



苏丹局势和联合国苏丹过渡时期综合援助团的活动

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 天向安理会报告援助团的任务执行情况。本报告介绍了苏丹 2021 年 11 月 22 日至 2022 年 2 月 21 日期间的政治、安全、社会经济、人权、法治和人道主义动态，并说明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的问题贯穿始终。

二. 主要动态

A. 政治局势

2. 在本报告所述期间，苏丹的过渡继续遇到重大挫折和挑战。我上一份报告(S/2021/1008)所述的 11 月 21 日主权委员会主席兼苏丹武装部队指挥官阿卜杜勒·法塔赫·布尔汉中将和阿卜杜拉·哈姆杜克总理之间的政治协议，旨在解决该国 10 月 25 日军事政变后的政治危机。然而，该协议受到苏丹各地民间政治力量的广泛谴责，包括苏丹专业人员协会、自由与变革力量、全国乌玛党和苏丹大会党等。因此，11 月 22 日，12 名与自由与变革力量联盟有关联的政府部长提出辞职。

3. 苏丹各地的邻里抵抗委员会也拒绝与军事领导人进行任何谈判或建立伙伴关系。在整个报告期内，这些团体继续在“不谈判、不合作、不妥协”的口号下组织大规模抗议和公民抗命运动。妇女和青年积极、突出地参加了抗议活动。

4. 总理承诺在达成协议后两周内组建新政府，并随后证实已对针对抗议者的暴力事件展开调查。此外，内阁总秘书处宣布审查自 10 月 25 日军事政变以来军方作出的正式任命和免职。总理会见了包括自由与变革力量在内的政治力量，讨论



执行 11 月 21 日协议的路线图，其中包括冻结和审查国家任命，让被免职者返回岗位，加快释放被拘留者，并确保表达自由与和平集会自由权利。

5. 12 月 1 日，总理发布法令，更换军事政变后任命的各部委的一些副部长。11 月 25 日，主权委员会任命阿卜杜勒-阿齐兹·法塔赫-拉赫曼·阿卜丁·穆罕默德为首席大法官。他曾在前总统奥马尔·巴希尔当政时期担任副首席大法官。12 月 2 日，哈利法·艾哈迈德·哈利法被主权委员会任命为代理总检察长。虽然这两项任命都在《宪法文件》规定的范围内，但这一进程因缺乏所有有关力量之间的协商而受到批评。自 11 月 11 日重组以来，主权委员会的合宪性受到质疑，因为布尔汉中将单方面更换了四名文职成员，违反了《宪法文件》关于此类任命的相关规定。12 月 13 日，总理更换了 10 月 25 日以来任命的所有代理州长。然而，他没有任命新的部长委员会，而是继续寻求与各方政治力量就政治协议达成共识。

6. 12 月 16 日，11 月 21 日协议各方发表了一项关于前进道路的政治宣言草案，供与各政党、民间社会和抵抗委员会等进行协商。然而，这份文件立即遭到未参加协议谈判的几股政治力量的拒绝。与此同时，自由与变革力量、全国乌玛党、苏丹专业人员协会、民众大会党等其他团体以及苏丹各地大学的几名学者也就如何摆脱政治危机发表并概述了针锋相对的政治宣言和倡议。

7. 12 月 19 日，在 2018 年革命三周年之际，总理在讲话中指出，苏丹正在经历“革命进程中的重大挫折”，这是“滑向深渊的开始”。他警告不要采取“根深蒂固的分歧立场”，并敦促“所有的革命力量和所有相信民主的文职过渡的人们”就一项“政治契约”达成一致。同一天，在经过数周的示威之后，抵抗委员会在全国各地组织了大规模抗议和静坐，纪念革命周年。虽然主要街道和桥梁最初被军方封锁，但大规模抗议活动绕过了障碍，突破了关键地点，包括喀土穆共和国宫的场地。一名抗议者被打死，300 多人受伤，数百人据报被拘留。据人权高专办援引媒体报道称，在抗议期间发生了 13 起据称强奸和轮奸妇女和女童的案件，以及关于安全部队进行性骚扰的指控。12 月 23 日，人权和妇女团体在喀土穆和乌姆杜尔曼集会，抗议对女性示威者实施强奸的行为。

8. 12 月 24 日，布尔汉中将发布了一项紧急命令(第 3/2021 号)，赋予包括苏丹武装部队、快速支援部队、警察和情报总局在内的正规安全部队新的全面权力，使他们能够逮捕和搜查个人和建筑物，管制人员流动，并没收货物和财产。紧急命令还给予正规部队任何诉讼的豁免权。

9. 在针对抗议者的暴力增加和没有达成政治协议的情况下，总理在 1 月 2 日的电视讲话中宣布辞职。总理列举了军方和文职部门之间的分歧，呼吁进行对话和达成共识，以完成苏丹的民主过渡。抵抗委员会和活动人士对总理辞职作出回应，宣布 1 月 4 日再次举行“百万人大游行”。苏丹专业人员协会的成员指出，辞职没有“推进或推迟革命道路上的任何事情”，因为“真正的权力仍然掌握在军事委员会手中”。

10. 1 月 19 日，布尔汉中将任命总理任命的 20 名副部长中的 15 人为代理部长，直到选举为止。他还作出任命，以填补过渡当局其余的部长职位。此外，他设立

了一个主要由主权委员会成员组成的四人委员会，与苏丹利益攸关方就前进道路进行接触，并确定总理职位的潜在候选人。

11. 苏丹东部的局势仍然不可预测。11月26日，贝贾人高级理事会威胁说，如果其关于取消《朱巴和平协议》东部轨道的要求得不到满足，将恢复对苏丹东部的封锁。随后，12月16日，主权委员会副主席兼快速支援部队指挥官穆罕默德·哈姆丹·达加洛(亦称赫梅提)中将宣布暂停《朱巴和平协议》的东部轨道。12月28日，布尔汉中将成立了一个由达加洛中将主持的东部问题委员会。苏丹与埃塞俄比亚边界沿线的安全局势也仍然动荡不安，两国持续的不安全使情况更加复杂。

B. 安全局势

12. 在本报告所述期间，全国各地的安全环境继续恶化。局势的主要特点是武装冲突、族裔间冲突、包括与冲突有关的性暴力在内的侵犯人权行为和犯罪活动。安全部队对大规模抗议和内乱的反应使局势变得更加复杂。苏丹各地发生的安全事件从上一个报告期的157起增加到本周期的429起。

13. 在本报告所述期间，喀土穆和全国各地都发生了有计划和自发的抗议和静坐。大多数示威是和平的，但据报发生了多起投掷石块事件以及一起袭击警察局的事件。安全部队经常过度使用武力，包括实弹、眩晕手榴弹和催泪瓦斯驱散抗议者。另有报告称，记者和媒体机构受到攻击，保健设施和医务人员也成为攻击目标。苏丹医生中央委员会报告说，截至2月17日，已有81人被打死，其中至少68人被实弹所杀，而自10月25日政变以来，还有2500人在抗议中受伤。还发生了一些规模相对较小的亲军方的示威。

14. 据报告，在中达尔富尔州、北达尔富尔州和西达尔富尔州以及青尼罗州和南科尔多凡州，因土地所有权争端、资源获取和犯罪问题以及涉及不同社区的农民与牧民之间的长期不和，引发了族裔间冲突。截至2月3日，据报共发生24起族裔间武装冲突事件，造成约60人死亡，52人受伤，20000多人流离失所。

15. 达尔富尔的局势仍然岌岌可危。有报告说，妇女和女童遭到强奸，据报有20名儿童失踪。12月4日和5日，在西达尔富尔州的克雷尼克地区，马萨利特和阿拉伯游牧民之间的族裔冲突造成65人死亡，76人受伤。这些数字在12月28日进行的机构间紧急评估中得到证实。此外，12月8日，据报阿拉伯民兵与米塞里亚族部队在杰贝勒穆恩再次发生冲突，造成21人死亡。1月20日和21日，在西达尔富尔 Adikong 发生的另一起阿拉伯和马萨利特社区之间的族裔间暴力事件中，11人死亡，8人受伤。

16. 12月6日，在北达尔富尔州法希尔附近的扎姆扎姆境内流离失所者营地附近，一名阿拉伯部落首领遭到袭击，造成4人死亡，其中包括两名妇女。北达尔富尔州还发生了主要由阿拉伯游牧民对塔维拉、达尔萨拉姆和库图姆地区的境内流离失所者和农民实施的有针对性的暴力行为。1月19日，阿拉伯游牧民对 Saloma 和 Morgei 的扎格哈瓦族农民分别发动了两次袭击，造成10人死亡，4人受伤。1月20日，5名富尔人在扎姆扎姆和塔贝特之间遭到身份不明的民兵伏击并被杀害。扎姆扎姆营地的境内流离失所者在州长办公室前抗议持续的不安全状

况。在中达尔富尔，2021年12月10日和11日，阿拉伯雷扎伊加特人集结并袭击了瓦迪萨利赫地区的12个村庄，导致人们流离失所到乍得和西达尔富尔。伤亡人数仍不详。

17. 在本报告所述期间，还有报告称，签署《朱巴和平协议》的武装运动的成员逃跑。据信，其中许多个案与利比亚停火协议签署后战斗人员不断从利比亚返回有关。具体而言，利比亚雇佣军活动收入的损失影响了武装团体支付和保持对前战斗人员的指挥和控制的能力，进一步加剧了不安全因素，因为这些人寻求其他往往是非法的手段来养活自己。

18. 在本报告所述期间，还发生了一系列针对前达尔富尔混合行动法希尔后勤基地的事件，特别是在12月24日至29日和1月10日至13日期间。这些事件包括武装运动和公众多次侵入营地。此后，营地中已移交给北达尔富尔州当局的地地区遭到大规模抢劫，并有零星且往往是激烈的枪声，有人还试图烧毁营地外围的部分安全围栏。由于这些严重的事态发展，有必要在先前商定的2022年3月31日之前，提前于2021年12月28日最后移交营地。联合国警卫队于12月28日遣返，随后达尔富尔混合行动清理结束小组的国际工作人员于2021年12月29日全部迁往喀土穆。

19. 在区域一级，苏丹和埃塞俄比亚之间的边界局势紧张。11月27日，据报告，一伙武装肇事者从埃塞俄比亚越过边界，在加达里夫附近的Birkat Nourain袭击苏丹武装部队人员，造成苏丹武装部队人员伤亡，具体人数不详。埃塞俄比亚否认与此次袭击有任何关系。11月29日，布尔汉中将在事件发生后访问了有争议的沙卡卡边境地区。据报2021年11月30日以及12月1日和2日在与埃塞俄比亚的边境地区的塔亚村发生了类似的冲突。没有关于后一起事件伤亡情况的资料。

C. 社会经济状况

20. 本报告所述期间的政治危机严重影响了苏丹的经济，导致市场准入中断，创收机会、市场活动和贸易流动减少。这导致药品、小麦、燃料和农业投入等基本商品价格上涨和供应短缺。这进一步导致购买力下降，粮食不安全加剧，加深了民众的困难——其中许多人仍然需要基本服务和援助。

21. 根据国际货币基金组织的数据，通货膨胀率从2021年11月的340%降至2021年12月的318%。2021年启动的关键经济改革，如官方汇率贬值和取消燃料补贴，促使整体通货膨胀率在2021年达到平均359%，比2020年的163%大幅上升。2021年7月，通货膨胀率达到创纪录的423%。

22. 在本报告所述期间，政治不确定性推高了对美元的需求，导致苏丹镑在2022年1月黑市上贬值5%以上。在2021年期间，苏丹镑在2021年2月大幅贬值后，对美元汇率一直保持稳定。

23. 为应对军事政变，对苏丹的很大一部分国际援助被暂停，其中包括世界银行、欧洲联盟和美利坚合众国等的支持。由于债权人不愿达成最后协议，根据增加优惠的重债穷国倡议减免该国合格债务方面的进展已经放缓。由于缺乏资金来执行

减贫战略文件和实现商定的改革基准以使苏丹达到重债穷国完成点关键触发条件，该倡议的进展将进一步放缓。2021年2月在世界银行和世界粮食计划署协助下启动的现金转移计划家庭支助方案也暂停，影响到920多万登记的受益人，使他们无法获得这种援助。

24. 代理内阁于2022年1月22日批准了2022年预算，其明确目标是降低通货膨胀，实现可持续经济增长和汇率稳定，提高人民的养老金和国家工作人员的工资，以及增加卫生教育和必要服务的支出。预算完全依赖国家自身有限的资源，在没有外部资金的情况下，将需要向国内银行系统或中央银行借款(货币化)。

25. 自2022年1月起，电价最高上调600%。苏丹北部农民协会威胁说，如果不扭转农业项目电价上涨的趋势，将关闭该国北部的所有道路，这将严重影响与埃及的贸易流动。农民和抵抗委员会于1月10日开始关闭通往埃及的主要道路。2月5日，燃料价格大幅上涨，给经济带来进一步压力。

26. 《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标的执行工作仍未走上正轨。当前的政治和经济危机对获得社会服务产生了不利影响，并使本已脆弱的家庭更深地陷入贫困。与2020年相比，估计2021年又有50 000名儿童患有重度急性营养不良，使该国营养不良儿童总数达到570 000人。

D. 人权、法治和保护状况

27. 在本报告所述期间，人权状况恶化，有大量关于侵犯人权的报告，特别是在安全部队对喀土穆地区反对政变和反对军方参与政府的抗议活动的反应方面。尽管呼吁保持克制，但安全部队一再过度使用武力，向抗议者发射实弹、眩晕手榴弹和催泪瓦斯，造成死亡和严重受伤，妇女和儿童也未能幸免。安全部队还袭击医疗设施和医务人员，拦截救护车，并在某些情况下阻止受伤病人接受医疗。对抵抗委员会成员和民间社会活动者，包括喀土穆和该国其他地方的妇女权利活动者，进行了有针对性的逮捕，并且仍在继续。大多数人被短期拘留，一些人被单独监禁，没有受到指控。

28. 1月22日，著名的妇女权利维护者阿米拉·奥斯曼在家中被安全部队逮捕，这是自10月25日政变以来首次涉及以妇女权利领导人为目标的广受关注的案件。她随后于2月6日获释。对意见和表达自由的限制随着袭击记者和媒体的案件而增加。虽然设立了调查委员会，以调查抗议者死亡、性暴力指控和其他事件，但进展有限。2月初，由于财政部的举报，根据1991年《刑法》第177(2)条，以“违背信任”的罪名逮捕了担任撤除委员会成员的几名知名政党成员，包括一名前内阁部长和一名主权委员会成员。

29. 从2021年11月至2022年1月，联苏综合援助团记录了161起被控的侵犯和践踏人权事件，涉及到778名受害者，其中包括22名儿童。侵犯生命权行为的受害者有368人(295名男性、63名女性和10名儿童)，侵犯人身完整行为的受害者有366人(340名男性和26名女性)，绑架行为的受害者有14人(包括10名妇女)，而包括与冲突有关的性暴力在内的性暴力和性别暴力行为受害者有30人，其中包括12名儿童。在记录在案的161起侵犯和践踏人权事件中，26起是政府

安全部队所为，97起是非国家行为体所为，包括武装运动和民兵团体，而身份不明者占38起。

30. 应主权委员会1月19日的要求，联合国苏丹人权状况专家原定于1月22日至27日进行的第一次访问被推迟。人权事务高级专员应人权理事会的要求于1月12日指定该专家监测军事政变后直至恢复文官领导的政府之前的人权状况。专家访问的新日期尚待苏丹当局批准。

31. 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2021年第四季度核对了20起严重侵犯15名儿童(7名男童和8名女童)的行为。其中4名男童被打死，3名男童和1名女童受伤致残；7名女童遭到了性暴力侵害。发生了一起袭击医院的事件和4起阻止人道主义援助通行事件。这些侵权行为是苏丹武装部队军事情报部门(1起)、快速支援部队(1起)和身份不明的施害者(18起)所为。北达尔富尔州(11起)、东达尔富尔州(3起)、西达尔富尔州(3起)、南科尔多凡州(2起)和中达尔富尔州(1起)的侵权行为得到核实。与2021年第三季度相比，第四季度经核实的侵权行为减少了50%以上。如安全理事会儿童与武装冲突问题工作组先前在2020年11月6日的公开声明中所述，这一减少仍然是由于缺乏进入的机会所致。自那时以来，行动的环境进一步恶化，因此报告的数字没有反映苏丹武装冲突的全部影响。达尔富尔各州的儿童仍然是苏丹严重侵犯儿童行为的最大受害者。

32. 联合国还核对了10月25日军事政变引起的内乱期间发生的120起严重侵犯儿童权利的事件。在主要是发生在喀土穆的示威活动中，有9名儿童被打死，另有13人受伤。大多数侵权行为都是针对男性青少年的。年仅12岁的男童和女童遭到拘留。由于医疗设施经常遭到袭击，儿童受到影响。

33. 针对达尔富尔族裔间暴力不断增加的情况，12月7日，由布尔汉中将主持的安全安排联合高级委员会宣布设立一个临时特遣队，由包括政府部队和五个达尔富尔运动在内的《朱巴和平协议》签署方约3300名人员组成，接受联合指挥。临时特遣队将被赋予广泛的权力，以解决法治问题、保护平民及其财产、收缴武器和将罪犯绳之以法。就在特遣队在法希尔接受培训、准备部署到达尔富尔热点地区之际，2022年2月3日，由布尔汉中将主持的联合高级委员会在法希尔举行会议，宣布了一些新措施。这些措施包括按照国家保护平民计划的要求，以联合维持安全部队取代特遣队。联合高级委员会会议的与会者还规定，按照《朱巴和平协议》的要求，达尔富尔各城市以外的所有武装运动以及塔马祖伊部队必须在集结区集结。禁止非法无证车辆在达尔富尔通行和从邻国进入。新措施还要求开展联合安全行动，以消除武装运动撤离后城市的不安全状况。联合高级委员会会议的与会者进一步强调，达尔富尔永久停火委员会收集完成部队整编和开始执行《朱巴和平协议》概述的安全安排所需的数据至关重要。

E. 人道主义状况

34. 持续的经济危机和高通胀继续影响最脆弱群体，包括境内流离失所者和难民。2021年，通货膨胀导致农产品和其他主要商品价格高涨，影响了粮食价格，

致使约 980 万人仍然严重缺乏粮食保障。此外，卡萨拉州由于雨季降雨量少和长时间干旱，导致约 494 000 人也面临粮食无保障问题。2021 年，降雨不稳定和长期干旱导致作物歉收，严重影响了牲畜和动物。作为人和牲畜主要水源的水场也受到干旱的严重影响。大部分水场状况不佳或停用。

35. 据报在 2021 年 11 月 22 日至 2022 年 1 月 16 日期间，苏丹发生了 324 起影响联合国和人道主义合作伙伴的安全事件。这比 2020-2021 年同期增加了 17%。12 月 28 日和 29 日，身份不明的武装团体进入世界粮食计划署(粮食署)在法希尔的 3 个仓库，12 月 29 日，法希尔州教育部以及农业银行和扎卡特商会的仓库遭到抢劫。据粮食署称，5 300 公吨的粮食和营养品被抢劫，仓库被拆除。这些事件给北达尔富尔和达尔富尔其他州多达 200 万人的粮食和营养品的分配产生了负面影响。事件发生后，粮食署于 12 月 30 日暂停了在北达尔富尔的业务，随后于 2 月初重新开始。

36. 2021 年，苏丹的难民总人数超过 110 万。2021 年 1 月至 12 月新抵达难民的人数为 105 511 人，比前一年增加 11%。来自南苏丹的难民总人数超过 80 万。仅 2021 年 12 月，就有约 5 520 名来自南苏丹的难民入境。主要来自提格雷地区的埃塞俄比亚难民继续抵达苏丹东部和青尼罗州，人数达 59 300 人。

37. 苏丹境内流离失所者总人数超过 310 万，自 2021 年 10 月以来，达尔富尔新流离失所者超过 89 000 人。自 2021 年 12 月以来，族群间暴力事件激增，导致西达尔富尔克雷尼克大量人员流离失所。据估计，目前有 61 621 人在克雷尼克镇、Um Tajuk 村和 Murayat 村以及朱奈纳地区的阿尔达马塔境内流离失所者营地寻求庇护。据报，2021 年 11 月，由于克雷尼克地区莫尔奈村附近的阿拉伯部落之间爆发族群间冲突，导致又有 6 730 人流离失所到莫尔奈村。在北达尔富尔，3 155 人在谢利夫地区的村庄流离失所后，目前在古萨村和谢利夫镇寻求庇护。

38. 疟疾仍然是病人问诊和治疗的主要原因。11 月 22 日至 12 月 31 日期间，报告了 214 875 例疟疾病例，使 2021 年的病例总数达到 2 368 611 例。联邦卫生部报告称，2021 年 10 月 5 日至 2022 年 1 月 8 日期间，苏丹 7 个州报告了 869 例登革热疑似病例。该部称，已确诊 155 例，其中约 60% 报告的确诊病例来自北达尔富尔州，25% 来自北科尔多凡州，余下病例来自卡萨拉州。根据该部的数据，10 月至 12 月期间，苏丹各地共报告了 81 例登革热疑似病例。

39. 与上一个报告所述期间相比，冠状病毒病(COVID-19)确诊病例数继续增加。自这一疫情开始以来，有 61 376 人 COVID-19 检测呈阳性，记录 3 901 人死亡。喀土穆州占有报告病例的 65.3%，占 COVID-19 相关死亡病例的 32%。苏丹 4 600 万人口中仅有 4.7% 已完全接种 COVID-19 疫苗。联合国各机构和合作伙伴继续在疫苗和疫苗接种后勤方面支援联邦卫生部。

三. 联合国在苏丹的作用和第 2579(2021)号决议的执行情况

A. 目标 1: 为政治过渡、民主治理、保护和促进人权以及可持续和平工作提供协助

40. 11 月 21 日协议达成后, 负责苏丹问题秘书长特别代表继续与所有政治和军事行为体以及国际伙伴接触, 支持开展建设性努力, 旨在结束当前的政治危机。除了会见布尔汉中将、总理和达加洛中将外, 特别代表还与国内调解人以及各政党和抵抗委员会的代表进行了广泛接触。

41. 12 月, 应总理的请求, 联合国选举专家与总理的工作人员举行了会议, 概述了与 2023 年举行选举有关的关键步骤和挑战, 并就这些事宜提供了技术咨询。讨论在总理辞职后停止。12 月 27 日, 据报, 主权委员会已要求开始选举筹备工作。然而, 由于在《宪法文件》规定的过渡框架之外采取此类行动缺乏法律依据, 在苏丹的联合国系统并没有重新参与这一问题。

42. 在本报告所述期间, 援助团对军事政变后发生的示威、杀戮和逮捕事件进行了广泛的监测和报告。联苏综合援助团还针对抗议活动参与了尊重人权和遵守国际标准的宣传。

43. 在收到 12 月 19 日抗议活动期间发生令人不安的性暴力事件的报告后, 联苏综合援助团与联合国国家工作队以及包括社会福利部在内的当地伙伴合作, 成立了一个综合工作组, 负责监测和整合信息, 并协调向性暴力幸存者提供医疗、法律和社会心理援助。该工作组帮助简化了性暴力幸存者的转诊途径。主权委员会成立了一个检察官委员会, 负责调查 12 月 19 日抗议活动期间的性暴力事件报告。

启动政治协商

44. 1 月 8 日, 在总理辞职后, 联苏综合援助团与苏丹和国际上的合作伙伴协商, 宣布启动由联合国推动的苏丹内部政治进程, 旨在支持苏丹各利益攸关方商定摆脱政治危机的办法, 开辟一条通往民主与和平的可持续道路。特别代表强调, 该进程将立足于苏丹的各项建议和举措, 形成苏丹人自主的成果。特别代表进一步表示, 该进程将是有时限的, 并有明确的参数。他强烈鼓励所有利益攸关方确保妇女有意义地参与整个进程。

45. 联合国推动的进程始于在一个月内在广泛的利益攸关方进行密集协商, 这些利益攸关方包括广泛的政党、军方、签署和未签署《朱巴和平协议》的团体、民间社会团体、抵抗委员会、专业协会、妇女团体、游牧民、境内流离失所者、宗教领袖和学术界。其中包括喀土穆、达尔富尔、南科尔多凡和西科尔多凡、中部各州以及苏丹北部和东部的团体。截至 2 月 10 日, 包括 15 个妇女组织在内的 110 个团体参加了协商。苏丹其他利益攸关方也介绍了他们的立场和愿景文件。

46. 许多苏丹的利益攸关方以及一些区域和国际行为体对联合国牵头的调解工作表示欢迎, 其中包括苏丹问题三国小组(挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)、苏丹问题四国集团(沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、联合王国

和美国)、阿拉伯国家联盟以及伊斯兰合作组织。苏丹之友小组 1 月 18 日在利雅得举行的会议也对联合国推动的政治进程表示欢迎。协商结束后,联合国、非洲联盟和政府间发展组织(伊加特)将共同努力,制定一个参与进程下一阶段的框架。

B. 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

47. 在本报告所述期间,在执行《朱巴和平协议》方面几乎没有取得进展,但达尔富尔永久停火委员会除外,该委员会开展了更多支持该协议的活动。

48. 永久停火委员会在联苏综合援助团和来自联合国总部一个专家小组的支持下,于 11 月 25 日在法希尔举行了第三次会议,讨论委员会的工作并评估事件应对方式。该委员会分别于 12 月 8 日和 14 日访问了朱奈纳和埃代因,从而也完成了对达尔富尔各州首府的一系列熟悉和宣传联合访问,将在达尔富尔各州首府设立达尔富尔永久停火委员会分部。还对北达尔富尔州科尔马的一个非正式集结区进行了联合实地访问,估计有 300 名苏丹解放军/过渡委员会的战斗人员从利比亚返回后聚集于此。

49. 2022 年 1 月 10 日,达尔富尔永久停火委员会访问了苏丹武装部队在北达尔富尔州 Gadeed El Sail 的训练中心,该中心是指定训练武装运动战斗人员的中心之一,这些战斗人员准备编入计划中的 12 000 人的达尔富尔联合维持安全部队。联苏综合援助团和达尔富尔永久停火委员会主席(也是联苏综合援助团工作人员)在达尔富尔永久停火委员会 2 月 3 日与布尔汉中将举行会议期间等场合,敦促当局组建联合维持安全部队。据了解,1 000 名武装运动战斗人员作为现已解散的特遣队的一部分,正在 Gadeed El Sail 集结,将转而加入联合维持安全部队。

50. 目前正在为增加达尔富尔永久停火委员会的资源并加强其行动与苏丹当局和国际社会成员进行大量努力。北达尔富尔州州长将前达尔富尔混合行动后勤基地的前停火委员会办公大楼分配作为永久停火委员会的总部。12 月 20 日,在负责苏丹问题秘书长副特别代表在场的情况下,将该办公大楼正式移交给永久停火委员会。尽管与永久停火委员会成员商定了安保安排,但这些房地还是在 12 月 24 日至 29 日的事件中遭到抢劫,无法使用。此后,已确定将前达尔富尔混合行动后勤基地作为备用房地,并将进行修缮,同时正在努力建立达尔富尔其他州首府的办公室并为这些办公室筹集资金。

51. 在本报告所述期间,除了分阶段推出法希尔的总部,之后是推出分部办公室以及在永久停火委员会各分部设立外地小组外,联苏综合援助团向达尔富尔永久停火委员会主席提供支持团队也得到了加强。《朱巴和平协议》签署方一再表示,他们担心他们是否有能力在没有外部支持(包括薪金和后勤)的情况下参加停火委员会。同样,需要支持将武装运动纳入安全部门,或支持其解除武装、复员和重返社会,使签署协议的运动的战斗人员能够预见他们在一个和平的达尔富尔的未来。

C. 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”

52. 建设和平、保护平民和法治的环境受到喀土穆政治危机的严重影响。但联苏综合援助团与联合国国家工作队合作，继续在可能的情况下支持苏丹人主导的各项举措。

53. 族群间冲突发生之后，一个机构间考察团前往克雷尼克评估受冲突影响的人的人道主义需求。考察团发现，住房和非粮食物品、粮食、保健、生计以及人人享有饮水、环境卫生和个人卫生(水卫)服务是受影响者提出的主要人道主义需求。随后，12月11日成立了联合国达尔富尔问题综合战略工作队，由副特别代表领导，以监测局势，提出协调一致的对策和今后的战略。然而，由于不安全因素限制了进入，包括一个月紧急粮食援助和其他活动在内的计划干预措施被推迟。

54. 联苏综合援助团与联合国开发计划署(开发署)合作，开始在苏丹七个州，即北达尔富尔州、南达尔富尔州、西达尔富尔州、青尼罗州、南科尔多凡州、红海州和卡萨拉州进行一系列深入的建设和平评估。这些活动都是在政变前就计划好的，对于支持援助团交付任务仍然至关重要。在 24 个受冲突影响的地方与利益攸关方进行了协商，其中包括境内流离失所者、难民回返者、收容社区、农民、游牧民、妇女、青年、学生、地方当局、传统领导人、抵抗委员会、政党和民间社会。这些评估旨在支持联合国机构在考虑到国家和国家以下各级政治动态不断变化的情况下，在受影响地区设计对冲突有敏感认识的方案，推动促进持续和平。

55. 12月14日和15日，援助团与达尔富尔各州当局进行了一系列接触，着重指出安全局势不断恶化及其对人权和平民保护的影响。援助团在与北达尔富尔州州长举行会议时，强调需要加快部署联合维持安全部队，特别是在热点地区。援助团还表示，如有需要，将支持向特遣队(后被达尔富尔联合维持安全部队取代)提供人权和国际人道主义法方面的专门培训。在与西达尔富尔州州长举行的类似会议上，联苏综合援助团对西达尔富尔的族群间冲突和袭击平民表示关切。联苏综合援助团在鼓励地方推动的调解进程的同时，强调必须打击有罪不罚现象，促进问责。

56. 在向保护平民架构提供业务支持方面，援助团支持在达尔富尔持续推出州一级的保护平民委员会圆桌会议。圆桌会议因10月25日军事政变的政治影响而中断。12月18日和19日，为北达尔富尔州级保护平民委员会举行了一次后续圆桌会议，协助制定工作计划。

57. 由于军事政变和随后的示威活动后政治和安全环境不稳定，联苏综合援助团未能开展旨在加强苏丹警察部队在保护平民方面能力的计划活动。但援助团继续在喀土穆和达尔富尔地区与苏丹警察部队驻扎在同一地点并进行接触，举行了一系列密集的咨询会议，为苏丹警察部队领导层提供装备，协助苏丹警察部队领导层有效开展社区警务。为此，在联合国的支持下，在中达尔富尔州警察总部设立了一个性别平等事务室，这是一个显著的成就。

58. 12月22日和1月18日，联苏综合援助团与联合国人权事务高级专员办事处和开发署合作，主办了关于应对抗议活动的执法国际标准和规范的圆桌会议。根据苏丹的立法，总检察长有权批准安全部门在控制抗议活动时使用武力。经过这些圆桌会议在总检察长办公室内设立了一个工作组，负责制定关于在抗议活动中使用武力的准则。

59. 12月23日，副特别代表出席了由联苏综合援助团支持的苏丹首个全女性排雷培训的毕业典礼。参加培训课程的28名女学员将成为首批加入苏丹地雷行动的女性排雷员。

60. 在本报告所述期间，对16公里的高优先道路进行了评估，清理了6个受污染地区，覆盖面积127 000平方米，清理区已开放供当地社区使用。在青尼罗州销毁了超过134件爆炸物。此外，向南科尔多凡州、青尼罗州和达尔富尔部署了10个土地清理小组和7个爆炸物风险教育小组，向卡萨拉部署了2个风险教育小组，以便向难民营中的5万多名提格雷难民提供风险教育，提高他们的认识。

D. 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

61. 10月25日军事政变后国际发展援助暂停，影响了与发展及和平有关的方案拟订工作。拯救生命的人道主义援助继续得到资助，尽管捐助方对政府的参与设定了更多限制。

62. 2021年12月，挪威政府向多伙伴信托基金捐款约80万美元，截至2月17日，该基金资金额为8 211 289美元。这些资金使援助团能够增加能力，支持政治协商，包括确保全国各地妇女的参与。援助团还得到其他有针对性的支持。

63. 政治危机导致制定联合国-苏丹过渡框架的计划仍被搁置，该框架本来将与政府一起确定联合国在过渡期内参与苏丹事务的联合优先事项，重点是落实《2030年议程》和可持续发展目标。

64. 联苏综合援助团继续以综合方式与联合国国家工作队合作，担任方案管理小组和业务管理小组的共同主席。联合国综合国家工作队完成了一项方案关键程度工作，为其在苏丹各地的行动提供支撑。在本报告所述期间，联合国综合国家工作队还继续在战略和应急规划方面进行合作，并开展了联合宣传和交流活动。

四. 意见

65. 苏丹人民争取自由、和平与正义的斗争，每一天都体现在如此众多的男女老幼为实现这些愿望而付出的勇气和牺牲。

66. 我对报告称妇女遭到恐吓、骚扰和性暴力事件增加感到震惊。我对据称以保健设施为目标和对行使抗议权利的平民使用实弹深感关切。我谴责这些行动，并呼吁苏丹当局根据其国际义务，尊重抗议者和和平集会和结社的权利。必须立即停止一切形式的暴力侵害妇女行为。当局应彻底调查强奸和性骚扰指控，以及由于过度使用武力(包括实弹)造成抗议者伤亡事件。与此同时，国家当局必须避免任意逮捕，充分尊重被拘留者的人权，向他们提供法律规定的正当程序权利。

67. 10月25日的军事政变和随之而来的政治危机使苏丹的过渡期严重倒退，主要成就滑坡，并危及苏丹的经济复苏、财政活力和急需的救济援助。联苏综合援助团根据安全理事会第2579(2021)号决议规定的斡旋作用，启动并完成了第一轮包容性协商，力求促进苏丹人自己就前进道路达成协议。这对于解决目前的政治僵局，重新走上符合苏丹人民愿望的、由文官领导的民主体制道路非常重要。

68. 时间就是生命。苏丹迫切需要通过谈判找到解决办法，使政治和经济恢复正常状态。随着开始筹备下一阶段的讨论工作，苏丹的领导力对于围绕共同关注的问题达成共识和确保取得苏丹人自主的成果至关重要。至关重要的是，这些协商应尽可能具有包容性，将所有相关的苏丹利益攸关方召集在一起，包括妇女的有意义的参与。我鼓励苏丹所有利益攸关方与联苏综合援助团、非洲联盟、伊加特和有关会员国协调，建设性地参与政治进程。恢复宪法规定的合法过渡对于国际社会重新提供财政和经济援助至关重要。

69. 喀土穆的政治僵局导致《朱巴和平协议》的实施缺乏进展，这进一步增加了苏丹所有领土的不稳定风险。我促请当局和有关武装运动签署方紧急履行承诺，加快执行《协议》规定的过渡性安全安排，不再拖延。其中包括：(a) 发表声明概述武装运动部队的组成；(b) 在达尔富尔全面建立联合维持安全部队和完成该部队的培训；(c) 迅速整编部队，战斗人员解除武装、复员和重返社会。这将需要国际社会酌情提供技术和财政支助。

70. 我欢迎为使达尔富尔永久停火委员会投入运作而采取的步骤，该委员会仍然是作为《朱巴和平协议》所设想的安全安排的一部分而建立的少数机制之一。将永久停火委员会扩大到达尔富尔所有五个州，对于应对该地区目前的安全挑战，包括监督永久停火至关重要。为确保该机制有能力履行这些职能，该机制将需要国家当局和会员国提供足够的资源。这一点尤为重要，因为战斗人员从利比亚返回有可能加剧苏丹现有的复杂冲突动态，特别是在没有可行的复员和重返社会方案的情况下。

71. 虽然对话努力仍在继续，但苏丹人民的需求仍然迫切。经济形势严峻，2021年的通货膨胀率平均为350%，基本食品的平均价格继续大幅上涨。自去年以来，人道主义需求增加。预计2022年将有1430多万人(即苏丹三分之一的人口)需要人道主义援助。与此同时，苏丹收容了116万难民，有300多万境内流离失所者(截至2021年10月)，其中仅2021年就有44万人成为新的流离失所者。其中，55%是儿童。迫切需要推动找到持久解决办法，同时提高收容社区的应对能力，加强缓解冲突措施。

72. 保护平民仍然是该国许多地区的一个主要关切问题。冲突根源未得到解决、政治局势紧张以及未能在《朱巴和平协议》的关键条款上取得进展，导致暴力升级，特别是在达尔富尔，但在南科尔多凡州也是如此，令人震惊。应不再拖延地执行《国家保护平民计划》。

73. 苏丹各地都能强烈感受到气候变化的影响，作物歉收和冲突造成的农业季节中断导致收成惨淡。仅在东达尔富尔，就有超过1000个农场在农民和牧民之间

的冲突中被毁。如果没有紧急支援帮忙恢复生计，并在下一个种植季节之前帮助农民，情况将变得更加脆弱。

74. 我强烈谴责掠夺前达尔富尔混合行动后勤基地前联合国资产的行为，这些资产已移交给政府，并准备提供给从事保护平民工作的苏丹实体。粮食署保障人民重要人道主义用品的仓库遭到抢劫，使粮食更加无保障。袭击人道主义组织让人无法接受，构成公然违反国际人道法。这种行动扰乱了向最脆弱人群提供拯救生命的援助，或使援助无法提供。

75. 鉴于向苏丹人民提供持续援助至关重要，我鼓励会员国帮助解决眼前的人道主义需求和生计的重大损失。同样，支持保护平民和社区稳定工作仍然至关重要。维持地方和平基础设施、法治和争端解决机制，包括解决移民路线沿线潜在的冲突触发因素，对于减轻冲突升级的风险和增强地方建设和平者的权能仍然至关重要。

76. 我感谢我的特别代表福尔克尔·佩尔特斯以及在苏丹的所有联合国人员为支持苏丹和苏丹人民所作的持续不懈的努力。联合国仍然充分致力于与区域和国际伙伴一道在这些动荡时期支持苏丹人民。