



# 安全理事会

Distr.: General  
21 October 2024  
Chinese  
Original: English

## 关于保护苏丹境内平民的建议

### 秘书长的报告

#### 一. 导言

- 安全理事会第 2736(2024)号决议请秘书长借助现有的调解和斡旋机制，与苏丹当局和区域利益攸关方协商，为保护苏丹境内平民提出建议。
- 经过 18 个多月无休止的战斗，苏丹境内的冲突没有任何减弱的迹象。苏丹武装部队和快速支援部队以及各结盟武装团体之间的战斗摧毁了苏丹人民的生活和生计，造成了全球最大的流离失所危机，导致房屋和其他民用基础设施遭到大规模破坏，战事还可能蔓延至整个区域。该国大部分地区人民的安全和生活条件极其恶劣，并在继续恶化。立即停止敌对行动将是改善对苏丹境内平民保护的最直接手段。迫切需要重振协调一致的外交努力，通过谈判达成解决办法，结束这场可怕的冲突，恢复苏丹的和平与稳定。
- 根据第 2736(2024)号决议，联合国与苏丹当局和区域利益攸关方进行了面对面和虚拟形式的协商。还与安全理事会所有成员国、该区域内外的会员国以及非洲联盟、政府间发展组织(伊加特)和阿拉伯国家联盟(阿盟)进行了协商。此外，还与苏丹境内外的民间社会代表(包括妇女领袖)以及国际和国内非政府组织进行了讨论。联合国系统内部还在总部和外地层面开展了协商。这一系列广泛协商有助于从不同角度了解当前形势下保护工作所面临的挑战，并就加强平民保护的建议征求意见。

#### 二. 背景

##### A. 敌对行为及其对平民的影响

- 苏丹武装部队与快速支援部队之间的激烈战斗有增无减，现已蔓延至该国大部分地区。秘书长一再对战争向邻国蔓延表示关切，这有可能使本已动荡不安的区域更加不稳定，造成更多的难民潮，并进一步助长区域战时经济。有大



量报告显示，各方严重侵犯和践踏人权，严重违反国际人道法。各方违反其法律义务的行为可能构成战争罪和其他暴行罪。

5. 这场无休止的战事以及各方未能履行国际法规定的义务所造成的影响是毁灭性的。当前的苏丹有着世界上最大的流离失所危机。自 2023 年 4 月以来，已有 1 100 多万人逃离家园。在邻国避难的 290 万人中，约 51% 为女性，52% 为 18 岁以下的儿童。据报在此期间有 810 万人沦为境内流离失所者，其中约 54% 为女性，约 53% 为儿童。许多流离失所者多次颠沛流离，其中 100 多万人在当前危机发生前就已流离失所。苏丹武装部队无差别的空中轰炸以及快速支援部队及其盟友无差别的炮击尤其造成平民伤亡，使得民用基础设施，包括城市地区的民用基础设施遭到广泛破坏和摧毁。全国各地报告了大量使用爆炸性武器的事件，留下了大面积爆炸物危害污染这一致命问题。

6. 将广泛和系统的与冲突有关的性暴力作为一种战术是当前冲突的一个残酷标志。负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表在 7 月访问乍得期间，听到了种种令人痛心的陈述：强奸和其他形式的性暴力同时涉及多名施暴者；出于种族动机对妇女和女童实施性暴力；当着家人的面实施强奸；以性剥削为目的贩运妇女和女童；绑架妇女向其家人勒索赎金。<sup>1</sup> 联合国人权事务高级专员强调，这些据报主要由快速支援部队及其结盟民兵犯下的令人发指的行为，可能构成战争罪和其他暴行罪。<sup>2</sup> 与冲突有关的性暴力事件以及强迫婚姻等其他形式的性别暴力事件严重少报，幸存者要获得拯救生命的医疗和社会心理服务、后勤支助和法律援助仍然困难重重。服务提供者越来越多地因直言不讳或向幸存者提供援助而成为攻击目标。

7. 儿童也受到严重影响。2024 年 1 月至 9 月期间，核实了 1 500 多起严重侵害儿童行为，而此类事件同样存在严重少报现象。有迹象表明，如果目前的冲突态势持续下去，2024 年受严重侵害行为影响的儿童总数将比 2023 年更高。杀害和残伤儿童仍然是经核实的最普遍的侵害行为，其次是性暴力、袭击学校和医院、拒绝人道主义准入、招募和使用儿童以及绑架。大多数侵害行为可归咎于苏丹武装部队和快速支援部队，这些侵害行为继续发生在快速支援部队及其结盟民兵同苏丹武装部队及其结盟武装运动之间的冲突和交火期间。一些侵害行为也直接归咎于苏丹武装部队和快速支援部队。就严重侵害行为而言，达尔富尔地区仍然是受影响最严重的地区。

8. 与此同时，双方继续谋求军事利益。在喀土穆、乌姆杜尔曼和巴赫里，交战双方之间的激烈冲突仍在继续，主要战斗发生在关键战略设施周围，但有大量报告显示平民受到影响。2024 年 9 月，苏丹武装部队发动了一次大规模攻势，力图从快速支援部队手中夺回首都控制权。冲突导致大喀土穆地区平民伤亡和

<sup>1</sup> 对妇女和女童身体发动的战争：联合国特别代表普拉米拉·帕滕女士在访问乍得后呼吁苏丹冲突各方立即停止性暴力，敦促提供资金支持幸存者，纽约，2024 年 7 月 24 日。

<sup>2</sup> 联合国人权事务高级专员，在人权理事会第五十五届会议上的发言——关于苏丹的强化互动对话，2024 年 3 月 1 日。

流离失所者人数不断攀升，重要基础设施遭到大规模破坏。双方在争夺首都的过程中，几乎或根本没有顾及平民的生命和财产。

9. 北达尔富尔州法希尔市及其周边地区自 2024 年 5 月以来一直处于快速支援部队的围困之下，局势日益令人担忧。快速支援部队围困并轰炸关键民用基础设施，包括住宅、学校、供水点、市场和唯一仍在运营的医院，影响民众的基本人权，造成法希尔民不聊生。超过 90 万人被困在城内，生活条件恶劣，而逃出城的人则面临更大的危险。自 8 月以来，快速支援部队在大法希尔地区发动了一系列重大袭击，并于 9 月加大了攻势，而苏丹武装部队则无差别地实施空袭。这些事件导致数百名平民伤亡和大规模流离失所。法希尔附近的境内流离失所者营地尤其面临风险。战斗的继续升级可能会引发整个达尔富尔地区的大规模族群间暴力。在达尔富尔的其他地区，包括南达尔富尔的尼拉拉、西达尔富尔的朱奈纳和东达尔富尔的迪安，苏丹武装部队在过去几个月里进行了空袭，据报造成了平民伤亡。

10. 令人担忧的是，仇恨言论和煽动暴力的运动日益增多，加剧了族群间暴力和基于身份的暴力。在达尔富尔各地，特别是在西达尔富尔的战斗中，据报发生了出于族裔动机的袭击平民事件。这些事件包括即决处决、性暴力和强迫流离失所，主要是由快速支援部队以及与其结盟的阿拉伯民兵所为，尤其针对特定族裔群体。据报，苏丹武装部队及其附属情报实体也基于认定的族裔或社区出身实施了任意拘留、酷刑和法外处决。5 月以来在法希尔及其周边地区发生的冲突也引发了人们对类似动态的担忧。出于族裔动机的袭击与族群间紧张关系有关，而由于对过去犯下的罪行缺乏问责，以及快速支援部队和苏丹武装部队之间的冲突，这种紧张局势进一步加剧。秘书长防止灭绝种族问题特别顾问曾多次警告说，苏丹境内发生灭绝种族和其他暴行罪的风险日益增加。

11. 同样令人严重关切的是，2024 年 6 月至 8 月，战事在苏丹其他地区蔓延和加剧。6 月，在杰济拉州，据报有 100 多名平民在快速支援部队对 Wad Al-Noura 村的袭击中丧生，交战双方之间的冲突也向东蔓延。在整个 6 月和 7 月，快速支援部队与苏丹武装部队及其盟友在森纳尔发生冲突。8 月初，快速支援部队开始将军事攻击扩大到青尼罗州。8 月 11 日，快速支援部队据称对 Galagni 村平民实施了报复，只因他们奋起反抗进入该村企图绑架妇女和女童的该部队人员，事件造成大量平民伤亡。自 6 月以来，南科尔多凡州的暴力事件增加，苏丹武装部队、快速支援部队和苏丹人民解放运动-北方局赫卢派之间的复杂冲突动态加剧了暴力。在北科尔多凡州，快速支援部队和苏丹武装部队一再发生冲突，特别是在州首府奥贝德及其周边地区。

12. 7 月和 8 月，季节性降雨导致该国多地战事暂停或受限。然而，双方都利用战事减少的这段期间招募战斗人员、获取新武器，加强前线和训练新兵。因此，冲突有可能在旱季开始时急剧升级。这场冲突持续的时间越长，苏丹分裂的可能性就越大，从而给苏丹人民和更广泛地区带来不可预测的毁灭性后果，而许多地区国家已经在艰难应对脆弱性和内部危机。

13. 在各个冲突地区，冲突双方继续无差别地攻击居民区和境内流离失所者收容点。他们在居民区内或附近部署军事装备并设置阵地。他们使用具有大面积影响的爆炸性武器，占领民用建筑用于军事目的，包括占领医院和许多私人住宅。另据报告，双方对失去战斗力的人员施以酷刑并杀害他们。这令人严重关切双方可能普遍违反国际人道法规定的义务，包括敌对行动中的区分、相称和预防规则，以及人道待遇的义务。

14. 尽管双方都承诺保护平民，但据报的侵犯和践踏人权行为数量却大幅增加，无论是在苏丹武装部队声称控制的地区，还是在快速支援部队声称控制的地区。这些行为包括双方对平民实施即决处决、绑架和强迫失踪以及任意和隔离拘留，导致许多人遭受酷刑、性暴力以及其他侵犯和践踏人权行为。联合国人权事务高级专员强调，他对冲突开始以来被双方及其附属团体任意拘留的数千名平民的命运以及数百名被迫失踪者的命运感到关切。这些人包括政治活动者、人权维护者、抵抗委员会成员、据称支持某一交战方的人以及许多其他人。据称，许多人遭受酷刑，许多人因伤不治身亡。个人往往因其社区或家庭或出身关系、被认定的政治派别或反对战争等原因而遭拘留。特别令人关切的是，对抵抗委员会成员、人权维护者、活动人士、记者和应急室成员的定向逮捕、拘留和酷刑模式。

15. 电信中断，特别是大面积断网，严重限制了人们获取应急服务和基本服务以及采取自我保护措施所需的关键信息。双方还对利用紧急命令限制公民空间，特别是限制表达和结社自由负有责任。这对平民造成了严重影响，包括限制了他们的公民参与。

16. 冲突还对经济和社会权利，特别是食物权、健康权、住房权和教育权造成破坏性影响。截至 2024 年 6 月，估计有 1 400 万儿童无法获得食物、水、住所、电力和医疗保健，亟需人道主义援助和保护。此外，苏丹约有 1 900 万儿童失学，这使他们越来越容易被武装行为体招募和使用。这将产生长期影响。交战双方延续战事的决定使苏丹儿童和青年有可能成为失去的一代。

17. 双方的行为已经引发了苏丹历史上空前规模的人道主义灾难，给该国带来了深重长期的后果。对农业系统和粮食供应链的破坏，以及对人道主义准入的限制，造成了世界上最大的饥饿危机。截至 2024 年 9 月，该国一半人口(近 2 600 万人)处于重度粮食不安全状况。其中估计有 75.5 万人处于粮食安全阶段综合分类所界定的灾难性粮食不安全状况，相当于饥荒状况(即粮食安全阶段综合分类第 5 阶段)。有将近 500 万五岁以下儿童、孕妇和哺乳期妇女患有急性营养不良。8 月，粮食安全阶段综合分类饥荒审查委员会证实，北达尔富尔扎姆扎姆流离失所者营地存在饥荒状况，该营地估计收容了约 50 万因暴力事件频发而逃离家园的民众。委员会警告称，该地区另外两个流离失所者营地可能存在类似情况，全国共有 14 个地点面临迫在眉睫的饥荒风险。

18. 最近一波冲突，包括 2024 年 7 月初快速支援部队占领森纳尔州大部分地区，不仅引发了新的流离失所，进一步加剧了苏丹东部本已人满为患的接待点的压

力，还进一步损害了粮食生产能力。这可能会加速该国其他地区粮食安全状况的恶化。

19. 全国大部分地区的基本服务实际上已陷入瘫痪。据人道主义组织估计，在受影响最严重的地区，只有不到 25% 的卫生机构仍在运转。加之前一个月雨季正盛，导致致命的霍乱、登革热和疟疾疫情爆发。该国大部分地区的严重洪灾加剧了平民的苦难，加大了救灾工作的难度。

20. 人道主义准入方面的挑战继续严重制约人道主义组织在广大地区扩大救援行动的能力。苏丹当局决定暂时重新开放乍得和达尔富尔之间的阿德雷过境点，这使得救生援助能够到达其他路线无法到达的急需援助的地区。然而，跨境援助的数量与紧迫需求相比，不过是杯水车薪。

21. 尽管双方一再承诺为援助行动提供便利，但经由关键跨线路线的人道主义准入仍然严重受限，制约了人道主义组织进入该国各地急需援助地区的能力。由于不安全局势、持续冲突以及近几个月的严重洪灾，主要路线上的行动或是受阻，或是变得艰难。对于目前已宣布开放的路线，双方施加的行政和官僚限制继续导致通行延误。允许恢复国内人道主义空运服务，以便运送人员和小件物品，至关重要。

22. 更广泛地说，虽然双方一再承诺为人道主义行动提供便利，但这些承诺并没有转化为实地人道主义准入质量的显著改善，而改善人道主义准入是满足需求所必需的。

## B. 政治背景以及促进和平和保护平民的努力

23. 自上一轮《吉达宣言》会谈以来，苏丹交战双方并未进行面对面的对话，并继续发表公开声明，表明各自谋求军事胜利的意图。尽管如此，近几个月来，区域和国际伙伴以及会员国加紧努力，寻求通过谈判解决冲突。

24. 秘书长苏丹问题个人特使拉姆丹·拉马姆拉自 2023 年 11 月上任以来，一直在与双方和邻国进行斡旋，以补充和协调区域和平努力。安全理事会第 2736(2024) 号决议通过后，个人特使于 2024 年 7 月 11 日至 19 日在日内瓦召集了苏丹武装部队和快速支援部队之间的近距离间接会谈。会议重点探讨确保安全和不受阻碍地分发人道主义援助的各种措施，以及确保苏丹各地平民得到保护的各种备选方案。在近距离间接会谈期间，阿卜杜勒·法塔赫·布尔汉将军提名的代表团强调，必须履行苏丹武装部队和快速支援部队 2023 年 5 月签署的《保护苏丹平民承诺吉达宣言》所载承诺，这是进一步参与保护平民工作的前提。

25. 会谈结束后，快速支援部队在 2024 年 7 月 19 日给秘书长的信中概述了其在控制区保护平民和保障人道主义准入的单方面承诺。苏丹武装部队发表了一项声明，重申承诺继续与联合国积极接触，减轻人道主义苦难。

26. 在这次接触的基础上，美利坚合众国与沙特阿拉伯和瑞士一道，于 8 月 14 日至 23 日在瑞士发起了一项倡议，埃及、阿拉伯联合酋长国、联合国和非洲联盟作为观察员出席。虽然苏丹武装部队并未派代表团前往瑞士，但快速支援部

队派出了代表。在此期间，苏丹港的苏丹当局宣布重新开放和扩大关键的人道主义准入路线，并承诺改善对平民的保护。共同召集人和观察员(目前在推进苏丹救生与和平联盟小组的框架下开展合作)还向双方提出一项建议，即建立一项机制，推动遵守和执行双方在《吉达宣言》中所作承诺以及国际人道法和人权法，为苏丹武装部队和快速支援部队进一步讨论和达成协议奠定基础。

27. 尽管最近的这次接触探讨了关键保护问题，但双方基本上未能履行各自在《吉达宣言》中所作的保护平民的承诺。快速支援部队在日内瓦近距离间接会谈结束时概述的单方面承诺也没有转化为实地情况的充分改善。双方关于《吉达宣言》承诺未得到执行的指控和反指控本身现已成为一个有争议的问题，阻碍双方谈判，进一步拖延了任何保护平民的实际行动。

28. 区域参与对于推进和平努力仍然至关重要。2004年6月21日，非洲联盟和平与安全理事会成立了一个特设总统委员会，由非洲每个地区各一名国家元首和政府首脑组成，旨在促成苏丹武装部队和快速支援部队领导人之间的面对面接触。非盟和安理会还请非洲联盟委员会与非洲人权和民族权委员会协调，开展调查，为保护苏丹境内平民提出切实可行的措施建议。非洲联盟还与伊加特一道，继续牵头召集苏丹文职人员，为苏丹人之间的政治对话做准备。

29. 包括秘书长个人特使在内的国际行为体继续协同努力，加强对调解工作的协调。2024年6月12日，阿盟在开罗召开协商会议，探讨如何加强对苏丹和平倡议和努力的协调，多边组织和牵头调解倡议的会员国出席了会议。7月24日，在吉布提举行了推进协调工作的第二次协商会议，并计划于10月和11月分别在非洲联盟现任主席国毛里塔尼亚和欧洲联盟的主持下再次召开协商会议。根据秘书长个人特使在2024年4月15日在巴黎举行的推进苏丹和平倡议高级别部长级会议期间的倡议，经过持续协商，于7月25日和26日举行了调解人规划务虚会。此次务虚会由吉布提主办，由非洲联盟、欧洲联盟、阿盟、伊加特和联合国合办，通过申明合作原则、鼓励彼此互动，加大了对国际促和努力的协调。

### **三. 双方确保保护苏丹境内平民的义务**

30. 保护平民的首要责任首先在于苏丹政府和苏丹武装部队，以及快速支援部队和作为苏丹武装部队或快速支援部队附属团体或可能独立行动的苏丹冲突的其他各方。因此，上述各方除了要遵守各自在这方面一再作出的承诺，包括遵守《保护苏丹平民承诺吉达宣言》和其他相关文书，还必须遵守国际人权法和国际人道法规定的义务。

31. 交战双方有责任确保其指挥和(或)控制下的所有部队履行国际法规定的义务。各方必须制定明确的指挥命令和行为守则，确保其指挥和(或)控制下的所有部队都遵守国际人道法和人权。联合国随时准备鼓励开展培训和能力建设，以加强交战双方对国际人道法和人权的尊重，包括鼓励制定条例和其他行动文件。

32. 在敌对行动中，交战双方必须恪守区分、相称和预防原则。必须立即停止无差别的空中轰炸、火炮或迫击炮轰击。还应避免使用爆炸性武器，包括通过

无人驾驶飞行器系统(无人机)投掷的在人口居住区造成大面积影响的爆炸性武器。医院、学校、市场、供水设施、食品商店和农田等民用物体必须得到保护。必须从因军事目的而被占领的公共机构和私人财产中撤出。此外，必须允许希望逃离敌对行动区的平民安全通行，而留在当地的平民仍必须得到保护。

33. 双方还必须人道地对待其控制下的所有人。特别是，交战双方必须立即采取措施，制止任何与冲突有关的性暴力，防止今后发生与冲突有关的性暴力，并为幸存者提供必要的保护、服务和司法救助。

34. 苏丹境内侵害儿童的行为必须停止，必须立即采取步骤，无条件释放与冲突双方有关联的任何儿童，并将他们移交给平民保护行为体。此外，未经正当程序逮捕和拘留儿童是非法的，违反国际人道法和人权法。应首先将儿童作为受害者对待，拘留只应作为最后手段，而且时间应尽可能短。应优先考虑拘留以外的替代办法。

35. 绝不能容忍饥荒状况。粮食和其他拯救生命的人道主义援助必须送达有需要的人手中，包括送达扎姆扎姆难民营和北达尔富尔州其他流离失所者营地(这些营地经确认存在饥荒状况)，以及所有其他面临饥荒或极端饥饿风险的地区。禁止将平民挨饿作为战争手段，当务之急必须停止和防止对粮食系统和粮食生产所必需的重要物资、基础设施和服务的攻击。双方必须保护粮食生产和分配所必需的物品，以及农牧民和作物保护委员会。2024年3月，人道主义事务协调厅业务和宣传司司长代表主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员根据安全理事会第2417(2018)号决议向安理会通报情况时提出的建议仍然适用。

36. 人道主义准入仍然是向所有有需要的人提供关键援助、减轻苏丹人民苦难的紧急优先事项。交战双方必须确保人道主义援助能够通过所有必要的跨境和跨线路线快速、安全、不受阻碍和持续地进入，使地方和国际人道主义组织能够有效地帮助全国各地需要帮助的人。必须简化和加快人道主义救济的跨线和跨境通行手续。这包括简化部署通信和其他必要设备的审批程序，确保安全高效地开展人道主义行动。必须确保人道主义工作人员在该国各地的行动自由，并在关键的实地地点重新建立人道主义存在。此外，必须制定简化程序，以便迅速进行安全评估、便利审批，从而恢复人道主义空运服务，视需要运送人员和救济物资。苏丹当局应保持阿德雷过境点对人道主义物资和人员开放，并视需要为出于人道主义目的使用其他跨境路线提供便利。

37. 必须保护人道主义人员和资产。凡是定向攻击或蓄意阻挠人道主义工作者，包括当地应急人员，导致平民无法获得生存必需品的，必须追究责任。

38. 在交战地区，双方应达成人道主义暂停并承诺无条件执行。此类暂停必须允许平民安全通行，便利人道主义援助不受阻碍地按需提供，不得歧视。联合国随时准备支持谈判，推动达成此类协议。

39. 交战双方必须采取具体步骤，确保追究严重侵犯和践踏人权以及严重违反国际人道法、包括实施性暴力的肇事者的责任。双方还应详细分享其内部追责机制和为执行指挥令所采取的行动。

## 四. 关于保护苏丹境内平民的建议

### A. 加大外交力度，力争结束战斗

40. 确保全面、持久地保护苏丹境内平民的最有效方式是结束这场毁灭性的冲突，双方响应安全理事会关于立即停止敌对行动的呼吁，通过对话持久解决冲突。这场冲突不存在军事解决办法。联合国将继续坚定不移地支持这一努力。归根结底，结束这场无谓流血的决定权在于交战双方。我呼吁阿卜杜勒·法塔赫·布尔汉将军和穆罕默德·哈姆丹·达加洛将军以及所有其他行为体采取负责任的行动，开展真诚对话，结束这场冲突。

41. 迫切需要重振外交努力，确保双方履行其法律义务，使双方回到谈判桌前，就全境全面停火达成协议，同时为真正包容各方的和平进程创造条件。我呼吁所有会员国和区域组织加倍努力，实现我们的共同目标，彻底平息苏丹的枪炮声。安全理事会在这方面负有特殊责任，尤其要同心同德，刻不容缓采取行动。我还欢迎非洲联盟以及和平与安全理事会正在进行的努力。此外，还应设法推进和阐明各种灵活促和的方式，特别是通过一些国家元首的亲自介入，从而加强外交影响力，确保解决冲突的努力取得具体和持续的进展。我的个人特使将为此加紧斡旋。我大力鼓励加大上述外交努力，开展相辅相成、协调有序的各项行动。

42. 在实现全境停火之前，我呼吁交战双方和相关利益攸关方作出努力，确保落实可扩展的、经地方谈判达成的停火以及其他缓和局势或减少暴力的措施，从而保护平民，防止冲突进一步蔓延。此类安排有助于在双方之间建立信任，为达成更广泛的停火协议奠定基础。在冲突初期，此类安排取得了一定成功，但现在面临巨大压力，因为当地响应人员及和平建设者受到恐吓，当地系统已经枯竭和不堪重负。联合国将继续在现有调解和斡旋机制的基础上，利用自身机构经验，推动和支持这些举措。

43. 根据安全理事会相关决议，特别是有关妇女与和平与安全以及青年与和平与安全的决议，苏丹和平进程应充分代表苏丹社会各阶层，并让妇女、青年和其他代表性不足的群体切实参与其中。这一进程应为实现向代表苏丹社会各阶层利益的文职政府过渡奠定基础。包容各方的政治进程对于确保和平一旦实现得以持续至关重要。国际社会仍有必要继续支持该国活跃的文职政治行为体规划未来政治进程。个人特使随时准备支持非洲联盟、伊加特、阿盟和其他主要区域行为体，帮助推进苏丹人主导的包容各方的全面政治进程。

### B. 改变交战双方在冲突中的行为

44. 我强烈建议交战双方在主要伙伴的支持下建立健全、透明的遵约机制，作为确保《吉达宣言》各项承诺在实地得到兑现的关键步骤。通过建立这一机制，双方可以共同商定监测承诺遵守情况的路线图和方式。联合国随时准备与主要会员国和区域伙伴接触，探讨如何以交战双方都认可且可行的方式为这一机制提供支持。

45. 必须立即停止直接或间接向苏丹输入武器和弹药的行为，这些行为继续助长这场冲突。向达尔富尔运送武器和军事物资违反了安全理事会第 [1556\(2004\)](#) 和 [1591\(2005\)](#) 号决议通过的武器禁运措施。

#### C. 支持更广泛的保护措施

46. 监测和报告违反国际人道法以及侵犯和践踏人权的行为，对于核实指控、提供冲突对人的影响的证据、提出保护行动建议以及追究责任至关重要。在苏丹，由于安全局势和苏丹当局设置的官僚障碍，国际调查机制准入仍然面临挑战。尽管如此，现有机制，如人权理事会第 [54/2](#) 号决议所设苏丹问题独立国际实况调查团，为调查和报告各方侵犯和践踏人权以及违反国际人道法行为提供了宝贵和独立的途径。必须为实况调查团提供履行任务所必需的财政资源。此外，应允许联合国人员进入，包括依照苏丹政府根据国际法承担的义务，为联合国国际工作人员发放签证，并为他们在该国境内通行发放许可和授权。必须保障联合国工作人员的安全。能否获得收集自实地的准确和可核实的信息，对于支持旨在解决侵权问题的努力至关重要。我呼吁安全理事会和有关会员国敦促苏丹当局允许国际调查机制和联合国人员为此目的在该国充分和不受阻碍地通行。

47. 考虑到今后的追责，会员国配合并支持国际和区域独立调查机构，如上述苏丹问题独立国际实况调查团和非洲联盟授权的实况调查团，仍然至关重要。我鼓励尽快部署非洲联盟授权的实况调查团，并敦促给予充分支持，确保调查团有足够的能力开展其重要工作。

48. 必须建立适当、透明、独立和可信的国内追责机制，包括确保实现了解真相、获得补救和赔偿的权利。<sup>3</sup> 双方必须加大努力，确保对在苏丹境内犯下的严重侵犯和践踏人权以及违反国际人道法的行为追究责任。对严重侵犯和践踏行为的所有调查都必须以独立、透明和公正的方式进行。

49. 安全理事会应在第 [2736\(2024\)](#) 号决议和关于武装冲突中保护平民的相关决议的基础上，敦促双方遵守国际法规定的义务，确保保护公民空间，使民间社会、记者和媒体机构能够安全运作。此外，安理会应强烈谴责对电信基础设施的非法攻击，敦促苏丹政府和所有利益攸关方恢复服务，以确保平民能够获得应急服务和基本服务，并采取自我保护措施。

50. 国际社会应向苏丹民间社会组织和网络，包括妇女和青年领导的组织和网络，提供更有力、更灵活的财政和技术支持，以加强他们在实地的保护工作。应支持国际人权和人道法方面的培训和能力建设。苏丹民间社会组织和网络确定保护需求，记录侵权行为，并制定本地化的保护对策。尽管面临艰巨挑战，这些组织仍然义无反顾，在极其严峻的定向暴力和安全风险下，在险境中开展

<sup>3</sup> 见 [A/RES/60/147](#)，《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》。

工作。国家和地方一级的记者在线上线下开展工作，他们的努力尤其保障了平民获取拯救生命的信息。应向这些记者提供类似的支持。

51. 同样，国际社会应提供技术和财政支持，以安全、灵活和快速的方式支持社区举措，如支持应急室、抵抗委员会和宗教机构这些提供救生援助的社区举措。这应包括帮助它们建设能力，从而推动交战双方与当地社区开展谈判，并推动实施保护协议。建立和维护地方预警系统对于提醒社区注意潜在威胁并提供安全路线和避难所信息至关重要。国际社会对这些系统的投资对于建立保护性环境至关重要。

52. 我还敦促会员国尽快兑现其财政承诺，确保及时有效地向最需要的人提供援助。为苏丹境内的人道主义行动以及为支持邻国的难民和收容社区而发出的人道主义呼吁仍然严重资金不足。在苏丹这场空前的保护与粮食安全危机中，需要提供紧急援助，才能避免大规模的生命损失。我们等待资金到位的每一天都意味着有更多生命受到威胁。

53. 迫切需要在战火尚未波及的地区持续开展预防冲突工作，建设当地的应对能力，帮助保护这些地区，避免陷入进一步动荡。我敦促会员国确保向联合国国家工作队提供必要的支持和资源，确保国家工作队能够开展相关的预防、增强复原力和建设和平活动，包括支持地方行为体加强对平民的保护。

#### 四. 结论

54. 苏丹民间社会，包括妇女民间社会组织，一边在倡导和平方面发挥强有力的作用，一边继续冒着严峻风险为有需要的平民提供支持。文职政治行为体也努力围绕未来政治进程凝聚共识，为恢复文员主导的过渡进程铺平道路。几个月来，国际行为体与这些当地行为体一道，为结束冲突进行了或单独或集体的接触。由于交战双方并未作出停止敌对行动和对话解决争端的真正承诺，这些努力迄今都没有取得决定性的突破。平民继续首当其冲地受到这些不计后果的行动的影响。

55. 我赞扬苏丹邻国团结一致，慷慨收容逃离苏丹的民众。这种堪称典范的应对理应得到整个国际社会的认可和钦佩。我敦促这些国家继续履行国际和非洲难民法规定的义务，向寻求庇护和安全的苏丹人民提供保护，我呼吁国际社会增加对这些努力的支持，包括增加对苏丹区域难民应对计划的筹资。

56. 苏丹平民、民间社会行为体、国际人权组织、苏丹问题独立国际实况调查团和其他方面都呼吁部署某种形式的中立部队来保护平民。这表明该国平民所处局势的严重性和紧迫性。然而，目前尚不具备一些对话者所建议的成功部署联合国部队来保护苏丹境内平民的条件。秘书处随时准备与安理会和其他相关利益攸关方就一系列行动模式进行接触，包括就现有条件下可行的地方化努力进行接触，从而切实推动减少暴力和保护平民。为此，可能需要采取适合苏丹冲突严峻形势的新办法。

57. 我呼吁安全理事会、区域行为体和广大国际社会以协调一致的方式加强集体努力，向双方施压，要求其履行国际人道法和人权法规定的保护平民和使平民免受伤害的义务，坚决推进平息枪炮声的共同目标。就苏丹全境全面停火达成协议，为政治解决当前危机铺平道路，将是加强平民保护的最有效方式。倘若做不到这一点，本文件中概述的各项措施亦有助于减轻冲突对平民的影响，同时确认苏丹当局和实地行为体的责任、义务和能动性。

58. 与此同时，国际社会应考虑，一旦冲突双方达成停火协议，如何以最佳方式陪伴苏丹人民重返和平与稳定之路。这包括探讨如何确保一切协议都得到必要遵守、监测和核查。联合国将继续与包括非洲联盟在内的主要国际和区域伙伴密切接触。

59. 交战双方早就应该认识到继续战斗的不负责任和破坏性，将对话和缓和局势列为优先事项。同样重要的是，不能让苏丹局势淡出国际社会的视线。我赞扬联合国国家工作队在驻地兼人道主义协调员克莱芒蒂娜·恩奎塔-萨拉米的领导下，在如此艰巨的业务环境中不懈努力，包括提供必要的人道主义援助。联合国仍然致力于同国家行为体及区域和国际伙伴合作，在结束冲突和恢复包容各方的文职过渡进程方面发挥有效的支持作用，实现苏丹人民的民主夙愿。我敦促安全理事会继续大力支持我的个人特使拉姆丹·拉马姆拉的工作。个人特使将继续牵头联合国的政治努力，促进对话，推动协调各项国际调解举措。我敦促安理会采取果断、一致的行动，为保护苏丹境内所有平民提供支持。安理会坚定不移的关注、合作与团结至关重要。在此关头，不作为或分裂都会给苏丹人民和该区域带来更严重的后果。现在是采取果断行动的时候了。