



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 2372(2017)号决议第 55 段提交的。报告说明了两项决议的执行情况,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。报告介绍了 2017 年 8 月 23 日至 12 月 20 日期间的主要事态发展。

二. 政治、安全和经济概况

A. 政治动态

2. 在本报告所述期间,索马里联邦政府与联邦成员州之间关系紧张。联邦政府认为联邦成员州正就索马里的对外关系(属联邦政府的职权范围)作出双边决定,但联邦成员州声称联邦政府正就关键的国家问题作出决定,而未让它们参与。对于海湾危机的不同立场加剧了紧张局势:邦特兰、西南临时行政当局和贾穆杜格临时行政当局公开背离了联邦政府宣布的中立立场。使这种关系制度化的努力不够,且没有可使联邦政府和联邦成员州领导人共同就重要政治问题进行磋商和做出决定的机制,使得这种关系更容易受到内部和外部的压力。

3. 在希谢贝利临时行政当局内,区议会于 9 月 16 日选举 Mohamed Abdi Waare 为州主席。希谢贝利区议会于 8 月弹劾了他的前任 Ali Abdullahi Osole,理由是业绩不佳且未与议会协商。Waare 主席于 10 月 22 日在有哈桑·阿里·海耳总理、所有联邦成员州的主席、我的索马里问题特别代表和国际社会的代表出席的仪式上正式就职。

4. 同时,联邦成员州和联邦政府之间的紧张状况在关于联邦政府内的人员企图损害一些联邦成员州领导人的指控声中升级。贾穆杜格临时行政当局和西南临时行政当局经历政治风波,包括其州议会内弹劾各自主席的多个动议。在贾穆杜格临时行政当局内, Ahmed Duale Geele “Xaaf” 主席与其副主席 Arabey Hashi Abdi



在海湾危机上的相互对立的立场，导致了双方之间的政治对抗。贾穆杜格和西南州的领导人称，推翻他们的企图得到联邦政府内某些个人的支持。朱巴兰行政当局也提出类似的指控。

5. 10月8日至10日，五个联邦成员州的主席在联邦政府代表未出席的情况下于朱巴兰的基斯马尤举行了一次协商会议。会议的重点除其他问题外涉及联邦成员州之间的合作、联邦政府与联邦成员州之间的关系及打击青年党的问题。联邦成员州主席们成立了一个“各州间合作委员会”，并决定暂时中止与联邦政府的所有合作，包括关于立法问题和宪法审查进程的合作，以待解决使其与联邦政府的关系紧张的关键问题。

6. 继基斯马尤会议以及在10月14日摩加迪沙发生致命的青年党袭击事件之后，穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德“法马霍”总统邀请所有联邦成员州领导人出席在摩加迪沙就政治和安全事态发展举行的协商会议。协商会议于10月29日至11月5日举行会议，之后发表了一份公报，与会者在其中同意加强全国治安，建立基于合作、共识和信任的工作关系，并避免采取可能造成政治不稳定的活动。他们还商定成立一个技术委员会，以在六个月内就与联邦制有关的关键问题达成政治共识。

7. 在“索马里兰”，11月13日举行了拖延已久的总统选举。执政的和平团结发展党(库尔米耶党)的Musa Bihi Abdi以305 909票(55.19%)对主要反对派国家党(WADDANI)候选人的226 290票(40.73%)而被宣布获胜。WADDANI党提出异议，认为选举偏向于执政党。部族长老在解决分歧方面发挥了关键作用，包括来自大不列颠及北爱尔兰联合王国的一个小组在内的国内和国际观察员宣布投票是公正的，结果可信。最高法院于11月28日核准了选举结果。

B. 安全动态

8. 尽管摩加迪沙稳定部队已经运作且安全措施得到加强，但包括摩加迪沙在内的索马里全境的整体安全局势仍然不稳定。8月，发生了一些车载简易爆炸装置引起的爆炸，主要发生在Maka Al-Mukarama公路附近，这是政府官员经常光顾的地区，有一些商业机构。9月份持续发生低强度武装冲突、犯罪和与恐怖主义有关的事件，并发生两起使用车载简易爆炸装置的大型袭击。该市继续发生定点击杀，共有创纪录的12起针对商人、保安人员、公务员和政府官员的暗杀事件。

9. 在9月使用车载简易爆炸装置的袭击事件暂短平息后，10月14日在摩加迪沙Safari酒店附近的一个主要交叉路口发生一起使用这种装置的自杀袭击事件，随后在约数公里外又发生一起爆炸，造成约512人死亡，230人受伤，70人失踪，被认为是索马里历史上最致命的恐怖袭击。遇难者中有一名联合国开发计划署(开发署)本国工作人员。尽管青年党没有声称负责，但这次袭击有该组织的鲜明特征。

10. 10月28日，一次连环袭击的目标是摩加迪沙的Naasa Hablod 2旅馆，造成23人死亡，其中包括西南临时行政当局内政、联邦制与和解部长Madobe Mohammed Nunoow。30人在袭击中受伤，包括世界粮食计划署的一名本国工作

人员。青年党声称对这次袭击负责。国家情报和安全局局长和索马里警察部队专员在 10 月 14 日和 28 日的袭击后被解职。

11. 在南部和中部地区，青年党继续发射遥控简易爆炸装置、发动伏击和打了就跑的袭击，特别是对沿拜州、巴科勒州和沙贝尔州等地区主要补给线行进的索马里国民军和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)部队发起这种袭击。青年党对这些地区的城镇和安保设施(即 Bulo Gaduud、Belet Xaawa, Ceel Waaq 和阿夫戈耶)发动了四次大规模攻击。在 10 月 26 日重新安排的肯尼亚选举之前，青年党沿肯尼亚-索马里边境地区的袭击次数增加。在此期间，至少发生了 8 起青年党袭击事件，而 9 月份有两起，8 月份有 3 起。

12. 在邦特兰，青年党和索马里安全部队的武装冲突时有发生。11 月 15 日，青年党战斗人员在邦特兰安全部队营地附近向 Galgala 山区的 Af-Urur 村发射了 6 枚迫击炮弹。据报这一事件中没有人伤亡。据报伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的成员在邦特兰 Bosaaso 及附近开展行动和活动，伊黎伊斯兰国声称对 10 月 4 日在博萨索一个警察局之外进行了一次自杀式袭击负责。还有报告说战斗人员从也门前来邦特兰地区。

13. 虽然在本报告所述期间“索马里兰”的安全局势相对平静，但在 11 月 13 日总统选举前后出现了一些骚乱，主要是反对党的支持者在萨纳格地区有争议的新哈尔格萨、埃里加沃及在“索马里兰”的布拉奥举行暴力示威。

C. 经济动态

14. 索马里的经济在干旱之前正在复苏。2017 年上半年，国内生产总值实际增长似乎已经减弱，从 3.2% 降至 2.4%。由于干旱，农业部门几近全面崩溃，作物歉收和农村就业机会减少、水和牧场普遍短缺，并增加了牲畜死亡率。干旱和粮食不安全抬高了粮食价格。国际货币基金组织报告，预计通货膨胀率将从 2016 年的 2.3% 上升至 2017 年的 2.9%。干旱期间农作物价格大幅上涨，影响了家庭购买力。

15. 联邦政府制定了一个政策框架和各种促进措施，以改善经济和金融部门的业绩。然而，这种措施在提高收入方面的总体效果仍然有限，主要是由于过度依赖小额收入基础以及没有与联邦成员州就分享收入达成政治协议。与 2016 年同期相比，国内收入在名义上增长，今年到 9 月增长了 15%。补助金增长了 23%。2016 年，国内收入为 1.127 亿美元(约占国内生产总值的 2.7%)，预计 2017 年将达到 1.376 亿美元。税收不力阻碍了政府向公民提供服务的能力。不切实际的收入预测，加上支出控制不力，导致了拖欠的累积。

16. 政府继续领导一项广泛的经济治理改革方案，其中包括实行收支管理自动化、部门管制、扩大统计能力和货币改革议程。12 月 12 日，基金组织欢迎索马里当局实施恢复主要经济和金融体制的政策和改革，将索马里在基金组织工作人员检测方案下至 2017 年 9 月的业绩描述为“广泛令人满意”。基金组织还于 12 月 13 日通过了 2.74 亿美元的 2018 年预算。

17. 今年通过了重要的立法，加强了政府改革议程的可信度和索马里财政和信托能力。《通信法》的颁布规定了信息和通信技术(信通技术)部门的第一个正式条例，为向现有运营商发放许可证及可能引入新的竞争提供了法律依据。该法对政府财政也至关重要，因为信通技术部门的收入相当于国内生产总值的 11% 左右，但在税收方面贡献很少。

三. 支持为建设和平和建设国家所做的努力

A. 建立一个正常运作的联邦国家

1. 深化联邦制

18. 在本报告所述期间前半期，联邦化进程的政治进展有限，因为联邦政府和联邦成员州之间就联邦制问题进行的政治协商最初停滞不前。这与围绕海湾危机的紧张状况以及缺乏一个公认的论坛相关联，该论坛可用以讨论诸如权力分配、自然资源以及港口等战略基础设施的管理和控制、收入分配和贝纳迪尔地区(摩加迪沙)的地位等问题并就其做出决定。然而，索马里联邦政府和联邦成员州领导人在 10 月 29 日至 11 月 5 日举行的协商会议结束后，商定责成一个技术委员会制定备选办法，以为这些关键问题的政治解决奠定基础。国家安全委员会 12 月 3 日作出的决定也深化了联邦制，尤其是关于警察分配的政治协议，以及有关司法和惩教模式的一致意见。

2. 宪法审查

19. 宪法审查进程的进展参差不齐。尽管最初遇到挫折，但在由法马霍总统召集的会议之后，宪法事务部、独立宪法审查和执行委员会和联合议会宪法审查监督委员会在联合国宪法综合支助小组的帮助下，制定了一份综合路线图和一份谅解备忘录，阐明了商定的角色和责任分工。11 月 14 日，宪法事务部、宪法审查委员会和独立宪法审查和执行委员会签署了谅解备忘录，并核可了下一阶段宪法审查进程综合路线图。预计这将为举行已延迟的全国制宪会议铺平道路。

3. 预防和解决暴力冲突

20. 关于贾穆杜格临时行政当局的政治危机，在联邦政府代表与联邦成员州代表在 10 月 29 日至 11 月 5 日于摩加迪沙会晤后，法马霍总统邀请哈希副总统到摩加迪沙，以主持他与“Xaaf”主席之间的讨论。总统还会晤了贾穆杜格的联邦议员以鼓励团结。我的特别代表还会晤了副总统哈希，鼓励他找到解决政治危机的办法。11 月 17 日，政府间发展管理局(伊加特)在内罗毕召集了贾穆杜格行政当局与准军事团体先知的信徒组织之间的协商，以筹备今后的会谈，之后于 11 月 27 日至 30 日在吉布提举办讲习班，其中包括有关和解问题的初步讨论。12 月 3 日，“Xaaf”主席和先知的信徒组织领导人 Sheikh Shakir 宣布，他们已就分享权力达成初步协议，并于 12 月 6 日在联邦政府领导层和各联邦成员州主席在场的情况下签署了这份协议。各方已同意在杜萨马雷卜开始第二阶段讨论，制定协议

的细节。联合国正在与联邦政府、伊加特和国际伙伴合作，确保采取协调一致的办法。

21. 加勒卡约的局势依然稳定，但颇脆弱。9月5日至8日，邦特兰和贾穆杜格当局在联合国的支持下，于加勒卡约举行了一次和平会议，研究如何充分执行先前达成的协议并促进和平共处。9月8日组成了一个包容各方的36人和平委员会，以取代联合停火委员会。联索援助团和非索特派团根据停火协定继续支持建立和培训加勒卡约联合警察部队，又培训了100名来自邦特兰和贾穆杜格州的警察。200名经过训练的警员继续开展联合警务巡逻，获得当地社区的积极回应。

22. 西南临时行政当局主席谢里夫·哈桑与其反对派之间的关系依然紧张。反对派西南救国理事会的3名成员于9月被捕，但后来被首席大法官下令释放，导致首席大法官被指控与反对派勾结。联邦政府和联邦成员州之间关系在10月29日至11月5日的协商会议后逐渐改善，平息了弹劾谢里夫·哈桑主席的呼声。

23. 10月19日，“索马里兰”和自称的“卡图莫州”在苏勒州地区的Caynabo签署了一项五点协议，为双方之间的统一铺平道路，并破坏邦特兰对有争议的苏勒、萨纳格和Togdeer地区的主张。11月13日，“索马里兰”与邦特兰之间在争议地区的紧张局势在总统选举之前爆发。邦特兰主席阿布蒂威里·穆罕默德·阿里“加斯”奉邦特兰议会的指示，阻止“索马里兰”在有争议的地区举行选举，必要时可使用武力。在主席选举前夕，邦特兰部队在Togdeer地区的Tukarak和Buhoodle附近得到增援，促使“索马里兰”在这两个地区部署重型装备的军事特遣队。在我的特别代表和国际社会代表与“索马里兰”和邦特兰领导层接触后，邦特兰撤回了军队，紧张局势随即减缓。

24. 在本报告所述期间，联索援助团对其工作人员进行了调解技能培训，并为女议员和民间社会行为者启动了解决冲突方面能力建设培训。它还向联邦政府提供了起草民族和解框架的专家意见，并继续支持若干联邦成员州的地方和解举措。为了进一步加强联邦政府和其他利益攸关方的和解与解决冲突，联索援助团就这些主题制作了一组独特的参考资料。这将成为计划于2018年2月举行的全国和平与和解专题讨论会的基础，将执行人员与联邦政府高级代表以及联邦成员州的代表与索马里问题国内和国际专家联系起来，以建立一个共同的“知识网络”。

4. 支持普选

25. 12月，全国独立选举委员会登记了7个政党，这是为2020-21年普选做准备的一个基本步骤。根据2016年政党法，政党先暂时登记，在合格选民登记之后进行正式登记。

26. 9月和10月，全国独立选举委员会在联合国的支持下进行了选民登记可行性研究。在索马里缺乏国家登记数据的情况下对选民登记方法进行了评估。该项研究寻求联邦政府和联邦成员州提供资料。对话者提出了一些问题，包括无障碍和安全、境内流离失所者和游牧人口、需要一个选举法律框架和经修订的公民法来界定合格选民以及需要就悬而未决的宪法问题达成协议等。这项研究将有助于决定2018年的选民登记方法，并在2019年实施。

27. 联邦一级选举工作队于 9 月成立，成员包括全国独立选举委员会、内政、联邦事务与和解部、总统办公室和总理办公室的代表、议会代表和其他相关部委。工作队的目标是加强联邦政府内部关于选举法起草问题的协调，包括考虑到选举制度。联合国提供了关于包容性代表制度的技术咨询，包括适合于冲突后环境的制度。

28. 全国独立选举委员会、开发署、联索援助团和捐助方正在最后确定下一阶段联合国索马里选举支助的方案，其侧重点是将于 2018 年采取的基本步骤。联索援助团还制作了一本小册子，介绍它为支持 2016-2017 年选举进程制作的各种宣传产品和服务，作为 2021 年索马里普选的指南。

B. 共有问题

1. 性别平等和增强妇女权能

29. 尽管在联邦议会女性人数方面取得了显著进展，但促进妇女的领导能力和决策作用仍然是一个难题。妇女在议会委员会中尤其没有代表权，包括审查临时宪法的联合议会宪法审查和监督委员会。

30. 为了促进妇女发挥更大的作用，我的特别代表于 10 月 25 日同一个有 11 名女议员和民间社会领导人的小组进行了协商，其间她们将地方和解、宪法审查和 2020-2021 年选举确定为优先事项。该小组将定期召开会议。

31. 11 月 13 日，我的特别代表召开了年度“妇女与和平与安全开放日”会议，有 50 多名代表民间社会及联邦和州政府机构的女性领导人出席。该活动突出强调了妇女在索马里和平与和解努力中的重要作用，并强调需要加强妇女的领导能力和决策作用及加强保护特别是在国内流离失所者社区中的妇女。

2. 增强青年权能

32. 11 月，联邦政府通过了在联合国人口基金(人口基金)支持下制定的“国家青年政策”。联邦青年和体育部与联合国协调，与各联邦成员州的青年部举行了 3 次务虚会，以增加部门内的协调。联合国正在支持各部委努力制定一项两年期联合工作计划，以执行青年政策。青年和体育部与联合国于 12 月 17 日至 19 日主办了第二次全国青年大会，我的青年特使出席了会议。300 名青年人齐聚一堂，讨论青年人在实施国家青年政策和国家发展计划方面的作用并确定青年人的优先事项。联合国继续扩大青年工作组合，扩大青年就业方案规划和制定新的青年人政治参与方案、青年领导的防止和打击暴力极端主义方案和支持青年企业家和境内流离失所者方案。

3. 发展协调

33. 8 月，联邦政府核准了一项在按照索马里发展和重建基金建立的《新政契约》架构基础上制订的新的援助架构，并做了一些调整，以符合国家发展计划。12 月 5 日，在索马里伙伴关系论坛上通过了新的索马里和平、稳定和繁荣新伙伴关系相互问责框架，为索马里及其国际伙伴之间的共同合作和问责提供了一个强有力的框架，并且紧跟《索马里新政契约》的步伐。

34. 在联邦政府的领导下和联邦成员州的积极参与下，联合国、世界银行和欧洲联盟经过共同努力，制订了干旱影响需求评估，为恢复和复原框架提供了参考并进行了界定。该倡议继续致力于满足关键的人道主义需求，同时支持索马里政府了解脆弱性的驱动因素，确定可持续发展解决方案，从而帮助社区适应干旱和建设对干旱的抵御能力，打破灾害频发的恶性循环。

四. 全面安全办法

A. 国际协调

35. 全面安全办法执行小组由总理主持，11月11日举行了第一次会议，总结了全面安全办法各组成部分的工作。每一组成部分由有关联邦部委牵头，在国际伙伴，包括非索特派团、欧洲联盟、荷兰、瑞典、联合王国和美利坚合众国的支持下开展工作。这一框架将国际伙伴所做的努力与5月11日伦敦会议认可的《安全契约》中商定的联邦政府的优先事项相统一。在11月11日执行小组会议上，与会者商定，支持制定一个由索马里主导的过渡计划，以使索马里安全机构以协调和战略的方式从非索特派团手中接管主要的安全职责。

B. 全面安全办法组成部分

组成部分 1

推动非索特派团的行动，加强非索特派团的成效

36. 在12月4日在摩加迪沙举行的索马里安全会议上通过的公报中，非索特派团和国际伙伴商定，非索特派团将继续努力实现有条件的过渡，同时执行安全理事会第2372(2017)号决议规定的优先任务。除非索特派团在1区和5区活动的现有两个特派团辅助部队外，继续作出努力，在其余4个区派驻特派团辅助部队。加强特派团辅助部队的成效仍然是一项挑战。主要补给路线仍然是青年党袭击的目标，该党对简易爆炸装置的使用有所发展，游击性更强，此外还有天气的影响。摩加迪沙-拜多阿的主要补给路线上 Leego 前方作业基地的崩溃也对通过公路提供支援产生了不利影响，迫使联索支助办向3区空运口粮，随之产生了较高的预算费用。

37. 为了减轻爆炸危险品的威胁，支持非索特派团部队的行动，地雷行动小组评估了28个村镇以及758公里的公路网，销毁了178件战争遗留爆炸物。联合国地雷行动处(地雷行动处)也支持非索特派团，为索马里安全部队举办了第三次反简易爆炸装置学习班。学习班于9月25日至27日在摩加迪沙举行，各国际伙伴参加了会议。针对10月14日的袭击事件，地雷行动处派遣了技术顾问、医护人员和爆炸物探测犬小分队，在爆炸现场搜寻二次爆炸装置，包括向非索特派团提供配有用于清除碎片的重型设备的战斗工程人员。

38. 乌干达、埃塞俄比亚和尼日利亚已经签署了关于偿还特遣队所属装备和自我维持费用的三方谅解备忘录，布隆迪、吉布提和肯尼亚的谈判已近尾声。三方谅解备忘录将有助于偿还部队和警察派遣国自我维持费用和在敌对行动中损失的

装备。10月30日至31日，联索支助办在摩加迪沙举办了一次讲习班，让部队和警察派遣国熟悉三方谅解备忘录规定的联合调查委员会标准作业程序。这将帮助部队和警察派遣国向联合国提出索赔要求，就丢失的或损坏的特遣队所属装备获得偿还。

39. 在本报告所述期间，联索支助办协助撤出了非索特派团所有335名布隆迪官兵和31名吉布提官兵，这些人员是为了在贾穆杜格保障2016/2017年选举顺利进行于2016年10月部署到阿达多的。

40. 10月9日，联索支助办负责人在摩加迪沙举行了一次捐助方会议，呼吁向非索特派团和索马里国民军信托基金捐款，这两个基金的资金存量分别为388 591美元和270万美元。11月，美利坚合众国向索马里国民军信托基金捐赠了900万美元。

组成部分2

加强索马里安全机构

41. 组成部分2A：国防部和索马里国民军：由联邦政府牵头，在国际伙伴的支持下，索马里国民军临战状态评估于9月10日开始进行。评估小组审查了营级及以上超过80%的部队，目的是评估军事能力，为非索特派团向索马里国民军的移交进程提供参考。通过评估确定了打击青年党所面对的主要制约因素，即缺乏军事人员、后勤支援和武器、弹药和机动能力。联邦政府和联索援助团联合制定了一个“适当规模”概念，其目的是结合临战状态评估结果，指导根据国家安全架构对部队进行的调整。联邦政府根据这项评估结果制定了详细的推进建议，包括修订索马里国民军行为守则、实行与军饷相挂钩的生物鉴别技术问责、需要让大批士兵退役，以使部队达到“适当规模”、需要从上到下对军队进行辅导及设立规划组，解决已查明的业务缺口。

42. 11月30日，2400人的邦特兰部队整编成为索马里国民军，这是执行以安全为核心的政治协定的一个重要步骤。整编之后，人们期望由索马里联邦政府负责所有工资和持续保障，明示创收、收入分配和安全之间的联系。联邦政府和联邦成员州做出调整区划的政治承诺，重新划定索马里国民军的边界，使之与政治边界相匹配。

43. 联索支助办继续支持10900名索马里国民军部队在各个地点与非索特派团开展的联合行动。由于资源有限，在八个已获授权的支助项目中，有五个项目目前正在定期提供基本口粮、燃料、水、运输和空中医疗后送。

44. 组成部分2B：发展国内安全部、国家情报和安全局、联邦警察和州警察、特种警察部队和海岸警卫队：为推动执行国家安全架构中所列的新的警务模式，联邦政府和联邦成员州当局设立了国内安全部长会议和警察总监理事会。12月3日，国家安全委员会就32000名警员的拟议分配事宜作出了决定，分配给每个联邦成员州4571名警员，分配给联邦警察局和贝纳迪尔区9145名警员。委员会还核准了州警察计划，列出了2027年前每个联邦成员州的警务发展战略。根据

组成部分 2B，联邦内部安全战略获得国家委员会核准。对国内安全部的管理机构进行了改革，还进行了警察临战状态评估。

45. 欧洲联盟索马里能力建设特派团和联索援助团编写的海事安全临战状态评估报告详细介绍了联邦政府、联邦成员州和“索马里兰”的能力、立法、装备、人员和培训状态。在国际海事组织(海事组织)和联索援助团的支持下，港口与海上运输部起草了经修订的海事法。议员和政府高级官员于 8 月 28 日至 31 日举行了一次研讨会，讨论了为国家海洋管理机构建立可持续法律框架问题。9 月 12 日至 13 日，联邦政府与联合国法律事务厅和联索援助团在摩加迪沙为议会成员举行了一次海洋事务和海洋法问题情况介绍会，并作为联合国支持执行《1982 年海洋法公约》的一部分提出举办第二次情况介绍会。

46. 地雷行动处继续协助索马里爆炸物管理局制定排雷行动战略，并就“巴特巴多(保护)计划”向联邦政府提供咨询意见，其中概述了管理和减少爆炸物危害影响所需的行动和资金。在摩加迪沙，经过地雷行动处培训的警察爆炸物处理队对 69 起简易爆炸装置事件现场开展了爆炸后调查。地雷行动处继续为国家警察提供爆炸物处理培训，辅导联邦警察使用爆炸物探测犬。地雷行动处和联索援助团继续就成立全国武器和弹药管制委员会提供专门的武器管理培训和咨询。到目前为止，已标示和登记 10 500 多件武器。

47. 组成部分 2C：法治与司法：在联邦政府和联邦成员国进行的政治讨论导致拖延之后，12 月 3 日，国家安全委员会在司法和惩教模式上达成了一项政治协议，因而将来可以在州和联邦层面有系统地建立司法机构。

组成部分 3

维护稳定和社区复原和扩展国家权力

48. 在联索援助团的支持下，内务、联邦事务与和解部完成了《国家稳定战略》的修订工作，这是《安全契约》中概述的目标之一。该战略强调文职领导，并强调社区复原与和解、地方治理和法治干预措施之间的联系。它为州级计划提供了框架，以支持协调贾穆杜格、希谢贝利、朱巴兰和西南当局和贝纳迪尔联邦州拟制订的干预措施并排定优先次序。在本报告所述期间，在联邦内务、联邦事务与和解部、联合国早期恢复倡议和联索援助团的技术和财政支持下，朱巴兰和西南州内政部开始就各自的稳定计划展开工作。

49. 联合国和捐助者继续支持联邦政府努力消除贾穆杜格、希谢贝利、朱巴兰和西南各州局势脆弱的根本原因。欧洲联盟、索马里稳定基金和联合国地方治理和分散提供服务联合方案继续支持成立区议会，以加强国家问责制。10 月 15 日，西南临时行政当局在胡杜尔成立了第一个区议会。议会组建进程在西南的四个区和朱巴兰的五个区继续进行。贾穆杜格和希谢贝利当局正在起草地方政府法律。

50. 索马里稳定基金继续在几个区实施涉及社区基础设施和恢复政府设施的举措。地雷行动处继续通过清除影响 59 个社区的危险化学品促进社区一级的稳定活动。此外，对于不起作用的公共基础设施进行了 160 次评估，并与社区复原和恢复伙伴进行了分享，以便安全地开展行动。

组成部分 4

防止和打击暴力极端主义

51. 10月7日,索马里副总理与瑞典代表正式启动了关于防止和打击暴力极端主义的组成部分 4。随后的国家圆桌会议讨论了暴力极端主义的威胁、根源和今后应对该问题的步骤。组成部分 4 正式启动之后,现有的捐助者平台已并入组成部分 4 正在进行的活动中,以协调好与索马里联邦政府和州政府进行的技术性讨论,并向其提供协助。

52. 10月,联合国支持联邦政府修订了《国家防止和打击暴力极端主义战略》。11月,在欧洲和平研究所的协助下,联索援助团支持贾穆杜格、希谢贝利、朱巴兰和西南当局制订了地方行动计划,以消除招募和激进化的驱动因素。11月,各利益攸关方还就修订国家战略和州一级行动计划达成协议。

53. 在联索援助团的支持下,在索马里推进了脱离接触战斗人员的待遇和安置国家方案。在本报告所述期间,联索援助团还支持进行了关于统一筛选程序的培训,完成了试点复员援助项目的执行工作,惠及 1 000 名脱离接触的战斗人员和社区成员。联索援助团还与联邦叛逃者恢复方案工作,制作了六集广播剧,鼓励青年党好战分子叛逃。

过渡规划

54. 在 12 月 4 日在摩加迪沙举行的索马里安全会议上,与会者一致认为,联邦政府应该在非洲联盟、联合国、欧洲联盟和其他国际合作伙伴的支持下,立即会同联邦成员州制定有条件的过渡计划。他们一致认为,应在拟订具有明确的目标日期的现实、分阶段、有条件的过渡计划后,即刻展开工作,同时利用临战状态评估结果,将安全职责从非索特派团移交给索马里安全部队。根据安全理事会第 2372(2017)号决议的规定,非索特派团调整了在 1 区和 2 区的部署,在 1 区将两个前方行动基地合并为一个,在 2 区拆毁了两个前方行动基地。

五. 人权和保护

A. 人权

55. 在本报告所述期间,1 301 名平民伤亡,其中 64%是由青年党 10 月 14 日的袭击造成的(828 人伤亡)。两人伤亡是非索特派团所为,79 人伤亡是国家安全部队所为,另外,部族民兵造成 57 人伤亡。总共有 58 名平民被绑架,其中 45 人被青年党绑架,13 人被部族民兵绑架,被绑架者中有一名援助人员。在朱巴兰州和西南的身份不明战机空袭中,14 名平民丧生,13 人受伤。

56. 几起事件表明言论自由仍面临挑战。一名记者以在“索马里兰”进行诽谤和制传虚假新闻的罪名被判处 18 个月徒刑,另外两名记者因报道朱巴兰的示威游行而被逮捕,后被无罪释放。在贾穆杜格实行的紧急状态限制了言论和信息自由。9 月,一名记者在希兰州贝莱德文青年党实施的袭击事件中受伤,随后死亡。在

“索马里兰”，一家媒体被关闭，据报是因为广播虚假消息，在 11 月总统选举期间社交媒体被封锁。

57. 9 月 23 日，联索援助团在摩加迪沙与议会成员、索马里媒体协会负责人和信息部官员共同主办了一次为期一天的协商会议，讨论了联邦政府内阁批准的《2016 年媒体法》及其修正案。9 月末，议会在媒体法法案一读期间进行的讨论参考了协商会议的成果。

58. 11 月 27 日至 28 日，非洲联盟和联合国人权事务高级专员办事处在亚的斯亚贝巴共同主办了一次研讨会，同非索特派团和其他区域和平行动的与会者讨论了非洲联盟和平行动问责机制。研讨会形成了一套有效问责机制商定标准和一项工作计划，目的是在更广泛的遵守人权框架内对非索特派团的活动产生直接影响。

59. 12 月 10 日，联索援助团发布了题为“保护平民：在索马里建立和平、安全和人权基础”的公开报告。报告所述期间为 2016 年 1 月 1 日至 2017 年 10 月 14 日，呼吁所有冲突当事方在进行军事行动时采取措施，保护平民，遵守并尊重国际人权法和人道主义法。12 月 6 日，经过联合国驻索马里各个机构进行协商，人道主义国家工作队核准了“集中保护”战略，其中主张联合和全面保护办法。

B. 遵守人权尽职政策

60. 10 月，人权尽职政策工作队通过了索马里警察全面和初步风险评估。工作队确定了警察实施侵权行为风险及预防措施。联索援助团向非索特派团通报了 2017 年 4 月至 8 月 8 日起造成 24 名平民伤亡的可能的侵犯人权事件。由于非索特派团对指控，特别是初步证据确凿的调查结果反应迟钝，调查委员会也是如此，继续妨碍为通过政策框架确保问责而做出的努力。2017 年 6 月曾要求提供最新资料，说明对性剥削和性虐待指控的调查结果，但仍未有结果，此前，非索特派团曾于 7 月 11 日发函，承诺进行调查，如有必要，最终将成立一个调查委员会。

C. 儿童保护工作

61. 8 月至 12 月，国家监测和报告任务组核对了 1 977 起严重侵犯案件，涉及 1 654 名儿童(1 372 名男孩，282 名女孩)。青年党所犯案件占比超过 65%，其中 8 月征兵期间绑架了 262 名儿童。上述机制与接待和安置离队作战人员国家计划和国家情报与安全局就涉及接收和移交与武装团体有关联的儿童的标准作业程序等事宜保持了接触，因此，9 月至 11 月有 32 名儿童移交给联合国，参与重返社会活动。

62. 国家监测和报告任务组支持在拜多阿、贝莱德文、阿达多、乔哈尔和索马里国民军摩加迪沙总部就儿童保护和筛查问题对 1 073 名士兵进行了宣传。已确定了四名儿童。此外，联合国儿童基金会和联索援助团于 11 月 11 日至 19 日为 20 名邦特兰部队军官提供了关于儿童保护准则的培训师培训。

63. 招募儿童兵的行为大幅增加。在本报告所述期间，据报有 653 起招募儿童案件——70%是青年党所为，6%是部族民兵所为，11%是索马里国民军所为。12 月 6 日，作为全国宣传活动的一部分，联邦国防部和索马里国民军的领导层在军

队总部举行了一次高级别活动，以加强对儿童保护问题的认识 and 了解，并强化有关政策，以防止和制止索马里武装部队招募和使用儿童。

D. 防止性暴力

64. 联合国继续收到来自全国各地的性暴力报告，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。9 月和 10 月，监测和报告机制通过其分析报告安排收到了六起与冲突有关的性暴力案件报告。国家监测和报告任务组报告了 59 起强奸和其他性暴力案件，涉及 58 名女童和一名男童。9 月和 10 月，性别暴力问题子群组为 13 083 名女童、6 806 名男童、23 257 名妇女和 8 231 名男子提供服务，内容涉及与性别暴力问题有关的预防和能力建设活动。因害怕报复和获得警务服务的机会有限导致报警不足是一个令人关切的重大问题。虽然在索马里为性暴力幸存者提供支持服务的情况有所改善，但在青年党控制的地区，例如西南州的拜州和巴科勒区，在保护方面仍然存在差距。11 月 28 日至 29 日，在摩加迪沙举办了一次协商论坛，审查了索马里消除冲突中性暴力行为国家行动计划，在论坛期间，邦特兰、贾穆杜格和希谢贝利通过了该行动计划。

六. 人道主义状况

65. 迄今为止索马里避免了大规模的饥荒，这要归功于持续的人道主义反应。最近的分析显示，粮食安全需求达到五年平均水平的近两倍，估计有 2 444 000 人处在危机阶段，866 000 人处在紧急阶段。优先反应地区包括北方的萨纳格和苏耳，南方的贾穆杜格、希谢贝利和西南部分地区。城市地区的境内流离失所者安置点，如拜多阿、加罗韦、哈尔格萨和拜多阿也是优先救助的对象。每月有 300 多万人接受救生援助和生计支持。在人口基金的支持下，粮食群组帮助开发了多种工具，以保证将弱势妇女和女孩纳入粮食分发系统。

66. 总体人道主义需求仍然很大，估计有 620 万人需要人道主义援助。10 月小雨季的降雨分布反常，大多数地区比平均水平约低 50%。11 月和 12 月的降雨量预计不会大幅度提高作物前景。在继续需要提供紧急人道主义援助的同时，还需要进一步扩大生计援助，以防止处境危险的民众更深地陷入粮食无保障的状况。

67. 在一些地点，营养不良达到紧急程度，这主要发生在流离失所人口中。总的来说，约 388 000 名严重营养不良儿童需要关键的营养支持，其中 87 000 多名严重营养不良儿童需要救生治疗。营养不良率继续上升，全球急性营养不良平均流行率目前达到 17.4%，高于 15% 的紧急临界值。境内流离失所者，包括 80 000 多名孕妇，目前更容易营养不良。

68. 10 月，又有超过 23 000 人流离失所，由于干旱和冲突，2017 年新增流离失所总人数现已超过 100 万人，其中近三分之二在 18 岁以下。因此，索马里流离失所者人数估计超过两百万。境内流离失所者定居点的人道主义指标也恶化了，这主要是由于过度拥挤。8 月至 11 月，人口基金通过合作伙伴向 38 974 名处于生育年龄的境内流离失所妇女提供了基本的性健康和生殖健康服务，包括安全分娩服务、转诊、产前护理和母婴传播艾滋病毒/艾滋病预防服务。

69. 急性水腹泻/霍乱疑似病例继续下降，从 6 月高峰期的 5 306 例降至 8 月的 93 例，自 8 月以来没有相关的死亡报告。1 月至 11 月，据报在索马里 19 个州 55 个区，发生了 78 426 例急性水腹泻/霍乱，1 159 人死亡。在这些病例中，58.8% 是五岁以下儿童。

70. 今年年初以来捐助者为预防饥荒提供了 12 亿多美元。截至 11 月，经过修订的 2017 年人道主义应急计划寻求供资 15 亿美元，已收到资金 8.82 亿美元(59%)，缺口为 6.18 亿美元。在人道主义应急计划之外额外提供了 3.08 亿美元。除制定 2018 年人道主义需求概览和人道主义应急计划外，人道主义伙伴按照联邦政府的要求，紧密参与制定了干旱影响需求评估及恢复和复原框架，以确保下一次干旱不会变成饥荒。

71. 索马里的业务环境仍然充满挑战。2017 年头 10 个月，针对人道主义工作人员的暴力行为增加。130 多起暴力事件影响到人道主义组织，有 15 名人道主义工作者被杀害，30 人受伤，3 人受到身体攻击，17 人被逮捕和临时拘留，30 人被绑架，1 人差点被绑架。在本报告所述期间：10 月 14 日在摩加迪沙的袭击事件中，7 名人道主义工作人员丧生，20 人受伤；为发展组织工作的两名人员被打死；据报，8 月至 10 月，11 人被绑架；10 月有 3 名人道主义工作人员被释放。

七. 联合国派驻索马里人员

72. 联合国实体继续在索马里下列地点派驻人员：拜多阿、贝莱德文、博萨索、Dollow、Gaalkacyo、加洛威、哈尔格萨、基斯马尤和摩加迪沙。截至 12 月 1 日，在索马里各地部署了 486 名国际工作人员和 1 175 名本国人员。

73. 对摩加迪沙国际机场非索特派团保护区的安全风险水平正在进行评估。联索支持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。11 月 27 日至 28 日，联合国进行了年度危机管理模拟演习。为在索马里工作的联合国工作人员提供的外地环境安全保障办法培训已经从内罗毕迁往摩加迪沙，12 月 3 日至 6 日在摩加迪沙成功举办了第一期培训班。

八. 意见

74. 8 月至 11 月初，索马里政治和安全挫折令人担忧，再加上普遍的人道主义危机，暴露出索马里建设和平和国家政权建设进程迄今取得的进展是脆弱的，今后的挑战是艰巨的。尽管存在这些挑战，联邦政府和各联邦成员州表现出通过对话克服分歧的坚定决心。我呼吁所有国际伙伴加倍努力，为增进索马里及其人民的利益，以协调和持续的方式向索马里领导层提供支持。10 月在摩加迪沙发生的恐怖袭击表明，索马里来之不易的政治和安全成果是可能逆转的。现在不是我们可以松懈的时候。

75. 联邦政府的议程是好的，已经取得了很大成就。然而，联邦政府与联邦成员州之间的相互信任对于以下方面是必不可少的；改善安全和解决冲突；创造收入和提供服务；加强政治和财政问责制；解决贫穷和依赖问题。联邦政府和联邦成员州之间的定期磋商是至关重要的。各方于10月29日至11月5日举行的会议表明各方愿意进行更加密切的协作，对话进程必须得到加强。我呼吁联邦政府和联邦成员州在尊重索马里临时宪法的前提下，通过法律手段以透明的方式解决剩余问题。

76. 为推进宪法审查进程和加强联邦制，需要做出新的努力。我欢迎11月14日签署谅解备忘录和综合路线图协议。以包容各方的方式在宪法审查方面取得进展对于进一步推进索马里国家建设至关重要，包括权力的分配、收入和资源分享和国家正规化进程。它还将为在2020-2021年举行一人一票的普选奠定基础。我呼吁联邦政府认真推进宪法审查进程，包括举行已经拖延的全国制宪会议。

77. 青年党继续对索马里及其所在的次区域构成严重的安全威胁。10月14日和28日在摩加迪沙发生的袭击事件的规模和影响令我深感震惊和悲哀。我强烈谴责这些袭击事件，支持索马里继续打击恐怖主义。继续以政府官员、公务员、援助人员和记者等平民为目标的不分青红皂白的袭击造成平民伤亡，令我感到震惊。我赞扬联邦政府和联邦成员州在应对极端分子构成的威胁方面表现出的团结精神。

78. 在索马里在合作伙伴的支持下建设安全机构能力的过程中，非索特派团对于保障安全仍然至关重要。逐步有序和有条件地过渡到索马里安全机构将是索马里国家建设进程的一个重要阶段。在全面安全办法的背景下，应该以协调方式建立一支负担得起、可接受、负责任和有能力的索马里国家军队和警察队伍。这一进程应该在索马里的主导下和国际伙伴的支持下以协调一致的方式进行。

79. 我呼吁索马里政府，在关键的国际安全合作伙伴和联合国的支持下，制定一个明确的国家安全计划，这将促成有条件地将主要安全职责从非索特派团移交给索马里安全机构。临战状态评估是对索马里国民军最新、最诚实和最可信的评估。其结果以及对索马里警察进行的类似评估的结果，将帮助更好地了解 and 更好地协调根据5月商定的安全契约和国家安全架构协议建立和改革索马里安全部门的情况。当务之急是：商定如何在索马里分派军事人员，进一步将现有的安保人员纳入负责任的联邦和联邦以下安全机构。

80. 我感到鼓舞的是，非索特派团在加强在人权尽职政策框架内遵守人权和国际人道主义法方面做出了承诺，同时，我仍然感到关切的是，在非洲联盟-联合国联合审查非索特派团期间为加强军事行动中侵犯行为预防和处理措施和机制而议定了一些建议，但在执行这些建议方面进展缓慢。我呼吁非索特派团、部队派遣国和会员国支持联合国为加强遵守情况所做的努力。我还呼吁联邦政府确保得到联合国支持的索马里国民军实体具备有效的减轻侵犯行为潜在风险的机制。根据有条件的过渡安排，在讨论逐步将职责从非索特派团移交给索马里安全机构的过程中，必须围绕更加重视侵犯行为预防和应对措施来进行。

81. 我欢迎 11 月 13 日在“索马里兰”进行的被拖延的总统选举圆满完成。尽管出现轻微扰动，但和平投票和接受投票结果的情况再次表明“索马里兰”坚定致力于民主进程。我呼吁新的行政当局尊重宪法规定的时限并毫不拖延地举行议会选举，从而进一步推进“索马里兰”的民主化进程。我希望，“索马里兰”和索马里联邦政府现在将恢复陷入僵局的对话，他们都曾表示有此意愿。联合国依然致力于支持这一进程。

82. 虽然最严重的情况已经避免，但饥荒的威胁在索马里仍然存在。我仍然深为关切人道主义状况，包括粮食无保障更加严重，营养不良加剧，流离失所和持续不断的冲突和不安全，这些因素继续妨碍救生援助的提供。我欢迎国际社会继续慷慨救助受干旱影响的社区，吁请捐助者继续参与。我们必须努力保持目前的人道主义援助水平，以避免出现饥荒。我还欢迎在联邦政府的领导下和联邦成员州的积极参与下，制订了干旱影响需求评估，以便为恢复和复原框架提供参考并进行界定，其目的是建设社会复原力并得以实施发展办法，应对周而复始的干旱。该框架将密切配合 2018 年人道主义应急计划，以确保各种方法的互补性。

83. 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。我们必须在寻求索马里的持久和平与稳定中继续加强我们的伙伴关系。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。

84. 我赞扬为促进索马里和平与稳定事业而献出生命的开发署工作人员·法伊扎·穆罕默德·谢赫·马哈茂德，并向她的家人表示最深切的慰问。我感谢我的特别代表迈克尔·基廷、我的副特别代表、联索援助团、联索支持办及在索马里工作的联合国机构、基金和方案的全体工作人员，感谢他们继续克服极端艰难困苦的条件努力工作。



Map No. 3690 Rev. 10 UNITED NATIONS
December 2011

Department of Field Support
Cartographic Section