



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 段和安理会第 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。报告介绍了索马里 2016 年 9 月 1 日至 12 月 31 日期间的最主要事态发展。

二. 政治和安全概况

A. 政治事态发展

2. 最重大的事态发展是选举进程取得进展。对选举模式的细节进行长时间谈判并经历一些技术拖延后，联邦议会选举于 10 月 15 日启动。截至 12 月 31 日，共选出 54 个议会上院席位中的 43 个和 275 个下院席位中的 260 个。12 月 27 日，新联邦议会在上下院联席会议上正式就职。现已着手准备选举两院议长和国家总统。

3. 尽管出现了拖延以及贿赂和恐吓代表等舞弊案件，但总体而言，选举进程比 2012 年更加和平与包容。由于非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和索马里安全机构作出了有效的安保安排，青年党的破坏并没有发生。由联邦和州领导人组成的国家领导论坛在解决涉及选举的问题方面发挥了关键作用，如核准适用所有议会和总统候选人的行为守则，以及建立选举争端独立解决机制。选举舞弊案件得到核实，促使论坛命令议会 5 个席位重新选举。总体而言，全国有近 13 000 名代表投票选举了下院议员，州议会则选举了上院议员。截至 12 月 31 日，下院中的女议员比例为 24%，上院为 23%，大大高于上届联邦议会(下院 14%)，但仍低于论坛商定的 30%。选举进程支出(1 400 万美元)中，60%由国际捐助者提供，10%由联邦政府承担，30%来自候选人登记费。



4. 10月9日，希兰州和中谢贝利州合并成为新的“希谢贝利”临时行政当局，联邦国家组建工作就此结束。乔哈尔被定为新州的州府；新成立的州议会随后选出了州长、副州长、议长和副议长。在与联邦政府和政府间发展管理局(伊加特)进行密集接触后，除 Habrgedir-Hawadle 小部族的领袖之外，大多数过去持反对意见的部族长老都同意加入这一进程。

5. 9月18日，“索马里兰”完成了持续近8个月的选民登记工作，开展这项工作是为了筹备本地的议会和总统选举。尽管“索马里兰”和邦特兰部队7月18日在萨纳格州东部发生冲突并造成5人死亡，仍有大约850 000选民进行登记，争议领土苏勒、萨纳格和卡因也首次进行了登记。双方开展的正式会谈缓和了局势，并使选民登记工作顺利完成。议会和总统选举最初定于2017年3月28日举行。然而，艾哈迈德·穆罕默德·穆罕默德·“希兰优”州长9月10日发布命令，宣布不定期推迟议会选举，主要原因是需要审查阿瓦达勒州、苏勒州和萨纳格州东部地区的席位分配。此后，“索马里兰”当局一直无视反对党、民间社会和国际社会关于撤销推迟选举决定的呼吁。

6. 9月13日，伊加特第二十八届国家元首和政府首脑特别会议在摩加迪沙举行。这是42年来首次在索马里举行这类峰会。这一重大活动表明，各方对索马里未来的信心日益增强。

B. 安全事态发展

7. 在摩加迪沙，青年党加紧使用汽车炸弹，以使民众在选举期间始终具有不安全感。9月18日，一名自杀炸弹手开车冲进索马里部队的车队，打死一名高级指挥官和7名士兵。10月1日，一辆装满炸药的汽车在一家餐馆门口引爆，导致4人死亡，10人受伤。11月5日，一名自杀炸弹手开车冲进索马里和非索特派团车队，导致4名士兵死亡，9人受伤。12月11日，一辆小面包车在摩加迪沙港爆炸，导致超过35人死亡。12月10日和15日，两名自杀炸弹手试图袭击目标未果，但汽车爆炸造成1名国家情报安全局官员死亡，12人受伤。青年党声称对9月29日的迫击炮袭击事件负责，袭击造成联合国综合大院轻微损坏。10月20日、11月2日、6日、9日、29日、12月11日和28日，疑似青年党特工人员开枪击中6名部族长老和2名选举代表。

8. 在索马里中部和南部，青年党继续开展游击战，有时还部署战斗人员实施复杂的袭击。9月16日，约150名战斗人员袭击了设在盖多州 Ceel Waaq 的索马里军队基地，打死8名士兵。10月18日，100多名青年党战斗人员袭击了下谢贝利州阿夫戈耶的多个政府地点，打死14人，包括两名高级军事官员和西南临时行政当局财政部长。10月25日，一辆装满炸药的卡车袭击了希兰州贝莱德文的吉布提阵地，导致4人死亡，8人受伤。

9. 埃塞俄比亚和索马里部队 9 月 15 日、10 月 11 日和 23 日分别撤出希兰州的 Moqokori、Ceel Cali 和 Halgan 后，青年党占领了当地的部分领土。埃塞俄比亚和索马里部队 10 月 26 日撤出巴科勒州的 Tayeeglow 后，青年党重新取得了当地控制权。11 月 15 日，索马里部队试图收复该镇未果。在拜州，青年党 11 月 1 日和 23 日两次从索马里部队手中夺下 Goofgaduud Shabelle 镇，但索马里部队 12 月 7 日在非索特派团的支持下收复了该镇。

10. 10 月 7 日，分别效忠邦特兰和贾穆杜格的部队在加勒卡约爆发武装冲突，导致邦特兰安全局势恶化。11 月 18 日达成停火协定前，几乎每天都发生激烈战斗。零星炮火仍在持续，12 月 23 日再次爆发激烈冲突。冲突导致大批民众流离失所，造成超过 74 人死亡，220 人受伤。

11. 10 月 26 日，宣布效忠伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的青年党小派别的 50 至 100 名民兵占领了巴里州的沿海城镇 Qandala。11 月初，邦特兰安全部队在双边伙伴的支持下发动了陆海空协同行动，但在遭遇抵抗后被迫撤退。12 月 3 日，部队发动了新一轮地面进攻，并在 12 月 7 日收复了 Qandala。据媒体报道，有 30 多名支持伊黎伊斯兰国的战斗人员死亡，撤退至周边区域和仍然在逃的人数不详。

12. 发生了数起涉及选举进程的暴力事件。在拜州的拜多阿，支持下院对立候选人的民兵在 10 月 29 日和 11 月 12 日发生冲突。在加尔古杜德州的阿达多，部族紧张局势在 11 月 14 日前后出现升级，索马里士兵开枪打死了一名平民。在邦特兰的加罗韦，据报在 11 月 5 日投票期间出现了零星炮火。

13. 10 月 8 日和 9 日，主管安全和安保事务副秘书长前往索马里访问，并同哈桑·谢赫·马哈茂德总统、国内安全部长和国家情报安全局局长会面。他指出，总体安全局势比 2014 年 8 月上次访问期间有所改善。他重申，鉴于联合国遭到攻击，东道国政府为联合国人员、资产和行动提供安保支持非常重要。

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

14. 我的特别代表继续加强国际努力，促进索马里建设和平和建设国家政权进程。他与索马里领导人、主要国际伙伴、特设选举机构成员和其他利益攸关方定期会面，努力确保各方协调一致和有效地支持选举进程。特别代表办公室与国际伙伴发表了多份联合声明，内容包括对有暴力史和被控犯罪的个人获得选举提名表示关切，并敦促适当处理关于恐吓和腐败行为的报告。

15. 11月19日和20日,我的特别代表和国际伙伴联合访问了加勒卡约、博萨索、拜多阿、乔哈尔和阿达多,敦促这些州的领导人加快选举进程,并履行承诺确保妇女代表的比例达到30%。

16. 加勒卡约发生上述时断时续的战斗后,我的特别代表率领联合国和国际伙伴组成的联合访问团,在11月12日和15日访问了加市。他与联邦总理、邦特兰州和贾穆杜格两州州长以及双方的主要利益攸关方进行磋商,倾听他们的关切并提出了实现持久和平建议。11月19日,他应联邦政府的请求,向加勒卡约停火小组咨询团队派出了两名联合国顾问,该团队由伊加特领导,负责就监测停火工作提供咨询意见。这一事态发展有助于缓和紧张局势。

17. 我的特别代表应联邦政府请求设立的“六方安全”论坛继续定期举行会议,论坛的目标是使索马里安全部门的主要国际利益攸关方协调一致地开展工作。论坛成员为欧洲联盟、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,论坛秘书处协调成员在统筹安保办法方面的工作。论坛在重新制定国际方法支持索马里安全方面也取得了进展,把支持工作定为政治挑战而非单纯的技术挑战。进展的一个例证是,在2016年9月联合国维和国防部长:2016伦敦会议期间举行的部长级会议上,论坛全体成员和与会的非索特派团部队派遣国都承诺,支持考虑统筹安保办法必要性的安全解决办法,并确认合作伙伴必须重新加强努力,支持索马里建立有效的安全机构。

18. 在统筹安保办法方面,联索援助团召集主要国际合作伙伴商定与非洲联盟进行互动协作的最佳方式,以期实现关于非索特派团2017年行动的共同承诺。另一个工作重点是如何协调支持,加快索马里安全机构的能力发展并制订防止打击暴力极端主义共同战略。

B. 包容性政治

19. 联邦间接选举执行小组和州间接选举执行小组继续监督索马里的选举进程。联合国综合选举支助小组(由联索援助团和联合国开发计划署(开发署)人员组成)协助两个小组采购选举材料和设备并送往各投票站。此外,支助小组还为两个小组提供能力建设支持,组织候选人登记、投票、计票和编制结果表格方面的培训。

20. 根据在2020年举行普选的任务规定,全国独立选举委员会开始进行技术准备,以便在2017年开始政党登记。为此,综合选举支助小组提供了技术知识,包括分享区域内其他国家的良好做法和经验教训,审查需要修订的相关法律规定,确保《政党法》得到实施。在支助小组的支持下,内政和联邦事务部和选举委员会审查了内战前的选举法律框架,并准备起草新的选举法。

21. 经过18个月的公开磋商和政治谈判,确定了选举模式。选举模式旨在确保和平移交权力,是契合索马里体制、政治和文化现实的独特模式。选举进程包含通常出现在更常规选举中的重要选举特征,如行为守则、无记名投票、建立特设

执行机构和争端解决机构等。进展还体现在参加选举进程的选民人数增加，近 50 年来首次在全国各地举行选举，以及基于地域代表性而不仅是部族代表性选举上院。

22. 联索援助团与全国民间社会行为体包括妇女互动协作，确保他们在 2016 年选举进程中的参与和代表性，还通过社交媒体、广播、电视开展公共外联活动。外联活动包括：为联邦间接选举执行小组提供通信支持；提高妇女代表性；广泛使用特派团的社交媒体平台开展公民教育活动，提高选举进程的公信力；举办能力建设讲习班，帮助索马里记者为报道投票进程做好准备；联系国际媒体，确保国际社会在涉及选举进程的各种问题和关切上保持一致。

23. 9 月 21 日，政治进程的主要利益攸关方，包括国际捐助者和索马里合作伙伴，通过了联合国提交的关于 2012 年以来宪法审查进程经验教训总结报告。除其他外，联合国评估了 2012 至 2016 年审查进程的主要成就和不足。随后，联索援助团、联合国机构和国际合作伙伴商定了下一轮审查《联邦临时宪法》的优先事项，《临时宪法》为构建联邦制索马里的法律架构创造了历史性机遇。选举进程之后，联索援助团将宪法审查定为索马里宪政民主过渡工作的优先事项。

24. 联索援助团与非政府组织代表以及希兰州和中谢贝利州的传统长老多次会面以推进国家组建工作。联索援助团还与巴纳迪尔州的部族长老进行接触，倾听他们对摩加迪沙最终地位的关切，并了解他们在选举进程和政治机构(特别是联邦议会两院)中的代表情况。

C. 法治和安全机构

25. 联合王国和美国将在 1 月举行工作会议，届时联邦政府以及现有和新设联邦成员州的代表将讨论联邦安全架构。目标是在索马里问题伦敦会议上就联邦安全架构达成最后协定，伦敦会议目前定于 2017 年 5 月举行。

26. 索马里安全人员工资拖欠仍是一个重要关切，也是安全人员逃跑甚至叛变的主要诱因。目前，估计拖欠士兵 6 到 13 个月工资，拖欠警察 15 个月工资。不过，索马里国民军、联邦警察以及拜多阿和基斯马尤的 1 000 名州警定期得到由捐助者供资的津贴。

27. 联邦政府与邦特兰当局达成协议，在 8 月 1 日将 3 000 名邦特兰民兵编入国民军。在联合国项目事务署开展项目初步评估前，需要建立供资机制，由项目署为 3 000 名士兵提供一揽子非致命性支助。

28. 联索援助团和开发署继续支持执行新的联邦警务模式，国家领导论坛在 6 月核可了这一模式。尽管现有和新设联邦成员州对制定分权警务模式作出了有力承诺，但联邦一级的工作在 2016 年下半年陷入停顿。将为即将就任的联邦政府开展国际宣传并提供支持，以期促进模式的执行，并重新履行承诺。

29. 朱巴兰临时行政当局正在批准一项爆炸物处理能力培训，将在地雷行动处和联索援助团的协助下为警察部门的部分成员提供培训。这一举措支持符合新警务模式的统筹安保办法。德国共为索马里警察的一揽子非致命性支助出资 200 万美元。100 万美元分配给各技术委员会，用于各州执行新的警务模式。其余 100 万美元将用于在基斯马尤建立一个警察培训设施；土地已经获批，预计将在 2017 年初开始施工。

30. 索马里联邦和州级利益攸关方继续在各种场合，包括在 12 月的技术讲习班上讨论在联合国的支持下设计有效和可负担的司法和惩戒系统。还采取了步骤加强提供司法服务，并扩大诉诸司法的机会。在摩加迪沙大学成立了针对妇女和境内流离失所者等弱势群体的法律诊所，正在计划向索马里中南部地区派遣法律援助服务人员，并首次向拜多阿和基斯马尤部署这些人员。11 月举行了司法优先事项讲习班，学员们商定，索马里联合法治方案将优先在联邦以下一级提供机构支助及增加诉诸司法的机会，并在 2017 年敲定及实施司法和惩戒模式。

31. 作为看守部队确保全国安全工作的一部分，联索援助团协助向 200 多名区域狱警提供了监狱事件管理培训。在此方面，针对高风险青年党囚犯的拜多阿监狱试点改造项目于 12 月 31 日完成。项目旨在收集囚犯数据，并设计实施了改造方案。项目成果和经验教训将有助于开展第二阶段工作，重点是改造青年党囚犯并帮助他们重返社会。

32. 前青年党战斗人员重返社会的工作继续进行。在德国资助下，在基斯马尤为脱离部队的低风险战斗人员建造的第 4 个改造设施定于 2017 年第一季度启用。同时，埃尔曼和平与人权中心正在与联索援助团合作，在摩加迪沙、拜多阿、基斯马尤和贝莱德文开展针对脱离部队的青年党战斗人员的重返社会项目。这项方案于 9 月启动，持续 8 个月，预计 2017 年 4 月完成。方案为 500 名脱离部队的战斗人员和 500 名弱势社区成员提供就业机会，并开展了新闻活动进行宣传。开展的项目包括扩建 4 个过渡中心，以及在每个地点修复学校、医院、法院和监狱各一所。联索援助团还帮助国家情报安全局草拟了标准作业程序，制定脱离部队青年党战斗人员的统一筛查和简述标准。

33. 联邦政府 9 月公布了防止和打击暴力极端主义国家战略与行动计划，作为不断演变的反恐平台的一部分。战略确定了主要发展领域，并力求确保包容性，使索马里民间社会、青年和妇女团体、宗教领袖以及私营部门都参与这项工作。战略启动后，联邦政府试图进一步下放执行战略的权力，使打击暴力极端主义问题协调员能够在联邦以下一级实施。12 月 1 日，邦特兰举行利益攸关方协商会议，联索援助团参加了会议。联索援助团正在统筹安保办法下开展打击和防止暴力极端主义工作，确保所有利益攸关方采取协调一致和包容各方的办法。根据联邦政府打击暴力极端主义问题协调员 11 月 21 日核可的意见，将同联邦政府以及现有和新设联邦成员州密切合作开展这项工作。

D. 经济基础

34. 2016 年底,索马里的国内生产总值(GDP)预计为 62 亿美元,人均 GDP 为 450 美元。消费仍然是主要驱动因素,2016 年投资占 GDP 的比例为 8%。经济高度依赖进口,目前出口占 GDP 的比例为 14%。进口主要由汇款和国际援助供资,占 GDP 的三分之二以上,造成了巨额贸易赤字。

35. 根据世界银行最新贫困调查,目前索马里约一半人口(51.6%)生活在贫困线以下。汇款仍是关键安全网,三分之一的收汇者是穷人。在城市贫困率差距的驱动下,不平等程度居高不下。

36. 鉴于《索马里契约》即将到期,索马里完成了 30 多年来的第一个国家发展计划。这份计划与可持续发展目标和临时《减贫战略政策》对接,根据计划索马里对其发展议程拥有充分自主权。计划仍需得到新政府核准,它为索马里处理主要发展优先事项,特别是基础设施、提供社会服务和总体减贫奠定了基础。正在制定新的索马里与国际社会相互问责框架,预计 2017 年上半年将在伦敦高级别伙伴关系论坛期间签署框架,以便根据索马里的优先事项调整国际支持。

E. 收入和服务

37. 索马里的财政状况正在改善,但有必要调动更多国内收入。国际货币基金组织(基金组织)的数据显示,2016 年 GDP 实际增长率预计为 3.7%,主要由电信、建筑和服务部门驱动。消费价格通胀率预计保持在 1.0-1.5% 的低位,主要反映了疲软的商品价格。考虑到降水偏少对农业部门的影响,预计 2017 年的增长率将下滑至 2.5% 左右。索马里国家预算只有 2.4 亿美元。征税能力薄弱、税基狭窄、法律监管框架缺失、领土不受控制等因素继续对充分征税造成限制。

38. 索马里在达到基金组织结构性标准方面取得了进展,但仍然难以克服基本的财政挑战。基金组织 11 月派出的访问团认为,索马里达到了所有结构性标准以及工作人员监测规划首次审查的 7 个量化绩效指标中的 6 个,但没有达到不再增加新欠款的标准。预计基金组织执行董事会将在 2017 年 1 月下旬讨论关于 2016 年第四条磋商的工作人员报告和工作人员监测规划第一次审查。

39. 索马里提供服务的能力仍然有限,主要依赖国际社会援助,特别是在保健、教育、营养、水、环境卫生和个人卫生领域。索马里是全球营养不良最严重的国家之一,但一些方面正在改善。联合国儿童基金会、联合国粮食及农业组织和卫生部 2016 年全国调查显示,全母乳喂养率上升至 33%,新生儿出生一小时内的母乳喂养率达到 83%。索马里将实施国家发展计划,当务之急是促进社会发展和人的发展。国际社会承诺未来将在这一领域提供支持。

F. 共有问题

社区复原和地方治理

40. 内政和联邦事务部与州对口机构继续促进地方治理全国团结框架，重点是推动社区和解以实现稳定。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，以加强地方治理和改善服务提供。11月17日，索马里发展和重建基金核可了两项方案，建设和平基金将为方案提供1 200万美元的资助。方案旨在促进社区复原和扩大国家权力，并根据团结框架迅速加强地方治理，尤其侧重于朱巴兰和西南。其中一项方案将支持全面应对脆弱性的驱动因素，另一项方案则为境内流离失所者、回返者、收容社区和当局提供持久解决方案。

41. 捐助方和联合国继续为希兰、中谢贝利、贾穆杜格、西南和朱巴兰各州的社区复原项目提供支持。美国国际开发署支持各州当局和社区进行项目规划，以促进基斯马尤、阿发姆道、万勒维恩、丁索尔、巴拉韦和巴德合尔等区的经济增长并支持社会融合。索马里稳定基金继续在沃谢赫、马哈代维姆、卡达勒、阿达多、巴兰巴勒和霍比约等区支持类似的工作。联合国工业发展组织9月评估了它所开展的旨在协助打击青年暴力极端主义的职业培训方案，目前正在将这一方案推广到多布莱、摩加迪沙、基斯马尤和拜多阿。

人权

42. 在本报告所述期间，侵犯人权行为有所增加，主要原因是各州开展的安全行动以及持续不断的青年党活动。据报共有623名平民伤亡，其中260人死亡，363人受伤。安全行动导致242名平民伤亡，其中索马里安全部队造成55人死亡，120人受伤，非索特派团造成37人死亡，12人受伤。联索援助团继续与非索特派团协作处理涉嫌侵犯人权和违反人道主义法行为的报告，包括非索特派团部队(埃塞俄比亚特遣队)7月17日在拜多阿附近的沃丁勒造成14名平民死亡和3人受伤。非索特派团即将完成这项调查。

43. 索马里安全部队造成的平民伤亡中，53%发生在加勒卡约冲突期间，这一期间邦特兰和贾穆杜格部队的交火则导致25名平民死亡，63人受伤。9月以来，索马里有6人被判处死刑，其中两人已经执行。

44. 青年党和身份不明人员共造成91名平民死亡，126人受伤。共有46人被青年党绑架，35人后来获释。袭击次数比上次报告所述期间增加了1.4%。

45. 9月，联索援助团和联合国人权事务高级专员办事处共同发布了联合国关于索马里表达自由权的第一份公开报告，报告期间为2012至2016年。报告建议采取措施，以增加保护、加强问责和消除有罪不罚现象。外交和投资促进部长保证，联邦政府将处理侵犯媒体的行为。9月5日，邦特兰媒体协会发表新闻谈话，赞扬联索援助团和人权高专办的报告，敦促利益攸关方落实报告提出的建议。9月

8日，“索马里兰”总统事务部长在“索马里兰”指控独立媒体破坏“索马里兰”的安全，并称独立媒体是“武装民兵，需要解除其武装”。对此，媒体协会和人权组织要求部长不要发出这种威胁。

性别平等和增强妇女权能

46. 9月，国家领导论坛重申女议员比例达到30%的承诺，并在公报中就如何实现这一目标提出了明确指导。事实证明，执行这个决定很有挑战性。不过，妇女领袖、候选人、亲善大使以及妇女和人权发展部大力开展宣传工作，取得了积极成果，联邦议会中的女议员比例(24%)高于2012(14%)。

47. 在选举过程中，女性候选人和倡导者面临威胁和恐吓。她们还指出，腐败问题也对妇女成为成功候选人的能力造成了负面影响。为解决这一问题，联索援助团和开发署加大了对女性候选人和倡导者的后勤支助，并与民间社会组织、亲善大使以及妇女和人权发展部进行协调。联合国还协助该部在7个选举地点部署了情况室小组。这些措施使妇女领袖能够进行有效动员并克服诸多挑战。

儿童保护

48. 在本报告所述期间，国家监测和报告任务组共记录了477起严重侵犯儿童事件，涉及854名儿童(157名女童和697名男童)。此外，记录了涉及92名儿童的46起非法拘留事件，拘留理由包括安全原因以及涉嫌与青年党有关联。

49. 邦特兰当局和联合国联合开展的年龄评估确认，3月在邦特兰抓获的青年党分子中，有64人未满18岁。9月17日，加罗韦的一家军事法院判处28名15至17岁儿童10年至20年监禁。经联合国和双边伙伴有力宣传，邦特兰当局同意释放另外26名12至14岁儿童。10月5日，他们被移交给联合国，开始重返社会。联索援助团和联合国儿童基金会继续与邦特兰当局密切合作，确保撤销6月16日对12名儿童的死刑判决和对28名儿童的重刑判决。目前，272名男童和55名女童参加了拜多阿和摩加迪沙的重返社会方案，其中包括2016年10月从邦特兰空运的26名儿童。

防止性暴力

50. 联索援助团始终支持在索马里警察中设立妇女儿童保护股，以此加强执法机构对性暴力案件的应对工作，并更好地保护受害者和幸存者。从2015年12月起采取了切实步骤，如联合国、非索特派团、联邦政府和国际捐助者等主要利益攸关方在广泛协商后，于9月3日通过了妇女儿童保护股的职权范围。

51. 9月，联合国人口基金在摩加迪沙开展了预防性别暴力培训，25名来自各州的索马里警察参加了培训。培训促进了警察与性别暴力服务提供者和其他利益攸关方在预防、缓解和应对性别暴力方面的互动协作。

定向制裁

52. 10月3日,我的助理秘书长兼紧急救济副协调员向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)号决议委员会简要介绍了根据安理会第2244(2015)号决议第24段提交的报告(S/2016/827)。索马里和厄立特里亚问题监测组在10月7日向委员会提交了索马里问题最后报告(S/2016/919)。10月15日,联邦政府按照安理会第2244(2015)号决议第7段向安理会提交了第二份报告。11月10日,安理会通过第2317(2016)号决议,将部分解除索马里武器禁运的时限延长至2017年11月15日。12月15日,监测组的7名专家获得任命,任期至2017年12月15日(见S/2016/1065)。

四. 人道主义局势

53. 在本报告所述期间,人道主义局势有所恶化,而且随着干旱从邦特兰和“索马里兰”向盖多和下朱巴等南部地区扩散,可能将继续恶化。索马里长期缺乏社会安全网和基本服务,使国家脆弱性增加,并有可能出现更广泛的危机。由于目前的小雨季降水不足,预计危机将会恶化。

54. 粮食安全和营养分析股的大雨季后评估结果于9月发布,显示已经超过两条红线。其一,目前索马里有500万人粮食严重短缺,其二,其中超过110万人处于紧急危机状况。营养状况也有所恶化,超过320 000急性营养不良儿童需要紧急营养援助,其中超过50 000儿童严重营养不良。

55. 索马里的人道主义需求不断增长,而所需资源却日益减少。由于各方认为索马里正在复苏,加上其他全球危机造成的竞争,人道主义供资大大减少。1月发起的2016年人道主义应急计划需要资金8.85亿美元,截至12月初到位资金仅为4.14亿美元,到位率略高于47%。由于资源有限,拯救生命方案已经取代生计和复原方案而成为优先事项。

56. 索马里不仅遭遇旱灾,冲突造成的流离失所也急剧增加,引发了对受影响民众、特别是妇女儿童保护问题的担忧。对加勒卡约的担忧最为严重,10月当地有90 000平民因冲突而流离失所,导致20 000儿童失学。外国军事资产撤出巴科勒州、贾穆杜格州和希兰州,造成至少5 000人流离失所,留守人员因此遭到青年党的报复,人道主义援助准入也有所减少。谢贝利州东部与青年党下发生的部族冲突,造成近30 000人流离失所,并给援助准入带来负面影响。

57. 2016年11月6日,指导肯尼亚境内索马里难民自愿遣返三方协议各成员举行了一系列协商会议,之后朱巴兰行政当局正式解除了对索马里难民从肯尼亚达达布难民营自愿回返的临时禁令。2014年12月以来,已经有近35 000索马里人按照三方协议自愿回归。合作伙伴利用有限的资源,继续提供拯救生命和重返社会方面的援助。

58. 10月，大约543 900人得到粮食援助，170万人获得了季节性农业投入，如种子、工具、捕鱼设备、灌溉票券以及牲畜和牲畜接种。大约43 300名五岁以下营养不良儿童被纳入营养方案，超过700 000索马里人得到基本保健服务，超过100万人得到了临时和（或）长期的安全饮水供应。近312 100人得到保护服务，教育伙伴的教学活动和学校供餐方案惠及大约90 000学生。约有98 100人得到非粮食援助，12 300人得到临时住所。

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

59. 联索支助办继续根据安全理事会第2245(2015)号决议，向非索特派团和索马里国家武装部队提供后勤支助，以支持军事行动。为支持2016年选举进程，联索支助办和非索特派团在战略和业务方面进行协调，确保为所有投票站提供充分的安全和后勤支助。贾穆杜格州阿达多的情况尤其具有重要意义，在选举之前非索特派团在当地没有派驻人员，但通过有效的协调机制，非索特派团得以迅速部署，并在自我维持的基础上得到了联索支助办的后勤支助。

60. 11月与肯尼亚拟定了部署三架军用直升机的协助通知书，三架直升机随即于12月15日在索马里部署。关于增派直升机一事，仍在与乌干达和埃塞俄比亚进行讨论。不过，需要会员国在偿还弹药费用方面向非索特派团提供支持，因为联合国不负责弹药费用。

61. 索马里部队继续通过联索支助办管理的信托基金得到联索支助办的后勤支助。9月，索马里国家武装部队与非索特派团开展联合行动的能力和战备评估未按原计划进行，原因是为选举进程提供安保成为优先事项。评估现在安排在新的联邦政府就职后立即进行。

62. 地雷行动处继续为简易爆炸装置的探测销毁提供技术支助和培训，这是其加强非索特派团行动机动性长期工作的一部分。在地雷行动处的指导下，9月成立的联合国-非索特派团简易爆炸装置工作组启动了“解除威胁”培训计划。计划包括简易爆炸装置缓解措施，特别是提高对简易爆炸装置的认识、加强搜索能力、技术业务设备、威胁/路线评估和预防性分析等方面的措施。培训伙伴通过非索特派团部队总部共同努力，使非索特派团发现的尚未引爆简易爆炸装置增加，比如乌干达部队10月就在1区主要补给线上发现并处置了16个装置。

63. 目前正在加强主要补给线的安全，以鼓励进行贸易和人员流动，为人道主义准入提供便利，最终推动在非索特派团解放区扩大治理和国家权力。经与联索支助办讨论，非索特派团承诺为公路运输队逐步提供部队保护，从而大幅降低目前对空运后勤支助的过分依赖。

64. 非索特派团信托基金和索马里国民军信托基金状况不佳，令人深感关切。截至 11 月底，两个基金的可用余额分别为 400 000 美元和 1 365 万美元。合作伙伴增加捐款，对于协助非索特派团完成任务并确保向索马里安全部队顺利移交安全责任至关重要。

65. 我新任命的助理秘书长兼联索支助办主任休伯特·普赖斯于 2016 年 10 月就职。他于 10 月 18 日至 19 日访问埃塞俄比亚的斯亚贝巴，会晤了非洲联盟、非索特派团部队和警察派遣国、非索特派团合作伙伴和联合国驻非洲联盟办事处的代表。普赖斯先生介绍了会晤议程，其中包括加强与关键利益攸关方的战略接触、协调和沟通以及提高联索支助办业务效力。

66. 11 月 11 日，军事行动协调委员会在亚的斯亚贝巴举行第 21 次会议，审查在支持选举进程方面的业务进展，并审议加强非索特派团今后进攻行动效力的备选方案。协调委员会提出两项请求，一增派部队开展进攻行动，二加大对索马里国民军的支持，以便加快按计划执行非索特派团撤出战略的步伐。协调委员会敦促联合国和合作伙伴协助部署关键推进手段和增强战斗力手段，包括清除简易爆炸装置的能力，以支持非索特派团行动。协调委员会反对欧洲联盟对布隆迪驻索马里特遣队采取有区别的付款程序的决定，并对欧洲联盟削减非索特派团部队津贴 20% 表示关切。协调委员会请联合国、欧洲联盟和整个国际社会采取紧急行动，设法弥补这一缺口。

人权尽职政策

67. 9 月 27 日，非索特派团/联合国工作组会议在摩加迪沙举行，讨论人权尽职政策缓解措施的落实情况，包括侵犯人权行为的状况和问责，以及如何加强平民伤亡事件跟踪、分析和处理小组。工作组注意到非索特派团在正式处理指控方面取得显著进展，但强调必须实施缓解措施、追究责任并对受害者进行补救。非索特派团宣布，通过了一项部队指挥官指令，各指挥官将开始每月通报国际人道主义法的遵守情况。非洲联盟提出，向埃塞俄比亚特遣队、肯尼亚特遣队和朱巴兰安全部队提供非致命性支助，使其能够与非索特派团联合开展进攻行动，为此 10 月 13 日人权尽职政策工作队核准了这三支部队的人权尽职政策风险评估。人权尽职政策工作队并于 11 月 23 日核准了向非索特派团提供攻击直升机的风险评估。

68. 在联索支助办的支持下，10 月非索特派团举办了为期两天的讲习班，为平民伤亡事件跟踪、分析和处理小组制订标准作业程序。标准作业程序为非索特派团跟踪报告受行动影响平民提供了新的工具，并使非索特派团能够按照安理会第 [2124\(2013\)](#) 号决议的规定更好地遵守联合国人权尽职政策。

六. 联合国在索马里的存在

69. 自 2016 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，加强对所有联合国人员的安全保护。类似项目正在各州的联合国营地进行。

70. 在 7 月 26 日摩加迪沙国际机场附近发生车载简易爆炸装置袭击后，开发署将本国工作人员从联合国综合大院搬迁到了摩加迪沙国际机场。由于机场入口新的限制和挑战，超过 300 名本国工作人员每天进入机场难度加大，从而面临诸多安全威胁。将重新设计行人入口，以减轻安全威胁。

71. 在本报告所述期间，加勒卡约的安全局势继续遭到零星枪击的破坏，联合国活动也受到影响。已提醒联邦政府，其对联合国人员、资产、行动的安全安保负有首要责任。并鼓励联邦政府与联合国安保官员经常交流信息、进行协调，为联合国人员和活动创造安全无虑的环境。

72. 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工作人员。不安全仍然是开展行动的最大障碍。某些地区进入受到限制，使本组织的人道主义和发展需求响应工作受到阻碍。

七. 意见

73. 随着新议会就职，索马里在向建立一个有效运作的联邦国家的转型过程中迈出了重要一步。

74. 我赞扬即将离任的联邦议员所做的工作以及在通过重要法律方面发挥的作用。我向新当选的议会两院成员表示祝贺，敦促他们在履行职责时心系人民的福祉。我敦促新的联邦议会尽快选举上院和众院议长，继而选举国家总统。

75. 选举进程相对和平，证明索马里的政治文化正在逐步向非暴力政治竞争转变。然而，这一进程面临许多挑战，比如由于指控选举中出现不当行为，决定重新选举五个席位。令人遗憾的是，不当行为报告没有都得到充分解决，包括保护为妇女保留的席位问题。在向 2020 年普选迈进过程中，必须汲取选举进程中的经验教训。实际措施应安排到位，尽量减少操纵选举、恐吓候选人和腐败行为，如用现金拉票和滥用公共资源等。在 2020 年选举之前，必须尽早建立法律框架和选举机构，并开展广泛的公民和选民教育活动。

76. 索马里领导人提出的女议员占议会 30% 席位的目标没有实现，但 2012 年以来，妇女代表权还是增加了 70%。索马里妇女政治代表权和参与度因此发生了转变，并为妇女政治动员开创了重要的先例。

77. 我高兴地看到，“希谢贝利”州临时行政当局成立后，索马里的联邦地图已经绘制完成。所面临的挑战突出说明，在任何建州进程中都必须强调包容性。只有解决摩加迪沙的最后地位，解决加勒卡约、苏勒和萨纳格以及下谢贝利州零星地区的地方冲突，才可能可持续地完成建州工作。这些冲突继续挑战长期稳定的前景，可能为青年党提供可乘之机。我敦促所有现有的和新的联邦成员州在持续的和解进程中继续与各自社区保持接触。

78. 为索马里新的政治结构奠定坚实的法治框架基础，将是保证长期稳定和持久治理改革的最有力手段之一。因此，我呼吁相关利益攸关方谨慎规划下一阶段的宪法审查，充分包容各州行为体。国际社会的持续参与和财政援助，对于早日通过一部永久宪法仍然至关重要。我敦促联邦政府及现有和新的联邦成员州在索马里各社会阶层开展基础广泛的协商，以此形成共识，确保宪法审查进程取得实效。

79. 在非索特派团工作的大力推动下，索马里在建设和平、建设国家政权方面继续取得进展。非索特派团部队作出的牺牲不是徒劳的，而将对索马里和非洲之角区域的持久和平与稳定做出长期贡献。我敦促联邦政府和各联邦州在 2016 年把安全问题放在最优先位置，特别是支持建立这样一种索马里安全机构：它不但能够有效应对当前来自青年党等方面的安全威胁并对文职指挥负责，还能够在工作中注意遵守人权。

80. 肯尼亚政府决定部署三架直升机支持非索特派团行动，值得欢迎。我敦促其他潜在捐助方，特别是乌干达和埃塞俄比亚政府，加快与联合国的讨论，以充分满足非索特派团的航空资产需求。

81. 我赞扬索马里制定 30 多年来的首个国家发展计划，这是政治和安全领域取得的进展。我对促进负责任治理和社区复原的努力感到欣慰。这些努力在政府的瓦达吉尔框架下进行，而该框架的基础正是联合国采取的社区复原及扩展国家权力/问责制办法。必须保持这方面的进展，确保在各个区域实施合法的地方行政和管理制度。

82. 为了保持最近取得的政治和安全成果，我鼓励所有国际伙伴继续提供协调一致的长期支助，为索马里机构建设实行良好治理和社区主导的恢复举措的能力。为此，我欢迎索马里发展和重建基金决定核可由建设和平基金支持的索马里优先计划。

83. 索马里人权状况仍然令人关切，特别是青年党在非索特派团和索马里部队撤出希兰州和巴科勒州后处决平民的做法。9 月以来，因被怀疑与政府安全部队合作，有 18 人遭到处决，40 人被绑架。

84. 因与青年党的联系而被拘留的 26 名儿童已经重返社会，这固然是一个积极的事态发展，但我关切地注意到，在仍在博萨索关押的 10 名青年免除死刑方面进展甚微。目前在邦特兰有 13 名儿童面临死刑。判处 18 岁以下儿童死刑的做法

违反索马里联邦政府在 2015 年批准的《儿童权利公约》。我敦促邦特兰当局落实免除死刑的承诺。

85. 我对索马里人道主义局势日益恶化深感关切，雨季可能缺水，预计今后几个月情况将进一步恶化。由于冲突造成的流离失所人员增加等新的危机，严重干旱和人道主义资源需求的影响将会加剧。一方面急需增加人道主义援助防止进一步恶化，另一方面联合国主导的持久解决方案为应对长期人道主义局势提供了可行的路线图，同时应全面增进粮食安全、增加粮食生产。为应对与干旱有关的人道主义需求所做的安排，必须借鉴 2011 年应对工作经验教训，并做到行之有效。

86. 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政权进程提供的持续支持。在 2020 年以前仍有大量的工作要做，在此期间必须保持我们的伙伴关系。必须继续为索马里创造机会，吸引更多的国际投资者。

87. 展望未来四年，联邦政府和国际社会必须就一系列广泛的优先事项协同努力，完成联邦宪法，进行全面的安全部门改革，联邦和各州达成权力、收入和资源分享协议，持续支持地方冲突的解决与和解。为巩固在这些领域取得的成果，必须使索马里走上可持续经济复苏和增长的轨道。在这方面，还将需要进一步提供支持，包括通过债务减免确保联邦政府能够吸引国际公私营部门的投资，打击腐败，并加强问责制。

88. 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驻索马里的联合国机构、基金和方案，感谢他们继续克服艰难困苦努力工作。我向他们保证，他们的奉献和牺牲一定会得到回报。

附件

2016 年联邦议会下院选举结果

| 州 | 席位数 | 目前当选 议员人数 | 目前当选的女议员 人数(比例) | 待填补席位(包括通过 第二轮选举填补席位) |
|-----------|------------|--------------|--------------------|--------------------------|
| 朱巴兰 | 43 | 423 | 10(23%) | 1 |
| 西南 | 69 | 68 | 14(20%) | 1 |
| 贾穆杜格 | 36 | 35 | 9(25%) | 1 |
| 邦特兰 | 37 | 36 | 7(19%) | 1 |
| 巴纳迪尔 | 6 | 4 | 1(25%) | 2 |
| 索马里兰 | 46 | 36 | 12(37%) | 10 |
| 希谢贝利 | 38 | 37 | 10(27%) | 1 |
| 共计 | 275 | 258 | 63 (24%) | 17 |

地图

