



## 2020年5月27日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在第 2472(2019)号决议中要求非洲联盟定期就非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)提出报告, 据此, 谨向你转递非洲联盟委员会主席的信(见附件)和他关于索马里局势和延长非索特派团任务期限的报告(见附文 1), 以及非洲联盟和平与安全理事会 2020 年 5 月 7 日第 923 次会议关于索马里局势和延长非索特派团任务期限的公报(见附文 2)。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



附件

[原件：英文]

谨就我们在应对索马里局势方面所保持的战略伙伴关系与合作给你写信，这一伙伴关系与合作旨在使索马里能够迅速摆脱当前危机。在这方面，非洲联盟和平与安全理事会于 2020 年 5 月 7 日举行第 923 次会议，审议了我关于索马里局势和延长非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)任务期限的报告(见附文 1)。

和平与安全理事会赞同该报告，并决定将非索特派团任务期限再延长 12 个月，以使非索特派团能够继续为完成索马里过渡计划的第二阶段提供支持，并在我们全面协调索马里和平努力的框架内，为执行该计划的第三阶段提供便利。

因此，谨根据安全理事会第 2472(2019)号决议第 32 段，并在非洲联盟和联合国的非洲和平与安全领域战略伙伴关系框架内，随信转递和平与安全理事会上述第 923 次会议的公报(见附文 2)以及我关于索马里局势和延长非索特派团任务期限的报告，供你作为工作文件分发给安全理事会成员。

我期待着延续和加强我们在索马里的战略伙伴关系与合作，特别是在该国历史的这一紧要关头。

请将本信及其附文转递给安全理事会成员为荷。

穆萨·法基·穆罕默德(签名)

## 附文一

### 非洲联盟委员会主席关于索马里局势和延长非洲联盟驻索马里特派团任务期限的报告

[原件：英文和法文]

#### 一. 引言

1. 本第四次报告是按照非洲联盟和平与安全理事会 2019 年 5 月 9 日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行的第 848 次会议通过的公报第 11 段提交的。在该公报中，和平与安全理事会要求非洲联盟委员会与联合国密切合作，并确保向和平与安全理事会及时提交关于索马里局势的季度报告。联合国安全理事会在 2019 年 5 月 31 日举行的第 8537 次会议上通过了第 2472(2019)号决议，其中第 32 段也要求非洲联盟通过联合国秘书长每隔 90 天向安理会通报非索特派团任务执行情况。

2. 因此，本报告概述了自 2020 年 2 月 24 日和平与安全理事会第 911 次会议以来在以下领域取得的进展：(a) 政治和相关事态发展，包括全国选举最新情况和《全国选举法案》的颁布；(b) 安全局势和支持索马里过渡计划的联合行动，以及业绩问题，包括指挥和控制；(c) 非索特派团缩编的影响和对特派团的总体影响；(d) 在确保保护平民和遵守适用的国际人道法和国际人权法原则以及行为和纪律标准方面的进展；(e) 稳定和人道主义局势，包括支持非索特派团及其文职部门小组为更多地接触联邦成员州和社区提供便利；(f) 与非索特派团部队和警察派遣国以及索马里问题主要国际利益攸关方接触；(g) 供和平与安全理事会审议的有关延长非索特派团任务期限的关键问题。

#### 二. 政治和相关事态发展以及全国选举的最新情况

3. 索马里自 1969 年以来的首次直接选举拟于 2020 年 11 月 27 日举行，其筹备工作继续取得进展，包括在《全国选举法案》2020 年 2 月 21 日签署成为法律以及全国选举安全工作队开展活动之后，为完成选举法设立了联合议会委员会。该委员会于 2020 年 3 月初开始工作，已经起草了工作计划，选举了主要官员，并于 2020 年 4 月完成了与全国独立选举委员会的选举务虚会，以期在不久的将来举行地区协商。除了完成选举法，全国选举安全工作队还加快了选举筹备工作，通过了职权范围，并提出了选举安全和选民登记行动构想。

#### 三. 安全局势和支持索马里过渡计划的联合行动

4. 索马里继续面临一系列广泛的安全风险、威胁和脆弱性，包括非索特派团营地遭受更多炮击、武器非法扩散和流动以及青年党和其他武装反对团体更广泛地使用简易爆炸装置及其材料。索马里和其他类似冲突地区的经验教训表明，青年党和其他武装反对团体不能仅靠军事手段打败。在这方面，非索特派团继续与包括索马里安全部队和相关伙伴在内的所有利益攸关方接触，讨论加强索马里安全

部队的可能性，并推动稳定和治理努力以及巩固军事成果的进程。正是因为如此，非索特派团和索马里安全部队继续开展联合行动，瓦解、削弱青年党和其他武装反对团体，进一步阻断他们在非索特派团责任区的自由移动和行动。

5. 在已开展的联合行动中，夺取位于索马里西南约 90 公里处的青年党据点贾那勒镇至关重要。这一行动还导致索马里国民军在下谢贝利抓获了几名重要的青年党指挥官，表明朝着削弱青年党在下谢贝利收取税费以及策划开展恐怖行动和活动的的能力迈出了重要一步。为了取得更多成功，非索特派团注意到需要确保加强与索马里安全部队和相关伙伴的协调。在这方面，非索特派团继续举行若干协调会议，包括：(a) 非索特派团军事指挥部、索马里安全部队领导层和合作伙伴每周一次的高级领导层军事协调会议；(b) 每周一次的联合情报和信息共享会议；(c) 区指挥官与各自责任区内的索马里安全部队对应方和其他利益攸关方的联合安全会议；(d) 军事协调小组每周一次根据全面安全办法 2A 部分与索马里国民军和国际伙伴举行的会议。

6. 此外，非索特派团继续支持索马里警察部队在摩加迪沙、拜多阿、贝莱德文、迪博利、乔哈尔和基斯马尤开展业务活动。在摩加迪沙，这些业务活动包括指定地区内的特殊执勤、昼夜联合徒步和乘车巡逻。指定地区包括索马里警察部队总部、外交部、旧议会、卡希耶将军警察学院、联合行动指挥中心/国家情报与安全局总部、巴纳迪尔地区行政当局、利多海滩，以及在阿夫戈耶 X 控制点的定期突检。正如此前所述，非索特派团的这些业务支助在增强公众对索马里警察部队的信心、遏制犯罪活动、改善安全安保以及使公众和政府官员能够在没有恐惧和干扰的情况下开展活动方面发挥了关键作用。

#### 四. 非索特派团部队缩编的影响

7. 2020 年 2 月，非索特派团根据联合国安全理事会第 2472(2019)号决议第 7 段削减了 1 000 人，这向青年党发出了关于非索特派团当前和 2021 年后安全态势的负面信号。青年党内部的想法表明，叛乱分子寄希望于非索特派团进一步缩编部队并最终撤出索马里。这种情况助长了叛乱分子的嚣张气焰，近期对非索特派团营地的炮击以及对非索特派团其他地点的其他直接袭击有所升级就证明了这一点。尽管如此，非索特派团的安保责任仍处于历史最高水平，而缩编工作却因索马里联邦政府尚未大规模组建部队，继续使安保人员捉襟见肘。因此，非索特派团部队目前正参与控制从青年党手中收复的地区，加强责任区行动的能力有限。这方面的一个例子是，加纳建制警察部队的部署停滞不前，需要在目前由青年党控制的地区开展超级车队行动，将人员和装备运送到指定的责任区。这一局势更使青年党获得势头，重新集结，为发动针对非索特派团、索马里安全部队和无辜平民的更多袭击进行训练。

8. 非索特派团部队派遣国注意到缩编的严重影响，作为保持非索特派团成果的权宜之计，在索马里维持不属于非索特派团的部队，为此作出了额外的奉献。然而，部队派遣国的这种支持虽然确实值得称赞，但从长远来看是不可持续的。在

这方面，有必要停止削减非索特派团军警人员，顾及任何进一步缩编的后果，同时注意到选举规划和 2021 年之前索马里过渡计划的成功实施。

## 五. 在确保保护平民和遵守国际人道法和国际人权法原则以及行为和纪律标准方面取得的进展

9. 非索特派团继续确保遵守适用的国际人道法和国际人权法原则以及行为和纪律标准规定的义务。作为这些努力和承诺的一部分，非索特派团还通过平民伤亡情况跟踪、分析和处理小组及其调查委员会制度调查平民伤亡指控。非索特派团对《平民伤亡赔偿惠给金标准作业程序》的修订仍在等待批准，但已经在处理一些案件，以确定哪些案件符合惠给金标准。此外，一些侵犯人权指控目前正处于初步调查阶段，调查结果将决定是否需要作为应对措施的一部分召集调查委员会。

10. 在加强缓解措施的过程中，非索特派团监测了对军警人员的若干次部署前培训，培训内容涉及国际人权法、国际人道法、儿童保护、妇女保护、平民伤亡跟踪分析和处理、性剥削和性虐待、行为和纪律、性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力。在本报告所述期间，453 名非索特派团军警人员接受了部署前培训，同时非索特派团还开展了各种上岗培训和其他特派团内培训方案。通过这些培训方案，非索特派团突出了军警人员尊重和保护人权的义务，强调在履行授权任务时必须坚持最高的透明度、行为和纪律标准并严格遵守相关国际规范和标准。

## 六. 稳定和人道主义局势/文职部门小组与联邦成员州的接触

11. 索马里部分地区的人道主义局势依然严峻，保护关切持续存在。在 COVID-19 大流行并对索马里造成影响的背景下，难民定居点和密集城市环境面临特别高的风险。在这方面，必须保持警惕，以协助查明病例并予以治疗。目前有 260 万人流离失所，这些民众面临着一场可能夺去数千人生命的流行病的紧迫威胁。

12. 非索特派团在能力范围内并与相关人道主义行为体协调，作为国际社会应对人道主义危机的一部分，继续协助在索马里交付人道主义援助。为此，非索特派团向前沿行动基地附近的境内流离失所者提供了日常清洁用水。此外，为了提高对病毒的认识以加强预防工作，非索特派团还召开会议，讨论生活在非索特派团前沿行动基地附近的索马里境内流离失所者社区对 COVID-19 的关切和相关影响。

## 七. 与非索特派团部队和警察派遣国以及索马里问题主要国际利益攸关方的接触

13. 考虑到 COVID-19 大流行的影响和索马里当前的事态发展，非洲联盟委员会通过网络与非索特派团部队派遣国进行了接触，部队派遣国同意继续支持索马里联邦政府/索马里国民军的努力，包括组建索马里安全部队和开展培训(只要联邦

政府提出要求)、提供战斗指导和开展联合行动。讨论的关键问题包括,需要不断加强军事部分内部的指挥和控制,在非索特派团每个行动区内建立机动部队并使其投入运作,并在针对青年党的进攻行动中明智地使用战力倍增和实现手段,包括从乌干达调来的直升机。

14. 非洲联盟委员会还转播了2020年4月29日由非洲联盟和平与安全事务专员和索马里联邦政府总理共同主持的与主要战略伙伴的虚拟高级别会议。除其他外,高级别会议讨论了从现在起直至2021年以后的索马里安全问题,为确保联邦政府和非索特派团取得的成果不被逆转而应当采取的措施,为巩固地区协调和共识可以建立和(或)使用的机制,特别是涉及邻国和部队派遣国在索马里的行动以及为非索特派团调动资源、包括补充非索特派团信托基金的机制。

15. 会议赞赏地注意到非索特派团(包括其部队和警察派遣国)和索马里联邦政府在极其困难的环境下,克服种种制约,在执行任务和履行职责方面取得了巨大成功,并促请非洲联盟,包括和平与安全理事会、伊加特和安理会非洲三成员确保这些成功和奉献不会被逆转,而是得到支持和巩固。高级别会议在讨论长期协助安全部门以支持索马里国家建设进程的同时,指出需要对索马里的未来采取全面的政治和稳定办法,索马里联邦政府和联邦成员州之间需要更加密切的合作以促进部队组建,并且必须将恐怖分子而不是政治对手作为安全行动的重点。

16. 会议赞扬索马里联邦政府和联邦成员州在包容性政治方面取得进展并通过《全国选举法案》使之成为法律,同时敦促联邦政府确保致力于敲定选举法的联合议会委员会迅速完成协商进程,确定在联邦和地区两级推出全国选举机制。鉴于2020年11月27日的拟议选举日期即将到来,会议强调这一点至关重要。在这方面,会议呼吁在所有各级启动选举接触、对话和安全相关规定,以便在索马里举行和平、透明和公正的选举。同样,会议还要求联邦政府与宪法审查进程相关行为体进一步开展互动协作,并讨论议会两院通过经修订的《联邦宪法》的特别程序。会议表示,这将确保国家的主要规范框架最终确定下来,并相应地付诸实施。

17. 会议同意,维持来之不易的成果离不开充足的安全存在和有效的稳定努力。因此,会议认为有必要修订索马里过渡计划并对此表示欢迎,预计该计划在修订后将成一项符合部队组建、安全部门改革和平民安全基准的有时限的现实计划。索马里的安全过渡将需要在2021年以后继续保持国际安全存在,在索马里形成更强有力的新的地区政治共识,这与2007年启动非索特派团时的情况相似,当时非洲联盟在加强有利于政治进程的环境以及建立索马里的国际安全存在方面发挥着关键作用,在区域支持下设立多层面的非索特派团或类似非索特派团的行动。

## 八. 延长非索特派团任务期限方面供非洲联盟和平与安全理事会审议的关键问题

18. 鉴于以上所述,和平与安全理事会不妨考虑:

19. 将非索特派团的任务期限延长 12 个月，以便非索特派团能够支持完成将于 2020 年 12 月 31 日结束的索马里过渡计划第二阶段并实施第三阶段。
20. 承认并赞赏一些部队派遣国为作为权宜之计在索马里维持不属于非索特派团的部队(在最近削减 1 000 人之后)所作的额外奉献，但指出这从长远来看是不可持续的。和平与安全理事会还不妨重申，需要联合国安全理事会停止削减非索特派团军警人员，以使非索特派团能够继续有效支持索马里过渡计划的实施，同时为部队组建、地区部队整合和增强索马里安全部队的能力提供帮助。
21. 注意到新型冠状病毒病(COVID-19)大流行对实施索马里过渡计划的负面影响，特别是人员移动以及索马里联邦政府、非索特派团领导层和联合国非索特派团支助办为遏制 COVID-19 传播和治疗病毒感染者而采取的行动受到限制。在这方面，促请合作伙伴和广大国际社会进一步加强对索马里遏制病毒工作的支持，同时注意到中国和韩国政府捐赠了设备以支持在索马里遏制 COVID-19 的努力。
22. 请国际社会为近期遭受洪水和蝗灾的索马里和整个东非提供支助，因为洪水和蝗灾对当地社区定居点和农商企业链产生了负面影响，特别是在 COVID-19 的背景下。
23. 再次促请索马里联邦政府继续与联邦成员州密切合作，解决政治问题和分歧，因为这直接影响到非索特派团的安全行动，包括在联邦成员州以及与联邦成员州部队一道开展的安全行动，而且对索马里全境的善治和可持续和平也有直接影响。
24. 赞赏非洲联盟成员国、联合国、欧洲联盟和双边伙伴为非索特派团提供资源，包括资金和后勤支助，呼吁非洲联盟进行高级别磋商，包括可能在首脑一级进行磋商，并与多边和双边伙伴进行高级别接触，以考虑为支持非索特派团调动和提供所需资源的其他补充选项，包括补充非索特派团信托基金，直至 2021 年 12 月，甚至可能直至其后。
25. 促请非索特派团根据现有文职能力，利用文职部门小组，在联合国协作下协助索马里联邦政府和成员州扩大国家权威，包括确保充分遵守国际人道法和人权法及标准，并支持从青年党手中收复地区的地方治理、人道主义和稳定进程。还请非洲联盟委员会主席特别代表通过斡旋推动和平倡议，支持索马里努力建设传统领导人调解地方争端和管理人道主义服务的能力。
26. 请非索特派团在能力范围内并与其他各方协调，通过对索马里联邦政府安全部队的培训和指导，包括通过联合行动，协助实施索马里国家安全计划。
27. 请非洲联盟委员会与非索特派团密切合作，在 2020 年 9 月之前审查非索特派团的行动构想，使其与 2021 年前巩固索马里过渡计划实施工作的优先事项保持一致。和平与安全理事会还不妨考虑呼吁审查在实施索马里过渡计划方面取得的进展，包括非索特派团、欧洲联盟、联合国和双边伙伴的贡献，因为这将有助于在 2021 年之前重新确定该计划关键要素的优先次序提供良好基础，并指导确认索马里 2021 年之后的优先举措和国际社会在这方面的支持。



## 附文二

## 和平与安全理事会 2020 年 5 月 7 日在亚的斯亚贝巴举行的第 923 次会议公报

[原件：英文]

## 公报

获非洲联盟和平与安全理事会 2020 年 5 月 7 日举行的关于索马里局势和延长非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)任务期限的第 923 次会议通过：

和平与安全理事会，

注意到莱索托王国常驻非洲联盟代表兼 2020 年 5 月和平与安全理事会主席玛法·塞贾纳曼教授大使阁下的发言、和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔吉大使的发言、非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表兼非索特派团团长弗朗西斯科·马德拉大使的通报，以及索马里联邦政府代表和联合国驻非洲联盟办事处代表的发言；

还注意到委员会主席关于索马里局势和延长非索特派团任务期限的报告；

回顾其以往关于索马里局势和非索特派团的决定和声明，特别是 2020 年 2 月 24 日举行的第 911 次会议通过的公报[PSC/PR/COMM(CMXI)]、2019 年 12 月 13 日举行的第 901 次会议通过的公报[PSC/PR/COMM.1(CMI)]、2019 年 8 月 7 日举行的第 865 次会议通过的公报[PSC/PR/COMM.(DCCCLXV)]、2019 年 5 月 9 日举行的第 848 次会议通过的公报[PSC/PR/COMM.1(DCCCXLVIII)]，以及联合国安全理事会 2019 年 5 月 31 日第 2472(2019)号决议。

和平与安全理事会根据其议定书第 7 条采取行动：

1. 欢迎委员会主席根据 2019 年 5 月 9 日在埃塞俄比亚亚的斯亚贝巴举行的第 848 次会议通过的和平与安全理事会公报[PSC/PR/COMM.1(DCCCXLVIII)]第 11 段提交的第四次报告，其中除其他外，和平与安全理事会请委员会与联合国密切合作，确保每季度向理事会及时报告索马里局势，包括与非索特派团有关的问题；

2. 赞扬索马里联邦政府、索马里联邦成员州和非索特派团为促进包容各方的政治参与和对话以进一步加强民族团结所做的一切努力，并请非索特派团继续与联邦政府和所有其他相关利益攸关方互动协作，以协助索马里应对当前的挑战；

3. 鼓励进一步努力加强索马里联邦政府和联邦成员州的协调与合作，以促进索马里的集体治理和社会经济发展；

4. 欢迎索马里在筹备定于 2020 年 11 月举行的选举方面取得进展，包括在《全国选举法案》于 2020 年 2 月 21 日签署成为法律以及全国选举安全工作队开展活动之后，为完成选举法设立了联合议会委员会；赞扬联合议会委员会起草了



工作计划，选举了主要官员，并于 2020 年 4 月与全国独立选举委员会成功举办了选举务虚会，以期尽快举行地区协商创造有利条件；

5. 表示深为关切安全威胁，包括非索特派团营地遭受更多炮击、武器非法扩散和流动以及青年党恐怖团体和在该国活动的其他武装反对团体更广泛地使用简易爆炸装置及其材料；在这方面，和平与安全理事会鼓励非索特派团继续支持索马里国家部队削弱青年党的活动；赞扬乌干达共和国为非索特派团部署直升机的举措，并呼吁充足提供特派团迫切需要的战力倍增和实现手段，使其能够更加有效地履行任务并巩固索马里的和平；

6. 最强烈地谴责青年党继续肆意袭击平民和民用设施，以及有针对性地暗杀政府人员和政治名人；向在此类懦弱袭击中丧生者的家属表示深切慰问，并希望受伤者迅速康复；向非索特派团部队和警察派遣国及其国民，特别是那些为促进索马里和平、安全、稳定与和解作出最大牺牲的人致敬；

7. 表示关切非索特派团缩编对安全的影响，强调在规划安全选举和成功实施直至 2021 年的索马里过渡计划方面，迫切需要停止进一步减少非索特派团军警人员，以保持迄今取得的成果，同时考虑到 COVID-19 对整个特派团的影响；

8. 回顾联合国安全理事会第 1863(2009)号决议设立了向非索特派团提供支助的信托基金，并呼吁提供紧急捐款以应对更多挑战，包括 COVID-19 以及支持和保障索马里境内的人道主义活动；

9. 敦促非洲联盟委员会进一步加强对非索特派团的监督，确保特派团部队总部和区单位之间的统一指挥和控制以及非索特派团特遣队之间的行动协调，加强对包括特派团航空资产在内的特派团使能单位业务运作的指挥、控制和问责，推动各区机动军事部队的创建和运作，促进部队指挥官领导下的协调行动决策，并确保所有特派团战力实现和倍增手段在部队指挥官的领导下运作；

10. 呼吁所有相关利益攸关方继续共同努力，加快部署加纳和吉布提建制警察部队和装备，包括在索马里境内目前没有航空资产的情况下利用联合国驻非洲其他特派团的航空资产；

11. 表示关切索马里境内沙漠蝗虫入侵的影响，以及许多人因为洪水和随之而来的人道主义局势而流离失所，在这方面，呼吁所有成员国和国际社会向受影响民众提供人道主义援助，并提供安全保障和重建基础设施，为人道主义准入以及货物和人员流动提供便利；

12. 请非洲联盟委员会通过非洲疾病控制和预防中心继续为索马里联邦政府抗击 COVID-19 大流行提供必要支助，以确保维护该国在政治和社会经济部门以及在按计划筹备选举方面取得的成果；

13. 呼吁在非洲联盟、联合国、欧洲联盟和索马里联邦政府主要双边伙伴的充分参与下，由联邦政府牵头，在 2020 年 7 月之前全面审查索马里过渡计划及其实施方式，这也将为在 2021 年之前重新确定过渡计划关键要素的优先次序提

供坚实基础，同时为审查非索特派团的行动构想提供信息，并指导确认索马里 2021 年之后的优先举措以及国际社会的支持；

14. 又呼吁加强索马里联邦政府、非洲联盟、联合国和其他战略伙伴之间在支持索马里过渡计划方面的协调，包括培训和装备索马里安全部队，这有助于实现有效的部队组建，使索马里安全部队能够逐步接管索马里的安全责任。和平与安全理事会请非索特派团根据现有文职能力，利用文职部门小组，在联索援助团协作下协助索马里联邦政府和联邦成员州支持扩大国家权威，包括确保充分遵守国际人道法和人权法及标准，并支持从青年党手中收复地区的地方治理、人道主义努力和稳定进程。还请非索特派团继续推动和平倡议，支持索马里努力建设传统领导人调解地方争端的能力；

15. 回顾其第 901 次和第 911 次会议通过的公报(分别为第 17 段和第 13 段)，呼吁非洲联盟委员会与联合国秘书长和索马里政府密切合作，在 2020 年 11 月 15 日之前对安全环境进行独立全面评估，适当注意更广泛和全面的稳定和安全要求，以便就 2021 年之后非洲联盟、联合国和国际伙伴在索马里的作用提出备选方案，供和平与安全理事会和联合国安全理事会审议；

16. 决定将非索特派团的任务期限从 2020 年 5 月 27 日起延长 12 个月，以便非索特派团继续支持完成索马里过渡计划的第二阶段和实施第三阶段，并在这方面请非洲联盟委员会至迟于 2020 年 9 月审查非索特派团的行动构想，使其与紧急优先事项保持一致；

17. 又决定通过非洲联盟委员会主席关于索马里局势的报告，请委员会主席根据联合国安全理事会第 2472(2019)号决议第 32 段，将本公报转递给联合国安全理事会非洲三成员，并转递给联合国秘书长，以便作为工作文件分发给安理会成员；

18. 决定继续积极处理此案。

---