



## 2017年4月17日秘书长给安全理事会主席的信

2016年7月8日至11日，在朱巴爆发了敌对行动并引发了对平民的暴力事件。之后，我的前任潘基文于2016年8月23日下令由帕特里克·卡马尔少将(退役)率团进行独立特别调查，审查联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)为应对袭击平民事件，特别是在朱巴的南苏丹特派团大院内外，包括在 Terrain 酒店及附近的平民保护点发生的袭击平民事件所采取的行动。2016年11月1日，向安理会成员提供了报告的执行摘要，包括独立特别调查的建议，并予以公开发表。这些建议针对南苏丹特派团的特有以及更系统性的问题。

联合国采用双管齐下的方式推进落实这些建议。首先，设立了一个执行系统性战略问题建议的总部工作队，由我的主管维持和平行动助理秘书长担任主席。其次，南苏丹特派团制定了行动计划，以执行具体针对该特派团的建议，并定期向工作队提供最新资料。为了向安全理事会通报执行进展情况，2016年12月23日向安理会递交了一封信，之后我的主管维持和平行动助理秘书长在2017年2月23日安理会关于南苏丹的磋商中作了通报。

下文的最新情况概述了南苏丹特派团和秘书处在执行独立特别调查建议方面的总体成就。

2017年3月12日至19日，由卡马尔少将(退役)率领的独立后续访问团回到朱巴，评估具体针对南苏丹特派团的建议的执行进展情况。应特别代表的要求，该小组还前往马拉卡勒审查调查委员会关于2016年2月对平民保护点的袭击事件的报告所载建议的执行情况。评估结论是，南苏丹特派团作出了值得称赞的努力，以提高特派团保护平民的能力，使特派团能够更好地计划和准备危机状况应对措施，并加强工作人员的安全和安保。重要的是，评估得出结论认为，由于南苏丹特派团采取了纠正行动，军事和警察部门改进了工作方式和态度。评估组记录的主要成果如下：

### 保护平民

南苏丹特派团部队总部正在就有效执行特派团的保护平民任务积极提供领导和指导。2016年8月，向军事特遣队发放了部队指挥官一系列指示，要求定期



进行下列方面情景模拟训练和演习：任务执行、接战规则的使用和使用武力指令；积极而有力的巡逻，旨在防止侵犯人权和虐待平民行为；综合应急计划，包括与关键行为体一起开展疏散和撤离演习，以便为最坏和最危险的情况做好准备；军事、警察和联合国安保人员之间的职责分工。南苏丹特派团部队总部还每月发布关于行动自由的命令，强化了部队指挥官关于行动自由的指示。这些命令强调，所有指挥官必须了解《部队地位协定》的规定，并要求他们根据任务规定和接战规则，采取一切必要手段维护无限制行动自由的权利。这些命令也强化了现有指示，即在行动自由被拒绝时在检查站坚持 48 小时不放弃。

虽然南苏丹的作业环境仍然极具挑战性，政府以及在某些情况下其他交战派别施加的限制和官僚障碍继续妨碍南苏丹特派团的行动自由，但这些努力旨在改进部队的态度和认识，从而改善了南苏丹特派团在过去几个月中在关键热点地区的通行自由。自 1 月以来，南苏丹特派团多次成功地部署了对重点地区的长时间巡逻，优先安排赤道几内亚地区，原因是该地区不安全状况恶化，民众流离失所和侵犯人权现象增加。尽管遇到障碍和拖延，巡逻已经到达耶伊(三次部署)、卡约凯吉(三次部署)、拉尼亚(两次部署)和马圭(两次部署)。这些综合巡逻得到各地民众以及许多地方行政当局的好评，他们请求南苏丹特派团延长巡逻的逗留时间。这些部署使南苏丹特派团得以进行人权监测和报告，并对地方当局和民间社会开展外联。目前，南苏丹特派团正在计划将长时间巡逻的时间从现在的平均一周延长至一个月，以便确保特派团人员在难以到达的地区的存在能够取得成效。

维和部队保护面临人身暴力危险的平民的态度也有所改进，近来南苏丹特派团军警人员进行的强有力干预事例就是证明。在本提乌，维和人员成功地对抗并阻止了武装人员在平民保护点外骚扰、殴打和企图绑架四群各近 50 名国内流离失所者，并按照接战规则使用了适当的武力升级。在皮博尔，维和人员采取了强有力的姿态，部署了部队和战车，以管理和保护在风闻所在镇子即将遭到袭击后突然涌入保护点的 800 多名平民。与此同时，在耶伊，南苏丹特派团部队在政府与反对派发生的严重冲突中进行了干预，以撤出被困在陷入交火中的大院中的联合国人员以及停火和过渡期安全安排监测机制人员。

在朱巴，由于在平民保护点和联合国之家周围建立了一个 200 米半径的无武器区，所报告的犯罪和暴力事件、包括性暴力和性别暴力事件大幅下降。南苏丹特派团的维和人员正在对该地区进行昼夜巡逻，并在平民保护点内开展警戒搜查行动，以打击武器贩运。这些行动包括：对进入保护点的个人进行搜查；每日搜查区内最多 30 个避难所；根据情报对特定收容所进行有针对性的搜查；每月对整个保护点开展全面警戒搜查行动。从 2016 年 7 月至 2017 年 3 月，共开展了 20 次全面警戒搜查行动。今后，南苏丹特派团建制警察部队预计会根据联合国警察的行动构想，与南苏丹特派团军事部门密切协调，在平民保护点内外，特别是无武器区加强巡逻。无武器区获得包括政府在内的所有利益攸关方的好评，特别是自实施以来犯罪活动明显减少。在建立无武器区前的一个月，南苏丹特派团的记录显示，在联合国之家附近发生了 48 起严重事件，包括谋杀、武装抢劫、暴

力袭击、绑架和强奸。在成立后的 6 个月中，据报告在无武器区共发生 12 起重大事件，每月 2 起。南苏丹特派团正在瓦乌、本提乌和马拉卡勒建立类似区域。

### 应急计划和准备

为了解决在危机应对和准备方面的不足，南苏丹特派团设立了一个特派团规划小组，成员包括南苏丹特派团各部门和各科室以及(根据具体情况)人道主义事务协调厅，以确保所有应急计划有良好的协调，并且是综合和互补的，并考虑到了当前的安全分析和威胁评估结果。自 2016 年 7 月以来，配属特派团的所有步兵营都进行了情景模拟综合反应训练。2017 年 1 月，部队总部开办了培训师培训班，以使军事特遣队能够定期为其部队进行接战规则训练和情景模拟应对训练。所有情景都是基于在某一特定行动区实际发生的事件，目的是明确部队的责任。建制警察部队还演练了联合国大院和平民保护点安全计划。特派团的朱巴安全应急计划已经在 2016 年 10 月至 2017 年 1 月进行的三次桌面演习和三次实地培训中进行了更新和演练。同样，自 2017 年 2 月以来，共进行了九次桌面演习，以验证外地办事处的应急计划，并且今年余下时间的培训计划已经制定。

为了改善特派团在朱巴的协调和危机应对能力，在联合国之家和汤平设立了由军事、警务、联合国安全和文职部门组成的综合行动中心。综合行动中心有集中的战术军事和警务指挥中心，它们各自分头开展活动，但都靠近现在与安保行动中心同地办公的南苏丹特派团联合行动中心。这些综合业务中心负责协调对联合国之家、汤平和平民保护点发生的内外事件的反应。

### 工作人员的安全和安保

南苏丹特派团对特派团大院和朱巴平民保护点的安全基础设施进行了重大改进。特别是为了保护联合国之家和平民保护点不受间接或直接火力打击，特派团在大院和平民保护点周围设立了一个 200 米的地带，以建立上述无武器区。正在用 Mifram 防御墙加固联合国之家外围 4 公里的边界，一半以上的施工已经完成，其余部分将在 2017 年 11 月前完成。由现场巡逻部队或特派团支助部门在资源允许范围内负责报告和修理遭到破坏的内部围栏。加固了联合国之家外围的观察站，边界上的射击阵地已建成。在平民保护点 1 和 3 周围修建更多观察所的工作正在进行中。

供联合国之家和汤平的居住区和办公区的工作人员使用的四个掩体(“安全港”)也已接近完工。采购了总共 4 000 个防弹罩，已分发给居住在朱巴和外地的预制建筑物中的工作人员。综合安全系统可行性研究已经完成，正在联合国之家和汤平测试加强态势感知的新技术(周边入侵检测、红外传感器、闭路电视、电子门禁系统、旋转门等)。“在工作地居住”政策也在执行之中，已制订了分阶段计划，准备到 2017 年 5 月底完成将人员转移到联合国之家或汤平。在朱巴，联合国安全部门将朱巴联合国人员的所有住所限制在 1 区(靠近朱巴国际机场)，以缩小提供安保和南苏丹特派团部队支助的区域范围，因为兵力有限。

自 2016 年 7 月以来，联合国安全部门作出了相当大的努力，确保联合国各机构、基金和方案以及国际非政府组织的安全需要按照《安保管理框架》和“共

同保护生命”框架得到适当的优先安排。由特派团和各机构、基金和方案代表组成的安管理小组(朱巴)和地区安管理小组(外地地点)继续定期开会，核准南苏丹的所有安全评估和安保计划。联合国安全部门利用每日报告和重大事件报告、手机短信、无线电和电邮群发等工具，及时与所有机构、基金和方案共享安保信息。除了指派一名安保干事负责协助所有机构、基金和方案以外，还为人道主义事务协调厅配备了两名安保干事。

关于国际非政府组织和“共同保护生命”框架，国际非政府组织论坛安保协调人是安保小组的成员，该小组每周举行一次会议。与各机构、基金和方案分享的安保信息也提供给该论坛。还分发了一份联合国安保情况说明，内容涉及警戒状态、搬迁和疏散程序、朱巴集中点、指定安全港、搬迁航线、关键安保工具、门禁管制程序和对平民保护点事件的反应计划等。2017年4月中旬，人道主义事务协调厅和安全和安保部以及“共同保护生命”框架监督委员会的国际非政府组织成员将与朱巴安全小组成员举行一次联合会议，进一步明确“共同保护生命”框架下的角色和职责，确保所有各方采取更现实的专门办法，更好地应对危机局面。作为后续行动，将在国际非政府组织论坛即将上任的安保协调人抵达后，向他们通报南苏丹“共同保护生命”框架的执行情况。

### 医疗应急响应

为提高现场医疗应急响应能力，已在联合国之家组织了一个外科手术小组和辅助人员，提供创伤护理。联合国之家诊所已经升级为“超甲级”设施，现在有一个新的手术室、升级的X射线和化验设施以及本地血库，以处理紧急情况，包括重大伤情，并在后送到更高级别医疗机构前稳定伤情。

### 马拉卡勒

南苏丹特派团还作了大量努力，以执行马拉卡勒调查委员会的建议。这些改进包括加强周边安保(多层围栏、加深壕沟、升高护堤以及缓冲区)。设立了六个高层观察塔和总共27个(全天候)观察所和哨所，并沿周边修建了射击阵地，便于更多的维和人员积极守卫周边。特派团还扩大了大院周边内外巡逻路线。关于积极有力的安保活动，部队正在平民保护点和南苏丹特派团基地周边进行定期巡逻，在大门口增加了兵力，以便在必要时为联合国警察提供支援。联合国警察和建制警察部队人员还在平民保护点内部开展了积极的巡逻。还加强了警戒搜索行动，现在每天、每周或每月都按区或在全营地开展这项行动。正在通过关于接战规则和武力使用的定期训练和演习培育有力的行动文化。

为落实关于系统性和战略性问题的建议，秘书处工作队已开始工作，将独立特别调查的建议分发给所有16个维和行动，并就建议中确定的系统性挑战征询反馈意见。工作队制定和讨论了具体行动要点，为解决报告中确定的系统性和战略性缺陷指明了解决思路，以便在发生类似危机时，联合国维和特派团更好地准备好保护平民和联合国人员。主要行动要点和成果如下：

- 执行情况问责制：维持和平行动部全面摸查了现有文职和军警人员的执行情况和问责政策和最佳做法。目前正在制定平民保护任务执行情况问

责制框架。该框架旨在整合和明确现有政策和机制，重点是高级领导层，以确认并促进好的执行情况。军事厅还与成员国一起研究如何确保对军警人员未能保护平民进行问责。2017年1月，特遣队所属装备工作组建议，谅解备忘录应附有明确军警人员的作战能力和预期任务的部队单位要求说明。谅解备忘录是对部队派遣国有约束力的文件，为商定任务确定了问责制。如大会在第二次续会上核准，秘书处打算在当前和未来所有与部队和警察派遣国签订的谅解备忘录中附加部队单位要求说明。

- 指导和准备：维持和平行动部对发给特派团高级领导人员的关于有效执行任务(包括保护平民)的指示进行了全面审查。2017年1月，为特派团文职负责人开发了平民保护危机管理桌面演习，并进行了试点，今后将纳入所有特派团领导人员就职培训。部队指挥官和部队副指挥官正在开发类似的桌面演习，将在2017年5月的强化概况讲习班上推出。军事厅还审查了给予新任部队指挥官的指导。目前正在所有新部队指挥官就职培训中发放针对具体特派团的指导，而不是更新通用的部队指挥官指示。这项指导将补充现有《部队总部手册》，该手册详细介绍了部队指挥官的一般性职责。警务司还在审查关于保护平民的实施的《联合国警务准则》的最终草案，该准则旨在确保所有联合国警察能力建设都支持建立一个保护环境，并且建制警察部队应恰当应对对平民的人身威胁。在任务期限更新后，维持和平行动部将确保及时向有关维和行动下发任务执行指导，包括酌情下发关于平民保护的指导。关于准备情况，所有维和行动都被要求提供其综合危机应对应急计划，供联合国总部验证。正在调整经常性情景模拟演练工作，以验证、改进和演练这些计划，包括对其执行的指挥和控制。还提醒部队派遣国和警察派遣国必须达到必要的语文能力要求，使部署在特派团的军事和警务人员能够共同有效执行联合国的任务。另外，按照《谅解备忘录》中所商定的，语文资格考试不合格的相关人员将被遣返。作为确保在南苏丹特派团服役的军警人员做好准备的眼前措施，通过2016年12月发出的普通照会，要求所有部队和警察派遣国以书面形式向维持和平行动部确认其人员愿意进行徒步巡逻，包括在南苏丹境内的联合国大院和平民保护点周边进行日夜警戒巡逻。几乎所有的步兵部队派遣国都作出了肯定的答复。
- 培训：秘书处对所有部队和警察派遣国的部署前培训方案进行了验证，确保课程包括关于接战规则、任务执行和使用武力支持保护平民活动的指挥官情景模拟培训。加强了特派团内培训方案，包括关于平民保护的情景模拟培训，并越来越多地开展了预防与冲突有关的性暴力情景模拟培训。还在对特派团的内部平民保护培训需求进行评估。秘书处还强烈鼓励警察派遣国部署更多的合格女警官，以支持关键保护工作，包括社区警务工作以及处理性暴力和性别暴力事件的工作。截至2017年4月，所部署的警察中女性占18%。

- 工作人员士气和福利：秘书处采取各种措施，增加外地特派团的社会心理支持、恢复力和创伤咨询，并提高工作人员的士气和福利。其中一些方案包括在整个特派团扩大个人当面和远程咨询，以纳入偏远外地地点，增加紧急情况 and 危机管理及自我照顾方面的培训，扩大员工福利可选方案，包括改善住宿、办公和娱乐设施。此外，正在审查内部员工轮岗政策，使最困难的地点的工作人员在任务期间轮调，以确保压力和创伤得到管控。

过去五个月来开展了大量工作，以提高南苏丹特派团保护平民的能力，使特派团能够更好地计划和准备危机状况应对措施，增强工作人员的安全和安保，并解决困扰整个维和行动的系统性问题。秘书处负责处理系统性和执行独立特别调查的建议的工作队存在时间有限，但一些确定的行动要点需要较长的执行时间。维持和平行动部、外勤支助部和联合国合作伙伴将继续努力处理这些问题，以加强维和行动的军事、警务和文职能力，包括在常规工作流程中通过指导、培训和问责，有效执行任务，包括平民保护。秘书处还将继续酌情通过现有报告机制提供最新情况。

关于南苏丹特派团，特派团和秘书处都认为，虽然取得了很大成就，但还有更多的工作要做，以进一步提高执行水平。南苏丹特派团已与秘书处协调，已开始审查和修订其总体任务构想和战略(包括部队部署)，以更有效地执行规定任务。这一进程利用了 2016 年经历的多次危机的经验教训，最大的期望是特派团各部门都采取开放的、更自信的态度和方式来执行授权的活动。南苏丹特派团高级领导班子为有效执行保护平民任务定下了基调。我期望新任南苏丹特派团部队指挥官在这一持续的努力中同样发挥关键作用。

维持和平行动部和外勤支助部还将与南苏丹特派团密切合作，以维持迄今为止在保护平民以及危机应对和准备方面取得的成就。这将包括继续与会员国进行对话，以坚持部署到南苏丹特派团的所有维和人员的执行标准，并贯彻将平民保护办法制度化和标准化的战略，办法是向特派团部署流动培训小组，为军警人员和文职人员提供基于具体情况的培训。

尽管有这些努力，有效的任务执行将取决于有利的政治、安全和作业环境。我敦促安全理事会作出协调一致的努力，确保民族团结过渡政府与南苏丹特派团充分合作，确保行动自由，并承担保护平民的首要责任，包括采取积极措施，缓和种族紧张局势，对那些对平民、平民保护点、联合国和人道主义人员及房地实施了令人发指行为的人追究责任。最后，要想让南苏丹特派团成为实现南苏丹可持续和平的有效工具，安理会就必须与该区域协调，立即实施集体战略，促进停止敌对行动，确保国家对话与和平协议执行中的包容性。没有这一政治战略，南苏丹特派团面临的压力将继续增加，其作业环境也将进一步受到限制。

安东尼奥·古特雷斯(签名)