



第 2577(2021)号决议第 2 段所定关键基准方面取得的进展评估

秘书长的报告

一. 引言

1. 安全理事会第 2428(2018)号决议对南苏丹全境实施军火禁运。安理会第 2577(2021)号决议将军火禁运措施延续至 2022 年 5 月 31 日，但表示随时准备审查这些措施，根据该决议第 2 段所列关键基准方面取得的进展，修改、暂停或逐步取消这些措施。本报告根据该决议第 4 段提交，安全理事会在该段中请秘书长与联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和南苏丹问题专家小组密切磋商，至迟于 2022 年 4 月 15 日对关键基准方面取得的进展进行评估。¹

2. 这些关键基准是：(a) 重振后的民族团结过渡政府完成《解决南苏丹共和国冲突重振协议》所载的防务和安全战略审查进程第 1、2 和 3 阶段；(b) 重振后的民族团结过渡政府为必要的联合部队组建联合指挥结构，必要的联合部队接受训练、毕业和重新部署，重振后的民族团结过渡政府分配适足资源用于规划和落实必要的联合部队的重新部署；(c) 重振后的民族团结过渡政府在以下方面取得进展：建立和执行解除武装、复员和重返社会进程，特别是制定和执行远程和中程重型武器收缴和处置计划；制定一项有时限的计划，全面并以可核查的方式实现所有平民区非军事化；(d) 南苏丹国防和安全部队在妥善管理其现有军火弹药库存方面取得进展，包括为记录、储存、分发和管理武器弹药订立必要的规划文件、规程，并开展培训；(e) 执行武装部队解决与冲突有关的性暴力问题联合行动计划，重点置于国防和安全部队的训练、提高认识、问责和监督。

¹ 安理会第 2577(2021)号决议第 5 段还请南苏丹当局至迟于 2022 年 4 月 15 日向安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会报告第 2577(2021)号决议第 2 段所列关键基准方面取得的进展，并邀请南苏丹当局报告决议第 3 段所述改革(除其他外，涉及公共财政管理改革和过渡期正义机制)的实施进展。



3. 根据第 1 段所述要求，秘书处的一个评估小组于 2022 年 3 月 14 日至 23 日访问南苏丹。访问期间，评估小组与南苏丹政府代表² 和南苏丹民间社会成员(包括妇女团体)、重组后的联合监测和评价委员会、停火和过渡期安全安排监测和核查机制、南苏丹特派团、联合国国家工作队成员以及驻朱巴外交使团成员、包括“三驾马车”(由挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国组成)国家代表进行了磋商。此外，小组于 2022 年 3 月 24 日和 25 日访问亚的斯亚贝巴，会晤了非洲联盟委员会代表、秘书长驻非洲联盟特别代表兼联合国驻非洲联盟办事处主任以及秘书长非洲之角问题特使。³ 在纽约，与安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会成员以及和平行动部(包括法治和安全机构厅)举行了磋商。此外，本报告还得益于与南苏丹问题专家小组(该小组成员驻各自国内工作)的磋商。

二. 背景

4. 2021 年 11 月 18 日，南苏丹总统萨尔瓦·基尔·马亚尔迪特致函委员会，促请安全理事会成员无条件解除军火禁运和“其他限制”。他在信中还表示，在此执行和平阶段已没有理由继续实行军火禁运，而且禁运妨碍了《重振协议》第二章的执行。总统表示，南苏丹因军火禁运无法采购武器，因此正在接受训练的联合部队无法毕业。2022 年 1 月 25 日，非洲联盟和平与安全理事会发表公报，其中除其他外，促请国际社会解除对南苏丹的军火禁运和其他制裁，以使该国能够建立联合武装部队所需的必要能力，并使部队“更有效地履行宪法规定的捍卫国家领土完整的任务”。⁴

5. 自 2021 年 5 月 28 日通过第 2577(2021)号决议以来，《重振协议》的执行取得了进展。2021 年，过渡期国民议会和州委员会重组。议会通过了《国家宪法修正案》(2021 年)，为将《重振协议》纳入《宪法》铺平了道路。此外，还成立了一个工作队，以实施《重振协议》的过渡期正义机制。然而，总体执行工作仍然缓慢且不全面。重组后的过渡期国民议会尚未颁布对顺利完成过渡时期至关重要的一些立法法案。这些法案已经过部长委员会的审查和批准，其中包括六项安全法案和制宪进程法案。《2012 年政党法修正案》将也是同一立法举措的部分内容。⁵

6. 自《重振协议》签署以来，可直接归因于两个主要当事方即苏丹人民解放运动/解放军执政派(苏人解运动/解放军执政派)和苏丹人民解放运动/解放军反对派(苏人解运动/解放军反对派)的暴力已大为减少。然而，该国各地的族群间暴力急

² 国防和退伍军人事务部、内阁事务部、外交与国际合作部、联合防务委员会、联合军事停火委员会共同主席之一、联合过渡安全委员会主席、社区安全和小武器管制局(内政部)和南苏丹解除武装、复员和重返社会委员会主席。

³ 原定与政府间发展组织南苏丹问题特使伊斯梅尔·维斯之间的会议未能举行，因为他当时为了在《重振协议》实施框架内举行会议正前往喀土穆。评估小组返回纽约后，与该特使举行了一次远程会议，以取代面对面会议。

⁴ 非洲联盟，PSC/PR/COMM.2/1060 号公报，2022 年 1 月 25 日，第 12 段。

⁵ 见 S/2022/156 和 S/2021/1015。

剧上升。此外，反对派军事领导人继续向政府投诚。其中特别突出的是苏人解运动/解放军反对派的一批军事指挥官于 2021 年 8 月通过《基特旺宣言》倒戈。2022 年 1 月 16 日，苏人解运动/解放军执政派与苏人解运动/解放军反对派的基特旺和阿格韦莱克两派在喀土穆分别签署协议。这些协议规定大赦基特旺派，各方重新承诺按照《南苏丹冲突各方喀土穆共识宣言》实行停火，并在朱巴设立协调办事处。1 月 17 日，总统颁布法令，对西蒙·加特韦克·迪尤尔领导的苏人解运动/解放军反对派基特旺派和约翰逊·奥洛尼领导的阿格韦莱克部队实行大赦。⁶ 继这一新动态之后，团结州的苏人解运动/解放军反对派的军事指挥官也开始叛逃，引发一系列军事冲突，包括对训练和驻扎营地的袭击。⁷

7. 2022 年 3 月 22 日，苏人解运动/解放军反对派宣布，它决定暂停参加安全机制、包括重组后的联合监测和评价委员会的会议。⁸ 苏人解运动/解放军反对派指称，政府对苏人解反对派控制的地区、驻扎营地和训练中心发动了袭击，并为叛变提供了便利。同样，南苏丹反对派联盟谴责党派间的叛变以及南苏丹人民国防军与苏人解反对派之间最近发生的冲突，促请各方恢复永久停火。对此，重组后的联合监测和评价委员会对苏人解运动/解放军反对派决定暂停参加《重振协议》安全机制会议表示关切。⁹ 重组后的联合监测和评价委员会还对最近关于冲突的报告表示关切，警示指出，此类袭击因《重振协议》规定的停火和过渡期安全安排监测和核查机制的落实工作延迟而加剧。

8. 2022 年 3 月 28 日，第一副总统里克·马沙尔发布新闻稿称，3 月 27 日晚，南苏丹人民国防军在未事先通知的情况下，在通往其住所的所有道路上部署了配备装甲运兵车的全副武装人员。¹⁰ 他强调指出，这些部队的部署造成了不必要的紧张局势，引起混乱，并削弱了《重振协议》各方之间的信任。部队于 3 月 28 日上午撤离。同一天，总统向全国发表讲话，申明政府对和平的承诺。他强调和解的必要性，并指出他已指示司法和宪法事务部设立一个真相、和解和消除创伤委员会。他还强调指出，《重振协议》是一份绘有宏伟蓝图的文件，如各方不持续对话就无法执行。总统向公众保证，《重振协议》的执行工作正按部就班地进行。¹¹ 设立真相、和解和消除创伤委员会的全国协商进程随后于 2022 年 4 月 5 日在朱巴启动，总统和各位副总统参加了该进程。

⁶ 见 S/2022/156。

⁷ 见 www.jmecsouthsudan.org/index.php/press-release/item/611-rjmec-concerned-with-splm-a-io-suspension-of-participation-in-the-meetings-of-r-arcss-security-mechanisms。

⁸ 苏丹人民解放运动反对派，新闻稿，2022 年 3 月 22 日。

⁹ 重组后的联合监测和评价委员会，新闻稿，2022 年 3 月 24 日，可查阅 www.jmecsouthsudan.com/index.php/press-release/item/612-rjmec-concerned-with-clashes-emphasises-inclusive-dialogue-within-the-framework-of-the-r-arcss-as-the-only-way-of-resolving-disagreements。

¹⁰ 南苏丹共和国第一副总统办公室，新闻稿，2022 年 3 月 28 日。

¹¹ 南苏丹共和国总统办公室，向新闻界发表的谈话，2022 年 3 月 28 日。

9. 2022年4月3日，经苏丹过渡军事委员会副主席穆罕默德·哈姆丹·达加洛将军领头进行调解后，南苏丹三方(苏人解运动/解放军执政派、苏人解运动/解放军反对派和南苏丹反对派联盟)就必要的联合部队的指挥和控制结构达成协议。¹² 协议规定在两周内向反对党分配职位。各方还商定在两个月内完成必要的联合部队的毕业，遵守关于停止敌对行动的协议，停止鼓励和协助叛变，停止负面的媒体宣传，并努力在各方之间建立信任。此外，苏人解运动/解放军反对派同意恢复参加《重振协议》的机制。协议签署后，苏人解运动/解放军反对派于4月3日发表声明，取消暂停参加安全机制的决定。¹³ 4月12日，总统颁布法令，据以建立必要的联合部队的最终指挥结构。

10. 自2019年以来，圣艾智德团体组织了几轮谈判，旨在使《重振协议》非签署方参与执行机制。2021年12月14日至17日，圣艾智德团体与停火和过渡期安全安排监测和核查机制以及政府间发展组织合作举办了一次技术研讨会。在这次研讨会之后，南苏丹反对派运动联盟下的一些党派，特别是所谓的“真正苏丹人民解放运动”和南苏丹联合阵线/军队，同意在2022年3月底之前参加停火和过渡期安全安排监测和核查机制结构。然而，南苏丹反对派运动联盟迄今尚未向停火和过渡期安全安排监测和核查机制监测和核查小组派出监测员。民族拯救阵线没有参加执行机制，这继续给和平进程带来不利影响。

11. 根据第2567(2021)号决议向南苏丹派遣选举需求评估团进行评估¹⁴之后，安全理事会主席于2021年10月27日发表声明(S/PRST/2021/20)，其中安理会请秘书长在南苏丹特派团内设立一个专门小组，执行南苏丹选举需求评估第一阶段所列的选举援助活动，其中包括为建立举行可信选举且选举结果可被接受的选举框架提供技术咨询和援助。¹⁵ 总统在2021年12月31日的全国讲话中宣布选举将于2023年举行，但重振后的民族团结过渡政府成员、特别是反对派成员尚未商定选举时间表。鉴于该国的过渡期将于2023年2月结束，重组后的联合监测和评价委员会和其他对话者继续对《重振协议》、特别是第二章中的承诺和基准未履行和未达到的情况越来越多表示关切。

军火禁运

12. 2018年7月13日，安理会通过第2428(2018)号决议，对南苏丹实施军火禁运，自那时以来保持不变。¹⁶

¹² 2022年4月3日签署的《过渡期安全安排实施协议》。

¹³ 苏人解运动/解放军反对派主席兼总司令办公室，新闻稿，2022年4月3日。

¹⁴ 见S/2021/661。

¹⁵ 选举需求评估团的报告还指出，从中长期来看，可根据当地情况提供更多的技术援助，以支持选举进程的法律、业务、安全和信息管理方面。

¹⁶ 2015年3月，安全理事会通过第2206(2015)号决议，针对南苏丹不断恶化的政治和安全状况，实施了其他制裁措施，包括资产冻结和旅行禁令。目前，委员会的制裁名单载有8名受此类定向措施制裁的个人的姓名。

13. 第 2428(2018)号决议所载的军火禁运豁免有三类：需经委员会核准的豁免；需事先向委员会报备的豁免；无需委员会事先批准或向委员会报备的长期豁免。对南苏丹的非国家武装团体不给予任何军火禁运豁免，禁止他们从任何来源获得武器。

14. 需经委员会批准的军火禁运豁免适用于：(a) 仅用于支持执行和平协议条款的军火和有关物资以及技术培训和援助；(b) 其他出售或供应军火和有关物资或提供援助或人员的情况。自军火禁运实施以来，会员国共向委员会提出了 10 项此类豁免请求，其中 9 项已获批准。¹⁷

15. 会员国和国际组织须就提供以下援助和装备事先向委员会报备：(a) 专供人道主义或防护用途的非致命军事装备以及相关的技术援助或培训；(b) 正根据国际法采取行动的一国部队临时运至南苏丹且仅用于直接协助保护或撤离南苏丹境内该国国民和该国有责任给予领事保护的人员的军火和有关物资；(c) 提供给非洲联盟区域特混部队或用于支持特混部队且仅用于采取区域行动打击上帝抵抗军的军火和有关物资以及技术培训和援助。迄今共向委员会提交 18 份此类报备。

16. 无需委员会事先批准或事先向委员会报备的长期军火禁运豁免适用于下列情况：(a) 专门用于支持包括南苏丹特派团和联合国阿卜耶伊临时安全部队在内的联合国人员或供其使用的军火和有关物资以及培训和援助；(b) 联合国人员、新闻媒体代表以及人道主义工作者和发展工作者及有关人员临时运至南苏丹、仅供个人使用的防护服，包括防弹背心和军用头盔。

17. 安全理事会在第 2428 (2018)号决议第 8 段中促请所有会员国，特别是南苏丹邻国，根据各自国内的授权和立法并遵循国际法，特别是海洋法和相关的国际民用航空协议，在有情报提供合理理由认为在本国境内，包括在港口和机场的运往南苏丹的货物中有军火禁运禁止供应、出售或转移的物项时，检查所有这些货物。迄今尚没有任何会员国向委员会提交检查报告。

三. 在第 2577(2021)号决议第 2 段所定关键基准方面取得的进展

在基准(a) (重振后的民族团结过渡政府完成《重振协议》所载的防务和安全战略审查进程第 1、2 和 3 阶段)方面取得的进展

18. 《重振协议》规定，重振后的防务和安全问题战略审查委员会必须在过渡预备期重组。¹⁸ 《协议》还规定，审查进程必须“全面、包容、透明，并以促进和捍卫国家及其人民主权和尊严的国家利益原则和战略为基础”。¹⁹

¹⁷ 所有 9 项请求都是申请供应、销售或转让仅用于支持执行和平协议条款的军火和有关物资以及技术培训和援助。在 9 项请求中，5 项事关向南苏丹政府提供非致命性军事装备，以装备应根据《重振协议》组建的专业军队。剩余 4 项中有两项豁免请求涉及转移直升机，以向停火和过渡期安全安排监测和核查机制提供运输援助，另两项涉及向南苏丹人民国防军军官提供技术培训。

¹⁸ 《重振协议》，第二章第 5.1 条。

¹⁹ 同上，第二章第 5.4 条。

19. 防务和安全问题战略审查的发展和制定取得稳步进展。重振后的防务和安全问题战略审查委员会于 2021 年 7 月 3 日开始运作。尽管有报告称存在挑战(如成员更替率高和资金缺乏),委员会在重组后的联合监测和评价委员会和南苏丹特派团支持下举办了 5 次研讨会。第四次和第五次研讨会分别于 2021 年 10 月 6 日和 7 日以及 25 日至 27 日举行,其目的是最后确定战略安全评估和安全政策框架,这是防务和安全问题战略审查第 1 阶段规定需完成的工作。²⁰

20. 据评估小组咨询的多位对话者称,战略安全评估和安全政策框架的草案已经完成,并已提交给作为防务和安全问题战略审查委员会主席的国防和退伍军人事务部部长安吉丽娜·特尼。这些对话者还指出,防务和安全问题战略审查委员会第六次研讨会旨在起草和完成订正防务政策(防务和安全问题战略审查第 1 阶段要求的第三份文件),定于 2022 年 3 月 22 日和 23 日举行,为期两天。然而,由于苏丹人民解放运动反对派于 2022 年 3 月 22 日晚决定暂停参加安全机制会议(此决定现已撤销),两天的研讨会仅在第一天举行。

21. 重振后的民族团结过渡政府代表告知评估小组,防务和安全问题战略审查第 1 阶段所要求的三份文件(战略安全评估、安全政策框架和订正防务政策)都已完成。此外,他们表示,订正防务政策载有关于国家军队和其他安全部队应对已查明的挑战所需的作业能力的分析,并载有具体说明发展军队以便能够应对防务和安全优先事项所需的人力资源、装备和培训水平的一系列模型以及相关所涉经费问题(根据《重振协议》,这两项都是第 2 阶段的产出)。重振后的民族团结过渡政府代表还表示,他们目前正在编写防务与安全白皮书和安全部门转型路线图(第 3 阶段产出)。

22. 根据《重振协议》,第 2 阶段的结论将提交给总统供其评价和通过,²¹而防务与安全白皮书和安全部门转型路线图的结论应首先由部长委员会批准,然后由过渡期国民议会批准。²²

23. 评估小组访谈的许多对话者,包括重振后的民族团结过渡政府代表,都强调指出,《重振协议》并不要求在必要的联合部队毕业和重新部署之前完成防务和安全问题战略审查。他们指出,防务和安全问题战略审查是一个较长期进程,应为未来的武装部队、国家安全部门和其他有组织部队的组织、结构、作用和责任作出规定。

²⁰ 重组后的联合监测和评价委员会,《解决南苏丹共和国冲突重振协议》2021 年 10 月 1 日至 12 月 31 日期间执行情况季度报告,可查阅 www.jmecsouthsudan.org/index.php/reports/rjmec-quarterly-reports/199-rjmec-quarterly-report-on-the-status-of-implementation-of-the-r-arcss-from-1st-october-to-31th-december-2021。

²¹ 《重振协议》,第二章第 5.4.3.1 条。

²² 同上,第二章第 5.4.3.3 条。

在基准(b) (重振后的民族团结过渡政府为必要的联合部队组建联合指挥结构, 必要的联合部队接受训练、毕业和重新部署, 重振后的民族团结过渡政府分配充足资源用于规划和落实必要的联合部队的重新部署)方面取得的进展

24. 必要的联合部队的统一进程长期停滞不前, 但最近出现一些积极进展, 包括部队的筛查和训练以及联合指挥结构的形成。这一进程对于落实过渡期安全安排至关重要, 而这些安排被普遍认为是《重振协议》的支柱。

25. 2021年12月14日, 联合防务委员会收到全国过渡委员会的资金, 并向相关训练中心派出工作队, 开始对部队进行筛查。²³ 筛查的目的是认定前战斗人员是否有资格毕业和重新部署或复员。2022年2月16日, 联合防务委员会在其关于筛查、重组和统一必要的联合部队的进展报告中指出, 筛查工作已于2021年12月至2022年1月期间完成。

26. 在同一份报告中, 联合防务委员会指出, 已为必要的联合部队确定并建立了25个集结和驻扎营地以及17个训练中心, 并且已成功训练50 000多名人员, 包括军队、警察、国家安全、野生动植物部门、监狱部门和民防部门的成员。委员会得出的结论认为, “总的来说, 部队已准备好毕业”。重组后的联合监测和评价委员会临时主席在其2022年3月发布、涉及2020年2月22日至2022年2月22日这一时期的进展报告中指出, “过渡预备阶段已结束, 在各驻扎营地、军营和训练中心登记的安全人员至少有78 500人。根据[停火和过渡期安全安排监测和核查机制]的报告, 估计有35 000名战斗人员仍留在驻扎营地, 而至少有45 499人(其中3 612人为女性)还留在各训练中心”。²⁴

27. 评估小组的几名对话者强调指出, 驻扎营地和训练中心的条件极其恶劣, 大多数部队几乎没有或根本没有粮食和药品, 而且没有女性人员的住所和单独设施。²⁵ 艰苦的生活条件导致人员大量和不断地流动, 因此很难确切知道接受了筛查和训练的人数以及接受训练的程度。²⁶ 其他对话者指出, 训练本身很粗糙, 前后不一, 毕业后还需要进一步训练。

28. 重振后的民族团结过渡政府还提出军火禁运是必要的联合部队毕业的障碍, 因为它认为毕业人员需要有装备, 以便在全国各地重新部署。然而, 其他对话者表示, 部队的训练和毕业不需要更多的武器。

²³ 见 S/2022/156, 第4段。

²⁴ 重组后的联合监测和评价委员会临时主席查尔斯·塔伊·吉图伊少将(已退役), 关于《解决南苏丹共和国冲突重振协议》过渡期两年进展报告(涵盖2020年2月22日至2022年2月2日期间), 可查阅 www.jmecsouthsudan.org/index.php/reports/r-arcss-evaluation-reports/202-progress-report-by-he-maj-gen-charles-tai-gituai-rtd-cbs-interim-chairperson-of-rjmec-on-two-years-of-the-transitional-period-of-the-r-arcss-covering-the-period-22nd-february-2020-to-22nd-february-2022/file。

²⁵ 2021年10月1日至12月31日期间的季度报告。

²⁶ 尽管有2022年2月16日的报告, 联合防务委员会还是于2022年3月21日告知评估小组, 31 803名士兵已接受筛查且可以毕业。

29. 几乎所有对话者都指出，必要的联合部队的毕业被推迟，其原因在于围绕联合指挥结构比例问题仍有分歧。2022年3月17日，苏丹主权委员会主席阿卜杜勒·法塔赫·布尔汉中将访问朱巴，讨论与执行《重振协议》有关的问题，特别是联合指挥结构。据报，布尔汉中将提出了一项建议，以帮助打破《重振协议》各方之间的长期僵局。在访问朱巴之前，中将在坎帕拉与乌干达总统约韦里·卡古塔·穆塞韦尼进行了讨论。苏丹和乌干达是《重振协议》的主要担保方。

30. 2022年3月22日，苏人解运动/解放军反对派决定暂停参加安全机制会议，包括重组后的联合监测和评价委员会的会议。3月25日，南苏丹总统发布一项法令，将军队中的3个指挥职位和国家警察部门中的2个指挥职位分配给苏人解运动/解放军反对派和南苏丹反对派联盟。在同一项法令中，他指示南苏丹人民国防军司令和警察总监立即执行该命令。苏人解运动/解放军反对派在3月26日发表的新闻谈话中回顾指出，《重振协议》各方在2018年为必要的联合部队商定了50/50的比例，并谴责总统令，强调这是一个单方面决定，摒弃了苏丹牵头的现行调解进程。

31. 不过，2022年4月3日，《重振协议》南苏丹各方就联合指挥结构达成协议。该协议规定，以60/40的比例分配职位，苏人解运动/解放军执政派占60%，并在两周内将职位分配给反对党。²⁷ 协议达成后，苏人解运动/解放军反对派发布新闻稿，取消了暂停参加安全机制会议的决定。²⁸ 第一副总统里克·马沙尔提交苏人解运动/解放军反对派提名人选、副总统侯赛因·阿卜杜勒巴吉提交南苏丹反对派联盟提名人选后，通过2022年4月12日发布的总统令宣布了必要的联合部队的最终指挥结构。

32. 评估小组的几名对话者强调指出，在部队毕业和重新部署之前，另一个需要解决的问题是统一各方的军衔。他们还指出，必须在2022/23年度预算中为规划和执行必要的联合部队的重新部署分配充足资源。然而，他们指出，重振后的民族团结过渡政府迄今一直未能提供维持驻扎营地和训练中心内部队所需的资金和后勤支持。²⁹

在基准(c) (重振后的民族团结过渡政府在以下方面取得进展：建立和执行解除武装、复员和重返社会进程，特别是制定和执行远程和中程重型武器收缴和处置计划；制定一项有时限的计划，全面并以可核查的方式实现所有平民区非军事化)方面取得的进展

33. 《重振协议》规定，通过进驻和筛查进程被认定没有资格在联合的国家军队、国家安全部门、警察、监狱、消防队或野生动植物部门任职者将被转入解除武装、复员和重返社会方案。

²⁷ 2022年4月3日签署的关于执行过渡期安全安排的协议。

²⁸ 苏人解运动/解放军反对派，新闻稿，2022年4月3日。

²⁹ 2021年10月1日至12月31日期间的季度报告。

34. 解除武装、复员和重返社会委员会于 2019 年 9 月成立。虽然该委员会已制定若干政策文件，³⁰ 包括解除武装、复员和重返社会委员会法案，并于 2020 年向重振后的民族团结过渡政府提交了委员会的战略、执行计划和预算估计数，但重振后的民族团结过渡政府在其就解除武装、复员和重返社会状况所作的公告中未提及为委员会的执行工作提供资金。

35. 虽然解除武装、复员和重返社会委员会代表参加了 2021 年 12 月至 2022 年 1 月期间在驻扎营地和训练地点进行的前战斗人员筛查工作(见上文第 25 段)，但由于缺乏必要的资金，复员的前战斗人员康复和重返社会所需的过渡设施尚未建立。重组后的联合监测和评价委员会临时主席在 2022 年 2 月 10 日第二十一月度会议上发言时指出，解除武装、复员和重返社会方案仍然没有得到重振后的民族团结过渡政府的必要支持和资金。由于解除武装、复员和重返社会进程是成功执行过渡期安全安排不可或缺的一部分，他敦促重振后的民族团结过渡政府作为当务之急确保委员会得到所需的一切支持。³¹

36. 为了应对因缺乏解除武装、复员和重返社会进程而产生的风险，南苏丹国际之友技术工作组³² 和南苏丹特派团正在制定减少社区暴力试点方案，以补充国家解除武装、复员和重返社会进程。这一试点举措旨在采取以社区为基础的办法，帮助有暴力风险的前战斗人员和武装青年重返社会。该举措得到重振后的民族团结过渡政府的支持，政府已责成解除武装、复员和重返社会委员会主席牵头开展这一试点项目。2021 年 12 月 10 日举行首次会议，会议期间讨论了前进的方法。据报，将谋求区域和国际合作伙伴为该举措提供资金。³³

37. 同样，2022 年 3 月下旬，联合国开发计划署(开发署)在瑞典政府支持下，在湖泊州启动了一个关于和平与社区凝聚力的项目，以协助南苏丹社区安全和小武器管制局开展平民自愿解除武装活动。设想了三项活动：支持平民自愿解除武装举措及和平教育；对青年前战斗人员进行技能培训(和自愿解除武装)；支持安全部门根据《火器法》(2016 年)管理从平民手中收缴的武器储存。总的目标是探讨从湖泊州平民自愿解除武装方案中吸取的经验教训，并查明收缴的武器和储存设施的类型。³⁴

³⁰ 解除武装、复员和重返社会政策文件(概述委员会的职责)、解除武装、复员和重返社会战略和方案、公共信息战略、复员援助框架、重返社会框架以及解除武装、复员和重返社会委员会总部和已启动的 10 个州委员会的标准作业程序。

³¹ 重组后的联合监测和评价委员会临时主席查尔斯·塔伊·吉图伊少将(已退役)在 2022 年 2 月 10 日委员会第二十一月度会议上的发言(见 www.jmecsouthsudan.org/index.php/media-center/news/item/601-as-year-two-of-transitional-period-ends-a-lot-remain-at-stake-for-r-arcss)。

³² 由加拿大、埃及、埃塞俄比亚、法国、德国、肯尼亚、荷兰、挪威、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、非洲联盟、非洲外交使团成员、政府间发展组织、重组后的联合监测和评价委员会、南苏丹特派团、开发署和世界银行组成的非正式工作组。

³³ 2021 年 10 月 1 日至 12 月 31 日期间的季度报告。

³⁴ 评估小组与联合国国家工作队的会议，2022 年 3 月 21 日。

38. 最后，解除武装、复员和重返社会委员会目前正与开发署合作，在中赤道州启动一个流动复员方案试点项目。³⁵

39. 在复员的前战斗人员解除武装、复员和重返社会方面缺乏进展，这对《重振协议》各方处理大量没有资格在新的联合部队中服役的高级军官和士兵的能力产生了重大不利影响。

40. 同样，在收缴和处置远程和中程重型武器方面，以及在制定一项有时限的计划来全面并以可核查的方式实现所有平民区非军事化方面，也没有取得进展。评估小组获悉，全国各地仍有 14 处民用建筑物被军队占用。³⁶

在基准(d) (南苏丹国防和安全部队在妥善管理其现有军火弹药库存方面取得进展，包括为记录、储存、分发和管理武器弹药订立必要的规划文件、规程，并开展培训)方面取得的进展

41. 虽然《重振协议》中没有关于武器储存管理的具体规定，但它确实规定，在过渡预备期，必须向监测和核查机制和联合军事停火委员会提交详细说明以前未根据《南苏丹共和国政府和苏丹人民解放运动/解放军(反对派)之间关于停止敌对行动的协定》申明的部队当前位置的地图和数目清单。清单必须包括部队规模、武器、装备和弹药(截至《重振协议》签署后 14 天)。³⁷ 《重振协议》还规定，必须在《重振协议》签署后 45 天内收缴远程和中程重型武器。³⁸

42. 《重振协议》签署以来，在记录、储存、分发和管理武器弹药方面的培训工作进展有限。2018 年 9 月和 2019 年 4 月，在朱巴，分别有 40 名和 30 名人员在非洲开发银行赞助举办的两个讲习班上接受了培训。波恩国际军用转民用中心和大湖区、非洲之角及周边国家小武器和轻武器问题区域中心分别于 2019 年 12 月和 2021 年 12 月举办的两期讲习班各培训了 40 名和 30 名人员。2019 年 12 月 2 日，30 名政府高级官员参加了关于武器弹药管理的重要性的高级别讲习班。2021 年 12 月 9 日举行了武器弹药管理高级别对话，参加者包括国防部长、内政部副部长、南苏丹人民国防军司令和警察总监(还有其他 11 位高级官员)，目的是提高来自南苏丹安全部队的关键决策人员对大幅改善武器弹药管理以及实体安保和储存管理做法的重大必要性的认识。迄今共有 140 名人员和 45 名高级军官接受了军械库管理培训。社区安全和小武器管制局在这一培训中充当了小武器和轻武器问题区域中心的国家合作伙伴。

43. 2011 年 11 月南苏丹签署《在大湖区和非洲之角防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》后，社区安全和小武器管制局从设在内罗毕的小武器区

³⁵ 评估小组与解除武装、复员和重返社会委员会主席的会晤，2022 年 3 月 18 日。

³⁶ 停火和过渡期安全安排监测和核查机制的报告以及该机制技术委员会会议的成果，2022 年 2 月 23 日，可查阅 https://ctsamvm.org/wp-content/uploads/2022/03/CTSAMVM-REPORT-AND-CTC-OUTCOMES_-23-February-2022-1.pdf。

³⁷ 《重振协议》，第二章第 2.3.4 条。

³⁸ 同上，第二章第 2.3 条。

域中心收到了三台电子武器打标机(2011年两台,2014年一台)。³⁹ 管制局于2011年与区域中心商定了中央标识标准,并开展了国有(警察)武器的标识工作。2013年12月冲突爆发前,在上尼罗州、东赤道州和中赤道州,共有47 200件武器作了标记。然而,《重振协议》签署以来,标记工作并未恢复。⁴⁰

44. 虽然南苏丹有关于火器管理的一般性政策文件,特别是《火器法》(2016年),⁴¹但包括政府官员在内的不同对话者告诉评估小组,在改善南苏丹的武器弹药管理基础设施方面没有取得重大进展。虽然已采取初步措施,制定或修订关于该国有组织部队管理武器弹药的准则和规程,但这些准则和规程尚未普遍可适用。国防和退伍军人事务部长表示,为了解决武器弹药储存管理问题,已启动一个进程,先审查现有情况并确定利益攸关方;此外,国防和退伍军人事务部正在拟订建立一个系统的构想。⁴²

45. 没有向评估小组提供任何关于新军械库或现有军械库翻修的资料。然而,评估小组获悉,安全部队向平民外流或出售小武器和弹药的情况仍在继续,助长了该国各地的族群间暴力事件。

46. 管理武器弹药库存的一大障碍似乎是南苏丹平民手中的武器太多。根据开发署和社区安全和小武器管制局2016年委托进行的南苏丹境内现有武器数量最新研究,该国平民持有232 000至601 000件火器。该研究得出结论认为,有充分的理由认为较高的数字更为准确,因为在一些没有调查的地区(如团结州、上尼罗州和东赤道州),持有武器的家庭比例可能高于调查地区。⁴³ 另一个棘手难题是对军警部门所持武器弹药的数量和质量以及对其武器储存进行评估。各方之间持续缺乏信任,导致关于各部队手中的武器弹药(包括中远程重型武器)的数量、类型和所在位置的透明度非常有限,这与《重振协议》的规定相悖。南苏丹问题专家小组在2020年11月25日发布的中期报告(S/2020/1141)和2021年4月15日发布的最后报告(S/2021/365)中建议安全理事会要求对政府管理武器储存的情况进行独立评价。

47. 《内罗毕议定书》第8条和第9条载有关于处置国有小武器和轻武器以及处置没收或无证小武器的规定。虽然未进行评估以查明过剩、多余或过时的武器的

³⁹ 可查阅 www.sipri.org/sites/default/files/research/disarmament/dualuse/pdf-archive-att/pdfs/recsa-nairobi-protocol-for-the-prevention-control-and-reduction-of-small-arms-and-light-weapons-in-the-great-lakes-region-and-the-horn-of-africa.pdf。

⁴⁰ 大湖区、非洲之角及周边国家小武器和轻武器问题区域中心秘书处给评估小组的电子邮件,2022年4月6日。

⁴¹ 《火器法》(2016年),可查阅 <https://erc.undp.org/evaluation/managementresponses/keyaction/documents/download/263>。例如,见第三章“Public Warehouse to be Established”和第九章“Marking of Firearms”。

⁴² 国防和退伍军人事务部致评估小组的信,2022年3月25日。

⁴³ 小武器调查,《南苏丹国家小武器评估》(2017年2月修订),可查阅 https://www.ss.undp.org/content/south_sudan/en/home/library/democratic_governance/national-small-arms-assessment-in-south-sudan.html。

数量或所在地，但根据小武器区域中心的建议捐赠了一台武器销毁机器(武器粉碎机)，于 2022 年 2 月 28 日正式移交给南苏丹当局。⁴⁴

在基准(e)(执行《武装部队解决与冲突有关的性暴力问题联合行动计划》，重点置于国防和安全部队的训练、提高认识、问责和监督)方面取得的进展

48. 虽然冲突各方实施的性暴力活动持续居高不下，⁴⁵ 《联合行动计划》的执行工作还是取得了一些进展。⁴⁶ 但仍存在重大挑战，包括人力和财政资源的分配。

49. 《联合行动计划》于 2021 年 1 月由联合防务委员会签署，并于 2021 年 6 月正式启动。该计划所涉时期为 2021 年 1 月至 2023 年 12 月，由六个关键支柱组成：(1) 将性暴力问题考量因素纳入《重振协议》安全安排的主流；(2) 对外沟通和外联；(3) 培训、提高认识和宣传；(4) 问责和监督；(5) 保护受害者、证人和司法人员；(6) 监测、评价和报告。2021 年 11 月，由南苏丹人民国防军、苏人解反对派和南苏丹反对派联盟的 11 名高级官员组成的与冲突有关性暴力问题联合委员会(称为联合执行委员会)正式启动，该委员会受联合防务委员会授权，负责监督《行动计划》的执行情况，并负责编写进展报告。

50. 在培训、提高认识和宣传方面(支柱 3)，指挥官、军事法庭法官和军事教育机构，如军事学院和军校，将确保部队，包括女性人员，强制、定期和系统地接受关于预防和应对性暴力的培训。在这一支柱下，国家军队还将制定全面的培训模块，用于实地和军事培训机构内的培训，每个指挥官将签署承诺书，承诺尊重涉及与冲突有关的性暴力问题的国际人权、人道法和国家法律，并将确保其指挥下的人员签署类似的承诺书。⁴⁷ 在这方面，联合执行委员会正在审议一份关于培训员培训方案的概念说明，作为一个待决行动要点。2020 年 10 月，国防和退伍军人事务部部长推出了针对教官的与冲突有关的性暴力问题培训手册，⁴⁸ 该手册是在南苏丹特派团妇女保护高级顾问办公室的技术支持下编写。该手册可作为制定培训模块的基础。

51. 支柱 3 所预见的预防工作还包括由国家武装部队高级官员制作和播放音频和视频信息，以及翻译、印刷和传播《联合行动计划》，以确保所有军事人员了解

⁴⁴ 小武器和轻武器问题区域中心秘书处致评估小组的电子邮件，2022 年 4 月 6 日。

⁴⁵ 见 S/2022/272 第 50 段、S/2022/156 第 73 段和 S/2021/1015 第 76 段。

⁴⁶ 《联合行动计划》巩固和加强了南苏丹人民国防军和苏人解反对派分别于 2019 年 3 月和 6 月发布的两份行动计划中做出的承诺。联合防务委员会主席和共同主席在介绍该计划的声明中指出，“军队对[与冲突有关的性暴力]持零容忍态度……那些指挥或纵容性暴力的人将被追究责任，无论其级别如何”。该计划第 1 节指出，“自 2013 年 12 月危机开始以来，性暴力一直是南苏丹冲突的一个普遍特征”。该计划由六个支柱组成，旨在“在三年内(2020 年 10 月至 2023 年 9 月)为军事人员提供预防和应对性暴力的指导，并最终[确保]国家军队的任何成员都不实施、指挥和 / 或纵容”与冲突有关的性暴力(见 <https://stoprapenow.org/wp-content/uploads/2021/06/UNMISS-Joint-Action-Plan-of-the-Armed-Forces-2021-2023-Annex-1-and-2.pdf>)。

⁴⁷ 《联合行动计划》，第 13 页。

⁴⁸ 该培训手册最初是根据南苏丹人民国防军自己的行动计划为该部队设计，将用于培训员培训。

自己的义务。⁴⁹ 2021年3月16日,联合执行委员会两名共同主席(来自苏人解反对派和南苏丹反对派联盟)在米拉亚电台谈到了在南苏丹预防和消除与冲突有关的性暴力的重要性。⁵⁰ 目前正在制定计划,为委员会与与冲突有关的性暴力问题联合协商论坛举行会议创造机会,该论坛是在这一领域开展工作的民间社会组织的平台。2022年3月8日,在国际妇女节之际,联合执行委员会主席和共同主席致信联合防务委员会,要求在必要的联合部队所有毕业典礼上宣读关于对与冲突有关的性暴力零容忍的信息。然而,关于其可能参加毕业典礼的问题,联合执行委员会告知南苏丹特派团,由于人力和财政资源方面的限制,委员会代表无法出席毕业典礼。

52. 在问责和监督(支柱 4)方面已取得一些进展,该支柱旨在加强与问责有关的内部体制框架。所有由南苏丹特派团直接支持的法院总共审理了 31 起与冲突有关的性暴力或性暴力和性别暴力案件,其中 28 起案件已定罪。开发署协助的流动法院(南苏丹特派团向其提供了技术支持)审理了另外 18 起案件,导致 16 项定罪。⁵¹ 据南苏丹特派团所述,特派团为本提乌、博尔、朱巴、迈里迪、马拉卡勒、伦克和瓦乌的普通军事法庭提供了支持。此外,耶伊的一个未得到南苏丹特派团支持的普通军事法庭判定多人犯有强奸罪。

53. 《联合行动计划》支柱 4 还指出,对性暴力的问责不限于正式司法程序,还包括为幸存者提供个人或集体赔偿,如康复(如获得充分和及时的身心健康服务);军事人员应在其控制的所有地区为受害者和证人获得服务提供便利。⁵² 据南苏丹特派团所述,虽然耶伊普通军事法庭作出了向与冲突有关的性暴力幸存者提供赔偿的判决,但赔偿尚未落实。流动法院有时会对性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力判处赔偿或监禁。例如,2019年4月,本提乌一名隶属南苏丹人民国防军的被告被判定犯有强奸罪,被判处 10 年监禁,并被命令向受害者家属支付两头牛作为赔偿。

54. 《联合行动计划》的支柱 4 (问责和监督)还涉及与军事人员征聘有关的体制框架,包括设想采取措施,加强妇女的征聘和留用,因为这对性别平等和预防与冲突有关的性暴力至关重要。⁵³ 该计划指出,所有军事行动和军民互动的规划都必须考虑到预防性暴力。⁵⁴ 在这方面,联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和开发署正在支持一个建设和平基金项目,该项目旨在将南苏丹安全部门转变为在全国各地保护和促进妇女和女童权利的促进性别平等的部门。该项目预

⁴⁹ 《联合行动计划》,第 14 页。

⁵⁰ 联合国维持和平行动,“南苏丹特派团组织广播辩论以纪念国际妇女节”,2021年3月16日。

⁵¹ 所有公平审判权都得到尊重,并且南苏丹特派团监督了流动法院案件的诉讼程序。刑期从 1 个月监禁(袭击罪)到 12 年监禁(强奸罪)不等,这都在国家法律允许的刑期范围内。南苏丹特派团致评估小组的电子邮件,2022年4月5日和13日。

⁵² 《联合行动计划》,第 16 页。

⁵³ 《联合行动计划》,第 14 页。

⁵⁴ 同上,第 15 页。

计将在安全部门机构中订立性别平等摸底调查举措。这一举措将提供关于安全部门妇女人数及其级别的信息，这对于今后宣传增加妇女在安全部门机构的参与是必要的。南苏丹特派团是这一项目的战略伙伴。

55. 虽有上述进展，但仍有许多工作要做。在《联合行动计划》的其他支柱方面进展甚微。虽然联合执行委员会已于 2021 年 11 月启动，但政府没有为委员会会议提供资金，这些会议一直由南苏丹特派团提供支持。迄今共举行了 10 次会议，主要集中在讨论组织活动。委员会正在计划编写一份综合进展报告，并将提交负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室。在南苏丹特派团的帮助下，已制作数量有限的阿拉伯文版《联合行动计划》。委员会将需要制定和执行一项分发战略。

《联合行动计划》还规定，军方将在相关单位(总部一级)、师、旅和军事学院指定协调人，与联合执行委员会合作执行该计划。南苏丹特派团已请委员会提供最新协调人名单。⁵⁵

四. 结论

56. 重振后的民族团结过渡政府在联合国、非洲联盟、政府间发展组织、重组后的联合监测和评价委员会以及其他区域和国际伙伴的支持下，在落实第 2577(2021)号决议规定的五项基准方面取得了进展，尽管进展有限。还需进一步努力，我鼓励南苏丹当局继续致力于落实五项基准，特别是为此与捐助界协调，承诺提供预算资源。

57. 《重振协议》仍然是巩固南苏丹和平的唯一可行路线图。虽然我对不断出现拖延感到关切，但我仍然感到乐观的是，只要各方共同向前迈进，便可取得很大的成就，2022 年 4 月 3 日就统一武装部队指挥结构达成协议就表明了这一点。这是朝着必要的联合部队毕业和重新部署迈出的关键一步，更重要的是，是朝着全面执行过渡期安全安排和《重振协议》第二章迈出的关键一步。我敦促各方遵守《协议》规定的具体时限。

58. 此外，我促请各方表明继续致力于《重振协议》的决心，为全面执行该协议而迅速开展工作。为此，区域和次区域行为体、特别是非洲联盟和政府间发展组织以及国际社会的继续支持仍将至关重要。因此，我还促请国际捐助方在这一关键时刻继续全力支持南苏丹。

⁵⁵ 同上，第 18 页。