



安全理事会

Distr.: General  
27 September 2016  
Chinese  
Original: English

2016年9月27日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函转递 2016 年 9 月 23 日非洲联盟委员会和平与安全事务专员伊斯梅尔·谢尔吉代表非洲联盟委员会主席恩科萨扎娜·德拉米尼-祖马发出的一封信(见附件), 该信转递了 2016 年 9 月 6 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟和平与安全理事会第 622 次会议通过的关于索马里局势和非洲联盟驻索马里特派团的公报, 同时转递了委员会主席关于索马里的报告。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

潘基文(签名)



## 附件

谨代表非洲联盟委员会主席恩科萨扎娜·德拉米尼-祖马，随函转递所附的关于索马里局势和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的公报(附文一)，该公报在 2016 年 9 月 6 日于亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟和平与安全理事会第 622 次会议上获通过。

根据非洲联盟委员会主席关于索马里的报告(附文二)中所提出的意见以及主席特别代表兼非索特派团团长弗朗西斯科·马德拉的情况通报，和平与安全理事会肯定了政治进程中取得的进展，特别是在规划索马里即将举行的选举方面所取得的进展。理事会欢迎非索特派团领导层在加强行动指挥和控制方面所作的新的努力，并强调了必须在非洲联盟领导下作出协调一致的努力，包括在加强索马里的安全机构方面。

非洲联盟期待着联合国支持和平与安全理事会公报所载各项决定的执行，并希望将这份文件连同主席关于索马里问题的报告分发给联合国安全理事会。

和平与安全事务专员

伊斯梅尔·谢尔吉(签名)

## 附文一

[原件：英文和法文]

## 关于索马里局势的公报

非洲联盟和平与安全理事会在 2016 年 9 月 6 日举行的第 622 次会议上，在审议了非洲联盟委员会主席关于索马里的报告之后，通过了下列决定：

## 理事会

1. 赞同非洲联盟委员会主席关于索马里的报告，注意到委员会主席特别代表兼非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)团长弗朗西斯科·卡埃塔诺·马德拉就索马里局势所作的情况通报，并注意到作为政府间发展管理局(伊加特)主席的埃塞俄比亚代表、伊加特秘书处代表和联合国代表所作的发言；

2. 最强烈地谴责青年圣战运动这一恐怖主义团体最近在摩加迪沙某些公共场所和各暂定联邦州对平民发动的袭击，向受最近的袭击之害的家庭表示最深切的慰问，重申非洲联盟与索马里人民和政府站在一起，并支持索马里努力打击青年圣战运动，促进索马里的和平、稳定与和解；

3. 赞扬索马里联邦政府在举办即将到来的基于独特政治进程的选举方面所取得的进展，该选举具有技术选举成分，预计将为 2020 年普选奠定基础，在这方面赞同国家领导论坛宣布的下列 2016 年选举日历：上议院选举(9 月 25 日)；代表院(9 月 24 日)；议会议员宣誓就职(10 月 20 日)；议长选举(10 月 25 日)；总统选举(10 月 30 日)，着重指出必须遵守这些时限，并重申非洲联盟和非索特派团支持索马里联邦政府努力营造一个可信的包容各方的选举进程，包括妇女在政府立法机构中获得 30% 的代表；

4. 欢迎非洲联盟委员会和非索特派团为支助在索马里举办选举而作出的努力，并注意到非洲联盟 2016 年 7 月在摩加迪沙进行了选举前评估，评估侧重于查明为支持索马里选举而提供技术援助的最佳形式，并在这一评估的基础上，请非洲联盟委员会加快部署技术专家，并向非索特派团提供其他相关形式的支助，以在选举前向特派团提供协助并加强特派团的能力；

5. 重申必须有效地实施“2016 年愿景”所设想的政治进程的其他支柱，鼓励索马里联邦政府非索特派团的支持下，继续其建立永久民主机构进程，包括完成联邦州的组建和宪法审查进程，并鼓励政府继续努力，推动朱巴州的部落和民兵与贾穆杜格临时行政当局成功实现和解进程，并协助促进希兰与中谢贝利两地间的对话，这应导致设立最后的联邦州；

6. 对委员会和非索特派团为有效执行 2016 年订正行动构想而采取的步骤表示满意，该行动构想在理事会于 2016 年 6 月 29 日举行的第 608 次会议上获得

通过，并尤其欢迎非索特派团和索马里国家安全部队作出努力，在促进选举安全的同时再次发起进攻行动，以削弱青年圣战运动的能力，此外还赞扬新部署的非索特派团部队指挥官作出努力，以增进非索特派团各行动部门间的协调，并敦促特派团领导层不遗余力地维护和加强非索特派团行动的振兴；

7. 强调指出必须部署空中资产，以支持非索特派团的行动，并为此注意到非洲联盟委员会、联合国和非索特派团若干部队派遣国、即埃塞俄比亚和肯尼亚进行了视察访问，并谈判最终确定三方协助通知书，这将有助于这些空中资产的部署，同时鼓励所有利益攸关方鉴于非索特派团目前的行动处于关键阶段，确保不再拖延地最终确定和部署这些资产；

8. 赞扬非索特派团及其部队派遣国努力在于索马里开展行动时遵守国际人道主义法和促进人权，在这方面，对特派团最近的努力表示满意和赞赏，特派团最近就所指称的违反情事部署了调查组，而且乌干达人民国防军在特派团内设立了一个军事法庭，就所指称的不当行为对一些士兵进行审判，并请非洲联盟委员会确保全力支持非索特派团订立这些典范标准，同时进一步加强问责制度；

9. 强调索马里联邦政府必须与非索特派团和其他利益攸关方相协调，在索马里实施一项全面安全战略，设法将军事行动的开展与加强国家权力、提供基本服务和开展形式更广泛的稳定活动等其他安全措施有效地平衡起来，在这方面注意到即将于 2016 年 9 月 7 日在伦敦举办的关于索马里的安全活动，敦促所有区域和国际利益攸关方确保旨在促进索马里可持续安全的进程由非洲联盟主导、具有包容性并得到适当协调；

10. 再次呼吁联合国安全理事会考虑取消联合国安全理事会第 2244(2015)号决议所载的对索马里的武器禁运，这是建设有能力的索马里安全机构的一个重要方面，确保武器的提供标准与索马里国家机构的现况相适合，并因此强调，索马里联邦政府在储存的管理、存储和安全保障方面需确保履行最高程度的责任；

11. 重申必须基于 2016 年订正行动构想所设定指示性时间表，制订非索特派团撤出战略，强调非洲联盟委员会需要借非索特派团的部署即将届满 10 周年之际开始评估工作，在这方面请非洲联盟委员会开展全面的经验教训总结工作，以查明已取得的进展和遇到的挑战，而且更重要的是提出非索特派团今后前进的各种选项，包括特派团的撤出战略，并进一步要求至迟于 2016 年 12 月提交关于这一经验教训总结工作的报告，供理事会审议；

12. 再次感谢部队和警察派遣国，即布隆迪、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、尼日利亚和乌干达，它们作出了巨大牺牲，而且继续承诺支持索马里和平、安全及稳定；

13. 还对欧洲联盟和联合国以及其他双边捐助者表示感谢，感谢它们向非索特派团提供财政支持，并再次呼吁继续提供支持，同时考虑到在索马里的集体努力是团结的体现，也是对国际和平与安全的维护；

14. 请委员会将本公报连同委员会主席关于索马里的报告转递联合国秘书长，由秘书长转交联合国安全理事会，供其酌情采取行动；

15. 决定继续积极处理此案。

## 附文二

### 非洲联盟委员会主席向和平与安全理事会提交的关于索马里的报告

#### 一. 引言

1. 回顾和平与安全理事会在其 2016 年 6 月 29 日于亚的斯亚贝巴举行的第 608 次会议上，除其他外请委员会就非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的订正行动构想的执行情况向理事会提交报告。同样，联合国安全理事会在其第 2297(2016) 号决议中，请非洲联盟通过秘书长定期向安理会通报特派团任务执行情况，并通过口头通报和书面报告向安理会报告工作，其中书面报告不少于三次，第一次在 9 月 12 日之前提交，其后每隔 120 天提交一次。

2. 因此，本报告是根据非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会就索马里问题所作的上述决定提交的。它涵盖了 2016 年 6 月至 8 月索马里主要的政治和安全事态发展，重点说明了 2016 年行动构想的执行现况。

#### 二. 主要政治和相关事态发展

3. 索马里继续取得重要的政治进展，特别是在涉及联邦州的组建、选举和宪法审查方面。关于联邦州的组建进程，所有已成立的联邦州在设立联邦州议会方面已取得进展。索马里联邦政府还领导各种举措，促进部族和民兵团体之间的和解，这体现在正在朱巴州进行的贾穆杜格临时行政当局与“先知的信徒”组织之间的对话。然而，按照“2016 年愿景”的设想，将希兰和中谢贝利设为最后的联邦州的长期努力依然没有实现。因此，非索特派团的政治领导层同包括联合国索马里援助特派团在内的其他伙伴合作，继续与相关国家行为体接触，并就如何支持各州间和州内部对话与和解形成共同的认识和方法。

4. 在宪法审查方面，本报告所述期间一直进展缓慢。监督委员会与负责审查临时联邦宪法的独立宪法审查和执行委员会向联邦议会提交了其对修正案的提议。联邦议会在 2016 年 6 月投票赞成一项宪法修正案，以延长临时宪法的有效期。虽然在宪法审查进程中、尤其是在审查宪法主要章节的过程中已经取得了一些重要成就，但由于需要进行广泛协商和建立共识，尚待完成的任务将交给下一届议会。正是在这一背景下，索马里联邦政府请联合国进行协调，以记录经验教训并为未来进程提出一种方法。因此，非索特派团参加了审议 2012 年临时联邦宪法的“经验教训和前进的方向”高级别讲习班。讲习班为国家和国际两级的主要利益攸关方提供了一次机会，对宪法审查进程进行深入思考，以确定差距、挑战、经验教训和下一步行动的建议。在非洲联盟和其他伙伴正努力支持索马里联邦政府的宪法审查进程之际，这种互动协作将仍然至关重要。

5. 索马里政治领域最突出的事态发展在选举进程中最为明显，特别是在时间表、选举规划和安全方面。关于时间表，非洲联盟委员会赞扬国家领导论坛宣布定于

2016 年举行的指示性选举的日期。日期如下：议会上院选举(9 月 25 日)；众议院(9 月 24 日)；议会成员宣誓就职(10 月 20 日)；议长选举(10 月 25 日)；总统选举(10 月 30 日)；非洲联盟委员会愿向索马里联邦政府保证其继续提供支助，以确保充分遵守这一选举日程。

6. 为了确保选举进程顺利，已分别在联邦和州两级成立了联邦/州一级的间接选举执行小组。国家领导论坛让这一特设机构临时负责规划即将举行的选举；这些小组并未取代全国独立选举委员会作为未来选举进程的法定机构。索马里联邦政府希望到 2020 年实现普选。与此同时，非洲联盟已开始在即将举行选举之前支助各小组。在这方面，非洲联盟在 2016 年 7 月进行了一次选前评估，以便确定支助选举的最佳技术援助形式。根据这一评估，非洲联盟政治事务部将向非索特派团部署技术专家，以在举行选举前协助和加强特派团的能力。特别代表兼非索特派团团长还继续与索马里相关利益攸关方接触，以确保选举进程的包容性和可信度。

7. 作为正在进行的确保选举在有利和安全环境中举行的努力的一部分，非索特派团与索马里联邦政府、联合国、索马里国家安全部队和国际合作伙伴协调，为制订选举安全计划提供了实质性支助。因此，在三个星期的内部协商之后，索马里国家安全部队在非索特派团的支持下，于 2016 年 7 月 23 日制定了一份选举安全计划草案。此外，非索特派团 2016 年 8 月 15 日至 24 日参与了非洲联盟-联合国联合联邦间接选举执行小组派往拜多阿、加罗韦、阿达多、摩加迪沙和基斯马尤的选举后勤和安全评估团。索马里联邦政府和非索特派团以及其他国际伙伴的这一联合协作和协调在选举前夕将仍然至关重要。

### 三. 安全局势

8. 在本报告所述期间取得了重大进展，因为非索特派团和索马里国家安全部队继续扩大、控制、安抚和巩固他们的负责区。虽然青年圣战运动已被大大削弱，但它仍然具有发动零星袭击的能力。威胁的性质与不对称袭击有关联，包括直接和间接攻击、沿着主要补给线对非索特派团车队使用简易爆炸装置强化伏击以及在各个地区投掷手榴弹。在一些地方，例如朱巴谷走廊以及在希兰州和加尔古杜德州，青年圣战运动加强了其征聘和培训、资源调动和反对非索特派团和索马里国家安全部队的宣传运动。此外，族系纷争、破坏者和机会主义的犯罪分子继续在索马里构成安全威胁。总体而言，尽管面临财政和后勤方面的限制，非索特派团和索马里国家安全部队能够大幅度降低青年圣战运动的行动能力。然而，至关重要的是，非索特派团的行动还要配有有效和可持续的政治战略，以及一个实现索马里安全和稳定的全面办法，包括但不限于扩大州的安全和社区参与。

#### 四. 非索特派团的部署和行动

9. 特派团的核定人数包括 22 126 名军职人员和 70 名文职人员。目前的警察和部队派遣国是布隆迪、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、尼日利亚和乌干达。根据 2016 年修订的作战构想，下文重点介绍非索特派团行动的部署和开展。

10. 目前非索特派团文职人员人数为 58 人，其中包括非洲联盟征聘的人员和从合作伙伴借调的人员。这些文职人员绝大多数部署在摩加迪沙，但一些行政和财务工作人员部署在内罗毕的非索特派团后方支助办公室。这些文职人员协助执行特派团涉及政治、人权和保护、性别以及其他支助性和实质性职能的任务。

11. 警察部分有 388 人部署在任务区，其中包括 97 名单派警察、2 支建制警察部队(一支来自尼日利亚，有 140 名警官；另一支来自乌干达，有 139 名警官)和构成警察高级领导团队的 4 名警官。非索特派团警察继续为巴纳迪尔州、拜多阿、基斯马尤和贝莱德文所有四个警察分部以及朱巴州和西南临时行政当局的警察局的警察提供辅导、培训和咨询服务以及在职培训。在辅导方面，非索特派团警察继续加强索马里警务人员的个人能力，以实际和理论指导主题为基础，提高他们警务技能的基本门槛。非索特派团警察和索马里警察部队日常同地办公提高了各个领域的警务技能，包括受理和记录控告、调查、犯罪现场管理、展览管理、被羁押嫌疑人的权利和在社区实际提供基本维持治安服务。

12. 非索特派团的军事部分与包括索马里国民军在内的索马里国家安全部队进行联合协调行动，将其行动区扩大到索马里中南部的所有州。在本报告所述期间，非索特派团的行动重点是选举安全，消除青年圣战运动构成的威胁，以及加强 10 900 名国家军队的的能力，作为特派团撤离战略的一部分。作为加强非索特派团军力努力的一部分，非洲联盟委员会在 2016 年 7 月任命了新的部队指挥官。从他部署到任务区以来，部队指挥官寻求促进非索特派团各行动区之间加强协调，包括通过召开非洲联盟-索马里国民军联合区指挥官会议，其结果预计将导致再度发起打击青年圣战运动的协调进攻行动。

13. 在非索特派团的行动中，特派团领导层与部队派遣国和警察派遣国合作，加强努力严格遵守国际人道主义法并促进人权。在这方面，本报告所述期间的特点是，最后确定有关行为和纪律的相关政策，与平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组有关的赔偿，并最终审定了关于调查委员会的标准作业程序。此外，针对一些指控部署了联合调查小组，并且设立了特派团军事法庭对被指行为不当的一些士兵进行审判。

14. 在部署航空资产方面，非洲联盟和肯尼亚政府举行了一次会议，最后审定三方协助通知书，部署肯尼亚为非索特派团行动认捐的航空资产。各方同意，航空资产将被部署在多布里，由非索特派团部队指挥官负责管理。同样，一个视察组



于2016年5月3日至6日对埃塞俄比亚国防军认捐的航空资产进行了一次评估，发现了3架适航的Mi-35型攻击直升机。

15. 非洲联盟、联合国与部队派遣国和警察派遣国也正在就三方谅解备忘录进行协商。备忘录涉及向部队和警察派遣国偿还适合作为特遣队所属装备的物品的具体安排。

## 五. 联合国索马里支助办公室对非洲联盟驻索马里特派团行动的支助

16. 联合国索马里支助办公室(联索支助办)在特派团各行动区向非索特派团提供支助的效率在提高。联索支助办对非索特派团支助的重点体现在以下方面：非索特派团总部安全基础设施得到加强，非索特派团特遣队实行轮调，提供防御工事器材和在某些区提供医疗设施。总体而言，后勤支助已在进行，但需要联索支助办加强对特派团的行动区提供支助，包括通过增强非索特派团主要补给线的安全。

## 六. 意见

17. 对在索马里所取得的进展的一般意见是积极的，但持续的区域和国际援助仍然至关重要。在此基础上，我希望理事会考虑以下意见。

18. 首先，索马里联邦政府需要在区域和国际合作伙伴协调一致的支持下保持索马里政治发展的势头。在这方面，我谨重申，理事会在2016年7月26日第608次会议上作出的决定，即索马里联邦政府要确保严格遵守选举时间表，同时确保进程的包容性和可信度。索马里人民长期以来面临支离破碎的政治进程的后果，这主要是由不安全所导致的。随着在削弱青年圣战运动能力方面取得进展，只有在政治领域取得成果，才能确保可持续的和平红利。因此，委员会期待举行有公信力的选举，包括妇女在政府的立法机构中获得30%的代表。我还恳请索马里联邦政府加强努力，争取完成联邦州的组建进程和宪法审查。这些方面是促进改善索马里治理的根本。

19. 第二，非洲联盟必须接受和支持索马里实施一项全面的安全战略。近十年来，主要通过开展军事行动实现硬性安全以消除青年圣战运动构成的威胁，这种做法占主导地位。尽管安全的这一层面很重要，已证明它对索马里安全的长期保障依然不够。这是因为它没有得到执行软性安全战略的充分补充。软性安全策略与加强国家权力、开展旨在赢得当地社区人心的强有力的稳定活动、提供基本服务和改善治理相关。需要促进更高效地管理和分配索马里的资源，并促进中期和长期的稳定措施。非洲联盟在这方面必须加强对索马里联邦政府的支助。

20. 第三，非洲联盟赞扬部队和警察派遣国与非索特派团的文职人员所作的努力和牺牲，同时铭记一些人关于撤出战略的呼吁。鉴于需要确保撤出战略的方式以时间和条件为基础，2016年修订的行动构想明确阐明了将于2020年实现该目标的基础。此外，非洲联盟需要立即开始开展总结活动，特别是在我们部署非索特

派团已接近十年之际。在这方面，我要敦促理事会考虑授权进行全面总结经验教训的活动，该活动将找出非索特派团的行动所取得的进展、遇到的挑战和今后的道路，包括关于特派团撤出战略的具体建议。总结经验教训活动的结果可以为理事会作出关于索马里非索特派团未来的决策提供信息。

21. 第四，委员会要再次向理事会和国际社会保证，委员会坚定不移地努力促进人权，并严格遵守国际人道主义法。在这方面，委员会、非索特派团和联索支助办目前正在努力最后确定与行为和纪律，平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组以及调查委员会有关的政策。最近设立特派团军事法庭和调查被指称的虐待行为也表明非洲联盟委员会决心促进在特派团加强问责制。

22. 最后，我要肯定我们的伙伴继续提供支助，在有时困难且不同的经济情况下，为非索特派团提供财政资源。我们要表示感谢并且呼吁继续提供支助，同时铭记我们在索马里的集体努力体现了非洲团结和对国际和平与安全的维护。

---