



安全理事会

Distr.: General
28 February 2023
Chinese
Original: English

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 2636(2022)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 2023 年 6 月 3 日，并要求秘书长每 90 天报告一次任务执行情况。本报告涵盖苏丹 2022 年 11 月 21 日至 2023 年 2 月 18 日期间的动态，并介绍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. 重大事态发展

A. 政治局势

2. 在 2021 年 10 月 25 日军事政变导致苏丹陷入一年多的僵局之后，苏丹的政治局势出现了积极的发展。12 月 5 日，军方领导人和 40 多个政党、签署《苏丹和平朱巴协议》的各武装运动、工会和专业协会在喀土穆签署了《政治框架协议》。《框架协议》反映了军方与宪法草案各签署方组成的联盟之间达成的一些双边谅解，由苏丹律师协会草拟。《框架协议》规定，从任命一名文职总理开始，苏丹将在“充分民主的文职政府”治理下渡过两年过渡期。《框架协议》概述了政治解决的一般原则，确立了过渡时期的任务和机构，并提议组建完全由文职人员组成的机构，这不同于之前以文职-军事伙伴关系为基础的宪政安排。《框架协议》确认妇女根据国际宪章享有的权利，并承诺在国家一级的立法、行政和主权机构中，妇女代表至少达到 40%。《框架协议》还提议设立一个国防和安全委员会，由总理担任主席，成员包括“有关部委、正规部队指挥官和签署《朱巴和平协议》的武装运动的六方[代表]”。

3. 《框架协议》确定了需要进一步讨论和阐述的五个问题：(a) 司法和过渡期正义；(b) 安全和军事改革；(c) 《朱巴和平协定》和实现和平；(d) 解散 6 月 30



日政权；(c) 化解苏丹东部的危机。各签署方表示打算进一步发展《框架协定》，就这些问题进行广泛的公众协商；预计这些协商的结果将纳入双方谈判达成的最后协议。

4. 《框架协定》受到国家、区域和国际行为体的广泛欢迎。然而，一些重要的政治力量仍然没有加入《框架协定》。这些政治力量包括自由与变革力量-民主阵营派的成员，如达尔富尔地区权力机构主席兼苏丹解放军/明尼·米纳维派领导人明尼·米纳维，以及财政部长兼正义与平等运动领导人吉布里尔·易卜拉欣。这两方都是《朱巴和平协定》的签署方。同样没有加入《框架协定》的还有共产党、阿拉伯复兴社会党和贝贾人高级理事会等。

5. 在签署《框架协定》所取得进展的基础上，签署方在联合国、非洲联盟和政府间发展组织(伊加特)组成的三边机制的协助下，于1月8日在喀土穆启动了政治进程的最后阶段。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·达加洛中将发表讲话，重申军方承诺退出政治，并与其他利益攸关方合作，以达成政治解决办法。他们还提到，国家必须承认其过去的罪行。国际社会成员在以阿拉伯集团、欧洲联盟、三主席(挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国)和四方(沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国)的名义所作的发言中表示大力支持这一进程。

6. 1月9日至12日，在喀土穆举行了第一次公开协商，处理《框架协定》中概述的未决问题，即关于恢复解散6月30日政权路线图的会议。来自签署方、民间社会、抵抗委员会和妇女团体以及法律专家、学术界和青年团体的330人参加了会议。女性在参与者中的占比为26%。与会者们讨论了废除1989年6月30日政权并收回公共资金委员会(废除委员会)的工作和面临的挑战，以及最佳做法和从类似情况中吸取的经验教训。参与者们还一致认为，需要为下一届废除委员会提供充足的财政、技术和人力资源，使其能够独立和透明地开展工作，同时确保尊重法治。1月31日至2月3日，三边机制召开了一次主题为“《朱巴和平协议》与实现和平”的会议，讨论如何更好地执行《朱巴和平协议》，维护其成果(包括妇女权利方面的成果)，并振兴和平进程。700多名与会者出席了会议，其中包括境内流离失所者、游牧民、牧民、青年、抵抗委员会、妇女团体、政党和一些武装运动签署方，与会者中约35%是妇女。后勤方面的困难以及一些妇女团体和活动家对政治进程的反反对，阻碍了妇女更高层次的参与。2月12日至15日，三边机制召开了主题为“苏丹东部政治和安全稳定及可持续发展路线图”的第三次会议，来自东部各部落、社会和政治部门的440多名与会者参加了会议，与会者中25%是妇女。与会者讨论了东部地区政治参与、代表权、和平与发展的挑战，并提出了关于前进方向的建议。除《框架协定》的签署方之外，还有来自各个阶层的广泛参与者，表明公众对这一进程及其旨在解决的问题有着强烈的兴趣。

7. 抵抗委员会继续组织抗议活动，主要是在喀土穆，谴责并要求结束军事政变。虽然抗议活动基本上是和平的，但安全部队在许多情况下以过度和不相称的使用武力作出回应。安全部队对总体而言和平请命的抗议者使用了实弹、眩晕手榴弹、

催泪弹，有时还用装满钉子和石头的催泪弹发射器。使用武力导致 5 名抗议者死亡，包括 1 名 17 岁的男童和 1 名 15 岁的男童，至少 939 人受伤。

8. 在本报告所述期间，与区域会员国的接触有所增加。1 月 2 日，埃及情报总局局长 Abbas Kamel 少将会见了 Al-Burhan 中将与喀土穆的一些政治行为体。他邀请各方于 2 月 2 日至 7 日前往开罗，参加主题为“向包容各方的苏丹民主过渡的前景”的讨论。1 月 18 日，自由与变革力量-中央委员会发表声明，表示拒绝这一邀请，认为该研讨会将将为反革命势力破坏正在进行的政治进程提供一个平台，并补充说，《框架协定》为由苏丹人主导、苏丹人所有的政治进程奠定了良好基础。苏丹革命阵线成员也拒绝参加。不过，自由与变革力量-民主阵营派的领导人参加了研讨会。2 月 7 日开罗研讨会结束后，与会者宣布成立一个名为“全国民主力量协调会”的新政治机构，并发布了一份政治共识文件和一份“过渡时期管控国家文件”，对 2019 年宪法文件提出了 15 项修正案。

9. 在 1 月 26 日正式访问喀土穆期间，埃塞俄比亚总理阿比·艾哈迈德与苏丹官员(包括布尔汉中将与达加洛中将)、各武装运动和主要政治利益攸关方(包括自由与变革力量-中央委员会和变革力量-民主阵营派)以及各抵抗委员会举行了会议。艾哈迈德总理还会见了三边机制的代表，并申明埃塞俄比亚全力支持政治进程和《框架协定》。他在向新闻界发表的谈话中声明，他访问的目的是在苏丹政治进程的这一重要阶段表示声援。关于埃塞俄比亚复兴大坝问题，他强调，大坝不会损害苏丹，反而有利于苏丹的电力供应。布尔汉中将在一份声明中赞同艾哈迈德总理的观点，指出苏丹和埃塞俄比亚“在复兴大坝的所有问题上都达成了一致”。

10. 在政治危机没有得到解决的情况下，《朱巴和平协议》的实施进展有限。2 月 12 日至 19 日，南苏丹在朱巴组织了一次研讨会，旨在评估和重振《朱巴和平协议》的实施。在南苏丹总统萨尔瓦·基尔·马亚尔迪特的主持下，各方签署了最新的执行汇总表，出席仪式的有布尔汉中将与《朱巴和平协定》签署方，并以联苏综合援助团、伊加特、乍得和阿拉伯联合酋长国代表作为担保方，卡塔尔和埃及代表作为见证人。

11. 随着由三边机制促成的政治进程在喀土穆展开，其他州继续努力缓解族群间紧张关系。在青尼罗州，1 月 15 日，芬吉族和豪萨族在达马津举行的仪式上签署了和平共处框架协议，布尔汉中将与苏丹人民解放运动/解放军-北方局马利克·阿加派领导人、主权委员会成员马利克·阿加派出席了仪式。社区领袖们同意不使用暴力，和平解决族群间争端。第二天，布尔汉中将访问了 Baw 县的 Ullu 地区，这是苏人解运动-北方局马利克·阿加派的据点。他在武装运动支持者和战斗人员的大规模集会上讲话，承诺完成《朱巴和平协定》的安全安排，并为流离失所者回返提供便利。

12. 苏丹东部的政治分裂持续存在。尽管当地的部族和宗教领导人作出了一些努力促进贝贾高级理事会内部的团结，但理事会内部仍然存在分歧，对国家政治进程和东部问题持有不同意见的社区和政治领导人之间的紧张关系继续加剧。12 月 18 日，一个贝贾人团体宣布组建一支军事部队，以捍卫苏丹东部人民的权利。据

报道，该团体强调，它不会参加任何不涉及执行 2020 年 9 月辛卡特会议决定的政治进程，这次会议拒绝接受《朱巴和平协议》的东部轨道。1 月 1 日，贝贾高级委员会主席纳齐尔·蒂里克威胁说，如果政府拒绝就苏丹东部自决问题启动谈判，他将宣战。其他贝贾大会各方表示支持对话。

13. 与此同时，在恢复文职政府和宪政秩序之前，与苏人解运动-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派的和平进程仍然停滞不前。然而，一个积极的事态发展是，阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢于 12 月 24 日发表声明，表示一旦满足组建可信的文职政府的要求，他愿意为实现公正和全面的和平恢复会谈。

B. 安全局势

14. 虽然安全事件总数下降，但族群间冲突、武装冲突和犯罪仍然构成严重的安全挑战。11 月 21 日至 2 月 18 日，共记录了 623 起安全事件，而上一报告所述期间为 524 起。据报道，族群间冲突造成 111 人死亡，包括 7 名妇女和 1 名儿童，100 人受伤，包括 3 名妇女和 3 名儿童，而在上次报告所述期间，共有 18 起事件造成 300 多人死亡。

15. 在青尼罗州、西科尔多凡州和南科尔多凡州以及中达尔富尔州、北达尔富尔州和南达尔富尔州发生了族群间冲突。在青尼罗州，冲突的次数有所减少，但在瓦德马希地区，族群间紧张关系和安全事件持续存在，导致紧急状态于 12 月 21 日延长，并于 1 月 21 日再次延长 30 天。12 月 5 日，据报 6 号村的豪萨部落和哈马杰部落发生冲突。12 月 28 日，一个豪萨族团体在 Geisan 县 7 号村以东向 Gumuz、Jabalaween 和 Berta 群落的一群年轻人开火，打死一人，打伤一人。1 月 13 日，一个主要来自 Jabalaween、Gumuz、Berta 和 Hamaj 群落的团体与一组苏丹武装部队人员发生冲突，原因是一名苏丹武装部队指挥官访问瓦德马希地区 6 号村时出现紧张局势。据报告，有 3 人死亡，至少 11 人受伤。青尼罗州持续的紧张局势也导致联合国活动于 12 月 10 日中断，当时一个疑似 Hamaj 和 Berta 部落成员团体在达马津以南地区拦截了两辆联合国车辆，并拒绝他们进入瓦德马希地区的 6 号和 7 号村。

16. 与获取资源和放牧有关的问题继续引发族群间冲突。在西科尔多凡州，哈马尔和巴尼·法杜勒群落分别于 11 月 21 日和 12 月 2 日在 Nuhud 地区因使用一个供水点而发生冲突，哈马尔和沙纳布拉群落则因偷盗牲畜而发生冲突。哈马尔和米塞里亚群落之间的紧张关系也继续存在，原因是两个群落对边界划分意见分歧。12 月 10 日，追查被盗牲畜的哈马尔族群成员在 Sunut 地区遭到米塞里亚族群成员的袭击，造成至少 24 人死亡。12 月 24 日，政府为调查 2022 年 10 月发生在拉加瓦的暴力事件而成立的一个委员会抵达卡杜格利，并与南科尔多凡州和西科尔多凡州的境内流离失所者和其他利益攸关方接触。

17. 在达尔富尔，12 月发生了两起重大事件。12 月 22 日和 23 日，南达尔富尔州比莱伊地区的达乔和阿拉伯雷扎伊加特群落之间发生了第一次冲突。据报告，暴力事件是由一起抢劫未遂事件引发的，导致以达乔族为主的村庄有 12 人死亡，30 人受伤，生计遭到破坏。据南达尔富尔州政府人道主义援助委员会称，估计有

16 200 人流离失所。12 月 24 日，南达尔富尔当局宣布当地进入紧急状态，由苏丹武装部队、快速支援部队和苏丹警察部队组成的联合安全部队据报派出了大批车辆，以缓和紧张局势。比莱伊地区的执行主任于 12 月 25 日被解职，由一名新官员接任。12 月 28 日，南达尔富尔州州长成立了一个委员会调查这起事件。12 月 28 日和 29 日又发生了第二次事件，阿拉伯雷扎伊加特人和富尔人群落成员在中达尔富尔州的哈马迪亚境内流离失所者难民营发生冲突，造成 9 人死亡，13 人受伤。

18. 12 月 29 日至 1 月 5 日，达加洛中将和苏丹解放运动/过渡委员会领导人哈迪·伊德里斯访问了受影响群落。官员们承诺将追究肇事者的责任，并促成达乔和阿拉伯雷扎伊加特群落之间达成停止敌对行动协议。达加洛中将还宣布，快速支援部队的几名士兵因未能阻止中达尔富尔州和南达尔富尔州的族群间暴力升级而被捕。1 月 1 日，11 名据报隶属快速支援部队的武装人员因受指控参与比莱伊的战斗而被捕。随后，约 15 名快速支援部队士兵出现在社交媒体的一段视频中，正在接受快速支援部队组建的一个特别军事法庭就比莱伊暴力事件举行的审判。同样在中达尔富尔州和南达尔富尔州，有报告称阿拉伯民兵在 12 月集结起来支持中非共和国境内的武装团体，达加洛中将闻讯后于 1 月 3 日宣布关闭边境，并宣布增加边防军的部署。

19. 北达尔富尔州的局势仍然紧张。在凯卜卡比耶镇，阿拉伯雷扎伊加特族人与陷入境内流离失所的富尔族人之间的紧张关系加剧，当局随后于 12 月 4 日实行宵禁。此前，12 月 2 日，陷入境内流离失所的富尔族一家人遭到袭击，造成两人死亡，这一事件引发了抗议活动，民众谴责杀戮行为和州当局的不作为。1 月 8 日，阿拉伯部落成员在 Um Dakum 地区动员起来，以回应陷入流离失所的扎格哈瓦群落据称在《朱巴和平协议》一些签署方的支持下试图返回 Serief 地区，由此也造成紧张局势有所加剧。在安全部队和地方当局进行干预后，局势得到缓解，但围绕获得土地和资源的潜在紧张关系依然存在。

20. 苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派(苏解/瓦希德派)参与的武装冲突仍在达尔富尔继续。12 月 23 日，政府部队在中达尔富尔州北杰贝勒迈拉 Dongola 地区与疑似苏解/瓦希德派分子发生冲突，原因是他们企图偷牛。据报，冲突造成苏解/瓦希德派 3 名成员死亡。

21. 与此同时，联合维持安全部队的部署继续受到延误。尽管如此，作为应对达尔富尔保护挑战承诺的一部分，政府于 1 月 2 日向该部队提供了 162 辆军车，包括救护车，以便利其部署。

22. 1 月 27 日，为联合国开发计划署(开发署)的国家执行伙伴“灾害援助和发展补充方案”工作的一名建设和平顾问在从达马津前往青尼罗州 Geisan 地区 Demsaad 村为建设和平基金资助的一个项目开展建设和平培训活动的途中被杀害。司机拐错弯后，车辆遭到身份不明的武装人员的射击。另有一人在袭击中受伤。

C. 人权、法治和保护状况

23. 苏丹的人权状况仍然令人担忧。在本报告所述期间，联苏综合援助团共记录了 72 起据称侵犯和践踏人权的事件，涉及 316 名受害者，其中包括 264 名男子、31 名妇女和 21 名儿童(12 名女童和 9 名男童)。在 72 起记录在案的事件中，58 起得到核实。侵犯生命权的行为有 135 名受害者(122 名男子、9 名妇女、4 名男童)；侵犯人身安全的行为有 141 名受害者(123 名男子、9 名妇女和 9 名儿童(5 名男童和 4 名女童))；性暴力和性别暴力(包括与冲突有关的性暴力)行为有 17 名受害者(9 名妇女和 8 名女童)；14 名受害者(10 名男子和 4 名妇女)遭到人身攻击；1 起酷刑案和 1 起强迫失踪案的 2 名受害者均为男性。在 72 起经核实的事件中，15 起是政府安全部队所为，涉及 66 名受害者；52 起是非国家武装团体所为，包括武装运动和民兵团体，涉及 236 名受害者。涉及 14 名受害者的 5 起事件责任人不明或身份不明。

24. 自 2021 年 10 月 25 日军事政变以来，联合国联合人权办公室记录了 123 人在抗议活动中遇害，其中包括 1 名妇女和 22 名儿童，其中 2 名是女童。据报告，其中 97 人受实弹射击死亡，包括一名妇女和一名女童。据报有 9 096 多人受伤。此外，安全部队继续任意逮捕抗议者，其中一些人报告称在逮捕或审讯期间受到虐待。

25. 虽然在司法改革方面没有取得进展，但在 12 月 5 日签署《框架协定》之前，针对在押政治反对派的法律诉讼已经暂停。前废除委员会的律师和发言人 Wagdi Saleh 以及协助执行废除委员会决定的前警官 Abdalla Suliman 于 12 月 4 日获释。1 月 2 日，最高法院暂停执行 12 月 27 日发布的有利于被解散的巴希尔时代苏丹律师协会、针对律师协会指导委员会的执行令，等待最后裁决。1 月 5 日，苏丹律师协会的账户被解冻，指导委员会得以恢复工作。

26. 根据联合国人权事务高级专员 2022 年 11 月访问苏丹期间苏丹当局作出的承诺，当局于 12 月释放了 113 名来自达尔富尔的被拘留者，这些人根据紧急立法，未经审判被关押在喀土穆(Al Huda)、法希尔(Shala)和朱奈纳(Ardamata)监狱数月。1 月 26 日，64 名被拘留者也从西达尔富尔州朱奈纳的 Ardamata 监狱获释。1 月 27 日和 29 日，苏丹政府释放了关押在苏丹港监狱的 95 名来自西达尔富尔州的被拘留者中的 94 人，并将他们送往朱奈纳。

27. 1 月 28 日至 2 月 3 日，联合国人权事务高级专员办事处指定的苏丹人权问题专家 Radhouane Nouicer 访问了苏丹，就人权和保护平民问题与国家当局、民间社会、侵犯人权行为受害者和受害者家属、联苏综合援助团、联合国国家工作队以及国际和区域利益攸关方进行协商和接触。他主张对 2021 年 10 月 25 日以来的违法行为追究责任。

28. 联合国联合人权办公室继续收到关于境内流离失所者营地妇女在营地外从事生计活动时遭受性暴力的报告。联苏综合援助团记录了发生在中达尔富尔州和南达尔富尔州的 6 起与冲突有关的性暴力事件，涉及 4 名妇女，包括 2 名女童。据报告，在一起事件中，肇事者被确认为阿拉伯部落武装成员，而在第二起事件

中，肇事者被确认为 4 名身穿快速支援部队制服的武装人员。报告的事件数量少，可能无法准确反映达尔富尔性暴力的整体情况，因为受害者往往因羞耻、耻辱、缺乏问责和害怕报复而不愿报案。

29. 在本报告所述期间，联合国武装冲突中暴力侵害儿童行为监测和报告机制国家任务组共核对了 13 起严重侵害 13 名儿童(11 名男童和 2 名女童)的事件。在达尔富尔，身份不明的肇事者造成 11 名儿童致残，2 名儿童死亡。一个积极的事态发展是，1 月 9 日，负责执行根据 2016 年终止和防止招募和使用儿童的行动计划通过的路线图的国家技术委员会在喀土穆举行了一次协调会议，计划由北达尔富尔州各武装团体和政府安全部队正式释放 38 名儿童(29 名男童、9 名女童)并使其与家人团聚。

D. 社会经济状况

30. 政治僵局继续对经济产生不利影响。由于经济活动低迷、内乱、国际援助暂停和进口价格高企，苏丹经济估计在 2022 年收缩 0.3%。目前预测 2023 年国内生产总值将达 2.6%。实际国内生产总值能否恢复正增长，将在很大程度上受政治过渡进程的影响。

31. 经济衰退继续对全国各地的服务提供造成影响。在本报告所述期间，多个部门(包括医疗、教育、电力、媒体、公务员)的工人和工会大规模罢工加剧，抗议实际工资下降和 2022 年加薪承诺未得到落实。

32. 高粮价对粮食安全的影响仍然令人关切。尽管 10 月份收获季节开始，但主要主食的价格仍然居高不下。2022 年 1 月至 12 月期间，当地种植的高粱价格上涨了 146%，而世界粮食计划署监测的当地粮食篮子的成本在同一时期上涨了约 75%。

33. 通胀率仍极高，但一直在下行，2022 年平均通胀率为 164%，而 2021 年为 359%。去年 12 月，通胀率降至 87.3%的低点。经济紧缩、限制性更强的货币政策和低于预期的财政赤字发挥了关键作用。然而，外汇储备长期短缺，加上贸易赤字不断恶化，预计将继续构成汇率面临进一步下行压力的风险，并推高进口成本。

34. 公共收入和支出均低于预算数额，而支出下降的速度更快。虽然这导致预算赤字减少，但政府优先考虑基本的经常性承诺，基本上取消了发展支出，占总支出的 3%。

E. 人道主义局势

35. 根据 2022 年 11 月定稿的《2023 年苏丹人道主义需求概览》，苏丹各地的人道主义需求达到创纪录水平，2023 年有 1 580 万人需要人道主义援助，约占苏丹总人口的三分之一。需要人道主义援助的人数比 2022 年增加了 150 万人，这是自 2011 年以来的最高值。据估计，2023 年苏丹将有 1 170 万人需要粮食和生计援助。人道主义组织的目标是向 820 万最脆弱和粮食无保障的人提供粮食和生计援助。供资减少阻碍了目前的人道主义应急工作，无法满足日益增长的人道主义需求。

36. 群落之间的局部冲突事件，主要是争夺资源的获取和控制权，加上安保和安全条件恶化以及犯罪活动增加，继续负面影响到苏丹部分地区的民众。12 月有超过 12 278 人流离失所，包括南达尔富尔州的 9 800 人，南科尔多凡州的 1 661 人和西科尔多凡州的 817 人；1 月又有 3 130 人流离失所，主要在南达尔富尔州。2022 年，受局部冲突和暴力影响，约有 310 328 人流离失所，据报有 991 人死亡，另有 1 173 人受伤(包括其他原因在内，共有 418 499 人流离失所)。2022 年，青尼罗州大多数流离失所者是在 2022 年 7 月爆发战斗之后出现的(127 961 人)，南达尔富尔州有 46 849 人流离失所，西科尔多凡州有 38 348 人流离失所。总体而言，2022 年全国共报告了 370 起与局部冲突和武装袭击有关的安全事件，包括 12 月的 36 起事件。

37. 苏丹继续收容 110 万难民，其中包括来自南苏丹、厄立特里亚、阿拉伯叙利亚共和国、埃塞俄比亚、中非共和国、乍得和也门的难民和寻求庇护者。受南苏丹大上尼罗河地区的冲突影响，从 12 月开始，越来越多的南苏丹难民涌入白尼罗河州和南科尔多凡州，到 1 月中旬已有约 7 700 人抵达。

三. 联合国在苏丹的作用和第 2636(2022)号决议的执行情况

A. 目标一：为政治过渡、推进民主治理、保护和促进人权以及可持续和平工作提供协助

38. 联苏综合援助团继续努力，根据其任务以及苏丹对政治进程拥有自主权和领导权的原则，支持和促进政治进程。联合国-非洲联盟-伊加特三边机制框架内的伙伴关系仍然是这些支助的核心。在 12 月 5 日签署《框架协定》之前的整个谈判过程中，三边机制与各方密切合作，并在协定签署后的协商中发挥了有益的促进和协调作用。三边机制也继续鼓励尚未签署《框架协定》的各方加入这一进程。促进包容性的努力还包括促进广泛参与进程之外的讲习班和其他活动，如公民参与，为公共协商提供反馈投入。

39. 三边机制协助《框架协定》签署方于 1 月 8 日启动了政治进程的最后阶段，并支持签署方于 1 月 9 日至 12 日举办了关于解散 6 月 30 日政权的第一次讲习班。1 月 31 日至 2 月 3 日，三边机制召开了《朱巴和平协定》执行情况会议。虽然妇女代表人数没有达到 40% 的目标，但已作出积极努力，鼓励更多的妇女参与今后的会议，并在议程中优先考虑性别平等问题和妇女目标。

40. 除了发挥促进和召集作用外，三边机制还应各方请求，通过提供技术知识、后勤支助、相互协调和经验交流，协助这一进程。为纳入来自偏远地区的声音，三边机制为喀土穆以外的 344 名与会者参加《朱巴和平协议》会议的旅行安排提供了便利，其中包括境内流离失所者、妇女、青年、民间社会和传统领袖。此外，三边机制与区域和国际伙伴密切合作，确保国际技术援助的一致性和协调性。三边机制作为联合协调委员会(由《框架协定》的军事和民事签署方以及三边机制的负责人组成)和联合秘书处(包括苏丹和三边机制的工作人员)的一部分履行以上职责。

41. 在开展协助工作的同时，联苏综合援助团还倡导促进和维持有利于政治进程的环境。联苏综合援助团鼓励签署方和广大公众之间建立信任，以保持签署《框架协定》所产生的积极势头。这包括继续跟进释放被拘留者的情况，宣传促进言论、集会与和平抗议的自由，以及采取媒体战略，抵制错误信息，促进透明度和公众参与。联苏综合援助团为政治进程的最后阶段创建了社交媒体页面，对进程的启动以及第一次和第二次会议的全体会议进行了现场直播，以增加透明度。

42. 联苏综合援助团继续促进与全国各政党、武装运动和妇女团体的妇女进行定期协商，听取她们对政治进程的意见和期望，并支持加强妇女有意义参与的努力。11月22日，联苏综合援助团发起了一项关于过渡时期妇女优先事项的州一级协商倡议，这将有助于建立一个全国性的妇女议程。协商从喀土穆开始，将在每个州举行，有来自不同背景的80名妇女参加。此外，11月23日，东部地区的妇女与三边机制进行了协商，妇女们在协商中提出了她们的优先事项和关于可持续协议的提议。此外，还与各政党和妇女权利团体的妇女举行了战略会议，在《框架协定》草案定稿之前就草案中的性别平等条款展开讨论。

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

43. 尽管政府与《朱巴和平协定》的非签署方之间的和谈仍然停滞不前，但联苏综合援助团继续与各非签署方进行接触，鼓励其参与。12月1日，三边机制在南苏丹朱巴会晤了苏丹人民解放军-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派和苏解/瓦希德派的领导人，讨论政治与和平进程。三边机制还会晤了南苏丹总统安全顾问和调解小组，讨论了《朱巴和平协议》的执行情况以及与非签署方促成和平的努力。12月5日至8日，联苏综合援助团与开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)一道，在朱巴为来自苏丹人民解放军-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派控制区的50名妇女举办了一次关于性别平等和安全理事会关于妇女、和平与安全的第1325(2000)号决议的讲习班，还为苏丹人民解放军-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派驻喀土穆的40名妇女举办了同样的讲习班。此外，12月13日至15日，联苏综合援助团代表团访问了南科尔多凡州 Kauda，就政治发展、人权需求、妇女参与和援助团在苏丹人民解放军-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派控制区的参与等问题与州长、地方官员、青年、妇女和民间社会成员交换意见。

44. 由联苏综合援助团主持的达尔富尔永久停火委员会继续在努力执行达尔富尔过渡期安全安排方面发挥关键作用。委员会积极监测达尔富尔所有五个州的安全局势，继续开展预防性监测活动，并与签署方、国家安全委员会和其他利益攸关方密切接触，通过对话和调解化解可能导致违反停火的潜在紧张局势。委员会还继续与不同利益攸关方和群落开展外联活动，以提高对其作用和任务的認識，这对促进委员会的顺利运作至关重要。

45. 联苏综合援助团在达尔富尔各州继续努力加强委员会的运作，向五个州各地点部署了第一批外地小组，并在各区设立了援助团办事处。新人员接受了入职培训，以熟悉委员会的任务和结构、核定标准作业程序和作业环境，随后被部署到法希尔、尼亚拉、埃代因、扎林盖和朱奈纳的工作地点。因此，委员会现已在达

尔富尔五个州全面运作，这将大大增强其业务能力，特别是在开展调查和预防性监测方面。目前正在开展一个项目，以完成设立部门委员会、建成其他设施的任务，并为业务活动提供运输和其他后勤安排。

C. 目标 3: 协助建设和平、平民保护和法治工作，特别是在达尔富尔和“两个地区”

46. 联合国继续努力确定如何支持苏丹政府加快实施其《保护平民国家计划》。在这方面，联苏综合援助团和联合国国家工作队与国家保护平民机制秘书处举行了 3 次协商会议，讨论举办一次联合讲习班的计划，以加快执行该计划。

47. 联苏综合援助团继续通过监测和加强记录与冲突有关的人权和保护平民事件，评估平民面临的威胁，并与政府、民间社会、地方社区和妇女保护网络接触，以加强它们应对这些问题的能力。联合国武装冲突中严重暴力侵害儿童行为监测和报告国家任务组继续加强与《朱巴和平协议》签署方的互动协作，向苏丹政府提供技术援助，以支持根据 2016 年终止和防止招募和使用儿童的行动计划通过的路线图。12 月 17 日和 18 日，联苏综合援助团在西科尔多凡州 Al-Fula 对民间社会组织的 40 名成员，包括 16 名妇女进行了人权和保护标准培训。12 月 18 日至 27 日，援助团和联合国国家工作队与安全安排问题联合高级军事委员会合作，在北达尔富尔州法希尔为联合维持安全部队 1 500 名成员提供了关于遵守人权和人道主义法原则的培训。12 月 28 日至 29 日，联苏综合援助团协助为东苏丹努巴族的 30 名成员举办了人权和调解方面的培训课程，参与者中有一半是妇女。

48. 在本报告所述期间，建设和平方案继续执行。在北达尔富尔州，联合国儿童基金会(儿基会)向家长教员协会、水用户委员会和社区儿童保护网络提供了冲突分析和解决培训。儿基会还支持民间社会平台“青尼罗州青年机制”，与该州各地不同的青年团体进行对话，最终于 12 月在达马津举办青年和平论坛，来自该区域各地的近 400 名青年参加了论坛。11 月，儿基会和开发署启动了一个为期三年的联合项目，侧重于加强卡萨拉州和红海州的和平与社会融合能力。

49. 在建设和平基金的支持下，联合国人类住区规划署(人居署)向西达尔富尔州城市规划和基础设施部提供了技术支持，对朱奈纳和周边村庄的可用土地进行测绘。测绘的目的是确定可能返回、重新安置或重返社会的区域。该部的 25 名技术人员(包括 10 名妇女)接受了关于空间规划和测绘技术的一系列培训课程。此外，人居署还支持为来自境内流离失所者营地、收容社区、游牧民和其他社区的 50 名青年男女举办了两轮培训，培训内容是对环境友好且价格亲民的建筑材料和建筑技术。

50. 在本报告所述期间，联苏综合援助团在北达尔富尔、南达尔富尔、南科尔多凡、青尼罗、卡萨拉和红海各州完成了 6 次建设和平全面评估，为建设和平干预措施和对冲突敏感的方案拟订工作提供了实例资料库。这些评估的结果将为最终确定联合国可持续发展临时协调框架以及联合国多伙伴信托基金和建设和平基金的资金分配提供参考，以确保方案拟订工作的互补性和协调性，从而提高影响力和效率。

51. 11 月和 12 月，联苏综合援助团促成在西达尔富尔州与地方行政区、农场保护委员会、本地原有行政当局、和平与和解委员会及民间社会团体举行了 6 次关于族群间共存的对话。12 月 13 日至 15 日，援助团在苏丹港举办了一次关于打击仇恨言论以及促进预防和解决冲突技能的讲习班。来自红海州全境的 30 名与会者(包括 13 名妇女)参加了会议。计划在卡萨拉州和加达里夫州举办类似专题的讲习班。

52. 联苏综合援助团继续推动民间社会和律师就司法和问责问题展开讨论。12 月 22 日，援助团和开发署与苏丹律师协会合作，为卡杜格利的律师举办了一次战略诉讼讲习班，以加强他们为可能遭到错误拘押者担任辩护律师的能力。与会者同意在南科尔多凡州组建法律工作队，为侵犯人权案件提供法律支持。12 月 27 日，联苏综合援助团与东达尔富尔州的埃代因大学协作举办了一次圆桌讨论会，讨论《朱巴和平协议》中的司法、问责与和解问题。

53. 联苏综合援助团警务咨询股为苏丹对口单位和社区组织了几次能力建设活动，内容涉及保护平民、社区警务、应对性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力、调查和问责。1 月 3 日至 5 日，警务咨询股在中达尔富尔州扎林盖的瓦罗沙训练营为 450 名新招募的警察提供了能力建设培训课程，1 月 11 日至 17 日又在北达尔富尔州法希尔的 Challa 培训中心为 254 名新招募的警察提供了能力建设培训课程。警务咨询股与开发署和联合国法治与冲突中性暴力问题专家组合作，在喀土穆为 36 名警官举办了两次培训员培训课程，内容涉及保护平民、应对性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力。该股还为 50 名警官举办了一次培训班，旨在提高有效应对跨国和有组织犯罪的能力。该股共帮助 858 名警察(85 名女警和 773 名男警)、1 500 名联合维持安全部队成员和 113 名社区成员(88 名妇女和 25 名男子)进行了能力建设。

54. 联苏综合援助团、开发署和人权事务高级专员办事处支持法治与冲突中性暴力问题专家组于 12 月 4 日至 12 日访问苏丹，以加强司法行为体之间的协调，并促成从业人员围绕与冲突有关的性暴力专题进行交流。此次访问还谈及恢复北达尔富尔刑事司法论坛，该论坛自 2021 年达尔富尔混合行动撤出之后一直没有再开展活动。在法希尔和朱奈纳为境内流离失所者举办了关于诉诸司法的提高认识会议。专家组还向苏丹律师协会和女法官论坛提供了关于调查、起诉和判决与冲突有关的性暴力罪行的培训。

55. 关于喀土穆和乌姆杜尔曼停尸房尸满为患的问题，联苏综合援助团促成失踪人员代表与国际法医小组于 11 月 21 日召开会议，讨论今后协作在停尸房中辨认和埋葬 3 000 具身份不明尸体的举措。这些尸体中，有些据信是 2019 年 6 月 3 日暴力驱散静坐抗议活动后失踪人员的遗体。失踪人员家属代表敦促总检察长向国际法医小组发出正式邀请，请其评估尸体的状况，并确定开展辨认工作所需的需求和资源。

56. 联苏综合援助团在青尼罗州清理了 162 689 平方米受爆炸物污染的土地。在此过程中，援助团销毁了 435 件爆炸危险品，其中包括 7 枚杀伤人员地雷、1 枚反坦克地雷、225 发小武器弹药和 172 枚未爆弹药。此外，爆炸物风险教育小组

还向 57 771 人(17 628 名男童、20 237 名女童、9 005 名男子和 10 901 名妇女)开展了风险教育和认识活动。

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

57. 因 2021 年 10 月 25 日军事政变而暂停的国际发展援助仍未恢复。不过，联苏综合援助团和联合国国家工作队已开始与国际伙伴协调，一旦文官领导的政府成立，即为新的过渡时期和新政府提供一揽子支助。

58. 由于目前的联合国发展援助框架和联合国共同方法将在 2023 年底结束其周期，联合国已着手制定 2024-2026 年期间新的临时合作框架。根据联合国关于处境特殊国家的全球准则，联合国正在努力确定关键的可持续发展、建设和平和复原力解决方案，以支持过渡时期的国家发展需求和优先事项。2022 年底发布的共同国家分析“简要”更新为这项工作奠定了基础，其中分析了国家背景的最新变化、实现可持续发展目标的进展以及多层面的挑战和机遇。

59. 联合国和人道主义伙伴于 2022 年 12 月启动了《2023 年苏丹人道主义应急计划》。该计划旨在为该国 1 250 万最弱势民众提供人道主义援助，费用为 17 亿美元。通过该计划，将向处境最脆弱的境内流离失所者、最近返回原籍地的民众、难民和其他受影响社区提供人道主义援助和支助。

60. 12 月 4 日至 8 日，联苏综合援助团为建设和平基金捐助者和基金高级管理人员代表团访问苏丹提供了便利。代表团访问了在西达尔富尔州正在进行的 4 个项目，这些项目的优先事项之一，是旨在为受冲突影响的青年提供心理健康支助，增进其利用公民空间的机会。12 月 8 日，建设和平基金通过其性别平等与青年促进倡议核准了两个新项目，将向两个非政府组织提供 350 万美元，以支持在红海州、南科尔多凡州、西科尔多凡州和青尼罗州增强由妇女和青年领导的民间社会组织的权能。

E. 援助团业务和规划问题

61. 由于在及时收到新工作人员的签证和旅行豁免签发方面出现了长时间延误，援助团的业务受到影响。虽然在 11 月 22 日终于收到了 41 份签证(有些是在拖延了 4 个月之后)，但自那时起，仅有 3 份签证获得批准，而且仅有已部署的警察获得了签证。文职工作人员和达尔富尔永久停火委员会成员的所有申请仍未得到批准(共 19 份)。这些延误导致整个援助团持续出现空缺，影响了援助团扩大外地人员部署的能力。11 月，苏丹政府还单方面停止向联苏综合援助团工作人员签发旅行豁免，造成内部部署进一步延误，阻碍了稳定团出差前往喀土穆以外的地区。直到 1 月份，双方才达成妥协。对签证延误和旅行许可的类似关切，也影响到联合国在苏丹的更广泛部署。

62. 截至 2 月 18 日，援助团人员编制为 248 名文职人员、32 名警务人员和 25 名军事观察员。根据秘书长全系统性别均等战略，一半以上的高级文职职位(D-1 及以上级别)由妇女担任。

四. 意见

63. 12月5日《政治框架协定》的签署，使人们对由文官领导的过渡进程重启重新燃起了希望。它提供了摆脱目前僵局的出路，并为最终实现包容各方的政治解决奠定了基础。这样一项协议将促成一个新的可信的文职政府的形成，将使苏丹走上民主过渡的道路，满足其人民的愿望，包括举行选举。我赞扬《框架协定》的文职和军事签署方到目前为止所取得的进展，我对他们致力于达成最终解决方案以恢复宪政过渡感到鼓舞。我敦促非签署方将苏丹人民的利益置于首位，加入政治进程，参与有意义的会谈，以化解尚存的分歧。

64. 政治进程和随后达成的最终解决协议要具有可持续性，就必须具有包容性，并得到公众的广泛支持。解决居于当前危机核心的最具争议的问题，包括安全部门改革、过渡时期司法和全面执行《朱巴和平协议》，都需要受影响社区的参与。在这方面，我感到鼓舞的是，代表非签署方参加最后阶段会议的与会者来源广泛、背景多样，包括民间社会、妇女团体、青年、抵抗委员会和专家。我赞扬文职和军事签署方努力扩大包容性，加大对政治进程的参与。

65. 妇女有意义的参与对政治进程和过渡的成功至关重要。不幸的是，迄今为止，妇女任职人数仍然偏低。我敦促各签署方信守承诺，根据《框架协定》，确保妇女在其代表团中和今后的过渡机构中所占的比例达到40%，包括担任领导职务的妇女。联合国仍然致力于支持这些目标，推进性别平等和妇女在所有领域的平等参与。我赞扬苏丹妇女坚定地致力于和平与民主，并赞扬她们对最后阶段会议作出有意义的贡献。

66. 从政治进程伊始，联合国就强调，唯有一个由苏丹人主导和自主的进程，才能持久解决政治危机。然而，国际支持至关重要。联合国将继续通过三边机制与会者提供调解，以支持苏丹的努力。为加强一致性，我敦促苏丹的国际伙伴也在三边机制的主持下提供强有力和协调一致的支持。我鼓励采取以发展为中心的方法，在人道主义-发展-和平联系中协调一致地解决脆弱性的根本驱动因素。

67. 为保持政治进程的势头，当局必须创造并维持一个有利的环境，包括停止对抗议者过度使用武力，并履行其保护和平集会权利的责任。在这方面，我欢迎喀土穆、法希尔、朱奈纳和苏丹港监狱释放数百名达尔富尔被拘留者。我敦促当局对关于安全部队成员非法使用武力或其他侵犯行为的任何指控进行及时、有效、公正的调查。

68. 虽然政治协议将是一个重大突破，并将迎来一个新的过渡时期，但真正的工作要在协议签署之后才会开始。苏丹将需要国际社会加紧努力，配合过渡进程。联合国已经开始为那段时期进行规划，并正在动员其合作伙伴确保做好准备，协调应对过渡时期的预期优先事项。我呼吁捐助界做好准备，一旦一个正常运作的文职政府成立，即恢复财政支助。

69. 喀土穆的政治危机阻碍了在全国实现持久和平的前景。目前，为扭转2021年10月政变后的挫折而开展的政治努力取得了进展，这为加强《朱巴和平协议》的

执行工作和鼓励长期未签署协议的各方加入提供了机会。苏丹人民解放军-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派领导人表示，一旦组建可信的文职政府的要求得到满足，就准备恢复和平谈判。我对此备受鼓舞。它表明，向民主、文官统治的过渡和实现更广泛的包容性和平仍然密切相关。我敦促尚未签署《朱巴和平协定》的其他各方也加入和平进程。

70. 我仍然对族群间冲突对平民的影响感到关切。在执行《保护平民国家计划》和全面执行《朱巴和平协议》(包括其安全安排)方面取得进展，是新的过渡政府的紧急优先事项。我敦促当局和签署协议的武装运动加快在达尔富尔部署联合维持安全部队，以有效保护平民，确保该区域的稳定。达尔富尔永久停火委员会在全面投入运作方面取得了进展，我对此表示欢迎。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为数不多的机制之一。为使委员会能够发挥其重要作用，继续缓和紧张局势和促进对话，需要国家当局及其合作伙伴提供更多资金。

71. 为确保苏丹的持久和平，就必须解决冲突的根源。我欢迎政府支持和解倡议的努力，但政府需要进行更深入的改革，以防止紧张局势演变成暴力，以和平的方式有效化解紧张局势。这包括为仍在担心返回原籍地不安全的境内流离失所者找到持久解决办法。在这方面，令我备受鼓舞的是，全国各地都涌现出了地方性的建设和平举措，例如青尼罗州签署的和平共处框架协议。我呼吁各方积极推动执行该协定，呼吁国际社会支持建设和平努力。我还敦促当局建立《朱巴和平协议》的所有机制，包括解决土地争端的机制。

72. 我对青尼罗州一名建设和平顾问遇难感到悲痛。这起事件表明，苏丹的安全局势还很脆弱，需要促进建设和平，且迫切需要保护援助人员。

73. 人道主义需求已达到创纪录水平，并继续成倍增长。目前约有 1 580 万人需要援助，人道主义组织正在通过 2023 年人道主义应急计划筹资 17 亿美元。我呼吁各捐助方继续提供慷慨的支助，以惠及最弱势民众。

74. 令人遗憾的是，行政障碍仍在妨碍援助团执行其支助苏丹人民的任务的能力。我呼吁苏丹政府遵守《特派团地位协定》，紧急处理积压的签证，对今后的申请立即作出回应，并取消对联合国人员的行动限制。

75. 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的合作伙伴，尤其是非洲联盟和伊加特，感谢他们为支持该国及其人民所做的奉献和不懈努力。联合国仍然致力于支持苏丹人民。