



安全理事会

Distr.: General
26 March 2013
Chinese
Original: English

秘书长关于马里局势的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会 2012 年 12 月 20 日第 2085(2012) 号决议提交。安理会在该决议中要求我报告决议执行情况。本报告概述了自决议通过以来马里在政治和安全方面的主要事态发展，介绍了联合国对危机的多层面应对，同时就前进的方向提出了建议。报告还回应了 2013 年 2 月 27 日安理会主席给秘书长的信(S/2013/129)中传达的安理会的要求，即在报告中就设立联合国维持和平行动各项选择提出建议，供安理会审议。此信是回应 2012 年 2 月 25 日秘书长给安理会主席的信(S/2013/113)，其中向安理会转递了马里临时总统迪翁昆达·特拉奥雷的一封信，临时总统在信中设想将由非洲人主导的马里国际支助团(马里支助团)变成一个联合国稳定和维持和平行动。

二. 政治和安全事态发展方面的最新情况

2. 在本报告所述期间，由于与马里军队一道在北方地区开展的法国和非洲军事行动，并由于国家当局通过了过渡路线图，马里的政治和安全局势发生了重大演变。

3. 安全局势在 1 月初严重恶化。1 月 5 日，伊斯兰捍卫者组织和西非圣战统一运动人员在伊斯兰马格里布基地组织支持下，向南推进。1 月 8 日，他们在距巴马科约 680 公里的 Konna 镇以北与马里军队发生战斗，迫使马里军队士兵于次日后撤。当时，Konna 镇是莫普提这一重镇和马里国防和安全部队塞瓦雷基地以北的最后一个政府控制的城市。恐怖主义分子和其他武装分子还在西部推进，并于 1 月 14 日控制了 Diabaly。

4. 在极端主义团体攻占 Konna 之后，马里过渡当局请求法国援助，以捍卫马里的主权并恢复其领土完整。对此，为支持马里国防和安全部队，由法国领导的“薮猫行动”于 1 月 11 日展开了针对恐怖分子及相关人员的军事行动。在军事



干预后，非洲部队在马里支助团旗帜下的部署加速，一些特遣队在 2 月进入马里北方的不同地区。

5. 自法国部队和非洲部队在马里部署以来，2012 年 3 月的军事政变领导人采取了低姿态。但军队内部的分裂持续存在，2 月 8 日在巴马科中部发生的一次事件就表明了这一点，当时前总统卫队人员与政府军发生了交火。

6. 到 1 月底之前，国家恢复了对 Diabaly、杜安扎、加奥、Konna 和通布图等大多数北方主要城镇的控制。阿扎瓦德民族解放运动宣布，它于 1 月 28 日控制了基达尔，并声明反对马里国防和安全部队在那里重新部署，据称是担心对平民百姓可能的打击报复。

7. 大部分恐怖主义部队和相关部队向北撤退，进入了 Adrar des Ifoghas 山区；其他人员，主要是当地的马里人，据报告混入了当地社区。这些团体据报告在遥远的北方地区储存了武器、车辆、燃料和其他补给品。这些武装团体已经在加奥发动反击，他们采用不对称战术，包括针对法军和马里军队以及阿扎瓦德民族解放运动人员采用自杀爆炸。

8. 在本报告所述期间，政治进程中的最重大的事态发展是通过了过渡路线图，该路线图于 1 月 29 日得到议会一致批准。路线图强调了过渡政府的两项基本使命：恢复领土完整以及组织自由公正的选举。路线图规定与“薮猫行动”和马里支助团一道开展进一步军事行动，目的是收复武装团体占领的地区，恢复该国的领土完整；在该国北方地区重新完全建立国家权力；改革武装部队；与放弃军事斗争的团体对话，并维护马里国家及其宪法的统一性；协助难民和流离失所者回返；进行族裔间对话；打击有罪不罚现象。

9. 路线图还概述了在下列与组织选举有关的三个领域作出的承诺：改革法律和体制框架；最终完成选民名单的修订；制定出选举日历，其中排定 2013 年 7 月底之前的议会选举和总统选举日期。根据路线图，总统、总理和政府成员没有资格在即将举行的总统和议会选举中作为候选人参选。

10. 政府已提出与马里北方的武装反叛团体进行对话的条件，其中包括尊重该国的领土完整和世俗主义。临时总统要求对谁应作为这一对话的对话者保持警醒的头脑，他认为对话应对真正代表北方地区民众，但并不一定卷入反叛活动的团体开放。自军事行动开始以来，西非国家经济共同体(西非经共体)通过其调解进程，继续表示愿意支持谈判和对话。马里政府还宣布成立路线图规定的全国对话与和解委员会，并补充说该委员会将由来自马里所有地区和社区的代表组成。

11. 还已加强努力，以设立协调机制，包括由非洲联盟、联合国和西非经共体的代表组成的马里问题综合工作队，以推动在处理政治、安全、人权和人道主义关切方面的合作。

三. 人道主义局势

12. 人道主义局势依然危急，有数百万人受到危机的影响。2012 年，由于粮食和营养危机，需要人道主义援助的马里人超过 430 万。尽管 2012 年末收成不错，仍有 747 000 人亟需粮食援助，另有 130 万人的粮食没有保障。在马里北方，由于获得粮食的机会大大减少，人道主义伙伴正在奋力满足对保护的需要，例如防止性暴力和性剥削以及性别暴力和性别剥削，并为这些行为的受害者提供支持，以及帮助被武装团体招募的儿童。

13. 自 2012 年 4 月以来，47 万多人逃离家园，或者在马里的收容社区，或者在邻国需求避难。其中 65 000 人是 2013 年 1 月以后流离失所。这个数字中，境内流离失所者总数为 292 648 人，在毛里塔尼亚、尼日尔和布基纳法索境内的难民达 177 637 人。有关于境内流离失所者返回北方城市地区的报道，但据报告大多数属于北方族裔群体的难民，主要是图阿雷格人，仍然在等待更安全的回返条件。与此同时，马里南部和中部的紧急需要仍然存在，约 60% 的境内流离失所者住在那里。

14. 人道主义出入情况在马里的一些地区有所改善，但局势仍然极为动荡，尤其是在加奥县和基达尔县。人道主义行为体对以下问题日益关注：可能在马里部署联合国部队，需要严格区分人道主义议程与政治/安全进程，以避免危及援助人员的安全、限制为所有需要的民众提供人道主义援助并损害人道主义行动的中立性。

15. 截至 3 月 22 日，2013 年马里联合呼吁程序仅收到 7 370 万美元。这仅仅约为其 3.86 亿美元所需资金总额的 20%。如果没有充足的资源，人道主义伙伴就不会拥有它们需要的工具来满足该国最紧迫的需求。

四. 人权局势

16. 马里的人权局势依然是引起关注的一个主要原因，据报告，马里北方发生了严重的侵犯人权行为，包括即决处决、非法逮捕和强迫失踪、武装团体利用儿童、强奸、强迫结婚、摧毁和抢劫财产。自 2013 年 1 月以来，还有报告指出马里安全部队人员侵犯图阿雷格人和阿拉伯社区的人权，以及被视为与反叛团体有关联或与其合作的其他群体的人权。在收复马里北方某些地区后，出现了新的侵犯人权模式，包括根据族裔进行报复攻击。

17. 政府已经承认局势严重及其可能对马里的稳定造成影响，并保证调查并起诉侵权行为的实施人。但政府缺少迅速应对和解决局势所需的能力。许多对话者确定需要打击有罪不罚现象，并追究严重侵犯人权行为所有行为人的责任，无论其归属和地位，为确保持久和平与稳定，这是需要解决的一个关键问题。

18. 联合国得到情报表明，北方地区各方对儿童实施了严重的侵犯人权行为，包括武装部队招募和使用儿童、对女童采取性暴力、强迫婚姻、绑架和对学校和医院实施攻击等事件。在北方地区积极开展活动的武装团体，其中包括伊斯兰马格里布基地组织、伊斯兰捍卫者组织、西非圣战统一运动和阿扎瓦德民族解放运动，招募和使用了数以百计的儿童。抓获并拘留从事情报活动的儿童也表明一个新的趋势，需要作为当务之急加以处理。

19. 政治和安全危机对马里的媒体环境产生了不利影响。在北方地区，媒体组织会受审查，而且可能受极端主义团体殴打。巴马科和北方城镇都报告了马里记者遇袭事件。

20. 1月16日，国际刑事法院检察官宣布，她在政府于2012年提交马里局势后正在正式展开调查。

21. 在通布图有11座陵墓和加奥有一座陵墓被毁，以及约3 000份古代手稿被焚后，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)已通过一项在马里恢复文化遗产和保护古代手稿行动计划。教科文组织总干事于2月2日访问了通布图。

五. 发展

22. 危机影响了全国的经济生产和基本公共服务。除人道主义援助外，官方发展援助的中止和许多投资项目的取消严重对成千上万人的收入和就业造成严重影响。

23. 主要社会经济指标和民众生活条件继续恶化，同时马里的卫生和发展指标属全世界最差之列。城市人口受影响最严重，因为失业和大量流离失所民众的收容都在城市。至少77%的马里人生活在国际贫困线之下，他们多数不能获得安全饮用水和任何种类的卫生设施。马里的医疗设施非常有限，医药短缺。马里人口的营养不良率、儿童死亡率都很高，婴儿死产和孕产妇死亡的风险也很大。

24. 2012年国内总产值的增长率估计处于-1.5%的衰退水平，由于几个双边伙伴可能提供预算支持，2013年可能出现复苏。恢复援助对于马里2013年的宏观经济前景至关重要。国际货币基金组织(基金组织)于1月核准在快速信贷机制下为马里发放相当于1 840万美元的资金，以支持为当局在今后12个月期间维持宏观经济稳定和增长提供政策咨询及财政支持。

25. 在此情况下，联合国继续致力于协调和动员发展伙伴重新与过渡当局互动协作，以限制危机的影响并改善基本社会服务的提供。还设立了一个由联合国开发计划署(开发署)管理的国家经济和社会稳定基金，目的是支持政府的预算，尤其是在社会经济部门和粮食安全领域。

六. 安全理事会第 2085 (2012) 号决议执行情况

A. 设立联合国驻马里办事处

26. 联合国驻马里办事处(联马办事处)于 1 月 21 日开始部署。截至 3 月 22 日,实地已有 47 名联合国工作人员,其中 23 名属于特派团支助部分。联马办事处在规划其活动时一直与马里当局协商,以了解其需求并因而更好地调整努力支持国家自主解决当前危机的进程。

B. 支持政治进程

27. 联合国继续同国家利益攸关方以及同非洲联盟(非盟)、西非经共体和其他关键国际利益攸关方密切合作,支持执行过渡路线图和落实经马里局势支助和后续行动小组核准的非洲联盟马里战略构想的各个支柱。

28. 关于与该国北方各团体的谈判,我的西非问题特别代表赛义德·吉尼特先生继续根据第 2085 (2012) 号决议支持西非经共体的调解努力,以期为原定 1 月进行的一轮谈判做好准备。他与该次区域各个不同的利益攸关方进行了协商,讨论可采取哪些调解选项与非恐怖团体和北方民众的其他代表展开对话,旨在实现马里危机的持久解决。为支持迅速执行第 2085 (2012) 号决议的各个不同方面,他于 1 月 13 日和 14 日分别访问了瓦加杜古和阿布贾,与西非经共体调解员和西非经共体委员会主席互动协作。

29. 由联合国、非洲联盟、西非经共体和欧洲联盟组成的一个协调机制最近在巴马科设立,由非盟和联合国共同主持。这个小组正在努力确保采取一致方针,并协调国际社会的努力。联马办事处还推动设立了一个妇女领导人核心小组,以便为马里和平进程作出贡献。

30. 为有效应对马里局势的区域影响,我的萨赫勒问题特使罗马诺·普罗迪一直侧重危机的更广泛的萨赫勒层面,并继续就联合国萨赫勒综合战略的制订和实施与国际合作伙伴互动协作。

31. 联合国在 2012 年 11 月派团进行了选举需求评估,继续支持马里当局的选举筹备工作。开发署一个选举项目团队一直在与马里当局一道开展工作,执行最近对现有选民数据库进行的审计工作的建议,并计划建立一个从行政普查中摘取内容的生物特征选民登记册。这方面有待完成的工作包括:(a) 审查生物特征信息和纳入科特迪瓦境内的马里社区;(b) 制作和分发身份证;(c) 拟订选民名单;(d) 配置和设立投票站点。

32. 联马办事处与马里当局、各政党和民间社会协商后,确定了下列优先事项:

安全局势

33. 恢复马里领土完整和确保北方各社区实际安全的必要性被确认为一个核心优先事项。严重的安全挑战依然存在，其中包括继续发生的恐怖活动和一些地区的军事行动。即使在领土完整充分恢复后，许多严重的安全风险依然存在，其中包括恐怖袭击、武器扩散以及毒品贩运和其他有关犯罪活动，这些情况在可预见的未来很可能会继续破坏马里境内的治理与发展。

政治居首

34. 2012年3月22日政变和马里北方的危机在很大程度上但并非完全显示了治理危机，其中包括内部腐败、提供基本服务的国家能力薄弱以及国家机构和政治制度合法程度不高。在国家、地区和社区层面加强国家能力以及建立国家和政治制度的合法性是长期的、漫长的努力。但是，如果这些努力不成功，今后就会有进一步出现政治和安全危机的高度风险。

35. 无论就短期还是长期而言，在马里对安全的重视不应减损政治的首要地位。“政治居首”在这方面涉及到：全国对话与和解；加强国家机构能力；建立这些机构和政治制度的合法性。

需要全国对话与和解

36. 政治行为体之间以及各社区之间和之内存在着高度的政治和社会两极分化及敌意。裂痕不仅存在于南北之间，也存在于北方内部和南方内部。此外，叛乱、占领北方和犯下的侵犯人权行为及暴行，包括与冲突有关的性暴力和性别暴力，造成了高度的创伤。

37. 不仅需要全国对话，而且还需要社区之间和之内以及包括马里武装部队在内的各种行为体之间的多种对话。对话与和解努力还必须与司法措施挂钩，以确保出现的侵犯行为不存在有罪不罚的情况。

38. 马里境内一些组织支持对话与谈判，但反对让这些进程包容所有相关团体。例如，过渡政府与阿扎瓦德民族解放运动之间的双边谈判似乎就遇到阻力。不过，看来普遍支持一个基础广泛的对话进程，以团结范围广泛的行为体，包括社区代表、传统领导人、民间社会团体、民选官员、地方当局和国家政府的代表以及那些放弃暴力并接受马里领土完整及统一的武装团体。

选举改革和选举

39. 尽管选举对于恢复宪政秩序和建立政府合法性及权威性至关重要，但又有些担心在全国举行自由、可信及和平选举的条件尚未成熟。在没有和解的情况下，建设性的政治辩论没有什么空间，而选举则可能引起进一步的不稳定甚至暴力。选举的意图并不仅仅是为了提供一个投票的机会。更为根本的是，选举

是一个辩论和选择政治理念、纲领和领导人的机会。要在北方、尤其是在难民营里和在流离失所者中举行自由及和平的政治竞争就算不是不可能，也是极其困难的。

40. 马里的选举投票率一贯偏低，这种情况除其他外反映了民众对选举进程缺乏信心。如不进行重大政治改革加强对选举进程的信心，这个问题在下一次选举期间可能更加严重。应当回顾指出，有缺陷的政治制度，既是发生北方武装反叛的主要原因之一，也是导致 2012 年 3 月政变的兵变的主要原因之一。准备不足的选举具有使该制度继续存在下去的危险。那些支持过或至少同情政变的人最持这种观点。

41. 有鉴于这些关切，必须积极主动致力于根据国际标准创造有利于举行自由、公平、透明和可信选举的条件。确保妇女参与选举进程和她们在此过程中的安全也很重要。全国主要利益攸关方之间的协商对于创造这种条件将至关重要。

马里国防和安全部队与安全部门

42. 国防和安全机构、尤其是军队的改革是一个重要但复杂的任务。关键的目标包括：恢复体制凝聚力、纪律性和指挥健全性；提供适当装备；为确保行动效能和尊重国际人权法、人道主义法及难民法开展培训；订立问责措施对违反这些法律的行为予以追究；切实建立一种尊重文职权力的体制文化，特别是通过有效的文职监督做到这一点。

外部行为体的作用

43. 马里今天的特点是两极分化和创伤，因此要求外部行为体敏感、耐心和支持。国际伙伴必须认识到并不存在快速解决办法，而且外部干预可能加剧分裂。必须促进和支持国家自主而且遵守“不造成伤害”的规则。马里有组织的政治和社会团体需要联合国和其他外部行为体的各种支持，但它们也坚持要求国家自主。

C. 支助安全进程

44. 1 月初，鉴于“薮猫行动”，部队派遣国迅速行动，加快部署马里支助团。遭遇了许多规划和协调方面的挑战，包括车辆和其他设备延迟运抵。国际伙伴通过在马里的战略空运和陆运安排提供了支助。马里支助团部队目前正在马里北部和中部，包括在基达尔地区增加派驻。

45. 1 月 25 日，非洲联盟和平与安全理事会请非盟和西非经共体各委员会与联合国、欧洲联盟及其他伙伴协作，对联合战略行动构想进行订正，以增加马里支助团部队人数，包括整编乍得和其他特遣队提供的部队。马里支助团部队指挥官

Shehu Abdulkadir 将军已于 1 月中旬赴马里就职。截至 3 月 22 日, 6 288 名军事人员已部署到位, 包括马里支助团总部的 84 名参谋。

46. 虽然要求马里支助团特遣队在部署后的 90 天中保证自给自足, 但一些特遣队已迅速面临严重的后勤挑战, 包括粮食、燃料和水供应。双边伙伴提供的支助已帮助解决了最紧迫的需求。然而, 急需提供充足的后勤支助, 以确保及时完成部署并开展可持续和有成效的行动。

47. 联合国军事规划人员已向马里支助团提供了规划支助, 帮助建立协调机制, 协助马里支助团和马里武装部队确定优先需求并促进马里支助团总部加强对局势的了解。此外, 联合国规划人员还支助制定了马里支助团重要文件, 包括行动指令、保护平民准则、接战规则和行为守则。

48. 非洲联盟和西非经共体于 2 月 15 日至 20 日在巴马科举行了一次规划会议, 以订正马里支助团联合战略行动构想, 并为马里支助团的文职构成部分制订行动构想。2 月 27 日和 28 日在亚穆苏克罗举行的西非经共体首脑会议对订正联合战略行动构想予以核可。

49. 尽管在马里北部部署了一些马里部队, 但他们在设备、训练和后勤支助等方面面临严重的能力制约因素。“薮猫行动”的援助对确保提供基本的生存用品以满足行动需求至关重要。马里国防部目前正在再征聘 3 000 名官兵。同时, 欧洲联盟驻马里培训团正在库利科罗(巴马科以东 60 公里处)设立一个设施, 以便对马里武装部队人员进行培训。特派团正在进行能力评估, 以便为培训马里部队制订适当的方案, 预计这些培训方案将于 4 月开始, 重点是四个营。

50. 马里宪兵、国家警察和国民警卫队以及司法和惩戒机构, 在马里北方重新部署并恢复行动中也面临各种挑战。截至 2 月 22 日, 未在马里北方的任何主要城镇部署国家警察, 在加奥和通布图部署的宪兵人数有限并面临严重的行动制约。司法和惩戒机构尚未开展工作。向马里北方重新部署人员的计划受到安全考虑以及严重后勤挑战的制约, 包括缺乏房舍、运输和基本设备。迫切需要动员捐助方提供支助, 帮助满足马里安全和法治机构的优先需求, 包括办事处重建、车辆、通信设备和基本用品。

51. 自联马办事处于 2013 年 1 月进行部署以来, 联合国地雷行动处已开展活动支持马里支助团和马里国防和安全部队, 以及人道主义地雷行动。为支助马里国防和安全部队, 组织了一次为期五周的爆炸物处理课程。为马里支助团和联马办事处人员组织了关于战争遗留爆炸物和简易爆炸装置的宣传活动。在人道主义排雷方面, 来自国际非政府组织的 5 个小组已协调部署在受冲突影响地区, 以便开展勘测和处理爆炸物。

七. 关于设立联合国维持和平行动的可选方案

52. 继秘书长的信(S/2013/113, 其中转递临时总统的信, 临时总统在信中设想把马里支助团转变为联合国稳定与维和行动)以及安全理事会主席的回信(S/2013/129)之后, 3月10日至16日, 主管维和行动助理秘书长埃德蒙德·穆莱特率领一个多学科代表团访问了马里, 以便就在马里设立联合国维和行动的可选方案, 提出建议, 供安理会审议。

53. 代表团会见了临时总统、总理和政府成员、国家选举委员会(选委会)主席、国民议会主席、地方当局、武装部队、警察和宪兵领袖以及政党、宗教组织和民间社会以及区域和国际利益攸关方的代表, 包括非洲联盟、西非经共体、马里支助团、欧洲联盟和双边合作伙伴的代表。代表团成员还访问了加奥、Mopti、塞瓦雷和通布图。

A. 主要调查结果

政治局势

54. 巴马科过渡当局代表称, 他们致力于解决北部安全问题, 并表示, 需要选举政府, 以解决冲突根源, 即治理不善、腐败、法治与安全效率低下的问题。一些对话者担心2012年3月21日军事政变参与者的持续干预会削弱机构能力。他们证实政治各方之间和军方内部存在很大分歧, 各社区之间和内部社会分化严重。

55. 所有对话者都认为有必要选举合法政府, 以继续进行全国对话和重要改革。政府重申承诺7月底前结束选举, 并指出, 正在进行审查工作, 以评估筹备状况。各方认为, 选举对结束过渡、建立合法政府至关重要, 但必须设立基本的政治和安全条件, 以确保选举能使国家团结, 而非进一步分裂, 以避免进一步加深危机。

56. 所有对话者均同意, 迫切需要在北部收复区域重建国家行政, 以维护马里的主权和领土完整。这需要建立强大的国家机构, 并确保地方一级的有效管理, 并需要有足够的资源维持国家对马里广袤疆土和边远地区的管理。民政管理当局代表尚未回到北部, 尽管临时总统表示, 政府打算尽快部署。部署公职人员对确保基本服务提供至关重要, 是部署任何潜在稳定行动的先决条件。同时, 在北部, 国家行政的大部分基础设施已遭遗弃、掠夺并损毁。

57. 最近, 马里的国防和安全机构开始在北部地区重新部署。当地居民反应不一。这些部队尚无法保障人民安全。马里的国防和安全机构内部分裂、装备落后, 缺乏训练, 并一直受到政治干预。所有安全机构的力量枯竭, 面临严重的行动制约。潜在的稳定行动对支持马里安全部队稳定北部收复地区至关重要。

58. 北部主要城市和地区情况有别，需要量身定制的解决方案。鉴于阿扎瓦德民族解放运动继续驻扎在基达尔，当地的形势仍然极为敏感，并且在通过谈判解决危机方面缺乏进展，如果谈判成功，将有助于重新树立国家权威。虽然政府重申，愿意在解除武装等一些条件下，与阿扎瓦德民族解放运动进行讨论，但许多对话者表示反对任何形式的对话。将国家权威扩展到基达尔需要政治解决方案。

59. 虽然政府已经通过了过渡路线图，但没有全面的政治框架协议，后者应设立平台，促进民兵等前战斗人员最终解除武装、复员和重返社会。因此，需要调整传统的方法。

安全形势

60. 在马里北部的“薮猫行动”在安全方面取得了显著进展，但伊斯兰武装团体，包括伊斯兰马格里布基地组织、争取西非唯一性与圣战运动以及伊斯兰捍卫者组织仍然构成严重威胁。虽然正在开展的行动阻止了这些团体更大规模的有组织的集结，特别是在基达尔地区，但它们仍在 Timesli (Gao) 和 Gourma (Ansongo) 以及尼日尔河沿岸直至通布图和 Timetrine 保留了强大力量。从瓦加杜古森林到通布图以及 Menaka 北部以及 Douentza 的南部和东部，还存在着一些极端团伙。人数不详的战斗人员在马里以外寻求庇护，或已经混入民众，保留了武器以及东山再起的能力。这些团伙装备良好，训练有素。他们作战积极，采用游击战和恐怖主义战术，使用火箭、简易爆炸装置和自杀式炸弹。

61. 武装民兵在整个北部开展行动。他们虽然缺乏明确的指挥链，却已被确定为威胁之一。在巴马科，政治紧张局势和军方内部的分歧还制造了暴力现象，仍然是潜在的安全威胁。有组织跨国犯罪网络在整个马里和整个萨赫勒地区运作，参与毒品卡特尔活动、越界抢掠、走私、贩运人口、绑架索取赎金和洗钱。这些跨国犯罪活动产生的高额利润被用于支持在马里的极端暴力行为和叛乱活动。

62. “薮猫行动”、马里支助团和马里安全部队继续参与重要的作战行动，打击北部和中部关键地区的恐怖组织。法国行动的显著减少或停止可能会加大这些团伙死灰复燃的风险。如果出现这种情况，可能需要持续采取有限的、有针对性的进攻行动。马里支助团目前人数约占预期人数 9 500 人的 82%，向 Ansongo、巴马科、Banamba、加奥、基达尔、Markala、San 和塞瓦雷以及 Tessalit 周边地区部署了力量。马里支助团和马里部队在“薮猫行动”的支持下，还在瓦加杜古森林地区开展了行动。

63. 恐怖团伙和战术、武器扩散、简易爆炸装置、未爆弹药和地雷预计将严重威胁平民以及驻马里的联合国人员的安全和保障。3 月 21 日在 Timbuktu 发生的自杀式炸弹袭击事件说明了联合国人员将直接面对的重大威胁，这些事件可能造成大量伤亡。

B. 联合国行动的可选方案

64. 马里面临严峻挑战，并非简单方法可解决。在确定联合国行动的适当进入和撤出战略的组成部分方面，马里及其国际伙伴有共同的利益和责任。马里可借此良机解决紧迫挑战，并为持续和平安全奠定基础。这不仅需要解决安全威胁，害需要解决深层次的政治、治理、发展和安全方面的挑战。任何联合国行动的目标都将是帮助马里国家恢复其合法性，并在全国家重新建立其权威，以便为其所有人民提供切实的安全保障，并确保其领土范围内不会出现威胁本国和他国的因素。

65. “薮猫行动”取得了令人瞩目的成果，包括解放北部的主要人口中心，减弱伊斯兰武装团体的威胁。随着这些部队很快开始削减，马里及其国际伙伴必须决定如何最大限度地确保长久维持这些安全成果。主要任务是控制极端武装团体的威胁，稳定收复地区的人口中心，保护平民，并创建有利于人道主义援助的环境，包括帮助难民和国内流离失所者重返。

66. 同样重要的是支持马里在包容性对话、政治参与、负责治理和保障所有社区的基础上，获得人民的认可，建立政治秩序。其中一个关键因素是通过自由、公平、可信、和平的总统选举、立法选举和地方选举恢复宪法秩序。地方和国家层面的政治对话将需要就改革问题促成更大共识，以解决冲突的根源。

67. 马里需要一个高效和负责任的政府，有能力提供最重要的公共服务，包括在其全境提供安全、法律和秩序。这将需要拥有足够资源的强大机构，以深入覆盖全国。

68. 鉴于“薮猫行动”目前取得的成绩，联合国除了继续承担当前责任外，安全理事会面临的关键问题是，本组织能够或应该在多大程度和范围上承担保证安全与稳定的责任。最终，安全和稳定的努力需要得到可行的政治进程的巩固，并成为实地各方参与这一进程的动力。

69. 马里的许多对话方以及非盟和西非经共体均曾请求联合国派部队对恐怖团体展开作战行动，以恢复马里的领土完整。在这种假设下，“薮猫行动”将把任务移交给一个联合国特派团，包括通过让马里支助团换帽，赋予其执法任务，以打击活跃叛乱团体的残余，进行反恐行动。为打击马里北部沙漠和山区的极端主义团体，需要十分特殊而要求严格的军事能力。这种能力很难获得，但对任何进行此类作战的部队都不可或缺。

70. 联合国的机构设置不适于从战略上管理此类作战行动，其维和人员通常也不具备执行这项任务所需的作战训练、装备和经验。此外，此种性质的努力远超联合国维和理念的范围。本组织是否有能力承受此类作战行动可能造成的伤亡人数也令人怀疑。因此，提出以下两个可选方案供安理会审议。

备选办法 1. 部署联合国多层面综合政治力量，与一支由非洲领导的部队并肩执行任务

71. 联合国将部署一个加强的政治特派团，以继续开展政治和发展活动。在联马办事处工作的基础上，联合国多部门派驻人员的努力可侧重的战略领域包括：(a) 支助开展调解、谈判、全国对话和族群对话，包括发挥斡旋作用；(b) 与开发署协调，协助过渡当局推动选举进程；(c) 促进尊重人权法、国际人道主义法和难民法，包括有关妇女和儿童的规定；(d) 支助马里支助团部署和行动的规划和筹备工作；(e) 将性别关切问题及预防和应对冲突中的性暴力纳入联马办事处政策和职能的主流，并支持和促进马里妇女和青年参与政治进程；(f) 支助当局在法治和安全领域加强国家机构；(g) 促进联合国系统内及与其他外部行为者在政治进程方面的协调工作。与此同时，马里支助团将与双边军事努力一起，负责支助马里国防军和安全部队保障安全。马里支助团将承担进攻性作战和稳定任务，目标集中于极端主义武装团体。

72. 联合国将与非盟、西非经共体、部队派遣国、双边伙伴携手合作，迅速建立和增强马里支助团的作业能力。为此，将使用第 2085(2012) 号决议所设马里支助团信托基金，并有可能利用以摊款供资的一揽子后勤支助方案。该支助除向马里支助团提供急需的作业能力外，还有利于在达到重要基准后顺利转变为联合国多层面稳定特派团。这些基准可能包括：重大战斗行动停止；残余威胁强度降低；能够安全部署联合国文职人员；马里支助团具备特定能力；国家权力扩展到全国；在完成总统选举和议会选举方面取得进展。

73. 与此同时，预计欧洲联盟也将继续培训马里武装部队。还可用信托基金向该国部队提供非杀伤性领域的支持。通过此备选办法，还可获得灵活性，使马里支助团在安理会决定条件成熟时，能够换帽成为联合国维持和平行动。

备选办法 2. 根据第七章部署联合国多层面综合稳定特派团，与一支平行的部队并肩执行任务

74. 根据对当地政治和安全条件进行的评估，联合国将根据《宪章》第七章部署一支多层面综合力量。联马办事处将并入该力量。联合国部队将支持政治进程，执行与安保有关的稳定任务，重点包括：保卫主要人口中心和通信线路，保护平民，监督人权状况，为提供人道主义援助和流离失所者回返创造条件，扩展国家权力所及范围以及筹备自由、包容各方、和平的选举。该部队很可能面临针对其自身和政府机构的非对称攻击和武力示威，还可能有人使用火箭、简易爆炸装置和自杀炸弹。

75. 该部队将遵循强力接战规则，规定可在其能力范围和部署区域内使用一切必要方式解除对其执行任务的威胁，其中包括保护濒临人身暴力威胁的平民，保护联合国人员免遭残余威胁。既可独立采取作战行动，也可与马里国防军和安全部

队并肩作战。作战时将遵循国际人道主义法、人权法、难民法，充分考虑到有必要在军事行动之前、之中、之后保护平民和降低风险。此外，在与马里国防军和安全部队并肩作战时，将严格遵守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(A/67/775-S/2013/110)。还必须认真考虑采取强力态势在以下方面的风险：联合国工作人员的安全、人道主义行动的进行，以及本组织履行总体任务的能力。

76. 马里支助团之大部将同其他单位一起转变为联合国稳定特派团，核定兵力将达到 11 200 名部队人员和 1 440 名警务人员(包含 8 个建制警察单位和 320 名非建制警官)。拟议核定部队兵力 11 200 人包含 7 个机动步兵营和 1 个后备营，外加应对地理和威胁环境的辅助人员，可在据评估风险最大的主要人口区和需优先实现稳定和扩展国家权力的地区部署安保力量。一个重要挑战是如何获取必要的关能力、辅助手段、现代化技术等要素，以便在严峻的沙漠和山地条件下作业。为此可能需要向新的派遣国寻求支持。军事、警务、文职方面的实务单位和支助单位将主要在北部作业，可能在加奥或塞瓦雷设置后勤基地。同时巴马科将驻有少量人员，文职人员和军事及警务人员，由我的西非问题特别代表领导。

77. 特派团只应在秘书处作出评估，认为存在必要的安全和政治条件后再承担安保责任。还需要评估这些责任对如何执行特派团保护平民任务的影响。如何部署需要视条件而定，并根据当地情况的变化在时间上和地域上分阶段实施。当地情况变化包括：是否仍需进行作战行动；政治进程进展如何，以及与此有关的马里国家机构在北部重新部署的情况如何；能否在北部安全部署联合国文职人员；联合国部队的作业能力是否已达必要水平。

78. 有鉴于预计残余威胁的程度和性质，一个基本要求是应有一支平行部队在马里(并可能在整个次区域)与联合国特派团并肩执行任务，以便开展重大作战和反恐行动，并提供超出联合国任务和能力范围的专业支助。这种行动区内能力将需要保持一段时期，而且可能需要提供一揽子后勤支助，然后才能考虑依靠未来部署的部队。这支平行部队、联合国特派团、其他安保单位之间密切开展协调与合作至关重要，这样才能确保整个行动协调一致。

79. 为可能的联合国稳定特派团开展的特派团支助规划，目前已处于后期阶段。在此过程中，参考了马里支助团的现行作业计划和要求，并正在与联合国军事、警务和实务单位进行了协调。特派团的支助构想包括：广泛依靠承包商、部队派遣国、会员国提供服务；建立短小精悍的支助机构，其工作重点是合同管理及质量保障；文职、军事和警务单位共同使用模块化营地(包括可能在加奥设立的基地)。这些营地将具有应变能力，物资充足，以备供应线暂时中断时继续运作。此外还要正确执行环境管理，尽可能减少环境影响。

80. 鉴于马里支助团以及马里国防军和安全部队担负关键职责，在安理会采取进一步行动之前，就必须迅速增强其能力。联合国将需要与非盟、西非经共体、欧洲联盟等伙伴密切协调提供该支助事宜。必须将第 2085(2012)号决议所设的 2 个信托基金用于支持马里支助团和维护马里和平与安全。现已为支持马里支助团达成捐款协议 2 670 万美元，为支持维护马里和平与安全达成捐款协议 690 万美元。截至 3 月 22 日，2 个信托基金已分别收到资金 1 620 万美元和 560 万美元。

81. 如安全理事会核准向马里部署联合国维持和平行动，并(或)核准用拨给马里支助团的摊款设立支助方案，我将指示我的特别代表和秘书处有关各部采取一切可能措施，包括充分运用现有权力，并按我的酌处权加快部署文职和军事能力，以圆满达到安理会的要求和解决马里人民的需要。

82. 不论采取上述哪一种备选方案，联合国均将致力于在其具备比较优势的关键领域支持马里当局。如设立联合国特派团，其核心任务将是辅助政治进程，包括与区域举措协同开展强力斡旋。将在特派团各阶段任务中设定关键基准，以便它能够尽快从进入阶段进入稳定、巩固和在可持续情况下撤出。

83. 初期阶段还可执行其他任务，包括：增进人权；扩展国家权力所及范围；减少社区暴力，促进社会和谐；增强法治和安保机构；创造安全和有保障环境，以便进行人道主义活动；开展地雷行动。同样重要的是，特派团应有执行军民合作和速效项目的强大能力。如设立综合特派团，还会对联合国人道主义机构及其伙伴开展人道主义工作的能力具有影响，因为综合行动对人道主义行为者的公正性可能产生影响。将在全系统展开评估，进一步修改和完善联合国的总体行动。从特派团成立初期，就需要通过执行强大的宣传战略，摆正当地人民对特派团的期望。

84. 联合国如能与非盟、西非经共体、欧洲联盟、国际金融机构、双边伙伴等合作方密切协调合作，将可致力于履行其核心责任。鉴于有众多行为者参与，联合国特派团应设立强有力的协调机制。

85. 将需要大力开展次区域合作，以解决跨国犯罪这一破坏性问题，并加强增进边界安全的能力。联合国特派团可向萨赫勒地区和西非地区的安全合作机制提供支持并与之协调。这也可能帮助马里的机构增强在这方面的参与，包括增强边界管理能力。同样至关重要是与次区域各国广泛合作，解决共同面对的政治、人道主义和发展问题。

86. 鉴于次区域受到的影响和面临的威胁，还建议安理会考虑设立一个专家组，调查马里和次区域跨国和有组织犯罪参与者的身份和活动，并可能有针对性地实行惩罚性制裁。

八. 意见

87. 马里的危机复杂而多层面。它对人民的日常生活造成了灾难性的影响。人道主义危机继续使全国各地人民付出沉重代价。许多马里公民仍然流离失所，生活条件十分困难，而且侵犯人权的报告令人深为不安。当前的危机揭示出，政治、治理和安全方面的种种挑战织成了一张复杂的大网。整个萨赫勒地区饱受跨国犯罪和恐怖主义的困扰，这更加剧了这些挑战，为极端分子和有组织犯罪网络的兴起和站稳脚跟提供了肥沃的土壤。

88. 在恐怖分子和极端主义武装团体决定南移后，国际社会现在面临的局势与第2085(2012)号决议通过之时根本不同。虽然在安全方面取得了重要成果，但政治进程滞后于军事行动，十分危险。因此，我敦促过渡当局以包容的方式实施其路线图。

89. 全国对话的目的是成为讨论和议定落实这些优先事项的论坛，应该毫不拖延地举行。在这方面，联合国将继续协助政府和非政府协助者和调解人加强能力，支持政府与政党之间的建设性和包容性对话，鼓励政府与马里北部团体的对话，并协助负责西非问题秘书长特别代表办事处(西非办)支持西非经共体领导的调解努力。

90. 马里政府已表示完全同意需要同步推动军事和政治进程。当局还指出，马里需要更广泛的和解进程，其必要前提是在北方地区重新建立基本的国家权力和控制。同样，他们认为选举是政治进程的一个基本要素，应在政府重新控制北方地区关键地点后立即举行。

91. 联马办事处的设立为联合国在马里的的工作增添了能力，特别是在支助政治和安全进程、法治、行动和人权等方面。本组织因此能够集中为马里人解决该国政治紧张和不稳定之根源问题的努力提供支持和协助。联合国将在这一工作的基础上继续努力，并侧重上文第71段中强调的关键参与领域。

92. 过渡路线图规定2013年4月至7月间举行选举。作为紧急事项，需要创造有利于举行可信及和平选举的政治气氛。同样，需要填补马里政府5 000万美元拨款与选举预算所需1.26亿美元之间的财政缺口。联合国将继续支助政府筹备选举，并协助过渡当局创造有利于举行可信选举的条件，包括鼓励并应要求推动关于创造可信选举条件的全国对话和协商。

93. 马里军队的能力仍然非常低下，其转型将是重大和长期的挑战。必须在更广泛的全国对话与和解框架内进行安全与法治机构改革。这将需要继续支持当局改革安全部门(军队、警察和宪兵)，包括加强文官控制和监督机制，并支持政府发展能力，恢复法治并加强法律、司法和惩教系统，包括军事司法。还需要通过联合国地雷行动处为马里当局提供关于扫雷、爆炸物处理、探测和拆除简易爆炸装

置的活动及相关问题的培训和其他支助。还需要帮助马里机构执行与解除武装、复员和重返社会有关的措施，以便管理在使战斗人员脱离接触时出现的问题。

94. 令人担忧的人权局势要求国家当局和国际伙伴立即给予关注。联合国将继续促进法治和尊重人权及国际人道主义法，包括尊重有关妇女和儿童的规定。为此，联合国将与马里当局互动协作，确定人权和国际人道主义法方面的培训需求。它将监察和调查侵权行为，制订宣传战略，支持马里当局拟订适当的过渡期司法政策，并确保遵守关于联合国向非联合国安全部队提供支助的联合国人权尽职政策。

95. 联合国还将谋求促进新闻自由和获得可靠信息的基本原则。它将继续在地方和国际一级开展宣传，旨在确保公众明确了解本组织在支持马里过渡与稳定进程方面的目标和作用。

96. 马里乃至更广泛的萨赫勒区域的人道主义危机也要求国际社会给予更多的关注。由于不对称战争蔓延的风险增加，将人道主义议程和政治议程分开至关重要。否则可能损害在北方行动的人道主义组织的中立性，损害他们接触所有有需要民众的能力及其工作人员的安全。

97. 迫切需要迅速开展救济和重建工作，以及提供长期发展和就业机会。将复原力建设作为一项主要目标的 2013 年马里联合呼吁程序需要资金 3.73 亿美元，其中急需 1.51 亿美元用于今后三个月在马里的的工作及其邻国对难民的救助。还需要结合在北方的人道主义干预行动，规划早期恢复干预措施，如重新部署公共服务，基础设施复原，恢复生计，以及促进法治和社会凝聚力。

98. 针对安全理事会提出的要求，我就联合国在马里可能的和平与安全存在提出了两个备选办法，包括一旦具备必要条件，部署一个联合国稳定特派团的备选办法。尽管这两个备选办法各有特征，但可把它们视为从目前状况向在部署平行部队的同时部署联合国稳定团过渡的逐步过程中的各个阶段。作为这一过程的一部分，本组织将继续根据重要的政治和安全基准，例如第 72 段中确定的那些基准来评估局势，以确定向联合国稳定团过渡的时间。

99. 本报告提出的备选办法基于对当前政治和安全环境的坦率评估，以及对联合国相对其他国际行为者在使马里获得和平和稳定的持续努力中具备的比较优势的全面分析。它们考虑到联合国在新的地缘政治环境中运作，面对在以前维和环境中没有遇到过的威胁。当地的局势继续多变。尽管极端份子和犯罪份子受到沉重打击，但他们继续对平民和部署在马里的所有联合国人员的安全和安保构成严重威胁。最近在通布图发生的自杀爆炸事件和在加奥发生的战斗都是一个严峻的提醒，提醒我们仍然存在安全局势严重恶化的危险。

100. 与此同时，明确区分以下二者至关重要：一是设想的联合国稳定团的核心维和任务，一是为维持迄今在安全方面取得的来之不易的成果而有必要设立的平行部队的执行和平和反恐活动。抹杀这一区别将给联合国人道主义、发展和人权

人员安全从事其工作的能力带来严重制约。如果发生这种情况，联合国将难以作出解决马里多层次危机的政治、社会和经济根源所需的那种全系统综合应对。

101. 同样，鉴于马里的问题也是区域危机的一部分，必须在更广泛的区域战略内协调对马里的支助行动，并且让马里的邻国和主要伙伴参与这个进程。
