



安全理事会

Distr.: General
31 July 2018
Chinese
Original: English

2018年6月27日阿尔及利亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信

奉我国政府指示，以我国作为协议监测委员会主席的身份，谨随函附上独立观察员卡特中心关于源于阿尔及尔进程的《马里和平与和解协议》执行情况的第一次报告(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会的文件分发为荷。

常驻代表

大使

萨布里·布卡杜姆(签名)



2018 年 6 月 27 日阿尔及利亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信的
附件

[原件： 法文]

独立观察员的报告

对源于阿尔及尔进程的《马里和平与和解协议》执行情况的观察

报告期：2018 年 1 月 15 日至 4 月 30 日

2018 年 5 月 28 日

目录

	页次
职权范围和摘要	4
导言	5
一般性意见	6
观察到的具体情况	9
建议	10
结论	11

职权范围和摘要

本报告所述期间为 2018 年 1 月中旬至 4 月底，是独立观察员承担这一角色以来首次发表报告。源于阿尔及尔进程的《马里和平与和解协议》第 63 条设立了独立观察员，其任务是查明在执行过程中遇到的障碍并建议采取推动《协议》的步骤。协议监测委员会任命卡特中心为独立观察员，这项举措受到安全理事会第 2391(2017)号决议欢迎。所有细节、意见和建议的依据均为马里各方、民间社会和在马里开展活动的国际社会成员提供的信息。

必须强调的是起草首次报告的必要背景——《协议》签署方已经持续停止交战，证明了《协议》的有效性。事实上，尽管在执行方面出现了相当大的拖延，但各方继续确认将遵守《协议》，双方之间的气氛正在改善，这为取得重大进展的希望铺平了道路。然而，特别是在阿扎瓦德运动协调会(协调会)和纲领会武装团体联盟(纲领会)之间，以及这两个团体和分裂出来的小派别之间，存在着重大的潜在紧张关系。后者威胁若不能以更有意义的方式纳入执行《协议》的过程，就将使用暴力。马里还深受安全局势恶化的影响，包括日益增加的恐怖主义威胁。

报告基于马里各方(政府、协调会和纲领会)制定并经协议监测委员会第 23 次会议认可的优先行动时间表。该时间表随后被修改为执行优先行动时间表的路线图，于 3 月 22 日签署，并得到协议监测委员会第 24 次会议的认可。

独立观察员注意到一种倾向，即侧重于《协议》的外围和先决要素，如建立协调行动机制、建立临时当局或成立新的大区，而不是侧重于《协议》的三个基本支柱，即：(一) 马里新治理架构；(二) 重新部署重建后具有代表性的国家军队，包括解除前战斗人员的武装；(三) 北部开发区。此外，独立观察员注意到，在报告所述期间，马里各方考虑的主要问题中几乎不包括《协议》的两个部分——“社会经济和文化发展”(第四部分)和“和解、司法和人道主义问题”(第五部分)。

协调会和纲领会(各运动)似乎普遍认为，它们对于积极执行《协议》承担的责任很少。与此同时，政府似乎没有在执行过程中充分发挥主导作用，也没有始终提供履行职责的必要手段、结构和战略。各运动拒绝提供其战斗人员名单的理由层出不穷，临时当局自 2017 年 2 月以来一直存在，而政府为不提供临时当局履行职责所需资金提出了一长串借口；由此可见上述这两种态度的影响。

协议监测委员会主要局限于监测各方的行动，这不利于《协议》第 60 条赋予它的其他任务。

独立观察员通过与马里民众和主要行为体多次进行各种讨论，注意到马里全国都缺乏对《协议》的清晰理解——这一因素如不加以解决，可能会阻碍《协议》的执行。

民间社会未参与这一进程也可能破坏《协议》目标的实现。人们呼吁民间社会——特别是妇女、青年、媒体、政治阶层、传统传播者以及传统和宗教当局——支持执行《协议》第 51 条。

签署方、政治阶层和民间社会都认为，国际社会、包括曾承诺担任《协议》担保人的各国政府没有履行其职责。参与马里事务的国际行为体则正在极其困难的环境中进行大量投资。独立观察员认识到有必要加强相互沟通。

独立观察员建议马里各方和国际行为体紧急提高对《协议》核心目标的关注，特别是为此在制定下一个时间表和路线图时解决三大支柱问题。

马里各方应共同制定一项传播战略，使《协议》成为所有马里人的共同事业。要使《协议》成为马里持久和平的基石，这种行动至关重要。

最近有一些加快执行的措施，包括总理对基达尔的访问以及协调行动机制的基达尔营内有马里武装部队成员，这都是执行《协议》方面令人鼓舞的迹象。尽管路线图的执行出现重大延误，但这些步骤代表着重大进展。从更宽泛的角度说，各方将需要根据《协议》的根本支柱制定现实的目标，因为马里的持久和平确实取决于此。

导言

卡特中心在 2018 年 1 月 15 日和 16 日举行的协议监测委员会第 23 次会议上开始承担独立观察员的角色。此后，独立观察员开始执行《协议》第 63 条规定的任务，该条规定：“观察员应每四个月发布一份关于《协议》中所作承诺履行情况的全面报告。报告应指出存在的任何障碍，确定有关责任并建议应采取的步骤”。

独立观察员的工作由曾任美国国务院大使和职业外交官的特别顾问比莎·威廉斯领导。她的助手是副特别顾问让·恩托莱·卡扎迪，他曾担任非洲联盟马里和萨赫勒特派团首席政治顾问和政治股股长。独立观察员设在巴马科的办事处在亚特兰大卡特中心总部的支持下，对执行《协议》的众多活动进行监测。

独立观察员的工作主要考虑到《协议》的马里签署方——政府、协调会和纲领会——所做的承诺。然而，独立观察员也处理负责提供担保和支持的机构和行为体——协议监测委员会、国际调解和国际社会——履行的责任。独立观察员还与第 51 条所呼吁支持实现《协议》目标的行为体接触，即：政治阶层和民间社会，特别是妇女、青年、媒体、传统传播者以及传统和宗教当局。

独立观察员的方法根据是：

- 与马里各方以及上述所有其他机构和行为体定期接触；
- 参加马里各方之间的协商；
- 与负责执行《协定》的执行时间表或路线图中具体要点的机构和人员直接接触；
- 出席协议监测委员会及其小组委员会的会议；
- 在巴马科和访问加奥、基达尔、通布图、莫普提、梅纳卡、塞古和锡卡索等大区期间，与第 51 条提到的行为体会晤，与联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)以及国家和国际非政府组织会晤。

独立观察员还考虑了来自协议监测委员会、马里各方(单独或集体)、民间社会和国际社会的文件,包括安全理事会决议、秘书长报告和非洲联盟和平与安全理事会公报。

卡特中心感谢本报告中提到的所有人和行为体的开放和易于接近的态度,这有助于卡特中心完成任务。

本次首次报告所载意见涵盖 2018 年 1 月 15 日至 4 月 30 日期间。实际上,独立观察员根据协议监测委员会认可的时间表衡量了进展情况,该时间表被修改为路线图,并最终反映在“执行优先行动时间表路线图所指示的任务”中。

一般性意见

一份新时间表: 独立观察员的第一个工作日恰逢优先行动时间表通过之时。独立观察员当时注意到,各运动和调解小组成员之中热情与怀疑情绪兼而有之。各种运动表达了一些热情,称新总理提出了“新的愿景和工作方法”。国际调解小组持谨慎乐观态度,认为时间表是经过几个月无所作为后产生的务实指导工具。

然而,其他观察家表示怀疑,不知道所有这些能够维持多久,也不知道总理是否能够确保负责的部委履行所作承诺。自 2015 年以来,马里的国际伙伴已经看到各方签署却只有部分得到实现或未得到执行的若干个时间表、谅解和其他安排。

协议监测委员会认可的马里各方时间表可能是向前迈出的一步,但必须辅之以各方心态、工作方法和关系的真正改变。

信心、责任心和领导能力低下: 马里所有各方继续宣布全面和持续遵守《协议》。然而,要将这一宣布的承诺转化为具体成果,仍须克服许多挑战。这些挑战包括:

- 各方之间的信任程度仍然很低,缺乏以系统和严谨的方式联合追求共同目标和履行根据《协议》作出的承诺的主动性和决心;
- 惰性和战术计算的倾向,只有在受到一次性推动或承受各种事件压力时才会采取主动行动。一旦推动力或事件过去,热情就会减弱,直至受到下一次推动或压力;
- 各方对《协议》缺乏真正的主导权,没有让其他民众了解《协议》,也没有让其他行为体、特别是《协议》第 51 条中提到的行为体参与执行进程。政治阶层和民间社会指责各方没有使《协议》成为真正的国家事业;
- 各方倾向于设定不现实的最后期限。虽然所有观察员都高兴地看到各方之间真诚、公开和密集的对话,但独立观察员感到关切的是,从 1 月份协议监测委员会核可的时间表到 3 月 22 日的路线图花了三个月时间,随后是 4 月 5 日的“指示任务”,在此期间采取的具体行动相对较少;
- 特别是各运动克服紧张关系的能力。在过去四个月里,协调会和纲领会之间的合作与协调程度使独立观察员深受鼓舞。然而,潜在的紧张局势依然存在,包括在接触基达尔方面。纲领会内有一方在总理访问北部地

区时有时采取强硬立场，以及“抗议和平进程中违规行为的签字运动”在协议监测委员会4月份会议上给委员会主席的信，都说明了这一点：

- 分裂出来的小派别最近发表声明，威胁说如果不考虑他们的关切，他们将“使用一切手段，包括武力”，来阻止《协议》的执行。这对马里的和平构成直接威胁，是各运动之间和内部紧张局势的一个明显例证。这一威胁表明，武装团体试图使用暴力来推动《协议》的执行，这是一种令人啼笑皆非的悖论，令人怀疑他们的诚意。

这些运动倾向于认为自己对《协议》的执行没有责任，协调会和纲领会则正在等待提议。它们为政府和协议监测委员会的做法设定了条件和先决条件，有时还抵制出于共同利益提出的请求。关于提供重型武器和车辆以支持协调行动机制基达尔营和通布图营的无休止的辩论说明了这一点。这些运动往往需要若干次技术会议和协商才能最终完成他们声称已经做了几个月的事情。派往技术协商机构的代表与协调会和纲领会的政治领导人之间协调不力，这往往导致这些领导人在诸如协议监测委员会等更高级的论坛上对已确定的技术解决方案提出质疑。另一个执行方面的挑战是，各运动与民众之间的实地差距越来越大，因为各运动无法表明在《协议》下取得了什么进展。

所有行为体——政府、各运动、协议监测委员会和国际社会——都承认政府是负责鼓励持续执行《协议》的主要行为体。然而，独立观察员认为，政府没有充分承担这一责任，也没有始终一贯地提供领导这一进程所需的手段、结构和战略。独立观察员观察到，政府高级官员拒绝承认自己在与各运动谈判达成的文件上的签名。1月份，政府团队没有连续参与协议监测委员会，派出的代表不断换人，而且对情况所知不多。此后，这种趋势似乎得到了扭转。

政府初步提出了一些立法和行政法规案文，各运动随后质疑这些法规与《协议》不符。于是这些案文主题被重新开放，以供根据当前的路线图进行讨论。虽然此举表明政府对谈判持开放态度，但由于事先不与各运动磋商就起草与《协议》有关的案文，造成了一种对政府执行《协议》的决心感到困惑和不信任的氛围。这方面最明显的例子是《自由管理法》和《地方机构法》。

幸运的是，作为对这些关切的回应，总理于4月22日向国民议会、次日向协议监测委员会宣布，他坚定地决心优先考虑和进一步推动执行《协议》。此外，共和国总统执行《协议》高级代表正在他与各方进行磋商的框架内，牵头开展坚实努力。

协议主要内容被忽视：《协议》的核心问题是：(一) 马里的新体制架构；(二) 重新部署重建后具有代表性的国家军队，包括解除前战斗人员的武装；(三) 北部开发区。这些核心问题似乎被忽视，受重视的是更边缘或属于先决条件的要素，如临时当局、协调行动机制、梅纳卡和陶代尼大区的实际运作等。这些问题在各方讨论中占据了主导地位，使协议监测委员会的行动和执行进程陷入部分瘫痪。

独立观察员还注意到，优先行动时间表或路线图中几乎没有提到“社会经济和文化发展”(《协议》第四部分)和“和解、司法和人道主义问题”(第五部分)。虽然安全限制继续存在，但几乎完全没有提到这两个部分的情况仍令人关注。

对执行工作的支持：独立观察员在与协议监测委员会成员交谈时注意到，委员会不愿通过直接干预解决政府与各运动之间的争端。这一做法对于推进执行工作无甚裨益，而且给马里各方留下一一种国际社会未充分支持《协议》的印象。独立观察员认为，如果协议监测委员会更积极地履行第 60 条规定的各方面任务，特别是“监测、监督、指导和协调各方有效执行《协议》各项规定”和“在必要时调和各方观点”的职责，对执行《协议》将具有建设性意义。

对《协议》及执行进程缺乏了解，民间社会缺乏参与：在独立观察员的磋商过程中一个反复出现的主题是，马里公众对《协议》缺乏了解，而且执行进程缺少第 51 条中所述行为体的参与。如果没有一个适当的传播战略，将难以消除马里南部、中部和北部地区对《协议》的忧虑。政府不是唯一的投诉对象。各运动常常受到诟病，因为它们未能向其自称代表的民众通报《协议》将如何造福这些民众，执行进程如何运作，正在讨论哪些问题，以及各项决定背后有什么样的理由。因此，巴马科和北部地区的民众尤其提到，对他们的政治领导人和《协议》都有一种疏离感。他们不信任目前的和平进程，对其代表也越来越不信任。

民间社会特别是青年和妇女认为，协议监测委员会内部两年的政治讨论代替了真正的决策。简言之，他们感到，执行进程已经变得比《协议》的目标更加重要，而《协议》本身是作出巨大牺牲之后的产物。这种优先事项被忽视的感觉导致独立观察员所咨询的民间社会方方面面都表示沮丧和失望。民间社会特别是青年一再提醒独立观察员，《协议》的目的是寻找失业、缺乏基本服务、暴力等长期存在问题的解决方案。首要的优先事项是武装男子解除武装和复员，马里北部的妇女尤其这样认为。

启动独立观察员任务受到各方、协议监测委员会和地方行为体的欢迎，他们表示希望这将为执行《协议》带来新的动力。但是，各方和民间社会中均仍存在混淆的情况，分不清独立观察员和安全理事会关于马里的第 2374(2017)号决议所设委员会的区别。独立观察员有别于该委员会，而且没有实施制裁的权力。

没有和平红利和优先事项被忽略：北部地区的另一个重要问题涉及到缺乏和平红利。人们对于为支持和平而开展的发展项目缺乏基本了解。不安全状况日益严重，缺少政府服务和机构，《协议》执行工作没有进展，这些因素更加深了这样的印象。独立观察员了解马里的伙伴所付出的努力，它们在特别困难的情况下，帮助有需要的社区获得水、电、教育和保健服务。令人遗憾的是，当地居民似乎并未认识到这些项目与执行《协议》之间的联系。他们认为国际社会未能提供和平红利，因此感到不满。

国际社会被认为缺席：政府、协议监测委员会、纲领会、政治阶层和民间社会的代表都认为，国际社会特别是《协议》的保证方没有完全履行职责。各对话者表示强烈希望国际社会发挥更加积极主动的作用。

观察到的具体情况

这些观察到的情况主要涉及各方在路线图中作出的定于 2018 年 3 月和 4 月实现的承诺。独立观察员注意到，在报告所述期间结束时，这些承诺中只有一项得到充分落实。

在梅纳卡和陶代尼大区设立地方机构(最后期限：2018 年 4 月)——政府提出的关于为陶代尼和梅纳卡大区设立地方机构的法律草案已经定稿，计划提交本届国民议会会议。截至 4 月 24 日即政府宣布的由国民议会通过该法律的日期，案文尚未通过。

确保临时当局有效运作(最后期限：4 月)——政府已经通过临时当局 90 亿非洲法郎的预算，并将分配表转交高级代表，由其移交给协议监测委员会成员。预算的分配除其他外，取决于是否存在用于临时当局的人力和物资资源。4 月 30 日，地方机构部长致信临时当局，要求其在 5 月 31 日之前递交人力资源需求，以便他启动通过公开竞争征聘工作人员的程序。用于修复和建设临时当局基础设施的财政资源已获核准，但尚未拨出。由于竞争性工作人员征聘是一个漫长的过程，预计几个月内不会向临时当局拨付资金。

通过提供重武器加强协调行动机制加奥营的能力(最后期限：3 月-4 月)——政府宣布，计划提供给加奥的协调行动机制的 6 件协同操作武器存放在军事区的一个仓库内。

纳领会和协调会承诺，待解决行政和后勤问题并满足接待条件(帐篷等)后，就向协调行动机制加奥营、通布图营和基达尔营提供首批重武器。

协调行动机制基达尔营和通布图营建立并投入运作(最后期限：3 月-4 月)——马里武装部队指定的部队 4 月 30 日已抵达基达尔，但 51 名预期成员(每方 17 名)中只有 43 人进行了登记。独立观察员还注意，许多计划用于协调行动机制基达尔营的装备(制服、帐篷等)不知去向。用于建立通布图营的名单已经递交，但战斗人员尚未到位。

查明并重新部署曾是马里武装部队成员的战斗人员(最后期限：3 月-4 月)——这个问题安全问题技术委员会已经进行过讨论，在 4 月 26 日至 28 日的高级别讨论会上又再次被提到。由于各方无法就应当授予重返部队的前战斗人员什么职级问题达成协议，这个议程项目被再次推迟到定于 5 月 15 日举行的特设委员会会议上。

查明有资格纳入解除武装、复员和重返社会方案的战斗人员(最后期限：3 月-4 月)——政府宣布 4 月 28 日是收到战斗人员填写的记录日期。这一截止日期并未得到遵守。各方仍未商定查明战斗人员的程序。政府承诺继续进行讨论，协议监测委员会等要求将期限延长一个月，以解决这一问题。

推迟地方选举(最后期限：2018 年 4 月)——这次推迟得到了整个政治阶层的默认，并在召集总统选举和立法选举选民的布告中得到正式确认。

举行一次关于安全部门改革、包括重建军队的高级别讨论会(最后期限：3月)——关于安全部门改革的高级别讨论会于3月27日至29日举行，内容涉及安全和防卫战略、领土警察、重建后的军队等，讨论结果被转交给政府。虽然举行了这次讨论会，但各方并未决定任何具体措施，有几个问题被推迟到随后的磋商中讨论。

建议

独立观察员欢迎各方不断认识到《协议》是马里持久和平的基石。各方继续表示遵守《协议》。初步观察到的情况是，尽管出现严重拖延，但各方并未放弃，相互间的气氛正在改善，为取得重大进展铺平道路。

独立观察员最重要的建议是，马里各方应迅速解决先决条件和边缘事项，坚定地关注对和平、稳定与和解具有真正决定性作用的关键目标。

在现阶段，独立观察员建议：

- 马里各方应把重点放在《协议》的核心目标上，集中精力改变方法和工作关系，以加快执行。独立观察员特别建议，今后的时间表和路线图应当明确、现实地把重点放在《协议》的长期战略支柱上，即：(一) 马里的新体制架构；(二) 重新部署重建后具有代表性的国家军队，包括解除前战斗人员武装；(三) 北部开发区。马里各方应避免因与短期优先事项有关的先决条件而裹足不前。鼓励执行进程的支持者帮助各方继续坚持到底，将注意力转向《协议》的真正核心问题。
- 各方应在政府领导下紧急制定一项传播战略，让《协议》成为共同的国家事业。
- 各运动应迅速行动，履行提供战斗人员名单的责任，同时考虑到迫切需要解除武装，因为这被民间社会特别是妇女视为高度优先事项。独立观察员极为关切地注意到，出于各种原因，各运动战斗人员名单继续推迟发布。
- 政府应紧急采取特殊步骤，向临时当局提供财政、物资和人力资源，使其有效行使职能，包括提供基本社会服务和参与举行选举方面的职能。
- 协议监测委员会应根据第60条的规定利用其所掌握的一切工具。在这方面，独立观察员建议委员会应该建立机制，使其在月度会议间隙期间能够开展各项任务。
- 协议监测委员会应当在其协调任务的框架内建立机制，使第51条所列行为体，即政治阶层和民间社会，特别是妇女、青年、媒体、传统传播者及传统和宗教权威，全力支持实现《协议》目标。
- 应重新考虑执行进程中使用的工作方法，特别是要防止讨论会和对话会代替决策和执行工作。鉴于政府是主要的行为体，它应本着协商一致的精神，充分承担主导执行《协议》的长期责任。在这方面，独立观察员

建议，应优先重视以总统执行《协议》高级代表举办的会议为中心的共识决策过程，而不是越来越多的讨论会。

结论

最近为加快执行速度采取了一些措施，包括总理访问基达尔，加入协调行动机制基达尔营的 43 名马里武装部队成员抵达，以及向通布图的协调行动机制提交战斗人员名单，这些都是令人鼓舞的迹象，显示马里各方之间有可能改善对话。但在执行路线图方面存在严重延误，而且更广泛而言，各方需要根据《协议》的几个支柱，设定将对马里持久和平产生真正决定性作用的切合实际的目标。

本报告说明了独立观察员在 2018 年 1 月至 4 月为期 4 个月期间观察到的情况。在今后一段时期，直至 8 月份提交下一次报告前，独立观察员将继续与各方接触，并将继续观察与执行《协议》有关的会议、讨论会和磋商活动，以期履行任务，支持源于阿尔及尔进程的《马里和平与和解协议》。
