



安全理事会

Distr.: General
28 October 2016
Chinese
Original: English

2016 年 10 月 28 日秘书长给安全理事会主席的信

根据 2016 年 6 月 29 日安全理事会第 2296(2016)号决议第 33 段的要求，谨提出我对苏丹各方在非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动支持下应采取的实际步骤建议，以便在实现安全理事会第 2148(2014)、2228(2015)和 2296(2016)号决议核准的基准方面取得切实进展(见附件)。

我的建议考虑到了 2016 年 10 月 17 日至 20 日联合工作组的讨论情况以及 2016 年 10 月 20 日三方机制第 22 次会议情况，我在附后的建议中简要介绍了每项基准执行现状、下一步行动和进一步实施的时间表。

谨提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。如果安理会成员希望听取这些建议简介，我依然可以介绍。

潘基文(签名)



附件

秘书长根据安全理事会第 2296 (2016) 号决议第 33 段提交的关于对非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的建议

导言

1. 2014 年 4 月 15 日, 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的各项基准被调整(见 S/2014/279), 安全理事会第 2148(2014)、2228(2015)和第 2296(2016)号决议以及非洲联盟和平与安全理事会 2015 年 6 月 22 日(DXVI 号公报)和 2016 年 6 月 13 日(DCV 号公报)认可了这些调整, 安理会请秘书处提出建议, 说明为在实现这些基准方面取得切实进展, 苏丹各方在达尔富尔混合行动支持下应采取哪些实际步骤。基于以上, 秘书处和非洲联盟委员会在联合工作组框架内与该政府进行了进一步讨论。联合工作组是依照第 2173(2014)号决议第 7 段设立的, 安理会在该决议中请秘书长提交对撤离战略的建议。

2. 联合工作组 2016 年 10 月 17 日至 20 日在喀土穆举行会议, 评估达尔富尔混合行动这些三项基准的执行情况, 其中尤其关注联合工作组 2016 年 5 月 23 日报告中所提建议的执行情况。战略层面的三方机制由苏丹政府、非洲联盟和联合国组成, 负责监督联合工作组, 该机制于 10 月 20 日在喀土穆举行会议, 获悉联合工作组已在一系列问题上达成共识, 同时了解了联合工作组就撤离战略的模式、时机和范围的讨论情况。之后, 三方机制一致认为, 联合工作组应在两个星期内再次开会, 以便进行进一步磋商, 完成成果文件草案工作。

3. 2016 年 9 月 27 日, 我向安全理事会提交最近一份关于达尔富尔混合行动的报告(S/2016/812), 其中详述了冲突的最新情况, 并对冲突进行了分析, 同时介绍了直至 2016 年 9 月 15 日的达尔富尔政治局势。下文简要概述了 7 月 1 日以来在实现各项基准方面取得的主要成就, 同时提出了对于达尔富尔混合行动撤离至关重要且应在今后六个月内立即采取的实际步骤建议。

基准 1. 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

执行状况

4. 在达尔富尔西部和东部, 目前没有与武装团体进行军事交火。但是, 虽然 2015 年 4 月以来苏丹武装部队和正义与平等运动(正义运动)或苏丹解放军/明尼·米纳维派(苏丹解放军/米纳维派)之间没有发生军事冲突, 但却在杰贝勒马拉赫西部地区与苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派(苏丹解放军/瓦希德派)继续发生武装冲突, 该区域跨越了达尔富尔北部、中部和南部, 给该地区的平民造成了严重的人道主义后果。

5. 在达尔富尔混合行动支持下，经过长期的调解和谈判进程，2016 年 8 月 8 日，正义与平等运动和苏丹解放军/米纳维派在非洲联盟高级别执行小组的促成下签署了路线图协定。然而，到目前为止，双方还未签署停止敌对行动协议，但仍在为实现这一目标继续努力。正如我在前一份报告中所指出的，由于双方在披露叛军所在地、《多哈达尔富尔和平文件》作为政治谈判基础的作用、为人道主义行动建立新的联合监督机构的必要性、释放战俘等问题上意见不合，8 月 14 日，停止敌对行动会谈暂停。苏丹政府和苏丹人民解放运动-北方同期举行的谈判陷入僵局，给达尔富尔进程带来不利影响。苏丹解放军/瓦希德派依然拒绝参与任何与政府进行的直接谈判。

6. 9 月，苏丹政府宣布“完成了”国际支持的《达尔富尔和平多哈文件》，同时解散了与之相关的达尔富尔地区管理局，但达尔富尔土地委员会、自愿回归和重新安置委员会、真相、正义与和解委员会、达尔富尔安全安排执行委员会和达尔富尔重建与发展基金除外，这些委员会将在总统领导下继续运作。达尔富尔内部对话和协商进程仍在进行中。

7. 10 月 10 日的全国对话会议通过了一项国家文件，结束了为期一年的进程，该文件既是改革战略，也是新宪法的基础，但达尔富尔各运动迄今都还未签署该文件。这份国家文件指出，今后仍然欢迎这些团体加入。

建议

8. 秘书长的建议如下：

(a) 虽然认识到苏丹政府为履行《多哈达尔富尔和平文件》规定的各项义务做出了种种努力，但当务之急必须是鼓励政府继续努力达成包容各方的政治解决方案，同时敦促苏丹解放军/瓦希德派签署路线图以及未签署国家文件的运动签署该文件；

(b) 所有苏丹达尔富尔冲突各方应立即签署停止敌对行动协议；

(c) 达尔富尔混合行动和联合国国家工作队将支持达尔富尔地区管理局各余留委员会的工作。此外，他们还必须加速将各项责任从达尔富尔混合行动实际移交给具有相对优势的联合国各机构，以便在 2017 年 6 月前完成这项任务。大量的资金、人员和后勤问题阻碍责任移交的速度和效力。达尔富尔混合行动和秘书处将与捐助方和联合国各机构密切合作解决这些问题，加快过渡。

基准 2：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

执行状况

9. 在激烈武装冲突已经停止或减少区域，直接受武装冲突影响的平民和社区减少。但平民仍面临各种严重风险，其中包括武器、犯罪、部族间争端以及武装民

兵活动触目可及。尽管政府通过改善警务工作、加强社区警务、执法、司法服务以及通过达尔富尔犯罪问题特别检察官的工作，已在这方面做出重大努力，但维持治安和执法方面的困难仍是消除保护风险方面面临的一项重大挑战。苏丹政府宣布制定一项分阶段计划，解决达尔富尔小武器扩散问题，并且为了减少小武器的存在，在三个州，即西、中和北达尔富尔州采取了一些行动。

10. 据估计，该地区的武装冲突从一开始到现在已造成 260 万平民流离失所，包括分布在 60 个难民营的约 160 万人，同时还有约 300 000 名达尔富尔人在乍得登记为难民。新的平民流离失所者在地理上仅限于杰贝勒马拉赫地区，那里的武装冲突 2016 年初以来已造成大量人员流离失所，其次是受族群间冲突区域。几个地点的境内流离失所者成了武装分子袭击的目标。尽管如此，但一些地区的情况改善，使得约 59 000 人返回了家园。

11. 侵犯人权事件仍然时有报道，其中包括涉及妇女和儿童的侵权行为。报告的侵权行为包括侵犯生命权、人身安全权、性暴力和性别暴力、与冲突有关的性暴力、任意逮捕，非法拘留和绑架。人权问题正越来越多地报告给地方当局，这表明人们的权利意识增强，而且对州政府机构的信心增加。

12. 不安全状况和官僚障碍导致人道主义运作环境仍然充满挑战，程序耗时长对达尔富尔混合行动和联合国国家工作队获得许可前往平民面临风险地区的能力造成了不利影响。武装犯罪分子继续袭击达尔富尔混合行动和人道主义工作人员和财产。杰贝勒马拉赫地区出现了一些重大例外情况，达尔富尔混合行动和人道主义行为方的进出依然遭拒，但在许多其他部署区域，达尔富尔混合行动巡逻队能够进行巡逻，使特派团能够向许多工作人员、平民和人道主义车队提供人身保护。

13. 政府改进了向国际工作人员发放签证工作，同时加快了达尔富尔混合行动和特遣队所属装备的结关手续。10 月 18 日，财政部授权清除苏丹港达尔富尔混合行动和特遣队所属装备的全部积压未交货物。与此同时，给达尔富尔混合行动人权、新闻和政治事务部门的国际工作人员发放签证仍存在问题。

建议

14. 秘书长的建议如下：

(a) 联合国将在 2016 年年底之前开展流离失所者摸底工作，确定潜在的自愿回返、回返区域和重新定居情况，政府应为这项工作提供便利。摸底工作应与政府、境内流离失所者代表以及本地原有行政当局协调开展，并通过这项工作制订回返/重新定居的相关战略，包括各项程序和标准；

(b) 地方当局必须确保裁军努力适用于所有平民，不论其属于哪个党派。应采取具体措施控制或解散民兵；

(c) 必须确保达尔富尔混合行动和人道主义合作伙伴能不受阻碍地进入受冲突影响的社区，执行监测和核查任务并提供人道主义援助。根据迄今取得的有益经验，每月一次的三方技术会议应继续举行。

基准 3. 通过调解来预防或缓解族群冲突，并协同国家工作队采取措施消除冲突根源

执行状况

15. 在本地原有行政当局的更有效参与下，加上各州政府采取的安全措施影响，使得和平协议数增加，因此，与前几年相比，在与反叛运动的敌对行动呈下降趋势的同时，族群间的安全事件也在减少。达尔富尔所有的州都设立了委员会，预防、缓解和解决农民和游牧民之间的冲突。这些州还发起了宣传运动，禁止平民携带枪支，而且许多地区在热点区域划出了缓冲区。

16. 为支持地方当局，达尔富尔混合行动正在实施一个新的全特派团战略，解决族群间暴力，在此方面，特派团在部门一级设立了内部和外部协调机制，西达尔富尔除外，目前正在与西达尔富尔新任命的州长进行协调。正在与联合国国家工作队合作制定具体的行动计划，确定预防、缓解和解决与冲突有关活动的短期、中期和长期优先领域。

17. 若干因素正在影响无法长期解决族群间暴力问题，这些因素主要包括达尔富尔缺乏全面的和平协议、继续强调军事行动、武装民兵广泛存在以及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法律。

建议

18. 秘书长的建议如下：

(a) 政府应在达尔富尔混合行动和联合国国家工作队的支持下，全面执行《多哈达尔富尔和平文件》中关于土地管理、赔偿境内流离失所者和过渡时期司法的条款。应具体关注提供技术咨询意见，特别是向达尔富尔土地委员会和自愿回归和重新安置委员会提供技术咨询意见。应在今后三个月里为此制定具体行动计划；

(b) 设立了预防、缓解和解决农民和游牧民之间冲突委员会之后，今后几个月的工作应侧重受季节性迁徙影响最大区域。在此方面，达尔富尔混合行动将与地方当局和本地原有行政当局密切合作；

(c) 应特别关注提高农村法院法官技能方案，他们也是地方领导人，以便在调解和解决冲突方面制订可接受的法律标准。

下一步行动

19. 过去三年里，苏丹政府打击反叛运动的军事行动捷报频传，致使达尔富尔的武装冲突局势发生了重大改变，导致政府部队和叛乱分子之间的战斗减少，只有杰贝勒马拉赫除外，该地的战斗仍在继续。政府未制止族群间紧张关系和减少犯罪也采取了各项措施，特别是在达尔富尔的城市中心。尽管冲突出现了这一变化，而且达尔富尔许多地区相对平静，但最初至关重要的宿怨仍未解决。需要找到长期解决办法，使 260 万流离失所者能自愿回返，同时减少族群间暴力。

20. 达尔富尔混合行动目前的组合侧重保护不同地点武装冲突中的平民。为适应达尔富尔不断变化的局势，2007 年非洲联盟-联合国联合报告(见 S/2007/307/Rev.1)中规定的达尔富尔混合行动的任务几经调整。鉴于实地的这些变化以及达尔富尔人的当前需要，必须重组达尔富尔混合行动，使其能够做出适当应对并将其行动逐步移交给苏丹政府和联合国国家工作队，为最终的撤离做准备。

21. 为此，应进行非洲联盟-联合国联合战略审查，就该行动的优先事项、组合向安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会提出详细建议，如有必要，提出进一步修订基准建议，以反映达尔富尔的现实。应在 2016 年 12 月进行这一战略审查，并在 2017 年 1 月底之前提交给两个理事会。按照惯例，进行这一战略审查时将与政府密切协商。
