



## 安全理事会

Distr.: General  
2 December 2013  
Chinese  
Original: English

## 秘书长关于索马里的报告

## 一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2102(2013) 号决议第 13 段提交, 其中, 安理会要求我每隔 90 天定期通报联合国索马里援助团(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。本报告论述了 2013 年 8 月 16 日至 11 月 15 日期间索马里境内出现的主要动态。

## 二. 主要动态

## A. 政治局势

2. 联邦政府组建一年后, 正在取得一些进展, 向 2016 年前修订宪法和举行全国大选迈进, 尽管在就联邦国家的未来达成全国共识方面存在巨大挑战。

3. 9 月 2 日至 6 日, 索马里总统哈桑·谢赫·马哈茂德召集了一次题为“2016 年愿景”的全国会议, 汇集了国会议员、各州当局、民间社会团体和散居国外者。与会者就政治进程以及制宪、联邦制、善治、选举以及外联、和解和过渡时期司法等领域的前进道路提出了具体建议。

4. 8 月 28 日, 联邦政府在亚的斯亚贝巴与艾哈迈德·马多贝达成了期待已久的协议, 设立了朱巴临时行政当局。促成该协议的是作为政府间发展管理局(伊加特)部长级主席的埃塞俄比亚外交部长泰德斯·奥德汉姆·戈巴耶思博士阁下。朱巴临时行政当局包括盖多、下朱巴和中朱巴。朱巴临时行政当局设立两年, 希望最终会组建永久的联邦国家。根据协议, 艾哈迈德·马多贝被正式指定为“临时领导人”。基斯马尤港将继续先由朱巴临时行政当局控制六个月, 然后再把控制权移交给联邦政府。



5. 10月30日和31日，索马里总统自2012年9月上任以来首次访问了基斯马尤。随后，联邦政府和朱巴临时行政当局的代表于11月3日至6日在摩加迪沙举行和解会议。反对朱巴临时行政当局的民兵领导人也参加了会议。各方同意停止敌对行动，致力于民兵重返社会工作，并共同打击青年党。会议没有对反对派最初要求的朱巴行政当局中的分享权力安排作出规定。下一次和解会议计划在基斯马尤举行。

6. 8月31日，来自迪吉尔和米里弗尔部族的传统长老理事会在拜多阿镇(拜州)发表声明，表示《亚的斯亚贝巴协议》违宪，并声称该协议没有考虑到他们族群的意愿。声明反映了迪吉尔-米里弗尔人的普遍看法，即他们在亚的斯亚贝巴的谈判中没有获得充分的代表权。随后，理事会在拜多阿组织了一个为期四天的会议。会议于9月18日开始，汇集了联邦议会议长穆罕默德·谢赫·奥斯曼·贾瓦里、国会议员、部族和宗教领袖、各州和区当局、民间社会和侨民成员。会议发表的公报重申理事会拒绝《亚的斯亚贝巴协议》，而呼吁举行会议，建立一个包括索马里南部六个州的六州联邦国家，其中包括下朱巴、中朱巴和盖多。在其后的几个星期，理事会开展外联活动，目的是获得六州其他部族领导人的支持。

7. 另外，自邦特兰当局8月决定暂停所有合作和关系以来，联邦政府和邦特兰当局之间一直处于紧张态势。除了指控联邦当局篡改《临时宪法》和国际援助分配不公外，邦特兰行政当局还再三指责联邦当局无意采取联邦制和分权治理体制。

8. 与此同时，定于2014年1月8日即将在邦特兰举行的间接总统选举的准备工作加强。一些候选人宣布有意参加间接选举。部族长老已经开始甄选邦特兰议会66名成员的工作，这些成员将进而于2014年1月选出总统和副总统。

9. 9月24日，“索马里兰”内阁部长批准了2.12亿美元的2014年预算。预算的51%以上分配用于安全部门的活动。9月19日，“索马里兰”三个正式党派及其“国家”选举委员会和政府达成了2015年总统大选前完成平民和选民登记的协议。

## B. 安全局势

10. 在本报告所述期间，摩加迪沙的安全局势仍相对不稳定。非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和索马里国家安全部队在摩加迪沙内外继续几乎每天挫败青年党的袭击。在9月3日发生的一次重大事件中，青年党声称对袭击联邦政府车队事件负责，当时，车队载有保卫索马里总统访问南部港口城市马尔卡的安全人员。

11. 9月4日，摩加迪沙所有各区发生一连串合谋爆炸事件。9月7日，索马里宫附近的一个热闹餐厅发生了一起自杀式爆炸袭击，造成15人死亡，20多人受伤。小规模袭击和定点暗杀行动还在继续。11月8日，两枚炸弹在摩加迪沙Maka

A1 Mukaramma 酒店爆炸，至少 4 人死亡，十多人受伤，其中包括一名国会议员。青年党声称对此次袭击事件负责。

12. 9 月 21 日，青年党袭击了肯尼亚内罗毕西门购物中心，表明青年党日益构成区域和国际威胁。有迹象表明，在艾哈迈德·格达尼的领导下，青年党的目标可能已经从索马里及其内部政治转移，向基地组织的全球意识形态和议程靠拢。

13. 10 月 5 日，美军袭击了青年党成员在 Baraawe 居住的一栋郊区住宅。据报告，没有捕获或杀死目标指挥官。在 10 月 31 日的新闻谈话中，非索特派团宣布已在中、下朱巴以及拜州恢复了对青年党的进攻行动。同一天，非索特派团(肯尼亚国防军)在巴科勒州 Dinsor 对青年党一个训练营地进行了一次较大的空袭，据报告摧毁了四辆工程车和一个武器储存场所。

14. 索马里司法和政府成员多次把缺乏安保作为阻碍其履行职能、包括在民事法院系统审理案件的一个因素。因此，军事法院继续审理与青年党有关的案件。

15. 在本报告所述期间，犯罪活动有所增加，包括建立非法检查站、抢劫和敲诈公交车辆的驾驶员和所有人。此外，还报告有索马里国家安全部队的目无法纪份子虐待平民，主要是在摩加迪沙和基斯马尤的郊区。

16. 基斯马尤的局势仍不稳定。9 月 12 日，一辆装满炸药的汽车袭击了艾哈迈德·马多贝的车队，造成 30 多人伤亡，其中包括 20 名平民，大多是由于马多贝的卫兵随后开枪造成的。这一刺杀未遂，马多贝幸免于难。10 月初，马多贝先生的支持者和来自另一小部族的当地对手巴雷·希拉雷的支持者之间据报在基斯马尤发生冲突。10 月 29 日，青年党好战分子和马多贝先生的“拉斯坎博尼”战斗人员在基斯马尤机场附近发生冲突。此前，青年党袭击了拉斯坎博尼、肯尼亚武装部队和非索特派团在机场的基地。据报道，至少有四名青年党战斗人员丧生。

17. 在拜州巴科勒和盖多，青年党与索马里国家安全部队、非索特派团和其他亲政府团体之间经常有发生冲突的报告。8 月下旬，在巴科勒，青年党还两次成功地从索马里国家安全部队手中暂时夺取了 Ceel Berde 以东的 Quracjome 镇。在加尔古杜德和希兰，报告的事件较少。9 月 19 日和 20 日，非索特派团和联邦政府的部队收复了乔哈尔以北在中谢贝利的马哈代文和比亚阿迪镇。下谢贝利仍不稳定，仍是青年党活动的主要枢纽，几乎每天都有游击队和恐怖袭击的报道，特别是在阿夫戈耶和马尔卡区。

18. 在邦特兰，青年党的活动相对较少，但时断时续，包括在 Galgala 山区与邦特兰安全部队发生冲突，以及 8 月 23 日在加罗韦法罗尔邦特兰总统阿卜迪拉赫曼·穆罕默德·法罗尔官邸附近发现一个爆炸装置。据称青年党叛乱分子还在 11 月 9 日对邦特兰政府的主要地方办公室、Biyo Kulule 警察局和博萨索中央监狱发动合谋袭击。在这一事件中，两名狱警死亡，另有 2 人受伤。在即将开始甄选和间接选举进程前，包括加罗韦、博萨索和加尔卡尤在内的该州主要城镇面临更

大的安全关切问题。特别是涉及部族纠纷、海盗和商业的犯罪活动继续在邦特兰和贾穆杜格构成最大威胁。

19. “索马里兰”保持相对稳定，尽管因为有争议的苏勒、萨纳格和卡因州以及“索马里兰”和自称的“哈土莫邦”之间经常发生冲突而继续存在紧张态势。8月下旬，邦特兰副总统访问苏勒 Talh(索勒州)，重又引发当地部族的紧张关系，9月13日和15日，紧张关系升级为亲哈土莫的民兵和“索马里兰”部队之间在苏勒 Gambadh 的两次冲突。继“索马里兰”当局因继续声称有索马里假币在“索马里兰”流通而禁止使用当地旧货币后，从9月中旬至下旬，萨纳格州也报告发生了内乱事件，其中有些转为暴力事件。

### 三. 联合国对巩固和平的支持

20. 联合国代表和非洲联盟在欧洲联盟和一些会员国的参与下，于8月26日至9月6日向索马里派出了一个联合审查团，为部署联合国维和行动确定基准，评估非索特派团和索马里国民军，并考虑确保联合国人员在索马里的安全的措施。审查团的调查结果载于2013年10月14日我给安全理事会的信中(S/2013/606)。非洲联盟和平与安全理事会于10月10日核可了审查团的调查结果。安全理事会在11月12日第2124(2013)号决议中核可了这些调查结果。

#### A. 斡旋和政治支持

21. 在本报告所述期间，我的索马里问题特别代表兼联索援助团团长尼古拉斯·凯开展了一系列调解和斡旋努力，帮助促进和解。他继续与总统、联邦政府和其他合作伙伴密切合作，加紧努力，与索马里各州进行外联和对话，并利用不断增加的势头建立新的州行政当局。在这方面，我的特别代表与联邦政府、索马里境内的地方领导人以及国际合作伙伴、包括伊加特接触，提供外交和政治支持。

22. 鉴于联邦政府和邦特兰关系紧张，我的特别代表于10月20日和21日对该州首府加罗韦进行了为期两天的访问，与邦特兰领导层、邦特兰议会议长、传统长老和其他民间社会代表等举行了磋商。他敦促邦特兰行政当局确保以透明和大家都能接受的方式开展直至2014年1月甄选和间接选举的进程。他还敦促长老确保甄选为数可观的女议员。

23. 特别是我的特别代表继续与区域和国际伙伴密切合作。他访问了亚的斯亚贝巴(8月25日至29日)、内罗毕(9月5日至6日)、罗马(9月10日)、迪拜(9月11日)和布鲁塞尔(9月16日)，与区域和国际伙伴协商和协调，并寻求捐助者继续为联索援助团和非索特派团提供支持。他还于9月14日在伦敦和9月27日在美利坚合众国明尼阿波利斯会见了索马里侨界成员，进行磋商，并寻求他们支持在索马里的建设和平与重建工作。

24. 10月26日至27日，副秘书长松访问摩加迪沙，进一步表明联合国和国际社会决心支持索马里实现可持续和平。他利用这次访问重申联合国坚定承诺继续与联邦政府密切合作，实施一个综合战略，把政治参与和支持建设和平与建设国家相结合，同时还坚持确保索马里最脆弱者可获取人道主义援助。

## **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**

25. 9月16日在布鲁塞尔核可了《索马里契约》。其中的第一个建设和平与建设国家目标是“包容性的政治”，该目标特别注重为组建国家与和解进一步开展包容各方的政治对话；进行宪法审查；在2016年举行选举。为了确保联合国以统筹方式对所有这些优先事项提供支持，联合国于2013年9月建立了一体化宪法支持团队，其中包括参与支持制宪工作的所有联合国实体，特别是联合国开发计划署(开发署)和联索援助团。

26. 联索援助团在支持组建国家与和解工作期间，为举办“2016年愿景”会议(见第3段)提供技术和后勤支持。联合国还支持实施《亚的斯亚贝巴协定》，包括支持朱巴和解会议(见第4段)。我的特别代表应联邦政府的请求，向联邦当局直接提供咨询意见，提出支持组建国家的备选方案，而且一体化宪法支持团队正准备为政府资深官员进行一系列关于联邦制度、财政联邦制度、分享财富的通报。

27. 在宪法审查方面，开发署继续向联邦议会提供支持，特别是向宪法监督委员会提供支持。联邦议会，特别是宪法审查执行委员会，制定了支持监督委员会秘书处的计划和开始在全国开展宣传和公民教育运动的计划。联索援助团正在帮助制定制宪捐助者协调框架，以促使彼此配合努力，支持索马里的宪法改革。

28. 应议长和总理的请求，联合国于11月3日至14日派出选举需要评估团，评价即将举行的选举应遵循的法律和体制框架，以便就联合国可能提供的支持提出建议。

### **民主政治和治理**

29. 8月28日和29日，联合国协助举行由联邦政府主导的关于索马里公共部门能力发展的讲习班。参加者听取了政府官员介绍他们以往从事能力发展工作的经验，并听取了关于改善公务员制度管理工作的目标和进展情况。参加者一致认为，公共部门管理职能的能力建设与部门一级的具体能力发展需要同时并举。应该按照一整套明确的原则实施这项举措，并应该符合政府制定的经济复苏计划。因此，“索马里契约”将各级政府的能力发展作为“共有主题”包括在内，同时提出了一整套重要原则。联合国一直在协调努力，落实能力建设举措，包括为此于11月1日在内罗毕举行了一次高级别会议。

## 安全部门和法治

30. 《索马里契约》的第二个建设和平与建设国家目标(安全)有以下四个优先事项：安全机构的能力建设、整合安全部队、执行关于脱离接触战斗人员和问题青年的国家方案、海上安全。这些优先事项将成为国际社会今后三年支助工作的基础。行政部门、联邦议会和民间社会积极参与了这些优先事项的制定工作。这是确保其有效实施的一个令人鼓舞的迹象。8月27日，索马里总统宣布设立国家安全委员会。该委员会确认的优先事项包括：确保及时向国民军支付补助金；制定监管政策；检查私营安保公司。

## 防卫

31. 联索援助团支持非洲联盟开始执行安全理事会第 2142(2013) 号决议的努力，并建立了关于联合行动构想和向国民军提供非致命性支持的供资模式这两个工作组。

32. 为了制定支持索马里部队的后勤系统概念，建立了一个后勤工作组。联索援助团着重对捐助方说明了向部队和警察支付补助金的问题。这一问题也需要联邦政府较高级别的协调。目前正在采取举措，扩大共同人力资源管理系统的采购，供部队、警察和惩戒机构使用。

## 脱离接触战斗人员

33. 全国脱离接触战斗人员和问题青年方案的实施工作取得了显著进展。联索援助团和 Serendi 青年康复中心的管理层经过广泛谈判，同意该中心(及其设在贝莱德文的新分支)在经过三个月的试点阶段后，与国家方案联手。此外，目前正在努力在拜多阿和基斯马尤设立一个过渡中心，由全国解除武装、复员和重返社会方案秘书处领导。

34. 联索援助团和开发署对国家方案规范框架开展的联合审查于9月29日结束。审查着重指出了联合国在支持部队组建处方案方面面临的固有风险。这些方案必须包括适当的人权监测机制和减少风险的有关措施，包括进行人权尽职政策风险评估。审查向联邦政府提出的最重要的建议是：立即在索马里全境宣布，无论民事法院或军事法院都应全面暂停判处死刑；确保没有一揽子赦免；在处理脱离接触战斗人员时，遵守国际人权标准。

## 警察

35. 警察工作组及其由索马里警察部队领导并由联索援助团、开发署和捐助者支持的工作队使国际社会能够更协调地向索马里警察部队提供支持，其中包括设立并管理《索马里契约》中规定的 1 100 万美元的“法治基金”。负责培训、人力资源、基础设施和设备的各工作队还帮助查明了紧急行动需要和重要能力之间的

差距。为了推动警察改革，联索援助团在大不列颠及北爱尔兰联合王国的协助下，于 10 月 22 日至 24 日在内罗毕协调举办了一个为期三天的讲习班，索马里警察部队、联索援助团、非索特派团和美国的代表参加。联索援助团还协调国际社会向索马里警察部队提供的援助，包括交付日本政府提供的 1 000 多套个人防护设备和计算机设备。最近，非索特派团向收复的其他地区(包括拜多阿和贝莱德文)部署了单派警察，土耳其政府承诺在土耳其为 500 名索马里新兵提供在土耳其参加为期一年的入伍培训机会。这一支持将有助于增加受过训练的警察人数。

#### 司法和惩教

36. 联索援助团和联合国国家工作队合作伙伴(特别是开发署、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)及联合国儿童基金会(儿基会))继续按照全球协调中心安排，协助国家当局执行国家司法战略行动计划(2013-2015 年)。联合国支持最高法院院长和司法部长之间开展协作，促使双方商定重新推出索马里领导的司法和惩教协调机制，即司法和惩教指导委员会。

37. 为了支持起草和订定新的多年法治方案，开发署的预防危机和复原局成员和秘书处维持和平行动部成员于 11 月 13 日至 26 日组成任务团，制定一个“统一的法治执行计划”，并在其中采纳所有捐助方的意见。

38. 为了加强入狱程序和犯人的登记制度，联索援助团与摩加迪沙和加罗韦的监狱行政官员以及副总检察长一起，起草并讨论登记表格。副总检察长对这一举措表示欢迎。10 月 29 日至 11 月 3 日，毒品和犯罪问题办公室、儿基会、联索援助团和开发署在摩加迪沙联合支持举办了一个狱警培训方案，目的是提高狱警满足国际标准的技能，特别是对待羁押者方面的国际标准。

39. 联合国项目事务厅继续向毒品和犯罪问题办公室在加罗韦和哈尔格萨的监狱工作人员培训学院举办的培训班提供后勤和采购服务，以有助于毒品和犯罪问题办公室提高工作人员能力和改善监狱管理工作的努力。项目厅正在哈尔格萨为司法部建造一个新的院落。

#### 海上安保

40. 索马里海上资源及安全战略于 9 月 11 日制定，为增加该区域的经济增长和稳定机会提供了一个框架。有迹象表明，打击海盗的努力使海盗袭击明显减少，令人鼓舞。但是，索马里的治理和安全局势还没有充分改善，不至于产生威慑作用。应该继续作出并加强努力，在海上和岸上都建立有效的执法能力，并创造充足的经济机会。联合国正在支持这些努力，包括持续支持政治进程和建设国家的活动。如我在 10 月 21 日关于索马里沿海海盗和武装抢劫情况的报告中所述(S/2013/623)，联合国监测并跟踪被索马里海盗扣为人质的海员的命运，尽可能



提供人道主义援助，将那些被抛弃在索马里岸上的人遣送回国。9月11日，我的特别代表参加了第三次反海盗问题高级别会议。

#### 地雷行动

41. 联合国地雷行动处继续与索马里爆炸物管理局合作，是按照国际规范解决该国各地的爆炸物污染问题。地雷行动处训练的索马里警察部队各爆炸物处理小组继续在摩加迪沙、拜多阿和贝莱德文开展常规行动，对确认的 21 个简易爆炸装置采取了应对措施，并排除了 515 个未爆弹药。也由地雷行动处训练的索马里警察部队港口安全小组继续进行水下勘测，以确保海港没有爆炸装置。地雷行动处继续在贝莱德文市区排雷，清除了 110 个未爆弹药，并对 13 765 人进行了这类未爆弹药的风险教育。此外，地雷行动处部署了四个雷险教育小组，分别设在 Diff、多布莱和 Waldeyna 的主要过境点，以确保回返者了解爆炸装置污染区具有的危險。在本报告所述期间，这些小组共向 23 000 名左右试图返回索马里的人进行了教育。

42. 非索特派团的爆炸物处理小组在所有四个区安全摧毁了 253 个未爆弹药和 19 个简易爆炸装置。

### C. 人权与保护

43. 在 8 月 27 日的内阁特别会议上，联邦政府通过了 2013-2015 年期间索马里过渡后人权路线图。9 月 24 日，我的特别代表、非洲联盟索马里问题委员会主席代表穆罕默德·萨利赫·安纳迪夫、阿卜迪·法拉赫·赛义德总理、索马里人权状况独立专家 Shamsul Bari 以及 4 个当地非政府组织的代表参加了联合国人权理事会在日内瓦举行的索马里问题高级别独立互动对话，主要讨论执行该路线图的工作。

44. 联合国继续致力于在索马里执行人权尽职政策。在这方面，联索援助团、非索特派团支助办和非索特派团于 10 月 16 日商定了一项联合战略，并成立了一个联合工作组。目前已开始对联合国向索马里国家安全部队提供的支助进行案头审查。

45. 继 9 月 12 日在基斯马尤发生对艾哈迈德·马多贝的未遂暗杀事件后，据报至少有 20 人失踪。联索援助团收到报告说，“拉斯坎博尼”民兵在基斯马尤对非欧加登裔的平民实施法外处决、强迫失踪和虐待。

46. 尽管联合国努力倡导确保按规定实施驱逐行动，但在摩加迪沙依然存在强迫驱逐境内流离失所者的现象。在没有事先规划的情况下将被驱逐者转移到其他居住地的做法使他们的人权更易遭受进一步的侵犯，包括性暴力。大多数家庭被驱逐到阿夫戈耶公路沿线 K7-K13 地区，少数返回其原籍地。9 月，至少 300 个境内流离失所家庭被逐出在摩加迪沙的居住区。不过，这一估计数字表明，自 8 月以



来，被驱逐家庭的数目总体下降。8 月份，估计有 5 800 个境内流离失所家庭被迫离开他们在摩加迪沙的正式和非正式临时住房。10 月初，索马里警察将孤儿、单亲女户主家庭、包括视障人士在内的残疾人以及大约 2 000 名收容社区成员赶出摩加迪沙的“Majo”居住区。

47. 11 月 1 日，联邦政府阻止非法驱逐另外 35 个视障人士家庭。联合国继续与联邦政府一道在摩加迪沙建立境内流离失所者安置点，并拟定和通过符合国际人权法标准的具有约束力的驱逐程序规则。然而，称为“把关人”的营地管理人员采取将人们从居住区赶走的先发制人做法，加之 6 月 19 日发生袭击联合国共用驻地事件后人道主义活动减少，联邦政府关于摩加迪沙流离失所者的全面计划受到破坏。

### 儿童保护

48. 本报告所述期间，共记录了大约 449 起严重侵害儿童案件(355 名男孩和 65 名女孩)，特别是绑架、招募、杀害和残害儿童事件。所报的大部分事件发生在索马里南部和中部。2013 年年初以来，共有 1 100 名以前与武装部队或武装团体有关联的儿童(863 名男孩和 237 名女孩)以及有其他弱势的儿童(包括流落街头的儿童)受益于重返社会方案。其中，110 名儿童(65 名男孩和 45 名女孩)进入正规学校学习，其他儿童接受职业培训。

49. 9 月 12 日，负责监督与武装部队或团体有关联儿童方面活动执行情况的儿童与武装冲突问题工作组举行 2013 年的第二次会议。会议期间，联邦政府通过国防部重申承诺签署《儿童权利公约》以及处理与武装部队或团体有关联儿童的标准作业程序。儿基会继续与司法部协作，推动批准《儿童权利公约》。目前正在编写提交联邦议会的文件。

50. 9 月，联邦政府发起一场为 100 万儿童和青年提供受教育机会的运动。这个为期三年的计划得到儿基会、联合国教育、科学及文化组织、世界粮食计划署(粮食署)和其他伙伴的支持。

### 性别平等主流化和增强妇女权能

51. 赋予妇女权能，特别是妇女参加国家、州和地方的政治与和解进程依然对在索马里实现和平与稳定至关重要。对性别平等主流化的支持，包括联合国性别平等专题组提供的支持，促使“新政”契约的所有建设和平与建设国家目标都纳入了性别平等条款。目前正在与联邦政府一起开展一个全面进程，以支助制定国家性别平等政策和关于执行第 1325(2000)号决议的国家行动计划。

52. 联合国性别平等专题组成员与联索援助团政治和调解小组正在努力制定一种共同办法，以确定特别是在目前组建国家的背景下，妇女参加国家政治进程和决策进程的关键切入点。

## 性暴力和性别的暴力

53. 政府为制止暴力侵害妇女和女孩行为做出的努力以及这方面的能力仍然非常有限，因为有记录的强奸案件在全国各地依然普遍存在，其中大约 30-50%的受害者是儿童。已查明的涉及儿童幸存者的所有案件都得到了儿基会的支助。在邦特兰，联合国人口基金(人口基金)和开发署为警察提供有关应对处理性别的暴力案件的培训。儿基会和开发署正在共同努力，编写关于预防和应对(包括调查)性别的暴力案件和儿童保护案件的警察培训手册。境内流离失所者安置工作队正在对警察开展有关性别暴力行为和儿童保护培训。这些警察将被部署到位于 Daynile(巴纳迪尔)的新的境内流离失所者营地，以加强对妇女和儿童的保护。

54. 联索援助团继续对非索特派团士兵被控在摩加迪沙马斯拉赫营地轮奸 1 名 19 岁少女的事件采取后续行动。人们对此案件的调查方式提出严重关切，而且据报与此案有关的人员受到恐吓。

55. 联邦政府请求儿基会协助拟定打击性暴力法和性别暴力规程，以加强政府在性暴力行为方面的问责和系统性工作。

56. “索马里兰”当局报告，9 月和 10 月，强奸案的发生率令人震惊，数量高达 239 起。索马里中南部的大多数幸存者都是流离失所妇女和女孩。在“索马里兰”，幸存者不仅包括住在境内流离失所者安置点的人，也包括收容社区成员和富裕家庭的孩子。

## D. 人道主义局势

57. 尽管情况有所改善，但人道主义需求仍然巨大，取得的成果十分脆弱。五年来，处于危机和紧急情况中的人数首次降到 100 万以下，估计为 870 000 人。另有 230 万人继续挣扎在最低粮食需要线上，且易受到冲击影响。营养不良率也仍然处于世界最高之列，有 206 000 名五岁以下儿童严重营养不良，而 1 月份的数字为 215 000。面临的挑战还包括人道主义准入受到限制、疾病爆发和长期流离失所。截至 11 月第一周，受中谢贝利州乔哈尔和巴拉德河区洪水影响的灾民估计达到 23 400 人。援助机构继续支持努力封堵破损河岸。11 月 10 日，热带气旋袭击邦特兰。第二天当局宣布进入自然灾害紧急状态。暴雨和洪水导致约 100 人死亡，大量牲畜损失。

58. 人道主义工作者继续帮助各个家庭满足基本需求和建立抗灾能力，重点是在生计资产、牲畜和农业方面。联合国粮食及农业组织、儿基会和粮食署联合进行区一级协商，并确保开展参与式的村一级规划，以指导抗灾工作。在盖多州 Dolow 区，这种做法使生产性基础设施得以修复，包括灌溉系统和支线道路。2013 年头 9 个月，以现金支付工资方案为索马里 35 000 个家庭提供了临时就业，为最脆弱地区注入了 440 万美元资金。修复的基础设施包括 220 条灌溉水渠、76 条支线道

路和 223 个蓄水池。在本报告所述期间，粮食署每月为大约 853 000 人提供援助，包括通过加强抗灾活动提供援助。

59. 截至 11 月 1 日，共有 180 起经证实的脊灰炎病例，其中大多数是在 5 月该流行病爆发后的头三个月确诊的。援助组织继续开展大规模疫苗接种运动，为 400 多万人接种疫苗。7 月 19 日以来，在最先爆发该病的摩加迪沙没有报告任何新病例，表明这场运动是有效的。

60. 本报告所述期间，人道主义工作者设法弥补无国界医生组织撤离后出现的最紧要的保健和营养方面的缺口。无国界医生组织在 8 月 14 日宣布撤离时指出，其工作人员受到袭击，而且对这些袭击行动的行为人不受惩罚的现象越来越严重。无国界医生组织在 20 个保健设施提供了援助，其中许多设在索马里偏远地区。合作伙伴表示有兴趣继续运作无国界医生组织留下的 14 个医疗设施，估计每年的费用为 1 400 万美元。目前正在努力争取由共同人道主义基金提供 300 万美元，期限为六个月，以填补一年所需资金额的剩余缺口 960 万美元。

61. 在摩加迪沙，由世界卫生组织支助的医院救治了 600 多名被武器伤害的平民，250 个平民，其中包括 15 名五岁以下儿童，在基斯马尤医院接受了治疗。

62. 据联合国难民事务高级专员公署(难民署)报告，2013 年，多达 30 000 人从埃塞俄比亚和肯尼亚越界前来，其中 9 月记录的跨界人数约为 2 100 人。其中许多跨界活动是季节性或临时性的。合作伙伴继续强调，返回必须是自愿的，大规模返回的条件尚不成熟。在这方面，11 月 10 日，肯尼亚副总统威廉·鲁托、索马里副总理福西娅·优索福·阿丹和难民署在内罗毕签署了一项有关索马里难民自愿遣返的三方协议。成立了由肯尼亚、索马里和难民署代表组成的一个委员会，探讨遣返方式。

63. 在编写本报告时，2013 年联合呼吁请求提供的 11.5 亿美元资金中，只有 48% 到位。提供的资金主要用于拯救生命，但需要增加在抗灾能力方面的基本投资。

## E. 社会经济的恢复和发展

64. 推出《索马里契约》后，带来了 24 亿美元的认捐款——这是新旧资金的组合。《契约》为协调 2014 年至 2016 年促进建设和平与建设国家活动的政治、安全和发展努力规定了总体战略框架。通过与“索马里兰”国家发展计划相联的“索马里兰”特殊安排，《契约》已将“索马里兰”的发展重点列入整体结构。

65. 联邦政府还编制了经济复苏计划(见第 30 段)，重点放在以下方面：关键基础设施的恢复和扩展，创造就业和技能发展；制定法律框架和监管框架，以及关键自然资源管理机构方面的能力建设。

66. 为支持《索马里契约》，联合国启动了多伙伴信托基金，与现有的特别融资基金和新设计的世界银行信托基金和非洲开发银行信托基金并存。所有这些机制将隶属于《契约》概述的整体治理安排及共同报告标准之下。

67. 2013 年 6 月，总部设在联合王国的巴克莱银行宣布切断其与索马里汇款业务的关系；此后，关于削减索马里汇款问题的宣传倡导工作一直在持续。每年汇款总额至少达 12 亿美元，等于国内生产总值的 30%。40%左右的人口依靠汇款来获得教育、保健和食品等基本服务。非政府组织和倡导团体特别关心其他国际银行效仿并断绝与索马里汇款公司关系的可能性。

68. 9 月 20 日，联邦政府任命尤素尔·阿布拉为该国第一位中央银行女行长。她上任七周后提出辞职，因为有人指称她迫于压力犯下了财务舞弊行为。该情况突出表明必须加强公共财政管理，改革中央银行、确保国际社会提供持续和可预测的支持，帮助建设政府的能力。

#### F. 有针对性的制裁

69. 9 月 13 日，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) 号决议委员会在举行非正式磋商期间听取索马里和厄立特里亚监测组协调员通报关于委员会给会员国的禁止索马里出口木炭指导意见的问题。安理会第 2036(2012) 号决议的禁令要求禁止出口。联合国环境规划署(规划署)还向委员会介绍了以对环境负责的方式来销毁违禁木炭的各种备选办法。

70. 根据第 2111(2013) 号决议第 9 段，安理会于 2013 年 10 月 30 日收到了联邦政府的第一次报告。

#### G. 协调国际努力

71. 联合国迅速采取行动，协助联邦政府实施《索马里契约》，特别是为此向整体协调机制提供实际支持以及向每项建设和平和建设国家目标提供技术支持。索马里发展与重建基金于 10 月 28 日正式启动，今年晚些时候将在摩加迪沙举行高级别合作伙伴论坛的第一次会议。

### 四. 向非洲联盟驻索马里特派团提供后勤支持

72. 为了加强协调，联索援助团和非索特派团于 10 月举行了第三次高层领导会议。同时，非索特派团支助办继续为部署在索马里四个区的 17 731 名非索特派团军警人员提供后勤支持，其中包括 17 278 名部队人员、两支建制警察部队和 235 名单派警察。此外还向 17 名非索特派团文职人员提供了后勤支持。

73. 在本报告所述期间，非索特派团支助办便利了 1 700 名布隆迪部队人员、2 930 名乌干达部队人员和 3 810 名肯尼亚部队人员出入任务区的轮换。

74. 在轮换期间，同非洲联盟进行了联合核查工作。此外，共有 37 名非索特派团总部参谋轮换离开，同时 34 名参谋部署到摩加迪沙。

75. 非索特派团支助办开始扩大联索援助团和非索特派团支助办在摩加迪沙的营地，以另外增设 90 个床位，并在拜多阿建造区段枢纽、预制房和停车场。此外还开始在贝里特温建设区域枢纽。在巴勒多格勒，非索特派团支助办开始建造航空枢纽港和机库。

76. 非索特派团支助办继续向非索特派团增加提供通信和信息技术服务支持；包括为联合国支助非索特派团信托基金资助的一个项目提供 200 部电话。非索特派团支助办支持非索特派团在内罗毕的新特派团总部实现通信和信息技术服务连通。

77. 非索特派团支助办继续向非索特派团提供医疗支持，进行了 35 次医疗后送、转移、调动和遣返飞行，涉及 63 名非索特派团人员。非索特派团支助办还向 429 名非索特派团人员提供部署前、任务期间和其他培训。

78. 乍得共和国政府主动提出为非索特派团提供作战和多用途直升机。之后，非洲联盟-非索特派团支助办联合技术小组于 2013 年 10 月 8 日至 14 日前往乍得，以评估直升机和机组人员。虽然有了直升机，但小组指出乍得缺少合格的机组人员。

79. 10 月 18 日，非索特派团支助办承包并向摩加迪沙部署了一架通用飞机，以支持非索特派团在内罗毕和摩加迪沙之间以及在各区内调动人员。非索特派团支助办还从叙利亚联合国脱离接触观察员部队调派 14 辆装甲运兵车到摩加迪沙。11 月 4 日，这些装甲运兵车抵达摩加迪沙。非索特派团的特派团总部将用它们为非索特派团重型运输股和工程股提供安保，并担负非索特派团摩加迪沙国际机场营地的安保任务。

80. 非索特派团支助办管理的非洲联盟-联合国信息支持小组在所有四个区建立了永久存在，以加强对非索特派团和联索援助团提供的战略通信支持。

81. 联合国支助非索特派团信托基金对非索特派团支助办的活动，依然至关重要。自从我上次报告(S/2013/521)以来，信托基金尚无新的存款。在撰写本报告时，信托基金有 2 100 万美元的未用余额。

## 五. 联合国在索马里的存在

### 扩大联合国在索马里的存在

82. 截至 11 月 7 日，来自联索援助团和联合国各机构、基金和方案的总共 329 名国际工作人员部署在索马里。6 月 19 日联合国共用驻地遭受袭击。这一事件的

影响继续妨碍联合国在摩加迪沙充分运作的能力。10 月下旬，联合国国家工作队的高级管理小组核可了关于重新开放摩加迪沙驻地的概念说明。

### 建立联合国索马里援助团

83. 截至 11 月 15 日，有 54 名工作人员被部署到联索援助团，包括 45 名长期聘用的国际工作人员 (38 名国际人员及 7 名政府提供的人员)，临时任职的 9 名国际工作人员，以及 18 名本国工作人员。长期聘用的国际工作人员中，37 人部署在摩加迪沙，4 人部署在加罗韦，3 人部署在内罗毕。我的新任索马里问题副特别代表 Fatiha Serour 于 11 月 10 日就职。

84. 9 月 9 日和 11 日，联索援助团分别启动了在拜多阿和基斯马尤的外地办事处，使得联索援助团能够在实地同当地对话者接触，并关注事态发展。上述各地分别部署了一名国际工作人员，作为区域办事处代理负责人。特派团继续扩大它的存在，增强办公能力、安保工作，并扩增房地，以部署更多人员。由于“索马里兰”反对联索援助团的任务规定，援助团哈尔格萨办公室没有开展涉及该团任务规定的任何实质性工作。

### 一体化

85. 10 月初，联合国在索马里的实体同意比照《索马里契约》及其协调办法，重新调整现有的和新的举措。迄今已根据《契约》的优先事项，制定了综合战略框架。

86. 联索援助团和联合国国家工作队继续在下列方面密切合作：治理、宪法审查、选举和法治、安保和脱离接触战斗人员。目前正在进行磋商，以最终确定联合国综合宪法支持小组的组成，使其成为所有相关行为者合作支持宪法审查的平台。联索援助团法治和安全机制小组现已并入一个完全一体化的结构，在其联合国警察科和司法及教养科内有联索援助团和开发署人员。

### 工作人员的安全与安保

87. 作业环境仍然很不安全，联合国以及外交和政府目标受到众多威胁。这一情况，再加上该国总体安全形势，阻碍了援助团和联合国国家工作队的有效工作。

88. 位于摩加迪沙的联合国共同驻地于 6 月 19 日遇袭后，联合国、非索特派团和联邦政府大力加强安全措施、信息分析和协调程序。具体而言，目前正在共同采取措施，以改善联合国设施、机场路沿线以及索马里宫的安保安排，建立多层次静态安保以及由索马里部队和非索特派团进行流动巡逻。所有工作人员在部署到索马里之前，都继续按正常频率，接受工作人员安全培训。

89. 联合国国家工作队在摩加迪沙国际机场外的摩加迪沙驻地已得到显著强化，以达到所需的安全标准。大多数场地有望达到合适的的安全标准，以便能在 2014

年第一季度内部署人员。摩加迪沙国际机场内的联合国主要大院历经几次改进。非索特派团继续确保摩加迪沙国际机场的外周安全，预计作为实施第 2124(2013) 号决议工作的一部分，能调动更多的部队和能力，以便发展和维持必要的安全基础设施、防御阵地和快速反应部队前沿行动基地。在本报告所述期间，主管安全和安保事务副秘书长访问了摩加迪沙，以评估局势，并与实地的合作伙伴进行磋商。

90. 尽管作出了这些努力，但在不同级别依然存在人员安全方面的重大薄弱环节。按照第 2124(2013) 号决议，现已开始对联合国警卫队的部署工作作出规划。11 月 11 日至 14 日，军事厅率领的侦察小组已部署在摩加迪沙。警卫队的具体要求将向安全理事会通报。

## 六. 意见

91. 尽管在安全和政治方面存在着严峻的挑战，但索马里继续向扩大和巩固国家权威的方向迈进。发展国家机构的工作也在深入进行。在摩加迪沙，尽管存在许多挑战，但新时代的曙光已经充分显现，建筑工程和社会生活都呈现出前所未有的复苏。在这一重新充满希望和乐观精神的时代，国际社会的合作证明是至关重要的。

92. 在此新阶段，《索马里契约》为国际社会支持索马里拥有和领导的努力提供了全面和富有创意的框架。我敦促伙伴们履行在布鲁塞尔作出的承诺，并配合索马里的优先事项开展活动。

93. 实现索马里稳定的道路还很漫长。但尽管如此，我依然感到鼓舞，因为联邦政府在促进民族和解，并在全开展外联，带来了新的势头。必须保持和发展这一势头。尽管联邦制依然是一个困难的提案，但继续组建州行政当局对发展该国的联邦制度至关重要。时不我待。我呼吁联邦政府加倍努力，继续与各州开展外联，并尽可能迅速地完成宪法审查，包括组建联邦各州。联合国随时准备支持索马里的这一重要努力。

94. 联邦政府已要求联合国为其 2016 年的选举筹备工作提供政治和技术援助，包括支持索马里领导的《临时宪法》审查、组建联邦各州和就最终宪法举行全国公民投票。联合国将与国际伙伴密切合作，提供所有可能的援助。

95. 尽管取得了进展，但索马里在摩加迪沙及其外部地区继续面临相当严重的安全挑战。我对打击青年党叛乱分子的斗争失去动力极为关切。虽然青年党因内部分裂而有所削弱，但不应让他们有喘息和重组的机会。最近在内罗毕西门商场发生的自杀袭击事件以及索马里境内继续发生的暗杀和定点击杀都触目惊心提醒我们：青年党所代表的危险始终存在。



96. 我赞扬联邦政府、非索特派团和埃塞俄比亚部队大力努力稳定索马里的安全局势，不使其继续受到青年党的威胁和不对称攻击。他们作出的牺牲人们不会忘怀。国际社会依然致力于支持他们实现索马里境内的和平与稳定。第 2124(2013) 号决议证明，国际社会决心支持索马里境内的安全行动，直到索马里实现稳定。我要衷心感谢欧洲联盟和其他国际伙伴为非索特派团提供的支持。我强调，只有采取综合战略，将政治接触与支持建设和平、法治与发展结合起来，才能在安全方面取得进展。

97. 我还要赞扬捐助国和其他伙伴继续向联邦政府提供支持，建设安全机构。我们必须持续进行这种努力，向国家安全部队提供必要装备和增强军力的手段，以继续打击叛乱分子。在联邦政府力求拥有和领导这一进程的过程中，国际社会必须坚持努力发展这些机构，并使联邦政府逐步接管所有安保责任。为此，我鼓励所有捐助者按照第 2124(2013) 号决议的规定，向支持非索特派团的信托基金慷慨捐款，支持索马里国家部队与非索特派团开展的联合行动。我重申，这种支持必须完全符合人权尽职政策。

98. 联索援助团在支持执行第 2124(2013) 号决议方面发挥着重要作用，具体是协同军事努力以及政治进程和建设和平进程，并通过“新政”契约建立的机制等，确保联邦政府、非索特派团和其他国际伙伴高度协调。

99. 我呼吁会员国根据安全理事会第 2124(2013) 号决议第 28 段，遵守第 2036(2013) 号决议规定的木炭禁令。我已指示我的特别代表与联邦政府和会员国合作，寻找全面解决继续非法生产和出口索马里木炭问题的办法。

100. 建设和平和建设国家的挑战很多，而且是多层面的。目前迫切需要在公私部门建设和加强责任分明、包容各方和透明的机构。没有必要的机构能力和更好的公共财政管理，联邦政府就不可能提供长期以来受苦受难的索马里人民希望获得的服务。公众的失望会葬送迄今取得的进展。因此，我呼吁国际社会向索马里提供其所能提供的一切援助，使索马里能够向前迈进。

101. 我欢迎索马里人民及其政府为拟订《索马里契约》作出的努力。《索马里契约》的核可发出了一个重要信号，表明国际社会已经做好变革的准备，并将支持联邦政府领导索马里走出岌岌可危的境地。当前面临的挑战是实现建设和平和建设国家的每个目标，并确保遵守伙伴关系原则。《索马里契约》是第一个这种类型的契约，因此，人们对索马里及其国际伙伴以及时和协调的方式落实这一契约抱有很高的期望。联合国随时准备发挥自己的作用。

102. 即将在邦特兰举行的间接总统选举为当地推进善政提供了一个机会。透明而可信的选举进程将有助于促进该地区的和解。我敦促邦特兰当局和人民确保开展一个所有利益攸关方都能参与的和平的进程。

103. 我欣见联邦政府承诺将人权置于改革议程的中心，并敦促联邦政府信守诺言。过渡后的人权路线图获得通过是一个重要的前进步骤。如今需要将这一政治承诺转变成国家的行动计划。此外还应该建立全国人权委员会和人权部。联索援助团将协助联邦政府执行路线图，但我呼吁捐助者也发挥作用提供支持。妇女的充分代表权和参与对实现可持续和平与发展至关重要。因此，我呼吁联邦政府在所有战略、政策和法律中，切实保障并促进妇女的人权。

104. 索马里境内粮食无保障的人数五年来首次降到 100 万以下。但需求依然很庞大，而且在全国各地扩大援助对巩固依然十分脆弱的进展至关重要。为索马里发出的人道主义呼吁依然供资不足。这就使打破人道主义危机周而复始的循环所需要的抗灾方案和应对措施没有充足的资金。我敦促索马里的合作伙伴再次作出承诺，支持为期三年的人道主义呼吁，以建设索马里社区和当局的能力，防止今后发生人道主义灾难。我还呼吁所有行为体帮助提供安全准入，使需要帮助的所有索马里人，特别是儿童，能够获得人道主义援助，包括预防小儿麻痹症和其他疾病的重要疫苗。

105. 最后，我要感谢我的特别代表尼古拉斯·凯以及联索援助团、非索特派团支助办和联合国国家工作队的成员和工作人员始终不渝的辛勤工作。我深切地感谢他们对索马里的和平事业作出的牺牲。我还感谢联邦政府、非洲联盟、非索特派团部队派遣国、伊加特、欧洲联盟、捐助国以及多边组织和非政府组织对索马里和平进程继续予以支持。我们必须进一步增进索马里人民所感到的希望，加强我们的伙伴关系，并加倍努力，支持索马里人民和政府。

## 地图

