



## 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后继存在的特别报告

### 一. 引言

1. 安全理事会 2019 年 10 月 31 日第 2495(2019)号决议请非洲联盟委员会主席和联合国秘书长不迟于 2020 年 1 月 31 日提交一份特别报告, 在其中提供达尔富尔实地局势评估、和平进程最新情况、以前移交的非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)队部状况信息、关于达尔富尔混合行动缩编的适当行动方针的建议, 并根据苏丹政府的意见和需要提出达尔富尔混合行动后继存在的可选方案。应秘书处的请求, 批准将报告的印发期限延长两周, 至 2020 年 2 月 14 日。

### 二. 关于达尔富尔局势和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动任务执行的最新情况

#### A. 政治局势

##### 苏丹政治事态发展

2. 过渡政府继续按照 2019 年 8 月 17 日《宪法宣言》的规定开展紧迫而复杂的过渡任务, 尽管有一些延误。继 2019 年 9 月 11 日过渡政府、苏丹革命阵线和苏丹人民解放运动-北方局(苏人解运动-北方局)Abdelaziz al-Hilu 派签署《关于建立信任程序和准备谈判的朱巴宣言》之后, 过渡立法机构的组建和文职州长的任命被推迟, 以便在和谈结束后允许武装运动参与。

3. 11 月 12 日, 总检察长对 1989 年导致前总统奥马尔·巴希尔上台的政变领导人发出逮捕令, 这些领导人包括前副总统阿里·奥斯曼·塔哈、前国家情报和安全局局长 Nafie Ali Nafie、前总统顾问兼石油部长 Awad Ahmed Eljaz 和民众大会党秘书长 Ali al-Haj。11 月 28 日, 前执政党全国大会党及其附属实体解散, 其资产被没收并归还国库。12 月 13 日, 巴希尔先生被判犯有洗钱和腐败罪, 并被判处两年监禁。2 月 11 日, 过渡政府宣布将让巴希尔先生在国际刑事法院受审。

\* 由于技术原因于 2020 年 3 月 17 日重发。



4. 1月14日，在喀土穆(Soba、Riyadh 和 Kafouri 居民区)和北科尔多凡州奥贝德周围不同地点，已解散并改名为情报总局的前国家情报和安全局成员与快速支援部队之间爆发冲突。大约 500 名前国家情报和安全局人员抗议他们被解雇，要求拖欠他们的工资和福利，并开始向空中开枪，在随后持续了一整天的交火中，至少有 4 人受伤，直至政府部队将其制服。

#### 和平进程

5. 10月14日，过渡政府和苏丹武装团体在南苏丹总统萨尔瓦·基尔主持下在朱巴开始第二轮谈判。会谈于10月21日结束，过渡政府与苏丹革命阵线签署了一项政治宣言。第三轮谈判原定于11月21日恢复，但后于12月10日开始，有五个不同的轨道，涵盖达尔富尔、青尼罗和南科尔多凡两个地区以及苏丹中部、东部和北部。结束会谈的最后期限从2019年12月14日延至2020年2月14日。

6. 12月17日，苏人解运动-北方局/马利克·阿加尔派和过渡政府签署了一项关于为两个地区提供人道主义援助和停止敌对行动的协议。该协议规定成立联合国人道主义委员会，以协调与人道主义有关的努力，并建立一个监测停止敌对行动的机制，由南苏丹代表主持。监测机制成员于1月20日抵达喀土穆开始工作。12月23日，就东部轨道(贝扎大会)向过渡政府提交了一份框架协议。第二天，还就中部轨道(民主联盟党/苏丹革命阵线)与过渡政府签署了最终和平协议。12月28日，过渡政府与一些达尔富尔武装运动，即正义与平等运动(正义运动)、苏丹解放军/明尼·米纳维派(苏解/明尼·米纳维派)和苏解/过渡委员会签署了一项框架协议，其中概述了待谈判的国家问题和达尔富尔具体问题。

7. 1月24日，过渡政府和苏人解运动/马利克·阿加尔派在基尔先生主持的仪式上签署了一项和平协议，涉及两个地区的治理和区域自治、财富分享和安全安排。1月26日，过渡政府就北部轨道(库什解放运动)签署了最后协议。与此同时，达尔富尔轨道从1月25日延期至2月4日，以便与各选区进行进一步协商。由于没有就世俗主义和自决问题达成协议，涉及苏人解运动/Abdelaziz al-Hilu 派的谈判仍然停滞不前。

8. 达尔富尔混合行动继续向南苏丹调解工作提供后勤、技术和咨询支持，并为非国家行为体，特别是妇女、境内流离失所者、难民和达尔富尔其他利益攸关方参加在朱巴举行的会谈提供便利。达尔富尔混合行动还支持在南达尔富尔尼亚拉举行为期三天的妇女协商，会后向调解人提交了一份关于妇女问题的立场文件。1月30日和31日，在法希尔与境内流离失所者和民间社会团体举行了进一步的协商会议。

#### B. 安全局势

9. 达尔富尔大部分地区的总体安全局势保持不变，但从12月29日至1月1日，西达尔富尔发生了一系列暴力事件，造成 65 人死亡。达尔富尔各地的内乱仍在继续，有 85 起案件，造成 1 人死亡，12 人受伤，而在上一次报告所述期间，有 54 起案件，造成 9 人死亡，20 人受伤。11月25日，北达尔富尔索托尼发生了最重大的示威活动，大约 1000 名境内流离失所者在当前局势下拒绝任何返回原籍

的计划，并抢劫了人道主义组织经营的一间办公室和一家诊所。在北达尔富尔的其他营地和城镇，包括 12 月 3 日在扎姆扎姆和 1 月 22 日和 23 日在凯卜卡比耶，发生了针对援助团体的类似示威和袭击。

### 苏丹过渡政府军与武装运动之间的战斗

10. 与朱巴和平谈判的开始相对应，苏解/阿卜杜勒·瓦希德派(苏解/瓦希德派)与苏丹武装部队在杰贝勒迈拉的冲突减少。本报告所述期间记录了 21 起武装冲突事件，造成 17 人死亡，而 7 月 15 日至 10 月 14 日期间发生了 24 起事件，造成 26 人死亡。在死亡的 17 人中，有 14 人是由苏解/瓦希德派的内斗造成的，主要是在戈洛东北部的 Daya 地区，原因是他们参与和平进程的问题。和谈的现状还引发了一些境内流离失所者营地的示威活动，包括 10 月 15 日至 22 日在中达尔富尔扎林盖的 Hamidiya 和 Hasahissa 营地、南达尔富尔的卡尔马营地、北达尔富尔的 Kabkabiyah 和 Tawilah 营地以及西达尔富尔的朱奈纳营地，随后 1 月 12 日在 Kabkabiyah 发生了另一次抗议活动，导致无法选出代表参加朱巴会谈。

### 族群间冲突和土地问题

11. 在 2019 年 10 月 15 日至 2020 年 1 月 31 日期间，达尔富尔混合行动共记录了 5 起族群间冲突，造成 70 人死亡，而 7 月 15 日至 10 月 14 日期间发生了 10 起族群间冲突，造成 30 人死亡。最严重的事件发生在西达尔富尔，一名阿拉伯人和一名境内流离失所者之间的个人纠纷导致阿拉伯武装部落成员于 12 月 29 日对 Krinding 境内流离失所者营地发动全面攻击，并得到快速支援部队人员的增援。朱奈纳的医院也遭到洗劫，12 月 30 日和 31 日，快速支援部队和武装阿拉伯人袭击了朱奈纳以南和东南部的 18 个回返者村庄，以及朱奈纳附近的另外三个村庄。截至 1 月 3 日，估计死亡总人数为 65 人，另有 54 人受伤。

12. 在当前的收获季节，牧民袭击农民的事件急剧增加。总共有 102 起与土地有关的事件，主要是农作物破坏事件，导致 23 人死亡，而 2018 年同期为 60 起事件和 5 人死亡。受影响最严重的地区包括北达尔富尔的 Saraf Omra、Kabkabiyah、Tawilah 和 Shangil Tobaya，在这些地方，北雷扎伊加特牧民一直在攻击富尔和 Tunjur 境内流离失所者、回返者和农民；南达尔富尔的 Kass 和 Mershing 地区；以及中达尔富尔的 Nertiti-Thur 地区，在那里，北雷扎伊加特牧民的 Nawaiba 分支继续骚扰富尔境内流离失所者，阻止他们进入农田。

13. 达尔富尔混合行动与地方当局和本地原有行政当局合作，在中达尔富尔的 Nertiti 和北达尔富尔的 Saraf Omra、Tawilah、Kabkabiyah、Shangil Tobaya 举办了 19 次对话论坛，汇集了大约 2 500 名与会者，其中包括 1 000 名妇女，以解决农牧民之间的冲突起因。过渡政府还加强了保护工作，在热点地区部署了由苏丹武装部队、快速支援部队和苏丹警察部队组成的联合小组。

### 针对联合国人员和设施的事件

14. 在本报告所述期间，共有 37 起针对达尔富尔混合行动、联合国和人道主义人员的事件登记在案，其中 31 起与犯罪有关，而上次报告记录了 51 起。

### C. 保护平民

15. 在杰贝勒迈拉,自2018年10月以来,由于苏解/瓦希德派的内斗,大约有8600人成为新流离失所者。该地区还发生了针对平民、特别是境内流离失所者的与冲突有关的性暴力、性暴力和基于性别的暴力行为以及人身攻击。共有95起犯罪事件据报是由身穿军装的武装人员以及游牧社区的武装分子犯下的。

16. 达尔富尔混合行动继续提供人身保护,以应对杰贝勒迈拉的族群间冲突。军事部分共进行了4720次巡逻,包括对村庄的1062次访问和对境内流离失所者营地的589次访问。警察部分共进行了2288次建立信任巡逻,包括前往境内流离失所者营地和其他令人关切的地区,诸如回返者村庄、集水点、农业区和移徙路线。此外,达尔富尔混合行动为人道主义机构提供了68次护送。作为加强保护环境和确保苏丹执法机构保护能力的努力的一部分,达尔富尔混合行动警务人员为85名苏丹警察提供了公共秩序管理培训,并为另外68名警官(65名男性和3名女性)举办了35个研讨会,内容涉及性暴力和基于性别的暴力、与冲突有关的性暴力、家庭、儿童保护和人权。

17. 达尔富尔混合行动还努力促进以人为本的司法工作,从而实现了社区参与并改善了警方和检方之间的协调。2019年11月和12月,达尔富尔混合行动在杰贝勒迈拉地区举办了三期关于审判监测和刑事司法协调及观察的能力建设培训班,共有90人参加,其中包括33名妇女。达尔富尔混合行动还为在达尔富尔监狱工作的120名狱官(包括19名女性)提供了监狱管理培训,并为60名管理人员(包括4名女性)提供了两次中级管理课程。

18. 妇女保护网络在达尔富尔混合行动的支持下,继续充当重要预警机制,以应对安全威胁,包括性暴力和基于性别的暴力的风险。具体而言,这些网络绘制了安全和保护风险地图,加强了达尔富尔混合行动在热点地区的巡逻。

19. 在本报告所述期间,达尔富尔混合行动通过探测、清除和处置工作,处理了1227个村庄的战争遗留爆炸物相关威胁。混合行动清除了187个危险地区,销毁了11145枚战争遗留爆炸物和22716枚小武器弹药,并对146971名易受战争遗留爆炸物影响的受益者进行了风险宣传,其中包括24483名男子、25872名妇女、52333名男童和44283名女童。此外,达尔富尔混合行动销毁了正义与平等运动前战斗人员交出的35件武器,并继续通过协调和提供培训,支持国家地雷行动中心和参与地雷行动活动的其他伙伴的能力建设。

### D. 人道主义局势

20. 从2019年10月至12月,国际移民组织(移民组织)的流离失所跟踪信息总库方案登记了达尔富尔的43585名回返者和8710名境内流离失所者。中达尔富尔和西达尔富尔在此期间登记的境内流离失所者人数最多。截至1月30日,上文第11段所述西达尔富尔的族群间暴力事件估计已导致46000多人在境内流离失所,另有11000人作为难民逃往乍得。在此期间,回返北达尔富尔和南达尔富尔的境内流离失所者所占比例显著增加(分别为33123人和17400人),表明回返率提高。在中达尔富尔的Um Dukhun,移民组织登记了4351名来自国外的苏丹回返者。

21. 苏丹的经济危机继续影响该国包括达尔富尔的粮食安全和生计。虽然饥荒预警系统网络报告，随着收获季节的到来，主食价格已经开始下降，但高昂的运输成本阻止了价格降至通常水平。

22. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)进行了几次访问，支持从中非共和国新抵达南达尔富尔 Um Dafug 的难民，那里的新抵达人数为 11 350 人。2019 年 11 月，难民署在南达尔富尔尼亚拉记录的新抵达人数最多，达到 7 173 人。

23. 11 月 21 日和 24 日，人道主义援助委员会吊销了 50 多个国家援助组织的许可证，据报是因为这些组织的活动不符合政府条例及其技术协议的规定。同在 11 月，过渡政府对开放人道主义空间表现出更大的意愿，这使得人道主义援助团在达尔富尔混合行动的支持下，能够进入苏解/瓦希德派控制的戈洛(估计人口为 85 000 至 100 000 人)和南达尔富尔的费纳(人道主义组织已近 10 年未在此活动)的附近地区。

24. 1 月 17 日，瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国和联合国在伦敦共同主办了一次高级别圆桌会议，19 个捐助者和苏丹过渡政府代表出席了会议。捐助者肯定了扩大对苏丹的人道主义援助并在 2020 年初先期提供资源的重要性。

## E. 人权状况

25. 达尔富尔混合行动继续记录达尔富尔的严重侵犯人权行为。尽管由于准入问题普遍存在报告不足的情况，但在 10 月 15 日至 1 月 22 日期间，记录了 89 起可能侵犯和践踏人权的案件，涉及 152 名受害者，包括 16 名未成年人和 37 名妇女，与 7 月 7 日至 10 月 14 日期间记录的 76 起案件相比，增加了 13 起，该 76 起案件涉及 261 名受害者，其中包括 40 名妇女。报告的案件涉及可能侵犯生命和人身安全权的行为(殴打)、任意逮捕和拘留、强迫流离失所、性暴力和基于性别的暴力以及与冲突有关的性暴力。这些案件据称是被描述为“阿拉伯人”和“身份不明的武装平民”的武装人员以及包括快速支援部队在内的政府安全部队成员所为。

26. 达尔富尔混合行动在 10 月和 11 月开展了公众宣传和认识运动，特别是在苏解/瓦希德派控制的杰贝勒迈拉各地区。11 月 26 日，达尔富尔混合行动获准进入 Manabu 村，并与苏解/瓦希德-Salih Borsa 派接触，后者承诺与达尔富尔混合行动合作监测和记录侵犯人权行为。在随后于 12 月 18 日进行的访问中，达尔富尔混合行动接受了苏解/瓦希德-Salih Borsa 派的请求，为其人员组织人权和国际人道主义法培训。

27. 继 9 月 25 日与过渡政府签署关于在苏丹设立联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)国家办事处的协议后，人权高专办的一个技术小组于 10 月访问了苏丹。随后，一名高级人权干事被派往喀土穆启动办事处的设立。。

### 儿童与武装冲突

28. 达尔富尔混合行动继续在武装冲突局势中严重侵犯儿童行为监测和报告机制框架下核实和报告严重侵犯儿童的事件。在 7 月 7 日至 1 月 22 日期间，核实了影响 66 名儿童(40 名男童和 26 名女童)的 37 起严重侵犯事件，比 2019 年同期

记录的涉及 94 名儿童(68 名男童和 26 名女童)的 53 起侵犯行为有所减少。在受影响的 66 名儿童中, 44 名(38 名男童和 6 名女童)因直接射击或战争遗留爆炸物遇害或致残; 21 名(20 名女童和 1 名男童)被强奸; 3 名男童被绑架。武装团体和国家安全部队犯下的其他严重侵权行为包括苏丹武装部队占据杰贝勒迈拉东部 Jawa 的一所学校用于军事行动, 以及苏解/瓦希德派对同样位于杰贝勒迈拉的肥胖症诊所发动袭击和抢劫。快速支援部队和阿拉伯民兵在朱奈纳的袭击影响到 24 名儿童, 其中 11 名男童被打死, 8 名男童和 2 名女童受伤, 3 名女童被强奸, 12 所学校被毁。达尔富尔混合行动和联合国儿童基金会继续与苏丹武装部队、快速支援部队和苏解/瓦希德派接触, 以解决这些问题。

29. 达尔富尔混合行动还继续为地方当局进行能力建设, 使政府安全部队内的儿童保护工作制度化, 并促进社区对儿童保护的地方自主权。达尔富尔混合行动就儿童保护和少年司法问题对 105 名苏丹警务人员和 1 297 名境内流离失所者进行了培训。

## F. 过渡规划

30. 联合过渡小组继续根据达尔富尔混合行动-联合国国家工作队联合过渡行动计划协调过渡规划、监测和实施。2019 年 10 月和 2019 年 12 月, 联合过渡小组分别在朱奈纳和埃代因就建立州联络职能部门与国家工作队伙伴进行了磋商。12 月 2 日, 与过渡政府在法希尔举行了一次联合讲习班, 讨论从建立州联络职能部门两个阶段吸取的经验教训。根据这些意见, 联合过渡小组批准了将于 2020 年 1 月至 3 月实施的建立州联络职能部门第三阶段项目和大杰贝勒迈拉地区活动。

### 州联络职能部门

31. 为巩固维和成果和恢复对法治的信心, 州联络职能部门促进了司法和人权对话论坛、社区警务以及境内流离失所者重点营地和回返者地区的包容性参与和监督。这些活动造福了来自不同国家机构、民间社会组织、专业协会和境内流离失所者团体的 1 130 多个司法和惩戒利益攸关方, 其中包括近 35% 的妇女, 从而提高了对司法系统、协调和问责的认识。此外, 在西达尔富尔的 Kuraynik 和 Makada 开设了两家农村法院, 对 177 名地区法院和农村法院法官和 5 名女性法院工作人员进行争议解决培训。在埃代因和朱奈纳建成了两个男子监狱宿舍, 并在东达尔富尔和卡尔马难民营开设了司法和惩戒中心。

32. 在持久解决办法支柱方面, 州联络职能部门的的活动侧重于与回返区的土地管理、生计和基本服务有关的问题。在北达尔富尔, 向 Tukaylat 和 Kuaim 两个村的 300 户家庭分发了种子和农具。在南达尔富尔, 州联络职能部门举行了有 100 人(包括 35 名妇女)参加的为期一天的土地保有权会议, 并在土地管理问题方面支持州政府。州联络职能部门还对南达尔富尔的 6 个境内流离失所者营地和 12 个回返区进行了共计 20 次访问, 支持了与当地利益攸关方举行的 3 次讲习班和 5 次磋商会议, 并在卡斯、卡蒂拉、格雷达、内特加、Edd al-Fursan 和 Bileil 等 10 个村庄分发了非粮食物品。州联络职能部门还监测了 Mallit、科尔马、Kornoi、乌姆巴鲁和 Tinah 的 14 座建筑(其中包括警察局、多用途社区中心和乡村法院)的建造情况。在北达尔富尔, 州联络职能部门访问了库图姆、蒂内、卡诺伊、乌姆巴鲁

和凯卜卡比耶的回返区，并与自愿回返和重新安置委员会及人道主义援助委员会一起对阿布舒克、萨拉姆、卡萨布和扎姆扎姆流离失所者营地的活动进行了监测。此外，还对凯卜卡比耶和库图姆执行了两次回返核查任务。

33. 在人权支柱方面，州联络职能部门的活动包括支持过渡期正义机制、国家和安全机构的能力建设以及对事件和侵权行为的监测。在北达尔富尔，共有 40 名参与者(其中包括 18 名妇女)在塔维拉接受了有关儿童和青年滥用毒品和药物问题的培训。此外，流动监测小组为来自法希尔阿布舒克、萨拉姆和扎姆扎姆难民营的 38 名社区领袖举办了为期一天的人权监测讲习班。州联络职能部门还为来自民间社会组织的 40 名妇女举办了关于东达尔富尔性暴力和性别暴力的讲习班。

34. 州联络职能部门的人权活动还包括促进国家机构发展的各项举措。1 月 27 日，通过州联络职能部门框架建造的全国人权委员会驻达尔富尔区域办事处得到移交。该区域办事处将是加强国家人权机构的治理和效力以及发展过渡期正义架构的重要一步，特别是在苏丹正在进行的过渡的背景下。

35. 州联络职能部门在大杰贝勒迈拉地区的扩张正在进行。达尔富尔混合行动和联合国国家工作队正在确定优先问题和地点以及交付机制，地方当局和联合国机构同意向这些地区派遣联合评估团。

### 三. 关于缩编的行动方案

36. 如上一份特别报告(S/2019/816)所述，达尔富尔混合行动制定了缩编和清理结束总计划，设想在当前任务结束之际，从 2020 年 4 月至 10 月顺序关闭达尔富尔混合行动的 14 个基地，遣返军警人员，并大幅减少文职人员。在缩编过程之后，将进行至少六个月的行政和后勤清理结束活动。该计划旨在保留保护平民和执行其他优先事项的必要时能力，直至行动停止，特别是在杰贝勒迈拉。然而，部队的应急准备可能会受到限制，因为达尔富尔混合行动开始准备撤出建制部队及其特遣队所属装备、缩编期间联合国人员和资产的安全维护以及从资产处置到存档等与清理结束有关的所有方面。

37. 如上一份报告所建议，计划分两个阶段关闭队部，首先是第一阶段的尼亚拉、阿贝歇湾、尚吉尔托巴伊、梅纳瓦谢、萨拉夫乌姆拉、塔维拉、索托尼和库图姆，然后是第二阶段的卡斯、奈尔提提、卡尔马、戈洛、扎林盖和凯卜卡比耶。一旦通过这些营地进行的业务停止，则将遣返部署到这些地点的部队和建制警察部队，但将保留最多一个营的后备能力，以应对“极端情况”，直到当前任务期限结束。在随后的清理结束阶段，任何部队人员都将在苏丹当局的合作下，致力于保护联合国人员和房地，包括联合国和特遣队所属装备的移动和撤离。

38. 12 月 27 日，根据 11 月 19 日与外交部签署的谅解备忘录移交给政府当局的尼亚拉达尔富尔混合行动前“超级营地”遭到破坏。包括穿制服人员在内的数百名居民洗劫了营地，这种情况一直持续到 12 月 31 日。达尔富尔混合行动的两支建制警察部队负责卡尔马境内流离失所者营地的安全和保护，由于卡尔马缺乏住宿条件，其中一支部队在尼亚拉营地驻扎，但联合国警察人员没有成为袭击目标。

苏丹当局已将该事件立为刑事案件，苏丹总检察长成立了一个法律委员会，调查房舍和资产遭到损坏、破坏和抢掠的情况。

39. 《联合国财务条例和细则》为联合国财产的转让提供了明确的框架，支持已获授权目标是首要目标。如果安全理事会同意在苏丹设立后续外地特派团，那么新设特派团及其综合伙伴(包括联合国国家工作队)将优先接收达尔富尔混合行动剩余场地缩编和处置其他财产(包括基础设施和设备)后的资产。为支持达尔富尔过渡而进行的所有财产处置均应建立在联合国国家工作队领导对所有相关行为体的仔细能力评估的基础上，并可能认识到在达尔富尔混合行动中联合国与非洲联盟之间关系的混合性质。

40. 将关闭的地点移交给苏丹当局的工作一直以最终民用原则为指导。然而，对朱奈纳和尼亚拉前营地的抢掠突出表明有必要审查该框架。在建立新的模式之前，暂停移交队部和资产。将考虑各种方式，包括加强联合国国家工作队和其他当地合作伙伴在移交过程中的参与，以及确保这些地点不会空置而是继续其民用用途的各项可能选择。修订后的移交框架将在业务支助部 4 月份召开的清理结束问题工作会议上最后敲定，该框架也将反映安全理事会关于后续机制的决定，因为这将影响移交参数。

41. 此外，西达尔富尔的族群间冲突突出表明，达尔富尔混合行动已撤出的地区仍面临安全挑战。苏丹安全单位要么与这些暴力事件有牵连，要么缺乏应对能力，预备部队能否应对如此规模的暴力尚不确定。达尔富尔混合行动和过渡当局同意重新启动并召开过渡政府、达尔富尔混合行动和驻喀土穆联合国国家工作队之间业已存在的联合安全协调机制的定期会议，讨论安全问题。

42. 在这方面，还建议达尔富尔混合行动重新部署军事和警察顾问，与国家安全委员会等国家层面的安全机制合用同一地点，以期为保护活动(包括预防和减少暴力及快速反应)提供咨询和规划支持。这些军事和警察顾问将协助国家一级当局处理预警迹象和确定热点，吸引社区代表参与设计巡逻，并解决他们的安全关切，如果朱巴会谈结果需要，则还可能在执行和平协定方面发挥作用。

43. 如果和平与安全理事会和安全理事会决定这么做，那么这些安全顾问人员就有可能并入达尔富尔混合行动结束后的机制。在这方面，如果和平与安全理事会和安全理事会决定这么做，那么卡尔马和戈洛等计划在第二阶段关闭的一些地点则可以保留下来，供后续特派团用作未来联合国执行和平工作的平台。

44. 否则，所有行动都将停止，以确保在 2020 年 10 月 31 日之前关闭队部，包括在这些高调地区。随着军警人员离职回国，达尔富尔混合行动将根据缩编期间的优先事项和工作量，分阶段缩减实务文职部门和特派团支助科的规模。

45. 一旦所有队部关闭，达尔富尔混合行动的地理足迹将仅限于法希尔后勤基地，一个小型文职团队将在那里开展所有清理结束活动，由一支余留部队和一支建制警察部队提供保护。设在喀土穆和苏丹港的办事处将支持与过渡政府的联络和港口业务，以便利达尔富尔混合行动货物的流动。

46. 联合国和非洲联盟将不得不解决缩编过程中涉及的各种风险，从与移交和处置资产有关的风险，到安全和声誉方面的关切，不一而足。包括卡尔马在内的一些最大的境内流离失所者营地将继续动荡，原因不仅有民兵袭击等外部威胁，而且还有不同派别之间的内部分裂。除非对达尔富尔混合行动的撤离进行管理，建立获得境内流离失所者信任的当地和国家替代保护能力，否则缩编进程本身可能变得脆弱不堪。非洲联盟和联合国将不得不确保后续特派团的任务规定和配置考虑到这些风险因素。

#### 四. 后续存在的备选方案

47. 在安全理事会要求提供达尔富尔混合行动结束之后后续存在的备选方案后，秘书处的一个多学科小组于 12 月访问了苏丹。在整个 12 月和 1 月，秘书长苏丹问题特别顾问还领导开展了一次内部摸底调查，并与各苏丹利益攸关方和国际伙伴进行了磋商。1 月 27 日，苏丹总理阿卜杜拉·哈姆杜克致信，转达苏丹政府关于重新配置联合国存在的立场。2 月 10 日，三方机制联合工作队在亚的斯亚贝巴召开会议，苏丹外交部助理副秘书长、非洲联盟和平与安全事务专员、主管政治和建设和平事务副秘书长及主管和平行动副秘书长以及苏丹问题特别顾问出席了会议。与会者讨论了达尔富尔混合行动结束后各项可能要求的广泛参数，具体如下。

##### 总体政治目标

48. 根本和总体目标是支持苏丹成功过渡。《宪法宣言》规定了 39 个月过渡期的一系列关键任务，包括治理和机构改革、公共行政和财政的重组，以及促进和确保妇女政治、社会和经济权利的保障。文职人员领导的过渡当局在执行这些政治基准方面面临相当大的挑战。鉴于必要改革的广度和深度，将保证在一些实质性领域提供政治和技术支持。非洲联盟和联合国将与其他伙伴一道，在支持过渡方面发挥关键作用。

49. 《宪法宣言》的关键优先事项之一是解决所有内部冲突。通过谈判解决达尔富尔、两个地区、苏丹东部和其他热点地区的长期冲突将是实现持久和平的必要条件，它们将结束持续武装冲突、大规模流离失所和侵犯人权行为，包括涉及儿童与武装冲突的侵犯人权行为以及与冲突有关的性暴力。根据正在进行的朱巴和平谈判的结果，达尔富尔混合行动后机制在支持执行和平协定方面可能发挥各种不同的潜在作用，如停火监测，战斗人员解除武装、复员和重返社会，安全部门改革，司法和追责，军备控制和清除未爆弹药。

50. 建设和平需要在执行和平协定之外作出进一步努力。在达尔富尔，杰贝勒迈拉地区政府军和武装团体之间的余留冲突旷日持久；针对平民的暴力以及侵犯和践踏人权行为(其中一些是安全部队所为)仍然猖獗；目前仍有 180 多万境内流离失所者住在营地。这种暴力有的源于因民兵的作用而加剧的族群间冲突，其补救办法从预防、缓解、调解基层冲突到加强人权和法治机构，不一而足。这些办法有助于找到有关境内流离失所者和难民回返的持久解决办法；土地改革；安全部门改革；过渡期正义以及监督和辅导。两个地区和其他受冲突影响的地区也可能面临建设和平的重大挑战。

51. 苏丹政府及其过渡方案面临的重大生存挑战之一是持续的经济危机。解决经济问题是政治上的当务之急，因为不能改善生活条件将使过渡政府面临内外部冲击。1月30日，和平与安全理事会讨论了将苏丹列为支恐国家以及经济制裁对该国经济的影响问题。需要特别关注赋予妇女经济权能，也需要特别关注赋予青年经济权能，青年将因此从信息获取、优质教育和就业机会中受益。协调一致的国际努力可以协助苏丹对口单位确定和阐明其优先事项，并动员捐助方提供支持。在驻地协调员兼人道主义协调员的领导下进行互动，确保联合国各机构、基金和方案的协调，还将保证发展合作和人道主义援助与国家发展战略挂钩并保持一致。

52. 在上述基础上，达尔富尔混合行动结束后在苏丹的存在将服务于以下核心目标：

- (a) 支持实现《宪法宣言》中的政治基准，包括宪法和选举；
- (b) 支持在受冲突影响地区执行和平协定，包括必要时的停火监测和解除武装、复员和重返社会方案等安全安排，并支持追责和过渡期正义；
- (c) 支持国家主导建设和平，加强人权和法治机构，扩大对恢复和发展的支持，以建立韧性、减轻保护风险；
- (d) 促进国际社会对经济改革的支持，经济改革将使该国走上可持续发展的道路。

#### 风险分析

53. 过渡过程本质上不确定，而且可能不稳定，因为几十年来一直存在的治理体系结构要经历快速转变。苏丹经济的脆弱性加剧了风险。补贴问题仍然敏感，安全部门的任何改革都需要在相互竞争的优先事项之间取得平衡，包括需要平衡预算，实行问责，并有可能在朱巴会谈结束后融入更多的战斗人员。如果政治、社会和经济条件没有立即改善，则抗议活动很可能会继续，在达尔富尔已经看到了这一点。

54. 在达尔富尔，反叛团体之间的武装暴力有所减少，但冲突的根本驱动因素仍未解决，加剧了族群间紧张关系。暴力的主要施害者是部落民兵，其规模和火力往往超过苏丹警察，并使用身体暴力和与冲突有关的性暴力迫使族群流离失所、阻止他们返回自己的农田。5个最不稳定的境内流离失所者营地，即索托尼(21 500人)、卡拉马(129 694人)、梅纳瓦西(18 816人)、奈尔提提(59 482人)和戈洛(5 695人)，遭到民兵和脱离武装团体派别的袭击。由于武装分子和货物的流动，与乍得和利比亚以及海湾地区有关的跨国界动态也可能成为令人关切的问题的源头。

#### 规划达尔富尔混合行动后机制的关键因素

55. 在规划未来的存在时需要考虑其他因素。哈姆杜克先生在2020年1月27日的信中呼吁以特别政治任务的形式设立第六章的和平支助行动，其中包括以下组成部分：

- (a) 支持实施《宪法宣言》；
- (b) 支持正在进行的和平谈判以及和平协定的执行，包括对武装、复员和重返社会、停火监测和收缴武器进行监测并提供技术援助；

(c) 协助动员国际经济援助；

(d) 在制宪、法律和司法改革、公务员制度和安全部门改革方面提供技术支持；

(e) 通过建设和平、人道主义援助、发展举措和恢复国家权力，巩固达尔富尔取得的成果，并在青尼罗州和南科尔多凡州增加参与；

(f) 支持境内流离失所者和难民遣返和重返社会、和解、过渡时期正义、保护平民、警察能力建设以及人权监测和能力建设。

56. 这些拟议任务(哈姆杜克先生在2月27日的第二封信中重申了其中一些任务)符合上文概述的战略目标。此外，在非洲联盟和联合国规划时还应遵循以下原则：

57. **“整个苏丹”**：驻扎在喀土穆的特派团还可以为执行和平协定、建设和平和发发展援助提供支持，与人道主义行为者合作，同时认识到中心和冲突地区之间有不同需求和关切，需要采取针对性的方法。

58. **时限**：应哈姆杜克先生的要求，用于支持过渡的未来存在应不超过过渡期的持续时间。因此，非洲联盟和联合国应从一开始就为结束过渡支持做好计划。任何进一步的接触都需要与未来的民选政府进行讨论。

59. **创新**：考虑到上次特别报告所述并且哈姆杜克先生信中也提议的需要支持的领域，达尔富尔混合行动后的规划进程提供了一个机会，可以进行创新，包括对和平与安全支柱及其他领域现有的所有相关工具进行考虑，并依据与联合国国家工作队和各伙伴的通盘协作。

60. **轻足迹**：主要参与模式应该是追随文职过渡政府。达尔富尔混合行动之后的存在还应依靠与国际行为者的伙伴关系为苏丹当局的优先事项提供支持。

61. **灵活性**：朱巴会谈尚未结束，一些关键政治基准的顺序需要苏丹利益攸关方进一步审议。鉴于不确定性的程度，在设计达尔富尔混合行动后存在时应因应需求的演变，从更明显的需求着手，如向过渡提供直接的政治支持，以及为全国冲突多发地区的建设和平提供支持。建议采取循序渐进的“组成部分”办法，如有需要，可再请求更多支持。

62. **“联合国一体化”**：联合国应采取综合统一结构，以便通过“联合国一体化”的方式，最大限度地协调、统合其工作，以免项目和活动各行其是。

63. **非盟-联合国和其他伙伴关系**：考虑到非洲联盟和平与安全理事会2019年4月采取的反对军事夺权的决定性行动以及非洲联盟委员会在推动随后的政治协议方面的作用，非洲联盟和联合国之间持续的政治伙伴关系至关重要。在对落实《宪法宣言》工作的监测和执行上，非洲联盟的领导作用将不可或缺。对此，和平与安全理事会1月30日公报强调，应提升非洲联盟在和平进程中的作用。一些苏丹对话者也强调非洲联盟作为和平协议担保人的潜在作用。联合国-非洲联盟在达尔富尔混合行动后的合作可以采取各种形式，目标是最大限度地发挥两个组织的比较优势。这可能包括一个高级别协调机制，定期开会并向两个总部报告

各自的活动。除了在实地进行定期协调外，这两个组织还可就具体职能开展联合行动。还可以与其他区域组织，包括政府间发展组织和会员国探讨各种形式的伙伴关系。取决于比较优势，这种伙伴关系可以是战略和政治性的，也可以是业务和技术性的，目的是最大限度地扩大集体影响。

64. **保护平民。**这是苏丹的责任，而达尔富尔混合行动后机制可以向需要履行这一责任的当局提供咨询和能力建设支助。苏丹过渡政府迄今并未提出对平民进行人身保护的要求，但如果后续特派团有这方面的任务，则需要根据行动区的规模进行大量部署。如果做不到这一点，达尔富尔混合行动后机制将无法提供这种保护，也不应指望它提供这种保护。还应探讨其他保护模式，其中包括宣传、由达尔富尔混合行动建立的妇女保护网络的持续作用、社区警务、与人道主义和人权团体的伙伴关系，以及与其他保护伙伴，如采用非武装方式保护平民的民间社会团体的潜在协作。

65. **性别平等和妇女与和平与安全。**这些必须成为国际社会支持过渡政府履行其对性别平等、妇女权利和包括和平谈判在内的参与的承诺的核心。

#### 缩编后过渡期间苏丹支助模式

66. 为支持拟议的核心目标并反映上述因素，对达尔富尔混合行动后存在考虑了几个备选方案。其中一个方案是，建立一个强化的联合国国家工作队。这一方案因有诸多限制而被拒。其中问题包括，和平与安全理事会和安全理事会职权范围以外的可能政治参与度，用于支持苏丹各机构、基金和方案的资金不可预测，特别是如果朱巴和平进程出现额外的任务。同样，另一方案，即强有力的维持和平特派团，也没有得到广泛支持，原因是考虑到达尔富尔已进入过渡的后期阶段，我们以前报告中所作的评估也认为，特派团不再是应对整个达尔富尔剩下的挑战的适当手段，也不应在全国推广。

67. 因此，建议采取以下方案：设立一个政治和建设和平综合支助存在，总部设在喀土穆，负责苏丹全境的工作，并顾及苏丹当局提出的要求。该特派团将把重点放在支持苏丹过渡这一核心政治目标上，具体方式包括，建设和平、协助和平协议的执行、人权监测、支持过渡期正义，以及为过渡政府的发展优先事项提供支持。

68. 这一存在将由特派团团长领导，以确保对国家行为者提供高级别支持，以完成《宪法宣言》中规定的优先事项。实地存在存在政治授权的推动下，应为国家工作队的技术性、注重发展的作用提供补充。鉴于人道主义和发展方面的广泛挑战，这些职能可由一名特派团副团长承担，副团长将同时履行驻地协调员兼人道主义协调员的职责。

69. 该特派团应酌情运用非洲联盟和联合国各种工具。任务规定应足够灵活，应允许部署单独的警察和(或)军事顾问，就建设和平的安全方面提供咨询支持，并应要求协助对和平协议的监测。还可能需要一个军警部分，为特派团及其工作人员提供安全保障，或执行与苏丹当局商定的新特派团任务规定中的其他任务。

70. 还可根据上述核心目标按照不同的专题支柱构建这一存在。这些支柱的工作和可时间表可按需排序。每个支柱的期限根据要求也可有所不同(例如,执行和平支柱比建设和平支柱要短)。

71. 特定支柱或其子支柱可以按照要求由联合国和非洲联盟与其他国际组织管理。例如,如有这方面的请求,可仿效 2002 至 2005 年在努巴山脉进行的停火监测,与协助苏丹领导的进程的区域组织或会员国合作,向停火监测提供支持。

#### 与缩编挂钩

72. 就为建设和平和执行和平提供支持的外地存在而言,新存在可以利用若干资产,其中包括执行和平和建设和平模式。迫切需要加大对冲突多发地区恢复和建设和平的支持力度,包括协助政府当局与当地社区就优先事项进行接触,并协调国际支持。

73. 同样,在达尔富尔混合行动缩编阶段将部署至达尔富尔各州首府的军事和警务顾问可以继续就保护问题和安排向苏丹警察和其他安全提供者提供咨询和能力建设支助。这些顾问将继续与州一级当局(包括州安全委员会或苏丹警察)合署办公。他们还可可在其他需要执行和平和建设和平支助的受冲突影响地区,例如两个地区,合署办公。

74. 此外,在杰贝勒马拉部分地区和一些最大的境内流离失所者营地(如卡尔马),明显存在保护方面的挑战,这些地区对达尔富尔混合行动的撤离感到焦虑。由于战斗持续,而参与战斗的苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派未参加和平谈判,戈洛地区继续出现新的流离失所。对于这些地点的存在,可考虑予以保留,并可沿用上述概念,部署军事和警务顾问,就保护问题和关切向州一级当局提供咨询和能力建设支助。这些顾问还可以与苏丹警察部队、社区警务志愿者、妇女保护网络和其他合作伙伴开展合作。

75. 在其他实质性专门知识和资产方面,也可以借鉴达尔富尔混合行动在支持执行和平和建设和平上的经验。例如,根据以往的和平协议,达尔富尔混合行动通过国家一级机构和基于社区的办法为停火委员会和解除武装、复员和重返社会方案的努力提供了支持。达尔富尔混合行动还为朱巴和平谈判持续提供了支持。

## 五. 财务方面

76. 大会第 73/278 B 号决议、第 73/355 号决定和第 74/261 号决议授权秘书长为混合行动 2019 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间承付不超过 2.58 亿美元,为 2020 年 1 月 1 日至 3 月 31 日期间承付不超过 1.302 亿美元。

77. 截至 2020 年 2 月 6 日,达尔富尔混合行动特别账户的未缴摊款为 2.785 亿美元。截至该日,所有维持和平行动的未缴摊款总计 29.370 亿美元。

78. 按照季度付款时间表,部队和建制警察费用已偿还至 2019 年 7 月 31 日,特遣队所属装备费用已偿还至 2019 年 3 月 31 日。

## 六. 意见

79. 非洲联盟主席和秘书长继续怀着谨慎乐观的态度关注苏丹史无前例的政治过渡过程。自 2019 年 10 月发表上一次特别报告以来，苏丹过渡当局已设法与两个地区的两个派别之一签署了关于北方轨道的协议。在境内流离失所者、妇女和民间社会团体的参与下，在结束达尔富尔问题会谈方面取得了进展。临时当局还采取步骤，以取消对妇女参与决策的限制，加强问责，并根据《宪法宣言》进行政治改革。

80. 与此同时，过去几个月喀土穆和西达尔富尔的各种安全事件也突显了过渡期的脆弱性。经济状况依然严峻，苏丹人民——特别是妇女和青年——迫切需要和平红利，无论是来自国际援助和外国投资，或解决消耗了国家预算的冲突。在达尔富尔，虽然大规模冲突已经平息，但政府军与苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派之间的对抗仍在继续。因土地、放牧权和其他资源紧缺引起的族群间紧张有可能激化为严重的暴力冲突，远远超出苏丹法治机构的应对能力。侵犯人权行为，其中一些为军警人员所为，仍到处可见，近 200 万人仍流离失所。其他受冲突影响的地区，特别是两个地区，也将面临建设和平的挑战。

81. 达尔富尔混合行动缩编和关于达尔富尔混合行动后备选方案的讨论的核心问题是，如何保障苏丹同时进行的过渡，既确保该国政体和经济的全面转型，也为巩固和平提供支持，特别是达尔富尔和其他地区，而这将取决于朱巴和谈的结果。在达尔富尔，热点地区的持续紧张突出表明需要达尔富尔混合行动做到负责任撤离，同时不否定国家有责任保护本国公民这一基本原则。

82. 确定达尔富尔混合行动后存在的确切形式的关键驱动因素必须是，它是否有能力有效执行潜在的多方面任务：形式应服从功能。非洲联盟主席和秘书长铭记从以往特派团中吸取的经验教训，请求核可报告中提出的战略目标，并考虑授权设立和部署一个小型、综合的政治和建设和平特派团，以启动对六个月前开始的正在进行的过渡的政治支持，同时考虑到上述优先事项和模式，以此作为一个初步阶段并有待进一步评估。与此同时，联合国打算部署一个规划小组，与拟议特派团的领导层合作开展综合规划进程，并将按以往做法邀请非洲联盟加入。这一进程将引导与苏丹对应方和其他关键对话者的联合讨论，促进国家自主权，阐明特派团的组成、任务顺序和执行细节，以及有关达尔富尔混合行动的缩编安排。

83. 正如和平与安全理事会在 3 月 3 日就达尔富尔混合行动过渡问题举行的第 913 次会议上发表的公报中强调的那样，联合国与非洲联盟之间的战略伙伴关系在达尔富尔混合行动之外仍然至关重要。非洲联盟-联合国在新特派团中的伙伴关系的详细模式将在即将到来的规划进程中制定。如上所述，联合国和非洲联盟基于两个组织的相对优势，可以通过一系列形式，包括高级别协调机制或具体职能的联合行动，继续开展协作。两组织共同努力，坚定地支持苏丹过渡进程。

84. 最后，非洲联盟主席和秘书长要感谢非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表杰里迈亚·马马博洛、达尔富尔混合行动领导人及全体人员、联合国国家工作队、人道主义伙伴继续就我们的共同目标开展协作，并感谢苏丹问题特别顾问和非洲联盟委员会主席代表的持续支持。