



安全理事会

Distr.: General
5 September 2017
Chinese
Original: English

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 2358(2017)号决议第 25 段和第 2297(2016)号决议第 44 段提交的。报告阐述了这些决议的执行情况,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。报告介绍了 2017 年 5 月 1 日至 8 月 22 日期间的主要事态发展。

二. 政治和安全概况

A. 政治事态发展

2. 索马里联邦政府继续利用 2017 年 2 月选出穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·“法马约”担任总统和随后组成哈桑·阿里·海尔总理为首的新内阁所创造的机会。为加强联邦成员州的关系,采取了令人鼓舞的步骤。6 月 6 日,法马约视察了基斯马尤,承诺向索马里国民军部队和在朱巴兰的达尔维什部队正常支付薪金。联邦内阁计划在地区首府举行会议,第一次会议于 7 月 12 日在基斯马尤举行。

3. 新政府仍然面临若干挑战,包括旱灾和安全。新政府打算继续与所有伙伴保持良好关系,同时感到关切的是,在更广泛的区域发生危机可能对索马里自身的稳定产生深远的后果。因此,它选择在 2017 年 6 月的海湾危机中继续保持中立。

4. “法马约”总统在独立 57 周年纪念日(6 月 26 日)及索马里南部和“索马里兰”实现团结纪念日(7 月 1 日)的讲话中都表示愿意与“索马里兰”恢复会谈。“索马里兰”行政当局呼吁恢复已陷入僵局的谈判,但驳回了实现统一的要求。

5. 5 月 18 日,众议院议长穆罕默德·奥斯曼·贾瓦里概要介绍了第 10 届议会的主要优先事项,包括颁布高质量的立法、宪法审查、解决冲突和实现和解等。7 月 8 日,议会复会,举行了第二届会议,预计为期八周。期间,议会应颁布至关重要的立法,包括选举法和反腐败法。8 月 22 日,联邦议会上院通过了电信管理法,该法于 8 月 9 日在众议院获得通过。这是有助于确立新的联邦收入来源的一个重要步骤。



6. 在启动下一阶段宪法审查进程方面取得了重大进展。联合宪法审查进程议会委员会于 4 月成立，联邦宪法事务部部长与联邦成员州和民间社会的对应方就关键问题进行了广泛协商。5 月 19 日，联邦宪法事务部部长向国际社会介绍了初步总计划，其中列明了在两年内完成审查的计划。

7. 在深化联邦制方面仍有大量工作要做，包括就联邦政府和联邦成员州之间的权力划分、收入分配和自然资源管理达成政治协议，还包括确定摩加迪沙所在的巴纳迪尔州的地位。

8. 在一些联邦成员州，行政与立法部门之间的关系仍然充满挑战。8 月 14 日，希谢贝利州议会投票罢免了希谢贝利临时行政当局主席阿里·阿卜杜拉希·奥萨卜莱的职务，理由是表现不佳，与议会缺乏协商。然而，奥萨卜莱主席坚持认为，由于没有根据州宪法进行投票，他仍然是主席。5 月 28 日，朱巴兰地区议会驱逐了两名成员，他们曾指控朱巴兰主席谢赫·艾哈迈德·伊斯兰·“马多贝”腐败、侵犯人权和压制言论、结社和集会自由。5 月 17 日，邦特兰地区议会议长以不符合程序为由拒绝了邦特兰主席阿布迪韦利·穆罕默德·阿里·“加斯”根据一些抱怨代表性不足的部族的要求提出的扩大地区议会的议案。

9. 在贾穆杜格的和解努力结果喜忧参半。5 月 3 日，贾穆杜格州议会选举艾哈迈德·杜阿莱·吉勒·“哈弗”担任主席。邦特兰主席出席了他的就职典礼，这热络了两个行政当局之间的关系，从而在执行加尔卡约冲突化解协议方面取得了一些进展。在 4 月联邦政府与“先知的信徒”组织就在贾穆杜格分享权力举行的谈判失败后，哈弗主席启动了与“先知的信徒”组织和各社区的非正式接触，为他的行政当局和“先知的信徒”组织在杜萨马雷卜的和解与统一做准备。然而，正式谈判尚未开始，加尔古杜德地区 Heraale 部族之间的冲突的最终解决也有可能拖延。

10. 为筹备分别定于 2017 年 11 月举行的总统选举、2019 年 4 月举行的议会选举和 2020 年 4 月举行的长老院选举，“索马里兰”全国选举委员会 5 月在奥达勒和 Saahil 区完成了选民证发放工作。另一个阶段的发放工作于 7 月 8 日在托格代和 Maroodijeex 开始。虽然总统法马约正式抗议“索马里兰”行政当局与设在阿拉伯联合酋长国的一家公司达成的柏培拉港协议，但 4 月阿拉伯联合酋长国的一个高级别代表团参加了柏培拉港 5 月 11 日的启动仪式。

B. 安全事态发展

11. 尽管联邦政府与贝纳迪尔区域行政当局采取了一些措施，情况有所改观，但摩加迪沙的安全局势依然动荡不安。特别是，摩加迪沙稳定部队组建后，在斋月期间和之后，青年党在摩加迪沙发动的袭击次数与前几年相比有所减少：从 2015 年的 269 次和 2016 年的 255 次降至 2017 年的 208 次。然而，尽管在斋月期间安全事件总体下降，但是车载简易爆炸装置袭击造成的伤亡人数高于 2016 年。在摩加迪沙进行的稳定行动效果明显，迫使青年党越来越多地依赖简易爆炸装置，这是一个令人关切的重大问题，尤其是因为其对平民的影响。5 月 8 日、15 日和 17 日发生的车载爆炸物袭击事件造成至少 11 人丧生，更多人受伤。6 月 20 日，

一辆装有爆炸物的小巴在瓦达吉尔区委员会的大门入口处引爆,造成 17 人死亡, 30 人受伤。青年党声称对事件负责。6 月 22 日,一个车载简易爆炸装置在警察局前方引爆,随后发生了针对急救人员的二次爆炸,造成数人死伤。6 月 12 日和 7 月 4 日,总共 9 枚迫击炮弹袭击了在索马里摩加迪沙体育场和索马里宫的非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)基地,炸死一名士兵,炸伤两人。

12. 由于部落冲突、政治紧张和青年党的活动,贾穆杜格和希谢贝利更不稳定。5 月 12 日,在加尔古杜德地区 Dhuusamarreeb 附近发生的土地纠纷造成 7 人被打死。5 月 11 日,青年党战斗人员在希兰州伏击了一支从 Halgen 返回贝莱德文的埃塞俄比亚军事车队,致使一名平民受伤。5 月 18 日,青年党袭击了 Halgen 的埃塞俄比亚阵地。5 月 28 日,加尔古杜德州 Caabudwaaq,一名武装男子不分青红皂白地在粮食分发点开枪,导致 4 人死亡,7 人受伤。6 月 7 日,在中谢贝利州麦哈代区,非索特派团的一个防御基地遭到青年党猛烈射击。

13. 青年党在索马里中部和南部农村地区继续进行游击战。经常有报告称,索马里和非索特派团部队在后勤补给线遭遇袭击。在一起重大事件中,青年党伏击了在摩加迪沙和下谢贝利州 Baraawe 之间主要公路巡逻的非索特派团乌干达特遣队的士兵,炸死数名乌干达士兵,并炸伤数人。还有报告称,索马里安全部队和非索特派团在美利坚合众国的支持下开展了打击青年党基地的联合军事行动,包括短暂接管了 Barrire 和贾纳勒住区,后来被青年党夺回。

14. 一项重大的发展是,8 月 13 日,青年党前领导人 Mukhtar Robow Abu Mansoor 弃暗投明,逃到了联邦政府。Robow 在 2013 年脱离青年党,随后成为该团体的追捕目标。

15. 邦特兰再次发生武装冲突。在 Galgalo 山区,对青年党藏身之处进行了空中和地面打击。6 月 8 日,青年党战斗人员在博萨索附近 Af-Urur 营地的一个军事基地杀害了至少 70 名邦特兰安全部队士兵,这是自 2010 年以来青年党在邦特兰实施的最致命的袭击。此外,声称效忠伊拉克亲伊斯兰国和黎凡特(伊黎伊斯兰国)的分裂团体的战斗人员也在 Qandala 附近继续开展活动。6 月 24 日,亲伊黎伊斯兰国战斗人员在甘达拉西南约 40 公里处与达尔维什士兵发生了冲突,一名达尔维什士兵和一名亲伊黎伊斯兰国战斗人员被打死。

三. 支持建设和平和建设国家政权的努力

A. 包容性政治

16. 5 月 11 日在伦敦举行的索马里问题会议为关键的政治进程带来了新的势头。关于宪法审查,会议欢迎联邦政府和联邦成员州与议会密切合作,在已开展的工作的基础上推动这一进程。

17. 作为联邦宪法事务部与索马里各利益攸关方宪法审查磋商的一部分,联邦和各州的宪法事务部长于 5 月 14 日至 16 日在摩加迪沙举行了会议。全国制宪协商会议筹备工作正在进行,其中审查总计划将由主要利益攸关方认可。

18. 联索援助团与摩加迪沙社区领袖进行了广泛磋商，征求他们对这一进程的看法，以确定摩加迪沙的最终地位。对话者呼吁开展包容各方的进程，同时坚持认为，摩加迪沙需要与其他现有的联邦成员州一样，有自己的机构(包括一名主席和地区议会)，而且必须让所有的摩加迪沙居民在政治上参与并派代表参加今后的公共机构。部族长老请求联合国实体继续支持就摩加迪沙最终地位问题进行广泛磋商。

B. 支持普遍选举

19. 在索马里问题伦敦会议上，联邦政府承诺在 2021 年举行普选，在 2018 年年底前制定选举法。

20. 根据这些承诺，全国独立选举委员会最后确定了 2017 年至 2021 年五年战略计划，概述了它打算如何执行任务，包括开展选举活动的细节以及立宪公民投票和普选的时间表。全国独立选举委员会目前正在寻求联邦政府和捐助者提供执行战略计划的资金。5 月，全国独立选举委员会政党登记办公室启用，7 月主办了一次关于政党登记的国际研讨会，阿拉伯和非洲选举管理机构的代表参加了会议。讲习班的目的是提高全国独立选举委员会进行政党登记的能力，得到了阿拉伯选举管理机构组织和联索援助团综合选举支助小组的技术和财政支助。

21. 8 月，全国独立选举委员会在索马里启动了在综合选举支助小组的支持下编制的的第一套选举术语词汇。词汇为选举培训、选民和公民教育方案和选举法的起草提供了共同和精确的语言框架。同在 8 月，联合国开发计划署(开发署)、国际移民组织(移民组织)，世界银行和“未知之地域”发布了启动全国身份证方案可行性研究报告。该研究报告所述的一个结构从长期来讲能最好地支助索马里的可持续身份证制度，并有可能满足 2021 年以后选举所需的选民身份要求。

22. 2017 年第一季度派遣了联合国选举需求评估团。评估团得出结论认为，能否在 2021 年举行普遍选举在很大程度上将取决于安全局势是否稳定改善和是否能建立国家选举行政结构。这将需要在州一级建立全国独立选举委员会分支机构和任命宪法法院和其他司法机构，并在全国独立选举委员会中创建负责裁定选举纠纷的争议解决机制。及时完成宪法审查和通过选举法律框架以及为全国独立选举委员会提供充足和可预测的资金也将至关重要。

C. 防止和解决冲突

23. 6 月 13 日至 17 日，联邦政府在摩加迪沙主办了一次全国协商会议，以摸查现有的冲突，并查明和解需要和能力。在此基础上，政府正在编写一份报告，列出短期优先事项、解决迫在眉睫的内部冲突的路线图和一项全面、长期的国家战略。

24. 在管辖和财务问题上缺乏共识仍旧影响联邦和州当局之间的关系。联邦政府拒不允许使用希谢贝利的机场，也不允许开发马安海港，原因是这可能影响联邦政府的收入，这种情况继续造成与希谢贝利临时行政当局的关系紧张。联邦和州实体未就捕捞收入的分配问题达成共识。

25. 在本报告所述期间，由于各区降雨不均衡，导致因水和牧场而产生的紧张局势升级。由于在加尔卡尤发生了一系列杀戮行为，因此成立了一个由邦特兰和贾

穆杜格的部长组成的联合停火委员会。6月22日委员会达成了一项协议，以促进和平共处。6月，在希兰地区 Banyaley，在希谢贝利临时行政当局与部族长老促成一项停火协定之前，至少有 50 人在水权和放牧权冲突中丧生。

26. 自封的“卡图莫州”领导人 Ali Khalif Galayd 与“索马里兰”行政当局启动了和平会谈。6月，卡图莫州代表提出加入“索马里兰”，条件是后者同意审查其权力分享结构和宪法，以满足卡图莫州的利益。同时，7月24日，“索马里兰”行政当局任命“索马里兰”前外交部长 Adna Adan Ismail 担任“索马里兰”和索马里会谈特使。

D. 法治和安全机构

1. 安全部门援助和改革

27. 索马里和国际伙伴于 5 月 11 日在伦敦商定的《安全契约》以及国家安全架构协议为建设可行的索马里安全机构和实施有效的安全部门改革提供了参数。这将使索马里人能够作为有条件地过渡的一部分，从非索特派团手中逐步承担起主要的安全责任。

28. 为落实国家安全架构而做的后续工作正在进行，同时需要进行更多的政治讨论，以获得所有相关行为体和机构的充分支持，并解决悬而未决的问题，包括：(a) 联邦和州两级安全机构的数量和组成；(b) 施政、监督和问责机制；(c) 各种联邦和联邦以下机构之间的协调和合作安排；(d) 安全部门的总体可负担性；(e) 区域部队整编进程；(f) 精简服务人员。

29. 7月5日至10日，国家安全委员会举行会议，同意采纳联邦议会国防和安全委员会关于国家安全架构指挥和控制问题的建议。它还决定设立一个工作队，负责完成国家安全机构的结构。

30. 作为综合安全办法的一部分，建立了由索马里主导的机制，旨在实现更协调一致的捐助者支助和更加有效的规划和交付结构，这体现了索马里人对国家安全架构的执行进程拥有强有力的自主权。由政府在所有领域参与共同领导的综合安全办法的执行结构正在由联邦政府、联合国、非洲联盟和国际合作伙伴进行讨论。

31. 作为综合安全办法的一部分，联索援助团正在通过开展文职监督、财务、融入/复员、解除武装和重返社会、武器和弹药管理和海上安全等方面的能力建设，协助国家安全办公室和国家安全委员会秘书处开展工作。

32. 非洲联盟-联合国对非索特派团进行的联合审查认定，索马里国民军行动准备情况评估是确定其目前的能力的前提条件，也是确定今后将安全责任从非索特派团向索马里国民军移交的差距的机会。在联合国、非洲联盟和国际合作伙伴的支持下，联邦国防部和索马里国民军正在牵头做这项工作，预计将在 8 月开始，12 月之前完成。

33. 联索支助办继续在 17 个不同地点向参加非索特派团联合行动的 10 164 名已登记的索马里国民军部队提供非致命性一揽子支助。在本报告所述期间，联索支助办的负责人与索马里国民军指挥官举行了两次会谈，讨论了如何更好地提供支

持，特别是避免昂贵的口粮空运，并更好地核算燃料。联合国支助索马里国民军信托基金目前约有 500 万美元，足以支持三个月的非致命性行动。

2. 警务

34. 联索援助团警察科继续支持通过技术委员会在联邦成员州执行新的警务模式。将针对各州的情况制订具体的计划，其中概列州警察的组织结构及其职责，并概述相关的行政和后勤问题。目前正在努力建立将由国内安全部领导的联邦警察技术委员会和联合技术委员会。

35. 具备强化常备警力的联索援助团警察科继续支助加勒卡约停火队咨询小组的工作。7 月至 8 月，联索援助团和非索特派团警察协助为邦特兰和贾穆杜格的 100 名警察提供了联合培训，旨在让警官们做好准备，在共同的指挥之下在加尔卡约进行联合警务巡逻。

3. 解除武装、复员和重返社会

36. 按照国家接待和处理离队作战人员方案，联索援助团继续支持联邦政府加强与合作伙伴和捐助方的协调机制。目前正在作出努力，以统一执行方案的以下几个阶段：外展、接待、检查、康复和重返社会。联索援助团举办了一次讲习班，以审查国家情报和安全局对脱离接触战斗人员的甄别程序，并加强该局在这方面的能力。

37. 在拜多阿、贝莱德文、基斯马尤和摩加迪沙为脱离青年党的战斗人员运行了 4 个康复过渡中心。6 月，基斯马尤中心开始运作，接纳了第一批 26 名脱离青年党的战斗人员。到 7 月底，拜多阿中心支持了 148 人，另有 70 个进入重返社会阶段。这两个中心是由国际移民组织运行、由德国资助的。摩加迪沙由大不列颠及北爱尔兰联合王国支持的中心目前有 65 名前战斗人员。只有 11 人由于缺乏资金仍滞留在联邦政府在贝里特温开办的中心。该国政府已请求国际社会提供支助，以加强该中心的能力，这可鼓励战斗人员进一步弃暗投明。

38. 6 月 10 日，联索援助团启动了每周广播活动，以鼓励在摩加迪沙、拜多阿和基斯马尤易的被青年党招募的年轻男子弃暗投明。

4. 海事保安

39. 6 月 28 日，国家海事协调委员会举行了会议，使海事领域与国家安全结构协议保持一致，并提交了将海岸警卫队归属国内安全部领导的建议。

40. 在 2017 年 3 月和 4 月报告了 6 起劫持事件，说明海盗网络仍有其能力，但在本报告所述期间没有发生重大的海盗事件。联索援助团正在协助国家安全局建立系统，以策划和建立海上事件协调中心。

5. 地雷行动

41. 联合国地雷行动处分别在基斯马尤和摩加迪沙为朱巴兰邦警察爆炸物处理小组和联邦警察提供了进修培训，包括为联邦警察提供了如何处理爆炸物探测犬的培训。在摩加迪沙，地雷行动处培训的警察爆炸物处理队处理了 21 起简易爆炸装置事件，进行了爆炸后调查。

42. 6月18日至20日，联索援助团、地雷行动处和联合国裁军研究所协助联邦政府进行了第四次国家武器弹药管理协商进程。联邦政府同意设立武器弹药管理委员会，并在2017年至2020年将第二阶段实体安全和储存管理扩大到所有联邦成员州。

6. 司法和惩戒

43. 联邦司法部长继续与各州司法部长会议进行协商，以就拟议的索马里司法和惩戒模式达成政治协议。

44. 为法官、检察官和法庭书记员举办的第一期综合培训班于7月17日在摩加迪沙启动，以便为独立、有能力和负责任的司法机构奠定基础。作为该方案的一部分，来自索马里各地的350名法院工作人员将在2017年底前接受培训。

45. 冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心正在制定2018至2021年索马里第二阶段联合法治方案，旨在支持联邦政府加强全国法治和执行《安全契约》。

E. 人权和保护

1. 人权

46. 在本报告所述期间，共有582名平民伤亡记录在案，其中一半(265人伤亡)是由青年党制造的事件造成的。十二人伤亡归咎于非索特派团，41人归咎于涉及国家安全部队的事件。

47. 干旱引发的资源争夺加剧了部族冲突，造成175名平民伤亡，而上一报告期为77人。大多数是缘于Gaaljecel和Jejele部族民兵在希谢贝利的冲突及Duduble和Cayr部族在加尔古杜德地区的冲突。

48. 有12起定点暗杀2016年选举参与者的案件记录在案，青年党声称对其中的4起案件负责，7起归咎于身份不明的袭击者。在一起重大事件中，联邦公共工程部长Abbas Abdullahi Sheikh Siraji于5月3日被保安人员枪杀。

49. 在盖多州(8起)、下谢贝利(4起)、下朱巴(3起)和索马里兰(1起)共记录了16起空袭事件，造成18名平民伤亡和严重的财产和牲畜损失。

50. 对9人执行了死刑判决，这几乎占2016年全年所报告的处决的一半。2017年到目前为止一半的处决是在邦特兰进行的，定罪与恐怖主义活动有关。据报告，由于拘留条件糟糕和医疗服务缺乏，3名囚犯在关押期间死亡。

51. 5月，索马里人权状况独立专家对摩加迪沙、加罗韦和哈尔格萨进行了为期十天的访问。他会见了联索援助团、非索特派团、联邦政府和民间社会组织的代表，敦促继续支持警察、司法和其他法治机构改革，以确保更好地遵守人权标准。他还鼓励当局解决性暴力案件，改造因与青年党有关联而被捕和被控的少年。

52. 临时技术甄选小组在成立独立的人权委员会方面取得了进展。该小组于7月9日在摩加迪沙开会。此外，在斋月和索马里独立日，共有134名在摩加迪沙和邦特兰被控犯有轻罪的被拘留者获得赦免。

2. 遵守人权尽职政策

53. 联合国人权尽职政策工作队核准了联合国支持的将 3 000 名邦特兰国防部队人员纳入索马里国民军的风险评估。缓解措施已通报给愿意提供支持的联邦政府、邦特兰当局和捐助方，向其告知人权尽职政策的要求，并重申遵守的重要性。联索援助团已提议成立工作组，协助联邦政府参与关于人权尽职政策的问题。非洲联盟和联合国人权尽职政策问题联合工作组审查了预防和缓解措施以及应对侵犯人权行为的措施的执行情况，包括通过调查委员会加强问责制，并提高平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组的能力。

3. 儿童保护工作

54. 2016 年 3 月在邦特兰抓获的与青年党有关联的儿童都已被释放。然而，现在正在加罗韦康复中心的 40 名儿童的刑期尚未撤销。联索援助团和联合国儿童基金会(儿基会)继续敦促邦特兰行政当局让这些儿童重返更接近于其原籍地的地点。

55. 索马里国家监测和报告任务组核实了 245 起严重侵犯人权的行为，影响到 485 名儿童(包括 124 名女童，361 名男童)。青年党正在贾穆杜格扩大招募活动，强迫儿童参加青年党管理的学校，据报是被用于进行思想灌输，将他们培训为战斗人员。在一些情况下，没有移交儿童的长老、伊玛目和教师遭到绑架。

56. 5 月 3 日至 6 日，联索援助团和儿基会为国家情报和安全局检查干事提供了培训，内容是如何接收曾与武装团体有关联的儿童并将他们移交给儿童保护行为体。5 月 18 日至 19 日，联合国实体支持派出了一个联合代表团，负责甄别西南特种警察部队的 235 名人员。通过甄别确定了两名儿童的身份并使他们脱离了警察部队。

4. 防止性暴力

57. 性暴力仍然是一个严重的保护问题，影响最大的是生活在境内流离失所者定居点的流离失所妇女和女孩。由于设施和警察的保护能力有限，这些定居点轻易成为性暴力犯罪者的目标。据报总共发生了 71 起性暴力案件，其中 67 名受害者是女孩。5 月和 6 月，性别暴力问题分组成员开展了性别暴力预防活动，总共有 2 041 名女童、1 792 名男童、4 860 名妇女和 1 927 名男子参与。

58. 开发署会同联索援助团为 50 名西南国家警察举办了一次讲习班，内容包括人权、警察在保护平民方面的作用、如何获得法律援助、预防性暴力和性别暴力等。在邦特兰，25 名警方调查员、检察官和法官接受了如何调查性暴力和性别暴力有关罪行的培训。联合国人口基金支持成立了索马里第一个证据收集法医实验室，以便为性暴力和性别暴力受害者伸张正义。

F. 发展协调和恢复

59. 索马里国内生产总值的增长仍然是以城市为主、靠消费驱动、由捐助和侨汇助推。由于索马里的财政状况和管理仍然薄弱，妨碍了政府提供基本服务的能力，因而国家发展计划的执行工作面临挑战。同时，干旱对经济的持续影响是巨大的。6 月，联邦政府请国际社会增加预算支助，以支付薪金和其他业务支出。目前正

在与联邦政府和捐助者探讨各种方案，以通过由世界银行多伙伴基金资助的现有机制加大对薪金的支持力度。

60. 索马里新伙伴关系于 5 月 11 日在伦敦会议上获得核准。索马里新伙伴关系是基于《新政契约》的伙伴关系基本原则，包括了国家发展计划中所列的一些政治和社会经济优先事项，新伙伴关系协定是相互问责的健全安排。联邦政府、联合国和国际合作伙伴正在制订监测框架，以确保新伙伴关系协定中的商定承诺得到监督和遵守，还举行了一系列会议，以修改现有的援助协调结构，使其与《国家发展计划》相一致。

61. 联邦政府、联邦成员州和国际社会共同致力于以《国家发展计划》为基础的早日恢复和复原，通过短期和长期方案防止周期性干旱/饥荒。在制定这一办法时，各方将审视境内流离失所者尽早返乡的机会，而且还将考虑大力投资于城市和农村基础设施的可能性。持续的家庭一级的复原方案也将得到加强，使社区能够摆脱干旱，支持市政当局处理好更多的因干旱和冲突引起的城市化问题。

62. 为支持联邦政府的反腐败工作，制定了索援助团和联合国国家工作队综合倡议，其中包括起草国家反腐败战略和法律、宣传、能力建设活动和支持批准《联合国反腐败公约》进程。

63. 民间社会在索马里提供人道主义、发展和建设和平服务方面发挥重要作用。但是，工作往往受到掣肘，主要因素有监管框架不当、官僚障碍和各级政府规则和条例不一致等。为支持制定全面的非政府组织管理框架，联邦政府正在联合国和国际伙伴的支持下，与非政府组织密切协调，致力于新的立法，编纂最佳做法。

64. 6 月底，青年党开始禁止在希谢贝利、贾穆杜格和邦特兰使用索马里先令。据报，此前不久，邦特兰行政当局印刷了新纸币，以支付士兵的薪水。尽管地方当局呼吁忽略青年党的禁令，但企业在业务往来活动中仍然避免使用先令，而是使用美元或埃塞俄比亚比尔。由此导致的先令贬值给民众的生计造成不利影响，他们很少有机会获得替代货币。

G. 交叉问题

1. 社区复原

65. 在建设和平基金的支持下，联合国实体支持朱巴兰和西南临时行政当局制订了地方政府的法律。西南临时行政当局和朱巴兰地区议会分别于 6 月 5 日和 7 月 27 日通过了《地方政府法》。7 月 11 日，西南临时行政当局在拜多阿启动了县议会组建进程。索马里当局与联合国和国际伙伴继续策划社区复原项目。美国国际开发署(美援署)启动了早期恢复活动，捐助了 820 000 美元，以帮助地方当局向社区提供具体的红利，并在朱巴兰州基斯马尤县开展政府外展活动。在美援署的支持下，朱巴兰和西南行政当局在 Baardhere 和丁索尔两个县发起了 8 个社区项目，总投资 180 万美元，用于恢复基础设施和社区设施。

66. 联合国实体支持朱巴兰当局建立了流动法院，并在朱巴兰司法、宪法和宗教事务部设立了传统的争端解决和法律援助单位。西南临时行政当局正在开展类似

努力。在基斯马尤和拜多阿进行了社区警务活动，以在青年和安全部队之间建立信任。制定了技术和职业教育课程，选定了受益者，提供了培训。

2. 性别平等和增强妇女权能

67. 5 月，联合国实体协助在摩加迪沙进行了参加伦敦会议的筹备活动，民间社会利益攸关方出席了活动。这一活动为妇女领袖提供了一次参与筹备进程的机会。在伦敦会议上得到认可的《安全契约》和新伙伴关系协定分别将性别观点主流化纳入其中。

68. 6 月和 7 月期间，联索援助团收集了妇女在地方和解和调解方面的经验，以更好地支持她们参与这些进程。7 月，联索援助团对民间社会和联邦议会女性成员开展了一项需求评估。目前正在制订计划，以加强妇女领导人的调解与和解能力。

69. 7 月，开发署协助举办了关于妇女参与 2016 年选举进程的经验教训论坛，这将为加强妇女对 2021 年选举的政治参与和代表性战略提供参考。尽管在 2016 年选举进程中在妇女代表性方面取得了成果，但她们的政治参与仍然有限。

3. 增强青年权能

70. 根据《国家发展计划》和联邦政府为青年创造就业机会和提供教育的工作重点，索马里青年的需求和愿望全面贯穿于新的《联合国 2017 年至 2020 年索马里战略框架》。不同区域的青年协调会议已成为联邦和州当局、国际伙伴和当地青年民间社会组织加强协调的重要平台。会议使利益攸关方策划在不同区域的干预措施，并确定方案拟订中的差距和重叠现象。联合国目前投资 2 800 万美元，用于开展 18 个专门针对青年的方案，其中 7 个支持技术、教育和职业培训，以增强青年就业。

4. 防止和打击暴力极端主义

71. 索马里防止和打击暴力极端主义国家战略与行动计划在伦敦会议上得到了认可。联索援助团继续就实施战略向联邦政府提供战略指导，强调在执行战略与行动计划的过程中，保护平民，包括保护儿童，使之免受(强制)的招募，需要得到保障。联索援助团设立了一个每月平台，以在索马里联合促进战略与行动计划，分享更广泛的联合国系统和国际合作伙伴所做工作的信息。联索援助团正在与新设立的联合国反恐办公室就如何才能最好地支持联索援助团平衡执行《联合国全球反恐战略》进行洽商。

四. 人道主义状况

72. 在索马里许多地区，长雨季(3 月至 6 月)来得迟，时间短，而且雨量低于平均水平，导致一些地区的饥荒风险增加。需要援助的人数增加到 670 万，其中 320 万人需要紧急救生援助。自 2016 年 11 月以来，已有 766 000 多人沦为境内流离失所者，在埃塞俄比亚和肯尼亚避难的人数略微超过 7 000。

73. 虽然在索马里兰和邦特兰地区长雨季降雨接近正常水平，但在雨量最少的地区，降雨比正常水平平均低 50%。预计直到 2017 年年底，某些地区的粮食安全状况不会好转。预计在一些地区，包括加尔古杜德、穆杜格、盖多、中谢贝利和

下谢贝利情况将进一步恶化。在一些地区，迟来的降雨让人松了口气，供水点恢复了蓄水，牧场重新焕发生机，牲畜条件得到改善，呈现了早期恢复的希望。然而，由于长期干旱的影响，预计至少需要有连续两季的丰沛的降雨量才能恢复。在 2017 年剩余的时间里加大支持力度对于防止粮食不安全日益恶化和保护生计将是至关重要的。

74. 急性营养不良现象正在增加，到 2017 年底，急性营养不良的儿童人数可能达到 140 万，其中包括 275 000 人严重急性营养不良。据报，境内流离失所者的整体急性营养不良率高达 29%(15%是紧急临界值)。在 6 月底前，营养伙伴治疗了近 400 000 名急性营养不良者。已有 173 000 多名儿童得到救助，得以留在学校。长期的干旱加剧了大规模急性水腹泻/霍乱疫情，到 7 月底，报告了近 75 930 个病例，1 155 人死亡。尽管当局和合作伙伴通过努力遏制了大多数地区的疾病，但 1.5% 的病死率仍高于 1% 的紧急临界值。据报，疑似麻疹病例已经达到约 13 428 个。

75. 截至 8 月 13 日，捐助者提供了 8.701 亿美元，因此得以作出大规模强化反应。通过粮食安全干预措施救助了约 300 万人，其中许多人是通过现金方案救助的。为应对营养不良和疾病爆发，建立了 225 个营养中心和 104 个急性水腹泻/霍乱治疗设施。进入 2017 年以来，约 350 万人获得了安全饮用水。1 850 万头牲畜接受了治疗，受益人口达到 280 万。

76. 经修订的 2017 年人道主义应对计划寻求获得 15 亿美元资金，以便在 2017 年救助 550 万人。然而，由于资金缺乏，专题领域已缩减。这包括为儿童提供安全的空间以及食物和水而且对于制止急性水腹泻/霍乱至关重要的水、环境卫生和个人卫生、教育的专题领域，还包括针对作为性别暴力受害者的妇女和女童(对于境内流离失所者而言尤其相关)的干预措施。

77. 人道主义和发展伙伴与私营部门进行了接触，共同应对旱灾。在干旱期间，私营部门在稳定价格方面发挥了关键作用，通过国家抗旱委员会直接提供了资源，并把商业用品运送到需求最大、因不安全人道主义行为体难以进入的地区，从而让民众更好地获得了食物。此外，联合国实体和世界银行继续支持联邦政府与私营部门接触，以期增加创收。

78. 人道主义行动人员面临的非国家武装行为体的袭击增多，在援助分发点的暴力行为也有增无减。6 月，90 多起暴力事件影响到人道主义人员、设施和资产，4 名人道主义工作人员死亡，9 人受伤，6 人遭到逮捕或临时拘禁，13 人被绑架。三名人道主义工作者被当局驱逐。道路通行困难以及非法征税和虐待旅行者的行为在许多地区继续存在。2017 年第二季度，非国家武装行为体加强了对处在危机中心的盖多地区丁索尔、瓦吉德和 Xuddur 的封锁，影响了主要商品的供应。

五. 支助非洲联盟驻索马里特派团

79. 联合国地雷行动处在指导、培训和支助联合行动方面所做的工作帮助非索特派团发现和摧毁 22 个简易爆炸装置威胁中的 4 个。为加强非索特派团的流动性威胁分析，地雷行动处还对 1 576 公里主要补给路线开展了 36 项评估，以查明可能安置简易爆炸装置的脆弱点。

80. 联索支助办继续运作特派团辅助部队，利用美国捐赠的额外装备和联合国地雷行动处在摩加迪沙为非索特派团部队提供的流动规划培训，支持非索特派团为打开主要补给线而做出的努力，但在 1 区和 5 区获得成功后，没有取得进一步的进展。由于局势普遍不安全，部队派遣国决定限制巡逻，为继续打开补给线而做出的努力收效有限。因此，联索支助办必须采取措施，以确保特遣队人员通过持续向许多地点空运的计划外再补给物资继续获得生活口粮。为了减轻对计划内活动要求的影响，联索支助办和非索特派团一致认为，必须通过定期审查预算执行情况和主要成本因素最有效地利用现有资源，以确保根据业务优先事项持续向非索特派团提供后勤保障。

81. 非洲联盟、联合国和非索特派团部队和警察派遣国就三方谅解备忘录进行的谈判于 2017 年 6 月结束。6 月 23 日，乌干达成为签署新的谅解备忘录的第一个部队和警察派遣国。埃塞俄比亚于 7 月 7 日签署，其余部队和警察派遣国预计将在今后几个月内签署。部队和警察派遣国将可通过三方谅解备忘录针对在 2012 年以来的敌对行动中损失的装备寻求补偿。

82. 为了解决非索特派团行动地区的缺水问题，联合国实体于 2016 年 5 月 17 日与埃塞俄比亚签署了协助通知书，涉及在费用偿还的基础上在 3 区和 4 区钻 30 口水井。埃塞俄比亚部队于 2017 年 6 月在拜多阿部署了设备，钻探工程于 2017 年 8 月开始。

83. 安全理事会在第 2036(2012)号决议中，授权为非索特派团部署 12 架军用直升机。肯尼亚在 2016 年 12 月部署的三架直升机仍然是非索特派团唯一的航空资产。目前正在与非索特派团其他部队派遣国讨论部署更多的军用直升机问题。

84. 非索特派团和索马里国民军的经费余额结余分别在 50 万美元和 500 万美元以下。这些资金足以支付从事平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组 工作的非索特派团顾问一年的薪金，为索马里国民军提供三个月的后勤保障。

六. 联合国在索马里的存在

85. 联合国实体继续在索马里下列地点存在：哈尔格萨、Boosaasso、加洛威、Gaalkacyo、摩加迪沙、贝莱德文、拜多阿、Dollow 和基斯马尤。联合国在这些地点仍然面临青年党的恐怖威胁和部族暴力，特别是在索马里南部，由于存在恐怖主义威胁，那里大部分道路无法通行。这严重限制了项目和人道主义方案的监测和执行工作。尽管存在这些挑战，联合国实体一直努力保持与索马里的对应机构的接触，迅速应对人道主义和发展需求。

86. 自 2017 年 5 月上次评估以来，摩加迪沙国际机场非索特派团保护区的安全风险水平居高不下。联索支助办继续按照建议执行风险缓解措施，在机场内加强对所有联合国人员的安全保护。类似的项目正在拜多阿、贝莱德文和基斯马尤进行。

87. 截至 8 月 11 日，在索马里各地部署了 545 名国际工作人员和 1 164 名本国人员。在摩加迪沙的工作人员人数上限从 485 人提高到 525 人，以容纳过境的工作人员和便利在其他区域作出人道主义反应。为了应对索马里的紧急旱情，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人员。

七. 意见

88. 联邦政府自上任以来，一直大力应对索马里面临的巨大挑战。在 5 月 11 日伦敦举行的索马里问题会议上，我亲眼目睹了这种精神以及国际社会支持索马里的持续决心。为此，我赞扬“法马约”总统、海尔总理和联邦成员州的领导人，敦促全体索马里人共同努力，将新的势头化为真正的、可持续的进展。

89. 我欢迎索马里及其伙伴在伦敦商定的《安全契约》，根据国家安全架构在联邦和州两级发展可行的索马里安全部门。索马里当局和机构对安全负有主要责任。我呼吁索马里联邦和州领导人采取必要步骤，通过包容性进程完成关于国家安全架构的详细讨论，以充分取得所有利益攸关方的支持。这将有助于国家建设和建设和平的努力，并将是加强索马里国家安全部队本国特性的一个重要机会。我还敦促国际伙伴以协调和及时的方式提供必要的支助，以发展索马里的安全机构，并使它们能够逐步从非索特派团手中接管安全责任。为了给这一过渡建立可信的基准，索马里相关行为体必须在国际伙伴的支持下，竭尽全力准时完成临战状态评估。今后，除了索马里国民军之外，还应将区域部队纳入评估。

90. 在伦敦会议成果的基础上，联邦政府和联邦议会已采取重要步骤，以推动审查《临时宪法》——一个完全成熟的索马里联邦的基石。没有时间可以浪费了，索马里人必须处理联邦政府和州政府之间权力、收入和资源分配等困难问题。区域行为体、民间社会和少数社区应能有意义地参与这些讨论。为索马里社会各阶层服务的宪法将需要在所有各级建立共识、对话与和解，包括通过妇女的积极参与。现在还需要有选举立法框架和选举模式协议。联合国和国际伙伴正在促使联邦议会增加女性议员在各立法委员会中的代表性。然而，如果没有足够的资金用于宪政审查，其他有关的政治进程，包括在 2021 年举行普选的筹备工作可能会面临延误。我呼吁捐助方紧急提供必要的支助，以推进宪法审查进程。联合国相关实体将继续通过斡旋、推动政治对话和提供技术咨询提供支助。

91. 我欢迎“索马里兰”行政当局为在 2017 年 11 月 13 日举行拖延已久的总统选举而一直进行的筹备工作。选举一再延误举行已引发严重关切，并有损“索马里兰”民主化进程的信誉。我敦促当局确保不再拖延地举行总统和议会选举。

92. 非索特派团对于在中期确保索马里的安全仍然至关重要。我敦促安全理事会成员支持执行非洲联盟-联合国对非索特派团进行的联合审查所提建议，为此提供充足、可预测和可持续的资金，以期确立非索特派团最终撤出的可信路线。如果非索特派团匆忙离开，或过早地将职责移交给索马里安全机构，则安全方面取得的进展就有可能出现逆转。非索特派团的过渡安排和支助方式既应标志国际安全人员在索马里存在的结束，又不丧失过去 10 年中如此来之不易的安全成果，同时对建设索马里享有充分自主权的索马里安全机构的能力应给予同等重视。

93. 我要重申联索支助办将在其任务和资源范围内继续支持非索特派团和索马里国民军。我敦促联合国实体参与军事行动规划进程和分阶段将非索特派团的安全职责移交给索马里安全部队。我呼吁会员国继续支助向非索特派团和索马里国民军信托基金的补充资金，以确保不间断的支助。

94. 毫无疑问，为索马里人民实现长期安全不仅取决于军事干预，而且取决于民众对索马里当局有信心，看它是否有能力确保和保障当地的和解和法治，具体而言，包括司法链及其基本服务。我欢迎继续在联邦成员州一级以及联邦政府的参与，以实施新的警务模式，其中联邦制是一个基本要素，这在伦敦会议上得到强烈认同。我敦促联邦政府和联邦成员州就索马里司法和惩教模式迅速达成政治协议，确保及时实施新的警务模式，并在整个索马里扩展地方治理结构。

95. 虽然最严重的情况已经避免，但饥荒的威胁在该年下半年仍然存在。我仍然极为关切人道主义危机，包括由于旱情加重而导致粮食无保障，营养不良、流离失所和部族之间的紧张关系加剧。这些因素可能会进一步削弱本已脆弱的社区，预计今年局势不会改善。我欢迎国际社会继续慷慨救助受干旱影响的社区，也欢迎索马里人努力促进受影响部族之间的和解。我敦促索马里当局寻找进一步的建设性手段，以解决争端。我还呼吁国际社会提供更多资金，使各伙伴能够维持当前的人道主义应急活动量。

96. 我对索马里的人权状况仍然感到关切。青年党在贾穆杜格强行征召 200 多名儿童和绑架 100 名部落长老的行为令人震惊。该团体对平民的策略和不分青红皂白的袭击及其限制人道主义援助进入其控制地区的行为都应受到谴责。

97. 我感到关切的是，性暴力案件越来越多，特别是，新出现的模式表明，许多性攻击案件发生在境内流离失所者定居点。由于担心报复，许多幸存者不举报所遭受的性攻击，虽然向幸存者提供医疗服务的情况似乎有所改善，但仍然是一个令人关切的重大问题。

98. 我还感到关切的是，对有针对性地杀戮参加 2016 年选举进程代表的行为一直没有追责。我呼吁对此类犯罪进行调查，以将行为人绳之以法。

99. 我欢迎 2016 年 3 月在邦特兰被抓的儿童终于全部获释。我敦促邦特兰当局继续履行承诺，推翻对 40 名儿童判处的徒刑，并继续与联合国实体合作，让他们在更接近原籍地的地点重新融入社会。

100. 索马里及其国际伙伴商定的综合安全办法对于在索马里建立持久和平与安全至关重要。我敦促联邦政府及其国际伙伴加快提供协调一致的支助。

101. 我向非洲联盟、非索特派团、政府间发展管理局、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政权进程提供的持续支持。特别是，我感谢非洲联盟在索马里继续保持与联合国的战略伙伴关系。我赞扬非索特派团和索马里安全部队为索马里及以外地区的长期和平与稳定继续做出的牺牲。

102. 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在索马里工作的联合国机构、基金和方案的全体人员，感谢他们继续克服艰难困苦努力工作。