



安全理事会

Distr.: General
13 February 2020
Chinese
Original: English

索马里局势

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2461(2019)号决议第 22 段和第 2472(2019)号决议第 33 段提交的，介绍了上述决议的最新执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)的任务执行情况。它反映的是 2019 年 11 月 5 日至 2020 年 2 月 4 日期间索马里的主要事态发展。

二. 政治、安全和经济概况

A. 政治事态发展

2. 随着索马里联邦议会人民院就选举法案进行辩论并达成一致，后将其提交上院作进一步修正，2020 年全国选举的筹备工作逐步推进。2019 年 11 月 27 日，受权审查该法案的议会特设委员会经与联邦成员州等方面协商，向人民院提交了报告。12 月 28 日，人民院以 172 票赞成、5 票反对、2 票弃权通过了法案。2020 年 1 月 2 日，在收到人民院的选举法案后，上院议长任命了一个由 7 人组成的特设委员会对法案进行审查。关于特设委员会报告的全体辩论正在继续进行。

3. 联邦议会通过了《相互问责框架》中确定的一些优先立法，包括《公共财务管理法》和《公司法》。上院还通过了石油法案和国家统计法案。

4. 1 月 1 日，穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·“法马约”总统签署了议会联席会议早先核准的总额为 4.595 亿美元的 2020 年政府预算。

5. 反对派政治人物继续呼吁开放政治空间。11 月 7 日，6 名反对派政治人物在国家政党论坛的旗帜下结为一体。该论坛呼吁民族团结和包容性政治，并呼吁及时举行全国选举和完成宪法审查。此后，法马约先生于 11 月 20 日和 21 日召开会议会见了反对党领导人，包括两位前总统，但到目前为止，未再继续进行交流。



6. 一年多来阻碍联邦政府和联邦成员州领导人会晤的政治僵局仍未打破。由于这些领导人缺乏会晤平台，无法就筹备联邦选举、确保安全和审查宪法等国家优先事项举行会议并达成政治协议，致使他们无法就关键国家优先事项取得进一步进展。

7. 1月8日，邦特兰总统赛义德·阿卜杜拉希·穆罕默德·德尼对联邦政府未就重要立法与联邦成员州协商一事以及宪法审查进程表示关切。然而，联邦政府和联邦成员州继续就一些问题，特别是债务减免进程问题进行技术层面的合作，最引人注目的是12月21日在基斯马尤举行了州和联邦财政部长会议。

8. 朱巴兰的政治局势仍不稳定，联邦政府与艾哈迈德·穆罕默德·伊斯兰·“马多贝”之间未能就8月22日州总统选举的结果达成协议。这一僵局仍是改善联邦政府与联邦成员州之间关系的主要障碍之一。1月18日和19日，德尼先生和马多贝先生以及邦特兰和朱巴兰的各位部长在博萨索会晤，除其他外，商定要加强索马里团结并根据《临时联邦宪法》落实联邦制度。他们呼吁联邦政府和联邦成员州召开全国协商会议，讨论悬而未决的国家问题。

9. 加尔穆杜格的和解与选举进程取得了进一步进展，不过进展缓慢。12月12日，内政、联邦事务与和解部长与该成员州总理商定，“先知的信徒”组织将在州议会89个席位中占据20个席位。联邦政府领导的加尔穆杜格州组建技术委员会在1月13日之前宣布了全部89名议会成员的人选，其中包括20名“先知的信徒”组织代表。1月17日举行了议长选举，1名妇女当选为第二副议长。“先知的信徒”组织和4名总统参选人分别于1月21日和22日宣布抵制选举，指责联邦政府控制选举进程。“先知的信徒”组织和加尔穆杜格总统艾哈迈德·杜勒·盖尔·“哈夫”分别在杜萨马雷卜和加勒卡约发动了平行进程。2月2日，杜萨马雷卜州议会选举艾哈迈德·阿卜迪·卡里耶为总统、阿里·达伊尔·尔德为副总统。

10. 在西南州，莱桑分部族传统领导人和穆赫塔尔·罗博夫的支持者于12月18日宣布完成了与州行政当局的和解进程。在此之前，州行政当局向2018年12月13日至15日发生的选举前暴力事件的受害者支付了赔偿金。另外，新一届州议会的筹建工作正在推进。11月25日，西南州总统阿卜杜阿齐兹·哈桑·穆罕默德·“拉夫塔加伦”宣布，州议会席位数将从149个减至宪法规定的95个。

11. 在邦特兰，州议会于11月14日选举阿卜杜拉希德·优素福·贾布里勒为新议长，此前他的前任于11月7日被免职。11月16日，州议会批准了授权举行地方区选举的邦特兰过渡选举委员会的组成。

12. 11月24日，“索马里兰”议会长老院将众议院自2005年起的任期又延长了两年。反对党对延长任期提出批评，并呼吁在2020年举行议会选举。12月16日，一个调解委员会建议解散最近任命的全国选举委员会，而代之以它之前的委员会；在以欧洲联盟为首的国际合作伙伴参与之后，“索马里兰”总统穆斯·比希·阿卜迪和反对党都接受了这些建议。不过，这些建议尚未落实，关于如何取代选举委员会的辩论仍在继续。

13. 各方在促进联邦政府与“索马里兰”之间的对话、缓解索勒和萨纳格争议地区的紧张局势方面作出了值得赞扬的努力。尽管邦特兰和“索马里兰”对这两个地区提出了重叠主张，但它们之间的关系保持稳定。

14. 11月14日，法马约先生和肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔商定要加强两国关系。双方承诺恢复双边关系，并保证肯尼亚-索马里海上边界争端不会影响双边关系。1月27日，厄立特里亚总统伊萨亚斯·阿夫沃基、埃塞俄比亚总理阿比·艾哈迈德和法马约先生重申各自对他们在2018年9月签署的三方协议的承诺，通过了以巩固和平、稳定与安全，促进经济社会发展为重点的2020年及以后联合行动计划。三位领导人还商定加强共同努力，促进有效区域合作，解决共同的安全威胁等问题。

B. 安全事态发展

15. 在本报告所述期间，索马里的安全局势仍不稳定，安全事件从11月的239起增至12月的266起，此后略微减至1月的235起。12月增多的安全事件主要是青年党针对安全部队的打了就跑的袭击，车载简易爆炸装置(12月有2起，而11月为零起)、简易爆炸装置袭击和手榴弹袭击以及一些犯罪类事件。与12月相比，1月发生的涉恐事件有所减少，而武装冲突类事件数量保持不变。

16. 1月发生的重大事件包括1月30日在摩加迪沙 Howlwaadag 区、Xamar Jajab 区和 Xamar Weyne 区针对6部闭路电视摄像机的简易爆炸装置袭击。据报爆炸未造成人员伤亡，也没有任何团体或个人声称对袭击负责。然而，青年党很可能掌握了关于闭路电视项目的信息，并将其视为一个重要目标，因为这些摄像机大大加强了其所属政府安全当局在人脸识别、车牌识别、早期发现和跟踪方面的能力。

17. 青年党于1月18日在下谢贝利的阿夫戈耶区对一支警察部队发动了一次车载简易爆炸装置袭击。据报袭击造成了人员伤亡，但伤亡人数未经证实。青年党还于1月8日在摩加迪沙发动了一次车载简易爆炸装置袭击，袭击目标是总统府附近的一个检查站，造成至少4人死亡。

18. 政府采取了保护摩加迪沙的举措，包括增设了20个检查站、开展了190次有针对性的安全行动。然而，青年党似乎修改了战术，这从12月10日和11日对SYL酒店的袭击中即可看出，因为袭击是由该团体战斗人员穿着制服伪装成警察实施的。据报有5名青年党成员、3名安全人员和3名平民死亡，尽管索马里安全部队进行了干预，使100多人获救，其中包括1名联合国本国工作人员。

19. 12月28日，一枚车载简易爆炸装置在摩加迪沙的 Ex-control Afgooye 交叉路口检查站引爆。据报有90多人死亡，包括2名土耳其工程师、30名摩加迪沙大学学生和58名平民旁观者，另有140人受伤。大部分伤亡人员是大学生。12月30日，青年党声称对袭击负责。12月29日，美国非洲司令部宣布，它与索马里联邦政府协作，对该国进行了空袭，经初步评估认定，打死了4名青年党成员。1月2日，数百名平民聚集在警察学院和 Ex-control 检查站举行抗议，这是一次罕见的谴责青年党袭击的示威活动。

20. 报告的大多数事件是青年党针对政府安全部队和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)部队的袭击和伏击, 主要发生在索马里南部, 特别是下谢贝利。空袭 11 月共有 5 次、12 月 7 次, 主要是在下谢贝利和中朱巴, 目标是青年党哨所。空袭次数一直在增多, 从 2018 年的 45 次增至 2019 年的 63 次, 2020 年到目前为止已有 6 次。空袭的目标大多位于下谢贝利和下朱巴。

21. 青年党及伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的支持者针对平民的袭击有所减少, 从 10 月的 71 次减至 11 月的 55 次再减至 12 月的 61 次, 青年党迫击炮袭击从 10 月的 8 次减至 11 月的 4 次和 12 月的零次。青年党声称负责的暗杀事件数目保持相对稳定, 11 月有 12 起、12 月 13 起、1 月 10 起。伊斯兰国的支持者声称负责的暗杀事件有 2 起, 分别于 1 月 23 日发生在巴里州甘达拉、1 月 30 日发生在下谢贝利州阿夫戈耶。简易爆炸装置袭击事件数目在 11 月暂时降至 31 起, 然后在 12 月回到近 40 起的平均水平。

22. 11 月 20 日, 和平与人道主义活动人士、索马里驻肯尼亚大使馆前一等秘书阿尔玛斯·埃尔曼在摩加迪沙受非索特派团保护的亚丁·阿卜杜勒国际机场区遇害。事件发生时, 看守部队与索马里国家警察在 Ex-Control 交叉路口发生了交火。

23. 12 月 19 日, 伊斯兰国的支持者在邦特兰的巴里州博萨索伏击了一群达拉维什士兵, 打死 1 人, 打伤数目不详的其他人。在本报告所述期间, 没有记录到其他归因于该团体的安全事件。

24. 在索勒州和萨纳格州, 一个受政府支持的委员会于 12 月 22 日促成了一项和平协议, 以结束萨纳格州 Ceel-Afweyn 的两个交战分部族之间旷日持久的冲突。1 月 2 日, 逃亡民兵放下了武器, 在此之前, 这些民兵得到了比希先生的赦免并被编入“索马里兰”军队, 其头目则流亡他处。

C. 经济事态发展

25. 索马里继续在满足世界银行和国际货币基金组织(基金组织)重债穷国倡议下的债务减免要求方面取得进展。11 月, 基金组织向其执行董事会报告了对其第四次工作人员监测的规划进行的第一次审查, 规划期间为 2019 年 5 月至 2020 年 7 月, 涉及国内收入调集、公共财政管理、金融部门稳定以及打击洗钱和资恐行为框架的遵守情况。经审查认定, 所有结构性基准参数均已达标。基金组织和索马里还就一项新的三年期宏观经济改革方案达成了工作人员级协议, 该方案可获得中期信贷机制和中期贷款机制的支持。

26. 这项三年期经济改革方案旨在指导索马里的改革, 支持实施第九个国家发展计划及包容性增长和减贫战略。它还将借鉴以往的经验, 进一步加强公共财政管理, 增加国内收入调集, 支持中央银行。

27. 联邦政府为调集国内资源作出努力, 使得收入增加。7 月已报已收国内收入总额为 1.26 亿美元, 超过了基金组织 1.11 亿美元的指示性目标。2020 年预算符合基金组织第四次工作人员监测的规划所定目标, 预计的国内收入总额为 2.21 亿美元, 其中税收将增至 1.54 亿美元。

28. 2018 年 8 月成立的国家经济委员会于 12 月 7 日至 8 日在摩加迪沙举办了第三届国家经济政策论坛。有 200 多人参会，重点讨论了财政联邦制、全国反腐战略和索马里私营部门发展愿景，同时突出表明联邦政府和联邦成员州需要在财政联邦制和政府间关系方面进行合作。

三. 支持建设和平及建设国家政权的努力

A. 建立一个正常运转的联邦国家

1. 筹备普选

29. 目前《相互问责框架》确定的 2019 年 12 月 31 日最后期限已过，选举法案正在接受上院的最终审查，之后将重新提交给人民院。现行版法案提议显著背离 2018 年索马里各政治利益攸关方在拜多阿商定的选举制度，转而让议会采用基于 275 个单一选区的得票最多者当选制。全国独立选举委员会在国际合作伙伴的支持下，确定了法案中需要澄清的条款，涉及如何界定选区、如何确保 30% 的妇女配额、如何分配上院席位等许多问题。如果不作这些澄清、不对选举法案进行关键的修订，就无法推进选举筹备工作。《政党法》修正案尚未在人民院进行一读。

30. 全国选举安全工作队在 9 月成立，其后于 12 月 9 日举行了第一次会议。1 月 21 日举行的第二次会议提出了职权范围草案和选民登记安全概念草案。工作队的下一步工作是推动联邦政府和联邦成员州安全部队借助非索特派团的支持，对全国独立选举委员会确定的所有潜在选民登记点进行安全评估，以制定选民登记国家安全计划，并提出选举安全拟议预算。

31. 在 2019 年 10 月举办的索马里伙伴关系论坛上，联邦政府承诺将提供财政资源用以支付选举费用，并表示计划在 4 月向议会提交拨款请求，用以为临时选举工作人员提供资金。

32. 12 月 19 日，国际社会和联合国发表了一份联合声明，阐述了启动执行选举法的指导原则，例如需要确保索马里公众，包括境内流离失所者尽可能广泛地参与，并采取措施确保落实 30% 的妇女配额。作为对联合国和国际社会成员就选举法草案向他提出的关切的回应，人民院议长简要介绍说人民院计划设立若干技术委员会，以处理具体问题并编写决议。这些决议将需要议会在定于 2020 年 4 月举行的下一次全体会议上批准。国际合作伙伴继续接触主要的选举利益攸关方，包括议会两院议长、全国独立选举委员会和行政部门成员，促使他们就及时通过法案以启动筹备工作的紧迫性发出共同讯息。

2. 深化联邦制

33. 鉴于政治僵局旷日持久、必须在所有政治利益攸关方之间建立共识并统一目标，我的特别代表于 12 月 10 日至 18 日会同非洲联盟、欧洲联盟和政府间发展组织，与西南州、希尔谢贝利、朱巴兰、邦特兰和加尔穆杜格的政治领导人和民间社会团体以及联邦行政和立法部门的领导层举行了一系列协商。这些多利益相关方之间的交流提供了一个机会，可借以听取各方意见，讨论如何落实国家优先

事项，而要实现这一目标，必须在两级政府之间建立正常关系并达成广泛共识。这包括实行一人一票选举制、最终确定《联邦宪法》、继续在减免债务方面取得进展以及打击青年党。协商结束时，各位合作伙伴向法马约先生通报了情况。

34. 1月8日至10日，我的特别代表在哈尔格萨会见了“索马里兰”当局、政党和民间社会的代表，并对旨在建立互信、促进“索马里兰”与联邦政府之间对话的举措表示欢迎。

3. 宪法审查

35. 在10月1日至2日举办的索马里伙伴关系论坛上，联邦政府和国际社会将通过经修正的《联邦宪法》确定为一项关键优先事项。11月5日，在伊斯坦布尔举行的一次三方工作会议吸引了独立宪法审查和执行委员会、宪法事务部、议会监督委员会及联邦成员州(不包括朱巴兰)议会对应机构的代表参会。各利益攸关方在与其他利益攸关方进一步协商之前，对宪法审查委员会及议会监督委员会编写的审查草案进行了思考。缺乏广泛的政治共识仍然是在权力分配、政府结构和资源共享等悬而未决、必须达成政治协议的宪法问题上取得进展的主要挑战。

36. 11月27日，联邦议会两院联席会议讨论了关于通过经修正的《联邦宪法》的特别程序。然而，目前仍未就该特别程序达成协议。

37. 邦特兰和朱巴兰行政当局于1月18日和19日在博萨索举行会议上，并在会上一致认为，联邦政府和联邦成员州迫切需要就宪法审查进程进行全国协商，以确保就争议条款的包容性达成共识。

4. 预防和解决冲突

38. 虽然联邦政府已推迟正式启动全国和解进程，但内政、联邦事务与和解部根据《全国和解框架》采取了减少冲突的措施。

39. 12月5日，居住在穆杜格州 Af Barwaaqo 和 Towfiiq 的两个分部族之间爆发激烈战斗，造成双方数十人伤亡。为了平息战火、缓和紧张局势，索马里国民军部署到该地区。这些地点位于邦特兰和加尔穆杜格之间的断层线上，如果局势控制不好，很有可能会出现暴力升级并影响到周边地区，包括加勒卡约。12月22日至28日，内政、联邦事务与和解部推动两个部族进行了对话，进而成立了一个包含妇女和青年成员的联合和平委员会和一个联合安全委员会。

B. 共有问题

1. 性别平等和增强妇女权能

40. 11月5日，西南州宪法事务部长敦促参与选拔州议会议员的所有利益攸关方按照州宪法的规定，为妇女保留20%的配额。11月19日，马多贝先生在朱巴兰鼓励当地女大学毕业生申请政府机构的工作。

41. 在11月20日举行的规划会议上，联邦议会妇女核心小组也强调需要进行能力建设，以促进妇女的有效政治参与。

42. 11 月 25 日至 12 月 9 日，联合国驻索马里办事处参加了为期 16 天、主题为“橙色世界：世代平等反对强奸！”的奋力制止暴力侵害妇女行为运动。该运动包含各种活动，包括在拜多阿、加罗韦和基斯马尤进行的促进性别平等报道培训、专题小组讨论和电台互动讨论。最后举行的高级别活动由我的特别代表主持，政府人员、妇女和年轻人都参加了活动。

43. 12 月 15 日至 16 日在摩加迪沙举行了索马里女议员第三次年度会议，呼吁联邦政府将给予妇女 30% 的代表配额一事写入《联邦宪法》。与会者呼吁确保更多女议员进入议会主要委员会并被赋予领导角色，同时为妇女提供在政府三个部门和各独立委员会任职的机会。他们还强调需要制定促进性别平等的国家预算和计划，并表示完全支持性犯罪法案。

2. 增强青年权能

44. 超过 5 000 人参加了 11 月 19 日至 21 日举行的第二届摩加迪沙技术峰会。这次活动的主题是“为索马里推广青年主导的科技型解决方案”，聚集了索马里创新者、社会活动人士和参与技术行业的企业家以及来自政府、联合国机构、国际合作伙伴、投资者和金融机构的代表，其中一些人承诺为该国的技术进步和创新提供大量财政支持。

45. 青年和体育部于 12 月 1 日至 4 日在摩加迪沙举行了第四届索马里全国青年年度会议。来自所有联邦成员州的 300 名年轻人参加了这次活动，活动内容包括专题小组讨论和与政府代表的代际对话，还包括模拟联合国，从而为索马里年轻人掌握谈判和外交技能提供了机会。

46. 全国独立选举委员会和国际合作伙伴于 12 月 1 日至 3 日为 40 名年轻人，包括来自所有联邦成员州的代表举行了为期三天的选举培训。参加者讨论了在整个国家选举周期与年轻人互动的机会，并为选举委员会和宪法事务部的代表了解阻碍索马里年轻人参与政治活动的因素提供了一个平台。

C. 发展协调

47. 2019 年 12 月 23 日，法马约先生启动了内阁此前在 9 月批准的第九个国家发展计划。该计划确立了索马里 2020 年至 2024 年发展优先事项，并将充当该国的关键总体规划框架。

48. 索马里发展和重建基金继续充当执行国家发展计划的协调框架和筹资架构。政府和国际合作伙伴正在就制定与政府路线图和新的发展计划相一致的完备援助架构进行协商。

四. 人权和保护

A. 人权

49. 在本报告所述期间，联索援助团记录了 392 名平民伤亡。青年党仍然是主要肇事者，它造成的平民伤亡占了总数的 83%。国家安全部队占了 8%，部族民兵

占了 2%，非索特派团占了 2%，身份不明的行动体占了 5%。迄今共宣判了 14 人死刑、对 7 人执行了死刑。

50. 继续有侵犯表达自由权的行为被记录在案。记者中有 11 人在“索马里兰”被捕、1 人在邦特兰被捕、7 人在贝纳迪尔受到安全部队骚扰和威胁、8 人在希尔谢贝利短暂被捕。希尔谢贝利和“索马里兰”的 2 个媒体组织和 2 个媒体机构被暂时关停(3 个后被解除关停)，而索马里兰的 1 家于 2019 年 2 月 10 日被暂时关停的地方报纸在“索马里兰”最高法院于 12 月 25 日作出解除关停的判决后于 12 月恢复印发。关于集会自由，“索马里兰”哈尔格萨的一名政府官员和加尔穆杜格警方发布了两项指示，命令酒店未经事先批准不得举办会议。

51. 11 月 26 日，索马里签署了也被称为《坎帕拉公约》的《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》，使之成为法律。12 月 11 日，联邦政府宣布根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》提交自 1990 年批准该《公约》以来的第一份缔约国报告。该报告由人权联合方案支持编写，概述了联邦政府为防止酷刑行为并将其入刑以及为幸存者提供救济所作的努力。

52. 索马里爆炸物管理局、妇女和人权发展部及联合国地雷行动处借由 2019 年 11 月 25 日至 29 日在奥斯陆举行的关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约缔约国第四次审查会议，联合启动了 2020-2025 年索马里联邦政府援助地雷和战争遗留爆炸物幸存者国家行动计划。

B. 遵守人权尽职政策的情况

53. 联索援助团通过联合国地雷行动处爆炸物处理方案，对乌干达人民国防军将部署的 140 名非索特派团机组人员和 29 名索马里警察进行了人权和国际人道主义法培训，为落实人权尽职调查政策提供了支持。

54. 联索援助团参加了 11 月 25 日至 26 日在纽约举行的关于将人权纳入联合国军事部门的人权尽职政策和实践讲习班。同时，还根据通常的协调机制，向非索特派团通报了 2 起据称由非索特派团部队派遣国制造的侵犯人权和违反国际人道主义法事件。

55. 在其 12 月的会议上，联合国人权尽职政策工作队核准了索马里警察部队的最新风险评估，其中审议了额外的一揽子支援计划和对国家情报局的风险评估，并根据风险评估缓解措施商定了一项接触索马里看守部队的战略。

C. 武装冲突中的儿童

56. 11 月 1 日至 12 月 31 日，武装冲突中严重侵犯儿童行为国家监测和报告任务组核实了 407 起影响到 358 名儿童(282 名男童、76 名女童)的严重侵犯行为和 5 起袭击学校事件。同一时期，共有 143 名儿童被招募和使用，137 名儿童被绑架，92 名儿童被杀害和致残，30 名儿童遭到性暴力侵害。这些侵犯行为中有 275 起(68%)由青年党实施、43 起(11%)由不明身份武装分子实施、19 起(5%)由部族民兵实施、64 起(16%)由联邦和州武装部队实施。共有 10 起剥夺自由事件影响到 20 名男童，分别由索马里国民军(8 人)、索马里警察部队(7 人)、国家情报和安全

局(3 人)和朱巴兰部队(2 人)实施。共有 1 315 名儿童(1 042 名男童、273 名女童)脱离武装部队和武装团体,并被移交给联合国儿童基金会合作伙伴,以恢复正常生活并最终重返社会。

D. 防止性暴力和性别暴力

57. 11 月 3 日,妇女和人权发展部及联索援助团对法官和检察官进行了关于起诉性暴力和与冲突有关的性暴力罪行的培训。培训议题包括了解与冲突有关的性暴力、为受害者伸张正义、推动刑事司法系统更好地回应受害者和确保在法庭程序中获取信息。

58. 性犯罪法案已提交议会 18 个月,尚待议会批准。12 月 2 日,人民院议长通报说,该法案将被发回行政部门。12 月 9 日,15 名议员提出反对议长的动议,要求立即提交该法案。

59. 朱巴兰和邦特兰分别于 11 月 14 日和 21 日审查了关于禁止切割女性生殖器的法案和关于性犯罪的法案。

五. 人道主义状况

60. 索马里多地和埃塞俄比亚高原的中雨季和大雨季(9 月至 12 月)提前开始。朱巴河和谢贝利河水位上升引发了希尔谢贝利州、朱巴兰州和西南州的洪灾。570 000 人受到洪灾影响,其中超过 370 000 人逃离家园,农场、房屋、道路和其他基础设施被摧毁。希兰州贝莱德文区灾情最重,有 240 000 人流离失所,贝莱德文镇几乎全部被淹。

61. 11 月 23 日,联合国和联邦政府启动了洪灾应急计划,请求获得 7 250 万美元,以在 3 个月内援助全国 29 个区的洪灾灾民。所有群组的 100 个合作伙伴(92 个非政府组织和 8 个联合国实体)正在执行该计划。约 2 500 万美元已经拨付,但仍需要提供剩余的 4 750 万美元。人道主义机构已经利用可用资源向大约 350 538 名洪灾灾民提供了援助。

62. 严重旱灾迅速转为洪灾的现象表明,因长期贫困和冲突而已经变得脆弱的索马里人正越来越容易受到气候变化的影响。在出现与洪灾有关的流离失所之前,已有 260 多万人在国内流离失所,居住在索马里各地的 2 000 个地点。

63. 自 1990 年以来,索马里遭受了 30 次气候相关灾害,包括 12 次旱灾和 18 次洪灾,是 1970 年至 1990 年间索马里遭受的气候相关灾害数量的 3 倍。

64. 热带风暴“帕万”于 12 月 6 日登陆,造成邦特兰的部分地区出现中到大雨、强风和暴洪。当局估计,有 32 400 人失去了生计,4 800 人逃离家园,6 人死亡。

65. 12 月初,索马里遭遇 25 年来最严重的沙漠蝗灾。“索马里兰”、邦特兰和加尔穆杜格是灾情最重的地区,估计有 70 000 公顷土地被蚱蜢和繁殖期成年蝗虫侵蚀,它们此前已使农作物和牧场遭到破坏。12 月下半月,大量未成年蝗群抵达索马里南部和中部地区,如希尔谢贝利州、西南州和朱巴兰州。蝗灾对牧场造成

影响，威胁到农村地区农牧民家庭和牧民家庭的主要粮食作物。联邦政府确认了蝗虫危机的严重性，于 2 月 2 日宣布全国进入紧急状态。

66. 人道主义机构继续倡导确定可推动索马里长期发展、消除索马里危机根源的持久解决方案。为实现这一目标，联合国及其合作伙伴正在努力确保根据国家发展计划做到紧急援助和发展援助相辅相成，以实现长期复苏，建设复原力。

67. 2020 年索马里人道主义应急计划于 1 月 22 日在摩加迪沙启动。人道主义合作伙伴和机构正在寻求总额 10.3 亿美元的援助，以便为索马里需要人道主义援助的 520 万人中的 300 万人提供生存援助，并加强生计支持。

六. 全面安全办法

A. 行动

68. 在本报告所述期间，联邦政府牵头的下谢贝利联合行动暂时停止，主要原因是巴德巴多行动第一阶段下一时期的兵力不足，该时期行动至少需要索马里国民军的两个营。虽然联邦政府宣布这些部队已做好部署准备，但它们目前尚未配置武器，而且装备(车辆、通信和弹药)落后，无法开展行动。包括联索援助团在内的国际合作伙伴小组将在这两个营部署前对其进行评估。索马里国民军在中谢贝利开展了一些独立行动，目前正在与国际合作伙伴一起计划召开一次部队组建会议，并商定 2020 年的行动优先事项。

69. 1 月 6 日，开始对拟部署到新解放地区的 300 名联邦特警(达尔维什)进行进修培训。联合国、非洲联盟和索马里联邦政府根据安全理事会第 2472(2019)号决议完成了实地安全情况联合威胁评估。

70. 1 月 28 日，非洲联盟在坎帕拉召开了非索特派团行动协调委员会扩大会议，非索特派团以及部队和警察派遣国的高级军警指挥官出席了会议。联邦政府、联索支助办和国际合作伙伴也出席了会议。会议审查了第 2472(2019)号决议和非洲联盟和平与安全理事会第 848 号公报所载任务，包括在 2 月 28 日之前缩编 1 000 名军警人员的计划的执行进展情况。会议还审查了非索特派团的重组计划，会后于 2 月 3 日在摩加迪沙与联邦政府进行了技术讨论。

B. 机构能力建设

71. 在联合警察方案的资助下，12 月 29 日毕业的 400 名西南州新警被部署到下谢贝利各地，以支持《过渡计划》的坚守和建设阶段。此外，200 名新警(包括 22 名女警)在乔哈尔开始了为期 3 个月的培训，这将使希尔谢贝利州警察的人数达到 600 人。与此同时，联邦国内安全部正在协调扩大以联邦警察为核心的特警构想，即在其中纳入州级特警。12 月 1 日至 11 日，联合国地雷行动处在摩加迪沙为索马里警察部队爆炸物处理队组织了进修培训。

72. 一项大赦政策目前正在等待部长委员会审批。2019 年 12 月 10 日，联邦政府商定了关于将一批高风险的青年党和青年党相关被羁押人从军事法庭移交给民事法庭的路线图。安全部门联合治理方案于 11 月和 12 月为西南州安全部和邦特

兰安全与解除武装、复员和重返社会部的官员组织了培训，以加强州一级安全部门的监督和问责机制。1 月份在摩加迪沙为国防部组织了类似培训。

73. 从 11 月到 1 月，索马里海事管理局接受了以主要海事公约、船舶注册、海上搜救和船员认证为重点的培训，因此将能够在 2020 年年中之前实现初步业务能力。

74. 12 月 12 日，联索援助团和非索特派团通过了关于联合进行安全部门改革的概念说明，支持国家安全架构协定和过渡计划。该战略将为联合国、非索特派团和国家安全办公室在 2020 年联合开展安全部门改革相关提高认识活动铺平道路，并强调必须采取包容各方的安全部门办法，以便也在州一级满足妇女、年轻人和边缘化群体的安全需求。

75. 1 月 20 日，联邦议会上院批准了关于武装部队和安全部门成员养恤金和退役金的 1969 年第 6 号法律修正案，这将使安全部门能够根据国家安全架构优化规模。上院提议的修正案现已提交人民院进一步审议。

76. 妇女和人权发展部及索马里爆炸物管理局在联合国地雷行动处的支持下，组织了关于残疾人和受害者援助咨询的讲习班，吸引了职能部委、残疾人相关组织和国际援助组织参加。讲习班是在摩加迪沙、西南州、邦特兰、加尔穆杜格和希尔谢贝利举办的。

C. 支援活动

77. 联邦政府继续与主要捐助者讨论调集资源的问题，以填补稳定努力的资金缺口，确保支持过渡计划规划的当前和未来行动以及《国家稳定战略》确定的优先事项。在国际伙伴的支持下，各成员州内政部继续带头实施一系列稳定举措，以重建社区基础设施、建设包容性地方治理体系并促进和解。

78. 为落实《处理脱离接触战斗人员的国家方案》，国家叛离者复原方案中心向摩加迪沙的 81 名、拜多阿的 94 名和基斯马尤的 47 名男性战斗人员提供了支助，其中 80 名在 2019 年 11 月至 2020 年 1 月期间从这三个中心毕业。两个容量为 100 人的新中心即将建成。2019 年 12 月，在建设和平基金的支持下，实施了一个试点项目，为 150 名曾与青年党有关联的妇女提供复原服务，并与多达 1 000 名社区成员进行了接触。

79. 11 月 17 日，下谢贝利部际工作队和国民军高级代表访问了下谢贝利州奥代格莱，以评估整合安全安排与稳定努力的进展情况，并听取社区代表的关切。尽管处在雨季，奥代格莱和萨比德的稳定举措仍在内政、联邦事务与和解部和西南州当局的带领下继续推进。12 月 4 日，奥代格莱区专员被简易爆炸装置炸死，凸显了官员和稳定工作合作伙伴面临的风险，以及建设索马里部队能力的紧迫性。

80. 11 月 19 日，信息部和总理办公室预防和打击暴力极端主义协调股成立了预防和打击暴力极端主义宣传工作队，就这一问题加强战略沟通。目前，下谢贝利的新收复地区正在制定此类干预措施。

七. 联合国索马里支助办公室对非洲联盟驻索马里特派团和索马里国民军的支助

A. 对非洲联盟驻索马里特派团行动的支助

81. 在本报告所述期间，继续执行了旨在加强 21 个前沿行动基地安全和设施的完善计划。防御工事器材已被移到 8 个前沿行动基地。由于路况不佳，特派团辅助部队无法迁往这些地点，因此施工工作尚在搁置。

82. 11 月 11 日至 27 日，联索支助办领导层访问了布隆迪、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、塞拉利昂和乌干达，以加强合作并听取派遣国领导层的关切。联索支助办负责人会见了 5 个部队派遣国中 4 国的政府外交和国防部门高级官员，并会见了乌干达警察总监。原计划对吉布提的访问因天气恶劣而取消。联索支助办主任同时访问了 4 个警察派遣国中的 2 国(加纳和塞拉利昂)，并在这两国会见了国内安全和警察部门高级官员。部队和警察派遣国对联索支助办提供的后勤支助表示满意，并要求得到特遣队所属装备管理、自我维持和选举安全筹备方面的培训。

83. 联合国、非洲联盟和乌干达完成了向非索特派团部署 4 架军用直升机的谈判，并于 11 月 10 日签署了协助通知书。直升机和由 140 人组成的航空部队的部署仍在等待非洲联盟进行部署前访问。这一部署将使非索特派团的军用直升机总数达到 7 架。

84. 截至 1 月 30 日，联合国支助非索特派团信托基金余额为 330 万美元。

85. 联合国地雷行动处在联索支助办的支持下，继续支持非索特派团开展安全行动和稳定工作，就专用设备使用、爆炸物嗅探犬、社区联络干事和爆炸物清理小组等议题提供咨询、分析、培训和指导。11 月 5 日至 12 月 12 日，地雷行动处对 1 082 名非索特派团军事和警务人员进行培训，提高其发现和销毁简易爆炸装置以及在威胁环境中安全开展行动的能力。它也协助开展战略基础设施的安全保障工作，为此部署了 21 个小组，利用 42 只嗅探犬在各区搜查了 20 568 件行李、86 729 部车辆、125 座建筑物、102 226 平方米已建成区域和 6 068 26 平方米未开发区域。它还通过车队运输从摩加迪沙向各区运送用品和设备，为特派团辅助部队提供支持。

B. 对索马里国家武装部队行动的支助

86. 联索支助办继续在非索特派团整个行动区的 35 个地点为 10 900 名国民军成员提供支助。这包括支持在下谢贝利开展联合行动(作为巴德巴多行动的一部分)，因为联索支助办正在此地向控制收复城镇的国民军部队提供生命支持类用品和服务。联索支助办也提供了防御工事器材，用于为巴德巴多行动建造 4 个前沿行动基地，并计划在行动推进期间再建 2 个。联索支助办还提供了通信设备(包括教导索马里部队使用和维护通信设备的培训)，以加强前沿部队(包括为战术指挥官和行动指挥官服务的中继站)的指挥和控制。2019 年 12 月，联索支助办和国民军商定于 2020 年初在非索特派团位于下谢贝利的前沿行动基地内建立 1 个前沿后勤中心，提高反应能力并建设有机后勤管理能力。

87. 1月14日，联索支助办和国防部联名致函若干会员国，呼吁向联索支助办管理的支助索马里安全部队信托基金增资。

88. 1月17日，我的特别代表主持了1次外交简报会，推动国际社会为该基金调集资源。在简报会上发言的有非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表弗兰塞斯科·卡埃塔诺·何塞·马德拉、联邦政府国家安全顾问阿卜杜赛德·穆萨·阿里和联索支助办负责人。简报会呼吁会员国增加捐助额度，为信托基金补足资金，确保为索马里安全部队提供持续支持。截至1月30日，联合国支助索马里安全部队信托基金余额为10 025 679美元。按照每月平均支出120万美元计算，当前资金预计将维持到2020年11月。

八. 联合国在索马里的存在

89. 联合国各实体继续在索马里的下列地点派驻人员：拜多阿、贝莱德文、博萨索、多布里、杜萨马雷卜、多洛、加勒卡约、加罗韦、哈尔格萨、乔哈尔、基斯马尤和摩加迪沙。截至2020年2月1日，在索马里全境部署了683名国际工作人员和1308名本国工作人员。

90. 联合国驻索马里办事处接待我的驻非洲联盟特别代表汉娜·泰特和我的非洲之角问题特使帕尔费·奥南加-安扬加分别在12月和1月访问索马里，以加强在整个次区域的联合国各实体之间的联系。这两次访问分别为进一步讨论联合国-非洲联盟合作以及次区域政治、安全和发展问题奠定了基础。

91. 联合国继续与索马里当局接触，以解决因违反2014年与联邦政府签署的特派团地位协定征收费用而带来的挑战。2019年12月8日，联索支助办负责人与联邦外交国务部长共同主持了东道国关系联合委员会会议，化解了部分挑战。然而，拒绝向联合国国际承包商和未持通行证的联合国人员发放免费签证和工作许可的问题继续对本组织执行任务和提供方案的能力产生负面影响。在东道国关系联合委员会会议上，共同主席还同意对有关联合国物品在摩加迪沙当地市场销售的指控进行联合调查。

九. 意见

92. 在索马里步入重要的一年之际，我谨强调指出，领导人之间进行必要的政治对话是最高优先事项。18个多月来，摩加迪沙与联邦所有成员州之间缺乏建设性对话，阻碍了应作为索马里联邦国家根基的亟需的政治进展、共识与和解。我再次紧急呼吁该国领导人立即采取步骤恢复关系，并考虑建立一个有利于国家利益的对话和建立共识机制。没有这种精诚团结，这个国家所面临的政治、安全、人道主义和发展挑战就不能得到充分解决。

93. 在这方面，正如《相互问责框架》所确定的，及时组织和平的全国选举仍然是2020年的首要任务。当务之急是通过一部可予以实施的选举法，以便开始选举筹备工作。选举法的实施需要得到联邦所有成员州、政治反对派和民间社会的

支持。我呼吁所有利益攸关方维护妇女和少数群体在选举进程中的政治代表性。此外，进一步推迟向议会提交《政党法》修正案将影响选举时间表。

94. 加尔穆杜格的选举进程已经结束，我鼓励所有相关利益攸关方继续开展和解努力，共同建立一个团结稳定的行政当局。朱巴兰的政治局势仍不稳定，我再次敦促有关各方本着妥协和务实的态度，通过对话化解分歧。

95. 我注意到在《相互问责框架》所述部分承诺方面取得的进展。我对索马里持续进行的经济改革感到鼓舞，欢迎联邦政府为实现基金组织第四次工作人员监测的规划所定债务减免目标所作的持续努力。索马里联邦政府与联邦所有成员州就减免债务进行了技术合作，说明有可能通过共同努力实现共同目标，我希望这一做法能在其他领域和政治层面得到推广。

96. 我仍然深感关切的是，近期发生的数起恐怖主义暴力事件(包括 12 月 28 日在摩加迪沙造成 90 多人死亡的爆炸事件)再次证明，青年党仍有在摩加迪沙和各州发动袭击的能力。我再次强烈谴责这次袭击以及一切恐怖主义和暴力极端主义行为，并向被害者的家属表示深切同情。我欢迎非洲联盟、索马里联邦政府和联合国完成了实地安全情况联合威胁评估。显然，要消除索马里境内的恐怖主义和暴力极端主义威胁仍然任重道远，我敦促索马里联邦和成员州两级当局在国际社会的支持下，共同为确保索马里人民的安全加倍努力。

97. 在今年这个选举年，索马里安全部队必须在非索特派团的支持下提供必要的支持，以确保选举进程的安全，同时继续执行非索特派团向索马里部队和机构移交安全责任的过渡计划。适当的安全规划将是选举筹备工作的重要组成部分，我敦促加快这项工作。为了使索马里安全部队能够履行其选举安全责任，并使过渡行动能够继续，迫切需要就部队组建问题与国际合作伙伴进行透明协商，以制定务实、可行的计划。我也鼓励国际合作伙伴为索马里国民军提供支持，使之更有能力减轻简易爆炸装置的威胁。

98. 我仍然对索马里的人道主义局势和居高不下的人道主义需求感到关切。索马里继续遭受气候冲击，需要制定全面的长期解决方案以预防和减轻威胁。这些事件一再发生，对索马里人民特别是高度依赖畜牧业和农业的牧民和农民造成不利影响。我呼吁所有国际合作伙伴继续支持联邦政府制定可持续的干预措施，以推动减缓当前和未来的风险，减轻这些与天气有关的人道主义危机造成的痛苦。我敦促捐助者向 2020 年人道主义应急计划捐款，以支持提供生存援助和生计支持。

99. 我赞扬联邦政府加强与国际人权条约机制的接触，包括提交关于《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的第一份缔约国报告、签署《坎帕拉公约》以及批准关于难民、回返者和境内流离失所者问题的国家政策。我继续鼓励联邦政府加强立法，包括通过性犯罪法案和关于切割女性生殖器的法案。

100. 我注意到联邦政府为加强安全机构遵守人权法和国际人道主义法所作努力，鼓励所有合作伙伴在向索马里安全部队移交安全责任的同时，加大对防止和应对侵犯人权行为措施的支持。我敦促联邦政府确保司法部门的独立性以及政府行政、

立法和司法部门三权分立，并注意亟须尽快成立并运行司法事务委员会、宪法法院和独立的国家人权委员会。

101. 此外，对表达自由和集会自由的侵犯仍然令人关切。表达自由和集会自由是民主社会的重要基础，新闻自由有助于促进对话、和平与善政；这些都是 2020 年选举背景下的关键要务。

102. 此外，我仍然对一些儿童因涉嫌与青年党有关联而被羁押感到关切，并敦促联邦政府按照国际少年司法原则，将所有以前与武装团体有关联的儿童主要视为受害者。

103. 为了加强地区关系，实现持久和平与稳定，非洲之角各国必须本着合作精神行事。在这方面，我欢迎索马里总统和肯尼亚总统 11 月 14 日表示愿意密切双边关系。

104. 我向非洲联盟、政府间发展管理局、欧洲联盟、各会员国、非政府组织和其他合作伙伴表示感谢，感谢他们为索马里的和平建设、国家政权建设和为索马里人民提供的持续支持。我特别赞扬非索特派团和索马里安全部队继续为实现索马里长治久安作出的英勇努力和牺牲。

105. 我再次承诺深化索马里与联合国的伙伴关系，以造福索马里人民，支持索马里取得持续进步。展望未来，联索援助团在执行任务的过程中定能继续得到联邦政府的支持，进而能够充分支持 2020 年将在索马里开展的关键进程。

106. 我建议安全理事会将援助团的任务期限再延长 12 个月。此外，我还深切感谢我的特别代表詹姆斯·斯旺的坚定领导，感谢驻索马里的所有联合国工作人员克服十分困难的条件，作出不懈努力并出色地完成工作。



Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014

Department of Field Support
Cartographic Section