



## 秘书长关于索马里的报告

### 一. 导言

1. 安全理事会在 2010(2011)号决议第 29 段中请我每四个月报告该决议所有方面的情况，本报告就是据此提交的。报告按联合国做法的三大要点——(一) 政治；(二) 安全；和(三) 人道主义、恢复与发展和人权——阐述了 2012 年 8 月 16 日至 2013 年 1 月 15 日期间索马里的最新事态发展。为执行第 2067(2012)号决议，报告还就联合国今后在索马里的派驻提出了方案和建议。

### 二. 政治和安全事态发展

#### 政治形势

2. 索马里顺利完成了为期八年的政治过渡，于 2012 年 8 月 20 日建立了新的更加精练的联邦议会，选出了议会新议长穆罕默德·奥斯曼·贾瓦里。275 名议会议员由 135 名世袭长老推选出并经过技术甄选委员会的审查。议员随后选出哈桑·谢赫·马哈茂德总统，选举期间有进行恐吓和施加不当压力以影响选举结果的报道，但选举它最后表明，这是索马里 20 年危机中最透明和最有代表性的一次选举，也是在国内举行的首次选举。

3. 10 月 6 日，马哈茂德总统通过协商任命阿卜迪·法拉·希尔登（“赛义德”）为总理。赛义德获得联邦议会的一致批准，后任命了一个 10 人的内阁，其中包括两名女性。议会于 11 月 13 日批准了内阁和内阁的行动计划。12 月 13 日，希尔登总理任命了 5 名国务部长和 20 名副部长，完成了组阁。索马里的评论员对新政府表示乐观和信任，但有些人感到关切的是，人数不多的内阁未照顾到所有利益集团，保健和教育等主要领域没有专职部委。

4. 马哈茂德总统任职后在他的六点政策纲要中提出了政府的优先事项，包括稳定、建设和平与和解、经济复苏、建立合作性国际关系、为人民提供服务和维护国家的统一和完整。政府和议会承诺支持这一议程。国际伙伴欢迎新政府为国家



提出的新愿景，并重申继续支持索马里，我在大会召开前在 9 月举行的微型首脑会议上也重申了这一点。

5. 议会则制订了议事规则和四年战略计划。新近就职的内阁还公布了工作方案，重点加强安全部门的机构，加强治理体制，促进民族和解，建立睦邻关系和加强社会经济基础设施。

6. 与此同时，索马里当局开始制订计划，在从青年党手中夺回的地区建立州政府。马哈茂德总统表示，他打算采用从下至上的方法，先建立地方政府，地方政府参与州行为体的挑选。政府的计划是派当地议员到当地，协助设立为期 90 天的临时行政政府，然后由当地选出的机构取代。

7. 但是，在朱巴和盖多州，政府间发展管理局(伊加特)正牵头采取举措，着手设立一个“朱巴兰”地区政府。正在努力协调这些工作，包括在伊加特执行秘书 10 月 16 日访问摩加迪沙会见马哈茂德总统期间。12 月 6 日，目前已包括索马里当局的伊加特索马里中南部稳定大计划联合委员会发表声明，承诺切实协调伊加特稳定计划的执行工作，稳定计划包括设立地方政府和促进和解。委员会起草了一份谅解备忘录，规定了执行计划的框架，备忘录已提交索马里当局审议。与此同时，一个政府的代表团前往基斯马尤，就索马里南部和中部设立地方和州政府一事同当地人进行了协商。

8. 贾穆杜格国的局势仍然不明朗，总统 Mohamed Ahmed Alin 因健康原因未到任，且有人争夺总统职位。摩加迪沙的新政府一直同进行争夺的各派进行协商，以打破僵局，但问题没有解决。

9. 在邦特兰，阿卜迪拉赫曼·穆罕默德·法罗尔总统以邦特兰新宪法允许继续开展民主化进程为由，要将其五年任期延长一年，在这一自治区内部引起反对。与此同时，为了建立多党制，邦特兰 9 月 2 日颁布了城镇选举法和政党组建法。

10. 在报告所述期间，索马里兰数次重申它愿意恢复同索马里当局的谈判。为努力巩固民主治理，它于 11 月 28 日举行了地方委员会的选举，这是过去十年中的第二次选举。两个政党和 5 个政治团体在索马里兰各地进行竞选，但最东部的萨纳格区和索勒区以及托格代尔州的 Buhodle 区因安全原因未进行竞选。其中有三个通过竞选在今后 10 年成为正式党派。

## 安全局势

11. 摩加迪沙的安全局势仍然无法预测。虽然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继续控制该城市，但青年党经常进行袭击，包括有针对性地杀人，用手榴弹发动袭击，袭击次数在外围地区有所增加。使用简易爆炸装置的事件有所减少，但时常有自杀袭击，例如 9 月 12 日在马哈茂德总统在 Jazeera 宾馆时发动袭击和 9 月 20 日在乡村酒店发动袭击，表明它不断渗透到市内。索马里政府军

中不守纪律者侵害平民和其它士兵行为有所增加，表明缺少一个统一指挥。这种间接威胁使得一名联合国雇员在 10 月民兵之间可能发生的冲突中被流弹打伤。

12. 在索马里南部，非索特派团和索马里国家安全部队夺回的默尔卡(下谢贝利)和基斯马尤(下朱巴)是报告所述期间夺回的面积最大领土。这增加了对青年党的压力，减少了它的收入来源。但是，青年党撤离基斯马尤，使该市出现政治真空，重新引发复杂的族系纷争。在收复地区，经常出现游击战和恐怖行为，拜多阿(拜州)和基斯马尤每周都有，阿夫戈耶和默尔卡几乎每天都发生。青年党 8 月 27 日在默尔卡杀害了一名联合国雇员，并威胁和骚扰索马里南部的其它援助人员。据说政府军中不守纪律者继续在下谢贝利扰民。1 月 11 日和 12 日，法国军方采取行动解救被青年党扣押在 Bulomarer 的国籍人质，但未获成功，造成两名法国士兵死亡，据说还有 17 名青年党民兵和 8 名平民死亡。

13. 在索马里中部，非索特派团和政府部队 12 月初占领了中谢贝利首都乔哈尔。由于当地人憎恶青年党，中谢贝利受到的袭击相对较少。贝莱德文(希兰)发生袭击也有所减少，但每周仍有发生，仍有南希兰平民和援助机构受到骚扰的报道。贝莱德文族系民兵之间经常发生的冲突有时阻碍援助活动，在加尔古杜德的先知的信徒各派系之间的内斗也阻碍了援助活动的进行。

14. 11 月底后，青年党在邦特兰的活动更加活跃，发动了数次袭击。有嫌犯被打死和捕获，发现了武器弹药，据说仍有部队在活动，这些都表明该州仍有反叛分子，邻近的贾穆杜格、邦特兰和贾穆杜格也有犯罪行为，邦特兰的犯罪活动部分与前来同反叛分子作战的那些不守纪律的部队有关。

15. 索马里兰的地方选举引发了数次民众骚乱和出于政治原因的暴力，但有关索勒、萨纳和卡因的争端仍然是索马里兰的主要不稳定因素。尽管 8 月同索勒、萨纳和卡因的前领导人 Suleiman Haglatosiye 达成了和平协议，但是在有争议的“Khatumo”地区，埋伏、枪击和用简易爆炸装置发动袭击事件仍有发生。与邦特兰相关紧张局势时常升级。

16. 塞舌尔将另外 12 名定罪的海盗移交给索马里兰，并将另外 5 人移交给邦特兰，他们将在那里服刑。在被关押 1 000 天后，MV Iceberg-1 号船的 22 名加纳、印度、巴基斯坦、菲律宾、苏丹和也门海员在邦特兰部队采取军事行动后获救。不幸的是，有两名人质在关押期间死亡。大韩民国 MT Gemini 号船上的 4 名海员在被索马里海盗扣押近 19 个月后才获释。

### 三. 联合国支持巩固和平的活动

#### A. 支持政治进程和治理

17. 联合国项目事务厅(项目厅)继续开展斡旋和提供政治支持，以协助完成过渡。过渡期的最后一个月表明路线图的签署方对各种问题有分歧，包括从如何挑

选和对待世袭长老、宪章草案的一些条款。议会的规模、前军阀的作用和地位到新联邦议会议员的核查。因此，我的特别代表需要大力开展斡旋，确保各签署方保持一致，继续重点关注协议的执行工作。联合国开发计划署(开发署)通过向全国制宪会议进程提供技术咨询和后勤及业务支助，配合这些努力。

18. 在整个进程中，项目厅推行妇女参政的原则。妇女在全国制宪会议和联邦议会中分别拥有 24%和 14%的席位。尽管都没有达到 30%的规定数额，但这是妇女参加国家决策取得的前所未有的进展。10 人内阁中任命了 2 名女成员，有一人同时兼任外交部长和副总理，这对索马里来说是一个里程碑。

19. 项目厅在过渡期结束前关键的几个月内，扩大获取信息的渠道，包括前所未有地对总统选举的情况进行实况转播。这提高了透明度，帮助戳穿有关外界操纵和国内有不法行为的谣言。通过利用数码平台，协助索马里国内的人和海外侨民积极围绕有关政治进程开展对话。项目厅协调了国际社会就过渡期结束一事发出的信息。

20. 联合国在筹备今后选举工作过程中同索马里当局就可能为索马里选举框架提供支持一事进行了接触。同议会举行工作会议，提出监督委员会的基本工作，以便按宪法的要求，向议会提交法律草案。

#### 定向制裁

21. 8 月 23 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)号决议所设委员会决定在须接受第 1844(2008)号决议第 1、3 和 7 段规定的旅行禁令、资产冻结和定向军火禁运的个人和实体名单上增列一个人(Abubaker Shariff Ahmed)。10 月 3 日，委员会听取了索马里和厄立特里亚问题监测组协调员的情况通报，并应法律事务厅高级法律干事的要求，听取了他的情况通报。委员会主席根据安全理事会第 1844(2008)号决议第 11(g)段，于 10 月 8 日向安理会提交了 120 天的报告。

22. 11 月 13 日，委员会听取了人道主义事务协调厅对紧急救济协调员根据安全理事会第 2060(2012)号决议第 8 段提交的第一份报告的介绍。在委员会 12 月 14 日进行的非正式磋商期间，监测组协调员向委员会通报了第 2036(2012)号决议规定的木炭禁运的最新情况。

#### B. 立即为收复地区提供支持

23. 索马里和非索特派团部队新近收复的地区对新政府提出了新的要求。政府认为收复地区当前的优先事项是：改善公共安全保障，重建地方、区和州的政府，为实现和解与公正奠定基础，以及提供基本服务。在联合国和非索特派团的支持下，政府开始为这些地区制订实现稳定计划，与伙伴一起拟订共同的实现稳定原则和优先事项。

24. 为支持索马里当局主导的努力，联合国机构在可以进出的地方，主要是摩加迪沙和拜多阿，提供了方案支助。开发署协助在拜多阿建立了安全与和平委员会和促进和平资源中心，在安全问题上为当地社区提供重要的进出便利、协调和监督。

25. 开发署还评估了拜多阿的治安情况，制订了一个立即提供支持的方案。与此同时，通过部署 122 名来自摩加迪沙的由开发署训练的警察，在拜多阿恢复了正式治安工作。另外对拜多阿的 650 名前警察进行了核查，以便让他们参加为期 4 周的复习培训，重新编入索马里警察部队。

26. 由于没有一个全国的商定方法，如何处理脱离青年党的前战斗人员索马里当局和非索特派团眼下关注的问题。缺少实行解除武装、复员和重返社会方案的先决条件，没有法律和政策框架仍然阻碍取得进展。联合国在 11 月协助召开一次主要国际利益攸关方会议，以便就国际社会为现有大批前战斗人员提供支助提出方案，同时协助建立一个全面的政策框架。联合国还在开发署/联合国儿童基金会/国际劳工组织的青年促进改革联合方案的基础上，着手拟订一个管理脱离青年党和其他武装团体的战斗人员的联合方案。与此同时，联合国帮助非索特派团制订一个处理在行动中遇到的脱队战斗人员的战略，并为非索特派团人员制订一个培训单元。

### C. 安全部门

27. 联合国着手同新当局商讨安全部门新出现的挑战和建立国家安全部队问题。在政府同国际社会商定取代联合安全委员会的协调机制前，该委员会的下属技术工作组继续定期开会，根据国家安全和稳定计划的执行计划推进工作。

28. 联合国继续支持索马里警察部队的活动，包括制订一个战略发展计划。项目厅协助为摩加迪沙的 10 个警察局和警察总部采购装备和家具，并为 38 名索马里警察司机和 5 名车队管理员提供了培训。共有 4 463 名索马里警察在摩加迪沙用生物特征登记系统进行了登记，完成了首都的登记工作。在索马里兰，有 362 名新生从 Mandhera 警察培训学院毕业，正在对 150 名女新生进行训练。

29. 项目厅与国际海事组织(海事组织)和联合国毒品和犯罪办公室(毒品和犯罪办公室)一起，继续支持联邦政府制订国家海事战略和方案，以根据国家安全和稳定计划，加强海事法的执法能力。方案包括根据毒品和犯罪办公室与索马里兰海岸警卫队订立的现有方案，建立新的海岸警卫队，作为国家安全部队的一部分。为了更好地协调联合国和多边伙伴的能力建设工作，在毒品和犯罪办公室主导下设立了海洋安全和反海盗工作组。

30. 8 月 15 日至 12 月 31 日期间，接受过联合国地雷行动处(地雷行动处)培训的索马里警察部队爆炸物处理队在摩加迪沙和拜多阿发现并排除了 15 个简易爆炸装置，收缴和处理了 225 枚未爆弹药。9 月份它们还开始在摩加迪沙新海港的交战区进行清除工作。地雷行动处从 10 月 1 日开始对摩加迪沙湾区的另外两个索

马里警察爆炸物处理队进行培训，以便部署索马里人员，消除拜多阿和周围地区的爆炸物威胁。

#### D. 对联合国非索特派团支助办的后勤支援

31. 在吉布提特遣队 11 月完成部署后，非索特派团的核定兵力(17 731 人)已满员。来自乌干达和尼日利亚的两支建制警察部队分别在 9 月和 10 月进行部署，塞拉利昂特遣队也开始部署，以替代驻在第 2 区的一个兵员相同的肯尼亚营。军警人数的增加使非索特派团得以在索马里整个中部和南部地区扩大行动区，并取得了对若干重要战略城镇的控制，包括第 1 区的马尔卡和巴拉阿德以及第 2 区的基斯马尤。

32. 补给线因行动区的扩大加长，对后勤提出了挑战。为应对这一挑战，联合国通过联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)继续为非索特派团提供培训，建立它的运输、信号和工程能力。不过，由于基础设施落后、天气条件不利和青年党在摩加迪沙、拜多阿与贝莱德韦恩之间持续活动，这一挑战更为严峻。

33. 非索特派团行动构想提出部署一些增强战斗力的手段，特别是空中和海上资产，以提高效力。虽然非洲联盟尚未部署第 2036(2012)号决议批准的直升机，但联合国作为对非索特派团一揽子支援计划的一部分，已部署两架直升机，以后送伤员和提供后勤支援。鉴于部队要覆盖的领土越来越多，部队派遣国迫切需要增加能力。

34. 在安全理事会第 2073(2012)号决议批准临时增加的 50 名派到新近从青年党手中收复地区的文职人员进行部署前，联合国继续为摩加迪沙的 17 个非索特派团文职人员提供支助。非索特派团打算在最近将这些人员部署到区总部。非索特派团支助办正在研究支援驻基斯马尤、拜多阿和贝莱德韦恩加派人员的一些方案。在区常设中心建造完毕并提供适当办公、住宿、通信和所有通用配套设施之前，初期会有一些困难。

35. 非索特派团支助办继续根据安全理事会规定的任务向非索特派团提供一系列配套设施和服务。非索特派团常设总部第二阶段已完成。非索特派团支助办提供了医疗支援，包括截至 12 月 17 日为 128 名非索特派团人员提供了 79 次医疗后送、转移、调动和任满回国航班。非索特派团人员培训仍是一个优先事项，重点进行部署前和随团培训。在本报告所述期间，892 名人员接受了培训。非索特派团支助办还提供了柴油炊事拖车和燃烧器，大幅度减少了非索特派团的木炭使用量。联合国继续提供爆炸物处理培训。在本报告所述期间，非索特派团爆炸物处理小组安全销毁了 2 399 件未爆弹药和 17 个简易爆炸装置。非索特派团支助办还向非索特派团警察交付了 24 辆装甲运兵车，并向索马里警察部队交付了 2 辆装甲运兵车。

36. 在宣布建立 300 人的“临时”警卫队后，联合国承诺提供所需装备。非索特派团支助办先前已提供了 12 辆装甲运兵车，但由于行动需要，这些车辆被用于

其他用途。它又另外获得 14 辆装甲运兵车，预计不久将运达摩加迪沙。鉴于预期要在摩加迪沙外围部署非索特派团和联合国文职人员，可能需要对警卫队的兵力、概念和支助进行一次审查。

## E. 人权和法治

37. 联合国继续监测索马里的人权情况。在本报告所述期间，简易爆炸装置造成 157 名平民伤亡。记者仍然是袭击目标，共有 10 名记者遇害。10 月 24 日，我的特别代表发表声明谴责这些袭击，并向联索政治处提供支持，以协助他们进行全面调查。

38. 联军在索马里南部和中部的军事行动也造成了平民伤亡，表明必须继续密切关注并采取措施，减少非索特派团和联军造成的平民伤亡。联合国已着手同一些接受支助的实体进行协商，讨论如何执行人权尽职调查政策，因为联合国根据联合国任期尽职调查政策为非联合国武装行为体提供支助。

39. 任意逮捕和拘留仍是一项重大关切。在摩加迪沙和在新近收复地区，有很多人在安全大检查中逮捕和拘留。1 月有一名记者因写了一篇关于境内流离失所者营地内强奸问题的报道被索马里警方拘留，还有一名妇女报案被索马里国家安全部队成员强奸的妇女也被索马里警方拘留。在邦特兰，有人因批评推迟总统选举的决定被任意逮捕和拘留。

40. 联合国继续监测被拘留者的情况。联索政治处和儿基会官员访问了马斯拉赫营地，要求澄清羁押在那里的前战斗人员的法律地位。军事和文职司法系统的能力建设仍是联合国的一个优先事项。在邦特兰，毒品和犯罪办公室在博萨索监狱开办了一个很大的新设施，内有新的监狱学院、看守总部，并在加罗韦启用了新的司法部大楼。联索政治处和开发署与索马里中部和南部的军事司法系统协作，推动对加强对武装部队成员的问责，讨论在涉及平民的案件中限制军事司法管辖权的问题。9 月，“索马里兰”总统向宪法法院移交了一个军事法庭把 23 名平民判处死刑或终身监禁的案件。

41. 开发署继续协助培训法律专业人员。它支助了 22 个法律援助办事处，这些办事处向 3 065 人提供了法律援助，其中 873 人为境内流离失所者，1 244 人为妇女。加罗韦和哈尔格萨的法院都扩大了案件管理系统，从而加快了审判和对积案的处理。“索马里兰”和邦特兰通过了司法人员行为守则并任命了一批司法监察员。

### 性暴力和性别暴力

42. 由于无法进出索马里南部和中部，对信息进行系统核查和提供服务继续受到阻碍。在摩加迪沙及周边地区，9 月至 11 月底登记的强奸案超过 800 宗。由于越来越多的幸存者寻求服务，登记在案的案件增多。大多数幸存者均为国内流离失所

的妇女和女童。犯罪人有各种不同背景，其中包括穿制服的武装男子。在大多数案件中，幸存者不能或因害怕遭到报复而不愿指认犯罪人或认为他们是某一保安和(或)武装团体的人。在 2012 年期间，军事法院就 13 项强奸控罪立案。联合国认为，这一现象迫切需要政府进行干预。

### 儿童保护

43. 从 8 月到 12 月底，共接报 1 509 项侵害行为：100 项杀人(84 名男童，16 名女童)、192 项致残(138 名男童，57 名女童)、575 项招募(564 名男童，11 名女童)、86 项性暴力和强奸(1 名男童，85 名女童)、528 项绑架(489 名男童，39 名女童)、13 项袭击学校、1 项袭击医院和 11 项拒绝让人道主义援助通行的行为。虽然青年党的侵害行为仍然最多，但很多性暴力行为是索马里国家安全部队及其盟友所为。大部分上报的事件都发生在索马里南部和中部。在本报告所述期间，无法就儿童保护问题与青年党和与其有关联的武装团体进行接触。新政府重申了有关执行 2012 年签署的行动计划的承诺。

44. 儿基会与政府和非索特派团进行合作，以制订儿童战斗人员离队的程序。政府在 10 月同意了标准作业程序，第一批与青年党有关联的战斗人员(7 名男童)在 11 月初获释，交给儿基会。这些儿童目前正在参加儿基会支持的一个康复和重返社会方案。

## F. 人道主义情况

45. 联合国继续监测和处理索马里复杂的人道主义紧急情况。在 380 万需要援助的索马里人中，有 210 万需要拯救生命的援助，另外 170 万如无法持续获得生计支助，就很容易重陷危机。死亡率和营养不良率仍然很高，在索马里南部和北部一些地方，全面急性营养不良率超过了 20%。不过，最近的数字显示，粮食安全情况有所改善，需要拯救生命的援助的人比前份报告所述期间减少了 16%。情况好转的主要原因是不断进行人道主义干预和粮食库存在 6 月主要收成后有所增加。

46. 索马里南部的冲突继续造成流离失所。在没有军事接管基斯马尤前，有 15 000 多人逃至附近的索马里城镇。9 月和 10 月的季节性洪水爆发也在贝莱德韦恩、“索马里兰”和邦特兰造成了临时流离失所。索马里现有 110 多万境内流离失所者，而邻国有 100 万索马里难民。虽然 8 月至 12 月有 1 000 多个境内流离失所者家庭返回原籍地，大部分是在拜州和下谢贝利州，但原籍地区的条件一般都不利于安全和可持续的返回。

47. 随着索马里南部和中部可以进出的地方越来越多，人道主义合作伙伴可以在拜多阿、马尔卡、胡杜尔、阿夫马道和基斯马尤提供援助。儿基会、世界卫生组织(世卫组织)及其非政府组织合作伙伴在整个索马里为 100 多万名儿童提供了保健和免疫干预措施，重点是新开通县份，包括基斯马尤，它们在那里开展了 2009 年以来的首次小儿麻痹症免疫运动，在 11 月对 17 000 名儿童进行了疫苗接种。



世卫组织设立了新的卫生设施，并加强了现有设施。针对新开通地区 90 000 名儿童的教育方案也已恢复。世界粮食计划署(粮食署)为全国各地 150 万民众提供了援助，并在基斯马尤恢复通行后，进行了 3 年来首次粮食安全快速评估。评估结果显示，基斯马尤有近 50%的家庭粮食无保障，有 38%的家庭是中度粮食无保障。根据这些评估结果启动了湿喂安全网和补充营养餐方案，优先考虑弱势少数民族地区和群体。联合国粮食及农业组织(粮农组织)为牲畜进行了疫苗接种并向拜州和谢贝利州的农民分发了化肥和改良种子。地雷风险教育活动也覆盖了索马里中部和南部各地的 127 000 多名民众，为儿童和民生活活动提供一个更安全的环境。

48. 尽管有这些改善，援助的交付继续因以下因素而面临困难：局势不安全；在州政府尚未完全建立的地区没有政府对话者；青年党采用非对称战术的策略。联合国一名雇员 8 月遇害一事表明，索马里仍是一个最危险的工作环境，2012 年有 9 名人道主义工作者遇害。联合国的首要工作仍是保障和扩大人道主义空间，以视需要及依照中立和独立的人道主义原则，援助全国各地的所有脆弱民众。

49. 为解决索马里危机是长期性的问题，人道主义合作伙伴首次推出了一项为期 3 年的索马里战略。2013-2015 年联合呼吁程序旨在把拯救生命的援助同旨在加强生计和提高社区抵御冲击能力的干预措施结合起来。以抗冲击能力为核心的行动规划迅速取得进展，最相关的 3 个机构(粮农组织、儿基会和粮食署)都调整了它们在杜娄、布劳、奥德韦内、伊斯库舒班和可能在博萨索市周边地区的方案和业务。联合呼吁程序第一年需要的 13.3 亿美元将用于一批满足 380 万索马里人需求的项目。它将使人道主义组织能够增加派驻索马里的人员，增加方案拟订并加强监测。联合呼吁程序的一个战略目标是加强非政府组织、受影响社区以及地方、州和国家当局的能力及协调，以防止和减轻风险，采用有效的防备和应对紧急情况对策。

## G. 社会经济恢复和发展

50. 公共和私营部门两方面的能力水平低下以及缺少可强制执行的监管框架继续妨碍索马里的恢复和发展。联合国继续与政府对口部门及世界银行和双边捐助方等合作伙伴一道开展工作，支持能力发展，但需求的总体规模超过当前的反应力度。

51. 联合国与邦特兰和“索马里兰”各职能部委合作，加强它们以可持续、公平、顾及两性平等和冲突问题的方式利用环境资源和自然资源的能力。联合国及合作伙伴为教育制订了部门战略计划，推动政府增加对社会服务的资金分配。为支持改善营养状况，它设立了一个新型学习、培训和发展股，重点确保合作伙伴有实施高质量方案的必要技能。

52. 在报告所述期间，联合国协助索马里当局获取规划和发展所需要的高质量数据。联合国与政府一道制订了一个框架，以监测索马里中部和南部各地、邦特兰和“索马里兰”在贫穷问题、千年发展目标和年度发展计划方面的进展。9 月 28 日，

开发署推出了关于增强青年权能以促进和平与发展问题的 2012 年《索马里人类发展报告》。报告表明，冲突已成为解决青年面临多重排斥问题的一个巨大障碍。

53. 在开展建立能力工作的同时，联合国继续协助直接提供基本服务——例如，通过修复战略供水系统以及通过在摩加迪沙实施一个广泛的社区婴幼儿喂养方案。在社区层面，联合国通过复原力联合战略支持一批经济、发展和民生举措，以加强抗冲击和克服季节性弱点的能力、重建家庭粮食安全、保护和改善家庭资产。联合国通过传授知识及技能、引进新设备和修复灌溉基础设施，协助提高小农户的生产力。它还努力通过提高鱼类和鱼产品质量及价值，加强索马里渔业的可持续性。劳工组织协助制订就业战略，以便于与民间社会、包括私营部门进行协商。

54. 在 2012 年下半年，联合国根据安全理事会第 2036(2012) 号决议制订了一个关于可持续木炭生产和其它生计的联合方案，旨在动员该区域主要利益攸关方并在整个索马里建立机构能力，以有效监测和实施木炭贸易禁令、为能源安全创造有利的政策环境并促进其它出口产品。它还将支持开发其它能源，推动转用可持续、可靠和比木炭生产更利润更大的谋生方式。

#### H. 联合国在索马里境内的搬迁

55. 联合国平均每天在索马里约有 1 100 名国际和本国人员，集中在五大枢纽地点，即“索马里兰”的哈尔格萨、邦特兰的博萨索、加罗韦和加尔卡约以及摩加迪沙。人道主义合作伙伴继续增加在该国境内的人员，特别是在南部和中部各州。哈尔格萨是联合国工作人员最集中的地方，占索马里境内国际工作人员的约三分之一和本国征聘工作人员的 50% 左右。截至 12 月 31 日，联索政治处总共有 99 名，在索马里境内部署了 42 名本国和国际人员，其中包括 4 名联合国人权事务高级专员办公室人员：摩加迪沙 16 名、哈尔格萨 13 名、加罗韦 13 名。驻摩加迪沙国际工作人员的上限仍是 110 名，平均每天有 84 名国际工作人员，这个数字中大约有 70% 常驻首都。在 12 月初，开发署国家主任正式迁至摩加迪沙。拜多阿有 4 名联合国地雷行动处国际人员和 1 名联合国秘书处安全和安保部国际人员。

### 四. 协调

#### A. 协调国际努力

56. 穆罕默德总统在 12 月 20 日 G7+ 主席 Emilia Pirez 同索马里政府会谈的期间证实，他的政府打算参加“参与脆弱国家新政”。为推进这一决定，联合国、世界银行、捐助方和非政府组织继续在协调向索马里人提供国际支助执行委员会的主持下，讨论如何精简和加强国际社会的国际协调和援助实效。

57. 根据索马里当局提出的加强国际协调以及索马里人在决策中拥有更多自主权的要求，联索政治处及其区域和国际伙伴继续审查索马里问题国际联络小组的业务模式。

## 政府间发展管理局、非洲联盟和联合国之间的合作

58. 我的特别代表继续与区域伙伴方、非洲联盟/非索特派团和伊加特密切合作。除了根据三方安排会见两个机构的代表外，他还定期访问该区域的各国首都，进行高级别协商，并出席了 11 月 5 日和 6 日在开罗举行的非洲联盟代表和特使关于促进非洲和平、安全与稳定的第三次高级别务虚会。联合国还在战略审查进程中与非洲联盟和伊加特密切合作，以便更好地协调各组织完成过渡后的做法。在编写本报告时，预计非盟不久将完成对非索特派团的审查。

### B. 筹集资源

59. 为支持执行路线图，建设和平基金为联索政治处和开发署提供了 995 100 美元，用于填补关键性缺口和作为催化资金，其中 374 500 美元由联索政治处管理，用于与安保有关的优先任务，余下的资金供开发署用于支持召开全国制宪大会。收到的所有捐款要么完全投入使用，要么已指定用于具体活动，包括在过渡后支持执行剩余的后续任务。

60. 自我上次报告以来，支助索马里过渡安全机构信托基金没有收到任何捐款，并已将收到的所有捐款全部投入使用。

61. 支助非索特派团信托基金从大不列颠及北爱尔兰联合王国收到 85 000 英镑，用于支持非索特派团部队的福利及其外联活动。2012 年期间，非索特派团支助办投入约 3 170 万美元，主要用于地面运输设备、“巴库兰”电台和公共服务广播、非索特派团部队的医疗用品，以及支助非索特派团的文职人员和警察。未使用资金余额为 260 万美元，主要专项用于外联活动。非索特派团支助办请非索特派团信托基金提供更多资助，用于购买支持非索特派团的补充设备，支付非索特派团国际人道主义法、安全和稳定等领域的高级顾问的费用，开展外联活动以及支助非索特派团的文职人员。

62. 2012 年请求联合呼吁程序提供 11.7 亿美元，收到了 6.73 亿美元，占需求的 58%。2012 年，共同人道主义基金收到用于 173 个项目的 9 500 万美元捐款。

## 五. 联合国的战略审查

63. 安全理事会第 2067(2012)号决议欢迎拟议对联合国在索马里的存在进行机构间审查，强调有必要与索马里当局、非洲联盟及国际伙伴方开展密切伙伴合作，为联合国系统在索马里开展的所有活动制定一个综合战略方法，并请我就联合国在该国的未来提出备选办法和建议。

### A. 方法

64. 9 月至 12 月，在政治事务部(政治部)主导下，通过一个由所有有关部、厅、机构、基金和方案的代表组成的索马里综合工作队，进行了战略审查。审查有一

个分析阶段，其后是实地考察，联合国综合工作队在考察期间与索马里总统和议长、政府和民间社会代表、非洲联盟、伊加特以及区域和国际伙伴方进行了磋商。最后在联合国总部提出了审查结论和建议。

## B. 主要结论

65. 政治过渡期的结束使索马里进入了一个充满机遇和希望的时期。人们普遍认为下一个过渡期(2012-2016年)是这一代人实现可持续和平与发展的最佳时机。然而，今后几年还有很大的不确定性。虽然最近在安全方面取得了实实在在的成果，但安全并不是完全有保障，并可能会出现逆转。该国的大部分地区仍在青年党的势力范围内；从叛军手中收复的地区尤其摇摆不定。侵犯人权行为几乎没有受到追究。人道主义局势依然严峻。

66. 虽然未来有很大的机遇，但道路不会是一帆风顺的。随着各利益攸关方努力建立新机构和明确索马里中央和各地区的联邦关系，国家建设本身可能会导致冲突，也可能带来和平。联合国的新方法应在以下方面让索马里的新当局同时提供统筹支助：(一) 在当前情况下巩固取得的安全成果，为平民提供支助；(二) 通过全面支持索马里人主导的根据新政契约开展的建设和平和建设国家工作，投资于该国的未来。

67. 在(可能由联合国维和人员支持的)索马里安全机构能承担全部安全责任前，非洲联盟必须开展促进稳定行动，以实现必要的安全。联合国向非索特派团提供的后勤支助以及向非盟委员会提供的规划咨询有效加强了非盟发挥这一作用的能力；但迫切需要新资金，以确保非索特派团行动的可持续性。同时迫切需要加大努力，发展索马里的国家安全部队。在此方面，安全理事会不妨考虑索马里国政府一再提出的取消武器禁运的请求。

68. 各方强烈要求加强联合国在建设和平中的作用。索马里当局请联合国提供战略和政策咨询，并提供统一支助，以建立安全、司法和治理等方面的国家机构，并协调国际援助。他们要求联合国采用充分尊重索马里人对建设和平拥有所有权的新做法；增加联合国在摩加迪沙和其他地方的实际派驻；制定建立索马里人民和机构能力的长期战略；协助更快地从人道主义援助过渡到经济复苏与发展，同时指出有必要在全国各地采取不同的做法。总统在审查期间并在2013年1月9日给我的信中呼吁联合国统筹做出一致努力，做到“只要敲一扇门”。非盟、区域和国际合作伙伴也广泛赞同有关联合国今后作用的这些意见。

69. 鉴于这些意见，从内罗毕实施联合国的索马里战略已不再可行。索马里新成立的联邦和区域机构需要及时和有针对性的支持，这种支持只能通过在实地派驻更多联合国工作人员，加强联合国驻索马里各实体的协调，同时确保人道主义空间，才能提供。在过渡期间，联合国将需要增加在摩加迪沙和在最近从青年党手中收复地区的派驻，进一步努力让人道主义援助通行，协助政府巩固不稳定的成果。这应有助于为索马里其他地区提供援助。

### C. 联合国今后派驻索马里人员的下一步步骤和方案

70. 根据审查的结论,下列因素将构成联合国索马里新综合战略办法的基础:(a)充分承诺让索马里对建设和平和国家建设议程拥有自主权;(b)在人权尽职调查政策框架内支持非索特派团,并建立索马里安全部队的的能力;(c)与主要伙伴合作,为国家和解和外联、政府的稳定优先事项、建设和平和国家建设举措提供支助,包括协助在2016年前最终确定《宪法》和举行全国选举;(d)在考虑到不同地点有不同需求的情况下,持久开展能力建设和体制发展工作;(e)增加联合国行动方实际派驻索马里安全的人员;(f)提供增强复原力的援助,满足短期需求,同时减少对人道主义援助的长期依赖。

71. 为支持这一方法,处理索马里问题的联合国各实体将立即制定一个搬到索马里的联合计划,根据方案的重要程度将内罗毕的工作人员搬到索马里。该计划将优先让国家办事处的负责人立即搬迁,并在6至12个月中内搬迁其他重要高级方案工作人员。

72. 但联合国目前组合的建设和平能力有限,无法满足当前需要。因此,审查建议立即规划已完成任务的联索政治处的清理结束工作,并作为一项临时措施,在索马里设立一个新的政治特派团,直到条件允许开展维和行动为止。新的特派团将需要有更多的资源和适当的管理和支助安排,以便:(a)开展斡旋和提供政治支持;(b)就安全、建设和平及国家建设(包括大幅加强安全和法治能力)等事项提供战略和政策咨询意见,协助这些领域的协调工作;(c)监测和报告人权情况,包括对性暴力和性别暴力、与冲突有关的暴力和暴力侵害儿童行为,并提供技术咨询和能力建设;(d)协调和支持政府做出努力以管理国际援助,其中特别关注安全部门改革问题。

73. 在获安全理事会核准后,将立即派出技术评估团,以便根据战略审查的建议,在与索马里当局进一步协商后,制定新特派团的具体任务和模式。新特派团的总部将设在摩加迪沙,并根据执行任务的要求,在有适当安全措施的情况下,在国家以下各级中心派驻力量。联合国各机构将同特派团密切合作,根据相对优势开展方案和业务工作。将制定措施确保在联合国行为体之间以及与非索特派团之间保持战略和业务一致性。

74. 新特派团的效力在很大程度上将取决于它在安全情况不稳定时履行职责的能力。技术评估将审查索马里境内(包括摩加迪沙以外地区)联合国工作人员的行动安全和房舍安排,并做出适当的安全安排,使得联合国的工作人员每天能够在可接受的风险水平内接触主要的对应方。将与非盟和非索特派团协商非盟警卫队的作用;如有必要,安理会应考虑制定进一步措施,确保工作人员的安全和流动性。

75. 特派团的结构组合可以有几种形式:

(a) 非盟-联合国联合支助和平行动。根据这一方案,联合特别代表负责监管单独的军事、警务、政治和支助部门。非盟将领导军事和警务部门,维持非盟

的性质和业务模式；联合国将领导民事和支助两个部门。尽管联合国各机构通过协作机制进行联系，但联合国各机构的协调仍然独立于特派团。这一备选方案满足了非洲联盟不断为非索特派团提供资金和非索特派团拥有行动灵活性的需求。但这大大增加了人们把联合国同非盟对青年党采取的作战行动等同起来的可能性，可能影响到政治中立，也会缩小人道主义空间，尽管联合国国家工作队体制上独立的。整个联合国系统实现协调会有困难，妨碍联合国在统一派驻方面的进展。不推荐这一方案。

(b) 全面统筹的联合国建设和平特派团。根据这一方案，一个在结构上一体化的联合国文职特派团将与非索特派团并肩行动，开展政治、人道主义和发展协调活动，为非索特派团提供后勤支助。这一备选方案符合索马里总统提出的联合国提供单一切入点的要求，使联合国在索马里的的工作可以充分整合。然而，在作战行动中或在中央政府对领土的控制有限地区或有争议的地区把政治、支助和协调援助的职能合并起来，仍然是一个引起严重关切的问题。体制上的完全统一可能会加深人道主义和恢复援助工作有政治意图的印象，不利于向危机中的索马里人提供援助工作。不推荐这一方案。

(c) 联合国援助团。根据这一方案，新的联合国特派团将提供政治和建设和平支助，并在索马里各地派驻力量。在向非索特派团提供后勤支助方面，设立一个专门负责特派团支助事务的秘书长副特别代表，直接向纽约外勤支助部(外勤部)报告向非索特派团提供一揽子支助情况，以确保高效率地向非索特派团提供支助。与此同时，他/她将向秘书长特别代表报告联合国特派团支助问题以及非索特派团支助办开展与联合国援助团相关的工作产生的政策/政治问题。联合国国家工作队体制上继续保持独立，但将参加得到加强的战略整合和行动合作机制，该机制将得到扩大后的驻地协调员/人道主义协调员办公室的支持。每年将根据政治、安全和人道主义局势的进展，审查充分实现体制一体化的范围。这一审查的标准将由索马里综合工作队来制定。这一方案加强了联合国各项职能的战略整合，同时当前行动的敏感阶段，保留了联合国不同任务规定的不同汇报途径。推荐这一方案。

(d) 独立于非索特派团支助办的联合国建设和平特派团。根据这一模式，新的联合国特派团将综合行使政治、发展和人道主义协调职能。独立的联合国后勤支助办公室作为提供服务机构，既向联合国建设和平特派团也向非索特派团提供支助。这一方案确保联合国在继续单独支助非索特派团的同时，满足政府有“一个联合国”来支持政治和援助工作的要求。但这一方案可能使人们进一步认为人道主义援助和发展援助政治化，而且由于没有正式确立特派团支助部门与秘书长特别代表之间的一致性，可能缺少支助和能力来支持政治/建设和平职能。不推荐这一方案。

76. 经过在总部和外地的广泛磋商和认真考虑，出于上面强调的原因，建议采用(c)方案。

## 六. 意见

77. 索马里过渡期的结束为索马里人民开启了一个新的充满希望、乐观和憧憬的时代。索马里人民欢迎并接受国家发生的这一变化。它们期待当局把索马里从一个充满战乱的国家变成一个他们可以谋求繁荣的正常国家。联邦当局有了了一个令人印象深刻的开端。我高兴地看到，政府通过六点政策为索马里提出了设想。这是一个国家享有自主权的新时代，它是我们9月份在小型首脑会议上提出的，并得到了国际社会的全力支持。

78. 最近取得的成果还不稳固，前面还有重大挑战。巩固这些成果需要新的领导人具有熟练的政治技能。必须同各界接触，实现民族和解，这一工作应该让全国各地的所有人参加，新的领导层尤其应该这样做。还必须完成结束过渡路线图中剩余的工作，包括最后拟订宪法。新政府将需要迅速完成建设和平的优先事项，建立地方政府和提供服务，设立能维护人权的机构，向人民表明生活在完成过渡后的政府和青年党的统治下有何不同。为了做到这一点，索马里当局需要得到区域伙伴和国际社会协调一致的支持与协作。我们必须做好为索马里承担风险的准备。

79. 在这种情况下，非洲联盟和联合国都审查了我们在索马里的作用。非盟主席的有关报告将直接提交给安理会。联合国审查的主要结论见本报告第64至76段。

80. 在提出建议时，我首先希望确认联合国与非洲联盟在索马里开展战略协作的重要性。在我们进入协助稳定、建设和平和加强政治协调的下一个阶段时，将重建和加强这种协作关系。非洲联盟将继续通过非索特派团及其伙伴，在索马里发挥重大作用。我为它们继续在极为危险的情况下为和平做出牺牲和贡献，向它们表示敬意。

81. 为此，我敦促会员国考虑一切可以采用的方法，确保非索特派团一直有可以预测的资金，无论资金是否是联合国的摊款。2013年缺少这种资金，特别是用于部队津贴和用于必要的支援和增强战斗力的资金，这是一个值得严重关注的问题。非索特派团在困难和危险的情况下执行安全理事会交给的任务，我们都有责任确保它得到可靠的支持。我感谢目前自愿提供资金的国家，并敦促其它国家协助分担负担。我提醒会员国，可以通过联合国支助非索特派团信托基金捐款。

82. 我还鼓励安理会认真考虑非洲联盟提出的非索特派团设立海事部门的要求，因为这一部门对于巩固对索马里南部和中部的控制，特别是从青年党手中夺回剩余沿海城镇，至关重要。它还有助于培训和辅导索马里海岸警卫队和海事警察，帮助国家建立最终进行接管的能力。在这方面，要实现长期稳定和制订非索特派团的撤离战略，就要持久支持索马里安全和司法部门的建立和改革。

83. 关于联合国今后进行派驻的形式和体制，我注意到安全理事会在第1863(2009)号决议中表示打算设立联合国索马里维持和平行动，并采用我在2009年4月16

日的报告(S/2009/210)中提出的渐进做法。我还注意到非洲联盟的意见和它关于非盟-联合国联合开展行动的建议，联合国的战略审查也对此加以考虑(方案(a))。我的意见仍然是，采用这些做法的时机还不成熟。从目前的作战情况来看，非盟作为提供军事支持的一方，拥有相对优势。将部队变成联合国行动需要改变行动构想和交战规则，可能会降低军事作战的效力，逆转安全领域的成果，破坏建设和平的环境。现阶段把非盟的军事职能同联合国的政治职能合并起来会限制两个组织的效能。应在打击青年党的常规作战行动结束后，同索马里当局协商，重新考虑联合国维和行动或非盟-联合国联合维和行动的方案。

84. 与此同时，现在应以新的灵活方式行事，而不局限于我在2009年报告中提出的联合国的“小规模”方式。在中期，我们应按实地情况，继续根据索马里总统的要求，向组建一个全面综合的特派团方向努力。虽然战略审查考虑了统一体制的方案(方案(b)和(d))，但是仍然有充分理由让联合国国家工作队在目前敏感期间维持体制独立性。必须在不损害人道主义优先事项的情况下加强政治工作和建设和平工作的统一。在特派团内统一支助职能，对于继续高效支援联合国行动非常重要。

85. 因此，我强烈建议安理会同意现阶段设立一个联合国援助团(方案(c))，同时指出，需要在时机适当时马上着手全面统一体制，并继续审议联合国维和行动的方案，以备今后使用。鉴于索马里情况复杂，在同有关利益攸关方广泛协商后，我认为这样做是对的，因为它扩大了联合国内部进行统一并与非洲联盟统一的范围，同时顾及我们所负责的作用和任务。考虑到非索特派团支助办为非索特派团提供后勤支助的良好记录，我希望强调指出，秘书长副特别代表在这一模式中担任双重职衔是承认他/她将在特派团中发挥两种不同的作用。在涉及为非索特派团提供一揽子支援的所有具体财务和后勤问题上，他/她将直接同外勤部合作，因为特别代表不负责此事。但是，由于在战略事项和支援援助团的相关问题上要对特别代表负责，我们的派驻人员和机构的行动更加一致，有助于我们的交付，有助于消除索马里政府的关切。我相信，这一体制保留了非索特派团支助办的优点，消除了联合国目前在索马里的机构的一些不足之处。

86. 应尽快开始详细统筹规划联合国新特派团的部署。新职能和新责任必须有相应的足够资源才能让新特派团发挥其作用。索马里境内的搬迁要采用新方法，以便在局势动荡不定的情况下保障工作人员的安全和通行。我们将根据安理会的指导意见，审议各种安全模式，派出一个技术评估团，以确定我们新行动的可行方式。

87. 虽然索马里的安全情况有很大改进，但斗争远没有结束。叛乱分子继续进行恐怖袭击和有目标的暗杀。我呼吁索马里当局彻底调查这些事件，将肇事者绳之以法。必须建立专业和有能力索马里安全和司法机构；合编这些部队和让青年党作战人员脱队重返社会也可以促进政治和解。索马里的伙伴要提供资



源以支持这些努力，包括以协调一致的方式提供后勤、装备和技术支援。我呼吁在开展这方面工作的会员国迅速商定一个新的和适当的协作机制，联合国愿意为其提供支持。

88. 索马里安全情况的改善使海盗在陆地和海上没有安全藏身之地，应有助于打击海盗行为。我鼓励新政府与所有利益攸关方密切合作，制订全面的国家海洋经济和安全战略和相应的法律框架，包括宣布索马里的专属经济区。海洋环境产生的资源有助于为索马里提供必要的资金，以便从过去二十多年的冲突中恢复过来。在这方面，作为更广泛的安全部门支助的一部分，还应为司法和监狱部门筹集和提供援助。我已经强调指出，国际社会必须消除海盗行为的根源——索马里不稳定、没有法治和缺乏有效治理——继续进一步参与，以便把反海盗工作同国家建设的目标联系起来(见 S/2012/783)。

89. 虽然人们普遍欢迎索马里发生的变化，但是，在索马里国内和国外仍然有人反对新的政局。这些惟恐不乱者会抓住一切机会来逆转在和平进程中千辛万苦得来的成果。我们必须继续保持警惕，不让他们获得空间。我们应继续探讨已经提出的措施，例如旅行禁令和资产冻结，决定何时和对何人采用这些措施。

90. 我感谢我的特别代表继续承诺推进索马里的和平与民族和解。我还感谢那些经常在困难条件下在联合国及其伙伴组织工作的人。



Map No. 3690 Rev. 10.1 UNITED NATIONS  
January 2013

Department of Field Support  
Cartographic Section