



## 2019年3月20日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函转递非洲联盟委员会主席的信(见附件)及其按照安全理事会第2431(2018)号决议要求提交的关于索马里局势的报告(见附文 2),安理会在该决议中请非洲联盟定期报告与执行非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)任务有关的活动。

还随函附上特派团 2018-2021 年战略行动构想(见附文 1)和非洲联盟和平与安全理事会第 806 次和第 827 次会议通过的公报(见附文 3 和 4),供你参考。

请提请安全理事会成员注意这些文件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



附件

[原件：英文]

谨通知你，非洲联盟和平与安全理事会 2019 年 2 月 13 日在亚的斯亚贝巴举行的第 827 次会议审议并核可了非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)2018-2021 年期间的战略行动构想(见附文 1)。该战略行动构想是根据和平与安全理事会 2018 年 6 月 27 日在努瓦克肖特举行的第 782 次会议通过的公报(S/2018/725，附件)拟定的，其中和平与安全理事会要求为非索特派团拟定一个新的行动构想，以支持执行索马里过渡计划和同步开展的活动；该行动构想也是根据安全理事会关于非索特派团部队缩编的第 2431(2018)号决议拟定的。

我还要回顾，2018 年 11 月 7 日在亚的斯亚贝巴举行的和平与安全理事会第 806 次会议注意到我关于 2018 年 8 月至 10 月期间索马里局势的报告(见附文 2)和非洲联盟-联合国关于非索特派团行动准备情况评估的联合报告。\*

在这方面，谨随函附上和平与安全理事会第 806 次和 827 次会议通过的公报(见附文 3 和 4)。

上述文件为定于 2019 年 3 月进行的第五次非洲联盟-联合国对非索特派团的联合审查提供了非常有用的基线。我期待进一步加强非洲联盟与联合国之间的协调一致性，以确保和平与安全理事会和安全理事会在 2019 年 5 月底之前延长非索特派团的任务和授权方面有一个共同的方向。

请将本信及其附文转递安全理事会成员为荷。

穆萨·法基·穆罕默德(签名)

---

\* 在秘书处存档，可供查阅。

## 附文 1

## 非洲联盟驻索马里特派团 2018 至 2021 年战略行动构想

[原件：英文和法文]

## 序言

1. 这一行动构想是根据 2018 年 6 月 30 日在毛里塔尼亚努瓦克肖特举行的非洲联盟和平与安全理事会(非盟和安会)第 782 次会议公报编制的, 其中将非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的任务期限延至 2019 年 5 月 29 日。该构想指示非索特派团采取一切必要措施, 通过制定特派团的行动构想, 提高特派团的行动效力, 并让特派团可以根据政治事态和安全环境更好地调整行动。这一行动构想是利用非索特派团和索马里安全部队的行动准备情况评估、2018 年非盟-联合国联合审查、国家安全架构、特别是索马里过渡计划专门制定的, 旨在使非索特派团能够有效执行任务, 以便向索马里安全部队转交和移交安全责任。
2. 这个非索特派团 2018 年行动构想不同于以往的行动构想, 因为该构想为结束状态指明了一条明确的道路, 即将安全责任由非索特派团转给索马里安全机构。这一行动构想涵盖 2018-2021 年期间, 参考了切合实际的政治分析、明确的主要假设和威胁分析, 针对青年党的军力和政治经济情况。该构想是与索马里联邦政府、联邦成员州、联合国和其他主要国际利益攸关方密切协商共同制定的。对该构想的定期审查会利用监测和评价衡量标准, 以便根据索马里不断变化的政治和安全局势评估落实情况。要实施这一行动构想, 需要获得必要资源和支助, 重组非索特派团, 组建部队, 加强索马里安全部队的能力和实力, 所有利益攸关方还要拿出政治意愿, 等等。

## 一. 背景

3. 鉴于非索特派团在执行先前行动构想所定目标方面面临各种挑战, 2018 年 6 月在努瓦克肖特举行的非洲联盟(非盟)和安会会议决定, 根据有所延长的时间表, 为非索特派团制定一个新的行动构想, 以支持执行索马里过渡计划。2018 年非盟-联合国联合审查的结果进一步突出强调了这一点, 审查所做评估认为, 实施索马里过渡计划取决于集体共同应对索马里安全部队行动准备情况评估确定的挑战, 并为过渡相关任务提供适当的后勤支援。
4. 2018 年 9 月开展的非索特派团行动准备情况评估报告强调, 支持过渡工作应包括促成非索特派团军警人员的重组, 将其文职部分部署和扩大到关键地点, 以便更好地为非索特派团的军事和警察行动提供支助。军事行动协调委员会第 26 次会议成果强调了这一点, 还强调必须通过非索特派团领导的作战指导, 加强索马里安全部队职能和能力, 以确保开展有效的联合行动, 为索马里过渡计划提供支助。
5. 根据索马里部长委员会和国家安全委员会分别于 2018 年 4 月和 6 月做出的核准索马里过渡计划的决定, 该过渡计划要求非索特派团根据具体情况逐步将安

全责任移交给索马里安全部队。索马里过渡计划概述了关键的优先事项、里程碑和指标，分为三个组成部分，即业务活动、机构能力建设和支援活动。

## 二. 当前的政治形势

6. 总体而言，自 2017 年 2 月穆罕默德·阿卜杜拉希·“法马约”总统当选以来，索马里取得了显著进展。在这方面，非索特派团在继续开展政治进程的条件并为其提供支助方面发挥了重要作用。为此目的巩固了联邦制度，实行了必要的政治改革。这些改革包括就 2020 年政治路线图达成一致，通过索马里过渡计划，议定选举模式，并成功达到基金组织工作人员监测方案的基准，这是减免债务的一个重要途径。

7. 目前，联邦政府和联邦成员州正在进行宪法审查进程。预计该进程将解决索马里悬而未决的问题，即权力和收入分享安排以及完成国家政权组建工作。实现这些重大任务的一个关键部分是，建立联邦化谈判技术委员会。该委员会已由国家安全委员会设立，任务是支持落实索马里实现长期稳定的基本支柱。联邦化谈判技术委员会还为索马里联邦政府和联邦成员州之间的协调和对话提供了一个更具包容性的平台，从而营造了一种更具建设性的氛围。

8. 索马里正在逐步走向经济复苏。索马里经济议程的核心是联邦政府有能力制定政策框架和促进性措施。这些情况改善了索马里经济和金融部门的业绩。由于实施了此种措施，也取得了令人鼓舞的经济成就，特别是联邦政府在货币基金组织工作人员监测方案方面取得了一定绩效。此外，索马里与世界银行等国际金融机构的合作推动了反腐方面的进展，并有助于定期支付公务员的薪金。2018 年 9 月，欧洲联盟(欧盟)加快向索马里提供了 1 亿欧元的直接预算支助，世界银行则提供了价值 8 000 万美元的赠款。虽然索马里情况在好转，但由于其政治形势总体上脆弱不堪，进展仍然是可逆的。

## 三. 威胁分析

9. 尽管自 2014 年以来针对平民和人道主义工作人员的暴力事件略有减少，但由于安全形势动荡，索马里的总体行动环境仍然危险，困难重重。尽管如此，青年党继续对非索特派团、索马里安全部队和平民持续发动致命的恐怖袭击，以展示其恢复能力。

10. **政治背景。**索马里仍然是世界上受冲突影响最严重的国家之一，这表明该国的稳定面临多重威胁。在近三十年的混乱和冲突中，政治不稳定一直是索马里面临的<sup>1</sup>最大挑战/威胁之一，也是驱动和保护索马里精英的复杂利益的主要因素。目前，新生的联邦制度仍然脆弱，政治不稳定依然存在。与此同时，联邦政府继续面临联邦成员州领导人的挑战，他们在包括资源共享和外交政策在内的一些问题上，特别是在海湾危机方面，越来越团结一致地反对摩加迪沙，而最近，大多数联邦成员州领导人最终决定正式中止与联邦政府的合作(加罗韦各州间合作委员会 2018 年 10 月 24 日公报)。

11. 在联邦一级，一些反对派/议员不断推动内阁改组和解除总理职务，导致经常威胁发起弹劾或不信任动议，因而，政治紧张局势往往持续存在。同样，在联邦成员州一级，特别是贾穆杜格和希尔谢贝利，因政治不稳定还威胁发起不信任或弹劾投票，并导致一些当选领导人被推翻。更糟糕的是，索马里的政治极大受部族驱动。事实上，部族分裂，加上该国武器扩散和缺乏法治，长期阻碍预防暴力和武装冲突工作。这种情况预计在短期内不会发生重大变化。

12. 此外，外部、特别是非非洲行为者对索马里内部事务的干涉，有可能破坏索马里目前正在进行的和平与国家建设努力。索马里地缘战略的重要性引发了主要是一些西方国家和海湾国家的竞争。

#### A. 安全威胁：反对派武装团体

##### 青年党

13. 青年党仍然是索马里最活跃的反派武装团体，对索马里联邦政府和非索特派团构成的威胁最大。青年党继续袭击非索特派团，以迫使其部队派遣国从索马里撤军。青年党的主要战略目标是推翻联邦政府，根据伊斯兰教法在索马里建立一个伊斯兰国家，并将这一意识形态扩展到整个东非。青年党试图通过采取行动破坏正在进行的、旨在索马里中南部建立充分运作的政府的进程来实现这一目标，因为它认为这个进程威胁到其支助基础和资金来源。因此，不出所料，该团体迅速收复了近年来被索马里联邦政府和非索特派团夺取的领土，以增加海港收入和主要来自农业活动的税收。此外，青年党在受其控制和影响的地区建立了严格的法律制度，以期在当地居民中灌输恐惧和不信任，并提供联邦当局缺乏的争端解决机制制度。

14. 青年党指挥着包括外国人在内的 4 000 至 7 000 名现役战斗人员，仍控制着索马里约五分之一的地区，主要是在索马里南部和中部无人管理的农村地区和小城镇，还在朱巴河谷、下谢贝利、中谢贝利和上盖多设有据点。为了确保战斗人员的稳定流动，该团体开展了积极招募儿童运动，并吸引外国战斗人员，从而在索马里为离开叙利亚和伊拉克的伊黎伊斯兰国分子重新集结和整合提供了一个潜在的安全避难所。

15. 青年党的主要优势之一是，有能力在所控制地区提供替代治理，包括按照伊斯兰教法实施司法，并提供基本服务(包括保健、教育和粮食救济)。通过与索马里联邦政府和联邦成员州保持几乎平行的行政管理，青年党建立了强有力的治理机制，破坏了将国家权力扩展到新收复地区的努力。因此，当非索特派团/索马里国民军收复一些地区时，当地民众期望继续提供服务，但情况往往并非如此。

16. 该组织可获取炸弹制造设备和技术知识，这使其成为一个高度危险的组织。多年来，青年党已经转为开展叛乱，对非索特派团、索马里联邦政府和平民目标采用恐怖主义、不对称和非正规战术组合，往往高度机动，并对目标前方作业基地发动常规攻击。由于其兵力大多分散在非索特派团责任区，而且主要补给线仍不受非索特派团/索马里安全部队的控制，该好战团体完全有能力使用简易爆炸装置、车载简易爆炸装置(车载炸弹)、遥控车载炸弹和传压板进行持续攻击，并辅

之以其他战术，包括手榴弹/迫击炮攻击、自杀式炸弹，还有能力在复合式袭击中发动攻击，实施伏击和定点击杀。这些行动限制了非索特派团、索马里安全部队和平民的行动自由，包括主要补给线上人道主义行为体的行动自由。

17. 2017年10月14日摩加迪沙爆炸事件造成500多人死亡，这证明青年党仍有能力利用尖端技术进行复合式袭击，例如使用自杀车辆装载简易爆炸装置(自杀式车载炸弹)进行袭击。2018年1月1日至10月12日，非索特派团责任区共记录了334起简易爆炸装置事件，其中1区的事件最多(197起)。记录在案的复合式袭击有19起，其中6起发生在1区。简易爆炸装置事件最多的是1区和3区，最低的是5区和6区。这些袭击主要针对非索特派团和索马里安全部队。

18. 此外，青年党已表明有能力使用车载炸弹、发动“技术性”直接攻击和在某些情况下实施重大攻击及发射小武器等各种组合手段，从索马里国民军和非索特派团临时夺取地盘，并辅之以简易爆炸装置或地雷，这些装置或地雷被用来扰乱增援部队或快速反应部队，并造成人员伤亡。在发动这些攻击之前，通常有一个成形阶段，先在快速反应部队的路线上安放简易爆炸装置，并将青年党战斗人员集中在前方作业基地附近。决定性阶段通常包括用车载炸弹攻击阵地，并用简易爆炸装置和IDF瞄准快速反应部队。这方面的最近实例是，青年党多次夺回索马里国民军在Daynunney、Goofgaduud Buray和Buulo Mareer的阵地。这些例子表明，青年党有能力克服和利用索马里国民军的战术、技术和程序，造成尽可能多的伤亡。

#### 索马里伊斯兰国

19. 随着自称哈里发国的伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国/达伊沙)于2017年覆灭，该组织一直在非洲，特别是索马里寻找立足点，其在索马里已经有一个活跃的分支机构。与伊斯兰国有关联的该组织(伊黎伊斯兰国)在索马里约有100-200人，主要在邦特兰北部地区活动，并在摩加迪沙“受雇”。最近，该组织在首都活跃起来，声称对该市几起针对安全部队的暗杀事件负责。尽管与青年党相比，伊黎伊斯兰国是一个相对较小的武装团体，但其持续存在仍然令人关切。

20. 目前，伊斯兰国和青年党是竞争对手，因为后者致力于打击索马里境内的任何意识形态的竞争对手，因此其决心战胜索马里伊斯兰国的挑战。尽管如此，这两个好战团体仍有可能在战场上进行战术合作。这种伙伴关系可能对政府和非索特派团部队构成更大威胁。除恐怖主义外，专家们还对索马里沿海再次出现海盗威胁发出警告。例如，2017年，海盗事件比上一年翻了一番，但仍远低于2010-2016年的水平。索马里海盗网络资源充足，仍有能力发动复杂的袭击。

#### B. 社会经济和人道主义威胁。

21. 索马里的总体社会经济和人道主义局势存在严重威胁。约70%的人口不到30岁，67%的人口失业，约50%的人生活在贫困线以下，贫穷和幻灭的青年为似乎无法实现的尊严而奋斗，但机会有限，他们很容易成为青年党招募者的猎物。由于这一人口趋势在短期内不太可能逆转，这一威胁即使不会增加，也可能继续存在。此外，索马里的基本社会服务覆盖面极低，主要原因是现有政府机构缺乏能

力或能力低下。这种影响在继续受到周期性疾病爆发影响的境内流离失所者中最为强烈。

22. 索马里经常发生干旱、洪水和其他自然灾害，如果没有大量的外部援助，政府目前无法应对这些灾害，这进一步加剧了局势。例如，2017年，当索马里面临严重干旱时，只有协调一致的国际援助才避免了地球上数十万最脆弱人口的死亡。这种周期性灾害往往迫使非索特派团将努力和资源侧重于为人道主义运送和救生活动提供便利并促成这些活动，而牺牲了打击青年党的行动。

### C. 行动环境

23. 环境因素应是规划索马里行动的决定性因素。中南部的的气候以旱季和雨季交替为主。雨季通常为4月至6月，旱季为10月至12月初。气温从温和到炎热不等，特点是沿海湿度高。关于地形，索马里中南部以谢贝利河和朱巴河水系为主，这两个水系拥有极其肥沃的河谷，因此是人口最多的地区。远离河谷，地形则呈半干旱到干旱不等，一直延伸到朝向埃塞俄比亚的西部山区。此外，经过几十年的不稳定和投资匮乏，非索特派团责任区的基础设施极为贫乏。道路很差，需要修理，往往修了路，但有许多坑洼。此外，主要河流上的桥梁得不到维护，若不大力关注，则继续使用会受限。大多数道路在雨季难以通行。这对通过陆路来部署和维持部队的的能力产生了负面影响。

## 四. 战略结束状态

24. 索马里青年党和其他反对派武装团体的军事和相关能力大幅下降，可促进建立一个稳定、联邦、有主权的、统一的索马里，而公民可享有经济机会、司法和法治，并由索马里自己的机构担负起全部责任。

## 五. 撤出战略

25. 索马里过渡计划规定，非索特派团将根据具体情况逐步向索马里安全部队明确移交安保责任。因此，非索特派团的缩编和撤出战略以逐步执行索马里过渡计划为基础，立足于全面的安全办法，侧重于确保建立一个能够与非索特派团开展持续联合行动的索马里安全部队，并加强其在该国提供可持续安保环境的能力；还要保障已收复地区、主要居民点和主要补给线的安保。因此，索马里安全部队的发展重点应纳入索马里国民军、索马里警察部队、邦特兰特别治安部队和区域部队，以确保有部队在2021年12月前能够接管非索特派团的安保责任。在这方面，非索特派团将继续与索马里联邦政府、索马里安全部队和联邦成员州的领导及其区域部队密切协调，执行索马里过渡计划。

## 六. 一般性假设

26. 以下是一般性假设：

(a) 索马里全境的总体政治和安全环境继续有所改善，使非索特派团能够执行任务，并为实施索马里过渡计划提供支助；

(b) 索马里联邦政府将及时开展索马里安全部队的部队组建工作，并得到相关伙伴的支持，以便循序渐进地逐步接管非索特派团的安保责任；

(c) 非索特派团部队和警察派遣国(部队派遣国/警察派遣国)将继续提供足够数量的经过适当培训和配有装备的人员，直至 2021 年；

(d) 将继续提供可预测的支助，包括在过渡实施进程中为维持非索特派团供资；

(e) 非索特派团和索马里安全部队的行动将得到人道主义和稳定行为体以协调有序的方式提供的充分支持；

(f) 索马里联邦政府将在非索特派团和其他伙伴的协助下，在从青年党手中收复的地区建立正常运作的地方行政当局；

(g) 非索特派团将进行重组，以最佳支持索马里过渡计划。

(h) 目前的国际伙伴不会提供额外资源，因此任何额外需求都需要通过其他资金来源解决。

## 七. 非索特派团构成部分的行动情况

27. 本节概述了非索特派团三个构成部分(军事、警察和文职部分，后者包括特派团支助和战略传播)的主要目标和任务，以根据非索特派团的任务规定支持实施索马里过渡计划。该节进一步表明，非索特派团努力通过与主要伙伴协商，重组非索特派团军警人员，将文职部分部署和扩大到优先领域，以更好地支持军事和警察行动，从而最大限度地增加成功机会，为索马里过渡计划提供支助。

## 八. 军事部分

28. 《2018-2021 年非索特派团行动构想》为军事部分在直至 2021 年期间将承担的任务情况提供了一个路线图，在此期间，安全责任将移交给索马里安全部队。行动构想的制定参考了相关授权文件、国家安全架构、索马里过渡计划、相关责任区情况、全面的威胁分析、部队能力以及可持续和可预测的资源配置情况。因此，该行动构想与索马里过渡计划的业务、机构和支持要素支柱保持一致，这些要素基于全面的安全方法。

29. 行动构想分三个阶段，期间将加强索马里安全部队在 2020/2021 年全国选举之前切实保障过渡安保的职能和能力。

### (1) 目标

30. 根据索马里安全部队的能力以及索马里的政治和安全局势，促使将安全职责逐步从非索特派团移交给索马里安全部队。

31. 减少青年党和其他反对派武装团体构成的威胁，包括为此减轻简易爆炸装置构成的威胁，并通过持续对青年党采取联合军事行动来削弱青年党。



32. 酌情协助索马里安全部队为各级政治进程提供安全保障，并与社区复原和扩展国家权威和问责机制小组协调实现稳定。

## (2) 规划假设

33. 需要采取全面办法，以确保各级及时进行规划，促进有效、及时和高效的过渡。

34. 索马里联邦政府和联邦成员州将继续合作，确认过渡优先领域，并相应地为这些活动提供资源。

35. 索马里安全部队将组建所需数量的训练有素、装备精良、得以维持的部队，以便在过渡期间与非索特派团在各区联合行动。

36. 将向符合条件的索马里安全部队提供充分的后勤支助，以便与非索特派团开展联合行动。

37. 联索支助办将继续在 8 个授权支助类别中支持索马里安全部队(10 900 人参与同非索特派团的联合规划)。

38. 联索支助办和部队派遣国将确保关键装备的行动适用性保持在 75% 以上，以便让非索特派团军事部分切实发挥能力和效力。

39. 第一和第二阶段将再提供三架军用通用直升机，第二和第三阶段将再提供三架直升机。

40. 非索特派团撤出的所有前方作业基地要么移交给索马里安全部队，要么摧毁，从而使敌人无法使用。

41. 制定一项积极主动的战略性传播联合战略，让民众随时了解情况并提供支持，挫败青年党的负面信息。

## (3) 任务

42. 重组自身，以最佳支持索马里过渡计划。

43. 开展联合行动，削弱青年党和其他反对派武装团体，保障主要补给线和主要居民点的安保，建立新的前方作业基地，并撤出和移交或摧毁其他前方作业基地，以期将安全责任移交给索马里安全部队，并最终撤出。

44. 在制定适当的安保措施后，开展军民合作活动并协助索马里安全部队促进政府提供服务。

45. 为非索特派团提供部队保护，包括保护其他联合国人员和人道主义机构。

46. 接收叛逃者并将其转给主管机构。

47. 在政治对话与和解期间保护关键领导人接触。

48. 通过作战指导，协助索马里安全部队的能力建设。

49. 协助提供人道主义援助。

#### (4) 实施方案

50. 为执行授权任务，军事部分将利用其现有的地面、空中和海上资源和资产，配备强大的反简易爆炸装置能力，提供妥善协调的特派团支助。在索马里过渡计划期内，视情况需要，可酌情要求增加能力。各区将建立机动部队，以便利用现有资源，除其他外，开展有针对性的联合行动，剥夺青年党的移动和行动自由，包括中断青年党的财政来源。在青年党据点的所有主要行动都将得到清理、控制和建设构想的支持，要求采取多层面(军事、警察和文职)办法，包括所有构成部分和索马里联邦政府协调规划。

#### (5) 阶段

51. **第 1 阶段**——至 2019 年 6 月 30 日：重组非索特派团，使非索特派团能够削弱青年党，保障摩加迪沙-拜多阿主要补给线的安保，把守和保护列戈，保护特别是沿主要补给线确定的主要居民点的安保，摧毁或整合现有的前方作业基地，(酌情与索马里安全部队一道)建设前方作业基地，并开始从非索特派团向索马里国民军/索马里安全部队进行多方面过渡。军事部分将在主要补给线沿线或附近的适当阵地部署营级据点和不少于战斗队的前方作业基地，开展相关行动，包括积极主动的防御，以确保主要补给线和任何商定的主要居民点的安保。将在此类阵地范围内建设发动进攻行动的能力。这种行动将在非索特派团仍然占据这些阵地的所有阶段持续进行，并尽可能让索马里安全部队参与进来。

52. **第 2 阶段**——2019 年 7 月至 2020 年 12 月：加强索马里安全部队的行动主导作用，继续削弱青年党，在主要补给线沿线建立和把守阵地，继续加强居民点，由索马里警察或非索特派团警察逐步接管主要居民点的安保。部队将进一步重组，为过渡取得成功创造条件。

53. **第 3 阶段**——2021 年 1 月至 2021 年 12 月：索马里部队在各区发挥主导作用，非索特派团部队进行整合，以支持关键枢纽，开展有针对性的干扰/支持行动，并为在 2021 年 12 月前撤离做好准备，有可能建立战斗群力量待命反应部队，以支持和应对任何重大威胁，保护非索特派团责任区内各州首府的关键机构。

#### (6) 主要推进手段

54. **信息和情报**：该部分将以最佳方式利用现有的情报监视侦察能力，加强军事部分的行动，加强对资产的有效指挥和控制。由于现有平台的覆盖范围仅限于 1 区，还限于 3 区和 5 区部分地区，因此要求扩展平台的能力，使其能够扩大覆盖范围和效力，包括简易爆炸装置探测、红外和合成孔径雷达。尽可能将情报监视侦察覆盖范围扩大到整个非索特派团责任区，并与特遣队所属装备平台整合。建立情报共享机制。

55. **特派团辅助部队**：由联索支助办全面运营特派团辅助部队。部队派遣国立即提供专家人员，操作之前分配的特派团辅助部队设备。

56. **航空**：军事部分目前有三架中型武装直升机，在朱巴河以西有效运作。随着特派团和军事部分的重组，非索特派团将在 2019 年 1 月至 2019 年 12 月期间需

要 3 架军用通用直升机，并在 2020 年 1 月前需要 3 架攻击作战直升机。这些直升机将根据非盟和联索支助办联合编制的部队需求说明提供。这些直升机将由部队指挥官控制。这些资产将进行战略部署，以支持部队、特别是快速反应部队的行动和移动，进行伤员后送和弹药再补给，包括在行动期间也如此。如果联合国直升机飞行时数大幅削减，则请捐助者/其他方面提供直升机，以支持部队、特别是快速反应部队的行动和移动，在行动期间进行伤员后送和弹药及其他重大后勤工作。

(a) **空中：**迫切需要部署更多的军用通用直升机，从位于 3 区的巴莱多格莱军用机场的主要基地以及部队指挥官可能确定的前方行动基地开展行动。经部队指挥官批准，这些直升机应能够提供部队安插和撤离、武装护送、快速反应、搜索和救援、空中侦察、空中机动行动支助、后勤补给、巡逻观察和监测飞行、空对地火力支援、武装巡逻、包括在低、中和高威胁地区向非索特派团部队提供有限的伤员后送，以及在没有任何地面支持或机场安保得不到保障的情况下提供着陆区。

(b) 将要部署的部队将日夜运作，为非索特派团开展的行动提供支助。该部队必须能够在整个行动区行动，并在该部队驻地之外部署至少两架军用通用直升机，最长可达 30 天。该部队还应同三个前进空中管制小组一同部署，并有能力将这些小组连同相关的通信(空对地)设备送至受援单位。该部队必须能够维持自己的人员和设备。飞机必须具备前方空中加油能力以及全天候运作能力。

57. **海上：**非索特派团的灰水能力，特别是包括硬船身充气艇在内的中型沿海巡逻艇，将继续减轻非索特派团近索马里沿海各地点和设施面临的海上威胁，其中包括摩加迪沙机场、摩加迪沙、马尔卡、巴拉韦和基斯马尤等重要战略海港以及广大海岸线沿线的入境点。目前的海上部分在摩加迪沙的资产有限，在基斯马尤有肯尼亚国防军 SBU，其将继续为港口防御提供支助。这些资产的任务将包括港口防御、保护海岸线沿线和附近的关键设施、为后勤补给船提供战区护航。海上部分将与索马里海岸警卫队密切协调行动。

58. **国际伙伴：**国际伙伴将继续支持和鼓励非索特派团通过能力建设、辅导和培训提高其效力。预计这一支助将促进实施索马里过渡计划和安理会第 2431 号决议。对索马里国民军的部队组建和培训的大力支持应予加强，因为组建安全部队，使非索特派团部队能够缩编、移交职责和撤出，是索马里过渡计划取得成功的关键之一。

## (7) 重组

59. 将对非索特派团部队进行重组，以调整部队(在行动空间、规模和任务方面)，执行授权任务。在持续增进索马里安全部队能力之际，重组将针对兵力态势，建立机动部队和快速反应部队，提供装备，制定战术、方法和措施，以应对青年党和其他反对派武装团体的当前威胁和所预测的威胁。在索马里过渡计划的三个阶段，非索特派团部队将逐步和持续调整部队结构和兵力，以遵守安理会和非盟和安会提供的指导方针，打击敌人的不对称威胁，支持民间稳定活动。明确的任务

和相应资源以及时间表将在详细的军事行动构想中予以说明。这一重组支持以新的方式打击青年党，促使落实索马里过渡计划。

(8) **重新划区**

60. 各区边界仍将保持目前的格局，在第一阶段侧重于部队保护、主要补给线和主要居民点的安保，并考虑继评估后在以后各阶段重新划区。

(9) **部队缩编**

61. 根据安理会第 2431 号决议第 5 段以及和安会第 782 次会议公报第 13 段的内容，同时考虑到索马里过渡计划第一阶段开始实施，还考虑到政治和安全局势、威胁分析、所涉后勤问题和时间限制，非索特派团的目前兵力到 2019 年 2 月 28 日将减少 1 000 人。

(10) **索马里安全部队**

62. **索马里安全部队：**目前有 10 900 名经核准的索马里国民军获准在与非索特派团开展联合行动时接受联索支助办的后勤支助。在联合行动范围内，非索特派团各区将与索马里安全部队合作开展行动。索马里安全部队组成了索马里国民军、邦特兰特别治安部队和目前驻在非索特派团六个区中各区的各联邦州部队，并积极参与联合行动。如索马里过渡计划所述，索马里安全部队将自行或与非索特派团部队开展联合行动，解放青年党把持的地区。索马里安全部队将与非索特派团部队合用同一地点，以便接受指导，并在所有条件得到满足时若有能力或情况需要(索马里警察部队或非索特派团警察部队可能接管其他地区)，接管非索特派团撤出地点的安保工作。

63. **索马里安全部队的任务：**索马里安全部队将在所有阶段执行以下任务：

- (a) 联合清理、控制主要补给线并保障补给线的安保。
- (b) 在索马里国民军各区保持存在。
- (c) 联合开展有针对性的行动，以削弱青年党。
- (d) 保护居民点和重要政府设施。
- (e) 酌情接管非索特派团撤出的前方作业基地。

64. **部队组建：**索马里联邦政府将组建由索马里安全部队人员组成的部队，以执行第一阶段的任务。索马里联邦政府将再培训和重组 18 000 名士兵，以参与国家安全架构所述任务。

65. **协调联合行动：**部队指挥官和民防部队-索马里国民军将对所有联合行动行使行动控制权。为了确保有效的规划和控制，将在非索特派团/索马里国民军区级建立联合行动中心。

66. **指挥和控制：**部队指挥官拥有非索特派团所有部队的行动指挥权，有权根据行动紧急情况将部队从一个区调至另一个区。多国区指挥官将拥有所分派的部队

的战术指挥权，还将保留对其特遣部队的行动指挥权。一国区指挥部对其区内的部队拥有行动指挥权。关于索马里国民军部队，他们要受索马里国民军有关行动指挥官的行动控制。索马里国民军和非索特派团部队将根据索马里国民军、民防部队和非索特派团部队指挥官的行动控制命令，开展联合行动。

## 九. 警察部分

67. 非索特派团警察的任务是根据国家安全架构和索马里过渡计划，通过辅导、培训、咨询和提供业务支助，在联邦和州两级支持索马里警察的能力建设。在上一个行动构想中，非索特派团警察重点支持设立州警察及建设联邦警察和州警察的能力，从而大大改进了它们在摩加迪沙和各州首府提供相对和平与安全的能力。

68. 尽管取得了这一进展，2017年进行的索马里警察行动准备情况评估揭示，在人员数目、警察基础设施、后勤和技能方面存在重大能力差距。此外，非索特派团警察需要支持索马里警察在摩加迪沙和各州首府以外的居民点重建或扩大基本治安服务。

69. 因此，迫切需要向索马里警察提供支助，消除已查明的差距。为此，非索特派团警察、索马里警察和合作伙伴已发起联合警察方案、警察专业发展委员会等战略和方案。

70. 因此，警察行动构想概述了解决索马里警察的能力和力量差距的战略和业务干预措施，以使其逐步主导和全面掌控国内安全责任，从而能够在索马里扩大国家权威、法治和诉诸司法的机会。为了实现这些目标，非索特派团警察将重组，尤其是在部署和资源方面。

### (1) 目标

71. 在索马里警察继续以专业和可问责的方式在适当顾及人权的情况下带头为索马里人民提供治安服务过程中，提高索马里警察的能力。

72. 促进社区治安举措，以缓解各居民点的安全威胁，包括暴力极端主义和其他叛乱行为。

### (2) 规划假设

73. 根据联合国安全理事会第2431号决议的构想，非索特派团警察人数将有所增加。

74. 联索支助办将向非索特派团警察提供及时和适当的后勤支助，支持扩大索马里警察在各居民点的行动。

75. 非索特派团军事部分、索马里国民军、非索特派团警察、索马里国警察和其他安全机构将开展合作并协调行动，以确保该国不存在安全真空。

### (3) 任务

76. 根据国家安全架构和索马里过度计划，向索马里警察提供培训、辅导和行动支助。

77. 支持索马里警察向各居民点提供治安服务，以便政府履行职能，实现稳定，扩展国家权威和法治。

78. 支持索马里警察为 2020/2021 年选举进程提供安保。

(4) **重心**

79. 通过辅导、培训、咨询和提供业务支助，加强索马里警察的能力，使其巩固和逐步完全掌控国内安保责任。

(5) **力量和能力**

80. 非索特派团警察的最低核定人数为 1 040 人，包括 5 个建制警察部队。对非索特派团警察进行的行动准备情况评估得出明确结论认为，警察部分具备支持索马里警察能力建设所需的能力。然而，由于单派警察和建制警察部队的行动装备不足，使其行动受阻。目前，建制警察部队的特遣队所属装备适用性低于 30%。

(6) **索马里警察的力量和能力**

81. 索马里实行由联邦警察和州警察组成的联邦警务系统。2017 年，对索马里警察进行的一次行动准备情况评估显示，联邦警察的人数为 7 699 人，其中约 90% 部署在摩加迪沙。基斯马尤和拜多阿的州警察的总人数为 1 060 人，而其他州有履行警察职能的州部队。行动准备情况评估还显示，索马里警察在人数、技能、基础设施和业务后勤方面存在严重差距。不过，非索特派团警察、索马里警察、联索援助团和合作伙伴已发起战略和方案，弥补已查明的差距，其中包括联合警察方案、警察专业发展委员会、警察问题工作分组和其他能力建设举措。

(7) **州部队**

82. 为促进索马里过渡计划，非索特派团警察、联索援助团和开发署正在支持索马里联邦政府根据力求将联邦警察和州警察总人数增加到 32 000 人的国家安全架构，对全部五个联邦成员州即邦特兰、朱巴兰、贾穆杜格、西南和希尔谢贝利州的州部队进行行动准备情况评估，以确定其人数、能力、差距和需求。

(8) **警察行动构想的执行**

83. **警务专员的意图：**调整非索特派团警察的部署和资源，以支持索马里警察的能力建设，使其能够按照国家安全架构和索马里过渡计划全面承担警务责任。

84. **主要努力：**根据国家安全架构和索马里过渡计划，向索马里警察提供培训、辅导和行动支助。

85. **警察重组：**非索特派团警察将调整部署，以支持索马里警察巩固摩加迪沙和各联邦成员州警务，并扩大到各居民点。非索特派团警察的主要任务之一是支持索马里警察的能力建设和机构发展举措，以期改革和改组联邦和州两级的警察机构。

86. 因此，非索特派团警察将继续根据授权并为支持过渡计划，向贝纳迪尔州和各联邦成员州的索马里警察提供辅导、培训、咨询和业务支助，包括协助索马里

扩展国家权威、稳定、法治和诉诸司法的机会。非索特派团警察还将支持索马里警察在 2021 年选举进程之前、期间和之后提供安保。

**(9) 实施方案**

87. 警察部分行动构想根据索马里过渡计划，在 2018 年 11 月至 2021 年 12 月期间分三个阶段实施如下：

**第一阶段——2018 年 11 月至 2019 年 6 月**

88. **目标：**支持实施过渡计划第一阶段的活动，巩固索马里的治安。

89. 这一阶段的重点将是调整非索特派团警察部署，以支持索马里警察巩固索马里的治安，为乔哈尔、贝莱德文和摩加迪沙-Leego-拜多阿-主要补给线等居民点征聘、培训和部署警察人员。

90. 此外，非索特派团警察将支持索马里警察改革和改组机构，包括提供复习课程和专门课程，以提高效力、效率和问责制。

91. 非索特派团警察还将支持索马里联邦政府完成州部队的行动准备情况评估，以确定其人数、力量和能力，从而向索马里联邦政府通报其一揽子计划和整编政策(详情见附件 C)。

**第二阶段——2019 年 7 月至 2020 年 12 月**

92. **目标：**在索马里警察主导执行索马里过渡计划、在联邦一级和各联邦成员州巩固治安和提供警务服务过程中，继续向其提供支助，并将非索特派团的警察行动扩大到其他州首府和各区。

93. 在这一阶段，非索特派团警察的重点将是将行动扩大到其他居民点，包括贾穆杜格州和朱巴兰州的多布里，以支持索马里警察主导向民众提供安全保障。

94. 这一阶段的重点还有支持未来警官的征聘、培训和部署，以增加贾穆杜格州和朱巴兰盖多州的警力，以及继续巩固摩加迪沙、拜多阿、基斯马尤和贝莱德文的警务工作。

95. 此外，非索特派团警察将支持索马里警察在 2020 至 2021 年大选期间提供安全保障。

**第三阶段——2021 年 1 月至 2021 年 12 月**

96. **目标：**确保索马里警察能够主导巩固联邦和联邦成员州的警务服务，以支持稳定、扩展国家权威和法治。

97. 在索马里警察在贝纳迪尔州主导提供警务服务以支持稳定、扩展国家权威和法治过程中，非索特派团警察将继续通过辅导、培训、咨询和提供业务支助支持索马里警察。(详情见附件 C)。

**(10) 协调与协作**

98. 非索特派团警察在执行这一行动构想过程中，将继续通过联合警察方案、全面安全办法各组成部分/工作分组等各种机制，与联合国、索马里联邦政府和各联邦成员州以及各国际伙伴合作、协作和协调。

**(11) 指挥与控制**

99. 警务专员向非洲联盟委员会主席特别代表报告工作，并在业务上对非盟所有警务人员和资产实行控制。警务专员还确保与非索特派团其他部分、索马里警察和国际伙伴进行协调，以开展有效行动。警务专员由副警务专员和 4 名协调员协助，协调员通过副警务专员向警务专员报告工作。非索特派团警务顾问、培训员和辅导员通过各自的协调员报告工作。建制警察部队也通过行动/建制警察部队协调员报告工作，而支助事务人员通过警察参谋长报告工作。根据指挥官指令，警务专员有权作出团内任命、派驻警务人员、建立警察指挥和控制链及进行管理，以应付业务和行政方面的紧急情况。

**十. 文职部分**

100. 非索特派团文职部分由特派团领导/管理、实务科和特派团支助科组成。但是，本节仅涉及各实务单位的任务和活动，其中包括：政治事务；保护、人权和性别平等；民政；人道主义联络；安全部门改革和公共信息。为了向警察和军事部分提供支助，文职人员将参与执行索马里过渡计划的所有阶段，履行与政治、军民合作和社区参与、人权合规和问责有关的各种职能。其中还将包括与索马里联邦政府、州当局、联合国以及人道主义伙伴、民间社会和其他实体发挥更广泛的代表性和协调作用。

**(1) 目标**

101. 文职部分的主要目标是支持非索特派团的军事和警察任务；为此重点致力于根据索马里过渡计划促进非索特派团过渡和最终缩编，以期索马里安全部队最迟于 2021 年 12 月承担安保责任。

**(2) 规划假设**

(a) 联合国向非索特派团整个责任区内至少 70 名非索特派团文职人员提供后勤支助，一直持续到 2021 年。

(b) 非索特派团整个责任区内每个区的安全条件都允许文职人员开展行动。

(c) 人道主义和稳定工作伙伴以有序和协调的方式充分支持非索特派团和索马里安全部队的行动。

**(3) 任务****人道主义联络、服务提供和早期恢复**

(a) 协助将基本救生服务和人道主义支助纳入非索特派团的军事和警察过渡计划和活动并排序。



(b) 支持旨在加强早期恢复举措的努力，特别是在已收复地区。

(c) 促进军民合作和其他社区参与活动，以促进非索特派团与当地社区之间的良好关系。

(d) 通过快速评估团等方式协助确定新收复地区的社区需求。

(e) 确定并在责任区内实施速效项目和加强和平项目。

#### 问责制、人权合规和性别平等

(a) 就遵守国际人道主义法和国际人权法的情况、儿童和妇女保护以及性别平等问题的所有方面向特派团领导层提供咨询，并支持非索特派团/索马里国民军完全按照国际法和联合国人权尽职政策执行任务；

(b) 监测国际人道主义法、国际人权法和其他适用的规则和行为守则的遵守情况，处理侵权案件，特别是关于侵犯和虐待平民和儿童的指控；

(c) 支持特派团努力减轻和尽量减少平民伤亡，包括执行部队指挥官指令；

(d) 支持全面落实非索特派团平民伤亡事件跟踪和分析小组修正方案；

(e) 继续将性别考虑因素纳入非索特派团活动的主流；

(f) 与联合国和其他伙伴合作，开展能力建设活动，包括在保护、国际人道主义法/人权和性别平等方面对安全部门行为者进行培训和辅导。

#### 安全部门改革

(a) 按照国家安全架构和索马里过渡计划的规定，为非索特派团军事和警察部分在改革索马里安全部队方面的努力提供技术支持；

(b) 在区一级和前方作业基地一级支持非索特派团军事人员处理处于过渡阶段的青年党叛逃者，并与相关伙伴协作在联邦和州两级支持索马里叛逃者改造方案；

(c) 与联合国和其他利益攸关方合作，支持相关政府机构加强联邦和州两级管理和监督索马里安全部队的政策、机制和进程。

#### 政治进程

(a) 监测和报告索马里的政治及相关事态发展，特别是影响特派团执行任务的事态发展；

(b) 支持非洲联盟委员会主席特别代表在政治和外交接触期间的斡旋工作；

(c) 在索马里联邦政府和各联邦成员州两级与政府当局联络，并作为非索特派团在州一级的政治代表；

(d) 继续作为特派团在联邦和联邦成员州两级有关执行索马里过渡计划问题的协调中心；

(e) 与联合国和其他国际伙伴合作，视需要支持政治进程，包括和解、联邦化、宪法审查和选举进程。

#### (4) 实施方案

102. 文职行动构想根据索马里过渡计划，在 2018 年 1 月至 2021 年 12 月期间分三个阶段实施。这将需要开展一系列跨领域活动，以支持三个方面的努力，其中包括：业务、机构能力建设和支助活动，重点是索马里过渡计划的优先领域。

103. 第一阶段(2018 年 1 月至 2019 年 6 月)将专门用于制定实施计划、重新配置和重组文职部分，以部署到非索特派团各区(及各联邦成员州首府)。第二阶段(2019 年 7 月至 2020 年 12 月)的活动将侧重于地方机构的能力建设，加强军民合作和社区参与，包括支持对话与和解。最后，第三阶段(2021 年 1 月至 2021 年 12 月)的活动将着眼于促进非索特派团缩编和过渡到索马里主导的安全进程。

104. 要有效执行文职部门的授权任务，就必须在非索特派团责任区内所有联邦成员州派驻人员。但是，资源限制和变化要求在确定优先地理位置和职能方面有一定程度的灵活性。另外还承诺逐步增加雇用本国工作人员。

105. 作为支持实施索马里过渡计划的第一步，除了现有文职人员派驻和负责摩加迪沙和巴纳迪尔州以及利用社区联络官负责贾穆杜格州以外，非索特派团还将在四个地点部署文职人员，即：西南州(拜多阿)；朱巴兰州(基斯马尤)；希尔谢贝利州(乔哈尔和贝莱德文)。因此，非索特派团将在其六个区中的五个区(第 2 区的 Doubley 除外)和各联邦成员州首府部署文职人员，并将考虑索马里联邦政府和地方当局的请求，即除了在目前没有部署部队的贾穆杜格使用社区联络官之外，增加非索特派团的能力。

106. 此外，由于非索特派团警察当前的互动协作不断扩大，而且非索特派团军事人员可能在整个责任区内向索马里安全部队提供支助，因此也必须考虑在贾穆杜格部署更多文职人员。在第一阶段，非索特派团将在 4 个地点各部署 3 名国际工作人员和 1 名本国工作人员。在第二阶段，文职工作将侧重于核心专题领域，而在第三阶段，将根据当地不断变化的局势进行文职人员配置。

107. 文职人员部署构想将包括部署文职区小组以使特派团能够集中努力支持过渡，同时与联合国和其他主要利益攸关方一道以更加协调、协作和平衡的方式提供支助。文职区小组将是具有多种职能的多活动小组，以支持完成过渡进程。

## 十一. 特派团支助

108. 特派团支助部分协助向非索特派团各构成部分提供必要支助，并根据索马里过渡计划，确保向区后勤中心、营后勤地点、警察队部和前方作业基地提供有效的后勤支助，并为非索特派团今后的行动提供支持。非索特派团支助部分是联索支助办、非索特派团及合作伙伴之间责任明确界定的协调努力。

**(1) 目标**

109. 提供后勤支助框架，以便开展行动支持非索特派团各组成部分(文职、军事和警察)实现/执行 2018 年战略行动构想中规定的业务目标和授权目标。

110. 通过灵活的支助网络提供后勤和行政支助，支持落实索马里过渡计划，包括机动行动和稳定活动。

**(2) 规划假设**

111. 联索支助办将继续根据非盟与联合国关于向非索特派团提供支助的谅解备忘录，通过支助执行协定和特派团支助构想，向非索特派团提供支助。

112. 联索支助办将向与非索特派团开展联合行动的 10 900 名国家安全部队人员提供有针对性的一揽子非致命性战斗支助。

**(3) 任务****第一阶段(2018 至 2019 年 6 月 30 日):**

113. 为建立新的前方作业基地和警察中心(非索特派团和索马里安全部队)和机动行动提供后勤支助，包括部署军事通用直升机和攻击直升机。为实现这一目标，将开展以下任务：

- (a) 继续提供后勤支助，包括为机动行动和有针对性的行动提供支助
- (b) 为建立前方作业基地和警察中心提供材料
- (c) 提供技术支助
- (d) 支持部队缩编
- (e) 根据订正业务要求部署新的特遣队所属装备(机动化/机械化)
- (f) 部署更多增强能力的手段(军事通用直升机和攻击直升机)
- (g) 支持警察行动准备情况评估

**第二阶段(2019 年 7 月至 2020 年 12 月):**

114. 为在新收复地区建立更多的部队和警察中心(非索特派团和国家安全部队)以及为机动行动继续提供后勤支助。为警察部分扩展到希尔谢贝利和贾穆杜格提供后勤支助，并向选举进程提供后勤支助。将开展以下任务：

- (a) 继续提供后勤支助，包括为机动行动和有针对性的行动提供支助
- (b) 支持在开放的主要补给线沿线建立新的前方作业基地
- (c) 支持建立和维持非索特派团警察中心
- (d) 支持非索特派团和索马里安全部队之间的联合行动
- (e) 在适用情况下支持建立新的前方作业基地(非索特派团/索马里安全部队)

(f) 支助选举进程

115. 第三阶段(2021年1月至12月): 继续向非索特派团和索马里安全部队的行动以及选举进程提供后勤支助。将开展以下任务:

- (a) 继续提供后勤支助, 包括为机动行动和有针对性的行动提供支助
- (b) 支持部队和特遣队所属装备的搬迁
- (c) 支持扩大现有营地
- (d) 支持关闭前方作业基地
- (e) 支助选举进程

(4) 实施方案

116. 支助网络包括蒙巴萨支助基地、摩加迪沙后勤基地、区后勤中心、营后勤地点、警察队部和前方作业基地及其他商定地点。地面补给是主要的运输方式, 空中补给和驳船作业是例外情况下的备选办法。业务后勤网络包括以下三个层面:

117. 区后勤中心: 区后勤中心和区仓库与区总部设在同一地点。联索支助办将根据商定的后勤需要提供后勤补给品。区后勤中心向营后勤地点、警察队部和前方作业基地分发用品。按照商定标准维持储备。

118. 营后勤地点: 非索特派团在考虑到业务需要的情况下确定营后勤地点。联索支助办将根据商定的后勤需要提供后勤补给品。各区负责从营后勤地点向前方作业基地提供支助。

119. 索马里安全部队地点: 联合国系统将向索马里安全部队无法通过自己的运送手段提供后勤补给品的索马里安全部队地方提供后勤补给品。

(5) 支持非索特派团

120. 根据2016年的谅解备忘录, 联索支助办向非索特派团提供以下主要类别的支助: 燃料和润滑油、口粮、通信和信息技术服务、MOVCOM、地理信息系统、爆炸物威胁管理能力、医疗、航空服务、公共信息支助、培训、餐饮、一般物品、清洁和家具、工程和防御工事器材、建造区总部、运输服务、福利、一般补给品和营地服务(详情见附件E中的非索特派团-联索支助办特派团支助构想)。

(6) 支持索马里安全部队

121. 对索马里安全部队的支持由各种来源提供, 包括索马里联邦政府、非索特派团、联索支助办和合作伙伴。向索马里安全部队提供支持是索马里联邦政府的主要责任, 由以下实体协助。

## 十二. 战略传播

122. 为支持过渡进程，新闻股将在非盟/联合国信息支助小组的支持下，执行强有力的非索特派团过渡进程全面传播战略，同时在索马里各社区内重建对非索特派团的信任。该战略将宣传旨在重建索马里的业务、能力建设和稳定工作。

123. 为促进这一行动构想开展宣传所采取的办法将侧重于非索特派团在过渡进程中的活动影响，主要目标是在情感和理智上都赢得索马里受众的认同。作为一项核心活动，该办法还将包括开展反对暴力极端主义的运动。将在联邦和州两级开展外联活动，使索马里民众更广泛地参与，并将青年和妇女作为基层的一个关键人口群体目标。还将进一步利用数字媒体和现场技术，以实现更快、更有竞争力和更有效的传播。

### (1) 目标

124. 有效宣传过渡计划的执行工作；强调关键里程碑并重新制定战略，以支持索马里的稳定与恢复和平努力；积极主动地分享可信的信息，以质疑和打击极端主义团体的宣传，并管理特派团出现问题导致的宣传危机。

### (2) 规划假设

125. 过渡计划和主要活动将按照安理会第 2431(2018)号决议的规定执行。

126. 非索特派团将继续按照安理会第 1910(2010)号决议和其后各项决议的规定，得到联合国和捐助伙伴为战略传播提供的后勤支助。

127. 传播小组将及时获知有关军事和警察行动以及军民合作和速效项目的事项，以提供全面和影响驱动的支持。

### (3) 任务

128. 为了为执行非索特派团的任务提供有效的通信支助，将按照索马里过渡计划的三个阶段，按顺序执行下列任务：

(a) 反对极端主义的宣传运动。

(b) 开展活动提高特派团的知名度和总体上对特派团任务的了解，以过渡进程为重点。

(c) 确保非索特派团、政府、联合国和其他伙伴之间在信息传递方面加强协调。

(d) 为来自信息部、索马里国民军和索马里警察部队的官员提供媒体和传播方面的能力建设培训。

(e) 以索马里安全部队能力建设和接管非索特派团安全责任为目标，开展影响驱动的媒体报道。

(f) 及时宣传为处理性剥削和性虐待、在行动中遵守人权和保护平民而采取的措施，果断和有效地处理新出现的问题。

(g) 开展重点宣传，展示安全部队在处理安全责任方面的作用加强以及非索特派团继续缩编。

#### (4) 实施方案

129. 战略传播小组将在基层开展更广泛的外联活动，促进公众讨论。这将包括路演、市政厅会议、公共/学校辩论、戏剧、诗歌比赛等。

130. 电台是索马里最有效的大众传播手段，将利用电台促进信息传播和参与讨论国民感兴趣的问题，包括政府和联邦成员州一级的选举及改善生计项目。

131. 还将利用现场技术和数字媒体促进有效、及时地收集和传播信息。特别是在打击暴力极端主义的宣传运动中，将利用数字媒体对问题作出迅速反应和影响人们的看法。

132. 非索特派团的支助承包商 IST 将进行重组，使索马里外联小组进驻社区，提供机动小组和机动能力处理各种活动。

### 十三. 协调机制

133. 非盟、联合国、部队和警察派遣国及合作伙伴之间的支助战略协调对于实现对非索特派团的成功支助至关重要。非索特派团、联索支助办、索马里安全部队和合作伙伴之间的支助业务协调对于确保有效提供成功开展联合行动所需的支助至关重要。

134. 在这方面，在领导和工作两级都设有若干内部和外部协调机制，以促进特派团的管理。其中包括每两周举行一次的非索特派团高级领导团队会议、区指挥官会议、总部和区总部一级的性别平等问题协调中心会议、军民工作组会议、后勤协调会议和项目审查委员会会议。

135. 与联合国的协调将主要通过非索特派团与联索援助团/联索支助办之间的高级领导协调论坛继续进行。此外，非索特派团将保持非盟-联合国小组之间的定期联席会议。

136. 与索马里联邦政府和各联邦成员州等更广泛的合作伙伴的协调将通过全面安全办法各组成部分机制继续进行。这一机制包括索马里联邦政府牵头的机制，如国家稳定协调论坛、规划和交付小组、联邦成员州稳定论坛、武装冲突中的儿童问题工作组及保护和人权等专题机制、非政府组织联合会和人道主义事务部，以及已投入运作的非盟-索马里工作队。

## 附文 2

### 非洲联盟委员会主席关于索马里局势的报告

[原件：英文和法文]

#### 一. 引言

1. 非洲联盟(非盟)和平与安全理事会于 2018 年 6 月 27 日在毛里塔尼亚努瓦克肖特举行第 782 次会议，重申定期报告索马里局势发展和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)活动的重要性。本报告是根据和平与安全理事会公报以及联合国安全理事会(安理会)2018 年 7 月 30 日第 8321 次会议通过的第 2431(2018)号决议第 9 段提交的。在该决议中，安全理事会请非盟通过秘书长定期向安理会通报非索特派团任务执行情况，并通过口头通报最新情况和提交书面报告的方式，定期向安理会报告。

2. 本报告介绍了 2018 年 8 月至 11 月期间索马里的主要动态。报告还涉及与非索特派团活动有关的各个方面。

#### 二. 政治事态发展

3. 索马里联邦政府实现稳定、和解和国家建设的努力继续取得重大进展，并在整个非洲之角出现的积极势头的基础上再接再厉，在国际和区域关系方面也不断取得重大进展，这有助于巩固该区域的和平。特别是，索马里总统、厄立特里亚总统和埃塞俄比亚总理于 2018 年 9 月 5 日在厄立特里亚阿斯马拉举行的三方会议进一步推动了这一势头。这次具有里程碑意义的会议标志着区域外交关系的新纪元，并达成了“区域安全 and 经济合作联合宣言”。

4. 索马里过渡计划的通过和协调一致的执行表明索马里联邦政府致力于主导本国的政治、经济和安全任务。

5. 非索特派团根据和平与安全理事会索马里问题第 782 次会议公报和联合国安全理事会第 2431(2018)号决议确立的任务规定，继续支持索马里联邦政府的安全与稳定努力，以加强执行政治、稳定、和解与建设和平进程。为此，非索特派团与国际社会成员一道，继续支持巩固联邦制度，进行必要的政治改革，包括就 2020 年政治路线图达成协议，执行索马里过渡计划，最重要的是就选举模式达成协议。

6. 联邦政府的立法部门在监督政府活动和促进政治进程方面发挥关键作用。人民院休会，直到 2018 年 9 月 10 日才重新开会。对实现政治进程和关于国家安全委员会进程的协议至关重要的立法目前已提交议会，准备颁布。为了推动国家发展规划中阐述的包容性政治，政府制定了 43 项立法草案，其中 23 项已提交议会；还制定了 29 项政策，并设立了 17 个机构来指导这些进程。到目前为止，人们乐

观地认为，议会将促进颁布必要的立法，以推动落实政治路线图，例如包括 2020 年在该国举行全民选举。

7. 宪法审查进程也在进行中，《宪法》前五章已经起草完毕，另外五章预计将在 2018 年 12 月前完成。按照联邦政府的承诺，内阁批准的联邦司法模式以及权力分配协定将提交下一届国家安全委员会审议。此外，关于财政联邦制的宪法审查提案和经修订的宪法定于 2019 年 1 月前提交国家安全委员会。预计在此之后还将开展其他必要的进程，以便在 2019 年 12 月之前完成《临时联邦宪法》。

8. 全国独立选举委员会遵循 2021 年联邦选举时间表，继续展示其管理和促进所需进程的能力。作为这些努力的一部分，全国独立选举委员会举行了 5 次补选，协助 22 个政党进行了临时登记，并以 2018 年预算供资的 34% 开展活动，其中 26% 由联邦政府提供，8% 由国际社会提供。继 2018 年 6 月就 2020 年普选的选举模式(比例代表制-非开放名单制)达成协议后，联邦政府正在努力完成选举法。联邦政府还最后确定了选民教育课程，力求增强索马里人，包括有特殊需要者的能力；利用地理信息系统确定了 1 673 个投票中心，并采用了生物特征登记系统。作为下一步工作，全国独立选举委员会正在核查选民中心并在各州设立办事处。

9. 如上文强调指出的，联邦政府继续取得重大进展，但它与联邦成员州的关系需要进一步改善。值得注意的是，大多数联邦成员州都将在今后几个月举行选举。因此，目前正在开展的政治运动加剧了相互猜疑，这反过来又造成了联邦政府与联邦成员州之间的一些政治紧张关系。

10. 因此，为审议和商定联邦成员州的利益而设立的联邦成员州领导人论坛-各州间合作委员会与联邦成员州领导人举行了四次会议，重申有必要加快联邦政府执行包括国家安全架构在内的政治协议的步伐和进展。在朱巴兰基斯马尤举行的各州间合作委员会第三次会议上，这一问题得到了更多关注。会后，理事会于 2018 年 9 月 8 日发表了措辞强硬的公报。公报强调了政治、安全和执行方面的挑战，这些挑战阻碍了联邦政府与联邦成员州之间的关系。就此，索马里联邦共和国总统穆罕默德·法马约阁下的办公室呼吁于 2018 年 9 月 17 日和 18 日在摩加迪沙举行一次国家安全委员会紧急会议。联邦成员州领导人拒绝参加会议，而是要求进行“第三方”调解，但索马里总理哈桑·阿里·海尔阁下拒绝了这一要求。

11. 为努力打破僵局，联邦议会上院(参议院)成员于 9 月采取步骤，向朱巴兰、西南、邦特兰、贾穆杜格和希尔谢贝利州派遣委员会，在联邦政府和联邦成员州之间进行调解。在这方面，参议院成员与各州领导人进行了广泛讨论，并注意到他们的关切。此外，索马里总理于 10 月成立了一个由财政部长、安全部长、内政部长和宪法部长组成的部长级委员会，以解决各联邦州通过各州间合作委员会提出的关切问题。

12. 尽管作出了上述努力，在消除阻碍联邦政府与联邦成员州之间关系的障碍方面迄今仍未取得突破。相反，10 月 20 日至 24 日在邦特兰加罗韦举行的各州间合作委员会第四次会议提出了关键结论，其中包括抽调邦特兰特别治安部队官兵组建各州间安全部队；建立各州间安全委员会机制，负责执行索马里过渡计划，并



设立一个安全基金作为预算资金池，分配资金用于支持各州间部队。这些立场与联邦成员州 2018 年 6 月批准的索马里过渡计划有所不同。此外，建立各州间安全委员会机制将重复国家安全委员会的作用。这可能会造成一个从政治和财政两个角度都难以管理的平行系统。

13. 此外，各州间合作委员会领导人重申，只要联邦政府不能解决他们表示的不满，他们就不会与联邦政府合作。在这方面，各州间合作委员会领导人呼吁在 45 天内，在贾穆杜格州杜萨马雷卜举行一次全国协商会议，以解决这些问题。这一持续僵局分散了联邦政府和联邦成员州执行索马里过渡计划和过渡进程其他主要优先事项的注意力。如果得不到充分解决，目前联邦政府与联邦成员州之间的紧张关系可能继续恶化，并可能对索马里的政治进程，特别是和解、宪法审查和联邦制产生严重影响。

### 三. 安全局势

14. 由于青年党继续使用简易爆炸装置/车载简易爆炸装置(汽车炸弹)作为武器发动攻击，总体安全局势仍然动荡叵测，但也注意到青年党利用其他手段有效打击非索特派团部队的的能力有限。青年党继续保持其在索马里南部和中部的存在，利用简易爆炸装置/车载简易爆炸装置作为主要武器。此外，青年党在主要补给线沿线进行了有限的伏击，并使用其他不对称战术，包括迫击炮袭击、自杀式炸弹袭击、复合式袭击以及定点击杀，在民众中制造恐惧。该恐怖团体估计有 5 000 至 7 000 名战斗人员，他们分布在不同州，并已成功渗透到朱巴河谷、下谢贝利、中谢贝利、上希兰州和上盖多的未收复地区，从而限制了非索特派团、索马里安全部队和包括政府官员和人道主义行为体在内的平民的行动自由。

15. 青年党有能力利用隐藏在当地居民中的战斗人员占领关键地形、发动非对称攻击和拒绝安全部队进入这些地区，这仍然是非索特派团和索马里安全部队面临的严重挑战。同样，据称有 150 至 180 名亲伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)战斗人员驻扎在邦特兰的甘达拉山区，这也令人关切。此外，注意到地方邦特兰青年党团体的存在，估计约有 600 名战斗人员，袭击有可能增加，主要是使用简易爆炸装置/汽车炸弹，并辅之以自杀式袭击和小武器袭击以及可能的暗杀。

16. 最近，青年党证明其有能力结合使用常规战术和非对称战术攻击和攻占索马里国民军的某些阵地，以造成最大程度的伤亡并阻止可能的干预。青年党在 Daynunney、Goofgaduud Buray 和 Buulo Mareer 临时接管了索马里国民军的阵地，就证实了这一点。青年党除了能够在某些地区相对不受阻碍地行动外，还向其控制下的人口提供替代政府和服务，并通过强制征税进一步创造可观的收入。

17. 自索马里过渡计划通过以来，联邦政府一直在为实施该计划制定业务规划，特别是制定第一阶段的优先事项。除此之外，还进行了改革，包括重组指挥和控制措施、分发武器和弹药以及培训索马里安全部队。此外，作为结构改革的一部分，国家情报与安全局的 1 727 名官员并入索马里联邦警察部队，以加强摩加迪沙和全国各地的安全，并消除各安全部队和机构之间的职能重叠和重复。

18. 2018 年 8 月，索马里国民军 10 月 14 日旅在三条轴线上发起了“巴达多行动”，目的是夺取巴尔卡德、马尔卡和布斯拉。此外，索马里国民军于 2018 年 9 月解放了连接摩加迪沙和马尔卡(下谢贝利州首府)的沿海地区。索马里国民军部队在非索特派团部队的支持下，还对下谢贝利州和中谢贝利州 Balcad 和阿夫戈耶之间的青年党基地发起了联合行动，以加强这些地区之间主要道路的安全。这些行动符合索马里过渡计划的目标，也是目前为加强摩加迪沙市周围安全所作努力的一部分。

#### 四. 经济形势

19. 在索马里充满挑战的政治和安全环境背景下，经济活动正在从 2017 年干旱的影响中反弹。作为改革议程的一部分，执行了稳健的财政计划。由于雨季气候良好，加上持续的汇款和赠款流入，预计 2018 年索马里的经济将会增速，通货膨胀也有望缓解。最近的经济进展使索马里有资格在 2018 年 7 月获得结清欠款前赠款，这标志着朝着减免债务迈出了一大步。

20. 此外，作为不断加强与国际合作伙伴关系的一部分，穆罕默德·阿卜杜拉希·法尔马霍总统访问了中国，出席中非合作论坛第七次首脑会议。这次访问的一个显著成果是签署了一项谅解备忘录，使索马里能够加入“一带一路”倡议；还签署了《加强与中国的经济和技术合作协定》。

21. 9 月 26 日，欧洲联盟宣布首次向索马里联邦共和国提供总额为 1 亿欧元的直接预算援助。这些资金预计将从 2018 年第四季度开始支付，直至 2021 年，以支持联邦制。这一援助的目的是逐步提高联邦政府向索马里人民提供基本服务的能力。预算援助方案是国际社会对联邦政府在执行政策和改革方面的良好业绩作出的更广泛反应的一部分。此前一天，世界银行宣布了 30 多年来为索马里联邦政府提供的第一笔国际发展援助资金(价值 8 000 万美元)。在此之前，国际货币基金组织(货币基金组织)对其第三个工作人员监测方案作了积极的中期评价。对索马里的工作人员监测方案将有助于维持宏观经济稳定，重建重要经济机构，并建立执行政策和改革方面的良好业绩。

#### 五. 非索特派团重组

22. 按照执行和平与安全理事会第 782 次会议公报和安理会第 2431 号决议概述的非索特派团优先任务的时限，非盟和联合国协同合作伙伴进行了非索特派团行动准备情况评估，目的是在非索特派团核定部队最高兵力范围内确定所需的使能能力和资源，规划非索特派团警察和文职部门，并查明差距，以便为今后的规划进程提供信息。此外，它还裁减 1 000 名部队人员、重组非索特派团和制定新的非索特派团行动构想以支持索马里过渡计划提供了基线。非索特派团行动准备情况评估报告附于本主席报告之后。

23. 随后，非索特派团根据和平与安全理事会第 782 次会议公报和安理会第 2431 号决议的要求，制定了新的行动构想，并注意非索特派团行动准备情况评估的

成果。新的行动构想力求重新调整非索特派团今后三年支持索马里过渡计划的目标，还强调了非索特派团军事、警察和文职部门将执行哪些主要任务，以支持索马里过渡计划、国家安全架构和联邦政府四个路线图所载的政府其他主要优先事项，主要是安全、司法和包容性政治。这些任务包括对青年党采取有针对性的行动，以促进稳定和扩大国家权力，支持包容各方的治理和政治进程以及索马里安全部队的能力建设，同时确保遵守人权。此外，行动构想还注意到执行任务的人员，包括特派团推进手段和倍增手段，以及在可能的情况下提供所需的补充力量。

24. 部队缩编 1 000 人意味着非索特派团军事部分的兵力将从 2018 年 10 月的 20 586 人减至 2019 年 2 月的 19 586 人。这一数字包括重组后的部队总部 129 名参谋和区总部 84 名参谋。为履行安理会第 2431 号决议关于非索特派团军事部分缩编 1 000 人的规定，非索特派团提议如下：乌干达人民国防军减少 0；肯尼亚国防部队减少 229 人；埃塞俄比亚国防军减少 301 人；吉布提国防部队减少 129 人；布隆迪国防军减少 341 人。此外，非盟委员会正在计划确保非索特派团每个区总部都是多国总部，人员包括来自每个区内不同国家的参谋。

25. 设立非索特派团多国区总部是实现非索特派团各区完全多国化的第一步。这项计划将分阶段进行，以防止对部队的行动效力产生任何不利影响。由于缩编，并作为重组的一部分，非索特派团将把一些前方作业基地移交给索马里安全部队，作为将安全责任移交给联邦政府的努力的一部分。此外，还将关闭商定的前方作业基地，以调整非索特派团部队，将重点放在实施索马里过渡计划的第一阶段及其后各阶段的主要优先事项和保护本国部队上。

26. 作为重组计划的一部分，非索特派团打算通过组建能够在短时间内行动的区级快速反应部队，确保其部队发挥最大效力。为了应对部队缩编 1 000 人带来的任何影响，预计每个区都将组成一支灵活和高度机动的部队，以填补缩编和某些前方作业基地废弃而出现的空白。机动部队将开展搜索和摧毁行动，或攻击已查明的不在前方作业基地行动范围内的武装反对派团体。

27. 设想组建两种快速反应部队，一种是战斗队规模的部队，应对对出发地点可以到达范围内的主要行政或人口中心发动的袭击。第二种是轻型的、连一级规模的快速反应部队，可用直升机运送。这将确保有能力在远离出发地点、地面快速反应部队无法到达的地方攻击临机目标，阻截青年党，为受到攻击的非索特派团和(或)索马里安全部队提供支援。需要具备某些有夜间行动能力的战力实现手段，包括用于快速部署和(或)撤离的直升机。同样，区边界将保持目前的格局，第一阶段侧重于部队保护、主要补给线和主要人口中心的安全，以后各阶段可能需要根据相关评估的结果，考虑重新划区。

28. 非索特派团将与合作伙伴协调，为支持索马里安全部队继续开展联合进攻行动。预计为索马里安全部队和机构提供能力建设支助的相关伙伴也将在非索特派团的作战辅导支持下，对索马里安全部队进行培训、装备和维持，直至非索特派团部队开始逐步缩编时，索马里安全部队发展成为一支能随时准备从非索特派团接手的适于作战的部队。

29. 非索特派团警察也在重组其现有的单派警察和建制警察部队，以加强对索马里警察部队执行任务的支持，将建制警察部队分成较小的编制单位，以便于扩大非索特派团在关键地点的警察力量。一旦另外两个尚未部署的建制警察部队也部署在任务区，它们将被部署在主要预定地点，以支持实施索马里过渡计划。

30. 除了现有文职人员派驻和负责摩加迪沙和巴纳迪尔州以及利用社区联络官负责贾穆杜格州以外，目前正计划扩大和部署文职人员到西南州(拜多阿)、希尔谢贝利(贝莱特文、乔哈尔)和朱巴兰州(基斯马尤)。因此，非索特派团将在六个区中的五个区(第 2 区的 Doubley 除外)和各联邦成员州首府部署文职人员，并将考虑联邦政府和地方行政当局请求，除了在目前没有部署部队的贾穆杜格使用社区联络官之外，增加非索特派团的能力。此外，由于非索特派团警察当前的参与不断扩大，而且非索特派团军事人员可能在所有责任区向索马里安全部队提供支持，也必须考虑在贾穆杜格部署更多文职人员。

31. 文职部分将履行下列实务职能：(1) 政治职能；(2) 稳定职能；(3) 遵守人权和问责职能。此外，部署在各区的文职人员将确保接触和访问他们部署所在各区的关键前方作业基地，并确保与每个地点的地方当局互动。此外，文职人员将发挥更广泛的代表和协调作用，与各州当局、人道主义伙伴、民间社会和其他利益攸关方接触，并向警察和军事部门提供支助和指导。

## 六. 非索特派团对索马里安全部队和索马里过渡计划执行工作提供支助

32. 作为确保有效执行索马里过渡计划的持续努力的一部分，非索特派团完成了将其驻扎在摩加迪沙体育场的部队和建制警察部队搬迁到 Aljazeera II 训练营的工作。这最终促成了将体育场及周围地区的主要安全责任移交给索马里警察部队。虽然不是索马里过渡计划所列的优先事项，但非索特派团部队撤离摩加迪沙学院的规划工作正在进行，同时正在按照已进入后期的索马里过渡计划第一阶段的规定，为清理和保护摩加迪沙-拜多阿主要补给线进行业务规划。

33. 此外，还在计划与欧盟和其他国际伙伴协调，支持索马里警察部队征聘、培训和部署 400 名国家警察，以确保摩加迪沙-拜多阿主要补给线和 Leego 的安全。非索特派团正在准备支持希尔谢贝利警察局征聘、培训和部署 800 名未来的希尔谢贝利州警察。征聘和培训工作定于 2018 年 11 月开始完成，随后将部署州警察新兵，这标志着希尔谢贝利州警察部队的建立。这将有助于扩大国家权力以及在希尔谢贝利实施稳定方案。

34. 非索特派团警察继续与联索援助团密切合作，指导和协助索马里警察部队，特别是，非索特派团迄今已就各种警务主题向 2 228 名联邦和州警察人员提供了辅导，以此作为努力提高索马里警察人员警务技能的一部分。此外，非索特派团在 8 月至 10 月期间协助为 599 名联邦警察和州警察举办了 6 个专门警务课程，即反恐(培训师培训)、性暴力和性别暴力及儿童保护、中层管理、交通管理、战略管理和复习课程。

35. 在恢复和建设机构和个人警务能力以及向索马里警察部队提供业务支助方面取得了重大进展。特别是，非索特派团与联索援助团、开发署和联索支助办密切协调，为支持联邦政府和联邦成员州，完成了朱巴兰、西南和贾穆杜格州部队的行动准备情况评估。州部队行动准备情况评估的结果具有双重目的，一是确定州部队的行动能力，二是根据国家安全委员会 2017 年 12 月和 2018 年 2 月的决定以及安理会第 2431 号决议，使联邦政府和联邦成员州了解这些部队所需的一揽子支助。目前正计划在 2018 年 12 月前将行动准备情况评估扩大到希尔谢贝利和邦特兰州部队。

36. 关于对索马里警察部队的基础设施支助，非索特派团通过其警察部门翻修了摩加迪沙的两个派出所，并在朱巴兰州建造了另一个派出所。非索特派团还协助索马里警察部队为摩加迪沙和联邦成员州的警务人员、青年和长老开展各种社区警务方案，包括预防和打击暴力极端主义和激进化方案。

37. 此外，非索特派团继续在联合行动期间向索马里安全部队提供指导和行动支援。事实上，非索特派团与索马里安全部队和相关伙伴协调，成功开展了各种有针对性的联合行动，包括巡逻、道路扫雷、海港和机场安保以及车队护送，以此作为执行索马里国家安全和索马过渡计划的一部分。同样，还开展了一些小规模的小规模的进攻行动，以协助索马里安全部队保护索马里当局，并帮助他们履行政府职能。这些行动有助于确保关键设施和基础设施的安全，还有助于为当局创造有利环境，在实施索马里过渡计划的过程中促进稳定、和解和建设和平进程。

38. 同样，非索特派团和其他伙伴也在支持联邦政府努力制定实施索马里过渡计划的详细计划。然而，在建设索马里安全部队的能力以使其在非索特派团支助下牵头开展这些行动方面出现延误，很可能会妨碍及时接管和控制 Leego 以及摩加迪沙-Leego 主要补给线的清雷和安保工作。尽管如此，非索特派团正在执行更多的行动任务，包括考虑控制和保护 Leego，同时支持能力建设，以建立必要的索马里安全部队能力，以便一旦非索特派团和索马里安全部队完成清雷后即能维持和保护 Leego 和主要补给线。这表明非索特派团致力于支持索马里过渡计划第一阶段的优先事项，并保证取得进展，及时落实和实现过渡。

## 七. 保护平民

39. 非索特派团继续严格遵守国际人道主义法、国际人权法和联合国人权尽职政策开展行动。非索特派团对军警人员进行国际人道主义法和人权培训，以确保非索特派团的行动符合适用的规则和非盟的合规和问责框架。作为部署前和特派团内培训的一部分，非索特派团以非盟正式语文和警察/部队派遣国语文向其人员提供非索特派团接战规则、行为守则和关于使用武力的指示的袖珍指南。

40. 除其他外，这些措施有助于减少非索特派团造成的平民伤亡。例如，在本报告所述期间记录的 112 起平民伤亡案件中，只有 3 起归因于非索特派团，特派团目前正在进行调查，以查明情况并核实指控。非索特派团继续提高对平民伤亡跟踪和分析小组以及预防和减轻平民伤亡重要性的认识。

41. 在加强执行非盟对性剥削和性虐待的零容忍政策方面正在取得重大进展。同样，非索特派团与索马里民间社会组织更密切的协调与合作令人鼓舞，这对于确保充分遵守非盟对一切形式不当行为和虐待行为的零容忍政策，加强对冲突中性暴力的监测、分析和报告至关重要。

42. 还制定了适当措施，以便根据非索特派团处理被拘留者的标准作业程序，在行动期间武装人员投降或脱离接触时处理这些脱离接触的战斗人员。

43. 根据任务规定，非索特派团努力增加保护活动，包括提供专门培训和监测侵犯人权行为，确保及时报告，核实指控，开展调查和宣传，使用传播材料，举办讲习班和进行实地访问，以防止和处理侵权行为。非索特派团还在联邦和联邦成员州两级就国际人道主义法、国际人权法、保护平民、儿童保护和性别问题向索马里安全部队提供能力建设支助。此外，非索特派团一直就与保护有关的问题向联邦政府各部委提供技术和咨询支持。

44. 为确保就遵守国际人道主义法和国际人权法及问责问题进行联合规划和协调，非索特派团、联索援助团和联索支助办继续定期举行人权尽职政策工作组会议。非索特派团部队指挥官在军事行动前向所有行动指挥官发出指令，概述防止和(或)尽量减少行动中造成平民伤亡的一切可行的预防措施。此外，在计划开展任何进攻行动之前，都对行动可能产生的平民伤亡影响进行风险评估。这种风险评估一般包括进攻前、进攻中和进攻后为尽量减少平民伤亡而可能采取的实际措施。警方也制定了关于使用武力的指示，作为酌情开展警察行动的指南。

## 八. 稳定和人道主义局势

45. 为了确保适当的协调与协作，非索特派团与其他稳定伙伴一道，参加了稳定协调员在联邦政府内政和联邦事务部主办的稳定会议。这些会议为进行包容各方的稳定工作规划和其他后续活动提供了重要机会。例如，在其中一次会议上各方确定，在马尔卡开展计划的军事行动之后，需要保护该地点的平民。因此，内政和联邦事务部在非索特派团和其他稳定伙伴的支持下，决定进行一次需求评估访问，以便就优先干预领域作出决定。

46. 非索特派团通过协助举办贝纳迪尔州行政当局稳定问题讲习班，继续推动联邦政府执行国家稳定方案。这些讲习班的主要目的是，除其他外，评估新的国家稳定战略及其与瓦达吉尔框架的联系，并确定国际伙伴对有效执行工作的可预测和持续的支持。

47. 此外，非索特派团继续在整个行动区协助满足基本社会需求。向贾穆杜格的弱势群体提供了测井和清洁饮用水。非索特派团还在基斯马尤、摩加迪沙和拜多阿修建了学校，翻修了医院，向警察局提供了设备，并协助为贝莱德文地方行政当局购置了一台发电机。

48. 非索特派团根据任务规定，继续提供安全和后勤支助，以便利在索马里提供人道主义援助。在这方面，非索特派团与联邦政府和人道主义界协调，支持开展免疫接种运动及接种破伤风和麻疹常规疫苗。

49. 此外，还作出努力，确保有效的军民互动和协调。由于许多社区的情况少为人知以及(或)人道主义准入有限，非索特派团在整个行动区协助、甚至直接为弱势民众提供人道主义援助和支持。虽然非索特派团能够提供一定程度的援助，特别是提供即时救生援助和早期恢复支助，但迫切需要提供专门支助，以加强联邦政府抵御气候和人道主义冲击的能力。

## 九. 联索支助办对非索特派团的支助

50. 根据安理会第 2431(2018)号决议和索马里过渡计划，非索特派团协助执行过渡第一阶段的关键活动。在这方面，非索特派团与联索支助办协调，支持非索特派团/索马里安全部队的联合行动，并完成了将所有联合国所属装备从摩加迪沙体育场迁移至 Jazeera II 的工作。此外，特派团辅助部队协助和支持在 Jazeera II 建造设施。还正努力在 MIA 内确定一个适当地点建造一个中转站，以便利非索特派团部队从学院搬出。

51. 同样，自驳船作业恢复以来，口粮和燃料供应也有了重大改善，减少了向 Barawe 和马尔卡运送口粮的积压情况。联索支助办继续支持非索特派团的行动，及时提供燃料、口粮和防御工事器材，并协调和支持非索特派团部队轮调。然而，由于简易爆炸装置/车载简易爆炸装置的威胁、道路网情况差和天气条件恶劣，继续依赖空运向某些地区提供后勤支助，这仍是一项严重挑战。

52. 作为加快向索马里各州部署文职人员工作的一部分，非索特派团对各区进行了评估，以促进扩大和部署非索特派团文职小组，执行实质性任务并支持军事和警察行动。同样，非索特派团还通过有力的采购和项目管理支助，协助实施速效项目。这些都是为了支持军事、警察和伙伴在索马里开展稳定工作。已最后确定联合支助业务中心标准作业程序，这是指导联合支助业务中心业务的一个良好步骤，可确保为有效实施索马里过渡计划切实提供服务。

## 十. 意见和建议

53. 根据和平与安全理事会索马里问题的第 782 次会议公报和安理会第 2431 号决议概述的优先任务，非索特派团确保在规定时间内执行各项举措，其中包括在 2018 年 9 月 15 日之前开展非索特派团行动准备情况评估，在 2018 年 11 月 1 日之前拟定行动构想，以及在 2018 年 11 月 15 日之前向非盟和平与安全理事会和联合国安理会提交第一次季度报告。为保持这一势头，非盟委员会已开始与联合国秘书处讨论对非索特派团进行中期审查的初步程序，预计审查将于 2019 年 1 月 31 日前完成。

54. 随着非索特派团在执行和平与安全理事会关于索马里问题的第 782 次会议公报和安理会第 2431 号决议概述的优先任务方面继续取得显著进展，人们越来越期望非索特派团重新配置其现有能力，并使其与索马里过渡计划和其他政府优先事项和计划保持一致。然而，在与联邦成员州的关系、落实国家安全架构，包括整编成员州部队以及最后确定宪法审查和国家选举进程方面，还需要联邦政府承担更多责任。

55. 同样，继续作出令人鼓舞的努力，确保非索特派团和联合国尽早并持续进行协调，以加强各种条件，推动开展协调决策和协调行动努力，促进索马里的和平、安全、稳定与和解。在这方面，非索特派团召开了几次协调会议，包括与联索援助团/联索支助办每月举行的高级领导协调论坛，以及在全面安全办法框架和机制范围内举行的组成部分 1 会议。这些会议继续确保非索特派团、联合国和相关伙伴能够尽可能使其业务努力与一套共同的战略优先事项保持一致，以确保向联邦政府和联邦成员州提供最佳支助。

56. 非索特派团在协助落实索马里过渡计划和联邦政府其他关键优先事项方面面临着巨大的需求和期望。在这方面，需要调整联索支助办对非索特派团的一揽子支援计划，以支持非索特派团的机动作战行动。联索支助办还应能够在索马里过渡计划和特派团重组的背景下，促进建立新的前方作业基地。

57. 鉴于上述情况，和平与安全理事会不妨考虑：

(a) 强调索马里的成功取决于所有主要利益攸关方，即联邦政府、联邦成员州、非索特派团、联合国和其他伙伴密切合作，以实现一个和平复兴的国家；

(b) 鼓励联邦政府在执行国家安全架构以及索马里安全部队的组建、人员培训和保留方面取得进展，以便在非索特派团的支持下领导开展联合行动，接管 Leego，这必须在 2019 年 6 月底之前实施；

(c) 敦促联邦政府和联邦成员州确保开展建设性对话，以解决目前存在的关切问题，确保在执行联邦和各州的优先事项方面开展更多合作；

(d) 重申基于条件的缩编和将安保责任移交给联邦政府和索马里安全部队以确保已取得的成果不会丧失的重要性；

(e) 强调索马里过渡计划仍然是实现过渡的框架，各项行动必须在该计划的原则和参数范围内进行，同时要保持灵活和务实，因为索马里过渡计划的优先事项和 timetable 可能随着取得的进展和条件的变化而发生变化；

(f) 敦促所有利益攸关方落实国家安全架构行动准备情况评估中确定的建议并弥补差距；

(g) 重申必须保护政治进程，为索马里全境的对话与和解提供空间，以帮助促进包容各方的政治和加强治理进程；

(h) 欢迎制定新的非索特派团行动构想，该构想随后将提交和平与安全理事会审议。



## 附文 3

## 2018 年 11 月 7 日在亚的斯亚贝巴举行的和平与安全理事会第 806 次会议公报

[原件：英文和法文]

## 公报

2018 年 11 月 7 日举行的非洲联盟(非盟)和平与安全理事会第 806 次会议通过了关于索马里局势和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的以下决定:

## 理事会,

1. **注意到**委员会主席关于索马里局势的报告、吉布提共和国常驻非盟代表兼和平与安全理事会 2018 年 11 月份主席穆罕默德·伊德里斯·法拉大使阁下的发言以及和平与安全事务代理主任 Admore Kambudzi 博士代表非盟和平与安全专员斯梅尔·切尔吉大使阁下所作的发言。理事会**又注意到**委员会主席驻索马里特别代表兼非索特派团团长弗朗西斯科·马德拉大使阁下和联合国秘书长驻索马里特别代表兼联索援助团团长尼古拉斯·海索姆教授所作的通报。理事会**还注意到**索马里常驻非盟代表阿里·沙里夫·艾哈迈德阁下的发言、埃塞俄比亚联邦民主共和国常驻非盟代表沃因舍·塔德斯大使阁下以政府间发展组织(伊加特)主席的身份所作的发言以及欧洲联盟(欧盟)代表的发言;
2. **回顾**其以往关于索马里局势和非索特派团的所有决定和声明,特别是 2018 年 6 月 27 日举行的第 782 次会议通过的公报[PSC/MIN/COMM.3 (DCCLXXXII)]和 2018 年 4 月 30 日举行的第 769 次会议通过的公报[PSC/PR/COMM (DCCLXIX)]。理事会**还特别回顾**其第 782 次会议公报第 13 段,其中理事会强调非索特派团的重组需要与索马里过渡计划的执行工作保持一致;第 16 段,其中理事会请委员会与联合国密切合作,在未来三个月内对非索特派团的多层面能力进行全面审查;第 22 段,其中理事会要求制定新的非索特派团行动构想;
3. **重申**委员会定期报告索马里事态发展和非索特派团任务执行进展情况的重要性,特别是报告非索特派团按照第 753 次会议公报的要求支持索马里过渡计划方面的进展;
4. **赞扬**索马里联邦政府在非洲之角新政治体制背景下在努力实现包容性政治方面取得的重大进展,包括制定 2020 年选举立法框架、与联邦成员州共享资源、宪法审查、去激进化 and 打击暴力极端主义方案、安全部门改革和经济复苏。在这方面,理事会**欢迎**索马里与埃塞俄比亚、厄立特里亚和吉布提的睦邻关系有所改善,该国与海湾国家的外交关系也出现升温。理事会**还赞扬**索马里联邦政府继续努力执行索马里过渡计划,这表明索马里联邦政府致力于全面主导承担该国的安全责任;
5. **又赞扬**非索特派团及其警察和部队派遣国迄今在执行上文提到的和平与安全理事会第 782 次会议公报和联合国安全理事会第 2431(2018)号决议概述的优先

任务方面取得的进展，以支持索马里过渡计划，努力实现非索特派团的过渡和缩编；

6. 还赞扬委员会和非索特派团协助开展非索特派团行动准备情况评估，制订新的非索特派团 2018-2021 年行动构想，并在规定时限内向非盟和平与安全理事会提交了第一份季度报告供其审议并转交联合国安理会。理事会**欢迎**制定新的行动构想，并**期待**尽快予以审议和通过；

7. **注意到**行动准备情况评估的结论和意见，包括查明能力差距和使能要求以便为未来规划提供信息，并为到 2019 年 2 月兵力减少 1 000 人、重组非索特派团和制定新的非索特派团行动构想以支持执行索马里过渡计划提供基线；

8. 又**注意到**确定在 2019 年初进行非索特派团中期审查以及非索特派团与索马里安全部队开展联合行动、兵力削减 1 000 人及重组进程的时间安排，以支持执行索马里过渡计划和非索特派团行动构想。理事会**请**安理会考虑到非盟的活动日历，将审议拟议的非索特派团中期审查的时间推迟至 2019 年 3 月，即完成非索特派团兵力削减 1 000 人之后；

9. **强调**理事会第 769 次会议核可的索马里过渡计划为非索特派团过渡和将主要安全责任移交索马里国家安全部队提供了最可行的途径。在这方面，理事会**强调需要**确保非索特派团在过渡进程中预期进行的任何调整或灵活行动都应在索马里过渡计划的框架内；

10. 又**强调**索马里的成功过渡取决于所有主要利益攸关方，即索马里联邦政府、联邦成员州、非索特派团、联合国和其他伙伴的密切合作。在这方面，理事会**敦促**索马里联邦政府和联邦成员州开展建设性对话，解决他们目前的政治分歧，以确保在执行联邦和各州的优先事项方面加强协作和协同作用，这将有助于维护和巩固该国的和平与安全；

11. **特别指出**其即将对索马里进行的访问的重要性以及需要与所有利益攸关方协作，评估形势，为正在实施的各项措施提供支助，以支持解决索马里联邦政府与联邦成员州之间目前的紧张局势，进一步强调和平解决任何分歧的重要性，以便成功地使索马里人民翻开政治历史的新篇章，从几十年的冲突走向持续稳定、和平、发展和繁荣的道路；

12. **关切地注意到**虽然在几个利益攸关方的协助下为索马里国防部队实施了许多培训方案，但其成果以及这些利益攸关方与非索特派团的协调有限，非索特派团将为经过训练的索马里国防部队人员进行战斗辅导。在这方面，理事会**鼓励**索马里联邦政府加快落实国家安全架构，加强索马里安全部队的组建、人员培训和留用之间的联系，以便在非索特派团的支持下领导联合行动；

13. **强调指出**基于条件的缩编和向索马里联邦政府和索马里安全部队移交安全责任的重要性，以便保持势头和已经取得的成果。在这方面，理事会**再次呼吁**并支持为非索特派团提供可持续和可预测的资金，以确保特派团具备有效支持过渡进程所需的能力。在同一背景下，理事会**强调需要**调整联合国索马里支助办公室

(联索支助办)的一揽子支援计划和交付，以支持非索特派团落实索马里过渡计划的优先事项，特别是为此重组特派团并开展机动作战行动；

14. 对非索特派团警察和部队派遣国做出的重大牺牲，特别是那些为促进索马里的和平、安全、稳定与和解付出了最高代价的人**表示敬意**。同样，理事会**希望**正在疗伤的所有非索特派团人员迅速康复；

15. **再次感谢**联合国、欧盟和其他双边伙伴持续支持非索特派团打击青年党的行动，并感谢他们对索马里联邦政府各项努力提供的支持；

16. **请**委员会主席将本公报及其关于索马里的报告以及非索特派团行动准备情况评估报告转递联合国安全理事会非洲成员(A3)和联合国秘书长，供酌情作为工作文件分发给安全理事会成员；

17. **决定**继续积极处理此案。

## 附文 4

## 2019 年 2 月 13 日在亚的斯亚贝巴举行的和平与安全理事会第 827 次会议公报

[原件：英文和法文]

## 公报

2019 年 2 月 13 日举行的非洲联盟(非盟)和平与安全理事会第 827 次会议通过了关于审议和通过非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)2018-2021 年行动构想的以下决定：

## 理事会，

1. 注意到非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)2018-2021 年行动构想以及加蓬共和国常驻非盟代表兼和平与安全理事会 2019 年 2 月份主席赫尔曼·伊蒙加尔大使阁下和非盟和平与安全专员斯梅尔·切尔吉大使阁下的发言；
2. 回顾其以往关于索马里局势和非索特派团的所有决定和声明，特别是 2018 年 11 月 7 日举行的第 806 次会议通过的公报[PSC/MIN/COMM.3(DCCCCVI)]、2018 年 6 月 27 日举行的第 782 次会议通过的公报[PSC/MIN/COMM.3(DCCLXXXII)]和 2018 年 4 月 30 日举行的第 769 次会议通过的公报[PSC/PR/COMM(DCCLXIX)]。理事会还特别回顾其第 782 次会议公报第 22 段，其中理事会要求制定新的非索特派团行动构想，以支持执行索马里过渡计划和同时开展的活动；
3. 赞扬索马里联邦政府继续取得进展，包括致力于满足各项要求，以在非洲之角新的政治体制背景下促进有效执行索马里过渡计划，该计划构成了非索特派团 2018-2021 年行动构想的基础；
4. 又赞扬委员会和非索特派团敲定了非索特派团 2018-2021 年行动构想，并赞扬非索特派团及警察和部队派遣国迄今在执行和平与安全理事会第 782 次会议公报和联合国安全理事会第 2431(2018)号决议概述的优先任务方面取得的进展，以支持索马里过渡计划，努力实现非索特派团的重组、过渡和缩编；
5. 回顾联合国安全理事会第 2431(2018)号决议所载关于到 2019 年 2 月 28 日将非索特派团兵力减少 1 000 人的决定；
6. 又强调非索特派团 2018-2021 年行动构想和索马里过渡计划的成功实施将在很大程度上取决于有效组建索马里安全部队，这是从非索特派团逐步接管安全责任所必需的，还取决于警察和部队派遣国继续提供所需的训练有素和装备精良的人员，以及为维持非索特派团提供必要和可预测的资源以支持索马里联邦政府执行索马里过渡计划。在这方面，理事会促请联合国和所有利益攸关方继续支持非索特派团和索马里联邦政府为有效执行非索特派团 2018-2021 年行动构想和索马里过渡计划提供所需资源；

7. 赞扬非索特派团和索马里联邦政府在不盟-索马里工作队的框架内正在进行的联合协商和协调，以促进有效执行索马里过渡计划和非索特派团 2018-2021 年行动构想；
  8. 对非索特派团警察和部队派遣国做出的重大牺牲，特别是那些为促进索马里的和平、安全、稳定与和解付出了最高代价的人表示敬意。同样，理事会希望正在疗伤的所有非索特派团人员迅速康复；
  9. 再次感谢联合国、欧盟和其他双边伙伴持续支持非索特派团以及索马里联邦政府的各项努力；
  10. 核可非索特派团 2018-2021 年行动构想，指示委员会推动执行该构想并定期向理事会报告进展情况；
  11. 请委员会主席将本公报和非索特派团 2018-2021 年行动构想转递联合国安全理事会非洲成员(A3)和联合国秘书长，供酌情作为工作文件分发给安全理事会成员；
  12. 决定继续积极处理此案。
-