



秘书长关于索马里的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2275(2016)号决议第 22 段和安理会第 2297(2016)号决议第 44 段提交。报告阐述了这两份决议的执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)的任务执行情况，以及联合国索马里支助办公室(联索支助办)在执行任务过程中面临的挑战。本报告介绍了 2017 年 1 月 1 日至 4 月 30 日期间索马里的主要事态发展。

二. 政治和安全概况

A. 政治动态

2. 索马里第十届联邦议会领导选举和联邦共和国总统选举过程是一个重要里程碑，标志着该国正在逐步成为一个政治机构稳定且能正常运作的联邦国家。1 月 11 日，上任联邦议会议长穆罕默德·谢赫·奥斯曼·贾瓦里再次当选众议院议长，而阿卜迪·哈希·阿卜杜拉希于 1 月 22 日当选为议会上院新议长。

3. 2 月 8 日，穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德(“法马约”)当选索马里联邦共和国总统，标志着选举进程结束。埃塞俄比亚总理、吉布提总统、肯尼亚总统以及其他会员国和相关组织的高级官员和代表出席了 2 月 22 日的就职仪式。

4. 2 月 23 日，法马约总统任命哈桑·阿里·海尔为总理，联邦议会 3 月 1 日核准了这一任命。3 月 29 日，议会核准了由 68 名成员组成的内阁以及新政府的议程，议程上的关键议题包括抗旱、安保和反腐。

5. 在第十届联邦议会中，众议院维持 275 个部族席位，而新的上议院的 54 名组成成员由各州议会选出。众议院议员中 24%为女性，与上届议会 14%相比显著增加。总体而言，50%以上的议员为新面孔。约 18%的当选议员年龄在 35 岁以下。

6. 法马约总统上任后对肯尼亚进行了正式访问，访问期间参加了政府间发展管理局(伊加特)关于保护和持久解决索马里难民问题特别首脑会议，还访问了约旦，



同时出席了阿拉伯国家联盟首脑级会议第二十八届常会，此外还访问了沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。

7. 2月20日，希谢贝利临时行政当局主席阿里·阿卜杜拉希·奥萨卜莱任命了由52名部长组成的内阁。他试图平衡部族利益，虽然最初遇到了一些阻力，但希谢贝利议会还是于3月11日最终批准了内阁。

8. 在邦特兰，士兵们再次因领不到工资抗议。旱情导致公众对邦特兰政府的经济管理不善和政绩不佳更加不满。由于与贾穆杜格临时行政当局在加勒卡约这一分裂的城市问题上出现政治僵局导致收入减少。为安抚公众的不满情绪，邦特兰主席阿布蒂威里·穆罕默德·阿里(“加斯”)在3月5日的媒体采访中捍卫政府取得的成就。

9. 在西南州临时行政当局，州议会反对派分子加紧努力，发起对主席谢里夫·哈桑·谢赫·阿丹的不信任动议。他们指控州主席忽视干旱危机，只关注联邦总统竞选活动和个人的商业利益。对此，谢里夫·哈桑会晤了各反对派议员，向他们保证，他将解决他们关切的问题。

10. 54名议员1月10日核准了弹劾州主席阿卜迪卡里姆·侯赛因·古莱德的动议，因此，贾穆杜格州议会启动弹劾程序。尽管弹劾失败，但州主席古莱德2月25日宣布因健康原因辞职。联邦和州一级领导层的这些变化可能为重启与“先知的信徒”组织的和解努力提供了机会，目前该组织占领了该州首府杜萨马雷卜。贾穆杜格主席选举已推迟至5月3日举行。

11. 朱巴兰州议会于4月3日举行续会。朱巴兰主席谢赫·艾哈迈德·伊斯兰(“马多贝”)在议会发表讲话时，再次强调承诺与新联邦政府合作。他概述了行政当局的优先事项，包括打击青年党，开始在朱巴谷发动攻势以及颁布一项规范土地使用的法律。

12. 联合国和伊加特支持的加勒卡约停火队咨询小组继续在加勒卡约与地方当局接触。尽管连接该市两端的主路仍然关闭，但当地社区不断施压，迫使地方当局重新开放了辅路。1月，我的特别代表从中斡旋，使当时的联邦总统哈桑·谢赫·马哈茂德、总理奥马尔·阿卜迪拉希德·阿里·舍马克、邦特兰主席和当时的贾穆杜格主席公开承诺实现三个目标，即部队撤离、清除所有路障以及联合开展警务工作。由于这些承诺依然有效，因此，由双方安保人员组成的联合巡逻队在推动民兵撤离、拆除路障、更便于人道主义物资从加勒卡约通行方面发挥了重要作用。

13. 2月9日，“索马里兰”行政当局祝贺法马约当选总统，同时要求他重视联邦政府和“索马里兰”的会谈。将伯贝拉机场租给阿拉伯联合酋长国25年建军事基地导致2月13日至15日哈尔格萨和柏培拉爆发示威活动。联邦政府和联邦议员对这一交易表示关切。

14. 3月6日，“索马里兰”长老院投票将主席选举、议会选举和长老院选举分别推迟至2017年11月13日、2019年4月28日以及2020年4月28日举行。索马

里兰公众和反对党以及国际伙伴均广泛批评拖延，他们都表示，他们不会支付推迟产生的选举费用。

B. 安全动态

15. 在摩加迪沙，尽管青年党 1 月在此发动了两次袭击，但未能破坏选举进程。1 月 2 日，装满炸药的两辆车在摩加迪沙国际机场附近被引爆，炸死 16 人，炸伤 23 人。1 月 25 日，4 名攻击者对 Daya 旅馆发起复合攻击，造成 38 人死亡，50 多人受伤。

16. 2 月 8 日总统选举期间未报告发生安全事件，但在接下来的一周就又发生了恐怖主义活动。2 月 16 日，总统交接仪式时 4 枚迫击炮弹落在了总统官邸。2 月 19 日，落在市场区域的一枚汽车炸弹造成至少 34 人死亡，50 人受伤。2 月 22 日，3 枚迫击炮弹落在同一区域，炸伤 4 名平民。青年党高级领导人对新总统表示敌意，并誓言继续向联邦政府发动战争。3 月 13 日，2 辆装满炸药的车辆在前半岛训练中心附近和 Wehliye 酒店门前被引爆，炸死 18 人，另外还有人被炸伤。3 月 21 日，国家剧院附近的一个检查站发生一起汽车爆炸事件，导致超过 10 人死亡，多人受伤。青年党声称对这两起事件负责。4 月 16 日，联合国一个车队在前往摩加迪沙郊外的一个境内流离失所者定居点时差点踩中路边的一枚炸弹。后方一辆护送车辆轻微受损，两名索马里护送警卫受轻伤。青年党声称对这一炸弹负责，并指出，预定目标就是联合国。

17. 4 月 6 日，总统指示索马里安全部队准备对青年党发动新攻势，并呼吁青年党战斗人员在 60 天内投降，只有这样才能被赦免。他任命了安全部门新主管，包括国家情报和安全局、索马里国民军、警察和看守部队的主管以及摩加迪沙新市长，他同时兼任贝纳迪尔州州长。尽管如此，但青年党继续攻击摩加迪沙的政府设施和平民。4 月 9 日至 10 日，该市发生 4 起恐怖袭击，造成国民军至少 12 名士兵和 18 名平民死亡，多人受伤。青年党声称对 4 月 9 日国防部附近的一起汽车爆炸事件和 4 月 10 日前半岛训练中心的一起自杀式袭击负责，据报 4 月 9 日的袭击对象是国民军的新指挥官。

18. 部族冲突、政治气氛紧张以及青年党活动猖獗导致贾穆杜格和希谢贝利临时行政当局感到局势越发地不安全。1 月 11 日，阿布德瓦克部族民兵发生冲突，导致 6 人死亡，8 人受伤。1 月 17 日，贾穆杜格警察和安全部队在阿达多交火，导致 2 名士兵被打死，3 人受伤。1 月 21 日，一枚手榴弹炸死了乔哈尔警察局局长。

19. 青年党继续在索马里中南部农村地区开展游击战。据报，索马里部队和非洲联盟索马里特派团(非索特派团)部队在后勤线路沿线定期遇袭。最严重的一起事件是 1 月 27 日对下朱巴地区 Kulbiyow 附近的一个肯尼亚军事基地发动的复合袭击。据报，30 多名肯尼亚士兵被打死，但确切数字仍然不明。

20. 邦特兰再次发生武装冲突和恐怖行为。整个 1 月和 2 月，安全部队都在 Galgala 山区附近与青年党战斗人员交战。1 月 25 日，涉嫌青年党分子在博萨索枪杀了一名部落长者。2 月 24 日、26 日和 3 月 4 日，3 枚手榴弹分别袭击了一个银行、一个警察检查站和民事法院，造成至少 5 人伤亡。在加勒卡约，青年党的汽车爆炸

3月8日炸伤一名邦特兰议员。据报，宣誓效忠伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的小分化团体在甘达拉县开展了新活动。1月27日，伊黎伊斯兰国的支持者在 Karimo 绑架了5名邦特兰特别治安部队士兵，并斩首了其中3人。2月8日，4名涉嫌属于伊黎伊斯兰国成员袭击了博萨索的一家旅馆，杀害了4名民兵和2名平民。

三. 支持为建设和平和建设国家所做的努力

A. 国际协调和政治支持

21. 在确保国际社会以协调一致方式支持索马里的和平建设和国家建设工作方面，我的特别代表继续发挥关键作用。通过与国际合作伙伴、索马里领导人和其他利益攸关方定期举行会议，他帮助确定国际社会围绕成功完成联邦选举进程，启动与新政府的磋商这一目标，统一立场并进行统一干预。

22. 在本报告所述期间，大不列颠及北爱尔兰联合王国为5月11日的索马里问题伦敦会议召开了三次国际伙伴筹备会议。伙伴方商定，会议将从国家发展计划和新伙伴关系协议角度讨论安全和经济复苏问题。

B. 包容性政治

23. 2月，联邦议会众议院和上院329名议员的选举进程完成。这是索马里一次独特的“间接选举”进程。约13 000名被委派的部族代表将他们的代表选入了各州首府和摩加迪沙的联邦众议院。之后，即将离任的第九届议会以民主、有尊严方式将宪法赋权其的职权转交给下一届议会。

24. 为提高透明度，联索援助团对总统选举和就职仪式进行了实况流播，250 000人观看了直播。索马里和国际媒体以及334个外部网站和应用都广泛采用了实况流播。

25. 选举议会两院议长和联邦共和国总统依据的是2016年12月27日议会首次联合会议期间通过的《临时议事规则》。21名候选人竞选总统一职，328名议员进行了无记名投票。这是索马里历史上两院议会首次选举联邦总统。

26. 综合选举支助小组向2016年的选举进程提供了广泛支持，包括咨询、后勤和预算援助。综合选举支助小组采用双轨战略，与此同时还支持索马里全国独立选举委员会发展长期的选举能力。综合选举支助小组在开展这些工作的同时，还在探讨各种概念和进程，为2020年举行“一人一票”的普选奠定基础。其中包括与各政党、选举安全、选举立法框架有关的法律以及国民身份证方案，该方案将包括选民登记工作。

27. 在此方面，联合国3月22日至4月4日向索马里部署了一个选举需求评估团。选举需求评估团成员来自选举援助司、政治事务部、联合国开发计划署(开发署)、综合选举支助小组成员以及选举专家。评估团成员会见了多个选举利益攸关方，包括全国独立选举委员会、总理、议会两院议长、联邦内政和联邦事务部、民间社会组织和妇女协会。

28. 需求评估团评估了自 2013 年 11 月上一次需求评估团考察以来在选举筹备方面取得的进展和面临的挑战，包括在执行联合国选举支助任务方面取得的进展和面临的挑战。评估团评估了索马里的政治、法律、体制、技术、人权和安全环境，法律和体制框架、选民登记的备选办法以及选举利益攸关方，特别是全国独立选举委员会的能力和需求。除资源需求外，评估团力求通过联索援助团这一合并体制特派团建议联合国在选举支助方面的参数和性质。需求评估团的评估结果和建议通过开发署为拟订与选举有关的项目文件提供依据，该项目文件将界定综合选举支助小组的新工作范围。

29. 全国独立选举委员会制订了 2017-2021 年的战略计划，其中概述了筹备普选工作的目标、措施和面临的挑战。议会认识到全国独立选举委员会发挥的积极作用，邀请该委员会作为观察员出席 2 月 8 日的总统选举。

C. 法治和安全机构

1. 安全部门援助和改革

30. 新联邦政府将安全部门改革列为重中之重，并开始与联邦成员州就联邦安全模式和安全架构讨论达成政治一致意见。3 月 6 日至 8 日，在国际社会支持下组织了讲习班，以便启动对话，讨论索马里国家安全架构问题。该讲习班提出的建议成为了法马约总统和联邦成员州主席 4 月 15 日至 16 日在摩加迪沙举行高级别会议的基础。联邦政府和联邦成员州就国家安全架构问题达成了一致意见，包括商定了联邦和州一级安全机构之间的关系以及索马里安全部队的总体规模、分布和组成、指挥和控制，以及资源来源和资金筹措。这是国家建设方面取得的一项重大成就，也是在朝向重建索马里安全部门方面掀开新篇章迈出了第一步，作为有条件地从非索特派团过渡的一部分，使之能够承担越来越多的职责。可以预见的是，该政治协议将构成 2017 年 5 月 11 日索马里问题伦敦会议上通过的《安全公约》的基础。

31. 3 月 12 日至 14 日，联索援助团与联邦政府及联合国裁军研究所一道，推动了第三次武器和弹药管理协商进程。与会者探讨了联邦政府过去两年在制订武器和弹药管理综合体系方面取得的进展，包括在武器和弹药问题的国家协调、进口程序、标识、记录、分销、核查和储存方面取得的进展。与会者还商定了武器和弹药管理委员会国家框架，使联邦政府和联邦成员州能够加强武器和弹药管理的政策和程序。

2. 警务

32. 联邦成员州执行联邦新警务模式的热情日益高涨，包括成立技术委员会，负责制定 2017-2025 年警务战略，侧重部署足够的训练有素的警察人员提供基本的警务服务。主要优先事项包括增加州一级的警力，提高警察的可见度，同时提高向当地社区提供治安服务的能力。

33. 西南州、朱巴兰、贾穆杜格和邦特兰设立了这一技术委员会，成员包括高级区域官员和警察。预计希谢贝利将于 2017 年晚些时候设立技术委员会，由于这是一个联合技术委员会，成员包括联邦政府和联邦成员州代表。

3. 解除武装、复员和重返社会

34. 3月1日在基斯马尤为青年党的前战斗人员开设了一个康复中心。该中心由德国出资，是联邦政府治疗和处置脱离接触战斗人员国家方案待设立的第四个机构。该中心提供社会心理支助、宗教咨询和职业培训，帮助青年党的前战斗人员重新融入社区。

35. 与此同时，联索援助团继续支持联邦政府在摩加迪沙、拜多阿、贝莱德文和基斯马尤执行脱离青年党的战斗人员复员援助试点项目，目标是1 000人受益。项目提供短期就业机会和实用技能培训，促进重新融入社区。

4. 地雷行动

36. 2月至4月，地雷行动处为朱巴兰警察部队开展了提高对爆炸物处理和简易爆炸装置认识的培训活动。同时继续支持摩加迪沙、西南州、朱巴兰、希谢贝利和邦特兰的索马里警察工作队。警察工作队拆除了摩加迪沙的12个简易爆炸装置。

37. 为应对干旱，地雷行动处正在提醒州官员认识到爆炸物给受干旱影响人口带来的潜在威胁，支持联邦政府通过开展地雷风险教育直接培训，加强保护面临爆炸物风险的民众。

5. 司法和惩戒

38. 3月份原则上商定了索马里法治问题联合方案2017年度工作计划。多伙伴信托基金的预算约为800万美元，侧重于促进索马里各利益攸关方根据联邦政府和捐助方的优先事项，商定司法和惩戒架构以及服务提供，主要是在州一级。

39. 在本报告所述期间，司法服务覆盖的地域范围增加，朱巴兰和西南州首次出现了流动法院。联合国与摩加迪沙大学一道支持2个讲习班最后完成10个科目的培训课程，这些课程将用于提高整个索马里的司法能力。

40. 2月25日至27日，联索援助团支持看守部队召开了一次安科特计划讲习班，该计划是制订惩戒服务的战略计划。讨论的重点是法律和监管框架、指挥和人员配置结构、监狱地点和所需资源。预计最后计划将在今后几个月内制订完成。

6. 海事保安

41. 记录显示，3月和4月，邦特兰和贾穆杜格沿海发生了5起海盗事件，这是2012年5月以来，索马里首次发生此类事件。值得注意的是，3月13日，在邦特兰东北海岸线，自称是索马里渔民的一群人在阿卢拉附近劫持了一艘悬挂科摩罗国旗的油轮，声称付了赎金才能释放8名斯里兰卡船员。邦特兰海事警察部队3月16日抵达阿卢拉，但当地部族长老已谈判成功，无需支付赎金就释放了这些海员。4月2日，海盗又劫持了一艘从迪拜驶往博萨索的印度商船，并把这艘船带到了Ceel-Huur地区。贾穆杜格部队4月10日救出了这些船员。邦特兰和贾穆杜格在沿海地区开展了安全行动，努力遏制海盗威胁死灰复燃的可能性。北约2016年12月结束了反海盗行动，同时欧洲联盟海军大幅减少了在索马里沿海高风险地区的力量。

D. 经济基础

42. 干旱已影响到该国所有的经济活动，包括农业、畜牧业和渔业。公共资本投资薄弱，是靠天吃饭经济体防止生计受气候冲击的一个关键制约因素。基本的水基础设施和管理本来也可以缓解当前的旱情。

43. 干旱及早情对经济活动活动的影响导致索马里的贸易不平衡继续扩大。2016 年 12 月，沙特阿拉伯暂时禁止从索马里进口涉嫌感染裂谷热的牲畜，导致贸易更加失衡。由于畜牧业占总出口的 80%，而许多地区的损失估计在 60%至 70%，因此，牲畜价格下跌，出口减少，导致干旱将对经济产生长期严重的消极影响。

44. 一半的人口(51.6%)生活在国际贫困线以下，而这可能会使本已严峻的社会经济形势雪上加霜。不平等仍然严重，城市贫困率为 45.0%，农村的贫困率为 52.3%，而境内流离失所者定居点的贫困率为 70.1%。

45. 然而，在国际社会的持续支持下，预计 2017 至 2019 年间的经济将加快增长。2016 年，主要由消费驱动的索马里国内生产总值(国内总产值)估计为 620 亿美元。随着对更大规模的基础设施投资的尽职调查即将完成，预计私营部门投资 2017 年将会增加。当务之急将是解决限制私营部门发展，特别是银行业发展的法律和监管框架。

E. 收入和服务

46. 虽然起点低，但近年来公共支出扩大了近四倍，从 2012 年的 3 510 万美元增加到 2016 年的 1.705 亿美元(占国内总产值的 2.8%)。国内税收依然很少，约为 1.13 亿美元，其中国际贸易税收约占总额的 68%。

47. 尽管联邦政府收入一直在增加，但仍然太少，无法维持核心政府职能。市行政当局和若干州行政当局发挥的作用越来越大，但大多数服务仍由非政府组织和私营部门在国际机构的支持下开展。

48. 索马里债务缠身，拖欠严重，没有资格获得国际开发协会和其他优惠资金来源的金融服务。反过来，这也导致国家方案无法获得必要资金，无法帮助以百万计的个人摆脱粮食无保障、脆弱、流离失所和贫穷状态。索马里需要恢复与国际金融机构的正常关系，使其能够获得优惠融资。发展伙伴、国际金融机构和联邦政府正在努力制订明确、全面的债务减免路线图。

49. 索马里继续根据国际货币基金组织工作人员监测的方案编写改革成绩记录，使其在条件允许时有机会建立清偿欠款和债务减免基金。需要开展更多改革才能减少贫困，消除不平等，其中包括更公平地提供教育和卫生服务机会，提高教育和卫生服务质量，以及能应对脆弱性的可持续基础设施和社会保护方案。

50. 虽然联邦领导和州主席 2016 年在区分联邦和州行政当局之间作用和职责方面取得了一些进展，但在制订服务提供、标准制订、公共部门监督方面的政策和法律制订方面仍未作出适当安排。

F. 共有的问题

1. 社区复原和地方治理

51. 联合国支持国际社会帮助社区复员，重建同政府的联系。3月20日，建设和平基金联合指导委员会核准了 Daldhis(“建设国家”)和 Midnimo(“团结”)项目的年度工作计划和预算，两个项目分别侧重提供服务和回返者可持续地融入社会。索马里稳定基金在霍比奥、Xudur 和 Berdale 开展了基础设施项目，创造了就业机会。在朱巴兰，开发署和联合国工业发展组织通过提供职业培训和现金赠款，帮助青年人提高了就业前景，启动了微型企业。2月19日，朱巴兰妇女、家庭事务和人权部参加了美援署援建的 Afmadow 镇新市场的动工仪式。

52. 3月8日，在联合国地方治理和分散提供服务联合方案指导委员会的会上，联邦内政和联邦事务部、联邦各成员州的代表与联合国各机构讨论了 2017 年的优先事项，其中包括支持成立县议会，旨在加强地方治理，提供更完善的服务。他们依照地方治理瓦达吉尔国家框架核准了工作计划的资金。

53. 我的特别代表 4月12日在摩加迪沙与国际社会稳定和治理方面的所有利益攸关方召开了一次圆桌会议，重申他们致力于落实和加速落实社区复原和扩大国家权力和问责概念。

2. 人权

54. 在本报告所述期间，侵犯人权事件减少，据报 646 名平民伤亡，其中 287 人死亡，359 人受伤。总体而言，安全部队导致 150 名平民伤亡，其中索马里安全部队造成 54 人死亡，35 人受伤，非索特派团造成 20 人死亡，41 人受伤。

55. 青年党或身份不明的人造成的平民伤亡情况是 134 人死亡，200 人受伤，与前一个报告所述期间相比增加了 46.5%。青年党绑架了 36 人，其中 15 人后来获释。

56. 邦特兰军事上诉法院继续审议被一审法院判处死刑的青年党和伊黎伊斯兰国嫌犯案件。1月以来，25 例死刑判决已被减刑，占 2016 年宣判的死刑判决的 66%。2017 年第一季度宣判了 14 例死刑判决，其中 11 例是军事法庭宣判的。8 名被告与青年党有关联，3 人是索马里安全部队成员，3 人为平民。

57. 28 起冲突中的性暴力案件被记录在案，与上次报告所述期间报告 13 起案件相比有所增加。这可能与干旱和缺乏获得人道主义援助机会导致人口流离失所有关。妇女和儿童特别容易受到侵害。境内流离失所者营地的性暴力案件报告增多。

58. 言论自由面临的威胁加大，61 人被逮捕，其中 35 人是因为抗议邦特兰的司法裁决，13 人是因为批评官员就“索马里兰”柏培拉港作出的决定。两个媒体工作者在加勒卡约遭安全部队人员殴打，一名人权维护者因收集签名，要求结束警察有罪不罚现象被指控犯了刑事罪。记录显示，14 人在参与选举过程中遇害，青年党声称杀害了其中 3 人，另外 11 人尚不知被谁人所害。其中下谢贝利州的一起事件涉及 3月20日公开处决青年党抓捕的一名老者，据说处决原因是因为他参加了拜多阿的选举进程。联索援助团 3月26日向国内安全部部长呼吁后，国

家情报和安全局释放了 2016 年 10 月 25 日以来未经指控而被拘留的被拘留者，此人首先是被非索特派团在贝里特温拘留，之后是被安全局在摩加迪沙拘留。

59. 2 月 11 日至 13 日，主管人权事务助理秘书长访问了索马里，讨论人权状况，包括人权尽职政策的执行情况以及人权的中心地位和保护政治和安全战略。

3. 性别平等和增强妇女权能

60. 新内阁 26 名成员中女性 6 人，占 23%，与前内阁中女部长人数相比增加 100%。联邦议会 329 名当选议员中，女议员 80 人，占 24%。

61. 在开发署的支助下，4 月 24 日至 25 日举行了索马里女议员首次年度会议。联邦议会和州议会的女议员讨论了如何履行宪法职责，以及将妇女问题提到国家议程上。

62. 3 月 8 日，在联合国的支持下，妇女事务部和民间社会在摩加迪沙、加罗韦、基斯马尤、拜多阿、贝莱德文和加勒卡约纪念国际妇女日。在联邦政府、非洲联盟、欧洲联盟和联合国在摩加迪沙共同主办的一次活动上，妇女和人权发展部确认联合国和非索特派团在实现议会中女议员占 24% 方面所做的贡献。

63. 在加勒卡约，女领导人借国际妇女日之机将绿线两侧的行政当局和公民召集在一起，促进动荡地区的和平。通过一场足球友谊赛，她们让青年参与传播和平与团结的信息。这次活动为进一步对话铺平了道路，强调妇女在建立和平方面的重要作用。

4. 儿童保护工作

64. 国家监测和报告任务组的记录显示，148 起经核实的事件中发生了 431 起严重侵权行为，影响到 397 名儿童(332 名男童和 65 名女童)。公开处决儿童和剁手行为依然存在，5 名儿童被处决，3 名儿童被剁手。据报，青年党继续为招募目的绑架儿童，下谢贝利州一个培训中心“毕业”167 名 10 至 13 岁的男童，令人震惊。

65. 国家监测和报告任务组继续支持索马里国民军儿童保护股的提高认识和筛查工作。2 月 26 日至 3 月 2 日，联邦政府、联合国和美国基斯马尤和多布里联合考察团筛查了 2 269 名士兵，包括 1 569 名索马里国民军士兵和 700 名邦特兰特别治安部队成员，所有这些人都是成年人。

66. 1 月 26 日，博萨索的一个军事法院推翻了 10 名儿童因涉嫌与青年党有关联而被判处的死刑，改判为 20 年监禁。经过不断向邦特兰当局呼吁，被判监禁并被关押在博萨索和加罗韦的 36 名儿童 4 月 2 日被转移到儿基会支助的重返社会中心。

5. 防止性暴力行为

67. 由于紧急情况下性暴力事件往往激增，因此，联合国通过向联邦政府呼吁，培训联合国工作人员和非索特派团，扩大了核心方案以外的相关预防工作。人口加剧从农村流离失所到城市地区，使妇女，特别是女童变得更加脆弱。2017 年 1 月至 3 月间，性别暴力问题分组伙伴方的预防、应对和能力建设活动共使 17 353 人受益(其中女童 3 102 人、男童 2 236 人、妇女 9 062 人、男子 2 953 人)。性暴

力和性别暴力应对服务包括救命的医疗援助，诸如强奸后的治疗、法律、心理、物质和生计援助以及向性暴力和性别暴力幸存者提供临时保护性住所。为促进从医疗-法律角度全面、综合应对性暴力和性别暴力问题，2017年3月，“索马里兰”司法部与联合国人口基金及联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)合作组织了一次培训，加强能力，以便依照世界卫生组织(世卫组织)及毒品和犯罪问题办公室发布的性暴力和性别暴力问题全球医疗-法律工具包调整制订本地工具包。

6. 定点制裁

68. 安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751(1992)号和第 1907(2009)号决议所设委员会主席 4 月 13 日向安全理事会通报情况时强调索马里和厄立特里亚问题监察组的最新调查结果，包括评估认为，青年党仍是索马里和平与安全面临的主要威胁。4 月 21 日，监察组在向委员会介绍中期最新情况时，还强调指出，其评估认为，活跃在邦特兰巴里地区、忠于 Abdulqadir Mumin 的伊黎伊斯兰国好战分子派别在本报告所述期间兵力大增。监察组还提请注意非法、未报告和无管制的捕捞活动，包括索马里可能重新出现海盗对和平与安全构成的威胁。

G. 人道主义状况

69. 人道主义局势以令人震惊的速度迅速恶化，而且 2017 年仍存在饥荒的风险。2 月 28 日，联邦共和国总统召开抗旱高级别圆桌会议，宣布旱情已成为国家灾难，敦促国际和国家利益攸关方加倍努力，避免这一灾难。会后发表的公报宣布对任何挪用人道主义援助行为都采用零容忍政策，并保证采取坚决行动，打击一切腐败行为。公报还强调私营部门在支持提供人道主义物资方面发挥重要作用。

70. 约 620 万人的粮食严重无保障，近 300 万人需要紧急的救命援助。2016 年 11 月以来，联合国难民事务高级专员公署领导的保护和回返监测网络已记录 570 000 多例干旱导致的新的流离失所。截至 4 月 30 日，急性水样腹泻/霍乱感染病例 36 066 例，其中超过 697 人因此死亡，病例死亡率为 1.2%，高于 1%的警戒线。记录的麻疹病人数也在增多。根据联合国粮食及农业组织提供的资料，1 月，主食价格飙升，牲畜价格下降，谷物价格急剧上升，使牧民一下就丧失了贸易条件。

71. 2 月 27 日，人道主义协调员在摩加迪沙开设了一个干旱行动协调中心，汇集了各分组协调员，促进和协调应对，加强信息共享，弥补差距。3 月，拜多阿和加罗韦开设区域干旱行动协调中心。

72. 由于捐助方慷慨捐资，国内和国际非政府组织以及联合国机构正在与行政当局协调，在索马里全境大幅扩大人道主义应对行动。2 月，110 万人拥有获得食物的更好途径，现在这一人数达到了 170 万，增加了 62%。还正在大幅推广一项营养服务，3 月治疗了 332 000 名儿童和妇女，包括 69 000 名 5 岁以下严重营养不良的儿童。人道主义非政府组织和联合国合作伙伴也提供了更多的安全饮用水，1 月至 3 月，利用运水车以及提供储水槽和水囊，帮助了将近 1 150 000 人，与 2 月份帮助的人数相比增加了一倍多。饮用水、环境卫生、个人卫生和保健合作伙伴正在与急性水样腹泻/霍乱问题工作队合作，遏制疫情的蔓延。超过 194 500 人，

包括 114 500 名妇女，获得了初级和中级保健服务，与 2 月份的 126 000 人相比增加了 65%。但是，虽然规模很大，但总体目标尚未达到，人道主义局势仍在继续恶化。

73. 不安全状况，主要是索马里南部和中部的不安全状况导致依然无法向有需要的人提供帮助。2017 年 1 月至 3 月的超过 35 起暴力事件影响到了人道主义组织，导致 2 名人道主义工作人员死亡，6 人受伤，5 人被绑架，3 人被捕。人道主义物资在“索马里兰”、希谢贝利和西南州部分地区被抢。正在与当局讨论如何解决援助被抢问题。

74. 3 月 7 日，我与紧急救济协调员访问索马里。我们会晤了总统和联邦当局，讨论了干旱问题，并访问了危机最严重的拜多阿。国际和地方媒体对此次访问进行了广泛报道。

75. 2 月 18 日，人道主义国家工作队发布防止饥荒行动计划，要求在 2017 年 1 月至 6 月间提供 8.25 亿美元，帮助 550 万人。捐助方为扩大人道主义行动迅速筹集了 5.8 亿美元。

76. 通过吸取 2011 年旱情的经验教训，强有力的风险管理能力已经到位，最大限度地减少人道主义援助被挪用情况。增加更多使用现金援助(占主要援助部门所提供援助的 50%左右)，借鉴私营部门的强有力作用，促进稳定市场，提高了我们扩大援助的能力，使偏远地区的人们能够受益。通过与联邦和地方当局以及部落首领接触，正在系统地标示和解决准入问题，包括路障和行政方面的障碍。

H. 向非洲联盟驻索马里特派团、索马里国民军和联合国索马里援助团提供支助

77. 联索支助办继续在摩加迪沙和安全理事会授权区域向非索特派团和索马里国民军提供后勤支助。支助包括向 736 名非索特派团人员提供了各领域培训，这些领域包括无线电操作、反简易爆炸装置、因特网协议录像监视、性别平等、医疗和部署前培训，以期提高这些人员的效能。联索支助办还向索马里的选举进程提供了后勤支助，包括向部署到 Cadaado 和贾穆杜格监测这一进程的非索特派团部队和警察人员提供支助，联合国之前未在这些地方派驻人员。

78. 联合王国部署特遣队支持联索支助办，其中包括工程师、医务、后勤和设备支助，实践证明，这些人员在各自的专长领域提供了有益的帮助。该小组已在各领域培训了超过 1 000 名非索特派团部队人员。重要的是与布隆迪特遣队合作，最后开展了为期两个月的培训和指导，以便在非索特派团行动责任区 5 区启动“羚羊行动”。

79. 联索支助办继续在非索特派团内落实特派团辅助部队，在布隆迪部队领导下在 5 区设立了特派团辅助部队试点，由联合王国特遣队提供培训和辅导。因此，5 区的主要补给线得到了大幅改善，且安全有了保障。一旦在非索特派团所有区全面落实，预计特派团辅助部队项目将改善余下的主要补给线，便利公路运输物资，以及各区的贸易和人道主义援助准入。

80. 与往年相比，地雷行动处持续向非索特派团部队提供技术支持和培训，正在帮助非索特派团部队发现和摧毁主要补给线上更多的简易爆炸装置。这使得人员伤亡减少，财产损失减少。1月至3月间，共有39个简易爆炸装置瞄准的是非索特派团，非索特派团团队发现并销毁其中了13个装置。

81. 1月24日，非索特派团军事行动协调委员会第22次会议在的斯亚贝巴举行，会上除其他外讨论了非索特派团和索马里国民军在索马里扩大进攻行动问题。因此，2月27日和28日在亚的斯亚贝巴举行了一次筹划会议，审议在朱巴谷走廊和东北海岸线地区发动扩大的进攻行动的行动计划。联索支助办继续参与非洲联盟领导的联合筹划会议，旨在制订一项全面的可持续计划，确保安全、政治和发展三方面协调一致。

82. 作为非索特派团十周年纪念活动的一部分，非洲联盟3月9日和10日在内罗毕进行了一次全面的经验教训总结，审议了非索特派团自成立以来取得的进展，遇到的挑战和今后的道路，包括特派团的撤离战略。联合国-非洲联盟对非索特派团进行联合审议，预期将有助于确定联合国与非洲联盟未来在恢复和平与安全、推进将主要的安保责任有条件地移交给索马里机构方面的合作。

83. 在本报告所述期间，索马里(包括非索特派团人员驻扎地区)爆发了霍乱。尽管联索支助办通知非洲联盟，其有责任确保军警人员在部署前接受疫苗接种，但95%的非索特派团部队人员没有接种霍乱疫苗，鉴于非索特派团和联合国人员可能面临的感染风险，特别是在高风险地区，因此，联索支助办与世卫组织合作，紧急提供了疫苗接种援助，弥补现有的差距。

84. 此外，联索支助办采取了一系列措施，包括在摩加迪沙设立和维护干旱行动协调中心，支持缓解旱情造成的影响。努力确保参与抗旱人员能够搭乘联索支助办的航班。联索支助办作为内部措施还制订了定量供水程序，确保节约用水。

85. 联合国人权尽职政策工作队讨论了将邦特兰国防部队整编纳入索马里国民军人权尽职政策风险评估草案。核准风险评估和拟议的缓解措施被推迟至澄清联合国支助模式和具体支助领域之后。在2月14日的会上，联合国-非索特派团人权尽职政策联合工作组还审议了人权尽职政策缓解措施的执行情况，同时强调指出，处理非索特派团侵权指控是一个关切问题。非索特派团指出，调查工作结束后将提供被控侵权行为的最新资料。

86. 除支持非索特派团制定平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组标准作业程序外，联索支助办正在征聘一名国际顾问，负责追踪和报告非索特派团进攻行动过程中对平民的影响。这将有助于加强非索特派团根据人权尽职政策遵守人权和国际人道主义法。

I. 联合国在索马里的派驻人员

87. 自2月进行上次评估以来，摩加迪沙国际机场非索特派团保护区的安全风险水平依然居高不下。联索支助办继续执行建议的风险缓解措施，加强对联合国所有人员的安全保护。类似项目继续在各州的联合国营地开展。

88. 截至 4 月 30 日,整个索马里共有 519 名国际联合国工作人员和 1 149 名本国联合国工作人员。越来越多的联合国机构、基金和方案在摩加迪沙以外地点开展活动并长期部署国际和本国工作人员。人道主义抗旱导致这一人数很可能还会进一步增加(为便于人道主义应对,拜多阿的工作人员上限从 29 人提高至 40 人)。不安全仍然是这些行动面临的障碍。某些地区的进出受限,给人道主义需求和发展需求响应能力构成挑战。

89. 安全理事会第 2275(2016)号决议请秘书长在 2016 年选举进程后对联合国派驻索马里的人员进行审查,以确保联合国配置适当人员以支持索马里国家建设的下一阶段,并请他向安全理事会提出方案和建议。联合国于 2016 年 11 月启动战略评估,其中包括进行彻底的情况分析,评估联合国的参与情况并提出今后的发展方向建议。3 月 5 日至 15 日向索马里、肯尼亚和埃塞俄比亚部署了战略评估团,在此期间,总部和外地联合审议了这些建议。我将于 5 月 5 日通过信函将战略评估结果提交给安全理事会主席。

四. 意见

90. 在本报告所述期间发生了一系列引人注目的事件,使索马里人民和国际社会对该国未来寄予了相当大的希望。以广泛公认合法方式和平选出新总统,而且相对快速地提名和核准总理和政府为取得政治进展确定了方向。索马里联邦和州一级领导人 4 月 16 日商定索马里安全部队的架构和问责,这应该会为索马里安全部门的发展奠定基础。这些事态发展为加强联邦国家,使其在和平、安全与稳定方面取得进一步进展提供了一个坚实基础。我赞扬索马里联邦和州行政当局取得这些重要成就。

91. 选举进程远非完美,且反映出缺乏机构和问责制度以及腐败做法普遍存在等问题。但选举却具有明显的选举特征,多场角逐都以正确方式举行,且选举结果被接受为合法。2 月 8 日,全国人民都为联邦共和国总统的选举结果感到欢欣鼓舞,这清楚表明,索马里人民认为选举合法并接受了选举结果。

92. 索马里现在有了一个受到各部族欢迎的新联邦政府。这一政府必须在这一信任票基础上处理许多紧迫的优先问题,包括抗旱、安保、公共财政管理、反腐、增加收入和推动宪法审议。优先问题还包括机构改革,这将有助于解决选举进程期间目睹的一些不足。

93. 我赞扬前联邦总统哈桑·谢赫·马哈茂德很有风度地承认败选,并推动顺利过渡。权力和平移交,未出现激烈言辞,这为非洲大陆及更远方树立了一个值得效仿的范例。

94. 我欢迎法马约总统和海尔总理共同承诺和谐合作,尊重两个办公厅之间的责任分工。前几届政府都存在总统和总理之间的权力争斗,给稳定和政府运作造成了负面影响,如果索马里能避免这一权力斗争,将至关重要。

95. 索马里联邦制度正处于初级阶段,需要在今后几年中加以巩固。这一进程最初可能会助长长期存在的不满情绪。这一情况反过来又表明,必须抓住这一历史

机遇，明确界定联邦政府和州政府的各自作用和职责。我呼吁联邦政府和议会通过各区域、民间社会和其他利益攸关方有意义的、包容性参与等方式推动宪法审议进程。如果管理得当，宪法审议进程将促进民族团结，解决造成长期冲突和不稳定的因素，为和解提供重要机会。

96. 人道主义局势依然令人深感担忧，而且还有可能变得更糟糕。在公众的眼中，这一状况有可能破坏政治事态发展及联邦和州机构和办事处负责人的合法性。

97. 我于 3 月 7 日访问了索马里。访问期间我亲眼看到了索马里拥有的希望及其面临的巨大挑战。我见到的人都迫切需要支持，而人道主义行为体也在利用捐助方提供的资源迅速扩大援助。索马里当局致力于问责，同时重视问责，致力于且重视进行更多有效应对，消除障碍，使我备受鼓舞。人道主义系统在人道主义协调员的领导下采取的各项措施立足防灾，资金一到位便迅速扩大援助，这些也给我留下了深刻印象。人道主义行为方目前的工作环境是全球最困难和最危险的环境之一。捐助方的慷慨支助使资金正在到位。索马里各级行政当局不仅表示，而且显示出全力防止陷入饥荒。为确保援助不被挪用或滥用，及时送达更需要的人手中，这一点至关重要。

98. 挑战巨大。首要挑战是准入问题。青年党控制地区继续限制向民众提供他们所需的援助和帮助。人道主义援助，特别是给妇女和儿童的人道主义援助被用作冲突理由，导致援助受阻或无法提供，让人无法接受。

99. 加强索马里安全，包括在更好地应对旱情背景下加强安全是重中之重。2017 年，非索特派团已部署十周年，特派团不会无限期地留在索马里。因此，迫切需要在建设索马里的安全机构方面取得进展。我欢迎 4 月在国家安全架构问题上达成政治协定，这是加速开展更广泛的安全部门改革的一个里程碑，国际社会应随时准备为此提供迅速、一致的支助。该协定应在国际社会加强和完善支助的情况下立即启动。安全部门取得的进展应最终使得可以让非索特派团进行有条件过渡，让索马里人接管安保职责。与此同时，我们必须向非索特派团提供可预测的支助，以提高其效力，促进其开展联合行动。

100. 在此方面，支援非索特派团的行动是关键。我赞赏美国政府和联合王国政府为建立特派团辅助部队所提供的支助，同时呼吁各方提供更多捐助，加快在余下各区建立辅助部队。联索支助办是否有能力巩固这一势头并建立特派团辅助部队有赖于部队派遣国提供必要的部队和适当的能力。更重要的是，部队派遣国必须和联索支助办及地雷行动处密切合作，根据安全理事会的授权，开放主要补给线。

101. 我感谢会员国向索马里国民军信托基金捐款，该捐款使联索支助办在与非索特派团开展联合行动时能够向索马里国民军部队提供支助。但是，索马里国民军信托基金和非索特派团信托基金的余额都很少，分别为 1 000 万美元多一点的 387 000 美元。紧急呼吁各成员国考虑向这两个信托基金捐款。

102. 尽管非索特派团和索马里安全部队正在开展种种努力，但青年党仍然构成严重威胁。青年党尽管存在内部纷争和分裂，却保持了统一的核心，面对挑战和挫败表现出了韧性和适应性。该集团的战术演变以及在城市和农村地区实施的复

合恐怖主义行动越来越复杂，都证明了这一点。青年党还利用干旱推销自己的宣传目标。该团体愿意诉诸暴力手段，袭击平民和援助工作人员，包括联合国，阻碍救济活动，使我尤为关切。

103. 虽然人权状况仍然严重，但我备受鼓舞的是，邦特兰现已废止所有对儿童宣判的死刑。然而，我深感关切的是，死刑被改成了长期徒刑。我敦促邦特兰行政当局履行承诺，推翻判决，推动释放儿童，同时继续与联合国一道帮助他们重新融入社会。我也呼吁邦特兰行政当局废除所有民事和军事法院对儿童判处的死刑判决，同时在联合国支助下，依照《儿童权利公约》制订少年司法制度。

104. 侵犯言论自由仍然是令人关切的一个问题，记者、政治家和人权维护者因批评政府当局不断受到骚扰。言论自由是民主社会的必要基础，媒体自由有助于促进对话、和平与善政，这也是索马里新政府势在必行的一个关键任务。

105. 我呼吁联邦政府和“索马里兰”行政当局恢复谈判，解决妨碍和谐关系的各种问题。我对“索马里兰”的主席选举和议会选举继续拖延感到关切。这在不断损害“索马里兰”在其民主化进程中做出的承诺及其不断增长的声誉。我呼吁“索马里兰”行政当局重新审议选举周期，通过包容各方的磋商制定一个时间表。

106. 我向非洲联盟、非索特派团、伊加特、欧洲联盟、各会员国、非政府组织和其他发展伙伴表示感谢，感谢他们为索马里建设和平及建设国家进程提供的持续支持。我向非索特派团、索马里安全部队和同盟民兵为了该国及更多地区的长期和平与稳定继续在索马里做出的牺牲致敬。

107. 我赞扬我的特别代表迈克尔·基廷、两位副特别代表、联索援助团全体工作人员、联索支助办主任及工作人员以及驻索马里的联合国机构、基金和方案，感谢他们继续克服艰难困苦努力工作。



Map No. 3690 Rev. 10 UNITED NATIONS
December 2011

Department of Field Support
Cartographic Section