



2017年9月20日南苏丹问题专家小组给安全理事会主席的信

根据安全理事会第 [2353\(2017\)](#) 号决议延长任务期限的南苏丹问题专家小组成员谨随函附上专家小组的 120 天报告，该报告是依照第 2353 (2017) 号决议第 2 段(该段延长了第 [2290\(2016\)](#) 号决议第 12(e) 段的规定)提交的。

该报告已于 2017 年 9 月 6 日提交给安全理事会关于南苏丹的第 [2206\(2015\)](#) 号决议所设委员会。

专家小组请安全理事会提请安理会成员注意本函及所附报告，并请将其作为安理会文件分发为荷。

南苏丹问题专家小组

协调员

克莱姆·瑞安(签名)

专家

安德鲁斯·阿塔-阿萨莫阿赫(签名)

专家

安德烈·科尔马科夫(签名)

专家

安·奥斯特林克(签名)

专家

科林·托马斯-詹森(签名)



摘要

与先前的报告一致，南苏丹问题专家小组认为南苏丹人民面临的主要威胁仍然是《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》各缔约方未能执行《协议》的关键条款，并继续谋求以军事手段解决冲突。自专家小组 2017 年 4 月 13 日的报告 (S/2017/326) 以来，由于持续不断的暴力事件(大部分是基于族裔的暴力事件)和与此相关联的全国范围内的人道主义危机，在为平民建立安全保障方面一直没有取得实质性进展。之所以会出现这种失败，原因显而易见：2016 年 7 月过渡政府在事实上陷入崩溃之后，那些有权执行《协议》的当事方目前既没有政治意愿这样做，也没有政治意愿解决继续导致南苏丹冲突不断的破坏性治理做法和历史宿怨。^a 该国的政治和军事精英未能发挥领导作用，以萨尔瓦·基尔总统和第一副总统塔班·邓·盖为首的政府要员应对持续不断的暴力事件承担首要责任。

专家小组注意到，政府军近几个月以来对琼格莱州、上尼罗河州和大赤道区部分地区发起的攻势造成更多南苏丹人的人道主义状况大幅恶化。南苏丹人民面临着暴力事件和不安全状况的交叉威胁，人口大规模流离失所，粮食极度不安全，国家经济危机不断升级。南苏丹领导人没有采取任何行动来应对这些威胁，且在可预见的未来不大可能改善，除非解决南苏丹冲突的国家和国际办法发生重大变化。

^a 本报告使用“过渡政府”这一术语时，所指的是《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》所述的实体，根据该协议的设想，南苏丹将采用一项以政府、由里克·马查尔领导的反对派和“前被羁押人”为中心的权力分享安排。报告中使用“政府”这一术语时，所指的是目前由基尔总统领导的政治组合。这一组合不包括以马查尔为代表的反对派，因此也不是《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》中所设想的过渡政府。专家小组认为，这是一项重要的区别，因为政府是否遵守《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》中所设想的安排，是导致冲突持续不断的一个重要缘由。因此，本报告将把重点放在南苏丹人民所面临的威胁而不是过渡政府上。

一. 背景

A. 任务规定

1. 安全理事会第 2353(2017)号决议重申安理会第 2290(2016)号决议第 12(e)段的规定，除其他外，请南苏丹问题专家小组向安理会

分析民族团结过渡政府现时的安全威胁和政府在南苏丹维持公共秩序方面的需求，并进一步分析在过渡政府组建后将武器和相关物资运送到南苏丹对《协议》的执行产生的影响和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和其他联合国和国际人道主义人员面临的威胁。

B. 方法

2. 本报告基于专家小组在 2017 年 7 月至 8 月期间开展的研究和访谈¹ 以及对南苏丹政府、包括政府间发展管理局(伊加特)和非洲联盟在内的区域实体和处理南苏丹问题的各个国际组织可用文件的审查。报告还借鉴了专家小组先前的工作，包括以往提交安理会的公开和机密报告、与关键利益攸关方的数百次访谈以及来源广泛的资料所提供的大量情报和证据。²

二. 概览和结构

3. 专家小组在本报告中的分析是围绕其认定为南苏丹人民所面临的主要威胁展开的。专家小组还审议了冲突及其相关威胁中的三个因素：(a) 争夺权力的政治冲突逐步过渡到基于族裔的暴力行为；(b) 南苏丹的经济状况继续恶化，大多数民众面临相应的艰苦条件；(c) 目前的人道主义危机，包括全国范围内粮食无保障、大量人口流离失所和疾病流行。

4. 自 2016 年 7 月过渡政府在暴力冲突中崩溃以来，蔓延的冲突大幅增加了反政府团体的数量，扩大了地域分布范围。因此，这会引发人们的疑问：《协议》究竟在多大程度上仍然具有足够的包容性，抑或不再可行？

5. 在多种解决冲突的区域和双边倡议相互竞争的复杂背景下，南苏丹的敌对行动仍在持续。这些努力存在着若干缺陷，包括监督不足、执行不力和缺乏一项综合、一贯的和平计划。这种缺乏一致的状况说明了相互冲突的利益关系，该区域暗流汹涌的相互争斗进一步加剧了利益冲突。南苏丹政府试图利用这种分裂状况，让有效执行《协议》的努力大打折扣。由于国际社会缺乏明确的行动，尽管由区域牵头开展了各种努力，以重新树立《协议》的权威，弥合苏丹人民解放运动(苏人解运动)内部的分裂，促进可信和包容各方的全国对话，并以其他方式鼓励冲突当事方之间开展讨论，但这些努力最终都没有制止战斗。

¹ 专家小组谨提请安理会注意，专家小组成员直至 2017 年 7 月 14 日才得到任命(见 S/2017/594)，因此从 7 月底才开始着手目前的任务，减少了编写本报告的可用时间。

² 前几次报告(最近一份为 2017 年 4 月 13 日的报告(S/2017/326))详细说明了专家小组的调查方法，包括涉及保密消息来源的调查方法。

6. 本报告的一项具体职能是评估武器在执行《协议》方面所发挥的作用。目前南苏丹开展的军事行动，特别是 2017 年 7 月和 8 月政府军在上尼罗州发起的进攻，造成了持续和大量的军事开支。此外，席卷全国的暴力事件表明，继续造成人民困苦和不稳定状况的不是协助改善人民安全状况的工具，而是武器。专家小组的调查表明，从长期趋势来看，出售给南苏丹的武器毫无例外将用于对付平民。这些武器要么直接由安保部队和相关民兵提供，要么来自能够获得此类武器的武装团体和犯罪分子。如果武器转让继续不受管制，南苏丹公民所面临的暴力威胁只会有增无减。因此，专家小组坚持其在以往报告中的立场，即为了有效监管南苏丹的武器，安全理事会就必须实行武器禁运，而且各区域行为体必须切实执行武器禁运。

三. 南苏丹人民面临的威胁

A. 争夺权力的政治和族裔冲突

7. 国家和次国家一级各种争端之间复杂和动态的相互作用，是南苏丹冲突的特点之一。在州一级的地方政治争斗因土地纠纷、资源获取权或长期未决的不公正现象而起，其根源有时可以追溯到几十年之前。地方政治争斗往往在国家一级会有必然反映，因为高级政治和军事人物试图利用地方分裂状况来动员支持者和获得政治影响力。政府与里克·马查尔领导的反对派之间的争端是南苏丹冲突开始的标志，现已经转变为一系列多方面的地方冲突。这些地方冲突又导致武装团体泛滥，对立双方通常以族裔为界切割。

8. 自过渡政府崩溃以来，马查尔领导的反对派在 3 个因素的影响下，实力遭到削弱：(a) 由于马查尔被拘禁在南非，他被排除于政治进程之外，对反对派内部的协调和凝聚力产生了影响；³ (b) 反对派一直无法找到充足的后勤支助，以开展重大军事行动；(c) 新出现的由脱离政府军和反对派的人员组成的反对派团体竞相争取地方支持和参与国家与区域政治进程。⁴

9. 然而，反对派实力相对削弱，并没有导致冲突相应减少。南苏丹政府不仅没有执行《协议》或利用相对优势寻求通过谈判达成政治解决方案，反而在不受外部限制的情况下，进一步利用其军事物资优势，试图征服被其视为同情反对派的各个地区的平民。自 2017 年初以来，南苏丹政府于 2 月和 3 月在上尼罗州发起了大规模的攻势(针对 Johnson Olony 手下的 Agwelek 部队和尼罗河西岸的希卢克族居民)，并于 4 月对琼格莱州北部以努埃尔族为主的领土发动了进攻。南苏丹政府还在大赤道区中部和东部的部分地区持续开展戡乱行动。

10. 2017 年 7 月初，南苏丹政府违反自己的单方面停火承诺，在上尼罗州东北部发起攻势，夺取位于帕加科的苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军(苏人解运动-苏

³ 专家小组 2017 年 8 月在内罗毕和亚的斯亚贝巴与反对派代表的访谈。

⁴ 反对派内部分裂的一个实例是：2017 年 7 月底苏丹人民解放军反对派指挥官 John Kenyi Loborun 中将叛逃至由 Thomas Cirillo Swaka 将军领导的民族拯救阵线，可能导致大赤道区的反对派团体之间发生冲突。

人解)反对派总部。自马查尔 2013 年 12 月逃离朱巴以来,帕加科一直是其军事总部。⁵ 政府发起的攻势导致数千名平民逃到邻国埃塞俄比亚,主要是努埃尔族平民。⁶ 8 月 29 日,国防和退伍军人事务部部长 Kuol Manyang 在朱巴的一次联合作战部队会议上重申政府关于这场战斗的立场。他表示南苏丹政府将争取在 30 天后“粉碎”南苏丹所有残留“反叛分子”,这显然是指政府军在今后几个月进一步发起进攻行动的计划。⁷

11. 但是,支持总统的政治和军事行为体脆弱联盟之间日益增长的紧张关系和争斗,抵消了政府军在该国部分地区的进展。各丁卡部族之间围绕冲突行为和负担的部族间暴力争端日益难以驾驭,再加上权力分配问题和最终的总统继任者问题,都是造成乌韦勒和戈格里亚勒最近几个月发生战斗的因素。

12. 2017 年 5 月,总统解除了苏丹人民解放军(苏人解)总参谋长 Paul Malong 的职务,暴露出 Malong 家乡乌韦勒的社区与来自总统的家乡瓦拉布州及 Kuol Manyang 和新闻广播部部长 Michael Makuei 的家乡博尔的丁卡族社区之间的紧张关系。⁸ 经济状况和粮食不安全状况不断恶化,给许多丁卡族社区造成了重大困难,在乌韦勒地区尤其如此。这加剧了紧张局势,并导致他们对政府产生不满情绪,因为他们认为来自乌韦勒的丁卡族部队在战争中承担的伤亡负担不成比例。⁹ 7 月,总统宣布在受丁卡族内部暴力事件影响的戈格里亚勒、东乌韦勒、通季和乌韦勒这四个地区实行紧急状态。¹⁰ 截至 8 月底,丁卡族武装团体之间仍在乌韦勒附近作战。¹¹

⁵ 2017 年 8 月 8 日,马查尔在电话访谈告诉专家小组说,帕加科只是一个会议场所,“并不是重要的反对派基地或总部”。

⁶ 据人道主义机构报告,受最近的政府军进攻影响,大多数平民已逃离帕加克、Maiwut 和 Mathiang,有很多人进入埃塞俄比亚,尽管 6 月 15 日至 7 月 15 日期间埃塞俄比亚新登记的南苏丹难民仅有 1 600 名。已经越过边界的人要多出许多,但根据人道主义机构的报告,他们避免登记为难民的原因是担心会被迁至远离甘贝拉的难民营。截至本报告起草时,对帕加克的控制权仍处于拉锯战状态,苏人解运动-苏人解反对派声称发起了反击。

⁷ 会议的与会者向国际组织报告了情况,南苏丹媒体也作了报道,该部长于 2017 年 9 月 12 日在朱巴与专家小组的会面中也予以确认。

⁸ 专家小组 2017 年 5 月在朱巴的访谈以及 2017 年 7 月和 8 月在内罗毕、坎帕拉和亚的斯亚贝巴进行的访谈。

⁹ 根据一位国际研究员在乌韦勒进行的访谈撰写的机密报告,由专家小组存档。2017 年 2 月,根据北加扎勒河州的粮食安全阶段综合分类,约 1 400 000 人的总人口中,有 560 000 人估计处于危机状况(第 3 阶段),180 000 人处于紧急状况(第 4 阶段)。2017 年 6 月,这些估计数更新为 640 000 人处于危机状况,310 000 人处于紧急状况。关于南苏丹粮食不安全状况的比较数字和最新数据,见 2017 年 1 月的分析报告全文,可查阅:www.ipcinfo.org/ipcinfo-detail-forms/ipcinfo-map-detail/en/c/471270;另见 2017 年 6 月的全球警报,可查阅:<http://www.ipcinfo.org/ipcinfo-detail-forms/ipcinfo-news-detail/en/c/897072>。

¹⁰ 2017 年 7 月 8 日,美国之音新闻:Nabeel Biajo 和 Waakhe Simon Wudu:“南苏丹宣布四个州进入紧急状态”,可查阅:<https://www.voanews.com/a/south-sudan-declares-state-of-emergency-in-four-states/3949486.html>。

¹¹ 2017 年 8 月 30 日,塔玛祖广播电台:“政府军声称在东乌韦勒击退叛军攻击”,可查阅:<https://radiotamazuj.org/en/news/article/government-troops-says-repulsed-rebel-attack-in-aweil-east>。

13. 从博尔的丁卡族和琼格莱的穆尔勒族邻居之间的冲突中，也可以看出政府联盟内部的分裂。随着来自博尔政府武装民兵(见下文关于武器的第五节)对穆尔勒地区进行大规模袭击，特别是针对平民地带发起袭击，这两个社区之间长期存在的袭击和报复的暴力循环在 2017 年大幅恶化。这些袭击致使政府与 David Yau Yau 领导的穆尔勒族反对派 2014 年 5 月签署的和平协定实际上走向终结，穆尔勒族部队与武装反对派(包括 Thomas Cirillo Swaka 的民族拯救阵线)越来越多地团结在一起。¹²

B. 经济状况恶化

14. 2017 年期间，南苏丹的经济状况日趋恶化，政府收入进一步下降，而武装部队开支仍是政府的优先事项。¹³

15. 大多数南苏丹人不是正规经济部门的一分子，而是靠基本生计或易货贸易生活，与中央政府鲜有财务联系。然而，对于依赖正规经济的城市居民而言，随着战争的持续，本身就有限的财政资源已变得比以往任何时候都更加稀缺。截至 2017 年 6 月底，通货膨胀率估计已超过 360%，¹⁴ 许多人购买主食的能力都受到了严重影响。一公斤高粱 5 月在朱巴的售价为 88.57 南苏丹镑(SSP)，比去年上涨 300% 以上。同样，在乌韦勒和瓦乌，一公斤高粱的价格现已高出 2016 年同期 200%。¹⁵

16. 物价飞涨的部分原因在于南苏丹镑的迅速贬值影响到粮食进口。2017 年 8 月初，朱巴的汇率为 160-180 南苏丹镑兑换 1 美元。而 2013 年 12 月的汇率为 4 比 1。货币迅速贬值加剧了政府的收入短缺状况，除其他外，这影响到政府支付薪金的能力。许多公务员在本报告编写之前的三个月中都没有拿到工资，¹⁶ 在某些情况下等候时间还要更长，包括许多地方的使馆官员。¹⁷ 政府一再请求捐助者提供援助，以支付薪金，但随着战争的持续，越来越难以找到外部财政支助。根据一个外交界情报来源与专家小组的交谈，此类努力包括最近几周向捐助者发出的请求，用于支付军人薪酬。¹⁸

¹² 2017 年 5 月在朱巴和 2017 年 8 月在亚的斯亚贝巴与了解这一问题内情的 3 个高级别秘密消息来源的访谈。

¹³ 2017 年 8 月 30 日，News24，法新社：“饱受战争蹂躏的南苏丹在资金紧张状况下通过预算”，可查阅：<http://www.news24.com/Africa/News/war-torn-south-sudan-passes-budget-despite-lacking-funds-20170829>。

¹⁴ Trading Economics：“2008-2017 年南苏丹通货膨胀率”，可查阅：<https://tradingeconomics.com/south-sudan/inflation-cpi>。

¹⁵ 2017 年 7 月，饥荒早期预警系统网络：“南苏丹粮食安全前景：2017 年 6 月至 2018 年 1 月”，可查阅：https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://fscluster.org/sites/default/files/documents/south_sudan_food_security_outlook_06302017.pdf。

¹⁶ 2017 年 7 月 7 日，塔玛祖广播电台：“南苏丹政府承认支付公务员薪金有困难”，可查阅：<https://radiotamazuj.org/en/news/article/south-sudan-government-admits-difficulty-in-paying-civil-servants>。

¹⁷ 2017 年 8 月 1 日与联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)某消息源的访谈和 2017 年 7 月与驻纽约外交官的交流。

¹⁸ 2017 年 8 月与亚的斯亚贝巴外交官员的访谈。

17. 针对收入不足，政府正在考虑取消对尼罗河石油公司进口供国内消费的燃料的补贴。¹⁹ 取消石油补贴估计将节省政府每年 1.83 亿美元的费用。然而，其短期影响可能会导致运输成本迅速攀升，从而进一步影响粮食价格。

18. 政府试图提高石油生产并吸引石油和自然资源部门更多的外国投资，以解决财政收入短缺问题。但这些努力的成就有限。目前的石油产量估计为每天 130 000 桶，仅为冲突前产量的 37%。石油部宣布了到 2017 年底之前将产量提升至每天 200 000 桶，包括钻探 30 口新井的短期目标。²⁰ 然而，鉴于目前上尼罗河州、团结州和北列奇州等产油区的安全状况仍然不佳，这一目标将难以实现。²¹

19. 从乌干达通向南苏丹的主要补给线沿线的不安全状况，也对朱巴的物资供应产生了负面影响，导致价格上涨。据认为，各反政府团体应对其中一些袭击(特别是至关重要的朱巴-尼穆勒公路沿线的袭击)负责，通过威胁首都的主要供应线，它们试图向政府施加压力。²² 南苏丹政府对此的回应措施是请求乌干达支持保障朱巴补给道路的安全，最近又求助于南苏丹特派团。²³

20. 许多地方的正规银行服务撤出，也使商业服务受到了不利影响。由于 2016 年的亏损高达 28 亿南苏丹磅，自 2017 年初以来，肯尼亚商业银行关闭了 5 家南苏丹分行。²⁴ 同样，肯尼亚公平银行确认已关闭了 12 家南苏丹分行中的 7 家，因为南苏丹镑贬值导致该行 2016 年注销了 5 814 万美元的债务。²⁵ 外资银行撤离南苏丹，进一步限制了该国经济获得新贷款和投资的机会。

C. 人道主义危机

21. 南苏丹全国各地持续不断的族裔暴力事件仍然对南苏丹人民构成了巨大威胁。平民继续遭受冲突各方当事人的法外处决、任意逮捕和拘留、强迫失踪、性侵

¹⁹ 2017 年 7 月 8 日，Gurtong: Jale Richard: “2017-2018 年度预算将取消燃油补贴”，可查阅：<http://www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ctl/ArticleView/mid/519/articleId/20671/Fuel-Subsidies-To-Be-Lifted-In-2017-2018-Budget.aspx>。

²⁰ 2017 年 6 月 5 日，《公民电子报》，路透社：“南苏丹提高石油产量，把目标定为到 2018 年中时高峰产量达每天 350 000 桶”，可查阅 <https://citizentv.co.ke/business/south-sudan-boosts-oil-output-targets-350000-bpd-peak-by-mid-2018-167490/>。

²¹ 2017 年 7 月 23 日，《苏丹论坛报》：“南苏丹军队称挫败了对上尼罗州油田的袭击”，可查阅：http://www.sudantribune.com/spip.php?iframe&page=imprimable&id_article=63064。

²² 2017 年 6 月 9 日，塔玛祖广播电台：“苏人解反对派声称对朱巴-尼穆勒公路车队的袭击负责”，可查阅：<https://radiotamazuj.org/en/news/article/south-sudan-rebels-claim-responsibility-for-convoy-attack-on-juba-nimule-road>。

²³ 乌干达警方和南苏丹警察联合公报，可查阅：<http://www.upf.go.ug/joint-communique-uganda-police-s-sudan-police> 以及 2017 年 8 月 8 日，南苏丹特派团“关于区域保护部队进驻南苏丹朱巴的新闻发布会”，可查阅：<https://unmiss.unmissions.org/press-conference-arrival-regional-protection-forces-juba-south-sudan>。

²⁴ 2017 年 5 月 13 日，《星报》，路透社：“肯尼亚商业银行因恶性通货膨胀关闭南苏丹分行”，可查阅：http://www.the-star.co.ke/news/2017/05/13/kcb-closes-south-sudan-outlets-cites-hyperinflation_c1560178。

²⁵ 2017 年 5 月 24 日，《星报》，路透社：“公平银行在饱受战争蹂躏的南苏丹关闭了 7 家分行”，可查阅：http://www.the-star.co.ke/news/2017/05/24/equity-bank-closes-seven-branches-in-war-torn-south-sudan_c1567328。

犯、强迫征兵、强迫流离失所、限制行动自由、骚扰和破坏生计。²⁶ 因此，南苏丹人民面临一些交叉和相互加剧的威胁：

人口被迫流离失所

22. 截至本报告起草时，约有三分之一的南苏丹人被迫离开家园，而冲突第一年仅有十二分之一。²⁷ 截至 2017 年 7 月 31 日，约有 200 万人为境内流离失所者，还有大约 200 万人已逃离该国。逃离南苏丹的难民中，有 100 万左右由乌干达收容，其中约 25 万人是 2017 年 2 月以后抵达的。²⁸

23. 如专家小组以往报告(S/2016/70 和 S/2017/326)所述，在上尼罗州，政府军自 2015 年以来对尼罗河西岸发起了反复进攻。这些进攻迫使大多数希卢克族居民涌入南苏丹特派团设在马拉卡勒的平民保护所或越过边界进入苏丹。人道主义机构估计，留在上尼罗州(马拉卡勒平民保护所以外)的希卢克人目前不到 17 000 人，主要集中在 Aburoc 及其附近的境内流离失所者营地——总统、内阁部长和高级军官完全了解这一人口衰减现状，这也是政府军事行动完全可以预见的结果。²⁹

严重的粮食不安全状况

24. 尽管 2017 年以来国际社会提供了大规模的人道主义援助，但严重的粮食不安全状况以高于预期的速度不断恶化。³⁰ 截至 7 月，南苏丹共有 600 万人被评估为粮食严重无保障，占该国人口估计数的至少一半，其中有 170 万人濒临饥荒边缘。³¹ 特别是，专家小组注意到，政府军在团结州南部多次发起的攻势阻碍了平民种植足够的作物、饲养牲畜或接受持续、充足的粮食援助(见 S/2017/326)。

疾病

25. 人民再三陷入流离失所、粮食不安全和缺乏持续获得基本服务的条件，再加上雨季的影响，导致南苏丹境内暴发自南苏丹独立以来死亡人数最多的霍乱疫情，

²⁶ 2017 年 7 月专家小组与纽约的人道主义人员和联合国工作人员的访谈；2017 年 8 月，在内罗毕、坎帕拉和通过电话的访谈。

²⁷ 2017 年 8 月 8 日，国际移民组织：“随着雨季的到来，南苏丹的霍乱疫情面临进一步扩散的威胁，移民组织采取应对措施”，可查阅：<https://southsudan.iom.int/media-and-reports/press-release/iom-responds-rainy-season-threatens-further-spread-cholera-south>。

²⁸ 关于最新数字，见联合国难民事务高级专员办事处关于南苏丹局势的最新区域情况介绍和最新业务情况介绍，可查阅：<http://data.unhcr.org/SouthSudan/regional.php>。

²⁹ 5 月 5 日，专家小组协调员与总统和新闻和广播部部长 Michael Makuei 在朱巴举行会议，讨论上尼罗河州希卢克族居民的流离失所问题时，Makuei 称：瓦乌希卢克的境内流离失所者“不是平民，而是叛乱分子”。会谈中，没有任何迹象表明 Makuei 或总统将上尼罗河西岸的局势视为一个值得忧虑的问题，或视为政府应开展人道主义行动的一个优先事项。专家小组收到的来自西方情报来源的保密情报支持这样一种观点，即让希卢克族人流离失所是一项军事战略。

³⁰ 见粮食安全阶段综合分类关于 2017 年 1 月-7 月南苏丹的预计，可查阅：www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_South_Sudan_Key%20Messages_Feb2017.pdf。

³¹ 2017 年 7 月 18 日，联合国粮食及农业组织：“南苏丹局势报告”，可查阅：http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAOSouthSudanSituationReport_18July2017.pdf。

还暴发了疟疾、麻疹、其他水传播疾病和传染病。³² 原本完全可治愈的疾病现在正在造成大批南苏丹人死亡或伤残。³³

出入限制

26. 所有冲突当事方仍在定期妨碍人道主义援助准入。记录在案的妨碍准入事件有所增多，从 5 月的 89 起增至 6 月的 100 起，7 月又增至 136 起，这是 2017 年至今报告次数最多的一次。³⁴ 报告最多的妨碍准入事件是限制或剥夺行动自由，或威胁工作人员，迫使他们撤离。³⁵

针对援助人员的袭击

27. 截至 7 月，2017 年已有至少 17 名援助人员遇害，自 2013 年 12 月以来共有 84 人已遇害。³⁶

28. 通过与在受影响地区开展行动的人道主义组织的访谈，专家小组发现，此类罪行大多由政府军根据他们认定平民与反对派团体的关联实施，而认定的依据又往往与其族裔相关。³⁷

四. 区域事态发展

29. 南苏丹冲突的人道主义、安全和经济后果继续对邻国产生不利影响。但是，这些影响尚未推动政府间发展管理局（伊加特）成员国采取统一和持续的行动，通过对冲突当事方施加真实的压力，迈向协调一致的政治进程。该区域再次开展努力结束冲突，于 2017 年 7 月设立了一个高级别振兴论坛，供《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》各当事方和所谓“边缘化群体”讨论如何恢复永久停火以

³² 2017 年 7 月 28 日，人道主义事务协调厅：“人道主义公报：南苏丹”第 12 期。可查阅：http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_170728_OCHA_SouthSudan_Humanitarian_Bulletin12.pdf。

³³ 2017 年 6 月 30 日，世界卫生组织：“南苏丹卫生群组公报”第 6 期，可查阅：<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Health-Cluster-Bulletin-1-to-30-June-2017.pdf>。

³⁴ 2017 年 5 月、6 月和 7 月，人道主义事务协调厅：“南苏丹：人道主义准入局势概览”。可分别查阅：http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ss_20170606_access_snapshot_may_final.pdf、http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ss_20170709_access_snapshot_june.pdf 和 http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_20170808_Access_Snapshot_July_final.pdf。

³⁵ 例如，2017 年 6 月 30 日和 7 月 3 日南苏丹特派团收到博尔社区青年协会的来函，要求所有为联合国机构和非政府组织工作的大赤道区人在 72 小时内离开博尔，否则就会采取行动。南苏丹特派团决定在博尔基地内部为那些担心返回家乡不安全的大赤道区人提供临时住所。根据专家小组读到的联合国内部报告。

³⁶ 2017 年 7 月 20 日，联合国儿童基金会：“南苏丹人道主义局势报告”第 111 期，可查阅：<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20South%20Sudan%20Mid-Year%20Humanitarian%20SitRep%20%28%2023111%29%20-%202020%20July%202017.pdf>。

³⁷ 专家小组 2017 年 7 月在纽约、2017 年 8 月在内罗毕和坎帕拉及通过电话与人道主义组织和联合国工作人员的访谈。

及如何充分执行该协议，并为过渡进程结束时的选举制定时间表。³⁸ 与此同时，据报道乌干达总统约韦里·穆塞韦尼应萨尔瓦·基尔的请求，³⁹ 已开始启动双边努力，以恢复力求统一苏人解运动的 2015 年阿鲁沙进程。7 月 20 日，穆塞韦尼在坎帕拉会见了基尔，并协助促成了前被拘留者成员、苏人解反对派(Taban 派)和苏人解运动执政派之间的会议。由肯尼亚牵头的第三个进程正在试图让南苏丹反对派团体团结在一起。⁴⁰

30. 这些进程从整体上表明该区域继续认识到结束战争的必要性，不过，这些具体办法的不足之处也显而易见。外交努力的“百花齐放”为当事各方“自选论坛”创造了一个机会，他们可以选择性地参与各种进程，同时为军事行动赢得时间，避免执行冲突的政治解决方案。此外，尽管高级别振兴论坛努力解决振兴进程缺乏包容性的问题，但却没有明确界定构成“边缘化群体”的要素，而这恰恰是将振兴进程扩展至目前被《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》排斥在外的群体的一个先决条件。⁴¹ 一些反对派团体还辩称，该区域在美国的支持下继续排斥里克·马查尔，但这样做是适得其反的，破坏了包括南非在内的区域各国秉持中立原则与冲突当事方开展接触的需要。⁴²

31. 尽管南苏丹的安全局势继续恶化，该国许多地区的战斗仍在继续，并造成巨大破坏，但该区域已将依照《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》的规定制定选举时间表列为振兴论坛的主要目标之一。⁴³ 南苏丹政府还在推动 2018 年全国选举计划。但是，南苏丹人民目前所面临的威胁，再加上三分之一以上的人口已因战争而流离失所的事实，显然很可能让很大一部分南苏丹人认为选举缺乏非法性。如果不能改善安全状况、增强透明度、实施真正的政治改革、建立有效的问责机制和政治包容性，选举很可能会引发进一步的暴力行为。⁴⁴

32. 自 2015 年签署《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》以来，国际社会一直未能发挥出必要的杠杆作用，支持南苏丹的政治改革与和解进程向前发展。伊加

³⁸ 2017 年 7 月 2 日，政府间发展管理局：“伊加特部长理事会关于南苏丹问题的第 57 届特别会议公报”，可查阅：<https://igad.int/communique/1586-communicue-of-the-57th-extra-ordinary-session-of-the-igad-council-of-ministers>。

³⁹ 2017 年 7 月 23 日在内罗毕与参与坎帕拉进程的反对派团体成员的访谈。

⁴⁰ 2017 年 7 月和 8 月专家小组与南苏丹反对派团体的讨论。

⁴¹ 2017 年 8 月，政府间发展管理局促成南苏丹专家在埃塞俄比亚举行会议，以上是许多与会者在会上提出的要点之一。据一些在场人士说，许多与会者还对政府间发展管理局处理冲突的方式给予了强烈批评。

⁴² 2017 年 7 月和 8 月与南苏丹各反对派团体的访谈；在 2017 年 8 月 8 日与专家小组的电话访谈中，马查尔将自己在南非的状况称为“拘禁”。

⁴³ 《协议》规定：“全国选举委员会应在过渡时期结束 60 天之前组织总统选举、国民议会、州长和州议会选举，并确保结果广泛反映选民的意愿”（见 S/2015/654，第 16.5 段）。

⁴⁴ 专家小组赞同秘书长苏丹和南苏丹问题特使在其 2017 年 8 月 24 日安理会发言中的以下评估意见：“在族裔日益分化的环境中，普遍存在的不安全状况、内部和外部的人口流离失所以及缺乏适当的机构或一个相对公平的政治竞争环境，不利于在一年内组织可信的选举。实际上，这完全可能导致加深和扩大冲突”（S/PV.8030）。

特各成员国正在应对重大的国内挑战，再加上长期和复杂的区域对抗，各方仍然无法就南苏丹问题达成共识。更广泛而言，美国和以往曾在该区域发挥影响力的其他国家的领导作用在 2017 年也大大减弱。因此，如果伊加特成员国不能实现重大转变，走向更加一致和统一的办法，如果国际社会不能为一个包容各方的单一政治进程提供更广泛的支助，目前的努力不大可能推动执行《协议》或制止南苏丹的暴力事件。

五. 武器

A. 上尼罗河州

33. 如上文第 9、10 和 23 段所述，政府军目前在上尼罗州发起的攻势和国防与退伍军人事务部长发出的未来攻势威胁，强烈暗示着政府将继续采购武器。专家小组在本任务期间一直无法访问帕加科，以检查这一地区的武器或军用车辆，但审查了在最近的行动期间使用的车辆的照片。专家小组注意到，政府军在上尼罗州使用的装甲运兵车(见图一)和苏丹军队 2017 年 6 月据称在达尔富尔行动期间缴获的车辆(见图二)十分相像。专家小组正在继续调查这些车辆的制造商(图中的车辆很可能均出自同一个制造商)和供应商，以确定它们是否来自同一来源。

图一

2017 年 7 月，上尼罗州 Maiwut 附近的装甲车



情报来源：机密。

图二
2017年8月，苏丹喀土穆的装甲车



情报来源：苏丹问题专家小组。

B. 反对派采购

34. 反对派武装获得武器的渠道仍然有限，这和专家小组此前报告的调查结果相一致；没有证据表明任何反对派团体能够大量采购外部来源的武器和弹药。据观察，反对派武装在过去一年中拥有的武器和弹药可能主要是通过战场缴获或政府军投诚时获得。在大赤道区作战的一名反对派指挥官告诉专家小组，他的部队收购了由于没有拿到薪金而叛逃的政府军士兵出售的个人武器。⁴⁵ 虽然专家小组无法独立证实这一说法，但专家小组确曾于2016年6月收到过关于当地市场出售政府军武器的报告。⁴⁶ 此外，专家小组收到该区域的武器专家报告称，有证据显示，在南苏丹与中非共和国和刚果民主共和国的边界沿线，供应商在开展某些跨界武器交易，将武器输入或运出南苏丹。但据报告，这些武器贸易的规模较小。⁴⁷

C. 武器转作他用

35. 2017年4月底和5月初，一支全副武装的博尔丁卡族纵队对琼格莱州的穆尔勒人居住地区发起袭击，古穆鲁克和皮博尔周边地区受到牵连。在此期间，据报有针对平民的袭击和掠夺牲畜的行径。⁴⁸ 独立的消息来源称，这支武装配备了12.7毫米大口径重机枪、60/82毫米口径迫击炮、PKM轻机枪和20至25部车辆，

⁴⁵ 2017年8月在亚的斯亚贝巴与反对派高阶军官的访谈。

⁴⁶ 2016年6月在朱巴与反对派军官的访谈。

⁴⁷ 专家小组收到的机密报告。

⁴⁸ 2017年4月和5月，专家小组成员与了解冲突情况的社区成员、南苏丹高级军官和政治领导人及国际社会成员进行了沟通。

包括装甲运兵车、卡车和皮卡车。根据各种消息来源提供给专家小组的秘密报告，这些武器是由博尔的苏人解地方指挥官直接提供的。⁴⁹ 在 2017 年 5 月的会谈中，专家小组协调员向总统提及了这一问题。总统没有否认转用武器的情况，但在场的来自博尔的新闻和广播部部长 Michael Makuei 否认了相关报告。根据政府内部的多个消息来源，总统和 Makuei 在其后于 5 月 5 日举行的政府部长理事会会议上，就博尔社区获得武器供应的问题产生了争执。8 月收到的进一步报告表明，政治和军事领导人还把武器转给戈格里亚勒社区使用，从而助长了敌对的丁卡族部族之间的暴力行为。⁵⁰

六. 结论

36. 自 2017 年 4 月专家小组上一次公开报告以来，政府和各反对派团体的行动仍在破坏南苏丹缔造和平的努力，导致该国各地发生持续不断的战斗。因此，《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》的执行工作没有取得任何重大进展。扭转这一趋势的努力遇到了政府内部各种势力的抵抗，他们继续推行政策加大信息限制，关闭发表不同意见的政治空间。如前几份报告(S/2015/656、S/2016/70、S/2016/963 和 S/2017/326)所述，专家小组仍然认为，武器禁运和实施个别定向制裁是将主要领导人的关注重点从军事方案转向政治解决方案的重要工具。

⁴⁹ 信息由直接了解博尔冲突的三个独立来源提供。

⁵⁰ Tamazuj 广播电台，“特别调查：11 名被控助长 Aguok-Apuk 冲突的有影响力的领导人”，2017 年 8 月 21 日。可查阅：<https://radiotamazuj.org/en/news/article/11-influential-leaders-accused-of-fueling-aguok-apuk-conflict-in-gogrial-state>。