



2018年4月2日南苏丹问题专家小组给安全理事会主席的信

南苏丹问题专家小组成员的任期依据安全理事会第 2353(2017)号决议得到延长,他们谨随函转递依据第 2353(2017)号决议第 2 段提交的专家小组的最后报告。

该报告于 2018 年 3 月 14 日提交安全理事会根据关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会,委员会将于 2018 年 4 月 11 日审议该报告。

请提请安全理事会成员注意到本函及报告,并将其作为安理会文件分发给荷。

南苏丹问题专家小组

代理协调员

安德鲁斯·阿塔-阿萨莫阿赫(签名)

专家

德烈·科尔马科夫(签名)

专家

安娜·奥斯特林克(签名)

专家

克莱姆·瑞安(签名)

专家

科林·托马斯-詹森(签名)



南苏丹问题专家小组的最后报告

摘要

自专家小组的期中报告(S/2017/979)以来，先前向安全理事会报告的冲突模式仍继续在南苏丹各地存在，带来严重的人道主义后果。各交战派别、但主要是政府部队，利用杀戮、强奸和其他形式的性暴力、强迫流离失所、系统性掠夺和破坏生计和摧毁整个村庄作为战术。因此，冲突的形式越来越表现为反复出现的一波波针对平民的暴行浪潮，迫使平民抛家舍业，逃离家园，而不是集中在交战派别之间的战斗。

在这种环境下，萨尔瓦·基尔总统继续为了自保和牢牢抓住政治经济利益而将权力巩固在自己周围，身边围绕着一个由受到信任的强硬派组成的核心小团体，他们是这个国家的最高决策者。第一副总统塔班·邓·盖也把努力重点放在建立一个支持者群体以及在苏丹人民解放军反对派(苏人解反对派)里克·马查尔派别控制地区内取得军事成果，因此他不顾政府间发展组织调停达成的停止敌对行动协议，扩大了战争。

同时，政府和反对派团体均阻拦将人道主义援助送达全国各地的弱势民众，并继续在该国日益恶化的经济困境中攫取援助资源。根据专家小组的调查，政府军和苏人解反对派(马查尔)在开展军事行动的同时在该国某些地区开采和滥用自然资源，推动其军事行动，并使军政实权人物聚敛财富。

尽管一些反对派团体企图在政治上统一起来，但它们在行动方面仍然四分五裂，用于维持军事行动的能力有限。这一局势使力量平衡有利于政府，使政府有底气继续相信军事解决办法，而不是通过谈判解决冲突。

区域联盟和利益之间的竞争继续破坏对南苏丹和平的区域共识，交战各方因此转而抵制和平努力，继续顽固地决意以军事手段解决冲突。但是，政府缺乏政治意愿越来越损害其国际信誉，包括在该区域的信誉，而基尔总统在该区域依靠他与乌干达总统约韦里·穆塞韦尼和埃及的关系来获得支持。

专家小组评估认为，由于缺乏实施正在进行的和平努力的政治意愿，若没有来自该区域和国际社会的强大压力，该国局势将会继续恶化，带来巨大的人道主义和区域安全问题。

目录

	页次
一. 背景	5
A. 任务和任命	5
B. 方法	5
C. 与国际组织和其他利益攸关方的合作	6
二. 冲突概述	6
三. 和平与和解努力的障碍	7
A. 民族团结过渡政府内的权力关系	7
B. 政治和军事格局支离破碎	9
C. 不断恶化的族裔争斗	10
D. 不断加剧的区域紧张局势	11
四. 违反国际人道主义法和国际人权法的情况	12
A. 针对部族针对平民	13
B. 侵犯儿童权利	15
C. 阻碍人道主义援助、袭击人道主义工作人员	16
五. 资金来源	21
A. 石油收入	21
B. 武装团体从木材收入获得资金	22
C. 对联合国南苏丹特派团工作人员的勒索	23
六. 武器	24
七. 资产冻结和旅行禁令执行情况	29
八. 结论	30
九. 建议	30
附件	
I. Table of correspondence sent and received by the Panel from 20 July 2017 to 14 March 2018	32
II. Conflict-related sexual violence	33
III. Response of FVP Taban Deng Gai regarding recruitment of children by SPLA-IO (Taban)	35

IV. Obstruction of humanitarian access	36
V. Case study - Taxation at checkpoints	38
VI. Case Study: Loka Plantation	40
VII. Letters to the Permanent Representative of the People's Republic of China to the United Nations..	43

一. 背景

A. 任务和任命

1. 安全理事会第 2206(2015)号决议对助长南苏丹冲突的个人和实体实施制裁，并设立了制裁委员会(安全理事会关于南苏丹的第 2206(2015)号决议所设委员会)。制裁委员会于 2015 年 7 月 1 日指认了受到定向制裁的 6 名个人。安理会于 2017 年 5 月 24 日通过第 2353(2017)号决议，把制裁制度延长至 2018 年 5 月 31 日。
2. 安全理事会在设立制裁制度时决定，对制裁委员会指认的直接或间接负责、合谋或参与威胁南苏丹和平、安全或稳定的行动或政策的个人和(或)实体实施旅行禁令和资产冻结等制裁措施。
3. 安全理事会还设立了一个专家小组(南苏丹问题专家小组)，负责提供关于该决议执行情况的信息和分析。这包括与可能的指认有关的信息以及有关向破坏政治进程或违反国际人权法或国际人道主义法的个人和实体供应、出售或转让军火和相关物资及相关军事或其他援助的信息，包括通过非法贩运网络这样做的信息。根据安理会第 2353(2017)号决议，专家组的任务期限延长至 2018 年 6 月 30 日。
4. 秘书长经与制裁委员会协商，于 2017 年 7 月 11 日任命了 5 名专家小组成员(见 S/2017/594)：区域专家(安德鲁斯·阿塔-阿萨莫阿赫)、自然资源和金融专家(安德烈·科尔马科夫)、人道主义事务专家(安娜·奥斯特林克)、协调员和军火专家(克莱姆·瑞安)、武装团体专家(科林·托马斯-詹森)。2018 年 2 月 16 日，秘书处通知制裁委员会，瑞安先生自 2018 年 2 月 15 日起辞去专家小组协调员职务，但将在专家小组任务期限内继续担任武器专家(直至 2018 年 6 月 30 日)。
5. 自专家小组的 2017 年 11 月 20 日中期报告(S/2017/979)以来，专家小组成员访问了比利时、埃塞俄比亚、意大利、肯尼亚、荷兰、南苏丹、乌干达和美利坚合众国。

B. 方法

6. 编写本报告的依据是专家小组 2017 年 10 月至 2018 年 2 月开展的研究和访谈，以及对南苏丹政府、包括政府间发展组织(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现有文件的审查。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、数百次访谈以及各种来源提供的大量情报和证据。
7. 专家小组遵循安全理事会关于制裁的一般性问题非正式工作组 2006 年 12 月报告(S/2006/997)所建议的标准。这些标准要求尽可能依靠经核实的真实文件、具体证据和专家的现场观察，包括照片。为满足适当的证据标准，专家小组已通过多个独立的消息来源证实了本报告中的全部信息。
8. 专家小组尽可能以最大限度的透明度开展工作，同时认识到在必要时需要保密。本报告内有将来源称为“机密”或未予指明之处，皆因专家小组确定，披露来源的身份会对其安全构成可信的威胁。本报告将机密的军事消息来源称为“高

级”军官或指挥官之处，其军衔为中校至准将级别。将机密的军事消息来源称为“高层”军官或指挥官之处，其军衔为少将或少将以上级别。某份文件之所以定为机密文件，是因为如果披露该文件，可能危及消息来源的人身安全，或以其他方式破坏专家小组正在进行的调查。

9. 为了按照第 2353(2017)号决议的要求收集、审查和分析涉及供应、出售或转让军火和有关物资的情报，专家小组综合采用了各种手段，包括军火和设备检查、照片、其他视频证据、文件评估以及与第一手消息来源进行的访谈。由于没有实行武器禁运，无法对武器储存进行正式检查。

C. 与国际组织和其他利益攸关方的合作

10. 专家小组独立于联合国机构运作，但仍要感谢联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)领导和工作人员、秘书长苏丹和南苏丹问题特使办公室以及在亚的斯亚贝巴、坎帕拉和内罗毕的其他联合国工作人员提供的宝贵支持。

11. 自任务开始以来，专家小组向 22 个接收方(包括国家、组织和其他实体)发出了 30 份公函，并收到 11 份答复，提供索要的材料(见本报告附件一)。

二. 冲突概述

12. 自专家小组 2017 年 11 月 20 日的中期报告(S/2017/979)以来，尽管再次开始区域合作并最终于 2017 年 12 月 21 日在亚的斯亚贝巴签署了《停止敌对行动、保护平民和人道主义援助准入协定》，但以往提交安全理事会的报告中所述冲突模式仍继续在南苏丹多地存在。¹

13. 南苏丹冲突日益成为世界上最严重的人道主义危机之一，这主要是由于所有交战方均持续对平民使用暴力。赤道大区、上尼罗州、琼格莱州、团结州和西加扎勒河州平民首当其冲，承受了主要针对族裔和(或)被视为反对派团体支持者的极端暴力。各交战派别、但主要是政府部队，利用杀戮、强奸和其他形式的性暴力、强迫流离失所、系统性掠夺、摧毁村庄和破坏生计作为在这些地区作战的一种典型战术。因此，冲突的形式越来越表现为反复出现的一波波针对平民的暴行浪潮，而不是武装团体之间的战斗。

14. 2017 年 5 月基尔总统和保罗·马隆·阿万将军之间出现裂痕，以及第一副总统塔班·邓·盖试图扩大其在努埃尔族裔中的支持群体使得有些族群分别倒向他与里克·马查尔，致使冲突的民族内部层面问题更加恶化。基尔与马隆之间的紧张关系尤其致使瓦拉布、乌韦勒和博尔-丁卡族群内部现有分歧更加深化，并大大削弱了总统在这些族群中的部分军事和族裔基础。

15. 面对该国严峻的形势，基尔总统继续收紧其对权力的控制。在这一过程中，他将一小群掌握该国最高决策权的核心人物聚拢在自己身边(见下文第 20 段)。

¹ 《协定》文本可查阅：<https://igad.int/attachments/article/1731/1712%2021%20Signed%20CoH%20Agreement.pdf>，2018 年 3 月 9 日访问。

16. 政府和反对派团体代表均阻拦将人道主义援助送达该国各地的弱势民众，并进而企图在该国日益恶化的经济危机中攫取援助资源。专家小组依据与多个掌握第一手情况的独立消息来源进行广泛访谈，并辅之以对现有文件进行彻底审查，在本报告中详细介绍了阻碍人道主义援助准入的各种策略和手段，并介绍了具体案例。专家小组还审查了利用柚木和非法征税推动战争努力的做法。

17. 向反对派团体提供的军需品仍有限，使得力量对比有利于政府，并使政府有胆量继续相信军事解决办法，而不是通过谈判解决冲突。反对派团体仍然主要由最高领导人指挥和控制，他们的决定和政策决定了冲突的性质和方向。

三. 和平与和解努力的障碍

A. 民族团结过渡政府内的权力关系

18. 在没有里克·马查尔的情况下，南苏丹政治局势仍由萨尔瓦·基尔总统和第一副总统塔班·邓·盖主导。两个领导人之间分享权力是民族团结过渡政府的支柱，因为其他行为体在当前政治格局中微不足道。但是，两位领导人之间的关系已成为一个权宜联盟，其主要基础是两人保护其经济利益的努力以及共同的政治图谋，即防止马查尔参加和平协议，从而保持当前的政治现状。²

19. 2017年10月，民族团结过渡政府各方之间就伊加特论坛前协商模式出现分歧(详见 S/2017/979，第三.A 节)，此后各方之间的不信任加深了。³ 民族团结过渡政府内苏丹人民解放运动-被拘留者派的代表进一步被边缘化和压制，意图是限制他们履行作用的能力，同时塔班·邓·盖受到巨大压力，被要求证明他支持权力分享安排，并表现出对基尔总统的忠诚。⁴

20. 基尔总统继续收紧其对政府的控制，为此解雇了那些被认为威胁他继续掌权的人。⁵ 在这一过程中，他将掌握该国最高决策权的受信任的强硬派核心人物小团体聚拢在自己身边，其中包括国家安全局的阿科尔·库尔·库克中将和内阁事务部长马丁·伊莱亚·洛莫罗等政治强硬派；新闻部长迈克尔·马奎伊，以及政治与经济利益与当前的战时经济盘根错节密不可分的其他人。前苏丹人民解放军

² 2018年1月在朱巴与联合国保密消息来源、在内罗毕与多名南苏丹高级政治人物和在坎帕拉与多名南苏丹人政治人物的访谈。

³ 据报告在与阿拉伯文报纸 Al-Maugif 的访谈中，新闻部长迈克尔·马奎伊据引述说，政府希望苏人解(前被拘留者)在政府中的代表外交部长登格·阿洛尔因所谓的进行反政府游说而辞职。见 Tamazuj 电台，“政府希望外交部长登格·阿洛尔辞职”(2018年2月19日)，可查阅：<https://radiotamazuj.org/en/news/article/government-wants-foreign-minister-deng-alor-to-resign>，2018年3月2日查阅。

⁴ 2018年1月在朱巴与联合国保密消息来源、在内罗毕与多名南苏丹高级政治人物和在坎帕拉与多名南苏丹人政治人物的访谈。

⁵ 保罗·马隆·阿万将军及南苏丹驻俄罗斯联邦大使 Tilar Ring Deng 和东湖泊州州长 Philip Wutchok Bor 等其盟友被解除职务。最近被解职的人还包括国防军作战部助理部长、受制裁的个人马里亚尔·查奴翁中将和财政部长斯蒂芬·德修及一些州的州长。基尔总统利用总统令将一些政府代表解职。

(苏人解)总参谋长保罗·马隆·阿万等基尔总统以前的核心盟友在随后的权力斗争中败给了国家安全局局长阿科尔·库尔·库克等更亲密的盟友。巩固权力的基础是短期内努力保持现状并使那些政府高官得以尽可能长久地维持其经济和政治利益。⁶

21. 基尔总统和马隆将军之间争斗的结果削弱了政府从北加扎勒河州乌韦勒地区调动族裔民兵的能力，因为那里是马隆的主要支持群体所在地，也部分削弱了总统的整体军事和族裔权力基础。尽管马隆将军仍然流亡在外，但这两个有影响力的丁卡人之间的紧张关系使得乌韦勒和瓦拉布丁卡人之间的裂痕加深。在阿韦勒，同情马隆的丁卡人反对总统，并认为总统退出是他们的族裔群体保障其在该国权力基础的唯一途径。⁷

22. 基尔总统仍然认为马查尔威胁到他继续掌权，正如塔班认为马查尔返回会威胁到他在政府中的地位。因而两位领导人的共同利益是孤立马查尔，他们反对任何涉及让马查尔参与任何和平协议的前景。政府和第一副总统塔班·邓的反马查尔姿态导致和平进程的一些利益攸关方产生了一种看法，即如果国际社会坚持让里克·马查尔返回，就可能造成政府和第一副总统不再同国际努力合作。⁸

23. 政府与国际监测机制以及该区域重要国家和主要捐助方(尤其是美国)之间的关系已经大大恶化。在与国际社会的接触中，政府认为任何与反对派接触或施加惩罚措施的企图均损害其合法性，如美国于2018年2月2日宣布单方面军火禁运。⁹ 为证明关于外界不公正的说法，政府行为体夸大与国际伙伴和区域监督机制之间的细小分歧。因此，政府内强硬派加大了反对国际努力和监测机制的宣传，特别是针对联合监测和评价委员会、停火和过渡期安全安排监测机制及联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的宣传。¹⁰

24. 处在政府宣传机器第一线的是总统的重要盟友，其中包括马丁·埃利亚·洛姆罗，他是一名联合王国/南苏丹公民，目前担任内阁事务部长。在高级别振兴论坛第一轮会议中，洛姆罗试图抹黑该进程，称政府不支持作为论坛基础的论坛前协商报告。当这一做法失败后，他坚持自己所谓的“红线”，即他认为是禁区的具体主题。他的强硬立场导致论坛难以实现其目标。¹¹ 新闻部长迈克尔·马奎伊也

⁶ 2018年1月在朱巴与联合国保密消息来源、在内罗毕与多名南苏丹高级政治人物和在坎帕拉与南苏丹人政治人物的访谈。

⁷ 2018年1月15日至17日在内罗毕与四位南苏丹高级政治人物和两名丁卡族青年积极分子的访谈。

⁸ 2018年1月在朱巴与一名高级外交官的机密访谈。

⁹ 美国对南苏丹的军火限制，<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/02/277849.htm>，2018年3月9日查询。

¹⁰ 2018年1月在内罗毕与两名前政府官员和在朱巴与一名高级秘密消息人士的访谈。

¹¹ 2018年1月在内罗毕和坎帕拉与高级别振兴论坛与会者的多次访谈。

一直在领导政府限制表达自由、包括新闻自由的努力。¹² 此类人中的第三个是国家安全局局长阿科尔·库尔·库克。他的组织负责实施各种暴行和在全国各地阻拦人道主义援助。¹³

25. 第一副总统塔班则将努力重点放在在苏丹人民解放军反对派(苏人解反对派)(包括 Panijar、阿科博和帕加克)控制地区取得军事成果,并将里克·马查尔描绘成不能与基尔总统共事因而不应该返回过渡政府的人,以此破坏这位前第一副总统的政治影响力。¹⁴ 苏人解反对派(塔班)的这种做法破坏了现有的停止敌对行动协议,扩大了在反对派地区的战争。尽管 2017 年 12 月 21 日在亚的斯亚贝巴签署了《停止敌对行动协定》,但塔班于 2018 年 1 月 3 日命令部队前往琼格莱州北部地区,¹⁵ 企图在筹备在亚的斯亚贝巴举行高级别振兴论坛第二轮会议期间扩张军事和政治实力。这一行动违反了不到一个月前签署的《停止敌对行动协定》的精神和文字。¹⁶

26. 虽然塔班的努力逐步提高了他在该国部分地区的政治和军事影响力,但他的支持群体无助于他肃清马查尔在该国的政治生活和努埃尔族人中的影响力。¹⁷ 塔班的支持群体是收买来的,需要资源维持,这也是为什么他在当前的战时经济中扮演了角色。¹⁸ 塔班的努力还不足以得到政府中核心强硬派的欢心,他们仍对他的行动和意图持谨慎态度。¹⁹ 尽管反对派团体中很多人认为塔班被基尔总统利用,但这位第一副总统显然也在利用局势确保他在政治格局中的地位,聚敛财富,并宣扬自己是有能力兑现承诺打击反对派的人。²⁰

B. 政治和军事格局支离破碎

27. 反对派团体的扩散体现出南苏丹政治和军事格局仍然支离破碎。最近一些方面试图结成联盟,最终于 2018 年 3 月组建了南苏丹反对派联盟。在此之前,缺乏统一的作战指挥导致反对派团体之间竞相争取苏人解反对派(马查尔)的部分政治和军事影响力。在赤道大区的部分地区,托马斯·西里奥将军领导的民族拯救

¹² 关于在全国各地镇压表达自由的详细报告,见南苏丹特派团,“关于自 2016 年 7 月危机以来南苏丹意见和表达自由情况的报告”(2018 年 2 月),可查阅: https://unmiss.unmissions.org/sites/default/files/unmiss-ohchr_freedom_of_expression_report_-_final_amendment_26_feb_2018.pdf。

¹³ 2018 年 1 月在朱巴和内罗毕与多名秘密消息人士的访谈。

¹⁴ 2018 年 1 月在内罗毕与高级别振兴论坛多名与会者和一名与政府立场一致的高级南苏丹政治人物的访谈。

¹⁵ 见停火和过渡期安全安排监测机制新闻稿,2018 年 1 月 17 日,可查阅: <http://ctsamm.org/wp-content/uploads/2018/01/CTSamm-Press-Release-January-17-2018.pdf>。

¹⁶ 2018 年 1 月 24 日在朱巴与保密消息人士的访谈。

¹⁷ 2018 年 1 月 20 日在朱巴与保密联合国消息来源、在内罗毕与一名南苏丹高级政治人物的访谈。

¹⁸ 2017 年 11 月和 2018 年 1 月在内罗毕和坎帕拉与南苏丹消息人士的访谈。

¹⁹ 2018 年 1 月 20 日在内罗毕与南苏丹高级消息人士的访谈。

²⁰ 2018 年 1 月在朱巴与保密联合国消息来源、在内罗毕与一名南苏丹高级政治人物的访谈。

阵线在与苏人解和马查尔的部队的冲突中遭受重大损失，尽管一些高级别人员脱离苏人解反对派，但民族拯救阵线在实地的军事存在有限。

28. 专家小组约谈的一些反对派团体将其不能统一归咎于马查尔拒绝考虑将其他人团结在自己周围或是作出让步加入别人的可能。他们举例说，马查尔在亚的斯亚贝巴举办的高级别振兴论坛第一轮会议期间唯一一次同意与反对派团体保持一致，是因为当时其他团体集体要求南非释放马查尔，让他能参加会谈。前西赤道州州长 Joseph Bakosoro 告诉专家小组，“马查尔总是希望其他人加入他。他不考虑任何要求他作出妥协以组建一个联合反对派阵线的情况。”²¹ 然而，由于缺乏维持单独对政府作战所需资源，反对派团体被削弱了，力量平衡大大有利于政府。²² 政府所取得的成果又反过来加强了其对打赢反对派的信心。²³

29. 正如专家小组 2017 年 11 月 20 日的中期报告(S/2017/979)所述，马查尔集团继续将其领导人从南非返回作为其决定和参与区域进程的一项关键内容。在高级别振兴论坛第一轮会议中，他的代表想要将释放其领导人作为签署《停止敌对行动协定》的条件。²⁴ 与专家小组交谈的苏人解反对派(马查尔)代表说，他们的领导人不在场，就表明尽管举办了高级别振兴论坛，该区域仍未致力于和平。²⁵ 尽管其他反对派团体正要求马查尔返回，但该区域仍未就此作出决定。²⁶

C. 不断恶化的族裔争斗

30. 族裔问题依然是助长南苏丹交战方争斗的主要因素。因此，专家小组中期报告发布以来，冲突的族裔因素依然存在。作为冲突起因的丁卡和努埃尔两族关系依然十分紧张，特别是因为人们对马查尔离开南苏丹看法各异。其他部族，特别是赤道族与丁卡族之间的紧张关系没有任何松动。

31. 努埃尔族和丁卡族的内部分裂进一步加剧。在努埃尔族方面，里克·马查尔和第一副总统塔班·邓龠龠加深，使一些社区继续呈现对立局面，琼格莱州洛乌努埃尔社区的情况尤其严重。萨尔瓦·基尔总统和前总参谋长保罗·马隆关系紧张，致使丁卡族社区内部和社区之间进一步分裂。2017 年 5 月马隆去职，在朱巴软禁七个月，11 月获准前往肯尼亚。马隆的效忠者，包括南苏丹驻俄罗斯联邦大使 Tilar Ring Deng，因与前总参谋长的关系而官职不保。²⁷

²¹ 2018 年 1 月在坎帕拉与 Joseph Bakosoro 的访谈。

²² 2018 年 1 月在朱巴与联合国秘密消息人士的访谈。

²³ 2018 年 1 月在朱巴和内罗毕与多名南苏丹政治人物和一名高级外交官的访谈。

²⁴ 2018 年 1 月在内罗毕与三名南苏丹政治人物的访谈。

²⁵ 2018 年 1 月 2 日在坎帕拉与多名苏人解反对派领导人的访谈。

²⁶ 伊加特部长理事会在其 2018 年 3 月 26 日公报中，决定解除对里克·马查尔在南非的软禁。见 <https://reliefweb.int/report/south-sudan/communiq-61st-extra-ordinary-session-igad-council-ministers-situation-south>。

²⁷ 2018 年 1 月在内罗毕与一名前苏丹人民解放军将军和两名高级政治人物的访谈。

32. 冲突爆发以来，丁卡族以丁卡霸权和控制权力的思想进行动员。然而，基尔总统大权独揽，现有的族裔保护网缺乏资源，马隆等重要丁卡效忠分子去职，使丁卡族内部的凝聚力受到损害。²⁸ 博尔、乌韦勒和瓦拉布州的丁卡族进一步分裂。鉴于丁卡族内部关系破裂可能造成损害，丁卡族长老理事会的一些高级成员已经采取行动防止紧张关系升级。

D. 不断加剧的区域紧张局势

33. 南苏丹地处本区域一些紧张局势的中心，严重影响南苏丹的双边关系以及区域对南苏丹事务的参与。首先，阿拉伯联合酋长国和沙特阿拉伯在红海寻求建立军事联盟，应对卡塔尔和也门之间的海湾冲突。²⁹ 新的军事联盟对苏丹和埃及关系及其他非洲之角国家的双边关系，产生了不利影响。苏丹埃及紧张关系因赫拉伊卜三角地争端、土耳其对 Suakin 岛的影响以及针对穆斯林兄弟会的不同政策而进一步加剧。³⁰ 厄立特里亚和埃及关系升温，厄立特里亚客观上对苏丹和埃塞俄比亚构成威胁，造成苏丹和厄立特里亚两国关系紧张。2017 年 12 月，苏丹宣布与厄立特里亚接壤地区(北科尔多凡州和卡萨拉地区)进入为期六个月的紧急状态，并在有报告称 2018 年 1 月埃及在厄立特里亚 Sawa 基地派驻军队后，加强了这些地区的兵力。³¹

34. 第二个问题源自埃塞俄比亚建造复兴大坝。2018 年 1 月，埃塞俄比亚、苏丹、埃及三国在非洲联盟首脑会议期间举行会议，称三国在大坝建造问题上的重大分歧已经化解。³² 尽管三国作出保证，但是正如 2017 年 11 月专家小组临时报告(S/2017/979)指出，埃塞俄比亚和埃及的紧张关系依然如故，另外埃塞俄比亚也对厄立特里亚可能破坏大坝表示忧虑。大坝问题上的争斗使区域联盟出现对立，埃及、乌干达、厄立特里亚、南苏丹一派和埃塞俄比、苏丹一派都在加紧合作。³³

²⁸ 2018 年 1 月 20 日与南苏丹高级政治人物的访谈。

²⁹ 例如，见 Africa Confidential, “Rival Arab powers take their fight to Africa”(9 February 2018), available from https://www.africa-confidential.com/article/id/12234/Rival_Arab_powers_take_their_fight_to_Africa.

³⁰ 2017 年 12 月苏丹致函联合国，抗议埃及宣称对赫拉伊卜拥有主权，并于 2018 年 1 月召回大使进行磋商，两国关系出现紧张。

³¹ 2018 年 1 月 2 日和 2018 年 1 月 4 日，半岛电视台和《中东观察报》先后报道埃及部队已经进入厄立特里亚。见 <https://www.middleeastmonitor.com/20180104-uae-backed-egyptian-forces-arrive-in-eritrea/>, accessed 21 January 2018.

³² 据报，埃及总统阿卜杜勒·法塔赫·塞西总统在会后的新闻发布会上宣布，“不存在危机”。见 <https://www.egypttoday.com/Article/1/41352/Sisi-re-assures-after-GERD-summit-No-country-will-be>, accessed 2 February 2018; <http://www.egyptindependent.com/no-crisis-between-egypt-sudan-and-ethiopia-sisi/>, accessed 2 February 2018.

³³ 埃塞俄比亚和苏丹的军事关系得到加强，厄立特里亚和埃及的关系也在加强。埃塞俄比亚参谋长 2017 年 8 月访问喀土穆，2018 年 1 月底苏丹参谋长 Emad al-Din Mustafa Adawi 中将在埃塞俄比亚与厄立特里亚边界关闭数日之后访问了亚的斯亚贝巴。厄立特里亚总统伊萨亚斯·阿费沃基对开罗进行两天访问，讨论了双边关系和尼罗河流域的新情况。

35. 同样重要的是，埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达为确保各自的国家利益，为增强在南苏丹的影响力在本区域形成了竞争。这种竞争所产生的紧张局势突出说明，区域各国对南苏丹危机缺乏共识，各种区域进程具有排他性质。

36. 上述紧张关系不断加剧，南苏丹因此成为区域竞争的中心，各国从本国利益出发寻求试图对朱巴的现状施加影响。³⁴ 乌干达支持萨尔瓦·基尔政府，并一直在促进苏人解统一，以此推动南苏丹选举。苏丹和埃塞俄比亚继续支持当前的重振协议高级别论坛进程。埃及增加了在该地区，特别是在南苏丹的活动。³⁵ 这说明，埃及试图保持它对尼罗河的长期利益，因为建造大坝埃及和埃塞俄比亚两国关系出现紧张。

37. 埃及认为，这是削弱埃塞俄比亚在南苏丹的长期影响和利益的有利机会，乌干达穆塞韦尼总统把埃塞俄比亚作为争夺区域影响的政治对手，因此是埃及的忠实伙伴。³⁶ 2017年11月，埃及和乌干达将苏人解统一进程从坎帕拉迁址开罗，与乌干达共同召开了苏人解-前被拘留者派和南苏丹政府会议。埃及和乌干达借此削弱伊加特牵头的重振协议高级别论坛进程，认为埃塞俄比亚是论坛进程的幕后操手。³⁷ 南苏丹的重要性还在于，埃及正在寻找替代水源，包括可能建造琼格莱运河，增加对尼罗河的注水。开罗加大了对朱巴的影响，并扮演区域政治和安全伙伴的角色，因此南苏丹正进一步接近阿拉伯联盟。如果南苏丹加入阿拉伯联盟，它将成为阿盟中唯一的非穆斯林多数国家。

38. 区域各国的内部挑战日益严峻，使区域难以大力参与南苏丹事务，制止南苏丹危机向整个区域蔓延。肯尼亚推动尼亚胡鲁鲁反对派团体举行会议以形成共同立场，但集中精力处理国内事务，并未牵头提出重大的南苏丹和平倡议，也没有积极参与南苏丹问题区域进程。³⁸ 埃塞俄比亚在伊加特中扮演主导作用，但国内的挑战持续不断，2018年2月海尔马利亚姆·德萨莱尼总理辞职，这些重大事件将影响其与南苏丹的双边关系，鉴于埃塞俄比亚的领导地位，也将影响伊加特对南苏丹问题的全面参与。

四. 违反国际人道主义法和国际人权法的情况

39. 专家小组根据受害者、证人和多个掌握第一手信息的独立消息来源的访谈和对文件的全面审查，认为2017年11月上次临时报告(S/2017/979)发布以来，大规模违反适用的国际人权法和国际人道主义法的情况继续存在，并且几乎没有受到惩罚。根据国际法，政府对保护平民人权不受侵犯、追究侵犯行为实施者的责任

³⁴ 各种国家利益的讨论，见专家小组中期报告(S/2017/979)。

³⁵ 2018年3月，南苏丹和埃及签署谅解备忘录，决定建立两国政治协商机制。

³⁶ 2018年2月在坎帕拉与乌干达高级官员的机密访谈。

³⁷ 2018年1月在内罗毕与多个南苏丹政治人物的访谈。

³⁸ 2017年11月和2018年1月在内罗毕与一名肯尼亚政府人员和多个南苏丹反对派团体领导人的机密访谈。

负有首要责任。然而，政府安全部队对绝大多数的侵犯行为负有责任，因此对有义务保护的民众构成了主要威胁。南苏丹领导人未能阻止和惩罚侵权行为者和负有指挥责任者，从而使犯罪行为始终得不到惩罚，因此将导致更多、更加残忍的针对平民的暴行。³⁹

40. 南苏丹发生的违反相关国际法的行为包括：法外处决；酷刑；任意逮捕和拘留；强迫失踪；限制新闻自由；侵犯言论自由和结社自由权利；迫使平民流离失所；袭击人道主义工作者和阻碍人道主义援助；限制行动自由；进行骚扰和恐吓传播恐惧；殴打和其他形式的虐待；煽动暴力；抢劫；破坏生计、家园、医院和学校。专家小组评估认为，各方作为战争手段在冲突中实施性暴力，包括强奸和轮奸，这类暴力行为依然是冲突的一大特点(见本报告附件 2)。严重侵害儿童，包括使用和招募儿童的做法仍在继续。⁴⁰

A. 针对部族针对平民

41. 某些部族和政治派别的平民，因不积极参与敌对行动而在军事行动中继续成为蓄意攻击的目标。2016 年底，多个联合国机构对冲突中的族裔问题表示关切。⁴¹ 防止灭绝种族问题特别顾问阿达马·迪昂表示，针对族裔的暴力行为有一种强烈的升级风险，“并有可能发展为灭绝种族。”他指出，虽然情况尚未发展到这一步，但是“灭绝种族是一个过程，而不会一蹴而就。”⁴² 2018 年 2 月，特别顾问办公室通知专家小组，与 2016 年相比，2017 年对平民的影响同样残酷，经评估认为实施灭绝种族罪和其他暴力罪行的风险居高不下，并认为族裔分歧进一步加深。⁴³ 例如，观察发现 2017 年 11 月以来，苏人解与反对派部队在整个赤道大区的战斗仍在继续，并涉及大上尼罗州和西加扎勒河州的部分地区，造成大量平民伤亡，民众流离失所。

42. 2017 年，大赤道地区不断发生族裔间暴力，苏人解及与其结盟的丁卡族民兵继续对反对派部队开展清剿行动。⁴⁴ 2017 年，暴力行动不断升级，导致整个地区

³⁹ 联合国机密消息来源表示，政府在调查和追究对侵害平民行为负责的个人和指挥官方面几乎没有任何进展。另见 A/HRC/37/71, para 29 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22691&LangID=E。

⁴⁰ 2017 年 7 月至 2018 年 2 月专家小组在朱巴、内罗毕、坎帕拉、纽约、伦敦与南苏丹特派团、联合国机构工作人员、南苏丹国民、人道主义工作者、人权研究人员、外交人士的当面访谈和电话访谈。

⁴¹ 见 S/2017/326, 第 61-67 段。

⁴² 南苏丹特派团，2016 年 11 月 11 日朱巴新闻发布会，接近逐字记录稿。

⁴³ 专家小组 2018 年 2 月的电话访谈。

⁴⁴ 这项行动的性质，详见 S/2017/979。

约有 418 000 人沦为境内流离失所者，⁴⁵ 2015 年为 150 000 人。⁴⁶ 据估计，仅 2016 年年中以来，就有 100 万人南逃进入乌干达，他们主要来自赤道大区。⁴⁷

43. 2013 年冲突爆发以来，上尼罗河地区成为受影响最大的地区，2017 年武装反政府力量在其控制的琼莱州和上尼罗州部分地区开展行动，因此进一步遭受暴力。⁴⁸ 在团结州，第一副总统塔班·邓试图在大部分地区扩大苏人解反对派的力量，因此造成族裔关系紧张。2017 年 10 月 26 日，Guit 县 Nimni 对苏人解反对派(马查尔)发动袭击，造成许多平民受伤，圆型房屋被毁。⁴⁹ 非政府组织大院、医疗和营养设施遭到抢劫和破坏，向 1 700 多人分发粮食的援助工作被迫中止，国际非政府组织的部分人员被南苏丹特派团撤离。⁵⁰

44. 2017 年 12 月 24 日，苏人解反对派部队(马查尔)违反《停止敌对行动、协定》，袭击了政府控制的团结州科奇镇。有 15 人被打死，包括三名儿童，26 人受伤，50 头牛被偷。⁵¹ 十四名人道主义工作人员因战斗被迫撤离。⁵²

45. 2018 年 1 月中旬，第一副总统塔班·邓访问琼格莱州北部，同样造成苏人解和苏人解反对派(马查尔)在阿科博和 Nyirol 县爆发战斗，到 1 月底多达 9 000 平民逃到阿科博，⁵³ 另有 4 000 人逃往埃塞俄比亚。⁵⁴ 鉴于该地区缺乏安全，南苏丹特派团 2018 年 1 月底宣布，将定期在阿科博镇部署维和部队，为平民提供保

⁴⁵ 见反映流离失所趋势的地图。人道主义事务协调厅，《人道主义公报：南苏丹，第 1 号(2018 年 1 月 18 日)，可查阅：https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_180118_OCHA_SouthSudan_Humanitarian_Bulletin01.pdf。

⁴⁶ 见《2016 年人道主义应急计划》，可查阅：https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2016_hrp_SS_Final_WEB.pdf。

⁴⁷ 2013 年冲突爆发以来，全国流离失所人数已经超过 400 万，其中包括 190 万境内流离失所者，据估计其中儿童和妇女的比例高达 85%。超过 200 万人逃往邻国，2016 年 7 月暴力事件以来就超过 130 万《2018 年人道主义应急计划》，可查阅：https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_2018_HumanitarianResponsePlan.pdf。

⁴⁸ 2017 年下半年，琼格莱州也经历了穆尔勒族和博尔丁卡族之间的紧张关系，导致约 2 000 平民流离失所到 Payuel 村。

⁴⁹ 几个机密的联合国和人道主义消息来源。

⁵⁰ 《南苏丹：人道主义准入快报》(2017 年 10 月)，可查阅：https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_20171114_Access_Snapshot_October_final.pdf。

⁵¹ 停火和过渡期安全安排监测机制的报告，《停止敌对行动协定》的违反情况：科奇镇发生战斗(2018 年 1 月 15 日)，可查阅：<http://ctsamm.org/wp-content/uploads/2018/01/CTSAMM-REPORT-201805-FIGHTING-IN-KOCH.pdf>。

⁵² 美国国际开发署，《南苏丹危机》(2018 年 1 月 16 日)，可查阅：www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/01.16.18_-_USAID-DCHA_South_Sudan_Crisis_Fact_Sheet_3.pdf。

⁵³ 一些人还逃到了博尔的平民保护营地。多个联合国消息来源和人道主义消息来源。另见 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_1802020_OCHA_SouthSudan_Humanitarian_Bulletin02.pdf。

⁵⁴ 2017 年 12 月 15 日至 2018 年 1 月 15 日(联合国难民事务高级专员公署)。

护。⁵⁵ 停火和过渡期安全安排监测机制目前正在进行调查，核查《停止敌对行动协定》是否存在违反情况和具体违反方。⁵⁶

B. 侵犯儿童权利

46. 儿童是南苏丹暴力行动的最大受害者，有一半儿童受到冲突的直接影响。⁵⁷ 目前困扰儿童的问题有：死亡、伤害、饥饿、流离失所、疾病、强迫征兵、不能接受教育等。2018年，估计全国有700万人需要人道主义援助，其中240万(60%)为18岁以下儿童。⁵⁸ 营养不良率创历史新高，尽管农业获得丰收，但估计进入2018年全国有530万人严重缺粮，几乎占总人口的一半，2017年以来增加40%。⁵⁹ 2018年超过110万5岁以下儿童营养不良，其中近300 000儿童严重营养不良，为死亡高危群体。⁶⁰ 可预防的疟疾是5岁以下儿童健康不佳的主要原因。⁶¹

1. 学校遭到袭击

47. 由于全国缺乏安全，教育工作受到阻碍，2017年超过40%的学校继续关闭。上课的学校中，2017年初以来有三分之一的学校报告至少遭到一次袭击，主要是武装行为体实施偷窃和抢劫(26%)。2017年的数据显示，南苏丹辍学儿童比例连续第二年全世界排名第一。

2. 儿童兵

48. 儿童经常遭到绑架并被强迫加入战斗部队，从而成为严重侵犯人权行为的受害者和实施者。苏人解和苏人解反对派(马查尔)分别在2012年和2015年与联合国签署了终止和防止招募和使用儿童《行动计划》。签署方在履行框架承诺方面取得了进展，分别于2015年、2016年和最近的2018年2月，在延比奥释

⁵⁵ 秘书长特别代表兼联合国南苏丹特派团团长戴维·希勒先生新闻发布会，2018年1月24日，可查阅：<https://unmiss.unmissions.org/near-verbatim-transcript-media-briefing-special-representative-secretary-general-united-nations-and>.

⁵⁶ 停火和过渡期安全安排监测机制新闻稿，2018年1月17日，可查阅：<http://ctsamm.org/ctsamm-launches-an-investigation-in-jonglei/>.

⁵⁷ 儿基会简报，“儿童遭到袭击：南苏丹危机对儿童令人惊恐的影响”(2017年12月)，可查阅：www.unicef.org/southsudan/UNICEF_South_Sudan_Report_Childhood_under_Attack_15Dec_FINAL.pdf.

⁵⁸ 国内儿童总数为580万。儿童基金会，“针对儿童的人道主义行动，2018年”，可查阅：<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018-HAC-South-Sudan.pdf>.

⁵⁹ 如果没有持续的人道主义援助，2018年5月开始起会有710万人(约占总人口的三分之二)面临严重的粮食不安全风险，其中155 000人将遭受饥荒。见 www.ipcinfo.org/ipcinfo-detail-forms/ipcinfo-news-detail/en/c/1103987/.

⁶⁰ 联合国粮食及农业组织/儿基会/世界粮食计划署联合新闻稿，2017年11月6日，可查阅：<http://www.fao.org/news/story/en/item/1051247/icode/>

⁶¹ 儿童基金会，“针对儿童的人道主义行动，2018年”。前注57。

放了 1 755、⁶² 179 ⁶³ 和 311 名儿童。⁶⁴ 但是，2017 年 12 月儿童基金会(儿基会)报告说，武装团体从战争开始以来，共招募了 19 000 多名儿童。⁶⁵ 这一数字显示招募有加快的趋势，因为 2015⁶⁶ 和 2016⁶⁷ 两年分别招募儿童 16 000 人和 17 000 人。经确认，西加扎勒河州、中赤道州和琼格莱州目前都有儿童兵存在。正在核实有关西赤道州、团结州和上尼罗州儿童兵的报告。⁶⁸

49. 在第一副总统塔班·邓的家乡团结州 Guit 县，2017 年至少有 5 名教师和一个人道主义组织雇佣建造学习场所的 3 个承包商被苏人解反对派(塔班)强行招募。一个承包者得以逃脱，两天后逃到本提乌平民保护营地，身上有酷刑的痕迹。其他人目前下落不明。⁶⁹ 专家小组访谈的人权和人道主义人士证实了苏人解反对派(塔班)招募和使用儿童的第一手资料。⁷⁰ 2017 年，至少有 590 名儿童兵在琼格莱州皮博尔被迫加入塔班部队。⁷¹ 西加扎勒河州马斯纳的苏人解反对派(塔班)官员承认，部队中有儿童兵存在。⁷² 但是，当小组向前副总统提出这个问题时，他否认了部队招募和使用儿童的指控(见本报告附件三)。

C. 阻碍人道主义援助、袭击人道主义工作人员

50. 南苏丹正在经历世界最近时期中最严重的人道主义危机之一。令人震惊的数字显示：2018 年，全国 1 200 万人口中有 700 万需要人道主义援助，此前已有 200 万逃往国外。人道主义组织估计，2018 年应对相互关联的多场危机需要耗资 17.2

⁶² 他们从南苏丹民主运动/军队眼镜蛇派获释，其中 13% 在 13 岁以下。

⁶³ 179 名儿童中，120 人从南苏丹民主运动/军队眼镜蛇派、25 人从里克·马查尔反对派在皮博尔、34 人从政府安全部队在团结州获释。儿童基金会，《释放和重返社会：与武装部队和武装团体有关联的儿童》(2017 年 12 月)，可查阅：www.unicef.org/southsudan/CAAFAG_Brief_December_2017.pdf。

⁶⁴ 作为举措的一部分，共有 700 名儿童经过筛查和登记将分阶段释放——南苏丹民族解放运动释放 563 人，苏人解反对派释放 137 人。见南苏丹特派团新闻稿，2018 年 2 月 7 日，<https://unmiss.unmissions.org/unmiss-welcomes-release-hundreds-former-child-soldiers-yambio>

⁶⁵ 儿基会简报，前注 56。

⁶⁶ 儿基会，“南苏丹妇女和儿童状况评估，2015 年”，可查阅：www.unicef.org/appeals/files/UNICEF_South_Sudan_Situation_Assessment_of_Children_and_Women_2015.pdf。

⁶⁷ 儿基会新闻稿，“南苏丹招募儿童连续四年增加”，2016 年 12 月 15 日，可查阅：www.unicef.org/southsudan/media_20493.html。

⁶⁸ 停火和过渡期安全安排监测机制关于儿童兵的报告(2018 年 1 月 15 日)，可查阅：[错误!超链接引用无效。](#)

⁶⁹ 工程处的四名教师 2016 年 10 月被强征入伍，并被直接送往 Leer 前线。派出直接讨论。专家小组存档的机密文件，高度可信的人道主义消息来源提供。

⁷⁰ 2018 年 1 月和 2 月专家小组的电话访谈。2016 年，联合国核实苏人解运动/解放军反对派招募和使用 207 名儿童。JianS/2017/821，第 145 段和 Human Rights Watch，“South Sudan: Warring Parties Break Promises on Child Soldiers”(5 February 2018)，available from www.hrw.org/news/2018/02/05/south-sudan-warring-parties-break-promises-child-soldiers。

⁷¹ 停火和过渡期安全安排监测机制关于儿童兵的报告，前注 67。

⁷² 见停火和过渡期安全安排监测机制关于儿童兵的报告，前注 67。

亿美元。⁷³ 正如以往报告所述，一方面存在巨大的需要，另一方面提供人道主义援助的环境却十分险恶。冲突各方出于各自的政治、军事和经济议程，继续采用各种手段阻碍人道主义援助任务。⁷⁴

51. 根据国际法，冲突方有责任在行动区保护平民福祉，如果不能或不愿满足控制区民众的需求，则有义务允许外部提供援助并为此提供便利。⁷⁵ 专家小组在 2017 年 11 月中期报告(S/2017/979, 第 15 段)中指出，阻碍人道主义行动的责任应主要由政府承担。如本报告附件四所述，这种情况继续存在。专家小组认为，政府的目标是阻止资源流入反对派控制区，强占人道主义资金作为一种收入来源，并掩盖其严重侵犯人权的行为。专家小组在调查中采用以下三项指标，分析了人道主义援助在该国受阻的情况。

1. 援助行动中丧生的人道主义工作者人数

52. 2013 年 12 月战争爆发以来，至少有 95 名援助工作者在援助行动中丧生。⁷⁶ 2017 年 4 月专家小组最后报告(S/2017/326)发布以来，又有 23 人在行动中丧生，大多数是南苏丹国民。

2. 阻碍向有需要的民众提供援助

53. 为了有效提供拯救生命的援助并在提供了绝大多数基本服务后，人道主义工作者需要稳定、可靠的准入渠道把援助物资送达有需要的民众。⁷⁷ 专家小组访谈的人道主义工作人员表示，政府行为者继续在关键时刻有系统地阻碍向有需要民众提供援助，破坏人道主义工作者开展有效行动的能力，导致有需要民众的健康状况继续恶化。⁷⁸

54. 专家小组在中期报告(见 S/2017/979, 第四节 A)中指出，瓦乌县大巴加里地区有需要的民众被持续、有系统地拒绝提供拯救生命的援助。在 2017 年 9 月粮食安全评估中，粮食安全阶段综合分类确认，大巴加里的情况尤其令人担忧，25 000 人面临饥荒的风险，情况十分严重。⁷⁹ 2017 年 11 月下半月，人道主义组织提供了急

⁷³ 《2018 年人道主义应急计划》，前注 46。

⁷⁴ 这些策略包括：蓄意营造限制出入的环境，包括通过恐吓、骚扰和拘留人道主义工作人员；掠夺或毁坏人道主义用品和资产；不允许进入涉嫌支持其他交战方的民众居住区。各方还采用间接阻碍的做法，设计了日益复杂、不可预测的官僚制度；干预方案的执行工作；把援助资源用于战争或支持他们的行为者。

⁷⁵ www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumAccess_English.pdf.

⁷⁶ 专家小组与人道主义事务协调厅的电子邮件(截至 2018 年 2 月 19 日的统计数字)。

⁷⁷ 一些消息来源指出，冲突中的人道主义行为体向部分地点提供零星援助的战略可能起到“公关作用”，但是并不能有意义地应对庞大、复杂的人道主义需求。

⁷⁸ 2018 年 2 月专家小组在内罗毕、朱巴与人道主义和联合国工作人员的访谈和电话访谈。

⁷⁹ 25 000 人被认为处于第 5 阶段(“灾难”)，指在充分采取应对战略的情况下家庭一级仍然极端缺乏粮食。见 www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Alert_9_SouthSudan_Sept2017_FINAL.pdf and www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/south_sudan_cr_fs02_12-05-2017.pdf.

需的紧急粮食援助。但是，民众，尤其是儿童仍然非常容易受到冲击，⁸⁰ 如果政府因为战斗再次限制援助准入，粮食安全状况将不可避免地继续恶化。

55. 2017 年 12 月，人道主义事务协调厅报告巴加里地区的准入情况仍不稳定，但还是提供了部分粮食援助和初级保健服务。⁸¹ 2018 年 2 月，人道协调厅再次报告，人道主义合作伙伴在大巴加里地区的准入遇到挑战。⁸² 鉴于青黄不接季节提前到来，⁸³ 并有可能爆发军事行动，迫切需要“提供多部门大规模人道主义援助，以拯救平民的生命”。⁸⁴ 专家小组评估认为，几个月来这一地区的准入情况有所改善，但需要长期不断地提供援助，才能扭转 2017 年 9 月记录的当地民众极为严重的健康状况。⁸⁵

3. 办事手续障碍有所增加

56. 如专家小组的中期报告(S/2017/979)所述，人道主义工作人员不仅面临安全威胁，而且日益遭遇冲突各方设置的各种办事手续障碍，其目的是操纵、利用人道主义援助去达到其政治、军事、经济目标。⁸⁶ 专家小组经调查确定，冲突各方在实施政策时飘忽不定、变化多端，以此手段故意制造不确定、混乱的气氛，以加强对人道主义机构的控制力(见以下案例研究)。⁸⁷

案例研究

需持旅行证件才能飞赴朱巴以外地点

2017 年 9 月以来，相当数量的非政府组织工作人员在朱巴被拒绝登上联合国人道主义空运处航班前往外地，理由是没有工作许可证。在调查期间，专家小组获得 2017 年 9 月 5 日救济和恢复委员会登记主任发布的通告，规定没

⁸⁰ “冲击”一词与过去的用法相同，是指因为战斗或冲突行动者采取的行动而使该地区民众的条件发生意外变化。

⁸¹ 人道主义事务协调厅，“人道主义援助准入简报”(2017 年 12 月)，可查阅：https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_20180118_Access_Snapshot_December_final.pdf。

⁸² 人道主义事务协调厅，《南苏丹人道主义公报，第 31 号(2018 年 2 月 20 日)》，可查阅：https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_1802020_OCHA_SouthSudan_Humanitarian_Bulletin02.pdf。

⁸³ 2018 年 1 月进入每年的青黄不接季节，比往年提前三个月。

⁸⁴ 粮食安全阶段综合分类，“南苏丹：现状(2018 年 1 月)和前瞻(2018 年 2-4 月；2018 年 5-7 月)，严重的缺粮和营养不良状况”，可查阅：www.ipcinfo.org/ipcinfo-detail-forms/ipcinfo-map-detail/en/c/1103832/。

⁸⁵ 一些人道主义组织在该地区执行任务时，见证了严重营养不良状况，严重急性营养不良占比很高。见 S/2017/979，第 40 段。

⁸⁶ 安全事件或办事手续障碍对南苏丹来说并不陌生，因为过去 30 年来，援助界一直在该国某种存在。然而上述一些数据似乎显示，安全威胁的严重程度及其影响(上文第 52 段所述的 95 人死亡数字是一个指标)呈恶化趋势。全国各地持续不安全，加上对人道主义人员的直接袭击和间接障碍，给人道主义援助界带来了恐惧的气氛。

⁸⁷ 专家小组 2017 年全年、2018 年 1、2 月在朱巴、内罗毕、坎帕拉、纽约及通过电话与人道主义人员和联合国工作人员的访谈。

有工作许可证的非政府组织工作人员须另办一种手续。^a 该通告规定，非政府组织工作人员在计划前往外地时，其所在组织须在旅行的 72 小时之前写信通知救济和恢复委员会，包括说明该人员姓名、职务、旅行目的地。

然而，专家小组注意到办理此手续有几个难处。工作许可证由劳工部发给非政府组织的所有外籍工作人员，使其成为该国的合法居民。根据人道主义事务协调厅的调查，42%的非政府组织在获取工作许可证方面遇到问题，包括许可证被拒发或拒绝延长、迟迟不能获取、被取消等。^b 考虑到工作许可证办理时间往往冗长，同时为了促进援助工作，当局 2017 年 9 月之前允许非政府组织工作人员凭办证申请待决的书面证据而旅行。

然而，2017 年 9 月初，几名非政府组织工作人员被机场工作人员阻止登上赴外地的国内班机，理由是他们没有工作许可证，尽管他们出示了申请待决的证据。非政府组织一般努力遵守国家条例，但在这些情况下，政府没有就朱巴以外旅行所需文件及时提供可预测或统一的规定。在工作人员被拒绝登机的非政府组织几次提出申诉后，救济和恢复委员会才将上述通告发给有关方面，但也只是针对某些组织这样做。此外，机场工作人员对该通告的执行并不一致，而且混乱不堪。

2017 年 11 月，救济和恢复委员会前副主席 Paul Dhel 在社交媒体上就未获工作许可证的人道主义工作人员发布一份名单。人道主义事务协调厅就此提出正式申诉，认为存在隐私方面的问题，结果 2 周之后该名单被删除。^c

使情况更为复杂的是，救济和恢复委员会 2017 年 11 月 28 日宣布，不再为工作许可证申请待决的人道主义工作人员签发旅行许可证。^d 新规定是，此类工作人员须向劳工部申请旅行许可证。经过一段时间的不确定性，劳工部通知各人道主义机构：工作许可证申请待决期间，只要出示办证费收据即可旅行。然而，几名人道主义工作人员虽然持有收据，却仍被阻止登上国内航班，原因是他们是按申请时的标准付费的，而此后于 2017 年 11 月 24 日规定了新收费标准。此时要求他们按新标准付费，尽管上述通告明确规定仅 2017 年 10 月 31 日后提出工作许可证申请才须按新标准付费，而且规定了过渡期，以待按原标准收费的未决申请处理完毕。^e

^a 见致人道主义事务协调厅信件的副本：**错误!超链接引用无效。**

^b 人道主义事务协调厅：《南苏丹境内人道主义行动因办事手续障碍而受阻》(2017 年 6 月)，可查阅：http://docs.southsudanngoforum.org/sites/default/files/2017-11/SBureaucratic_Access_Impediments_Survey_Report.pdf。

^c 专家小组 2018 年 2 月与身份保密的人道主义人员的通信。

^d 见致人道主义事务协调厅信件的副本：http://docs.southsudanngoforum.org/sites/default/files/2017-11/RRC%20Travel%20Authorisation%20Stoppage%20November%2028%202017_0.pdf。

^e 见通告副本：<http://docs.southsudanngoforum.org/sites/default/files/2017-10/Work%20permit%20fecs%2024%20Oct%202017.pdf>。

57. 总体而言，人道主义组织认为苏丹解是迄今为止阻挠提供援助行为最严重的一方，包括限制行动能力、在检查站非法征税、威胁和恐吓人道主义援助人员、没收援助资产、干扰实地业务。县级和地方等民事当局⁸⁸ 以及救济和恢复委员会在政策应用上不断变化，与援助行动受到阻碍有关。非国家武装行为体的影响明显小于政府当局。⁸⁹

58. 然而，在南苏丹国家机器日益成为安全机构的情况下，由阿科尔·库尔·库克指挥的国家安全局一直是对人道主义行动最为不利的行为体，其为监测、勒索人道主义行为体而采取的手段危害最大。此外，救济和恢复委员会登记主任 Deng Tong Kenjok 和前副主席 Paul Dhel 在推动针对人道主义活动设置往往含混不清的新政策方面发挥了关键作用。⁹⁰ 在 Paul Dhel 策划下，2017 年 10 月提高了工作许可证收费，⁹¹ 2017 年 5 月提高了非政府组织注册费。⁹² 据有关人士明确感觉，两者都是该委员会的创收手段。一名高级别对话者说 Dhel “对非政府组织界深怀敌意、行为粗暴”。⁹³

59. 这些办事手续障碍造成了十分沉重的代价。仅 2017 年，人道主义行为体在南苏丹便耗资 12 亿美元。⁹⁴ 这在一个 2016/17 年度政府预算总额仅为 2 亿美元的国家，是一笔非常重大的财务投入。在经济崩溃、同时政府收入来源减少的当前形势下，政府和非国家行为体都日益想方设法在冲突状况中攫取人道主义资金。一位对话者称，政府认为该国境内的人道主义行为体是“新油田”。⁹⁵ 结果，人道主义行动被拖延或被迫取消，其费用大幅度增加，包括直接和间接增加。

60. 对工作许可证收费这一情况过去几年不断困扰人道主义机构，是政府设法攫取援助资源的一个突出例子。2017 年 10 月 24 日，劳工部将国际工作人员年度工作许可证收费从 100 美元提至高达 4 000 美元。⁹⁶ 每年至少 700 万美元用于拯

⁸⁸ 由于南苏丹领导人设立了 32 个州，在很大程度上导致地方当局数目激增，因此寻求监管人道主义人员的地方当局增多，使人道主义援助准入谈判日益复杂而难以预测。

⁸⁹ 专家小组 2017 年全年、2018 年 1、2 月在朱巴、内罗毕、坎帕拉、纽约及通过电话与人道主义人员和联合国工作人员的访谈。另见人道主义事务协调厅：《南苏丹境内人道主义行动因办事手续障碍而受阻》(2017 年 6 月)，可查阅 http://docs.southsudanngoforum.org/sites/default/files/2017-11/SBureaucratic_Access_Impediments_Survey_Report.pdf。

⁹⁰ Dhel 曾发出 2017 年 11 月 28 日关于旅行许可证的通告(见上文第 56 段后的案例研究)，还发出过一系列其他通告。Dhel 于 2018 年 2 月被解职，接任者为 Santino Bol Mouterdit。见 www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ID/21256/Default.aspx。

⁹¹ 见通告副本：<http://docs.southsudanngoforum.org/sites/default/files/2017-10/Work%20permit%20fees%2024%20Oct%202017.pdf>。

⁹² 见致人道主义事务协调厅南苏丹办事处的信：<http://docs.southsudanngoforum.org/sites/default/files/2017-07/Inceasment%20of%20registration%20fee%20001%20%281%29%20%281%29.jpg>。

⁹³ 专家小组 2018 年 1、2 月在朱巴、内罗毕及通过电话与人道主义人员和联合国工作人员的访谈。

⁹⁴ 为了向 500 万人提供援助。专家小组 2018 年 2 月在朱巴与人道主义协调员的访谈。

⁹⁵ 专家小组 2018 年 2 月在朱巴与身份保密的人道主义人员的访谈。

⁹⁶ 见通告副本：<http://docs.southsudanngoforum.org/node/398>。

救生命的援助资金将转用于支付许可证费。此估计数是基于一个合理推定，即国际非政府组织的所有国际工作人员都属于 3 000 美元或 4 000 美元这两个最高收费类别。⁹⁷ 为提供一些背景来说明南苏丹的许可证费为何极为高昂，专家小组就乌干达、肯尼亚、埃塞俄比亚的工作许可证收费收集了可比数据(见下表)。

国家	总人口估计数	需要人道主义援助人口估计数 ^a	年度工作许可证收费(美元)
乌干达	4 300 万	150 万	2 500 美元
肯尼亚	5 000 万	560 万	2 000 美元
埃塞俄比亚	1.05 亿	850 万	400 美元
南苏丹	1 200 万 (包括位于邻国的 200 多万难民)	700 万	<ul style="list-style-type: none"> • 咨询人/经理: 4 000 美元^b • 专业人员: 3 000 美元^b • 技术人员: 2 000 美元 • 熟练工人: 1 000 美元 • 非熟练工人: 500 美元

^a 救济网截至 2017 年 11 月的估计数。

^b 可以设想，为非政府组织工作的所有国际工作人员将属于第一、第二类。

五. 资金来源

61. 为更好地了解交战方的资金来源，专家小组调查了以下领域：

A. 石油收入

62. 石油收入是政府的主要硬通货来源。目前，石油日产量仍为 135 000 桶。⁹⁸ 根据 2017/18 年度预算，预计出售石油的美元净收入约为 1.66 亿美元，而 2016/17 年度预算中该收入为 1.03 亿美元。⁹⁹ 为吸引外国投资者促进生产，政府 2016 年 10 月在朱巴举行了石油会议。然而，因为该国普遍存在不安全状况，会议未能吸引主要石油投资者建立伙伴关系。¹⁰⁰

⁹⁷ 专家小组 2018 年 2 月在内罗毕与人道主义工作者的访谈。另见 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_20180213_Annual_Access_Snapshot_Final.pdf。

⁹⁸ 见 2017 年 6 月南苏丹石油部长 Ezekiel Lol Gatkuoth 在非洲石油和电力会议上的正式发言：<http://africaoilandpower.com/2017/06/08/presentation-ministry-of-petroleum-south-sudan/>

⁹⁹ 值得注意的是，2017/18 年度的石油收入净额可能低于预算预计数，因为需向石油交易商还款。专家小组获得的文件显示，2017 年 12 月向石油交易商付款 1.84 亿美元。见 2017/18 财政年度核定预算表格(<http://grss-mof.org/wp-content/uploads/2017/11/book-final-1718-1.pdf>)，第 19 页；另见 2017 年 12 月南苏丹财政和经济规划部发布的 2016/17 年度第四季度财务报告，第 8 页。

¹⁰⁰ 一些投资者可能不太愿意在该国投资的原因是，国有企业尼罗河石油公司必须在所有项目中成为强制性股东。见：<https://www.reuters.com/article/southsudan-oil/corrected-south-sudan-oil-conference-fails-to-draw-biggest-energy-firms-idUSL8N1MM43F>。在与石油业消息人士的访谈(2018 年 2 月)和 2018 年 3 月与非政府组织消息人士的访谈中，也确认了此事。

63. 尽管该国经济状况严峻、石油产量很少，¹⁰¹ 但专家小组根据获得的文件得出结论认为，石油仍是政府战争资金的主要来源。该文件授权于 2015 年向设于坎帕拉的 Bosasy 物流有限公司支付 3 073 万美元，作为供应弹药的货款。¹⁰² 目前，政府正试图通过提前向石油贸易公司售货而筹措更多资金。专家小组将继续就此问题进行调查。

B. 武装团体从木材收入获得资金

64. 森林和林地覆盖南苏丹约 29% 的陆地面积，有 68 个种植园，主要种植柚木和其他稀有树种，面积达 187 900 公顷。¹⁰³ 如专家小组中期报告(S/2017/929)所述，开采、销售柚木和其他硬木是在这些地区活动的武装团体的重要资金来源。在南苏丹冲突历史上一向如此。¹⁰⁴ 专家小组对当前柚木贸易进行的调查表明，这一历史趋势仍在延续，政府和反对派武装团体均受益于南苏丹柚木业的非法贸易。

65. 苏人解和苏人解反对派(马查尔)采取收保护费的办法，也就是规定公司和运输公司须直接付钱给武装团体才能进入森林伐木，也可能在沿主要运输线设置的关卡和检查站收钱。¹⁰⁵ 此活动主要发生在中赤道州、西赤道州瓦乌州(前西加扎勒河州)砍伐、出口柚木。对柚木公司和小型伐木者而言，付钱给武装团体是必要的经营成本，而拒不付钱的柚木伐木队和运输业者可能遭到袭击。随着许多平民逃往乌干达，也因苏人解、苏人解反对派等武装团体争夺地盘，道路已变得越来越危险(关于在检查站非法征税的详情，见附件五)。卡车司机遭到殴打、抢劫、枪杀。例如，业内消息人士说，曾有一名司机开着空卡车到达乌干达边界，身上只穿着内衣。¹⁰⁶

66. 柚木伐木者如想在苏人解反对派控制地区(包括大部分非法砍伐活动所在的耶伊河州 Loka，见附件六所述武装团体在 Loka 的活动详情)，标准的交纳保护费办法是：与苏人解反对派驻邻国代表接触，大致确定想伐取的柚木数量以及“保护服务”的时间表。伐木者向苏人解反对派预付的保护费为每棵树 14 到 16 美元不等，或每卡车(约 120 棵未加工柚木)支付将近 2 000 美元。与苏人解反对

¹⁰¹ 目前政府欠苏丹的债务为 13 亿美元。见 www.reuters.com/article/us-southsudan-oil/south-sudan-owes-sudan-1-3-billion-from-2012-oil-deal-official-idUSKBN1DZ2XK。

¹⁰² 文件由专家小组存档。

¹⁰³ 南苏丹政府在 2016 年 12 月 14 日至 16 日于达累斯萨拉姆举行的森林管理和气候变化研讨会上的发言，可参阅 www.fao.org/forestry/download/45524-08723e0208fecb5fe69a182241c4081f8.pdf。经 2018 年 3 月 1 日与身份保密的柚木业消息人士的通信确认。

¹⁰⁴ 苏丹第一次内战期间(1955-1972 年)的南苏丹解放运动反叛分子、苏丹第二次内战期间(1983-2005 年)的苏人解均曾通过收获、销售柚木资助其叛乱活动。用一名南苏丹议员的话说：“其他地方有滴血钻石。北部有浸血石油——苏丹政府在南方钻探石油，用以向朝鲜、中国、伊拉克、苏联购买武器。对我们[苏人解运动/解放军]来说，则有沾血柚木。”

¹⁰⁵ 2017 年 11 月至 2018 年 2 月在内罗毕、莫斯科、坎帕拉、朱巴与政府、南苏丹特派团、反对派代表的访谈。另见挪威国际问题研究所的研究：www.kuronvillage.net/2017/NUPI_rapport_South+Sudan_Rolandsen_Kindersley.pdf, p.18。

¹⁰⁶ 2017 年 11 月 3 日与柚木行业代表的访谈。

派相关联的耶伊河州政府官员将收入分发给苏人解反对派各部队，或用于购买大米、食糖等基本食品。¹⁰⁷ 在耶伊及其周围活动的苏人解部队也按每棵树 20 至 22 美元收取保护费，或每卡车收取 2 500 美元左右。苏人解还护送车队将柚木原木运送至乌干达边界。¹⁰⁸

C. 对联合国南苏丹特派团工作人员的勒索

67. 国际实体被认为是该国的“新油田”(见上文第 59 段)，这一点不仅对人道主义组织来说是如此，对其他国际行为体也是如此。专家小组通过调查发现，尽管南苏丹特派团和政府之间有部队地位协定，但南苏丹特派团工作人员仍日益遭受政府代表猖獗的勒索和其他形式剥削，例如：

(a) 要求南苏丹特派团的国际承包商支付入境签证费、办理工作许可证。2017 年 7 月至 12 月，抵达朱巴国际机场的南苏丹特派团国际承包商和分包商几次被国籍、护照和移民局官员要求为办理一个月签证支付 100 美元。他们随后获得为期一个月的签证，并被要求为办理 12 个月签证再支付 20-400 美元；

(b) 要求南苏丹特派团工作人员支付入境签证费。2017 年 7 月 17 日，南苏丹特派团一名国际工作人员抵达朱巴国际机场时被拦住，并遭国籍、护照和移民局官员拘留。他们威胁要将其驱逐出境，理由是他持国家护照而非联合国通行证乘坐商业航班。然后他们要求该工作人员为在其本国护照上加盖入境签证支付 100 美元。该工作人员被迫遵守该局官员的要求，以免被驱逐出境。2017 年 10 月 3 日至 10 日发生了类似情况。当时该局官员在朱巴国际机场向 27 名首次进入该国的南苏丹特派团人员收取签证费。尽管出示了外交部的“介绍信”，该局仍坚持收费。

(c) 要求南苏丹特派团承包商付费。7 月 13 日，南苏丹特派团的燃料承包商 Tristar LLC¹⁰⁹ 收到南苏丹刑事调查局来信，要求为该公司每名国际工作人员缴费 150 美元，以便发给办理工作许可证所需的“良好行为证书”。有几次，国籍、护照和移民局官员要求抵达机场的 Tristar LLC 工作人员每人支付 50 至 150 美元的工作许可证手续费；

(d) 扣押南苏丹特派团货物。2017 年 10 月 20 日，南苏丹特派团一批货物运抵瓦乌机场时被海关官员和国家安全局官员扣押，借口是南苏丹特派团代表因不交税而违规。南苏丹特派团之前曾就货物运抵一事与海关和国家安全局进行协调，但仍发生了扣押，显然是企图向特派团非法勒索税款。¹¹⁰

¹⁰⁷ 2017 年 11 月、2018 年 1 月在罗毕和坎帕拉与反对派成员的访谈。又经 2017 年 11 月、2018 年 1 月与独立分析员的访谈确认。

¹⁰⁸ 2017 年 11 月、2018 年 1 月在罗毕和坎帕拉与反对派成员的访谈。又经 2017 年 11 月、2018 年 1 月与独立分析员的访谈确认。

¹⁰⁹ Tristar LLC 是南苏丹特派团的正式燃料承包商，公司总部设在迪拜(www.tristar-group.co/about-us/)。

¹¹⁰ 专家小组存档的机密文件。又经 2018 年 1 月与南苏丹特派团消息人士的访谈确认。

68. 专家小组调查了勒索南苏丹特派团钱财的情况，但无法确定哪些具体人员收集了钱财、传递了所获资金、或下令采取这些行动。然而，国籍、护照和移民局及国家安全局的代表以官方身份收集资金表明，这些资金可能被用来资助政府的某些活动。

六. 武器

69. 本报告所述期间，南苏丹各地继续发生军事行动和武装冲突。如许多报告所述，当前许多暴力行为的对象都是南苏丹的平民人口。¹¹¹ 这些报告还明确指出，此种暴力大部分仍是使用小武器、轻武器所为。一些较大规模的军事行动，如苏人解军目前在琼格莱州的攻势，还使用了装甲车和车载高射炮。¹¹² 苏人解 2017 年 6 月对 Mathiang 附近一个村庄发起进攻。一名目击者说：

在 Malow，政府[陆军]对村民胡乱开枪.....我们许多人逃离了[家园]。好像到处都是苏人解人员。他们人真多，一直在开枪。有的人用步枪，车上的人用很大的武器，[对]我们平民开火。¹¹³

70. 为了更好地理解在南苏丹造成和传播这种暴力的因素，安全理事会第 2206(2015)号决议第 18(c)段授权专家小组：

收集、审查和分析有关向个人和实体供应、出售或转让军火和有关物资以及相关军事援助和其他援助、包括通过非法贩运网络从事这些活动、从而破坏达成最终和平协议的政治进程的信息，或是有关参与违反国际人权法或国际人道主义法行为的信息。

71. 重要的是，这些任务是安全理事会在未对南苏丹施加武器禁运的情况下授权的。因此，安理会并不禁止会员国向南苏丹出售武器。¹¹⁴ 然而，安全理事会决议第 19 段：

敦促所有各方和所有会员国以及国际、区域和次区域组织确保与专家小组合作，还敦促所有有关会员国确保专家小组成员的安全和不受阻碍的进出，尤其是确保他们为执行专家小组的任务不受阻碍地接触有关的人、文件和地点。

72. 虽然报告非法转让武器情况是一项重要内容，但专家小组武器调查行动的关键原则是，在会员国合作下确定是哪些人在使用武器破坏政治进程、实施违反国际人权法或国际人道主义法行为。

¹¹¹ 例见人权理事会南苏丹人权委员会 2018 年 3 月 13 日的报告(A/HRC/37/71)，其中详述了全国各地袭击平民的情况，包括蓄意攻击平民，还包括武装分子不区分平民和军事目标。

¹¹² 专家小组存档的 2018 年 1 月 12 日外交照会以及保密的人权报告。

¹¹³ 南苏丹人权委员会报告(A/HRC/37/CRP.2)，第 557 页。可查阅 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_37_CRP.2_EN.pdf。

¹¹⁴ 欧洲联盟和美国自行施加了武器禁运，而另一些国家表示其在双边接触中对于向南苏丹销售武器施加自我限制。

73. 专家小组在当前任务期间(以及自 2015 年 3 月成立以来),一直谋求根据目击者证词、文件、飞行记录、武器检查获得可核查的信息。¹¹⁵ 这些调查是否成功在很大程度上取决于小组能否追查到武器的具体制造者。武器来源的细节往往为查明具体武器销售情况提供有价值的补充信息,因为可据此确定武器进入该国的方式和时间,并确定购买方是哪个实体。¹¹⁶ 这一方法对于追查弹药特别有用,因为虽然南苏丹有很多小武器,可是弹药却不足。¹¹⁷ 这意味着所有武装行为体都不断寻求补充弹药,而追踪这些弹药的来源可揭示最近采购的证据。在某些情况下,这些信息可将具体货物与具体事件联系起来,有助于查明与专家小组任务相关的行动的指挥、控制、责任情况,包括为委员会提供相关信息,可能用于指认哪些个人和实体实施了应制裁行为,包括以平民为攻击目标。

74. 专家小组在任务期间设法调查的一个此类事件是袭击南苏丹特派团驻博尔基地事件。2014 年 4 月 15 日,反对派部队袭击并占领团结州本提乌镇,屠杀了约 353 名平民。¹¹⁸ 据称居住在南苏丹特派团博尔基地平民保护地的平民为苏人解反对派夺取本提乌举行了庆祝。¹¹⁹ 此后,2014 年 4 月 17 日南苏丹特派团博尔营地遭到当地社区约 300 名男子袭击,至少有 47 名栖身于平民保护地、手无寸铁的平民遭到杀害。受害者遭袭是因为他们是努埃尔族裔,也是因为本提乌袭击事件而受到报复。¹²⁰ 受害者中有“四名男性儿童(年龄为 8 岁、7 岁、3 岁、2 岁);还有七名女童(年龄为 17 岁、15 岁、14 岁、11 岁、10 岁、5 岁、8 个月)。至少有两名被打死的受害者是孕妇”¹²¹。

75. 专家小组就这次袭击收集的信息表明,博尔一名资深政界人士,也是过渡政府的现任部长,亲自参与策划了对南苏丹特派团基地的袭击。¹²² 此人曾经并且仍然给在南苏丹建立和平的努力造成重大破坏。专家小组认为,他之所以仍在阻碍和平进程,关键原因之一就是避免因袭击南苏丹特派团基地一事被追究责任。

¹¹⁵ 武器检查的例子见 S/2017/979, 附件一。

¹¹⁶ 管制武器采购和消除非法武器贩运的国际努力就是基于这一基本概念。

¹¹⁷ 专家小组以前曾报告(见 S/2017/793)苏人解前参谋长保罗·马隆为满足政府军事行动之需而在南苏丹建立弹药生产设施的情况。

¹¹⁸ 南苏丹特派团人权司报告,可查阅:http://www.ohchr.org/Documents/Countries/SS/UNMISS_HRDJanuary2015.pdf。

¹¹⁹ 同上,第 81 页。

¹²⁰ 同上,第 100 段:“同样能充分表明[袭击]具有该意图的是,据目击者和幸存者报告,许多袭击者使用了威胁性语言,说‘这些人是坏人。努埃尔人是坏人。’‘我们要杀这里的努埃尔人。’”

¹²¹ 同上,第 106 段。

¹²² 2017 年 9 月 6 日美国在宣布定向制裁的案情说明中,指明迈克尔·马库埃曾参与“规划和协调”2014 年 4 月 17 日的袭击。这一指控 2017 年 8 月由一名苏人解前高级军官、2018 年 2 月由一名南苏丹前高级官员在谈话中证实。两人是在身份保密前提下与专家小组谈话的。见 www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0152.aspx。

76. 屠杀现场收集的弹壳证据表明，袭击者很可能获得了曾记录为南苏丹政府库存的弹药(见图一)。¹²³ 但是，印有 211-79 标号的 7.62x39 毫米子弹(用于 AK 型冲锋枪)(见图二)是武器专家以前在南苏丹没有记录过的。¹²⁴ 这可能意味着该弹药是 2014 年 4 月之前不久运入该国并发给袭击者的，因此可能是一个有用的调查线索。令人遗憾的是，专家小组尽管作出了努力，但未能根据此调查线索取得进展。

图一

7.62x39 毫米子弹壳，上面的标记与前捷克斯洛伐克制造品相符，2014 年 4 月 17 日袭击事件后收集于南苏丹特派团在博尔的平民保护地(壳底标记为 BxN 82)



图二

7.62x39 毫米子弹壳，上面的标记与中国制造品相符，2014 年 4 月 17 日袭击事件后收集于南苏丹特派团在博尔的平民保护地(壳底标记为 211_77、211_79、101_79)



¹²³ 在南苏丹常见有此种标记的子弹，武器研究人员很久以来便有记录。没有可用于追查其来源或分发情况的线索。

¹²⁴ 专家小组 2017 年 5 月、12 月与武器追查专家的通信，以及由专家小组存档的追查弹药问题保密报告。

77. 2018年1月2日，专家组协调员和武器专家致函中国常驻联合国代表团，请中国协助寻找这些子弹的制造者，“以期[专家组]能够更准确地追踪子弹分发情况[和]查明实施这次大屠杀的犯罪人”。¹²⁵这不是专家组第一次在南苏丹记录到中国武器和弹药，也不是第一次请求援助追查其来源。¹²⁶中国常驻代表团2018年1月29日以电子邮件答复协调员说，中国一贯严格执行安全理事会各项相关决议，对武器出口采取谨慎、负责任的态度，从未向非国家实体或个人出口武器。该代表团还说其有理由怀疑专家组的任务包括提出2014年4月发生的事情，因为那是在安理会通过设立制裁制度的第2206(2015)号决议的近一年之前。此外，“我们严肃敦促专家组……根据各决议规定的任务以客观、公正的方式开展活动”。

78. 专家组希望强调，没有任何证据表明自2014年6月中国北方工业公司交货后中国制造商再向南苏丹直接出售过武器。¹²⁷然而，专家组收到的情报表明，武器弹药仍在通过东非各补给路线进入该国。¹²⁸据称，在弹药的非法转让过程中，经销商提供的是旧库存(所检获的大量弹药是在1970年代制造的)，其核证文件没有准确反映最终用户。¹²⁹这一发展动态符合专家组从朱巴消息来源获得的情报，该情报来源表示，安全部门的武器采购越来越多地在2015年以前使用的渠道之外秘密进行。¹³⁰包括国际观察员在内的许多消息来源认为，进入朱巴国际机场的频繁夜间航班最有可能是南苏丹武器供应的关键输入点。¹³¹由

¹²⁵ 2017年11月14日，专家组曾在纽约会见中国常驻联合国代表团，请求其协助追查武器，同时提出此前于2017年2月2日提出的请求未获答复。专家组的信函见本报告附件七。

¹²⁶ 自专家组成立以来，在南苏丹武器调查中屡次发现武器弹药带有表明在中国制造的标记。例如，专家组2016年1月的报告(S/2016/70)指出，在抽样检验的208发弹药中，60%以上为中国制造”。专家组2017年4月的报告(S/2017/326)指出，马查尔的部队进入刚果民主共和国后，从该部队收缴的武器来自奥地利、中国、以色列、美国。(向所有四个国家提出了追踪请求，专家组随后收到奥地利、以色列、美国直接针对该请求的答复。)此外，专家组2017年11月报告(S/2017/979，附件一)记录了检查南苏丹特派团2016年7月所缴获武器的情况，其中12件武器有明确标记显示是中国造，此外还有种类繁多的中国造弹药。最近的相关情况是，专家组收到从中赤道州耶伊附近Mitika一次伏击案件地点收集的三个子弹壳样本，案件大致发生于2018年1月23日。其中两个子弹壳表明是中国制造的，第三个为保加利亚造。

¹²⁷ 专家组2015年8月的报告(S/2015/656)提供了这批货物的相关文件，其订购单中列出了2000万发7.62x39毫米弹药。

¹²⁸ 武器专家在2018年2月3日的一次会议上与马隆将军讨论了南苏丹的武器采购问题，这位苏丹解前总参谋长称：“武器很容易获得”。他还表示“东欧”有现成的供应源，但他拒绝提供更具体的详细情况。专家组先前记录了来自乌克兰的武器转让，即2014年转让了830挺轻机枪和62挺重机枪，2015年转让了米-24攻击直升机(见S/2016/70，第69和75段)。目前还不清楚马隆的说法是指这些转让还是其他转让。

¹²⁹ 三个独立消息来源称，正在从东欧的供应商那里采购弹药，运往该区域后再转运到南苏丹。专家组除本身的调查外，还知道对这一问题另外有两项调查正在进行中。不过，到目前为止专家组尚未能独立核实这些说法。

¹³⁰ 专家组一再要求进入南苏丹审查政府武器，亲自或以书面形式向南苏丹高级官员和军事人员提出这一问题，包括最近在2017年10月会见国防部长库尔·曼扬·居克时提出，以及随后向该国政府致函。迄今为止专家组的这些请求没有得到任何答复。

¹³¹ 2017年9月和2018年2月在朱巴的访谈。

于政府武装部队的采购机制越来越不透明，许多消息来源指出，国家安全局已成为南苏丹最重要、最一贯的军火采购者。¹³²

79. 在小组无法获得足够数据追查南苏丹境内所观察到的武器弹药的情况下，极难为其中一些说法补充更多细节，尤其是难以区分供应国向南苏丹合法转让的武器弹药和那些可能是非法输入的武器弹药。虽然中国并不是唯一一个没有答复专家小组索取资料要求的国家，但因为在南苏丹发现大量与中国制造商有关的武器弹药，未能支持专家小组的要求严重妨碍小组有效执行与监测军火流动情况有关的任务。此外，缺乏追踪数据严重阻碍了对博尔袭击等事件的调查，破坏了监测该国武器使用情况的努力。

L39 型喷气式飞机和米-24 型攻击直升机

80. 2017 年下半年和 2018 年初，米-24 直升机的行动有限。有报告称，两架米-24 在苏人解 2017 年 7 月 21 日在上尼罗州 Maiwut 附近的行动中与之进行了协同。但是，除 Maiwut 行动外，专家小组并不了解米-24 最近是否有其他行动。专家小组获得的朱巴国际机场米-24 飞机的卫星图片表明，最近几个月这些飞机基本上没有移动。这可能是由于维修直升机的资源和主要武器装备火箭弹的供应有限。2018 年 2 月，专家小组获悉，政府正试图维修直升机并采购 400 枚 S8 型火箭弹，以便重新投入运作。¹³³

81. 与此类似，在本报告期的大部分时间里，L39 型喷气式飞机(以前在专家小组 2016 年 9 月报告(S/2016/793)和 2017 年 4 月报告(S/2017/326)中都曾提及)也没有什么活动。然而，掌握这些喷气机第一手消息的人士称，2018 年 2 月初 L39 飞机在乌干达古卢基地再次投入运作。¹³⁴ 2 月 8 日约 0 时 20 分，观察到两架小型喷气机飞越朱巴。一位目击专家说，两架飞机均无航行灯。在朱巴上空观察到的飞机很可能是两架 L39。

反对派武器供应

82. 对主要反对派团体领导人的访谈，以及当地行动的报告和国际观察员的意见，支持关于反对派在本报告提交时仍很少有机会获得外部武器弹药的论断。特别是弹药短缺，限制了反对派团体在许多地方的进攻行动。反对派指挥官报告说，他们越来越局限于小规模游击战术，依赖运动并避免与政府军直接对抗。¹³⁵

¹³² 与三个秘密消息来源的访谈，这些来源对南苏丹的武器采购情况都有直接的了解(日期和地点保密)。

¹³³ 虽然这一说法无法独立核实，但报告来源拥有关于直升机行动的第一手信息，因此是可信的。

¹³⁴ 2018 年 2 月在该区域的访谈。

¹³⁵ 2018 年 1 月在亚的斯亚贝巴的访谈。

七. 资产冻结和旅行禁令执行情况

83. 专家小组继续收集、审查和分析会员国努力执行 2015 年 7 月 1 日对六名个人实施的资产冻结和旅行禁令情况的信息。根据安全理事会第 2206(2015)号决议第 12 段，冻结资产适用于由委员会指认的任何个人或实体、或代表此类个人或实体或根据他们指示行事的任何个人或实体、或他们所拥有或控制的实体直接或间接拥有或控制的所有资金、其他金融资产和经济资源。

84. 在调查过程中，专家小组获得的信息表明，六个被列名的个人之一 Marial Chanuong Yol Mangok，得益于以其子 Gum Marial Chanuong 的名义在南苏丹注册的几个营业实体。专家小组认为，这些公司是代 Marial Chanuong Yol Mangok 持有的。

85. 专家小组获得的文件确证：

(a) 2013 年 9 月 30 日，Gum Marial Chanuong 登记为 Gumach General Company Ltd 公司董事，¹³⁶ 在公司资本中所占份额为 80%。该公司的名义股本是 100 000 美元。鉴于这些股份是代 Marial Chanuong Yol Mangok 持有的，¹³⁷ 因此 Marial Chanuong Yol Mangok 的份额达 80 000 美元；

(b) 2012 年 8 月 31 日，Gum Marial Chanuong 登记为 Half Moon Enterprises Ltd 公司董事。¹³⁸ 在调查期间，专家小组确定，Gum Marial Chanuong 在该公司资本中所占份额为 31%。鉴于上述情况，Marial Chanuong Yol Mangok 的份额也应达股份资本的 31%；

(c) 2013 年 8 月 7 日，Gum Marial Chanuong 登记为 Oxygen General Trading Company Ltd 公司董事，¹³⁹ 在公司资本中所占份额为 580%。该公司的名义股本是 500 000 美元。专家小组确定，Gum Marial Chanuong 是制裁名单所列人员 Marial Chanuong Yol Mangok 的儿子。该公司 50% 股份的实际受益人是 Marial Chanuong Yol Mangok。

86. 专家小组努力与见证了 Gumach General Company Ltd 公司、Half Moon Enterprise 公司和 Oxygen General Trading Company Ltd 公司登记的律师们联系，

¹³⁶ Gumach General Company Ltd 公司备忘录和公司章程，南苏丹律师联合事务所成员私人律师 Phillips Anyang Ngong 见证，2013 年 9 月 30 日在南苏丹司法部注册。

¹³⁷ 2016 年 11 月在内罗毕与苏人解反对派消息人士的访谈，2018 年 1 月在内罗毕和坎帕拉与苏人解反对派消息人士的访谈再次证实。

¹³⁸ Half Moon Enterprises Ltd 公司备忘录和公司章程，辩护律师、法律顾问和宣誓专员组织成员法律顾问和宣誓专员 Kimo Ajing Aba Goc 见证，2012 年 8 月 31 日在南苏丹司法部注册。

¹³⁹ Oxygen General Trading Co Ltd 公司备忘录和公司章程，私人律师和宣誓专员 Kuethping Deng Nhumrom 见证，2013 年 8 月 7 日在南苏丹司法部注册。

请他们说明 Gum Marial Chanuong 是否仍为这些公司的董事会成员，但没有得到任何关于事实的回应。¹⁴⁰ 专家小组将继续调查这些公司的所有权情况。

87. 2017 年 10 月至 12 月间，专家小组向在南苏丹经营业务的商业银行转递了八封信函，要求这些银行提供与 Marial Chanuong Yol Mangok 有关联、可能拥有活跃账户的公司的信息。¹⁴¹ 2017 年 10 月 17 日，专家小组收到 Equity 银行的正式答复，表示专家小组中期报告所提到的一家公司 Planet Holdings Ltd 的账户已被冻结。但是，信中并未详细说明冻结账户的具体日期。

88. 2017 年 10 月 10 日，肯尼亚中央银行发出通知(见 S/2017/979，附件三)，指示肯尼亚各银行首席执行官在 2017 年 11 月 5 日之前向中央银行提交“一份详细报告，说明六位将军的账户以及他们直接拥有或控制或通过他人拥有或控制的资产情况”。继这项通知之后，专家小组于 2018 年 2 月 12 日致函中央银行，请其提供所涉及的银行的名称、冻结账户的日期、账户数目、账户资金数额以及每个账户 2015 年 7 月 1 日以来的历史记录。但到目前为止，专家小组尚未得到答复。

八. 结论

89. 专家小组认为，尽管国际上要求南苏丹实现和平，但该国政府和第一副总统塔班努力维护自己的利益，继续推行总体上导致战争扩大的各种政策。尽管签署了停止敌对行动协议，但他们的部队在实施行动时极端残暴，使平民流离失所，摧毁人民的生计，阻碍人道主义准入。从这些行为的程度上就可看出他们维护自己利益的努力。

90. 尽管该国人道主义局势非常严峻，但有罪不罚现象和将私人利益置于和平之上的严重程度明显说明缺乏追求和平的政治意愿。因此，没有任何迹象显示冲突各方、特别是政府正在致力于结束冲突，除非对破坏和平的冲突各方实施国际制裁。

九. 建议

91. 专家小组提出建议如下：

(a) 为表明安全理事会支持实现南苏丹包容各方的可持续和平的决心，制裁委员会根据第 2290(2016)号决议第 9 段和第 10 段的规定，对那些应对威胁南苏丹和平、安全和稳定的各项行动和政策负责的人进行指认。除专家小组 2016 年向制裁委员会提交的机密附件以外，专家小组还在本报告和前几份报告(S/2016/70、S/2016/793、S/2016/963、S/2017/326、S/2017/789 和 S/2017/979)中提供了证据，并向委员会提交了关于应对第 2290(2016)号决议第 9 段中所述行动或政策负责或

¹⁴⁰ 2018 年 2 月 9 日致 Gumach General Company Ltd 公司和 Oxygen General Trading Company Ltd 公司律师的信函，由专家小组存档。Half Moon Enterprises Ltd 注册文件未载明任何联系信息。2018 年 3 月 9 日致南苏丹司法部企业登记官的信函，由专家小组存档。

¹⁴¹ 2017 年 10 月 2 日，专家小组向阿尔法商业银行、布法罗商业银行、大通银行肯尼亚分行、南苏丹合作银行、Equity 银行、国际商业银行、象牙银行和尼罗银行发出了索取资料书。

合谋这些行动和政策的若干个人、包括那些应对导致空前人道主义危机的状况负责的人的具体案情说明；

(b) 为表明安全理事支持实现南苏丹包容各方的可持续和平的决心，为了防止持续大规模侵犯人权的行为——专家小组认定这种行为与各方向国家和非国家行为体供应武器弹药直接相关，安理会应禁止向南苏丹供应、出售或转让军火或相关物资。专家小组重申其在 2015 年中期报告(S/2015/656)第 84 段(d)、(e)和(g)中概述的关于这种禁运执行方式的建议。专家小组评估认为，武器禁运在技术上是可行的，并将对政治和安全环境产生积极影响；

(c) 为加强对现有指认的遵守，¹⁴² 制裁委员会致函伊加特成员国，重申它们根据《联合国宪章》第七章第四十一条遵守由第 2206(2015)号决议规定并经第 2290(2016)号决议延长的资产冻结措施的义务，并特别要求冻结专家小组以前确定的以下个人及其关联实体的银行账户和资产： Marial Chanuong Yol Mangok (Nyamlel Petroleum Company Limited、Global Services International Co Ltd、Planet Holdings Ltd 及 Ciec Trading Investment Company) 和 Gabriel Jok Riak(Zenith Company Limited)。

¹⁴² 见 <https://scsanctions.un.org/fop/fop?xml=htdocs/resources/xml/en/consolidated.xml&xslt=htdocs/resources/xsl/en/southsudan.xsl>。

Annex I

Table of correspondence sent and received by the Panel from 20 July 2017 to 14 March 2018

<i>Country/other entity</i>	<i>Number of letters sent</i>	<i>Requested information fully supplied</i>	<i>Information partially supplied</i>	<i>No answer</i>	<i>Pending</i>
Alfa Commercial Bank	1			1	
AUPSC	1			1	
Bulgaria	1	1			
Buffalo Commercial Bank	1			1	
Central Bank of Kenya	1			1	
Chase Bank	1			1	
China	1			1	
Cooperative Bank of South Sudan	1			1	
Deutsche Bank	4	1		3	
Equity Bank	1	1			
Ethiopia	2	1		1	
International commercial Bank	1	1			
Israel	1	1			
Ivory Bank	1				
National Bank of Abu-Dhabi	1	1			
Nile Bank	1			1	
Poland	2	2			
Qatar National Bank	1	1			
Southern Sudan Associated Advocates	1			1	
South Sudan	5			5	
Sudan	1			1	
Uganda	2	1		1	
Total	30	11		19	

Annex II Conflict-related sexual violence

Conflict-related sexual violence remains a hallmark of the war in South Sudan, with women and girls bearing the brunt of this degrading practice.¹ All parties continue to deliberately use rape as part of their military strategy, often in gruesome incidents of gang rape. In his 2017 report, the Secretary-General pointed to “widespread and systematic sexual violence [being] used as a tactic of war to terrorize and persecute populations in a manner that indicates its ethnic, as well as political, undertones.”² Research by Amnesty International indicates that “such extreme acts of sexual violence [are meant to] degrade, shame and humiliate both the victims and their ethnic or political group.”³

UNMISS recorded 122 cases of conflict-related sexual violence impacting 196 victims, including 68 girls, in 2017. The incidents involved 88 cases of rape, 63 of gang-rape and 31 cases of abduction for the purpose of sexual assault. The SPLA or associated forces were deemed responsible in the vast majority of cases, i.e. in 72 cases, and SPLA-IO forces in 10 cases.⁴ On the other hand, CTSAMM recorded 154 women and children seeking medical help for sexual violence, mainly rape by armed actors, in the Juba area alone between February and December 2017. The vast majority of cases would have been perpetrated by SPLA and other government security forces as the government controls most of the Juba area.⁵ The full extent of conflict-related sexual violence across the country might never be known, as the overwhelming majority of violations go unreported.⁶

¹ Conflict-related sexual violence is only one part of the story. Violence against women and girls (VAWG) is pervasive across South Sudan. In the first ever large-scale research study of VAWG in several areas of South Sudan (Juba, Bentiu PoC and Rumbek), 65% of women and girls reported experiencing physical and/or sexual violence in their lifetime, among the highest rates of VAWG in the world. Thirty-three% of women in these areas experienced sexual violence from a non-partner, often directly linked to a raid, displacement or abduction. Women and girls who live in Juba Protection of Civilian (PoC) sites are the most vulnerable to this type of assault—almost a quarter of women who experienced this violence reported that they experienced multiple incidents of sexual violence. See IRC. No Safe place: A life-time of violence for conflict-affected women and girls in South Sudan. November 2017. <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/2294/southsudanlgsummaryreportonline.pdf>.

² S/2017/249

³ Amnesty International. Do not remain silent: Survivors of sexual violence in South Sudan call for justice and reparations. July 2017. <https://www.amnesty.org/en/documents/afr65/6469/2017/en/>.

⁴ Seven cases were attributed to Riek Machar allied IO forces, four to Taban Deng forces and four to IO allied militias. The remaining cases were eS/2017/249

Amnesty International. Do not remain silent: Survivors of sexual violence in South Sudan call for justice and reparations. July 2017. <https://www.amnesty.org/en/documents/afr65/6469/2017/en/>.

Seven cases were attributed to Riek Machar allied IO forces, four to Taban Deng forces and four to IO allied militias. The remaining cases were ed refugees for verification of incidents. Panel email correspondence with UNMISS. February 2018.

⁵ CTSAMM recorded any type of sexual violence (broader definition than conflict-related sexual violence) but noted that the survivors mainly spoke of rape by “uniformed armed males”. Remarkably these only pertain to cases where victims actually were able to seek medical help, indicating this number represents a mere fraction of the total number of cases. CTSAMM. SGBV in Central Equatoria. 15 January 2018. <http://ctsamm.org/wp-content/uploads/2018/01/CTSAMM-REPORT-201803-SGBV-IN-CENTRAL-EQUATORIA.pdf>.

⁶ Victims often face severe psychological and physical trauma, fear reprisals and the social stigma linked to this type of violence, particularly male survivors. At the same time survivors and witnesses have limited access to life-saving services and reporting mechanisms.

Survivors interviewed by Amnesty International described “a situation in which sexual violence is rampant, taking place any time civilians come into close proximity with armed actors.” This includes during military attacks on villages, along roads and at checkpoints, and when abducted or detained.⁷ This type of violence also persists nearby protection of civilian sites, where armed actors prey on displaced women leaving the site to look for food or firewood or to access markets, raping them and stealing their goods. It often takes place alongside other violations of human rights laws, such as killing, torture, or mutilation.⁸

According to UNICEF, children account for approximately 25 per cent of all documented cases of conflict-related sexual violence in South Sudan. Communities consistently cite sexual violence as the greatest protection concern for women and girls. Given the severe food insecurity and worsening economy, women and girls have to walk further to forage for food and wood, placing them at even greater risk when carrying out the most basic acts of survival.⁹ Child protection actors have raised a particular concern around girls associated with armed actors, often forced to cook, clean and provide sexual services. Those who were able to escape reported rape and other physical abuse.¹⁰

Survivors mostly feel unsafe reporting their experiences out of fear for reprisals, particularly if government security forces have been implicated.¹¹ Perpetrators act with full impunity, which has led to the normalisation of extreme levels of sexual violence. The Government has not taken any meaningful step towards ensuring accountability for these crimes in the past four years of civil war. The lack of willingness to take any action is demonstrated in the Juba area in particular which in spite of being under government control, experiences high levels of conflict-related sexual violence.

Beyond the impact on the individual victims and witnesses, conflict-related sexual violence leads to longer-term fissures within and between communities, inflaming inter-ethnic tensions and feeding cycles of violence.

⁷ Amnesty International. Do not remain silent: Survivors of sexual violence in South Sudan call for justice and reparations. July 2017. Ibid.

⁸ CTSAMM reported that women were mutilated in addition to being raped, with ears cut off and fingers removed. CTSAMM. SGBV in Central Equatoria. 15 January 2018. Ibid.

⁹ UNICEF, Gender-based violence. December 2017. https://www.unicef.org/southsudan/GBV_Programme_Brief_December_2017_040218.pdf.

¹⁰ Panel interviews with child protection actors in Nairobi, Juba and by phone, between September 2017 and February 2018. See also UNICEF, Gender-based violence. December 2017. Ibid.

¹¹ Panel interviews with protection actors in Nairobi, Juba and by phone, between September 2017 and February 2018. See also Amnesty International. Do not remain silent: Survivors of sexual violence in South Sudan call for justice and reparations. July 2017. Ibid.

Annex III
Response of FVP Taban Deng Gai regarding recruitment of children by
SPLA-IO (Taban)

Mr. Klem Ryan

UN Panel of Experts

R.E: Recruitment of Children into the Army

First and foremost, the SPLA-IO forces under my command in Unity State and in the entire Republic of South Sudan does not have a policy to recruit any child or minor during 2016, 2017 and 2018 as alleged by the report. This report is based on hearsay and there is no concrete evidence to substantiate the claims.

In my career as an army officer during the twenty-one years of struggle, I have never had the policy to recruit any child or minor in my unit. In fact I have campaigned tirelessly to discourage the practice since I was a junior officer.

I have been a disciplined commander. I have protected children, women and the elderly and ensured that the soldiers under my command adhered to the strict observance of SPLA laws of no recruitment of children or minors to the Army. Additionally, as country we subscribe to international treaties which prohibit the recruitment of child soldiers and protect the rights of children.

I was in Yambio recently to demobilize children recruited by others from the army and succeeded in releasing over 2,000. It is the policy of the Government of the Republic of South Sudan to ensure children are safeguarded and protected and we have a policy to not to recruit them into the army.

Thanks

H.E. Taban Deng Gai

First Vice President of the Republic of South Sudan

February 27, 2018

Annex IV Obstruction of humanitarian access

In its examination of statistics compiled by the humanitarian community, the Panel notes that “humanitarian access incidents” have increased during the reporting period.¹ In 2017, humanitarians reported 1,159 humanitarian access incidents, significantly higher than 908 in 2016 and 909 in 2015, and the highest annual number of incidents since the conflict began in December 2013.² In 2016, 69% of those incidents involved violence against humanitarian personnel or assets, with 24 humanitarians killed.³ In 2017, the number of incidents involving violence had decreased to 47%, however, 28 workers were killed,⁴ including six aid workers killed in one single attack on Duk Payuel village, Jonglei, at the end of November 2017.⁵

In an apparent response to pressure from the international community to deal with obstruction of humanitarian assistance, President Salva Kiir issued the Republican Order for the “Free, unimpeded and unhindered of Humanitarian Assistance Convoys” on 9 November 2017.⁶ However, the Panel assesses the situation has so far not significantly improved.

November 2017 was coincidentally one of the worst months for humanitarian actors since the start of the war in 2013, with 9 aid workers killed in attacks and 47 NGO staff evacuated in Eastern Equatoria, Jonglei and Unity.⁷ In December 2017, 111 access incidents were reported,⁸ compared to 77 in the same month one year earlier.⁹ Strikingly, 44% of those incidents were attributed to state security forces in 2017,¹⁰ compared to only 28% in 2016,¹¹ in spite of the clear order issued by their

¹ The humanitarian community keeps track of obstruction of humanitarian assistance through reporting “humanitarian access incidents” to OCHA. It should be noted that these reports only represent a fraction of the actual incidents occurring as a number of humanitarian actors choose not to report access-related incidents due to safety concerns for their beneficiaries and staff. For example, a June 2017 survey found that on average only one third of known cases of bureaucratic access impediments are reported to any entity. http://docs.southsudanngoforum.org/sites/default/files/201711/SBureaucratic_Access_Impediments_Survey_Report.pdf.

² https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_20180213_Annual_Access_Snapsh_Final.pdf.

³ <https://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-access-situation-snapshot-jan-dec-2016>

⁴ https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_180118_OCHA_SouthSudan_Humanitarian_Bulletin01.pdf.

⁵ Six NGO workers were killed in a raid on Duk Payuel village at the end of November 2017. Reportedly, around 44 local people were killed and dozens wounded when assailants launched a coordinated attack the village. Houses and huts were destroyed in the attack and around 50 women and children were abducted. An NGO warehouse was looted and around 1,000 cattle were stolen. <https://aidworkersecurity.org/incidents/search?start=2014&detail=1&country=SS>.

⁶ <http://docs.southsudanngoforum.org/sites/default/files/201711/OrderHumanitarian%20assistance.pdf>.

⁷ USAID. South Sudan Crisis. Fact sheet 3. 16 January 2018. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/01.16.18_-_USAID_DCHA_South_Sudan_Crisis_Fact_Sheet_3.pdf.

⁸ <https://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-access-snapshot-december-2017>.

⁹ <https://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-access-situation-snapshotdecember-2016>.

¹⁰ The remaining 56% is divided between non-state armed actors (25%); criminal or unknown (18%); civilians (7%); and national or sub-national governments (6%). <https://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-access-snapshot-december2017>.

¹¹ The remaining 72% is attributed to other armed actors (29%); unknown (26%); and national or sub-national government (17%). <https://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudanhumanitarian-access-situation-snapshot-december-2016>.

Commander-in-Chief, President Salva Kiir. In January 2018, a reduction in access incidents was noted (66) compared to December 2017, with 33 % of incidents attributed to state security forces. Two independent humanitarian sources suggested that the decrease in violent incidents may have been due to an overall decrease of active fighting across the country coupled with seasonal effects.¹²

Opposition armed groups also obstruct humanitarian assistance, albeit to a lesser degree. On 17 December 2017, the Riek Machar faction of the SPLM/A in Opposition abducted 6 humanitarians on the Raja-Wau road during armed clashes with the SPLA. They detained the 6 workers including one international and five national staff, for four days before handing them over to WFP on 20 December.¹³

¹² Panel interview, Nairobi, February 2018 and Panel email correspondence, February 2018.

¹³ <https://www.solidarites.org/en/press/security-incident-south-sudan-solidarites-international-calls-upon-media-utmost-caution/>; <https://reliefweb.int/report/south-sudan/humanitariancoordinator-gravely-concerned-over-six-missing-aid-workers-south>; and <https://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-coordinator-welcomesnews-six-aid-workers-safely>.

Annex V

Case study - Taxation at checkpoints

Armed groups, including the SPLA and the Machar faction of the SPLA-IO, continue to use checkpoints along South Sudan's roads to extract bribes—commonly referred to by armed groups as “transit taxes” —from private and commercial vehicles. Given the persistent lack of resupply for opposition armed groups and the inability of the central government to pay SPLA salaries, the transit tax is less a means of financing the conflict as it is basic means of survival for forces on both sides of the conflict.¹

While SPLA-IO forces loyal to Riek Machar have lost significant ground to the SPLA in recent months, the SPLA-IO maintain control over a number of checkpoints where they have been collecting transit rates. SPLA-IO representatives told the Panel that the transit tax at IO checkpoints are in the range of \$16-18 per vehicle and \$14-18 per cattle herd. For trucks, the SPLA-IO calculates its tax on the basis of cargo weight. The funds collected are typically used to purchase daily necessary supplies to opposition fighters.² Estimates of cash flows from transit rates are difficult to make, as real figures are kept by SPLA-IO commanders on the ground.

SPLA checkpoints are mostly located along main transport routes, which increases opportunities to collect cash. Transit fees at SPLA checkpoints is in the range of 20-25 USD per truck and of 3-5 USD for motorcycle. About USD 150-250 is collected per day.³ The map below shows an approximate location of both parties' checkpoints (Figure III).

¹ The salary size for the private in SPLA is 600 SSP, which due to rampant inflation does not cover basic living costs for an individual soldier, much less provide for a family. Confirmed by a confidential source in UNMISS and a separate confidential source in New York in January 2018.

² Interviews with IO members in November 2017 and January 2018 in Nairobi and Kampala. Also confirmed with interviews independent analyst in November 2017 in Nairobi and in January 2018.

³ Interviews with IO members in November 2017, January and February 2018 in Nairobi, Kampala and Khartoum. Also confirmed with interviews with independent analyst in November 2017 in Nairobi and in January 2018.



Figure III South Sudan Road map with SPLA (red) and SPLA-IO (blue) checkpoints on which Panel has data on transit taxation.

Annex 6

Case Study: Loka Plantation

Background—A disputed plantation

The situation in Lainya County, Yei River State, is illustrative of the illegal exploitation of teak and armed groups' profit from the trade. The 1,775 hectare Loka plantation is the largest of three concessions in Yei River held by the Central Equatoria Teak Company (CETC), which signed a 32-year lease with the central government in 2009.¹ South Sudan has not adopted forestry legislation since its 2011 independence (the Forest Bill passed by parliament has been awaiting President Kiir's signature since June 2016), and the industry is still governed by pre-independence legal frameworks, which give the central government authority to grant forestry concessions in federal forests such as the Loka plantation.²

Owing to a variety of factors, including insecurity and illegal logging operations on the plantation, CETC did not commence felling trees in Loka until 2012. According to an official in the Ministry of Agriculture, Forestry, Cooperatives and Rural Development (MAFCRD), which until 2016 managed forestry operations in South Sudan (the Ministry of Environment and Forestry now holds this responsibility), the then Central Equatoria State (CES) government and local officials in Lainya County, frustrated by the lack of progress in exploiting the teak, moved in October 2012 to force CETC to abandon the concession and hand over its assets to community leaders.³ In July 2014, following a nearly two-year dispute between CETC and local government officials, the CES Council of Ministers voted to take control of the concession and awarded a new concession to a company called Rubena Ladu, based in Yei with backing from investors in Dubai, United Arab Emirates.⁴ The CES decision to nullify CETC's contract is illegal under current South Sudanese law, and CETC has been embroiled in a legal dispute with the CES and now Yei River State and national government to resume operations.⁵

Heightened conflict opens the door for illegal exploitation

When South Sudan's conflict expanded into the Equatorias in the fall of 2016, Yei and its surrounding areas, including Lainya County, experienced some of the worst atrocities against civilians, with the SPLA slaughtering Equatorian civilians and Equatorian militia responding by killing ethnic Dinkas in the area.⁶ The resulting mass displacement from Yei River created an environment in which armed groups could exploit the teak for their own purposes. Loka plantation was and remains ground zero for these activities. With neither CETC nor Rubena Ladu conducting felling operations in Loka, Yei River State officials have sold logging permits and certificates of origin to individuals and newly incorporated small companies.⁷

¹ Confidential document on file with the panel.

² For a detailed discussion of the legal and institutional frameworks for the forestry sector see UNREDD Country Needs Assessment for South Sudan (2015), pages 38-51.

³ Interview with MAFCRD official in Juba, 11 February 2018.

⁴ Confidential document on file with the panel.

⁵ Interview with MAFCRD official in Juba, 9 February 2018 and interviews with teak industry officials in December 2017 and February 2018.

⁶ There is extensive reporting on the fighting and atrocities in Yei River State. See the Panel's final report for 2016 (S/2017/326) and Patinkin, Jason, "The War in Equatoria: A rare look inside South Sudan's spreading conflict," IRIN, 12 July 2017.

⁷ Interviews with teak traders in Kampala and correspondence with teak industry representatives in Nairobi and South Sudan, November 2017 and February 2018.

Profits for armed groups

Many of these local actors have close ties—or are themselves members of—the SPLA or the SPLA-IO.⁸ These operators pay the government to log a specific number of trees. In addition, they pay fees per tree to either the SPLA or the SPLA-IO, as discussed in the main body of this report. Industry experts estimate that approximately 80-100 trucks each carrying around 100 to 120 whole logs are extracted from Loka every month, amounting to approximately 6,000 cubic meters of wood.⁹ Of those trucks, between 25 and 35 are exported directly to buyers in Kampala, Uganda and the rest or sent to sawmills in Juba or Yei for milling and eventual export, again to Uganda.¹⁰ According to SPLA-IO sources, the proceeds from trucks bound directly for Kampala often benefit the IO, while the profits from trees milled in Yei and Juba would benefit the SPLA or the SPLA-IO, depending on the political leanings of the mill operator.¹¹ Based on the protection fees cited in the main body of the report, the Panel estimates that the SPLA-IO nets \$42,000 to \$67,200 in protection money per month from the trucks bound directly for Kampala. The Panel has not yet been able to approximate the distribution of funds to armed groups from the trucks bound for Yei and Juba.

Lost revenue

During the course of its investigations, the Panel visited an international trading firm outside Kampala, Uganda and spoke with teak buyers there. Teak traders pay USD \$7,000 to \$8,000 per truckload of uncut teak from South Sudan, which for 80 to 100 trucks per month amounts to anywhere from \$560,000-\$800,000 paid to traders and middlemen. The logs are either loaded directly (Figure II) or milled with chainsaws and then loaded into containers. The containers are then loaded on to trucks and travel via road to Mombasa, Kenya for export—most frequently to buyers in from Middle East and Asia. Buyers in these countries pay anywhere from \$500 to \$1,000 per cubic meter of teak, depending on the size and quality of the trees or planks, putting the market value of the teak coming out of Loka each month at \$3-6 million. Teak traders whom the Panel interviewed confirmed that the logs shown in Figures I and II are from Loka Plantation, and that traders expect the teak in the 20 foot container shown in Figure I to sell for \$650-\$700 per cubic meter, or \$21,580 to \$23,240.¹² Since the Central Equatoria State government pushed CETC off the concession, one industry expert estimates that 140,000 cubic meters of teak has been harvested, representing a market value of approximately \$91 million and lost government revenue of approximately \$14 million.¹³

⁸ Interviews with teak trader in Kampala, 9 February 2018, South Sudan forestry expert, 31 January 2018, and confidential IO source in Kampala, 18 February 2018.

⁹ Interview with teak industry representative on 3 November 2017.

¹⁰ Correspondence with teak industry representative on 9 February 2018.

¹¹ Confidential interview with Kampala-based SPLA-IO member on 20 February 2018.

¹² Panel visit and interviews with teak traders at an international transit facility outside Kampala, Uganda, on 7 February 2018.

¹³ Correspondence with teak industry representative on 20 February 2018.



Figure I Uncut teak logs loaded in a shipping container at a warehousing facility outside Kampala, Uganda.



Figure II Workers at a warehousing facility outside of Kampala cutting up uncut teak logs from South Sudan.

Annex 7: Letters to the Permanent Representative of the People's Republic of China to the United Nations.

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

POSTAL ADDRESS-ADRESSE POSTALE: UNITED NATIONS, N.Y. 10017
CABLE ADDRESS-ADRESSE TELEGRAPHIQUE: UNATIONS NEWYORK

REFERENCE: S/AC.57/2018/PE/OC.01

2 January 2018

Excellency,

I am writing on behalf of the Panel of Experts on South Sudan, whose mandate was established pursuant to Security Council resolution 2206 (2015) and extended pursuant to resolution 2353 (2017) until 31 May 2018. A copy of the letter of appointment of the Panel by the Secretary-General (S/2017/594) is attached herewith for ease of reference.

The Panel is mandated by the Security Council to, inter alia:

12 (c) Gather, examine and analyse information regarding the supply, sale or transfer of arms and related materiel and related military or other assistance, including through illicit trafficking networks, to individuals and entities undermining implementation of the [Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan] or participating in acts that violate international human rights law or international humanitarian law, as applicable.

On 17 April 2014, the UNMISS base in Bor was attacked and 48 South Sudanese civilians sheltering within the base were massacred. The Panel has shell casings from the ammunition used by the assailants. Ammunition tracing experts have identified these rounds as likely of Chinese manufacture. Furthermore, these experts have not previously documented some of these specific manufacture's head stamps in the region, suggesting that these rounds may have been issued to the attackers shortly prior to their use in April 2014. In this connection, please find attached (Annex) an image of the shell cases.

The Panel requests the assistance of the Chinese authorities in tracing the origin of these rounds in the hope that it can more accurately trace their distribution, thereby, identify the perpetrators of the massacre. In particular, the Panel would request assistance in tracing the specific manufacturer of the ammunition, and details of any export records of ammunition with these manufacturing marks to South Sudan.

His Excellency
Mr. LIU Jieyi
Permanent Representative of the People's Republic
of China to the United Nations
New York

I also take this opportunity to reiterate Panel's letter S/AC.57/2017/PE/OC.8 dated 2 February 2017 asking for your Government's assistance in tracing weapons in connection to the conflict in South Sudan. The Panel is yet to receive a written response to this request. I've attached the copies of the earlier letter for your ease of reference.

The Panel would sincerely appreciate if your office would direct its response **by 30 January 2018** through Mr. David Biggs, Senior Secretary of the Security Council Committee established pursuant to resolution 2206 (2015) concerning South Sudan: 2 UN Plaza, Fl 20, Room DC2-2042, United Nations, New York, NY 10017, Tel 212-963-5598, Fax 212-963-1300/3778, Email: biggs@un.org.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.



Klem Ryan
Coordinator and Arms Expert
Panel of Experts on South Sudan
extended pursuant to Security Council
resolution 2353 (2017)

3

ANNEX: Shell Cases from the massacre of civilians in the UNMISS base in Bor, South Sudan - Collected 17 April 2014.



UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

POSTAL ADDRESS-ADRESSE POSTALE: UNITED NATIONS, N.Y. 10017
CABLE ADDRESS-ADRESSE TELEGRAPHIQUE: UNATIONS NEWYORK

REFERENCE: S/AC.57/2017/PE/OC.08

2 February 2017

Excellency,

I have the honour to write to you on behalf of the Panel of Experts on South Sudan established pursuant to Security Council resolution 2206 (2015), and extended by resolution 2290 (2016).

As you are aware, the Security Council has requested, inter alia, that the Panel “gather, examine and analyse information regarding the supply, sale or transfer of arms and related materiel and related military or other assistance, including through illicit trafficking networks, to individuals and entities undermining implementation of the Agreement or participating in acts that violate international human rights law or international humanitarian law, as applicable.”

The Panel has recently received information on the weapons collected by the UN peacekeeping mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO) from the supporters of Riek Machar, ex-Vice President of South Sudan, after their crossing into DRC in August 2016. Among the weapons documented were a number apparently manufactured in the People’s Republic of China. I have attached the weapon specifications and serial numbers to this letter for your reference

The Panel would appreciate your support in obtaining from the listed companies any information about their manufacture, purchase and shipment so that we can ascertain if these weapons have been legitimately procured by the government of South Sudan, and subsequently taken by Machar’s armed supporters from government stocks, or have been brought into South Sudan by other means contrary to their intended use in accordance with the End User Certification.

The Panel therefore requests the shipping and End User documentation for the transactions involving these weapons and any other information that will assist the Panel in its investigation of this matter.

His Excellency
Mr. Liu Jieyi
Permanent Representative of the People’s Republic of China
to the United Nations
New York

2

On behalf of the Panel, I would like to reiterate our thanks to the Government of the People's Republic of China for its ongoing cooperation as we work to fulfill the mandate entrusted to us by the Security Council.

The Panel would sincerely appreciate if your office would kindly direct its response through Mr. David Biggs by **28 February 2017**, Secretary of the Security Council Committee established pursuant to resolution 2206 (2015) concerning South Sudan: 2 UN Plaza, Fl 20, Room DC2-2042, United Nations, New York, NY 10017, Tel 212-963-5598, Fax 2121-963-1300/3778, Email: biggs@un.org.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.



Payton Knopf
Coordinator and Regional Expert
Panel of Experts on South Sudan
extended pursuant to Security Council
resolution 2290 (2016)

Attachment

Weapon Type	Model	Serial Number	Possible Manufacturer
Automatic Rifle	CQ M-311	24004410	Norinco
Automatic Rifle	Type 56-2	2851588	State Factory 386
Automatic Rifle	Type 56-1	58012047	State Factory 26
Automatic Rifle	Type 56-1	28128214	State Factory 26
Automatic Rifle	Type 56-1	24000890	State Factory 56
Grenade Launcher	RPG7	740862	State Factory 4702
Grenade Launcher	RPG7	2001439	State Factory 197

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

POSTAL ADDRESS-ADRESSE POSTALE: UNITED NATIONS, N.Y. 10017
CABLE ADDRESS -ADRESSE TELEGRAPHIQUE: UNATIONS NEWYORK

REFERENCE: S/AC.57/2017/PE/OC.08

2 February 2017

Excellency,

I have the honour to write to you on behalf of the Panel of Experts on South Sudan established pursuant to Security Council resolution 2206 (2015), and extended by resolution 2290 (2016).

As you are aware, the Security Council has requested, inter alia, that the Panel “gather, examine and analyse information regarding the supply, sale or transfer of arms and related materiel and related military or other assistance, including through illicit trafficking networks, to individuals and entities undermining implementation of the Agreement or participating in acts that violate international human rights law or international humanitarian law, as applicable.”

The Panel has recently received information on the weapons collected by the UN peacekeeping mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO) from the supporters of Riek Machar, ex-Vice President of South Sudan, after their crossing into DRC in August 2016. Among the weapons documented were a number apparently manufactured in the People’s Republic of China. I have attached the weapon specifications and serial numbers to this letter for your reference

The Panel would appreciate your support in obtaining from the listed companies any information about their manufacture, purchase and shipment so that we can ascertain if these weapons have been legitimately procured by the government of South Sudan, and subsequently taken by Machar’s armed supporters from government stocks, or have been brought into South Sudan by other means contrary to their intended use in accordance with the End User Certification.

The Panel therefore requests the shipping and End User documentation for the transactions involving these weapons and any other information that will assist the Panel in its investigation of this matter.

His Excellency
Mr. Liu Jieyi
Permanent Representative of the People’s Republic of China
to the United Nations
New York

On behalf of the Panel, I would like to reiterate our thanks to the Government of the People's Republic of China for its ongoing cooperation as we work to fulfill the mandate entrusted to us by the Security Council.

The Panel would sincerely appreciate if your office would kindly direct its response through Mr. David Biggs by **28 February 2017**, Secretary of the Security Council Committee established pursuant to resolution 2206 (2015) concerning South Sudan: 2 UN Plaza, Fl 20, Room DC2-2042, United Nations, New York, NY 10017, Tel 212-963-5598, Fax 2121-963-1300/3778, Email: biggs@un.org.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.



Payton Knopf
Coordinator and Regional Expert
Panel of Experts on South Sudan
extended pursuant to Security Council
resolution 2290 (2016)

Attachment

Weapon Type	Model	Serial Number	Possible Manufacturer
Automatic Rifle	CQ M-311	24004410	Norinco
Automatic Rifle	Type 56-2	2851588	State Factory 386
Automatic Rifle	Type 56-1	58012047	State Factory 26
Automatic Rifle	Type 56-1	28128214	State Factory 26
Automatic Rifle	Type 56-1	24000890	State Factory 56
Grenade Launcher	RPG7	740862	State Factory 4702
Grenade Launcher	RPG7	2001439	State Factory 197