



## 2015年11月23日秘书长给安全理事会主席的信

按照安全理事会第 2241(2015)号决议第 14 段规定，秘书处评估了过渡期朱巴的安全计划和联合国应在保障关键基础设施安全方面的适当作用，以便在首都保障行动自由。评估是与政府协商进行的。还同联合国南苏丹共和国特派团(南苏丹特派团)部队派遣国和警察派遣国进行了协商。

### 为过渡期规划的安全安排

9 月和 10 月在亚的斯亚贝巴举行的两轮谈判期间，双方商定了永久停火和过渡安全安排。这些安排是针对苏丹人民解放运动反对派(苏人解运动反对派)领导人和前被拘留人员返回朱巴方面的安全要求，并减少首都发生安全事件的风险。在 11 月 3 日的后续会议上，双方商定了过渡期留驻朱巴部队的组成。

按照永久停火和过渡安全安排，政府军(苏丹人民解放军)退到朱巴以外 25 公里的地区，只留下足够多的士兵守卫重要的政府基础设施。《关于解决南苏丹共和国冲突的协定》也规定，在签署 45 日之内，外国部队撤出除西赤道州之外的南苏丹地区；这意味着 2014 年初部署在朱巴的乌干达部队应当撤出。

双方商定 4 830 名武装人员(政府 3 420 人，反对派 1 410 人)留驻首都。其中包括总统卫队 1 000 人，担任总统、两位副总统以及其他重要官员的护卫工作；分别由 750 人和 840 人组成的行政和后勤营；双方将设立的共同统一司令部的 1 320 名卫兵；500 名宪兵；和只许携带小武器的 170 名国家安全武装人员。

其余人员(其人数不明)必须把武器交到军火库。野生动物局人员、消防队员和监狱管理员(其人数不明)会获准继续留驻朱巴，但须将武器保存在军火库，仅供执行公务时使用。按照 11 月 3 日协定规定，共同统一司令部决定卫队和宪兵的地位、扎营和部署事宜。双方各提供 1 500 人，共 3 000 人，组成联合整编警察部队，在南苏丹国家警察局分散式结构下，负责朱巴公共和民用设施的安全。停火和过渡安全安排监测机制将核实上述驻朱巴部队的人数和部署事宜及其武器装备情况。



在编写本件之时，共同统一司令部、联合整编警察司令部和停火和过渡安全安排监测机制尚未在朱巴组建，也没有就这些部队的具体部署、组织和相互分工商定任何进一步的业务规划。主要的部长公开表示，政府将把它多余的部队调往通向朱巴的七条主干道附近。联合整编警察部队很可能负责保障首都内的行动自由，但重要民用基础设施的精致安全安排依然有待确定。双方还向“政府间发展管理局加”集团成员和其他区域及国际伙伴发出共同呼吁，以满足执行协定涉及的、财政和资源方面的紧迫需求。

### 过渡期最有可能形成的安全环境

政府通过部署军队和警察部队，掌控着朱巴目前的安全安排。不过，这些部队大多数部署在朱巴以外地方，政府将继续控制出入首都的机会。因此，在过渡期间，看不到朱巴面临任何外部威胁。

乌干达陆军现已按照和平协定撤离朱巴。乌干达军队在冲突期间向政府提供支持，加深了人们对首都安全情况的印象。他们撤出，迄未产生明显影响。他们在朱巴曾履行安全职能，包括在一些关键地点保持威慑性的存在；这些职能现由政府军行使。共同统一司令部和联合整编警察必须考虑到这一点。人们认为，苏人解运动反对派并没有在朱巴成建制地保留军队。

然而，有数千名努埃尔族警察和士兵逃离战火，在南苏丹特派团保护平民地点寻求安全庇护。今天还有一些人仍然呆在此类地点，不过，都不带武器，而且身着便装。

预期留驻朱巴的南苏丹特派团地点的反对派安全人员中，会有一些人加入经核可的反对派驻首都特遣队，但双方尚未谈妥这些细节。

《协定》没有涉及其他南苏丹前战斗人员的存在；这些人中，包括内战后和南苏丹独立后留下来的、人数不详的民兵，他们附属于苏丹武装部队。

最近，朱巴缺乏安全的主要原因是犯罪率大幅上升。这一点从非法闯入国际非政府组织大院事件和街头犯罪事件增多就可以看出来。武装抢劫白天、黑夜都有发生。虽然以前抢劫大院的事件似乎都是由有组织的犯罪分子规划和执行的，但又出现了更加随意和具有机会性的事件模式。使用武力的事件增多。实施者有时身着安全部队制服。他们也出示安全机构身份证进入大院。外国人身上常常携带外汇，在他们常光顾的餐厅和宾馆外边，街头犯罪情形也更多。虽然针对国际大院的犯罪，有关方面都记录在案，但影响南苏丹居民区的犯罪则更难计量。

犯罪率上升，至少可以部分地归因于经济的迅速恶化。经济速度减缓，出现恶性通货膨胀，都促成了收入相对较低、生活费用增加和失业率升高的情况。从对过渡期的经济预测来看，不会出现好转。因此，犯罪大概会继续成为常见的、缺乏安全的起因，联合整编警察部队必须采取对策。

朱巴的安全事件也源自于族群间的紧张，特别是聚集在南苏丹特派团保护地点的冲突受害者与其他境内流离失所者以及被认为是支持和同情政府的其他社区之间关系紧张。人们可以看到地点之内和周边地区出现紧张。目前，有 28 000 名境内流离失所者居住在朱巴联合国大院之内和附件的两处地点内。

各地点之内及周边地区的紧张是显而易见的。境内流离失所者害怕周围的居民区，其中许多居民区内住有安全人员及其家属。同时，这些居民区的居民也认为境内流离失所者怀有复仇愿望，因而心怀畏惧。双方都受犯罪帮派活动之害；其中许多帮派可能包括持有简单武器和小武器的前战斗人员。南苏丹特派团经常大肆搜查武器，但这些地点范围广大，周边界限相对松散；要查出地点之内或附近藏匿的武器，真是难于上青天。此类地点内的帮派间发生了好几起暴力事件，这表明，这些帮派可能无法无天，极难驾驭。

除了联合整编警察部队外，特别是有三个过渡机构(联合行动中心、停火和过渡安全安排监测机制和联合监测和评价委员会)对于过渡期内维护朱巴安全而言至关重要。行动中心将成为神经中枢，负责协调获授权的安全部队的行动，包括要员护送、24 小时监测首都事态发展以及派遣联合整编警察部队处理各种事件。部署在该城关键地点并进行巡逻的监测机制监督员和观察员不断报告情况，会对行动中心有帮助。监督员将负责核查双方遵守安全安排的遵守情况，并定期报告军火库情况和军事部队及其设备的位置。发生事件时，除了部署警察部队外，监测机制领导人将能呼吁联合监测和评价委员会成员提供政治支持，以遏制暴力，恢复法律和秩序。

联合整编警察部队的成功，在很大程度上将取决于初始训练、指挥控制、资源额度以及驻朱巴的其他安全部队给予他们的行动空间。国际上需要向他们提供大力支持。双方已请南苏丹特派团为联合整编警察的设立和运作提供协助，就如同它曾帮助过联合行动中心、停火和过渡安全安排监测机制以及联合监测和评价委员会一样。在我关于审查南苏丹特派团任务的特别报告(S/2015/899)中，我建议这样做，包括最多增派 100 名培训人员，使得特派团能够执行这些支持任务，包括通过合用同一地点提供辅导、规划协助和指挥协调。南苏丹特派团也可以为联合整编警察部队提供一些业务支持。其他伙伴将需要提供设备、通信、后勤和行政支持方面的协助。

南苏丹特派团执行其保护平民的任务，在朱巴进行日间联合军事和警察巡逻，发挥威慑力并建立信任。目前正在拟定计划，也进行夜间巡逻，以努力减轻发生事件的风险并遏制犯罪。南苏丹特派团应继续在保护平民地点维持治安，保护这些地点，并根据部队地位协定和现有授权保护联合国人员和资产。

特派团还为应对可能的危机情况做好了准备。它定期更新其应急计划，并在力所能及范围内撤出和救援处境维艰的平民进行筹备。如有需要，南苏丹特派

团将协助把国际工作人员集中到关键地点，在可能撤离之前为他们提供保护，并在必要时保障出入通道的安全。

### 同政府协商

应安全理事会要求，11月4日至6日，秘书处派遣小组前往朱巴，就这些问题同政府进行协商。国防和退伍军人事务部长和内务部长表示他们完全致力于执行和平协定。

他们强调他们一方不对苏人解运动反对派的领导、前被拘留者或境内流离失所者构成任何政治暴力危险，也没有此种意图。他们指出，他们不喜欢和平协定，但会本着诚意予以执行。他们还指出，反对派领导人来，带不带警卫都可以；如果请第三方保护部队会令他们更放心，当然也可以这样做。

两位部长指出，虽然没有必要请保护部队，但仍对他们表示欢迎。在他们看来，过渡期间影响朱巴唯一的不安全因素将是犯罪，其根源是贫穷、经济欠发达和内战遗留下来的问题。他们呼吁联合国支持设立联合整编警察部队，并通过发展基础设施消除贫困的根源。他们强调南苏丹特派团除了支持联合整编警察部队和民族团结过渡政府外，在保障朱巴安全方面不应该发挥任何作用。

### 结论

永久停火和过渡安全安排中所设想的机构尚未建立。因此，要对其应对上述安全威胁之计划的优缺点作出评估，或确定联合国在保障关键基础设施安全、以保护首都内行动自由方面的适当作用，远非易事。

在过渡时期，首都无疑存在发生暴力的危险，但和平协定载有旨在减少此项风险的各种机制。务必要为此类机制提供适当支持、培训和装备，双方要给予充分合作。过渡期间朱巴的安全最终将取决于：双方执行该协定的承诺，他们和平化解争端的能力，以及最重要的一点——他们是否愿意终止冲突？

在发生严重危机的情况下，南苏丹特派团将在力所能及范围内，倾尽全力，支持有关方面努力采取对策，向面临人身暴力急迫威胁的平民、联合国本国和国际工作人员以及其他国际人员和平民提供保护。然而，南苏丹特派团不好单独处理此种危机，需要得到“政府间发展管理局加”集团伙伴的充分支持。

南苏丹特派团已被授权支持和平协定中提议的缓解机制。有了我特别报告中请求增拨的资源，特派团就能大大推动这些机制投入运作。还必须得到其他伙伴的支持，以保证这些机制高效和专业地履行其商定职能。已就本评估与部队派遣国和警察派遣国进行了协商，他们同意评估的结论。

潘基文(签名)