



安全理事会

Distr.: General
2 June 2020
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团(马里稳定团)的任务期限延长至 2020 年 6 月 30 日,并请我每三个月报告一次该决议的执行情况。本报告载有自我 2020 年 3 月 20 日上次报告(S/2020/223)以来马里发生的最新重大情况。报告还评估:(a) 第 2480(2019)号决议第 4 段所述优先措施执行进展情况;(b) 安理会第 2391(2017)号决议第 13 段执行情况。

二. 重大动态

A. 立法选举

2. 虽有不安全局势和冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的恐惧,但借助于包容性全国对话产生的势头,仍于 3 月 29 日和 4 月 19 日在和平气氛中举行了立法选举。据报第一轮投票率为 36%,第二轮为 35%。大约 5 000 名国家观察员部署在全国各地。记录到一些事件,包括对候选人、地方和传统领导人以及选举官员实施绑架,以及销毁选举材料和武装团体干涉选举。3 月 25 日,身为反对派领导人的共和民主联盟党主席苏迈拉·西塞在其位于通布图大区的大本营尼亚丰凯展开竞选时遭到据称是暴力极端分子的人员绑架。由政府协调为让西塞先生获释所做的努力仍在继续。

3. 第一轮和第二轮的结果分别于 4 月 9 日和 30 日公布。执政党马里联盟赢得(147 个席位中的)51 个席位,马里民主联盟-非洲团结正义党紧随其后赢得 24 个席位,西塞先生领导的共和民主联盟赢得 19 个席位。在新当选的议员中,41 名是女性,而前一届立法机构中有 14 名女性,女议员比例增加了 19 个百分点。宪法法院于 4 月 30 日确认最终结果后,在巴马科、卡蒂、锡卡索和塞瓦雷等地出现了一些抗议。



B. 《马里和平与和解协议》执行情况

4. 尽管选举取得进展，但国际调解小组注意到各签署方之间继续存在分歧，导致《马里和平与和解协议》的某些关键内容，特别是把重组后军队的剩余人员重新部署到基达尔，无法得到迅速执行。
5. 5月5日，协议监测委员会在马里稳定团总部举行了第三十九次会议，根据COVID-19造成的限制调整了会议议程。与会者决定在下次会议前让6名妇女参加委员会。委员会还敦促各方加快前战斗人员加速解除武装、复员和重返社会/整编进程“追赶”阶段的工作，以达到将3 000人重新部署到马里北部的目标。
6. 安全问题技术委员会举行了常会和特别会议，讨论军队重组单位的重新部署方式。
7. 4月13日，《和平协议》执行情况独立观察员发布最新报告。报告指出，行政和领土重组方面的拖延以及重组后部队重新部署到该国北部所面临的挑战是影响《协议》执行的主要障碍。
8. 马里稳定团继续支持政府努力打击有罪不罚现象，并在北部和中部扩展包括司法和监狱服务在内的国家权力。司法部的一个代表团在马里稳定团支持下访问了基达尔，以评估司法机构的状况，并就其工作效力提出建议。稳定团向监狱和法庭提供医疗和卫生用品，以帮助司法机构在大流行病期间维持基本服务。马里总统易卜拉欣·布巴卡尔·凯塔赦免了1 447名囚犯，以防范拘留设施中的人受到COVID-19的威胁。
9. 稳定团、联合国毒品和犯罪问题办公室及国际刑事警察组织(国际刑警组织)向打击恐怖主义和跨国有组织犯罪专门司法股提供了技术援助，优先调查可能破坏和平进程稳定的局势，包括中部社区间暴力。

C. 在中部稳定局势和恢复国家权力

10. 政府继续作出努力，在马里中部危机管理的政治框架内支持对话与和解倡议，但步伐较慢。由于把重心放在选举上面以及在COVID-19背景下采取了限制措施，政府于3月下旬暂停了一些实地活动，包括在莫普提大区邦卡省和杜安扎省的实地活动。
11. 针对平民、马里国防和安全部队以及国际部队的恐怖袭击仍是中部地区暴力行为的一个驱动因素，影响到所有社区。国家部队在马里稳定团和国际部队支持下，通过巡逻等手段加强了为保护平民所做的努力。虽然作出了这些努力，但马里稳定团的巡逻继续受到附属于多贡社区的民兵组织Dan Nan Ambassagou的阻挠。
12. 在马里稳定团的支持下，在杜安扎省和邦贾加拉省的四个镇成立了和解委员会。在联合国的支持下，3月举行了一系列社区对话会议，对话导致在泰南库省的Toguéré-Koumbé镇以及杰内省的Néma-Badenyakafo镇Woko和Néma村达成了地方和平协议。虽然达成了协议，但暴力在这些地区持续存在。马里稳定团还用多贡语和富拉尼语制作了关于和解和社会融合的互动方案。

13. 稳定团支持其国家对应机构制定有效预防措施，从而使政府能够不受 COVID-19 影响继续开展其重要活动。

D. 区域动态

14. 因大流行病而更形加剧的恐怖主义猖獗威胁，仍然是萨赫勒地区各国的主要关切问题，恐怖主义团体继续在国家力量未能达到的许多地区乘机活动。布基纳法索、马里和尼日尔与法国部队协调，加强了三国边境地区的反恐行动。经过这些行动，被大撒哈拉伊斯兰国扣押的 6 名人质在布基纳法索的 Gargassa 和 Fererio 获得自由，该团体的几名成员被击毙。

15. 3 月 16 日，布基纳法索和马里国防部长在巴马科举行会议，以加强在利普塔科-古尔马地区的军事合作。布基纳法索和马里外交部长于 5 月 5 日通过视频会议讨论了居住在布基纳法索北部 Djibo 附近 Mentao 难民营的 6 514 名马里难民的状况，在这之前据称发生了难民营中难民的人权遭到侵犯的情况。

16. 萨赫勒五国集团于 3 月在布基纳法索、马里和尼日尔三国交界地区发起了第一次区域行动，这是该集团迄今最大的一次行动。

E. 安全事态发展

17. 与基地组织和伊斯兰国有关联的恐怖主义团体继续袭击马里北部和中部的安全部队和平民，同时据报这些团体间发生进一步冲突。在马里中部，平民仍然是恐怖主义团体暴力行为的受害者和社区间袭击的目标。在本报告所述期间，在 190 起事件中，共有 169 名平民被害，79 人受伤，较上一报告期有所减少。莫普提大区的事件占 51% 以上。

18. 在马里北部，恐怖主义团体继续构成最大的安全威胁。“支持伊斯兰与穆斯林”组织和大撒哈拉伊斯兰国的战斗人员仍然活动在加奥、通布图和梅纳卡大区。3 月 29 日，在通布图大区的尼亚丰凯省，一辆公交车碰到了一个爆炸装置，造成 9 名平民死亡。

19. 在马里中部，附属多贡和富拉尼社区的民兵之间的冲突以及恐怖主义团体的袭击仍在继续。4 月 11 日，涉嫌恐怖主义分子袭击了收容 292 名参与减少社区暴力方案的前战斗人员的 Soufouroulaye 营地，造成五人受伤。

20. 社区间的暴力持续存在，同时也有关于社区内部冲突的报告。据报，4 月 28 日在科罗省，结束和谈后返回的多贡社区 11 名成员遭到据推测属于本社区的民兵的伏击。

21. 据记录，在马里中部，“支持伊斯兰与穆斯林”组织和大撒哈拉伊斯兰国的战斗人员发生了致命冲突，他们相互争夺对地盘和贩运路线的控制权。据报，3 月和 4 月，这些团体在莫普提大区发生了一系列冲突，造成平民伤亡。

22. 在本报告所述期间，马里稳定团、国家和国际部队继续成为不对称袭击的目标。马里稳定团遭到 26 次袭击，造成 3 名维和人员和 1 名承包商被打死，24 人受伤。这比上一期间的袭击次数有所增加，据报告，上一期间发生了 22 起袭击。

马里稳定团的事件，导致 43 名维和人员受伤。莫普提大区的袭击次数仍然最多(15 次)，其次是基达尔(6 次)、加奥(3 次)、梅纳卡(1 次)和通布图(1 次)。

23. 针对马里稳定团的最严重的简易爆炸装置袭击于 5 月 10 日发生在基达尔的阿盖洛克。三名维和人员被炸死，四人受重伤。

24. 国防和安全部队成为 49 次袭击中的目标，这些袭击造成 67 名士兵死亡，86 人受伤，最致命的袭击是 3 月 19 日在塔肯特和 4 月 6 日在班巴的袭击，都发生在加奥大区的布朗省。在塔肯特的袭击造成 30 名士兵被打死，20 人受伤，在班巴的袭击造成 25 名士兵被打死，12 人受伤。稳定团为 37 名受重伤的国家武装部队成员进行了 11 次医疗后送。

25. 涉及平民的爆炸事件所致伤亡有所增加，马里各地发生的 6 起事件造成 15 名平民死亡，14 人受伤，而上一期间发生的 9 起事件造成 10 名平民死亡，8 人受伤。

26. 国家军队在 2019 年 11 月撤离后，重返加奥大区昂松戈省的 Labézanga 基地。在塞卡行动框架内，稳定团加强了在昂松戈省各地的巡逻，并沿主要轴线部署了临时行动基地，为新近重新部署的国防部队提供支持，并协助保护平民，包括发现和销毁了若干简易爆炸装置。

27. 国家军队努力合并小型基地并集中部署在马里中部，这有助于在该地区更好防御和应对威胁，尽管许多地区出现安全真空。军队在邦卡省、杰内省、杜安扎省和莫普提省开展行动，为平民和国家代表提供保护。

28. 作为布法罗行动的一部分，稳定团经与国防和安全部队协调，在国家部队驻兵有限的中部一些地区增加了其派驻人员，包括在莫普提大区的邦卡省、邦贾加拉省和科罗省。稳定团在这些高风险地区的部署有助于防止在这些地区发生一些袭击，尽管由于缺乏航空资产，马里稳定团无法及时赶到一些热点地区。

三. 评估第 2480(2019)号决议第 4 段所述优先措施的执行情况

A. 在马里各方、政治反对派和民间社会充分参与下进行包容各方的协商后进行宪政改革

29. 解决关于宪法审查进程的分歧是 2019 年包容性全国对话的一个主要目标。对话通过了关于在 2020 年 5 月前优先举行立法选举并随后举行宪法公投的一项决议。如上文所报告，分别于 3 月 29 日和 4 月 19 日举行了两轮立法选举。

30. 考虑到各签署方运动提出的关切，政府决定在马里北部的 11 个省和 2 个大区(陶代尼和梅纳卡)举行立法补选。4 月 15 日，国土管理和地方分权部部长成立了一个委员会，负责建立临时当局，并在年底前筹备这些地区的选举。主要的反对派联盟即捍卫民主阵线谴责举行补选的决定，认为马里南部和中部的其他地区也应增加在议会中的代表人数。我的特别代表将继续与所有各方合作，推动就举行补选达成共识，这是执行《和平协议》的重要一步。

31. 尽管包容性全国对话取得进展，但关于举行宪法公投时间表的辩论仍在继续。新国民议会将在马里政治和体制改革的成形和先后顺序方面发挥重要作用。

32. 推进《和平协议》概述的关键改革仍然至关重要，应敦促各方：

不加拖延地通过一份经修订的路线图，在其中列入明确、符合现实情况和有约束力的时间表，并以《和平协议》政治和体制支柱下的优先行动为重点；采取步骤，通过举行计划中的立法补选，增加马里北部在议会中的代表性；举行宪法公投，以颁行《协议》所构想的重大体制改革，举行区域和地方选举，以使区域议会和地方理事会投入运作，确保包括马里北部在内的各地居民更多参与有关其事务的管理。

B. 将已下放国家事务移交给地方主管当局，并通过关于建立地区警察的立法

33. 有效下放国家事务仍然是让部署在北部的国家官员获得权能，以便更有效行使其权力的关键。尚未签署有关(42个中的)10个优先领域权限移交具体步骤的法令草案。这些领域涉及农业、健康、教育、都市化、渔业、畜牧业、矿产和能源、青年事务和体育、文化、水和卫生设施。马里稳定团继续进行斡旋，鼓励马里官员采取把权力下放落到实处的具体措施，并为与主要利益攸关方的协商讲习班提供便利。

34. 关于建立地区警察部队的讨论取得了进展。3月25日，在与各签署方运动协商后，部长会议核可了关于建立一支地区警察部队的法案草案和相关法令以提交国民议会。按照设想，地区警察部队将协助市长执行地方税收政策；维护公共秩序，为市级技术事务和已下放国家事务提供安全保障。马里稳定团支持拟订地区警察部队部署战略，并随时准备为首批警察部队的招募和培训提供技术支持。

35. 截至4月30日，国家官员到马里北部工作地点上岗的占比较上一个报告所述期间没有变化。地方一级国家官员的到岗占比有所减少，又有22%的省长(5人)和市长(36人)出于安全原因搬迁到区域重镇。在中部地区，莫普提大区各工作地点的民政管理人员到岗占比进一步下降到22%，仅部署了13%的市长。

36. 虽然政府2020年预算规定将23.1%的国家收入转移给国家以下各级主管当局，以期按照设想逐步实现30%的国家收入转移率，但在基达尔、梅纳卡和陶代尼没有银行机构和金融服务的情况继续阻碍了在这方面取得进一步进展。

37. 需要采取具体措施，以推动把已下放国家事务移交给地方当局，并建立地区警察。敦促马里政府：

完成上文第33段所列10项权限的全部移交，经过政府、签署协议的武装团体、政治反对派和民间社会充分参与的包容性协商进程，通过关于设立地区警察的必要立法，并制定招募、培训和部署计划。首批地区警察部队应优先部署在马里北部和中部。

C. 把重组和改革后的马里国防和安全部队重新部署到马里北部

38. 把重组后的部队重新部署到基达尔、加奥、通布图和梅纳卡是在马里北部恢复国家权力的必要一步。我的特别代表的斡旋对于各方化解分歧和就重新部署的方式达成协议至关重要。马里稳定团继续向马里北部重新部署的部队提供重要的政治、安全和后勤支持。

39. 截至 5 月 7 日, 1 189 人被部署到北部, 加入重组后的国家武装部队, 其中 357 人在加奥, 400 人在基达尔, 104 人在梅纳卡, 328 人在通布图。共有 397 人来自武装部队, 792 人是阿扎瓦德运动协调会、纲领会武装团体联盟和一些未签署协议的武装团体的前战斗人员。2019 年 12 月马里各方达成协议后, 编入武装部队的其余 538 名前战斗人员(总共 1 330 人)被重新部署为国民警卫队和反恐部队的一部分。他们已经被部署在巴马科、马里南部和中部。

40. 在签署方之间出现分歧后, 从加奥向基达尔增派一个连的重组军队的部署于 5 月 6 日停止。阿扎瓦德运动协调会在 5 月 16 日给协议监测委员会主席的信中指出, 重组后连队中其战斗人员的人数不到先前商定的占该部队人数的三分之一。

41. 在加奥和通布图, 重组后的部队已经接管协调行动机制的营地并负责保障其安全。在通布图, 他们开始在主轴线上进行巡逻, 确保投票安全, 并实施应对 COVID-19 的宵禁措施。他们的活动在梅纳卡不太显眼, 所有重组后的部队都在欧洲联盟培训特派团支持下进行培训, 以提高内部凝聚力。

42. 在基达尔, 重组后的部队于 2 月开抵, 这是 2012 年以来首次有正规的国家安全部队驻扎此地, 但这些部队尚未开始行动运作, 其凝聚力也未得到加强。马里稳定团继续通过营地安保安排等方式提供支持。

43. 已部署的重组部队的运作将需要培训和其他具体措施, 以加强凝聚力, 并需要签署协议的武装团体采取积极步骤, 使这些部队能够逐步承担起主要责任。政府提供额外装备也是必要的。

44. 作为全面重新部署计划的一部分, 接下来的步骤将包括完成剩余 510 名战斗人员解除武装、复员和重返社会的“追赶”阶段。在 3 月下旬为防止 COVID-19 扩散而暂停行动之时, 签署方运动指定参加这一进程的人员名单仍待出炉。尽管国际调解小组积极参与, 但纲领会武装团体联盟内部在配额问题上的分歧继续使讨论复杂化, 并拖延了该项工作的进行。

45. 在“追赶”阶段之后, 将把前协调行动机制余下的 1 160 名武装人员纳入其中, 以实现重新部署 3 000 名官兵的目标。一旦完成部署, 将对加奥、莫普提、通布图、梅纳卡和基达尔的 74 000 名经过预先筛选的前战斗人员进行生物特征登记。在完成登记后, 预计共有 10 000 名前战斗人员将被纳入国防和安全部队以及公共行政部门, 同时 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社会经济安置一揽子计划。

46. 为了取得进一步进展，应敦促马里各方：

完成加速解除武装、复员和重返社会/整编进程的“追赶”阶段，并按照《和平协议》设想，把完成加速进程的所有前战斗人员重新部署到马里北部，并采取具体措施，确保已部署部队在其部署地区内逐步承担更多责任。

D. 北部开发区的发展情况

47. 马里总理布布·西塞 3 月份访问北部，主要访问基达尔、泰萨利和阿盖洛克，意在表明 2019 年 7 月建立北部开发区和可持续发展基金投入运作后，政府定将加大力度支持马里北部的可持续发展。总理宣布将在该地区实施一系列项目，包括修建一条从布朗省到基达尔的主要公路及一个青年职业培训中心和骆驼休息区改造。

48. 3 月 21 日，在总理主持的可持续发展基金指导委员会会议期间，启动了审查发展项目的工作。委员会会议还批准了基金的行政、财务和会计程序手册。

49. 区域间咨询理事会仍有待成立。理事会的作用是帮助协调和支持提交给基金的发展项目的筹备工作。预计它将在协助北部大区当局有效筹备、提出和管理发展项目方面发挥关键作用。

50. 确保北部开发区全面运作，对在北部创造经济机会仍然至关重要，那里的许多社区仍然无法获得基本社会服务。取得进展的条件是政府和各签署方运动：

在与所有相关伙伴协商后，成立区域间咨询理事会，以期完成将北部开发区投入运作的工作；采取具体步骤，在马里北部实施试点项目。

E. 妇女参与

51. 在马里稳定团和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支持下，1 月份的高级别讲习班采取了具体措施，以便让更多妇女参与和平进程和更广泛的政治生活。这些措施包括，把《和平协议》后续机制中妇女的比例从 3%增加到 30%；建立独立的妇女观察站，监测和平进程；建立一个监测框架，跟进已采取措施的情况。甄选过程正在进行，以便指定六名妇女参加协议监测委员会；一个捐助者为妇女参与提供了资金。

52. 立法选举中有 41 名妇女当选，占国民议会议席的 27%以上，是前一届立法机构中 14 名妇女(即 9.52%)的三倍，尽管尚未达到法律规定的 30%的代表比例。旨在增强妇女领导人和候选人权能的宣传活动及各政党的活动有助于提高妇女担任公职的参与度、能力和接受度。

53. 需要做出更多努力，确保这一增长转化为惠及广大妇女的行动。总的来说，妇女在大多数公共机构中的代表比例低于 30%的要求。在其他关键机构，包括解除武装、复员和重返社会国家委员会、国家安全部门改革理事会以及大区和区一级的临时行政机构中，妇女仍是少数。

54. 应敦促马里政府、各签署方运动、政党和民间社会团体在其伙伴的支持下：

确保高级别讲习班的建议得到充分落实，增加妇女在协议监测委员会中的代表人数，确保《和平协议》执行情况妇女观察站投入运作。

四. 第 2391(2017)号决议第 13 段执行情况评估

55. 应安全理事会第 2480(2019)号决议第 39 段的要求，秘书处、马里稳定团和联合国西非和萨赫勒办事处与相关利益攸关方协商，对第 2391(2017)号决议第 13 段的执行情况进行了评估。

56. 萨赫勒五国集团联合部队的行动节奏大大加快。继修订其战略行动构想，并在尼亚美为联合部队、法国部队和萨赫勒地区的其他安全存在建立联合司令部机制之后，联合部队于 3 月发起了第一次区域行动——萨马行动。总体而言，马里稳定团的后勤和业务支助被认为是必不可少的，提供生活保障消耗品也被认为是增强和维持联合部队活动的一个重要促进因素。

57. 然而，多重挑战使联合部队无法充分受益于马里稳定团提供的支助。第 2480(2019)号决议规定，如果联合部队和其他伙伴的行动区在马里境外，则由他们自己负责确保向各自行动区运送生活保障消耗品。但是，联合部队在马里境内指定收集点收集生活保障消耗品并运送到其他地区的能力有限。有数次，联合部队无法在指定收集点(巴马科、加奥、莫普提)收集马里稳定团交付的口粮。根据技术安排，马里稳定团和联合部队商定将昂松戈和杜安扎也作为口粮收集点，不过，根据稳定团车队时间表和储存能力，只能限量向这些地点运送口粮。梅纳卡被排除在外，因为没有足够的基础设施储存口粮或燃料。常请法国部队利用其航空资产协助运送口粮。

58. 马里境内的伤员后送程序已经完全确立，马里稳定团已数次后送联合部队兵员。部署在马里境内的安全部队也建立了有效的协调机制，在极端情况下相互协助。然而，马里稳定团既没有得到授权，也没有能力向马里境外提供伤员后送。在某些情况下，国际部队在这方面提供了有限援助。

59. 1 月，联合部队请求马里稳定团支援，为其在巴马科新设的临时总部提供和组装预制房屋。马里稳定团破例对这一请求作出了积极回应。联合部队还请求马里稳定团支持加强其在马里战略要地布莱凯西和特西特的营地。

60. 联合部队人权遵守框架的建立规模和范围上都是前所未有的，而且执行联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策是马里稳定团向联合部队提供支持的先决条件，但由于行动复杂，联合部队指挥控制结构也不透明，包括在与国家军事部队的合作方面，而且联合国在实地特别是在马里境外缺乏监测调查能力，无从支持和监测人权尽职政策的执行，所以仍然存在重大挑战。这些挑战往往阻碍有效决策、信息共享(包括平民伤亡信息)和后续行动，特别是在侵犯人权行为指控和司法程序方面。

61. 考虑到这些挑战，已确定下列几个方案，以求对联合部队的国际支助更加有效。

A. 加强对萨赫勒五国集团联合部队的国际支助的几个方案

62. 大多数伙伴认为，目前的办法从长远来看是不可持续的，特别是考虑到在萨赫勒联盟成立后，萨赫勒地区的行动可能会增加。目前的支助机制完全依靠捐助资金的到位，无法长期规划。其现有任务以及欧洲联盟、萨赫勒五国集团和联合国 2018 年 2 月 23 日签署的技术安排中规定的后续安排和程序，不符合反恐行动的需要；反恐行动需要的是最大的灵活性。

备选方案 1：单独设立一个专门的联合国支助办公室，向联合部队提供包括运输在内的全面后勤和行动支助，以及战术和战略支持

63. 我一再主张安全理事会授权向联合部队提供一揽子后勤支助，类似于给非洲联盟驻索马里特派团的一揽子后勤支助，由联合国通过摊款向非联合国特派团提供。我提议将此作为一项临时措施，直到萨赫勒五国集团发展并加强其部队自给自足的能力。

64. 可专设一个联合国萨赫勒五国集团支助办公室，在联合部队行动区提供这种一揽子支助，其中将包括：航空医疗后送能力和相关医疗支助；生活服务，包括适应联合部队需求的口粮、燃料和水；消耗品，包括防御工事器材、急救包、战术帐篷、住宿物资和医疗用品；为应用实施人权尽职政策提供的技术支持；管理其环境足迹的能力；维护合同、地理空间、电信和信息技术以及基础设施支持；向联合部队及其官兵提供运输和其他类型的支持。

65. 这一方案有几个优点。可提供可持续和可预测的资金，可开展更长期的规划。还可让安全理事会能够最有效地监督向联合部队提供的支助，确保按照适当标准和问责制提供支助，同时在多变的区域背景下推动多边办法。专设这样一个支持联合部队和(或)萨赫勒联盟的联合国实体，可以在马里稳定团和旨在支持区域反恐行动的后勤行动之间有一个明确的区分。

备选方案 2：单独设立一个专门的联合国支助办公室，向联合部队提供支助，由专门信托基金供资

66. 联合国如获授权，向马里境外的联合部队提供支助，或可通过专设信托基金，制定向联合部队提供一揽子后勤支助的计划，作为提供上述一些服务的临时措施。管理监督提供支助工作的能力，也需来自自愿信托基金。将提供的支助程度及其效力将取决于捐助者持续供资程度，后者将影响供应物资和服务的规划和交付是否及时。根据这一备选方案，秘书处将力求利用其广泛的专长，协助外地实体找到应对其中一些挑战的切实可行的解决方案。

备选方案 3

67. 在无更全面的解决方案的情况下，可以采用以下替代方案，应对短期内的紧迫挑战。这些方案不一定相互排斥，可以单独考虑，也可以综合考虑。

(a) 加强联合部队采购和提供生活保障物资的能力

68. 加强联合部队自身能力，为其特遣队采购提供生活保障物品，是最可持续的选择办法。业已大力支持萨赫勒五国集团的捐助者可向特遣队提供津贴，由其自己从当地采购生活保障消耗品。可以特别在口粮和燃料方面探索这一选项。

69. 可以采取并行的长期综合办法，建设联合部队或萨赫勒五国集团执行秘书处建立自己采购系统的能力。这将要求赋予联合部队或执行秘书处法律能力，从而与供应商签订商业协议，并从第三方收款和向第三方付款。

(b) 联合国马里多层面综合稳定团继续提供口粮盒和燃料，但其他伙伴负责交付，或直接承包给货运公司交付

70. 为解决联合部队持续存在的运输和储存能力不足问题，捐助者可以与自己的货运公司签订合同，将马里稳定团采购的生活保障消耗品运送到联合部队行动区。这种办法不需要对稳定团的任务进行任何调整。

(c) 安全理事会授权联合国马里多层面综合稳定团在其行动区以外运送生活保障用品

71. 或者，安全理事会可以延长马里稳定团的任务期限，授权稳定团将生活保障用品运送到马里现有收集点范围之外、更靠近联合部队在马里、布基纳法索、尼日尔、毛里塔尼亚和乍得等国行动区的地区。这一支助安排的成功，将取决于是否有商业承包商和捐助者的自愿捐款。在任何情况下，联合国都不会向作战地区运送生活保障用品。稳定团自身特遣队的水、口粮和燃料是通过统包承包商运送到收集点的。

72. 联合部队表示，在马里境外，如果向行动区运送物资不可行，他们更愿意在萨赫勒五国集团其他四个成员国首都接收生活保障给养。根据这一方案，各国可以决定食品供应类型，是口粮盒还是新鲜口粮，其中一些可能采自当地市场，由马里稳定团聘用的承包商采购交付。这种办法将需要征聘专职人员开展采购流程、合同管理和业务活动，因为马里稳定团目前可用来提供这种支持的资源不足。联合国还需要建立一个法律框架，确保接受支助的萨赫勒五国集团每个成员国内的联合国承包商享有税收和其他关税免除、特权和豁免。

73. 这种模式需要有安保安排和在这些地区运作的商业承包商。马里稳定团没有任务或资源为马里境外第三方和授权卸货地点提供安保。这一模式还将在法律责任方面带来重大挑战，因为货运公司在过往已经因敌对行动损坏或毁坏设备而向马里稳定团提出了大量索赔。任何此类安排都需要捐助者为这些可能责任提供必要资金。

B. 伤员后送

74. 各伙伴方认为，唯一可持续的解决办法是建立联合部队自己的伤员后送能力。这种解决办法将需要额外的财政资源和专门知识以及航空资产。在此之前，联合国或其他伙伴应提供支持，加强联合部队特遣队提供急救的能力。

C. 工程支援

75. 在有资金可用的情况下，马里稳定团将能够通过外包项目实施，为布莱凯西和特西特营地的加固提供横向工程支持。然而，这将需要提供安全护送和现场保护。由其他伙伴实施的垂直建筑计划，必须与横向工程的完成相一致。其他伙伴可以继续为马里境内外地点提供主要工程支援。鉴于其在这一领域的经验，联合国项目事务署可以提供工程支援，包括马里境内外地点的垂直工程，但也将依赖马里稳定团或另一个伙伴提供安全保护伞。

五. 人权状况

76. 人权状况继续恶化，特别是在马里中部。马里稳定团记录了 535 起侵权和虐待事件，比上一个报告所述期间多 412 起，其中包括 275 起武装团体的虐待事件和 163 起国家部队的虐待事件。侵权和虐待行为包括法外处决和其他杀戮(203 名受害者)、强迫失踪(53 名)、绑架(48 名)、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇(11 名)、侵犯或践踏人身安全权(97 名)、任意逮捕和拘留(123 名)，以及若干破坏财产、抢劫及威胁恐吓事件。莫普提大区报告的践踏人权案件最多(241 起)。其他记录的案件发生在巴马科(112 起)和加奥(10 起)、卡伊(21 起)、基达尔(44 起)、梅纳卡(31 起)、塞古(25 起)、锡卡索(6 起)和通布图(45 起)等大区。

77. 在持续的报复性袭击中，社区武装团体的践踏人权行为最多(143 起)。富拉尼社区武装人员应对至少 23 起袭击负责，82 名平民因此死亡；多贡社区武装人员应对 7 起袭击负责，26 名平民因此死亡。Dan Nan Ambassagou 民兵继续强征平民入伍，扩充队伍。国家武装部队参与了 95 起侵犯人权事件，导致至少 34 名平民被即决处决，另有 53 人在莫普提和塞古大区被迫失踪。

78. 3 月 18 日，马里稳定团公布了人权实况调查团对 2 月 14 日莫普提大区 Ogossogou 袭击案的调查结果，其结论是，多贡社区武装人员策划、组织和实施了这次袭击，导致至少 35 名富拉尼人死亡(29 名男子、1 名妇女和 5 名儿童)，3 人受伤，19 人仍然失踪。

79. 4 月 30 日，马里稳定团发布了侵犯人权行为的季度最新情况。自 2020 年初至 3 月底，记录在案的侵犯和践踏人权事件有 598 起，与 2019 年 10 月至 12 月的三个月相比，增加了 61.21%。国防和安全部队，包括一些在萨赫勒五国集团下开展行动的部队，实施了 119 起法外处决、32 起强迫失踪和 116 起任意逮捕。这些事件大多发生在莫普提和塞古大区。涉及尼日尔武装部队的其他事件发生在梅纳卡大区。

80. 3 月，马里总统签署了一项声明，支持在该国预防和应对与冲突有关的性暴力。

81. 共记录了 228 起针对 151 名儿童的严重侵犯行为，而上一报告期为 174 起，针对 103 名儿童。88 起案件的肇事者仍未查明，52 起系纲领会武装团体联盟所为，29 起系极端主义团体所为，23 起系国家武装部队所为，14 起系多佐武装分子所为，9 起系富拉尼武装分子所为，1 起系阿扎瓦德运动协调会所为，12 起系

冲突其他各方所为。共有 29 名儿童被杀，16 名儿童致残，其中包括 13 名女童。此外，经核实，有 89 名 14 至 17 岁儿童(均为男童)被招募：在加奥大区，21 人被国家武装部队招募，52 人被签署协议的武装团体招募；14 人在塞古和莫普提大区被 Katibat Macina 招募；2 人在莫普提大区被 Dan Nan Ambassagou 招募。在联合国劝导下，这些儿童获得释放，回到家人身边。

六. 人道主义状况

82. 马里境内流离失所者人数从 3 月的 218 000 人增加到 239 484 人(54%为妇女)。莫普提大区的流离失所者人数最多(99 598 人)，占 41%，其次是加奥(58 040 人)、通布图(30 304 人)和塞古(24 291 人)大区。由于尼日尔和布基纳法索的安全环境恶化，马里目前收容了来自这两个国家的 28 765 名难民。

83. 在 350 万缺乏粮食安全的人中，有 757 000 人严重缺乏粮食安全。需要 3.93 亿美元的人道主义应急计划资金不足，截至 5 月 12 日仅收到 6 880 万美元(17.5%)。为应对 COVID-19，需要额外提供 7 300 万美元，用于处理不可预见的人道主义后果。COVID-19 的影响正在加剧人道主义危机，给人道主义行为体带来新的挑战。最近的边境限制措施和国际运输的受阻正在推高价格，并可能影响粮食安全。越来越多的移民也滞留在马里，仍然待在接待中心所及范围以外的地方。在政府关闭所有学校以防止病毒传播之前，已有 1 261 所学校关闭，主要是在莫普提大区。马里现在总共有 380 万儿童受到学校关闭的影响。

84. 由于需要援助的人数可能会增加，130 万人将面临达到危机程度的粮食不安全状况，预计未来几个月人道主义状况将会恶化。因族群间暴力、武装团体袭击和据报侵犯人权行为而遭受创伤、需要心理健康援助的弱势群体人数正在增加。

七. 社会经济状况

85. 由于大流行病对马里经济的预期影响，政府修订了对 2020 年的预测，增长率从 5%调整为 0.9%。这场危机正在导致第二和第三产业部门的产出、海外工人的汇款和税收减少。这有可能使 80 万人陷于贫困线以下。

86. 在本报告所述期间，为支持执行任务，核准了 40 个速效项目和 6 个信托基金项目，总额分别为 133 万美元和 230 万美元。项目涉及提供基本社会服务、基础设施、创收活动、预防冲突、支持国防部队以及支持政府应对大流行病。4 月 6 日，建设和平基金利用了性别平等与青年促进倡议，支持旨在增强妇女权能、实现性别平等和包容以及青年参与和平进程的新项目。

八. 稳定团的能力

稳定团调整计划的最新情况

87. 马里稳定团和秘书处继续努力执行稳定团调整计划，该计划应使文职、军事和警察部分能够更好地履行任务，特别是在和平解决冲突和保护平民方面。与部

队派遣国的外联工作继续产生所需的能力。5月19日，秘书处举行了一次部队组建虚拟会议，其成果是各方承诺提供空中情报、监视和侦察平台、一支武装直升机部队和一家二级医院。

88. 调整计划要求稳定团扩大在加奥和莫普提的基地。在加奥，扩建工作到2020年第四季度应会完成。在莫普提，政府于4月16日拨出更多土地，为稳定团调整计划提供便利。COVID-19造成的限制将推迟营地扩建工程完工的时间。

军事

89. 截至5月15日，已部署12 170名军事人员，占核定人数13 289人的91.6%，其中包括38名军事观察员、470名参谋人员和11 662名特遣队人员。3.85%的军事人员为女性。

警察

90. 截至5月15日，共部署了1 722名警务人员，占核定人数的89.7%，其中包括273名单派警察和1 449名建制警察部队人员。13.4%的警务人员为女性。

文职

91. 截至4月23日，马里稳定团90%的文职工作人员已部署到位，包括93%的国际工作人员(妇女占25%)、84%的联合国志愿人员(妇女占32%)和89%的本国工作人员(妇女占16%)。

联合国人员的安全保障

92. 在大流行病的背景下，马里稳定团已采取紧急措施，保护其人员及继续开展关键行动的能力。稳定团加强了卫生和环卫政策和程序，升级了现有医疗基础设施，并采取了措施缓解病毒传播，确保联合国人员不成为传染媒介。马里稳定团还通过提供相关设备、材料和基础设施以及通过米卡多电台开展宣传运动，支持加强全国应对COVID-19的工作。

93. 截至5月27日，73名马里稳定团人员和6名联合国国家工作队工作人员COVID-19检测呈阳性。就马里稳定团而言，42例已康复，剩下31例活动性病例。

行为和纪律

94. 在本报告所述期间没有记录到任何性剥削和性虐待指控。马里稳定团继续执行秘书长处理性剥削和性虐待问题的战略，包括培训人员和与当地民众开展外联活动。

环境问题

95. 马里稳定团继续努力将其对环境的影响降至最低，制定了将环境考虑因素纳入建筑项目主流的指南。稳定团还按照专门准则管理与COVID-19有关的生物医疗废物，以避免通过环境造成污染。

九. 意见

96. COVID-19 大流行使马里和萨赫勒地区本已具有挑战性的局势又增加了一层复杂性。大流行病减缓了经济活动，加剧了严峻的人道主义和安全局势，影响了政治生活的方方面面。我赞扬政府在联合国支持下迅速对大流行病作出反应，并采取措施遏制病毒的传播。尽管大流行病造成限制，但马里各方仍在国际调解小组和马里稳定团的支持下参与执行《和平协议》。这令人感到鼓舞。自包容各方的全国对话结束以来取得了重大进展，对《协议》执行工作的这种积极的重新关注必须得到保持。我呼吁各方齐心协力，在《协议》设想的改革进程中取得进展。我鼓励签署方加强互信，共同努力保持和平进程的势头，和平进程仍然是实现马里政治稳定和加强安全的唯一途径。

97. 根据包容各方的全国对话的决议，议会选举在 2020 年 5 月之前举行，新当选的国民议会现已就任。我鼓励议会成员在制定改革议程和执行《和平协议》方面发挥积极作用。我对 41 名妇女当选尤其感到鼓舞。这几乎是上一届立法机构中 14 名妇女的三倍。我呼吁马里所有利益攸关方采取积极步骤，以便能够执行高级别讲习班的建议，加强妇女的参与，因为需要进一步努力扩大马里妇女在和平进程中的声音。我欢迎政府决定在 2020 年底之前在梅纳卡和陶代尼大区举行议会补选。我呼吁所有政治利益攸关方支持这一阶段，因为这些选举是执行《和平协议》的重要步骤。

98. 将国家军队的重组部队重新部署到马里北部是一项重要成就，如果没有马里稳定团的支持，这是不可能实现的。至关重要的是，所有重新部署的部队都要开始运作，同时要为它们逐步承担被授予的安全责任创造条件。需要采取具体步骤，包括提供更多的基础设施、装备、培训和加强凝聚力的措施。增加他们的人数同样重要，包括为此完成设想的“追赶”阶段并向马里北部重新部署更多人员。我敦促签署方，特别是阿扎瓦德运动协调会和纲领会武装团体联盟，继续发挥必要的带头作用，在商定的范围内为悬而未决的问题找到务实的解决方案。

99. 马里和萨赫勒地区不断恶化的安全局势仍然令人严重关切，与基地组织和伊斯兰国结盟的恐怖主义团体正在争相控制势力范围。我谴责对平民和政府官员的袭击，包括绑架反对派领导人苏迈拉·西塞。我对不断发生针对国家和国际部队的袭击感到严重关切，其中国防和安全部队受到的伤害最大。我对生命的损失，包括来自乍得的三名马里稳定团维和人员 5 月 10 日因其车队在阿盖洛克遭到简易爆炸装置袭击而丧生，深感悲痛。我向遇难者家属、乍得政府及人民表示衷心的慰问。我再次呼吁马里当局不遗余力地查明所有袭击维和人员的施害者，以便将他们绳之以法。

100. 在马里中部，恐怖主义团体继续利用族群间的暴力，夺走了许多人的生命。马里稳定团与当局协调，进一步加大了保护平民的力度，已初见成效。要应对马里中部的安全局势，国家必须派驻更多力量，基于族裔的自卫团体、包括 Dan Nan Ambassagou 团体必须解散，这仍然是该地区各族群之间和解的障碍。

101. 萨赫勒五国集团联合部队需要更多支持，以履行授予它的在打击萨赫勒地区暴力极端主义和恐怖主义方面的作用。秘书处按照安全理事会的要求，评估了马里稳定团根据联合国、联合部队与欧洲联盟之间的技术安排向联合部队提供的支助。虽然马里稳定团提供的支助对联合部队的运作具有至关重要的决定性作用，但评估也突显了一些重大挑战。已确定解决不足之处的备选方案，供安全理事会审议。打击恐怖主义是一项全球责任，联合部队需要得到支持，通过获得可持续和可预测的资金和资源来实现充分运作。联合部队的行动必须与其他协调努力齐头并进，并配之以一项涵盖减贫、善治、发展和人道主义援助的更广泛战略。

102. 人权和人道主义状况仍然令人深感担忧。必须调查对次区域国防和安全部队侵犯人权行为的指控，并将行为人绳之以法。在这方面，我欢迎马里和尼日尔政府宣布对这些指控进行调查。预计到 2020 年底，需要援助者的人数将增加到 500 万人。我呼吁迅速、坚定地采取行动，以应对 COVID-19 导致的最紧迫人道主义需求和破坏稳定的影响。

103. 这场大流行病没有改变马里稳定团在马里应对行动的基础；充分执行《和平协议》仍然是增加该国的稳定和安全的可行途径。鉴于面临复杂的挑战，并相应需要全面的解决方案，稳定团的存在仍十分关键，其任务授权仍切合实际。因此，我建议按照我在 2019 年 12 月 30 日报告(S/2019/983)中提议的配置，以目前的总人数将马里稳定团的任务期限再延长一年，至 2021 年 6 月 30 日。我谨向在 5 月 19 日部队组建会议期间承诺为马里稳定团提供专门能力的所有会员国表示衷心感谢。会员国的持续支持对于确保关键的航空资产和稳定团执行任务所需的资源必不可少。马里的自主权对马里稳定团成功执行任务仍至关重要。在上文各段中，我就和平进程和妇女参与的关键方面提出了具体措施，供马里各方在今后 12 个月内实施，而安理会也不妨考虑采取措施，恢复马里中部的国家权力机构和打击有罪不罚现象。

104. 我对我的马里问题特别代表兼马里稳定团团长穆罕默德·萨利赫·安纳迪夫的出色领导和孜孜奉献深表感谢。我赞扬联合国文职人员和军警人员坚定致力于马里的和平与稳定。我还衷心感谢部队和警察派遣国、国际调解小组成员、区域和多边组织、捐助国、非政府组织和所有其他伙伴对马里的坚定支持。

附件一

联合国马里多层面综合稳定团：截至 2020 年 5 月 15 日军警人员人数

国家	军事			警务								
	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	1 288	16	1 304	1	—	1	237	43	280	238	43	281
比利时	32	6	38	—	—	—	—	—	—	—	—	—
贝宁	241	18	259	16	1	17	133	5	138	149	6	155
不丹	5	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—
波斯尼亚和黑塞哥维那	1	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
布基纳法索	1 046	35	1 081	19	9	28	130	10	140	149	19	168
布隆迪	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
柬埔寨	266	25	291	—	—	—	—	—	—	—	—	—
喀麦隆	1	1	2	8	3	11	—	—	—	8	3	11
加拿大	4	—	4	6	4	10	—	—	—	6	4	10
乍得	1 417	41	1 458	12	1	13	—	—	—	12	1	13
中国	410	16	426	—	—	—	—	—	—	—	—	—
科特迪瓦	356	8	364	12	14	26	—	—	—	12	14	26
捷克	4	1	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—
丹麦	62	8	70	—	—	—	—	—	—	—	—	—
埃及	1 071	2	1 073	—	—	—	150	10	160	150	10	160
萨尔瓦多	190	16	206	—	—	—	—	—	—	—	—	—
爱沙尼亚	4	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
埃塞俄比亚	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
芬兰	3	—	3	1	1	2	—	—	—	1	1	2
法国	23	2	25	7	1	8	—	—	—	7	1	8
冈比亚	4	1	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—
德国	341	20	361	4	6	10	—	—	—	4	6	10
加纳	135	19	154	3	—	3	—	—	—	3	—	3
危地马拉	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
几内亚	835	30	865	5	6	11	—	—	—	5	6	11
印度尼西亚	7	—	7	4	1	5	—	—	—	4	1	5
伊朗伊斯兰共和国	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—

国家	军事			警务								
	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
爱尔兰	12	—	12	—	—	—	—	—	—	—	—	—
意大利	1	1	2	2	—	2	—	—	—	2	—	2
约旦	64	—	64	7	—	7	—	—	—	7	—	7
肯尼亚	13	—	13	—	—	—	—	—	—	—	—	—
拉脱维亚	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
利比里亚	102	15	117	—	—	—	—	—	—	—	—	—
立陶宛	35	2	37	—	—	—	—	—	—	—	—	—
卢森堡	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
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	154	4	158	—	1	1	—	—	—	—	1	1
荷兰	5	—	5	3	—	3	—	—	—	3	—	3
尼日尔	860	12	872	24	10	34	—	—	—	24	10	34
尼日利亚	74	8	82	1	1	2	101	39	140	102	40	142
挪威	10	4	14	3	2	5	—	—	—	3	2	5
巴基斯坦	150	—	150	—	—	—	—	—	—	—	—	—
葡萄牙	2	—	2	2	1	3	—	—	—	2	1	3
罗马尼亚	120	6	126	—	—	—	—	—	—	—	—	—
塞内加尔	995	52	1 047	14	5	19	281	30	311	295	35	330
塞拉利昂	19	4	23	—	—	—	—	—	—	—	—	—
西班牙	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
斯里兰卡	249	—	249	—	—	—	—	—	—	—	—	—
瑞典	74	35	109	—	2	2	—	—	—	—	2	2
瑞士	7	—	7	—	1	1	—	—	—	—	1	1
多哥	888	49	937	18	3	21	261	19	280	279	22	301
突尼斯	81	7	88	25	1	26	—	—	—	25	1	26
乌克兰	8	1	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	3	1	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
美利坚合众国	8	1	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
共计	11 701	469	12 170	199	74	273	1 293	156	1 449	1 492	230	1 722

地图

