



安全理事会

Distr.: General
14 October 2013
Chinese
Original: English

2013 年 10 月 14 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会第 2093(2013)和 2111(2013)号决议，安理会在这两项决议中请我制订关于何时适于在索马里部署联合国维和行动的基准，并与非洲联盟密切合作，对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)进行联合审查，还请我至迟于 2013 年 10 月 10 日向安理会提交备选方案和建议。

根据这个要求，联合国和非洲联盟派出联合审查团前往索马里，以制订部署联合国维持和平行动的基准，并对非索特派团进行评估。根据我 2013 年 1 月 31 日向安全理事会提出的报告(S/2013/69)，并鉴于索马里的安全局势最近有所恶化，包括 2013 年 6 月 19 日摩加迪沙联合国共用驻地遭受攻击，造成 1 名联合国工作人员、3 名联合国约聘人员和 4 名非联合国警卫死亡，我还请联合审查团就联合国人员安保问题提出建议。

非洲联盟-联合国联合审查团于 2013 年 8 月 26 日至 9 月 6 日进行了审查。审查团由维持和平行动部和非洲联盟和平与安全理事会共同领导，成员包括联合国有关部厅、非洲联盟委员会、非索特派团、联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)、联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国驻非洲联盟办事处(联非办)以及一些会员国和欧洲联盟的军事、警务、政治、后勤专家。审查团访问了非索特派团所有四个驻区，与驻索马里以及亚的斯亚贝巴和内罗毕的有关国家和国际伙伴进行了磋商。联合审查团在其报告中概述了调查结果，非洲联盟和平与安全理事会于 2013 年 10 月 10 日审议了审查团的报告。

维持和平行动基准

关于部署联合国索马里维持和平行动的问题，我回顾我在 2013 年 1 月 31 日的报告中提出的建议(S/2013/69，第 83 段)。在该报告中，我提出从目前的作战情况来看，非洲联盟作为提供军事支持的一方，拥有相对优势。应在打击青年党的常规作战行动结束后，同索马里当局协商，重新考虑采纳联合国维和行动选项。



联合审查团的核心结论是，为满足支持索马里巩固和平所需最低安全条件，必须进一步削弱青年党叛乱分子发动不对称攻击的能力。为了实现这一目标，必须切实恢复对青年党的军事行动，迅速削弱其控制关键战略地点的能力，从而削弱其强行招募、训练和资助其行动的能力。

同时，还必须在索马里国家警察和非索特派团建制警察部队越来越多的支持下提高索马里部队的能力，逐步控制被青年党重新占领的地区。这种进展反过来也会使各大城市政治进程有一个更加安全的环境。索马里当局有责任在联索援助团和非索特派团的支持下，确保及时部署商定成立的行政当局，治理新收复地区并在这些地区提供服务，还要协调军事行动，在政治治理和服务交付方面取得进展。

联合审查团认为，在实现上述目标方面取得的进展应使非索特派团在索马里的作战作用逐渐减少，并能够向监督和快速反应作用过渡，支持索马里国家安全部队。在这个阶段，非索特派团可以实现“适当规模”，然后根据安全理事会的进一步决定，向联合国维持和平行动进行移交。这个次序可以确保进一步收复关键军事战略目标，并维持对这些目标的控制。

为了能够监测这些目标的进展情况，联合审查团确定了一套可为适时部署联合国维持和平行动铺平道路的基准，作为最终完成向索马里安全机构移交责任的一个步骤。它们是：(a) 签订政治协定，最终落实联邦愿景并组建行政部门和各州；(b) 根据临时宪法条款扩大国家权力，在收复地区建立地方行政当局；(c) 通过一项包括政治、经济和军事部分的全面战略，削弱青年党，使其不再是一支有效的力量；(d) 大大改善实际安全状况，将简易爆炸装置攻击事件减少 30% 至 50%，并对主要城市中心进行有效进出控制；(e) 改善索马里国民军把守索马里中南部大多数主要城市的能力，保持必要数量训练有素和装备精良的士兵(10 000 人)；(f) 就关于索马里警察作用和职能的重大安全安排达成广泛协议；(g) 为至少 4 000 名索马里国家警察提供设备，使其具有可持续性，从而在一个更宽松的安全环境下促进和平选举，维护法律和秩序；(h) 联合国维持和平行动的部署获得联邦政府认可，并得到索马里各主要群体的支持。

我将与非洲联盟协商，继续监测这些基准的进展，并在我的定期报告中向安全理事会通报最新情况。

安全局势

我对联合审查团针对索马里当前安全局势的调查结果极为关切。审查团的结论是，去年取得的政治进展和近年来打击青年党的军事成果面临严重风险，有可能付诸东流。

联合审查团的调查结果表明，自 2013 年 5 月以来，青年党在收复地区、包括在索马里首都蓄意改变了战术，从常规战法改为不对称战法。他们特别针对政府、国家机构以及在索马里开展工作的国际存在包括联合国发动袭击。

面对这些威胁，在没有对青年党发动持续进攻的推进手段和效力增强系统的情况下，索马里国民军和非索特派团目前基本采取了防御固守姿态。需要利用当前可用资产保护日趋脆弱的现有地点和供应路线，因为暂停进攻给青年党带来可乘之机，从而准备发动更加大胆和复杂的攻击。

安全局势的恶化除了造成许多名无辜平民包括妇女和儿童死亡外，还有可能破坏脆弱的索马里政治进程，尤其是使联邦政府无法开展必要的外联和国家建设工作。联邦政府代表在努力推动政治进程和建立国家机构过程中常常遇到危险。哈桑·谢赫·马哈茂德总统迄今逃过了几次未遂刺杀。

青年党改变战术也给国际社会最近在索马里的强化存在带来重大挑战。2013年6月19日摩加迪沙联合国共用驻地遇袭事件暂时但严重影响到联合国国家工作队制订、提供和监测方案的能力，尤其是在摩加迪沙。由于行动受到限制，联索援助团与索马里对口部门一起充分部署、提供支持和开展行动的步调也受到妨碍。

此外，这些威胁还波及区域以外其他地区。2013年9月21至24日在内罗毕西门购物中心发生了可怕的攻击事件，青年党声称对这次攻击负责，这是最新一次令人不安地显示青年党有能力策划、安排和实施复杂攻击，危及索马里和其他地方的和平与稳定。

短期内，为了重新获得势头和避免进一步逆转，迫切需要恢复和加强对青年党的军事行动。这需要加大国际社会对索马里国家安全部队和非索特派团(其中有些部门将是临时机构)的支持力度，以便能够完成进攻行动，为继续开展政治进程以及建设和平努力创造条件。同时，还要采取其他措施，确保安全理事会授权协助联邦政府开展一系列举措的联合国人员的安全和安保。

因此，我完全支持非洲联盟-联合国联合审查团的以下建议：

增强索马里国民军和非索特派团的能力

首先，我完全支持联合审查团提出的建议，即必须向与非索特派团联合作战的索马里国民军前线部队提供定向支持。因此，根据上述要求，我建议安全理事会授权非索特派团支助办向与非索特派团联合作战的索马里国民军有关部队至多 10 000 人提供有限的一揽子非致命性支助，支助方式应与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)向刚果民主共和国武装部队提供的支助相类似。这种有限的支助包括：机动性、食品、燃料、帐篷和战区医疗支持，以逐步加强他们把守和扩大收复地区的能力。由联合国摊款为该一揽子办法提供资源会发出一个明确的政治信息，表明安全理事会坚决支持索马里努力制止境内叛乱。

同时，还需要紧急提高非索特派团的能力，使它能够与索马里部队联合作战，占领索马里南部更多的领土，从而使青年党没有机会筹集资金，以及为发动不对

称攻击强行招募和训练人员。在这方面，我支持联合审查团的建议：(a) 非洲联盟和平与安全理事会授权有限度地提高非索特派团的 17 731 人现有军警部队编制，增加三个步兵营总共 2 550 人，为期 18 至 24 个月；(b) 安全理事会相应增加非索特派团人员接受非索特派团支助办授权提供第 2093(2013) 号决议第 4 段所述一揽子后勤支助的人数上限。这将使非索特派团能够开展共同规划，并协助索马里部队恢复对青年党的军事行动，更有效地把守现有和新收复的领土，直到索马里国民军能够通过持续双边支持和建议采取的上述措施，也能独立完成这些工作为止。

我同意联合审查团的结论，即非索特派团在没有空中支援情况下恢复军事行动取得理想效果不切实际。特别是，部队迫切需要获得安全理事会第 2036(2012) 号决议批准、但没有成功部署到非索特派团的直升机和其他推进手段。我紧急呼吁非洲会员国和不属于非洲的会员国出面提供安全理事会已授权支援并列入联合国一揽子后勤支助计划的必要资产。

此外，还需要紧急提供特种部队，使非索特派团能够有效地支持进攻行动，保障收复地区的安全，包括向与之联合作战的索马里部队提供现场培训。因此，我支持非洲联盟-联合国联合小组的建议，即除了上述 20 281 人外，(a) 非洲联盟和平与安全理事会还授权部署支援部队，增加军警人员共计 1 845 人，以支持后勤、通信、工程和港口安全部队；成立培训小组以及平民伤亡跟踪、分析和响应小组；(b) 安全理事会相应增加非索特派团军警人员经核定接受非索特派团支助办授权提供第 2093(2013) 号决议第 4 段所述一揽子后勤支助的人数。

向索马里国家安全部队和非索特派团提供的所有支助都将严格遵守关于联合国向非联合国安全部队提供支助的人权尽职政策(S/2013/110)。其中包括按照该政策的要求进行风险评估，确定和商定缓解措施，并监督执行情况，以确保根据国际标准将所提供的支持用于建立一个更负责、更有效和更可信的索马里国民军。

这些建议将在短期内大大提高非索特派团和索马里的军事能力。必须加强部队的力量和能力，使之能够削弱青年党获得资助和强行进行招募和训练的能力，从而创造索马里长期政治和建设和平努力所需要的有利安全环境，并最终缩小国际安全存在。非索特派团和索马里国民军需要确保加强联合行动规划，以保证在工作中厉行节约和进行适当的行动协调。

联合国人员的安保

当前的安全环境直接影响着联合国和国际社会在摩加迪沙和各地区支持索马里当局和人民的能力。联合国人员必须能够为执行任务在索马里有效开展工作，包括能与索马里同行开展联合行动，并在摩加迪沙和收复地区享有行动自由。正如我在设立联索援助团的建议(见 S/2013/239)中所述，这需要作出调整，加强安保，让我们的工作人员能够安全地开展工作。

因此，根据联合审查团的报告，我建议：(a) 作为联索援助团的一部分，立即部署一支联合国驻守警卫部队，作为特遣队由会员国派遣，以加强摩加迪沙国际机场内联索援助团驻地的安保，一俟作出决定后立即制订详细安排；(b) 由联合国向从索马里警察抽调的大约 150 人专职部队提供培训和装备，用于保障联合国人员在摩加迪沙的行动安全，以及向联合国车队提供安保，直至索马里联邦政府有能力完全承担这一任务为止。按照联邦政府的决定，这支专职部队也有助于逐步建立一支能够完全履行索马里东道国安保责任的外交警察部队；在这支专职部队准备就绪之前，联合国将继续依靠目前与私人承包商订立的安排；(c) 索马里国家安全部队在非索特派团的支持下，作出快速反应以应对安全事件。执行这种快速反应对策的有关索马里安全部队应在双边一级得到支持和加强。

我欢迎非洲联盟保证非索特派团继续保障摩加迪沙国际机场周边地区的安全，并为在摩加迪沙以外地区工作的联合国工作人员提供安保。如获得授权，拟议加强的非索特派团力量预计将腾出更多的兵力。我建议用这些部队保障摩加迪沙国际机场的安全，直到安全局势稳定为止。由于联合国的行动范围根据其任务和需要不断扩大，需要对这些地区的安保规定进行重新评估。

结论

我谨对非洲联盟委员会在这一重要联合做法中突出展现的大力协作和伙伴关系，并对索马里联邦政府和安全理事会成员、欧洲联盟和其他国际伙伴参与联合小组的工作深表赞赏。

任何赞颂都无法适当反映索马里部队、非索特派团部队派遣国和埃塞俄比亚的英勇奉献。为了索马里的和平与繁荣，我们要确保携手合作，全力维护和扩大二十多年来来之不易的成果。

在全球经费紧张之时难以要求得到更多的资源，国际社会已在索马里投入大量资金，索马里人自己也为实现和平承担很大风险。我们大家都站在索马里和平与稳定乃至该区域稳定契机的门槛上，这种机会一代才出现一次。但我有责任向理事会强调，如不按照此函中的建议提供更多的支持，我们的联合投资就有可能被青年党叛乱集团无法自圆其说的行动所破坏。我吁请安理会支持上述建议，这些建议最终应为所有国际部队的撤出铺平道路。

政治进步和建设和平需要全面建立最低限度的安全。与此同时，我还要强调，索马里的安全局势不能仅靠军事解决办法。军事目标的实现必须与政治和人权领域的进步挂钩。我欢迎索马里联邦政府最近在这方面采取步骤，特别是举行 2016 年愿景会议和成立国家安全委员会，成立促进和保护人权国家机构并开展外联与调解工作。我强调，在拟议加强对非索特派团和索马里国民军的支持同时，还应在重组索马里政府和实现新政契约框架提出的主要政治目标方面继续取得进展，

两者并行不悖。在这方面，我敦促所有会员国履行承诺，协助索马里开展国家建设和建设和平努力。

在取得军事进展同时还应投资加强民政机构的力量，以保证法治和尊重人权。在国际社会支持军事目标的同时，我紧急敦促索马里政治行为体根据索马里联邦愿景，优先就有关索马里治安性质的广泛原则达成协议。我支持执行联合审查团概述的紧急措施，通过警务工作组向收复地区内的警察提供支持。我还期望与索马里联邦政府协商，通过修订非索特派团的行动概念，另行确定更多的治安措施。

根据安理会赋予我们的任务，联合国将尽最大努力支持索马里和平进程的所有这些方面。然而，与此同时，我们在索马里的集体努力多年来一直依赖与非洲联盟、政府间发展管理局和各会员国结成的丰富多彩的伙伴关系。我欢迎非洲联盟承诺迅速组建更多的部队和加强力量，并回顾为支持非索特派团提供可预测资金的至关重要性。我再次感谢欧洲联盟自非索特派团成立以来一直给予它坚定不移的支持，如果没有这种支持，我们今天看到的进步就无法实现。我促请会员国加倍努力，分担向索马里国民军和非索特派团提供支助的负担。我还重申，会员国必须向索马里国家安全部队提供经妥善协调的双边和多边援助与支持。

现在正是我们加紧支持索马里的一个契机。我吁请你抓住这个机会，此时稍微增加一点投资就能加强索马里人、邻国和国际社会当前和长期的安全。

潘基文(签名)
