



秘书长关于索马里问题的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2232(2015)号决议第 35 段提交，其中安理会要求我在 9 月 12 日前提出该决议、包括联合国索马里援助团(联索援助团)任务执行情况报告。本报告介绍了 2015 年 5 月 1 日至 8 月 31 日期间的主要事态发展。

二. 政治和安全概况

A. 政治事态发展

2. 索马里联邦政府加快努力，推动建立联邦制国家的进程。然而，7 月 28 日，联邦议会通过了一项决议，表明由于政治进程拖延和其余的技术和安全挑战，2016 年全国“一人一票选举”是不可能的，从而确认了关键利益攸关方的共识。8 月 15 日，联邦政府分发了一份说明全国协商安排的行动计划，以商定取代任期于 2016 年结束的索马里现联邦政府成员和议会议员的有待确定的“选举进程”备选方案。

3. 政治紧张局势重新出现，8 月 12 日联邦议会议员向议长办公室提出一项动议，弹劾总统哈桑·谢赫·马哈茂德。在总共 275 名议员中有 95 名议员签署的动议指控总统大肆腐败、违反《宪法》和领导不力。此事似乎不可能迅速解决。国际伙伴呼吁索马里联邦政府保持团结和凝聚力并将重点放在索马里人确定的更广泛和平进程的优先事项上。

4. 全国各地组建联邦州的工作总体上取得了进展。在一些方面对包容性的批评声中，5 月 7 日朱巴区议会在下朱巴州基斯马尤成立。6 月 6 日联邦议会通过了一项要求“终止”朱巴区议会的动议，这是朱巴临时行政当局拒绝接受的一项决定。尽管联邦政府为解决这个问题成立了一个部长级委员会，但它尚未开始工作。随后 8 月 15 日，朱巴区议会选举朱巴临时行政当局领导人谢赫·艾哈迈德·伊斯兰·“马多贝”为朱巴临时行政当局主席。他呼吁朱巴区议会与他合作，解决



其组成问题。8月9日，谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁总统在西南临时行政当局正式启动了成立西南区议会的进程。

5. 6月中旬在加尔古杜德区阿达多举行了州成立大会，以便在中部地区建立新的加姆杜德州临时行政当局。大会建立了区议会，7月4日区议会选举了 **Abdikarim Hussein Guled** 为议长。占据包括杜萨马雷布在内的加姆杜德州部分地区的 **Ahlu Sunna wal Jama'a** 集团抵制这一进程，但8月27日该集团部分派别与加姆杜德州临时行政当局达成协议，加入该州，以换取政治和宪政特许权。邦特兰行政当局最初谴责加姆杜德州临时行政当局违反了宪法，部分原因在于它对长期以来认为是邦特兰一部分的穆杜格区北部提出了领土要求。在联邦总理与邦特兰总统讨论后，7月29日加姆杜德州临时行政当局修订了宪法，取消了对穆杜格区北部的任何领土要求。

6. 8月8日，联邦政府发起了在2015年12月1日前建立希兰州和中谢贝利州临时行政当局的进程。这一进程将由一个技术委员会管理，由该地区的12名联邦内阁部长和地方州长组成的指导小组监督。

7. 在“索马里兰”，5月11日议会上院和长老院宣布将艾哈迈德·默罕默德·马哈茂德·“希兰优”总统的任期延长22个月，从而把原定2016年6月举行的选举推迟到2017年3月。在抗议和协商之后，5月27日当局与反对派双方商定把选举重新安排在2016年12月中旬。然而，由于长老院未能根据协议修改其决定，局势仍然十分紧张。8月18日，在答复索马里兰当局关于一项法律裁决的要求时，最高法院作出了有利于长老院决定的裁决，把选举时间定为2017年3月。

B. 安全事态发展

8. 在斋月及其前几周，青年党在索马里中部和中南部的袭击事件有所增加。在斋月第一天，6月18日阿达多安全部队挫败了三个枪手的综合袭击，袭击者在引爆一辆装有炸药的汽车后，企图进入中部州成立大会的会场；四名袭击者是唯一的伤亡者。

9. 6月11日一大批青年党战斗人员在拜州 **Jama'a** 村伏击了非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的一支车队。6月12日非索特派团增援哈马的部队两次遭到青年党的伏击。6月26日100多名青年党战斗人员在引爆车载炸弹后袭击了在拜州 **Leego** 的非索特派团基地，造成非索特派团大批人员伤亡和几名非索特派团士兵据报在战斗行动中失踪。青年党声称对此事负责，提到是以已故青年党领导人的名字命名的一个新军事单位 **Abu Zubeyr** 营所为。

10. 在基斯马尤，8月22日位于基斯马尤旧机场的索马里国民军训练营遭到汽车炸弹袭击，造成至少18名索马里国民军士兵死亡和至少另有44名士兵受伤，其中包括3名非索特派团士兵。

11. 在摩加迪沙，斋月期间定向暗杀和综合袭击事件大幅度增加，青年党声称对此负责。据报道，7月10日有11名平民在对两家旅馆的连续综合袭击中被打死，至少有20人受伤。7月25日一名议员及其保镖和司机在一起飞车枪击司机中丧生。7月26日一辆装有炸药的卡车在 Jazeera Palace 旅馆外爆炸，炸死15人，包括住在该旅馆的一名中国外交使团人员。这次爆炸造成旅馆和附近建筑物的重大破坏，包括机场路上的联合国大院。青年党声称这次袭击针对设在该旅馆的外国外交实体。8月22日青年党发起另一次汽车炸弹袭击，目标针对索马里安保人员经常出入的一家餐馆，造成6人死亡，包括两名平民，另有18人受伤。

12. 7月19日非索特派团和索马里安全部队与埃塞俄比亚和肯尼亚国防部队，开展了代号为“朱巴走廊行动”的新的联合军事行动，目的是把青年党驱逐出位于索马里中南部的最后堡垒。这些部队分别于7月23日和24日攻占了盖多州巴德合尔和拜州 Diinsoor。自2014年10月 Baraawe 被攻陷以来，Diinsoor 被认定为青年党的总部。非索特派团还攻击了青年党在希兰州和加尔古杜德州的可能阵地。

13. 在邦特兰，青年党继续进行零星的活动。5月8日青年党声称对暗杀在北加勒卡约的一名邦特兰议员和保镖负责。在索马里中南部持续行动后，有报告称青年党向北朝 Galgala 山区移动。这可能增加邦特兰遭到青年党袭击的威胁。同时，8月1日邦特兰总统阿布迪韦利·穆罕默德·阿里“加斯”把对青年党叛乱分子的大赦提议延长一个月并呼吁叛乱分子利用大赦的提议，不然将面临一场新的军事进攻。

14. 另据报道，在苏勒州 Tukaraq 周围邦特兰军事集结和“索马里兰”军队与支持“Khatumo”分离主义运动的民兵发生武装冲突后，5月4日和6月15日苏勒州和萨纳格州的局势紧张。

三. 支持和平建设和国家建设的努力

A. 国际协调和政治支持

15. 在本报告所述期间，我的特别代表尼古拉斯·凯与联邦、州和国际利益攸关方密切配合，支持目前的政治进程。6月18日他访问了基斯马尤，鼓励联邦政府和朱巴临时行政当局解决他们在朱巴州议会问题上的分歧。他还向联邦政府提供了关于中部地区州组建过程的战略咨询意见和斡旋，鼓励所有利益攸关方确保对其他利益攸关方的包容和招纳，解决与邦特兰的争端。7月23日他在阿达多出席了加姆杜德州临时行政当局主席的就职典礼，8月8日他参加了谢贝利州和希兰州的州建立过程协议签署仪式。他还继续推动国际社会对索马里的政治进程采取协调方式，包括通过联合公开声明和简报会的方式。

16. 国际社会继续通过“新政”契约机制协调对索马里和平建设和国家建设进程的支持。落实通过契约机制制定并核准的联合国联合方案的工作取得了进展。在

本报告所述期间结束时，联合国多伙伴信托基金会收到的多年认捐款，共计 1.13 亿美元，其中已分发了 1 890 万美元。

17. 7 月 29 日和 30 日在摩加迪沙，联邦总统马哈茂德和我的特别代表共同主持了高级别伙伴关系论坛第二次部长级会议，它是执行《契约》高级别政策对话和战略协调的主要平台。这是至少二十五年中在摩加迪沙举行的最大的国际会议。与会者包括来自西南临时行政当局、加姆杜德州临时行政当局和巴纳迪尔州的代表；联邦议会议员；全国独立选举委员会主席；民间社会代表和 32 个国际代表团。朱巴临时行政当局和邦特兰的领导人没有出席会议，但随后认可了高级别伙伴关系论坛的成果。

18. 高级别伙伴关系论坛审查了“新政”进展情况，对 2015 年剩余时间的期望和商定 2015 年年底审查执行情况。与会者认识到，2016 年不可能举行“一人一票的选举”，核可了一套替代“选举进程”的指导原则并确认他们期望 2015 年完成州组建进程。

19. 与会者还商定，需要加速公民一级的成果交付工作，同时加强政府的自主权和知名度。会上提出了将在 2015 年 9 月底之前最后确定的具体措施。会上欢迎政府建立财政问责制和透明度工作取得的进展，也欢迎国际货币基金组织从 6 月 8 日至 18 日在内罗毕举行的索马里问题第四条磋商。

B. 包容性政治

建立联邦系统

20. 建设上述新联邦实体法律依据的工作继续进行。加姆杜德州临时行政当局临时宪法于 6 月 17 日通过。8 月 1 日，代表下朱巴州、上朱巴州和盖多州的 300 名代表在基斯马尤一致批准了“朱巴兰州”临时宪法。

21. 7 月 6 日，联邦议会核准了政府提名的边界和联邦委员会成员人选，他们将负责就确定联邦成员国界限、各州行政当局和索马里联邦共和国各区向议会提供建议。在联合国和其他合作伙伴的支持下，委员会委员 7 月 27 日选举了主席并启动了关于其行动计划的工作。

22. 联索援助团和联合国开发计划署(开发署)正在与建设和平支助办公室(建和支助办)就发放建设和平基金(建和基金)的资金进行最后协商，以支持索马里联邦政府和新的各州临时行政当局在索马里中南部召开 10 次地方和解会议和 3 次少数群体权利会议。

23. 7 月和 8 月期间，作为全国公民教育运动的一部分，联索援助团制作了一个关于联邦主义和国家建设的电台谈话节目，在摩加迪沙电台播放。该节目接触到的听众超过 400 万，得到了创纪录的大约 2 500 名听众的参与互动。该节目现在

正在社交媒体上针对散居国外的索马里人传播。联索援助团还制作了两个关于联邦主义和国家建设的电视谈话节目，在索马里最大的电视台及通过社交媒体播出。

24. 联索援助团与新闻部和索马里记者协会合作，为拜多阿、拜州和基斯马尤超过 75 名记者举行了两次培训讲习班，以加强对联邦主义及和平与国家建设进程的了解。

宪法审查进程

25. 由于 Asha Gelle Diriye 辞去独立宪法审查和执行委员会主席职务，以及关键国家执行机构各自的作用和责任仍不明确，《临时联邦宪法》的审查进一步拖延。不过，7 月 27 日，联邦议会核准了其监督委员会向宪法审查和执行委员会起草的指示，并一致任命 Mohammed Dahir Afrah 担任宪法审查和执行委员会主席。随后，宪法审查和执行委员会与监督委员会和宪法事务部合作，继续筹备审查进程。

26. 8 月 18 日，开发署国家主任和宪法事务部就执行联合国宪法支助项目启动计划签署了协议书，其中包括为宪法审查和执行委员会委员提供住所和办公室。

筹备选举

27. 作为一个重要里程碑，7 月 6 日，联邦议会核准了联邦政府提名的九个全国独立选举委员会成员人选。委员会选举 Halima Ismail Ibrahim 女士担任主席。联索援助团和开发署通过联合国综合选举支助小组为全国独立选举委员会建立了临时办公室，并开始努力查明和支持委员会成员的需要。

28. 政治事务部 7 月 6 日至 11 日对索马里进行了选举“预评估”访问，会晤了政府、民间社会和国际利益攸关方，以评估在 2016 年 9 月前进行立宪公民投票和全国大选的前景。该小组注意到其对话者的共识是，鉴于在政治进程中遇到的拖延以及其余技术和安全挑战，在 2016 年举行“一人一票”的选举是不可行的，但也发现他们普遍坚定地致力于在本届议会议员的任期结束时，推动更加合法和包容的行政当局更迭进程。该小组还注意到，人们预期联合国将支持联邦政府制订 2016 年替代“选举进程”的备选方案，并派出一个需求评估团，以协助全国独立选举委员会筹备稍后举行的大选。

C. 法治与安全机构

安全部门援助和改革

29. 为发展索马里国民军能力的“胜利计划”提供的国际支助目前仍然有限。由来自国防部、索马里国民军、非索特派团、联索援助团、联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)、欧洲联盟培训团、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的技术代表组成的一个该计划执行小组于 5 月成立，目前正在致力于该计划的执行。

30. 于 5 月 12 日开始运作的国家整编委员会与联邦政府和朱巴临时行政当局商定了朱巴兰编入索马里国民军的人员数目(340 人来自盖多州、1 000 人来自上朱巴州、1 540 人来自下朱巴州)。委员会制定了以州为基础的 2015 年和 2016 年人员整编时间表。7 月 26 日, 1 350 人被正式编入索马里国民军; 正在进行军事训练。联索援助团和非索特派团支助办继续向委员会提供技术和后勤支助。

31. 截至 8 月底, 共有 16 780 名索马里国民军和 5 200 名索马里警察部队人员在人力资源系统中进行了生物鉴别登记。8 月 17 日, 安全部门支出问题工作队举行了首次会议。工作队认识到需要为迅速支付有关费用作出可持续安排并必须为安全部队建立统一的薪金制度, 因此正在拟订有关支付薪金和津贴的建议。

32. 在高级别伙伴关系论坛期间, 与会者一致认为, 鉴于安全部门的现有治理和监督结构基本上不足, 需要更注重国家安全架构。这方面的进展仍然受到各项政治挑战的阻碍, 尤其是在国家建设和宪法审查进程方面。联索援助团和开发署继续在宪法进程的安全方面提供战略援助, 以此予以支助。

警察

33. 警察问题工作组核可了关于建设索马里警察部队(包括在收复地区)的希根(“准备”)计划的初步概念。预计该计划将在 10 月前完稿。

34. 5 月, 索马里联邦政府分别与朱巴临时行政当局和西南临时行政当局签署了关于建立区警察队伍的谅解备忘录。其后, 联索援助团在拜多阿协助筛选和审查了 200 名未来警官。8 月, 启动了为这些警官举办的为期三个月的培训课程。同样在 8 月, 在基斯马尤审查和筛选了 200 名警官。联索援助团和非索特派团就索马里联邦警务结构模式向索马里联邦政府和各州临时行政当局提供了技术咨询, 并正推动与州和联邦利益攸关方的全面对话, 以商定在联邦安全部门架构内的适当结构。

35. 联索援助团提供了为期两周的近身保护培训课程, 以便希兰州贝莱德文的警察部队做好保护司法人员的准备。在日本政府的支助下, 联合国完成了数字无线电通信网络的安装, 以便全面覆盖摩加迪沙的警察行动。联合国地雷行动处(地雷行动处)向拜多阿、贝莱德文和摩加迪沙的警察爆炸物处理股提供了业务和财政支助与培训。

36. 截至 8 月, 在联合国和非索特派团警察团队的支助下, 索马里联邦国内安全部为将部署至新收复地区的 151 名索马里警察部队警官举行了培训。打算在从青年党收复的 13 个区中的每个区均部署由 10 名索马里警察部队警官(2 名指挥官和 8 名外勤警察)和 35 名当地征聘的社区安保干事组成的基本民事执法能力。

解除武装、复员和重返社会

37. 索马里联邦政府继续实施索马里脱离接触战斗人员国家方案。6 月, 联合国与国际移徙组织(移徙组织)签署了一项谅解备忘录, 通过执行一个项目, 直接帮

助索马里联邦政府管理为脱离接触的青年党女性战斗人员及其家属开设的庇护所。打击青年党的军事行动致使纳入国家方案的投降和被俘战斗人员不断增多，引发了对该流程的自愿性质以及在战斗期间被俘的战斗人员地位的质疑。由于过渡中心和转业援助服务不足，一些前战斗人员现被安置在私人住宅或临时住所。

38. 联索援助团继续根据国家方案监测转业援助设施是否符合国际人权标准，但资金匮乏削弱了监测能力。此外，前任管理层禁止探访两个中心，从而限制了对生活条件的监测。现任管理层已确认了联合国的监测。

39. 联合国儿童基金会(儿基会)继续为此前与青年党、先知的信徒等武装力量或团体有关联的 625 名儿童(502 名男童和 123 名女童)提供基于社区的儿童重返社会服务。儿基会还为拜多阿、阿夫戈耶、摩加迪沙和贝里特温地区的其他处境危险的儿童提供支助。

海事保安

40. 7 月，在联索援助团支助下，联邦政府启动了索马里海军和海岸警卫队能力建设工作组。联索援助团为联邦政府起草《海岸警备法》提供技术援助，并与联合国秘书处海洋事务和海洋法司协作，为索马里政府官员举办了为期五天的关于《联合国海洋法公约》的能力建设讲习班。

地雷行动

41. 6 月 15 日，索马里爆炸物管理局开始负责协调地雷行动的所有活动，这是在这一领域实现充分国家自主的重要步骤。5 月，联合国地雷行动处(地雷行动处)启动了一个基于社区的试点项目，以消除索马里和埃塞俄比亚边界的爆炸物危害，该项目也将提供就业机会。

42. 7 月和 8 月，地雷行动处和联索援助团为索马里国民军、国家情报与安全机构、看守部队和国家安全顾问办公室的 25 名成员提供了有关销毁小武器和轻武器的培训。

司法和惩戒

43. 继索马里发展和重建基金批准索马里联合法治方案后，在 5 月 27 日方案指导委员会成立会议期间，联邦政府和国际捐助者核可了该方案。除了双边支助外，捐助者为方案捐资 6 000 万美元。为迅速执行方案，仍迫切需要额外支助。

44. 联合国机构正在与联邦司法部和总检察长办公室等主要司法机构以及各州和民间社会伙伴协作，筹备执行该方案。

45. 联索援助团协助联邦司法部评估临时行政当局法官、检察官和书记官的优先培训需求并开发基本专业技能培训。

46. 联邦政府宣布了 Onkod(“震雷”)计划,以期通过立法改革、结构改组和基础设施发展,建立一支更高效的看守部队。联索援助团为该计划提供了咨询意见。迄今已有 620 多名监狱工作人员登记参加了正在进行的人力资源系统项目,该项目将加强对看守部队的财务监督和问责。

D. 经济基础

47. 6 月,国际货币基金组织(基金组织)完成了 25 年来对索马里的首次第四条磋商访问,这是索马里债务减免进程和获得优惠贷款的一个关键里程碑。访问团指出,目前由农业、建筑和电信部门驱动的国内生产总值增长不足以消除贫穷和性别差距。

48. 在“新政契约”和平与国家建设目标 4 和目标 5 的工作基础上,联邦政府着手制定国家发展计划,为可持续经济复苏和发展奠定基础。该计划将遵循临时减贫战略文件的要求,帮助索马里申请重债穷国地位。

49. 5 月,索马里发展和重建基金指导委员会批准了联合国青年就业联合方案,该方案的目的是促进劳动密集型部门的增长,为索马里青年提供适应新的市场需求的技能和短期就业机会。世界银行的两项倡议也获得了核准,其目的是支持索马里电力部门以及私营和金融部门的发展,促进私人投资和创造就业。

50. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)继续在政府和地方社区两级支持畜牧、农业和渔业部门发展。8 月启动了干预措施,在三个月的时间里,为 1 400 万头牲畜接种疫苗,治疗 150 多万头牲畜。粮农组织还通过以现金支付工资方案,向 30 000 多个家庭提供财政支助,用于修复生产性基础设施。国际劳工组织为 11 000 多个从肯尼亚、境内流离失所者营地和收容社区返回的索马里难民家庭创造了就业机会。

E. 收入和服务

51. 世界银行继续支持联邦政府加强公共财政管理和金融治理。商定了一项为期 5 年的一揽子计划,支助与政策措施和宏观财政管理有关的经常性费用;还商定了支助公共财政管理重点改革的一揽子措施。已经建立了财务管理信息系统、临时文书和财政规则,现在需要努力确保有系统地加以执行。这些文书也构成了联合国多伙伴信托基金新国家窗口的基础,该窗口旨在直接向政府实体提供资金,以支持关键的建设和平优先活动。

52. 在索马里各地扩大提供的服务仍然是一个优先重点。基本保健服务一揽子方案迄今已惠及 420 多万人。6 月索马里通过了国家卫生政策和有关免疫和生殖健康的其他政策。6 月,对 7 000 多名儿童进行了体检,这是 1991 年以来对索马里中学毕业生的第一次集中体检。由于没有教师薪金制度,大约 250 000 名儿童的授课教师只领取奖励性报酬。在为超龄儿童提供非正规教育机会方面仍存在重大资金缺口。

53. 在邦特兰和“索马里兰”，联合国地方治理联合方案继续取得重大成功，通过了权力下放政策和路线图，加强了区级行政和财务管理制度，改善了创造收入情况和地方政府规划工作。邦特兰和“索马里兰”主要部委开始进行分散提供服务的试点，推动卫生、教育和道路发展等部门的核心职能权力下放。地方治理联合方案利用邦特兰和“索马里兰”的经验教训，扩大对朱巴临时行政当局和西南临时行政当局的支助。

F. 贯穿各领域的问题

稳定

54. 继续努力协调政府、非索特派团和国际社会为实现从青年党手中收复地区的稳定开展的活动，包括部署警察能力。在“飞鹰行动”和“印度洋行动”下收复的地区中，Qoryooley 和 Leego 又很快被青年党夺回。不过，非索特派团恢复了在这两个地点的驻扎。青年党的活动阻碍了塔耶格莱周围地区的行动自由，给人道主义局势与和解活动带来不利影响。向新收复的 Diinsoor 区部署了区临时行政长官，并开始就巴德哈尔区临时行政当局问题举行谈判。

55. 在建设和平基金即时反应机制的资助下，开发署和联索援助团开展活动，支持内政和联邦事务部在新收复地区的稳定工作。在 13 个区设立了看守当局，其中 8 个目前正在运作，建设和平基金正为其提供预算支持。联邦政府向这些区部署了社区联络官和地方治理助理，以加强这些地区的看守政府并为建立区临时行政当局奠定基础。已在七个区建立了区和平与稳定委员会，支持与民众的和解、对话和包容进程。

人权

56. 平民伤亡是本报告所述期间的一个主要关切问题。据报告，暴力部族冲突和非索特派团、埃塞俄比亚国防军和索马里国民军的军事行动导致 113 个平民伤亡，其中包括 37 人在朱巴兰州和希兰州的暴力部族战斗中伤亡，后者据报也涉及索马里国民军。据称在 7 月 21 日和 31 日非索特派团在下谢贝利州马尔卡开展的行动中，共有 22 名平民被打死。8 月初在希兰州，据报非索特派团又打死 5 名平民，打伤 6 人，他们都是一辆面包车上的乘客。7 月，在埃塞俄比亚国防军/索马里国民军在巴科勒州开展行动期间，据报道有 28 名平民被打死，15 名平民在埃塞俄比亚国防军的空袭中丧生。联索援助团向马卡派出了独立核查团并要求对这些事件进行独立和全面的调查。非索特派团与联邦政府向马卡联合派出调查团，与受影响的社区会晤，起诉涉嫌的肇事者、设立调查委员会并承诺把肇事者绳之以法。其他平民伤亡归因于青年党叛乱分子和身份不明者的袭击以及索马里国民军和非索特派团人员与青年党之间的战斗。据报青年党分子涉嫌实施了大约 30 起绑架。

57. 有报告称，也存在任意逮捕和拘留情况。在开展安全行动之后，索马里全境有 185 人因安全问题被捕，其中多数人在 48 小时内被释放。

58. 本报告所述期间，死刑继续被适用。在摩加迪沙处决了三人，在拜多阿处决一人，6月在摩加迪沙做出了两项死刑判决。

59. 5月20日至29日，索马里人权局势独立专家 Tom Nyanduga 访问索马里，他将于2015年9月向人权理事会提交报告。

性别平等和增强妇女权能

60. 联索援助团积极游说和支持索马里妇女组织和妇女事务与人权发展部倡导妇女参与联邦和区域一级的政治进程。6月，在联索援助团的协助下，索马里妇女领导倡议和妇女事务部长分别派出代表团，访问 Cadaado，妇女领导人借此机会倡导妇女参与中部地区各州的组建进程问题并就此与联邦、州和地方当局谈判。妇女最终在新成立的贾穆杜格州议会64个席位中获得8个席位。

61. 7月，在联索援助团的大力宣传和支持下，妇女事务与人权发展部在批准全国独立选举委员会两名女委员方面发挥了至关重要的作用，其中一人在7月当选为委员会主席。在联索援助团的支持下，索马里妇女领导倡议和促进妇女权利男子声援小组共同参加了朱巴临时行政当局制宪会议，在会议中倡导拟订保护妇女和女童权利的宪法规定。

儿童保护

62. 本报告所述期间，至少记录了746宗严重侵犯儿童权利的案件。所报事件影响到689名儿童，包括567名男童和122名女童，其中大部分涉及青年党分子和索马里国民军士兵。在本报告所述期间，只记录了1起1名儿童叛离青年党的案件。

63. 6月4日，联索援助团举办了一次概况讲习班，以提高索马里国民军对武装冲突中儿童所面临问题的认识并将儿童保护纳入索马里国民军政策和活动的主流。6月8日，联合国支持索马里国民军儿童保护股检查在基斯马尤集结的民兵整编部队，其间筛查出36名儿童。6月9日至13日，联合国国家监测和报告任务组支持儿童保护股成员前往乌干达，学习借鉴乌干达如何成功实施计划，停止在乌干达人民国防军中招募和使用儿童。

防止性暴力

64. 在本报告所述期间，联索援助团向索马里警察部队提供支助，以确保将妇女保护和与冲突有关的性暴力问题纳入“希根”计划。还努力将防止与冲突有关的暴力和性暴力的措施纳入索马里国民军民兵整编进程。联索援助团继续努力提高民事和军事司法系统利益攸关方对性暴力案件正当程序的认识。通过联合国法治和与冲突有关性暴力问题专家小组的支持，4名检察官和法官参加了8月10日至13日在乌干达坎帕拉举行的大湖区预防和制止性暴力和性别暴力区域培训机制的培训。

65. 联索援助团还与非索特派团合作举办了有关性暴力和性别暴力及基本调查技能的培训师培训。这些培训师将被派遣为新的和有经验的调查员提供基本和持续培训。

66. 8月18日,我的特别代表向联合国警卫队高级军官简要介绍了联合国对性剥削和性虐待的零容忍政策以及我就防止性剥削和性虐待采取的特别保护措施。

四. 人道主义局势

67. 索马里人道主义局势依然脆弱。2015年厄尔尼诺现象可能导致谢贝利和朱巴地区严重洪水,为索马里可能会受到影响的多达90万人正在进行机构间应急规划。预计需要粮食援助的索马里人数在十二月之前一直会增加,主要是在上谢贝利州(原因是洪水)以及奥达勒州、希兰州和上朱巴州农牧区(原因是4月至6月“Gu”雨季不规律的降雨)。

68. 粮食安全状况在依靠畜牧为生计的地区有望改善,原因是牲畜养殖规模增加和价格优惠。然而,该国急性营养不良的残留规模仍然较大,731 000名索马里人无法满足基本粮食需求,另有230万人面临这方面风险。五岁以下儿童中约有12%(202 600人)急性营养不良,其中包括38 200名严重营养不良和面临高死亡风险的儿童。

69. 超过110万索马里人仍然长期流离失所,其中大部分人的粮食得不到保障。索马里国防军-非索特派团在朱巴走廊的联合行动已经引发新的人员流离失所。强迫迁离继续引发保护方面的关切。

70. 也门局势为已经捉襟见肘的人道主义应急系统增加了额外的压力。截至7月19日,超过28 000人从也门抵达索马里,其中90%以上的人为索马里人。人道主义组织与地方当局一起,在邦特兰的博萨索和索马里兰的柏培拉港口设立回返者接待中心。

71. 动荡的安全局势仍然使人道主义援助的运送极为危险。在2015年的前六个月,据报告发生了超过70起涉及人道主义组织的事件,导致9人死亡,5次绑架。尽管面临挑战,人道主义组织继续使用创新的方式提供人道主义援助,包括利用社区网络、地方组织、私营运输公司以及航空货运。

72. 在2015年上半年,通过各种干预措施向约658 000名索马里人提供了援助,全国严重营养不良水平从14.9%降低到12%,并且无法满足最低粮食需求的索马里人的数量从超过100万减至731 000人。8月11日,自上次接到有关索马里小儿麻痹症病例的报告以来,已过去了一年。

73. 儿基会到6月的主要青黄不接季节结束之前向61 200名脆弱者提供了现金援助,并会在9月之前继续为39 000人提供援助。营养群组伙伴为23 877名急性

营养不良的儿童和 2 638 名营养不良的孕妇及哺乳期妇女提供了挽救生命的治疗服务。自 2015 年 5 月以来，水、环境卫生和讲卫生群组伙伴向 18.5 万人提供了获得安全饮用水的途径，2.5 万人获得了使用卫生设施的途径，27 万人获得了个人卫生用品包和(或)接受了个人卫生宣传。

74. 大多数政府机构仍然缺乏执行其任务的基本能力，包括人力资源、指导政策以及基础设施。世界银行和开发署支持核心政府职能的能力发展的项目已被批准。

75. 开展了机构间人道主义评估访问，以确定在新收复的巴德合尔和丁索尔的迫切需要。目前有 14 个以上的人道主义组织在这两个城镇积极工作，随着局势的改善，预计将有更多的组织开始工作。

五. 定向制裁

76. 在安全理事会索马里和厄立特里亚问题委员会 5 月 1 日的非正式磋商期间，委员会听取了有关索马里和厄立特里亚监测组、联合海上部队和联合国毒品和犯罪问题办公室实施木炭禁令情况的简报。7 月 16 日，委员会主席向安全理事会作了简报。8 月，索马里和厄立特里亚监测组开始起草它的最终报告，委员会计划于 10 月 9 日审议该报告。

六. 第 2124(2013)号、第 2182(2014)号和第 2232(2015)号决议的执行情况

向非索特派团和索马里国防军提供支助

77. 安全理事会第 2232(2015)号决议核可了我 7 月 2 日给安全理事会主席的信中概述的非洲联盟-联合国联合审查团的建议。8 月 17 日至 25 日，非索特派团在内罗毕召集了一次会议，在与联合国和有关伙伴协商后，修订其作战构想。经修订的作战构想草案将在非洲联盟和平与安全理事会核准前由非盟委员会审查。

78. 7 月 30 日至 8 月 8 日，非索特派团支助办在亚的斯亚贝巴、索马里和内罗毕进行了战略审查的外地访问，其中包括与联邦政府、非索特派团、非洲联盟、会员国、联索援助团和其他非索特派团支助办客户进行协商。审查旨在根据联合国在索马里的战略目标，为非索特派团支助办提供使其继续胜任其工作的备选方案。战略审查的最后报告将根据第 2232(2015)号决议在 9 月 30 日之前提交。

79. 非索特派团支助办继续在索马里中南部各区向非索特派团提供后勤支助，由于不安全和无法进入主要供给路线，其航空资产的负担增加。第 2124(2013)号决议中设想的支援部队尚未部署。向各区提供饮用水仍然是一个挑战，非索特派团支助办正在加快实施钻井方案和水处理厂的分布。继 7 月 26 日 Jazeera Palace 酒店受到袭击后，迫切需要在摩加迪沙国际机场增加住宿设施。

80. 7月10日至8月6日，非索特派团支助办为埃塞俄比亚、布隆迪和乌干达部队以及140名人员组成的乌干达建制警察部队的轮调提供支助。如我4月6日给安全理事会主席的信中所述(S/2015/234)，非索特派团支助办还支持由410名警卫组成的乌干达联合国警卫队的轮调，以及将另外120名士兵从乌干达部署到乌干达联合国警卫队，这使兵力达到530人。

81. 非盟、联合国和乌干达政府之间有关部署乌干达军用直升机的协助通知书的讨论已进入后期。在本报告所述期间，非索特派团支助办为713名非索特派团人员进行了部署前和随团培训，包括为准备部署六架乌干达直升机对乌干达航空部队的培训。非索特派团支助办还为248名非索特派团人员进行了医疗后送、遣返和重新部署，并向索马里国防军士兵发放了3000套个人急救包。

82. 9157名索马里国防军士兵以前接受过培训并注册，他们继续从非索特派团支助办的后勤支助中受益，另外1350名索马里国防军士兵在基斯马尤接受了强制性人权培训，使得符合资格得到非索特派团支助办支助的索马里国防军士兵总数达到10507人。更多索马里国防军士兵预计在2015年9月在Dhobley和Ceelwaaq接受人权培训。

83. 在本报告所述期间，没有为支持非索特派团和索马里国防军的信托基金提供更多捐款。非索特派团支助办根据第2124(2013)号决议，与非索特派团开展联合行动，为支持索马里国防军从信托基金中支出了1465万美元。截至8月24日，非索特派团信托基金的余额为280万美元，而索马里国防军信托基金已接近枯竭。美国政府表示打算向索马里国防军信托基金捐款1500万美元。

84. 作为非索特派团支助办一揽子后勤支助的一部分，地雷行动处继续培训、辅导和装备开展简易爆炸装置反措施工作的13个非索特派团小组和爆炸物处理小组。在本报告所述期间，非索特派团对涉及简易爆炸装置和其他爆炸危险的92次紧急事件作出了回应。辅导员向支援部队提供非致命性战斗工程技术咨询，其结果是向联合国、联邦政府和非索特派团/索马里国防军安全运送了2452165公斤货物。

85. 地雷行动处开始将工作人员纳入非索特派团部队总部、区总部和非索特派团支助办，使其能够提供有关流动性和简易爆炸装置威胁的更好的战术咨询意见和情况介绍。地雷行动处向非索特派团提供数据、分析和非致命性技术咨询意见，以支持主要供给路线上的物资流动和补给。

人权尽职政策

86. 作为人权尽职政策缓解措施的一部分，联索援助团向318名索马里国防军军官提供了人权和国际人道主义法培训，并为25名选定的非索特派团培训师举行了有关人权和国际人道主义法的“培训师培训”讲习班。培训师已经在朱巴兰培

训了 1 600 名新编入的安全部队人员。还为索马里警察部队 20 名刑事调查部警官进行了为期三天的人权培训。

87. 2015 年 6 月,非索特派团与联合国人权尽职政策问题联合工作组通过了一份报告,其中说明了确保非索特派团和索马里国防军遵守人权尽职政策的现有措施和机制。该报告确定了差距和改善人权尽职政策执行情况的进一步措施,包括审查非索特派团侵犯人权指控的一个常设议程项目。随后,工作组在接到有关非索特派团 7 月在马尔卡行动的指控后,在 8 月 6 日召开了会议。8 月 20 日联合国内部人权尽职政策问题工作队举行会议,确定防止非索特派团部队侵犯人权的进一步缓解措施和提出纠正行动的建议。

七. 联合国在索马里的存在

A. 扩大联合国的存在

88. 在本报告所述期间,在索马里各地的国际工作人员数量平均为 408 人,而本国工作人员数量平均为 1 024 人。摩加迪沙的国际工作人员数量平均为 275 人。在 4 月 20 日加罗韦的联合国车辆受到袭击后,派驻邦特兰的人员略有缩减。

B. 一体化

89. 联索援助团的联合规划股和驻地协调员办公室联合开发了一个工具,以监测综合战略框架(ISF)的执行进展情况。6 月 2 日,向高级管理小组提交了第一份报告。随后的报告将每 120 天讨论一次,侧重于确定共同挑战并提供需要高级管理小组采取行动的建议。

90. 联索援助团和联合国国家工作队之间正在就多个州的联合部署进行讨论,以根据综合分析和规划最大限度利用资源。联索援助团和国家工作队制定了州战略计划,以指导方案交付和协助各州当局开展自己的规划工作。与此同时,联合国在索马里的机构与合作伙伴一起,根据新政契约为所有三个信托基金设计了一个综合风险管理战略。

C. 工作人员的安全和安保

91. 根据经修订的邦特兰和索马里兰的安全风险评估,联合国各机构大力确保持续的方案交付和与当地对口部门的接触,同时采取步骤满足最低运作安保标准不断增加的安保要求。

92. 6 月,联索援助团和联合国国家工作队开展了一项修订索马里方案关键程度框架的工作。这项工作的结果纳入了安全风险评估,并将为持续部署规划提供信息。

93. 5 月 23 日,联合国和联邦政府就涵盖乌干达联合国警卫队行动的特派团地位协定的修正案以及有关协调乌干达联合国警卫队行动与索马里安全部队行动的谅解备忘录达成一致意见。

94. 安全和安保部所有国际工作人员的核心员额在 2015 年 8 月中旬得到了填补，同时为摩加迪沙、拜多阿和杜罗提供了增援。为医疗应急小组项目获得了直到 2015 年年底的预算外资金。

八. 意见

95. 在国际社会支持下，索马里领导人和索马里平民作出承诺，表现出几乎前所未有的团结，取得了很大进展。自从 1991 年索马里内战开始以来第一次组织约 7 000 名中学生统一考试，就是索马里开始非常需要的正常化和带来希望的一个具体实例。摩加迪沙和全国其他城市开始恢复经济和社会生活是索马里人致力于重建社会的明证。然而，任何人都不应感到自满。还需要做更多的工作来巩固取得的成果和应对其余的挑战。

96. 索马里国民军和非索特派团正在进行的联合军事行动继续为政府行使权力创造了更多的领土空间。我赞扬非索特派团和索马里国民军部队在面临许多挑战的情况下继续作出牺牲，表现出坚韧不拔的精神。最近发生的事件，包括 6 月 26 日在 Leego 的攻击事件和 7 月 26 日在 Jazeera Palace 旅馆的自杀爆炸，不断提醒我们在索马里继续面临的危险。

97. 我欢迎联邦政府和国际社会对怯懦的恐怖袭击决不退缩的决心。索马里人民面对不尊重人的生命、甚至在神圣的斋月也如此的敌人继续表现出巨大的复原能力。同时，军事行动本身不足以消除恐怖主义威胁。我鼓励会员国考虑做更多的工作，确保对青年党采取真正全面的方式，包括支持建立一个为索马里人提供政治包容、安全、尊重人权和经济机会的国家。

98. 最近州组建进程取得的进展值得赞扬。我欢迎中部各州成功地完成了加姆杜德州临时行政当局的组建并强调联邦政府在指导该进程中发挥的领导作用。我敦促联邦政府和加姆杜德州临时行政当局继续与本州各类团体联系，进一步深化包容性。在朱巴临时行政当局和西南临时行政当局继续巩固其行政机构时，我呼吁联邦政府发挥类似使能作用。启动成立希兰州和中谢贝利州临时行政当局的进程也令人鼓舞。各州作为联邦成员发挥职能是完成其他政治进程的关键组成部分。我敦促联邦政府和各利益攸关方密切协作，以协调一致和包容的进程实现这一目标。

99. 高级别伙伴关系论坛标志着一个重大政治时机。为确保 2016 年选举进程已商定了必要的行动：(a) 索马里自主；(b) 比 2012 年的选举更具包容性和代表性；(c) 更加有序。在高级别伙伴关系论坛之后，联邦政府与议会和各州临时行政机构协商后，于 8 月 15 日最后确定了 2016 年选举进程行动计划。正讨论如何在国际社会技术和财政支助下向前推进该计划。我高兴地注意到这一协议并敦促所有利益攸关方努力迅速地执行这项行动计划。

100. 在这方面，8月12日议会提出的弹劾总统的动议，令人对政治进程的稳定性表示关切。我参加了索马里国际伙伴8月18日就这一问题发表的联合声明并呼吁所有索马里利益攸关方继续把重点放在国家面临的紧急和未决的优先事项上，包括筹备2016年的选举进程、完成各州组建进程和打击青年党。

101. 继续推迟实施2016年包容政治愿景框架其他一些要素，仍是一个问题。尤其是宪法审查进程是一个关键领域，特别是在主要国家执行机构现已设立的情况下需要取得重大进展。作为这一进程的一部分，迫切需要商定国家安全部门的架构，明确界定联邦制索马里所有安全机构的作用和职责。它还应提供一个能够加快民兵一体化的框架。这必须包括有效的监督和问责机制，以防止和处理侵犯人权行为。

102. 我欢迎联邦政府和国际社会在高级别伙伴关系论坛期间作出的关于安全部门的重要承诺。我敦促所有伙伴致力于调集资源，以便把胜利计划和准备计划执行到底以及开展全国一体化委员会的工作。目前不支付国家安全部队工资的问题可能产生严重的影响。我敦促该国政府和国际社会毫不拖延地解决这一问题并期待安全部门费用工作队就薪金和津贴支付问题开展工作，制订一个统一、可持续和透明的全国薪金和津贴制度。

103. 非索特派团支助办对索马里国民军的支助在加强国家部队作战能力方面发挥着重要的作用，特别是在目前这个时候，他们与非索特派团一道发起了进攻，解放青年党占据的领土。我再次敦促会员国向该信托基金慷慨捐款，使非索特派团支助办能够根据安理会的授权向索马里国民军提供不间断的支助。

104. 我仍然对索马里境内继续实行死刑的做法表示关切并呼吁立即停止执行死刑。我谴责青年党的侵害行为，特别是经常处决平民的行为。我对索马里安全部队和非索特派团部队杀害平民的报告深感不安和关注。我欢迎非索特派团最近的行动，呼吁国家当局和非索特派团酌情继续调查军事行动中侵犯人权和违反国际人道主义法的指控并追究肇事者的责任。我还敦促追究在非索特派团范围以外行动的外国部队侵犯和侵害行为的责任。在索马里执行人权尽职政策对联合国在该国的工作至关重要。

105. 如我7月2日给安全理事会的信所述和第2232(2015)号决议所认可，必须为索马里警察部队的发展和维持提供大规模捐助。它们必须包括启动各州设立警察部队的短期举措，同时建议非索特派团逐步重组，酌情增加警察人员。根据第2232(2015)号决议的要求，联合国各实体正与非索特派团合作，制定向索马里警察部队提供和落实非致命性装备一揽子支持的详细备选方案，该方案将于9月份向安理会提出。

106. 我对索马里脆弱的人道主义局势仍然深感关切，而也门的危机和军事进攻造成的强制搬迁和流离失所的比率增加加剧了这种状况。300多万人仍需要人道

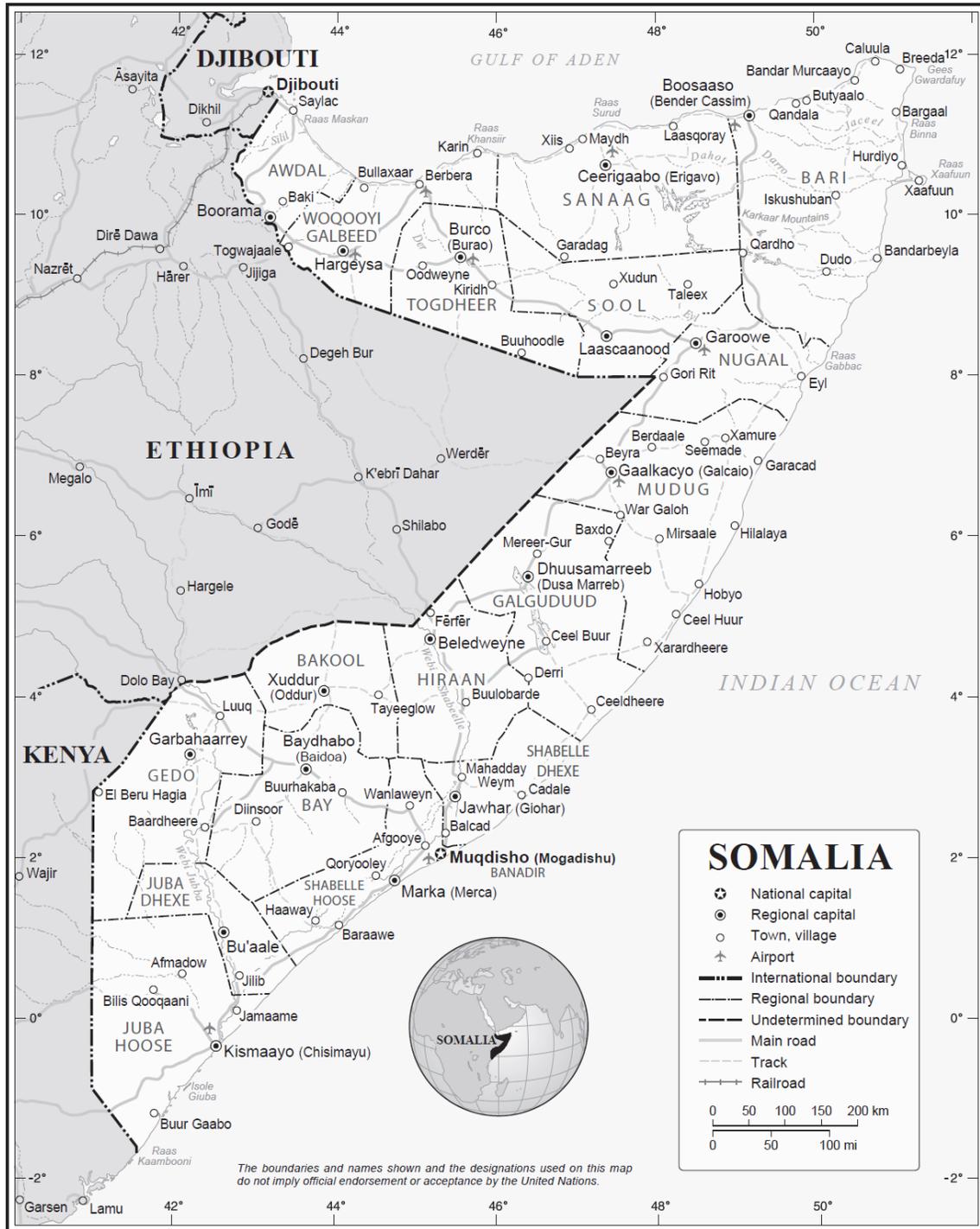
主义援助。厄尔尼诺现象造成的潜在人道主义影响也令人严重关切。我敦促各方协助人道主义行为者及时、安全和不受阻碍地出入索马里并寻求 110 万索马里国内流离失所者的持久解决办法。我再次呼吁捐助方增加对 8.63 亿美元人道主义呼吁的支助，其目的是满足 280 多万索马里人的需要。

107. 我感到失望的是，“索马里兰”最高法院作出了有利于长老院的裁决，把总统和议会选举推迟到 2017 年 3 月。这项裁决不顾国际社会反对推迟选举的呼吁并有可能损害该州民主化努力取得的成果。

108. 最近几个月来，尽管面临诸多挑战，但是索马里在妇女参与国家和地方一级政治和发挥领导作用方面取得了一些进展。尽管仍有许多工作要做，但是妇女融入和参与战略性职务，例如在朱巴临时行政当局、贾穆杜格州议会、全国独立选举委员会、联邦和州内阁的职务，显示了缓慢但稳步的进展。传统长老和政治领导人有责任帮助纠正性别不平衡问题。

109. 正如我过去指出的那样，索马里人民对索马里实现持久和平、稳定和国家发展负有最终责任。索马里已经在过去几年的混乱和毁灭中遭受了足够长的痛苦。索马里领导人和代表必须履行其职责，显示指导该进程在 2016 年圆满结束所需的政治承诺和团结。国际社会随时准备继续支持索马里。

110. 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，感谢他们在富有挑战的条件下持续努力的工作。我还要感谢非洲联盟、非索特派团、政府间发展管理局、欧洲联盟和其他发展伙伴对索马里寻求和平进程的持续支持。我们必须在寻求索马里的持久和平与稳定中继续加强我们的伙伴关系。



Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014

Department of Field Support
Cartographic Section