



秘书长关于萨赫勒五国集团联合部队的报告

一. 引言

1. 安全理事会在其于 2017 年 6 月 21 日第 2359(2017)号决议中欢迎在部队派遣国全境内部署萨赫勒五国集团联合部队，以期恢复萨赫勒区域的和平与安全。¹ 安全理事会还欢迎非洲联盟和平与安全理事会 2017 年 4 月 13 日第 679 次会议认可的战略行动构想。

2. 安全理事会要求我在该决议通过后 4 个月内报告联合部队活动，包括其启动运作情况、遇到的挑战及供进一步审议的可能措施，以及如何减轻其军事行动对包括妇女儿童在内的平民产生的任何不利影响。为此，我在 9 月 6 日至 14 日期间向萨赫勒五国集团成员国派遣了一个评估小组。小组中包括维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部、联合国人权事务高级专员办事处、联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)和联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)工作人员。在本报告的编写过程中参考了该小组的调查结果，并与萨赫勒五国集团成员国及非洲联盟进行了密切协调。

二. 萨赫勒面临的挑战

3. 2011 年利比亚危机、2012 年马里危机，以及博科哈拉姆(Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'Awati Wal-Jihad)领导的叛乱发生后，萨赫勒安全局势大幅度恶化，加剧了本已危险的局面。我的前任派遣的评估团在其 2012 年 1 月关于利比亚危机对萨赫勒区域产生的影响的报告(S/2012/42)中，已经概述了治理不足、贫穷和气候变化带来的破坏性影响，包括连续干旱和粮食不安全，导致严重的人道主义紧急情况。因部分人口不断被边缘化而进一步加剧的争夺自然资源的地方冲突威胁了生计，也导致生活条件恶化。大部分挑战在利比亚冲突之前便已出现，但由

¹ 萨赫勒区域不止萨赫勒 5 国集团成员国全境的范围，还包括布基纳法索、喀麦隆、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔。



此导致的民众流离失所、移民增多以及武器和武装斗争人员从利比亚北部涌入的情况则进一步加剧了萨赫勒本已岌岌可危的局势。2012年，马里随后爆发危机，导致国家权威在该国北部和中部地区丧失殆尽，为与伊斯兰马格里布基地组织、伊拉克和叙利亚伊斯兰国和利比亚其他团体有联系的暴力极端主义团体提供了一个安全区；这些团体后来又扩大到布基纳法索和尼日尔。在这种情况下，政府无法提供社会服务，包括无法提供教育和医疗保健，同时确保人民的安全和保障。

4. 萨赫勒各国一再呼吁建立区域军事能力，更有效地应对威胁，展示加强区域自主权的集体决心。2015年11月，萨赫勒五国国家元首决定组建一支联合部队，打击恐怖主义和跨国犯罪网络。此后，2016年和2017年举行了高层协商，包括与非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)举行协商。在2017年1月举行的非洲联盟首脑会议期间，萨赫勒五国集团首脑通知我，他们决定正式建立一支联合部队；随后，在2017年2月6日在巴马科举行的萨赫勒五国国家元首第六次峰会上做出宣布。当时，我即承诺将支持这一值得赞扬的倡议，并将统筹兼顾地应对萨赫勒区域面临的诸多挑战。联合部队的倡议固然十分重要，但若成功和持久，就应有一份与之契合的综合全面计划，把安全、人道主义和发展各方面结合起来。安全理事会2013年认可的“联合国萨赫勒区域综合战略(联萨综合战略)”，为联合国支助这样一个应对办法提供了框架。为加快执行，2017年早些时候，我责成我的常务副秘书长通过由联合国各办事处、机构、基金和方案负责人组成的执行委员会萨赫勒工作组，动员整个系统来支持该区域。

5. 2015年至2017年期间，巴马科、尼亚美和瓦加杜古发生一系列恐怖主义袭击，以及布基纳法索、马里和尼日尔三国边界地区国防和安全部队持续遭到袭击，联合国维和部队经常遭到致命袭击，这些情况均提示，如果不能迅速得以处理，日益恶化的局势有对区域和国际和平与安全造成漫溢影响的严重风险。这些袭击进一步加强了尽快启动运作联合部队以及于2017年底前在利普塔科-古尔马区域开始首次联合边界行动的政治决心和共同紧迫感。

治理

6. 政治、财政和安全治理薄弱，仍然是萨赫勒区域动荡的核心。在偏远地区和边界地区设置的国家机构有限，进一步疏离了部分民众，大大助长了区域内暴力极端主义的迅速增长，也造成一些地方出现争夺，无法无天。社会经济排斥和剥夺，贫穷和发展不足，令人不满，被暴力极端主义团体利用。因此，此类团体侵占了基本上无国家权威的地区，如马里北部和中部地区，而且布基纳法索北部地区也越来越如此，这些团体特别袭击国家文职、安全或军事官员及机构。这些团体的存在，进一步破坏了基本服务的提供，导致学校和保健中心关闭，进而削弱了国家权威。在某些情况下，极端主义团体取代了政府，利用驯鹿牧民与放牧民之间以及不同族裔群体之间现存的紧张关系，使武装暴力的风险永久化。在其他情况下，他们得到受疏离的公众的支持，建立了与政府平行的行政管理机构，包括税收制度，而民众则借此获得保护和必要的基本服务，包括司法服务。

边界保护和移民

7. 过去五年，萨赫勒大规模流离失所和非正常移民急剧增加。在报告之时，约490万人被迫流离失所，凸显了区域冲突和暴力造成的后果之重。大多数流离失所者失去生计，经常被本已很脆弱的社区接纳。萨赫勒5国集团所有国家都有移民过境，尽管绝大多数要穿过尼日尔，少数人则穿过马里。为非正规移民提供便利，已成为尼日尔北部和马里北部人口的主要收入来源，导致偷运和贩运人口等犯罪活动增加。这种情况凸显出，需要共同构想，联手治理，改善边界安全，更好地控制萨赫勒五国集团成员国以外西非其他地区的人员和货物流动。

8. 评估小组成员发现，区域边界保护力度和水平差异很大。乍得和毛里塔尼亚大量投资边界安全，而马里和尼日尔则自2011年就呼吁国际社会提供支持，因为其能力有限，无法确保有效的边界管制，遏制武器和战斗人员从利比亚涌入。我的小组发现，这一方面没有取得什么进展，在布基纳法索北部以及马里北部和中部边界地区，国家机构的存在事实上有所减少。

安全

9. 利比亚危机后，利比亚库存的大量武器弹药被偷运到萨赫勒区域。此外，萨赫勒-撒哈拉区域长期以来一直非法贩运活动猖獗，马里、毛里塔尼亚和尼日尔处于贩运路线中心。毒品贩运近期抬头，加上人口贩运、偷运增加，为恐怖主义武装团体提供了新的收入来源，且有时还有政府官员参与其中，这进一步破坏了区域稳定。因此，由于普遍的疏于职守、设备和培训不足，以及缺乏足够的责任和监督等因素，安全部队不愿或无足够条件应对这些威胁。

10. 因此，萨赫勒五国集团逐步增加了安全支出，这体现于国家预算中用于安全和国防开支的份额不断增加。面临多重安全威胁的国家尤其如此。例如，乍得和尼日尔在与利比亚的边界上都面临危机，南面又出现博科哈拉姆的叛乱。乍得与苏丹和中非共和国接壤地区的治安也都在恶化，尼日尔与马里边界沿线也面临类似问题。毛里塔尼亚在2000年代初遭受几次恐怖袭击后，大力投资与国家安全。乍得和毛里塔尼亚的对话人报告称，他们不得不先考虑国防开支，再考虑发展举措。尼日尔官员还指出，威胁正在迅速演变，需要时刻做出反应。

发展

11. 经济单一且高度依赖农业、畜牧业和矿产资源开发的萨赫勒区域其社会经济状况的特点是，青年人口迅速增长，不平等现象日益恶化，包括在基本社会服务的提供方面不平等，以及资源分配不均。财政治理不良，更加依赖进口，以及易受原材料价格波动风险影响，这些情况直接影响到国家收入，加剧了对外援的依赖。这些趋势由于环境退化和气候变化的剧烈影响而进一步加剧，而这两个因素也对农业产出和农村发展产生不利影响。

人道主义影响

12. 目前，萨赫勒区域约2400万人需要生存援助。人道主义行为体越来越必须填补国家权威削弱所造成的空白，向脆弱和边缘化的社区提供基本社会服务。因此，萨赫勒-撒哈拉区域的地域广大，某些人口学相关比率是在非洲最高的，另

外其安全局势也不断恶化，这些都为向受影响民众提供人道主义援助造成严重挑战。而要解决的问题十分严重，林林总总，远远超出现有的人道主义能力。由于缺乏可用的资金，人道主义行为体应对需求的能力进一步受到影响。萨赫勒区域 2017 年共需人道主义援助 27 亿美元，但在报告之时，只收到其中的 49%。

13. 萨赫勒区域现已陷入恶性循环，政治和安全治理不良，加上长期贫穷和气候变化影响，导致了动荡蔓延。恐怖主义和无法无天现象猖獗，进一步削弱了国家权威，使政府无法保护公民，提供服务，这反过来又助长激进化和局势进一步动荡。

14. 除军事反应之外，为协助区域各国消除动荡根源，我指示联合国系统调整方向，通过 2013 年制定的联合国萨赫勒区域综合战略改进和加强提供的支助。在报告之时，执行委员会萨赫勒工作组已经商定了联合国各实体在萨赫勒区域的明确分工，着手梳理联合国和其他行为体开展的方案的情况，以便找出差距，并在为调集资源制定投资战略。

15. 除联合国外，其他国际和区域组织也制定了全面的区域战略框架。这些组织包括欧洲联盟(2012 年)、世界银行(2013 年)、西非经共体(2013 年)、非洲联盟(2014 年)和萨赫勒五国集团(2014 年)。

三. 萨赫勒五国集团联合部队

A. 战略行动构想

16. 根据 2017 年 2 月 6 日在巴马科举行的萨赫勒五国集团峰会，萨赫勒五国集团国防和安全委员会制定了一项战略行动构想，并经非洲联盟和平与安全理事会第 679 次会议核可，详见其 2017 年 4 月 13 日公报。非洲联盟和平与安全理事会授权立即部署 5 000 名军事、警察和文职人员，为期 12 个月，且可延期，目的是恢复萨赫勒区域的和平。萨赫勒五国集团成员国还设立了联合部队的指挥架构、编制了《治外法权谅解备忘录》和行动第一年 4.23 亿欧元的概算。非洲联盟主席穆萨·法基·穆罕默德在 2017 年 4 月 27 日给我的信中，转交了“战略行动构想”和和平与安全理事会的公报，他强调，非洲联盟和平与安全理事会敦促安全理事会通过一项决议，批准部署联合部队，并授权秘书长探讨如何在联合国和非洲联盟战略协作伙伴关系范畴内支助联合部队，包括通过马里稳定团给予支助。我在 5 月 15 日的信中将这份战略文件转交给了安全理事会，供进一步审议，结果通过了第 2359(2017)号决议，安理会在决议中欢迎建立联合部队。

17. 行动构想提及萨赫勒政治、安全、人道主义和社会经济状况恶化，凸显恐怖主义蔓延对民众的生活和国家存在的不利影响，破坏了政府提供基本社会服务的能力，加剧了现有的人道主义危机，阻碍了发展。因此，行动构想责成联合部队：
(a) 打击恐怖主义和跨国有组织犯罪；(b) 协助恢复国家权威以及难民和境内流离失所者的返回；(c) 便利人道主义行动；(d) 协助萨赫勒的发展活动。

18. 战略行动构想中分两个阶段，应对萨赫勒区域的安全挑战，眼下第一阶段的重点是如下三个战略区的边界安全：(a) 马里和毛里塔尼亚边界一带(西区)；(b) 布基纳法索、马里和尼日尔边界的利普塔科-古尔马区域(中区)；(c) 乍得和尼日

尔之间边界一带(东区)。在第二阶段, 联合部队应能够在萨赫勒区域的一个或多个地点开展统一指挥的行动。

19. 评估小组认为, 第一阶段的联合边界行动在近期内将优先考虑中区, 力求遏制恐怖主义武装团体, 防止贩运人口、毒品和武器, 监测武器、弹药和爆炸物的流动, 从而打乱供应链, 切断这些团体的资金来源。萨赫勒五国集团成员国官员还通知评估小组, 这些行动将包括派遣国武装部队在其各自边界一侧境内开展联合和协调的巡逻。各区在边界两侧向每个国家境内各延伸 50 公里, 但乍得和尼日尔决定将东区的范围定为从两国边界向各自境内延伸至 100 公里。马里稳定团部队指挥官建议中区和西区也适用此一决定。国防和安全委员会在 9 月 14 日于马里塞瓦雷举行的会议之后发布的公报中核可这项决定。联合部队通过设在马里塞瓦雷的总部、在乍得的伍尔、毛里塔尼亚的 Nbeiket el Ahouach 以及尼亚美和设立的三个区总部、以及七个跨区营级指挥所, 统一指挥整个部队。

20. 联合部队将能够进入邻国领土追击恐怖分子, 不限于每个区的 50 公里界限, 但需要事先通知部队指挥官并得到其批准。《关于治外法权的谅解备忘录》进一步具体规定了紧追的方式。

21. 区域利益攸关方已告知评估团, 第一阶段将以萨赫勒五国集团成员国过去两年来在法国部队支持下进行的 16 次联合边境行动为基础。这些行动将继续作为马里稳定团、欧洲联盟培训团、欧洲联盟马里能力建设特派团和“新月形沙丘”行动正在开展的行动和活动的补充。在马里北部和中部, 这些行动将促进形成有利的环境, 从而使马里稳定团把重点放在其核心授权任务, 以支助马里的和平进程。这将需要有效和系统的协调机制和信息交流。马里稳定团、欧洲联盟培训团、“新月形沙丘”行动和马里国防和安全部队每季度召开的四方会议将让联合部队的领导层能够参与, 并提供一个确保协调和信息共享的平台。

22. 第二阶段将设想部署一支成熟的部队, 在整个萨赫勒区域开展挫败恐怖主义和犯罪组织的行动。然而, 行动构想未提供规模和范围方面的细节, 也未提供这支部队的指挥和控制结构或特权。也未具体说明向第二阶段过渡的时间。在萨赫勒五国集团成员国首都与对话人的讨论表明, 不同国家对第二阶段的构想存在很大差异。其中, 乍得和尼日尔主张采取分阶段的办法, 即第一阶段完成, 边界安全得到保障以及通过恢复安全部队等方式恢复国家存在之前, 不会开始第二阶段。乍得的官员还指出, 联合部队往往被视为应对马里危机的补充努力。他们强调了乍得及其邻国面临的与马里无关的威胁的严重性, 并强调需要同时应对这些威胁。对布基纳法索和马里官员而言, 启动第一阶段并不排斥对第二阶段进行规划。同时, 在毛里塔尼亚的对话人主张并行启动运作第 1 和第二阶段, 在根据《联合国宪章》第七章的规定通过更完善的授权并提供充足的财政和其他资源之前, 对联合部队在第一阶段进一步启动运作持保留意见。尼日尔官员赞同这些观点, 并呼吁国际社会加大力度支持联合部队。在所有五个国家的对话人均指出, 行动构想是一份“活文件”, 须进一步修订以反映正在就联合部队结束状态以及达到结束状态的手段进行的讨论以及逐步建立一支区域部队的工作。

23. 行动构想侧重于军事行动, 对其非军事能力提供的细节很少。评估团了解到, 联合部队的警察部分预计由 105 名宪兵组成, 将派任于七个营, 负责司法警务职

能以及打击跨国组织犯罪和贩运人口。然而，在目前阶段，行动构想对第一阶段(和第二阶段)所设想的军事人员和军事行动与警察之间的协调与协作未做进一步具体规定。特别是，伴随军事行动的执法工作须遵守的详细准则，包括有关被羁押人、调查和起诉以及可能的引渡的所有法律程序，都必须根据萨赫勒五国集团关于治外法权的谅解备忘录加以明确界定。还需要提前确定法院、法官和设施，并向其提供履行职能的充足手段，与实地行动实现协同增效。缺少资料，包括国家司法机关所通缉的个人的数据库问题也必须作为优先事项加以解决。这还将需要促进该次区域各国之间的司法合作，同时确保对被羁押人进行安全、有可靠保障和人道的管理。

B. 联合部队的启动运作

24. 自非洲联盟和平与安全理事会 4 月核准行动构想以来，萨赫勒五国集团国家在其合作伙伴的支持下，为使联合部队启动运作采取了重要步骤。除了制定规范性框架，萨赫勒五国集团加速在塞瓦雷建立部队的中央指挥部和总部，在尼亚美建立中区总部。马里的蒂迪耶·达科将军 6 月被任命为联合部队指挥官，此后同来自布基纳法索、马里和尼日尔的参谋人员一道部署在塞瓦雷。

25. 评估团在访问萨赫勒五国集团的首都和塞瓦雷期间，看到了取得的进展，但也注意到了 3 个区和 5 个国家之间在准备程度方面的差异。在塞瓦雷和尼亚美，建筑物和构筑物进行了整修加固，并配备了计算机和通信系统。设在塞瓦雷的部队总部 9 月 9 日由易卜拉欣·布巴卡尔·凯塔总统揭幕，已经具备了初期行动能力。尼亚美的中区指挥所的整修也在迅速进行，预计将于 2017 年 10 月完成。然而，设在伍尔的东区指挥所和在 Nbeiket el Ahouach 的西区指挥所尚未开始建立。除了毛里塔尼亚，萨赫勒五国集团的所有国家已确定所需要的各营。布基纳法索、马里和尼日尔还开始在力所能及范围内调动部队和装备。但是，装备不足阻碍和拖延了部队的部署。乍得和毛里塔尼亚尚未确定和部署它们打算派往中央指挥部的参谋人员。

26. 9 月 27 日到 10 月 3 日之间，行动规划组定期开会，为 10 月底联合部队在中区的第一次边境行动起草行动命令。联合部队通过部队和区总部，为迄今开展的特别联合行动制定一项更全面和长期的战略提供了框架。该部队有可能促进萨赫勒五国集团国家的武装部队有更多的自主权和开展能力建设，以更有效地应对国内和区域安全问题。目前，萨赫勒五国集团国家的武装部队在很大程度上依赖于与“新月形沙丘”行动的伙伴关系，其中包括部署在萨赫勒区域的 4 000 名军事人员。自 2014 年 8 月以来，萨赫勒五国集团已有 5 300 多名军事人员共参与“新月形沙丘”行动 250 次联合行动指示。需要额外的支助才能使萨赫勒五国集团国家实现充分的行动能力。

C. 遇到的挑战和风险

政治框架

27. 在推进和巩固联合部队的同时，需要更深入地思考发展和稳定问题，并恢复国家权威和善治。还需要制定协调一致的办法，避免安全威胁转移到未从类似的

参与安排和支助中获益的地区。为实现这一目标并确保与发展举措的互补，需要进一步制定将把联合部队纳入其中的健全体制结构。目前，在行动构想关于指挥架构的附件所描述的各决策机构中，没有一个机构有能力发挥这一作用。评估团发现，所有萨赫勒五国集团国家的官员均同意这一分析，但对制定体制框架可能导致官僚层级增多从而阻碍联合部队迅速应对威胁的能力这一点表示关切。

28. 评估团确定，第二阶段的进攻行动的问题需要进一步讨论，因为行动构想不够清楚，而萨赫勒五国集团国家在这一问题上的立场有很大差异。建立一支成熟的区域反恐部队将带来法律问题，包括授权问题、支助方面的备选方案以及保护平民和人权。此外，如果萨赫勒五国集团决定要实现第二阶段的全面启动运作，则对许多问题必须加以澄清。需要有共同愿景以及对该部队规模和范围以及结束状态的一致界定。装备一支开展反恐行动的区域部队还将需要适足的财政和后勤支援，包括装备、行动协调和情报分享程序、有效的通信系统以及完善的人权合规框架。

29. 确保联合部队和马里稳定团与国家国际武装部队之间的互通性、合作和有效协调在未来的工作中也仍然具有挑战性。在这方面，现有机制，例如马里的季度四方会议以及将马里稳定团和“新月形沙丘”行动的联络官部署在联合部队总部，都将有助于信息共享和规划，促进形成有利于马里稳定团的环境并促进消除行动上的冲突。

人权、人道主义和保护相关问题

30. 拟议的联合部队反恐行动带来了人权和国际人道主义法方面的严重风险和挑​​战。在马里中部，恐怖分子和武装团体往往扎根于民众之中，并在某些情况下承担了国家的职能。在这种复杂的情况下，不能充分尊重《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》的军事行动不仅可能伤害平民，导致侵犯人权行为，而且还可能导致进一步破坏稳定，包括助长青年的激进化。虽然萨赫勒五国集团国家的官员承认有必要设立机制来防止和处理侵犯人权的行为，并将文职层面纳入联合部队行动的规划和落实工作，但是国家一级现有的合规框架往往限于培训。这些框架缺乏足够的部署前(筛选、有力的培训、保护平民的规划)和部署中问责机制。联合部队缺乏令人满意的人权合规框架，这加重了行动期间实施侵犯人权行为的​​风险。

31. 尽管如此，在没有联合国支持的情况下，反恐行动伤害平民和侵犯人权的可能性更大，因此需要联合国通过按照人权尽职政策建立一个强有力的合规框架参与其中。虽然行动构想确认需要“保护”平民，保障人道主义援助和人权，但几乎没有提供资料说明如何规划和实施这一点，也没有提供资料说明所设想的联合部队文职人员的构成和作用。最后，按照第 2359(2017)号决议，还需要确保将性别平等视角、妇女和儿童保护等问题纳入行动的战略概念所有方面，包括联合部队可能遇到与武装团体有关联的儿童，需要制定将这些儿童移交给儿童保护行为体的明确程序。

装备短缺和筹措资金

32. 尽管在启动运作第一阶段方面已采取重要措施，但是仍然存在重大的挑战。位于伍尔的东区总部和位于 Nbeiket el Ahouach 的西区总部设在偏远地区。上述设施和营级指挥所需要投入大量资金才能进行建设、充分启动运行且得到防护

和安全保障。目前这些投资只能通过双边合作伙伴才能完成。这些地点还需要通过供应链进行维持，而供应链将需要部队和车队防护。不过，这些兵营一旦建立，可作为前哨，可大幅提高联合部队的监测和行动能力，并在监测该地区和控制贩运路线方面获得重要的战术优势。

33. 萨赫勒五国集团成员国的装备短缺和有限的筹措资产能力妨碍了它们进行联合部队准备工作和启动运作的的能力。重要的装备和能力欠缺仍未得到解决。萨赫勒五国集团国家已经确定以下需更多双边或多边支助的关键需求：(a) 建立剩下的区总部和指挥所；(b) 7 个营各 1 个轻机械化连的装备；(c) 情报和侦察能力，包括无人空中系统和相关培训；(d) 支持指挥与控制的具有互通性的信息和通信基础设施，用于将部队总部与区总部和指挥所联系起来；(e) 部队防护；(f) 应对简易爆炸装置的措施，包括材料和专家培训；(g) 个人防护装备、防弹背心和头盔；(h) 夜视装置；(i) 空中和地面运输以及(j) 医疗和伤员后送能力。

34. 萨赫勒五国集团成员国编制了用于建立和启动运作联合部队工作，包括其第一年行动的预算估计数，总额为 4.23 亿欧元。截至报告之时，只有很少的合作伙伴自告奋勇，迄今仅筹到该预算的四分之一。鉴于一支成熟反恐部队的规模及今后其最终启动运作可能产生很高的相关费用，在几年之内筹措到可持续的稳定财政支助仍将是一个较大的挑战。缺少总体的体制框架还给联合部队招引和支付捐助方款项的能力带来了挑战。制定完善的筹资机制来接收和监督所收捐款的支付情况将成为获得捐助方信心和鼓励更多合作伙伴投入的关键。

四. 迄今为止调动的支助和供审议的措施

35. 第 2359(2017)号决议规定萨赫勒五国集团国家对向联合部队提供适足资源负有责任，并敦促这些国家继续为实现该联合部队可持续、可行和切实的启动运作而努力。于 7 月 2 日在巴马科召开的萨赫勒五国集团国家元首特别峰会期间，成员国家为联合部队的预算各自认捐 1 000 万欧元，总额为 5 000 万欧元，而欧洲联盟承诺提供 5 000 万欧元，法国承诺提供 800 万欧元，包括以装备的形式捐助。这些认捐加起来总额为 1.08 亿欧元，约为萨赫勒五国集团预算估计数的四分之一。马里和尼日尔已将各自认捐额的一部分用来装备和翻修位于塞瓦雷的联合部队总部和位于尼亚美的区总部。

36. 双边合作伙伴也已提供了大量支助。法国和德国 2017 年 4 月宣布了一项支助联合部队的联合倡议，并且此后于 6 月在巴黎和 9 月在柏林主办了两次规划会议，旨在从欧洲联盟成员国中筹措更多支助，并协调捐款以避免重复，鼓励补充。这项法德倡议包括为尼亚美的区总部提供支助，向尼日尔和毛里塔尼亚的武装部队提供航空资产和培训。除了“新月形沙丘”行动的持续努力外，自 2004 年，法国的双边支助重点放在中区，包括车辆、弹药、弹道学、防护、通信系统、医疗支援和光学仪器。德国正在为移动能力、救护车和防护装备提供支助。

37. 在德国和法国 9 月 19 日在柏林共同主办的支持联合部队规划会上，多个欧洲联盟成员国，即奥地利、比利时、丹麦、卢森堡和葡萄牙，也承诺提供培训支助。其他欧洲国家也表示有兴趣提供支助，目前正在最后确定其承诺范围，预计

可以在 12 月于布鲁塞尔举行的捐助方会议上宣布认捐额。在柏林会议结束时，共同主持们建议到 2017 年年底将信息共享和信息交流的任务移交给欧洲联盟，因此欧盟及其成员国对萨赫勒的支助可以恰当地与需求相匹配。这进一步表明需要一个体制框架，需要协调捐助方的支助，且需要监督支出情况。

38. 向萨赫勒五国集团国家的国家武装部队和安保部门提供双边支助仍很关键。尽管创建一支综合区域部队仍旧是目标，但是该部队的启动运作和工作成效依赖于每个国家特遣队的能力及其可以实现的互通程度。鉴于萨赫勒五国集团成员国之间在准备状态和征募工作水平方面的差别很大，双边合作伙伴和欧洲联盟等多边组织具有建立和装备联合军队并使之启动运作的的能力，最有条件直接支助萨赫勒五国集团成员国，同时有针对性地将支助用于填补重大欠缺。它们也有优势能够提供主要装备、军用制式设备，包括装甲、武器、弹药及相关系统以及对主要装备的维护保养和部队的自我维持。欧洲联盟在非洲和平筹资机制内向非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)提供的财政支助是一个支助机制实例，可借鉴其如何支付包括部队津贴、国际和当地工作人员薪金、死亡和伤残补偿以及和平支助行动在内的各项费用。欧洲联盟还可以通过共同安全防卫政策的区域倡议进一步增加对联合部队的支助，并且欧洲联盟培训团的任务授权修订前，通过该培训团向塞瓦雷的联合部队总部派出移动咨询和培训小组。

39. 在为联合部队建立财务架构和付款机制之前，欧洲联盟选取了一家承包商来负责监督 5 000 万欧元捐款的支付。为此萨赫勒五国集团国防和安全委员会于 9 月 14 日为此签订了一项协议，该协议将采取需求驱动的办法，并将提交和协调请求的责任交予联合部队的参谋长。

40. 将于 12 月在布鲁塞尔举行捐助方会议，为联合部队以及 2017 年 7 月由德国和法国创立的以发展为工作重心的萨赫勒联盟倡议动员更多认捐和支助。欧盟决定通过承包商支付其最初的认捐款项，并在 2017 年年底前设立一个信息中心，这一决定应会加速动员欧盟成员国和欧盟机构进行更多认捐以及支付。若能设立一个健全的筹资机制和一个财务架构，则可保障必要的透明度和问责，从而鼓励更多捐款。

41. 萨赫勒五国集团成员国的对话人一再表示他们充分致力于非洲和平与安全架构，并打算在其框架内建立联合部队。作为回报，非洲联盟支持共同处理新安全威胁的区域倡议，例如为此建立关于在萨赫勒-撒哈拉区域加强安全合作与运作非洲和平与安全构架的努瓦克肖特进程及为组建一支区域部队而派出的评估团。非洲联盟受邀参加十月初在巴马科举行的、旨在让联合部队启动运作的规划会议。为了确定非洲联盟在支持联合部队方面所起的作用，10 月 1 日至 7 日非洲联盟委员会还向马里派出了一个评估小组。

42. 行动构想的第二阶段设想联合部队采取强有力的反恐怖主义态势，这将对部队及其伙伴(包括联合国，如果联合国也承担支助作用的话)提出新的支助挑战(见下文第五节)。随着部队从萨赫勒五国集团边界附近的初始态势转变成具有在其毗邻地区进行共同部署的能力，部队对支助的要求将会改变，接下来还需要进行后续评估。因此，联合部队应发展可自主支持高机动性行动的整体能力，包括空

中支持、后送能力、通信以及适应地形及其行动的前方后勤能力。如果联合部队预计在该区域保持长期存在，应该为逐步减少多边和双边支持制定退出战略。

五. 联合国提供支助的备选方案

43. 在以下各段中，我将概述联合国对联合部队提供支助以便战略行动概念第一阶段完全启动运作的四个备选方案。这些备选方案包括利用马里稳定团的现有任务授权、在马里和平进程的框架内支持马里国防和安全部队、扩大马里稳定团的任务、以及设立一个专门的联合国支助办事处以提供有限的一揽子后勤和软支助。最雄心勃勃的备选方案莫过于扩大专门的联合国支助办事处的范围。

44. 不管这些备选方案得到制定和执行与否，联合国已有任务授权，可以先提供软支助，包括通过向联合部队和位于努瓦克肖特的萨赫勒五国集团常设秘书处派遣联络官和技术专家，来确保正在进行的军事努力与联合部队之间相互补充并进行更好的协调。

45. 若联合国担负的支助萨赫勒五国集团萨赫勒联合部队的作用得到增强，则意味着要建立一个战略和技术伙伴关系，包括在规划、协调、报告和监督的结构中发挥作用。需要专门配置与所提供支助水平相符的工作人员和资源来管理这一作用，这一管理工作包括就问责制程序、绩效管理、环境保护、审计和其他合规框架与联合部队进行互动合作。

A. 经安全理事会授权的联合国一揽子支助计划

46. 安理会此前已批准为非联合国特派团，如非洲联盟驻苏丹特派团和非索特派团提供一揽子后勤支助计划。正如我关于联合国-非盟联合审查支持非盟的和平支助行动备选方案的报告(S/2017/454)所述，联合国可以通过摊款方式向非联合国特派团提供安全理事会确定和授权各类型特派团支助服务。具体而言，根据安全理事会第 2320(2016)号决议，秘书处确定了四个模式，联合国可以通过这些模式利用摊款的办法来支助非盟的和平支助行动。在这些模式的基础上，我提出向联合部队提供加强的支助的两个备选方案。这两个备选方案都要求设立通过摊款供资的专门的联合国支助办事处。与非索特派团的一揽子支助计划一样，不应该将包括薪金和津贴的支付机制视为支助一揽子计划的组成部分。

47. 如果得到安全理事会的核准，按最全面的备选方案，专门的联合国支助办事处最初可提供包括下列各项的一揽子支助：空中医疗后送能力和相关的医疗支助；生活支助服务，包括符合联合部队需求的口粮、燃料和水；包括战地防御物资、急救包、战术帐篷、住宿和医疗用品在内的消耗品；为适用和执行合规框架包括人权尽职政策而提供的技术支助，以及管理环境足迹的能力；维修合同、地理空间、信息和电信技术和基础设施支助；以及为联合部队及其部队人员所提供支助的其他部分。

48. 随着战略行动概念第一阶段的实施，一揽子支助计划的范围最终将扩展到三个区，包括东区及其计划部署的 1 300 名部队人员(另外两个步兵营和位于乍得伍

尔的东区总部), 涵盖兵力为 5 000 人的部队的所有组成部分。在这种情况下, 支助办事处行动区将定义为萨赫勒五国集团成员国全境。

B. 经安全理事会授权的一揽子后勤和软支助计划

49. 也可以考虑一个相对较小但仍可观的备选方案, 特别是鉴于联合部队行动的不同阶段。如果得到安全理事会的核准, 联合国一揽子后勤支助计划最初可在中区和西区提供支助或增加下列支助: 空中医疗后送能力和相关的医疗支助; 生活支助服务, 包括符合该部队需求的口粮、燃料和水; 包括战地防御物资、急救包、战术帐篷、住宿和医疗用品在内的消耗品, 为适用和执行合规框架包括人权尽职政策而提供的技术支助, 以及管理环境足迹的能力。

50. 从地理上讲, 这种专门的联合国支助最好限于中区和西区((约 3 700 名士兵, 包括位于在塞瓦雷的部队总部)。双边合作伙伴可专注于发挥在东区提供最初支助的作用, 因为联合国在该区附近没有派驻人员。

51. 虽然以双边方式向联合部队及其特遣队提供自愿捐款是最有效的, 但是也可以使用独立的、联合国管理的信托基金有针对性地满足和补充联合部队在联合国其他权限领域的要求, 例如应对简易爆炸装置的能力和从现有联合国系统合同和战略部署物资储存获取联合国制式(民用、非致命)装备。

C. 需要调整联合国马里多层次综合稳定团任务授权才能提供的支助

52. 第 2359(2017)号决议授权联合国通过为遵守人权和培训领域的规划和支助提供技术咨询和援助, 来支持联合部队。该决议还提出了交换联络官员和提供有关情报的具体要求, 以支持马里稳定团与萨赫勒五国集团成员国之间的协调。此外, 根据第 2364(2017)号决议, 马里稳定团将在如下方面支持马里国防和安全部队。

53. 如果获得更多资源, 则可进一步扩大这一支助: 在马里稳定团行动区内进行的行政人员空中运送、后勤车队和陆路护送; 使用联合国工程机械设备和马里稳定团工程兵辅助部队协助准备联合部队地点、在马里稳定团的主要供应和巡逻路线回收应急车辆和提供应对简易爆炸装置的支助, 以及在马里稳定团取水点提供散装水。这些支助以及为适用和执行有关合规框架而获得马里稳定团的医疗和医疗后送能力和技术支持, 将列入一份与联合部队签署的技术性协议。鉴于马里稳定团在马里已有存在和供应链, 所以可迅速调动这种支助。

54. 马里稳定团可将有针对性的支助扩展至在中区和西区在马里稳定团行动区内行动的联合部队人员, 包括非马里武装部队, 特别是联合部队中位于马里的组成部分以及设于索法拉的联合部队总部。这样, 马里稳定团就可以支助将部署在西区和中区的两个马里步兵营、部署在索法拉联合部队总部的马里支助连以及布基纳法索营、尼日尔营和毛里塔尼亚营(如果这些部队在马里境内行动的话)。马里稳定团为联合部队提供的有针对性的支助包括目前正在与马里武装部队开展的活动: 空中医疗后送服务、在马里稳定团-联合部队开展协调行动时提供生活支助消耗品(燃料和水), 以及战地防御物资等其他支助物品。然而, 这一支助将无法惠及联合部队在马里境外开展行动的其他五个营和其他组成部分。

D. 按联合国马里多层面综合稳定团当前任务授权联合国可提供的支持

55. 在为执行《马里和平与和解协议》提供支持这一大背景下，按其目前的任务授权，马里稳定团的核心任务之一是支持该国国家权威的恢复和扩大，包括为此在马里中部和北部逐步重新部署改组后的马里国防和安全部队。这是否意味着需要支助后期阶段将部署到联合部队的马里军事单位，仍有待澄清。马里稳定团对马里国防和安全部队的支助包括空中医疗后送服务、为与马里稳定团开展协调行动的单位提供生活支助(水和燃料)，以及有限度地提供战地防御物资。最近马里稳定团在马里莱雷的营地被移交给马里武装部队，这就是间接支助的一个例子，因为预计该营地今后将供联合部队的组成部分使用。

56. 但是，今后马里稳定团向联合部队提供的任何直接或间接支助，必须与马里稳定团正在马里中部和北部开展的恢复稳定的工作挂钩。马里稳定团和联合部队之间还必须拟订详细的技术性协议，以确保在担负着共同责任的领域进行合作、协调和化解冲突的工作，这些领域包括交换联络官、建立遵规框架(包括人权尽职政策框架)、培训，还可能包括危急情况下提供的支助。

57. 联合国还已经准备好协助联合部队与那些会考虑通过与非洲联盟委员会已有的安排提供系统合同的供应商建立联系。所有上述支助措施可在特派团的现有资源范围内开展。

六. 配套措施和机制

58. 除了已经动员起来的财政和物质支助，萨赫勒五国集团国家及其合作伙伴还可发挥重要作用，建立一个适当的规范和体制框架，以巩固现有努力，并确保促进联合部队成为应对萨赫勒政治和安全挑战的总体区域办法不可分割的一部分，而不是一项单独的军事行动。包括联合国在内的国际合作伙伴在这方面可以提供重大的支持；因为这并不需要调整现有任务，所以更应如此。

A. 支助小组

59. 如上文所述，联合部队缺乏全面的政治和战略框架以及健全的体制结构。联合部队的指挥架构按设想将设立两个支助小组，一个是政治层面的支助小组，与萨赫勒五国集团国防和安全委员会以及部长级理事会有间接联系，另一个是技术层面的支助小组，旨在支持部队指挥官。这两个实体不仅仅发挥咨询作用，还能填补在为确保与该区域建立联系而组建联合部队体制框架方面的现有空白。政治层面的实体可由萨赫勒五国集团代表、其他国际和区域组织(例如非洲联盟、西非经共体、联合国和欧洲联盟)代表，以及安全理事会成员组成。这将推进区域自主权以及与相关实体和倡议(例如努瓦克肖特进程或萨赫勒区域联合作战参谋长委员会)的联系和定期信息交流，并确保联合部队的行动符合重要的政治进程，如和平协定在马里的执行进程。支助小组也可发挥其他重要作用，如调动和集中合作伙伴的捐助支持以及监督这些资金的使用。最后，该支助小组可促进精良装备和卓越能力的产生。就此，须进一步说明萨赫勒五国集团国家元首会议、部长理事会、国防参谋长、国防和安全委员会和常设秘书处之间的互动和上下级关系。

60. 与此同时，在技术层面由专家和规划者组成的支助小组可以协助联合部队参谋长和设在 **Nouakchott** 的萨赫勒五国集团秘书处，把政治层面上所作的战略决策转化为具体行动命令，并确保发展和安全倡议保持一致。

B. 常设秘书处

61. 萨赫勒五国集团常设秘书处于 2015 年由萨赫勒五国集团国家元首会议设立，由萨赫勒五国集团部长级理事会领导。该秘书处的结构很精简，意在不与现有的实体，特别是西非经共体重叠。但是，鉴于其已建立起来的存在和永久的性质，萨赫勒五国集团秘书处按设想是要与联合部队的领导紧密合作。为此，正如上文所概述，除了通过西萨办提供的支助，联合国可以同非洲联盟(通过非洲联盟马里和萨赫勒特派团)一起，向常设秘书处部署技术专家，加强规划和协调能力。特别需指出的是，在毒品和犯罪问题办公室的支持下于 2015 年 11 月设立的萨赫勒五国集团安全合作平台，预计将在今后几个月增加其能力。收集各国家服务机构提供的信息将对打击有组织犯罪和恐怖主义组织起到重要的支持作用。也可计划建立与反激进化小组以及与目前正在开发的预警机制的联系。此外，妇女署就方案优先事项正在向萨赫勒五国集团秘书处提供技术支助，这些方案优先事项包括将性别平等观点纳入安全和防卫工作的主流、妇女在打击暴力极端主义中发挥领导作用、发展、治理和复原力，以及征聘一名性别平等问题顾问。

62. 还有可能就在优先投资方案下广泛的发展项目进行协作。确保联合部队和常设秘书处牵头的倡议保持一致并产生协同作用，也将至关重要。

C. 非洲和平与安全架构

63. 如第 41 段所述，萨赫勒五国集团建立一支联合部队的倡议灵感源自非洲联盟类似的努力。因此，必须确保联合部队与非洲联盟为更广泛区域制定的倡议建立联系，使联合部队成为非洲联盟和平与安全架构中牢固的一部分。在其 2017 年 4 月的第 679 次会议上赞同萨赫勒五国集团成员国建立联合部队的决定时，非洲联盟和平与安全理事会指出，需要制定一个与非萨赫勒五国集团成员国(特别是努瓦克肖特进程国家)合作总框架，因为其中许多国家都面临类似的安全威胁，包括边界疏漏、移民和跨国有组织犯罪等。萨赫勒区域面临的挑战，以及非洲其他区域面临的挑战，进一步凸显出，需要重振努瓦克肖特进程。此外，国防参谋长告知我的评估小组，一直在与非洲联盟和西非经共体举行机构间协商，这突出表明萨赫勒五国集团成员国愿意与区域实体接触。鉴于非洲联盟和联合国已完成的工作，包括根据安全理事会第 2320(2016)号决议为非洲联盟主导的和平行动建立人权合规框架的工作，这两个组织应合作为联合部队建立一个人权合规框架。

D. 遵守人权规定和国际人道主义法框架

64. 无论联合国的参与程度以及最终可能直接或间接地向联合部队提供的支助程度如何，鉴于已查明的可能有损联合国声誉的风险，必须建立健全有效的国际人权法和人道主义法遵守框架或类似机制，以便将各种保护关切问题纳入军事行动的规划和执行中，从而防止和解决侵犯人权行为。

65. 联合部队的人员将需要进行一定程度的筛选和重要培训，内容不仅涉及人权和国际人道主义法，还涉及防止性剥削和性虐待、保护儿童，还要进行关于反恐怖主义行动特殊性的培训。为此，联合国与联合部队应商定联合规划有效机制的模式，以及与文职-军事机构进行事后分析的模式。联合部队必须建立机制，以确保对涉及违反国际人道主义法、伤害平民(包括妇女和儿童)或民用物体、侵犯人权(包括据指控的性剥削和性虐待案件)进行报告并开展及时公正的调查，并确保立即对被控的负责单位和个人采取措施，并向受害者提供有效救济。在联合国的支持下，需要制订相关细则和条例以及关于具体问题的指导意见，例如将与武装团体有关联的儿童移交给文职儿童保护行为体、接战规则(包括间接瞄准射击)、逮捕和拘留、审讯和情报收集等。最后，国际人权法和人道主义法遵守框架将有助于在联合部队的安全行动与打击该区域恐怖主义和暴力极端主义的其他措施之间建立联系，包括通过联萨综合战略建立此种联系。

66. 这一遵规框架应包括确定和制定具体的缓解措施和建立有关机制，以预防和处理联合部队违反国际人权法和人道主义法的行为，具体涉及甄选和筛查、培训、规划、事后分析、监测和报告问责制以及细则和条例等领域。这样一个框架应包括对联合国与联合部队互动合作的详细风险评估，建立适当机制以监测和报告(包括向安全理事会报告)联合部队可能实施的违反行为，还需要在联合国总部和外地一级建立人权尽职政策框架协调机制。

67. 为了支持建立和实施联合部队人权遵规框架，联合国需要在萨赫勒五国集团所有成员国部署核心能力，以提供技术支助并实施监测，因此需要充足的资源以及联合国相关实体和马里稳定团各组成部分的支助。

E. 协调和情报分享机制

68. 第 2359(2017)和 2364(2017)号决议敦促联合部队、马里稳定团和法国部队确保并加强协调和信息分享机制，包括向马里稳定团派遣来自萨赫勒五国集团成员国的相关情报官和联络官。在形成自己的情报资产之前，联合部队不得不依靠国际部队提供的共享国家情报和信息。马里稳定团和法国部队已经开始向联合部队总部和指挥所的情报小组部署联络官。此外，马里稳定团在塞瓦雷设立了一个前沿指挥所，配备有 20 名参谋人员，其中 3 名联络官专门负责联合部队。目前正在准备向马里稳定团部署联合部队联络官。最好与萨赫勒五国集团的其他安全结构，即安保合作平台及萨赫勒威胁分析和预警中心建立更多的协调机制。

七. 应对萨赫勒区域更广泛的挑战

69. 虽然上文概述的支助备选办法可能有助于联合部队启动运作，但军事行动本身不足以应对萨赫勒区域的安全动态。为了解决导致不稳定的根本原因，联合部队的行动必须辅之以更广泛的举措才能取得成功，以便确保国家和区域两级的可持续发展。此外，联合部队必须辅之以有效的区域合作机制，涉及分享安全信息、打击恐怖主义和暴力极端主义以及创造协同作用增强青年和妇女在解决冲突中

的权能。联合国应巩固通过实施联萨综合战略所取得的成果，以改革为萨赫勒五国集团提供支助的现有举措。

70. 萨赫勒五国集团秘书处负责监督优先投资方案下一系列雄心勃勃的发展项目(见第 62 段)。这些项目体现了长期的宏观经济发展办法，其中包括大型基础设施和跨境运输举措。启动这些举措将在下列方面起关键作用：形成新势头，促进社会经济发展，以配合任何应对萨赫勒区域挑战的安全措施，包括通过联合国部队采取的应对措施。

71. 国际社会也已加大力度应对该区域面临的多方面挑战，整个萨赫勒区域有若干综合方案在同时推行。欧洲联盟通过一系列工具为萨赫勒五国集团国家 2016 年调集了 80 亿欧元，而世界银行在 2015 年调集了约 12 亿美元，用于在萨赫勒五国集团国家支持复原力和发展举措。世界银行还与联合国合作，管理人口结构转型。自 2012 年以来，美利坚合众国已经通过美援署的萨赫勒复原力倡议等方式调集了 8.40 亿美元。在最近的发展中，法国、德国和欧盟于 2017 年 7 月发起了萨赫勒联盟倡议，以加快执行该区域的各项方案。在合作事务部门的推动下，该联盟重点关注农村发展、为青年创造就业机会、改善能源基础设施以及加强善治和安全。这些举措大大有助于改善整个区域的生活和生计。捐助者支出增加，反映了萨赫勒区域面临严重的挑战，但也反映了捐助者持续致力于寻求持久解决办法。有效协调这些多项举措以及包括萨赫勒五国集团在内的该区域各国所作的努力，将增加其积极影响，因而仍然至关重要。

72. 其他区域组织也在应对萨赫勒区域面临的挑战方面发挥重要作用。在非洲和平与安全架构的框架内，特别是在专门旨在加强萨赫勒-撒哈拉区域安全合作的努瓦克肖特进程的框架内，多项法律文书获得通过，旨在打击恐怖主义和预防暴力极端主义。同时，西非经共体也制订了若干框架和举措，其中《关于共同反恐立场的政治宣言》包括了反恐战略和执行计划。2016 年，西非经共体还通过了《解决西非日益严重的非法贩毒、有组织犯罪和药物滥用问题区域行动计划》。西非经共体与西非经济和货币联盟还同设在瓦加杜古的萨赫勒国家间抗旱常设委员会(萨赫勒抗旱委)密切合作，该委员会投资于粮食安全及预防干旱和荒漠化方面的研究。

八. 意见

73. 萨赫勒区域的安全形势不断恶化，遭受直接后果的萨赫勒区域的国家和民众对此感到极为关切。尽管作出了重要努力，国际社会仍然面临不断呈螺旋式下降的恶化趋势，即陷入新一轮暴力蔓延的恶性循环。在过去几十年中，萨赫勒区域遭受了数项结构性挑战，其特征是治理不善日益严重以及自然和人为因素造成冲击，包括气候变化的负面影响以及该区域的犯罪和恐怖主义网络日益猖獗。恐怖主义分子和犯罪网络利用现有的脆弱性，逐步控制了许多萨赫勒民众的生活，并将其影响范围从偏远区域扩大到城市中心。

74. 我相信，如果国际社会袖手旁观，不采取紧急行动来应对这些趋势，那么整个区域及更大范围的稳定就会岌岌可危，造成数以百万计的人面临暴力的危险，而普通平民则将付出最沉重的代价。最终，我们国际社会将对这种灾难性局面负责。因此，我在履行联合国秘书长的职能时，把解决萨赫勒区域的不发达和不安全状况作为迫在眉睫的优先事项。我继续充分致力于通过联合国萨赫勒区域综合战略和整个联合国系统，以及通过对旨在遏制整个区域恐怖主义和有组织犯罪影响提供政治和行动支助，向该区域提供联合国的充分支持。

75. 建立由萨赫勒五国集团成员国发起的联合部队，是一次不容错过的机遇。这一举措表明，各国有着合作解决影响该区域的跨国问题的集体意愿。因此，我赞扬他们在建立联合部队及其启动运作的过程中展现决心，取得快速进展，并在这方面持续努力。我还要对非洲联盟主席穆萨·法基·穆罕默德的领导力和远见卓识予以肯定，他在动员国际社会的注意力方面发挥了重要作用，特别是为此将联合部队牢牢地锚定于非洲和平与安全架构之中。

76. 我坚信，对萨赫勒五国集团倡议的支助源自最近通过的第 2378(2017)号决议，安理会在该决议中认识到非洲的巨大潜力，并表示打算加大对非洲举措的支助力度，加强非洲和平与安全架构。时间至关重要。如今，非洲联盟决心解决萨赫勒区域的不稳定状况，此时就要求国际社会果断地将注意力重点放在须紧迫处理的该区域的治理、安全、发展和复原力等难题上，以支持正在进行的由萨赫勒五国集团国家元首，特别是现任主席、马里总统易卜拉欣·布巴卡尔·凯塔牵头的倡议。

77. 我谨欢迎萨赫勒五国集团成员国迄今为建立部队所作的巨大努力，包括采取步骤制订其法律框架和行动构想，以及为实现设在塞瓦雷的联合部队总部和设在尼亚美的中区指挥所初期行动能力而作出重大投资。然而，正如本报告所强调的那样，在 2018 年 3 月之前按战略行动概念所述使联合部队进一步启动运作并实现充分行动能力将是具有挑战性的，需要持续调动更多的财政和其他资源。在这方面，联合国随时准备动员所需的支助。

78. 展望未来，我敦促萨赫勒五国集团成员国继续展现统一的目标，彼此不断进行对话，以期进一步制定共同愿景和对联合部队结束状态的一致界定，并在资源调动工作中与其他利益攸关方接触。在这种情况下，我认为，进一步澄清和阐述第一阶段的工作先后次序以及可能启动具备充分能力的区域反恐怖主义部队，将使总体行动构想获益。

79. 我要强调，按照第 2359(2017)号决议，调动资源和为联合部队提供装备的首要责任由萨赫勒五国集团成员国承担。至关重要的是，联合部队还必须遵守其根据国际人权法和人道主义法承担的责任，保护平民，并采取一切可行的慎防措施在行动期间避免并尽量减少平民意外丧生、平民受伤和民用物体受损害的情况。这也会有助于促进动员资源的工作。在这方面，我要强调建立人权和国际人道主义法合规框架的重要性，所有伙伴都应对此给予政治和财政上的支持。我要重申，联合国随时准备提供充分支持。确保与包括努瓦克肖特进程、“新月形沙丘”行动和马里稳定团在内的其他行动和框架的合作和互通性，也是至关重要的。

80. 如上文所述,要达到充分行动能力,萨赫勒五国集团各国需要作出大量投资,以解决重要的装备需求和能力不足问题。因此,萨赫勒五国集团成员国需要伙伴的援助。我谨向欧洲联盟等捐助方及法国和德国等双边伙伴已为联合部队提供支助表示深切谢意。然而前面的挑战和任务十分巨大。因此我期待着将于 2017 年 12 月在布鲁塞尔举行的捐助方会议并呼吁所有合作伙伴向这一重要工作提供支助。正如我向萨赫勒五国集团国家元首保证的一样,我将亲自参与为这项工作调动资源。

81. 正如总体行动构想所述,我打算强烈建议国际社会立即重视为联合部队第一阶段行动提供支助,目前重点是第一阶段。为此,本报告概述了若干可能的支助备选方案。我敦促安全理事会成员展现雄心。我相信,只有可预见且可持续的供资和支助才可使联合部队能够促进萨赫勒区域的持久稳定。强有力的多边支助也会有助于利用正在开展之中的双边支助活动。我希望即将对该区域进行的访问将使安全理事会成员有机会进一步了解当地局势,认识到为联合部队提供支助的紧迫性。

82. 拟议的支助备选方案将有利于马里稳定团的工作,因为该特派团本身无法解决萨赫勒面临的多重威胁,其中许多威胁超过了其地域范围和核心任务授权,但对其安全和活动却产生直接影响。马里稳定团和联合部队是互补的。通过为稳定该区域安全局势作出贡献,联合国对联合部队的支助,包括通过马里稳定团提供的支助将有助于而不是有碍于该特派团任务的执行。在这种情况下,同样重要的是,须更进一步加强第 2364(2017)号决议为该特派团规定的的能力,以便其能够应付迅速变化的安全环境。

83. 我坚信,安理会大力支持联合部队,包括提供与本报告所述有待联合部队解决的挑战相称的强大力任务授权,不仅将增强联合部队的政治合法性,也将决定性地提高其实现自己目标的能力。在这方面,我还要回顾,安全理事会根据《联合国宪章》第七章所作的任何联合部队授权都不会自动带来通过摊款提供的供资。

84. 为了增加人的安全,应在以更广泛的方式促进发展、善治、复原力以及促进人权和法治背景下采取军事措施。因此,我促请萨赫勒五国集团成员国及其伙伴恢复旨在解决萨赫勒区域循环往复的危机和不稳定根本原因的举措。现在应当加紧努力,确保联合部队与旨在改善萨赫勒治理和复原力的国家和区域举措之间的有效协调。如果我们不在基础设施、创造就业、善治和可持续发展方面进行更多的投资,将有可能丧失迄今所取得的成果,包括联合部队的预想成果。我仍然坚定地致力于通过实施联合国萨赫勒区域综合战略来提供这种支助。

85. 要解决治理不善,必须要辅以改善民主进程和社会正义的真正努力。在这方面,在我之前已经有人强调必须推动执行马里和平进程,以促进马里的稳定,并进而促进萨赫勒邻国的稳定。对此,我谨表示赞同。我再次呼吁马里当局和其他签署方加快执行《和平与和解协议》,以促进国家权威在马里北部和中部偏僻地区的恢复和延伸,早日为人民提供和平红利和基本社会服务,并有助于扭转激进的消极影响。9月5日安全理事会通过第 2374(2017)号决议,制定了专门针对马里的制裁制度,是这方面的重要工具,应有助于加速执行联合国仍然坚定参与

的和平进程，而联合国的参与包括马里稳定团的参与以及我的马里问题特别代表马哈迈德·萨利赫·安南多夫的斡旋及不懈努力。

86. 联合部队的成功还将取决于其行动概念从其他区域行为体获得多少政治和行动支助。因此，我促请萨赫勒五国集团国家元首做其他区域行为体的工作，以加强联合部队的合法性，争取其他区域实体的支持。我建议非洲联盟在加强协调该区域的相互联系和协调方面发挥强有力的作用，包括与西非经共体一道和通过努瓦克肖特进程做到这一点。如上文第 60 段所示，萨赫勒五国集团技术层面的支助小组可以为建立在萨赫勒五国集团主席轮值领导下的这一框架提供体制性援助。我还鼓励非洲联盟探索如何确保联合部队与在乍得湖流域打击博科哈拉姆的多国联合特遣部队之间进行信息分享和协调，以加强该区域正在进行的各项举措的一致性。

87. 鉴于萨赫勒区域安全形势对区域及国际和平与安全的影响、联合部队与马里稳定团之间的互补性以及联合部队为实现充分行动能力仍需要完成的工作，我建议安全理事会继续定期审查联合部队的部署情况，并请我继续与萨赫勒五国集团成员国和非洲联盟密切协调，报告联合部队活动，包括其启动运作情况、遇到的挑战及供进一步审议的可能措施，以及如何减轻其军事行动对包括妇女儿童在内的平民产生的任何不利影响。

88. 总之，我要强调，不为联合部队提供支助的风险要远远大于为其提供支助的风险，因为该区域面临的挑战是十分巨大的。国际社会负有不让这一重要举措失败的集体责任。因此，我再次呼吁安全理事会成员和整个国际社会在这一项重要的事业中与萨赫勒五国集团成员国站在一起。