



## 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 段和安全理事会第 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 2016 年 5 月 1 日至 8 月 31 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. 在本报告所述期间，政治活动有所加强，尤其是与 2016 年政治过渡有关的活动。面对旷日持久的议会僵局，哈桑·谢赫·马哈茂德总统于 5 月 22 日发布一项法令，核可了联邦和各州所有领导人先前商定的选举进程参数。8 月 7 日，联邦间接选举执行小组(负责执行 2016 年投票工作的特设机构)宣布了时间表，其中规定议会上院成员选举将于 9 月 25 日举行，议会下院成员选举于 9 月 24 日至 10 月 10 日举行。索马里总统选举时间为 10 月 30 日。

3. 8 月 9 日，由联邦和各州领导人组成的全国领导人论坛核可了这一选举时间表，并一致商定根据选举时间表，有限延长联邦机构的任期，包括延长总统的任职时间(其任期原定于 9 月 10 日结束)。在同一次会议上，就计划的上院组成中巴纳迪尔州、“索马里兰”、希兰州和中谢贝利州的代表权作了一些调整。

4. 6 月 15 日，联邦议会修订了《临时联邦宪法》，将其有效期延长至 2020 年，并将本届议会的任期延长，直至通过 2016 年选举进程任命新议会。

5. 在本报告所述期间，全国领导人论坛定期举行会议，并就一些关键问题作出决定，包括核准索马里国家安全政策；任命一个委员会，就首都摩加迪沙的地



位拟定建议；核准联邦和州利益攸关方在联索援助团协助下制定的新的警务模式。

6. 在现有的和新成立的联邦成员州继续开展机构建设与和解进程。在与马雷汉人部族的和解进程结束后，朱巴临时行政当局主席谢赫·艾哈迈德·伊斯兰“马多贝”宣布成立一个由 34 名成员组成的内阁，其中包括一名女部长。朱巴地区议会随后核准了该内阁。

7. 在贾穆杜格临时行政当局，“先知的信徒”再次承诺与联邦政府谈判，以推动在杜萨马雷布执行选举进程。按照商定，该市将成为这一新的联邦成员州的未来首都。然而，谈判尚未开始，选举进程预计将在临时首都阿达多举行。

8. 在西南临时行政当局下谢贝利州马尔卡，Bimaal 与 Habar Gidir 两个部族之间的紧张关系继续阻碍巩固国家权力。联邦政府介入了两个部族之间新的和解努力，但由于 7 月 11 日青年党临时占领了马尔卡部分地区，会谈前景受阻。

9. 在邦特兰，过渡邦特兰选举委员会开始审查州一级的选举法，其中设想建立政治协会并于 2018 年举行地区一级选举。这一进程将为 2019 年举行邦特兰州议会选举和总统选举奠定基础。

10. 希兰和中谢贝利是仅余下的尚未组建新联邦成员州的两个州，那里的联邦州组建进程继续受到以希兰州为基础的若干部族的抵制，特别是最大的部族 Hawadle 族。Hawadle 部族几名长老参加了与来自中谢贝利的 Abgal 部族对应方的谈判，以商定分权安排，这将为组建联邦州奠定基础。应联邦政府请求，政府间发展管理局(伊加特)正在两个部族之间进行调解，并表示决心在执行选举进程前完成联邦州的组建进程。但是，有些人认为，伊加特正在推行一个可能缺乏包容性并可能导致部族间对抗的进程。

11. 联邦政府与“索马里兰”当局之间的会谈仍停滞不前。为筹备定于 2017 年 3 月举行的议会选举和总统选举，“索马里兰”完成了在托格代尔、萨赫勒、盖比雷、阿瓦达勒、马鲁迪吉克斯和萨纳格州的选民登记工作，只剩下索勒州还未结束。针对“索马里兰”在有争议的萨纳格州进行的选民登记工作，“索马里兰”部队和邦特兰部队在 7 月 18 日爆发冲突，5 名士兵被打死。双方随后同意缓和紧张局势，重新部署部队。

## B. 安全事态发展

12. 青年党继续在索马里中部和南部发动攻击，预计在选举进程之前的一段时期，它将加紧活动。5 月 9 日、6 月 1 日和 25 日、7 月 31 日和 8 月 25 日，该团体在摩加迪沙实施了五次复合式攻击，目标锁定警察大楼、两家城市旅馆和丽都海滩的一家餐馆。袭击导致至少 69 人死亡，包括 1 名联合国本国工作人员、2 名联邦议员和巴纳迪尔州法院院长。7 月 26 日，在摩加迪沙国际机场非洲联盟驻索马里

特派团(非索特派团)保护区外, 两部载有爆炸物的车辆被引爆, 造成 13 人死亡, 其中包括 1 名联合国本国工作人员和 11 名私营保安人员, 12 人受伤。8 月 30 日, 青年党在索马里青年同盟旅馆引爆了一部载有爆炸物的车辆, 此前警卫曾阻止该车辆进入索马里宫。爆炸导致 20 人死亡, 45 人受伤, 其中包括 3 名联邦部长和 5 名议会成员。

13. 在索马里南部继续发生针对非索特派团、联合国办事处、机场和民用目标的间接火力袭击。5 月 3 日, 两枚射弹落在摩加迪沙国际机场非索特派团保护区内, 导致实体结构受损。5 月 4 日, 迫击炮弹击中下朱巴州基斯马尤机场, 1 名联合国订约飞行员受伤。6 月 4 日, 向摩加迪沙国际机场发射了迫击炮弹, 1 名士兵受伤, 联合国资产受损。7 月 2 日和 8 月 6 日, 青年党在拜州拜多阿发动迫击炮袭击。两枚射弹击中一个联合国机构大院, 1 名警卫受伤, 1 名本国工作人员的房屋受损。8 月 21 日, 五枚迫击炮弹落在摩加迪沙交通部办公室旁边, 导致一个燃料库着火。没有人员伤亡的报告。

14. 青年党与索马里部队交战, 争夺对一些城镇和村庄的控制权。7 月 11 日, 据报因为未领到工资, 索马里部队撤离了在马尔卡的阵地; 此举使青年党得以重新进入该镇的部分地区。7 月 22 日和 31 日, 朱巴临时行政当局部队曾两次试图收回下朱巴的 Beer Xaani, 但每次都被青年党夺回。7 月 24 日, 非索特派团和索马里部队出于战术考虑, 撤离巴科尔州 Garas Weyne。随后, 青年党立即控制了该镇。8 月 2 日, 青年党在 Murusade 与 Ayr 部族民兵发生冲突, 随后控制了加尔古杜德州 Ximcade 村的部分地区。

15. 6 月 9 日, 非索特派团部队击退了青年党对位于希兰州哈尔根的非索特派团基地的袭击。据报青年党的伤亡人数为 50 至 100 多人, 而非索特派团至少有 30 人死亡, 53 人受伤。5 月 27 日和 6 月 1 日, 外国部队和索马里特种部队在下朱巴州开展了空中和地面行动, 打死 1 名青年党高级成员, 此人疑为 2015 年 4 月肯尼亚加里萨大学屠杀事件的主谋。7 月 28 日和 8 月 1 日, 攻击直升机向位于盖多州 Mudulow 和下朱巴州 Golool Shinbir 的疑为青年党的基地开火。8 月 11 日, 索马里特种部队袭击了在中朱巴州 Saacow 的一处疑为青年党藏身地的处所。据报有青年党高级成员在这一行动中被打死, 但尚未得到证实。

16. 索马里中部和南部各地的主要补给线仍易受到青年党的袭击。尽管路边炸弹袭击明显减少, 但在下谢贝利州阿夫戈耶到拜州拜多阿、巴科勒州 Waajid 到 Rab Dhuure、Ceel Berde 到 Xuddur 及 Xuddur 到 Tayeeglow 以及希兰州贝莱德文到布洛布尔提的公路沿线经常发生针对非索特派团和索马里部队车队的伏击。

17. 支持伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的媒体称, 伊黎伊斯兰国分别于 5 月 5 日在阿夫戈耶、7 月 25 日在拜多阿和 7 月 27 日在摩加迪沙袭击了索马里安全部队。但就这些报道的真实性存在争议。

18. 在邦特兰，青年党声称对 8 月 21 日在加尔卡约发生的针对市政府办公楼的两起自杀式爆炸事件负责，事件造成 27 人死亡，100 多人受伤。在“索马里兰”，5 月 15 日和 6 月 4 日，警察在哈尔格萨逮捕了 5 名疑似激进分子，其中 1 人被确认为已故青年党领导人 Ahmed Godane 的兄弟。

### 三. 支持建设和平和建设国家政权的努力

#### A. 国际协调和政治支持

19. 安全理事会 5 月 19 日对索马里的访问恰逢其时，使安理会成员与联邦和州领导人有机会进行互动，特别是讨论选举进程的筹备工作。安理会成员与联索支助办和非索特派团举行会议，就关键的安全问题提供指导，同时安理会成员与索马里民间社会和妇女团体代表接触，增进了联合国在加强妇女的政治参与和政治代表权方面的工作。

20. 我的特别代表继续努力，加强国际合作伙伴之间的协调和一致性，以支持索马里建设和平和国家政权建设进程。特别是，他提出了一项解决索马里安全问题的全面方针，包括以下五个方面：加强非索特派团的能力；加强索马里安全部队；社区恢复和扩展国家权力；打击和防止暴力极端主义，包括为此进行政治参与；确保国际社会在这些领域提供协调一致的支持。在联邦政府鼓励下，我的特别代表为此目的设立了一个由索马里安全领域六个主要国际投资方组成的论坛，包括欧洲联盟、土耳其、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和联合国。7 月 22 日，论坛在内罗毕举行特别会议，各投资方核准了上述全面战略，并探讨了它们集体支持索马里安全架构的各种备选方案。

21. 6 月 29 日，联邦政府发布了 2017-2019 年国家发展计划第一份草案，该草案是在联索援助团和联合国国家工作队、特别是联合国开发计划署(开发署)的协助下制定的。该计划是 1982 年以来索马里的首份此类计划，是向采取战略办法满足索马里的需求迈出的重要一步。计划的起草工作采用了包容性进程，政府、私营部门和民间社会均参与其中。草案概要指出，需要在政治议程、连贯一致的减贫计划和促进私营部门发展的基础条件等方面取得更大进展。

22. 联邦政府、联合国、世界银行和国际捐助方设立了一个工作队，以制定索马里与国际社会之间的相互问责框架，该框架将与国家发展计划一道构成索马里后新政契约安排。在伊加特和捐助方的支助下，联邦政府继续制定“Tubta Toosan”(正确道路)倡议，这是一项打击暴力极端主义的方案。

#### B. 包容性政治

23. 由于政治上的拖延，2016 年选举进程时间紧迫。尽管如此，目前正在努力确保选举进程的政策和程序尽可能透明，这也将为 2020 年的普遍选举奠定基础。

值得注意的是，全国领导人论坛商定了选举进程的主要方式，包括规定负责执行选举的特设机构，即联邦间接选举执行小组和联邦成员州一级间接选举执行小组不得阻止在任的政界人士或候选人参选。联索援助团和开发署正在为联邦间接选举执行小组提供支助，其任务包括监督由成员州间接选举执行小组在现有和新成立的联邦成员州首府开展的选举工作，确保统一执行选举进程。根据 6 月 28 日的法令任命了联邦间接选举执行小组 22 名成员，其中 7 人是女性。

24. 提高妇女的代表性是另一个关键进展领域。8 月 9 日，全国领导人论坛同意指示部族长老确保在总共 275 个下院席位中，为妇女保留 81 个，四个主要部族各有 18 个席位，9 个留给余下的少数部族。论坛还决定，选举团成员中至少 30% 应为女性，而且女性候选人的登记费将为男性候选人的一半。部族长老现在有责任确保这些目标得以实现。联合国正在支持民间社会为此作出努力，包括支持总统任命的亲善大使委员会。全国领导人论坛还呼吁上院候选人中 50% 应为女性，但实际上并没有要求在上院为妇女保留任何席位。

25. 2016 年下院席位将按部族分配(采用“4.5 分权模式”)，但全国领导人论坛 8 月 9 日又重申需要制订一个明确的政治路线图，以确保到 2020 年举行普遍选举。论坛确立了从以部族为基础的政治向多党政治过渡的措施，同意 2016 年选举产生的议会成员应迟于 2018 年 10 月 20 日宣布其党派从属。任何议员如不这样做，就会失去自己的席位。

26. 与此同时，为了在 2020 年举行普遍选举，全国独立选举委员会在联索援助团的技术支助下，编制了第一份索马里文的选举术语词典初稿。该词典将作为制定选民和公民教育方案的重要工具，其中的术语也将用于起草选举法。6 月，联索援助团为全国独立选举委员会成员以及内政和联邦事务部、宪法事务部及妇女和人权发展部的官员举行了一次关于选举制度比较的联合培训。

27. 联邦议会核准了一些被认为对促进民主进程至关重要的关键未决立法，包括 6 月 6 日核准了关于政党和多党制的法律以及关于成立人权委员会的法律，6 月 11 日核准了关于设立宪法法院的法律。

28. 联邦议会监督委员会和独立宪法审查和执行委员会审查了《临时联邦宪法》的所有章节，并向议会提交了修正案建议。虽然议会没有时间审查这些建议，但它通过了一项决议，将拟议订正案转交下一届议会审议。来自索马里所有地区的妇女和青年代表在摩加迪沙举行的两次讲习班上确定了他们在《临时联邦宪法》审查方面的优先事项，并将其建议转交给监督委员会，该委员会获得了联合国的财政和技术支助。全国领导人论坛提议，在下一届联邦议会上任之前完成宪法审查进程的所有剩余工作。

29. 7月，联索援助团和开发署启动了一项关于总结宪法审查进程的经验教训和规划未来道路的工作，地方和国际行动者参加了此项工作。他们对迄今为止的进程开展了集体评估，找出差距和挑战，并为今后的审查进程周期提出建议。

### C. 法治和安全机构

30. 虽然索马里当局把工作重点主要放在选举进程上，但在制定联邦一级的法治和安全机构框架方面也取得了进展。全国领导人论坛核准国家安全政策后，在阿达多、拜多阿和基斯马尤等州首府就此举行了磋商。该政策将有助于推动关于索马里国家安全架构的讨论，包括纳入一个联邦式的治理结构。联索援助团与国际伙伴一道，就可能的模式问题向索马里的利益攸关方提供咨询意见。

31. 全国领导人论坛核可新的警务模式后，联邦和成员州一级正在就该模式的实施问题展开技术层面的讨论。也在对关于索马里警察发展的希根计划作出相应修订。在7月22日举行的会议上，六个主要国际投资方强调，必须加强对警察部门的财政支助和技术援助。德国政府和执行伙伴联合国项目事务厅就一份200万美元的项目文件达成了协定，实施一揽子非致命性警务支助的第一部分。在摩加迪沙成立了警察项目协调小组，以改善信息分享状况，协调向索马里警察提供的国际支助。

32. 联索援助团继续支持联邦和各州利益攸关方就索马里的未来司法和惩教模式展开讨论，以期采用一种可持续的统一模式。这些讨论仍处于早期阶段，但新的联邦成员州已开始采取措施建立自己的司法机构，这可能会使情况变得复杂。此外，由于预算不足，法官拿不到薪金，这破坏了加强司法机构的努力。联合国正在支持制定一项关于传统司法争端解决机制的国家政策以及关于流动法院的国家政策，作为在新的联邦成员州推广负担得起的司法服务的一种手段。

33. 在本报告所述期间，将区域民兵整编纳入索马里国民军的工作进展缓慢。联邦政府和邦特兰就整编3000名邦特兰部队官兵的基本方式达成了一致，从而为联合国项目事务厅根据安全理事会第2232(2015)号决议提供非致命性支助铺平了道路。但是，一些政治和技术问题仍有待解决，特别是关于指挥和控制的问题。此外，支助活动的资金来源也尚未落实。朱巴临时行政当局部署在基斯马尤的1350名民兵部队官兵和部署在下朱巴多布莱的460名民兵迄今已完成必要的人权培训，并获得了联合国的一揽子支助。然而，由于围绕指挥和控制的问题悬而未决，再加上武器和装备匮乏，它们作为国家武装部队的一部分开展行动的效能受到了影响。

34. 定期支付安全人员的薪金得不到保障，仍然是一个令人关切的重大问题。据估计，国家安全部队的薪金已拖欠6至13个月，警察的薪金已拖欠15个月。联邦政府声称在解决欠薪问题方面已取得重大进展，但没有任何经验证据可佐证这一说法。

35. 在本报告所述期间,有 10 536 名注册士兵收到了由美国和联合王国供资发放的津贴,总额为 240 万美元。在欧洲联盟和日本的支助下,约有 6 500 名联邦警察获得了 2015 年 1 月至 11 月期间拖欠的津贴。付薪工作队访问新的联邦成员州时,将向所有其他有资格的警官支付津贴。欧洲联盟还打算向 6 500 名联邦警察提供 2016 年头 9 个月的津贴。联合王国向拜多阿和基斯马尤的 592 名警察提供津贴(原定 1 200 名),他们已完成了非索特派团警察部门为期三个月的培训课程。为贝莱德文的 600 名警察提供培训和津贴补助的计划尚未开始实施。阿拉伯联合酋长国也在提供津贴资助,但我们无法获得具体数据。这突出表明,有必要采取统筹安保办法,加强国际协调。

36. 联合国地雷行动处在联合王国的资助下,向联邦政府提供了关于履行武器禁运义务的技术援助和支持。地雷行动处与索马里爆炸物管理局和国内安全部长协调,推动各方讨论将爆炸物管理局正式纳入国内安全全部的问题。

37. 联索援助团继续支持在拜多阿实施高风险囚犯重返社会试点项目。援助团开展了个人、环境和风险评估,为实施量身打造的方案提供指导。在拜多阿的低风险脱离接触战斗人员过渡中心,有 30 名男性候选人在接受语言、职业和商业技能培训后毕业,目前正在重新融入社会。在德国的资助下,索马里开始在基斯马尤修建第四处低风险脱离接触战斗人员重返社会设施,预计将于 10 月前开始运作。

#### D. 经济基础

38. 据世界银行估计,索马里的年人均国内生产总值为 450 美元,消费仍然是驱动经济增长的主要推动力。索马里经济高度依赖进口,特别是粮食、建筑材料和燃料进口,导致出现巨额贸易逆差,主要依靠汇款和国际援助来填补。出口占国内生产总值的 14%,主要出口对象为阿拉伯海湾国家。在过去六年中,索马里的出口额增加了两倍,2015 年达到 8.59 亿美元。畜牧业占出口的 80%,是外汇的主要来源。

39. 在世界银行支持下,2016 年在索马里开展了一项高频率调查。初步结果表明,约有 69% 的索马里人生活在贫困线以下(按 2011 年购买力平价计算,贫困线为每天不到 1.90 美元)。境内流离失所者营地的贫困率更加惊人,估计达 88%,其次是农村地区(75%)和城市地区(67%)。一再发生的旱灾和其他不利的气候条件部分造成粮食不安全状况大面积存在,再加上缺乏经济活动、居民流离失所,使得该国的长期贫困状况更是雪上加霜。

40. 索马里劳动力人口(15 至 64 岁)中,有一半以上正在寻找工作,境内流离失所者居住区的失业率最高。妇女往往不属于劳动力人口,而是在家工作。索马里

主要以年轻人口为主，75%的索马里人年龄不到 29 岁。年龄在 15 至 24 岁的索马里青年受教育程度更高，但更有可能失业。

41. 5 月，国际货币基金组织批准了一项工作人员监测的方案，旨在恢复索马里的宏观经济稳定，为加强宏观经济管理开展能力建设，重建机构和改善治理。即将出台的国家发展计划指出，宏观经济稳定以及为实现稳定所需进行的改革是主要目标。

## E. 收入和服务

42. 联邦政府已连续四年提出财政预算供议会批准。由于财政收入大幅增长，公共开支显著增加，从 2012 年的 3 510 万美元猛增至 2015 年的 1.354 亿美元。2014 年到 2015 年，政府征收的国内财政收入增长了 36%，从 8 430 万美元增至 1.143 亿美元，主要得益于贸易税的增长。然而，这只相当于国内生产总值的 2.8%，国内财政收入的 70% 以上来自国际义务。捐助者承诺的捐款未能落实，是影响到 2015 年总体收入情况的因素之一。仅有 32% 的预算内捐助资金落实到位。财税征收能力不足、税基狭窄、缺乏必要的法律和监管框架以及政治争端等因素，都对充分筹集财政收入构成了限制。目前的收入水平不足以让联邦政府向公民提供服务。

43. 索马里全国的教育经费占政府预算的比例平均不到 5%，政府缺乏有效管理教育服务的人力和技术能力。尽管存在这些制约因素，2016 年 1 月至 6 月，又有 15 713 名儿童(58%为女孩)获得了接受教育的机会。

44. 索马里人获得基本服务的条件继续受到严重限制，并可能进一步受到从肯尼亚达达布大规模回返的难民潮影响。

## F. 共有问题

### 社区复原

45. 社区复原和扩展国家权力是化解索马里安全困境的全面办法的重要组成部分之一。在这方面，至关重要的一环是努力支持采取一种由索马里人主导的、整个政府协调一致的办法，以促进善政、司法公正和社会经济发展，解决造成社区内部脆弱性的根本原因。获得建设和平基金 1 300 万美元拨款的索马里优先计划于 5 月获得批准，联合国将与索马里当局和索马里中南部地区一级的社区一道，利用该计划推动采用这一办法。

46. 5 月，朱巴临时行政当局在盖多州巴德合尔举行了社区规划会议，将以下任务确定为重点优先事项：恢复简易机场和主要桥梁；修复该市的主要道路；建造区行政办公室和社区中心。美国国际开发署正与行政当局合作，回应这方面的需要。同样，西南临时行政当局 6 月也在拜州迪因苏尔举行了社区规划会议。与会



者确定了以下重点优先事项：修复简易机场；修建一条主要道路、一栋法院大楼和一所中学。4月，美国国际开发署在拜州 Berdaale 镇完成了修复简易机场的项目。该镇的出入自由权以往受到青年党的限制，阻碍了当局和居民之间的互动。该项目改善了出入自由，也提供了更多的经济机会。

47. 迄今为止，索马里稳定基金一直重点支助以下 8 个区：巴科勒州的 Xuddur 和 Waajid；拜州的 Berdaale；下谢贝利州的 Baraawe；中谢贝利州的 Warsheikh、Cadale 和 Mahadday；盖多州的 Baardheere。对这些地区的支助是在社区磋商的基础上提供的，通常包括修复区行政大楼及社区基础设施和项目，以加强地方经济，包括支助小型企业和就业密集型工作计划。

## 人权

48. 在本报告所述期间，侵犯人权的行為有所增加，主要归因于安全行动和青年党的活动。据报平民伤亡共计 387 人，包括 159 人死亡，228 人受伤。安全部队的行动导致 83 名平民死伤。其中，索马里安全部队共造成 16 人死亡，31 人受伤；非索特派团共造成 5 人死亡，9 人受伤；在盖多州开展双边行动的肯尼亚军队的空袭导致 9 人死亡(包括 4 名儿童)，11 人受伤。当地长老谴责空袭，后来与肯尼亚政府开展接触，签订合作协定以防止平民伤亡。据报肯尼亚军队 1 月在盖多州的空袭导致 29 人死亡，牲畜、水井和房屋受损。空袭事件发生后，索马里总理办公室设立了调查委员会，但到目前为止仍未报告任何调查结果。

49. 由青年党和身份不明个人造成的平民死伤人数共包括 98 人死亡和 116 人受伤。共有 44 人被青年党绑架，其中 10 人后来获释。与上一报告期相比，袭击案增加了 51%，很大程度上是由于青年党在 6 月发起了 162 次袭击。此外，还有 8 名平民在安全部队与民兵或青年党的交火中被打死。

50. 自 1 月以来，索马里共宣判 64 人死刑，其中 51 人在邦特兰，仅 6 月份就有 48 人被判处死刑。一审军事法院判处抓获的 43 名青年党战斗人员死刑，其中包括 12 名被联合国暂时确定为年龄不满 18 岁的战斗人员。还有 63 名被抓获的青年党战斗人员(包括 52 名少年)尚待审判。

51. “索马里兰”和邦特兰在保护言论自由方面仍然表现出消极趋势。9 人因批评“索马里兰”政府关于租赁柏培拉港的决定被逮捕，其中包括 6 名记者。邦特兰新闻部长出台了新的规定，限制媒体采访“恐怖团体”，并要求媒体提供工作人员名单。一家广播电台采访巴里州前州长后，被临时关闭了 12 天。联索援助团和联合国人权事务高级专员办事处正在拟订关于索马里言论自由情况的公开报告终稿，将于 9 月份发布。

52. 6 月，人权理事会通过了索马里普遍定期审议成果报告(A/HRC/32/12)，共提出 228 项建议，联邦政府接受了其中 168 项建议，并表示注意到另 60 项建议。

自 2013 年以来一直未获批准的关于设立国家人权委员会的法案 6 月 6 日获得核准，并于 8 月 14 日签署成为法律。总体而言该法案符合《巴黎原则》的要求。

### 性别平等和增强妇女权能

53. 6 月，联邦政府内阁批准了在联合国支助下制订的国家性别平等政策，为性别平等主流化及妇女、和平与安全等领域的工作制度化铺平了道路。联合国和国际合作伙伴持续开展宣传倡导工作，促使索马里任命了亲善大使委员会，向索马里领导人、传统长老和更广泛的公众开展宣传，以期实现为妇女预留 30% 议会席位的承诺。

54. 6 月 24 日，联邦政府内阁 3 名女部长中的 2 名被解职，替换为男性候选人，这进一步加剧了决策机构的性别不平衡状况。6 月 28 日，宗教学者协会谴责国家性别平等政策和妇女的政治参与，包括妇女和人权发展部的工作，但后来在与联邦政府内阁的会议上承认了错误。妇女领袖和有抱负的候选人越来越多地面临恐惧和恐吓的危险，妇女的政治参与和代表权受到不利影响的风险有所增加。

### 儿童保护工作

55. 在本报告所述期间，索马里国家监测和报告任务组共记录了 506 起严重侵犯儿童的事件，其中涉及 780 名儿童(147 名女孩和 633 名男孩)的 473 起事件得到了核实。大多数侵权行为与招募和使用儿童兵有关(302 起)，其次是杀戮和残害(258 起)、绑架(217 起)、性暴力(75 起)、对学校 and 医院的袭击(13 起)、拒绝人道主义援助准入(4 起)。邦特兰共有 66 名儿童因与青年党有关联而被拘禁，其中 12 人被判处死刑。

56. 目前，有 78 个男孩在摩加迪沙参加了联合国儿童基金会支助的基于社区的重返社会方案，其中包括 2016 年 3 月在贾穆杜格部队和青年党之间的敌对行动中抓获的 43 人。

57. 7 月 16 日至 21 日，我的儿童与武装冲突问题特别代表访问了索马里，以评估冲突对儿童的影响，并进一步跟进联邦政府就执行关于停止招募和使用儿童的行动计划以及关于制止杀害和残害儿童的行动计划所作的承诺。她与有关当局讨论了以下关切问题：与青年党有关联的儿童被拘留；近来有指控称索马里国家情报与安全机构使用关押的儿童充当线人。在邦特兰，她呼吁当局不要执行对 12 名儿童的死刑判决，并为所有 66 名儿童重返社会和与原籍地家庭团聚提供便利。她强调指出，联邦和州当局必须澄清现有法律条文的含糊不清之处，并将索马里根据《儿童权利公约》承担的国际义务纳入国内法。

### 防止性暴力

58. 预防性暴力的保护工作仍很薄弱，境内流离失所者和受冲突影响的平民面临的风险尤其严重。

59. 5月7日，在加尔古杜德州，年龄分别为15岁和17岁的两名女童据称遭到非索特派团14名士兵强奸。非索特派团对此案进行了调查，但表示事实证据不够充分，不足以召集调查委员会。5月9日，法庭判定7名19至24岁的男子3月21日在上谢贝利州强奸一名14岁女孩的罪名成立，宣布判处每人20年监禁，并处以高额罚金。

#### 定向制裁

60. 7月20日，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向安理会通报了索马里和厄立特里亚问题监测组的最新调查结果。情况通报评估说，青年党仍然是对索马里和平与安全的主要威胁，宣布效忠伊黎伊斯兰国的Abdulqadir Mumin是邦特兰叛乱的领导者。它还提请安理会注意以下问题：公共合同管理缺乏透明度；国家部队的薪金支付仍在拖延；存在国家安全部队和国际安全部队侵犯平民权利的行为；强迫招募儿童兵的行为仍在继续。

## 四. 人道主义局势

61. 索马里的人道主义局势依然不稳定。约470万人(占人口的38%)需要援助。近100万人的基本粮食需求得不到满足，305 000名五岁以下儿童严重营养不良，其中有58 300名儿童需要紧急治疗。厄尔尼诺现象在邦特兰和“索马里兰”部分地区引发干旱，这些地区有385 000人面临严重的粮食不安全，还有130万人若得不到援助便有可能陷入严重的粮食不安全。

62. 3月至6月的大雨季暂时缓解了邦特兰和“索马里兰”部分地区的旱情。然而，由于降雨不稳定以及大雨季收成低于平均水平，特别是在拜州和下谢贝利州这两个主要谷物产区，预计7月至12月间索马里部分地区将出现粮食不安全状况加重的局面。

63. 索马里南部和中部继续爆发急性水腹泻/霍乱疫情。2016年初以来已经报告了超过12 500起病例，其中一半以上是五岁以下儿童，这一数字与2015年的5 257起病例相比有惊人增长。卫生部在合作伙伴的支持下，拟定完成了防治急性水腹泻/霍乱的五年(2017-2022年)准备和反应行动计划草案初稿。

64. 5月，贝莱德文估计有70 000人因洪水而流离失所，到7月中旬，他们已全部返回家园。合作伙伴提供生存援助并修复受损基础设施，以减轻未来洪水的危害。

65. 1月至6月，人道主义合作伙伴为490 500人提供了粮食援助，并面向142 400人开展了旨在建立生计的活动，包括以工换钱、以工换粮和培训方案。约490 000人获得了维持生计所需的季节性生产资料，包括种子、工具、捕鱼设备、灌溉券

和牲畜疫苗。共有 125 000 名五岁以下儿童接受了急性营养不良的治疗。160 多万人获得基本保健服务，100 多万人得以暂时或持续获得安全饮用水。保护问题群组援助了近 123 000 人，教育合作伙伴向 89 000 名学生提供了临时学习空间、学校用品和营养品。81 600 多人获得了非粮食物品和过渡住所方面的援助。

66. 到目前为止，2016 年索马里人道主义应急计划已收到 3.19 亿美元，占请捐的 8.85 亿美元的 36%。另有 8 400 万美元资金来自该计划以外。教育仍然供资不足，资金到位率仅为 21%。

67. 6 月 25 日，联合国难民事务高级专员与索马里和肯尼亚当局举行会议，重申了有关生活在肯尼亚的索马里难民自愿回返的三方协议的原则。此后，高级专员公署(难民署)发起了追加捐助呼吁，旨在筹集 1.154 亿美元，支持肯尼亚达达布难民营中的难民返回家园并重返社会。难民署计划在 2016 年底之前协助 15 万名难民从达达布自愿回归索马里。2014 年 12 月以来，已有 17 000 多名索马里难民返回家园，其中仅 2016 年就有 12 000 人。

68. 因局势不稳定以及缺乏教育和就业机会，依然有索马里人进行非正常移民。联邦政府报告称，在 2016 年 4 月地中海船难中溺亡的 500 人中，有 200 人是索马里移民者。

## 五. 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

69. 对非索特派团的后勤支助仍在继续，并在若干关键领域取得进展。特别是非索特派团和联合国在战略和业务层面就筹备选举进程进一步协调，以保证充分的安全和后勤支助。

70. 6 月，在亚的斯亚贝巴和内罗毕，对非索特派团的作战构想进行了审查。修订后的作战构想得到非索特派团部队和警察派遣国军事行动协调委员会以及非洲联盟和平与安全理事会的核准，强调非索特派团需要支持索马里的政治和选举进程，并开展进攻行动，通过夺取居民点和主要补给线，清除青年党的藏身之地。这也标志着非索特派团继逐步执行索马里安全部队能力建设计划之后，开始在 2018 年底之前逐渐缩编部队。联索支助办正在审查其支助理念，以便根据修订后的作战构想，继续有效支援非索特派团。

71. 7 月 25 日至 8 月 18 日，非洲联盟、联合国以及部队和警察派遣国举行技术讨论，探讨有关依据安全理事会第 2245(2015)号决议授权，向部队和警察派遣国偿付符合条件的特遣队所属装备和自我维持物品的三方谅解备忘录。各方原则上

商定了一份谅解备忘录草案文本。初步审查表明，部队和警察派遣国在设备相关能力和其他能力方面存在严重差距，可能需要国际合作伙伴提供支持。联索支助办还在建立一支特派团辅助部队，以改善主要补给线上的行动自由。该部队将由非索特派团部队运作，并由地雷行动处、联索支助办和合作伙伴提供指导。拟定完成三方谅解备忘录也将为特派团辅助部队的运行提供指导。

72. 联合国、非洲联盟和肯尼亚就关于在非索特派团部署三架军用直升机的三方协助通知书的讨论已进入后期阶段。联索支助办和外勤支助部正在努力确定其他可能的捐助方。

73. 地雷行动处在各区向非索特派团提供技术支助和培训，内容包括如何处理爆炸物和拆除简易爆炸装置。在审查作战构想期间，地雷行动处详细分析了简易爆炸装置在过去 12 个月造成的威胁以及这些威胁如何影响到非索特派团的行动，这一分析为改进非索特派团机动行动的拟议方案提供了依据。

74. 联索支助办继续依据第 2245(2015)号决议的授权，向符合资格的国家部队人员提供后勤支助。到目前为止，在非索特派团各区作战的核定 10 900 名国家部队人员中，有 10 014 人接受了人权义务培训。为了通过更广泛的努力改进非索特派团和国家武装部队的联合行动，联索支助办正在参与评估国家武装部队与非索特派团开展联合行动的能力，该评估定于 9 月之前完成。这项评估还将有助于确保仅向依据人权尽职政策接受过培训的个人提供支助。

75. 7 月，联合王国又向索马里派出 34 名军事人员，这样在总共 70 名核定人员中就有 42 人来自联合王国。这些人员目前部署在 1 区(摩加迪沙)、3 区(拜多阿)和 6 区(基斯马尤)。他们在讨论三方谅解备忘录、改进摩加迪沙国际机场保护措施等方面贡献专门知识和咨询意见。

### 人权尽职政策

76. 6 月 28 日，人权尽职政策工作队核可了对国家武装部队的一般性初步风险评估。该评估载有建议采取的减轻风险措施，这些建议将转送武装部队审议并送交外交使团、欧洲联盟培训团和非索特派团等其他合作伙伴，以便为执行建议的措施提供可能的支助。6 月在亚的斯亚贝巴举行的一次讲习班运用索马里人权尽职政策执行框架的经验教训，确定非洲联盟和平与安全行动的人权框架应包括哪些关键要素。

77. 联索援助团在人权尽职政策框架内推动非索特派团处理本报告所述期间提出的违反国际人权法和人道主义法的指控。非索特派团在回复与此相关的来文方面进展显著，但还需要进一步努力采取减轻风险措施，加强问责并扩大对受害者的补救。

## 六. 联合国在索马里的存在

### A. 扩大联合国的存在

78. 本报告所述期间，派驻“索马里兰”以外的索马里各地的工作人员总数上限略有下降，从 622 人降至 606 人。在索马里的联合国国际人员平均数为 470 人。摩加迪沙人数最多，工作人员人数上限为 445 人，平均数为 327 人。博萨索的工作人员人数上限为 29 人，平均为 20 人；加罗韦上限为 42 人，平均为 34 人；加尔卡尤上限为 18 人，平均为 11 人；贝莱德文上限为 13 人，平均为 7 人；杜洛上限为 13 人，平均为 8 人；基斯马尤上限为 30 人，平均为 10 人。哈尔格萨没有工作人员人数上限，平均约有 40 人。基斯马尤新建了符合最低运作安保标准的住宿设施，这使得工作人员人数上限从 17 人升至 30 人；而拜多阿的工作人员人数上限降低，这意味着目前当地的国际人员人数通常会达到上限规定的 16 人。

### B. 工作人员的安全和安保

79. 5 月 24 日，摩加迪沙国际机场非索特派团保护区的安全风险级别从中级升至高级。开展方案关键程度评估之后，联合国也对其存在作了相应调整。联索支助办执行了若干减轻风险措施，包括为所有软墙宿舍和办公室增设侧墙保护以及在所有窗户上安装防爆膜。联索支助办正在努力建造充足的符合最低运作安保标准的住宿设施，为在摩加迪沙国际机场的所有联合国人员提供顶置保护。

80. 7 月 26 日摩加迪沙国际机场附近发生袭击之后，我的特别代表和非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表会见了索马里总统和索马里高级安全官员，以讨论机场安保升级问题。正在考虑的减轻风险措施包括：让轻型和重型商用车辆及未经授权车辆在摩加迪沙国际机场附近改走其他路线而不走机场路；禁止商用卡车进入机场马迪纳门；让为联合国、非索特派团和国际社会工作的本国工作人员从其他入口进入机场。此外，国家情报与安全机构、索马里警察和非索特派团部队有必要在机场路上靠近马迪纳门的检查站加强检查力度。

81. 鉴于摩加迪沙的安全事件越来越多，我的特别代表正在针对联合国驻索马里各实体预算中未反映的额外的未预见安保费用编写一份分析报告，该报告将于不久后提交。

## 七. 意见

82. 我在担任秘书长期间一直非常关注索马里，将其作为我的最优先事项之一。常务副秘书长和我两人一共四次访问索马里。索马里曾经是国家崩溃的代名词，但如今该国的状况似乎证明了建设和平的可能性，这一成果虽然脆弱但很宝贵。联邦政府和议会在 2012 年开始任期以来，索马里遵循本国人民的愿望和决心，在国际社会的支持下取得了值得称赞的进展。本月，索马里开始权力交接，即将

拥有新的立法和行政部门——这是索马里在成为包容稳定的真正民主国家的道路上实现的一个分水岭和里程碑。然而，进展仍有可能付诸东流。我强调今后有必要加紧努力，进一步推动国家政权建设进程。

83. 必须实施可信而透明的选举进程，让包括妇女、青年和少数群体在内的索马里社会各界都参与其中。我欢迎迄今为止所作的筹备工作，特别是特设选举执行机构已投入运行，并呼吁依据已宣布的时间表执行选举进程。

84. 这一进程应尊重索马里人民在全国协商论坛上明确表达并反映在 2015 年 12 月《摩加迪沙宣言》中的对包容性和透明度的呼吁。特别是，索马里的政治必须反映索马里妇女的心声。我感到关切的是，索马里领导人尚未与部族长老商定有关机制，以执行其为妇女候选人保留特定席位的承诺。我呼吁所有利益攸关方，特别是索马里领导人和索马里各大小部族首领，确保实现为妇女保留 30% 议会席位的目标。我赞扬亲善大使委员会、妇女权利活动人士和民间社会成员在这方面所作的努力。

85. 我感到严重关切的是，候选人、民间社会、妇女领袖和活动人士以及记者最近在选举进程中受到威胁和恐吓。我呼吁所有联邦和各州当局切实保护人权，特别是言论自由和参与政治进程的权利。安全机构必须向负责保障法治的政治领导人负责。任何对基本权利的限制都有可能让反对索马里国家政权建设事业的人得势。

86. 我欢迎联邦间接选举执行小组决定敲定 2016 年选举进程时间表，并欢迎全国领导人论坛核可该时间表。我注意到由于技术原因，时间表确定的日期与索马里宪法规定的时间相比有所延迟，还注意到有必要避免在执行选举进程期间出现机构真空，因此我肯定全国领导人论坛所作的关于在选出新总统之前行政部门作为看守政府继续留任的决定。我还注意到，联邦议会决定将其任期延长到宣布选举进程结果之时。联合国期望这些特别安排会得到负责任的使用，并期望各方不要采取任何行动，破坏顺利和可信的政治过渡。

87. 我赞扬全国领导人论坛最近几个月在推进索马里政治议程方面发挥的作用。该论坛虽然为非正式机构，但已成为至关重要的政治论坛，在采用真正的联邦办法推动政治进程的工作中居于核心地位。我敦促全国领导人论坛在政治过渡结束后以及索马里继续开展建设联邦国家的工作中继续发挥重要的建设性作用，特别是协助各方就进一步完善《临时联邦宪法》达成共识。在这方面，我赞赏议会监督委员会以及独立宪法审查和执行委员会对《临时联邦宪法》的审查，并呼吁所有相关利益攸关方在新的联邦议会组建后立即审议拟议订正案。

88. 本届联邦议会的任期即将结束，在此我要赞扬联邦议会过去四年在穆罕默德·奥斯曼·贾瓦里议长的领导下发挥的重要作用。我赞扬即将离任的议员通过

了关键的法律并在极为艰难的环境中致力于推进索马里的进步和未来，18 名议员为此而在恐怖主义行动中丧生。

89. 只有希兰州和中谢贝利州还在进行联邦成员州的组建工作，而这一进程缺乏有意义的进展，令人关切。我欢迎联合国、伊加特和其他合作伙伴继续努力，通过旨在实现持久和解的包容性进程，与这两个州的各行为体协商解决未决问题。

90. 如果没有安全，这些政治进展便无法实现。我要向作出努力与牺牲的非索特派团和索马里安全部队英勇的男女官兵致敬。仍有许多工作要做，特别是要确保所有索马里人都能感受到安全成果的益处，并确保安全成果可以持续。必须将非索特派团和索马里国民军所作的努力纳入全面的安全办法，这套办法应符合人权标准并包括建立真正联邦制的索马里安全部门、进行社区复原和扩展国家权力、打击和防止暴力极端主义以及加强关键国际合作伙伴之间的协调。

91. 发展索马里的安全机构尤其重要，有必要加快这方面的进展，特别是考虑到非索特派团计划在 2018 年底之前开始缩编。我仍对欠付索马里安全人员的正常薪资问题感到关切。我欢迎全国领导人论坛核可国家安全政策和新的警务模式，并敦促所有利益攸关方以这些国家框架为基础，建立切实高效、能够保障索马里人民的安全并抵御国内外威胁的安全部门。如果不能提供持续协调的支助、展示出决心并在作出全面的安全努力方面迅速取得进展，索马里将继续脆弱下去，其取得的成果有可能付诸东流。

92. 我们不能仅仅依靠军事手段遏制青年党的威胁。我强调必须采取立足于保护人权的全面办法，恢复索马里的安全。为此，必须全面探索在索马里实现持久和平与和解的一切途径。我期待联邦政府启动打击暴力极端主义的“正确道路”计划，向着采取更加全面的办法迈进。

93. 我仍然对索马里的人权状况深感关切，包括死刑判决数量增加以及对妇女和儿童的保护不足。虽然索马里当局过去几年作出了保护儿童的重要承诺，但与青年党有关联的儿童遭到拘留仍然是一个令人关切的问题。我敦促索马里当局主要将这些儿童作为受害者对待，将儿童的最佳利益和国际保护标准作为指导原则。邦特兰判处儿童死刑的做法是不可接受的，我敦促邦特兰当局协助所有这些儿童重返社会并与家人团聚。

94. 我赞赏地方当局和人道主义合作伙伴为减轻与厄尔尼诺现象有关的洪灾所作的准备工作。然而，人道主义状况依然严峻。由于粮食安全前景恶化而且达达布的难民即将回国，未来几个月的人道主义状况预计将更加严峻。我敦促国际社会加倍支持在索马里实施至关重要的人道主义行动和持久的解决方案。

95. 我欢迎联邦政府发布国家发展计划的草案初稿，这是向着消除社会经济挑战的根源以及为索马里规划发展道路迈出的重要第一步。索马里的进展还依赖于国家创造收入及提供安全和教育等公共产品的能力。必须努力在公共和私营部门之



间建立伙伴关系，并发挥索马里人、包括散居国外的极为活跃的索马里人非凡的企业家精神。

96. 我衷心感谢非洲联盟、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持续支持和参与索马里建设和平及国家政权建设进程。

97. 两名联合国工作人员和 11 名私营保安人员在摩加迪沙的恐怖袭击中丧生，我对这些恐怖主义行为深感悲痛并予以谴责。我赞扬我的特别代表迈克尔·基廷、我的两名副特别代表以及联索援助团、联索支助办和联合国驻索马里各机构、基金和方案的工作人员。他们在十分艰难而且往往危险的情况下，辛勤努力，坚守承诺，展示了联合国的最佳风范。

地图

