联合国 S/2014/403

安全理事会

Distr.: General
9 June 2014
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第2100(2013)号决议提交，安理会通过该决议设立了联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)，并请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。本报告述期为2014年3月24日至2014年5月26日。

二. 政治进程

2. 在本报告所述期间，5月16至21日，马里国防和安全部队与阿扎瓦德民族解放运动及相关武装团体在基达尔发生武装冲突，使推动政治进程的努力受到严重破坏。马里当局与其他武装团体(均为2013年6月18日《瓦加杜古初步协议》签署方)之间的敌对行动死灰复燃，使人们对迄今为促成包容各方的对话所采取的措施产生严重怀疑。同时，近来交火事件的起因和后果都表明，落实《初步协议》是摆脱危机的必要途径。通过毛里塔尼亚总统、非洲联盟主席穆罕默德·乌尔德·阿卜杜勒·阿齐兹先生和我特别代表的调解，双方于5月23日达成停火协议，承诺在国际伙伴支持下回归《初步协议》和立即恢复谈判。

3. 穆萨·玛拉总理访问基达尔时，该城发生了武装对峙。在总理来访前，我的特别代表和其他国际伙伴曾警告马里政府，访问要取得成功就必须做好全面政治和安保准备。马里稳定团应政府请求为访问提供了支持，将马里宪兵空运至基达尔，并加强了马里稳定团建制警察部队和军事部队的存在。稳定团协调了与马里当局和法国领导的“薮猫军事行动”的安保准备工作。总理抵达前夕，基达尔发生了针对计划中访问的示威活动。5月17日上午，马里国防和安全部队的一些成员与阿扎瓦德民族解放运动成员在基达尔区政府附近发生零星交火。总理参观了马里国防和安全部队营地，并前往基达尔区政府，那里的安全局势进一步恶化。有人在区政府纵火，阿扎瓦德民族解放运动和促进阿扎瓦德统一高级理事会还关

请回收

押了马里国防和安全部队和政府当局人员。总理在马里稳定团军警人员的支援下,返回了基达尔马里国防和安全部队营地，并于 5 月 18 日上午乘坐马里稳定团的直升机前往加奥。政府 5 月 17 日晚发表声明称,基达尔发生的事件就是“宣战”,并保证“随后作出适当回应。”政府谴责 8 名平民在区政府被杀害，其中包括 6 名公务员，并呼吁成立国际调查委员会查明事实。阿扎瓦德民族解放运动就其而言发表声明，声称马里国防和安全部队挑起战端，该团体进行了自卫。

4. 5 月 17 和 18 日晚，马里稳定团和“薮猫行动”为促成双方停火进行了调解。但双方继续调集增援部队，5 月 21 日，马里国防和安全部队使用重型武器对基达尔发起攻击。武装团体击退了政府军，给政府军造成重大人员伤亡并使其撤退。截至 5 月 26 日，马里国防和安全部队已撤出基达尔和其他几个东北城镇。阿扎瓦德民族解放运动控制了位于基达尔的马里国防和安全部队营地，并缴获大量被丢弃的马里国防和安全部队装备。马里稳定团对马里国防和安全部队的伤员和受伤平民实施了后送并提供了医疗服务，还与红十字国际委员会(红十字委员会)合作，安排囚犯获释。马里国防和安全部队的有些士兵到位于基达尔和北部其他城市的马里稳定团基地寻求避难。

5. 这些对抗事件的伤亡人数仍不确定，但马里稳定团已能够确认 41 人死亡，包括 8 名平民(其中 6 人为公务员)和 33 名马里国防和安全部队成员。

6. 国际社会立即谴责暴力。各种照会和声明表达了国际共识，一致支持充分恢复对马里全境的国家权力和主权。同时，所有国际行为体都强调，必须立即停止敌对行动，恢复政治进程。非洲联盟主席在我的特别代表的支持下进行了干预，双方于 5 月 23 日达成正式停火协议。

7. 基达尔事件之前出现的主要政治动态包括：4 月 5 日总理奥马尔 •塔特姆 •利辞职。利先生在其经媒体公布的辞职信中指出，他认为政府工作缺失使他无法处理国家面临的核心挑战，目前迫切需要迅速进行改革，以提高政府绩效。马里总统易卜拉欣 • 布巴卡尔 • 凯塔立即任命前总统候选人、少数派 Yelema 党成员穆萨 • 马拉先生担任总理。

8. 4 月 11 日，马拉总理组建了一个由 31 名部长组成的政府；其中 5 人是妇女，23 人是总统所属政党马里联盟党的成员。一些部长留任以前的职位，包括司法部长以及内政和安全部长。前政府的外交和国际合作部长扎哈比 • 乌尔德 • 西迪穆罕默德先生被任命为全国和解部长。阿卜杜拉耶 • 迪奥普先生被任命为外交、非洲一体化和国际合作部长。

9. 4 月 29 日，马拉总理向国民大会发表就职演说,并提出其 2013-2018 年政府行动计划。5 月 2 日，国会议员经议会辩论后通过该行动计划。马拉总理将振兴和平进程、民族和解和反对党地位列为优先事项。他宣布政府有意考虑地域重组问题。

对话与和解

10. 4 月 22 日，凯塔总统任命前总理莫迪博 •凯塔为马里人包容性对话问题高级代表，负责监督政府和各武装运动在一份尚需制订并由各方商定的路线图基础上进行和平谈判。自任命以来，高级代表凯塔已就和平进程问题与各国内和国际行为体进行协商。不过，在报告所述期间，2 月和 3 月在马里稳定团协助下举办了有政府、地方当局、民间团体和武装团体参加的讲习班，但此后制订包容性对话路线图草稿的工作没有取得重大进展。

11. 4 月 29 日至 5 月 2 日，阿扎瓦德民族解放运动在基达尔举行大会。阿扎瓦德民族解放运动在其《最后公报》中对《初步协议》执行速度缓慢表示关切，但再次对《协议》作出承诺，重申随时准备参加国际社会主持开展的政治对话。该团体还表示愿意与其他运动和组织合作。5 月 12 和 13 日，促进阿扎瓦德统一高级理事会在基达尔举行大会，审查解决危机的各个选项，核可了其最后公报，其中重申支持《初步协议》，呼吁政府启动没有先决条件的对话。促进阿扎瓦德统一高级理事会还表示信任国际社会选择调解人并在对话中保持中立立场。

12. 4 月 24 日，阿尔及利亚、布基纳法索、马里和尼日尔四国部长在阿尔及利亚会晤，讨论地区稳定与安全问题，包括《初步协议》的全面执行情况。会晤期间，马里当局强调必须毫不拖延地为启动马里人对话创造条件，并再次要求阿尔及利亚政府继续在这方面发挥关键作用。会议的最后公报欢迎和支持阿尔及利亚采取举措，使各武装团体在与政府谈判前达成一致。与会者还同意继续努力为包容各方的谈判铺平道路。

13. 3 月 20 日，议会通过了设立真相、正义与和解委员会的法案，全国和解部随即承诺按照一个能确保地域和民族代表权的程序任命专员。然而，该委员会尚未成立，有关甄选程序的具体提案也未提出。

三. 安全和稳定

A. 安全局势

14. 上文第 2 至 5 段所述事件使得本已恶化的马里安全局势更加复杂。在基达尔爆发敌对行动以前，伊斯兰马格里布“基地”组织和西非圣战统一运动等团体不断施加影响力，造成针对马里安全部队、马里稳定团和“薮猫行动”的不对称攻击次数激增。基达尔、加奥和廷巴克图地区都发生了简易爆炸装置攻击以及针对“薮猫行动”、马里和马里稳定团人员和特遣队的间接火箭弹袭击。在本报告所述期间发生了 6 起火箭弹袭击和 11 起简易爆炸装置袭击。马里国防和安全部队有 7 人在这些袭击中受伤，“薮猫行动”有 1 名士兵在 4 月 12 日和 5 月 7 日袭击

中死亡，3 人受伤。马里稳定团有 7 名维和人员在 3 月 30 日、4 月 23 日和 5 月 13 日独立事件中受伤。

15. 在本报告所述期间，有平民因与国际社会合作而受到报复威胁，还有针对被指称马里国防和安全部队举报人的定向暗杀。4 月 8 日和 9 日，被指称伊斯兰马格里布“基地”组织战斗人员向廷巴克图地区的 Zouera 和 Dhouya 人散发了阿拉伯语传单，警告他们注意与“法国及其盟友”合作的后果。4 月 20 日，疑似伊斯兰马格里布“基地”组织成员据称袭击了阿扎瓦德民族解放运动在基达尔区 Talhandak 地区把守的阵地。5 月 2 日，基达尔镇一名 60 岁男子被枪杀，据说是因为他被指称与“蘑猫行动”和马里军队合作。马里北部敌对武装团体特别是阿扎瓦德民族解放运动成员的支持者都曾遭遇类似的敌对行为。

16. 4 月 22 日，西非圣战统一运动宣布 2012 年 11 月被绑架的法国人质 Gilberto Rodriguez Leal 死亡，但没有说明其死亡情况。4 月 17 日，该运动声称 2 月 8 日绑架的 4 名红十字委员会工作人员和 1 名援助工作者在廷巴克图地区“蘑猫行动”期间被释放。特别在北部地区和毛里塔尼亚边界沿线，绑架威胁仍很严峻。

17. 恐怖分子和武装团体继续在北方流窜并开展行动，在基达尔北部山区 Adrar des Ifoghas 留下越来越多的足迹，对平民、任务执行工作和人道主义行动构成重大威胁，危及马里稳定团人员和人道主义人员，并妨碍了他们的行动。3 月 30 日，马里稳定团后勤车队在加奥区连通昂松戈和梅纳卡的公路上，遭到简易爆炸装置袭击。4 月 7 日，一枚简易爆炸装置在梅纳卡马里稳定团营地附近爆炸。该装置有遥控功能，显示叛乱分子的手段有所改良，并突出暴露了联合国和人道主义工作人员的脆弱性。

18. 4 月 23 日，一枚地雷在基达尔简易机场附近爆炸，造成 1 名马里稳定团维和人员重伤，车辆被毁。联合国飞机暂停飞往基达尔，这严重妨碍了直接支助和运送服务。4 月 30 日，在基达尔马里稳定团营地外 300 米处发现一个遥控装置。简易爆炸装置袭击还造成平民伤亡。5 月 3 日，一枚简易爆炸装置炸毁 Aguelhok 附近的一辆汽车，造成车内 2 名平民死亡。在本报告所述期间，火箭弹没有造成人员伤亡，但有火箭弹落在马里稳定团营地和民用场所或附近，包括 5 月 8 日落在加奥镇的一个空置校园内和 4 月 14 日在加奥镇市中心。

19. 马里稳定团收到关于本报告所述期间各武装团体之间和内部武装冲突的可靠报告。5 月 29 和 30 日，阿扎瓦德阿拉伯运动人员在靠近毛里塔尼亚边界的 Léré和 Lerneb 之间的地区发生争斗，据说造成至少 3 名该运动成员死亡。还有报告显示，阿扎瓦德阿拉伯运动和阿扎瓦德民族解放运动成员在加奥区 Bourem 以东地区发生冲突。

20. 盗匪以及武装团体和身份不明枪手的骚扰，包括据报自卫民兵的骚扰，在马里北部和大尼日尔三角洲地区仍是一个严重问题。由于基达尔经常有人入户抢

劫，当地商人组织了一个由 12 名非武装警卫人员组成的民团来保卫市场安全。路上土匪也对马里稳定团产生影响，特别是在基达尔地区。4 月 21 日，武装人员在阿内菲斯-基达尔公路上袭击了马里稳定团外包卡车，4 月 22 日，武装人员在泰萨利特以南 50 公里处又袭击了为马里稳定团运送补给的卡车，盗走物品、食品和水，但没有造成伤害或损坏。

B. 地雷行动

21. 联合国地雷行动处(地雷行动处)勘察、清理和标示了马里中部和北部地区重点雷区，以最大限度减少对回返者和受冲突影响族群的爆炸物危险。截至 2014 年 5 月，已对 843 个村庄进行了勘察。查明 83 个危险地区，并销毁 1 250 件未爆弹药和 45 270 件小武器弹药。还向在雷区工作的 17 名人道主义工作者开展风险教育。地雷行动处继续向马里稳定团军事、警察和文职人员，包括爆炸物处理小组和马里国防和安全部队人员，提供爆炸物防范培训。地雷行动处应马里国防部和内政安全部的请求，正在处理存在意外爆炸风险的 60 吨废弃和过期弹药库存，包括 85 枚地对空导弹。

C. 解除武装、复员和重返社会

22. 3 月 14 日，政府和武装团体(阿扎瓦德民族解放运动除外)就实施 2014 年 2 月 18 日制订的进驻营地行动计划的办法达成协议。作为第一步，所有参与的武装团体都指定了营地侦察队和行动协调小组代表。4 月 3 日，营地侦察队开始在基达尔区和加奥区物色优先营地。在 Aghareous Keyone 营地(基达尔外 42 公里处)启动了建设和平基金 300 万美元的项目建设，除此之外，基于法律、后勤及安全方面的考虑，还考察了武装团体提出的另外 15 个可选地点中的 8 个地点。一旦完成确认进程后即向安全问题混合技术委员会提交报告，以最终确认营地。然而，由于阿扎瓦德民族解放运动领导的武装团体与马里国防和安全部队再次交火，向进驻营地前各地点运送粮食的行动被暂停，等待安全问题混合技术委员会做出恢复运送的决定。在最近基达尔交战过程中有阿扎瓦德民族解放运动和促进阿扎瓦德团结高级理事会战斗人员参与，包括那些参与进驻营地前活动和接受马里稳定团粮食援助的人员，此后稳定团打算在各方再次对进驻营地(包括技术计划)作出承诺后，继续建造其他营地。马里稳定团继续与政府接触，商讨在包容性会谈开始前的进驻营地进程、建立解除武装、复员和重返社会全国委员会和制定综合国家方案等嗣后步骤。

四. 重建国家权威

23. 在北部地区重新爆发敌对行动前，共有 161 名省长和市长返回加奥、基达尔、莫普提和廷巴克图地区。莫普提有 99％的国家官员被重新调配；加奥和廷巴克图为 50%；在基达尔，直到最近事件前估计重新调配了 20%。由于不安全、缺乏基

础设施和资源，以及社会经济活动步伐缓慢，几乎没有官员、宪兵或警察在主要城镇之外出任职务。省政府有 6 名成员在基达尔最近发生的几起事件中被打死，据报北部地区还有政府当局的代表离职。

A. 安全部门改革

24. 在报告所述期间，政府在联合国和主要伙伴的支持下，在制定国家安全部门改革愿景、建立协调机制和通过 2014 年初成立的安全部门改革多学科工作组评估筹款机会等方面取得了进展。政府正在审查改革进程框架和协调机制等提案，以便为国家当局和民间社会举办两期恢复讲习班，并在今后几个月举行关于安全部门改革的国民大会。

25. 与此同时，包括欧洲联盟马里培训团在内的国际伙伴、关键双边行为体和马里稳定团正在讨论如何加强国际努力协调，以支持安全部门改革。马里稳定团就加强国家自主开展安全部门改革和安全机构的民主监督问题与议会和主要民间社会组织进行了磋商。

26. 应马里内政和安全部的要求，针对小武器和轻武器管制和加强边境问题启动了与国家和国际利益攸关方的协调机制。2014 年 4 月 27 日至 29 日，马里边境警察和宪兵与马里稳定团一道，在与尼日尔交界的 Labbezanga 和毛里塔尼亚边界的 Léré进行了边境安全评估。

B. 执法、司法和惩戒机构

27. 北部地区在最近的事态发展之前，继续重新调配司法当局及恢复司法和监狱设施。布朗、加奥、古尔马-拉赫鲁斯、尼亚丰凯和廷巴克图的法庭以及杜恩查、加奥、古尔马-拉赫鲁斯、廷巴克图和尤瓦鲁的监狱都已投入使用，但是，最近敌对行动所造成的影响仍有待评估。

28. 其他法庭和监狱的重新开放以及已开放的法庭和监狱的业务活动仍受到不安全和缺乏足够的基础设施、人员训练不足以及财政和行政能力不足的妨害。虽然还在为 1 700 万美元的拟议项目筹措资金，但联合国开发计划署(开发署)和马里稳定团开始为恢复廷巴克图法庭、尼亚丰凯法院、省和市以及基达尔省和市开展一些活动。5 月 7 日，司法部、开发署和荷兰签署了一项翻修 11 个法院和法官住所的协议。稳定团通过培训、咨询和速效项目支持北部地区法院的运作。在基达尔最近的事态发展之前，阿扎瓦德民族解放运动控制着司法和惩教机构，阻碍了和平正义法庭和监狱的重新启用。

29. 5 月 16 日前，共有 2 026 名宪兵和警察部署在北方，而 2012 年危机前仅有 469 人，这体现了马里当局将治安责任从武装部队移交给执法机构的政策。马里稳定团 22 名警察在报告所述期间培训了 897 名警察和宪兵。稳定团还提供了人

权培训，目前正与宪兵合作，将人权培训纳入其课程。另外，在总理访问基达尔前后，还从国家警察和宪兵中调派 90 人加强安保。

五. 人权保护

A. 人权

30. 继最近的事态发展后，人权特别调查小组于 5 月 23 日被派往基达尔，调查最近与政府军和武装团体交战有关的侵犯人权行为。5 月 24 日，小组获准探视自 5 月 21 日在基达尔与马里武装部队发生冲突以来被阿扎瓦德民族解放运动拘押的 13 名被拘留者和被促进阿扎瓦德团结高级理事会拘押的 32 名被拘留者。没有虐待案件报告。

31. 马里的人权状况仍然脆弱不堪，马里稳定团继续记录马里国防和安全部队以及北部地区武装团体侵犯和践踏人权情况。4 月 16 日在加奥，1 名图阿雷格牧民在放牧畜群时被马里国防和安全部队枪杀。马里当局逮捕了 1 名士兵，调查仍在进行中。在莫普提，1 名多贡族人于 4 月 11 和 12 日夜被逮捕，被马里警方虐待致死。马里当局尚未开始调查此案。

32. 对前军政府成员的起诉取得了进展。军事和安全机构的 21 名高级成员因 2012 年 4 月政变后 25 名士兵失踪和被即决处决而被起诉和拘押，正等待审判。4 月 22 日，Amadou Haya Sanago 将军及其律师因共谋绑架指控而出庭受审。经审讯后，这一指控被修订为共谋绑架和谋杀。然而，不那么突出的案件则没有取得进展。

B. 保护平民

33. 北部地区的持续武装冲突没有特别针对平民。然而，北部的这些冲突和普遍不安全严重影响人民的行动自由，限制了正常的经济机会，有时还造成平民伤亡。

34. 马里稳定团继续制定保护平民综合战略。这一战略旨在根据整个北部各地区综合风险和脆弱性分析，与联合国各机构密切协调作出正式反应。因此将在外地建立联合保护小组及协调机制，将稳定团和保护群组所有保护行为体联系在一起。

35. 北部各地区族裔间和族裔内紧张局势和暴力依然存在。作为预警和应对措施的一部分，在报告所述期间，马里稳定团在易发生部族间暴力的风险区域开展了 14 项保护评估任务。

C. 儿童保护

36. 自我上次报告(S/2014/229)以来，没有出现据称与武装团体有关联的儿童被拘留的新情况。7 名儿童仍被拘押在巴马科，2 名儿童已获释。稳定团继续说服马里当局释放儿童。

37. 稳定团正在设法让据报告与武装团体有关联的、在 4 月份一次军事行动期间被“薮猫行动”部队逮捕并移交给联合国儿童基金会(儿基会)和红十字委员会的 2 名男童恢复正常生活并融入社会，而儿基会领导的运输和医疗中心中有 9 名儿童等待与家人团聚。

D. 与冲突有关的性暴力

38. 在莫普提和巴马科的社区志愿者和协调人报告，仍有性暴力和性别暴力受害者站出来要求获得服务。然而，在巴马科或莫普提的流离失所者中，这些受害者则无法获得免费医疗或社会心理支助服务。在加奥、基达尔和廷巴克图地区提供的服务极其有限。亟需医疗、社会心理和法律援助。

六. 早期恢复和发展

39. 马里稳定团和联合国国家工作队扩大了北部地区的复苏方案编制工作，以支持恢复及稳定活动。稳定团与国家和国际组织密切合作，继续努力审定速效项目，在行政楼宇翻新、支持地方合作社和改善居民供水等方面开展活动。

40. 除了 300 万美元的基达尔营地项目外，我还于 4 月 2 日核准了马里提出的要求获得联合国建设和平基金融资的资格申请。这将为马里稳定团、各机构、基金和方案另外挪出 700 万美元，用于支持四个关键领域的巩固和平活动：即民族对话与和解、安全与司法、恢复国家权力和包容性治理以及境内流离失所者和难民重返社会。建设促进发展活动有利环境的一个主要事态发展是在欧盟资助下，塞古至基达尔的公路于 5 月 16 日竣工，连通了以前非常偏远的地区。

41. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)继续在加奥和廷巴克图开展恢复和重建活动。4 月 30 日，廷巴克图 Djingareyber 清真寺的两个陵墓重建工作竣工。马里稳定团还支持文化部在北部四个地区制定非物质文化遗产清单。

七. 人道主义局势

42. 4 月底，有 360 万人无粮食保障，其中包括受影响严重的 150 万人(其中一半在加奥、基达尔、莫普提和廷巴克图地区)。国家当局在人道主义合作伙伴的支持下积极应对粮食危机。当局成立了一个由国家当局和人道主义行为体组成的粮食安全监测委员会，以改善规划和协调。营养不良继续严重影响最脆弱者，2014 年有 496 000 名五岁以下儿童面临三至九倍的死亡风险。预计粮食极度不安全的

人数到 6 月会增至 190 万人。2014 年，人道主义行为体通过其共同战略应对计划，力图筹集 7 700 万美元用于营养干预，2.55 亿美元用于粮食援助和农业干预措施。截至 5 月 13 日，这两个部门各自仅得到 9％和 21％的资金。

43. 马里境内流离失所者人数继续下降。根据国际移徙组织 2014 年 4 月流离失所跟踪汇总表，境内流离失所者近 138 000 人(流离失所者人数最多时为 350 000 人)。然而，记录还显示，存在反复流动和次级流离失所(人们回到城市中心而非返回农村地区的家)的情况。这些因素会影响安保、教育机会、土地和财产权。截至 5 月 8 日，布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔继续容留联合国难民事务高级专员公署(难民署)登记的约 140 000 名马里难民，而流离失所者最高人数为 177 000 人。难民署、马里和尼日尔 5 月 3 日签订的三方协议为协助遣返难民奠定了基础。

44. 在回返地区提供的基本社会服务仍十分有限，妨碍了回返的可持续性，并对族群间紧张态势构成风险。供水情况尤其如此，进入旱季数个月来取水越来越困难，已成为引发紧张局势的来源。北部地区几乎所有保健中心(90％)都在运行，但许多中心仍在很大程度上依赖人道主义伙伴为提供服务提供支持。

45. 基达尔近期发生的多起事件造成有限的流离失所，大约 4 215 人逃往基达尔和加奥不同地区。人道主义行为体满足了这些人在水、环境卫生、个人卫生、食品、住房和保健领域的优先需求。在马里稳定团的支持下，各项应急库存包括水囊、帐篷以及卫生设施和卫生用品已被预先部署到加奥。世界粮食计划署(粮食署)装有 194 吨食品的 9 辆卡车于 5 月 25 日离开加奥前往基达尔。在马里稳定团基达尔营地寻求庇护的大约 60 名流离失所者也得到了援助。

46. 截至 5 月 26 日，在为满足人道主义和早期恢复需求而向支援马里战略反应计划供资所需的 5.68 亿美元中，只收到了 19.3％的资金。人道主义伙伴在应对明定需求和任何突发性危机方面面临更大的挑战。

八. 联合国马里多层面综合稳定团的设立

47. 截至 5 月 26 日，马里稳定团兵力为 8 280 人，其中包括 52 名妇女，占核定总人数 11 200 人的 74%。马里稳定团正在调整部队配置，将更多人员集中在马里北部。在本报告所述期间，1 837 名部队人员的抵达使稳定团兵力有所增强，其中包括临时部署在迪亚巴里中转区的一个步兵营，一旦后勤和基础设施安排允许，该营将立即转移到加奥。全来源信息融合单位总部将设在巴马科机场，同时向加奥部署一支特种部队以及全来源信息融合单位的资产。全来源信息融合单位将大大加强稳定团了解局势的能力。江河部队的全面部署以及两个爆炸物处理连从卡地训练区调至其最终驻扎地加奥和廷巴克图，也有助于加强马里稳定团部队的作业能力。

48. 在医疗能力方面，除了在 Sevaré的二级医院外，4 月 23 日在加奥又有一所二级医院投入使用。在廷巴克图的第三所二级军事医院也在建造之中。稳定团通过与商业供应商达成安排，正在加强其空运后送能力。

49. 目前已部署的其他关键支援部队包括 3 个工程连、2 个信号连、1 个机场保养连和 1 个运输连。但是，其中 1 个工程连在部署时缺乏大部分装备。马里稳定团现已收到 4 架攻击直升机，但仍缺乏军事通用直升机，严重妨碍了稳定团的空中机动能力。1 个步兵营、1 个后备营、1 个机场服务队、全来源信息融合单位补充人员、3 个通用直升机单位、1 个武装直升机单位、1 个宪兵连和 2 个部队保护连均组建完毕，但尚未部署。

50. 在本报告所述期间，继续努力移交由支援非洲领导的马里国际支助团(马里支助团)信托基金提供的设备。迄今已向前马里支助团部队移交总共 16 辆车、108 个战地防御器材集装箱、宿舍单元、发电机和其他用品。其中许多单位尚未达到联合国单位标准或自我维持标准。8 辆汽车和其他设备尚未分配，等待有关部队派遣国验收。

51. 多项重要工程和基础设施项目正在进行之中，其中包括：在 5 个主要基地(加奥、基达尔、莫普提、泰萨利特和廷巴克图)开展横向工程；在巴马科 Senou 机场建设一个过渡营；在加奥修建一条平行的红土跑道；延长基达尔和泰萨利特的跑道。加奥、基达尔和泰萨利特跑道的保养工作正在进行中。上述活动对于加强稳定团吸收军事、警察和文职人员的能力和更有效地向有需要的地方交付资产必不可少。马里稳定团为削减其在巴马科的存在，已将多项支助服务从位于 L'Amitié 酒店的临时总部迁至大约 5 公里外的临时后勤基地。稳定团目前正在与马里政府协商，以确定今后稳定团总部房地。

52. 稳定团的警察部门大大加强，截至 5 月 26 日已部署了 979 人，其中包括 51 名女警官，部署人数占核定警务人员总数，即 1 440 人的 69%。部署的单派警察人数增至 122 人，占核定人数，即 320 人的 38%。六支建制警察部队(共 857 人，占核定人数，即 1 120 人的 77%)仍在实地驻扎。

53. 截至 5 月 27 日，核定的 672 名国际文职人员中有 469 人部署完毕，其中 144 人(31%)为女性。核定的 145 个联合国志愿人员职位中有 84 个职位已填补，其中 36 人(43%)为女性。在核定的 781 人中共有 308 个本国工作人员在职；78 人(25%)为女性。

九. 国际协调

54. 3 月 28 和 29 日，我的特别代表出席了在科特迪瓦的亚穆苏克罗举行的西非国家经济共同体(西非经共体)国家元首和政府首脑机构第四十四届常会。到会的各国国家元首和政府首脑赞扬马里恢复宪政秩序。他们欢迎签署武装团体进驻营

地方式文件，并要求《初步协议》所有签署方充分落实该文件。他们敦促马里政府全面负责开展包容各方的马里人对话。

55. 5 月 16 日，“萨赫勒协调平台”在马里担任两年度轮值主席国期间在巴马科举行第二次会议。与会者赞同主席国马里提出的路线图，重申致力于为区域合作举措加强协调和进一步合理分配资源。

十. 财务问题

56. 大会 2013 年 12 月 27 日第 68/259 号决议决定批款 6.02 亿美元，充作稳定团 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间的维持费，包括先前根据大会第 67/286 号决议的规定为稳定团 2013 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间核准的 3.668 亿美元。

57. 马里稳定团的 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 7 月 1 日拟议预算为 8.127 亿美元，以提交大会，供第六十八届会议续会第二部分审议。

58. 截至 2014 年 6 月 2 日，尚未支付给马里稳定团特别账户的摊款数额为 1.326 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未支付摊款总额为 12.16 亿美元。

59. 截至 2014 年 6 月 2 日，部队和建制警察费用已按照季度付款时间表偿还至 2014 年 2 月 28 日，特遣队所属装备费用已偿还至 2013 年 12 月 31 日。

十一. 马里稳定团战略审查

60. 考虑到安全理事会将审议延长马里稳定团任务期限问题，维持和平行动部对稳定团进行了一次战略审查，包括主管维和行动部助理秘书长于 5 月 4 日至 9 日率多层面工作队访问马里。该举措的目的是在马里稳定团建立一年后审查稳定团的设计所依据的基本假设，以期根据稳定团获得授权以来的重大事态发展，建议对任务规定或其执行战略可能做出的调整。工作队与政府、巴马科和北部地区的民间社会、签署《初步协议》的武装团体领导人、国际伙伴及许多其他方面进行了协商，并在总部与主要国际和区域行为体、部队和警察派遣国进行了协商。

61. 审查得出的结论是，自 2013 年 4 月以来，发动 2012 年 3 月政变的军政府排挤他人及和解进度有限乃是战略动态中最严重的政治问题。尽管取得了这些成就，马里实现稳定的许多重要工作，包括马里稳定团任务授权载列的大部分工作仍没有完成。这特别涉及北部的稳定和支持恢复国家权力，促进人权和保护平民，推动实现国家和族群和解。所有这些领域的进展仍与政府和武装团体之间的政治谈判密切相关，凸显政治进程取得进展对完成稳定团任务的至关重要性。

62. 获选当局表示希望由国家主导政治进程，但自 2013 年 9 月以来取得的进展有限。政府任命了一名马里人包容性对话问题高级代表，这可能令人感到乐观，

但是，目前政府与武装团体之间尚未就如何推进政治进程，包括谈判框架以及议程、时间表、参与更广泛族群对话及其联系等问题达成共同愿景。最近在基达尔发生的冲突以及武装团体的控制范围因此扩大，凸显推动政治进程取得进展的紧迫性。

63. 地方一级的人道主义和安全局势，包括整个北部各族群之间的持续紧张关系，仍令人感到严重关切。腐败等治理问题仍是马里冲突的主要驱动因素，需要在长期稳定战略中加以解决。贩运和跨国有组织犯罪也仍是造成北部不安全局势的重要因素。

64. 2013 年，马里北部的安全局势得到初步改善，但随后自 2014 年初以来又出现恶化。主要针对马里安全部队和国际安全部队的简易爆炸装置事件有所增加，加剧了北部的普遍不安全感。不过，与初步假设相反，影响民众的安全风险主要涉及土匪行为和族群间暴力，特别是在难民和境内流离失所者回返地区及商业轴沿线地区。这种不安全状况阻碍了恢复正常状态以及经济和发展活动的恢复。

65. 审查发现，马里国防和安全部队在过去一年中加强了它在北部的存在，但仍然受限于严重的能力缺口，在可预见的未来，仍需得到国际援助。马里稳定团可能需要在这方面发挥更大的作用，特别是在驻马里“蔌猫行动”部队缩编和转向区域部署的情况下发挥更大作用。在马里国防和安全部队能够承担反恐任务之前，各种初步假设仍然有效，需要部署一支平行部队处理恐怖团体在马里北部持续存在问题。“蔌猫行动”部队尽管有了新的配置，但似乎仍有意继续发挥这一作用。

66. 迄今为止，稳定团支持安全和稳定的战略是根据安全理事会第 2100(2013)号决议着重在主要人口中心建立静态存在。目前的局势要求作出调整，使马里安全部队和马里稳定团能逐步控制人口中心毗邻地区，包括商业轴心区，从而使恐怖团体和犯罪分子无法进入。稳定团的机动能力和空中掩护能力不足阻碍了这些努力。稳定团正在制定订正部队部署计划，拟议逐步重新部署稳定团的大部分资产，还可能将稳定团的活动范围扩大到尼日尔河流域以北的多个新增地点。然而，这方面的计划超出了稳定团目前的建设和支助能力，目前正在根据早期规划着重在主要部署地点建设基地。鉴于不对称袭击、简易爆炸装置和绑架事件对联合国人员和其他人员造成的持续威胁，工作人员的安全和安保仍是主要关切问题。因此，稳定团派遣文职人员包括支助人员建立和维持偏远地区新增部署地点并为其配备人员的能力将严重受限。如果双方对这个对于政治进程取得成功至关重要的进驻营地进程做出切实承诺，稳定团也必须做好准备全力支持进驻营地。但这将涉及额外支助问题。

67. 在与审查小组讨论过程中，政府官员建议加强马里国防和安全部队与马里稳定团之间的协调制度，并要求马里稳定团向马里北部的马里国防和安全部队提供

行动支持。审查小组注意到，提高马里国防和安全部队确保马里领土安全的能力仍是稳定团在安全领域预期最终状态的核心，赞同加强协调的提案，并适当注意到行动支持请求。在就这一问题向安全理事会提出具体建议之前，需要进一步分析风险和机遇，特别是要分析向马里国防和安全部队提供行动支持对政治进程的潜在影响。

68. 行政当局和国家机构在北部各地区的重新部署依然相对薄弱，削弱了国家在当地居民中的合法性，加剧了持续的不稳定。在战略审查期间，所有对话者都强调需要更加注重稳定方面的优先事项，如改善次区域层面的安全局势、恢复刑法系统、提高获得基本服务的机会，这是难民和境内流离失所者回返和恢复正常经济活动的关键所在。

69. 随着马里进入稳定进程的下一阶段，稳定团需要与国家当局更密切地协调彼此活动，这比以往任何时候越来越重要。稳定团的各方面任务需要政府各行为体采取协调一致行动，从而突出表明需要在共同愿景基础上开展更加密切的合作。

70. 根据上述评估，战略审查提出了调整稳定团任务的建议如下：

(a) 安全理事会应重申，各方在 2013 年 6 月 18 日《瓦加杜古初步协议》中商定的政治进程仍是执行任务的基石，并应修改稳定团的政治作用，增加为该进程提供“斡旋和协助”的内容，包括协调区域和国际举措；

(b) 马里当局应与马里稳定团一道制定关于今后方针的共同设想，阐明各自在所有方面的任务执行工作中担负的责任，并拟定有待安全理事会核准的“基准”；

(c) 应保持稳定团当前的部队和警察人数上限，稳定团应以资源和能力为限，扩大在北部的固定存在和流动存在，以此作为在威胁不对称的环境下实行综合稳定战略的一部分努力，这项工作应与扩大国家机构及合作伙伴的实地存在的努力相协调，并与政治进程的进展情况相配合；

(d) 应授权马里稳定团应马里当局的请求支持地方选举的组织和举行以及权力下放背景下的选举改革，并支持过渡期和军事司法以及马里执法机构在打击贩运方面的能力建设。安全理事会不妨还考虑要求马里稳定团根据风险评估结果，并在遵守人权尽职政策的前提下，探讨以何种方式增进与马里国防和安全部队的协调。

71. 战略审查还建议继续努力，将稳定团的工作重心向北部转移，同时承认需要充分考虑到稳定团面临的财政、支助和安全制约因素，对扩大马里稳定团北部行动范围的工作进行规划和排序。

十二. 意见

72. 我对 5 月 17 日以来马里局势急转直下深感关切。马里北部再次爆发敌对行动及该地区局势显然违背了 2013 年 6 月 18 日《初步协议》的文字与精神，是不可接受的。武装团体继续占领北部地区部分领土的行为也严重违反了《初步协议》。

73. 我欢迎在非洲联盟主席、毛里塔尼亚总统穆罕默德 • 乌尔德 • 阿卜杜勒 • 阿齐兹和我的特别代表阿尔伯特 • 杰拉德 • 肯德尔斯的推动下马里政府和武装团体签署的《停火协定》。我呼吁所有各方严格遵守其条款。敌对行动已导致马里北部安全局势发生变化，使国际安全面临各种风险。这种局势不能持续下去。联合国仍然坚定地致力于维护马里的主权、统一和领土完整，并积极支持执行《初步协议》，包括进行包容各方的对话。

74. 当务之急是必须充分遵守《停火协定》，并且毫不拖延地重新设立《初步协议》中的各个机构，特别是监测和评价委员会和安全问题混合技术委员会，有关各方都应接受这些机构。我相信，重新设置这一机制将有助于制订停火办法和下一步行动。我的特别代表和马里稳定团随时准备支持执行《停火协定》和根据《初步协议》重新启动和平进程。

75. 如果没有一个政治进程为充分恢复法律和秩序铺平道路，没有所有马里人平等获得公共服务和部族和解，就不可能持久化解北部的安全挑战。各方必须采取行动，履行它们再次作出的承诺，真诚和毫不拖延地维护《初步协议》，以此作为在启动包容各方正式政治对话之前的讨论框架。令我深为关切的是，如果没有一个政治进程，恐怖主义团体就会借机将马里部队和国际部队作为目标，并威胁北部的平民。甚至在最近爆发敌对行动之前，火箭弹和简易爆炸装置的袭击就已经让恐惧蔓延并拖延了和解进程。

76. 我谴责最近在敌对行动中实施的各种暴行，尤其是武装团体在基达尔打死 8 名平民(包括 6 名公务员)的行为。我对受害者家属表示慰问。应查明这些滔天罪行的实施者并将其绳之以法。应尽快建立停火协定各方商定的国际调查委员会，以查明事实。联合国准备为设立该委员会提供必要的专门知识和技术支助。

77. 易卜拉欣 • 布巴卡尔 • 凯塔总统领导的马里政府对化解该国所面临的挑战和保护全国各地平民负有主要责任。作为重要的第一步，冲突各方必须放弃战争逻辑并致力于和平进程。这一进程只有在“马里人自主”时，才可能找到冲突的持久解决办法。我敦促马里政府、各武装团体和所有民间社会行为体加倍努力，与我的特别代表密切合作，真诚地共同努力开展一个能兑现马里人民希望的进程。现状是不能接受的。2013 年以来取得的成就，包括成功举行总统和议会选举和北部地区国家行政权力的逐步恢复表明，所有马里人都希望重建一个强大和有活力

的国家。最近发生的悲惨事件使毫不拖延地开展一个包容各方的对话进程更为重要，这将使所有马里人团结起来，共同处理一系列集体商定的为实现最后和平解决必须加以应对的问题。我希望，凯塔总统任命一名促进和平讨论的高级代表将为这些努力提供新的动力。

78. 该区域各国在马里当局及其伙伴推动下为支持政治进程采取了多项举措，这显然表明该区域对马里局势持续动荡感到关切。我敦促参与这些举措的所有行为体同联合国密切协调，设法更为协调一致地开展这些工作。我的特别代表将继续进行斡旋，积极主动地为和解与谈判进程提供协助。

79. 各武装团体必须毫不拖延地进行真诚谈判。我欢迎作出一切努力，包括区域行为体作出努力，在各武装运动之间创造协同增速和协调一致的环境，以便与政府进行有意义的、有实效的谈判。所有参与这一进程的马里人都必须采取这一行动，同时充分尊重马里的主权、领土完整和统一。各方需要就和平谈判的条件和时间表达成共识，以落实仍由各方负责的有效进驻营地进程。这些努力需要国际社会持续不断地予以支持。

80. 我曾在上次报告中欢迎设立真相、正义与和解委员会。我再次呼吁马里政府确保该机构中立、公正和独立地运作。目前针对一些高调案件的司法调查和听证，包括对红贝雷帽案件和 Kati 兵变的调查和听证，也令我感到鼓舞。这些努力如持续不断，可成为打击有罪不罚现象的重要积极步骤。然而，令我感到关切的是，尽管取得了一些初步进展，但近来敌对行动死灰复燃，使全国重建司法和国家行政机构的工作及其运作遭受重大打击。

81. 马里境内持续不断的粮食无保障和营养不良问题也令我感到不安，我呼吁马里的国际伙伴为人道主义呼吁所面临的短缺问题提供资金。

82. 我鼓励安全理事会在审议延长稳定团的任务期限时考虑战略审查的结果，并考虑上文第 70 和 71 段所述关于以下需要的建议：(a) 调整稳定团的政治作用，同时确保政治进程仍是执行任务的基石；(b) 与马里当局合作制定执行任务共同基准，以此作为改善活动协调努力的一部分；(c) 维持现行部队和警察人数上限，同时以资源和能力的制约为限，扩大特派团在北部主要人口中心以外的活动范围，以此作为综合稳定战略的一部分；(d) 增加授权任务，支持地方选举、过渡期司法和打击贩运的能力建设，并在风险评估和符合人权尽职政策的前提下，加强与马里国防和安全部队的协调。我建议安全理事会把马里稳定团的任务期限延长一年，即延至 2015 年 7 月 1 日，并保持其当前的授权军警人数，即军事人员上限为 11 200 人，警察人员上限为 1 440 人。与此同时，我敦促所有已承诺向马里稳定团提供军警人员和资产或正在支持部队和警察派遣国的国家加快尚未部署的人员和物资抵达稳定团的速度。

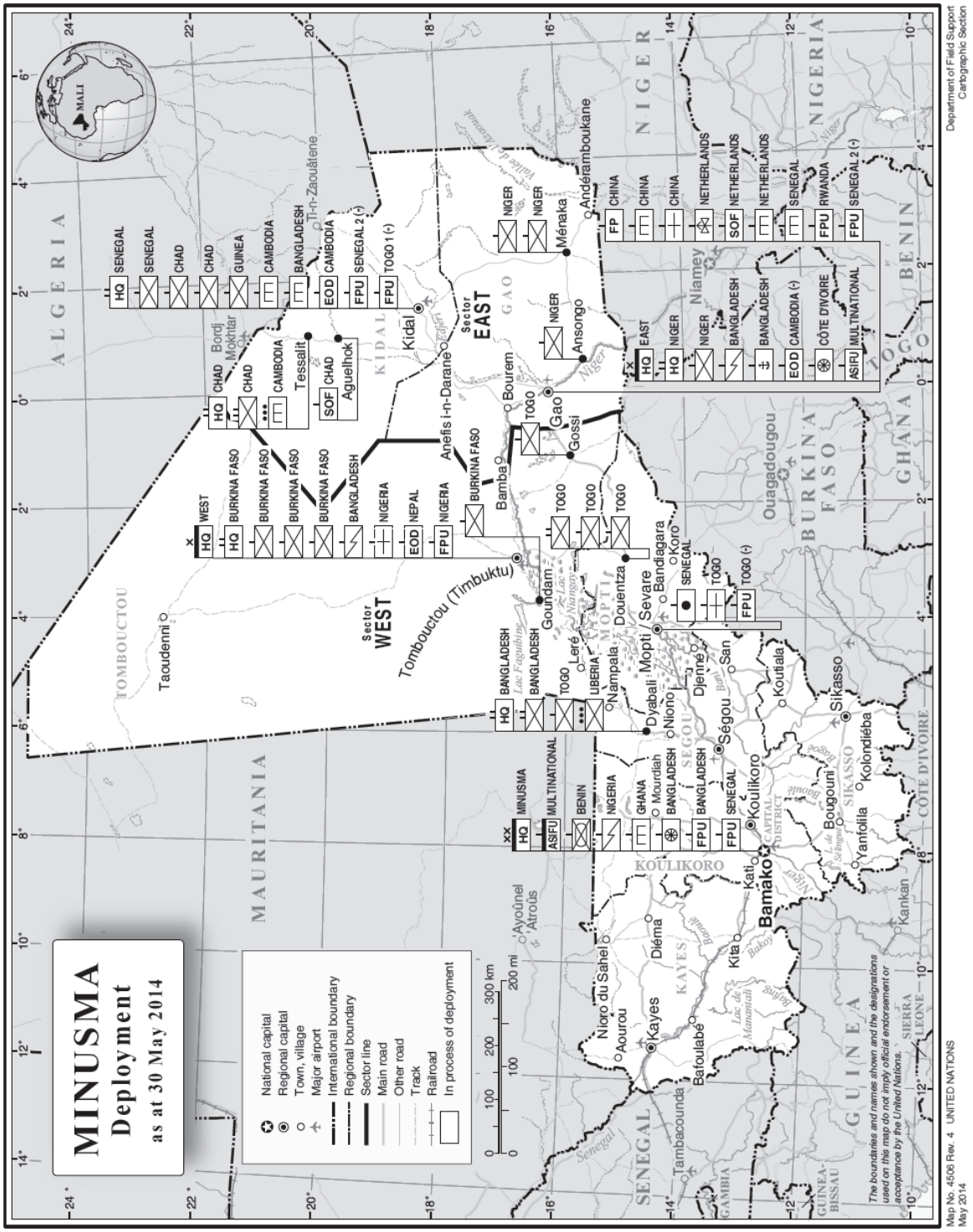
83. 落实上文中建议的任务调整工作对稳定团极具挑战性，因为稳定团在支助和安全方面都面临严重限制。在这方面，需要加强稳定团的支助和建设能力。需要确定工作的轻重缓急，并承认有必要延长完成现有项目和新项目的时间，执行工作也会耗费大量资金。

84. 安全理事会持续的政治参与对于推动政治进程的迅速进展必不可少。马里的双边伙伴和国际金融机构也必须为顺利执行任务采取一致办法，以便在对国家稳定至关重要的领域、特别是在治理和政治谈判方面取得进展。

85. 最后，我要赞扬我的马里问题特别代表阿尔贝特·赫拉德·肯德尔斯以及马里稳定团的军警和文职人员继续在极端困难的条件下辛勤工作。我还要感谢所有部队和警察派遣国、非洲联盟、西非经共体、欧洲联盟和双边伙伴、联合国各机构、基金和方案、非政府组织和所有其他伙伴为支持马里和平进程作出重要贡献。

附件一

MINUSMA deployment map



附件二

联合国马里多层面综合稳定团：2014 年 5 月 31 日的军警人数

	军事部门			警察部门		
	军事参谋人员和部队			单派警察和建制警察部队		
国家	男	女	共计	男	女	共计
孟加拉国	1 444	4	1 448	139	0	139
贝宁	257	0	257	9	1	10
布基纳法索	854	10	864	11	1	12
布隆迪	0	0	0	4	0	4
柬埔寨	307	4	311	0	0	0
喀麦隆	0	0	0	6	0	6
加拿大	0	0	0	0	0	0
乍得	1 138	0	1 138	7	0	7
海峡群岛	0	0	0	0	0	0
智利	0	0	0	0	0	0
中国	389	12	401	0	0	0
科特迪瓦	125	0	125	6	0	6
刚果民主共和国	0	0	0	3	1	4
丹麦	42	2	44	0	0	0
多米尼加共和国	1	1	2	0	0	0
埃及	0	0	0	2	0	2
爱沙尼亚	1	0	1	0	0	0
芬兰	1	0	1	0	0	0
法国	18	1	19	5	0	5
冈比亚	2	0	2	0	0	0
德国	59	3	62	4	1	5
加纳	160	0	160	1	0	1
几内亚	169	0	169	1	1	2
几内亚比绍	2	0	2	0	0	0
意大利	2	0	2	0	0	0
约旦	1	0	1	2	0	2
肯尼亚	1	0	1	0	0	0
利比里亚	49	0	49	0	0	0
马达加斯加	0	0	0	2	0	2

	军事部门			警察部门		
	军事参谋人员和部队			单派警察和建制警察部队		
国家	男	女	共计	男	女	共计
毛里塔尼亚	4	0	4	0	0	0
尼泊尔	145	4	149	0	0	0
荷兰	515	7	522	12	0	12
尼日尔	860	5	865	6	1	7
尼日利亚	117	1	118	119	26	145
挪威	31	0	31	0	0	0
卢旺达	6	0	6	125	17	142
塞内加尔	600	2	602	283	1	284
塞拉利昂	5	0	5	0	0	0
瑞典	5	0	5	2	1	3
瑞士	1	0	1	0	1	1
多哥	934	3	937	155	0	155
突尼斯	0	0	0	1	0	1
土耳其	0	0	0	6	0	6
联合王国	2	0	2	0	0	0
美利坚合众国	10	0	10	0	0	0
也门	5	0	5	5	0	5
共计	**8 262**	**59**	**8 321**	**916**	**52**	**968**