



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战略审查的特别报告

一. 引言

1. 根据安全理事会第 2296(2016)号决议的要求, 秘书长在 2016 年 10 月 28 日给安全理事会主席的信(S/2016/915)中建议, 应与苏丹政府密切协商, 对非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)进行一次非洲联盟-联合国联合战略审查, 就混合行动的优先事项、组合向联合国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情况。信中建议在 2016 年 12 月进行审查, 并在 2017 年 1 月将建议提交给上述两个理事会。对达尔富尔混合行动的上一次审查是在 2013 年 12 月进行的(见 S/2014/138)。

2. 2017 年 3 月 5 日至 17 日, 非洲联盟-联合国联合战略审查小组访问了喀土穆和达尔富尔。审查小组由非洲联盟驻苏丹联络处和维持和平行动部共同领导, 成员包括非洲联盟委员会、维持和平行动部、政治事务部、外勤支助部、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)以及联合国开发计划署(开发署)和人道主义事务协调厅的代表, 分别代表联合国各发展和人道主义机构、基金和方案。战略审查小组与苏丹政府官员和联合国国家工作队进行了协商, 访问了达尔富尔所有五个州和一些队部, 并会见了州级和地方当局以及境内流离失所者群落、本地原有行政当局和民间社会团体代表。

3. 本报告提供了冲突分析, 描述了达尔富尔的当前冲突动态和驱动因素以及政治和人道主义局势。报告审查了达尔富尔混合行动的战略优先事项, 并根据冲突分析提出了对优先事项的调整。报告最后提出了重组达尔富尔混合行动的建议, 目的是使混合行动适应当地不断变化的现实以及达尔富尔民众的需要。

二. 冲突分析

4. 在过去三年里, 由于苏丹政府打击反叛运动取得军事成功, 导致部署达尔富尔混合行动的武装冲突有所改变。与此同时, 随着 2015 年 10 月发起全国对话, 用于解决冲突的政治框架协议协定《多哈达尔富尔和平文件》已载入《宪法》。然而,



关键条款尚未得到落实，一些与冲突后果以及形成反叛的重大不满有关的未决问题仍待解决。

A. 冲突动态

苏丹政府与武装团体之间的战斗以及对安全的影响

5. 苏丹政府与反叛部队之间的敌对行动在分三个阶段进行的“夏季决战行动”(2014年1月至2016年6月)后大幅减少，该行动有效地将武装团体力量驱至杰贝勒迈拉西部地区。据达尔富尔混合行动称，苏丹解放军/明尼·米纳维派(苏解/米纳维派)以及正义与平等运动(正义运动)遭到严重削弱，分别自2014年4月和2015年4月以来没有与苏丹武装部队进行军事接触。据报，它们目前没有在达尔富尔或苏丹境内开展任何活动。

6. 虽然苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派(苏解/瓦希德派)继续在达尔富尔活动，但达尔富尔混合行动认为其军事效能和行动地区遭到严重削弱。自2016年9月以来，政府部队与苏解/瓦希德派没有发生军事对峙，在往年每年都会发生的旱季战斗(12月底至4月)在2017年没有出现。国家武装部队现在保持了对大部分地区的控制，并向戈洛、科朗、索伦和戈尔多部署了部队，据报双方仍在争夺苏解/瓦希德派控制的下列地区：Kiling、Boullay、Kibli、Bar Arie、Kalokiting、Kwila 和 Galol。此外，据报苏解/瓦希德派已分裂为由若干派别组成的缺乏凝聚力的部队，特别是在一个分裂团体于2016年11月4日同政府签署《科朗协定》之后，而加剧分裂的事件包括副指挥官 Alsadig Adam Abdulkarim 于2017年1月21日叛逃以及指挥官 Abdel-Latif Abdel-Hamid 领导的第三个派别最近于2017年4月14日叛逃。

7. 然而，与此同时，在苏丹周边广泛区域发生的冲突正为一些达尔富尔武装团体提供获得培训以及军事设备和资金的机会。据苏丹问题专家小组报告(S/2017/22)，利比亚境内的苏解/米纳维派自2015年中期以来在石油新月地带与利比亚国民军一起作战，并参与经营非法检查站、绑架勒索和贩运人口等犯罪活动。为了防止达尔富尔武装团体从利比亚渗入，苏丹政府在区域北部边界部署了快速支援部队。根据2011年签署的一项军事议定书，2013年11月成立了利比亚-苏丹联合边防部队，负责保护两国联合边界，防止武装分子、恐怖主义团体和非法移民渗入，保护商业车队安全。但国际承认的利比亚政府在2015年停止了该部队的运作，据报是因为有其他的优先事项。

8. 报告还指出，正义运动在利比亚和南苏丹境内活动。与苏解/米纳维派一样，该团体据报与利比亚国民军一起作战，最初是在 Qufrah 地区。在南苏丹，据报正义运动自2012年以来就持续活动，并与苏丹解放军(苏人解)一起一直在该国各个地区作战。最近，该团体被发现在拉贾和瓦乌与苏人解一起对抗法提特民兵和苏人解反对派，并一直持续到2016年6月至7月。按照《2012年安全安排协定》的规定，联合边界核查和监测团负责监测苏丹-南苏丹安全非军事边界区，并由联合国阿卜耶伊临时安全部队提供支持。

9. 2010 年成立了乍得苏丹联合边境监察部队，目标是防止双方反叛团体的跨界攻击，该部队继续为西部边界地区的稳定作出了显著贡献。目前正在讨论涵盖达尔富尔-乍得-中非共和国三角区的类似安排。虽然中非共和国表示打算加入乍得-苏丹部队，但由于中非共和国的能力有限且该国政局持续动荡，迄今尚未实现这一计划。2016 年 9 月，中非共和国、乍得和苏丹三国总统在喀土穆举行会议，讨论部署联合边境监察部队。

民兵团体和武器扩散

10. 虽然苏丹政府关于改善达尔富尔各州首府安全形势的军事行动和努力在安全领域产生了明显的影响，但达尔富尔的整体安全局势仍不稳定。主要原因包括民兵团体的活动、民众普遍持有武器及盗匪和犯罪行为，以及缺乏有效的警力和法治。

11. 武装民兵是达尔富尔当前安全局势中最复杂的问题之一。武装民兵多按部落组成，在达尔富尔历史上一直存在，是在族群面临对稀缺自然资源的激烈争夺以及偷牛等犯罪行为时保护族群的组织。然而，它们引起关注的原因是参与了达尔富尔的最近冲突，作为“金戈威德民兵”支持苏丹政府部队镇压 2003 年开始的叛乱。

12. 随着冲突的演变，一些民兵被纳入了苏丹政府部队的不同辅助部队，例如边防卫队、人民保卫部队(民防军)、中央后备警察部队和快速支援部队。上述辅助部队此后成为了政府与武装运动间冲突以及族群间冲突的主要行为体，极大影响了达尔富尔的冲突动态。上述一些部队配备了充足的小武器和重型武器，不仅打击反叛运动，而且有时相互作战或与政府部队作战，进一步加剧了达尔富尔不安全状况以及对平民的威胁。

13. 《多哈达尔富尔和平文件》规定，“作为执行全面军备控制措施的先决条件，所有武装民兵团体应解除武装和解散”(第 67 条，第 399 段)，而且苏丹政府“应负责解除(民兵团体)武装”(同上)。然而，实际上采取了替代办法：首先，在国家一级，在 2017 年 1 月 16 日通过议会法案以后，约 3 万名快速支援部队成员被纳入苏丹武装部队；在族群一级，审查小组获悉，达尔富尔各州政府正在探索地区部落之间地方协定的模式，例如南达尔富尔的夏塔亚-凯拉克协定，其中据政府消息来源称，约 600 个农场被返还给前业主；或者 Amnounou 模式，其中州政府正在民兵团体与境内流离失所者之间就后者返回家园进行调解。

14. 普遍认为民众持有大量武器正在严重助长大规模暴力行为，包括族群间暴力行为和犯罪行为，并在破坏法治的建立。《多哈达尔富尔和平文件》仅提出“自愿的民间武器管制方案”(第 71 条，第 416 段)，以及解除前战斗人员武装(同上，第 432 段)。2016 年 4 月 2 日根据总统令成立了达尔富尔解除武装高级委员会，政府目前正在设计一个分阶段的民间武器管制计划，其中包括(a) 提高认识，(b) 武器登记和标识，(c) 自愿交出武器和(d) 强制性裁军。虽然 2016 年开展了一个武器登记和标识试点项目，但初步结果仍待评估。为了使这一方案取得成功，苏丹政府应该牵头，而且方案应包括：(a) 在达尔富尔五个州和邻近的科尔多凡州和

青尼罗河州同时收缴武器；(b) 采取区域性办法，纳入中非共和国、乍得、利比亚和南苏丹等邻国；(c) 为族群提供经济补偿。《多哈文件》(同上，第 416 和 417 段)请开发署和达尔富尔混合行动支持制定实施自愿民间武器管制方案的战略和计划。

15. 在达尔富尔各地，前战场仍受到战争遗留爆炸物的污染。在杰贝勒迈拉，初步评估表明，需要对大量战争遗留爆炸物采取大规模地雷行动干预措施。国家地雷行动中心仅能进行协调，依然缺乏开展全面地雷行动活动的的能力。此外，国际社会目前没有支持在达尔富尔清除战争遗留爆炸物的能力或资源。

族群间冲突

16. 族群间冲突仍是达尔富尔暴力事件的主要来源之一。这类冲突与各种冲突根源密切相关，而且由于以下因素而加剧：武装民兵、平民持有武器的扩散以及法治机构的能力和成效不足。虽然历史上发生过达尔富尔各个族裔群体之间的冲突，但叛乱期间暴力事件高涨导致大量平民伤亡和民众流离失所。土地、水和其他资源的管理不善以及政府被认为偏袒某些群体是造成上述冲突的核心因素，2013 年，冲突夺去了多达 1 976 人的生命。由于各州政府、国家武装部队和警方自 2015 年年中开始采取协同干预措施，伤亡人数已经减少，在达尔富尔混合行动支持下开展的调停工作倍增，促使族群间冲突骤减。然而，以下冲突继续升温：东达尔富尔州的雷扎伊加特人与玛丽亚人之间关于土地所有权和资源的冲突；南达尔富尔州的法拉塔人、萨拉马特人、哈巴尼亚人和马萨利特人之间关于农田、牧场和偷牛的冲突，中达尔富尔州的米塞里亚人和萨拉马特人之间关于土地和偷牛的冲突。

17. 土地仍是引发达尔富尔境内大多数族群间冲突争夺最激烈的核心。历史因素造成缺乏明确的土地所有权和管理制度，而且政府代表不同部落群体进行干预却未全面解决问题，这都使这类冲突加剧并呈现政治化。由于 1970 年出台《未登记土地法》和随后在 1980 年代出现的严重荒漠化，加上本地原有行政当局(处理土地问题的传统行政权力)不断弱化以及自 2003 年以来政府采用“阿拉伯人-非洲人”言论将达尔富尔冲突族裔化(包括公开支持民兵团体及其勒索做法)，这造成的主要后果是几个阿拉伯部落获得了富尔和马萨利特部落的肥沃地区。《多哈达尔富尔和平文件》承认土地所有权和管理的政治层面，并规定在达尔富尔地区管理局框架内建立土地委员会和土地数据库。土地委员会负责制定建议和供各州立法机关通过的土地使用计划，并担任土地权纠纷仲裁论坛。这些任务尚未完成。

B. 政治事态发展

18. 由非洲联盟高级别执行小组领导并得到达尔富尔混合行动支持的达尔富尔和平进程取得了可衡量的进展，政府于 2016 年 3 月签署了该小组提出的《路线图协定》，而剩余的 3 个达尔富尔反叛运动中的 2 个则于 8 月签署。尽管政府、苏解/米纳维派和正义运动/吉布里尔派宣布单方面停火至 2017 年 6 月，但各方尚未签署停止敌对行动协定，其主要分歧是《多哈达尔富尔和平文件》在今后会谈中的作用。政府坚持认为《多哈文件》是唯一讨论框架，而武装运动要求重新谈判该文件。此外，政府质疑停止敌对行动的目的和实际价值，因为据信武装团体

目前没有在达尔富尔或苏丹境内开展活动和拥有军事能力。尽管如此，政府表示，如果反叛运动来到苏丹边界，政府愿意参与反叛运动的解除武装、复员和重返社会方案。

19. 与此同时，苏解/瓦希德派拒绝参加同苏丹政府的直接谈判，并呼吁推翻政府。如上所述，苏解/瓦希德派的三个分离派别自 2016 年 11 月以来已经同政府签署协议，允许其成员加入安全部队或根据《多哈达尔富尔和平文件》复员。达尔富尔混合行动在这一领域的支助促成自 2009 年以来有 9 766 名战斗人员复原。

20. 2016 年 4 月进行达尔富尔行政公投后，政府宣布冲突结束，将达尔富尔分为五个州的行政区划有效合法，并解散了达尔富尔地区管理局。因此，2017 年 1 月成立了达尔富尔和平后续工作办公室，负责监督前地区管理局的余留五个委员会和一个余留基金，即真相、正义与和解委员会、安全安排执行委员会、土地委员会、自愿回返和重新安置委员会、新成立的畜牧者和游牧民发展委员会以及重建和发展基金。

21. 在为了就苏丹宪政改革达成共识而正式启动全国对话进程一年之后，该进程于 2016 年 10 月 10 日在喀土穆结束，并通过了一份国家文件。文件载有 981 项建议，预计将构成起草新宪法的基础，其中规定了联邦和总统制政府、两院议会以及政府三权分离，并赞同民主、平等公民意识概念和多样化苏丹身份等原则。在对话进程结束后，政府着手落实该文件，其中包括 2017 年 3 月 1 日任命第一副总统巴克里·哈桑·萨利赫担任总理职位，准备组建民族团结政府。“苏丹呼吁”框架组织等苏丹主要反对派团体抵制了全国对话，并批评该进程是在恶劣的政治和人权环境下进行的，呼吁根据《路线图协定》举行对话前会议。虽然政府坚决认为全国对话已经结束，但表示欢迎反对派团体推动讨论国家文件所商定的各项建议的执行方式。

22. 在更广泛的区域，苏丹参加了伊拉克和黎凡特伊斯兰国联盟、与欧洲联盟达成了遏制非法移民前往欧洲的协议并在达尔富尔的政治和军事领域取得了成就，这提高了苏丹政府在国际舞台上的政治地位，并为经济提供了尽管有限、但有益的复苏前景。在这方面，出于安全互惠(特别是减少对达尔富尔武装团体的支持)和经济领域的考虑，苏丹政府于 2015 年改善了与乌干达的关系，此前自 2010 年以来改善了与乍得的关系，并在一定程度上改善了与南苏丹的关系。2017 年 1 月，美利坚合众国政府宣布根据在五个方面取得的进展，暂时部分撤销对苏丹的双边制裁，这些方面包括继续在冲突地区停止敌对行动、改善人道主义援助准入、结束在南苏丹的不利干预、加强反恐合作以及消除上帝抵抗军的威胁。在撤销制裁并定于 2017 年 7 月进行审查之后，苏丹政府将其在达尔富尔和“两个地区”的单方面停止敌对行动延长六个月，并放宽了对达尔富尔混合行动和人道主义行为体的通行限制。

C. 人道主义和保护挑战

境内流离失所者族群

23. 尽管最近几个月的安全状况有所改善，但由于现在已进入第十五个年头的达尔富尔危机，达尔富尔目前共有 270 万人流离失所，其中 210 万人需要人道主义援助，包括 60 个难民营中的 160 万人。2016 年新的流离失所问题仅限于杰贝勒迈拉地区，这个地区的武装冲突导致了 14 万多人流离失所。2016 年又有 40 000 多人流离失所，但这些人后来返回了原籍地。据报还有数千人流离失所，但是由于进出限制，对此无法加以核实；不过，自 2016 年 12 月以来，联合国及其合作伙伴获准进入以前无法进入的地区，以开展需求评估和提供人道主义援助。2017 年第一季度没有新的流离失所问题。此外，在邻国乍得有 30 多万苏丹难民，而大约有 121 000 名南苏丹人目前在达尔富尔。

24. 境内流离失所者继续面临严重的安全挑战。有报告称，境内流离失所者在难民营以外进行维持生计的活动时遭到杀害、强奸或骚扰。政府安全部队和武装民兵经常参与其中，而在卡尔马(南达尔富尔)等一些难民营，与境内流离失所者族群的紧张关系仍然存在。此外，大规模的流离失所问题加剧了族群紧张关系，北达尔富尔州的索托尼就是这种情况。

保护式环境

25. 审查发现，尽管过去几年有所改善，但平民继续面临严重的保护问题。达尔富尔混合行动在 2016 年记录了 535 起侵犯和践踏人权案件，涉及 1 428 名受害者，与 2015 年相比增加了 281 起案件，受害者相应增加了 271 名。在 2016 年记录的 535 起案件中，有 130 起案件涉及 399 名受害者，是政府安全实体所为，其余 405 起案件涉及 1 029 名受害者，是武装民兵和其他团体所为。在 2017 年头三个月，达尔富尔混合行动记录了 133 起侵犯和践踏人权案件，涉及 255 名受害者，其中 22 起案件涉及 32 名受害者，是政府安全实体所为。这与 2016 年同期相比有所增加。

26. 冲突中的性暴力依然存在。2016 年记录了 100 起此类案件，影响到 222 名受害者，其中有 102 名妇女、119 名女童和 1 名男童。查明境内流离失所妇女特别容易面临冲突中的性暴力风险。对这类案件的报告通常偏少，这是由于社会的指责、担心遭到报复、机构薄弱以及政府对进入近几年来据报发生大规模强奸事件的地点实施限制。

27. 儿童受到敌对行动的影响依然特别大。2016 年，联合国记录了大约 231 起严重侵害儿童的事件，影响到 320 名儿童。有 109 起事件涉及到杀害和致残行为，影响到 199 名儿童(其中 85 人被杀害，114 人致残)。据报有 20 所学校遭到政府军和武装民兵的袭击、抢劫或毁坏，具体而言是在杰贝勒迈拉遭空袭期间。

法治领域的挑战

28. 在整个达尔富尔，司法和惩戒机构的存在和能力有限。虽然政府努力恢复主要城市中刑事司法系统各机构的存在，但农村地区由于没有这些机构而受到严重影响，这特别增加了境内流离失所者的脆弱性。达尔富尔事件特别刑事法庭成立

于 2012 年，负责处理 2003 年以来严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法的行为，但由于人们所看到的政治意愿的缺乏以及受到财政制约，基本上没有发挥作用。尽管在达尔富尔所犯罪行特别检察官办公室在通过正规法庭系统起诉武装运动的前战斗人员和性暴力案件方面取得了有限进展，但严重罪行受不到惩罚的现象依然很普遍。此外，尽管达尔富尔混合行动支持重新开放并加强负责处理土地纠纷和其他潜在的冲突驱动因素的农村法院，但其存在仍然有限。

29. 与前几年相比，苏丹警察重新建立了在达尔富尔大多数地方的存在。警察人数大约有 13 000 人，其中 4.7% 是妇女，被部署到达尔富尔各地的 74 个警察局和 54 个分局。无力覆盖所有地方、农村地区和境内流离失所者营地、缺乏技能和机动能力以及对资源的争夺、基础设施和通信等方面的挑战，都影响到他们有效履行其保护社区的首要责任的能力。

三. 战略优先事项和任务执行情况

A. 和平进程

30. 特派团在把“包容性和平进程”定为优先事项的情况下，支持非洲联盟高级别执行小组牵头开展的调解，并支持各方执行《多哈达尔富尔和平文件》，同时具体侧重于前达尔富尔地区管理局和达尔富尔内部对话和协商进程。非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表继续与各方接触互动，探讨未来的发展方向，并特别与各武装运动接触互动，以便确定他们对于《多哈文件》的立场。迄今为止，达尔富尔和平进程因其余武装运动的领导人缺乏建设性的参与而受到阻碍，这些领导人的存在和代表性受到了削弱。他们继续拒绝接受《多哈文件》，这使调解努力没有什么运作的空间。

31. 在《多哈达尔富尔和平文件》的框架内，特派团侧重于以下方面：首先，执行《多哈文件》中所有尚未执行的规定；第二，达尔富尔内部对话和协商进程。联合特别代表作为负责监测和评估《多哈文件》执行情况的执行后续行动委员会的成员，定期报告其进展情况。特派团通过其民事、法治和保护平民等部分，正在与前达尔富尔地区管理局的余留委员会合作，重点处理土地、和解、过渡时期司法和回返等问题。由于这些委员会现在是正副总统领导下的达尔富尔和平后续工作办公室的一部分，特派团将需要加强与喀土穆中央政府的接触，同时与联合国国家工作队协调，与达尔富尔州级当局密切合作。

32. 达尔富尔内部对话和协商被预见为“旨在巩固达尔富尔和平的全民协商和对话”（第 76 条，第 473 段），但其实施由于严重的资金制约而大大延误。该进程最初设想在签署《多哈文件》后的 120 天内进行，目前在达尔富尔 64 个地方已经完成，另有 10 个地方预计将在达尔富尔混合行动的帮助下，完成该进程目前的第三阶段。尽管卡塔尔和苏丹政府以及欧洲联盟都提供了捐助，但估计仍需要 140 万美元来最后完成这一进程。到目前为止，达尔富尔所有五个州的参与者都提出了诸如不安全、武器扩散、土地管理、治理和加强国家权威、境内流离失所者和难民的自愿返回以及和解等问题。随着协商进程即将结束，应探讨如何将调查结果传送到与执行国家文件有关的进程和宪法改革进程。

B. 保护平民

保护境内流离失所者

33. 达尔富尔混合行动已经制作了一系列重要的保护工具，其中包括整个特派团的平民保护战略。在总部和区两级已经与联合国国家工作队建立了一个强有力的保护协调机制；在实地一级，已经在各个队部建立了实地综合保护小组，以便能够提供预警和做出快速应对。在每个州定期更新确定平民所遇到的威胁的保护信息总库。特派团的保护努力面临的其余一个关键挑战是设法不受限制地进入杰贝勒迈拉。

34. 军事部分通过其保护平民巡逻、支持收集柴火、水和草等生计活动的巡逻，以及向人道主义机构提供的护送和后勤支援，在提供人身保护和便利人道主义援助方面发挥重要作用。目前，军事部分每天平均进行超过 250 次保护平民巡逻，每个星期进行超过 20 次人道主义护送。他们还向达尔富尔混合行动的人员和财产提供保护。目前部署在达尔富尔各地的达尔富尔混合行动警察(建制警察部队和单派警察)是实地综合保护小组的一部分，并支持联合国各机构的护送，目前正在通过实施以社区为导向的警务战略来支持创造保护环境。

35. 达尔富尔混合行动与联合国人道主义机构及合作伙伴协调，按照安全理事会第 2296(2006)号决议及和平与安全理事会公报 PSC/PR/COMM.(DCV)的规定，对达尔富尔的境内流离失所者定居点进行摸底，目标是确定其保护优先事项。达尔富尔的 270 万境内流离失所者分布在超过 174 个定居点，其中包括 60 个难民营，这些地方容纳难民人口的 63%，相当于 160 万人，另外 25%住在东道社区。对境内流离失所者保护问题进行的风险评估得出结论认为，29%的定居点属于“非常严重”和“严重”类别，其中大多数是境内流离失所者营地。评估还指出，境内流离失所者在生计活动各领域最容易发生各类事件，这些领域有耕作以及收集柴火和草、季节性返回地区、以及主要运输动脉、或者进出市场的道路。根据这一分析，达尔富尔混合行动将重点努力降低高风险地区的威胁程度，酌情支持境内流离失所者自愿返回，做出快速应对以防止新的流离失所问题，并保护那些在应急情况下逃避暴力冲突的人，在杰贝勒迈拉地区尤其如此。

36. 任何持久解决境内流离失所者的办法都应考虑到以下因素：首先，达尔富尔将近三分之一的人口目前流离失所；第二，境内流离失所者营地已经成为各种服务和财富相对聚集的地方，这不仅可能形成境内流离失所者的依赖倾向，也使他们容易成为外部团体的一个袭击目标；第三，在整个达尔富尔、特别是在现有城镇周围大型境内流离失所者聚集地区，正在发生的一个事实上的重大城市化进程已经产生了新的动态，这影响到其持久解决办法；第四，有迹象表明，一些营地是武装运动的庇护所，这些营地中的武器很普遍。总的来说，确保境内流离失所者的持久解决办法是自愿的并且符合国际标准，这至关重要。

人权

37. 特派团通过监测、调查和报告执行了人权任务，同时特别侧重于弱势群体、宣传和对话以及机构和能力建设等活动。特派团这方面的工作难以接触受害者、他们担心遭到报复和指责以及政府机构缺乏合作(包括在向国际工作人员发放签

证方面)等挑战而受到阻碍。此外,尽管达尔富尔混合行动支持设立《多哈文件》规定的真相、正义与和解委员会、苏丹国家人权委员会和达尔富尔问题特别法庭,但这些机制在签署方缺乏足够的政治意愿并且缺乏资源的情况下,面临相当多的运作挑战。显然需要开展进一步的工作。人权高专办为这些机制提供技术支持,使他们根据国际人权标准执行任务,这至关重要。

法治

38. 达尔富尔混合行动司法和惩戒干预措施的重点是:(a) 支持在流离失所者返回的地区重新建立刑事司法链;(b) 加强农村法院处理土地纠纷和其他族群间冲突驱动因素的能力;(c) 通过向达尔富尔问题特别法庭和在达尔富尔所犯罪行特别检察官提供支持,促进执行《多哈文件》。

39. 《达尔富尔法治与人权联合方案》(2016-2019年)于2016年11月22日签署,该方案聚集了达尔富尔混合行动的相关部门(法治、警察、人权、性别平等)和10个联合国机构。该方案反映并补充特派团获得授权的法治优先事项,并为联合国国家工作队、特别是开发署接手达尔富尔混合行动终止的许多活动提供了一个框架。到目前为止,1700万美元的总预算中只有10%已经获得供资。

40. 达尔富尔混合行动通过其爆炸物处理办公室进行战争遗留爆炸物的勘察和清除,对有风险的当地社区进行战争遗留爆炸物教育,并向国家排雷行动中心提供技术咨询和支持。过去已经开展的活动包括向战争遗留爆炸物事件的受害者提供援助,向警察和解除武装、复员和重返社会委员会提供有关安全储存武器和弹药方面国际最佳做法和准则的技术咨询。

41. 为了支持执行《多哈文件》,达尔富尔混合行动向苏丹解除武装、复员和重返社会委员会提供技术和后勤援助,用于开展已经签署的武装团体前战斗人员的复员(包括复员援助)。这种支持由社区稳定项目提供补充,旨在为面临风险的青年和境内流离失所者创造临时的经济和培训机会。虽然解除武装、复员和重返社会方案已经是一项规定任务,但进一步澄清这一领域的任务会比较有利,特别是考虑到和平进程以及反叛团体的代表性。向解除平民武装的努力或民兵团体的整编提供任何支持,仍然不在特派团目前的职权范围之内。

C. 族群间冲突

42. 为了支持预防和减轻族群冲突,达尔富尔混合行动制定了一个解决族群间冲突的战略和一套机制。另外,诸如恢复迁徙路线沿线的天然供水点和建立“作物保护委员会”等具体举措也被视为大大改善了游牧民获得水源的机会以及与农民社区的互动。还提出了更多要求,以支持在迁徙路线沿线提供服务。鉴于要求非常多,在资源有限的情况下,特派团正在考虑重新调整活动的重点,转为支持州当局和土著行政当局处理对平民和国家政治进程产生高度影响的冲突。

D. 任务的移交

43. 按照目前的任务规定,任务的移交与联合国各机构、基金和方案的结构和资源配置模式不协调一致。由于联合国国家工作队可动用的资源不足,性别平等和

艾滋病毒/艾滋病等领域考虑移交给国家工作队的大多数任务已经停止。关于某些司法和惩戒任务的过渡，已经分摊的方案资金已转交给开发署，用于执行明确规定的法律援助任务，并加强其调动进一步资源的能力，以便在 2017 年 7 月以后继续开展这项活动，但其在达尔富尔的能力极低，这仍然是一个关切问题。如果合作伙伴继续没有足够的资金来执行大部分正在移交的任务，那么移交任务仍然是不切实际的。

44. 因此，建议设计一个用于维持达尔富尔和平的联合国战略，其中分阶段的过渡可包括支持移交人事和资金，并支持达尔富尔混合行动和联合国国家工作队制定联合筹资战略，以确保最大限度地发挥集合资源和努力的作用。为了帮助解决这一资金短缺问题，维持和平行动部和达尔富尔混合行动应全力支持苏丹和纽约的国家工作队合作伙伴，为对于达尔富尔的稳定非常重要的发展项目筹集自愿资金。

E. 行动挑战

45. 审查小组注意到在 2016 年期间开始的为达尔富尔混合行动发放签证和特派团货物的清关方面出现的积极趋势。在 2016 年 1 月 1 日至 2017 年 5 月 1 日期间，特派团提交了 3 576 份签证申请，其中 3 095 份获得批准，批准率为 89%。虽然国际文职工作人员因发放签证方面困难而出现的空缺率与上一个报告期相比有所下降(从 46% 下降至 43%)，但人权科仍然面临挑战。

46. 类似的趋势是，虽然所有未处理的粮食口粮集装箱都已从苏丹港放行，但是达尔富尔混合行动和联合国特遣队所属装备共 123 批货物在苏丹港和喀土穆的清关手续仍然被搁置。载有通讯设施、车辆和废物管理系统的一些货物自 2015 年以来一直在等待清关，累计滞期费超过 120 万美元。

47. 总体而言，行动自由、特别是旅行证件的处理有了重大改善。特派团在 2017 年前三个月遇到了 18 次进出限制，而与此相比，在 2016 年最后三个月遇到了 64 次，在同一年前三个月遇到了 50 次。在 2017 年 1 月和 2 月期间，达尔富尔混合行动和人道主义行为体获得政府许可，可以在杰贝勒迈拉以前无法进入的一些地方开展机构间任务。对在达尔富尔各地进行夜间巡逻实施的限制仍然存在，这严重妨碍了达尔富尔混合行动军警单位的保护活动。

四. 拟对达尔富尔混合行动进行的调整

48. 战略审查小组得出结论认为，达尔富尔混合行动处理与冲突根源都有关的两套问题：第一，大杰贝勒迈拉地区的持续不稳定以及随之而来的附近地区的流离失所问题；第二，族群间暴力活动。两套问题都产生于达尔富尔的边缘化以及因稀缺资源(特别是土地和水)而引起的纠纷，而且由于民兵的扩散而加剧。

A. 重新调整特派团任务的重点

49. 鉴于上述情况，战略审查小组提议采取双管齐下的办法，采取将建设和平与维和任务结合起来的新行动理念。杰贝勒迈拉以外的地区以及受到影响的周边地区，即那些多年没有发生过战斗的地区，与杰贝勒迈拉相比需要采取更加注重建

设和平的办法。在那些地区，达尔富尔混合行动的作用应该是与联合国国家工作队协作，以稳定局势，支持警察，并帮助建设法治机构，同时继续调停族群间的摩擦，并将达尔富尔地区管理局的余留委员会/基金中的资源，用于发展足够的立法(特别是关于土地和资源管理的立法)，并就安全部门改革相关问题和实施《多哈文件》采取后续行动。

50. 对比之下，大杰贝勒迈拉地区由于该地区普遍存在的不安全问题，使境内流离失所者无法返回，仍然需要传统的维和及紧急关注。应通过一个有时限的杰贝勒迈拉工作队来做出协调一致的努力，该工作队将合并军事保护、战争遗留爆炸物清理和紧急救济，并与人道主义国家工作队进行协调，通过杰贝勒迈拉行动计划处理该地区及其内陆地区的稳定问题。因此，应该调整特派团的布局，用双轨行动理念处理这些问题。达尔富尔混合行动在各州的办事处也应该得到加强，总部进行缩编，以便特派团能够与州政府更紧密地合作，制定计划以处理每个州的需求，因为各州的需求和热点差别很大。

51. 特派团的优先事项仍然是处理牵涉到利害关系的主要问题，并为达尔富尔混合行动应该执行和附加值最大的任务提供一个良好的开端。然而，这些优先事项的重点需要调整，现有各项基准的指标也需要调整。

B. 改组军事和警察部分

52. 达尔富尔混合行动的主要军事努力应集中于杰贝勒马拉工作队，包括推进手段。同时，将采取步骤削减五个部门，从而确保达尔富尔混合行动在这些地区主要的平民性质，并能够履行需要的建设和平任务。在稳定地区，建制警察部队将负责执行从特派团部队分离出来的任务，以便能够独立运作。与此同时，将保留足够的力量以应对任何需要作出军事反应的情况。这一概念，其中包括关闭 11 个队部并从目前总共 36 个队部中的 7 个队部撤出军事人员，意味着相比与授权上限减少了 44% 的军事人员和 30% 的警察部分。拟议的调整将分两个阶段进行，每个阶段为期六个月。

53. 在第一阶段，该工作队将建立旅级兵力，总部设在扎林盖。它将包括即将在戈罗设立的临时行动基地，并纳入下列队部：扎林盖和内尔提提(中区)；尚吉托巴伊、卡波卡比亚、索托尼和塔维拉(北区)；卡斯、梅纳瓦西和阿贝歇湾(南区)。将关闭以下 11 个队部：法希尔/阿布舒克、法希尔/詹扎姆、马尔哈、乌姆卡达达、提尼和美立特(北区)；哈比拉和福罗巴兰加(西区)；艾德富尔山和图鲁斯(南区)；以及穆哈吉里耶(东区)。第一阶段结束时军事部队兵力将为 11 395 人，而不是目前的 15 845 人，而警察部分将从 3 403 人减至 2 748 人。

54. 第二阶段为时六个月，军事部队将撤出下列七个队部：卡尔马(南区)；马斯特里(西区)；沙里亚(东区)；以及萨拉夫姆拉、科尔马、乌姆巴鲁和希里亚夫(北区)。在第二阶段结束时，将撤回中央后备营和设在各州首府四个后备连。然而，达尔富尔混合行动将在每个州维持适当兵力的军事存在，作为“安全援助部队”，包括指挥和控制部门。警察将继续维持在上述七个队部，军事人员将在第二阶段撤出，建制警察部队将负责达尔富尔混合行动营地的安全，同时继续执行

其授权任务。在第二阶段结束时，军事部队兵力将从之前的 16 个步兵营减少到 8 个，总兵力为 8 735 人，而警察人数为 2 360 人。

55. 考虑到安全环境动荡的影响，设想中的减少达尔富尔混合行动足迹所造成的影响必须有充分而机动的快速反应能力加以有效减缓，以保持所需的起码能力，根据特派团获得的早期预警情报，应对安全挑战。对部队规模重大削减的建议，显然需要政府制定可行的安全计划和安排，填补所产生的空白并调动必要的资源，确保这些计划和安排的有效执行。

C. 政治进程

56. 在政治进程方面，应该更加重视有效执行已被纳入宪法的《多哈文件》，它载有有用条款以解决冲突的根本原因，并向达尔富尔人民提供和平红利。达尔富尔混合行动应全面评估《文件》的执行情况，拿出更加集中的办法落实协定中悬而未决的规定，并与联合国开发计划署和达尔富尔和平后续工作办公室各委员会合作，特别处理土地和裁军问题。这还包括努力推动达尔富尔安全部门正常化，对此达尔富尔混合行动可能没有能力作为主要行动者加以解决，但却可以发挥辅助作用。在这方面，打击武器扩散和处理民兵存在至关重要，以防止在中期内重新陷入冲突。此外，特派团应支持在地方一级执行达尔富尔内部对话与协商。

57. 至于与反叛运动的和平谈判，正变得日益明显的是，有两个运动愿意参加这一进程，即苏丹解放军/米纳维派和正义与平等运动，但他们目前显然没有在达尔富尔维持任何军事存在。尽管在南苏丹(正义运动)和利比亚(苏丹解放军/米纳维派)仍有残余力量，且后者可能装备精良并活跃于地方冲突，正在进行的谈判与实地局势并不同步。非洲联盟高级别执行小组的倡议受到联合特别代表的支持，即一个与民族对话和国家宪政改革进程相关联的包容各方的政治进程应继续成为达尔富尔混合行动在总体调解结构中发挥支持作用的指导原则。这是非洲联盟和平与安全理事会公报 PSC/PR/COMM.(CDLVI)规定的，并在随后的安全理事会决议及和平与安全理事会公报中得到了重申。

58. 在这种情况下，特派团的优先事项应依然是：(a) 支持执行非洲联盟高级别执行小组为结束苏丹冲突制订的框架；(b) 促进苏丹政府与武装运动签署并执行一项停止敌对行动协定；(c) 全面执行《多哈文件》的其余规定。

D. 保护平民

59. 保护平民包括妇女和儿童并便利人道主义准入，仍然是特派团的主要优先事项。鉴于上文提议的新的双管齐下的行动构想，保护平民方面的各项活动也将发生变化，以符合特派团新确定的保护平民战略。在大杰贝勒马拉地区，与人道主义国家工作队协作，保护平民将在很大程度上围绕杰贝勒迈拉工作队/行动计划展开，而在达尔富尔其他各州，则将侧重于生计问题和警察/法治能力。战略审查小组还讨论了是否有可能制订一项人权战略，在联邦一级通过加强喀土穆联络办事处的人权存在而建立工作关系，以便与政府和通过《多哈文件》建立的主要人权机构接触。政府在这方面的支持将是至关重要的。

60. 具体而言，小组建议在戈乐设立一个临时行动基地，作为杰贝尔马拉工作队的一部分，支持促进人道主义努力和保护平民。此外，委员会建议特派团与人道主义国家工作队合作，进行全面的情况分析和需要评估，列明清除战争遗留爆炸物的优先地区，确定可能的速效项目和社区稳定项目，以便在戈乐和北部以及中达尔富尔的杰贝勒马拉及其周边地区开展干预措施，以支持人们重返家园。

61. 第三级的保护活动应集中于建立一个保护性的环境，加强国家的能力，特别是警察和司法人员，促进尊重人权，推动妇女代表性和参与率，防止和应对性暴力和基于性别的暴力，并在战火已经平息地区加快加强保护儿童，这些都是稳定努力的一部分，也是给该国政府支持的一部分。

62. 鉴于在达尔富尔保护人权的挑战普遍存在，以及目前的情况发展带来的机会，下列行动仍然是达尔富尔混合行动的人权优先事项：(a) 监测和报告，包括审判监测；(b) 倡导执行《多哈文件》关于民兵团体和裁军的规定；(c) 倡导取消达尔富尔紧急状态法和国家情报和安全局的逮捕权力；(d) 根据《多哈文件》为人权和司法机制提供支持和能力建设，即苏丹全国人权委员会、真相、正义与和解委员会的司法、达尔富尔问题特别法庭和在达尔富尔所犯罪行特别检察官；(e) 增派喀土穆的人权工作人员，支持机构发展，与当局展开宣传，并增进旨在加强过渡时期司法和人权机构的能力建设；(f) 支持执行《达尔富尔法治和人权联合方案》。

63. 战略审查小组建议达尔富尔混合行动和联合国国家工作队与达尔富尔各州政府和其他伙伴合作，制定全面的和平稳定计划，由国家政府和地方行政机构主导，他们是为流离失所群体的问题寻求持久解决办法最为重要的一方，并支持政府创造减少暴力行为的有利条件。在这方面，两个理事会应考虑在授权任务中纳入帮助政府和当地行政机构通过加强法治的努力和支持国家调解部族间冲突的能力，在达尔富尔所有五个州扩大国家的权力范围，并在境内流离失所者返回的关键地区或在杰贝勒迈拉等可能再次发生武装冲突的地区制定和执行和平稳定计划。

64. 达尔富尔混合行动仍应保留爆炸物处理办公室，继续负责战争遗留爆炸物的清除、风险教育和技术咨询任务，直到国家地雷行动中心完全有能力有效承担全国排雷行动的责任。这些任务是特派团的行动、便利提供人道主义援助和流离失所者返回的必要条件。该办公室应当利用其能力，通过向战争遗留爆炸物受害者提供援助，支持特派团更广泛的和解努力。同时，随着达尔富尔混合行动的工作重点越来越多地从提供人身安全转向稳定受冲突影响的关键地区和关键的境内流离失所者自愿回返，社区稳定项目应该予以加强。

65. 达尔富尔的法治和人权联合方案为促进在达尔富尔实现持久和平提供了必要的框架。考虑到目前的资金短缺，该方案的执行应循序渐进，侧重于当前社区和体制稳定的优先事项，包括社区安全、诉诸司法、在流离失所者回返地区加强刑事司法系统和保护人权。

66. 而武装民兵的解除武装是一项复杂的工作，应当以可持续的方式解决这个问题，包括考虑到他们的不满。非洲联盟和联合国可以向苏丹政府提供有关如何执

行《多哈文件》相关规定的技术援助。应当支持将民兵纳入一个问责框架的倡议，类似于将快速支援部队编入国家武装部队。此外，特派团应支持境内流离失所者社区在国家当局调解下与民兵团体进行接触的倡议，以寻求解决他们返回和重新安置的办法。关于武器在平民中扩散问题，审查组建议特派团支持政府努力寻求军备控制的办法。该小组还建议，有关安全部门的相关问题，特别是《多哈文件》规定的有关“一些军事机构的改革”（第 74 条，第 463 和 464 段），非洲联盟安全部门改革框架可用来指导与苏丹政府的进一步接触。

E. 族群间冲突

67. 关于族群间冲突的问题，战略审查小组认为，最近作出的制定国家战略的努力行之有效，但应与联合国国家工作队结成更强有力的伙伴关系，国家工作队需要更多的捐助者支持，才能与达尔富尔混合行动建立强有力的合作伙伴，以处理季节性移民问题和扩大法治机构，同时致力于通过在联邦一级制定的立法和体制框架，解决冲突的根源。这应基于达尔富尔混合行动和地方机构为解决这类冲突而建设的体制和实体基础设施，包括国家与地方当局之间的协调机制、作物保护工作组、走廊标定和供水与服务点建设。

68. 战略审查小组认为，特派团和联合国国家工作队的工作应优先考虑这些族群间的冲突，因为这有可能导致：(a) 数量最多的伤亡，(b) 破坏了全国政治进程。这种办法将会促进形成特派团努力的优先，以防止地方暴力并为缓解和应对做好资源调配。

69. 根据上述情况，审查小组建议的族群间冲突的基准，即通过调解并与联合国国家工作队合作，预防或减轻族群冲突，并采取措施消除其根源，仍然是有效的。然而，小组提议，取得进展的要求与《多哈文件》的其余规定和前达尔富尔地区管理局各委员会相关，并包括：加强(a) 传统冲突解决机制和对其更大的尊重；(b) 建立法律和体制框架，从根源上解决社区间的冲突；(c) 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。具体的指标应反映《多哈文件》关于达尔富尔土地委员会、达尔富尔土地使用图数据库、增强地方行政管理的立法和对石油收入的规定。达尔富尔混合行动应通过斡旋、咨询和后勤支助，专注于对地方举措的支持作用。

F. 缩编对特派团结构和管理的影響

70. 在军事和警察部分改组其部署和态势的同时，文职部分将同样需要相应的调整，以便更多人前往外地办事处而减少在法希尔和州一级总部的人数。达尔富尔混合行动的新任务一旦通过，有必要进行一次全面的文职人员配置审查，以确保对人员配置水平的调整能够执行修订后任务。

71. 还需要由安全和安保部和特派团领导通过安全管理小组并与达尔富尔混合行动军事和警察部分协调，对特派团的安全态势进行评估和审查，减少不必要的重大护送和保护安排，特别是在各州首府。目前的安排不仅不符合实地的安全事态发展，反而对达尔富尔混合行动执行任务和特派团形象造成了不利影响。这也可能影响到特派团的分类和相关的问题。

五. 意见

72. 我们感到鼓舞的是，安全局势、全国对话背景下的政治发展情况都有改善，而且鉴于中非共和国、乍得、苏丹和乌干达之间的跨界合作，积极的区域环境也令人鼓舞。虽然人们普遍认为达尔富尔混合行动有助于稳定安全局势和保护平民的总体环境，特派团应适应达尔富尔和苏丹的新的现实。

73. 总体而言，2012 年建立的促进达尔富尔和平进程的非洲联盟-联合国框架依然是有效的。有鉴于此，调解进程应调整为在非洲联盟高级别执行小组的领导下。我们呼吁各运动表现出勇气和远见，参与执行《多哈文件》，它构成了一个有效的政治框架，目前已成为国家宪法的一部分，以解决冲突的根源并为达尔富尔人民创造和平红利。

74. 达尔富尔迅速变化的格局为该国政府和达尔富尔混合行动开展更多的合作关系开辟了机会。我们呼吁苏丹政府积极与达尔富尔混合行动和联合国国家工作队接触，执行《多哈文件》未执行的规定，特别是有关冲突的根本原因的条款。

75. 鉴于达尔富尔混合行动正在改革，以应对达尔富尔的安全和政治事态发展，我们提议将其任务期限延长 12 个月，并建议在 2018 年 3 月 1 日之前，向两个理事会提交一份非洲联盟-联合国联合报告，其中将评估鉴于当前的政治和安全局势而拟议的重组，并且如果目前的趋势继续下去，该报告应就该行动的进一步缩编措施提出建议，作为撤出战略的一部分，供两个理事会 2018 年关于本任务的讨论中审议使用。