



秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的特别报告

一. 导言

1. 安全理事会第 2148(2014)号决议核可了 2014 年 2 月 25 日我的特别报告(S/2014/138)中所述的战略审查结果。这次审查确定了非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的三个战略优先:

(a) 苏丹政府与各非签署方武装运动在《多哈达尔富尔和平文件》基础上进行调解,同时考虑到国家一级的持续变革;

(b) 保护平民,促进提供人道主义援助以及人道主义工作人员的安全和安保;

(c) 与联合国国家工作队一起支持调解社区冲突,包括采取措施消除冲突根源。

2. 审查还确定了妨碍特派团切实执行任务的三大挑战,即:

(a) 政府在执行任务方面的合作和伙伴关系;

(b) 一些部队和警察特遣队的能力严重不足;

(c) 需要加强特派团内部以及特派团与联合国国家工作队之间的协调和一体化结构。

3. 本报告系根据安全理事会第 2173(2014)号决议第 7 段提交,安理会在该段中要求我与非洲联盟密切合作,分析对达尔富尔混合行动的审查落实情况,包括在订正后的战略优先事项下取得的具体成果、在应对审查确定的特派团所面临的挑战方面取得的进展、达尔富尔局势的任何重大发展及其对达尔富尔混合行动授权与任务的影响,以及制订一份路线图,用于在联合国国家工作队拥有相对优势的领域移交工作,同时考虑到捐助方和其他相关行动方的贡献。本报告还就达尔富尔混合行动的今后任务、组成、配置和撤离战略以及该特派团与驻达尔富尔和苏丹的其他联合国行动方之间的关系提出建议。



二. 实现三个战略优先方面的主要成就

A. 包容各方的和平进程

4. 为包容各方的和平进程作出各项努力，包括非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表/联合首席调解人为开展直接谈判继续与各方进行高级别接触，达尔富尔混合行动也在执行《多哈达尔富尔和平文件》方面发挥推动作用。

高级别调解

5. 尽管政府和未签署方武装团体一直存在意见分歧，但联合特别代表/联合首席调解人仍着重促使它们直接谈判。武装团体仍要求建立一个旨在应对苏丹政治挑战的全面国家进程，并坚持以苏丹革命阵线身份参加直接谈判。政府则坚持以《多哈达尔富尔和平文件》作为与达尔富尔武装运动谈判的唯一框架，拒绝与苏丹革命阵线联合谈判。2014 年上半年，联合特别代表/联合首席调解人分别与各方接触，敦促各非签署方运动在《多哈达尔富尔和平文件》基础上，不带任何先决条件地加入和平进程，并敦促政府为化解冲突创造有利环境。

6. 苏丹总统奥马尔·哈桑·巴希尔于 2014 年 1 月 27 日宣布开展包容各方的全国对话，重点讨论政治和经济改革与民主化问题，在这个框架内已展开有关讨论。2014 年 8 月 8 日，苏丹革命阵线和全国乌玛党在巴黎签署《巴黎宣言》，其中苏丹革命阵线宣布愿意停止敌对行动，以此为基础开展可信的全国对话。

7. 2014 年 8 月 18 日，非洲联盟高级别执行小组、政府间发展管理局驻苏丹特使、秘书长苏丹和南苏丹问题特使和联合特别代表/联合首席调解人在喀土穆举行会议，商定执行小组最适于利用它在苏丹的广泛任务敦促和协助各武装运动参加全国对话；事先举行会谈和开展建立信任活动对于弥合双方之间的差距必不可少；应继续将《多哈达尔富尔和平文件》作为克服达尔富尔具体冲突根源的框架协定；为了影响对话的进展情况，双方直接会谈将于 2014 年 9 月开始。

8. 本着这一精神，2014 年 8 月 30 日至 9 月 3 日，高级别执行小组、联合特别代表/联合首席调解人、联合国特使和政府间发展管理局特使与正义与平等运动吉布里尔·易卜拉欣派（正义运动吉布里尔派）、苏丹解放军阿卜杜勒·瓦希德派（苏丹解放军/瓦希德派）、苏丹解放军明尼·米纳维派（苏丹解放军/米纳维派）、东部阵线和苏丹人民解放运动北方派的领导人以及全国乌玛党和民主联盟党的代表举行了一系列会议，讨论它们以何种方式参与全国对话。2014 年 9 月 4 日，执行小组促成由全国大会党和政治反对派代表组成的对话筹备委员会的代表与巴黎宣言小组举行会谈，商定在执行小组协助下举行初步会谈，讨论政府与达尔富尔和两个地区的武装团体按分轨调解办法(称为“一个进程，两条轨道”)停止敌对行动。与会者还商定由执行小组协助开展关于对话程序性问题的筹备会谈。

9. 此后，实际进展速度十分缓慢。经过一段时间延误后，非洲联盟高级别执行小组于 2014 年 11 月 23 日在亚的斯亚贝巴召集政府、苏丹解放军米纳维派和正义运动吉布里尔派举行直接会谈。尽管为包容所有非签署方叛乱团体作出协调一致的努力，但苏丹解放军瓦希德派仍决定不参加这一轮谈判。在会谈期间，政府重申不会就《多哈达尔富尔和平文件》重启谈判，但各武装运动坚持认为，它们不受该文件规定的约束。2014 年 11 月 26 日，执行小组提议将安全安排、政治问题、人道主义问题、上述会谈与对话之间的关系及总体工作方法列为议程项目。政府拒绝将人道主义问题列为一个单独的议程项目，而各武装运动则坚持这一点，并提出增列其他问题，如发展、土地与和解。鉴于无法达成协议，执行小组于 2014 年 11 月 30 日宣布会谈暂停，以便双方就框架协议草案与辖区民众对进行协商。

10. 包括达尔富尔各武装运动在内的苏丹政治和武装反对派于 2014 年 12 月 3 日在亚的斯亚贝巴通过了一项称为“苏丹呼吁”的联合宣言，保证为化解达尔富尔和两个地区的冲突制定全面解决办法，首先是停止敌对行动，并建立机制实现人民起义或达成一项全面政治解决办法，最终解散喀土穆的一党政权。

11. 2015 年 1 月，僵局依然存在，非洲联盟高级别执行小组、代理联合特别代表/联合首席调解人和秘书长特使访问了喀土穆，就恢复谈判的办法与政府和反对派利益攸关方进行接触。他们还访问了多哈、恩贾梅纳和亚的斯亚贝巴，向区域领导人通报该进程，要求他们支持下一步行动。

《多哈达尔富尔和平文件》执行情况

12. 2014 年，在进一步执行《多哈达尔富尔和平文件》方面取得的进展非常缓慢和有限。作为最后安全安排协议的一部分，政府和解放与正义运动(解放运动)于 2014 年 2 月同意将解放运动三个营的前战斗人员编入苏丹武装部队和警察。2014 年 12 月，达尔富尔安全安排执行委员会开始解放运动在南达尔富尔和东达尔富尔的 4 664 名前战斗人员的整编工作。2015 年 2 月初开始对解放运动在西达尔富尔的战斗人员进行整编。同时，达尔富尔安全安排执行理事会也于 2014 年 8 月着手将正义与平等运动苏丹派（正义运动苏丹派）的 1 350 名前战斗人员编入苏丹武装部队。2014 年 11 月，达尔富尔混合行动与世界粮食计划署和联合国开发计划署开展协作，向苏丹解除武装、复员和重返社会委员会提供了技术和后勤支助，协助正义运动苏丹派在北达尔富尔 Turbo 地区的 534 名前战斗人员复员。

13. 2014 年期间，2013 年 4 月加入《多哈达尔富尔和平文件》的正义运动苏丹派被纳入权力分享安排。司法事务委员会成立的专家小组和国家公务员委员会成立的专家小组等其他重要机构尽管其主管官员已被指定，但仍无法履行职能。真相、正义与和解委员会和达尔富尔问题特别法庭因缺乏必要资金仍然无法履行职能。全国人权委员会主席 Amal Hassan El Tinay 于 2014 年 8 月辞职，虽然她的辞

职未获苏丹总统接受。达尔富尔监测、保护和促进人权委员会各小组委员会因资金紧张而没有成立。

14. 2014 年年底，达尔富尔地区管理局表示，苏丹政府供资的达尔富尔重建与发展基金三期方案中的第一期方案所启动的 315 个项目已完成 70%。2014 年 9 月，卡塔尔国政府提供了 8 850 万美元用于支持发展项目，但迄今只有 1 000 万美元拨付到位。

15. 在卡塔尔政府提供种子资金后，2015 年 1 月 25 日发起了达尔富尔内部对话和协商进程。尽管如此，该进程所需资金有 75% 仍未到位。

B. 保护平民

16. 2014 年期间，达尔富尔混合行动向营地和队部周围的大批流离失所者和弱势族群提供保护，进行了巡逻，包括针对砍柴、拾草和务农活动的定向巡逻，并调整了对维和人员的战略部署。2014 年保护平民方面取得的最重要成绩，是在北达尔富尔的萨拉夫乌姆拉和科尔马以及在南达尔富尔的阿贝歇湾的达尔富尔混合行动队部内或临近地区设立了保护区，维和人员还分别在南达尔富尔、东达尔富尔和北达尔富尔的卡尔马、拉巴多和卡布卡比亚，多次击退或防止了攻击平民行为。

北达尔富尔萨拉夫乌姆拉

17. 2014 年 3 月初，北雷扎伊加特人与基米尔人部落发生暴力事件，其间估计有 50 000 人逃往位于萨拉夫乌姆拉的达尔富尔混合行动队部。达尔富尔混合行动积极主动地迅速作出回应，在队部附近建立保护区，增派两个连提供人身保护，并调派 60 名建制警察部队军官协助维持秩序和安全。队部兵力增强后，特派团进行建立信任巡逻的能力有所提高。达尔富尔混合行动还向队部派遣一支医疗队并设立一个急诊所，向流离失所者提供了水和急救服务，并为医疗目的向法希尔后送 24 名重伤员。为应对危机，在部门一级启用了由达尔富尔混合行动军事、警务和文职人员以及联合国国家工作队部分成员组成的联合危机管理小组。达尔富尔混合行动护送 27 部人道主义车辆向受影响的民众运送粮食和非粮食物品。

18. 特派团还为调解进程提供了技术支持，促成两个部落于 2014 年 3 月 12 日签署停止敌对行动协定。达尔富尔混合行动此后积极参与了该协定的监督和执行工作。特派团和联合国国家工作队为稳定局势作出的所有这些努力最终促成 66 473 人顺利返回原籍。

北达尔富尔科尔马

19. 在北达尔富尔，2014 年 3 月 21 日武装分子在科比镇发动袭击，随后 4 000 名流离失所者于次日逃往位于科尔马的达尔富尔混合行动队部。与在萨拉夫乌姆

拉的情况一样，特派团于 2014 年 3 月至 4 月先行调派了一支建制警察部队，负责在军事部队各营轮调期间管理营地内的公共秩序，弥合境内流离失所者人身保护方面存在的潜在差距。队部周围的安全和建立信任巡逻也得到加强，特派团提供了必要的安全和后勤支助，协助向栖身于队部的流离失所者提供和分发人道主义援助。

南达尔富尔阿贝歇湾

20. 2014 年 3 月 22 日，约有 4 000 人在南达尔富尔阿贝歇湾达尔富尔混合行动队部寻求避难，据报是逃避快速支援部队（政府组建的一支 5 000 至 6 000 人的平叛部队）和不明身份民兵的攻击。达尔富尔混合行动人员向境内流离失所者提供了用水和住处，并加强了在新建保护区各处的巡逻，同时还与人道主义界密切合作，协助提供紧急支助。在保护区建立之前，还有一个在队部提供保护的较早事例，当时苏丹解放军米纳维派和阿布·巴沙尔民兵团体之间的冲突导致 100 人流离失所，于 2014 年 1 月 9 日逃到队部。在此情况下，增加区内及周边巡逻帮助缓和了紧张局势，防止了报复性攻击。

北达尔富尔卡布卡比亚

21. 2014 年 5 月 24 日有一个例子显示，达尔富尔混合行动为提供保护作出强力反应，但产生了惨痛后果，当时达尔富尔混合行动部队在卡布卡比亚的比尔吉市场进行干预，保护平民免遭 60 名阿拉伯民兵之害。在阿拉伯民兵先前与萨拉姆村富尔族人发生争吵后，达尔富尔混合行动维和人员采取了干预行动，协助召开了调解会议，希望避免对平民迫在眉睫的攻击。会议期间，阿拉伯民兵露出敌意并开始向维和人员射击，维和人员则进行了还击。随后的交火导致 4 名卢旺达维和人员受伤，其中一人后因伤势过重死亡。特派团多次试图化解普遍存在的紧张局势，这些尝试后来一直被视为最终控制局势和防止事态进一步升级的关键因素。

南达尔富尔卡尔马

22. 2014 年 8 月，在获悉政府计划在有大约 250 000 境内流离失所者居住的卡尔马流离失所者营地内进行封锁和搜查后，达尔富尔混合行动积极主动地与国家和地方当局进行了接触以图避免暴力，并敦促它们在实施任何安全措施时恪守国际人权标准和人道主义法。地方当局虽然仍坚称拥有进入营地的主权权利，但同意政府的任何行动要与达尔富尔混合行动进行协调。8 月 20 日，联合特别代表/联合首席调解人会见了营地领袖，保证达尔富尔混合行动将保护他们，并敦促与政府合作。达尔富尔混合行动和国家工作队还制定了防备该营地紧张局势升级的应对计划。为加强保护能力，特派团在营地附近设立了临时行动基地，增加了日常巡逻并加强了建制警察部队和单派警察的存在。警察部门还利用与境内流离失所者社区和尼亚拉当地警察的现有良好关系来协调缓解措施，缓解紧张局势。达尔

富尔混合行动领导层在国家一级的持续互动协作进一步帮助改善了安全局势。自特派团采取这些预防行动以来，政府一直未在卡尔马营地采取行动。

东达尔富尔拉巴多

23. 2014 年 10 月 8 日，拉巴多境内流离失所者营地估计 13 200 名境内流离失所者的代表与达尔富尔混合行动拉巴多队部接洽寻求保护。他们担心在与北雷扎伊加特人发生冲突后，驻扎在营地外围的约 400 名武装阿拉伯民兵会进行报复性攻击。为解决问题，达尔富尔混合行动积极主动地与主要社区领袖、境内流离失所者首领和政府进行接触，最终促成了一项协议和民兵的撤退。与此同时，达尔富尔混合行动与人道主义机构密切合作，通过提供护送和后勤支持、开展综合联合任务和帮助地区安保，深入偏远地点协助提供人道主义援助。

北达尔富尔乌姆巴卢

24. 据报 2015 年 1 月 7 日至 13 日，该地区受到空中轰炸，政府与苏丹解放军米纳维派之间发生了地面交战，此后，境内流离失所者涌入达尔富尔混合行动在北达尔富尔乌姆巴卢队部附近设立的保护区寻求庇护。截至 2015 年 2 月 19 日，人道主义机构在队部对大约 7 500 名境内流离失所者进行了登记，而队部人员估计，其附近有多达 23 000 名来自战患村庄及邻近村庄的平民在寻求保护。

25. 达尔富尔混合行动驻乌姆巴卢的部队在队部之内及附近提供了保护，并在附件未受敌对行动直接影响的可进入村庄开展建立信心巡逻，以防出现更多的流离失所情况。达尔富尔混合行动为人道主义努力提供支持，向孕妇、老人和病人提供了帐篷、水箱和容器以及医疗援助，以补充国际非政府组织开展的实地工作。达尔富尔混合行动警察为妇女和儿童提供了援助，包括建立了分娩设施。特派团部署了一个排的建制警察部队，支持在分发救济物资的过程中维持治安。由于苏丹当局拒绝给予从法希尔出发的道路通行权，到 2015 年 2 月初，人道主义伙伴与达尔富尔混合行动安排了运载营养、用水、卫生用品和基本家用品的航班。与此同时，在达尔富尔混合行动的护送下，从朱奈纳通过陆路运出了粮食、补充营养及水和卫生用品。

C. 部族间冲突

26. 2014 年期间发生了 4 次严重部族冲突，通过缔结和平协议或停止敌对行动协议，所有这些冲突都得到一定程度的遏制。

东达尔富尔玛利亚人与南雷扎伊加特人

27. 玛利亚人和南雷扎伊加特人于 2014 年 5 月份在东达尔富尔阿迪拉和阿布贾布拉的一些地方因牲畜失窃发生了 3 次冲突，导致 6 名南雷扎伊加特人和 7 名玛利亚部落人死亡。2014 年 7 月 5 日，杜艾因附近的 Al Fadul 村再度发生冲突，造成了 18 名雷扎伊加特人和数目不详的玛利亚人被杀害。达尔富尔混合行动在州

级和国家一级与两社区领袖包括与各自的舒拉委员会进行了接触。在达尔富尔混合行动支持下，于 2014 年 6 月 10 日在西科尔多凡州富拉开始举行两部落之间的和解会议，强调政府安全部队必须加强对停止敌对行动协议的监测，确保杜艾因与喀土穆间的公路永久开放。

28. 2014 年 7 月和 8 月，发生南雷扎伊加特人在玛利亚村庄偷牛事件后，敌对行动再次爆发，快速支援部队和边防人员被卷入其中，导致 320 人被杀。达尔富尔混合行动积极与州主管部门、部落首领和民间社会成员接触，敦促立即采取措施制止战事。为推动和解进程成立了一个由来自两部落 8 名代表组成的特别工作队。任命了 4 名调查员和 5 名法官负责调查和起诉涉嫌参与冲突的人。尽管有这些努力，但由于土地和资源所有权、控制权和使用权方面的分歧并未以可持续的方式得到解决，紧张程度依然很高。

东达尔富尔玛利亚人和哈马尔人

29. 玛利亚人与哈马尔人于 2014 年 5 月下旬并再次于 7 月初在东达尔富尔和西科尔多凡州之间的交界地区发生斗殴，据报是由于玛利亚人偷盗沙哈马尔人的牛。州当局通过部署政府部队进行干预，稳定了局势。达尔富尔混合行动与青年领袖开展了互动协作以缓解局势，并支持两社区在 2014 年 7 月和 8 月举行会谈。在一个由部落首领组成的委员会的调停下并在第二副总统的见证下举行了一次和解会议，此后两部落于 2014 年 9 月 27 日在西科尔多凡州富拉签署了一份协议。该协议旨在解决资源共享、应付血金数额、马利亚境内哈马尔人和哈马尔境内马利亚人回返等问题。10 月底，部族成员都返回了各自的部落地区。

北达尔富尔贝尼侯赛因人与北雷扎伊加特人

30. 北雷扎伊加特人与贝尼侯赛因人以偷牛事件为起因，在北达尔富尔希里亚夫再次发生斗殴和报复性攻击。2014 年 4 月至 6 月，希里亚夫-卡布卡比亚-萨拉夫乌姆拉的道路被北雷扎伊加特人封锁，阻止贝尼侯赛因人通行。为提请政府注意希里亚夫的斗殴以及杀戮和袭击次数增多问题，贝尼侯赛因部族成员于 2014 年 6 月 29 日在喀土穆国民议会前举行示威，并提交了一份备忘录，表示自 2013 年暴力升级以来已有 1 013 人被杀害，700 人受伤。

31. 为遏制冲突，达尔富尔混合行动与部落领袖、地方和州当局以及苏丹安全机构开展了互动协作，并为 2014 年 6 月 5 日至 7 日举行的和解会议提供了技术和后勤支持，促成被北雷扎伊加特人绑架的 7 名贝尼侯赛因人于 2014 年 5 月 26 日获释，而且还设立了一些委员会以加强现有和解机制。此外，2014 年 7 月 26 日发布了一项指挥命令，禁止招募和使用儿童参战。

32. 希里亚夫和萨拉夫乌姆拉的一些地方后来又发生斗殴，2014 年 8 月 25 日至 28 日，贝尼侯赛因人与北雷扎伊加特人在这些地方发生了 5 次冲突，导致至少 16 名北雷扎伊加特人和 25 名贝尼侯赛因人死亡。达尔富尔混合行动与土著行政

当局、北达尔富尔和西达尔富尔部族领袖、州当局和苏丹武装部队广泛互动协作，努力遏制进一步冲突并争取真正的和解。2014 年 9 月 18 日至 21 日，来自中达尔富尔、南达尔富尔和西达尔富尔的北雷扎伊加特和贝尼侯赛因部族领导人成立了一个和平委员会，并在吉贝勒阿迈尔金矿区开展了活动。通过这些努力，制止了冲突，并在希里亚夫恢复相对平静。达尔富尔混合行动鼓励领导人继续与北雷扎伊加特人协商，以打开对希里亚夫-卡布卡比亚-萨拉夫乌姆拉道路的封锁，这一封锁阻碍了平民的行动并限制了该地区的商业活动。这条道路于 2014 年 9 月 28 日重新开通。不过，由于金矿的管理问题仍未解决，紧张局势依然存在。

萨拉马特人-米塞里亚人，中达尔富尔

33. 2014 年 2 月，一名米塞里亚人被杀害，随后萨拉马特人和米塞里亚人部落在中达尔富尔乌姆杜库姆附近的 Salih 村发生了冲突。暴力导致 28 人死亡，其中大部分是萨拉马特人。这次事件后，乌姆杜库姆的安全局势出现恶化，导致约 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。达尔富尔混合行动支持传统领导人所作的调解努力，这些努力有助于缓解紧张局势和防止局势进一步升级，并为达尔富尔地区管理局提供了技术和后勤支助，协助在中达尔富尔建立和解后续机制。

34. 2014 年 6 月，由于土地和资源权利主张方面的纠纷，乌姆杜库姆和穆克贾尔附近再次发生暴力冲突，造成双方多人伤亡。这场冲突导致约 3 700 名平民逃往乍得；大多数人后来都返回乌姆杜库姆。据报已逮捕两个族群中被控挑起冲突的 100 多人。达尔富尔混合行动促使政府和两族群地方当局着手克服冲突根源，鼓励各方执行 2013 年 7 月的停止敌对行动协定。

三. 三个挑战

A. 苏丹政府在执行任务方面的合作和伙伴关系

35. 2014 年期间，尽管特遣队所属装备通关和签证发放时间有所缩短，并已采取措施解决通行被拒问题，但总体情况仍然令人关切。

36. 在发放签证方面，在商定的 2 个月处理期限过后，总共 2 699 项申请中有 2 616 项获得批准，46 项被拒绝，37 项尚在处理中。

37. 许多长期存在的特遣队所属装备问题在年内得到了解决。不过，一个通用直升机单位的部署受阻已两年多，秘书处维持和平行动部（维和部）与相关部队派遣国协调，决定将该单位部署到其他行动区。另一个部队派遣国已承诺替换该单位，维和部正努力在 2015 年中期以前完成部署，前提是苏丹政府发放全部通关许可。此外，在 2014 年底和 2015 年初，即将进驻的孟加拉国和巴基斯坦部队在签证发放和特遣队所属装备通关方面遇到延误，导致对实地的军事覆盖不足。

38. 达尔富尔混合行动制定了标准作业程序，指示巡逻队就通行问题进行谈判，在接到上级命令前不要返回。军事部分还设立了行动准备情况评估和支助小组，该小组访问了各队部，以确保妥善执行标准作业程序、指令和指示。此外，维和部开始定期向安全理事会报告通行被拒的情况。这些做法使特派团能在安全理事会的支助下，更准确地查明通行被拒的原因，并与政府和武装运动进行接触以解决这些问题。

39. 尽管如此，通行限制特别是冲突初期阶段的通行限制，仍阻碍达尔富尔混合行动履行保护平民的任务。随着旱季开始以及 2015 年 1 月政府和非签署方武装运动间爆发敌对行动，对常规巡逻、核查巡逻和人道主义护送的通行限制大大增加。

40. 2014 年 10 月，在有人提出北达尔富尔萨比特发生大规模强奸的指控后，对该地区的通行限制显著增加。苏丹外交部在 2014 年 11 月 16 日向新闻界发表的声明中指出，鉴于安全局势，不允许达尔富尔混合行动访问萨比特。

41. 2014 年 12 月发起进攻行动后，政府阻止了达尔富尔混合行动进入杰贝勒马拉赫东部地区，包括中达尔富尔的 Rokero 和 Golo 地区、北达尔富尔的塔维拉和卡布卡比亚以及南达尔富尔的德里巴特地区。2014 年 12 月 1 日至 2015 年 2 月 17 日期间，达尔富尔混合行动进入受冲突影响地区和境内流离失所者营地的要求 20 次被拒绝。

42. 2014 年 2 月 15 日至 2015 年 2 月 15 日期间，在联合国各机构提出的共计 564 项请求中，502 项(89%)通过了安全审查。然而，与达尔富尔混合行动相似，在 2014 年导致大量人口流离失所的冲突刚结束时，通行经常被拒。在 2014 年 3 月和 4 月，评估团进入受冲突影响地区的共计 6 项要求遭到拒绝，破坏了开展评估的初步努力。2014 年 3 月，在北达尔富尔的埃尔塔维沙和埃尔拉伊特地区，武装冲突导致 61 000 多人流离失所，人道主义人员到 4 月中旬才被允许开展了一次评估，导致提供人道主义援助工作延误长达一个多月。东达尔富尔的阿迪拉和阿布卡林卡地区收容了 2013 年和 2014 年流离失所的大约 123 000 人，但由于地方当局在 2013 年 9 月至 2014 年 11 月期间持续拒绝通行，受援工作也遇到重大延误。此外，一些地区的人道主义援助仍被完全切断，包括中达尔富尔的杰贝勒马拉赫北部地区和南达尔富尔的舍尔迪杰贝勒马拉赫地区。2014 年 6 月，进入杰贝勒马拉赫部分地区的努力实现突破，派驻杰贝勒马拉赫西部古尔多地区的一个机构间特派团能够为需要帮助的人提供一些援助，但此后不再允许进入该地区。此外，地方当局允许进入一些地区并请各机构在那里提供援助，但拒绝它们进入另一些地区。政府任意设定条件也影响了通行质量，包括强制使用政府护送人员，限制国际工作人员参与以及要求必须让人道主义援助委员会的工作人员参加评估。

B. 部队和警察特遣队的能力

军事

43. 在 2014 年期间，达尔富尔混合行动采取的措施以及维和部同部队和警察派遣国的互动协作有助于提高达尔富尔混合行动军事和警察部分的成效。军事部分改变了其结构和组成，包括为加强指挥和控制增设两个区，并裁减了多余的参谋、军事观察员、支援人员和战斗部队。通过增设两个区，使军事划区现在与民事和警察划区相对应，加强了特派团的协调统筹。在对人员部署及其任务分配进行审查后，军事部分裁减了 200 名军事观察员、参谋和联络干事。还有一个重型运输连任满回国。

44. 特遣队所属装备的严重不足问题基本得到解决，装备适用率已经接近 90%。在这方面，达尔富尔混合行动和维和部在这一年中同部队派遣国密切接触，确保替换破旧的装甲运兵车，并为保持装甲运兵车适用率提供所需备件。目前，8 个特遣队的装甲运兵车适用率达到 100%，6 个特遣队在 75%至 99%之间，只有 3 个特遣队低于 75%。现在平均总适用率为 92.62%，高于上个季度的 91.98%。

45. 达尔富尔混合行动军事领导层加强了对驻地部队的监测和实地指导，对部队和危机地点进行了更多的定期业务访问，发布了最新命令、准则和经常作业程序以加强业务准备，包括关于行动限制、联合军事/警察行动、临时行动基地的设立和运行、联合行动中心在队部一级的工作、为在达尔富尔混合行动营地寻求避难武装战斗人员办理手续以及车队业务等方面。军事部分还发布了保护平民准则，并正在对军事特遣队进行相应的培训，使程序标准化工作得到加强。

46. 维和部就提高业务效率的要求和关于保护平民问题的部署前培训加强了同部队派遣国的协商。除采取其他措施外，还在南区建造了一个小武器射击场，其他区则使用苏丹武装部队的射击场，以便定期检查武器功能。

47. 由于军事单位在若干事件中未能有效应对武力攻击，达尔富尔混合行动已采取措施来处罚和遣返有关特遣队成员。特派团还更加重视编写行动后报告，从而汲取经验教训，提高军事行动能力。

48. 最后，军事部分进一步努力与地方政府合作，开展了道路和机场维修保养方面的工程项目，并参与修缮尼亚拉的一所学校和朱奈纳的一所医院。在本报告所述期间，军事部分还向政府军医院中的受伤平民提供了医疗援助，执行了 19 次医疗后送任务，运送了 77 名苏丹公民，其中包括 30 名士兵。

警察

49. 到 2014 年 12 月，达尔富尔混合行动警察部分完成了对其兵力及指挥和控制体制的精简。与此同时，混合行动提高了业务灵活性，积极主动地根据紧迫的安全威胁部署建制警察部队和单派警察，并为境内流离失所者提供即时保护。

50. 警察部分还成立了一个甄选委员会并制订了新的评估工具，用于审查单派警察的技能组合。警察部分根据当地实际情况修订了上岗培训模块。若干警察派遣国还审查了其部署前培训和任命政策，以满足特派团的要求。

51. 警察部分削减了 723 名单派警察、4 个建制警察部队和 4 个专业员额。2014 年 7 月完成了 4 个建制警察部队的任满回国作业，其余 13 个部队驻扎在 10 个队部，负责 49 个境内流离失所者营地。截至 2014 年 10 月，建制警察部队的特遣队所属装备总体适用率为 91.8%，比 2013 年 12 月的数字（82.7%）提高了 9.1%。此外，装甲运兵车的情况在同期有所改善，适用率提高 13.3%，从 72.4%(谅解备忘录要求配置的 105 辆装甲运兵车中有 76 辆适用)升至 85.7%(谅解备忘录要求配置的 84 辆装甲运兵车中有 72 辆适用)。取得改善是因为那些在特遣队所属装备合规方面长期存在问题的部队任满回国，以及与建制警察部队派遣国进行了持续接触。

C. 内部及其与联合国国家工作队之间的协调和统一结构

内部重组

52. 在这一年期间，达尔富尔混合行动根据三项战略优先事项调整了活动，停止执行其他任务，并对结构、人员和物资能力进行了全面评估和调整。在这方面，已确定裁撤 1 260 个员额。到 2015 年 3 月 31 日将裁撤 770 个员额，下一个预算年度裁撤 490 个员额。

53. 特派团大刀阔斧地修订了管理结构，包括采用两个副联合特别代表支柱，为 10 个实务科室和法律事务办公室提供领导、指导和监督。这一新组合使联合特别代表能将重点放在以更全面的方式对特派团进行管理，同时确保各实务科室负责人在领导执行特派团三个战略优先事项方面获得副联合特别代表的指导和支持。达尔富尔混合行动还建立了若干新的管理和协调结构，支持执行任务过程中的战略和业务决策。

54. 在大多数队部，军事和警务人员同地办公并在一定程度上联合开展行动(例如每月和长距巡逻)。此外，军事部分对业务进行了重组，划定五个区而非以前的三个区，这意味着军事部分现在与文职实务和支助组合保持一致。特派团支助司和各实务科室还开始以更协调一致的方式部署区办事处和队部的工作人员，以进一步加强和支持特派团在各区和深入基层各级执行任务。

55. 战略审查中关于达尔富尔混合行动构成部分和各科室之间协调统一等领域的建议的执行工作包括不断改进统筹联合行动中心，包括各个区总部和队部。一个可履行职能的三级联合行动中心的启动工作正在进行之中，区总部行动中心的主任和工作人员即将任命，以确保外地队部和区总部、达尔富尔混合行动特派团总部与联合国总部之间的沟通更加顺畅。在对外宣传方面，已征聘了首席新闻干事，并在制定一项订正传播战略。尽管如此，虽然迄今已在确保准确、及时和透

明地报告达尔富尔的各个事件和问题方面取得成果，但特派团仍需在这方面作出进一步重大改进。

56. 达尔富尔混合行动特派团支助司正在进行结构调整，以根据《全球外勤支助战略》更好地进行精简并调整业务活动。该司改造了财产管理科，以加强对联合国资产管理和保护的监督。特派团还采用了一个中央仓储系统并重组了特派团支助中心，以增强特派团支助司的协调和支助作用，特别是确定特派团所有构成部分的需求，并协调执行连贯、有实效和高效率的支助计划和执行战略。特派团支助中心也进行了重组，以便与联合国国家工作队更好地对接并加强与东道国政府和其他外部各方的关系。

57. 关于特派团文职实务科室之间的合作，人权科与法治、司法制度和监狱咨询科成功地加强了相互关系，以期以互补的方式开展业务。这包括采用联合审判监测办法——该举措是监督达尔富尔司法系统内权利状况的新方式。这两个科室还联手建设达尔富尔监狱系统依照人权标准管理机构的能力。人权科将重点置于人权遵守，而两个科室都负责追究严重侵犯人权行为的责任。因此，根据特派团的订正战略优先事项，法治、司法制度和监狱咨询科调整了其工作重点，着重加强国家行为体的能力，期望逐步将这项工作移交联合国国家工作队。

达尔富尔混合行动与联合国国家工作队之间的协作

58. 2014 年，达尔富尔混合行动与联合国国家工作队之间的战略和业务协作有了明显改善。在战略层面，达尔富尔混合行动和联合国国家工作队工作人员组成的一个联合工作队成功完成了对《综合战略框架》的修订。组建了修订达尔富尔混合行动《平民保护战略》的第二个联合工作队。达尔富尔混合行动与联合国国家工作队之间的协调机制现已建立，并定期在喀土穆和法希尔举行会议。此外，2014 年 11 月 4 日至 6 日，代理联合特别代表/联合首席调解人和驻苏丹的联合国驻地协调员/人道主义协调员对多哈进行了一次联合访问，与卡塔尔官员举行磋商，并在访问期间核准了对达尔富尔内部对话和协商进程的供资。同样在本报告所述期间，冲突后和其他危机局势下法治领域警察、司法、惩教工作全球联合协调人的支助计划已定稿。预期将制订一项联合国法治联合方案，以期加强联合国国家工作队按照特派团订正优先事项开展法治活动的作用。这将包括战略性安排一名高级惩戒干事在监狱总局总部同地办公，协助执行 2014-2018 年《达尔富尔监狱五年战略发展计划》。

59. 考虑到不断变化的平民保护问题，为了促进与联合国国家工作队一起更加协调一致地应对达尔富尔混合行动在执行任务方面所面临的挑战，还成立了一个达尔富尔混合行动-联合国国家工作队联合工作队，负责修订特派团平民保护战略，该战略定稿仍在落实之中。达尔富尔混合行动继续审查特派团就平民保护事项与联合国国家工作队/人道主义国家工作队互动协作的方式。这包括信息共享和分

析，以及联合保护小组等现有协调机制能够在多大程度上为所有伙伴提供一个平台，促进确定优先事项并最终提出一个深思熟虑的保护对策。2014 年期间，由达尔富尔混合行动领导的联合保护小组增加了会议，从而增进了人道主义保护部门与特派团之间的协调。为了加强业务层面的协调，达尔富尔混合行动邀请联合国人道主义伙伴参加日常业务会议。

60. 目前正在就建立和落实一个有效的全达尔富尔预警与反应系统开展进一步协作，该系统将包括一个用于评估特派团平民保护活动效果的监测与评价机制。上述监测系统是达尔富尔混合行动军事、警察和文职部分以及联合国国家工作队和人道主义国家工作队（特别是保护集群中各机构）的共同努力，旨在审查、评价和报告特派团对平民保护事件的反应以及在这方面的总体成效。虽然目前仍在特派团总部一级对该机制加以改进，但预期这将成为预警与反应系统的组成部分，并在队部一级和区级投入使用。为提高预警能力，特派团与国家工作队和人道主义国家工作队之间仍需采取更充分协调一致的对策。这对持久地解决流离失所和移徙问题尤为重要，因为许多活动将由国家和国际非政府组织在境内流离失所者营地开展。因此，进一步改进预警信息(特别是安全信息)对改进与上述伙伴之间的信息及时共享至关重要。

四. 政治和安全局势的重大发展

61. 自 2011 年苏丹革命阵线作为武装反对派运动的松散联盟成立以来，各武装运动在达尔富尔的“冲突领域”有所扩大。特别是正义运动吉布里尔派在达尔富尔和两个地区之间的力量投入有所分散，加上没有在实地发挥领导作用，使其在达尔富尔的力量大大削弱。2013 年，政府利用快速支援部队，在达尔富尔和两个地区发起重大军事攻势，在达尔富尔造成平民大规模流离失所。2014 年 2 月至 5 月，在苏丹武装部队的空中和地面支持下，快速支援部队设法将各武装运动逐出了它们位于中央走廊和尼亚拉以南地区的许多传统据点。苏丹解放军米纳维派的损失尤其严重。

62. 2014 年 6 月至 12 月初，由于雨季到来以及苏丹解放军米纳维派和正义运动吉布里尔派之间出现直接谈判的前景，冲突有所减少。由于在亚的斯亚贝巴举行的会谈毫无进展，政府于 2014 年 12 月初再次发起攻势。行动第一阶段的目标是打击苏丹解放军米纳维派，第二阶段则集中将苏丹解放军瓦希德派逐出杰贝勒马拉赫的丘陵地区。

63. 经过“夏季果断行动”的这两个阶段，政府部队在达尔富尔冲突中占据了上风。非签署方武装运动，特别是苏丹解放军米纳维派和正义运动吉布里尔派已大大削弱，而苏丹解放军/瓦希德派被困在很小的地理区域内。

64. 2014 年期间，部族间争斗导致了重大人员伤亡和一些人流离失所。由于问题根源大多仍未得到解决，旨在促成和平协定的调解努力仅能暂时缓解各部族的根

本问题和怨愤。特别令人关切的问题包括北达尔富尔 Jebel Amer 地区的手工金矿管理问题，这是北雷扎伊加特人和贝尼侯赛因人这两个部落之间冲突不断的核心；还包括 Addila 和 Abu Karinka 地区草场和潜在石油产区的控制问题，这些地区是东达尔富尔的南雷扎伊加特人和玛丽亚人的战场。

65. 最后，针对当地人口、联合国以及达尔富尔混合行动人员和资产的犯罪行为仍是造成不安全局势的重要因素。2014 年 2 月 15 日至 2015 年 2 月 15 日，共有 762 起危害平民案件，而上一年度为 684 起（增加了 12%）。导致这一局面的主要因素包括武器广泛流通、法治机制薄弱和有罪不罚。报告显示，大多数罪行都是阿拉伯武装部落成员、不明身份的武装团体和心存不满的失业青年和团伙实施的。武装阿拉伯游牧民经常指控境内流离失所者对其发动攻击，并为此索要高额赔偿。流离失所者因害怕遭到报复袭击，往往接受索赔要求。盗窃和抢劫牲畜问题如果得不到迅速解决，往往导致部族冲突。

66. 在本报告所述期间，针对联合国和国际非政府组织的犯罪共计 384 起，高于上期的 373 起。在 11 起武装袭击达尔富尔混合行动人员的事件中，5 名维和人员遇害，13 人受伤。记录的 7 起绑架案件则涉及联合国/国际非政府组织的 11 名受害者。

67. 继 2014 年 1 月 27 日苏丹总统宣布全国对话之后，为实现能够解决全国性问题的全面和包容各方的进程开展了重要工作。2014 年 11 月，关于达尔富尔和两个地区停止敌对行动的会谈破裂（会谈如果成功，能促使这些武装团体参加对话），政府又采取措施限制政治自由，使得能否在 2015 年 4 月选举之前举行对话备受怀疑。但政府提出，谈判可以在选举前和选举后继续进行。

68. 政府目前的重点是筹备选举，但反对党特别是主要反对党决定抵制选举和暂停参与全国对话，认为只有通过真正的全国对话才能开展选举。

69. 2014 年，达尔富尔许多地区的人道主义局势严重恶化。据人道主义行为体估计，有超过 45 万人因暴力被迫逃离家园，这一数字比 2004 年达尔富尔危机高峰期过后任何一年的流离失所人数都高。在这批新的流离失所者中，据估计至少有 30 万人仍然未能重返家园，大多数人都栖身于既有的境内流离失所者营地。这导致达尔富尔境内流离失所者总数超过 250 万人，其中包括 140 万名儿童，给本已资源不足的人道主义应急行动带来更大压力。一些主要的人道主义伙伴暂停行动或被迫离开，特别是红十字国际委员会（它直到 2014 年 9 月才恢复运作），从而造成更多困难。关键人道主义指标在 2015 年继续普遍呈现不利趋势，自年初以来，已经确认了至少 40 000 名新的境内流离失所者。在北达尔富尔，全球急性营养不良率为 28.3%，超过了 15% 的紧急状况门槛。

70. 人道主义行为体尽管面临极为艰难的工作环境，但继续提供了大量援助。约 220 万人（主要是境内流离失所者）获得粮食援助。另有 40 万人得到了粮食券，

可以在当地市场购买食品，从而促进地方经济，确保基本粮食安全。在农村地区，大约有 60 万人在粮食创资产方案下获得援助，包括通过提供粮食来换取创办有利于地方社区的活动)。100 万人获得动物保健服务以及种子和工具等农业投入，110 万人获得可持续的经改善的饮用水源。约 340 万人获得保健服务，逾 14 万名严重或中度营养不良儿童接受了专门治疗。如有额外资源，还可在所有部门提供更多的类似援助。然而，截至 2014 年年底，人道主义界的战略应急计划所需资源仅兑现了 54%。2015 年亟需捐助者提供更多支助。

五. 建议

A. 任务、结构和组成

71. 在过去 12 个月里，安全和政治局势继续发展，但在全面解决达尔富尔冲突方面没有取得切实进展。鉴于这种情况，达尔富尔混合行动的三个战略优先事项仍为高度优先事项。

72. 虽然目前的部队部署情况总体上适合于支持特派团的任务和战略优先事项，但实地安全局势的演变显示，可能可以关闭某些队部，也可能迁至其它地点，就近保护面临人身暴力威胁的平民。达尔富尔犯罪活动的增加也直接影响到军事部门，迫使它把大量资源用于保护特派团的行政行动和设施，其代价是有时无法根据其保护平民的核心任务采取保护措施，支持地方民众。2015 年第二季度将开展一项军事能力研究，评估现有能力是否能够应对这些挑战。这项研究将就如何调整特派团军事力量部署和规模提出建议。

73. 特派团仍需完善和改进一些结构和管理变革，包括报告和分析、内部和外部通信以及征聘工作人员填补重要空缺职位。今后几个月，达尔富尔混合行动将着重依照三个战略优先事项，完成重组进程，进一步改进产出。

B. 向联合国国家工作队移交工作的路线图

74. 依照安全理事会第 2173 (2014) 号决议第 7 段的规定，达尔富尔混合行动在修订特派团战略优先事项之后，一直在努力确定可移交给联合国国家工作队的相关任务。2014 年 12 月和 2015 年 1 月，达尔富尔混合行动和国家工作队讨论了任务移交事项，编写了一份战略和业务活动汇总表。今后几个月将与联合国国家工作队一起进一步修订这份汇总表，并将之列入 5 月份的报告。

75. 预计任务移交将在短期、中期和长期以战略和务实的方式加以落实，但取决于安全局势、供资情况和能力。一旦就汇总表达成一致意见，即对联合国国家工作队接管已确定任务的能力进行客观评估。这项工作将为制订实际可行的逐步移交工作路线图奠定基础。然而，初步迹象表明，由于联合国各机构、基金和方案在苏丹全国范围内进行移交，安全、财政资源和人力资源以及明显的能力制约等

根本问题可能浮现。因此，政府、捐助者和其他行为体必须适当干预，帮助联合国国家工作队接管这些任务，与此同时，达尔富尔混合行动继续把重点放在经修订的战略优先事项上。

C. 撤出战略

76. 应安全理事会第 2173 (2014) 号决议的要求以及苏丹政府的请求，评估团与苏丹对话者商定成立一个联合工作组，为达尔富尔混合行动的撤出战略拟定计划。评估团和政府在会晤中讨论了分阶段执行撤出战略的可能性，首先是在达尔富尔相对安全和稳定的部分地区（在这些地区，犯罪是不安全的主要肇因）立即缩编达尔富尔混合行动的军事能力和其他能力。特派团人员在达尔富尔其他地方的缩编将参照多项基准，包括政府保护平民、着手恢复受战争影响的社区和帮助境内流离失所者重返家园等方面能力的基准。任何缩编还将以联合国其他行为体能得到适当通道和捐助支持为前提。

77. 2015 年 2 月 15 至 18 日，政府、非洲联盟和联合国在喀土穆又进行了磋商，商定工作组职权范围草案。职权范围规定，工作组的目标是制定撤出战略，使特派团能够逐步、分阶段地向政府和联合国国家工作队移交授权任务。这也将包括对不再继续开展的活动以及由此对平民保护活动产生的影响进行分析。联合工作组将于 2015 年 3 月启动工作，全面审查达尔富尔局势，随后在 2015 年 4 月底之前制定撤出战略路线图。工作组完成工作后，将向政府、非洲联盟委员会和联合国秘书处提交关于撤出战略的报告。随后将把报告提交安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会审议批准。