



## 安全理事会

Distr.: General  
17 September 2020  
Chinese  
Original: English

## 秘书长关于苏丹局势和联合国苏丹过渡时期综合援助团活动的报告

### 一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2524(2020)号决议提交,是关于联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)相关任务执行情况的第一份 90 天报告。本报告涵盖苏丹 2020 年 6 月 3 日至 9 月 8 日期间的政治、安全、社会经济、人权和人道主义事态发展,并载有设立援助团的规划进程的最新情况。所建议的联苏综合援助团架构和地域部署以及关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的 90 天报告列为本报告的附件。

### 二. 主要动态

#### 政治局势

2. 在本报告所述期间,过渡政府继续推行雄心勃勃的政治改革,在和平进程中取得进展,并应对迅速恶化的经济局势,同时面临苏丹人民提出的迅速满足其要求的越来越大的压力。过渡政府基本上执行了 2019 年 8 月宪法文件中规定的关键过渡基准,尽管存在相互竞争的优先事项,并且增添了应对冠状病毒病(COVID-19)大流行的挑战。过渡政府的成就包括修订刑法,加强对基本权利的保护;任命所有 18 个州的临时文职州长;并与达尔富尔和两个地区的一些武装团体达成全面和平协议。

3. 在政府的军事部门和文职部门之间的关系持续紧张的情况下,自由与变革力量和苏丹专业人员协会内部也出现了日益加深的分歧,进一步分化了政治格局。苏丹专业人员协会是整个抗议期间和苏丹持续过渡期间突出的工会保护伞组织,于 6 月份从自由与变革力量中分离出来,而且自身分裂成几个派别。对于自由与变革力量来说,无法达成共识影响了它的影响力和决策能力。抵抗委员会最初一直费力地将公众支持转化为政治影响力,随着全国各地的示威活动重新点燃,抵抗委员会成了一个关键的政治行为体。



4. 6月3日,为纪念在军事总部外静坐地点的和平示威者遭受暴力袭击一周年,数百人在喀土穆举行示威,这标志着抗议活动增加的时期的开始。抗议者批评调查2019年6月3日事件的机构,因其一再拖延公布调查结果。6月29日,在大规模抗议前夕,包括苏丹前外交部长易卜拉欣·甘杜尔在内的前全国大会党领导人被捕。6月30日,数十万人在苏丹各地举行示威,要求在该国向民主过渡的过程中加快改革和实行更大程度的文官统治。虽然示威者在该国不同地区的要求各不相同,但他们都再次呼吁过渡政府加快执行《宪法宣言》的关键政治基准。

5. 6月30日的示威活动是由抵抗委员会领导的,该委员会是通过一个全国网络联系在一起的基层社区团体,作为传统政党之外的一个新的政治组织脱颖而出。主要要求包括完成过渡政府的组建工作、任命文职省长、指定立法委员会和独立委员会的成员、缔结全面和平协议、开展国防和安全部门改革、开展带来平等和正义的过渡司法和经济改革,以及制定复苏和扶贫发展路线图。7月9日,应民众的要求,并在进行绩效评估后,阿卜杜拉·哈姆杜克总理要求他的7名内阁成员辞职。他立即任命代理部长履职,直到任命新的部长为止,新的部长定于10月2日和协议签署后任命。

6. 7月22日,总理任命了所有18个州的临时文职州长,其中包括两名妇女,预期10月签署和平协议后进行全部任命。几位州长的临时任命引起争议,包括卡萨拉、加达里夫、东达尔富尔和北科尔多凡等州。虽然苏丹革命阵线最初同意任命临时州长,但后来它批评了任命程序,称这将导致分裂和族群间紧张关系。

7. 8月17日,也就是《宪法宣言》签署一周年之际,各抵抗委员会在喀土穆发起了一场新的示威运动,其要求与6月30日的抗议提出的要求相似。抗议者与警方发生冲突,警方使用了催泪瓦斯,据报告逮捕了77人。抗议活动本身标志着抵抗委员会方面采取了更明显的方式,以表达他们对过渡步伐的不满。自8月17日以来,苏丹各地的抗议和每日游行仍在继续。8月21日,总理在他上任一周年的讲话中承认有关过渡方面困难重重,包括管理机构的文职部门和军事部门在关键改革方面的分歧,特别是有关安全部门改革、应对经济危机的措施以及将军方拥有的企业移交给财政和经济规划部等方面。

8. 8月29日,过渡政府、苏丹革命阵线联盟和苏丹解放军/明尼·米纳维派之间达成了一项和平协议,结束了由南苏丹政府调停的近一年的谈判。苏丹革命阵线框架下的签字方包括正义与平等运动(正义运动)、苏丹解放运动/过渡委员会和苏丹人民解放运动/解放军-北方局-马利克·阿加派。该协议包括多项议定书,涵盖与安全安排和战斗人员融入苏丹军队、土地所有权、过渡期正义、权力分享和流离失所者返回等有关的关键问题。苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德·努尔派没有参加在朱巴进行的谈判,并拒绝了该协议。

9. 9月3日,过渡政府和苏丹解-北方局-阿卜杜勒·阿齐兹·希卢派签署了一项联合协议,除其他外,该协议涵盖在整个和平进程中维持停止敌对行动,直到就安全安排达成一致的各項原则。在该协议中,各方还确认,未来的宪法应以宗教和国家分离的原则为基础,如果没有这一原则,两个地区的自决权必须得到尊

重。希卢本人已明确表示，他将继续致力于 2019 年 10 月 18 日谈判问题协议中规定的朱巴进程。

### 安全局势

10. 在本报告所述期间，安全局势的特点是族裔间的紧张关系加剧，包括该国东部、西部和南部。在达尔富尔西部地区，游牧社区和农民社区在季节性迁移和收获方面发生了几起事件，土地所有权和获取自然资源的问题悬而未决，使情况更加复杂。在西科尔多凡州，米塞里亚族和努巴族成员 6 月在拉加瓦发生冲突，据报道造成数人死亡。暴力事件发生后，两个族裔的代表签署了一项停止敌对行动的协议。森纳尔州也发生了部落冲突。在加达里夫州，苏丹武装部队和来自埃塞俄比亚的武装“什叶派”民兵之间的冲突威胁持续存在，从 5 月开始，6 月结束。6 月 24 日，苏丹和埃塞俄比亚成立了一个联合部长级委员会，研究边界地区关系紧张问题。在苏丹东部，贝尼阿梅尔人和努巴人之间以及贝尼阿梅尔人和哈丹瓦人之间部族成员冲突造成 30 多人死亡，100 多人受伤。7 月 13 日，贝尼阿梅尔人和努巴人两个族裔在主权委员会、自由与变革力量和州政府代表在场的情况下签署了一项协议。

11. 在过渡政府平民保护战略最后敲定后，总理宣布组建一支军队和警察联合部队，将部署在动荡加剧的地区。这一决定得到了安全和国防委员会的支持。与此同时，部署了安全部队，过渡政府进行了干预，以应对全国各地与保护有关的事件。冲突后在苏丹港实行了宵禁，并部署了快速支援部队，以应对暴力。在卡萨拉，贝尼阿梅尔人和努巴人两个族裔之间的和解协议得以续签，以防止部族间冲突。达尔富尔的地方化和平进程是增加稳定的途径；目前正在全国推广地方化和平进程。

### 社会经济状况

12. 依然严峻的社会经济形势因大流行病而雪上加霜，继续助长不稳定。货币贬值以及面包和燃料补贴的大幅消减继续造成通货膨胀，7 月份通货膨胀率超过 140%。国际货币基金组织(基金组织)预计 2020 年国内生产总值将下降 8%，随之而来的是贫困水平的上升。

13. 封锁和其他与 COVID-19 有关的限制加剧了预算压力，导致公共赤字不断增加，收入自 4 月中旬以来下降了 39%，而与此同时，公共支出却在增加。鉴于需要进行结构性调整，财政和经济规划部在 8 月份编制了修订后的 2020 年预算，以反映取消燃料补贴的情况，同时维持对炊用燃气和小麦的支持。采取了浮动汇率制，并将在两年内分阶段实施。2020 年的预算修正案遭到自由与变革力量的强烈反对。

14. 低收入家庭中的妇女、儿童和老人以及难民、寻求庇护者和境内流离失所者不成比例地受到社会经济危机的影响。尽管苏丹家庭支助方案下存在直接现金转移计划，但该国的社会保障计划仍然分散，这增加了评估现有社会保障计划 and 安全网，并为公平和综合的社会保障制度奠定基础，其中包括确保社会保障的最低生活保障标准的必要性。

15. 6月25日，德国在线主办，并由联合国、欧洲联盟和苏丹政府共同主办了苏丹伙伴关系高级别会议，40个国家和15个国际组织出席了会议。会议的目的是确保为苏丹过渡提供政治和财政支持。与会代表团共认捐18亿美元，以特别支持经济改革和减缓改革措施的社会影响。在这一数额中，近5亿美元的认捐是为了支持世界银行设计的苏丹家庭支助方案，以减轻取消燃料补贴对大多数人的影响。虽然会议的重点是为过渡提供政治和财政支持，但财政认捐的主要目的是促进经济改革，这些改革取决于同时启动苏丹家庭支助方案和基金组织工作人员监测的规划方案。反过来，这两个方案旨在重振该国的经济，并为急需的债务减免铺平道路。苏丹家庭支助方案目前处于试点阶段，预计将在10月份推出。该国政府和基金组织就一项工作人员监测的规划方案达成一致，该方案将在2020年最后一个季度及以后加速实施。由若干会员国和多边组织组成的苏丹之友小组为伙伴关系会议提供了支持，并继续定期举行会议，以支持该国的过渡。它们最近的一次会议在8月12日举行，是由沙特阿拉伯在线主办的。

16. 在本报告所述期间，宣布了2022年4月的人口普查。人口普查将与农业普查和家庭预算普查一起进行。预算普查有望揭示该国的贫困和不平等程度。由于苏丹正从纸质人口普查进程转向数字人口普查进程，联合国人口基金和联合国粮食及农业组织已开始与苏丹中央统计局合作，以规划、实施和管理这一新进程。

#### 人权状况

17. 自6月3日以来，苏丹人权状况的特点是苏丹东部发生族裔冲突，民众要求改革和重组政府机构的呼声日益高涨。有报告指出，8月18日在喀土穆，苏丹警察部队可能过度使用武力驱散要求进行改革和对前政权时期的严重侵犯人权行为以及2019年6月3日杀害平民抗议者追究责任的集会和抗议活动。在抗议活动高涨之后，过渡政府采取了积极步骤，以满足苏丹人民的要求，改善对基本权利的保护，包括为此修改一些有争议和歧视性的法律，并采取若干步骤加强民主和法治，并促进人权。

18. 苏丹目前的过渡立法机构“联合委员会”，为履行其按照国际标准改进司法系统和改革国家法律的承诺，于7月通过了对1991年刑法的几项修正案。这一通过是直到《宪法宣言》所述的新刑法得以通过之前在实现过渡目标方面取得的重大进展。最新的修正案改善了对最弱势群体类别的法律保护，包括为此通过禁止切割女性生殖器，从而促进消除对妇女和女童的有害文化习俗，废除对18岁以下儿童的死刑，打击歧视，通过将叛教合法化来促进对宗教和信仰自由的尊重。虽然对网络犯罪预防法进行了修订，包括废除体罚，但联合委员会将记者和媒体工作者的某些在线活动的监禁处罚翻了一番，从而侵犯了公民空间和对表达自由、信息获取权、隐私权和正当程序的保护，所有这些对民主过渡很关键。还颁布了放宽苏丹公民行动自由的政策，取消了出境许可证的需要，并取消了带孩子旅行的妇女需要获得监护人许可的规定。

19. 8月23日，解散前政权、打击腐败和追回被掠夺资金的全国委员会发布了一项决定，改组苏丹全国人权委员会专员委员会，并请政府任命各位新的专员。前

总统巴希尔任命的专员们被解职。《宪法宣言》规定根据《巴黎原则》成立一个新的独立全国人权委员会，以作为 12 个独立专题委员会之一。

20. 在相关事态发展中，国际刑事法院于 6 月 9 日宣布，据称在达尔富尔冲突期间担任金戈威德民兵领导人的阿里·穆罕默德·阿卜杜-拉赫曼已在中非共和国自愿投案，并已被国际刑事法院羁押。该法院对包括前总统巴希尔在内的其他四名苏丹人发出的逮捕令尚未执行。过渡政府已表示愿意与该法院合作。

### 人道主义状况

21. 全球冠状病毒病(COVID-19)大流行加剧了根深蒂固的贫困、持续的经济危机和气候冲击，并在苏丹产生了日益增长的人道主义需求。全国各地饥饿加剧，超过 960 万人面临严重的粮食不安全问题，与 2019 年同期相比，增长了 65%。

22. 截至 9 月 3 日，已有 13 100 多人 COVID-19 检测呈阳性，820 多人死亡。在苏丹十多年来首次面临影响到全国 9 个州的脊髓灰质炎疫情之际，越来越多的 COVID-19 传染给该国脆弱的医疗保健体系带来了压力。联邦卫生部在联合国儿童基金会、世界卫生组织和世界粮食计划署的支持下，目前正在筹备一场大规模疫苗接种运动，为每一名 5 岁以下儿童——近 900 万儿童——接种疫苗，并恢复 COVID-19 大流行期间受到影响的常规疫苗接种或弥补有关空白。

23. 自 7 月份雨季开始以来，暴雨和洪水已经影响了近 40 万人。截至 8 月底，超过 3.7 万所房屋被毁，34 所学校和 2 600 多个卫生设施遭到破坏。洪水进一步损害了粮食安全，并影响了获得清洁水的机会。该国政府、联合国系统各机构及其合作伙伴在雨季开始之前预先安排了物资，以满足 25 万人的需求，但库存正在迅速耗尽，将需要额外的资源。

24. 7 月和 8 月，南科尔多凡、卡萨拉和红海等州发生了零星的暴力事件，导致流离失所、生命损失，房屋、市场和其他关键基础设施受损，增加了人道主义需求。

25. 4 月至 6 月，全国 189 个县中的 179 个县有近 540 万人获得了救生援助，比 2020 年第一季度的 230 万人有所增加。在粮食安全和生计以及水、环卫和卫生部门，救助的扩大尤为明显。然而，包括针对侵害儿童的暴力和性别暴力相关服务在内的教育和保护活动的实施受到了遏制 COVID-19 措施的间接影响。4 月至 6 月期间，只有 12 万人获得了涉及基于性别的暴力方面的支助，比今年第一季度减少了 10 万人，而大流行病和恶化的经济形势可能加剧了妇女和女童遭受性别暴力的风险。

## 三. 建立援助团的规划程序

26. 鉴于安全理事会在第 2495(2019)号和第 2517(2020)号决议中表示打算为达尔富尔混合行动建立后续存在，并在第 2524(2020)号决议中要求我迅速启动规划和建立联苏综合援助团，在我的苏丹问题特别顾问尼古拉斯·海索姆的指导下，于 2020 年 4 月成立了一个秘书处工作人员小组。该小组通过包容和协商的进程的手段推进了规划工作。由于正在持续的 COVID-19 大流行和相关的缓解措施，使

用在线手段召集了整个联合国系统的相关实体，包括联合国国家工作队和达尔富尔混合行动以及世界银行。还积极征求了外部伙伴，特别是非洲联盟、政府间发展组织和欧洲联盟的意见。性别平等和增强妇女和青年权能的关键重要性一直被置于规划进程的中心位置。

27. 7月5日，过渡政府成立了与联苏综合援助团进行合作的协调执行委员会。该委员会包括过渡当局、安全机构和民间社会的16名成员。除其他外，它的任务是在联邦和州一级就联苏综合援助团的工作领域在过渡政府和援助团之间进行直接协调，并就特派团地位协定草案进行谈判和对其执行情况采取后续行动。

28. 规划小组于7月26日至8月11日访问了苏丹。在喀土穆，该小组会见了许多苏丹利益攸关方，包括政府和安全官员、妇女和其他民间社会组织和政治团体。在卡萨拉、卡杜格利、法希尔、尼亚拉和扎林盖，该小组还会见了新任命的文职州长或其代表，并访问了四个境内流离失所者营地，包括卡尔马营地。该小组还会见了外交界，包括总部设在喀土穆的苏丹之友小组和非洲国家大使们。鉴于联苏综合援助团的综合性质，规划小组与联合国国家工作队密切合作，并鉴于两个特派团在达尔富尔进行协调的重要性，规划小组与达尔富尔混合行动密切合作。

29. 规划小组最后确定了联苏综合援助团的特派团概念，将特派团任务规定中概述的四个战略目标转化为特派团预期寿命内要追求的以下九个战略优先事项：(a) 支持政治稳定；(b) 支持制宪、选举和人口普查进程；(c) 支持机构改革以及促进和保护人权；(d) 支持完成包容各方的和平进程；(e) 支持执行和平协议或多份和平协议；(f) 支持加强保护环境，特别是在冲突和冲突后地区；(g) 支持实现族裔间的和平共处与和解；(h) 支持国际资源调动和国家社会经济改革；(i) 支持建立一个促进发展规划和援助实效的国家架构。

30. 此外，该小组还概述了联苏综合援助团的临时结构和地理足迹，这将作为正在进行的提交2021年预算的准备工作的基础(见附件二)。该结构规定了必要的能力，以支持政治过渡、保护平民和预防冲突的国家努力以及建设和平和协调。设想联苏综合援助团的总部将设在喀土穆，在达尔富尔、两个地区和苏丹东部设有外地办事处。

31. 联苏综合援助团的业务支助安排将以两个关键要素为特点：与联合国国家工作队协作和致力于从达尔富尔混合行动缩编进行过渡。按照安全理事会所下达的关于整合联合国在苏丹的存在的指示，联合国国家工作队从一开始就被纳入特派团支助规划，目的是通过可行的包括合用同一地点在内的共同事务安排，建立联合支助安排。达尔富尔混合行动的继续存在为临时利用现有支助能力提供了机会，同时实施由共同事务、服务中心和远程支助组成的联苏综合援助团支助模式。达尔富尔混合行动长期以来一直在达尔富尔为联合国国家工作队提供能力，它的预计撤出，将带来一种紧迫性，必须在这一领域取得进展，并确保支助能力方面不存在可能对联苏综合援助团的启动产生不利影响的缺口。在这方面，设想联合国在苏丹的新的统一存在将受益于达尔富尔混合行动在缩编和最终关闭后可以移交的资产和其他能力。

32. 与所有非洲外地特派团一样，联苏综合援助团还将受益于乌干达恩德培区域服务中心提供的全套交易服务、全球采购支助科提供的协助以及意大利布林迪西联合国后勤基地和巴伦西亚联合国信息和通信技术设施将提供的通信和后勤服务。

33. 我已经核准了一项初步一揽子供资计划，通过提供意外和非常开支来支持新特派团启动和最初几个月的业务所需资源。

34. 联苏综合援助团先遣小组的招聘工作正在进行中。一旦在 2020 年最后一个季度部署，它将承担进一步规划的责任。先遣小组将牵头分别与联合国国家工作队和达尔富尔混合行动进行关于整合和协调模式的讨论。先遣小组还将制定安全理事会第 2524(2020)号决议要求的明确和可衡量的核心和背景基准和指标，因为制定这些基准将需要与苏丹的各利益攸关方进行深入和持续的接触。

#### 四. 意见

35. 苏丹的过渡正在取得进展。苏丹和国际社会必须坚定不移地致力于推进 2019 年 8 月《宪法宣言》所载的广泛政治愿景。我赞扬过渡政府迄今为执行《宪法宣言》所载基准而采取的步骤，包括进行经济改革，与达尔富尔和两个地区的武装团体达成全面和平协议，以及修改立法，以改善法治和保护基本权利，特别是显著改善妇女权利。

36. 在取得这一进展的同时，苏丹正在与 COVID-19 大流行的影响作斗争。这些影响加剧了卫生系统的捉襟见肘状态，扰乱了经济活动，加深了社会经济不满和人道主义需求，从而加大了过渡政府的压力。此外，近几个月来，苏丹经历了毁灭性的洪水灾害，并遭受了非洲之角 25 年来最严重的沙漠蝗灾，这两个灾情都对粮食安全和生计构成了重大威胁。联合国正在尽最大努力，包括进行宣传，支持经济改革，以协助苏丹政府应对 COVID-19 大流行和满足更广泛的人道主义需求。

37. 8 月 29 日与苏丹革命阵线联盟和苏解/明尼·米纳维派达成的和平协议，以及 9 月 3 日与苏人解-北方局-阿卜杜勒·阿齐兹·希卢派签署的关于各项原则的联合协议，都是过渡进程中的里程碑。我赞扬这些协议的所有各方，在 COVID-19 大流行造成困难的情况下，继续表现出政治意愿和决心，努力实现共同的和平目标。我还呼吁那些仍在和平进程之外的人参与解决该国长期存在的内部冲突，并为该国成功过渡做出贡献。

38. 执行在苏丹和平进程期间达成的所有协定将需要持续的政治支持和斡旋，以确保各签字方之间保持信任，并解决因执行困难而产生的争端。这些协定不是苏丹近代史上达成的第一批和平协议，却是在过渡背景下达成的第一批和平协议。必须抓住这一独特的全面实施机会。联合国将根据各方的要求，在其能力和授权范围内，在过渡期间为执行这些和未来的和平协议提供支持。联合国将与其他国际伙伴，特别是非洲联盟合作提供支持。

39. 最近，达尔富尔、两个地区和苏丹东部的暴力和动荡加剧，突出表明和平尚未实现。这种动荡突出了转型期国家固有的脆弱性和所面临的独特挑战。因此，



需要采取全国一盘棋的综合办法。我赞扬设立全国保护平民委员会，并鼓励政府迅速执行国家保护平民综合计划。该计划不仅旨在解决苏丹各地继续保护所有平民的人身安全的迫切需要，而且还提出了可以持续改善局势的其他措施。我保证联合国将支持该战略的实施工作。包括武装团体在内的所有利益攸关方都有责任为所有苏丹人，特别是受冲突影响地区的妇女、女孩和男孩，创造一个安全的环境。没有这样的安全，苏丹人民既不能享受人权，也不能行使人权。

40. 此外，建设和平需要在执行和平协议之外做出努力。在这方面，联合国将支持苏丹各个利益攸关方消除冲突驱动因素和根源以及过去冲突的遗留问题。联合国还将继续支持全国各地的建设和平努力，包括加强法治机构，确保对严重侵犯人权行为进行适当追责，以巩固和平与安全成果。

41. 螺旋式上升的通货膨胀，关键商品的持续短缺，不断增长的公共赤字和不断下降的收入，将苏丹的经济置于危急状态。经济困难是 2018 年 12 月开始的街头示威的驱动因素，并导致了政府的变化，但这些困难尚未克服。在这方面，当务之急是在过渡政府努力执行其艰难的经济改革议程之际提供国际支持。这一直是我支持苏丹的关键优先事项之一，我赞扬捐助者 6 月 25 日在柏林举行的苏丹伙伴关系高级别会议上向苏丹家庭支助方案做出的认捐，以及为人道主义援助和发展活动提供的资金。我敦促捐助者尽快发放这些资金，以使苏丹家庭支助方案从试点阶段进入全面实施阶段。这是过渡政府与基金组织商定的经济改革议程的关键内容。基金组织工作人员监测的规划方案的执行进展将有助于苏丹获得债务减免，并确保获得大量国际发展援助资金。经济制裁，包括继续将苏丹列入美利坚合众国的支持恐怖主义国家名单，如果得不到解决，也将对苏丹在短期和中期获得国际财政援助、投资和债务减免产生重大影响。

42. 对过渡工作提供财政和政治支持的坚实前提条件是，苏丹在建立民主、文官领导的政治制度方面继续取得进展。一个繁荣和民主的苏丹将成为该区域稳定的重要支柱。问题不是国际社会能否负担得起苏丹所需的支持，而是国际社会能否负担得起在苏丹努力应对其艰巨挑战时不支持它。

43. 我欢迎在联苏综合援助团规划过程中一直与过渡政府密切合作，这将使我们能够实现苏丹人民建立一个和平与繁荣国家的意愿。同样，联合国和非洲联盟之间持续有效的伙伴关系将最大限度地发挥这两个组织在支持苏丹过渡方面的比较优势。规划进程也得益于与我们在更广泛的国际社会中的合作伙伴的广泛协商，已取得关键成果。我感谢我的苏丹问题特别顾问领导这一进程，并感谢他为支持苏丹过渡所做的努力。

44. 然而，特派团要在 2021 年 1 月 1 日之前完成其授权活动，还有重要的工作要做。在我们共同努力实现苏丹成功过渡的过程中，我仰仗你们继续提供支持和进行参与。



## 附件一

### 根据安全理事会第2525(2020)号决议提交的关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的报告

#### 一. 导言

1. 本附件是根据安全理事会第2525(2020)号决议第10段提交的。安理会在该决议中请秘书长每隔90天提供非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)任务执行工作的最新情况,作为须提交的关于联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)的定期报告的附件。本附件介绍了2020年6月1日至8月31日期间达尔富尔局势的最新情况。

#### 二. 关于达尔富尔局势和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动任务执行工作的最新情况

##### A. 政治局势

###### 苏丹政治动态

2. 苏丹过渡政府继续执行2019年8月17日《宪法宣言》的规定。7月9日,总理在内阁改组中要求7名部长辞职。7月22日,他任命了所有18个州的临时文职州长,其中包括两名女性。在达尔富尔,尽管一些人批评称,他们认为上述任命是党派任命,但任命在很大程度上受到欢迎。

3. 喀土穆和该国其他地区,包括达尔富尔的境内流离失所者营地,发生了示威活动,示威者要求为2019年6月镇压喀土穆和平抗议者行动的受害者伸张正义,改善安全和服务并进行其他改革。达尔富尔,包括奈尔提提、凯卜卡比耶、卡斯、库图姆、法希尔、埃代因和马斯特里的抗议者强调了保护方面的挑战,并要求当局解除民兵武装并改善安全。

###### 和平进程

4. 过渡政府与苏丹革命阵线和苏丹解放军(苏解)/明尼·米纳维派之间的和谈在南苏丹政府的调停下进行。由于冠状病毒病(COVID-19)的限制,谈判基本上是在线进行的,并于8月31日草签了一项和平协议,宣告圆满结束。在举行签字仪式之前于8月28日和29日签署了八项和平议定书,重点是财富和权力共享、流离失所者和难民、土地所有权和传统上由部落使用的土地(族地)、补偿和复原、追责与和解、牧区以及安全安排。妇女正式参加会谈的人数仍然很少。达尔富尔混合行动向和平进程提供了后勤和技术支持。

5. 苏丹联盟是从苏解/阿卜杜勒·瓦希德派和正义与平等运动分裂出来的小派别的保护伞,在5月份加入了朱巴会谈的达尔富尔轨道。尽管苏解/明尼·米纳维派从苏丹革命阵线撤出,但仍继续参加,米纳维先生本人草签了8月31日的协议。苏解/阿卜杜勒·瓦希德派继续拒绝参与和平进程。

## B. 安全局势

6. 在本报告所述期间，达尔富尔的总体安全局势恶化，主要原因是族群间暴力、犯罪行为增加以及苏解/阿卜杜勒·瓦希德派内斗持续。

### 过渡政府部队与武装运动之间的战斗

7. 达尔富尔混合行动记录了 48 起武装冲突事件，115 人死亡，而 2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日期间发生了 37 起事件，34 人死亡。6 月 1 日，苏解/阿卜杜勒·瓦希德派袭击了中达尔富尔州库特鲁姆的苏丹武装部队检查站，据报 27 名苏丹武装部队士兵和 9 名苏解/阿卜杜勒·瓦希德派人员被打死。苏解/阿卜杜勒·瓦希德派的穆巴拉克·阿尔杜克派和萨利赫·博尔萨派之间的对抗也在继续，5 月 21 日至 6 月 11 日在达尔富尔中部的达亚地区发生冲突，造成 17 人死亡，6 887 个家庭流离失所。7 月 26 日至 8 月 3 日，苏解/阿卜杜勒·瓦希德派在南达尔富尔州的 Buh 和 Torong Thoma 继续发生内斗，造成 48 人死亡和大批人员流离失所。

### 族群间冲突和土地问题

8. 达尔富尔各地的族群间暴力事件有所增加，在本报告所述期间，达尔富尔混合行动记录了 15 起族群间冲突，造成 126 人死亡，而 2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日期间发生了 13 起冲突，造成 93 人死亡。族群间冲突进一步导致了新的流离失所及村庄和农场的破坏。在几起案件中，警察局和政府大楼，包括军械库遭到袭击和抢劫。在西达尔富尔，7 月下旬，马萨利特人和北雷扎伊加特人在马斯特里和朱奈纳地区发生冲突，造成约 75 名平民死亡，马斯特里近 7 000 人流离失所，朱奈纳 13 000 多人流离失所，30 多个村庄受到影响，1 500 所房屋被烧毁。在北达尔富尔，法塔伯诺营地的境内流离失所者于 7 月 13 日遭到游牧民兵的袭击，9 人被打死。在南达尔富尔，7 月 23 日至 26 日马萨利特人和法拉塔人之间的冲突导致 18 人死亡。

9. 随着农季开始，与土地有关的族群间冲突增加，共有 85 起与土地有关的冲突，造成 17 人死亡，而 2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日期间与土地有关的冲突有 47 起，造成 20 人死亡。7 月 26 日和 31 日，疑似米塞里亚人对南达尔富尔州 Boronga 发动袭击，造成一人死亡，约 28 所房屋被烧毁，至少 20 500 人流离失所，同时在中达尔富尔发生了抗议活动，在抗议过程中苏丹警察部队警局被烧毁，军械库遭到洗劫。

10. 7 月 26 日，总理宣布向达尔富尔增派联合安全部队，在农季期间保护当地民众。达尔富尔混合行动一直在与苏丹当局和当地社区密切合作，以缓和紧张局势并加强政府的保护能力。由于达尔富尔混合行动的干预和政府安全部队的部署，卡尔马境内流离失所者营地周围因 6 月 10 日杀害两名游牧民而发生的大规模暴力事件得以避免。作为对法塔伯诺事件的回应，达尔富尔混合行动扩大了存在，以威慑进一步的暴力行为并向政府提供支持。同样，在达尔富尔中部的哈马迪亚境内流离失所者营地，在争夺营地领导权的权力斗争导致暴力事件后，达尔富尔混合行动加强了军事和警察巡逻，以遏制暴力行为，许多家庭逃离营地。

#### 针对联合国人员和设施的事件

11. 在本报告所述期间，共记录了 65 起针对达尔富尔混合行动、联合国和人道主义人员和房地的事件，大多为犯罪性质。

### C. 保护平民

12. 由于保护性环境持续薄弱，达尔富尔平民仍然容易受到攻击。尽管 COVID-19 使行动受限，但达尔富尔混合行动继续协助进行保护平民，包括提供人道主义援助。军事部分共进行了 4 605 次巡逻，其中包括 888 次保护平民巡逻。警察部分进行了 893 次巡逻，包括在境内流离失所者营地巡逻 352 次，在柴草/农田附近巡逻 199 次，在村庄巡逻 172 次，在城镇巡逻 106 次，在市场巡逻 32 次，在返回区巡逻 2 次，在移徙路线巡逻 30 次。达尔富尔混合行动协助 51 名人道主义护送人员向杰贝勒马拉约 50 000 名受益者提供了紧急救助。特派团还支持在达尔富尔中部自愿交出 200 件武器，清除了 20 个危险地区的战争遗留爆炸物，销毁了 64 件战争遗留爆炸物以及 34 件小武器弹药。

13. 达尔富尔混合行动向大杰贝勒马拉境内流离失所者营地提供了 COVID-19 预防支助，5 000 多人受益。特派团与国家当局合作，协助开展提高 COVID-19 认识运动，并分发卫生材料和防护设备。特派团为达尔富尔的监狱和司法机构举办了关于 COVID-19 的讲习班，并让苏丹当局参与预防该流行病的蔓延。

14. COVID-19 大流行爆发后，达尔富尔混合行动和联合国国家工作队利用州联络职能倡议的灵活性，将 190 万美元转用于装备和维护达尔富尔各地的政府隔离中心。尽管州联络职能的活动因大流行而延误，但北达尔富尔肖巴返回区的一个警察局的建设如期完成。通过州联络职能，向 400 个易受伤害的境内流离失所者家庭分发了非粮食救济物品。

15. 达尔富尔混合行动继续建设机构和有形基础设施，以帮助防止暴力行为爆发并减少暴力行为造成的伤亡。在西达尔富尔和北达尔富尔，与苏丹当局合作举办了讲习班，以加强妇女对性别暴力的应对和缓解能力。在南达尔富尔，组织了两个关于儿童保护和儿童权利的能力建设讲习班，以提高社会工作者和残疾人的技能。此外，还在北达尔富尔和南达尔富尔为包括 28 名妇女在内的狱警举办了关于基于人权的监狱管理方法的培训。

16. 在本报告所述期间，达尔富尔混合行动与政府密切合作，支持达尔富尔混合行动撤出后 2020 年 5 月 21 日苏丹保护平民国家计划(见 [S/2020/429](#))。7 月 16 日和 28 日，达尔富尔混合行动和政府举行会议，讨论了特派团的支助问题，并商定建立一个高级别协调机制。8 月 13 日至 14 日，达尔富尔混合行动与苏丹政府举行了一次高级别联合讲习班，以改善在应对达尔富尔保护挑战方面的合作，双方商定建立一个协调机制和一个工作队，以加强合作。

### D. 人道主义状况

17. 在本报告所述期间，人道主义需求在很大程度上受到族群间冲突增加、经济形势、洪水和 COVID-19 影响的推动。其中包括西达尔富尔州、北达尔富尔州和

南达尔富尔州的族群间暴力事件，那里的人道主义合作伙伴进行了评估，并提供了救助。在过去 9 个月中，人道主义伙伴还向以前无法进入的南达尔富尔地区约 35 万人提供了援助。在与政府和苏解/阿卜杜勒·瓦希德派接触之后，最近在苏解/阿卜杜勒·瓦希德派占领地区的准入方面，情况进一步改观。

18. 截至 8 月 6 日，季节性洪水已影响北达尔富尔、南达尔富尔、东达尔富尔和西达尔富尔的 16 000 多人，政府和人道主义伙伴向受影响的人提供了援助。与此同时，COVID-19 暴发和相关限制加剧了现有的经济挑战。根据最新的粮食安全阶段综合分类报告，在当前期间，达尔富尔约有 280 万人的粮食不安全达到危机或紧急程度。

## E. 人权状况

19. 6 月至 8 月，达尔富尔混合行动记录了 93 起涉嫌侵犯和践踏人权的案件，涉及 403 名受害者，其中包括 40 名妇女和 28 名未成年人，比 2020 年 3 月至 5 月期间记录的涉及 299 名受害者的 97 起案件有所增加。由于各种因素，包括 COVID-19 限制的影响，这可能没有反映实际数字。

20. 妇女仍然特别容易受到侵犯和践踏人权行为的侵害，达尔富尔混合行动记录了涉及 28 名幸存者的 20 起性暴力和性别暴力案件以及与冲突有关的性暴力案件，与前一年同期相比增加了 10 起。这包括据称 6 月 25 日游牧民族在达尔富尔中部 Belli Serif 村附近袭击和强奸两名富尔妇女，以及 7 月 16 日在北达尔富尔蒂加农业区强奸两名妇女。达尔富尔混合行动核对了 364 起严重侵犯儿童事件、影响到 77 名儿童(37 名男孩，40 名女孩)的事件以及 5 起袭击学校和医院的事件。侵害行为包括强奸和其他形式的性暴力、杀戮和致残、绑架、袭击学校和医院以及使用未爆爆炸物等。这包括 6 月 3 日据称在南达尔富尔州 Otash 境内流离失所者营地附近游牧民族轮奸一名 15 岁女性的事件，以及 7 月 8 日在达尔富尔中部 Buri 农业区两名男子性侵 11 岁和 8 岁女孩的事件。被控施害者包括苏丹武装部队、快速支援部队和苏解/阿卜杜勒·瓦希德派成员。由于实地缺乏资源和能力，严重侵犯行为儿童受害者诉诸司法和追究责任的机会仍然有限。

21. 在本报告所述期间，政府修订了妨碍人权、特别是妇女权利的法律，包括废除对叛教者的死刑，将切割女性生殖器定为犯罪，并废除控制妇女在公共场合行为的公共秩序法。还与联合国签署了解决与冲突有关的性暴力问题的合作框架。达尔富尔混合行动和联合国人权事务高级专员办事处共同设立了 COVID-19 权利观察倡议，以突出对弱势群体的关切，减少对人权和法治进程的破坏。

## 三. 与联合国苏丹过渡时期综合援助团的协调和过渡规划

22. 联苏综合援助团规划小组于 8 月 5 日至 8 日访问了达尔富尔。该小组前往扎林盖、法希尔和尼亚拉，会见了新的文职州长和民间社会团体，并访问了南达尔富尔州和中达尔富尔州的卡尔马和哈萨海萨境内流离失所者营地。小组无法访问达尔富尔混合行动在中达尔富尔戈洛的临时行动基地，也无法按计划访问那里的一个境内流离失所者聚集地，因为苏丹军事情报部门拒绝放行。

23. 与此同时，混合行动请苏丹当局建立必要的机构，以负责任的方式支持达尔富尔混合行动最终缩编和撤离。虽然本报告所述期间的大部分工作侧重于支持上文所述的政府保护平民责任，但也包括参与其他领域的工作，具体形式包括 8 月 12 日与劳动和社会发展部举办的讲习班。由此成立了一个联合技术委员会，负责开展活动，以支持社区参与创造保护性环境，并缓解族群间紧张关系。

#### 四. 财务问题

24. 大会 2020 年 6 月 30 日第 74/261 C 号决议授权秘书长承付不超 2.402 亿美元的款额，用作达尔富尔混合行动 2020 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间的维持费用。

25. 截至 2020 年 8 月 27 日，达尔富尔混合行动特别账户的未缴摊款为 3.208 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总计 46.570 亿美元。

26. 按照季度付款时间表，部队和建制警察费用偿还至 2019 年 7 月 31 日，特遣队所属装备费用偿还至 2019 年 3 月 31 日。

#### 五. 意见

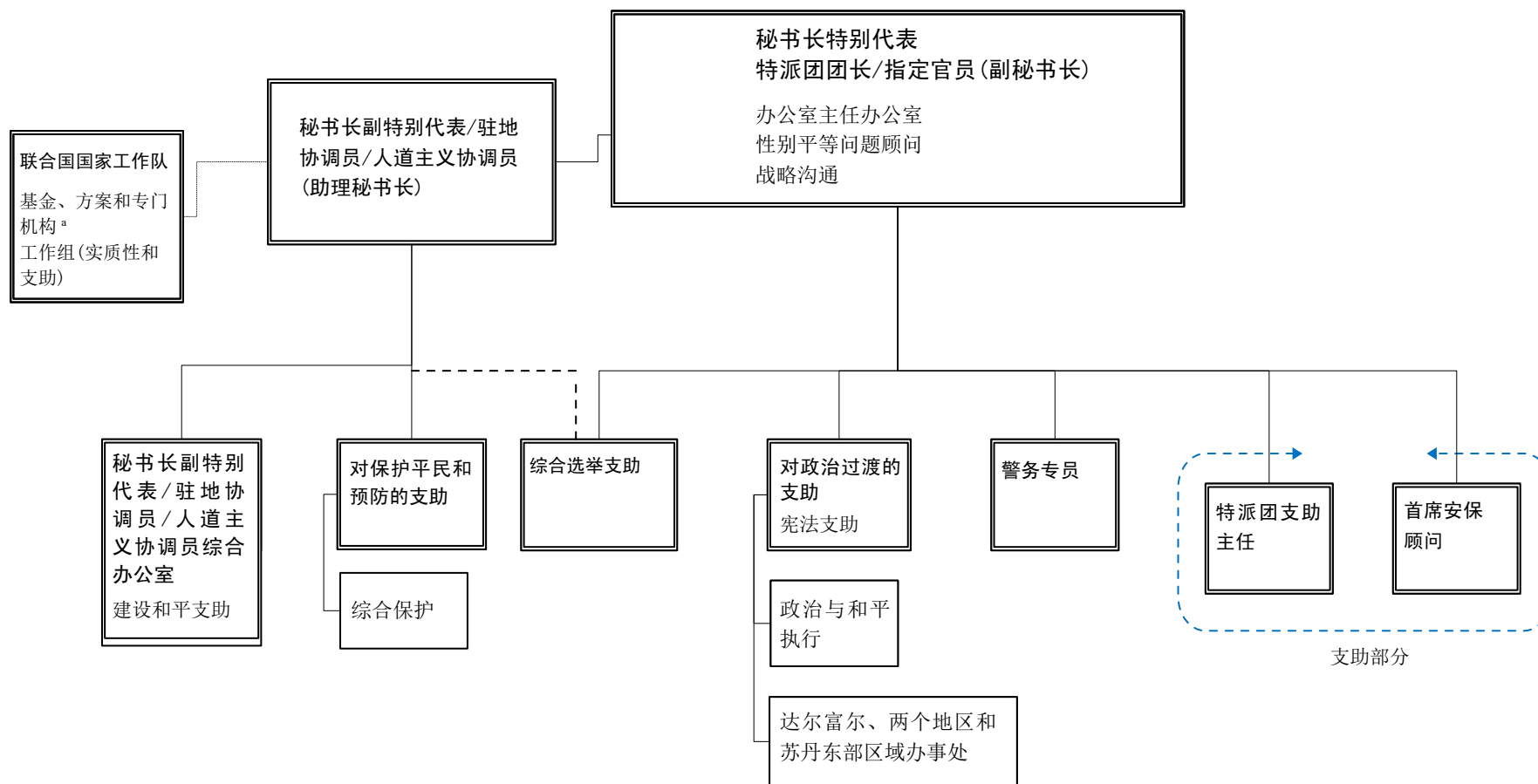
27. 我赞扬各方通过朱巴会谈最终草签了一项和平协议和八项重要议定书。这是苏丹政治过渡的重要里程碑，为苏丹人民和平繁荣的未来奠定了坚实基础。尽管过程漫长，但其结果表明了所有利益攸关方对和平的坚定承诺。我呼吁各方毫不拖延地参与执行所有规定，特别是涉及土地所有权和哈瓦克人、难民和境内流离失所者制度、牧区、安全和司法等问题的规定。这将立即给达尔富尔长期受苦的人民带来救济和利益。我还鼓励那些迄今尚未加入和平进程的人表现出勇气和决心，为了他们所代表的人们的利益，通过接触和对话解决他们之间的分歧。最后，我赞扬南苏丹政府为圆满结束这一进程所做的坚定努力。

28. 过渡政府在民主过渡方面取得的进展，包括任命达尔富尔所有五个州的临时文职州长，非常令人鼓舞。我赞扬在对性别平等和妇女权利的承诺方面取得的进展，我敦促过渡政府确保按照《宪法宣言》的要求，实现妇女代表性达到 40%。

29. 然而，达尔富尔最近族群间暴力事件的增加非常令人关切。在就达尔富尔的未来进行讨论之际，冲突的增加和加强安全的要求提醒人们，许多达尔富尔人仍然担心，他们可能会被新协定抛下。我欢迎政府对暴力事件所做反应，并欢迎政府表现出满足境内流离失所者和其他达尔富尔人正当安全要求的意愿。8 月 31 日的和平协议应该成为一个转折点，让所有受影响的社区加入进来，共同寻求和平。

30. 过渡政府为制定国家保护平民计划而采取的大胆步骤值得肯定和支持。达尔富尔混合行动完全致力于为政府在达尔富尔的保护责任提供有效支持，我对最近在这方面的参与，包括以 2020 年 8 月举办高级别讲习班的形式所进行的参与感到鼓舞。重要的是，承诺应产生切实成果，这些会议所建立的机制应有助于在保护问题上开展更深层次的合作。

联合国苏丹过渡时期综合援助团 2021 年拟议组织结构图



<sup>a</sup> 联合国粮食及农业组织、国际原子能机构、国际农业发展基金、国际劳工组织、人道主义事务协调厅、联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、联合国人类住区规划署、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国工业发展组织、联合国项目事务署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、世界粮食计划署、世界卫生组织、国际货币基金组织、世界银行、联合国志愿人员组织、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、国际移民组织、联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国人权事务高级专员办事处