



2017年5月5日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会第 [2275\(2016\)](#) 号决议，其中安理会要求我在 2016 年选举进程后对联合国派驻索马里的人员进行审查，以确保联合国配置适当人员以支持索马里国家建设的下一阶段，并向安理会提出方案和建议。

根据安理会的要求，2016 年年底启动了战略评估进程，随后在选举进程结束后，于 2017 年 3 月 5 日至 15 日向索马里和该区域部署了一个战略评估团。评估团由政治事务部领导，成员包括外勤支助部、联合国驻非洲联盟办事处以及各机构、基金和方案等所有相关部门的代表。评估团会晤了索马里联邦共和国总统穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德、索马里联邦成员州以及“索马里兰”、非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和非洲联盟委员会的主管人员。评估团还会晤了索马里民间社会组织的代表，包括妇女和青年代表、索马里知识分子和记者以及在索马里开展工作的国际和当地非政府组织代表，推动在评估团访问前与这些组织开展的工作。除了摩加迪沙外，评估团还前往朱巴兰州的基斯马尤镇、希谢贝利州的贝莱德文镇，邦特兰的加罗韦镇以及“索马里兰”的哈尔格萨镇。评估团还访问了内罗毕和亚的斯亚贝巴。

索马里目前面临因严重干旱而不断恶化的人道主义局势。如果今后没有降雨且不能及时扩大人道主义援助，今后几个月可能出现饥荒。在评估之时，约 620 万人(该国人口的一半)需要人道主义援助。其中近 300 万人亟需生存援助；这比 2016 年 8 月的 110 万人大幅增加。今年预计有 950 000 名五岁以下的儿童严重营养不良，其中包括 185 000 名在无法得到即时医疗的情况下面临死亡风险的儿童。

2017 年 3 月 7 日，我访问了索马里，提请注意人道主义危机并呼吁提供 8.25 亿美元，用于在 2017 年 6 月前为 550 万人提供援助。危机除了给索马里人民带来严重人道主义后果外，还会对该国的政治进程和安全形势造成重大影响，可能使近年来取得的进展付之东流。应对危机以避免可能的饥荒是而且必须是索马里政府、联合国和国际社会的首要任务。

* 由于技术原因于 2017 年 5 月 15 日重发。



主要结果

在促成甄选索马里联邦议会成员的 2012 年政治进程的四年之后，该国顺利过渡到新的两院议会，这是 2016 年选举进程的一项成果。2017 年 2 月 8 日，议会选举穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德担任新总统，任期四年，这一结果得到了全国各地的广泛欢迎。这标志着索马里的和平建设和国家建设进入新的重大阶段。2017 年 3 月 29 日，议会核准了总理哈桑·阿里·海尔领导的新联邦内阁。没有非索特派团就无法实现这些事态发展，非索特派团发挥了不可或缺的作用，创造了政府行使职能和开展政治进程所需的安全条件。非索特派团的继续存在对该国安全和取得进一步政治进展仍然至关重要。

随着索马里进入新的政治周期，设想在 2016 年前完成的关键进程，特别是《宪法》审查、举行普遍(一人一票)选举、建立正常运作的联邦国家和改革安全部门等各项工作尚未完成。经济复苏仍未真正开始，政府增加收入、交付基本服务和支付工资的能力极为有限。尽管青年党在 2012 年至 2016 年期间经历了一系列挫折和内部分裂并被非索特派团和索马里安全部队夺取一些重要城镇和领土，但它仍是一个严重的威胁。自 2013 年以来，青年党针对硬目标和软目标发动的政治暗杀和不对称的复杂恐怖袭击有所增加，成为摩加迪沙和索马里各地不安全状况的主要根源。

自 2013 年在摩加迪沙建立联合国索马里援助团(联索援助团)以来，联合国在协助索马里和平建设和国家建设进程方面发挥了重要作用。值得注意的是，联合国与非索特派团及其他国际行为体合作，在支持国家组建进程和选举进程方面发挥了至关重要的作用(从战略咨询到后勤支援，包括实现妇女在议会中占 24% 的任职份额)。

对联合国在索马里派驻人员和进行参与的需求依然非常强劲。作为索马里的可信赖伙伴，联合国应继续参与建设正常运作的联邦国家，防止和解决冲突并巩固和平。联合国应继续行使核心职能，促进索马里人之间的知情讨论、共识和规划，动员协调一致的国际支助并与索马里人合作建立有效的伙伴关系，并利用自身及其他伙伴的比较优势形成的技术知识。

联邦制和国家建设方面的挑战

随着在朱巴兰州、西南州、贾穆杜格州和希谢贝利州组建行政当局，索马里现在有了联邦国家蓝图。上述各州与邦特兰一起形成了现有和新的索马里联邦成员州。联邦首都的地位悬而未决。“索马里兰”问题仍待解决，位于摩加迪沙的联邦政府与“索马里兰”当局之间的对话应当恢复。

联邦成员州的运作能力各不相同，近几年在邦特兰建立了较有效的机构，而 2016 年年底才设立希谢贝利州。然而，所有的联邦成员州都需要在建立机构能力方面得到持续支持，并要求联合国和国际社会提供更多的支助。这包括加强立法会议、建立有效的国家官僚体系以及将国家权力扩大到地区和地方两级，包括为此建设和利用国家与私营部门之间的关系。它还包括解决现有的冲突，特别是在安全(包括警察)和司法部门进行投资和开展能力建设，并为民众创造社会经济机会。

尽管出现了一些积极的事态发展，索马里在过去四年里在法治和善治、发展、扩大国家权力及减少武装冲突方面的进展有限。国家对很多领土无法行使权力，这继续妨碍和平建设，滋生继续侵犯人权和国际人道主义法的行为，而军事行动的复杂性和非国家武装团体的存在加剧了这一问题。青年党和安全部队招募和使用儿童以及儿童和青年因据称与青年党有关联而遭到任意逮捕和拘留的问题特别令人关切。

旷日持久的冲突也继续导致性暴力泛滥。境内流离失所的妇女和女童以及少数部族成员仍是最弱势群体。法律框架有限、法治和人权保护制度薄弱以及合法机构缺失助长了对侵害行为的严重有罪不罚。妇女和青年在领导和决策、包括部族政治结构方面的参与和作用非常有限，致使性别不平等现象持续存在，并造成索马里年轻人被剥夺公民权力。

国家政权薄弱通常被视为因资源和能力匮乏而产生的问题，但实际情况是，索马里面临的持续挑战本质上是政治性问题。与结构性联邦制有关的问题仍未解决，部分原因是索马里领导人和人民对联邦制的理解有限。必须建立选举法律框架和代表制度，以决定索马里应采取总统制还是议会制。在联邦框架内，联邦政府和联邦成员州尚未就权力、管辖权和资源分配达成一致。就建立可行的联邦安全部门而言，尤其需要解决这一问题。关于该问题的讨论已经开始，联邦和联邦成员州领导人商定了关于在 2017 年 4 月 16 日建立国家安全架构的下一步行动。在过去几年中，虽然向安全部门提供了大量国际支助，但收益有限，原因包括国际行为体之间协调不足；未能就安全部门的规模、组成和资金筹措达成政治共识；过于重视军队，而影响了负责保护社区的地方警察和司法部门的建设工作。定期支付安保人员薪金是建立更强大、负责任和索马里人主导的安全机构以及全面改善索马里安全形势的重要步骤。安全部门国际伙伴支助的协调和交付安排应以索马里人安全政治协议为基础。

取得进展的另一个严重障碍是腐败以及存在强大的政治和商业集团，这些集团希望维持现状并延续薄弱的法治、脆弱的国家能力和战争经济。这种情况，加上缺乏维持政府职能所需的收入基础，导致政府无力提供服务和接受民众问责。索马里依然过度依赖捐助方及大量散居国外者的汇款(估计每年为 12 亿美元至 20 亿美元，相当于该国国内生产总值的 23% 至 38%)，而且基本无法通过税收、海关和其他手段来增加收入。根据国际货币基金组织的“重债穷国倡议”，索马里被确定为有资格获得债务减免，但获得国际金融机构融资和债务减免需要进行公共财务管理改革。法马约总统重点指出反腐败和透明度以及创收和与私营部门合作扩大税基是行政优先事项，其目的是更好地接受索马里人的公开问责并减少索马里对国际支助的依赖。

随着索马里摆脱几十年的内战并继续逐步重建联邦国家，所有现有和新的联邦成员州面临与边界和领土争端有关的严重裂痕，以及通常影响新行政当局控制力的长期或新的部族矛盾。由于缺乏地方和解以及构成索马里联邦的政治实体之间缺乏信任，这些分裂酿成了该国的一些最致命武装冲突，例如在贾穆杜格州与邦特兰之间的加勒卡约及其周边地区发生的领土冲突在 2016 年造成 7 万人流离

失所，以及在苏勒州和萨纳格州发生了涉及“索马里兰”、邦特兰和自封的“卡图莫”州的长期冲突。这些分裂和冲突通常被青年党利用，有可能危及联邦国家项目的整体可行性。深化索马里联邦制的努力可能会引发或加剧区域内和区域间冲突，特别是在边界和领土管辖权问题日益突出以及联邦成员州将权力扩大到争议地区之时。土地争端也是索马里部分地区武装冲突的驱动因素，而没有土地登记制度以及法律和审判框架和机构加剧了这一问题。将索马里社会的所有组成部分纳入政治进程以及和平解决长期或新的内部冲突，包括将此纳入联邦制讨论，将是实现该国稳定的核心。解决冲突应由索马里人主导，联合国则在需要时与主要伙伴合作提供充分的支助。

上述问题相互关联、相辅相成。它们还为青年党通过填补索马里国家造成或未解决的真空而继续蓬勃发展提供了条件。包容各方的联邦化进程可产生有价值的和平红利。如果缺乏包容性，这一进程可能延续甚至加剧对索马里人民的掠夺和侵害，特别是危及一直受武装冲突和人道主义危机影响最大的少数部族成员。

在评估过程中接受咨询的索马里人呼吁联合国在解决索马里和平建设和国家建设面临的许多障碍方面发挥更大作用，包括协助打击腐败，同时在部族之间、联邦成员州之间以及联邦和州政府之间等各级发挥更强的解决冲突和调解作用。他们强调，索马里人必须能承担自身安全责任，并需要更多的司法、教育和职业及就业机会，尤其是对占大多数人口的年轻男子和妇女而言。他们将联合国视为一个推进手段，能支持他们就这些关切问题达成和执行自身解决办法。最近结束的选举进程实质上是具有重要选举要素的政治进程，使索马里人看到了选择自己领导人的希望。他们认为这是在 2020 年举行普遍选举的基石，该选举是索马里成为正常运作的民主国家的重要目标和证明。只有在必要的行政和法律框架、安全安排和真正政治意愿基础上建立有利的选举环境，才能实现上述目标。实现这一目标将需要所有利益攸关方作出充分承诺，而且必须从速启动。

《宪法》的修订和定稿将是国家建设进程的关键里程碑。联合国应支持将用于管理宪法审查进程的索马里结构和机制，促进对少数族裔、妇女和青年等所有社会阶层的包容性。联合国应利用 2016 年选举进程之后提高议会中妇女代表性的进展，继续促进妇女在联邦和州级治理领域的代表性和参与性，并推动转向更注重质量的赋权和能力建设。

安全战略

联合国在倡导就索马里安全问题采取全面办法方面发挥了主导作用，其重点是为索马里人建设长期人员安全。这包括非索特派团的有条件缩编，让索马里人逐步承担主要安全责任；加强非索特派团在短期增援、包括进攻行动方面的作用；在中长期建立可行、可接受、负担得起和负责任的索马里联邦安全机构，实现从重视军事方向注重警察、司法和法治的战略转变；促进社区复原并将国家权力扩大到全国各地；通过公民教育、社会经济机会、解除武装和武装战斗人员脱离接触等方式，防止和打击暴力极端主义。联合国应促进设计将民兵纳入军队、警察和其他安全部门的整编进程，特别强调人权审查和筛选，以防止整编儿童兵。联合国需要就如何处理小武器和轻武器扩散以及针对无法编入安全部队的民兵

制定解除武装和复原方案提供战略咨询。在许多地点，裁军讨论必须从当地社区领袖开始，作为广泛和解努力的一部分。

索马里已经开始采取措施解决滋生恐怖主义和暴力极端主义的条件，并减少招募和激进化的根源问题，但缺乏战略前景和能力。索马里正在寻求有效防止青年党和伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)等两个恐怖主义组织的招募行为。联索援助团可在战略和技术层面就执行防止暴力极端主义的战略向索马里提供咨询意见。

索马里的安全战略必须由索马里人主导，并明确确定联邦和州级当局、非索特派团、联合国、欧洲联盟和双边伙伴等所有相关行为体的作用。

即将进行的非洲联盟-联合国非索特派团联合审查将进行安全战略评估，其中涵盖非索特派团过渡时期以及逐步将安全责任从非索特派团转交索马里安全机构的条件，联合国在支持索马里安全部门(包括警察)方面的作用，支持将邦特兰的 3 000 名部队人员整编至索马里国民军，以及联合国在非索特派团部署区以外地区的安全部门中的作用。

加强复原力和促进社会经济变革

索马里局势是一个经常性危机，目前的饥荒风险是一个明显例子，而数十年的武装冲突和长期治理缺陷加剧了饥荒的影响。联合国的应对努力必须对人道主义救济和救生措施形成补充，为建立和加强民众恢复力创造条件。

必须实现发展红利，以维持和增加政治收益。索马里的社会经济转型变革将需要在一些相互关联的领域取得进展，包括(a) 私营部门和政府之间就利用税收和创收换取安保等公共服务达成共识；(b) 帮助索马里得到通过重债穷国倡议进程获得国际金融机构融资和债务减免的资格；(c) 联邦政府与现有和新的联邦成员州之间以及政府、民间社会和私营部门之间就服务提供模式达成协议；(d) 对市场、农业价值链、沿海地区以及包括港口在内的生产基础设施进行重大投资。

关于联合国今后四年战略的建议

在今后四年里，联合国应关注上述优先领域，支持索马里领导和主导的政治、联邦化和其他国家建设进程，建立一个正常运作、合法和负责任的联邦国家。新政府应界定自身的明确优先事项，包括用于指导联合国支助的国家发展计划的优先事项。联合国参与的基础应是索马里与国际社会的相互问责原则；索马里政府向人民作出的保护人权及促进法治、安全和发展的承诺。虽然必须规划下一个政治周期，但联合国也应采取更长远角度，结合《2030 年可持续发展议程》来增强索马里的复原力。

核心职能、综合团队和伙伴关系

2012 年，联邦政府要求联合国以“只敲一扇门”的组织方式提供协助。联合国一直保持与国际社会和索马里人目标一致，并强调联合国集体遵守国家自主原则。索马里进入新的政治周期后，面对一系列优先事项和挑战，联合国依然是索马里政府和公民及国际社会所信赖的伙伴。联索援助团的任务应该继续发挥和重申这一作用，并巩固联邦和各州当局对联合国的已有信任。

联合国应继续利用在斡旋、战略咨询和召集方面的相对优势，正是这种优势使索马里人能够走到一起，就关键决定和成果建立政治共识。应该通过与索马里公共和私人部门、包括国际金融机构在内的国际行为体以及各机构、基金和方案建立适当的伙伴关系，以最适宜的方式发挥和实现这些优势。

2014年，联合国驻索马里各机构建立了综合驻留结构，在共同工作领域设立了一系列综合团队，例如综合选举支助小组、宪法支助联合小组、性别平等综合办公室以及通过冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心开展的各种联合方案。在人权和保护方面，联索援助团正在参加合并保护职能的试点阶段。还设立了执行人权尽职政策综合任务组。联合国系统得以在应对安全事件、支持选举进程和应对干旱等危机或紧急要务时，以迅速、有效和协调方式联合行动。现在应该考虑作为宪法问题综合团队的一部分或在该团队之外增设综合机制，特别是为了支持深化联邦制的努力。为了发挥联合国在解决冲突方面的使能作用，也需要采取综合办法并投入专门能力。战略传播的设置应采取更为统筹一致的方式，同时尊重各联合国实体在传播各自信息方面的独立性。

与外部行为体的伙伴关系是联合国在索马里开展工作不可或缺的要素。联合国与非洲联盟的伙伴关系对于两个组织履行支助索马里的任务至关重要。虽然通过设立高级和工作一级协调论坛，例如高级领导协调论坛，改善了联合国驻索马里各机构与非索特派团的战略协调，还应该探索诸如建立联合团队或加强合用场所等举措，并审查联合国提供战略咨询和支助行动规划的作用，作为非索特派团联合审查的一部分。与世界银行的伙伴关系已然牢固，但还有潜力加强，包括开拓新的领域，开通投资渠道，解除对经济增长的制约，并倡导对索马里的债务减免。联合国还应加强与欧洲联盟、政府间发展管理局、阿拉伯国家联盟和伊斯兰合作组织的合作。

联合国应在国家和地区两级增加与民间社会组织的伙伴合作，以加深了解当地情况，特别是促进当地控制和解决冲突。索马里私营部门将作为主要行为体参与建设能够产生自身资源的联邦国家。必须推动私营部门在充分了解政治经济、激励措施和资金流动的基础上，尽可能参与建国和建立信任，包括支持发展基础设施。

业务灵活性、联合业务规划和地区参与

过去四年来，联合国努力打破对国际社会在索马里“躲进掩体”的印象。尽管因安全局势而无法在摩加迪沙国际机场以外建立大范围的足迹，联合国面对挑战性的安全状况，仍然设法驻留该国并提供服务：2012年以来发生了16次直接袭击和3次间接袭击，造成16名工作人员伤亡。联合国驻索马里机构通过本组织各种安保机构、非索特派团、成员州和东道当局的有效合作，扩大了摩加迪沙的工作人员配置，并增加了在各地的驻留。联合国在各联邦成员州的存在和参与逐渐增加，还应针对每个联邦成员州的情况加以扩展。联索援助团已在除贾穆杜格以外的所有联邦成员州首府设立办事处，贾穆杜格尚待“先知的信徒”组织与贾穆杜格行政当局达成和解。

联合国驻联邦成员州机构的广泛职能是根据明确的优先事项，履行联索援助团、联合国索马里支助办公室(联索支助办)和联合国国家工作队在地地区一级的任务，并促进摩加迪沙与联邦成员州实体的对话。联索援助团应在摩加迪沙联邦政府与现有和正在建立的联邦成员州之间维持更适当平衡的接触。联索援助团和联合国国家工作队应以有序的方式与联邦成员州互动协作深化联邦制项目，协助确定联邦和州实体的作用，建设两级机构能力，以有效实现治理和安全目标。

在挑战性的业务和资源环境中，履行上述任务主要应该通过有效的联合规划、灵活应变以及最大程度地利用联合国系统驻索马里所有各机构的资源。应该定期审查在每个联邦成员州的职能和部署，包括临时部署能力以及在地区办事处以外开展工作的可能办法。这一点必须列入联索援助团的预算和结构以及联索支助办的相应调整，通过有效、强化的使能制度从摩加迪沙和内罗毕给予支持，并有针对性地增加工作人员配置、住宿和其他后勤。目前优先重视和加强整个系统的抗旱工作，可被视为有利于全系统协调的良好做法。

为此还需要加强联合国驻索马里所有各部分的战略统筹和决策。联索支助办是联合国在索马里扩大存在的使能因素，应该将其纳入业务规划，并适当顾及人道主义行动的独立性、公正性和中立性。集体业务规划制度应该考虑到方案关键程度以及需要哪些全系统范围包括联合国国家工作队内部的努力和资源，以支持有成效、高效率地执行联索援助团建设和平和国家政权的任务，同时考虑到联合国在联索援助团任务之外特别是人道主义行动中的各种优先事项。

可以将支助联索援助团各部门及相关机构、基金和方案的使能职能进一步整合到一个单一的平台，利用联索援助团的资源、联索支助办的专长和能力以及各参与机构、基金和方案根据战略优先事项分配的资源。这可以包括支助规划、协调、信息分享、分析、资源调动、专门的风险管理能力以及文职能力的确定和部署。

由于各联邦成员州的能力和具体情况各不相同，在联邦以下一级应针对每个联邦成员州采取有区别的办法。同时还应逐案探讨能在安全和业务状况改善时作出大步改变的参与办法。例如，计划在朱巴兰基斯马尤机场建造的专门院落可为扩大联合国的存在创造机会，联索援助团的贾穆杜格办事处也应在可行情况下尽快设立。重要的是，联合国驻索马里力量应该能在可能情况下迅速扩大，以支持地区进展。这样做应该考虑到必要的工作人员安全需求。

对工作人员安全的影响

目前的工作人员安保安排在各地区也各不相同，分别由非索特派团安保部门(联索援助团驻留的非索特派团行动区)、私营保安公司、联合国警卫队(摩加迪沙内部周边)以及同时由私营公司和州武装力量(非索特派团未驻留的邦特兰和“索马里兰”)提供安保。

非索特派团提供的安保对于确保联合国在索马里的存在和行动至关重要。如果非索特派团在安全程度未显著提高的情况下撤出，联合国驻索马里机构就必须建立新的机制。虽然结束状态构想是由索马里安全机构承担主要安保责任，但今

后四年不大可能实现。因此，联合国需要探索一系列可选办法，以便在今后四年内非索特派团开始缩编的情况下采取必要的缓解措施，因为非索特派团缩编对动态和静态安保都会产生影响。

在这方面，联合国应该优先注重索马里警察在联邦和州一级的发展，同时制定向联合国提供安保的替代备选方案。备选方案可包括将联合国警卫队扩大到各州，也可考虑由国际私营保安公司提供武装保安服务。安保安排应针对各地区具体情况，留有调整余地，以便联合国驻留机构在安全环境改善的情况下能作出大步改变。

在完成非索特派团联合审查之后，这些备选方案会更明确，联合审查将根据基于条件的过渡和对提供联合国行动安保的影响确定非索特派团的撤出战略。随后，联合国应该对本组织的安保安排进行彻底评估，并决定适当措施。

人权尽职政策的特别考虑

索马里为执行人权尽职政策以及更广泛意义上的非洲联盟与联合国伙伴关系提供了开创性的环境。继续和加强执行该政策将是联合国在索马里开展工作的一个重要方面，应该有助于减轻军事行动中伤害平民以及侵犯人权和违反国际人道主义法的风险，并有助于建设负责任的安全机构。

为了在索马里建立人权尽职政策架构，已经开展了大量工作，包括一套执行该政策的标准作业程序、一个联合国任务组和一个与非索特派团的联合工作组。然而，联索援助团内部负责执行该政策的专门能力仍然有限。尽管这些机制正在开创挑战性环境中执行该政策的办法，但还可以加强与非索特派团的沟通渠道，并改进联合国系统内的问责机制，以确保联合国驻索马里所有实体在人权尽职政策下的义务得到更好的认识和理解。

为执行人权尽职政策，并作为更广泛任务的一部分，联索援助团正在为联合国系统履行监测职能，尽管援助团能力有限。对相关事件的独立调查尤其具有挑战性，但应该尽可能进行独立调查。联索支助办在调查支助如何使用和由谁使用方面的能力也有限，可以通过支助提供和使用情况跟踪机制的系统化加以改善。在与联索支助办协商制定风险评估和缓解措施方面，虽然已经做了大量工作，这方面能力还需要进一步加强，以确保充分的风险分析，并确保所有参与实体落实缓解措施。

此外，必须加强执行被确定为有人权尽职政策框架组成部分的预防和处理非索特派团侵犯人权行为的机构措施和机制，包括在甄选和筛查、培训、问责、监测、政策、规划和保护等领域。

对联合国索马里援助团任务和重组的影响

根据这一评估，应该保留联索援助团作为一个政治任务的总体构想，以及开展斡旋、就建设和平和国家政权提供战略咨询、协调国际支助、开展索马里联邦和州机构能力建设以及监测和报告违规行为等核心任务。但是，联索援助团的任务规定应该调整，以适应在联邦成员州一级提供所有任务领域的统筹支助。目前，

安全理事会第 2232(2015)和 2275(2016)号决议鼓励联索援助团扩大在所有联邦成员州首都的驻留，但驻留机构的职能应明确作为联索援助团核心任务的组成部分。应该更突出地强调援助团在联合国促进政治协议和协调国际支助的总体作用基础上，在国家、地区和地方各级特别是对联邦制进程发挥所有领域的斡旋和解决冲突作用。

支持全面安全办法的战略咨询将是一项首要任务。这包括就政府防止暴力极端主义计划的执行提供咨询。联索援助团还应强调支持改进索马里机构特别是在透明度和反腐败问题上的问责制。

妇女、和平与安全议程应该更好地统筹实施，超出妇女保护的范畴，反映已取得的进展，侧重于妇女在各级建设和和平和建国努力中的参与和互动协作。同样，任务还应体现青年、和平与安全议程，联索援助团应将增强青年权能的做法纳入援助团的方案和政策。

联索援助团的能力建设作用应该扩大到警察部门，以实现安全办法的整体重新平衡，并支持整个法治链。

联索援助团在人权尽职政策方面的职责应该在任务中加以明确规定，以确保按照适当优先次序在所有联合国驻留机构统筹执行，并便于立法机构更好地在联合国驻索马里各实体之间分配资源。联索援助团和联索支助办的各自任务应该反映它们在人权尽职政策方面的分担责任和共同战略目标，包括三个要素：(a) 联合国对索马里安全部门所有支助的人权尽职政策层面；(b) 联索援助团对全系统在我的索马里问题特别代表授权下执行该政策的推动作用；(c) 联索支助办和联索援助团对执行该政策的共同责任和问责制，包括有效的缓解措施、对联索支助办提供支助情况的监测，以及对联索援助团侵犯人权行为的监测。

虽然联索支助办不要求因这次评估的结果作出具体的任务改变，但由于该办事处与非索特派团一同驻留，它对联合国驻索马里业务组合的战略使能作用应该得到确认。联索支助办的任务应该反映落实法定共同战略目标和上文所述人权尽职政策的责任和问责制的相互参照。就产生业务影响的规划进行的所有讨论都应该包括联索支助办。

所涉资源问题

虽然战略评估没有详细审查其各项建议可能涉及的资源问题，但它考虑到，为了更好地支助索马里下一阶段建设国家政权和建设和平，联索援助团的任务需要调整，因此在几个方面可能造成更多资源需求，包括：

(a) 支持解决冲突和当地和解努力的能力，以工作人员资源为形式，也包括部署专长以及确保联合国驻索马里工作人员掌握适当的控制和解决冲突技能；

(b) 联索援助团一致性和实效性小组、综合办公室和联索支助办对联合国系统实地机构的使能能力，包括全系统风险管理支助，以及增加用于支持灵活部署的业务预算；

(c) 执行人权尽职政策的专门能力，以根据加强问责制的优先事项履行联索援助团和联索支助办的任务；

(d) 用于加强联合国在索马里警察能力建设方面作用的资源(将在非索特派团联合审查中进一步审查)；

(e) 增加在索马里全境的空运能力，原因是缺乏其他交通工具和可用的商业办法，并考虑到“使人们走到一起”在联合国斡旋中的关键作用。

重组

联合国在索马里的组合以及联索援助团在摩加迪沙和各联邦成员州的驻留也应得到持续审查，以确保联合国的存在和行动保持灵活性并适应不断变化的实地情况。为了更好地执行评估中确定的优先事项，可在三个主要领域进行一系列组合调整：统筹决策；联索援助团的结构和上下级关系；改善使能职能。这些调整应根据联索援助团的订正任务在技术层面敲定。最后，联合国驻索马里机构必须在遵守承诺和机构义务方面加强内部问责制，包括加强性别均等和适当的预算编制。

结论

我在 2017 年 3 月 7 日访问索马里期间，看到该国触手可及的成功希望和机会与长期干旱造成的日益逼近的悲剧形成对比，令我震惊。抗旱应该作为最高优先事项，应该调动所有能量支持总统、总理和索马里政府，他们一直是国际社会的积极和坚定伙伴。必须紧急增加对索马里人道主义应急计划的供资。国际社会必须共同努力促进所有各级的反应。避免饥荒的机会之窗就在眼前。

这一点至为关键，因为索马里正处在希望的时刻，新政府的成立得到民众支持，应该着手解决建国所面临的长期和紧迫挑战。其中最主要的是安全挑战，首先是通过一项得到全国、联邦和地方各级所有各方接受的安全架构，使国际社会能够协调支持索马里安全机构。定于 2017 年 5 月 11 日在伦敦举行的会议将是索马里与国际社会伙伴互动协作的一个关键里程碑。我相信，只要有明确的决心、政治意愿和充分的资源调动，索马里就能在今年取得决定性进展，并走上和平与稳定的道路。

安东尼奥·古特雷斯(签名)