



秘书长关于马里局势的报告

一. 引言

1. 本报告根据 2013 年 4 月 25 日安全理事会第 2100(2013) 号决议提交。安理会通过该决议设立了联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)，同时把联合国马里办事处(联马办事处)并入马里稳定团，由马里稳定团负责执行交给联马办事处的任务。

2. 安理会在该决议中要求我定期向安理会通报马里局势和马里稳定团执行任务情况，在该决议通过 45 天内向安理会报告情况，特别是关于安全局势和政治进程的情况，并介绍关于政治优先事项的最新情况，包括过渡路线图的执行、选举进程和关于加强、促进和保护人权和国际人道主义法的相关信息。此外，该决议还要求我阐述马里稳定团所有组成单位的兵力、部队组建和部署情况。本报告根据要求介绍了 2013 年 3 月 26 日我上次报告(S/2013/189)印发以来马里境内的最新情况和主要事态发展。

二. 主要最新事态发展

A. 政治动态

3. 本报告所述期间，在对话与和解进程、基达尔局势和动员国家及国际利益攸关方筹备总统和国家立法选举方面出现了若干动态，代表着恢复该国宪政秩序和领土完整的努力取得了些许进展。但是，马里继续面对错综复杂的政治、安全和人道主义挑战，这些挑战对民众和社会凝聚力构成了威胁。社会两极分化、部族间关系紧张和政治行为体之间对立的程度仍然很高，若不解决可能升级为进一步冲突。

对话与和解

4. 作为一个重要步骤，临时总统迪翁昆达·特拉奥雷 3 月 30 日任命了全国对话与和解委员会的主席和两名副主席。4 月 10 日，总统令任命了该委员会 30 名



成员，所有成员都于 4 月 25 日正式就任。虽然许多人认为这是一个向前推动对话与和解进程的积极动态，但也有一些人批评该委员会，认为它在甄选其成员的过程中缺乏透明度，而且没有充分纳入宗教、社区和传统领导人。联合国将向该委员会提供技术和后勤支持。

5. 基达尔局势出现了重要事态发展。阿扎瓦德民族解放运动和新成立的阿扎瓦德高级理事会都表示愿与过渡政府进行对话，以在尊重马里领土完整、主权和政教分立的基础上开始谈判。联合国与非洲联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)和欧洲联盟一道，继续积极与过渡政府和北部的一些团体、尤其是阿扎瓦德民族解放运动互动协作，以期促进直接会谈，为在全国举行总统及立法选举和投票后开展实质性对话铺平道路。

6. 马里稳定团代理团长于 3 月 29 日至 31 日访问了基达尔和泰萨利特，并于 4 月 25 日再次访问了基达尔。他在那里就时局和推动对话的可能道路同当地代表进行了接触，其中包括长老理事会、民间社会、阿扎瓦德伊斯兰运动和阿扎瓦德民族解放运动。对话者们强调必须和平解决基达尔局势，并从根本上解决北部地区的问题，他们认为其根源是治理问题。

7. 我的西非问题特别代表与马里稳定团代理团长密切合作，推动马里当局与北部地区武装团体之间开启对话。4 月 30 日至 5 月 2 日，他前往巴马科开会，与非洲联盟马里和萨赫勒问题高级代表、特别代表兼由非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)团长皮埃尔·布约亚、西非经共体委员会主席马里问题特别代表阿布杜·图雷·谢卡和马里稳定团代理团长一道会晤了马里临时总统和总理，后者双双确认马里当局有意同北部地区武装团体开展对话。他们还联合访问了瓦加杜古，同西非经共体调解人布莱斯·孔波雷就前进的道路进行了协商。随后，5 月 10 日，马里稳定团代理团长、马里支助团团长和欧洲联盟萨赫勒问题特别代表米歇尔·雷韦里让·德芒东在瓦加杜古会见了阿扎瓦德民族解放运动的代表。

8. 同马里当局和北部各团体代表的这几轮讨论取得了令人鼓舞的成果。各方承诺尽快启动对话，并强调需要为北部的问题找到一个相互都可接受和可持续的解决办法。临时总统核可了对话的筹备阶段，以就领土完整、伊斯兰法不适用和解除武装的原则达成协议，各武装团体将根据这些原则参与全国对话与和解进程。阿扎瓦德民族解放运动要求获得国际保证，确保就北部今后地位和就任何未来协议的执行展开有意义的选举后对话。

9. 随后，过渡政府和阿扎瓦德民族解放运动认可了由联合国同非洲联盟、西非经共体和欧洲联盟密切协调制订的七步促进计划。促进计划的目标是使各方就一个框架达成协议，从而为全国(包括在基达尔)的选举铺平道路、为马里稳定团的部署创造有利条件并勾勒出选举后对话的框架。

10. 5月16日，临时总统任命蒂埃比尔·德拉姆担任他的北部地区局势顾问，并责成他协调全国、区域和国际努力，以解决北部的经常性不稳定问题，包括在武装团体和民兵参与下通过谈判找到一个解决办法。在此背景下，他于5月26日至30日在尼亚美会见了阿扎瓦德高级理事会的代表，并在努瓦克肖特会见了阿扎瓦德阿拉伯运动和阿拉伯社区联盟的代表。他随后报告说，各方表示愿意讨论一项框架协议，为举行全国选举和随后与当选官员就北部地区所面临问题开展实质性讨论铺平道路。

11. 6月3日，西非经共体调解小组在瓦加杜古召开一次国际社会会议，讨论马里过渡政府与北部地区武装团体直接会谈的筹备事宜。会议由布基纳法索外交部长贾布里勒·伊佩内·巴索莱主持。德拉姆先生代表过渡政府与阿扎瓦德民族解放运动和阿扎瓦德高级理事会的联合代表团都承诺进行对话和如期举行总统选举(见第12段)。阿扎瓦德民族解放运动和阿扎瓦德高级理事会联合代表团重申了其对马里国家领土完整、主权和政教分立的承诺。与会者对实地不断加剧的紧张局势表示关切，并呼吁各方停止可能会对持续开展的调解努力产生负面影响的挑衅行为。设立了一个由西非经共体调解小组、非洲联盟代表和联合国代表构成的小组，负责敲定框架协议草案，在直接会谈启动之前于6月7日提交给各方。

选举

12. 5月27日，临时总统宣布了新的选举日期。第一轮总统选举定于7月28日举行，8月11日可能举行第二轮。立法选举将在9月举行。5月20日，国民议会通过了经修订的《选举法》，该法随后于5月22日颁布。修订后的立法规定使用旨在增强投票透明度和可信度的生物鉴别选民登记办法。

13. 选举的筹备正在进行中，但依然存在若干挑战，其中包括阿扎瓦德民族解放运动所控制地区的局势、境内流离失所者和难民的投票管理以及在选民名册中纳入民事登记册建立之后达到投票年龄的多达400 000名年轻人。民事登记册目前包括约690万潜在选民。为2012年进行投票而在北部地区分发的选举材料大都在冲突中损毁，需要更换。最后，全国各地的安全状况必须有利于进行投票。

14. 总统和立法选举的拟议所需资金是1.28亿美元，过渡政府已承诺支付其中的约5 000万美元。其余7 800万美元正在通过联合国开发计划署(开发署)管理的一个篮子基金筹集。截至5月27日，欧洲联盟、卢森堡、瑞典、加拿大和开发署已向该基金提供了3 500万美元，资金缺口约为4 300万美元。

15. 马里稳定团继续努力为举行自由、公正、透明和包容各方的总统及立法选举创造一个有利环境，包括向马里当局提供技术援助。为此，马里稳定团正在协助过渡政府努力就悬而未决的选举问题建立政治共识。过渡政府与包括总统候选人及民间社会在内的政治行为者之间正在就签署选举行为守则之事继续展开

讨论。马里稳定团将动用一切现有资源支持选举，包括协助满足安全和后勤需求。然而，马里稳定团将无法提供后续部署阶段所能提供的支持水平。

16. 在联合国促进性别平等和增强妇女权能署支持下，妇女事务部于 4 月 30 日举办了一场有总理以及领土管理和权利下放部长参加的活动，推出了过渡政府促进妇女在选举中参与及代表的国家战略。更新后的该战略纳入了安全理事会关于妇女、和平与安全问题的第 1325(2000)号决议的某些规定，包括建议在选举法中纳入女性候选人 30%的参与配额。目前，马里议员中仅有 10%为妇女。不过，这一条款未被纳入提交给国民议会的选举法修正草案中。

国际和区域事态发展

17. 4 月 19 日，非洲联盟、西非经共体和联合国共同主持了在巴马科召开的马里局势支助和后续行动小组第四次会议。会议为马里当局、区域和更广泛国际社会提供了一个机会，使之能够审查该小组 2 月 5 日于布鲁塞尔举行前次会议以来在执行过渡路线图方面取得的进展并勾勒出前进的道路。与会者再次表示坚信，马里多层次危机的任何解决办法都应由马里人自主，而且要以政治和军事双轨并进的办 法为基础。

B. 安全局势

18. 马里北部的安全局势依然复杂多变。马里国防和安全部队、马里支助团和法国武装部队(通过“薮猫行动”)的主要作战行动已基本停止。马里及法国武装部队和马里支助团已重新控制了该国北部地区大部分主要人口中心。本报告所述期间的特点是阿扎瓦德民族解放运动与争取西非唯一性与圣战运动之间的一些冲突，以及其他图阿雷格武装分子与阿拉伯武装分子之间的战斗。虽然阿扎瓦德民族解放运动逐步取得了 对基达尔区的再次控制，但马里武装部队重新控制了阿内菲斯并在向基达尔镇挺进。

19. 需要回顾指出，争取西非唯一性与圣战运动、伊斯兰卫士和伊斯兰马格里布基地组织遭受了重大伤亡，它们的行动能力因马里及法国武装部队和马里支助团的行动而被严重削弱。因此，这些团体化已支离破碎，其人员混入当地民众之中、逃往邻国或加入了现有的其他团体。本报告所述期间新成立了一批团体，其中包括阿扎瓦德伊斯兰运动、阿扎瓦德高级理事会和阿扎瓦德阿拉伯运动。前两个团体的成员据称主要来自阿扎瓦德民族解放运动和伊斯兰卫士，而阿扎瓦德伊斯兰运动后来并入了阿扎瓦德高级理事会。阿扎瓦德阿拉伯运动主要由阿拉伯人组成。

20. 本报告所述期间，阿扎瓦德民族解放运动与极端主义武装团体(包括 2012 年攻势中的前盟友)之间的冲突增加。阿扎瓦德民族解放运动与争取西非唯一性与圣战运动之间至少有五次冲突发生在阿内菲斯(距基达尔西南 120 公里)和梅纳卡，造成至少 10 人伤亡。阿扎瓦德民族解放运动夺取了对阿内菲斯的控制，从

而加强了其在该地区的存在,并进一步向北进入了泰萨利特、梅纳卡和其他地方。阿扎瓦德阿拉伯运动与阿扎瓦德民族解放运动之间也发生了冲突,包括在贝尔的冲突。4月24日,阿扎瓦德民族解放运动与阿拉伯武装人员之间在因塔夫附近的冲突导致九人丧生。另外值得关切的是,不少报告说,图阿雷格社区与阿拉伯社区之间的关系日益紧张。

21. 本报告所述期间,马里武装部队在加奥重新部署了部队1 200人,在廷巴克图重新部署了650人。5月6日,他们向梅纳卡增加部署了250人。武装部队还表示,部署在加奥的一些部队正准备向北移动。过渡当局的一些宣告和马里武装部队向基达尔的相应调动助长了该地区 and 图阿雷格族社区中不断增加的紧张局势。6月5日,马里武装部队发起攻势,从阿扎瓦德民族解放运动手中夺取了对阿内菲斯镇(离基达尔115公里)的控制。触发这一推进事件的原因据报是一批深肤色(非图阿雷格人)基达尔居民遭到该武装团体的逮捕和驱逐。阿扎瓦德民族解放运动称,在它逮捕的180人中,有20人是因为替马里当局当“间谍”而被拘禁,而其他则则是作为非居民被驱逐到杜恩查以外的“分界线”。在6月5日随后的战斗中,阿扎瓦德民族解放运动据报有若干人员死亡,该武装团体向北撤退。截至6月6日,马里武装部队据报在基达尔镇以南35公里处巩固战果。

22. 本报告所述期间,“薮猫行动”和马里支助团的行动已在伊福拉斯高原地区完成,但在主要人口中心周边地区仍在继续。法国部队从基达尔大区调动,与马里武装部队和马里支助团一道,重点在毛里塔尼亚边境附近尼日尔河一带、加奥地区、沿阿松戈轴心地区和法吉宾湖地区(廷巴克图以南)打击极端主义武装团体。没有发生重大冲突,但缴获了大量武器、弹药和爆炸物,并查获了用于制造简易爆炸装置的一些设施。4月8日至18日,针对加奥区的争取西非唯一性与圣战运动分子开展了联合行动,发现了超过13吨的武器和弹药。

23. 随着“薮猫行动”如法国外交部长洛朗·法比尤斯4月5日在巴马科宣布的那样开始缩编,马里支助团继续逐步承担马里北部一些地区的行动责任。截至5月30日,马里支助团的兵力为6 085人,其人员部署在廷巴克图、加奥区及梅纳卡的城镇和大区、与布基纳法索接壤的杜恩查地区的边境沿线以及迪亚巴里地区与毛里塔尼亚接壤的边境沿线。先前驻基达尔镇的马里支助团特遣队在5月初调至阿盖洛克勒和泰萨利特。“薮猫行动”在那里继续驻扎着一个连。截至5月29日,法国部队兵力为4 000人,重点是正在开展的行动。

24. 各极端主义武装团体已被马里、马里支助团和法国的行动削弱,它们发动大规模行动的能力已经降低。它们已失去了战术优势和多年来在马里北部享有的大部分安全区域。不过,这些团体正越来越多地诉诸非对称战术,包括自杀式炸弹袭击。争取西非唯一性与圣战运动和其他极端主义团体在北部各地开展了一系列自杀式袭击。3月30日,一名自杀炸弹手在廷巴克图袭击了一个马里武装部队

查站，几个小时后，叛乱势力对该市进行了袭击。4月12日，一名自杀炸弹手在基达尔市一个市场里引爆了他的爆炸装置，炸死马里支助团四名乍得士兵并炸伤另外三名。5月4日发生了一场复杂的袭击，其中涉及到一辆满载炸药的汽车、车上乘员用小武器射击以及一名身穿自杀炸弹背心的摩托车骑手在加奥以北攻击一个马里武装部队的车队，结果使两名士兵丧生。5月10日，另一次自杀式车载简易爆炸装置袭击发生在马里支助团驻梅纳卡的尼日尔特遣队营地的入口处。同一天，三名自杀炸弹手对戈西(加奥西南154公里处)的马里武装部队检查站发起袭击，使两名士兵受伤。

25. 5月23日拂晓，尼日尔北部的阿加德兹和阿尔利特这两个镇同时发生了两次炸弹袭击。在阿加德兹，一个军训营地遭到九名自杀炸弹手分成三组精心协调的袭击，方式包括车载简易爆炸装置、突击步枪直接扫射和个人炸药带。共有24名士兵丧生，另外16名身受重伤。在阿尔利特，一个车载简易爆炸装置在城外索麦尔铀矿和加工设施的入口处爆炸。一名平民丧生，14人受重伤。争取西非唯一性与圣战运动都声称对这两次自杀式袭击负责。

26. 在马里南部也观察到了潜在的动乱和不安全迹象。4月28日，3月份在巴马科被马里安全部队逮捕的七名据称属于争取西非唯一性与圣战运动的成员和八名从廷巴克图转至巴马科的据称属于武装团体的成员被拘留在首都的宪兵营。4月27日，亲政府民兵(“土地之子”和“大地之主”)一些成员在塞瓦雷被逮捕。同时，4月6日，当一支军事宪兵联合部队在巴马科试图制止警察之间冲突时，一名警察被打死，一名士兵受伤，冲突原因据报是亲军政府警察和其他警察之间对所谓晋升不公平的情况意见分歧。事件过程中有16名警察被捕，大量武器被收缴。

27. 据评估，马里的武装分子维持了恢复能力，其辅助支持网络和征募架构据报都还存在。另外据报伊斯兰马格里布基地组织收紧了在与尼日尔和阿尔及利亚接壤边境附近的塔迈斯纳大区活动，而在廷巴克图以东地区发现了极端主义武装团体的若干训练营地。

28. 在马里和在其邻国，武器库存管理仍是一个迫切需要解决的问题。冲突军备研究和小组武器调查最近一份报告发现，非国家武装团体在马里使用的武器可能出自前利比亚军火库，其中包括106毫米无后坐力步枪和NR-160型火箭弹以及BM-21型多管火箭发射系统、9M22M型火箭和UB-32型火箭发射器等武器。这些武器还显示，武装团体也从马里武装部队那里缴获了一些物资。

29. 联合国地雷行动处继续协调一批爆炸物处理小组在马里中部重点污染地区的部署并进一步参加了马里武装部队的能力建设以缓解爆炸物的威胁。还为马里支助团和联合国人员开办了战争遗留爆炸物和简易爆炸装置风险意识提高班。

C. 国家权力扩展

30. 过渡政府继续逐渐加强其在北部地区、尤其是在加奥和廷巴克图的存在。在大多数北部主要城镇，国家控制正在逐渐恢复。大区区长和各省长已返回了加奥大区。但是，在廷巴克图大区，鉴于乡村地区持续不安全，大区区长和各省长只回到了廷巴克图镇。一些基本行政服务已得到重建，尽管许多主要行政建筑仍因冲突期间受损而无法使用。与此同时，阿扎瓦德民族解放运动继续控制着基达尔镇并将其影响力扩大到了基达尔大区的大部分地区和向南至梅纳卡地区。

31. 马里宪兵、国家警察和国民警卫队一直逐步在马里北部承担起法律和治安职能。截至5月中旬，在廷巴克图重新部署了78名警务人员，在加奥部署了80名。与此同时，宪兵继续重新部署到北部，包括加奥部署108名宪兵、杜恩查8名、梅纳卡105名、泰南库5名、尤瓦鲁8名和廷巴克图大区112名。向杜恩查、泰南库和尤瓦鲁各调去了总共33名国民警卫队员，还有100名返回了加奥。不过，由于安全原因阻碍了人员回返，司法和惩教机构仍未在北部运行。后勤挑战，包括车辆、通信设备和房舍的缺乏，也削弱了安全机构的行动效力。

32. 联合国一直与欧洲联盟密切协调其边境安全和法治部门的规划和评估。4月22日，欧盟外交事务理事会得出结论，欧盟准备考虑以安全和法治为重点进一步与马里互动协作，以帮助马里当局打击恐怖主义和有组织犯罪。

33. 欧洲联盟马里培训团的人员在5月底已有540名军事人员。5月，它与人道主义事务协调厅、马里稳定团和联合国其他伙伴密切合作，制订和交付了关于国际人道主义法和保护平民问题的一个课程。4月2日，它开始培训马里武装部队四个营中由650名士兵组成的第一个营，预计培训将不迟于6月完成。马里稳定团与联合国促进性别平等和增强妇女权能署合作，就冲突局势中保护妇女和儿童问题对马里武装部队进行培训。

34. 截至5月28日，为马里国防和安全部门提供支持的支持马里和平与安全信托基金收到了约700万美元的保兑认捐款。马里稳定团一直在与过渡政府协调，以确定一份能够利用现有联合国合同提供的优先物资需求清单。从该信托基金获得支助时，将确保遵守联合国人权尽职政策。

D. 人权状况

35. 马里境内的人权状况仍然令人严重关切，不断有侵犯人权的报告，而该国北部的不安全使这种状况更加恶化。马里稳定团继续收到北部严重侵犯人权行为的指控，其中包括即决处决、任意逮捕、强迫失踪、破坏和掠夺私有财产，除了牵涉到武装团体，其中包括阿扎瓦德民族解放运动、争取西非唯一性与圣战运动和阿扎瓦德阿拉伯运动外，这些指控还牵涉到马里武装部队人员。正如我在先前报告中所强调，这场危机严重影响了全国各地基本服务的提供，从而阻碍了人们享有经济、社会和文化权利。

36. 马里当局对行使公民权利和政治权利、包括集会自由和表达自由的干涉仍是一个问题，可资证明的是3月对马里《共和》报主编布卡里·达乌的非法逮捕和任意拘留。达乌先生在据称发表了一批马里士兵关于武装部队内部情况的一封公开信和披露了阿马杜·萨诺戈上尉所享有的待遇后，被指控煽动叛乱和散布虚假谣言。这一逮捕说明亲军政府人员继续干扰马里机构和政治的运作。4月30日，这个案子被撤销。与此同时，把紧急状态延长至6月6日的做法使公民自由的行使成为问题，因为它允许对正当法律程序的例外限制。

37. 关于马里武装部队对图阿雷格社区和阿拉伯社区成员犯下暴力报复行为的报告已经减少。但是，在廷巴克图，由于这些社区仍被认为与极端主义武装团体有关联，他们仍然面临巨大风险。这个大区的阿拉伯社区和图阿雷格社区大多数成员都因担心遭到马里武装部队和当地民众的报复而没有返回。地方当局已试图向出于安全顾虑而没有离开家园的其余阿拉伯家庭和图阿雷格家庭提供人道主义援助。据报2月14日在廷巴克图的阿巴拉茹居民区被马里武装部队逮捕的八名阿拉伯人和一名桑海人仍然下落不明。

38. 马里稳定团继续探访在北部被捕后被转至巴马科的被指控的武装团体成员，以监察法律审理过程和评估情况。根据司法当局介绍，截至5月31日，约有400人因与北部冲突有关而被拘留。由于证据不足，有27名被拘留者于3月29日获释。

39. 本报告所述期间，马里稳定团在马里和在位于布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔境内的难民营进行的访谈中，一些难民和流离失所者一再提出以往冲突和随后有罪不罚的问题。在尼日尔和毛里塔尼亚的马里难民把安全局势和适当基本服务的缺乏列为他们在考虑返回时的主要关切问题。他们都知道和解进程，但对全国对话与和解委员会中缺乏难民代表的情况持保留意见。

40. 为解决人权关切问题，过渡政府已设立了一些单位，负责监察主要部署在北部主要城市的马里部队的行动。它还启动了对被指控犯下侵犯人权行为的部队人员的调查。马里稳定团支持了这些努力，具体是对650名士兵进行了国际人权、人道主义法和难民法的培训。马里稳定团还向马里支助团各特遣队介绍了联合国人权尽职政策。

E. 保护平民、保护儿童和与冲突相关的性暴力

41. 联合国已启动了一次保护平民风险评估，以便为马里稳定团关于执行保护平民任务的规划提供信息。各种机制也正在制订之中，以便在马里稳定团与马里武装部队一起执行任务时减少平民面对的风险。

42. 马里冲突的特点是有许多严重侵害儿童的报告和事件，其中包括招募和使用儿童兵、性暴力、杀戮、残害以及对学校和医院的袭击。据报一些自卫民兵中仍

有儿童存在。过渡政府和联合国已敲定了关于移交与武装团体有关联儿童的协议草案。

43. 自“薮猫行动”于1月发动以来，只有基达尔还传出与冲突相关的性暴力的指控，而马里稳定团对此无法进行确认。北部被占期间犯下的强奸案件继续产生反响，一些强奸产生的儿童被遗弃。接收被遗弃儿童的机构已达满负荷状态。2011年11月通过的家庭法禁止外国人收养被遗弃的马里儿童和孤儿。

F. 人道主义局势

44. 至少有340万马里人粮食得不到保障或营养不良，其中有140万人需要立即援助，包括北部的568 000人，他们因遭受冲突依然极其脆弱。尽管军事行动持续不断、地雷和未爆弹药不断扩散、主城区及其周围发生自杀式袭击等抢劫和暴力事件，但是马里北部的人道主义活动正在可能的情况下开展。

45. 截至5月27日，马里北部的冲突迫使475 000多人离开自己的家园，到马里中部或南部或到邻国寻求庇护。301 000名境内流离失所者中大多数都在极其不稳定的条件下与亲属或朋友住在一起，他们依靠人道主义援助和收容社区的支援度日，而这些社区在冲突开始前就已经承受了相当大的压力。2013年第一季度，约14 400名境内流离失所者返回了马里北部的家园，而有23 500人逃往南部。

46. 粮食安全仍然是一项重大挑战，因为北部所有三个大区都受到粮食危机的影响，至少有五分之一的家庭面临严重的粮食短缺。基达尔大区泰萨利特区和阿贝巴拉区的局势已达到紧急水平。预计到6月份北部13个行政单位中有11个的粮食不安全状况将达到紧急水平，而同一时期开始的雨季会阻碍人道主义援助物资的运送。

47. 在本报告所述期间，加奥和廷巴克图大区的一些学校重新开学，在1 079所学校中有461所开学(占42%)。将近100 000名学生和2 345名教师已回到教室上课。然而，北部基达尔大区没有学校开学，有10万多名儿童仍然不能上学。主要由于医护人员不愿意返回，在北部获得医疗保健的机会仍然非常有限，而据报告，加奥区和阿松柯区分别爆发了麻疹和霍乱。基达尔、莫普提和塞古已经分配了非食品物资和恢复了基础设施。4月30日联合国儿童基金会与马里当局和非政府组织一起，在加奥开展了标准化监测和评估救济和过渡营养状况的调查。这是自2011年以来在受冲突影响的马里北部地区第一次进行的调查，这对于确定营养干预措施的需求和优先事项将是至关重要的。

48. 截至5月29日，2013年马里的联合呼吁程序仅仅获得29%的资金，在所需的4.1亿美元中仅筹集到1.2亿美元。现在迫切需要额外的资源，以满足目前依赖人道主义援助生存的数百万马里人的基本需求。

G. 发展状况

49. 政治和安全危机已经严重影响了该国的经济和社会发展。除了人道主义援助外，暂停官方发展援助造成许多投资项目的冻结并大幅度减少了尤其是基本社会部门的资源和预算分配资金。2012 年下半年的国内生产总值增长率处于 1.2% 的经济衰退水平，反映了危机冲击对该年度经济的影响。2012 年经济衰退导致家庭更加脆弱并使贫穷率上升到 43.6%。

50. 5 月 15 日欧洲联盟、法国和马里在布鲁塞尔共同主持了题为“协力建设新马里”的国际马里问题捐助者会议，会议有 108 个代表团参加。召开这次会议是为了争取对马里可持续恢复计划的支持，该会议借鉴了开发署支持的减贫战略和优先行动计划等现有文件。会上共认捐了 32.5 亿欧元，捐助者包括欧洲联盟(5.2 亿欧元)以及法国、德国、荷兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等双边捐助者。这些资金将用于重建国家机构和军队、修复损坏的基础设施、组织总统选举、支持与北部各团体的对话和促进经济。

51. 在马里北部执行了几次特派任务后，联合国有关机构决定在北部地区重建有效驻留。他们将把人数不多的工作人员调往正在建立联合国办事处的廷巴克图，将与世界银行密切协作处理联合国在马里的综合驻留工作并且已在总部一级和在巴马科初步讨论了合作的优先领域。

三. 建立马里稳定团

A. 部署马里稳定团

52. 根据安全理事会第 2100(2013)号决议，马里稳定团于 4 月 25 日成立。联马办事处并入马里稳定团，立即生效，马里稳定团承担赋予联马办事处的执行第 2085(2012)号决议规定任务的职责。从那时起，联马办事处主任戴维·格雷斯科先生兼任马里稳定团代理团长。

53. 5 月 17 日，我任命荷兰的艾伯特·杰勒德·科恩德斯担任我的马里问题特别代表和马里稳定团团长。自 2011 年 10 月以来，科恩德斯先生担任我的科特迪瓦问题特别代表和联合国科特迪瓦行动主管，他于 6 月 4 日走马上任。

54. 根据安全理事会第 2100(2013)号决议第 33 段，联合国和马里过渡当局关于马里稳定团部队地位的协定以及关于支持马里支助团和马里稳定团把被拘留者移交给马里过渡当局的两项补充安排已接近最后阶段。联合国还与法国政府在讨论执行第 2100(2013)号决议第 18 段的安排问题，其中安理会授权法国部队从马里稳定团开始活动起，直到马里稳定团的任务结束，在其能力范围内在部署区采取一切必要手段，在马里稳定团人员受到直接和严重威胁时根据秘书长的要求进行干预，为其提供支持。

55. 借鉴联马办事处的人员配备和组织结构，秘书处与马里稳定团协调，加快对设在巴马科的马里稳定团的人员部署并把主要后勤和安保人员更快地派往北部主要人口集聚地，以便利今后的部署。这一部署取决于多项因素，包括安全保障的考虑和使能能力。将遵循以下三个原则部署更多人员：确保 7 月 1 日前从联马办事处无缝过渡到马里稳定团；确保不出现安全真空，迄今获得的成果不会被削弱；确保紧急授权的任务能够得到执行，特别是有关政治进程的任务。

56. 已采用灵活方式提供特派团支助。基本的考虑是联合国人员和资产的安全与保障。将根据安全状况和部署的使能能力采取分阶段和排优先次序的方法。将采用全球外勤支助战略的原则，包括在后台办公室支持下以轻浅的特派团足迹开展行动，后台办公室将设在科特迪瓦阿比让，从事事务性活动。

57. 截至 5 月 30 日，马里稳定团的人员组成如下：95 名国际工作人员（57 名实务工作人员和 38 名特派团支助人员）和 6 名本国工作人员。还有 2 名军事联络官和来自常备警力的 3 名警察。在开办阶段，除了来自常备警力的人员外，还将部署多达 10 名联合国警察，以支持警察部门的建立。此外，已经部署了从司法和惩戒常备能力抽调的专家。秘书处还在总部和马里稳定团建立了规划支助团队。

58. 目前的计划是 6 月份建立军事总部和逐步部署更多的单位，以便它们可以从 7 月 1 日开始行动。在 7 月 1 日或之前将优先部署使能部队，以支持从马里支助团的过渡和已部署单位的过渡。工兵单位、排除爆炸物公司、二级医院、运输公司和总部安保公司的部署目前正在谈判中。此外，预计在马里支助团部署的大部分单位将于 7 月 1 日开始过渡。一旦谈妥谅解备忘录，将部署其余单位。

59. 目前部署军事使能部队的时间表表明，大部分将在 2013 年年底到达马里并开展行动。此外，目前对能够在马里北部实施大规模建筑项目的商业承包商的评估结果表明，可用的承包商有限。因此，预期在 2013 年剩余时间中马里稳定团将在加奥和廷巴克图发展行动基地方面面临重大挑战。因此，马里稳定团在该期间从这些地点开展行动的能力将有限。

60. 除了在巴马科设立文职人员总部外，马里稳定团将优先设立部队总部以及在加奥和廷巴克图设立两个大区 and 部队的部门总部。在开办阶段，这些单位将作为马里北部部署马里稳定团军事人员、警察和文职人员的主要基地。除了是否有能够在这些地点提供建筑及相关营地服务的商业承包商之外，特派团在加奥、廷巴克图以及基达尔（在第一阶段将设立天线办公室）建立安全和胜任的行动驻留能力在部署的第一阶段将严重依赖于使能部队的部署，如后勤、工程和运输单位。专家小组对后勤、工程、航空、通信、用品和医疗等方面进行了实地调查，部署的筹备和基础设施的设计还在继续。物资的战略空运还在组织之中，包括早日建立马里稳定团的通信和信息技术基础设施。

61. 在实地建立一支小型宣传和新闻小组，从几个主要方面为马里稳定团的过渡和建立开展工作。它的活动包括：进行公众宣传，提高对马里稳定团的认识和解释其任务；支持与选举有关的宣传工作和全国对话与和解委员会以及与马里支助团联系，为筹备马里支助团到马里稳定团的过渡，计划外联活动。

62. 在首席安全顾问领导下设立了一个小规模综合安保科，以评估过渡期间联合国人员和办公场所的安全，同时继续支持目前的联合国行动。为确定廷巴克图、加奥、莫普提和基达尔地区文职人员进一步部署的可行性，正在进行具体威胁评估及安保风险评估。我的特别代表是马里安全事务指定官员。

63. 已为马里稳定团的军事、警察、文职和安全部门编制了行动构想草案。马里稳定团将为马里北部建立国家权力和民众安全以及创造稳定活动的空间，建立安全的环境；采取威慑和积极的措施，防止武装分子返回；使马里过渡当局能履行其国家职责。它将重点采取信息主导的行动，支持马里武装部队或单方面保护民众以及联合国人员、设施和设备。马里稳定团将确保和维持在主要人口集聚地的驻留和保持相连交通线上的行动自由。

B. 支持由非洲主导的马里国际支助团

64. 马里支助团的部队和警察在与马里和法国武装部队协调和稳定马里北部安全局势方面继续发挥重要的作用。截至 5 月 29 日，马里支助团拥有一支 6 085 人的部队，包括 92 名参谋、18 名警察和一个部署在巴马科的由 140 名警察组成的满员警察单位。由 72 名警察组成的另一支建制警察单位先遣队部署在塞瓦雷。这占各部队和警察派遣国承诺向马里支助团提供的部队总兵力的 87%。

65. 马里稳定团通过提供规划支持、建立协调机制并确定优先需要，继续支持马里支助团。此外，联马办事处和马里稳定团继续为马里支助团编写主要文件，包括军队和警察的作战指令、保护民众的准则、接战规则和行为守则。

66. 马里支助团各特遣队通过巴马科主要后勤基地、尼亚美后勤供应点、塞瓦雷、加奥和廷巴克图三个前沿后勤基地获得后勤支助。与美国订约的一家私人公司向加奥和廷巴克图的最前沿单位供应物资。该公司还向马里支助团提供培训。不过，由于基础设施不足、通信不畅通和电力短缺，后勤工作仍然是一项重大挑战。此外，双边和多边捐助者提供行动资金和偿还资金、重要的生命保障(口粮、水和燃料)、战略和战区内调动的后勤支助、直接物资支持和使能单位的培训。

C. 从由非洲主导的马里国际支助团向联合国马里多层次综合稳定团的过渡

67. 在联合国驻非洲联盟办事处的支持下，秘书处从马里支助团向马里稳定团的过渡方面加深了与非洲联盟和西非经共体的互动协作。5 月 8 日和 9 日，一个多学科的联合国小组在亚的斯亚贝巴的非洲联盟总部会晤了非洲联盟和西非经

共体的同行，商讨了军事、警察、培训和特派团支助等方面的过渡安排，包括在巴马科举行联合规划会议并随后建立马里支助团和马里稳定团协助监督过渡的联合机制。

68. 马里支助团大部分部队和警察部门都将在马里稳定团部队指挥官和警察专员的统一指挥下过渡到马里稳定团。除两支建制警察部队外，它们包括 6 个步兵营、1 支后备部队和使能部队。许多军事参谋人员和警察也将从目前的马里支助团军事和警察总部调到马里稳定团。马里支助团所有人员都将接受联合国评估、部署前培训和包括本组织人权审查政策在内的审查程序审查，以确保他们满足部队的要求和具备执行特派团任务所需的技能。

69. 联合国与非洲联盟、西非经共同体和马里支助团协调，正在对建制部队特遣队所属装备和自我维持能力进行部署前视察和战区内检查，为按计划把他们过渡到马里稳定团各单位以及随后进行谅解备忘录的谈判作准备。初步评估结果表明目前马里支助团的部队中并没有马里稳定团行动所需的那些使能部队。为了满足马里稳定团已查明的军事使能要求，将需要增派工程、后勤和医疗特遣队等单位。同样，战区内将需要建立、部署和发展军事战术空运和多用途航空能力，包括地面支援。军用航空能力对于部队部署、后勤补给和行动，包括伤病员和医疗后送都至关重要。然而，截至 6 月 3 日，各会员国仅提供了数量有限的军用航空认捐款。缺少充足的军用航空资产将会对特派团的部署及其行动能力的发展产生重大不利影响。

70. 在 2013 年剩余时间内将逐步发展执行任务的全面行动能力。马里支助团已部署的单位获得了 4 个月的宽限期，通过国家或双边援助或支持马里支助团信托基金提供的支持，达到联合国所要求的标准。攻击型和多用途直升机方面以及信息单位仍存在严重差距。

71. 将作出重大努力，消除马里支助团军事特遣队和建制警察部队的装备和自我维持能力的差距，使它们达到联合国的标准。根据非洲联盟和马里支助团总部提出的优先需求清单，双边和多边捐助者以及支持马里支助团信托基金正在消除这些短缺。该信托基金已收到 3 500 万美元的保兑认捐款，其中 600 万美元将专项用于与人道主义排雷行动相关的活动。联合国在马里驻留的文职人员将与马里支助团军事部门协调，但在指挥机构之外执行这些任务。

72. 与非洲联盟、西非经共同体和马里支助团总部一起查明和协调马里支助团的要求并安排优先次序。5 月 30 日开始从现有的战略部署储存中空运第一批装备。海运大宗装备的工作正在筹备之中。通过信托基金为马里支助团提供支持尽管重要，但是它本身并不能弥补能力上的差距。部队和警察派遣国和其他捐助者将需要为部署必不可少的军用设备和培训作出相当大的努力。将按照联合国人权尽责政策通过信托基金提供所有支持。

73. 除了已在实地部署的 1 个单位和承诺为马里支助团提供的 3 个单位之外，警察派遣国已正式确认为马里稳定团提供 4 个建制警察部队。在初始阶段，将考虑把建制警察单位和单个警察部署到巴马科、加奥和廷巴克图，稍后再部署到基达尔和莫普提。会员国支持特派团必须提供具有所需多项技能和语言能力的警察，尤其是女警察。

74. 马里支助团部署的地点与联合国计划的地点基本一致，但马里稳定团部署时将需要作些调整。然而，联合国的支持将分阶段提供，首先在加奥和廷巴克图开发主要行动基地，通过这些基地支持北部其他地点，包括计划在基达尔设立的天线办事处。在第一阶段马里稳定团将以征地和钻水井方式支持在北部部署的其它地点，稍后阶段在实施后勤支助计划时，再提供其它支持服务，包括动用已有的军事使能单位，如爆炸物处理工程师、建筑、作战工程师、运输、航空和医疗单位。必须尽快部署这样的能力，以便特派团能及时发展其行动能力。

75. 在亚的斯亚贝巴举行的联合规划会议上，非洲联盟和西非经共体承诺在马里维持政治存在。他们表示，在马里支助团过渡到马里稳定团之后，他们的一些人员，其中除军事观察员外还包括非洲联盟和西非经共体的人权观察员和警务人员，可能在巴马科之外与马里稳定团同地办公。在过渡到马里稳定团后，他们在战略和行动一级的通信、战区内调动、住宿、医疗和驻该国人员的安保等可能的支持领域与联合国互动协作。在马里支助团过渡到马里稳定团之后，联合国将与非洲联盟和西非经共体密切协作，巩固和确保马里正进行的调解工作持续不断和政治进程进一步扩大。

四. 意见

76. 一年多之前马里的民主进程出轨。不到 6 个月前，马里的主权和领土完整受到控制马里领土一半以上的武装团体的严峻挑战。国际社会，尤其是法国、非洲联盟和西非经共体动员起来，避免了马里及其区域的一场大灾难。

77. 自 2013 年年初以来马里的局势有所好转。我欢迎在实施过渡政府的过渡路线图方面取得的进展，这应导致宪法秩序和领土完整的全面恢复。全国的和平与稳定只能通过对话实现。过去 3 个月北部的经验表明，冤情不能通过暴力解决。我欢迎过渡政府和武装团体，特别是阿扎瓦德民族解放运动承诺尽快举行直接谈判，我鼓励所有利益攸关方支持西非经共体调解员与联合国、非洲联盟和欧洲联盟合作进行的调解努力。我鼓励所有利益攸关方共同努力，及时达成一项临时协议，为举行全国选举铺平道路，这将为今后与民选当局进行实质性讨论做好准备。过渡政府部队与阿扎瓦德民族解放运动在阿内菲斯及其周围地区的战斗令人极其担忧，必须立即结束。各方不得采取可能破坏政治进程的任何行动。根据安全理事会第 2100(2013)号决议，联合国随时准备协调国际社会的努力，以便与非洲联盟和西非经共体密切协调支持过渡路线图的各个方面。

78. 我欢迎全国对话与和解委员会着手工作。它是过渡政府和马里人民发出的强有力信号，他们承诺着手解决多年来困扰马里所有社区的根深蒂固问题。为了实现真正的和解，该委员会在展开对话时将需要尽可能包容各个方面，包括与宗教、社区和传统领导人协商并通过使用传统和机构的争端解决机制。对话过程应该由多轨道组成，包括社区之间和过渡政府与民众之间。

79. 随着选举筹备工作的深入，我感到鼓舞的是马里人民决心在条件允许时马上举行投票。我向他们建立民选机构的承诺致敬，以便解决严重和紧迫的安全、社会、经济、人道主义和发展的挑战。同时，我对上文强调的若干技术和政治挑战表示关注，包括基达尔令人忧虑的局势，那儿尚未考虑部署选举干事和满足有关需要。目前情况下的选举将具有不可避免的缺陷。不过，我认为，如果选举结果真正代表了马里人的集体意愿，他们就会接受选举结果。马里当局必须认真考虑他们通过的时间表是否提供了充足的时间，确保选举真正有助于加强稳定和民族和解。

80. 我鼓励利益攸关者在未决的法律和程序问题上达成共识，如难民和境内流离失所者的投票安排和与选民登记册相关的问题。应采取一切可能的措施，确保全国各地、包括北部地区举行自由、公平、透明和包容的选举。国际社会必须继续和加强对全国选举安排(包括重新部署国家选举官员、安全安排和建立信任措施)的持续对话的支持，继续和加强对促使利益攸关者就选举方式达成共识的努力的支持。政治领导人还必须作出明确的承诺，和平与负责任地采取行动、接受投票结果和在选举后共同努力建设更强大和更团结的马里。马里稳定团尽管尚处于部署初始阶段，但将在其能力和限制范围内提供技术、后勤和安全支助。

81. 自从 2013 年年初把武装团体驱赶出伊福拉斯高原地区、廷巴克图、加奥、基达尔和莫普提等城市以来，马里和法国武装部队和马里支助团已基本停止了主要作战行动。三支部队在北部不断增加驻留有助于局势稳定并极大地束缚武装团体的活动和行动。不过，北部三个大区的实地安全形势依然不稳定，武装团体之间还有零星冲突和非对称攻击持续发生。此外，马里武装部队向北朝基达尔挺进和 6 月 5 日与阿扎瓦德民族解放运动成员发生致命冲突，都加剧了紧张局势并造成该地区的局势更加动荡。虽然武装团体的作战能力已经降低，但是最近几个月马里和次区域发生的攻击事件表明，他们仍然拥有造成重大威胁的能力。马里武装部队和马里支助团已成为攻击目标。联合国部队及其他联合国人员很可能面临类似的风险。这将有理由采取减轻影响的措施，因为它们可能不时影响马里稳定团在马里全国执行各方面任务的能力。而不稳定的其他因素，包括犯罪和部族间暴力还需要马里当局在国际支持下并在充分尊重人权的情况下紧急加以解决。

82. 我对人权状况依然关注。指控侵犯人权和虐待事件的报道不断，需要各方加以解决。我赞赏人民大众在冲突期间团结一致，向国内流离失所者提供住所。不过，我对马里境内外难民营中境内流离失所者和难民的困境深感担忧。大多数难

民都想返回家园，但是害怕报复使他们不敢这样做。将需要采取大量的稳定行动，创造回返必不可少的安全环境。在这方面，我促请有关当局在各机构完成北部的重新部署后严格遵守人权原则，并表明如果不促进和维护北部所有社区的人权，就不可能实现长期和解。

83. 马里稳定团的任务提出了复杂的挑战。联合国在一个全新的地缘政治环境中部署维持和平行动，面临着以前在联合国维持和平环境中从未遇到的威胁。马里稳定团授权使用一切必要手段保护民众并采取威慑和积极的措施，防止武装分子返回主要人口集聚地。这包括由法国军队承担的执行和平或反恐怖主义的职责。不过，在部署地区和现有能力范围内保护民众是马里稳定团眼前的优先事项。

84. 从马里支助团顺利过渡到马里稳定团仍然面临很多挑战。最初的重点将是保持两个行动之间的无缝连接，以维护迄今取得的安全成果和避免任何安全真空。在最初六个月的过渡期中，将建立更多的军事能力和同时扩展马里稳定团的行动。鉴于在马里的行动区幅员广阔和基础设施普遍缺乏，后勤供应链是一项主要挑战。气候条件，特别是即将来临的雨季使这项挑战更为复杂。在其他地方，由于非对称攻击的威胁，出入受到限制，需要采取减轻影响的措施。设置后勤赋能机构将是初始优先事项，以便能在马里北部建立和维持马里稳定团。然而，刚开始从马里支助团过渡到马里稳定团时并不能立即具有所有这些能力，这意味着马里稳定团各部门将随着安全状况的改善和基础设施的建立分阶段部署。

85. 鉴于这些挑战，我请所有会员国支持马里稳定团的部署。部署工作需要所有利益攸关方的努力，首先是马里人自己的努力，同时也是非洲联盟、西非经共体、欧洲联盟以及更广大国际社会的持续支持。

86. 马里局势具有深远的区域和国际影响。在重点为稳定全国局势作出集体努力的同时，必须继续警惕流窜到周边国家的武装分子实施恐怖攻击和进行其他犯罪活动的危险。5月23日在尼日尔的攻击事件突出地说明了这一威胁。因此，必须发展区域方式和利用现有区域方式来应对跨国的安全、治理和人道主义的挑战。为此，我将完成联合国萨赫勒问题综合战略并期待会员国支持它的实施工作。同时，马里稳定团将需要时间来建立能力。这需要国际社会的耐心、齐心支持和重大投资，以保护迄今取得的成果、加强马里的稳定和防止马里周围区域冲突的扩大。

87. 我要感谢1月和2月担任联马办事处主任的若奥·翁瓦纳和在6月4日我的马里问题特别代表到任前担任联马办事处主任兼马里稳定团代理团长的戴维·格雷斯利。我还要感谢马里支助团的领导、部队和警察派遣国以及双边伙伴、区域和多边组织(特别是非洲联盟、西非经共体和欧洲联盟)、联合国国家工作队和非政府组织为支持马里人民所做的工作。