



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 2158(2014)号决议第 15 段提交。安理会在该决议中要求我从 2014 年 9 月 25 日起每隔 120 天以提交书面报告的方式向安理会通报联合国索马里援助团(联索援助团)的任务执行情况。本报告介绍了 2014 年 9 月 1 日至 12 月 31 日期间的主要事态发展。

二. 政治和安全事态发展

A. 政治局势

2. 本报告所述期间的主要动态是阿布迪韦利·谢赫·艾哈迈德总理 10 月 25 日宣布内阁改组, 据称是针对与哈桑·谢赫·马哈茂德总统关系密切的一位部长, 而联邦政府随后爆发严重的政治危机。总统拒绝内阁变动, 声称总理没有征求其意见。11 月 6 日, 支持马哈茂德总统的议员提交了一项针对总理的议会不信任动议。在经历了由于反对上述动议的议员阻扰而造成的一些延误后, 议会 12 月 2 日复会, 审议这项动议以及立法议程的若干关键项目。12 月 6 日, 议会就撤销对总理信任的动议进行表决。在出席的 235 名议员中, 153 人投了赞成票, 80 人投了反对票, 2 人弃权。

3. 在艾哈迈德总理离职后, 马哈茂德总统启动了与政治利益攸关方的协商, 并于 12 月 17 日提名奥马尔·阿卜迪拉希德·阿里·舍马克为候任总理。这项提名于 12 月 24 日获得议会确认。

4. 虽然发生危机, 但在关键政治里程碑方面取得了一些进展。联邦议会 12 月 21 日核准了边界和联邦委员会和政府的 2015 年预算。12 月 3 日, 全国独立选举委员会法提交议会。12 月 9 日, 议长设立了作为宪法审查进程关键机构的议会监督委员会。



5. 此前，10月14日，索马里邦特兰国与联邦政府在邦特兰加罗韦签署了一项协议，恢复自2013年8月以来暂时中断的关系。此后，双方主要围绕《索马里契约》加强了合作。然而，这项协议遭到了反对关于北部穆杜格州条款的《中部国家组建协议》签署方的谴责。

6. 11月17日，谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁在拜多阿毫无争议地当选为西南临时行政当局领导人。这是一个为期三周的进程成果，其间来自拜州、巴科勒州和下谢贝利州的传统长老和代表通过了一部宪法，并商定了组建包括州议会在内的州理事机构的流程。11月19日，马哈茂德总统对此成果表示欢迎。

7. 朱巴各州(下朱巴州、上朱巴州和盖多州)继续执行2013年8月27日《亚的斯亚贝巴协定》。9月16日至10月5日在基斯马尤举行了朱巴各州和解会议，约900名代表出席。然而，一些关键利益攸关方缺席，包括特别是来自马雷汉小部族的临时朱巴行政当局反对者。后者的代表于10月6日至23日在盖多州 Garbahaarrey 举行了一次平行会议，批评基斯马尤会议缺乏包容性。

8. 联邦政府部长级代表团11月15日访问基斯马尤，并与朱巴临时行政当局缔结了关于将民兵编入索马里国民军的谅解备忘录。双方同意建立为朱巴各州建立一支综合和均衡的索马里国民军驻扎部队，支持朱巴临时行政当局的安全部队。12月27日，西南临时行政当局领导人谢里夫·哈桑访问了基斯马尤。在与朱巴临时行政当局领导人发表的一份公报中，双方除其他外承诺支持索马里国家建设进程。

9. 继2014年8月成立技术委员会后，没有在临时组建中部国家方面取得重大进展。面临的挑战包括在委员会部族构成及和解会议拟议地点方面的分歧。部族间问题以及摩加迪沙政治危机使情况更加复杂。不过一个积极的方面是，委员会主席哈利玛·伊斯梅尔哈女士是国家组建进程中任此职位的首位妇女。

10. 在“索马里兰”，随着2015年议会和总统选举筹备工作的继续开展，政府与反对派之间因为迟迟未核准“索马里兰”全国选举委员会及通过选民/公民登记法而产生的政治矛盾不断加深。11月15日，来自“索马里兰”执政党库尔米耶党的议员提出一项动议，弹劾来自反对党 Wadani 的众议院议长 **Abdirahman Mohamed Abdillahi “Irro”**。这一行动导致出现安全事件，包括若干议员被临时拘留以及在“索马里兰”的其他城镇发生暴力抗议。迫在眉睫的危机逐渐消退，议会11月29日批准全国选举委员会，随后，委员们于12月7日宣誓就职。

11. 在“索马里兰”和邦特兰均提出权利主张的苏勒州北部，分别忠于“索马里兰”、邦特兰和哈土莫州构想的 **Dhulbahante** 敌对小部族之间的战斗导致数人死亡。“索马里兰”武装部队介入了战斗，目前在埃塞俄比亚边界附近的 **Sadher** 驻扎。

B. 安全形势

12. 索马里的总体安全形势依然动荡。虽然索马里国民军和非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）联合军事行动继续从青年党手中收复领土，但青年党仍然开

展有组织袭击，对区域造成严重威胁。9月1日，青年党领导人 Sheikh Muktar Abu Zubeyr(Ahmed Godane)在下谢贝利州死于一次导弹袭击。此后不久，青年党宣布了新任领导人 Al Sheikh Ahmad Dirie Abdikadir Umar(Abu Ubaidah)，重申与基地组织的联盟，并宣称决意发动报复性袭击。

13. 摩加迪沙境内的袭击激增，主要目标是联邦政府官员，并往往造成平民伤亡。9月14日，国家情报和安全局反恐部队副指挥官被暗杀。10月12日和15日，在一家酒店和一家热闹餐馆发生两起针对政府官员的车载简易爆炸装置袭击，造成20多人死亡，多人受伤。11月11日和12日，Hawlwadag区的一名高级移民官员兼区副专员被杀害。12月3日和14日的两次安全事件影响到联合国，并造成在场的索马里人和私营保安的死伤(详情见第91段)。12月25日，青年党分子在非索特派团保护区内对非索特派团人员食堂和附近燃料库发动袭击，导致一些非索特派团部队人员和平民承包人遇害。

14. 青年党在索马里其他地区也仍然活跃。12月5日，在拜州拜多阿发生针对 Dahabshiil 汇款办公室门前人群的袭击。在人员携带的爆炸物被引爆后约6分钟，一辆停在现场附近的车辆发生爆炸，造成在现场援救第一次爆炸受害者的聚集人员死伤。共有19人遇害，37人受伤。青年党发表一份新闻稿声称对此事负责，表示此举是针对政府和军事人员。

15. 9月和10月，非索特派团和索马里国家安全部队在摩加迪沙若干区开展联合行动，逮捕了50多名疑似青年党战斗人员并没收了武器、弹药和制服。他们还在下谢贝利州的部分地区以及拜多阿和基斯马尤开展了类似的安全行动。

16. 在索马里南部和中部，非索特派团和索马里国民军10月31日完成了名为“印度洋行动”的联合攻势。这次行动在9月3日收复了青年党在希兰州的最后残留据点贾拉克西；9月30日和10月1日分别收复了上谢贝利州的 Rage-Ceele 和 Cadale；10月6日收复了青年党在下谢贝利州的关键行动和创收中心巴拉维。此外，在下朱巴州，非索特派团和朱巴临时行政当局安全部队于10月7日攻占 Bulagadud，但在11月8日被青年党夺占 Koday 岛。

17. 尽管在军事上不断推进，但大多数收复地区尚未实现稳定，因为青年党仍在对非索特派团和索马里国民军部队发动伏击、简易爆炸装置攻击和试探性袭击。为了巩固取得的成绩，非索特派团11月18日宣布计划开展名为“海洋建设行动”的新行动，重点是通过固守主要居民点及保护其居民和主要补给沿线活动来加强稳定。

18. 在邦特兰，安全部队开始在 Galgala 山区开展打击青年党的大规模行动。9月8日，警方在加罗韦的一个政府官员和国际非政府组织聚集区查获简易爆炸装

置部件。青年党和部族民兵的犯罪活动增多导致博萨索-加罗韦公路沿线安全局势不断恶化，影响了道路通行。

19. “索马里兰”西部地区仍然相对平静，而索勒州、萨纳格州和卡因州则经历了“索马里兰”部队与支持新建“哈土莫”国构想的民兵之间时断时续的武装冲突。9月8日和9日，“索马里兰”安全部队在哈尔格萨和 Boorama 展开打击青年党和青年帮派的行动，逮捕了15名青少年。

三. 联合国支助建设和平与建设国家

A. 斡旋和政治支持

20. 我的特别代表尼古拉斯·凯与特别是非洲联盟、欧洲联盟和政府间发展管理局(伊加特)等国际伙伴以及索马里政治领导人密切合作，协助在总统马哈茂德与前总理艾哈迈德之间开展调解努力。在对前总理的不信任动议获得通过后，我的特别代表对任命新总理舍马克表示欢迎，呼吁迅速组建包容各方的新政府，并呼吁索马里政治领导人重新关注政治、安全和发展问题。

21. 我的特别代表还继续就国家组建进程向联邦政府和州利益攸关方提供斡旋和技术咨询。继敦促联邦政府和邦特兰解决未决问题后，他于10月13日赴加罗韦与各行体接触，并在次日与欧洲联盟和伊加特代表及埃塞俄比亚大使共同见证了协议的签署。我的特别代表还于10月9日访问基斯马尤，向朱巴临时行政当局领导人强调指出在朱巴各州继续推动和解的重要性。12月3日，他与联邦总统、联邦内阁各位部长、议员以及来自邦特兰、朱巴临时行政当局和贾穆杜格的代表团一起出席了西南临时行政当局新任主席谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁的就职仪式。为支持重要的国家组建进程，我的特别代表表示联合国愿意加强在该区域的力量，并支持建立临时行政当局。

22. 为推进我对索马里建设和平与建设国家进程的个人承诺，我在10月29日与世界银行集团行长、伊斯兰开发银行行长以及非洲开发银行和非洲联盟高级代表一起访问了摩加迪沙。在访问期间，我会见了联邦政府领导人和其他地方利益攸关方，包括索马里妇女团体和青年代表。我呼吁索马里政治领导人共同努力以避免政治不稳定，并再次确认国际社会决心继续支持索马里。

发展联邦制度和宪法审查/民主政治和治理

23. 马哈茂德总统和艾哈迈德总理之间的政治内讧使内阁迟迟无法核准旨在为建国和选举进程成立关键机构的订正优先法律草案，特别是关于边界和联邦委员会和全国独立选举委员会的法律。上述两个委员会法律最终在11月18日获得内阁核准，并于12月3日提交联邦议会。12月21日，联邦议会核准了边界和联邦

委员会法。联索援助团和联合国开发计划署（开发署）为这两项法案提供了实质性协助。

24. 联合国继续应联邦政府和议会的要求提供专门知识，以支持宪法审查规划，包括澄清索马里各负责机构的作用。继 2014 年 6 月成立独立宪法审查和执行委员会后，联邦议会议长穆罕默德·奥斯曼·贾瓦里重组了负责主导宪法审查进程的议会监督委员会。最终根据宪法授权将该委员会成员从 23 人减至 10 人，并于 12 月 9 日公布了成员姓名。12 月 9 日还成立了关于公民教育和公共协商的小组委员会，负责为监督委员会、独立宪法审查和执行委员会及司法和宪法事务部提供支助。开发署和联索援助团与索马里相关利益攸关方共同制订了支持宪法审查进程的计划，包括协助为独立宪法审查和执行委员会及监督委员会编制工作计划。他们还根据朱巴临时行政当局 11 月 30 日提出的要求，作出安排以支持临时行政当局起草临时宪法。为此目的，联索援助团和开发署代表 12 月 16 日访问了基斯马尤。

25. 联索援助团和开发署加强了综合选举支助小组，以协助选举规划并向联邦政府、议会和联索援助团领导人提供战略咨询。10 月部署了副首席选举顾问，其他选举顾问准备待全国独立选举委员会成立后进行部署。

B. 稳定

26. 联合国继续支持联邦政府执行其稳定战略，其中设想在该国全境的 25 个政府指定区建立代管行政当局和执法行为体。行政当局的目标是通过建立区和平与稳定委员会，启动和协调与民众的和解与对话进程。

27. 迄今为止，已通过索马里国民军和非索特派团的联合行动收复了上述 25 个区中的 13 个，并在其中的 12 个区部署代管行政当局。据报已在巴拉维和胡杜尔地区部署警察，并将于 2015 年初培训为今后部署所选定的警官。计划为每个收复的区培训和部署 10 名警察，并辅之以 35 名当地征聘的社区安全人员。

28. 正与开发署及内政和联邦事务部联合实施一个 350 万美元的建设和平基金（建和基金）项目，旨在解决新收复地区的关键差距。项目管理员已经部署到位，我们正努力从当地社区中选定社区联络干事。建和基金项目的一项主要工作是为地方行政当局提供财政支助。为此，正在完成向各区转移资金的流程，预计将促进地方一级的财务透明度和问责制。

C. 协调国际努力

29. 11 月 19 日至 20 日在哥本哈根举行了部长级高级别伙伴关系论坛。会议为将《索马里契约》重新确定为国际互动协作的框架提供了一次机会。与会者着重指出了迄今取得的进展，同时提出了需要进一步注意的领域，包括建立透明的公共财政管理以及在新收复地区实现和平红利。参加会议的索马里代表团包括各州临时行政当局和各州代表。会议通过了一项公报，其中载有在六个月内审查政治和

安全领域进展情况的承诺。会议被公认为取得成功，促进了联邦政府与合作伙伴之间就今后一年的优先事项和挑战进行公开讨论。联索援助团为会议取得成功所作出的贡献获得了联邦政府和会员国的认可和赞扬。

30. 11月3日和4日在哈尔格萨举行了由“索马里兰”规划部长、丹麦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和联合国共同主持的“索马里兰”高级别援助协调论坛。会议审查了“索马里兰”特别安排的执行进展情况。

31. 11月9日在摩加迪沙举行了非索特派团与联索援助团之间的一次高级领导人协调论坛，论坛由非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表马曼·西迪库主持。论坛确认必须进一步加强非索特派团与联索援助团之间的合作，并同意探讨建立联合专题小组的可能性。

32. 在本报告所述期间，索马里的国际伙伴之间开展了高水平的协调与合作，特别是在政治危机期间。伊加特、欧洲联盟、非索特派团和一些会员国积极支助该国各地正在进行的国家建设与和解进程。伦敦安全会议伙伴承诺通过契约机制对所有安全部门援助进行协调。国际合作伙伴还加强了彼此之间以及与联邦政府在应对人道主义危机方面的合作，包括阿拉伯联合酋长国和土耳其红新月会提供的援助。

D. 安全部门和法治

安全部门改革

33. 11月13日，在联索援助团的支助下，联邦政府举行了《索马里契约》关于安全问题的建设和平与建设国家目标2工作组首次会议，讨论了索马里国民军发展和民兵整编缺乏战略方向以及政治参与的必要性。9月18日，在联合王国伦敦举行的一次高级别安全会议上，与会者承诺制定一项计划，加强被指派与非索特派团开展联合行动的10900名索马里国民军人员的能力；为索马里国民军支持民兵整编建立一个问责制框架。与此同时，联索援助团在邦特兰启动了推进安全部门改革的区外联试点方案。

34. 重组了国防工作组以纳入更广泛的机构建设活动。10月8日至9日的索马里国民军培训研讨会审查了培训重点并确定了今后18个月的培训时间安排。

35. 按照安全理事会第2142(2014)号决议，在联索援助团的支助下，联邦政府9月13日提交了关于军备控制的定期报告。作为联邦政府武器和弹药工作组和指导委员会活动组成部分，建造了18个武器和弹药仓库并培训了57名仓库管理员。

36. 12月9日，联索援助团、世界银行和联邦政府官员在摩加迪沙举行了一次会议，讨论司法和安全部门公共支出审查。会议就加快2015年审查进程的若干行动达成了共识。审查工作将根据在联邦和区域安全安排方面的各项备选方案，弥补关于当前安全和司法支出的信息缺口以及未来费用和资金缺口。

脱离接触战斗人员

37. 脱离接触战斗人员国家方案的实施重点是为脱离接触的女性青年党战斗人员在拜多阿建造过渡设施。应邦特兰总统的要求，联索援助团访问了加罗韦，以审议扩大方案范围。同时，联邦政府开始着手制订关于恐怖主义组织回返者/脱离接触者的政策。这项作为改进支助脱离接触战斗人员的总体政策框架提供了一次机会。

警察

38. 联合国继续提供关于战略和业务规划的培训、后勤支持和援助，以支持索马里警察部队能力建设。在联索援助团的支助下，已完成对巴纳迪尔州约 5 500 名警察的登记。其中 5 100 人具备领取津贴的资格，欧洲联盟为此提供了 590 万美元用于 2014 年剩余期间。12 月 4 日，警务工作组核可了 2015/2016 年度法治和警务工作计划。

39. 联合国法治小组访问了布洛巴尔德、Kutumwary、瓦吉德和 Maxaas，评估安全形势并鼓励索马里警察部队根据联邦政府稳定战略进行警察部署。非索特派团计划在联索援助团的支助下为这项任务培训 75 名干事。11 月，法治小组访问了巴拉维和胡杜尔，以评估向这些地区部署 10 名索马里警察的影响。

40. 联索援助团与非索特派团和欧洲联盟在邦特兰和摩加迪沙为共计 45 名索马里执法人员提供了 7 次关于数字无线电通信、专业标准、战术管理的培训课程和实地培训。

41. 12 月，在联合国地雷行动处(地雷行动处)的培训、装备和辅导支助下，首支索马里警察部队简易爆炸装置拆除队在摩加迪沙投入运作。这支队伍能够自我维持，仅需极少的外部技术支助。在地雷行动处的支助下，索马里警察部队爆炸物处理股在摩加迪沙和拜多阿回应了 856 起爆炸物危害出警请求。为处理收复地区的爆炸物危害还临时部署了索马里警察部队爆炸物处理小组，并在贝莱德文建立了常设力量。

司法和惩教

42. 2015-2016 年索马里联合法治方案已经确定，有待索马里发展与重建融资机制指导委员会核可。为加强国家机构继续提供支持，并将最近任命的总检察长办公室纳入支助范围。然而，由于尚未任命司法事务委员会成员，司法机构的支助工作仍存在重大差距。

43. 巴纳迪尔州法院大楼试点项目继续进行，为摩加迪沙的 75 名看守部队人员、警察和总检察长办公室保护队以及邦特兰加罗韦的 60 名看守部队人员和警察提供了装备以及为期 10 天的司法保护和培训。为启动邦特兰安全机构人员登记工作提供了支持。

44. 还支助了为惩教人员制订惩教事务战略计划和培训课程表。作为加强各州互动协作的第一阶段，在摩加迪沙、拜多阿、贝莱德文和基斯马尤完成了法治基础设施评估。在选定索马里咨询委员会成员后，拜多阿高风险囚犯改造试点项目有所进展。

海上保安

45. 10月，联合国法律事务厅、海洋事务和海洋法司(海法司)与联索援助团合作，在摩加迪沙就1982年《联合国海洋法公约》所规定的国家权利和责任为索马里议员举办了为期两天的提高认识研讨会。此次研讨会代表11个议会委员会的20多名议员参加，目标是传授知识以推动建立总体法律和体制框架，从而促进索马里海域的有效治理并保护、管理和可持续利用海域资源。研讨会是海法司索马里能力建设方案举办的首次活动，由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资助。

地雷行动

46. 为19个地点受影响社区的832人提供了爆炸物危害风险教育和简易爆炸装置安全宣传，其重点目标是新收复地区的流离失所者营地和学校以及多布利和Ceel Waaq的回返者。经过勘查和清理，索马里中南部占地175 000平方米的被污染土地现可安全地用于生产。

47. 作为非索特派团支助后勤支助一揽子计划的组成部分，地雷行动处将爆炸物处理和反简易爆炸装置辅导员编入非索特派团并提供了关于拆除简易爆炸装置的培训，使非索特派团能够协助收复受爆炸物危害影响的战略地区。地雷行动处协助非索特派团和国民军人员在行动区进行了82次伤员后送。

反恐怖主义

48. 联合国反恐怖主义执行工作队(反恐执行队)办公室与位于摩加迪沙的联合国国家工作队建立了联系，探讨工作队及其实体(包括联合国反恐怖主义中心)可如何支持联邦政府恢复生息、消除恐怖主义吸引力并解决有关问题。

E. 人权与保护

人权

49. 人权状况依然严峻。直接攻击，包括部族间战斗、报复、军事行动或过度使用武力，频繁造成平民伤亡。在新收复地区，由于平民流动增多，公路网安全仍然令人关切。

50. 该国依然实施死刑和公开处决。在本报告所述期间，6人被索马里当局处决。在邦特兰，六名前青年党战斗员11月18日在博萨索被军事法庭判处死刑。同期，

青年党进行了至少 12 次公开处决，其中包括，4 名男子 9 月 29 日在下谢贝利州 Baraawe 因被指控为政府从事间谍活动而被行刑队公开处决。

51. 在摩加迪沙，强行驱逐境内流离失所者的做法依然令人关注，在本报告所述期间，据报有 14 000 名境内流离失所者在摩加迪沙遭到强行驱逐。许多受影响的民众事先没有得到通知，而且据称遭受了恐吓、武力和暴力。

52. 联索援助团继续协助联邦政府执行《人权路线图》，包括在 11 月举办关于制订一项行动计划的讲习班，以促进实现《索马里契约》中提出的建设和平和建设国家目标，支持通过目前正由议会审议的人权委员会法案。

53. 联索援助团对 965 名索马里国民军成员进行了国际人权和人道主义法培训。

54. 12 月 6 日至 13 日，索马里人权状况问题独立专家 Bahame Tom Nyandunga 对索马里进行首次访问。他注意到联邦政府在资源和能力方面存在严重制约，这对法治部门产生不良影响。仍然令人关切的是，媒体自由得不到保障，妇女的权利继续受到侵犯，包括发生大量的性暴力事件，特别是在境内流离失所者定居点。

儿童保护

55. 12 月 13 日，索马里议会通过了批准《儿童权利公约》动议，但对自己选择宗教的自由、收养和国家保护暂时离家儿童提出了保留。在总统签署后，批准程序预计将于 2015 年 1 月 1 日完成。

56. 根据记录，共发生 504 起经核实的严重侵犯儿童事件，有 940 名儿童受到影响，包括 812 名男童和 128 名女童。

57. 我的儿童与武装冲突问题特别代表在 8 月对 55 名儿童继续留在 Serendi 营地表示关切后，联合国监测和报告问题国家工作队继续同联邦政府、主要利益攸关方和捐助者接触，讨论将这些儿童移交给联合国支助的现有方案。此举符合联邦政府 2014 年 2 月 13 日颁布的《接收和移交脱离武装团体儿童的标准作业程序》。

58. 9 月 12 日，非索特派团部队指挥官在联合国监测和报告问题国家工作队支持下发布一项指令，以加强问责，改善部队行动期间和之后遵守保护儿童标准的情况。

冲突中的性暴力和性别暴力

59. 在制定解决性暴力问题的法律框架方面取得了进展。在联合国的协助下，联邦政府审查了《性犯罪法案》。草案吸收了一系列利益攸关方的意见，以促进遵守人权标准。一个类似的进程也已在邦特兰开始。

60. 9 月 8 日，人权观察组织发布一份报告，其中对非索特派团提出性剥削和性虐待指控。针对这些指控，非洲联盟重申了其“零容忍”原则；为调查这些指控

任命的一个特别调查组在 11 月访问了摩加迪沙。9 月 18 日，联合国人权尽职政策工作队举行会议，欢迎非洲联盟承诺审查调查结果，并要求开展透明和可信的调查。

61. 10 月 9 日至 11 日，联索援助团协助非索特派团在南非约翰内斯堡举办防止性剥削和性虐待能力建设讲习班，在讲习班上，非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表兼非索特派团长承诺非索特派团将解决性剥削和性虐待问题，并对提出的任何指控进行调查。

62. 11 月，非洲联盟妇女、和平与安全问题特使 Binta Diop 访问了索马里。她在与联索援助团领导层见面时重申，非洲联盟承诺执行“零容忍政策”，以打击性暴力和性虐待，支持赋予妇女权能和保护妇女。她呼吁与联索援助团建立更牢固的伙伴关系。

F. 将性别平等观点纳入主流和赋予妇女权能

63. 9 月和 10 月，联索援助团和联合国国家工作队协助妇女事务和人权发展部最后审定制定国家性别平等政策的行动计划，目的是提出一个在索马里将性别平等纳入主流的总体框架。

64. 仍然令人关切的是，妇女很少参与正在进行的建国进程。例如，没有妇女代表出席 9 月的拜多阿和解会议。缺乏资源和正规教育、以及传统的部族架构被视为主要挑战。为了确保妇女在随后的建国进程中发挥更大作用，联索援助团协助一个妇女团结组织访问团在索马里妇女领导力倡议的率领下，在 10 月前往拜多阿。

65. 11 月 19 日，联索援助团和驻地协调员办公室协同联合王国国际开发部，支持妇女事务和人权发展部在哥本哈根高级别政治论坛期间组织妇女会外活动。这次活动为在索马里增强妇女参政凝聚了新的势头，《论坛公报》也体现了这一点。

G. 人道主义局势

66. 由于干旱、冲突、粮价上涨、出入限制和供资缓慢等原因，人道主义状况在本季节发生恶化。索马里境内有 100 多万人的基本食品需求无法得到满足，比 2014 年 2 月增加了 20%。另有 210 万人濒临严重粮食无保障的边缘。因此，需要人道主义援助的人数增加到 320 万，达到饥荒结束以来最高峰。总体营养状况出现恶化，索马里五岁以下儿童中 14.9% 的人患有急性营养不良，2.6% 的人严重营养不良。

67. 河流水位上升造成的洪涝继续对索马里造成负面影响。索马里有六个州据报发生季节性洪涝，严重程度有所不同。估计有 50 000 人受洪水影响，约有 30 000 人暂时流离失所。

68. 今年共报告了 9 562 例疑似麻疹病例，比 2013 年的病例数量翻了一番。10 月，依靠联合国中央应急基金提供的 145 万美元和索马里共同人道主义基金提供的 300 000 美元资金支持，对下朱巴州基斯马尤区、阿夫马道区和 Badade 区可进入地区、整个贝纳迪尔州和邦特兰各州 500 000 人进行了疫苗接种。与此同时，今年的小儿麻痹症疫苗接种覆盖了 400 000 多五岁以下儿童，从而遏制了小儿麻痹症疫情。2014 年只记录到五例不受控制的小儿麻痹病毒发作，而 2013 年为 194 例。在新近可进入地区和交通不便地区提供了营养品，以满足大约 14 000 名儿童的需要。

69. 平民继续首当其冲地承受着受冲突影响地区的暴力。2014 年记录了估计 1 000 个具有人道主义影响的冲突事件。所报告的涉及简易爆炸装置的事件数目为 2013 年 9 月以来最高。针对青年党的“飞鹰行动”和“印度洋行动”这两个军事进攻行动导致估计有 80 000 人流离失所。

70. 对人道主义人员而言，索马里的业务环境仍是全世界最困难的。2014 年，记录在案的针对人道主义人员和资产的暴力事件有 2 200 多起，其中 6 名援助工作者死亡，6 人被绑架，2 人受伤，1 人遭遇强奸未遂，3 人被捕。

71. 虽然索马里部分地区存在挑战，且持续不安全，但是人道主义组织正在该国所有 18 个州，包括在新近可进入的地区帮助有需要的人。援助工作者使用不同的方式进入各社区，包括作为权宜之计使用货运航班向不通公路的地区运送人道主义援助。在索马里南部和中部的 28 个县，由于不安全、道路封锁和非国家武装行动者包围新收复地区，公路通行仍然受到严重限制。

72. 11 月 24 日，推出了关于人道主义行为体与非索特派团的合作的索马里人道主义军民协调准则。准则规定了非索特派团与索马里境内在相同环境中工作的人道主义行为体建立建设性军民关系的商定原则和做法。

73. 由于资金严重短缺，关键的人道主义救生方案有可能在 2015 年终止。尽管捐助者作出了持续努力，资金供应仍然赶不上日益增长的人道主义需求。截至 12 月 29 日，预算为 9.33 亿美元的索马里人道主义应急计划只收到了 2014 年所需资金的 41%。与此同时，2015 年，索马里人道主义应急计划寻求 8.63 亿美元的资金，以应对估计需要人道主义援助的 320 万索马里人中 276 万人的需要。

在保障通行方面的进展

74. 尽管有一些改善，但主要供应线沿线的安全仍然是提供人道主义援助和发展援助的一个重大障碍，也是索马里中南部大部分地区私营商业和军事后勤流动的一个重大障碍。重点路线包括摩加迪沙-拜多阿-杜罗一线和摩加迪沙-布洛巴尔德-贝莱德文一线。缺乏通行自由阻碍了人道主义援助以及与稳定有关的所有其他活动，包括部署行政当局和警察、警察活动和实施社区项目等。这一问题

还削弱了政府在地方一级建立并维持持久的常设机构的能力。非索特派团正在就组建车队问题与联邦政府加强合作。同时，一些新收复的城镇实现了与各州首府的连接，据观察一些地方的商业活动已经恢复，尽管青年党试图限制通行自由。

H. 社会经济恢复和发展

75. 联邦政府已启动重大改革，以加强其公共财政管理体系和机构。已起草审计政策和采购法并提交议会，但尚未通过。9月中旬，国际货币基金组织自1991年以来首次开始就加强宏观经济统计和制定法律框架、加强金融部门和改善公共财政与索马里当局进行讨论。

76. 9月，索马里被接受为向最不发达国家提供贸易方面技术援助强化综合框架的受益国。这将使它能够获得国际贸易方面的技术援助，以帮助其实现经济多样化，开发高增长、高就业和(或)高附加值部门。

77. 正在继续努力提高农业、畜牧业、渔业产量并实现多样化。在过去三个月中，60 000个农户通过依据凭单进行的农业投入分配和良好农业做法培训获得支持。

78. 在联合国的支持下，联邦政府制定了一个国家青年就业框架。该框架是数月协商和劳动力市场研究的结果，确定了索马里各地年轻人最紧迫的就业需求。

79. 在非洲开发银行的支持下，联邦政府开展了能源、运输、水和卫生设施以及信息和通信技术领域的基础设施部门需求评估，着重于当前需求和长期需求以及增加投资所需的政策和法律框架。

80. 扩大基本服务的提供仍然是联合国对联邦政府的支助重点。基本保健服务一揽子方案的实施已加大规模，在2014年使80 000多名孕妇和406 000多名五岁以下儿童受益。公共教育部门获得振兴，接受正规小学教育的入学儿童超过87 765名，接受替代性基础教育的新学生有近9 000名。9月开设了总共291间永久教室，又有近2 300名教师获得征聘并接受了培训。

I. 定向制裁

81. 安全理事会于10月13日发布了索马里和厄立特里亚问题监测组(索厄问题监测组)关于索马里的最后报告(S/2014/726)。10月24日，安理会通过了第2182(2014)号决议，其中除其他外，将军火禁运的部分暂停延长到2015年10月30日，以便利索马里国民军的发展，并请索马里至迟于2015年3月30日向安理会报告这些部队的结构和已有基础设施，并至迟于2015年9月30日再次报告，以确保军事装备的安全储存、登记、维护和分发。安理会还将索厄问题监测组的任务期限延长至2015年11月30日。我于11月28日任命了索厄问题监测组8名专家中的5名。其余3名专家的任命工作正在进行。

四. 第 2124(2013) 号和第 2182(2014) 号决议的执行情况

82. 如上文所述，“印度洋行动”期间针对青年党的军事行动取得了重大进展。联索援助团和非索特派团支助办通过防卫工作组得以为经授权可获得联合国后勤支助的 10 900 名索马里国民军部队动员了国际支持，共有 7 955 名索马里士兵依据人权尽职政策接收了人权培训。“印度洋行动”还因非索特派团、联邦政府、联索援助团和非索特派团支助办的联合规划得到改善而受益。然而，在军事推进与执行稳定措施同步化方面仍存在挑战。

83. 非索特派团支助办和联索援助团继续在索马里执行人权尽职政策方面与其他伙伴合作。联合国正在按照其规定完成一项风险评估，评估确定了一套将由非索特派团执行的缓减措施，包括在关于性暴力和虐待指控的案例方面。鉴于对前警察局长提出的严重侵犯人权行为的指控，联索援助团于 10 月 15 日向当时的总理致函，提醒索马里联邦政府注意联合国根据人权尽职政策所作承诺；着重指出了这项任命对联合国向索马里警察部队提供支助所产生的影响；向索马里联邦政府指出进行彻底、公正和透明的调查的必要性；并提醒索马里联邦政府为警察部门高级职位的任命制定和实施系统的审查程序。

对非洲联盟驻索马里特派团和索马里国民军的后勤支助

84. 非索特派团支助办于 12 月支持了乌干达、布隆迪和肯尼亚特遣队的轮调。支助办还开始规划于 2015 年初增加部署一个 900 人的吉布提营。在非洲联盟提出请求后，非索特派团支助办开始筹备将塞拉利昂特遣队从索马里遣返回国的工作，定于 2015 年 1 月中旬进行。非索特派团支助办提供了价值 230 万美元的关键零部件，从而在维持非索特派团战车方面也取得了进展。

85. 非索特派团支助办继续向非索特派团和索马里国民军提供医疗支助，并为非索特派团和联合国医务人员提供了埃博拉应急准备的培训。非索特派团支助办还极大地提升了索马里医疗设施，在拜多阿建造了一所二级医院，由埃塞俄比亚特遣队经管，并在贝莱德文建造了一个一级诊所，由吉布提特遣队营运，现已安排将该诊所提升为二级医院。截至 12 月 11 日，非索特派团支助办撤出了 225 名伤员，156 名属于非索特派团部队人员，69 名属于索马里国民军部队人员。

86. 联索援助团和非索特派团支助办还继续加强非索特派团的能力，方式包括部署前培训和随团培训，培训内容涉及调度、消防、机场管理，及燃料和口粮的管理。2009 年 4 月以来，非索特派团支助办在各个领域培训了 10 093 名非索特派团人员。

87. 非索特派团支助办迄今从信托基金支出了 450 万美元，以支持索马里国民军与非索特派团开展的联合行动，涉及粮食、燃料、帐篷、运输、储水和向摩加迪沙的非索特派团二级医院进行医疗后送。该信托基金从美利坚合众国、联合王国、

意大利和新西兰收到了总共 1 355 万美元的捐款。丹麦和瑞典的认捐正在最后确定。此外，埃塞俄比亚表示将为信托基金捐款，以支持索马里国民军。捐款利用率偏低的原因是，在依照获得联合国后勤支助资格的先决条件确定并训练索马里国民军部队人员方面发生了延误。

五. 联合国在索马里的派驻

扩大联合国在索马里的派驻

88. 本报告所述期间，索马里各地的国际工作人员平均人数为 331 人，本国工作人员平均人数为 951 人。摩加迪沙的国际工作人员平均人数为 216 人，包括总数为 73 人的联索援助团和 119 人的非索特派团支助办的国际工作人员。在摩加迪沙国际机场附近的联索援助团新总部 Nabad(索马里语意为“和平”)别墅大院将于 2015 年 1 月开始运作。Nabad 别墅大院将加强特派团在机场以外地区与政府官员和索马里其他对话者交往的能力。

综合统筹

89. 综合战略框架在我 10 月 29 日访问摩加迪沙时得到联邦政府的签署和批准。综合战略框架充分遵循索马里契约及其原则，提供了 2016 年底之前联合国在索马里活动的综合计划。方案活动的实施将通过索马里发展与恢复机制的框架来协调，联合国多伙伴信托基金在动员合作伙伴的支持方面将发挥关键作用。

90. 为了向联合国在索马里的活动提供战略指导，并审查和监测在综合战略框架下取得的进展，现已建立了高级管理小组(高管小组)，由我的特别代表担任主席。该小组由联合国高级代表为成员，包括我的副特别代表、非索特派团支助办主任、联索援助团办公室主任、特派团支柱部门负责人和驻地联合国机构、基金和方案负责人。

工作人员的安全与安保

91. 如前所述，本报告所述期间发生了三起影响到联合国驻扎摩加迪沙的事件。12 月 3 日，一个联合国车队就在摩加迪沙国际机场外遭到一次车载简易爆炸装置的袭击。四名索马里平民被炸死，几名私人警卫受伤，其中一些人伤势严重。联合国人员没有遭受身体伤害。12 月 14 日，向摩加迪沙国际机场发射了六枚迫击炮弹。四枚炮弹落在非索特派团保护区内，不过没有造成重大损害。并没有任何团体声称对此次袭击负责。12 月 25 日，青年党在非索特派团保护区内对非索特派团人员食堂及附近的燃料库发动袭击，导致一些非索特派团部队和文职承包人死亡。12 月 26 日，数名受伤人员被运送到内罗毕。联合国人员没有遭受身体伤害。

92. 在索马里其他地区，联合国安全管理系统不断重新审查态势，继续就联合国人员和方案的安全与安保与东道国政府接触。威胁摩加迪沙的报告源源不断地出

现，而邦特兰的博萨索政府官员也宣布受威胁的程度上升。在邦特兰其他地区，安全部队继续处于警戒状态。

93. 目前仍就《特派团地位协定》修正案与联邦政府谈判，旨在协助联合国警卫队的行动。此外还正与非洲联盟和联邦政府谈判《谅解备忘录》，以期协调警卫队、非索特派团和索马里安全部队的行动。

六. 意见

94. 本报告所述期间取得了很大进展，但是，由于总统和前总理之间的政治危机，浪费了宝贵的时间。联邦政府和议会工作陷于停滞。这些发展事态令人想起以往政治领袖之间不稳定与分裂周而复始，给索马里的进步造成损害，因而更令人担忧。

95. 索马里领导层现在必须携起手来，共同组建一个新内阁，恢复团结，重新获得政治进程的势头。现在时不我待，任重道远，要求领导层精诚团结，恪守信用，而且要保持连续性。领导层有义不容辞的责任，发挥领导作用，不辜负苦难深重的索马里人民的期望。

96. 我敦促索马里联邦和州政治领导人在未来数月中集中精力，根据时间表全面实施 2016 年愿景。2015 年，是索马里人民实现联邦制愿望的一年，为此要履行承诺，组建包容各方的州行政当局，并展开宪政谈判，确定索马里的未来。这是一项历史性进程，务必使社会所有各阶层都参与进来，尤其是妇女、青年和边缘化群体，他们迄今为止几乎看不到索马里国家未来能给他们带来任何利益。

97. 我欢迎 2014 年在国家组建方面取得重大进展，特别是在拜多阿组建西南临时行政当局方面取得重大进展，我鼓励中部各州向前迈进，不再拖延。我依然对这些进程的包容性感到关切。我敦促所有相关各方确保州行政当局及和解进程都要包括妇女、青年和边缘化群体，并确保各州部队的整编务必要有均衡代表性，否则，整编结果可能不会持久。不过，使我受到鼓舞的是举行了期待已久的朱巴各州和解会议，朱巴临时行政当局和联邦政府于 11 月 15 日达成协议，启动耽搁已久的将州部队整编到索马里国民军这一进程。至关重要的是，所有国家组建进程必须遵守联邦临时宪法。

98. 我欢迎联邦政府和邦特兰恢复合作关系。我呼吁双方履行 10 月 14 日协议中所作承诺并共同努力，抢回由于长达一年的关系中断而损失的时间。

99. 哥本哈根部长级高级别伙伴关系论坛十分重要，是对所获进展的承认，也是国际社会对索马里所作承诺的重申。索马里及国际伙伴必须加倍努力，执行《契约》，将其作为一项工具，推动在实地实现切实变化。至关重要的是联邦政府和联邦以下行政当局务必共同努力，建立能够运作并具有包容性的地方治理机构，

集中精力在每个区拟定并实施方案和政策。捐助者和索马里人还需要优先建立索马里机构的能力，继续协调其各项活动，确保通过《契约》结构实现互补性和一致性。我敦促索马里当局和国际伙伴为此进一步密切合作，监测并执行《契约》。根据在哥本哈根达成的协议，将于 2015 年年中对政治和安全领域所获进展进行审查，这将提供一个重要机遇，借以评估我们做出的共同努力，调整重要的时限。

100. 我赞扬索马里国民军和非索特派团部队联合举行的“印度洋行动”获得成功。这些部队的勇气和所作牺牲使联邦政府有机会在更多的领土上行使权力。我感谢各部队派遣国政府对索马里人民的不断承诺。非索特派团、联邦政府、联合国和其他国际伙伴共同规划，是取得成功的一个重要原因。我鼓励在规划和实施今后行动时继续开展这一努力，并呼吁各区域伙伴在这一努力中加强合作。这些行动的成功带来了和平红利，为索马里的稳定作出了重要贡献。我还欢迎我们共同决心支持联邦政府各项努力，在新近收复的地区内外扩大稳定努力的规模，同时注意到在通行方面依然存在各种挑战。

101. 现在需要集中努力，加强索马里的法治和安全部门，包括军队、警察和其他机构。若要收到成效，索马里领导人务必商定未来安全部门架构，要考虑到联邦愿景。仅靠一项军事战略难以提供长期安全。我敦促所有相关各方支持拟定一项能够稳定索马里各州、压缩青年党空间的综合战略。这项战略必须包括更为全面的政治和发展努力，以抗击该区域恐怖主义的威胁。

102. 我再次呼吁非索特派团和索马里国民军继续努力，将保障各主要供应线作为重中之重，巩固对已收复地区的控制，并继续将青年党从其剩余控制区清除。这将有助于创造有利条件，根据人道主义援助原则，由文职人员主导，安全、迅速、畅通无阻地将人道主义援助运送给需要援助的人。我还呼吁联邦政府和国际伙伴加速在地方一级的援助交付。

103. 我感到关切的是，在全国各地依然存在侵犯和践踏人权行为。我敦促联邦政府加速实施现有的保护和促进人权举措，解决有罪不罚问题，与此同时，国际伙伴也必须将此类保护和问责措施作为优先事项，特别是在有关妇女和女童方面。我呼吁各利益攸关方继续实施人权尽职政策，包括监测和报告、向非索特派团和索马里国民军提供技术援助和有关人权和国际人道主义法方面的培训。联合国愿意继续支持各行为体履行国际义务。

104. 索马里严重的人道主义状况依然令人深为关切。2011 年饥荒之后取得的脆弱进展遭到侵蚀，令人震惊。我敦促捐助者审查他们所作贡献，以确保人道主义供资与目前需求相适应。必须充分尊重国际人道主义法和原则，在索马里所有地区建立安全无阻的人道主义通行。

105. 尽管前途困难重重，但我们仍然以谨慎乐观的心情进入 2015 年。过去一年，在政治、安全和发展各方面都取得了进展。索马里人民致力于和平，索马里人民

的国际伙伴也不畏风险和挑战，帮助他们实现和平。我于 2014 年 10 月访问了摩加迪沙，同行的有世界银行行长金墉博士及其他主要多边伙伴代表，访问期间亲眼目睹了为此而作出的各种努力。我们必须沿着既定方向继续前进。在国际社会坚定不移、持之以恒的伙伴关系的支持下，索马里能够结束过去一代的梦魇，建设一个稳定而又繁荣的未来。我赞扬各国际伙伴，赞扬它们目标一致，切实合作，赞扬它们积极向联索援助团提供支持，赞扬它们不畏各种挑战，增加在实地的存在。

106. 我要感谢我的特别代表尼古拉斯·凯和他的副手以及联索援助团、非索特派团支助办、联合国各机构、基金和方案及其他国际和区域组织派驻索马里的工作人员，感谢他们在极端困难和危险的条件下继续努力工作。我们目睹的各种攻击不断提醒我们切莫忘记在索马里开展工作无时无刻不存在各种风险与危险。我要感谢联合国警卫队，这支警卫队的部署极大地增强了联合国在摩加迪沙存在的力量。



Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014

Department of Field Support
Cartographic Section