



马里局势

秘书长的报告

一. 引言

1. 安全理事会第 2640(2022)号决议将联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的任务期限延长至 2023 年 6 月 30 日,并要求秘书长每三个月向安理会报告该决议的执行情况。本报告介绍自 2023 年 3 月 30 日发布上一份报告(S/2023/236)以来的情况。本报告还介绍了秘书长关于马里稳定团内部审查的报告(S/2023/36)所述执行任务四个参数的情况。

二. 主要政治动态和其他相关事态发展

A. 政治过渡

2. 3 月《宪法》草案定稿后,当局开始在马里民众中广泛散发该文件。一些国家利益攸关方公开表示赞成或反对宪政改革进程。表示赞成的包括马里民主联盟-非洲团结正义党、共和民主联盟、新马里共同运动、叶列玛-变革党、马里妇女协会和组织协调会、和平民主联盟和马里侨民高级理事会。相反,“6 月 5 日运动—爱国力量联盟”马里库拉、“争取恢复宪政秩序的党派和政治团体框架”、“2 月 20 日拯救马里呼吁”和民间社会组织论坛分别呼吁当局放弃宪政改革进程。

3. 5 月 5 日,政府宣布,宪法公投将于 6 月 18 日举行;宪法公投的竞选活动将于 6 月 2 日启动,定于 6 月 16 日结束。马里国防和安全部队将于 6 月 11 日提前投票。西非国家经济共同体(西非经共体)欢迎宣布新的日期,认为这是执行过渡时间表的一个重要步骤。由非洲联盟、西非经共体和马里稳定团组成的地方后续工作委员会也对这一宣布表示欢迎,并呼吁国际社会充分支持马里的这一努力。5 月 9 日,非洲联盟委员会主席也对这一宣布表示欢迎,并呼吁所有国家利益攸关方建设性地与过渡当局互动协作,以建设一个包容、民主和有能力的国家。



4. 与此同时，新的选举管理机构——独立选举管理局正在各大区投入运作，其目的旨在 19 个大区、1 个直辖管区、159 个省和 815 个镇设立 994 个地方协调分支机构。将派往这些分支机构的管理局成员的甄选工作于 5 月 15 日正式完成。5 月 10 日，部长会议通过一项法令，修正了选举法的一些规定，以便利宪法公投的筹备工作。这些规定包括选民可以使用现有的选民卡，而不是正在推广的生物身份证。该法令认识到建立新的选举管理机构的复杂性及其对过渡时间表的影响，同时允许领土管理和权力下放部补充独立选举管理局的活动。

5. 在选举筹备工作过程中，还提供了多层次支助。马里稳定团继续通过独立选举管理局-马里稳定团联合工作组，与马里对口机构协调技术和后勤支助。4 月 5 日，联合国开发计划署(开发署)向管理局移交了价值约 53 万美元的计算机设备。稳定团继续开展各种举措，支持妇女参与选举和政治进程。例如，5 月，稳定团在加奥为来自民间社会和各政党的 40 名妇女举办关于领导力和公开演讲的试点讲习班，并将在马里北部和中部的其他地区推广。

B. 《马里和平与和解协议》

6. 国际调解小组继续与各方协商，以促进恢复监测机制的工作。4 月 7 日，一些提议提交到他们手中，以寻求各方围绕以下问题开展互动协作：(a) 政治和体制改革，包括确定旨在促进执行《马里和平与和解协议》的立法和监管措施并就此达成共识；(b) 国防和安全问题，特别是负责解决与国防和安全部队内部指挥系统有关的未决问题的特设委员会迅速投入运作，以及将各运动高级文职官员纳入国防和安全部队及国家机构，为启动全面解除武装、复员和重返社会进程采取筹备措施，并修订目前的安全安排；(c) 有效启动在可持续发展基金框架内商定的发展项目，确定更多的优先项目，并扩大人道主义应急行动，以支持受影响社区；(d) 国际调解小组的作用，包括与其仲裁权限有关的作用。当事方尚未就这些提议作出正式答复。马里问题特别代表与牵头人一道继续与各方接触，以确保对拟议行动和前进方向达成共同理解。阿尔及利亚新任外交部长艾哈迈德·阿塔夫 4 月 23 日至 25 日访问巴马科期间，也敦促签署方充分遵守国际调解小组提出的建议。5 月 12 日，民族和解、和平和国家融合部长伊斯梅尔·瓦格大校在基达尔会见了阿扎瓦德运动协调会和纲领会武装团体联盟的代表，以重建信任，促进恢复监测机制的工作。他重申了政府对和平协议的承诺，并借此机会与签署《协议》的各运动的官员一起访问了重组后的营，强调该营继续部署在基达尔的事实本身，就证明了各方对和平的承诺。

7. 这些事态发展是在 4 月 5 日马里武装部队一架飞机飞越包括基达尔在内的马里北部地区之后，双方之间的紧张关系不断加剧的背景下发生的。马里稳定团迅速与签署方在首都和地区一级联络，以帮助缓和紧张局势，并发表声明，呼吁各方保持最大克制。4 月 6 日，国际调解小组举行会议，再次呼吁签署方不要发表可能危及振兴和平进程努力的言论和行动。4 月 24 日，国防参谋长办公室在一份公报中通报了在梅纳卡大区 **Tinfadimata** 开展的一次重大行动，据报逮捕了 12 名被指控的极端分子。他还呼吁签署协议的武装团体与马里武装部队协调行动，以防止当地出现紧张局势。12 名被拘留者中，有两人被确认为梅纳卡的武装部队

重组营的成员，后来获释。4月27日，阿扎瓦德运动协调会发表一份公报，表示被阿扎瓦德武装部队和外国安全人员以涉嫌恐怖主义逮捕的其余10人是签署方运动的战斗人员，并呼吁释放他们。在这种日益动荡的安全形势下，为防止再发生此类事件，马里稳定团正与《协议》缔约方合作，寻求以协商一致的方式修订安全安排。

C. 在中部地区稳定和恢复国家权力

8. 马里稳定团继续支持该国在中部地区的稳定努力，包括通过冲突管理举措。在这方面，在本报告所述期间，成立了7个新的部族和解委员会，并培训了委员会成员。因此，4月8日，政府经济和财政事务顾问在莫普提大区杰内省的Syn为处理一场土地冲突进行了干预，这场冲突阻碍了一条穿越农田的重要季节性游牧道路的最后划界工作。马里稳定团还继续支持改组土地委员会，以预防和解决冲突，改善治理，扩大国家权力，同时增进国家权力在社区和村庄一级的合法性，包括在受极端主义团体影响的地区。5月2日至4日，马里稳定团为杜安扎大区杜安扎镇法官在其辖区内举行民事和刑事听讯提供了技术和后勤支助。

三. 安全事态发展和稳定团的应对举措

9. 加奥和梅纳卡大区的战斗仍在继续，大撒哈拉伊斯兰国扩大了其控制区。在马里中部，与“支持伊斯兰与穆斯林”组织有关联的团体继续构成重大威胁，4月22日对塞瓦雷发起的复合式袭击就是例证。在马里南部和西部，针对海关和林业哨所等国家目标的极端主义袭击也持续不断。根据稳定团收集的数据，从2022年7月1日至2023年5月22日，共有1002名平民因武装冲突、简易爆炸装置事件和犯罪行为死亡，445人受伤，与2021年7月1日至2022年6月30日期间1556名平民死亡和530人受伤相比，伤亡有所减少。平民伤亡人数减少的原因可能是马里武装部队的军事行动对极端主义团体施加了压力，以及极端主义团体改变了战术(例如在袭击前向民众发出最后通牒，要求他们离开)。

北马里

10. 在通布图大区，“支持伊斯兰与穆斯林”组织和大撒哈拉伊斯兰国的活动集中在古马拉鲁省，这些团体在那里争夺影响力。作为回应，马里武装部队加强了其驻地力量。4月1日，一次简易爆炸装置袭击摧毁了马里国防和安全部队位于马里稳定团贡达姆省营地约2.5公里处的一个检查站。没有人员伤亡报告。稳定团与马里国防和安全部队继续协调，每周进行三次巡逻，以保障通布图市平民的安全，并在贝尔省和贡达姆省开展徒步和机动巡逻。就后者而言，马里稳定团每周都在对尼亚丰凯、迪雷和通卡进行远程巡逻，以支持人员和货物的自由流动。稳定团支持分别于4月4-6日和10-12日在陶代尼和通布图举办了两次关于加强安全咨询委员会能力的区域讲习班。按照《协议》的设想，与会者包括国家官员、马里国防和安全部队以及民间社会代表。

11. 在加奥大区，昂松戈省发生的与极端主义团体活动和机会主义犯罪有关的事件最多。4月20日，据称大撒哈拉伊斯兰国战斗人员袭击了Labbezanga村的一

个马里武装部队哨所，造成马里武装部队军人一死一伤。4月26日，巴拉县当地居民为抗议日益加剧的不安全状况，阻断了加奥-昂松戈公路。作为回应，马里武装部队加强了在该地区的巡逻。5月10日和11日，马里稳定团也在巴拉村进行了巡逻，并于5月11日与马里武装部队协调开展了一次威慑飞行，以阻遏极端主义团体在该地区的活动。在昂松戈，稳定团修复了一个军营，为部署马里武装部队提供支持，并改善马里士兵的生活条件。在同一项目中，马里稳定团按照联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策，为马里国防和安全部队修建了一个检查站，以支持他们努力确保昂松戈镇和周边地区的安全。在加奥和昂松戈，稳定团每天进行巡逻，以确保城镇和境内流离失所者营地得到保护。

12. 在梅纳卡大区，大撒哈拉伊斯兰国人员于4月10日袭击了蒂代梅内村，表明该团体的活动范围已扩大到该大区所有6个省。马里武装部队在昂代朗布坎、伊内卡和蒂代梅内省开展了行动。3月31日，马里武装部队进行了空中优势和威慑飞越，覆盖梅纳卡、Tinfadimata和昂代朗布坎省。后来，马里武装部队又于4月12日和17日在Talataye(加奥大区)、蒂代梅内省和梅纳卡省进行了类似的飞行。4月11日，马里稳定团为在大撒哈拉伊斯兰国袭击蒂代梅内期间受伤的两名马里武装部队士兵进行了医疗后送。持续的战斗造成了新一波的流离失所。截至4月底，有78 484名登记的境内流离失所者居住在梅纳卡的23个不同地点。为确保当地居民和流离失所者的安全，马里稳定团每周七天在梅纳卡镇进行白天2次、夜间2次的巡逻，包括境内流离失所者营地。此外，还与马里安全部队每周进行三次联合巡逻，稳定团为这些联合活动提供燃料。

13. 5月21日，马里稳定团车队在距离基达尔大区泰萨利12公里处遭遇简易爆炸装置爆炸。没有维和人员受重伤。

马里中部

14. 自2022年6月30日以来，尽管马里政府为改善局势作出了持续努力，但马里中部地区仍然高度不安全。

15. 4月22日，“支持伊斯兰与穆斯林”组织对塞瓦雷镇的马里武装部队基地，包括机场旁边的空军基地和马里稳定团营地实施了复合式袭击。这次袭击造成10名平民死亡，61人受伤，并严重破坏了民用基础设施，包括Sarema社区的20栋房屋和境内流离失所者收容所。总体而言，袭击直接影响到366名平民，包括144名境内流离失所者。地方当局、人道主义界和联合国国家工作队提供了人道主义援助。

16. 马里武装部队继续在多个地方开展反恐行动，例如在杜安扎和海雷(杜安扎大区)以及在邦贾加拉省和杜罗(邦贾加拉大区)，以将极端主义团体的兵力赶出这些地区。极端主义团体继续对涉嫌与国家部队合作的平民进行报复性袭击，有时还绑架个人，包括传统当局。在有报道称德贝雷的当地居民因与马里武装部队合作并允许马里稳定团在该地区巡逻而受到最后通牒后，村长于4月15日被绑架；他最终于4月25日获释，未受伤害。作为外联和保护计划的一部分，马里稳定团计划对德贝雷进行的实地考察被取消，原因是担心可能引起对当地社区的报复

性反应。稳定团正计划恢复活动，并与地方当局和社区协商，评估最佳前进方向。马里稳定团继续在杜安扎周围巡逻，沿通往通布图大区的 RR30 公路、莫普提以北的 RN-16 公路以及沿 RN-15 公路前往邦贾加拉省派出车队和进行巡逻，包括保护 Yawakanda 和 Songho 大桥的重要基础设施。在本报告所述期间，马里稳定团在中心遭到 4 次简易爆炸装置袭击，但维和人员没有受到严重伤害。

四. 人权状况

17. 马里稳定团继续支持马里当局加强促进和保护人权的体制框架。4 月 20 日，马里稳定团与司法和人权部签署了一项谅解备忘录，以便为政府尊重、保护和实现人权的努力提供技术支持，包括通过促成国家人权局投入运作，其任务是改善和监测不同国家机构对人权的尊重。马里稳定团还支持马里当局为 5 月 2 日举行的人权理事会第四轮普遍定期审议编写国家报告。马里国防和安全部队在马里稳定团的支持下，继续努力将人权纳入其行动和机构。稳定团与马里国防和安全部队开展了合作，包括为国防参谋长办公室配备国家培训师小组的项目，以及专门为马里国防和安全部队编制人权培训手册。

18. 对 4 月期间针对平民的暴力行为的监测和记录表明，极端主义团体仍然是主要施害者，其次是自卫团体和武装民兵以及签署《协议》的武装团体。在马里武装部队开展的行动中，记录了一些违反国际人权和人道法的行为。马里稳定团一共核对了 132 起侵犯人权事件(33 起)和虐待事件(99 起)。这些侵犯和虐待事件包括 89 人被害、31 人受伤和 12 人被绑架或强迫失踪。

19. 5 月 12 日，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发布了一份实况调查报告，认为有充分的迹象表明，2022 年 3 月，马里武装部队和外国安全人员在马里中部莫普提大区莫拉村进行的为期五天的军事行动中，杀害了 500 多人。联合国人权事务高级专员建议马里当局公布已宣布对莫拉村可能违反国际人道法和国际人权法行为的调查的结果；起诉所有被指控的施害者，确保受害者和/或其家属能够诉诸司法，并酌情获得充分赔偿。

20. 5 月 13 日，过渡政府发布一份公报，称其“强烈谴责这份有偏见的报告，它建立在虚构的故事基础上，不符合既定的国际标准。”过渡政府认为“在军事行动中莫拉村的平民丧命”。过渡政府回顾其于 2022 年 4 月 9 日启动的司法调查，表示“马里政府决心在严格尊重人权和完全独立的情况下使这一程序圆满结束”。关于实况调查团使用卫星图像进行实况调查的问题，过渡政府进一步声称，它将立即对实况调查团及其同谋展开司法调查，罪名是“间谍活动”、“破坏国家外部安全”和“军事阴谋”。5 月 19 日，马里外交部致函马里稳定团，要求提供参加实况调查团的人员名单。

21. 4 月，联合国和非政府伙伴记录了 470 起性暴力事件，其中 51 起与冲突有关。所有受害者均为女性，包括 11 名年龄在 12 岁至 17 岁之间的女童。签署《协议》的武装团体人员占施害者的 18%，身份不明的武装人员占 82%。联合国核对了涉及 154 名儿童的严重侵害事件，其中 5 名儿童是双重侵犯行为的受害者。这

些侵犯行为包括招募和使用(96起)、杀害和致残(32起)、性暴力(3起)、绑架(6起)、袭击学校和医院(8起)和拒绝人道主义援助准入(9起)。

五. 人道主义局势

22. 本报告所述期间，人道主义局势仍然令人震惊。2023年，通过联合国协调的人道主义应急计划开展工作的人道主义组织估计，全国有880万人将需要人道主义援助和保护，比2022年增加了17%。最严重的人道主义需求集中在莫普提、通布图、加奥、基达尔和梅纳卡大区的部分地区。

23. 截至4月30日，流离失所者总人数估计为375 539人，比2022年12月的412 387人减少8.9%：在中部的邦贾加拉、杜安扎、莫普提、桑和塞古等大区有208 210名境内流离失所者，占55%，在加奥、基达尔、梅纳卡和通布图等大区有151 384名境内流离失所者，占40%。基达尔和梅纳卡大区的不安全状况加剧，增加了这些大区的流离失所者人数，而莫普提和塞古大区的安全状况相对改善，导致流离失所者人数减少。然而，仅在莫普提和塞古大区，就有300多万人需要人道主义援助，而2022年这一数字为280万。根据2023年人道主义应急计划呼吁，共需要提供7.515亿美元，为全国570万人提供援助。截至5月19日，捐助者提供了8 290万美元的资金，占所需资金的11%。

24. 人道主义组织继续面临与准入有关的挑战，主要原因是冲突和犯罪，塞古、莫普提、加奥、梅纳卡和通布图大区报告的事件数最多。2023年1月，一名世界卫生组织工作人员在梅纳卡被绑架，后来获释。马里稳定团继续确保车队和人道主义人员过夜地点的安全。马里稳定团还继续确保主干道的安全，以便于平民进出。

六. 业务和其他挑战

25. 去年的一系列事态发展，包括若干部队和警察派遣国撤离、用于情报监视和侦察目的的航空资产受到限制，以及4个战斗护送连中有3个自2022年7月以来无法调用，都严重影响到马里稳定团有效执行授权任务以及可预测地在全国各地维持其足迹的能力。为了最大限度地利用日益有限的资源来有效执行任务，稳定团于2023年初制定并实施了一项综合计划，规定马里稳定团将优先考虑：(a) 再补给和基地防御任务，(b) 支持民事支柱部门实施优先活动。在埃及政府宣布决定逐步淘汰其战斗车队连之后，目前正对护送模式进行评估。突尼斯政府证实向巴马科增派了一架C-130型飞机。4月，稳定团进行了一次评估和咨询访问，以接替西区即将撤离的科特迪瓦轻步兵营和东区的约旦快速反应部队的人员。来自巴基斯坦的一支武装直升机部队正在部署中，货物将在2023年5月底之前交付。

26. 简易爆炸装置的使用继续对维和人员的安全构成严重威胁，并对稳定团的机动性构成妨碍。2022年7月1日至2023年5月11日，共报告了33起简易爆炸装置事件，导致9名维和人员死亡，33人重伤，与2021年7月1日至2022年6月30日期间发生85起此类事件导致17名维和人员死亡、37人重伤相比，事件有所减少。虽然事实证明，通过装备和培训加强针对此类袭击的防范意识，对减

少维和人员面临的风险产生了积极影响，但必须将这些结果与此类装置加剧的威胁对照审视，包括通过区域的扩张、简易爆炸装置的布设位置更佳和炸药量的增加而加剧的威胁。5月2日，马里稳定团成立了一个缓解威胁小组。该小组汇集了文职和军警部门的专业人员，将与不断变化的威胁有关的规划、行动、后勤、情报和培训等所有要素整合在一个总部小组中，由各区人员网络提供支助，以确保直接提供支助、反馈和经验教训。

27. 在本报告所述期间，针对稳定团的错误信息和虚假信息激增。4月22日马里武装部队在塞瓦雷遭遇袭击后，关于稳定团作用的指控和假新闻助长了反马里稳定团言论，包括煽动对马里稳定团工作人员和房地实施暴力，这些言论主要是通过社交媒体传播的。马里稳定团在社交媒体上发布事实陈述，加强媒体外联，并启动通过讯息应用程序广播，以纠正虚假陈述。4月26日，马里稳定团与一家主要社交媒体平台联系，要求删除一段煽动针对稳定团的暴力行为的视频。该视频于当日被平台删除。马里稳定团与马里合作伙伴广泛接触，这些合作伙伴在消除不实指控方面发挥着至关重要的作用。莫普提地方当局公开表示支持稳定团的工作，并强调稳定团与马里当局的伙伴关系的重要性。地区当局和地区青年理事会还与青年团体接触，强调政府不会容忍暴力行为。

七. 稳定团有效参与的参数

A. 政治过渡方面的进展

28. 4月19日，由西非经共体、非洲联盟和马里稳定团专家及其马里对应人员组成的负责监测过渡时间表的技术委员会举行会议，评估马里当局确定将在2022年7月至2024年3月期间开展的57项活动的进展情况。会上，据评估已开展了38项活动，其中23项已完全完成。正在进行的15项活动涉及选民登记(2项)、宪法公投(7项)、地方选举(3项)、组织立法和总统选举(2项)以及独立选举管理局的运作(1项)，其中一些活动出现延误。据报告，共有19项活动尚待开展。

29. 2022年7月颁布并于2023年2月修订的新选举法的既定目标是克服选举制度中的缺陷，包括被马里人认为是导致2020年选举后危机发生的重要驱动因素的缺陷。如上文所述，在国家一级设立了独立选举管理局，截至撰稿时其架构正在各大区投入运作。2022年10月19日通过并于2023年3月13日颁布的6项领土和行政组织法(见 [S/2023/236](#))旨在应对结构性的治理缺陷，并加强了民主地方治理。

30. 6月18日举行的宪法公投将是实施政治过渡的一个重要里程碑。在马里的利益攸关方对宪法草案的内容和进程表示关切之后，过渡当局采取了若干举措，以加强包容性和建立共识。这些措施包括在起草阶段进行全国协商，以及设立一个由72名成员组成的委员会，负责最后确定宪法草案。

B. 执行《马里和平与和解协议》方面的进展

31. 尽管 2022 年第 2 季度出现了新的势头，但自去年以来，双方一直没有在《协议》监测机制的框架内举行会议。继 2022 年 8 月举行的高级别决策会议之后，9 月又举行了协议监测委员会部长级会议。来自签署方的 15 名妇女被提名参加监测机制，使妇女总人数增至 24 人。2022 年 12 月，在签署《协议》的各运动决定暂停参与《协议》监督机制后，出现了新的困难。为促进解决分歧，国际调解小组与签署方广泛接触，并通过在阿尔及尔、巴马科和基达尔举行的一系列协商开展斡旋。我的特别代表开展的双边接触，也属于这些努力的一部分。截至撰稿时，由马里稳定团起草并经国际调解小组核可的建议正等待各方批准，其目的是为恢复监测机制的工作创造条件，并在落实《协议》尚未执行的规定方面取得决定性进展。

32. 然而，值得注意的是，上述六项关于行政和领土重组的法案在很大程度上与《协议》的规定相一致，即要求建立一个新的体制架构，使北部居民能够通过自己选举为大区和地方理事会的代表进行自我管理，并增加他们在国家机构中的代表人数。同样值得注意的是，独立观察员于 3 月公布了国际调解小组委托进行的一项比较研究，其中显示《宪法》草案与《和平协议》之间存在重叠之处。根据这项研究，《宪法》草案确实保留了《协议》的精神，并纳入了《协议》的若干方面，包括设立参议院作为议会的最高议院，认可卡迪等传统司法机制的作用，以及承认马里民族语言为国家官方语言。新《宪法》如获通过，将促成《协议》的一些条款得到执行。

C. 稳定团行动自由情况，包括对维和人员安全保障至关重要的情报、监视和侦察资产的行动自由情况

33. 马里稳定团的地面和空中行动继续受到限制。2023 年 4 月 1 日至 5 月 11 日，马里稳定团共申请了 565 次飞行许可，其中 167 次未获批准(29.5%)。其中 47 次飞行是为了支持稳定团的后勤业务，120 次情报、监视和侦察飞行是为了加强对局势的了解和增进维和人员的安全。各区的限制仍然不均衡。共有 160 个航班未获批准飞往马里北部(东区 105 个，包括 5 次加奥-梅纳卡客运和货运再补给飞行；飞往北区的 46 个航班；飞往西区的 9 个航班)，7 个航班未获批准飞往中部地区。为确保车队和营地的安全，马里稳定团在再补给路线上使用了其他航空资产，如具有情报、监视和侦察能力的专用直升机和专用固定翼情报监视侦察机，特别是在加奥-基达尔-泰萨利和莫普提-通布图主干线上，以及马里稳定团的泰萨利特-基达尔、通布图、贝尔和贡达姆营地上空，昼夜飞行。所有伤员后送和医疗后送的飞行请求都得到批准，未受延误。

34. 马里稳定团还记录了两次地面行动限制。4 月 21 日，虽然已与国家对口部门分享了行动信息，但马里稳定团的一支巡逻队被拒绝进入距离塞瓦雷 40 公里的 N'Tomi Kono 村，此后也没有收到马里武装部队的进一步详细解释。同样，5 月 2 日，另一支巡逻队在塞瓦雷以北 9 公里的 Thy 村的马里武装部队检查站受阻。在中部地区，由于马里武装部队的军事行动，马里稳定团自 4 月以来无法进入杰内和索法拉镇进行平民保护巡逻。由于同样的原因，在加奥，马里稳定团仍然无法进入昂松戈和特西特南部地区。

35. 尽管马里稳定团能够行使其进口货物使用的权利，没有任何限制、障碍、税收或费用，但马里当局确实对医疗货品(特别是药品)采取了额外的清关措施。这就需要稳定团、卫生部和外交部之间进一步协调，以便马里稳定团文职和军事航空医疗队过境。稳定团人员的出入境自由没有受到任何阻碍。一名工作人员在违反临时实施的行动限制时被逮捕，并被拘留两天，罪名是从事恐怖主义活动。在随后的法律程序中，检察官撤销了指控，工作人员获释。

D. 是否有能力执行安全理事会规定的全部任务，包括其人权规定。

36. 自 1 月以来，稳定团向马里当局提出了 5 项派出人权实地实况调查团的正式请求，其中 4 项被拒绝。然而，同一期间，稳定团在巴马科、加奥、莫普提和塞古等地开展了 43 次远程实况调查活动和/或任务。

37. 政府和马里稳定团继续就若干重要举措开展合作，包括向司法和人权部以及马里国防和安全部队提供技术和能力建设援助。

八. 区域动态

38. 在本报告所述期间，马里与邻国的关系有了显著改善。3 月，马里和科特迪瓦第 4 届联合技术委员会在巴马科举行会议，讨论采取措施加强双边合作，防止两国再次出现外交紧张局势。

39. 打击恐怖主义的双边安全合作和跨界伙伴关系也得到加强。3 月 9 日，过渡总统阿西米·戈伊塔上校会见了尼日尔武装部队参谋长，讨论安全合作问题。在这次访问后不久，尼日尔于 3 月下旬在与马里接壤的边境地区进行了一次军事行动。同样，布基纳法索和马里自 2023 年 2 月以来举行了几次高级别会议，促成安全合作增加，包括发起一次大规模军事行动，以消除边境地区的不安全状况。

九. 与利益攸关方的协商

40. 自内部审查及其所附的马里过渡政府的立场(S/2023/36)发布以来，马里当局重申，提出的备选方案没有一个符合马里人民的期望和他们自己的优先事项。截至撰稿时，当局表示，他们仍在进行内部协商，以确定在稳定团任务延期的情况下的立场。

41. 稳定团与非洲联盟、西非经共体、萨赫勒五国集团和有关会员国进行了协商，它们表示支持马里稳定团及其在马里的持续存在，并支持过渡和《协议》。没有任何会员国和区域伙伴表示倾向于备选方案 3，认为现在不是将稳定团改划为特别政治任务的时候。大多数人强调，稳定团的撤出将对马里和区域安全非常不利。该区域一些国家深为关切被视为生存威胁的极端主义团体的扩张以及不稳定局势的蔓延，主张加强授权和驻地力量，其中一些国家选择了备选方案 1，主张提高部队人数上限，使马里稳定团有充分能力在所有部署地区执行其目前的任务。非洲联盟、西非经共体和萨赫勒五国集团表达了类似的担忧，并表示如果马里同意，它们更倾向于备选方案 1。如果马里不同意，它们认为应考虑备选方案 2，并对任务进行调

整，使其更加有力。该区域大多数派遣军警人员的国家强调，必须继续支持政治过渡与和平协议，同时重申需要倾听马里的声音。一些国家，包括该区域的某些国家，指出了与备选方案 2(b)有关的风险，即假若稳定团撤出中部地区，可能被视为放弃马里。许多会员国表示，它们认为备选方案 2(a)是最现实的，并建议将任务的中心重新放在过渡和《协议》上，同时强调应在稳定团在目前情况下可以合理完成的任务与在没有额外资源的情况下可完成的任务之间保持平衡。一个会员国表示，对任务进行一次审查将是有益的，而其他会员国则表示，以目前的形式，任务规定仍然具有相关性。一些会员国越来越认为，这四个参数是一个相关的框架，可以通过它来衡量 2023 年 6 月以后马里局势的具体进展。

十. 稳定团重组备选方案的影响

42. 根据 4 月份开展的军事和警察能力联合研究的结果，下节将进一步阐述我关于稳定团内部审查的报告(S/2023/36)中概述的马里稳定团重组备选方案。

43. 为抵消几个部队派遣国撤离的影响，并优化利用其所掌握的资源，稳定团立即对部队进行了如下调整：(a) 组建三个独立的战斗车队连(已邀请一个部队派遣国部署)；(b) 重新分配机动特遣部队的余留空间，以加强部队的整体保护能力，并确保所有区都有一支快速反应部队作为区后备队(4 个区中有 3 个区已经部署到位)；(c) 将机动特遣部队的军事参谋人员重新分配到梅纳卡的简易爆炸装置威胁缓解小组和其他重要小组，如信息业务和战略通信。关于警察部分，稳定团将把一支建制警察部队重新部署到昂松戈，一支新组建的建制警察部队将部署到梅纳卡，而不是基达尔，一开始本来打算用这支部队在基达尔取代贝宁撤出的部队。尽管所有与已经部署在战区的人员有关的行动将在 2023 年年底前实施，但新增部队的组建和部署工作可能会持续到 2024 年。

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

44. 备选方案 1 及其次级备选方案(a)和(b)可以增加军警人员，以恢复稳定团的机动性、可操作性和反应能力，因为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。

备选方案 1(a)：增派 3 680 名军事人员和 360 名警务人员

45. 这一备选方案将使马里稳定团有条件支持改善马里北部和中部的政治和安全局势，同时推进其两个战略优先事项。在北部，稳定团将保护人口中心免遭极端主义团体的行动侵犯，维护停火，从而为执行《协议》保留空间；并在签署方恢复执行《协议》时，支持复员、解除武装和重返社会进程，在马里北部重新部署重组后的马里国防和安全部队及民政管理部门，并执行《协议》设想的发展项目。在中部地区，稳定团将拥有执行其保护平民任务的手段。加强警察部分，配备 360 名建制警察部队人员，而不是关于稳定团内部审查的报告(S/2023/36)中最初设想的 80 名警察人员，将使稳定团能够与马里安全部队在马里北部和中部的的主要城市中心进行联合巡逻，并确保境内流离失所者营地的安全。马里稳定团可以按照过渡政府在

上述报告附件中的要求，在马里政府稳定战略的框架内为恢复基本服务和交付和平红利提供安全保护伞，从而防止极端主义团体返回最近解放的地区。

46. 增派建制警察部队人员的组建可能需要长达一年时间，增派军事部队的组建可能需要长达两年时间。这些估计系基于中间方案，假设政府提供支持，包括为新的基础设施分配土地，以及部队派遣国承诺满足马里稳定团的部队单位要求说明。

备选方案 1(b): 增派约 2 000 名军警人员，包括 360 名警务人员

47. 这一备选方案还将提高马里稳定团执行任务的总体能力，但如果安全局势恶化，稳定团将无法同时促进打造一个安全的环境和推进其两个战略优先事项。在这种情况下，稳定团将被迫优先考虑安全任务，而将文职和军警支柱部门之间的综合行动置于其后，这将对稳定团整体支助和平进程以及恢复国家权力和保护中部地区平民的工作产生负面影响。

48. 马里稳定团将能够向马里国防和安全部队提供更多的后勤支助，但缺乏军事和警察力量来监督从极端主义武装团体手中解放的地方的稳定。部队和警察的组建时间表将与备选方案 1(a)类似。除在布雷姆建造一个新营地外，基础设施工程将仅限于扩大现有营地。

备选方案 2: 继续侧重于战略优先事项，并保持精干的足迹。

49. 在现有的资源和兵力上限内，需要进行重新配置，以便能够有效地利用军警人员，同时支持文职人员主导的活动。

备选方案 2(a): 重新配置，以支持现有已获授权的优先事项

50. 鉴于目前局势的不稳定性和敏感性，任何基地的移交都应以和平进程的进展为条件。稳定团继续在中部地区驻留，将使其能够支持马里当局执行其稳定战略，并为由马里人主导的确保选举进程安全的努力提供支持。在马里当局的合作下，马里稳定团将开展实况调查，并在该国过去几年中报告的侵犯人权指控最多的地区继续为打击有罪不罚现象作出贡献。马里稳定团的存在将继续为人道主义行为体提供安全保护伞，协助境内流离失所者、收容社区和回返者。

51. 与目前的情况一样，稳定团可能会向马里国防和安全部队提供一些后勤支持，但支持力度将达不到马里过渡政府在关于马里稳定团内部审查的报告(S/2023/36)中表达的期望值。

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》

52. 稳定团的工作重点是维护停火，并陪同签署方执行《协议》，包括恢复基本服务、提供安全保障和平红利。稳定团将与马里当局密切合作，努力保护主要城市中心免受极端主义威胁，并为提供人道主义援助创造一个安全的环境。

53. 稳定团在中部地区的授权任务，包括对政府稳定这些地区的战略的支持，将需要移交给联合国国家工作队。这些任务包括以下方面：支持稳定和恢复国家权力；努力确保问责；保护平民，包括通过对话、互动协作和建立保护性环境；促

进和保护人权。这些实质性职责能否继续充分履行，将取决于能否为联合国国家工作队创造更多的资源，并增加其实地存在。将继续通过选举管理机构及国土管理和权力下放部提供技术和后勤选举援助。然而，马里稳定团将无法为确保马里中部这一人口最密集地区的立法和总统选举做出贡献。

54. 马里稳定团将结束沿主要主干道的巡逻，并结束对马里中部关键基础设施的保护。这些任务必须由马里国防和安全部队接管，以防止与布基纳法索接壤的边境地区落入极端主义团体的控制之下，从而分裂国家，危及平民、人道主义机构和马里稳定团沿马里南部和北部之间关键路线上的行动。不能排除会发生新的袭击平民事件，包括在奥戈萨古。

55. 稳定团对马里国防和安全部队的支持将仅限于支持北部重组部队的运作。全面实施这一备选方案将需要几个月的时间，因为这需要在困难的条件下将人员运送到新的工作地点，但由于战斗车队连的数量有限，需要调整现有基础设施以满足新的要求，且需要开展必要工作关闭腾空地点，情况已更加恶化。

备选方案 3：撤出军警部队并将其改为特别政治任务

56. 如果没有军警部分，稳定团将无法在巴马科以外地区维持文职人员。其支持政治对话与和解进程、建设善治能力以及监测、促进和保护人权的能力将仅限于巴马科，这有可能使迄今为止在支持部署国家权力机构方面取得的一些成果发生逆转。稳定团仍然可以向巴马科的有关部委提供选举技术援助。特别政治任务将无法为创造安全运送人道主义援助的条件作出贡献，也不会向马里国防和安全部队提供任何类型的后勤或行动支持。

十一. 财务问题

57. 大会第 76/288 号决议批款 12.45 亿美元，作为稳定团 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间的维持费。截至 2023 年 5 月 17 日，马里稳定团特别账户的未缴摊款达 2.92 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总额为 27.647 亿美元。按照季度付款时间表，部队和建制警察部队人员费用以及特遣队所属装备费用已偿还至 2022 年 12 月 31 日。

十二. 意见

58. 本报告是在马里稳定团内部战略审查近 6 个月后提交的，该审查对局势进行了全面评估，承认在国际社会参与帮助马里结束不安全状况和实现持久稳定近 10 年后，马里仍然面临巨大挑战。在此背景下，本报告为稳定团的未来提出了三个备选方案，同时也有助于强调 2013 年制定的联合国在马里存在的总体目标仍然具有现实意义，并重申安理会确定的战略优先事项的有效性，因为这些优先事项涉及到《协议》的执行、对过渡的支持和中部大区的稳定。在本报告所述期间，没有任何事态发展使这一结论受到质疑。

59. 正如我在 1 月份强调的那样，维持现状不是也不可能是一种选择。这对于马里人民也不可能是一种选择，因为他们继续首当其冲地遭受无法形容的暴力行为影响，对美好未来的强烈渴望仍未得到满足；这对于国际社会也不可能是一种选择，自 2013 年以来，国际社会为马里的稳定投入了大量资金。正是在这一背景下，审查力求确定马里稳定团在何种框架下能够在联合国与东道国之间建立的牢固伙伴关系基础上更有效地执行任务，造福马里及其人民。。

60. 过去几个月来，从这些参数的角度来看，马里局势的发展喜忧参半。虽然有些领域仍然令人严重关切，但也出现了一些令人鼓舞的事态发展。应不遗余力地解决前者，巩固后者。

61. 最近宣布了宪法公投的新日期，这是积极的一步。加上当局重申决心在 2024 年 3 月成功结束过渡期，为过渡进程注入了更多动力，并在 2022 年 6 月以来采取的措施基础上为及时恢复宪政秩序铺平了道路。马里稳定团和联合国国家工作队一直支持这一进程，也将支持举行宪法公投和随后的投票。必须确保这些投票在允许马里人民自由表达意愿的条件下进行，这一点怎么强调都不为过。最重要的是，所有政治利益攸关方，无论其对当前问题的立场如何，都必须将马里恢复宪政秩序作为优先事项。同样重要的是，因马里的不稳定而遭受损失的区域应继续发挥其作用，引导政治过渡走向和平结局。我期待着非洲联盟和西非经共体发挥领导作用，与联合国一道加紧努力，为举行宪法公投和随后的投票创造有利条件。

62. 对马里的未来而言，一个同样重要的进程涉及到《协议》的执行。我对监督机制的持续瘫痪感到关切，这使各方失去了彼此之间以及与国际合作伙伴进行对话的正式渠道。我欢迎国际调解小组在阿尔及利亚牵头领导下所作的不懈努力。小组自 4 月初以来提出的建议，为恢复《协议》监测机制的重要工作奠定了良好的基础。我敦促各方本着妥协精神，认真地对这些建议作出回应，因为这种精神正是当地严峻局势所迫切需要的。我注意到马里和解部长访问了基达尔，并与阿扎瓦德运动协调会和纲领会武装团体联盟的代表进行了讨论，我期待着具体的后续行动。

63. 3 月中旬启动的中部地区稳定战略是一个重要的时刻，该战略旨在促进以全面和政治主导的方式应对马里中部地区所面临的具体挑战。最困难的部分是将文件转化为具体行动，而这一部分现在已经开始，我再次鼓励当局利用过渡期的剩余时间，在这方面奠定必要的基础。

64. 在稳定团任务范围内的行动自由问题仍然是与过渡政府的难点之一。然而，解决这一问题，以及更广泛地建立一个基于联合规划和更密切的实地协调的、可预测和稳定的伙伴关系，仍然是稳定团支助发挥整体有效性和满足马里人民对更大安全的期望的关键。报告所述期之末，没有取得预期的进展。稳定团将继续与马里合作伙伴互动协作，以应对这些挑战，并确保更有效地利用其资源和能力，支持马里政府主导的稳定努力。

65. 我深为关切地注意到由人权高专办牵头的对莫拉事件的调查得出的结论意见。我呼吁马里当局迅速落实报告的建议。在这方面，尽早完成可信和透明的调查，追究施害者的责任至关重要。尊重人权不仅是一项道德和法律义务，而且也

是反恐行动取得成功的行动必要条件。在此背景下，为遵从人权尽职政策，特派团将继续向马里国防和安全部队提供能力建设支持，并利用在这方面已经启动的诸多联合举措。我还敦促马里当局给予更大的合作，为开展实地人权调查提供便利，其唯一目的是进一步支持他们追求持久和平与安全。

66. 我仍然对不断恶化的人道主义局势深感关切，包括令人震惊的粮食不安全和营养不良程度，一些地区出现新的流离失所现象，以及由于不安全局势而持续存在的准入困难。我赞扬人道主义行为体在 2022 年成功地向 290 多万人提供援助。然而，筹资问题仍然是一个严重的制约因素，我呼吁捐助者为 2023 年人道主义应急计划提供更慷慨的捐助。

67. 虽然在实现内部审查所述框架方面的进展参差不齐，但稳定团仍然在政治和业务层面发挥了重要作用。随着马里进入恢复宪政的关键时期，稳定团的继续存在仍然非常宝贵。此外，还亟需国际社会提供支持，以保持和平进程不偏离轨道，帮助满足当地大得令人震惊的保护需求，并促进扩大国家权力。在马里人民和整个萨赫勒地区的人民努力应对严峻的安全、人道主义和治理挑战之际，联合国为维持国际团结提供了一个至关重要的框架，同时铭记为此目的所作努力的成效在很大程度上取决于马里当局与稳定团合作的程度以及所有相关利益攸关方对马里稳定团授权支持的政治进程的承诺水平。

68. 鉴于过渡时期的政治背景，我建议安全理事会将马里稳定团的任务期限延长一年，其目前的核定人数为 13 289 名军事人员和 1 920 名警务人员，详见关于内部审查的报告(S/2023/36)第 73 至 75 段。我打算根据《协议》的执行和政治过渡的进展情况，利用我的权力重新配置特派团，将文职和军警人员部署到最需要的地方。考虑到目前的部队人数和军警部门重组的时间表，安理会可以考虑围绕一套有限的优先事项精简马里稳定团的任务，以提高其整体效力，直到 2024 年 3 月政治过渡期结束。假定稳定团的任务期限得到延长，安理会也可以在任务期限内的任何时候重新评估局势。

69. 马里稳定团完成任务的能力不仅取决于马里当局的合作程度和政治进程的进展，还取决于从会员国获得的支持程度。我仍然深深感谢部队和警察派遣国的承诺和作出的巨大牺牲。在组建新的军警人员以替代已结束或即将结束部署的国家方面，在调动额外能力方面，稳定团都取得了进展，这令我备受鼓舞。这些努力将继续下去。同样重要的是安全理事会的政治支持，安理会的团结是向前迈进的最重要因素。

70. 我向稳定团的文职和军事人员以及领导层表示敬意，感谢他们的坚定和承诺。我对稳定团与其他多边伙伴之间的大力协作深为赞赏，并欢迎西非经共体、非洲联盟和欧洲联盟的宝贵贡献。

附件一

联合国马里多层次综合稳定团：截至 2023 年 5 月 23 日军事和警察人数

国别	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	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
澳大利亚	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
奥地利	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
孟加拉国	1 310	68	1 378	2	—	2	215	65	280	217	65	282
比利时	6	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—	—
贝宁	236	25	261	16	1	17	0	—	0	16	1	17
不丹	5	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—
波斯尼亚和黑塞哥维那	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
布基纳法索	635	26	661	21	16	37	132	8	140	153	24	177
布隆迪	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
柬埔寨	234	34	268	—	—	—	—	—	—	—	—	—
喀麦隆	1	1	2	4	0	4	—	—	—	4	0	4
加拿大	4	1	5	3	1	4	—	—	—	3	1	4
乍得	1 394	30	1 424	6	—	6	—	—	—	6	—	6
中国	388	18	406	—	—	—	—	—	—	—	—	—
科特迪瓦	642	25	667	8	4	12	—	—	—	8	4	12
捷克	3	2	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—
丹麦	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
埃及	903	26	929	18	1	19	146	14	160	164	15	179
萨尔瓦多	102	10	112	—	—	—	—	—	—	—	—	—
爱沙尼亚	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
埃塞俄比亚	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
芬兰	4	—	4	0	1	1	—	—	—	0	1	1
法国	24	—	24	8	2	10	—	—	—	8	2	10
冈比亚	7	1	8	5	1	6	—	—	—	5	1	6
德国	612	52	664	—	—	—	—	—	—	—	—	—
加纳	126	16	142	2	—	2	—	—	—	2	—	2
危地马拉	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
几内亚	615	53	668	3	4	7	—	—	—	3	4	7
印度尼西亚	9	—	9	4	4	8	—	—	—	4	4	8
伊朗伊斯兰共和国	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
爱尔兰	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

国别	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
意大利	2	—	2	3	—	3	—	—	—	3	—	3
约旦	335	—	335	18	3	21	—	—	—	18	3	21
肯尼亚	7	1	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—
拉脱维亚	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
利比里亚	150	15	165	—	—	—	—	—	—	—	—	—
立陶宛	39	6	45	—	—	—	—	—	—	—	—	—
卢森堡	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
毛里塔尼亚	7	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—
墨西哥	8	1	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
尼泊尔	164	17	181	—	—	—	—	—	—	—	—	—
荷兰王国	4	—	4	2	—	2	—	—	—	2	—	2
尼日尔	862	9	871	17	12	29	—	—	—	17	12	29
尼日利亚	62	15	77	—	2	2	106	31	137	106	33	139
挪威	3	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—
巴基斯坦	219	13	232	—	—	—	—	—	—	—	—	—
葡萄牙	2	—	2	2	—	2	—	—	—	2	—	2
罗马尼亚	4	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
塞内加尔	928	31	959	17	6	23	263	52	315	280	58	338
塞拉利昂	17	4	21	—	—	—	—	—	—	—	—	—
西班牙	1	—	1	4	1	5	—	—	—	4	1	5
斯里兰卡	239	—	239	—	—	—	—	—	—	—	—	—
瑞典	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
瑞士	5	—	5	1	—	1	—	—	—	1	—	1
多哥	672	63	735	14	12	26	253	26	279	267	38	305
突尼斯	81	7	88	12	5	17	—	—	—	12	5	17
土耳其	—	—	—	10	1	11	—	—	—	10	1	11
乌克兰	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
大不列颠及北爱尔兰联合王国	8	1	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
美利坚合众国	7	2	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
赞比亚	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
共计	11 102	574	11 676	200	77	277	1 115	196	1 311	1 315	273	1 588

