



安全理事会

Distr.: General
30 December 2019
Chinese
Original: English

马里局势

秘书长的报告

一. 引言

1. 安全理事会第 2480(2019)号决议将联合国马里多层面综合稳定特派团(马里稳定团)的任务期限延长至 2020 年 6 月 30 日,并要求我每三个月向安理会报告该决议执行情况。本报告介绍了我 2019 年 10 月 1 日上次报告(S/2019/782)以来马里的形势,评估了第 2480(2019)号决议第 4 段规定的优先措施的执行进展情况,并评估了马里北部和中部的局势以及马里稳定团在执行其主要和第二个战略优先事项方面的布局。

二. 主要形势

A. 包容性全国对话

2. 10 月 3 日发布职权范围后,开始了包容性全国对话。10 月份在地方、地区和大区各级以及散居国外者之间举行了对话会议。政党及妇女和青年团体等民间社会的代表参加了讨论。12 月 14 日在巴马科进行了最后一次全国对话。马里总统易卜拉欣·布巴卡尔·凯塔在 11 月 30 日向全国发表讲话时宣布,将通过一个独立的监测和评价机制确保对话结果得以落实,对话者可就该机制的形式和组成提出建议。

3. 我的特别代表与其他调解人合作,鼓励所有的关键利益攸关方加入全国对话进程。反对派领导人苏马伊拉·西塞领导的捍卫民主阵线联盟和民间社会组织 Anw Ko Mali Dron 运动没有参加对话,坚称他们的要求未得到满足。凯塔总统 9 月 22 日向全国发表讲话指出有可能审议《马里和平与和解协议》的某些条款,其后,阿扎瓦德运动协调会中止参加对话。不过,该联盟参加了最后一次全国对话。



B. 《马里和平与和解协议》执行情况

4. 自从政府取消原定于 9 月在基达尔举行的会议以来，协议监测委员会未曾举行过会议。阿扎瓦德运动协调会公开批评取消会议的决定，并把开会说明取消的理由作为其继续参加委员会的条件。我的特别代表与国际调解工作相协调，与各方保持密切联系，帮助他们解决分歧，以便恢复委员会框架下的对话，并重新开始执行《和平协议》。签署各方在 12 月 3 日公报中宣布愿意恢复委员会会议。

5. 尽管政治层面存在棘手难题，安全问题技术委员会仍定期举行会议。与会者在 9 月 25 日讨论了《和平协议》各签署方违反停火的问题，10 月 29 日讨论了车队和重型武器流通规则，11 月 7 日和 28 日讨论了将重组部队重新部署到马里北部、特别是基达尔的计划。

6. 阿扎瓦德运动协调会成员阿扎瓦德团结高级理事会于 10 月 26 至 28 日在基达尔举行第二届大会。它促请所有有着相同目标的行为体团结在一个旗帜之下，形成一个代表马里北部的共同平台。该联盟的另一个关键成员即争取阿扎瓦德民族解放运动于 11 月 30 日至 12 月 3 日举行大会，在会上批评政府耽搁《协议》的执行，而且不同于高级理事会，重申了政治和军事方向。马里稳定团驻基达尔办事处主任在后一届大会上发表讲话，政府认为这是对马里主权的挑战。12 月 10 日，政府发表公报，宣布他为不受欢迎的人。马里稳定团对在不确定的情况下这样解读讲话表示遗憾，并重申联合国尊重马里的主权和领土完整。

7. 纲领会武装团体联盟内部对立派系之间的裂痕持续存在。除了阿扎瓦德阿拉伯运动-纲领会内部的分裂外，因加德图阿雷格人及盟友自卫团分裂成支持 El Hadji Ag Gamou 将军和 Fahad Ag Almahmoud 的派别和支持 Haballa Ag Hamzata 的派别。我的特别代表与这两派别和其他相关利益攸关方保持密切联系，以减轻这对和平进程的影响。

C. 在中部稳定局势和恢复国家权力

8. 政府加紧努力执行政治主导的全面战略，以保护平民，减少族群间暴力，重建国家权力、国家机构和基本社会服务。根据在马里中部重新建立国家机构的全面计划修订本，马里中部危机管理政治框架常设秘书处制定了实施该战略的行动计划。马里稳定团继续为该框架提供技术、后勤和财政支助。稳定团还协助了与富拉尼和多贡族群领导人之间的会议，并协助在巴马科建立了一个协商框架，使这两个族群的有影响力领导人能一起协商。

9. 10 月 11 日，马里总理布布·西塞在莫普蒂启动了一项社区恢复方案，以鼓励自卫和民兵团体自愿解除武装和解散。该方案以 3 387 名与中部自卫民兵有关联的弱势青年为对象。自启动以来，估计总数为 3 387 人的战斗人员中共有 352 人加入这一进程，该进程也旨在防止招募加入暴力极端主义团体。11 月 26 日，西塞先生启动了该方案的重新融入阶段。

D. 安全形势

10. 在本报告所述期间发生了 269 起事件，平民中有 200 人在事件中丧生、96 人受伤、90 人被绑架，比上次报告所述期间有所减少。85%以上针对平民的致命袭击发生在莫普蒂大区。针对平民的暴力威胁虽说总体有所减少，但在莫普蒂大区邦卡地区并没有减少。11 月 14 至 16 日期间，对 Ouankoro 县富拉尼人村落的一系列袭击造成至少 37 人死亡。

11. 本报告所述期间还发生了一系列针对马里武装部队的致命袭击。共有 193 个士兵死亡、126 人受伤，与上次报告所述期间相比，死亡士兵人数增加了 116%。最致命的袭击于 9 月 30 日发生在莫普蒂大区的布列克西和蒙多罗；11 月 1 日发生在梅纳卡大区的因代利曼，11 月 18 日发生在梅纳卡大区的塔班考特。马里稳定团为国防和安全部队的医疗后送提供支援，并为增援一些营地提供燃料和设备。

12. 11 月 6 日，国家武装部队宣布撤出一些基地，包括梅纳卡大区的因代利曼和昂代朗布坎以及加奥大区的拉贝藏加。

13. 11 月，巴马科发生示威以声援国家武装部队，并谴责装备和保护不到位，一些抗议者质疑国际部队在马里的存在。在加奥，士兵们的妻子于 11 月 19 日在国家武装部队营地前设置路障，抗议她们丈夫的死亡。凯塔总统在 11 月 30 日向全国发表讲话时促请马里人民支持正在帮助遏制威胁国家生存的恐怖主义团体的外国军队。

14. 马里稳定团和国际部队仍是不对称袭击的目标。马里稳定团遭到 68 次袭击，分别发生在莫普提大区(46 次)、基达尔大区(9 次)、梅纳卡大区(5 次)、通布图大区(4 次)、加奥大区(4 次)，造成 2 名维和人员和 8 名承包商丧生，5 名维和人员、1 名平民和 2 名承包商受伤。在上次报告所述期间，马里稳定团遭到 20 次袭击，导致 1 名承包商死亡，25 名维和人员受伤。11 月 2 日，一名法国部队士兵在一次袭击中死于简易爆炸装置。11 月 25 日，在梅纳卡大区打击恐怖主义团体的行动中，两架直升机发生事故，导致 13 名士兵丧生。

15. 10 月 6 日，马里稳定团部队车队在基达尔大区 Aguelhok 附近遭遇一个简易爆炸装置，造成一名维和人员死亡、三人受伤。同一天，不明身份的武装分子向莫普提大区邦贾加拉城镇的马里稳定团临时行动基地开火，重伤一名维和人员，该名维和人员后来不治身亡。

16. 在中部，当地民众对不断恶化的安全局势日益感到沮丧，据信激进分子和自卫团体乘机鼓动各类团体特别是青年团体反对国际部队、包括马里稳定团的存在。因此，在整个本报告所述期间，稳定团巡逻遭到抗议者阻挠的事件时有发生。10 月 12 日，在稳定团位于塞瓦雷的营地前，反对安全局势恶化的一次示威活动升级，造成重大物质损失。

17. 11 月 27 日至 29 日，马里稳定团在迪亚巴利的营地开展了一次支援国家武装部队的行动，该营地已于 10 月 17 日移交。这是一系列行动中的第一次，旨在

支持国家武装部队重新部署，迅速增援其哨所，以威慑恐怖主义团体活动并加强营地的防御。

18. 马里稳定团与联合国毒品和犯罪问题办公室一起，继续通过培训以及技术和后勤支助，支持马里打击恐怖主义和跨国有组织犯罪专设司法机构及其专门调查队开展调查工作，包括对在布列克西袭击国家武装部队的事件进行调查。

19. 在本报告所述期间，16 起与恐怖主义有关的审判结案，19 名被告被判有罪，刑期从两年到无期徒刑不等，6 人无罪释放。因此，2017 年以来受审的恐怖主义相关嫌犯人数达 60 人，51 人被定罪，9 人无罪释放。

三. 评估第 2480(2019)号决议第 4 段所述优先措施的执行情况

A. 在马里各政党、政治反对派和民间社会全面参与的包容性协商之后进行宪法改革

20. 包容性全国对话进程的结果及其对宪法和其他改革进程的影响普遍存在不确定性。应反对派和民间社会团体的要求，扩大了对话范围。反对派和民间社会组织坚持认为，应优先努力稳定安全局势。应一些利益攸关方的要求，政府同意将《协议》作为对话的讨论议题。然而，签署各方、特别是阿扎瓦德运动协调会坚称，重新审议该协议需要所有签署方的同意。

21. 主要利益攸关方在讨论焦点方面存在的分歧可能会使在政治和体制改革方面，包括在改革顺序方面，难以提出基于协商一致的具体建议。一些利益攸关方坚持认为，在其他改革进程取得进展之前，宪法改革依然不可或缺，但另一些利益攸关方则坚持认为，《协议》规定的机构改革中唯一需要修订宪法的是设立参议院。考虑到议员任期定于 2020 年 5 月到期，必须加快启动需要议会批准的改革进程。然而，一些利益攸关方坚持认为，与机构改革有关的问题应该得到下议院和尚待设立的参议院的批准，以确保全国各地地方民众的意见得到充分反映。目前尚不清楚对话得出的结论和建议是否具有约束力，是否能为即将到来的改革进程提供导向。

22. 考虑到某些利益攸关方动员民众抗议的能力，而《宪法》改革是一个能把民众动员在一起的问题，包容性全国对话过程中的不同观点和期望如果得不到回应，就会加剧政治混乱的风险。正如最近的罢工所表明，鉴于社会经济和安全局势急剧恶化，上述问题会加剧持续社会不满。国家武装部队多次遭遇致命袭击，导致对马里政府的批评越来越多。马里稳定团继续与所有关键利益攸关方合作，力图打破僵局。

B. 将非集中化的国家服务移交给地方当局，并通过建立地方警察力量的立法

23. 马里政府继续采取步骤，全面有效地将非集中化的国家服务和职能移交给地方当局，并将 30% 的国家收入全部移交给地方部门。截至目前，在拟移交的 42 项职能中，相关职能部委已向地方当局部分移交了 16 项，并做好了在 2019 年年底

前全部移交以下 10 项职能的准备工作：农业、卫生保健、教育、城市化、渔业、畜牧业、矿山和能源、青年事务和体育、文化以及水和环境卫生。关于职能移交具体步骤的法令草案正在审定之中。

24. 马里政府在 2020 年预算法草案中规定将国家收入的 23.1% 移交给地方当局，这高于 2019 年的 21.3%。各签署方继续就地方警察部队，包括其对社区警务的作用和贡献、筹资和监督机制等问题进行协商。

25. 自我的上次报告以来，已在马里北部工作地点进驻的文职行政人员比例保持在 23%，有 80% 的大区区长、38% 的省长和 17% 的副省长部署到位。安全状况明显恶化，针对市长及其行政人员的袭击事件越来越多，其中通布图大区有两名市长被杀，通布图和莫普提大区有四个市政总部遭到破坏。不安全状况继续造成旷工和一些工作人员搬迁。

26. 截至 11 月 30 日，民政行政人员部署到莫普提大区工作地点的比率降至 30%，其中包括大区区长，有 75% 的省和 22% 的市已有人员部署，而 2019 年 6 月的部署比例为 41%，包括 75% 的省和 35% 的市。

27. 马里稳定团继续支持在各大区部署国家派驻地方的代表，并提出创造性解决办法，以加强国家机构的部分回返。除其他外，这些办法包括加强法庭和监狱的安全，为司法当局临时返回工作地点开庭提供支持。

28. 要确保各县、省和大区发挥作用，中央政府就必须有效地向其移交权力、责任和资源。地方当局需要有权能自己创收，并持续开展能力建设。公职人员往往不愿被派驻到马里北部和中部的工作地点。建议马里政府在国际社会支持下制定奖励制度，如提供财政奖励或职业发展计划，并辅之以当地招聘制度，进而将雇用、管理和留住工作人员的责任交到地方当局手中。

C. 将经重组和改革的马里国防和安全部队重新部署到马里北部

29. 作为加速解除武装、复员、重返和融入社会进程的一部分，共有 1 330 名经签署《协议》的各武装运动指认、来自加奥、基达尔和通布图的协调行动机制前人员已解除武装、复员并编入国家武装部队和国民警卫队。马里稳定团提供支持，为开展此项整编工作创造了条件。它与各方合作，以推动各方克服分歧，加入该进程。它还提供后勤支助，协助前战斗人员登记、安全储存武器并运送前战斗人员到巴马科，由此进入设在库利科罗和塞古大区的训练场接受基本军事训练。

30. 根据《协议》，这些新整合的国防和安全人员将被重新部署到马里北部，他们属于经重组和改革的部队的一部分，由国家武装部队、阿扎瓦德运动协调会、纲领会和一些未签署《协议》的武装团体的成员组成。目前，《协议》各签署方正在讨论由国防参谋长在马里稳定团支持下制定的重组部队重新部署计划草案。该计划设想分两个阶段向马里北部部署 24 个重组连。预期执行工作是首先将 3 个营分别重新部署到加奥、通布图和基达尔，并将 1 个连重新部署到梅纳卡。该计划将使马里稳定团能够移交它目前正在执行的保护任务，为即将用于国家解除武装、复员和重返社会方案的各驻扎营地提供支持。

31. 一旦商定并通过了重新部署计划，即可将 1 330 名训练有素的整编人员分配到具体部队，确定指挥结构，并按照两项统一军衔法令的设想，逐案最后确定指挥官的军衔分配。

32. 目前正在进行“追赶”阶段，以解除剩余 510 名协调行动机制人员的武装并使其复员，进而编入军队；这将使整编人员的数量达到 1 840 人。

33. 共有 668 名逃兵按照《协议》的设想重新加入了他们原先的部队。一支由 69 名来自加速解除武装、复员和重返社会进程的人员组成的反恐特种部队被部署到加奥。

34. 鉴于签署各方内部和相互之间缺乏信任且士气低落，马里稳定团对重新部署进程的支持将继续发挥促进作用。由于马里政府把工作重点放在马里中部，加之国防和安全部队最近遭到袭击，致使政府优先推进该进程的决心受到影响。另一方面，签署《协议》的各运动继续要求以政治改革进程取得切实进展，特别是在权力下放方面取得切实进展作为解散各自武装运动的条件，并继续主张保持各自部队的结构。

35. 国家解除武装、复员和重返社会方案的第一步是对加奥、莫普提、通布图、梅纳卡和基达尔已接受解除武装、复员和重返社会预先筛选的 74 000 名前战斗人员进行生物识别登记。各方商定，经落实国家解除武装、复员和重返社会方案，共有 10 000 名前战斗人员将编入国防和安全部队及公共行政部门，另有 16 000 名战斗人员将受益于解除武装、复员和重返社会方案的一揽子社会经济援助计划。

D. 妇女的参与

36. 马里稳定团与政府相关实体密切合作，筹备一次高级别讲习班，推动更多妇女参与和平进程决策机构，包括社区一级的临时行政当局，并参与更广泛的政治系统。定于 2020 年 1 月举办的该讲习班还将作为一个论坛，便于各方正式商定在马里稳定团的支持下设立、用以监测和平进程执行情况的妇女观察站的地位和结构。

37. 妇女在负责执行和监测《协议》的各机制中的代表性仍然不足。这反映了一种文化背景——在这种背景下，妇女在公共和政治生活中的代表性传统上一直很低。2015 年通过的一项法律要求至少有 30% 的公职由妇女担任；该法律通过已有四年，《协议》签署也已有四年多时间，妇女在全国解除武装、复员和重返社会委员会中却仅占 3%，在国家安全部门改革理事会中占 6%，在真相、正义与和解委员会中占 20%，在协议监测委员会各小组委员会中占 4%。妇女在大区和区两级临时行政当局中的代表性仍然很低(分别为 1% 和 5%)。

38. 今后，必须确保有更多妇女更有效地参与政治和经济决策进程。马里有许多社群受到暴力极端主义侵蚀，这是一项严重挫折，因为许多极端主义团体侵犯妇女的权利，并试图将妇女完全驱逐出公共领域。

39. 妇女民间社会组织积极参与了包容性全国对话的筹备和举办工作。一个女议员网络大力推出一项倡议，力图说服那些决定抵制对话的人加入对话。马里稳定

团还支持为那些接受过关于政治进程报道和民主国家中媒体责任等方面培训的记者设立一个常设秘书处，这些记者中有 50% 是妇女。

E. 发展北部开发区

40. 北部开发区是关于设立该开发区的立法在 7 月获得通过、其可持续发展基金投入运作后设立的。自此，马里政府和各签署方即开始筹备在北部启动一个试点项目，重点放在基达尔大区。马里政府在 2020 年拟议预算中为基金拨款 4 400 万美元。各签署方则开始编写关于界定基金管理规则和准则的手册。

41. 北部开发区能否全面投入运作，取决于一些短期内可能无法解决的因素。开发区下的项目需要根据确定优先事项和时间表的北方经济发展战略来制定。马里政府则需要与签署《协议》的各团体协商，牵头制定这一战略，同时确保将其作为促进整个马里增长和发展的更全面办法的一部分。

42. 一些悬而未决的体制和业务问题有可能使北部开发区的投运工作复杂化。开发区下的项目将在一个大区间咨询理事会的监督下进行。在没有举行大区选举的情况下，各签署方需要商定确定和任命该理事会临时代表的方式。此外，各方还需说明最终将负责执行各自地方发展战略的各地方当局与大区间理事会之间的互动。另外，各方也必须确保资金流的透明度，同时对由地方税收或中央政府转移资金供资的项目与由捐助者捐款和可持续发展基金专用预算资金供资的项目加以区分。

四. 对马里北部和中部的局势以及马里稳定团调整配置的评估

43. 马里北部和中部的安全局势变得更加动荡和复杂，仍令人极为关切。恐怖主义团体扩大了影响力，各团体在马里若干地区采取不同办法，充当主要的安保提供者，得到当地社区不同程度的认可。一方面，恐怖主义分子(例如马西纳解放阵线)存在于塞古和莫普提等西部行政区，当地社区对此几乎没有争议。在这些孤立地区，虽然安全局势似乎显得较稳定，举报的暴力事件或犯罪也较少，但民众却遭到勒索和严重践踏人权行为的侵害。另一方面，加奥和梅纳卡大区南部其他恐怖主义团体(例如大撒哈拉伊斯兰国)采取以制造恐怖氛围、税收和致命袭击为依托的办法，其存在遭到当地民众的抵制。

A. 马里北部局势

44. 北部的安全局势恶化，变得越来越复杂，梅纳卡大区和加奥大区安松戈省的恐怖主义活动增加，在国家机构有限和纲领会分裂的背景下，阿扎瓦德运动协调会加强控制了通布图和基达尔广大地区并在此提供安全保障。

45. 族群内部冲突，例如通布图的阿拉伯社区、梅纳卡的图阿雷格社区和富拉尼人团体之间的冲突，以及极端主义团体的扩大，预期将是今后几个月暴力的主要根源。争夺对主要贩运路线的控制仍是各方拿起武器的主要动机。经济冲突的驱动因素仍难以消除，原因是这些团体的动机被理想主义、政治或宗教言辞所掩盖。

46. 在加奥大区，恐怖主义武装团体不断渗透，以至于一些对话方将此状况与 2012 年的情况相提并论。恐怖主义团体在安松戈-加奥轴线的存在造成民众不安。在加奥大区报告的所有保护平民事件中，有 70% 发生在安松戈省。

47. 在通布图大区，总体安全局势保持稳定，部分原因是阿扎瓦德运动协调会与国防和安全部队合作。然而，尽管阿扎瓦德运动协调会控制地区的安全状况改善，但在尼日尔河三角洲较偏远地区，如班巴拉-马乌德，恐怖主义团体仍在活动，并继续强行招募。在尼日尔河以南地区，大撒哈拉伊斯兰国的影响力扩大，横贯古马拉鲁省，甚至向南延伸至布基纳法索边境。

48. 马里稳定团在北部的存在对于以下工作仍至关重要：保护主要的人口中心，为和平进程的展开创造空间，为恢复国家权力，包括重组后的国防和安全部队奠定基础并提供便利。然而，除对马里北部的现有关注外，马里稳定团同时又增加了对马里中部的关注，这就需要作出相应调整。过去 6 个月，稳定团连续部署了至少三个步兵连，以及情报、监视和侦察资产，并将其加奥基地的一支快速反应部队调至莫普提大区部署，以遏制针对平民的暴力行为。由于需要进行这些部署，导致马里稳定团难以应对加奥和梅纳卡大区日益增加的安全挑战。此外，由于航空资产数量有限，部署活动也对任务执行和文职部门与其对口部门接触和履行任务的能力产生了不利影响。传统上由军队执行的一些任务，如护送文职人员，已由建制警察部队承担，但此类做法仅是临时的权宜之计。

B. 马里中部局势

49. 中部局势仍极为复杂，令人严重关切。跨族群的暴力行为继续夺走许多人的生命，并被极端主义团体利用，其中邦贾加拉省、邦卡省和科罗省所受影响最大。最近几个月，针对多贡人社区的暴力激增，随后发生了针对富拉尼人社区的报复行为，但暴力程度无法与 2019 年初目睹的大规模屠杀相提并论，部分原因是在马里稳定团支持下开展了一系列地方停火协议的谈判。

50. 恐怖主义团体扩散，并在中部几个地区保持其存在。矛盾的是，受影响地区报告的暴力和族群间冲突水平较低，原因是被渗透社区大多同属一个族群。这些团体犯下的严重践踏人权行为基本未被举报。简易爆炸装置的威胁在中部仍很高，特别是在科纳-加奥轴线，这些团体的存在限制了国防和安全部队以及国际部队的行动自由，上述部队仍是简易爆炸装置袭击的主要目标，平民也遭受重大伤亡。

51. 由于缺乏国家权力机构，而且为了应对恐怖主义团体扩散，自卫民兵依然活跃，拒绝解散或解除武装，因为他们自认为只有自己是保障社区安全。自卫民兵团体越来越多地向国际部队，包括被认为是其竞争对手的马里稳定团的存在发起挑战，并动员当地民众反对国际部队的存在。多贡人民兵和富拉尼人民兵正增加兵力并加强努力，由此可能会导致进一步的对抗。最大的自卫团体丹·纳·安巴萨古仍是为被剥夺权利的年轻人提供就业机会的主要团体，其成员一直对是否参加政府的减少社区暴力举措犹豫不决。

52. 政府在一项政治战略的指导下，继续努力确定协调一致和积极主动的办法，以应对中部局势。设立了多个专门结构、机制和对话机构，导致这些机构彼此之间的混乱。为此，马里稳定团发挥了重要的协调作用。

53. 打击有罪不罚现象仍是稳定中部地区努力的关键组成部分。稳定团为国家当局调查 2019 年发生的大规模屠杀提供了广泛支持。同时，仇恨言论在社交媒体和当地媒体上激增，助长了煽动暴力和污化社区的氛围。

C. 马里稳定团的应对措施

54. 马里稳定团增加了在马里中部的存在和活动，支持政府保护平民，减少族群间暴力，重建国家机构、恢复国家权力和基本服务。稳定团通过举办 57 个社区论坛向当局提供支持，以减少莫普提和塞古大区的社区间紧张局势。马里稳定团还支持开展八次社区间对话，以解决科罗和邦卡行政区内几个镇的冲突，成果是签署了两项非书面协议和三项地方和平协议。

55. 为加强地方当局处理涉及土地的争端和冲突的能力，稳定团启动了一项方案，以加强莫普提大区 108 个土地委员会的能力，并支持核准一项法律草案，以加强传统司法机制，在小纠纷升级前予以解决。马里稳定团加强努力，支持当局打击有罪不罚现象，重点是马里中部，包括为此利用专门警务小组和法医鉴定实验室，为严重和有组织犯罪调查、刑事情报和犯罪现场保护等专门领域的能力建设提供支持。

56. 马里稳定团的“羚羊行动”更加侧重于平民受威胁最严重的地区，将努力集中在邦贾加拉省和邦卡省，并扩大至科罗省。在部署情报、监视和侦察资产以及快速反应空中支援的同时，持续部署了至少三个连，以防止和威慑针对平民的暴力行为。临时行动基地的部署使部队不仅得以在马里中部增加马里稳定团的存在，还得以进行持续时间更长、可预测性更低的巡逻，并与社区开展更多接触。

57. 马里稳定团继续在莫普提大区开展行动，以减轻简易爆炸装置威胁，自 2019 年 5 月以来发现了 5 个装置并消除了其杀伤力。

D. 对马里稳定团配置的评估

58. 根据第 2480(2019)号决议，马里稳定团拟订了稳定团构想，在增加第二战略优先事项的背景下指导任务优先次序的确定，同时考虑到安理会关于调整、提高灵活性和效率的要求。如上文第 54 至 57 段所述，稳定团大幅增加了在马里中部的活动，支持当局和受到威胁的当地民众。

59. 鉴于马里北部和中部的安全挑战日益增加，并且安全和国防部队的存在有限，马里稳定团对马里中部的更多关注给稳定团带来了更大压力(见上文第 48 段)。为应对这一挑战，马里稳定团制定了一项调整计划，以重新平衡并提高其能力，为此填补现有的严重短缺，提高其机动性和灵活性，在各区之间部署马里稳定团特遣队，以迅速应对不断变化的安全局势。

E. 部队调整计划

60. 所设想的部队调整计划以在不断变化的环境中努力调整部队态势和足迹为基础，将提供必要的主动态势，为稳定团各构成部分履行授权任务创造有保障的安全环境。这一调整计划为加强保护平民、防止武装分子回返和创建可持续的安全环境奠定了基础。

61. 部队调整计划侧重于提高稳定团具备保护的机动性、敏捷性和灵活性。该计划仍在核定兵力范围内，需要对部队态势和组成进行调整。这项工作将通过某些部队的转型和搬迁以及建立更多能力和创造更多资源来实现，包括增加直升机部队、在莫普提增设一家二级医院以及增加情报、侦察和监视平台。将在各区部署稳定团机动特遣部队能力中高度机动且可部署的几个地面部队，使部队能迅速集中力量实现目标。马里稳定团将需要在某些地区，包括莫普提、加奥和基达尔增加土地和基础设施，以有效调整态势。该计划还设想重新安排负责监督停火的 40 名军事观察员。普遍的安全状况导致他们不能充分履行职责，因此建议将这些职位转变为参谋人员职位。

F. 警察调整计划

62. 联合国警察将重点加强对国家安全部队重新部署的支持，并侧重于中部地区，为此将实施社区警务计划，与国家安全部队同地办公并协调活动，加强对司法当局的支持，以便与其他构成部分协调，更有效地打击有罪不罚现象。在北部和中部，建制警察部队的巡逻和护送仍是文职部门执行授权任务的关键使能因素。

63. 继续努力增加联合国警察在马里中部的力量，将于 2020 年初增派一支建制警察部队。考虑到国家对应人员的部署和大区培训中心的建立，根据全特派团调动计划设想了单派警察的调动。马里稳定团将提供教官培训，并通过流动培训小组直接监督培训。

64. 巴马科的一支建制警察部队预计将重新部署到通布图，以加强和扩大该地区的外联工作，并支持国家安全部队的重新部署。在加奥，建制警察部队将继续开展中期活动，支持驻安松戈的国家安全部队，同时探索临时部署模式以增加此类活动。

G. 文职部分的调整

65. 已重新部署 15 名文职人员，以加强马里稳定团在马里中部的力量。稳定团将进行文职人员配置内部审查，使其文职人员的部署与重新确定的授权任务的优先次序相一致。

66. 《综合战略框架》的制定和实施促进了整合。在通布图、加奥、莫普提和梅纳卡各大区实施了联合项目，通过重建学校、提供食物、修建水井和运输，促进了政府提供基本社会服务、创造生计和 2 089 名难民返回通布图的工作。

五. 人权状况

67. 人权状况仍令人严重关切。在本报告所述期间，马里稳定团核对了 72 起侵犯和践踏人权的案件，包括 68 起武装团体践踏人权的案件和 4 起国家部队侵犯人权的案件。这些案件包括即决处决、任意杀害、绑架、任意逮捕和拘留以及与冲突有关的性暴力。儿童也继续受到冲突的影响，有 142 起严重侵犯儿童的事件，105 名儿童受到侵犯，其中包括 39 名儿童被武装运动招募和使用、48 名儿童丧生和受伤。

68. 非签署方武装团体的活动继续对平民和负责保护平民安全的人员构成严重威胁。在记录的 68 起践踏人权事件中，18 起归咎于“支持伊斯兰与穆斯林”组织，31 起归咎于社区民兵。共有 43 起侵犯人权案件发生在莫普提，14 起发生在通布图，5 起发生在加奥，2 起发生在梅纳卡，2 起发生在基达尔，而塞古和锡卡索大区各发生了 1 起。这些践踏人权行为共导致 78 名平民丧生，38 人受伤，36 人被绑架。在马里北部，“支持伊斯兰与穆斯林”组织继续袭击学校、清真寺并焚烧民用基础设施，这些行为可能构成违反国际人道法行为。

69. 有 3 起践踏人权行为归咎于签署方武装团体。10 月 1 日，2 名平民遭到因加德图阿雷格人自卫团成员绑架和虐待，同日获释。10 月 7 日，阿扎瓦德运动协调会成员在通布图大区的弓丹巡逻时，逮捕并虐待 4 名涉嫌犯罪行为的平民。全部 4 人于当日获释。

70. 国防和安全人员卷入 4 起侵犯人权案件，这些事件导致 12 人(10 名男子和 2 名男童)丧生，至少 21 人受伤(20 名男子和 1 名女童)。与上次报告所述期间的 6 起事件相比，这个数量有所减少。9 月 19 日在塞古大区，国家警察在控制暴力示威时过度使用武力。1 名平民男子被打死，82 人、包括 2 名妇女和 3 名儿童被任意逮捕，其中许多人遭到虐待；这 3 名儿童后来被释放。

71. 在反恐行动中持续存在人权问题。9 月 30 日，马里稳定团收到关于国家武装部队在布基纳法索部队支持下在莫普提大区的反恐行动中侵犯人权的指控。由于安全原因，马里稳定团尚未能够在该地区进行调查。11 月 15 日，国家武装部队人员据报在莫普提大区蒙多罗即决处决了 9 名涉嫌参与恐怖主义的平民男子。

72. 马里稳定团继续支持真相、正义与和解委员会的工作，该委员会已收到 15 612 份证词。委员会的任务期限延长至 2021 年 12 月，任务范围扩大至包括 1960 年至 2019 年犯下的侵犯行为。第一次公开审讯于 2019 年 12 月 8 日举行。

73. 为促进尊重国际人权和人道主义法，马里稳定团继续在巴马科、莫普提和加奥为国防和安全部队、国家人权委员会和民间社会组织促进人权能力建设和提高认识活动。

74. 国际调查委员会的任务期限延长至 2020 年 6 月。

六. 人道主义状况

75. 人道主义局势的主要问题是马里中部和北部的境内流离失所者人数不断增加，粮食不安全和营养不良现象持续存在。人道主义应急计划仍然资金不足，所需 3.24 亿美元资金只有 1.38 亿美元到位(42%)。

76. 流离失所的人口，其中大多数是妇女和女孩，在一年内增加了两倍多，到 11 月初已达到 199 385 人。莫普提大区是流离失所人口最多的地区(69 679 人)，其次是加奥(55 702 人)、塞古(24 291 人)和通布图(22 641 人)大区。

77. 共有 320 万人遭受粮食不安全之苦，其中 648 330 多人面临粮食严重不安全，需要立即提供粮食援助。这在很大程度上是由于境内流离失所现象增加和获得农地的机会有限。与 2018 年同期相比，面临粮食严重不安全的人数增加了 4 倍。截至 10 月，1 051 所学校被关闭，其中仅莫普提大区就有 660 所。

78. 由于犯罪、暴力极端主义组织活动和军事行动，马里北部和中部的人道主义准入面临越来越大的挑战。影响人道主义工作者的安全事件数量居高不下，大多与土匪有关。

七. 经济状况

79. 持续的不安全加上农业生产下降，影响了经济增长，经济增长率从 2018 年底的 5%降至 2019 年估计的 4.7%。12 月 5 日，国民议会通过了 34 亿美元的 2020 年总预算，赤字为 7.12 亿美元，而 2019 年调整后预算的赤字为 5.6 亿美元。

80. 在本报告所述期间，批准了 25 个速效项目和 19 个与支助马里和平与安全信托基金有关的项目，总额分别为 110 万美元和 740 万美元，用以支持《和平协议》的执行和中部地区的稳定。建设和平基金批准了 1 500 万美元，用以支持马里中部的社区和解和社会融合。世界银行批准了 2 270 万美元的资源，用以改善农村地区获得现代服务的途径，促进部署可再生能源。此后在 10 月 18 日，对一个项目进行了评估；该项目旨在确保电力部门更具财务可持续性，提供更有针对性、更有效的农业补贴，并支持有利于穷人的非集中化服务供应。

81. 捐助者向信托基金提供了价值 541 万美元的新捐款，并另外认捐了 410 万美元。12 月 10 日，马里稳定团公布了对其 2014-2017 年期间速效项目看法的实地调查结果，显示受益民众对这些项目的看法是积极的。

八. 稳定团的能力

军事

82. 截至 12 月 11 日，已部署 11 953 名军事人员，占核定人数 13 289 的 89.94%，其中包括 40 名军事观察员、486 名参谋人员和 11 427 名特遣队人员。妇女占军事人员的 3.58%。

警察

83. 截至 12 月 11 日，已部署 1 741 名警务人员，占核定人数的 90.67%，其中包括 307 名单派警察，其中 25.40%为女性，还包括 1 434 名建制警察部队人员，其中 10.87%为女性。

文职人员

84. 截至 12 月 11 日，马里稳定团 87%的文职工作人员已部署到位，包括 89%的国际工作人员、80%的联合国志愿人员和 86%的本国工作人员。女性占据了 24%的国际员额(比上次报告所述期间减少 3%)、28%的联合国志愿人员职位和 15%的本国工作人员员额。

85. 由于难以找到能够向马里北部运送特遣队所属装备的承包商，特别是为即将到来的部队派遣国运送特遣队所属装备，马里稳定团和秘书处开始审查稳定团支持计划，重点放在调度方面。

九. 联合国人员的安全保障

86. 马里稳定团继续努力加强其营地安全，在加奥和莫普提完成了电子监视系统，并在基达尔继续这一工作。任务区的所有营地都安装了更多的内部通信系统。稳定团正在审查在该国全境加强文职人员安全的安排。

87. 自 2013 年马里稳定团成立以来，共有 128 名稳定团维和人员死于恶意行为，另有 91 名维和人员死于其他原因。到目前为止，已查明 29 名涉嫌与这些罪行有关的被控施害者，并拘留了 14 人。

十. 行为和纪律

88. 在本报告所述期间记录了 1 起性剥削和性虐待指控。马里稳定团继续执行其防止不当行为特别是性剥削和性虐待的战略，方法是培训人员，进行风险评估，并建议在稳定团行动地区采取风险缓解措施。稳定团还继续与当地民众开展外联活动，并向受害者提供援助。

十一. 环境问题

89. 马里稳定团继续努力将其对环境的影响降至最低，包括在 10 月提交了修订后的废物管理计划，并在 11 月提交了能源基础设施管理计划。稳定团制定了供水和环境卫生以及环境紧急情况的标准作业程序。马里稳定团继续进行检查、培训和简报，提高工作人员对稳定团环境任务的認識。

十二. 意见

90. 在包容各方的全国对话和全国各地日益不安全的背景下，《和平协议》的执行工作继续延迟，我对此感到关切，特别是重组后的国防和安全部队没有在马里

北部重新部署。在 600 多个城镇、49 个区、首都和海外侨民中围绕包容性全国对话进行了讨论，这为马里男女民众表达他们的关切和讨论解决办法提供了一个重要论坛。我尤其感到鼓舞的是妇女代表在大多数会议上发出了自己的声音。自 2012 年以来马里妇女在这场影响她们国家的危机中付出了高昂的代价。她们必须切实参与马里的政治生活，并参与影响其未来的决定。我呼吁那些已决定不参加这一进程的反对派领导人和民间社会，将国家利益放在首位，承担起负责任反对派的角色。我还呼吁马里所有领导人发挥必要的领导作用，找到共同点和务实的解决方案，恢复执行和平进程，推进包括修宪在内的关键改革，这是其他领域取得进展不可或缺的一步。

91. 执行《和平协议》仍然是解决马里复杂危机并为和平与稳定持久解决办法奠定基础的唯一可行途径。马里对该协议拥有国家自主权对其执行至关重要，我尊重马里人讨论该协议内容的愿望。然而，必须认识到，在这个关键时刻，除了该协议之外别无选择。需要做出更多努力，以确保马里所有人口群体都理解这一点。至关重要的是，各签署方应通过对话解决分歧，恢复协议监督委员会的定期会议。我的特别代表将继续与各方合作，打破僵局。

92. 马里和更广泛的萨赫勒地区安全局势进一步恶化，令人震惊。恐怖主义团体正在抬头，而针对国家和国际安全部队的袭击有增无减。我最强烈地谴责针对国家武装部队的令人发指的袭击，马里武装部队在袭击中遭受重大伤亡。我向在最困难和危险的情况下继续服役的所有国家和国际部队表示敬意，并缅怀那些为所有马里人追求更美好的未来而献出生命的牺牲者。国家和国际安全部队在马里发挥关键作用，它们的贡献仍然至关重要，尽管仅靠军事解决方案不足以解决马里面临的问题。解决这场复杂的危机需要多层面的对策和强大统一的马里领导。我敦促马里所有行为体超越分歧，共同努力，找到解决方案，以加快《协议》的执行。这仍然是解决不稳定和恐怖主义活动增加的根本原因的最务实方式。

93. 将签署《协议》的各派运动的 1 330 名前战斗人员编入国家武装部队是一项令人鼓舞的成就。这是自 2015 年签署该协议以来，前战斗人员首次放下武器、以国家军队成员的身份为国家服务。按照《协议》的设想，他们将成为重新部署到马里北部的重组和改革部队的一部分。他们的重新部署不仅对加强国家武装部队至关重要，而且也将是在马里北部恢复国家权力的第一个切实步骤，并将为国家行政和司法的更重要部署铺平道路。这对于解决冲突和打击恐怖主义至关重要。将他们重新部署到马里北部特别是基达尔这一设想现在必须得到落实。我呼吁政府和签署协议的各派运动紧急解决任何悬而未决的问题，并确保该计划能够得到各方的认可。

94. 我仍然对马里中部的局势感到关切，那里的恐怖主义活动继续助长不同族群之间的暴力，给当地民众造成重大伤亡。我欢迎政府努力采取全面战略来解决这一严峻局势。政府的对话倡议让我尤其感到鼓舞，这些倡议取得了成果，有助于相对减少马里中部各族群之间的暴力。然而，政府机制的泛滥和能力的重叠导致了一些混乱，这一点需要澄清。我谴责民兵分子一再制造事件，限制马里稳定团的行动并对稳定团采取敌对行动。这些事件破坏了稳定团保护平民的努力。我还

要提醒注意，在明确的政治框架之外解除武装的倡议可能会使出于各种原因而拿起武器的人提出不切实际的期望。打击有罪不罚现象对于制止中部的暴力仍然至关重要，当局需要做更多的工作来表明他们在这方面的决心。我敦促国家司法当局在调查方面取得进展，包括在调查 Koulogon Peul、Ogossogou 和 Sobane Da 发生的可怕屠杀事件方面取得进展，并将肇事者绳之以法。我还要强调，必须将对维和人员犯下罪行的肇事者绳之以法。约有 128 名维和人员死于恶意行为，没有一名肇事者被追究责任。

95. 要稳定马里局势和打击恐怖主义，便需要解决被剥夺公民权的人和穷人的不满。在这方面，推进《协议》设想的改革，投资于经济发展，并提供机会至关重要。北部开发区有可能成为马里北部创收和就业活动的重要载体，那里的许多地方民众处于贫困状态，尚未看到任何和平红利。只有与中央政府移交权力、责任和资源同时进行，国家行政部门的重新部署才会带来不同。考虑到马里地域辽阔、人口众多，从长远来看，全面下放权力对稳定马里至关重要。

96. 人道主义局势继续恶化。在全国范围内，有 390 万人需要人道主义援助，其中大部分位于北部和中部，大多数是妇女和儿童。不断恶化的安全局势也影响到人道主义工作人员的安全，阻碍他们接触有需要的人。由于局势不安全，马里目前有 1 000 多所学校关闭，导致数十万儿童无法接受教育。关闭学校的情况令人担忧，因为教育仍然是一个国家可以对其人民和未来进行的最重要的投资之一。

97. 鉴于挑战复杂、相应需要全面解决办法，马里稳定团在马里的存在仍然至关重要，其任务授权仍然具有相关性。稳定团继续发挥基本的政治和安全作用，其支持有助于为和平进程的开展提供空间。稳定团的支持对于促进在实现第 2480(2019)号决议概述的优先措施方面取得进展至关重要。马里稳定团根据严格的接战规则运作，有权使用一切必要手段应对执行任务所面临的威胁，尽管该任务并不是反恐任务。我仍然深信，各组织伙伴能够更好地开展重大战斗和反恐行动，并提供超出稳定团授权和联合国系统能力范围的专业支持。需要建立有效的伙伴关系，确保获得集体成功。

98. 稳定团在重新确定授权任务优先次序的基础上，考虑其主要和第二战略优先事项，在加强其在中部的力量和活动方面取得了长足进展。鉴于高度复杂的威胁环境、恐怖主义活动增加和国家能力有限，马里稳定团需要有更多资源来做更多工作。稳定团的调整计划概述了一项可行的建议，即建立一支更敏捷、更机动、更灵活的部队，部队各单位量身定做，部队能力得到增强，其中最重要的是空中机动性增加。该计划不会增加稳定团的核定兵力，但需要额外资源。我促请会员国根据各自在维持和平行动框架下的承诺，在审议捐款和稳定团预算时支持这一提议。

99. 我要感谢我的马里问题特别代表穆罕默德·萨利赫·阿纳迪夫的杰出领导和奉献精神。我也真诚感谢所有联合国文职人员和军警人员、部队和警察派遣国、国际调解小组成员、捐助国、区域和多边组织、非政府组织和所有其他伙伴为马里和平提供的宝贵支持。

附件一

截至 2019 年 12 月 11 日联合国马里多层面综合稳定团的
军事和警察人数

国家	军事			警察								
	特派专家、参谋和部队人员			单派警察			建制警察部队			警察总人数		
	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计
亚美尼亚	1		1									
奥地利	2		2									
孟加拉国	1 279	17	1 296	1		1	237	43	280	238	43	281
比利时	33	6	39									
贝宁	242	18	260	15	2	17	134	5	139	149	7	156
不丹	5		5									
波斯尼亚和黑塞哥维那	1	1	2									
布基纳法索	1 051	35	1 086	15	9	24	130	10	140	145	19	164
布隆迪	1		1									
柬埔寨	266	25	291									
喀麦隆	2	1	3	10	4	14				10	4	14
加拿大	3	2	5	10	7	17				10	7	17
乍得	1 392	26	1 418	14	1	15				14	1	15
中国	411	15	426									
科特迪瓦	207	6	213	14	14	28				14	14	28
捷克	4	1	5									
丹麦	60	4	64									
埃及	1 068	2	1 070				130	10	140	130	10	140
萨尔瓦多	192	18	210									
爱沙尼亚	4		4									
埃塞俄比亚	1		1									
芬兰	4		4	1	1	2				1	1	2
法国	24		24	12	1	13				12	1	13
冈比亚	2	1	3									
德国	348	20	368	7	5	12				7	5	12
加纳	133	20	153									
危地马拉	2		2									
几内亚	839	30	869	6	6	12				6	6	12
印度尼西亚	10		10	4	1	5				4	1	5
爱尔兰	12		12									
意大利	1	1	2									

国家	军事			警察								
	特派专家、参谋和部队人员			单派警察			建制警察部队			警察总人数		
	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计
约旦	65		65	11		11				11		11
肯尼亚	13	1	14									
拉脱维亚	1		1									
利比里亚	101	16	117									
立陶宛	34	2	36									
马达加斯加				2		2				2		2
毛里塔尼亚	7		7									
墨西哥	2	1	3									
尼泊尔	155	3	158									
荷兰	5	1	6	6	1	7				6	1	7
尼日尔	853	12	865	27	10	37				27	10	37
尼日利亚	63	17	80	1	1	2	102	38	140	103	39	142
挪威	11	4	15	3	2	5				3	2	5
巴基斯坦	19		19									
葡萄牙	2		2	2	1	3				2	1	3
罗马尼亚	120	6	126									
塞内加尔	1 005	39	1 044	16	6	22	285	30	315	301	36	337
塞拉利昂	18	4	22									
西班牙	1		1	2	0	2				2	0	2
斯里兰卡	265		265									
瑞典	175	35	210	4	1	5				4	1	5
瑞士	6		6	2	1	3				2	1	3
多哥	894	44	938	9	1	10	260	20	280	269	21	290
突尼斯	77	6	83	35	2	37				35	2	37
土耳其				1		1				1		1
乌克兰	8	1	9									
大不列颠及北爱尔兰联合王国	2		2									
美利坚合众国	9	1	10									
共计	11 511	442	11 953	229	78	307	1 278	156	1 434	1 507	234	1 741

地图

