



## 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,介绍了这两项决议的最新执行情况,包括联合国索马里援助团(联索援助团)的任务执行情况和对照战略审查确定的基准所取得的进展,以及联合国索马里支助办公室(联索支助办)的任务执行情况。报告述及 2023 年 2 月 8 日至 6 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,索马里联邦政府继续努力在政治对话的基础上推动实施国家关键优先事项。由索马里联邦政府和联邦成员州领导人组成的全国协商委员会举行了两次会议。2023 年 3 月 15 日至 17 日,联邦政府总统哈桑·谢赫·马哈茂德在西南州拜多阿召开了全国协商委员会会议。除邦特兰未参加会议外,联邦政府和各联邦成员州的领导人就财政联邦制模式和国家安全架构修正案达成一致意见。会上通过的财政联邦制模式规定设立两个独立机构:国家税务局和规划与分配局。

3. 3 月的全国协商委员会会议还商定,三个联邦成员州的领导人,即希尔谢贝利州州长阿里·古德拉维、西南州州长阿卜杜阿齐兹·哈桑·穆罕默德“拉夫塔加林”和加尔穆杜格州州长艾哈迈德·阿布迪·卡里耶“库尔·库尔”将前往邦特兰,就与全国协商委员会和邦特兰参与国家政权建设进程有关的关键问题与赛义德·阿卜杜拉希·德尼州长进行接触。此事仍未解决,邦特兰没有参加在本报告所述期间举行的全国协商委员会会议。



4. 5月24日至27日，全国协商委员会在摩加迪沙举行了另一次会议。会议由马哈茂德先生主持，加尔穆杜格、希尔谢贝利、朱巴兰和西南州的州长出席了会议。会议重点讨论了加强国家安全、为预期开展的第二阶段打击青年党行动做准备、完成债务减免程序和落实以前会议成果的进展情况。会后，领导人发布了一项协议，概述了在索马里采用一人一票选举模式的决定。他们还商定了统一选举时间表，其中地方议会选举将于2024年6月30日举行，联邦成员州一级的议会和州长选举将于2024年11月30日举行。全国协商委员会还商定，联邦一级的总统和副总统将由人民在一张选票上选出，这引起了辩论并招致批评。马哈茂德先生表示，这是一项初步政治协议，将付诸公众协商和议会审议。

5. 在收到一份大约收集了100个签名的议员请愿书后，联邦议会于3月27日成立了一个联合委员会，就所有联邦机构的任期可能从4年延长到5年的问题拟定建议。一些反对党和有影响力的政治人物对延长任期的建议提出批评。6月3日，该动议被提交给议会审议。

6. 关于宪法审查进程，联邦内阁于3月2日批准任命独立宪法审查和执行委员会的五名成员，其中包括一名妇女。委员们于3月29日就职。马哈茂德先生继续呼吁负责宪法审查的政府机构加快并尽早完成这一进程。

7. 随着在邦特兰举行普选，该国国家政权建设目标实现了一个重要里程碑。5月25日，邦特兰33个计划区中的30个区举行了一人一票区议会选举。在领取选民登记卡的选民中，72%的人参加了选举。根据法律框架，赢得最多席位的三个政治团体，即Kaah、Mideeye和Sincad，将被注册为政党。尽管努力使女性候选人的代表比例达到30%，但妇女只占当选者的17%。通过利益攸关方的建设性参与，技术挑战和争议得到了处理。在选民登记过程和分发投票材料期间，在努加尔的加罗韦发生了3起引人注目的安全事件。目前正在进行谈判，以允许在其余三个区进行投票。

8. 还做出努力，推动索马里与“索马里兰”之间的对话。4月1日，马哈茂德先生任命加尔穆杜格州前州长阿卜迪卡里姆·侯赛因·古莱德为其索马里和“索马里兰”对话特使。4月19日，“索马里兰”任命埃德娜·阿丹为索马里和“索马里兰”会谈特使。

9. 在“索马里兰”与邦特兰长期存在争议的索勒州首府拉斯阿诺得，“索马里兰”部队与当地Dhulbahante部族民兵之间继续发生不同程度的暴力冲突，造成大量人员伤亡、基础设施被毁和平民流离失所。2月23日，索马里人权状况独立专家发表声明，对大量平民伤亡表示震惊，并呼吁冲突各方充分遵守国际法规定的义务，特别是保护平民的义务。本报告所述期间，联索援助团记录在拉斯阿诺得镇和周边地区的冲突中有36名平民死亡，270人受伤。

10. 政府和非政府行为体以及多边和双边伙伴采取了若干协调举措，力求实现停火并促进冲突各方进行对话。在其中一项举措中，一个部族长老代表团在索马里联邦政府的支持下前往加罗韦、拉斯阿诺得和哈尔格萨，争取促成停火。5月28

日，Dhulbahante 传统领导人代表团会见了马哈茂德先生和联邦政府高级成员，讨论冲突问题。

11. 在西南州，2023 年 2 月 5 日结束的和解会议达成的协议继续得到执行。协议中关于对 12 月 23 日拜多阿冲突期间造成的损失进行赔偿的承诺已经得到落实。协议中关于开放民主空间、表达自由和反对派成员行动自由等其他规定的执行仍然有限。

## B. 安全动态

12. 本报告所述期间记录了 935 起安全事件，包括 355 起恐怖主义事件。

13. 2023 年第一季度与恐怖主义有关的事件数量超过了自 2016 年以来记录的所有以往季度平均数。简易爆炸装置继续被用来破坏和阻止索马里安全部队削弱青年党的努力。共记录了 61 起简易爆炸装置袭击事件，造成 291 人伤亡。在 4 起事件中使用了车载简易爆炸装置，以借力占领安全部队的阵地，导致武器和装备被抢。在对持续进攻的反击中，政府和被称为“社区防卫部队”的地方部族民兵经常成为袭击目标。与 2017 年以来任何其他季度相比，2023 年第一季度发生的简易爆炸装置事件最多。记录使用简易爆炸装置数量最多的州包括贝纳迪尔、下谢贝利、希兰和下朱巴。

14. 2 月 21 日，青年党对摩加迪沙 Cabdicasiis 区一名索马里国民军指挥官的私人住宅发动了复合式袭击，该住宅是一所用于收治在希兰州进攻行动中受伤的哈瓦德尔部族民兵成员(“社区防卫部队”)的临时医院。袭击由人体携带简易爆炸装置引发，五名武装袭击者随后闯入。在这次袭击中，5 名青年党战斗人员和 10 名平民丧生，7 人受伤，其中包括对袭击进行反击的安全人员。

15. 青年党增加了在索马里进行间接火力袭击的频率，据报发生了 29 次袭击，其中 3 次发生在摩加迪沙。索马里宫和亚丁·阿德国际机场地区仍然频繁受到迫击炮袭击，该地区是在摩加迪沙开展活动的大多数联合国实体所在地。

16. 在本报告所述期间，索马里亲伊斯兰国分子在邦特兰发动了一次袭击。2 月 14 日，在巴里州博萨索区，一个简易爆炸装置爆炸，袭击目标是运送选举代表的车队。爆炸没有击中目标，没有人受伤。索马里伊斯兰国声称对此负责。

17. 2 月，联邦政府宣布计划通过建立由吉布提、埃塞俄比亚和肯尼亚军队组成的前线国家倡议，对青年党采取全面军事行动。该倡议力求在最近在加尔穆杜格和希尔谢贝利取得的行动成果的基础上再接再厉推进行动，预计将与非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)正在进行的缩编阶段同时进行。在 2 月 1 日和 4 月 4 日至 6 日在摩加迪沙举行的高级别会议上，以及 4 月 25 日至 27 日在坎帕拉举行的非索过渡特派团部队派遣国峰会上，前线国家伙伴讨论了行动计划和支持要求。在筹备该行动的同时将加强努力，确保与非索过渡特派团进行联合规划，并与新收复地区的稳定举措密切协调。

18. 索马里安全部队与当地部族民兵一道对青年党发动了一系列攻势，主要是在加尔穆杜格州。这些联合攻势将青年党赶出了加尔古杜德州 Ceel Dheere 区和

Xarardheere 区的几个村庄。作为对军事攻势的反击，青年党发动了几次造成重大影响的袭击，包括 4 月 19 日和 22 日在加尔古杜德 Bud Bud 镇和 Masagway 镇的两次复合式袭击。

19. 5 月 26 日，一大群青年党战斗人员对位于下谢贝利州 Mareer 的非索过渡特派团前沿行动基地的乌干达人民国防军发动了一次复合式袭击。

### C. 经济动态

20. 索马里继续在增加优惠的重债穷国倡议下取得进展，该倡议有望在 2023 年底完成。截至 6 月 7 日，索马里议会通过了关键立法，包括《数据保护法》、《投资和投资者保护法》和《电力法》，以达到该倡议的完成点触发条件，但其他相关立法仍有待颁布。为完成该倡议，需要在宏观经济稳定、调集国内收入和建立国家统一社会登记册等方面取得更多进展。

21. 干旱和洪水继续影响经济活动，减缓增长并加剧通货膨胀压力。2023 年第一季度，粮食和商品价格略有下降，但仍高于五年平均水平，并受降雨和当地粮食生产水平的影响。

22. 国内收入调集能力仍然很低，需要在议会提出 2023 年追加预算，以减少可自行决定的支出，并优先考虑安全部门薪酬和教师的聘用。联邦政府仍致力于增加收入的调集，但仍然严重依赖外部赠款。

23. 索马里在财政联邦制方面取得了一些进展。在 3 月 13 日至 17 日的会议上，全国协商委员会核可了一项关于联邦政府和联邦成员州(邦特兰除外)之间进行资源分配和共享的初步协议。这是审查可能的职能分配和体制安排，以便在联邦政府和联邦成员州之间进行资源共享和转移所采取的一个重要步骤。

## 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

24. 在本报告所述期间，联合国向新成立的全国协商委员会选举技术委员会提供了业务支助，并支持该委员会 2 月在摩加迪沙和 3 月在拜多阿举行会议，以制定选举制度方案。

25. 联索援助团和联合国开发计划署(开发署)继续在 5 月的选举中向邦特兰过渡选举委员会提供技术和业务支助。联合国还通过索马里联合基金补充了对邦特兰选举进程的财政支助。

26. 2022 年 12 月成立的加尔穆杜格独立选举委员会正在建立结构，并计划在 2023 年底前全面运作。联合国向委员会提供了技术和业务支助以及能力建设。联合国还协助起草加尔穆杜格州选举的法律框架。3 月 22 日，联索援助团和开发署会见了加尔穆杜格议会议长和秘书长，讨论联合国对该州一人一票选举的支持。

27. 开发署支持内政、联邦事务与和解部以及联邦成员州一级的职能部委为索马里开发冲突导航工具，以便为预警、预防冲突与和解工作提供信息。

28. 6月3日,举行了联索援助团在加尔穆杜格州杜萨马雷卜的办事处开工建设奠基仪式。

29. 5月3日和4日,联索援助团协助为10名联邦议会议员(包括6名妇女)和10名议会工作人员举办了关于善治和人权的培训。

## B. 支助安全部门、法治和稳定(全面安全办法)

### 1. 安全部门动态

30. 由索马里联邦政府召集、由非索过渡特派团、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3次负责人级别的会议(2月16日、3月22日和6月1日)。这些会议仍然是联邦政府和国际伙伴就修订和落实国家安全架构、部队组建、整编和安全筹资等问题进行协调的重要平台。与此同时,由联邦政府和联邦成员州代表组成的国家安全架构技术委员会开展的筹备工作促成3月全国协商委员会会议的与会者就会上提出的修订架构达成一致意见。

31. 在本报告所述期间,联索援助团与索马里联邦政府、非索过渡特派团、欧洲联盟和主要捐助方密切合作,根据安全理事会第2628(2022)和2670(2022)号决议,对照索马里安全过渡基准和指标,对取得的进展进行了联合评估。

32. 联索援助团还继续支持索马里联邦政府加强其武器和弹药管理能力。摩加迪沙 Jazeera 弹药储存站的建造工作于2月8日完工。

### 2. 法治

33. 联合国继续支持就索马里新的司法和惩戒模式进行讨论。在3月举行的全国协商委员会会议上(邦特兰未参会),与会者提出并认可了关于这一议题和改组看守部队的建议。

34. 继联邦和各州司法部与捐助方达成协议后,5月17日签署了联合司法和惩戒方案第二阶段。该方案旨在促进司法部门改革,包括加强正式和非正式法治行为者的能力。

35. 联邦政府的优先事项是在最近从青年党手中收复的地区采取稳定举措。为此,联合国倡导扩展提供便利的司法和警务服务以及治理活动。通过联合警察方案等既定举措,联邦成员州的社区警务工作得到了加强。向联邦政府提供了战略和技术支持,以推进对冲突敏感的司法办法的政策。

36. 通过向国内安全部长理事会提供技术和资金援助,联合国促进了技术工作组的讨论,促成3月全国协商委员会会议与会者就更新后的国家安全架构达成协议。该协议包括将警察人数从32 000人增加到40 000人,并概述了明确划分联邦和州两级警察职责的计划。

### 3. 实现稳定

37. 在本报告所述整个期间，内政、联邦事务与和解部与加尔穆杜格、希尔谢贝利、朱巴兰和西南州的对口部门一道，根据国家稳定战略和计划中的前线国家行动，重点协调和规划各项工作。4月1日，马哈茂德先生宣布任命穆罕默德·阿卜迪·韦尔为平民保护和稳定问题特使。4月13日，总理召开了一次关于前线国家行动的部际规划会议，以确保在与稳定有关的举措等若干问题上进行有效协调。

38. 在中谢贝利州的 Aadan Yabaal 和希兰州的 Maxaas 等关键地点，随着工作开始从早期恢复干预措施转向中期举措，稳定活动继续取得进展，如社区参与、安装太阳能灯和建造行政大楼。在新收复的地区，包括加尔古杜德州的 Xarardheere 和 Ceel Dheere 区，也在进行初步的早期恢复活动，如解放前和解放后对话、分发住房和非粮食物品包以及卡车运水。联合国继续支持联邦政府和联邦成员州的稳定工作。

### 4. 防止和打击暴力极端主义

39. 3月3日至6日，联索援助团和开发署与合作伙伴协作，举办了一次会议，讨论新的防止和打击暴力极端主义联合方案。乌里玛成员和宗教事务部以及国家安全办公室的政府代表共同确定了新的冲突转化方法的总体愿景。

40. 2月21日，国内安全部与国际捐助方就逐步移交投诚者改造方案的五年计划达成协议，联邦政府将在2027年前逐步承担该方案的筹资和管理责任。联索援助团和国际移民组织协助政府协调国际社会对该方案的支持，包括提供战略和技术咨询以及制定政策。目前正在将工作重点转向社区一级的活动，以使修订后的方案与国家稳定战略草案保持一致，加强社会凝聚力，并补充其他防止和打击暴力极端主义的举措。

## C. 人道主义援助

41. 根据2月28日发布的关于索马里的多伙伴粮食安全阶段综合分类分析，该国暂时免于饥荒。虽然2022年的小雨季(10月至12月)降雨量不足，但好于预测情况。此外，扩大人道主义响应力度为数百万受冲突和气候冲击影响的民众减轻了痛苦。

42. 目前大雨季(4月至6月)的中到大雨也改善了获得水资源和牧场的机会，为2022年1月至2023年3月受严重干旱影响的人们带来一些缓解。据报道，西南州部分地区的水价下降了约40%。然而，从严重干旱的长期影响中恢复需要时间。需要更多不间断的降雨和持续的人道主义援助来减轻干旱的长期影响。

43. 3月，在三个地区对境内流离失所者进行了关于综合粮食安全、营养和死亡率的后续调查。这些地区包括曾面临饥荒风险的摩加迪沙、拜多阿和拜州 Buurhakaba 的农牧社区。据合作伙伴报告，1月至3月，人道主义粮食和现金援助的覆盖面很大，因此粮食安全指标有所改善。据报道，与六个月前相比，粮食价格和最低支出篮子的费用有所下降(大米价格下降11%至16%，最低支出篮子费用下降6%至10%)，但仍比五年平均水平高出32%至39%。这三个地区现在面

面临着中等至较大的粮食消费缺口，至少会持续到6月底。3月至6月期间，摩加迪沙和拜多阿的境内流离失所者被列为处于粮食安全阶段综合分类第4阶段(紧急)，拜多阿和布尔哈卡巴区的农牧民被列为处于第3阶段(危机)。

44. 据报道，与2022年10月的情况相比，这三个地区的总体急性营养不良发生率有所改善，拜多阿境内流离失所者中的发生率从2022年10月的21.2%显著下降至2023年3月的15.3%。然而，总体急性营养不良的发生率仍然处于危急水平，摩加迪沙境内流离失所者中的发生率为20.2%，拜多阿和布尔哈卡巴的农业人口发生率为15.3%。

45. 人道主义局势仍然令人震惊，因为在2022年面临饥荒风险的地区，尽管发病率据报有所下降，但仍然很高(超过20%)。截至3月，全国有500万人处于重度粮食不安全状态，被列为处于危机或更严重的状态，其中包括130多万人处于紧急状态，5000人处于灾难性粮食不安全状态。到6月，总共有660万人将面临危机程度甚或更严重的粮食不安全问题。此外，在12月前，估计有180万五岁以下儿童面临急性营养不良，其中约477700人可能严重营养不良。合作伙伴估计，由于2022年的干旱，索马里可能会出现43000例超额死亡，其中一半是五岁以下儿童。预计2023年前六个月还会有18100至34200人因干旱死亡。

46. 干旱摧毁了索马里人的生活，迫使数十万人离开家园，导致2023年1月至4月有306000人流离失所。自2022年1月以来，已有超过140万人因干旱而流离失所。据报道，自2021年年中以来，还有超过380万头牲畜死亡。从如此严重的危机中恢复可能需要数年时间，需要持续的对气候敏感的发展支助来补充人道主义援助。

47. 与此同时，从3月中旬到4月，埃塞俄比亚高原出现大量降水，导致谢贝利河和朱巴河下游，包括朱巴兰Baardheere和拜多阿发生洪水。截至6月7日，至少有468000人受到洪水影响，包括近247000人流离失所，据报道，朱巴兰州Baardheere区和希尔谢贝利州贝莱德文区至少有27例相关死亡。人道主义伙伴正在根据人道主义应急计划实施一项国家防洪准备和应急计划。如果降雨加剧，洪水可能影响多达160万人，导致60多万人流离失所。

48. 降雨发生之际，合作伙伴报告霍乱和急性水腹泻病例激增，主要是在朱巴兰州和西南州，洪水可能会加剧这些疾病的传播。1月至4月报告了至少8987例霍乱病例，其中27人死亡。合作伙伴报告说，除了在一些受影响地区存在后勤和安全准入方面的限制外，在确保提供充足的医疗用品方面也存在挑战。

49. 此外，冲突和不安全局势使本已充满挑战的行动环境更加复杂。虽然目前针对青年党的行动为接触需要帮助的人创造了机会，但所有伙伴之间必须认真合作以减轻风险，包括境内流离失所的风险。1月至3月，索马里各地约有433000人因冲突和不安全局势而流离失所，其中154000至203000人因2022年12月至2023年3月在拉斯阿诺得的战斗而流离失所。据报道，约有580000人生活在非国家武装行为体控制的领土上，人道主义行为体基本无法接触到他们。

50. 干旱和冲突继续对妇女和儿童造成破坏性影响，他们占该国流离失所人口的80%以上。教育群组合作伙伴报告说，170多万学龄儿童流离失所，其中只有20%能够接受初等教育。

51. 在2023年需要援助的830万人中，人道主义合作伙伴着力向其中约760万人提供援助。3月9日，机构间常设委员会针对索马里的全系统扩大行动延长了6个月，直到9月，覆盖所有尚未采取大规模应对措施受旱地区。

52. 尽管慷慨的捐助方支持使人道主义组织在2022年向730万人提供了援助，但资源调动仍是一项挑战。2023年人道主义应急计划需要超过26亿美元，以满足760万人的优先需求，但目前仅筹集到28%的资金。

53. 世界粮食计划署执行主任于5月1日至2日访问了索马里，倡导立即为索马里和非洲之角采取国际行动。她呼吁增加资金以维持饥荒预防工作，强调需要一个较长期的复原力方案以及紧急人道主义援助，并强调了与政府建立伙伴关系以及人道主义行为体之间相互协作的重要性。

#### D. 为发展援助协调提供支持

54. 在本报告所述期间，联合国继续在寻求持久解决办法、水管理和气候适应方面作出努力，同时开始了关于新援助架构的讨论。2月12日至15日，秘书长解决境内流离失所问题特别顾问访问了索马里，倡导采取系统方法解决流离失所问题。在他访问之后，联合国索马里国家工作队设立了一个解决方案指导小组，牵头落实秘书长关于境内流离失所问题行动议程。

55. 2月27日，联邦规划、投资和经济发展部在联合国支持下召开了高级别国家持久解决方案会议。与会者同意优先增加获得住房、土地和财产的机会，并改善索马里联邦政府、联邦成员州和联合国之间的协调。

56. 3月5日至8日，联合国驻索马里机构与水事部门各利益攸关方举行了一次联合研讨会。与会者确定了在索马里实现有效水管理的障碍和潜在解决方案。成立了一个核心小组，负责执行研讨会的成果战略参与计划，改善协调、联合拟定方案以及整合气候和水资源复原力工作，以支持国家水计划。

57. 3月6日至10日，联合国环境规划署、国际移民组织和联索援助团在加尔穆杜格州杜萨马雷卜为35名妇女举办了培训，内容为注重性别平等的气候变化和安全意识以及环境社区行动规划。参与者接受了实用气候适应做法的培训，如雨水收集和土壤恢复方法，并制定了环境社区行动计划。

58. 5月1日，联合国环境规划署启动了对环境和气候变化部及相关政府机构的机构能力评估。该评估将于2023年6月完成，预计将确定能力差距并提出建议。

59. 5月9日，联邦政府、联合国和捐助方举行会议，讨论政府提出的新援助架构。他们同意为发展伙伴启动发展协调论坛。同时继续进行协商，以便就启动总负责机构以及安全和人道主义协调架构达成协议。5月5日，在朱巴兰的基斯马



尤举行了一次高级别人道主义论坛会议，讨论的重点是在新的援助架构内通过人道主义协调论坛。

60. 5月10日，联邦政府和联合国在摩加迪沙启动了索马里联合基金，这是一个多捐助方信托基金。该基金的目的是加强索马里、国际伙伴和联合国之间的伙伴关系，以支持国家关键优先事项和执行联合国可持续发展合作框架。该基金力求在未来七年每年调动6 000万美元灵活资金。

## E. 妇女与和平与安全

61. 在针对女性民选官员的社交媒体攻击持续不断的情况下，2月19日，西南州妇女、家庭事务和人权发展部长 Fahima Osman Omar 在一次新闻发布会上驳斥了一天前一天前联邦议员在社交媒体上对她的攻击。这名前议员指责该部长支持一个关于性别和 LGBTQ 权利的项目。部长称这些指责具有误导性，并要求西南州当局确保她的安全，因为她受到了威胁。妇女、和平与保护联合方案于2月进行的一项媒体分析指出，社交媒体和主流媒体中存在关于性的虚假信息 and 仇恨言论，其目标是公共和政治生活中的妇女，包括活动家、领导人和新闻工作者。

62. 2月22日至26日，来自开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的妇女、和平与保护联合方案代表对基斯马尤进行了监测考察。该方案旨在确保索马里妇女在社会所有领域的充分政治参与，并将保护妇女作为参与的先决条件。代表们与包括传统长老、宗教领袖和妇女团体成员在内的受益者进行了接触。在讨论方案提供的培训讲习班时，与会者指出，他们在社区倡导妇女权利和参与的能力有了显著提高。其他与会者强调了与冲突有关的性暴力培训如何激励他们加强各自地区的预防机制。

63. 5月9日，联邦妇女与人权发展部、民间社会组织和妇女领导人在妇女署的支持下，在摩加迪沙启动了非洲妇女领袖网络索马里分会临时指导委员会。该网络促进妇女参与预防和解决冲突的领导和宣传工作。该网络配合索马里努力执行妇女与和平与安全国家行动计划，并根据国家行动计划和安全理事会第1325(2000)号决议制定和启动联邦成员州行动计划。

64. 5月23日，秘书长副特别代表主持了联合国与索马里议会妇女领导人之间的高级别会议。与会者同意设立索马里女议员/联合国领导力论坛，并共同探讨四个战略行动领域：(a) 与性别有关的重点立法；(b) 与全国协商委员会的战略合作；(c) 尽早采取行动，落实妇女占比30%的配额；(d) 女议员能力建设。

## F. 青年、和平与安全

65. 3月18日至21日，联合国人口基金与朱巴兰的青年与体育部合作，在基斯马尤为50名青年举办了建设和平培训。培训讲习班为参加者介绍了关键的可持续建设和平技能，包括如何消除社区中的暴力氛围以及调解和解决冲突的技能，目的是加强他们对社区福祉的贡献。

66. 3月30日，联合国教育、科学及文化组织与国际伙伴合作，完成了题为“通过体育运动拯救索马里儿童梦想”试点项目的实施工作。该项目最初以加罗韦

为重点，旨在通过将体育运动作为发展、包容、和解与和平的工具，在整个索马里促进和平与和解。项目的实施从反恐怖主义办公室和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室提供的“培训师培训”部分开始。该项目还包括组建一个由当地青年专家组成的多学科小组，授权他们在体育运动促进发展与和平工作中发挥牵头作用。共有 1 000 名儿童和青年从项目中直接受益。

67. 在本报告所述期间，联合国人口基金支持青年中心向索马里各地 80 多名青年(43 名男性和 37 名女性)提供性健康和生殖健康服务。通过同伴教育，青年中心还向学生提供了关于青年性健康和生殖健康，包括预防艾滋病毒的全面信息。为确保青年人能够获得信息，青年中心提供了辅导服务和生活技能教育。

68. 5 月 11 日，索马里联邦内阁批准了 2023-2030 年国家青年政策。该政策由 10 个优先支柱组成，旨在使青年人能够充分发挥其潜力，积极为国家发展做出贡献。

## G. 人权和保护

### 1. 人权

69. 在本报告所述期间，联索援助团记录了 546 名平民伤亡(159 人死亡，387 人受伤)，与涵盖 5 个半月的上次报告中记录的 1 059 名平民伤亡相比，减少了 48%。尽管安全事件增多(见上文第 13 段)，但伤亡人数却有所下降，这是因为在本报告所述期间，造成重大影响的事件较少。“索马里兰”安全部队与有争议的索勒州拉斯阿诺得镇当地 Dhulbahante 部族民兵之间的冲突于 2023 年 2 月达到高峰，是造成平民伤亡的主要原因，共有 306 人伤亡(36 人死亡，270 人受伤)。青年党是第二大肇事方，造成 104 名平民伤亡(57 人死亡，47 人受伤)，其次是身份不明的行为体造成 59 人伤亡(26 人死亡，33 人受伤)，部族民兵造成 47 人伤亡(25 人死亡，22 人受伤)，国家安全部队造成 25 人伤亡(15 人死亡，10 人受伤)，其他行为体造成 3 人伤亡(3 人受伤)。虽然青年党没有使用简易爆炸装置在城市地区进行大规模杀伤性袭击，但在索马里各地记录的与简易爆炸装置有关的所有伤亡中，平民占 11%以上。该团体在摩加迪沙对 24 名平民进行了袭击(13 人死亡，11 人受伤)。受害者包括与对希尔谢贝利的进攻有关的两名男性部族长老和两名来自中谢贝利州的男性选举代表。

70. 3 月 26 日，索马里记者联合会秘书长 Abdalle Ahmed Mumin 从摩加迪沙中央监狱获释，他自 2 月 23 日以来一直被关押在那里。他在代表五个媒体协会宣读了一份公开声明，批评联邦信息、文化和旅游部 2022 年 10 月 8 日发布的禁止传播极端主义意识形态信息的指令后，根据索马里《刑法》第 505 条，因不服从当局命令被定罪。媒体协会担心，该指令可能会压制对政府及其安全部队的批评。3 月 27 日，贝纳迪尔州法院解除了对他的旅行禁令。

71. 4 月 16 日，4 名记者因试图报道摩加迪沙的爆炸事件而在摩加迪沙被逮捕和拘留。3 月 18 日，“索马里兰”的 5 名男记者也因就一名政府官员涉嫌腐败问题采访公众而被逮捕和拘留。在这两起案件中，警方均在当天释放了记者，没有提出指控。4 月 16 日，邦特兰的警察任意逮捕并拘留了一名当地政治家，原因是他加入了加罗韦的一个反对派政治协会。他于当天获释，没有受到指控。6 月 6 日，

据报青年党成员在希兰州贝莱德文镇 Farlibaax 村绑架了五名平民(三男两女)。其中四名被绑架者是为一个当地卫生组织工作的人道主义工作人员。

## 2. 遵守人权尽职政策情况

72. 3 月 14 日, 联邦国防部和联合国项目事务署签署了一项关于欧洲联盟资助的支持索马里国民军项目的谅解备忘录。备忘录概述了提供支持须遵守人权尽职政策, 包括筛查部队中的儿童和分享关于据称侵权行为的信息等措施。

73. 3 月 20 日, 人权尽职政策工作队核可了一项关于作为缓解措施提供培训的方法说明, 加强了支助提供方之间的一致性, 并确定了作为缓解措施提供国际人权和人道法培训时的最低标准。

## 3. 儿童与武装冲突

74. 2 月 8 日至 5 月 31 日, 国家监测和报告严重侵害儿童问题任务组核对了 482 起严重侵害 376 名儿童(294 名男童, 82 名女童)的事件, 包括 12 起针对学校、10 起针对医院的袭击事件和 4 起拒绝人道准入事件。共有 139 名儿童(125 名男童, 14 名女童)被招募和使用, 145 名儿童(124 名男童, 21 名女童)被绑架, 43 名儿童(37 名男童, 6 名女童)被杀害, 另有 79 名儿童(53 名男童, 26 名女童)被残害, 50 名女童遭到强奸和其他形式的性暴力侵害。其中, 80 名儿童受到多重侵害。

75. 青年党实施了 298 起侵害行为, 其次是部族民兵(36 起)、政府安全部队(15 起)、州部队和当局(11 起)、“社区保卫部队”(7 起)和达伊沙(4 起)。共有 111 起侵害行为无法确定肇事方, 其中 70 起侵害行为因交火导致。经核实, 侵害行为发生在中朱巴州(91 起)、下谢贝利州(61 起)、希兰州(58 起)、中谢贝利州(45 起)、盖多州(44 起)、巴科勒州(36 起)、拜州(35 起)、贝纳迪尔州和下朱巴州(各 27 起)、索勒州(25 起)、加尔古杜德州(15 起)、巴里州(12 起)、穆杜格州(4 起)和努加兰州(2 起)。

## 4. 防止性暴力和性别暴力

76. 联索援助团核对了 6 起与冲突有关的性暴力事件, 涉及 9 名妇女(包括一名残疾孕妇)和 4 名女童, 而在上一个报告所述期间, 核对了 8 起事件, 涉及 6 名妇女和 2 名女童。数字低的原因可能是性暴力带来的耻辱感以及进入相关地区和核实事件很困难。其中 5 名幸存者因干旱沦为境内流离失所者。在其中 1 起涉及未成年人的案件中, 3 名嫌疑人被捕, 而在其他案件中, 据报被指控的施害者在逃; 在 1 起案件中, 1 名部族民兵成员据报诉诸传统机制, 通过部族长老的干预来了结案件。

77. 3 月 15 日, 监测、分析和报告安排技术工作组举行会议, 确定了妇女保护行为体的主要优先事项。鉴于持续的敌对行动给妇女和女童带来性暴力风险, 工作组在会上同意继续监测拉斯阿诺得的局势。工作组还确认, 需要倡导让妇女参与从青年党手中收复地区的稳定方案的规划和实施, 并需要跟进正在进行的 2018 年性犯罪法案修订工作进展情况, 以加强保护妇女和女童, 使其免受性暴力侵害。

## H. 联合国索马里支助办公室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

78. 在本报告所述期间，联索支助办继续按照安全理事会第 2628(2022)和 2670(2022)号决议所述的非索过渡特派团行动构想和索马里过渡计划，向非索过渡特派团提供已获授权的支助。所提供的支助包括在 5 月 26 日 Mareer 前沿行动基地遭到袭击后向非索过渡特派团提供紧急援助。

79. 在 2023 年 1 月 21 日将 Maslah 前沿行动基地成功移交给索马里安全部队后，联索支助办进行了事后审查，以为今后缩编期间的移交和接管工作建立框架。审查得出的结论是，可以进一步加强合作，成立了一个三方(索马里联邦政府-非索过渡特派团-联索支助办)联合核心小组，以协调移交和接管进程。

80. 作为联索支助办支持安全过渡的一部分，2022 年 9 月在拜多阿和乔哈尔启动的权力下放试点方案于 2023 年 3 月底结束。试点方案证实，有必要加大对各区下放权力，以确保直接和及时地向非索过渡特派团区指挥官提供支持，而不必求助特派团总部。

81. 在上一个报告所述期间，联索支助办对部队派遣国为支持非索过渡特派团行动而承诺的额外航空资产(这些资产尚未部署)开展了咨询评估检查。检查结束后，非洲联盟于 2023 年 3 月授权布隆迪政府再部署 4 项航空资产，以支持非索过渡特派团行动。为准备部署，联索支助办为机组人员建造了住所。

82. 在作为东道国关系联合委员会共同主席举行的介绍性会议上，联索支助办新任负责人于 4 月 10 日会见了索马里外交和国际合作部部长，并同意深化联索支助办与联邦政府之间的关系，以确保支助办向非索过渡特派团和索马里安全部队提供有效的后勤支援。5 月 7 日，联索支助办负责人与财政部长会晤时讨论了在执行特派团地位协定的某些方面(包括免税进口商品)存在的挑战，并同意定期进行接触，以解决任何未决问题。她还于 5 月 7 日和 5 月 10 日分别会见了索马里武装部队国防军司令和肯尼亚驻索马里大使，讨论了联索支助办对索马里国民军和对在非索过渡特派团服役的肯尼亚国防军的支持。

83. 地雷行动司继续提供简易爆炸装置威胁缓解措施，事实证明，这些措施对非索过渡特派团部队派遣国人员的机动能力和安全至关重要。这些措施包括：为超过 4 860 名非索过渡特派团军事和警务人员开展专门的国内培训和部署前培训，为 250 多支非索过渡特派团车队提供部署前和部署后情况介绍，搜查主要补给线并销毁了 250 个爆炸装置。

84. 地雷行动司调整了对非索过渡特派团特遣队的支持，使其在应对简易爆炸装置威胁方面拥有更多自主权和自治权，并改进保护措施的实施。工作的重点是通过提供关于基本简易爆炸装置威胁的认识和减缓措施的“培训师培训”能力建设来建立可持续性。这促成建立起一个有 52 名有能力自主提供基本培训的培训师队伍。

## 2. 对索马里安全部队的支助

85. 在本报告所述期间，联索支助办继续在 22 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。为支持在中谢贝利州 Hiil Weyne 和 Aadan Yabaal 建造新的前沿行动基地提供了战地防御用品。联索支助办还为非索过渡特派团和索马里国民军在 Adan Yabaal 和贝莱德文的联合行动空运了物资。为支持在希兰州、加尔古杜德州和中谢贝利州对青年党发动的联合进攻行动，联索支助办继续频繁进行空中医疗后送，共进行了 30 多次特别飞行。

86. 截至 5 月 31 日，联合国支助索马里安全部队信托基金有 182 381.46 美元的负结余。为了获得更多捐款，联索支助办和联邦政府继续与潜在捐助方联系，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。

87. 地雷行动司继续注重国家自主权，将其作为移交减少爆炸物威胁责任的关键推动因素。随着经过培训的爆炸装置处理小组逐步部署并逐渐获得减轻爆炸物威胁的能力，对索马里安全部队的支助得到加强。在本报告所述期间，这些努力证明是成功的，索马里国民军发现并拆除了 18 个简易爆炸装置，成功减轻了爆炸威胁，从而挽救了生命。与此同时，地雷行动司通过在摩加迪沙为 30 名警官提供进修培训，协助维持索马里警察部队的简易爆炸装置处理能力。

### I. 联合国在索马里的驻留情况

88. 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 6 月 7 日，在索马里全境部署了 957 名国际工作人员和 1 405 名本国工作人员。

## 四. 意见

89. 我感谢有机会在 4 月初神圣斋月期间访问索马里，并见证该国在和平、安全和经济改革议程方面取得的进展。我衷心感谢马哈茂德先生和索马里人民对我的热情款待。我对严峻的人道主义局势感到震惊，并被许多境内流离失所者的困境深深触动，在访问拜多阿的 Bulo Ciir 营地时，我得以见到其中一些人。

90. 自马哈茂德先生一年前就职以来，一直保持着推进国家关键优先事项的势头，包括深化联邦制、推进司法和惩戒模式以及持续打击青年党。我欢迎联邦政府努力加强与联邦成员州的合作和对话，以推进这些优先事项。只有通过持续对话并在协商一致的基础上，国家政权建设议程才能在今后一段时期内取得进一步进展。我仍然对邦特兰和联邦政府之间的合作有限感到关切。我鼓励该国政治领导人继续以协商一致、透明和包容的方式推进宪法审查进程，同时确保听取和切实反映妇女、青年和边缘化群体的意见。

91. 我对拉斯阿诺得的持续冲突感到严重关切，冲突已造成数百名平民伤亡，包括医疗设施和学校在内的民用基础设施遭到破坏。战斗使平民流离失所，加剧了

索勒州和邻近各州的人道主义局势。我呼吁冲突各方同意立即停火，进行对话并创造条件，使流离失所者能够返回。我还敦促有关当局确保进行独立和公正的调查，并追究那些对平民伤亡和民用基础设施破坏负责者的责任。

92. 我赞扬邦特兰人民举行了历史性的一人一票地方区议会选举。这些选举是索马里的一个里程碑，展示了通过索马里公民的政治参与并使他们的声音和愿望得到倾听和代表，在国家政权建设进程中取得的进展。

93. 虽然援助持续不断、降雨量略有增加和作物收成得到改善减轻了饥荒的风险，但人道主义局势仍然令人震惊，大约一半的人口需要人道主义援助。目前的大雨季降雨改善了获得水资源和牧场的机会；然而，需要更多不间断的降雨来缓解干旱的影响。约有 140 万索马里人流离失所，其中 80% 是妇女和儿童。气候变化对环境的负面影响以及干旱和洪水加剧了索马里人的悲惨境遇。为避免人道主义局势进一步恶化，必须持续开展紧急人道主义应急行动，同时对包容性可持续发展解决方案进行长期投资。我对 2023 年人道主义应急计划资金短缺深感关切，敦促国际伙伴为满足人道主义需求和建设社区复原力所需的发展举措增加供资。

94. 我欢迎在打击青年党方面取得进展，并注意到随着索马里安全过渡的推进，索马里与其邻国最近达成了被称为前线国家倡议的协议，以共同推进打击青年党的行动。区域合作对于解决区域安全问题仍然至关重要。我敦促参与这一倡议的国家确保其行动符合国际人权法和国际人道法。联合国继续致力于支持国家和区域努力维护国际人道法、保护人权、打击恐怖主义和暴力极端主义。

95. 随着打击青年党的军事行动继续展开，提供治理、促进社区和解和提供基本服务是巩固安全成果的关键。将需要更多的资源来协助索马里当前的稳定工作，保证早期恢复活动具有可持续性，并为长期解决方案铺平道路。我鼓励该国的国际伙伴继续密切合作，支持联邦政府、联邦成员州和地方当局的稳定工作。

96. 我日益关切地注意到影响该国公民空间的事态发展，包括任意逮捕和拘留记者的事件增加了 76%，以及针对公职人员的错误信息和虚假信息宣传持续不断。我呼吁索马里当局创造有利环境，保护和扩大民间社会行为体、人权维护者、政治反对派团体和该国其他独立声音的公民空间。我还敦促索马里当局保护报道合法公共利益问题的记者和媒体工作者。

97. 我仍然对女性民选官员继续受到攻击感到关切。我敦促政府保护和支担任公职的妇女，使她们能够充分促进和参与治理。

98. 我对严重侵害儿童事件频发仍感到关切。我呼吁所有各方立即停止和防止侵害行为，并遵守国际人道法和国际人权法规定的义务。我还鼓励索马里联邦政府加强关于儿童保护的框架，继续执行 2012 年关于终止和防止招募、使用、杀害和残害儿童的行动计划和 2019 年路线图，包括在联邦成员州一级执行。

99. 我感谢非洲联盟、政府间发展组织、欧洲联盟、会员国和其他伙伴持续援助和参与支持索马里推进国家政权建设和安全目标。尽管取得了进展，但我仍然对非索过渡特派团资金持续短缺以及安全过渡缺乏充足资源深感关切。我再次呼吁

国际社会在安全过渡期结束之前，为非索过渡特派团提供充足、可持续和可预测的资金，以确保特派团能够充分执行任务。

100. 我欢迎我的新任特别代表卡特里奥娜·莱恩于 5 月 21 日就职，并感谢我的副特别代表、担任联索援助团代理主管的安妮塔·基基·贝霍的领导。我还要感谢联索支助办前任负责人莉萨·菲利佩托女士的服务和奉献，并欢迎艾莎·卡里博·卡西拉担任联索支助办新任负责人。最后，我对所有联合国工作人员为推动索马里的国家政权建设和建设和平所做的工作表示感谢。





Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS  
May 2014

Department of Field Support  
Cartographic Section