



安全理事会

Distr.: General
28 December 2015
Chinese
Original: English

2015年12月24日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信

谨转递2015年7月31日安全理事会维持和平行动工作组主题为“联合国马里多层次综合稳定团：在反恐背景下的‘维持和平行动’”的专题讨论的概念说明(见附件)。

请将本信及其附件提请安全理事会成员注意并作为安理会文件印发为荷。

安全理事会维持和平行动
工作组主席

穆罕默德·泽内·谢里夫(签名)



2015 年 12 月 24 日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信的附件

2015 年 7 月 31 日安全理事会维持和平行动工作组主题为“联合国马里多层面综合稳定团：在反恐背景下的‘维持和平行动’”的专题讨论的概念说明

2015 年 7 月 31 日，安全理事会维持和平行动工作组主席乍得举办了一次专题讨论，主题为“联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)：在反恐背景下的‘维持和平行动’”。安理会成员和多个成员国参与了本次讨论，包括致力于实现马里稳定的有关国家。维持和平行动部主管法治和安全机构事务助理秘书长德米特里·蒂托夫、非洲联盟和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔吉、安全和安保部区域业务司司长 Mick Lorentzen、法国常驻联合国副代表亚历克西·拉梅克和马里常驻联合国代表塞库·卡塞应邀向工作组通报情况。

背景

最近，马里政府与马里北部地区现有的主要武装运动签署了《马里和平与和解协议》。^a 这一政治协议代表着马里在走向持久和平的道路上又迈出了重要一步。自 2013 年 4 月以来部署在马里的联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)在推动签署该协议的过程中发挥了重要作用，预计在其实施过程中还将起到同样重要的作用。

尽管取得了政治领域的这些进步，但马里仍然面临着非常严重的安全问题。事实上，许多恐怖分子^b 和犯罪集团都在该国的北部地区展开行动，以往局势稳定的马里中部和南部地区，如今也受到不安全局势的影响。此外，首都巴马科遭受恐怖袭击的威胁也越来越大。^c 游击战、自杀式袭击、汽车炸弹爆炸事件和涉及简易爆炸装置的各类事故在全国各地的发生频率日趋频繁。这些武装团体所构成的非对称威胁严重威胁到马里来之不易的成果。

自马里稳定团开始部署以来，敌对行动所造成的维和人员伤亡总数已达 42 人死亡，166 人受伤。简易爆炸装置构成了马里稳定团工作人员所面临的主要安全威胁，由此造成的伤亡占总死亡人数的 60% 以上，受伤人员的 90% 以上。与此同时，伏击和车载自杀袭击等更加复杂的袭击模式也呈上升趋势。比数字更令

^a 2015 年 6 月 20 日，分离主义运动伞式集团阿扎瓦德运动协调会武装团体联盟签署《协议》，标志着《协议》进入实施阶段。

^b 安全理事会关于基地组织及关联个人和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会设立并更新的名单表明，非洲共有 24 个实体与基地组织有关联，其中包括活跃在马里的 7 个实体。

^c 2015 年 3 月 7 日，一个武装团体在巴马科市中心一家餐馆发起袭击，造成 5 人死亡；不久，又在首都发现了一处重要的武器藏匿地点，引发了人们对于可能存在潜伏小组的担忧。

人忧心的是趋势：在 2015 年 1 月至 5 月报告的简易爆炸装置事件中，将近一半以马里稳定团为目标，或对马里稳定团造成了冲击。除马里稳定团部队之外，联合国文职人员也面临着附带损害的风险，因为极端组织将联合国确定为战略目标之一。毫不夸张地说，马里稳定团所处的当前环境是联合国维持和平行动所面临的最不稳定环境之一。

马里：维持和平抑或执行和平的背景？

在此背景下，一些人开始质疑：在这种几乎没有和平可言的环境下，马里是否还算得上维持和平的环境？维持和平行动问题高级别独立小组在其题为“集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民”的报告中(见 [A/70/95-S/2015/446](#) 号文件)，对执行和平与冲突管理的任务规定/背景作出了区分。可以说，马里稳定团担负着执行和平的任务规定，但却部署在冲突管理的背景之中。这种落差造成了严重的问题，因为为执行和平开发的概念、工具、特派团结构和原则并不是为冲突管理背景量身打造的。

在马里开展行动的恐怖分子和犯罪团伙会在不稳定的环境下兴旺发达。因此，恐怖主义和犯罪团伙临时勾结并不足为奇。他们的意识形态和他们从贩卖行为中获取的利润，使他们不大倾向于参与和平谈判。因此，他们往往会将实现和平的努力视为一种威胁，更不乐见政治进程与和平谈判启动。恐怖分子和犯罪团伙之间的模糊界限使得我们难以确定针对马里稳定团的威胁究竟基于意识形态还是犯罪动机。

2013 年 1 月，法国发起“新月形沙丘”行动，取代“薮猫行动”，以制服萨赫勒地区(包括马里)的恐怖主义分子。“新月形沙丘”行动的任务是执行反恐任务，并与马里国防和安全部队一道，战斗在打击恐怖主义团体的第一线。

2013 年 2 月 18 日启动工作的欧洲联盟马里培训团负责培训马里的国防与安全部队，以帮助他们在本国国境上重新树立权威，有效遏制破坏者。自 2015 年 1 月 15 日以来，欧洲联盟开始向马里部署欧盟能力建设特派团，以改革马里的警察、宪兵和国民警卫队。

就其本身而言，马里稳定团并不参与反恐行动的进攻。自安理会通过 2015 年 6 月 29 日第 2227(2015)号决议以来，马里稳定团的任务就是支持、监测和监督的停火安排的执行情况；支持实施《马里和平与和解协议》；在国家 and 地方一级开展斡旋、建立信任和调解工作；保护平民和实现主要人口中心的稳定；促进和保护人权；推动建立有利于各类项目的安全环境，实现北部地区稳定；保护联合国人员(特别是军警人员)、设施和装备；协助马里当局保护马里的文化和历史遗址不受袭击。不过，马里稳定团还是会与“新月形沙丘”行动以及马里国防和安全部队共同发展，有时还会相互合作——尽管不是携手发动进攻行动。此外，

马里稳定团的任务还包括保护平民和联合国人员等，这可能需要采取某些与反恐和执行和平间接相关的预防措施。

频发的暴力对联合国马里多层面综合稳定团的影响

如果我们仍能就马里是否应被视为维持和平的环境展开辩论，那么不可否认的是，非对称威胁对于稳定团任务规定的各个方面均造成了十分具体的影响。

业务影响

非对称威胁对马里稳定团的行动有效性造成损害的主要途径，是对军警人员和非军警人员走出基地的能力和意愿造成了限制。其结果是，它减少了稳定团工作人员与地方行为体之间的互动，妨碍稳定团执行关键的任务规定，如保护平民和监督各方落实停火等。非对称威胁也对后勤供应链构成了威胁，损害了马里稳定团在某些偏远地区坚持开展巡逻的能力。最后，这种威胁还可能会增加已经部署的特遣队提出的行动警告数。

政治影响

业务困难往往会带来政治后果，非对称威胁对马里稳定团造成的上述业务影响可能会(而且在一定程度上已经)破坏稳定团在当地民众和参与政治进程的某些团体眼中的信誉。此外，由于造成安全局势恶化，此类威胁还会影响到会员国向稳定团派遣部队的积极性。

财政影响

非对称威胁意味着我们必须采取诸如预防措施等各类措施，而事实证明这些措施的成本高昂；此类威胁还需要我们开展培训(例如如何应对简易爆炸装置的培训)和配备专供地面工作人员使用的专用设备，同时也对开展特派团支助活动的昂贵推进手段(例如运送人员、伤员和医疗后送的飞机)提出了进一步的要求。非对称威胁时常迫使马里稳定团考虑将特派团资产重新部署到更加安全的地区。最后，此类威胁往往导致基础设施和设备遭受破坏。

下一步行动

在帮助马里稳定团应对其在马里面临的安全困境方面，安全理事会发挥着重要的作用。以下几项建议可供安理会审议，并欢迎各方就此展开讨论：

(a) 与稳定团的实际和潜在部队派遣国和警察派遣国加强协商，以找到创新性的加强能力和改进协作的有效方式；

(b) 确保所有部队派遣国和警察派遣国充分了解马里稳定团的接战规则和行动构想以及部署地面人员的风险。军事特遣队和警察部门应随时做好准备，对复杂的安全局势作出反应：应尽可能限制警告，并应及时将其传达给部队指挥官；

(c) 鼓励旨在为马里国防和安全部队适应非对称环境(包括反恐行动)提供培训和装备的双边和多边倡议;

(d) 鼓励旨在为马里稳定团现有的和今后的军事特遣队和警察部队适应非对称环境提供培训和装备的双边和多边倡议;

(e) 支持旨在通过关于加强安全合作和在萨赫勒-撒哈拉地区实施非洲和平与安全架构的努瓦克肖特进程改善安全局势的区域倡议,包括与反恐任务并肩合作;

(f) 进一步推动稳定团集中精力开展政治努力,改善马里的政治状况,以努力从冲突管理转向执行和平;

(g) 加大努力,促使马里人民更好地了解马里稳定团和在马里参与开展相关安全任务的其他国际行为体(特别是“新月形沙丘”行动、马里国防和安全部队)之间的明确分工和作用区别;

(h) 进一步促进大会第一委员会及行政和预算问题咨询委员会了解马里的现状对于稳定团的预算需要所造成的财政影响;

(i) 进一步与马里政府开展接触,探讨如何发展内部能力,应对现有的安全挑战以及马里稳定团撤离后的未来挑战。