



2014年2月1日至3日安全理事会马里访问团的报告

一. 引言

1. 在2014年1月13日的信中，安全理事会主席通知秘书长，安理会成员已决定于2014年1月31日向马里派出一个访问团。法国和乍得共同领导了访问团，其成员包括：

阿根廷	马科斯·斯坦卡内利，二等秘书
澳大利亚	加里·弗朗西斯·昆兰，常驻代表
乍得	班蒂·曼加拉尔，副常驻代表、访问团共同团长
智利	伊格纳西奥·利亚诺斯，政治协调员
中国	申博，政治协调员
法国	热拉尔·阿罗，常驻代表、访问团共同团长，由法国代表团专家埃马纽埃尔·苏克特协助
约旦	马哈茂德·哈穆德，副常驻代表
立陶宛	雷蒙达·穆尔莫凯特，常驻代表
卢森堡	西尔维·卢卡，常驻代表
尼日利亚	乌斯曼·萨尔基，副常驻代表
大韩民国	吴浚，常驻代表
俄罗斯联邦	彼得·伊里乔夫，副常驻代表
卢旺达	尤金-理查德·加萨纳，常驻代表
大不列颠及北爱尔兰联合王国	彼得·威尔逊，副常驻代表
美利坚合众国	萨曼莎·鲍尔，常驻代表



2. 安全理事会访问团是首次前往马里的安理会访问团。根据 2014 年 1 月 23 日安全理事会主席声明，访问团的主要目的是在召集 2013 年 6 月 18 日《瓦加杜古初步协定》所设两个执行机构——监测和评价委员会及安全混合技术委员会——的工作中断几个月之后，重申安理会紧急呼吁启动一个包容各方的可信谈判进程。访问团还着眼于评估第 2100(2013) 号决议的执行进展情况，特别是在马里北部主要人口中心的稳定、恢复国家权力、重建安全部门和保护人权方面的进展情况，以及联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的部署规模。访问团与马里所有民间社会和政府代表以及北部武装团体和国际社会进行了联络。

二. 主要问题

政治进程的状况

3. 作为签署《瓦加杜古初步协定》的两个武装团体，阿扎瓦德民族解放运动和促进阿扎瓦德统一高级理事会呼吁充分执行该《协定》。这两个团体再次表示愿意按照《协定》第 6 条的规定让其战斗人员进驻营地并在全面和平协定签署之后解除其武装。这两个团体表示欢迎该区域各国参与包容各方的对话，对于阿尔及利亚目前的调解举措，提议阿尔及利亚加入现有对话机制。阿扎瓦德民族解放运动和促进阿扎瓦德统一高级理事会呼吁在一个中立地点举行谈判。

4. 作为加入《初步协定》的团体，阿扎瓦德阿拉伯运动和爱国抵抗运动与力量协调会对它们未获准参加安全问题混合技术委员会会议以及未分得任何营地表示沮丧。这两个团体坚持认为马里北部具有多族裔特性，并强调它们代表的社区人数众多，理应被纳入任何全面谈判进程。访问团向加入协定的团体保证，马里稳定团将全力支持包容各方的和平进程。秘书长马里问题特别代表提醒这些团体，《初步协定》第 8 条规定了该委员会的成员组成，并解释说，该委员会的扩充必须由其现任成员商定。他回顾，该委员会已有一段时间未曾开会，但承诺支持加入协定的团体提出的要求。

5. 民间社会竭力要求，包容各方的对话进程应不限于武装团体，还应该包括冲突受害者，并认为不应当把冲突视为奖励武装分子对平民施暴的手段。民间社会组织主张在马里举行包容各方的对话，以推动普通公民参与。马里当局承诺让民间社会参与包容各方的对话。

6. 总统易卜拉欣·布巴卡尔·凯塔感谢国际社会为马里提供支持。他再次感谢布基纳法索的调解工作推动了《瓦加杜古初步协定》的签署，并使总统选举得以举行。他表示，他同样欢迎阿尔及利亚主动提出于 1 月中旬召集北部各武装团体，但他指出，目前马里已建立合法机构，政府应当拥有对和解进程的自主权，任何新的协定都应当在马里签署。总统告诉访问团，政府正在制定民族和解路线图，他希望联合国支持路线图的执行。他重点指出，他认为应当在全面谈判进程开始之前全面解除武装团体的武装。

7. 总理奥马尔·塔特姆·利向访问团介绍了政府设想的全面和平会谈启动之前的准备措施。政府和马里稳定团已就进驻营地以及解除武装、复员和重返社会问题举行了初步协商。马里稳定团计划在访问结束后的下一周举办3次讲习班，介绍从以前的和平协定中吸取的教训、进驻营地及解除武装、复员和重返社会以及国家行政当局返回马里北部并恢复公共服务的情况。政府还打算从妇女组织开始与民间社会举行协商。总理指出，这4项活动定于2月举行，如果阿尔及利亚同时完成探索性会谈，包容各方的对话会很快就能开始。政府随后向访问团提供了一份概念说明，其中概述了解决冲突路线图。

8. 监测和评价委员会的国际成员强调启动包容各方对话的紧迫性。这些成员一致认为，《初步协定》目前逾期未执行，这加剧了武装团体内部和武装团体之间发生进一步分歧的风险，也加大了有些团体可能再次动用武器的危险。这些成员还指出，全面和平进程拖延启动，存在可能为潜在破坏分子所利用的危险。非洲联盟认为，除了和解没有其他办法。欧洲联盟呼吁从包容各方的对话、进驻营地以及恢复马里北部的国家权力和服务着手，不附带任何先决条件地执行《初步协定》。阿尔及利亚表示支持马里政府，并同意解除武装团体武装的工作应结合全面和平协定进行。阿尔及利亚还表示，目前正在阿尔及尔举行的探索性讨论旨在为将在马里举行的包容各方对话铺平道路。西非国家经济共同体强调了秘书长特别代表与区域组织之间的积极合作。马里的国际伙伴重申它们可通过一致行动框架支持马里内部进程。

9. 马里各利益攸关方重申，它们愿意参加包容各方的对话，以达成全面、可持续解决经常性危机的办法。访问团认为只有马里人可通过谈判达成可持续解决该国经常性危机的办法，并敦促各方立即参与包容各方的会谈，不得附带任何先决条件。安理会成员回顾了《初步协定》，重申进驻营地是解除武装进程的第一步，将在全面和平协定签署之后全面解除武装。访问团主张在预先确定的时间表内尽快开始谈判。

保护人权和支持国家司法

10. 民间社会组织证实，在宪法秩序恢复之后，马里南部的人权状况得到显著改善。这些组织还证实马里北部的人权状况也得到一些改善，但质疑为何迄今未对已知的侵犯人权者，特别是性暴力实施者提出起诉。民间社会指责说，根据《初步协定》释放与冲突有关的囚犯和撤销对参加武装团体的前议会成员的逮捕令是行政部门侵犯司法独立性的做法。有些民间社会和武装团体代表呼吁根据《初步协定》的规定成立一个国际调查委员会。

11. 司法部长向访问团介绍了在保证受害者获得司法救助方面作出的持续努力，包括司法部与民间社会组织为确定和支持性暴力幸存者而开展的合作，以及司法部与马里稳定团为推动司法当局重返马里北部而开展的合作。

12. 政府强调，它对前对话及和解委员会重新进行命名，并将其改为真相、正义与和解委员会，该委员会不久即将开始工作。民族和解部长承诺让民间社会参与该委员会的工作，该委员会将受权调查自 1961 年以来实施的所有践踏和侵犯人权的行为，从而使有待处理的索赔要求全部得到答复。

主要人口中心的稳定和马里稳定团的部署

13. 来自廷巴克图和加奥的民间社会代表报告称，马里稳定团仅在确保城市安全，而农村地区的平民仍面临危险，北部武装团体也持有同样看法。总理呼吁增援部队，安全部长则要求马里稳定团与马里军队加强合作。马里稳定团军事领导人确认，缺乏直升机等重要装备削弱了稳定团在马里整个北部部署的能力。部队指挥官和西区指挥官强调亟需航空资产，从而使其能够实时应对新出现的事态发展。

14. 马里对话者和国际对话者强调，由于圣战团体保留了重要能力并坚持恢复对马里北部控制的目标，恐怖主义威胁仍然存在。北部武装团体表示，它们继续与恐怖主义团体作斗争，在规划其战斗人员进一步进驻营地以及解除武装、复员和重返社会时需要考虑到这一点。

15. 访问团了解到，由于“薮猫行动”正在逐步缩编，以及马里安全部门的重建工作仍处于初期阶段，今后几个月，马里稳定团将在保障北部人口中心安全方面发挥核心作用。“薮猫”部队和马里稳定团部队指挥官向访问团介绍了他们各自的任务。“薮猫”部队指挥官强调，“薮猫”部队的任务是按照第 2100(2013)号决议的规定在马里稳定团人员面临迫在眉睫的严重威胁时采取干预措施，为其提供支援，除此之外，从现在开始这支法国部队还单独负责开展反恐活动。这将使马里稳定团在保障主要人口中心安全和保护平民方面负起领导责任，特别是在马里北部。

16. “薮猫”部队指挥官评估说，马里稳定团部队尽管人数和资产有限，但取得了很好的业绩。他强调，需要部署其余已获授权的能力，指出稳定团部队需要将其有力的接战规则付诸实践，并建议该部队采购无人驾驶航空系统，以全面了解马里稳定团受权开展行动的地区。

17. 马里稳定团的管理人员告诉访问团，稳定团正在部署更多蓝盔部队，并在同时改进从由非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)继承的设备。稳定团的核定兵力为 11 200 人，在安全理事会访问期间，当地仅有 5 910 人。虽然联合国秘书处确定了 90%未付所需军事经费的分摊国，但马里稳定团估计它要到 6 月才能达到全面行动能力。在莫普提，访问团走访了最初在马里支助团下部署的建制警察部队和一个来自多哥的二级医院。访问团了解到，在多哥二级医院重新部署到基达尔后，将对其设备进行升级，使其达到联合国标准。马里稳定团特派团支助事务主任告诉访问团，已订立合同，为马里稳定团在该国三个主要地点的人员修建重要军民联合基地。政府已分配一块 70 公顷的土地，用于在 6 月之前修建基地。

安全部门改革

18. 欧洲联盟马里培训团和“薮猫行动”积极评价了在库利科罗接受培训后目前正在北部开展行动的马里军队 3 个营的表现。“薮猫”部队和马里稳定团支持了欧洲联盟培训团的培训活动。课程内容着重于各营培训和军队重组。课程包括就国际人道主义法和人权进行情景模拟实际培训，马里稳定团人员为理论教学和实践练习提供了支持。“薮猫”部队监测了完成培训后被部署在北部的各营的表现。部署之后几个月，培训团向马里官员汇报了情况，并提供了所需的额外支助。总体而言，经过欧洲联盟培训团培训后，马里部队的表现获得良好反馈；但有人指出，马里北部民众不信任马里军队。还有人指出，国防部长侧重于扩大马里军队的规模。欧洲联盟培训团强调，必须着重提高部队质量，以确保部队更专业化。同时，“薮猫”部队、欧洲联盟培训团和马里稳定团提醒，维持法律和秩序的责任不应交给军队，而应交给民警。访问团还得知，重建国家军队和安全部门改革是一项长期努力，可能超出欧洲联盟马里培训团现有的任务期限(2016 年 5 月)。

重建国家权力和早期恢复

19. 总理向访问团通报，政府计划逐步在马里北部重新部署国家行政机关，恢复提供公共服务。他说，在廷巴克图和加奥大区，大区和次区级的行政人员已返回，但尚未在地方一级恢复其职能，原因是存在潜在的不安全因素。在基达尔，仅主要城镇设有国家代表。总理说，政府已从 2013-2014 年预算中专门拨出 350 亿非洲金融共同体法郎，用于重建马里北部的公共基础设施。他还告诉访问团，欧洲联盟和世界银行致力于支持政府的努力，并为此开展旨在改善北部社区生活条件的人道主义和发展方案。联合国驻地和人道主义协调员证实，过去 6 个月，加奥大区取得重大进展。他说，危机之前运作的学校和保健中心中，75%的学校和 90%的保健中心已恢复运转；但后来又指出，只有 50%的适龄儿童上学。但是，他指出，粮食安全仍极无保障，迫切需要恢复并改善基本服务。

三. 意见

20. 赴马里访问的安全理事会成员对以下问题表示关切：政治进程，特别是为全面和平解决危机而启动包容各方对话的进程拖延；这可能威胁马里人民和当局过去一年取得的显著进展。访问团获悉，除非《初步协定》规定的包容各方的对话及时启动，否则各方之间的不信任将加深，北部武装团体之间的分歧将日益增加，可能导致一些分子激进化，从而丧失找到持久解决危机办法的独特机会。安理会的对话者一再强调，必须进行族裔内部以及族裔之间的对话，民间社会必须充分参与。

21. 各利益攸关方再次向访问团保证，他们致力于和解进程；此后，安理会成员敦促各方在预先确定的时间表内不附加任何先决条件地尽快开展包容各方的对

话。他们建议，进驻营地活动继续作为谈判进程的一部分进行，为全面协定和武装团体全面解除武装、复员和重返社会铺平道路。安全理事会重申，它支持所有双边和多边伙伴旨在支持马里人民寻求可持续地解决经常性危机的努力。安全理事会欢迎政府的路线图，其中包括马里稳定团举办的讲习班以及政府与民间社会计划的筹备活动。安理会重申，它随时准备通过秘书长马里问题特别代表和马里稳定团团长支持马里各方的努力。

22. 几个马里的利益攸关方呼吁马里稳定团部队将其开展的稳定活动扩大到马里北部主要人口中心之外的地区，指出恐怖主义分子和犯罪分子对平民构成威胁。访问团对部队部署延误表示关切，特别是和平进程拖延加剧了紧张局势；在“薮猫行动”部队缩编期间，维持和平特派团将需要发挥更加核心的作用。访问团注意到政府要求加快部队部署，加强马里军队和维持和平人员之间的合作。

23. 一些民间社会代表认为，马里北部危机的根源不是族裔之间的紧张关系，而是发展和治理问题。他们呼吁安全理事会注意，马里北部欠发达，青年缺少工作机会。北部武装团体还主张加强联合国的发展活动。凯塔总统告知访问团，他通过了一项有关腐败的零容忍政策，并强调民族和解是其优先事项；访问团对此表示欢迎，认为这是解决此次危机的根本因素。总统说，他希望找到持久解决这场危机的办法，此后他就可以更全面地关注消除贫穷问题和监督马里的可持续发展。访问团注意到，马里的所有利益攸关方一致认为，必须推动民族和解和问责制；访问团重申安全理事会呼吁处理影响马里的经常性危机的根源。

附件一

安全理事会马里访问团：职权范围

1. 欢迎 2013 年在联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)支持下、成功举行和平和透明的总统选举及立法选举之后，马里全面恢复民主治理和宪法秩序；并同新任命和当选的当局磋商。
2. 欢迎马里政府作出初始努力，就马里北部局势启动一系列国家磋商活动，并鼓励采取进一步措施，促进巩固稳定、推进民族和解、促成社会融合以及处理影响马里的经常性危机的根源；评估国家和地方各级减缓冲突和预防冲突活动的进展，包括通过地方伙伴这样做，以及评估全国对话和和解进程的进展，包括吸收民间社会参与。
3. 重申安全理事会紧急呼吁按照 2013 年 6 月 18 日《瓦加杜古初步协定》的要求，启动对马里北方所有社区开放的、具有包容性和可信的谈判进程，目标在于确保找到从政治上持久解决危机的方案，在马里全境实现长期和平稳定，尊重马里国家的主权、统一和领土完整。
4. 强调安理会吁请《初步协定》所有签署方以及马里北部已同恐怖组织断绝一切联系并无条件承诺支持《协定》的那些武装团体迅速、全面地执行《协定》规定，包括武装团体进驻营地，在马里全境逐步重新建立国家行政机关并启动具有包容性的、可信的和平会谈。
5. 重申安全理事会全面支持按照安理会第 2100(2013)号决议第 4 段，同国际社会(包括非洲联盟，西非国家经济共同体和欧洲联盟)密切协作，并由秘书长马里问题特别代表从中斡旋，便利一个具有包容性的进程，争取在结束危机的全面协定范畴内，在马里国土全境恢复和平和安全。
6. 重申安全理事会吁请马里所有相关各方在全面和平解决方案范畴内，毫不拖延地商定推进武装部队进驻营地的任何积极措施，作为促成有效的解除武装、复员和重返社会进程的关键步骤；评估马里稳定团如何能够进一步支持解除武装、复员和重返社会进程。
7. 重申安全理事会支持马里稳定团，并听取关于执行第 2100(2013)号决议的情况通报，尤其是马里稳定团的行动部署(特别是部署到马里北部)，以稳定重要的人口中心，并支持在该国全境重新建立国家权力，并促进法治和保护人权。
8. 重申安全理事会对安全局势动荡的关注，并听取关于安全局势(尤其是马里北部局势)和恐怖团体对区域稳定构成之威胁的情况通报；了解执行马里稳定团任务规定(支持马里政府，保护平民并实现主要人口中心特别是马里北部的稳定，并为此遏制威胁和积极采取步骤，防止武装分子返回这些地区；以及按照联合国处理紧急人道主义援助的指导原则，帮助设立安全有保障的环境，由文职人员牵

头，安全地提供人道主义援助)方面的最新情况；了解所有各方同马里稳定团合作的情况，以期确保稳定团的安全保障；并听取关于法国部队在面临迫在眉睫的严重威胁时执行支持马里稳定团任务规定的情况通报。

9. 重申安全理事会吁请维持马里文职人员对马里国防和安全部队的控制和监督，作为全面改革安全部门的关键要素，在此方面，鼓励马里政府继续取得进展，并评估马里稳定团和其他国际捐助者所作的贡献，包括欧洲联盟通过欧洲共同安全和防卫政策和欧洲联盟马里培训团所作的贡献。

10. 强调安全理事会继续对保护平民、打击有罪不罚现象的重要性以及必须处理性暴力问题和加强儿童保护表示关注；倡导尊重人权和国际人道主义法，并鼓励马里政府确保将对严重违反和侵犯人权行为负责者迅速绳之以法，并继续同国际刑事法院合作。

11. 强调必须追究性暴力实施人员的责任，并着重指出，必须确保妇女在稳定化阶段及早全面、平等和有效地参与(包括参与安全部门改革和解除武装、复员和重返社会进程，以及国家政治对话和选举进程)，同时铭记安全理事会第 1325(2000)号决议；进一步强调必须追究侵犯儿童权利以及虐待儿童人员的责任，确保在安全部门改革和解除武装、复员和重返社会进程中，特别注重保护儿童。

12. 着重强调马里政府必须继续迎接人道主义方面的挑战，包括粮食危机，并找到难民和境内流离失所者问题的持久解决办法，包括创造有利于难民及境内流离失所者自愿、安全、堂堂正正和可持续地回返的条件。

13. 重申安全理事会吁请联合国所有有关机构和国际社会进一步支持政府努力向所有受影响人口(尤其是妇女儿童)提供援助，并支持向民众(尤其是马里北部民众)提供基本服务；鼓励国际社会协调满足马里民众紧迫和长期需求方面的行动，包括在 2 月 5 日布鲁塞尔国际捐助者支持马里发展高级别会议范畴内并同该国政府协商这样做；重申安理会吁请国际社会填补资助人道主义联合呼吁方面的缺口。

14. 赞扬按照 2013 年 11 月 5 日在巴马科举行的关于联合国萨赫勒区域综合战略的部长级会议的成果，马里政府在未来两年担任协调平台的主席；重申安全理事会吁请萨赫勒、西部非洲和马格里布地区各国加强区域间合作，以便制定具有包容性的有效战略，来迎接萨赫勒地区的跨国挑战，包括打击该地区的恐怖活动和跨国有组织犯罪；重申安理会致力于处理萨赫勒地区同人道主义和发展问题相关联的、复杂的安全和政治局势。

附件二

安全理事会马里访问团：工作方案

2014年2月1日

22 时 秘书长特别代表举办的工作晚餐

2014年2月2日

莫普提

10 时 30 分至 11 时 会见当局

11 时 15 分至 12 时 15 分 会见民间社会代表

12 时 25 分至 13 时 10 分 参观马里稳定团营地并听取简报

13 时 10 分至 14 时 会见联合国机构和工作午餐

巴马科

17 时至 18 时 30 分 拜会共和国总统易卜拉欣·布巴卡尔·凯塔先生

20 时 政府举办的晚宴

2014年2月3日

8 时至 8 时 30 分 马里稳定团部队指挥官、警务专员和首席安保顾问通报情况

9 时至 10 时 会见民间社会代表

10 时 15 分至 10 时 45 分 会见“薮猫行动”指挥官

11 时至 11 时 30 分 会见欧洲联盟培训团团长

11 时 30 分至 14 时 会见监测和评价委员会成员

15 时至 16 时 30 分 会见政府成员

17 时 30 分至 18 时 15 分 会见议员

19 时至 20 时 新闻发布会

20 时至 21 时 晚餐

21 时 30 分至 22 时 参观几个营地