



安全理事会

Distr.: General
9 January 2017
Chinese
Original: English

2017 年 1 月 9 日安全理事会关于苏丹的第 1591 (2005) 号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

谨随函转递苏丹问题专家小组根据安全理事会第 2265(2016)号决议第 2 段的请求提交的最后报告。

报告已于 2016 年 12 月 22 日提交给安全理事会关于苏丹的第 1591(2005)号决议所设委员会并由委员会在 2017 年 1 月 5 日审议。

我将尽快向安全理事会提出委员会关于该报告的意见，以及报告所载建议的落实情况。

请将此信和报告作为安全理事会的文件印发为荷。

安全理事会关于苏丹的第 1591(2005)号
决议所设委员会

主席

沃洛德梅尔·叶利琴科(签名)



2016 年 12 月 22 日苏丹问题专家小组给安全理事会关于苏丹的第
1591 (2005) 号决议所设委员会主席的信

苏丹问题专家小组成员谨随信转递专家组按照第 2265(2016)号决议第 2 段编写的报告。

苏丹问题专家小组

Thomas Bifwoli **Wanjala**(签名)

协调员/专家(运输和海关)

Vincent **Darracq**(签名)

专家(区域问题)

Daniela **Kravetz Miranda**(签名)

专家(国际人道主义法)

Warren **Melia**(签名)

专家(武器)

Abhai Kumar **Srivastav**(签名)

专家(金融)

第 1591 (2005) 号决议所设苏丹问题专家小组的最后报告

摘要

在 2016 年 10 月 7 日获得秘书长的任命(见 S/2016/852)之后,苏丹问题专家小组从 2016 年 10 月 24 日至 11 月 25 日花费接近五周的时间,监测安全理事会关于达尔富尔的相关决议的执行情况。专家小组进行了 10 次区域和国际访问,收集与任务有关的资料。专家小组本着独立、透明、客观和公正的原则开展工作。

但是,由于未获签证,专家小组在本报告所述期间无法前往苏丹。专家小组准备一旦有关当局向其成员发放签证就前往苏丹。

在本任务期间,关于达尔富尔和平进程问题的讨论仍在继续。《多哈达尔富尔和平文件》的地位仍然是政府与主要非签署方武装团体——正义与平等运动(正义运动)、米尼·阿尔库·米纳维领导的苏丹解放军(苏解/米纳维派)和阿卜杜勒·瓦希德·努尔领导的苏丹解放军(苏解/瓦希德派)——之间争议的核心,这些非签署方一再拒绝承认《多哈文件》是达尔富尔和平的基础。

由于政府采取有效的反叛乱战略,达尔富尔的正义运动和苏解/米纳维派人数已经不多。目前正义运动主要在南苏丹进行活动,而苏解/米纳维派则主要在利比亚进行活动。这些团体在这些国家进行雇佣军活动,据指控,他们还进行犯罪活动。

政府和达尔富尔武装团体的冲突仅限于杰贝勒马拉赫地区,苏解/瓦希德派继续控制着这里的小块地区。战斗已造成很多平民流离失所。对专家小组 2016 年现有资料的分析突出显示,苏丹武装部队在杰贝勒马拉赫进行了广泛的进攻性军事飞越,使用各种空对地武器进行空中轰炸。专家小组在得出关于可能违反禁止进攻性军事越境飞行的规定和武器禁运的结论之前需要进行进一步的调查。专家小组注意到对杰贝勒马拉赫地区战斗期间各种侵权平民行为的指控,专家小组打算对这些指控进行调查,以确定可能存在的违反国际人道主义法行为。

虽然冲突在地域上仍局限于杰贝勒马拉赫地区,但在达尔富尔 5 个州当地族群间暴力、民兵活动和土匪行为继续有增无减,威胁到国内的安全与稳定。性暴力和性别暴力仍然是一个令人严重关切的问题,尤其是对境内流离失所者营地中的弱势民众来说更是如此,施害者在有罪不罚的氛围中继续作恶。

在达尔富尔的不同地区,特别是在受 2016 年危机影响的杰贝勒马拉赫地区,联合国及其合作伙伴继续面临提供人道主义援助的出入限制。非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的人员和财产以及人道主义工作者仍然是不同武装团体的袭击目标,尽管没有前几年那么频繁。专家小组将继续监测这些问题。

最后,专家小组继续调查不遵守对被指认人员的旅行禁令和资产冻结的情况。

目录

	页次
一. 导言	6
二. 工作方案	6
三. 方法	7
四. 业务环境与合作	7
A. 苏丹政府	5
B. 5 会员国	8
C. 联合国南苏丹特派团和联合国其他机构	8
五. 冲突动态	8
A. 达尔富尔冲突：杰贝勒马拉赫地区	8
B. 达尔富尔武装团体在南苏丹的存在	9
C. 尔富尔武装团体在利比亚的存在	10
D. 族群间暴力和武装民兵的暴力	11
六. 政治进程以及消除和平进程障碍的进展情况	11
A. 和平进程的事态发展	11
B. 《多哈达尔富尔和平文件》的执行情况	11
C. 非洲联盟高级别执行小组的路线图	12
D. 全国对话	13
E. 区域环境	15
F. 和平进程面临的挑战	15
七. 减少违反武器禁运行为的进展情况	16
A. 达尔富尔武装暴力情况监测	16
B. 跨界活动	17
C. 武器能力研究	19
八. 违反国际人道主义法和侵犯人权行为	19
A. 杰贝勒马拉赫的进攻	19

B. 人道主义援助准入	20
C. 性暴力和性别暴力	20
D. 涉及儿童的违反国际人道主义法行为	21
E. 对非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和人道主义工作者的袭击	21
九. 旅行禁令和资产冻结规定	22
A. 旅行禁令的执行情况	22
B. 武装团体的资金来源	22
十. 建议	23
附件*	

一. 导言

1. 苏丹问题专家小组是安全理事会第 1591(2005)号决议所设。专家小组的任务授权随后经相关决议数度延长，最近一项是第 2265(2016)号决议。有关专家小组任务授权的全部详情，见附件一。
2. 2016 年 10 月 7 日，秘书长任命了下列专家为专家小组成员：Thomas Bifwoli Wanjala(肯尼亚，协调人兼运输和海关专家)；Vincent Darracq(法国，区域问题专家)；Daniela Kravetz Miranda(智利，国际人道主义法专家)；Warren Melia(大不列颠及北爱尔兰联合王国，武器专家)；Abhai Kumar Srivastav(印度，财务专家)(见 S/2016/852)。
3. 安全理事会第 2265(2016)号决议要求专家小组最迟在 2017 年 1 月 13 日提交最后报告和它的结论和建议。本报告是根据这一要求编写的。

二. 工作方案

4. 2016 年 10 月 28 日在纽约与安全理事会关于苏丹的第 1591(2005)号决议所设委员会举行一次介绍会议之后，专家小组制定了履行任务的工作方案。
5. 专家小组侧重于监测达尔富尔的事态发展，以及审查和分析与其任务有关的现有资料。2016 年 10 月 24 日至 11 月 25 日，专家小组执行了 10 次区域和国际访问，四位专家(运输和海关、区域、国际人道主义法和武器)在此期间的不同时间进行了访问(第五位专家于 2016 年 12 月 3 日加入专家小组)。这些访问的目的是使专家小组能够跟踪线索，收集与其任务有关的资料，并评估周边地区对达尔富尔冲突的影响。
6. 为评估达尔富尔和平进程所取得的进展，专家小组访问了埃塞俄比亚和南苏丹，与当局和其他行为体进行协商。在埃塞俄比亚，专家小组与非洲联盟苏丹问题高级别执行小组、有关的联合国官员和外交界人士进行了讨论。在南苏丹，专家小组会见了联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和伙伴机构的代表、外交使团成员以及其他行为体。
7. 为监测第 1591(2005)号决议及其后各项有关决议规定的任务领域，专家小组前往奥地利、荷兰、联合王国、美利坚合众国和瑞士，会晤了重点关注达尔富尔冲突的不同国家和国际机构、人道主义组织以及非政府组织的代表。
8. 专家小组还在苏丹境外会晤了几个冲突方。在乌干达，专家小组会晤了：(a) 苏解/米纳维派领导人米尼·阿尔库·米纳维；(b) 正义运动领导人吉布里克·易卜拉欣；(c) 正义运动的一个小分化团体新正义运动的领导人曼苏尔·阿尔巴布。在法国，专家小组会晤了苏解/瓦希德派领导人阿卜杜勒·瓦希德·努尔。

9. 但是，专家小组无法与在喀土穆的苏丹官员会晤或在达尔富尔进行实地监测。

三. 方法

10. 专家小组采用以透明、客观、公正和独立为根本原则的专业和技术方法。专家小组在工作中充分遵照安全理事会关于制裁一般性问题非正式工作组建议的最佳做法和方法(见 [S/2006/997](#))。重点强调了遵守关于透明度和消息来源、书面证据、对可核实的独立消息来源进行确证的各项标准，并向对话者提供答辩权。专家小组在推理时对可能性进行权衡，以确定报告的事实或信息能够根据可靠来源或可核实的证据得到证实。

11. 尽管任务期限较短，但专家小组设法从各种可核实的消息来源获取相关任务领域的信息。专家小组还审查了在可能情况下经联合国报告证实的可公开获得的信息，从中获取关于本报告所述期间达尔富尔局势的相关数据。¹

四. 业务环境与合作

12. 在本报告所述期间，专家小组的业务活动遇到两个主要挑战，即前往苏丹的签证没有签发和专家小组的组建时间迟晚。因此，专家小组细致地完成的能力有限。专家小组认为，专家小组要更有效地履行任务，需要有足够长的时间在实地，特别是在苏丹和邻国。鉴于获取签证、计划和安排旅行、安排和协调与有关当局会面的时间以及其他问题所需要的时间，更长的任务期限会有利于专家小组全面开展工作(见第 100 段的建议)。

A. 苏丹政府

13. 专家小组成员开始工作后，立即在 2016 年 10 月 25 日向苏丹常驻联合国代表团提交了签证申请。10 月 28 日，专家小组与常驻代表团举行了一次建设性的双边会议，会议期间看到关于签发专家小组成员签证的积极迹象。11 月 21 日，专家小组通过委员会秘书处收到了常驻代表团的普通照会，通知专家小组苏丹有关当局欢迎专家小组计划的访问，访问日期将通过外交渠道确定。专家小组还通过秘书处非正式地获悉，签证申请要在收到首都进一步的指示后才能处理。然而，在编写本报告时，专家小组成员的签证尚未得到批准。专家小组已提请委员会注意此事。12 月 15 日，专家小组收到了常驻代表团的另一份照会，其中表示，常驻代表团正在等待第 1591(2005)号决议国家机制的重组结果，然后再确定专家小组访问苏丹的日期。

14. 除申请发放签证外，专家小组还请求苏丹政府给予合作，向专家小组成员发放前往达尔富尔监测当地局势的旅行许可，允许他们进入受冲突影响地区。

¹ 为本报告的目的，“本报告所述期间”指任务期限。

B. 会员国

15. 专家小组对会员国提供合作表示感谢。在几次访问中，专家小组会见了外交使团的成员，讨论各项决议的执行情况。

C. 联合国南苏丹特派团和联合国其他机构

16. 专家小组感谢南苏丹特派团和联合国其他机构为专家小组开展工作提供的合作。在本报告所述期间，联合国各机构同意与专家小组不同任务领域的专家进行交流 and 详细分析。在南苏丹，南苏丹特派团提供行政和后勤支助，并协助专家开展访问。专家小组还与南苏丹特派团各位官员举行会议，讨论专家小组任务的相关问题。

五. 冲突动态

17. 在本报告所述期间，政府和达尔富尔武装团体的冲突仅限于杰贝勒马拉赫地区，苏解/瓦希德派继续控制着这里的小块地区。由于政府采取有效的反叛乱战略，达尔富尔的正义运动和苏解米纳维派人数已经不多。²

18. 在本报告所述期间，虽然冲突在地域上仍受到限制，但在达尔富尔 5 个州当地族群间暴力、民兵活动和土匪行为继续有增无减，对国内安全与稳定构成威胁。专家小组收集的信息表明，犯罪活动是达尔富尔平民伤亡的主要原因之一(见附件三)。

19. 苏解/米纳维派和正义运动目前主要是在利比亚和南苏丹活动，他们在这些地方从事雇佣军活动，据称还进行犯罪活动(如抢劫、绑架勒索和贩运)。关于达尔富尔，他们似乎采取了一项等待策略。他们避开苏丹政府的军事压力，力图利用目前从雇佣军活动和犯罪活动获得的收入重新积聚力量。他们估计，区域环境在中短期内可能出现有利于他们的变化，为他们提供新的机会，以更强的军事能力重返达尔富尔。不过，随着时间的推移，如果他们继续参与国外的战斗和犯罪活动，他们可能成为其他区域冲突中无特定方向的短期民兵，可能丧失其政治议程和在达尔富尔问题上的相关性。

A. 达尔富尔冲突：杰贝勒马拉赫地区

20. 2016 年 1 月初，政府使用苏丹武装部队和快速支援部队的组合，在杰贝勒马拉赫对苏解/瓦希德派发动了大规模进攻。在过去几年里，由于山区的地形特点，政府部队一直无法把苏解/瓦希德派赶出杰贝勒马拉赫并完全控制该地区。2016 年，政府部队开展行动，包围了该团体，切断其供应网络及其与地方社区的联系。政府部队控制了一些通往杰贝勒马拉赫的主要路线，同时一个赖泽加特牧民武装

² 有些消息来源向专家小组报告说，达尔富尔各地区有苏解米纳维派战斗人员孤立的小团体，负责保护武器藏匿处。

团体据报封锁了北达尔富尔战略性的索托尼-卡布卡比亚道路。³ 政府部队试图通过密集的空中轰炸扫清叛军控制的地区；这些行动造成大量的人口流离失所。

21. 政府安全部队控制了被视为苏解/瓦希德派据点的村庄，例如戈罗东南部的索隆、方加苏克和洛科洛。他们还使苏解/瓦希德派更难获得用品、药品和弹药。

22. 苏解/瓦希德派在杰贝勒马拉赫地区遭受的损失助长了内部因该运动的战略和阿卜杜勒·瓦希德·努尔的领导权引起的紧张关系。据报告，一些战地指挥官认为该团体不应继续在杰贝勒马拉赫与人数更多、装备更好的政府安全部队作战，倾向于参与和平进程或在利比亚或其他地方找到安全避护所。最近几个月有几名高级指挥官叛逃。例如，2016 年 11 月 4 日，一个据报有约 200 名战斗人员、由苏解/瓦希德派最有影响力的部队指挥官之一 Mohamed Al-Amin(Toro)领导的小分化团体与政府签署了一项和平协议。⁴

23. 苏解/瓦希德派虽然已被削弱，但仍继续与政府部队战斗。阿卜杜勒·瓦希德·努尔对富尔人社区的许多人来说仍然是一位象征人物以及该运动的政治面孔。尽管外部压力，包括来自美国和乍得的压力都在增加，阿卜杜勒·瓦希德·努尔继续拒绝与苏丹政府进行任何形式的对话，他认为进行对话不合法，并拒绝非洲联盟高级别执行小组的调解。⁵

B. 达尔富尔武装团体在南苏丹的存在

24. 2012-2013 年以来，正义运动主要分布在南苏丹，得到南苏丹政府和苏丹人民解放军(苏人解)的支持。⁶ 根据各种消息来源，为换取这一支持，正义运动在该国各地区向苏人解提供军事援助。2014 年南苏丹危机爆发后，正义运动在帮助苏人解打击主要在团结州本提乌地区活动的苏丹人民解放军反对派(苏人解反对派)中发挥了关键的作用。当时，正义运动占据了西加扎勒河州、北加扎勒河州和团结州。

25. 正义运动招募新成员并获得了新的设备，于 2015 年 4 月试图从南苏丹重新进入达尔富尔，从其设在西加扎勒河州的基地发起重大攻势(见 S/2016/805，第 51 至 54 段)。然而，该团体在戈兹但戈(南达尔富尔)与苏丹安全部队交战中失败，使该团体的力量在中期被严重削弱。战败之后，该团体的残余(根据一些信息来源，人数 300 至 400 人)撤退到他们在西加扎勒河州的基地，目前他们在那里进行活动。

³ 虽然该武装团体声称，封锁道路的原因是有人指称境内流离失所者偷牛，但一些可靠的消息来源指出，该团体与快速支援部队有联系，并与他们协同行动。

⁴ 苏丹全国对话，“阿卜杜勒·贾迈勒团体签署国家文件”，2016 年 11 月 28 日。可查阅：<http://hewarwatani.gov.sd/eng/index.php/media-center/news/581-abu-jamal-group-signs-the-national-document.html>。

⁵ 与阿卜杜勒·瓦希德·努尔的约谈。

⁶ 除其他消息来源外，政府间发展管理局和南苏丹特派团公开发表的报告中对此也有记录。

26. 该团体在本报告所述期间不太引人注目，部分原因是苏人解和苏人解反对派在北部地区的战斗减少。然而，根据一些可靠的消息来源，在最近几个月里，该团体参加了西加扎勒河州的战斗，支持苏人解打击法提特族民兵和苏人解反对派。据当地不同的消息来源称，正义运动据报在对拉贾(6月)和瓦乌(7月)的袭击中打头阵，增强了苏人解在这些地区的有限力量。

27. 戈兹但戈的失败使内部局势更加紧张；据报，一些干部质疑吉布里尔·易卜拉欣的战略。据报，战斗人员的士气低下；由于返回达尔富尔家乡的前景暗淡，他们在南苏丹没有议程，没有目的感。

28. 虽然南苏丹政府已公开要求苏丹武装团体离开其领土，但实际上可能无法执行这项要求。正义运动并没有与苏丹人民解放运动/北方局(苏人解运动/北方局)同样的与苏丹人民解放运动(苏人解)政府的历史联系。然而，当地不同的消息来源告诉专家小组，正义运动目前与苏人解实地的指挥官之间有业务联系，一直向西加扎勒河州的苏人解提供重要的支助。此外，苏人解运动/苏人解的指挥系统还没有全面运作。

29. 最后，正义运动领导人现在似乎认为该团体如果继续长期留在南苏丹，就有可能失去方向。因此，该团体据称计划很快向苏丹重新部署，前往达尔富尔或南科尔多凡州。⁷

C. 达尔富尔武装团体在利比亚的存在

30. 各种可靠的消息来源告诉专家小组，2015年下半年以来，苏解米纳维派在利比亚有重要的存在(数百名战斗人员)。可靠的消息来源指出，正义运动也在利比亚进行活动。根据这些报告，这两个团体一直同利比亚国民军一起作战。据报告，他们一开始大多在库夫拉地区活动。根据各种消息来源，2015年9月，苏解米纳维派分子同Tebu族部队一起，参与与Zuwaya族民兵的激烈战斗，在此战斗中苏解米纳维派遭受重创。自从军队向石油新月地带发起进攻以来，达尔富尔武装团体据报已驻扎在该地区，协助军队控制该地带。据消息来源报告，苏解米纳维派驻扎在石油新月地带的齐拉地区。一些消息来源还报告说，这些武装团体的一些分子参与犯罪活动，包括参与经营非法检查站、绑架勒索和贩运人口活动。

31. 苏丹政府安全部队了解到来自利比亚的达尔富尔武装团体渗透的危险，加强了他们在边境地区的存在。国家情报和安全局局长穆罕默德·阿塔称，在1月快速支援部队沿边界地区部署了约1 000人，其目的包括防止达尔富尔武装团体的渗透。⁸

⁷ 与吉布里尔·易卜拉欣的约谈。

⁸ 《苏丹论坛报》，“苏丹在利比亚边境部署部队，防止伊黎伊斯兰国渗透”，2016年1月20日。可查阅 Available from www.sudantribune.com/spip.php?article57738。

32. 正义运动和苏解米纳维派均否认在利比亚的存在。正义运动声称，那些据称在利比亚的人员事实上是仍自认为正义运动人员的持不同政见者，例如 Abdallah Banda 和 Haroun Abu Tawila。⁹

33. 由于时间有限，专家小组无法进一步调查正义运动的报告和苏解米纳维派在利比亚的存在。专家小组将继续监测这一问题。

D. 族群间暴力和武装民兵的暴力

34. 族裔间紧张关系以及民兵的侵害行为继续构成达尔富尔局势正常化的障碍。政府当局，特别是各州长，已采取积极措施减少这一暴力行为，例如实施宵禁、开展族群间调解、部署安全部队和限制公开携带武器。然而，在本报告所述期间，达尔富尔各地部族间暴力行为仍不时爆发，造成数百名平民伤亡，数千人流离失所。在东达尔富尔州，玛丽亚人和南赖泽加特人部落之间因土地控制而产生的分散武装对抗——对抗期间在 2016 年 4 月赖泽加特分子袭击了州长在埃代因(东达尔富尔)的官邸——说明这一现象如何成为对政府权威和该区域稳定的挑战。

35. 与此相关的问题是以部落为基础的武装民兵的扩散，他们参与抢劫、开设非法检查站、绑架勒索和劫持汽车；非法占领土地；虐待平民。据报经常发生民兵袭击苏丹武装部队及政府房地的行为。

六. 政治进程以及消除和平进程障碍的进展情况

A. 和平进程的事态发展

36. 在本报告所述期间，苏丹政府根据自己的主张在达尔富尔推行和平协议。在地面军事优势以及有利的区域和国际环境的支撑下，政府试图与达尔富尔三个主要武装团体中的两个，即正义运动和苏解/米纳维派，达成一项和平协议。¹⁰ 通过这一做法，政府力图在政治和外交方面孤立苏丹目前最强大的武装团体苏丹人民解放运动/北方局(苏人解运动/北方局)。¹¹

B. 《多哈达尔富尔和平文件》的执行情况

37. 在本报告所述期间，政府与达尔富尔各武装团体继续就签署 2011 年 7 月《多哈达尔富尔和平文件》展开讨论。2016 年 6 月，政府宣告《多哈文件》的执行工作已经完成，并宣布负责《多哈文件》关键措施的机构达尔富尔地区管理局将于 2016 年 7 月任期结束时解散。2016 年 9 月 7 日，政府在法希尔举行仪式，正式宣布《多哈文件》执行工作结束。乍得总统伊德里斯·代比、中非共和国总统福

⁹ 与吉布里尔·易卜拉欣的约谈。

¹⁰ 达尔富尔第三个主要武装团体苏解/瓦希德派尚未同意参加有关和平进程的讨论。

¹¹ 苏人解运动/北方局目前在青尼罗河州和南科尔多凡州活动。

斯坦-阿尔尚热·图瓦德拉和卡塔尔埃米尔谢赫塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼出席了仪式。据报，达尔富尔地区管理局原有的五个委员会将在总统领导下继续运作，以监测《多哈文件》最后措施的执行。

38. 《多哈文件》仍是政府与主要非签署方武装团体之间争议的核心。包括正义运动、苏解/米纳维派和苏解/瓦希德派在内的这些团体一再拒绝承认该文件是实现达尔富尔和平的基础。¹² 2016年6月，苏丹政府、正义运动和苏解/米纳维派在多哈进行讨论期间，苏丹政府当局和卡塔尔当局力劝这些团体签署《多哈文件》。这些团体拒绝签署，转而要求重新启动多哈进程，但这一要求被政府拒绝。在2016年8月非洲联盟高级别执行小组在亚的斯亚贝巴举行的政府与这些团体的谈判期间，《多哈文件》的地位仍是讨论的症结所在。

39. 根据《多哈文件》的规定，应就达尔富尔的行政区划问题进行全民投票，即，是将五个州合并成为一个州，还是保留五个单独的州。尽管达尔富尔地区管理局持保留意见，并且投票条件和选民资格标准问题都存在争议，政府还是在2016年4月11日至13日举行了全民投票。官方公布的结果显示，保留五个州的选项胜出，赢得97.27%的选票。这一结果对政府来说是一个积极的成果，因为达尔富尔回归成为一个州，可以为增进该区域的自治铺平道路。非签署方武装团体拒绝接受这一结果。

40. 《多哈文件》的执行工作取得一些成果(见 S/2016/510，第24-27段)。执行工作使某些武装分子解除武装，还促成了某些国家机构的权力分享安排，赋予一些达尔富尔政治精英更大的代表性。最后，它促成了达尔富尔内部对话和协商机制的建立，该机制是一个广受欢迎的基层言论平台。

41. 但是，在武器扩散、境内流离失所者和土地问题等《多哈文件》的关键领域，取得的进展不足。达尔富尔地区管理局的能力有限、资金不足、管理局内部派系斗争以及达尔富尔地区管理委员会和州长之间特权分配不明确，妨碍了《多哈文件》这些关键领域的有效执行。¹³

C. 非洲联盟高级别执行小组的路线图

42. 为了打破达尔富尔以及南科尔多凡州和青尼罗河州(“两个地区”)和平进程的僵局，非洲联盟高级别执行小组主席塔博·姆贝基向苏丹各方提出一份路线图协议。路线图包括广泛的原则，旨在全面停止敌对行动，协助人道主义援助准入，并开展具有包容性的全国对话。政府在3月21日签署路线图，但是由正义运动、苏解/米纳维派以及苏人解运动/北方局等组成的“苏丹呼吁”联盟对案文表示保留，直到联合国等方面施加巨大的外部压力后，才于8月8日在亚的斯亚贝巴签

¹² 2011年7月，政府与一个少数民族武装团体临时联盟签署了《多哈达尔富尔和平文件》。

¹³ 与外交人员的约谈。另见 S/2016/852，第173和174段；S/2016/510，第24段。

署路线图。¹⁴ 在这之后的 8 月 9 日，在双轨进程(达尔富尔/“两个地区”)的基础上，开始就停止敌对行动和人道主义援助准入进行谈判，但两条轨道的谈判在 8 月 14 日都告失败。

43. 政府、正义运动以及苏解/米纳维派在亚的斯亚贝巴就达尔富尔问题进行的讨论之所以失败，部分原因在于政府与苏人解运动/北方局就“两个地区”进行的平行谈判遭到失败。政府与苏人解运动/北方局未能就苏人解运动/北方局控制的地区人道主义援助准入问题达成一致，此后，达尔富尔各武装团体似乎更加不愿意就达尔富尔问题达成单独协议。这其中的部分原因在于，作为苏丹革命阵线联盟的伙伴，这些团体之间有着战略上的团结。正义运动和苏解/米纳维派还在涉及达尔富尔的其他问题上与政府意见不一致，包括《多哈达尔富尔和平文件》的地位问题以及部队的位置问题。在关于停止敌对行动的讨论中，部队位置问题是核心所在。在谈判期间，由于各方对其执行条件存在分歧(位置与地区之争)，该问题引发争议。¹⁵ 影响部队位置问题讨论的另一个因素是，这两个武装团体的部队现在都主要驻扎在苏丹境外。

D. 全国对话

44. 全国对话会议于 2016 年 10 月 10 日举行，标志着苏丹总统奥马尔·贝希尔于 2015 年 10 月 10 日启动的全国对话的结束。乍得、乌干达、毛里塔尼亚和埃及的国家元首出席了会议。会议认可了一份全国文件，其中包括六个专题委员会提出的建议。¹⁶ 虽然政府和一些区域伙伴称赞此次对话是一次重大成功，但这一进程的具体成果仍有待观察。全国文件以及总统的闭幕讲话虽然重申了善治和团结的广泛原则，但在设想中的新宪法、政治权利以及安全部门的作用等问题的执行措施上却仍含糊其辞、不明确表态。此外，由于“苏丹呼吁”拒绝加入，该进程的包容性受到损害。正义运动、苏解/米纳维派、苏人解运动/北方局和全国乌玛党认为，全国对话是政府控制下的进程，而不是非洲联盟高级别执行小组路线图中商定的包容各方、协商一致的进程，因而抵制全国对话。

45. 此次全国对话的地位及其后续行动仍存争议。正义运动和苏解/米纳维派虽然不承认这次对话，但认为它可以为一个更广泛的新对话提供良好的基础，并声称愿意在一定条件下(例如，就新程序达成一致)加入新对话。¹⁷ 据报，非洲联盟高级别执行小组主席对全国对话的包容性程度不满意，试图说服总统启动一个更

¹⁴ 在这些武装团体最初拒绝签署之后，秘书长和“三驾马车”(美国、联合王国和挪威)公开呼吁他们签署该文件。

¹⁵ “位置与地区之争”的内容是，正义运动和苏解米纳维派主张武装团体驻扎在一个普通地区并可以在此地区内自由行动，而苏丹政府主张武装团体驻扎在一个具体、准确的地点。

¹⁶ 六个专题委员会涉及治理、身份、自由和基本权利、经济、对外关系以及和平与团结。据若干消息来源称，政府在起草这份全国文件时修改了这些委员会提出的某些建议。

¹⁷ 与吉布利尔·易卜拉欣的约谈；与明尼·米纳维的约谈。

具包容性的新对话。¹⁸ 然而，政府已公开宣布，全国对话已经结束，不会重开，并表示欢迎非签署方团体参与全国对话的执行工作。¹⁹

E. 区域环境

46. 国际和区域环境继续有利于苏丹政府。美国虽然在 2016 年 10 月延长了经济制裁，但仍重视与苏丹在反恐方面的合作，而欧洲联盟现在将苏丹视为在喀土穆进程中打击人口贩运和非法移民的合作伙伴。²⁰ 此外，在这一因危机和紧张局势而陷入瘫痪的区域中，苏丹因其局势相对稳定而成为国际社会日益重要的伙伴，特别是在处理目前利比亚危机和南苏丹危机方面。在逊尼派团结以及全球反恐斗争的基础上，苏丹政府与沙特阿拉伯达成和解，这也使苏丹政府获得了资金来源和更多的国际承认。外交环境的改善，给了政府更多空间来按照自己的主张寻求达成达尔富尔协议。

1. 乌干达

47. 乌干达与苏丹的和解始于 2014 年，并在 2016 年得到延续。2016 年 5 月 12 日，苏丹总统出席乌干达总统约韦里·穆塞韦尼的新任期就职仪式，而后者于 2016 年 10 月 10 日出席苏丹全国对话的闭幕会议。随着两国关系的更加密切，达尔富尔的武装团体失去了一个外部支持者。²¹

48. 应正义运动和苏解/米纳维派请求，并在征得苏丹总统同意之后，乌干达总统同意自 2016 年 5 月开始推动关于达尔富尔问题的谈判。穆塞韦尼先生与正义运动和苏解/米纳维派领导人在坎帕拉举行了若干次会议，苏丹政府和达尔富尔混合行动的代表有时也参与会议。这些会议为苏丹各利益攸关方提供了一个非正式讨论的平台。阿卜杜勒·瓦希德·努尔虽受邀参会，但并未前往坎帕拉，因为他预计乌干达总统将鼓励各武装团体参加与苏丹政府的和平讨论，而这一建议他不得不拒绝。²² 目前看来，正义运动和苏解/米纳维派认为穆塞韦尼先生是公正的，尽管他在 10 月从喀土穆返回之后，就劝告各武装团体参加全国对话。据报，穆塞韦尼先生拒绝担任正式的调解人。

2. 乍得

49. 乍得总统仍然偶尔参与解决达尔富尔危机。10 月 12 日，他在柏林会见吉布里尔·易卜拉欣和阿卜杜勒·瓦希德·努尔(明尼·米纳维受邀参加柏林会议，

¹⁸ 与非洲联盟高级别执行小组顾问的约谈。

¹⁹ 近期，苏丹政府逮捕一些反对派主要人士，这可能进一步阻碍全国对话的成功执行。

²⁰ 喀土穆进程是由 28 个欧洲联盟成员国、非洲联盟以及若干非洲国家(包括苏丹)于 2014 年 11 月发起的倡议，旨在推动在移民方面和打击非洲之角至欧洲路线的人口贩运方面的合作。

²¹ 保密来源。

²² 与阿卜杜勒·瓦希德·努尔的约谈。

但未能出席)。在此两天之前，他在喀土穆出席了全国对话的闭幕会议。在柏林会议上，代比先生试图说服达尔富尔各武装团体参加全国对话。这些团体对代比先生没有多少信任，认为他不过是苏丹政府的传声筒。然而，这些武装团体认为，由于代比先生在该区域和达尔富尔拥有影响力，他们不得不继续与他进行讨论。据报，代比先生拒绝在达尔富尔和平进程中直接进行调解。

3. 南苏丹

50. 近几个月，苏丹政府加大了对南苏丹当局的压力，促使其执行两国于 2012 年 9 月签订的合作协议，特别是关于两国承诺停止支持代理反叛团体的安全安排。两国总统举行了若干次高级别会议，最近一次在 11 月第四届非洲-阿拉伯首脑会议期间在马拉博举行。据报，在这些会议上，苏丹政府坚持要求南苏丹断绝与正义运动和苏人解运动/北方局的关系。

51. 目前，苏丹对南苏丹有较强的谈判地位。面临困难的经济形势，南苏丹政府需要与苏丹就石油收入达成过渡财政安排协议。除其他外，它还需要重新开放与苏丹接壤的边界，让人道主义援助进入北部地区，该地区是该政权中若干权势人物的据点。南苏丹总统萨尔瓦·基尔还非常清楚，如果他无法解决苏丹武装团体驻留在南苏丹的问题，苏丹可能会暗地支持主要反对派领导人里克·马查尔或其他民兵领导人。最后，新任的南苏丹第一副总统塔班·邓·盖自从 7 月获任命以来一直牵头努力实现与苏丹关系的正常化，他需要在此问题上取得成果才能巩固自身的权力地位。

52. 由于苏丹加大施压，南苏丹国防和退伍军人事务部部长库尔·曼扬 10 月 21 日公开承认，苏丹武装团体驻留在南苏丹境内，而在此之前，南苏丹政府一再否认此事。他还说，南苏丹政府已命令这些团体于 2016 年 11 月底之前离开该国。

F. 和平进程面临的挑战

53. 苏丹政府似乎致力于在短期内与正义运动和苏解/米纳维派达成和平协议，协议内容可能包括让两个团体参与到更广泛的政府和国家机构中去。²³ 这将使政府能够加强其国际地位。²⁴ 一项关于达尔富尔的协议还将加强政府在“两个地区”中的地位，使苏人解运动/北方局在达尔富尔武装团体中处于孤立状态，并在事实上造成苏丹革命阵线和“苏丹呼吁”的分裂。这一行动将使苏丹安全部队能够进一步将力量集中于“两个地区”。但是，由于政府无论在军事上还是在国际和区域舞台上均处于有力地位，据报，政权中有一部分人²⁵ 不愿意向这些武装团体作出新的让步。

²³ 苏丹政府与达尔富尔武装团体进行讨论之后，各种消息来源如此表示。

²⁴ 特别是，美国对苏丹的制裁一直是苏丹政府的主要关切问题。

²⁵ 据不同的消息来源称，对于和平进程中与武装团体的谈判，苏丹武装部队、国家情报和安全局以及外交部有时持不同立场。

54. 地面部队军事力量有限以及在区域舞台上日益陷入孤立的境地，可能促使正义运动和苏解/米纳维派接受政治解决办法。然而，与关于部队位置的讨论的情况一样，这些团体由于对政府持有根深蒂固的不信任而无法迈出走向和平的关键一步。此外，据报，这些运动的某些领导成员并非致力于政治解决，而是将谈判用作拖延战术，以重组其军事力量，并期望区域环境发生有利变化。

55. 短期内，阿卜杜勒·瓦希德·努尔不大可能加入和平进程。他仍然拒绝参加与苏丹政府的谈判。他还不承认非洲联盟高级别执行小组主席塔博·姆贝基的调解人角色，并拒绝就他参加对话的先决条件作出妥协，这些条件包括结束实地暴力和解除亲政府民兵的武装。²⁶ 他似乎相信，拒绝参加眼下的讨论，能提高他在富尔族支持者中的公信力。

56. 为了实现达尔富尔局势的持久正常化，看来需要一项全面的和平协议，而不仅限于精英阶层的权力分享协议。需要解决对民兵团体的控制和土地权利等关键问题，才能使境内流离失所者自愿返回家乡，并减少族裔间暴力和土匪行为。和平进程各方解决问题的能力，还有待观察。解决这些问题需采取的措施可能影响一些支持者的利益，其中包括在政府的反叛乱战略中发挥了重要作用的亲政府民兵和武装部落的利益。

57. 南苏丹政府容忍正义运动在其领土上驻留，而且苏人解和正义运动之间关系密切，这些对达尔富尔的和平与稳定都不是好兆头。虽然目前南苏丹政府已命令苏丹武装团体离开该国，但该决定在今后几个月的执行情况将考验其解决此问题的诚意和执行能力。

七. 减少违反武器禁运行为的进展情况

58. 根据经安全理事会第 1591(2005)号决议第 7 段扩大、经第 1945(2010)号决议第 8 至 10 段加强并经第 2035(2012)号决议第 4 段更新的第 1556(2004)号决议第 7 和 8 段的规定，专家小组继续重点开展监测和调查活动，以查明政府、会员国、非签署方武装团体或其他实体是否有违反武器禁运的行为。专家小组重点调查和报告以下主要问题：(a) 达尔富尔武装暴力情况监测；(b) 有可能违反武器禁运的跨界活动；(c) 武器能力。

A. 达尔富尔武装暴力情况监测

59. 专家小组整理并分析了所有可用的信息来源，以查明达尔富尔武装暴力的重要事件、模式和趋势。这些数据将用来指导随后的实地调查并为技术报告工作提供支持。发生在达尔富尔的武装暴力可以概括为以下几大类：(a) 政府部队与武装团体之间的冲突；(b) 对达尔富尔混合行动军事巡逻队和人道主义工作人员的袭击；(c) 针对平民的武装暴力(见附件二和三)。

²⁶ 与阿卜杜勒·瓦希德·努尔的约谈。

60. 专家小组将进行后续调查，以核实有关上述关切领域的报告，并查明违反军火禁运行为可能发生的地点。

61. 对 2016 年公开来源信息的分析突出显示，苏丹武装部队可能在达尔富尔使用了进攻性军事飞越和重型武器。该战术被指影响平民的例子包括：(a) 2016 年 6 月 6 日，对奈尔提提地区(中达尔富尔州)的空中轰炸造成 6 人死亡，18 人受伤；(b) 2016 年 7 月 18 日，对德里巴特(南达尔富尔州)的火炮袭击造成 2 人死亡。一旦获准进入达尔富尔，专家小组将把证实关于杰贝勒马拉赫武装暴力的报告作为优先事项。

62. 关于苏丹政府在进攻杰贝勒马拉赫时使用化学武器的指控，专家小组审查了公开来源的材料，包括大赦国际 2016 年 9 月发布的一份报告。专家小组注意到，苏丹政府根据自己进行的技术调查否认这些指控，而达尔富尔混合行动公开指出，无论是其巡逻队还是工作人员都没有发现任何证据来支持这些说法。专家小组已开始自己对这些指控进行技术分析，并打算一旦认为有充足证据就此问题达成结论，即尽早提供详细报告。为了核实这些指控，专家小组要求进入实地获取地面样本和所使用弹药的实物证据，并约谈不同的消息提供者，例如这些所称袭击事件的受害者和证人、为受害者提供治疗的医务人员以及在杰贝勒马拉赫参与行动的军事指挥官。

63. 关于达尔富尔的武装团体，苏解/瓦希德派是经常参与达尔富尔针对政府的武装暴力事件的唯一一个实体。该团体主要以杰贝勒马拉赫地区为基地，在本报告所述的大部分时间都参与了对政府部队的袭击。

64. 据报，一些身份不明的武装团体经常在达尔富尔发动针对平民的袭击，特别是在境内流离失所者营地发动袭击。这些袭击的动机通常具有犯罪或部落性质，但其他袭击则可归为出于战术目的，意在控制一个地区或获取资金。

65. 2016 年，针对达尔富尔混合行动巡逻队的袭击频率有所下降。主要的事件都发生在年初，载于附件四。

B. 跨界活动

66. 达尔富尔有三个国际过境点，由地方当局配备部分人员。这三个国际过境点包括：西部地区(西达尔富尔州)最大的过境点朱奈纳；西北地区(北达尔富尔州)的蒂内；西南地区(西达尔富尔州)的乌姆杜库姆。²⁷

67. 在前几次报告中，专家小组记录了跨越苏丹和乍得边界的走私活动(见 S/2015/31，第 253 段；S/2016/805，第 157 段)。在本报告所述期间，专家小组未能前往达尔富尔实地评估当前的情况；然而，现有资料显示，情况没有发生变化。

²⁷ 苏丹海关资料和网站。

68. 已经成立了苏丹-乍得联合边防部队，通过加强对西达尔富尔社区的保护，强化边界安全并打击该区域的恐怖主义。部队总部设在朱奈纳，由艾哈迈德·穆罕默德·阿瓦德·卡里姆准将领导。²⁸ 部队现已部署在苏丹-乍得边界，执行联合巡逻。2016年9月，苏丹、乍得和中非共和国达成协议，扩大联合边防部队的责任，覆盖武装团体经常过境并从事武器和有关物资贩运的三国各自边境地区。

69. 现有资料表明，虽然有了这支联合边防部队，但武装团体和民兵的跨界活动仍然有增无减。例如，达尔富尔混合行动的报告以及一个当地消息来源向专家小组提供的信息显示，2016年10月和11月，库尔布斯(西达尔富尔州)扎格哈瓦部落和当地若干阿拉伯部族之间的紧张局势不断升级。11月1日，载有扎格哈瓦部落武装人员的16台车辆从乍得进入达尔富尔。²⁹ 同样，来自西达尔富尔州的两个阿拉伯部族在发觉扎格哈瓦部落进入准备状态之后，作为应对，于11月乘坐载有武器的车辆进入杰贝勒穆恩地区。这两个团体随后发生冲突，并造成人员伤亡。

70. 正义运动仍驻留在南苏丹，主要是在西加扎勒河州。³⁰ 一些消息来源告诉专家小组，正义运动在 Raja 地区和 Deim Zubeir 都设有基地。苏人解除了默许正义运动开设基地之外，很有可能还向该团体提供武器和弹药。其他消息来源提及，该团体在南苏丹北部的难民营中招募兵力。

71. 在上一份报告中，专家小组认定，南苏丹政府没有在2014年至2015年4月21日之间采取必要措施，防止向正义运动提供与武器供应有关的技术培训和援助，违反了连同第1591(2005)号决议第7段一并阅读的第1556(2004)号决议第8段(见S/2016/805，第48-53段)。如果2016年报告得到证实，南苏丹政府容留正义运动的军事训练基地并向该运动提供军事装备，将构成违反武器禁运行为。正义运动虽然承认其驻留在南苏丹，但否认与苏人解一道活动或从该处获得支持。³¹ 专家小组打算进一步调查这一问题。

72. 有关报告显示，出现过若干起武装团体从达尔富尔越界进入利比亚并返回的事件。根据其他实体的报告，曾有苏解/米纳维派和正义运动的战斗人员越界进入利比亚，并在该国参与战斗。

73. 武装团体的此类跨界活动威胁到该区域的和平与稳定，并可能违反武器禁运。专家小组将继续监测并调查这一问题。

²⁸ Sudanese Media Centre, “Sudan-Chad assess joint border force”, 6 October 2016. 可查阅：<http://smc.sd/en/2016/10/sudan-chad-assess-joint-border-force/>。

²⁹ 与苏丹侨民的约谈。

³⁰ 关于正义运动在南苏丹驻留的情况，详见上文第50-52段。

³¹ 与吉布里尔·易卜拉欣的约谈。

C. 武器能力研究

74. 专家小组将继续研究达尔富尔所有行为体的武器和弹药供应情况，以协助查明违反武器禁运的行为。依照第 2265(2016)号决议第 4 段，这项工作将包括调查在达尔富尔发现的武器最终用户证明文件的提供情况。专家小组还将确认是否制订了措施来确保遵守规定，或建议制定措施来帮助改善遵守情况。

75. 达尔富尔的裁军计划基于《多哈达尔富尔和平文件》的最后安全安排，内容包括一项由达尔富尔混合行动和联合国国家行动队管理的社区稳定方案、自愿登记以及武器标识。在达尔富尔混合行动的支持下，苏丹解除武装、复员和重返社会委员会正在执行该方案，首先从西达尔富尔州和南达尔富尔州开始。目前不清楚民间武器管制的详细计划，但超过 15 000 名前战斗人员已经复员并办理了重返社会手续。卡塔尔正向该倡议提供支持。专家小组将监测该方案的进展情况。

八. 违反国际人道主义法和侵犯人权行为

76. 根据第 2265(2016)号决议，专家小组继续调查违反国际人道主义法和侵犯人权的行为，包括对平民的袭击、性暴力和性别暴力以及严重侵害和虐待儿童的行为。由于在本报告所述期间无法进入达尔富尔，专家小组审查了联合国及其伙伴机构上报的现有资料，以及不同消息来源向专家小组提供的信息，在此基础上进行调查和分析。

77. 2016 年达尔富尔的人道主义局势没有改善。在武装冲突中，平民继续首当其冲。该年上半年政府部队和苏解/瓦希德派再次爆发战斗，造成大量平民流离失所，针对平民的暴力行为有所增加。此外，族群间暴力、武器的广泛扩散以及有组织犯罪分子、武装民兵和武装牧民的暴力行为，仍然是达尔富尔不安全和人口流离失所的重要原因之一(见上文第 59-65 段和附件三； S/2016/510，第 30 段)。

A. 杰贝勒马拉赫的进攻³²

78. 2016 年 1 月中旬政府部队与苏解/瓦希德派冲突升级，造成大规模的平民流离失所，这种情况在杰贝勒马拉赫地区尤甚。根据联合国的估计，据报 160 000 至 195 000 名平民因 2016 年上半年杰贝勒马拉赫地区的战斗而在境内流离失所。其中 80 000 多人已登记、接受核查或协助。大部分境内流离失所者为妇女或儿童。

79. 根据各种消息来源，政府部队在杰贝勒马拉赫地区的行动中使用大规模空中轰炸，随后开展地面行动。多项报告指出，政府飞机对杰贝勒马拉赫及其周围的平民地区进行了密集的空中轰炸(见附件二)。据报这次空中轰炸造成了平民伤亡，并且破坏了许多村庄。专家小组注意到有多项指控称，安全部队在杰贝勒马拉赫

³² 关于杰贝勒马拉赫行动的详情，见 S/2016/268，第 2-10 段；S/2016/510，第 3-7 段；S/2016/812，第 2-5 段。

开展地面行动时，不分青红皂白地向平民开火，抢劫并烧毁村庄，迫使民众逃离该地区。有关报告还指出，战争遗留爆炸物使平民丧生和致残。最后，专家小组收到的未经证实的报告称，支持地面行动的武装分子在袭击期间和之后强奸平民。

80. 由于未获准进入达尔富尔，专家小组一直无法对这些指控进行调查和独立核实。专家小组将就这些问题采取后续行动。若经证实，此种行为将构成违反国际人道主义法的行为，即违反了禁止蓄意或不分青红皂白地袭击平民居民和平民目标的规定。³³

81. 最后，专家小组注意到有指控称，2016 年政府部队在杰贝勒马拉赫行动期间使用了化学武器。专家小组已开始自己对这些指控进行技术分析，并打算就这一问题采取后续行动。³⁴

B. 人道主义援助准入

82. 联合国及其合作伙伴在达尔富尔不同区域继续面临通行被拒的问题，特别是在受 2016 年危机影响的杰贝勒马拉赫部分地区。2016 年 10 月，人道主义人员报告，他们无法进入一些受影响的社区评估约 50 000 至 85 000 人的需求，据报这些人都因战乱而流离失所。

83. 人道主义人员估计达尔富尔有超过 260 万境内流离失所者，其中有 160 万人仍留在该区域的营地内，需要人道主义援助。境内流离失所者在营地内外经常遭受暴力和恐吓，处境很不安全。例如，2016 年 5 月，包括 2 名儿童在内的 6 名平民被索托尼(北达尔富尔州)当地武装部落枪杀，事发地点邻近最近逃离杰贝勒马拉赫战乱的流离失所者聚集地。其他几个人在事件中受伤，其中包括一名达尔富尔混合行动维和人员。³⁵

84. 政府已宣布关闭境内流离失所者营地并迁移人口的计划。根据联合国的报告，2016 年早些时候，达尔富尔各地的境内流离失所者由于自愿返回原籍地缺乏足够的安全条件，以及无法获得基本服务、补偿和土地权利，已表示反对关闭营地(见 S/2016/510，第 38 段)。

C. 性暴力和性别暴力

85. 达尔富尔的性暴力和性别暴力仍然令人严重关切。不同的消息来源经常报告由身份不明的武装人员、民兵、武装牧民(受害者和目击者确定他们为阿拉伯人)

³³ 见《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约第二议定书》，第 13 条第 2 款；另见 Jean-Marie Henkaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, vol. I, International Committee of the Red Cross(Cambridge, Cambridge University Press, 2005), rules 1, 7, 11 and 12.

³⁴ 见上文第 62 段。

³⁵ 联合国驻地协调员关于此次事件的声明全文，可查阅：<http://reliefweb.int/report/sudan/statement-attributable-united-nations-resident-and-humanitarian-coordinator-sudan-ms-3>。另见 S/2016/587，第 9 段。

以及其他犯罪团体实施的强奸妇女和女童的事件。几起针对妇女和女童的性暴力行为是在族裔间暴力冲突的情况下发生的。在境内流离失所者营地，妇女和女童经常遭受性暴力，在营地外也不例外，例如在打水、拾柴或从事生计活动的时候。尽管地方当局和达尔富尔混合行动已采取措施改善安全局势，但这些罪行仍在继续发生，并且未受惩罚。

86. 专家小组注意到有指控称，参与杰贝勒马拉赫行动的武装分子对平民实施了性暴力行为，但尚未核实。专家小组打算对这些指控进行调查。

D. 涉及儿童的违反国际人道主义法行为

87. 专家小组继续重点监测涉及儿童的违反国际人道主义法行为。在上一份报告中，专家小组报告说，一群儿童因据称与正义运动有关联而被政府拘留([S/2016/852](#)，第 11 段和第 120-123 段)。据报，这些儿童是 2015 年苏丹政府和正义运动在达尔富尔战斗期间被抓获的。根据已收集的证据，专家小组得出结论认为，正义运动及其高级军事领导人对违反国际人道主义法、招募并使用儿童参加达尔富尔境内的敌对行动负有责任(同上，第 121 段)。

88. 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表在 2016 年 3 月访问苏丹期间获准接触到拘留儿童。据报，这些儿童于 2016 年 9 月被释放。联合国与苏丹政府于 2016 年 3 月 27 日签署了行动计划，为全面保护苏丹受武装冲突影响的儿童提供了一份路线图，这些儿童的释放标志着在执行该行动计划方面迈出了重要一步。

89. 2016 年 11 月，专家小组在乌干达会晤了正义运动的领导人，并讨论了正义运动队伍中存在儿童的问题。专家小组在上一次报告中认定正义运动在敌对行动中招募和使用儿童，正义运动领导人吉布里尔·易卜拉欣强烈否认这一结论。他还否认正义运动的基地和训练营地存在儿童，否认上述政府关押的儿童是正义运动招募的。

90. 专家小组注意到，秘书长已将正义运动列为在敌对行动中招募和使用儿童的持续行为方，并发现有证据显示 2009 年以来该运动每年都有此类违法行为(见 [A/63/785-S/2009/158](#) 和 [Corr.1](#)、[A/64/742-S/2010/181](#)、[A/65/820-S/2011/250](#)、[A/66/782-S/2012/261](#)、[A/67/845-S/2013/245](#)、[A/68/878-S/2014/339](#)、[A/69/926-S/2015/409](#) 以及 [A/70/836-S/2016/360](#) 和 [Add.1](#))。专家小组将继续监测这一问题。

E. 对非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和人道主义工作者的袭击

91. 2016 年，达尔富尔混合行动人员和财产(见附件四)以及人道主义工作者继续成为不同犯罪者群体的袭击目标，但频率比前几年有所下降。例如，1 月 1 日，苏解/瓦希德派据报在库图姆(北达尔富尔州)附近袭击了达尔富尔混合行动的一支巡逻队。3 月 9 日，一支身份不明的大型部队袭击了达尔富尔混合行动的一支巡逻队，巡逻队来自库图姆队部，负责护送人道主义工作者；袭击造成一名维和人员死亡，一人受伤。11 月 27 日，四名武装男子在联合国难民事务高级专员公

署(难民署)在朱奈纳的办事处附近绑架了两名国际工作人员及其司机，强迫其搭乘他们的车辆后驱车逃离。难民署的 3 名工作人员后来被释放。专家小组将打算对这些指控进行调查。

九. 旅行禁令和资产冻结规定

A. 旅行禁令的执行情况

92. 专家小组调查了自执行旅行禁令以来的一些违反情况。大多数情况下，尽管被指认人员向专家小组确认了旅行，调查工作继续进行。会员国有时无法通过其移民数据库证实被指认人员是否访问过其领土。这主要是由于缺乏可用的信息，如旅行文件的详细资料、确切的入境日期和航班号。

93. 专家小组继续调查被指认人员不遵守旅行禁令的情况。在上次任务期间，专家小组调查并确定被指认人员之一穆萨·希拉勒违反旅行禁令，去过埃及(S/2016/510，第 38 段)。在本次任务期间，专家小组请求涉及入境和出境的会员国提供被指认人员使用的旅行文件的详细资料，希望可能将此类身份信息列入苏丹制裁名单。埃及政府证实了此次旅行，并向专家小组解释其对苏丹某些类别国民实行的签证豁免制度，这是导致此次疏忽的原因。埃及政府还表示该国主管当局已采取必要的弥补措施。专家小组认为该事件调查结束。

94. 此外，为了结束一项为期已久的调查，专家小组请阿拉伯联合酋长国政府答复关于穆萨·希拉勒曾前往该国的询问，穆萨·希拉勒本人已确认该次行程(见 S/2015/31，第 209 段；S/2014/87，第 169 和 170 段和附件十三)。

95. 专家小组回顾，依照第 1591(2005)号决议第 3(d)段，各国应采取必要措施，以防止被指认人员入境或过境。但是，该决议并没有规定，被指认人员一旦入境或过境，或事后发现被指认人员已进入其领土时，当事国需采取何种行动。在第 2265(2016)号决议 22 段中，安理会敦促所有国家与委员会和专家小组全面合作，特别是提供它们所掌握的第 1556(2004)、1591(2005)和 1945(2010)号决议所规定措施执行情况的信息，这种信息包括关于不遵守旅行禁令事件的信息(见 101(b)段中的建议)。

96. 在根据第 2200(2015)号决议提交的中期情况通报中，专家小组建议委员会考虑印发一份执行援助通知，为会员国今后预防和侦查违反旅行禁令措施行为提供业务指导。2016 年 8 月 30 日委员会同意考虑就此建议采取后续行动，之后专家小组向委员会提交了一份执行援助通知草案。

B. 武装团体的资金来源

97. 专家小组继续关注武装团体的资金来源，因其获得资金，就能购买武器、弹药和车辆，并能留住其成员。如果不查明资金来源并努力消除这些来源，武装团体将继续对达尔富尔的和平与稳定构成切实的威胁。

1. 达尔富尔武装团体参与利比亚犯罪活动的情况

98. 如上文第 30 至 33 段所述，据报苏解/米纳维派和正义运动都在利比亚进行活动。一些消息来源称，这些武装团体的一些成员参与了犯罪活动，包括设立非法检查站、绑架勒索和贩运人口。这些活动已成为这些团体资金的潜在来源。专家小组打算详细调查这个问题。

2. 民兵和武装团体在达尔富尔参与犯罪活动的情况

99. 如上文第 35 段所述，在本任务期间，达尔富尔发生了若干起事件，包括：(a) 设立非法检查站；(b) 袭击商业、政府和非政府组织的车队；(c) 绑架国际人道主义援助工作人员；(d) 劫车。据报大多数情况下这些罪行的实施者是身份不明的武装个人或团体。一旦进入实地，专家小组打算调查这些事件在多大程度上有助于达尔富尔民兵和武装团体的筹资。

十. 建议

100. 专家小组建议安全理事会将其任务期限延长至 18 个月(见上文第 12 段)。

101. 专家小组建议委员会：

(a) 敦促苏丹政府尽量为专家小组提供最好的环境以便其完成任务，包括及时为专家小组成员提供多次入境签证，并让他们不受限制地进入达尔富尔(见上文第 12 至 14 段)；

(b) 鼓励会员国在发现被指认人员已入境或正在过境时，立即向委员会报告这种不遵守旅行禁令的行为(见上文第 95 段)。

Annex I

Mandate

1. In paragraph 7 of resolution [1556 \(2004\)](#), the Security Council mandated all states to take the necessary measures to prevent the sale or supply, to all non-governmental entities and individuals, including the Janjaweed, operating in the states of North Darfur, South Darfur and West Darfur, by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned, whether or not originating in their territories. In paragraph 8 of the resolution [1556 \(2004\)](#), the Council further mandated all states to take the necessary measures to prevent any provision to the non-governmental entities and individuals identified in paragraph 7, by their nationals or from their territories of technical training or assistance related to the provision, manufacture, maintenance or use of the items listed in paragraph 7.
2. In paragraph 7 of its resolution [1591 \(2005\)](#), the Council extended the arms embargo to include all parties to the N'Djamena Ceasefire Agreement and any other belligerents in the aforementioned areas in Darfur.
3. In its resolution [2035 \(2012\)](#), the Council extended the reference to the three states of Darfur to all the territory of Darfur, including the new states of Eastern and Central Darfur created on 11 January 2012.
4. The enforcement of arms embargo was further strengthened, in paragraph 10 of the resolution [1945 \(2010\)](#), by imposing the condition of end user documentation for any sale or supply of arms and related materiel that is otherwise not prohibited by resolutions 1556 and 1591. In paragraph 4 of resolution [2265 \(2016\)](#), the Panel has also been requested to report on the implementation and effectiveness of paragraph 10 of resolution [1945 \(2010\)](#).
5. In paragraphs 3 (d) and 3 (e) of resolution [1591 \(2005\)](#), the Council imposed targeted travel and financial sanctions on designated individuals (the listing criteria were further extended to entities in resolution [2035 \(2012\)](#), to be designated by the Security Council Committee established pursuant to resolution [1591 \(2005\)](#), on the basis of the criteria set out in paragraph 3 (c) of that resolution. In its resolution [1672 \(2006\)](#), the Council designated four individuals.
6. The Panel operates under the direction of the Security Council Committee established pursuant to resolution [1591 \(2005\)](#). The mandate of the Panel, as set out in resolution [1591 \(2005\)](#), is:
 - (a) To assist the Committee in monitoring implementation of the arms embargo;
 - (b) To assist the Committee in monitoring implementation of the targeted travel and financial sanctions; and

(c) To make recommendations to the Committee on actions that the Security Council may want to consider.

7. In its resolution [2265 \(2016\)](#) and preceding resolutions, the Security Council also requested that the Panel:

(a) Continue to coordinate its activities, as appropriate, with the operations of the UNAMID, with international efforts to promote a political process in Darfur, and with other Panels or Groups of Experts, established by the Security Council, as relevant to the implementation of its mandate;

(b) Assess in its midterm update and final report:

(i) Progress towards reducing violations by all parties of the measures imposed by paragraphs 7 and 8 of resolution [1556 \(2004\)](#), paragraph 7 of resolution [1591 \(2005\)](#) and paragraph 10 of resolution [1945 \(2010\)](#);

(ii) Progress towards removing impediments to the political process and threats to stability in Darfur and the region;

(iii) Violations of violations of international humanitarian law or violations or abuses of human rights, including those that involve attacks on the civilian population, sexual and gender-based violence and violations and abuses against children; and

(iv) Other violations of the above-mentioned resolutions;

(c) Provide the Committee with information on those individuals and entities meeting the listing criteria in paragraph 3 (c) of resolution [1591 \(2005\)](#); and

(d) Continue to investigate the financing and role of armed, military and political groups in attacks against UNAMID personnel in Darfur, noting that individuals and entities planning, sponsoring or participating in such attacks constitute a threat to stability in Darfur and may therefore meet the designation criteria provided for in paragraph 3 (c) of resolution [1591 \(2005\)](#).

Annex II

Summary of reported^a air attacks in Darfur (1 January-30 November 2016)^b

Date	Location	Sector	Attack Type				Aircraft Type				Ordnance Type	Target	Casualties	
			A/C Bomb ^c	AGM ^d	IM ^e	NK ^f	Mi-24 Hind	Su-25 Frogfoot	Antonov	NK			Fatal	Injured
1 Jan	East Jebel Marra	North				X				X		Villages	NK	NK
14 Jan	Samra	North				3		X				Village	0	0
15 Jan	Daly Duko	North				1				X		Village	0	0
15 Jan	Tabarat	North				13				X		Village	0	0
16 Jan	Koro	North				X				X		Village	0	0
16 Jan	Barbis	North				X				X		Village	0	0
17 Jan	Koro	North				17				X		Village	0	4
19 Jan	Barbis	North				6				X		Village	NK	NK
22 Jan	Barbis	North				X				X		Village	NK	NK
22 Jan	Kaninga	North				6				X		Village	NK	NK
23 Jan	Golo	Central				X				X		Village	2	0
23 Jan	Kutrum	Central				X				X		Village	6	0
23 Jan	Killin	Central				X				X		Villages	2	2
24 Jan	El Aradeib	North				X				X		Village	0	0
28 Jan	Golo	Central				X				X		Village	6	14
2 Feb	Deribat	South				15				X		Village	0	0
2 Feb	Kutrum	Central				7				X		Village	0	0
3 Feb	Tur	Central				X				X		Village	0	10
4 Feb	Golo	Central				X				X		Village	0	0
5 Feb	Teby	Central				9				X		Village	0	1
11 Feb	Golo	Central				3				X		Village	1	1
11 Feb	Buri	Central				X				X		Village	11	5
12 Feb	Tur	Central				X				X		Village	1	1
12 Feb	Jetinga	Central				X				X		Village	2	1

Date	Location	Sector	Attack Type				Aircraft Type				Ordnance Type	Target	Casualties	
			A/C Bomb ^c	AGM ^d	IM ^e	NK ^f	Mi-24 Hind	Su-25 Frogfoot	Antonov	NK			Fatal	Injured
12 Feb	Golo	Central				36				X		Village	0	0
13 Feb	Kodei	Central				X				X		Village	0	0
14 Feb	Borri	Central				X				X		Village	0	0
15 Feb	Kwila	Central				X				X		Village	0	0
15 Feb	Marra	Central				X				X		Village	0	0
16 Feb	Sorrong	Central				X				X		Village	2	8
16 Feb	Golol	Central				5				X		Village	0	0
17 Feb	Boldong	Central				X				X		Village	0	0
18 Feb	Tirenay	Central				4				X		Village	0	0
20 Feb	Fouli	Central				X				X		Village	0	0
22 Feb	Tui	North				8				X		Village	0	0
28 Feb	Marra	Central				X				X		Village	8	2
1 Mar	Tek Ro	Central				7			X			Village	0	0
2 Mar	Jokosti	Central				9			X			Village	13	19
5 Mar	Tado	Central				X				X		Village	0	0
5 Mar	Golol	Central				X				X		Village	2	0
15 Mar	Feldi	South				X			X			Village	3	0
16 Mar	Foley	Central				9				X		Village	0	0
16 Mar	Yuro	South				X			X			Village	1	2
19 Mar	Wadi Boor	Central				X				X		Village	0	2
27 Mar	Kidingir	South				X				X		Village	4	0
9 Apr	Guldo	Central				6				X		Village	0	0
13 Apr	Logi	Central				22			X			Village	0	2
25 Apr	Marra	Central				X			X			Village	0	2
4 May	Kutrum	Central				9			X			Village	0	3
3 Jun	Nertiti	Central				X			X			Mosque	2	0
4 Jun	Nertiti	Central				X				X		Villages	6	18

Date	Location	Sector	Attack Type				Aircraft Type				Ordnance Type	Target	Casualties	
			A/C Bomb ^c	AGM ^d	IM ^e	NK ^f	Mi-24 Hind	Su-25 Frogfoot	Antonov	NK			Fatal	Injured
9 Jul	Lobi	South				7			X			Village	3	0
25 Jul	Kass	South				X				X		Villages	2	1
26 Jul	Torrentowra	Central				X				X		Village	0	0
27 Jul	Tringa	Central				X			X			Village	1	0
27 Jul	Kelley	Central				X			X			Village	0	0
27 Jul	Njama	South				X				X		Village	0	0
2 Aug	Feina	South				X				X		Village	0	0
8 Aug	Kabe	Central				X				X		Village	5	0
9 Aug	Sorrong	Central				X				X		Villages	1	0
18 Aug	Fori	North				X			X			Village	0	0
21 Aug	Saboun el Fagur	South				X			X			Village	1	0
27 Aug	Togi	South				X				X		Villages	0	1
14 Sep	Loubi	North				12			X			Village	3	0
23 Sep	Jawa	South				13			X			Village	1	1
12 Oct	Tring	South				X			X			Village	1	0

^a These are incidents reported from a range of sources, cross-referenced against UNAMID reporting to establish veracity.

^b The dashed lines on this, and all subsequent, tables indicate the commencement of the mandate period or end of reporting quarters.

^c Aircraft bomb. (e.g. FAB 500).

^d Air to Ground Missile or Rocket. (e.g. S-8).

^e Improvised munition.

^f Not known.

Annex III

Summary of Armed Violence in Darfur (1 January-30 November 2016)^a

1. The situation in Darfur is complex, and armed violence is a major factor affecting the civilian population. While Government military actions have had a serious impact on the rural populations in its attempt to defeat armed groups, the continual threat from criminal armed violence in all Darfur regions remains the largest factor accounting for civilian deaths.
2. Trend analysis from open-source reporting provides a general understanding of the conflict dynamics; however, it does not indicate actual totals of casualties.
3. The chart illustrated below highlights the increased levels of reporting on SAF aerial bombing in Darfur at the start of the year with a peak in January and February 2016. This major offensive was aimed at defeating SLA/AW in Jebel Marra.
4. Criminal armed violence has been more consistently reported throughout the year and has generally been attributed to robbery and intercommunal violence, often disputes over grazing rights for livestock. As the military situation has stabilized later in the year, there has been an increase in reporting of criminal armed violence being conducted by unknown militia groups.
5. The UNAMID DDR Section reports a decrease in intercommunal violence in 2016 compared to previous years and quote a total of 3,387 civilian deaths between January 2013 and November 2016.

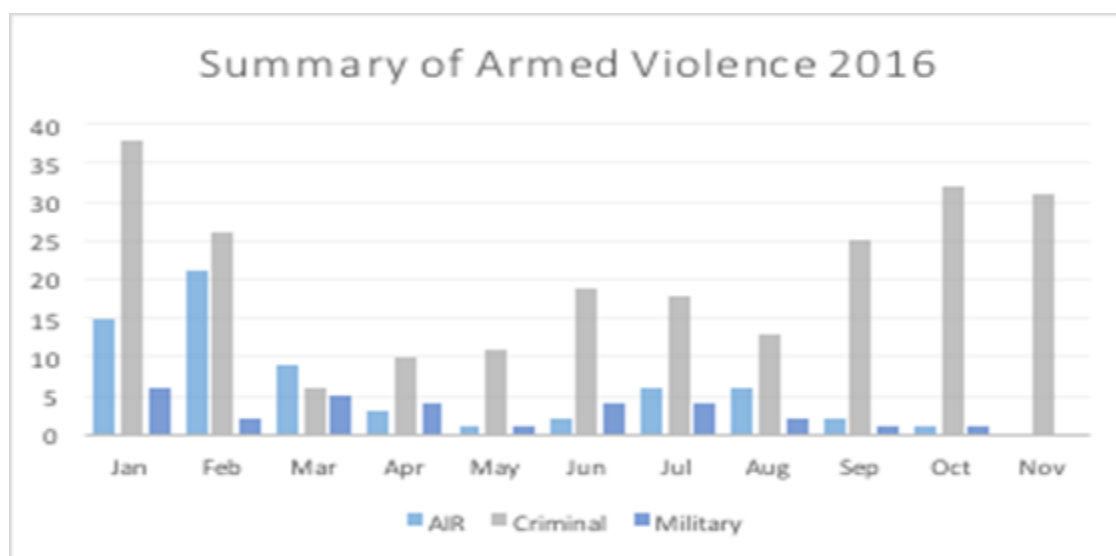


Diagram 1 — Reported frequency of types of arms related incidents

^a This data has been produced from analysis of multiple open source reports, cross-referenced where possible to UNAMID reporting to establish veracity.

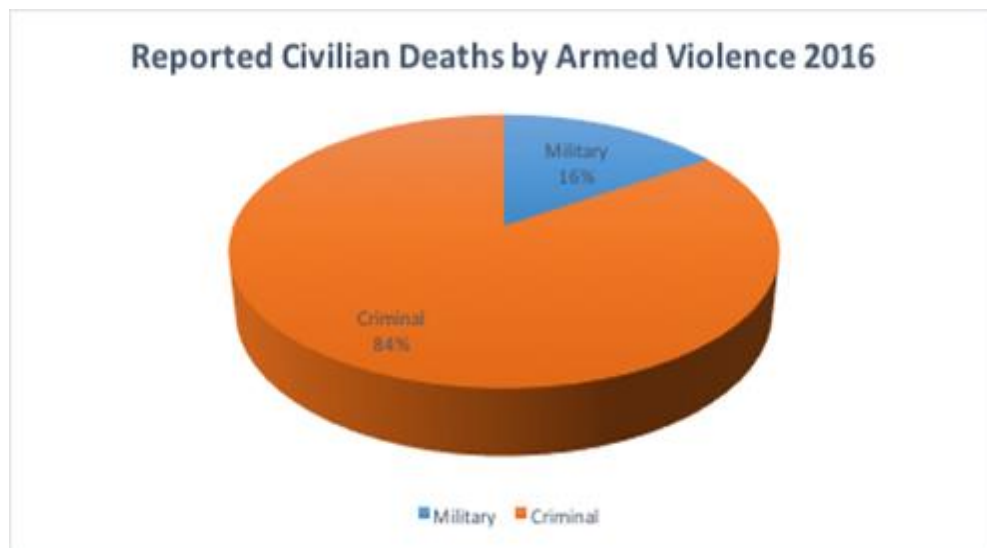


Diagram 2 — Breakdown of reported arms-related civilian fatalities by incident type^b

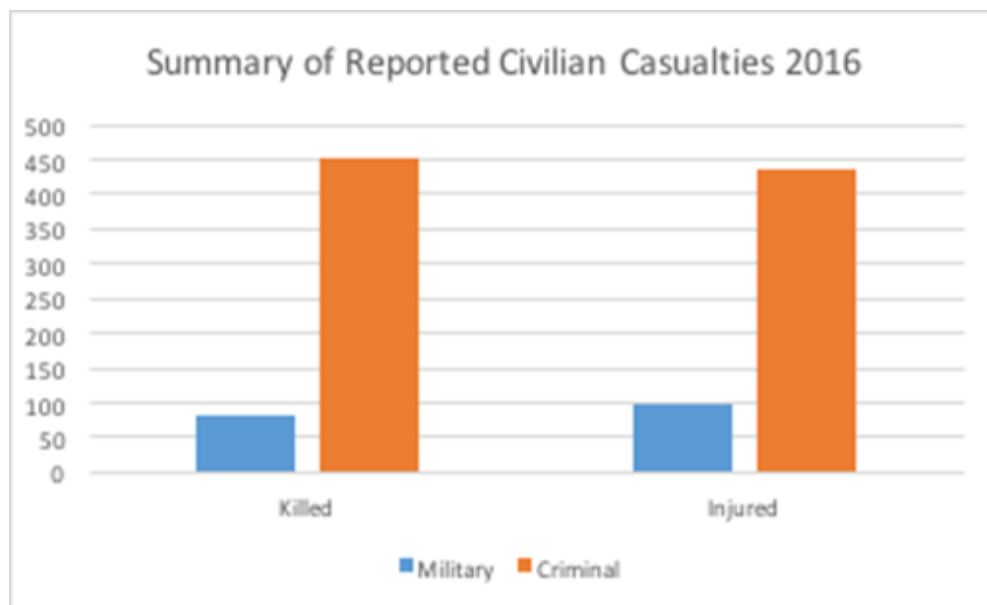


Diagram 3 — Breakdown of all reported armed violence civilian casualties reported in 2016^c

^b Incident types are generic and reflect deaths caused by criminal causes such as intercommunal violence or armed robbery and those as a consequence of military action between SAF and armed groups.

^c The reported military incidents are mainly from offensive aerial overflights and do not necessarily reflect total numbers for civilian casualties caused by military operations.

Annex IV

Summary of reported^a armed violence against UNAMID (1 January-30 November 2016)

Date	Location	Sector	UNAMID target				Individual(s)	A/C ^c	Perpetrator	UNAMID casualties		Remarks
			Base	TS ^b	Patrol	Residence				Fatal	Injured	
1 Jan	31km NE of Kutum	North			X				SLA/AW	0	0	5 weapons seized. UNAMID killed 1 and injured 2 SLA/AW members
7 Jan	20km S of Anka	North			X				Arab Militia	0	1	5 weapons seized
31 Jan	El Daein	East			X				Unknown	0	0	Vehicle hijack
15 Feb	Dereige	South				X			Uniformed men	0	0	Armed robbery
10 Mar	Damrat Musry, Kutum	Central			X				Unknown	1	1	Ambush of convoy on way to Djarido XP
9 May	Sortony	North	X						Reizegat armed group	0	1	Attack on IDP camp, 1 UNAMID staff injured
28 Jun	Labado	East					X		Unknown	0	0	Armed robbery
24 Nov	Nyala	South					X		Unknown	0	0	4 UNAMID staff abducted and robbed

^a These are examples of incidents reported by a range of sources, cross-referenced against UNAMID reporting to establish veracity.

^b Team Site.

^c Aircraft.

Annex V**Abbreviations**

A/C	Aircraft
AGM	Air to Ground Missile
AUHIP	AU High Level Panel
CAR	Central African Republic
DDPD	Doha Document for Peace in Darfur
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DRA	Darfur Regional Authority
EU	European Union
IDP	Internally Displaced Person(s)
IM	Improvised Munitions
JEM	Justice and Equality Movement
LNA	Libyan National Army
NISS	National Intelligence and Security Service (Sudan)
RSF	Rapid Support Forces
SAF	Sudanese Armed Forces
SLA/AW	Sudan Liberation Army/Abdul Wahid al-Nour
SLA/MM	Sudan Liberation Army/Minni Minawi
SPLA	Sudan People's Liberation Army (South Sudanese Army)
SPLA-IO	Sudan People's Liberation Army-In Opposition
SPLM	Sudan People's Liberation Movement
SPLM/N	Sudan People's Liberation Movement/North
SRF	Sudanese Revolutionary Front
TS	Team Site
UN	United Nations
UNAMID	African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan