



索马里局势

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告系根据安全理事会第 2540(2020)号决议第 16 段和安理会第 2520(2020)号决议第 37 段提交。本报告介绍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，涵盖 2020 年 8 月 5 日至 11 月 4 日期间索马里重大事态发展。

二. 政治、安全和经济概况

A. 政治形势

2. 联邦政府和所有联邦成员州领导人之间的协商始于 7 月在杜萨马雷卜举行的一系列会议，会议于 9 月 17 日在摩加迪沙结束，缔结了一项关于选举模式的协议。

3. 商定的选举模式类似于 2016 年的模式，保留部族选区和甄选投票代表。选举进程由新任命的联邦和州选举执行委员会实施，取代全国独立选举委员会。与 2016 年相比，该模式将人民院的投票分配办法从每个议员 51 个投票代表扩大到 101 个投票代表。代表将由传统长老、州政府和民间社会代表甄选。投票将在摩加迪沙和每个联邦成员州的两个人口中心进行，而 2016 年每个州只有一个投票点。协议还保证妇女在议会中占 30% 的配额。联邦成员州立法机构将甄选上院议员，代表“索马里兰”的议员选举将在摩加迪沙举行。

4. 9 月 26 日，联邦议会两院联席会议批准了拟议选举模式。这一模式受到主要政党和民间社会组织的普遍欢迎，强调及时选举的重要性和保护索马里稳定和统一的必要性。联邦和州领导人继续在摩加迪沙进行协商，10 月 1 日宣布了选举模式的更多细节，包括落实该模式的时间表。



5. 经过两年僵局后，联邦政府和所有联邦成员州之间的政治对话得以恢复。索马里问题特别代表与国际伙伴协调，继续支持努力促进对话和倡导就国家优先事项建立合作关系。他与索马里总统穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德、“法马约”和代理总理进行了接触，向联邦成员州所有领导人传达了信息，协调一致开展联合宣传和发表声明，反映了国际社会许多成员的共同立场，敦促利益攸关方就选举模式达成广泛共识。

6. 9月17日，法马约先生提名穆罕默德·侯赛因·罗布尔为新总理，并请他组建内阁和加快选举筹备工作。在获得议会信任投票后，候任总理9月23日宣誓就职。10月19日，总理宣布了他的新内阁，由一名副总理、26名部长(包括4名妇女)、17名国务部长和26名副部长组成。即将离任的内阁副总理和14名部长保留了职位。

7. 尽管法马约先生与朱巴兰州州长艾哈迈德·穆罕默德·伊斯兰·“马多贝”改善了沟通，但在盖多地区部署索马里国民军仍是两位领导人之间的一个争议点，有可能影响该州的联邦选举。马多贝先生继续要求索马里国民军撤出盖多，而地方行政当局一些成员坚持不承认他是州长。

8. 加尔穆杜格行政当局继续加强该州体制，引入了新的关税，解除了部族民兵武装和在加勒卡约南部成立区议会。在青年党在杜萨马雷卜附近的的活动日益增多的背景下，行政当局加快了建立州警察的努力，并继续与部族利益攸关方和被解散的“先知信徒”组织领导人协商。

9. 在希尔谢贝利，行政当局集中精力筹备定于11月举行的州议会选举，最终将举行州长选举。8月28日，希尔谢贝利州长穆罕默德·阿布迪·韦尔成立了一个由11名成员组成的选举委员会负责监督选举进程。10月6日，因对选举时间仍有分歧，韦尔先生指示要在选举之前开展和解进程，并任命妇女进入选举委员会。

10. “索马里兰”在举行推迟的议会和地方选举方面取得进展，目前预计选举将在2021年年中举行。全国选举委员会的组成已经商定，9月初开始选民登记工作，同时众议院通过了经修订的选举法，其中没有规定女性或少数部族的代表配额。

B. 安全形势

11. 安全局势仍动荡，每月平均发生270起事件。大多数事件都是青年党的袭击，包括使用简易爆炸装置实施的袭击。

12. 迫击炮袭击在全国范围继续呈下降趋势，据报，8月至10月期间共有16起，低于5月至7月期间的22起和2月至4月期间的28起。袭击主要针对下朱巴、下谢贝利和中谢贝利地区的非洲联盟驻索马里特派团(非索观察团)和当地安全部队。10月31日，联合国办事处所在地拜州的拜多阿非索特派团基地遭遇几轮迫击炮袭击；炮弹落在基地外，没有人员伤亡。青年党继续展示它有能力在摩加迪沙协调发动袭击。8月13日，4个区同时发生手榴弹袭击事件。9月10日，正在举行高级别会议的索马里宫附近也同时发生9至11起爆炸。

13. 8月10日，摩加迪沙中央监狱发生一起事件，4名看守部队人员和14名囚犯被害。调查人员报告称武器是8月8日和10日偷运到监狱的。包括监狱指挥官和副指挥官在内的12名看守部队人员、6名平民和9名囚犯因被控协助向监狱偷运武器而被拘留。

14. 青年党实施了更多的高调自杀式袭击。装载简易爆炸装置的自杀车辆8月8日定点攻击了位于摩加迪沙Warta Nabada区的索马里国民军基地；9月7日袭击了位于下朱巴Jana Cabdalle区的索马里国民军基地。5名索马里安全部队人员被打死，受伤人数不详。一名美国军人受伤。索马里军队在袭击前一天占领了Jana Cabdalle基地。8月16日，青年党对摩加迪沙精英酒店进行了一次复合式袭击，这是2020年在首都发生的第一次此类袭击，造成20人死亡。8月17日，青年党对位于拜州Gofgadud Burey的索马里国民军基地又进行了一次复合式袭击。青年党占据该基地三天。自杀炸弹手9月9日在摩加迪沙的索马里宫附近进行了袭击；10月1日，对摩加迪沙Howlwadaag区的国家情报与安全局士兵进行了袭击；9月11日，在基斯马尤发动袭击，杀害了朱巴兰商会主席。10月20日，移民和归化局局长的车队遭遥控简易爆炸装置未遂暗杀袭击，局长幸免于难。10月31日，Qansaxdheere区专员也在拜州遭遇车下简易爆炸装置袭击，但幸免于难。不过，包括一名当地非政府组织工作人员在内的其他3人被炸死。

15. 自3月恢复“巴德巴多行动”以来，下谢贝利的安全行动一直在进行，但青年党在收复地区袭击索马里国民军和非索观察团部队的行动仍未停止。青年党在下谢贝利州受到压力，似乎不得不调整加强它在希尔谢贝利和加尔穆杜格的活动。8月17日和9月17日，该州的2名部长在乔哈尔遇刺身亡。9月8日，青年党袭击了索马里国民军在巴尔卡德的基地，暂时控制了警察局和区专员办公室。据记录，希兰地区针对索马里国民军和非索观察团基地的简易爆炸装置袭击事件有所增加。在贝莱德文，爆炸装置、手榴弹袭击和暗杀也有所增加。据报告，在青年党活动历来较少的杜萨马雷卜地区也发生了简易爆炸装置以及与安全部队和非索观察团的武装冲突，还有4次间接火力袭击。11月2日，加尔穆杜格总统的飞机受到一次迫击炮袭击，但没有击中目标，总统刚从杜萨马雷卜简易机场起飞。

16. 没有任何袭击是伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的支持者所为。8月在中朱巴、下朱巴、下谢贝利、盖多和拜州进行了5次针对青年党的空袭，9月进行了3次空袭，10月进行了2次空袭。这使得2020年迄今空袭总数达到55次。

C. 经济形势

17. 冠状病毒病(COVID-19)疫情、沙漠蝗灾和洪水继续冲击索马里，虽然经济比预期更具弹性。世界银行9月估计，2020年国内生产总值预计将下降1.5%。而以前的6月估计数显示预计下降2.5%。联邦政府8月解除了行动和旅行限制。总体进口水平保持稳定，但粮食进口有所下降，粮食不安全预计会加剧。出口尤其是牲畜出口下降，2020年上半年同比下降22%。汇款流入使得对家庭和企业的转移支付趋于稳定。

18. 9月12日至22日，国际货币基金组织(基金组织)的中期信贷机制派出第一个审查团。审查团发现，索马里已达到第一次审查的所有结构基准，在重债穷国倡议的浮动完成触发点方面取得了进展。索马里满足了除一个国内收入量化业绩标准之外的所有标准。截至6月，联邦政府国内收入为9900万美元，方案目标为1.09亿美元。2020年联邦补充预算于8月3日获得批准，其中税收收入预计将减少，社会福利和政府间赠款支出则有所增加，资金主要来自增量官方发展援助。

19. 世界银行缓解三重危机的补充发展政策融资业务扩大了财政空间，有助于联邦政府向联邦成员州和“索马里兰”转移资金。10月份向大多数联邦成员州划转了资金，国际伙伴对相关延误表示关切。

20. 9月10日，联邦内阁批准了国家气候变化政策，确立了环境管理政策，包括环境治理，将气候变化纳入公共投资主流。次日，联邦政府向上修订了索马里根据《巴黎协定》对减缓气候变化和保护环境的国家自主贡献，为可持续发展目标的监测建立了基线。

三. 支持建设和平及国家政权建设的努力

A. 建立一个正常运转的联邦国家

1. 选举筹备工作

21. 10月1日，由联邦政府和联邦成员州领导人以及贝纳迪尔区行政长官组成的全国协商委员会宣布了选举时间表，并公布了指导执行2020/21年选举协议的程序。将成立一个由25名成员组成的联邦选举执行委员会负责监督落实选举进程。每个州将成立一个由11名成员组成的联邦成员州选举管理委员会。还概述了建立由21名成员组成的独立争端解决机制的程序。还将设立一个委员会负责在国家一级管理代表“索马里兰”的议员选举。

22. 根据宣布的时间表，上院选举将于12月1日至10日举行，随后是12月10日至27日的人民院选举。两位议长和总统选举将于2021年1月1日至2月8日举行。上院候选人费用为每个候选人20000美元，人民院为10000美元。30%的妇女配额将适用于所有委员会以及议会席位。全国协商委员会还承诺开始筹备在2024/25年举行一人一票选举。

23. 索马里警察专员公布了国家选举安全计划草案。计划草案以2016年计划为基础，但与商定的2020/21年选举模式保持一致。计划草案详细说明了警察、军队和其他部队之间的责任分工，把选举安全作为联邦和州安全部队的首要任务。

2. 深化联邦制

24. 内政、联邦事务与和解部和宪法事务部共同编写了国家权力下放政策草案。政策草案说明了索马里权力下放的长期目标和范围，确定了未来五年推动联邦和国家以下各级向地方政府转移责任的任务和活动。

25. 联合国及其国际伙伴继续与联邦成员州接触，鼓励两级政府继续开展对话与合作。10月14日和27日，联合国、非洲联盟、欧洲联盟和政府间发展组织的代表分别在拜多阿会见了西南州州长阿卜杜阿齐兹·哈桑·穆罕默德·“拉夫塔加林”，在杜萨马雷卜会见了加尔穆杜格州州长艾哈迈德·阿布迪·卡里耶·“库尔·库尔”，讨论了联邦政府和联邦成员州之间建设性协作和妥协、治理和安全优先事项以及和解的重要性。还着重讨论了选举筹备工作，包括强调落实30%妇女配额和透明、公平和包容选举进程的重要性，以及在选举后注重民主改革的必要性，如推进宪法审查进程的步骤。

3. 宪法审查

26. 8月15日至18日，联邦政府和联邦成员州领导人在首脑会议期间进行了磋商，促成各州宪法事务部承诺与宪法审查进程合作，以便在加尔穆杜格州、希尔谢贝利州和西南州此前举行的磋商基础上再接再厉。8月5日，联合议会监督委员会向人民院提交了关于经技术审查的临时联邦宪法章节的报告。两位议长随后举行了一系列会议，讨论如何在第十届联邦议会解散前通过完整、无争议的宪法条款。

27. 由于联邦和州领导人之间缺乏政治对话，以及财政拮据阻碍了一些联邦成员州最后完成协商，宪法审查进程遇到拖延。9月15日和24日，我的特别代表召集捐助方、宪法事务部、监督委员会和独立宪法审查和执行委员会开会，寻求解决资金拮据的办法。捐助方表示愿意支持未完成的活动的。

4. 预防和解决冲突

28. 根据《民族和解框架》和《民族和解计划》，内政、联邦事务与和解部与联邦成员州密切协调，发起了一项冲突摸底协作行动，以便建设该部和解司和各州各部类似部门的能力。该部工作人员和他们在州一级的同行将接受培训，学习如何对当前国内地区、区域和国家各级冲突进行分类和分析，为该部和州职能部委了解冲突的规模和性质、根源、驱动因素、趋势、主要行为体、施害人和受害人提供信息。

B. 共有问题

1. 性别平等和增强妇女权能

29. 联邦政府承诺为妇女竞选分配特定席位，确保妇女在商定选举模式下获得30%的配额。9月3日和10月19日，联索援助团就实现30%配额和选举后加强妇女参政所需行动征求妇女领袖的意见。同时，9月27日，“索马里兰”众议院投票决定从“索马里兰”选举法草案中取消22%的妇女配额。

30. 为筹备即将举行的选举，9月30日至10月4日，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)与妇女部和民间社会组织在多伙伴信托基金的财政援助下，在加勒卡约、拜多阿、加罗韦和哈尔格萨为200名妇女领袖和有志从政者举办了培训。培训侧重变革型领导力、竞选和宣传技能。继最近对索马里选举期间暴力侵害妇女行为进行评估后，妇女署分别于9月30日和10月4日在哈尔格萨和加

罗韦协助对 100 名民间社会组织代表举办了关于与选举有关的暴力监测和报告的培训。

31. 10 月 21 日和 22 日，索马里妇女领导倡议举行了一次关于增强妇女政治权能的论坛。该论坛有大约 150 人出席，其中包括议会议员、全国独立选举委员会主席以及来自联邦成员州、贝纳迪尔地区和摩加迪沙的杰出妇女领袖，讨论和审查了实施 30% 妇女配额的备选方案。妇女领袖发表了一份公报，敦促索马里领导人和国际伙伴在 2020/21 年选举中维护和落实 30% 的妇女配额，并对 2016 年选举进程中发挥关键作用的女性亲善大使予以支持。

32. 8 月 27 日，联索援助团结束了为 11 名希尔谢贝利司法部工作人员举办的为期三天的性别平等法律标准培训。9 月 8 日，多伙伴信托基金联合司法方案协助西南州司法部为 15 名妇女领袖和 10 名女警官开办了法律知识普及班。

33. 9 月 16 日至 18 日，司法部与妇女署合作并在多伙伴信托基金联合司法方案的财政援助下，为来自邦特兰妇女协会的 40 名女律师和代表组织了关于立法和法院程序的培训，以提高她们的能力，使她们做好准备，在司法部门担任更高职位，确保性别平等和增加妇女诉诸司法的机会。

2. 增强青年权能

34. 为纪念国际青年日，联合国机构间工作组和联合国索马里青年咨询委员会于 8 月 11 日举办了一个虚拟论坛，提高人们对将青年纳入关键决策进程以及正式和非正式公民空间必要性的认识。共有 169 名青年以及青年和体育部部长、摩加迪沙市长、议员和高级公务员、我的索马里问题副特别代表兼联合国驻地和人道主义协调员以及联合国人口基金(人口基金)的索马里问题代表参加了这次活动。

35. 邦特兰青年同伴网络在人口基金索马里办事处支持下，8 月 22 日至 24 日对 30 名少女进行了辅导，帮助她们控诉切割女性生殖器的有害影响，并指导其他人声讨这一做法。培训在切割女性生殖器问题上给少女们提供了一个发挥积极作用和打破沉默的机会。9 月 6 日至 16 日，摩加迪沙 15 名青年培训师接受了强化学习以创建和促进戏剧论坛，增强目标社区青年权能，改变消极规范，树立保护女童和妇女免受暴力侵害的信念和做法。

36. 9 月 21 日，加勒卡约的 150 名青年在人口基金支持下，与邦特兰青年同伴合作举办了国际和平日纪念活动，组织了一次讲故事治愈创伤和建设和平的访谈节目。小组成员由来自该市双方不同派别的青年带头讲述了自己的战争经历，讨论了青年在建设社区可持续和平中的作用、克服逆境的复原力以及青年如何促进社会团结和融合，应对和减少加勒卡约的部族间冲突。

C. 发展协调

37. 在与联邦政府和其他利益攸关方进行广泛协商后，联合国驻索马里机构和索马里联邦政府签署了《联合国可持续发展合作框架》，该框架将指导联合国系统各实体今后五年与索马里第九个国家发展计划优先事项协调一致共同提供支持。

该框架的优先事项将直接反映国家发展计划四大支柱和相关援助协调架构，确保最大程度的连贯一致。

38. 经修订的索马里援助架构正在运作。9月，经济和社会支柱工作组在索马里发展和重建基金主持下召开了第一次会议。

四. 人权和保护

A. 人权

39. 在报告所述期间，联索援助团记录了 257 名索马里平民伤亡，其中 124 人死亡，133 人受伤；前一期有 138 人死亡，181 人受伤。青年党仍是主要肇事者，对 63% 记录在案的平民伤亡(163 人)负责，其次是身份不明的行为者，占 17%(44 人)，国家安全部队，占 13%(32 人)，部族民兵，占 6%(16 人)。非索观察团对一起伤亡负责，还有一起伤亡由外国部队造成。

40. 侵犯表达自由权的行为仍在继续，5 名记者因工作被捕：2 人在邦特兰、2 人在“索马里兰”，1 人在摩加迪沙。8 月 26 日，媒体法修正案经法马约先生签署后成为法律。索马里媒体组织对一些条款可能对言论自由和媒体独立构成挑战表示关切。一个相关的事态发展是，总检察长办公室 9 月 8 日任命了一名特别检察官负责调查国内杀害记者事件。

41. 索马里当局任意逮捕和(或)拘留了 40 人(包括 24 名青年党嫌疑人和 2 名伊黎伊斯兰国嫌疑人)，大多数逮捕和拘留都发生在安全行动中，这比上一个报告所述期间的 85 人被任意逮捕和(或)拘留减少了 53%。在这 40 人中，20 人未经指控或出庭被释放。青年党绑架了 54 名平民，其中 50 人在希尔谢贝利，4 人在朱巴兰，他们被控不服从青年党的命令。在 54 名被绑架者中，50 人在 15 天后获释，4 人仍被关押。

42. 联索援助团与联合国开发计划署(开发署)、妇女署、人口基金和联合国儿童基金会合作，与国家和国际伙伴共同开展了支持最初 2018 年《强奸和性犯罪法》的宣传活动。新的联邦《性交相关犯罪法》草案仍然令人严重关切，因为其中一些条款令人不安，违反了杜绝童婚和强迫婚姻的保护规定，也不符合索马里的国际人权承诺。各方还对“索马里兰”众议院 8 月 25 日通过的“强奸、通奸和其他性犯罪法案”不符合国际人权标准表示关切，对将同性恋定为犯罪、允许婚内性侵犯、强奸行为需含使用武力以及对巫术适用死刑等条款也表示关切。

43. 10 月 18 日，联邦政府向人权委员会提交了关于《公民及政治权利国际公约》执行情况的第一份条约报告，这是该国越来越多地参与国际人权机制的一个里程碑。

B. 遵守人权尽职政策的情况

44. 联索援助团向联合国项目事务署(项目署)和地雷行动处提供支持，加强对侵犯行为的监测、记录和跟踪，并提供跟踪事件和缓解措施进展情况的具体工具。8 月与项目署商定按照“关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政

策”利用生物特征登记整合人权和培训。联索援助团在基斯马尤会见了非索观察团第6区指挥官及其团队，审查了为防止侵权行为所采取的行动。援助团强调需要开展更多关于防止侵权措施的培训、信息共享和监测，并在涉及人权和人道主义法的接战规则方面采取行动。援助团注意到，发布作战命令和加强指挥控制使问责制得到加强。部门人权尽职政策协调人也得到确定。

C. 武装冲突中的儿童

45. 8月5日至11月4日期间，武装冲突中严重侵害儿童问题国家监测和报告任务组记录了影响1254名儿童(1017名男童和237名女童)的945起严重侵害事件、11起袭击学校事件、1起袭击医院事件和1起拒绝人道主义准入事件。共有543名儿童被绑架，288人被杀害或致残，601名儿童被招募使用，146名儿童成为与冲突有关的性暴力受害者。实施这些侵犯行为的包括青年党(74.3%)、身份不明的武装分子(12.5%)、部族民兵(4.35%)以及联邦和州武装部队(8.9%)。共记录到32起剥夺自由事件，涉及69名男童和1名女童，其中19名男童和1名女童被朱巴兰州部队拘留，30名男童被索马里警察部队拘留，13名男童被索马里国民军拘留，3名男童被朱巴兰州警察拘留，2名男童被邦特兰州和警察部队拘留。

46. 8月14日，在一次安全行动中，索马里安全部队从下谢贝利州昆图瓦里的一所青年党宗教学校中救出33名男童。所有孩子随后都与父母团聚。7月21日，位于拜多阿的西南州法院曾以性侵一名11岁男童为由对两名男性定罪，8月18日被公开处决。

D. 防止性暴力和性别暴力

47. 在本报告所述期间总共发生了68起与冲突有关的性暴力事件，殃及71名受害者和幸存者。除2名男童外，大多数报告事件都涉及妇女和女童(64名未成年人和5名成年人)。大多数肇事者(39人)被描述为身份不明武装人员，12起案件被认为是部族民兵所为，9起是青年党所为，4起是索马里国民军所为，2起是朱巴兰部队所为，4起是索马里警察部队所为，1起是西南州部队所为。这些事件包括48起强奸案、2起轮奸案、7起强迫婚姻案、6起强奸未遂案和5起性侵犯案。受害者和幸存者获得支助服务的机会越来越少，据说警方关闭了麦地那医院的索马里妇女发展中心的一站式中心。由联合国支持的这家中心一直在提供关键服务，包括医疗和法律援助。

48. 9月11日，据报在摩加迪沙的瓦巴里区，一名19岁女童被一群男子轮奸和杀害。联索援助团正在与总检察长办公室密切合作，以确保追究肇事者的责任。12名嫌疑人已被逮捕，正在接受警方调查。

49. 9月28日和29日，联索援助团、非索特派团和人口基金协助为索马里警察部队和所有五个州的警察部门的36名学员举办了为期两天的能力建设培训方案，着重传授救助性别暴力受害者的知识和技能。培训结束后制定了一项行动计划以改善警察单位与妇女特别单位之间以幸存者为中心的方法和原则的信息共享，通过社区警务方法就预防性别暴力和保护妇女和女童免遭此类暴力问题开展社区讨论并与服务提供者建立联系。该计划包括收容和管理幸存者的规程。

五. 人道主义局势

50. 索马里的人道主义需求仍然很大，旷日持久的冲突、政治和经济不稳定以及反复出现的气候冲击助长了这一需求，COVID-19 疫情、沙漠蝗虫和洪水三大威胁也推波助澜。

51. 截至 11 月 4 日，索马里累计发生 4 229 个 COVID-19 病例。其中包括 875 个新增病例，3 247 人治愈和 107 例死亡。3 月 16 日至 9 月 30 日，包括 52 名医生在内的 191 名卫生工作人员 COVID-19 检测呈阳性，对有限的保健服务框架内的应对能力产生了负面影响。通过 4 月启动的 2.56 亿美元的索马里 COVID-19 备灾救灾计划，人道主义伙伴加大了 COVID-19 应对措施。截至 10 月 14 日已收到 7 400 万美元。约有 1 000 万人收到风险通报信息。从 8 月 1 日至 12 日，社区卫生工作人员走访了 569 000 户家庭，寻找病例。

52. 整个索马里仍有 260 万人流离失所，大多数人生活在 2 300 个拥挤的定居点，而且往往面临被侵犯住房和财产权的房东驱逐的风险。2020 年 1 月至 8 月有超过 102 300 人被逐出家园。人道主义伙伴主张将驱逐境内流离失所者的做法暂停三个月，使得 19 个境内流离失所者营地(1 407 户家庭)的租赁协议得到延长，1 139 户免于被强迫驱逐。

53. 气候冲击造成的流离失所现象仍在继续，截至 9 月 22 日有 630 000 人因季节性洪水而流离失所。索马里中部和南部有超过 132 000 公顷的农田被毁。洪水还增加了水媒传播和病媒传播疾病的风险。截至 9 月 20 日，有 29 个县报告至少 5 690 起霍乱病例，30 人死亡。9 月，索马里人道主义基金咨询委员会批准了一笔 926 万美元的准备金拨款，用于在灾情最严重的地区抗洪救灾。

54. 8 月 30 日发起了麻疹和脊髓灰质炎疫苗接种运动，惠及贝纳迪尔近 408 000 名半岁至 5 岁的儿童(目标儿童的 92%)。9 月 20 日至 23 日在索马里中部和南部开展了另一场脊灰免疫运动，覆盖 165 万目标儿童中的近 160 万名 5 岁以下儿童，其中 42 000 名儿童是首次接种疫苗。9 月初，贝纳迪尔地区报告了一例疫苗衍生的 2 型脊灰病毒病例，这是 2020 年索马里报告的第四起此类病例。

55. 为了遏制“索马里兰”、邦特兰和加尔穆杜格的沙漠蝗虫，联邦政府和联合国粮食及农业组织从 8 月 1 日至 10 月 31 日对 39 608 公顷受影响的土地喷洒了生物杀虫剂。这使价值 2 710 万美元的 90 388 公吨粮食得到保护，足够满足 602 589 人一年的谷物需求，并为 41 959 户家庭提供了一年的牧草。空中和地面控制行动仍在继续。截至 10 月 5 日已收到治蝗工作所需 5 690 万美元中的 4 950 万美元。

56. 在报告所述期间，尽管存在业务和准入方面的挑战，人道主义伙伴仍为每月 300 万目标人口中的平均 150 万人提供了援助，占 50%。由于旷日持久的武装冲突、资金不足、4 月至 6 月这段时期的谷物收成预计低于平均水平、COVID-19 疫情造成的社会经济影响、蝗灾、洪水以及 10 月至 12 月降雨量预计低于平均水平，预计到 2021 年末这段期间，需求将会增加。虽然截至 10 月 5 日根据 10.1 亿美元的 2020 年索马里人道主义应急计划开展的活动已收到 6.18 亿美元(61%)，但非

索特派团各部门之间的供资分配仍然参差不齐，一半以上的人道主义群组收到的资金不到所需资金的 35%。

57. 安全仍是人道主义行动的一大制约因素。8 月 5 日至 10 月 28 日这段时期发生了 44 起针对人道主义行动的事件，其中 2 名人道主义工作人员被打死，一人受伤。10 月 27 日，在摩加迪沙的一次劫车事件中，2 名协助当前脊髓灰质炎疫苗接种活动的索马里人道主义工作者被疑似青年党武装分子的人员杀害，该活动系由儿基会、世界卫生组织和联邦卫生部组织。

六. 全面安全办法

58. 联合国继续与联邦政府(包括总理办公室)高级官员接触，鼓励当局召开高级别安全和司法委员会会议，作为全面安全办法的一部分，以使处理各组办法的技术委员会得到战略指导。2A 分组(国防)委员会每周举行一次会议，第 2B 分组(警察工作分组)、第 2C 分组(法治)、第 3 分组(稳定)和第 4 分组(预防和打击暴力极端主义)每季度举行一次会议，从而确保在审查索马里过渡计划期间继续开展重要的业务和方案活动。

A. 行动

59. 在国家安全顾问的指导下，由索马里牵头的《过渡计划》更新工作正在进行中，以确定政治和战略愿景以及业务优先事项，为 2021 年及以后的索马里安全过渡创造条件。与联邦成员州和主要国际安全伙伴进行了协商，在制定一份文件交由总理主持的高级别安全与司法委员会正式批准方面取得了进展。

60. 在本报告所述期间，由于没有索马里国民军、警察和达拉维什部队支持采取行动，过渡行动仍然停滞不前。索马里安全部队和非索特派团在联索支助办的支持下，继续开展零星活动，在下谢贝利州和下朱巴州各地打击青年党。美国非洲司令部为支持协同朱巴兰安全部队开展双边行动而增加了空袭次数。

61. 10 月 5 日至 8 日举行了有索马里国民军参加的非索特派团区指挥官会议，会议提出了一项旨在组建非索特派团机动部队的分阶段部队重组计划。该计划载明打算关闭或向索马里安全部队移交的若干非索特派团前沿基地和新基地。该计划还提议设立一个联合特派团规划和协调小组，以加强行动的规划和实施以及与伙伴的接触。

62. 地雷行动处支持非索特派团和索马里安全部队进行简易爆炸装置威胁分析，开展补给路线薄弱点研究和简易爆炸装置认识报告。在本报告所述期间，有 26 个简易爆炸装置以非索特派团为目标，造成 24 人伤亡，而上一报告所述期间有 27 个简易爆炸装置。

63. 在联邦政府提供武器之前，向下谢贝利州部署联邦警察达拉维什部队和西南州警察的工作被搁置。索马里警察达拉维什部队概念和联邦警察达拉维什部队组建计划正在审查之中。

B. 机构能力建设

64. 联合国支持加尔穆杜格行政当局重建州警，协调了对 700 名警官的人权和社区警务培训，并就区域部队并入州警达拉维什部队一事向加尔穆杜格安全部提供咨询。

65. 联合警察方案执行委员会修订了方案文件，允许捐助方为联邦和州警察部门达拉维什分遣队指定捐款用途。为此目的已初步认捐 500 万欧元。

66. 9 月 1 日，索马里警察部队专员任命了 5 名官员，负责制定一项索马里警察部队向联邦警察部队转型的联邦警察战略计划。9 月 29 日，警察专业发展委员会批准了“索马里警察社区警务政策”。该政策是索马里所有警察部门在国际支持下为推动索马里向社区警务过渡而制定的。

67. 地雷行动处努力帮助索马里安全部队承担安全责任，在流动车辆检查点项目下为 39 名索马里警察部队人员(28 名男性和 11 名女性)开展了六周培训。参加者获得了规划和成功开展流动车辆检查点行动的技能。流动车辆检查点各小组 8 月 30 日在摩加迪沙展开有限行动。

68. 在 9 月 21 日举行的联合司法方案和联合惩戒方案指导委员会会议上，司法部和国际共同主席批准了经修订的联合司法方案工作计划，并将这两个方案延长至 2021 年底。

69. 安全部门联合治理方案继续建设联邦和州安全部门治理机构的机构能力。8 月 31 日至 9 月 2 日，联索援助团和开发署向 19 名联邦政府官员(5 名女性和 14 名男性)提供了关于安全部门改革、性别平等意识、妇女与和平与安全议程、人权和儿童保护工作的虚拟培训单元。8 月 25 日和 26 日为来自希尔谢贝利州安全部的 6 名参与者(1 名女性和 5 名男性)举办了关于机构发展和能力建设的虚拟讲习班。

70. 8 月 31 日至 9 月 2 日，联索援助团为来自摩加迪沙、拜多阿和基斯马尤的投诚者改造方案工作人员(10 名男性和 3 名女性)组织了为期三天的培训，以提高审查投诚者改造方案战略的能力。8 月举行了关于执行大赦政策的协商会议，利益攸关方批准了大赦法案的路线图和行动计划。

71. 9 月 24 日世界海事日在摩加迪沙举行了一次高级别会议，2020 年的主题是“推动可持续航运，塑造可持续地球”，出席会议的有参议员、部长、安全部队高级官员和联邦代表。这次活动为提高人们对索马里海事局的发展及更广泛环境和气候安全问题的认识提供了一个契机，使利益攸关方能够商定若干加强妇女参与海事部门的基准。

C. 辅助活动

72. 8 月 5 日至 10 月 4 日，地雷行动处在遵守 COVID-19 疫情预防措施的前提下，对平民人口中的 2 142 名女性、2 039 名男性、1 025 名女童和 1 792 名男童进行了爆炸物风险教育。

73. 10月2日，内政、联邦事务与和解部发布了一份关于2019-2020年期间下谢贝利州稳定行为体集体努力经验教训的报告，其中提出了切实可行的建议。该报告强调要改进民间稳定行为体和安全利益攸关方之间的规划。

74. 9月2日，联合国防止和打击暴力极端主义联合指导委员会收到了暴力极端主义团体受害者和投诚者事例对目标对象的影响的研究结果。研究结果将用于扩大传播战略，向更广泛受众宣传受害者的事例和权利，鼓励愈合社会创伤。在联合国的支持下，总理办公室防止和打击暴力极端主义协调股和各职能部委组织了多项活动，以“要名字不要数字”为口号纪念2017年10月14日袭击事件的受害者。

75. 在本报告所述期间，248名男性和226名女性得益于参加投诚者改造方案，在3个男性中心和2个女性中心接受了支助。联索援助团和国际移民组织继续实施女性投诚者项目，推动曾与青年党有关联的妇女安全、可持续地融入社会，让妇女在建设和平工作中发挥力量。截至10月，有181名女性正在康复中心接受职业培训，妇女领导的民间社会组织继续为妇女提供基于社区的重返社会服务。

七. 联合国索马里支助办公室向非洲联盟驻索马里特派团和索马里安全部队提供支助情况

A. 向非洲联盟驻索马里特派团行动提供支助情况

76. 联索支助办继续增强非索特派团的行动能力，包括协助向联索支助办在巴莱多格莱建造的营地调派一支由140人和4架直升机组成的乌干达军用航空部队。另外，联索支助办继续向非索特派团提供COVID-19个人防护设备和十人帐篷用作隔离设施。

77. 非索特派团请求联索支助办将加纳建制警察部队特遣队所属装备从摩加迪沙空运到拜多阿，此前曾试图组织陆路运输车队，但未成功，因此延误了很长时间。空运从9月9日进行到10月18日，不过，有8件超大和超重设备无法空运。联索支助办已安排提供替代能力，以应对该批设备未能运抵所带来的问题。

78. 在非索特派团和联合国军警人员部分轮调工作恢复后，联索支助办为600名埃塞俄比亚国防军士兵、160名塞拉利昂建制警察部队和1842名乌干达人民国防军士兵轮调提供了支持。联索支助办还为来自乌干达的625名联合国警卫队士兵轮调提供支持。在摩加迪沙为撤离和入驻非索特派团部队建立了检疫隔离设施可供300人使用，还在巴莱多格莱建立了可供400人使用的设施。

79. 8月19日，联邦政府，非索特派团和联合国商定了涵盖非索特派团环境管理实践的标准作业程序。联索支助办领导层继续与东道国、非索特派团及其部队和警察派遣国以及国际伙伴接触，商讨联索支助办支持非索特派团和索马里安全部队事宜，包括倡导向支助信托基金捐款。

80. 由于COVID-19疫情相关旅行限制，联索支助办行使最佳监督和实施问责措施的能力仍然受到制约，无法充分向非索特派团提供有效支持，包括特遣队所属

装备认证和检查。因此，联索支助办过去两个季度无法进行特遣队所属装备季度检查，目前依靠特遣队的适用性报告。到 9 月 30 日，联索支助办向非索特派团部队和警察派遣国偿还了总额约 3 500 万美元的费用。

81. 地雷行动处在联索支助办支持下，继续支持非索特派团开展安全行动和稳定工作，就专用设备和爆炸物嗅探犬的使用、社区联络和爆炸物清除队等方面提供咨询、分析、培训和辅导。8 月 5 日至 10 月 5 日，地雷行动处为 365 名非索特派团军警人员提供了培训，以提高他们发现和销毁简易爆炸装置以及在此威胁环境中安全开展行动的能力。地雷行动处部署了 24 个小组，利用 24 只嗅探犬在各区搜查了 21 192 件行李、56 896 部车辆、175 座建筑物、117 191 平方米建筑区域和 6 910 780 平方米空旷区域，为战略基础设施的安全保障作出了贡献。

82. 截至 10 月 14 日，联合国支助非索特派团信托基金余额为 250 万美元。安全理事会第 2472(2019)号和第 2520(2020)号决议要求进行的非索特派团装备审查被推迟，因为非索特派团表示，它正在等待索马里过渡计划的更新结果、其自身的重组规划以及 COVID-19 对实地访问限制的放松。10 月 14 日，非洲联盟委员会要求联索支助办分享关于非索特派团装备状况的所有可用实地数据和报告，并表示打算重新开始这项审查工作。

B. 向索马里国家武装部队行动提供支助情况

83. 联索支助办继续在第 2520(2020)号决议核定的符合条件的索马里安全部队 13 900 人上限内，向 10 900 名索马里国民军人员提供后勤支持。联邦政府要求在这一上限内向 2 000 名索马里国民军人员和 1 000 名索马里警察达拉维什部队人员提供额外支助。目前正在向联邦政府了解详情，包括了解对州警的任何支助计划。

84. 联索支助办继续协助索马里国民军建设其安全通信系统能力。该计划包括远程辅导和指导，协助索马里国民军完成在基斯马尤、卡达多、亚纳莱和马尔卡的摩托罗拉甚高频网络安装。

85. 截至 10 月 14 日，联合国支助索马里安全部队信托基金余额为 520 万美元。这足以使得有关方面能够在今后四个月向 10 900 名索马里安全部队人员提供支持。

86. 联索支助办继续不间断地向客户提供支持，包括向非索特派团及索马里国民军双方提供 300 多万吨货物。

八. 联合国在索马里的存在

87. 联合国各实体在拜多阿、贝莱德文、柏培拉、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保持存在。截至 11 月 4 日已在索马里全境部署了 330 名国际工作人员和 1 385 名本国工作人员。联合国索马里危机管理 COVID-19 工作队继续与非索特派团和合作伙伴协调努力，支持快速实施预防、缓解和治疗措施。

九. 意见

88. 虽然商定的 2020/21 年选举模式没有达到索马里领导人先前作出的 2020 年举行一人一票选举的承诺，但联邦政府和所有联邦成员州领导人终于恢复对话、争取就联邦投票方式达成共识，仍然令索马里社会各界普遍感到欣慰。索马里所有主要利益攸关方包括各政党和民间社会都接受这一模式，联邦议会也批准了这一模式取代以前颁布的选举法。

89. 展望未来，有必要对该模式的一些关键方面作出澄清，包括甄选投票代表的委员会成员的选定方式、保证达到商定 30% 妇女配额的方式以及最后确定选举安全计划。还必须确保以安全、和平、透明和包容方式实施这一模式。重要的是，要采取平行措施弥补这种间接选举模式的不足，这些措施对推进索马里民主化至关重要，其中包括制定 2024/25 年一人一票选举的商定途径；通过《临时联邦宪法》中迄今审查过的可确保达成共识的章节以及设立宪法法院、司法事务委员会和国家人权委员会。联索援助团与开发署和其他国际伙伴一起，正在与索马里当局讨论如何支持实施商定的选举模式和推进民主改革事宜。

90. 我欢迎联邦和州领导人之间继续对话。现在必须建立相互协商制度确保他们定期举行会议，并避免出现 2018 年至 2020 年中发生的中断。通过全国协商委员会进行持续对话和协商不仅对按部就班地开展选举进程，而且也对深化联邦制和推进其他紧迫的国家优先事项都很重要，包括在安全行动和过渡方面开展合作，采取措施应对 COVID-19 疫情以及采取措施推进治理、司法、经济和安全改革。

91. 我注意到穆罕默德·侯赛因·罗布勒于 2020 年 9 月 17 日被任命为总理。在索马里集中全力进行选举之际，我敦促总理及其新内阁继续巩固过去四年在政治、经济和安全优先事项方面取得的成果。其中包括展示对保护人权的承诺，推进与“索马里兰”的对话，加强与索马里国际伙伴的合作，并培养索马里与其邻国和更广泛的次区域之间的互利关系。

92. 在非索特派团、联合国和国际伙伴的支持下，索马里主导的更新 2018 年过渡计划的努力对于指导 2021 年底以前及以后的过渡工作至关重要。经修订的计划战略优先事项和行动目标一俟最后确定，就必须在实地落实，以继续持续移交安全责任，使索马里安全部队和机构能够在 2021 年底之前在安全方面发挥主导作用。在作出这些努力的同时必须继续致力于采取全面安全办法，包括与军事行动同步实施的机构建设和支持活动。

93. 成功的过渡需要适当的机构和指导、组建部队以及加强索马里安全部门的监督、管理和维持能力，包括为此提供财政、业务和后勤支助。为此要加快努力，包括按照国家安全架构将区域部队并入索马里国民军和州警。联邦政府与联邦成员州之间的协调对于确定和最大限度利用安全理事会核定的由联索支助办提供后勤支助的索马里安全部队增编人数也很重要。

94. 我感谢向非索特派团和索马里安全部队信托基金捐款的会员国。至关重要的是，捐助方应继续慷慨解囊，向这些信托基金提供灵活资金，以支持非索特派团

履行关键职能，特别是确保索马里安全部队继续获得必要的后勤支持、培训、指导和装备以应对简易爆炸装置的威胁。

95. 我再次呼吁议会重新提出 2018 年性犯罪法案，该法案如获通过成为法律，将有助于打击性暴力和性别暴力。同样重要的是，“索马里兰”当局应支持 2018 年《强奸和性犯罪法》，拒绝具有退步性质且违反既定区域和国际人权标准的《强奸、通奸和其他性犯罪法案》。

96. 在 COVID-19 疫情、蝗灾和洪水三重威胁导致出现严重人道主义局势之后，索马里再次面临 2021 年可能出现的旱情。针对这种情况，国际社会有必要继续提供慷慨支持。需要作出更多努力，包括在索马里承诺推进人道主义-发展-和平关系基础上再接再厉，以缓解目前常见的人道主义需求激增情况并加强复原力。

97. 我对青年党持续袭击平民、政府官员、安全部队、非索特派团和索马里境内国际存在的行为表示最强烈的谴责。摩加迪沙针对政府和安全部队人员的自杀式袭击增加，常常造成平民伤亡令人严重关切，定点暗杀政府官员以及青年党破坏当前选举进程的可能性也令人十分关切。我对索马里人民面对这些令人发指的懦弱袭击所展示的决心和韧性表示赞扬。

98. 我向非洲联盟、政府间发展组织、欧洲联盟、各会员国、非政府组织和其他伙伴表示感谢，感谢大家为索马里建设和平和国家政权建设提供宝贵支持。我还向非索特派团和索马里安全部队为实现和平与稳定、保护索马里人民的生命作出的努力和牺牲表示敬意。

99. 我还感谢我的索马里问题特别代表兼联索援助团团长詹姆斯·斯旺发挥领导作用，并对联合国派驻索马里的所有工作人员以及 COVID-19 疫情爆发后在该国境外工作的人员为支持索马里及其人民作出坚定承诺和辛勤工作表示赞扬。

地图



Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014

Department of Field Support
Cartographic Section