



## 秘书长关于马里局势的报告

### 一. 引言

1. 安全理事会在第 [2364\(2017\)](#)号决议中将联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)的任务期限延长至 2018 年 6 月 30 日,并要求我每季度报告决议的执行情况,着重说明执行《马里和平与和解协议》的进展情况(见 [S/2015/364](#) 和 [S/2015/364/Add.1](#))和马里稳定团为支持该协议做出的努力。

### 二. 主要政治动态

2. 上次报告所述期间主要发生的社会动荡和抗议宪法改革活动以及签署协议的武装团体之间的冲突均已结束。现已提名一位独立观察员,签署了承诺文件,规定武装团体之间停止敌对行动,而且马里当事方恢复了讨论,这一切是令人鼓舞的事态发展。然而,在实施《协议》的关键政治和安全条款方面继续遇到重大延误。马里政府决定推迟原定于 2017 年 12 月至 2018 年 4 月举行的选举,此举能够为对话提供更多空间,促进和平进程的包容性,从而创造更有利于举行选举的环境。另一方面,不断恶化的安全局势加剧了本已紧张的政治环境,继续夺去平民、马里军警人员和马里稳定团维持和平人员的生命,同时在马里北部和中部扩展国家权威。

3. 在马里政府和马里稳定团制定监测《协议》执行情况联合基准一年之后,在政治和体制、国防和安全、司法和经济发展措施以及提供基本服务方面取得了一些进展。重要的成就包括设立了真相、正义与和解委员会,举行了全国谅解会议,在所有北部地区设立了临时当局并在加奥大区开展了混合巡逻。这项工作也有助于政府和特派团之间特别是在人权领域举行有系统的、建设性的对话。然而,在本报告所述期间,基准的实施方面的进展有限。



## A. 过渡期结束后《和平与和解协议》的执行情况

4. 在上次报告所述期间，武装团体之间再次发生暴力冲突，此后签署协议的运动于9月20日签署了“承诺”文件，商定：(a) 确定停止敌对行动；(b) 恢复讨论，共同敲定全面执行《协议》时间表；(c) 建立信任措施，推动进驻营地及解除武装、复员和重返社会进程。随后，签署协议的运动之间于10月5日至11日在阿内菲斯进行和解会谈，并得到马里政府和国际社会的财政和后勤支持。签署协议的运动特别讨论了政治解决当前族裔间冲突、释放被拘留者和识别失踪人员问题，以及冲突的根源和后果。他们还商定，传统法官(教法官)而不是正规司法系统将对签署协议的团体自2017年以来犯下的罪行作出裁决。我的特别代表与马里政府和阿尔及利亚合作，加强了他与各运动领导人进行的斡旋努力，以促进对话，帮助他们克服障碍。他还着重指出，国际调查委员会在处理与司法有关的问题方面起着根本作用。10月11日，这些运动制定了履行承诺路线图。此外，他们建立的若干和解委员会访问了北方地区，宣传在阿内菲斯达成的协议内容。

5. 10月21日，协议监测委员会会见了安理会访问马里的代表团。国防和退伍军人事务部长在安理会发言时称，《协议》的执行已步入正轨。签署协议的运动指出，马里政府正在采取单方面行动，特别是10月2日颁布《地方行政当局法》，但没有与签署协议的武装团体进行充分协商。安理会主席欢迎这些运动停止敌对行动，但对延迟执行《协议》的主要条款深表关切。他警告说，迄今取得的进展尚未不可逆转，并敦促马里各方加快执行《协议》。安理会重申支持监测委员会，并呼吁增强国家对和平进程的自主权。

6. 协议监测委员会于10月24日举行例会，会上宣布卡特中心已经接受独立观察员的角色。马里政府宣布，马里各方将在总理主持下开会，就安全理事会转达的优先事项取得进展。马里政府还表示愿意解决这些运动提出的关切，包括权力下放和地方治理法、即将举行的选举和修改《宪法》。

7. 协议监测委员会在其12月5日举行的会议上决定，今后阿尔及利亚和马里稳定团将作为观察员参加马里各方的所有讨论，并在必要时调解分歧和提供技术支持。

8. 据报在上个报告所述期间，一些地区发生了违反停火行为。混合监测与核查小组在这些地区与基达尔大区军事观察员进行了协调任务。然而，由于事件发生在偏远地区，难以获得确凿的证据。在本报告所述期间，据报没有发生违反停火行为。

### 政治和体制措施

9. 9月14日和19日，国民议会分别通过了《地方行政当局法》和《地方行政当局自由行政管理法》，为国家改革和权力下放进程确定了框架。《地方行政当局法》由易卜拉欣·布巴卡尔·凯塔总统于10月2日颁布。10月15日，阿扎瓦德运动协调会(协调会)发表一项公报，遗憾地声称该法未纳入《协议》中所载的一些政治和体制措施规定，因此限制了权力下放。

10. 10月5日，部长会议为12月17日市镇、区和大区选举召开选举团会议。10月23日，考虑到北部和中部安全状况不佳，政治反对派领导人质疑即将举行选举的可行性，并批评政府与其他国家利益攸关方之间缺乏协商。尽管有这些保留意见，反对党于11月1日和2日登记了他们的选举候选人。10月28日和30日，签署协议的武装团体威胁称，如果不先执行《和平协议》的核心条款，不重新审议权力下放法，他们就抵制2017年12月选举。

11. 我的特别代表进行了广泛斡旋，并多次与政府高级官员、签署协议的武装运动以及多数派和反对派政党举行会议，敦促厉行克制，并呼吁进行建设性的对话以支持选举进程。经与主要利益攸关方深入磋商后，部长会议于11月26日宣布将定于12月进行的选举推迟至2018年4月，为解决所提出的关切问题创造必要的空间。

12. 与此同时，马里稳定团提供技术、后勤、咨询和安全支助，为选举作准备，包括向北部地区的选区和莫普提以及选举管理机构部署物资和工作人员，包括引入新的选举工具加强选举进程的公信力和透明度，以及与选举有关的暴力预警机制。

13. 在本报告所述期间，由于普遍不安全，调往北部和中部大区的国家官员人数减少了6%。截至12月15日，在北部大区和莫普提大区，只有28%的国家官员到岗，莫普提大区受此影响最大。除陶代尼之外，所有北部大区区长现在都已部署到各自大区。

14. 在这种普遍不安全的情况下，向马里北部和中部重新部署司法人员的工作没有进展，部署到这些地区的官员比例仍与前一报告所述期间相同。通布图大区贡达姆省和古马拉鲁省的法官在上个报告所述期间因不安全感而搬迁，现在尚未返回岗位，这有碍司法救助。

15. 继11月6日基达尔大区委员会权力移交临时当局之后，基达尔临时当局的13名成员于11月25日至28日出席了第一次工作常会。因此，现在可以认为所有临时当局都已开展工作。在报告所述期间，他们协助重开基达尔高中，修复保健中心和学校，并在通布图、梅纳卡、加奥和陶代尼大区钻水井。但是，尽管政府提供了赠款，但修复基础设施和设备以及长期存在的资金缺口仍然是一项挑战，并继续妨碍他们取得实效。

### 国防和安全措施

16. 自9月底以来，签署方通过整合委员会和国家安全部门改革理事会举行工作会议，讨论将前战斗人员编入武装和安全部队的标准和配额要求的定义。签署方能够就准军事部队整合和配额的大多数资格要求达成协议，但尚未就前战斗人员编入武装部队的人数达成协议。政府提出了一个分阶段的进程，开始先编入4900名前战斗人员，而签署协议的团体则坚持编入10000至14000名前战斗人员。由于就武装部队整合配额缺乏共识，继续推迟启动进驻营地和解除武装，复员和重返社会进程以及安全部门改革。国家安全部门改革理事会制定了一个路线图，推动最终确定国家安全部门改革战略。

17. 11月2日，国家解除武装、复员和重返社会委员会重申，只有各签署协议运动的战斗人员进驻营地并开展解除武装、复员和重返社会进程之后，社会经济复员项目才能开始。各签署协议运动尚未提交将参加这一进程的战斗人员名单，因为他们等待对配额和整合标准作出澄清。与此同时，继续升级八个营地的安保功能。

18. 马里稳定团继续对基达尔和通布图行动协调机制营地进行升级，这两个营地准备在12月12日之前接受第一批参与者，这也是安全技术委员会同日作出的决定。但是，基达尔和通布图行动协调机制的运作仍然悬而未决，因为签署各方继续就进驻营地及解除武装、复员和重返社会进程进行讨论。他们尚未提交其参与者名单。在本报告所述期间，马里和平与安全信托基金通过价值200万美元的项目，支持该机制在基达尔和通布图的运作。但是，由于签署协议的武装团体之间在这种模式方面存在分歧，该机制尚未全面运作。

19. 为加强加奥行动协调机制的效力，安全技术委员会同意武装团体暂时向其成员提供重型武器。这个建议尚未实施。上一个报告所述期间实行的纪律措施继续得到积极落实。例如，据报加奥机制一些成员因不当行为被免职。

20. 为了更好地监测停火，安全技术委员会同意对武装团体采取更多的管制措施，包括使用特殊的车旗和身份证，制定经授权的特派团命令批准人名单，以及马里稳定团有义务审批五辆车以上的行动或五个重型武器以上的流动。这些措施于10月23日生效。如果各签署协议的运动违反这些新措施，马里稳定团和伙伴部队可逮捕车队人员并没收车辆或军备。

21. 11月16日，总理内阁核准了马里防止和打击暴力极端主义和恐怖主义的国家战略最后草案。在一年内起草的该战略全面纳入了联合国全球反恐战略的主要支柱。

## B. 对马里国防和安全部队的支助

22. 马里稳定团与马里政府关于稳定团支助马里武装部队的谅解备忘录于11月8日签署。该备忘录确定了在协调行动、后勤和行动支援、信息和情报共享、医疗后送、爆炸物处理、运输、规划和训练方面进行合作并提供支助的程序。缔结这一协议之后，在此领域的合作增加，包括协调车队空中掩护、医疗后送以及检查站和基地的部队保护。马里稳定团也开始与安全部和公民保护部共同审查关于特派团支助马里安全部队包括警察、武警、国民警卫队和民事保护的谅解备忘录。

23. 自9月中旬以来，稳定团为92名马里国防和安全人员进行了缓解爆炸物威胁训练。这些课程为马里部队提供了必要技能，以便规划和执行简易爆炸装置搜索和侦察行动，并建立可持续的爆炸物处理能力。

24. 马里稳定团与其他国际伙伴合作，继续支助马里安全部队，包括马里反恐怖主义和跨国组织犯罪特别司法股，通过同地办公和培训活动以及有关犯罪调查管理和法证的技术援助，处理严重的有组织犯罪和恐怖主义。在本报告所述期间，包括34名妇女在内的201名马里国防和安全人员在加奥、莫普提和巴马科接受训练，涉及打击恐怖主义和有组织犯罪，支持政府确保马里中部安全的综合计划。

25. 在本报告所述期间，马里稳定团和合作伙伴向巴马科、加奥、莫普提、通布图和梅纳卡大区的 1 489 名马里安全部队人员(包括 144 名女性)提供了关于各种警务模块的训练。其中 58 名受训人员接受了面向社区的警务训练，马里警方于 10 月 4 日启动了面向社区的警务程序。

26. 反恐怖主义办事处继续执行其马里打击恐怖主义的综合援助框架，并与萨赫勒五国集团密切合作，制订一个如此的大区反恐框架。该举措将支持会员国努力防止暴力极端主义，改善边境安全管理、法治和司法，促进妇女在安全部门改革中的作用。

### C. 区域事态发展

27. 10 月 17 日，设在塞瓦雷的萨赫勒五国集团部队总部达到了初期行动能力。10 月 27 日至 11 月 11 日，萨赫勒五国集团第一个代号为“Hawbi”的联合部队行动在布基纳法索、马里和尼日尔三国边界地区进行。

28. 马里稳定团在塞瓦雷设立了一个 20 人的部队总部前方指挥所，主要负责马里稳定团部队、萨赫勒五国集团部队、“新月形沙丘”行动和欧洲训练团之间协调行动的联络。所有国际和马里部队每季度会晤，以确定共同的目标和协调措施。

29. 马里的不安全状况继续在次区域造成重大影响。布基纳法索、马里和尼日尔三国边界地区的恐怖主义团体(包括支持伊斯兰和穆斯林集团、大撒哈拉伊斯兰国和辅士回教组织针对地方安全部队的不对称攻击加剧。布基纳法索苏姆省和尼日尔 Tillabéri 地区尤其受到影响。

30. 在西非国家经济共同体的倡议下，10 月 12 日至 14 日在巴马科举行了萨赫勒和西非安全形势区域会议。与会者通过了《巴马科宣言》，呼吁在该区域活动的国际部队加强彼此间信息分享和行动合作，并促进民间社会参与制订和实施去激进化、复员和重返社会举措。

31. 马里和平进程仍然是联合国萨赫勒地区综合战略的一个组成部分，10 月 27 日在达喀尔举行的战略指导委员会会议也重申了这一点。

## 三. 重大安全事态

32. 在本报告所述期间，安全局势恶化，马里稳定团及马里国防和安全部队遭到的袭击增加并加剧。根据特派团的调查结果以及恐怖袭击造成的伤亡人数增加这一现象来看，恐怖主义团体、特别是支持伊斯兰和穆斯林集团似乎已经提高了行动能力，并扩大了行动地区的范围。针对中部地区平民的定点袭击继续发生。自 9 月 20 日阿扎瓦德运动协调会和纲领会武装团体联盟签署停止敌对行动协议以来，签署协议的各武装团体之间的袭击已经停止。10 月 20 日，国民议会将紧急状态的期限又延长了一年。

## A. 不对称袭击和其他袭击

33. 马里北部和中部的安全局势仍然令人严重关切，莫普提和塞古两个大区更是如此，这两个大区发生的恐怖主义事件以及与恐怖主义有关的事件超过了马里北部五个大区的总和。在马里中部和北部，都发生了用小武器袭击车队和安保岗哨以及用简易爆炸装置实施袭击的事件。10月15日，恐怖分子炮击了马里国防和安全部队位于莫普提大区 Kouakourou 的一个阵地，所使用的爆炸装置迄今为止仅在马里北部看到过。莫普提和塞古两个大区受到恐怖份子对平民进行恐吓以及迫使平民改变宗教信仰的事件的影响特别大。在加奥和梅纳卡两个大区，恐怖团体在 Ansongo-梅纳卡轴线上用小武器和简易爆炸装置对马里稳定团以及马里国防和安全部队实施了致命的袭击。支持伊斯兰和穆斯林集团宣称对其中一些袭击事件负责，其他袭击可能是由大撒哈拉伊斯兰国实施的。马里稳定团收到的报告显示，这两个恐怖团体可能并行并可能合作开展行动。

34. 马里中部的高级政府官员和机构受到的袭击也已增加。11月16日，莫普提大区尼奥诺省法院院长遭到绑架，而在此之前不到一个月时间，马里高等法院院长的车队于10月31日在莫普提大区遭到致命伏击。马里稳定团正在与政府一起探讨加强各个法院安保的战略。

35. 在本报告所述期间，恐怖团体实施了 71 次袭击(37 次针对马里国防和安全部队，31 次针对马里稳定团，其中 4 次针对马里稳定团的承包商，2 次针对签署协议的一个武装团体，1 次针对“新月形沙丘”行动)，而上一个报告所述期间实施了 53 次袭击。在莫普提大区实施的攻击次数最多(20 次)，其次是加奥大区(17 次)和基达尔大区(14 次)；塞古发生了 8 次袭击事件，而梅纳卡和通布图大区各发生了 5 次袭击事件，库利科罗大区发生 2 次事件。支持伊斯兰和穆斯林集团在加奥、基达尔和梅纳卡等大区极为活跃，声称对本报告所述期间实施的大多数不对称袭击事件负责。伤亡人数也有所增加，有 11 名维和人员遇害，44 人受伤；此外，马里稳定团有 4 名承包商遇害，4 人受伤，而在上一个报告所述期间，有 3 名维和人员遇害，22 人受伤。

36. 马里部队受到的攻击最为严重，受害者人数增加：有 23 名士兵遇害，8 人受伤，而上一个期间有 17 人遇害，34 人受伤。马里国防和安全部队遭到的袭击主要集中在莫普提大区(15 次)，其次是加奥(8 次)、塞古(7 次)、通布图(4 次)、库利科罗(2)和梅纳卡(1 次)等大区。签署协议的武装团体有 2 名成员也在恐怖袭击中丧生。

## B. 保护平民

37. 8 月份以来，马里稳定团观察到，通布图大区的武装土匪行为率一直较低，8 月份至 11 月份平均每个月少于 15 起事件，而 2017 年 1 月份至 7 月份平均每个月有 20 起。之所以出现这些改善，马里稳定团的巡逻队、马里国防和安全部队更加积极主动、签署协议的武装团体更有力的参与以及民间社会的动员等因素都发挥了作用。联合国难民事务高级专员报告说，10 月至 11 月期间，有 623 名前马里难民从毛里塔尼亚和布基纳法索自愿返回到通布图大区。这些初步数字与

6 月至 9 月期间相比有所增加。虽然可能有多种因素促成了这些回返，但马里稳定团报告说，这可能部分归因于他们认为该大区的安全局势有所改善。

38. 特派团仍然担忧莫普提大区保护环境恶化的问题，该大区的不安全状况正在阻碍当局和特派团的行动能力，并且快速反应部队尚未达到全面作战能力。暴力极端主义分子和激进的武装团体正在控制越来越大的地区，强制推行极端主义宗教教条，并用暴力威胁与马里当局合作的平民，在某些情况下，遇到反抗时还进行暴力报复。马里文职当局一再成为袭击的目标，就进一步表明这些团体打算削弱国家的权威。从 9 月下旬至 10 月份，在通布图大区 Niafunké 地区但临近莫普提大区的几个地方，也报告了几起激进武装分子实施恐吓的案件，其中包括威胁教师，这导致至少三个公社的学校关闭。

39. 作为中部各大区综合安全计划的一部分，政府正在努力重新部署马里国防和安全部队。11 月初，总理宣布国家当局即将重新部署到 Ténenkou 和 Youwarou 等地区。作为特派团支持这一综合安全计划的工作的一部分，马里稳定团发起了两个信托基金项目，支持将马里安全部队重新部署到莫普提大区的 Kouakourou 和 Dialoubé 两个地方。10 月至 11 月份，联合国警察巡逻队的任务区覆盖了 19 个区域市场。在本报告所述期间，特派团在北部五个大区以及莫普提大区实施了 40 个社区减少暴力项目，惠及面临风险青年人。

40. 建设和平基金又划拨 800 万美元捐款，通过四个关于增强青年和妇女实施和解和预防冲突权能的联合项目，来处理塞古和莫普提两个大区日益恶化的安全局势。

#### 地雷行动、武器和小武器

41. 作为遏制小武器和轻武器扩散努力的一部分，马里稳定团对 61 名人员进行了安全及可靠的武器弹药储存和检查培训。地雷行动处提高了受冲突影响地区弱势群体对爆炸物危害的认识，影响到 4 529 人，包括 1 156 名妇女和 2 432 名儿童。

42. 对马里稳定团部队开展的训练和辅导工作有助于减轻针对特派团车队的简易爆炸装置所造成的威胁。在这方面，自 2014 年以来，每次路边爆炸事件中马里稳定团受害者的比例降低了一半，这部分是由于提供了专门的培训和装备。

## 四. 人权状况

43. 人权状况仍令人严重关切。在莫普提和塞古两个大区，暴力极端主义团体的扩张继续威胁到基本的行动、宗教和良心自由。马里国防和安全部队的反恐行动造成了侵犯人权问题，其中包括强迫失踪和任意拘留。

44. 马里稳定团记录了 170 起违反和侵犯人权案件，涉及 326 名受害者，而上一个报告所述期间有 112 起案件和 348 名受害者。这些案件中包括 1 起强迫失踪案件、5 起虐待案件以及 28 起非法拘留案件。33 起违反人权案件中涉及到马里部队。

45. 在 10 月 1 日在基达尔大区实施的一次突袭过程中，“新月形沙丘”行动人员逮捕了 7 个人，其中至少 2 人被任意拘留，并毁坏了财产。被拘留者后来获释。

46. 马里当局逮捕了与冲突有关的 141 人，其中 123 人被指控与恐怖主义有关，包括 4 名男孩和 2 名妇女。截至 12 月 11 日，有 64 人已经获释。在本报告所述期间，有 1 个人被迫失踪，以恐怖主义罪名被关押的 25 人(其中包括 6 名男孩)仍然被拘留在国家机构中，另有 15 人在没有逮捕令的情况下被宪兵拘留。

47. 在本报告所述期间，继阿扎瓦德运动协调会和纲领会签署承诺文件之后，基达尔大区侵犯人权的行为有所减少。阿扎瓦德运动协调会释放了在 2017 年 7 月与纲领会的冲突中俘虏的 23 个人。尽管如此，阿扎瓦德运动协调会继续扣押 6 个人，而纲领会则继续扣押 1 个人。

48. 马里稳定团继续与政府合作打击有罪不罚现象并促进和解。11 月份，马里稳定团与司法部分享了 107 起违反和侵犯人权案件，供进行审查和采取后续行动。马里稳定团继续支持真相、正义与和解委员会投入运作，只是进展依然缓慢。截至 12 月 10 日，又有 1 598 人向委员会提交了声明，这使总人数达到了 7 737 人。

49. 作为其能力建设任务的一部分，马里稳定团在巴马科及各大区训练了 1 729 名成员，其中包括对 135 名来自马里武装部队的妇女进行了人权和人道主义法培训。

50. 在本报告所述期间，马里稳定团通过宣传和技术援助，继续请签署协议的团体参与打击性别暴力和冲突中性暴力的努力。11 月 24 日，马里稳定团发起了为期 16 天的反性别暴力运动。

51. 监测和报告严重侵害儿童行为问题国家工作队继续记录几起此类案件。11 月份，一辆民用运输车辆在 Ansongo 附近撞上一个爆炸装置，造成 1 名儿童死亡，另 1 名儿童受伤。在本报告所述期间，6 名年龄在 14 岁至 17 岁之间的男孩离开武装团体，其中 2 人与家人团聚，这使 8 月份以来离开武装团体的儿童人数达到 21 人。目前继续进行宣传，呼吁释放其他 4 名年龄在 16 岁至 17 岁之间的儿童，这些儿童曾经与武装团体有联系，目前仍然被关押在政府管理的拘留中心，有些人自 2015 年 4 月以来一直被关押在此。

52. 12 月 12 日，阿扎瓦德运动协调会提名了巴马科、加奥、通布图和基达尔等大区的协调人，负责执行 3 月 5 日与联合国签署的关于严重侵害儿童问题的行动计划，包括招募和使用儿童以及性暴力问题。

## 五. 人道主义情况

53. 人道主义资金仍然不足以满足目前的需求，不足以为 2017 年人道主义应对计划所针对的 136 万人提供挽救生命的援助。截至 12 月 11 日，仅收到了所需要的 3.05 亿美元中的 43%。

54. 在马里中部和北部，安全局势正在恶化，国家权力有限，可持续发展成绩不足等因素，对本已悲惨的人道主义状况产生了进一步的消极影响。

55. 在本报告所述期间，包括绑架、闯入大院和偷车在内的 29 起安全事件影响到了人道主义行为体。11 月 27 日，在梅纳卡开展业务的 7 个国际非政府组织发表了一个联合公报，宣布由于安全关切，他们正在中止活动。

56. 截至 11 月 9 日，政府已经登记了 40 600 名境内流离失所者、17 400 名难民、490 名寻求庇护者和 577 438 名境内流离失所回返者和难民回返者。布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔境内的难民人数从 140 900 人减少到了 133 300 人。

57. 2017 年全国急性营养不良比例估计为 10.7%，仍超过世界卫生组织 10% 的紧急状况门槛。在本报告所述期间，通布图、莫普提和基达尔等大区的粮食不安全状况恶化。世界粮食计划署向 601 000 名粮食严重无保障的人口中的 260 000 人提供了粮食，并进一步援助了 45 000 名新的流离失所者。2018 年的状况很可能会进一步恶化。在 2018 年 6 月至 8 月底的青黄不接季节，预计马里的 1 890 万人口中将有 410 万人的粮食没有保障，约 800 000 人的粮食将严重无保障，比 2017 年增加 300 000 人。

58. 2017 年 9 月至 10 月期间，联合国儿童基金会及其合作伙伴为 10 000 多名严重急性营养不良的儿童提供了挽救生命的治疗，2017 年有超过 89 900 名儿童接受了治疗。

59. 2017 年 10 月，在新学年开始时，有 582 所学校由于暴力极端分子的直接威胁和袭击等不安全问题而被关闭，而相比之下，2017 年 6 月有 500 所学校被关闭。

## 六. 社会经济发展和文化保护

60. 尽管安全局势持续脆弱，但 2017 年马里的国内生产总值稳定增长 5%，这一增长势头预计将持续到 2018 年。然而，由于该国北部和中部的安全局势恶化，政府面临预算压力，导致国防支出意外增加，牺牲了社会方案。自 2015 年 10 月经济合作与发展组织召开关于马里经济复苏和发展的国际会议以来，政府通过用于执行《协议》的紧急状况和重建计划，向北部各大区支付了 11 亿多美元。

61. 在马里稳定团和联合国国家工作队支持下，政府最终确定了实现可持续发展目标的路线图，其结构围绕下列四个方面安排：(a) 经济结构转型；(b) 减少不平等和消除贫穷；(c) 建设复原力和环境可持续性；(d) 加强治理和安全。应通过这些领域的投资解决冲突根源，为和平与稳定奠定基础。

62. 在本报告所述期间，特派团核准了 18 个速效项目，价值达 694 337 美元。这些项目有助于改善获取饮用水和医疗服务的状况，创造经济机会，培养社会凝聚力，以及支持加奥、莫普提和通布图等大区的大区和地方当局。

63. 关于文化保护，联合国教育、科学及文化组织和马里稳定团通过为文职和军事人员举办的宣传和能力建设活动，继续提高对保护文化遗产和打击非法贩运文物的认识。

## 七. 整个特派团的战略计划纲要

64. 根据安全理事会的要求，马里稳定团采取必要措施，推进和平协议的政治、机构、国防和安全等方面的规定，特别是支持扩大国家权力，举行选举，建立临时政治和安全安排，以及解除武装、复员和重返社会进程及进驻营地进程。

65. 根据第 2364(2017)号决议，马里稳定团制定了一项计划，提出了分阶段执行其任务以及用于特派团最终过渡和撤出的战略方针。这个计划是与联合国国家工作队联合制定的，目的是作为一份动态文件，通过今后几个月里与合作伙伴的讨论继续改进。

66. 过渡计划大量参照与马里政府商定的基准以及马里稳定团提出过意见的 2015-2019 年强化联合国发展援助框架的重点领域。在 2018 年 3 月最后敲定对马里稳定团的战略审查之后，过渡计划将加以完善，这将在 2018 年 6 月延长任务期限之前为特派团的未来方向提供进一步的指导。

## 八. 特派团的能力

### 军事

67. 在军事人员多达 13 289 人的兵力中，有军事观察员 40 人、参谋人员 486 人以及特遣队人员 12 763 人。截至 12 月 11 日，已经部署了 11 617 人，占核定兵力的 87%。妇女占军事人员的 2.13%。

68. 在本报告所述期间，启动了于 2017 年 7 月进行的技术审查各项建议的执行工作。这些建议包括对部队保护和防御措施进行审查、向莫普提部署部队总部的一个前线指挥所以及加固西区各营地，以减少营地保护需要并扩大机动部队的行动。加奥大区的 Elevage 营地计划于 2017 年 12 月 31 日关闭。尽管秘书处加紧努力，但还是无法为基达尔大区组建情报监测和侦察部队。因此，加奥大区的情报监测和侦察资产将为北区承担更多的此类职能。

69. 缺乏装甲运兵车(包括防地雷车)，仍然是特派团行动的一个主要障碍。2017 年 7 月至 12 月期间，马里稳定团损失了 12 辆装甲运兵车，即每月约损失两辆。马里稳定团仍然需要一个爆炸物处置连、一支战术空运部队、一个特种部队连和一支中型通用直升机部队，联合国已得到对这些资源的保证，并开始部署进程。2017 年 11 月，在加奥大区部署了地面待机防御系统。2017 年 10 月，四个运输护卫连中的第一个连部署到加奥大区并预计到 12 月中旬运作。第二个连将于 2018 年初部署。北区仍然急需一支中型武装通用直升机部队。马里稳定团正在进行特遣队所属装备核实工作以查明不相关的装备，从而改进其部队要求说明。在 2017 年 11 月于加拿大温哥华举行联合国维持和平行动国防部长级会议期间，专门举行了一次会外活动，以推动马里稳定团的部队组建，并因此作出几项承诺。随着其余运输护卫连将按计划部署，并考虑到最近作出的承诺，特派团预计将在 2018 年全面实现其作业能力。

## 警察

70. 警务人员最高人数为 1 920 人，其中包括 345 名单派警察和 1 575 名建制警察部队人员。截至 12 月 7 日，已部署 1,746 名警务人员，占核定人数的 90.9%，其中单派警察 313 人(90.7%)，， 妇女占 17.1%；建制警察部队 1 433 人(91%)， 妇女占 4.7%。9 月 27 日部署了 35 人组成的专门干预部队(包括在 1 433 名建制警察部队人员内)，以支持特派团应对危机。马里稳定团警察仍然需要为建制警察部队配备 11 辆装甲运兵车，为单派警察配备 12 辆装甲车辆和简易爆炸装置防护装备。特派团还需要具有如下领域专业知识的人员：法证、调查、河流警察、安全部门改革、反恐、打击贩运和严重有组织犯罪及项目管理。

## 文职人员

71. 截至 9 月 11 日，马里稳定团 81%的文职人员已部署到位，包括 43%的国际工作人员、47%的本国工作人员和 10%的联合国志愿人员。妇女在国际员额、本国工作人员员额、联合国志愿人员职位中所占比例分别为 27%、19%和 32%。

72. 根据文职人员配置审查的建议，特派团从巴马科调动更多工作人员到各区域办事处，以实现区域化和权力下放的目标。2017 年，部署到北部地区的工作人员增加了 10%，到本财政年度结束时，将向加奥大区部署 105 人以全额配足后勤中心的工作人员。特派团还增加了其在梅纳卡的文职人员。在发生对该地区马里稳定团房地的袭击后，一些工作人员被临时从廷巴克图调到包括巴马科在内的其他地点。由于加强了营地的安全措施，特派团启动了特派团人员逐渐返回廷巴克图的工作。

## 建造营地和保障补给线路

73. 为马里东部和北部营地服务的科托努-尼亚美-加奥补给线路现已全面运行，加奥大区新的集中仓储设施已经启用。加奥大区的仓库将与在莫普提的前方作业仓库一道，大大改善该区域的货物交付。

74. 尼日尔的尼亚美机场将在 2018 年第二季度成为轮调约 5 000 名军事和警务人员的集结地，而加奥的简易机场正在修复之中。

## 环境

75. 马里稳定团继续努力通过注重合理用水来减少其环境足迹。为此，马里稳定团从巴马科、廷巴克图和加奥的废水处理厂回收废水用于园艺。将浴室系统与再生水网络连接的工作正在进行。

## 九. 联合国人员的安全和安保

76. 安全局势仍然是参与方案交付的联合国所有人员面对的重大挑战。联合国于 12 月 5 日在马里通过了《2018 年马里方案关键程度评估》，并将与《安全风险管 理》评估结合使用，以确定必要的缓解措施和替代性方案实施战略。马里稳定团 仍然是最频繁受到不对称攻击的联合国实体，人道主义行为体正受到越来越大的

影响。秘书处安全和安保部要求修订该方案，以确保开展的活动可以在修订后的方案关键程度框架内与安全风险平衡。

77. 特派团继续寻求技术安全解决方案，以加强其营地的安全。旨在减轻武装分子侵入风险的外围加固工作正在进行中。此外，边墙防爆是针对马里稳定团营地内所有建筑物的，并将在今后几个月内建成。加奥、基达尔、梅纳卡、莫普提、泰萨利特和廷巴克图营地睡觉单元的顶置保护已得到批准，采购程序已经启动。

78. 通过在莫普提部署了两个空运后送机动小组并提供伤亡和医疗后送标准作业程序培训，马里稳定团的医疗能力得到提高。在廷巴克图和基达尔，特派团部署了两架具有夜视能力的商用专业航空医疗后送搜索和救援直升机，以及一个综合航空医疗后送小组。此外，每个特派团的二级医院配备了航空医疗后送小组和设备，成为能够在任何现有航空资产内组建的独立单元，用以提供医疗后送服务。

79. 为弥补现有的沟通不足，特派团开展了联合医疗后送培训，目的是为处理医疗后送的军事人员提供实际的培训机会，并加强医务人员与机组人员之间的有效沟通。

80. 马里稳定团在部署之前和抵达马里之后向 2 100 名特派团军事人员提供了关于搜索和探测简易爆炸装置的培训和关于其他威胁缓解措施的培训。马里稳定团还为车队指挥官提供了一个关于在不对称的威胁环境中领导这些行动的具体培训课程。同样，作为不断努力增加部队派遣国准备工作的一部分，马里稳定团向柬埔寨和尼泊尔两国各自的爆炸物处理教官提供了对培训员的培训，以提高特遣队的能力和自主权，以便在部署到马里后即达到全面战备状态。

## 十. 行为和纪律

81. 自上次报告发表以来，据报未提出新的性剥削和性虐待指控。2016 年 1 月和 6 月及 2017 年 8 月接到的三项指控，正待相关部队派遣国调查。马里稳定团继续开展预防活动，包括培训、宣传和外联活动，使工作人员和当地居民了解联合国的行为标准，特别是对性剥削和性虐待的零容忍政策。

## 十一. 意见

82. 我仍然深为关切马里的事态发展和观察到的消极趋势。和平进程只取得了不多的实际结果。自《和平与和解协定》在马里签署后的两年半时间里，其许多规定以及重要的机构改革进程仍然只是部分得到执行。不过，这些对于巩固和平、具复原力和包容的马里民族国家至关重要，而和平进程取得的具体进展是实现马里和该区域持久稳定的唯一途径。

83. 在这方面，我欢迎签署方再次承诺恢复对话和停止敌对行动，这是朝正确方向迈出的一步。本协定缔约方现在应当抓住在阿内菲斯达成的协议所产生的势头，承担和平进程的全部自主权和责任。我敦促马里各利益攸关方商定时间表和协定的主要规定并加快其实施。我也欢迎协议监测委员会决定任命卡特中心为独立观

察员，负责监测《协议》的执行情况。我仍然希望，这将给和平进程注入新的活力。此外，第 2374(2017)号决议为马里建立了制裁制度，将有助于查明那些试图破坏和平进程者，包括签署方中间的这种人。

84. 进行透明、公平与和平的选举，有助于协议的执行。2018 年完成总统和议会选举，将为恢复国家权威、巩固当前的权力下放进程铺平道路，并将对马里的未来起决定性作用。我注意到政府决定推迟地方和区域选举，以便有时间解决不同利益攸关方的关切。我呼吁所有各方彼此保持和解姿态，通过对话克服分歧，并确保选举尽可能具有包容性和参与性。

85. 恢复关于解除武装、复员和重返社会以及安全部门改革的对话是令人鼓舞的。虽然我希望这些讨论能够取得成果，但我要强调，尽管马里稳定团和国际伙伴坚定不移地支持，签署方却无法就整合标准和配额达成协议，因此在过去两年里妨碍了进驻营地及解除武装、复员和重返社会进程的有效开始。我敦促各签署方搁置分歧，立即在政府提议的基础上达成一项谅解，即今后可能进行调整，因为如果这些进程不能成功完成，马里北部的持久和平是不可能恢复的。

86. 我深感关切的是，该国北部地区的国家权威不存在或薄弱。对政府官员的袭击有所增加，进一步助长了不稳定，为暴力极端主义提供了沃土。马里稳定团将继续支持恢复和扩大国家权威和法治，包括为此支持马里武装部队和安全部队，并在中部地区加大力度打击我在此概述的日益令人不安的趋势。在这方面，我欢迎政府和特派团之间签署了一份谅解备忘录，这将进一步加强其现有伙伴关系。

87. 我确认临时当局为恢复北部地区的一些社会服务作了努力，并大力鼓励政府加强努力，将基本社会服务的对象扩大到所有马里人。鉴于该国许多地方没有国家权威，我赞扬人道主义行为体在极具挑战性的环境中向有需要的人提供援助。我敦促有关各方尊重国际人道主义法和人权法，使人道主义援助不受阻碍地送达有需要者，并最强烈地谴责任何阻碍人道主义行为体进出和袭它们的行为。我敦促国际合作伙伴为 2017 年《人道主义应急计划》仍未兑现的 57%部分捐款，以满足最薄弱群体的需求。

88. 我对关于包括马里各方在内的方面实施的许多侵犯人权行为的指控深感忧虑，并回顾政府承担着打击有罪不罚现象、处理这些指控和为所有人提供诉诸法律的机会的独特责任。

89. 妇女没有参与和平进程仍然是我非常关切的一个问题。我要重申，她们应该被纳入所有与和平进程有关的决策机构。我欢迎所有政党遵守妇女在民选职能中占 30%的配额要求以及青年在迄今提交的地方和区域选举名单中的人数。

90. 我赞扬萨赫勒五国集团成员国的承诺，即通过建立一支联合部队来应对和平与安全面对的威胁、恐怖主义和跨国有组织犯罪。虽然它很有可能促成有利于马里稳定团的环境，但只有采取多元做法来消除不稳定的根源，才能有效地打击恐怖主义，包括为此改善治理和为青年创造机会，同时使那些被剥夺了权利者重返社会。因此，联合部队的成功仍然与充分执行《协议》密切相关。我还强调，马

里境内的所有国家和国际部队都必须不遗余力地避免伤害平民生命，遵守国际人权法和人道主义法义务。

91. 不安全状况继续严重影响特派团的行动自由和行动能力。各方急切期待全员部署快速反应部队，它能够对特派团的机动性和威慑能力产生重大影响，以支持保护平民的任务，特别是在马里中部。同样，部署首个运输护卫连是可喜的事态发展，并且能够使特派团的步兵营免于护送职责。但是，马里稳定团仍需要通用直升机和武装直升机、更多的护送专门能力和更多的医疗能力。我呼吁会员国提供协助和支持，包括反简易爆炸装置专门知识、技术和设备，并确保其部署的部队得到适当的培训。

92. 我对马里国防和安全部队以及联合国维和人员持续和大量的生命损失深感悲痛。我对部队派遣国政府和人民最近的损失表示衷心的慰问和同情。我已将加强我的工作人员和联合国维和人员的安全和安保作为我的最优先事项之一。因此，我已任命了一个审查小组，负责审查所有联合国维持和平特派团由于暴力行为所遭受的伤亡情况。我还呼吁各会员国为本报告详述的特派团加强安全预算充分供资。

93. 我欢迎马里政府与特派团之间建立系统的建设性对话，共同监测各项基准，特别是在人权领域。然而，由于最近几个月的进展有限，我提议今后每两年在我的报告中报告和列入整个表格。

94. 马里稳定团即将进行的战略审查将提供一个重要的机会，以进一步反思在此概述的多重挑战，以及应对这些挑战的最佳方式。在这方面，马里稳定团已经开始制订过渡计划，着眼于协助逐步重新配置联合国在玛里的存在。在今后几个月内，马里稳定团将继续根据和平进程的轨迹进一步完善其战略计划。

95. 我借此机会再次感谢我的特别代表穆罕默德·萨利赫·安纳迪夫所作的不懈努力和承诺。他的斡旋有助于恢复和平进程的一些势头。我还深切感谢马里稳定团文职人员和军警人员努力在极其困难的情况下恢复马里的和平。我赞扬国际调解小组成员持续支持马里各方，鼓励阿尔及利亚作为牵头调解人继续通过协议监测委员会支持重新推动实施协议。最后，我感谢多边和双边伙伴，联合国各机构、基金和方案及非政府组织和所有其他伙伴为支持马里和平与稳定做出了重要贡献。

## 附件

## 截至 2017 年 12 月 13 日联合国马里多层面综合稳定团的军事和警察人数

| 国家         | 军事      |    |       | 警察   |    |    |        |    |     |      |    |     |
|------------|---------|----|-------|------|----|----|--------|----|-----|------|----|-----|
|            | 参谋人员和部队 |    |       | 单派警察 |    |    | 建制警察部队 |    |     | 警察共计 |    |     |
|            | 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        | 3       |    | 3     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 孟加拉国       | 1 382   | 13 | 1 395 |      |    |    | 181    |    | 181 | 181  |    | 181 |
| 比利时        | 19      | 2  | 21    |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 贝宁         | 261     |    | 261   | 12   |    | 12 | 140    |    | 140 | 152  |    | 152 |
| 不丹         | 3       |    | 3     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 波斯尼亚和黑塞哥维那 | 2       |    | 2     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 布基纳法索      | 1 656   | 55 | 1 711 | 22   | 1  | 23 | 133    | 6  | 139 | 155  | 7  | 162 |
| 布隆迪        |         | 1  | 1     | 3    |    | 3  |        |    |     | 3    |    | 3   |
| 柬埔寨        | 295     | 7  | 302   |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 喀麦隆        | 2       | 1  | 3     | 16   | 2  | 18 |        |    |     | 16   | 2  | 18  |
| 乍得         | 1 388   | 6  | 1 394 | 12   | 5  | 17 |        |    |     | 12   | 5  | 17  |
| 中国         | 388     | 14 | 402   |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 科特迪瓦       | 149     | 4  | 153   | 8    | 2  | 10 |        |    |     | 8    | 2  | 10  |
| 捷克         |         | 1  | 1     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 丹麦         | 2       | 1  | 3     | 2    |    | 2  |        |    |     | 2    |    | 2   |
| 埃及         | 324     |    | 324   | 3    |    | 0  | 139    |    | 139 | 142  |    | 142 |
| 萨尔瓦多       | 93      | 11 | 104   |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 爱沙尼亚       | 9       |    | 9     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 埃塞俄比亚      | 1       |    | 1     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 芬兰         | 6       |    | 6     | 5    | 2  | 7  |        |    |     | 5    | 2  | 7   |
| 法国         | 22      | 1  | 23    | 10   | 1  | 11 |        |    |     | 10   | 1  | 11  |
| 冈比亚        | 4       |    | 4     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 德国         | 539     | 18 | 557   | 10   | 3  | 13 |        |    |     | 10   | 3  | 13  |
| 加纳         | 166     |    | 166   |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 危地马拉       | 2       |    | 2     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 几内亚        | 854     | 10 | 864   | 11   | 11 | 22 |        |    |     | 11   | 11 | 22  |
| 几内亚比绍      | 1       |    | 1     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 匈牙利        |         |    |       | 1    |    | 1  |        |    |     | 1    |    | 1   |
| 印度尼西亚      | 8       |    | 8     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |
| 意大利        | 2       |    | 2     |      |    |    |        |    |     |      |    |     |

| 国家                | 军事            |            |               | 警察         |           |            |              |           |              |              |            |              |
|-------------------|---------------|------------|---------------|------------|-----------|------------|--------------|-----------|--------------|--------------|------------|--------------|
|                   | 参谋人员和部队       |            |               | 单派警察       |           |            | 建制警察部队       |           |              | 警察共计         |            |              |
|                   | 男性            | 女性         | 共计            | 男性         | 女性        | 共计         | 男性           | 女性        | 共计           | 男性           | 女性         | 共计           |
| 约旦                | 5             |            | 5             | 7          |           | 7          |              |           |              | 7            |            | 7            |
| 肯尼亚               | 6             | 3          | 9             |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 拉脱维亚              | 2             |            | 2             |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 利比里亚              | 73            | 6          | 79            |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 立陶宛               | 6             |            | 6             |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 马达加斯加             |               |            |               |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 毛里塔尼亚             | 4             |            | 4             |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 尼泊尔               | 151           | 4          | 155           |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 荷兰                | 286           | 11         | 297           | 5          |           | 5          |              |           |              | 5            |            | 5            |
| 尼日尔               | 851           | 8          | 859           | 19         | 14        | 33         |              |           |              | 19           | 14         | 33           |
| 尼日利亚              | 72            | 15         | 87            | 2          | 5         | 7          | 126          | 14        | 140          | 128          | 19         | 147          |
| 挪威                | 13            | 2          | 15            |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 葡萄牙               | 2             |            | 2             |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 罗马尼亚              | 1             |            | 1             | 6          |           | 6          |              |           |              | 6            |            | 6            |
| 塞内加尔              | 1 044         | 14         | 1 058         | 30         |           | 30         | 286          | 29        | 315          | 316          | 29         | 345          |
| 塞拉利昂              | 6             | 2          | 8             |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 西班牙               | 1             |            | 1             |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 斯里兰卡              | 72            |            | 72            |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 瑞典                | 301           | 27         | 328           | 3          | 2         | 5          |              |           |              | 3            | 2          | 5            |
| 瑞士                | 5             |            | 5             | 4          |           | 4          |              |           |              | 4            |            | 4            |
| 多哥                | 902           | 38         | 940           | 11         | 8         | 19         | 262          | 18        | 280          | 273          | 26         | 299          |
| 突尼斯               |               |            |               | 46         | 2         | 48         |              |           |              | 46           | 2          | 48           |
| 土耳其               |               |            |               |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 大不列颠及<br>北爱尔兰联合王国 | 2             |            | 2             |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 美利坚合众国            | 22            | 4          | 26            |            |           |            |              |           |              |              |            |              |
| 也门                | 2             |            | 2             | 3          |           | 3          |              |           |              | 3            |            | 3            |
| <b>共计</b>         | <b>11 411</b> | <b>279</b> | <b>11 690</b> | <b>251</b> | <b>58</b> | <b>309</b> | <b>1 366</b> | <b>67</b> | <b>1 433</b> | <b>1 617</b> | <b>125</b> | <b>1 742</b> |