



安全理事会

Distr.: General
2 January 2020
Chinese
Original: English

2019年12月30日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信

谨以安全理事会维持和平行动工作组主席的身份,随函转递关于工作组2019年1月1日至12月31日期间活动的报告(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

大使

安全理事会维持和平行动

工作组主席

卡库·胡瓦贾·莱昂·阿多姆(签名)



2019年12月30日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信的附件

关于安全理事会维持和平行动工作组2019年1月1日至12月31日期间活动的报告

一. 引言

1. 本报告简要介绍了情况通报人和会员国代表在安全理事会维持和平行动工作组工作组会议上的陈述或发言，其内容并不是为了反映安全理事会在维持和平问题上的协商一致立场。

2. 2019年1月1日至12月31日，维持和平行动工作组在科特迪瓦主持下举行了4次会议。会议旨在促进安全理事会、部队和警察派遣国及秘书处的三方合作，以期改善维持和平伙伴之间的协调。

3. 在这些会议上，维持和平行动工作组听取了秘书处、联合国维持和平特派团及其他机构的代表，包括马里和布基纳法索常驻代表的情况通报，与会者重点讨论了以下主题：

(a) 维持和平行动与东道国合作，以加强维持和平与建设和平努力；

(b) 后续落实“以行动促维和”倡议；

(c) 联合国与区域和次区域组织合作：如何以联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)和萨赫勒五国集团等方面为例，加强促进非洲和平与安全的伙伴关系；

(d) 以非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)为例，从维持和平过渡到建设和平。

二. 维持和平行动与东道国合作，以加强维持和平与建设和平努力

4. 2019年4月25日，维持和平行动工作组就“维持和平行动与东道国合作，以加强维持和平与建设和平努力”的议题举行了会议。

5. 政治和建设和平事务部及和平行动部中部和南部非洲司副司长兼联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)统筹行动小组组长乌戈·索利纳斯、政治和建设和平事务部及和平行动部东非司副司长兼联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)统筹行动小组组长弗朗索瓦·格里尼翁作了情况通报。

6. 索利纳斯先生在通报中着重指出，获得包括东道国政府在内的冲突各方的同意是维持和平的关键原则之一。他指出，同意的质量会随时间和质量的变化而发生从基本同意特派团部署到特派团与东道国政府抱有共同愿景等一系列变化。他列举了联刚稳定团的几个例子，说明稳定团所获各种不同级别的同意，并指出，

克服同意方面的挑战是安全理事会、稳定团及部队和警察派遣国的集体责任。必须持续与东道国各级当局对话，但当对话不足以解决问题时，则需要安全理事会的参与。他进一步表示，安理会在关键时刻访问刚果民主共和国，树立了安理会团结一致、确保强有力合作的形象。但他表示，安理会应更多地考虑如何确保不忽视、不回应某些行为，特别是阻碍核心任务的行为。索利纳斯先生指出，今后，任何引领过渡或制定基准的尝试都必须与当局密切合作进行，以帮助为顺利撤出创造条件。

7. 格里尼翁先生反思了过去几年从南苏丹维持和平行动中汲取的经验教训。首先，他强调指出，特派团与东道国政府之间的紧张关系反映了东道国政府与安全理事会之间的紧张关系，因为特派团是安理会的政治工具。他概述了自 2011 年以来特派团与东道国政府之间关系的四个不同阶段，其中每个阶段都存在不同程度的紧张和各种不同的挑战。他介绍了关于这四个阶段的结论，强调安理会与东道国政府必须进行高质量政治对话，因为这有助于了解执行任务的条件。他指出，维持和平特派团往往因其基本而不受东道国政府的欢迎。由于双方关系存在固有的紧张，因此发展关系时需要明确表明意图，以便将同意转化为对和平进程的支持。特别是在首都，必须有积极、定期和一贯的对话，尤其是要帮助最大限度地降低部队和警察派遣国的风险。

8. 格里尼翁先生还表示，可以通过安全理事会访问、在首都作出集体承诺和进行非正式讨论来支持对话；东道国必须明白，特派团不会永远停留，撤出战略有助于表明联合国在这方面的意图。

9. 比利时代表指出，除一个东道国政府外，其他所有东道国政府都赞同“以行动促维和”倡议的《联合国维和行动共同承诺宣言》，表明自己承诺与特派团保持良好关系。她强调需要迅速轮调，以确保在南苏丹适当部署部队，并着重介绍了同时也是维持和平行动部队和警察派遣国的东道国政府面临的挑战。

10. 法国代表注意到，这次会议旨在讨论安全理事会与东道国政府相互接触的工具，因此询问安理会国别访问是否带来了改善、安理会另外还可做些什么，例如可否开展公共外交或在国别访问之前讨论挑战。

11. 马里代表表示，最近有一种趋势，会将维持和平模式套用到不适合这些模式的情况。他呼吁对每种情况进行具体分析，并调整接触规则和行动构想，以便取得成果。他还回顾说，有必要在特派团的整个存续期间不断进行对话，以确立共同愿景。马里代表指出，当“刀架在脖子上”、内部不再可能解决争端时，东道国政府会同意接受维持和平特派团。他回顾说，联合国不适合进行反恐，同时提请会议注意当地民众对特派团任务缺乏了解。他强调需要向民众提供和平红利，包括为此实施一些小项目，让民众看到特派团正在做什么。他提到马里死亡人数众多，呼吁各国确保部队和警察派遣国拥有必要的设备来保护自己。他还回顾说，萨赫勒五国集团和西非国家经济共同体等次区域组织十分重要，对促进稳定也很重要。

12. 苏丹代表指出，各国签署的部队地位协定各不相同，并回顾了非洲联盟、苏丹和联合国就达尔富尔混合行动的部队地位协定进行的广泛谈判。他强调必须提高部队和警察派遣国对协定的认识，以确保它们尊重协定的限制，同时提高东道国政府机构的认识，以促进合作。该代表询问通报人是否认为秘书处普遍采取了一刀切的做法，而考虑到东道国政府和部队和警察派遣国的多样性，这种做法是否合适。

13. 埃及代表呼吁保持“以行动促维和”倡议的势头，并突出强调需要扩大维持和平决策进程的自主性，包括像在开罗会议上看到的那样，由秘书处、部队和警察派遣国、东道国政府和安全理事会四方共同参与起草任务授权。他呼吁将集体互动正规化和系统化。他还指出，埃及打算在 2019 年担任非洲联盟轮值主席国期间，确保将维持和平作为最高优先事项。

14. 德国代表指出，关键是要采取合作的做法，但东道国也要担负源于《联合国宪章》的责任，必须采取切实步骤，遵守自己在部队地位协定和特派团地位协定中作出的承诺。该代表询问通报人，秘书处是否有系统记录一段时间以来违反部队地位协定事件的系统，另外是否有关于何时及如何向安全理事会通报的标准作业程序。

15. 大不列颠及北爱尔兰联合王国代表强调必须建立国家自主权以推动特派团过渡，同时询问可以采取哪些步骤来确立关于过渡基准的共同愿景。对话应包容民间社会，特别是妇女和青年。关于合作，该代表指出，联合王国关切地注意到索马里联邦政府在 2019 年 1 月作出决定，宣布负责索马里问题的秘书长特别代表尼古拉斯·海索姆为不受欢迎的人，并表示不愿与索马里问题专家小组接触。她询问通报人，安全理事会如何才能更好地确保对违反《部队地位协定》的行为进行追责。关于南苏丹特派团，她询问通报人，在冲突各方和特派团之间历来缺乏信任的情况下，应采取哪些步骤来确保进行有意义的对话。关于联刚稳定团，她问道，东道国政府人员在选举前据报对特派团抱有的政治敏感在选举后是否持续存在、可采取何种措施来解决这些问题。

16. 中国代表强调需要坚持维持和平三项原则和《宪章》。第一，该代表就与东道国关系的关键方面介绍了中国的看法。关于与东道国打交道，她表示需要寻求得到东道国的全面接受和合作，并尊重东道国的主权和自主权。中国还表示，特派团应帮助东道国政府提高自己防止冲突死灰复燃的能力。特派团应在冲突局势中严格保持中立，因为区别对待冲突各方会给维持和平人员的安全带来风险。第二，她着重指出，加强政治解决是解决冲突的最佳途径。如果没有政治进程，联合国则应加强斡旋。区域机制应在这一进程中创造协同效应。最后，她指出必须改进任务授权，使之有明确的优先事项，并应根据实地情况定期对其进行更新。任务授权应反映东道国政府的需要、部队派遣国的安全条件和能力，以便能加以规划并应对变化。在保护平民问题上，应整体关注东道国能力建设，明确界定实施范围。在东道国要求且当地条件允许的情况下，安全理事应明确指示撤离。在制定任务授权时应考虑部队和警察派遣国的意见。

17. 印度尼西亚代表注意到东道国能力建设的重要性，因为特派团的期限有限，并呼吁提高维持和平人员的技能，特别是建立信任、社区参与、促进和调解等软技能。最后，加强与东道国合作的平台十分有用，例如联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、黎巴嫩和以色列的三方平台，埃及提议的四方模式或全球促进法治协调中心。该代表最后询问通报人，类似的平台大概会如何帮助加强合作。

18. 危地马拉代表着重指出，大会维持和平行动特别委员会(又称 34 国委员会)涵盖了这次会议讨论的所有议题。该代表注意到，与东道国的合作会影响部队的表现。他着重指出，虽然东道国负责保持和平，但秘书处对和平与安全以及建设和平架构的改革可能会影响建设和平。最后，他要求在下次会议之前更早收到通知，以便不结盟国家运动能够达成共同立场。

19. 俄罗斯联邦代表表示支持危地马拉关于 34 国委员会作用的论断。该代表说俄罗斯支持维持和平的基本原则，并重申东道国政府对维护民众安全、应对危机和鼓励恢复负有首要责任。她呼吁与东道国当局建立建设性的日常合作，并表示维持和平行动应与站在解决冲突第一线的东道国政府合作开展，因为民间社会和非政府组织不能取代东道国。在制定任务授权时，应区别对待每一种不同的具体情况。她还表示将全力支持非洲解决非洲问题的原则和与非洲联盟的区域合作，并在最后询问通报人是如何设想维持和平行动缩编战略的。

20. 美利坚合众国代表说美国持续关切南苏丹安全和安保状况，同时着重列举了最近违反部队地位协定行为导致伤员后送航班延误 20 个小时的例子。他指出，此类例子致使美国质疑联合国是否应寻求其他解决方案，包括地区办法，并表示对美国政府来说目前的进展速度过慢。该代表询问通报人，可从过渡和联合国与东道国政府合作的成功例子中汲取什么教训，并质疑是否可以更好地调整对国家安全部队的培训和支持，以激励东道国政府给予同意。

21. 索利纳斯先生在参与国发表评论和提出问题后作了发言，表示同意有必要在特派团整个存续期间与东道国政府加强对话。他承认，出于安全理事会政治利益和秘书处官僚利益考虑、基于模板制定任务授权是有诱惑力的。不过，他表示，秘书处非常清楚地意识到需要确保任务授权得到优先关注，反映实地需要，并根据变化进行调整。

22. 关于就违反部队地位协定行为进行沟通的问题，他提请注意为确保对违反协定行为进行系统核算所作的努力，但指出更系统的报告需要有更系统的回应。他还指出，许多问题源于东道国政府对特派团任务授权的误解，安全理事会访问对于帮助解决这些问题至关重要。索利纳斯先生承认，过渡既会带来风险，也会带来机会，并就此提到刚果民主共和国新任总统发出的合作信号令人鼓舞。关于执行国家优先事项，他说，维持和平特派团的作用不是消除不稳定的根本社会根源，而是推动其他行为体的工作。

23. 格里尼翁先生指出，部队地位协定模式充分反映了大会标准和国际法，几乎没有调整的余地。因此，亟须进行与秘书长独立领导的审查进程一样的审查，以便根据具体情况对特派团进行调整。格里尼翁先生还指出，南苏丹特派团按月记

录了违反部队地位协定的情况。然而，他强调说，东道国的机构不一定有力，违反协定行为有时是机构软弱而非政治意愿的结果。他鼓励安全理事会常任理事国考虑如何支持围绕执行任务开展合作。格里尼翁先生着重指出，在某个东道国同意接受特派团进驻时，同意是相对的，因为没有任何国家会热切地同意外国军队驻扎在本国领土上，另外也因为该国处于困难境地。特派团需要制定一项变革管理战略，以鼓励为最终撤出创造条件。他强调，联合国需要确保进行有力的沟通，防止事态发展出乎各国意料之外，因为这会破坏建设性的工作关系。应尽快为过渡确立共同愿景。

24. 荷兰代表最后询问，为什么秘书处仍未按照 2018 年 5 月 14 日安全理事会主席声明(S/PRST/2018/10)的要求开始逐一报告各次违反部队地位协定行为。格里尼翁先生回答说，这里的根本问题不是如何更好地报告违反协定行为(因为秘书处已在这一方面取得了长足进展)，而是违反协定行为得到报告后安理会应采取何种行动。他呼吁安理会讨论制定集体办法，处理这些违反协定行为。

三. 后续落实“以行动促维和”倡议

25. 2019 年 8 月 23 日，维持和平行动工作组召开关于后续落实“以行动促维和”倡议的专题会议。

26. 和平行动部政策、评价和培训司政策和最佳做法处处长拉尼亚·达加什向与会的会员国代表通报了《联合国维和行动共同承诺宣言》发表一年后“以行动促维和”倡议的现状。她着重介绍了秘书处在实施该倡议方面取得的几项重要成就，例如推出了全面业绩评估系统，并介绍了持续存在的差距。达加什女士概述了会员国为推动落实“以行动促维和”倡议而采取的先锋举措。

27. 达加什女士呼吁所有先锋在 2019 年 9 月底之前与秘书处分享自己的工作计划，并提出为他们提供秘书处支持。她指出，秘书处进行了差距分析，以帮助各先锋确定可能开展的活动。此外，秘书处还正在制作一个基于网络、可公开查询的看板，以展示维持和平伙伴的成就。她请会员国在 9 月 10 日之前回复秘书处的调查，以补充看板内容。

28. 和平行动部副警务顾问杨少文指出，警务司成立了一个工作队，以执行《共同承诺宣言》中与警察有关的部分。他着重介绍了迄今为止在“以行动促维和”方面取得的一些成就。在改进业绩方面，用于评价建制警察部队的标准作业程序已最后敲定，目前部署的所有建制警察部队都接受了评价。部署前业务评估在部署前进行或轮流进行。目前也在努力修订用于评估单个警官的标准作业程序。然而，杨先生指出，还有很多工作要做，包括部署更多高级女警官，建立警察指挥官问责框架，并确保培训工作的有效性。

29. 和平行动部军事厅临时参谋长卢西恩·安德烈上校重点介绍了 2019 年联合国维持和平部长级会议以及改善维和人员安全的行动计划的执行情况。他回顾说，建制能力要求文件的最新版已于 2019 年 8 月 22 日发送给会员国，截至 8 月，2019 年维持和平部长级会议上的大部分认捐已在维和能力准备系统中提交。安德烈上校注意到部长级会议的讨论重点是业绩以及妇女与和平与安全，因此呼吁让

更多妇女加入维和部队,以加深对局势的了解、改善与平民的接触。他指出有 14% 的军事观察员是女性,并表示该部希望到 2019 年底将这一比例提高到 16%。他还指出,在行动计划确定的 125 项行动中,71 项已经完成,54 项正在进行中。

30. 联合王国代表呼吁会员国根据“以行动促维和”执行工作的几项原则,集中精力取得具体成果,包括采取“无为而治”的做法,尊重“以行动促维和”执行工作的自愿性质,鼓励单个会员国作出有针对性的努力,着重分享最佳做法,并确保各项努力具有跨区域性和包容性。她说,令人遗憾的是,34 国委员会去年未能表现出“以行动促维和”的协商一致精神。

31. 她指出,联合王国作为倡导政治和建设和平的先锋,一直在努力精简自己执笔的特派团任务授权,最近的一个例子是非洲联盟驻索马里特派团,并希望能在 2019 年秋季延长达尔富尔混合行动的任务期限时也这样做。她指出,联合王国支持全面业绩评估系统,为此增加了对建设和平基金的捐款,并向加拿大和联合国发起的埃尔西倡议基金捐款 120 万美元,推动更多女军警参与联合国维持和平行动。她说,联合王国在为 2020 年向马里稳定团部署人员做准备时,将研究如何利用伙伴关系(特别是培训伙伴)帮助提高能力的问题。她最后强调指出,必须不仅从活动和成果的角度、而且也从对实地影响的角度来考虑执行问题。她表示,希望主管政治和建设和平事务副秘书长让-皮埃尔·拉克鲁瓦在 9 月 9 日向安全理事会通报情况时,能讨论一下影响问题,特别是安理会第 2436(2018)号决议业绩议程和补救业绩不佳特遣队的努力。

32. 摩洛哥代表指出,必须评估执行“以行动促维和”倡议的集体努力。关于先锋机制,摩洛哥计划在安全和安保以及行为和纪律方面提供支持,以体现自己对这些领域的承诺。该代表着重介绍了几项执行行动,包括采取行动加强摩洛哥特遣队的培训和装备,并因此得到了积极的评价。摩洛哥在其快速部署部队中为女性人员设立了一个专门模块,并在过去一年增加了妇女加入联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)和联刚稳定团的人数。为了帮助防止维和行动中的性剥削和性虐待,摩洛哥还将提供 50 名女军官。

33. 俄罗斯联邦代表指出,联合国应依据会员国的决定来采取所有倡议,而各国尚未就“以行动促维和”倡议一致商定任何决定。虽然 34 国委员会在那一年已接近作出决定,但报告最终没有获得通过。尽管如此,34 国委员会却商定要试行改变自己的报告结构,使之与“以行动促维和”倡议的主要主题保持一致。希望报告结构改变能推动会员国作出决定,并有助于为倡议建立一个框架。关于先锋倡议,该代表指出,俄罗斯认为这些努力虽然可能为 34 国委员会的主要会议提供思考素材,但仍属非正式性质。他强调指出,努力不应着眼于推进有争议的提案,而应着眼于已得到会员国大力支持的提案。

34. 比利时代表说,34 国委员会将其报告结构与“以行动促维和”倡议的主题保持一致是一件好事。关于比利时为执行该倡议所作的努力,该代表指出,比利时正在支持部署流动培训队和编写手册,并将在回复调查答复时详细介绍这方面的情况。她说,比利时是倡导业绩和政治的先锋,具体说来正在努力推动任务授权与资源的对接,并为此鼓励安全理事会和第五委员会加强相互理解。她呼吁其他

会员国与比利时分享这方面的想法。她指出，安理会近几个月来作出了真正努力，力求制定更明确、更可实现的任务授权。不过，她询问通报人，他们是否认为安理会能通过其他方式采取更多行动，推进“以行动促维和”倡议的目标。

35. 印度尼西亚代表回顾说，在担任安全理事会主席期间，印度尼西亚举行了一次关于维和人员安全保障培训和能力建设的公开辩论；这是该国落实“以行动促维和”的几项努力之一。该国还开展了区域活动，包括在6月举行了关于为21世纪的维和筹组现代部队的区域会议，并召开了东南亚国家联盟关于妇女与和平与安全的区域会议。该代表指出，所有利益攸关方都采取了许多举措，但重要的是要将这些举措全部纳入一个更大的总体框架。他同意俄罗斯联邦的看法，即必须由所有利益攸关方达成协议。他指出，自愿报告可能会给一些同事带来负担，并呼吁通过其他方式来确定实地行动。最后，他询问通报人，执行者如何才能就总体框架达成一致，以汇集各利益攸关方实施的所有“以行动促维和”倡议。

36. 德国代表指出，已同意在政治、保持和平和过渡领域发挥先锋作用。该代表指出德国仍在讨论其自身的“以行动促维和”执行工作，但目前采取的行動包括支持流动培训小组，以及提供更多教官培训以提高安全保障。德国正在向特派团总部人员提供特派团内培训，并协助南苏丹特派团和联刚稳定团的参谋和部队人员进行指挥所演习。该国还支持常备警力，在2019年和2020年提供100万美元；协助联合国警察的培训架构；在柏林主办了联合国警察指挥官课程。德国代表指出，德国希望“以行动促维和”结构将产生34委员会对该倡议执行工作的实质性支持。

37. 印度代表呼吁在没有34委员会报告或交叉决议的情况下，为“以行动促维和”倡议的执行找到前进道路。他宣读了执行方式宣言的最后一段，并强调宣言为“以行动促维和”的支持者提供了该倡议后续行动的空间。印度作为部队派遣国，每天都在执行“以行动促维和”，与哈萨克斯坦进行了联合部署，并在刚果民主共和国部署了一支女性特遣队。该代表说，印度是绩效和问责制的先锋，重点放在综合绩效政策框架、注意事项和流动培训团队。他预计到2020年7月，随着综合绩效评估制度的推出，特派团评估问题将得到彻底解决。关于行为和纪律，印度正在通过资助关于性剥削和性虐待问题的维和指挥官培训来帮助防止性剥削和性虐待。

38. 中国代表指出，中国自愿担任绩效和问责、安全保障两个方面的先锋。中国加强了维和人员的培训、装备、纪律和执法。该国加强了培训设施以改善部署前培训，并帮助培训了1800名其他国家的维和人员。中国运作的联合国和平与发展中心专注于非洲部队派遣国的能力建设，将继续加强维和人员，包括提供应急能力以及安全和安保培训。中国要求情况通报人员分享他们对“以行动促维和”倡议执行工作的总体想法或路线图的任何可能的具体想法。

39. 美国代表同意其他几位发言者的观点，即“以行动促维和”倡议的执行不应是“一刀切”的。他指出，美国正在寻求更好地排列任务顺序和优先顺序。在妇女与和平与安全领域，《全球和平行动倡议》已在世界各地培训了11000名妇女，并正在促进妇女的参与，例如在维和培训地点为妇女建造军营。美国还为联合国

地雷行动处编制了法语和英语培训材料，并为即将举行的由马里稳定团部队指挥官领导的会议提供支持。该代表表示了美国对绩效和问责领域的兴趣，并指出，美国代表团感兴趣地审查了让-皮埃尔·拉克鲁瓦副秘书长关于秘书处业绩报告的说明。他呼吁就外地绩效问题提出更清晰、更系统和更透明的报告。他要求情况通报人员澄清在派遣更多战略规划人员去实地执行综合绩效评估制度方面的延误。

40. 达加什女士回答了美国提出的问题，她说，获得更多的战略规划人员必须得到第五委员会的核准。她回顾说，许多特派团尽管规模庞大，但规划能力不强，而规划职能对决策以及军警和文职工作至关重要。对于印度尼西亚提出的关于包容性的评论，她指出，这是“以行动促维和”倡议的核心，并呼吁全球北方和南方的代表推动该倡议。在回答比利时提出的问题时，她提到了秘书处开展的差距分析，其中确定了安全理事会可以提供进一步帮助的方式，包括今年晚些时候帮助制定任务顺序和优先顺序的参数。她说，秘书处希望新的 34 委员会报告结构将有助于推动合作伙伴执行“以行动促维和”。最后，她提醒会员国，秘书处迫切希望在 9 月 30 日之前收到所有“先锋”今后 6 个月计划。

41. 杨先生表示赞赏为联合国警察提供的强有力的政治和财政支持，特别是德国和中国提供的支持。关于衡量维和人员的绩效，无论是军事的、政治的还是民事的，他指出，衡量东道国评估维和人员是否能够提高向平民提供安全保障的能力也很重要。最后他回顾说，警察始终是代表一个国家安全的主要行为体。在特派团过渡方面，安全理事会应衡量东道国是否准备好接管特派团的警察职责。

四. 联合国与区域和次区域组织合作：如何以马里稳定团和萨赫勒五国集团等方面为例，加强促进非洲和平与安全的伙伴关系

42. 2019 年 10 月 22 日，维持和平行动工作组举行会议，议题为“联合国与区域和次区域组织合作：如何以马里稳定团和萨赫勒五国集团等方面为例，加强促进非洲和平与安全的伙伴关系”。

43. 科特迪瓦副常驻代表主持了会议，会议听取了马里常驻代表伊萨·孔福罗、布基纳法索常驻代表严达奥戈·埃里克·提亚雷和马里统筹行动小组组长克劳迪娅·班兹的情况通报。

44. 孔福罗先生指出，萨赫勒地区的不稳定加剧，已超出了萨赫勒成员国自行管理局势的能力。他确认包括法国、西部非洲经济共同体(西非经共体)、非洲联盟和马里稳定团在内的各伙伴的贡献。认识到次区域一级同样需要采取行动，因此于 2014 年成立了萨赫勒五国集团。马里稳定团通过安全理事会第 2480(2019)号决议授权提供的技术和后勤支持是非常受欢迎的，但为萨赫勒五国集团联合部队提供的资金仍然远远少于所需的数额。孔福罗先生对安理会一些成员抵制根据第七章授权萨赫勒五国集团特派团表示失望。他呼吁大家关注可能从叙利亚向萨赫勒地区部署外国战斗人员的情况，并指出萨赫勒地区的不安全局势可能会蔓延到其他地方。最后，他强调需要支持萨赫勒五国集团的发展支柱。

45. 提亚雷先生提请注意布基纳法索不断恶化的安全局势。他对安全理事会通过第 2480(2019)号决议表示赞赏，并指出安理会应纠正执行第 2391(2017)号决议的问题，允许马里稳定团支持在马里境外行动的萨赫勒五国集团各营。他说他期待欧洲联盟签署欧洲联盟、联合国和萨赫勒五国集团间关于支持的三方协定。他说，萨赫勒五国集团继续运作联合部队，迄今已部署的 5 000 名士兵执行了 9 项行动。为了加强对人权的尊重，警察部门随同参加了所有这些行动。提亚雷先生还呼吁提供更多的支持，包括为联合部队以及双边和多边发展合作提供第七章授权。

46. 班兹女士概述了马里稳定团与联合部队有关的任务，这将在 11 月关于该特派团的下一次报告中述及。她预览了报告的主要发现，包括日益影响萨赫勒沿海国家的恐怖主义行为和部族间暴力事件的增加。她说，联合部队部署得不够迅速，跟不上事态发展，迄今只开展了几次行动。虽然雨季是部分原因，但其他挑战包括基础设施差，缺乏培训和装备，以及营地结构不足。她提到了目前支持模式的挑战，指出该模式提供的可预测性很小，并需要持续筹款。捐助方的承诺来得很慢，而像装甲运兵车这样的主要装备的调动更是一个漫长的过程。在第 2480(2019)号决议通过之后，马里稳定团收到了所有各营的支持请求，并正在努力作出回应。班兹女士呼吁加强合作以支持该次区域，包括明确和强有力的任务授权、可预测和可持续的供资以及考虑到人道主义和人权因素的强有力的组织支持。

47. 联合王国代表指出，联合王国为联合部队的运作提供了 280 万美元的双边资金，约占欧洲联盟 1 亿欧元捐款的 15%。然而，她指出，联合王国认为没有为联合部队进行第七章任务授权的法律需要，因为联合部队是由各国军队组成的，这些军队已经在相互同意的情况下在有限区域内互相跨越边界开展行动，她并要求情况通报人员澄清为何他们认为该部队需要第七章任务授权。她要求情况通报人员提供更多关于该部队开展的 9 项行动的影响的资料；实施联合部队合规框架面临的挑战；他们对信托基金在付款方面的成功以及如何增强捐助方信心的评估；为解决萨赫勒地区更广泛的问题包括通过发展支柱和联合国萨赫勒综合战略方面所作的努力；以及落实 2018 年 2 月布鲁塞尔峰会上作出的认捐和西非经共体领导人在 2019 年 9 月瓦加杜古峰会上做出的动员高达 10 亿美元用于反恐努力的承诺等方面的计划

48. 欧洲联盟代表回顾说，会议的主题是类似于欧洲联盟这样的区域组织如何为和平做出贡献。他指出，孔富罗先生关于可预测性的呼吁引起了他们的共鸣，并表示在萨赫勒地区的问题上可以信赖欧洲联盟。他强调，欧洲联盟对萨赫勒五国集团的支持已经达到 1 亿欧元，这还不包括对马里稳定团的支持。他表示希望欧洲联盟尽快签署欧洲联盟、联合国和萨赫勒五国集团间的三方协定，并指出欧洲联盟一直是该政治进程和发展努力的可靠伙伴。

49. 法国代表指出，当问题超出个别国家的能力范围时，国际社会应做好提供援助的准备。该代表说，萨赫勒五国集团成员国认识到马里稳定团的重点是保护和马里的政治进程，因此在没有支持或资源的情况下建立了该组织。尽管该组织还很新，但已努力在加强合作、新的结构和联合行动方面取得了成效。法国的“新月形沙丘”行动十分愿意支持萨赫勒五国集团。但捐助方的支持也是关键，特别

是考虑到认捐的 4.2 亿美元中只有一半已经支付。他表示，法国将继续支持联合部队的第七章授权，并指出法国期待着下个月在安全理事会进行这一讨论。

50. 比利时代表表示比利时支持萨赫勒五国集团，并表示仍有一些工作要做，特别是警察的运作。该代表还强调必须执行人权合规框架，并指出该区域需要安全，但也需要审视冲突的根源，包括不公正现象。她回顾比利时对马里稳定团的捐款，包括建造廷巴克图基地，并建议这些捐款可用于联合部队。

51. 美国代表呼吁关注美国在该区域的长期支持历史，并强调了它对萨赫勒五国集团 1 亿美元的承诺。他要求情况通报人员分享更多关于信托基金状况的信息，联合部队如何使用迄今提供的支持，以及支持方面的剩余缺口。他认为，双边援助比通过联合国提供的援助更有效，他同意联合王国的看法，即没有必要为联合部队提供第七章授权。

52. 南非代表呼吁安全理事会在局势恶化之前帮助萨赫勒五国集团，并表示联合部队需要充分的能力来执行任务。该代表指出，应通过西非经共体和非盟等组织提供援助，以支持该区域的目标，并呼吁推进合作，优先考虑萨赫勒地区的安全。

53. 中国代表称联合国维和行动在推进政治解决方面的作用是“不可替代的”，并强调非洲联盟部队是对联合国在乍得湖、索马里和萨赫勒地区努力的补充。他对萨赫勒地区的沉重伤亡表示关切，并表示支持非洲在联合国财政支持下解决非洲问题。他说，马里稳定团应按照安全理事会第 2480(2019)号决议的规定向联合部队提供支持。他最后强调了中國对萨赫勒五国集团的支持，包括向联合部队总部提供 150 万美元。

54. 印度尼西亚代表表示，区域组织在确保维和成功方面处于独特地位。该代表欢迎联合部队取得的进展，包括部署了 80%的部队、文职部门和人权合规框架，并呼吁马里稳定团在此基础上再接再厉。他还指出，印度尼西亚支持西非经共体为该区域调集 10 亿美元的努力，这将增强财政可预测性和可持续性。该代表指出，马里稳定团不应取代国家，而应加强国家，通过加强政治、司法和行政结构的能力，并根据联合国萨赫勒综合战略帮助解决社会不满。

55. 孔富罗先生说，萨赫勒五国集团已经看到联合部队的 9 项行动产生的非常积极的影响。他提请注意马里中部地区的挑战，称该部队试图安抚民众并限制武装团体的自由行动。他呼吁提供就业和上学机会，防止青年人受到恐怖分子的灌输，并鼓励支持萨赫勒五国集团在水、基础设施和学校方面的项目，以造福青年人和妇女。关于人权合规，孔富罗先生表示，国际社会应该毫不怀疑马里的保护意图。他还说，一些部队因没有区分平民和武装团体而被召回。他指出，在没有国家的地方，侵犯人权的状况是最糟糕的，他呼吁进行能力建设，以支持重新部署国家控制、法治和服务。

56. 提亚雷先生说，联合部队所有的部队和警察都接受了人权和国际人道法的培训。他要求为布基纳法索被指控犯有恐怖主义行为的 700 名囚犯提供关爱和安保，以确保他们的人权。他指出，到目前为止，资源不足以开展 9 个以上行动。对付武装团体化整为零的做法需要空中运输来便利行动。关于信托基金，没有收到足

够的资金，因为捐助方更愿意拥有控制权。要解决危机的根源，就必须对就业和基础设施进行投资，但需要安全措施以避免投资损失。

57. 关于联合部队行动的影响，班兹女士回顾说，最近的两项行动导致缴获了弹药和武器，并逮捕了几名恐怖分子嫌疑人。她指出，这些行动的敏感性使秘书处很难获得关于其影响的信息。Banz 女士提请注意在人权合规方面取得的“良好进展”，她说，已经通过了联合部队地位协定，建立了关系，并启动了培训。

58. 为了提高捐助方的信心，她呼吁加强联合部队的报告和透明度。她指出，稍后将报告马里稳定团向该部队提供后勤支持的影响。

五. 以达尔富尔混合行动为例，从维持和平过渡到建设和平存在

59. 2019 年 11 月 11 日，星期二，安全理事会维和行动工作组召开会议，议题为“以达尔富尔混合行动为例，从维持和平过渡到建设和平存在”。东非司副司长塞缪尔·加希吉在会上向工作组作了情况通报。

60. 加希吉先生概述了自过渡开始以来苏丹的局势。2019 年 3 月对达尔富尔混合行动的战略审查确定了一个轨迹，将 2020 年底作为特派团的结束日期。自那以来，安全局势没有明显变化，但随着喀土穆新政府的成立，包括哈姆杜克总理在内的苏丹当局改变了优先事项，寻求将达尔富尔混合行动的任务期限延长 12 个月。他还提到，达尔富尔混合行动的新任务规定了选定的优先事项，包括支持和平进程和建设和平活动以及保护平民。

61. 加希吉先生说，秘书处正在积极与达尔富尔混合行动领导层合作，重新配置特派团，使其能够协助和平谈判和执行未来的和平协定，包括停火监测，以及解除武装、复员和重返社会进程以及安全部门改革。这些都是最初的过渡计划中没有设想的新内容。达尔富尔混合行动目前正在进行摸底调查，以确定和平进程产生的关键问题和需要，以及联合国可以提供的必要专门知识。

62. 加希吉先生还说，过渡的第二个方面涉及国家联络职能，特别是加强杰贝勒马拉的法治和人权，那里现有的杰贝勒马拉工作队将改组为国家联络职能。特派团正在研究如何启动这项进程，并在 2020 年之前加强国家在大杰贝勒马拉的联络职能，包括将可能构成联合国-非洲联盟在达尔富尔后续职能核心的军事观察员和警察职能汇聚在一起。与这些工作相关的挑战包括联合国国家工作队在筹集维持和平方案资金以外的资源方面所面临的困难。因此，国家工作队需要一些时间才能加强其在杰贝勒马拉的存在，使其成为国家联络职能的一部分。

63. 加希吉先生说，另一个优先事项是特派团本身的缩编。根据安全理事会第 2495(2019)号决议，到 2020 年 1 月底，秘书长和非洲联盟委员会主席应根据苏丹政府的意见和需要，就达尔富尔混合行动后续存在的备选方案提交一份特别报告，安理会应在 2020 年 3 月 31 日之前就特派团可能缩编和撤离的行动方案作出决定。要在 6 个月内完成撤军将是具有挑战性的。仅仅遣返军事和警察特遣队及其装备就需要 6 至 9 个月时间。

64. 加希吉先生说，关于后续存在，10月初，非洲联盟-联合国-苏丹政府的达尔富尔混合行动三方机制成立了一个联合工作队，以探讨达尔富尔混合行动撤离后联合国-非洲联盟存在的可能情况。联合工作队将在12月初启动磋商，以制定建议，这些建议将包括在2020年1月份提交给安理会的报告中。

65. 加希吉先生最后指出，安全理事会成员的强大团结以及安理会与非洲联盟之间的团结是和平进程的有利因素。非洲联盟继续参与和平进程、政府机构的稳定和对破坏者的坚定态度对取得进展至关重要。特派团需要灵活应对未来几个月可能出现的各种挑战。

66. 联合王国代表强调达尔富尔混合行动支持和平进程的新任务，并在这方面询问是否就更换非洲联盟高级别执行小组进行了讨论。该代表询问新政府加强协作是否可以加快清理结束时间表，并要求提供以前移交给政府的达尔富尔混合行动队部的最新情况，以及这些队部是否已用于民用目的。她还询问联合国在后续存在方面的内部协调情况，以及如何将其纳入联合国国家工作队。

67. 德国代表概述了规划后续存在的三个考虑因素：(a) 必须有基于苏丹政府、非洲联盟和联合国以及民间社会之间对话的规划；(b) 实地的需要和现实，德国认为特别政治任务最适合这些需要和现实；(c) 联合国国家工作队将重点放在达尔富尔并在全国内执行任务的关系。在这方面，他还询问全联合国在规划后续机制方面的一体化程度。

68. 法国代表要求进一步详细说明后续机制的备选方案，特别是可能具有的联合国-非洲联盟混合性质。

69. 比利时代表询问如何保存维持和平十年期间取得的成果，特别是在人权方面取得的成果。

70. 俄罗斯联邦代表表示同意安全局势没有任何重大变化的结论。该代表指出达尔富尔目前面临的挑战更多的是建设和平性质，而不是维持和平，因此重申在关于建设和平的高级别辩论期间就解除对苏丹的制裁发出的呼吁。

71. 印度尼西亚代表表示希望最近成立的联合国-非洲联盟协调小组将加强从维持和平向建设和平过渡的规划和协调。过渡必须基于实际需要和优先事项，并与国家利益攸关方协商，确保国家自主权。根据“以行动促维和”倡议，后续存在的任务必须明确、重点突出和可实现。他期待看到联合工作队的建议，但也希望询问可能出现的情况，以及是否可以采用以前的模式。

72. 加希吉先生在答复联合王国的问题时表示，希望关闭和缩编的时间能从9个月缩短。然而，没有任何迹象表明苏丹政府更迭对发放签证和行动产生了积极影响，特别是对联合国阿卜耶伊临时安全部队。关于将队部移交给民事用户的条件，联合国、非洲联盟和苏丹政府三方机制在10月7日的一次会议上核可了这些条件。未来几周将移交的第一个队部是尼亚拉超级训练营。特派团将监测这一进程是如何的展开。

73. 关于和平进程，加希吉先生说，和平进程的结果将影响后续存在的配置。联合国尚未收到非洲联盟关于它打算如何回应各方提出的为和平谈判提供新授权的请求，包括会谈地点和南苏丹总统萨尔瓦·基尔作为调解人的作用。非洲联盟和平与安全专员斯梅尔·谢尔吉将在美国，联合国领导层将继续与其接触，讨论与和平进程和联合国-非盟支持有关的问题，包括后续存在。联合国大家庭，包括达尔富尔混合行动和朱巴的南苏丹特派团，可以为和平谈判提供秘书处和咨询能力。展望未来，需要保持联合国-非洲联盟在苏丹的政治参与的混合性质，但需要讨论这样做的方式，无论是以联合特使的形式，在喀土穆设立特别政治任务，还是扩大驻地协调员的作用，都取决于苏丹政府的需要和优先事项。在联合国协调方面，联合国国家工作队参加了三方机制的上一次会议，2019年2月主管平行行动的助理秘书长、主管建设和平支助的助理秘书长和联合国开发计划署署长兼副秘书长的联合访问也证明了这一综合方式。保存达尔富尔混合行动取得的成果仍将是后续机制的核心。

74. 摩洛哥欢迎达尔富尔混合行动取得的进展，并询问建设和平委员会今后的作用。对此，加希吉先生表示，在3月份的战略审查和2月份的联合访问期间的一个想法是，在达尔富尔不再列入安全理事会议程的情况下，审查委员会如何接手。此后情况进一步发展，哈姆杜克总理要求秘书长调动建设和平基金。今后必须说明委员会如何支持该国的过渡