



安全理事会

Distr.: General
28 December 2015
Chinese
Original: English

2015 年 12 月 24 日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信

谨随函转递安全理事会维持和平行动工作组 6 月 26 日所举行今年第四次专题讨论的概念说明(见附件), 讨论主题为“非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)吸取的经验教训”。

请你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为荷。

安全理事会维持和平行动工作组

主席

穆罕默德·泽内·谢里夫(签名)



2015 年 12 月 24 日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信的附件

概念说明

2015 年 6 月 26 日安全理事会维持和平行动工作组关于“非索特派团吸取的经验教训”的专题讨论

2015 年 6 月 26 日，担任安全理事会维持和平行动工作组主席的乍得将召开会议，题目是“非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)吸取的经验教训”。与会者将包括安全理事会成员和许多会员国，其中包括参与稳定索马里局势的国家。联合国副秘书长、外勤支助部负责人阿图尔·哈雷先生、非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥大使、欧洲联盟驻联合国代表团团长托马斯·迈尔·哈廷大使、埃塞俄比亚联邦民主共和国常驻联合国代表泰凯达·阿莱穆大使应邀向工作组介绍情况。

背景

非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)部署于 2007 年 1 月，旨在稳定该国安全局势、支持过渡联邦机构努力在索马里境内建立权威。特派团自部署以来尽管面临与其能力不对称的巨大威胁，但一直为在两个战线改善状况发挥作用。青年党曾控制大片领土和主要城市(包括首都摩加迪沙)，但该集团在非索特派团发动军事攻势后，失去了在索马里中南部控制的大部分领土，现在龟缩于朱巴谷和索马里中南部与加姆杜德之间地区。但是，青年党转而使用非对称战术，在全国各地实施重点进攻，仍对安全构成严重威胁。与此同时，2 年来部族冲突有所增多，索马里的总体安全局势仍不稳定。在政治领域，正在进行“2016 年愿景”计划所设想的立宪和联邦制进程，但遇到重大延误，总体时间表未能按期执行。此外，索马里国民军和索马里警察部队不断获得非索特派团、联合国、欧洲联盟等国际伙伴的支持，按设想将在今后几年承担越来越多的作用和责任。未来道路无疑仍将漫长而曲折，但已取得重大进展，非索特派团所取得的成绩必须得到应有的承认。

多年来，非洲联盟等区域组织与联合国之间在和平行动领域形成了互补关系。这种互补关系源于《联合国宪章》第八章，其中规定“安全理事会对于职权内之执行行动，在适当情形下，应利用[……]区域办法或区域机关”。因此，联合国作为国际和平与安全的最终保障者，与区域组织展开协作，努力维护各自责任区内的和平与安全。长期以来，发展出一系列从协作到合作的模式。这些模式可采取下列形式：(1) 联合国的支持仅限于通过任务文件；(2) 联合国信托基金提供支助；(3) 由联合国摊款供资，提供一揽子后勤支助；(4) 联合国政治特派团与非洲联盟或区域和平支助行动并肩工作；(5) 实施混合行动；(6) 按计划从非联合国行动过渡到联合国行动。

尽管联合国维持和平行动与非洲联盟和平支助行动在理论上存在差异，但联合国在支助非索特派团方面一向发挥关键作用。安全理事会部署的两个特派团目前在索马里开展活动。联合国索马里援助团(联索援助团)部署于 2013 年，主要目标是向索马里联邦政府提供政策咨询，协助其建设和平、建设国家，相关领域包括治理、安全部门改革与法治、建立联邦制度、协调国际捐助者的支助。联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)部署于 2009 年，任务是向非索特派团提供一揽子后勤能力支助。此外，联合国还设立了由本组织管理的信托基金，收取为非索特派团提供的自愿捐款。

欧洲联盟也为直接和间接支助非索特派团发挥了关键作用。欧洲联盟驻索马里海军编队部署于 2008 年，负责开展反海盗军事行动；欧洲联盟索马里培训团(欧盟培训团)部署于 2010 年，旨在训练索马里安全部队；欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团部署于 2012 年，负责在包括索马里在内的非洲之角地区加强陆基海岸警察部队的能力。最重要的是，欧洲联盟自非索特派团启动以来，已通过其非洲和平融资机制向特派团提供 5 亿多欧元，主要用于支付非洲联盟部队的津贴、特派团警察部分的费用、国际和地方文职工作人员的薪金、特派团办事处的业务费用。

非索特派团对整个国际社会具有借鉴意义，特别是对安全理事会具有借鉴意义，因为它涵盖联合国同非洲联盟的多种合作形式，也因为这是迄今部署时间最长的一个三方合作维持和平行动。此外，由于非洲是武装冲突最多的一个洲，非洲联盟与联合国及欧洲联盟未来很可能会进一步开展合作。因此，对于非洲联盟、联合国、欧洲联盟在索马里所吸取的经验教训，应予以深入细致的分析，并进行公开讨论。下文列出了一些主要的经验教训。但必须指出，这些经验教训并非定论，因为非索特派团的行动尚未结束。其性质仅仅是在特定时间和特定情况下吸取的经验教训。这些经验教训可能会有变化，必须非常谨慎地加以对待。

经验教训

在军事方面，邻国的参与和决心为加强非索特派团发挥了作用。然而，由于外国军队有过干预索马里内政的历史，即使目前部署这些部队是由联合国授权的，但当地居民可能因此而不支持整个和平行动。

非索特派团越是有效地剥夺青年党对索马里领土的控制，就越有可能使叛乱分子离开该国去区域内其他国家制造动乱，特别是去那些参与特派团的邻国制造动乱。

青年党改变了战术，采取“打了就跑”的方式，所以非索特派团也需要相应地调整战术和装备，但尚未能这样做。因此，要取得军事进展，关键在于各级均须提高敏捷性、灵活性，还须获得充分的增强军力手段、适当的维持能力。

国际方面在索马里的经验表明，很难一边领导联合攻势，一边改革安全部门。例如，特派团在加强该国军队的工作中，可能不由自主地偏重于明显的短期安全目标，并以早日撤离为宗旨，但这样做可能有违长期的民主化目标。至关重要的是，要确定索马里希望、需要、能够负担得起什么样的安全机制，同时要兼顾这三个有时答案似乎相互矛盾的问题。

谈到非索特派团任务的政治方面，应指出区域政治和部族效忠在索马里人的日常生活中发挥很大作用。需要根据这一实际情况建立安全部门，还必须争取部族领袖赞同和支持从其部族内招聘人员。

非索特派团吸取的另一个经验教训是，必须调整政治进程的步伐，同时在实地取得军事进展。最近的军事攻势使大片地区归于索马里联邦政府及其盟友的控制下，但在取得此进展的同时，政治进展和提供服务方面并未齐头并进，因而危及到这些地区的稳定。此外，事实证明很难为增加非索特派团警察人数征得国际支持，也难以在上述某些地区加速培训、部署索马里警察部队。索马里联邦政府的《胜利计划》可能有助于推动这种支持。

在财政方面，非索特派团的经验表明，必须为和平行动、包括为区域组织领导的和平行动获取稳定、可预测的资金。非索特派团通过“联合国/欧洲联盟/非盟/双边”这种混合形式获得大量国际财政支助，但仍经常有资源缺口，因而妨碍其最大程度地提高业务功效，难以使特派团超越稳定阶段，阻碍了建设和平和国家建设工作。

就后勤而言，联合国和非洲联盟在索马里的经验证明，双方在开展合作、发挥各自比较优势方面能够拿出创新解决办法。例如，联合国得以通过非索特派团支助办向非索特派团提供一揽子后勤计划，从而帮助特派团获得执行任务所需的相关能力和资源。然而，这些安排在规划、协调、交付方面还可进一步加强。

事实证明，非洲联盟、联合国、欧洲联盟三方合作为非索特派团发挥的作用越来越大，但随着当地局势的演变，需更好地加以界定一些责任，诸如训练索马里警察和武装部队的责任。

在索马里，从“外部在内部支助下维护安全”过渡到“内部在外部支助下维护安全”这一进程要取得实效，所需的时间可能比预期的要长。最近一次非洲联盟-联合国联合评估团的结论即表明：非索特派团面临的主要挑战在于，一方面要对青年党维持军事压力，另一方面要调动更多资源用于促进政治进程，还要建立和训练索马里安全部队和国防部队。