



## 安全理事会

Distr.: General  
28 November 2012  
Chinese  
Original: English

## 秘书长关于马里局势的报告

## 一. 引言

1. 本报告系依照安全理事会 2012 年 10 月 12 日通过的第 2071 (2012) 号决议提交。安理会在该决议中要求我报告该决议执行情况，特别是关于联合国为马里政治进程提供支持以及关于可能部署一支国际军事部队以协助马里武装部队收复马里北部被占领地区的规划情况。本报告概述了 2012 年 1 月以来马里主要的政治和安全态势，综述了联合国多方位处理危机的情况，介绍了联合国为执行该决议而开展的活动，并就前进道路提出了建议。

## 二. 2012 年 1 月以来的态势及联合国处理危机的情况

## A. 政治和安全态势

2. 马里正面临一场深刻的危机及由此产生的严重政治、安全、社会经济、人道主义和人权后果，国家的统一和领土完整及其作为一个多族裔、政教分立的民主国家的传统面临威胁。这场危机源自长期的结构性因素，诸如国家机构薄弱；治理无效；社会凝聚力脆弱；北部民众深感遭受中央政府忽视、边缘化和不公对待；民间社会虽说活跃，但是薄弱且依赖外部；环境退化、气候变化和经济冲击的影响。

3. 近期一些不稳定因素加剧了上述状况。在马里国内，该国统治阶层被许多方面视为腐败、任人唯亲、滥用权力。在武装部队中，尤其是在士兵中，普遍认为中央政府未尽义务，把北部反叛乱所需大量资源转用于养肥少数几个腐败的高级官员。因此，后勤不良、设备无法操作和士气低落等原因导致部署在北部的军队的能力逐渐减弱。

4. 2012 年 1 月中旬，一个称为“阿扎瓦德民族解放运动”的图阿雷格族运动与包括伊斯兰捍卫者组织、伊斯兰马格里布基地组织和争取西非唯一性与圣战运动在内的伊斯兰武装团体以及马里武装部队的逃兵一起对该国北部的政府军发动一系列袭击。利比亚政权倒台后从利比亚返回、装备精良的战斗人员的出现使图阿雷格的叛乱更为大胆。



5. 3月22日，在北部被武装团体打败的部队中一些心怀不满的士兵发起兵变，导致军事政变。由阿马杜·萨诺戈上尉领导的全国促进民主和建国委员会这一军政府上台，中止宪法并解散了政府机构。
6. 政变加速了北部政体的崩溃，使阿扎瓦德民族解放运动能够轻易打垮基达尔、加奥和廷巴克图等区的政府军，于4月6日宣布成立独立的阿扎瓦德国。此后不久，北部武装团体之间围绕意识形态和行动方法问题出现紧张气氛，到11月18日，伊斯兰捍卫者组织和争取西非唯一性与圣战运动将阿扎瓦德民族解放运动逐出加奥、廷巴克图和基达尔的主要城镇。这些团体如今控制着马里三分之二的领土。
7. 3月27日，也即政变发生后不久，西非国家经济共同体(西非经共体)各国的国家元首和政府首脑任命布基纳法索总统布莱斯·孔波雷为马里危机调解人，并宣布，如果反叛分子拒绝和平解决北部冲突，将启用西非经共体一支3 000人的待命部队。4月6日，军政府与西非经共体签署一项框架协议。根据此项协定，时任总统杜尔于4月8日辞职，国民议会议长迪翁昆达·特拉奥雷于4月12日被任命为过渡期临时总统。协定规定设立一个过渡政府，由总理领导行使行政权，并负责组织选举——原计划于2012年3月进行——及应对北部的安全和人道主义危机。协定还规定由马里议会通过一项针对军政府成员的大赦法。但协定未触及过渡期时间框架、组织选举的方式和军政府在过渡期的角色等重要问题。4月17日，莫迪博·迪亚拉被任命为临时总理。
8. 被视为精英部队的总统卫队，即所谓的“红贝雷帽”，他们大多数人都不支持政变。4月30日，他们发起反政变，但以失败告终。约20人被捕并据称已失踪，他们的失踪以及另外近30名被拘留者的状况仍令人关切。对这些案件的调查进展缓慢。
9. 5月21日，临时总统特拉奥雷在办公室被一伙据称支持政变的示威者攻击暴打。他在法国接受治疗达两个月，军政府承诺保障其人身安全后，他于7月27日返回巴马科。特拉奥雷返回后即宣布打算设立以下机构：一个高级国务委员会，由一名主席和两名副主席组成，一名副主席负责全国政治对话，另一名负责安全事务；一个咨商性质的全国过渡委员会；一个全国谈判委员会。预期全国谈判委员会将参与与北部那些摒弃暴力和极端主义的团体之间的和平谈判。临时总统在8月8日一项总统令中任命萨诺戈上尉主持一个军事委员会，负责监测国防和安全部队改革并监督军事行动。8月20日，临时总理宣布由32人组成的民族团结政府组建而成。
10. 多个武装团体，包括恐怖主义实体及其关联实体，继续控制着北部马里。据报，他们有约3 000个核心战斗人员，并正在招募更多人，尤其是在儿童中招募。这些团体装备良好，拥有得自利比亚的相对先进的装备和从马里武装部队缴获的武器。贩毒者和其他犯罪分子也在这些地区站稳脚跟并与恐怖主义团体建立合作

关系。顿察、加奥、梅纳卡、昂松戈和古尔马等市目前由争取西非唯一性与圣战运动控制，该运动主要由外国战斗人员组成。廷巴克图和泰萨利特在伊斯兰马格里布基地组织控制之下，基达尔则由伊斯兰捍卫者组织控制。伊斯兰马格里布基地组织在廷巴克图毁坏了若干宗教、历史和文化场所，其中一些系联合国教育、科学及文化组织列名的世界遗产。伊斯兰马格里布基地组织并在迪雷、贡达姆和顿察设立了伊斯兰警察。争取西非唯一性与圣战运动则在加奥设立了伊斯兰警察。该运动还得到了来自“博科哈拉姆”这一恐怖组织的战斗人员的支援，这一恐怖组织在尼日利亚活动。据报，伊斯兰捍卫者组织与“博科哈拉姆”也有联系。这些团体制造了禁止大多数文化和娱乐活动的环境，由此拒绝和打击了北部族群的文化认同，损害了那里的社会结构。据报，这些团体相互支持对方维持对已占领地区的控制；最近，伊斯兰马格里布基地组织帮助西非唯一性与圣战运动抵御阿扎瓦德民族解放运动试图夺回加奥，便说明了这种相互支持。

11. 发生政变后，我的西非问题特别代表赛义德·吉尼特向马里当局表示了联合国的支持。因此，马里总统在8月30日的一封信中请联合国协助建设马里过渡当局在政治谈判、安全部门改革和人道主义援助等领域的能力。9月19日，马里外交部长给我的西非问题特别代表发了类似的信，寻求在选举和治理等领域提供援助。

12. 鉴于这些要求，我派出一个初步评估团于10月1日至5日前往巴马科，与过渡当局接触，争取澄清所要求的援助的细节。访问小组还与马里社会众多方面进行了广泛讨论，由此对当地局势有了更好的了解。访问小组拟定了联合国提供援助以加强马里在政治、军事/安全、治理及人道主义和人权领域的能力的建议，反映于本报告后面章节。

13. 普遍的共识是需要有一个政治进程以订立结束过渡及促进民族和解的路线图；需要外部军事支援以解放北部被占领地区；需要进行选举以结束过渡并全面恢复宪法秩序。然而，在如何实现这些目标问题上有不同意见。

14. 过渡期领导人出于需要走到一起，但这种联盟是脆弱的，因为他们代表的是不同、有时是竞争的族群和利益。他们还受制于一个割裂的社会的强大压力。该国的主要伙伴，即核心国家、西非经共体和广大国际社会之间的立场缺乏协调，这是另一个复杂的因素。结果便是，这些领导人可用于为自己国家制定一个共同战略愿景的空间非常有限。马里领导人之间巩固伙伴关系，这是国际社会能为马里政治进程作出的一个最重要贡献。

15. 访问小组发现，马里军方高度政治化、势不两立、训练不佳、装备不良。这威胁到国家稳定，可能使过渡脱轨。不过，一些军事和安全部队保留了核心的职业官兵和最低限度的职能。而且，军方系统似乎日益下决心重组自身以应对当前北部恐怖主义团体和其他犯罪团伙构成的威胁。

16. 访问小组还了解到，近些年，马里国防和安全部队的训练不足，装备和支援不良。也缺乏有效的文职控制和监督机制。小组访谈的许多受访者表示，他们认

为国家的统治阶层干涉了招募、训练和晋升工作，导致指挥链严重扭曲，损害军队的职业性，破坏士气，并在官兵中制造了不满情绪。

## B. 人道主义局势

17. 自1月中旬叛乱军事攻击开始以来，马里的人道主义局势逐渐恶化。对当地居民而言，人道主义危机的范围扩大，他们无法同时应对地区内长期和普遍的粮食和营养无保障局面以及流离失所者的大批涌入。

18. 北部战事的直接后果之一便是大规模的平民流离失所。据联合国难民事务高级专员公署的资料，截至11月1日，共有412 000人被迫逃离家园，这一数字包括目前被阿尔及利亚、布基纳法索、几内亚、毛里塔尼亚、尼日尔和多哥接纳的208 000个难民。另外204 000人在境内流离失所，目前在极为困难的条件下生活，依靠人道主义援助以及亲朋的接济。

19. 北部的卫生系统也受到干扰。虽说霍乱疫情已得到控制，已有1个多月未出现新病例，但仍需密切监测，因为在水和环境卫生服务有限的情况下任何人口流动都可能增加霍乱和其他疾病的风险。而且，人口流动，往往还有牲畜在一起，增加了对放牧地和水等稀少自然资源的压力，难民与当地人口之间产生冲突的风险因此而增加。马里南部的粮食和营养保障局面正在慢慢趋缓，约80%的需求集中在那里，但关键部门的重大人道主义缺口仍然资金不足，需加以解决以确保人道主义成绩的可持续性。北部政体的崩溃导致基本社会服务供应严重收缩。

20. 目前，国际人道主义组织与需要援助的平民人口包括境内流离失所者的直接接触有所受限。联合国相关机构和非政府组织继续通过各自的本国工作人员并与民间社会组织、社区领袖和宗教机构密切合作地开展工作，实行重要的干预措施。但由于普遍的不安全状况，他们实际可达的工作范围主要局限于廷巴克图、加奥和基达尔的城镇地区。

## C. 人权状况及平民保护

21. 1月份以来，马里尤其是北部的人权状况继续恶化。据报，极端伊斯兰团体实行了严重侵犯人权行为，包括即决和法外处决、性暴力和性别暴力、招募和使用儿童兵、酷刑以及抢掠医院。自危机开始以来，侵权行为的模式、性质和程度似乎有所改变。据报，在军事攻击期间，武装团体实行了严重侵权行为，包括性暴力、即决处决和掠夺。最初，当阿扎瓦德民族解放运动控制着部分领土时，据报出现了零星的侵犯人权行为。伊斯兰捍卫者组织、争取西非唯一性与圣战运动和伊斯兰马格里布基地组织等极端伊斯兰团体夺得控制后，出现了不同类型的侵权行为，大多涉及推行极为严格释义的伊斯兰法。报告的其他残忍和不人道处罚行为中包括处决、鞭刑和石刑。虽说数目不大，但令人关切，因为这可能意味着某种正在形成的模式。言论和结社自由以及妇女和儿童的权利也正被减少。

22. 至于该国南部的人权状况，近 30 个被拘留者的状况以及与 4 月 30 日反政变有关的约 20 名士兵据报失踪一事依然令人关切。对这些案子的调查进展缓慢，必须尽快完成对这些案子的彻底和迅速调查。这将尤为重要，因为马里当局要求联合国支援该国的安全部队，而联合国的人权尽职政策把非联合国安全部队尊重人权和人道主义法作为联合国支援这些部队的条件。还收到报告称，一些武装团体正在北部一些地区布埋地雷，需要作为稳定计划的一部分处理这一问题。

23. 对 2011 年 12 月至 2012 年 11 月期间发生的与冲突有关的性暴力和性别暴力事件的追踪分析结果突显了马里北部存在的严重侵犯妇女和女孩的现象。据报叛乱分子在加奥采用的“征用”做法就是把妇女和女孩强行留在叛乱分子营地过夜，蓄意轮奸。一个个居民区被轮流盯上，不得不履行“征用”义务，因此，没有一个社区幸免于难。马里北部的文化环境意味着被强奸的妇女和女孩往往会遭到家庭和社区的抛弃，得不到她们亟需的人员陪伴和支持网络的帮助。

24. 据报，在叛乱分子占领的所有地方都有逼婚案例，包括年轻妇女被迫与武装团体成员结婚，而实际上这种婚姻安排只是一个掩护，以使绑架和强奸合法化，有时，此类婚姻可能等于是性奴役。

25. 鉴于普遍的不安全状况以及行动受限，联合国无法核实相关报告并确定侵权行为的严重程度或确定行为者。在有可能直接接触的情况下，联合国及其伙伴支持了 10 个活动中心为性暴力和性别暴力的生存者提供心理社会和法律支助。但亟需为这些生存者提供基本服务，包括医疗和心理社会支助以及社会经济援助。联合国继续敦促西非经共体、非洲联盟和其他伙伴向所有冲突当事方发出强有力信息，要求他们立即停止强奸和其他形式性暴力，并强调将把行为人绳之以法。此外，正在努力确保有关停火及和平协定的所有讨论都充分触及预防性暴力问题。

26. 马里危机爆发以来，北部出现的严重侵犯儿童行为是危机的一大特征。据报，在北部的所有武装团体，包括阿扎瓦德民族解放运动、伊斯兰捍卫者组织、争取西非唯一性与圣战运动和伊斯兰马格里布基地组织，都以儿童为目标，招募数百未成年人入伍。尤为令人不安的是，据报在加奥有武装团体开设的训练营，还有关于跨境在布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔的难民营招募儿童的报告，这对儿童保护工作是个风险，联合国难民事务高级专员公署和在邻国参与难民工作的伙伴正在努力解决这一问题。还收到报告称，马里南部得到政府支持的自卫民兵团体与儿童也有关联。

27. 主管人权事务助理秘书长于 10 月 4 日至 8 日前往马里，对人权状况进行初步评估。已把他的评估结论广泛传发，目的之一是在规划拟议的马里军事干预行动时纳入减轻人权影响的措施。联合国人权事务高级专员办事处也依照人权理事会第 21/25 号决议派团于 11 月 12 日至 21 日访问马里以及布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔，人权理事会在该决议中要求高级专员在人权理事会 2013 年 3 月

第二十二届会议上提交书面报告，介绍马里共和国尤其是该国北部的人权状况。此外，人权高专办在此次访问中还初步评估了马里危机对邻国的影响。

#### D. 发展问题

28. 政治和安全危机影响了马里的经济局势。预计 2012 年马里经济将会衰退，经济增长率为-3.1%。尽管得到了一些紧急救济，但全国各地的经济活动及基本的公共服务受到严重破坏。受影响最严重的部门包括建筑业、农产工业和制造业以及服务部门的所有行业，包括贸易和金融服务。马里正面临着收入短缺。由于危机，政府已从今年收入目标 1.34 万亿非洲法郎中将 4 000 亿非洲法郎 (8 亿美元) 作为不可回收款项作了注销。支出计划已相应削减。捐助者中止提供外部资金，造成了 2012 年国家预算 3 910 亿非洲法郎 (7.82 亿美元) 的资金缺口。

29. 危机也影响到重要的社会-经济指标以及人民的生活条件。初步估计显示，至少 663 000 人可能陷入贫穷。城市人口所受影响最严重，原因是建筑、服务和非正规部门人员失业，并且大量流离失所者来到大城市。虽然政府计划在 2012 年创造 30 000 份工作，但因危机，失去了 20 000 份工作。

30. 政变发生并且发展合作和一些发展伙伴的援助中止之后，联合国国家工作队发挥了核心作用，努力协调和动员发展伙伴重新同过渡权力机构合作，帮助其维持基本社会服务，限制危机对最弱势人群生活的影响，并确保整个过渡期的社会稳定。为此，工作队制定了一个联合国支助过渡共同框架，其重点是以下三个主要干预领域：治理和巩固和平；提供社会服务；以及持续的人道主义应急支助。正在支助关键的过渡和治理机构，以建设其机构能力。目前还正在努力确保政治进程，特别是全国对话，包容马里社会所有主要群体的利益关切。还将为北部制定一项全面的和平与发展方案。联合国国家工作队还将继续与过渡权力机构、发展伙伴和民间社会密切合作，建立体制能力，推动开展有关活动，以提高马里人、特别是最易受伤害者应对社会和经济冲击的复原能力。

### 三. 执行安全理事会第 2071 (2012) 号决议

#### A. 支援政治进程

31. 自安全理事会通过第 2071 (2012) 号决议以来，联合国加强了支持马里当局的努力，以帮助其加强内部凝聚力、促进民族和解、加强国家机构并逐步自主地解决影响其国家的危机。10 月 19 日，常务副秘书长在我的萨赫勒地区特使罗马诺·普罗迪以及我的西非问题特别代表陪同下，在巴马科出席了马里局势后续行动小组第二次会议。出席会议的还有来自西非经共体、非洲联盟、欧洲联盟、核心国家、法语国家国际组织和重要双边伙伴的高级代表。

32. 在巴马科通过了非洲联盟解决马里危机的战略构想，此后，非洲联盟和平与安全理事会于 10 月 24 日核可了该构想；这一战略构想大大促进了国际社会对危机的应对机制的形成，在马里各利益攸关方和国际行动者之间提供更好的协调。构想中还包括关于以下方面的建议：马里面对的治理挑战、在北部恢复国家权威、安全部门改革、选举筹备工作。

33. 巴马科支助和后续行动小组第二次会议后，我的西非问题特别代表加强了同马里过渡权力机构、国内其他利益攸关方、区域领导人和西非经共体委员会的穿梭外交。鉴于应对马里面临的各种挑战必须要有强有力的政治支柱这一共识，这些接触的中心目标是依照第 2071 (2012) 号决议和《非洲联盟马里战略构想》促进马里的政治进程。这些讨论的主要重点是主要领导人中就若干问题形成共识，包括需要通过选举恢复宪政秩序以及奠定谈判基础，以解决马里北部图阿雷格人社区和其他社区的合法关切。

34. 我的西非问题特别代表举行的讨论显示，情况喜忧参半。一方面，马里人普遍同意需要一个包括以下方面的政治进程：全国对话；与表示合理怨愤的北部群体和社区进行谈判；以及(三)筹备选举。另一方面，关于对话本身存在着深刻分歧，即全国对话应是一个有权修宪的宪法论坛，还是一种较有限的协商活动——参加者只是交换看法和提出建议，由行政当局决定是否采纳这些建议。有影响力的反对派团体认为，当前全国对话的准备工作不够包容和透明。他们因此威胁，如果不着手解决他们所关切的问题，就抵制整个政治进程。显然，这些内部分歧是政治进程取得进展的最重的大障碍。必须紧迫而有效地解决这些分歧。在这方面，过渡权力机构已向我的西非问题特别代表表示，他们欢迎联合国直接参与，支持政治进程。

## 1. 全国对话和制订过渡路线图

35. 10 月，总理设立了一个筹备全国对话的 50 人组织委员会，该委员会将决定过渡和选举进程的路线图。委员会向临时总统提交了关于过渡时间表、选举和过渡机构的三个备选方案文件。但这些提议未得到马里政治阶层的一致欢迎，其中一些人不同意组织委员会的人员构成以及政府的全国对话进程计划。

36. 我的西非问题特别代表在最近访问马里时，会见了临时总统特拉奥雷、迪亚拉总理、萨诺戈上尉、外交部长、国防和国土管理部长、国民议会主席团、监察员以及主要政治阵营和民间社会。在会谈中，特别代表强调，马里人对处理和解决其国家的危机负有首要责任，同时该区域和国际伙伴需要有一致目标。他特别鼓励所有马里行动者加强民族团结，为包容各方的对话创造条件，并提出一份协调一致的路线图，其中包括举行各项选举的明确时间表。

## 2. 与占领马里北部的各团体谈判

37. 西非经共体马里调解人同核心国家合作，正在积极寻求通过谈判解决北部的冲突。11 月 6 日，伊斯兰捍卫者组织的一个代表团在瓦加杜古的一次会议上确认

其愿意立即同马里过渡权力机构谈判，当时马里外交部长在场。该团体承诺停止敌对行动，使其控制地区的人员和货物能够自由流通，并为人道主义活动的出入提供方便。它还重申反对一切形式的暴力、极端主义和恐怖主义，并承诺打击跨界有组织犯罪。同时，西非经共体在调解中还鼓励阿扎瓦德民族解放运动和伊斯兰捍卫者组织通过一项与过渡权力机构谈判的共同纲要。

38. 我的西非问题特别代表在瓦加杜古同西非经共体调解人举行协商期间，于 11 月 13 日会晤了阿扎瓦德民族解放运动秘书长比拉勒·阿格·谢里夫，该秘书长强调，解决马里危机的唯一办法是对话，2012 年 4 月 6 日阿扎瓦德民族解放运动宣布独立是为了引起国际社会关注北部人口的命运。他还强调，联合国可发挥关键作用，促进在西非经共体的调停下求得危机的解决。

39. 我的西非问题特别代表在瓦加杜古会见了伊斯兰捍卫者组织领导层著名成员 Algabass Ag Intalla 率领的代表团，该领导人表示，自 1963 年以来中央当局一直排挤马里北部人口，1992 年《在马里北部恢复和平、友爱和民族统一的民族盟约》和 2006 年《阿尔及尔协议》也没有处理其冤情。他解释说，伊斯兰捍卫者组织发表声明，将其与伊斯兰马格里布基地组织拉开距离，其目的是避免战争成为唯一的选择。他说，尽管以前的数项协定没有得到全面执行，但本集团仍承诺无先决条件地通过谈判达成解决。他赞扬阿尔及利亚和布基纳法索为促进对话所作的努力，他还警告说，军事选择将吸引圣战分子前往马里北部。

40. 11 月 14 日，我的西非问题特别代表在阿比让会见了西非经共体国家元首和政府首脑机构主席暨科特迪瓦总统阿拉萨内·瓦塔拉，后者表示全力支持西非经共体调解人所作的努力，即创造条件，使马里当局同北部武装和反叛团体在 11 月 11 日阿布贾西非经共体国家元首和政府首脑会议最后公报中重申的各项要素基础上，迅速启动谈判进程。瓦塔拉先生还坚持这样一个事实，即依循第 2071(2012)号决议和非洲联盟的战略构想，国际社会必须同时协助西非经共体推动双轨办法，与愿意对话的团体进行谈判，同时进行军事准备，这最终可去除马里北部的恐怖团体和有组织犯罪网络。他正在继续努力劝服马里领导层，使之看到需要迅速启动构想的谈判机制。

41. 我的西非问题特别代表还使马里所有利益攸关方看到，必须寻求谈判解决马里北部的问题，并且在这方面迫切需要建立临时总统 7 月宣布将设立的谈判委员会。过渡权力机构以及大多数马里人已表示支持通过谈判解决危机。在这方面，马里当局已明确界定其参与谈判的基本条件：尊重马里的领土完整和统一；尊重世俗性质的 1992 年《宪法》；以及有关团体需要与恐怖分子和有组织犯罪网络、特别是伊斯兰马格里布基地组织保持距离。临时总统确认，正在努力与这些团体接触。所设想的谈判委员会一旦成立，将补充这些努力。总理已要求过渡权力机构同北方各团体开展直接谈判，并要求西非经共体调解人逐步让马里人主导这项工作。临时总统和总理都已请求联合国协助建设所设想的谈判

委员会的能力。为此目的、已部署了联合国调解专家，协助建设马里人行为体进行有效谈判的能力。

### 3. 选举

42. 由于政变，未能按原计划在 4 月 29 日进行总统选举。在政变发生前，联合国已在一些领域提供技术性选举支助，包括加强选举管理机构的能力、培训投票监管员、提高选民意识和进行选民登记。

43. 北部被占领留个马里三种选择：作为优先事项紧急进行选举，以迅速建立一个民主选举产生的政府和议会，暂且不管对北方辖制不及的情况；等到在北部建立足够的国家存在、从而能够在某项地区举行选举；或等到在全国各地全面恢复国家权力之后再举行选举。若取第一种备选方案，很有可能会将叛乱和武装团体控制地区的人口排除在选举进程之外，并且也将发出一种信息，即南接受北方的现状。过渡权力机构、大多数政党和民间社会团体否决了这一备选方案。第二个备选办法假定，或是谈判进程、或是国际军事干预、或两者双管齐下，将会重新建立至少是部分的国家存在，从而增进北部社区参与选举并加强投票的合法性。备选方案三的前景是一个漫长的过渡期，直至马里的领土完整全面恢复。预计这些备选方案以及有关选举的更多技术层面的问题将是全国对话讨论内容的一部分。

44. 联合国的重点已转向帮助马里当局创造条件，以在过渡时期进行透明和可信的选举。为此目的，已经确定了三个紧急步骤：改革选举法、修订选民登记册和举行总统和议会选举。但仍然存在一些挑战，包括就选举的时间安排作出决定、马里各利益攸关方通过协商一致定出时间表、通过预算、以及设立一个全国独立选举委员会。

45. 展望前景，由于安全局势、更新北部的选举设备和基础设施之需要以及引进新的选民登记技术，预计选举费用将会增加。联合国的一个选举需求评估团目前正在巴马科帮助马里当局结合上面提到的几个备选方案制定一项详细、现实的选举时间表，并建议如何应对选举进程面对的各项挑战，以及调整联合国为选举进程提供的技术和财政支助。

### B. 支持治安工作

46. 西非经共体委员会在 6 月启动了一项可行性评价，探讨能否部署一支稳定部队，帮助马里当局恢复该国的领土完整。6 月 11 日至 15 日在阿比让举行了首次规划会议，联合国和国际合作伙伴为此提供了咨询和规划支助。这次会议的成果是制订了一项解决马里安全危机的方法。6 月 14 日，西非经共体和非洲联盟要求安全理事会通过一项决议，授权部署一支西非经共体稳定部队，以支持马里的政治进程，协助其维护领土完整并打击该国境内的恐怖主义。安全理事会 2012 年 7 月 5 日第 2056(2012) 号决议通过后，联合国继续支持西非经共体、非洲联盟和该区域的国家制定所构想的部署的目标、方法和方式以及其他可能的措施。

47. 7月8日至17日，在西非经共体委员会主席的马里问题特别代表阿布杜·图雷·谢卡的领导下，在巴马科执行了一项技术评估任务，就可能部署的国际稳定部队制定一项计划。特派任务团中包括西非经共体待命部队和非洲联盟的成员。联合国多学科小组以顾问身份参加。

48. 8月2日，西非经共体委员会主席在给我的一封信中介绍了西非经共体解决马里危机的构想。西非经共体还于8月9日至13日在巴马科举办了一次规划会议，与会者包括马里当局、非洲联盟、联合国、欧洲联盟和其他国际伙伴，会上与马里国防和安全部队协商，进一步制订西非经共体部队行动构想。

49. 9月1日，过渡权力机构致函西非经共体，要求提供军事援助，以改组武装部队，并恢复该国的领土完整。9月23日，过渡权力机构再次致函西非经共体，提出在马里部署西非经共体部队的条件。过渡权力机构在9月18日的一封信中、以及西非经共体在9月28日的一封信中都要求安全理事会通过一项决议，根据《联合国宪章》第七章采取行动，授权部署一支国际军事部队协助马里武装部队，以收复该国北部的被占领地区。

50. 2071(2012)号决议通过以来，联合国还就联合规划工作进一步协助西非经共体和非洲联盟，以确定部署这样一支国际军事部队的方式和方法。10月20日，我派遣了一个联合国多学科小组前往阿布贾与西非经共体委员会协商，全面评估规划工作并筹备一个联合规划会议。解决危机的战略构想为规划会议提供了一个框架，在非洲联盟和西非经共体的倡议下，并同马里当局密切协商，于10月29日至11月5日在巴马科举行了规划会议，参加者来自阿尔及利亚、加拿大、法国、德国、毛里塔尼亚、尼日尔、美利坚合众国、联合国和欧洲联盟。拟定了协调一致的联合行动构想，其在战略一级与马里的国防和安全部队行动计划以及提议的国际军事部队的行动计划协调一致。

51. 此后，西非经共体防务首长们于11月6日、经共体调解和安全理事会于11月9日、经共体国家元首和政府首脑们于11月11日以及非洲联盟和平与安全理事会于11月13日分别核准了协调一致的联合行动构想。非洲联盟委员会在11月13日的一封信中向我转达了协调一致的联合行动构想以及和平与安全理事会在同举行的会议上发表的公报。和平与安全理事会在公报中敦促安全理事会全力支持该战略构想和协调一致的行动构想，并依据《宪章》第七章核准部署一个由非洲牵头的马里问题国际支助团的计划，该支助团最初任务期为一年。和平与安全理事会还敦促安全理事会授权订立一项由联合国摊款供资的一揽子支援计划，以利于特派团的迅速部署和展开行动。

52. 按照协调一致的联合行动构想，非洲联盟将与西非经共体协商任命一名特别代表来领导该特派团。非洲联盟的一名特别代表也将对组成国际部队的军事和警务人员提供政治和战略督导。特别代表办公室的文职专业和联络能力将包括下述

领域：政治事务、人道主义事务、人权、安全部门改革、司法和惩戒以及解除武装、复员和重返社会等。

## 1. 战略行动框架

53. 非洲联盟和西非国家经济共同体认可的统一联合行动概念，称为“战略行动框架”，意在确认其目的是在战略层面规划出国际部队与马里国防和安全部队各自独立、但相互依存的行动计划。战略的最终目标将是建立一个稳定、民主的马里创造必要条件，使马里政府能在其本国领土上行使权力，承担保护人口、财产和生计的职责，应对区域安全挑战，特别是国际恐怖主义和跨国犯罪活动。

54. 战略行动框架确定了由一支非洲主导的国际部队以何种方式支持马里国防和安全部队发展必要能力；收复马里北部被占领的地区；减少恐怖主义团体和有关联团体构成的威胁。在军事上，最终目标将是：马里的领土完整得以恢复，恐怖主义团体和有关联团体的威胁和跨国犯罪活动减少；具备作战能力的马里国防和安全部队能够维持足够安全的环境，以巩固国家权威，维护领土完整，保护国民；恢复基本服务、社会福利设施和人口返回的条件得以建立。为实现这些目标，建议国际部队部署到马里的初始期为一年。

55. 将在马里境内开展行动，并根据行动需要在边境地区和界定的邻国地区内开展行动，但需邻国同意并在适当法律框架内进行。随着领土的收回，马里政府将逐步重新建立国家权力，维持法律和秩序及公共安全。一旦恢复领土完整，马里国防和安全部队将支持马里当局在冲突后环境中领导开展恢复和维护安全的稳定活动。到那时，国际部队将实现目标，这个阶段的行动将结束。其他行动将与区域和国际合作伙伴协调进行，将继续清除萨赫勒地区残余的恐怖分子和犯罪的威胁。

### 非洲主导的国际行动的授权任务

56. 国际部队将分三个相互重叠的阶段，支持马里国防和安全部队：建设马里国防和安全部队能力；收回北部被占领地区，减少恐怖组织和有关联的极端主义组织及跨国犯罪活动的威胁；马里当局过渡进入稳定活动阶段，通过适当能力维护治安，巩固国家权力。

57. 为此，国际行动将协助装备、训练和在后勤上支持马里国防和安全部队，预计大部分支持将来自国际合作伙伴，还将提供进攻和后援支助，帮助马里国防和安全部队收复被占领的北部地区。此外，国际部队的行动将帮助建立安全环境以恢复马里国家权威，包括在收复北部后重新部署法治和安全机构，恢复法律和秩序及公共安全。国际部队还将帮助马里当局创造安全环境，以便提供人道主义援助，协助境内流离失所者和难民自愿返回。最后，国际部队将支持马里当局负起主要责任，遵守国际人权法和国际人道主义法和难民法，保护国人。此外，国际部队中的警察将确保国际部队工作人员、场地和设备的安全；确保国际部队人员的安

全和自由行动；加强行动协调中心以保障马里过渡机构安全；加强国家安全机构在人群控制等方面的行动能力，包括为此与国际合作伙伴协调进行专门培训。

#### **非洲主导的行动的组成和组建**

58. 国际行动将有 3 300 名人员，包括步兵营和适当后援能力，如工程师、火力支援、空中资产、后勤和包括建制警察部队在内的警察。

59. 西非经共体待命部队以及其他国家将提供军队和警察，重点是组建具有较好的有效协作性和聚合力并具备应对沙漠环境和马里北部威胁的适当能力的战斗营。西非经共体已收到若干成员国关于提供军事和警察人员的承诺，进行了一些实地评估。需要重新确认承诺，还需评估这些国家能提供的能力，包括对照最终的部队人力需要进行评估，以找出关键能力上的差距。仍然需要承诺，包括空中支援资产和人员(战斗机和通用飞机、后勤空运)、工程兵、更多火力支援能力、情报、反简易爆炸装置的设备 and 培训。还需要根据军事部分的各自准备情况，提供一些基本和专门的训练和装备。非洲联盟与西非国家经济共同体密切协商，最能胜任根据非洲待命部队的原则组建所需部队和能力的任务。组建必要的军事和警察人员及行动能力的的能力，是确保行动成功的关键所在。

#### **马里国防和安全部队的组成和职能**

60. 马里国防和安全部队将为收复被占领的北部地区的军事行动提供 5 000 人，其余部队将继续在南部地区维护治安。行动所需的额外部队，将通过征兵和军训以及酌情使用马里国民警卫队来组建。

61. 装备供应是个挑战，因为 2012 年年初马里武装部队撤出北部地区时失去了大量装备，而且装备的维修率很低。一个双边合作伙伴将进行一项审计，但马里武装部队正面临关键能力上的差距，包括后勤(能力和相关的装备和车辆)、空中支援(武装、设施和运输)、主战车辆(尤其是装甲运兵车)、武器和通讯设备。对马里安全机构(国家警察、国家宪兵、国民警卫队和民事保护)的初步审计结果表明，他们也缺少装备和后勤，包括运输及人群控制设备。

62. 还需要支持安全部门结构改造这一长期的工作，这需要与上文所述的提升其行动能力以恢复领土完整的当前工作保持平衡。4 月 6 日框架协议确认，支助安全部门是一项关键优先事项，马里当局已按照协定规定，成立了一个军事委员会以监督国防和安全部队改革。

#### **指挥、控制和协调机制**

63. 旨在实现上文所列目标的行动，将由两支部队，即国际部队和马里国防和安全部队来开展。马里政府将负有恢复马里领土完整的主要责任，国际部队会给予支持。马里部队将主导这些行动，由国际部队提供进攻和有利后援。军事行动指挥将分别由马里国防和安全部队及国际部队指挥官负责，各自向马里总参谋长和

非洲联盟任命的特别代表汇报。将设立联合规划和协调中心，协助两方指挥官，以便协调行动，增强相互援助。

64. 还将设立一个联合协调机制，由马里、派兵国家、核心国家、阿尔及利亚、毛里塔尼亚和尼日尔的国防部长以及其他有关各方的国防部长组成，协助特别代表。成员国的参谋长将组成一个下属技术咨询工作组。联合国和其他国际合作伙伴也将适当参加联合协调机制。提供支助的利益攸关方，将与特别代表协商，通过一个合作伙伴协调论坛协调他们的活动，协助提供支助。合作伙伴也可以酌情在政治和战术层面直接作出贡献。

## 2. 后勤支援需要

65. 国际部队和马里国防和安全部队的行动将需要后勤支援。这是两支部队战备能力和其他需求之外的要求。在所有行动阶段，直到适当的战地级别，都需要通过一个将设立的供应链提供后勤和其他支持，而这将取决于必要运输能力的提供。将建立一个主要后勤基地，用于保持和维护战略储备并提供中央服务，并视需要建立其他基地，其中将包括医疗、维修、供应、通信和信息技术服务、加油点和工程服务。国际部队各单位将在最初部署时需要至少 90 天的自给自足能力，之后，将需要通过外部安排提供更多支援。这将需要移动物资的预先到位，在部队部署之前，建立关键的后勤能力，如燃料、食物和水。战略行动框架确定了 10 天的自给自足能力，由此出现的空隙将需要通过外部支持加以解决。

## 3. 战略行动框架和拟议行动分析

66. 战略行动框架是重要的利益攸关方，主要是马里政府、非洲联盟和西非国家经济共同体之间谈判的结果，它得到了主要合作伙伴，包括联合国的支持。战略行动框架于 11 月 13 日得到非洲联盟的批准，它可以提供一个有益的基础，据以考虑非洲联盟的呼吁，即安全理事会通过一项决议授权组建拟议的由非洲主导的国际支助马里特派团，虽然行动的规划工作仍在进行。它还可作为国际部队和马里国防和安全部队拟定更详细统一作战计划的基础。不过，联合规划需继续充分拟定行动的细节。这样的规划需要考虑到实地的政治事态的进一步发展和相应情况，确保为平民和提供人道主义援助创造有利环境。规划还将需要与区域和国际反恐、边境管制、打击犯罪网络等计划同步协调。

67. 有效的指挥、控制和协调机制将是至关重要的，合法的的马里国家和国际监督也很重要。上文推荐的、正在进行的规划工作需要确保进一步理清这样的指挥、控制和协调机制。通过现行的联合规划工作，也将明确国际部队和马里武装部队和安全部队之间在战术上的角色和职责分工。

68. 战略行动框架考虑到了军事行动可能给马里北部脆弱的人道主义和人权状况带来的意想不到后果以及由此对可持续和平机会的影响。马里当局的首要义务是确保所有公民得到保护和享有安全，一概不得歧视。在进一步规划和执行两支

部队的授权任务时应注重这一点。正在进行的规划工作应确保这一认识落实到详细计划中，包括流离失所者可能增加，给周边国家的人道主义行动带来直接后果，并可能引发有针对性的报复攻击。就国际人道主义法和人权法、军民协调、儿童权利、人道主义排雷和防止性剥削和性虐待等方面进行适当培训，应成为这方面筹备工作的一环。内部的人权和人道主义法律咨询和监督能力，应作为国际支助马里特派团部署的一部分，以确保各项措施落实到位，特派团严格遵守国际法和问责制。

69. 有效执行战略行动框架的前提是，国际部队和马里国防和安全部队拥有所需能力，也得到所需能力的增援，这包括在沙漠环境中作战和有效回击马里北部的威胁的能力。这些能力仍需组建。提供重大和及时的外部支持，以协助国际部队和马里国防和安全部队的训练、装备、后勤和供资，对所需能力十分关键，对应付恐怖主义团体和有关联团体及跨国有组织犯罪活动的威胁也至关重要。反恐怖主义活动、协调边境管制，可持续的区域反恐和打击跨国犯罪的战略和行动，将需要外部支持。

70. 应确定具体的训练、装备和后勤要求，这就需要紧急评估各方的军事和警察能力。为此，马里当局、西非国家经济共同体、非洲联盟、联合国、欧洲联盟和其他国际合作伙伴之间必须就此类评估工作及随后填补任何差距的工作进行协调并明确划分角色和责任。可召开捐助者会议，进一步明确各自的作用和责任，争取提供资金或实物捐助的承诺。非洲联盟和平与安全理事会在 11 月 13 日的公报中敦促安理会为此设立一个信托基金。

71. 11 月 19 日，欧洲联盟外交事务理事会审议了一项危机管理设想，据此，将向马里武装部队提供军训和咨询。预计，理事会 12 月 10 日会议将批准这一设想。此外，理事会还强调，区域各国和组织及其他国际合作伙伴应向在马里的行动提供足够财政支持，回顾其愿意提供支持，并请欧洲联盟委员会准备从非洲和平基金筹集资金。

72. 把国家权力扩至全国各地、便利人道主义行动、保护平民、支持弱势群体和促进全国对话和治理的任何努力，都需要国际上针对几个关键领域提供援助。国际部队和马里国防和安全部队将面临简易爆炸装置和地雷带来的巨大风险，这也将影响到安全运送人道主义援助物资以及境内流离失所者和难民的返回。两支部队还需要得到训练、咨询支持和基本装备，以便扫雷、排爆和排除简易爆炸装置，并在从恐怖主义团体及有关联团体那里收复的地区收缴武器弹药。向排雷行动提供协调的外部支持并在这一领域建立国家能力，这关系重大。

73. 稳定工作将需要加强北部的国家警察指挥和控制系统，重建政府执法机构，包括训练和装备宪兵和地区警察部队、边境管理机制和开展区域合作。同时需要提供援助以恢复司法部门，包括北部的地方监狱和法院，在收复地区普及司法，并支持过渡时期司法举措。巩固和平将需要一项全面援助计划，协助境内流离失所者和难民的返回和可持续融入社会。最后，还需要拟定初步计划，解决前战斗

人员解除武装和重返社会问题，包括儿童在内，并纳入对与前战斗人员有关联的弱势群体的援助。

74. 长期来看，改善安全部门管理、监督和问责制，包括北方预警结构，加强民间社会，特别是妇女和青年团体，这将使马里受益匪浅。此外，鉴于人权状况恶化，包括该国北部军事进攻将涉及的风险，应该设想一支强有力的联合国人权组成部分，作为多层面联合国存在的一环，负责监督、公开报告和应对各方包括最终的军事行动违反国际人道主义法和人权法的行为。人权组成部分应有助于国家和国际和解、问责制和人道主义努力，应参与联合国的努力，改革司法和安全部门，协助提供人权培训。为加强这一联合国人权组成部分的独立性和有效性，任何稳定部队都应单独部署这样一个组成部分。还必须着手规划扩展国家权力方面的必要行动，以跟随或跟进北部的任何军事行动，包括法治和安全机构、排雷、区域合作、安全部门改革、人权、机构发展、前战斗人员的初步复员、解除武装和重返社会以及对难民和境内流离失所者的保护等方面行动。

#### 四. 意见和建议

75. 我对马里危机日益加深表示严重关切，该危机显然威胁到了国际和平与安全。马里北部面临着成为恐怖分子和有组织犯罪网络永久避风港的风险，马里北部对伊斯兰法进行非常严格的解读，人们的人权常遭到践踏。必须采取紧急行动，帮助马里政府和人民重新统一国家，迅速恢复宪政秩序，不为基地组织及与其有关联团体提供威胁到马里、邻国以及整个国际社会的平台。

76. 马里错综复杂的危机要想得到解决，必须多管齐下，统筹应对，其中的政治、安全、人道主义和人权方面相互关联，相辅相成。还必须从危机重重的萨赫勒地区这一大环境看待马里所面临的各项挑战。造成当前危机的一些根本原因是马里本国的问题。然而，不利的气候和生态变化、当地居民心怀不满、跨国恐怖主义和有组织犯罪等问题影响着整个地区。不持续重点关注萨赫勒问题，就不能以可持续方式解决马里问题。这是为什么我决定任命罗马诺·普罗迪先生为我的萨赫勒问题特使，主要负责制订联合国萨赫勒综合战略，该战略我打算明年早些时候提交给安全理事会。

77. 处理北部最强硬的极端分子和犯罪分子最后迫不得已可能需要采取军事行动。但在走到这一步之前，必须将重点放在启动一个基础广泛、包容性的政治对话，希望在过渡路线图上达成全国共识，并解决北部图阿雷格人和其他族裔人的宿怨。

78. 政治和解首先是马里人自己的责任。马里领导人必须一致认同完全恢复宪政合法性和领土完整的目标。马里领导人尤其需要认识到长期存在的积怨。

79. 最近的军事干预威胁加上一些其他事态发展似乎使北部的一些团体更愿意进行对话。当局必须利用这一机会建立一个可信框架，以便与那些愿意远离恐怖

主义的人进行谈判。我呼吁马里当局认真解决马里北部公民的正当关切，促进他们充分参与国家治理机构和决策进程。在此方面，政府最近声称，与阿扎瓦德民族解放运动和伊斯兰捍卫者组织进行对话不可避免，我对此表示欢迎。

80. 使我备受鼓舞的是，马里各主要利益攸关方似乎已达成广泛的一致意见，认为政治进程必须关注四个核心目标，即：基础广泛、包容性的政治对话，旨在拟订过渡路线图；与北部宣布与恐怖主义决裂的武装团体谈判；筹备举行选举；以及促进民族和解。然而，马里人就如何实现这些目标仍存在分歧。虽然马里过渡当局和其他利益攸关方总体上认同这些优先事项，但在实施细节上存在不同意见。有影响力的反对派团体认为，迄今为止，全国对话的筹备工作还不够包容和透明。他们威胁称，如果不解决他们的关切问题，他们就抵制整个政治进程。我特别关切的是，由于巴马科主要政治行为方在全国对话的形式和组成问题上未达成共识，导致启动全国对话推迟。这一重要论坛必须立即开始工作，不能再继续拖下去了。

81. 内部存在分歧是在政治方面取得进展的最大障碍，这一问题必须紧急解决。马里当局必须形成一个得到马里各区域民众支持的国家未来共同愿景，其中包括为举行选举创造条件，及制订详细、切合实际的时间表，这是民族和解的重要组成部分。筹备工作必须现在就开始，以便为此造势，但时机取决于知道北部各族裔何时能够充分参与。剥夺部分人口的选举权只能加剧，而不能弥合分歧。

82. 马里当局表示，他们欢迎联合国直接参与支持政治进程。我的萨赫勒问题特使已将马里作为其制定联合国该地区综合战略工作的一部分。我的西非问题特别代表为推动政治进程一直与巴马科的马里当局、国家其他利益攸关方、区域领导人和西非经共体密切合作。我还向巴马科派遣了一个选举需求评估团，帮助马里当局处理选举过程中的各项挑战。

83. 我认为，除了这些努力外，巴马科亟需联合国提供专职的政治力量，包括人权和其他关键领域的专业知识，以监测和报告局势，并向马里当局和国家其他关键利益攸关方提供日常支持和咨询意见。为加强联合国在巴马科的力量，我打算在今后几天内在巴马科部署一名联合国高级官员，负责与马里关键利益攸关方的日常互动，该名官员由我的主管政治事务副秘书长领导，同时也向我的西非问题特别代表以及我的萨赫勒问题特使报告。

84. 虽然我热切希望，马里能够通过谈判实现国家统一，但似乎最终也不可能与一些恐怖分子和犯罪分子对话。北部人民生活极端分子的残暴枷锁下，眼睁睁地看着他们的文化遗产遭破坏，国际社会不采取行动可能会延长他们的痛苦。每过一天，恐怖团伙和犯罪网络控制加强的风险就加大一些。然而，我深刻地认识到，如果不能精心设计和认真执行北部的军事干预行动，反而可能会加剧已经极为脆弱的人道主义状况，造成严重侵犯人权行为。还有可能丧失通过政治谈判解决危机的任何机会，而谈判解决危机仍是马里实现长期稳定的最大希望。

85. 11月13日，非洲联盟核准了西非经共体/非洲联盟非洲领导的马里国际支助团战略行动框架，而在之前，西非经共体国防参谋长于11月6日、西非经共体调解和安全理事会于11月9日、以及西非经共体国家元首和政府首脑于11月11日核准了该行动框架。我欢迎各方为这一重要文件做出的努力，同时认识到还在进行进一步的规划和筹备。解决这些问题提供了有用依据，可以据此审议和平与安全理事会提出的请安全理事会根据《宪章》第七章授权非洲联盟各成员国成立非洲领导的马里国际支助团的呼吁。该支助团最初期限为一年，包括3 300名工作人员，负责酌情采取一切必要措施，协助马里当局收回被占领的马里北部各区，使马里重新实现统一和领土完整，减少恐怖主义及其相关团体和跨国有组织犯罪构成的威胁。

86. 如何领导、维持、培训、装备和资助这支部队等根本问题还未得到解决。还需进一步制订国际部队和马里安全和国防部队计划。在这些计划中，应详细说明统一行动，明确职能分工，进行有效指挥和控制，并由合法的马里民政当局监管马里的国防和安全部队。这一规划过程还应与区域和国际的反恐、边境管制和打击犯罪网络计划相一致。必须在规划进程的每个阶段和方面都纳入各项措施，减轻军事行动可能对马里北部和次区域极为脆弱的人道主义和人权状况产生的影响。

87. 有效执行战略行动框架将要求为国际部队和马里的国防和安全部队的训练、装备、后勤和资金提供大量、及时的外部支持。迫切需要评估和弥补马里军队和警察的能力差距。在此方面，马里当局、西非经共体和非洲联盟、以及联合国、欧洲联盟和其他国际伙伴方相互协调，明确作用和职责至关重要。在支持非洲联盟和其他主要利益攸关方方面，联合国可以在确定需求后，通过举行一次捐助方会议等方式协助双边和其他利益攸关方提供捐助。

88. 在此方面，我赞扬欧洲联盟外交事务理事会最近于11月19日决定欢迎为马里的军事培训团提出一个危机管理概念，预计将于12月10日审议核准这一概念。我也欢迎其请求欧洲联盟委员会从非洲和平融资机制中为马里行动筹集资金。其他伙伴方的贡献，包括继续规划和筹备工作所做的贡献也同样至关重要。

89. 如果安理会授权该支助团，安理会必须发挥积极作用，确保参与北部任何进攻性军事行动的非洲领导的部队和马里部队对其行为完全负责。因此，我强烈建议，在任何有关决议中，安理会都应请非洲联盟定期向其报告支助团的活动情况。作为这一问责进程的一部分，可能可以建议安理会要求非洲联盟和马里当局满足发动进攻性行动的特定基准，其中包括表明马里部队和支助团进入战备状态；在政治进程，主要在巴马科的领导力方面取得积极进展；对支助团和马里部队的军事和警察人员履行国际人权法、人道主义法和难民法规定的义务进行有效培训。

90. 支助团和马里的国防和安全部队的行动在执行安理会授权的任何任务时都必须遵守适用的国际人道主义法和人权法，并充分尊重马里及其邻国的主权和领土完整。应授权部署足够人数的联合国人权观察员负责监测严格遵守国际人道主

义法和人权法情况，就如何减轻对平民的任何不利影响提供咨询意见，以及在此方面提交公开报告。

91. 非洲联盟请安全理事会授权联合国为进攻性军事行动提供一揽子支助，这涉及严重问题。必须仔细权衡对联合国形象及其发挥有意义作用，支持马里短期人道主义和紧急援助工作以及长期稳定工作的能力的影响，以及对该地区的联合国人员安全保障的影响。此外，联合国近期向战斗部队提供一揽子支助的能力有限。为确保对资金使用负责，联合国可用的商业采购等工具都必须经过严格程序。这些可能严重限制本组织支持北部进攻性军事行动的能力。

92. 随着马里危机国际应对措施逐渐成形，考虑到从以往经验中汲取的经验教训，联合国可以在若干领域发挥作用。联合国不是最适合直接处理恐怖分子及其关联团体构成的安全威胁。可以预见，伊斯兰马格里布基地组织及与其有关联团体拥有先进武器，接受过先进培训，肯定会极力阻挠马里武装部队和(或)国际部队的任何部署。可能需要采取有针对性的军事行动，将他们赶出马里北部。在这种情况下，可能需要会员国决定为打击这些团体所需的军事行动提供直接支持。

93. 不论由谁开展此类活动，都可以通过自愿或双边捐助资助最初与战斗有关的军事行动。一旦实现了初步军事行动的目标，安理会可以考虑由联合国提供一揽子后勤计划，在稳定行动期间为国际部队提供协助。

94. 在此期间，联合国可以继续支持支助团和马里当局规划和筹备北部的干预措施，而且在关键领域，可能需要参与或跟踪扩展国家权力方面的任何行动。这些关键领域包括法治和安全机构、地雷行动、促进全国对话、区域合作、安全部门改革、人权、以及前战斗人员复员、解除武装和重返社会的初步工作。

95. 联合国向支助团或马里武装部队提供的任何支持都必须严格遵守联合国人权尽职调查政策，该政策旨在促进保护平民，同时提高得到联合国支持的非联合国安全部队的效率。根据该政策，如有充分理由认定接受联合国支持机构有严重违反国际人道主义法、人权法和难民法的切实风险，而且相关主管部门未能采取必要的纠正或缓解措施，那么联合国不能向该实体提供支持。联合国必须在提供支持前进行此类风险评估，并尽快确定相关的缓解措施。联合国支持还必须遵守联合国国防部门改革政策，其中着重列出了联合国向国防部门机构提供直接或间接支持的各项参数。秘书处欢迎安理会在任务规定中指示其应与马里行动方面所有伙伴方和联合国支持潜在受援方磋商，其目的是确保采取必要措施，制订各项机制，确保遵守联合国人权尽职调查政策和国防部门改革政策。

96. 如上所述，我打算立即采取步骤，加强联合国在巴马科的力量，其中有强有力的人权能力。这一力量可能会转变成联合国的一个多层面特派团，其任务是向马里当局提供长期稳定和建设和平援助。该特派团将有很强的人权能力，负责监测、报告和应对各方违反国际人道主义法和人权法行为，促进支持国家当局保护

人权。联合国必须立即开始规划和筹备工作，以确保北部可能的军事干预不会导致出现任何安全或行政真空。如果安全理事会同意，我将启动一个综合评估和规划进程，并将提出具体建议，供进一步审议。

97. 以上概述可能要开展的各项活动的资金来源可以是联合国摊款、自愿捐款和(或)双边/多边的直接捐助。拟议行动所涉的潜在财务问题将取决于对本报告所提领域的进一步指导意见和这些领域的事态发展以及安理会的指示。尽管如此，但还会向安理会单独提交所涉的可能初步费用。还会考虑在重大战斗行动结束后是否需部署一支联合国维持和平行动。

98. 我认为，国际社会必须迅速采取行动，帮助恢复马里的领土完整，并应对北部面临的恐怖主义威胁。我仍然深信，马里面临的复杂挑战需要在萨赫勒综合战略的更广泛范畴内采取全面、协调一致的多层面应对。迫切需要在政治方面取得进展，这一点无论怎样强调都不为过。我再次呼吁所有马里人进行包容性的全国对话，旨在愈合给他们国家带来了灾难的裂痕。

99. 虽然在消灭北部基地组织及其同伙的某些阶段最后可能不得不需要军事部队介入，但必须尽一切努力，尽量减少此类行动可能造成的人道主义和人权后果。因此，在一开始的规划进程就必须考虑人道主义因素，避免人们进一步受苦和流离失所，确保人道主义工作者能够接触到那些需要帮助的人。

100. 联合国已经在几个方面积极开展活动。各人道主义机构极其重视帮助脆弱人权，联合国人权事务高级专员公署正在评估人权关切问题和需求，选举技术专家已开始与马里当局合作。我的萨赫勒问题特使的重点是整个萨赫勒问题，如果不能解决这一问题，也就不可能持久解决马里问题。我的西非问题特别代表为支持谈判与马里过渡当局、马里北部各团体及西非经共体进行了更多接触，军事规划人员为西非经共体制订支助团概念提供援助。我认为，联合国在马里、该区域和国际社会的伙伴方应在联合国不适合发挥直接作用的其他领域，如北部的反恐和可能的进攻性军事行动方面做可能需要做的事情。