



安全理事会

Distr.: General
28 April 2011
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里问题的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会 2001 年 10 月 31 日主席声明(S/PRST/2001/30)和 2011 年 3 月 10 日主席声明(S/PRST/2011/6)以及安全理事会第 1863(2009)号、第 1872(2009)号、第 1910(2010)号决议和第 1964(2010)号决议第 20 段提交的；安理会在第 1964(2010)号决议第 20 段中要求我每四个月就该决议所有方面提出报告。本报告提供了自我 2010 年 12 月 30 日提交报告(S/2010/675)至 2011 年 4 月 15 日期间索马里境内主要事态发展的最新情况，评估了政治、安全、人权和人道主义局势以及执行联合国索马里战略的进展。报告还述及联合国和国际社会的业务活动以及继我 2010 年 10 月 27 日报告(S/2010/556)以来打击海盗活动的动态。

二. 索马里境内主要事态发展

2. 在本报告所述期间，过渡联邦政府及其盟友在非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的支持下，在摩加迪沙和索马里中南部地区发起了一场大规模攻势，并成功占领了青年党的一些地盘。加紧了有关结束过渡期的模式的协商，但过渡联邦机构的内斗仍在继续。干旱和持续的安全行动加剧了本已严峻的人道主义局势。

A. 政治事态发展

3. 加速进行了关于过渡期在 2011 年 8 月结束以后的下一步政治分配的协商。2011 年 1 月 30 日，政府间发展管理局(伊加特)国家元首会议第十七次特别会议作出决定，呼吁“迫切需要延长”议会任期。之后，过渡联邦议会于 2 月 4 日决定延长任期三年。3 月 27 日，过渡联邦政府部长委员会宣布，它打算有效延长任期一年，至 2012 年 8 月。

4. 过渡联邦议会的决定导致总统谢赫谢里夫·谢赫·艾哈迈德与过渡联邦议会议长谢里夫·哈桑·谢赫·阿丹之间的裂痕。总统援引索马里 1960 年《宪法》



的一条规定，拒绝签署延长任期法案，他认为有关决定是在没有适当协商的情况下作出的。议长坚持认为，根据《过渡联邦宪章》的规定，总统必须签署该法案，因为该动议业经三分之二多数票通过。

5. 颁布的延长任期的条件包括开始进行涵盖下列方面的改革：议会更好地履行职能；完成制宪进程；在过渡期结束前举行总统和议长选举。但是，总统说，过渡联邦政府的任期也必须延长，以便它完成关键的过渡期任务，特别是制宪进程和稳定该国的安全局势。

6. 过渡联邦议会延长自身任期的决定也引发了各合作伙伴的反面反应，以及在摩加迪沙的小规模示威。2月5日，“邦特兰”谴责这一决定，说这可能会妨碍该国迈向成功的过渡后时期。合作伙伴和国际利益攸关方将过渡联邦议会的延长任期决定描述为单方面的决定，并说该决定是在没有协商和进行必要改革的情况下作出的。我的索马里问题特别代表奥古斯丁·马希加正在牵头与过渡联邦机构、区域利益攸关方和国际伙伴就结束过渡的安排进行讨论。本着促进索马里人之间的对话和协商一致的精神，特别代表于4月12日和13日在内罗毕召集和主持了一次协商会，过渡联邦议会议长、“邦特兰”和加尔古杜德以及穆杜格的区域行政机构领导人、“先知的信徒”组织负责人和国际社会成员出席了协商会。

7. 过渡联邦政府在1月改进其路线图，制定了一份部长级行动计划以及其任期头100天的工作方案。然而，3月10日，穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德总理对安全理事会讲话时指出，他的政府正在改变索马里的政治景观。他说，过渡联邦政府已显著增加在摩加迪沙海港和机场的税收工作；设立了一个反腐败工作队；并加强提供公共服务，包括改善公众安全、提供新的或经改进的医疗服务、学校、街道照明及垃圾回收服务。总理还指出，过渡联邦政府在解决索马里中南部地区北部 Saad (Habargadir) 部落和 Omar Mohamud (Majerteen) 部落同“邦特兰”之间的争斗方面取得了一些成绩。他认为，目前与“先知的信徒”组织联合进行的安全行动表明，过渡联邦政府与“先知的信徒”组织的协议正在得到实施。

8. 3月7日，谢里夫总统令人吃惊地解除了军队、警察、情报和监狱部门的负责人的职务。总统指控这些指挥官腐败，并表示有必要精简安全机构的业务。3月29日任命了新的首长。

9. “邦特兰”于1月16日断绝了与过渡联邦政府的关系，并于1月23日禁止过渡联邦政府的政治领导人和公务员进入“邦特兰”的领土，此后，过渡联邦政府与“邦特兰”的关系恶化。“邦特兰”指责过渡联邦政府未能与其妥善协商，并阻止它出席联合国索马里政治事务处(联索政治处)计划在吉布提举行的会议。“邦特兰”进一步指责过渡联邦政府未能履行2009年8月的《加勒卡约协议》，向“邦特兰”行政当局分配其收到的发展基金。

10. “邦特兰”和“索马里兰”继续巩固向其各自民众提供的服务。由于“索马里兰”部队和据报得到相邻的“邦特兰”支持的 Sool-Sanaag-Cayn 人民兵之间爆发了战事，两个地区间出现了紧张局势。

B. 安全局势

11. 2月19日，开始对青年党发起了一次重大军事进攻。在摩加迪沙，过渡联邦政府部队在非索特派团的支持下，占领了大片领土并继续控制着这些领土，尽管一再遭到反攻。他们摧毁了青年党使用的地道和战壕网。据报道双方均有重大伤亡。

12. “先知的信徒”组织和与过渡联邦政府结盟的其他团体在索马里中南部对青年党发起的进攻集中在埃塞俄比亚-肯尼亚-索马里边界沿线。敌对行动以盖多州、拜州和巴科勒州为中心展开，武装冲突最主要集中在 Bula Hawa 地区，其次是在贝莱德文和 Dolo 地区附近。预计希兰州境内的其他重要的战略城镇会发生冲突。“先知的信徒”组织继续在杜萨马雷布采取防御态势，同时继续向联合国及其人道主义伙伴提供安全保证，让它们进出其控制的那些地区。

13. 4月3日，与过渡联邦政府结盟的部队控制了靠近肯尼亚边境的 Dhobley 镇。据报，青年党将其大部分部队撤离肯尼亚-索马里边境，以加强基斯马尤港的防御。

14. 关于重大伤亡的报道以及青年党方面加大招募力度说明该团体的力量可能已因减员而削弱。青年党继续通过索马里南部的港口接收武器和弹药，并通过勒索、非法出口和征税获取资金。

15. 2月，在摩加迪沙，一个车载简易爆炸装置在过渡联邦政府的一个警察培训设施外爆炸，造成数人伤亡，其中包括平民。2月21日，青年党用自杀汽车炸弹攻击 Hamar Jabab 区的一个警察营地，包括警察和平民在内的 11 人被炸死，另有 40 人受伤。

16. 关于有争议的 Buuhoodle 地区的水泉的争端造成 2 月底爆发了“索马里兰”军队和 Sool-Sanaag-Cayn 人民兵之间的战事；据报后者得到“邦特兰”部队的支持。得益于“邦特兰”的撤出和“索马里兰”建设和平措施，自 3 月以来维持了暂行停火。但是，Buuhoodle 依然是一个军事区，随着对受干旱影响地区水资源和牧场的争夺增加，可能会再起冲突。

C. 海盗

17. 本报告所述期间，索马里沿海海盗的袭击次数增至史无前例的水平。截至 2011 年 4 月 15 日，海盗发起了 113 起袭击。国际海事组织(海事组织)的报告显示，在 4 月 15 日，有 550 人和 26 艘船只在索马里被扣押。海盗行为的暴力程度不断增加，其活动所达的地域范围继续扩大。

18. 1月10日,我的索马里沿海海盗行为所涉法律问题特别顾问杰克·兰在完成其任务后提交了报告(S/2011/30)。该报告强调迫切需要在索马里建立对海盗进行审理的有效司法能力,并提议在索马里境外再设立一个索马法庭。该报告还建议索马里考虑审查并在联合国的援助下酌情更新其关于海洋区的本国立法。

19. 2月3日,我出席了在伦敦举行的公布海事组织2011年世界海洋日主题仪式:“海盗问题:协调对策”。

20. 2月16日,在大不列颠及北爱尔兰联合王国支持下,联合国将过渡联邦政府、“邦特兰”、“索马里兰”和索马里中南部的高级代表聚集在伦敦,在坎帕拉进程框架下召开关于海盗问题的会议。上一次举行此会是2010年4月。代表们承诺今年继续在坎帕拉进程框架内进行定期交流。

21. 联合国毒品和犯罪问题办公室一直在跟踪了解在17个国家中因与海盗行为有关的指控而被关押和审判的约940名索马里男子的情况,其中大多数人是去年被捕的。肯尼亚和塞舌尔继续接收海盗罪嫌犯进行审理。3月,塞舌尔与“邦特兰”在过渡联邦政府的支持和联合国毒品和犯罪问题办公室的推动下签署了一份囚犯移交协定。这是在将索马里囚犯遣返回国方面迈出的重要一步。这一协定以及禁毒办就“索马里兰”和“邦特兰”的监狱开展的工作标志着在将索马里囚犯遣返回国方面迈出了重要的一步。

22. 3月28日,联合国毒品和犯罪问题办公室将位于哈尔格萨的一所监狱移交给“索马里兰”,该监狱关押着被“索马里兰”法院判定有罪的海盗以及其他罪犯。这所监狱达到了国际最低标准,有关押465人的能力,并花费150万美元进行了翻修,支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金提供了部分资金。

23. 2011年3月21日,索马里沿海海盗问题联络小组在土耳其的主持下在纽约召开了第八次全体会议。会议强调有必要除其他外:(a)通过陆上和海上努力以综合办法打击海盗;(b)以多种办法起诉和关押海盗、其头目和资助者;(c)提供更多的资源,特别是通过向支助国家反索马里沿海海盗倡议信托基金捐款来提供更多资源;(d)船东和运营者执行行业制订的最佳管理做法;(e)继续进行强有力的军事应对;(f)索马里本身在这一努力中要发挥关键作用,索马里当局要通过和实施反海盗立法。

D. 人道主义局势

24. 需要人道主义援助和生计支持的索马里人已达240万,比前6个月增加了20%。持续的国内不安全状况、流离失所和粮食无保障给索马里人带来不利影响。最近的营养调查显示,全面严重营养不良率稳步上升,特别是在索马里中南部,在不到6个月的时间内,盖多州的营养不良率从17.9%增至25%,朱巴州从25%升至30%。索马里南部每4名儿童中就有一名严重营养不良。

25. 干旱和冲突已成为新出现的流离失所情况的主要原因。因自 2010 年 12 月以来的干旱, 近 55 000 人流离失所。许多人流往城市地区寻求援助。本报告所述期间索马里中南部许多地区的不安全状况加剧, 造成更多人流离失所。布拉哈瓦的战事导致许多人流离失所, 进入埃塞俄比亚和肯尼亚, 尽管在撰写本报告时其中大部分人已返回布拉哈瓦。

26. 在摩加迪沙, 由于激烈的战事, 有差不多 16 000 人在今年头两个月流离失所。3 月, 摩加迪沙确诊有两例霍乱。

27. 索马里中南部冲突升级加剧了由于 10 月至 12 月(“短”雨季)雨量不足而造成的疾苦。预期 4 月至 6 月(主要雨季)的雨量很少, 可能导致粮食安全进一步恶化, 特别是在索马里中南部。

E. 人权和保护平民

28. 根据摩加迪沙医院的消息人士, 在 2 月发起的攻势的头两个星期内, 有 62 名平民被打死, 232 人受伤。在大多数情况下, 根据现有的资料无法将责任明确归属任何一方。据报, 青年党违反人道主义法, 蓄意攻击和滥杀滥伤平民, 包括对其进行炮击。对过渡联邦政府部队的指挥和控制不力, 加上民兵与基于部族的各分部之间的整合松散, 导致一系列事件, 造成平民伤亡。1 月, 过渡联邦政府安全部队中发生一起枪击事件, 至少有 16 人被打死。政府公开对这一事件表示遗憾, 并拘捕 5 人。

29. 青年党控制地区的人权状况没有改善。联索政治处收到至少 6 起即决处决的报告, 遭处决主要是因被指控与过渡联邦政府有联系。联索政治处还收到有关酷刑和其他不人道处罚的指控, 包括 3 起截肢和 5 起笞刑的指控。

30. 联合国推动各方为索马里当局编写向普遍定期审议机制提交的国家报告提供协助。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联索政治处还与吉布提和意大利合作, 于 2011 年 2 月 15 日至 17 日在吉布提组织了一个关于普遍定期审议的讲习班, 过渡联邦政府 7 名部长参加。

31. “索马里兰”人权委员会把重点放在对任意逮捕和拘留的投诉上。在“邦特兰”, 被监禁的新闻工作者获释后, 媒体与行政当局的关系得到改善。然而, 自 1 月以来, 已有 250 多人在博萨索或加罗韦的检查站被逮捕, 并被押到加勒卡约, 目的是防止青年党向该地区进行渗透。这些人中主要是来自索马里中南部的男性境内流离失所者。

32. 在本报告所述期间, 有大量关于在“索马里兰”和“邦特兰”的性暴力行为的报告, 这两个地区均承认这一行为是犯罪。从 1 月到 3 月上旬, 报告了约 140 起事件, 其中 99 起是强奸案。这些案件大多是通过习惯法制度处理的。庭外达成的和解可能导致幸存者要么与罪犯结婚, 要么搬离社区。索马里人权状况独立

专家 2 月访问“索马里兰”和“邦特兰”时，会见了妇女组织和此类暴力行为的幸存者。这些人指出，虽然习惯法制度有助于确保部族之间的和平，但不会确保受害者得到适当补救。

F. 儿童保护

33. 在索马里中南部武装冲突中广泛和系统地招募和使用儿童的情况仍然令人严重关切。青年党方面招募儿童兵的模式显然更为积极。在撰写本报告时，青年党的 80 名逃兵据报被关在摩加迪沙的一个政府营区，其中一半是儿童。3 月 19 日至 26 日访问摩加迪沙的逃兵问题工作队得到允许，与这些逃兵见面。儿基会正在寻求该国政府的支持，允许儿童保护合作伙伴访问，以确保人道主义需求和基本国际保护标准得到满足，包括立即将儿童与成人隔离。

34. 由于敌对行动，据报有 8 名儿童被杀害，69 名儿童遭到残害，主要在摩加迪沙。还报告了 53 起强奸和性暴力侵害儿童的案件，主要发生在“索马里兰”，这里的监测能力和报案机会要大得多。

35. 作为我的儿童与武装冲突问题特别代表 2010 年 11 月访问索马里和肯尼亚的后续行动，2010 年 12 月 18 日，一名国务部长被任命为儿童保护和人权事务协调人。然而，过渡联邦政府的安全部队及与其结盟的民兵内仍有儿童。联索政治处正在采取措施建立其儿童保护能力，该能力除其他外应协助过渡联邦政府建立审查标准和程序，以评估新兵的年龄。

三. 联合国和国际社会的活动

A. 国际支助

36. 2011 年 1 月 30 日和 31 日非洲联盟大会第十六届常会认可了伊加特国家元首和政府首脑会议关于索马里问题的第十七届特别会议关于需要延长过渡联邦议会任期的决定。非洲联盟大会再次呼吁安全理事会向非索特派团提供更大的支持，并充分承担其对索马里的责任，包括通过联合国摊款提供资金，支付部队津贴和补偿特遣队所属装备费用。此外，大会呼吁联合国部署一项行动，接管非索特派团的工作并支持索马里的长期稳定和重建。

37. 1 月 31 日，我与非洲联盟委员会主席让·平一起在亚的斯亚贝巴召集了一次索马里问题高级别会议。该会议由埃塞俄比亚总理兼伊加特主席梅莱斯·泽纳维主持。与会者重申需要完成尚未完成的过渡任务，同时铭记 2011 年 8 月 20 日的最后期限。伊加特主席指出，必须维护在和平进程中取得的成果，并且过渡机构应在 2011 年 8 月以后继续存在。与会者呼吁过渡联邦机构之间保持统一和团结、扩大过渡联邦政府的政治外联与和解工作并完成过渡任务，尤其是制宪进程。他

他们还呼吁增加国际援助、对过渡联邦政府提供协调一致的支持、加强非索特派团和扩大运送人道主义援助物资方面的准入。

38. 联合王国于2月6日至9日在威尔顿公园举办了一次索马里问题会议。该会议讨论了结束索马里过渡状况的方式。我的特别代表出席了该会议。讨论的焦点是过渡联邦议会最近延长自身任期的决定。与会者一致认为，索马里人民需要在国际社会的持续支持下掌握和领导过渡进程。

39. 2月23日，非索特派团、伊加特和联索政治处签署了一项联合区域战略。该战略概述了影响索马里和平进程的共同政治、安全、人道主义、机构和财政问题和挑战，以及对过渡的管理。该战略旨在加强三个机构之间以及与国际社会和其他合作伙伴之间的协调、合作和信息分享。

40. 3月10日，非洲联盟委员会主席的索马里问题特别代表重申其组织对安全理事会的请求，包括授权进行海上威慑和空中侦察行动，以防止外国战斗人员进入索马里和向武装团体运送弹药和装备。

41. 3月21日，欧洲联盟外交事务委员会商定，今后对过渡联邦机构的支助，包括议员的津贴，应以在改革和完成过渡任务方面取得进展作为条件。委员会确认，随时准备协助执行基于有执行时间表的明确商定基准的商定过渡联邦机构改革议程。委员会还表示，它致力于加强对努力实现和平、稳定和民主的索马里各州的支持。

B. 制宪进程

42. 联合国继续支持索马里起草新宪法的工作。在过去几个月中，联索政治处与过渡联邦机构、伊加特、非洲联盟和国际合作伙伴进行了协商，以商定一个最终拟定宪法草案的政治路线图。这些讨论的主要内容是确定将与索马里人民协商的优先事项和有争议问题、通过宪法草案和执行计划的模式。

43. 各方商定了详细说明该进程各个组成部分的主要步骤的政治路线图。该路线图列出成功完成宪法草案的三个支柱。第一个支柱是该国政治领导人在国家和区域一级的参与、积极协作和支持。第二个支柱是索马里人民的自主意识。制宪进程的结果必须是一部得到索马里人民支持、反映他们的愿望和代表他们的观点的宪法。第三个支柱是对和平进程的持续承诺。索马里制宪进程主要是有关和解、建设和平和国家建设。该进程必须通过一个共同事业使索马里人民实现和解并团结起来。

C. 定向制裁

44. 在本报告所述期间，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)号决议委员会于2011年2月9日和3月11日召开会议。

45. 在 2 月 9 日的会议上，索马里和厄立特里亚问题监察组协调员根据第 1916(2010) 号决议第 6(j) 段向委员会作了该小组的中期简报，该简报侧重于和平与稳定的各种威胁，以及继续违反全面彻底武器禁运的情况。他指出，青年党已转变成为一个基本可自我维持的公开实体，它从税收获得大量收入，特别是在基斯马尤港。他告知委员会，该小组还关切地注意到，私营安保公司违反武器禁运的活动越来越多。

46. 3 月 11 日，委员会收到人道主义事务协调厅就联合国索马里问题驻地协调员兼人道主义协调员根据安全理事会第 1916(2010) 号决议第 11 段提交的第三份 120 天报告(S/2011/125)所作简报。在其报告中，驻地协调员兼人道主义协调员强调，索马里目前的复杂人道主义紧急状况因长时间的激烈战事、治安不靖、持续流离失所和缺少雨水导致的粮食无保障问题而恶化。

47. 2011 年 3 月 15 日，委员会主席根据第 1844(2008) 号决议第 11(g) 段向安全理事会提交了 120 天报告。2011 年 3 月 17 日，安全理事会通过了第 1972(2011) 号决议，将第 1916(2010) 号决议第 5 段中所载的“人道主义例外规定”延长 16 个月。

四. 第 1964(2010) 号决议的执行情况

A. 在索马里建立联合国存在和在摩加迪沙建立“小规模”存在

48. 摩加迪沙的整体安全局势仍然不稳定，并发生了敌对行动，因此使联合国行动的安全开展受到影响。在本报告所述期间，在摩加迪沙继续发生迫击炮和大炮轰击；路边、车载和自杀炸弹手筒易爆炸装置爆炸；武装冲突以及手榴弹和远程袭击。在摩加迪沙市内执行任务仍面临非常高的风险，尤其是在亚丁-阿德国际机场外的地区。但是非索特派团和过渡联邦政府最近侵占了一些领土，这大幅降低了针对机场及其邻近地区的间接火力攻击和迫击炮袭击的风险。

49. 2011 年初，在摩加迪沙有三个筒易爆炸装置发生爆炸，并且发现了另外几个装置。针对过渡联邦政府和联合国和非政府组织占用的设施的手榴弹袭击有所增加。因此，在摩加迪沙的人道主义行动仍限于重要的救生活动。

50. 2011 年 4 月 4 日，总理穆罕默德就联合国在索马里的驻留问题致信给我。他敦促联合国办事处、机构和基金在 90 天内迁至索马里，以支持过渡联邦政府。针对他的呼吁，我的特别代表与总理会晤，并表示，一旦安保和安全条件允许，联合国一定会在该国，尤其是在摩加迪沙增加部署力量。目前，有 850 名联合国工作人员驻在索马里，包括在首都。

51. 与此同时，自 2010 年 12 月以来，在摩加迪沙建立一个“小规模”存在的工作取得很大进展。安全和安保部核准了亚丁-阿德国际机场非索特派团保护区内

更多符合安保标准的房地。1 月，核定的摩加迪沙联合国国际工作人员上限从 14 名增至最多 52 名工作人员。联合国地雷行动处(地雷行动处)、世界粮食计划署(粮食署)、联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)、安全和安保部和联索政治处目前轮流维持国际工作人员的驻留，通常平均每天有 24 至 28 名工作人员。

52. 与此同时，在摩加迪沙港的联合国共用大院、联合国儿童基金会(儿基会)大院和粮食署设施仍然是联合国本国工作人员的住宿和办公地点。约 60 名联合国工作人员目前在摩加迪沙工作和生活，其中约一半是为安全原因住在亚丁-阿德国际机场的国际工作人员。

53. 联索政治处继续部署国际工作人员到其他区域，以增强那里的本国工作人员的力量。主要向“索马里兰”的哈尔格萨和“邦特兰”的加罗韦着手进行了部署。

摩加迪沙的稳定和重建工作

54. 根据旨在实现政治、安全以及人道主义和恢复目标的三轨战略办法，并鉴于最近在安全方面取得的进展，我的特别代表已加紧努力，协调联合国关于摩加迪沙的恢复和稳定的规划工作。作为这一综合办法的一部分，正与过渡联邦政府进行协商，以共同商定将为摩加迪沙人民带来最大惠益的优先事项。调动国际资源和支持以促进快速恢复的工作正在继续。

55. 联合国正在向过渡联邦政府的财政部、公共工程部、内政部(该部现在包括人道主义事务)和贝纳迪尔行政当局提供技术专业知识、财政支助和工作人员。联合国机构正在重建和装备司法部和财政部办公室。

56. 联合国为摩加迪沙的约 2 500 名工人提供就业机会，以重建基本的基础设施，如医院、区行政办公室、市场、学校和公路。这些工人中约 40%是妇女。联合国还在支持摩加迪沙区行政当局与地方社区协商执行发展项目。

57. 联合国将继续提供培训、设备和用品，并将支持过渡联邦政府在摩加迪沙发挥更强有力的监管作用，以确保私人提供的基本服务的质量。但是，由于缺少灵活和反应灵敏的供资，联合国提供的此种援助受到限制。

B. 审查索马里战略和联合国协调做法

58. 联索政治处、非索特派团支助办和联合国国家工作队之间的协调继续得到改善。按照我在 2010 年 12 月提出的为索马里制定综合战略框架的要求，我的特别代表、驻地协调员/人道主义协调员和非索特派团支助办主任通过与更广泛的联合国系统进行的协商程序最终确定了框架。他们对索马里局势进行了共同分析，并确立了关于未来 12 个月在巩固和平方面的五个主要战略目标和优先成果的共同愿景。

59. 采取共同做法的主要领域是：(a) 确保就一个具有更大合法性的新政治分配办法达成基础广泛的一致；(b) 支持治理结构更有效地运作，以促进和平和社会公正；(c) 在过渡联邦政府控制地区以及“索马里兰”、“邦特兰”和索马里中南部加尔古杜德州和穆杜格州改善社区安全和安保状况；(d) 继续和扩大基本社会服务的提供，同时运用对冲突有敏感认识的做法；(e) 支持过渡联邦政府和相关州行政当局制定实现公平增长和解决当前的冲突驱动因素的国家经济政策和战略。将每季度监测综合战略框架。

C. 加强政治进程

60. 随着过渡期结束之日的临近，我的特别代表加强了与索马里和平进程各个合作伙伴和利益攸关方的协商。他努力就如何结束过渡和下一步的政治分配达成共识。在本报告所述期间，他三次访问摩加迪沙，与过渡联邦机构的领导人接触。他敦促这些领导人保持团结，并集中精力执行关键过渡任务。我的特别代表自就职后，对“索马里兰”和“邦特兰”进行了两次访问，与领导人协商。他打算继续定期访问这些地区。

61. 3月10日(见S/PRST/2011/6)，安全理事会请我与国际社会协商，评估过渡联邦机构就过渡期结束后的安排达成协议的工作。安理会呼吁过渡联邦机构以更加有建设性、公开和透明的方式开展协商，以便根据《吉布提协议》的精神，推动更广泛的政治对话和参与。我的特别代表将继续举行协商，其目的是使索马里人就确定过渡后安排和所有利益攸关方的各自责任达成共识。

62. 联索政治处为扩大在索马里的外联，与Finn教会援助社和非洲宗教领袖理事会合作，于2月在吉布提与索马里宗教和传统领袖举行了第二次会议。与会者惋惜地表示，缺少过渡联邦政府对民众的充分问责制、社区一级的社会服务和民族和解进程中与长老和部族领袖的协商机制。他们呼吁非索特派团通过一个保护平民的更广泛的任务规定。该会议是将在全年持续进行的一个协商进程的一部分。3月，联索政治处工作人员在摩加迪沙举行了一次后续会议，在该会议上索马里中南部的领导人提出他们对即将举行的长老会议的构想。

63. 3月，联索政治处主办了所有区域的教长和宗教领袖参加的首次会议，该会议由“索马里兰”组织。与会者讨论了共同关心的问题，包括恐怖主义、加强民族团结和伊斯兰理念和价值观。

D. 非索特派团全员部署和加强非索特派团方面的进展

64. 根据安全理事会第1964(2010)号决议，其中请非洲联盟将非索特派团的兵力从8 000人增至12 000人，布隆迪和乌干达再次承诺他们将再部署4 000人。作为第一步，布隆迪在2011年3月的第一周再部署了1 000人，使非索特派团的兵力达到约9 000人。部队派遣国、非洲联盟委员会和其他合作伙伴间继续进行部署新增营队的协调和筹备工作。非索特派团支助办与部队派遣国和当地的合

作伙伴就向非索特派团提供的支助进行协调，联合国驻非洲联盟办事处则支持非洲联盟委员会规划和管理非索特派团的行动，包括协助其部队组建。联合国驻非洲联盟办事处军事规划人员参与了数次部署前访问和视察，以确保部队的平稳部署。

65. 非索特派团支助办继续向非索特派团提供一揽子后勤支助，其中包括基本用品和设备、工程和建造、医疗服务、航空和运输、战略和战术电信能力、宣传支助和培训。但是，一揽子支助方面的重大缺口仍然存在，这对非索特派团的成效带来不利影响。可以使用联合国支援非索特派团信托基金提供资金，填补这些重大缺口。

66. 非索特派团支助办支持的建造活动集中于摩加迪沙五个安全的非索特派团地点。非索特派团支助办的承包商已开始修建将机场与海港连接起来的沿海公路，并对非索特派团的二级医院做了重大改善。

67. 符合最低运作安保标准的非索特派团文职人员和警察临时办公室和宿舍与非索特派团临时部队总部合用同一地点。正在修建将为非索特派团三个构成部分和联合国工作人员提供房地的常设总部。常设办事处和要人会议大楼定于 2011 年 6 月前完成，而其余设施计划于 2011 年 9 月前完成。

68. 非索特派团支助办根据其任务规定，在 2 月开始的非索特派团支持的军事攻势中加快了后勤支助的速度。非索特派团支助办增加了重要物资的海运，并为满足紧迫的行动需求进行空运，运送了更多防卫物资和九吨重要用品。在此期间，非索特派团支助办提供了从摩加迪沙到肯尼亚、吉布提、布隆迪、乌干达和南非的 58 次返国、医疗后送和转运飞行，空运了 258 名受伤的非索特派团人员。还向布隆迪和乌干达进行了运送遗体的飞行。

69. 非索特派团已采取步骤，通过完善其关于使用间接火力攻击的政策来限制会滥伤平民的行动。2 月，非洲联盟向摩加迪沙部署了一个评估非索特派团间接火力攻击做法的国际专家小组，以减轻对平民的伤害和就作战行动中发生的平民伤亡作出赔偿。非索特派团大体同意有关建议；执行这些建议将需要特派团增加能力，为此特派团将需要得到国际支助和更多资源。捐助方对改进非索特派团行动和减少对平民伤害的拟议全面做法的支助至关重要。

70. 非索特派团支助办向非索特派团提供了加强的战略传播支助，包括支持特派团有效应对平民伤亡问题的工作。在摩加迪沙全天候广播的“巴库兰”电台是民意调查显示最受欢迎的三家广播电台之一。一个信息支助小组在摩加迪沙与非索特派团长期合用同一地点。联索政治处和非索特派团支助办建立了一个协调机制，为支持索马里的和平与安全工作统一共有战略传播活动的规划和实施。

71. 联合国驻非洲联盟办事处在征聘特派团文职工作人员、加强其宣传办公室、更新非索特派团传播战略和保护平民战略方面向非索特派团提供了协助。

E. 加强索马里安全机构和制定国家安全战略

政策和协调

72. 1月20日，联合安全委员会在吉布提举行了会议，商定了过渡期安全部门发展的优先事项。联合安全委员会提出将在六个月内通过的国家安全与稳定计划建议修订本。在修订过程中将考虑当前威胁和风险分析及2010年安全部门评估的建议。联合安全委员会四个技术工作组将根据商定的时间表和可实现的基准研究优先事项，包括司法、惩教、解除武装和恢复、地雷行动和减少武装暴力。今年初，在联索政治处支持下，由18名来自散居国外者社区的索马里安全和军事专家组成的小组进行了为期一个月的安全部门评估。他们的报告将成为修订国家安全与稳定计划的基础。

军事

73. 根据吉布提和平协议的规定，联索政治处继续协助过渡联邦政府发展武装部队。联合安全委员会军事技术工作组的定期会议使联索政治处能提供战略咨询意见、促进国际援助和加强有效的伙伴关系。2011年1月欧洲联盟训练团在乌干达完成了对1 000名索马里新兵的训练。这些部队后来部署到摩加迪沙，目前在杰济拉营地接受由非索特派团监督的整合训练。2月开始了第二批986名新兵的训练。在第二批新兵训练结束后，欧洲联盟训练团将完成其任务。

74. 吉布提表示愿意部署300名教官，协助索马里进行国家安全部队各机构的改组和培训。

75. 由于美国和意大利提供资金，索马里军队定期领得了津贴。为了解决薪金单频繁变动的问题，2011年1月美利坚合众国协助过渡联邦政府采用了生物特征数据库。

警察

76. 吉布提国家警察学院训练499名索马里新警察的工作已经结束。此次培训是协助索马里警察部队的能力建设项目的一部分，该项目耗资1 000万美元，由联索政治处实施，日本提供资金。来自非索特派团、索马里和吉布提的警察教官参与了培训。联索政治处还提供了通信设备，以支持索马里警察的无线电通信网络。

77. 为了增强索马里妇女在安全方面的作用，索马里警察部队在吉布提受训的499名新警察中有83名女性。培训也提高了对妇女与和平与安全问题的认识。

78. 在摩加迪沙，开发计划署(开发署)继续支助警察总部、刑事调查司和8个警察局的运作费用。1月，开发署支付了2 322名警察的津贴，其中包括2009年9月至12月期间拖欠的津贴。联索政治处将使用日本提供的资金支付2010年1月

至 5 月的津贴。联索政治处正在就适当的支付机制和确保从 2010 年 6 月起支付津贴的问题与主要伙伴进行协调。

79. 2 月，开发署支助了在“索马里兰”举行的第二次全国警察大会，该会议启动了警察改革进程的第二阶段。3 月在“邦特兰”，开发署支助了关于警察改革和人权的讲习班，以协助开展警务改革。

地雷行动

80. 继 1 月完成爆炸物处理培训后，56 名过渡联邦政府警察被部署在摩加迪沙从事爆炸物处理业务。他们正在评估可出入地区的战争遗留爆炸物和警察局库存爆炸物，以便进行清除和处理。检测爆炸物的警犬的训导员继续接受训练，过渡联邦政府的警犬训导组首次部署在亚丁-阿德国际机场，以确保入境点安全。

司法和惩教

81. 开发署向法官、总检察长及法庭辅助人员提供培训，以提高他们起诉和审判重大刑事案件、包括海盗案件的能力。2010 年，来自“索马里兰”和“邦特兰”的 49 名法官和检察官完成了为期 9 个月的培训方案。3 月中旬，85 名法官开始接受培训。3 月，开发署在博萨索向受权审理海盗案件的巡回法院提供了办公设备和法律副本。在哈尔格萨建造巡回法院和在布劳新建检察办公室的工作最迟将于 2011 年 4 月完成。

82. 索马里中南部的监狱不符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》规定的最低标准。监狱官员缺乏关于人权、改造和重返社会及罪犯待遇相关国际标准的适当培训。

83. 2011 年 4 月，开发署在摩加迪沙开始培训司法机构的人员。它采购了法院设备和基本的法律文本。

解除武装、复员和重返社会

84. 虽然索马里还不存在全面解除武装、复员和重返社会的条件，但是经振兴的索马里解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组，特别是其战略规划和方案编制技术工作组将充当联合安全委员会的协调机构。

85. 在本报告所述期间，过渡联邦政府通知联索政治处，它在设法解决所关押的约 80 名青年党“叛逃者”问题。解决叛逃者问题需要采用循证方式和健全的政府政策框架。我的特别代表设立的叛逃者问题工作队将协调对过渡联邦机构的国际支持，以便其制订解决叛逃者问题的适当办法，同时满足当前所报案例的迫切需要。

F. 人道主义和恢复与发展活动

人道主义活动

86. 各机构对当前的旱灾都扩大了应对规模。不过，在受灾最严重地区，特别是在 80%最需要援助的人口所居住的南方，在出入这些地区方面所遇到的挑战和联合国的有限存在继续阻碍抗旱工作。2011 年 2 月，我的主管人道主义事务副秘书长瓦莱丽·阿莫斯在她首次访问索马里时评估了这些挑战。她对于旱和冲突的影响以及需要更好地确保平民保护工作表示关注。

87. 1 月，共同人道主义基金为紧急抗旱工作拨出 450 万美元。中央应急基金(应急基金)另外拨出 1 500 万美元，这笔资金目前正在发放中。2 月，共同人道主义基金认识到干旱的严重性，又拨出 3 500 万美元。

88. 1 月和 2 月，在索马里全国各地分发了 15 400 公吨粮食，每月有 840 000 人受益。在摩加迪沙，每天在 19 个地点向弱势人群提供 85 000 份餐食，自 2010 年 12 月以来已增加了 5 000 份。营养不良儿童补充喂养中心在索马里每月向 20 700 名受益儿童提供膳食。15 个妇幼保健中心向 290 000 多名境内流离失所者和受旱灾影响的人提供服务。2 月和 3 月，分发了 8 000 份非食物用品包，包括在贝莱哈沃进行分发，并为新的流离失所者搭建了 1 200 顶帐篷。275 处水源加氯消毒使 483 000 多名居民和境内流离失所者受益。在下谢贝利，8 个区的 17 个妇幼保健中心和 20 多个保健站向 12 万多名受旱灾影响的农牧民和境内流离失所者提供妇幼保健服务。

89. 在儿童保健日，“索马里兰”有 421 000 名 5 岁以下儿童和 288 000 名妇女接种了疫苗，“邦特兰”有近 15 万名儿童和 98 300 名妇女接种了疫苗。在“索马里兰”，快速反应小组已得到部署，9 个井眼或泉眼已被修复，受益人数超过 57 000 人。在“邦特兰”受干旱影响的地区，有 11 个战略性井眼正在修复中，受益人数将超过 65 000 人。在下谢贝利的万拉韦恩区分发净水片、肥皂和简便水桶，91 000 多人受惠。在“邦特兰”分发教育用品使 28 000 多名小学生受益，其中 40%是女童。

恢复与发展活动

90. 联合国地方治理和分散提供服务联合方案与中央和地方政府机构一起，正通过分散治理结构努力改善全国各地提供基本服务的工作。2011 年，联合方案在摩加迪沙及其周边的 16 个区、“索马里兰”的 6 个区和“邦特兰”的 4 个区继续开展工作。

91. 在“索马里兰”和“邦特兰”，参与该方案的地方政府实施的项目有安装供水系统、建造保健设施、建设社区市场、设立垃圾收集点以及修复城市道路。在“邦特兰”，建设和平基金为开发署和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)

实施的项目提供了 300 万美元资金，以支持警察和公共安全改革以及旨在缓解紧张局势和安置境内流离失所者的活动。

92. 1 月，联合国发出旨在创造可持续生计机会的机构间倡议。在“索马里兰”托格代尔州，各机构正在计划建立屠宰场，并开始在苏尔区和萨纳格区开设蜂蜜加工和饲料生产的培训课程。

G. 两性平等问题

93. 3 月中旬，联索政治处安排了过渡联邦政府新任两性平等部长对内罗毕的首次访问。访问期间讨论了向两性平等部提供支持的若干领域，包括让更多的妇女参与和平与调解活动、参与外联与和解活动、参与消除与冲突有关的性暴力和基于性别的暴力和参与正进行的宪法审查协商。

94. 2 月 8 日至 10 日，联索政治处在“索马里兰”哈尔格萨与劳动和社会事务部讨论了国家两性平等政策。3 月 5 日至 10 日，设在哈尔格萨的两性平等和发展政策研究所通过 2010 年 12 月与联索政治处签署的谅解备忘录，为政府官员、国际非政府组织、民间社会组织、研究机构和媒体代表举办了三个关于宣传安全理事会第 1325(2000) 号决议的讲习班。133 名与会者的建议将有助于在“索马里兰”的实施框架。

五. 调集资源

95. 欧洲联盟同意在 2011 年上半年继续向非索特派团提供财政支助。作为协议的一部分，欧洲联盟将向非洲联盟再提供 6 590 万欧元，这样 2007 年以来欧洲联盟向非索特派团提供的资金总额达 2.08 亿欧元。欧洲联盟同意把非索特派团部队的津贴提高到联合国的水平，并继续支付人事和业务费用。

96. 迄今为止，支助非索特派团信托基金已收到大约 3 830 万美元。在本报告所述期间，它收到沙特阿拉伯的捐款 200 万美元、丹麦用于军事(非杀伤性)目的的捐款 180 万美元以及联合王国用于军事和医疗目的的捐款 380 万美元。联合王国确认它打算在没有附带条件的情况下再捐赠 250 万美元。

97. 在本报告所述期间，支助索马里安全机构信托基金收到日本的第二次捐款 1 000 万美元，这是日本继续支助索马里警察部队的一部分。在 2009 年以来向信托基金提供的共达 2 200 万美元的捐款中，该基金还有未支配款额 40 万美元。沙特阿拉伯已认捐 600 万美元。

98. 支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金自 2010 年 1 月成立以来，共收到捐款 620 万美元。目前它正在资助 12 个项目，总金额达 420 万美元。在 4 月 18 日和 19 日在迪拜举行的海盗问题国际会议的间隙，阿拉伯联合酋长国在 4 月 19 日共同主办了支持该信托基金的筹款活动。

六. 意见和建议

99. 我欣见过渡联邦政府努力扩大其在摩加迪沙的控制区，以增强其人民的安全。过渡联邦政府及其盟友还在索马里中南部开辟了新的战线并控制了主要城镇。在这方面，我赞扬布隆迪和乌干达政府为索马里持续作出的牺牲和奉献。我还要向遇难者家属，包括过渡联邦政府和非索特派团牺牲士兵的亲属再次表示慰问。既然在安全方面取得进展，过渡联邦政府在其伙伴支持下就必须在政治和发展方面有所作为，以维持和巩固来之不易的成果。

100. 由于许多战斗发生在城市中心，太多的平民被卷入双方的交战中。我呼吁各方确保保护平民、尊重人道主义原则并允许不受限制地向需要的人提供援助。我谴责青年党蓄意把平民当作盾牌和从人口密集地区发起攻击的行为。非索特派团为减轻战斗中的平民伤亡所采取的步骤值得欢迎。该特派团应获得必要的资源，以增强这方面的能力。

101. 目前过渡联邦机构间关于延长过渡期的分歧转移了其对所面临的多方面紧迫任务的注意力。必须满足的紧急需求有：提供基本服务、复原和重建以及人道主义援助。此外，还必须立即采取措施，稳定从青年党手中夺回的地区的安全局势，如增强警察能力和建立基本行政服务。索马里人民，特别是成千上万境内流离失所者，理应看到他们的生活得到改善。

102. 在索马里，需要有效领导的第二个同样重要的领域是完成过渡期的优先任务。其中最主要的是促进全国对话与和解的制宪进程。过渡联邦机构必须共同努力，实施一个能增强全国和解的进程，一个可信、有共识和得到索马里大多数人民支持的进程。这包括让更多的索马里人参与区域、社区和基层一级的工作。任何愿意加入这一进程的人，包括已准备放弃暴力的武装反对派团体都必须得到参与的空间。

103. 我对索马里出现的干旱表示关切。持续的敌对行动使这种局势雪上加霜。人们往往别无选择，只有逃离家园和村庄，否则将面临饥饿和死亡。今年的索马里人道主义呼吁寻求 5.29 亿美元援助，以满足紧迫的需要。截至 2011 年 4 月，仅筹得 1/4 的资金。

104. 根据安全理事会授权加快非索特派团增援部队的部署的工作，现在比过去任何时候都紧迫。更强大的非索特派团将有助于过渡联邦政府控制和保住更多的领土并开始向索马里人民提供服务。我欢迎非洲联盟和欧洲联盟决定把非索特派团部队的津贴提高到联合国的水平。不过，我感到关切的是，资源缺口继续给该特派团的成效造成消极影响，这可能有碍部队派遣国出兵。我重申安全理事会在第 1964 (2010) 号决议中的呼吁，其中吁请会员国在没有附带条件的情况下慷慨、

迅速地向联合国支助非索特派团信托基金捐款，或直接提供双边捐助。我感谢那些已响应这项呼吁的会员国和区域组织。

105. 我已经指示我的特别代表着重进一步发展索马里安全部门各机构。它们是巩固迄今所取得成果的关键。在短期内，过渡联邦政府部队的指挥和控制结构需要加以改进。

106. 索马里加强安全部门和实行法治也是打击海盗工作取得初步进展的必要条件。我一直主张采用综合办法打击海盗，同步开展威慑、安全与法治和发展的工作。

107. 在有人违反武器禁运从索马里境外向叛乱分子不断供应武器、弹药和物资的情况下，打败叛乱分子就很困难。我鼓励安全理事会成员采取进一步措施，切断青年党的补给线。非洲联盟已提出这方面的提议，包括拦截通过基斯马尤港向青年党供应物资的船只的备选办法。

108. 我很高兴地看到综合战略框架已经完成并且联索政治处加强了与国家工作队在具体专题领域的合作。我的目标仍然是在索马里的联合国系统在尽可能短的时期内实现全面结构整合。我打算在未来数月内向安全理事会提交关于整合的更多提议。

109. 索马里迫切需要国际伙伴提供更多的帮助。它所面临的暴力程度、破坏性天气条件和不安全状况甚至连稳定的国家也会被动摇。非索特派团和过渡联邦政府取得了一些进展，但是它们需要更多的支持。国际社会必须履行其诺言。过渡联邦政府迫切需要援助，以实现摩加迪沙的稳定、恢复和重建。如果我们能巩固军事进展、提供人道主义救济并实现政治方面的进展，我们就可以使索马里走上更加稳定与和平的道路。如果我们做不到这些，我们就可能面临日益严重的人道主义危机、日益恶化的安全局势和对区域和平与稳定日益增大的威胁。

110. 最后，我对我的特别代表为推进索马里的和平与民族和解事业所作的奉献和执着努力深表感谢。我还要感谢在困难条件下为联合国和伙伴组织服务的男男女女。

