



安全理事会

Distr.: General
31 May 2013
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里的报告

一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会第 2010(2011) 号决议第 29 段的规定提交的。安理会在该段中要求我每四个月就该决议所有方面的情况提出报告。本报告介绍了 2013 年 1 月 16 日至 5 月 15 日期间索马里在联合国活动的三个主要方面的重大事态发展，这三个主要方面是：政治；安全；人道主义、恢复与发展和人权。它说明了关于联合国索马里政治事务处(联索政治处)在 2013 年 6 月 3 日关闭之前任务执行的最后最新情况以及安全理事会 2013 年 5 月 2 日第 2102(2013) 号决议授权的联合国索马里援助特派团(联索援助团)的部署规划。

二. 政治和安全事态发展

政治局势

2. 索马里联邦政府成立 8 个月来继续巩固促进持久和平和建立可信的民主机构的努力。政府还继续致力于执行其六大支柱政策，进一步朝着建立州行政当局的方向推进。

3. 3 月 2 日，哈桑·谢赫·马哈茂德总统宣布联邦议会第二届会议开幕。会议期间，预期议会法案将审议关于司法和司法改革、区和州行政法律、安保、人权、媒体、警察、电信、能源和石油等 22 项法案。3 月 9 日，议员们开始审查临时联邦宪法，并呼吁索马里联邦政府设立独立的审查和执行委员会，负责监督 2016 年宪政公民投票的筹备工作。此外，议会开始履行监督职能，它呼吁索马里联邦政府答复关于政治和安全事项的问题。

4. 同时，索马里联邦政府正在实施分三阶段的建立地方治理结构构想，临时任命的行政当局逐步由地方遴选的行政当局取代，之后由选举产生的行政当局取代。2 月 4 日，政府发布了一项政令，宣布成立拜州新的临时行政当局，在地方协商之前任期六个月。同样，政府于 4 月 8 日任命了希兰州新的行政当局。马哈



茂德总统、阿卜迪·法拉赫·赛义德总理、议会议长马哈茂德·贾瓦里以及若干议会议员相继进行了访问，与下谢贝利州、盖多州、拜州和希兰州、“贾穆杜格”和“邦特兰”的地方和社区领袖举行会议。

5. 3月11日，总理与“邦特兰”主席阿卜迪拉赫曼·穆罕默德·“法罗尔”签署了一项七点合作协议。该协议规定归还自内战以来非法持有的财产、促进投资、采用新的索马里国家货币、为“邦特兰”选举和治理体制开展能力建设、以及成立索马里联邦国家上议院。马哈茂德总统在4月27日至29日访问该地区时，确认他承诺执行该协议，并指出，对“邦特兰”采取的方式将成为改善与索马里其他州关系的典范。

6. 索马里联邦政府认为，根据“临时”宪法，“贾穆杜格”不符合作为州邦的要求，而因为这一立场，“贾穆杜格”出现紧张局势。“贾穆杜格主席”阿卜迪·哈桑·阿瓦勒先生，又称“Qaybdid”，表示他打算将这一问题提交索马里最高法院。4月，他与联邦政府举行会议，签署了一项解决悬而未决的问题的七点协议。

7. 索马里联邦政府在南部各州面临着最严重的挑战。在本报告所述的整个期间，南部各州一直在举行会议，旨在建立一个由上朱巴、下朱巴和盖多三个州组成的“朱巴兰”邦。政府对该会议一再表示反对，并指出，根据“自下而上”的办法以及临时宪法，应先成立各州行政当局，然后再成立多州邦。3月26日，赛义德总理访问了基斯马尤，但未能与会议代表达成协议。会议代表于4月3日通过了一项“朱巴兰”宪法，并表示他们打算挑选一个国家行政当局。5月15日，基斯马尤代表会议挑选谢赫·艾哈迈德·穆罕默德·伊斯兰·“马多贝”担任“索马里朱巴兰邦主席”。马多贝先生属欧加登小部族，据称获得参加投票的500名代表投的485票。同一天，属于马雷汉小部族的前索马里国防部长巴雷·阿登·希尔·“希拉尔”在另外一次会议之后宣布自己为“朱巴兰”主席。据报其他部族也正在产生本部族自己的候选人。

8. 与此同时，索马里联邦政府拒绝接受“朱巴兰”进程，并指出这违反了临时联邦宪法和政府关于州邦的组成政策。赛义德总理颁布了一项政令，任命了一个16名成员组成的委员会，以解决就“朱巴兰”行政当局的组成产生的争端，并处理朱巴各州的和解进程。同时，政府间发展管理局(伊加特)的一个评估团抵达摩加迪沙，以访问基斯马尤。在此之前，伊加特再次承诺支持索马里联邦政府组建州行政当局；这一承诺是在5月3日二十一次国家元首和政府首脑特别峰会上重申的。此外，埃塞俄比亚以伊加特主席的身份协助肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔与哈桑·谢赫·马哈茂德总统之间开展互动协作，包括4月27日在肯尼亚举行的一次会议。

9. 在索马里联邦政府和“索马里兰”恢复对话后，马哈茂德总统与“索马里兰”主席艾哈迈德·穆罕默德·西兰约于4月13日在土耳其安卡拉签署了一项七点

协议。该协议确认有必要特别是在安全方面开展合作，并预期将协助自 1991 年以来第一次向“索马里兰”发放提供给索马里的国际资金。另外，在“索马里兰”，4 月 15 日“索马里兰”议会通过立法，将其下院和上院的任期分别延长两年和三年，这一行动受到反对派和一些重要政治人物的批评。

10. 在另一个事态发展中，索马里联邦政府于 5 月 13 日与国际民用航空组织签署了一项谅解备忘录，这一联合国航空管理机构将确保把领空的控制安全有序地交还政府。执行计划将包括在民航管理领域为索马里国民提供培训和能力建设项目，以加强索马里人当家做主的能力。备忘录签署后，“索马里兰”决定自 5 月 15 日起中止联合国在“索马里兰”领空的飞行。在中央政府于 1991 年垮台后，联合国一直担任索马里领空的看守机构。

安全局势

11. 在本报告所述期间，安全局势仍然脆弱。尽管摩加迪沙的状况有所改观，但青年党继续采用恐怖主义战术，对软目标发动不对称的袭击，往往导致平民伤亡。报告发生有针对性的杀戮和攻击行为是常有的事。与 2012 年相比，2013 年涉及使用简易爆炸装置的事件增多。例如，1 月 24 日，一个装置击中了坐有两名联合国工作人员的车队，不过他们均安然无恙。1 月 29 日在索马里宫发生针对赛义德总理的自杀性爆炸事件，3 月 18 日发生针对巴纳迪尔州安全情报局局长的自杀性爆炸事件，后者造成 10 人死亡，类似这些事件表明青年党持续攻击政府和软目标的意图和能力。

12. 4 月 14 日，在青年党对一幢州法院建筑发动的一起复合式袭击中有 30 多人丧生。这次袭击有多名枪手参与，使用了多枚炸弹，造成死亡人数是 2013 年迄今在摩加迪沙最多的一次。同一日，一名可能的自杀炸弹手的车辆撞上了土耳其援助机构的车队。4 月 25 日，一名国家副检察官在摩加迪沙被杀。5 月 5 日，一辆针对乘坐部长车队的卡塔尔代表团的自杀式车辆造成 10 多人死亡。

13. 在索马里中南部，政府和附属部队分别于 2 月 14 日和 27 日控制了马尔卡(下谢贝利州)附近的几个村庄和 Buurhakaba(拜州)，并在 4 月之前从青年党反叛分子夺回了卢格-拜多阿-阿夫戈耶-摩加迪沙公路。与此同时，非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)部队完成了建立对 240 公里长的摩加迪沙-拜多阿公路的控制行动。不过，索马里联邦政府控制的拜多阿(拜州)、贝莱德文(希兰州)、基斯马尤(下朱巴)和胡杜尔(巴科勒州)地区几乎每周都遭受袭击，2 月 12 日，一名休班的联合国警卫在其中的一次袭击中受伤。由于分别于 4 月 29 日和 5 月 1 日发生的对基斯马尤机场的迫击炮攻击，大多数联合国工作人员搬出该城。阿夫戈耶和马尔卡地区袭击发生率尤其高。反叛分子还继续威胁和骚扰平民和在那里开展工作的援助人员。青年党在上谢贝利州和加尔古杜德州采取了低姿态，但继续控制这些领土中的大部分。

14. 摩加迪沙以外最重要的安全事态发展发生在埃塞俄比亚和索马里部队于3月17日撤出的胡杜尔(巴科勒州)。该镇迅速被青年党重新占领,至少有一个平民被打死,数人被逮捕。胡杜尔被占领是数月来反叛分子第一次夺取土地,显示出在维持对已收复地区的控制方面的挑战。

15. 另据报告,在本报告所述期间,发生了索马里国家安全部队不守纪律的人员虐待平民的行为,不过,据称这些行为近期已减少。另据称政府部队也参加了3月在摩加迪沙发生的诸多法外处决。地方民兵和政府军部队之间长期存在的部族敌意导致3月22日、25日和28日在马尔卡发生若干致命冲突,而在政治控制方面的争端导致基斯马尤发生动乱,在拜多阿也存在这种情况,只不过程度较轻。

16. 在“邦特兰”,2012年年底出现的青年党袭击急剧增加的情况一直持续到2013年。反叛分子经常发动攻击,包括2月11日在北加勒卡约的第一次自杀爆炸。对“邦特兰”的一再威胁、爆炸物的发现以及有关反叛分子流动的报告,都表明青年党在该州的能力得到加强,意图更加明确,也表明了临近的“贾穆杜格”的令人不安的存在。犯罪行为、包括一些与纪律涣散的政府部队人员的行动有关的犯罪行为、部族争端和政治紧张局势,继续破坏“邦特兰”和“贾穆杜格”的安全。

17. 2013年初,“索马里兰”出现了一系列反青年党活动,当时大不列颠及北爱尔兰联合王国在美利坚合众国发出西方人可能受恐怖威胁的警告,但没有发生任何攻击行动。相反,围绕着索勒、萨纳格和卡因的争端仍然是索马里兰主要的不稳定因素,常常造成“索马里兰”与边界州的一个有争议地区“Khatumo”之间发生经常性的武装冲突。

18. 索马里沿海与海盗有关的事件已大大减少。不过,据报告2013年发生了若干次劫持船舶未遂事件。海盗仍扣押着5艘船舶和71名海员。

三. 联合国支持巩固和平的活动

A. 对政治进程和治理的支持

19. 联索政治处继续支持索马里在该国实现持久和平与稳定的努力,并为近期救济和恢复及长期发展在国际社会调集资源。在本报告所述期间,我的特别代表奥古斯丁·马希加继续与索马里当局进行互动协作,并侧重于优先领域,其中包括:支助国家重建进程;建立地方治理结构和维持新收复地区的稳定;加强政治外联与民族和解;推进联邦制、宪法审查以及选举筹备进程。

20. 2月,政治事务部和联合国开发计划署(开发署)向索马里派了一支联合宪法评估团,以审查联合国以往在这一领域提供的援助,并协助确定其今后的参与和支持;政治事务部还于4月派遣了一名宪法专家,协助议会议长进行宪法审查。

21. 与此同时，联合国继续支持实施议会的战略计划，它开展评估，并在各个领域提供技术援助。已发起了一个支持议会和行政部门之间建立良好工作关系的进程，并已启动了另一个制订外联战略的进程，以便让议会议员与其选民进行对话。索马里联邦政府已开始建立进行能力发展以支持六大支柱政策的机制。它还采取步骤，整合公务员的薪金，并已计划在开发署的支持下进行全面的公务员制度审计工作。

22. 联索政治处-妇女署关于两性平等与调解的联合战略是一项创新性举措，以促进妇女的代表性、有效参与和领导力。已分别于 1 月 27 日至 29 日及 3 月 17 日和 18 日在摩加迪沙和加罗韦（“邦特兰”）举办了两个讲习班。和平组织的 70 多名妇女代表参加了讲习班，并同意有必要建立一项全国性平台，以提高妇女的政治参与，特别是对治理机构的参与。3 月 27 日，索马里妇女与社会事务局在摩加迪沙同来自巴纳迪尔州、希兰州、下谢贝利州和上谢贝利州基层组织的 70 多名妇女举行会议，探讨如何建立联系和伙伴关系，以支持六大支柱政策中的经济恢复、建设和平和提供服务部分。

23. 新闻、邮政和电信部请联索政治处为一个安全的媒体室提供设备，以协助政府努力抵制关于政策和活动的不实信息，特别是在临近 2016 年的下一次选举期间关于和解与各种进程的不实信息。联索政治处协助于 4 月举办了一次为期 4 天的调查性新闻和记者安全培训班。

B. 定向制裁

24. 安全理事会以第 2093(2013)号决议部分取消了对索马里的武器禁运，为期 12 个月。索马里联邦政府根据上述决议第 39 段，于 2013 年 4 月 2 日向安理会提交了其第一次报告。

C. 安全部门

25. 安全部门改革被马哈茂德总统确定为“重中之重”的优先事项。在 5 月 7 日举行的第二次索马里问题伦敦会议上，索马里联邦政府介绍了其国家安全计划框架草稿，并呼吁对索马里国家军队以及警务和司法部门战略行动计划提供紧急支持。在建设和平基金的财政支持下，开发署、联索政治处和联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)在四个已收复地区进行了查勘。该项目旨在帮助索马里联邦政府评估安全环境，并将支持制订安全部门方案。

26. 与此同时，索马里国家安全部队年度培训方案于 1 月 21 日开办，为 80 名军官和军士举办了指挥课程。欧洲联盟训练团在乌干达为最近招募的新兵进行了培训，培训于 2 月结束，554 名新兵返回索马里。从 4 月开始，欧洲联盟训练团开始进行专家培训，以发展专门的军事能力。5 月 15 日，欧洲联盟训练团在摩加迪沙建立了常设的存在，并在摩加迪沙开始全面的培训活动。预期全部训练课程将于 2013 年底之前在摩加迪沙举办；部署第一阶段的训练团全部辅导员和教官(16

人)预期将于 2013 年 7 月底之前在摩加迪沙就位。联合国将通过军事技术工作组并协同索马里联邦政府继续支持能力建设工作的协调。

27. 索马里警察部队在若干新解放地区、包括马尔卡、阿夫戈耶、Wanlaweyn(下谢贝利州)和拜多阿建立了存在。不过,缺乏足够的后勤保障对进一步部署构成严重挑战。在日本政府向支助索马里过渡安全机构信托基金提供捐款后,将向内政和国家安全部及警察部队提供设备和后勤支持。在联合国支持下,内政和国家安全部订立了建立民警部门的四年战略行动计划。在本报告所述期间,联索政治处组织了索马里警察部队驾驶员培训,并在减少摩加迪沙流通的武器和弹药以及清理非法检查站方面为培训 1 000 名索马里“快速部署部队”人员提供咨询支助。非索特派团就公共秩序管理在吉布提协助培训了 206 名警察。

28. 处理使战斗人员脱离接触问题仍然是索马里联邦政府和伙伴面临的一项巨大挑战,这一问题因缺乏法律框架和政策而较为复杂。联索政治处支持索马里联邦政府制定一项国家方案,该方案已得到战斗人员脱离接触问题部际工作队认可、并已于 2 月 5 日提交索马里联邦政府。它正在等政府相关实体的最后认可。与此同时,联索政治处与包括非索特派团、联合国地雷行动处(地雷行动处)、开发署和国际移民组织在内的其他多边伙伴合作,支持制订旨在执行国家方案的业务准则,并向内政和国家安全部借调了一名本国工作人员。

29. 1 月 16 日至 4 月 26 日,得到联合国排雷行动处培训的索马里警察部队爆炸物处理队在摩加迪沙查明和安全处置了 27 枚简易爆炸装置,并收缴或销毁了 214 枚未爆弹药。另外两个工作队于 1 月在摩加迪沙完成培训,被长期部署到拜多阿。作为加强摩加迪沙港安全项目的一部分,联合国排雷行动处向索马里警察部队提供基本的航海技术和港口安全培训,使警察部队的警察今后能进行基本的港口排雷行动。

30. 联索政治处还在整个坎帕拉进程协助索马里联邦政府和州行政当局起草了一项海事战略,帮助管理和保护海洋区,并审查其法律框架中的现存差距。执行工作将需要资金支持。由联索政治处提供行政服务并得到联合国毒品和犯罪问题办公室管理的人质支助方案协调了 49 名人质的营救和遣返。

D. 对非洲联盟驻索马里特派团的后勤支助

31. 在本报告所述期间,非索特派团维持其已获授权的 17 731 人的军警人员编制。在非索特派团支助办支持下,4 月 2 日开始向 2 区的基斯马尤、Dhobley 和 Tabda 镇部署了塞拉利昂的一个营,预计部署工作将在 6 月初完成。同时,预期肯尼亚将把其在同一个区的军事人员减少 850 人。根据第 2093(2013)号决议,非索特派团支助办正与非洲联盟合作,核查这一原地换防。非索特派团支助办还于 1 月将乌干达的一个战斗队进行了轮调,于 4 月将布隆迪的两个营进行了轮调,并于 3 月向摩加迪沙部署了 55 名额外的单派警察。根据第 2093(2013)号决议,

非索特派团支助办于 4 月同非洲联盟和非索特派团进行了协商，以订立与装备检查相一致的为期 12 个月的非索特派团全体人员核查计划。

32. 非索特派团摩加迪沙至拜多阿间的公路车队于 4 月启动，为此减少了以前从空中或借由穿越肯尼亚和埃塞俄比亚的公路进行运输的后勤支助费用。由非索特派团支助办训练的、使用联合国设备的非索特派团工程部队开始修复摩加迪沙-拜多阿和摩加迪沙-马尔卡公路，而新投入使用的非索特派团重型卡车队开始在首都周围开展工作。

33. 尽管取得了重大进展，非索特派团仍不堪重负，缺乏至关重要的推进手段和增强战斗力手段。4 月，非索特派团支助办部署了更多通用直升机，以加强伤员后送、人员运输和后勤支助，因非洲联盟尚未按第 2036 (2012) 号决议中所设想的那样部署直升机。

34. 非索特派团支助办继续为非索特派团的 17 名文职人员、两支各有 140 名警察的建制警察部队、147 名单派警察、85 名军事参谋人员、以及各特遣队提供支助。在摩加迪沙的非索特派团总部已于 4 月完工，多达 85 人可在其中办公。在拜多阿、贝莱德文和基斯马尤的区中心正在建设之中，这些区中心可由以后部署的联合国和非盟文职人员入驻办公。已在拜多阿和基斯马尤建成了小的开办营地，并在贝莱德文建立了第一处房地，挖了一口井。

35. 非索特派团支助办继续根据安全理事会的授权，向非索特派团提供全面的后勤和能力建设支助，包括大量的医疗支助和培训。1 月 16 日至 5 月 8 日，非索特派团支助办进行了 74 次医疗后送、转移、重新部署和遣返飞行，涉及非索特派团的 115 人。在本报告所述期间，非索特派团部队和警察有 840 人接受了部署前培训，包括关于人权和国际人道主义法的培训，以及有关工程、航空、设备的使用和维护的技术技能培训。非索特派团支助办提供了 10 辆柴油厨房拖车和 200 个燃烧器。因此，非索特派团在 1 区、2 区、和 3 区的人员已不再使用木炭。

36. 非索特派团和非索特派团支助办就使警卫队运作起来进行了广泛协商、包括就警卫部队的所需支助进行协商。在非洲联盟即将提交安全理事会的报告中将谈及非索特派团警卫部队在摩加迪沙以外的运作和部署构想。

37. 非索特派团支助办还正设法使其对非索特派团的支助与联合国人权尽职政策保持一致。4 月，非索特派团支助办和非索特派团商定了宣传并积极推进人权尽职政策的一系列措施。由非索特派团支助办支助的国际人道主义法顾问目前正在与非索特派团一道工作。

38. 关于设立非索特派团平民伤亡跟踪、分析和应对小组，非盟目前正在审议关于该小组的框架草稿，而其一旦得到正式批准，执行工作将需要捐助者供资。

39. 由非索特派团支助办管理的非盟/联合国信息支助小组继续向非索特派团提供战略传播支助，其中包括新闻报道、对索马里媒体的调查、为部队派遣国举办的提高认识讨论会以及关于索马里媒体法的协商。已开始为建立索马里南部和中布所有四个区传播中心开展筹备工作。

40. 1月16日至5月3日，非索特派团在所有各区安全地销毁了1450枚爆炸物和51个简易爆炸装置。联合国为2区和3区培训了两个爆炸装置处理小组以及两个爆炸物探测犬小组、1区的4个布隆迪小组、以及吉布提的7名人员。3月在塞拉利昂完成了部署前准备工作。

E. 人权与法治

41. 在本报告所述期间，人权状况仍然非常具有挑战性。冲突地区经常报告有平民伤亡和法外处决情况。企图通过任意拘留和有针对性地杀害记者来压制言论自由仍然令人关切。4月3日，“邦特兰”当局在没有明确法律依据情况下令关闭了3家广播电台。尽管索马里承诺暂停使用死刑，但“邦特兰”至少13人被处决，摩加迪沙另有5人被处决。

42. 2月21日，由开发署和联索政治处共同主持的司法和惩戒技术工作组举行会议，讨论司法部门的政府协调，并成立了司法改革协调委员会。4月1日至5日，政府召开了全国会议，审查现行司法系统，提出立法和体制改革建议，以确定主要司法机构的体制任务和业务能力。会议制定了为期两年的全国行动计划，其中规定了加强司法机构体制框架，建设司法机构的能力，为其提供更多资源，以拓宽诉诸司法渠道。同时，在3月，“索马里兰”司法部设立了一个由政府各机构代表组成的司法协调论坛，其目的是加强司法系统的一致性。

43. 监测发现哈尔格萨、加罗韦、博萨索以及摩加迪沙中央监狱等全国各地拘留设施的条件仍低于最低国际标准，另有报告称，怀疑摩加迪沙中央监狱爆发了霍乱。3月4日和5日以及5月6日，分别有25名和8名被定罪的海盗从塞舌尔被转移到了博萨索（“邦特兰”）监狱的新修复设施。

44. 3月17日至22日，索马里人权问题独立专家对索马里进行了第10次国家访问，与当局讨论了制订一份与政府的政治方案密切相关的路线图。

儿童保护

45. 2013年第一季度共核对了552起严重侵害儿童案件，与2012年同期报告的1288起案件相比减少了一半多。2013年第一季度报告的侵害儿童行为如下：37人死亡（27名男孩、10名女孩）、63人伤残（43名男孩、20名女孩）、219人被征募入伍（214名男孩、5名女孩）、19人遭到性虐待（全部是女孩）、205人被绑架（187名男孩、18名女孩）、7起袭击学校事件、1起袭击医院事件、以及1起拒

绝人道主义援助准入事件。杀死、杀伤儿童以及征募儿童入伍呈下降趋势，原因是青年党和政府部队之间的公开交战减少，但绑架率仍然很高，令人担忧。

46. 总的来说，报告的侵犯人权行为大多是青年党所为(63%)，其次是索马里国家全部队(27%)。与2012年同期的情况类似。索马里国家全部队及与其结盟的民兵是杀人的主要施害者(38%)，而青年党犯下的绑架(63%)、征募(82%)、性暴力(42%)和袭击学校(71%)案件最多。

47. 索马里联邦政府和联合国正在努力落实行动计划，以停止征募、使用、杀死和杀伤儿童。索马里国家全部队正将41名儿童交给儿基会，使他们能够重返社会。此外，正在与国防部、内政部和非索特派团讨论正式通过释放和移交儿童标准作业程序。

性暴力和基于性别的暴力

48. 性暴力，特别是摩加迪沙及其周边地区境内流离失所者营地内发生的性暴力仍是严重关切问题。施害者包括有组织的武装团体成员，有时也有索马里国家全部队成员。2月5日，据称被索马里国家全部队成员强奸的1名妇女和采访她的记者被拘留、审讯及判刑，让人尤其担忧。过渡联邦政府前总理2011年12月宣布的性暴力问题工作队已成立，但从未开会。我的负责冲突中性暴力问题特别代表扎伊娜卜·哈瓦·班古拉于4月2日至6日进行了访问，并主动提出支持政府全面解决这一问题。5月7日，索马里政府和联合国签署了预防性暴力问题联合公报，旨在除其他外加强法治，建设司法系统的能力以防范和起诉与性暴力有关的犯罪、保护受害者、证人和报道这一问题的记者，以及确保受害者能获得各项服务。

F. 人道主义局势

49. 自我上一次报告以来，人道主义局势继续得到改善。经过持续提供援助，加上气候条件有利，需要救生援助的人数减少了50%，营养不良率有所改善。但人道主义需求仍然很大，根据联合国粮食及农业组织(粮农组织)管理的粮食安全和营养分析股和饥荒预警系统网络的数据，270万索马里人依赖援助生活。

50. 今后几个月迫切需要资金，支持方案拟订工作，并向最脆弱群体提供清洁水、卫生设施、住房和保健服务。截至5月初，捐助方只提供了请求为2013年提供的13亿美元中的15%。人道主义行为体敦促持续提供援助，防止局势在6月份严重恶化，因为6月份降雨增多，疾病风险加大，而粮食储备又低。

51. 尽管情况有所改善，但人道主义努力仍然受安全无保障的困扰。政治上的不确定性和朱巴各州相关的不稳定使得人道主义人员无法在基斯马尤郊外提供更多援助。尽管自我上一次报告以来，对提供援助的干预和对援助人员的袭击有所减少(30起，上一次报告是52起)，但这一问题仍令人关切。

52. 在本报告所述期间，世界粮食计划署(粮食署)及其伙伴通过将营养、救济、生计和社会安全网方案综合起来帮助了 100 多万人。粮食援助的重点是提高家庭和社区的复原能力，同时继续向最弱势群体，包括 5 岁以下儿童和境内流离失所者提供有针对性的营养支助。营养伙伴向主要是索马里南部超过 52 422 名 6 个月以上 5 岁以下营养严重不良的儿童提供了支助。卫生伙伴正在加强该地区的服务，并首次在 10 个州新近可到达的区进行了小儿麻痹症疫苗接种。尽管为 70 多万儿童进行了接种，但索马里中南部还有 50 万儿童需要疫苗接种。

53. 索马里境内战事不断，平民继续遭殃。虽然摩加迪沙转诊医院救治的平民伤亡人数与 2012 年同期相比减少了 33%，但在本报告所述期间，这些医院救治了多达 1 500 例与武器有关的受伤病人。2013 年第一季度有约 14 000 人在境内流离失所，包括埃塞俄比亚部队撤离胡杜尔后，逃往索马里和埃塞俄比亚边界的 2 500 名平民。人道主义机构在收容社区向流离失所者和脆弱家庭提供了援助，并继续监测有关状况。联合国难民事务高级专员公署(难民署)指出，2013 年第一季度，约 10 000 名索马里人越过边界进入了埃塞俄比亚。

54. 在本报告所述期间，索马里难民继续回返。2013 年年初以来，难民署估计，16 000 人自愿从邻国(肯尼亚、埃塞俄比亚、也门和沙特阿拉伯)以及从国外散居地返乡。人道主义行为体继续通过已规划的方案支持流离失所者自愿回返。联合国地雷行动处在索马里南部主要过境点加强了雷险教育，从而提高了回返者对于爆炸威胁的认识。

55. 摩加迪沙依然存在将境内流离失所者驱逐出公共建筑和私人土地的情况，主要原因是最近新到达人员使土地保有权面临额外的压力。政府正在计划将数十万境内流离失所者大规模搬迁到首都外围地点。人道主义界正在支持政府履行加强境内流离失所者社区保护和安保的承诺。2012 年 8 月以来，难民署和“回返联盟”(一个由联合国和国际非政府组织组成的业务中心)帮助 3 479 个流离失所家庭返回了拜州、下谢贝利州和上谢贝利州的原籍地。难民署在索马里全国各地进行了调查，评估境内流离失所者是否打算返回家园。难民安置区接受调查的约 200 名境内流离失所者领袖前往拜州、上谢贝利州、下谢贝利州以及贝纳迪尔州，看看他们原籍地的状况，帮助其社区就是否回返作出知情决定。

G. 社会经济恢复与发展

56. 公共财政管理改革仍是当务之急。政府在世界银行和大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部的支持下进行了自我评估。这为财政与规划部长 4 月份发起的改革行动计划提供了基础，该计划旨在改进预算编制和执行过程，加强财政纪律，加强总体的财务管理和问责。自我评估突出表明税基较低，着重说明政府对主要港口缺乏控制，关税制度过时，以及管制薄弱。联合国驻地协调员办事处和联索政治处与索马里联邦政府和世界海关组织(海关组织)共同努力，以加强海关和港口管理机制，这帮助让索马里成为海关组织第 179 个成员国。

57. 土地纠纷仍是造成冲突的一个主要因素，为解决土地纠纷，粮农组织正在“索马里兰”实施“索马里土地举措”。2月19日，在“索马里兰”举行了土地问题讲习班，地方行政当局的代表出席讲习班。他们商定了主要优先事项，包括制定“索马里兰土地政策”以及核证之前的地契。

58. 联合国继续在索马里南部和中部可进入地区进行“索马里人口估计调查”。该调查的目的是提供按州、区、城市、农村和游牧人口划分的可靠的人口估计数。最近一次大规模人口调查是1975年开展的。

59. 自索马里联邦政府上台以来，摩加迪沙私营部门的活动迅速增加。为鼓励青年就业，解决海盗、冲突及失业带来的挑战，开发署支持政府建设有利的投资环境。拟订了在索马里建立伊斯兰小额信贷路线图，而且发展了能力。

60. 考虑到气候变化对索马里的影响，联合国协助拟订了国家适应行动计划，其主要优先事项是对关键资源、尤其是土地和水资源的可持续管理以及减少灾害风险。针对安全理事会第2036(2012)号决议，2013年4月17日启动了政府/联合国可持续木炭生产和替代生计联合方案。

61. 3月，索马里联邦政府设立了“新政”工作队，帮助与国际伙伴一道落实提供援助的新系统。联合国(同时也代表世界银行)、欧洲联盟(代表捐助方)以及索马里方面的总统和总理办公厅、财政与规划部、民间社会以及议会派代表参与了工作队。4月10日和5月1日举行了会议。索马里联邦政府决定进行脆弱性评估，确定索马里脆弱性的根源，使该国能够规划自己前进的道路。2013年5月14日，赛义德总理在摩加迪沙正式启动了“新政”进程。

四. 协调与资源筹集

62. 我的特别代表参加了1月23日在埃塞俄比亚举行的伊加特部长理事会第46次峰会，并定期与伊加特、非索特派团和非盟接触。伊加特成员在5月3日举行的第21次国家元首和政府首脑特别峰会上重申，他们愿意支持索马里的和平与稳定。

63. 5月7日，大不列颠及北爱尔兰联合王国首相戴维·卡梅伦和马哈茂德总统共同主办了第二次索马里问题伦敦会议，会议成功地推动国际社会对索马里联邦政府提供支持，包括在安全、司法和公共财政管理等领域提供支持。联合国代表团由常务副秘书长带队。国际捐助方重申致力于索马里的稳定，认捐3亿美元。美国再次认捐4 000万美元，大不列颠及北爱尔兰联合王国宣布为安保活动支付5 420万美元，包括在2年时间内提供1 550万美元，帮助索马里在摩加迪沙以外地点部署武装部队，提供230万美元用于防止索马里的海岸线免除海盗祸患。这些资金将帮助增加警察人数，用于培训法官和律师。欧洲联盟认捐5 760万美

元，用于加强该国的司法系统和警察队伍，联合王国还认捐 2.25 亿美元帮助索马里应对今后的饥荒。

64. 丹麦政府承诺向支助索马里过渡安全机构信托基金捐款 175 000 美元，用于确定新近从青年党手中收复地区的安保部门环境。该信托基金还得到开发署多伙伴信托基金 150 000 美元的认捐，以支持索马里的海上执法。

65. 支助非索特派团信托基金得到联合王国 650 万美元的捐款，用于支持非索特派团在索马里的行动和活动。该基金额外的未支配资金余额为 260 万美元，指定主要用于外联活动。

五. 建立新的联合国特派团

66. 安全理事会在第 2093 (2013) 号决议中表示打算用一个新的、规模更大的政治特派团取代联索政治处，这一新的政治特派团将不迟于 2013 年 6 月 3 日部署。为此，经过与索马里联邦政府和非洲联盟磋商，3 月 17 日至 29 日向索马里和该地区派遣了一个技术评估团，并拟订了新的联合国索马里特派团构想。在我 2013 年 4 月 19 日给安理会主席的信 (S/2013/239) 中报告了技术评估团的评估结果。根据安全理事会第 2102 (2013) 号决议，以下介绍了为关闭联索政治处、启动联索援助团进行筹备而采取步骤的最新情况。

A. 联索政治处缩编

67. 安全理事会第 2093 (2013 年) 决议确认联索政治处已完成任务，据此，政治部与外勤支助部协商，立即启动了缩编进程，并在 6 月 3 日前关闭联索政治处。

68. 按照我在战略审查后提出的、已得到安全理事会核可的建议，联索援助团的设立是联合国在索马里参与的全新开始。新的特派团将依据新的愿景开展工作，这一新愿景考虑到了索马里当今的需求和机会，并扩大了新伙伴关系和所需的新资源的范围。

69. 2013 年 3 月 12 日，我的主管政治事务副秘书长杰弗里·费尔特曼在向联索政治处工作人员讲话时，祝贺我即将离任的特别代表奥古斯丁·马希加及其工作人员为结束政治过渡、进而导致促成索马里联邦政府的组建所做的贡献。显然，这些事态发展标志着索马里的政治局势出现了战略性转变。为使联索政治处顺利过渡到联索援助团，确定由非索特派团支助办负责清理新特派团不需要的支助资产，但联索政治处的所有实质性活动都将于 6 月 3 日结束，之后，工作人员合同将根据联合国有关终止和通知期限的通常细则和条例终止。联索援助团的所有职位都将通过使用联合国名册填补，或者必要时以竞争性方式征聘新的人员，其中欢迎联索政治处符合条件的合格工作人员参与竞聘。如果到 2013 年 6 月 3 日关键职能还未行使，联索援助团的征聘工作尚未完成，则外勤支助部将协助从联合

国总部或其他特派团临时部署可供使用的工作人员，直至新特派团完成甄选过程。为执行该政策，已要求外勤部向受影响的工作人员提供职业发展咨询，4月1日至10日，向内罗毕和摩加迪沙部署了支助队，协助非索特派团支助办处理工作人员离职和调动事宜。

B. 筹备联索援助团

70. 正如我4月19日的信中所报告的，将通过一个多学科技术评估团对联索援助团进行实质性规划。该技术评估团返回后，政治事务部向会员国作了通报，并继续与主计长和立法机构协调，努力为联索援助团的部署制定工作人员编制表、预算假设和业务方式。

71. 之后，我选择联合王国的尼古拉斯·凯先生从2013年6月3日起担任我的新任索马里问题特别代表，接替奥古斯丁·马希加。凯先生将监督联索援助团的启动，并将在履行安全理事会第2102(2013)号决议赋予联合国的责任方面发挥领导作用。

72. 与此同时，5月13日，我向摩加迪沙部署了一个小型先遣队，为联索援助团的启动做准备。先遣队包括政治、规划和实质性问题专家，由非索特派团支助办、联合国安全和安保部提供的支助工作人员以及外勤支助部的一个征聘小组提供服务。先遣队将与索马里联邦政府和非索特派团密切协商，为筹备联索援助团的启动提供增援，办法包括监督关键工作人员的派任，根据安全理事会第2102(2013)号决议更新特派团构想，制订特派团展开规划，并为我们对索马里的新的参与制定传播战略。

六. 意见

73. 索马里联邦政府成立八个月来，已加紧努力来建立可信的国家机构，并对摩加迪沙以外的地区开展外联工作，以实现其运转良好的索马里联邦愿景。该国现已步入带来稳定的正确道路，而稳定又会创造条件，让承受残酷的冲突之害为期太久的全体索马里人享受切实的和平红利。不过，尽管人们对索马里联邦政府抱有相当多的良好意愿，但它在寻求建立可使索马里人民得到安全、正义和经济机会的国家机构方面面临着艰巨任务。它还必须就该国的未来参与复杂的对话，这一进程自然具有争议性，需要一个密集努力、包容各方的进程来建立共识。在这方面，我谨再次申明，我大力支持索马里联邦政府与“索马里兰”当局已经开始的对话。联合国随时准备着与所有各方合作，以实现这一目标。

74. 要为这些努力建立有助益的条件，尤其是确保全国上下有一个安全的环境，还有大量工作要做。尽管政府、其盟军和非索特派团作出了令人极为称道的努力，青年党的存在继续给平民、国家机构和国际行为体造成不安全。在出现安全真空的地区，反叛势力已设法重新占领了一些领土，并对拒绝支持其暴力意识形态者

或被视为支持索马里联邦政府及其盟友的人实施了可怕的惩罚。我对所犯下的令人发指的暴力行为感到震惊，这些暴力行径继续夺走了许多无辜的索马里平民的生命。政府致力于体制发展，尤其是通过司法制度改革从事体制发展，这对于确保国家对索马里实行有效的、正当的管理并保证人权受到保护至关重要。

75. 在这方面，非索特派团继续发挥作用至关重要。我感到关切的是，非索特派团在现有资源内已在守护领土和扩展控制区方面达到行动能力的上限。需要提供额外资源，包括推进手段和增强战斗力手段以及重组非索特派团部队的手段，以保持过去一年令人印象深刻的势头。我敦促所有会员国积极考虑非洲联盟在这方面的请求。

76. 同时，我敦促会员国尽最大努力来实施安理会对作为青年党一大收入来源的索马里木炭的制裁，并支持索马里总统工作队就索马里木炭的生产和出口找到全面的解决办法。

77. 长期的目标必须是让索马里人通过可问责的有效的安全机构负责自身的安全。这需要采用协调一致的战略方式，并需要有良好的供资。我欢迎索马里联邦政府在 5 月 7 日第二次伦敦会议上宣布的关于索马里安全部队的发展以及司法和公共财政管理制度发展的战略计划。我进一步欢迎联邦政府对促进索马里人权、包括防止性暴力的承诺，并鼓励联邦政府采取具体步骤，为全体索马里人履行这些承诺。我感谢已经慷慨承诺提供新的资源以协助政府实施这些计划的会员国，并敦促以协调、及时的方式做到这一点。我再次表示，联合国可在与索马里政府协商的情况下，根据第 2102 (2013) 号决议，为这些努力的协调提供支持。这将是联索援助团的一项至关重要的任务。

78. 第 2093 (2013) 号决议决定部分中止武器禁运，旨在为索马里联邦政府加强安全机构提供支持，对此，必须充分遵守安理会规定的其余的限制和报告要求。我敦促供应国和索马里联邦政府根据关于索马里和厄立特里亚的第 751 (1992) 号和第 1907 (2009) 号决议，明确确定其就运到该国的武器向安全理事会所设委员会通报的义务，并确保充分予以履行。围绕着第 2093 (2013) 号决议附件所列物项豁免程序的任何问题均应提交制裁委员会，以确保索马里制裁制度的所有方面得到充分执行。

79. 安全方面的进展最终与政治和解以及全体索马里人与其联邦国家之间订立新的社会契约联系在一起。哈桑·谢赫总统在第二次伦敦会议上发言强调，必须在索马里全国上下谋求民族和解，致力于最终制定完成宪法并筹备 2016 年的选举，我对他在发言中作出的承诺表示欢迎。我敦促全体索马里人开展建设性对话，以便就悬而未决的问题、包括就处理各州行政当局的愿望找到共同的前进道路。虽然有许多国际模式可供借鉴，但这些讨论最终要通过索马里人自己间的对话才能解决。

80. 索马里的未来还取决于与邻国发展和平与合作的关系。索马里联邦政府为重建睦邻关系作出了值得称道的努力，这将有助于增强集体安全，处理悬而未决的问题和潜在的摩擦来源。我呼吁索马里联邦政府及其区域伙伴继续进行建设性互动协作，同时确认，一个强大、稳定的索马里符合所有各方的利益。在这方面，我欢迎伊加特为支持索马里联邦政府的优先目标而正在开展的各种努力，这种支持已在其第 21 次国家元首和政府首脑特别峰会期间得到重申。索马里、肯尼亚和埃塞俄比亚三国领导人所作的努力很快将产生有益的结果，对此我充满希望。

81. 尽管目前的建设和平阶段须由索马里人当家作主，索马里人仍将需要国际社会作出强有力的承诺，才能继续在成功的道路上前行。自 2011 年危机以来，在粮食安全方面已经大有改观，但人道主义援助对索马里而言仍然至关重要，因为所取得的成就依然很脆弱。另外还需要支持复原力建设，以处理索马里一再发生的危机的根源，并协助人们更有效地应对困苦。我欢迎捐助方的承诺，包括在第二次伦敦会议上作出的承诺，并呼吁捐助方及时履行承诺。我重申对援助进行协调、使其保持连贯一致并有助于索马里的优先目标的重要性。我欢迎目前为统一援助契约进行的准备，并鼓励所有伙伴共同努力，以最大限度地把握将于 2013 年 9 月在布鲁塞尔举行的捐助方会议所提供的机会。我希望尤其鼓励伙伴共同努力，以便最后拟订完成向索马里提供援助的统一供资机制。

82. 索马里已实现了许多人在几个月前认为不可能的目标。在联合国对索马里进行新的参予前夕，我谨赞扬联索政治处的支持和援助对这一成功的贡献，并真诚地向即将离任的我的特别代表奥古斯丁·马希加领导下的联索政治处全体人员表示赞赏和感谢。他们展现出决心、勇气和献身精神，往往在极端困难的条件下努力工作，以便在索马里历史上的一个至关重要的时期下为索马里人民提供支持。他们不懈的工作和贡献有助于为联合国在索马里的新的参予奠定坚实基础，并将继续推进该区域今后的和平与和解事业。

83. 我期待着联索援助团候任特别代表尼古拉斯·凯的到来，他将于 6 月 3 日到摩加迪沙就任。如我 1 月 31 日的报告所述，整个联合国系统将与非盟和其他国际伙伴协作，努力实现我们关于为索马里的和平提供支持共同愿景。联索援助团同所有新的特派团一样，需要一定时间才能发挥其全部潜力，但在我们努力履行我 4 月 19 日的信函所述的理念时，我请安理会继续提供支持。最后，我谨向联合国国家工作队和人道主义界表示感谢，感谢他们继续在极端困难的条件下拯救生命。我还要感谢非盟和向非索特派团派遣部队和警察的国家、以及捐助国及多边和非政府组织，它们正在索马里提供拯救生命的至关重要的支持。在我们共同的继续努力下，我们将联手协助索马里政府和人民努力摆脱无助、冲突和绝望。

地图

