



安全理事会

第七十七年

第**九一八八**次会议

2022年11月10日星期四上午10时举行

纽约

临时逐字记录

主席:	博奇韦女士/ 阿库福-阿多先生	(加纳)
成员:	阿尔巴尼亚	霍查先生
	巴西	小科斯塔先生
	中国	张军先生
	法国	布罗德赫斯特·埃斯蒂瓦尔夫人
	加蓬	Immongault先生
	印度	坎伯杰夫人
	爱尔兰	米森先生
	肯尼亚	基博伊诺先生
	墨西哥	德拉富恩特·拉米雷斯先生
	挪威	尤尔女士
	俄罗斯联邦	涅边贾先生
	阿拉伯联合酋长国	阿勒纳哈扬先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	吴百纳女爵士
	美利坚合众国	舍伍德-兰德尔女士

议程项目

对国际和平与安全的威胁

非洲反恐怖主义: 和平、安全与发展的当务之急

2022年11月1日加纳常驻联合国代表给秘书长的信 (S/2022/822)

本记录包括中文发言的文本和其他语言发言的译文。定本将刊印在《安全理事会正式记录》。更正应只对原文提出。更正应作在印发的记录上, 由有关的代表团成员一人署名, 送交逐字记录处处长 (U-0506) (verbatimrecords@un.org)。更正后的记录将以电子文本方式在联合国正式文件系统(<http://documents.un.org>)上重发。

22-68328 (C)



无障碍文件

请回收



上午10时15分开会。

通过议程

议程通过。

对国际和平与安全的威胁

非洲反恐怖主义：和平、安全与发展的当务之急

2022年11月1日加纳常驻联合国代表给秘书长的信 (S/2022/822)

主席（以英语发言）：根据安理会暂行议事规则第39条，我邀请以下通报人参加本次会议：非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德先生阁下；欧盟对外行动署负责共同安全与防务政策及危机对策执行主任本尼迪克塔·冯·塞赫尔-托斯女士；国际危机组织主席兼首席执行官康福特·埃罗女士。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

我谨提请安理会成员注意文件S/2022/822，其中载有2022年11月1日加纳常驻联合国代表给秘书长的信，转递了关于正在审议的项目的概念说明。

我热烈欢迎常务副秘书长阿米纳·穆罕默德阁下，现在请她发言。

常务副秘书长（以英语发言）：首先，我要转达安东尼奥·古特雷斯秘书长的问候，我今天代表他发言。我要感谢主席国加纳召开本次辩论会，讨论一个如此紧迫的问题。

恐怖主义是对国际和平与安全的重大威胁。这种威胁在非洲最为切实可感。恐怖分子和暴力极端分子——包括达伊沙、基地组织及其附属组织——利用不稳定和冲突来增加活动，在整个大陆加强袭击。他们毫无意义的恐怖暴力已经造成数千人伤亡。更多人的生活和生计继续遭受恐怖主义的更广泛影响。

妇女和女童尤其首当其冲地受到不安全和平等的影响。一些恐怖组织有一种厌恶女性的世界观，否认妇女和女童的基本权利。

萨赫勒和西非的局势尤其紧迫，达伊沙一些最暴

力的分支在该区域活动。在过去两年里，这些团体已扩展到萨赫勒的大片地区，增加了在马里的存在，同时进一步渗透到布基纳法索和尼日尔。它们还向南扩展到几内亚湾国家，这些国家至今为止基本上躲过了恐怖袭击，或是最近刚刚摆脱武装冲突。

恐怖主义和暴力极端主义团体加剧了不稳定和人类苦难。它们会使一个刚刚摆脱战争的国家重新陷入冲突的深渊。气候变化会使情况变得更糟，引发族群间紧张关系和粮食不安全，被恐怖分子和其他犯罪团体所利用。数字工具让传播仇恨和虚假信息变得空前容易。

在许多情况下，很难区分恐怖分子、非国家武装团体和犯罪网络。这些团体往往各有所图且战略不一，走私、人口贩运和其他非法融资手段则对其起到了助长作用。一些团体已经演变成叛乱分子，占领领土并充当国家权力的替代者。

在当今高度互联的世界中，恐怖主义在非洲的蔓延不仅仅是非洲会员国的关切。挑战属于我们所有人。打击国际恐怖主义需要有效的多边对策。这种对策需要处理恐怖主义以及各种同步发生且相互交织的威胁，包括气候紧急情况日益恶化、武装冲突、贫困和不平等、网络空间缺少法律约束以及摆脱2019冠状病毒病疫情的恢复工作进展不均。

意在作为秘书长《我们的共同议程》报告（A/75/982）一部分的《新和平纲领》将接受这一整体、全面的方法。在两极对立日益严重、乌克兰战争加剧了分裂的背景下，《新和平纲领》将提出处理新出现的风险的方法，重振我们的集体和平与安全体系。我要就推进非洲反恐努力提出一些想法，供安理会审议。

首先，预防仍然是我们应对恐怖主义、暴力极端主义和其他和平与安全威胁的最佳对策。我们必须首先处理可能导致恐怖主义的不稳定和冲突，以及恐怖分子为实现自身目标而加以利用的形势。如果恐怖主义和极端主义观点经常受到极度不满的边缘化绝望群体的欢迎，那么我们就有责任帮助制定对策应对这

些情况。促进对冲突有敏感认识的方法并整合联合国各实体的相关政策至关重要。纯属军事和强制执行性质的对策不止一次证明自己有局限性,而且会适得其反。我们必须取得更好的平衡,并确保预防和军事对策之间的一致性和互补性。没有和平就不会有可持续发展,没有可持续发展当然也不会有和平。因此,《2030年议程》和非洲联盟(非盟)《2063年议程》是至关重要的预防工具。

第二,每个人都需要被纳入其中。处理恐怖主义的诸多驱动因素需要基于社区和对性别问题有敏感认识的全社会办法。当反恐战略注意到并反映广泛的声音,包括民间社会、少数群体、青年和私营部门的声音,就更有可能应对整个社会的需求和关切。恐怖主义、父权和性别暴力之间有着复杂的联系。因此,反恐政策往往因为妇女和女童的切实参与和领导而得到加强。让社会所有部门参与进来需要政府各部门的持续政治承诺,以及与民间社会、地方社区、私营部门等结成伙伴关系。

第三,反恐绝不能成为侵犯人权或违反国际法的借口。以打击恐怖主义和暴力极端主义为幌子而滥用职权只会让我们倒退。成功的反恐政策与所有政策一样,必须维护法治,遵守国际法,包括人权法。秘书长的人权行动呼吁将人权置于我们在联合国的工作——从人道主义行动到和平与安全,再到可持续发展的核心位置。因此,面对萨赫勒区域日益恶化的安全和人道主义局势,秘书长呼吁继续努力促进国家机构和宪法秩序。在我们欢迎纳纳·阿库福-阿多总统之际,我要重申他的呼吁。我们期待萨赫勒安全与发展问题独立高级别小组提出加强国际协调,以便有效处理该区域多层面危机的建议。

第四,区域组织可以发挥关键作用。只有通过适当地情况的方法,才能应对恐怖主义和暴力极端主义团体带来的挑战。非洲有许多区域反恐倡议,从乍得湖流域多国联合特遣部队到萨赫勒五国集团联合部队、阿克拉倡议和努瓦克肖特进程。这些区域安排需要国际社会的全力支持和持久承诺。我欢迎联合国-非盟防止暴力极端主义和打击恐怖主义技术工作

组,它旨在加强我们两个组织之间的协调和协同作用。我也再次呼吁安全理事会确保为安理会授权的非洲联盟行动,包括反恐行动提供可预测的资金。应安理会的要求,我们正在编写一份关于非盟和平行动经费筹措的联合进度报告,该报告将于2023年4月提交。我们必须建立一个创新的架构,以有效和可持续的方式支持非洲和平行动。

我还要借此机会赞扬西非国家经济共同体现任和前任主席通过关于季节性迁徙以及人员和货物自由流动的议定书,努力解决农牧民冲突。消除冲突根源的唯一持久办法是通过不让任何人掉队的可持续发展。

由此我要谈到第五点,也是最后一点,即预防和打击恐怖主义和暴力极端主义需要资源。这个问题非常严重,需要大胆的投资。消除这些相互关联的障碍——从经济匮乏到有组织犯罪和治理挑战——需要持续和可预测的大规模供资。

最后,我欢迎反恐怖主义办公室和尼日利亚定于2023年10月联合举办非洲反恐峰会。这将是一个考虑如何加强联合国对整个非洲大陆反恐努力的支持的机会。我相信,今天的辩论将为峰会提供有益见解,使我们更加接近所需的解决办法,以应对非洲的恐怖主义威胁,帮助在整个大陆建立和平、稳定的社区和社会。

主席(以英语发言): 我感谢常务副秘书长的通报。

我现在请法基·穆罕默德先生阁下发言。

法基·穆罕默德先生(以法语发言): 主席先生,我谨感谢你邀请我们参加这次专门讨论非洲和平、安全和反恐问题的重要会议。我希望会议将产生新的想法和倡议,我祝愿加纳本月担任安理会主席取得圆满成功。我想着重谈两个领域,第一个领域涉及我们当前对和平的追求,第二个领域涉及打击恐怖主义,尤其是暴力极端主义。

从马里到莫桑比克,从索马里到几内亚湾,从利

比亚到刚果民主共和国东部,包括乍得湖流域,和平与安全问题折磨着、牵动着、凝聚着非洲人的心魂。甚至是欧洲,这个被认为已因自身悲惨经历和持续繁荣而对这些问题绝对免疫的地方,也再次卷入了一场毁灭战争,这一次是俄罗斯与乌克兰的战争,它的后果可能使人类陷入我们地球的新悲剧。在非洲,恐怖主义和越来越频繁地将暴力用作夺权和掌权手段的做法正在分裂社会,每天造成数十人死亡和严重身心伤害,给全民的健康、教育和食品等重要部门带来无法估量的后果。

安全理事会在该领域是一个主要核心机构,人们要求它审视局势,就如它平时做的那样,但这次要怀着更大的信念、更坚定地审视正在蹂躏我们地球的苦不堪言的暴力及其造成的痛心苦难。我们制度的失败和价值观的空虚是我们这个时代的恶魔即恐怖主义诞生和蔓延的原因。这一祸害已经蔓延到非洲。索马里、利比亚、马里、布基纳法索、乍得湖流域、莫桑比克和刚果民主共和国东部都是当今致命恐怖活动扩散的战场和高发地区。

国际社会——关键是安全理事会——在和平与安全问题上,特别是在打击恐怖主义方面做了些什么?我们给遭受这场侵略之害的非洲国家的具体答复是什么?

不妨直言:听到各种承诺,得到的却只有失望,非洲对此感到厌倦。恐怖主义对非洲大陆的破坏是众所周知的,面对恐怖主义,非洲同样应该受益于其伙伴在其他地方和其他情况下所表现出的那种及时关注。

然而,非洲并不缺乏打击这一现象的举措,特别是《阿克拉倡议》,该倡议旨在成为反恐斗争的理想框架,其目标是促进其成员国——布基纳法索、科特迪瓦、加纳和多哥——之间的信息交流并开展联合跨境军事行动。还成立了萨赫勒五国集团联合部队、乍得湖区域多国联合特遣部队、莫桑比克南部非洲发展共同体部队和努瓦克肖特进程,最近还在刚果民主共和国东部建立了一支区域部队。此外,非洲联盟设立了

一个和平基金,致力于预防和支持遭受恐怖主义暴力之害的国家的努力。

显然,在这场事关生死存亡的反恐斗争中,非洲有能力调动其资源及其男男女女。然而,它迫切需要声援,尤其是需要可持续的财政资源以及技术和后勤支持,以维持其打击这一祸害的努力。在这方面,我们对负责维护国际和平与安全的安全理事会发出呼吁。

近来,诸如违宪变革等危险对策变得很普遍,这些对策不仅是民主的真正倒退,而且也是拯救遭受恐怖主义之害的非洲国家的一种欺骗性幻想。其导致的治理做法和模式严重损害了那些已经被其他许多外部和内部消极因素削弱的国家的健康。

此刻,我谨赞扬纳纳·阿多·丹夸·阿库福-阿多总统对民主的承诺,他反对违宪变更政府,特别是在担任西非国家经济共同体现任主席时这样做,就是这一承诺的明证。

声援非洲打击恐怖主义、违宪变革以及粮食、教育和健康无保障问题的英勇斗争是国际社会必须履行的义务。恐怖主义不分国界。必须在非洲击败恐怖主义,这样才能减少其转移到其他地方的机会。这种声援如果不基于缔造和平和维持和平的新概念,就将徒劳无果,这种新概念界定了一种更具活力、不那么官僚化、而且最重要的是更加大胆的新模式。从理论和操作层面来看,这方面的概念反映了围绕非洲问题必须在国际社会的支持下由非洲人解决这一原则构建的共同价值观的基础。

正如我以前多次说过的那样,应对和平、建设和平和维持和平所面临的威胁的传统机制不再完全符合新情况或新威胁。各种形式的恐怖主义和各种非法贩运都能够逃避旧模式的制约。坦率地说,这些模式的成本、官僚主义繁文缛节、运作模式以及业务和战术上的重新部署,使它们变得不合适、无效和过时。迫切需要修改联合国特派团的任务授权,使其成为打击恐怖团体和其他有害武装团体的真正行动者。

就非洲联盟而言,我们准备与联合国、联合国秘书处和安全理事会合作,在理论和操作层面采取创新

做法。我们与秘书长的良好关系以及非洲联盟和平安安理事会与安全理事会之间同样富有成效的关系，使我们有理由对促进和平和有效打击恐怖主义的伙伴关系的未来感到乐观。我们敦促采取集体行动消除这一祸害，并解决其直接和间接原因。我们对坚决采取紧急对策抱有很高的期望，我必须承认，我们没有什么耐心。

主席（以英语发言）：我感谢法基·穆罕默德先生的通报。

我现在请冯·塞赫尔-托斯女士发言。

冯·塞赫尔-托斯女士（以英语发言）：首先，我谨表示，我们感谢加纳召开今天的辩论会，并给我们机会参加本次重要讨论。这个议题对欧洲联盟（欧盟）来说非常重要。

欧盟坚信，安全与发展相互关联。我们认为，综合的安全和建设和平办法确保其可持续性。欧盟将这一理念运用于我们在非洲和非洲之外的其他许多国家的发展方案、反恐战略以及共同安全和防御政策中。

多边主义是促进和平与安全的关键，其核心是联合国。因此，我们高度重视与联合国在和平行动和危机管理方面的战略伙伴关系。欧盟-联合国全球恐怖主义威胁融资机制就是这方面的一个很好的例子。我们的伙伴关系在联合国和欧盟实地特派团之间产生了重要的协同作用。我们将继续合作，包括支持区域反恐努力。

其他多边努力在支持和补充联合国方面也可以发挥重要作用。全球反恐论坛是一个重要平台。去年9月，欧盟担任全球反恐论坛共同主席一职，我们将非洲的恐怖主义威胁作为我们两年任期的一个关键优先事项。

这种多边接触在实地意味着什么？欧盟的反恐努力建立在我们驻非洲的强大特派团的基础上。几个欧盟特派团目前向非洲国家提供军事和民事支持，最近的例子是欧盟驻莫桑比克培训团。该特派团于去年派

驻，旨在训练和支持莫桑比克武装部队，以期保护平民并恢复德尔加杜角的安全。我们的五个文职特派团含有反恐任务：尼日尔、马里和索马里能力建设特派团，利比亚边境管理援助团，以及中非共和国安全部门改革援助团。

此外，欧盟继续支持非洲领导的和平行动。今年早些时候，欧盟批准通过欧洲和平融资机制——这是我们旨在预防冲突、建设和平加强我们伙伴的金融工具——向非洲联盟提供了6亿欧元的援助。

然而，尽管我们为遏制极端主义团体的威胁开展了集体努力，但我们都意识到这些努力是不够的。我们在太多的地方处于不利地位，如果要取得长期成功，就必须做更多的工作。我们也必须开展更好的合作。欧盟将其27个成员国汇聚起来，在这方面发挥了作用。许多欧盟成员国与非洲大陆有着长期、多方面的关系，欧盟坚定致力于与非洲国家、非洲联盟和联合国合作，共同应对日益增长的恐怖主义威胁，并增强抵御暴力极端主义意识形态的能力。

抵御暴力极端主义和恐怖主义的能力是一个安全问题，但同样也是一个政治问题。我们不能单靠武力根除暴力极端主义。因此，我们也要谈谈预防。欧盟预防和打击暴力极端主义的努力，例如解决肯尼亚青年的极端主义或尼日利亚的族群间冲突，已经显示出真正的成果，并将继续成为我们反恐努力的关键。目前，欧盟提供了约5亿欧元来支持非洲大陆各地的相关项目，这些项目加强了地方当局、地方社区和民间社会行为体。

防止暴力极端主义和建设复原力需要全社会的方法。如果我们想要真正解决正在出现的暴力极端主义背后的意识形态和驱动力，善治是至关重要的。这意味着尊重法治、人权以及民主和国际法原则。这一政治问题主要是国家领导人的责任，但需要安全理事会的持续关注，有时还需要采取行动。

让我也谈一谈为什么要将妇女和女童积极纳入我们的预防方法。妇女和女童往往是压迫性恐怖团体的受害者，例如在尼日利亚或尼日尔遭受“博科圣地”

的迫害。当然，她们也可以发挥积极的作用，例如在突尼斯，由妇女领导的初创企业为她们的社区提供了就业机会。认识到这一点并赋予她们权能，使她们在经济、政治和文化上成为社会的积极成员，从长远来看，将使她们及其所在社会更能抵御极端主义的影响。

最后，西非需要我们立即予以关注，以遏制不断发展的恐怖行为体的蔓延风险。欧盟正通过其“稳定弧”政策加强对几内亚湾沿岸国家的安全支持。请允许我在此也赞扬加纳下周组织下一次阿克拉倡议会议，并赞扬加纳在该地区的领导作用。

从长远来看，我们不仅需要推进我们的共同安全议程，还需要促进可持续发展和改善治理。西非和萨赫勒各国政府面临的经济和社会挑战是多方面的，而且气候变化将不可避免地对该地区产生影响，这只会使这些挑战更形加剧。解决这些问题仍将是非洲国家、联合国、欧盟和其他伙伴的长期共同责任。大家可以相信，欧盟一定一如既往履行承诺，坚持参与，在实地发挥作用。

主席（以英语发言）：我感谢冯·塞赫尔-托斯女士的通报。

我现在请埃罗女士发言。

埃罗女士（以英语发言）：我感谢穆罕默德常务副秘书长、法基主席和冯·塞赫尔-托斯女士的发言。

国际危机组织是一个国际冲突预防组织，长期以来特别关注非洲。2011年至2021年，我担任非洲方案主任。因此，对于我们今天讨论的问题，我个人和危机组织都特别关注。

危机组织发表了对今天讨论的由非洲主导的稳定和反恐特派团的分析，包括萨赫勒五国集团联合部队和乍得湖流域多国联合特遣部队。一年前，我们发表了一份关于非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）的简报，介绍了安全理事会当时的辩论。我们关注这些特派团有三个原因。

首先，我们认为，涉及包括圣战者组织在内的非国家武装团体的冲突将在未来一段时间内成为非洲

不稳定的根源。

第二，我们评估认为，强有力的、由非洲主导的特派团完全有能力应对这些威胁，但这些特派团只有获得适当而可靠的资源才能有效。不管喜欢与否，为这些任务提供资源的最佳途径是通过某种联合国机制。

第三——或许在本次辩论中可能引起争执——危机组织还认为，仅靠这些稳定特派团无法遏制非国家武装团体的威胁。对圣战者使用武力是有作用的。作为强有力的稳定和反恐特派团一部分的军事行动是打击此类团体的任何努力的重要组成部分，但这些行动必须服从于政治战略。它们应该是更广泛的应对措施的一部分，包括在非国家武装团体获得影响力的地区向民众提供基本服务和更好治理的项目。有时，尽管很难，但这种政治战略必须考虑与非国家武装团体进行对话——这往往被视为禁忌——以解决人道主义和政治问题。

在我发言的最后，我将再次呼吁进行对话，但首先让我谈一谈为什么要支持区域主导的稳定行动以打击非国家武装团体。投资于非洲稳定的理由在这里几乎不需重复。非洲大陆现在是世界内战的中心，而圣战者组织经常是这些战争的参与者。非国家武装团体和圣战者组织都助长这些冲突并从中获利，在国家控制很少或因暴力而不存在的地方建立权力基础。圣战者经常倾向于在国家政权崩溃的地方趁虚而入，利用现有战区的各种机会壮大势力。

在一些情况下，特别是在马里，安全理事会派出了蓝盔维和人员，作为应对这种威胁的一部分。但是，联合国维持和平部队的任务设置或装备并不是为了打长期的反恐战役，正如我们在加奥和基达尔所看到的那样。这种行动不是蓝盔部队授权任务的正式组成部分，但任务的其他组成部分，如保护平民，往往不可避免地涉及与武装分子的对抗。

正如危机组织最近指出的那样，安理会应该认真评估联合国部队，如联合国马里多层面综合稳定团，是否在此类情况下胜任使命。但是，如果蓝盔部队不能完成这项工作，谁能呢？非洲主导的稳定行动至少

是一个潜在的答案。

正如危机组织一年多前指出的那样,在索马里的非洲联盟(非盟)部队可以说在打击青年党圣战者组织的战斗中取得了一些成功。2011年至2012年期间,非索特派团结束了青年党对摩加迪沙和该国第二大城市基斯马尤的正式控制,从武装分子手中夺回大片领土,并为两个选举周期提供了急需的安全保障,为此,乌干达、布隆迪、肯尼亚和索马里伙伴部队付出了巨大代价。我们现在可以补充说,索马里最近的选举周期也是成功的。很难想象,倘若没有非盟特派团坚持打击青年党,投票能够得以举行。

这种类型的特派团经常面临各种挑战。这些挑战不仅包括强硬对手,而且还包括与它们要予以援助的国家政府和当地居民的紧张关系。这类特派团最头疼的问题之一是捐助疲劳症。当非洲官员和军事规划者考虑如何在诸如萨赫勒和索马里等局势中对付非国家武装团体时,他们不仅要考虑实地的威胁,还要担心支持他们任务的伙伴是否会继续提供他们执行任务所需的必要财政和其他资源。这使得对此类行动至关重要的中期和长期规划变得非常困难。为这些任务提供资金的国家——通常是但不仅限于北美和欧洲国家,而且通常是安理会成员——的决策者面临着同样的问题。对于这些捐助者来说,很难评估他们提供的资源是否会产生真正的影响。

以去年索马里为例,危机组织考察了非洲和西方对该国稳定行动的看法。我们发现,欧洲捐助者尤其理解非洲军队承担的风险,但担心他们正在为花费昂贵的现状提供资金。因此,安理会有责任询问如何向非洲联盟授权的特派团提供更系统、可预测的资金,使之能够更好地规划、运作、履行职责。

这个并不是新鲜话题。成员们知道,安全理事会和非盟和平与安全理事会多年来一直在辩论如何为非盟特派团提供可靠的资金。许多研究得出结论,唯一真正可信的选择是建立一个机制,使安全理事会能够将联合国的摊款用于非洲主导的稳定特派团。

危机组织同意这一分析,不过,在每一场危机和

冲突中,联合国和非盟都需要探讨由非洲主导的特派团是否是正确的行动选择。2020年,我们发表了一项报告,对这些辩论进行审查。正如我们在这项题为《和平的代价:确保联合国对非盟和平行动的资助》的报告中承认的那样,在建立一个坚实的机制把联合国的资金导入非洲人主导的行动方面,面临诸多障碍。现金不是唯一的问题。在界定规则以管理未来由联合国资助、非盟领导的行动的政治监督、绩效评估机制以及监督其财务的会计程序方面,联合国和非盟仍有大量工作要做。

正如国际危机组织早在2020年就主张的那样,现在到了联合国和非洲联盟的代表严肃认真地开展工作,以找到联合国-非盟资金筹措如何工作这个问题的答案的时候了。这一部分是这两个组织的秘书处的工作。但是,安全理事会和非盟和平与安全理事会的成员也需做出政治努力,以商定未来资金筹措和行动的条款。今天,我衷心鼓励安全理事会沿此方向采取步骤。

最后,我想提醒安理会,我们不能仅靠技术办法,来处理非洲非国家武装团体和圣战运动的挑战。我们不能也不应该要求非洲士兵仅通过军事手段来努力解决这些问题。对非国家团体采取军事行动可保障领土安全,保护平民,防止发生更多暴力,并且为非军事手段解决冲突创造空间。但是,单靠军事行动就能击败相当根深蒂固、甚至必然在社会某些部分受欢迎的运动非常少见——事实上,迄今闻所未闻。问题是,我们能够做些什么来补充军事行动?请允许我提出三点意见,供安理会考虑。

首先,提供基本服务是打击恐怖主义的一个关键的短期工具。诸如青年党和基地组织或伊拉克和沙姆伊斯兰国的当地分支发展壮大依靠的是占领政府无法控制的地区,有些情况下还向居民提供基本服务。我们需要把更多的资金转用于帮助政府在开展稳定行动的同时提供这些服务。把圣战分子从其控制地区赶走是不够的。赢得这些地区的民心也至关重要。

其次,治理是打击恐怖主义的一个必不可少中

期工具。在提供服务的基础上, 关闭可为非国家武装团体利用的空间的唯一有效方式是向平民表明, 国家能够以满足其需求的方式施政。

最后, 对话应当是打击恐怖主义工具包的一部分。国际危机组织的研究及其与非国家武装团体的互动让我们相信, 与好战团体领导人进行对话值得探讨。有关人道主义准入的对话常常已经在进行。某些情况下, 就减少暴力措施和地方施政进行更多的政治对话, 或者只是测试这些团体是否对更广泛的妥协持开放态度, 可能是可行的。就国际危机组织而言, 我们推动萨赫勒国家的政府寻求与武装团体进行对话, 例如, 对话可鼓励达成地方停火协议, 减轻农村地区的痛苦, 为恢复国家服务开辟空间, 使居民能够返回自己的家园和重建生计。这些做法存在风险, 但仍是一种选择, 不应当被排除在外。

因此, 国际危机组织鼓励安全理事会强化联合国支持非洲人主导的特派团打击非国家武装团体的机制。但是, 我们也鼓励联合国、非盟以及非洲的其它行为体、最重要的是国内和地方行为体以开放的心态对待特别是与这些团体的对话, 这是某些当局、特别是诸如尼日尔等国当局最近数月公开采取的一种做法。它可能看似有刺激的作用, 也许是矛盾的。我同意, 它可能起到刺激的作用, 但是我并不真的认为它是矛盾的。破坏非洲多地区稳定的冲突并不只是与反恐有关, 而是常常植根于对国家当局和精英群体的具体不满, 这些群体的成员居住在遥远的首都, 在公众眼中的合法性不佳。使用武力应当始终是更广泛的政治策略的一部分。从萨赫勒到非洲之角, 在非国家武装团体存在的任何地方, 情况均是如此。我希望今天的辩论将成为一个思考如何在各种情况下找到妥善平衡的机会。

主席 (以英语发言): 我感谢埃罗女士的通报。

我现在谨以加纳总统的身份发言。

上一次我来到这个会议厅是作为加纳外交部长 (见S/PV.4933)。16年后, 我高兴地再次来到这里, 这次是作为加纳共和国总统向安理会讲话。主管了我

国的申办并成功当选安理会非常任理事国后, 我想向所有会员国保证, 就像我们常说的那样, 加纳将努力工作, 为《联合国宪章》中所述的我们的集体利益服务。这就是为什么加纳选择“非洲反恐怖主义: 和平、安全与发展的当务之急”, 把它作为今天高级别辩论的主题。

恐怖主义始终危及国际和平与安全, 并且继续威胁国家间和国家内部的和平共存。就我们当前的情况而言, 各种形式与表现的恐怖主义特别是在非洲大陆已夺走成千上万无辜民众的生命, 使千百万人无家可归, 破坏许多国家的经济寻求增长与可持续发展的能力。例如, 人口约为3亿的萨赫勒在今年1月至6月间记录的恐怖袭击事件中所占比例最高, 在此期间的袭击事件导致非洲各地5 412人死亡。实际上, 非洲恐怖主义问题研究中心告诉我们, 今年非洲的699起事件中有179起发生在萨赫勒, 造成1 909人死亡。

我们承认, 安全理事会介入的政治背景是复杂的, 行动环境是危险的, 但是, 我们集体的不作为、即使我们在思忖是否或者如何干预, 有可能导致不稳定在本大陆进一步扩散。一些萨赫勒和西非国家已经被恐怖分子和其它武装团体占据。现在, 它们觉得更有动力、更加嚣张, 想把自己的影响范围扩大到西非沿岸国家, 妄图进入公海, 把恐怖主义与海盗行为邪恶地挂起钩来。因此, 国际社会、特别是负有维护国际和平与安全首要责任的安理会在制订和执行应对国际恐怖主义威胁所需的具体对策时, 不能选择保持中立。我们承认, 打击恐怖主义的斗争可能是需要花费数年时间的一场持久战, 但是凭借集体的努力, 恐怖主义及其恶行背后的始作俑者能够而且终将被击败。

我们重申, 加纳坚决反对并且谴责一切形式与表现的恐怖主义。重要的是要强调, 我们的努力要想取得成功, 以便给该地区各族人民带来进步、繁荣以及发展, 遏制萨赫勒和西非安全局势的恶化就需要在协调一致努力的基础上采取紧急行动。在这方面, 我谨分享三点主要意见, 供安理会审议。

首先, 在处理非洲与恐怖主义有关的威胁时, 重

要的是，我们要利用非洲联盟及其区域经济共同体的作用，以便建设一支强劲有力、资源充足的部队，与其它和平行动举措一道，应对恐怖分子和其它武装团体。

加纳欢迎对萨赫勒区域的安全、治理和发展问题正在进行的联合战略评估，如同我们鼓励尊敬的尼日尔共和国前总统穆罕默杜·伊素福先生阁下所领导的高级别小组利用萨赫勒五国集团联合部队、《阿克拉倡议》、努瓦克肖特进程以及多国联合特遣部队等最佳因素，并考虑关于重组一支统一区域部队的建议。我们敦促安理会支持这种努力。

第二，打击恐怖主义的负担不能由该区域的国家独自承担。这需要联合国、非洲联盟和区域经济共同体，特别是西非国家经济共同体之间的有力合作，以解决为区域主导的行动提供充足、可预测和可持续资金的问题。非洲联盟已作出承诺，表明自己有能力有效管理此类资金，并在此类行动中遵守必要的人权标准。如果希望继续体现自身价值，安全理事会和整个国际社会就必须发挥其作用。

第三，国际上支持反恐的结构和做法，包括在萨赫勒区域，必须是先发制人，而不是被动反应。因此，安理会和整个国际社会必须在冲突易发区域建设复原力，包括在促进民主价值观、发展和国家服务等领域采取行动，以此解决不稳定的根本驱动因素。国际社会必须全力支持有意识的干预行动，以促进包容性治理，并在我们境内若干地区扩展有效的国家权力，从而满足我们以年轻人为主的民众的期望，在某些情况下，这些人不幸成为极端分子激进信息的受害者。

如果安全理事会要继续承担其作为维护国际和平与安全主要行为体的责任，它为非洲所主导行动提供充足、可预测和可持续资金的支持将是一个重要的起点。

最后，我强烈敦促安理会成员再次讨论联合国系统，特别是安全理事会改革的棘手问题，并在《埃祖尔韦尼共识》所表达非洲对联合国改革的共同立场基础上这样做，只有这样，安理会的权威才能真正得到

恢复。近来，安理会的权威似乎因其不合时宜的结构而被削弱。

我现在恢复行使安理会主席的职能。

Immongault先生（加蓬）（以法语发言）：主席先生，请允许我向你转达加蓬共和国总统、国家元首阿里·邦戈·翁丁巴先生阁下的谢意，感谢你邀请我国参加安全理事会本次高级别辩论会。加蓬共和国总统也请我转达：他对不能与你一起参加本次会议表示遗憾，同时给我殊荣代表他在安理会发言。

“表现形式不断演变的恐怖主义，是对《联合国宪章》和《非洲联盟组织法》所载共同价值观的攻击。今天，这种威胁更加难以识别和挫败，其造成伤害的能量体现在恐怖袭击的次数、行动网络的持续存在及其在世界许多地区破坏稳定的力量，特别是在阿拉伯半岛、北非、西非和中非、东非、东南亚以及南亚的势力。

“事实证明，恐怖主义是一个重大的跨国威胁，任何政府或组织都无法单独应对。此外，由于没有一个国家可以幸免，必须在国家、区域和全球各级采取协调行动。为了应对这个威胁，所采取行动也必须坚定和多层面。最重要的是，这种行动必须基于更强大的多边主义。

“非洲已经成为打击恐怖主义的主要前线之一。在其宣传中，伊斯兰国越来越多地声称对非洲的恐怖行为负责，其严重后果已影响到非洲国家的发展与繁荣道路。幸运的是，非洲领导人明白这一点，并致力于应对这一巨大挑战。5月28日，非洲联盟国家元首和政府首脑在马拉博举行会议，通过了一项重要宣言，重申他们谴责并决心打击非洲大陆一切表现形式的极端主义暴力。

“证据确凿：没有一个非洲区域可以幸免，恐怖主义行为的激增正在各地造成破坏、生命损失、大规模人口流离失所和贫困。所谓的萨赫勒三国边境地区的恐怖主义前线现在是一场不对称战争的中心，其结局没有人能够预见。这场战争致使各国安全和防卫部队的有限能力捉襟见

肘，并破坏整个区域的稳定。新技术，包括社交媒体、加密通信工具和加密货币，正被用于宣传、向新兵灌输激进思想、以及实施暴行。同样，非法开采自然资源与毒品贩运、人口贩运和绑架勒索一起，正在成为恐怖团体的主要资金来源。

“如果国际社会在非洲领导人发出警告后不立即作出更坚决的回应，恐怖威胁将不幸地加剧。这将进一步破坏非洲的和平与安全，也将阻碍落实联合国《2030年可持续发展议程》和非洲联盟《2063年议程》的努力。这不会为建设我们想要的非洲带来任何前景。

“非洲意识到这一威胁和危险的严重性，坚定地致力于加强区域反恐举措，包括萨赫勒五国集团、《阿克拉倡议》、多国联合特遣部队、以及最近的非洲联盟驻索马里过渡时期特派团（非索过渡特派团）。这些值得称道的努力应当得到国际社会的支持——即提供充足的财政、后勤和物质资源，同时采取果断行动，切断恐怖团体的资金来源。我谨借此机会呼吁调动资源，确保非索过渡特派团的成功，并欢迎欧洲联盟的重大贡献。

“强调和平-治理-发展关联的做法似乎是打破政局突变和长期不安全循环的最合适办法。我们必须以一致的方式调整我们的应对措施，因为支离破碎的应对措施助长恐怖团体的利益，它们利用系统性缺陷为暴力提供温床。

“由于气候变化对非洲的影响，这一祸害造成的人道主义危机正变得日益复杂，还有不断加剧的暴力极端主义、以及反复出现的政治和社会经济危机所造成的贫困和不平等现象。因此，要在非洲有效打击恐怖主义，就必须采取整体办法，应对受影响国家面临的社会经济挑战，特别关注恐怖根源、年轻人的教育、包容性发展、国家在全境权威的加强、因缺乏机会而造成的贫困、以及弱势群体生活条件的改善。

“我们必须加强伙伴关系的另一个关键领

域是合作与情报，特别是在确定和追踪资金来源和网上资金交易方面，以遏制恐怖主义赖以生存的非法活动。

“安理会必须加倍努力，增加其行动手段，大胆支持非洲的和平支助倡议和行动。反恐战线必须团结一致，每个地方的每个人都必须全力致力于此。

（以英语发言）

“对加蓬来说，联合国和非洲联盟共同努力，加之区域各国和次区域组织的积极参与，必须把重点放在当地社区的民众身上。他们每天都在遭受恐怖主义团体的袭击。

“如果不在妇女、青年和最弱势群体的参与以及区域和次区域组织的预防、解决和巩固机制基础上协调一致改进地方战略，我们的努力就很难产生持久影响。

“发展、治理和安全政策必须与维护社会凝聚力价值观和禁止仇恨言论的绝对决心齐头并进，以期我们意在促进该区域持久和平与稳定的努力产生最大限度的影响。

“最后，我要重申，打击恐怖主义是非洲和平、安全与发展的绝对必要条件。国际社会在脆弱地区的承诺必须与威胁的严重性相称。链条中只要有一个薄弱环节，就会动摇整个集体安全体系。”

阿勒纳哈扬先生（阿拉伯联合酋长国）（以英语发言）：我感谢加纳组织和主持本次关于西非沿海和萨赫勒地区日益严重的恐怖主义威胁的重要讨论。在一个遭受极端主义之害的区域，《阿克拉倡议》生动说明了加纳在打击该区域极端主义和恐怖主义方面的高瞻远瞩和积极作用。我还要感谢所有通报人宝贵的见解。

无疑，恐怖主义团体对非洲各个地区产生了特别有害的影响。根据《全球恐怖主义指数》，去年近一半与恐怖主义有关的死亡发生在撒哈拉以南非洲。极端

主义导致恐怖主义，并且助长恐怖主义团体。它极大阻碍了生产力和发展，包括社会发展的机会，同时削弱了获得基本服务的机会，挑战国家权威。极端主义使当地社区，特别是青年的希望和愿望破灭，同时破坏创造经济机会的努力。极端主义祸害的影响超越国界。因此，任何有意义和有效的对策都必须同时解决这一威胁的根源和跨国性质。这就是必须进行区域和国际协调的地方。

非洲联盟（非盟）和各次区域组织是打击极端主义和恐怖主义的核心。阿拉伯联合酋长国赞扬非洲领导人努力加强非洲和平与安全架构以应对当今的挑战，其中最主要的是跨界恐怖主义。非洲联盟各国国家元首今年5月在马拉博召开的会议反映了这种情绪，他们承诺制定一项非洲大陆反恐战略行动计划，并建立一个非盟反恐问题部长级委员会。

我们强调，阿拉伯联合酋长国非常重视打击极端主义和恐怖主义。根据我们的自身经验，我们知道至关重要是要制定有效政策来应对这一挑战。我们大力支持区域和国际努力，包括通过向萨赫勒五国集团联合部队提供捐助以及加入反对达伊沙全球联盟。我们还支持设立该联盟的非洲焦点小组，该小组将努力消除达伊沙在非洲各地构成的威胁。

我还想就我们打击西非沿海地区和萨赫勒地区极端主义和恐怖主义的集体努力提出三项建议。

第一，切实打击极端主义需要综合施策，以针对这一威胁当地具体情况的方式，综合利用国际社会掌握的所有工具。扩大和维护国家权力是关键，而且只有通过提供基本服务和支持可持续发展才能在长期得到维持，而这两者都能加强稳定，削弱极端主义行为体利用受影响民众的不满情绪作为激进化和招募人员手段的能力。包容性治理对于通过建设社区复原力解决极端主义和恐怖主义的根源至关重要。

打击一切形式的极端主义至关重要。预防包括制定和部署有效的反宣传、提高认识以及弘扬容忍与和平共处的价值观。不过，这项工作必须通过与当地社区领袖，包括宗教领袖协调进行。这一点至关重要，因

为达伊沙等恐怖主义团体操纵利用宗教道德实践，散布极端主义和招募战斗人员。

第二，气候变化有可能加剧恐怖主义的后果。气候模式的变化，如极端天气事件，可能导致生计丧失，从而使极端主义行为体能够利用由此造成的经济脆弱性，并试图通过提供替代收入来源来招募当地民众。资金充足的气候适应战略不仅是我们所有人的道义责任，它们也是在非洲和其他地方打击极端主义的安全需要。

第三，必须调整安理会在过去二十年中建立的框架，以确保它们包含应对极端主义和恐怖主义威胁的恰当工具。达伊沙、基地组织及其同伙仍然是对国际和平与安全的明显威胁，但我们不能忽视其他恐怖组织，包括那些被安理会指认为恐怖组织的组织，它们的活动仍在变化发展。为了能够跟上对国际和平与安全的威胁，安理会必须考虑只注重达伊沙和基地组织，却把其他组织排除在外的反恐办法所带来的挑战。

我们还必须使那些声称以宗教名义行事或暗示它们构成一个国家或一个省的恐怖主义团体丧失合法性。因此，我们不应使用“伊斯兰国”或“伊黎伊斯兰国”一词来指代达伊沙及其在西非沿海和萨赫勒地区以及其他地方的分支。我们必须否认恐怖主义团体自己宣称的与伊斯兰教之间的关联。

最后，我们申明，阿拉伯联合酋长国完全支持打击非洲大陆恐怖主义和极端主义的所有国际和区域努力。这些努力必须成功实现非洲及其全体人民理应享有的稳定、安全与和平。

舍伍德-兰德尔女士（美利坚合众国）（以英语发言）：主席先生，首先，我要感谢你把我们大家聚集在一起，提升了本次重要的对话。贵国处在反恐前线，边界被安全威胁所包围。贵国政府制定了深思熟虑的反恐办法，并且已经成为一个卓越的区域领袖，致力于与邻国协作和合作，应对这一生存威胁。

我要感谢穆罕默德常务副秘书长、法基·穆罕默德主席、冯·塞赫尔-托斯执行主任和埃罗女士今天上

午所作的发言。我非常认真地听取了他们的发言，从中学到了很多。

美国完全同意，我们当中没有一个国家能够单独有效地应对恐怖主义挑战。自2001年9月11日以来，甚至在此之前，我们的经验已经证明，当我们团结一致打击恐怖主义时，我们会更加强大，这样我们就能够让人民建设和平生活，免于恐惧。今天上午，我谨讨论非洲面临的日益严重的威胁以及美国正如何应对这一威胁，最重要的是，我谨就我们如何能够共同努力做更多提出一些看法。

众所周知，20多年来，打击恐怖主义一直是美国的一个最高优先事项，但是，随着时间的推移，这一威胁已经发生了变化。它在意识形态上变得更加多样化，在地理上也变得更加分散。全球恐怖主义格局的演变在非洲最为明显，在非洲，从基层组织分支到伊拉克和沙姆伊斯兰国（伊黎伊斯兰国）的附属组织等恐怖主义团体现在共同占据了大片领土，并从数百万受苦受难的人民身上榨取利益。

在这个辽阔大陆的每一个地区，他们残酷对待和恐吓平民。在布基纳法索，恐怖主义团体袭击村民，迫使农民失去唯一的收入来源。在尼日利亚，伊黎伊斯兰国附属组织屠杀了教堂里的礼拜者。去年在莫桑比克，数百名与伊黎伊斯兰国有关联的伊斯兰武装分子包围了整个城镇，将一家酒店的客人扣为人质。在马里，暴力极端分子继续杀害联合国维和人员，使联合国马里多层面综合稳定团成为世界上最危险的维持和平特派团之一。在肯尼亚，青年党威胁选举工作人员和投票点，袭击酒店、商场和其他公民与外国人聚集的地方，而在索马里，该团体袭击并杀害平民，包括两周前，100多名索马里教育工作者和应急响应人员在悲惨的爆炸事件中丧生，另有300人受伤。

在整个地区，恐怖主义分子也在袭击美国和其他外国公民，包括来自在座各国的公民。尽管如此，仍有理由保持乐观，因为民众正在奋起反抗恐怖，以收复自己的社区。美国与每天都面临该威胁的非洲各国政府和非洲人民站在一起。反恐的成功来之不易，而

且常常发生在公众视野之外。不幸的是，恐怖主义行为要引人注目得多。据美国国防部的资料，过去十年，非洲境内好战伊斯兰团体的暴力行为增加了300%，其中95%集中在西萨赫勒和索马里。

正如我与巴祖姆总统和哈桑·谢赫·马哈茂德总统讨论过的那样，我今天也期待与阿库福-阿多总统讨论暴力不断增加的问题。这影响到我们所有人。因此，正如安全理事会成员所知，非洲境内的恐怖主义是一个共同挑战，需要我们作出集体应对。美国正在做三件关键事情来应对这一威胁。首先，我们正在投资于治理、发展和外交。第二，我们正在加深与非洲伙伴的联系，并努力增强他们带头应对挑战的能力。第三，我们正在利用包括联合国在内的国际社会的集体力量。

我想花几分钟时间来讨论上述每一点。

第一，如我所说，我们正在投资于治理、发展和外交，正如我们在这个会议桌前反复听到的那样，这种投资对于解决恐怖主义的根源至关重要。美国正在推行一项综合战略，以解决从激进化走向暴力的驱动因素——这项战略支持有效治理，并认识到稳定和安全与机遇和繁荣密不可分。这不仅仅要打击恐怖主义分子，而且要促进经济机会，为年轻人提供比恐怖主义活动更有吸引力的选择，并建设机构和能力，通过强有力的执法和司法系统追究实施恐怖主义行为的人的责任。

第二，我们正在加深与非洲伙伴的联系，并增强他们带头应对挑战的能力。我在目前的职位上访问过吉布提、索马里、肯尼亚和尼日尔。我亲眼目睹了我们的外交官、情报专业人员和军事人员如何依靠地方伙伴来了解和应对恐怖主义威胁。在非洲，成功的反恐战略必须始终我们以我们努力支持的国家的公民为基础并由他们领导。我们的伙伴必须包括地方执法部门、军事人员、公务员和区域机构，例如非洲联盟及其区域经济共同体。美国正在请我们的伙伴确定并传达他们的反恐优先事项。我们将依靠我们的区域对应方来告诉我们他们需要什么样的培训和支持。我们将尽我们

所能帮助他们在整个非洲大陆发挥领导作用,我们将增强他们开展能力建设工作的能力,使他们取得更持久的成果。

第三,如我所说,美国正在利用包括联合国在内的国际社会的集体力量。逾15年前,每个联合国会员国都签署了《联合国全球反恐战略》,该战略倡导打击恐怖主义的共同愿景和共同办法。但是,正如我提到的那样,自我们通过该决议以来,这一威胁已经发生了很大变化。然而,全球合作的必要性比以往任何时候都更加重要。

美国将继续与所有伙伴合作,根据第1267 (1999)号决议加强使用针对恐怖主义分子的制裁制度,以促使他们改变行为。我们将保持与反恐怖主义委员会、反恐怖主义办公室和《联合国全球反恐协调契约》成员共同开展的大量工作,监测最新的威胁。我们将扩大我们的合作,确保充分协调安全援助,以便我们最大限度地发挥我们的影响,而不是重复或浪费宝贵的努力。

我必须坦率承认。我们正急切等待着正在进行的萨赫勒问题联合评估的建议——这是一个由联合国、非洲联盟、西非国家经济共同体和萨赫勒五国集团的高级代表开展的项目,以便我们能够在我们的伙伴认为最需要的地方提供有效支持。该报告的结果对于我们制定下一步行动至关重要。

最后,我们的共同努力必须根植于民主并建立在尊重法治和人权的基础上,才能取得长期成功。当国家利用恐怖主义作为压制政治异议或干涉民间社会活动的借口时,反恐努力实际上会适得其反,并导致更大的分裂、功能失调和暴力。同样,当武装雇佣军集团,包括克里姆林宫支持的瓦格纳集团侵犯人权时,安全环境会变得更加暗淡,公民会为此付出代价。

请允许我以下面的话结束我的发言:众所周知,打击恐怖主义是一项艰巨的任务,而且是一项持久的任务。导致恐怖主义的条件是复杂的,犯罪者会创新,也很无情。但是,通过投资于治理、外交和发展,增强地方伙伴的能力,以及最重要的是,通过双边和多边

的强有力的合作伙伴关系,我们能够更有效地应对我们在非洲面临的不断扩散的恐怖主义威胁。我期待着继续我们的对话,包括下个月在华盛顿特区举行的美国-非洲领导人峰会。拜登总统将在白宫欢迎各位国家元首和政府首脑,安全、稳定和打击恐怖主义将是他们议程上的最高优先事项。我们的目标是加深对我们必须共同开展的工作的理解和承诺,以应对该地区的和平与安全挑战。

主席先生,我再次感谢你召开本次会议,并让我有机会今天在安理会发言。

基博伊诺先生(肯尼亚)(以英语发言):主席先生,我要代表肯尼亚代表团表示,我们非常高兴看到你在本次重要辩论会期间主持安全理事会的工作。我们向你致敬,因为你在寻求非洲可持续和平、安全与发展方面发挥了领导作用。我也要感谢常务副秘书长阿米纳·穆罕默德、穆萨·法基·穆罕默德先生、贝内迪克塔·冯·塞赫尔-索斯女士以及康福特·埃罗女士的通报。

在我们讨论这一重要威胁之际,与基地组织和伊拉克和沙姆伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)有关联的恐怖组织正在非洲多个地区扩张。它们涉足局部、国家和跨界冲突,同时保持与全球网络的关键战略联系。它们正在利用治理不足造成的不稳定、当地怨愤情绪以及在一定程度上由气候变化造成的极端天气模式引发的人道主义紧急情况。各国很难提供强有力的安全或基本服务,因为它们缺乏克服挑战所需的能力、政治稳定和财政资源。

在萨赫勒和西非,恐怖主义威胁正变本加厉并扩大其足迹,多个国家受到强度不同的威胁。现已制定各种战略,但大多仅得到部分实施。鉴于其授权和资源,联合国马里多层面综合稳定团已竭尽所能,却远未将威胁降低到可接受的程度。萨赫勒五国集团的倡议只是该区域人民和政府寄予它的一丝希望。与该区域结成伙伴关系的国家所部署的部队似乎也不足以应对挑战,原因有几个,尤其是因为政府违宪更迭层出不穷。尽管打击恐怖团体的军事努力步履蹒跚或者仅

取得部分进展,但关键的政治和经济措施并没有以所需的紧迫性和稳健性向前推进。对于以族裔或宗教身份为由的政治和经济排斥,怨愤情绪根深蒂固、日益加剧,而在消除这种情绪方面,所做的工作还不够。冠状病毒病疫情和全球经济衰退的冲击造成政府财政资源减少,因此,基本服务的公平提供跟不上需求。

我们正处于一个重要的岔路口。起初作为一项创新而开展的联合国维和行动的新意不足,难以应对危及国际和平与安全的恐怖主义团体。联合国存在的主要理由是通过确保普遍尊重会员国的主权和领土完整保护国际和平与安全。按照该项标准,非洲的恐怖团体正在挑战联合国的根本基础,这是不可接受的。我们敦促安理会从索马里和莫桑比克的局势中吸取教训并作出应对。这两个国家都在遭受基地组织和伊黎伊斯兰国附属组织的野蛮袭击和破坏和平的行动。但是,它们打击恐怖分子的成就为我们提供了一个范例,甚至可能是我们如何取得持久胜利的样板。

在索马里,伊黎伊斯兰国势力虽然仍很小,却是这一全球组织的重要一环。大湖区和南部非洲的行动正在它的旗帜下进行。非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)正在与索马里人民和政府并肩打击具有破坏性的基地组织附属机构。今天上午,我不会点名提及它,以示我们尊重索马里政府和该国宗教领袖的决定,即取消该团体在称谓上与青年的关联。他们要求将该团体命名为“哈瓦利吉”,以反映它是一个利用宗教达到邪恶和无人道目的的异端教派。这是索马里人民和政府在哈桑·谢赫·马哈茂德总统领导下对恐怖分子发动的全面战争的组成部分。在索马里,我们正目睹一个坚定的政府在召集其部队和人民时能够取得的成就。在非索过渡特派团和联合国索马里援助团中,国际社会与索马里人民站在一起。欧洲联盟和其他伙伴正在资金上作出重要贡献,并提供军事训练,甚至动态锁定恐怖分子的头目。虽然需要很长时间才能取得成功,而且基地组织的团伙仍在顽固挣扎,但我们更加深信,如果坚持努力,国家将得以解放。

伊黎伊斯兰国在莫桑比克的附属组织起初在其

恐怖活动中取得了进展。然而,莫桑比克部队在卢旺达和南部非洲发展共同体部队的大力支持下,已经夺回阵地,目前正在保护平民和经济活动。我现在想从我们的观察中得出一些结论,并为我们的集体行动提出建议。

首先,我们需要与各国政府站在一起,一如我们在索马里的做法,授权并部署由非洲联盟和区域共同体组建的强有力非洲部队。如果我们真想确保联合国能够真正保护国际和平与安全,他们就需要充足和可预测的资金,包括通过联合国摊款提供的资金。给予支持的另一种方式是确保安全理事会的授权支持坚定承诺在军事、政治和经济上打击国际恐怖主义团体的政府。在这方面,重要的是要审查对索马里的制裁制度,以确保该国政府能够利用其充分的主权意愿,在其境内战胜基地组织和伊黎伊斯兰国附属组织。

与此同时,我们必须加强制裁,其最明显目标是这些团体在区域和国际上筹集和转移资金、组装爆炸物以及招募和运送外国作战人员的能力。其头目也应受到更严厉的制裁,这些制裁将根据安全理事会多个关于基地组织和伊黎伊斯兰国的监察组对他们作出的鉴别自动实施。我们需要认真听取索马里政府和关键利益攸关方的需求,特别是在非索过渡特派团过渡之际,以确保它与索马里部队不断增长的能力以及在赢得和有效控制领土方面的成功步调一致。安理会和国际社会在萨赫勒、西非和大湖区的反应应该更像在索马里和莫桑比克的行动。

其次,亟须加强打击恐怖团体的国家和区域军事行动的能力建设。这包括侧重于反恐和打击恐怖主义努力的资金、培训和基础设施支持。我们应该确保非洲反恐怖主义办公室,如内罗毕区域方案办公室的工作得以充分开展。

第三,该区域各国必须努力开展雄心勃勃的法律和政治努力,以确保宗教、区域和族裔包容性。必须把国家促进和保护公正、平等包容的能力视为核心能力。没有这种能力,国家在短期内可能看似强大,但是将存在脆弱性,会因为怨恨被诉诸于军事手段而暴露

无遗。包容是一项防止恐怖主义、叛乱和政治不稳定的关键行动。建设和平委员会是这方面的一个重要资源。它能够采取推动性的举措,然后政府以更加牢固和影响深远的方式加以采纳。

第四,安全理事会必须平等地适用其打击恐怖主义团体及其附属组织、尤其是非洲的恐怖团体和组织的反恐架构。这应当包括将这些团体适当列入安全理事会第1267(1999)号决议所设委员会所采取制裁制度的名单,它们本就应当被列入名单。面对如此严重的威胁,采用双重标准的做法不能也不会赢得全球反恐斗争的胜利。

第五,必须为国家的脱离接触和重返社会能力提供资源,从而建设社区复原力。为此,区域各国必须采取协调一致的行动,尤其是在武装团体解除武装、复员、重返社会的方案中,包括遣返外国和恐怖主义作战人员。

最后,气候冲击仍是冲突和不稳定的主要诱因,它们为恐怖主义落地生根提供了有利环境。要抵御气候变化及其附带安全风险,最有力的手段是以发展来促进适应、缓解和复原力。《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第27届会议今年恰好在非洲举行,会议应当促使各国作出保证,即履行它们的气候承诺,并促进受气候变化影响的非洲国家的发展。这样,我们就会使恐怖分子失去赖以发展壮大的温床。

小科斯塔先生(巴西)(以英语发言):主席先生,首先我要说,我荣幸地参加今天由贵国协调举行的辩论会。加纳提请我们注意这样一种局势:正如常务副秘书长强调的那样,它说起来是区域性的,但是就其威胁国际和平与安全的能力而言,却是全球性的。在这方面,我谨感谢常务副秘书长阿米纳·默罕默德女士、非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德先生、欧盟对外行动署代表贝内迪克塔·冯·泽埃尔-托斯女士,以及国际危机组织主席兼首席执行官康福特·埃罗女士颇有见地的发言。

可能有人认为,当前的恐怖主义威胁比几年前有所减弱。遗憾的是,这种估计并无现实依据。这样一

种误解可能在很大程度上缘于国际媒体对世界上某些地区不够重视,以及根据受恐怖主义直接影响的区域而给予不均衡的对待。恐怖主义在非洲的扩张是一个现实,对非洲大陆的和平与安全有着严重影响。它在我们的议程上仍然应当是一个优先事项。

我谨重申巴西的立场:只有符合国际法,包括《联合国宪章》、国际人权法、国际人道法和国际难民法,反恐努力才具有可持续性和成效。如果反恐以牺牲国际法律框架为代价,它将搬起石头砸自己的脚,并且可能催生更多有利于滋生恐怖主义的极端主义。

联合国的维和行动不是军事反恐行动的工具,但是它们有助于创造和巩固实现长治久安的条件。因此,它们对恐怖主义有抑制作用。同样,区域和次区域组织也为遏制恐怖主义扩散发挥重要作用,它们在做这项工作时,必须得到我们的支持。

我们赞扬非洲联盟和其它区域及次区域组织按照《联合国宪章》第八章,在非洲和平与安全架构内为打击恐怖主义所作的一切努力和取得的进展。非洲联盟驻索马里特派团,即现在的非洲联盟驻索马里过渡时期特派团堪为典范,它帮助整个非洲之角各国削弱青年党的能力。同样,南部非洲发展共同体驻莫桑比克特派团在德尔加杜角的反恐斗争也取得了成果。“阿克拉倡议”可能进一步为遏制恐怖主义从萨赫勒向外扩散做出贡献。我们也希望萨赫勒五国集团联合部队克服当前面临的挑战,因为其行动也与打击该区域的恐怖主义并防止恐怖主义扩散到相邻区域息息相关。

我们一直极为担忧地关注萨赫勒不断恶化的安全局势。我们感到遗憾的是,该区域的恐怖主义行为急剧增多,并且朝着西非沿海地区蔓延。萨赫勒当前的政治不稳定可能加速其向南扩散。在此背景下,国际社会必须加大对该区域反恐举措的支持力度。

联合国最具代表性的机构所制订的《联合国全球反恐战略》为反恐斗争提供了最全面的指导。在这项战略获得通过时,会员国承认在这方面与区域和次区域组织开展合作具有重要意义,这种合作应当以能力建设为中心。包括南南合作在内的技术合作可能是加

强国家机构反恐能力的重要工具。

此外,在任何可持续的反恐战略中,预防都起着重要作用。我赞同常务副秘书长强调恐怖团体发展壮大、其理念吸引青年人加入其行列的原因,以及这种现象的社会和经济层面。因此,综合反恐应对措施必须包括针对其根源的政策,主要是发展方面的政策。为此,我们必须重视区域组织在应对当地现实和提出当地解决方案方面的专长。

巴西谴责一切形式和表现的恐怖主义。反对恐怖主义是指导我们的国际关系的一项宪法原则。我国外交政策也高度重视区域和次区域组织为维护一个更安全、更和平的世界所起的作用。我们必须毫不犹豫地支持它们打击恐怖主义。

德拉富恩特·拉米雷斯先生(墨西哥)(以西班牙语发言):主席先生,墨西哥热烈欢迎你来到安全理事会,并肯定加纳发挥领导作用,提请国际社会注意今天摆在我们面前的问题。我也感谢所有通报人所作的通报,这些通报充实了我们辩论的背景。

我国重申,恐怖主义对国际和平与安全构成严重威胁,因此,需要采取协调一致、有力有效的应对措施。

我们听到非洲一些区域几年来如何特别受到这一祸害的影响。虽然在某些方面取得了重大进展——这在很大程度上归功于区域动员——但不幸的是,迄今为止所采用的预防和打击恐怖主义的战略未能扭转这一现象在非洲大陆的持续蔓延。

鉴于迫切需要重新思考我们打击恐怖主义的方法,有必要吸取经验教训。在这方面,我将强调三点。

首先,在萨赫勒、乍得湖流域和非洲之角等地区部署军事反恐行动清楚地表明,这种努力对于阻止极端主义团体的推进非常重要。然而,为了真正有效,这些行动必须有更加有重点、可实现的现实战略目标——并在可能的情况下,在较短的时间内实现。安全理事会对非洲区域局势的分析提醒我们,当反恐特派团任务期限随着时间的推移而延长、其目标扩大时,

它们就会失去效力,并可能引发与其目标背道而驰的反应。这导致捐助者和这些部队开展行动的国家的公众舆论的疲劳症。

此外,我们看到,把资源集中在诸如西非和萨赫勒等地区的安全部分会如何对负责向民众提供基本服务的民事管理当局造成损害。国家不同任务之间的不平衡进而会对治理产生负面影响,甚至对宪法秩序构成挑战。

第二,我们认为,军事努力应该在广泛的政治战略框架内进行,其主要目标是改变助长恐怖主义出现的条件。墨西哥重申,必须特别注重打击不平等、排斥、歧视及腐败等现象。这是更成功地消除恐怖组织招募和动员机制的唯一途径。

不幸的是,经济和社会挑战加上冠状病毒病疫情的影响,还有当前的粮食和能源危机,所有这些有可能加剧不平等,特别是在最脆弱的国家。此外,气候变化造成的极端天气事件正在剥夺整个社区的生计。

因此,迫切需要加强社会政策,优先开展建设和平活动,以防止当前困难的经济社会局势演变成更大的安全危机。因此,我们坚持建设和平架构的相关性和协调国际合作目标的必要性,以便重点解决暴力的结构性原因。

第三,墨西哥承认现有各种应对非洲恐怖主义的区域机制。阿克拉倡议、萨赫勒五国集团和內罗毕进程是区域愿意应对恐怖团体活动的范例,因此应得到国际社会的支持。

为了限制恐怖分子的行动能力,必须防止他们获得武器,特别是小武器和轻武器。根据安理会在墨西哥倡议下于12月通过的第2616(2021)号决议,通过加强打击非法贩运和转移这些武器可以实现这一目标。

最后,我国认为,反恐斗争必须优先保护平民和促进人权。纯粹的军事战略只会加剧暴力的升级,此外,这种行动有时会对平民,特别是妇女和儿童产生严重影响。

因此,我们呼吁区域动员努力包括加强民主治理和法治的行动。司法合作必须是打击恐怖组织和确保受害者诉诸司法的战略中的一个重要因素。

坎伯杰夫人(印度)(以英语发言):主席先生,首先让我感谢你对安理会的领导,并祝贺加纳代表团组织这次关于非洲反恐问题的重要公开辩论。秘书长上个月在印度孟买悼念2008年11月26日恐怖袭击的受害者时指出,恐怖主义是纯粹的邪恶,我们绝不能与之妥协,秘书长的这一见解反映了这一问题不仅对非洲,而且对整个世界的严重性。

我也借此机会感谢常务副秘书长阿米纳·穆罕默德女士和非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德先生的发言。我也感谢康福特·埃罗女士和本尼迪克塔·冯·塞赫尔-托斯女士非常有益的见解。

即使殖民主义结束至今已有几十年,许多非洲国家仍然面临来自恐怖主义、武装团体、跨国有组织犯罪以及毒品和武器贩运的严重安全威胁。主席先生,也许你会同意我的看法,即这些挑战对这些国家的社会经济发展产生了负面影响。

近年来,恐怖主义在非洲,特别是在萨赫勒和非洲之角地区的足迹显著扩大。秘书长在其关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的威胁的半年期报告(S/2022/576)中,以及分析支助和制裁监测组在其定期报告中,都不断强调这一趋势。加纳为今天的辩论编写的概念说明(S/2022/822,附件)也雄辩地指出了非洲国家面临的反恐挑战,特别是在萨赫勒、非洲之角和中部非洲地区。

非洲的恐怖组织继续在冲突地区袭击平民、安全部队和维和部队。可悲的是,它们暴行的主要受害者仍然是妇女、儿童和人口中的其他弱势群体。与基地组织和大撒哈拉伊斯兰国有关联的“支持伊斯兰与穆斯林”组织已将其在萨赫勒和西非及其周边地区的活动扩大到沿海地区。与基地组织、伊拉克和沙姆伊斯兰国以及“博科圣地”有关联的团体也继续在乍得湖东岸和北岸扩张。在莫桑比克,“伊斯兰国中部非洲省”已经成为伊黎伊斯兰国在非洲影响力的象征。

恐怖团体对联合国维和人员的袭击,特别是使用简易爆炸装置进行袭击,令人震惊。

因此,无论在非洲还是在其他地方,必须采取强有力、有效和一致的对策,以体现国际社会战胜恐怖主义祸害的集体承诺。在这方面,我谨提出以下要点供安理会审议。

首先,非洲的恐怖主义威胁是真实的。这是对我们大家的威胁,而且不是孤立的威胁。我们生活在一个相互关联、相互依存的世界里,除非每个人都安全,否则没有人是安全的。然而,国际社会对非洲恐怖主义威胁的反应仍然不尽如人意。我们必须表现出强烈的政治意愿,帮助非洲国家应对恐怖主义威胁。

第二,非洲的恐怖团体进一步利用容易获得新兴技术的机会进行宣传、转移资金和筹集资金。无人机被用于监测安全部队和维和人员的行动,使他们容易受到恐怖袭击。我谨提醒安理会,上个月,印度主办了安全理事会反恐委员会的一次特别会议,全面讨论这个问题。安理会所通过关于打击为恐怖主义目的使用新兴技术的《德里宣言》体现安理会的共同决心。我们非常希望《德里宣言》将为联合国制定应对这一威胁的规范性框架铺平道路。

第三,不应低估伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)和基地组织对其在非洲的附属者的意识形态影响以及它们之间的关联。在塔利班接管阿富汗之后,伊黎伊斯兰国在非洲的附属者和其他恐怖团体在非洲效仿此举的风险仍然很高。在这方面,我们强调必须全面执行第2593(2021)号决议。

第四,伊黎伊斯兰国和基地组织的附属者可能通过将自己标榜为可行的政治利益攸关方,试图影响正在争取建立民主体制的那些国家的民族和解努力。除此之外,这些国家也可能拉拢伊黎伊斯兰国和基地组织人员,以图实现政治稳定与和平。我们认为,这种行动既徒劳又危险。恐怖分子不信奉民主政体,也不相信民主价值观。让他们参与民族和解只会让恐怖主义具有合法性。我们所需要的是对恐怖主义的零容忍政策。

第五, 在对付恐怖主义时, 我们必须放弃双重标准。我们不能根据政治上的便利将恐怖分子分为好坏两类。同样的标准应当适用于所有恐怖分子。恐怖分子都应当受到打击, 没有任何例外。

第六, 我们必须承认恐怖主义、跨国有组织犯罪和海盗行为之间的关联。这种关联助长人口贩运、毒品贩运以及小武器和轻武器的非法贸易。简易爆炸装置已经成为非洲恐怖团体的首选武器。虽然该区域各国应展现出政治意愿并有效管理武器弹药, 但联合国各机构也可以通过旨在打破这种关联的能力建设来支持各国的努力。

第七, 安全理事会必须更新其工具包, 以应对恐怖主义对国际和平与安全构成的日益严重的威胁。授权联合国和平行动的强有力任务也没有带来多大成功, 原因很简单: 传统的维和行动无法解决反恐问题。

第八, 区域和次区域组织在语言 and 了解情况方面享有优势。它们能够在打击恐怖主义方面作出更迅速和有效的反应, 因为它们更了解所涉及的复杂性。因此, 必须支持非洲在以非洲办法解决非洲问题方面的主导作用。非洲联盟驻索马里过渡时期特派团、南部非洲发展共同体驻莫桑比克特派团、多国联合特遣部队和萨赫勒五国集团等区域安全举措已证明其在有效应对恐怖主义威胁方面的复原力。这些是非洲本土的解决方案, 由最了解自己问题的非洲国家来主导。国际社会应当为这些区域安全举措提供可持续和充足的财政和后勤支持。在国际安全部队逐渐退出萨赫勒区域的背景下, 这就更有必要了。如果受影响国家得不到这种援助, 它们就会尽力从其他地方寻求援助。

第九, 若干国家缺乏打击恐怖主义威胁所必需的法律行动框架和能力。然而, 其他一些国家显然犯有援助和支持恐怖主义以及故意向恐怖分子提供资金援助和庇护所的罪行。虽然我们必须加强需要援助的国家的国家的能力, 但国际社会也必须一致指出那些援助恐怖主义的国家, 并针对其故弄玄虚的行为追究责任。

第十, 我们认为, 安理会应当继续警惕通过假设

的因果关联来转移对反恐斗争注意力的企图和阴谋。气候变化问题应当根据《联合国气候变化框架公约》和关于气候变化的《巴黎协定》的规定和原则得到全面解决。我们重申, 在没有坚实科学基础的情况下, 不应人为地将气候变化与安全相关问题联系起来。

印度一直积极推动加强非洲国家打击恐怖主义的能力。自2018年以来, 印度向联合国反恐怖主义办公室针对东部和南部非洲国家能力建设的方案捐款超过150万美元。此外, 正如印度外交部长在新德里举行的反恐怖主义委员会特别会议上宣布的那样, 今年我们已经捐款50万美元, 以进一步加强这些努力。印度与若干非洲国家建立了强有力的安全伙伴关系, 旨在建设安全部队的能力, 包括打击恐怖主义的能力。我们致力于加强我们的非洲朋友与国际社会一道打击恐怖主义的一切努力, 以确保我们在这方面不会有所缺失。

涅边贾先生 (俄罗斯联邦) (以俄语发言): 主席先生, 我们欢迎你担任安全理事会主席, 并感谢加纳在这一重要问题上发挥值得称赞的领导作用。我们还感谢常务副秘书长阿明娜·穆罕默德和非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德先生、以及本尼迪克塔·冯·塞赫尔-托斯女士和康福特·埃罗女士所作的通报。

我们建议安全理事会从具体的历史角度来审议当前非洲恐怖主义威胁日益严重这一紧迫问题。伊拉克和沙姆伊斯兰国、基地组织、其附属团体以及有关联的恐怖团体在非洲大陆感到逍遥自在, 其影响力随着时间的推移只会加强。是什么导致了恐怖活动在非洲的扩展? 事实是, 在非洲国家和邻近的中东, 我们一次又一次地看到外部干涉制造混乱并引发不稳定。外国干预削弱并摧毁有关国家机构, 正如在伊拉克、叙利亚和利比亚所做的那样, 为恐怖分子创造温床, 帮助犯罪分子获利, 并利用有关国家人为制造的社会经济困境来招募新的追随者。

必须有效打击资助恐怖主义的行为, 这主要涉及解决犯罪团伙和恐怖团体之间的关联。与跨国有组织

犯罪建立联系渠道是恐怖分子获得资金、物质和技术支持的一个非常重要的途径。非洲继续面临恐怖活动的问题, 这些活动是通过非法贩运自然资源和毒品、走私文物和贩运武器得到资助的。如果说非洲以前曾被殖民大国掠夺过, 那么今天取而代之的是西方的大公司。恐怖分子和有组织的犯罪分子掠夺国家财富, 吸走自然资源和其他资源, 就是这样的情况。

我想详细谈谈武器问题。我们经常就包括非洲大陆在内的世界各个地区违反针对恐怖组织的武器禁运发出警报。然而, 这些违规行为并未停止, 有关谁是恐怖分子支持者的信息往往被隐瞒。

非洲大陆的局势显然需要我们, 包括联合国, 迅速作出决定。在这方面, 这个世界性组织发挥中心和协调作用、尊重受影响国家在打击恐怖主义方面发挥主要作用, 以及考虑到各国特殊国情和优先事项, 都具有至关重要的意义。我们要强调, 联合国系统, 特别是安全理事会, 已建立起必要的反恐机制。各国在打击恐怖主义方面负有具体义务, 若能严格遵守这些义务, 将会取得预期效果。唯一的问题是开展有效合作和反对双重标准。在这方面, 我们认为将更多反恐义务强加给联合国在非洲的特派团不会收到什么成效。这种扩大其任务受权的做法不符合联合国存在的明确性质, 也挪用了联合国其他必要援助的宝贵资源。

我们相信, 有效应对恐怖分子需要协调一致的国家 and 区域努力。我们欢迎非洲国家正在采取措施, 制定协调一致的反恐办法, 包括在次区域组织框架内。

应当记住, 已有一项机制来审查各国执行安全理事会反恐决议的情况。这项工作是由反恐怖主义委员会执行局开展的。根据结果, 为每个国家制定了适当的建议。若在执行方面遇到困难, 各国可以请求联合国提供技术援助。这种援助不应模式化, 而应充分考虑到各国优先事项和具体国情。

在这方面, 我们支持加强秘书处各实体与区域组织在反恐斗争中开展合作与协调。在这方面, 反恐办公室发挥着特殊作用, 它制定和实施各种方案 and 项目, 向各国提供反恐技术援助, 担任联合国所有机构

的反恐协调机构, 并在这方面与区域和国际其他相关伙伴合作。

最后, 我想说, 今天的一些发言者似乎对俄罗斯私营军事公司在非洲的成就感到担忧。我想告诉他们, 非洲国家完全有权选择与谁合作以及在什么条件下合作。它们可以与私营军事服务市场中的各种行为体合作, 而且常常在这方面采取独立政策。正是西方国家的失败导致非洲国家转向能够为非洲反恐做出真正贡献的国家。我们大家都记得, 据称旨在打击恐怖主义的“薮猫”行动和“新月形沙丘”行动只是使得西非和萨赫勒地区的恐怖主义威胁有增无减。

尤尔女士(挪威)(以英语发言): 非洲的恐怖主义是全球威胁的一部分, 因此反恐应该得到全球的支持。我们感谢加纳组织本次重要会议, 也感谢主席先生你主持今天的辩论会。我也感谢通报人发表见解。现在我要谈谈概念说明(见S/2022/822, 附件)中向我们提出的问题。

第一个问题是: 联合国驻非洲特派团如何能够更好地支持区域反恐努力? 首先, 设立联合国特派团不是为了开展反恐行动, 这是因为其任务授权存在地域限制、部队和警察派遣国的制约以及中立的蓝盔部队有可能过深卷入当地冲突。

反恐必须主要是一项国家责任。然而, 萨赫勒地区的情况向我们表明, 国家间合作也是关键。我们认为联合国任务——包括维和任务和政治任务——是对国家和区域反恐努力的补充。联合国特派团与反恐行动并肩工作, 可以极大地促进稳定和 protection 平民, 包括通过协调一致地运用斡旋, 支持可行的政治解决方案。它们还可以为治理、提供服务和保护人权提供能力建设。联合国索马里援助团与非洲联盟驻索马里过渡时期特派团密切和顺畅的伙伴关系证明这是可以做到的。

我现在谈谈第二个问题: 联合国可以通过哪些方式支持建设抵御恐怖主义和暴力极端主义的能力? 这也是上周关于复原力建设和可持续和平问题的辩论会(见S/PV.9181)的议题。正如我们当时声明的那

样,仅靠军事解决方案远远不够。要实现可持续和平,受影响国家必须采取全面行动,既要应对眼前的恐怖主义威胁,又要处理导致激进化和暴力极端主义的根源。这需要将反恐努力纳入对冲突敏感、追求可持续发展目标以及保护和促进人权的整体政治战略。

也可以通过与民间社会、双边和多边伙伴密切合作来加强国家努力。在这方面,与妇女组织协商并确保妇女参与是关键。因此,联合国西非办事处和萨赫勒办事处等联合国预防性特派团应得到进一步授权,包括与《联合国全球反恐协调契约》合作,采取联合国一盘棋做法来支持各国反恐努力。

最后,我谈谈第三个问题:在萨赫勒地区和西非沿海地区,可以利用哪种可持续的筹资机制来打击恐怖主义?挪威在担任安全理事会成员期间,利用这一位置支持了秘书长关于为萨赫勒五国集团联合部队设立联合国支助办事处的呼吁。我们之所以这样做,是因为我们坚信具有非洲联盟(非盟)授权的区域行动可以补充联合国维和行动,尤其是在跨境反恐反应方面。对于为非盟领导的和区域行动提供可预测、可持续和灵活资金的问题,安全理事会不应回避认真的讨论。与此同时,联合国的任何供资行动都必须建立在非盟多年来所做的良好工作的基础上,并配之以适足的人权尽职调查和非盟合规框架。在供资和合规这两个问题上,我们都看到了非盟方面取得的进展,这种进展应该为针对联合国支持问题开展新的认真讨论创造条件。

需要以创新方式思考由区域领导、非盟授权的和平行动如何能够为整体解决方案作出贡献。我们需要使联合国、非盟和其他区域倡议发挥出最大作用。正因为如此,挪威积极支持萨赫勒地区安全、发展和治理问题高级别小组,我们期待它提出建议。

霍查先生(阿尔巴尼亚)(以英语发言):我感谢加纳召开本次高级别会议,我们欢迎阿库福-阿多总统主持会议。我感谢常务副秘书长和各位通报人发表宝贵见解。

尽管我们一直在竭尽全力,特别是在过去20年

中,但我们仍须面对恐怖主义继续严重危及国际和平与安全的令人不安的证据。恐怖主义暴力及其极端主义意识形态仍在蔓延,给平民、妇女和儿童带来严重后果。

在这方面,非洲特别容易受到这种后果的影响。那里出现了这样的情况:恐怖团体纷纷涌入,试图在国家缺乏权威的地区建立存在,其中包括刚果民主共和国东部、尼日利亚东北部、乍得湖流域、莫桑比克北部、萨赫勒和索马里。恐怖主义网络利用多样化的社会、经济和政治环境,寻找安全和其他方面的脆弱性,以扩散其仇恨活动和意识形态。

三个最活跃的“达伊沙”网络中有两个以非洲为基地。“博科圣地”组织继续破坏萨赫勒的稳定,该区域是世界上发展速度最快、最致命的恐怖组织所在地。青年党继续在大湖区保持存在,并将触角伸向其他地区,不断威胁平民。在莫桑比克德尔加杜角,仅在一个月內,就有8.4万人被迫流离失所,其中包括32978名儿童。

可悲的是,在全球恐怖分子造成的人员死亡事件中,有近一半发生在撒哈拉以南非洲。这种情况令人深感不安,需要全球作出强有力、协调一致、有效的反应,予以打击和根除。这种情况需要持续采取行动,并提供各种手段和资源,以成功实施旨在消除暴力极端主义根源的举措,如气候变化、不发达、没有文化、贫困以及强大而有效的政府的缺失。

我们必须使用一切现有手段,包括使用武力,打击恐怖主义。我们毫无保留地完全赞同任何恐怖行为都不可开脱的观点,同时我们也认为,仅仅通过谴责和军事手段是无法完全根除这一祸害的。光是砍下恐怖组织这条“九头蛇”的头是不够的,动用不尊重法律的残暴武力造成的伤害有可能会大于其抚平创伤的作用。

若要取得成功,我们需要解决导致极端主义的根源,这样我们才能压制它所助长的对象,并通过这样做,集中精力防止极端主义宣传和意识形态的传播。为此,除了加强法治和机构,通过公平选举确保合法

性,有效保护所有人的各项人权,建设有凝聚力的开放社会,以及确保公平地重新分配资源以消除惊人的差距和不平等,别无更好的选择。

增强社会凝聚力,尊重他人价值观,是重要的威慑因素,因为如我们所知,恐怖分子通过实施暴力进行报复的强烈欲望往往是被人们认为的羞辱行为激起的。我们阿尔巴尼亚将不遗余力地推动这一做法,制定以尊重差异和促进宗教和谐为基础的国内政策,并将与邻国和本区域以外的其他国家分享我国的经验。

众所周知,民主制度为讨论和变革创造了必要的环境和机会,从而可以和平地表达失望情绪。可能造成国际影响的国内恐怖主义的出现,往往与侵犯人权、缺乏合法性以及自由和民主价值观的缺失有关。但是,经济困难、贫困和其他方面的脆弱性也起了作用,使大批民众——包括非洲的大批民众——在贫困的困境中越陷越深,使这些人更容易受到极端主义意识形态的影响。

阿尔巴尼亚以最强烈的言辞谴责一切形式的恐怖行为或恐怖主义意识形态,无论由谁在何处实施或散布,并全力支持国际社会打击恐怖主义的努力。为此,我们需要打击为恐怖主义提供滋养,使其得以生存下去的因素。我们必须找到更好的方法来减少国家内部和国家之间的不平等。我们必须全面、严格执行"对恐怖主义零资助"政策,切断恐怖主义的生命线。我们必须在线上和线下抗击极端主义意识形态,绝不使任何形式的恐怖主义合法化。

最后,尽管各国的具体需要可能不同,且恐怖主义的性质在演变,但我们必须团结一致,实现打击恐怖主义的共同目标。如我们所看到的那样,如果不采取全面的办法,在一个地方遭到抗击和压制的恐怖团体最终会在其他地方冒出来。

因此,我们必须加强与非洲会员国的接触,肯定它们为加强非洲对反恐倡议和政策的责任意识所做的努力,并确保全球在执行反恐政策和战略时相互协调,特别注重包容各方。

张军先生(中国):中方欢迎阿库福-阿多总统倡议举行本次重要会议并亲自主持,感谢阿明娜副秘书长致辞,感谢法基主席、范·瑟赫尔-托斯女士和艾洛女士所作通报。

恐怖主义是非洲面临的主要威胁之一,严重影响非洲国家安全稳定,严重拖累非洲经济社会发展。支持非洲打击恐怖主义,事关世界和平大局,是安理会的重要职责。近年来,安理会多次开会讨论非洲反恐议题,在非洲国家关切的问题上取得了一些进展,但还有大量工作要做。安理会应急非洲之所急、想非洲之所想,把精力和资源进一步向非洲倾斜,帮助非洲应对最紧迫挑战、解决根源性问题。

第一,要固本强基,支持非洲国家增强反恐能力建设。国际反恐实践反复证明,只有当事国建立起专业、高效、强有力的安全队伍,才能对恐怖活动形成有效震慑。马里、布基纳法索、尼日尔、刚果(金)、莫桑比克、尼日利亚等国长期处于反恐前沿,本国安全部门付出巨大努力和牺牲,打恐成绩值得充分肯定,安全能力建设的经验值得总结和推广。国际社会要针对非洲国家安全能力建设薄弱环节,在资金、装备、情报、后勤补给等方面加大支持力度。

同非洲国家开展反恐合作时,要充分尊重当事国主权和开展对外安全合作的权力,不能附加其他政治条件。安理会对苏丹、南苏丹、刚果(金)等国实施的武器禁运,对提升当事国安全能力造成负面影响,应该及时调整或者取消。

第二,要支持区域合作,筑牢地区国家共同安全防线。近年来,恐怖组织在非洲呈现出跨境联动、多点爆发的态势。南共体组建特派团在莫桑比克北部成功剿恐,再次表明打击恐怖主义,必须秉持共同、综合、合作、可持续的安全观,协调地区力量集体应对。国际社会要支持非洲区域组织加强边境管控和执法合作,凝聚地区反恐合力。

资金短缺是影响非洲反恐合作的重要问题。古特雷斯秘书长建议通过联合国常规预算或维和摊款提供资金支持,这一思路值得安理会认真研究。萨赫

勒五国联合部队积极开展反恐军事行动,当前阶段遇到一些困难。中方支持联合国和非盟围绕萨赫勒问题开展联合评估,期待相关评估能够提出切实可行的建议,重新激活萨赫勒和西非整体的反恐合作。

第三,要标本兼治,解决恐怖主义的根源性问题。单靠军事和安全手段无法全面、彻底消除恐怖主义威胁,必须着眼非洲的实际情况,系统治理、综合施策。萨赫勒、乍得湖地区很有代表性。当地经济相对落后,民众生计困难,恐怖势力乘虚而入,把失业、贫困的底层青年作为招募对象。国际社会应采取措施,以更大的紧迫感支持非洲发展。联合国要倾听非洲国家呼声,把发展议程置于更加重要的位置,为非洲发展营造有利环境、创造有利条件。

同为发展中国家,中国对非洲国家渴望发展的心情感同身受。我们在中非合作论坛、共建“一带一路”、全球发展倡议等框架下积极开展合作,破解基础设施、人力资源、贸易投资等方面的瓶颈,把资源向减贫、粮食安全、公共卫生等民生领域倾斜,帮助非洲国家消除政治动荡和恐怖主义滋生的土壤。我愿在这里向大家通报,自12月1日起,中国将对原产于布基纳法索等9个非洲最不发达国家的98%的税目产品实施零关税。

第四,要发挥联合国引领作用,深化对非反恐国际合作。反恐委员会、反恐执行局和联合国反恐办要发挥自身优势,在国际、区域和国家层面推动巩固反恐法律框架,加强情报共享,有针对性地帮助非洲国家提升立法、司法、执法等方面的能力,增强反恐预防行动效果。非洲国家对联合国维和部队支持非洲反恐行动有所期待,联合国秘书处要高度重视,认真研究既符合维和部队宗旨授权、又契合非洲国家需要的解决方案。

中国始终是非洲反恐维稳的坚定支持者和积极贡献者。我们全面落实中非合作论坛宣布的和平安全工程,向非盟以及萨赫勒、非洲之角、几内亚湾等地区国家提供无偿军援,推进项目合作。中方通过中国—联合国和平与发展基金,支持在非洲设立地区反

恐办公室、“反对激进主义和预防暴力极端主义”地区办公室,为大量非洲执法和安全人员提供培训,为在非反恐能力建设项目提供资金支持。未来一个时期,中方将继续同国际社会一道,以落实习近平主席提出的全球安全倡议为契机,为非洲打击恐怖主义提供更多支持,为非洲实现持久和平和可持续发展作出更大贡献。

布罗德赫斯特·埃斯蒂瓦尔夫人(法国)(以法语发言):我要感谢加纳召开本次重要会议。主席先生,我欢迎你与会。我还欢迎常务副秘书长、非洲联盟委员会主席、国际危机组织主席和欧盟对外行动署负责共同安全与防务政策及危机对策执行主任与会。

我要强调两个至关重要的“必须”——必须坚定支持非洲倡议和必须明确反对以反恐为名实施的过激行为。

首先,安全理事会必须加强对非洲倡议的支持。所有区域努力,例如萨赫勒五国集团联合部队、西非国家经济共同体、非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)、南部非洲发展共同体驻莫桑比克特派团和阿克拉倡议的努力,都值得赞扬。但我们知道,这种努力因结构性缺乏资金和设备而受阻。欧洲联盟作为非洲的主要安全伙伴,通过欧洲联盟的非洲和平融资机制,捐助非洲联盟专用于和平行动的预算90%以上的资金。欧洲联盟向非洲联盟驻索马里军事观察团和非索过渡特派团捐助了22.5亿多欧元。它还通过共同安全与防务政策特派团支持非洲武装部队。但这还不够。我们必须促使整个国际社会参与进来。

现在应确保为非洲维和行动提供可持续和可预测的资金,包括通过义务性的联合国捐助或在一个将把联合国捐助同双边捐助结合起来的创新机制框架内这样做。法国欢迎非洲联盟和平基金取得的进展。我们鼓励非洲联盟和平与安全理事会和非洲联盟委员会成员加倍努力,以便能够就资助非洲联盟授权的行动迅速达成共同立场。法国建议,一旦他们采取了这一步骤,安全理事会就应尽快恢复有关这一问题

的讨论。

在促进区域办法的同时，还必须加强国家军队。众所周知，法国长期以来一直致力于帮助西非国家打击恐怖主义。法国将继续按照伙伴关系方针，向请求支持的该区域各国提供全力支持，同时支持有关各国的国家战略。

在非洲及世界其它地方，反恐斗争要求采取遵守国际法的协调、全面和坚定的行动。如我们所知，恐怖主义威胁非但远未减少，反而继续增加。在西非，它现在正影响几内亚湾沿岸各国的北部地区，我们必须应对这一挑战，支持有关非洲伙伴。基地组织和达伊沙恐怖活动的蔓延也在影响非洲大陆各地的其他国家。

鉴于这一威胁具有残暴和不分青红皂白的性质，还存在掉进以下陷阱的风险：采取同样残暴和不分青红皂白的对策。这是某些私营军事公司提出的办法，它们的反恐对策完全适得其反。它们对自然资源的攫取和掠夺仅起到挑起一个社区与另一个社区对立，从而维持危险的暴力升级趋势的作用。法国欢迎非洲联盟准备为其所有行动采用旨在遵守人权和联合国原则的强有力的框架。我们感到自豪的是，欧洲联盟正在资助这些努力。

恐怖分子的目标是通过武力和致命行动将其意识形态强加给非洲人民和非洲国家。除了我们正在实地开展的反恐斗争之外，我们还必须通过应对气候变化，开展教育，支持努力推动妇女和青年参与以及捍卫人权的民间社会组织，增强各国社会的韧性，处理造成不安全状况的社会经济因素。

吴百纳女爵士（联合王国）（以英语发言）：主席先生，我感谢你今天召集我们开会，这同你本人在安全问题上发挥领导作用，包括提出阿克拉倡议，同西非国家经济共同体（西非经共体）大力捍卫该区域民主价值观，一脉相承。

此外，你从《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十七届会议过来参加我们今天上午的会议，这提醒我们，气候是威胁加剧的因素，也是对非洲和

全世界和平与安全的另一个挑战。我愿同其他人一道感谢常务副秘书长和我们今天的各位通报者。我想在今天的讨论中提出三点意见。

首先，我们欢迎并赞同我们今天所听到关于对恐怖主义作出全面反应的呼吁，这是在保护面临最大危险群体的同时解决恐怖主义产生条件的一个综合办法。我们欢迎《阿克拉倡议》努力应对安全局势，加强区域安全与情报合作。联合王国正在与加纳政府合作，考虑如何充分支持《阿克拉倡议》。除了努力限制包括恐怖主义在内的暴力蔓延之外，我们还与记者合作，倡导温和的声音。我们正在支持有关社区更有效地管理土地，并在受暴力极端团体威胁的区域应对气候冲击的挑战。我们还要强调，我们不能忽视瓦格纳集团在该区域所起的破坏稳定的作用。无论在何处活动，它都是冲突的驱动者和自然资源的掠夺者。无论是什么问题，瓦格纳都不是答案。

第二，在反恐斗争中，侵犯人权和违反国际法会适得其反。安理会一贯强调，反恐斗争必须遵守国际人权和人道法。根据我们的经验，将尊重人权置于反恐运动的中心，并与民间社会密切合作，这将提高反恐运动的效力，打击激进主义，建设有复原力的社区。只有让妇女切实参与，这场斗争才会取得成功，在许多情况下，妇女受到恐怖主义的影响特别大。

第三，恐怖主义和暴力极端主义是跨国问题，国际社会必须协调应对。今天上午，我们听到很多人谈到《阿克拉倡议》、西非经共体、非洲联盟和许多其他区域组织的重要作用。我要同其他人一道强调联合国系统的重要性——不仅仅是反恐怖主义办公室，而且还有在执行安理会商定的任务方面，包括关于联合国人权监测的规定等的重要性。

同其他人一样，我们期待《新和平纲领》为解决恐怖主义对和平、安全与发展构成的三重挑战作出重要贡献。

米森先生（爱尔兰）（以英语发言）：主席先生，我感谢你参加今天的会议并发挥领导作用。我也感谢主席国加纳组织这次重要的通报会。我还要感谢常务

副秘书长穆罕默德·穆萨·法基·穆罕默德先生阁下、冯·塞赫尔-托斯女士以及埃罗女士所作的通报。

不到两周前,青年党在摩加迪沙引爆了两枚汽车炸弹,造成100多人死亡、多人受伤。非洲的生活再次被恐怖主义灾难所摧毁。然而,那次恐怖袭击并不是孤立的。令人遗憾的是,这些袭击在整个非洲大陆,特别是在萨赫勒和西非经常发生,那里的暴力正在扩展到沿海国家。其他区域,包括非洲之角、乍得湖流域和莫桑比克,也受到恐怖主义的破坏。去年,在全球所有与恐怖主义有关的死亡人数当中,非洲占近一半,“支持伊斯兰与穆斯林”组织、“博科哈拉姆”和“伊斯兰国西非省”等团体所到之处都留下一系列死亡和破坏的景象。

安理会对恐怖行为的反应采取一种人们所熟悉的办法。我们表示谴责、哀悼和声援。言辞固然重要,但还不够。应对非洲恐怖主义威胁的关键是解决恐怖主义和暴力极端主义的潜在驱动因素。我们知道,受到冲突、贫困、不平等、治理不善以及侵犯和践踏人权行为影响的社区更容易接受激进思想而被招募。全球粮食安全危机加剧对当地社区的压力。我们也知道,气候危机是武装冲突加剧的一个因素。恐怖组织正在利用那些处境脆弱的人进行招募。

爱尔兰认为,从长远来看,过度军事化的反恐努力可能是无效的,甚至会适得其反。全面的应对措施不限于仅仅是安全措施。因此,作为“联合国一体化”办法的一部分,安理会必须努力以更全面的方式应对恐怖主义和暴力极端主义的驱动因素。我们必须与非洲联盟(非盟)、非洲次区域组织和非洲会员国密切合作。在这方面,爱尔兰欢迎萨赫勒安全与发展问题

独立高级别小组的工作。我们希望,该小组的调查结果和建议可以为在加强国际协调以解决该区域危机方面取得期待已久的进展铺平道路。我们还认识到,必须为联合国授权、非盟主导的和平支助行动提供可预测和可持续的资金。我们预计,秘书长即将提交的关于该问题的报告将引发公开和坦诚的讨论,并为取得真正、具体的进展提供一个机会之窗。

对爱尔兰来说,人权必须仍然是反恐对策的核心。在反恐行动中犯下的侵犯人权行为推动激进化,并助长恐怖主义言论。反恐措施必须始终遵循国际法,特别是国际人权法。有效的反恐对策也要求全社会采取促进性别平等的办法。这需要妇女的充分、平等和切实参与、以及年轻人的参与和民间社会的介入。

恐怖主义不仅有助于制造人道主义危机,还会破坏人道主义活动并危及人道主义行为体。因此,安理会授权的反恐措施,包括制裁,对于遏制和应对恐怖主义威胁至关重要。然而,这些工具也会产生意想不到的负面人道主义影响。为了解决这一问题,爱尔兰与我们的美国同事一起提出了一项决议草案,规定所有制裁制度都实行人道主义豁免。我们敦促安理会所有成员支持这一倡议,从而使处于危险之中的民众能够获得援助。

最后,安理会必须做更多的工作来防止和打击非洲的恐怖主义威胁。如果做不到这一点,该区域过去三十年来之不易的发展成果就有可能受到侵蚀。失败根本不是一个选项。

中午12时50分散会。