联合国 S/2018/59

安全理事会

Distr.: General
24 January 2018
Chinese
Original: English

2018 年 1 月 22 日秘书长给安全理事会主席的信

谨随信转递非洲联盟委员会主席根据安全理事会要求非洲联盟定期报告非洲联盟驻索马里特派团任务执行情况的第2372(2017)号决议提交的关于索马里局势的报告(见附件一)，以及非洲联盟和平与安全理事会的有关公报(见附件二)。

请提醒安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

18-01125 (C) 020218 050218

请回收

附件一

非洲联盟委员会主席关于索马里局势的报告

一. 导言

1. 本报告根据 2017 年 8 月 30 日联合国安全理事会要求非洲联盟定期向安全理事会通报非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)任务执行情况的第 2372(2017)号决议第 9 段提交。

2. 报告介绍了 2017 年 9 月至 11 月非索特派团任务授权和安全理事会第 2372(2017)号决议的最新执行情况，并在最后提出了关于今后方向的意见。

二. 主要动态

主要政治动态

3. 索马里政治局势继续与几个重大问题上反复出现的挑战和新的事态发展相互交织。如果这些问题得不到解决，该国就不可能在治理和国家建设方面取得进展。相关挑战和事态发展包括宪法审查进程、索马里联邦政府与联邦成员州的关系、加尔穆杜格州与“先知信徒”的对话以及 2020 年选举的筹备工作等。

4. 海湾危机的溢出效应往往处于上述挑战的中心。早在 2017 年 10 月索马里联邦政府恢复向联邦成员州提供预算支助之前，一些州就已联系海湾国家寻求援助。鉴于联邦和各州都有巨大的财政需求，当时在资源共享和优先事项方面缺乏政治协议。其结果是，有几个联邦成员州与沙特阿拉伯及其盟国一道，反对索马里联邦政府在海湾危机中的中立立场。这不仅继续加剧了索马里联邦政府与联邦各成员州之间的深刻分歧和紧张关系，而且也提出了宪政难题，正如索马里计划在 2017-2019 年启动宪法审查进程一样。这些分歧和紧张局势引起了各州内部的反对，导致加尔穆杜格和西南各州领导人因为觉得被索马里联邦政府干涉而选择脱离。

5. 索马里联邦政府与联邦成员州之间的深刻分歧和紧张关系所致后果之一是 2017 年 10 月 8 日至 10 日举行全国宪法会议正式启动宪法审查进程的计划被搁置。联邦成员州、独立宪法审查和执行委员会及议会联合宪法审查监督委员会抵制这一进程，使此前七个月的成功陷入停滞，包括宪法事务部与联邦成员州就宪法审查进程进行的广泛协商。基斯马尤会议的 16 点公报指出，联邦成员州决心增进区域合作，寻求就安全、政治、联邦制及和解等问题达成共识。在这方面，根据索马里联邦政府与联邦成员州之间的共同谅解和协议，需要对临时宪法第 53(1)条作出明确解释，使索马里联邦政府与联邦成员州能够根据该条款，就直接影响联邦成员州的具体事项建立协商模式。

6. 虽然 2017 年 11 月由索马里总统在摩加迪沙主持召开的九天高级别协商会议未能解决索马里联邦政府与联邦成员州之间的深刻分歧和相互关系所面临的挑战，但却推动索马里联邦政府与联邦成员州领导人就设立专家委员会审视未来六个月的权力和资源分享问题达成了共识。会议就六个关键问题形成了一致意见，即加强国家安全和消除恐怖主义、促进国家联邦制度、采用统一办法快速推进宪

法审查、筹备 2020 年选举进程、加强索马里联邦政府与联邦成员州之间的合作以及促进发展项目和人道主义援助。此外，会议还强调，根据联邦各成员州的比例贡献并按照国家安全架构，将安全部队整编为统一的国家军队也至关重要。

7. 索马里联邦政府在筹备 2020 年选举方面已经取得进展，包括与国家独立选举委员会、边界和联邦委员会、总理办公室、总统办公室、宪法事务部、司法部和妇女与人权发展部等关键政府机构一道，致力于设计选举制度/流程。非洲联盟继续为这一进程和国家独立选举委员会提供技术和能力建设支助。非洲联盟委员会还参加了 2017 年 11 月在基加利举行的非洲大陆选举管理机构论坛。

8. 在区域一级，新政府预计将通过设立地区和地方议会来优先巩固联邦结构。西南和朱巴兰各州在地方和地方议会组建之前已颁布地方政府法律。这些法律一旦施行，将有助于顺利履行非索特派团的任务授权，并满足非索特派团向索马里国家安全部队移交的一个关键条件。不过，因突然罢免希尔谢贝利州州长阿里·奥索布及企图推翻加尔穆杜格和西南各州领导人而出现的政治动荡，其中有些州因部族活动而引发的长期冲突，加上加尔穆杜格州与“先知信徒”之间难以实现的对话，都限制了在制订地方治理法律方面取得进展，而且还有可能破坏为巩固联邦结构所作的努力。

关键安全动态

9. 非索特派团继续为改善索马里安全局势作出贡献。虽然青年党继续制造不对称的威胁，但安全局势正在逐步改善。青年党的主要袭击目标仍然是索马里联邦政府、非索特派团和国家安全部队在各个分区的前沿作战基地。简易爆炸装置仍然是青年党的首选武器。虽然简易爆炸装置袭击事件有所增加，但非索特派团对该装置的识别率已从 2017 年 7 月的 28%提升至 2017 年 8 月的 45%。不过，特派团处理该装置的能力仍需进一步加强。

10. 2017 年 9 月 29 日，在奥代格莱区的巴里莱村，青年党民兵涉嫌对索马里国民军军事基地发动了组合袭击，并成功地乘坐 8 至 10 辆军车逃离，其中包括三辆配备机枪以及 82 毫米迫击炮、12.7 毫米防空炮和 23 毫米防空炮等各式武器的装甲车。对巴里莱的袭击是 2017 年国家武装部队第四次被侵犯，也是 2017 年 9 月的第三次，表明青年党行动激增，而国家军队捍卫阵地的能力有限。此外，青年党 10 月在摩加迪沙发动了规模在索马里前所未见的袭击。10 月 14 日发生在摩加迪沙祖比路口的爆炸造成至少 358 人死亡，228 人受伤，暴露了情报方面的严重缺陷以及索马里联邦政府面临的更广泛政治挑战。青年党的袭击越来越频繁，所致伤亡也越来越多，对索马里在非索特派团 2018 年底按计划削减部队人数之前取得的脆弱安全保障形成了威胁。

11. 摩加迪沙袭击事件发生后，国家情报安全局局长阿卜杜拉希·穆罕默德·阿里和索马里警察部队总长阿布迪哈金·达希尔·赛义德准将于 10 月 29 日被联邦内阁解职。由于在 10 月 14 日致命袭击事件后仅隔两周，青年党又在摩加迪沙变本加厉发动袭击，包括针对纳索-哈布拉德酒店的一次组合袭击，上述解职旨在恢复公众的信心。穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·法马乔总统在摩加迪沙致命

袭击事件之后出访三国，为扩大对青年党的攻势寻求支助和资源。总统在 10 月 25 日回国后表示，他已获得吉布提、埃塞俄比亚和乌干达三国对加强国家安全部队打击青年党的努力的承诺。

12. 按照任务授权，非索特派团将逐步分阶段削减和重组部队，以期在国家安全部队逐步接管该国安保任务时发挥更大的支助作用。非索特派团与索马里联邦政府和国际伙伴密切合作，推动落实 2017 年 5 月在伦敦举行的关于执行国家安全架构和新安全契约的会议上所作的承诺、非洲联盟-联合国联合审查的成果以及非洲联盟和平与安全理事会新的任务授权，以相辅相成的方式确保有效开展行动。

13. 索马里联邦政府及其伙伴共同制订了全面的安全机制办法，对照国家安全架构实施改革。8 月、11 月和 12 月，联邦政府与地方行政当局协商，就国家安全架构中悬而未决的政治问题(如部队分布、政策、结构和实施计划等)达成了一致意见，并成功地评估确定了国家安全部队的行动就绪状态，所有这些都是按照预想实施安全部门改革的必要条件。

14. 行动就绪状态评估查明了将影响国家安全部队切实和高效运作以及从非索特派团接管安保职能的关键差距。在这方面需要指出的是，索马里从非索特派团接管主要安全责任，将取决于能否提高国家安全部队的能力。因此，加强并更好地协调对国家安全部队的培训支助至关重要。

人道主义局势

15. 索马里许多地方的人道主义局势依然严峻。索马里联邦政府请求人道主义团体和捐助方集中进行灾后/旱后需求评估，设法评价干旱的影响和所需响应以及受影响民众的复原能力，以期制订恢复和复原框架。基本愿景是确保下一次干旱不会演变成为饥荒。

16. 自 2017 年 9 月以来，全国普遍出现降雨，标志着秋雨季的开始。埃塞俄比亚高原的降雨已导致谢贝利河部分河段上涨到最高水位。目前正在努力加强防洪岸堤建设。降雨促使境内流离失所者迁徙，为土地耕种作准备。不过，仍有更多人来到拜多阿、加尔卡尤和朱巴兰的境内流离失所者定居点(多卢、卢格、巴尔代雷和多布勒)。

17. 人道主义机构报告了在博萨索、甘达拉和拜多阿面临的通行挑战，这影响到非政府组织的活动范围，使挽救生命的干预措施受到限制。

三. 安全理事会第 2372 (2017) 号决议执行情况

国家安全架构和新索马里契约的执行情况

18. 非索特派团与索马里联邦政府和国际伙伴密切合作，推动落实 2017 年 5 月在伦敦举行的关于执行国家安全架构和新安全契约的会议上所作的承诺、非洲联盟-联合国联合审查的成果以及非洲联盟和平与安全理事会第 700 次会议的公报，以相辅相成的方式确保有效开展行动，将非索特派团主导的安保工作平稳过渡到由索马里主导。

19. 为了跟进落实 2017 年 7 月索马里联邦政府和非索特派团就安全责任过渡问题举行的首次会议，2017 年 8 月，非索特派团和国家安全部队指挥官就 2017 年底前及其后的联合协调行动举行了规划会议，主要目的是瓦解、削弱和击溃青年党及其他武装团体，保护人口集中地，开放和确保主要供应通道，并商定移交多个前方作战基地。

20. 非索特派团全力参与执行机制，以监督未来四年通过全面安保办法落实国家发展计划和国家安全架构的情况。自 8 月以来，非索特派团各构成部分和单位已重新参与执行全面安保办法及其相关部分，以及索马里发展和重建机制/国家发展计划的相关支柱。在 2017 年 8 月下旬就全面安保办法第 1 部分举行首次会议之后，非索特派团编制了设有里程碑的优先活动矩阵表，以实现确保非索特派团(军事、警察和文职人员)在实施行动构想和任务执行计划方面有效运作的目标。第 1 部分将通过技术、实战和更加深入的协调努力来研究矩阵表的可操作性。

接收青年党逃兵并支持逃兵康复方案

21. 安全理事会在第 2372(2017)号决议中授权非索特派团酌情并与联合国和索马里联邦政府协调，暂时接收青年党逃兵。随着总统大赦和青年党高级领导人穆赫塔尔·罗博向联邦政府投降，青年党成员继续放弃暴力和极端主义思想。在本报告所述期间，非索特派团和索马里联邦政府继续接收青年党逃兵，并根据现有相关准则将他们移交给国家情报和安全局。

22. 非索特派团在外联和接收阶段发挥关键作用，这是对待和处理脱离接触战斗人员和危险青年国家方案的前两大支柱，而其他伙伴则集中落实与筛查、康复和重返社会有关的支柱。非索特派团主动为参加索马里联邦政府逃兵康复方案的人员进行能力建设。虽然在处理逃兵方面取得了重大进展，但由于逃兵政策不够明确，逃兵康复方案也缺少财政和基础设施支助，挑战依然存在。

军警人员

23. 目前，部署在六个分区的非索特派团军警人员最多为 22 126 人。

军事部分

24. 军事部分目前共有 21 586 人，到 2017 年 12 月 31 日预计将减少 1 000 人，总人数降至 20 586 人。战区部队由 6 220 名乌干达士兵、5 338 名布隆迪士兵、3 664 名肯尼亚士兵、1 000 名吉布提士兵、4 395 名埃塞俄比亚士兵和 75 名总部参谋组成。已通知所有非索特派团部队派遣国在 2017 年 12 月进行部队轮调时减少人员。

25. 尽管青年党以车载简易爆炸装置、伏击、暗杀和手榴弹袭击等形式发动零星袭击，索马里中南部的安全局势依然相对稳定。连接前方作战基地的主要供应通道沿线仍然存在简易爆炸装置问题，这限制了非索特派团和国家安全部队的移动自由和连续行动能力。青年党在包括摩加迪沙在内的巴纳迪尔地区仍然有很大的威胁，武装分子继续使用车载简易爆炸装置破坏公共安全和诋毁联邦政府。

26. 为了实现第 2372(2017)号决议确立的减少青年党及其他反动武装团体所致威胁的战略目标，非索特派团目前正与索马里国民军和区域部队协作，沿朱巴走廊开展“狩猎者行动”。“稳定摩加迪沙行动”也在进行之中，其目的是清除青年党网络并恢复摩加迪沙的安全，防止车载简易爆炸装置的袭击。按照 2016 年行动构想，非索特派团一直在主要供应通道沿线开展清理作业，以确保脱离青年党控制的地区拥有重要的后勤供应通道。这些清理行动也是为了便利在所有分区的人道主义行动，并长期保证新增主要供应通道的安全。

27. 虽然非索特派团在打击青年党威胁和稳定索马里局势方面取得了显著成绩，但青年党仍在利用非索特派团各分区之间的能力差距和过度延展的行动范围，后者已使得该团体一直拥有移动和行动自由。此外，青年党利用其在当地居民中的搅混和隐匿能力，仍然能够迅速集结民兵并发动大规模袭击，包括有效使用小分队或特工小组实施车载简易爆炸装置袭击，以及开展有针对性的暗杀行动。

非索特派团的安保职责移交给国家安全部队

28. 非索特派团部队继续同国家安全部队开展联合行动，“稳定摩加迪沙行动”目前正在进行，不仅要削弱青年党，还通过辅导向国家安全部队传授行动经验。非索特派团与合作伙伴协作，还继续在地方和区域培训国家安全部队主要人员。

29. 总理哈桑·海尔 2017 年 8 月 15 日在摩加迪沙发起了战备状态评估。联邦政府牵头的这项活动在非索特派团、联合国、国际伙伴和各联邦州的积极参与下，有望提出关于国家安全部队现况的可信情况，为非索特派团将安保职责移交给索马里安全部队的规划提供依据。为筹备逐步移交安保职责，9 月和 10 月，非索特派团与合作伙伴协作，对索马里国民军进行了战备状态评估，旨在核查其作业能力，其中包括人员配置、培训、设备、维持能力和基础设施。“胜利计划”界定的组织与装备一览表是决定人员配置和装备的初步依据。

警察部分

30. 第 2372(2017)号决议核定将非索特派团警力从 540 人增至 1 040 人，其中包括七名高级领导小组干事、233 名单派警察(先前是 113 名)以及 5 个建制警察部队，每个部队 160 人(先前是 3 个建制警察部队，每个部队 140 人)。然而，该部分目前有 400 人，其中包括六名高级领导小组干事、114 名单派警察和两个分别来自尼日利亚和乌干达、各 140 人的建制警察部队。

31. 这一数字将逐步增加 500 人，自 2017 年 12 月开始增加单派警察和建制警察部队人数。非洲联盟委员会正在实施详细的部署计划，包括到 2017 年 1 月，将目前的两个建制警察部队从 140 人增至 160 人，并从塞拉利昂部署第三个 160 人的建制警察部队；将单派警察人数增加 120 人，到 2018 年第一季度予以落实；部署两个新的建制警察部队，每个部队各 160 人。尼日利亚表示愿意提供第一支扩充的建制警察部队，在对行动能力评估后，预计将在 2018 年一季度末前进行部署。第二个建制警察部队正在征集，预期到 2018 年第二季度可予部署。

32. 非索特派团警察部分取得了重大成就，尽管 2017 年 9 月至 11 月期间遇到了挑战。关于对国家警察部队的业务支助，非索特派团警察按照业务支助任务提供了专业、敏捷和强有力的警务。特派团与国家警察部队和其他国家安全部队对重要设施、政府大楼、礼拜场所、繁忙道路和枢纽每日进行高能见度巡逻，积极遏止犯罪活动。此外，非索特派团警察同国家安全部队在摩加迪沙各区联合开展了三个以情报为先导的警戒搜查行动。2017 年 10 月 14 日摩加迪沙发生爆炸后，在挖掘和疏散受害人期间也提供了安保方面的支助。国家警察部队和非索特派团警察开展的联合行动得以让摩加迪沙、基斯马尤和拜多阿周边的政府官员、索马里社区以及国际伙伴和平开展日常活动和商业。由于计划增加建制警察部队人数，非索特派团警察计划扩大对希谢贝利州(乔哈尔)、朱巴兰(基斯马尤)和西南临时行政当局(拜多阿)州府的行动支助。

33. 非索特派团警察继续在巴纳迪尔州、拜多阿、基斯马尤和贝莱德文的四个警务司辅导和指导索马里警察并开展在职培训。基于理论和实践主题、目标和成果明确的辅导增强了索马里警务人员的个人能力，使他们能够向社区提供称职的基本警务服务。由于拟议增加非索特派团警力，该构成部分计划分别向希谢贝利和贾穆杜格州府乔哈尔和阿达多的职能派出所扩大辅导。

34. 关于警察机构改革议程，该构成部分与索马里警察领导、联索援助团和联合国项目事务署(项目署)完成了对索马里警察部队的核查，旨在评估部队的战备状态及其数量、能力和所在地。此外，2017 年 9 月和 10 月，警察构成部分采购并向摩加迪沙、基斯马尤和拜多阿的警察局移交了各类设备，包括调查工具包和三辆车。这些物项和后勤旨在改善这些警察局的工作条件，便于快速应对紧急呼叫和安保事件。

35. 为了支持实施新警务模式，2017 年 11 月，非索特派团警察在丹麦政府的资助下，协助索马里联邦政府和各联邦州考察了尼日利亚，研究在联邦结构下运作的尼日利亚警务模式，以期促使就针对索马里的可行模式做出明智的决策。

36. 非索特派团警察构成部分还继续制定业务和管理政策，让国家警察部队协助警察机构的管理、运作、指挥和控制。针对联邦和州警察的沟通政策、药物使用政策、公共秩序管理政策正在制订。此外，该构成部分重启、落实了索马里警察总部国家中心局(国际刑事警察组织(刑警组织)办事处)。这将摩加迪沙国家中心局与分享和监测受关注罪犯的情报的其他国际中心局连通起来。

37. 关于增强索马里警务人员的能力，2017 年 7 月和 11 月间，非索特派团警察构成部分举办了一揽子专门课程，成功地培训了 167 名来自联邦和各州的索马里警务人员。这些培训方案旨在建设国家警察部队的个人和机构能力，以便开展有效的警务工作，且为自己的人员举办培训。视可用资金情况，所有联邦州 2017 年 12 月将开展类似课程及其他专门警务课程，内容有反恐、中层和基层管理及基本的刑事侦查。

38. 非索特派团警察继续支持国家警察部队保护弱势群体、特别是妇女和女童的权利。非索特派团警察部分密切监测各警察局报告的性暴力和性别暴力案件的管

理和处置情况。这促使妥善调查处置了摩加迪沙、拜多阿和基斯马尤派出所报告的九起涉嫌性暴力和性别暴力案件。此外，该构成部分还指导索马里警察性别平等问题协调中心主管干事调查处置性暴力和性别暴力案件和受害者、受害者转诊途径以及第一响应者在这种暴力事件中的作用。非索特派团警察与文职部分的妇女保护股协作，还为国家警察部队开展妇女和儿童保护培训，重点是《日内瓦第四公约》规定的妇女和女孩的特别保护、性暴力和性别暴力以及冲突中的性暴力，旨在建设国家警察应对、防止侵害和保护妇女和女孩权利的能力。

文职部门对军事和警察任务的支助

39. 非索特派团的文职部分仍全面运作，以支持特派团在索马里的军事和警察任务。非索特派团设立了叛逃者复健工作组，继续支持涉及早日恢复和社会和解的军民合作外地活动。在对话和地方和解领域，非索特派团继续与索马里联邦政府密切合作，开展旨在帮助扩展政府权威的活动。更具体而言，非索特派团在下谢贝利、拜多阿和基斯马尤与部族长老和地方社区接触，鼓励社区对话与和解。

40. 在今后时期，非索特派团将执行速效项目，为其军事行动做一补充，特别是在教育和社区基础设施发展领域，并支持叛逃者方案和当地社区之间的社会和解。

民政、早期恢复和稳定

41. 非索特派团民政股正在与联邦政府和伙伴密切合作，开展早期恢复和稳定活动并履行贯穿非索特派团文职、警察和军事部分的职责。作为早期恢复和稳定工作的一部分，非索特派团提供重要联络点与其他伙伴联系。非索特派团直接与当地社区接触，明确非索特派团和合作伙伴的相关早期恢复方案，并就早期恢复和稳定事项与索马里联邦政府、各联邦州行政当局和当地社区联络并在它们之间进行联络。非索特派团继续明确和实施涉及社区复原和扩展国家权力的速效项目和加强和平项目。同样，为了加强各联邦州的机构绩效，非索特派团还协助建设机构能力。

42. 非索特派团继续支持国家稳定战略和诸如瓦达吉尔地方治理国家框架等所有政府方案，为此协助部署地方行政当局和支助建立有效的脱离接触战斗人员协调机制。在这方面，非索特派团继续切实参与全面安全办法组成部分 3 每月稳定论坛。

人道主义支助

43. 非索特派团人道主义联络股继续加强非索特派团与人道主义界和伙伴之间的关系，其中包括人道主义事务协调厅，以便促进向受影响民众提供必要支助，特别是在从青年党手中收复的地区。人道主义联络股继续与非索特派团军事部分、特别是各军民协调部分密切合作，确保包括在从青年党手中收复的地区主要供应线的安保，特别是那些对改善人道主义状况以及对非索特派团的后勤支助至关重要的供应线。该股还与索马里联邦政府和人道主义事务和灾害管理部合作，促进在行动区进行人道主义需求评估，为此在不受青年党干扰的地区提供后勤支助和安保并提供人道主义援助。

保护平民和人权

44. 非索特派团继续按照第 2372(2017)号决议各项规定执行任务，确保按照适用的国际人权和国际人道主义法开展进攻和防御行动。为进一步巩固工作，非索特派团部队指挥官提醒行动指挥官指令事宜，即，在所有业务活动中重视保护平民。该指令明确指示非索特派团指挥官遵守特派团的间接瞄准射击政策及防止性剥削和性虐待政策，尊重文化和国家法律，确保非索特派团空中业务严格遵守适用的国际人道主义法。

45. 在技术层面，非索特派团、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)继续每月开会讨论人权问题、国际人道主义法遵守情况、侵权指控以及出现的行为或纪律问题，决定行动事宜，某些情况下则调查指控。

46. 特派团还继续部署平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组，以跟踪记录非索特派团在索马里中南部责任区的活动造成平民伤害的所有指控。在报告所述期间，在特派团总部以及 3 区、4 区和 6 区为所有部门(军事、警察和文职)开展了七个行动区内上岗培训，从而提高了对该小组的认识，并强调了预防和减少平民伤亡事宜。地方非政府组织根据军民合作安排也参与其中，以期说明非索特派团平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组的存在和职能。尽管资金困难，该小组在报告所述期间跟踪了对特派团的指控，并向特派团领导层提交了调查结果。为了使该小组充分运作和发挥效力，非洲联盟向该小组部署了一名军事顾问，这个顾问员额到 2017 年 8 月一直空缺。

47. 小组编制了一份有资格领取非索特派团惠给金的个人及其家人清单，用于该目的的资金一到位就予以发放。目前正在视需要更新该清单。2016 年 10 月起草了指导赔偿进程的惠给金支付标准作业程序。针对道路交通事故增加情况，目前正在制定减少这种事故的标准作业程序。主要挑战包括缺乏资金，无法执行标准作业程序所述惠给金支付事宜；工作人员不足，导致各区代表人数不足；迟迟不予散播各区平民伤亡信息；在调查期间由于安全局势没有证人；调查能力不足。

48. 为了解决儿童兵问题，非索特派团以及其他国际伙伴继续实施 2017-2018 年工作计划，该计划侧重于受武装冲突影响的儿童。根据调整活动重点、争取退出索马里的任务规定，非索特派团一直采取实际步骤，将一些技能传授给明确的、有能力的索马里国民。在报告所述期间，重点一直是培训、辅导和监测索马里人，以便传播专题知识，他们再把这种知识传给他们在摩加迪沙和各区的同事。

49. 非索特派团培训了一批关于儿童保护和“武装冲突期间防止招募和使用儿童兵”的索马里培训员。这些培训员过去六个月接受了辅导，以便在有关机构和安全部队为同行规划、筹备和开展独立的培训活动。自今年年初以来，特派团培训认证了代表联邦和州一级各安全部队和职能部委的 65 名培训员。这些培训员现已开始支持培训活动和社区参与工作。

50. 为便于索马里安全部队和主要职能部委之间更密切协作，特派团支助建立了一个代表国防部、国安部、妇女权利和人权部、教育部和司法部的技术委员会。

该委员会参与审查政府开展的所有招募活动，还处理有关儿童兵的侵权问题。保护股各专题小组正推广这项工作。为了增进接受和支持，特派团 11 月底要为主要职能部委主管和各培训学校的培训负责人组织一次高级别讲习班。这是为了促进索马里联邦政府和各联邦州之间的协同作用，制定方针以安排脱离部队的儿童兵，并防止招募和使用儿童兵。

51. 和平与安全理事会已指示特派团加强人权调查能力。特派团现有的调查能力是临时性的。目前正在讨论是否有可能为特派团征聘更多人权干事，以便非索特派团维继在摩加迪沙、拜多阿、基斯马尤和贝莱德文的人权干事和调查人员。

52. 在报告所述期间，武装冲突中保护妇女问题，包括预防和应对性暴力和性别暴力以及冲突中的性暴力问题被纳入了四个上岗培训方案。此外，除其他资料来源外，“勇敢举报”(Ceebla)危机热线仍是非索特派团监测侵害行为、特别是性暴力侵害妇女和儿童(男孩和女孩)行为的重要工具。此外，在报告所述期间，还制定、印刷并提供了关于性暴力和性别暴力及冲突中的性暴力的信息、教育和宣传材料，以支持关于预防和应对性暴力的宣传方案。

性别平等主流化以及防止和打击暴力极端主义

53. 2017 年 10 月 31 日和 11 月 1 日，非索特派团审查了其现有的性别平等主流化政策，以考虑到根据非索特派团的过渡，特派团侧重于在纳入性别平等问题方面支助索马里国家安全部队。

54. 特派团正在继续实施非洲联盟性别平等政策和第 1325 (2000)号决议，以更好地执行特派团任务。为此，在本报告所述期间，特派团内的相关单位就宪法审查进程内的性别平等主流化向相关职能部委提供了技术支助，同时就防止和打击暴力极端主义行动计划的执行在全面安全办法组成部分 4 中代表非索特派团。

四. 与联合国的协调

55. 联索援助团、联索支助办和非索特派团加强了在各级的参与，包括在战略性高级领导协调论坛的参与，以加强实地的协调努力。在本报告所述期间，论坛举行了月度会议，主要侧重于协调、信息分享、安全、人权、后勤支助、部署和缩编相关问题。

56. 非索特派团文职部分继续通过军民合作工作组月度会议、新设立的非索特派团叛逃者恢复工作组以及与联合国综合选举支助小组的协调和信息交流会议与联合国密切协作。在本报告所述期间，非索特派团、联索援助团和联索支助办之间的技术级会议每月举行。

57. 在安全方面，几个协调论坛召开了会议，以定期审查地方、区域和国际安全事态发展。这些论坛包括机场安保利益攸关方委员会，非索特派团危机管理小组则过渡为包括联合国、非索特派团、索马里联邦政府、外交使团和任务区伙伴在内的一个联合危机管理小组。该小组所作的决定随后由一个技术机构，即联合危机管理工作组来执行，以拟订应对危机局势的减缓措施。非索特派团、联合国和

索马里联邦政府的安全小组继续开展联合安全评估，并开展密切合作，以顺利主办重大会议，保护平民和防止青年党在摩加迪沙、基斯马尤、拜多阿、Beledwyne、Johwar 和 Adaado 绿区的袭击。迄今为止，这些协调一致的努力帮助挫败和击退了对机场和基地兵营的袭击。

五. 联合国的后勤支助

联合国对非索特派团支助的总体状况

58. 联合国继续根据联合国与非洲联盟之间的谅解备忘录通过联索支助办支助非索特派团。支助类别与后勤有关，不包括薪金、特派任务生活津贴、部队和警察津贴或死亡和伤残偿金；上述各项由欧洲联盟(欧盟)支付，其比例与联合国维持和平特派团的比例不对应。一些伙伴通过非索特派团信托基金提供财政支助，该基金用于征聘专门开展特派团培训的咨询人和购置行动装备。目前该信托基金已用完，2017 年 10 月 9 日召开的一次捐助方会议未获得任何捐款。

59. 然而，联合国维持和平预算的削减对非索特派团产生了不利影响。联索支助办机队三项航空资产的撤离对向非索特派团提供后勤用品和关键支助产生了不利影响。支助非索特派团的飞行时数最初减少至 115 个小时，最近又减少至 183 小时，也对及时提供后勤支助产生了不利影响。雨季的到来使大部分道路无法通行，从而使情况进一步加剧。鉴于无法对偏远阵地提供空中支助，非索特派团已开始整编其部队和阵地，集中应对简易爆炸装置威胁仍较大的主要补给线 ，并正在探索提供支助的替代措施。简易爆炸装置仍然是主要补给线上的主要威胁，造成伤亡和装备损坏，程度之高令人无法接受。后勤方面的制约对非索特派团各区都产生了不利影响，特别是在运送高价值的紧急用品和口粮方面。制约还导致前方作业基地包括粮食在内的用品耗尽，此种状况因青年党对陆路补给车队的袭击增加而加剧，由此造成生命损失。

60. 还应该指出，由于缺乏必要资金，联索支助办尚未完成各区中心的建造工作。例如，布隆迪特遣队所在的 5 区没有固定住宿所需的必要设施和储存设施。维护主要是装甲运兵车的伙伴所属装备是联索支助办的责任，这也是一项挑战；目前，这些装甲运兵车的适用率为 46%。

61. 有关汽油、机油和润滑油的“推动式数量”概念旨在改善问责制和资源利用，此概念已经引入摩加迪沙国际机场，并于 2017 年 11 月初引入 4 区。计划 2017 年 12 月初推广至其他各区。已做出努力，让最终用户了解新系统实施情况，以使其予以认同并接受，以便更好地提供服务。

62. 根据非索特派团逐步将安全责任移交给国家安全部队的任务，非索特派团于 2017 年 11 月移交了摩加迪沙体育场。该设施内有两个建制警察部队和乌干达人民国防军部队。在 Jazeera 2 确定了替代设施。但是，需要对这些设施进行改建，才能使其达到供抵达人员使用的可接受标准。正在根据这种情况规划人员的重新部署，已经设立了一个非索特派团-联索支助办联合小组，以评估所需资源以及 Jazeera 开发和升级所需的支助。

六. 意见

63. 鉴于上述情况，我谨提出几条简短意见：

(a) 首先，行动准备情况评估查明了影响国家安全部队高效和有效运作以及影响非索特派团安全职责移交执行工作的重大空白。该评估成果，此外还有 2017 年 12 月按计划缩编 1 000 名非索特派团军事人员、不安全状况不断加剧以及非索特派团和国家安全部队采取强有力的军事行动缺乏资源等因素，令人对有关非索特派团安全责任移交给国家安全部队的设想时间表产生疑问。在这方面，必须在 2018 年 4 月 15 日之前拟订一项视条件而定的现实的过渡计划，设定将非索特派团的安全责任移交给索马里安全部队的明确目标日期，以确保对国家安全部队和索马里联邦政府支助的协调一致，并使非索特派团获得持续和可预测的资金；

(b) 其次，虽然在联索支助办支助下为加强特派团行动效力和效率而落实的各项管理措施受到欢迎，但必须强调指出，可预测和可持续的供资将对于完成行动要求至关重要，包括提供足够后勤支助、增强军力和战斗力的手段，以顺利实施过渡。需要弥合在 2 级医院专业人员和设备以及反简易爆炸装置能力方面的关键缺口，并在各行动区提供特派团辅助部队。在整个过渡期间，以可预测和可持续方式为非索特派团和国家安全部队配置资源至关重要。在这方面，联合国秘书长启动的有关非索特派团供资备选方案的磋商受到欢迎。这些磋商应尽可能广泛，并与非洲联盟委员会密切协商开展，以确保这些重要视角在秘书长报告中得到体现；

(c) 第三，在提交行动准备情况评估结果之后最后完成过渡计划，将使国家安全部队、非索特派团和合作伙伴之间可以进行分工，并拟订支助非索特派团和索马里国家安全部队的所需资源总额。这一过渡计划还需要包括联合行动规划以及关闭或移交非战略性前方作业基地的规划，以便组建开展进攻行动所需的部队。此次对索马里安全机构现有能力和需求进行的经核实的全面评估，应该成为加强国际合作伙伴对索马里安全机构支助的协调以及有关非索特派团过渡所需资源审查的基础。在这方面，应考虑加强合作、增强协调性和一致性，并为此就合作伙伴对索马里安全部门和机构建设的支助达成协商一致的安排；

(d) 第四，联邦政府在建立地方治理结构方面进展缓慢，而且解放区的恢复和稳定努力缓慢，对利用非索特派团所开展的清理和控制工作产生了不利影响。因此，及时部署更多的警察人员对于将非索特派团的警察存在扩大至州府之外以及对于支持国家警察部队在收复地区扩大治安服务以扩大国家权力和提供基本公共服务至关重要；

(e) 第五，非索特派团在遵守合规和问责标准方面取得了一些积极进展。这是通过为落实预防、监测、报告和应对机制做出协调一致努力实现的。但是，只有继续加强这些机制、包括配备专业人员和提供充足资源，进展才能持续。非洲联盟和联合国在索马里的独特伙伴关系为两个组织在和平支助行动中构建强化合规行为的制度化伙伴关系提供了一个机会，非索特派团就是这项工作的一个起

点。这种可预测的伙伴关系符合两个组织领导人于 2017 年 4 月签署的《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》；

(f) 最后，虽然过渡计划的重点是索马里安全机构，但是需要监测在涉及政治和治理的关键条件的进展方面是否给予了持续的关注并就此提供支持，包括在联邦成员州一级，以确保安全成果的可持续性。这也需要索马里联邦政府和联邦成员州之间开展持续的政治对话，以便就关键的安全和政治里程碑取得进展。在这方面，应该鼓励索马里联邦政府在安全和政治领域展示出具体的战略层面进展。

附件二

公报

非洲联盟(非盟)和平与安全理事会(和安会)在 2017 年 12 月 19 日第 741 次会议上听取了关于索马里局势和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)任务执行情况的通报，并通过了以下决定：

和安会，

1. *表示注意到*委员会主席索马里问题特别代表兼非索特派团团长弗朗西斯科·马德拉大使、非索特派团部队指挥官 Osman Noor Soubagleh 中将和联合国秘书长索马里问题特别代表迈克尔·基廷先生的通报。和安会*还表示注意到*埃及代表以联合国安全理事会非洲成员身份所作发言、埃塞俄比亚以政府间发展管理局(伊加特)主席和联合国安全理事会非洲成员身份所作发言、伊加特代表所作发言和欧洲联盟(欧盟)代表所作发言；

2. *回顾*其以往关于索马里局势和非索特派团的决定，包括 2017 年 7 月 12 日第 700 次会议通过的 PSC/PR/COMM.(DCC)号公报、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. *又回顾*联合国安全理事会第 2372(2017)号决议，特别是第 9 段，其中安全理事会请非盟定期向安全理事会通报非索特派团执行任务情况；

4. *表示注意到*索马里的政治进程取得进展，特别是国家组建进程、宪法审查以及 2020 年选举的选举制度方面的进展。在同一背景下，和安会欢迎贾穆杜格总统同“先知的信徒”组织领导人签署一项重要和解协议，并祝贺穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·法马约总统与该国高层政治领导召开为期九天的高级别协商会议。和安会*赞扬*索马里联邦政府继续努力寻求持久解决索马里面临的旷日持久的政治和安全挑战，*并再次承诺*继续支持索马里联邦政府实现其安全和政治目标；

5. *深为关切地注意到*青年党的能力不断增强，继续袭击无辜民众、联邦政府的象征和非索特派团人员。在这方面，和安会*强烈谴责*这些恐怖主义袭击，对生命的损失向索马里政府和人民表示非盟的诚挚哀悼，*并希望*所有受伤者早日康复；

6. *还对*非索特派团部队和警察派遣国政府以及非索特派团为促进索马里和平、安全、稳定与和解献出生命的所有人员的直系亲属表示诚挚哀悼。和安会*鼓励*非索特派团继续坚定不移地履行其任务，直至青年党恐怖主义团体被彻底消灭，索马里实现和平；

7. 欢迎迄今非索特派团和索马里国家安全部队共同努力，打击青年党恐怖主义团体取得进展，注意到青年党前所未有的能力。在这方面，和安会希望着重指出迫切需为非索特派团装备必要能力，包括增强军力和战斗力的手段；

8. 坚决重申需要为非索特派团提供可预测和可持续的供资，以期使其能根据非盟-联合国联合审查的结论更有效地完成任务；

9. 表示感谢联合国、欧盟以及其他双边和多边伙伴继续支助非索特派团打击青年党的行动，敦促它们继续提供并加强其支助；

10. 重申迫切需要在为建设一个有能力和包容各方的索马里安全部门提供支助方面加强协调和一致性，以期加快为促进索马里国家安全机构切实承担从非索特派团接管的全部责任所需取得的进展。在这方面，和安会重申需要合作伙伴与索马里当局和非索特派团开展密切合作，以确保加强支助协调，包括在开展双边能力建设举措和进攻行动方面密切合作；

11. 还重申有必要建立反应迅速、有效、高效和负责的实地支助平台，作为非索特派团行动的战略性推进手段。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 年非盟与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援的工作，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；

12. 表示注意到 12 月 4 日和 5 日在摩加迪沙举行的索马里安全会议和索马里伙伴关系论坛的成果，并特别指出，非索特派团在索马里继续存在并实施一项可行的过渡，就必须确保为非索特派团和索马里安全机构提供可预测和可持续的资金；

13. 欢迎非盟委员会为应对目前资源缺口而采取的步骤，并请非盟委员会主席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在本着 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》精神，执行《联合国宪章》第八章方面，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；

14. 敦促安理会审议非盟-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；

15. 表示注意到索马里国民军行动准备情况评估的结果，关切地注意到，索马里国民军在目前状态下尚不能接管或可持续地运行非索特派团可能向其移交的前方作业阵地。在这方面，和安会重申，向索马里主导的安全过渡和非索特派团缩编必须视条件逐步进行，以确保迄今在打击青年党方面通过艰苦努力取得的成果不会逆转；

16. 认可军事行动协调委员会 2017 年 12 月 1 日第 25 次会议的决定，其中除其他外，考虑到实地安全和政治局势动态不断变化，设想修订非索特派团行动构想；

17. 着重指出非盟需要重申对索马里和平、安全和稳定的承诺，同时考虑到自非索特派团 2007 年部署以来该国和该区域的政治和安全制度；

18. 重申全力支持索马里当局和人民，决心不遗余力地致力于实现索马里和平、安全与和解；

19. 请非盟委员会根据安全理事会第 2372(2017)号决议第 9 段，将本公报转递联合国秘书长，再由其转递联合国安全理事会，供其酌情采取行动；

20. 决定继续积极处理此案。