



安全理事会

Distr.: General
4 January 2022
Chinese
Original: English

2022 年 1 月 4 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会关于联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的第 2584(2021)号决议。安理会在该决议中请我考虑到所有相关方(包括我的马里问题特别代表)的意见,与部队指挥官协商,向安理会提供信息,重点说明:(a) 稳定团行动进展情况、安全挑战、安全行为体之间的协调,包括马里协调机构内的讨论情况;(b) 总体业绩情况,包括《适应计划》的执行情况、《维和业绩和问责综合框架》及《全面规划和业绩评估系统》的推出情况、伤员后送系统的改进和业绩、军警人员轮调情况、对据报业绩不佳个案的处理情况;(c) 就根据我在 2021 年 3 月 25 日发布的路线图(S/2021/300,附件)整合稳定团所有构成部分的情况提供最新信息,包括说明综合战略框架和相关过渡计划的最新执行情况。

稳定团行动进展情况

如我的报告(S/2021/1117)所述,安全局势仍然岌岌可危。在马里北部和中部,针对主要供应线使用简易爆炸装置的情况普遍存在,严重影响了稳定团的机动性和治安行动范围。马里稳定团营地和车队也日益受到手段越来越精密的直接和间接攻击,其证据是 2021 年 12 月 3 日至 9 日对马里稳定团发动的多次袭击,包括 12 月 8 日在邦贾加拉省对马里稳定团车队实施的袭击,导致 7 名维和人员死亡、3 人受伤。恐怖主义武装团体似乎是要以这些袭击来显示其仍有能力骚扰国家部队和国际部队,也是为了控制当地、恐吓民众。这一波袭击的另一个动机可能是武装团体感觉此类行动是成功的,包括国际部队转移出了基达尔省。

安全环境不断恶化的另一个特征是,马里中部的平民再次持续遭到袭击,激进分子与自卫团体之间发生武装冲突,族群间发生暴力事件,造成平民伤亡,致使人员被迫流离失所,丧失了生计,且关键基础设施特别是桥梁和电信设施遭到毁坏。当地族群还被迫与极端主义武装团体签署所谓的“生存契约”。总体而言,暴力极端主义分子的活动继续向该国南部和西部扩大。

稳定团虽然面临这些挑战,但继续迅速开展活动,支持《马里和平与和解协议》的落实,同时支持进行必要的改革,以促进在该国中部实现过渡、持续维稳、保护平民。稳定团在行动上的日益一体化有助于上述努力,包括支持马里当局和



安全部队行使其核心职能。然而，稳定团的驻在人员有限，加上缺乏针对中部和北部的整体性重新部署和安全计划，也缺乏在这些地区保持治安人员的计划，导致取得的成果往往是短暂的，很容易逆转。

马里中部仍然是安全问题最令人关切的地区。稳定团在该地区的行动继续产生局部的积极影响。“海狸行动”旨在将特派团的安全、保护、稳定工作与马里稳定团警察在杜安扎及其周围提供的支持结合起来，以保护平民并促进国家权力机构的回返。作为这项行动的一部分，过去几个月几次就佩塔卡村即将遭袭发出威胁警报后，马里稳定团在该村及其周围开展了部队和警察联合巡逻，有助于阻止袭击，并有助于减少通往杜安扎的道路在赶集日遭受袭击的情况。12月8日至16日开展了“骆驼行动”，以加强15号国道塞瓦雷镇至邦贾加拉镇段的安全。该次行动包括陆地及空中侦察、威慑活动、长距巡逻，还包括建立一个临时行动基地。

稳定团部队主导了“湿水牛行动”，继续帮助确保邦贾加拉省、邦卡省、科罗省、莫普提省等地的安全。此行动包括协同马里国防和安全部队为当地社区提供保护环境，并通过遏制和打乱武装团体的活动保障行动自由。马里稳定团警察作出了贡献，协同该国宪兵进行了巡逻，并在通往杰内、科纳、邦贾加拉的道路沿线进行了长距巡逻。尽管稳定团产生了这些积极影响，但武装团体利用各社区之间的断层线继续向西部和南部转移其威胁方向。由于马里国防和安全部队人力不足、能力有限，使情况变得更加错综复杂。

这方面的证据包括，在塞古大区尼奥诺省法拉布古村，虽然有马里武装部队人员驻守，但2020年10月以来极端主义武装团体实施了有效的围困，使该村当前面临人道主义和安全危机。

同样，马里稳定团在“塞卡行动”的框架下于加奥大区实施行动，对加奥省、拉贝岑加省、梅纳卡省产生了积极影响。在该行动中，稳定团于2019年开始应对暴力事件，并继续保障主要交通路线的安全。进行了每日长距巡逻，目的是确保联合国人员和平民包括来自尼日尔的车队能自由通行。马里稳定团警察还继续沿加奥至昂松戈轴线进行长距巡逻，以保障人们能沿这条道路前往市场。巴拉和塔查拉内周围道路上的一些地点过去经常发生数次袭击，但定期开展巡逻有助于减少袭击次数。

机动特遣队于2021年6月至11月在梅纳卡和昂松戈附近开展了第一次行动。其重点是持续实施保护和行动，但8月8日昂松戈南部瓦塔古纳市遭袭击导致50多名平民死亡后，特遣队转往该市。机动特遣队在该地区的长期存在促进了局势的稳定，也有助于开展几次调查和向受影响社区提供支助。由于特遣队强大的态势，在行动期间观察到极端主义团体和犯罪团伙的活动大幅减少。然而在特遣队撤出后，极端主义暴力和犯罪活动有所增加。

马里稳定团结束这些行动并撤出后，如果不能确保马里国防和安全部队持续存在，那么极端主义团体和犯罪团伙就可能卷土重来。稳定团针对此情况开展了补充斡旋活动，包括在这些地区交付了12个项目，目的是使马里国防和安全部队增强机动性、升级设施，同时改善周边地区当地社区的生计和基础设施。

稳定团继续开展“法里尔行动”，目的是执行安全技术委员会商定的措施，以控制加入谈判进程武装团体战斗人员和武器的流动。常设战略框架 11 月 7 日和 8 日于通布图、11 月 17 日至 19 日于加奥举行集会，马里稳定团在此期间通过检查站、巡逻、快速反应部队、无人驾驶飞行器监测等方式控制、监测了 150 多辆汽车和 1 000 多人。这一行动受到马里当局和常设战略框架的欢迎。

为改善马里稳定团维和人员的安全保障，大力侦察了进入马里的可选主要供应路线，因为目前路线上的马里稳定团车队仍是简易爆炸装置袭击的主要目标。10 月执行了“北门行动”地面任务，表明阿尔及利亚至马里的主要补给线原则上是可行的，稳定团目前正在评估其后勤可行性。此外，11 月成功执行了“西门行动”空中侦察任务，表明毛里塔尼亚至马里的主要补给线初步可行，将在即将进行的地面行动中予以证实。已经与阿尔及利亚和毛里塔尼亚官员进行了讨论，两国都承诺提供必要的支持。

马里稳定团继续努力为马里北部和中部的人道主义援助通行提供便利。这包括稳定团在世界粮食计划署 10 月前往贡达姆省通卡市、尼亚丰凯省松皮市执行人道主义援助任务期间向其提供安保援助，还包括稳定团部队和警察为梅纳卡机场提供安保以便利人道主义援助空运行动。12 月 8 日，稳定团还协助对法拉布古村进行了人道主义援助评估。

协调安全力量

马里协调机构仍是马里境内各安全行为体协调活动的主要论坛。10 月 4 日的讨论重点是如何调整“新月形沙丘行动”，将其撤出基达尔、泰萨利、通布图。此调整对马里稳定团的行动有影响，包括对马里稳定团人员和设施的保护产生影响，因为能够在极端情况下提供支援的武装直升机有限。

11 月 23 日马里国内安全协调机构举行会议，讨论重点包括：中部的安全局势；“梅纳卡无武器倡议”；筹备选举保安工作以及在中部和北部部署马里安全部队女兵。

10 月 3 日，马里稳定团警察协同协调与危机管理中心、联合国训练研究所、欧洲联盟马里能力建设特派团、马里安全部队进行了一次模拟演习，内容是在发生恐怖主义事件和暴力升级后确保某个投票中心的安全。

此外，马里稳定团警察还与马里安全部队加强了合作，包括在 67 个地点与马里警察同地办公，其中 47 个地点在北部和中部，从而极大促进了技术援助和经验分享。需要进一步努力确保更有效地调查马里稳定团警察在中部和北部查明的 674 起刑事案件。马里安全部队迄今只调查了其中 212 起案件。在此期间，只请求联合国警察协助调查其中 24 起案件，分别发生在加奥(16 起)、通布图(5 起)、梅纳卡(3 起)。

稳定团继续注重协助重组后部队重新部署和运作。稳定团向这些部队提供了培训、运输、后勤支助，包括 8 月 23 日将 241 名士兵从巴马科运至加奥，再由“新月形沙丘行动”将其从加奥运至梅纳卡。马里稳定团还向重组后部队提供了

行动培训，于 8 月陪同其在基达尔实施了第一次巡逻，同时有快速反应部队随时待命以在必要时进行干预。

稳定团业绩

马里的政治和安全局势仍然错综复杂，因此稳定团继续调整其行动，根据实际情况支持马里国防和安全部队应对各种挑战。稳定团在落实“以行动促维和+”议程方面取得了重要进展，特别是按照一项政治战略通过战略与行动一体化实现整体上的协调一致。马里稳定团的任务期限于 2021 年 6 月延长，之后修订了《特派团概念》，制定了《特派团计划》，为稳定团所有构成部分提供战略上的指导。稳定团正在根据《维和业绩和问责综合框架》制定修订版《全面规划和业绩评估系统》程序，用以依照新任务计划成果框架对所有构成部分及部门的每季度进展情况进行监测。此项工作将有助于全特派团加强数据收集和评估，从而最终支持高级领导层更多地作出循证决策，并对交付规定成果的情况实施内部问责。

马里稳定团维和人员继续强力反击敌对袭击活动，特别是在阿盖洛克(该地仅 7 月至 12 月期间就发生了 26 起袭击)。从基达尔和泰萨利轮流派出一个排的维和人员增援阿盖洛克。稳定团还大力加强营地保护。稳定团为落实《适应计划》设想进一步措施，包括将一个后备营变为更具机动性的快速反应部队。预计 2022 年一季度还将在基达尔部署一个从外部购买的情报、监视、侦察设备。

与此同时，马里稳定团为解决部分民众表示关切的问题加强了斡旋努力，包括向阿盖洛克派出 3 个创建信任综合特派团，与地方当局、社区领袖、签署协议的武装团体、民间社会举行了会晤。此外还正在实施信托基金和速效项目，重点是供水、电力、创收。

保护平民是稳定团业绩和问责情况有所改善的领域之一。例如，2021 年初稳定团开始将其临时行动基地用作稳定团文职部分的前沿集结地，供其加入正在进行的行动，也供其在正常情况下不驻扎的地区过夜。此举使马里稳定团文职部分能够在通常无法到达的地区发起和开展活动，包括进行对话、与社区互动、实施调查。积极影响包括 10 月 8 日在奥戈萨古的 2 个社区签署了地方和平协议。2019 年 3 月、2020 年 2 月当地曾约有 200 名平民在袭击中丧生。此外，2021 年 12 月 1 日加奥大区塔西加村平民受到威胁后，稳定团启动预警和快速反应机制，部队在该地建立了临时行动基地。

尽管作出了这些努力，但仍十分有限，其证据包括 8 月 8 日加奥大区瓦塔古纳的 50 多名平民遭到屠杀，还包括 12 月 3 日邦贾加拉省松戈 1 辆公共汽车遭袭，造成 30 多名平民死亡。吸取的经验教训包括：必须尽早启动预警和快速反应机制；应改进对情报的联合现场级分析与综合处理；应加强对趋势的分析，包括对跨境动态的分析；应提供《适应计划》等所设想的战力实现手段。

在综合分析方面，目前正在共同努力统一联合国态势感知地理空间企业软件系统中平民保护等事件数据的输入与核查方法(该系统主要用于跟踪与安全有关的事件)。预警功能有助于稳定团更具体地反映对平民的威胁，现在也融入了该系统。通过加强各科和构成部分数据之间的一致性，将改善对关切地区的巡逻规划，

有助于评估稳定团警察或部队驻扎后产生的中长期效益，避免重复工作，帮助所有构成部分更好地协同开展活动。

稳定团继续采取步骤增加女性工作人员，因为此举对于同所有地区的民众展开有成效互动至关重要。《埃尔西倡议》提出的改进措施包括在部队和警察派遣国女性成员的宿舍内提供厕所，提供安全的文娱设施，建造硬墙结构营房以取代装配式营房。马里稳定团警察还于 12 月向总部提交了一项建议，旨在扩大建制警察部队所有 11 个营地的女性宿舍和卫生基础设施。

稳定团根据《维和业绩和问责综合框架》的业绩优先事项表彰军警人员的出色业绩。本报告所述期间，稳定团警察提名 2 支建制警察部队获得风险酬金奖励，因为它们的表现超出了职责范围，在没有地方安全部队提供支持的地区护送文职人员和其他人员，并在有人为抗议稳定团等国际部队驻扎而举行游行时提供了有效的人群控制。

《适应计划》的执行情况

在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行和部队组建工作导致延误后，马里稳定团继续执行《部队适应计划》，增强了特派团在马里中部的能力。莫普提的二级医疗单位于 10 月 1 日开始全面运作。爆炸物处理能力在过去 6 个月也有所增强，目前在行动区部署了 6 个爆炸物处理小组。1 支中型通用直升机部队已部署到加奥。今后 6 个月预计将有更多部队来到稳定团，也有些部队将在完成计划的轮调后改变目前的配置方式。此外，稳定团还在通布图安装了从外部购买的情报、监视、侦察设备，大大提高了稳定团的监测能力和情报收集能力。

尽管取得了这一进展，但仍缺乏足够、适当的空运能力，特别是缺少中型通用直升机和武装直升机，因此特派团的工作继续受到阻碍。这些辅助手段对于马里稳定团继续在整个行动区执行任务并确保其人员和设施的安全和安保至关重要，因为其面临的威胁日益复杂，特别是因为关闭了北部的“新月形沙丘行动”营地(但法国部队继续提供关键的空中支持)。我再次呼吁所有会员国继续支持稳定团落实《适应计划》，并积极协助提供尚未到位的航空资产。

对稳定团军事和警察部分的考绩

本报告所述期间，根据《维和业绩和问责综合框架》的业绩优先事项，共完成了 7 份考绩报告，对象是 3 个步兵单位、2 个航空单位、2 个工程兵单位。另有 8 个单位的考绩接近完成。受考绩单位的总体业绩令人满意，包括对稳定团任务的理解与支持、训练、后勤、平民保护、培训与纪律、可持续性、卫生。

部队指挥官在考绩报告中指出了不足之处，包括：需要增加女性维和人员；需要遵守预定的主要装备维修计划；需要及时报告可使用/不可使用的防雷车；需要增加防雷车数量，更换损坏的防雷车。本报告所述期间有 6 辆防雷车和装甲运兵车因简易爆炸装置袭击事件被摧毁。马里稳定团各战车营尤其受到影响，因为目前行动区内各战车连的 85 辆防雷车/装甲运兵车有 23 辆已被摧毁。考虑到针对维和人员的袭击行为已经演变，充足的防雷车仍是防止更多人死亡和受重伤的

关键救生装备。为弥补这些不足之处，已制定业绩改进计划，并向各部队派遣国提出改进建议。

马里稳定团警察编写了 20 份考绩与评价报告。考绩结果表明建制警察部队的业绩总体上令人满意。需要改进的领域包括装备的质量(特别是车辆质量)，同时还指示各单位采取补救措施以加强战备。所有 10 个建制警察部队继续每月接受一次战备检查。

部队轮调

稳定团在加快各营投入行动的速度方面取得了进展，将轮调周期从 16 周减少到 8 周。这 8 周时间仍将包括 2 周的 COVID-19 强制隔离、最长达 1 周的准备和筛选、1 周的行动区内培训。稳定团有效遏制了病毒的传播，但强制性的 2 周团内隔离期继续严重影响稳定团的行动能力。

稳定团警察完成了 2 次轮调。仍令人关切的是，设在莫普提的第二支埃及建制警察部队未完成部署，因为承包商和分包商之间发生财务纠纷，导致该部队的装备自 2020 年 3 月以来滞留在达喀尔。

挑战和克服挑战的努力

稳定团面临多种挑战，需要致力于加强应对措施。特别值得注意的事项包括：稳定团努力减轻与简易爆炸装置和地雷有关的风险；开展调查、进行报告、制定战略，以尽量减少伤亡，同时保持行动节奏。

简易爆炸装置和地雷构成的威胁正在演变，且仍是稳定团面临的主要挑战之一。最近的此类装置袭击表明此威胁在战术和装置的杀伤力方面都有了明显的演变。2021 年迄今稳定团所遭受爆炸事件的强度和性质均十分严重，导致了 2013 年以来最多的维和人员伤亡人数。截至 2021 年 12 月 13 日已伤亡 136 人(15 人死亡、121 人受伤)，而 2016 年伤亡人数为 102 人。2021 年，对主要路线、车队、临时行动基地的袭击有所增加，包括杜安扎省凯雷纳以及加奥大区布雷姆省伊查加拉附近稳定团临时行动基地 2021 年早些时候遭受 2 次自杀式车载简易爆炸装置袭击，造成 1 名维和人员死亡、40 人受伤。马里稳定团采取综合办法应对这一日益严重的威胁，包括为应对爆炸物威胁加强规划，以及为部署在马里北部的维和人员针对具体威胁开展专家培训和提供支持。稳定团警察经常参与爆炸后调查，同时地雷行动司继续向稳定团在各地地区的军事和警务人员提供爆炸后调查培训。

这些行动使稳定团得以发现很大比例的爆炸装置并使之失效，从而防止了多起维和人员伤亡和资产毁坏事件。2021 年 1 月以来有 98 个针对稳定团的简易爆炸装置，其中 45 个被稳定团收集并排除了，另外 53 个爆炸。

鉴于众多联合国人员死亡或重伤，大量特遣队所属装备遭到毁坏，必须建立强有力的预防机制。稳定团修订了《证据和(或)情报收集、分析、管理、移交标准作业程序》，并为提高效率、改善各部门间协调、提高认识、增强能力建立了相关制度。总体而言，稳定团的调查委员会报告数量大幅度增加，从 2018 年的 48 份增至 2021 年底的约 80 份(案件总数为 100 多个)。仍存在一些挑战，包括军警

人员缺乏进行复杂调查的专门技能，还包括一些特遣队难以获取情报或与受害者和证人接触。

稳定团认识到必须加强国家对应方应对简易爆炸装置的能力。本报告所述期间，地雷行动司就如何处置简易爆炸装置和应对其威胁向 136 名马里国防和安全部队人员提供了专门培训和相关咨询(由先前接受过地雷行动司培训的马里人员为其中 58 人担任培训师，由该司直接培训其余 78 人)。马里稳定团警察还为 739 人(包括 92 名女性)举办了 66 次专门培训，内容涉及应对简易爆炸装置威胁、袭击后调查、犯罪现场管理、国际人道法、反恐、在刑事调查中使用电话技术、司法调查行动、枪击事件复盘、一般情报、反恐情报、培训师培训。此外，稳定团还继续收集和处理各犯罪现场的物证。稳定团警察实验室也在运作，使稳定团得以进行法医分析，可将结果转交给马里当局以协助其开展起诉工作。本报告所述期间处理和分析了 6 起案件。

如我在上一封信(S/2021/520)中所述，稳定团机动特遣队是《适应计划》的一个核心部分，但其全面运作遇到了障碍，原因是一些部队派遣国对伤员后送等事项表示关切，从而大大限制了该特遣队的分队所能部署的地区。

与此同时，稳定团继续努力加强其伤员后送程序，包括在 7 月由总部进行了一次审查。稳定团于 12 月推出一个电子考绩工具，使其能够更好地衡量和监测自身能力。伤员后送仍然是稳定团支持马里国防和安全部队的一个重要方面。自 2021 年 1 月以来，稳定团为马里国防和安全部队撤离了至少 187 人。

执行综合战略框架和过渡计划

稳定团通过加强与综合战略规划和业务协调相关的机制和举措，改进了跨部门协调。稳定团通过修订版《特派团概念》以及随后制定的《特派团计划》，加强了综合规划和跨部门协调工作。《特派团概念》和《特派团计划》阐明了在不断变化的背景下执行任务的愿景和主要考虑因素，规定了更明确的战略优先次序和稳定团干预措施的顺序，并提供了成果框架，用以根据《维和业绩和问责综合框架》规定的优先问责事项不断评估业绩。

稳定团和联合国国家工作队还对当前政治过渡的进程和恢复民主宪政秩序工作加强了综合支持。稳定团任务执行路线图(S/2021/300，附件)第一阶段侧重于在政治过渡期间实现关键目标，预计最终将促成全国选举。第一阶段结束的标志将是实现了路线图中规定的政治过渡基准和条件。在此阶段，稳定团正根据 2020 年底制定的《综合过渡支助计划》协同国家工作队采取联合行动。该《计划》对应于第一阶段综合战略框架的各项规定，包括维持马里和平方面的总体愿景、联合优先事项、分工安排，目标是确保稳定团与国家工作队的努力相辅相成。政治过渡完成后，稳定团将开始实施第二阶段，包括继续应对北部和中部的其他重大挑战。第二阶段的长期过渡规划是与马里政府和国家工作队等其他伙伴开展战略协作，以巩固建设和平的成果，同时防止今后再发生冲突。为此，稳定团的设想是制定新的综合战略框架和过渡日历，并使之与经修订的全系统一体化政策指导意见保持一致。

联合国全系统在整个政治过渡期间向政府提供注重成果的综合动态支助，包括 7 月举行了马里稳定团与联合国国家工作队高级领导人联合务虚会，评估政治过渡第一阶段期间的优先事项，并使协调努力更有重点。为此，稳定团与国家工作队联合确定了一系列旗舰项目，以便在政治过渡期间采取综合行动。

例如，联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、稳定团与联合国其他实体和主要国际行为体合作，于最近为今后 4 年(2021-2024 年)制定了《通过加强法治支持马里稳定方案》，从而向马里人民提供支持，提高其应对冲突的能力，使其获得尊重法治的环境。此外，由稳定团、开发署、妇女署组成的联合国综合选举工作队支持了选民登记活动，包括为支持选举进程而散发材料、分享专门知识、培训马里国防和安全部队以及马里官员。

联合国综合选举工作队还就选举周期问题向过渡期立法机构、全国过渡理事会、宪法法院提供了专家和技术咨询。按照这一综合办法，还继续向政府负责政治与体制改革的各部提供技术和财政支助，以便与各政党、《马里和平与和解协议》签署方、民间社会、专业协会、传统及宗教领袖、侨民举行协商。

联合国综合行动的另一个例子是稳定团与联合国粮食及农业组织正在开展一个联合项目，以支持杰内省改善对季节性游牧的管理，从而恢复社会和谐，减少定居农民与牧民间的紧张关系。正在作出综合努力，以更好地划定季节性游牧走廊，促进在社区一级建立共识，并支持当地社区成员创建村级和市级的季节性游牧管理委员会。在另一项举措中，稳定团与开发署密切协调实施一些旨在加强市级和村级土地委员会能力的项目，确保整个马里中部地区都能得到均匀覆盖。

总而言之，尽管环境越来越具有挑战性，但稳定团和联合国国家工作队为执行支持马里人民的任务与伙伴开展了卓有成效的合作。这包括努力促进国家对当前各项工作进程拥有更大自主权。为此，稳定团 8、9 月与政府、各签署方运动、民间社会、媒体举行了一系列讲习班和会议，使其增强对稳定团任务的了解，并促进各方依照各自责任相互问责。

我赞扬马里稳定团男女工作人员在每天都面临各种挑战和危险的情况下仍作出不懈努力。他们发挥的作用以及稳定团发挥的作用对于支持《和平协议》的执行和马里中部的稳定仍然至关重要。在这一长时间的政治过渡期间，稳定团的斡旋以及西非国家经济共同体的调解仍发挥着非常宝贵的作用。

请将本信提请安全理事会成员注意为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)