



## 秘书长关于马里局势的报告

### 一. 引言

1. 本报告根据安全理事会设立联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)的第 2100(2013)号决议提交。

2. 安理会在该项决议中要求我定期向安理会通报马里局势和马里稳定团执行任务情况。安理会尤其请我从 2013 年 7 月 1 日起每三个月报告安全局势最新情况、政治优先事项、过渡路线图执行情况、加强、促进和保护人权和国际人道主义法的相关信息。此外,安理会还请我在报告中阐述马里稳定团所有组成单位的兵力、部队组建和部署情况。本报告涉及 2013 年 6 月 10 日至 9 月 29 日这一期间,更新了我在上一次报告(S/2013/338)中提供的信息。

### 二. 政治进程

3. 在报告所述期间,采取重大步骤来执行过渡路线图和实现其两个主要目标,即恢复领土完整和安排举行透明可信的选举。路线图提出的许多工作尚未进行,但过渡政府的任期于 9 月 4 日到期,因为在 7 月 28 日和 8 月 11 日在全国和平举行总统选举后,布巴卡尔·凯塔在该日宣誓就任马里的新总统。9 月 5 日,奥马尔·塔特姆·利被任命为总理。9 月 8 日宣布组成有 34 名成员的新政府。新政府中有一个新设立的和解与北部地区发展部。9 月 18 日,马里当局宣布在 11 月 24 日举行议会选举。

4. 6 月 18 日,过渡政府和马里北部地区的武装团体在瓦加杜古签署了关于马里总统选举和包容性和平谈判的初步协议。在此之前的数周内,开展了密集的外交工作,我的特别代表也做出了努力,以支持西非国家经济共同体(西非经共体)在布基纳法索布莱斯·孔波雷总统主持下进行调解。签署协议的武装团体包括阿扎瓦德民族解放运动和促进阿扎瓦德统一高级理事会。见证了有关谈判的阿拉伯阿



扎瓦德运动和爱国抵抗运动与力量协调会于同日加入了这一协议。我的特别代表以见证人身份代表联合国在协议上签字。

5. 初步协议为在全国、包括在基达尔区举行总统选举铺平了道路，将在组建新政府后的六十天内着手进行包容各方的讨论，以达成全面和平解决。该协议除其他外，规定了停止敌对行动、武装团体进驻营地和马里国防和安全部队逐步返回基达尔区的方式。它还规定设立一个国际调查委员会，调查马里各地的战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪、性罪行、贩运毒品和其他侵犯人权和违反国际人道主义法的罪行。

6. 初步协议还对监测机制做出了规定，特别是负责监测停止敌对行动和停火执行情况的安全问题混合技术委员会和负责监测和协助执行初步协议、包括筹集资源的监测和评价委员会。这些机制由马里稳定团主持，成员为协议的签署方和加入方以及区域和国际伙伴。

7. 在安全问题混合技术委员会的协助下，初步协议签署后立即开始执行工作，重点是商定如何开展武装团体人员进驻营地和马里武装部队返回基达尔区和在基达尔恢复国家管理的第一阶段工作。根据安全问题混合技术委员会 7 月 2 日的商定，在马里稳定团在基达尔进行部署后，200 名马里武装部队人员于 7 月 5 日与省长和国家行政和选举官员一起进入该市。为阿扎瓦德民族解放运动和促进阿扎瓦德统一高级理事会指定了三个进驻的营地：两个在基达尔市，一个在周边地区。大约 800 名作战人员集结并驻留在这些营地。马里武装部队在基达尔市进行部署后，又于 7 月 26 日在阿盖洛克和泰萨利两地进行了部署。

8. 由我的特别代表主持的监测和评价委员会在政治层面上支持初步协议的执行工作。监测和评价委员会在 7 月 22 日第一次会议上设立了一个为武装团体进驻营地提供后勤和财务支持的工作组，并决定审查马里以前执行和平协议的经验教训。有关各方在会后发表的联合宣言中呼吁和平举行总统选举和落实建立信任措施。在我的特别代表做出大量外交努力后，政府在国际社会的支持下于 8 月 7 日根据初步协议释放了 2 名被关押的阿扎瓦德民族解放运动人员。8 月 16 日又释放了 8 人，8 月 21 日再释放 3 人。但是阿扎瓦德民族解放运动、促进阿扎瓦德统一高级理事会和阿拉伯阿扎瓦德运动于 9 月 26 日宣布，它们暂停参加初步协议设立的执行机制，声称政府未履行其义务。

9. 8 月 6 日，在毛里塔尼亚政府的主持下，阿扎瓦德民族解放运动、促进阿扎瓦德统一高级理事会和阿拉伯阿扎瓦德运动领导人在毛里塔尼亚努瓦克肖特举行会议。三个团体在会后联合发表声明，呼吁停止团体之间的袭击，相互进行协作以保障北部地区的安全。

10. 为努力加强公众对初步协议的了解和支持，马里稳定团 7 月 1 日至 3 日在基达尔市同 150 多名妇女举行了数次协商会议，讨论妇女在执行协议过程中的作用

和贡献。与会者发表了各种看法，有些人要求抵制选举和“阿瓦扎德”独立，有些人呼吁选民参加选举，然后同当选的马里当局进行对话。

11. 另一个事态发展是过渡政府于8月14日将发动政变的 Amadou Haya Sanogo 上尉晋升为中将。过渡期国土管理部长 Moussa Sinko Coulibaly 上校和北部军事行动指挥官 Didier Dacko 上校都晋升为准将。任命 Sanogo 中将为监测国防和安全部队改革的军事委员会负责人的法令8月28日被撤销了。

#### A. 对话与和解

12. 在报告所述期间，对话与和解活动仍然不多。在新政府9月9日召开第一次会议后，凯塔总统宣布召开北方会议，讨论在马里北部实现持久和平问题。9月15日，北部各区和解与发展部长、安全部长和国土管理部长前往基达尔，会见了当地领导人，讨论与和平与和解有关的问题。

13. 马里稳定团继续同全国对话与和解委员会交换意见，以确定如何以最佳方式支持其活动，并把这些活动同根据初步协议设立的机构的工作结合起来。已商定由马里稳定团提供技术支持，帮助委员会规划对话进程。与此同时，委员会继续在巴马科区和马里北部、包括在基达尔，同社区领导人进行交流，以讲解它的任务。

#### B. 选举

14. 7月28日和8月11日成功地举行了两轮总统选举，是在马里全面恢复宪政秩序的一个重要步骤。尽管选举时间表紧凑，安全局势动荡，而且同时在北部各区恢复行政管理，但举行投票是一个很大的成就。大约有48%的登记选民(3 345 253人)参加了投票，是2002年以来最高的比例，投票过程大致平静，没有发生重大安全事件。联合国通过马里稳定团和联合国开发计划署在投票前、投票中和投票后提供了技术、财务、政治和安保支持。

15. 在困难的条件下做出很大努力，对选民进行登记和分发选民证。根据查验公民身份的人口行政普查结果制订的生物鉴别选民册于3月31日结束登记。经查有6 829 696名选民，男女人数几乎相等。6月5日至27日(基达尔至7月11日)，在全国各地和马里境外对临时选民名册进行了核查。6月28日开始在全国各地分发国民身份证(身份证也是选民证)，7月12日开始在基达尔分发。投票前已分发了大约85%的身份证。政府做出了重大努力，确保所有选民参加投票。但尽管努力帮助和安排难民参加投票，但是在布基纳法索、尼日尔和毛里塔尼亚难民营中分发的身份证不多，因此难民参加投票的人很少。

16. 7月4日，宪法法院核实了28名候选人(包括一名女子)的总统竞选资格。一名候选人后来退出竞选，称投票筹备工作出现违规。竞选在7月7日至26日之间和平举行，大多数候选人遵守了《选举行为守则》。虽然候选人可以在全国自由通行，但只有3人前往基达尔。

17. 7月28日,大多数投票站按选举法规定的时间开门和关门。进出一般未受阻碍,选民可以投票,但基达尔区和梅纳卡据说有恐吓选民事件。许多选民在第一轮选举中寻找自己的投票站有困难,但在第二轮投票就顺利得多。总的来说,本国和国际观察员认为投票是自由、透明和可信的。第一轮选举后,宪法法院收到11份投诉;这些投诉都被驳回。

18. 8月7日,宪法法院宣布第一轮总统选举的最后结果。凯塔先生获得39.8%的选票,苏迈拉·西塞先生获得19.7%的选票;由于他们获得的选票都未超过50%,8月11日进行了第二轮投票。同日,我的特别代表同两名候选人进行交谈,努力防止出现可导致选举后危机的紧张局势。8月12日,西塞先生大度地承认竞选失败,会见凯塔先生表示祝贺。8月20日,宪法法院宣布了第二轮投票的最后结果,证实凯塔先生获得77.6%的选票。

19. 在整个选举过程中,我的特别代表在巴马科会见了各方面的利益攸关者,包括候选人、政党、民间社会领导人和青年团体,帮助创造最好的条件,以举行选举和防止选举暴力行为。其他方面也在促进和平选举方面发挥了重要作用,其中包括城市妇女促进马里和平公平选举平台这一妇女团体,该团体是联合国支持建立的,以帮助动员妇女和青年参加选举,防止选举后暴力。

20. 在选举期间,马里稳定团还发挥积极作用,保障选举安全。马里稳定团和马里警察从7月27日起,在巴马科、廷巴克图、加奥、莫普提和基达尔进行联合巡逻。虽然马里警察起主导作用,但这种支持得到人们的好评,在8月11日举行的第二轮选举过程中也提供了支持。

### 三. 安全与实现稳定

21. 在本报告所述期间,安全局势总体比较稳定,但因北部各区的武装团体之间零星发生冲突,基达尔区局势仍然紧张,一些地方发生部族内事件以及武装团体仍然可能发动不对称袭击,局势仍然很脆弱。

22. 在6月18日签署初步协议的数周前,马里武装部队对阿扎瓦德民族解放运动在Anefis的阵地(基达尔市以南大约115公里处)发动攻击,武装部队夺取并加强了它在该地的阵地,阿扎瓦德民族解放运动则加强了它在基达尔市和周围地区的阵地。双方维持其阵地,直到签署协议,协议为马里武装部队在基达尔市部署一个连部队和由非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)(后为马里稳定团)接管控制基达尔市出入口的检查站铺平了道路。

23. 在报告所述期间,阿扎瓦德民族解放运动及促进阿扎瓦德统一高级理事会与马里政府之间的停火一般得到遵守,但9月底时出现紧张局势。双方未经协调在基达尔区调动部队,违反了停火。阿扎瓦德民族解放运动和马里武装部队8月15日发生了间接交火事件,经马里稳定团干预后,事件迅速得到控制。9月11日,

在毛里塔尼亚边界附近 Léré 西南 15 公里处的 Foita, 马里武装部队据说同阿扎瓦德民族解放运动发生了暴力冲突, 有 3 名马里武装部队成员受伤。阿扎瓦德民族解放运动有 9 人被捕。9 月 27 日, 有人向基达尔一家由马里武装部队保卫的银行投掷了一枚手榴弹。9 月 29 日和 30 日, 这两个部队在基达尔市中心发生交火。

24. 马里稳定团为基达尔提供的安全保障包括维持检查站、进行巡逻和协助缓解紧张局势。在马里支助团改编为马里稳定团后, 马里稳定团根据初步协议接管了基达尔市周围的检查站。7 月 6 日, 马里稳定团在基达尔市的一个检查站受到身份不明者的袭击, 有 1 名贝宁维和人员受伤。7 月 8 日, 马里稳定团在基达尔部署了由两个快速反应部队的两个连组成的战术指挥部。还部署了马里稳定团建制警察部队。马里稳定团后来在马里武装部队进行部署前, 在阿盖洛克增派了一个连。

25. 虽然基达尔市的局势仍然紧张, 但选举总的来说在平静气氛中进行。在马里武装部队 7 月 13 日开始自己进行巡逻后, 与社区和武装团体之间的紧张关系升级。7 月 18 日, 阿扎瓦德民族解放运动和马里政府的支持者在基达尔市发生冲突。在随后发生的暴力事件中, 1 名亲政府示威者被打死, 市场遭抢。法国主导的“薊猫行动”和马里稳定团派部队控制局势。7 月 18 至 20 日, 6 名选举官员在泰萨利被据说是阿扎瓦德民族解放运动代表的人绑架, 但他们在 7 月 21 日获释。

26. 由于加奥有阿扎瓦德民族解放运动的武装人员, Telatai (昂松戈以北 250 公里) 和托米尼安附近的 Alata (梅纳卡以北 150 公里) 社区的投票因此受阻。结果这两个地方只有 2 人投票。

27. 在“薊猫行动”和马里武装部队在 2013 年初采取军事行动后, 极端武装团体的活动有所减少, 虽然争取西非唯一性与圣战运动公开威胁采取破坏行动, 选举期间没有发生重大事件。但是在报告所述期间, 极端武装集团在加奥、廷巴克图和基达尔各区以及临近国家中的活动据说有所增加, 包括 9 月 29 日对廷巴克图的一个马里军事营地发动不对称袭击和发现有爆炸物。这些活动可能与这些团体试图进行非法贩运活动或躲避马里和国际军事部队有关, 其中有些团体正在进行重组。8 月 22 日, 西非唯一性与圣战运动宣布与 Mokhtar Belmokhtar 领导的一个从伊斯兰马格里布“基地”组织分裂出来的团体合并, 成立一个新的团体 Al-Mourabitoune。一些军事报告也表明, 有些极端武装团体, 包括伊斯兰马格里布“基地”组织, 在廷巴克图以北地区的当地人中进行招募。8 月 20 日, 马里稳定团的一支部队在昂松戈南面的 Tassiga 桥遭到身份不明者的袭击。其后, 在整个北部地区经常可以看到武装人员。9 月 7 日, “薊猫行动”的巡逻队在阿内菲斯附近发现了一个被匆忙遗弃的训练基地。收缴了弹药、医疗设备和其他军用装备。9 月 14 日, “薊猫行动”的一支巡逻队在阿内菲斯以南遭到身份不明者的射击。9 月 29 日, 有人在廷巴克图的一个马里军事营地入口处引爆了一枚装在车上的爆炸装置, 伊斯兰马格里布“基地”组织后来声称袭击是它所为。

28. 就北部一些地方的安全情况而言，武装团体之间仍有零星冲突或有部族内暴力。7月15日和19日，阿拉伯阿扎瓦德运动和阿扎瓦德民族解放运动在廷巴克图市以西的Lerneb和廷巴克图市以北Faguibine湖附近发生冲突。与此同时，阿拉伯阿扎瓦德运动威胁从其在In Afarak的阵地对基达尔区靠近阿尔及利亚边界的In-Khalil发动攻击。8月13日，阿拉伯人和图阿雷格人在阿尔及利亚南部离马里边界不远的Bordj El Mokhtar发生交战。据说有数十人在这些冲突中死亡。8月14日，据说在In-Khalil发生了与Bordj El Mokhtar事件有关的冲突。

29. 阿拉伯人、图阿雷格人和颇尔族人之间的部族间冲突的发生频率有所增加，特别是在廷巴克图和基达尔以北地区。8月12日，在廷巴克图西北的Léré，有1名男子被一群指控他与极端主义武装团体有联系的人打死。

30. 简易爆炸装置的威胁仍然很大，7月1日以来已接报了8起事件，包括9月29日在廷巴克图发动的袭击和7月23日2名法国士兵在波雷姆以南被一枚遥控装置炸伤的事件。自2012年3月以来，已证实有53人因简易爆炸装置伤亡(31人被炸死和22人被炸伤)。继续发现制造这些装置所需要的爆炸物或材料，包括9月初在阿内菲斯西南发现一辆汽车中有大约一吨爆炸物和引爆器。

31. 在地雷行动处的支持下，4月份以来从马里北部清除了650枚未爆弹药。但是仍然还有很多工作要做，以确保受冲突影响地区不受未爆弹药的威胁。尽管联合国儿童基金会(儿基会)做出了努力，但联合国已证实有80人被战争遗留爆炸物炸死炸伤，其中11人被炸死，69人被炸伤，受害者有半数儿童。地雷行动处继续协助马里稳定团为马里武装部队、人道主义行动者以及联合国人员提供培训，提高他们对战争遗留爆炸物、地雷和简易爆炸装置的威胁的认识。国际地雷行动者在受冲突影响地区部署了9个小组，协助进行勘查和处置爆炸物。

#### 四. 重建国家权力

32. 过渡政府努力协助行政长官和行政次官等地方行政官员返回加奥、廷巴克图、莫普提以及最近返回基达尔。虽然一些市长在武装团体占领北部期间继续行使有限的职能，但危机严重影响到北部的国家权力，国家当局返回和开展工作仍处于初期阶段。由于缺乏安全、基础设施遭到破坏和设备不足，许多国家官员尚未返回岗位或无法开展工作。

##### A. 安全部门改革

33. 欧洲联盟马里培训团有约540人，它在库里科罗的一个训练营地培训第二个营，以支持国防部门改革。新政府成立后，马里稳定团期待马里当局及其伙伴更多地把重点放在按初步协议的设想改组马里武装部队。

## B. 执法、司法和监狱机构

34. 在北部地区重新部署司法当局的工作进展非常有限。由于缺少司法机构和距司法机构路途遥远，大多数马里人很难求助于正规司法体系。7月17日，过渡政府宣布采取临时措施，确保在翻修和重建受损建筑的同时让财政和司法机构返回。政府、马里稳定团和国际社会在莫普提、加奥和廷巴克图联合开展了一些工作，以评估司法机构返回这些地区的条件，包括评估是否需要重新开放监狱。8月30日，一名检察官被派到加奥，在地区法院履行其职责。监狱行政部门返回北部同样有问题。目前正与若干非政府组织合作制订项目提案，以协助恢复监狱系统。

35. 北部的马里警察、宪兵和国民警卫队人员也仍然非常有限，但是，正在继续努力增加其人数。截至9月16日，已有175名警察、300名宪兵和230名国民警卫队人员部署到北部城镇。

## 五. 保护人权

### A. 人权

36. 自6月18日签署初步协议以来，有关严重侵犯人权的指控明显减少。然而人权情况仍然不好，有报道称马里武装部队和一些武装团体有侵犯和践踏人权行为，包括阿扎瓦德民族解放运动、阿拉伯阿扎瓦德运动和争取西非唯一性与圣战运动，以及甘达伊佐和甘达科伊等亲政府民兵。6月26日，在加奥区的戈西，甘达伊佐成员据说处决了两名被马里武装部队释放的图阿雷格族平民。

37. 未接报与选举有关的严重侵犯人权事件。联合国监测了选举活动过程中的人权情况，尤其是在公共集会和示威过程中。在这方面，在巴马科和周围的各区以及西卡索、莫普提、廷巴克图、加奥和基达尔区部署了流动小组。

38. 因北部地区冲突被关押的人的拘留条件仍然令人关切，联合国人权小组对其进行监测。在巴马科，虽然有一些被拘留者因缺乏证据获释，但截至9月17日，据说仍有200多人仍被关押待审，其关押条件很差，缺少适当的医疗服务。还有8人被关押在加奥。在马里武装部队与阿扎瓦德民族解放运动9月11日在Foita发生冲突后，有11人在廷巴克图区被捕并移送巴马科，此外还有9人于9月14日被移送巴马科。此外，据说与武装团体有关联的包括5名儿童在内的30人目前被非法关押在阿扎瓦德民族解放运动在基达尔的拘留设施(另见第47段)。

39. 在能力建设方面，联合国为1500多人提供了人权和选举培训，受训人是巴马科、卡伊、库里科罗、西卡索、塞古和莫普提的警察、宪兵、国民警卫队和平民保护人员。此外，联合国与欧洲联盟培训团协作，在1300名马里武装部队人员部署到北部地区之前，对其进行了人权、妇女和儿童保护以及国际人道主义法培训。

40. 在本报告所述期间，马里稳定团继续执行《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》，在马里支助团特遣队改编成马里稳定团前为其并为马里武装部队提供支持。马里稳定团还继续向包括马里武装部队在内的相关国家和区域合作伙伴传播这一政策，以确保有效地在马里执行这一政策。

## B. 保护平民

41. 虽然极端主义武装团体的能力似乎有所减弱，但它们仍有可能对平民发动不对称的攻击。联合国继续评估平民面临的风险，以用于制定保护平民的战略。评估报告借鉴了对包括加奥和廷巴克图在内的北部地区进行实地访问的结果。联合国还继续监测武装团体人员在整个北部地区恐吓民众的风险。此外，北部地区一些地区的部族内部及部族之间的关系依然紧张，阿拉伯族、图阿雷格族、颇尔族和桑海族内部及相互之间的关系尤其是这样。马里稳定团继续同各部族领袖进行接触，以减少这方面的紧张。

42. 回返的难民和境内流离失所者面临重建生活的艰巨任务，有时还受到与北部地区武装团体合谋的指责，他们遭受报复性袭击的风险似乎特别大。7月21日，地方当局阻止了名为“青年爱国者”的当地民兵举行示威，反对阿拉伯裔的人返回Dire。仍然有“自卫”民兵，其中一些人曾暴力侵害某些族裔的平民，并公开声称要获取用于自卫的武器，他们可能对所有人，特别是对回返者，尤其是那些属于某一少数群体的人，构成威胁。

## C. 与冲突相关的性暴力

43. 2012年后的性暴力指控大大减少。但是，在北部地区，特别是加奥和该城镇附近，据说仍有武装团体性暴力事件。联合国及其合作伙伴已设立区域性别暴力委员会，向流离失所者提供了用于处理7 000例强奸的治疗包和3 750个个人卫生包。

44. 联合国与我2012年关于与冲突相关的性暴力问题报告(A/66/657-S/2012/33)中开列的有此类行为的各方进行了接触，包括阿扎瓦德民族解放运动和促进阿扎瓦德团结高级理事会，告诉它们名单中有它们的名字，讨论要采取哪些行动来防止和处理与冲突相关的性暴力。还同马里武装部队及其他保护行动者、包括马里支助团(以及其后的马里稳定团)人员进行了培训和提高认识活动，以建立防止和处理与冲突相关的性暴力的能力。但许多受害者和民间社会组织对未起诉性暴力犯罪案件表示失望。

## D. 儿童保护

45. 儿童保护仍然是一个引起严重关切的问题。仍然严重侵害儿童报道，特别是在北部地区，那里的一些儿童仍与包括“自卫”民兵在内的武装团体有关联。据伙伴组织说，与武装团体有关联的儿童继续自发性返回家园和部族。家庭成员

有时通过宗教领导人和当地部族领导人帮助子女加入武装团体，希望子女接受宗教教育，并在需要时保护家人不受武装团体分子的袭击。一些家庭报告子女失踪，另一些家庭则表示，他们不想披露子女的名字，因为担心受到报复。武装团体据说对儿童实施强奸和其他重大性暴力。招募和使用儿童以及杀害和残害儿童行为已记录在案，包括死于战争遗留爆炸物的 8 名儿童。此外，仍然有宪兵和马里武装部队其他部门以安全为由任意关押儿童的问题。

46. 设立马里稳定团后，继续顾及儿童保护事项，全面落实安全理事会第 1612 号决议提出的监测和报告机制。联合国和国际非政府组织设立了一个国家监测和报告工作队，为设立该机制奠定基础。

47. 7 月 1 日，政府和我的特别代表签署了一项关于释放、移交和保护与武装部队和武装团体有关联儿童的议定书。该议定书是这些儿童获释和重返社会的法律框架。在这方面，阿扎瓦德民族解放运动同联合国进行了谈判，结果关押在阿扎瓦德民族解放运动在基达尔的一所监狱中的 8 名先前与武装团体有关联的儿童中有 3 人获释。获释儿童被送往一所由儿基会支助的临时收容中心，以便接受社会心理治疗和重返社会。目前正在开展宣传，以争取释放其余 5 名儿童。在开展宣传和后续行动之后，8 月 16 日，这 5 名儿童也从巴马科中心监狱获释。

## 六. 早期恢复和发展

48. 由于公务员回返速度缓慢，且基础设施仍需修复，北部地区提供的供水、医疗保健、教育和保护等基本社会服务仍然有限。在受冲突影响的地区，大约 65% 的保健中心没有运作或只有部分运作，约一半的学校仍然关闭。

49. 2013 年，农业和黄金开采业充满活力和恢复了国际援助，马里经济的增长率预计将达到 4.8%。政府还通过出售第三个移动电话许可证在国内获得更多收入。为满足特殊需求，根据修订后的金融法做了大量支出，为总统选举和立法选举以及在北部地区重新部署行政当局追加了经费。

50. 联合国正在制定一项早期恢复行动计划，以协助政府快速应对马里北部危机后的发展挑战。行政当局的逐步返回提供了一个机会，将国际援助的重点放在重建、发展以及救济以外的活动上。早期恢复方案的秩序预计会消除提供基本服务的不足之处，支持当局在刺激经济的同时为流离失所者安全返回社区创造条件。联合国还继续支助恢复北部地区的社会服务，包括支持保健中心和营养部门、疫苗接种活动、修理供水网络以及重新开放学校。

51. 联合国继续评估廷巴克图和加奥的历史和文化遗址，以期加以修复。已确定优先采取行动保护廷巴克图的古代手稿。目前正在进行的工作包括对廷巴克图的津加里贝尔清真寺进行年度粉刷，并对所有被毁坏的陵墓进行建筑调查。通过联合国教育、科学和文化组织的努力，联合国为军事、警务和文职人员制定了训练

单元，阐述他们保护马里文化遗产的责任和义务。地雷行动处还与联合国伙伴合作，保护马里世界遗产景点的安全。

## 七. 人道主义局势

52. 虽然大量马里人仍因冲突流离失所，但令人鼓舞的是，回返人数大量增加。据估计，马里北部的冲突迫使 509 000 人离开自己的家园，到马里中部或南部或邻国寻求庇护。截至 9 月 16 日，联合国难民事务高级专员办事处报告共有 171 000 名马里难民在邻近国家，它继续在各级进行更详细的登记，以便获得准确数据。截至 8 月 29 日，人口流动情况委员会估计马里有 333 000 名境内流离失所者。大多数人都与亲属或朋友住在一起，居住条件很差，靠人道主义援助和收容社区的支援度日，而这些社区在冲突开始前就已经承受了相当大的压力。与此同时，8 月底巴马科发生严重水灾，至少造成 34 人死亡，还有多人受伤或失踪。

53. 在本报告所述期间，继续有自发性返回马里北部的趋势。国际移徙组织(移徙组织)估计，截至 9 月中旬，约有 137 000 人已返回他们在廷巴克图和加奥区的原籍地。正在努力收集更多的数据，证实回返者的人数和情况，以适当满足他们当前和未来的需要。

54. 北部地区仍然没有积极促使流离失所者安全和有尊严地自愿回返的条件。然而，由于有自发性回返，人道主义组织已经行动起来，依据早期恢复行动计划向回返地区的弱势群体提供基本的物质援助(见第 50 段)。

55. 在所有部门都有未得到满足的重大需求。至少 350 万马里人粮食无保障，其中包括 140 万人需要紧急援助。马里北部的情况特别令人关切，根据联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食计划署(粮食署)及其合作伙伴 8 月份进行的粮食保障情况紧急评估，那里估计有 135 万人粮食无保障。北部地区的人道主义援助通行情况有所改善，但由于普遍存在不安全，农村地区和基达尔地区的援助通行仍受限制。缺乏安全限制了食品和农业物资的获取，造成牲畜和就业损失，继续影响经济体系和民众生计。最弱势群体采取消极应对措施，例如食用或出售种子和使用其他资产，进一步削弱了他们的复原力。2011 年后在受冲突影响地区进行的第一次营养调查发现，加奥地区的营养状况“严重不足”，占全球 5 岁以下严重营养不良儿童的 13.5%。总体而言，据估计，660 000 名 5 岁以下儿童可能营养不良，其中包括 210 000 名急性严重营养不良。联合国仍在继续努力治疗营养不良，并在保健、水和卫生设施领域提供援助。

56. 7 月调高了马里联合呼吁程序的金额，以考虑到人道主义伙伴在 2013 年初军事干预后提出的新的需求。截至 2013 年 9 月 16 日，2013 年马里的联合呼吁程序仅筹到 37% 的资金，在所需的 4.77 亿美元中仅筹集到 1.76 亿美元。现在迫切需

要追加资源，以满足目前靠人道主义援助生存和获得保护的数百万马里人的基本需求。

## 八. 马里稳定团的设立

57. 尽管马里稳定团是联合国创建的特派团中后勤困难最大的一个特派团，但在报告所述期间，在组建稳定团方面取得了令人鼓舞的进展。这包括努力帮助由马里支助团改编为马里稳定团的特遣队在人员和设备方面达到联合国的标准，在巴马科设立马里稳定团总部以及在加奥，廷巴克图，基达尔和莫普提地区一级派驻人员方面取得进展。但是，马里稳定团的核定军事和警察兵员仍有很大空白要填补。文职工作人员的招聘和部署正在进行中。

### A. 文职、军事和警察人员的部署

58. 马里稳定团在 7 月 1 日以前一直重点开展联合国马里办事处 4 月 25 日移交给它的文职工作，7 月 1 日移交权力后，马里稳定团接管了马里支助团部署的军事和警察人员。当天在巴马科举行了仪式之后，6 103 名军人、20 名警务人员和由 368 名警察组成的三个建制警察部队改换帽子，开始按联合国标准接受马里稳定团的全面支助。8 月和 9 月对特遣队所属装备部署情况进行了评估，以查明重大不足之处。允许军事特遣队和建制警察部队有一个直至 10 月 31 日的宽限期，使特遣队所属装备和人员达到联合国标准。

59. 在换帽之前，马里稳定团对这些特遣队进行了检查，以确保它们遵守联合国人权标准。将继续对所有纳入马里稳定团的特遣队进行人权检查工作。

60. 截至 9 月 16 日，在一个部队派遣国撤回了一个步兵营后，马里稳定团的兵力为 5 208 人。马里稳定团在最关键的地区部署了五个步兵营，其中包括东区的泰萨利、阿盖洛克、基达尔、加奥、梅纳卡和阿松戈和西区的戈西、杜安扎、塞瓦雷、廷巴克图、贡达姆和迪亚巴里。在巴马科部署了一个科特迪瓦的运输连和一个加纳的工程连。此外，在塞瓦雷部署了一个多哥的 2 级医院，在加奥部署了一个塞内加尔的作战工兵连。

61. 马里稳定团达到核定兵力仍需要的人员包括：两个步兵营、一个整修泰萨利和基达尔简易机场的机场工程营、一个信息作业队和一个特种部队连。此外在军用和武装直升飞机方面也有重大不足。军事部门达到完成所有规定任务所需要的全面作战能力可能会推迟，直到获得更多的兵力。

62. 截至 9 月 17 日，马里稳定团的警察部门有 56 名警务人员、由 743 人组成的 5 个建制警察部队以及常备警力人员。巴马科共目前有 34 名警务人员，同时有 22 人部署在北部地区。两个建制警察部队部署在巴马科，廷巴克图、加奥和基达尔各有一个建制警察部队。

63. 截至 9 月 17 日，稳定团继续加强在巴马科、加奥、廷巴克图和基达尔区的文职人员，在实地派驻了 287 人。巴马科、加奥、廷巴克图和基达尔的三个区办事处着手逐步部署文职和军警人员。马里稳定团的文职部门重点支持有关政治进程，包括同武装团体进行谈判，为进行包容各方的国家对话进程做准备，围绕任务规定涉及的人权、保护平民、司法、监狱、两性平等和保护儿童工作开展工作，并在稳定团启动阶段开展各种必要的支助工作。

64. 为了提高马里民众对稳定团的任务和设立稳定团的了解，稳定团开展了宣传运动，重点宣传和平可信的选举和包容各方的对话，同时解释马里支助团过渡到马里稳定团的情况。稳定团领导人与当地媒体、尤其是电台进行广泛交往，并访问马里北部接触民众，以建立信任。

## B. 支助方面的挑战

65. 由于马里支助团部队 7 月 1 日改编成马里稳定团特遣队，马里稳定团的支助需求大大增加，尤其是在生命维持系统和食品、水和燃料等其他后勤需求方面。由于作业环境艰苦、各居民中心相距很远和基础设施状况很差，马里北部的行动受到很大限制，使马里稳定团严重依赖航空资产。因此，组建固定翼机队和寻找在北部修复、修理和维护跑道的人员仍然是首要任务。这些能力对人员、装备和设施的部署以及对部队、警察和文职部门的维持和行动都非常重要。

66. 支助马里支助团信托基金已获得或收到了 4 400 万美元的认捐。在这笔数额中，600 万专门指定用于人道主义排雷行动。已向马里运送了首批价值 1 400 万美元的装备，分配给从马里支助团改编的特遣队。目前尚有 2 400 万美元的余额，可支助改编后的特遣队，用于提供更多的装备和维修服务。已要求改编后的特遣队在 2013 年 10 月 31 日前在装备和兵力方面达到联合国标准。信托基金另外提供的双边捐款和装备将配合部队和警察派遣国为加强完成规定任务的能力而做出的努力。

67. 支助马里和平与安全信托基金收到了 700 万美元捐款，捐款大都未指定用途，预计很快会再收到 450 万美元。资金已用于支助武装团体在基达尔进驻营地。已向基达尔运送了价值 70 万美元的设备，用于帮助建立三个营地，包括购置帐篷和发电机。正在这些营地实施一个试点项目，满足亟需的生命维持需求（食品、水和燃料），同时还在这些营地进行小型基础设施翻新，为期两个月，费用预计为 90 万美元。

## C. 安全和安保

68. 武装团体和犯罪行为是联合国人员在马里面临的主要威胁。为了实施方案，保障马里的联合国人员、房舍和资产的安全和安保，已在巴马科、莫普提、加奥部署了 75 名保安人员。联合国马里安保工作队不断对运输路线以及具体地理区域进行安全评估，以查明和消除新出现的安全威胁。安保工作队在所有联合国房

地的入口处加强了保安措施。工作队建议为所有联合国人员采取居住地点和办公室特别安保措施，包括建造安全室。此外，根据最低运作保安标准，还需要有装甲车、个人防护设备和其他保安设备。

## 九. 国际协调

69. 7月1日，非洲联盟、西非经共体和联合国联合主持的马里局势支助和后续行动小组在巴马科举行第五次会议。与会者欢迎签署初步协议，强调国际社会需要继续支持该国巩固和平的努力。他们还鼓励有关当局为举行可信的选举创造有利条件。

70. 我的特别代表不断同外交使团接触，以形成共同的声音和态度，支持举行和平透明的选举。7月29日，特别代表主持会议，与选举观察团负责人、包括非洲联盟、法语国家国际组织、西非经共体和欧洲联盟委派观察团的负责人，讨论第一轮选举情况。与会者一致认为，投票是根据公认的国际选举标准进行的。

71. 我的特别代表开始访问马里的邻国，讨论共同关注的问题，包括安保方面的挑战。为此，他于7月3日前往尼日尔，于7月17日和18日出席了在阿布贾举行的西非经共体国家元首和政府首脑机构第四十三届常会，并于8月4日和5日前往毛里塔尼亚会见穆罕默德·乌尔德·阿卜杜勒·阿齐兹总统。他还分别于9月9日和11日前往阿尔及尔和恩贾梅纳。

72. 在特派团行动方面，马里稳定团继续与“薮猫行动”密切联络，包括交流信息。7月1日，维持和平行动部与法国国防部签署了关于“薮猫行动”在危急情况下向马里稳定团提供帮助的技术协议。此外还与欧洲联盟培训团做出了联络安排。

## 十. 意见

73. 成功举行总统选举，包括在安全局势很不稳定的北部地区举行选举，是一个了不起的成就，我为此赞扬过渡当局和马里人民。但是，选举仅仅是马里恢复和平与稳定的漫长路途上的第一步。它为马里人就本国面临的各种挑战真正开展全国对话和共同商定如何进一步消除危机的根源提供了机会。我鼓励马里所有行动者，包括北部社区和武装团体，把握时机，尽早根据过渡路线图和《关于马里总统选举和包容各方的和平对话的初步协议》，开展包容各方的全国对话。

74. 签署初步协议是马里向充分恢复制宪秩序和领土完整过渡的关键一步。对此，我赞扬各方承诺并决心以和平方式解决危机。我欢迎西非经共体调解人在与联合国、非洲联盟、欧洲联盟和主要双边伙伴密切合作的情况下做出努力，因为这对于谈判取得成功并促成《协议》的签署至关重要。

75. 全面执行初步协议的工作主要由签署和加入协议的各方，尤其是马里政府和有关武装团体来完成。北部某些地方、尤其是基达尔缺乏安全和局势持续紧张仍然令人关注。我敦促《协议》各方不采取可能有损于迄今取得的进展的行动。我呼吁各方继续厉行克制，不采取挑衅和暴力行动，齐心协力实现民族和解。国际社会的持续接触十分重要。在这方面，我祝贺监测和评价委员会以及安全问题混合技术委员会目前为止在执行和平协议条款方面取得进展，其中包括建立营地和作为建立信任措施释放了一些被关押者。我呼吁阿扎瓦德民族解放运动、促进阿扎瓦德统一高级理事会和阿拉伯阿扎瓦德运动继续参加这些重要机制。

76. 在组织预定举行的议会和地方选举问题上真正达成政治共识也极为重要，我敦促有关当局和政党继续重点关注这一重大挑战。为此，我呼吁有关当局以包容方式处理未获解决的技术问题，以便及时进行这些选举。

77. 对话与和解委员会开展活动表明马里当局决心着手消除危机的根源。我鼓励有关当局进一步思考委员会的任务和构成，以确保委员会的工作得到所有社区的充分支持和认同。国际社会应当继续并进一步加强它对马里人民开展对话与实现和解的努力的支持。

78. 部署地方行政机构、马里保安与国防部队以及马里稳定团以及同时派驻法国部队，有助于改善北部主要城镇的安全局势。但是，缺乏安全，尤其是图阿雷格和阿拉伯群体之间的冲突和仍然存在武装团体，仍然是严重关切的问题。尽管武装团体的行动能力已经削弱，但是 9 月 29 日对廷巴克图的马里军事营地发动的袭击和 7 月 27 日和 29 日在阿盖洛克勒附近发现的自制爆炸装置表明，这些团体仍有能力造成重大威胁。我鼓励马里有关当局及其合作伙伴保持警惕。我还呼吁国际伙伴加强对马里部队的支持，确保建立起本国主动消除极端武装团体的威胁的能力。

79. 我希望赞扬法国部队在 2013 年初对武装团体开展作战行动中作出重大贡献。法国部队的作用、包括对马里部队的支持，仍然十分重要。随着法国部队开始缩减和马里稳定团逐步加强力量，我希望迄今取得的进展能够得到巩固。在这方面，至关重要的是必须填补稳定团在军事和警察力量方面的空白。我再次要求所有会员国协助提供辅助装备，包括旋转翼飞机，并提供支助，帮助马里稳定团特遣队在 10 月底达到联合国的标准。

80. 政府必须加快在北部部署行政机构，以便更好地提供基本服务，支持促进社区间和社区内对话的举措。在这方面，有关当局必须确保迅速在北部地区恢复法制和司法服务。而这又会有助于难民和国内流离失所者在不担心遭受报复的情况下重返自己的社区，促进社会和谐和尊重人权。

81. 尽管北部的局势正在好转，但必须铭记，这场危机影响到所有的马里人，包括该国南部的民众。目前发生了粮食危机，影响到 80 多万人，亟需得到解决。我呼吁国际社会帮助缓解这些受危机影响的民众的困苦。

82. 政府没有能力来切实消除旷日持久的人道主义危机还表明，体制上的薄弱环节近年来削弱了马里国家和政府的能力。这些挑战很大，民众迫切希望获得和平红利。在国际社会期待成功完成选举之际，我呼吁凯塔总统和他的内阁优先处理能让国家恢复有效运作的施政挑战。这些挑战包括机构改革和安全部门改革、民族对话与和解以及司法。同样重要的是，要打击腐败和有组织犯罪，加强问责机制。这些措施将有助于支付 5 月在布鲁塞尔举行的捐助方会议上认捐的款项，启动迫切需要的恢复和发展方案需要有这些款项。除了较长期的方案外，还必须开展早期恢复活动，以帮助马里人切实获得和平红利。

83. 随着国家的进步，马里的行动者和国际社会需要重新审视它们的关系，以处理引发危机的问题。我鼓励国际合作伙伴与马里有关当局协商，促成一个在尊重国家主权的同时追究责任的“新政”。

84. 萨赫勒地区面临着许多挑战。在我们重点协助马里实现稳定的同时，我们必须继续关注邻国脆弱境况。萨赫勒地区只有通过国家、区域和国际一级的携手努力才能实现稳定。为此，我再次呼吁国家、区域和国际行动者支持执行联合国萨赫勒区域综合战略。

85. 最后，我赞扬马里人民和有关当局决心恢复宪政秩序和民族和谐。我希望感谢我的特别代表阿尔伯特·赫拉德·肯德尔斯，感谢他在此危急关头发挥领导才干，坚定不移地支持马里人民。我还希望感谢双边合作伙伴、区域和多边组织，尤其是非洲联盟、西非经共体和欧洲联盟、法语国家国际组织、联合国国家工作队和非政府组织，感谢它们为支持马里人民开展工作。