解人共同会晤了武装团体，探讨协同这两个支持全国对话的调解努力的方式方法。

33. 除了推动达尔富尔的和平进程以外，乍得总统伊德里斯·代比还从 3 月 26 日至 29 日在 Um Jaras 发起第二个调解论坛。参加论坛的有扎格哈瓦领导人、苏丹副总统哈桑博·穆罕默德·阿卜杜勒·拉赫曼、联合首席调解人和里泽伊加特、Massalit、Ma'alia、萨拉马特和 Ta'isha 部落的传统领导人和部落领导人。3 月 29 日，巴希尔总统参加论坛。参加者在论坛结束时宣布充分支持达尔富尔的和平与和平共处。参加者赞扬乍得和卡塔尔赞助和支持《多哈达尔富尔和平文件》，在实现全面和平方面发挥作用，注意到卡塔尔为达尔富尔的发展项目和自愿返回村庄捐助的资金。

执行《多哈达尔富尔和平文件》

34. 苏丹政府、解放与正义运动(解放运动)和正义与平等运动-苏丹(正义运动-苏丹)在执行《多哈达尔富尔和平文件》方面取得的进展依然有限。2013 年 11 月 20 日签署最后安全安排协定之后，苏丹政府和解放运动在 2 月 25 日举行的联合委员会的一次会议上，同意将解放运动的 3 个营整编到苏丹武装部队和警察中去。解放运动宣布拥有的 15 000 名战斗员中的其余 12 570 人将被解除武装、复员和重返社会。另一个签署方，即正义运动-苏丹，已经在《多哈达尔富尔和平文件》停火委员会的支持下，开始准备核实其战斗员的工作，以便与政府缔结一个类似协定。

35. 定于 2014 年第二季度举行的达尔富尔内部对话和磋商的筹备工作在继续进行。2 月 18 日和 19 日，达尔富尔混合行动在法希尔主持了一个规划讲习班，界定对话的方式。出席讲习班的有 47 名民间社会领导人和来自达尔富尔 5 个州和喀土穆和平中心的代表。

36. 2月，特派团结束了在全达尔富尔进行的一项调查，其目的是评估当地对《多哈达尔富尔和平文件》的了解和看法。调查的初步结果表明，基层对该文件有很好的认识，并大力支持开展对话。参加者对普遍存在的不安全局势可能影响对话进程表示关切，并对紧急法与行动、结社、表达和集会自由之间的对立表示关切。

37. 目前，随着办公室的建设和人员招聘工作的完成，达尔富尔地区管理局已经全面设立。然而，不安全、缺乏财政资源和有限的技术能力继续妨碍达尔富尔地区管理局有效执行《多哈达尔富尔和平文件》的能力。

38. 鉴于《多哈达尔富尔和平文件》联合委员会在2月25日的会议上达成的协定，达尔富尔混合行动已开始与苏丹解除武装、复员和重返社会委员会以及达尔富尔安全安排执行委员会密切合作，建立解放运动战斗员解除武装、复员和重返社会的所有待处理案件，并支持核实正义运动-苏丹战斗员的工作。

B. 保护平民

提供人身保护

39. 在本报告所述期间，特派团通过巡逻和维和人员的战略调动，为境内流离失所者营地内和队部周围的流离失所者以及弱势民众提供直接和有效的人身保护。达尔富尔混合行动向前往萨拉夫乌姆拉、阿贝歇湾和科尔马达尔富尔混合行动队部或附近避难的近60 000名流离失所者提供人身保护。

40. 3月5日北雷扎伊加特部落和基米尔部落之间爆发暴力事件。期间，约有50 000人逃到达尔富尔混合行动位于萨拉夫乌姆拉的队部。特派团向该队部加派了60名建制警察以及两个维和连和一个医疗小组。达尔富尔混合行动护送了约27辆为受影响人口提供粮食和非粮食物品的人道主义车辆。队部的兵力得到增援后，提高了其进执行建立信任的巡逻和提供人群控制的能力。达尔富尔混合行动设立了一个急救所，向流离失所者提供水和急救，并将24名受伤严重者送到法希尔接受治疗。

41. 在南达尔富尔州阿贝歇湾，苏丹解放军-米纳维派和阿布·巴沙尔民兵发生冲突后，100名流离失所者于1月9日逃往达尔富尔混合行动队部。达尔富尔混合行动在该地区及其周围进行巡逻，以缓解紧张局势，防止报复性攻击。3月22日，约有4 000人逃离快速支援部队和身份不明的民兵的攻击，在达尔富尔混合行动的阿贝歇湾队部内寻求庇护。达尔富尔混合行动向他们提供了帮助。特派团为境内流离失所者提供了保护、住所和水，并联系人道主义界提供紧急支助。

42. 也是在3月22日，有4 000名流离失所者逃离3月21日遭到武装人员袭击的Kobe镇和周围村庄，在达尔富尔混合行动设在北达尔富尔州科尔马的队部寻求庇护。达尔富尔混合行动部署了更多维和人员加强流离失所者的安全，并协助

人道主义合作伙伴提供紧急援助。3月31日，达尔富尔混合行动从法希尔部署了一个连以增援队部，并护送粮食署从法希尔出发、为流离失所者提供粮食援助的两辆卡车。

保护性环境

43. 保护性环境仍较为困难，因为所记录的罪行和侵犯人权行为比上一个报告所述期略有增加，确保问责和法治几乎没有取得什么具体进展。

44. 在本报告所述期间，达尔富尔混合行动军事人员进行了 10 648 次巡逻，包括 5 441 次例行巡逻、2 052 次夜间巡逻、908 次行政巡逻、967 次人道主义护送、950 次短距巡逻和 330 次长距巡逻。达尔富尔混合行动警察共进行了 9 057 次巡逻，包括境内流离失所者营地内的 4 428 次，在城乡和集市进行的 3 107 次，以及 940 次中距巡逻、346 次拾柴路线和农场巡逻及 236 次长距巡逻。

45. 达尔富尔混合行动与联合国地雷行动处(地雷行动处)开展协作，继续降低达尔富尔各地危险爆炸物构成的威胁。在本报告所述期间，对 651 公里的道路进行了评估，勘查了 67 个村庄，销毁了 2 079 件未爆弹药和 13 878 件小武器弹药。销毁未爆弹药方便了行动自由，包括增强生计活动的通行。应苏丹武装部队的请求，地雷行动处为处理储存在西达尔富尔州杰奈纳的过期弹药提供支助。另外还为法希尔的政府警察提供支助，以修复其武器储存设施。

46. 登记的犯罪案件从上一报告所述期的 298 宗增加到本报告所述期的 331 宗，包括武装抢劫、强奸、绑架和劫车案件。达尔富尔混合行动警察增加了在境内流离失所者营地进行的建立信任巡逻，以及与特派团军事部分联合进行的安全评估巡逻和与特派团文职部门联合进行的巡逻。安全风险较高的队部仍然部署了建制警察部队。达尔富尔混合行动还继续为政府警察提供能力建设，特别是在社区治安方面，并设立了一个反盗车组，以应对劫车案件的增加。

47. 记录在案的侵犯人权行为和受害者的总数从上一报告所述期的 156 起事件、314 名受害者增加到了本报告所述期的 185 起事件、536 名受害者。达尔富尔混合行动记录了 121 名平民死亡，24 人受伤，20 人被绑架，10 人遭受冲突中性暴力的伤害，这是南达尔富尔 Hajer 和周围村庄在 2 月 27 日和 28 日被疑似快速支援部队人员袭击造成的。

48. 在所记录的 185 起侵犯人权案件中，任意逮捕和拘留占 7 起，涉及 9 名受害者；侵犯生命权案件占 57 起，涉及 203 名受害者(其中包括 7 名未成年人)；侵犯人身安全权的案件占 70 起，涉及 245 名受害者，其中包括 18 起绑架案件，涉及 48 受害者。经辨认，大多数行凶者属于政府安全部队或叛乱团体。一些人被受害者描述为“武装人员”和民兵团体。

49. 在达尔富尔，确保追究侵犯人权行为的责任仍然是一个难题。在达尔富尔混合行动记录的 185 起事件中，有 65 起事件是受害人向政府当局报告的。其中 27 起事件启动了调查，导致 10 人被捕，但只有两起进行了审判，其中一起定罪。

50. 达尔富尔冲突的一个主要特征仍然是广泛存在的性别暴力，包括强奸妇女和女童。为加强对妇女的保护，达尔富尔混合行动继续在“拾柴路线巡逻”时提供安保。这些巡逻使巡逻地区的性别暴力普遍减少。达尔富尔混合行动记录了 35 起性暴力和基于性别的暴力事件，涉及 53 名受害者(19 名未成年人)，比上一报告所述期记录的 35 起案件和 63 名受害者有所减少。这包括境内流离失所者营地内的攻击。在这方面，达尔富尔混合行动加强了夜间巡逻，并对境内流离失所者营地的社区警务队进行了培训。

51. 受害者向政府当局报告了 20 起性暴力和基于性别的暴力案件。受害者及其家属对政府进行适当调查的能力缺乏信心，一些地区没有政府警察，受害者担心受到报复，以及遭受性暴力所带来的社会污名继续导致性暴力和基于性别的暴力案件举报不足。

52. 通过达尔富尔混合行动的努力，西达尔富尔州政府批准新征聘 38 名政府女警察，以改善性暴力和基于性别的暴力案件的举报和起诉。2 月 16 日，达尔富尔混合行动和东达尔富尔州政府为 78 名政府人员和当地妇女协会成员举办了为期两天的关于预防和应对性暴力和基于性别的暴力的讲习班。2 月 18 日，达尔富尔混合行动为南达尔富尔州政府打击暴力侵害妇女行为联合委员会起草 2014-2015 年工作计划的工作提供了技术支助。

53. 达尔富尔混合行动通过各种技能培训方案，继续为加强监狱和司法系统提供支助。特派团还继续定期访问监狱，就改善条件提供建议，并指导州监狱长根据国际标准实施监狱管理和最佳做法。根据战略审查的结果，特派团正在采取步骤，审查其关于扩大司法救助的法治培训方案的成效。

人道主义准入、安全和安保

54. 达尔富尔混合行动加强了其与联合国国家工作队及苏丹政府的协调，为人道主义准入提供便利并确保人道主义组织在特定地区的安全和保障。在 3 月萨拉夫乌姆拉发生族群间冲突之后，达尔富尔混合行动在总部和区一级组建了一个由达尔富尔混合行动军事、警察和文职部门以及国家工作队组成的危机管理小组，应对这场危机。达尔富尔混合行动向粮食署人道主义援助车队提供军事护送，其中包括用于向受影响地区分配紧急人道主义供应品的 30 车。调集了从朱奈纳和法希尔运往萨拉夫乌姆拉的约 600 公吨粮食和非粮食物品紧急人道主义援助，配备了 100 名军事人员支援平民保护工作。

55. 达尔富尔混合行动为 199 辆卡车提供军事护送，运送由粮食署分发的总共 5 432 公吨粮食。这是粮食署与达尔富尔混合行动为确保及时向达尔富尔各地受益者提供适足粮食援助而开展的部分协作。得到护送的人道主义车队定期在主要道路上行驶，有助于改善这些路线对平民的安全。2 月，达尔富尔混合行动为人道主义行为体帮助达尔富尔混合行动拉巴多队部周围的平民提供协助。同月，尽管达尔

富尔混合行动与政府人道主义事务委员会和东达尔富尔州州长之间的协调加强了，但政府仍拒绝人道主义行为体进入受马阿利亚人和雷扎伊加特人之间冲突影响的地区阿迪拉和阿布卡林卡。

56. 达尔富尔混合行动和国家工作队的成功联合倡导使帮助受南达尔富尔持续不断的武装冲突影响民众的工作得到改善。为应对来自尼亚拉和 Sanie Deleiba 的卡尔马和萨拉姆难民营的流离失所报告，特派团迅速组织了一次跨区的特派任务并及时得到了政府的准入，从而作出了有效的保护评估和应对。然而，达尔富尔混合行动和国家工作队进入 Um Gunya 和 Hijaar 的行动仍然受到政府的限制。

C. 预防或减轻族群冲突

57. 在本报告所述期间，达尔富尔混合行动与政府机构、民间社会团体、部族领袖及土著行政管理机构一起，监测畜牧季移活动，拟订计划以防止移徙路线沿线发生作物被毁和牲畜偷窃事件，并防止地方冲突。特派团在北达尔富尔、南达尔富尔和中达尔富尔举行了 5 次会议，就如何减轻农民和牧民间的冲突与 19 个利益攸关方的代表交流意见。还分别于 1 月 9 日和 2 月 19 日就同样的关切问题与北达尔富尔农民联盟和动物资源总干事举行会议，以期加强传统的解决冲突机制。3 月 8 日，达尔富尔混合行动和 Tereij 行政股官员协助农民和游牧民建立了一个和平共处委员会，以预防种植和收获期间的冲突。

58. 基米尔民兵与北雷扎伊加特民兵在萨拉夫乌姆拉发生冲突后，达尔富尔混合行动为在萨拉夫乌姆拉开展的调解进程提供技术支持，促成北雷扎伊加特与基米尔部族之间在 3 月 12 日签署停止敌对行动协定。达尔富尔混合行动出席调解过程和签署仪式使人们对和解进程及其结果产生了信心。特派团积极参与了该协定的监督和执行工作。

59. 1 月和 2 月，达尔富尔混合行动还向达尔富尔发展和重建局提供技术和后勤支助，协助其在南达尔富尔、西达尔富尔、北达尔富尔和中达尔富尔组织 4 次社会和平会议，讨论达尔富尔冲突的根本原因和可能的解决办法。一项重要成果是在中达尔富尔和南达尔富尔建立了和解落实机制，以便执行萨拉马特和米塞里亚部族之间以及贝尼赫尔巴和基米尔部族之间的协议。达尔富尔混合行动作出的其他努力还促成了 3 月 16 日南达尔富尔基米尔与贝尼赫尔巴部落之间签署的另一项和解协议。

60. 在东达尔富尔，达尔富尔混合行动帮助缓和杜艾因阿布贾布拉地区雷扎伊加特人与马阿利亚人之间的冲突，方法是在 1 月 25 日与杜艾因地方专员、东达尔富尔州长以及政府安全机构官员进行接触和宣传，以求迅速作出缓解应对。于是，政府在两个部族之间的缓冲区增派了部队，以处理可能发生的冲突。达尔富尔混合行动还与杜艾因阿迪拉地方专员合作，争取马阿利亚部落酋长阻止其部落成员与雷扎伊加特人作战。

61. 3月10日,南达尔富尔 Rehad ElBardi 的萨拉马特部落和塔艾沙部落按照 2013 年 4 月签署的停止敌对行动协定开始了和解进程。这一进程是达尔富尔混合行动和地方当局联合努力的结果。达尔富尔混合行动为萨拉马特部落和塔艾沙部落代表前往尼亚拉参加和解提供后勤支助。在接到东达尔富尔 Al Fadou 和 Algegamia 的马阿利亚人和里扎伊加特人再次发生冲突的报告后,特派团迅速与地方当局一起实施缓解措施和调解努力,以防止冲突进一步升级。

62. 在达尔富尔混合行动于 3 月 27 日在东达尔富尔 Bekhela 举办的一次会议上,马阿利亚部落和雷扎伊加特部落的领导人同意成立一个青年团体。该团体将提高当地社区对和平与和解的认识。3 月 28 日,达尔富尔混合行动协助主持在南达尔富尔 Umjaruma 举行会议之后,阿巴拉部落与本尼侯赛因部落领导人同意成立一个委员会,调解两个部落对彼此的怨恨。

四. 战略审查的执行情况

63. 为确保有效监测 2014 年 2 月 25 日我在战略审查报告中所述的战略优先事项 (S/2014/138),对该报告附件一所载的基准和指标进行了调整。此外,特派团、秘书处和国家工作队已制订一项工作计划,以克服特派团在执行其任务过程中面临的三项挑战。目前每两周对该计划进行一次监测。

64. 根据审查建议,对战略重新排定了优先事项。据此,达尔富尔混合行动警察部分的活动重点将调整为以下领域:(a) 支持对平民的人身保护,(b) 为人道主义援助提供便利,(c) 通过协调警察能力建设及面向社区的警务举措,创造保护性环境。在这方面,达尔富尔混合行动和维持和平行动部对警察部分进行了彻底的任务分析,进而对其指挥和控制进行了重组,从目前兵力中削减了 723 名单派警官、4 个建制警察部队及 4 个专业警务员额。

65. 在根据实地需求进行精简的同时,将不会部署不符合要求的人员。特派团和维持和平行动部将与警察派遣国密切合作,确保人员具备执行授权任务所需的技能和专门知识。在建制警察部队方面,所有建制警察部队必须拥有适当的自我维持和特遣队所属装备,使其能够更灵活和迅速地进行动员,应对任务区内的公共秩序挑战。此外,建制警察部队的使用将严格限于内部和非武装的秩序维持,而非用于后勤车队及针对武装威胁的威慑巡逻。

66. 军事部分将增建两个区,使其行动与州结构相衔接。在对人员部署及其任务分配进行审查后,特派团还将削减 200 名军事观察员、参谋和联络干事。此外还将遣返 1 个重型运输连。军事和警察部分目前都在制定计划,以尽快落实上述削减,同时考虑到所需的技能组合。

67. 文职部分根据我的特别报告所述的战略优先事项,调整了工作计划和轻重缓急,同时按照安全理事会第 2148(2014)号决议的要求,不再将某些授权任务列为

优先事项。将继续与国家工作队协同研究上述精简可能对联合国的机构，基金和方案产生的影响。精简的第一阶段侧重于艾滋病毒/艾滋病、性别平等、复员方案、儿童保护和法治部门。2013年11月完成文职工作人员配置审查后，已在上述部门削减了19个员额(共有169个员额)，今后还将削减65个员额，从而将上述领域的员额总体削减46%。第二阶段将涉及所有其他文职实务部门，其结果将在我的下一份报告中汇报。

68. 依照秘书处的既定政策和指导，特派团已调整其所需机队和使用方式。在过去几个月中，特派团已削减2架固定翼和4架旋转翼飞机，且没有对特派团的业务成效产生消极影响。特派团还在审查四轮驱动车辆的使用情况，以期最大限度地将其用于实地优先领域并减少新的采购需求。

五. 意见和结论

69. 继我在2月25日向安理会提交关于达尔富尔混合行动的特别报告(S/2014/138)后，本报告详细审查特派团在完成任务方面的进展、执行任务中面临的挑战以及旨在提高特派团成效的各项建议。

70. 所有观察员都能清楚地看到，达尔富尔混合行动在执行任务时面临的困难。尽管如此，我坚定地认为，非洲联盟、联合国、部队和警察派遣国、达尔富尔混合行动的领导人员和工作人员、联合国国家工作队及其他合作伙伴只要围绕具体的战略和业务目标开展合作，就能在实现达尔富尔和平及保护面临风险的人员方面取得更大的成效。苏丹政府的充分协作对实现上述目标的任何进展至关重要。

71. 关于特派团的订正战略政治优先事项，我欢迎联合首席调解人的建议，即与非洲联盟协作，在全国对话框架内制定政治谈判共同框架。我坚信，苏丹的经济和政治发展需要开展全国对话；同时，《多哈达尔富尔和平文件》仍是解决达尔富尔区域冲突的具体根源所必需的。在这方面，我赞扬联合首席调解人正为促使冲突各方进行直接谈判作出的努力，以及为鼓励武装运动参加和平进程而与关键的区域行为体进行的接触。

72. 我欢迎苏丹政府邀请各政党、民间社会和武装团体参加全国对话。这为实现当前冲突的和平政治解决提供了一次机遇。所有各方必须诚意接受这一倡议。我敦促苏丹政府确保对话包容性和公信力，并敦促各武装团体利用这次机遇，摒弃冲突，走上通向和平与民主治理的政治道路。

73. 虽然政治进程展示了取得进展的某些迹象，但达尔富尔的安全形势和保护性环境每况愈下。达尔富尔的袭击和族群间冲突已导致成千上万的平民流离失所，生计遭到破坏。令人非常不安是民兵越来越多地涉入这些冲突。关于性暴力和性别暴力、焚烧村庄、毁坏水源和其他基础设施的报告甚至更加令人担忧。

74. 我赞扬苏丹政府为调解和解决族群间冲突作出的努力，并欢迎代比总统为支持达尔富尔和平倡议进行的干预。我要求苏丹政府停止在平叛活动中利用民兵分子，并停止这些人员侵害平民的行为。我还要求未签署文件的运动放下武器，全面投入和平进程。

75. 令人遗憾的是，为签署《多哈达尔富尔和平文件》付出的多年努力并未使签署文件的运动及更广泛的国际社会以同样的参与程度投入文件的执行工作。达尔富尔冲突的根源，包括土地改革和回返、社会和经济发展、司法和法治等问题可通过执行《多哈达尔富尔和平文件》的各项规定加以解决。我呼吁签署各方及国际合作伙伴加倍努力执行《多哈达尔富尔和平文件》，同时利用国家一级的一切机会解决政治包容性等更广泛的问题。

76. 达尔富尔混合行动的任务执行离不开苏丹政府的充分合作。苏丹政府已经在发放签证和部署特遣队所属装备方面采取了积极措施。但没有行动自由，就无法有效使用部署在达尔富尔的人员和装备，以便与政府及其他行为体一起，帮助需要的人。我呼吁苏丹政府确保达尔富尔混合行动以及在达尔富尔的人道主义和恢复行为体能够全面进入那些冲突地区。

77. 达尔富尔混合行动在遭遇多种挑战的情况下，仍在执行其任务方面取得进展。达尔富尔混合行动已根据 2014 年 2 月 25 日我在关于达尔富尔混合行动审查的特别报告中所述的各项建议，采取了措施。我感谢联合国国家工作队及人道主义行为体迅速作出反应，满足遭受最近针对平民的暴力和袭击事件影响的达尔富尔地区的人道主义需求。人道主义行为体与达尔富尔混合行动在这些充满挑战的情况下开展密切协调很有必要，并有助于缓解达尔富尔人民的苦难。

78. 在今后几个月中，达尔富尔混合行动、联合国秘书处、非洲联盟委员会及部队和警察派遣国将被寄予很高的期望，需要协同苏丹政府，执行战略审查及精简特派团。我相信，有关各方一定会积极参与提高达尔富尔混合行动能力的工作，以使其更有效地执行任务。

79. 最后，我谨感谢联合特别代表穆罕默德·伊本·查巴斯、达尔富尔混合行动的军警人员和文职人员及联合国机构、基金和方案在极其困难的情况下持续不懈的辛勤工作。我对他们为达尔富尔和平事业作出的牺牲深表感谢。

附件 1

拟议基准

基准 1：苏丹政府与未签署文件的武装运动在《多哈达尔富尔和平文件》基础上开展调解，从而建立包容各方的和平进程

取得进展的要求将包括苏丹政府与未签署文件的运动承诺通过谈判达成一项全面的政治解决冲突方案，并坚持充分和及时地执行方案；达尔富尔内部的可信对话和协商，力求在和平进程中反映包括妇女在内的平民对达尔富尔问题的意见。

指标

高级别调解

- 苏丹政府和未签署文件的运动参加由非洲联盟-联合国联合首席调解人协调的直接谈判，讨论在《多哈达尔富尔和平文件》框架内达成一项包容各方的全面解决达尔富尔冲突的方案。
- 各签署方在国际合作伙伴的支助下执行《多哈达尔富尔和平文件》的各项规定，这对消除达尔富尔冲突的根源仍然必不可少。
- 苏丹政府和未签署文件的运动缔结并遵守一项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框架的规定，在非洲联盟苏丹问题高级别执行小组支助的国家宪法程序中体现达尔富尔和平进程的成果。

达尔富尔内部对话与协商

- 在包容各方和透明的环境下进行达尔富尔内部对话与协商，并在非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的监测下，确保达尔富尔人的比例代表制并尊重与会者的人权。
- 以促进和巩固达尔富尔和平与稳定的方式，广泛传播和执行达尔富尔内部对话与协商的成果。
- 建立一个正常运作的达尔富尔地区管理局，与苏丹政府共同监督《多哈达尔富尔和平文件》的执行情况。

基准 2: 平民保护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保障

取得进展的要求包括政府部队、未签署文件的运动及其他武装团体等冲突各方明确承诺停止敌对行动，尊重和执行停火和安全安排；冲突各方明确承诺采取保护平民措施(或促进/尊重人权)；冲突各方明确承诺允许人道主义援助畅通无阻；地方行为体愿意促进境内流离失所者和难民安全、自愿和可持续回返、重返社会或重新安置；改进部队派遣国/警察派遣国的绩效及装备；国际捐助界支助人道主义活动，并酌情支助早期恢复和重建工作；达尔富尔混合行动与人道主义行为体之间就促进人道主义援助发放及人道主义工作人员的安全和保障进行更好的协调；苏丹政府承诺在国家 and 地方各级改善其安全、司法和刑罚机构促进与保护人权的能力。

指标

保护面临迫在眉睫的人身暴力威胁的平民

- 达尔富尔混合行动保护面临迫在眉睫的人身暴力威胁的平民。
- 面临人身攻击风险的平民，特别是妇女和儿童，在达尔富尔混合行动的保护下开展安全和有保障的生计活动。
- 平民从达尔富尔混合行动那里获得紧急医疗援助，包括在极端情况下(例如人道主义行为体无法提供援助时)后送到医疗设施。

保护性环境

- 境内流离失所者营地和临时安置场所内的平民享有安全和稳定(其表现是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场所以外地区，特别包括毗邻营地地区的平民享有安全和稳定(其表现是没有严重犯罪或暴力冲突)。
- 针对平民的暴力罪行数量减少。
- 达尔富尔混合行动记录的侵犯人权行为，包括性暴力和性别暴力事件减少。
- 冲突各方招募的儿童兵减少。
- 保护公民权利和政治权利的环境得到改善，包括为此建立专业、民主警务和执法的可持续性基础。
- 达尔富尔混合行动所监测的各项审判公平并符合国际法律标准和惯例。
- 依照《多哈达尔富尔和平文件》的规定，使战斗人员解除武装、复员和重返社会，从而降低武器和武装行为体的泛滥程度。

- 通过安全处置未爆弹药及提高风险认识培训等方法，消除未爆弹药对平民构成的威胁。

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保障

- 请求达尔富尔混合行动提供保护和其他支持的人道主义行为体能够安全、及时和不受阻碍地开展行动(例如援助的运送和分发及需求评估等)。
- 人道主义行为体及其财产安全并有保障，尤其是在达尔富尔混合行动提供保护的情况下。
- 冲突各方遵守其承诺和国际义务，打击一切侵害妇女、男子和儿童的性暴力行为，并停止招募和使用儿童兵。

基准 3：通过调解来预防或减轻族群冲突，并与联合国国家工作队共同采取措施消除其根源

取得进展的要求将包括：当局和传统社区领袖愿意在和平解决族群间冲突方面发挥建设性作用；向达尔富尔混合行动提供通行自由以便利调解努力；加强传统的解决冲突机制并给予该机制更多的尊重；在和解协议中列入消除族群间冲突根源的各项措施；当局和其他冲突各方愿意履行在防止或解决族群间冲突方面的责任；为联合国国家工作队提供通行自由，以利于采取措施解决与自然资源、恢复和重建有关的根源问题。

指标

- 牧民与农业社区之间就和平共存和共享自然资源开展对话，特别是在迁徙季节之前和期间。
- 在达尔富尔混合行动的协助下，当局和传统族群调解人采取干预措施，以防止或解决族群间的暴力冲突。
- 冲突各方就族群间暴力冲突的地方解决方案展开对话。
- 冲突各方签订并遵守解决族群间暴力冲突的地方协议。
- 族群间冲突事件数目及其所导致的新流离失所人数减少。
- 按照国际人权标准和最佳做法，建立并运行过渡时期司法机制，包括国家人权委员会、达尔富尔特别法庭和真相与和解委员会。
- 通过采取旨在增强受害人获得真相、司法和补救权利的各项措施，改善司法救助。