



2023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 2662(2022)号决议第 7 段中欢迎我在 2022 年 9 月 15 日给安全理事会主席的信(S/2022/698)中提出的 10 项基准，以指导安理会审查与索马里有关的军火禁运措施，并敦促索马里政府当局共同努力，充分实现这些基准。安理会在该决议第 47(b)段中还请我对照基准所列各项指标提供最新进展情况。这是我对索马里武器弹药管理和武器禁运措施的第四次评估。(以前的三次评估见 S/2014/243、S/2019/616 和 S/2022/698)。

根据安理会的要求，一个评估小组于 2023 年 7 月 8 日至 18 日对索马里(摩加迪沙和西南州拜多阿)进行了访问。该小组还于 7 月 19 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，小组成员还包括和平行动部和地雷行动司的工作人员。经索马里联邦政府同意，索马里问题专家小组参加了部分评估工作。

在摩加迪沙，评估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副手和工作人员，包括武器和弹药管理国家协调人和联合核查小组国家的部分；总统首席政策顾问；国防部、国内安全部、司法和宪法事务部、贝纳迪尔地区行政当局和国家安全委员会武器弹药指导委员会以及索马里国民军、索马里警察部队、国家情报与安全局和索马里看守部队的代表。评估小组还会见了妇女和人权发展部长及其工作人员。

2022 年，索马里联邦政府为评估小组安排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储存设施，以及哈拉内中央军械库和在摩加迪沙杰济拉的一个新弹药储存设施。在拜多阿，该小组见了西南联邦州的国内安全部长和司法部长以及区域安全办公室、索马里国民军和索马里警察部队的代表，并参观了索马里国民军和索马里警察部队的军械库。

该小组会见了负责索马里问题的秘书长特别代表和联合国索马里援助团(联索援助团)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署，虚拟方式)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室国家办事处)以及非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)、欧洲联盟索马里培训团和欧洲联盟索马里能力建设特派团的代



表。该小组还与光环信托(索马里)、扫雷咨询小组和冲突军备研究所进行了面对面或虚拟协商。在拜多阿,该小组会见了联索援助团拜多阿外地办事处负责人和涵盖拜多阿的非索过渡特派团第3区指挥官。

在内罗毕,该小组与索马里问题专家小组、小武器问题区域中心、光环信托(肯尼亚)和毒品和犯罪问题办公室(全球海上犯罪问题方案)举行了混合或虚拟形式的协商。

向负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室以及裁军事务厅和联合国裁军研究所(裁研所)进行了咨询。

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

评估之后,向索马里联邦政府和安理会成员提交了初步结论。

武器禁运和背景

安全理事会第 733(1992)号决议确立了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。第 2093(2013)号决议部分解除了领土武器禁运,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。

在过去十年中,安理会进一步放宽了部分解除的武器禁运。例如,安理会在第 2111(2013)号决议中对索马里联邦政府以外的索马里安全部门机构实行了豁免。安理会第 2551(2020)号决议取消了向索马里联邦政府安全部队提供培训的通知要求。安理会第 2662(2022)号决议纳入了一些例外情况,包括运送专供人道主义或防护用途的非致命性军事装备。安理会进一步更新了专门用于发展索马里安全和警察机构的物项清单(附件 A:须通过无异议程序的物项;附件 B:须事先通知的物项)。

从第 2182(2014)号决议开始,安全理事会授权对违反制裁制度运输武器以及木炭和后来的简易爆炸装置特定部件的船只进行检查,这一授权每年得到延长,最近一次是由第 2662(2022)号决议作出。

部分解除的武器禁运还包括要求索马里联邦政府酌情与联邦成员州协调和合作,每半年提交一次报告。报告的要求除其他外,包括关于索马里安全和警察机构的结构、组成、兵力和部署以及地区部队和民兵部队状况的资料;分发后的通知,其中载有关于索马里国家安全部队接收单位或进口军事装备分发后储存地点的资料;以及索马里联邦政府根据 2014 年评估(S/2014/243)中提出的建议于 2015 年设立的联合核查小组的报告。

2022 年 9 月 1 日至 2023 年 9 月 1 日,安全理事会第 751(1992)号决议所设委员会批准了索马里联邦政府、其他国家和区域组织的 3 项豁免请求,并收到 31 份豁免通知。在同一时期,该委员会收到了 21 份交付后通知。根据由联合核查小组和索马里问题专家小组不断更新的武器和弹药数据库数据,自 2013 年部分

解除武器禁运以来，索马里联邦政府收到了约 44 000 件武器和 1.01 亿发弹药，包括约 71 000 发 RPG-7 型火箭榴弹。

2023 年 5 月，该委员会更新了 2016 年首次发布的关于武器禁运的执行援助通知，以便就禁运的范围和相关程序要求向索马里联邦政府以及提供援助的国家或国际、区域或次区域组织提供更多指导。安全理事会第 2662(2022)号决议请秘书处与索马里联邦政府协商，编制一份模板表格，供委员会核准，该模板一旦定稿，预计将提高会员国向委员会提交的武器禁运通知和请求的一致性，并协助联合核查小组的核查工作。

2023 年 6 月，索马里总统哈桑·谢赫·马哈茂德呼吁安全理事会全面解除武器禁运，这一立场得到了非洲联盟和政府间发展组织的支持。马哈茂德总统强调，联邦政府坚定不移地致力于“按照国际标准以协调一致的方式改进武器和弹药管理框架”(S/PV.9356)。在摩加迪沙，联邦政府当局向评估小组介绍了其对照 10 项基准取得的进展，这表明政府积极地参与有关基准的进程。

此外，联邦政府当局在 2023 年 8 月关于部分解除武器禁运的立场文件中承认武器禁运在鼓励负责任的武器和弹药管理方面的作用。但当局强调，这一措施妨碍了索马里高效和有效地为其安全部队，特别是为正在积极开展进攻行动以消除青年党威胁的索马里国家武装部队提供资源和装备的能力。联邦政府当局指出，联邦政府已取得相当大的进展，但承认联邦成员州仍需作出更多努力，以加强其武器和弹药管理能力，并提议在国家安全办公室领导下设立一个“禁运后协调机制”。这一机制将监测和监督与联邦成员州境内武器的交付和流通有关的活动，并支持它们实现基准和指标。

基准指标方面的最新进展情况

基准 1

基准 1 涉及加强关于常规武器、弹药和相关物资的法律和法规框架，其指标侧重于适用的立法、法规或行政程序，制定采购程序要求，以及制定国家进口转让管制制度。

2018 年 9 月 25 日的总统令继续作为该国控制武器和弹药的首要国家政策。为 2021-2025 年期间索马里武器和弹药管理提供政策路线图的国家武器和弹药战略仍然有效，并将在 2024 年更新。2016 年至 2023 年期间发布的 11 项标准作业程序涵盖了武器和弹药整个生命周期的管理，也仍然有效。据联邦政府当局称，标准作业程序已在联邦政府一级实施，但尚未在联邦成员州一级实施。其中一个标准作业程序是 2023 年 7 月签署的统一和更新的索马里联邦政府和非索过渡特派团关于收缴的武器、弹药和相关物资的标准作业程序，作为基准 7 下的一项指标。

联邦政府当局还告知评估小组，部长会议已于 2023 年 7 月 13 日批准了一项旨在控制枪支拥有、制造、储存和使用的枪支法案，目前正等待联邦议会批准。我在上一次评估中提到的关于管制民间拥有的小武器和私营保安公司的武器的

两项法案尚待通过。联邦政府当局表示，国内安全部已采用标准作业程序管制私人拥有的武器。

关于相关的区域和国际军备控制文书，联邦政府当局强调，索马里目前是《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》的签署国，但不是缔约国。当局还告知评估小组，2023年8月，索马里的一个技术小组将参加第九届武器贸易条约缔约国大会，与条约秘书处讨论签署和批准进程。索马里也不是《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》的缔约国。索马里作为联合国会员国，致力于执行《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》及其《使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器国际文书》，并据此于2014年、2016年、2018年和2020年提交了国家报告。

联邦政府当局还告知评估小组，部长会议定于2023年8月批准武器弹药及相关物资进口采购政策，其中包括详细说明最终用户证书的授权签署人。当局还表示，目前正在努力通过数字化来加强现有的转让管制程序，开发武器和弹药数据库。评估小组没有得到关于制定国家进口转让管制制度的进一步情况，包括通过管制清单的情况。

基准 2

基准 2 涉及继续执行和更新国家武器和弹药管理战略，具体体现为战略本身概述的注重成果的行动计划最后确定和实施，其中将包括联邦政府和联邦成员州两级的基线和目标。

联邦政府当局与评估小组分享了一项为期一年的注重成果的行动计划，涵盖2023年3月至2024年3月。对行动计划的审查表明，在政策和协调、转让管制、标识和记录保存、储存管理、缴获武器和处置等标题下列出的活动，以及将开展这些活动的有关行为体的认定，有的正在进行，有的计划在未来某个日期完成。联邦政府当局还告知评估小组，2023年5月，联邦政府在裁研所的协助下完成了对该国武器和弹药管理基线评估的更新，这可以为审查加强索马里武器和弹药管理的现行战略办法提供信息。

基准 3

基准 3 涉及是否存在一个明确界定和运作良好的国家武器弹药管理协调机制。相关指标涉及这一领域的牵头国家当局(包括其协调中心)以及联邦成员州一级的协调实体是否有足够的资源和能力，以及武器弹药管理协调和协商会议的频率和经常性。

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，继续担任全国的主管部门。联邦政府当局表示，现有团队增加了一名信息管理干事，而区域安全办公室的组成保持不变，每个办公室都有一名武器和弹药管理协调人。关于小武器和轻武器的正式国家协调机制尚未建立。

2023年3月，国家安全办公室召开了年度武器弹药管理协调会议，2022年3月也曾举办过。2022年会议的后续会议已于2022年9月举行，预计将于2023年9月也举行一次2023年会议的后续会议。与以往一样，年度会议包括联邦成员州一级的利益攸关方。2023年3月，还与加尔穆杜格州区域安全办公室一起举办了一次武器和弹药管理讲习班。联邦政府当局还向评估小组表示，在过去一年里，他们召开了五次武器和弹药管理工作组会议，该工作组由国家安全办公室和在索马里实施和支持武器和弹药管理的国际伙伴组成。

基准 4

基准 4 涉及运作和有效的武器弹药核算和管理制度，体现为对新进口、现有和缴获的武器进行标识，在中央数据库中记录武器，索马里国家武装部队武器的数字化，以及按照国际准则建立弹药核算和寿命周期管理程序。

摩加迪沙的哈拉内中央军械库继续作为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。评估小组访问了哈拉内中央军械库，并审查了纸质日志和使用上次评估中提到的移动电话数据收集软件应用程序创建的数字日志。2020年11月至2023年9月，对约15 614件武器进行了数字化登记，其中包括索马里国民军的约7 000件武器、索马里警察部队的6 969件武器和国家情报与安全局的至少1 645件武器。这些数字还包括在一些联邦成员州登记的武器。仍在开发中的武器和弹药数据库由索马里警察部队试用，目前正在扩大到纳入索马里国民军的武器。联邦政府当局表示，联邦成员州一级仍需要专门的标识能力。尚待按照国际准则进行弹药核算和寿命周期管理。哈拉内中央军械库记录了弹药的接收和向各区地点的初次分发情况，并计划在地雷行动司的协助下发布一个专门关于弹药管理的标准作业程序。

基准 5

基准 5 涉及武器和弹药实体安全和储存管理的具备、运作和行之有效。相关指标涉及对现有军械库的审计，对军械库、弹药储存站和相关武器及弹药培训所需资源的需求评估，及是否有足够的军械库和弹药储存站来支持安全部队，所有这些指标都按照相关国际准则进行管理。

联邦政府当局表示，当局与国际伙伴合作，对全国各地的军械库进行了审计，但不包括位于“索马里兰”的77个军械库。在经审计的140个军械库中，确定有70个在运作。目前正在摩加迪沙和巴莱多格莱的索马里警察部队总部建造新的军械库，并计划在捐助者提供支助后再建造更多军械库。许多现有军械库需要修复或加强。

评估小组在访问期间视察了5个军械库。5个军械库中至少有2个，包括哈拉内中央军械库，也被用来储存弹药，包括高爆弹药。索马里境内仍没有用于储存和管理高爆弹药的已知设施，这对临时弹药储存地点周围的民众构成风险。虽然上一次评估中提到的杰济拉弹药储存站的建设现已完成，但该储存站目前尚未使用，原因是当局于2023年4月向联合国转达的决定，其中提到了安全、保护、

后勤和费用方面的关切。哈拉内中央军械库继续存在高爆弹药，对平民和国际机场区内的关键基础设施构成重大风险，因为它可能造成大规模爆炸危险。

武器和弹药的实体安保也是加强前方行动基地的必要组成部分，这些基地是作为非索过渡特派团缩编的一部分，正由非索过渡特派团逐步移交给索马里国民军，以支持这些地点的防卫，并减少储存在这些地点的物品遭到抢劫的风险。

基准 6

基准 6 涉及联合核查小组的协调、资源配置、运作和开展业务，具体表现为已进口和发出通知的武器以及记录和相互参照的弹药的比例增加，以及联合核查覆盖面进一步扩大和深化，包括在联邦成员州。

联合核查小组继续由联邦政府和冲突军备研究所的专家组成，任务是对索马里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。截至 2023 年 9 月 1 日，联合核查小组已使用软件应用程序直接或远程记录了 19 563 件武器。此外，核查小组还比对或核查了通知委员会的 3 057 件武器。联合核查小组尚未记录和核查弹药数据。该小组在其 2023 年 3 月的报告中指出，它不知道有任何关于使用独特批别或批号可供以后进行识别和核查的弹药的通知。

基准 7

基准 7 涉及是否有一个协调且针对具体情况的确可以追踪收缴武器的系统。相关指标涉及指定一个国家协调中心或协调中心实体，负责根据国际文书和标准追踪从非法领域收缴的武器、弹药和相关物资。相关指标还涉及索马里联邦政府和非索过渡特派团关于收缴武器的统一标准作业程序的启动，具体办法包括设立协调中心，以及确定国家主管当局或有授权的实体追查到的所收缴武器的比例。

国家安全办公室是追查物项的国家协调中心，但尚未具备任何内部追查分析能力。一个国际伙伴为政府进行分析和追查工作，并定期为国家安全办公室举办培训班，以适时建立其分析能力。2023 年 7 月，统一标准作业程序得到更新，索马里联邦政府和非索过渡特派团团长签署了更新的程序。还指定了协调人。联邦政府当局尚未按照商定程序接收缴获的武器。当局向评估小组演示了缴获和收缴武器数据库，数据由接受了这方面培训的安全部门人员管理。该数据库是在一个具有专门知识的国际伙伴的协助下开发的，是联合国支持军备管制合作信托基金所支持的一个项目的一部分，该项目由裁军事务厅管理，旨在支持索马里联邦政府关于所缴获武器的国家武器和弹药管理战略。2023 至 2024 年为期两年的项目的预期产出包括培训课程、数据收集工具(包括在实地行动中)和以行动为导向的预防转移研究。

2023 年 4 月和 8 月，联邦政府当局邀请专家小组检查从青年党缴获并存放在摩加迪沙和基斯马尤的数量不多的武器。

基准 8

基准 8 涉及通过一项综合并已计算费用的培训计划，其中纳入培训员培训方案，以便能够执行国家武器和弹药管理战略，包括执行该战略的性别平等部分的培训框架。相关指标涉及根据培训计划向安全部队，包括在联邦成员州一级，提供武器和管理培训。

虽然尚未通过全面的培训计划，但国际合作伙伴自 2017 年以来向索马里安全部队提供了单个培训课程，主要是在联邦政府一级，涉及武器标识和记录保存、实体安全和储存管理以及所缴获武器和简易爆炸装置部件的记录等领域。联邦政府提供的关于安全部队武器和弹药管理培训的数字如下：索马里国民军 30 人；索马里警察部队 456 人；国家情报与安全局 7 人。以上人员中 68 人为女性。据联邦政府当局称，目前正在从各安全实体物色一批不同的培训员。采用和有效执行全面的培训计划将成为联邦政府和国际伙伴进行协调的一个主要工具，并将有助于促进对能力建设采取统一办法。

基准 9

基准 9 涉及继续与我的负责冲突中性暴力问题特别代表接触，目的包括通过关于打击冲突中性暴力的行动计划，该基准的指标侧重于建立和运作一个全国范围的性罪犯登记册，可作为招募军队和警察的筛选参照，并建立追究性暴力施暴者责任的机制，并以处理完毕的案件数量作为证明。

联邦政府当局告知评估小组，性罪犯登记册的建立取决于《索马里性犯罪法案》的通过，该法案仍在起草中。自 2022 年 12 月以来，一组学者——乌里玛——对该法案草案的修订仍在进行中。与此同时，索马里国民军和索马里警察部队的一般筛选程序已经到位。联邦政府当局还表示，总检察长办公室设有一个专门处理军队和警察内部性暴力和性别暴力案件的股，但该股不从事国家登记册方面的工作。

2022 年 9 月，索马里联邦政府通过了一项执行《索马里妇女宪章》和安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议的国家行动计划，其中纳入了 2013 年索马里和联合国关于结束冲突中性暴力的联合公报中规定的优先事项。国家行动计划的一个明确目标是确保为妇女和女孩伸张正义和提供适当的法律保护。联邦政府当局告知评估小组，索马里警察部队设立了一个妇女和儿童保护股，除其他外，处理全国各地的性攻击和强奸案件。该股是作为执行上述国家行动计划的一部分而设立，但目前面临业务挑战，包括资金方面的挑战。联邦政府当局表示，在过去三个月中，调查和起诉了安全实体犯下的三起性犯罪案件。

基准 10

基准 10 涉及继续与我的负责儿童与武装冲突问题特别代表接触，目的包括执行索马里 2019 年儿童与武装冲突问题路线图。相关指标涉及为索马里军队和警察建立和实施明确的年龄评估和筛查程序，以及追究严重侵害儿童行为者责任的机制，并以处理完毕的案件数量作为证明。一个相关指标还涉及继续适用接收

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，并允许在释放和重返社会进程的每个阶段进行接触。

索马里联邦政府继续努力执行其 2019 年路线图。在这方面，通过与儿童保护有关的立法并使之与国际标准相一致仍然很重要。联邦政府于 2023 年 8 月 10 日批准了儿童权利法案，下一步是将该法案提交联邦议会。此外，更新了少年司法法案，部长会议于 2023 年 8 月 17 日予以了批准。这两项法案一旦获得通过，将成为促进和保护儿童权利的一个重要里程碑。联邦政府当局告知评估小组，军队和警察的年龄评估和筛选程序已经到位，司法和宪法事务部制定了年龄评估指南。联邦政府于 2023 年 7 月 31 日批准了在联合国支持下于 2019 年起草并于 2023 年 6 月予以审查的指南。经审查指南一旦实施，将使年龄评估工作更加连贯一致，并符合儿童保护标准。联邦政府当局还报告说，在军队和警察内部建立了问责机制，以追究严重侵害儿童的行为人的责任。评估小组没有获得关于调查和/或起诉的其他资讯。索马里警察部队下设的妇女和儿童保护股是一项重要的发展，但面临基准 9 下所述的业务挑战。

联邦政府当局向评估小组表示，接收和移交脱离武装团体的儿童的标准作业程序正得到一致适用。然而，全国各地仍有大量儿童因被指控与武装团体有关联而被拘留，拘留时间往往超过标准作业程序规定的最长 72 小时(另见 [A/77/895-S/2023/363](#))。评估小组注意到，2022 年在国内安全部设立了儿童保护筛查股，以支持移交儿童。

意见

我感谢索马里联邦政府大力合作和积极参与本次评估，并感谢拜多阿州的代表们提供的投入。我欢迎联邦政府与专家小组加强了合作。我还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。

我鼓励联邦政府与联邦成员州一道，加快努力，在实现 10 项基准的相关指标方面取得进展。随着非索过渡特派团缩编的开始，以及非索过渡特派团进一步分阶段撤离并在 2024 年 12 月终了之前全面撤出索马里，索马里的安全过渡正在取得进展。武器和弹药管理能力的持续改进在这一过渡中发挥着重要作用。尽管在武器标识和登记方面取得了显著成就，并在武器和弹药管理周期的各个阶段采取了重要步骤，但挑战依然存在，包括将武器和弹药管理扩大到联邦成员州一级。除了在索马里境内进行武器和弹药管理外，制止武器和弹药非法流入该国也仍然至关重要。专家小组在这方面发挥着重要的监测作用。

国际社会继续支持联邦政府和联邦成员州对于在实现 10 项基准方面取得更多进展至关重要。这种支持包括以协调一致的方式提供资源和技术能力建设，并提供可预测的资金。

安全理事会在第 [2662\(2022\)](#) 号决议中重新命名了委员会，并发出了一个明确的信号，即制裁措施，包括部分解除的武器禁运，旨在支持索马里，同时降低青年党构成的威胁。安理会及其委员会应加强公共宣传，并以当地语言传播适用于

索马里安全和警察机构的武器、弹药和相关物资管制措施。我鼓励联邦政府与联邦成员州一道，继续履行部分解除的武器禁运规定的现有义务，并继续努力加强索马里境内的武器和弹药管理。

安东尼奥·古特雷斯(签名)
