



秘书长关于索马里的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2232(2015)号决议第 35 段提交，安理会在该决议中请我每隔 120 天通报一次本决议的执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)的任务执行情况；并根据第 2245(2015)号决议第 17 段提交，安理会在该决议中请我定期报告本决议的执行情况，并具体报告联合国索马里支助办公室(联索支助办)在执行任务过程中遇到的挑战。本报告介绍了 2016 年 1 月 1 日至 4 月 30 日期间的主要事态发展。

二. 政治和安全事态概览

A. 政治事态发展

2. 索马里领导人商定了将于 2016 年 8 月举行的选举进程的格式。在为期几个星期的与区域利益攸关方的协商未能达成共识之后，索马里联邦政府于 1 月 28 日宣布一项行政决定，根据该决定，下院 275 名成员将由基础广泛的选举团选举产生，而不是如 2012 年那样仅由部族长老挑选，而议席将仍然按 4.5 部族分权模式分配给各部族。同时将设立上院，48 个议席将在六个联邦州之间平均分配，索马里兰和邦特兰两个州每个州另加三个议席。选举团 30% 的席位以及联邦议会上下两院 30% 的席位将预留给妇女。

3. 联邦政府的决定得到了朱巴、西南和贾穆杜格的临时行政当局的接受，这是重续联邦机构任务的一个必要步骤，也是向 2020 年普选过渡的一个桥梁。然而，邦特兰政府表示强烈反对使用 4.5 分权公式，许多邦特兰人认为这一公式使他们丧失了他们的多数部族优势。联邦政府和邦特兰于 4 月 3 日在加罗韦达成的协议促使邦特兰接受选举进程。

4. 4 月 12 日，全国领导力论坛商定了 2016 年选举进程的详细模式。论坛还同意在 5 月份会议上通过 2016-2020 年期间政治路线图，其中包括最终在 2020 年举



行普选的基准和时间表。与此同时，联邦议会在奥马尔·阿卜迪拉希德·阿里·舍马克总理于4月30日发表讲话之后，开始审议选举进程的模式。

5. 此外，联邦议会的业务以安全问题为主。议会与总理、国内安全部长和安全部队指挥官举行听证会之后发布一项决议，呼吁联邦政府采取一系列措施来稳定安全局势。4月6日，联邦政府在摩加迪沙发布一个包容各方的“正确路径”全国打击暴力极端主义战略。

6. 在努力确保临时区域行政当局的包容性和代表性方面取得了显著进展。3月25日，朱巴临时行政当局总统谢赫·艾哈迈德·伊斯兰“马多贝”和来自于马雷汉小部族的反对派领导人在一份10点公报中宣布了一项重要和解协议，其中除其他外，各方承诺解决所有朱巴部族公平分配职位和进一步整编民兵问题。根据该协议，Bare Hirale 民兵大约50名武装成员返回了基斯马尤。该协议还为组建新的朱巴临时行政当局内阁铺平了道路。同时，临时的西南州行政当局地区大会、包括议会21%的女议员，在议长阿卜杜勒-卡迪尔·谢里夫“谢赫胡纳”的领导下，于3月10日举行了第一次全体会议。

7. 在穆杜格，贾穆杜格临时行政当局和“先知的信徒”团体之间召开一次和解会议的计划，在政府间发展管理局(伊加特)支持下以及联合国资助下得以制定。这次会议将设法就分权、安全部队的整编以及在“先知的信徒”组织控制区杜萨马雷布建立贾穆杜格临时行政当局首都等事宜达成协议。然而，会议的开始时间因“先知的信徒”组织的内部冲突而延误。

8. 在希兰州和中谢贝利州组建唯一一个剩余的联邦成员州的进程面临挑战。1月12日在中谢贝利州的乔哈尔发起的州组建会议因部族代表性问题而遇到严重困难，并遭到一个主要部族的抵制。尽管州组建会议于4月12日重新启动，但包括总统哈桑·谢赫·马哈茂德在内的联邦高级官员的多次访问也没有成功解决问题。联索支助办继续进行斡旋，以促成由索马里人调停的解决方案。

9. 在“索马里兰”，政治舞台的主导依然是筹备2017年3月总统选举和议会选举。1月16日，全国选举委员会启动了生物识别选民登记进程，该进程后来由于持续不断的干旱而暂停。同时，“索马里兰”当局和索马里联邦政府之间的会谈据报没有取得进展。我的特别代表于3月14日和15日对“索马里兰”进行了他的首次访问。

B. 安全事态发展

10. 在本报告所述期间的上半部分，安全局势有所恶化，青年党加紧了非对称的常规攻击，但与此同时，索马里安全部队、非洲联盟驻索马里军事观察团(非索特派团)和其他合作伙伴也对青年党造成了重大损失，3月份和4月份更是如此。

11. 摩加迪沙的暗杀事件增加，4月份更是如此，索马里政府人员遭到的袭击最多。本报告所述期间发生了三次复杂的袭击事件。1月21日的摩加迪沙丽都湾泳滩袭

击事件，以及2月26日的索马里青年联盟酒店及和平花园袭击事件，导致超过45人丧生，其中包括一名联合国本国工作人员，并导致另外80人受伤。青年党声称对这些袭击事件以及对2月28日在湾区拜多阿发生的协调双爆炸负责，这次双爆炸导致30人丧生和60人受伤。另外一个令人担忧的事态发展是，一个亲伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的网站于4月25日报道，索马里境内的伊黎伊斯兰国战斗人员在索马里开展了第一次袭击，在摩加迪沙郊区用一个简易爆炸装置击中了非索特派团一个车队。非索特派团承认这次爆炸，但否认车队受到了影响。

12. 迫击炮袭击事件有所增加，其中包括总统府“索马里别墅”以及与非索特派团和联合国各办事处共用场地的机场遭到的袭击。摩加迪沙国际机场的非索特派团保护区于1月1日和2月11日遭到迫击炮袭击；2名非索特派团士兵受伤。“索马里别墅”于1月7日、2月1日和25日以及4月3日和7日同样遭到袭击，至少12人丧生，22人受伤，其中包括一名国会议员。基斯马尤机场于2月14日和27日遭到迫击炮袭击，而在2月21日，几枚迫击炮弹落在拜多阿简易机场周边，没有造成人员伤亡。

13. 两次不成功的爆炸行动表明了青年党的新战术。2月2日，一个隐藏在笔记本电脑里的爆炸装置在摩加迪沙飞往吉布提的商业航班上引爆。由于定时爆炸是在机舱完全加压前发生的，因此飞机延迟起飞挽救了许多生命。自杀炸弹手在飞行中被弹射出飞机，而飞机在摩加迪沙安全降落；两名乘客受到轻伤。3月7日，在贝里特温机场，在非索特派团士兵搜查行李过程中发生了一次小爆炸。爆炸物被发现隐藏在将作为货物运往摩加迪沙的电脑设备里。

14. 非索特派团和索马里国民军在1月份和2月份遭到了青年党的一系列攻击。1月15日，数百名青年党战斗人员袭击了 Gedo 地区 El Adde 的一个非索特派团基地，打死多名士兵并掠夺了武器和军用车辆。1月份早些时候，非索特派团出于战术原因，撤出了位于 Ceel Cade 以及位于 Badhaade 和 Bulo Gaduud、Juba Hoose 等地的基地。2月16日，青年党对摩加迪沙以北仅仅30公里处阿夫戈耶镇的非索特派团和索马里国民军阵地发起了猛烈攻击。

15. 3月份取得了一些战略性军事胜利。一架美利坚合众国无人驾驶飞机于3月5日击中了位于希兰地区 Raaso 的一个训练营，据报打死了150多名新招募的战斗人员和一些高级指挥官。在3月31日至4月2日在中朱巴和下朱巴发起的一次美国-索马里联合军事行动中，青年党一名高级领导人哈桑·阿里·多尔被打死。此外也是在3月初，青年党企图大规模攻入穆杜格和邦特兰，但被当地安全部队击退。邦特兰政府报告说，其部队打死了至少67名青年党武装分子并拘留了100人。贾穆杜格临时行政当局宣布，其部队打死了115名青年党武装分子，抓获了110人。

16. 4月上旬，非索特派团恢复开展朱巴走廊行动第三阶段下的大规模攻势，旨在摧毁青年党据点，并切断他们在索马里中部的供应线。作为这一行动的一部分，

中谢贝利地区的 Adan Yabal 镇和加尔古杜德地区的 Galcad 村分别于 4 月 6 日和 11 日获得解放。

三. 支持建设和平与建设国家努力

A. 国际协调和政治支持

17. 我的特别代表继续与在摩加迪沙或内罗毕保留外交代表机构的会员国密切协调，定期召开会议，以统一在关键问题上的看法，并协调合作伙伴对关键政治进程的支持。具体而言，在我的特别代表领导下，国际合作伙伴协调给予 2016 年选举进程的支持，包括在 2 月 4 日至 16 日期间向新兴联邦成员州的首都部署一个国际代表团，以帮助促使他们接受联邦政府关于选举模式的决定，以便能够及时筹备和落实该进程。

18. 高级别伙伴关系论坛第三次部长级会议在土耳其总统雷杰普·塔伊普·埃尔多安主持下，于 2 月 23 日和 24 日在伊斯坦布尔举行。这次会议由索马里总统和常务副秘书长担任共同主席，有 46 个会员国和 11 个国际组织的代表出席。这次会议使索马里和国际社会能够反思落实索马里建设和平和建设国家进程中取得的成就和面临的挑战，并确定 2016 年及以后的主要可交付成果。论坛呼吁及时落实选举进程和安全部门改革，包括建立一个新的国家安全结构。邦特兰政府由于反对 2016 年选举模式，没有参加这次会议的政治讨论。

B. 包容各方的政治

19. 若要达成对索马里联邦制度的共同愿景，还需做出许多努力。不过，在本报告所述期间，在确定前进的方式、尤其是修订 2012 年临时联邦宪法方面取得了一些进展。

宪法

20. 1 月份，由联索援助团和联合国开发计划署(开发署)支持的宪法专家访问了摩加迪沙，并会见了总统、总理、联邦议会议长、监督委员会和宪法事务部长。专家们帮助索马里的利益攸关方就关键问题达成了协议，并提出了解决一些有争议问题的选项，其中包括上议院的作用、行政部门的权力、联邦和州两级之间的权力分配、收益分享以及摩加迪沙的地位。

21. 2 月 15 日，联邦议会议长概述了宪法审查进程的路线图。该路线图包括由监督委员会牵头与地区议会进行的由行政部门人员和民间社会参加的协商、将于 5 月 25 日至 6 月 5 日在邦特兰加洛威举行的一次全国制宪会议以及由独立宪法审查和执行委员会主持的一次起草务虚会，以最后敲定修正案草案。就在 2 月 15 日，监督委员会就临时联邦宪法 15 章中的 10 章向联邦议会提出了修正案，主要涉及技术问题。西南、朱巴和贾穆杜格的临时行政当局地区议会的发言人出席了

议会开会，邦特兰没有参加，并于 2 月 21 日发表声明称，在邦特兰参与当前的审查之前，应该先解决宿怨。

22. 关于宪法审查进程的第一个公众宣传和公民教育活动于 3 月 14 日至 17 日在拜多阿举行。这次活动由西南临时行政机构主办，由联邦宪法事务部在开发署协助下组织。

23. 联邦政府继续就联邦制度的实质性方面与现有和正在出现的联邦成员州进行协商，这些方面包括金融和财政安排、司法、安全部门以及修订联邦临时宪法。此外，边界和邦联委员会开始就将向联邦议会提出的联邦州界划界标准召开介绍会议。在联合国支持下，边界和邦联委员会还起草了关于联邦制的战略框架，侧重于五个相互关联的支柱：就作用和职责的清晰问题向政府利益攸关方进行宣传；推动全国对话进程；关于联邦制和其它模式的清晰问题；制定边界划分标准；以及争议解决平台的演变。

选举

24. 根据 2015 年 12 月 16 日《摩加迪沙宣言》，政府和 2 月份高级别伙伴关系论坛上的国际合作伙伴认可了一个双轨办法，其中包括 2016 年选举进程和到 2020 年举行的普选，普选将由国家独立选举委员会组织。

25. 联合国通过培训方案继续支持国家独立选举委员会的体制发展，培训方案涉及的内容包括“促进性别平等的选举”和“治理与领导力”、与开发署阿拉伯国家区域方案联合举办的国际讲习班以及参加由南非选举委员会主持的选民登记研究。在近期内，联索援助团和开发署继续支持筹备和规划 2016 年选举进程。

C. 法治和安全机构

26. 在建立一个联邦法治和安全机构框架方面已取得了很大进展。现已根据国家威胁评估草拟了国家安全政策。政策草案已在 4 月 11 日的全国领导力论坛期间分发给现有和新的联邦成员州领导人，并将在 5 月份下一届论坛上详细审议。同时，讨论这项政策的技术一级研讨会将在各州府举行。

27. 在 3 月份为期三天的协商讲习班上，联邦政府和地区各州在联索援助团、非索观察团和开发署支持下，就索马里联邦警务模式的主要特点达成了一致意见。拟议警察制度将在联邦和州两个层面设置一个双级、由文职管理的结构。这项共识是在索马里全境建立有效的警察服务的关键基石，提供了一个十分必要的国家自主结构化警察支助框架。最近结束的世界银行和联索援助团对安全和司法方面公共支出的联合审查，就不同模式的承受能力和可持续性提供了宝贵的资料。

28. 民兵的整编正根据联邦政府的整编计划取得进展，只是步伐缓慢。联邦政府和索马里国民军都增加了支持和强化了培训，以应对基斯马尤的这些挑战。联索

援助团和联合国项目事务署(项目署)正在争取尽快实施一揽子支助方案,把 3 000 名邦特兰部队整编到索马里国民军。

29. 美国和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府为索马里国民军资助的军事津贴项目仍在继续。在本报告所述期间,18 818 名登记的士兵得到了总共 290 万美元的津贴。向保安人员定期支付薪金仍然是一个重大问题,对该国的安全局势有直接影响。索马里国民军的薪金拖欠估计达 6 个月至 13 个月,而警察薪金则拖欠达 15 个月。

30. 欧洲联盟提供了 550 万美元以帮助承担警察津贴,并承诺再提供一年的经费,直至 2017 年 4 月/5 月。在欧洲联盟支持下,向大约 6 354 名联邦警察部队人员支付了一笔相当于八个月未付津贴的款项。向所有符合资格的警官支付的津贴预计要到 2016 年 4 月才能完成。同时,联合王国政府国际开发部向完成了非索特派团警察部门提供的三个月培训课程的拜多阿和基斯马尤区域警察提供津贴。目前,在预计的 1 200 名毕业生中,有 397 名警官正在领取津贴。

31. 审查关于建设索马里警察部队的希根(“准备”)计划草案,包括新的警务模式,还在继续。向索马里警察提供的非致命性一揽子支助在 1 月进行了更新。德国已经承诺通过项目署向一揽子计划提供达 200 万美元的资金。

32. 联索援助团和联合国裁军研究所(裁研所)在 2 月 7 日至 11 日期间帮助举办了讲习班,索马里国民军、索马里警察部队、国家情报与安全机构和看守部队的代表参加了讲习班,之后,武器和弹药管理也取得了进展。联邦政府同意开始部署机动武器标识和登记小组,统一登记数据库,改善摩加迪沙国际机场内索马里国民军武器的接收和储存地方,以及制定法律框架。联合国排雷行动处将向这些活动提供技术支助,这些活动将支持联邦政府实现目标,以达到部分解除武器禁运的条件。

33. 地雷行动处向国内安全部捐赠车辆和设备,以支持警察拆弹工作队的培训和行动,处理与简易爆炸装置有关的事件和清除未爆弹药。2 月 16 日至 19 日,在日内瓦第十九次国家地雷行动方案主任和联合国顾问国际会议上,索马里爆炸物管理局推出了关于爆炸物危害管理的保护计划。

34. 2 月 18 日,联邦政府为联合国毒品和犯罪问题办公室-项目署支助的摩加迪沙监狱和法院建筑群奠定正式基石,该法院用于处理民事司法系统中的高安全风险案例,包括针对青年党的案例。西南临时行政当局于 3 月 1 日启动了由建设和平基金资助的拜多阿高风险囚犯改造试点项目。

35. 由于日本政府同意资助在摩加迪沙、拜多阿、基斯马尤和贝莱德文的 20 个复员援助项目,使联邦政府用于前战斗人员重返社会的社区发展项目得到大力支持。一半的受益者将是即将完成重返社会进程的前战斗人员,另一半来自地方社区。在基斯马尤,联邦政府、朱巴临时行政当局、德国大使馆和国际移徙组织签

署了一项协议，用德国政府的资助建立了一个针对已经脱党的青年党分子的过激设施。

36. 在联索援助团的技术援助下，联邦政府完成了校尉计划草案，训练和装备海军和海岸警卫队。联索援助团正在与联邦政府一起推动批准经修订的《索马里海事法》。应渔业和海洋资源部长的请求，联索援助团将帮助动员国际社会支持打击索马里沿海地区的非法、未报告和无人管制的捕捞活动。

D. 经济基础

37. 在本报告所述期间，在经济治理和政策优先事项方面取得了显著进展。2月21日，总统签署了反洗钱和打击资助恐怖主义法案，使之成为法律。联邦议会于2015年12月26日通过该法案，据此索马里中央银行能够制定措施，改进金融管理环境并保障侨汇。总统任命了两名银行董事会成员，完成了管理小组的组建，该小组预期将核准有待通过的重要规定。

38. 国际货币基金组织(货币基金组织)认识到在宏观经济管理方面取得的进展，于4月6日宣布将建议一个为期12个月的工作人员监测方案，这将有助于为国际金融机构在重债穷国倡议框架内的全面重新参与奠定基础。工作人员监测方案将不涉及直接的财政支助，而是为今后可能推出货币基金组织贷款方案采取的一个必要步骤。不很积极的情况是，索马里加入东非共同体的申请因该国局势不安全于3月3日被拒，使索马里失去了通过区域一体化和进入有1.7亿人的市场来恢复经济的机会。

39. 向海湾国家出口活牲畜仍然是索马里的主要外汇收入来源。据联合国粮食及农业组织(粮农组织)的数据，在2015日历年，索马里出口绵羊和山羊490万只，并出口了295 000头牛和72 000头骆驼，为索马里牲畜所有者带来了估计3.84亿美元收益。畜牧业在持续的出口导向措施、好价钱和正在增长的中东市场推动下，依然具有巨大的增长潜力。畜牧业收入占索马里国内生产总值的40%。

40. 联邦副总理与粮农组织协调，于1月23日启动了索马里国家生物多样性战略和行动计划，作为对生物多样性所带来资源的消费和保护进行平衡的路线图。

41. 1月在摩加迪沙举行的农业部长论坛是一个历史性的里程碑。联邦和区域两级的农业部长第一次聚集执行一项统一的战略，支持整个索马里的农业增长和粮食安全，增加资源调动，并加强与地方和国际合作伙伴的问责制。

E. 收入和服务

42. 联邦政府继续努力为2017-2019年度起草一项国家发展计划，同时在各地区开展广泛的协商。值得一提的是，联邦政府在使本国的优先事项与可持续发展目标相一致的过程中，将社会保护、营养和青年等关键问题列为优先事项。

43. 由于政府牵头与地区当局开展兼容并蓄的协商，因此得以制定一项由下向上的卫生部门战略计划和多部门的全国水、公共卫生和个人卫生政策，以期改善提

供关键社会服务的方式。数据收集工作，诸如 2016 年初出版的第一次政府领导的学校普查，为针对索马里儿童开展的措施提供了重要的基线。

44. 沙特阿拉伯向索马里提供了 5 000 万美元：2 000 万美元用于支助预算，3 000 万美元用于投资。联邦财政部官员证实收到了支助供资，有助于弥补 2016 年预算中的短缺。

45. 中央银行行长强调指出，索马里需要推出新的货币，但是对于联邦政府是否有能力颁发并管理新货币仍有疑虑。

F. 贯穿各领域的问题

社区复原

46. 3 月 19 日，总统启动了瓦达吉尔地方治理问题国家框架。该框架提出了一个由社区领导的、围绕组建各区域代表行政机构的进程，包含四个组成部分：社会愈合、和平红利、公民对话和地方治理。启动之前，内务和联邦事务部长与来自各州当局和民间社会的代表开展了一次协商活动。

47. 1 月，朱巴和西南临时行政当局的内务部长与各自地区的官员举行会议，审查地区稳定性评估，并商讨各项活动的轻重缓急。在基斯马尤城和 Afmadow 及 Baraawe 两个镇开展了社区恢复举措，涉及到广泛的地方利益有关方，包括来自民间社会、地方主管当局和私营部门的代表参与。这些项目得到了美国国际开发署的支持。同时，非索特派团继续在社区一级实施早期恢复项目，其中包括对贝莱德文、Baardheere 和 Taraka 等地保健设施的支助。

48. 建设和平基金通过索马里发展和重建基金的国家窗口向地方行政当局提供了 200 万美元的直接支持。开发署采用这种模式来协助对南部和中部地区的 11 个区域行政部门提供资助。该基金将便利对这一项目及其他项目的持续资助，从而有效地帮助建立财政上行之有效的联邦制度。

49. 增强索马里青年权能的举措势头越来越强，一直在联邦政府议程上保持重要位置。联合国人口基金正通过向引领这一进程的青年和体育部提供资金和技术支助，来帮助联邦政府制订全国青年政策。联索援助团在摩加迪沙举办了一次青年活动，聚集了 250 名青年代表，其中 75 人是来自各区域的代表，商定执行关于索马里青年、和平与安全的安全理事会第 2250(2015)号决议的具体建议。高级别伙伴关系论坛在伊斯坦布尔举行的投资于索马里青年会外活动期间，我的常务副秘书长启动了联合国索马里青年战略，并宣布建立一个索马里青年基金。

人权

50. 安全部队的行动导致据报有 105 名平民死伤。其中，28 人死亡和 45 人受伤是由索马里安全部队造成的；3 人死亡由非索特派团造成，29 人死亡由双边指挥的肯尼亚军队实行空袭造成。此外，据报告，美国直升机的空袭造成 2 名平民受

伤。据记录，发生了一起涉及索马里安全部队的强奸案。由青年党和身份不明的人造成的平民死伤人数共包括 121 人死亡和 230 人受伤；青年党涉嫌实施了 32 次绑架，并于 4 月 3 日释放了 50 名被绑架者。

51. 除了平民死伤以外，肯尼亚军队于 1 月 15 日至 23 日在盖多地区的空袭据报导致牲畜被炸死，水井和住房遭到毁坏。在这方面，媒体和地方社区报告据称使用了集束弹药。然而，肯尼亚政府正式否认使用这种弹药。据报告，青年党在袭击中把未爆次级弹药作为简易爆炸装置使用。1 月 31 日，联邦政府宣布成立一个调查空袭影响的委员会，但是该委员会尚未开始运行。

52. 实施了 17 次处决；其中 7 人在索马里兰(3 人是平民)、4 人在摩加迪沙、2 人在邦特兰。4 人未经正当程序就被当局即决处决，1 人在西南临时行政当局地区，3 人在朱巴临时行政当局。

53. 在一次公开审判中，摩加迪沙的一审军事法庭判处一名前青年党记者兼媒体官员 Hassan Hanafi 死刑，因为他参与杀害了至少 5 名记者。3 月 26 日，摩加迪沙的高级军事法庭确认了于 4 月 11 日执行的死刑。

54. 共有 900 人被捕，其中多数人是因与青年党有牵连而在索马里不同地区遭到任意逮捕。在逮捕的人中，有 613 人获释，而 287 人在押等待进一步调查，包括 68 名被青年党强行招募的少年。

55. 1 月份，人权理事会通过普遍定期审议程序审查了索马里的人权记录。理事会指出了自 2011 年上次评估以来取得的进展，包括通过行动计划来实施人权路线图，以结束冲突中的性暴力，以及在儿童权利方面的进展。

性别平等和增强妇女权能

56. 索马里妇女的政治参与和安全得到了亟需的关注，从而为 2016 年选举进程的未来行动创造了新势头。伊斯坦布尔高级别政治论坛上关于妇女、和平与安全的会议聚集了联邦政府及其合作伙伴，会议着重强调迫切需要采取战略干预措施以及对妇女、和平与安全议程的进一步投资，包括妇女的政治参与。在高级别政治论坛的全体讨论中，联邦政府着重强调了批准《消除对妇女一切形式歧视公约》的计划。

57. 妇女参与 2016 年选举进程，是今年国际妇女节庆祝活动的重点。妇女领袖，包括各部长、议员和民间社会组织代表，在秘书长特别代表组织的开放日、欧盟-联合国联合主办的小组讨论，以及民间社会组织和全国各地妇女部委举办的活动中，都表达了需要解决的关切。

儿童保护

58. 索马里儿童依然过多地遭受冲突的影响。根据联合国牵头的儿童与武装冲突问题监测和报告机制国家工作队的记录，1 月 1 日至 3 月 31 日期间共发生了 488 起事件，在 1 101 起侵权行为中有 993 名儿童受到伤害(166 名女孩和 827 名男孩)，与上

一个季度相比有所增加。大多数侵权行为涉及招募和使用儿童(472人)、诱拐儿童(268人)、杀戮和残害儿童(281人)，主要由青年党、索马里军队和部族民兵所为。

59. 在处理3月份针对地方安保的军事行动以后俘获的儿童过程中，联合国向邦特兰政府提供了支持。被俘获的儿童中多达50人可能不满18岁。联索援助团和联合国儿童基金会(儿基会)还在协调支助工作，帮助贾穆杜格临时行政当局协助在类似的军事行动中俘获的儿童得以康复。初步调查显示，在邦特兰和穆杜格的两次行动中俘获的儿童人数大约占216名被拘押者总数的50%。

60. 联合国继续支持联邦政府实施行动计划，以结束及防止招募和使用儿童以及杀害和残害儿童。3月15日，联索援助团儿童保护股和儿基会支持索马里国民军最后确定一项为期一年的工作计划，以支持上述计划的执行。

防止性暴力

61. 在执行《消除冲突中性暴力行为国家行动计划》方面取得的进展包括：最终敲定了《性犯罪法案》，该法案现在已提交内阁，以及在索马里警察部队中建立了妇女与儿童保护股试点。

62. 执行国家行动计划面临的挑战包括缺乏足够的协调以及捐助方资源有限，而且地区临时行政管理部门的参与不足。现已商定，2016年第二季度的工作重点是调动更多资源，以便在妇女和人权发展部内设置一个协调单位，加强与利益攸关方的协调。

定点制裁

63. 安全理事会关于索马里和厄立特里亚问题第751(1992)和1907(2009)号决议所设委员会主席在2月18日给安理会的情况简报中，强调指出了索马里和厄立特里亚监测组的一些最新调查结果。调查结果显示，对索马里和平、安全与稳定构成威胁的主要挑战包括国际社会对索马里丰富的海洋和矿物资源兴趣日增，而为管理和保护这些资源做出的努力则无法与之相比。同时，3月14日，委员会通过了第二次执行援助通知，以帮助会员国和其他相关行为体切实执行对厄立特里亚和索马里的武器禁运。

四. 人道主义状况

64. 索马里人道主义局势依然脆弱。粮食安全和营养分析股2月公布的最新评估证实，粮食不安全和营养不良的程度居高不下、令人震惊。约470万人(占人口的38%)粮食无保障或处于粮食危机之中，近100万人无法满足最低食品需求。在粮食严重无保障的人中境内流离失所者占三分之二以上。大约305 000名五岁以下儿童严重营养不良，其中58 300名如得不到紧急治疗就可能面临死亡。

65. 邦特兰和索马里兰一些地区遭受严重干旱，并且因厄尔尼诺现象而加剧，影响了350 000人，特别是在奥达勒、巴里、努加尔、萨纳格、索勒州和沃戈伊加勒贝

德这些州。另有 130 万人如得不到援助，有可能陷入严重粮食无保障的境地。这种情况预计将进一步恶化，原因是受影响地区现有水资源枯竭，而即将开始的雨季的前景也不妙。旱情是在索马里兰一些地区连续四个季节降雨量低于平均水平(跨两年)、邦特兰小雨季低于平均水平(2015 年 10 月至 12 月)之后发生的。早期预测显示，索马里兰和邦特兰北部地区大雨季(4 月至 6 月)接近或低于正常水平的可能性增加，这将对遭受影响、正竭力满足日常需要的人们造成进一步的负面影响。

66. 人道主义合作伙伴正在为最弱势人口提供至关重要的生存援助，但资源有限，不足以避免局势恶化。中央应急基金已发放 1 100 万美元，支持扩大受干旱影响地区至关重要的人道主义生存援助。人道主义协调员从索马里人道主义基金中增拨了 650 万美元。到目前为止，2016 年索马里人道主义应急计划已收到 1.029 亿美元，占请拨的 8.85 亿美元的 12%。

67. 医疗卫生状况仍然令人担忧，大约有 320 万人需要获得紧急医疗服务。据非政府组织报告，截至 2016 年 1 月，至少有 10 个医疗设施由于缺乏资金而缩减服务或关闭。合作伙伴在提供所需规模的救生医疗服务方面仍然面临困难。基础卫生站和诊所正在竭力满足基本的医疗需求，许多组织因缺乏资金从高需求地区撤走了医卫工作人员。

68. 为索马里 110 万境内流离失所者的困境寻找持久解决方案的工作还在继续。人道主义国别小组正力求通过回返、重新安置或就地安置找到减轻境内流离失所者困境的办法，这在很大程度上取决于当局的政治意愿。联邦政府的国家发展计划草案将境内流离失所者问题的持久解决办法列在复原力支柱下。

69. 由于不安全状况日益严重，并且能力和资金有限，人道主义援助准入仍然是一项挑战。索马里的运作环境依然危险并充满挑战，人道主义人员遭到的袭击正在增加，甚至他们长期以来可以进入的地区也是如此。仅在 1 月和 2 月，就有 22 起暴力事件直接影响到人道主义组织，造成 1 名人道主义工作人员死亡，其他 2 人受伤，另外 5 名受到殴打和拘押。

五. 向非洲联盟驻索马里特派团、国民军和联合国索马里援助团提供的支助

70. 在青年党日益老练的袭击的背景下，2016 年 2 月 28 日在吉布提举行的非索特派团部队派遣国国家元首和政府首脑会议强调指出，需要改善指挥和控制。首脑们还关切地注意到，在此关键时刻，欧盟决定把对非索特派团部队津贴的财政支助削减 20%。此外，他们还强调，有必要更好地协调非索特派团、国家安全部队和联索支助办之间的行动和后勤。

71. 努力提高非索特派团的业绩也是 3 月 22 日举行的非盟和联合国和平与安全联合工作队会议的重点之一。为落实和平与安全联合工作队的工作成果，成立了

一个非盟-联合国联合工作组，为提高非索特派团行动效力和确保其军警人员获得可预测资金制定备选方案。在4月15日和19日于亚的斯亚贝巴举行的成立会议上，该工作组确定了旨在改善非索特派团指挥和控制的优先举措。

72. 3月17日，秘书长索马里问题特别代表会见了总统及主要的安全捐助者，讨论了薪金、津贴和国家安全架构。联邦政府承诺实施统筹安保预算并迅速支付拖欠的工资。财政部提交了一份报告，说明了财政制约因素以及2015年薪金和津贴的支付情况，包括关于支付欠款的安排。会议标志着联邦政府改变了对支付工资的态度，认识到付款危机的严重性，愿意对安全机构采取更果断的立场。

73. 按照安全理事会第2245(2015)号决议的要求，联索支助办正在就向联索援助团和非索特派团提供支助制定两份单独的可量化契约，两份契约均处于最后草拟阶段。契约借鉴了外勤支助部的业绩管理框架，列有联索支助办各服务交付领域的目标、措施和指标，并且是与联索支助办的客户共同拟订的。契约还涵盖资源管理、遵守细则和条例以及规范性政策和标准的业绩计量。

74. 3月16日在摩加迪沙举行了高级领导协调论坛。在论坛期间，非盟索马里问题委员会主席的特别代表兼非盟驻索马里特派团团长与秘书长索马里问题特别代表商定了指导联索支助办支助行动向前推进的四个共同优先事项：支助选举进程和选举安全、支助索马里安全部门、社区恢复和扩展国家权力以及落实人权尽职政策。

75. 修订并签署了非洲联盟与联合国的总括谅解备忘录，使其符合安全理事会最近的各项决议。目前正在进行讨论，以最后确定非盟、联合国及部队和警察派遣国的三方谅解备忘录。备忘录将规定偿还部队和警察派遣国为支持非索特派团而提供的符合条件的特遣队所属装备的行政、后勤和财务方面的条款和条件。新框架将可使联索支助办通过联合拟定部队所需，为非索特派团提供更好的支助，并确保只有经三个签署方核实的装备才能按照安理会第2245(2015)号决议的规定，得到联索支助办的支持。

76. 但是，主要供应路线无法使用，仍然是一个难题，联索支助办继续通过空运为70%的非索特派团前方作业基地和其他地点运送补给。非索特派团努力采取更加机动和进攻的态势，其中一个重要方面就是使用军事航空资产。肯尼亚和埃塞俄比亚分别承诺提供2架和3架攻击直升机，这将是这方面的重要贡献。然而，持续未决问题仍是如何提供弹药或偿还弹药费用，这不在一揽子后勤支助计划之内，必须由部队派遣国或通过会员国的双边援助来支付。为支持加强非索特派团的机动能力，联合国地雷行动处在非索特派团位于摩加迪沙的部队总部综合支助办公室派驻了人员，并在贝莱德文设立了与非索特派团的联合办事处，加强关于管理和减轻爆炸物危险的技术咨询和规划支助。

77. 根据安全理事会第2245(2015)号决议第14段的规定，以及与秘书处的来往信件，联合王国已经同意部署军事人员，以支持联索支助办和联索援助团。特遣

队将包括工兵、军事医务培训师、参谋人员、军事情报分析人员、作战车辆工程师以及具有弹药和车辆管理方面专门知识的后勤人员。特遣队预期将分三个阶段部署。70名特遣队中第一批8名队员将于4月17日部署。

78. 根据安全理事会第2245(2015)号决议的授权，联索支助办通过向摩加迪沙和各地的索马里国民军交付防御工事器材及提供通信支持，加强了对索马里国家安全部队的支援。联索支助办还与双边合作伙伴及非索特派团一道，为15名索马里国民军人员提供了关于使用高频/甚高频无线电通信设备的培训，以改善在联合行动期间与非索特派团的互通。此外，联索支助办还在与非索特派团联合行动期间为索马里国家警察部队进行了4次医疗后送。

79. 支助索马里国民军的信托基金现有余额为800万美元，仅够支持索马里国民军未来六个月的行动。支助非索特派团的捐款的信托基金余额仍为160万美元，指定用于一些正在进行的项目。如不追加资源，将严重影响联索支助办在此关键时刻支持索马里国民军和非索特派团的能力。

人权尽职政策

80. 关于人权尽职政策，联索支助办的两个契约强调其致力于参加协调论坛，交流信息，协助进行监测和风险评估，并作为一项预防措施对非索特派团展开建设。

81. 其中一项预防性措施是在部署前联合视察期间进行人权尽职政策培训。3月，为乌干达和布隆迪军队举行了两次培训活动。向近80名指挥官和高级军官简要介绍了人权、国际人道主义法和联合国执行人权尽职政策的义务，以及对于支助非索特派团的意义和影响。所有参加培训者签署了表格，确认他们将确保向自己指挥的部队作同样的介绍，并承诺确保将通过其指挥系统报告任何关于侵犯人权或性剥削和性虐待的指控。

82. 2月，在吉布提非索特派团部队派遣国首脑会议期间，部队派遣国确认必须在行动期间严格遵守人权和国际人道主义法，并认为最后公报中的人权尽职政策是帮助确保遵守的一项工具。非索特派团/联合国人权尽职政策联合工作组在3月召开会议，讨论了对非索特派团的侵犯人权行为的缓解措施，在平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组框架内与联合国的信息共享，以及需要对即将到任的指挥官和高级军官进行背景调查。

六. 联合国在索马里的存在

A. 扩大联合国的存在

83. 索马里全境的工作人员上限保持不变，但摩加迪沙因开设了新的商业住宿设施而例外。所以，在首都，国际工作人员的上限从415人增加到了445人。因此，该国工作人员的总上限从592人增加到了622人。

B. 综合统筹

84. 联索援助团将继续通过与联合国国家工作队密切的伙伴关系执行其任务规定，并在多个地区实施了一体统筹的联合行动。在本报告所述期间值得注意的是，联索援助团-开发署综合选举支助小组为全国独立选举委员会以及关于 2016 年选举进程的区域协商提供了一体统筹的选举支助。同样，警务、司法、惩戒工作全球协调中心安排，使联索援助团和开发署得以开展联合行动，支持索马里联合法治方案。在这两个例子中，均有一名开发署聘用的副手辅佐联索援助团负责股长，从而在技术咨询、政治支持和方案拟订之间实现了无缝连接。

85. 正在继续努力，深化人权和保护妇女儿童领域的合作。3 月 17 日，由联索援助团、联索支助办和联合国国家工作队组成的高级管理小组决定将专门保护职能纳入人权构成部分。

C. 工作人员的安全与安保

86. 安保管理小组继续在索马里开展强有力的工作，使联合国工作人员得以在严峻的安全形势下驻扎和执行任务。

87. 在本报告所述期间，联合国在摩加迪沙、基斯马尤和拜多阿的工作人员受到了迫击炮和 B-10 火箭弹等远距离打击的间接影响。藏入电子设备、私运到飞机上的低效炸药对在索马里的联合国和其他机构的空中行动造成的风险有所增加。安保管理小组还密切监测关于青年党活动和行动，特别是在下谢贝利州、可能影响联合国的活动和行动的报告。

88. 鉴于上述风险，更新了与特定指标和触发指标挂钩的应急规划，并与非盟和非索特派团讨论了相关问题。联合国航空运营机构(联合国人道主义空运处和联索支助办)对支持联邦政府民航管理局的程序进行了审查。此外，联索支助办还委托国际民航组织对航空安全进行独立评估。正在审查索马里机场航站楼的安保安排，包括加强旅客、行李和货物筛检。4 月在摩加迪沙进行了例行危机管理模拟演习。

七. 意见

89. 索马里正在经历政治过渡的关键阶段。安全和政治挑战影响着联邦政府 2016 年愿景中所列主要优先事项的进展速度。不过，现在已有前进的势头，可以规划并在 2016 年开展有限选举权的间接选举。这将是一个里程碑，标志着取得决定性的进展，指引未来实现更民主、更具包容性政治的途径。然而，立法和行政部门的任务期限只剩下四个月，时间对我们不利。因此，我敦促索马里各利益攸关方迅速着手实施选举进程的所有实际筹备工作。

90. 下一期间必须采取有效措施处理青年党造成的安全威胁，尤其是要确保安全和及时地开展选举进程。我尤其担忧青年党在下谢贝利州及中谢贝利州部分地区

的集结，这影响着摩加迪沙的安全局势，使不对称攻击的频率不断升高。这一事态发展也给联合国和其他国际合作伙伴的运作环境造成了更多限制。

91. 我要赞扬非索特派团、索马里国民军以及同盟部队在困难的条件下继续做出的努力，以及为索马里的和平与稳定继续作出的牺牲。我重申必须通过对暴力极端主义采取综合应对办法来维持对青年党的压力。

92. 我对非索特派团行动的资金短缺感到关切，这有可能破坏恢复打击青年党的势头的努力。我敦促会员国加大对非索特派团的支持，以帮助支付联合行动期间产生的费用，特别是偿还部队津贴。截至 2016 年 1 月 1 日非索特派团人员津贴的减少，给非盟和非索特派团造成了财政赤字。联合国继续致力于协助非盟找到适当的解决办法，为非索特派团津贴提供可持续和可预测的资金。

93. 加强非索特派团的指挥和控制架构对于提高其行动效力至关重要。在这方面，我欢迎非索特派团部队和警察派遣国在 2 月 28 日吉布提国家元首首脑会议上，表示同意所有空中资产应置于特派团团长的监管之下。这不仅将减少后勤业务的负担，还可促进对社区恢复至关重要的商业活动，而且有助于推动保障主要供应路线的努力。

94. 最后，至关重要的是将索马里安全部门发展到一定的水平，使其能够接管索马里的安全责任。因此，我对联邦政府重点发展联邦安全架构表示欢迎，同时注意到，围绕安全部队指挥和控制的问题将需要最高级别的政治参与。在这方面，关于索马里新警务模式主要参数的协议是创建索马里联邦实际可行的警务部门的一个重要里程碑，并为协调国际援助提供了框架。我敦促联邦政府确保定期和可预测地支付索马里国民军的薪金，仍是开展有效的安全部门改革的核心要求之一。

95. 我赞扬索马里各行为体为就 2016 年选举模式和 2020 年政治路线图达成协议所做出的努力。我特别欢迎关于在联邦议会两院为妇女保留 30% 席位的决定。联合国随时准备提供必要的支持，争取实现这一极其重要的目标。我欢迎在伊斯坦布尔高级别伙伴关系论坛上作出的及时落实选举进程绝不能遇到任何阻碍的承诺，呼吁索马里所有利益攸关方推进筹备工作。

96. 我鼓励联邦政府优先安排对全国独立选举委员会的财政支助，以帮助委员会秘书处及时征聘和进行能力建设，这是着手规划立宪公民投票和普选的选举筹备工作所必需的。

97. 我注意到，虽然在本报告所述期间，州的组建与和解工作取得了一些进展，但组建联邦的进程总体上还是滞后。具体而言，希兰州和中谢贝利州的州组建进程缺乏进展，令人关切。我敦促所有利益攸关方进行建设性对话并推动必要的社会和解努力，以便立即在希兰州和中谢贝利州组建临时的州行政当局。

98. 我欢迎在推进联邦临时宪法审查方面取得的进展，鼓励迅速完成这一工作。我还欢迎为将联邦各成员州特别是邦特兰纳入这一进程而继续做出的努力，并敦促让民间社会更多地参与进来。

99. 我注意到，自上一个报告期以来，对非索特派团侵犯人权的指控大幅减少。但是，影响到平民的军事空袭仍然是一个令人十分关切的问题。我还对关于各国部队侵犯人权的指控以及在军事行动中这些部队与非索特派团同行之间身份混淆不清感到关切。这既是一个严重的问责问题，也会影响到非索特派团、非盟和联合国的声誉。我敦促在联合军事行动期间严格遵守国际人道主义法，并对侵犯行为的指控迅速开展独立的调查。

100. 展望未来，至关重要的是要确保对社区复苏采取协调和具备适当资源的战略，为新收复地区提供核心的国家职能。这些努力需要能向在没有国家的情况下长大的一代公民证明政府机构发挥作用的價值。为此，我欢迎启动瓦达吉尔地方治理问题国家框架和采用发展与重建机制国家窗口。

101. 目前邦特兰和索马里兰由厄尔尼诺现象引起的干旱仍然是一个令人道主义合作伙伴关切的问题。亟需确保人道主义供资符合受影响地区的估计需要。人道主义呼吁的资金仍然不足，只具备所需 8.85 亿美元的 16%。人道主义合作伙伴需要立即获得 1.05 亿美元，以便在今后六个月向邦特兰和索马里兰的一百多万人提供关键的生存援助。

102. 我要赞扬我的特别代表迈克尔·基廷、两位副特别代表以及联索援助团、非索支助办、联合国各机构、基金和方案及其他国际和区域组织派驻索马里的工作人员，感谢他们在艰难的环境下继续努力工作。我还要感谢非洲联盟、非索特派团、政府间发展管理局、欧洲联盟和其他发展伙伴的持续支持。我们的伙伴关系必须持续下去，并在寻求索马里持久和平与稳定的过程中继续深化。

地图



Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014

Department of Field Support
Cartographic Section