



秘书长关于索马里的报告

一. 引言

1. 安全理事会在其 2013 年 5 月 2 日第 2102(2013) 号决议中, 决定不迟于 2013 年 6 月 3 日设立联合国索马里援助团(联索援助团), 初步为期一年, 并要求我每隔 90 天向安全理事会通报联索援助团执行任务的情况, 包括为确保不迟于 2014 年 1 月 1 日派驻一个合并体制特派团而采取的步骤, 并评述联合国在索马里全国进行更广泛部署涉及的政治和安全问题。本报告提供了所要求的信息以及关于 2013 年 5 月 16 日至 8 月 15 日期间索马里境内主要动态的最新信息。

二. 主要动态

A. 政治局势

2. 至 2016 年期间的主要政治目标和索马里长期和平的一个核心要求, 是界定索马里联邦制的确切模式, 包括联邦一级和州邦一级政府的性质及作用。在本报告所述期间, 索马里联邦政府和联邦议会继续推进与各州现有行政当局的对话, 并建立了临时联邦宪法要求的委员会中的一些。不过, 联邦政府与“朱巴兰”、“邦特兰”和“索马里兰”等州当局之间的持续纠纷突出说明了前面任务的巨大规模。

3. 6 月 16 日, 联邦议会的宪法监督委员会正式启动了宪法审查进程。该委员会表示将致力于在全国各地开展有民间社会和索马里民众参与的广泛对话。一项关于设立宪法审查和执行委员会的法律于 7 月 3 日通过, 委员的甄选正在进行中。

4. 7 月 8 日, 联邦议会通过了一项关于组建州和区临时行政部门的法案草案。不过, 总统尚未将其签署成为法律。关于政党和设立一个监察员的初步草案未获通过, 并将在下届会议上重新审议。

5. 设立一个人权委员会和一个司法事务委员会的法案草案也已经拟订, 但对其的审议推迟到了议会的下届会议。部长委员会 7 月 11 日核准了一项媒体法



草案。对于其与媒体违法、监管机制和要求记者披露其消息来源有关的规定，一些新闻自由组织、索马里媒体和记者表示了关切。此后，设立了一个由政府、联邦议会和索马里全国记者联合会的代表组成的技术委员会，以对该媒体法草案进行审查。

6. 组建联邦机构的进程还在继续。6月17日至19日，来自贾穆杜格、希兰、西曼和赫布的行政当局领导人以及“先知的信徒”、民间社会和私营部门的代表在摩加迪沙举行会议，就索马里中部各州的治理与联邦当局进行协商。领导人们同意改善与联邦政府的合作，并承诺致力于“真正和可持续的”和解以及加强安全架构。设立了一个技术委员会以探索把各方相应实体合并成一个符合宪法要求的联邦国家的各种选项。

7. 在政府间发展管理局(伊加特)主持下，联邦政府同“朱巴兰”领导层继续开展对话，以确定在“朱巴兰”组成和设立一个行政当局的选项。不过，在有争议的“索马里朱巴兰邦”自封总统谢赫·艾哈迈德·穆罕默德·伊斯兰(又称“艾哈迈德·马多贝”)的支持者6月7日至8日和6月28日至30日分别与另两名声称获胜者(即 Iftin Hassan 和 Barre Hirale)的支持者之间发生冲突之后，谈判失去了势头。马多贝先生指责联邦政府的代理人进行了干预，并于7月3日威胁要中止对话。此后恢复了非正式会谈，但在本报告拟订时未达成任何协议。联邦政府宣布，原计划7月召开的意在以“朱巴兰”进程为重点的全国和解会议将推迟到9月。

8. 除了伊加特在“朱巴兰”会谈中发挥的促进作用之外，一些区域合作伙伴也为帮助缓和基斯马尤的紧张局势作出了努力。8月4日，非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的部队派遣国领导人在坎帕拉与哈桑·谢赫·马哈茂德总统开会，确认了索马里联邦政府对基斯马尤港口和机场拥有的权力，与会者还表示有意根据索马里联邦政府的请求在那里部署非索特派团的一支多国存在。这些措施的实施办法正在讨论之中。

9. 在邦特兰，由于与选举有关的暴力不断增多，定于7月15日进行的地方议会选举在头一天被取消。这一决定受到了当地社区、反对党和国际社会的欢迎。我的特别代表(秘书长特别代表)尼古拉斯·凯曾在选前前往邦特兰，运用其斡旋敦促所有各方不要采取暴力行动。

10. 8月1日，“邦特兰”总统阿卜迪拉赫曼·穆罕默德·“法罗尔”宣布决定中止与联邦政府的合作，原因是他认为索马里联邦政府未遵守临时宪法而且国际援助分配不公。我的特别代表鼓励各方通过对话解决他们的关切。他于8月6日会见了哈桑·谢赫·马哈茂德总统，敦促联邦政府参加同“邦特兰”当局建立信任的措施。

11. 联邦政府主管部门与“索马里兰”当局之间的会谈继续进行。7月7日至9日在土耳其伊斯坦布尔举行了联邦政府与“索马里兰”当局之间的会谈后，自5月15日以来对联合国航班的禁飞令被解除。该次会议期间，双方除其他外商定在哈尔格萨设立一个联合空中交通管理机构。然而，在6月13日和14日访问哈尔格萨期间，我的特别代表被“索马里兰”当局通知说，联索援助团不应在索马里兰开展行动，理由是领土并非索马里联邦共和国的一部分，而联索援助团被授权只在索马里开展工作。

B. 安全局势

12. 安全仍然极为动荡。本报告所述期间，青年党在摩加迪沙对联合国进行了一次直接攻击，而且斋月期间(7月9日至8月7日)出现了非对称攻击的激增。此前有报告说青年党领导层发生了激烈变化。与此同时，国际部队进行了一些重新配置：埃塞俄比亚部队于7月15日从拜多阿撤出，将安全责任移交给了非索特派团和索马里安全部队。非索特派团还向基斯马尤增加部署了部队，但继续强调它缺乏支持新军事进展的能力。

13. 6月19日，青年党特工人员对联合国共用驻地实施了一次涉及爆炸物和小武器的复杂攻击。联合国开发计划署(开发署)一名国际工作人员、三名联合国国际承包人员、四名索马里警卫和至少六名索马里旁观者遭杀害。这是自2008年位于哈尔格萨的联合国共用驻地被炸以来，对联合国驻索马里机构的第一次直接打击。为了能够继续开展关键的方案活动，受影响的联合国工作人员已迁至摩加迪沙国际机场。

14. 在首都出现了暴力袭击事件的激增。5月至6月，摩加迪沙的手榴弹袭击比年初翻了一番。6月份的爆炸事件是1月份的3倍。定点清除几乎每天都发生。至少发生了四次迫击炮袭击事件，包括5月20日和6月17日对索马里宫的两次袭击。7月12日，对摩加迪沙机场路上非索特派团一个车队的简易爆炸装置袭击导致超过17名平民伤亡。7月27日，青年党对土耳其大使馆毗邻一处设施的复杂攻击导致一名土耳其保安人员和一名平民死亡，另有至少八人受伤。

15. 这些事件之前有报告说青年党领导层内部的紧张关系达到了一个高峰。两个对立派别6月19日在下谢贝利州布腊瓦的暴力冲突据报导致青年党两名高级领导人被杀，其中包括第二号指挥人物易卜拉欣·阿富汗尼。6月26日，青年党前领导人谢赫·达希尔·阿威斯向西曼和赫布行政当局投降，并随后被交由联邦政府在摩加迪沙看管。青年党另一主要领导人穆赫塔尔·罗博夫据报在逃，结果使艾哈迈德·格达尼成为该团体的全面领导人。

16. 在中部各州，埃塞俄比亚部队离开后，拜多阿的安全没有发生严重恶化。但是，游击队袭击仍然每周都有发生，而7月17日，区副专员在显然是一场与部族有关的争端中被杀害。有两人因这次杀害事件被拘留。几乎每周出现的游击队

袭击也发生在巴科勒州的 Ceel Barde 和 Xuddur 以及拜州的 Qansaxdheere、Gofgadud 和拜多阿。加尔古杜德州或希兰州的事件相对很少，尽管据报青年党在那里动员。

17. 再往南，联邦政府和非索特派团支持下继续进行打击青年党的战役，而地方政治行为体之间的紧张关系继续存在。基斯马尤依然动荡：在 6 月的两次重大暴力冲突事件中，有一次导致了约 70 名平民死亡并造成另外 300 人受伤。索马里部队和非索特派团部队面临着一再的武装袭击。5 月下旬，非索特派团在该地区部署了一支塞拉利昂特遣队，那里还有一支肯尼亚部队。下谢贝利的形势仍不稳定，特别是在阿夫戈耶区和梅尔卡区继续发生游击队袭击和恐怖袭击。6 月 18 日，联邦政府和非索特派团在贾纳勒区收复了四个村庄。在上谢贝利，5 月下旬和 6 月以部族为基础冲突的激增在乔哈尔区造成了若干平民伤亡。

18. 在邦特兰，青年党的袭击有所减少，尽管有迹象显示其在该地区继续存在，可资证明的是青年党一名高级指挥官 6 月 4 日的被捕、对当地行政当局的报复威胁和据报在加罗韦和加勒卡约的渗透。在加尔多冲突据报造成 8 人死亡，超过 10 人受伤，并导致了议会选举的推迟。犯罪，包括一些心怀不满的政府人员的犯罪、部族纠纷和海盗等事件，继续影响着邦特兰和贾穆杜格。

19. “索马里兰”的安全局势仍然相对稳定，尽管因有争端的苏勒、萨纳格和卡因州而继续存在着紧张关系，而且“索马里兰”部队与自行宣布成立的“哈土莫国”的民兵时常发生冲突。“索马里兰”当局据报也开展了一些逮捕青年党特工人员的成功行动。

三. 联合国对巩固和平的支持

20. 随着联索援助团根据安全理事会第 2102(2013)号决议的任务规定于 6 月 3 日启动，联合国在索马里的努力进入了一个新的阶段。在我新的特别代表的领导下，根据我 2013 年 1 月 31 日报告(S/2013/69)中设定的综合战略方针，本着尊重国家自主的原则，联合国正致力巩固索马里境内的和平。本报告所述期间的重点是重振对索马里境内和平进程的政治支持并促成与国际社会合作的一个新阶段，具体包括为“新政”援助契约做好准备(见下文第 53 段)。

A. 斡旋和政治支持

21. 我的特别代表于 6 月 3 日抵达摩加迪沙后，优先发展与索马里主要合作伙伴的关系，其中包括政界人士、长老、官员和民间社会，并开展了一个访问索马里各地的方案。鉴于基斯马尤的紧张局势不断升级，他与“朱巴兰”当局和与国际合作伙伴、尤其是与非索特派团和伊加特以及联邦政府建立了密切联系，以提供斡旋。合作伙伴商定立即采取措施缓解基斯马尤的紧张局势，支持撤离在 6 月 28

日至 30 日发生的武装冲突中受伤的平民，支持伊加特主导的为“朱巴兰”找到一个临时解决办法的进程，并作出努力启动对临时宪法的审查。

22. 我的特别代表还与“索马里兰”当局和“邦特兰”当局开展了互动协作。6 月 13 日和 14 日，他在哈尔格萨承诺支持可持续和平、稳定与繁荣举措，包括土耳其推动正在进行的索马里-“索马里兰”对话。他还与在“索马里兰”的当局开始了对话，讨论他们反对安全理事会第 2102(2013)号决议的问题。继 7 月 13 日和 14 日访邦特兰之后，他继续与当局和国际合作伙伴一道开展工作，支持为那里今后的选举开展一个包容性进程以及促进改善与联邦政府的关系。在与哈桑·谢赫·马哈茂德总统的定期对话中，他强调了包容性进程对于全国和解的重要性，并主动表示联索援助团可适时提供支持。

B. 支持建设和平与建设国家

逐步建立联邦制度和宪法审查

23. 除政治层面外，联邦制度的逐步建立也是一个技术进程，需要专门能力和国际支持。联索援助团和联合国国家工作队与政府、联邦议会和议长办公室就宪政改革进程展开了深入的互动协作。议长办公室与联合国密切合作，制订了宪法审查进程时间表，其中载列了筹备 2016 年宪法公投和筹备全国选举的各个步骤。6 月 15 日在开发署支持下举行了一次公开介绍。联索援助团和开发署注意联合国综合努力的重要性，为确保协调一致的支持，商定了设立一个联合国“综合宪政支助小组”的步骤，并制订了一项指导其与国家合作伙伴互动协作的战略。

治理

24. 6 月 19 日，总理办公室宣布将创设一个国家机构能力发展局，负责领导和协调联邦政府发展索马里境内核心治理职能的努力。联合国国家工作队和联索援助团设立了一个联合工作队，以确保联合国有一个单一切入点与这个新设局开展互动协作。与此同时，联合国的地方治理和分散提供服务联合方案完成了一项冲突评估，作为支持索马里南方常设地方行政部门的筹备工作的一部分。

25. 财务治理也仍是一个重点领域。2013 年 5 月至 7 月，联邦政府还完成了一次工资单审计，收集和核实了关于在摩加迪沙联邦政府机构中工作的公务员人数的信息。由开发署支持的这项工作将构成迈向政府改革公务员制度的计划的重要一步。与此同时，作为政府的公共财政管理改革战略的一部分，开发署一些顾问支持索马里中央银行起草了一份央行改革五年战略计划。外部审计和采购问题方面的技术顾问们于 8 月开始了工作。

安全部门和法治

26. 5 月份的索马里问题伦敦会议承诺提供大量国际支助，之后，联邦政府在推动国际伙伴方援助协调机制，明确政策差距方面取得了一些进展。在设立国家安

全委员会前，联索援助团支持政府通过与国际伙伴方的非正式国家安全工作组领导协调工作。在本报告所述期间，该工作组举行了两次会议。关于国防和警察的具体行业工作组也举行了会议，以协调能力建设。国家安全委员会及其秘书处已经成立，以加强在整个安全和国防部门战略决策和政策执行的能力。

27. 管理脱离青年党的战斗人员依然是联邦政府当前的一个优先事项。在本报告所述期间，联索援助团与非索特派团、联合国儿童基金会(儿基会)以及国际移徙组织(移徙组织)合作，支持设立了一个秘书处，推动 2013 年 5 月联邦政府制定的脱离接触战斗人员和面临危险青年人国家方案。6 月 24 日至 28 日，与世界银行联合举办了非洲联盟-联合国联合讲习班，探讨支持该方案的备选方案。联索援助团开始支持制定业务模式，同时强调作为恢复和重返社会进程的一部分，必须考虑防止前战斗人员激进化的备选方案。与此同时，联索援助团和开发署也开始对国家方案进行法律审查，以明确需要澄清的问题，特别是关于受益人法律地位问题。

28. 私营安保公司仍然不受管制。在本报告所述期间，联邦政府明确需要政策指导，以便通过立法管理这些私营安保公司。内政部提出请求后，联索援助团及其伙伴方开始探讨法律框架的制定范围。联索援助团建议，与此同时应制定各项政策和实际措施，以便按照安全理事会第 2093(2013)号决议的要求管理武器和弹药。

索马里国家部队

29. 目前，索马里国家安全部队约有 20 000 人，其中包括结盟的民兵，在本报告所述期间，继续努力建设索马里国家部队的的能力，其中包括由乌干达的欧洲联盟培训团为 175 人提供专家培训。91 名警察学员开始在乌干达军事学院进行为期 12 个月的学习。1 000 名新兵完成了在摩加迪沙的培训，而非索特派团在贝莱德文的吉布提部队还培训了 600 名新兵。联索援助团通过索马里领导的一个指导小组，推动协调了所有的培训活动，该指导小组包括来自索马里国家部队、欧洲联盟培训团、土耳其、埃塞俄比亚以及班克罗夫特全球发展集团的“首席培训师”。

30. 索马里部队仍面临严峻的后勤挑战，其中包括缺乏关键的作战装备，交通不畅。联邦政府敦促其伙伴方尽一切努力加快后勤支助，以便于对青年党发动进攻。非索特派团向索马里部队和索马里警察提供了指导和有限的培训，并与他们开展联合行动。不过，违纪行为仍构成挑战，有报告称拜多阿和布尔哈卡巴的索马里安全部队内部发生冲突，并且拜州和巴科尔人员逃跑的情况日益增多。

警察

31. 索马里警察继续遭到不对称攻击，并面临严峻的能力缺口，包括缺乏基本设备、基础设施和管理，损害了其地方需求作出反应的能力。包括津贴和培训在内的国际支助仍然存在，但缺乏连贯性，以至于在一些情况下影响了实效：例如，

各国提供的警察制服导致很难将警察与其他武装团体区分开来。7 月份，在联索援助团和开发署的支持下，索马里警察专员与国际伙伴方启动了一个工作组，预期工作组将每月举行会议，以确保协调一致。专员表示，他打算优先考虑重建在冲突期间崩溃的专家警务能力。非索特派团警务人员继续提供专家支持，以及业务指挥和控制咨询与指导。开发署和联索援助团制定了多项安排，以确保在索马里联合实施，包括在联索援助团中安插了 1 名开发署的高级警察方案干事。注意到必须为邦特兰的警务工作提供有针对性的支持，因此，7 月份，向加洛威部署了 2 名联索援助团警官。

司法和惩教

32. 司法部长、最高法院院长以及国际社会继续致力于指导全面执行国家司法改革战略计划(2013-2015 年)。7 月份，联索援助团、开发署以及联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)设立了一个捐助方协调论坛。该论坛将每月举行会议。该团体确定的迫切需求包括：法院安全、司法救助、法律政策和法律起草、司法独立、以及在收复地区提供基本的司法服务。发展伙伴方承诺通过法治篮子基金为司法支助提供资源，但尚未最后确定资金使用模式。

33. 联索援助团和开发署在与法治有关的“全球协调机构”框架内制定了联合开展司法和惩戒工作安排。与此同时，联合国伙伴方为支持该方面继续致力于优先举措。在摩加迪沙和邦特兰遭到攻击后，开发署开始进行评估，以加强司法人员的安全，完成了邦特兰总检察长和司法事务理事会新总部的建设，还支持了该地区一项为期六个月的司法培训方案。毒品和犯罪问题办公室通过联合国项目事务厅为司法部在加罗韦盖了一座大楼，为该部在哈尔格萨盖的另一座大楼即将竣工。开发署和毒品和犯罪问题办公室支持制定“索马里兰”司法改革战略。

34. 联索援助团与司法部看守部队、毒品和犯罪问题办公室及开发署合作设立了一个由政府领导的惩戒问题工作组。联索援助团与司法部为培训监狱工作人员合作编写了缓刑和假释培训单元。毒品和犯罪问题办公室继续参与邦特兰和“索马里兰”的各种施工、自新、辅导和培训项目。

海上安保

35. 在本报告所述期间，索马里沿岸的海盗活动继续减少。截至 8 月 15 日，海盗只劫持了 1 艘大船和 6 艘小船。之前被劫持的 1 艘船，MV Albedo 于 7 月 6 日在哈拉尔代雷沉船：船上 15 名人质中的 4 人仍下落不明，另外 11 人被转移到了其他地点。索马里境内仍存在海盗猖獗的条件，国际社会继续大力支持海上安保工作，包括通过打击海盗、海上资源及安全战略等问题的区域和国家工作组提供支持。政府宣布了一项海上犯罪方案，包括部署海岸警卫队和海事警察培训师。

爆炸物管理

36. 联合国地雷行动处培训的索马里警察继续在摩加迪沙定期清除爆炸物，安全处理了 29 个简易爆炸装置以及 753 枚未爆弹药。摩加迪沙港基本的水下清除行动已经开始。两个长期部署小组开始了在拜多阿的行动，截至 8 月 15 日，发现了 2 个简易爆炸装置和 50 枚未爆弹药，并为该地区提供了首个警察爆炸物处理能力。

37. 地雷行动处还在贝莱德文的城区排雷和排除未爆弹药，清除了 341 枚未爆弹药。约 34 个小组在整个索马里南部和中部开展雷险教育，约 157 000 人接受了教育，而且培训了联合国工作人员和其他人道主义工作人员。5 月 16 日至 8 月 15 日，地雷行动处顾问和非索特派团的爆炸物处理队安全销毁了 1 162 枚未爆弹药和 18 个简易爆炸装置，清除了所有 4 个地区约 105 950 平方米的战区。

C. 人权与保护

38. 联邦政府重申，将对“一切形式的侵犯人权行为实行零容忍政策”。但缺乏强有力的法治机构继续阻碍索马里有效保护人权。一个积极的事态发展是，政府起草了关于根据宪法要求设立国家人权委员会的法律草案。联索援助团鼓励政府就该法案进行广泛磋商，并考虑到与国家机构地位有关的巴黎原则。与此同时，联索援助团逐渐提高了报告人权和保护问题的能力，同时还与索马里对应机构、非索特派团及捐助方建立了联系，以提高防止和处理侵权行为的能力。

39. 在本报告所述期间，武装冲突对平民造成的负面影响以及袭击记者仍然是特别令人关注的问题。7 月份，在当地人权组织工作的 1 名记者和 2 名人权卫士在加尔卡被杀害，另有 2 名记者在基斯马尤遇枪击受伤。冲突地区经常报告有平民伤亡和法外处决情况，而且双方交火殃及平民。索马里联邦政府向联索援助团重申，其反对一切法外杀人行为，并承诺采取适当程序。此外，尽管索马里在 2012 年普遍定期审议中承诺暂停使用死刑，但在军事法院判处死刑后，7 月和 8 月，至少有 7 人在摩加迪沙、贝莱德文和加罗韦被处决。

40. 非索特派团与联合国合作，并按照联合国人权尽职政策，通过在人口稠密地区实行“间接交火政策”和“无战火区”，继续在收复地区加强对平民的保护。平民伤亡跟踪分析和应对小组还有待建立。联索援助团推动了对非索特派团部队进行部署前训练，以及对索马里安全部队的军官进行国际人权和人道主义法培训。

儿童保护

41. 尽管政府承诺解决严重侵害儿童行为，但武装团体和索马里安全部队继续在全国各地施行此类行为。6 月份，联合国核对了侵犯 291 名男孩和 23 名女孩的报告，其中主要涉及武装团伙绑架(46%的案件)和强征入伍(39%的案件)，这些案件主要发生在巴纳迪尔州和巴科尔州。索马里南部和中部的武装冲突严重阻碍了联

联合国和其他行为方监测和应对儿童保护方面的需求。在 6 月份基斯马尤发生暴力期间，据报告，18 名儿童被打死，25 名儿童受伤。教育和卫生设施遭破坏、社会贫穷、生活条件恶劣，加上流离失所也对儿童产生了负面影响。联索援助团开始建立其支持儿童保护的能力，与此同时，联索援助团和儿基会与联邦政府进行了初步协商，以便执行两项行动计划，以杜绝招募和使用、以及杀死和打伤儿童现象。

性暴力和性别暴力

42. 尽管联邦政府明确承诺结束性暴力和性别暴力行为有罪不罚现象，但侵害妇女和女孩行为仍是冲突造成的最潜在后果之一。据报，此类事件最多的地区是摩加迪沙附近的阿夫戈耶和巴拉德走廊以及该国南部和中部的境内流离失所者营地。妇女和女孩是被强奸(包括轮奸)和其他性暴力行为的对象，在摩加迪沙流离失所者定居点尤其如此。大多数犯罪人是武装人员，有时是安保人员。有罪不罚现象依然猖獗，因为幸存者害怕遭到施暴人的报复。司法系统无力为受害者提供有效的补救，因为刑法将强奸定为道德罪，而不是侵害人身的犯罪，因此，幸存者担心，如果她们揭露强奸或其他性暴力事件，会遭到指责。警察调查此类罪行、收集证据和保护受害者的能力依然有限。在本报告所述期间，联合国继续与伙伴方合作，利用新的性别暴力调查和监测系统，以跟踪暴力侵害儿童和成人不同形式的趋势和模式。继续拟订预防性方案和应对方案，包括向受害者提供援助、咨询和生计支持。

D. 人道主义形势

43. 由于该国若干地区安全情况改善、得到持续援助，再加上有好天气，因此，人道主义局势继续好转。然而，人道主义需求仍然很大，有一百万名索马里人需要援助才能满足其基本需求，每 7 个孩子中就有 1 人严重营养不良。得不到持续的支持，经历了 2011 年饥荒的 170 万人就有可能重新陷入危机。由于缺乏安全，在一些地区，人道主义援助准入继续受阻。继 6 月 19 日对联合国发动的袭击之后，摩加迪沙的人道主义活动仅限于救死扶伤措施。

44. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)记录的情况显示，2013 年上半年，流离失所人数较 2012 年同期有显著改善。由于安全情况有所进展，2013 年 1 月至 7 月间，约有 24 500 名难民(多来自肯尼亚的达达布难民营)返回索马里。然而，估计仍有 110 万境内流离失所者，还有超过 100 万索马里人在邻国沦为难民。

45. 5 月 9 日，2007 年以来的第一起脊髓灰质炎病例得到证实；截至 8 月 15 日，已证实有 105 起病例。为了遏制疾病蔓延，世界卫生组织(世卫组织)和儿基会开展了五次活动，为 400 万人接种疫苗。令人遗憾的是，由于缺乏安全，索马里南部和中部大部分地区仍然无法进入，这样，约 60 万儿童就处于疾病威胁之下。

46. 截至 8 月 15 日, 2013–2015 年联合呼吁额 11.5 亿美元中, 只有 34% 的资金到位, 这危及到增强居民抵御未来冲击(如干旱)能力和持久解决境内流离失所者问题的工作。7 月, 中央应急基金的供资不足窗口为联合呼吁项目另外批准了 2 000 万美元资金, 并正在审议增拨资金用于脊髓灰质炎预防接种运动。

47. 尽管安全方面受到约束, 但在全国各地, 仍在开展人道主义活动, 以加强社区抵御干旱和其他冲击的能力。在 2013 年上半年, 世界粮食计划署(粮食署)向超过 140 万人提供援助, 侧重于生计项目。粮食署在全国各地经营 1 198 所营养中心, 并在索马里兰和邦特兰启动使用条码凭单的新粮食援助计划, 截至 6 月已帮助 31 000 多人。儿基会还在全国各地向超过 135 000 名营养不良的儿童提供营养支持, 并向超过 292 000 人帮助改进供水和卫生。在 2012–2013 学年, 有 77 600 名以上的儿童(包括 32 000 名女生)在由儿基会赞助的学校入学。

E. 社会经济恢复和发展

48. 支持社会经济复苏对于索马里建设和平工作至关重要。二十年前爆发内战以来, 该国经济一直处于衰退状态。人均国内生产总值为 284 美元, 在世界上是垫底的; 约 73% 的人口生活在每天 2 美元的贫困线以下, 农村居民受影响最严重。然而, 关于索马里的可靠经济数据仍然有限, 这就制约了政府和国际社会开展循证规划的能力。

49. 财政和计划部在世界银行支持下, 开始制定经济复苏计划, 指明 2013 至 2015 年期间所需要的优先投资和政策行动, 作为其“新政”援助协约规划的一部分(见下文第 53 段)。该计划将成为制定中期减贫战略的基础, 并将在要在布鲁塞尔举行的索马里问题会议上, 与索马里金融架构提议和援助协调机制一起提出。

50. 有一项积极的事态发展, 即: 6 月 7 日, 欧洲联盟和非洲–加勒比–太平洋国家组批准了联邦政府加入《科托努协定》的申请, 这将增加其在欧洲开发基金之下利用发展金融合作方面的资源的机会。在 6 月 17 日和 18 日的八国集团首脑会议上, 大家鼓励国际金融机构加深与索马里的接触, 以支持该国的增长和稳定。

51. 同时, 各方面作出努力, 以发展索马里私营部门。在开发署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和国际劳工组织的支持下, 第一次索马里重建和投资会议于 5 月 28 日和 29 日举行。与会者包括国内和国际商企界领袖; 会议帮助运用杠杆手段, 将约 150 万美元用于新政。由开发署、粮农组织和国际移民组织实施的短期就业计划为 36 850 人创造了约 14 000 个工作日。

F. 有针对性的制裁

52. 安全理事会第 2111(2013)号决议合并了以往决议所载的武器禁运豁免, 并声明了当前对于联索援助团、非索特派团、欧洲联盟培训团以及该决议附件所列物品免于实施对索马里的武器禁运。安理会还把索马里和厄立特里亚问题监测组

(索厄问题监测组)任务期限延长至2014年11月25日。2013年7月12日,该监测组关于索马里的最新报告(S/2013/413)发布。

四. 国际协调

53. 在本报告所述期间,制定针对索马里的“新政”援助框架是一大优先事项。“新政”进程的目的是通过确立国家建设和平优先事项和商定相互问责制框架,促成索马里和国际合作伙伴之间的战略伙伴关系。在联合国内,关于“新政”的努力是通过驻地协调员办公室加以协调的。

54. 继5月正式推出此进程后,联合国和世界银行支持联邦政府进行“脆弱性评估”,分析脆弱性和冲突以及复原力之源。联索援助团和联合国国家工作队并驾齐驱,对索马里主导的六个专题工作流程下的规划工作作出了积极贡献,就目标1(包容性的政治)和目标2(安全)而言,由联索援助团领导联合国的工作,就目标3(司法)而言,则与开发署共同领导。由政府、民间社会、联合国、世界银行和捐助方代表组成的“新政”工作队就围绕“新政”的传播战略提出了建议。

55. 我的特别代表在为迎接“索马里新政大会”而举行的核心小组两次会议上发言。在这些会议上,政府提出了把现有资金工具精简为索马里重建和发展基金的计划。然而,在政府及其合作伙伴确定优先事项以及同“索马里兰”和“邦特兰”等州接触方面,仍然存在挑战。“索马里兰”至今仍拒绝参加“新政”大会,认为那跟“索马里兰”没有关系。

56. 安全理事会第2102(2013)号决议责成联索援助团协助联邦政府协调国际捐助者的支持,并同联邦政府以及非洲联盟、政府间发展管理局(伊加特)、欧洲联盟和在索马里境内的其他区域、双边和多边的合作伙伴协调联合国的活动;据此,我的特别代表也优先考虑同这些利益攸关者和其他关键利益攸关者建立密切、有效的伙伴关系。7月18日,他向非索特派团部队派遣国的大使介绍了情况,同大使和国际官员们举行了多次非正式会议,并访问了亚的斯亚贝巴、内罗毕、吉布提、坎帕拉、布鲁塞尔、巴黎和伦敦。联索援助团协调工作的指导原则包括确保已经建立的各项机制增进向联邦政府提供的支持,并同国家优先事项,最终同“新政”架构对齐。

五. 向非洲联盟驻索马里特派团提供后勤支持

57. 联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)继续向部署到索马里四个区的17 731名非索特派团军警人员(包括17 244名部队人员)、两支建制警察部队和207名警察继续提供后勤支持。此外,非索特派团约20名文职人员从非索特派团支助办得到运输和其他后勤援助。部队和文职人员的生活条件继续得到改善,增建了17个办公和住宿设施。

58. 部队和警察的重大调动都得到了非索特派团支助办的支持。其中包括，6月，有850人的一个营从塞拉利昂部署到2区(其中包括盖多州、上朱巴州和下朱巴州)的基斯马尤、多布力和塔布达，接替肯尼亚部队。根据安理会第2093(2013)号决议，非索特派团支助办同非洲联盟一道，验证了这次就地换防行动。进行了好几次轮换，包括：5月，1支尼日利亚建制警察部队及1340名乌干达士兵，6月，1020名布隆迪部队人员，7月，乌干达1支建制警察部队，以及8月，900名布隆迪部队人员。

59. 在本报告所述期间，由非索特派团支助办培训和提供配置的非索特派团工兵部队建造了20公里长的支路，修好了3公里长的道路，建成或改进了7个前方作业基地。鉴于安全局势，在贝雷德维奈的部队继续由空中提供补给。在基斯马尤和贝雷德维奈，非索特派团支助办打了水井，以确保非索特派团有水源；在摩加迪沙，7月安装了卫星天线，以改善通信和因特网连接。非索特派团支助办还继续提供医疗支持，5月16日至8月14日，为非索特派团人员进行了77次医疗后送、转移、调配和遣返飞行。非索特派团支助办还为517名部队人员提供了各类培训。

60. 尽管联合国提供后勤支持，会员国又提供自愿捐助，但非索特派团在后勤和资源方面继续受到制约，影响了其职责的履行。非索特派团没有获得任何军用直升机，不过，非索特派团支助办签约租用了三架通用直升机，用于医疗后送、运送人员和货物空运。非洲联盟委员会主席德拉米尼·祖马2013年6月13日发表报告，称由于缺少关键的倍增力和推进手段，非索特派团进行扩展业务的能力将继续受到限制。

61. 7月，非索特派团所有部队派遣国和警察派遣国都收到了联合国人权尽责政策。大家一致认为，大不列颠及北爱尔兰联合王国向非索特派团支助办管理的非索特派团一个信托基金提供650万美元捐款，将资助建立非索特派团平民伤亡跟踪分析和应对小组以及其他基础设施项目和培训。信托基金未动用的其他余额仍然为260万美元，其中大部分指定用于宣传活动。自上次报告以来，没有任何方面向信托基金提供过新的捐助。

62. 非洲联盟-联合国信息支助小组继续向非索特派团提供战略通信支持，在本报告所述期间还在基斯马尤和拜多阿设立了永久的通讯设施。目前正在筹备向贝雷德维奈部署常驻人员。

六. 联合国在索马里的存在

A. 扩大联合国的存在

63. 截至8月15日，共有来自联合国机构、基金和方案的309名国际人员部署在索马里，其中21人部署在索马里南部和中部。6月19日对于联合国共用驻地

的袭击，缩减了国家工作队¹在摩加迪沙的一些业务活动，不过，被指定为对于方案交付至关重要的活动，如脊髓灰质炎预防接种运动和同联邦政府接触，则在继续展开。

B. 联合国索马里援助团的建立

64. 截至 8 月 15 日，已有 56 名工作人员部署到联索援助团，包括 29 名长期聘用的国际工作人员、12 名临时国际工作人员和 15 名本国工作人员。长期国际工作人员中，有 22 人部署在摩加迪沙，4 人部署在加洛威，3 人部署在内罗毕。预期还有 22 名长期工作人员和 9 名临时工作人员在未来几星期加入援助团。由于“索马里兰”当局反对联索援助团(见上文第 11 和 22 段)，联索援助团没有长期部署国际人员到哈尔格萨。

65. 非索特派团支助办向新的援助团提供行政和后勤支持，包括办公室及住宿、营地管理、通信、运输，以及一系列行政服务。非索特派团支助办管理的非洲联盟——联合国信息支助小组也向联索援助团提供了战略通信支持。联索援助团特派团地位协定草稿已于 6 月 6 日送交联邦政府。人们期待政府作出反应。

C. 联合国活动的整合

66. 按照安全理事会第 2102(2013)号决议，已作出各项安排，以支持结构一体化的联合国驻索马里人员机构。我的特别代表兼驻地协调员和人道主义协调员菲利普·拉扎里尼同意抢在协调员职能于 2014 年 1 月 1 日正式整合之前，采取综合管理办法，即刻生效。为此，内罗毕的驻地协调员和人道主义协调员办公室与联索援助团同地办公。在有关法治的全球协调中心框架内，联索援助团和开发署开始在支持一个方案的联合法治存在方面，实施了计划，但由于 6 月 19 日袭击事件和开发署人员临时迁往内罗毕，同地办公却被推迟了。设立一体化宪法支持团队的工作也正在进行中。

67. 联索援助团通过两个实体高级领导团队的定期会议，加强与非索特派团的协调。在促进联索援助团-非索特派团的通盘工作(包括人权、法治和安全机构)方面，正在取得进展。

D. 工作人员的安全和安保

68. 随着联索援助团的启动，联合国协同我的特别代表(负责索马里境内工作人员安全的指定官员)，建立了综合安全管理体制。然而，持续的不安全，以及在索马里的国际机构或人员成为目标，妨碍了援助团的业务效力，以及联合国国家工作队的不断扩大。

69. 联合国、非索特派团和联邦政府努力在摩加迪沙加强实体安保措施、信息分析以及协调程序。大家联合采取措施，由索马里军队和非索特派团进行多层次的

静态安保和流动巡逻，以加强联合国设施、摩加迪沙机场路沿途以及索马里宫的安保工作。审查了紧急和危机应对机制，向工作人员介绍了事件应对，并审查和更新了大规模伤亡疏散计划。对于摩加迪沙国际机场附近的安全，大家依然担忧；目前正在同政府和非索特派团进行对话，以解决尚未解决的问题。

70. 为摩加迪沙机场综合体之外的活动提供安保，这依然是一大挑战。虽然就长期而言，联邦政府正在规划设立外交保护部门，但联合国和其他国际伙伴临时依靠非索特派团和政府授权的私人保安公司提供保安服务。联索援助团的安保概念指明了现有安排所不能满足的明显要求，包括扩展安保护送能力和快速反应能力，以涵盖索马里南部和中部地区。非洲联盟委员会主席 2013 年 6 月 13 日的报告重申，非洲联盟致力于为国际机构/人员提供安保，但指出目前授权的 311 名军事人员“特设”单位，不足以完成所需任务。

七. 意见

71. 在过去一年里，索马里人民和政府巩固安全以及建立值得信赖的国家机构方面取得了显著进展。国际社会持续接触互动，方式包括在伦敦、伊斯坦布尔、横滨和布鲁塞尔召开的国际会议，以及大力支持成立新的政治特派团-联索援助团。尽管已经取得许多成绩，但进展尚不稳固。我在对索马里的长期前景保持乐观的同时，也日益关切短期的风险。如果我们不想危及最近得之不易的政治和安全成就，就需要大大加强我们的集体努力。

72. 应当赞扬联邦政府为根据临时宪法建立能够向索马里人民提供关键基本服务的国家机构而付出的努力。但在组建联邦国家和进行宪法审查等关键政治进程上的进展一直缓慢。最近在邦特兰发生的选举前暴力事件就强烈提醒人们，民主化进程需要精心准备有利的政治和安全环境。为了实现在 2016 年举行选举的愿望，联邦政府需要加快成立必要的委员会，并开始就国家的未来同索马里人民展开全面协商，最终制定一部大多数索马里人通过全民公投予以赞同的宪法。联合国随时准备支持开展包容各方的进程。

73. 最近在基斯马尤发生的暴力事件突出显示了建立一个联邦制度所面临的挑战。至关重要的是找到一个临时的政治解决方案，以防止进一步的暴力事件，并以此通过对话与和解解决有关“朱巴兰”的地位和行政机构的长期问题。联合国欢迎并全力支持伊加特在这方面做出的努力，同时指出索马里与其邻国之间作为建设和平进程一部分而建立新型信任关系的重要性。我注意到“朱巴兰”冲突所涉及的经济层面问题，也紧急呼吁所有利益攸关方解决索马里和厄立特里亚问题监测组最近报告中着重提到的继续非法出口木炭的问题。这种贸易带来的利润助长冲突、破坏治理并毁坏环境。

74. 国际社会对于支持索马里人民和政府的持续承诺至关重要。与此同时，建设和平必须由索马里人主导。因此，我欢迎政府正在努力拟订一个建设和平优先事项愿景，这一愿景也将引导国际合作伙伴的努力。索马里“新政”认识到政治和解、安全、法治、治理以及经济和社会发展进程之间的相互关联性。我欢迎即将于9月16日在布鲁塞尔举行的“索马里新政会议”，这次会议将最后敲定政府同其国际合作伙伴之间的契约纲要。由于建立完整的“新政”架构需要时间，我促请各会员国在短期内帮助加快解决迫切的需求，包括在该国新收复的地区提供基本的安全、司法和其他服务。

75. 我仍然严重关切索马里的人权状况，尤其是记者遭到袭击、儿童和妇女遭到侵犯和虐待等问题。我呼吁联邦政府展现出对解决侵犯人权问题的承诺，包括根据基础广泛的协商建立一个全国人权委员会，以及加强治安和法律能力以解决性暴力问题。陷入各方之间战火的无辜索马里公民继续遭到杀害和致残。记者也继续成为受害者。重要的是联合国在这些领域与政府建立的伙伴关系应早日转变为行动。

76. 迄今为止在索马里取得的政治、安全和发展成就仍然会发生逆转。尽管政府、其盟军和非索特派团做出了有勇气的努力，但青年党继续破坏包括摩加迪沙在内的整个国家的安全。虽然青年党最近的内讧表明其已经分裂并承受着压力，但仍然能够针对平民和国际合作伙伴展开激烈的袭击行动。允许青年党继续训练并从索马里的基地开展恐怖活动，不仅会破坏索马里的和平，而且会破坏广大区域的和平。因此，重新振兴针对青年党的行动必须是一个紧迫的优先事项，其中应该结合军事、政治和实践等部分，并有明确的关于处理脱离接触战斗人员及其恢复和重新融入社会的政策，并立即在新收复的地区实施早期恢复项目。与此同时，最重要的是政府必须在安全部门管理、海上安全、警察和司法等领域制定政策和实际措施。

77. 针对青年党的行动迫切需要强大的国际支持。我再次呼吁所有国际合作伙伴以及尚未这样做的非洲联盟成员国向非索特派团提供足够的支持，特别是关键的增强军力手段和效力增强系统，如攻击直升机和装甲运兵车，以确保该特派团能有效履行职责。我已指示我的特别代表加倍努力，同非洲联盟索马里问题委员会主席特别代表和非索特派团团长穆罕默德·萨利赫·阿纳迪夫大使一道为非索特派团争取这些资源。同时，依照安全理事会第2093(2013)号决议，我和非洲联盟根据当前的安全挑战，共同发起了对非索特派团的行动审查。我将在10月份向安理会报告这次审查的情况，而这次审查将同制定各种选项以及在适当时候部署联合国维和行动的相应基准挂钩。

78. 索马里的稳定依赖于能够不依靠任何维和力量而独立维持安全的值得信赖的国家安全部队和警察。当务之急是制定一个经过密切协调的国际安全支持共同战略，其中明确提出非洲联盟、联合国、其他盟国以及索马里部队的相应职责，

并有明确的时间表和适当的资源。近期内需要大量额外支持，以便索马里国家安全部队能够更有效地参加与非索特派团的联合行动，确保在新解放区取得的成绩不会丧失。我鼓励会员国紧急关注索马里国家军队和警察的规划、装备、后勤和培训需求。我也鼓励索马里联邦政府按照第 2111 (2013) 号决议第 9 段的规定，在 2013 年 10 月 6 日以前向安全理事会提供一份详细的报告。这样做将加强联索援助团和其他国际合作伙伴的能力，以支持政府建立安全储存、登记、维护和分发军事装备的能力。

79. 扩大全国各地的人道主义服务必不可少。我呼吁所有行为者帮助建立安全进出渠道，使所有索马里人、特别是儿童都能够接受人道主义援助，包括至关重要的脊髓灰质炎接种疫苗。2013 年早些时候发布的调查结果显示，估计有 26 万人死于 2011 年的饥荒，这提醒我们不能坐等。我们必须加倍努力，对索马里的人民和社区进行投入，以打破人道主义危机一再爆发的模式。我敦促索马里的合作伙伴支持关于索马里的人道主义呼吁，努力建设索马里的社区和当局防止以后爆发人道主义灾难的能力。

80. 联合国于 6 月 19 日遭到的袭击提醒我们，必须清醒认识到我们的人员在支持索马里的和平与发展工作中面临的风险。我以最强烈的措辞谴责在报告所述期间针对索马里国民、联合国、非索特派团和土耳其实施的造成伤亡的暴力事件。我们不会因被吓倒而不去工作；同时我们必须预见到，随着针对青年党的行动继续下去，政府以及国际工作人员和设施遭到的威胁将相应增加。这突出表明了采取适当措施，在全国各地提供安保的重要性。我将请求安全理事会适当考虑到这个问题，包括在非洲联盟-联合国对非索特派团的联合审查得出的建议以及基准制定工作的基础上加以考虑。

81. 会员国已经要求联索援助团在与国际伙伴召开会议和协调对索马里联邦政府的国际援助，以及向政府提供“需敲扣的唯一一个联合国大门”方面发挥重大作用。在 2014 年 1 月正式整合之前对联合国驻索马里的存在进行整合方面正在取得良好进展。特派团的任务影响深远，非常宏伟。联索援助团将继续依靠国家、区域和国际三级合作伙伴的良好愿望。我感谢他们迄今为止给予我的特别代表的实际和政治支持，并期待这种支持持续下去。我们仍然坚定地决心与所有利益攸关方开展合作。

82. 最后，我谨向我的索马里问题特别代表尼古拉斯·凯表达我诚挚的谢意，并向联索援助团和联合国国家工作队的人员致敬，他们为索马里的和平表现出了勇气，并做出了牺牲和承诺。我还谨此感谢索马里联邦政府、非洲联盟、向非索特派团提供部队和警察的国家、伊加特、欧洲联盟以及正在提供关键的救命支持的国家、多边组织和非政府组织。现在没有时间自满。如果我们想要成功地帮助索马里人民和政府从冲突和绝望中走向持久和平与希望，我们的集体努力就必须加倍。

地图



Map No. 5660 Rev. 10 UNITED NATIONS
December 2011

Department of Field Support
Geographic Section