



安全理事会

Distr.: General
11 May 2022
Chinese
Original: English

萨赫勒五国集团联合部队

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会 2017 年 12 月 8 日第 2391(2017)号决议提交, 安理会在该决议中请秘书长与萨赫勒五国集团成员国(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔)以及非洲联盟密切协调, 报告萨赫勒五国集团联合部队开展活动以及联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)提供支持的情况。安理会于 2021 年 6 月 29 日通过第 2584(2021)号决议, 延长了马里稳定团的任务期限, 其中一项任务是根据安理会第 2531(2020)号决议的授权加强马里稳定团对联合部队的支持。本报告所述期间为 2021 年 11 月 12 日至 2022 年 5 月 9 日。

2. 在本报告所述期间, 萨赫勒地区高度动荡的政治和安全局势影响了联合部队的运作。除其他问题外, 马里过渡时间表的不确定性和布基纳法索 1 月 23 日的政变大大减缓了联合部队的行动节奏, 特别是在中区和西区。

二. 联合部队投入运作情况

A. 军事部署的最新情况

3. 马里过渡当局与西非国家经济共同体(西非经共体)之间在过渡期内持续存在的分歧影响了萨赫勒五国集团成员国之间的动态, 使确定共同目标和界定联合部队未来的共同愿景更具挑战性。最初定于 2022 年 1 月举行的萨赫勒五国集团地区成员国国家元首年度峰会将被无限期推迟。目前, 乍得保持萨赫勒五国集团的主席国地位。此外, 在本报告所述期间, 国防和安全委员会没有举行会议, 该委员会负责确定战略和装备计划, 联合部队指挥官在此基础上规划其行动。在没有正式战略指导的情况下, 部队指挥官奥马尔·比基莫将军还是与萨赫勒五国集团成员国的国防参谋长密切协商, 制定了一项行动计划, 将西区和中区作为优先事项。



4. 1月23日，布基纳法索总统罗克·马克·克里斯蒂安·卡博雷通过一场军事政变被迫下台。因此，布基纳法索营没有参加卡纳一号行动。中区的三国交界地区是联合部队的优先干预地区，仍然是受萨赫勒地区恐怖主义扩张影响最大的地区。由于中区三个国家中的两个正在经历不确定的政治过渡，选择部分或全部退出行动，联合部队的行动节奏明显放缓。

5. 在报告所述期间，联合部队在中区的布基纳法索、马里和尼日尔之间的三国边界地区进行了四次侦察行动：2021年11月16日至20日的瓦福行动、2022年1月15日至18日的哈莫卡吉行动、2月2日至4日的卡纳一号行动以及2月26日至3月3日的卡纳二号行动。联合部队报告说，这四次行动有助于再次确认其在中区的存在，并确保主要交通轴线的安全。

6. 卡纳一号行动是由乍得营和尼日利亚营联合开展的，据联合部队领导称，该行动导致若干恐怖主义分子被“制服”，恐怖主义团体在布基纳法索境内的资产被摧毁。卡纳二号行动是由乍得营、尼日尔营和布基纳法索营在中区联合开展的，据说抓获了几名极端主义武装团体成员，随后将他们移交给尼日尔的宪兵队。

7. 在西区，联合部队加强了打击毒品、武器和人口贩运的行动。1月，联合部队的毛里塔尼亚营开展了 Elgueuede 行动，在毛里塔尼亚的 M'beiket Lahwach 和马里边境之间收集情报。

8. 在东区，联合部队进行了例行巡逻，以威慑敌对分子，并确保与利比亚边境地区主要交通轴线的安全。

9. 3月，在法国部队的支持下，驻扎在中区尼日尔特拉的联合部队乍得营完成了轮换。

10. 恐怖主义武装分子在当地社区的渗透和流动增加，继续对联合部队构成重大挑战，既要确定合适的线人，又要在行动中保护平民。此外，联合部队的领导层报告说，相互冲突的指挥系统是该部队全面运作的一个主要障碍。获得有关联合部队行动成果的可靠和可核查的信息也仍然是一项重大挑战。马里稳定团继续召开稳定团与联合部队领导层之间的协调和信息共享会议。

B. 警察部分部署的最新情况

11. 联合国警察部分与萨赫勒五国集团成员国的代表一起参加了两个讲习班。第一个讲习班由人权事务高级专员办事处(人权高专办)组织，内容是评价联合部队的人权和国际人道法合规框架的执行情况，于2021年12月7日在巴马科举行。

12. 1月24日至27日，欧盟萨赫勒能力建设团和法国国际合作署在恩贾梅纳举办了关于联合部队警察部分投入运作的第二个讲习班。联合国警察参加了关于司法警察工作和宪兵警察部队发展的培训，并为此做出了贡献。

C. 萨赫勒五国集团秘书处和机构框架

13. 3月9日，萨赫勒联盟部长级会议在联盟高级代表吉梅·阿杜姆的主持下举行了虚拟会议。会议参与者评估了整个萨赫勒地区不断恶化的安全和人道主义状

况。他们重申了成员国和合作伙伴对萨赫勒五国集团及其联合部队的支持，并回顾了为其各营提供适当装备的重要性。他们还欢迎在努瓦克肖特的萨赫勒五国集团国防学院和在阿比让的国际反恐学院开始运作。联盟成员强调，萨赫勒五国集团执行秘书处与萨赫勒联盟之间需要进行更深入的磋商，并在萨赫勒五国集团、阿克拉倡议、西非经共体和非洲联盟之间进行协调。

14. 4月4日，萨赫勒联盟召集萨赫勒五国集团和其他区域机构在马德里进行磋商，讨论支持萨赫勒地区发展的集体举措的影响，以应对极端天气和气候事件、商品价格上涨的后果以及对粮食安全的威胁。

三. 《技术协定》的实施

15. 在本报告所述期间，马里稳定团继续根据三方协议和安全理事会第 2391(2017)、2480(2019)、2531(2020)和 2584(2021)号决议，向联合部队的八个营提供生活保障消耗品，包括石油产品和口粮。

生活保障消耗品

16. 从11月到1月，特派团按照人权尽职政策，通过一个国家(马里)和两个国际承包商，为2021年第四季度共交付了702 684升石油产品、11 381升润滑油和84 340个口粮包。

17. 1月至3月，特派团根据2021年12月23日收到的支持请求，开始为2022年第一季度的交付做准备。这包括86 300升石油产品和5 440袋口粮。4月11日开始通过承包商进行强化支持模式的交付，根据联合部队总部的存储能力，向其交付了25 000升柴油中的7 000升。第二季度的准备工作已经开始，在2022年6月至7月期间，马里稳定团将交付86 300升石油产品和8 300个口粮包。

工程支持

18. 马里稳定团于2021年11月10日完成了巴马科联合部队总部的一个硬墙化粪池、一个渗坑和两个供水和卫生设施的建设，总金额为16 034.25美元。此外，2021年11月25日，特派团在总部为燃料罐建造了一个混凝土平台，总费用为1 977.95美元。

伤员后送和运输

19. 对于计划于3月至5月在尼日尔进行的由800名乍得士兵组成的特拉二营的轮调，马里稳定团评估了为此提供空中支援(特别飞行)的所涉经费问题。3月21日至24日，由“新月形沙丘”行动进行了轮调。据报，850名乍得士兵中有733名从尼亚美被运送到恩贾梅纳，只有520名士兵从恩贾梅纳被运送回尼亚美，并随后被部署到尼日尔特拉二营的驻地。

20. 由于在报告所述期间没有收到请求，特派团没有进行伤员后送。

问题和挑战

21. 各营行动区缺乏储存能力仍然是一个令人关切的问题，并影响到 2021 年最后一个季度的交付进程。只有毛里塔尼亚营建立了所需的储存能力。马里稳定团与联合部队指挥官合作，提供了临时解决方案。在作战口粮方面，稳定团租用了 10 个冷藏集装箱，在石油产品方面，除毛里塔尼亚营外，对所有其他营实施了部分交付和卡车对卡车的转运。

22. 萨赫勒五国集团地区成员国提供免税措施仍然面临挑战。尽管萨赫勒五国集团成员国承诺对通过港务局运输并由承包商直接分配给各营的所有消耗品给予免税，但在履行这些承诺方面的拖延导致一些生活消耗品的交付被推迟。

23. 为了解决这些问题，关于 2022 年第一季度的交付，特派团通过与联合部队指挥官和萨赫勒五国集团国家当局沟通，加强了其外联工作。在此期间，秘书处业务支助部后勤司开展工作，纳入额外和(或)临时的交付点，确保交付不受阻碍。

24. 恐怖活动造成的供应路线上的不安全状况继续对交付过程构成挑战。特派团经与联合部队协商，在 2021 年 11 月至 2022 年 1 月期间采用了替代的供应路线，而不是最初确定的路线。2 月 25 日，为前往多里营驻地检查库存节余的联合部队提供安全护卫的布基纳法索武装部队在多里至布基纳法索卡亚的路线沿线遭到不明身份的武装分子袭击。据报，在联合部队击退袭击时，六名袭击者被制服，但有几名士兵受伤。

四. 人权和国际人道主义法合规框架和人权尽职政策的执行情况

25. 马里稳定团和人权高专办继续支持联合部队遵守人权和人道主义法，开展能力建设，打击有罪不罚现象，并实施人权尽职政策。

26. 2021 年 12 月 11 日至 20 日，人权高专办为来自三个区的 23 名联合部队总部高级官员、宪兵和法律顾问(22 名男性和 1 名女性)举办了第三期萨赫勒五国集团人权和国际人道主义法课程。此次培训是与马里稳定团、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、红十字国际委员会、冲突中平民中心、国际人道主义法研究所、法国国际合作署和法国陆军防务首长合作进行的。培训的重点是武装冲突法和国际人权法的一般原则，联合部队的国际人道主义法合规框架，以及联合部队的行动背景。

27. 2021 年 12 月 13 日至 16 日，人权高专办与布基纳法索国家人权委员会合作，为来自布基纳法索司法部、国家人权委员会和民间社会组织的 30 名代表(21 名男性和 9 名女性)举办了关于人权监测、报告和宣传的研讨会。人权高专办继续加强民间社会行为体在人权监测和报告领域的的能力。

28. 在本报告所述期间，人权高专办加强了对联合部队各营和区指挥所的外联工作，并于 11 月 24 日为驻多里营的 24 名参与者开展了宣传活动；12 月 8 日和 9 日为乍得区指挥所的 39 名参与者开展了宣传活动；12 月 2 日和 30 日在尼日尔为 57 名参与者开展了宣传活动。

29. 关于警察部分的运作，人权高专办于 12 月 7 日至 10 日在巴马科举办了联合部队警察部分实施的合规框架的第一次“行动后审查”会议。在这次会议中，来自联合部队国家特别调查组的 25 名与会者重点讨论了恐怖主义等严重罪行。萨赫勒五国集团执行秘书处和宪兵(以前或现在部署在联合部队)还就如何加强和加快行动地点的司法化集思广益。会议提供了机会，以分享警察部分对执行合规框架贡献方面的成就、经验和良好做法。与会者还讨论了将女性纳入联合部队行动中的问题。

30. 2 月 21 日至 25 日，人权高专办对来自总部和区指挥所的联合部队及执行秘书处的 40 名成员(包括 5 名妇女)进行了关于信息管理、媒体关系以及就涉及联合部队的据称或实际侵犯人权行为进行恰当沟通的培训。

31. 在本报告所述期间，人权高专办和马里稳定团继续与乍得、马里和尼日尔的国家当局接触，以确保对归咎于联合部队人员的严重罪行进行问责。

32. 根据人权尽职政策，马里稳定团对联合部队提交的支持请求进行了 18 次风险评估，并建议采取有针对性的缓解措施。例如，建议向各营的士兵和部队进一步开展关于国际人权、人道主义和难民法的宣传活动。此外，马里稳定团建议联合部队根据联合部队关于内部调查的标准作业程序，对马里各营行动区内严重侵犯人权的指控展开内部调查。与以往各期一样，在执行这些缓解措施方面取得的进展有限。马里稳定团自身正在调查关于马里部队(在某些情况下是与外国军事人员一起部署)严重侵犯人权的指控。为了继续加强对人权尽职政策的遵守，马里稳定团于 2021 年 11 月 11 日和 12 月 11 日在巴马科为联合部队共计 36 名成员(35 名男性和 1 名女性)举行了两次关于人权尽职政策的宣传会议。

问题和挑战

33. 萨赫勒五国集团一些成员国的政治发展对实施旨在支持联合部队执行人权和国际人道主义法合规框架的项目产生了不利影响。例如，在布基纳法索发生军事政变后，原定于 1 月 24 日至 27 日举行的萨赫勒五国集团国防和安全委员会第 12 次会议被推迟。这导致推迟实施警察部分的指令和 2019 年 12 月关于行动区司法化的研讨会上制定的行动计划，这两项工作本应由委员会审议。

34. 确定马里武装部队是在联合部队的指挥和控制下行事还是在国家指挥下行事仍然是联合国在马里的重要挑战，特别是在调查侵犯人权的指控时。

五. 意见

35. 萨赫勒五国集团联合部队仍然是一项重要举措，证明了其成员国对此的承诺。部队补充了联合国在该地区的多方面参与，值得国际社会的支持。从长远来看，由主要利益攸关方制定、由区域主导的解决方案是确保可持续性、创造持久和平与稳定以及充分挖掘该地区蕴藏潜力的最有效途径。我对萨赫勒地区迅速恶化的安全局势，以及马里、布基纳法索和其他地区不确定的政治局势的潜在影响

深为关切，这可能会削弱为萨赫勒五国集团联合部队进一步投入运作、解决不稳定的根源和改善治理所作的努力。

36. 我还对不断恶化的人权状况深感不安，有报告称，不仅恐怖主义武装团体，而且据说该地区的武装部队和安全部队也对平民进行了可怕的侵犯。在此背景下，萨赫勒五国集团当局应毫无保留地承诺并加强在维护和保护人权方面的努力。这对成功打击恐怖主义、改善安全和赢得社区信任非常重要。联合国将继续与联合部队领导层密切合作，防止和减少侵犯人权行为。

37. 合作伙伴和捐助者对萨赫勒五国集团联合部队最有效的支持机制缺乏共识，这证明是其投入运作的一个重大障碍。考虑到萨赫勒地区面临的危机日益复杂，现在迫切需要采取行动，在最近于 2021 年 12 月 1 日在纽约举行的第五届非洲联盟-联合国年度会议期间，非洲委员会主席和我承诺，我们两个组织将与西非经共体和萨赫勒五国集团密切合作，共同启动一项战略评估，以寻求办法，加强对萨赫勒五国集团、其联合部队和萨赫勒地区其他安全、发展和治理举措的支持，包括通过宣传来调动可持续的资源。由尼日尔前总统穆罕默杜·伊素福担任主席的萨赫勒地区安全与发展问题独立高级别小组将领导这一战略评估。我期待看到独立评估的结果，并仍然相信，共同努力对于克服国际社会在萨赫勒地区面临的挑战至关重要。

38. 解决马里和布基纳法索的政治危机至关重要，以便尽快恢复两国的宪政秩序。在这方面，我欢迎西非经共体和非洲联盟为确保协商一致的过渡时间表所作的努力，并敦促这两个国家的过渡当局对正在进行的区域努力给予充分合作。政治稳定将为加快关键的政治改革进程提供空间，包括《马里和平与和解协议》所预见的进程。马里和平进程的进展是促进该地区稳定的关键。
