



秘书长关于苏丹的特别报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1978(2011) 号决议提交的, 安理会在其中表示愿意审议南苏丹政府关于联合国继续驻留的请求, 并表示打算在南苏丹设立一特派团接替联合国苏丹特派团(联苏特派团)。
2. 本报告评估了《全面和平协议》未执行的规定, 并概述了我关于联合国维持和平特派团可以为促进南苏丹新的国家巩固和平而发挥的作用的建议。

二. 《全面和平协议》未决问题

3. 通过《全面和平协议》的实施, 全国大会党和苏丹人民解放运动(苏人解)已结束了非洲最长的内战。尽管取得了很大成就, 《协议》与沿共同边界的和平与安全有关的主要规定(即阿卜耶伊问题的解决、关于南科尔多凡州和青尼罗州的未来地位的全民协商以及有关南科尔多凡州和青尼罗州的前苏丹人民解放军(苏丹解放军)的问题尚待解决。目前关于这些问题及分离后双边安排进行的谈判结果, 将在很大程度上决定在这两个国家之间关系的性质及两个国家境内和沿边界的政治和安全状况, 这将对次区域安全与稳定产生影响。

边界

4. 南北方边界地区的主要冲突风险涉及到各方共同的愿望, 即控制和保护石油、矿产丰富的地区和北南之间主要通道上的战略防御地点。
5. 在五个有争议的地区, 沿加扎勒河州/南达尔富尔州边界的两个地区尤其引起各方关注, 即南达尔富尔州与阿卜耶伊地区连接的基尔河/阿拉伯河南岸和 1960 年并入南达尔富尔州的矿产丰富的 Kafia Kingi 地区以及向南进入拉贾省的一条主要通道。争议较少的是白尼罗河西岸附近的乔达、卡卡和杰贝勒马金尼斯三个地点。

* 由于技术原因于 2011 年 5 月 19 日重新印发。



6. 此外，一系列当地的问题有可能加剧其他地区《全面和平协议》后的边境紧张局势。对于没有参加划界技术过程的本地行为体来说，取得用水、得益于农业计划、出入牧场和历史沿革的部族边界及政治选区，是至关重要的。五大有争议战略地区的问题获得解决，不一定会解决这些问题，而后者如果处理不当，则可能导致地区性冲突。还应当指出，虽然关于边界问题的讨论仍在进行，边境委员会尚未提交非争议边境地区划界工作的业务计划。

7. 虽然边界沿线的安全环境基本稳定，但苏丹武装部队和苏丹人民解放军之间的紧张关系导致 2010 年底和 2011 年初在边境地区发生一些事件。2010 年 10 月以来，苏丹武装部队和苏丹解放军互相指控对方越界入侵和从事挑衅性的军事集结。这些事件突显出需要建立联合监测和核查机制。阿卜耶伊的经验表明，即使就这种机制达成协议，其实施很可能是困难的，且需要外部的支持。这种支持将需要行动自由和监测未来边界两侧的能力。

全民协商

8. 全民磋商为南科尔多凡州和青尼罗州的当地社区提供了某种机会，来回应他们为之拿起武器反对喀土穆的不满和期望，《全面和平协议》尚未处理这些不满和期望。如果各种政治愿望得不到解决，来自两个州这些内地区的多达 40 000 名苏丹人民解放军战斗人员，以及南苏丹的苏人解就会构成冲突的危险，有可能加剧朱巴和喀土穆之间的紧张关系并影响边境安全。

9. 《全面和平协议》对于全民协商的内容和将用于保证其结果的执行的过程，陈述相对模糊。《协议》将全民协商定义为人民通过民主选举产生的立法机构表达其观点的民主权利。2009 年 12 月，各方商定了其行为法律框架和仲裁程序。此外，在南科尔多凡州，全国大会党和苏人解同意，磋商将不是一次公投，因此不会导致分离，不会只顾及一个族群的关切，而是顾及整个州的关切，并设立一个长老理事会来确定其内容。

10. 自 2008 年以来，联苏特派团与全国大会党和苏人解以及这两个州的评估和评价委员会协商，一直帮助各行为体探索另一方面问题，即查明这两个州不同群体的主要关切，并推动通过全民协商直接、或按全民协商指定的其他方式加以解决的办法。

11. 《全面和平协议》构想了一个“在《协议》签署的第四个年头”在两个州由以下两个其各自的机构开展的平行评价进程：即在选举后由总统设立的一个独立委员会和一个州议会评估和评价委员会。这两个机构将分别向全国政府和两个州的政府提出报告。该评估和评价委员会成立于 2007 年，向总统提交了侧重于安全及公务员/警察和情报机构整合问题的年度报告。州评估和评价委员会无法在 2010 年 4 月选举之前设立，这种选举只在青尼罗州举行；在南科尔多凡州将于 2011 年 5 月州议会选举后举行。

12. 2009年12月，国民议会通过了“南科尔多凡州和青尼罗州全民协商法案”，其中规定协商进程将包括会议、研讨会和民意调查，并规定如州一级的评估断定《全面和平协议》无法满足民众的期望，则展开谈判/仲裁进程。谈判三级进行：第一，州政府将与中央政府一道纠正执行《全面和平协议》方面的欠缺；第二，在州与中央之间不能达成协议的情况下，应将问题提交各州委员会调解；第三，在仍存在分歧的情况下，各方可决定诉诸另外一个仲裁机构。

13. 《全面和平协议》和全民协商法案都没有界定通过该进程解决的问题的性质。预计将提出的问题包括：分享财富、分享权力、安全、土地权和宗教/文化权利。实际上，解决其中一些问题将超出《全面和平协议》的框架和时间表。

14. 在青尼罗州，公开听证会已经结束，目前正在输入数据，但出现相当的延迟。关于专题听证会的性质和参加者人数的分歧仍有待解决，进一步拖延了这一进程。在南科尔多凡州，全民协商进程只能在州选举之后举行，不太可能在《全面和平协议》过渡期结束时最后完成。其结果和被接受程度将取决于州的选举结果。新的立法议会和全国大会党和苏人解的伙伴关系的发展，将是确保消除人民的关切、包括该州苏丹解放军师的关切的可行程序的关键。

苏丹解放军的整编

15. 根据《全面和平协议》，苏丹武装部队和苏丹解放军同意在联合整编部队组建后分别向当前边界线的北部和南部重新部署。在2009年7月停火联合监督委员会第100次会议上，确定苏丹武装部队重新部署工作完全达到46 403人部署部队的百分之百。到2010年12月停火联合监督委员会第132次会议时，第四、第五和第六区的苏丹解放军的重新部署已逐步达到37.7%(59 168人中的20 622人)。在青尼罗州，苏丹解放军人员向古费(青尼罗州外的上尼罗州境内)的集结点重新部署已于2009年完成。然而，在2010年的监测和核查任务期间，4 003名苏丹解放军人员的大部分就在青尼罗州境内的Yafta。关于南科尔多凡州苏丹解放军的重新部署，2011年4月的监测和核查任务发现，5 147名苏丹解放军人员中有3 071人在白湖苏丹解放军集结点。

16. 青尼罗州和南科尔多凡州境内、或来自这两个州的与苏丹解放军一道在南苏丹服役的40 000名北部苏丹解放军战斗人员的重新部署或可能整编入苏丹武装部队的问题，与目前正就其进行谈判的《全面和平协议》后安全安排的更广泛问题相关联。如果青尼罗州和南科尔多凡州在举行全民协商方面没有取得重大进展，就算的确重新部署，也不太可能在过渡期结束前完成。努巴山脉和青尼罗州境内和来自这两个州的苏丹解放军战斗人员正在争取得到保证，即他们对喀土穆的不满将在《全面和平协议》后苏丹北部的政治和安全环境中得到处理。同时，在这两个州的苏丹解放军没有完全重新部署的情况下，苏丹武装部队拒绝将其存在减少到该协议规定的“和平时期的水平”。南科尔多凡州和青尼罗州的军事化

应被视为在《全面和平协议》后苏丹军事紧张局势的主要来源，因为它们涉及到这两个州的未来地位和阿卜耶伊问题的解决方案。

阿卜耶伊

17. 有关阿卜耶伊地区未来地位的争议是执行《全面和平协议》的最大困难。阿卜耶伊地区的边界不是边界委员会确定的共同认定有争议地区的一部分，但仍然最具争议。由于 Higlig 和 Kharasana 这两个石油丰富的地区已纳入阿卜耶伊边界委员会 2005 年作出的决定，并且由于米塞里亚人拒不接受常设仲裁法院的裁决，苏人解的一些人士声称这两个地区是有争议的地区。苏丹武装部队控制的地区集结了大量军队。在附近的联合州/南科尔多凡州边境，苏丹解放军和苏丹武装部队的部队部署在喀土穆至苏丹南方主路上的战略要地 Tishwin，相隔几百米远。这些高度军事化的地区是危险的热点，苏丹武装部队/苏丹解放军之间的冲突可能在这里极其迅速地升级。

18. 双方未能推进《阿卜耶伊议定书》的核心方面，包括未能就该地区边界、边界划界、财富分配和参加阿卜耶伊地区全民投票的资格达成最后协定，使阿卜耶伊在整个过渡期处于冲突的边缘。不过，尽管当地紧张局势加剧，以及《全面和平协议》双方采取了公开的边缘政策，但在双方在 2011 年 1 月和 2 月爆发了造成死亡的冲突之后，于最初几个月里均有效地促进了危机的缓解。

19. 1 月 13 日和 17 日签订的《卡杜格利协定》涉及到某些迫切的安全问题，这些协定尽管只有小部分得到了执行，却仍通过使双方保持对话而帮助遏制了暴力行为。不过，只有双方就阿卜耶伊的最后地位达成政治协定，才能缓解紧张局势并为阿卜耶伊居民提供安全。双方尽管通过非洲联盟高级别执行小组推动的总统级谈判处理阿卜耶伊问题，但截至 2011 年 5 月 9 日仍未就此达成协议。

关于《全面和平协议》之后的安排的谈判

20. 南北关系的未来是双方于 2010 年 7 月启动的全民投票之后谈判的重点。2010 年 12 月，双方商定了指导《全面和平协议》之后苏丹北方和南方未来政治、经济和安全关系的总政治框架。由于双方无法商定在国家分离情况下指导未来国籍问题的有关条款，也无法商定如何解决阿卜耶伊问题，因此双方从未正式签署该框架，尽管如此，这些分歧并未阻碍整个进程。相反，双方决定，在就所有条款达成一致之前将不签署任何协定。

21. 双方还决定采用框架协定草案作为参考文件，为继续进行分组谈判提供政治指导。各分组将详细阐述框架协定提供的用语，以提供落实协定各项原则所需的所有细节。国籍和边境管理问题已由全国大会党-苏人解联合政治委员会负责处理。有关安全和经济关系(债务、资产与负债、石油、货币、通信和交通)的谈判通过分组形式进行。国际条约和法律问题分组视需要为其他分组提供法律咨询服务。

安全分组

22. 12月, 双方就安全安排举行了双边谈判, 并在1月顺利举行了全民投票之后, 于月底向联苏特派团和非洲联盟高级别执行小组报告了谈判结果。双方商定, 将各自的军队从当前边界线两侧各后撤10公里, 从而设立一个特别安全区, 由联合安全机制负责管理。双方还解决了在正式宣布全面投票结果之后的90天内解散联合整编部队(联合部队)的问题, 但部署在阿卜耶伊的部队、保卫油田的部队和驻扎在青尼罗州和南科尔多凡州的部队除外。这一进程于4月9日正式完成。几个关键问题需要最高层进一步考虑, 其中包括第三方在支持执行联合安全机制协定中的作用, 苏丹解放军中大批北方籍部队的未来, 以及青尼罗州和南科尔多凡州的联合部队。

23. 双方在4月的谈判期间讨论了共同边界区问题, 它有助于建立人员、货物、动物和服务安全流动的走廊。双方还讨论了两国协调规划、监测与核查共同边界区的实施工作的机制。双方讨论了由第三方支持以协助对边界机制进行监测与核查的问题, 没有达到明确的结论。

24. 安全分组的谈判涉及到40 000多名苏丹解放军军事人员的未来, 其中大部分人来自青尼罗州和南科尔多凡州, 另外还涉及到人数不详的苏丹解放军中来自这两个州且目前在南方服役的人员的回返问题。双方商定, 苏丹解放军中来自青尼罗州和南科尔多凡州的人员的未来取决于北方, 并讨论了确保全民投票后安全安排协定得到顺利落实的机制。

经济分组

25. 在苏丹的外债义务方面, 双方讨论了由苏丹北方保留苏丹的国外资产和外债的选择。这一选择的前提条件是国际债权人支持债务减免, 以及全国大会党-苏丹解采取联合债权人外联战略。双方在4月份于华盛顿举行的国际货币基金组织和世界银行春季会议上开始讨论这些问题。

26. 有关石油的谈判集中在石油基础设施的使用和所有权以及如何管理南北在这一部门的合作上, 包括如何管理收入和收费。在货币问题上, 双方商定, 南苏丹将采用新货币, 在为期6至9个月的过渡期间苏丹镑将仍然是南苏丹的法定货币。有一个未决问题是如何收回南苏丹的苏丹镑货币。

国籍

27. 双方一致认为必须防止在分离后出现无国籍情况, 且必须保护北方人在南方以及南方人在北方的权利。这包括工作、居住、拥有财产和往来免签证的自由。在过渡到新国籍安排所需的适当时间上, 以及在某些群体选择其国籍的权利上, 尚未达成一致。双方打算至迟于过渡期间结束时商定并批准其法律。

达成最后协定

28. 目前很难预测全民投票后的谈判结果。尽管框架协议草案提供的综合架构涵盖维持两国政治、经济和安全可行性及两国间的和平与密切关系的所有条件，但在会谈的某些方面仍然存在极大的不稳定因素，可能影响整体谈判的完成。这方面的大部分问题可在短期内得到解决。

29. 双方在处理一些直接涉及两国稳定的重大问题(石油收入分配和阿卜耶伊地位)时遇到了极大困难，可能会损害今后的南北关系，甚至使边境管理和石油开采方面的挑战更加难以应付。在石油资源上作出让步将影响两国的经济，并影响苏人解在南苏丹建立一个可运作的国家和促进南方各政治团体之间的政治融合的能力。同时，在阿卜耶伊问题上作出任何让步均将影响双方与它们赖以维持安全的大批选民之间的关系。

三. 联合国南苏丹维持和平特派团的任务规定

30. 2011年7月9日南苏丹将成为一个独立国家，但区域环境依然复杂、不稳。双方当前的谈判取得进展或无法取得进展，都会影响南苏丹内部一些政治和安全动态。但导致《全面和平协议》后在南苏丹发生冲突的主要政治原因将是内部紧张关系。

31. 与此同时，政府将需要解决与安保部门改革有关的主要问题，其中包括苏丹解放军的复员实现其合理规模以及加强南苏丹警察局。在开展这些工作过程中将出现各种新挑战，需要谨慎处理。关于《全面和平协议》和全民投票后的一些问题如果不解决，将影响边界地区的稳定，而且可能会影响南苏丹政府开始进行有效的解除武装、复员和重返社会工作的意愿。

32. 在安保机制开始经历艰难的转型期间，南苏丹将继续出现新的社区冲突。虽然南苏丹警察局的能力正在提高，但仍不足以维持公共安全和把守国际边界。此外，南苏丹政府需要解决的问题还包括缺乏问责、司法和执法薄弱以及监狱系统存在不足。另外，一些地区将苏丹解放军视为党派部队，从短期而言需要通过有效的管制和军事司法机制改变这一看法，从长远角度，则需要将苏人解与专业化脱钩。

33. 2011年年初以来，安全不足已造成南苏丹超过116 000人在境内流离失所。与此同时，政府官员和安保人员禁止接触等若干因素妨碍了受冲突影响地区的人道主义进出。

34. 在不满很容易演变成暴力的环境中，扩大政府权力对于维护和平与安全至关重要。南苏丹人现在依赖国际援助提供最基本的各项服务。政府提供和平红利和促进社会经济发展，应成为南苏丹所有利益攸关方工作的重中之重。

35. 正如我在2011年4月12日的报告(S/2011/239)中所指出的，在南苏丹政府提出联合国继续在南苏丹派驻特派团的请求后，联合国启动了全系统综合特派团规

划流程。虽然充分认识到南北关系依然是影响边界两侧和平与稳定的主导因素，但在解决《全面和平协议》遗留问题和全民投票后问题方面未达成重大协议的情况下，特派团规划流程迄今只能将重点放在支持南苏丹应对巩固和平方面的各项内部挑战上。

特派团构想

36. 作为规划流程工作的一部分，联合国系统评估团于 2011 年 2 月 16 日至 3 月 31 日对南苏丹进行了考察。我的政策委员会于 4 月 26 日审查了该评估团提出的各项建议。规划流程和特派团构想考虑到了“新视野”非正式文件、冲突后民事能力报告（见 A/65/747-S/2011/85）及全球外地支助战略的报告（A/64/633）中概述的各项原则。

37. 《全面和平协议》后南苏丹在稳定和安全方面面临的各种挑战，需要一种从一开始就注重提高国家能力的注重成果的巩固和平综合方法。在此方面，拟议特派团将支持新的国家应对政治、安全及保护方面的挑战，从而协助建立国家能力，创建一个有利于国家建设和社会经济发展的环境。

38. 由于缺乏国家能力，所有行为体有必要根据政府优先事项统筹提供援助。在此方面，已经根据联合国的机构权限和相对优势，特别是取得可持续成果所需的时间，确定了联合国系统可以发挥的作用。

39. 拟议的特派团将是综合性的，以确保与联合国国家工作队及其他伙伴方，特别是非洲联盟、非洲开发银行、欧洲联盟及世界银行之间的战略和业务协调。关于在政治层面的协调，预期特派团将发挥作用，推动国际行为体齐心协力地帮助新政府应对巩固和平方面的各项挑战。

40. 特派团的部署时间表拟与开展选举相关联，即预期四年的任务期限，然后每年进行审查，并根据南苏丹政府和安全理事会商定的基准进行缩编。将根据明确的基准追踪取得的成果，以评估在多大程度上国家能力能够履行其核心职责。为此，特派团将采用灵活、对冲突有敏感认识的方法，以便不断调整其发挥的巩固和平作用，包括根据南苏丹政府和安全理事会达成的协议，在人员短缺时增加人员以及随着国家能力提高进行人员缩编。

特派团任务规定

41. 鉴于上述情况，我建议安全理事会考虑根据《联合国宪章》第六章建立多层联合国行动，即联合国南苏丹特派团。特派团的主要任务包括以下方面：

为巩固和平进行斡旋及提供政治支持

(a) 支持政府和民间社会加强公众对政治进程的参与，包括推动广泛接受宪法，并根据政府的请求举行首届选举，以及妇女参与决策论坛；

(b) 鼓励政府批准一系列重要的国际人权条约和公约，包括与妇女和儿童有关的条约和公约，使它们成为法律并加以实施；

(c) 支持政府和民间社会加强州一级的参与式治理和减少冲突；

(d) 支持实现媒体的独立性。

支持安保部门改革和法治

(e) 支持政府在法治框架内加强安保，特别是支持制定国家安保政策；

(f) 支持政府制定并执行国家解除武装、复员和重返社会方案；

(g) 支持政府建立军事司法制度；

(h) 支持政府实施苏丹解放军行动计划，不再招募和使用儿童；

(i) 通过在政策和立法方面提供技术咨询，以及在关键领域提供培训和辅导，支持政府加强南苏丹警察局的能力；

(j) 支持政府加强能力，通过在培训、机构和能力发展方面提供人权援助，确保在全国促进和保护人权；

(k) 通过监测、宣传和报告活动，支持创建有利于促进和保护人权的环境；

(l) 通过实施监测和报告机制，促进保护受冲突影响儿童的有利环境；

(m) 通过提供政策、规划和立法方面的咨询，支持政府建立独立、称职的司法系统；

(n) 支持政府加强南苏丹排雷事务局的能力，以便根据国际地雷行动标准开展排雷行动。

安保方面，包括减少冲突和保护平民的人身安全

(o) 通过国家、州以及县一级开展斡旋，支持政府、民间社会及所有利益攸关方减少冲突；

(p) 通过酬情在国家 and 州一级提供战略性和技术性的军事和警察咨询，支持政府履行保护平民的主权责任；

(q) 为联合国和人道主义人员提供必要的安保服务，使其在政府安保事务部门无力提供安保的高风险领域履行任务规定的减少冲突、保护、人道主义、复苏和发展方面的任务。

特派团依照《宪章》第七章采取行动，其任务规定还包括：

(r) 在能力范围内向面临人身紧急危险的平民提供人身保护，包括在政府安保事务部门无力提供这种保护的情况下，作为最后手段使用武力。

特派团结构

42. 一名特别代表将担任特派团团长，全权负责特派团和联合国系统在南苏丹的所有活动。特别代表将由一个高级管理小组协助开展工作，其中包括两名副特别代表、一名部队指挥官、一名警务专员和一名特派团支助主任。联合国开发计划署(开发署)驻地代表兼联合国驻地协调员将履行其中一名副特别代表和人道主义协调员的职能。

43. 特派团将在部署地点和管理结构方面实行分散管理。位于朱巴的总部将作为战略总部，负责就政策问题与国家一级政府接触，并向州一级的各项活动提供指导和技术支持。大部分工作人员将根据需要部署在南苏丹的 10 个州及县一级。特派团州一级办公室将负责州一级的日常业务，并在州一级与联合国国家工作队协调，同时与国家、州及县当局密切合作。

保护平民

44. 虽然保护平民将是特派团和联合国国家工作队的一项核心活动，但保护平民首先是政府的主权责任。究其根本，向政府提供建设保护平民能力的外部支持是一项利用政治、人权、人道主义、警察、司法、惩教和军事工具进行的民事活动。因此，特派团将与多边和双边伙伴协调，支持政府加强其履行人权和国际人道主义法规定的保护职责的能力，其中将包括减少冲突、人权及其他活动，包括向苏丹解放军和南苏丹警察局提出关于依照国际人道主义法和人权法通常开展行动的咨询意见。

45. 因此，特派团和联合国国家工作队的斡旋及预防和减少冲突活动将是协助地方行为体解决和缓和冲突的第一线回应。如果这些努力失败、当地冲突迫在眉睫，则特派团将与政府安全部队合作，以确保这些部队履行国际人道主义法规定的安全职责。此外，联合国部队将在其能力范围内并与政府合作，部署到高风险地区，以遏制冲突。如果这些努力失败，并且政府安全部门无法保护平民，建议根据《宪章》第七章授权特派团，作为最后手段而诉诸武力，其部署地区和能力范围内保护面临迫在眉睫的人身安全威胁的平民。

46. 对安全理事会、东道国、部队派遣国、联合国和特派团而言，赋予联合国部队加强平民保护的任務具有一定的风险和责任。这种任务没有政府合作便不能成功执行，政府必须为军事、人道主义和保护平民行为体提供进出便利。如果安全理事会赋予特派团这样的任务，联合国将依靠安理会协助其确保南苏丹政府与特派团合作执行该任务。赋予联合国部队保护平民人身安全的任务，使其还承担某种责任，即确定这些部队具备执行其被赋予的任务所必要的设备和训练。联合国将依靠安全理事会和部队派遣国协助其确保特派团得到这种军事能力。

47. 同时，这种任务致使当地和国际上产生了很高的期望。这种期望可能导致特派团失败，影响其信誉，并进而影响其执行其他授权任务的能力。因此，特派团

必须具备强大的传播能力，在地方和国际各级宣传其任务、活动、能力和实地情况，强化政府的主权责任以及特派团改进平民保护的力度。

48. 最后，特派团必须在秘书处支持下确保其保护战略基于一个强大的预警系统，使决策者得以为减轻并应对平民所面临的风险采取及时的战略行动。办公厅主任将在联合行动中心、联合任务分析中心和所有派驻首都和外地的特派团工作人员支持下，负责建立并维护预警系统。联合国国家工作队也将应要求为预警系统提供信息和分析支持。

政治方向

49. 特派团的主旨是政治性的，利用秘书长的斡旋，通过特别代表而协助政府和地方利益攸关方防止冲突、巩固和平、加强多元化的政治制度，并解决有关和平、治理与和解的问题。特别代表将支持政府推行新宪法和重要立法优先事项，如政府要求则支持举行所有党派参加的选举，并推动妇女的政治参与进程。特别代表还将利用斡旋协助政府建立睦邻关系。特别代表将在制定国际社会共同立场方面发挥带头作用，鼓励国际伙伴一致支持南苏丹根据各自的实力为共同目标而努力。

50. 为了向南苏丹政府提供关于关键问题的战略咨询，特派团将在特别代表办公室内设立一个由高级顾问组成的战略咨询小组，就宪政发展情况、安全部门改革和透明度机制等问题向特别代表提供咨询意见。这些顾问将与特派团及其国家工作队和外部各方的所有有关专家密切合作。

51. 特别是在安全部门改革问题上，特派团将把政治参与同旨在制定一个有效、民主和更负责任的安全部门架构的实际建议和技术支持结合起来。

军事部分

52. 拟设特派团将设有一个承担以下任务的军事部分：

根据《宪章》第六章采取行动，

(a) 为联合国人员提供必要的保障，以便他们在政府无法提供安全保障的地区开展减少冲突、提供保护及人道主义和恢复活动；

(b) 在政府无法提供安全保障的地区，为联合国、各种设施和设备提供安全保障，建立后勤车队的安全通道并加强特派团机动性；

(c) 通过在其能力范围内在高冲突风险地区部署，并根据特派团的战略目标或特派团团长的指示，遏制暴力事件；

(d) 在执行其规定任务时视需要与苏丹解放军部队进行联络和协调；

(e) 参与制定一个特派团综合方法来进行信息收集、监测、核查、预警和传播；

(f) 视需要确保在安全理事会第 1609(2005) 号和第 1938(2010) 号决议框架下开展特派团之间的合作；

根据《宪章》第七章采取行动，

(g) 在能力范围内于政府无能为力的地区，保护面临迫在眉睫的人身安全威胁的平民。

53. 拟议的 7 000 人的授权军力(全体官兵)考虑到下列情况：新特派团的分散部署战略；被评估为高冲突风险的地区；需要为人道主义援助提供安全支持的重点地区；行政边界；以及通信渠道。

54. 至于为人道主义行动提供安全保障，人道主义界将继续与政府和其他各方进行联络，以确保人道主义进出是安全、迅速且不受阻碍的。如果政府安全部队无法为人道主义援助的运送提供安全保障，特派团将视需要并在必要时与人道主义界、联合国国家工作队和政府合作，在其能力范围内提供这种安全保障。

55. 拟设特派团的军事行动构想的基础是在关键战略位置部署训练有素、装备精良的部队，并配有部队拥有视需要和在必要时进入需要帮助的地区的机动能力的装备齐全和专属预备和快速反应部队。为此，需要具备远征能力和空中支援的部队。由于这种方法更适合和尊重政府为人民提供安全的主权责任和意图，这种方法已被用于更为固定的大范围部署。

56. 军事行动构想的基础还包括提供特定支援部队，特别是工程能力(全部官兵为 850 人)，这些部队可以支持特派团在道路和机场方面的要求，同时在协助政府建设地方社区的社会和经济发展所必须的基础设施方面发挥哪怕是些微的作用，尤其是在那些受冲突影响的社区。

57. 特派团军事部分将在朱巴设立部队总部，在本秋、博尔、马拉卡勒、朱巴和瓦乌地区设立步兵营总部，并将预备部队设在伦拜克。军事部分的核心将由分散在连级行动基地和临时行动基地的机动步兵营组成。这个行动框架将得到中央快速反应部队和空中投送力量的强化，以满足各种行动要求。

58. 预备部队将保持快速反应力量，以确保行动的灵活性和机动性。如果确定使用，将可立即从现有部队中重新组建一个新的预备部队。军事部分将需要支援部队，如二级医院、中型通用直升机、重型通用直升机及其他必要部分，而特派团作为一个整体则将需要必要的工兵连。

59. 军事联络官将得到特别强调，其作用是在平民保护战略方面积极主动地与苏丹解放军各级指挥官接触。

60. 在规划军事部分的结构和部署时，确定了一个强大的预警系统、机动性和远征能力是为完成上述任务所必须的关键能力。还必须注重汲取以往部署的经验教训，即兵力与装备均不足的部队被部署执行维和任务，未能实现人们因这些部队部署而产生的高度期望。

警察

61. 特派团将协助政府打下坚实基础，组建一个面向社区、遵循民主原则并能够提供安全与保护的有效的警察部门。在此过程中，特派团将重点支持 3 个领域：在中央和州两级向南苏丹警察局提供战略咨询，协助其制订中期警察发展计划；辅导中央、州和指定县一级的警察依照国际标准和内部导则履行日常任务，并提供咨询意见；与其他伙伴合作，支助南苏丹警察局在建设专业化警察部门基础必不可少

62. 将与联合国国家工作队紧密协作以完成上述授权任务，为此将需要多达 900 名正规警察。

民政

63. 民政干事将在州一级并视需要在县一级，协助地方当局缓和冲突。在此过程中，他们将与国家工作队和处理缓和冲突问题的其他行为体紧密合作，并将发挥关键作用，支助特派团建设预警与分析系统。

人权

64. 特派团将协助政府建立规范框架并建设国家能力，以按照国际标准促进和保护人权。特派团将监测并汇报南苏丹各地的人权状况；并提供咨询意见，确保在宪法审查进程和批准国际人权条约及相关报告义务过程中遵守人权标准与原则，并确保法定框架和习惯框架与国际和区域的人权规范及标准保持一致。特派团还将协助加强全国人权委员会的能力，并协助政府确保在发展计划和方案中纳入人权问题。

司法

65. 特派团将与联合国国家工作队和其他伙伴合作，支助政府加强司法部门，为此将在技术上支助司法部对国家、州和县一级的司法体系进行一次基线分析；对改进军事刑事司法系统的战略提供咨询意见，并就如何加强宪法和立法框架，确保更及时、高效和透明地进行司法活动，同时考虑到妇女和儿童的权利，提供咨询意见。

惩教

66. 特派团将与联合国国家工作队紧密合作，在苏丹特派团取得的成果基础上，继续向狱政署提供技术援助，培训狱政署管理人员及专业工作人员。特派团将安排工作人员到州监狱进行联合办公，并将这一做法扩大到指定的县监狱，以便辅导监狱的业务、行政和管理。特派团将为建立培训设施和制订培训战略提供便利，同时确保尊重人权。

解除武装、复员和重返社会(复员方案)

67. 目前，政府正在设计一项新复员方案，预期该方案将与调整安全部队的适当规模密切相关。特派团将与开发署合作支持政府，其在解除武装、复员和重返社

会方案中的作用可能包括：(a) 支助解除武装阶段，收集和(或)监测和(或)核查武器安全储存或销毁；(b) 支助复原阶段，提供后勤援助，协助核对参与者的年龄、登记、筛检和发放身份证件，提供咨询并监测情况；(c) 与开发署一道，支持实施复员援助活动和培训；(d) 推动缓和冲突，支助制订和执行减少社区暴力战略。开发署或其他伙伴将负责开展重返社会活动。一旦敲定本国方案，将拟定并向安全理事会和大会提交特派团支助执行该方案所需的资源。

地雷行动

68. 在南苏丹，地雷和战争遗留爆炸物的威胁范围广大。由于国家能力有限，联合国牵头实施目前的对策，提供协调，推动排雷活动，建设国家能力并监督质量保证。根据地雷的威胁并依照在“苏丹地雷行动部门多年工作计划”和“苏丹地雷行动方案过渡计划”中商定的各项目标，联合国新特派团将开展以下活动：(a) 勘查危险地区、清除地雷/战争遗留爆炸物并进行销毁；(b) 在冲突区对紧急状况作出反应；(c) 雷险教育和援助受害者；(d) 宣传；(e) 在人道主义和发展进程中协调并纳入地雷行动；(f) 建设国家对口部门的能力。

儿童保护

69. 特派团的儿童保护活动将侧重于：与联合国国家工作队各伙伴合作，监测和汇报严重侵害儿童行为，推动实施特派团的平民保护战略，将儿童保护纳入特派团各项工作的主流，并支助执行苏丹解放军结束招募和使用儿童的行动计划。

性别平等

70. 根据第 1325(2000)号决议，特派团将在所有干预措施和活动中实现性别平等主流化，以确保适当和平等地对待妇女与男子、女孩与男孩的需要，确保社区各目标群体为特派团的战略和活动作出贡献并均享其惠益，并确保解决猖獗的性暴力和基于性别的暴力行为。特派团将同联合国国家工作队合作，支助建设政府伙伴和民间组织的能力。

新闻

71. 特派团新闻办公室将成为特派团与南苏丹公众进行战略沟通的中心，帮助增强对特派团作用的了解，塑造特派团在当地、区域和国际各级的公众形象，支助向民众传播准确信息，以缓解冲突、处理公众期望并为推动民主政治文化作出贡献。在此过程中，特派团将在米拉亚调频台取得成功的基础上继续努力。

艾滋病毒和艾滋病

72. 依照第 1308(2000)号决议，特派团维持和平人员将着手解决与认识和预防艾滋病毒/艾滋病有关的问题。特派团将提供有利环境，使联合国各机构、基金和方案继续支持建设政府伙伴和民间组织在艾滋病毒/艾滋病问题上的能力。

恢复、稳定和重返社会

73. 特派团将支助在州、县和区各级联合实施分散管理的项目，视需要为采用“联合”办法实现恢复提供便利，并支助政府和联合国国家工作队成功安置流离失所者、难民和返回南方的南方人。特派团将在各项条件成熟时，协助联合国系统从建设和平过渡到中长期建国活动。在为上述职责提供支助时，特派团支持在驻地协调员/人道主义协调员领导下，开展协调捐助方和调动资源的活动，包括支持提出呼吁和建立政府协调机构。

特派团支助

74. 上述活动取决于维持和平行动部特派团支助司的支助，该司的作用是在财务、人力资源、后勤以及信息和通信技术领域，及时和负责地提供高质量的综合支助服务，以使特派团能够高效和有效地执行任务。特派团支助司将根据特派团的“行动构想”、本组织的财务条例和细则以及联合国总部的政策和指导，并借鉴联苏特派团的经验教训，在南苏丹极具挑战性的环境中提供支助。其办法将包括：(a) 建立或改进外地营地，用更永久性结构取代临时设施，从而改善条件，降低业务费用，并在成本回收基础上与联合国国家工作队实施共同事务；(b) 将大量权力下放给州一级负责特派团支助的行政人员，同时更新行政程序，确保新特派团模式的实效；(c) 努力优化特派团的机动性，提高运输效率，采用河运和陆运方式运输货物，随着重新启用简易机场而从直升机过渡到固定翼飞机；(d) 基于相对优势原则，与联合国机构，如粮食署建立伙伴关系。特派团将视需要并采用分阶段办法，通过建立明确的时间表和基准，将临时全民投票支助基地网络改造为永久支助的县一级地点，并将建设更多地点，以便特派团和联合国各机构能够在地方一级向政府和民众提供支助。

安全和安保

75. 联合国安保管理系统在南苏丹的作用是，确保联合国工作人员、资产及设施的安全与保障。在联合国安保管理系统下，南苏丹将有自己的指定官员、安保管理小组、地区安保协调员和地区安保管理小组。将通过部署安保部/特派团综合安保科来支助该系统。在特派团工作人员安全和安保问题构想中，将最大限度地利用东道国的能力。

所涉经费问题

76. 新特派团所涉经费财务报表将作为本报告的增编印发。

四. 意见和建议

77. 我全力支持南苏丹政府提出的在南苏丹设立一个联合国行动的请求。我坚信，上述这一特派团在联合国国家工作队和其他伙伴的合作下，可在帮助南苏丹

政府和人民巩固和平并为国家经济、政治和社会发展奠定坚实基础方面发挥重要作用。然而，巩固和平的前景仍然有赖于苏丹与南苏丹关系的质量，而这又在很大程度上取决于就全民投票后问题和《全面和平协议》遗留问题达成的协议。

78. 因此，对于这些谈判的重要性，以及两国领导人在达成协议、为苏丹和南苏丹以及整个区域的和平与安全奠定基础方面所负的责任，我无论怎样强调都不为过。双方领导人必须表现出不可缺少的政治意愿，以找出这些问题的解决办法并商定执行机制。

79. 《全面和平协议》中的这两个伙伴已经完成走向和平之旅的大部分进程。至关重要的是，我们必须鼓励和协助他们成功抵达目的地——在相互利益和睦邻关系基础上得以持续的持久和平。7月9日南苏丹实现独立后，我认为，双方根据《全面和平协议》商定的解决边界争端和安全问题的框架应予保留，直至找到替代安排。过去六年来，在联苏特派团支持下，该框架已证明了在帮助双方避免冲突方面的作用。该框架内的机制仍然是双方在联合国主持下举行会议、以防止或减轻边界任一侧包括阿卜耶伊的冲突的唯一论坛。这些机制也能够处理双边和内部安全争端，包括处理关于扶植傀儡的指控。

80. 因此，我敦促双方和安全理事会考虑给予联苏特派团三个月的技术延期，自7月9日起，至10月9日止。在此期间，联苏特派团将开始缩减其驻留喀土穆的存在，同时重点协助双方保持冷静，寻找对《全面和平协议》遗留问题和全民投票后问题的解决办法，包括找到双方都能接受的边界监测安排。

81. 我在提出这一建议时，认真考虑了是否可以建议给予联苏特派团技术延期，同时在南苏丹设立一个新的行动。我得出的结论是，影响南苏丹的很多安全问题与北南必须共同解决的双边安全问题直接相关。因此，必须通过统一的政治和军事指挥权，保持联合国在支持解决这些核心安全问题方面的效力。我打算在9月初向安全理事会报告双方在解决《全面和平协议》遗留问题和全民投票后问题方面取得的进展。

82. 上述建议取决于双方达成所承诺的协议，人们希望在未来三个月内达成。如果在联苏特派团任务拟议技术延期期间，他们未达成这些协议，就必须至少建立取代《全面和平协议》安全框架的机制。

83. 与此同时，我相信在7月9日新的南苏丹国独立伊始，联合国有必要改变对其援助的性质。这个新的国家需要的援助，在质量和数量上都不同于以往。因此，我打算设立一个由高级管理小组组成、具备必要专门知识的先遣队，以便建立新的特派团的核心能力，支持新的南苏丹国巩固和平与建设和平的努力。此外，领导长期能力建设和发展活动的联合国国家工作队，将立即展开支助这一新的国家的这些努力。

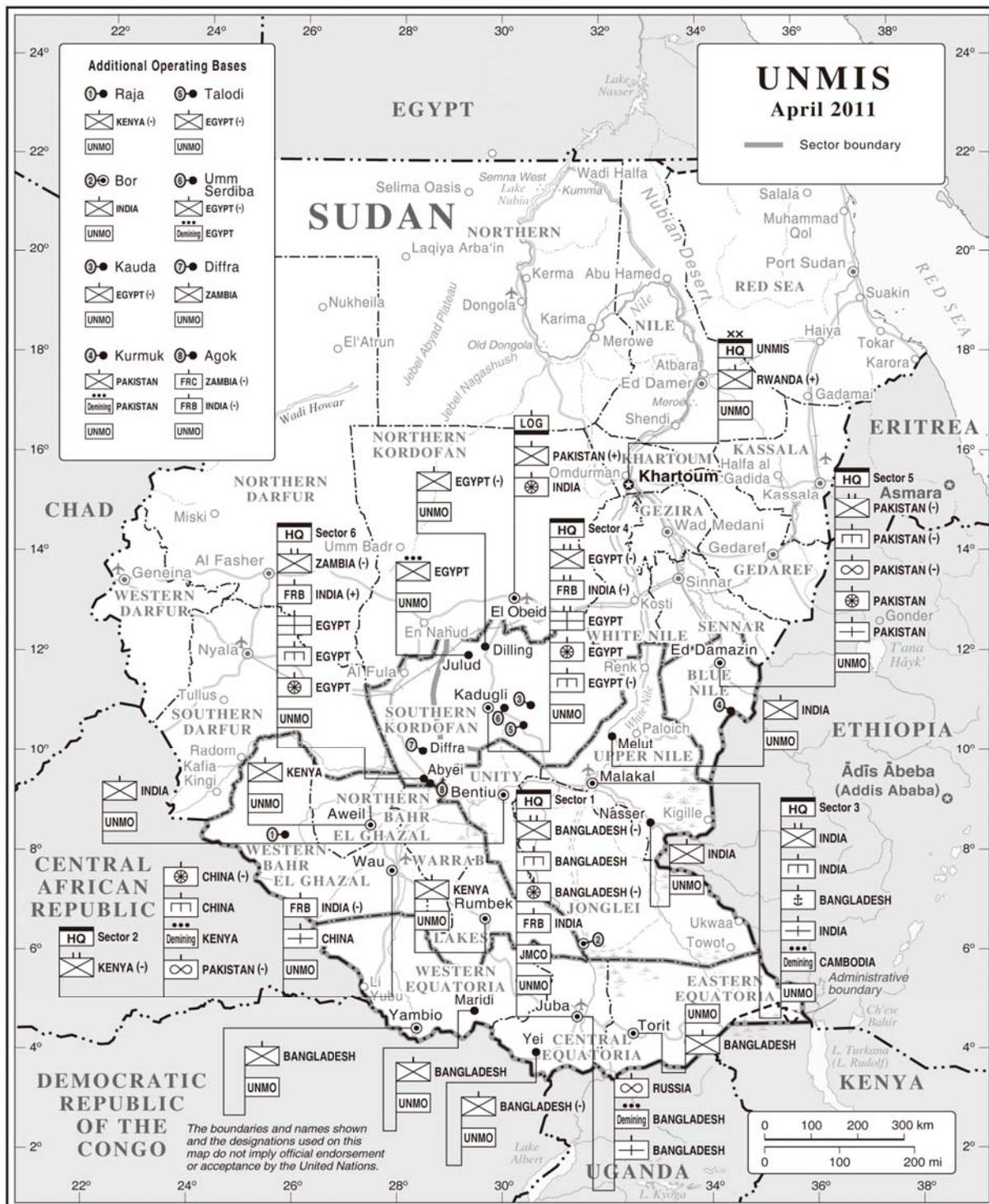
84. 将于7月9日当天或之前部署的先遣队将由一位联合国高级官员领导。本报告所概述的、与在南苏丹建立新的特派团有关的一切活动均属于其责任范围。先

遣队还将包括增设的高级工作人员和专门工作人员，以建立未来特派团各部门并解决其支助需求。

85. 联苏特派团在南苏丹的军事部门将继续维持目前的配置，而维持和平行动部将进行部队组建，以确保执行本报告所述新特派团任务所必要的能力。在就全民投票后问题和《全面和平协议》遗留问题达成协议方面取得进展，将对南苏丹安全局势产生积极影响。维持和平行动部将继续密切监测局势，调整军事行动构想，并相应提出本报告所建议的核定兵力。

86. 最后，我想再次感谢联苏特派团的工作人员、在苏丹提供服务的联合国国家工作队、非洲联盟高级别执行小组以及综合特派团工作队，感谢他们为帮助苏丹人奠定繁荣与和平未来的基础而开展的工作。

地图



Map No. 4249 Rev. 18 UNITED NATIONS April 2011

Department of Field Support Cartographic Section