



## 2022 年 9 月 15 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在第 2607(2021)号决议第 42 段中请我在完成对索马里武器和弹药管理能力的技术评估后，提出进一步改进这一能力的建议。安全理事会还请我就如何订立可用以指导安理会根据迄今在索马里武器和弹药管理能力方面取得的进展及其遵守第 2607(2021)号决议的情况审查军火禁运措施、特别是安理会考虑可能修改、暂停或解除这些措施的清晰明确和现实的基准阐述各种可选方案。

根据安理会的要求，一个评估小组于 2022 年 7 月 16 日至 24 日对索马里(摩加迪沙和西南州拜多阿)进行了访问。小组还于 2022 年 7 月 25 日在内罗毕举行了磋商。该小组由政治和建设和平事务部领导，成员还包括联合国裁军研究所(裁研所)和联合国地雷行动司的技术专家。应索马里联邦政府的邀请，索马里问题专家小组也参加了部分评估工作。

在摩加迪沙，小组与索马里联邦政府的以下代表进行了协商：索马里联邦共和国总统国家安全顾问及其工作人员，包括武器和弹药管理国家协调人；国防部、国内安全部、司法部和司法事务部的代表以及索马里国民军和索马里警察部队、国家情报与安全局、摩加迪沙市长办公室和联合核查小组国家部分的代表。

小组会见了秘书长索马里问题特别代表、联合国索马里援助团(联索援助团)和妇女署的代表以及非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)、欧洲联盟索马里海军部队(阿塔兰塔行动)和欧洲联盟索马里训练团的代表。小组还与光环信托和扫雷咨询组进行了协商。在拜多阿，小组会见了联索援助团驻拜多阿的负责人和非索过渡特派团第 3 区指挥官。小组还会见了西南州的国内安全和司法部长以及区域安全办公室(包括武器和弹药管理协调人)、索马里国民军和索马里警察部队的代表。我悲痛地获悉，在这次会议后不久，西南州司法部长谢赫·哈桑·易卜拉欣和其他几人因青年党的致命袭击而不幸丧生。这一事件突出表明，该团体继续对索马里的和平与稳定构成威胁。

索马里联邦政府允许评估小组访问了索马里警察部队总部、索马里警察部队的一个储存点和索马里警察部队的一个爆炸物处理爆炸物储存点，以及 Halane 中



央军械库和目前正在摩加迪沙 Jazeera 建造的一个新弹药储存设施。在拜多阿，小组访问了索马里国民军和索马里警察部队军械库。

在内罗毕，小组与索马里问题专家小组、小武器区域中心、波恩冲突研究国际中心、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)以及冲突军备研究所进行了协商。

小组与设在纽约、摩加迪沙和吉布提的会员国(包括安全理事会成员)代表团进行了面对面和虚拟协商。

还征求了秘书长负责儿童与武装冲突问题和冲突中性暴力问题特别代表办公室的意见。

向索马里联邦政府和安理会成员汇报了评估小组的评估结果。

索马里目前正在执行《索马里过渡计划》，并逐步承担更大的国家安全责任，正在经历关键的演变。安理会通过第 2628(2022)号决议，要求提供实施安全过渡的基准，包括关于非索过渡特派团、《索马里过渡计划》和国家安全架构效力的基准。<sup>1</sup> 安理会第 2632(2022)号决议还要求就跟踪联索援助团及时执行和完成任务情况的基准提出建议。<sup>2</sup>

这是我对索马里武器和弹药管理及武器禁运情况的第三次评估(前两次评估见 S/2014/243 和 S/2019/616)。

### 武器禁运和背景

30 多年前，安全理事会第 733(1992)号决议确定对索马里实行全面彻底武器禁运。第 1844(2008)号决议提出了适用于相关委员会制裁名单上个人的定向武器禁运以及其他定向措施(旅行禁令和资产冻结)。第 2093(2013)号决议在有限的期间内部分解除了领土武器禁运，<sup>3</sup> 以支持索马里联邦政府安全部队的发展，并为索马里人民提供安全。自那时以来，安理会进一步放宽和精简了禁运，例如增加了新的豁免，包括对索马里联邦政府以外的索马里安全部门机构的豁免；<sup>4</sup> 取消提供与仅用于发展索马里国家安全部队的军事活动有关的技术咨询、财政和其他

<sup>1</sup> 将由联合国与非洲联盟、索马里联邦政府、欧洲联盟和其他捐助方根据第 2628(2022)号决议第 50 段联合提交。

<sup>2</sup> 根据第 2632(2022)号决议第 3 段。

<sup>3</sup> 随后，安全理事会第 2142(2014)号、第 2182(2014)号、第 2244(2015)号、第 2317(2016)号、第 2385(2017)号、第 2444(2018)号和第 2498(2019)号决议将部分解除武器禁运的期限延长了几个月或长达一年。

<sup>4</sup> 安全理事会第 2111(2013)号决议。

援助以及培训的通知要求；<sup>5</sup> 无期限延长部分解除武器禁运的期限，而以前的部分解除是每年延长一次。<sup>6</sup> 第 2498(2019)号决议限制进口简易爆炸装置部件。<sup>7</sup>

目前，部分解除的武器禁运包括 5 项豁免和索马里联邦政府的一年两次报告要求，这最近反映在第 2607(2021)号决议中。这些豁免为：须经安全理事会关于索马里的第 751(1992)号决议所设委员会核准的豁免；<sup>8</sup> 要求委员会未作出否定决定和提供交付后通知的豁免；<sup>9</sup> 要求向委员会发出预先通知和交付后通知，<sup>10</sup> 或仅发出预先通知的豁免；<sup>11</sup> 不要求委员会事先作出决定或得到通知的长期豁免(或例外)。<sup>12</sup> 报告要求包括关于索马里联邦政府安全部队的结构、组成、兵力和部署情况以及区域部队和民兵部队状况的资料；联合核查小组的报告；<sup>13</sup> 分发后的通知等。<sup>14</sup> 自 2019 年初我上次对部分解除武器禁运进行评估以来，委员会批准了 8 项豁免请求，收到了索马里联邦政府、其他国家和区域组织发出的 100 份豁免通知。<sup>15</sup> 在同一时期，委员会收到了 23 份交付后通知。<sup>16</sup> 为了就提交豁免

<sup>5</sup> 安全理事会第 2551(2020)号决议。

<sup>6</sup> 安全理事会第 2551(2020)号决议。

<sup>7</sup> 制裁制度还包括安全理事会第 2036(2012)号决议首次规定的禁止索马里出口和进口木炭的禁令。

<sup>8</sup> 安全理事会第 2607(2021)号决议附件 A 所载仅用于发展索马里国家安全部队和索马里联邦政府以外的索马里安全部门机构的物项。

<sup>9</sup> 安全理事会第 2607(2021)号决议附件 B 所载物项，或提供仅用于发展索马里联邦政府以外索马里安全部门机构的与军事活动有关的技术咨询、财政和其他援助及培训。

<sup>10</sup> 安全理事会第 2607(2021)号决议附件 B 所载仅用于发展索马里国家安全部队的物项。

<sup>11</sup> 仅用于人道主义或保护用途的非致命性军事装备。

<sup>12</sup> 为联合国索马里援助团、非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团，现为非索过渡特派团)、非索特派团的战略合作伙伴(仅根据最新的非洲联盟战略行动构想运作，并与非索特派团合作和协调)以及欧洲联盟驻索马里培训团提供了例外。还为制止索马里沿海的海盗和海上武装抢劫行为规定了例外，这些措施应索马里联邦政府的请求采取，并就此通知秘书长。最后，为联合国人员、媒体代表、人道主义和发展工作者及有关人员临时出口到索马里的防护服，以及为防御目的运载武器和军事装备的船只进入索马里港口临时访问(但这些物品必须始终留在船上)提供了例外。土耳其指出其对索马里安全部门的重大贡献，向评估小组重申希望享有类似于其他国际伙伴所享有的武器禁运例外。

<sup>13</sup> 根据 2014 年评估中提出的建议，索马里联邦政府于 2015 年设立了一个联合核查小组。其成员继续包括联邦政府和冲突军备研究所的专家，任务是对政府安全部队的武器库存、库存记录和供应链进行例行检查，以减少武器和弹药被转移到联邦政府安全部门以外实体的情况。

<sup>14</sup> 在分发进口武器和弹药时，列入关于索马里国家安全部队接收单位或军事装备储存地点的资料。

<sup>15</sup> 2019 年，3 项豁免请求，包括 2 项要求无否定决定的豁免请求，以及 26 项通知；2020 年，1 项豁免请求和 26 项通知；2021 年，2 项豁免请求和 20 项豁免通知；见委员会的年度报告，S/2019/978、S/2020/1215 和 S/2021/1051。截至 2022 年 9 月 1 日有 2 项豁免请求和 28 项通知(其中 1 项涉及简易爆炸装置部件的进口)。如果索马里联邦政府和供应国就同一物项提交了双重通知，则视为一份通知。

<sup>16</sup> 2019 年，4 份交付后通知；2020 年，7 份交付后通知；2021 年，8 份交付后通知。见委员会的年度报告，S/2019/978、S/2020/1215 和 S/2021/1051。截至 2022 年 9 月 1 日有 4 份交付后通知。

请求和通知的程序要求向索马里联邦政府以及供应国或国际、区域和次区域组织提供额外指导，委员会于 2022 年 5 月发布了一份更新版《执行援助通知》。<sup>17</sup>

为更好地执行部分解除的武器禁运，第 2182(2014)号决议首次授权会员国拦截违反制裁制度在索马里领水和索马里沿岸公海运输的武器以及木炭和简易爆炸装置特定部件，授权每年延长一次。<sup>18</sup>

索马里联邦政府在与评估小组接触时表示，部分解除的武器禁运限制了政府获得武器的机会，阻碍了打击青年党的斗争，因为潜在供应商不希望参与繁琐的批准或通知程序。还表示不满的是，尽管第 2607(2021)号决议要求各国或国际、区域和次区域组织向政府通报向索马里安全部门机构交付的装备，但政府对交付给联邦政府以外的其他机构的装备仍然缺乏了解和监督。此外，没有规定委员会在收到豁免请求或关于这些交付的通知后，必须向政府转交有关资料。

索马里联邦政府重申其先前关于完全解除武器禁运的立场。尽管有这样的立场，认识到安全理事会近年来在放松武器禁运方面采取的渐进办法，联邦政府仍表示支持基准制定工作。政府在随后与评估小组分享的一份关于武器禁运的立场文件中，要求将目前须经批准的具体物项改为只需通知即可。这份立场文件的结论是，在《索马里过渡计划》所述行动区开展进攻行动的索马里国家武装部队应不受部分解除的武器禁运的限制。

#### 武器和弹药管理能力评估，包括改进建议，以及相关基准备选方案

本节按武器和弹药生命周期的各个阶段，对索马里的武器和弹药管理能力进行评估，包括改进建议，并酌情强调该国的支持需求。根据要求，我还提出了一些备选方案，供安全理事会在制定相关基准时考虑。

#### 国家框架

##### 评估

自我 2019 年评估以来，索马里联邦政府进一步加强了武器和弹药管理国家框架。在 2018 年 9 月 18 日的总统令继续作为首要国家政策的情况下，政府在国际伙伴的支持下，于 2020 年制定了国家武器和弹药管理战略。<sup>19</sup> 该战略为 2021-2025 年期间索马里武器和弹药管理提供了关键的政策路线图。战略概述了管理武器和弹药生命周期每个阶段的承诺和目标，以及联邦政府和联邦成员州一级不同

<sup>17</sup> 可查阅 [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2022\\_jan2\\_clean\\_6june2022.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2022_jan2_clean_6june2022.pdf)。

<sup>18</sup> 安全理事会第 2244(2015)号、第 2317(2016)号、第 2385(2017)号、第 2444(2018)号、第 2498(2019)号、第 2551(2020)号和第 2607(2021)号决议。

<sup>19</sup> 2020 年 4 月，索马里联邦政府国家安全办公室与裁研所和冲突军备研究所合作，组织了制定该战略的协商性战略会议。该战略是 2014 年开始至 2017 年进程中的一个里程碑，在裁研所、联索援助团和地雷行动司的支持下，索马里联邦政府就武器和弹药管理问题开展了反复的部际协商进程，以持续评估进展情况并处理国家武器和弹药管理框架、程序和做法中的差距。见裁研所，《建立索马里联邦共和国武器和弹药管理国家框架：2014 年至 2017 年的叙述式报告》，2017 年，<https://unidir.org/sites/default/files/publication/pdfs/narrative-report-2014-2017-en-695.pdf>。

行为体的作用和责任。值得注意的是，战略还涉及重要的跨领域问题，包括性别问题。<sup>20</sup> 评估小组认为，该战略是一份动态文件，索马里联邦政府将视需要予以更新。安全理事会在第 2607(2021)号决议中欢迎通过该战略。

还制定了 11 项标准作业程序，以促进战略的执行，<sup>21</sup> 尽管标准作业程序需要根据联邦成员州一级的情况进行调整或定制。自上次评估以来，索马里国民军采用了武器和弹药管理标准作业程序，其中特别为向下属部队运送武器提供了指导——上次评估中强调了这一欠缺。<sup>22</sup>

然而，可能由于选举进程和冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情等因素，在进一步加强法律和监管框架方面没有其他显著进展。<sup>23</sup> 例如，上一次评估报告中提到的两项法律草案尚未获得通过，即规范平民拥有小武器和私营保安公司武器的法律草案。<sup>24</sup>

### 建议

国家武器和弹药管理战略体现了持续的政治意愿、承诺和自主权，是通过协商进程制定的，其中首次包括联邦成员州一级武器和弹药管理利益攸关方的大规模参与。该文件本身还涉及联邦成员州一级武器和弹药管理的需要和计划。应继续进一步考虑在联邦成员州一级的规划和执行需求。执行将是该战略取得成功的关键。在这方面，应优先敲定文件中提到的、<sup>25</sup> 具有明确基线和目标、注重成果的战略执行行动计划。这一计划，辅之以培训框架(见下文关于专业化、培训和能力发展的小节)，还有助于战略中呼吁的国际支持确定其关注点。<sup>26</sup> 我敦促国际伙伴通过与索马里联邦政府的密切协调和讨论，包括就索马里的优先需求进行协调和讨论，提供这种支持。

索马里联邦政府表示充分承诺在存在差距的方面审查和通过立法，以实现法治，建立强有力和可信的机构。在关于管制国民军武器和弹药的 2018 年 9 月 18 日总统令的基础上，需要制定补充立法，以弥补武器和弹药管理方面的其余差距。例如，与国际转让有关的立法、法案或法令尤其值得注意，包括制定采购程序要求和进口管制措施，如管制清单。在此类立法可能涉及武器和弹药方面的情况下，例如在重要安全机构的背景下，国家安全办公室和其他武器和弹药管理利益攸关

<sup>20</sup> 该战略还特别提到了《国家性别平等政策》(2016 年)和《索马里妇女宪章》(2019 年)，作为其指导和旨在补充的国家框架。

<sup>21</sup> 标准操作程序涉及：一般军械库程序；武器的军械库程序；弹药和爆炸物的军械库程序；清点武器、弹药和爆炸物；武器标记；销毁武器和弹药；运输武器和(或)弹药；Halane 中央军械库的接收和记录程序；管理收缴的武器；索马里国民军武器和弹药管理；非索特派团/索马里联邦政府关于所收缴小武器和轻武器管理的统一标准作业程序。

<sup>22</sup> 另见下文的标记和记录保存章节。

<sup>23</sup> 例如通过审查或制定有关立法或条例、法案或法令。

<sup>24</sup> 等待有关政府当局的审查。

<sup>25</sup> 第 4 节重点介绍执行过程，包括确定不同利益攸关方的作用和责任。

<sup>26</sup> 战略第 3.5 节重点关注国际援助。

方应了解这一进程，以确保武器和弹药管理部分得到考虑和充分整合。这将需要国际援助和支持，包括提供技术和法律专门知识。

我还鼓励索马里联邦政府成为相关国际和区域军备控制文书<sup>27</sup> 的缔约国，并使其国内立法与这些文书的规定实现统一。

鉴于上述情况，潜在基准和相关指标可考虑以下备选方案。

**基准 1：关于常规武器，包括小武器和轻武器，以及弹药、部件和相关材料的法律和法规框架得到适当加强<sup>28</sup>**

指标

- 颁布以及执行或落实充分的立法、条例或行政程序，以涵盖武器和弹药的生命周期，其中包括转让、标识、记录保存、储存、追踪、最终用途和最终处置。
- 法律和监管框架应包括对采购程序要求的详细说明，例如指明有权签署最终用途/最终用户文件的有关官员。
- 制定国家进口货物转让控制制度，其中包括通过一份管制清单，明确分类和界定必须接受国家转让控制制度约束的物项。

**基准 2：国家武器和弹药管理战略继续得到执行和更新**

指标

- 最后确定并实施具有基线和目标、以成果为导向的行动计划，以执行国家武器和弹药管理战略。<sup>29</sup> 这将包括联邦政府和联邦成员州一级的基线和目标。

**协调**

评估

国家安全办公室在索马里联邦共和国总统国家安全顾问的领导下，继续为武器和弹药管理提供总体政治协调和政策指导，并担任与部分解除武器禁运有关的所有事项的协调办公室。在该办公室内，一个正式指定的国家武器和弹药管理协调人负责在所有相关部委和安全部门部队中进行相关协调和规划，并与国际伙伴进行协调。该办公室的工作人员还包括一名制裁和法律顾问。对于须经委员会批准或通知委员会的武器和军事装备的交付，该办公室与牵头进行采购规划的国防部进行协调，并随后向委员会提交相关文件。

<sup>27</sup> 诸如《武器贸易条约》；《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》；《在大湖区和非洲之角防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》。

<sup>28</sup> 与国家武器和弹药管理战略的国家框架第 1.2 节一致。

<sup>29</sup> 如战略第 4 节“实施过程”所述。

上一次评估表明，国家安全办公室制定了一个路线图，以建立一个正式的小武器和轻武器问题国家协调机制，即安全理事会第 2607(2021)号决议也提到的小武器和轻武器问题国家委员会。国家安全办公室向其安全合作伙伴重申了建立该委员会的承诺，这是索马里联邦政府努力执行《在大湖区和非洲之角防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》的部分工作。该委员会的成立也符合会员国根据《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》所作的承诺。

2019 年以来，索马里联邦政府继续提供并召集武器和弹药协商与协调平台，但在过去两年中次数有所减少。<sup>30</sup> 2022 年 3 月 19 日至 20 日，国家安全办公室在国际伙伴的支持下，<sup>31</sup> 组织了一次武器和弹药管理协调会议，包括联邦成员州在内的一系列利益攸关方参加了会议，值得称道。会议确定了 15 个优先事项(2022-2023 年)，并对索马里联邦政府、巴纳迪尔地区行政当局(涵盖摩加迪沙)和联邦成员州一级的武器和弹药管理需求进行了细分。<sup>32</sup> 国家安全办公室计划在 2022 年 9 月举行后续会议。

2017 年设立的各区域安全办公室均包括由捐助方支持供资的武器和弹药管理协调人。联邦政府通过区域安全办公室与联邦成员州进行接触和协调，在联邦成员州一级推出某些武器和弹药管理措施。考虑到加强和扩大摩加迪沙以外地区的武器和弹药系统仍然是一个优先事项，这是又向前迈出的重要一步。迄今为止，推出的措施包括调查储存能力和需求、翻修和建造数量有限的储存场所、标记和登记武器以及监测和核查。

## 建议

国家安全办公室在协调武器和弹药管理战略和进程方面发挥着重要作用。在该办公室的领导下建立一个正式国家协调机制，并提供充足的资源，将有助于巩固进程，使所有相关政府实体与国际伙伴共同努力，构想、执行、监测和评价对武器和弹药的安全、高效和有效管理。这还会有助于应对访问期间向评估小组强调的能力和协调挑战，以及继续和持续取得武器和弹药管理进展面临

<sup>30</sup> 政治动态，包括选举进程和选举、安全动态以及冠状病毒病(COVID-19)大流行都在这方面产生了影响。

<sup>31</sup> 与光环信托合作举办。

<sup>32</sup> 确定的 15 个优先事项涉及：(1) 建立机构间协调的常规平台；(2) 更新国家武器和弹药管理基线评估；(3) 审查、更新和落实现有的武器和弹药管理标准作业程序；(4) 进行国家解除武装、复员和重返社会方案评估；(5) 设立一个武器和弹药管理协调工作分组；(6) 加快和扩大目前为标记和登记国家武器储存所作的努力，并在联邦成员州一级和巴纳迪尔地区行政当局进一步开展标记和登记工作；(7) 对现有储存能力进行全面审计，以明确界定仍存在的需求；(8) 建立所收缴武器和相关材料的集中报告机制；(9) 减少不可使用的武器和弹药所构成的风险；(10) 为解除部分武器禁运制定明确、可衡量和可实现的基准；(11) 制订防止非法武器流动的法律框架；(12) 在索马里各地建立中央军械库；(13) 制定国家反简易爆炸装置战略，以应对和削弱青年党的威胁；(14) 制定关于爆炸材料和前体化学品的国家立法；(15) 建立分析单位，进行政策和运用分析。

的潜在风险。<sup>33</sup> 其设计和设立是联邦政府的决定，联邦政府还将界定其任务、所涉物项的范围、<sup>34</sup> 决策进程和资源配置。

2022 年 3 月举行的协调会议为联邦政府和联邦成员州利益攸关方以及国际合作伙伴提供了一个重要的讨论平台。已计划召开后续会议。可以定期和系统地开展此类活动，讨论国家武器和弹药管理战略及其执行行动计划方面的现行进展、挑战和需要。我在上文中强调的加强联邦政府与联邦成员州之间协调的工作，得到了设在区域安全办事处内的武器和弹药管理协调人的大力推动。我敦促国际社会继续支持这些关键职位。

鉴于上述情况，潜在基准和相关指标可考虑以下备选方案。

### 基准 3：国家武器和弹药管理协调机制及其主要组成部分得到明确界定并有效运转<sup>35</sup>

#### 指标

- 为国家武器和弹药管理牵头主管机构及国家武器和弹药管理协调中心提供充足的资源和能力，以协调武器和弹药管理。
- 举行武器弹药管理协调和协商会议的频率和规律性，包括联邦政府和联邦成员州一级参与的类型和级别，以及国际利益攸关方参与的类型和级别。
- 为在联邦成员州一级发挥协调作用的实体、特别是地区安全办公室及其内部的武器和弹药管理协调中心提供充足的资源和能力。

#### 标识和记录保存

##### 评估

自 2014 年以来，摩加迪沙的哈拉内中央军械库一直是进口武器的主要接收点，也是进口武器标识、记录、初步储存和分发的主要处理点。多年来，武器标识和记录保存工作不断改进，新进口的武器都有系统地进行标识。国内安全部还在摩加迪沙和区一级部署了流动标识能力。流动标识仍然需要国际支持。评估小组审查了哈拉内中央军械库的记录，以确认新进口的有标记武器已登记，每件武器已发放给安全部队人员并记录在档案中。

此外，索马里联邦政府正处于实施远程核查工具的早期阶段，该工具还通过移动电话数据收集软件应用程序将有标识的武器“数字化”，协助保存记录。自 2020 年 11 月以来，在摩加迪沙和两个联邦成员州各地点已经登记了 6 615 件索

<sup>33</sup> 评估小组确定的风险包括：(一) 联邦政府与联邦成员州利益攸关方、国际伙伴和援助提供者之间的信息共享有限(上次评估已经指出这一挑战)；(二) 有关工作重复，国际利益攸关方提供的支持与国家政策、战略以及具体目标和指标不一致；(三) 缺乏监测和评估国家武器和弹药管理战略执行进展情况的机制。

<sup>34</sup> 常规武器类别，包括小武器和轻武器，弹药，简易爆炸装置部件，杀伤人员地雷等。

<sup>35</sup> 根据第 2.1 节(国家武器和弹药管理的政策和协调)。

马里警察部队的武器。索马里联邦政府在国际捐助者的支持下，计划在整个索马里国家武装部队实施武器记录保存系统的数字化，以改进核查流程和问责制。国家安全办公室还打算根据《国家武器和弹药管理战略》，建立一个武器和弹药管理国家数据库。在评估小组访问期间，该办公室向评估小组介绍了武器和弹药原型数据库的部分内容。

国家安全办公室进一步向评估小组证实，生物特征登记的第二阶段已经完成，即通过序列号将每件武器与每个士兵的档案挂钩。政府计划在武器弹药数据库建立后，将其与生物特征登记系统挂钩。

通过与利益攸关方的访谈，评估小组了解到，对缴获武器进行标识和登记的情况很少见(另见下文关于收缴武器的处理和追查的章节)。政府在 2022 年 8 月提交安全理事会的报告中指出，报告所述期间，在远程软件应用程序上对 21 件缴获的武器进行了标识和登记。

弹药核算和寿命周期管理处于初级阶段。评估小组观察到的唯一现有核算流程是记录中央军械库收到的弹药和最初分发到各区地点的情况。

#### 建议

在武器标识和记录保存方面取得的进展是一个值得欢迎的步骤，应该继续下去。在这方面，我敦促国际伙伴继续提供必要的支持，包括视需要支持远程核查举措。应作为优先事项推出国家武器和弹药管理数据库，将之作为一个中央核算平台。

为使弹药寿命周期管理产生效力，需要提供关于业务支出率、丢失或被盗、弹药使用年限、发火故障数据和处置信息等详细资料。<sup>36</sup> 当前未记录此数据。建立弹药核算制度对于提高国家当局评估储存质量和数量、区分过剩库存和作战所需弹药以及查明弹药库存丢失或被盗情况的能力至关重要。

鉴于上述情况，可采用的基准和相关指标的选项如下。

#### 基准 4: 武器和弹药核算和管理系统正在运作并行之有效<sup>37</sup>

##### 指标

- 新进口的、现有的和缴获的武器都按照国家标准作了标识。
- 武器被记录在中央数据库中，并且索马里国家武装部队武器的数字化工作支持核查程序。
- 根据国际准则建立起弹药核算和寿命周期管理程序。

<sup>36</sup> 见《国际弹药技术准则》关于存货管理的 03.10。

<sup>37</sup> 根据第 2.3 节(国家武器和弹药的标识和记录保存管理战略)。

## 武器储存管理

### 评估

与利益攸关方的访谈证实，在索马里各地建造或修复了武器库，所需资金主要由捐助者的基础设施项目提供。在过去十年中，至少建造了 242 个不同规模的军械库。然而，使用军械库来保管、储存和管理武器的程度尚不确定。相关利益攸关方和政府官员证实，许多军械库没有用于其预期用途。评估小组在评估期间视察了 5 个军械库。从实体安保的角度来看，所有这些都是足够的；五个军械库中有四个用于武器管理，但其中三个也用于储存弹药，包括高爆弹药。

武器的基础设施要求以及安全、安保和管理程序与弹药有很大不同。一个关键的挑战仍然是哈拉内中央军械库。在评估小组访问期间，该地点没有储存任何武器。评估小组获悉，这些武器正在使用中。然而，一个武器库与其预期目的相反，自 2018 年以来一直储存着大量高爆弹药。这继续对机场和现场周围的居民构成重大风险。2021 年 8 月，联合国各实体同意出资在 Jazeera 的居民区外修建弹药储存站，以降低对联合国实体、平民和国际机场内基础设施的风险。2022 年 1 月，索马里当局批准了该项目，并同意一旦修建完工，就将弹药转移到新地点。

### 建议

对于武器相对于弹药的实体安保和储存管理仍然有一些疑惑。仓库的一个核心实体安保原则是：武器应与弹药分开储存。<sup>38</sup> 索马里当局应进行审计，以确定索马里各地军械库的位置和目前使用情况。

评估小组还观察到，哈拉内中央军械库由于储存条件不佳，受到洪水和过热的影 响，一些弹药箱已经腐烂，这是一个应该迫切予以处理的重要安全关切。改进寿命周期管理将提高弹药在作战期间的性能和可靠性。

当 Jazeera 项目完成后，它将是索马里唯一已知的弹药库。只有在具备充足的储存系统、包括基础设施的情况下，才有可能对弹药进行安全可靠的管理。除了正在修建的索马里联邦政府中央弹药储存站外，每个联邦成员州至少应有一个适于接收、储存和向安全部队分发弹药的弹药储存站。

鉴于上述情况，可采用的基准和相关指标的选项如下。

### 基准 5：具备对武器和弹药的实体安保和储存管理，正在运作并行之有效<sup>39</sup>

#### 指标

- 对现有军械库进行了审计，以支持需求评估。
- 可以对武器库、弹药储存站以及相关的武器和弹药培训要求进行需求评估，以支持当局进行规划和资源配置。

<sup>38</sup> 国际准则载于《小武器管制执行工作模块简编》。

<sup>39</sup> 根据第 2.4 节(国家武器和弹药的储存管理战略)。

- 有足够的军械库来支持安全部队，并根据有关国际准则进行管理。<sup>40</sup>
- 有足够的弹药储存站来支持安全部队，并且对弹药储存站根据相关国际准则进行管理。<sup>41</sup>

## 监测与核查

### 评估

索马里问题专家小组是安全理事会设立的监测机制，负责监测制裁制度、包括部分解除的武器禁运的遵守情况。专家小组对违反武器禁运行为的调查依赖于会员国的合作，特别是索马里及其邻国的合作。近年来，索马里联邦政府与专家小组之间的合作有所改善。

联合核查小组成立于 2015 年，由联邦政府代表和冲突军备研究所的专家组成，对安全部门部队的武器库存、库存记录和供应链进行例行检查，以减少武器和弹药的流散问题。迄今为止，核查小组记录了 7 819 件武器，要么是核查小组成员直接记录的，要么是安全部门部队(目前为索马里警察部队)一名训练有素的成员使用远程软件应用程序记录的。<sup>42</sup> 核查小组还核查了巴纳迪尔州、基斯马尤、西南州和加尔穆杜格 86 个地点的 2 635 件武器。<sup>43</sup> 这大约占 2013 年部分解除武器禁运以来通知已经交付的武器的 12%。虽然自 2019 年 10 月以来没有进行过亲自视察，但随着于 2020 年 11 月采用了远程软件应用程序，每月核查的武器平均数量大幅增加了 1 800%。<sup>44</sup>

### 建议

专家小组和联合核查小组的工作将有助于查明潜在的流散途径，并加强联邦政府打击非法转移的能力。因此，联邦政府与专家小组之间加强合作与对话是一个值得欢迎的步骤，我赞扬联合核查小组的工作。扩大联合核查小组的覆盖范围将对索马里的武器和弹药分布有更全面的了解。在这方面，远程核查似乎可带来宝贵的成本效益和时间效益。

鉴于上述情况，可采用的基准和相关指标的选项如下。

### **基准 6：联合核查小组协调良好，资源充足，运作良好，并在开展业务**

#### 指标

- 在部分解除对安全部门部队的武器禁运的情况下进口的武器和弹药中，联合核查小组直接或通过远程手段记录在案的武器和弹药的比例增加。

<sup>40</sup> 国际准则载于《小武器管制执行工作模块简编》。

<sup>41</sup> 国际准则载于《国际弹药技术准则》。

<sup>42</sup> 联合核查小组目前没有记录弹药。

<sup>43</sup> 这意味着一件武器已经记录在案，并根据序列号与提交委员会的交付后通知中载列的某件武器进行比对。

<sup>44</sup> 1 800%这一数字的有效期限截至 2021 年 8 月。

- 通知已交付给委员会、由联合核查小组相互参照并列入索马里联邦政府向委员会提交的半年期定期报告的武器和弹药的比例增加。
- 进一步扩大和深化联合核查的覆盖面，包括在联邦成员州这样做。

### 处理和追查收缴的、包括缴获的武器、弹药和部件

#### 评估

根据安全理事会第 2607(2021)号决议，索马里联邦政府、联邦成员州和非索观察团(现为非索过渡特派团)必须记录和登记作为进攻行动一部分或在执行任务过程中缴获的军事装备，包括记录武器和(或)弹药的类型和序列号，并对所有物品和相关标识拍照。该决议还授权索马里问题专家小组在重新分发或销毁这些武器之前对其进行检查。索马里联邦政府已作出重大努力，制定一个在公认具有挑战性的动态行动环境中管理此类收缴物资的具体框架。例如，2020 年，联邦政府修订并通过了关于管理收缴武器的标准作业程序，<sup>45</sup> 同时开始实施并继续对相关安全部门部队和机构进行培训。2021 年，索马里联邦政府和非索观察团商定了关于管理收缴小武器和轻武器的统一标准作业程序。鉴于非索观察团正在过渡为非索过渡特派团，联邦政府正在与非索过渡特派团协调，进一步更新该统一标准作业程序。但该程序尚未启动。<sup>46</sup>

2019 年至今，非索过渡特派团在 2020 年 2 月<sup>47</sup> 和 2022 年 4 月<sup>48</sup> 的两次仪式上，向政府移交了缴获的武器。

#### 建议

评估小组发现，区一级仍然缺乏对统一程序的认识，而有效落实该程序仍然是一个优先事项。这应与在区一级建立协调中心同时进行，并且现在还可以同时部署远程软件应用程序，再加上移动标识工具包，为处理和克服这一领域面临的一些挑战提供一个重要的、具有成本效益的措施。在这方面，需要进一步的国际支持以及以能力建设形式提供的援助。

虽然安全理事会第 2607(2021)号决议指的是作为进攻行动的一部分或在索马里联邦政府、联邦成员州和非索观察团(现为非索过渡特派团)执行任务过程中“缴获”的所有武器、弹药和相关材料，但联邦政府、专家小组和在国家安全办公室下开展工作的联合核查小组对这一要求作了更广泛的解释，以包括管理各类

<sup>45</sup> 更新后的标准作业程序涵盖这些武器的储存、登记、追踪和报告。

<sup>46</sup> 委员会在 2022 年 8 月发布的新闻稿中敦促索马里联邦政府概要提出启动标准作业程序所需的具体资源，并鼓励会员国、区域组织和其他相关机构支持向索马里联邦政府提供这些资源，以期启动上述标准作业程序。该新闻稿可在以下网址查阅：<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/751/press-releases>。

<sup>47</sup> 见“非索观察团向索马里政府移交缴获的武器”，2020 年 2 月 28 日，<https://amisom-au.org/2020/02/amisom-hands-over-captured-weapons-to-government-of-somalia/>。

<sup>48</sup> 见非索过渡特派团向索马里当局移交缴获的武器，2022 年 4 月 30 日，<https://atmis-au.org/atmis-hands-over-captured-weapons-to-somalia-authorities/>。

“收缴”武器，诸如战场上“缴获”的武器，以及(在陆地上、索马里领水附近或在索马里领水内)“夺取”或(在藏匿处)“发现”的物项。安理会在下一项决议中使用上述具体术语，承认这种做法并将其纳入决议中，将有益于向相关行为体发出重要信号，表明安理会决心首先解决和切断青年党和其他未经授权的行为体获得此类物品的外部 and 内部非法供应来源。

参与落实部分解除的武器禁运的索马里、区域和国际不同行为体与专家小组分享关于收缴武器的信息，以便追查这些武器，并帮助确定是否发生了违反武器禁运的情况，这将有助于安理会今后制定任何其他措施，制止武器非法流入索马里，并帮助查明该国在这方面的其它支助需求。

鉴于上述情况，可采用的基准和相关指标的选项如下。

**基准 7：建立起一个协调一致、因势制宜的系统，以确保收缴武器的可追溯性<sup>49</sup>**

**指标**

- 根据相关国际文书和标准，就与追踪或追查从非法领域收缴的武器、弹药和部件有关的所有事项，正式指定至少一个国家协调中心或协调中心实体(如指定和设立的分析小组)。
- 启动索马里联邦政府和非索过渡特派团统一的标准作业程序，以管理收缴的武器、弹药和部件，包括为此指定和设立相关协调中心。
- 国家主管当局或经授权和核准的实体(如索马里问题专家小组)与国家主管当局合作和协调，通过现有的国家、区域或国际机制，能够和已经追查到的收缴武器的比例。

我已经根据武器和弹药管理寿命周期的各个阶段确定了上述七个基准。所有这些都可以在武器和弹药管理能力方面的进展、包括防止非法贩运武器的进展这一大类下加以审议。武器和弹药管理的上述阶段与索马里安全部队的进一步专业化、培训和能力发展的以下要素有着不可分割的联系，并可能包含这些要素，但为这一基准设定工作的目的，这些阶段是单独列报的。

**索马里安全部队的进一步专业化、培训和能力发展**

**评估**

自我 2019 年上一次评估以来，索马里安全部队管理武器弹药的能力有所提高，特别是有更多人员接受了标识和登记方面的培训。索马里联邦政府已表示计划进一步开展培训和能力发展，包括就标识、登记和文件记录开展更多培训，并设立一个分析小组，分析缴获的武器和简易爆炸装置部件。索马里联邦政府还表示，它向索马里国家武装部队和索马里警察部队提供了国际人道法和人权法方面的部署前培训，<sup>50</sup> 包括通过与索马里警察部队和国家警察有关的人权、行为守则、

<sup>49</sup> 除其他外，根据《国家武器和弹药管理战略》第 2.5 节(处理和追查收缴的武器和弹药)。

<sup>50</sup> 索马里联邦政府关于武器禁运的立场文件，2022 年 7 月 26 日提交评估小组。

性别平等和纪律等政策。<sup>51</sup> 我注意到，联合国继续在这方面提供支持和培训，严格遵守《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》。

## 建议

索马里安全部队的进一步专业化、培训和能力建设将加强索马里安全部队打击青年党的能力，并在索马里过渡计划结束时全面承担起对该国安全的责任。在这方面，我敦促国际伙伴继续提供支持，包括在《安全契约》的框架内提供支持。<sup>52</sup> 为了促进可持续和长期的能力，应重视培训师培训方案。遵守国际人道法和人权法，并起诉安全部队中违反这些法律的人，对于按照安全理事会的要求建立一支可信、专业和有代表性的索马里安全部队至关重要。<sup>53</sup> 在这方面，我注意到，《索马里过渡计划》的第二阶段包括索马里安全部队要按照国际人道法和人权法向索马里人民提供服务。<sup>54</sup>

我欢迎索马里联邦政府迄今为止与我的儿童与武装冲突问题特别代表和冲突中的性暴力问题特别代表的接触互动。<sup>55</sup> 在最后确定新的执行索马里妇女宪章和关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议国家行动计划方面取得进一步进展，将是根据安全理事会相关决议、诸如第 2106(2013)号和第 2242(2015)号决议，确保索马里妇女充分和有意义地参与、包括参与安全部门的重要一步。我鼓励在这方面继续与妇女署接触互动。

鉴于上述情况，可采用的基准和相关指标的选项如下。

**基准 8：**通过一项综合、已计算费用的培训计划，其中纳入培训师培训方案，以便能够执行《国家武器和弹药管理战略》<sup>56</sup> 并且应包括一个培训框架，以执行该《战略》的性别平等部分(诸如确定女性受训人员的名额)

## 指标

- 根据该计划，定期向安全部队提供武器和弹药管理培训，包括在联邦成员州一级提供培训。

<sup>51</sup> 索马里联邦政府关于索马里过渡计划和部队组建的执行情况报告，2022 年 7 月 9 日提交安全理事会。

<sup>52</sup> 2017 年 5 月 11 日，索马里联邦政府和 42 个国际合作伙伴通过了《安全契约》，其中着重提出了“一个商定愿景，即由索马里领导的负担得起、可接受、可问责的安全机构和部队”，并能够“根据国际人道标准和人权标准”为索马里人民提供安全和保护。国际合作伙伴同意提供“更多、更有效和统一的支助，包括为警察和军队提供经过更好协调的指导、培训和装备”。  
<https://unsom.unmissions.org/sites/default/files/london-somalia-conference-2017-security-pact.pdf>。

<sup>53</sup> 安全理事会第 2607(2021)号决议，第 14 和 15 段。

<sup>54</sup> 索马里过渡计划。

<sup>55</sup> 详情另见关于索马里儿童与武装冲突问题的最新报告(S/2022/397)和关于与冲突有关的性暴力问题的最新报告(S/2022/272)。

<sup>56</sup> 该培训计划应纳入现行标准作业程序并符合国际标准，诸如《小武器管制执行工作模块简编》和《国际弹药技术准则》。

**基准 9：相关行为体继续与秘书长冲突中性暴力问题特别代表接触互动，包括通过打击冲突中性暴力的行动计划<sup>57</sup>**

指标

- 建立并运作全国性犯罪人员登记册，据此对索马里国民军和索马里警察部队的潜在新兵进行筛选。
- 在索马里国民军和索马里警察部队内建立和运作追究性暴力行为人责任的机制，经过充分处理的案件数目可表明这一点。

**基准 10：相关行为体继续与秘书长儿童与武装冲突问题特别代表接触互动，包括执行《儿童与武装冲突问题路线图》(2019 年)**

指标

- 为索马里国民军和索马里警察部队建立和实施明确的按年龄进行评估和筛查的程序。
- 继续适用政府于 2014 年核准的关于接收脱离武装团体的儿童并将其移交给儿童保护行为体的标准作业程序，并允许儿童保护行为体在释放和重返社会进程的每个阶段接触儿童。
- 在索马里国民军和索马里警察部队内建立和运作追究严重侵犯儿童权利行为责任的机制，经过充分处理的案件数目可表明这一点。

对上述基准可在安全部门改革进展情况这一大类下进行审议。

**意见**

我感谢索马里联邦政府，并通过联邦政府感谢各州驻拜多阿的代表，感谢他们大力合作和积极参与这次评估，包括允许评估小组充分接触相关方面。我欢迎联邦政府邀请专家小组加入评估小组，参加会议和实地访问摩加迪沙，这表明政府与专家小组之间的合作持续加强。我要感谢驻索马里的联合国系统、非索过渡特派团、会员国以及区域和国际组织对评估小组的支持以及与评估小组的接触互动。

索马里在武器和弹药管理方面正走上积极的轨道。在武器和弹药管理寿命周期的各个阶段都采取了重要步骤，例如在标识和登记方面取得了显著进展。国家框架也因实施《国家武器和弹药管理战略》而得到加强。挑战依然存在，特别是在联邦成员州一级推行武器和弹药管理方面，这将需要联邦政府与联邦成员州之间继续进行必要的接触互动与合作。本函阐述了可协助安全理事会在今后几年审查部分解除的武器禁运的基准选项。这些基准一旦由安理会确定，就应根据其执行进展情况定期进行评估。重要的是，国际社会应酌情支持联邦政府和联邦成员州取得这种进展，包括以协调一致的方式提供资源和能力建设支助。在这方面，可预测的供资对于协助进行长期规划十分重要。

<sup>57</sup> 根据安全理事会第 1960(2010)号、第 2106(2013)号和第 2467(2019)号决议。

就近期而言，根据评估小组的调查结果，安全理事会及其关于索马里问题的第 751 号决议所设委员会可进一步评估部分解除的武器禁运，目的包括更新和澄清豁免和例外情况。审查规定豁免情形的两个附件，并审查有关运送非致命性军事装备的豁免规定，<sup>58</sup> 可能会为进一步调整禁运提供机会。可以进一步提高联邦政府向政府以外的索马里安全部门机构交付物资的可见度。

联邦政府与委员会之间更密切和定期的接触互动，这可能成为联邦政府提交每一份半年期报告后定期讨论的一部分，可促进更好地了解联邦政府的关切和需要以及委员会的意见。该区域各国与委员会定期接触互动，以提高对跨境武器贩运趋势和模式的认识，可能有助于找到更多解决办法，解决向索马里非法贩运武器的问题。

鉴于索马里联邦政府继续觉得现有武器禁运使其蒙受耻辱，我鼓励安全理事会及其委员会加强其公共信息发布工作，明确表示这项措施旨在支持索马里发展其武器和弹药管理能力，并发展其安全部队，以便为索马里人民提供安全。我鼓励联邦政府与联邦成员州一道，继续努力巩固已经取得的成果，并在必要时进一步加强他们的能力，以履行部分解除的武器禁运规定的义务。

---

<sup>58</sup> 安全理事会第 2607(2021)号决议，第 27 段。