



## 秘书长审查联合国南苏丹特派团任务的特别报告

### 一. 引言

1. 本报告系根据安全理事会第 2304(2016)号决议第 18 段提交。安理会在其中请我在 90 天内就使联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)适应实地局势并提高执行任务的效率的步骤提出建议,其中包括如何加强联合国人员和设施的安全和安保。

2. 为编写本报告,秘书处与南苏丹特派团和联合国国家工作队密切合作,对南苏丹局势进行了战略评估。评估的方式是与广泛的利益攸关方,包括国家和地方两级的政府官员、境内流离失所者、驻朱巴的外交使团代表、联合监测和评价委员会、捐助方、南苏丹特派团、非洲联盟成员国和政府间发展管理局(伊加特)及非洲联盟委员会的官员进行协商。

### 二. 战略评估结果

#### 政治动态

3. 与战略评估小组会面的许多利益攸关方围绕 2016 年 7 月在朱巴爆发暴力事件及里克·马查尔随后逃离该国后的《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》的持续可行性提出问题。随着萨尔瓦·基尔总统对民族团结过渡政府中的反对派领导进行大幅改组,包括任命 Taban Deng Gai 取代马查尔先生担任第一副总统,反对派现已处于分裂状态,其在过渡机构中的领导层和代表引起争议,从而模糊了现任政府组成的合法性。在这方面,引起注意的主要挑战是政治进程缺乏包容性,特别是马查尔先生继续得到相当大的政治和军事支持,而其他族裔群体中则日益感到在政治上被边缘化,其中许多人认为政府正在推行一项丁卡族统治全国的政策。



4. 一些评估团的对话者指出，根据包容性理念构想的联合过渡机构现在只具有部分包容性。为此，过渡机构的审议结果不会真正代表离开的反对派成员、前被拘留者和其他政党所代言的对象群组。因此，需要作为紧急优先工作而恢复包容性，方可维系过渡的政治公信力并使各个伙伴继续支持它。
5. 利用强大的区域和国际压力而导致于 2015 年 8 月签署了和平协议的伊加特+公式，尚待充分调动起来以解决目前的局势。一些和平协议的担保人与各方开展了双边接触，敦促他们走向和平与对话；然而，与协议签署前几天形成对比的是，担保人没有为此组织进行努力。虽然估小组在亚的斯亚贝巴的讨论表明，该地区仍然致力于确保和平进程取得成功，但一些人认识到，可能对冲突普遍感到疲倦且该国领导人没有能力致力于政治进程。自 2016 年 8 月 5 日举行的“伊加特+”关于南苏丹共和国局势的第二次特别峰会以来没有出现任何重启政治进程的一致或正式努力，在这种情况下，促使各方参与协作的努力一直断断续续、不能同步。伊加特和非洲联盟的对话者都希望加强与联合国的合作以恢复政治进程。
6. 小组的对话者强烈表示支持马查尔先生和其他被边缘化的反对派领袖参与进来，其立足点是认识到如果不这样做，就会促使他以军事办法消除他们的不满。在朱巴的政府对话者也支持与他对话，并建议联合国力求为此而让他参与进来，特别是考虑到他最近呼吁拿起武器，他们敦促联合国应当谴责这种呼吁。驻朱巴和亚的斯亚贝巴的外交使团成员强调，包容性不是简单地意味着马查尔先生和他的努埃尔人选民参与进来；还应使感到在政治上被边缘化的其他群体也加入对话，以便他们能够和平地表达自己的疑虑。同样，一些对话者认为，包容性并不意味着马查尔本人必需重新担任第一副总统；相反，他可指定其在过渡机构中的代表。另一些人则回顾了 8 月 5 日伊加特+的决定，其中规定恢复“原状”，并表示认为这一决定仍然有效。
7. 在朱巴和亚的斯亚贝巴的小组对话者认为，至关重要的是要确定奖惩办法以鼓励各方恢复政治对话和停止敌对行动。许多人强调，安全理事会应毫不犹豫地利用其掌握的所有手段，制止局势恶化，包括有针对性的制裁和武器禁运。相反，如果政府采取步骤真正促进包容各方的政治进程，则其努力应该得到充分支持。对话者强调，需要提供更多的经济和财政援助，才能在实现透明度和改善治理方面取得进展。
8. 各利益攸关方还认为，设立混合法庭是一项应继续快速推进的举措。混合法庭将是对继续侵犯人权者的有力威慑，并支持在南苏丹打击有罪不罚现象，并最终成为更长期和解的工具。
9. 评估小组与政府对话者长时间讨论了区域保护部队问题，特别是与部队组成、分配任务及行动自由有关的问题。该小组强调，政府必须接受区域保护部队及其拟议的部队派遣国作为一个整体组合，并提供一切必要的合作，以使区

域保护部队能够按照安全理事会第 2304(2016)号决议所载任务规定部署和行动。埃塞俄比亚和南苏丹的其他利益攸关方表示支持区域保护部队并希望其迅速部署，以为开展有意义的政治进程改善安全和创造空间。就此事向安理会提出的 30 天报告更详细地说明了这些问题。

### 安全动态

10. 该地区各方表达了严重的关切，即苏丹人民解放运动/解放军反对派(苏人解/解放军反对派)内部的分裂、许多努埃尔族和其他族群中的广泛不满以及普遍诉诸军事冲突而非对话等问题有可能使安全前景更加糟糕。人们认识到，马查尔的支持者怎样聆听他关于进行武装抵抗的方式也将影响今后几个月的安全环境。如果努埃尔人和其他表示同情的族群响应他的呼吁，则许多人担心侵犯平民人权的行为将急剧增加，有可能在全面内战的背景下普遍发生大规模暴行。尽管整个军事部门为制定强有力的应急计划作出新的努力，但一旦发生这种情况，南苏丹特派团仍无法对局势产生任何重大影响。人们一致认为，其他族裔群体中间普遍存在的被疏远的感情，很可能会助长冲突并增加国内以下各级安全格局的复杂性。

11. 支持马查尔和支持 Deng 群体之间已经出现敌对行动，而尽管反对派分裂的全部程度仍有待观察，但预计将对该国的安全动态产生极其不利的影响。特别是在大上尼罗地区，马查尔先生保持着很大的支持基础，而由于不同的指挥官有自己的效忠选择，预计会发生战斗。苏丹人民解放军还明显可能开展进一步行动，利用在整个区域日益支离破碎的反对派。在上尼罗河州，Johnson Olony 将军和希卢克人的效忠将促成该地区未来战斗的实际走向。在团结州，各支部队在地区十分接近，因此必须估计到忠于马查尔先生的反对派(估计目前为该地区的大多数)和忠于 Gai 先生者之间的战斗。目前，琼格莱州的安全动态比较稳定，但如果苏人解对更广大的努埃尔族民众采取行动，就必须预计到会发生重大冲突。西加扎勒河州瓦乌镇周边地区的战斗有所平息，但各方似乎仍然准备迎接进一步的对抗。在各赤道州，苏人解很可能继续开展活动，以挫败反政府和反对派战斗人员，确保反对者无法加强并构成对朱巴的威胁。

12. 与瓦乌、马拉卡勒和本提乌的境内流离失所者的互动，显示该国现在受到各种不同地方冲突的严重困扰，这些冲突以不同方式并在不同程度上与国家危机相关联。28 个州所采用的结构加剧了族裔间紧张关系，改变了政治忠诚，加剧了日益恶化的经济中对权力和资源的争夺，因而加重了这些地方冲突。境内流离失所者对是否能与其他族裔群体的邻居和解表示怀疑，就当地冲突注定要继续达到的程度提出了发人深省的警告。各族群之间已经造成的深刻分歧以及在那些遭受其邻居之苦的人中间出现的对讨得公道的强烈愿望，将在今后一段时期继续促成国家以下一级的暴力行为。与战略评估小组会面的境内流离失所者再次表示强烈希望回返，并敦促国际社会尽快地部署区域保护部队。

13. 无力整编各支部队并将军队改造成专业、统一和多族裔实体并使之远离政治利益，对于实现南苏丹的可持续和平仍将构成主要的安全障碍。国家安全部队纪律涣散及指挥与控制不力，继续对安全局势产生不利影响。政府对保安人员不定期支付薪金，带来了更多的风险，因为拿不到薪金的士兵经常使用暴力来获取平民的资源。此外，该国持不同纲领的武装团体的泛滥造成了一种非常危险的安全动态，很可能难于逆转，即使冲突主要当事方最终达成政治解决方案。如果目前的局势持续下去，目标和宗旨各不相同的更多武装团体很可能使南苏丹陷入半永久性的冲突状态。

### 人权与法治

14. 2016年7月后暴力加剧，给平民造成了灾难性后果。违反国际人权法和人道主义法的行为四处发生，包括法外处决、强迫失踪、强奸和其他性暴力行为、任意逮捕和拘留、有针对性地攻击平民、目的是在平民中散布恐怖的暴力行为和对医疗设施以及援助人员、医务人员者和媒体人员的袭击。冲突各方继续把强奸和其他形式的性暴力，特别是针对不同族裔群体妇女和女童的性暴力作为战争手段。在全国各地，一些侵权行为越来越多地涉及族裔层面，仇恨言论正在增加。这些趋势使人提出了合理的关切，即可能随后出现更大规模的暴行，包括种族清洗运动。

15. 人权干事进入受影响地区的机会有限，无法证实信息或约谈证人和受害者，其中原因很多，包括政府当局设限、工作人员安全考虑以及对证人、受害者和提供信息者的威胁报复日益增加，故有必要确保对他们的保护。

16. 由于政治化及人力和财政资源不足，法治机构薄弱。同样，对性暴力幸存者的医疗和社会心理照顾仍然不够。警察部队缺乏实效、司法机构运作不佳及常理公道体系削弱，是难以克服的艰巨挑战，恐会导致激烈冲突的复发。有罪不罚现象依然根深蒂固，法律和秩序部门没有恢复。此外，民间社会和言论自由日益受到攻击。政府对话者否认存在这些限制，并说他们只起诉了那些发表仇恨言论或进行诽谤的批评者。当局表示，他们收到的南苏丹公民提出的人权受到侵犯的投诉很少，但这类申诉一经提出，均迅速作出答复。例如，他们指出，为惩罚在7月冲突期间犯下罪行的“不法分子”而设立了军事法庭，但人们仍然关切的是，此类案件应由民事法庭管辖。

### 人道主义危机

17. 在2016年7月的暴力之后，南苏丹的人道主义危机的规模和深度正在加剧，原因是该国几个地方出现武装冲突，使粮食不安全情况恶化，经济危机不断升级。自7月的暴力行为以来，数十万人被迫逃离家园。323 000多人(大多数是妇女和儿童)逃往邻国，包括刚果民主共和国、埃塞俄比亚和乌干达，使南苏丹难民的

总数达到 100 多万。在 160 万境内流离失所者中，约有 200 000 人在联合国平民保护地寻求避难，其他 90% 的流离失所者则是在逃亡中或在外避难。

18. 南苏丹人民面临的粮食不安全的程度令人震惊。估计有 480 万人处于严重的粮食无保障状态。在 10 个州中有 7 个州的全球急性营养不良率高于 15% 的紧急临界值，而在团结州(26.2%)和北加扎勒河州(33.3%)的紧急临界值则几乎达到两倍。在 8 月，朱巴、瓦乌和阿韦勒的主食价格创最高纪录，达到五年平均数的近 10 倍，进一步加剧了局势。在南苏丹流行的疾病继续使人至死和患病，而该国正连续第三年爆发霍乱。

19. 人道主义行为体注意到他们继续面临的各种挑战，包括攻击、骚扰、恐吓、出入限制和官僚障碍。在 2016 年前 9 个月中，据报告在南苏丹各地发生了超过 641 起人道主义援助准入事件。平均 70% 的事件涉及暴力侵害援助人员和资产。自 2013 年 12 月以来，至少有 67 名援助人员被杀，包括 7 月以来的 13 人。在南苏丹各地，人道主义供应品遭到抢劫，包括联合国粮食及农业组织和世界粮食计划署在朱巴的仓库，造成的损失超过 2 800 万美元。人道主义应急行动资金不足仍然是一项挑战，截至 2016 年 10 月只收到 63% 的高度优先呼吁款。

20. 虽然政府向战略评估小组保证，它已采取了若干措施来确保自由、安全和不受阻碍地接触所有需要帮助的人，但这些保证尚显著地改善人道主义行为体的整体运作环境。政府成立了一个人道主义高级别监督委员会，负责处理和解决与人道主义援助准入有关的问题。该委员会于 10 月 26 日举行第一次会议，与会者讨论了一系列继续影响人道主义应对措施的关键问题，如援助人员的安全和安保、自由、安全和不受阻碍的人道主义准入及负面的言辞。人道主义界欢迎已商定的纠正措施，重申该委员会必须立即交付成果。

### 经济压力

21. 驻朱巴的外交使团，以及在亚的斯亚贝巴的对话者对南苏丹经济状况表示了强烈的关切。由于全球石油价格波动、石油生产急剧减少、缺乏信托问责制及南苏丹银行的外汇储备枯竭，总体经济前景依然严峻。该国预计在 2016-2017 年将面临约 23% 的财政赤字，南苏丹镑面临严重下行压力，对美元的比值急剧丧失。这一局面导致了通货膨胀急剧上升，政府目前无法正常支付公务员的薪金，包括在安全部门的公务员。年通货膨胀率达到了令人震惊的 661.3%，生活费用大幅上升，而南苏丹的年消费价格指数从 2015 年 8 月至 2016 年 8 月增加了 730%，年同比通货膨胀率居世界最高。

## 三. 特派团的优先目标

22. 鉴于各利益攸关方所表达的关切，而且考虑到局势很可能依然是政治动荡、暴力冲突、大规模侵犯人权、平民进一步流离失所、严重的粮食不安全以及近期

和中期持续存在人道主义需求，因此建议南苏丹特派团今后的授权任务以下述优先目标为依据。这些目标考虑到特派团需要继续执行其现有任务的核心内容，包括向和平协议各机构提供有针对性的支持，这会对南苏丹人民和/或南苏丹特派团的行动产生积极影响，同时倡导真正、可持续地停止敌对行动。作为下述努力的重要部分，秘书处将与非洲联盟和伊加特密切磋商制订全面的政治战略，停止敌对行动，使各方回到包容性政治进程。在执行这一全面战略时，为支持南苏丹特派团和我的南苏丹问题特别代表所做的努力，将创造性地灵活利用联合国在该区域的资源，包括苏丹和南苏丹特使办公室以及联合国驻非洲联盟办事处。

## A. 对执行和平协议的政治支持

### 进行斡旋，重振可持续政治进程的势头

23. 在目前情况下，政治解决应成为联合国集体努力的重中之重，需要继续与伊加特和非洲联盟接触，重振包容各方的政治进程势头。在此方面，我的南苏丹问题特别代表将与伊加特+成员或今后组成的任何政治派别以及南苏丹和平进程的其他伙伴方互动协作，确保协调，促进与各方的持续、统一的政治接触，并鼓励返回具有公信力的政治进程并实行包容性治理。这些努力将我的苏丹和南苏丹问题特使以及我派驻亚的斯亚贝巴的驻非洲联盟特别代表的支持下进行。

24. 在国家一级，为支持南苏丹主要群体感到在其中具有可靠、充分代表权的政治进程，我的南苏丹问题特别代表和特派团将与联合监测和评价委员会主席密切协调，与各方和南苏丹其他利益攸关方斡旋，推动各利益攸关方进行包容性对话。我的特别代表还将与各方及其他关键利益攸关方一道做出努力，以实现永久停止敌对行动，以便营造一个可使政治进程落地生根的环境。为此，必须与非洲联盟南苏丹问题高级代表阿尔法·奥马尔·科纳雷密切合作。我提议赋予特派团权力以支持他参与该国及该区域事务。

25. 在国家以下一级，我的南苏丹特别代表和特派团将继续开展斡旋，缓解 28 州命令导致的部族间暴力或分裂社区和导致针对平民的暴力行为的其他问题。他们还将继续进行斡旋，倡导所有各级政府当局履行其保护平民的责任。鉴于今后几个月可能会爆发新的大规模暴行，我的特别代表将与防止灭绝种族问题特别顾问制订行动计划，努力防止和遏制暴行的再次发生。

## B. 努力改善安全局势

### 向南苏丹国家警察局提供咨询支助和专门援助

26. 当前的局势使联合整编警察无法按最初的设想整编，即政府和反对派的警察人数相当。因此，联合整编警察也无法实现其初衷，即提供综合警察部队的核心部分，同时提高境内流离失所者对保护平民地点的信心，使他们相信自己可以参与安全事务，并因此能够返回自己的家园。虽然鉴于目前的条件，联合整编警察

部队不是一个可行机制，但安全部门非军事化以及朱巴和其他城市中心事务逐步由警察主导，将对这些地区的公民产生有益影响。如果有一天能实现包容，那么联合整编警察也可成为区域保护部队撤离战略的一部分，因为前者可承担朱巴的安全职责。与此同时，建议联合国与南苏丹国家警察局合作，根据人权尽职政策，为其培训提供支持，并在城市中心(朱巴、本提乌、马拉卡勒和博尔)提供专门的援助，包括进行审查，确保不向侵犯人权者提供支助。联合国将支持南苏丹国家警察局，目的是最终建立一支综合、代表各族裔且负责任的警察队伍。在现有的工作关系基础上，特派团将与联合国国家工作队的小伙伴协调，使其支助侧重于职业道德培训、基本人权和社区警务。特派团的速效项目也将作战略性安排，以支助收容社区和南苏丹国家警察局，特别是在南苏丹特派团保护平民地点附近，目的是加强平民保护点周边的安全和安保。

### 支持朱巴联合行动中心

27. 如果在朱巴的苏人解运动/解放军反对派部队大都没有参加，那么联合行动中心的初衷，即首都各地的政府部队和反对派部队避免互扰，就不再切合实际。但与政府的规划讨论表明，联合行动中心模式可作为协调在朱巴的苏人解运动、南苏丹国家警察局和区域保护部队的工具，确保协调第 2304(2016)号决议规定的各项任务 and 行动。朱巴的这种机制将至关重要，因为苏人解内部的指挥和控制不力，安全人员在与特派团的例行接触中往往会使暴力迅速升级，而且军警人员之间的轻微事件可能会演变成针对特派团的大规模暴力行为。因此，建议支持联合行动中心，同时考虑到联合行动中心绝不能成为控制区域保护部队的一种工具。不能牺牲区域保护部队的行动独立性。因此，必须修订联合行动中心的职权范围和工作方式。

### 通过停火和过渡期安全安排监测机制协助监测、调查、核实和处理违反停火行为

28. 根据和平协议，停火和过渡期安全安排监测机制旨在吸收签署方代表参加，只有这样才能透明地监测停火并实施安保安排。如果该机制中没有苏人解运动/解放军反对派的代表参加，那么这种监测也就不再透明。同样，由于马查尔先生的离开以及苏人解和苏人解运动/解放军反对派之间以及苏人解运动/解放军反对派中的 Deng 派和马查尔派之间的敌对行动持续不断，停火显然不再有效。朱巴的安全安排本来是为了包容政府部队以及统一的反对派部队，这一安排也不再适用；以可信方式监测这些安排的执行情况目前也不再可能。

29. 尽管存在上述挑战以及政府不愿意与该机制合作，但特派团应继续支持该机制。尽管继续监测实地局势的工作受限，但可以对敌对行动起到威慑作用，即查明违反义务的各方，并可对他们采取惩罚措施。此外，该机制还在实地与若干苏人解运动/解放军反对派的代表保持联系。与冲突各方保持开放的沟通渠道至关重要，有助于对实地敌对情况以及如何缓解这一状况有更清醒的认识。

30. 一旦各方商定了停止敌对行动，回到政治轨道，他们就必须重新承诺让部队进驻营地，同时实施今后的任何安全安排，以便为建立包容各方的治理提供政治空间。特派团继续支持该机制，将使该机制在一旦停火后能立即开始监测各方履行其承诺的行动，并将避免出现任何可能使停火和过渡期安全安排监测机制恢复工作受困的业务中断。

### C. 保护平民

#### 在包括原籍地和流离失所地区的各地保护平民及威慑暴力侵犯平民的行为

31. 鉴于当前政府和其他各方继续袭击平民、仍有人发表反对联合国和保护平民地点的言论，特派团在接触保护平民地点之外的弱势平民方面遇到各种挑战，且有时缺乏一个前后一致、积极主动、向外的保护平民姿态，故必须认识到特派团在执行其保护平民任务方面的局限性。除上述挑战外，目前超过 200 000 名平民被安置在全国各地 7 个保护平民地点和邻近地点，这一人数对特派团能力的几乎各个方面都提出了沉重要求。如果战斗增加导致更多人流离失所、更多平民涌入保护平民地点，那么特派团保卫和维持营地内秩序的能力可能捉襟见肘，进一步降低其影响保护平民地点以外活动的的能力。为在当前情况下继续执行特派团保护平民的授权任务，特派团需要继续参照其对保护平民地点和工作人员安全的责任，认真衡量其保护原籍地区和流离失所地区的能力。尽管如此，在决定如何使用现有能力和资源时，将继续优先考虑保护平民。

32. 区域保护部队一旦部署，将需要评价区域保护部队在朱巴的影响以及特派团能力的重组情况。这样做将有助于为是否需要额外能力在联合国基地之外投入部队以保护平民提供信息。为此将根据随后的审查和军事能力研究而向安全理事会提出建议。

#### 加强冲突管理、和平共存、和解和社会凝聚力机制，特别是在社区一级加强这种机制

33. 虽然国家一级的参与政治空间继续受限，但与地方一级社区和当局接触的余地似乎更大。动员当地居民实现和平与和解是修复该国社会结构、扭转成为当前国家危机特点的族裔化的努力的一个重要部分。在南苏丹各地营造和平文化将为国家一级的任何政治进程打下更牢固基础，同时也有助于防止和减少地方一级的部族间暴力。这种与各部族的直接接触具有积极的社会影响，为平民提供了强大的保护，也有助于为境内流离失所者和脆弱人群最终返回家园和重返社会奠定基础。

34. 开展和支持国家以下一级的和平努力为特派团创造了机会，使其能够与联合国国家工作队合作，接触一系列广泛的相关利益攸关方，包括教会、民间社会、传统机构以及各部族中有影响力的人物。这样做有助于在部族间层面产生具体结果，同时有助于落实他们的预期，提高他们对政府的作用和责任的认知。



35. 与联合国国家工作队协作而开展的地方接触的目的在于使冲突部族实现和解，包括各种各样的活动，如加强传统权力机构领导人理事会启用当地传统机制开展对话与和解的能力。其他活动将包括协助政府和地方利益攸关方管理因资源导致的跨边界部族间冲突，以及向部族中因性暴力和性别暴力受到创伤的幸存者提供支助。

36. 特派团更加注重加强社区一级和平共处机制，可将此一重点视为前线保护干预办法和总体政治战略的一部分。这些努力还应有助于改善民众对南苏丹特派团和整个联合国的看法。

#### **维持保护平民地点内的公共安全和安保**

37. 保护平民地点周边地区的性暴力及其他威胁平民行为日益增多，因此，特派团提议加强和改善在这些地区的巡逻。为此，特派团将实施综合巡逻，其中包括军事、警察和文职工作人员，特别是人权干事和保护妇女问题顾问。在袭击平民的暴力行为更为猖獗的夜间，军事和警察部门还将整夜在这些区域进行徒步巡逻。朱巴保护平民地点周边地区新近划定了无武器区，已帮助提高了这些地区的知名度，这一做法将推广到其他保护平民地点。

38. 鉴于目前的安全环境，南苏丹的联合国存在必须接受的事实是，在局势得到重大改善之前，平民将继续到保护平民地点寻求保护，因此应把精力用于改进管理这些地点的综合办法。南苏丹特派团和人道主义行为体应利用他们的相对优势，力争加强合作，更好地界定各方的作用和责任，争取找到解决问题的共同方案以及规划这些地点的中长期参与方案。

39. 因此，建议南苏丹特派团负责确保这些地点及其周边地区的外部安全，同时加强与境内流离失所者和当地社区的接触，确保保护平民地点的平民性质及内部和周边地区安全和安保。人道主义行为体应负责管理这些地点并为其提供服务。在确定流离失所者营地和难民营中的战斗人员身份方面具有经验的南苏丹特派团和人道主义行为体将执行筛查措施，更好地保护这些地点的平民，确保这些地点不会成为那些参与敌对行动的人的庇护所。为使这些措施能发挥效力，在执行时必须同时加强周边保护，不让可能试图规避筛查的战斗人员进入这些地点。

40. 还建议增加 196 名警务人员加强内部安保措施。此举将包括对安保事件和公共秩序情况做出快速反应，通过收集、分析和报告安保信息进行预警，在粮食分配和登记过程中向人道主义机构提供支助，管理拘留设施，支持根据冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心安排制订的社区警务概念以及执行、监测和报告侵犯人权行为，包括性暴力和性别暴力、暴力侵害儿童和任意或长期拘留。

#### **冲突中的性暴力**

41. 冲突中的性暴力水平和其他暴力，特别是暴力侵害妇女和女童的威胁越来越令人关切。因此，南苏丹特派团将通过对冲突中的性暴力的模式和趋势进行监测、

分析和报告，并通过培训、预防，包括利用冲突中的性暴力的预警指数，及关于问责的工作，加强这方面的内部能力，从而加强执行安全理事会第 1960(2010)号 和第 2106(2013)号决议的工作。从业务角度看，特派团将提高保护平民地点以外区域徒步巡逻的可见度，并特别关注朱巴保护平民地点周边新设立的无武器区以及性暴力犯罪集中的主要过境点。特派团还将探讨如何利用非武装平民保护技术，加强其保护平民，特别是那些受到性暴力威胁的平民的能力。南苏丹特派团和联合国各机构将开展一系列活动，涉及宣传、主流化、培训、能力建设以及使特派团内部和外部进一步认识到冲突中的性暴力问题，以加强预防和更好地满足幸存者的需求。特派团还将继续协调冲突中的性暴力任务，与各方进行高层接触并向其提供技术支持，同时主张将防止这类侵权行为及追究行为责任纳入与过渡司法、安全部门改革和复员方案有关的今后工作。

### 保护儿童

42. 南苏丹所有冲突各方继续实施严重、普遍的侵犯儿童行为。2016 年下半年，关于招募和使用儿童、杀害和残害儿童以及侵害儿童的性暴力行为的报告陡增。南苏丹特派团应继续与各伙伴方合作，根据安全理事会关于武装冲突中儿童问题的任务，监测、核实和报告六种严重侵害儿童行为，支持冲突各方执行同联合国在实地签署的各自行动计划，制止和防止严重侵害儿童行为。

43. 特派团应继续倡导各方立即无条件释放儿童，倡导政府履行它自 2012 年以来一再承诺采取的措施，制止和防止苏人解的严重侵害儿童行为。南苏丹特派团还应继续跟进苏人解运动/解放军反对派在 2015 年下半年作出的承诺，立即释放其队伍中的所有儿童。南苏丹特派团应与联合国国家工作队密切合作，再次能够不受阻碍地进入受影响的社区，确保及时提供人道主义援助，支持儿童受害者及其家人，并核实关于严重侵害儿童行为的报告。

## D. 人权

### 监测、调查、核实和报告侵犯人权和违反国际人道主义法的行为

44. 人权状况的恶化需要南苏丹特派团继续积极参与监测、调查、核实和定期公开报告侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，并特别关注严重违规行为、侵害儿童行为、冲突中的性暴力以及此类违规行为的种族层面问题。

45. 需要准确和及时地开展人权监测和公开报告工作，以引导应对大规模暴行的国际和区域措施以及追究犯罪人责任的工作，包括确定个人责任。南苏丹特派团在监测日益严重的不容忍状况、仇恨言论以及影响特定群体的新违规行为模式方面的工作尤为重要。确定预警信号是确保及时采取应对措施、对可能发生的事件责任人追究责任以及动员关键利益攸关方以防止局势进一步升级的关键。

46. 鉴于该国境内的人权工作日益面临敌对的环境，南苏丹特派团应优先考虑为人权维护者提供能力建设和支助，并加紧努力保护因与联合国接触而遭到报复的人员。应在该国进一步宣传尊重言论自由的重要性和维护民主空间的必要性。

47. 在过渡期正义方面，联合国的工作重点应是建立一个更有利和安全的过渡期正义环境。为此，南苏丹特派团和联合国国家工作队应继续努力提高主要国家机构内的人权意识和能力。在开展上述工作的同时，必须制定旨在增强受害者权能的具体方案和战略。加强问责的关键是设立混合法庭，联合国必须通过宣传和提供该领域的专门知识来鼓励这一做法。

48. 人权监测工作也应继续将重点放在司法、执法和安全部门机构，评估它们遵守人权标准和法治的情况。特派团的任务明确规定可无条件进入南苏丹的所有拘留中心和其他羁押设施，以便全面监测和评估长期和任意逮捕与拘留情况。

49. 特派团应继续倡导批准其余的核心人权条约和统一国家立法。同样重要的是倡导政府履行所加入的国际和区域人权条约规定的报告义务，并继续与人权理事会和区域机制合作。

#### 人权尽职政策

50. 如果要支持和平协定规定的若干安保架构，包括南苏丹国家警察局和联合行动中心，就需要加强特派团充分执行人权尽职政策的能力。

### E. 为提供人道主义援助创造条件

#### 协助创造有利于提供人道主义援助的安全条件

51. 随着人道主义危机继续深化和蔓延，行动环境可能会变得日益复杂和危险。激烈冲突、对行动自由的限制和未爆弹药很可能会制约人道主义工作者和南苏丹特派团援助有需求民众的能力。人道主义组织继续提高各自开展准入谈判的自身能力，以便能在该国各地自由和安全地活动。然而，南苏丹特派团有时可通过提供特定能力为人道主义行动作出宝贵的贡献，从而在万不得已的情况下支持提供人道主义援助。

52. 南苏丹特派团应与人道主义人员密切协调，继续协助创造有利于提供人道主义援助的安全条件，以便能够按照人道主义原则，使救灾人员和资产迅速、安全和不受阻碍地送达所有有需求的民众。

### F. 法治和安全机构

53. 虽然和平协定要求对安全和司法部门进行广泛改革，但政府在这些领域几乎没有取得真正的进展。就特派团在此领域的工作而言，我认为现在时机尚不成熟，无法在没有包容性政治进程的情况下参与安全部门改革或解除武装、复员和重返社会工作，支持目前尚未接纳该国很大一部分作战部队的国家安全架构。因此，

建议今后对安全部门改革或解除武装、复员和重返社会提供任何支助的前提是重建具有代表性和包容性的机构，包括国防和安全战略审查委员会。同时，我建议特派团的法治和安全机构在今后任务期间的工作重点为支持上述南苏丹国家警察局，并监测过渡期的安全安排及和平协议的过渡期正义条款的执行情况。此外，鉴于安全部门需要实现非军事化，特派团必须就上述问题向南苏丹境内的联合国系统提供咨询意见，以制定一项支持过渡期间的法治部门优先改革的战略。

54. 改进保护平民点内羁押设施的管理也是一个优先事项。与保护平民点一样，南苏丹特派团在可预见的未来将需要保留羁押设施。虽然朱巴、本提乌和马拉卡勒的羁押设施有了明显改善，但仍需继续调整设施的管理和安保、基础设施和条件。还需要进一步努力，依照国际人道主义法和人权法找到一种办法，将涉嫌犯有严重罪行的被拘留者移交南苏丹当局。为此，需要制定一项战略，以加强上述设施的管理并拟订移交被拘留者的程序。

#### **G. 不断制定和加强安全风险战略和流程，确保联合国人员的安全和安保、联合国任务的执行和方案交付**

55. 下列措施是根据安全理事会第 2304(2016)号决议第 6 和第 18 段确定的，其中安理会请我就加强联合国人员的安全和安保事项提出建议。

56. 南苏丹境内的联合国安全管理系统依靠东道国政府按照《部队地位协定》所述规定提供充分的安保和其他相关合作。然而，在当前的不稳定政治环境下，政府与联合国的合作甚少，违反《部队地位协定》的行为甚为普遍。在这方面，至关重要的是进行强有力的政治接触，以确保东道国政府承担保护联合国人员和资产的责任，并与安全机构开展更有效的联络和更好的协调。

57. 当务之急是加强和改进周边防卫安排，确保全时医疗和后送安排，加固办公和住宿墙体，修建充足的间接火力掩体。

58. 我认为联合国人员应只住在联合国营地或安全区，以便在危机局势下安全转移或撤离。在朱巴，毗邻朱巴国际机场的通平地区的 1 区被确定为安全区。然而，应当指出，负责在紧急情况下协助联合国人员的已设应急小组缺乏在恶劣环境中开展撤离工作的能力，因此需要在危机期间提供应对联合国人员的安全和安保问题的专门军事支助。

59. 由于本国工作人员出于相关安全考虑很少携带电台，因此将制定一项程序，以提高他们及时获取安保信息的能力。在这方面，应建立一个配有可靠的通信和结构的正常运作的督导员制度，以便轻松了解本国工作人员的下落。需要做出安排，将工作人员从高风险工作地点转至较安全的联合国设施。

## 四. 特派团支助问题

60. 南苏丹特派团根据安全理事会第 2155(2014)号决议的授权完成了 2013 年 12 月危机后的扩编,使特派团部队人数从 7 000 人增至 12 500 人,并至多可设 1 343 名警务人员。然而,安全理事会第 2252(2015)号决议规定的进一步军警扩编面临延误,原因是出现部队组建问题以及在南苏丹开展行动所固有的实体和政治挑战。部署和接续承担另外 4 000 名区域保护部队人员将需要调整特派团的资源分配。为了支持区域保护部队的上岗和安置工作,需要开展密切协调并分阶段实施,确保特遣队所属装备、住宿和支助所需资源到位。

61. 目前,南苏丹特派团所有主要地点的工作人员、特遣队和建制警察部队处于满负荷状态或不堪重负,而工程资源被分配用来改善联合国工作人员的安全和安保的优先改进项目。分布在南苏丹特派团关键地点的 200 000 多名境内流离失所者使这一业务环境更加严峻。道路网络匮乏且状况极差,许多道路在雨季期间根本无法通行。驳船队经常延误数周。材料供应不畅,且须与重要的燃料和粮食供应争夺有限空中资产的货运空间。综上所述,这一情况突出表明特派团的承担能力有限,必须有明确优先事项并相应的资源再分配。

## 五. 意见

62. 必须立即采取步骤恢复政治进程的首要地位。在这方面的第一个步骤必须是争取立即停止敌对行动并承诺开展对话。在我们努力重启各方对话时,必须制订一项利用区域和国际社会优势的明确的政治战略。这一战略必须列明针对那些可为当前不稳定情况火上浇油者抑或为南苏丹未来和平作出贡献者的奖惩办法。必须与伊加特、非洲联盟、联合监测和评价委员会主席及其他利益攸关方密切磋商,迅速制定这个战略。必须不断提醒政府,它对保护本国公民负有首要责任,而且必须为所有的族裔或政治派别提供保护。

63. 南苏丹出现大规模暴行,特别是在最近几周仇恨言论和种族煽动急剧增加后出现大规模暴行是一个非常现实的风险。我们必须明确界定,如果南苏丹出现大规模暴行,联合国系统可以和不可以采取哪些行动。虽然秘书处将继续尽一切努力,执行让特派团特遣队采用“一切必要手段”保护平民的授权任务,但必须清楚地认识到,联合国维持和平行动不具备制止大规模暴行的适当覆盖范围、人力或能力。南苏丹特派团在当前环境中保护平民的局限性已经展露无遗。在战略评估期间,非洲联盟委员会提议就此问题与联合国进行单独讨论,以贯彻落实伊加特 8 月 5 日的公报,确定两组织可如何应对此类不测事件,包括可能建立一支超视距部队。我打算尽快按照非盟委员会的提议派一个代表团前往亚的斯亚贝巴,同时铭记该部队也是加强工作人员的安全和安保的重要措施。

64. 我认真研究了7月8日至25日朱巴暴力事件的独立特别调查的结果。本报告考虑到独立特别调查提出的建议，将由秘书处和特派团执行，并由总部领导的工作队予以监测。

65. 正如我反复建议的那样，安全理事会应对南苏丹实行武器禁运，并对阻碍和平进程的人员实施定向制裁。南苏丹境内武器泛滥，其使用对象往往是手无寸铁的平民。在目前情况下，制止更多的武器流入该国对保护平民至关重要。此外，那些在南苏丹具有影响力，但继续阻碍政治解决取得进展和延续人民痛苦的人必须认识到他们将面临的后果。

66. 政府对南苏丹特派团和人道主义人员的行动自由和准入设置的一系列限制正在使特派团日益陷入瘫痪，并破坏人道主义行动。南苏丹特派团经常无法在平民需要保护的地区巡逻，人道主义同事往往不能帮助有紧迫救济需要的民众。安全理事会必须就上述阻碍行为追究政府的责任，否则南苏丹特派团很快将无所作为。我打算就违反《部队地位协定》的行为与伊加特+成员积极接触，使它们就此促请南苏丹政府采取措施。

67. 如果能按其任务规定部署和行动，区域保护部队将成为一个重要工具，有助于实现朱巴的稳定并为促进包容性治理创造必要的政治空间。与此同时，应将区域保护部队视为以政治方式解决冲突的另一个工具。政府应立即提供充分必要的合作，协助尽早部署区域保护部队并使其全面执行任务。

68. 应继续努力执行和平协议第五章，包括设立混合法庭。我欢迎非洲联盟打算适当加快这一行动。不对南苏丹境内严重侵犯人权行为追究责任，使冲突持续存在，我重申秘书处坚定地致力于支持非洲联盟落实这一重要机制。

69. 包容性治理是南苏丹实现和平的必要条件。不能确保倾听和顾及南苏丹人民的声音，只会延长冲突并加重被边缘化的感觉。该国的政治领导人不能无视有正当冤情的族群，或有理由希望加入自由和多元的南苏丹的族群。为此，基尔总统及其政府必须作出战略决定，为所有南苏丹人民治理国家，并接受和平表达的不同意见。有意参与政治进程的人士必须放弃暴力，承诺走上对话道路，接受透明度和问责制，并鼓励他们的追随者也这样做。

70. 我建议按照本报告提出的方针，将南苏丹特派团的任务期限延长一年，并对各方在停止敌对行动、重返对话道路和实现政府包容性方面取得的进展进行一次中期评价。这一评价将坦率评估各方是否愿意配合南苏丹特派团执行授权任务并协助区域保护部队的部署和行动，从而使安全理事会能够审议需要采取哪些其他措施处理这一局势。

71. 我谨感谢南苏丹特派团和联合国国家工作队支持和参与战略评估。我还感谢非洲联盟、伊加特、联合监测和评价委员会、驻朱巴和亚的斯亚贝巴的外交使团

以及平民保护点和邻近地区的境内流离失所者向评估小组成员提供坦诚的看法和建设性意见。

---