



秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1881(2009)号决议第 6(c)段提交的,安理会在该段中要求我每隔 90 天向安理会报告非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)在整个达尔富尔地区执行任务方面的进展,并报告政治进程、安全和人道主义局势以及各方遵守其国际义务方面的情况。

2. 在安理会审议达尔富尔混合行动任务期限之前提交的本报告概述了 2010 年 5 月 1 日至 6 月 30 日两个月期间事态发展和活动。另外,报告还评估了过去一年来达尔富尔局势方面总的趋势。

二. 政治事态发展

全国选举结果

3. 2010 年 4 月举行的全国选举是苏丹政治生活领域一个重要发展。2010 年 5 月 20 日,全国选举委员会宣布了议会大选结果。2009 年 12 月,达尔富尔的 67% 有选举资格的选民登记参加选举,实际投票的人将近一半。众所周知,境内流离失所者参加投票受到制约,另外,在非签字方的各武装运动控制的地区,安全问题也限制了投票的可能性。

4. 在国民议会,全国大会党赢得分配给达尔富尔的 86 个席位中的 73 个。其余的 13 个席位中,由于安全原因推迟投票,3 个席位依然空缺(北达尔富尔的塔维拉/科尔马和迈利特/Sayah 选区和南达尔富尔西部的库尔布斯/锡尔巴选区)。独立候选人赢得 2 个席位,反对派民众大会党、乌玛联邦党和民主联盟党各赢得 4 个、3 个和 1 个席位。达尔富尔获得 86 个席位,使其代表在国民议会代表总数中所占比例达到 19%。



5. 6月14日，奥马尔·巴希尔总统任命9名达尔富尔人参加其内阁，其中5名担任部长，4名担任国务部长(前政府包括7名达尔富尔的代表，为部长级和副部长级)。两名达尔富尔人担任了重要职务，分别为司法部长和财政和国家经济部长。巴希尔总统6月24日颁布一项命令，开始任命总统助理，再次任命纳菲·纳菲博士和穆萨·穆罕默德·艾哈迈德先生为总统助理。但是，《达尔富尔和平协定》设立的暂由米尼·阿尔库·米纳维担任至选举结束的总统首席助理职位，截至6月30日尚未填补。关于重新任命米尼·阿尔库·米纳维担任总统首席助理并兼任达尔富尔地区过渡管理局主席的谈判似乎正在进行中。

6. 在达尔富尔三个州的各有48个席位的州议会中，全国大会党在北达尔富尔赢得42个席位，在南达尔富尔赢得43个席位，在西达尔富尔赢得41个席位。其余的席位分别由几个反对党占有。有3个席位(北达尔富尔的卡布卡比亚；西达尔富尔的南库尔布斯和东萨拉巴)由于安全原因推迟投票而空缺。全国大会党候选人还在达尔富尔所有三个州激烈的州长选举中获胜，其中北达尔富尔州的竞选尤其激烈。

7. 除了苏丹解放运动的和平派以外，米尼·阿尔库·米纳维的苏丹解放运动和《达尔富尔和平协议承诺宣言》签署方均未实施复员，而是转变为政党。这些运动的许多成员以不同政党的名义或作为独立候选人参加了竞选。米尼·米纳维派的成员以这种方式在选举中赢得2个席位，1个在国民议会，1个在南达尔富尔州议会。

8. 在州议会以及国民议会的达尔富尔席位中，全国大会党代表赢得绝大多数席位，因此，新当选的官员组建新政府，务必争取反对党加盟。尽管为时尚早，但是应当提请注意，达尔富尔三个州的州长均已任命了新内阁，几乎清一色的全国大会党成员。6月13日，在政治多元化方面出现了积极的事态发展，北达尔富尔州长任命了几名从全国乌玛党分裂出来的一派的成员为他的顾问以及地方专员。另外，作为承诺宣言签字方苏丹解放军母亲派成员的即将离任的西达尔富尔州长被任命为喀土穆州青年和运动事务部部长。

和平进程

9. 2010年2月23日，苏丹政府同正义与平等运动(正义运动)签署了一项解决达尔富尔冲突框架协议，3月18日政府同解放与正义运动(解放运动)签署了停火协议，此后，由于选举，政府于4月初暂时撤回其代表团，中止了进一步的谈判。从4月初到6月初，由联合首席调解人贾布里勒·巴索莱牵头的非洲联盟-联合国联合调解支助小组举办了一系列讲习班，以促进各武装运动加强凝聚力、能力并随时准备参与与政府的直接谈判。

10. 自从2月23日签订框架协议以来，正义运动和政府实施停火议定书或最后协议方面没有取得进一步进展。最初，正义运动拒绝恢复谈判，因为该运动要

求其作为达尔富尔的唯一代表参加谈判并要求政府释放关押在喀土穆的大约 100 名正义运动囚犯，但是遭到政府拒绝；2 月 24 日，苏丹政府释放了其中 57 名囚犯。5 月 3 日，正义运动与苏丹武装部队之间爆发武装冲突，为此，正义运动向媒体宣布暂停参加谈判，撤回其谈判代表团。5 月 19 日，正义运动主席哈利勒·易卜拉欣先生在恩贾梅纳机场被拘留，并被拒绝进入乍得。该事件后，易卜拉欣博士迁至的黎波里，直至 6 月 30 日。尽管一直努力争取正义运动回到谈判桌前，自从上述事件以来，在这方面没有取得进展。在实地，正义运动与苏丹政府军队之间的武装冲突仍在持续，公然违反了框架协议所载停止敌对行动的规定。

11. 6 月 6 日，解放运动与苏丹政府在多哈恢复了谈判。双方商定工作方案，并成立了 6 个委员会，开展以下领域的谈判：权力分享和达尔富尔的行政地位；财富分享，包括土地权；赔偿和境内流离失所者及难民回返；安全安排；正义与和解；协议与争端解决。

12. 政府和解放运动均表示，他们决心取得迅速进展，并让民间社会参与谈判。7 月 3 日，苏丹政府/解放运动赔偿问题和境内流离失所者及难民回返问题联合委员会开会，在场的有 85 名境内流离失所者和难民。联合调解小组在达尔富尔混合行动的支助下，为这些人的参与提供了便利，确保他们不仅能够理解与自己直接有关的谈判，而且能够发表意见。苏丹政府官员在达尔富尔混合行动预定出发日期三天之后才批准飞行，导致协商不能按时开始。高级政府官员进行干预之后，除了来自扎林盖的与会者外，100 名受邀与会者中的大部分人得以出席会议。政府承诺解决这些繁文缛节造成的障碍，因为这使人们对 7 月 12 日至 15 日在多哈举办第二次民间社会论坛以及这种情况向民众传达的信号表示关切。

13. 在促进以包容各方的方式全面解决达尔富尔冲突方面，还要应对不少重大挑战。今后几周，联合调解小组将继续为解放运动与苏丹政府之间的直接会谈提供支助。与此同时，联合调解小组在达尔富尔混合行动的支助下，将继续在实地与民间社会、境内流离失所者和难民合作并促进这些团体参与多哈会谈，以促进这些团体的代表参与讨论。此间，联合调解小组将与达尔富尔混合行动领导人以及区域和其他行为者协调，同正义运动和苏丹解放军阿卜杜勒·瓦希德派接触，促进他们加入谈判。可与各方进行平行讨论，同时设想在民间社会的参与下，通过这些谈判最终将达成共同议定书和协议。联合调解小组还将继续努力促进巩固乍得与苏丹两国之间已经有所改善的关系。

14. 报告所述期间，达尔富尔混合行动继续支助达尔富尔联合调解小组，特别是在民间社会参与和平进程方面。除了为达尔富尔人直接参与谈判提供支助外，达尔富尔混合行动还与联合调解小组配合，参加与整个达尔富尔地区各民间社会和社区代表的协商。6 月 8 日，联合特别代表和首席联合调解人与 80 名民间社会成员在南达尔富尔尼亚拉召开会议，讨论他们关切的问题及和平进程现状。另外，达尔富尔混合行动还打算与非洲联盟高级别执行小组合作，举行设在达尔富尔的

协商会议，进一步推动公众就与和平进程有关的问题达成一致。达尔富尔混合行动还向多哈的联合调解小组提供停火以及其他执行机制方面的专门知识。

地方一级解决冲突方案

15. 我在上次报告(S/2010/213)中提请安理会注意令人不安的达尔富尔社区冲突趋势。地方冲突在该地区并非新现象，叛乱运动与苏丹政府军事对抗中的各方利用地方冲突的情况早有充分记载。近年来，由于环境退化、人口增长和传统解决冲突机制不断弱化，地方冲突愈演愈烈。另外，由于武器在达尔富尔各社区的扩散，冲突的致命性日益加剧。

16. 达尔富尔混合行动收集的数据表明，2010年3月、4月和5月，分别有182人、212人和126人死于部落冲突，而整个2009年期间达尔富尔混合行动记录的死亡人数为134人。达尔富尔混合行动继续支助地方、州以及联邦各级为解决部落冲突所作的努力，但是能否达成长期解决办法，取决于苏丹政府能否进一步开展综合性努力，解决资源短缺和边缘化的问题。

17. 报告所述期间，西达尔富尔和南达尔富尔的米塞里亚部族和Nawaiba部族之间的冲突造成大量伤亡，许多人离乡背井。5月份和6月份冲突导致伤亡人数分别为126人和133人。米塞里亚人和Nawaiba均为游牧“阿拉伯”部族，他们为争夺南达尔富尔和西达尔富尔交界处牧草茂盛、水源充足的土地而发生冲突。2003年战争爆发前，住在这里的多为富尔人，现在这些人大多栖身境内流离失所者收容营。由于土著行政管理作用日渐弱化，又没有州和地方权力机构，大大减少了利用传统的化解冲突做法以及资源管理机制的机会。另外，由于许多人离乡背井，导致农村地区市场的丧失，对现有经济资源的争夺变得更加激烈。在这两个部族中，匪盗行为现在成为常见的生存手段和引发冲突的导火索。

18. 一个可喜的事态发展是，6月3日开始谈判，经过几周的谈判，Nawaiba部族和米塞里亚部族于6月29日在扎林盖签署了一项和平协议，在场的有非盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表。苏丹政府在促进这一和解中起到了中间人的作用，西达尔富尔州州长主持了签字仪式。各方除其他外特别承诺解除所有武装团体的武装、拆除路障并建立安保工作队，恢复扎林盖镇及附近的法治。这是一个值得欢迎的事态发展，可有助于加强扎林盖周围的安全和稳定。

19. 为了推动解决地方一级冲突，达尔富尔混合行动正在与游牧发展委员会合作编制达尔富尔蓄水池和水库分布图。查明全达尔富尔共有303个天然蓄水池，29个水库，并标出了这些蓄水池和水库的坐标。还查明游牧迁移路线沿线、牧场和农场可开发的356个汲水点。恢复水库和蓄水池，开发新的汲水点，可有助于解决地方冲突，促进游牧民、牧民和农民之间的共生关系。

三. 安全局势

20. 在过去一年中，达尔富尔的安全局势仍然动荡不安，仍有零星的战斗、犯罪活动、绑架以及对联合国维和人员和文职人员的攻击。达尔富尔三个州都存在暴力、都不安全，杰贝尔马拉、杰贝勒穆恩和南达尔富尔若干地区属于受影响最严重的地区之列。在过去数个月中，情况大大恶化，尤其是爆发了正义运动和政府军之间的持续冲突，苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派和政府军之间仍然有零星的冲突，而在西达尔富尔扎林盖走廊还有部落冲突。

21. 2009年，达尔富尔混合行动记录的暴力死亡人数共有832人。其中，有295人的死亡与冲突(政府军与武装运动之间的武装/军事对抗)有关；369人死于犯罪活动和谋杀；134人死于部族冲突；34人死于事故和其他原因。2010年到目前为止的暴力事件数目已大大高于2009年。

22. 2010年1月至3月期间，苏丹武装部队在杰贝尔马拉与苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派发生冲突，在杰贝勒穆恩与正义运动发生了冲突。在政府-正义运动《框架协议》签署后以及4月选举期间短暂的相对平静之后，2010年5月3日，在正义运动的根据地杰贝勒穆恩地区(西达尔富尔)，苏丹武装部队与正义运动之间的战斗再次爆发。5月份，与冲突有关的死亡人数达400多，主要是战斗人员，使该月成为自达尔富尔混合行动于2007年12月31日接替非盟驻苏丹特派团以来死亡人数最多的一个月。包括苏丹武装部队的空中轰炸在内的战斗造成平民不安全、流离失所和丧失生计。

23. 苏丹武装部队的持续的地面攻击和空中轰炸迫使正义运动在5月13日前撤出杰贝勒穆恩，先向东南撤往法希尔(北达尔富尔)，后向南撤往尚吉尔托巴伊(北达尔富尔)。自尚吉尔托巴伊起，该运动分成两部分，一部分撤往南达尔富尔 El Taweisha，另一部分撤往更靠南的南达尔富尔拉巴多和沙伊里尔，这两部分都赶往南科尔多凡，并且后面都有重兵增援的苏丹武装部队在追击。自5月6日起，因正在进行的军事行动，苏丹武装部队和国家情报和安全局建议达尔富尔混合行动暂停沿这几条线路的巡逻。达尔富尔混合行动仍然不能自由行动。

24. 据报告，5月19日和20日，政府军与正义运动在 Um Sauna、阿布索菲安(位于南达尔富尔州 El Daein 以北)和 Khazan Jadeed(位于尼亚拉的东北)发生了冲突。在位于 El Daein 和尼亚拉的军医院中见到有数量未经证实的政府部队的伤亡人员。6月1日，一架苏丹武装部队直升机在杰贝尔阿杜拉(位于南达尔富尔州尼亚拉东北110公里处)地区被击落，正义运动声称对此负责。双方均在运送装备和集结部队，预计军事对抗将会继续。

25. 5月29日收到的报告显示，在杰贝尔马拉的苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派部队明显企图利用政府对正义运动采取的军事行动的机会，对苏丹武装部队在

南达尔富尔州的 Kindingeer、莱巴和 Deribat 的阵地发动了进攻，这些阵地在 2010 年 2 月以前全部由阿卜杜勒·瓦希德的部队控制。报告了双方未经证实的伤亡数字。目前尚不清楚该地区现被何方控制。

26. 政府和各武装运动均禁止达尔富尔混合行动进入战斗地区和接触那些被夹在中间的平民。仅 5 月份，达尔富尔混合行动的行动就有 10 次受到限制，其中 8 次是受苏丹政府限制，据报告是出于安全原因。各运动也仍然不准进入受冲突影响的关键地区，包括杰贝勒穆恩和杰贝尔马拉。5 月 30 日，国家情报和安全局通知联合国安保干事，政府将中止所有联合国前往 Muhajeriya、El Daein 和 Shearia(南达尔富尔)的旋翼飞机飞行，为期 5 天。5 月 31 日，限制范围扩大，将南北达尔富尔也包括在内。6 月 14 日，限制被取消，但 Muhajeriya、El Daein 和拉巴多除外。不过，对法希尔和尼亚拉之间的联合国旋翼飞机飞行的限制仍然有效，这对达尔富尔混合行动的军事行动造成一定影响。此外，政府还取消了一些达尔富尔混合行动在南达尔富尔的固定翼飞机飞行，导致达尔富尔混合行动的民政工作受到干扰。

27. 当地的军事局势仍然不稳，政府军继续在杰贝尔马拉地区与苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派部队以及沿从喀土穆到法希尔和尼亚拉的主要供应线与正义运动对抗。目前杰贝勒穆恩相对没有武装冲突。

28. 在本报告所述期间，达尔富尔混合行动人员的安全仍然没有保障。仍在实行严格的规定，以减轻达尔富尔混合行动车辆被劫的风险，因为军事对抗加剧增加了交战方对四轮驱动车的需求。尽管需要确保人员的安全，但是这些限制措施限制了特派团进入当地社区和执行其任务的能力。

29. 在 2009 年 7 月至 2010 年 7 月的本任务期间，达尔富尔混合行动维和人员遭到 28 次袭击，造成 10 人死亡和 26 人受伤，并且达尔富尔混合行动的人员两次被绑架。尽管一再提出最高级别的意见书，尚没有人因这些罪行而被绳之以法。此外，在本任务期间，有 54 名联合国人员遭遇抢劫和犯罪事件，达尔富尔混合行动和联合国各机构的 53 台车辆被盗。

30. 在过去两个月中，达尔富尔混合行动的军警人员有 3 次成为攻击对象，有 5 名维和人员被打死。5 月 7 日，达尔富尔混合行动一军车队在 Katayla 村(位于南达尔富尔州埃德铝富尔桑以南 85 公里处)附近遭到一群身份不明的武装分子袭击。两名达尔富尔混合行动军事人员(埃及)在交火中丧生，另有 3 人受伤。6 月 3 日，达尔富尔混合行动一建制警察部队巡逻队在 Dorti 境内流离失所者营地(位于西达尔富尔州杰奈纳东北 5 公里处)被一群不明身份武装人员拦截和袭击。巡逻队的两辆汽车被盗。

31. 6 月 21 日，穿军装的武装人员袭击了守卫西达尔富尔州 Nertiti 一建筑工地的达尔富尔混合行动部队。在交火中，达尔富尔混合行动 3 名军事人员(卢旺达)

以及 3 名袭击者被打死。达尔富尔混合行动一名受重伤的士兵被立即后送到尼亚拉三级医院。在袭击中被打死的袭击者的尸体被移交给政府警察。达尔富尔混合行动部队追击其余袭击者，但他们利用达尔富尔混合行动一辆汽车设法逃脱。达尔富尔混合行动目前正在和苏丹政府一道调查上述犯罪人与政府边防部队之间可能的联系。

32. 针对这些袭击，2010 年 7 月 6 日和 7 日，联合特别代表会晤了喀土穆的政府官员，包括副总统阿里·奥斯曼·塔哈、新的外交部长阿里·卡尔提和人道主义事务国务部长穆特里夫·西迪克，重申了以前对政府提出的要求，即及时、彻底地调查对达尔富尔混合行动维和人员的攻击和犯罪行为，并起诉和惩处此类袭击的肇事者。塔哈副总统向联合特别代表保证，最高当局已下达指示，要求尽快完成正在进行的调查，并迅速采取行动，将肇事者绳之以法。会议期间，联合特别代表还要求政府尽快处理有关问题，包括对非盟-联合国和人道主义工作人员行动的限制以及对使用达尔富尔混合行动资产的限制，尤其是对紧急情况下使用战术直升机的限制。

33. 达尔富尔还持续存在绑架威胁，在 16 个月中发生了 6 起绑架事件。5 月 18 日，3 名国际非政府组织工作人员以及 2 名当地工作人员和 1 名国际工作人员在 AbuAjura (位于南达尔富尔州尼亚拉附近) 被绑架。当地工作人员于 5 月 25 日被释放，而国际工作人员仍被拘押。6 月 22 日，为一个为援助机构提供技术支持的国际组织工作的 1 名当地安全警卫和 2 名国际工作人员被不明身份武装人员从其位于尼亚拉的宾馆绑架。截至 6 月 30 日，非政府组织工作人员仍下落不明，苏丹政府正在努力争取他们获释。

四. 人道主义状况

34. 约 200 万人——达尔富尔总人口的四分之一——目前流离失所，并且其生存将继续依赖援助机构。2010 年的流离失所人口数量与最近几年的趋势一致，今年到目前为止估计有 11.6 万人流离失所，相比之下，2009 年有大约 175 000 人流离失所，2007 年和 2008 年分别有约 30 万流离失所者。

35. 2010 年 5 月，世界粮食计划署(粮食计划署)向达尔富尔全境 300 多万人分发了粮食，但由于不安全以及一执行伙伴出于安全考虑中止活动，超过 250 000 预定受益者没有收到援助。在达尔富尔，水越来越匮乏，据报告大量水井干涸。由于 2009 年 3 月水、环境卫生和卫生方面的专门组织被驱逐出境，服务质量有所下降。5 月，达尔富尔有 99 000 户得到非食品物品和应急帐篷。但是在南达尔富尔，由于无法进入和日益严重的安全关切，61%的地点无法到达。6 月，有 70 000 户得到非食品物品和应急帐篷。

36. 最近，人道主义工作人员于5月18日和6月22日遭到绑架，此后几个星期来，南达尔富尔的安全形势和人道主义准入更加令人担忧。自2008年7月以来，人道主义界实际上无法进入西达尔富尔州的杰贝勒穆恩。不过，2010年5月，随着正义运动从该地区撤出，政府允许机构间监察团有限进入，以评估人道主义局势。据估计，自政府部队控制该地区以来，约有4 000至6 000人返回该地区，而更多的人继续赶在雨季前返回。两年来首次进入杰贝勒穆恩，尽管只是部分地区，但也是一个积极的发展，可能预示着西达尔富尔州人道主义空间的扩大。

37. 自2010年2月以来，由于普遍不安全以及政府和苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派的限制，一直难以进入杰贝尔马拉。在3月初至6月初41次前往杰贝尔马拉东部的人道主义任务尝试中，有34次无法进行。据迄今为止进行的为数不多的几次机构间评估，多数情况下，城镇里已人去楼空。尚未允许进入苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派的控制区进行评估，尽管与州和联邦各级政府代表进行了共同协商。在最近对Tabassa Ghareb、Tabassa Sharej和Derra East(苏丹解放军/历史分裂派别的控制区)进行的一次快速评估中，当地社区领导人估计，自2010年2月以来，有50 000名流离失所者来自Deribat及周围地区，这些数字尚未得到证实。在6月初苏丹武装部队恢复对Deribat的空中轰炸以及城内的战斗和纵火之后，平民伤亡报告从50至161人不等。除缺少许多人多年依靠的人道主义援助以外，一场据报告将爆发的麻疹疫情和营养不良率上升有可能使情况进一步恶化。

38. 在北达尔富尔州，大约有30 000流离失所者生活在东杰贝尔马拉的低地地区，约10 000人最近流离失所，被安置在法希尔附近的扎姆扎姆境内流离失所者营地。这导致该营地人员拥挤，对提供服务造成压力。然而，苏丹政府到目前为止仍拒绝人道主义界关于在扎姆扎姆附近开办一个新的境内流离失所者营地的要求。

39. 政府已承诺恢复高级别委员会会议，以往经验证明，这对于解决安全和人道主义准入问题十分有用。应当对此予以鼓励。另外，境内流离失所者问题联合核查机制第二次会议于5月2日在喀土穆举行，由联合国人道主义协调员和人道主义援助专员共同担任主席。会议审查了来自100多个评估团的反馈意见。总体而言，在过去5个月中，由于农村不安全和土地使用权纠纷、作物毁坏和法治不彰以及原籍地缺少基本服务，达尔富尔三个州的流离失所者永久性返回甚少。国际机构监测的绝大多数回返都属于季节性。

40. 与此同时，联合国国家工作队和达尔富尔混合行动正在研究如何帮助政府和地方当局利用现有小块和平地区促进谋生机会，并增强境内流离失所者选择自己未来的能力。最近几年，联合国机构在提供维持生命的人道主义援助的同时，正在实施大量早期复苏方案。在其有关保护的任务方面，达尔富尔混合行动正在通过在达尔富尔全境主要线路和刚刚摆脱冲突的地区提供一个安全的环境，努力增

加其对国家工作队早期恢复工作的支持。例如，被国际移民组织确定为适于境内流离失所者回返的北达尔富尔三个地区(Kuma Garadayat、Tangarara 和 Um Kedeldel)现已列入达尔富尔混合行动的巡逻时间表。

41. 同时，达尔富尔混合行动和国家工作队正在继续就如何尽可能扩大各种人道主义援助和恢复之间的协同增效领域进行讨论。在北达尔富尔，达尔富尔混合行动正在农村社区修建 15 个水库，以此支持世界粮食计划署。达尔富尔混合行动还为世界粮食计划署的核查工作提供安保，核查是为了更新境内流离失所者营地受益者名单。

五. 法治、治理和人权

42. 过去 12 个月中，间歇性军事冲突导致更多人口流离失所，法律和秩序普遍崩溃，给机会性犯罪提供了一个温床，在此情况下，法治和尊重人权在达尔富尔仍是一个令人关切的问题。对当地民众不利的有罪不罚文化，也是导致袭击达尔富尔混合行动和人道主义人员的一个重要因素。如上所述，过去两个月中记录到了三起袭击达尔富尔混合行动人员的事件，至今却没有任何犯罪者被绳之以法。在此前的两起案件(即 2009 年 12 月 4 日和 5 日的袭击)中，政府逮捕了一些涉嫌人；但事件发生数月后，现在仍不清楚是否对他们提出了正式指控，也不清楚他们当中是否有人被宣告有罪并被定罪。

43. 尽管最近举行了选举，但预期的民主空间的开放和在尊重政治权利及自由方面的改善仍未实现。在本报告所述期间，达尔富尔混合行动记录了 30 起任意逮捕案，逮捕原因大都是由于个人的政治派别或被指控与武装运动有关联。这一趋势与选前和选举期间记录到的任意拘留率一致。国家情报和安全局以及军事情报部门的广泛权力继续阻碍着政治权利在达尔富尔的充分行使。

44. 达尔富尔混合行动一直在努力增强相关的国家行为体和民间社会在保护和促进人权方面的知识和能力，包括打击性暴力和基于性别的暴力。在本报告所审查期间，约 1 000 名国家和民间社会行动者从达尔富尔混合行动的能力建设和提高认识活动中受益。在本报告所述期间，达尔富尔混合行动向苏丹政府警察提供了关于以下领域国际标准的培训：人权、性暴力和基于性别的暴力、涉嫌人的拘留和处置、刑事调查和犯罪现场管理。达尔富尔混合行动还在达尔富尔所有三个州为苏丹政府警察设立了专门的培训中心。另一个积极步骤就是在西达尔富尔和北达尔富尔设立了人权分论坛，以增进达尔富尔混合行动与政府之间在人权问题上的合作。不过，还有待在南达尔富尔设立一个分论坛，而全达尔富尔论坛的设立一再受到拖延。

45. 尽管取得了这些成绩，苏丹国家机构的记录仍然喜忧参半。各种国家机构，包括苏丹武装部队、国家情报和安全局以及警察，继续被牵扯到侵犯人权的案件

中，使一些部门在地方民众中重建信任的当地努力变得更加复杂。2010年5月2日，在北达尔富尔法希尔举行了数场和平示威，以抗议一个失败的金字塔式传销计划，该计划使大批公民失去了可观的钱财。在维持抗议秩序的过程中，政府安全机构显然作出了强硬的反应，苏丹武装部队开枪导致7名示威者受致命伤。

46. 特派团为增强对公民权利和政治权利的保护以及就任意逮捕和非法拘留案定期进行监测和报告作出了贡献。经达尔富尔混合行动与政府主管当局交涉，2009年8月2日被依1991年苏丹刑法典第130条逮捕的阿布舒克营和萨拉姆营的18名境内流离失所者中，已有12名获释。其余6名被依紧急状态法继续关押。

47. 达尔富尔混合行动与苏丹政府监狱管理当局之间于2010年2月21日签署谅解备忘录之后，达尔富尔混合行动已能进入达尔富尔所有由政府运作的监狱，并得以执行一系列项目，包括培训和能力建设方案。

48. 达尔富尔混合行动还继续在地方一级与苏丹司法机构互动协作。因此，达尔富尔混合行动一直在监测法庭的审判，并为在北达尔富尔司法部设立一个法律援助单位提供技术支持。达尔富尔混合行动还计划对达尔富尔各地司法部门进行一次独立的需求评估，并将根据评估结果寻求对司法部门长期项目的支助。

49. 另一个需要特别关注的领域是性暴力和基于性别的暴力，犯罪者通常是穿军装的男子。在本报告所述期间，达尔富尔混合行动获得了地方对话者提供的信息，记录到发生在达尔富尔各地的16起性暴力和基于性别的暴力案件，涉及24个受害者。这些案件包括2起轮奸、8起强奸、1起强奸未遂、1起殴打和4起骚扰。被指犯罪者在1起案件中为苏丹政府警察、在3起案件中为苏丹武装部队、在12起案件中为身着军装的不明身份武装男性人员。另外，关于杰贝勒穆恩期周边军事行动期间发生基于性别的暴力的信息，施暴者为苏丹武装部队成员，还有身着无法识别的军装的其他武装男性人员。由于无法进入该地区，达尔富尔混合行动无法确认上述信息。

50. 由于缺少问责制以及长期存在的有罪不罚氛围，继续制造一种助长实施性暴力和基于性别的暴力和其他侵犯人权行为的环境。与以往报告所述期间的情况一样，由于缺少核实途径，而且因受害者担心蒙受社会耻辱，这种罪行的报案率极低，实际案件数字要高得多。

51. 达尔富尔混合行动目前正与联合国在苏丹和达尔富尔的机构协商，制订该特派团关于防止和应对性暴力和基于性别的暴力的全面战略，作为其支持在冲突中保护妇女和女孩工作的一部分。在北达尔富尔，达尔富尔混合行动设立了一个性暴力和基于性别的暴力案件协调和分析小组，以在部门一级简化对事件进行核实、报告和分析的程序，并就性暴力和基于性别的暴力案的情况提出月度报告。

52. 达尔富尔混合行动警察两性平等干事和军事观察员已越来越多地成为性暴力和基于性别的暴力受害者的第一联系人，特别是在进行日常巡逻的过程中。因

此，达尔富尔混合行动加强了对达尔富尔混合行动警察和军事部门关于两性平等问题主流化的先期培训，以期使它们有能力处理各社区中的性暴力和基于性别的暴力案件和两性平等问题。

53. 2010年5月23日，达尔富尔混合行动、联合国苏丹特派团和联合国儿童基金会的代表与苏丹武装部队在喀土穆举行了一次会议，讨论如何制订并执行一个停止使用儿童兵的行动计划。会议当天正好是我关于儿童与武装冲突的年度全球报告(A/64/742-S/2010/181)发表的日子，苏丹武装部队和武装团体因自2005年以来使用儿童兵而在该报告中被列名。军方代表同意在达尔富尔混合行动的协助下制订一项行动计划，以终止儿童与武装份子乃至代理团体的关联。

54. 在本报告所述期间，该特派团与武装团体就招募和使用儿童兵问题开展的对话取得了成功。2010年4月9日，在西达尔富尔的苏丹解放军-阿布·卡西姆派发布了一项指挥令，禁止战斗人员招募和使用儿童兵。2010年6月14日，苏丹解放军-自由意志派提交了自己的行动计划，定于2011年1月实施。

六. 达尔富尔混合行动的部署和行动

55. 截至2010年6月28日，达尔富尔混合行动军事部分的兵力为17 308人，占核定兵力19 555人的88%。这包括16 747人的部队、312名参谋、66名联络官和183名军事观察员。塞内加尔第二个步兵营的先遣队于2010年5月17日抵达达尔富尔，从而将达尔富尔混合行动中步兵营的数目增加到了17个，而授权部署的是18个。

56. 截至2010年6月28日，达尔富尔混合行动的警察部分的兵力为2 648名警察顾问，即占授权兵力3 772人的70%，其中327人为妇女。由于积极征聘妇女，女性警官人数稳步上升。在授权部署的19支建制警察部队中，有13支已部署到任务区。建制警察部队人员的总数已达1 819人，占核定兵力2 660人的68%。其余6支建制警察部队应至迟于2010年底抵达。

57. 截至2010年6月28日，达尔富尔混合行动文职人员人数为4 208人(1 119名国际工作人员，2 654名本国工作人员和435名联合国志愿人员)，占核定编制5 546人的76%。由于达尔富尔生活条件恶劣，安全局势难以预测，特派团在征聘和留住合格工作人员方面继续面临困难。自2008年1月以来，193个可能的人选拒绝被任用。

58. 三方协调机制第八次会议由非洲联盟主办，于2010年5月10日在埃塞俄比亚的斯亚巴贝召开。会议促成在安全、医疗后送、安全事件调查、对达尔富尔混合行动的行动限制、战术直升机、签证、特派团的电台执照、社区警务中心的建设用度和征聘问题上取得了商定的成果。与会方还一致认为，该机制今后的重

点应是行动实效，而且应当每三个月举行一次会议，并辅之以每月就业务问题召开的工作会议。下次会议定于 2010 年 9 月在纽约举行。

59. 第八次三方会议后，苏丹政府于 2010 年 5 月至 6 月期间向达尔富尔混合行动人员发出了 838 个新的入境签证。截至 6 月 28 日，有 70 份签证申请等待审批。

60. 不过，值得关切的是，苏丹政府继续对达尔富尔混合行动的行动自由施加限制。从 2010 年 5 月 29 日至 6 月 14 日，政府以安全为由禁止联合国直升机进行出入南达尔富尔尼亚拉的飞行(军事或民事)。联合特别代表与副总统塔哈在喀土穆会晤后，这一全面禁飞令于 2010 年 6 月 14 日取消。然而，转天，准备从尼亚拉飞往据信正在开展军事行动的穆哈吉里耶、谢里耶和代因的旋转翼飞机未能通过安全审查。自那时以来，对前往特定地点的飞行限制每天都在继续。此外，达尔富尔混合行动在城市地区进行夜间巡逻时，也面临着限制。

61. 埃塞俄比亚战术直升机部队于 2010 年 2 月 16 日部署到尼亚拉。经苏丹民航局检查，这些直升机于 2010 年 3 月 4 日获准飞行，并于 2010 年 4 月 8 日进行了首飞。可是，3 月至 6 月之间，该战术直升机部队只获准飞行了 94 次，有 90 多次飞行都被政府拒绝。获准的飞行只限于训练、机组人员流动和熟悉地形。此外，直升机的飞行都未配备武器，要等苏丹政府核准有关的标准作业程序。虽然政府同意加快对标准作业程序的审批，但截至 6 月 30 日，却无任何进展。总体而言，由于政府限制而取消的飞行呈上升趋势，从 2010 年 5 月的 21%上升到了 6 月的 77%。

62. 尽管已就在新出现危机局势中所必需的无条件使用直升机的问题与苏丹政府达成了协议，但却没有取得任何实际的结果。在 5 月 7 日事件的过程中，达尔富尔混合行动军事巡逻队在南达尔富尔的埃德富尔桑以南遭遇袭击，经过拖延的审批，达尔富尔混合行动获准进行一次伤亡和医疗后送飞行，但却未被允许在此紧急情况下使用战术直升机。同样，2010 年 6 月 21 日，当达尔富尔混合行动部队在尼尔特特遇袭时，苏丹政府在尼亚拉和法希尔的主管当局没有批准飞行，使达尔富尔混合行动失去了及时追击袭击者和搜寻失踪车辆的机会。达尔富尔混合行动已多次向苏丹政府提出这一问题，既在喀土穆的部长一级提出过，也在秘书处通过苏丹常驻联合国代表提出过。2010 年 7 月 2 日，部队指挥官会见苏丹将军马格祖布·阿赫马，重申了该特派团对行动限制的关切，并得到保证说，政府将采取必要措施，解除空中和陆地限制。

63. 达尔富尔混合行动继续受到基本军事航空能力不足对业务的负面影响，特别是 18 架中型通用直升机和一个固定翼空中侦察机部队都未获得准许飞行的保证。由于这些不足加上 2 个已承诺的步兵连的部署长时间拖延，达尔富尔混合行动的监测和核查活动受到了限制，其快速反应能力也受到了妨碍。除了 2010 年 3 月 8 日收到卢旺达装备之外，达尔富尔大部分步兵部队的自我维持能力仍面临着巨大

挑战。亟需国际社会和达尔富尔混合行动的捐助方及合作伙伴加强其承诺，以帮助弥补能力方面的这些不足和差距。

64. 在这个充满挑战的行动环境中，达尔富尔混合行动继续努力执行其任务，帮助创造一个安全的环境和保护平民。为此，在本报告所述期间，达尔富尔混合行动的军事部门总共进行了 1 404 次例行巡逻、236 次短程巡逻、141 次远程巡逻、392 次夜间巡逻、89 次人道主义护送和 266 次后勤/行政巡逻，覆盖 2 066 座村庄和境内流离失所者安置营。达尔富尔混合行动警察总共进行了 5 345 次巡逻，包括木柴、农场、建立信任和监测方面的巡逻。对境内流离失所者安置营和村庄总共进行了 690 次中、远程巡逻。

65. 远程巡逻的数量和范围逐步扩大，以开辟更多的陆路通道，评估安全状况，并与更多的社区建立沟通。达尔富尔混合行动的巡逻为当地民众开展取水拾柴等生计活动提供了亟需的护送，并沿补给线为商业交通和援助车队提供了保护。达尔富尔混合行动定期调整其巡逻时间表，以满足各社区、包括境内流离失所者安置营个别提出的增加保护的请求。达尔富尔混合行动的各个队部还继续在缺少医疗服务的偏远地区提供紧急医疗协助。由于持续的军事行动，政府规定了各种行动限制，因此，5 月份的巡逻总次数少于前几个月。

66. 达尔富尔混合行动总共征聘了 5 674 名社区治安志愿者，并已培训了其中的 2 118 人。达尔富尔混合行动将继续保持这一势头，寻找新的志愿者，并利用各种资源和合作伙伴增强提供培训的能力。现在已有 50 个社区警务中心投入使用，比前一个报告所述期间增加了 3 个，覆盖了 156 个境内流离失所者安置营。现正计划再建 20 个中心，使总数达到 70 个。此外，目前有 56 个社区安全委员会正在达尔富尔各地的境内流离失所者安置营中运作。

67. 在报告所述期间，达尔富尔混合行动摧毁了 51 个未爆弹药装置，共计为 1 000 名达尔富尔平民举办了未爆炸弹药危险教育讲座，并勘察了 478 公里的道路，以查明是否遭受未爆弹药污染。针对各地方社区发现的未爆弹药的威胁，特派团对 34 750 平方米土地进行了未爆炸弹药紧急评估。最近再次出现的军事对抗，导致了原来清理的地区再受污染。因此，发生战斗的地方，如埃代因、Tawisha、杰贝勒穆恩和 Umm Kaddada 等地，将需要重新评估。

68. 达尔富尔混合行动继续减轻其部署和行动对脆弱的达尔富尔环境造成的压力。截至 2010 年 6 月，达尔富尔混合行动在队部及其周围地区确定了 76 个潜在的钻探地点，其中 15 个已开发，打出的水与当地社区分享。通过速效项目机制，已批准总价值超过 33 万美元的 23 个供水项目，这些项目正在实施中。计划于 2010 年 11 月初举办一次关于向达尔富尔供水的国际会议，以促进调动资源。

69. 从 2008 年至 2010 年期间累计的速效项目已达 444 个，其中 79 个项目实际上和行政上已完成，等候结账。在报告所述期间，速效项目的实施一直在进行。

实施的主要挑战是安全问题，以及当地能力薄弱的合作伙伴遵守联合国规章制度的问题。监测组仍无法访问南达尔富尔州、北达尔富尔州和西达尔富尔州的第四安全等级地区。

七. 财政方面

70. 大会 2010 年 6 月 24 日第 64/285 号决议批款 18.081 亿美元，用于该行动 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间的维持费。如果安理会决定将该行动的任务期限延长至 2010 年 7 月 31 日之后，达尔富尔混合行动的维持费将仅限于大会核准的 2010/11 年财政期间的数额。

71. 截至 2010 年 5 月 31 日，该行动特别账户未缴摊款达 9 320 万美元。截至同日，所有维和行动未缴摊款总额为 13.718 亿美元。

72. 关于部队和警察派遣国政府的部队和建制警察部队的费用以及特遣队所属装备费用偿还，已分别偿付至 2010 年 5 月 31 日和 2010 年 3 月 31 日。

八. 意见

73. 自达尔富尔局势在安全理事会议程上占据重要位置以来已经 6 年多过去了。达尔富尔的冲突仍然是国际社会面临的最复杂问题之一。几年来，在结束达尔富尔危机方面所取得的进展一直有起伏。尽管非洲联盟-联合国联合调解支助小组自 2006 年达成《达尔富尔和平协议》以来做出了最大努力，试图促进更广泛地支持通过谈判实现和平的努力仍然令人沮丧，因为达尔富尔各武装运动四分五裂，而且实地军事行动持续不断，使得更多平民流离失所和遭受痛苦，进一步削弱各方之间的信任，并加剧了对和平谈判采取的顽固立场。

74. 2010 年出现一些表明进展的迹象，但之后又爆发新的冲突。1 月 15 日，苏丹和乍得政府采取了促进改善两国关系的一项重要步骤，签署了《边界安全议定书》。值得一提的是，2010 年 2 月成立的联合边境部队已对安全和开放过境贸易及人员流动方面产生积极影响。我祝贺这两国政府采取的这项举措。5 月，乍得总统伊德里斯·代比·伊特诺对喀土穆进行了 3 个月内的第二次访问，进一步巩固了两国间的和解。4 月，达尔富尔在基本上和平的气氛中举行了选举。

75. 然而，选举结束后，在 5 月，政府部队和正义与平等运动部队之间再次爆发暴力冲突，公然违背 2 月份签署的关于停止敌对行动的承诺，使 5 月份称为自从 2007 年达尔富尔混合行动成立以来死亡人数最多的一个月。同时，2010 年整个上半年，部族冲突、流离失所、犯罪活动和侵犯人权的事件继续造成深重的苦难。在同一期间，达尔富尔混合行动 5 名维和人员在暴力袭击中丧生，数人受伤、被绑架或被拘留。这些迹象无法表明各方在认真、富有诚意地谋求达尔富尔和平。

76. 我欣见苏丹政府和解放运动承诺在非洲联盟和联合国联合首席调解人贾布里勒·巴索莱的主持下，开展有民间社会参与的旨在达成全面协议的谈判。但是，我担心，正义运动从多哈和谈撤出，影响了实现以包容各方和快速的方式解决达尔富尔冲突的目标。如果无法达成一项包容各方和全面的达尔富尔和平协议，随着苏丹南部即将举行关于未来地位的全民投票，苏丹有可能变得日益不稳定。因此，我再次强烈敦促苏丹政府和正义与平等运动立即停止目前的军事对抗，并致力于联合首席调解人主持的和平进程。我还呼吁苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派重回谈判桌。就达尔富尔混合行动而言，该行动将继续支持联合首席调解人，并确保多哈谈判的内容对达尔富尔人民透明，而且，和平进程能获得达尔富尔人的支持。

77. 然而，如果没有国际社会的一致支持，非盟与联合国联合调解小组的这一努力也无法获得成功。我再次呼吁那些对各方具有影响力的会员国与它们联系，并鼓励它们在苏丹南部举行全民投票之前尽快达成一项最终的政治解决办法，处理达尔富尔人在政治和经济方面合理的不满。这是非洲联盟和联合国在苏丹的一个共同目标，5月8日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟与联合国协商论坛第一次会议上，该目标获得了区域和国际利益攸关方的广泛支持。

78. 达尔富尔混合行动已部署到位两年半。在此期间，我一直向安理会通报该行动面临的前所未有的挑战，该行动是安全理事会迄今批准的规模最大、最复杂的维和特派团，且部署在气候恶劣、冲突不断的地区。现在，由于部署了17 000多名士兵和4 000多名警察人员，重点必然从部署特派团转移到如何利用其军事、警察和文职人员的资源来造福达尔富尔。特派团的军事部门向越来越多的达尔富尔人提供护送，并协助人道主义界向有需要者提供援助。现在定期巡逻数千公里的道路，对机会暴力行为和犯罪活动构成切实威胁。最近，从6月19日至27日，达尔富尔混合行动的军事部分在特派团战术直升机的配合下，从北达尔富尔州到西达尔富尔州进行了一次远程巡逻，路程达到1 000公里，6月25日至27日，部队指挥官也参与了该行动。

79. 同时，达尔富尔混合行动警察率先在境内流离失所者营地采用社区治安的作法，包括在18个营地进行每周7天每天24小时的巡逻，也在整个达尔富尔许多脆弱社区中采用该作法，使得社区治安成为安全问题的第一个联络点，并成为公民与州安保机关之间的桥梁。达尔富尔混合行动警察与政府的相关人员建立了工作关系，并加强地方根据国际规范和标准预防犯罪的能力。达尔富尔混合行动文职部门向达尔富尔社区和地方机构提供日常的支助，包括民间社会团体、达尔富尔地区过渡管理局、地区专员、地方行政当局和社区领袖。

80. 达尔富尔混合行动必须继续扩大它在不安全的极端条件下历经艰辛开始的工作，以便将这些积极的事态发展转化成持久的情况改善。正是在这种背景下，我建议安理会将特派团的任期再延长一年。然而，为了最大限度地发挥特派团的

潜力，至关重要的是，苏丹当局应为达尔富尔混合行动提供一个有利环境做出更多实际承诺，其中包括政府应监测对联合国人员的袭击，将肇事者绳之以法，并发出明确信息，表明对维和人员的袭击构成战争罪，是不能容忍的。

81. 政府和各武装运动也必须立即停止对达尔富尔混合行动的行动自由的限制。政府还必须取消所有对使用达尔富尔混合行动空中资产的障碍，包括部署在尼亚拉的军用直升机。政府对直升机单位的限制，严重阻碍了达尔富尔混合行动的军事行动和应对武装威胁及满足紧急医疗后送需要的能力。达尔富尔混合行动维和人员在最近袭击中的伤员因快速反应和医疗后送飞行得不到批准而失血过多死亡。这种情况绝不应再发生。

82. 最后，必须重申，对解决达尔富尔地区冲突的根源问题，即该地区的政治和社会经济的边缘化问题，政府负有首要责任。达尔富尔混合行动能发挥重要作用，提供一个有利于自愿返回的安全环境，并支助联合国国家工作队努力促进谋生机会。但所有这一切都无法取代政府扩大在达尔富尔的投资，推动该地区的发展，以及赋予该地区人民权力的责任。我敦促苏丹新政府，除了致力于多哈和平进程，还要采取单方面的步骤来解决达尔富尔边缘化群体的需求问题，结束冲突。

83. 最后，我谨感谢非洲联盟-联合国联合特别代表易卜拉欣·甘巴里和非洲联盟-联合国联合首席调解人贾布里勒·巴索莱以及在达尔富尔执行任务的所有军事人员、警察和文职人员。
