



第 2521(2020)号决议第 5 段执行情况

秘书长报告

一. 引言

1. 安全理事会第 2521(2020)号决议第 5 段请秘书处与停火和过渡期安全安排监测和核查机制及重组后的联合监测和评价委员会协调，在 2020 年 10 月 31 日前向安理会提交报告，评估军火禁运在推动实施《解决南苏丹共和国冲突重振协议》方面的作用，阐述拟定基准的备选方案，并与重振后的民族团结过渡政府协商，根据《重振协议》执行进展，包括《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，评估军火禁运措施。

2. 根据上述要求，2020 年 8 月和 9 月，秘书处与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、非洲联盟、区域各国、¹ 安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会成员及其专家小组成员、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)以及包括妇女团体在内的民间社会成员² 进行了协商。还通过南苏丹常驻联合国代表以及外交和国际合作部长比阿特丽斯·哈米萨·瓦尼-诺亚与南苏丹政府进行了协商。³

二. 军火禁运

3. 2015 年 3 月 3 日，针对南苏丹不断恶化的政治和安全状况，安全理事会通过了第 2206(2015)号决议，设立了一个制裁委员会和一个专家小组。还通过了资产冻结和旅行禁令，以期将这些定向措施适用于对威胁南苏丹和平、安全或稳定的

¹ 咨询了吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚和肯尼亚。苏丹和乌干达受到邀请，但没有参加就本报告进行的协商。

² 咨询过的民间社会成员包括南苏丹教会理事会、南苏丹伊斯兰理事会、南苏丹非政府组织讨论会、包容性治理、和平与正义中心、社区赋权促进进步组织和苏德研究所的代表。

³ 还通过政府间发展组织(伊加特)在纽约的现任主席邀请该组织为这项评估提供投入。



行动或政策负有责任或参与共谋的个人或实体。2018年7月13日，安理会通过了第2428(2018)号决议，对南苏丹实施全面军火禁运，直至2019年5月31日。安理会在第2428(2018)号决议中还呼吁会员国，特别是南苏丹邻国，如有合理理由相信出现违反军火禁运的情况，检查所有运往南苏丹的货物。自2018年以来，安理会原封不动地延长了军火禁运；第2471(2019)号决议延至2020年5月31日，第2521(2020)号决议延至2021年5月31日。

4. 军火禁运有三项不同的豁免，详见第2428(2018)号决议：事先经委员会批准的豁免；事先向委员会报备的豁免；无需委员会事先批准或事先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，禁止所有这类团体从任何来源接收武器。

5. 首先，须经委员会事先批准的军火禁运豁免是：

- (a) 仅用于支持执行和平协议条款的武器和相关物资以及技术培训和援助；
- (b) 其他出售或供应的武器和相关物资或提供的援助或人员。

6. 其次，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) 一国临时运至南苏丹供正在根据国际法采取行动的该国部队使用的武器和相关物资，仅用于直接协助保护或撤离南苏丹境内的该国国民和该国有责任给予领事保护的人员；
- (c) 提供给非洲联盟区域工作队或用于支持工作队的武器和相关物资以及技术培训和援助，仅用于采取区域行动以打击上帝抵抗军。

7. 第三，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：

- (a) 专门用于支持联合国人员，包括南苏丹特派团和联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)，或供其使用的武器和相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。

8. 迄今为止，6个会员国共提交了8项豁免请求，请委员会批准，其中7项获批。所有7项请求都是申请供应、销售或转让武器和相关物资以及技术培训和援助，仅用于支持执行《和平协议》条款。在7项请求中，5项包括向南苏丹政府提供非致命军事装备，以装备应根据《重振协议》组建的专业军队。另外两项豁免请求包括转让直升机，向停火和过渡期安全安排监测和核查机制提供运输援助。

9. 在制裁制度方面，安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会主席于 2018 年 6 月⁴ 和 2019 年 10 月，⁵ 与委员会一些成员一道访问了南苏丹和该区域；代表团在访问中会见了南苏丹政府、南苏丹特派团、会员国、区域组织和民间社会的代表。两次访问中，均讨论了军火禁运问题。

10. 迄今为止，没有任何会员国向安全理事会委员会提交检查报告。委员会的制裁名单目前载有 8 名受资产冻结和旅行禁令限制的个人的姓名。⁶

三. 军火禁运评估

11. 2018 年 9 月 12 日《解决南苏丹共和国冲突重振协议》设立了若干里程碑，包括确定州的数目及其边界；任命州政府和地方政府；组建重振后的民族团结过渡政府；执行安全安排。

12. 自签署《重振协议》以来，其中几个里程碑已经落实。2020 年 2 月 15 日，南苏丹总统萨尔瓦·基尔总统宣布，他决定恢复 10 个州、3 个行政区(阿卜耶伊、皮博尔和鲁翁)的安排。2 月 22 日，重振后的民族团结过渡政府成立(标志着过渡前时期的结束)；3 月 12 日，在就部长职位分配达成协议后，任命了内阁。6 月 17 日，各方就州长和州级职位的责任分担比例达成决定，此后，10 名州长和阿卜耶伊、皮博尔和鲁翁行政区首席行政官中的 8 名于 6 月 29 日获得任命。琼莱州州长于 7 月 17 日获得任命，只剩最后一个职位即上尼罗州州长尚空缺。

13. 过渡期安全安排的实施进展较为有限。防务和安全问题战略审查委员会尚未在更广泛的安全部门改革框架方面取得进展，包括在国家军队、安全部门和其他组建部队的愿景、规模、组成和预算方面。训练、毕业和部署必要的联合部队的计划也仍未实现。由于缺乏食物、水、药品和基本服务，训练中心和驻扎营地继续遭部队遗弃。大多数政府军尚未参与联合进程，仍留在全国各地的军营中，而反对派则将其大部分部队派往这些中心和地点。安全安排的实施将加强安全和国防机构的机构能力和完整性。这进而将提高重振后的民族团结过渡政府及其安全部门机构有成效、高效率地接收、记录、储存、分发和管理武器弹药的能力。

14. 在本次评估过程中，秘书处征求了包括南苏丹政府在内各方对话者对军火禁运在促进执行《重振协议》方面所起作用的意见。一些对话者对军火禁运的相对贡献有具体看法，另一些对话者则审视了制裁制度对执行《重振协议》的总体贡献。

⁴ 这次访问是在 2018 年 5 月 31 日第 2418(2018)号决议通过几周后进行的，安全理事会该决议除其他外决定，如果秘书长向安理会报告，在决议通过后南苏丹《停止敌对行动协定》各方发生任何战斗，各方没有达成可行的政治协议，那么，安理会将考虑把决议附件所列 6 名个人列入名单，并(或)在秘书长报告提交后 5 天内实施军火禁运。

⁵ 这次访问是在设立军火禁运的 2018 年 7 月 13 日第 2428(2018)号决议通过一年后进行的。

⁶ 可查阅：www.un.org/securitycouncil/sanctions/2206/materials。

15. 在与政府的协商当中，秘书处于 2020 年 9 月 4 日会见了南苏丹常驻联合国代表，并于 2020 年 9 月 30 日会见了外交和国际合作部长。重振后的民族团结过渡政府认为，军火禁运尽管用意良好，但相对于和平谈判取得的积极进展而言，时机并不恰当。政府还认为，制裁制度阻碍了其抵御外部安全威胁的能力，并且在帮助该国从战争向和平过渡方面适得其反。此外，军火禁运在设计上有失平衡，只侧重签署了《重振协议》的各方，而忽视了《协议》的非签署方。此外，军火禁运阻碍了过渡政府按照《重振协议》规定，把必要的联合部队投入运作，因为政府无法向这些部队提供必要装备。

16. 2020 年 9 月 21 日，在纪念联合国成立七十五周年高级别会议上，该国总统提到该国安全局势有所改善，同时指出，由于“联合国施加限制，南苏丹无法应对一些挑战。例如，安全理事会最近延长了对南苏丹的军火禁运，这对执行重振和平协议安全安排具有深远影响。例如，我们预计联合部队很快将完成训练，但我们的国际伙伴需要回答的问题是，当获得武器的能力受阻时，政府将如何武装这些部队”。⁷

17. 在磋商中，重组后的联合监测和评价委员会以及停火和过渡期安全安排监测和核查机制都澄清说，它们没有监测军火禁运执行情况的任务，因此无法评估军火禁运在促进执行《重振协议》方面的相对贡献。尽管如此，该委员会认为，除了轻微的违反行为之外，该国大部分地区保持了持久停火。委员会认为，主要原因是各方有此政治意愿，加上对部队的指挥和控制更加有效以及信息得到有效传播。该机制(重申其监测小组不报告军火禁运情况，也不进行与弹药和武器有关的调查)认为，军火禁运减少了武器和弹药的自由流动，从而对暴力的总体减少产生了影响。

18. 在区域一级，对一般的制裁制度和具体的军火禁运存在意见分歧。自 2018 年 7 月 13 日实施军火禁运以来，该区域几个国家表示反对军火禁运。这些国家认为，军火禁运无助于政治进程，也与各方在执行《重振协议》方面取得进展的情况格格不入。此外，还有可能迫使各方在等待解决的未决问题上采取更加极端的立场。此外，他们认为，军火禁运限制了重振后的民族团结过渡政府建立一支专业军队的的能力。根据他们的总体评估，对各方施加压力不会带来和平。相反，这些国家认为，解除军火禁运将鼓励各方充分执行《重振协议》。

⁷ 可查阅：www.un.org/en/un75/commemoration/south-sudan。

19. 非洲联盟⁸ 和政府间发展组织(伊加特)⁹ 呼吁取消对南苏丹的所有惩罚性措施, 包括多边制裁, 以及不同会员国实施的措施。

20. 然而, 接受协商的两个区域国家认为, 国际压力, 包括通过军火禁运施加压力, 可能有助于促动各方作出更大的政治承诺。对这些国家而言, 军火禁运没有妨碍该区域提供军事援助的能力, 包括提供军事装备的能力, 以支持执行安全安排。第 2428(2018)号决议第 5 段所载的豁免规定为会员国提供了一个框架, 以提供重振后的民族团结过渡政府所需的援助。

21. 区域一级的这种意见分歧也反映在安全理事会委员会中。一些成员坚持认为, 在执行《重振协议》方面取得的进展(例如 2020 年 2 月建立了重振后的民族团结过渡政府)是区域调解人努力的结果, 而不是由于制裁制度的压力。他们认为, 军火禁运确实影响了南苏丹政府保护本国人民的能力。因此, 他们认为, 安理会的制裁制度需要调整, 以更好地反映当地的最新现实情况; 因此, 他们赞成制定明确的基准, 作为解除军火禁运的路线图。

22. 另一些成员虽承认冲突各方、区域国家以及区域和次区域组织所做的外交努力, 但认为军火禁运为支持执行《重振协议》创造了必要的空间,¹⁰ 特别是通过减少流向南苏丹的武器。这些成员认为, 在实施军火禁运仅仅两个月后签署《重振协议》也非巧合。如果各方能自由获得武器和弹药, 他们在谈判桌上达成协议的动力就会减少。因此, 他们认为, 实施军火禁运改变了各方的想法, 从倾向于军事解决办法转向通过对话解决争端。此外, 他们指出, 暴力减少是实施军火禁运的直接后果, 军火禁运削弱了开展军事行动的能力, 2018 年 7 月实施军火禁运后违反停火的情况减少就是证明。他们还认为, 在没有军火禁运的情况下, 武器将自由流入南苏丹, 这也会对平民的安全产生更大的负面影响。

23. 秘书处为编写本报告, 与包括妇女团体在内的民间社会代表进行了协商。一些民间社会组织认为, 军火禁运有助于为各方签署《重振协议》创造一些必要条件。这包括使各方更难获得武器和弹药供应, 减少暴力, 包括与冲突有关的性暴

⁸ 秘书处与非洲联盟常驻联合国观察团的协商确认了非洲联盟的正式立场, 这一立场反映在 2020 年 2 月 9 日和 10 日举行的非洲联盟国家元首和政府首脑大会第三十三届常会通过关于制裁和单方面胁迫措施的影响的决议(Assembly/AU/Res.1(XXXIII)第 5 段, 其中呼吁联合国适当考虑解除对南苏丹的军火禁运。另见非洲联盟和平与安全理事会 2020 年 4 月 9 日第 917 次会议和 2020 年 9 月 15 日第 945 次会议的公报(PSC/PR/COMM.1(CMXVII)和 PSC/PR/COMM.(CMXLV))。

⁹ 伊加特上一次就解除对南苏丹的(“重创经济”)制裁问题发表声明, 是在 2019 年 11 月 29 日举行的伊加特国家元首和政府首脑会议第十三届常会期间发表的(见首脑常会公报第 11 段, 可查阅: <https://igad.int/communique/2308-communique-of-the-13th-ordinary-summit-of-igad-heads-of-state-and-government>)。自 2020 年 5 月 29 日安全理事会第 2521(2020)号决议通过以来, 伊加特没有公开提及制裁问题。

¹⁰ 南苏丹问题专家小组也同意这一观点。专家小组还认为, 军火禁运有助于减缓重振后的民族团结过渡政府与非国家武装团体之间的冲突, 这进而有助于圣埃吉迪奥社区促成的在罗马举行的谈判。

力，以及为对话开辟政治空间，¹¹ 特别是在治理和发展问题上的对话。几位代表在评估时表示，军火禁运迫使各方执行《重振协议》的若干方面。例如，一些民间社会代表指出，安全理事会关于制裁(包括军火禁运)的讨论促使各方采取步骤，在各方间分配州长职位。此外，军火禁运还鼓励了《重振协议》的非签署方达成政治解决方案。

24. 接受咨商的大多数民间社会代表认为，军火禁运阻止了重型武器供应，尽管禁运对小武器流动没有影响，小武器的流动继续畅通无阻。然而，另一些人认为，积极的事态发展，如各方遵守永久停火，不能直接或仅仅归因于军火禁运，也应归因于各方愿意给和平一个机会。关于安全安排的执行情况，一些民间社会代表认为，《重振协议》界定的大多数活动，如组建、训练和部署必要的联合部队，不需要运送新的武器。他们认为，区域各国和其他会员国已经为这些部队提供了必要的装备。

四. 制定军火禁运措施的评估基准

25. 安全理事会要求对一些情况下的军火禁运和其他制裁措施进行评估。¹² 这种评估证明是整个联合国系统的有用工具，可以为安理会审查总体制裁制度和(或)具体制裁措施提供相关投入。以往在对军火禁运和其他相关制裁措施进行评估时，除其他因素外考虑到这些措施的现状和相关性及其对一国安全局势的影响；其对和平进程、停火制度或停止敌对行动协定的贡献；对制定关于武器弹药管理和武器管理制度的国家立法框架的需要；边境管制和海关问题；实施解除武装、复员、重返社会和安全部门改革进程等。

26. 就南苏丹而言，尚未制定具体基准来重新评估和(或)调整军火禁运措施。不过，根据第 2521(2020)号决议第 5 段，下文介绍制定此类基准的三种备选方案。

备选方案 1：总部案头审查

27. 一种方案是在总部进行案头审查。这种案头审查将收集、整理和综合秘书长最近对军火禁运设计、执行和监测的评估所提供的信息，包括得出的经验教训。这些一般性结果将与目前对南苏丹军火禁运执行情况的分析一起审议。安全理事会可以利用案头审查的结果来制定一份基准清单，用以评估国家一级的执行进展。案头审查大约需要一个月的时间完成。由于这一审查将在相当短的时间内进行，它可能无法提供足够全面的分析，以充分反映驻朱巴的国际、区域和国家行为体

¹¹ 民间社会代表的一种观点是，部分由军火禁运导致的暴力(包括与冲突有关的性暴力)减少，也促进了包括妇女团体在内的民间社会参与执行《重振协议》。另一些人则认为，在实施军火禁运之前，民间社会在谈判桌上就已有一席之地。

¹² 评估情况如下：2014 年(S/2014/243)和 2019 年(S/2019/616)在索马里，2014 年(S/2014/707)和 2015 年(S/2015/590)在利比里亚，2018 年(S/2018/451)、2019 年(S/2019/380)和 2020 年(S/2020/393)在利比亚，2015 年(S/2015/619)、2016 年(S/2016/720)、2017 年(S/2017/715)、2018 年(S/2018/791)、2019 年(S/2019/696)和 2020 年(S/2020/818)在几内亚比绍，2017 年(S/2017/597)、2018 年(S/2018/752)、2019 年(S/2019/609)和 S/2019/1008)和 2020 年(S/2020/622)在中非共和国。

的观点和关切。不过，在当前环境下可能比其他方案更可行，特别是由于冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的旅行限制。

备选方案 2：总部案头审查与远程协商相结合

28. 另一个方案是举行总部案头审查，其中包括与朱巴和该区域的国际、区域和国家行为体进行视频会议和电话会议协商。协商将有助于更全面地收集南苏丹相关行为体的信息和观点，有益地补充案头审查。根据案头审查和从纽约进行的协商所收集的信息，安全理事会可制定基准，用以评估国家一级执行武器禁运的进展。将与南苏丹有关当局、南苏丹特派团、停火和过渡期安全安排监测和核查机制和重组后的联合监测和评价委员会、区域各国、安全理事会委员会及其专家小组以及民间社会的代表进行协商。这一方案估计需要两个月的时间完成，以便在广泛的相关行为体中间进行协商。从短期来看，由于冠状病毒病大流行造成的旅行限制，这也是一个可行的选择。

备选方案 3：总部案头审查与远程协商和外地评估团相结合

29. 第三种方案是将总部案头审查、与对话者的初步远程协商与对南苏丹的实地评估访问相结合。通过访问，将可以与当地尽可能广泛的国际行为体进行协商，并有机会视察国防和安全部队的武器和弹药储存设施。访问还将查明国家机构有效管理武器和弹药库存的能力。评估小组将包括秘书处代表，他们将与相关国家当局(包括国防和退伍军人事务部和内政部)、停火和过渡期安全安排监测和核查机制和重组后的联合监测和评价委员会协商。考虑到与冠状病毒病大流行相关的旅行限制，此类评估可在三个月内完成。

五. 结论

30. 我感谢本次评估中咨商的各方对话者的参与和贡献，以及他们各自与秘书处分享的对军火禁运在促进执行《重振协议》方面所起作用的想法。这些想法，加上拟订军火禁运评估基准的上述备选方案，将有助于安全理事会审查其可能想在禁运方面采取的下一步措施。我再次呼吁各方遵守全面停火，特别是在全球冠状病毒病大流行之际。