



安全理事会

Distr.: General
29 September 2023
Chinese
Original: English

2023 年 9 月 26 日莫桑比克常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨根据安全理事会第 2628 (2022) 号决议和非洲联盟和平与安全理事会 PSC/PR/COMM.1173 (2023) 号公报，随函转交 2023 年 9 月 22 日和平与安全理事会主席邱吉尔·埃温布埃-莫诺诺给你的信(见附件)，其中转递上述公报和根据安全理事会第 2687 (2023) 号决议对非洲联盟驻索马里过渡时期特派团第 1 阶段缩编进行的联合技术评估。

请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。

安全理事会非洲成员国协调员

常驻代表

佩德罗·科米萨里奥·阿丰索(签名)



2023 年 9 月 26 日莫桑比克常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

谨代表非洲联盟和平与安全理事会，随函转递 2023 年 9 月 14 日和平与安全理事会第 1173 次会议通过的关于索马里局势和非洲联盟驻索马里过渡时期特派团行动的 PSC/PR/COMM.1173 (2023)号公报(见附文一)以及对第 1 阶段缩编进行的联合技术评估(见附文二)。

联合技术评估根据安全理事会第 2687 (2023)号决议开展，旨在评估第 1 阶段缩编情况，并为第 2 阶段制定标准。

因此，谨通过你转递上述两份文件，供安全理事会审议。

非洲联盟和平与安全理事会 2023 年 9 月主席

喀麦隆共和国常驻非洲联盟代表

邱吉尔·埃温布埃-莫诺诺(签名)

附文一

[原件：英文和法文]

PSC/PR/COMM.1173 (2023)

公报

非洲联盟(非盟)和平与安全理事会(和安会)2023 年 9 月 14 日举行的关于索马里局势和非盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)行动的第 1173 次会议上通过：

和平与安全理事会，

回顾其以往关于索马里局势和非索过渡特派团的所有决定和声明，特别是 2023 年 3 月 7 日举行的第 1043 次会议通过的[PSC/PR/COMM.1143 (2023)]号公报、2022 年 11 月 30 日举行的第 1023 次会议通过的[PSC/PR/COMM.1123 (2023)]号公报和 2022 年 3 月 8 日举行的第 1068 次会议通过的[PSC/PR/COMM.1068 (2021)]号公报；以及授权将非盟驻索马里特派团(非索特派团)改组为非索过渡特派团的联合国安全理事会第 2628(2022)号决议以及联合国安全理事会第 2687(2023)号决议；

重申非盟声援索马里人民和联邦政府实现持久和平、安全、稳定和繁荣的愿望，以造福非洲之角区域和整个非洲大陆；又重申非盟对尊重索马里领土完整、主权和统一的坚定承诺；

注意到喀麦隆共和国常驻非盟代表兼和平与安全理事会(和安会)2023 年 9 月主席邱吉尔·埃温布埃-莫诺诺大使阁下发表的开幕词、非盟政治事务、和平与安全专员班科莱·阿德奥耶大使阁下发表的致辞，以及非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表兼非索过渡特派团团长苏埃夫·穆罕默德·埃尔-阿明大使阁下所作的通报；又注意到索马里联邦政府、政府间发展组织(伊加特)和联合国代表的发言；

和平与安全理事会根据其议定书第 7 条采取行动，

1. **赞扬**索马里联邦政府继续主动全面掌控和领导索马里稳定与和解进程，尤其是在解放区，欢迎索马里联邦政府与联邦成员州持续合作，特别是在索马里联邦共和国总统哈桑·谢赫·马哈茂德阁下主持下定期举行全国协商委员会会议；

2. **称赞**索马里联邦共和国总统哈桑·谢赫·马哈茂德阁下一贯为非盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)和非盟委员会作出努力并提供支持，总体上继续推动该国实现稳定和保护领土完整，使其免遭青年党的攻击；呼吁索马里联邦政府就任何涉及非索过渡特派团人员的国内决定与非盟委员会进行协商；

3. **欢迎**联合技术评估报告，其中概述了对第 1 阶段缩编影响的评估，包括威胁评估、非索过渡特派团的业绩、经验教训、所需资金，以及第 2 阶段缩编的

详细计划和时间表，包括至迟于 2023 年 9 月 30 日缩编 3 000 名非索过渡特派团部队人员的影响；赞扬索马里联邦政府和非索过渡特派团与其他伙伴和利益攸关方合作，成功开展了联合技术评估；

4. **还欢迎** 2023 年 9 月 6 日举行的索马里行动协调委员会会议在完成第 2 阶段缩编进程的方式方面取得的成果；

5. **着重指出** 威胁评估确认青年党仍对索马里和平与安全构成主要威胁；表示关切青年党仍对一些主要补给线具有影响力，使其能够通过非法征税向公众勒索钱财；

6. **还重申** 巩固索马里和平与安全成果的重要性，并决定根据联合国安全理事会第 2628 (2022) 号决议和联合国安全理事会第 2687 (2023) 号决议，至迟于 2023 年 9 月 30 日无条件地公平撤出 3 000 名非索过渡特派团部队人员，以防出现任何安全漏洞；还决定根据索马里联邦政府的指示缩编 851 名非索过渡特派团警务人员；

7. **强调** 亟需确保撤出部队的方式不会导致非索过渡特派团易受攻击，并确保在缩编期间和之后，尽一切努力加强对非索过渡特派团部队的保护，并保护非索过渡特派团行动区内的民众；

8. **赞扬** 非盟部队和警察派遣国多年来为索马里和平作出的牺牲、贡献和奉献；还赞扬在索马里为人类服务而献出宝贵生命的所有人；

9. **表示深为关切** 青年党近期发动攻击，造成数人死亡，主要设施和基础设施被毁，这突出表明青年党仍对索马里和平与稳定构成重大威胁的现实；表示关切的是，若不公平进行缩编，青年党可能会在缩编 3 000 名非索过渡特派团部队人员期间或之后利用任何漏洞；

10. **赞扬** 非索过渡特派团在削弱青年党、减少其威胁、保护主要补给线、人口中心以及机场和海港等重要基础设施方面作出的贡献；

11. **最强烈地谴责** 青年党对平民、非索过渡特派团、索马里安全部队和索马里联邦政府成员以及该国基础设施发动的恐怖主义袭击；

12. **重申** 索马里联邦政府要求解除对索马里的武器禁运，并向索马里安全部队提供充足的火力和资源，使其能够减少青年党构成的威胁；

13. **鼓励** 索马里安全部队进一步加强努力，守住前沿行动基地，并确保非索过渡特派团部队将要撤出的地区的安全；在这方面，请合作伙伴增加对索马里安全部队的支持，包括加强部队组建，并配备相应的能力和结构，特别是在情报、监视和侦察以及航空，包括伤员后送和医疗后送方面，以期提高其绩效；

14. 对严峻的人道主义挑战**表示关切**，**鼓励** 索马里安全部队为提供人道主义援助建立安全走廊，并确保粮食、医疗援助和救生支持等基本服务不受负面影响；

15. **特别指出**迫切需要将各州安全部队整编至索马里安全部队和机构，并**承认**让联邦成员州参与整个缩编进程和继续落实国家安全架构的重要性；

16. **还重申**其决定需要组织一场认捐会议，以支持索马里联邦政府努力组建部队、实现国家稳定，以及应对不安全和气候变化相关冲击带来的人道主义挑战；促请双边和国际合作伙伴加倍努力为索马里联邦政府开展的国家努力提供财政支持；

17. **请**非盟委员会与索马里联邦政府合作开展一项研究，评估索马里联邦政府在改革、部队组建和实现国家稳定的就绪度方面取得的进展，并开展一项需求评估，以确定索马里联邦政府为实现削弱青年党和保护国家领土完整的愿望所需的相应支持；

18. **又请**委员会主席制定一项切实可行的非索过渡特派团撤出战略，其中应就非盟在 2024 年 12 月 31 日之后继续与索马里接触协作和支持索马里提出建议；

19. **还请**非盟委员会根据 2022 年 5 月 28 日在赤道几内亚马拉博举行的非洲联盟大会关于恐怖主义和非洲违宪更迭政府问题的第 16 次特别会议作出的决定，加快使非盟部长级反恐委员会投入运作；

20. **指示**非盟委员会根据联合国安理会第 2628 (2022) 号决议，向联合国安理会转递本公报；

21. **决定**继续积极处理此案。

附文二

[原件：英文和法文]

联合技术评估

2023 年 9 月

目录

	页次
简称对照表	7
执行摘要：联合技术评估报告.....	8
导言	9
方法	10
第 1 部分：对第 1 阶段缩编影响的评估.....	10
1.1 威胁评估	11
1.2 对非索过渡特派团的评估	13
1.3 前沿行动基地的运作情况和面临的挑战.....	14
1.3.a 前沿行动基地的作用	14
1.3.b 缩编及其对平民的影响	17
1.4 从第 1 阶段缩编中吸取的经验教训.....	18
1.5 所需资金	18
第 2 部分：非索过渡特派团缩编的详细计划和时间表.....	19
待拆除/移交的潜在前沿行动基地的缩编计划	19
第 2 阶段缩编 3 000 名部队人员的时间表.....	20
保护索马里联邦政府在实地取得的成果的创新办法.....	20
建议	21
a. 战略和安全建议.....	21
b. 行政和协调建议	21
c. 供资和资源建议.....	21

简称对照表

非索过渡特派团	非洲联盟驻索马里过渡时期特派团
非盟	非洲联盟
伊黎伊斯兰国	伊拉克和黎凡特伊斯兰国
联索支助办	联合国索马里支助办公室

执行摘要：联合技术评估报告

本执行摘要概述了联合技术评估报告的结论和建议，该报告全面审查了索马里正在进行的安全过渡。报告还深入探讨了非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)军警人员分阶段撤出和向索马里安全部队移交安全责任的情况，细致分析了现有和不断变化的威胁，评估了非索过渡特派团的业绩、前沿行动基地的功能和缩编影响、经验教训以及关键的资金需求。

安全形势和持续威胁：

评估首先说明了索马里境内复杂的安全动态。报告强调了极端主义团体，特别是青年党与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)在索马里构成的重大威胁。青年党仍是首要威胁，它采用不对称战术，并进行勒索和复杂攻击。普遍使用简易爆炸装置的情况突出表明，迫切需要在反简易爆炸装置设备和培训方面持续支持索马里安全部队。

人道主义层面：

在这些安全挑战的背景下，索马里正在设法应对严重的人道主义危机。报告承认索马里联邦政府和国际人道主义组织在应对这些挑战方面作出的不懈努力。尽管面临严重危机，但索马里联邦政府仍然坚定不移地致力于保障公民福利和避免饥荒。不过，非索过渡特派团人员缩编引起了人们对继续向弱势民众提供基本服务方面的关切。

对非索过渡特派团的评估：

报告对非索过渡特派团进行了全面评估，强调其在为政治进程创造有利环境和针对青年党成功开展行动方面发挥关键作用。报告强调了合作开展行动、提供辅导和保障关键基础设施的重要性。报告还强调了非索过渡特派团与索马里安全部队之间的协调问题，重点指出加强情报共享、开展联合行动以及落实指挥与控制机制的紧迫性。

前沿行动基地的功能和相关挑战：

评估深入探讨了前沿行动基地的运作情况及其在索马里安全基础设施中发挥的关键作用。报告审查了前沿行动基地过渡对社区资源的影响，并强调了地方当局在前沿行动基地关闭时所需肩负的责任。报告探讨了前沿行动基地的地理位置及其与境内流离失所者的关系，表明境内流离失所者营地集中分布在政府部队掌控的区域周围。

从第 1 阶段缩编中吸取的经验教训：

报告总结了第 1 阶段缩编的宝贵经验教训，强调亟需组建部队并继续落实国家安全架构。报告指出，战略决策出现延误，安全优先事项相互竞争的情况普遍存在，全面的安全规划至关重要。

后勤和供资方面的紧要事项：

评估强调了为索马里安全部队提供资金和后勤支持的重要性，因为该部队承担的安全责任增加。评估强调有必要重新评估行动需求，加强部队保护措施，并重新评估非索过渡特派团、联索支助办与索马里安全部队之间的合作框架。对计划活动和相关资金需求的联合审查被视为确保索马里安全部队成功过渡的关键。

总而言之，本执行摘要概述了关于索马里安全过渡的联合技术评估报告的实质内容。其中述及安全形势、人道主义关切、经验教训以及后勤和财政方面的基本先决条件。报告还着重指出了索马里面临的多重挑战，并强调国家和国际利益攸关方之间的合作努力在引导索马里走向稳定和安全的未来方面发挥关键作用。

导言

1. 非洲联盟驻索马里特派团(非索过渡特派团)向索马里安全部队移交安全责任,标志着索马里在通往可持续和平与安全的道路上的一个关键时刻。联合国安全理事会第 2687 [2023]号决议要求分阶段缩编非索过渡特派团,从第 1 阶段开始逐步推进至第 2 阶段,作为过渡进程的一部分。索马里的结束状态仍是通过建立可负担、负责任、有能力的索马里安全部队,由非索过渡特派团分阶段、有条件、可持续地将安全责任移交给索马里安全部队,从而实现更广泛的安全。
2. 本报告介绍了对第 1 阶段缩编开展的联合技术评估(又称“报告”)。评估借鉴了广泛的来源,包括联合国安全理事会报告、2023 年 3 月国家安全架构协议、非索过渡特派团的任务规定、实地评估、关于索马里安全过渡的联合技术评估基准报告和业务评估,以期制定第 1 阶段缩编进程的全面构想。
3. 联合技术评估报告的主要目标是评估已有进展,凸显挑战,并总结从第 1 阶段吸取的经验教训。这一评估将有助于确定理想的前进方向,并突出可进一步影响即将开展的第 2 阶段缩编规划和实施工作的待改进领域。此外,联合技术评估详述了非索过渡特派团在各区的各种职能和作用,包括为安全部队提供后勤支助、培训和能力建设。评估力求确定进一步缩编对这些职能和作用的影响,以及对索马里总体安全局势的影响。
4. 这一评估也符合联合国安全理事会第 2687 [2023]号决议第 6 部分第 40 段规定的任务,其中规定,‘安全理事会请索马里政府和非洲联盟与联合国和国际伙伴协商,在 2023 年 8 月 31 日前进行一次联合技术评估,评价第 1 阶段缩编情况,同时考虑到第 1 阶段的经验教训,并为第 2 阶段缩编制定明确的计划和时间表’。评估还落实了联合国安全理事会第 2687 [2023]号决议第 41 段的规定,其中指出,安全理事会请非洲联盟和索马里政府在 2023 年 9 月 15 日前通报第 2 阶段缩编准备工作的最新情况,同时考虑到第 1 阶段的经验教训,并为第 2 阶段缩编制定明确的计划和时间表。
5. 联合技术评估报告遵循索马里联邦政府、非盟和合作伙伴核可的《职权范围》,其中将联合技术评估的范围限定为对第 1 阶段缩编进行全面评估,包括经验教训、挑战和最佳做法,以及制定第 2 阶段的详细计划和时间表。由于时间限制和联合技术评估规定的制约,索马里联邦政府和非盟计划以后再筹划对剩余阶段的评估。
6. 联合技术评估报告旨在为索马里向安全和稳定局势的关键过渡提供信息和指导。

方法

7. 本报告的方法分为两个部分,分别对应评估的两个不同阶段:
 - a. 对第 1 阶段缩编影响的评估
 - b. 第 2 阶段缩编的详细规划和时间表

8. 本报告全面评估了移交的前沿行动基地，重点关注下列标准：
 - a. 前沿行动基地的功能，包括维护、设备状态和后勤支持。
 - b. 周边地区的安全，特别关注自移交前沿行动基地以来青年党的活动和意图。
 - c. 对索马里安全部队的行动准备情况评估，为此使用综合调查问卷，重点关注索马里安全部队的当前能力和行动效力及其适应能力和未来规划。
9. 方法的第二部分涉及为第 2 阶段缩编制定详细计划和时间表。为此，对青年党构成的威胁进行了全面评估。第 1 阶段的经验教训以及非索过渡特派团和索马里安全部队取得的进展为第 2 阶段规划提供了信息。此外，还审议了后勤和资源需求，包括津贴、联索支助办信托基金和联索支助办摊款。
10. 拟议计划概述了前沿行动基地的关闭和移交情况，以及这一进程的建议时间表。在评估中提出了若干方法，以维持索马里安全部队和非索过渡特派团迄今取得的成果。
11. 在整个评估过程中采用了协商办法，使所有利益攸关方都参与其中，包括索马里的国际合作伙伴、索马里联邦政府的有关机构和机关以及非索过渡特派团和索马里安全部队。这一做法确保采用包容性视角，并纳入缩编和过渡进程直接参与者的洞察和经验教训。

第 1 部分：对第 1 阶段缩编影响的评估

12. 影响评估旨在全面审查第 1 阶段缩编，以确定非索过渡特派团军警人员第 2 阶段缩编的明确计划和时间表，以期根据索马里联邦政府国家安全架构的设想，朝着可持续的结束状态实现更广泛的总体安全过渡。
13. 联合技术评估报告的这一部分由若干不同章节组成，以确保全面审查安全过渡进程及其多重影响。联合技术评估报告采用的方法如下：
 - a. 威胁评估
 - b. 对非索过渡特派团业绩的评估
 - c. 前沿行动基地的功能和缩编的影响
 - d. 经验教训
 - e. 所需资金

1.1. 威胁评估

14. 第 1 阶段缩编和移交旨在改善索马里安全部队独立维持安全的能力，独立维持安全的任务对于索马里的长期稳定至关重要。但在索马里安全部队承担起这项新责任的同时，多重威胁正在破坏索马里的安全，这些威胁主要来自索马里境内的青年党与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)等团体。不过，挑战包含各

种形式，例如持续的人道主义危机，以及索马里安全部队应对现有威胁的实力和能力。

1.1.a 安全威胁

15. 尽管当前持续开展的反恐行动显著削弱了青年党的能力，但青年党仍是索马里和更广泛的非洲之角区域和平与安全面临的最主要威胁。

16. 青年党的战略意图仍是通过传播暴力极端主义和采取其他非暴力手段，包括通过提供服务、司法和宣传来说服他人以扩大影响力，从而在索马里建立哈里发国。

17. 青年党的战术愈发倾向于发动复杂、不对称的攻击，包括伏击、小规模突袭以及暗杀政府人员和平民，有效破坏了扩大国家权力和政府职能的努力。除了造成这些直接的安全威胁外，从经济方面而言，青年党对主要补给线的影响力使该团体得以向公众勒索大量资金，由此产生的非法收入来源进一步加强了其行动能力。

18. 为了自我维持和为其军事行动提供资金，青年党在索马里主要依赖于以“慈善税”为借口进行勒索。青年党通过勒索手段向企业征收 2.5% 的货币费用，并从各部族收取非货币物品，供其战斗人员使用。青年党还向其势力范围内的部族、社区和企业收取款项。被青年党击败的索马里国家武装部队和非索过渡特派团部队也为补给武器和弹药提供了机会。

19. 简易爆炸装置威胁造成的直接结果是，迫切需要继续向索马里安全部队提供反简易爆炸装置设备和培训，随着缩编各后续阶段的推进，这一必要性变得愈加迫切。

1.1.b 人道主义威胁

20. 索马里的人道主义局势十分严峻，此外必须指出，索马里联邦政府已采取重大措施来避免饥荒，并为解决当前的危机提供了关键资源和支持。

21. 索马里联邦政府一直在与国际人道主义组织和伙伴合作，积极努力应对这些挑战。

22. 已努力向受危机影响的人员提供基本资源，包括粮食、清洁水、卫生保健和住所。此外，政府一直努力采取冲突解决措施，以缓解流离失所的根源问题，推动受影响地区实现和平与稳定。

23. 尽管当前的人道主义危机和流离失所问题构成巨大挑战，但索马里联邦政府仍然致力于保障其公民的福祉，一直在为避免饥荒作出不懈努力，并在这一关键时刻提供重要支持。

24. 鉴于非索过渡特派团人员缩编，索马里安全部队必须接管安全责任，并获得充分的规划和后勤能力，因为索马里安全部队目前可能难以一边开展打击青年党据点的行动，一边确保政府控制地区的安全。此外，接触最脆弱民众的机会已经受限，这一限制还可能进一步收紧。缩编可能会扰乱粮食、医疗援助和其他救生支持等基本服务的提供。

25. 在保护平民方面，已移交的前沿行动基地内迄今还没有流离失所者返回。不过，缩编导致安全形势出现的任何突然变化都可能引起流离失所人数激增，或使流离失所者无法安全返回。若不能维持安全成果，则可能破坏地方社区与索马里当局和安全部队之间的信任。如果社区认为由于青年党活动(如破坏供水点)或其他非国家武装行为体(如在部族之间和内部暴力增加的情况下，例如 Gerilley 前沿行动基地移交后受到青年党攻击)而可能受到更多报复性袭击，情况则更是如此。

26. 为减轻这一风险，索马里联邦政府今后必须在非索过渡特派团/索马里联邦政府/索马里安全部队关闭和移交前沿行动基地的规划进程下，加强与保护行为体的接触，从而确保及早获得信息，为规划提供依据。需要加强索马里安全部队和地方当局接管非索过渡特派团当前所履行职责的能力，以免出现安全真空。还应采取措施，确保缩编不会导致人道主义援助运送中断。非索过渡特派团和索马里联邦政府应解决保护平民方面的关切，确保及时切实考虑这些关切问题，以便推进第 2 阶段缩编。

27. 此外同样重要的是，为开展第 2 阶段的缩编和移交，索马里联邦政府必须启动关于预期关闭/移交对当地居民所产生影响的监测和分析工作。事实上，将需要专门的资源和时间来制定和开展针对性评估。

28. 这些因素突出表明，迫切需要增加资源，支持索马里安全部队和索马里联邦政府在安全过渡的背景下实现自给自足。联索支助办必须大幅增加后勤和财政支助，使索马里安全部队能够充分承担和胜任其安全职责，并维持第 1 阶段缩编取得的成果。

29. 若无法妥善处理或缓解本评估所述的威胁，包括青年党构成的安全威胁和当前的人道主义危机，就可能会对今后的缩编产生重大影响。未经协调的撤出可能会造成安全真空，导致人道主义援助中断，加剧冲突，破坏政府权威，并增加平民伤亡。威胁评估表明，需要采取综合办法来加强索马里安全部队的能力，确保提供人道主义援助，加强治理，扩大国家权力，从而确保在缩编过程中实现成功和稳定的过渡。

1.2. 对非索过渡特派团的评估

30. 尽管面临重大的安全挑战，但非索过渡特派团通过与索马里安全部队联合提供选举安全支助，设法为政治进程创造了有利环境。

31. 此外，非索过渡特派团成功开展了独立行动，并与索马里国家武装部队开展联合行动，削弱了希兰州、中谢贝利州、加尔古杜德州、下朱巴州和盖多州各区的青年党势力。

32. 非索过渡特派团部队在各区成功维持存在，共同控制着尤为重要的人口中心，为当地社区和联合国人员提供保护，并继续保障主要补给线(包括从青年党手中收复的地区)的安全。

33. 通过联合行动规划和协调以及合用地点，维持并实施了对索马里安全部队的辅导和协助工作。总体而言，索马里安全部队在一定程度上提高了专业素养以及

独立规划和开展重大行动的能力，部分原因在于接受了这种辅导。索马里国家武装部队下属的达纳卜部队、戈果尔部队和索马里国家武装部队下属的其他部队在希兰州、下谢贝利州、中谢贝利州和加尔穆杜格州成功开展的进攻行动证明了这一点。困境中的一线希望在于双方联合开展了地面巡逻，这表明双方愿意作出共同努力。

34. 非索过渡特派团移交给索马里安全部队的前沿行动基地在索马里的总体安全基础设施中发挥关键作用。由于时间限制和缺乏合格的技术人员，向索马里安全部队人员提供的培训是临时性的。这有可能损害前沿行动基地的行动完整性。由于索马里安全部队人员没有受到统一培训，这些基地出现行动失误的风险更高。因此，建议早早开展统一的预防性培训。

35. 因此，临时培训可能无意中造成了依赖性循环，即索马里安全部队在前沿行动基地遇到挑战时，可能会不断寻求设备维护支持和设备使用方面的培训。这违背了移交前沿行动基地的主要目标，即使索马里安全部队自力更生。

36. 这一经验可供今后的移交工作借鉴。非索过渡特派团、联索支助办和索马里安全部队都必须重新审查培训程序，确保驻扎在前沿行动基地的人员具备充足的技能和正常运作的设备，以便应对在前沿行动基地面临的安全挑战。

37. 尽管如此，非索过渡特派团仍为机场和海港等基础设施提供了重要保护。这确保了货物、服务和人员流动的安全和便利，这两者对实现稳定和促进经济增长具有重要意义。

38. 鉴于正在进行的过渡活动，索马里国家武装部队正在同时开展防御和进攻行动，这意味着其能力捉襟见肘。但这也反映了该部队适应和承担各种角色的能力。非索过渡特派团的主要目标是执行联合国安理会授权的任务，索马里联邦政府的主要关切则是独立开展进攻和防御行动，这导致两者的优先事项相互竞争。如果优先事项持续相互竞争，就可能损害联合国安理会授权任务和索马里联邦政府-非盟联合行动构想的初衷，即由非索过渡特派团联合开展清理并对行动产生影响。

39. 最后，加强索马里国家武装部队的行动能力一直是非索过渡特派团的工作重点。通过与合作伙伴协同努力，索马里国家武装部队加强了开展军民合作活动和反简易爆炸装置行动的能力，进一步加强了该地区的安全机构。

40. 该评估还强调了非索过渡特派团与索马里安全部队之间的多层面协调挑战。虽然各区都有联合行动中心，但在信息共享和联合行动规划的关键阶段，将这些中心纳入索马里国家武装部队的程度似乎有限。一个类似的首要关切在于，非索过渡特派团与索马里安全部队之间明显缺乏指挥与控制机制。

41. 人们提到，索马里安全部队与非索过渡特派团在情报共享方面缺乏协调存在两个主要原因。第一，索马里国家武装部队将大量人员从第5区调至加尔穆杜格州，以发动对青年党的攻势，这突出表明，由于对青年党持续开展进攻行动，导致优先事项相互冲突，因而索马里安全部队在这方面坚持努力的意愿不高。第二，

非索过渡特派团各特遣队就索马里国家武装部队人员获得适当安全许可的问题提出了关切。

42. 此外，非索过渡特派团与索马里安全部队之间的风险偏好不匹配，原因可能是双方的行动经历、战略目标和威胁等级的感知存在差异。这主要是由于索马里安全部队与非索过渡特派团在行动构想和索马里联邦政府核心行动目标方面的优先事项相互竞争。若不能解决这种分歧，就可能导致行动战略不一致，甚至可能导致第 2 阶段规划出现安全漏洞。

43. 为加强有效的协调机制，非索过渡特派团与索马里安全部队可通过采取下列措施来解决上述问题：

- a. **加强联合行动中心的协调：**联合行动中心应更具包容性，并制定明确的信息共享、决策和行动规程。
- b. **联合培训：**举办联合培训课程有助于在部队之间加强信任和理解。这种课程还可使双方熟悉各自的行动规程和能力。

1.3. 前沿行动基地的运作情况和面临的挑战

1.3.a 前沿行动基地的作用

44. 非索过渡特派团在成功缩编 2 000 名军警人员后，将 Xaaji Cali、Mirtaqwo、Cadaale、Arbaco、Geriley 和 Al-Jazeera-1 这 6 个前沿行动基地移交给了索马里安全部队。在移交这些前沿行动基地的过程中，需要开展细致规划和深入评估，以确保索马里安全部队足以胜任这一过渡带来的新职责并克服其挑战。

45. 此外，拆除了 Marka Ayub 这一前沿行动基地。对索马里国家武装部队的能力和行动效率进行了全面的安全评估，根据对该评估作出的战略分析，决定拆除这一前沿行动基地。

46. 在将前沿行动基地移交给索马里安全部队后，安全威胁状况并未改变，这表明索马里安全部队至少能够在既有威胁面前守住阵地。尽管索马里安全部队可能面临资源和训练方面的限制，但仍成功阻止了敌人逼近，这一点值得称赞。索马里安全部队能够维持安全级别不变，表明他们有能力抵御现有威胁。

47. 但评估表明，需要明确军事部队的身份、等级和结构，详细了解现有部队及其能力。目前，对于部署在索马里各地、特别是前沿行动基地附近的索马里国家武装部队力量而言，缺乏能够凸显各前沿行动基地现有能力差距的完整和最新的组织结构，这会造成严重后果。

48. 更新的组织结构将有助于索马里国家武装部队在行动期间作出知情决定。缺乏关于现有能力的信息可能导致战术决策存在缺陷，可能导致任务失败或不必要的伤亡。在战略层面，这可能损害制定连贯的长期国防和安全政策、高效分配资源和提出强有力的军事理论的能力。此外，若对现有部队和能力缺乏明确认识，可能会导致采购冗余，或者相反，在设备、培训或人力方面出现严重缺口。因此，准确和最新的组织结构将有助于开展后勤规划，确保部队获得必要的补给和增援。

若缺乏这一信息，部队的需要和实际所得可能不匹配。更重要的是难以确定一支部队的实际作战能力，这可能导致对索马里国家武装部队能力的过度自信或低估。

49. 此外，索马里国家武装部队缺乏情报、监视和侦察及航空能力，这也具有重大影响。情报、监视和侦察能力在实时了解行动区的行动环境方面发挥关键作用。若缺乏有效的情报、监视和侦察，索马里国家武装部队可能难以及时获得关于敌人行动、力量或意图的情报，从而处于战略劣势。此外，索马里国家武装部队目前难以及早发现和应对威胁，因而受到青年党等敌人的伏击。这导致其伤亡人数高于非索过渡特派团。

50. 由于索马里国家武装部队承担了额外的安全责任，因此航空能力不仅对进攻行动至关重要，而且对快速部署部队、伤员后送/医疗后送和再补给任务也十分关键。目前，索马里国家武装部队快速应对新出现的威胁或将部队转移至不同战线的能力受到了严重制约。

51. 此外，索马里国家武装部队目前严重依赖联索支助办通过直升机提供后勤支助。虽然这种支助是有益的，但过度依赖可能导致行动受限，并可能具有政治敏感性。此外，缺乏情报、监视和侦察与航空资产意味着索马里安全部队缺乏战略深度，难以将力量投射到其直接控制区之外或有效追击撤退的敌人。在不具备综合情报、监视和侦察与航空支持的情况下，地面部队在行动时可能缺乏空中掩护、实时情报或利用空中资产获得战术优势的能力。

52. 但值得注意的是，即使索马里国家武装部队今后获得情报、监视和侦察与航空资产，他们在培训人员操作和维护这些系统方面也将面临挑战。还需要对空军基地、维修设施和通信系统进行基础设施投资。所需固定成本/投资的资本密集度很高。索马里联邦政府将需要大量财政资源，鉴于国家目前的预算预期值，要获得这些资源将充满挑战。索马里联邦政府可能需要依赖国际援助、捐赠或购买协议。

53. 为缓解这些挑战，索马里联邦政府必须重点建立能够暂时填补这些能力差距的伙伴关系，同时对情报、监视和侦察与航空基础设施的长期发展以及人员培训进行投资。其中包括利用国际军事培训计划，探索具有成本效益的情报、监视和侦察解决方案(如商用无人机)，并寻求建立国际合作伙伴关系，以便联合开展情报、监视和侦察与航空行动。

54. 非索过渡特派团军警人员的缩编与索马里安全部队的进攻行动同时进行，对索马里安全部队具有若干重要影响。索马里安全部队需要一边适应新移交的领土，一边应对复杂性，这一双重要求将导致该部队的资源和指挥能力捉襟见肘。索马里联邦政府必须确保索马里安全部队具备充足的人力和能力，以填补非索过渡特派团部队撤离后留下的真空。索马里安全部队既要持续开展行动，同时又要确保新移交地区的安全，可能会不堪重负。超负荷运作可能导致反应能力下降，使某些地区易受攻击。

55. 一些区在行动期间缺乏协调的情况可能会被敌人利用。青年党等叛乱团体可能将这些过渡时期视为发动袭击的契机，并利用可能出现的安全漏洞或混乱局面。但值得注意的是，已作出努力以应对这些挑战。

56. 管理行动需要井然有序的后勤框架。索马里安全部队必须确保能够迅速将补给、装备和增援运送到需要的地方，特别是在非索过渡特派团缩编影响到现有后勤链的情况下。

57. 此外，如果出现意外威胁或缺口，人员不足的前沿行动基地可能缺乏迅速反击所需的快速反应部队，导致长时间交战，或在最坏的情况下，失去对前沿行动基地部分地区的控制。值得注意的是，索马里国家武装部队的战术态势与非索过渡特派团的战术态势存在显著差异，因为索马里国家武装部队本质上更加机动和敏捷。向大型前沿行动基地充分供应必要的补给、弹药和装备构成一项挑战，特别是在缺乏足够的可用人员和主要后勤路线受到威胁的情况下。此外，由于索马里国家武装部队集中力量对青年党发动攻势，因此可能导致后勤、补给和通信设备等所需资源紧张，进一步妨碍前沿行动基地的有效运作。

58. 索马里国家武装部队成功维持了移交的前沿行动基地。但值得注意的是，未来的前沿行动基地可能不在外围地区。此外，这些区域的相对成功也可能是由于非索过渡特派团靠近所移交的前沿行动基地，这可能起到了威慑作用。这一情况可能无法在更偏远地区复制，因为那里不存在非索过渡特派团或盟军的潜在威胁。因此，在进行第2阶段规划时必须开展威胁评估，应考虑到前沿行动基地的相对偏远位置，加强待移交或拆除的前沿行动基地内的支助力量。

59. 鉴于这些挑战，索马里联邦政府亟需重新评估维持大型前沿行动基地的战略必要性，特别是在不能为其配备充足人员的情况下。可考虑下列因素：

- a. **行动优先级：**如果对青年党的进攻被视为更优先的事项，那就必须确保前沿行动基地不会成为薄弱环节。这可能意味着暂时撤出或合并某些前沿行动基地。索马里国家武装部队应确定并计划保留具有战略和行动意义且数量有限的前沿行动基地。
- b. **调整前沿行动基地规模或搬至新址：**根据战略重要性，可调整一些前沿行动基地的规模，使其更易于管理。
- c. **战力倍增手段：**在监视和预警系统中利用无人机等战力倍增手段，甚至可整编当地民兵以加强安全。

60. 因此，索马里联邦政府在开展进攻行动与确保前沿行动基地的安全和功能之间保持平衡至关重要。

1.3.b 缩编及其对平民的影响

61. 在缩编过程中，前沿行动基地通常会经历两个重大过渡之一。第一，前沿行动基地可能被移交给索马里国家武装部队。第二，前沿行动基地可能被完全关闭。前沿行动基地的布局具有战略意义。一些前沿行动基地靠近区中心，另一些则位于更偏远农村地区，主要在连接区中心的主要道路沿线。

62. 非索过渡特派团的前沿行动基地在这些地区的作用并非直接向平民提供服务。这些基地的存在与索马里安全部队的存在相结合，实际上创造了安全的环境。

这种稳定对于国家权力的有效扩展以及参与稳定和人道主义举措的合作伙伴至关重要。值得注意的是，这些前沿行动基地大多具备自己的专用水源，例如钻孔得到的水源。这一做法确保他们不会耗尽社区资源。除了自力更生的情况外，值得注意的是，非索过渡特派团的前沿行动基地和索马里国家武装部队都曾与附近社区共享水源。但其能源容量明显存在限制。由于这些前沿行动基地的位置常常在外围地区，因此一般无法向邻近社区或区中心供电。

63. 前沿行动基地的过渡对社区资源具有多重影响。若非索过渡特派团将前沿行动基地移交给索马里国家武装部队，则一般预期与该前沿行动基地相关的钻孔或水井也将被移交。相反，在关闭前沿行动基地时，通常的程序包括拆除任何相关的钻孔设备。采取这一行动后，地方社区或区当局就有责任确定替代解决方案，例如采购和安装水泵或发电机。

64. 前沿行动基地的过渡对境内流离失所者的影响各异，视前沿行动基地的地理位置而定。据观察，在索马里安全部队掌控区中心的情况下，对境内流离失所者所在地点及向其提供的服务的影响最小。在贝莱德文等地区，这一点得到了明确证实。但在更偏远的农村地区，形势略有不同。希尔谢贝利的 Qorilow 或 Mirtaqwo 等地可能会出现数量有限的境内流离失所者定居点。但必须承认，绝大多数境内流离失所者营地主要位于区中心。

65. 目前有 67 个前沿行动基地属于非索过渡特派团的权限范围，在这些基地的周边地区分布着数百个境内流离失所者营地，这反映了前沿行动基地与境内流离失所者之间关系的更广泛背景。这些境内流离失所者营地的战略布局显而易见，许多营地集中在安全和受保护地区、特别是州首府和区中心附近。维持安全和确保出入这些境内流离失所者营地的任务主要落在政府安全部队的肩上。可以在贝莱德文等地观察到这一动态。该镇周围有许多境内流离失所者营地。不过，设在机场的非索过渡特派团基地没有保护或监管这些境内流离失所者营地的任务授权。这些营地分布在贝莱德文周围的主要原因是，该镇具备全面的安全基础设施。

1.4. 从第 1 阶段缩编中吸取的经验教训

66. 尽管面临挑战，但由索马里联邦政府、非索过渡特派团和联索支助办代表组成的三方技术委员会努力确保在 2023 年 6 月 30 日的既定时限内，完成了第 1 阶段从任务区缩编 2 000 名部队人员的任务。一些重要的经验教训包括但不限于：

a. 战略方面的经验教训

- (1) 索马里联邦政府和联邦成员州安全部队的整编对于以团结一致和可持续的方式接管与控制前沿行动基地以及保护民众至关重要。
- (2) 联邦成员州当局根据国家安全架构参与处理缩编问题至关重要。
- (3) 战略一级决策的延误阻碍了及时落实缩编工作。

b. 安全相关的经验教训

- (1) 索马里联邦政府和非索过渡特派团部队之间的安全优先事项相互竞争。三方技术委员会获悉，索马里联邦政府的优先要求是开展进攻行动，而非接管前沿行动基地。非索过渡特派团的任务则包括保护主要人口中心，并确保对部队的保护。
- (2) 尽早利用索马里联邦政府/索马里国家武装部队关于后续缩编阶段的行动构想，进行适当和及时的规划。
- (3) 由于需要加强并持续开展部队保护工作，一些部队派遣国需要自费保留被指定缩编的部队。
- (4) 前沿行动基地周围的人口中心缺乏全面的安全规划。

c. 行政方面的经验教训

- (1) 移交/接管时间表不利于及时开展缩编行动，包括对索马里国家武装部队进行就职培训，为接管安全责任做准备。
- (2) 由于时间限制，应鼓励利用当地承包商，并将摩加迪沙采购作为最后手段，以期及时运送部队和装备。
- (3) 将前沿行动基地的可用设备移交给索马里国家武装部队。
- (4) 需要提高索马里国家武装部队的实力和能力，特别是在航空、后勤与情报、监视和侦察方面。

1.5. 所需资金

67. 索马里安全部队继续从非索过渡特派团接管安全责任所需的资金对于成功落实国家安全架构至关重要。这些资金需求在向联索支助办信托基金的捐款和联索支助办的摊款中十分重要。

68. 索马里安全部队-联索支助办信托基金仍是支持索马里安全部队进攻行动的重要财政机制。该基金为后勤支助和能力建设等非致命性支助提供资源。向该基金捐款对于继续提供这些服务至关重要，而这些服务对于成功实施安全过渡十分关键。由于进攻青年党的行动节奏发生变化，而且索马里安全部队发展成为专业精干的部队，人们认为当前的后勤支助不足。由于预期后勤需求将增加，应重新评估索马里安全部队的行动需要，因其承担了来自非索过渡特派团的更多责任和计划过渡活动的成本。这将确保索马里安全部队拥有必要的财政资源，以便继续开展过渡活动，并到 2024 年底实现预期的结束状态。

69. 因此，在开展包括缩编在内的过渡活动之际，索马里联邦政府和联合国需要联合审查计划开展的活动及其相关费用，以估算联索支助办信托基金所需的捐款。

70. 在第 1 阶段缩编非索过渡特派团人员后，索马里安全部队承担了更多责任，并在此过程中展现了值得称赞的行动和财政能力。索马里安全部队表明其致力于实行问责制，在履行财政责任方面堪称楷模。可靠的资金管理以及业务能力方面

的证据突出表明，索马里安全部队已准备好有效管理和利用联索支助办提供的任何额外支助，关于索马里安全过渡的联合技术评估基准报告中强调了这一点。索马里联邦政府强调指出，由于索马里安全部队从非索过渡特派团接管了更多责任，因此联索支助办加强对索马里安全部队的后勤支持十分重要。

71. 这些挑战突出表明，需要开展深入审查，可能还需要重新评估非索过渡特派团、联索支助办和索马里安全部队之间的现有合作架构。随着非索过渡特派团继续缩编，索马里安全部队具备独立行动能力并充分投入运作变得更加重要。解决这些后勤和业务方面的缺陷对于索马里的稳定和安全至关重要。

第 2 部分：非索过渡特派团缩编的详细计划和时间表

待拆除/移交的潜在前沿行动基地的缩编计划

72. 今年 4 月，索马里联邦政府、非索过渡特派团和联索支助办成立了三方委员会，以协调第 1 阶段缩编 2 000 名部队人员的工作。该委员会还留下来协调第 2 阶段缩编 3 000 名部队人员的工作，这项工作于 2023 年 7 月初启动。在委员会开展工作期间，非索过渡特派团建议根据所有部队派遣国部署兵力的 30%按比例分配的方式确定 15 个前沿行动基地。索马里联邦政府提及战术、行动和安全优先事项，因此没有同意这项建议。非索过渡特派团、索马里联邦政府和联索支助办决定提出一项混合建议，最终得出下表所示的部队人数和 10 个前沿行动基地。

序号	区	部队派遣国	缩编配额	待移交/接管或关闭的前沿行动基地	说明
1.	1	乌干达人民国防军	734	国家宫 议会	移交/由索马里国家武装部队接管 移交/由索马里国家武装部队接管
2.	2/6	肯尼亚国防军	754	BUUR XAAJI SARILEEY 基斯马尤 2 号老机场	关闭 关闭 移交/由联合安全部队接管
3.	3	埃塞俄比亚国防军	507	基斯马尤 1 号老机场	移交/由联合安全部队接管
4.	4	吉布提国防军	271	DHUSAMAREEB	移交/由索马里国家武装部队接管
5.	5	布隆迪国防军	734	BIYO-CADDE RAAGA-CEELE QORILOW	移交/由索马里国家武装部队接管 移交/由索马里国家武装部队接管 移交/由索马里国家武装部队接管
共计			3 000		

第 2 阶段缩编 3 000 名部队人员的时间表

序号	根据联索支助办标准作业程序/准则开展的活动	日期
1.	侦察前沿行动基地	2023 年 8 月 31 日至 9 月 10 日
2.	移交第一优先级的前沿行动基地	2023 年 9 月 10 日至 12 日
	c 移交肯尼亚国防军在第 6 区的基斯马尤 1 号老机场	2023 年 9 月 12 日
	d 移交埃塞俄比亚国防军在第 6 区的基斯马尤 2 号老机场	2023 年 9 月 12 日
3.	移交第二优先级的前沿行动基地	2023 年 9 月 14 日
	a 移交布隆迪国防军在第 5 区的 Biyo-cadde	2023 年 9 月 14 日
4.	移交/关闭第三优先级的前沿行动基地	2023 年 9 月 21 日至 27 日
	a 关闭肯尼亚国防军在第 2 区的 Buur xaaji	2023 年 9 月 21 日
	b 关闭肯尼亚国防军在第 2 区的 Serileey	2023 年 9 月 22 日
	c 移交吉布提国防军在第 4 区的 Dhuusamareeb	2023 年 9 月 24 日
	d 移交乌干达人民国防军在第 1 区的议会大厦	2023 年 9 月 25 日
	e 移交乌干达人民国防军在第 1 区的国家宫	2023 年 9 月 25 日
	f 关闭布隆迪国防军在第 5 区的 Raaga Ceele	2023 年 9 月 26 日
	g 关闭布隆迪国防军在第 5 区的 Qorilow	2023 年 9 月 27 日
5.	完成移交文件	2023 年 9 月 28 日
6.	正式移交仪式	2023 年 9 月 29 日

保护索马里联邦政府在实地取得的成果的创新办法

73. 索马里国家武装部队应继续组建部队，整编联邦成员州安全部队和当地民兵，以支持索马里国家武装部队开展进攻行动。请联索支助办向这些联邦成员州部队提供支助。

74. 非索过渡特派团将开展机动的进攻行动，以支持索马里国家武装部队，同时保障政府、联合国及其附属机构、国际合作伙伴、人口中心、主要补给线的重要设施，并支持其责任区范围内的人道主义援助行动。

75. 我们预计至迟于 10 月部署直升机等战力倍增手段，以便部队进驻和撤出，并提供近距离空中支援，支持联合进攻行动。

76. 合作伙伴提供武装无人机等近距离空中支援能力和协助收集情报，以支持联合行动。

77. 应采取措施与地方部队或索马里安全部队控制解放区，保护已取得的成果。

建议

78. 联合技术评估报告全面分析了第 1 阶段缩编的经验教训和第 2 阶段规划方面的挑战和机遇。在报告所载洞察和结论的基础上提出以下建议，以期参与这一关键过渡的利益攸关方提供指导：

a. **战略和安全建议：**

(1) **加强整编：**促进索马里联邦政府与联邦成员州安全部队进一步整编与合作。这种协同作用对于以团结一致和可持续的方式移交安全责任至关重要。

(2) **继续落实国家安全架构：**让联邦成员州当局积极参与同安全过渡有关的决策过程。使这些进程与国家安全架构保持一致，确保考虑到各州的观点和优先事项。

(3) **协调安全优先事项：**解决索马里联邦政府与非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)的安全优先事项相互竞争的问题。确保非索过渡特派团的任务目标与索马里联邦政府的安全目标之间明确对接，特别是在开展进攻行动和接管前沿行动基地方面。

(4) **开展全面安全规划：**为前沿行动基地周围的人口中心制定和实施全面的安全规划。这一规划应考虑到每个区域独特的安全动态，并确保无缝过渡。

b. **行政和协调建议**

(1) **培养和加强索马里安全部队的实力和能力：**投资于培养索马里国家武装部队的实力和能力，特别是航空、后勤与情报、监视和侦察能力。加强这些能力对于索马里安全部队有效和独立运作的实力至关重要。

(2) **确保有效移交设备：**优先将前沿行动基地的可用设备移交给索马里国家武装部队，以维持行动完整性。

(3) **优化移交/接管时间表：**修订移交/接管时间表，更有力地支持缩编行动的及时落实。留出充足的时间对索马里国家武装部队进行就职培训，为接管安全责任做准备。

c. **供资和资源建议**

(1) **审查资金需求：**对计划开展的活动和相关费用联合开展全面审查，以估算联索支助办信托基金所需的捐款。鉴于索马里安全部队从非索过渡特派团接管了更多责任，对后勤支助需求进行重新评估。

(2) **加强联索支助办提供的支持：**认识到索马里安全部队在管理资金和行动方面展现了值得称赞的财政能力。有鉴于此，加强联合国索马里支助办公室(联索支助办)向索马里安全部队提供的后勤支助，以进一步加强其过渡能力。

(3) **审查合作架构：**深入审查非索过渡特派团、联索支助办与索马里安全部队之间的合作架构。确保索马里安全部队能够独立行动并充分投入运作，这一点至关重要。解决后勤和行动方面的缺陷，确保索马里的稳定和安全。