



## 苏丹局势和联合国苏丹过渡时期综合援助团活动

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2579(2021)号决议提交，安理会在该决议中决定将联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)的任务期延长至 2022 年 6 月 3 日，并要求我每 90 天报告援助团任务执行情况。本报告涵盖了 2022 年 2 月 22 日至 5 月 5 日期间苏丹的政治、安全、人权、法治和保护、社会经济和人道主义方面的动态，并提供了援助团任务的最新执行情况，同时将性别因素作为一个共有问题贯穿始终。

#### 二. 重要的事态发展

##### A. 政治局势

2. 在我上一份报告(S/2022/172)中提到的阿卜杜拉·哈姆杜克总理辞职后，苏丹的政治局势仍处于僵局。在此背景下，国内和国际社会加紧努力，以促进恢复民主过渡的政治进程。联合国、非洲联盟和政府间发展组织(伊加特)开始与所有利益攸关方联合开展促进工作，通过苏丹自主和主导的进程找到摆脱危机的途径。一些苏丹的利益相关方还制定了政治举措，以促进恢复宪法秩序和文官治理。

3. 在整个报告所述期间，居民区抵抗委员会继续在全国各地定期组织抗议活动，尽管其规模比上一报告期要小。抗议者继续反对军事统治，并谴责不断恶化的经济状况，往往通过封锁道路进行抗议。组织者继续呼吁进行和平示威。虽然大多数抗议者听从了这一呼吁，但也有少数人与安全部队发生了对抗。安全部队继续使用催泪瓦斯、水炮、橡皮子弹，偶尔也使用实弹来驱散抗议者。苏丹当局经常在示威活动前封锁主要道路和桥梁，特别是在喀土穆。

4. 除了组织抗议活动外，喀土穆和其他州的抵抗委员会继续努力就国家的发展方向形成共同立场。2 月 27 日，喀土穆州的抵抗委员会举行新闻发布会，宣布他



们的“建立人民政权宪章”，呼吁“继续和平抵抗”，“推翻军事政变”，以及“起草过渡宪法，建立过渡性治理结构，以实现革命的目标”。

5. 2月28日，联苏综合援助团公布了其自从1月8日以来牵头开展的磋商工作的简要报告，其中确定了各利益攸关方在恢复政治过渡的前进道路方面的共识和分歧领域。在本报告所述期间，非洲联盟和伊加特苏丹问题特使穆罕默德·哈肯·勒巴特和伊斯梅尔·韦斯数次访问喀土穆，以支持国际和区域努力，协助苏丹利益攸关方恢复政治过渡。伊加特特使的访问是在2月份伊加特发布苏丹实况调查团的报告之后进行的。

6. 在援助团主持的磋商结束后，非洲联盟、伊加特和联合国同意联合开展工作，并形成了一个三边合作机制，以支持苏丹主导的进程，结束政治危机，恢复文官领导的过渡政府。这三个组织与苏丹各政治和社会领域的利益相关方举行了联席会议，以就当前的优先问题达成协议，重点是过渡时期的宪法安排、总理和内阁的人选、选举、政府方案和前进方向路线图。

7. 在本报告所述期间，还出现了一些解决政治危机的国内倡议。3月1日，数位大学副校长宣布了一项倡议，即通过与包括民间社会、抵抗委员会和苏丹专业人员协会在内的广泛行为体接触，制定一份关于政治过渡的统一宪章。在颁布解散政府管理大学的董事会的法令后，3月29日，主权委员会主席 Abdel-Fattah Al-Burhan 中将任命了30所公立大学的新校长，此后，上述倡议停滞不前。政治联盟和政党也积极寻求围绕过渡时期宪法安排的共同立场结成联盟。多位国内知名人士提出了倡议草案，以帮助在有争议的问题(比如军民关系)上找到共同点。

8. 3月24日至26日，苏丹革命阵线(除正义与平等运动外)在青尼罗州的达马津举行会议，提议分两个阶段启动对话倡议：首先，在《宪法文件》签署方之间就剩余过渡期政府的组建达成协议；其次，解决各政治力量之间的关键问题，即治理体系、宪法和选举的进行。苏丹革命阵线申明对全面执行《朱巴和平协议》所有轨道的承诺。

9. 4月24日至27日，当局释放了19名附属于废除1989年6月30日政权和收回公共资金委员会(“废除委员会”)的政治被拘留者，并予以保释，采取保证人形式。自10月25日军事政变以来，废除委员会的工作已经停止，被拘留者被指控挪用公共资金。19名被拘留者中的大多数已被关押了约三个月。被释放的人中有前内阁事务部长哈立德·奥马尔·优素福和前主权委员会成员穆罕默德·法基。

10. 与此同时，当局采取了若干行动，以逆转哈姆杜克先生任职期间制定的问责措施。3月7日，安全部队接管了独立调查委员会的办公场所，该委员会由2019年《宪法文件》规定，由哈姆杜克先生在担任总理期间设立，负责调查2019年6月3日在喀土穆发生的杀害抗议者事件。3月21日，苏丹中央银行命令国家银行解冻646个人银行账户和373个公司银行账户，这些账户是废除委员会冻结的，作为打击腐败和追回前总统奥马尔·巴希尔时期被盗资产的部分工作。另外，4月7日，苏丹法院作出司法裁决，宣布全国大会党前领导人易卜拉欣·甘杜尔

和其他 12 人无罪，据说理由是缺乏证据。被告于 2020 年 6 月因被控犯有危害国家罪而被捕。

11. 《朱巴和平协议》的执行情况仍然不平衡。3 月 9 日和 14 日，西科尔多凡州和南科尔多凡州当局分别为隶属于苏丹人民解放运动-北方局(马利克·阿加尔派)的副州长举行了就职典礼，从而推动了《朱巴和平协议》南科尔多凡州和青尼罗州(“两区”)轨道下的治理结构的建立。同时，在苏丹东部，4 月 11 日，贝贾族高级理事会宣布决定重新对苏丹港实施封锁，理由是《朱巴和平协议》东部轨道问题没有得到解决，他们对此仍然反对。如下文所述，在建立达尔富尔安全安排方面取得了一些进展。

## B. 安全形势

12. 苏丹当局在根据《朱巴和平协议》在达尔富尔落实商定的安全架构方面继续取得一定进展。然而，在本报告所述期间，不安全的程度，包括族群间冲突、武装冲突和犯罪行为继续对当局构成重大挑战。从 2 月 22 日至 5 月 5 日，记录了 397 起安全事件，而上一报告期为 429 起；但暴力程度和烈度更大，特别是在达尔富尔，当地的关键热点地区变得越来越动荡。据报道，有 450 名平民在族群间冲突中丧生，而上一报告期为 209 名。族群间冲突主要是由获取自然资源的争端和犯罪事件引发的，特别是在北达尔富尔州、南达尔富尔州和西达尔富尔州以及南科尔多凡州和卡萨拉州。

13. 本报告所述期间，西达尔富尔州杰贝勒穆恩地区的暴力事件继续发生。3 月 5 日至 15 日，米塞里亚人杰贝勒族群和阿拉伯族群之间的冲突导致至少 35 名平民死亡，包括两名妇女和两名苏丹武装部队人员。据报，杰贝勒穆恩的暴力事件虽然仍是族群间性质，但涉及到与《朱巴和平协议》签署方以及苏丹安全部队有关联个人的社区一级动员。由于人权监测人员和人道主义人员无法进入，无法充分核实伤亡详情。

14. 3 月 29 日至 31 日，法拉塔和雷扎伊加特阿拉伯族群在南达尔富尔的格雷达和图鲁斯地区发生冲突，造成约 97 人死亡，87 人受伤。在一次犯罪事件中，属于雷扎伊加特阿拉伯族群的快速支援部队的一名军官在格雷达地区被杀，紧张局势随后升级。苏丹当局努力打开与冲突各方的对话渠道，并实行紧急状态以防止进一步的暴力。

15. 在阿拉伯和马赛利特族群成员之间发生了偷盗牲畜事件后，4 月 5 日，在西达尔富尔的阿迪孔村周围，快速支援部队和苏丹联盟之间爆发了冲突。据报，冲突造成了 4 人死亡，2 人受伤，以及所有阿迪孔居民向乍得边境迁移。随后，在两名阿拉伯牧民在 4 月 21 日发生的偷窃牲畜事件中死亡后，4 月 22 日至 4 月 24 日在科雷尼克地区爆发了大规模暴力事件。4 月 24 日，暴力事件蔓延到西达尔富尔的朱奈纳镇，并导致快速支援部队和苏丹联盟之间据报进一步发生激烈战斗。据卫生部称，仅在科雷尼克就有约 210 人被杀，至少有 100 人受伤，而在朱奈纳有 11 人被杀。部署了政府部队和几个高级别代表团，以解决西达尔富尔的暴力问题；然而，在报告所述期间结束时，局势仍然很紧张。

16. 在苏丹武装部队与苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派(苏解/瓦希德派)(《朱巴和平协定》的非签署方)之间六个月没有报告发生任何事件后, 据报 3 月 17 日发生了一次武装冲突。该事件发生在中达尔富尔的杰贝勒迈拉地区, 据说是在苏解/瓦希德派的成员伏击了苏丹武装部队的一个车队, 并打伤了 5 名人员之后。这一事件发生后, 联合国在 3 月 18 日至 22 日期间暂停了在受影响道路上的任务。

17. 4 月 4 日和 5 日, 被移交给法希尔大学的达尔富尔混合行动法希尔前后勤基地的一部分遭到武装人员和公众的洗劫。这是自 2021 年 12 月以来报告的对法希尔前达尔富尔混合行动房舍的第三次洗劫。

18. 在达尔富尔越来越不安全的背景下, 由于政府努力推进《朱巴和平协议》下的达尔富尔过渡安全安排, 包括永久停火委员会的逐步运作, 取得了一些进展。该委员会由联苏综合援助团主持, 由《朱巴和平协议》签署方组成, 在发生涉及签署方的武装暴力事件后参与缓和紧张局势, 例如, 3 月 15 日, 在北达尔富尔的库图姆地区, 与苏丹解放运动/米纳维派有关联的三个人在与据称是快速支援部队成员的冲突中被杀。此外, 4 月 25 日和 26 日, 苏丹联盟和快速支援部队就科雷尼克和朱奈纳的暴力事件向委员会提出了正式投诉。委员会对可能的违反停火行为进行了调查。

19. 苏丹当局在建立达尔富尔联合安全维持部队方面也取得了进展。在本报告所述期间, 约有 2 000 名签署协议的武装运动人员在一个指定中心集结, 接受苏丹武装部队的培训。3 月 8 日, 政府召开了由布尔汉中将主持的安全安排联合高级理事会会议。该理事会强调, 需要解决武装运动战斗人员从利比亚返回和复员的问题。然而, 解除武装、复员和重返社会委员会尚未按照《朱巴和平协议》的要求进行改组。

20. 收到了关于苏丹其他地区族群间暴力的报告。在苏丹东部的卡萨拉州, Bani Amir 和 Sebderat 族群之间源于对自然资源争夺的紧张关系在 3 月 29 日升级, 据报造成 1 人死亡, 4 人受伤。执法当局逮捕了与该事件有关的 8 人。在 4 月 1 日发生进一步冲突并导致一人死亡后, 卡萨拉州的 Bani Amir 和 Sebderat 族群签署了一项地方协议, 以结束暴力。

21. 在南科尔多凡州, 据报告政府与苏丹人民解放运动-北方局(苏人解运动-北方局)阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派的关系紧张。3 月 16 日, 这一尚未签署协议的武装运动有成员绑架了卫生部在阿布·柯受拉地区的一支疫苗接种小组。4 月 9 日, 据报告不安全局势进一步加深, Kawahla 和 Al-Bedaria 族群成员与苏人解运动-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派在以金矿开采著称的拉沙德地区发生武装冲突。

### C. 人权、法治和保护状况

22. 在整个报告所述期间继续发生侵犯人权行为, 全国各地都有虐待平民的报道, 包括在喀土穆, 以及由于在达尔富尔的族群间冲突。安全部队继续对抗议者过度使用武力, 包括发射实弹、眩晕手榴弹和催泪瓦斯, 据说造成 13 名平民死亡, 都是男子(8 人)和男童(5 人), 还有 1 708 人受伤。此外, 还收到了关于 186 次任意

逮捕行动和持续拘留约 138 名抵抗委员会领导人、政治抗议者和民间社会活动人士的报告。在此期间，有 48 人获释。

23. 2 月 24 日，联合国苏丹人权状况专家阿达马·迪昂结束了对喀土穆为期五天的访问，期间他与包括布尔汗中将在内的高级政府官员以及民间社会代表、人权维护者和侵犯人权行为受害者的家属举行了会议。迪昂先生还访问了喀土穆的索巴监狱，在那里会见了一些被拘留者，包括废除委员会的前成员。迪昂先生在任务结束时的发言中重申了他对过度使用武力、将执法权扩大到一般安全部队的影响以及他们被免于起诉的关切。他呼吁当局停止对抗议者过度使用武力，取消紧急状态，并确保对侵犯人权的指控进行迅速和公正的调查。迪昂先生还强调，任何政治解决方案都必须建立在尊重人权和对侵犯人权行为负责的基础上。积极的一面是，在访问期间，至少有 114 名抗议者从拘留中获释。

24. 在本报告所述期间，联苏综合援助团共记录了 105 起据称侵犯和践踏人权的事件，涉及 931 名受害者，包括 61 名儿童。侵犯生命权的受害者有 527 人(460 名男子、27 名妇女和 40 名儿童)，侵犯人身安全的受害者有 354 人(324 名男子、24 名妇女和 6 名儿童)，性暴力和性别暴力，包括与冲突有关性暴力的受害者有 25 人(15 名妇女和 10 名女童)，绑架受害者有 25 人(11 名男子、9 名妇女、5 名女童)。在 105 起记录在案的侵犯和践踏人权事件中，有 16 起据称是政府安全部队所为，73 起据称是包括武装运动和民兵组织在内的非国家行为体所为，有 16 起事件的责任人不明或身份不明。

25. 武装冲突中严重侵害儿童问题国家监测和报告任务组由联苏综合援助团和联合国儿童基金会(儿基会)共同主持，在 2022 年第一季度核对了 33 起严重侵犯 28 名儿童(16 名男童和 12 名女童)的行为。其中，13 名男童和 5 名女童被杀害，3 名男童和 5 名女童致残，2 名女童受到性暴力侵害。发生了 4 起袭击学校和 2 起拒绝人道主义准入的事件，包括据称在南科尔多凡州绑架卫生部工作人员的事件。据报，这些侵犯行为是由苏丹警察部队(2 次)、快速支援部队(2 次)、苏丹人民解放运动-北方局(阿卜杜勒·阿齐兹·希卢派)(1 次)、中央后备警察部队(1 次)和不明身份的肇事者(27 次)所为。在东达尔富尔(1 次)、北达尔富尔(3 次)、南达尔富尔(22 次)、西达尔富尔(5 次)和南科尔多凡(2 次)州核对了侵权行为。这表明，与 2021 年第四季度相比，受严重侵犯行为影响的儿童总数至少增加了 40%。在苏丹，达尔富尔的儿童仍然是受严重侵犯儿童行为影响最大的群体。

#### D. 社会经济状况

26. 在本报告所述期间，苏丹经济迅速下滑。国内政治危机加上全球地缘政治因素继续影响市场和商业运作，导致面包、燃料、电力、医药、保健和公共交通等价格急剧上涨，小麦和燃料等基本商品供应短缺。价格上涨和供应受限共同导致购买力下降，粮食不安全状况加剧，进一步加深了民众的脆弱性。尽管人道主义方案继续开展，但相当一部分国际捐助方援助的暂时中止，加上国际金融机构的暂停参与，严重影响了海外发展援助的流入。

27. 自 2021 年中期以来，苏丹镑对美元的汇率一直保持稳定，但在政治不确定性和出口下降的情况下，对美元的需求上升，苏丹镑的压力也随之增加。3 月 7 日，苏丹中央银行宣布了一项浮动货币的决定，此后，苏丹镑对美元的汇率与前一个月相比暴跌了 35% 以上。3 月份的同比通货膨胀率达到 264%。4 月，主要粮食价格上涨，与 3 月相比平均增加 10% 至 15%，仍比去年相关价格高出 200% 至 250%。在此期间，电力、燃料和运输成本也大幅增加。

28. 据报，北部州的农民和活动人士在 2 月中旬与当局达成协议，在冬季结束前暂时免除农业部门的高额电费后，暂停了对该州主要道路的封锁，包括与埃及边境至关重要的联系。青尼罗州的达马津也发生了抗议活动，原因是该地区缺水，活动导致喀土穆和达马津之间的道路被暂时封锁。

## E. 人道主义状况

29. 3 月，粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食计划署(粮食署)警告说，冲突、经济危机和歉收的综合影响正在严重影响人们获得食物的机会，到 2022 年 9 月，苏丹面临严重饥饿的人数可能会增加一倍，超过 1 800 万人。在 2021 年的雨季，经济恶化、长期干旱和不稳定的降雨使苏丹全国 14 个州的农作物和牲畜产量大幅减少，最高达 50%。根据初步报告，2021 年和 2022 年主要谷类作物的总产量与五年平均水平相比减少 30%。

30. 苏丹境内流离失所者的总人数上升到 310 多万，自 2022 年 1 月以来，在北、南、西达尔富尔以及南科尔多凡州新出现了 75 000 多名流离失所者。大多数境内流离失所者是由于族群间冲突造成的。西达尔富尔杰贝勒穆恩地区的冲突，导致境内超过 12 671 人流离失所，以及大量的生命损失和财产破坏。此外，3 月下旬，南达尔富尔州格雷达和图卢斯地区的法拉塔和雷扎伊加特阿拉伯族群之间的冲突导致 3 500 多人流离失所。流离失所的妇女和女童在确保生计和获得服务方面面临更大的挑战，而且遭受性暴力和性别暴力的风险更高。此外，2022 年因达尔富尔境内的暴力，据报逾 11 000 人流离失所，前往乍得。

31. 3 月，苏丹接收了大约 5 678 名主要来自南苏丹、埃塞俄比亚和厄立特里亚等邻国的新难民。来自提格雷的埃塞俄比亚难民以及较少的来自埃塞俄比亚其他地区的难民，继续抵达苏丹东部和青尼罗州。截至 3 月 31 日，人数达到 58 400 人。自 2022 年初至 3 月 31 日，有 9 913 名来自南苏丹的难民抵达苏丹，使其在该国的所有难民总数超过 110 万人。此外，还报告了苏丹难民回归的情况。截至 5 月 1 日，联合国难民事务高级专员公署登记了 3 000 多名苏丹难民，他们从埃塞俄比亚的贝尼沙古尔·古穆兹地区返回到青尼罗州的坎尔穆克地区。

32. 自 1 月以来，世界卫生组织(世卫组织)报告称，在加达里夫州有 303 例黑热病(一种攻击免疫系统的寄生虫)，包括 8 例相关死亡。黑热病是加达里夫州的地方病，2019 年报告了 2 098 例；2020 年报告了 2 136 例；2021 年报告了 2 973 例。苏丹的冠状病毒病(COVID-19)确诊病例数继续上升。自疫情开始以来，有 61 849 人被检测出冠状病毒病呈阳性，记录有 4 898 人死亡。在该国 4 600 万人口中，

只有 7%的人完全接种了冠状病毒病疫苗。联合国国家工作队和合作伙伴继续为联邦卫生部提供疫苗和疫苗接种的后勤支持。

33. 在报告所述期间，苏丹医疗保健服务的提供受到了经济恶化的负面影响，特别是由于超过 72%的医疗资金是自费的。鉴于拯救生命的性健康和生殖健康服务的供应和覆盖面有限，满足育龄妇女和女孩的需求仍尤其面临挑战。此外，在 2022 年上半年，估计约有 10.5 万名孕妇需要获得产前护理、安全分娩支持和产后护理服务。

34. 2 月 22 日至 5 月 5 日期间，据报在苏丹发生了 51 起影响联合国和人道主义伙伴的安全事件。尽管存在种种限制，在 2022 年第一季度，人道主义伙伴还是向苏丹各地的 510 万人提供了援助，包括为 390 万人提供粮食和生计援助，为 110 万人提供获得水和环境卫生的渠道，为 686 000 名难民提供多种形式的帮扶。4 月 21 日至 25 日，西达尔富尔州的科雷尼克和朱奈纳发生暴力事件后，联合国重新调整了在西达尔富尔州的存在，考虑到迫切的需求，优先支持关键的人道主义行动。

### 三. 联合国在苏丹的作用和第 2579(2021)号决议的执行情况

#### 目标 1：协助政治过渡、民主治理、保护和促进人权以及可持续和平

35. 在整个报告所述期间，我的特别代表加强了他的工作，以确定由苏丹人民主导的解决 10 月 25 日军事政变后该国所面临政治危机的办法。他与政治和民间社会人士广泛接触，包括苏丹主要学者、妇女和青年团体以及军队、政党和国际伙伴的代表，征求他们对解决苏丹政治危机和促进可信的民主道路的意见。

36. 2 月 28 日，联苏综合援助团就牵头开展的为期五周的磋商进程发表了总结报告，进程包括来自苏丹各地的 800 多名苏丹人(其中三分之一是妇女)参加的 110 多次会议，以及对 80 多份书面建议的分析。在总结报告中，联苏综合援助团确定了对许多问题的共识，包括迫切需要结束暴力，必须为可信的选举创造有利条件，以及组建由技术专家组成的政府，以便完成过渡时期的关键目标和任务。

37. 在本报告所述期间，伊加特、非洲联盟和联合国之间的伙伴关系对于继续努力促进苏丹主导的政治危机解决方案至关重要。在协商阶段结束后，联苏综合援助团与非洲联盟和伊加特密切合作，共同促进由苏丹人拥有和领导的政治进程，以恢复过渡。

38. 为了促进妇女充分、平等和有意义地参与政治进程，联苏综合援助团促进了与苏丹各地妇女团体和性别问题专家的协商。这导致成立了一个妇女权利机构，其由信仰各种宗教的苏丹妇女组成，格外注重吸纳青年代表、纳入残疾妇女，以参与政治会谈，并将妇女观点带到正在讨论的所有优先议程项目中。

39. 然而，由于政治僵局，与过渡问题有关的其他合作领域仍然停滞不前。例如，政变后，制宪进程的技术援助暂停。3 月 7 日，原定在联合国支持下举行的确定和制定总检察长办公室改革优先事项的全苏丹会议在召开前一天晚上被总检察

长办公室取消。此外，总检察长办公室搁置了计划举行的关于检察机关对抗议中使用武力的监督职能的圆桌讨论。

40. 鉴于在本报告所述期间平民日益不安全，特派团加强了保护和促进人权的宣传。特派团于3月16日至23日和3月30日至4月4日访问了朱奈纳，以核实杰贝勒穆恩侵犯人权的报告，并与当局和其他地方领导人接触，商讨解决冲突的具体措施。

41. 地方、州和联邦各级的宣传也在继续，包括促进受影响社区之间的调解和加强对暴力受害者的问责。3月27日至31日，联苏综合援助团对卡萨拉州进行了一次访问，以提高对联苏综合援助团人权和保护任务的认知。与国家当局、民间社会团体和包括难民社区在内的当地社区进行了建设性接触。

## 目标 2：支持和平进程以及《朱巴和平协议》和未来和平协定的执行工作

42. 虽然在喀土穆的政治危机得到解决之前，对执行《朱巴和平协议》的支持在许多方面仍然停滞不前，但联苏综合援助团继续努力加强永久停火委员会的日常运作，并支持其在达尔富尔的活动。作为委员会主席，联苏综合援助团通过在法希尔、朱奈纳和尼亚拉建立部门委员会，支持将委员会的结构扩大到达尔富尔的三个州，并部署联苏综合援助团人员担任主席。联苏综合援助团还支持在法希尔、朱奈那和尼亚拉设立委员会区办事处。另有两个部门委员会要设在埃代因和扎林盖。

43. 继2月3日中将布尔罕下令所有武装运动撤离法希尔镇后，3月3日，永久停火委员会出席了在法希尔郊区举行的撤出仪式，以显示已经签署协议的运动对和平进程的诚意。此后，委员会通过与相关利益攸关方协商，得以协助武装运动确定集结区。3月9日和10日，委员会主席举办了为期两天的关于集结区的技术讲习班，讨论集结过程的准则，并确保对委员会的作用有共同理解。各方建议在北达尔富尔州初步确定六个集结区。3月22日，委员会对北达尔富尔梅利特属于苏丹解放力量和苏丹联盟部队的两个集结区进行了首次核查访问，并于3月30日访问了北达尔富尔科尔马的苏丹解放运动-过渡委员会集结区。

44. 与此同时，在此期间，永久停火委员会继续在缓解武装运动之间的潜在危机局势方面发挥关键作用，否则这些局势可能会演变成暴力。例如，委员会化解了2月份在北达尔富尔凯卜卡比耶发生的据称违反停火事件引起的分歧，但后来导致双方发生暴力冲突。委员会还成立了一个小组，调查3月份在北达尔富尔库图姆发生的另一起据称违反停火事件，并确定该事件不是违反停火事件，而是犯罪行为。肇事者最终被快速支援部队逮捕并移交给地方当局。委员会在这方面的努力继续强调委员会根据其任务规定作为解决冲突机制的作用。

45. 永久停火委员会访问了位于北达尔富尔加迪德赛勒的苏丹武装部队第6师训练中心，来自各武装运动的第一批干部已在这里集合，准备编入达尔富尔联合安全部队。截至编写本报告时，据报武装运动的干部人数已从2月初的400人增加到4月的2000人。

46. 3月31日，联苏综合援助团与联合国国家工作队合作，在法希尔与签署协议的武装运动成员举行了一次协商研讨会，以评估和支持计划中的联合安全维持部队的培训需求。评估旨在确定培训差距，动员联合国和国际伙伴的支持，按照《朱巴和平协定》的规定，加强联合安全部队的平民保护和人权责任。磋商强调了完成培训和加快部队部署的重要性，特别是考虑到达尔富尔平民持续面临的威胁和保护挑战。

47. 由于政局不稳，苏丹政府和苏丹人民解放运动-北方局(阿卜杜勒·阿齐兹·希卢派)之间的谈判仍然停滞不前。3月8日，作为国际妇女节庆祝活动的一部分，我的特别代表访问了卡杜格利，讨论了和平进程面临的挑战以及与南科尔多凡代理州长恢复谈判的方式。

### **目标 3：协助由苏丹人主导的建设和平、保护平民和法治工作，特别是在达尔富尔和“两个地区”**

48. 特派团与联合国国家工作队一道，继续努力支持负责保护平民的实体，并确定如何支持执行保护平民国家计划和秘书长的人权行动呼吁。在本报告所述期间，由于不确定的政治环境，建设和平活动的进展仍然缓慢，在某些情况下，出现国家对话者的真空，无法与他们一起开展活动。尽管如此，联合国国家工作队还是一致努力为方案拟订提供支持。

49. 秘书长的建设和平基金继续支持社区一级关键和资金不足的建设和平需求。为了解决植根于未决问题的冲突因素，如土地的获得和所有权，联合国国家工作队及其合作伙伴继续在达尔富尔的八个目标地区实施建设和平基金支持的方案的最后阶段，总额为2 000万美元，以支持流离失所人口和受影响社区的持久解决办法，加强地方和村级法治机构，并加强地方一级的冲突解决机制。这包括灵活应对塔维拉、格雷达和杰贝勒穆恩等目标地区的持续危机。

50. 此外，建设和平基金为五个新项目划拨资金，以支持达尔富尔和乍得东部持久解决方案的数据收集和分析，为西达尔富尔受冲突影响的社区提供适当住房，并增强青年在公民空间和获得精神健康和心理社会支持方面的权能。为了进一步加强联合国及其合作伙伴的能力，建设和平基金还继续开发以苏丹为重点的在线建设和平与冲突敏感性课程。

51. 3月14日，联苏综合援助团和难民暑会见了全国保护平民机制成员。会议强调，在没有部署达尔富尔联合安全部队的情况下，人们越来越关切保护方面的差距，需要重新启动2021年10月25日后基本暂停的全国保护平民计划的活动和方案。国家机制的代表重申，苏丹当局仍然致力于与联合国合作，推进保护议程。与此同时，2月24日，联苏综合援助团在法希尔为民间社会团体举办了一次需求评估讲习班，以加强在保护平民方面的合作。在联合国参与的情况下，苏丹当局于3月14日通知联苏综合援助团和难民暑，不久将颁布一项法令，确定保护平民的新方式。

52. 在本报告所述期间，联苏综合援助团与联合国国家工作队和合作伙伴一道，增加了与苏丹警察部队的接触并向其提供技术支持，以加强其保护平民的能力，

包括通过专门培训和咨询支持。这包括与联合国开发计划署(开发署)和合作伙伴在达尔富尔为包括 9 名妇女在内的 185 名苏丹警察部队成员开展联合能力建设,内容涉及面向社区的警务、性别平等以及加强预防和有效警务应对能力,以应对性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力。在南达尔富尔尼亚拉对包括 170 名妇女在内的 577 名苏丹警察部队新兵进行基本训练期间,联苏综合援助团还通过咨询和培训课程提供能力建设支助。值得注意的是,通过与苏丹警察部队和合作伙伴的合作,在中达尔富尔州的奈尔提提设立并运作了一个性别平等事务室。3 月 7 日,联苏综合援助团和苏丹警察部队在喀土穆组织了一次讲习班,汇集了具有代表性的各级苏丹女警官。讲习班的目的是找出差距,并确定在警务和处理性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力方面促进性别平等的前进道路。

53. 与此同时,3 月 1 日至 10 日,联苏综合援助团、开发署和联合国人权事务高级专员办事处接待了法治与冲突中性暴力问题专家组的技术访问,包括在法希尔、达尔富尔和喀土穆与民间社会、警察、检察官、法官、其他当局和境内流离失所者举行会议。根据这次访问的调查结果,联苏综合援助团开始制定一项方案,以加强对与冲突有关的性暴力的问责。2 月和 3 月,联苏综合援助团和开发署在法希尔和扎林盖主持了与民间社会组织的讨论,讨论如何执行《朱巴和平协议》达尔富尔部分的问责条款,民间社会行为者呼吁加快执行这些条款。

54. 联苏综合援助团和六个联合国机构、基金和方案继续在南科尔多凡实施一个由联合国人的安全信托基金资助的联合项目。该项目提供了应对达拉米和阿布·柯受拉地区社区面临的挑战的综合对策,包括清理受爆炸危险污染的土地,改善社会经济援助和获得生计的机会,普及基本服务,包括清洁水和医疗保健,以及提高疾病监测和疫情警报的调查和应对能力。

55. 在本报告所述期间,联苏综合援助团在青尼罗州、南科尔多凡州和达尔富尔清理了 442 935 平方米受爆炸危险污染的土地。这些土地随后交还给当地社区使用。作为其在这两个地区活动的一部分,联苏综合援助团促进了当局和当地反对派团体之间关于爆炸物污染的信息交流,从而便利了从夸达到南科尔多凡托洛的道路的使用,同时也建立了信任和改善了协调。此外,一个由 21 名苏丹人民解放运动-北方局马利克·阿加尔派前战斗人员组成的小组接受了联苏综合援助团基本人道主义排雷能力培训,清理了青尼罗州乌鲁 27.75 公里的道路,并处理了 645 枚未爆弹药。该小组与苏丹地雷行动非政府组织合作,是支持执行《朱巴和平协议》的建立信任努力的一部分。

#### **目标 4: 支持调动经济和发展援助并协调人道主义与建设和平援助**

56. 在整个报告所述期间,许多国际发展援助和国际金融机构的所有参与仍然暂停;拯救生命的人道主义援助继续得到资助,尽管捐助者与苏丹当局的接触受到更多限制。2021 年 9 月建立的苏丹伙伴关系论坛仍处于暂停状态,使该国在战略和业务层面失去了计划中的政府主导的协调机制。

57. 鉴于政治背景，不可能为联合国在苏丹完成新的综合框架，2018-2022 年联合国发展援助框架仍然是正式支持联合国在该国参与的首要文件。已决定将框架延长至 2023 年底，这将与联合国各实体的国家方案文件保持一致。

58. 在需求不断增长的背景下，在优先考虑 2022 年人道主义应急计划中概述的需求和行动的同时，联合国在苏丹商定了 2022 年应对当地变化环境的共同办法。共同办法列出了联合国在人道主义-发展-和平联系中的集体优先事项，重点关注三个领域：(a) 基本服务、社区稳定和复原力；(b) 保护平民、法治和人权；(c) 执行停火、和平协定和预防冲突。联合国围绕确定的办法与捐助界和国际非政府组织建立了定期对话，目的是促进就当前业务环境中的优先事项和参与方式的关键要素进行公开交流和共同思考。

59. 联苏综合援助团及其在联合国国家工作队中的合作伙伴继续在苏丹六个州(北达尔富尔州、南达尔富尔州、青尼罗州、南科尔多凡州、红海州和卡萨拉州)进行一系列州级建设和平评估，旨在协助安排国际支持的优先次序。在第七个州，即西达尔富尔州，制定了更新 2021 年进行的建设和平评估的计划。这些深入的冲突分析和建设和平评估预计将加深对当地冲突和政治动态的了解，并确定建设和平的机会和方案活动的切入点。

#### 特派团业务和规划问题

60. 在本报告所述期间，联苏综合援助团继续扩大其外地存在，以促进有效执行任务。除了在尼亚拉和朱奈纳将永久停火委员会扩大到部门一级之外，特派团还开始开设两个新的联苏综合援助团办事处，一个在西达尔富尔州的朱奈纳，另一个在红海州的苏丹港，使外地办事处总数达到 7 个。招聘工作继续进行，目的是使特派团达到规定的满员人数。截至 5 月 5 日，特派团人员编制为 192 名文职人员和 20 名警务人员。根据秘书长的性别均等战略，一半以上的高级文职任命(部门主管及以上级别)由妇女担任。

61. 特派团完成了对其 2022 年战略规划的审查，根据该国目前的情况，按照商定的联合国在苏丹的共同办法和安全理事会的适用指导，将可用资源与优先事项挂钩。特派团领导层还审查了通过多伙伴信托基金接收的项目执行计划，并加强了综合方案管理的内部机制。在本报告所述期间，在加强信息、分析和报告能力方面取得了进展。在秘书长副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)的领导下，特派团继续通过综合国家工作队的结构深化与联合国国家工作队的合作，积极参与同其他联合国实体和捐助者就方案优先事项进行的对话。

## 四. 意见

62. 自苏丹革命开始三年多以来，向文官统治和民主过渡的承诺面临脱轨的风险。六个多月来，该国一直没有一个正常运作的文官政府，目前仍处于紧急状态。人民面临各种政治、经济和安全风险，威胁到国家一级和更广泛区域的整体稳定。苏丹利益攸关方解决政治危机并回到得到苏丹人民广泛支持的符合宪法的合法过渡道路的机会越来越少。

63. 只有通过包容各方、由苏丹人主导和领导的政治对话，才能回到过渡道路。这一进程是在伊加特、非洲联盟和联合国的主持下联合发起的，旨在为苏丹利益攸关方之间的这种对话紧急建立一个包容性框架。为使这一进程取得成功，我呼吁各政治派别的所有行为体发挥作用，促进有利于谈判的环境。我还敦促军队和安全部队停止一切暴力行为，释放政治犯，停止任意逮捕，解除紧急状态，并避免任何可能危及对话的行为。该区域和国际社会随时准备提供支持。在这方面，我欢迎释放前内阁事务部长 Khalid Omar Yousif、前主权委员会成员 Muhammad Al-Faki、以及废除委员会成员 Babiker Faisal、Wajdah Salih、Taha Osman 和其他人。

64. 苏丹妇女继续动员起来，推动该国的政治变革，并大声疾呼，要求在公民和政治生活中获得应有的地位。然而，不断恶化的环境阻碍了她们积极参与政治进程。我赞扬苏丹妇女在联苏综合援助团支持下，带头倡议成立一个妇女权利团体，平等参与非洲联盟-伊加特-联合国协助的对话。我呼吁所有利益攸关方承诺让妇女参与这一进程。

65. 与此同时，经济形势的迅速恶化令人担忧。我担心的是，政治不稳定、经济危机和 2021 年歉收的影响，加上全球供应冲击，将对通货膨胀，特别是弱势群体购买粮食的能力产生灾难性影响。据联合国估计，到 9 月份，约 1800 万人，即 39% 的人口将处于粮食无保障状态，而现有的人道主义应急计划只有 10% 的资金到位。在发生许多全球危机的一年里，人道主义局势正在恶化，需要得到紧急处理。为了苏丹的未来，可能需要特殊的方式来支持弱势社区和保护人力资本与社会资本。我鼓励会员国探索这方面的所有可能选择，包括通过利用联合国-国际金融机构伙伴关系。

66. 我对达尔富尔不断升级的暴力深感关切，这种暴力已造成越来越多的死亡和更多人被迫流离失所。在这方面，我敦促国家当局履行承诺，重新启动全国保护平民机制，该机制是在非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动撤离后为帮助保护平民而设立的。我呼吁国家当局和签署《朱巴和平协议》的武装运动履行承诺，加快实施过渡安全安排。在这方面，我欢迎当局努力在达尔富尔建立联合安全部队。必须以及及时和可持续的方式全面建立、训练和部署该部队，以保护平民并帮助恢复该地区的稳定。

67. 永久停火委员会的继续运作为缓解达尔富尔的紧张局势提供了一个受欢迎的渠道。然而，缺乏苏丹当局的后勤支持仍然是一个令人关切的主要问题，限制了委员会履行其任务的能力，包括根据《朱巴和平协议》调查违反停火事件和监督部队集结。为集结区的运作提供充分的后勤支持，将是承诺将签署协议的武装运动纳入安全部门并为解除武装、复员和重返社会方案创造条件的重要信号。因此，苏丹当局必须重组解除武装、复员和重返社会方案委员会，以防止整个解除武装、复员和重返社会方案进程中出现运作漏洞。正如我在上次报告(S/2022/172)中所建议的，双边伙伴的协调支持可以发挥宝贵的作用。

68. 为了可持续，安全安排方面的进展必须与执行《朱巴和平协议》其他方面的进展相匹配。如果在解决冲突根源(特别是土地权)和为流离失所者提供持久解决办法的关键议定书方面没有进展，任何进展都不可能持续。还需要在通过和建立

过渡时期司法机制方面取得进一步进展，以便为在达尔富尔和“两区”犯下的暴力行为提供补救和追究责任。此外，喀土穆的政治僵局仍然是扩大和平进程，让《朱巴和平协议》非签署方参与进来的一个障碍。

69. 我仍然对持续严重侵犯人权深感关切，特别是在最近的反政变抗议中。我谴责安全部队对平民过度使用武力，以及继续任意逮捕和拘留反对派领导人和活动分子。苏丹当局必须根据其国际义务，尊重抗议者和平集会和结社的权利。对严重侵犯人权行为缺乏问责，包括抗议者因受过度使用武力而死伤的案件，加上对活动分子和反对派领导人的长期审前拘留，继续削弱公众对司法机构的信任。另外，我感到鼓舞的是，国际刑事法院于4月5日开始对阿卜杜勒·拉赫曼(阿里·库沙卜)进行审判。据指控，此人从2003年8月到至少2004年4月在达尔富尔犯下31项战争罪行和危害人类罪行。审判此人，对受害者和社区来说是一个积极的信号，表明正义将得到伸张。

70. 我谨提醒安理会，执行援助团的任务在很大程度上依赖于联合国各机构、基金和方案的补充作用，这些机构、基金和方案依赖捐助者的自愿捐款来促进整个人道主义-发展-和平联系的方案支助。我鼓励会员国考虑如何向本报告第56段详述的联合国在苏丹确定的共同办法优先方案同时提供捐助。尽管喀土穆发生了政治危机，但国际社会仍有机会通过投资于当地建设和平、社区稳定、关键基础设施以及基本服务和生计，帮助缓解冲突驱动因素，从而发挥有意义的作用。为该国310万境内流离失所者提供生计和社区支持、建立抵御未来冲击的复原力，以及推进可持续和持久的解决方案仍然是当务之急。

71. 我感谢我的特别代表福尔克尔·佩尔特斯和在苏丹的所有联合国人员，以及我们在非洲联盟和伊加特的伙伴，感谢他们为支持该国及其人民所做的奉献和不懈努力。在这一充满挑战的时期，联合国仍然全力支持苏丹人民。