



安全理事会

Distr.: General
16 February 2023
Chinese
Original: English

索马里局势

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2657(2022)号决议第 15 段和第 2670(2022)号决议提交,介绍了这些决议执行情况的最新资料,包括联合国索马里援助团(联索援助团)的任务执行情况,对照战略审查确定的基准述及所取得的进展,并介绍了联合国索马里支助办事处(联索支助办)的任务执行情况。报告述及 2022 年 8 月 23 日至 2023 年 2 月 7 日期间的重大事态发展。

二. 政治、安全和经济概况

A. 政治形势

2. 在本报告所述期间,联邦政府 2022–2026 年工作方案所定优先事项的执行工作取得了进展。联邦政府和联邦成员州继续通过由哈桑·谢赫·马哈茂德总统主持的全国协商委员会定期会议推动合作,9 月、10 月和 12 月举行了会议讨论国家政权建设优先事项。

3. 在 9 月 12 日至 13 日举行的会议上,全国协商委员会赞扬了当前对青年党采取的军事行动。与会人员还商定加强抗旱工作,加快与“索马里兰”的谈判,加强联邦一级和州级政府机构之间的合作,努力确保在信任基础上取得政治稳定、以宪法为基础缔结团结并确保法治。全国协商委员会在 10 月的会议上同意加快落实过渡计划并加快实施国家安全架构。委员会除其他外还指出,必须加快抗旱工作,优先开展宪法审查进程并举行自由和透明的选举。

4. 全国协商委员会最近一次会议于 12 月 25 日至 28 日举行,会上签署了关于联邦和联邦州两级权力分配和联邦司法模式的协议。但邦特兰未签署协议,而是承诺在进一步内部协商后,在稍后阶段就这些问题交流看法。全国协商委员会还



同意成立技术委员会，审查 2017 年 4 月通过的国家安全架构，并编写关于普选的建议。

5. 随后，邦特兰于 2023 年 1 月 9 日发表声明，申明其在《联邦宪法》定稿前作为独立政府行事的宪法权利，同时重申其在建立索马里联邦制度方面的作用。邦特兰还表示随时准备与联邦政府单独谈判，以便就完成宪法编制工作、安全事务和权力分享等事项达成协议。1 月 14 日，邦特兰任命了一个由 22 名成员组成的技术委员会，与联邦政府就这些事宜开展接触。

6. 在西南联邦州，州议会决定将联邦州州长阿卜迪阿齐兹·哈桑·穆罕默德(“拉夫塔加林”)的任期延长至五年，这造成了局势紧张，反对派对延长联邦州州长任期提出异议，声称这违反宪法，要求毫不拖延地举行选举。

7. 为此，11 月 19 日，人民院联邦议长谢赫·阿丹·穆罕默德·努尔(“马多贝”)宣布了一项在西南联邦州实现政治和解的倡议。然而，12 月 20 日举行的联邦州州长“拉夫塔加林”当选四周年纪念活动进一步加剧了西南联邦州当局与政治反对派之间的紧张关系。12 月 23 日，紧张局势升级，导致西南联邦州安全部队与反对派支持者在拜多阿发生武装对抗，据报造成 5 人死亡，其中 2 人是儿童。这些冲突发生后，在哈桑·谢赫·马哈茂德总统和人民院议长主持下于 1 月 17 日至 2 月 5 日在拜多阿举行了一次和解会议。会议最后达成了一项协议，即西南联邦州议会和随后的联邦州州长选举将在 2023 年 11 月至 2024 年 1 月之间举行，由联邦内政、联邦制与和解部监督协议规定的实施工作。会议还就赔偿 12 月 23 日冲突所致损失、释放在押政治犯、尊重反对派成员的行动自由达成协议。

8. 在索勒州首府拉斯阿诺得，一名当地商人于 12 月 26 日被杀，此人也是“索马里兰”反对党国家党的成员。随后发生了抗议活动，“索马里兰”安全部队前来镇压，导致至少 12 人死亡，59 人受伤。1 月 4 日，“索马里兰”安全部队据报开枪打死了 Dhulbahante Jama Siyad 小部族的一名成员，促使部族民兵袭击安全部队，安全部队后来撤出该镇。1 月 7 日，一个由“索马里兰”代表组成的代表团前往拉斯阿诺得，试图通过对话恢复稳定，但未能找到解决办法。1 月 28 日至 2 月 5 日在拉斯阿诺得举行了一次 Dhulbahante 部族会议。会议结束时发表了声明，宣布有争议的索勒州和萨纳格州是索马里联邦共和国的一部分，“索马里兰”部队应撤出该区域。随后，“索马里兰”部队与部族民兵在 2 月 6 日和 7 日发生了暴力冲突，据报道，至少有 37 名平民被杀，131 人受伤。马哈茂德总统发表声明呼吁结束战斗并通过对话解决问题。

9. 在本报告所述期间，联邦和联邦州两级的选举也有显著动向。11 月 21 日，马哈茂德总统颁布了一项法令，废除前总统穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德(“法马约”)总统颁布的三项总统令。废除的法令涉及全国独立选举委员会、边界和联邦制问题独立委员会以及反腐败委员会成员的任命和任期延长方式。总统还指示，应为这三个委员会逐一任命新成员。

10. 在邦特兰，尽管当地地区议会选举的选民登记工作推迟启动，但选举筹备工作仍在继续。原定于 12 月进行的分阶段选民登记于 1 月 5 日启动，以使邦特兰

过渡选举委员会能够消除政治团体对这一进程的关切。虽然第一阶段的选民登记工作进行得比较顺利，但努加尔州的选民登记工作开始后，遭到了当地部族长老和邦特兰安全部队一名高级指挥官的谴责，称选举进程没有建立在协商一致的基础上。随后，联邦州政府和反对派代表之间举行会谈，试图解决争端，然而以僵局告终。之后，与反对派结盟的武装部队在 2 月 6 日进入加罗韦，与效忠邦特兰政府的部队交火数小时。之后，长老们说服亲反对派武装部队从加罗韦撤退，冲突结束。

11. 加尔穆杜格联邦州于 12 月 8 日设立了选举管理机构并任命了主席。11 月 9 日，西南联邦州内阁批准了关于设立西南联邦州选举委员会的法律草案。12 月 4 日，希尔谢贝利联邦州议会通过了关于设立独立选举委员会的法律。

B. 安全动态

12. 本报告所述期间记录了 1 524 起安全事件，包括 501 起恐怖主义事件。

13. 联邦政府的优先要务是着力应对青年党构成的威胁。为此，政府领导的部队与由当地部族民兵组成的“社区防卫部队”一道，在加尔穆杜格和希尔谢贝利两个联邦州对青年党发动了一系列攻势。这些联合攻势将青年党赶出了加尔穆杜格和希尔谢贝利的若干区域，包括分别位于中谢贝利州和希兰州的 Adan Yabaal、Ruun Nirgood 和 Buloburte 镇周边区域。

14. 当前马里安全部队正在开展打击行动削弱所有恐怖团体的能力，有鉴于此，并为促进非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)部队缩编、从而逐步将安全责任移交给索马里安全部队，马哈茂德总统于 2 月 1 日在摩加迪沙主持召开了国家首脑峰会，吉布提总统和肯尼亚总统以及埃塞俄比亚总理出席了会议。在峰会上，首脑们赞扬了联邦政府迄今为止在打击青年党方面所做的努力，并商定除其他外，奋力最后一搏，推动将整个索马里从该武装团体手中解放出来。他们强调，亟需联合规划一项打击青年党的决定性行动战略，并承认有必要动员区域支持，开展及时、果敢的行动，建立联合行动机制，协调各项行动的整体能力和倍增效应。他们强调必须建立联合边境安全机制，并请国际合作伙伴支持索马里在新解放区的稳定工作。峰会举行之前，上述各国国防部长曾在摩加迪沙召开过一次会议讨论打击青年党问题。

15. 在本报告所述期间，青年党继续在全国各地城市中心对政府、安全部队和平民目标发动造成巨大影响的袭击。受影响最严重的州是贝纳迪尔和下谢贝利。10 月 3 日，两枚大型车载简易爆炸装置在希兰州贝莱德文的希兰州行政大楼附近爆炸，共造成 70 名平民伤亡，其中 17 人死亡，53 人受伤。青年党声称对这次袭击负责。

16. 青年党分别于 10 月 23 日和 11 月 27 日对基斯马尤和摩加迪沙的旅馆发动复合式袭击。两起袭击事件均由放置在旅馆安保区域外围的简易爆炸装置发动。这使武装叛乱分子得以潜入旅馆，滥杀无辜，并负隅顽抗几个小时才被安全部队制服。在基斯马尤袭击事件中，13 人被打死，其中包括 8 名平民和 5 名青年党成

员。在摩加迪沙旅馆袭击事件中，17 人被打死，其中包括 3 名索马里安全部队成员和 6 名青年党成员。

17. 10 月 29 日，两枚大型车载简易爆炸装置在摩加迪沙市中心教育部附近的 Zoobe 交叉路口爆炸，造成超过 111 人死亡，其中包括一名联合国本国工作人员。至少 318 人受伤。

18. 联邦政府在去年 7 月份在对希尔谢贝利发动军事进攻之初收复了希兰州 Mahas。1 月 4 日，青年党使用两枚车载简易爆炸装置对 Mahas 的地区专员办公室和当地警察局发动袭击，造成至少 50 人死亡，70 人受伤。

19. 1 月 22 日，青年党对位于摩加迪沙的贝纳迪尔州行政大楼发动了一次复合式袭击。袭击由两枚人体携带简易爆炸装置爆炸拉开序幕，之后青年党枪手进入大楼。索马里安全部队进行了干预，5 小时后重新控制了大楼。事件造成至少 11 人死亡，包括 6 名袭击者，另有 4 人受伤。

20. 2 月 1 日，有两枚迫击炮弹射向亚丁阿德国际机场，其中一枚迫击炮弹击中联合国大院，造成联合国警卫队 6 人受伤。

21. 2 月 6 日，儿基会一支车队在摩加迪沙的 Deynille 地区撞上了遥控简易爆炸装置，爆炸影响了安全部门的护送车辆。无人员死亡报告，但安保护卫队的 4 名成员受伤。

22. 索马里境内的亲达伊沙分子也发动了两次袭击，包括 8 月 29 日使用一枚放置在车底的简易爆炸装置暗杀了摩加迪沙一名地区高级官员。1 月 14 日，达伊沙索马里分支和达拉维什士兵在邦特兰博萨索地区发生武装冲突。

C. 经济动向

23. 索马里继续在重债穷国倡议下取得进展，预计到 2024 年将达到增加优惠的重债穷国倡议的完成点。国际货币基金组织在顺利完成对中期信贷机制的进一步审查后，于 12 月 5 日再向索马里发放了 900 万美元。

24. 然而，索马里预期增长率下降，通货膨胀率上升，粮食和其他商品等尤为如此，经济复苏仍然脆弱，加剧了严重干旱导致的影响。因此，自 2014 年以来出现的人均零实际净增长率预计将至少持续到 2023 年底。索马里的财政货币工具有限，削弱了该国向民众和经济提供救济的能力。

25. 同样，索马里的国内收入调集能力仍然很低，但选举结束后恢复了外部赠款，2022 年时遭遇的财政压力得到缓解。自 9 月以来，世界银行执行董事会核准了 1.8 亿美元的额外资源，用于满足供水、公共资源管理和城市境内流离失所者的迫切需求。

三. 援助团和联合国国家工作队活动的最新情况

A. 支助政治进程

26. 联合国继续在国家政权建设、建设和平以及和解领域支持索马里。联合国开发计划署(开发署)和建设和平基金提供资金，联索援助团提供援助，为全国协商委员会在本报告所述期间召开的三次会议提供了支持。

27. 在民族和解方面，索马里内政、联邦事务与和解部在联合国的支持下筹备并于 12 月 12 日启动对《民族和解框架》的审查。为了审查和修订该框架和《民族和解计划》，政府与青年、妇女、长老、少数族裔、索马里社会上的各团体以及联邦成员州代表进行了协商，以便就制定民族和解与社会融合通盘战略达成共识。

28. 联合国还为西南联邦州和解会议提供了支持，包括支持人民院议长谢赫·阿丹·穆罕默德·努尔(“马多贝”)开展的初步协商工作。

29. 在地方选举方面，联合国继续支持邦特兰过渡选举委员会，在计划内的地区议会直接选举举行之前，为正在开展的选民登记进程提供技术和业务援助。

B. 支助安全部门、法治和稳定(全面安全办法)

1. 安全部门动向

30. 在本报告所述期间，由索马里联邦政府召集、由非洲联盟驻索马里过渡时期特派团、欧洲联盟、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和联合国组成的核心安全伙伴小组举行了 7 次会议，商讨如何促进联邦政府和国际伙伴就安全相关问题开展讨论。

31. 在全国协商委员会于 12 月举行会议之后，应国家安全办公室的请求，联索援助团在 1 月 16 日至 18 日由联邦和联邦州代表参加的国家安全架构技术委员会首次会议期间，支持筹办了一系列关于修订国家安全架构的专题讨论。

32. 10 月 6 日，索马里联邦政府与主要合作伙伴分享了新的反恐战略草案，提出了政府整体一盘棋并辅以社区支持的反恐办法。这项战略旨在打击支撑青年党活动的主要因素，如领土控制、征税和征募活动等，之后于 12 月 7 日获得国家安顾问、宗教捐赠与宗教事务部以及国内其他利益攸关方的批准。

33. 索马里联邦政府继续在联合国的支持下加强其武器和弹药管理能力。目前正优先着力实施国家安全办公室 9 月提出的为期六个月的行动计划，为执行国家战略提供支持。在这方面，在联合国的支持下，摩加迪沙 Jazeera 弹药储存设施的建造工作取得了进展。

34. 地雷行动司与国家安全办公室进行了初步协商，讨论制定国家反简易爆炸装置战略。

2. 法治

35. 为筹备 12 月的全国协商委员会会议，联索援助团为索马里联邦政府与各联邦成员州司法部以及其他相关利益攸关方于 12 月 19 日至 24 日举行协商会议提供了支助。

36. 在本报告所述期间，联索援助团与摩加迪沙、邦特兰和“索马里兰”的利益攸关方举办了一系列讲习班，宣传如何加强冲突相关暴力方面的司法工作以及如何增强司法独立性，讲习班将在 2023 年 3 月之前提出报告和行动建议。

37. 在 12 月 6 日举行的项目指导委员会会议上，联合司法方案正式结束。新方案的框架草案已拟定完毕，目前正就草案与司法部磋商讨论。

38. 在联合警察方案的财政和技术支持下，希尔谢贝利议会于 12 月 20 日颁布了《联邦州警察法》。这项新立法为希尔谢贝利联邦成员州警察提供了治理框架，加强了国家安全架构，从而有助于索马里安全联邦化。加尔穆杜格和“索马里兰”也有类似的警察法，西南联邦州和朱巴兰以及联邦警察的警察法最后定稿工作仍在继续开展。

3. 实现稳定

39. 12 月 1 日，内政、联邦事务与和解部与总理办公室一道，向国际伙伴介绍了最新的国家稳定战略优先事项。该战略的重点领域仍然是：(a) 地方治理；(b) 社区复原；(c) 社会融合与和解；(d) 法治。联邦政府在采取总体做法和开展协调工作过程中，更加注重局势稳定对于当前军事行动所起的支持作用。内政、联邦事务与和解部部长强调，有必要增加资源，用于处理与当前行动有关的稳定优先事项，从而帮助巩固在希尔谢贝利和加尔穆杜格两个联邦州取得的成果，并随着行动进展将这些工作扩大到其他联邦州。

40. 在本报告所述的整个期间，联邦内政、联邦事务与和解部及其在希尔谢贝利和加尔穆杜格的对口部门继续牵头在从青年党手中收复的地区开展一系列稳定活动并加以协调，这些活动由联合国和合作伙伴供资并提供支持。这些工作包括：希尔谢贝利联邦州任命了阿丹雅巴勒地区临时行政当局；修复了青年党在马哈斯地区和布洛布尔提地区破坏或摧毁的社区基础设施。根据国家稳定战略开展的社会融合和地区议会活动继续在加尔穆杜格、希尔谢贝利、朱巴兰和西南联邦州进行，包括在巴兰巴勒、卡布德瓦克和杜萨马雷卜完成地区议会选举，并在万拉韦恩、巴尔卡德、代努内和布拉古杜德开展社会融合活动。

4. 预防和打击暴力极端主义

41. 联邦宗教捐赠和宗教事务部于 12 月 7 日正式就下一个联合国预防和打击暴力极端主义联合方案(2023-2026 年)与联合国达成协议。该方案的执行工作将由联邦一级和联邦州一级的宗教捐赠和宗教事务部牵头，由国家安全总统办公室提供总体战略指导。

42. 10 月 20 日至 24 日，联邦宗教事务部在国际移民组织的支持下，与联邦和联邦州两级的宗教事务部举行了为期三天的部际会议。随后，各宗教事务部与索马

里学者、宗教领袖和社区领袖举行了为期三天的协商论坛。这些会议旨在动员宗教领袖支持反极端主义宣传。

43. 与此同时，国家和国际利益攸关方继续努力为曾与青年党有关联的低风险叛逃者制定最新的改造培训方案，其中包括更强有力的立足社区的内容。在整个过渡阶段，摩加迪沙、拜多阿和基斯马尤的 5 个改造中心一直在运作，截至 2 月 7 日已为 454 名女性和 539 名男性受益者提供了支助。

C. 人道主义援助

44. 人道主义局势仍然极其严峻。连续五个雨季的雨水量低于平均水平，导致因数十年冲突、大规模流离失所和严重经济困难造成的影响雪上加霜，使人道主义需求增加并更加严峻，并将索马里部分人口推向饥荒边缘。

45. 据 9 月初的一项多伙伴粮食安全阶段综合分类分析预测，如果不紧急扩大并维持人道主义援助，10 月至 12 月期间，西南联邦州拜多阿和布尔哈卡巴地区的农村居民以及拜多阿市的境内流离失所者可能会遭受饥荒。这项分析还认为，如果 2022 年小雨季雨量不足，加上如果粮食援助不能送达最脆弱的人群，索马里中部和南部的若干区域将面临更大的饥荒风险。

46. 12 月公布的最新粮食安全阶段综合分类分析认为，由于当地社区的努力以及人道主义援助扩大，才得以避免迈进饥荒的门槛。然而这项分析指出，背后的危机并没有得到缓解，目前只是暂时避免了更严重的后果而已。如果人道主义援助得不到维系，加上如果 2023 年 4 月至 6 月的降雨量如当前预测那样不足，2023 年 4 月至 6 月乃至以后发生饥荒的可能性仍然很大。

47. 即使没有宣布发生饥荒，估计也有近 50% 的人口受到索马里近代史上持续时间最长、程度最严重的干旱的影响。130 多万人因旱灾而境内流离失所，近 10 万人已前往埃塞俄比亚和肯尼亚寻求安身之所和援助。自 2021 年年中以来，已有超过 350 万头牲畜死亡，破坏了生计，减少了儿童喝上牛奶的机会。预计 2023 年 1 月至 3 月期间，近 640 万索马里民众将面临高级别的重度粮食不安全状况，其中有 322 000 人处于粮食安全阶段综合分类第 5 阶段，大约 180 万名 5 岁以下儿童可能直到 6 月都面临急性严重营养不良状况，包括预计将有超过 513 000 名儿童严重营养不良。

48. 旷日持久的极端状况导致死亡率高于正常水平，除非进一步扩大并维持对关键部门的援助，否则将继续累积超额死亡个案。鉴于许多地区死亡率上升、受影响人口众多，加上危机可能持续，累计超额死亡人数可能高达 2011 年时的水平，当时有近 260 000 人丧生，其中至少一半是儿童。

49. 妇女和儿童占索马里流离失所人口 80% 以上，干旱对他们造成了破坏性影响。他们鲜有甚至没有获得生计、适足保健、水、卫生和其他服务的机会，这加重了保护风险并加剧了原已存在的不平等状况。在 310 多万受干旱影响的学龄儿童中，自 2021 年 1 月以来流离失所的 40 万儿童失去了受教育的机会，另有 90 万人面临辍学风险。这些儿童更易遭受剥削性的危险工作条件、儿童招募、童婚、家庭

分离以及暴力和疏于照料的影响。在 2017 年干旱期间失去受教育机会的儿童中，至少 90%再也没有重回学校。

50. 保健、水、环境卫生、个人卫生和营养服务有限，增加了疾病暴发的风险，特别是在本已人满为患的境内流离失所者营地。约有 800 万人无法获得安全饮用水和适当的环境卫生与个人卫生服务，所报告的麻疹和霍乱病例与近年相比继续激增。急性营养不良高发，增加了可预防疾病与死亡发生的风险，而病人则更容易营养不良。据估计，生活在受旱地区的民众只有不到三分之一能够获得基本卫生保健。

51. 持续不断的冲突和不安全状况仍然是人道主义行动的主要障碍，包括阻碍了人道主义行动扩展到索马里各地主要人口中心和其他难以进入的地区。2022 年间，超过 600 000 人因冲突和不安全状况而流离失所。合作伙伴正与地方当局和社区合作，帮助有需要的民众，并让人道主义援助得以通行。

52. 尽管存在安全、业务和财务挑战，包括 259 个本国非政府组织在内的 335 个人道主义行为体在 2022 年向约 730 万人提供了人道主义援助，这些行为体继续在所有州以及联邦州的 74 个地区开展活动。

53. 2 月 8 日，联合国和合作伙伴与联邦政府和联邦州政府一道启动了 2023 年索马里人道主义应急计划，努力筹集 26 亿美元用于援助 760 万名有需要的民众。据估计，在 2023 年，有 825 万人、即近半人口需要立即获得拯救生命的人道主义和保护援助。

54. 紧急救济协调员兼主管人道主义事务副秘书长于 8 月 31 日至 9 月 7 日访问了索马里，此行目的在于提高人们对索马里严峻的人道主义局势的认识，确定可避免出现最坏结果的其他措施，并声援索马里政府和人民。

D. 为发展援助协调提供支持

55. 索马里联邦政府于 9 月 26 日召开了一次抗旱工作高层会议，并在联合国的支持和参与下于 11 月 28 日至 29 日召开了一次国际投资会议。

56. 为确保优先满足索马里最迫切的需求，索马里多伙伴信托基金更名为索马里联合基金，采用了新的治理结构，提供了 7 个筹资窗口，并以建立由国家掌握自主权的参与性方案规划进程作为基金改革的核心。

57. 11 月 30 日，联合国与驻索马里的国内和国际从业人员、捐助方和国际金融机构举行了一次气候安全活动。此外，索马里联合基金新设了一个气候和复原力供资窗口，从而推动拟订适应气候变化的联合方案。

58. 12 月 6 日，阿拉伯国家联盟和联合国在开罗共同主办了一次关于索马里抗旱和气候复原力的高级别会议，索马里联邦政府派出高层官员参加了会议。阿盟成员国、阿拉伯非政府组织、金融机构和联合国各机构、基金和方案参加了会议，就索马里严峻的人道主义状况和气候预测开展讨论。会议重点讨论了紧急救生需求和中长期可持续性，以利打破危机反复出现的循环。

59. 12月18日，索马里纪念了国际反腐败日，活动由司法和宪法事务部筹办并得到了联合国的支持。与会者在这次活动中就廉正、善治和打击腐败之间的关系交流了意见。这次活动还强调了青年在反腐败斗争中的作用。

E. 妇女、和平与安全

60. 9月5日，哈姆扎·阿卜迪·巴雷总理启动了旨在执行《索马里妇女宪章》和安全理事会第1325(2000)号决议的索马里全国行动计划。在启动仪式上，妇女和人权发展部部长重申索马里妇女在预防和解决冲突方面发挥重要作用，并强调必须解决边缘化、妇女代表性不足以及保护妇女和女童等问题。

61. 10月23日，负责索马里问题秘书长特别代表主办了一年一度的妇女、和平与安全全球开放日活动，吸引了来自政府、企业和民间社会组织的50多名妇女领袖参加。这次活动纪念了第1325(2000)号决议通过22周年，参加者围绕妇女在结束冲突方面发挥的关键作用开展了讨论。

62. 11月26日，人民院第一副议长Sadia Yasin Haji Samatar在消除性别暴力16天运动启动仪式上强调必须结束性别暴力。一些观察人士认为，她这番话是在呼吁通过2018年的性犯罪法案，该法案于2018年5月30日获得内阁一致赞同，但由于保守派反对，之后并未提交联邦议会通过。第一副议长就该法案发表的这番言论遭到严厉批评，包括指责她发表仇恨言论和煽动暴力。

63. 在开展消除性别暴力16天运动过程中，议会第一副议长办公室负责国际关系、治理与政策问题协调人和负责索马里问题秘书长副特别代表于11月30日接待了72名青年妇女，讨论防止暴力侵害妇女和女童行为问题。与会者建议优先考虑少女和妇女的教育、推出辅导方案并为妇女提供表达意见的空间。与会者还呼吁采取全面办法，防止并应对针对妇女和女童的性骚扰。

64. 12月20日至21日，索马里联邦政府妇女和人权发展部在西南联邦州召开了一次部际务虚会，朱巴兰、希尔谢贝利、加尔穆杜格和西南联邦州的妇女部代表参加了会议。与会者商定支持保护妇女、儿童和残疾人权利的立法，并商定推动关于执行安理会第1325(2000)号决议的国家行动计划。在务虚会上，各妇女部代表宣布支持当前针对青年党的持续军事进攻，并强调需要降低军事行动对妇女和儿童的影响。

F. 青年、和平与安全

65. 11月4日，联合国人口基金(人口基金)与当地合作伙伴在基斯马尤和朱巴兰各地的8个境内流离失所者营地开展了由青年牵头的建设和平运动。通过在每个营地开展有主持人协调的公开对话，青年提出了与建设和平有关的一系列问题，并承诺充当和平缔造者与变革缔造者，带头努力消除社区中的暴力氛围。这些活动汇集了青年、社区领袖和政府官员，各处目标地点受众估计约达4000人。

66. 11月27日至29日，人口基金及其合作伙伴在摩加迪沙主办了一次关于青年、选举和民主化的论坛。论坛上，60名女青年和60名男青年齐聚一堂，了解

选举进程，查明青年参与选举的挑战和机遇，并与长老、政治家和联合国代表进行了代际对话。

67. 12 月 3 日，人口基金和当地民间社会组织在盖多州贝雷德哈沃为 27 名女青年和 23 名男青年举办了一次建设和平论坛。这次论坛旨在提高青年建设和平和解决冲突的能力，提供平台开展知识交流并推动青年参与建设和平和解决冲突工作。

68. 12 月 17 日，联合国人类住区规划署和青年与体育事务部在拜多阿为 100 名青年举办了一次能力建设讲习班，目的是增进他们的知识、社交技能和参与地方建设和平与治理的能力。

69. 在本报告所述期间，联合国为联邦和联邦州两级负责和解的部委开展了一个同行学习方案，重点放在能力建设，加强顾及青年、性别平等和气候变化的冲突分析，并加强和解规划，从而让青年和妇女得以参与。

G. 人权和保护

1. 人权

70. 在本报告所述期间，联索援助团记录了 1 059 名平民伤亡(382 人死亡，677 人受伤)，与前一期间记录的 419 名平民伤亡相比，增加了 153%。青年党仍然是主要肇事者(造成 841 名平民伤亡)，其次是联邦州安全部队(造成 100 人伤亡)、身份不明的行为体(造成 81 人伤亡)、部族民兵(造成 34 人伤亡)及其他行为体(造成 3 人伤亡)。伤亡人数增加的原因是青年党使用简易爆炸装置，实施了更多造成大规模伤亡的袭击。2022 年最后一个季度，简易爆炸装置事件的受害者中有 65% 是平民。在这一期间记录的所有伤亡者中，有 429 人(111 名平民被杀，318 人受伤)因青年党 10 月 29 日在摩加迪沙 Zoobe 交叉路口发动袭击而伤亡。这次袭击中有一名记者遇难，两名记者受伤。另有两名记者在青年党于希尔谢贝利发动的两次简易爆炸装置袭击中遇难，一次在 2022 年 9 月，另一次在 2023 年 1 月。伤亡人数增加导致 2022 年成为自 2017 年以来索马里平民伤亡人数最多的一年。

71. 在本报告所述期间，当局逮捕并拘留了 17 名记者。10 月 11 日，索马里记者联合会秘书长在摩加迪沙被捕，事涉五个媒体协会联合发布的一份新闻稿。新闻稿对联邦信息、文化和旅游部 10 月 8 日发布的一项命令表示关切，这项命令禁止“通过传统媒体广播和社会媒体传播极端主义意识形态信息”。媒体协会担心这项命令可能限制言论自由和信息获取，包括为此限制记者自由报道当前针对青年党而采取的行动的能力，以及为此限制公众获取与当前安全行动有关的信息。索马里记者联合会秘书长缴纳保释金后，贝纳迪尔州法院于 10 月 22 日准予释放。11 月 10 日，他被正式指控犯有索马里《刑法》下的三项罪行。目前司法程序正在开展。

72. 11 月 9 日，围绕索马里 2019 年根据《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》提交的初次报告(CAT/C/SOM/1)，索马里派出代表团与联合国禁止酷刑委员会开展了对话。委员会于 2022 年 12 月 2 日发布了关于这份

报告的《结论性意见》(CAT/C/SOM/CO/1)。索马里代表团在向委员会发表的声明中表示,索马里计划在2023年完成对索马里1964年《刑法》的修订工作,并在修订本中纳入与《公约》第一条连贯一致的酷刑定义。

2. 遵守人权尽职政策情况

73. 8月25日和9月8日,按照地雷行动司向索马里警察部队提供支助的安排,联索援助团和联索支助办在摩加迪沙为26名警察(20男6女)提供了有针对性的国际人权法培训。此外,12月11日至15日,联索援助团、联索支助办和移民组织在摩加迪沙为国家情报和安全局的10名官员(5男5女)提供了第一次培训员培训。培训课程侧重于培训与协助技能、执法中对妇女的歧视、女叛逃者和与冲突有关的性暴力。

74. 12月1日,在人权尽职政策工作队会议上,联合国安全和安保部、地雷行动司和联合国项目事务署(项目署)的代表介绍了向索马里安全部队提供支助的最新情况,包括在希尔谢贝利联邦州最近的安全局势下执行人权尽职政策的情况,以及联邦政府的部队组建举措。此外,12月4日,人权尽职政策工作队完成了对项目署支助索马里国民军所涉风险评估和缓解措施草案的审查。

75. 12月4日至8日,联索援助团、联索支助办、非洲联盟以及非索过渡特派团部队和警察派遣国参加了关于非索过渡特派团部队和警察派遣国部署前培训手册的核证讲习班。与会者对培训手册草稿提出了反馈意见,非索过渡特派团部队和警察派遣国代表根据非索过渡特派团能力建设的相关人权尽职政策缓解措施,分享了它们在这方面的经验。

3. 儿童与武装冲突

76. 2022年8月23日至2023年1月31日,国家监测和报告武装冲突中侵害儿童问题任务组核对了1127起严重侵犯儿童事件,受害儿童909人(724名男童,185名女童),还核对了13起针对学校和2起针对医院的袭击事件以及20起人道主义援助准入被拒事件。共有434名儿童被招募和使用(412名男童,22名女童),288名儿童被绑架(247名男童,41名女童),277名儿童被杀(72名男童,22名女童),另有178名儿童被残害(137名男童,41名女童),96名儿童遭到强奸和其他形式的性暴力(1名男童,95名女童)。186名儿童受到多起侵害行为的影响。青年党实施了703起侵害行为,其次是部族民兵(110起)、政府安全部队(53起)、州部队和当局(45起)、“社区保卫部队”(21起)和埃塞俄比亚特别警察(2起)。共有193起侵害行为无法确定肇事方,其中包括49起侵害行为因交火导致。经核实,半数以上侵害行为发生在中朱巴州(194起)、中谢贝利州(153起)、下谢贝利州(147起)、希兰州(96起)和拜州(89起)。

77. 8月23日至12月31日,索马里国民军和内部安全部将44名曾与青年党有关联的男童移交给联合国儿童基金会(儿基会),以便让这些男童获得重返社会支助。10月9日至13日,儿基会、联索援助团和妇女发展与家庭事务部在邦特兰开展筛查,使得56名儿童得以脱离州部队和部族民兵。

78. 1 月 11 日，儿基会和联索援助团共同主持了国家监测和报告武装冲突中侵害儿童问题任务组第一次季度会议。会议认定持续干旱以及对青年党的军事进攻是助长侵犯行为的关键因素。与会者还商定，推动儿童保护立法是 2023 年的关键优先事项之一。

4. 防止性暴力和性别暴力

79. 在本报告所述期间，监测、分析和报告安排工作组核对了 8 起与冲突有关的性暴力事件(4 起强奸、3 起轮奸和 1 起强奸未遂)，涉及 6 名妇女和 2 名分别为 7 岁和 14 岁的女童。成年幸存者中有 3 人因当前的干旱而在境内流离失所。据记录，其中 3 起事件发生在邦特兰，2 起发生在摩加迪沙，西南、希尔谢贝利和朱巴兰联邦州各发生 1 起。其中 6 起事件由身份不明的武装人员实施。还有 1 起事件据称由邦特兰一名警官实施，另 1 起事件据称由摩加迪沙一名部族民兵成员实施，两人均被逮捕。然而，当局后来释放了那名部族民兵成员，原因不明。

80. 在执行由开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署共同牵头的妇女和平与保护联合方案过程中，联索援助团提供了技术支持，为社区领袖和基层代表编写了关于冲突中性暴力问题的培训员培训手册，这是索马里的第一本此类手册。另外，联索援助团在联邦和联邦州两级与司法行为体、民间社会活动家和境内流离失所者等弱势群体举办了讲习班，讨论如何克服冲突中性暴力事件追责时的社会和法律障碍。

81. 12 月 14 日，联索援助团在摩加迪沙纪念消除性别暴力 16 天运动的一次活动期间推出了一本题为《勇气的故事》的书。这本书采取通俗易懂的图画形式，目的是提高民众认识，了解性暴力受害者在遭受性侵犯时应采取的步骤。

H. 联索支助办在联合协同作战中向非洲联盟驻索马里过渡时期特派团和索马里安全部队提供后勤支助

1. 对非洲联盟驻索马里过渡时期特派团的支助

82. 在本报告所述期间，联索支助办继续按照非索过渡特派团行动构想以及安全理事会第 2628(2022)号决议概述的索马里过渡计划，向非索过渡特派团提供已获授权的支助。

83. 为更好地支持非索过渡特派团重组以及索马里当前的安全过渡工作，联索支助办在 11 月成立了一个由内部专家组成的联索支助办核心小组，就向非索过渡特派团与索马里安全部队移交前沿行动基地及行动基地接管事宜提供支助。制定了一项标准作业程序，指导移交或接管进程，并确定哪些联合国所属装备可以根据细则和条例留在原地并交给索马里联邦政府，从而确保前沿行动基地维持防御能力和作战能力。1 月 21 日，非索过渡特派团在联索支助办的支持下，将非索过渡特派团作战行动第五区的 Maslah 前沿行动基地成功移交给索马里安全部队。

84. 为支持过渡，按照非索过渡特派团 7 月后勤会议上的商定意见，联索支助办于 9 月开始下放其对非索过渡特派团和索马里安全部队的支助职能，在拜多阿和乔哈尔进行了试点。下放构想包括提前储存更多战术储备，加大对各区下放权力，

并对各区工作人员采取相关问责措施，确保灵活敏捷地向外地提供支助。目前正在对试点阶段开展审查，待审查结束后，下放构想将在另外三区铺开。

85. 为了支持非索过渡特派团行动构想第一阶段的执行工作，联索支助办对一些部队派遣国为支持非索过渡特派团而认捐的额外航空资产开展了咨询评估检查。评估检查于 11 月 14 日至 24 日进行，目的是启动非洲联盟、部队派遣国和联合国之间关于保障航空资产所需的协助通知书的谈判进程。

86. 地雷行动司继续提供简易爆炸装置威胁缓解措施，这些措施经证明对非索过渡特派团部队派遣国的机动能力和人员安全至关重要。这些措施包括：为超过 6 300 名非索过渡特派团军事和警务人员开展了专门的国内培训和部署前培训；向 400 多支非索过渡特派团车队提供了部署前和部署后情况介绍；搜查主要补给线并销毁了布设在沿线的 29 枚爆炸装置；提供了 36 份威胁分析和提高认识报告。

87. 为支持安保过渡，地雷行动司与非索过渡特派团于 11 月 8 日至 10 日在摩加迪沙联合主办了一次反简易爆炸装置会议。会议专门聚焦于从希兰州的行动中吸取经验教训，为今后反简易爆炸装置行动的规划与执行工作铺平道路。

2. 对索马里安全部队的支助

88. 在本报告所述期间，联索支助办继续在 23 处地点为与非索过渡特派团联合或协同作战的 13 900 名部队士兵和警察提供非致命后勤支助。提供了战地防御用品，以便在新解放区建造新的前沿行动基地。12 月，联索支助办为 5 名索马里国民军人员提供了培训和能力建设，助其熟练掌握混合部队空中业务支助方面内容。还有 8 名人员接受了信息和通信技术以及计算机科学课程培训。

89. 截至 2023 年 2 月 9 日，在收到一笔 270 万美元的捐款后，联合国支助索马里安全部队信托基金出现 264 万美元的结余，足以支付 2023 年 1 月至 3 月的业务费用。为确保信托基金获得更多捐款，联索支助办与联邦政府一道，继续与潜在捐助方开展外联，强调按照授权向索马里安全部队提供后勤支助是当前和今后行动的关键推动因素之一。

90. 地雷行动司为 5 名索马里国民军人员提供了为期 11 周的培训课程，帮助索马里安全部队加强反简易爆炸装置的能力。此外，地雷行动司在拜多阿和基斯马尤为索马里国民军两个反简易爆炸装置处置小组举办了关于道路沿线爆炸物搜索和常规弹药处置方面的复习培训。地雷行动司还为非索过渡特派团所有作战行动区共 85 名索马里国民军士兵进行了提高对爆炸物危害认识的培训。在本报告所述期间，索马里国民军处置小组拆除了 58 枚简易爆炸装置。地雷行动司继续通过向部署在朱巴兰联邦州基斯马尤的人员提供爆炸物危害提高认识培训，加强了 150 名索马里警察部队警官的能力。

I. 联合国在索马里的驻留情况

91. 联合国各实体继续在拜多阿、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派驻

人员。截至 2 月 7 日，在索马里全境部署了 783 名国际工作人员和 1 556 名本国工作人员。

J. 意见

92. 联邦政府和联邦成员州通过开展全国协商委员会定期会议密切合作，讨论具有全国重要性的问题，我对此表示欢迎。这样做加强了对话与协调，大大有助于在确定国家优先事项包括国家政权建设议程、打击青年党和人道主义应急行动等方面取得进展。联邦政府与联邦成员州之间维持对话，对于执行政府工作方案并进一步推进双方商定的国家优先事项而言仍然至关重要。

93. 联邦政府和联邦成员州最近就权力划分达成协议，尽管目前没有得到邦特兰的支持，但进展令人鼓舞。我敦促各领导人继续开展包容各方的讨论，以便在宪法审查过程中就权力分享和联邦制其他未决问题达成政治协议。至关重要的是，全国协商委员会的讨论和宪法审查过程应广泛公开征求意见，以便反映所有利益攸关方包括妇女、青年和边缘群体的看法。我对于邦特兰最近宣布限制与联邦政府的合作表示关切，呼吁索马里领导人通过对话和妥协解决争端。

94. 我对哈桑·谢赫·马哈茂德总统主持下召开的西南联邦州和解会议上达成的协议表示欢迎，鼓励所有各方为执行这份协议而共同努力。最近在索勒州拉斯阿诺得发生的暴力事件令人震惊。我呼吁立即缓和暴力，保护平民，使人道主义援助通行不受阻碍，并通过对话和平解决紧张局势。

95. 我对人民院第一副议长 Sadiya Yasin Haji Samatar 遭到一波恶毒攻击深感关切，她是第一位担任这一职务的妇女。当选官员必须能够在不受骚扰或威胁的情况下履行职责。必须确保这些官员的安全。保障并加强妇女参政议政仍然是索马里关键优先要务之一，所有利益攸关方都应加倍努力实现这一目标。

96. 严峻的人道主义局势仍然令人震惊。在连续五个雨量低于平均水平的雨季之后，当前的干旱已经成为索马里近代史上持续时间最长、程度最严重的一次。令人遗憾的是，2023 年 4 月至 6 月的降雨量预计将低于正常水平。虽然目前尚未达到饥荒的程度，但 2023 年将有约 830 万民众需要人道主义援助，必须维持并扩大和改善援助，才能继续防止发生饥荒。我感谢捐助方在 2022 年慷慨解囊，并敦促捐助方提供更多资金。为应对日益加大的需求规模和范围与日益严峻的需求程度，亟需这些额外资金。维持并改善业已扩大的人道主义援助并尽早提供用于 2023 年的资金将至关重要，因为需求仍然极高，严重缺口持续存在。为避免饥荒而采取的对策必须辅以对生计、复原力、基础设施发展、气候适应、持久解决办法和保护工作的长期投资，从而确保受影响民众能够迅速恢复过来，面对未来冲击时更具韧性。

97. 除干旱外，冲突也正导致需求增加，并加剧了人道主义准入方面的困难。2022 年，索马里平民伤亡人数自 2017 年以来首次大幅增加。我重申我以往的呼吁，即必须履行保护平民和民用物体的义务，制止并防止包括任意拘留儿童在内的严重侵害儿童行为，并根据国际人道法为人道主义准入提供便利，包括消除任何援助障碍。

98. 对青年党的打击取得了进展，联邦政府致力于稳定与和解活动，从而巩固在从青年党手中收复的领土上取得的成果，我对此表示欢迎。我还感到鼓舞的是，为配合上述活动，政府当前正努力审查并推进国家安全架构的实施。

99. 青年党继续发动袭击，导致侵犯人权行为、与冲突有关的性暴力以及平民伤亡急剧增加，令人震惊。我再次强烈谴责一切恐怖主义和暴力极端主义行为，向幸存者表示支持，并向受害者家属表示诚挚慰问。索马里当局在采取措施保护平民免遭此类袭击时，必须确保反恐措施不侵犯表达自由，不制造障碍阻挠记者和媒体工作者努力开展其重要工作。我对记者和媒体工作者遭到任意逮捕和拘留深表关切，敦促当局确保营造有利于促进和保护表达自由权与信息获取的环境。

100. 我欢迎索马里 2022 年 11 月时与禁止酷刑委员会接触，敦促联邦政府执行委员会的意见，并与其他人权条约机构接触，优先考虑按照《消除一切形式种族歧视国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》提交索马里的首次报告。我还欢迎启动旨在执行安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划，其中确定了索马里妇女和女童的具体和新出现的保护需求，包括与冲突有关的性暴力。我敦促当局在与幸存者协商后，分配预算资源执行国家行动计划的规定。我呼吁当局采取措施，加强立法框架，包括通过 2018 年性犯罪法案，从而加强保护妇女和女童免遭性暴力。

101. 我呼吁索马里联邦政府和所有伙伴保持改革势头，从而使索马里得以达到增加优惠的重债穷国倡议剩余完成点，并在今年与所有债权人敲定债务减免协议。最后敲定债务减免进程将使索马里获得急需的额外国际发展资金。此类融资是国家政权建设工作的关键要素之一，将使政府得以将公共开支集中用于社会服务和有助于改善索马里民生的其他优先事项。我重申，在面对持续的人道主义和安全需求时，解决冲突和脆弱背后的动因至关重要。包容各方的可持续发展是人类的终极预防手段，是能够打破危机反复循环的关键办法之一。

102. 我衷心感谢非洲联盟、政府间发展组织、欧洲联盟、会员国和其他伙伴继续支持和参与索马里的建设和平进程，并致敬非索特派团、非索过渡特派团和索马里安全部队，他们继续为实现索马里的长期和平与稳定作出牺牲。为此，非索过渡特派团和索马里安全部队资金短缺仍然令人严重关切，我因此敦促合作伙伴确保为非索过渡特派团提供可预测、可持续的多年资金，包括通过由联索支助办管理的信托基金等渠道，为索马里安全部队提供充足资源。缺乏足够的资源是成功实施安保过渡的主要障碍。

103. 我对我的前任特别代表詹姆斯·斯旺表示感谢，他在任职期间兢兢业业，领导有方。我还要感谢担任联索援助团负责人的副特别代表以及驻索马里的所有联合国工作人员为推进索马里国家政权建设和建设和平付出的努力。



Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014

Department of Field Support
Cartographic Section