



安全理事会

Distr.: General
31 March 2021
Chinese
Original: English

南苏丹军火禁运的评估基准

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会主席 2020 年 12 月 16 日的信提交的，安理会在信中请秘书长就南苏丹军火禁运的评估基准提出建议。¹
2. 在编写本报告的过程中，与国家和区域各级以及纽约的对话方进行了远程磋商。在国家和区域两级，与以下方面进行了磋商：南苏丹政府代表² 和南苏丹民间社会成员(包括妇女团体)；政府间发展组织；秘书长非洲之角问题特使；停火和过渡期安全安排监测和核查机制；重组后的联合监测和评价委员会；联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)；驻朱巴外交使团成员。在纽约，与以下方面进行了磋商：安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会成员；该区域各常驻代表团的代表；³ 和平行动部(包括法治和安全机构厅)、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室以及有关联合国机构、基金和方案。此外，本报告还得益于与南苏丹问题专家小组的磋商，该专家小组的成员都在家办公。

二. 背景

3. 安全理事会第 2428(2018)号决议对南苏丹实行了全面军火禁运，这一制裁措施此后多次延长，最近一次延长至 2021 年 5 月 31 日。我在报告(S/2020/1067)中评估了军火禁运对促进和执行《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的贡献，包括

* 由于技术原因于 2021 年 4 月 16 日重发。

¹ S/2020/1277。另见秘书长关于第 2521(2020)号决议第 5 段执行情况的报告(S/2020/1067)。

² 外交与国际合作部长碧翠斯·卡米萨·瓦尼·诺阿和国防与退伍军人事务部长吉丽娜·特尼。

³ 与厄立特里亚、埃塞俄比亚和乌干达举行了磋商。吉布提和苏丹受到邀请，但没有参加本报告磋商。



2017 年 12 月 21 日的《停止敌对行动、保护平民和人道主义援助准入协定》和《重振协议》停火规定的遵守情况。

4. 秘书处关于军火禁运可能的评估基准的磋商是在《重振协议》执行进展缓慢的背景下进行的。自 2018 年 9 月 12 日签署《重振协议》以来，《协议》第一章所载政治承诺尚未落实完毕。2020 年 2 月，各方组成了重振后的民族团结过渡政府，标志着过渡预备期的结束。截至 2021 年 1 月，重振后的民族团结过渡政府执行了关于州长和州级职位责任分担比例的决定，⁴ 其后，10 个州的州长、副州长和各行政区的行政长官最终获得任命。⁵ 不过，过渡期国民议会的重组和州委员会的任命仍然悬而未决。此外，有关妇女代表性(包括在行政部门中占 35%)的若干承诺仍有待取得进展。⁶

5. 在安全部门方面，根据《重振协议》第二章组建、训练和重新部署必要联合部队的工作尚未取得进展。缺乏安全战略、资源和资金，阻碍了过渡期安全安排的执行工作(包括营地和训练场地的正常使用)取得进展。最近的解除平民武装运动没有取得成功，导致了暴力，特别是 2020 年 8 月在瓦拉卜州发生的暴力事件。此外，关于对南苏丹特派团的独立战略审查的报告(S/2020/1224)和南苏丹问题专家小组的报告(S/2020/1141)指出，冲突各方继续招募新兵员，违反了《重振协议》的规定。各方的背叛和倒戈现象仍在破坏《重振协议》和永久停火的执行。

6. 虽然《停止敌对行动协定》和永久停火在该国大部分地区大体上得到了遵守，但国家以下各级暴力活动仍在增加。⁷ 这在一定程度上是由于经济动机造成的暴力和犯罪行为，但也是由国家一级政治行为体之间的冲突推动的。近几个月来，上尼罗大区、赤道大区和加扎勒河大区发生了地方暴力事件。

7. 这些暴力对人道主义工作者的努力产生了有害影响，人道主义工作者本已在努力应对所受攻击、自然灾害、官僚障碍和 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行。正如关于对南苏丹特派团的独立战略审查的报告(S/2020/1224)所指出的，拒绝人道主义准入有时是政治和军事行为体操纵资源分配的蓄意战略的一部分。同样，南苏丹特派团继续遭遇违反部队地位协定的情况，这阻碍了该特派团执行任务的能力。

8. 持续的暴力，无论是《重振协议》各方、社区民兵还是参与国家以下各级暴力的其他武装分子实施的，均对南苏丹尊重人权的努力造成严重后果。这些暴力

⁴ 南苏丹总统萨尔瓦·基尔和第一副总统里克·马沙尔于 2020 年 6 月 17 日达成协议。

⁵ 协议达成，10 名州长中的 8 名以及阿卜耶伊、皮博尔和鲁翁三区行政长官于 2020 年 6 月获得任命，琼莱州州长的任命于 2020 年 7 月完成，上尼罗州州长的任命于 2021 年 1 月完成。截至 2021 年 3 月，所有 10 个州的州和地方政府官员均已任命。

⁶ 在《重振协议》中，各方同意将妇女在行政部门的任职比例定为 35%，将妇女在即将成立的三个过渡期正义机制中的任职比例定为 35%，并将妇女纳入过渡期国民议会、州委员会和国家宪法修订委员会等各种关键机制和进程。目前，有一名女性被任命为副总统，35 名部长中有 9 名是女性，10 名副部长中有 1 名是女性，没有达到 35% 的目标。

⁷ 这包括该国某些地区的族群内和族群间暴力(见 S/2021/172，第三节)。另见南苏丹人权状况委员会 2021 年 2 月 4 日的报告(A/HRC/46/53)。

行为包括任意杀戮、绑架、性暴力和性别暴力,⁸ 任意逮捕和羁押(包括代理羁押)、酷刑和虐待、强迫征兵以及抢掠和破坏平民财产。尽管重振后的民族团结过渡政府采取了一些步骤,⁹ 但《重振协议》所载过渡期正义承诺的总体进展缓慢。

三. 拟议基准

9. 在与秘书处协商时,参与对话方强调了全面有效执行《重振协议》的重要性。这一观点完全符合第 2521(2020)号决议第 4 段,安全理事会在该决议中表示打算根据《重振协议》所有各项规定的执行进展以及《停止敌对行动协定》和《重振协议》停火规定的遵守情况,对军火禁运进行审查。本节概述了安全理事会评估军火禁运的三个关键基准(含 34 个具体目标)。这些基准可能有助于执行《重振协议》、停止敌对行动和永久停火。应酌情审查下述基准和相关目标,以评估其进展情况。

基准 1: 政治和治理问题的进展

10. 一个与政治和治理问题进展特别是在组建过渡政府、完成改革进程和实现性别平等承诺方面的进展有关的基准,可有助于对关系到巩固南苏丹和平的军火禁运进行评估。尽管《重振协议》第一章某些方面的执行取得了进展,但其他重要方面却落在了后面。余下的这些方面中一些要素的落实,将是体现各方对南苏丹国家政权建设和巩固和平进程的政治承诺的一个有力指标。

11. 国家一级的第一个目标,应当是建立《重振协议》中商定的政治机构。这一目标将通过以下方面衡量:

- (a) 成立过渡期国家立法机构,由过渡期国民议会和州委员会组成;
- (b) 完成州和地方政府机构的组建。

12. 成立这些机构并配以充足的资源,将有助于开展将《重振协议》中的承诺变为现实所必要的立法工作。还将使国家主管当局能够加强州和地方两级法治机构的运作,扩大向民众提供服务(包括诉诸司法),并帮助减少国家以下各级的暴力事件。

13. 第二个目标应是完成《重振协议》规定的关键进程,以加强南苏丹的立法、司法和治理进程。这一目标将通过以下方面衡量:

- (a) 将《重振协议》纳入《南苏丹过渡期宪法》,并完成永久宪法定进程;

⁸ 按照第 2521(2020)号决议第 15(e)段的规定,安全理事会已将性暴力和性别暴力列为可能实施制裁的单独的指认标准,《重振协议》第 2.1.10.2 条则要求停止一切形式的性暴力和性别暴力。

⁹ 2021 年 1 月 29 日,重振后的民族团结过渡政府宣布,已指示司法部采取步骤,成立《重振协议》中规定的三个过渡期正义机制。尽管《协议》没有具体说明,但 2020 年在过渡期正义方面采取步骤的其他例子包括:在耶伊对与冲突有关的性暴力进行军事审判,在本提乌部署流动军事法庭,在朱巴设立性暴力和性别暴力及青少年问题特别法庭。

- (b) 在司法改革方面取得进展，即成立一个特设司法改革委员会，重组司法事务委员会，并审查《司法组织法》；
- (c) 完成主要财政金融机构即南苏丹银行、财政和规划部、反贪委员会和国家审计署的体制改革；
- (d) 建立称职、有效的高级别监督机制并有效运作，监控国家收入征收、预算编制、收入分配和支出；
- (e) 向公众报告重振后的民族团结过渡政府的所有收入、支出、赤字和债务，并发布年度报告，详细说明政府的财政活动，供过渡期国民议会查阅。

14. 实现这些改革可以保证重振后的民族团结过渡政府在财政受托责任方面的透明度和问责制。改革还有助于确保该国的资源(特别是石油部门的收入)不会被转用于可能继续助长冲突、包括国家以下各级冲突的支出。

15. 第三个目标应当是实现《重振协议》中关于妇女在政治机构和进程中的代表性的承诺。这一目标将通过以下三种方式加以衡量：

- (a) 重振后的民族团结过渡政府实现国家、州和地方政府中妇女代表占 35% 这一定额；
- (b) 任命一名妇女担任过渡期国民议会三个副议长职位中的一个，任命一名妇女担任州委员会两个副议长职位中的一个；
- (c) 将各不同妇女团体纳入《重振协议》所列相关协商进程。

16. 这些方面有助于确保妇女在关键决策机构中发声，并确保在政治和治理问题中考虑到性别因素。

基准 2：解除武装、复员和重返社会以及安全部门改革的进展

17. 侧重于《重振协议》的安全层面、特别是审查和改革安全部门、过渡安全安排以及解除武装、复员和重返社会进程的基准，关系到军火禁运的评估和调整。实现这一基准有助于维持停止敌对行动和永久停火，促进安全部门改革，降低国家以下各级暴力程度。

18. 第一个目标应当是完成《重振协议》中所载的防务和安全问题战略审查进程。这一目标可通过以下关键要素来衡量：

- (a) 完成安全政策框架，明确不同机关和机构在应对评定的南苏丹安全挑战方面的责任；
- (b) 完成修订后的国防政策，确定国家军队、国家安全局和其他组织部队的具体作用和任务；
- (c) 分析国家军队和其他安全部队应对已确定的挑战所需要的行动能力；
- (d) 部长会议和过渡期国民议会批准的国防和安全部门改革路线图白皮书。

19. 第二个目标应是完成《重振协议》的关键过渡安全安排条款。这一目标可通过以下方面来衡量：

(a) 立即停止安全部队招募人员；

(b) 立即停止招募和使用儿童，从各级武装部队释放所有儿童，并将他们移交给文职儿童保护行为体；¹⁰

(c) 为培训中心毕业的必要联合部队制定重新部署计划；

(d) 开始统一各部队(南苏丹人民国防军、苏丹人民解放运动/解放军(反对派)和南苏丹反对派联盟)指挥权的进程；

(e) 训练和重新部署必要联合部队；

(f) 政府分配足够的资源规划和实施必要联合部队的重新部署，同时应考虑到男性和女性部队成员的需要。

20. 第三个目标应是完成解除武装、复员和重返社会进程。这一目标可通过以下方面加以衡量：

(a) 制定并实施中远程重型武器收集和处置计划；

(b) 制定并实施解除武装、复员和重返社会方案，配以充足的资金，同时考虑到男性和女性前战斗人员的不同需要；

(c) 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，其中可能还包括实施减少平民暴力方案。

21. 第四个目标应是加强南苏丹国防和安全部队妥善管理其现有武器弹药库存的能力，包括适当记录、储存、分发和管理武器弹药。这一目标可通过以下方面加以衡量：

(a) 制定一份规划文件，明确国防和安全部队对武器弹药储存设施的需求，并培训和审查国防和安全部队管理这些武器和弹药设施；

(b) 为国防和安全部队制定武器(包括小武器和轻武器)登记和管理规章，建立个人接收武器制度，以及在武器丢失、被盗或被挪用时适用个人问责措施的制度；

(c) 制定一部关于收缴、销毁部队扣押的多余、未登记或非法持有的武器弹药或将其移交给国防和安全部队的规程。

基准 3：人道主义和人权局势的进展

22. 侧重于《重振协议》的人道主义和人权层面，特别是改善人道主义准入、推动实现难民和境内流离失所者问题的持久解决办法及处理侵犯人权问题的基准，

¹⁰ 招募和使用儿童也是《重振协议》各方于 2020 年 2 月 7 日签署的《制止和预防所有严重侵害儿童行为全面行动计划》所载六项严重侵害儿童行为之一。

关系到军火禁运的评估和调整。实现这一基准可以为提供人道主义援助、加强法治和打击有罪不罚现象创造更有利的环境，从而减少武装暴力的可能性。

23. 第一个目标应当是为提供人道主义援助和保护平民创造有利环境。这一目标可通过以下方面加以衡量：

(a) 制定并执行政治、法律、行政及业务政策和程序，以便利难民和境内流离失所者自愿、有尊严地安全返回家园和居住地，融入当地社会，或在该国其他地方重新定居；

(b) 持续减少违反部队地位协定的行为，包括与南苏丹特派团行动自由有关的违反行为，这些行为阻碍了南苏丹特派团执行保护平民和创造有利于提供人道主义援助的条件的任务。

24. 第二个目标应当是降低性暴力和性别暴力发生程度，重点是与冲突有关的性暴力，这主要是安全部队犯下的。这一目标可通过以下方面加以衡量：

(a) 全面执行武装部队解决与冲突有关的性暴力的联合行动计划，¹¹ 首要重点是国防和安全部队的训练、提高认识、问责和监督；

(b) 国家和州一级当局与民间社会组织和国际伙伴合作，努力提高社区对防止性暴力和性别暴力的认识，鼓励举报这类罪行，并减少对受害者的污名化。

25. 第三个目标是落实《重振协议》中商定的过渡期正义机制，以追究所犯罪行和侵害行为的责任，并促进和解。这一目标可通过以下方面加以衡量：

(a) 成立南苏丹混合法庭，¹² 第一步包括缔结非洲联盟委员会与重振后的民族团结过渡政府的谅解备忘录；非洲联盟委员会与司法部长共同拟定法庭开始运作的明确时间表；过渡期国民议会通过设立法庭的立法；

(b) 成立发挥作用的真相、和解和消除创伤委员会，¹³ 首先起草所需的立法，然后由过渡期国民议会通过立法；

¹¹ 联合防务委员会高级领导层 2021 年 1 月签署。该行动计划建立在南苏丹人民国防军、苏丹人民解放运动/解放军(反对派)和南苏丹国家警察局制定的各项行动计划的基础上，将预防和应对与冲突有关的性暴力的努力标准化，为期三年，直至 2023 年 12 月。

¹² 南苏丹混合法庭是非洲联盟委员会设立的一个独立的混合法庭，目的是调查并在必要时起诉对 2013 年 12 月 15 日至过渡期结束期间犯下的违反国际法和(或)南苏丹法律的行为、包括基于性别的犯罪和性暴力行为负有责任的人。

¹³ 该委员会由《重振协议》授权，调查所有国家和非国家行为者侵犯和破坏人权、违反法治和过度滥用权力的所有方面，调查、记录和报告冲突的过程和原因，并就受害者充分享有补救权利的流程提出建议，包括提出补偿和赔偿措施。

(c) 设立补偿和赔偿局,¹⁴ 由重振后的民族团结过渡政府分配并透明地管理该局资金；该局执行管理部门应包括民间社会组织、妇女团体、宗教领袖、商界、青年和传统领袖的代表；

(d) 在上述过渡期正义机制中实现妇女代表占 35%的定额，包括妇女团体等民间社会的代表。

四. 结论

26. 我赞扬各方在执行《重振协议》某些方面取得的进展。然而，确实还需要在实现《重振协议》关键条款和南苏丹人民的期望方面加快取得进展。安全理事会审议本报告所载的军火禁运拟议基准，可在促进《重振协议》的执行方面发挥重要作用。同样，南苏丹将需要国际社会及区域和次区域组织的持续支持以及邻国的合作。

27. 我感到鼓舞的是，在编写本报告的过程中，包括重振后的民族团结过渡政府在内的各对话方与秘书处进行了广泛接触。拟议的基准旨在确定可作为安全理事会审议军火禁运效力和持续相关性基础的具体目标。我敦促安理会审议这些基准，包括与《重振协议》各方商定的性别承诺有关的目标。拟议的基准也表明对民间社会、包括女性民间社会领导人和各种妇女团体在相关协商进程中作出的重要贡献的承认。一旦基准确立，应定期审查其执行进展情况，以期在这项制裁措施的既定目标完全实现后调整或解除禁运。

28. 本报告不包括《重振协议》非签署方应实现的具体基准和目标，但拟议基准若干目标的完成可能会受到这些群体行动的影响。我强烈鼓励这些群体遵守《停止敌对行动协定》的规定和永久停火，特别是尊重和确保充分遵守国际人权法和国际人道法。

¹⁴ 根据《重振协议》，补偿和赔偿局应向财产被冲突摧毁的公民提供物质和财政支持，并按照重振后的民族团结过渡政府制定的既定标准帮助重建生计。