



2017年7月25日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会第2297(2016)号决议第24段，其中请我与非洲联盟(非盟)在选举后对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)开展一次联合评估，并向安全理事会提出建议，确保非索特派团有适当的人员配置来支持索马里在新的政治安排下开展下一阶段的国家建设工作。

在此基础上，联合国和非洲联盟于2017年5月10日至29日开展了一次联合审查。这次审查由秘书处维持和平行动部和非洲联盟委员会和平与安全部共同领导，审查组成员包括来自政治事务部、外勤支助部、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、非索特派团、联合国索马里支助办公室(联索支助办)、联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国驻非洲联盟办事处(联非办)的军事、警务、政治、人权和后勤专家。一些会员国和欧洲联盟的代表也参加了这次审查。

联合审查应被视为2016年在索马里启动的综合战略规划进程的一个要素，该进程还包括2017年3月完成的联合国战略评估(S/2017/404)、2017年3月9日至10日进行的非索特派团10年经验教训总结会议(见附件)，会议为本次联合审查提供了参考、以及2017年3月22日至4月4日进行的选举需求评估(见S/2017/408)。联合审查特别借鉴了联合国战略评估的结果。战略评估特意把联合国在索马里安全方面的作用问题留到联合审查时考虑，以确保结合非索特派团今后作用和人员配置的评估情况综合考虑。

联合审查组成员在摩加迪沙和亚的斯亚贝巴与相关国家和国际伙伴举行了协商。在摩加迪沙期间，联合审查组与索马里联邦政府和临时联邦成员州的高级安全官员和专家举行了为期三天的讲习班，以确保充分协商和索马里的自主权。非洲联盟和平与安全理事会于2017年7月12日审议了联合审查的结果(见附件二)，并在第700次会议上通过了所附的公报(见附件一)。

自上次联合审查和第2182(2015)号决议通过以来的进展

过去两年间，索马里在政治方面迈出了重要步伐。一个联邦国家正在形成。安全部门取得了重要进展，尤其是在最近几个月。2017年4月16日关于国家安



全架构主要原则的协议重新点燃了对加快安全部门改革从而推进索马里可持续和平与安全前景的希望。商定的国家安全架构确认了 2016 年 5 月商定的新联邦警务模式。国家安全架构和新警务模式是安全部门建立有效和可问责治理结构的关键组成要素。

穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·法马约总统成立了成员包括索马里联邦政府和所有联邦成员州的国家安全委员会。2017 年 5 月 11 日，索马里与包括非洲联盟和联合国在内的国际伙伴在索马里问题伦敦会议上，签署了新的伙伴关系协议和安全条约。

非索特派团继续为索马里的和平、安全与稳定做出根本贡献。非索特派团成立以来，采取的干预措施阻止了青年党和其他武装反对派团体接管国家，为索马里全国范围的国家建设与建设和平工作提供了空间和基础，包括通过重要的和解进程及其他政治进程，确立了联邦版图，并在 5 个联邦成员州建立了临时行政当局。非索特派团在确保 2016-2017 年选举进程方面发挥了尤其重要的作用，选举产生的联邦政府在索马里全国拥有广泛合法性。

在可能情况下，非索特派团还为人道主义援助(尤其是在干旱期间)提供安保方面的协助。尽管持续面临挑战，但非索特派团的积极存在使多条主要供应路线变得更加畅通，有需要的社区可以在非索特派团和政府控制的附近地区寻求援助，而不必冒着危险长途跋涉。然而我希望强调，人道主义危机的形势依然严峻，对持续援助的需求依然十分紧迫。

警察部门取得了显著进展。非索特派团通过协助审核、招聘、培训和辅导工作为索马里警察提供支持，他们的勤恳努力正在摩加迪沙和两个联邦成员州展现出可喜成果。联索援助团继续就警务体制结构建设提供政策咨询，以此为执行新警务模式提供重要援助。

尽管取得了这些成绩，但在脆弱的政治与安全局势背景下，非索特派团 22 126 人的军警队伍继续面临不断变化的挑战，再加上非索特派团仍然缺乏足够的关键使能因素，使得挑战变得更加严峻。

非索特派团偿还部队费用所需的持续供资仍是一项关键挑战。欧洲联盟已连续超过 10 年为非索特派团的人员津贴提供资金，我赞扬欧洲联盟的这一宝贵贡献。2016 年 1 月，欧盟将其为非索特派团提供的部队津贴经费削减了 20%。为弥补这个 20% 的缺口，目前正在努力提高自愿捐款，同时寻找替代来源来补充欧洲联盟的资金，但这两项努力迄今尚未成功。

青年党继续对国内稳定构成严重威胁。该团体维持的兵力使其得以在过去几年里对非索特派团的多个前方作业基地发起攻击。青年党还控制着大片领土，尤其是在朱巴河谷和希兰州——那里民众所需的基本服务由青年党管理。它还具有发动大规模复杂恐怖袭击的能力。

然而，最终阻碍索马里安全局势长期改善的并非青年党存在本身，而是索马里缺乏适当的安全机构——这种机构应由必要的政治协议和财政资源提供支持，

包括确保定期支付薪水，并具有适当的治理、监督和问责机制。缺乏此种安全机构也影响了索马里切实削弱青年党的能力。国家安全架构是为解决这一缺陷迈出的重要一步。

索马里人民与机构肩负着索马里安全的主要责任。因此，联合审查依据 4 月 16 日协议的宗旨，将索马里对安全部门的自主权放在规划工作的核心位置。与前几次审查着重于削弱青年党不同，这次联合审查的重点是制订一项使非索特派团能够逐步把安保任务移交给索马里机构的过渡计划，并审查加强问责措施和非索特派团效力的备选方案。

联合审查发现，索马里人抱有承担安全责任的真实意愿。在联合审查组访问摩加迪沙期间，索马里官员和安全专家介绍了他们根据国家安全架构和安全条约在 2017-2021 年期间逐步接管安全任务的愿景。

拟议的过渡计划

非索特派团对于在中期内确保索马里安全仍然至关重要。2017 年 5 月 11 日 42 个国际伙伴在伦敦通过的安全条约也确认了这一点。我深信，非索特派团在兵力逐步减少的情况下维持存在，对于在 2017-2021 年期间巩固已取得的政治与安全成果并防止任何战略性逆转十分必要。与此同时，随着索马里机构逐步承担起主要的安全责任，在索马里的所有国际安全存在必须有意识地转变为发挥支持作用。

事实上，一些过渡工作已经开始。非索特派团在各州多地和摩加迪沙向索马里部队移交了保护多个联邦部门等任务。

联合审查小组成员确定，非索特派团不需要额外兵力打击青年党和其他反政府武装团体。已确定的替代安排包括为联合行动提供国家安全架构中的更多要素和其他索马里安保能力、非索特派团把任务移交给索马里安全部队后腾出兵力、以及采取逐步进攻的做法并加强双边支持。

为增强索马里自主权，非索特派团应专注于若干经过调整的任务(详情见下文)。这些任务应与国家安全架构对接、建立在非索特派团的优势基础上、并专注于促进可行、有序和负责任的过渡。

作为过渡的一部分，应按照国家安全架构的精神、安全条约以及索马里领导人和非索特派团部队派遣国对尽早移交安全责任的承诺，着手重组并逐步减少非索特派团的军警人员。在此过程中，必须保持过去十年间取得的实质性政治和安全成果，非索特派团以及索马里军事和文职人员的宝贵牺牲和大量资源投入不应白费。

联合审查提议，在 2018 年 10 月底之前将军警人员数量减少 1 500 人，具体如下：第一阶段，在目前与索马里部队联合开展的有针对性地打击青年党行动(包括在朱巴河谷的行动)完成后，最迟于 2017 年 12 月将非索特派团的军事人员数量减少 1 000 人。其中 500 人将由非索特派团警务人员取代，以便在非索特派团警务部分出色工作的基础上，增强索马里警方在全国范围的能力。这将有助于索

马里警方承担更广泛的安全任务，从而推进过渡计划。按照国家安全架构的规定加强索马里警方在执法、法治和公共安全方面的首要责任至关重要。这 500 人的额外警力将由 2 支建制警察部队(每支 160 人)、120 名单派警察和 60 名建制警察部队人员组成，届时现有的 3 支建制警察部队都将达到 160 人的标准编制。考虑到 500 名部队人员由警察取代，联合审查建议截至 2017 年 12 月的军警减员总数为 500 人。

第二阶段，最迟于 2018 年 10 月将非索特派团的军力再减少 1 000 人。建议在 2018 年中旬再开展一次联合审查，总结到那时为止的过渡战略执行情况，并规划后续阶段的过渡工作。将审议在 2018 年 10 月之后进一步裁减军警人员，并在安全条件和索马里方面的能力允许的情况下分阶段实施减员。

在完成索马里安全部队联合核查工作后，将确定过渡工作的详细技术性规划。核查工作将由索马里联邦政府及各联邦成员州与非索特派团和联合国共同领导，并以非索特派团、联合国实体和国际伙伴先前开展的举措为基础。

核查将着重确定人数、能力、所在地点和遵守人权及其他国际标准的情况(包括筛查儿童兵、问责机制是否到位、以及审查和培训水平)，核查范围涵盖国家安全架构实体、索马里警察及其他索马里安保能力。将优先核查拟参与联合行动的部队。核查工作还将确定移交具体安全任务的方法和技术条件。

在核查基础上制定的过渡计划应有足够的灵活性，能够加速建设索马里安保能力并对不可预见的负面安全动态做出反应。计划还应为必要的政治与和解进程确保足够空间与支持。应鼓励和探索通过军事行动或调解地方冲突等方式加快向索马里人移交安全责任的各种机会。

由于不同地方推进安全部门改革和基础性政治进程的速度不同，需在全国各地以差异化、协调化的方式实施拟议的过渡计划。过渡计划还应考虑如何加强索马里的后勤能力，包括承担目前由联索支助办执行的任务。

在 2021 年选举期间和随后一段时间可能需要非索特派团继续提供指导和快速反应能力。此后，非索特派团将在此后并最迟于 2022 年大幅缩编。如果绝对必要，可能需要考虑留下一支快速反应部队，将其任期延长 12 个月，以支持索马里安全部队应对新出现的挑战。

在全面安全方略的背景下，对过渡起辅助作用的环境包括政治、安全和财政环境。

政治环境包括：(a) 联邦结构、包括联邦成员州的地位正式化；(b) 与国家安全架构有关的未决问题得到解决，尤其是索马里联邦政府和联邦成员州安全部门的数量、作用和职责问题；(c) 关键立法获得通过，各机构具备国家安全架构所规定的的能力；尤其是国家安全委员会正式设立；(d) 部族间主要冲突得到缓解，能通过索马里政治和安全结构加以管理；(e) 选举成功举行，权力和平过渡；(f) 索马里与邻国的关系稳定。

待实现的安全要素包括：(a) 根据国家安全架构，索马里安保能力的发展、装备和维持达到能应对地方和全国范围威胁的水平，指挥和控制安排得到实施并发挥功效，人员定期收到口粮和薪金；(b) 青年党被削弱和遏制，索马里部队能依靠自身能力加以应对。

财政方面包括索马里联邦政府和联邦成员州能够逐步产生支付薪资所需的资源，建立透明和可问责的支付制度，确保按照国家安全架构定期向安保人员支付薪金。在过渡期间，索马里机构和伙伴必须建立统一、透明和可问责的财务机制，以支付津贴。在这方面，联合国项目事务署(项目署)在伙伴支持下所开展的工作值得称赞。

只有为索马里安全部门和非索特派团筹集到全面资金，过渡计划才能实施。须在定于 2017 年底举行伦敦后续会议之前完成索马里安全部门建设的成本估算和成本分摊计划，以便在会上为索马里安全部门筹集资源，确保索马里和国际社会作出充分的财政和实物捐助承诺。

非索特派团的突然或过早撤离很可能逆转过去十年间在政治和安全领域取得的重要进展，因此为非索特派团提供可预测、可持续的资金，对于避免这方面的风险十分必要。应积极探索为非索特派团供资的各种安排，同时铭记联合国及其他伙伴可用的包括联合国摊款在内的全部选项，并考虑到自愿供资已经显现出来的局限性。

为非索特派团拟议的修订任务

根据上述过渡计划，我支持联合审查提出的建议，即非索特派团更多地转向支持作用，而由索马里部队牵头执行安全任务。非索特派团将继续发挥在不对称威胁环境中开展行动的过硬优势。

为非索特派团拟议了以下旨在促进过渡的核心任务：(a) 保护主要居民点和国际行为体驻地机构，确保和促成政治进程、和解、维持治安、早期恢复和公共安全，同时审慎实施向索马里部队的责任移交工作；(b) 从连接各居民点的供应路线着手，为确保路线畅通作出有效贡献；(c) 在落实适当的缓解措施的情况下，与索马里部队联手对青年党及其他武装反对派团体开展有针对性的行动，同时继续在战斗行动中发挥指导作用，并向索马里部队提供行动支助；(d) 与联索援助团密切合作，按照国家安全架构为索马里警察的能力建设和培训作出贡献。

非索特派团文职部分应全面投入运作，以达到预计规模，并把工作重心转移到为非索特派团军事和警务部分的经修订任务提供支持上来，即支持特派团、维护人权和支持加强联合国与非洲联盟在索马里的协调一致行动。应特别重视提高人权部分的人员配置，以增加监测能力，加强遵守人道主义和人权法，并处理违法案件。

基于上述情况，经与索马里联邦政府和联邦成员州的相关对口部门以及联索支助办密切协商，建议修订非索特派团的行动构想。非索特派团还应根据拟议的修订任务和经更新的威胁评估，对其开展行动的设备要求进行审查。

索马里警察部门在非索特派团的过渡计划和索马里更广泛的安全战略中发挥着关键作用。鉴于国家安全架构预测需要 32 000 名索马里警察在市、镇和村庄承担主要的安保职责，因此应大大增加对索马里警察的支持力度，这在可预见的未来可能就会成为一项要求。与军队不同，索马里警察在其部署的地区已经负起各项职责，因此无需非索特派团进行交接。此外，警察部门预计将在确保今后的政治与和解进程方面发挥最重要作用。

一方面，非索特派团警务部分在协助审查、征聘、训练和指导警察以及提供业务支助方面已证明具有比较优势。应利用上文所列的资源扩大非索特派团的这一成功方案。另一方面，联索援助团在为推出新警务模式和建立联邦及联邦成员州各级警务体制结构提供政策咨询方面已证明取得了成功。这项以技术咨询为基础的政治努力与联索援助团的其他核心任务密切相关，包括支持联邦制进程、审查宪法、建立索马里的司法和惩戒模式以及解决与国家安全架构有关的未决问题。因此，我希望安理会全面核准在 2017 年底之前将非索特派团第一批 1 000 名军事人员中的 500 人改编的建议，并考虑加强联索援助团的警务任务，就新警务模式下建立体制结构提供更多咨询，这将需要适度增加联索援助团警务部分的资源。非索特派团和联索援助团各自的警务部分应继续加强相互合作。

需要对非索特派团和联索援助团目前的战略宣传能力和方向进行审查，以最大限度地利用可得资源，解释过渡工作、为其争取支持，并反击任何关于非索特派团逐步撤离是青年党的胜利的说法。

我确认非索特派团在遵守人权和国际人道主义法方面所取得的进展。联合审查确定，非索特派团以及非洲联盟和部队/警察派遣国(如相关)应加紧努力，提高旨在预防和解决违反人权和国际人道主义法行为的措施和机制的有效性，包括根据联合审查期间提出的旨在加强甄选和筛查、培训、问责、监测与报告(包括平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组)、规划机制和规则条例的具体建议(汇总于本函附表中)开展这方面工作。

战略监测与问责

联合审查建议，在其他伙伴的适当参与下，现有的非盟-联合国索马里问题联合工作组，包括其在总部和外地的人员(联索援助团、联索支助办和非索特派团)，应当发挥从战略层面监测上述计划落实进展的核心作用。它应向非盟-联合国联合工作组定期报告，以便对事态发展做出及时反应、减少风险并随着移交任务的条件不断满足而定期审查核定人员数量。非盟-联合国联合工作组将酌情与全面安全方略的各执行结构展开密切合作。

工作组通过各自在亚的斯亚贝巴的领导机构(非洲联盟和平与安全部以及联非办适当级别的机构)，可酌情向部队和警察派遣国、非洲联盟和平与安全理事会成员国以及联合国安理会提供非正式情况通报。非洲联盟委员会可能需要更多支持，以有效参与过渡工作所要求的监测和持续规划进程。

联合审查建议，加强设在摩加迪沙的高级领导协调论坛，作为确保优先事项统筹化、战略一致性和加强跟进的一项措施。在这方面，联合审查提议在现有资

源范围内设立一个专门的联合秘书处，负责筹备高级领导协调论坛会议并跟进会议所作决定的执行情况。联合审查大力支持由非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表和秘书长索马里问题特别代表继续向安全理事会以及非洲联盟和平与安全理事会联合进行情况通报。根据非洲联盟-联合国加强伙伴关系框架，秘书处将与非洲联盟委员会就加强与各自政策机构互动的模式开展合作，以确保提高战略一致性。

非索特派团和联索支助办正在实施多项措施，以加强资源和财务管理的问责制和透明度。一个特派团支助联合委员会将为加强透明度和促成预先规划提供平台。正在最大限度地把货物与人事管理职能以及每个特派团的服务交付职能放到同一地点。这将改善后勤支助绩效的监测、分析与报告，并为共同决策提供参考，使资金与资源能更好地与非索特派团的优先活动相匹配。已商定措施的详细信息见附件(见附件四.B)。

非索特派团的过渡计划一经批准，需根据该计划以及索马里与国际伙伴在全面安全方略背景下达成的各项协议，对目前由联索支助办提供的联合国后勤支援进行审查。

联合审查建议，设立一个非洲联盟充分参与的联合国-索马里联邦政府人权尽职政策联合工作组，针对人权尽职政策下发现的风险，定期审查风险缓解措施并共同监测这些措施的实施情况。

意见

我由衷感谢非洲联盟委员会的大力协作与伙伴关系——通力合作正是本次重要联合努力的特征。我还要感谢索马里联邦政府和各联邦成员州、安全理事会成员、欧洲联盟代表及其他国际伙伴参与联合小组的工作。我赞扬非索特派团、联索援助团和联索支助办领导为加强协调一致、特别是为此做出联合安排所付出的不懈努力。

索马里安全部队及非索特派团军事警务人员的勇气与英雄品质值得我们致以共同敬意。由于他们的付出和各伙伴的持续承诺，索马里已明确无疑地走上了摆脱冲突之路。

我赞扬联合审查组将索马里自主权放在审查核心位置的决定。举行选举、和平交接权力、设立成员构成广泛的国家安全委员会、同意建立国家安全架构——这些都是具有里程碑意义的成就。只有通过索马里的持续承诺和加强遵守人权和法治，才能巩固和扩大这些成就，并显著加快安全部门改革。关于为索马里部队提供所需的设备、基础设施和后勤支助问题，我同意联合审查的结论，把这项工作宜留给国际伙伴审议。

我完全同意联合审查的结论，即在目前这个微妙的时间点上，非索特派团的存在是必要的，但随着基于国家安全架构的过渡进程的推进，非索特派团应逐步缩编。我认为，为了防止局势出现战略性逆转，除此之外没有其他可行的替代办法，而无论是对于在过去二十年经历了难以言尽的苦难的索马里人民，还是对于

投入了大量资源和宝贵生命的国际社会，战略性逆转都将是灾难性的结果。此外，如果非索特派团仓促缩编，并且在向索马里安全机构移交任务时缺乏组织，那么很可能破坏已取得的成绩，导致可能需要在索马里进行又一次国际安全部署的局面。非索特派团在未来几年保持存在，无疑将有助于创造索马里部队提高能力和信心、迎接当前挑战所需的空间。

非索特派团的存在与可持续供资互为关联。如果没有一个能确保可预测和可持续供资的解决方案，非索特派团将无法存续。无论采用哪种手段，都必须确保实现供资目标，资金来源可以是自愿捐助或联合国摊款。我希望在这次审查之后能够达成一项这样的安排，它应符合为努力实现索马里和平与安全做出了巨大牺牲的非洲联盟及非索特派团部队派遣国的正当预期。

在这方面，我敦促会员国和伙伴审查它们的出资计划。我希望拟议的过渡计划，包括增加透明度和问责制的措施，将鼓励可预测和可持续的自愿供资。我会就非索特派团的未来供资问题与非洲联盟及所有关键伙伴进行协商，并在 2017 年 11 月底前向安全理事会报告。

我还希望强调，鉴于所有安全行动均务必按照人权及其他国际标准展开，非索特派团应在联合国的支持下优先实施联合审查提出的人权履约框架建议，这一点至关重要。在联合国为非索特派团与索马里安全部队之间的责任交接提供支助的背景下，遵守联合国人权尽职政策将成为联合国、非洲联盟、索马里联邦政府和各联邦成员州之间伙伴关系的基石。

我完全支持联合审查提出的过渡战略。通过密切监测和提高整体效率，将有望加快进度并争取到更多支持。联合审查建议的非索特派团缩编进度是基于认真审慎的计划，并考虑到对索马里安全机构的信心将逐渐增强这个因素。我由衷同意，过渡必须做到透明、可行、负责、有序，为此必须有足够的灵活度和耐心。

我很高兴地看到，在非索特派团和联索援助团的协助下，索马里的警察机构建设工作正朝着正确的方向不断迈进。如果为执行新警务模式提供的支助不足，这项出色的政治成果可能终会付诸东流。因此，我强烈敦促安全理事会成员认真考虑授权加强在联邦和联邦成员州各级对索马里警察的业务和政策咨询支持，同时铭记有效的索马里警察机构对成功过渡的重要性。

我敦促联邦政府和联邦成员州在不危及现有成果的情况下，尽早在索马里全国范围内承担起安全责任。国家安全架构提供了一个法律和组织框架，围绕这一框架可为安全部门的发展提供更协调、更一致、因此也更有成效的国际支助。要建立一个强大高效的索马里安全部门，还必须按照基本国际标准加强治理和问责机制。我同意联合审查的意见，保持现有势头需要立即采取的步骤包括通过政治讨论确定国家安全架构中的未决细节问题、让国家安全架构投入运作、以及索马里机构在联合核查工作中积极发挥协同领导作用。

当前时刻，所有伙伴必须承诺执行国家安全架构并提供与其承诺相称的支持。另一方面，索马里联邦政府和各联邦成员州必须确保以透明和可问责的方式定期支付薪金。

关于安全部队的整编问题，我重申我在 2015 年 7 月 2 日给安全理事会主席的信中提出的建议，鼓励联邦政府积极考虑作为优先事项，将 3 000 人的邦特兰部队全部正式并入索马里国民军。如果各伙伴给予充分支助，有望通过制订一揽子与定期支付薪金挂钩的综合培训与设备方案，确立一个可在国内其他地方复制的样本。这方面的支助还将加强邦特兰应对恐怖袭击的能力。

实现稳定和巩固成果的努力(包括提供基本服务)要取得成功，必须建立地方治理结构，还需要主要行为体之间加强协作。这些努力应专注于索马里人民商定的优先地区，包括安全环境允许国际行为体开展行动的居民点，并逐步将服务范围扩大到周边地区。有条件实现快速进展的地区也应是工作重点。

“社区复原、扩展国家权力和问责制”倡议是联合国为支持索马里实现稳定和扩展国家权力而采取的一项做法，旨在协助建立可信、有代表性、运作正常的联邦以下各级行政当局，以缓解冲突，树立民众对国家结构的信心，并改善索马里人民的生活。这些努力须结合有针对性的军事行动有序展开。

我真诚地希望，索马里在全球各地的朋友将继续支持非索特派团这一最后阶段的工作，支持索马里建立安全机构以接替非索特派团。现在不是可以松懈的时候。尽管取得了诸多成就，但政治和安全成果依然脆弱并可逆转。我们绝不能让过去二十年投入的宝贵生命和大量资源白费。因此，我敦促安全理事会核准本函所载的各项建议。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

附件一

非洲联盟和平与安全理事会

2017年7月12日在亚的斯亚贝巴的第700次会议上通过的公报

非洲联盟(非盟)和平与安全理事会(和安会)在2017年7月12日举行的第700次会议上就非盟委员会主席关于非盟-联合国对非索特派团(非索特派团)联合审查的报告、延长非索特派团任务期限问题和关于非索特派团10年经验教训审查会议的报告通过了以下决定:

和安会,

1. 表示注意到非盟委员会主席关于非盟-联合国对非索特派团联合审查的报告和关于非索特派团10年经验教训审查会议的报告,以及和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔吉大使所作的发言和非盟委员会主席驻索马里特别代表兼非索特派团团长弗朗西斯科·马德拉所作的通报。和安会还表示注意到埃塞俄比亚(以政府间发展管理局(伊加特)主席身份)、意大利(以伊加特伙伴论坛共同主席身份)、联合国、欧洲联盟(欧盟)以及联合国安全理事会(安理会)常任理事国即中国、法国、俄罗斯、联合王国和美利坚合众国的代表所作的发言;

2. 回顾和安会以往关于索马里局势和非索特派团的各项声明,包括2017年4月28日第684次会议通过的PSC/PR/COMM.(DCLXXXIV)号公报、2017年1月16日第649次会议通过的PSC/PR/COMM(DCXLIX)号公报、2016年9月6日第622次会议通过的PSC/PR/COMM(DCXXII)号公报、2016年6月29日第608次会议通过的PSC/PR/COMM(DCVIII)号公报和2016年4月28日第595次会议通过的PSC/PR/COMM.2(DXCV)号公报;

3. 还回顾,2016年9月6日第622次会议的公报第11段请非盟委员会开展全面的经验教训总结工作,查明取得的进展和遇到的挑战,更重要的是就非索特派团今后行动包括该特派团的撤出战略提出建议。和安会还回顾,2017年4月28日第684次会议的公报第10段强调,非盟-联合国对非索特派团的联合战略审查对于明确非索特派团今后在索马里的存在具有重要意义,并指出该审查将提供审查和确定各项任务及非索特派团重组备选方案的机会;

4. 赞扬非盟委员会成功开展了非索特派团10年经验教训研究和非盟-联合国对非索特派团的联合审查。和安会还赞扬索马里联邦政府、联合国、部队和警察派遣国以及双边伙伴在开展这两项工作之前和期间向非盟-联合国联合审查小组作出的承诺和提供的合作;

5. 重申2017年7月3日在非盟大会第29届常会期间举行的非索特派团部队和警察派遣国会议的主要成果,这次会议除其他外请非盟委员会设立专家委员会以制定非盟及部队和警察派遣国联合撤出战略,和安会强调,制定这一撤出战略与10年经验教训总结工作和非盟-联合国联合审查互补,并应以后两者为基础。在这方面,和安会强调必须制定基于现实时间表的非索特派团过渡计划并实现非

盟-联合国联合审查所建议的关键安全条件，以确保索马里政治和经济发展能够持续取得进展；

6. 赞同关于非索特派团 10 年经验教训的报告，特别是其主要结论，即非索特派团成功执行了任务，包括推动为索马里两项政治过渡创造有利环境。在这方面，和安会还确认，非索特派团仍是索马里实现和平不可或缺的合作伙伴，但需要进行适当重组，以便在执行过渡计划期间支持下一阶段的索马里国家建设工作；

7. 赞扬非索特派团部队和警察派遣国作出的巨大牺牲，特别是那些为促进索马里和平、安全、稳定与和解而付出生命代价的人。和安会重申，非索特派团承诺按照最高职业标准，支持索马里联邦政府和各临时成员州，同时铭记非盟对一切形式的不当行为和虐待行为零容忍的政策；

8. 重申感谢联合国、欧盟和其他双边伙伴支持非索特派团打击青年党的行动，并感谢它们向非索特派团和索马里联邦政府提供财政和物质支助；

9. 赞扬索马里联邦政府致力于促进索马里实现持久和平。在这方面，和安会欢迎穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·法马约总统在各方面发挥领导作用，具体包括通过快速组建国家安全委员会，促进联邦政府和各临时联邦州之间开展包容性政治对话，以及如国家安全委员会在 2017 年 7 月 5 日至 10 日摩加迪沙会议后发表的公报所反映的那样，开始执行 2017 年 4 月 17 日国家安全架构协议。和安会重申致力于继续支持索马里联邦政府实现安全和政治里程碑，并敦促索马里联邦政府不遗余力地在索马里保护平民、促进尊重人权并推动持久和平和经济增长；

10. 严重关切地注意到，青年党恐怖主义团体继续威胁索马里、该区域和更广大国际社会的和平、安全与稳定；

11. 欢迎非盟-联合国联合审查的结果，特别是索马里联邦政府在政治上决心依照负责、可行和现实的过渡计划，承担由非索特派团移交的主要安全职责；

12. 赞同非盟-联合国联合审查就逐渐和分阶段减少并重组非索特派团军警人员以发挥更大支助作用、同时使索马里国家安全部队逐步带头在该国执行安全任务提出的建议。在这方面，和安会强调，有必要避免出现任何安全真空，以免破坏迄今为止在索马里取得的来之不易的成果；

13. 决定根据以下经修订的核心任务，将非索特派团任务期限延长 12 个月，直至 2018 年 7 月 31 日：

(a) 继续支持索马里的政治对话与和解；

(b) 保护主要人口中心和国际行为体的存在，保障和促进政治进程、和解、法律与秩序的维护工作、早期恢复以及公共安全，同时在将职责移交给索马里国家安全部队的过程中，稳妥地向索马里安全实体提供指导；

(c) 通过与索马里部队开展联合行动，协助确保主要补给线安全，首先应确保连接主要人口中心的补给线安全；

(d) 与索马里部队共同开展有针对性的行动，打击青年党和其他武装反政府团体，继续在战斗行动期间进行指导，并向索马里部队提供行动支援；

(e) 按照国家安全架构，与联合国和其他相关合作伙伴充分协调，支持索马里国家安全部队各级能力建设；

(f) 在特派团现有资源范围内，协助提供人道主义援助，并协助为早期恢复和扩展国家权力提供支助；

14. 请非盟委员会与索马里联邦政府、部队和警察派遣国、联合国以及其他相关国际伙伴密切合作，根据索马里联邦政府的请求和非盟-联合国联合审查提出的建议，结合拟议的修订后任务规定、更新的威胁评估、对非索特派团所需业务资源的审查以及经修订的 2017 年至 2021 年期间过渡计划，修订该特派团行动构想。在这方面，和安会强调，必须通过提供更多增强能力和战斗力的手段，弥补非索特派团目前的能力差距，以提高该特派团的业务成效；

15. 还请非盟委员会和非索特派团与索马里联邦政府和联合国密切合作，确保在所有行动区紧急完成正在对索马里国民军和索马里警察部队进行的将提交和安会的联合实际核查，以查明为确保有效开展联合行动而应当弥补的重大能力差距，作为索马里国家安全机构总体能力建设的一部分；

16. 表示关切未能协调一致地支持建设有能力并包容各方的索马里安全部门，这可能导致在推动索马里国家安全机构有效承担由非索特派团移交的全部职责方面无法如期取得所需进展，和安会强调有必要使合作伙伴与索马里当局和非索特派团密切合作，确保更好地协调支助工作，包括为开展双边能力建设举措和进攻行动提供支助。和安会欢迎设立索马里-非洲联盟工作队，作为支持改进索马里安全部门的可信协调机制；

17. 还强调有必要建立反应迅速、有效、高效率 and 负责的实地支助平台，作为增强非索特派团能力的战略手段。在这方面，和安会请联合国索马里支助办公室(联索支助办)根据 2016 年非盟和联合国关于向非索特派团提供支助的谅解备忘录，继续改进向非索特派团提供一揽子支助的工作，同时考虑到有必要为此加强非盟特别代表兼非索特派团团长的作用；

18. 强调必须为非索特派团和索马里安全机构提供可预测、可持续的资金，才能使非索特派团继续留驻索马里，并实施可行的过渡。和安会表示注意到非盟委员会为应对目前资源缺口而采取的步骤，并请非盟委员会在执行《联合国宪章》第六章的过程中，本着 2017 年 4 月 19 日签署的《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》的精神，在所需层面改进与联合国秘书长和其他合作伙伴的互动，为非索特派团提供可预测、可持续的资金，包括利用联合国摊款支付非索特派团军警人员津贴，同时铭记该特派团取得的成功、非盟-联合国联合审

查提出的过渡时间表以及非索特派团是非盟-联合国战略和业务伙伴关系典范的事实；

19. 敦促安理会尽早审议非盟-联合国联合审查的报告，并核可其中建议，以便为快速有效地执行该报告铺平道路，同时考虑到有必要避免索马里和该区域出现安全真空、改进协调工作并确保为非索特派团提供可预测的资金；

20. 请非盟委员会将本公报、非盟委员会主席关于非盟-联合国对非索特派团联合审查的报告以及关于非索特派团10年经验教训的报告转递联合国秘书长，再由秘书长转递安理会，供其酌情采取行动；

21. 决定继续积极处理此案。

附件二

非洲联盟委员会主席关于非洲联盟-联合国对非洲联盟驻索马里特派团联合审查的报告

一. 引言

1. 2016年7月7日,联合国安全理事会第2297(2016)号决议请秘书长与非洲联盟协商,在2016年索马里举行选举后派人到非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)进行一次联合评估。联合评估的目的是确保非索特派团有适当的人员配置来支持索马里下一阶段的国家建设工作,并向非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会提出方案和建议。和平与安全理事会在2017年4月28日举行的第684次会议上“强调即将进行的非洲联盟-联合国关于索马里的联合战略审查对界定非索特派团在索马里的驻在的未来具有重要意义”。和安会还“注意到这次审查将提供一个机会,可以借此机会审查和重新界定非索特派团的任务以及重组非索特派团的备选办法”。

2. 本报告提供了2017年5月15日至29日在索马里摩加迪沙和亚的斯亚贝巴进行的非盟-联合国对非索特派团联合审查各项主要结果和建议的最新情况。报告还提供了关于下一步行动的结论性意见。

二. 非洲联盟-联合国联合审查的背景

3. 2013年和2015年,非盟-联合国开展了两次联合基准评估,以确定安全条件是否适合从非索特派团到联合国维和特派团过渡。两次评估都得出结论称,安全条件达不到从非索特派团过渡到联合国维和特派团的要求。因此,非索特派团的继续驻留仍对营造有利的安全环境和促进索马里国内各项政治进程具有核心意义。在这方面,非索特派团已经显著削弱了青年党构成的威胁,特别是削弱了该恐怖主义团体继续控制索马里领土的能力。然而,安全形势仍不稳定,青年党仍时常对平民、索马里国家安全部队和非索特派团人员发动不对称袭击。

4. 在政治方面,2016-2017年议会和总统选举的结果表明,非索特派团在促进索马里政治进程和包容性对话方面仍然具有重要作用。2017年2月,两院制议会建立和穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·法尔马约当选总统,标志着索马里特殊的选举进程的完成。尽管非索特派团在奠定安全基础和取得政治成果方面取得成功,但该特派团仍然面临严峻的业务难题,尤其是欧洲联盟在2016年1月决定削减20%的部队津贴。为填补差距而开展了提高自愿捐助的工作,但成效不佳,导致非索特派团部队资源严重不足,士气下降。

5. 在此背景下,和平与安全理事会在2016年6月29日的第608次会议上注意到非盟委员会提出的非索特派团撤出战略指示性时间表。该战略优先安排非索特派团和索马里国家安全部队在2018年10月之前开展领土收复和巩固工作,随后于2018年至2020年12月期间进行缩编,并将安全责任移交安全部队。2016年9月6日举行的和安会第622次会议重申了依据指示性时间表实施非索特派团撤出战略的重要性,和安会还请非盟委员会开展全面经验教训总结工作,以查明已

取得的进展和遇到的挑战，并且提出非索特派团下一步行动的各种选项，包括特派团的撤出战略。

6. 在这方面，于 2017 年初开展了数次协商，讨论了多项重大问题，包括即将进行的非索特派团限时撤出问题。2017 年 3 月 9 日、10 日举行的非索特派团经验教训回顾会议强调称，非索特派团应以一套关于有效缩编和最终退出的明确标准为基础，采取有条件的撤出战略。与此同时，2017 年 3 月 23 日举行的由非盟主导的非索特派团以及支持索马里安全体制和改革高级别磋商得出多项结论，其中包括非索特派团在 2018 年后仍具有重要作用。根据这些磋商达成一项共识，即非索特派团从完全限时退出改为有时限、有条件的退出，重点关注加紧发展有能力的索马里安全体制，以成功实现索马里境内安全责任的过渡。

7. 2017 年 4 月 16 日，索马里联邦政府与临时联邦成员州就索马里的国家安全架构达成历史性协定。该协定规定了统一的安全架构，包括索马里国民军的规模及联邦和州级警察部队的总规模，及其分布、组成、指挥控制和资金筹措。国家安全架构经索马里国家安全委员会于 2017 年 5 月 8 日核可，组成了索马里与国际合作伙伴在 2017 年 5 月 11 日索马里问题伦敦会议上所商定安全契约的基础。这反映出索马里领导人和国际合作伙伴共同决定在所有安全问题讨论中优先关注索马里的自主权，这是持之以恒地巩固目前政治和安全成果的途径。

8. 非盟-联合国联合审查考虑到了上述背景，特别是关于国家安全架构的协定以及索马里联邦政府在根据负责、可行、现实的过渡计划从非索特派团直接接过安全责任方面的政治立场。

三. 非洲联盟-联合国联合审查的目标

9. 非盟-联合国联合审查从 2017 年 5 月 15 日开始，至 5 月 29 日结束，由非盟委员会和联合国秘书处共同领导。非盟委员会在 2017 年 5 月 3 日的普通照会中向所有非盟和平与安全理事会成员国递交了联合审查概念说明和工作范围。联合审查小组还于 2017 年 5 月 15 日在亚的斯亚贝巴向非索特派团部队和警察派遣国通报了此次工作的目标和预期成果。欧洲联盟、法国、意大利、英国和美国也参与了非盟-联合国联合审查进程。

10. 非盟-联合国联合审查有三重目标：(a) 根据 4 月 17 日的协定，协助索马里联邦和次联邦级的利益攸关方制定可能分阶段的执行路线图/计划；(b) 提出非索特派团、联合国和其他国际合作伙伴协助执行路线图的备选方案，包括非索特派团重组的备选方案，以阐明商定非索特派团过渡计划的条件；(c) 列出支持非索特派团工作的与执行过渡计划有关的各项要素(包括资金)。

四. 方法

11. 具体而言，为实现上述目标，非盟-联合国联合审查：

(一) 通过尽可能评估非索特派团和索马里安全部队等方式，评估了安全战略的实现进展情况。2015年6月30日非盟和平与安全理事会第521次会议通过公报后，安全理事会第2232(2015)号决议阐述了这一安全战略，之后2016年非索特派团行动构想也对此予以阐述；

(二) 考虑非索特派团经验教训总结工作和联合国战略评估，设计了一项安全战略，以专门：

(a) 继续遏制和降低青年党的威胁；

(b) 提供有利的环境，促进和平、提供国家服务、树立国家权威以及国家建设；

(c) 探讨可选方案，向非索特派团提供可预测、可持续的资金，以达到索马里国家安全部队负责任接管的关键条件；

(d) 制定参数，调整非索特派团支持和国际安全支持，以适应目前的事态发展，特别是索马里国家安全部队有条件地接管主要安全职责，包括为此制定充分、全面的战略，支持根据国家安全架构进行能力建设，打造包容各方、能力优秀的索马里国家安全部队；

(三) 还审查了非盟-联合国管理和监督特派团、确保实施问责和必要协调的机构设置。

12. 在实现这些目标的过程中，非盟-联合国联合审查小组在亚的斯亚贝巴和摩加迪沙进行了大量协商。联合审查小组有幸会见了索马里联邦政府总理哈桑·阿里·海尔，与索马里联邦政府国家安全顾问、全国警察局长和副警察局长、内务部部长、国防部代表、国家情报局代表以及贾穆杜格州、希谢贝利州、朱巴兰州和西南州等临时联邦成员州代表举行了为期三天的对话，还会见了非索特派团、联合国地雷行动处、联合国项目事务署、联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)。

五. 联合审查主要结论

13. 非盟-联合国联合审查提交了以下主要结论：

(a) 索马里过去几个月在政治方面取得了重大进展。特别是，2017年4月16日关于国家安全架构主要原则的协定为支持索马里安全部门奠定了强有力的基础；

(b) 索马里联邦政府和临时联邦成员州声明决心并商定需要开始有条理、负责任地将非索特派团的安全职责转交给索马里国家安全部队；

(c) 过去十年，非索特派团成功为索马里的和平、安全与稳定作出了贡献。非索特派团的干预防止青年党和其他武装反政府团体占领国家，并收复了大片领

土，为国家建设和和平建设提供了安全的空间和基础。这包括和解和其他政治进程，其成果包括绘制联邦地图，在五个临时联邦成员州设立政府，以及设立在索马里全境享有合法性的联邦政府；

(d) 非索特派团还协助了人道主义救济，特别是打通了主要补给线，确保人道主义援助安全送达；

(e) 非索特派团遵守人权法和国际人道主义法也取得显著进步，平民伤亡追踪分析小组投入工作和 CEEBLA 危机热线的设立都是显著的成就；

(f) 鉴于索马里国家安全部队能力渐长，不需要额外的非索特派团部队开展行动。但从中期看，非索特派团仍对保障索马里境内安全具有重要作用。为巩固迄今取得的政治和安全成果，非索特派团在 2017 至 2021 年仍有必要继续驻留。然而，需要进行战略调整，转向承担支持的职责，让索马里人在安全方面承担更大的领导责任。这需要非索特派团执行多项调整任务，这些任务符合国家安全架构，注重可行、有序、负责的过渡。事实上，过渡的一部分工作已经启动，索马里部队在区域多地以及摩加迪沙接管了保护若干联邦部门的任务；

(g) 作为过渡的一部分，应按照国家安全架构的实施情况以及索马里人和部队及警察派遣国的承诺和能力设立非索特派团军警人员分阶段重组和逐渐削减计划，以便尽快移交安全职责。

然而，必须避免过去十年获得的重大政治和安全成果出现扭转，特别是在考虑到对生命和资源做出了重大投资的情况下；

(h) 亟需核查索马里国家安全部队，评估其在全国层面和州层面的实力和能力；

需要加强非索特派团和索马里国家安全部队的的能力，增加对其财政、后勤方面的支持，以便有效地开展联合行动。

14. 为确保顺利过渡，需要根据对索马里安全部队联合实物核查的完成情况进行详细规划。核查预计将不迟于 2017 年 9 月 1 日完成。联合实物核查将由索马里联邦政府和临时联邦成员州与非索特派团和联合国共同领导。核查将借助非索特派团、联合国实体和国际合作伙伴之前开展的举措。核查将确定移交具体安全任务的方法和条件，各临时联邦成员州有所不同。核查将重点确定数量、能力和地点，并纳入索马里国民军、愿意整编的区域部队以及警察，优先检查参与联合行动的部队。更详细的过渡计划应当足够灵活，以便索马里安全能力建设工作加快取得进展，并应对未知的负面安全事态发展。

六. 非索特派团过渡和缩编的关键条件

15. 政治、安全和资金条件是完成过渡的当务之急。政治条件包括但不限于：

(a) 联邦结构正规化；

(b) 解决与国家安全架构有关的未决问题，特别是与索马里联邦政府及其安全部队的数量、作用和职责有关的问题；

- (c) 关键机构、特别是国家安全委员会的合法化和能力建设；
- (d) 2021 年举行选举，和平移交权力。

16. 关键的安全条件包括：

- (a) 发展索马里安全能力，使之能够应对地方和全国的威胁；
- (b) 削弱并遏制青年党至索马里人可以一己之力应对的水平。

17. 在资金筹措方面提出以下意见：

- (a) 设立透明、负责的支付系统，确保按照国家安全架构定期向安全人员支付薪金，并设立相应的索马里机构和合作伙伴津贴支付系统，是至关重要的；
- (b) 必须为非索特派团争取可预测、可持续的资金，其中可包括联合国摊款，以避免 2018 年底之前过早撤出，让过去十年的成果毁于一旦。

七. 非洲联盟-联合国联合审查的建议

18. 非盟-联合国联合审查就非索特派团缩编问题提出重要建议供审议，并且修改了非索特派团的任务和其他业务问题，以提高特派团的实效。

19. 就非索特派团缩编提出了以下建议：

(a) 非盟-联合国联合审查建议采取分两阶段走的方法。第一阶段期间，首先，在完成与索马里部队联合开展的定向打击青年党和其他武装反政府团体行动后(包括在朱巴走廊和东北海岸)，到 2017 年 12 月前削减 1 000 名人员。非索特派团警务人员将增加 500 人，以支持国家安全架构所规定的索马里警察部队在执法、法治和公共安全方面的主体作用。¹ 第二步，应不迟于 2018 年 10 月再将非索特派团的军力削减 1 000 人；

(b) 在第二阶段中，将考虑在 2018 年年中前进行的另一次非盟-联合国联合审查之后，于 2018 年 10 月后再次削减军事人员。在 2021 年选举期间和之后，需要非索特派团的继续指导和快速反应能力。在这方面，联合审查建议考虑再将快速反应部队保留 12 个月，以支持索马里安全部队应对新出现的挑战。

20. 关于拟修订的非索特派团任务，非盟-联合国联合审查建议非索特派团转向支持角色，让索马里人在执行安全任务方面逐渐挑起大梁。审查还提出下列核心任务，作为过渡的一部分：

(a) 保护主要的居民点和驻留的国际行为体，确保和促进政治进程、和解、维护法律和秩序、早期恢复和公共安全，并审慎地落实向索马里国家安全部队移交责任的工作；

(b) 协助保障主要补给线，首先保障连接主要居民点的补给线；

¹ 包括 2 个各由 160 人组成的新增建制警察部队，以及 120 名单派警察和 60 名建制警察部队人员，使已有的 3 个建制警察部队达到 160 人的标准编制。

(c) 与索马里部队联合开展针对青年党和其他武装反政府团体的定向行动；在作战行动期间继续提供辅导，向索马里部队提供行动支援；

(d) 按照国家安全架构，支持索马里国家安全部队的能力建设。

21. 非索特派团文职部分将专注其修订任务，包括支持非索特派团军事和警察部分修订任务，旨在促进过渡和最终的缩编。

22. 考虑到拟议的修订任务和更新的威胁评估，非盟-联合国联合审查建议修订非索特派团行动构想，特别是审查非索特派团所需的行动装备。这些修订任务还需对非索特派团的现有能力进行审查，以加强其战略和行动管理以及行动成效。还需审查非索特派团的现有通信能力和方向，以便充分利用可用资源，更有效地解释过渡工作，并鼓励对过渡工作提供支持。

23. 非盟-联合国联合审查小组为提高非索特派团实效作出的其他行动建议包括：

(a) 非索特派团应继续加强各项措施和机制的实效，以在联索援助团、联索支助办、非盟和联合国总部的支持下，预防和应对维和人员侵犯人权法和国际人道主义法的行为；

(b) 现有的酌情邀请非盟、联合国和索马里国内行为体的非盟/联合国索马里问题联合工作组应当肩负起监测过渡进展的任务，并提供定期报告。这将有利于在移交任务的条件达成时，对事态发展采取合理的回应，降低风险并定期审查授权人员的数量；

(c) 在特派团层面，联合审查提议增加高级协调领导论坛的会议频率：定期商定共同交付成果将对非索特派团/联索援助团的关系产生显著影响。非索特派团和联索支助办应设立强化的追踪和管理系统，以改善资源问责制。适当的非索特派团文职支助股应尽可能与联索支助办共同办公，以促进有效问责并提高效率，同时继续遵守各自的上下级管理关系。

八. 结论性意见

24. 我对非盟在促进索马里政治进程和安全成就方面作出的贡献表示满意。自非索特派团部署以来的十年可能存在着特派团行动能力不足、资源欠缺以及非索特派团部队人员大量丧生等挑战。然而，这些挑战并未动摇非索特派团有效执行任务的决心和专注。因此，我谨赞扬所有非盟会员国，尤其是部队和警察派遣国，即布隆迪、乍得、吉布提、埃及、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、尼日利亚、塞拉利昂、南非、斯威士兰、乌干达、赞比亚和津巴布韦，赞扬它们为恢复索马里的和平、安全、稳定和发展做出的牺牲以及向索马里人民和政府提供的支持。非盟委员会将不遗余力地确保加强对非索特派团的国际支持，特别是在特派团过渡阶段期间。

25. 我谨强调三点主要意见，供和平与安全理事会在关于近期结束的非盟-联合国联合审查的审议和决定中考虑。

26. 第一，非索特派团军警人员逐渐缩编和重组体现出特派团行动取得成功，而不是对安全成果的威胁。非盟-联合国联合审查注意到，非索特派团部队已经开始将保护政府设施的安全责任移交给索马里国家安全部队。此外，非索特派团警察和索马里警察部队的合作在能力建设、培训和指导方面带来了巨大红利。非索特派团文职部分还在协助军警工作、早期恢复和扩大国家权力方面体现出了作用。总体来说，初期裁减非索特派团 2 000 名军事人员并在接下来 14 个月额外部署 500 名警察的建议，依据的是认为此举不会损害索马里安全成果的分析。是否进一步削减人员，将取决于非盟-联合国再一次联合审查风险评估和索马里总体安全状况的结果。因此，和平与安全理事会不妨核可分阶段削减非索特派团人员的建议，并考虑根据特派团的拟议修订任务修订非索特派团的授权任务。

27. 第二，人们明确认识到，为索马里国家部队和非索特派团提供充足、可预测、可持续的资金，对过渡计划的成功实施至关重要。非索特派团继续受到合作伙伴、特别是欧洲联盟削减自愿供资的困扰。的确，我们仍然感谢所收到的自愿支助，但这不够。考虑到非盟和联合国在促进非洲和平与安全方面战略关系的进展，支持非索特派团的经费将自然地通过联合国摊款解决。这是和平与安全理事会和非盟委员会的一贯立场。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯也在近期的声明中反思了这一立场：如果联合国安全理事会的政治意愿不允许授权向非索特派团提供联合国摊款，又缺乏其他可预测、可持续的供资来源，和平与安全理事会不妨考虑非索特派团的未来，包括特派团加速撤出。的确，这将有违索马里人民和政府的利益，但我们也需要考虑在艰苦条件下工作的人员的安全、安保和士气。同样，我期待定于 2017 年 10 月在亚的斯亚贝巴举行的索马里问题安全会议，这是为索马里安全机构和非索特派团调动资源的重要平台。

28. 最后，必须协调向索马里安全部门提供的支持。非盟-联合国联合审查小组对一些双边合作伙伴支持安全部门的工作缺乏协调表示关切。如果不能有效协调对安全部门的支持，加强安全领域的工作可能进展缓慢乃至适得其反，从而影响到设想的非索特派团过渡计划。为解决这一关切，和平与安全理事会必须核可关于联合核查索马里国家安全部队能力的建议，以查明现有差距和解决方法，从而使非索特派团和安全部队的联合行动更为有效。此外，在穆罕默德·阿卜杜拉西·默罕默德·法尔马约总统 2017 年 5 月访问亚的斯亚贝巴期间，我们商定设立索马里-非洲联盟工作队，作为向索马里安全部门提供国际支持的可靠协调机制。工作队于 2017 年 5 月 17 日在内罗毕举行了首次会议，委员会正在研究这一协调机制的职权范围。

附件三

关于非索特派团十年经验教训审查的报告

2017年3月9日至10日，内罗毕

建议概述

鉴于非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)十周年将近，非洲联盟(非盟)和平与安全理事会于2016年9月6日授权非盟委员会启动“全面经验教训总结工作”进程，此项工作将查明已取得的进展、遇到的挑战，而且更重要的是就非索特派团今后的下一步行动，包括特派团撤出战略提出备选方案建议。2017年1月23日举行的非盟和平与安全理事会关于索马里问题的第649次会议再次重申了这一要求，和平与安全理事会成员在会议上要求最后完成十年经验教训研究。

正是在这一背景下，非索特派团及和平支助行动司于2017年3月9日至10日在肯尼亚内罗毕举办了一次关于非索特派团经验教训的工作会议。下文按照非盟关于和平支助行动经验教训的研究方法，从政治、战略、行动和撤出战略四个层面介绍了此次工作会议的建议摘要。

政治层面

- 一. 非盟和平与安全理事会与联合国安全理事会之间的政治磋商仍在非正式层面进行，建议两个机构需要采取进一步行动，开展协调、系统的联合分析，以便更好地在安理会与非盟和平与安全理事会之间协调非索特派团任务授权。
- 二. 就非索特派团除了涉及索马里境内国际参与的警察和文职部门的执行和平任务之外，还应该发挥什么作用达成共识。
- 三. 非盟应该改进以下方面的战略：如何将非索特派团从一个侧重于削弱青年圣战运动、更加以军事为主的干预行动转变为一个强有力的多层面稳定、冲突后重建和发展机制。
- 四. 需要制定标准作业程序，确保联索支助办从一开始就进行参与，在执行非索特派团行动构想中发挥有效作用。
- 五. 非索特派团及其伙伴必须更加注重增强索马里国家安全部队权能，建设有效治理机构，以便维持成果，并为此向从青年圣战运动手中夺回地区的居民提供“和平红利”。
- 六. 非索特派团必须开展更有效的战略宣传，向适当受众，尤其是索马里人进行宣传，传播关键信息。
- 七. 确保改善协调与合作，包括考虑联索援助团与非索特派团文职部分合用同一地点的可能性。

战略层面

- 八. 迫切需要使已获授权的任务与可利用资源保持一致，其中包括：加强非盟委员会的作用，使其更好地管理和平支助行动，并为此改善目前为加强人力资源、行政和财务程序所作努力。
- 九. 仍有必要加强非盟委员会与非索特派团之间的信息共享和知识管理，包括收集和传播经验教训的能力。
- 十. 仍有必要继续调整非盟的政策和指导方针，以适应索马里的实地现状带来的挑战。

行动层面

- 十一. 非索特派团应在联邦成员州一级部署文职能力，并通过与当地/区域行政部门和社区进行日常互动以及与摩加迪沙发展行为体建立联系、向速效项目部门提供必要指导来就稳定问题进行联络。
- 十二. 为了改善非索特派团军事部分的现有指挥和控制结构，部队派遣国应该让部队指挥官掌握部队控制权，包括为此加强沟通。
- 十三. 应该使非索特派团的能力与其行动性质相称，包括更加重视反叛乱原则的关键要素，以便能够加强机动性、准确及时地收集情报并提供适当后勤支助。
- 十四. 非索特派团应该编制更多数据，说明特派团、其合作伙伴、索马里国家安全部队在多大程度上削弱了青年圣战运动的能力。
- 十五. 非索特派团应该得到更多的部队增援能力、使能因素和更好的情报，以便顺利执行朱巴河谷沿线的新进攻行动。
- 十六. 非索特派团需要加强其军事、警察和文职部分的整合，以便实现特派团目标。
- 十七. 非索特派团应该加强反简易爆炸装置的能力。

撤出战略

- 十八. 非索特派团应该奉行依条件而定的撤出战略，其基础是政治上商定的、包容各方的索马里安全机构，同时与索马里国家安全部队有最起码的接管能力挂钩，在更大范围内增强索马里人对于索马里政治、安全和经济发展的领导和自主意识。
- 十九. 需要对索马里国家安全部队进行更有效的训练和领导才能发展，包括为此更好地协调相关伙伴之间的能力建设支助。
- 二十. 非索特派团及其伙伴应该重新调整建设高效的索马里国家安全部队的战略，并拟订适当路线图。在短期内，索马里国民军和非索特派团应该更多地合用同一地点，更多开展联合行动和辅导，并越来越多地让索马里国民军发挥主导作用。

二十一. 非索特派团能否在索马里持续存在，将受到能否获得可预测和可持续资源的极大影响。

导言

1. 鉴于非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)十周年将近，非洲联盟(非盟)和平与安全理事会于 2016 年 9 月 6 日授权非盟委员会启动“全面经验教训总结工作”进程，此项工作将查明已取得的进展、遇到的挑战，而且更重要的是就非索特派团今后的下一步行动，包括特派团撤出战略提出备选方案建议。2017 年 1 月 23 日举行的非盟和平与安全理事会关于索马里问题的第 649 次会议再次重申了这一要求，和平与安全理事会成员在会议上要求最后完成十年经验教训研究。

2. 作为该进程的一部分，非盟委员会于 2017 年 3 月 9 日至 10 在肯尼亚内罗毕举办了一次经验教训会议，以确定非索特派团的主要成就、挑战和下一步行动。此次会议利用最近为评估非盟和平支助行动经验教训拟订的方法，确定了非索特派团在以下方面的经验教训：

- 一. 决策的政治层面：确定非索特派团的任务和获得授权的资源是否与其目标相称；
- 二. 非索特派团的战略管理：确定非盟委员会在多大程度上向非索特派团决策机关提供了适当战略指导；
- 三. 行动层面：确定非索特派团领导层面临的主要指挥和控制挑战，以及特派团军事、警察和文职部门整合的有效程度；
- 四. 非索特派团撤出战略：确定特派团可以如何转型，以便利索马里安全部门顺利接管。

3. 会议期间的讨论借鉴了确定非索特派团十年经验教训的另一份背景文件得出的一些结论，并进一步完善了这些结论。根据关于非索特派团的以下专题侧重领域进行了内容编排：

- a. 任务规定的演进；
- b. 特派团“模式”的主要特点；
- c. 行动方面的成功经验和挑战；
- d. 综合特派团的多层面组成部分；
- e. 特派团支助体制；
- f. 建设索马里安全部队的经验；
- g. 与合作伙伴的关系；
- h. 撤出战略。

4. 上述背景文件确定了挑战和机会，强调指出迄今对非索特派团而言发挥作用的办法，以及特派团可以做出哪些改进。与会者强调，任何有关非索特派团成就和挑战的评估应该从以下认识出发，即对于和平行动而言，索马里的行动环境极其复杂。造成这种情况的有多种因素，其中包括国家机构效力有限、存在大量武装团体(敌对和非敌对)及其改变联盟对象的倾向、区域和其他外部行为体的参与以及非索特派团需要履行复杂的多层面任务，包括城市战、稳定和反叛乱任务。

5. 与会者普遍认为，非索特派团实现了主要的战略目标，特别是保护历届索马里当局(过渡联邦政府和索马里联邦政府)及后来的地区临时行政当局、削弱青年圣战运动、保障 2012 年和 2016/17 年选举产生联邦政府的两次选举进程的安全。这些成就在很大程度上归功于非索特派团工作人员屡次克服无法预见的挑战，并在战略、行动和战术层面展现出坚韧不拔的创新精神。

6. 与会者确定的经验教训根据四个关键领域编排：政治、战略、行动、撤出战略。

政治层面

7. 加强任务拟订进程和工作层面的互动对确保协调联合国安全理事会与非盟和平与安全理事会之间的协调一致有很大帮助。协调进程始于 2011 年，包括两个机构成员举行定期协商所发挥的作用；负责人级别开展讨论(包括联合工作队)和授权开展联合规划和管理举措(包括联合设定基准、评估小组和工作组)。

8. 但两个机构之间的协商一直是非正式的，有人建议两个机构可以向前迈进一步，开展协调、系统的联合分析，以便各项决定之间更加协调一致。还有人指出，尽管非盟对非索特派团提出了初期构想，而且联合国安全理事会也将非索特派团设想为一个临时稳定措施，但是没有关于将非索特派团转变为联合国维持和平行动的政治协议。此问题仍是造成联索援助团和非索特派团之间关系混乱的一个原因。

9. 这些未决问题涉及辅助性和互补性等更基本的问题，尤其是关于非索特派团除了涉及索马里境内国际参与的警察和文职部门的执行和平任务之外，还应该发挥哪些作用的讨论。有人就此指出，非盟现有的行政和财务程序不足以满足其大部分和平支助行动的需求。与会者一致认为，有必要协调统一非索特派团的任务，因为其任务是多方授权。有人指出，联合国和非盟(包括在秘书处一级)之间在概念上仍有差距，需要予以弥合和统一。其中一些差距涉及对《联合国宪章》和《非盟关于解决冲突问题的辅助和相对优势原则组织法》的解释。其他一些差距涉及联合国与非盟之间的战略伙伴关系的性质以及非盟与伊加特之间的关系。因此，与会者指出，需要在安全理事会与非盟和平与安全理事会之间加强非索特派团任务的协调统一。

10. 与会者一致认为，非索特派团仍过于注重军事层面。在非索特派团最初几年的行动期间，这一点可以理解，因为当时摩加迪沙的不安全局势阻碍了特派团警察部分和文职部分的部署。自 2011 年底以来，特派团为适应多层面任务和配置进行的调整过于缓慢。甚至还曾出现过非索特派团代表被排除在索马里治理机制之外的情况，原因是它被认为是一个过于注重军事层面的特派团。因此，与会者指出，毫无疑问，非索特派团的组成必须是多层面的。

11. 与会者还指出，尽管非索特派团是一个多层面特派团，但是几乎没有关于非军事部门作用以及根据特派团目标进行非军事部门整合的指导。人们认识到，非洲联盟在立即稳定方面具有比较优势，为政治进程提供了显著支持。在这方面，有人建议非索特派团在州一级部署文职能力，并通过与当地/区域行政部门和社区进行日常互动以及与摩加迪沙发展行为体建立联系、向速效项目部门提供必要指导来就稳定问题进行联络。

12. 在非索特派团“模式”中，非索特派团与联索支助办之间的关系反复脱节。具体而言，经确定，联合国预算审批过程的时间安排与非索特派团行动构想的各次修订工作之间就出现了脱节现象。联索支助办需要从一开始就参与行动构想规划进程，确保及时提供所需支助。有人建议，应该拟订相关标准作业程序，从而将必要的协调正规化。

13. 与会者一致认为，非索特派团及其合作伙伴未能充分增强索马里人的权能，以便非盟特派团向其进行交接。与会者提出的一个问题是，为什么在非索特派团十年行动期间，索马里国家安全部队没有得到长足发展？因此，非索特派团及其合作伙伴必须更加注重增强索马里国家安全部队的权能，建设维持成果的高效治理机构，并为此向从青年圣战运动手中夺回的地区的居民提供“和平红利”。因此，还需要保障索马里中南部非索特派团和索马里国民军基地之间主要供给线路的安全，进而方便人道主义援助的提供。考虑到目前的饥荒和干旱，这一点更为紧迫。

14. 与会者一致认为，非索特派团必须开展更有效的战略沟通。索马里人在不断评估非索特派团，对特派团的影响并非总是得出积极的结论。这就引发了如下问题，即非索特派团自认为是一个全面取得成功的行动，而当地居民未必对特派团的成就有同样的认识，为什么两者之间会存在差异？与会者一致认为，非索特派团有必要进行更有效的宣传，传播关键信息，向适当受众，特别是索马里人宣传其工作。有人表示关切的是，尽管总体而言，非索特派团要宣传的内容基本是积极有利的，但它在社交媒体战斗中依然失利。与会者强调，解决办法不仅是要改进特派团的战略宣传手段，而且要鼓励作出全面回应，以便获得政治层面的接受和支持，获得索马里政治领导人、民间协会和普通公民的支持。总之，需要采取统一的政治应对措施，防止激进化，并打击青年圣战运动所宣传的极端主义意识形态。这将需要能力和资源，以支助现有的非盟-联合国信息支助小组的工作。这还需要索马里的学者、知识分子和政治家公开谴责青年圣战运动，并说明为什么其意识形态是错误的、危险的和不可接受的。

15. 在开展有关非索特派团文职部分的讨论期间，有人指出需要明确联索援助团与非索特派团文职部分之间的合作与分工。有人强调，非盟和平支助行动的概念起源就是以多层面为基础的，包括文职、警察和军事部门。需要加强非索特派团支助办/联索支助办为非索特派团文职和警察部门提供的支助，以便提高效率。

战略层面

16. 与会者一致认为，迫切需要使已获授权的任务和可用资源保持一致。这项工作包括确保最初审议特派团任务时就考虑到适当资源和能力问题。然而，与会者还指出，联合国安全理事会倾向于设定供资上限，让财政需要推动有关部队所需资源的讨论，而不是根据部队所需资源进行财政需要的讨论。与会者还一致认为，在整个十年行动期间，非索特派团在关键领域一直资源不足。不仅获得授权的能力不足以履行授权任务，而且非盟及其伙伴组建及部署的授权部队也不足，使非索特派团极其缺乏实地能力。值得注意的是，非索特派团部队仅来自非盟 54 个成员国中大约 8% 的成员国，大大低于非盟其他和平支助行动中的比例，例如由非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)；那里的多层面和平支助行动不太复杂，但成员国却承诺提供更多的能力。虽然人们承认，非盟委员会已竭力确保为非索特派团有效组建部队，但也有人指出，特派团部队派遣国必须根据谅解备忘录条款，包括关于维持能力和装备的条款派遣部队。有人提出一项建议，即和平与安全理事会不妨在授权和平行动之前确保可获得相关资源。

17. 与会者讨论了辅助原则应该如何影响非盟对非索特派团的战略管理。有人指出，需要加强非盟与伊加特就有关索马里的政治互动开展的协作。

18. 与会者达成共识，即需要加强非盟委员会的作用，因为非盟委员会是非盟总体和平支助行动的战略总部。此外，有人指出，一旦授权开展一项和平支助行动，委员会必须拟订为行动提供支持的整体办法。此前曾为确保和平与安全部各部门与非盟委员会其他部门之间开展协调作出了努力，例如副主席设立并主持了和平支助行动协调委员会(现已解散)，委员会每月举行一次会议，其中汇集了和平支助行动司、和平与安全部财务和其他部门、内部审计、人力资源代表，讨论与正在开展的行动有关的事项，交流信息，并提供行动和特派团支助相关问题的最新资料。就非索特派团而言，非盟委员会不仅没有编制部队组建计划，而且也没有充分调动各组成部分为特派团提供支助。经确定，非盟委员会可以加强在以下领域的参与：冲突后重建和发展、国家建设、法治和安全机构(安全部门改革；解除武装、复原和重返社会)以及政治事务/民政。与会者还呼吁委员会政治事务部以及和平与安全部防务与安全司更密切地参与。

19. 与会者指出，非索特派团的战略管理一直因人力资源相关限制而受到阻碍。不仅有部队组建方面的挑战，而且没有对雇用和留用具备合适资质人员的官僚制度进行调整，使其适应快速部署的需求。经证明，工作人员的留用和轮调也具有挑战性，具有专门技能(例如，情报和安全部门改革)的人员的留用和轮调尤其如此。这进而妨碍了任务执行工作，也妨碍了与联合国对应部门建立有效的工作关系。非盟目前的行政和财务程序不足以满足执行和平任务的需求，因此与会者建议，必须找到一种办法，更好地对非盟和平支助行动司以及行政和财务部进行整合。

20. 与会者还提出，需要加强非盟-非索特派团的信息共享和知识管理工作。2007 年至 2017 年，非盟和平与安全理事会发表了四十多份有关索马里局势的公报，展示出其认真态度，说明非索特派团是其优先事项之一。不过，虽然 2011 年作出了有关和平与安全理事会访问索马里非索特派团的决定，但是此次访问直至

2013年10月才成行。自特派团于2007年启动开始，非索特派团的日常战略管理就由一项临时安排，即战略规划和管理股进行，其成员来自非盟、联合国、北约和其他伙伴。直至2012年，非索特派团的规划和管理才过渡给和平支助行动司。此外，和平支助行动司与非索特派团之间的实时视频会议系统直至2009/10年度才建立。在改善沟通的基础上，与会者还一致认为，有必要加强关于非索特派团的文件编制工作，确保经验教训得到记录和传播。作为非盟唯一一个持续时间超过两年的特派团，非索特派团可以提供大量经验教训，从而可能对今后非盟和平支助行动的理论产生影响。

21. 与会者提出的一个相关问题是，现有政策和指导方针与非盟和平行动的性质不符。具体而言，非盟在很大程度上依赖联合国拟订的维持和平指导方针。但是，联合国为维持和平行动拟订的流程和体系与非索特派团现有任务存在根本差异，因为非盟的任务涉及反叛乱、稳定和作战。因此，有必要调整非盟的政策和指导方针，使其适应需要开展执行和平工作的索马里实地局势带来的挑战。

行动层面

22. 与会者指出，虽然过去十年非索特派团各项行动取得成功，但是其中一些成果依然脆弱，可能发生逆转，尤其是如果索马里的治理机构无法向从青年圣战运动手中夺回地区的当地居民提供安全保障、服务和司法。

23. 有人指出，有效开展行动需要高效的指挥和控制结构。与会者重申，非索特派团的指挥和控制结构并非总是有效运作，可加以改进。在许多情况下，非索特派团部队并非由部队指挥官指挥，而是由部队派遣国首都指挥。与会者指出，相比之下，非索特派团警察部门的指挥和控制结构不存在类似问题。为了改善特派团军事部分现有的指挥和控制结构，有人建议部队派遣国政府应增强包括部队指挥官在内的特派团高级领导控制部队的权能。此外，应该加强宣传，并为此确保非盟、非索特派团和部队派遣国之间进行更好的沟通，确保特派团部队总部与区指挥部之间进行更好沟通。尽管设立情报单位(i2 cell)之后情况得到改善，但是还可以在在这一领域开展更多的工作。

24. 与会者达成的另一项共识是，需要调整现有能力，使其与非索特派团的行动性质相符。这意味着更加重视反叛乱原则的关键要素，需要机动性、准确及时的情报收集和适当的后勤支助。因此，非索特派团的行动必须在政治上协调一致，由信息主导，同时要认识到打击青年圣战运动等叛乱的最佳参与方是当地部队和政府，而不是外国人；但实际上非索特派团却因将其部队分散在范围很大的行动区而陷于困境，易受到攻击。非索特派团还曾过分侧重于收复领土，而不是削弱青年圣战运动的核心作战能力。因此，非索特派团的部队过度分散，难以使当地的索马里部队、警察和行政管理人员与其配合。与会者指出，非索特派团在执行削弱青年圣战运动的当前任务时，并未得到最佳配置，以便应对青年圣战运动较不对称的战术；与会者还指出，应该编制更多数据，说明非索特派团和索马里国家安全部队在何种程度上削弱了青年圣战运动的能力。

25. 在后勤方面，与会者指出，非索特派团不掌控后勤工作，后勤是由联合国以及其他形式的伙伴支助提供的。这种做法的好处是确保了非盟与联索支助办之间的良好工作关系。还有人指出，联索支助办经常被要求开展新活动，包括修理合作伙伴捐赠给非索特派团部队派遣国的车辆，因为这些车辆没有配套的一揽子维修计划。

26. 与会者还呼吁非索特派团得到更多部队增援，以便顺利执行朱巴河谷一带的新进攻行动。此外，要开展有效的进攻行动，还需要非索特派团注重加强情报，获得更多的增强军力手段，在战斗中获得帮助。

27. 与会者达成强有力的共识，即非索特派团需要加强其军事、警察和文职部分的整合，以实现特派团的政治目标。有人指出，非索特派团警察部门已取得一些成功，但仍然资源不足。一项创新办法是作出决定，拆分非索特派团的一些建制警察部队，在排一级开展行动，以便支持基斯马尤和拜多阿最近的选举进程。作为更具多层次性质的特派团，行动的部分内容就是要开展积极的军民合作。与会者指出，非索特派团的军民合作行动有限，这是在更好地赢得当地居民民心方面的一个关键阻碍因素。然而，非索特派团未得到良好的配置，无法开展更密集的军民合作活动。

28. 关于非索特派团的文职部分，与会者一致认为，应该整合其作用，使其补充军事努力，并为此利用所有关键利益攸关方和伙伴的支持，以便开展必要的政治和治理行动，使总体稳定战略取得成功。简而言之，如果没有政治解决而且不填补所收复地区的治理真空，稳定就不可能持久。特派团还可以有更清晰的领导架构。与会者指出，特派团前五年期间，非索特派团的高级文职领导人基本不在索马里。几乎未开展以下方面的工作：比照特派团目标跟踪并评估文职部分的贡献，并将其更好地纳入非索特派团规划进程。其结果是，民事层面长期以来被视为低优先事项。因此，与会者指出，非索特派团一些关键职位仍缺乏工作人员，其中包括联合支助业务中心以及总体的特派团支助职位；有人建议，应该大幅增加非索特派团政治事务和民政工作人员能力，包括为此雇用更多的索马里国民，特别是在区域和地方一级开展工作的人员。

29. 与会者达成协商一致意见，即非索特派团需要加强其反简易爆炸装置的能力，部署更多的增强战斗力手段，特别是 2012 年联合国安全理事会授权的攻击直升机。尽管非索特派团于 2016 年 12 月收到了肯尼亚提供的三架直升机，但这些都是通用飞机，不是摧毁青年圣战运动战斗资产所需的战斗直升机。鉴于在提供这些资产方面长期存在问题，与会者建议，非盟应该向非索特派团部队派遣国以外的其他非洲国家寻求帮助，也可以向非洲以外的国家寻求帮助。

30. 与会者强调，维和人员的部署前培训应该体现出非索特派团当前行动的性质。非索特派团的行动曾需要大量城市战技术训练，但是目前的行动强调反叛乱、稳定和反简易爆炸装置网络的各项内容。

撤出战略

31. 目前，非索特派团的撤出战略基于三个相互关联的因素：部队派遣国表示有意于 2018 年 10 月起缩编特派团；非索特派团合作伙伴提供的资源日益缩减的可能性不断增加；由联合国维和行动接管的前景极其有限。

32. 考虑到这些因素，与会者一致认为非索特派团需要一个视条件而定的撤出战略，其基础是政治上商定的索马里安全机构，并与索马里国家安全部队的接管能力挂钩。与会者指出，非盟和国际合作伙伴应该防止只是加强索马里国民军这种做法，以免增加今后政变的可能，而是要建设全套的安保机构。还有人非索特派团缩编的预计时间表提出批评，部分原因是考虑到 2020 年在索马里实行“一人一票选举”的政治愿景，这种时间安排并不合适。有人建议，也许更具建设性的做法是考虑将非索特派团“转型”为规模较小、更精简、更有效的机动型反恐部队，而不仅是考虑将其撤出。

33. 与会者一致认为，有必要确保更有效地训练索马里国家安全部队。这项工作包括确保以下方面：所作努力符合查明的需要，包括提供装备、津贴和服务；使目前开展的多项培训举措，包括涉及私营部门公司的举措更好地协调统一；拟订有效的跟踪机制，以有效利用资源。还有人指出，虽然已经对索马里国家安全部队开展了许多培训，有时，这些培训主要针对个人和少数几个特定单位。此外，领导能力发展仍然是一个重大盲点。需要采取新举措，发现并培养索马里国家安全部队未来领导人，包括今后索马里国民军连、营和旅的指挥官。

34. 有人表示关切的是，从目前设想的非索特派团撤出时限来看，索马里国民军将无法建设充分能力。例如，有人指出，除了“Danaab”营之外，索马里国民军的其他单位都未得到充分训练和装备，而且不具备实地部署、开展行动和自我维持的充分能力；在某种程度上，这涉及目前培训索马里国民军工作中的问题。但也有人指出，无法定期给索马里安全部队发饷，是造成脱队行为和士气受挫的部分原因。

35. 因此，与会者普遍认识到，建设合法高效的索马里国民军是一项长期工作。与会者还大力强调，需要认识到安全部门改革和增强索马里国家安全部队权能最终是一个政治问题。如果缺乏必要的政治意愿，如果联邦政府与索马里联邦州之间没有共同愿景，将无法建设一支包容各方、合法且专业的军队。与会者同意必须重新调整战略，以建设高效的索马里国家安全部队，并拟订适当路线图。

36. 与会者还呼吁非盟及其伙伴合作制定短期解决方案，以便非索特派团启动根据撤出战略进行缩编和重组的工作。有人建议，索马里国民军和非索特派团应该更多地合用同一地点，开展更多联合行动，并越来越多地让索马里国民军发挥主导作用。与会者指出，不妨举行一次后续会议，尤其是关于这一专题的会议，并指出索马里当局和国际合作伙伴之间的“安保契约”的详细内容将是伦敦会议讨论的一个关键主题。在 2017 年 5 月 11 日举行的关于索马里问题的伦敦会议上，索马里政府、非盟和其他伙伴商定了索马里新伙伴关系和一项安保契约。非盟及其伙伴商定了落实伙伴关系的机制，以便使支持索马里国家安全部队的联合努力产生最佳影响。

附件四

A. 非洲联盟驻索马里特派团人权尽职政策、临时措施和机制以及加强政策、措施和机制的建议

措施和机制

现状与挑战

建议与职责

预防

甄选和筛查

非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)部队和警察

- 部队和警察派遣国甄选部队/警察，然后进行部署前培训
- 非盟/联合国正在开展合作，以建立背景调查/筛查机制

挑战

- 联合国/非盟对部队和警察派遣国使用的背景调查机制了解有限或不了解

儿童兵

- 2014 年通过了在武装冲突中保护儿童问题的部队指挥官指令
- 2011 年关于索马里各地国家武装部队人员禁止作法的第 1 号通令

挑战

- 在与索马里国民军或当地部队开展联合行动期间，继续存在使用儿童或侵犯儿童权利的关切问题

培训

部署前培训

- 向指挥官和任用的关键人员提供部署前培训，参与方包括联合国索马里支助办公室(联索支助办)、联合国索马里援助团(联索援助团)和非索特派团
- 受训人员签署文件，确认已接受培训，承诺尊重/遵守国际人权法、人道主义法和难民法

挑战

- 没有可供对比受训人员和部署人员姓名的系统
- 难以评估培训的实效

部署后培训

- 在部署后，由非索特派团和其他行为体开展关于国际人权法、人道主义法和难

- 在部署前视察或部队和警察派遣国的培训中心纳入背景调查标准(级别、雇用历史)(非索特派团、非盟、部队和警察派遣国，联合国提供支助)

- 建立流程，使非盟/非索特派团能够向联合国提供有关今后部署/任命/轮调的信息并请求支持，以便开展背景调查(非盟和联合国总部)

- 加强执行部队指挥官指令，确保索马里国家武装部队在开展联合行动前，对战斗单位进行筛查，查明/隔离儿童(非索特派团，联合国提供支助)

- 提供资料，说明索马里国家武装部队和安全部队宣传、执行并遵守部队指挥官指令、索马里终止招募和使用儿童行动计划以及消除杀害和残害儿童行为行动计划的情况(非索特派团)

- 建立监督机制，包括利用部署前视察，监测交付培训的情况及其影响，确保与非盟协商制订培训课程，并与联合国分享培训情况报告(非索特派团/非盟/联合国)

- 在各区开展联合评估，了解部署前培训的实效，包括行为的改变(联合国/非索特派团)

- 在部署前培训课程中，纳入问责程序(调查委员会)、平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组以及判断培训的内容(非盟，联合国提供支助)

- 建立系统登记参与者信息的培训数据库，为跟踪个人部署、培训信息以及遵守国际人权法、人道主义法和难民法情况提供便利(非索特派团/联合国)

- 加强向/为非索特派团提供部署后培训的行为体之间的协调，包括为此鼓励它们参加防卫指导小组的培训工作组，倡

措施和机制	现状与挑战	建议与职责
规则、政策和规划	<p>民法(包括儿童保护问题)的复习培训</p> <p>挑战</p> <ul style="list-style-type: none"> - 提供部署后培训的行为体不明确或缺乏协调 	<p>导在所有培训中纳入国际人权法、人道主义法和难民法(非索特派团, 联合国提供支助)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 加强部署后培训, 包括为区一级培训提供设施(联合国) - 确保在非索特派团内部, 设立对培训员的国际人权法、人道主义法和难民法培训课程(非索特派团)
	<p>接战规则(一般性)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 据报适用 2014 年非索特派团接战规则(已修订但未签署) - 正在把接战规则翻译为部队和警察派遣国语言 <p>挑战</p> <ul style="list-style-type: none"> - 非盟尚未正式通过接战规则 - 部队和警察派遣国有不同的背景和军事理论, 可能影响充分认识并遵守接战规则 	<ul style="list-style-type: none"> - 正式认可接战规则(非盟) - 制作关于接战规则的“袖珍卡片”, 包括使用直升机的具体规定, 把现有版本的士兵卡片翻译为所有部队和警察派遣国的语言(非索特派团/联合国) - 确保非索特派团部队和警察充分了解并遵守接战规则(非索特派团)
	<p>航空资产的接战规则和政策</p> <ul style="list-style-type: none"> - 与联合国签署的协助通知书 <p>挑战</p> <ul style="list-style-type: none"> - 非索特派团没有关于航空资产的业务使用和任务分配的具体政策 	<ul style="list-style-type: none"> - 审查接战规则, 纳入选择目标的内容以及减轻平民伤亡和平民财产损害风险的措施(非索特派团/非盟) - 依照协助通知书以及国际人权法、人道主义法和难民法, 制订非索特派团直升机的业务使用和任务分配的具体规定(非索特派团, 联合国提供支助)
	<p>拘留</p> <ul style="list-style-type: none"> - 通过了拘留问题的标准作业程序 - 索马里安全部队关于接收和移交脱离索马里武装团体的儿童的标准作业程序 <p>挑战</p> <ul style="list-style-type: none"> - 由于设施/资源匮乏以及担心接收的索马里安全部队侵犯人权, 难以开展协调并移交被拘留人员 	<ul style="list-style-type: none"> - 向非索特派团/联合国人权尽职政策联合工作组提供最新信息, 说明标准作业程序的执行情况, 包括挑战和后续行动(非索特派团) - 确保同平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组/红十字国际委员会建立报告程序, 说明被拘留人员和被移交人员的情况(非索特派团) - 考虑与索马里联邦政府和其他合作伙伴加入解除武装、复员和重返社会论坛(非索特派团) - 探讨建立支助并安全处理非索特派团暂时拘留人员的框架, 包括交流信息, 说明移交给索马里联邦政府对口部门儿童的情况(非索特派团/联合国)
	<p>间接交火政策</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2011 年拟订的政策 	<ul style="list-style-type: none"> - 向非索特派团/联合国人权尽职政策联合工作组提供最新信息, 说明政策的执行情况, 包括挑战和对收到的指控采取

措施和机制	现状与挑战	建议与职责
	<p>挑战</p> <ul style="list-style-type: none"> - 对可能因间接交火造成平民伤亡的指控，迟迟不能提供调查的反馈信息，部分原因是非索特派团在能力方面存在缺陷 	<p>的后续行动(非索特派团)</p>
防止性剥削和性虐待	<ul style="list-style-type: none"> - 制订了非索特派团防止性剥削和性虐待的准则 - 在摩加迪沙国际机场、摩加迪沙和非索特派团各区，开展了宣传活动 - 开展了防止性剥削和性虐待的培训以及公共外联运动 - 设立了接受保密投诉的免费热线 <p>挑战</p> <ul style="list-style-type: none"> - 通过免费热线得到的调查结果和投诉处理情况的信息有限 - 没有充分分享在保护受害者/证人方面的行动和挑战的信息 	<ul style="list-style-type: none"> - 向非索特派团/联合国人权尽职政策联合工作组提供最新信息，说明接收和处理的性剥削和性虐待案件数目的统计数字，包括趋势和模式(非索特派团) - 在向安全理事会提交的非索特派团任务执行情况季度报告中，纳入性剥削和性虐待案件的资料(非盟) - 制定保护受害者和证人的措施以及信息保密规程(非索特派团，联合国提供支助) - 完成涉及受害者/证人保护问题的保护举报人政策以及行为和纪律政策(非盟) - 扩大热线电话号码受理投诉的范围，纳入不涉及性剥削或性虐待的案件
监测和报告		
平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组	<ul style="list-style-type: none"> - 设立了平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组，配备了两名在职技术人员和其他军事支助人员 - 惠给金的标准作业程序已在技术层面上获得通过 <p>挑战</p> <ul style="list-style-type: none"> - 人员配置不足，妨碍了跟进所有指控、及时核查平民伤亡、与受害者/证人保持联系以及编写最新趋势和模式资料的能力 - 没有与包括联合国在内的相关行为体充分分享信息 - 公众获得小组服务的机会有限，在各地区没有基地 - 缺乏接收和处理投诉的专职工作人员 - 没有确保保护受害者和证人的措施 	<ul style="list-style-type: none"> - 商定联合国与调查和处理小组之间的分享信息安排(非索特派团/联合国) - 解决执行惠给金/赔偿问题标准作业程序的资金问题(非索特派团/联合国) - 利用媒体等工具传播信息，介绍调查和处理小组，说明民众如何能够获得小组的服务，并改进与伙伴的合作(非索特派团) - 在使用航空资产时提高社交媒体监测，以查明潜在事件(非索特派团) - 把性剥削和性虐待事件纳入调查和处理小组的流程和数据库，同时考虑保密问题(非索特派团) - 促进合作，建立问责机制，便利各区进行报告(非索特派团) - 改进宪兵主任、平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组、调查委员会、CEEBLA 危机热线等现有投诉处理机制的联系(非索特派团，联合国提供支助) - 设立保护受害者和证人的机制(非索特派团) - 对收到或传达给非索特派团的投诉，确保及时进行审核、采取后续行动并向联合国提供反馈信息(非索特派团) - 改进平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组的分析职能(非索特派团，联合

措施和机制

现状与挑战

建议与职责

报告空中业务

- 协助通知书规定空中业务的事件和月度报告

挑战

- 信息没有共享, 妨碍对指控进行核查, 继而阻碍责任归属
- 非索特派团和驻留的双边外国军队之间的界限/特征模糊, 妨碍了对平民伤亡或破坏民用物体情况进行监测并归属责任

非索特派团/
联合国人权尽
职政策联合工
作组

- 在人权尽职政策联合工作组框架内, 对人权尽职政策缓解措施执行情况的审查是临时的
- 审查侵权指控是人权尽职政策联合工作组的一个常设议程项目

挑战

- 没有系统地审查并跟踪缓解措施的执行情况
- 缺乏指挥与控制的信息, 给核查指控和归属责任带来困难

应对

调查委员会

- 正在审查调查委员会的标准作业程序, 以纳入国际人权法、人道主义法和难民法以及性剥削和性虐待问题

挑战

- 对联合国转递给非索特派团的指控, 有必要精简调查委员会的政策和程序并及时提供反馈信息
- 有必要提供信息, 说明非索特派团采取的临时措施(如果有)和转递给非盟以及部队和警察派遣国的建议
- 关于调查委员会的结论, 有必要更多地与所称受害人/社区及时分享信息
- 有必要建立常备特别调查能力, 以支持调查委员会的进程

国提供支助)

- 解决人员配置问题
- 在 24 小时内, 向非索特派团提交涉及伤亡的(机组人员)事件报告, 并确保随后及时与联合国分享(非索特派团)
- 与联合国分享月度报告, 说明空中业务导致的事件, 特别是受影响人员的人数(包括其性别)、伤害性质和事件情况(非索特派团)

- 确保联合工作组每季度举行会议(非索特派团和联合国)
- 把审查缓解措施的执行情况增加为联合工作组的常设议程项目(非索特派团)
- 联索援助团、联索支助办和非索特派团技术小组每周举行会议(非索特派团和联合国)
- 与联合国分享非索特派团部队在各区指挥结构和地点的信息, 或是只要有任何变动, 就提供最新信息(非索特派团)

- 加快对调查委员会程序和标准作业程序的审查, 纳入性别平等/儿童保护问题, 包括为此组织一次技术研讨会(非索特派团/联合国)
- 考虑部署 5 名非盟部队派遣国(不是非索特派团部队和警察派遣国)具备专门调查技能的非盟专职工作人员, 以加强非索特派团的常备调查能力(非盟)
- 确保按照联合国/非索特派团的既定程序, 对联合国转递给非索特派团的指控(包括不需要调查委员会调查的指控), 及时提供正式的反馈信息, 包括非索特派团为执行建议采取的行动(非索特派团)
- 同联合国分享转递给非盟要求部队和警察派遣国采取后续行动的调查委员会建议(非索特派团)
- 改进开展调查的方式, 包括为此审查采用的方法(非索特派团, 联合国提供支助)
- 加强调查委员会信息管理系统, 作为加

措施和机制

现状与挑战

建议与职责

强其实效的措施的一部分(联合国总部)

- 继续对部队和警察派遣国开展倡导，探讨在原地进行军事法庭审判的可能性(非盟和联合国总部)
 - 分享非索特派团部队派遣国以外其他行为体实施侵犯人权行为的信息
-

B. 非洲联盟驻索马里特派团和联合国索马里支助办公室：加强问责制和提高效率的措施(2017年6月)

序号 (a)	活动 (b)	问题 (c)	建议(2017年时间表) (d)	牵头负责 (e)
1.	报告	<ul style="list-style-type: none"> 加强联合支助业务中心，审查其职能和工作人员产出 将通过能够进行有效指挥、控制和问责的机制，提出所有“拉力”支助请求 	<ul style="list-style-type: none"> 有必要在联合支助业务中心内，设立“拉力”支助请求的跟踪和报告小组/单位(8月1日) 	联合支助业务中心
2.	合用同一地点和分享信息	<ul style="list-style-type: none"> 联合国索马里支助办公室(联索支助办)、部队派遣国和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)一些工作重复，协调会议次数不足加剧了这一问题 部队派遣国和联索支助办绕过非索特派团部队总部开展一些双边行动，这表明，在通过部队总部进行部队派遣国各区客户与联索支助办服务交付之间的沟通方面，有太多步骤，也涉及到部队派遣国不遵守安全理事会第2245(2015)和第2297(2016)号决议、非索特派团总体行动构想和联合国政策，这会破坏持续提供后勤支援 	<ul style="list-style-type: none"> 在医疗、工程、地理空间、信息技术和电信、调度和航空部门，部队派遣国和非索特派团特派团支助人员在联合支助业务中心合用同一地点(8月1日) 使非索特派团和部队派遣国的职位配对，增强信任、沟通以及非索特派团军事参谋人员在任务结束时的职责移交(7月1日) 	联合支助业务中心和部队派遣国
3.	联合规划	<ul style="list-style-type: none"> 需要改进非索特派团和部队派遣国的统筹办法，以确定已获授权支助领域的轻重缓急 需要加强非索特派团、部队派遣国和联索支助办的联合规划 需要改进各级的沟通 	<ul style="list-style-type: none"> 通过把非索特派团和部队派遣国的后勤、医疗、工程和通信部门纳入后勤规划股，加强联合规划(8月1日) 每周的特派团支助会议包括部队派遣国和联索支助办的对应人员(6月1日) 设立特派团支助和部队派遣国联合委员会(7月1日) 	联合支助业务中心和部队派遣国
4.	特派团支助部分的文职	<ul style="list-style-type: none"> 需要填补空缺的非索特派团文职人员职位；正 	<ul style="list-style-type: none"> 审查特派团支助人员的结构、文职人员配置和 	非索特派团行政事务主任

序号 (a)	活动 (b)	问题 (c)	建议(2017年时间表) (d)	牵头负责 (e)
	人员配置	在征聘国际和本国文职人员	职权范围，从而能够开展有针对性的征聘规划(8月1日)	
5.	非特遣队所属装备的养护	<ul style="list-style-type: none"> 需要加大努力，把文职人员部署到各区 需要依照安全理事会第2245(2015)号决议，改善所有伙伴自有装备和非特遣队所属装备的适用性状况 	<ul style="list-style-type: none"> 开办装备支助流程的培训课程——由非索特派团特派团支助部门向部队派遣国特遣队所属装备干事提供(8月1日) 捐助国、部队派遣国、非索特派团和联索支助办改进并分享有关伙伴自有装备的适用性、地点和维修情况的数据，包括说明因成本太高而无法修理的装备，以便联索支助办终止确认这些伙伴自有装备，并由捐助国和部队派遣国进行处置 	非索特派团特派团支助部门负责适用性状况；联索支助办负责因成本太高而无法修理的装备；部队派遣国负责处置
6.	燃料消耗	<ul style="list-style-type: none"> 很大一部分特遣队所属装备和伙伴自有装备没有安装里程表或计时器，燃料股要求安装这些仪表以监测消费情况 联索支助办不能完全进出非索特派团的偏远地点 	<ul style="list-style-type: none"> 实施联合国电子燃料管理系统(12月31日) 联索支助办和非索特派团对消耗模式开展联合审查，确立基线数据(7月1日) 按照安全理事会规定的原定用途，基于实际利用情况，实施部队派遣国和非索特派团联合燃料消耗问责机制(6月1日) 联索支助办把燃料作为“推力”物品加以执行(6月1日) 	联索支助办负责可持续提供燃料。联合支助业务中心负责对燃料消耗进行问责
7.	防御工事器材	<ul style="list-style-type: none"> 联合国提供的艾斯科防护屏障和沙袋在当地市场上出售，表明缺乏物品管制措施 商业供应商数目有限 	<ul style="list-style-type: none"> 部队派遣国和非索特派团应更好地跟踪分发给部队派遣国的防御工事器材 编制所有地点和防御工事器材的摄影目录，进行联合现场检查(8月1日) 重新设计前方作业基地，减少对防御屏障的 	部队派遣国和非索特派团工程部门。联索支助办负责重新设计和培训

序号 (a)	活动 (b)	问题 (c)	建议(2017年时间表) (d)	牵头负责 (e)
8.	运输模式	<ul style="list-style-type: none"> • 在一些区严重依赖空运提供后勤支助 • 由于资金有限,无法为交付后勤支助持续提供空运 • 需要就使用主要补给线签订正式协议,这符合联索支助办核定预算的实际情况以及联合国政策的要求 	<p>依赖,对军事和警务人员进行正确使用防御工事器材的培训(6月1日)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 拟定持续使用道路运输的计划 • 根据联索支助办的核定预算,提供例外执行空中补给的预算 • 部队总部和部队派遣国提供准确和完整的车队情况月度报告,并就主要补给线计划达成协议(8月1日) 	联索支助办负责特别空中补给预算,部队总部负责计划和部队派遣国协议
9.	部队兵力报告	<ul style="list-style-type: none"> • 非索特派团总部(J1)按照部队人员上限(而不是实际部署人员)提供人员报告 • 这样的报告方式影响到口粮和其他支助的规划 	<ul style="list-style-type: none"> • 联索支助办把口粮作为“推力”物品加以执行,基于先前部署情况,使用标准空缺率 • 按照安全理事会规定的原定用途,基于实际利用情况,实施部队派遣国和非索特派团联合口粮消耗问责和可信报告体系(8月1日) 	联索支助办负责可持续提供口粮。部队总部、部队派遣国和个人消费配额制度负责对粮食消费进行问责
10.	跟踪向非索特派团发放的联合国所属装备	<ul style="list-style-type: none"> • 自2013/14年度以来,有4.5%的联合国所属装备未得到清点 • 13%的联合国所属装备等待进行财产核查 	<ul style="list-style-type: none"> • 联索支助办审查并调查与非索特派团发放的联合国所属装备的差异,核销符合条件的装备,核对发放凭单 • 今后向非索特派团发放的任何联合国所属装备应首先由非索特派团特派团支助部门核可,然后由联合支助业务中心核可,最后由联索支助办各商品管理员核可 • 非索特派团特派团支助部门核可单派警察和参谋人员以及非索特派团文职人员提出的所有申请(8月1日) 	联索支助办和非索特派团