



安全理事会

Distr.: General
31 July 2015
Chinese
Original: English

2015 年 7 月 31 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在第 2188(2014)号决议中要求我通报利比里亚政府在执行关于妥善管理武器和弹药的建议，包括颁布必要的立法框架，以及在促进对利比里亚和科特迪瓦之间的边界地区进行有效监测和管理方面的最新进展情况。这些建议载于我 2014 年 9 月 29 日给安理会主席的信(S/2014/707)，而在此之前，即从 2014 年 9 月 5 日至 12 日，曾派出了一个对利比里亚制裁制度的评估团。我在本报告中审查了自评估团回来以后在利比里亚的主要相关事态发展并对照各项建议审查进展情况。

关键的最新情况

我在 2014 年 9 月 29 日的信(S/2014/707)中指出，鉴于埃博拉疾病爆发造成的不确定性，安全理事会不妨将对现行制裁措施的任何调整推迟 6 个月或直到该国的局势稳定下来、政府及其伙伴能够更好地作出拟议的能力建设努力。该国目前局势稳定，政府承诺推进安全部门改革以应对联合国利比里亚特派团(联利特派团)的安全过渡和缩编，这表明埃博拉病毒已不再阻碍推动所建议的能力建设措施了。

安全理事会在第 2190(2014)号和第 2215(2015)号决议中规定 2016 年 6 月 30 日为政府从联利特派团全面接管安全责任的最后期限，从而振兴了安全部门改革进程，并为在武器和弹药管理领域及在边界监测和管理方面取得具体进展提供了机会。这一最后期限使关注点集中在为确保平稳过渡和落实政府的联利特派团过渡计划而必须到位的具体成果上；政府的过渡计划则为监测进展情况建立了一个框架，下文将会进一步加以讨论。联合国和双边支持对过渡进程依然至关重要。

自评估团回来以后，政府已经在执行关于武器和弹药管理方面的能力建设建议方面取得了某些有限但意义重大的进展。武装部队开始按照非洲国家经济共同体(西非经共体)标准标识武器的做法应被视作是往前迈出的重要一步。现在看来在 2015 年底前完成对所有政府拥有的武器的标识工作是一个可以达成的目标。



但在落实建议方面的进展情况不平衡，对完成关于进口和私人拥有武器和弹药的监管框架的关注也不够。如果要在 2015 年 12 月颁布武器和弹药管制法，议会就必须优先审议该法案草案。

在已取得进展的领域，活动是在现有资源范围或通过外部供资的方式开展的。在武器标识方面的进展突显出联利特派团速效项目的价值。长期能力建设则需要政府向有关机构提供足够预算支持，同时开展由国际供资的项目。我要鼓励捐助方支持秘书处裁军事务厅应利比里亚国家小武器委员会的请求编制的项目，其目的是落实关于能力建设的许多建议。

检查越来越被用作支持利比里亚安全机构进行能力建设的一种手段，因此应保留作为联利特派团的任务内容。

在负责监测和管理边界地区的安全机构中，移民和归化局和国家警察为启动今后的人员部署工作打下了基础。虽然移民和归化局在边界一线的人员部署和巡逻增多了，但国家警察的人员部署和巡逻尚未开始。考虑到联利特派团的缩编时间表，需要加快这类部署。

在 2014 年评估报告中确认的后勤、通信和机动性能力挑战仍然存在。必须解决预算方面的不确定性，以确保在培训活动方面的连续性，特别是在武器培训及武器和弹药管理方面，以及最后确定移民和归化局将部署到边界地区的人数和关于这类部署的一个时间表。

虽然两国之间的边界仍然关闭着，但利比里亚政府和科特迪瓦政府已进一步作出努力，以加强在边界安全和稳定化方面的协调和信息共享。我对两国继续进行双边接触表示欢迎。马诺河联盟制定的埃博拉后恢复计划同样为振兴安全和边界稳定化机制提供了一个次区域框架。应利用该计划的积极势头，加快落实正在开展的业务活动及马诺河联盟和西非经共体的长期项目。

自评估团回来以后的主要事态发展

评估团是在埃博拉疾病爆发的高峰时刻派出去的。当时可以清楚看到，这一流行病对包括安全部门在内的所有国家机构产生了重大影响，并有可能会破坏利比里亚在过去 10 年中所取得的重要成果。政府和国际社会关切并重视应对这场危机。安全理事会认识到疾病爆发造成了特殊情形，因此在第 2176(2014)号决议中将联利特派团的任务期限延长了 3 个月，并赞同我的建议，推迟审议关于调整其任务的提议。同样也没有调整制裁制度，并通过第 2188(2014)号决议将期限再次延长了 9 个月。

埃博拉疾病对利比里亚国家机构构成的严重紧迫威胁现在已经过去了，该国局势仍然稳定。在持续 42 天没有确认任何新感染病例之后，世界卫生组织在 5 月 9 日宣布，利比里亚已没有埃博拉病毒的传播。但政府报告，自 6 月 29 日以

来有 6 位利比里亚国民的埃博拉病毒检测呈阳性，其中 2 人随后死亡，这表明绝不能掉以轻心。

埃博拉疾病爆发揭示了国家内部多部门的脆弱性，突显出政府内部的机构薄弱环节。但对安全部门改革的长期影响似乎在很大程度上仅限于延误，而不是削弱政府的整体能力。国家安全委员会在 3 月 6 日核可了政府根据第 2190(2014)号和第 2215(2015)号决议制定的联利特派团过渡计划；这两项决议规定 2016 年 6 月 30 日为政府从联利特派团全面接管安全责任的最后期限。

这项包括具体基准和有时限的活动总表的过渡计划发出了一个重要信号，表明政府致力于推动安全部门改革。计划所拟议的行动旨在落实 2014 年评估报告所载的各项建议。该计划雄心勃勃，不管是在分配用于完成计划的时间上还是为支持实施计划所必须提供的资源上。为 2015/2016 年预算的目的，政府编写了一份优先计划，但尚不确定政府在何种程度上能为这些活动提供资金。

改善利比里亚政府在妥善管理武器和弹药方面的能力，包括通过颁布必要的立法框架

统一与安全部门相关的各项法律的进程仍在继续。自 2014 年 10 月通过《缉毒署法》之后，现在已为绝大多数安全机构建立了法律框架，包括武装部队、行政首长保护局、缉毒署和国家安全局。但是武装部队尚未完成对其内部政策结构的改革，统一军事司法法典仍在等待议会批准。利比里亚在 4 月向联合国递交了《武器贸易条约》批准书。

联利特派团继续支持作出改革安全部门法律框架的努力。现已起草了关于移民和归化局的法案，连同一份关于国家警察的订正法案，将递交议会本届会议。目前议会正在审议武器和弹药管制法草案。这三项法案一起将构成用于管理武器和弹药的国家法律框架的基础。但通过这些法案的时间表仍然不确定，虽然参议院国防、情报、安全和退伍军人事务委员会主席表示，审议工作将在 2015 年底之前结束。在这些法律获得通过之前，政府仍然没有足够的手段来管制非国家行为体购买和拥有武器。

政府在联利特派团协助下在加强其在武器管理领域的能力方面已采取了一些虽小但却意义重大的步骤。联利特派团在 3 月展开了一个速效项目，其中包括由加纳国家小武器委员会和联合国非洲和平与裁军区域中心提供的培训。共有代表所有安全部门的 28 名政府官员接受了如何按照西非经共体标准在武器上作标识和管理数据的指导。

截至 2015 年 7 月中旬，武装部队已对其储存的 97% 的武器作了标识，国家警察定于 8 月开始标识其武器的工作。如果目前的势头得以保持，利比里亚国家小武器委员会预计，到 2015 年底，政府拥有的所有武器都将得到标识。完成这项任务就意味着履行了安全理事会的一项要求，而安理会是在第 1683(2006)号决

议中首次提出这项要求的。但是，建立一个由利比里亚国家小武器委员会维护的全国中央武器数据库的工作尚未开始。需要提供资金以雇用熟练的信息技术专业人员 and 购买新的计算机。

作为由联合国开发计划署实施的西非经共体-欧洲联盟小武器项目的组成部分，将开始收集关于私人拥有的武器的数据。在利比里亚，该项目将集中在三个东南边境州(大吉德州、马里兰州和吉河州)展开，但以后也可能会扩大到宁巴州。这是一个以族群为基础的武器换发展项目，即用落实当地发展举措来换取族群上缴武器。作为第一步，将在这三个州里开展一次小武器调查，调查结果将有助于最终制定一个全国调查计划。

根据第 2190(2014)号决议，联利特派团继续对政府的武器进行季度检查。总的来说，这些军械库的运作情况良好，但有一些主要侧重于健康和安全的建议尚未得到落实。除检查之外，联利特派团小武器股和部队武器检查小组以定期会议、培训班和讲习班的方式就军械库管理工作向国家警察和武装部队提供能力建设方面的帮助。

国防部在 2014 年下半年表示愿意同联利特派团合作，一起修建爆炸物永久性储存设施和开展安全管理爆炸物方面的培训。在双边伙伴的协助下开展了爆炸物处置方面的培训。在 2016 年初之前，联利特派团可在满足与爆炸物(以处置战争遗留爆炸物的残留沾染)和储存有关的需求方面提供支助，而政府目前不具有相应的能力。

用于支持管理武器和弹药的资金有限，使安全机构及其伙伴在进一步作出能力建设努力方面的能力受到制约。在这方面，作为其当前预算谈判的组成部分，政府必须澄清将向哪些活动提供资金。国际社会很可能必须提供额外的资金支持。

裁军事务厅在同利比里亚国家小武器委员会磋商之后核准了一个项目；该项目若获得全额资金将能确保落实以前就拟订武器许可证条例、武器标识、中央武器数据库及全国武器和弹药库存基线调查提出的各项建议。该项目还将能协助政府执行《武器贸易条约》和《西非经共体关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》。

自评估团回来以后，利比里亚安全机构一直定期举行会议，讨论武器管理问题。国家警察部门与利比里亚国家小武器委员会及移民和归化局每月都举行协调会议。由所有安全机构组成的利比里亚国家小武器委员会主席团同样每季度举行一次会议。

自评估团回来以后，利比里亚常驻联合国代表团向安全理事会关于利比里亚问题的第 1521(2003)号决议所设委员会提交了一份关于供应武器和弹药的新通知。如其过渡计划所示，政府计划在 2015 年 7 月至 2016 年 6 月期间为国家警察、移民和归化局、缉毒署和行政首长保护局采购武器和弹药。

有效监测和管理利比里亚和科特迪瓦之间的边界

利比里亚和科特迪瓦之间边界沿线的安全局势平静但脆弱。在爆发埃博拉疾病之后，陆地边界自 2014 年 8 月以来一直关闭着。虽然自 2013 年以来没有观察到跨界袭击事件，但包括科特迪瓦回返者在内的当地族群成员在边界的科特迪瓦一侧针对科特迪瓦武装部队和来自布基纳法索的定居者实施的暴力行为一直持续到 2015 年，这在很大程度上是因为土地纠纷造成的。5 月份发生的一次造成 1 名利比里亚国民死亡的枪击事件突显出在科特迪瓦边界出现紧张态势的可能性。正如利比里亚问题专家小组最近几次报告所指出的，前战斗人员和雇佣军团体继续在边界的利比里亚一侧集结，构成地方性威胁；由于科特迪瓦在准备 2015 年总统大选，因此必须持续监测这种威胁。

总的来说，利比里亚边界的漏洞很多，在边界充分巡逻的能力有限，虽然机构能力已有很大改善。随着联利特派团军事部分继续缩编，特派团应对边界一线安全威胁的能力将大幅度降低，政府将承担监测和巡逻边界的主要责任。为使责任过渡取得成功，必须进一步加强利比里亚安全机构，包括其基础设施及后勤和技术能力。

自评团回来以后，移民和归化局向边界地区部署了更多人员。过渡计划显示，边界巡逻人员人数将继续增加，并将授权这些人员携带武器。移民和归化局还扩大了其边界巡逻范围。该局在与几内亚、塞拉利昂和科特迪瓦接壤的边界线沿线的 45 个正式和 131 个非正式过境点上部署了 1 196 名警员，其中包括 132 名边界巡逻警员和 1 064 名移民/边检警员。预计在 9 月完成对 250 名新警员的培训之后，部署到边界地区的警员人数将增加到大约 1 350 名。

来自移民和归化局的教员在联合国警察部分的督导下已开始对新警员进行移民管理、欺诈行为侦查、法证及证据保全和用于打击跨界犯罪、走私和武器贩运的手段等方面的培训。此外根据过渡计划，定于 11 月前进行军械库管理培训，并预计在 2016 年上半年对该局人员进行武器培训。

未来是否能作进一步部署将取决于是否有足够的资金和是否能提供足够的基础设施，包括办公室和宿舍，以及能保障机动性和通信的后勤支助。最迫切需要的物项是无线电台、车辆和摩托车，用于增强对非正式过境点的有效巡逻，特别是考虑到在长达大约 8 个月的雨季中，很难进入这些过境点。移民和归化局目前有 31 辆汽车，包括分配给行政首长的汽车，其中约 40% 无法行驶。大多数边界哨所除非使用摩托车，否则很难进入。移民和归化局现有 78 辆摩托车，但由于缺乏资金来维修这些摩托车，其中约 55% 的摩托车无法行驶。关于保密通信，在 15 个州里只有 5 个州(大吉德州、马里兰州、蒙特塞拉多州、宁巴州和吉河州)有无线电台。总共有 17 个州级无线电站，其中只有 7 个能运作。因此，以安全方式分享关键安全和机密信息极其困难。

在移民和归化局在利比里亚全境部署人员的同时，原来预计从 2015 年 7 月开始，将向蒙罗维亚以外地区部署国家警察警员。但因为大约 1 600 名警员仍在接受培训，这些部署尚未开始。

关于海岸警卫队监测利比里亚沿海领土的能力，正如上次评估报告所概述的，该机构在很大程度上要继续依赖联利特派团。在 2016 年移交边界安全责任后，政府将无法利用联利特派团用于边界治安的很多资产，包括空中巡逻。政府的空运能力有限，其近海小型船舶的深水航运能力也有限。

关于利比里亚和科特迪瓦之间的协调和信息共享问题，两国政府、联利特派团和联合国科特迪瓦行动(联科行动)之间的四方会议一直是政策层面的主要政府间安全机制。

3 月 10 日在阿比让举行了第三次四方会议。会议公报包括一个专门阐述双边合作的章节，其中重申必须通过两国各安全机构之间的定期跨界会议、建立信任措施和信息共享，恢复科特迪瓦和利比里亚之间的合作机制。公报还提及关于在 4 月举行利比里亚-科特迪瓦双边合作联合委员会第六届会议的决定，以审查合作领域，包括紧迫等争议问题。虽然两国政府还商定在 5 月举行酋长和长老联合委员会第二次会议，但这些会议都尚未召开。

在 2013 年制定的马诺河联盟跨界安全战略同样为发展政府间安全机制提供了一个渠道。特派团目前正在考虑可用于支持该战略的各个选项，包括可能使“马约行动”(联利特派团和联科行动领导的边界安全联合巡逻和会议)向联盟边界安全和建立信任联合部队过渡。6 月，联利特派团、联盟、联合国西非办事处(西非办)、联科行动和联合国开发计划署重新就这个问题进行对话；7 月 10 日在纽约提出将治理、和平与安全作为优先事项纳入马诺河联盟埃博拉疾病之后恢复计划的做法进一步推动了这个对话。联利特派团将继续与联盟、西非办、联科行动和其他联合国伙伴和非联合国伙伴合作，帮助振兴这些部队，以使其随着联利特派团的缩编成为一个可持续的安全和边界稳定化机制。

西非办还与联合国毒品和犯罪问题办公室协作，通过西非海岸倡议向利比里亚和塞拉利昂的预防跨国犯罪股提供支助；西非海岸倡议的目的是要加强对有组织犯罪所采取的区域做法并为此目的发展专门的部门。虽然在发展这些部门的能力方面取得了进展，但在开展单独行动时所面临的机构、业务和后勤挑战依然存在。

利比里亚政府已在西非经共体框架范围内承诺设立一个全国预警和反应机制。在这之前，西非经共体国家元首在 2014 年 7 月 14 日通过了关于设立这类机制的建议，以补充现有的西非经共体区域预警和反应网络，西非经共体委员会在 2015 年 7 月对利比里亚进行了一次后续访问。在建设全国机制时将借鉴国家和区域预警结构并使这些结构之间的联系更为有效。

潘基文(签名)