



## 安全理事会

Distr.: General  
19 August 2024  
Chinese  
Original: English

## 2024年8月7日阿尔及利亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨随函转交(见附件)2024年8月7日博茨瓦纳共和国常驻非洲联盟代表兼非洲联盟和平与安全理事会2024年8月主席特贝洛·阿尔弗雷德·博昂的信,转递PSC/PR/COMM.1225(2024)号公报和非洲联盟驻索马里支助和稳定特派团的战略行动构想。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件,并将其作为安理会文件分发给荷。

安全理事会非洲成员国协调员

阿尔及利亚常驻联合国代表

大使

阿马尔·本贾马(签名)



## 2024 年 8 月 7 日阿尔及利亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

我谨代表非洲联盟和平与安全理事会通知你，和平与安全理事会在 2024 年 8 月 1 日举行的第 1225 次会议上通过了非洲联盟驻索马里支助和稳定特派团行动构想，并核可组建新特派团。

因此，我谨代表和平与安全理事会，向联合国安全理事会成员转递 PSC/PR/COMM.1225(2024)号公报(见附文一)和非洲联盟驻索马里支助和稳定特派团行动构想(见附文二)，供其参考和审议。

非洲联盟和平与安全理事会谨请联合国安全理事会积极审议这两份工作文件，并对非洲联盟驻索马里支助和稳定特派团作出授权。

博茨瓦纳共和国常驻非洲联盟代表

兼非洲联盟和平与安全理事会 2024 年 8 月主席

特贝洛·阿尔弗雷德·博昂(签名)

## 附文一

[原件：英文和法文]

## 公报

非洲联盟(非盟)和平与安全理事会(和安会)2024 年 8 月 1 日举行的关于审议非索过渡特派团后由非盟主导驻索马里特派团行动构想的第 1225 次会议通过本公报。

和平与安全理事会，

**回顾**其以往关于索马里局势和非索过渡特派团的所有决定和声明，特别是 2024 年 6 月 20 日会议就非洲联盟委员会关于非索过渡特派团后由非盟主导驻索马里特派团安全安排联合战略评估的报告通过的[PSC/PR/COMM.1217(2024)]号公报；2024 年 4 月 3 日第 1205 次会议就索马里联邦政府关于非索过渡特派团后由非盟主导驻索马里特派团的计划通过的[PSC/PR/COMM.1205(2024)]号公报；2023 年 9 月 30 日关于索马里联邦政府请求对第二阶段缩编 3 000 名非索过渡特派团部队人员的工作技术性暂停三个月的第 1177 次会议通过的[PSC/PR/COMM.1177(2023)]号公报；2023 年 9 月 14 日关于索马里局势和非索过渡特派团的第 1173 次会议通过的[PSC/PR/COMM.1173(2023)]号公报和 2022 年 3 月 8 日关于将非盟驻索马里特派团(非索特派团)改组为非盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)的第 1068 次会议通过的[PSC/PR/COMM.1068(2022)]号公报；

**还回顾**联合国安全理事会关于授权将非索特派团改组为非索过渡特派团的第 2628(2022)号决议；授权非盟成员国直到 2023 年 12 月 31 日向非索过渡特派团部署最多 17 626 名军警人员的第 2710(2023)号决议；要求完成非索过渡特派团后续特派团总体设计、说明其对联合国的影响并提供关于特派团所需资源估计数及费用的见解的第 2741(2024)号决议；

**重申**非盟声援索马里人民和联邦政府实现持久和平、安全、稳定和繁荣的愿望；

**重申**非盟尊重索马里联邦共和国的主权、独立和领土完整；

**表示注意到**博茨瓦纳共和国常驻非盟代表兼和安会 2024 年 8 月主席特贝洛·阿尔弗雷德·博昂大使阁下的开幕致辞；非盟政治事务、和平与安全专员班克勒·阿德奥耶大使阁下关于非索过渡特派团后由非盟主导驻索马里特派团行动构想的介绍性发言；索马里联邦共和国常驻非盟代表阿卜杜拉希·瓦尔法大使阁下和政府间发展组织(伊加特)代表的发言；

和平与安全理事会根据其议定书第 7 条采取行动，

1. **表示注意到**自 2007 年非盟部署以来在索马里取得的重大进展，特别是在安全和政治方面取得的进展；

2. **表示严重关切**青年党对索马里和该区域的和平与安全持续造成的威胁，**谴责**最近在下谢贝利对索马里安全部队和非索过渡特派团部队的袭击；

3. **赞扬**索马里联邦共和国政府、非索特派团和非索过渡特派团部队和警察派遣国继续作出承诺和牺牲；向 2007 年以来牺牲的人**致敬**，对在索马里付出生命代价的所有人的家属**表示**哀悼，**希望**所有受伤的非盟人员**迅速康复**；
4. **通过**委员会根据 2024 年 6 月 20 日和安会第 1217 号公报的规定，在与非索过渡特派团、索马里联邦政府、联合国和国际伙伴进行广泛磋商后提交的非洲联盟驻索马里支助和稳定特派团(非索支助和稳定特派团)《战略行动构想》；并**核可**成立一个新特派团，称为非洲联盟驻索马里支助和稳定特派团(非索支助和稳定特派团)；
5. **承认**非盟、索马里联邦政府和主要国际伙伴之间为促进新成立的非索支助和稳定特派团切实有效执行任务加强了伙伴关系；
6. **表示赞赏**联合国和所有国际伙伴为促进索马里和平与稳定所作的坚定承诺和努力，以及在为最后确定非索过渡特派团后由非盟主导驻索马里特派团的行动构想进行协商期间所作的宝贵贡献；
7. **重申**非盟继续承诺确保非索支助和稳定特派团按照《非洲联盟合规和问责战略框架》执行任务，并遵守区域和国际人权法、国际人道法和非洲联盟所有其他相关政策、准则和机制；
8. **强调有必要**评估非索过渡特派团第三阶段缩编的影响和所涉问题，避免在向非索支助和稳定特派团过渡期间出现安全真空；在这方面，**再次请**非盟委员会与部队和警察派遣国、索马里联邦政府和联合国协作磋商，并在 2024 年 9 月底前就此向理事会报告；在这方面，**鼓励**索马里联邦政府和非索过渡特派团部队和警察派遣国共同努力确保从非索过渡特派团向新特派团的顺利过渡；
9. **强调必须**扩大对索马里联邦政府的援助，为稳定和国家政权建设优先事项调动资源，并确保向索马里安全部队平稳有序地移交安全责任；**还重申**必须加强索马里安全部队的能力建设和授权，**鼓励**索马里联邦政府加快部队组建和整编进程；
10. **强调必须**为非索支助和稳定特派团提供可预测、可持续和充足的资金，在这方面，**强调有必要**根据联合国安全理事会第 2719(2023)号决议，通过联合国摊款建立专门的供资机制，避免以往特派团长期面临的财政挑战；
11. **请**非盟委员会继续与联合国、欧洲联盟和所有战略伙伴进行广泛接触，确保为非索支助和稳定特派团提供充足、可预测和可持续的资金和其他形式的支持，以填补财政缺口，并迟于 2024 年 9 月向理事会报告潜在的额外资金来源；
12. **强调必须**确保为非索支助和稳定特派团提供可靠的部队保护和生存能力，包括加强情报监视和侦察能力、战力实现和倍增手段，避免以往非盟驻索马里特派团面临的挑战；

13. **欢迎**埃及和吉布提表示愿意为非索支助和稳定特派团的构成部分提供捐助，**鼓励**其他有能力的非盟成员国为非索支助和稳定特派团提供捐助；还**注意到**吉布提共和国表示准备好尽快将其建制警察部队部署到非索过渡特派团；

14. **强调**非索支助和稳定特派团的部队和警察派遣国**需要**遵守《行动构想》中规定的特派团原则；

15. **强调必须**加强非索支助和稳定特派团与索马里联邦政府、部队和警察派遣国、伊加特、联合国和所有其他战略伙伴之间的协调；强调建立明确的沟通渠道、联合规划进程和定期信息共享机制的重要性；

16. **强调**非索支助和稳定特派团**需要**将冲突后重建和发展以及建设和平工作纳入主流，在这方面，**强调**非盟冲突后恢复和发展中心在重建索马里联邦政府机构能力方面发挥关键作用；

17. **请**非盟委员会加快非索特派团和非索过渡特派团经验教训和最佳做法的定稿工作，并至迟于 2024 年 12 月向理事会报告；

18. **请**非盟委员会向联合国安全理事会主席和联合国秘书长转递《行动构想》和本公报，以便转交联合国安全理事会审议并对非洲联盟驻索马里支助和稳定特派团作出任务授权；

19. **决定**继续积极处理此事。

## 附文二

[原件：英文和法文]

## 非洲联盟驻索马里支助和稳定特派团战略行动构想

## 主要参考文献

- A. 《非洲联盟组织法》(2000 年);
- B. 《关于成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书》(2002 年);
- C. 非洲联盟和平与安全理事会第 1068(2022)、1094(2022)、1121(2022)、1143(2023)、1173(2023)、1177(2023)、1205(2024)和 1217(2024)号公报;
- D. 联合国安全理事会第 2628(2022)、2670(2022)、2687(2023)、2710(2023)、2719(2023)和 2741(2024)号决议;
- E. 《非洲联盟和平支助行动原则》(2021 年);
- F. 索马里安全会议公报(2023 年 12 月 12 日);
- G. 《索马里安全部门发展计划》(2023 年);
- H. 《非洲联盟驻索马里过渡时期特派团行动构想(2022-2023 年)》;
- I. 索马里联邦政府-非洲联盟《联合技术评估》(2023 年 9 月);
- J. 索马里联邦政府-非洲联盟《联合技术评估》(2024 年 3 月);
- K. 《索马里联邦政府国家威胁评估报告》(2024 年);
- L. 《非洲联盟和平支助行动合规和问责框架》(2023 年);
- M. 非洲联盟《联合战略评估报告》(2024 年 5 月)。

简称

非索特派团	非洲联盟驻索马里特派团
非索过渡特派团	非洲联盟驻索马里过渡时期特派团
伊黎伊斯兰国	伊拉克和黎凡特伊斯兰国
安理会	联合国安全理事会

## 一. 序言

1. 2023 年 11 月 15 日，联合国安全理事会(安理会)通过第 2710(2023)号决议，敦促索马里联邦政府与联合国、非洲联盟、欧洲联盟和其他国际伙伴合作，评估索马里安全部门持续获得国际支持的需求。该决议还强调了索马里在非索过渡特派团后阶段拥有自主权的重要性，目标是制定一项全面计划，规定可采取行动的可行目标、明确的时间表和所需资源。
2. 2023 年 12 月 12 日，索马里联邦共和国总统哈桑·谢赫·马哈茂德阁下在 美利坚合众国纽约召开了索马里安全会议。会议由非洲联盟、欧洲联盟、卡塔尔、沙特阿拉伯、土耳其、阿拉伯联合酋长国、联合王国、联合国和美利坚合众国共同主办，索马里的 28 个友方和伙伴出席了会议。
3. 2024 年 3 月 26 日，索马里联邦政府向非洲联盟和平与安全理事会提交关于非索过渡特派团后安全安排的提案。拟议的安全框架标志着与以往非盟特派团不同的做法，同时借鉴了非索特派团和非索过渡特派团取得的成果。安全框架认识到不断变化的实地情况，旨在更好地适应当前需要，更符合目的。因此，提案要求限制新特派团的范围、规模和时间；还建议新特派团有针对性地提供支助，填补具体能力差距，并概述明确的撤出战略。
4. 2024 年 3 月的联合技术评估报告和 2024 年 5 月的联合战略评估强调了青年党和其他武装团体不能仅靠军事手段击败的观点。随着非索过渡特派团的缩编，青年党的人数和能力持续增加。2023 年 11 月的《索马里安全部门发展计划》采取多元方法打击青年党，而不仅限于军事行动。其中包括意识形态和金融战以及对青年党行动的阻断。作为总体战略的一部分，这一方法由六大部分组成，包括城市中心安全、打击资助恐怖主义行为、战略宣传、意识形态、解放行动和稳定。索马里联邦政府认为，必须对安全问题采取全面办法，统一目标，以成功实施安全部门发展方案，实现索马里的和平与安全。

## 二. 原则

5. 新特派团将以下列原则为基础。
  - (a) 根据《非洲联盟组织法》第 3(b)条和相关国际法，索马里联邦政府的主权和领土完整在任何时候都必须得到尊重；
  - (b) 索马里联邦政府拥有国家自主权和领导权；
  - (c) 尊重非洲联盟在非洲大陆的任务和领导作用；
  - (d) 索马里安全部门改革和发展的所有利益攸关方之间相互问责；
  - (e) 尊重人权和国际人道法，遵守《非洲联盟合规和问责框架》和联合国人权尽职政策；



(f) 任务框架应源自索马里联邦政府 2023 年 12 月在美国纽约举行的索马里安全会议上提出的《索马里安全发展计划》。

### 三. 导言

6. 非洲联盟和平与安全理事会(非盟和安会)在 2024 年 4 月 3 日第 1025 次会议上通过的 PSC/PR/COMM.1205(2024)号公报中,要求非洲联盟委员会(非盟委员会)“根据实地情况进行全面详细规划,包括与索马里联邦政府、非索过渡特派团部队派遣国和联合国协商进行威胁评估,并在 2024 年 4 月底前向理事会报告。”

7. 根据上述公报,非盟委员会于 2024 年 4 月 24 至 30 日向索马里部署了一个小组,与索马里联邦政府和联合国合作,就非索过渡特派团后在索马里开展非盟授权的和平支助行动进行公报中要求的联合战略评估。

8. 非盟和安会在 2024 年 6 月 20 日第 1217 次会议上审议了联合战略评估报告,并通过 PSC/PR/COMM.1217(2024)号公报,要求非盟委员会与非索过渡特派团、索马里联邦政府和所有相关利益攸关方协商,在 2024 年 7 月底之前提交一份《行动构想》,提议新特派团的任务和配置,非索过渡特派团到新特派团过渡期间以及新特派团存续期间的明确基准和时间表。为推进这一目标,非盟委员会于 2024 年 7 月 13 至 16 日向索马里部署了一个小组,与所有利益攸关方进行更广泛的磋商。

### 四. 对索马里局势的总体评估和相关分析

#### A. 政治格局

9. 自 2007 年非洲联盟在索马里部署特派团以来,该国一直在努力进行国家政权建设和建设和平。主要举措包括宪法审查进程,最后落实国家安全架构,制定统一的民主选举模式,实现政治和社会和解,以全面实施联邦制度。自 2022 年 5 月哈桑·谢赫·马哈茂德总统当选以来,在这些关键领域取得了重大进展,包括:索马里加入东非共同体,解除武器禁运,索马里当选联合国安理会 2025-2026 年任期成员,最终确定债务减免。

10. 全国协商委员会一直在支持这些进展。自 2022 年 5 月以来,委员会改善了索马里联邦政府与联邦成员州之间的关系。尽管存在一些挑战,但全国协商委员会促进了符合联邦政府 2022-2026 年工作方案的讨论。政府工作方案将安全、正义、和解、经济自给自足、社会发展、促进国际关系以保护索马里主权和统一放在优先位置。这一包容性进程支持索马里对民主化的承诺,为 2026 年一人一票选举进行了准备。

11. 近年来,在非洲联盟的支持下,索马里联邦政府历届行政当局都将国家问题列为优先事项,并加强了区域和国际关系。尽管取得了进展,但挑战依然存在,包括:邦特兰没有参加全国协商委员会的定期会议,索马里兰联邦成员州与埃塞俄比亚之间关于谅解备忘录的争端尚未解决。

12. 索马里联邦政府必须与主要利益攸关方接触，解决关于国家优先事项的分歧，最终确定宪法，并为 2026 年的普选做好准备。非盟和国际伙伴的持续支持对于应对这些挑战至关重要。因此，接下来几个月对索马里来说十分关键。

## B. 安全格局

13. 自 2007 年以来，索马里的安全局势发生了重大变化，索马里联邦政府历届行政当局为加强索马里全国的安全作出了巨大努力。随着事态的发展，作为打击青年党和索马里其他暴力极端主义团体的反恐事业的一部分，非洲联盟和主要区域和国际伙伴继续与索马里安全部队合作。尽管取得了重大的积极进展，但青年党继续在索马里南部和境外构成严重威胁。该团体仍然是基地组织核心的一个重要分支。据报告，为破坏该国的稳定，青年党与索马里境内伊斯兰国成员建立了行动联系。

14. 在联邦政府和非索过渡特派团存在的地区，索马里的安全局势仍然相对平静，但在战区大片无人管理的地区，安全局势难以预测。青年党继续使用不对称战术，进行复合式袭击，使用简易爆炸装置、车载炸弹、间接火力和无人机对索马里联邦政府设施、索马里安全部队和非索过渡特派团的活动进行监视。据评估，在中短期内，青年党将有能力武装商用无人机，并将其用作对付索马里安全部队和非索过渡特派团部队的首选武器。索马里伊斯兰国大量驻扎在邦特兰，但仍在行动区有潜伏小组。对索马里国家政权建设努力的其他威胁包括国家脆弱性、海盗、漏洞百出的边界、气候变化和社会分裂。

15. 自 2022 年以来，索马里联邦政府制定了一项新战略，在准备从非索过渡特派团手中接管安全责任的同时，在军事、财政和意识形态上打击青年党。该战略实施后，收复了 65 000 多平方公里土地，摩加迪沙的安全状况显著改善。为此，索马里联邦政府认识到，非索过渡特派团和国际伙伴的支持有助于取得成果。另一方面，索马里安全部队在移交的前沿行动基地和关键设施中维持安全责任的能力继续增强。但随着计划中非索过渡特派团 2024 年 12 月 31 日的退出，情况可能会显著恶化。非索过渡特派团的退出将使索马里安全部队在当地的力量捉襟见肘，导致人员配备维持在最低限度，这个问题应由后续特派团在合作伙伴的支持下加以解决。

16. 青年党的战略目标仍然是推翻索马里联邦政府及其联邦成员州。青年党已在索马里南部的加尔穆杜格、摩加迪沙、吉利卜以及朱巴河和谢贝利河沿岸等地的战略要地进行了部署。青年党还得以利用其影响力地区对当地居民进行勒索和恐吓，并煽动宣传，强迫公众使用其“法庭”。同时，索马里伊斯兰国利用一些地区国家权力缺位造成的安全和治理真空，继续渗透邦特兰和亚丁湾沿岸地区。

17. 2022 年 8 月，索马里安全部队在非索过渡特派团、主要国际伙伴和当地社区的支持下发起了一场重大攻势。这次进攻使联邦政府扩大了国家权力，在希尔谢贝利和加尔穆杜格收复地区开展稳定活动。尽管取得了这些重大的行动进

展，但在非索过渡特派团责任区，青年党继续表现出韧性和适应性，有时还会对主要补给线构成威胁。

## 五. 关键假设

18. 规划中作出了以下假设：

- (a) 非盟和安会授权部署，联合国安全理事会随后核可和安会的决定，对特派团作出授权。
- (b) 索马里联邦政府同意作为东道国与特派团合作，助其执行任务。
- (c) 非盟、联合国和相关国际伙伴调动所需资源和支助。
- (d) 特派团和索马里安全部队获得充足和可持续的财政和后勤支助。
- (e) 部队和警察派遣国建立所需能力和人员，包括按照联合国安理会第2719(2023)号决议关于偿还部队所属特遣队装备费用的第5段，并按照非盟相关规则和条例及现行做法，部署足够的战力倍增和战力实现手段。
- (f) 索马里联邦政府调动和提供必要资源，组建足够的能力和人力，接管安全责任。

## 六. 任务授权

19. 特派团应在其行动区内“大力削弱青年党和其他武装反对派团体的力量，加快索马里当局承担主要安全责任的步伐，为索马里实现有效稳定和可持续和平创造有利条件。”

20. 具体而言，特派团应：

- (a) 支持索马里联邦政府在遵守国际人道法和国际人权法的前提下，进一步削弱青年党，在索马里提供安全保障并优先保护平民；
- (b) 协助稳定索马里的安全局势，帮助落实国家政权建设优先事项，包括有针对性的能力建设，确保安全责任有序移交能力日益增强的索马里安全部队；
- (c) 在能力范围内协助人道主义行动，向受影响民众提供援助；
- (d) 保护非盟和联合国人员、设施和资产。

## 七. 政治指示

21. 政治目标。特派团将支持索马里联邦政府实现其安全和稳定目标，并促进：

- (a) 协助加强国家权力，支持国家当局保护平民，通过采取适当措施并按照国家人权和国际人道法原则和标准加强安全和公共秩序；为索马里联邦政府的稳定工作做出贡献。

## 八. 战略最终目标

22. 为索马里重新建立安全条件，使之能够在领土内完全行使权力，承担起保护人民、财产和生计的责任，解决国家和区域安全问题，并使索马里联邦政府能够继续执行总体稳定和发展方案。

## 九. 行动最终目标

23. 青年党和其他武装团体的力量大幅削弱，不再对索马里国家安全构成威胁。索马里安全部队承担主要安全责任，为建立一个更加稳定的索马里创造条件。

24. 按照《国家和联邦稳定战略》和《索马里安全部门发展计划》，索马里安全部队和其他国家机构的能力不断加强。

## 十. 撤出战略

25. 《索马里安全部门发展计划》为索马里的安全过渡和稳定作出了全面规划，总体目标是让索马里对其安全承担全部自主权和责任。

26. 因此，特派团撤出战略与成功执行《索马里安全部门发展计划》和实现特派团基准挂钩，重点是加强索马里安全部队在该国维持可持续安全环境的能力。特派团业绩及撤出战略将以逐步加强索马里安全部队的能力以全面接管索马里安全责任为基础。

## 十一. 主要任务

27. 特派团的主要任务如下：

- (a) 通过采用适当的战力实现和倍增手段支持索马里安全部队；
- (b) 在能力范围内支持索马里安全部队对青年党的进攻行动；
- (c) 在所有分区扩大建立和加强联合行动和后勤基地，加强开展联合和独立行动，对服务提供和后勤支助进行报告和监测；
- (d) 应要求支持索马里警察部队的审查、征聘、培训和咨询工作；
- (e) 酌情利用非盟委员会相关部门和其他非盟机关的能力和支持，这将由索马里联邦政府和非盟决定；
- (f) 支持部队和警察派遣国承诺提供的部队按照《非洲联盟合规和问责框架》，在保护平民特别是妇女儿童方面依循国际法、包括国际人道法和国际人权法执行任务，并与联合国驻索马里各实体合作，在行动的筹备、实施和审查阶段执行联合国人权尽职政策；
- (g) 支持为弱势群体的安全通行、人道主义准入和人道主义援助提供便利，包括在必要时保护人道主义工作人员和物体；

(h) 监测事件并接收关于违反国际人权法、国际人道法、行为标准和纪律的指控的报告，进行调查并采取适当的应对和补救行动，确保追究责任。

## 十二. 各构成部分的具体任务

28. 军事部分：根据构想，非盟部队将在特派团中发挥一系列具体作用，包括：

- (a) 在能力范围内支持索马里安全部队通过破坏青年党的行动自由和限制其获得非法资金来削弱青年党。
- (b) 为索马里安全部队提供战斗支援能力，包括进行空中作战以获得对特派团责任区域的制空权；
- (c) 协助索马里安全部队为各级政治进程以及国家稳定方案提供安全保障；
- (d) 支持和协助索马里安全部队，确保其有能力并随时准备承担索马里安全的全部责任；
- (e) 在可行的情况下，支持在联邦首都、联邦成员州首府和商定的主要人口中心提供安保；
- (f) 支持为机场和海港等关键设施和重要基础设施提供安保；
- (g) 在能力范围内保护面临迫在眉睫人身暴力威胁的平民；
- (h) 保护非盟和联合国人员、设施和资产。

29. 警察部分：根据构想，非盟警察将在特派团发挥一系列具体作用，包括：

- (a) 支持索马里警察部队管理公共秩序和安全，保护社区并维护内部安全；
- (b) 在政策制定、培训课程编制和专门培训、领导力和管理课程方面向索马里警察部队提供支助；
- (c) 支持索马里警察部队在组建警力方面的努力；
- (d) 在能力范围内协助保护平民；
- (e) 在能力范围内，通过提供护送，支持联合国和非盟认可机构的人道主义行动；
- (f) 保护非盟和联合国人员、设施和资产。

30. 文职人员部分：根据构想，文职人员将在特派团发挥一系列具体作用，包括：

- (a) 对特派团进行管理和领导协调；
- (b) 监测和报告政治事态发展；

(c) 支持特派团制定特派团特有战略，包括关于保护平民和保护儿童的战略，并为特派团人员制定《非洲联盟合规和问责框架》相关特派团内培训时间表；

(d) 协调特派团和人道主义行为体的服务，以支持索马里联邦政府立即提供紧急救生和人道主义援助；

(e) 支持确保遵守国际人道法和国际人权法，包括《非洲联盟合规和问责框架》、联合国人权尽职政策以及适用的国际行为和纪律规范和标准；

(f) 监测违反国际人道法和国际人权法的指控，并采取适当行动，包括可能需要的缓解、调查、应对和补救措施；

(g) 视需要支持索马里联邦政府执行《索马里安全部门发展计划》。

### 十三. 特派团的组成和结构

31. 人数：特派团核定人数最多为 11 911 人，其中包括 85 名文职人员、11 146 名军事人员、680 名警务人员，部署在 4 个区的 14 个主作业基地和 9 个战术行动基地。

32. 分区：第一区：摩加迪沙；第二区：基斯马尤；第三区：拜多阿；第四区：乔哈尔。

33. 各区主作业基地和战术行动基地布局如下：

第一区：1 号主作业基地(摩加迪沙联邦总部，摩加迪沙(区总部))；2 号主作业基地(摩加迪沙亚丁阿德国际机场，摩加迪沙海港)；3 号主作业基地(巴莱多格莱机场)；4 号主作业基地(巴拉维机场)；1 号战术行动基地(半岛电视台二)；2 号战术行动基地(半岛电视台三)；3 号战术行动基地(巴拉维海港)；4 号战术行动基地(阿拉比斯卡)。

第二区：5 号主作业基地(基斯马尤：区总部，基斯马尤新机场)；6 号主作业基地(基斯马尤海港)；7 号主作业基地(加尔巴哈雷)；5 号战术行动基地(巴尔代雷)。

第三区：8 号主作业基地(拜多阿：区总部，拜多阿机场)；9 号主作业基地(胡杜尔)；6 号战术行动基地(瓦吉德)；7 号战术行动基地(巴尔达莱)；8 号战术行动基地(丁索尔)。

第四区：10 号主作业基地(乔哈尔：区总部乔哈尔机场)；11 号主作业基地(马哈代)；12 号主作业基地(贝莱德文)；13 号主作业基地(杜萨马雷卜)；14 号主作业基地(布洛布尔提)；9 号战术行动基地(沙瓦德利)。

34. 上述安排可根据普遍的安全形势进行修改。

十四. 能力

35. 非盟《行动构想》中概述的能力将与任务保持一致。确切的分配将根据初步规划阶段的结果确定。
36. 快速反应部队必须保持敏捷、机动和不受任何部门牵制。这将使部队指挥官能够与联合行动中心一道，在需要时和安全局势稳定时，将部队重新部署到责任区。
37. 特派团将在能力范围内并根据国际人道法和国际人权法的规则，在必要时开展战斗行动，包括进攻行动。
38. 特派团将有必要的专门单位，满足以下核心能力需求：为战略要地和设施提供安保；空中支援，包括空袭和近距离空中支援；后勤供应、远程情报、监视和侦察及实现手段；强大的部队(快速反应部队)进行军事打击行动，应对新出现的威胁，并确保提供专门训练，提高战斗能力和对索马里安全部队的指导。
39. 各构成部分人数具体如下：

构成部分	单位	人数	备注
军事	战斗单位	8 877	8.5 战斗群
	特派团辅助部队	416	提供联索支助办支助
	快速反应部队	800	地面和机载
	特派团空中部分	595	见表(2)
	航空支助部分	273	见表(2)
	情报、监视、侦察单位	60	见表(2)
	特派团和部队总部工作人员	125	指挥与参谋
军事共计		11 146	
警察	警察领导层、建制警察单位、单派警察	680	摩加迪沙、拜多阿、基斯马尤
文职	国际工作人员	85	特派团总部和各区总部
共计		11 911	

40. 特派团应有明确的指挥与控制结构，并有一个经授权的部队总部，对部队行使有效的行动指挥权，确保任务执行中的战略一致性。部队指挥官应从在特派团开展行动的部队派遣国的候选人中根据非盟有关征聘的规则和条例挑选。
41. 应分阶段落实特派团的结构，以便在不对部队的行动成果和效力产生不利影响的情况下实现过渡。所需的行政、财务和管理支助部分也将纳入特派团的结构，从而确保特派团和索马里安全部队行动人员以及一揽子支助计划涵盖的

人员获得足够的资源和管理，能够有效完成任务和工作。特派团结构还应包括提供必要的安全和安保支助，以便能够完成任务。

42. 除地面作战部队外，还将提供战力实现和倍增手段，包括：

(a) 近距离空中支援、空中快速反应部队、伤员和医疗后送、武装护送、空中侦察、空中机动和部队插入等；

(b) 远程情报、监视和侦察能力和战术无人机，以覆盖整个责任区；

(c) 增强反简易爆炸装置能力；

(d) 增强特派团辅助部队和战斗工程能力。

43. 所需资产如下：

单位	次级单位	人数	攻击直升机	通用直升机	航空资产	
					远程情报、 监视和侦察 无人机系统	轻型攻击机
空中支援	ALPHA	105	2	1	1	0
	BRAVO	105	2	1	1	0
	CHARLIE	105	2	1	1	0
	DELTA	105	2	1	1	0
	ECHO	105	2	1	1	0
	FOX	70	0	0	1	2
共计 1		595	10	5	6	2
航空支助	SIERRA	273				
无人机系统	INDIA	60				
特种空中行动处 (快速反应部队)	快速反应部队	125				
共计 2		458				
总计		1 053				

## 十五. 时间框架

44. 在 2023 年索马里安全会议上，概述了索马里安全部队发展时间轴。索马里安全部队正在改进，但尚不能独立地为人口中心和基础设施提供安全保障，特别是在对青年党采取进攻行动的同时提供这种安保。因此，在发展主权能力的同时，索马里安全部队的行动仍将需要外部后勤支助。根据《索马里安全部门发展计划》，这将需要 3 到 5 年的时间。

45. 任务时间表应反映《索马里安全部门发展计划》的时间表，以便提供必要的能力替代，从而降低失败风险和任务结束后对额外支持的需求。特派团的任



务期限将以商定的条件为依据，有明确的基准和指标，并有业绩检查机制，确保相互问责和效力。

46. 应每6个月利用基准，包括对照《索马里安全部门发展计划》的执行情况，监测最终目标实现进展，确保特派团任务不偏离轨道。如果担心无法满足完成任务的条件，则应尽早考虑逐步延长任务期限。将视需要应索马里联邦政府的请求进行。

## 十六. 任务阶段

### 47. 第0阶段：分析、规划、准备

(a) **拟议时间轴：**2024年9月1日至2024年12月31日。

(b) **目的：**一个加强的联合行动中心(必要时由索马里国家武装部队与非盟特派团和国际伙伴组成)将协调整个责任区的军事行动。在索马里各方之间进行**联络**，确保更大的一致性。准备开始对将重新调整到商定地点的部队进行详细任务规划，并确定所需额外能力。

(c) **机动方案：**进行联合规划。暂停现有非索过渡特派团第3b阶段2024年9月的缩编工作，为特派团提供规划能力，以便在2024年12月31日完成非索过渡特派团的最终缩编，并在2025年1月1日部署新特派团，确保根据概述的业务优先事项进行适当定位。

(d) **工作重点：**支持索马里联邦政府制定行动计划、特派团商定的战略和行动计划，包括能力地点和支助职能。根据主作业基地和战术行动基地调整非盟部队。扩大联合行动中心。制定警察特有任务计划；部队(重新)组建；政治评估、人道主义需求摸底；人权状况摸底；制定文职人员特有任务计划。

### 48. 第1阶段：重新定向、调整和关闭地点

(a) **拟议时间轴：**2025年1月1日至2025年7月1日。

(b) **目的：**使所有部队(非盟、索马里国家武装部队)与特派团部署保持一致，以便能够继续为正在进行的行动提供安保和支助。索马里安全部队将根据商定框架，驻扎在非盟部队附近。

(c) **机动方案：**启动特派团。根据第0阶段制定的战略和行动计划调整部队。整合完成特派团任务所需的任何额外能力。将商定的地点移交给索马里安全部队。采取联合行动，包括所有索马里国家武装部队、非盟和国际伙伴的活动，包括军民合作、信息行动、了解人权状况。继续按照作战计划对青年党开展进攻行动。索马里国家武装部队增派部队，弥补作战部队的不足。

(d) **工作重点：**为启动特派团进行部队重组。确保关键设施和关键基础设施的安全；监测人权状况和违法国际人道法、国际人权法的行为；开展特派团内培训和宣传活动；对特派团人员进行国际人道法、国际人权法以及行为和纪律培训。

**49. 第 2a 阶段：安全和稳定**

(a) **拟议时间轴：**2025 年 7 月 1 日至 2027 年 12 月 31 日。

(b) **目的：**保护核心地点，包括关键基础设施和主要人口中心。

(c) **机动方案：**非盟在主作业基地和战术行动基地驻扎，以保护人口中心、关键基础设施和关键设施。部队进行框架巡逻，保障安全，使治理结构得以发展，人道主义组织得以运作。各区将部署快速反应部队。

(d) **工作重点：**在责任区提供安保。保护联合国和非盟人员、设施和设备；支持人道主义行动；为非盟开展培训，包括关于遵守国际人道法和国际人权法的培训。协调人道主义援助和军民合作活动。

**50. 第 2b 阶段：支持进攻行动**

(a) **拟议时间轴：**2025 年 7 月 1 日至 2027 年 12 月 31 日。

(b) **目的：**支持索马里国家武装部队开展进攻行动。

(c) **机动方案：**非盟提供能力，支持在打击青年党的行动中实施战役计划。

(d) **工作重点：**提供进攻能力，支持索马里国家武装部队对青年党的进攻行动。为索马里警察部队开展培训，并支持组建警察。

**51. 第 2c 阶段：支持维持活动**

(a) **拟议时间轴：**2025 年 7 月 1 日至 2027 年 12 月 31 日。

(b) **目的：**使维持活动得以在整个责任区进行。

(c) **机动方案：**通过陆路和空中途径等，在整个责任区维持主要补给线，支持非盟、联索支助办和索马里国家武装部队的维持活动。随着索马里国家武装部队维持指挥部开展联合行动，非盟部队应按照《索马里安全部门发展计划》的规定向索马里国家武装部队逐步提供指导和建议。

(d) **工作重点：**为后勤车队提供维持和支助，并指导索马里国家武装部队的维持能力。缩减部队兵力和足迹，以适应新的战术形势。

**52. 第 3 阶段：过渡和缩编**

(a) **拟议时间轴：**2028 年 1 月 1 日至 2028 年 12 月 31 日。

(b) **目的：**继续向索马里安全部队移交安全责任，以便非盟实现最终缩编和撤出。

(c) **机动方案：**保障和维持主要补给线，促进创造有利环境，使资产能够高效和逐步撤出。索马里国家武装部队继续开展进攻活动，但随着国家武装部队如《索马里安全部门发展计划》所述不断增强能力，支持这些进攻活动的非盟能力数量减少。

(d) **工作重点：**将主作业基地、战术行动基地和安全责任成功移交给索马里安全部队，撤出非盟特派团人员。

### 53. 第4阶段：撤出

(a) **拟议时间轴：**2029年1月1日至2029年12月31日。

(b) **目的：**撤出所有剩余人员，关闭特派团。

(c) **机动方案：**遣返所有人员、设备和物资；向索马里联邦政府移交商定的资产；完成特派团关闭后报告，包括经验总结。

(d) **工作重点：**关闭特派团。

## 十七. 指挥、控制和协调架构

54. **政治架构。**非盟和平与安全理事会(非盟和安会)的任务包括赋予非盟委员会主席特派团运作权。该主席将任命一名特别代表，特别代表兼任特派团团长。特别代表负责执行特派团的任务，并行使非盟委员会领导和管理特派团的权力。特别代表通过政治事务、和平与安全专员向主席报告工作。

55. **战略架构。**主席在政治事务、和平与安全专员的协助下，全面负责战略一级的指挥。专员应确保战略规划、监督、管理监测和报告，从而确保特派团所有构成部分都符合要求，并实现预期基准和目标。主席还将任命一名部队指挥官和一名警务专员，其职能将在具体指令中说明。

### 56. 行动架构

(a) 特派团军事部分将在部队指挥官的中央指挥、控制和授权下开展行动。为促进有效行动，所有部队派遣国正式同意各自特遣队和单位接受部队指挥官的有效行动指挥。

(b) 特派团警察部分由建制警察部队和单派警察组成。警察部分将在警务专员的中央指挥和控制下开展工作。

57. **战术架构。**各区将设立一个区指挥官及参谋人员，对分配到各自区的部队有战术控制权。部队指挥官应在必要时并在特派团能力范围内协助开展联合/同时/协调作战行动。分区部队应由派遣国承诺的特遣队组成，特遣队指挥官拥有战术作战指挥权。

## 十八. 战略管理和协调

58. 非盟委员会政治事务、和平与安全部将在冲突管理局局长的监督下，通过政治事务、和平与安全部内一个专门的综合战略小组，加强特派团的战略管理。

59. 综合战略小组还应确保利用非盟其他专门特派团/办事处的能力，以便确保对特派团的全面战略支持和有效协调。综合战略小组将定期监测和审查特派团

任务和工作的执行情况，并促进战略和业务管理和决策工作以及所需行动，供政治事务、和平与安全部专员和非盟和安会酌情适当审议。

60. 与此相关的是，政治事务、和平与安全部应与非盟委员会其他相关部门合作，使非盟的政策、流程和程序更加符合特派团的具体要求，从而加快进程和程序，促进委员会对特派团的有效管理和支持，特别是在人力资源和征聘、财务管理和采购方面。

## 十九. 业务和行政流程

61. 特派团领导层应负责根据非盟的政策和程序，并根据非盟和平支助行动的实际行动要求进行业务管理。这将确保加快进程和程序，便利征聘(优先考虑当地人力资源，利用当地知识和技能)、行政、预算和筹资、合规和问责、采购等方面的需求。这些工作应考虑到索马里的环境和当地现实情况。需要调整非盟目前的政策和程序，使之适应特派团在索马里的独特背景和现实，以及在复杂和动荡环境中的业务需要。

62. 在这方面，综合战略总部小组应审查特派团每日、每周、每月、每季度和年度的报告，以便根据非盟和特派团的流程、程序和相关工作人员条例和细则，对特派团进行有效监测和管理，并实现合规和问责。

## 二十. 特派团的主要业绩基准

63. 已制定基准草案，有待各方在特派团详细规划阶段就草案达成一致，使各方对各自在特派团中的作用和《索马里安全部门发展计划》的执行工作负责。索马里联邦政府和非盟每 6 个月将对这些基准进行一次评估。

## 二十一. 特派团支助

64. 非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)目前正处于结束在索马里行动的最后阶段。到 2024 年 12 月 31 日，非索过渡特派团预计将完成流程，正式退出索马里。需要精心规划从非索过渡特派团向新特派团的过渡，防止出现可能损害非索过渡特派团和之前非索特派团所取得成果的安全和支助缺口。非索过渡特派团和非索特派团面临挑战，是由于缺乏可预测、充足和可持续的资金，以及战力倍增和实现手段不足。为解决这一问题，将制定后勤支助构想，以应对上述挑战。这一构想应：

(a) 根据联合国安全理事会第 [2719\(2023\)](#) 号决议，通过联合国摊款及其他补充资金来源，建立一个专门的供资机制，保证特派团的财政稳定，包括概述维持行动所需的各类支助；

(b) 从各种支助模式中吸取经验教训，划分不同阶段；

(c) 确保建立综合后勤系统，在特派团各区灵活提供支助，支持特派团各构成部分和索马里安全部队的行动。

65. 后勤支助构想将在特派团规划阶段制定。

二十二. 特派团特有文件

66. 以下是主要的特派团特有文件：

- (a) 《特派团地位协定》；
- (b) 《部队单位要求说明》；
- (c) 非盟与部队和警察派遣国的谅解备忘录；
- (d) 非盟-联合国-部队和警察派遣国三方谅解备忘录；
- (e) 非盟-联合国-部队和警察派遣国三方协助通知书；
- (f) 《接战规则》；
- (g) 《关于使用武力的指示》；
- (h) 《特派团特有平民保护战略》。

附件 A：基准草案。

在详细规划阶段进行细化

序号	基准领域	指标	预计时间轴
1.01	向后续特派团过渡(第 0 阶段)	缩减至调整后的足迹。  结束现有前沿行动基地安全责任从非索过渡特派团向索马里国民军/地方安全部队的移交。  索马里安全部队承担完成区域的责任。	完成过渡的前沿行动基地数量。  在新特派团启动前进行前沿行动基地过渡。
2.01	非盟后续部队、索马里安全部队和国际伙伴之间的联合战略和行动规划。	联合规划，为在作战部队任务期限内击败青年党，制定长期(5 年)战役计划，并随后确定作战优先事项。  每年分析战役计划并根据不断变化的安全环境调整作战优先事项。	在新特派团启动后头 6 个月内制定。  非盟-索马里联邦政府-联合国每 2 年进行一次规划分析。

序号	基准领域	指标	预计时间轴
3.01	非盟后续部队对持续进攻行动的支助-能力	第 0 阶段, 各方商定计划减少到 23/27 个前沿行动基地, 并商定合理和可实现的时间段。	协调规划, 各方就时间表达成一致(包括联索支助办和国际伙伴)。
		各方商定和接受指挥与控制关系及机制。	联合行动的次数/百分比, 包括在商定的准备就绪参数内请求和提供支助的次数。
		提供直升机支持(通用)。	可用性/使用小时数。
		提供直升机支持(攻击)。	可用性/使用小时数。
		情报、监视和侦察支助业务	可用性/使用小时数。
		国家空中快速反应部队和移动部门快速反应部队	准备度时间轴/可用性/支持的行动。
		轻型攻击机	可用性/使用的小时数/支持的行动。
		海军陆战队远征部队	有能力支持持续行动。
		青年党被削弱, 在索马里境内失去行动自由。	联邦成员州或分区活动减少 80%。
		来自青年党(和其他叛乱组织)的威胁减少, 袭击威胁减少。	攻击次数/伤亡人数/死亡人数等减少 80%。
4.01	应对青年党威胁的支援活动	索马里安全部队沿所有主要补给线实现行动自由。	摩加迪沙和各州首府之间的主要补给线袭击和简易爆炸装置事件减少 80%。
		制定有效的战略沟通战略, 反击青年党的言论。	索马里国家武装部队的活动量/反应/达到的人群/一般民众对非盟后续部队和索马里国家武装部队的看法衡量。
		非盟后续部队能够通过商定的指挥与控制机制进行部署, 对责任区内的青年党采取独立的进攻行动。	在商定的指挥与控制下, 在商定责任区内开展所有行动。
		最后确定并实施影响青年党融资的资金阻断计划。	实施阻断计划——对青年党融资的影响程度。
		实施国家稳定战略, 包括推进灵活的社区复原和参与一揽子计划, 支持各项行动。	稳定战略取得进展。
		实施《国家稳定战略》, 包括推进灵活的社区复原和参与一揽子计划。	在《国家稳定战略》内对照基准实施。

序号	基准领域	指标	预计时间轴
5.01	发展索马里国家武装部队和索马里警察部队	修订并实施投诚者改造方案，增加青年党投诚人数。	青年党投诚者人数，青年党重返社会。
		执行符合人权的包容性前青年党战斗人员大赦法路线图。	国际人道主义组织实施和批准路线图。
		根据《国防白皮书》发展索马里国家武装部队。	参照现阶段/下一阶段/以后的结构。
		索马里国家武装部队——发展索马里人拥有和运行的培训设施，使其能够不求助于外部伙伴的情况下自行培养人员。	符合《索马里安全部门发展计划》和随后的索马里国家武装部队训练和条令指挥部指导。
		根据《国防白皮书》，索马里国家武装部队配备了空中支援能力，能够保卫所有主要人口中心和主要补给线。	索马里国家武装部队兵力(人员在 35 000 人中所占百分比)。
		为实现合理规模制定一次性政策，并通过《养恤金和退休金法案》。	从索马里国家武装部队中去除非作战部队。
		索马里国家武装部队按照《国防白皮书》结构进行重组，并根据索马里联邦政府的意图设立 4 个新指挥部。	如每个指挥部的基准所述，建立并提供全面行动能力产出。
		在非盟部队附近建立索马里安全部队驻扎点，确保最后阶段的顺利过渡。	安全责任完全移交给索马里安全部队。
		建立治理结构并投入运行。	执行委员会、指导小组和工作组在各方参与下有效运作。
		发展了有效的后勤能力。	索马里国家武装部队能够供应所有分区配送点。
		所有活动均符合国际人道法和国际人权法，平民得到保护，风险降低。	向所有人员提供有效的培训，并由独立伙伴进行监测，没有违规记录。
		根据《索马里安全部门发展计划》和《白皮书》发展了索马里警察部队。	训练有素、装备精良和有效的警察人数。
6.01	对索马里国家武装部队和非盟后续部队的后勤支助和维持得到加强	索马里警察部队能够在指定控制地区履行安全责任。	索马里警察部队的全国覆盖。
		为整个非盟后续部队特派团和索马里国家武装部队提供支助的机制已经到位。	通过联索支助办/非盟/索马里国家武装部队提供支助——提供的物资数目。包括武器

序号	基准领域	指标	预计时间轴
			弹药管理在内的所有类别均已交付。
		有能力在发生灾害时支持人道主义需求。	在紧急情况下提供支持的后勤能力灵活性和冗余度。
7.01	特派团后管理	审慎移交或遣返劳动力、设备和基础设施。	特派团成功完成任务并撤出索马里，或随后达成国家协定。