



安全理事会

Distr.: General
4 February 2025
Chinese
Original: Arabic

2025 年 1 月 23 日苏丹常驻联合国代表给安全理事会主席的信

奉我国政府指示，谨通知阁下，苏丹共和国政府根据宪法和国家义务承担的在冲突局势中保护平民的责任，制定了一项战争时期和建设和平阶段保护平民国家计划(见附件)。

该计划是苏丹所作承诺的一部分，该承诺即遵守国际法和国际人道法、促进法治、尊重人权以及为受武装冲突和对苏丹发动的侵略战争影响的平民提供必要保护，这场战争造成数百万平民迁移和被迫流离失所。该计划表明苏丹政府重申对国际人道法和安全理事会相关决议的承诺，特别强调在国家自主权框架内并根据为非洲问题找到非洲解决办法的原则保护平民和促进可持续和平。

该计划依据国际和国家职权范围，包括《联合国宪章》、国际人道法、日内瓦四公约及其各项附加议定书以及《宪法文件》和《朱巴和平协议》。该计划包括两个基本阶段：提供人身保护阶段和建立可持续保护环境保障平民权利阶段，后一阶段保护途径包括开展流离失所者自愿回返、重建和建设和平。

苏丹政府相信，联合国和所有国际伙伴将与苏丹政府合作执行该计划，提供物资、后勤或技术支助，以确保实现该计划的人道主义和人权目标。此外，政府请求联合国支持其在这方面的努力，使其能够保护平民和确保和平。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发给荷。

苏丹常驻联合国代表

大使

哈里思·伊德里斯·哈里思(签名)



2025 年 1 月 23 日苏丹常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

战争时期和建设和平阶段保护平民国家计划

导言

苏丹政府负有宪法责任，必须在“尊严之战”期间保护平民，使其免遭快速支援部队民兵反叛、严重侵害平民、袭击民用物体以及违反国际人道法、人权法和苏丹相关法律行为的后果。这些侵害行为在苏丹各地造成了被迫流离失所，构成战争罪和危害人类罪。根据这一宪法责任，苏丹政府制定了一项国家计划，以确保战争期间平民得到保护，直至苏丹实现全面和平。本计划包括以下目标：

- 支持人道主义行动
- 促进法治
- 尊重人权
- 开展冲突后解除武装、复员和重返社会进程
- 使流离失所者和难民返回家园

保护工作包括：改进应对措施，以减少平民遭受暴力和压迫的风险；促进在冲突中尊重人权，对人道主义和救济需求作出反应；提高法律系统确保追责和打击有罪不罚现象的能力；支持和平进程；在开展军事行动时遵守国际人道法；加强国家保护平民的能力；为人道主义行动提供便利；为流离失所者和难民提供栖身之处。

2020 年，苏丹政府向安全理事会提交了一份保护平民国家计划，该计划得到安理会核可，并作为安理会文件(S/2020/429)分发。然而，该计划仅适用于达尔富尔各州。2023 年 4 月 15 日，恐怖主义团体快速支援部队的叛乱导致对平民保护的需求增多——在叛逆民兵夺取政权的企图失败后，平民成为他们的攻击目标。因此，有必要制定一项涵盖苏丹所有地区的计划，向所有受战争影响的人提供保护和服务。因此，本计划以战争时期的保护需求为基础，涵盖保护平民概念的两个基本层面，即在开展军事行动期间提供人身保护和建立保护环境。此外，本计划预计到了战后的需求。

苏丹政府承诺执行本计划，并申明政府能够并愿意保护平民。政府虽然强调国家对本计划的自主权，但同时也要求联合国和国际社会在必要时提供物质和后勤援助。

本计划的基本职权范围

- 《联合国宪章》关于国家主权和国家保护平民责任的既定原则
- 国际人道法和国际人权法的相关规定
- 日内瓦四公约及其四项附加议定书的相关规定

- 《关于难民地位的公约》规定的原则
- 《宪法文件》和《朱巴和平协议》的相关规定，包括这两份文书中有关保护平民的规定
- 《苏丹武装部队法》、《警察法》、《苏丹刑法》、《情报总局法》和《儿童法》有关保护平民的规定
- 2023 年 5 月 11 日签署的《保护苏丹平民承诺吉达宣言》和 2023 年 5 月 20 日在吉达签署的《苏丹短期停火和人道主义安排协议》有关保护平民的规定
- 国家调查犯罪及违反国法和国际人道法行为委员会的任务规定
- 安全理事会第 2736(2024)和 2750(2024)号决议以及其中所载保护平民和制止武器流向反叛民兵的要求

挑战

- 阿拉伯联合酋长国和区域伙伴向民兵提供武器是冲突持续的主要原因。因此，当务之急是停止这种公然干涉，因为这种干涉违反了《联合国宪章》，侵犯了苏丹的主权，违背了维护国际和平与安全的基本原则。
- 快速支援部队民兵应被指认为族裔优越主义恐怖主义民兵，因为他们以有系统、有目的、有预谋的方式对平民进行基于族裔的攻击。
- 有人正在从多个国家招募雇佣军，鼓动他们与叛逆民兵并肩作战。
- 本区域内外各方没有遵守安全理事会第 1591(2005)号决议，该决议禁止向达尔富尔运送武器。
- 恐怖主义反叛民兵违背了他们在 2023 年 5 月于吉达签署的《苏丹短期停火和人道主义安排协议》下作出的不攻击民用物体、服务中心和平民住宅或将其用作军事阵地的承诺。
- 这些民兵袭击了人道主义车队，并阻挡救生救济物资的运送。
- 他们有系统地袭击服务设施，包括医院、供水站、水坝、发电厂和 Jayli 炼油厂。
- 恐怖主义民兵躲藏在民宅和民用物体中，将其用作军事哨所，并将平民用作人盾。
- 恐怖主义民兵轰炸民宅、市场、境内流离失所者营地和栖身所。

目标

- 加强政府保护平民免受战争和恐怖主义反叛民兵侵害行为影响的能力
- 为平民提供安全保护

- 提供与人权有关的服务
- 促进和保护人权，特别是生命权
- 促进法治和打击有罪不罚现象
- 向境内流离失所者、难民和受战争影响者提供紧急人道主义援助
- 实现和平，建立信任，确保社区间和平共处

保护平民国家计划的组成部分

- (a) 正规部队的行动部署。
- (b) 加强人道主义行动并增强其效力。
- (c) 打击暴力侵害妇女和儿童行为。
- (d) 促进法治和人权。
- (e) 解决流离失所者和难民问题。
- (f) 向受冲突影响地区的平民提供基本和必要服务。
- (g) 建设司法和警察机构工作人员的能力。
- (h) 促进和平共处，修补社会结构。
- (i) 建立全面和平。
- (j) 重建和发展。

这些组成部分相辅相成，目标是提供两个主要阶段的保护：

人身保护阶段

- 苏丹武装部队将继续严格遵守国际人道法和 1949 年日内瓦四公约及其四项附加议定书规定的接战规则，特别是预防和相称原则及标准。这样做将确保苏丹武装部队能够在冲突中提供保护，因为民兵躲藏在民用物体中，并将平民用作人盾。
- 我们将继续与红十字国际委员会及联合国各组织和机构密切协调，将平民疏散并送到苏丹武装部队控制的地区。
- 我们将完善和强化积极主动的监测和预测计划，力求在恐怖主义反叛民兵可能袭击和部署的地区保护平民，使其免遭迫在眉睫的危险。
- 社区保护委员会将在监测、记录和提供初步干预措施方面发挥更大作用，以期防止针对妇女和女童的暴力侵害行为。
- 将在流离失所者营地及其周围和收容社区增加军事和警察单位的部署和能力，以便他们能够迅速应对和阻止破坏流离失所者安全的企图。

- 将提高对部落和社区和平共处的认识并传播和平共处的文化，摒弃仇恨言论和排斥行为，促进社会凝聚力，以此灌输社区保护平民的原则。
- 联合国及其主管机构，特别是安全理事会，以及国际和区域伙伴和调解人，应向恐怖主义反叛民兵施加压力，迫使其立即履行《保护苏丹平民承诺吉达宣言》中的承诺，特别是其中第 1 段的规定，即主要优先事项是在任何时候都确保对平民的保护，包括为其提供安全通道，使其能够自愿离开冲突地区，前往自己选择的目的地。
- 将执行安全理事会第 2736(2024)号决议关于各方有责任保护平民，特别是在北达尔富尔州法希尔地区以及苏丹境内其他地区保护平民的规定。
- 必须迫使反叛民兵履行 2023 年 5 月 11 日签署的《保护苏丹平民承诺吉达宣言》a、b、c、d、e 和 g 段规定的义务，包括区分平民与战斗人员以及民用物体与军事目标，并采取一切预防措施，尽量减少对平民的伤害，包括不将平民用作人盾。

建立保护环境保障平民权利阶段

- 已扩大建立保障平民权利的环境的要求范围，包括战后阶段。一半以上的人口受到战争的影响，同时，由于恐怖主义反叛民兵有系统地以平民为攻击目标，流离失所者和难民总数目前已接近 1 400 万人。恐怖主义民兵的主要目标是使平民流离失所，然后占领他们的家园，以便建立定居点，取代原有人口，改变人口结构。此外，民兵有系统地用性暴力作为武器，犯下严重侵犯人权行为、战争罪和灭绝种族罪。因此，负责执行安全理事会第 1373(2001)号决议的国家委员会已将叛乱民兵指认为恐怖主义团体。
- 农林自然资源部与联合国粮食及农业组织协调，定期提供关于我国粮食状况的最新资料。这些最新资料包括从实地调查中得到的统计数据，实地调查是为了将全国各地的作物生产和粮食供应与实际需求进行比较。其中还包括关于消费模式和主要粮食种类(玉米、小米和小麦)的信息。然后，要求人道主义组织根据这些估计作出反应和采取措施，同时考虑到流离失所者、难民和收容社区的饮食情况。
- 必须在流离失所者和难民营地满足基本需求和提供基本服务，即水、食物、卫生保健、药品和栖身所。必须在流离失所者营地和栖身点部署更多的警察单位，包括女警察，以安抚民众。
- 鉴于大部分医院和卫生保健中心因不断受到恐怖主义民兵的袭击而完全无法运作，卫生部将加倍努力应对卫生保健状况。卫生部将与有关组织和机构协调，在流离失所者营地、栖身点和收容社区部署更多的公共卫生、环境卫生和流行病防治单位。

- 将增强人道主义援助委员会和难民委员会的实地存在，并加强这两个委员会对流离失所者和难民迫切和日益增长的需求作出反应的能力。战争结束后，将应对安排流离失所者和难民安全和自愿回返这一挑战。
- 我们将促进正义、法治和对受害者的补救，为此加强国家调查犯罪及违反国法和国际人道法行为委员会的能力，以确保受害者恢复正常生活，获得必要的补偿和赔偿，并且最重要的是对施害者予以起诉、逮捕和追责，确保他们不会逍遥法外。
- 我们将让私营部门、商界人士、民间社会组织和族裔组织参与执行本计划，特别是其中属于民事服务性质的部分，以期以最佳方式满足生活需求。
- 我们将树立国家权威，增加社区警所的数量，以减少犯罪，并在流离失所者、难民和收容社区之间建立信任。
- 我们将扩大提供旨在帮助人们更好地认识战争的后果及其对人权的影响以及其他道德和法律惯例和行为的媒体方案。此外，还将消除可能阻碍举报性侵犯案件的社会障碍。
- 打击暴力侵害妇女行为单位将投入运作，其能力将得到加强，以便能够对越来越多的强奸受害者及其身心治疗需求作出反应。该单位的下属单位或工作人员将部署在流离失所者营地、栖身点和收容社区，从而为举报提供便利，并使人们更容易获得该单位提供的服务。
- 将为武器收缴运动及复员和重返社会进程的实施及早做好准备，前提是国际社会承诺为复员和重返社会进程提供资金。
- 将根据《苏丹武装部队法》和《武器弹药法》对武器的拥有加以管制和立法。
- 我们将继续严格遵守《苏丹武装部队法》、《儿童法》和《苏丹刑法》关于将招募儿童刑罪化和防止招募儿童的规定，我们还将继续执行《武装冲突中保护儿童国家计划》，苏丹在执行该计划方面已取得重大进展。此外，我们将通过提供适合人道主义条件的教育和卫生保健服务，加强对儿童和青少年的保护环境。
- 我们将通过以下方式促进社区和民族和解：
 - (a) 促进民族和解、社会和谐以及社会各组成部分和平共处，并建立国内和平文化。
 - (b) 制定一项修复社会结构的计划，修复途径包括依循传统和解方法(例如 *juddiyya*)及社区和解的原则和机制，以及采取建立信任措施、建立良好公民原则和鼓励在出现争端时诉诸法律。
 - (c) 鼓励国家自主建设和平，承认苏丹人有能力找到解决持续冲突的办法，包括应对苏丹战争的挑战。

(d) 制定一项计划，在冲突地区建立心理康复和社会融合中心，并利用基层妇女协会加强当地社区在基于社区的心理康复和促成和平的方法方面的能力。

- 政府将继续履行承诺，通过指定过境点加快人道主义援助的提供。

本计划的执行

- 我们将落实保护平民国家机制，该机制由内政部长主持，由所有相关各部、机构和机关组成。国家机制将定期跟进本计划的执行情况。
- 将在各州设立国家机制委员会。各州委员会必须根据需要包括参与提供保护和满足保护需求的各部、各机构以及安全和民事机构的代表。
- 保护平民国家机制将优先开发一个关于该机制开展的所有保护行动的综合数据库，以显示在保护领域增多的情况下所面临挑战的严重程度，以及苏丹各州面临紧迫危险地区的受保护者人数。此外，该国家机制必须开发一个定期更新的数据汇总库，显示优先事项、项目、执行状况和挑战。
- 将向国家机制总部和各州办事处提供开展工作所需的车辆和一切资源，包括后勤、实务和技术支助，使各个小组委员会能够开展有效的平民保护活动。
- 国家机制将定期对受战争影响地区进行实地访问，以评估在执行本计划方面取得的进展。
- 国家机制将编写关于本计划执行情况的定期进展报告，并通过苏丹常驻联合国代表团转交秘书长和安全理事会主席。国家机制还将请求将进展报告作为安理会文件分发。
- 联合国及其专门机构和机关将在其职权范围内支持本计划的执行，以确保本计划的各个组成部分得到执行，特别是应政府请求帮助政府克服可能妨碍其执行本计划某些要求的挑战。

苏丹政府在人道主义工作方面采取的行动

苏丹政府根据其向所有地区平民提供保护和援助的责任，申明如下：

- 苏丹政府根据国家关于人道主义行动的既定政策，并按照 2023 年 5 月《保护苏丹平民承诺吉达宣言》的要求，承诺协助向苏丹各地、包括恐怖主义反叛民兵所在地区受战争影响的平民提供人道主义援助。
- 苏丹政府按照大会 1991 年第 46/182 号决议的规定，为了在充分尊重苏丹主权和领土完整的前提下便利人道主义援助的提供，满足了许多行动要求。

- 阿德雷过境点开放后，苏丹政府制定了通过过境点和其他境内人道主义准入路线运送人道主义援助的一般原则，并根据 1998 年《关于境内流离失所问题的指导原则》原则 24 第 1 款，规定不得将人道主义援助用于经济或政治目的。
- 苏丹政府根据《关于境内流离失所问题的指导原则》原则 26，承诺不将从事人道主义援助的人员及其运输工具和供应品作为攻击目标，并确保其受到保护。
- 政府完全遵守提供人道主义援助的独立原则，不将这类援助用于军事目的。
- 政府承诺根据《自愿和人道主义工作法》(2006 年)第 5 条(a)款，提供援助不因种族、性别、族裔、政治派别或宗教信仰而带有歧视。
- 政府将确保在提供人道主义援助时，流离失所者和收容社区不受伤害。

开放过境点和机场

为了便利向需要援助的人运送和提供人道主义援助，苏丹政府已批准开放下列过境点和机场：

与埃及过境点

- Ashkeit 过境点。
- Argin 过境点。

与南苏丹过境点

- Kosti-Renk 河上路线。
- Kosti-Jabalayn-Juwda-Renk 陆路。

与乍得过境点

- Tiné 过境点。
- 阿德雷临时过境点。

苏丹港海港

机场

- 法希尔国际机场。
- 乌拜德国际机场。
- 卡杜格利国际机场。
- 栋古拉国际机场。
- 卡萨拉国际机场。

- 苏丹港国际机场。
- 达马津国际机场。

苏丹政府为确保人道主义准入提供的支持

- 政府延长了人道主义组织登记证书的有效期，并在 2023 年 4 月至 2024 年 6 月期间免除续期费用超过一年。
- 政府未将用于人道主义应急的进口与技术协定的要求挂钩。
- 苏丹政府为友好国家向苏丹各州提供的人道主义援助支付了运输费、服务费和海关费，总额超过 6 亿美元。
- 苏丹政府已将陆地、空中、海上及江河过境点从 2 个增加到 13 个。
- 为一些在各州开展活动的人道主义组织进口的物品免费提供了仓库。
- 政府建立了人道主义应急机制，以加快向联合国和志愿组织发放签证和通行证的程序。2024 年批准了 3 000 多份签证和 2 400 多份通行证。
- 自 2024 年 10 月至今，人道主义援助一直能够通过南苏丹朱巴机场与南科尔多凡州卡杜格利机场之间的空中桥梁运送，并通过空投送达古勒多地区。

苏丹武装部队保护平民的承诺

苏丹武装部队是遵守国际人道法和人权法并且训练有素的专业部队。根据这些原则，苏丹政府重申如下：

- 武装部队始终遵守接战规则，努力保护平民。在这方面，已与红十字国际委员会签署谅解备忘录。为保护平民免受战争影响，遵守了军事必要性、相称性、区分和预防原则。
- 没有使用重武器打击居民区及公共和私人设施内的民兵运动。
- 红十字国际委员会赞扬武装部队按照《儿童权利公约任择议定书》和《非洲儿童权利与福利宪章》，释放了 30 名在战争中被恐怖主义民兵利用的儿童。
- 尽管恐怖主义民兵犯下种种罪行，并在建筑物屋顶部署狙击小组，迫使平民撤离家园，然后将其部队驻扎在平民住所，武装部队仍然遵守了 2023 年 4 月达成的休战协议。武装部队出于人道主义原因遵守了休战，减轻了首都平民的痛苦。与此同时，恐怖主义民兵却打开监狱大门，释放了包括恐怖分子在内的 19 000 多名囚犯，并招募这些囚犯，把他们变成民兵队伍的作战人员。
- 武装部队通过其官方发言人和官方网站定期发布通告，警告平民不要靠近恐怖主义民兵密集轰炸的战场和军事地点。举例如下：

■ 2023 年 5 月 11 日和 19 日通函警告。

- 2023 年 7 月 20 日和 24 日通函警告远离反叛分子集结活动,2023 年 12 月 10 日和 2024 年 3 月 26 日又发布通函。随后还发布了其他警告。
 - 武装部队遵守了秘书长于 2023 年 5 月 20 日提出的短期休战要求(休战延长至 2023 年 5 月 29 日),以期按照吉达平台商定办法,疏散伤员,并为平民通行和人道主义援助的运送开放安全走廊。
-