



安全理事会

Distr.: General
1 August 2018
Chinese
Original: English

2018 年 7 月 31 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会第 [2399\(2018\)](#) 号决议第 43 段请秘书处提交根据安全部门改革进展情况,包括中非共和国武装部队和国内安全部队的情况及其需求,并在我 2017 年 7 月 10 日给安全理事会主席的信([S/2017/597](#))中所载选项 3 的基础上评估中非共和国武器禁运措施的基准。

本信反映了秘书处与中非共和国当局、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)、中非共和国问题专家小组、联合国裁军研究所(裁研所)、欧洲联盟驻中非共和国军事训练团、在中非共和国的外交使团和民间社会的协商情况。2018 年 5 月 21 日在纽约与中非共和国常驻联合国代表进行了协商,6 月 6 日与中非共和国国防部长玛丽-诺埃勒·科亚拉举行了视频会议。5 月 30 日,秘书处向安全理事会关于中非共和国的第 [2127\(2013\)](#) 号决议所设委员会通报了关于向中非共和国派遣评估团的情况,评估团于 6 月 12 日至 15 日开展了任务。

本信所述的武器禁运措施评估基准还以我 2018 年 5 月 15 日给安全理事会主席的信([S/2018/463](#))为指导,我在信中就如何支助逐步且协调地重新部署经欧洲联盟驻中非共和国军事训练团训练的武装部队提出了建议,以支持于 2018 年 2 月得到确认的武装部队和国内安全部队部署工作五年期国家共同构想。

拟议基准及其具体目标可为安全理事会提供一个依据,借以评估武器禁运在支持安全部门改革方案的相关工作、国家武器和弹药管理以及防止小武器和轻武器非法扩散方面的贡献和相关性。这些基准还可促进中非当局更好地了解武器禁运,特别是其豁免条款,并有助于中非当局与委员会在这一问题上更密切地合作。

武器禁运

2013 年 3 月 24 日,塞雷卡武装团体发动政变,中非国防和安全部队溃败,此后政府完全失去了对其保管的武器和弹药的控制权,塞雷卡在向班吉挺进期间从政府库存中获得了装备其队伍的大部分武器,这导致武器和弹药在全国非法扩散,并助长了持续不稳定局势。令情况更加复杂的是,武器和弹药不断从邻国领土非法流入中非共和国,且主要落入非国家武装团体手中。几十年来基于族裔划分的政治化和两极化,令国家武装部队内部四分五裂、军心涣散,助长了该国境内接连发生的冲突。在 2012-2013 年冲突期间及之后,武装部队某些人与武装团



体勾结，实施了违反国际人权法和人道主义法的行为。为解决这一局势，安全理事会通过了具体的制裁措施，以促进恢复中非共和国的和平与安全。这些措施配合根据《联合国宪章》采取的其他和平与安全工具和决定，包括部署中非稳定团。2013 年 12 月 5 日，安理会通过了第 2127(2013)号决议，规定对中非共和国实施全面武器禁运。此外，2014 年 1 月 28 日，安全理事会通过了可对违反决议中规定的某些行动的个人和实体实施的资产冻结和旅行禁令。目前委员会制裁名单上列有 11 名个人和 2 个实体的名字。委员会于 2014 年 5 月进行了第一次指认，最近一次指认是在 2017 年 5 月。

自 2013 年确立武器禁运以来，安全理事会对禁运规定作了修改。2015 年，在中非共和国政府请求放松禁运和委员会主席访问该国之后，委员会修订了准则，允许中非当局提交武器禁运豁免请求和通知，以此确认委员会支持中非当局改革安全部门。

2016 年 1 月，安全理事会通过第 2262(2016)号决议，放松了武器禁运，对于向中非当局提供非致命物资以及业务和非业务培训，只要求向委员会发出通知。

目前有三类不同的武器禁运豁免，它们载于第 2399(2018)号决议，包括须经委员会批准的豁免、须提前通知委员会的豁免以及无需委员会事先批准或提前通知委员会的长期豁免。对中非共和国的非国家武装团体不给予任何武器禁运豁免，禁止所有这类团体从任何来源接收武器。

首先，须经委员会批准的武器禁运豁免：

(a) 为了与中非稳定团合作加强共同边境地区的安全而由乍得或苏丹部队带入中非共和国并仅供它们在中非共和国、乍得和苏丹 2011 年 5 月 23 日在喀土穆组建的三方部队国际巡逻中使用的物资；

(b) 仅供人道主义或防护之用的非致命性军事装备物资以及相关技术援助或训练；

(c) 向中非共和国安全部队包括国家文职执法机构提供的仅用于支持中非共和国安全部门改革进程或在该进程中使用的武器及其他相关致命性装备；

(d) 其他出售或供应的武器和相关物资，或提供的援助或人员。

其次，会员国和国际组织须就提供下列援助和装备向委员会提交预先通知：

(a) 协同中非稳定团向中非安全部队包括国家文职执法机构供应的、仅用于支持中非安全部门改革进程或在该进程中使用的非致命性装备和提供的援助，包括业务和非业务培训；

(b) 仅供在桑加河三国保护区进行国际主导的巡逻以防范偷猎、象牙和武器走私及其他违反中非共和国国内法或中非共和国国际法律义务的行为而使用的小武器和其他相关装备。

第三，无需委员会事先批准或提前通知委员会的武器禁运长期豁免：

(a) 专为支持中非稳定团、派驻中非共和国的欧洲联盟培训团、按照第 2387(2017)号决议第 65 段规定的条件提供的法国部队以及提供训练和援助的其他会员国部队而提供或供其使用的物资；

(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出口到中非共和国、仅供其个人使用的防护服，包括防弹背心和军用头盔。

自禁运实施以来，委员会收到了会员国和国际组织(包括中非稳定团、联合国开发计划署和欧洲联盟)提交的 54 份豁免请求和 44 份通知。委员会因此批准进口各类武器约 5 000 件、弹药约 700 万发，其中约 3 300 件武器和 700 万发弹药已经转移到中非共和国，以支持安全部门改革方案。

根据武器禁运豁免条款，中非共和国政府可向委员会提交接收武器和相关材料的请求，在这方面已向政府提供了支助。2015 年以来，委员会就武器禁运问题举行了多次会议，包括与欧洲联盟驻中非共和国军事训练团、中非稳定团、裁研所、地雷行动处和中非当局的会议，这加强了委员会与政府之间的对话，并有助于更好地了解禁运制度，包括其通知和豁免程序。2017 年，专家小组还在班吉为国家当局组织了一次简报会。我还注意到，中非稳定团除执行其他任务外，还在协助中非当局提出豁免请求方面发挥了关键的支持作用。

迄今为止，中非共和国政府共提交了 12 项豁免请求，其中 10 项已获委员会批准，2 项仍在审议中。

政府还提交了 7 份通知。武器弹药的主要接收方是武装部队，其次是国内安全部队(警察和宪兵)。环境、水和林业部转递了几项请求，内容涉及为 Chinko 项目巡护员提供致命和非致命装备以打击偷猎行为。迄今为止，海关当局(归财政和预算部管辖)和矿业、能源和水力资源部(所辖反欺诈股负责执行国家采矿业法规)均未提出请求。

外交、非洲一体化和海外侨民部是提交豁免请求和通知的协调中心，并通过中非共和国常驻联合国代表团把它们提交给委员会。2017 年 8 月成立了一个由外交部主持的武器禁运问题部际协调委员会，以确保所有相关部委广泛了解武器禁运豁免条款，并尽可能平衡地向中非共和国所有相关安全部门提供武器和援助。然而由于缺乏资源，外交部领导的协调机制未能充分运作。为补救这一情况，国防部设立了自己的小组委员会，负责起草豁免请求和通知。

迄今为止，国防部门由于在制定和执行部门战略计划方面取得了进展，因此得以通过武器禁运豁免条款获得武器和弹药。在安全部门其他部分(国内安全部队、矿业、水和林业、海关)也可取得类似进展，包括详细说明请求方的职能和要求，从而使相关机构能获得武器禁运下的适当支助。另一方面，在武器禁运问题上开展有效的部际协调可使中非当局能够优先考虑需要支助的具体领域，并有助于更好地与潜在伙伴联络。

评估小组注意到，中非共和国于 2012 年 10 月 24 日批准了《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、维修或组装此类武器的零部件公约》

(《金沙萨公约》), 2015 年 10 月 7 日加入了《武器贸易条约》, 并鼓励中非当局继续利用《金沙萨公约》所提供的论坛, 在处理小武器和轻武器非法贩运、特别是由非国家武装团体实施的非法贩运方面加强和落实区域合作。

《金沙萨公约》第一次缔约国会议于 2018 年 6 月 11 日至 13 日在雅温得举行。会议通过了一项宣言, 其中除其他外, 强调指出, 非国家行为体获取小武器和轻武器对中部非洲的安全、稳定和发展构成威胁。宣言还指出, 区域各国应与中非共和国展开合作, 以解决该次区域存在的非法制造和贩运武器和弹药问题。中非共和国政府赞赏在处理豁免请求方面取得了进展, 由此得以在与中非稳定团联合开展的行动中初步部署武装部队。逐步重新部署专业和包容性的国防部队和安全部队, 以及促进包容性对话、解除武装、复员和重返社会方案、安全部门改革与民族和解, 仍然是政府的关键优先事项。与此同时, 中非当局一再呼吁结束武器禁运, 因为他们认为这妨碍了向合法政府安全部队提供支持, 同时却未能阻止向从事非法经济活动和实施暴力侵害平民行为的非法非国家武装实体供应武器。

拟议基准

本节概述了三个重要基准(含具体目标), 供安全理事会用以评估对中非共和国的武器禁运问题, 尤其可用于衡量武器禁运对实现该国总体稳定的促进作用。应视情况审查以下基准及相关具体目标, 以评估它们的进展情况。

基准 1: 安全部门改革的进展, 包括武装部队和国内安全部队的情况及其需求

根据第 2399(2018)号决议第 43 段的要求, 确定衡量安全部门改革进展情况, 包括武装部队和国内安全部队的情况及其需求的基准, 将有助于评估是否还有必要对中非安全部门执行武器禁运制度。这方面的进展最终应促成建立能以适当方式使用和管理武器弹药的专业、负责任的国防部队和安全部队, 从而减少武器弹药被非法转让和滥用, 导致民众受害的风险。还将有助于实现我在 2018 年 5 月 15 日给安全理事会主席的信中阐述的目标。

第一个具体目标是国防部队和国内安全部队厉行问责和法治原则。判断这一目标的实现情况可以衡量在建立必要战略、立法和监管框架方面的进展, 这些框架可提供有效的文职监督并改进对违反纪律和行为准则行为的问责机制。

第二个目标是将中非国防部队和国内安全部队转变为包容、专业、具有族裔代表性且地域分布平衡的部队。判断这一目标的实现情况可以衡量以下方面的工作: 启动包容性招募流程; 整编来自武装团体的复员人员; 确保对新兵进行适当的审查。

第三个目标是确保这些部队能逐步获得定期、可靠的支持。判断这一目标的实现情况可以衡量该国为增加必要预算拨款和资源以及确保定期向已部署部队支付薪金和津贴所作的努力。

第四个目标是确保这些部队在部署地区凭借其公正性赢得当地民众的信任和信赖。判断这一目标的实现情况可以衡量所有社区对安全部队接受程度方面的进展, 方法包括定期评估当地的看法。

基准 2：国家储存和管理武器弹药的能力方面的进展

根据第 2399(2018)号决议第 6 段，设立一项基准来衡量中非当局根据国际最佳做法和准则储存和管理其所持有的武器和弹药(包括从中非稳定团库存中转来的武器和弹药)的能力是否有所提高，也可以成为决定是否需要维持武器禁运的依据。在这一领域取得进展应有助于确保因豁免而获得的武器和弹药不被转用和非法贩运。

第一个具体目标是确保全面遵守武器禁运及其豁免程序，包括充分实施必要的协调机制。判断这一目标的实现情况，除其他外，可以衡量是否建立和有效实施接收、储存、监测和追查武器和弹药的国家系统，处置截获和(或)没收的军事装备，并对进口武器和弹药(包括私有武器和弹药)实施国家监管框架。

此外，判断这一目标的实现情况还可以评估向经过充分培训和审查的中非国防部队和国内安全部队分发武器和弹药的流程。也可以衡量政府、安全部队和有关国际伙伴之间是否为确保一致性和透明度建立了强有力的协调机制。

第二个目标是确保中非当局根据其可用的安全储存和管理能力提出武器和弹药请求。虽然中非当局在地雷行动处的支持下改进了武器和弹药的储存和管理，但这一基准将有助于确保武器请求和交付的规划和时间安排与储存和管理能力的发展相一致。目前全国有 49 个在用的军械库，存储容量约为 6 500 件武器。中非稳定团评估认为，现有的武器和弹药储存能力在不久的将来就可能用尽，因此需要国际社会继续提供支持，以建立额外的储存能力，并指导安全部门管理武器和弹药。

第三个目标是中非当局遵照第 2399(2018)号决议第 3 段的规定，确保收缴或销毁多余、被没收、无标识或非法持有的武器和弹药，并将这些事项列入安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案。

为了成功实施这些武器和弹药管理活动，中非共和国将需要持续的国际援助和合作。在这方面，有能力这样做的会员国及相关国际和区域组织应酌情向中非当局提供能力建设支助，特别是在储存管理(包括储存设施建造、培训和指导)、标识和记录保存等领域。

基准 3：为了应对小武器和轻武器的非法扩散对边界进行有效监测和管理方面的进展

根据第 2399(2018)号决议第 7 段，应设立一项基准来评估区域和国家是否为制止武器和弹药非法流入中非共和国并确保在中非共和国和邻国领土上生产的武器和弹药(特别是流入非国家武装团体手中的武器和弹药)有据可查改进了工作。

第一个具体目标是努力扩大跨界合作，以制止武器和弹药非法流入中非共和国。判断这一目标的实现情况可以衡量该区域各国是否在国际伙伴的支持下加大努力，铲除中非共和国境内已知的武器贩运中心，包括为此分配足够的资源和部署人员。

已知的武器贩运中心包括 Garoua Boulai 和 Ngaoundaye (位于与喀麦隆交界处); Moyen-Sido 和 Tisi (位于与乍得交界处); Ubangui 河上的 Béma、Satema 和 Mobaye (Ubangui 河为中非共和国与刚果民主共和国的界河); Am Dafok (位于与苏丹交界处)。武器禁运为该区域各国提供了在这些地区没收进出中非共和国的武器及相关物资的法律框架。中非共和国和邻国没收武器后,应让专家小组检查和记录没收情况,以确保进行适当调查来确定这些货物的来源,并应酌情向委员会报告。因此,可用没收的武器弹药的数量来衡量这一目标的实现情况。此外,还可衡量为重启中非共和国与乍得、喀麦隆和苏丹之间的联合委员会以及与刚果和刚果民主共和国建立类似联合委员会所作的努力。这些联合委员会为审议打击贩运武器和弹药问题提供了有益的途径。但是,应该指出的是,中非共和国几乎无法控制其边界,非法武器流动主要使境外犯罪组织受益,并会促进非国家武装团体在中非共和国的非法活动。

第二个目标是采取国家体制建设和立法措施,以加强中非共和国应对非法贩运武器、特别是非国家武装团体非法贩运武器行为的能力。这些措施包括加强国内安全部队以外的执法当局,包括中非共和国的边境、海关以及水务和林业实体与中非稳定团(武器贩运问题工作组)合作检查货物和没收非法武器的能力,同时考虑上述的已知贩运中心。

还可以评估打击小武器和轻武器非法扩散和流通的国家委员会的运行以及国家战略和行动计划制定工作的进展情况,并对 1964 年的国家枪支管制法进行审查。

可采用的方法包括利用专家小组 2014 年制定的基准,借此能够更好地了解流通中的各种武器类型和武装团体持有武器的潜在数量,并可根据解除武装、复员和重返社会方案以及其他武器收缴程序,促进武器收缴工作。

第三个目标是根据相关国家方案实现非国家武装团体的解除武装、复员和重返社会。只有彻底解散这些团体和重新建立一个对全国各地负责的国家权威,包括为此制定立法框架,才能实现武器禁运的目标。

结论

我欢迎中非共和国当局承诺并努力遵守武器禁运制度,也欢迎他们积极努力进一步加深政府对武器禁运的理解。武器禁运没有阻止政府通过现行豁免规定获得武器。根据武器禁运制度,在委员会的监督下成功获取和转移了武器,这有助于部署经欧洲联盟驻中非共和国军事训练团训练的武装部队。需要更加有效地向中非共和国国家安全机构和民众传达这一信息。为了确保在整个安全部门改革过程中保持这一势头,政府还需要增强武器管理能力,这将有助于进一步转移所需武器和相关物资。

但是,武器禁运还必须阻止武器非法流向非国家武装团体。对该国人民来说,这是衡量武器禁运的一项重要业绩指标,因为他们正在呼吁停止这些行为体的掠夺性行为。考虑到小武器和轻武器扩散的区域性质,中非共和国与其邻国之间的

密切和有效合作至关重要。在这方面，主席和委员会可以在沟通和促进这种区域合作中发挥重要作用。

我鼓励安全理事会考虑本报告列述的基准，以评估武器禁运的持续相关性及其对中非共和国总体局势的影响。如果安全理事会认可这些基准，并鉴于中非稳定团的任务是支持中非当局履行与安全部门改革有关的任务和监测安理会第2399(2018)号决议第1段延长和修改的措施的执行情况，我将在向安理会提交的定期报告以及必要时提交的特别报告中报告这些基准的进展情况。

在中非共和国政府的充分承诺和国际伙伴的支持下，我相信，随着该国在重新部署计划及其他方面取得稳步进展，武器禁运将继续为该国提供支持。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)
