



2014年4月3日秘书长给安全理事会主席的信

我谨提及安全理事会第 2142(2014) 号决议，其中安理会要求我在 2014 年 4 月 4 日之前，依照安理会在该决议第 3 至第 7 段和第 9 段分别提出的要求，就联合国(包括联合国索马里援助团)，和向索马里联邦政府提供的其他技术援助提出方案和建议，同时协助政府提高管理武器和军事装备的能力，包括监测和核查的能力。

根据这项要求，从 2014 年 3 月 12 日至 18 日向摩加迪沙和内罗毕派遣了一个评估小组。评估小组由政治事务部主导，成员则包括联合国援助索马里特派团(联索援助团)、联合国地雷行动处、联合国开发计划署(开发署)和索马里和厄立特里亚问题监测组的专家。

评估小组开始在纽约与索马里联邦共和国外交部长和总统国家安全顾问以其武器和弹药管理协调员的身份举行了会议。在摩加迪沙，评估小组与国家安全顾问、国防军司令、警察和监狱部队的代表、以及国防部和国家情报和安全部举行了为期一天的协商，以确定能力方面的局限性和补救方案。在这次磋商中，秘书处还推动索厄问题监测组协调员和国家安全顾问办公室的代表举行会议，就监测组对根据第 2093(2013) 决议第 41 段提出的部分解除武器禁运所作最后评估进行讨论。评估小组还会见了非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)部队指挥官和非洲联盟索马里问题委员会主席特别代表的代表，以及来自法国、挪威、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国等政府、欧洲联盟、欧洲联盟训练团、欧洲联盟索马里培训团和布鲁塞尔的欧洲联盟训练团战略审查小组的代表。

主要调查结果

评估小组在与索马里联邦政府的交往过程中，了解到该政府表示坚决遵守制裁制度，并按照第 2142(2014) 号决议和以往的决议，特别是第 2111(2013) 和第 2093(2013) 号决议中关于提出报告要求。政府明白，不仅要表明其遵守有关决议的意愿，而且要在今后几周和几个月内在履行武器禁运的部分解禁方面作出切实



的实质性进展。然而，政府显然面临着严重的能力方面挑战，而且要同时兼顾多
65

项领域优先事项。国家安全顾问负责协调政府向安全理事会提出报告的义务和监督全国武器和弹药管理的架构，而该办公室已经在超负荷运作。评估小组在与政府为期一天的磋商中，就第 2142(2014) 号决议规定的政府责任作了初步通报，但要确保政府（以及向政府提供武器或军事装备或提供援助和培训的会员国）遵守安理会的各项要求，则必须采取一种更持续的能力建设方法。

在联邦政府努力履行其报告义务，并有效管理武器和弹药储存的过程中，政治和安全环境构成一个相当大的挑战。索马里安全部队和非索特派团的新一轮攻势使得为加快安全部门改革做出的努力进一步复杂化，包括建立安全部队组织结构和专业精神以及整合结盟民兵的工作也受到影响。扩大之后的非索特派团和索马里国民军根据安全理事会第 2124(2013) 号决议继续对基地青年党的进攻，监测和核查武器流动很可能给政府造成更大的挑战，但却并非不可能。

近几个月来，政府及其国际合作伙伴在根据《索马里契约》国家发展优先事项建立监督武器和弹药管理的制度框架方面已经取得一些初步进展。已经设立的各个机构应该推动武器和弹药管理问题的监督，并协调国际合作伙伴对安全部门的支持。这些机构和主持这些机构的国家安全顾问得到联合国以及双边和多边行为体的信任和支持。

由总统哈桑·谢赫·马哈茂德于 2013 年 8 月成立的索马里爆炸物管理局是弹药、爆炸物和武器的国家管理机构。2014 年 1 月 22 日，政府建立了武器和弹药管理指导委员会，作为协调和监督联邦政府有关军控和武器的储存管理、进口、出口和过境，武器追踪、提高公众意识和立法工作等实施活动的一个高层次机构。指导委员会的成员构成与政府的国家各安全机构相吻合，并得到一些会员国和向安全部门提供支持的区域组织的帮助。该指导委员会由国家安全顾问担任主席，由联邦政府安全部门、¹ 联索援助团、联合国地雷行动处、非索特派团、欧洲联盟、双边合作伙伴² 和非政府执行伙伴³ 的代表组成。

作为多方利益相关者的武器弹药管理技术工作组⁴ 支持指导委员会执行其任务。工作组 2014 年工作计划的内容包括协助遵守第 2093(2013) 和第 2142(2014) 号决议，建立武器登记制度，建造军械库和弹药储存设施，以及为整个政府举办

¹ 国家安全部、国防部、索马里国民军、索马里警察部队、国家情报和安全局以及看守部队各部。

² 联合王国、美国，土耳其。

³ 排雷咨询小组、丹麦排雷小组和班克罗夫特全球发展集团。

⁴ 这一技术工作组由国家安全部常务秘书和联合国地雷行动处共同主持。其组成照搬指导委员会的情况，而且还包括索厄问题监测组、挪威人民援助基金会和 Fondation suisse de déminage。

一次关于武器和弹药管理责任的研讨会。于 2014 年 1 月 21 日，与联合国裁军研究所(裁研所)、联索援助团、联合国地雷行动处和联合国开发计划署合作举办了研讨会。其调查结果和建议将由联合国裁军研究所于 2014 年 4 月出版。

目前一些新的基础设施已经建成，旧基础设施亦得以恢复，用于管理和储存武器，但现有的捐助方案则需要加快和增强。为消除差距，可以而且应该在 2014 年 10 月之前尽快采取临时措施。

通知和报告

由于武器禁运的部分解除，政府已向委员会提交四项通知，但这些通知都缺乏足够的细节。评估小组指出，政府在起草和提交这些通知方面得到少量直接援助，并承认其充分满足这些要求的能力有限。评估小组还指出，提供武器和军事装备的会员国所提供信息的质量对政府以适当方式通知委员会的能力会有所影响。

政府在准确报告其部队的组织结构、人数和构成方面面临相当大的挑战，其中一项主要原因是多个双边合作伙伴支持的一个新生和零散的安全部门在协调方面的固有挑战。核心索马里国民军和警察队伍往往得到本地结盟民兵的补充。为说明安全部门的确切情况，政府需要将若干独立的数据系统合并在一起，包括不同部门的不同注册程序、工资数据库和人力资源清单，以开发一个能够反映出安全部队规模的协调一致的中央系统。

评估组向政府强调指出，未来的报告必须确切提出安全部队的现状，而不是其理想目标，而且政府必须尽快澄清军械库和弹药储存设施的数字。在这方面，目前需要得到援助以制定报告安全结构(包括结盟民兵)的可靠基线，以及政府各个设施的状况和数量，及其程序和行为守则。

武器和弹药管理

尽管在管理武器和弹药储存设施方面面临着重大挑战，政府已经制定一项计划，实施急需的国家武器登记制度，进一步发展军械库和弹药储存设施的网络，并开始修改索马里的法律框架。在地雷行动处的技术支持下，索马里国民军、警察和国家情报和安全局都接受了军械库记录保存工作的培训。按计划于 2014 年 5 月开始武器标识以及武器和弹药销毁和质量保证的培训。

在开发安全储存武器和弹药所需的基础设施方面已取得一定进展。截至 2014 年 3 月，地雷行动处及其执行伙伴已整修或建造总共 10 座军械库，⁵ 从相对较小的警察储存设施到索马里国民军和索马里警察部队较大的专用建筑。这些军械

⁵ 包括索马里国民军在摩加迪沙的军械库设在 Halane、Gashandiga 别墅、拜多阿别墅和半岛电视台营。摩加迪沙的国家情报和安全局总部。索马里警察部队总部摩加迪沙军械库以及拜多阿和 Belet Weyn 警察局(每处两座)按照第 2142(2014)号决议第 12 段的要求。

库的用途仅仅是存储小武器和轻武器以及小口径弹药。他们并不适于存储爆炸性轻武器弹药。有些军械库尚未启用，但预期不久之后将开始启用，目前没有任何武器。

一个位于 Halane 的专用储存设施现在是标识、记录和分发进口的武器弹药的主要加工点，武器标识则自 2014 年 4 月开始。武器和弹药管理技术工作组已提出需要在摩加迪沙和各地为国家军队、警察和惩戒部队建造 18 座军械库(可存放 27 700 件武器)和 12 座弹药库(可存放多达 1 210 万发子弹)。在地雷行动处的支持下，建造工程已经展开，但建设项目的预期完工时间是在 2014 年之后。评估小组指出，就武器在入口点的接收、验证、记录和报告程序而言，需要尽快得到持续的能力建设援助。同时还需要在落实武器和弹药的安全运输和交付方面立即得到援助，包括在作战区域确保武器安全的临时方案。作为一个优先事项，政府应迅速确定负责武器和弹药进口的政府实体。

政府关于加强武器和弹药管理的计划得到包括联合国在内国际社会的广泛支持，但必须加快落实工作的时间框架以加强政府对武器和弹药的控制。国际和国内能力的激增以及一项长期能力建设方案都将有助于武器和弹药管理指导委员会及其工作组的工作。

为加快摩加迪沙和各地区仓储设施建设项目的实施以及的标识和登记能力，需要紧急提供资金和设备。

为使联邦政府能够就其安全部门所使用武器、弹药和军事装备的进口工作，集中授权、通知、接收、核实、报告和记录，还需要立即得到技术能力援助。从长远看，需要制定一项合作伙伴支持计划，以提高海港的标准和程序，打击军火贩运和建立关于国家安全部门拥有和使用枪械的严格立法框架。

监测与核查

已有关于遵守制裁制度情况，包括部分解除武器禁运情况的国际监测机制。设在内罗毕的索厄问题监测组目前正在分析进入索马里的武器通报和运送情况，并收集关于这些武器管理情况的进一步资料。然而，监测组全面执行这方面任务，特别是实物核查所有武器运送和流动情况的能力有限。此外，索马里当前的安全形势使监测组(其工作面临与联合国系统其他机构相同的安全制约)无法在该国全境自由活动。目前没有用来独立核查武器及弹药库存的其他机制，而政府监测与核查其自身武器管理系统的能力需要得到加强。

加强报告和武器管理的方案

鉴于亟须满足政府的迫切需求及安全理事会的报告要求，并考虑到安全环境的制约，向联邦政府提供技术援助的方案和有能够提供技术援助的行为体数量有

限。然而，政府和国际社会的某些创造性思维及承诺将有助于消除一些差距，从而加强政府对武器和弹药的问题，提高安全部门结构、构成和地位的透明度。

培训和技术支助可迅速增强政府的能力，以便其按照第 2142(2014) 号决议第 3 段的要求履行向委员会通报的责任。联合国可提供关于通报和报告的更多培训方案，并制定一套向委员会通报的报告模板。与索马里常驻联合国代表团及向索马里联邦政府供应武器和军事装备的其他会员国的外联活动将有助于提高向政府提供的情报质量。所有这些方案均被视为可行措施，并可由联合国秘书处及联索援助团立即执行。为支持政府管理武器及弹药流动，会员国应确保由国家安全顾问办公室协调所有的通报及运送。

需要在武器和弹药管理技术工作组的支助下加强关于安全部队结构与构成、基础设施及武器管理行为守则和程序的报告工作。联合国可继续支持技术工作组，以确保根据第 2093(2013)、2111(2013) 及 2124(2013) 号决议对国际支助进行适当协调和排序。在索厄问题监测组向政府提供咨询和反馈意见方面建立更严格的流程⁶ 可进一步帮助政府根据第 2142(2014) 号决议填补其报告中的信息空白，并确定今后的报告要求。

监测与核查武器和弹药的流动是索马里面临的严峻挑战。其他武器禁运监测和检查机制，如联合国科特迪瓦行动综合禁运监察股及已向安全理事会关于利比里亚的第 1521(2003) 号决议所设委员会通报的联合国利比里亚特派团武器检查工作方式将很难用于索马里。虽然上述机制和工作可能适用于《宪章》第七章所述的维持和平行动，但对小型政治特派团而言难以适用。增强索厄问题监测组在实物核查所有武器运送和流动方面的能力仍将受到联合国其他实体所面临的相同安全制约，这些制约因素目前限制了监测组进入摩加迪沙国际机场内的保护区及某些区域。

鉴于上述情况，由索马里及国际核查专家组建一个联合核查小组不失为一种可行方案。上述核查机制将满足三个重要条件：

(a) 小组内的国际核查专家应可在索马里全境活动，并具备独立性和客观性，促使安全理事会相信没有将武器转售或转让给并非在索马里联邦政府安全部队服役的个人或实体；

(b) 上述小组内的索马里对应方将确保能够进入检查地点，并获取所需的政府承诺，以便使这些核查访问切实有效并纠正缺陷；

(c) 小组还将有助于建设执行这项重要任务的国家能力，这也是长远所需。

⁶ 如安理会第 2142(2014) 号决议第 12 段所要求。

联合核查小组将在武器和弹药管理指导委员会的授权下建立，接受委员会技术工作组交付的任务，进行核查评估，并报告其调查结果和建议。技术工作组也将成为合适的论坛，以支持和协助解决武器弹药管理工作中任何不合规行为所需的改正行动。由于索厄问题监测组还参加武器和弹药管理技术工作组，因此它将获得第一手的检查报告，并可向联合核查小组提供反馈意见。根据第 2060(2012)号决议第 13(k)段及第 2142(2014)号决议第 12 段，索厄问题监测组还可提出在有关武器和弹药管理方面出现的任何问题。

对联合国及其它国际援助的建议

需要立即提供国际援助，以提高总统国家安全顾问办公室的技术、人力及行政能力，从而使其能够更好地协调关于索马里联邦政府通报和报告义务的机构间投入。鉴于这些报告要求的技术性以及必须提供援助的紧迫性，会员国能够最有效地提供上述援助。根据其现有的任务规定，联索援助团和地雷行动处可支持联邦政府收集必要的数据库，为此与索马里的主要培训伙伴进行协调，包括非索特派团、欧洲联盟索马里培训团及其他双边伙伴，并提供协调支助和培训。

随着能力的提高，国家安全顾问办公室应该：

(a) 更新其最近向安全理事会提交的有关索马里安全部队结构的报告，并解决索厄问题监测组出现的问题及第 2142(2014)号决议提出的新要求；

(b) 启动安全部门基线登记调查，该项调查应基于地雷行动处正在开展的索马里部队登记和支付项目，并从索马里国家军队入手。联索援助团应提供技术援助，以协助国家安全顾问办公室与相关行为体就此项目进行协调；

(c) 通过建立武器标识和登记流程，开始分阶段进行武器和弹药基线调查，并据此开展今后的核查活动。

索马里联邦政府及其合作伙伴必须以武器和弹药管理指导委员会及其技术工作组的早期工作为基础，加快开展 2014 年工作计划所载的优先活动，特别是在摩加迪沙以外地区。联合国将继续在指导委员会和技术工作组框架内提供协调和培训支助。我敦促捐助会员国尽快提供必要的资金和实物资源，以加速实现关键成果。例如，需要紧急清除 Dayniile、阿夫戈耶、拜多阿和贝莱德文弹药及爆炸物储存地点的战争遗留爆炸物。这些地点目前是简易爆炸装置的材料源头，对联邦政府及索马里境内的国际合作伙伴构成了战略威胁。一旦清除了爆炸物，位于摩加迪沙 30 公里外的 Dayniile 地点将被改造为政府的主要武器和弹药仓库。地雷行动处清理这些地点的当前计划将需要三至五年的执行时间，而且取决于筹资情况。

应优先解决评估小组查明的武器和弹药管理方面的关键问题。迫切需要增设五台打标机，以确保根据国际标准对今后进口的武器打印标识和登记。为标识各

区/区域的武器，部署到摩加迪沙外政府军火库的移动标识队需要配备车辆、发电机和武器切割机。各区域在储存武器时还需采取临时措施，包括集装箱、枪机柜和基本安保措施。联合国将继续分别通过联索援助团和地雷行动处支持上述援助的协调和培训工作。我呼吁会员国捐献上文所列的欠缺装备和资源。

索马里联邦政府的武器和弹药管理指导委员会应考虑设立一个小型联合核查小组，其成员包括索马里及国际核查专家，以便实物核查提供给联邦政府的武器和弹药及其管理控制系统。核查工作将需要进行技术性的现场检查，核查小组将努力提出建议以迅速纠正可能存在的任何问题。这一进程应有条不紊地进行，并应以审计流程原则为基础。在联合核查机制及武器和弹药监测方面具备丰富经验、并在索马里开展工作的会员国应帮助指导委员会制定上述核查机制概念，并协助为联合核查小组提供培训。捐助方，包括目前参加指导委员会和技术工作组的捐助方可支持核查小组的工作。

索厄问题监测组应增加其在摩加迪沙的力量，并加强与政府，特别是国家安全顾问办公室之间的互动。监测组应按照其任务规定，定期参加武器和弹药管理技术工作组会议，包括在安全条件允许的情况下参加今后的核查活动。监测组还应继续提供独立评估，说明联邦政府及其他行为体是否正在实现武器禁运的总体目标，确定所存在违反行为的趋势和根源，并向安全理事会提交报告，提供关于对违反武器禁运的个人、国家或实体实施制裁的建议。为加强监测组在摩加迪沙的力量，应考虑在监测组的当前架构内提高其能力。

意见

我谨向索马里联邦政府表达深切的谢意，感谢其在本次评估中所体现的强烈协作和伙伴精神，并感谢会员国及国际组织对我的评估小组的支持。

索马里需要在从现在至2014年10月期间展现切实的进展，因为安理会将在此期间审查部分解除对索马里联邦政府的武器禁运问题。然而，我们也必须就政府在上述时间框架内能够取得的成果提出现实的期望。冲突局势下的国家建设特别具有挑战性，许多上述建议是更广泛的满足索马里安全部门的重要长期重组需求努力的组成部分，即使在最佳情形下也难以执行。例如，在没有为制度化建设专业索马里国家军队而设立军营的情况下，难以期待建立完全专业化的武器和弹药控制系统。至少，应建立并核查索马里安全部队及武器和弹药基线，并据此衡量今后的进展。还必须克服一些政治挑战以使政府对其安全部队充分问责，包括在联邦制国家结构谈判期间讨论这些挑战。

我呼吁政府确保填补本次评估查明的紧迫差距，我对联邦政府致力于落实我在上文所述的要求感到鼓舞，包括欣见其同意建立对武器和弹药的联合核查。国际社会将需要提供持续支助，以实现上述优先事项并帮助索马里安全部队在经历

几十年的分裂和管理不善后得以转型。政府和国际社会现在需要迅速地从确认优先目标转向执行优先任务。

我感谢国际社会对上述建议所表达的初步强烈支持。上文要求联合国和其他国际合作伙伴投入的额外人力资源及技术援助将在近期内提供急需的能力并鼓舞信心。我鼓励合作伙伴尽可能采取长期支助观点，并确保通过援助来建设索马里对应机构的能力。同样关键的是要采取统一的国际办法，以帮助政府履行其报告义务，并确保资源得到有成效和高效率的利用。在这方面，联索援助团将根据第 2093 (2013) 号决议第 22 段，支持联邦政府的协调工作。

我此前曾向安理会及索马里联邦政府保证，我本人致力于实现索马里的和平与稳定。我们必须竭尽所能，创造有利于政府取得成功的环境。政府亟须展现出其致力于以透明和负责任方式管理其安全部队。时间紧迫。我鼓励索马里联邦政府执行我的各项建议。

潘基文(签名)
