



安全理事会

Distr.: General
16 January 2023
Chinese
Original: English

联合国马里多层次综合稳定团内部审查

秘书长的报告

一. 引言

1. 安全理事会在第 2640(2022)号决议中表示支持我关于对联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)进行内部审查的提议,并要求这一审查:详细分析影响稳定团执行任务能力的政治和安全挑战;评估与东道国当局的合作情况和行动限制;就马里稳定团继续运作及支持改善政治和安全局势的必要条件提出建议,完全按照维持和平原则履行其授权任务,并加强其保护平民的姿态和行动能力;提出稳定团未来配置、军警人员兵力及上线的备选方案。本报告载有内部审查的结果和建议。

2. 审查始于 2022 年 7 月,是马里稳定团和联合国总部在秘书处和平行动部领导下与联合国国家工作队协商开展的一次联合行动。第一阶段专门进行最新的冲突分析和评估任务执行情况,然后审查稳定团的配置,以确定是否仍然适应当前的情况。2022 年 10 月 26 日至 11 月 3 日,由和平行动部、联合国人权事务高级专员办事处和人道主义事务协调厅的人员组成的秘书处技术小组加入了稳定团审查小组,与马里过渡当局、联合国国家工作队和其他利益攸关方进行了工作层面的讨论。在 11 月和 12 月初,主管和平行动副秘书长、我的马里问题特别代表和主管非洲事务助理秘书长与阿尔及利亚、安全理事会非洲成员国和常任理事国以及警察和部队派遣国、非洲联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)和欧洲联盟进行了协商。12 月 5 日,主管和平行动副秘书长和我的马里问题特别代表参加了由马里外交部长主持的与有关部长们的会议,并会见了过渡总统。马里当局提交了一份说明,阐明了其优先事项和对审查的期望(见附件)。



二. 局势的演变

A. 总体事态发展

3. 自 2012 年危机以来，国际行为体为加强马里当局保护其领土和人民的能力进行了大量的投入。根据安全理事会第 [2100\(2013\)](#) 号决议，马里稳定团于 2013 年 7 月接替了由非洲主导的马里国际支助团，作为国际社会应对马里面临的多层面危机的更大努力的一部分进行了部署。这一架构随着时间的推移不断扩大，包括了以下多个方面：法国的“薮猫”行动，并于 2014 年转变为“新月形沙丘”行动；2013 年 3 月启动的由非洲联盟主导的关于在萨赫勒-撒哈拉区域加强安全合作与运作非洲和平与安全构架的努瓦克肖特进程；2014 年欧洲联盟培训团和欧洲联盟能力建设团；2017 年成立的由布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔组成的萨赫勒五国集团联合部队；以及 2020 年开启的由欧洲国家特种部队组成的塔库巴特混编部队。自那以来，安全体系构架发生了变化，如下文第 11 至 13 段所述。

4. 建立马里稳定团的主要目标是支持执行 2013 年 6 月《马里总统选举和包容性和谈初步协议》，促进马里政府与在马里北部活动的武装运动签署最终和平协议。这一目标在 2015 年实现，归功于阿尔及利亚牵头进行的调解，包括联合国在内的其他几个利益攸关方参与了调解。负责开展反恐行动的“薮猫行动”和负有保护平民任务的马里稳定团的存在相辅相成，初步改善了马里北部的安全局势。然而，从 2016 年开始，这些成果受到侵蚀，马里北部和中部恐怖主义和犯罪网络的武装暴力急剧增加。从一开始，一些马里和区域行为体就呼吁派遣一支联合国部队，对恐怖主义武装团体开展打击，但这一请求并未得到安全理事会认可。马里稳定团的任务虽然强大，但从根本上讲仍是一项维持和平任务。这使稳定团处于微妙的境地：无法满足马里民众和一些区域行为体的期望，维和人员一直受到批评，尽管他们尽了最大努力以安理会要求的积极、有力、灵活和敏捷的姿态执行稳定团的维和任务。

5. 不安全的蔓延是若干因素造成的：自 2011 年国际行动后利比亚的长期不稳定和大萨赫勒地区的不安全；在认为自己被边缘化的社区或地区存在长期不满情绪的背景下，马里持续面临内部治理挑战；基地组织和大撒哈拉伊斯兰国等跨国恐怖主义团体利用地方冲突和社区内动态，以及牧民和农民之间对有限资源的竞争，而气候变化加剧了这种竞争；有组织犯罪网络普遍存在，它们竭力控制非法贩运路线和利润丰厚的资源，包括手工采金业。

6. 2012 年马里北部发生叛乱之后，与基地组织有关联的团体加深了与当地行为体的联盟。在中部地区，现在被称为“支持伊斯兰与穆斯林”组织的 **Katiba Macina** 团体利用国家的疲弱及其无力提供基本社会服务的状态。目前，国家在中部和北部地区的存在仅占 22%；1950 所学校关闭，影响到中部和北部的 587 400 名儿童；目前有 180 万人需要粮食援助。此外，简易爆炸装置构成的威胁继续扩大到整个马里，导致 2015 年至 2022 年相关伤亡人数增加了 71%，2022 年达到共计 13 人死亡。所有这些事实表明，马里稳定团是一个没有和平可维持的维持和平行动。

7. 次区域动态使得局势进一步复杂化。马里是通往几内亚湾、北非和欧洲的区域贸易路线上的关键中转点，包括对犯罪网络而言。这一现实，加上跨界动态，助长了不稳定蔓延到布基纳法索等邻国以及与尼日尔接壤的边界沿线。与此同时，马里南部日益受到不安全的影响，部分原因是利普塔科-古尔马地区的武器、毒品、燃料和黄金等的贩运网络因反恐努力而中断，导致恐怖主义武装团体和暴力极端主义团体进一步向南夺取马里内外的贩运路线。

8. 在此背景下，2022 年 9 月，联合国秘书处和非洲联盟委员会成立了萨赫勒安全与发展问题高级别独立小组，由尼日尔前总统穆罕马杜·伊素福领导。该小组的任务是评估萨赫勒地区的局势，并就如何促进国际参与和制定应对当前挑战包括气候变化加剧的挑战的对策提出建议。此外，最近还采取了若干举措，以加强打击恐怖主义和有组织犯罪，其中包括由阿尔及利亚、马里、毛里塔尼亚和尼日尔组成的萨赫勒地区联合作战参谋长委员会，以及由贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、加纳、马里、尼日尔和多哥参加的阿克拉倡议。西非经共体国家元首和政府首脑还决定紧急启动该区域反恐待命部队。

9. 民众对国家无力遏制多重安全危机、腐败指控和前总统易卜拉欣·布巴卡尔·凯塔政府表现不佳感到失望，加上人们普遍怀疑其政府操纵了 2020 年立法选举的结果，引发了大规模抗议，特别是在巴马科，最终导致 2020 年 8 月的政变。文职领导的过渡政府在职 7 个月后被军方推翻，其领导人被取代，由阿西米·戈伊塔上校担任过渡总统，乔古尔·马伊加担任总理。

10. 经过几个月的僵局和紧张局势，马里实施了地区制裁和反制措施，马里和西非经共体于 2022 年 7 月就过渡时间达成协议，将过渡时期延长至 2024 年 3 月底。对政治过渡的关注转移了对执行《马里和平与和解协议》的注意力。

B. 安全体系构架的转变

11. 在过去 18 个月里，马里的国际伙伴关系进行了重大调整，而过渡当局强调国际伙伴的行动应遵循以下原则：尊重马里的主权，尊重马里作出的战略和伙伴关系选择，并在决策中以马里人民的重大利益为中心。在这方面，马里加强了与俄罗斯联邦的现有关系。相比之下，与长期安全伙伴法国以及其他国家的关系恶化，因为它们对属于瓦格纳集团并支持马里武装部队的外国安全人员的存在感到关切。虽然马里政府表示，只有与俄罗斯联邦的协议框架内的军事教官部署到马里，但俄罗斯官员公开提及瓦格纳集团在该国的存在。

12. 2022 年 2 月，法国与参加“新月形沙丘行动”和“塔库巴特混部队”行动的其他欧洲国家宣布撤出马里，称已不再具备继续存在的条件。撤出工作已于 8 月完成。欧洲联盟培训团于 2022 年 4 月停止了对马里国防和安全部队的能力建设支持，但人权培训仍然继续。马里则于 2022 年 5 月宣布退出萨赫勒五国集团，而联合部队总部从巴马科迁至恩贾梅纳。

13. 关于马里稳定团，从 2022 年开始，以往的协调与合作模式发生了重大变化，而马里当局提出了更多的要求和限制，详情如下。

三. 回顾：联合国马里多层面综合稳定团的主要成就和面临的挑战

A. 和平进程

14. 在执行 2015 年《马里和平与和解协议》方面取得了某些成就，包括各方结束了武装敌对行为，由马里稳定团主持的技术安全委员会监测停火。此外在北部建立了临时当局，并设立了新的省份。2021 年，过渡机构中包括了若干《协议》签署方运动的代表。之前没有参加和平谈判的妇女现在有代表参加《协议》的监测机制。

15. 在马里稳定团的支持下，2 300 名战斗人员参加了加速解除武装、复员和重返社会进程，其中 1 765 人已编入北部 4 支重组部队。在基达尔，这样一支部队于 2019 年抵达，标志着该国国防军自 2014 年以来首次正式存在。2022 年 8 月，在期待已久的高级别决策会议上，政府关于将 26 000 名战斗人员纳入国家结构的提议获得批准，并成立了一个特设委员会，以解决军衔和指挥层级问题。在稳定团帮助下，已经制定了若干安全部门改革政策和行动计划。在正义与和解方面也取得了进展，包括真相、正义与和解委员会完成了工作。最后，商定了 16 个社会经济试点项目，包括北部地区的 9 个项目，估计费用为 385 亿西非非洲法郎。

16. 尽管如此，计划为期 18 至 24 个月的执行进程却进展缓慢，原因是各方之间普遍存在的互不信任，随着时间的推移，各运动四分五裂，并且马里部分民众和利益攸关方对《协议》心存疑虑，主要在马里南部。各方之间缺乏一致意见，阻碍了对于 3 000 名战斗人员的加速解除武装、复员和重返社会进程的完成，而全方位解除武装、复员和重返社会因指挥层级和军衔方面存在分歧而未能实现。上文所述特设委员会尚未开始工作。关键的体制改革，包括建立参议院，都被推迟。2022 年 10 月提交的宪法草案初稿包含了解决这些问题的条款。地方行政机构和基本服务的恢复微乎其微，而北部大部分地区的安全局势严重恶化。

17. 马里稳定团提供秘书处服务的监测机制的运作受到各方紧张关系的影响。2021 年 10 月至 2022 年 8 月，由于政府与阿扎瓦德运动协调会之间存在分歧，协议监测委员会未能举行会议。只是在 9 月份举行高级别决策会议和协议监测委员会高级别会议之后，委员会才恢复举行了常会。此后出现了新的问题，与政府出席委员会会议的代表级别不同和其他问题有关。2022 年 12 月，各签署方运动质疑《协议》的可行性，并宣布暂停参与《协议》的监测机制和执行进程，等待在中立空间与国际调解小组举行会议。在编写本报告时，调解小组正在努力帮助克服这些挑战。

B. 政治过渡

18. 2020 年 8 月政变后，安全理事会于 2020 年 10 月请马里稳定团作为战略优先事项支持政治过渡(见 [S/PRST/2020/10](#))，延长稳定团任务期限的第 [2584\(2021\)](#) 号决议也是如此。在这方面，作为过渡问题地方后续委员会的一部分，与西非经共体和非洲联盟协作，作出了持续努力，以促进在 2022 年 2 月前恢复宪政秩序。2021 年 5 月第二次政变后，这些工作变得更加重要，因为新当局寻求延长商定的

时间表，导致与西非经共体关系紧张，并于 2022 年 1 月实施全面制裁。马里稳定团参与了西非经共体和马里之间的讨论，讨论的结果是商定在 2024 年 3 月前完成过渡，并在 2022 年 7 月解除经济和金融制裁。马里稳定团与西非经共体和非洲联盟一道，是负责监测政治和体制改革时间表的两级政治和技术机制的一部分。

19. 自 2022 年 6 月以来，为推进过渡进程采取了若干步骤，包括当月通过了选举法，使独立选举管理局得以成立；拟订宪法草案初稿；完成选民名单的年度更新；并开始起草关于领土和行政重组及其他有关事项的立法。稳定团正在为这些努力提供技术和后勤支持，就像它为以往选举所做的一样。

C. 中部的稳定

20. 自 2016 年以来，占该国人口 30% 的马里中部地区一直充斥着与争夺自然资源和其他因素有关的暴力事件，而恐怖分子、自卫团体和民兵的存在加剧了暴力事件。与冲突有关的暴力导致数千平民死亡，破坏了社会凝聚力，并大幅减少了该区域的经济产出。近年来，侵犯和践踏人权行为急剧增加，人道主义需求也急剧上升。马里境内三分之二以上的简易爆炸装置事件发生在中部地区，而且这些地区关闭的学校数量也最多，收容了马里境内流离失所者总数的 54% 和许多来自邻国的难民。

21. 继 2017 年中部地区综合安全计划以支持逐步恢复国家权力之后，政府于 2019 年设立了马里中部危机管理政治框架，由一个常设秘书处协调。2022 年 9 月，该框架通过了中部稳定战略及其 2022-2024 年行动计划。该战略围绕四个轴心，即：(a) 和平、安全和社会凝聚力；(b) 治理与司法；(c) 人道主义行动与经济复苏；(d) 协调与沟通。自 2021 年 12 月以来，当局加强了中部的军事行动，尽管取得了一些进展，但尚未可持续地扭转不安全局势。其中一些行动因马里稳定团核实的涉及外国安全人员的严重侵犯人权和违反国际人道法的指控而受到破坏，而马里当局继续拒绝接受这一说法。

22. 安全理事会第 2480(2019) 号决议请稳定团在现有资源范围内，协助马里当局实施全面、包容、有政治重点的稳定马里中部战略。虽然马里稳定团在没有额外资源可支配的情况下根据 2020 年适应计划作出了最大努力，但已超出其能力范围。由于无法充分执行任务，稳定团受到马里当局和民众越来越多的批评。尽管如此，马里稳定团为制定中部稳定战略提供了后勤和技术支持，并随后制定了一项执行该战略的计划。在实地，马里稳定团通过与地方当局协调等方式，直接或间接推动缔结了 33 项和平协议。这些协议有助于减少有关地区的暴力，并促进恢复农业和畜牧业生产。稳定团协助司法和监狱机构，例如，通过 2022 年 2 月至 6 月在杜安扎地区的试点项目，促进马里国防和安全部队与当地民众之间的信任，并支持再生性社会经济活动。其他活动包括军警部门在塞瓦雷-莫普提和杜安扎进行定期巡逻；在风险地区建立临时行动基地(特别是 2020 年以来的奥戈萨古和 2020 年 1 月至 8 月的杜纳-潘，均在邦贾加拉省)；保护关键基础设施和道路，如塞瓦雷-班贾加拉轴线。在恢复国家权力方面，稳定团协助恢复行政基础设施，包括马里安全部队的行政基础设施，提供社会服务，并根据联合国支持非联合国安全部队的人权尽职政策，向马里国防和安全部队提供有限的支持。

23. 尽管作出了这些努力，但缺乏足够资源严重制约了马里稳定团在中部完全发挥执行任务的能力。安全局势，包括简易爆炸装置的威胁，以及最近的限制和其他准入限制，进一步负面影响了稳定团的效力，包括通过与当地社区直接对话发挥效力。

D. 保护平民

24. 自 2017 年以来，在不妨碍东道国政府首要责任的情况下，保护平民一直是马里稳定团贯穿各领域的法定优先事项。目前，大多数保护平民事件发生在马里中部和东北部有争议地区，起因是国家与暴力极端主义团体之间或自卫团体之间的冲突，或暴力极端主义团体对平民的蓄意袭击。在加奥和梅纳卡两省，极端主义武装团体扩展了地盘，助长了严重的暴力行为，并在短短几个月内造成 30 000 多人境内流离失所。截至 2022 年 9 月 15 日，全国有 530 万人需要人道主义援助，超过 44 万人境内流离失所。这一人数目在过去两年增加了 25%。2020 年以来，马里的基于性别的性暴力增加了 40%。儿童也受到特别严重的影响。自 2014 年以来，武装团体招募或使用了 2 000 多名儿童。

25. 在这方面，稳定团制定了一个预警和快速反应机制，以此为工具，就平民面临的潜在风险及时发出警报，并启动马里稳定团与马里部队协作作出的适当反应。为支持后一个目标，已在努力保护中心城市，包括每周集市，使其免受农村地区的族群间暴力蔓延以及袭击重要基础设施的风险。这些活动的一个主要特点是建立临时行动基地，这对稳定特定地区和促进和解至关重要。刑事司法系统的能力建设、为促进恢复国家权力提供基础设施支持以及促进马里国防和安全部队与当地民众之间改善关系也是稳定团努力的一部分。马里稳定团向受影响社区提供了爆炸物风险教育和提高认识活动；建立快速反应机制，协助爆炸危险的幸存者；发展民间社会组织在地雷行动相关活动方面的能力，同时协调人道主义地雷行动对策，以改善人道主义准入。更广泛地说，马里稳定团帮助维持了长期驻扎地点的相对安全。

26. 然而，当地局势仍然令人极为关切。资源和能力的制约以及出入限制，使马里稳定团军警部门提供人身保护和文职支柱部门接触需要帮助的民众更具挑战性。归根结底，只有马里当局采取综合办法，促进社会融合，满足当地民众的基本需求，确保在军事行动中尊重人权和国际人道法，并打击有罪不罚现象，才能有切实和持久地改善平民的生活。

E. 人权和保护

27. 马里稳定团自部署以来，持续关注人权和保护环境，重点是监测、调查和公开报告侵犯和践踏人权行为。在这方面，自 2020 年以来，除了向报告马里人权情况的其他联合国机制提供支持外，还发布了季度说明。仅在 2022 年，就对国家和非国家行为体严重侵犯和践踏人权行为进行了 35 次特别调查。稳定团还为民间社会、相关国家机构和马里国防和安全部队提供能力建设和其他类型的支持，包括培训国防人员。工作重点还包括与冲突有关的性暴力和武装冲突中六种严重侵害儿童行为。在此背景下，政府于 2019 年签署了关于冲突中性暴力问题的联

合公报，而《协议》的两个主要签署方运动分别承诺于 2017 年和 2021 年实施儿童保护行动计划。2022 年，马里稳定团在提供援助前对马里国防和安全部队等非联合国安全部队进行了 195 次风险评估。

28. 这些努力是在一个特别具有挑战性的环境中进行的，其特点是恐怖主义团体在中部和北部特别是在梅纳卡和加奥地区再次袭击平民，以及自卫团体采取行动。同样令人关切的是，马里武装部队在军事行动中犯下了侵犯和虐待行为，包括涉及外国安全人员的行为。2021 年 7 月至 2022 年 6 月，马里稳定团记录了 1 883 起人权事件。虽然政府明确承诺维护人权和国际人道法，其相关努力值得欢迎，但有罪不罚和缺乏问责仍然是严重挑战。此外，对稳定团行动自由的限制也对稳定团进行实地调查的能力产生了不利影响，这表明需要加强当局提供的合作。最后，随着马里进入选举进程的关键一年，尊重基本自由和权利对于公平的选举进程和确保可信的投票变得更加紧迫。过去一年出现了令人担忧的趋势，其特征是公民空间包括媒体和政治反对派的作用被收紧。

F. 稳定与恢复及其他有关事项

29. 马里稳定团自成立以来，通过由捐助者捐款支持的支助马里和平与安全信托基金，协助执行了 863 个速效项目(3 460 万美元)和 282 个其他项目(共计 1.01 亿美元)。这些项目在推进已获授权的战略优先事项方面发挥了关键作用，特别是为民众带来了和平红利，并使国家代表得以返回。这些项目利用稳定团在马里北部和中部的存在和进出便利，除其他外，得以安装了太阳能路灯，建造和修复了宪兵队和警察局以及安全检查站，并在城市郊区建造了安全战壕。还为基础设施的恢复或建设(班贾加拉省的桥梁和基达尔、梅纳卡和加奥的简易机场等基础设施)、水和卫生、农业、保健以及文化和媒体举措提供了资金。

30. 此外，自部署以来，稳定团已作出坚定努力，增加采购中的当地份额。因此，自 2013 年以来，马里稳定团在巴马科为马里供应商举办了几次商业研讨会。2022 年，稳定团在通布图、加奥和莫普提举办了商业研讨会，最近一次是在 2022 年 12 月，稳定团在总部相关机构支持下，在巴马科为食品生产公司举办了商业研讨会。此外，在 2020、2021 和 2022 财政年度，马里稳定团分别向马里供应商采购了 4 600 万美元、5 300 万美元和 4 800 万美元，同时铭记支持各特派团行动的战略物资和服务是由纽约联合国总部采购的。稳定团将继续开展外联活动，促进当地市场进一步参与招标，并增加尽可能从马里供应商采购货物和服务的机会。此外，稳定团将与联合国国家工作队合作，努力提高当地生产商在联合国全球采购网内的竞争力。

G. 业务和其他挑战

31. 马里是最困难的维持和平行动环境之一。第一类挑战涉及行动区的面积、基础设施的状况和稳定团补给线的长度，而马里作为内陆国家的状况和普遍存在的不对称威胁加剧了这些挑战。为了维持其基地，特别是北部的基地，马里稳定团的补给车队可能需要长达四周的时间才能到达最远的地点。基础设施，特别是道路状况糟糕，妨碍了再补给活动，并造成很高的减员率。车队在行驶

过程中会遭到敌对分子的伏击和简易爆炸装置袭击。自 2013 年 7 月以来，马里稳定团遭到 548 次简易爆炸装置袭击，造成 103 名军警人员死亡，638 名军警人员受伤。

32. 稳定团已尽最大努力进行调整，特别是在 2019 年稳定团被授权在现有资源范围内支持中部的稳定工作之后。2020 年部队适应计划的重点是寻找关键的能动因素。在调动其中一些能力方面取得了进展，但截至 2022 年 12 月，仍有许多能力缺失。特派团预计 2023 年 4 月前在加奥部署一支武装直升机部队，2023 年 8 月前在通布图部署一支通用直升机部队，目前在通布图的武装直升机部队将重新部署到莫普提。部队适应计划的执行也因与政府就分配土地建设莫普蒂和通布图航空资产的关键基础设施问题进行了旷日持久的讨论而推迟。因此，2020 年初承诺的一支情报、监视和侦察部队尚未部署到通布图，因为稳定团正在等待政府的授权，以便在一块 5 公顷的土地上进行建设。

33. 与此同时，国际部队的撤离和萨赫勒五国联合部队停止运作留下了一个安全空白，被暴力极端主义团体利用，特别是在利普塔科-古尔马三边地区。作为对策，稳定团将以前驻扎在安松戈的一个连重新部署到梅纳卡，同时也利用其为数不多的武装直升机在加奥和梅纳卡地区开展威慑行动。主要补给线沿线的不安全状况加剧，迫使稳定团将非战斗车队连专门派往以前无人护送的路线(拉贝赞加-加奥)沿线保护补给车队，这进一步增加了部队的压力，并迫使稳定团在保护平民等授权任务之间做出取舍。目前，四个战斗护送连中只有一个在运作。

34. 在过去一年里，过渡当局对 2013 年部队地位协定的一些条款提出了质疑，认为这些条款不符合国家法律。相互尊重协定对于任何维持和平行动的可预测管理至关重要。如我最近的报告(S/2023/21)所述，马里稳定团受到严重的空中和地面限制，主要集中在东区(加奥省)和中区(莫普提省和班贾加拉省)。马里安全当局以不安全、马里武装部队正在进行军事行动或稳定团内部协调问题为由限制稳定团行动。虽然行动限制的比例表面上看与稳定团整个行动的范围相比似乎很小，但其影响却很大，因为这些限制往往发生在最关键的保护需求的地方，从而削弱了稳定团先发制人或迅速应对保护平民关切的能力。此外，行动限制增加了马里稳定团人员在本已危险的环境中面临的安全风险，自 2013 年 7 月以来已有 165 名维和人员死于敌对行动，687 人受伤。2022 年 11 月，稳定团与马里当局商定了授权使用航空资产的新模式，并设立了一个工作组，定期审查所有业务困难，包括轮调、土地分配和签发清关证明。

35. 一些部队和警察派遣国未申明的限制条件进一步妨碍了任务执行，限制了部队的部署地点和他们愿意承担的任务。由于 4 个部队派遣国已经结束或计划结束 2022 年至 2024 年在马里稳定团的任期，稳定团的行动将面临额外压力，从而影响任务的执行。宣布的撤军意味着失去 2 250 多名士兵，约为目前兵力的 17%。目前正在努力组建部队，以替换这些部队。一些部队和警察派遣国已表示有兴趣向马里部署。然而，大多数有关的部队派遣国将需要时间和伙伴的协助，以获得马里稳定团标准部队要求所需的装备。

36. 与其他维和情况一样，错误信息和虚假信息也影响到马里稳定团的任务执行和维和人员的安全。这些破坏稳定的活动围绕着一些关键说法展开，特别是说稳定团“在帮助马里恢复稳定方面没有效力”，“是外国议程的工具”，或“蓄意从事有害活动”。

四. 与利益攸关方的协商和前进道路

A. 利益攸关方的意见

37. 在就今后的道路进行协商时，政府认为审查是一个适应当前现实的机会。政府强调马里人民对改善安全状况的期望，呼吁改变稳定团的态势。政府请马里稳定团与马里武装部队共同规划，帮助稳定没有极端主义团体存在的地区；向马里武装部队提供口粮和燃料、医疗后送和伤员后送、运输和后勤，并与其共享情报；建造和修复军事基础设施，特别是在中部地区。马里政府表示，在不影响马里同意增派 1 000 名乍得部队的情况下，政府不认为现阶段进一步提高核定上限有什么现实意义。政府还概述了过渡方面的支持领域，包括为就所需的政治和体制改革以及举行选举达成广泛共识进行斡旋；执行《协议》，包括解除武装、复员和重返社会、司法与和解相关事项，以及重组部队的重新部署；稳定中部地区，包括恢复国家权力和基本服务，打击有罪不罚现象，促进和保护人权以及地方和解。政府强调，稳定团需要支持国民经济，增加采购过程中的当地份额，增加当地工作人员人数，并促进基础设施发展。

38. 政府敦促马里稳定团不要采取它认为有损国家统一和社会凝聚力的行动，并对它认为的人权“政治化和工具化”表示遗憾。政府否认有任何企图阻挠稳定团执行任务。最后，政府提议将技术一级的现有协调机制转变为一个委员会，负责监测和协调审查建议的后续行动。

39. 就大多数会员国和其他合作伙伴而言，他们强调马里稳定团继续驻留的重要性，强调撤出马里稳定团将非常不利于马里和区域安全。该次区域和非洲大陆其他地区的一些国家强调了这一点。它们认为，恐怖主义武装团体的扩张是对萨赫勒和西非以外地区生存的威胁。然而，一些会员国在提到马里稳定团的人力和财政成本时还强调，除非解除对马里稳定团的限制，否则它们可能被迫重新考虑对马里稳定团的支持。一个会员国认为，虽然维持和平行动可以向国家军队提供某种程度的援助，但摊款不是用来向军队提供后勤支持或资助大型基础设施项目的。所有对话者都强调马里承诺完成当前政治进程的重要性，并强调在这方面需要持续的国际支持。

40. 若干会员国强调，改善马里与次区域之间的关系和加强区域安全合作将有助于过渡取得成功和国家稳定。一些会员国补充说，这对马里稳定团的效力同样重要。由于稳定团军警人员约 46%来自西非经共体成员国，如果东道国当局与该区域的部队和警察派遣国之间的紧张关系再次阻碍稳定团执行任务，那将是很不幸的。

B. 稳定团的主要工作领域

41. 尽管马里稳定团最初部署时的政治和安全环境发生了重大变化，但通过与东道国当局协商等方式对审查进行的总体评估确定了目前的战略优先事项和相关任务仍然具有现实意义，特别是在 2024 年 3 月过渡期结束之前。

支持恢复国家权力

42. 恢复国家权力，包括司法、国防和安全机构，对于举行可信的选举、保护平民以及实施 2021 年 12 月改革进程全国对话期间所阐述的政治和体制改革至关重要。在今后一段时期，鉴于马里当局提出的支持请求的范围，将需要加强所有利益攸关方之间协调和规划，以确保优化利用现有资源，并以贯穿各领域的方式执行。

43. 在北部，《协议》为恢复国家权力提供了必要的切入点。执行工作将根据不同地区的具体现实情况进行。在中部，国家权力的回归将优先考虑与包括武装团体和自卫团体在内的地方利益攸关方进行政治互动，作为该地区稳定的关键因素，并符合 2017 年和 2019 年举行的全国对话的成果。稳定团可协助马里当局，为行政部门开展工作创造基本条件，以期最终将责任移交给马里当局。在支持恢复基本社会服务方面，需要与联合国国家工作队密切协调，包括通过加强努力，利用稳定团和合作伙伴的比较优势。

44. 考虑到上文第 37 段所述马里当局提出的请求符合稳定团的战略目标，支持马里国防和安全部队对于恢复国家权力至关重要。马里稳定团已协助将重组后的马里国防和安全部队重新部署到北部。2022 年 8 月“新月形沙丘”行动部队撤出后，已向泰萨利特的马里武装部队营地提供了有限的生命保障。同样，马里稳定团自 2013 年以来通过 23 个信托基金项目(价值超过 600 万美元)、自 2021 年以来启动近 50 次伤亡和医疗后送以及提供运输和燃料，支持马里国防和安全部队重新部署，以稳定中部地区。同样在中部，稳定团于 2021 年 11 月底和 2022 年 12 月初协助马里国防和安全部队在法拉布古进行轮调。马里国防和安全部队还受益于向萨赫勒五国集团联合部队提供的支持，直至马里退出该集团。所有支持都是严格按照人权尽职政策提供的。

45. 展望未来，对马里国防和安全部队在北部的支持将纳入恢复国家权力的总体战略，优先考虑各重组营的运作，以促进分阶段恢复为当地接受、可持续和有效的由国家提供的安全存在。这种支持将包括伤员后送和医疗后送、部署和轮调、燃料和润滑油、口粮和基础设施维护。稳定团还将继续向中部的马里国防和安全部队提供支持，并根据局势需要对支持范围进行必要调整。在这方面，为确保效率和优化利用现有资源，将继续努力确保执行 2017 年 11 月马里稳定团与马里政府的谅解备忘录。由于其他协调机制已不再运作，特别是马里国防部队的协调机构和安全部队的类似机构，这些新的努力就变得更加必要。

46. 与马里部队的合作将以共同商定的目标为依据，以支持恢复国家权力。任何支持都须遵守人权尽职政策。这种支持也不应损害向联合国人员提供支持和执行优先任务，也不应使联合国人员面临不必要的安全风险和威胁。考虑到一些捐助方最近出于人权关切对其捐款的使用提出的限制，在追究马里当局侵犯人权行为

的责任方面取得进展以及加强与马里稳定团的合作以执行其在这一领域的任务将是至关重要的。

支持执行《马里和平与和解协定》

47. 作为国际调解的一部分，稳定团将在“排头兵”阿尔及利亚的牵头下，继续促进各方之间建立必要程度的信任，以便在当前过渡的剩余时间里果断地推进这一进程。持续的政治参与，特别是通过特别代表的斡旋，仍将是关键。

48. 将特别注意负责就指挥层级和军衔问题提出建议的特设委员会的运作。这方面的进展将为全方位解除武装、复员和重返社会铺平道路，而马里稳定团随时准备根据其任务规定提供协助。将继续支持各重组营的全面运作。稳定团还将支持马里相关机构筹备全方位解除武装、复员和重返社会工作，支持正在进行的由世界银行供资的 900 名妇女重返社会经济生活的进程，并审查被宣布为不合格的 400 名前战斗人员的状况。

49. 稳定团将鼓励就宪法草案中与《协议》有关的条款达成尽可能广泛的共识，并支持推进其他机构改革，包括关于教法官和其他传统权威作用的法律、地方警察和地方重组。与此同时，将继续支持已经成立的临时当局以及国家代表和机构，特别侧重于向地方社区提供基本服务。稳定团将对马里问题国际调查委员会和真相、正义与和解委员会的建议采取后续行动。

50. 稳定团将努力促进有利于性别平等的地方和平进程、和解和社区间的社会凝聚力。稳定团的干预措施将考虑当地情况。加强与联合国国家工作队和合作伙伴的协调对于促进交付和平红利、建立公众对和平进程的信心以及为恢复国家当局与当地民众之间的社会契约奠定基础，仍然至关重要。最后，国际调解小组将继续发挥重要作用，包括在必要时行使《协议》和 2018 年《马里和平契约》赋予的仲裁权力。

支持政治过渡

51. 稳定团将支持独立选举管理局其余部分投入运作，并完成尚未完成的立法工作。同样，稳定团将协助调动所需财政资源，包括利用特别代表的斡旋。还将与当地后续行动委员会的其他成员密切协调，开展斡旋，以鼓励就选举进程达成共识。最后，稳定团将一如既往，在不妨碍马里当局首要责任的情况下，在力所能及的范围内协助确保选举进程的安全。稳定团还将为举行选举提供后勤支援。

支持中部的稳定

52. 考虑到上述情况，马里稳定团打算加强对中部稳定战略及其相关行动计划的支持。这项支持将需要不断宣传和加强设在巴马科的常设秘书处及其在中部地区的地方机构的能力。

53. 在实地，重点将是恢复国家权力，促进和解和社会融合。将与当局和联合国国家工作队协调，确定联合干预的优先领域。加强与马里国防和安全部队的协调以及恢复行政基础设施，将有助于创造有利于地方行政机构恢复运作的条件。文职当局的这种加强存在将对学校和保健设施的重新开放和恢复产生连锁反应。促

进法治、协助提供基本服务和建设社会经济复原力也将继续处于核心地位。将注意支持发展安全环境，以便通过“联合国一体化”办法，保护和援助境内流离失所者以及受冲突影响的妇女和儿童，使人道主义援助能够进入。将继续开展旨在减少青年激进化的方案，同时开展针对风险青年和自卫民兵成员的社区恢复方案。归根结底，包容性可持续发展是解决脆弱性的唯一长期办法。

54. 稳定团将继续促进以基层解决方案为基础的固有举措，这些举措将利用地方和解和社会融合努力。增加对省级和解支助小组和部族和解委员会的支持将可加强国家行为体对解决冲突的参与。马里稳定团将与政府协调，进一步与自卫团体和当地社区接触，这也将使稳定团能够加强其在基层处理错误信息和虚假信息的举措。

55. 马里稳定团将优先利用现有能力和资源，在稳定团已开展常规行动的地区对预警作出反应。为此，稳定团将依靠其预警网络、保护平民呼叫中心和部队快速反应能力提供的信息。稳定团将继续根据人权尽职政策支持国防和安全部队，倡导平等对待所有族群，并促进法治。将与联合国国家工作队以及国内和国际伙伴一道努力，根据国际人权和人道法，在军事行动之前、之中和之后减轻平民面临的风险。还设想采取其他举措，加强平民与国防和安全部队之间的互相信任。考虑到公平和有效管理自然资源的重要性，稳定团打算支持恢复法定的地方土地冲突管理和预防委员会，以推动执行《牧区宪章》，包括有关气候变化的关切。最后，稳定团计划增加对警察和司法当局的支持，以调查和审判偷牛案件。

支持保护平民和人权

56. 马里稳定团打算加强其保护平民预警和快速反应机制。该机制提供短期和中期反应，向面临风险的社区提供救济，并对冲突动态提供宝贵的见解，最终将方便制定更适当的反应。稳定团保护平民的政治性活动，包括支持对话和持续恢复国家权力，仍将是一个优先事项。巡逻和其他人身保护方式也是如此，同时促使人们对能够提供多少人身保护抱有更现实的期望。在开展这些活动时，稳定团将根据各省的当地冲突动态采取有针对性的办法。国家一级的稳定努力将力求支持马里当局防止极端主义武装团体招募年轻人和侵犯人权。

57. 然而，保护平民战略是否成功，取决于马里当局，而马里当局在这方面负有首要责任。为此，稳定团将与其他利益攸关方协作，鼓励并支持制定和执行国家保护平民综合战略，包括通过谈判解决问题、解除武装和复员、社区主导的稳定努力以及支持解决地方冲突。稳定团还将继续敦促尽一切努力，确保军事行动尊重人权，充分调查所指控的侵犯人权行为，并追究肇事者责任。加强对话、提供支持能力和密切接触，以商定进一步行动和制定共同议程，仍然至关重要。

58. 将继续努力加强与国家当局的对话，以创造更有利于执行马里稳定团人权任务的氛围。为建设相关国家机构和马里国防和安全部队的能力而开展协作仍然至关重要，预计这种协作将得到加强。在开展所有这些活动时，马里稳定团将寻求与相关区域和次区域实体特别是非洲联盟各实体发展伙伴关系。

反击错误信息和虚假信息

59. 反击错误信息和虚假信息将大大有助于推进任务执行和加强维和人员安全。在这方面，稳定团将积极主动地利用信息传递和信息共享，促进人们更好地了解稳定团的作用和影响，并通过广播、社交媒体和代理通信等各种媒体，加强稳定团在马里民众中的机构公信力。稳定团打算利用主要行为体，特别是民间社会组织、文化行为体、记者和政府对口部门，并与它们建立新的伙伴关系，以促进及时传播准确的信息，并在现有努力基础上再接再厉。

60. 马里稳定团计划与秘书处协调，制定一项反击错误信息和虚假信息的战略，但有一项谅解，即这不是严格意义上的战略传播问题，而是一个需要整体处理的问题，需要加强包括东道国当局在内的各级伙伴关系，学习其他维持和平特派团的最佳做法。该战略将力求促进更系统地使用技术工具，监测、分析、预测和处理针对稳定团的错误信息和虚假信息，同时也将考虑稳定团的行动环境，包括确定如何更有效地与基层接触。

C. 稳定团有效参与的参数

61. 维持和平基本上是一项伙伴关系努力。它的成功取决于从东道国得到的合作和支持的程度，以及国际社会成员团结起来给予支持的程度。

62. 马里稳定团有效执行任务和支持改善政治和安全局势的能力将取决于四个关键参数：(a) 根据过渡当局发布的选举时间表，在政治过渡方面取得进展；(b) 执行《协议》取得进展；(c) 行动自由，包括对维和人员的安全保障至关重要的情报、监视和侦察资产的行动自由；(d) 有能力执行安全理事会的全部任务，包括其人权规定。这些参数将成为稳定团与马里当局在部队地位协定框架内建立稳定可预测关系的基础。

63. 东道国当局与次区域各国之间的睦邻关系对于支持任务执行至关重要。在马里与西非经共体就过渡时间表达成协议以及过渡总统赦免 2022 年在巴马科被拘留的 49 名科特迪瓦士兵之后，希望马里与邻国之间恢复合作将有助于加强合作，以应对共同的安全挑战。

64. 为有效执行任务，马里稳定团需要所有会员国的全力支持，以弥补现有的长期能力空缺，提供所需军警人员，并使目前的部队和警察派遣国消除各种限制。对于邻国而言，最重要的是进一步便利其通过各自领土的过境。与非洲联盟和西非经共体以及其他多边和双边行为体建立更加密切的伙伴关系，对于推进当前的政治进程仍然至关重要。

五. 联合国马里多层面综合稳定团重组备选方案

65. 2019 年马里稳定团任务扩大但并未增加能力，使稳定团不堪重负。当前的状况是不可持续的。帮助保护难民营和一些地区的国际部队撤出，部队适应计划中设想的尚未动用的关键航空资产，未申明的限制条件，一些部队和警察派遣国即将撤出马里稳定团，都加剧了这些挑战。在此背景下，并考虑到不对称威胁不断

恶化以及马里稳定团为减轻这些威胁所需资源大幅增加，需要审查稳定团的作用和责任，并相应调整其态势和配置。根据安全理事会的要求，我谨提出三个备选方案供安理会审议。

66. 马里稳定团除了需要具备稳定团运作的参数外，还需要必要的资源，以便在该国东北部安全环境严重恶化的情况下执行任务。最低限度，它需要重新配置其军警部门，以增加机动性。以下三个备选方案中有两个设法解决这一问题。第三个备选方案假设是特派团运作的参数不存在。此外，备选方案 2 和 3 将对联合国国家工作队如何安全地交付其方案产生重大影响。

A. 备选方案 1：在稳定团所有部署地区全面配备稳定团执行任务的能力¹

备选方案 1(a)：增派 3 680 名军警人员

67. 假设稳定团运作的参数都已到位，并且存在有利的区域条件，这一备选方案将使特派团能够恢复机动性、灵活性和反应能力，提高其保护平民的总体能力，并协助提供政府所要求的额外支持。

68. 这一备选方案设想将马里稳定团部队和警察人数上限增加 3 680 人。这将用于在布雷姆建立一个新营地，作为连接通布图和加奥的主要补给线沿线的一个据点，并填补加奥-基达尔轴线沿线的伤员后送缺口；在每个区部署一支 250 人的快速反应部队、一个 150 人的部队保护连、一个 107 人的作战工兵连、一个 10 人的信息业务小组、另外两个 140 人的爆炸物处理连和 15 名军事参谋人员。将部署以下额外能力：(a) 东区：一支 120 人的中型通用直升机部队和一支 30 人的机场支助部队，部署在布雷姆新营地；(b) 西区：一支 107 人的渡河部队和一支 240 人的战斗护送部队；(c) 北区：一支由 240 人的战斗护送车队；(d) 中区：一支由 250 人的情报、监视和侦察部队。另外将部署 80 名警察，以加强莫普提和杜安扎的建制警察部队。

69. 部署更多的专门兵力将提高稳定团的能力，使其能够按照安全理事会的要求，在执行任务的所有方面采取积极、有力、灵活和敏捷的姿态。这将腾出目前提供安保和车队护送的步兵单位，以推动执行稳定团的两个战略优先事项。稳定团将能够应马里政府的请求，向马里国防和安全部队提供更多支持，包括稳定已清除恐怖主义和暴力极端主义团体的地区。

70. 这一备选办法面临若干挑战。首先，获得部队和警察派遣国认捐和部署更多军警人员的时间表将很长，并将取决于各种外部因素。此外，还需要对基础设施进行大量投资，重新与政府谈判以获得土地，并相应增加稳定团支助部分的人力资源。最后，提高上限可能会进一步提高人们对稳定团开展反恐活动的期望。

¹ 备选方案 1(a)和 1(b)提议的部队和警察人数上限的增加是初步的，将根据军事和警察能力联合研究的结果进行调整。该研究将进一步确定备选方案 1 和 2 在 2023 年第一季度的军警人员需求。

备选方案 1(b)：增派约 2 000 名军警人员

71. 适度增加约 2 000 人也将提高稳定团执行任务的总体能力，使其能够承担本报告附件所载马里当局说明中所列的一些额外任务。这一备选方案特别设想在布雷姆建立一个新营地，在各区部署各 250 人的专门的快速反应部队，在西区、中区和东区各部署一个 107 人的作战工兵连。这一备选方案还将部署一支战斗车队，以协助再补给行动，并用于再部署一个 140 人的爆炸物处理连，以加强各区对简易爆炸装置的防护。另外将部署 80 名警察，以加强莫普提和杜安扎的建制警察部队。

72. 这一备选方案将加强部队在战区部分地区的兵力集中，连接东部和西部供应走廊，并扩大稳定团医疗后送和伤员后送的覆盖范围。除了与部队组建有关的挑战外，这一备选方案只能在一定程度上提高机动性。虽然这一备选方案假设稳定团开展行动的关键参数已经到位，包括情报、监视和侦察飞行的必要授权，但如果中区没有情报、监视和侦察股，维和人员将得不到在简易爆炸装置高度威胁环境中开展行动所需的保护。关于附件所载政府的请求，稳定团可能有能力向马里国防和安全部队提供一些额外的后勤支持，但除了完成现有授权任务外，稳定团并无所有所需人员来承担在已清除极端主义武装团体的地区维护稳定的任务。

B. 备选方案 2：继续侧重于战略优先事项，并保持精干的足迹²

备选方案 2(a)：重新配置，以支持现有已获授权的优先事项

73. 如果关键参数得到满足，但适当资源仍未得到满足，稳定团将需要进行重组，通过关闭或移交位于平民保护问题不严重地点的一些较小营地，优化利用其所掌握的资源。其目标是减少用于自我保护的资源数目和稳定团现有足迹所承受的后勤负担，以提高其反应能力。军警部门将能够更好地支持文职支柱部门和开展保护活动以及其他方面任务。重组工作将在与马里当局协调后分阶段实施。

74. 将采取以下步骤：(a) 立即关闭和移交贝尔营地，并将在该前哨作业的维和人员重新部署到通布图；(b) 作为马里稳定团撤出战略的一部分，稳定团协调一致地在适当时限内撤出泰萨利和阿盖洛克，并将这些营地移交给重组的马里军队各营；(c) 重新评估马里北部单派警察的人数；(d) 增加在梅纳卡和安松戈的军警人员，包括将一个建制警察单位从巴马科调到安松戈；(e) 利用马里稳定团在马里中部的现有足迹，将其作为集结地，增加旨在保护处境危险平民的综合现场任务，特别是通过支持地方对话和恢复国家权力。

75. 移交或关闭营地可能会被视为马里稳定团放弃当地居民，特别是因为在这些地区执行项目将更加困难。需要进行持续的战略沟通，解释特派团调整足迹的理由。这项提议不仅取决于《协议》签署方在执行其解除武装、复员和重返社会的任务规定方面取得迅速进展，而且取决于重组后的部队能否有效运作，否则，一些地点就有可能再次发生暴力事件，并且极端主义团体就有可能接管这些地点。

² 备选方案 2(a)和 2(b)提出的重组是初步的，将根据军事和警察能力联合研究的结果进行调整。

可能会向马里国防和安全部队提供一些后勤支援，但不会达到政府预期的水平，而且稳定团也没有人手为已清除极端主义团体的地区提供安保。

备选方案 2(b)：在现有兵力上限内进行重组，主要侧重于支持《马里和平与和解协议》

76. 这一备选方案将需要在现有上限内进行重组，主要侧重于支持《协议》的执行，同时大幅减少马里中部的稳定团军警和文职人员。稳定团支持政府在中部恢复国家权力的工作将在很大程度上由巴马科协调和支持。这一备选方案将使部队能够更多地集中在马里北部。该选项涉及以下内容：(a) 将驻扎在塞瓦雷和杜安扎的部队减少到后勤和车队支持所需的最低限度，同时将安全责任移交给马里国防和安全部队；(b) 将莫普提的两支建制警察部队和杜安扎的建制警察部队以及在马里中部作业的单派警察重新部署到通布图、加奥和安松戈；(c) 立即关闭和移交奥戈萨古临时行动基地，在那里部署部队，将杜安扎和塞瓦雷的大部分部队重新部署到东区；(d) 立即关闭和移交贝尔营地，并将在那里作业的士兵重新部署到通布图。

77. 鉴于马里稳定团从来没有充分应对中部地区保护平民挑战的手段，而且这里也是一个在执行任务方面受到大量限制的地区，与备选方案 2(a)相比，将稳定团的工作重点重新放在马里北部，可优化资源的使用，使稳定团能够更好地满足加奥和梅纳卡地区日益增加的保护平民需求。然而，稳定团在中部的军警人员和文职人员大幅减少，可能导致极端主义武装团体扩张，该地区的安全局势随之恶化，而该地区是马里北部和南部之间的重要纽带。马里稳定团警察部分将不再能够支持当地的能力建设工作，而稳定团的出入受到限制，将对联合国国家工作队和人道主义行为体以及人权监测工作产生不利影响。稳定团将无法在马里国防和安全部队在北部的重组部队之外向其提供支持。最后，如果在过渡期间实施，这一办法将严重削弱稳定团支持选举进程的能力。

C. 备选方案 3：撤出军警部队并将其改为特别政治任务

78. 如果马里稳定团在其目前任务规定下运作的参数得不到满足，应考虑将其过渡为一个特别政治任务。与马里国防和安全部队密切协调将有助于确保军警人员的撤离不会造成安全真空，使极端主义团体得以控制马里越来越多的地区。因此，大幅度加快执行《协议》的安全规定就更为重要。

79. 在没有军警部门的情况下，由于威胁环境不对称，稳定团将无法在巴马科以外维持文职人员。这样，稳定团将巩固其在巴马科的存在，并能够在以下方面提供支持：政治对话与和解进程；善政能力建设；监测、促进和保护人权，并鼓励重建国家权力。将需要一个警卫队，为留守在巴马科的文职人员提供安保。该警卫队的规模将取决于稳定团斡旋工作的配置和需要。特别政治任务将无法向马里国防和安全部队提供行动支持。

80. 根据这一备选方案，稳定团的人力和财政费用将大幅度减少。然而，这可能导致马里安全局势严重恶化。保护平民的事件以及侵犯和践踏人权行为将大幅增加，人道主义和发展伙伴，包括联合国国家工作队的准入将大幅减少。

81. 值得注意的是，马里面临的一些重大战略风险超出了稳定团的任务范围。所有这些备选方案的先决条件是，马里国防和安全部队以及签署协议的各武装团体将设法在其安全和政治层面遏制极端主义威胁。然而，不能排除“支持伊斯兰与穆斯林”组织和大撒哈拉伊斯兰国进一步扩张的可能性，特别是如果《协议》破裂的话。此外，要有效应对极端主义威胁，不仅需要马里与其邻国加强合作，还需要萨赫勒国家与几内亚湾国家加强合作。

六. 意见

82. 马里危机爆发 10 年后，该国局势仍然令人深感关切。如审查结果所述，尽管马里历届当局在国际社会的大力支持下作出了努力，但危机的复杂性继续增加。最初集中在北部的暴力事件逐渐扩大，影响到该国大片地区。它引发了复杂的人道主义危机，包括 40 多万人流离失所，致使需要人道主义援助的人数大幅增加，以及发生大规模侵犯和践踏人权的事件。成千上万的平民丧生。恐怖主义、犯罪活动以及社区间和社区内暴力加在一起，限制了民众获得本已稀缺的基本服务，破坏了生计和基础设施，撕裂了社会结构。

83. 目前的局势是多种因素共同作用的结果。虽然其中一些问题与萨赫勒和更广泛区域的总体安全事态发展有关，但同样清楚的是，如果该国没有面临和长期严重的治理缺陷，这些问题的影响本可大大减轻。必须坚决解决这些问题。2021 年全国改革对话提出的建议提供了非常有用的行动方针，特别是在恢复国家权力方面。我欢迎马里当局在这方面采取的后续步骤，特别是通过了国家重建框架，并保证联合国系统致力于协助正在进行的努力，包括与非洲联盟和西非经共体协调。这些年来，马里已成为西非经共体的成员国，并制定了治理文书。

84. 2015 年《马里和平与和解协议》是旨在更新社会契约和巩固稳定的改革议程的重要组成部分。虽然在执行其中一些规定方面取得了进展，但在马里当前情况下，拖延会给该国及其人民带来高昂的代价。各方必须重新致力于积极推动和平进程。在与西非经共体商定的时限内完成政治过渡，对于合法机构能够推进必要的治理改革同样重要，并将有助于调动马里在此历史关头所需的支持。我敦促当局坚持到底，就政治和体制改革达成尽可能广泛的共识。最后，持续努力执行中部稳定战略仍然至关重要。

85. 在过去几个月里，马里当局加强了在该国部分地区的军事行动。这些行动是旨在解决不安全问题工作的一个重要组成部分，但只有按照人权和国际人道法原则进行，并且将其作为解决暴力和不稳定根本原因的更大对策的一部分，才能产生持久的结果。联合国还随时准备加强对马里当局努力促进和保护人权及确保问责的援助，包括加强能力建设支持。在这方面，人权监测仍然至关重要。马里稳定团必须能够有效执行其人权任务。我期待马里当局给予充分合作，特别是在准入方面。

86. 安全理事会决定在马里部署联合国维持和平行动的目标是协助马里国家恢复合法性，将权力扩展到全国各地，以保护其人民，确保其领土不沦为恐怖活动

的平台。虽然出现了新的动态，主导马里稳定团部署的安全架构也发生了变化，但联合国在马里存在的总体目标今天仍与十年前一样具有现实意义。如果说有什么不同的话，那就是无数平民的巨大保护需求、正在进行的政治进程的支持需求以及该国在稳定大萨赫勒地区方面的中心地位，使这一问题变得更加紧迫。应不遗余力地避免政治不稳定和安全、人权和人道主义局势进一步恶化的新循环。这种情况不能排除，特别是如果《协议》瓦解或选举被无限期推迟。

87. 审查评估了自安全理事会首次授权在马里开展多层面维持和平行动以来的局势演变。按照安理会第 2640(2022)号决议的要求，审查力求确定马里稳定团继续运作和推进其战略优先事项所需的参数。尊重上文第 61 至 64 段所强调的各项要素，对于为有效执行任务创造必要条件至关重要。本报告所概述的三个备选方案中的每一个都阐明了稳定团根据所获得的资源，并假定它得到马里当局适当程度的合作和承诺，可以实际交付的成果。马里当局并不低估马里稳定团对该国和平与稳定的贡献，但明确表示希望稳定团提供更有力的安全支持。安理会在决定马里稳定团的未来时，不妨对照这些参数评估今后几个月实地局势的演变。马里目前的情况突出表明，一切照旧的办法不应成为一种选择。

88. 部队组建工作将继续，以接替即将撤离的部队，共计约 2 000 人，以便稳定团保持现有人力，执行安全理事会第 2640(2022)号决议规定的任务。我呼吁会员国支持已表示愿意部署到马里并需要能力建设援助的部队和警察派遣国。与此同时，和平行动部将在 2023 年第一季度进行一次军事和警察能力联合研究，以更精准地确定本报告就备选方案 1 和 2 提出的军警人员所需资源，并为 6 月关于延长任务期限的讨论提供信息。稳定团还将继续努力，尽可能减轻目前的能力挑战，最大限度地发挥稳定团对改善安全局势的贡献，以支持马里当局。我将继续报告马里稳定团任务的执行情况和达到本报告所述参数的程度。

89. 马里稳定团在马里长达十年的存在产生了影响，但也付出了异常高昂的生命代价：自 2013 年 7 月以来，敌对行动已造成 165 名维和人员死亡，687 人受伤。我们无法用语言向那些为马里和平与稳定付出最大代价的人表达我们的感激之心。借此机会我表示联合国对马里人民和当局的声援，因为他们的国家经历了种种困难。我感谢这些年来在困难条件下继续支持马里稳定团的所有伙伴。

附件

马里政府对联合国马里多层面综合稳定团战略审查提出的优先事项和期望

一. 引言

北大西洋公约组织在利比亚采取行动后，2012 年马里爆发危机，需要国际社会共同努力援助我国。

2013 年 7 月 1 日联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的及时部署反映了国际社会的动员，其主要目的是支持马里当局努力在马里全境重建国家存在和权力，并保护平民。

马里稳定团的任务最初以安全为重点，但在每年延长任务期限的过程中逐渐演变为侧重于政治进程，包括自 2015 年以来支持执行阿尔及尔进程所产生的《马里和平与和解协议》。

在稳定团部署近 10 年之后，安全局势恶化的事实依然存在。马里当局和马里人民以及一些非洲领导人一直在质疑联合国这一维持和平特派团的效力，并要求改变联合国在非洲的和平行动理论。对马里稳定团的许多批评涉及其在需要建立和平而不是维持和平的背景下发挥的“维持和平”作用。

对马里稳定团的这一战略审查，如果以基于目前模式的稳定特派团为前提，而没有任何创新，那将是有缺陷的。马里稳定团目前的部署范围是作为一个稳定特派团，其依据是维持和平特派团的传统概念，而不参与反恐工作。

回顾安全理事会 2022 年 6 月 29 日第 2640(2022)号决议决定将马里稳定团的任务期限延长至 2023 年 6 月 30 日，欢迎秘书长提议对马里稳定团进行一次内部审查，但不妨碍稳定团执行目前的任务和安理会今后的决定，并要求至迟于 2023 年 1 月 13 日转达这一审查意见。

有关安全理事会决策过程中应遵循的程序的案文以及实际做法，为非安理会成员国的国家在通过决议，包括影响东道国的决议时施加影响提供了框架。2022 年 6 月 29 日通过了第 2640(2022)号决议，延长了马里稳定团的任务期限，尽管马里对某些规定表示强烈保留，这表明我国在关于马里稳定团的决议内容方面的回旋余地有限。

因此，战略审查为马里政府提供了一个机会，可以直接阐述其在业务事项上的国家优先事项，包括对马里稳定团执行任务的期望。

二. 马里政府的期望

联合国和平行动的理论 and 接战规则不允许部署作战部队打击恐怖分子。然而，马里稳定团是在马里国防和安全部队、维和人员和平民遭受不对称恐怖袭击的背景下开展行动的，这使马里稳定团有理由改变姿态，以妥善履行其任务。

这一局势要求马里稳定团在恢复国家权力、安全、和解、提供基本社会服务、政治和体制改革以及全民投票和选举进程等领域作出重大贡献，以确保恢复和平与安全的宪政秩序。

1. 安全局势

马里政府请马里稳定团采取以下行动：

- 理解马里人民期望稳定团最优先重视其任务的安全方面，这是执行在马里任务中的其他组成部分包括改善我国人权状况的先决条件。
- 改变其静态姿态，走出营地，开展进攻行动和巡逻，特别是作为其保护平民任务的一部分，或在其人员、设施或装备受到实际、紧迫和直接威胁时，支援马里武装部队。这一支援马里武装部队的积极阻吓姿态将有助于限制那些应对恐怖团体侵犯人权行为负责的犯罪组织的行动和活动。为了评价稳定团这一优先任务的执行情况，有必要对每个特遣队进行年度评价(巡逻次数、地点、装备和物资)。马里稳定团部队还必须认真考虑一些特遣队对接战条件提出的限制所造成的行动困难。这些特遣队实际上从其本国首都而不是从马里稳定团部队指挥官那里得到行动指示，而所有这些都限制了稳定团的效力。
- 为马里稳定团和马里武装部队共同使用的基地的总体安全作出更大贡献，而不是仅限于对自身部队的保护。这将特别涉及建设被动保护基础设施，包括共用区和电子监控，从而将保护范围扩大到马里稳定团驻地附近的社区，作为执行稳定团任务中“保护平民”规定的一部分。
- 与马里武装部队举行联合规划会议，包括在行动和基于需求的层面，以便马里稳定团部队和警察部队能够帮助确保马里武装部队所解放的地区的安全，保护平民，并为恢复这些地区的行政管理和基本社会服务创造必要条件。
- 为马里武装部队建造安全基地提供支援，以加强对恢复安全至关重要的领土连通性。
- 在口粮、燃料、运输/后勤和医疗后送方面加强对马里武装部队的支援。
- 与马里武装部队共享情报，包括飞机或无人机情报、监视和侦察飞行结果、地面侦察任务报告和威胁分析。
- 在政治和业务层面与马里主管当局协调行动。
- 在其提交安全理事会的报告中强调和突出说明它正在与马里当局合作采取的积极行动以及马里国防和安全部队取得的进展，以改变某些会员国和联合国官员的说法和看法。

马里稳定团最好不要采取以下行动：

- 重点关注破坏马里领土完整和国家统一与凝聚力的问题，例如，强调族裔、区域或宗教问题，包括将人权问题政治化和工具化。马里稳定团的这种做

法无助于促进民族和解，并强化了我国正处于持续危机状态的观念。作为马里危机管理的一部分，联合国必须使保护和促进人权的机制合理化，将其报告纳入秘书长的季度报告(负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表、马里稳定团关于马里境内侵犯人权和违反国际人道主义法行为趋势的季度说明，独立专家)。

- 给马里人民留下这样的印象，即他们成为我国本已复杂和多重挑战的一部分。稳定团应将其必须始终采取建设性办法帮助解决问题作为一项指导方针。
- 像法官一样对待被告——马里。马里稳定团要想重新赢得马里人民及其当局的信任，就必须改变这一姿态，因为马里人民及其当局的合作对稳定团执行任务至关重要。
- 充当国家的替代者。相反，稳定团应在向与《和平与和解协议》有关的项目或活动提供任何支援之前与马里政府协商。

2. 政治局势

关于政治过渡，政府希望马里稳定团的活动与政府的优先事项保持一致。这些优先事项反映了马里人民在全国改革对话期间广泛表达的并在政府行动计划中提出的根深蒂固的愿望，其中包括：

- 加强全国各地的安全。
- 政治和机构改革。
- 组织大选。
- 促进善政和通过社会稳定公约。

这种支持应针对以下关键优先事项：

- 作为国家重建一部分的政治和体制改革。
- 进行斡旋，使政治阶层和民间社会就这些重要改革达成广泛共识，以改善我国的治理。
- 全民投票和选举的技术、物资、后勤和财政组织。
- 支持监测过渡时间表执行情况的区域和国际机制。

关于阿尔及尔进程所产生的《马里和平与和解协议》，政府请马里稳定团提供以下支持：

- 解除武装、复员和重返社会进程，包括商定的 26 000 名前战斗人员重返社会。
- 安全部门改革是一项涉及几个方面的庞大工作：培训、基础设施、加强安全网络、装备、社区警务、善政以及服务的管理和监督。
- 实施北部开发区规划的具体项目。

- 司法制度改革(培训、文本审查、基础设施、用品和设备)。
- 通过真相、正义与和解委员会及其地方分会开展和解进程。
- 马里武装部队重组单位的重新部署。
- 在北部地区恢复国家权力，并在马里稳定团经常使用的路线上进行道路维修和桥梁建设。

3. 马里中部稳定

马里政府于 2022 年 8 月通过了马里中部稳定综合战略。为执行该战略，马里政府期待马里稳定团在以下方面提供支援：

- 保护和援助平民。
- 减少族群间暴力。
- 国家权力和基本社会服务的重建和存在。
- 马里武装部队的部署行动和安全。
- 打击有罪不罚现象，保护人权，实现社区和解。

马里稳定团的第二个优先事项是便利马里行为体执行综合政治战略，以保护平民，减少族群间暴力，在马里中部重建国家存在和国家权力并提供基本社会服务。

因此，期待马里稳定团开展以下工作：

- 确保其所有行动都是 2022-2024 年稳定战略和相关行动计划的一部分，并进行良好协调。
- 支持马里中部稳定战略行动计划中规定的与国家代表回返有关的行动和相关支持措施。
- 支持根据马里中部稳定战略行动计划(支柱 1)发展国防和安全部队的军事基础设施。

4. 支持帮助稳定利普塔科-古尔马地区

马里已不再是萨赫勒五国集团的成员，而该集团的部队部署在利普塔科-古尔马地区。马里稳定团的任务规定在法律上仅涵盖马里领土。因此，马里稳定团必须继续为马里武装部队在利普塔科-古尔马地区的行动提供后勤支援、燃料、口粮、医疗后送和情报，包括参加反恐行动计划。

然而，马里仍然愿意与有关邻国进行双边合作和其他可能的结盟。因此，马里不反对联合国对该区域其他国家的支持。

5. 伙伴关系

为了管理与马里稳定团的职能关系，马里政府设立了政治和技术协商论坛。这些机制取得的成果表明，它们有助于改善政府与马里稳定团之间的沟通。

马里政府要求在进行任何公开沟通之前，利用这些协商论坛讨论和解决可能出现的任何问题，以加强马里政府与马里稳定团之间的信任、合作和伙伴关系。

重要的是，联合国秘书处和安全理事会成员要理解，与媒体所作和秘书长报告所引述的说法相反，马里绝没有阻碍马里稳定团执行任务。在发生了 49 名士兵非法从科特迪瓦进入马里的严重事件之后，马里政府所采取的措施确保了建立一个有效机制以规划部队轮调。此外，监督马里稳定团的飞行，现在需要航空主管当局的事先授权，这是马里领空管理的一部分。期待马里稳定团履行其承诺，遵守商定的规则和程序。马里稳定团有责任确保所有部队和警察派遣国遵守这些程序。

马里政府强调，马里有关部门正在努力确保在与马里稳定团人员职能关系的所有事项上遵守部队地位协定，而马里稳定团所有雇员也要遵守这一协定和现行国家法律。

国际调解在促进和支持执行《和平与和解协议》方面可发挥重要作用。然而，国际调解人必须认识到，执行该协议主要是马里各方的责任。因此，国际调解人必须认识到，他们的作用是支持、咨询和促进，如果给人留下他们在取代马里各方或将自己的意志强加于马里各方或将马里置于托管之下的印象，就会损害这一作用。尽管马里人处境脆弱，但他们仍然非常致力于国家的主权、独立和领土完整。马里的所有伙伴在与马里政府合作时必须尊重这一前提，因为马里政府是马里人民意愿的代表和监护者。

马里稳定团具有多层面的性质，可在促进国民经济以应对经济发展挑战方面发挥作用。为此，联合国稳定团必须根据大会每年在关于马里稳定团预算的决议中重申的相关规定，促进购买当地产品，利用当地专门知识和本国服务提供商。整个稳定团要实现的目标与为实现这些目标而部署的手段之间必须持久保持更好的匹配。

马里政府还特别重视稳定团雇用当地工作人员的问题，并质疑许多当地员额持续空缺，尽管这些员额是马里稳定团人员配置表的一部分。

关于马里稳定团军警人员，在不影响关于增派 1 000 名乍得部队的协议的情况下，政府不认为现阶段需要进一步提高核定上限。

马里政府还期待与马里稳定团的职能伙伴关系将促成可持续工程和基础设施的建设。除其他外，稳定团的房地应使用可持续材料建造，而不是使用寿命短的预制建筑和集装箱；这还应包括建设或修复道路基础设施，特别是马里稳定团车队经常使用的路线。

同样，期待稳定团将支持维护和修复其使用的机场基础设施，特别是地区机场和简易机场的跑道。这些跑道经常受到损坏，它们不是为马里稳定团使用的重型飞机建造的。关于机场安保程序，马里稳定团人员应遵守安保人员的指示和命令，并将任何请求提请外交部注意。

马里政府还期望稳定团驻地配备可再生能源供应设备。这些为马里稳定团规划的各种工程将成为稳定团撤离后的建设性遗产，有助于加强稳定团与东道国之间的联系。

马里稳定团必须采取支持措施，通过在受冲突影响地区重建刑事司法系统，支持国家打击有罪不罚现象的努力。

在这方面，稳定团还必须通过大力支持司法调查和起诉部门，将其部分工作重点放在打击武装恐怖团体上，使其能够起诉严重侵犯人权和冲突中性暴力等罪行的实施者。

此外，稳定团必须进一步支持我国努力使行政当局返回其被迫离开的地区，结束人民难以获得基本社会服务的状况。稳定团必须有助于促进社会对话、和平与和解。

最后，马里政府希望看到政府与马里稳定团之间的高级别协商框架有所改变。该框架最初是为管理部队轮调和职能关系而设立的，以便纳入与联合国商定的项目的后续行动。这一新论坛可称为“马里政府和马里稳定团之间战略审查和职能关系联合建议协调和后续行动委员会”。

最后，马里政府期望，本次审查不会仅仅是又一次审查，而是其建议如果得到安全理事会的核可，当然是在马里稳定团任务规定的范围内，将使稳定团更好地适应其环境，更有能力回应其主要“客户”东道国的期望，以造福马里人民。

2022 年 12 月 4 日

库鲁巴