



安全理事会

Distr.: General
30 August 2017
Chinese
Original: English

2017年8月30日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及2017年6月29日第2363(2017)号决议，其中安全理事会请我在下一次关于非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动的60天报告*中评估《多哈达尔富尔和平文件》的执行情况。

随函附上《多哈达尔富尔和平文件》执行情况的审查(见附件)。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

* 该报告以 S/2017/746 文号分发。



附件一

《多哈达尔富尔和平文件》的执行情况和安全理事会第 2363(2017)号决议

1. 尽管《多哈达尔富尔和平文件》由苏丹政府和若干分裂团体通过 6 年之后仍受到 3 个拒不让步的武装运动的质疑，该文件为一些机构和立法改革以及政治和安全安排奠定了基础，如果这些改革和安排能以可持续的方式加以实施，则可消除达尔富尔叛乱的主要根源。因此，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)通过执行保护平民、支持政治进程和调解族群间冲突的任务，对《多哈达尔富尔和平文件》中有关境内流离失所者、安全安排、正义与和解以及内部对话和协商的规定的执行发挥着关键作用。

2. 以下评估仅将重点放在《多哈达尔富尔和平文件》的这些规定上，根据安全理事会第 2363(2017)号决议，这些规定和达尔富尔混合行动的任务有关并且在其范围之内，至于对该文件的全面评价则应由各当事方和该文件执行后续行动委员会作出，而最终评价权则属于达尔富尔人民。

保护平民和便利人道主义援助准入

3. 虽然从《多哈达尔富尔和平文件》执行的早期开始，体制框架和有形基础设施就逐步建立，但这些成果还未能转化为对境内流离失所者问题的持久解决方法，这主要是因为对安全、获得土地和提供服务这些问题还存有关切。自愿回返和重新安置委员会自 2012 年以来是达尔富尔地区管理局的一部分，并在接替该管理局的达尔富尔和平后续工作办公室中继续履行其职能。尽管该委员会有开展新项目的计划，但由于缺乏资金和工作人员而不能将这些计划付诸实施。此外，自 2012 年以来，达尔富尔 48 个地点建立了共 703 个自愿回返村庄，其中南达尔富尔 192 个、中达尔富尔 79 个、东达尔富尔 94 个、西达尔富尔 134 个、北达尔富尔 204 个。然而，境内流离失所者不愿返回，他们表示担心武装民兵骚扰和缺乏可持续的服务。另外，迄今为止，执行有关签发境内流离失所者证件和流离失所者赔偿规定的进展缓慢。

4. 在同一背景下，两个与《多哈达尔富尔和平文件》有关且对保护平民和为境内流离失所者问题提供持久解决办法有重大影响的问题，即民兵组织的未来问题和解除平民武装问题，仍有待全面解决。这两个问题是造成 270 万达尔富尔境内流离失所者不安全的重要根源，我和非洲联盟委员会主席共同编写的我的达尔富尔混合行动战略审查特别报告(S/2017/437)对这些问题作出了分析。苏丹政府于 8 月通过副总统、达尔富尔解除武装高级委员会(2016 年 4 月成立)主席哈赛卜·穆罕默德·阿卜杜勒·拉赫曼启动了收缴平民和民兵武器的进程。与此同时，在前战斗人员解除武装、复员和重返社会方面也取得了显著进展。在 2009 至 2011 年期间，共有 4 028 名前战斗人员根据达尔富尔和平协议复员，截至 2017 年 8 月 15 日，6 232 名战斗人员已根据《多哈达尔富尔和平文件》复员。达尔富尔混合行动与苏丹解除武装、复员和重返社会委员会(复员委员会)合作，提供了技术和

后勤支持，并支付过渡安全津贴。重返社会援助因资金缺口而延迟，这有可能破坏已取得成果的可持续性。

5. 在这一背景下，重建/扩展国家权威，特别是在包括人权和安全部门在内的法治领域，能为长期解决办法创造必要的有利环境。自 2012 年以来建立了与正义和和解有关的重要机构，即真相、正义与和解委员会以及达尔富尔事件特别法庭，“该法庭对 2003 年 2 月以来在达尔富尔作出的严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法的行为拥有管辖权。”此外，2016 年 4 月，国家最高法院为达尔富尔各州而设的分院在南达尔富尔的尼亚拉成立，由 9 名最高法院法官组成，对刑事和民事上诉案件拥有管辖权。自 2015 年 1 月以来，据报告 74 名检察官已部署到达尔富尔各地，2016 年，新的区法院法官已部署到东达尔富尔的埃代因，最近还部署到南达尔富尔。2016 年，据报告达尔富尔约有 200 个农村法院，主要审理土地纠纷案件。此外，约有 13 000 名警察部署在达尔富尔各地。然而，所有这些机构的运作受到资源和资金缺乏的严重阻碍：据报告，真相、正义与和解委员会已完成冲突的摸底和分析工作，但却没有进一步的活动；检察官抱怨缺少设备，特别是在偏远地区；再者，由于缺乏资源和政治意愿，特别法庭被人权组织视为基本上没有成效。应对这些挑战需要苏丹当局强大的政治意愿。

在苏丹政府和各非签署方武装运动之间进行调解

6. 在政治方面，随着达尔富尔地区管理局成立以及将《多哈达尔富尔和平文件》列入苏丹临时宪法，情况有了重大进展。同样，在执行该文件的初始阶段，就在“永久停火和安全安排”内建立了关键体制结构。达尔富尔停火委员会(停火委员会)和达尔富尔混合行动牵头的联合委员会于 2011 年成立，同时达尔富尔安全安排执行委员会于 2012 年成立，作为达尔富尔地区管理局的一部分。全面停火尚未实现，同时 3 个武装运动(苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派、苏丹解放军/明尼·米纳维派和正义与平等运动)对作为政治协议框架的《多哈达尔富尔和平文件》提出质疑，迄今尚未签订停止敌对行动协议。在没有签订该协议的情况下，苏丹政府和反叛团体继续延长单方面停火协议。

7. 根据安全理事会第 2363(2017)号决议的规定以及特别联合报告(S/2017/437)的详细说明，有关达尔富尔地区管理局、其 2016 年结束后的余留委员会以及达尔富尔内部对话和协商的规定对《多哈文件》的执行至关重要，而且是达尔富尔混合行动任务的核心所在。达尔富尔地区管理局成功执行了《多哈达尔富尔和平文件》的若干规定，此后于 2016 年解散。其余留委员会自 2017 年 1 月以来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，这些委员会需要配备充足资源并获得充分授权以完成其任务。与此同时，尽管达尔富尔内部对话和协商下的协商工作延误已久而且缺乏资金，但在达尔富尔混合行动支持下，该项工作有待在一个地点进行第三阶段、也就是最后阶段协商后便可完结。平行的全国对话进程于 2015 年启动，以期就苏丹宪法改革达成共识，该进程 2016 年 10 月于结束并通过了一份国家文件。商定的清单列有 981 项建议作为草拟新宪法的基础，这些建议涉及治理制度、民主原则、平等公民身份的概念和苏丹人身份的多样性。针对反对团体对这一进程不具有包容性的批评，政府已表示出让这些团体参与这

一进程的开放态度。在这一背景下，应当探索如何在国家文件的基础上，将达尔富尔内部对话和协商结果引入宪法审查进程。

调解族群间的冲突

8. 由于达尔富尔族群间冲突是暴力的主要根源之一并和冲突根源直接相关(见 S/2017/437)，在这方面的体制安排和干预措施对在达尔富尔实现可持续和平有着直接影响。《多哈达尔富尔和平文件》关于成立处理早期预警和防止达尔富尔各州暴力升级的联合协调委员会以及成立达尔富尔土地委员会的规定已执行完毕。此外，还报告了关于完成制定土地使用测绘数据库的进展，但尚不清楚关于国家石油委员会成员和石油收入分配的规定是否得到执行。再者，制定《土地法》是消除达尔富尔叛乱主要根源的重要立法工作，该法律尚未获得通过。达尔富尔混合行动的任务是为地方冲突解决机制提供支持，并与联合国国家工作队协调，为建立消除冲突根本原因的体制和法律框架提供技术援助和后勤支持。

意见

9. 《多哈达尔富尔和平文件》通过6年以来，由于其规定的执行情况参差不齐、不可持续，达尔富尔人民尚未从该协议创造的政治现实和立法空间中充分受益。尽管迄今为止在建立所需的体制和法律框架方面取得了一定成就，但缺少一个包容各方的政治协定和承诺，同时面临业务和资源方面的挑战，这些因素对该文件的成果有着严重影响。因此，实现达尔富尔可持续和平的关键先决条件仍然是在国家文件和达尔富尔内部对话和协商基础上审查国家宪法、与武装运动达成永久停火协议、解除平民和民兵的武装、通过《土地法》以及根据《多哈文件》设立的机构的良好运作。

执行安全理事会第 2363 (2017) 号决议协作框架

A. 保护平民和便利人道主义援助准入

安全理事会第 2363(2017)号决议	《多哈达尔富尔和平文件》的规定	达尔富尔混合行动的作用	体制方面的成就： 迄今取得的进展	法律/政策方面的成就： 迄今取得的进展
保护境内流离失所者				
保护达尔富尔各地平民，包括妇女和儿童	在达尔富尔混合行动的支助下，以各种方式提供安全和保护，防止遭受一切形式的身体攻击 [第 44 条第 226-229 段；第 45 条第 230-231 段]	预防和先发制人举措 确保境内流离失所者营地和回返地区治安 全特派团保护平民战略	执行中	
人道主义援助准入				
消除达尔富尔混合行动/人道主义行为体到达受冲突影响地区的障	采取了各种方式确保达尔富尔混合行动/联合国全面通行 [《多哈达尔富尔和平文件》第 45 条第 233 段]			2016 年 12 月的新人道主义援助委员会指令改善了人道主义援助准入状况
境内流离失所者问题持久解决方法				
通过返回原籍地区或在其目前的地区重新定居	采取了有关机制和方式确保境内流离失所者的迁移自由 [第 46 条第 235-237 段；第 47 条第 238 段；第 48 条第 239-240 段] 创造了条件确保自愿回归的权利 [第 49 条第 241-246 段] 实施了有关机制确保境内流离失所者回归所必要的条件[第 50 条第 249 段] 自愿回返和重新安置委员会全面运作[第 51 条第 252-259 段] 赔偿/Jabr al Darar 机制全面运作[第 57 条第 301-304 段]	为提供人道主义援助创造安全条件和便利回返 与联合国人道主义/国家工作队合作，协助为自愿、可持续回归创造有利条件 同联合国国家工作队协调，为前达尔富尔地区管理局余留委员会提供技术援助和后勤支持	签发身份证的工作持续进行 2012 年以来，在达尔富尔各地建立了 703 个回返村庄 自愿回返和重新安置委员会于 2011 年成立。2017 年有新项目计划，但目前缺乏资金和工作人员。	
重建/扩展国家权威(稳定局势)				
支持苏丹政府警察			13 000 名警察部署在达尔富尔各地 74 个警察局和 54 个警	

安全理事会第 2363(2017)号决议	《多哈达尔富尔和平文件》的规定	达尔富尔混合行动的作用	体制方面的成就： 迄今取得的进展	法律/政策方面的成就： 迄今取得的进展
支持与地雷行动有关的本国机构	回归的适当条件[第 50 条第 249 段，三]	提供地雷行动方面技术咨询和协调以及排雷能力，以支持本国机构	察分局。	
协助执行《多哈达尔富尔和平文件》有关人权和法治的规定	促进人权和基本自由[第 1 条第 1-18 段和第 61 条第 331 段] 促进伸张正义[第 56 条第 296/(-)-(v)段]	为回归区过渡时期的司法和人权机构(达尔富尔特别法庭、刑事司法机构和农村法院)发展提供咨询和后勤支助	2016 年，国家人权委员会在法希尔设立区域办事处。 2016 年 4 月，设立了国家最高法院达尔富尔分院并部署了新的区法院法官。缺乏资源。 2016 年，据报告，达尔富尔有 200 个农村法院，主要审理土地纠纷案件。	
	真相、正义与和解委员会全面运作[第 58 条第 311-321 段]		真相、正义与和解委员会于 2012 年成立。完成冲突的摸底和分析工作。无后续活动。	
	达尔富尔特别法庭[第 59 条第 322-328 段]		达尔富尔特别法庭于 2012 年成立。大多数案件移交到常规法院。	
就非洲联盟安全部门改革框架落实《多哈文件》规定的安全部门改革有关的问题	达尔富尔一些军事机构的改革以及需要资助和专家[第 74 条第 463-464 段] 民兵组织解除武装和苏丹政府的责任[第 67 条第 399-401 段]	在战略和计划方面向苏丹解除武装、复员和重返社会委员会提供技术和后勤援助。	第二副总统于 2017 年 8 月正式启动了解除平民武装进程。	
	平民武器自愿管制[第 71 条第 416-417 段]	协助战斗人员复员	6 232 名前战斗人员根据《多哈达尔富	

安全理事会第 2363(2017)号决议	《多哈达尔富尔和平文件》的规定	达尔富尔混合行动的作用	体制方面的成就： 迄今取得的进展	法律/政策方面的成就： 迄今取得的进展
				尔和平文件》复员。
	“运动”的战斗人员解除武装和复员[第 72 条第 422 段和第 430-432 段]——达尔富尔混合行动“支助和监测”	社区治安方面的培训，其中包括关于在境内流离失所者营地以及沿迁徙路线提供安全保障方面的培训。		

B. 族群间冲突

安全理事会第 2363(2017)号决议	《多哈达尔富尔和平文件》的规定	达尔富尔混合行动的作用	体制安排： 迄今取得的进展	法律/政策安排： 迄今取得的进展
调解支助				
通过与苏丹政府、部族领袖和民兵领导人合作支持地方解决冲突机制	联合协调委员会处理预警和防止冲突升级：地方政府和地方行政当局被赋权以应对冲突的后果[第 13 条第 86 段]	与联合国国家工作队协调向地方冲突解决机制提供技术和后勤支助。制定在达尔富尔各州防止和解决族群间冲突的行动计划。	在达尔富尔所有 5 个州设立了联合协调委员会	
消除冲突根源				
支持实施一个法律和体制框架用于解决冲突根源	修改法律，纳入土地权和土地使用权(部落土地拥有权)[第 33 条第 182 段]	标定游牧路线、恢复水坝(天然供水点)		关于《土地法》的工作正在进行。到目前为止，未获通过。
	建立机制，以期确保对土地和其他自然资源的可持续管理和利用[第 33 条第 186 段]	同联合国国家工作队协调，向达尔富尔地区管理局的余留机构提供技术援助和后勤支持	达尔富尔地区管理局有关余留机构(达尔富尔土地委员会、真相、正义与和解委员会及自愿回返和重新安置委员会)尚未在达尔富尔设立。这些机构的负责人已于 2017 年 1 月获得任命，但却在喀土穆州工作。目前还不清楚这些机构的任务，其能力也非常有限。	
	制作了达尔富尔各州土地使用测绘数据库[第 38 条第 197 段]			测绘数据库的 90% 已完成

安全理事会第 2363(2017)号决议	《多哈达尔富尔和平文件》的规定	达尔富尔混合行动的作用	体制安排： 迄今取得的进展	法律/政策安排： 迄今取得的进展
	达尔富尔土地委员会全面行使其职责[第 38 条第 196-207 段]		达尔富尔土地委员会成立	
	达尔富尔各州向国家石油委员会派出 3 名非永久成员[第 41 条第 214 段]			
	石油收入的 2%分配给生产石油的州[第 41 条第 215 段]			

C. 在苏丹政府和各非签署方武装运动之间进行调解

安全理事会第 2363(2017)号决议	《多哈达尔富尔和平文件》的规定	达尔富尔混合行动的作用	体制安排： 迄今取得的进展	法律/政策安排： 迄今取得的进展
支持和平进程				
重点是关于停止敌对行动的谈判	达尔富尔停火委员会(停火委员会)和达尔富尔混合行动的作用[第 64 条第 342 段和第 348-353 段]	支持非盟高级别执行小组主导的进程 部队指挥官担任停火委员会主席	停火委员会于 2011 年成立	
	解决各方争端的联合委员会，停火委员会提交[第 65 条第 366-369 段]	联合特别代表担任联合委员会主席	联合委员会于 2011 年成立	
	达尔富尔安全安排执行委员会作为达尔富尔地区管理局的一部分，执行安全安排[第 74 条第 448-451 段]	联合委员会成员	达尔富尔安全安排执行委员会于 2012 年成立，作为达尔富尔地区管理局的一部分	
支持达尔富尔地区管理局的余留机构				
重点是回返、内部对话、正义、和解和土地问题	见上文“消除冲突根源”	同联合国国家工作队协调，向达尔富尔地区管理局的余留机构提供技术援助和后勤支持		

安全理事会第 2363(2017)号决议

《多哈达尔富尔和平文件》的规定

达尔富尔混合行动的作用

体制安排：
迄今取得的进展法律/政策安排：
迄今取得的进展

支持执行达尔富尔内部对话和协商

达尔富尔内部对话和协商作为全民协商机制，巩固达尔富尔和平成果[第 76 条第 473 段]
促进、后勤支援与筹集资金[第 76 条第 474-478 段]

促进和提供后勤支援。
倡导将成果纳入宪法审查进程。

已建立相关机制。
接近完成。第三阶段也就是最后阶段还剩一个地点未完成。

已用各种方式执行