

达尔富尔二零零七年：设计的混乱

对非洲驻苏丹特派团和联合国驻苏丹先遣团维和的挑战

总结

苏丹政府四年前在达尔富尔开展的“民族清理运动”自开始以来引起了广泛的国际关注。今天，局势从非常有破坏性的政府和反抗者的武装冲突变成了对权力和资源的暴力争夺，参与方包括政府武装，亲政府的民兵组织“金戈威德”，各种反抗者和前反抗者中的小派别，以及强盗。虽然很复杂，但这个混乱的局面不能让我们从主要由苏丹政府造成的大量平民死亡，和二零零三年以来二百四十万人，其中包括二十万难民流离失所的事件转移注意力。¹

达尔富尔的冲突特征经常被描述为一个“阿拉伯的”和“非阿拉伯的”非洲人的冲突，这是对冲突过于简单和错误的描述。其实，反抗者运动和主要是苏丹政府操纵民族冲突的方式使达尔富尔的大部分人口在民族线上两极分化。这些矛盾造成了政府，阿拉伯和非阿拉伯部落，以及反抗者组织间狡猾的联盟，也造成了互相竞争的阿拉伯组织之间及反抗者中小派别间的矛盾。反抗者和前反抗者直接攻击过其他非阿拉伯组织中的平民，也攻击过非洲联盟维和人员及试图向达尔富尔人民提供帮助的人权工作者。这些次要的冲突促成大量人民离开家园和很多人的死亡。政府继续增加着混乱。而且在一些地区，利用升级为公开战斗的社区冲突，显然想要“分离和统治”并且保持对地区的军事和政治控制。

¹到二零零七年七月止，联合国人道主义事务协调办公室估计在达尔富尔有二百二十万内部的流离失所者。还有约二十万达尔富尔难民在乍得。联合国人道主义事务协调办公室，“苏丹人道主义纵览，第三期。第五卷，”二零零七年七月三十一日，<http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/LSGZ-768EV?OpenDocument> (2007年八月二十八日取得)。

二零零七年七月三十一日，在苏丹同意下，联合国安理会决定在达尔富尔部署维和部队，该部队由近两万六千的军事人员和警察人员组成。这个联合起来的非洲联盟和联合国混合部队（联合国驻苏丹先遣团）受命从自二零零四年以来在达尔富尔工作且解救被围攻的非洲维和团，并从非洲驻苏丹特派团手中接管权力。新的先遣团拥有更多的资源以保护平民和人权工作者，并负责监督薄弱的和平协议的实行。

人们对联合国驻苏丹先遣团的期望很高，但它会面临很多挑战。所以国际社会应与维和行动一起，不断向苏丹政府和冲突各方施压，推翻造成平民危险的虐待性政策和做法，这点非常重要。这些政策包括故意的和不加选择的对平民的攻击，对虐待性民兵/金戈威德的不支持和不裁减，阻碍非洲驻苏丹特派团维和人员和人道工作者的部署和工作，没能处理不惩罚的文化（包括没能废除提供豁免的法律或没能加强司法系统）并且拒绝与国际刑事法院合作，还有通过土地使用和占用来允许民族清理的合并。

国际维和人员最重要的任务是加强平民的安全，并确保达尔富尔二百二十万六民及其它数百万羁留村镇原住民的行动自由。只靠国际维和人员是不可能充分地阻止政府武装，金戈威德，反抗者，还有其他人对平民的攻击的。为了保护平民，达尔富尔需要一个主动和灵活的维和行动。

维和部队还需要创造一个安定的环境以便人道集团能够接触到约四百二十万急需帮助的人。最后，部队必须通过监视，建设性批评和“能力建设倡议”来支持政府的执法和司法系统，以确保政府机构能对达尔富尔被围困的人口提供保护，而不是成为他们受压迫的因素之一。

而且，达尔富尔的平民现在需要保护，不能等到联合国驻苏丹先遣团的完全运作。目前，非洲驻苏丹特派团不是有效的保护力量。最近对其增加资源是为加强它而做的努力（比如增加警察和后勤努力和加两个营），这些努力有望增进安全力，也能减轻从非洲驻苏丹特派团到联合国驻苏丹先遣团的转换困难。在此期间，非洲驻苏丹特派团在某些地区已停止的保护措施，例如白天和黑夜的巡逻和木柴巡逻，应立刻重新开始。

达尔富尔的局势还很严峻。达尔富尔人近年来遭受的违反国际人权和人道法的罪行持续到二零零七年。在反抗者的活动地区，政府的空中和地面部队重复进行着不加

选择的袭击，造成很多平民死伤。主要由（不仅仅是）政府武装，金戈威德和前反抗者所犯的抢劫，殴打，凶杀，和强奸造成了一种恐怖的气氛，影响居住在城镇，乡村，和流离失所在宿营地的百万人的日常生活。

那些被迫离开家园后住在宿营地的人感觉仿佛被困。如果他们冒险去搜集木柴，去农场，或试着回到他们的村庄，就可能会有被金戈威德或其他武装男子骚扰，抢劫，殴打或谋杀的危险。试图过日常生活的妇女和女孩常被这些武装男子或被政府武装或甚至被以前声称是为受害者而战的前反抗者性骚扰和奸污。宿营地不足的安全保障使家庭暴力和性利用的问题更加严重。

对危险中人口的人道主义援助还很不稳。反抗者，前反抗者，政府武装，和金戈威德对工作人员劫持，抢劫，骚扰和身体虐待，阻止救助的到达。政府也对人道组织的工作进行威胁和制造不必要的官僚障碍。

苏丹政府对解决这些虐待的系统失败反映出它不愿为保护平民做出真正的努力，不愿停止对犯罪者的不惩罚，不愿采取其它有意义的措施来确保在达尔富尔犯的罪行得到惩处。政府没能投资于自己的警察，这些警察力量薄弱，不能解除金戈威德的武器，更不能保护人民免遭奸污，抢劫和其它常见罪行的伤害。有些警察犯下这样的罪行而不被惩处。所以，在达尔富尔施暴的民兵组织还很强大，活跃，不被挑战。有些前民兵被纳入平民防御武装，比如中央预备警察，他们的任务是保护流离失所的人和其它平民。

虽然在二零零三年和二零零四年造成大量死亡和人员流离失所的强烈政府军事行动已减轻，政府的虐待性的政策通过和以前同样的机构在继续，以公开的方式和更狡猾的方式。目前的冲突有多方参与，各种活动，可能比二零零三年至二零零四年的危机更复杂和不透明，但它对达尔富尔易受暴行伤害的数以百万计的平民的生活，安全和生计造成同等的威胁。

不断的暴力使成千上万流离失所的人难以回到家园。同时，流离失所者和难民们住过的土地变成免费土地，被由金戈威德所组成的民族和从邻国乍得为逃避有关冲突而新来的人及他人所使用和占用。土地占用巩固了民族清理运动，极大地威胁这个地区的长期稳定。

重点在于从非洲驻苏丹特派团到新的维和团的过渡成功。然而，加强的维和力量单独并不能结束这份报道中描述的虐待。政府和冲突其它各方要对结束对权力广泛滥用和侵犯国际人道法的行为负最终责任。在进行长期经济和社会发展项目的同时，还需要有导致裁军，责任，和改善执法的结构改变。除非这些问题得到同时解决，达尔富尔人民的未来还是处于危险。

建议

对苏丹政府

- 政府武装和由政府赞助和提供资源的民兵组织/金戈威德必须立即
 - (1) 停止他们的民族清理运动和
 - (2) 停止在达尔富尔所有故意的和不加选择的对平民和平民财产的地面或空中袭击。
- 不阻碍，而且与非洲驻苏丹特派团和联合国驻苏丹先遣团全面合作
 - (1) 加速非洲驻苏丹特派团的“小规模支助计划”，“大规模支助计划”和联合国驻苏丹先遣团维和部队的到达和完全部署以及
 - (2) 确保联合国驻苏丹先遣团和非洲驻苏丹特派团能不受阻拦地执行命令，包括在达尔富尔能够自由行动。
- 为人权工作者完全的，安全的，和畅通无阻的权利提供便利，对给予达尔富尔有需求的人口的紧急人道主义援助的投递提供便利。加快所有人道援助组织和人员的入境签证和旅行许可证的办理，并且和这样的组织全力合作使它们能发挥它们的人道主义功能。立即停止使用会让人错以为是人道运输的白色飞机和车辆，以免伤害人道组织人员的安全。
- 自愿回家的难民和被迫离家的人，要确保他们安全地，有尊严地回到家，包括他们进出宿营地和在主要道路沿线的安全和自由，和确保足够的粮食和其它食品的紧急分配，例如种子和工具，和对有需要人口提供基本的重建原料。公开禁止官方或非官方强占流民土地。
- 寻求国际专业技能，通过实行专业训练和提供足够的资源来加强达尔富尔的执法系统，为了(1) 犯罪受害者，特别是性暴力的受害者，能够得到司法公正还有(2) 和虐待有牵连的执法人员得到符合国际标准的处罚和起诉。

- 停止对虐待性民兵/金戈威德的征召和对其军事上，经济上，和政治上的支持，并立刻实行符合相关的国际标准的民兵/金戈威德裁军方案。
- 调查反人类的罪行，战争罪行和自二零零三以来在达尔富尔发生的违反国际法的罪行，包括由苏丹武装和民兵/金戈威德所犯的，用国际公平审判标准来审判声称的犯罪者，没收非法所得财产并将财产归还主人。
- 对那些等待调查被声称和计划，征召和使用滥用性民兵/金戈威德有关的苏丹官员要调查，起诉和暂停职务。
- 与国际刑事法院完全合作，根据联合国安理会决议 1593，包括按照二零零七年四月二十七日预审室发出的的逮捕令交出阿赫曼德.哈荣和阿里.寇石布。对苏丹法制系统进行法律和其他方面的改革，例如修改法律，以及取消纵容施暴行为的 2006 年第 114 号总统特赦令。
- 采取大的措施，包括开展大的发展项目，来停止在达尔富尔对资源的竞争和冲突。

对“未签字方”反抗者集团和前反抗者集团

- 停止所有不加选择的和有目标的对平民的袭击，不论他们的民族或政治团体。
- 为人权工作者完全的，安全的，和畅通无阻的权利提供便利，对给予达尔富尔有需求的人口的紧急人道主义援助的投递提供便利。
- 停止对非洲驻苏丹特派团维和人员的袭击，允许非洲驻苏丹特派团和联合国驻苏丹先遣团能不受阻拦地执行命令，包括在达尔富尔能够自由行动。
- 将以上的指令立刻传达给战地指挥官。

对非洲驻苏丹特派团

- 通过积极地在主要道路和关键地区如市场巡逻，来加强对平民的保护和行动的自由，通过恢复“木柴巡逻”和其它在宿营地内外和城镇的短途和长途巡逻来与社区重新建立支持和信任。

对联合国维持和平行动署和非洲联盟和平与安全局的达尔富尔特别工作组

- 联合国驻苏丹先遣团应当广泛地，有策略地在达尔富尔境内的基地分散开使其能接触到平民和特别变化无常的地区。在建造永久性基地时，维和人员应有设备和有权建造和部署到暂时基地，使他们能在那里做短期和中等时期的停留。
- 确保联合国驻苏丹先遣团有强的快速回应能力，包括足购的人员，进攻直升机，和运输兵员装甲车，和实时准确的信息搜集分析科技，使其能开展白天和夜间的活动，包括侦察使命，在预期的袭击之前派维和人员保护平民，对遭到袭击的平民进行武器保护，如果人道主义或其它救援车队遭到劫持进行搜寻和救援，或在违反停火的行为发生后立即开始调查。
- 确保联合国驻苏丹先遣团能够与当地社区一起，进行“木柴”巡逻，市场白天巡逻，宿营地内的行走巡逻，和其它宿营地内外和城镇的白天和夜间的巡逻，特别是在变化无常的地区。
- 确保联合国驻苏丹先遣团把特别重点放在它的平民警察部分，部署训练良好的和有充足资源的警察监视政府还有反抗者的警察活动，参加为加强苏丹警察而进行的能力建设活动。确保警察得到训练能调查对人权的侵犯（特别是性暴力）并且部署足够数目的女性平民警察和翻译。很精通儿童权利问题的警察也应部署。
- 增加在达尔富尔的人权官员数量，把他们分散在卫星办公室，为他们提供足够得上翻译和其它必需资源，确保足够的女性人权官员得到部署。确保人权官员有双线能向联合国人权高专办事处和联合国驻苏丹先遣团汇报，并继续允许联合国人权高专办事处公开地报道它们的调查结果。

- 确保联合国驻苏丹先遣团与人为人道主义机构保持继续的联系，了解哪里需要联合国驻苏丹先遣团提供人道主义援助，尊重人道主义机构为以中立方式进行工作而要求的空间。
- 根据安理会决议 1325（2000），确保联合国驻苏丹先遣团在各个层次上有很强的推动性别平等的成份，而且维和人员要对任何性骚扰，利用，和暴力负责。

对联合国成员国和非洲联盟成员国

- 建立和紧密监视冲突各方对他们在国际人道和人权法下义务的遵守是否达到标准，对不遵守进行单边和多边的制裁。这些标准包括
 - （1）停止对平民的袭击，停止对联合国和非洲驻苏丹特派团飞机颜色和标志的非法利用，
 - （2）停止对虐待性民兵/金戈威德的支持并且开始对民兵/金戈威德的裁军计划，
 - （3）为非洲驻苏丹特派团和联合国驻苏丹先遣团的迅速部署提供便利，确保他们能不受阻碍地执行命令，包括在达尔富尔的行动自由，
 - （4）与国际刑事法院合作，停止对罪行的不惩罚，提高责任感，通过司法改革和其它步骤来加强苏丹的司法系统，
 - （5）为人道主义提供更多便利，以及
 - （6）停止通过使用和占用土地来巩固民族清理。（如要更详细的标准列表，请看以下的“国际反应”）。
- 确保非洲驻苏丹特派团和联合国驻苏丹先遣团有足够的人员，设备，技术专长，和其它的资源，因为达尔富尔安全的改进依靠它们的快速反应能力，巡逻活动，和警察宗旨。
- 为达尔富尔难民和流离失所者自愿回家和有效重新融合提供帮助和支持。
- 支持国际人道主义援助和在达尔富尔的人权监视和调查。

- 为达尔富尔的经济和社会重建做出贡献。

对联合国安理会

- 建立并紧密监督冲突各方的基准，使之在国际人道和人权法的准则下，履行其义务。并且对拒不履行义务者实施制裁。（具体基准请参见前文对联合国成员国及非洲联盟成员的建议。）