



## 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 2232(2015)号决议第 35 段提交，其中安理会请我每隔 120 天提交报告，说明该决议的执行情况，包括关于联合国索马里援助团(联索援助团)的任务执行情况，并根据安全理事会第 2245(2015)号决议第 17 段提交，其中安理会请我在定期提交的关于索马里的报告中，报告该决议的执行情况，并具体报告联合国索马里支助办公室(联索支助办)在执行任务过程中遇到的挑战。本报告介绍了 2015 年 9 月 1 日至 12 月 31 日期间的主要事态发展。

### 二. 政治和安全概况

#### A. 政治事态发展

2. 在本报告所述期间，索马里在建立联邦制国家方面继续取得进展，包括制定 2016 年政治过渡的必要框架。索马里各利益攸关方发起了一个具有广泛包容性的协商进程，以确定将在 2016 年实施的最适当和可行的选举模式。全国协商论坛于 10 月 19 日和 20 日在摩加迪沙举行，会后于 11 月 16 日和 17 日在每个新的索马里联邦州以及巴纳迪尔州、希兰州和中谢贝利州举行公开协商，并分别于 11 月 22 日和 12 月 5 日为“索马里兰人”和散居国外的索马里人举行公开协商。妇女、青年、少数群体和民间社会代表积极参加了这些协商和论坛。

3. 论坛确认在 2016 年无法做到“一人一票”选举，因此于 12 月 16 日通过了《摩加迪沙宣言》，其中重申不应延长宪法规定的期限，并概述了一些涉及到 2016 年选举模式的关键原则和将要采取的行动。与会者还一致认为，索马里领导人将在 2016 年 1 月 10 日之前重新召集会议，并核可一项详细的选举模式和实施计划，以及一个 2016 年至 2020 年期间的政治路线图。

4. 经政治对话之后，已撤销我在上份报告(S/2015/702)中提到的议会提出弹劾哈桑·谢赫·马哈茂德总统的动议。联邦议会议长穆罕默德·奥斯曼·贾瓦里与



奥马尔·阿卜迪拉希德·阿里·舍马克总理商定，将调查这些指控，并采取措施消除腐败行为。

5. 总统和索马里联邦政府一些高级官员于 12 月 21 日至 23 日访问了希兰州贝莱德文，以推动在希兰州和中谢贝利州组建联邦州进程。各方已达成协议，支持前总统法令，宣布乔哈尔(中谢贝利州)将作为组建联邦州会议会址，预计将于 2016 年 1 月初启动，并宣布布希兰州洛巴尔德将成为这个新成立联邦州的首府。希兰州新任州长就职，他的前任已被罢黜，他正面临调查，并可能因涉嫌参与 11 月 14 日在贝莱德文杀害一名排雷行动处第三方承包商事件而被指控。尽管持续的部族内部和部族之间的分歧可能导致进一步延误，组建联邦州进程预计将在 2016 年 2 月 23 日和 24 日举行高级别伙伴关系论坛部长级会议之前完成。

6. 贾穆杜格地区临时行政当局在临时首府阿达多建立治理机构方面取得了进展。已努力争取到达可进入的地区，解除部族民兵武装，训练安全部队，并修缮在加尔卡尤南部的简易机场。“先知的信徒”团体控制加尔古杜德州某些地区，包括 Dhuusamarreeb。该组织继续挑战加尔古杜德州临时行政当局的合法性。9 月 9 日，“先知的信徒”团体与支持该行政当局的马雷汉人部族民兵发生冲突，导致数人伤亡。政府间发展管理局在联索援助团支助下，已开始促进加姆杜德临时行政当局与“先知的信徒”团体之间为达成协议开展对话。

7. 加姆杜德临时行政当局与邦特兰之间的政治不信任导致 11 月 22 日在加尔卡尤附近爆发武装冲突，造成大量伤亡和平民流离失所。两个行政当局在边界附近修建公路的争议引发了多次战斗。在总理和现有其他各州临时行政当局领导人参加的集体调解努力之后，邦特兰和贾穆杜格两位主席于 12 月 2 日才签署了一项停火协议。自那时以来，局势保持平静。

8. 在下朱巴州基斯马尤，谢赫·艾哈迈德·伊斯兰·“马多贝”于 9 月 12 日就任朱巴兰(朱巴临时行政当局)主席，索马里总统和总理以及现有各州临时行政当局领导人均出席了这次仪式。在解决部族间和马雷汉人部族内的纠纷方面取得了进展。朱巴兰主席承诺增加州大会席位，以容纳代表人数不足的部族。12 月 30 日，州大会批准了朱巴兰主席的一项请求，要求将他的内阁提名最后期限从现在的 2016 年 1 月 5 日延长 3 个月。

9. 12 月 28 日，建立西南州临时行政当局州大会的工作已接近完成，有 146 名成员宣誓就职，包括 30 名妇女。1 月 3 日，选举了议长和两名副议长。欧加登部族成员继续对代表性不足的抱怨导致 12 月 28 日宣布离开“上巴科勒州”行政当局。这也加深了邦特兰与西南州临时行政当局之间的紧张关系，包括因 2016 年选举进程的模式造成的紧张关系。

10. 在邦特兰，赛义德·哈桑·希尔议长因 40 名议员签署了对他的弹劾动议于 10 月 28 日辞职。11 月 9 日，艾哈迈德·阿里·哈希当选为新议长。

11. 在“索马里兰”，艾哈迈德·穆罕默德·“西兰约”总统于9月10日发布了一项总统令，确定2017年3月28日为总统和议会选举的日期。10月26日，9名内阁部长正式辞职，包括外交和国际合作部长、总统府部长兼司法部长、以及政府发言人，以抗议据称“索马里兰”总统支持执政的库尔米耶党主席 Musa Abdi Bihi 作为候选人。后来，有更多官员辞职。11月10日，库尔米耶党举行了期待已久的全会，并选举了总统和副总统候选人。其他政党预期将在2016年年初宣布候选人。

## B. 安全事态发展

12. 在索马里中部和南部的安全局势仍然动荡不定，青年党继续对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和索马里国民军的阵地和民用目标发动袭击。9月1日是青年党前领导人 Ahmed Abdi Godane 的死亡纪念日，100多名青年党战士袭击了在下谢贝利州贾纳勒的非索特派团基地。20多个非索特派团士兵死亡，23人受伤，另一些人仍然下落不明。不久之后，非索特派团开始调整其部队，于9月4日、5日和9日撤出原来在下谢贝利州已收复地区，包括 Kurtunwarey、Ceel Saliini、Cambarey、Golweyne 和 Busley。在希兰州，非索特派团分别于9月6日和26日撤出 Buq-Aqabla 和 Xarar-Lugoole。11月13日，非索特派团撤出在希兰州和中谢贝利州交界处的 Fidow。所有地点都立即被青年党占领。

13. 在摩加迪沙，9月21日，当一个联合国车队正离开索马里宫时，一辆装满炸药的自杀式汽车引爆了，击中一辆护卫汽车，炸死12人，包括一名索马里护送警卫。11月1日，对 Sahafi 旅馆的复合式袭击造成至少15人死亡。青年党宣称对此次袭击事件负责。12月14日，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)一名工作人员和一名非政府组织工作人员正在开车时，被身份不明的枪手开枪打死。目前没有证据表明，难民署工作人员与联合国的关系是这次袭击的原因。

14. 沿主要供应路线上的不对称袭击也加强了。9月13日，一个护送西南州临时行政机构官员的车队在拜州遭到3枚路边炸弹的袭击。9月16日，青年党战士在希兰州伏击了护送贝莱德文区专员的车队。11月11日，西南州临时行政当局总统在下谢贝利州沿阿夫戈耶走廊地区遭到未遂自杀式袭击，青年党声称对此事负责。

15. 在希兰州，一名联合国第三方承包商于11月14日在贝莱德文被射杀，据称是被该州州长警卫打死的，因此，引起部族民兵之间的对峙，加剧该镇的紧张局势，限制了联合国人员的行动。在逮捕了嫌疑人，并对州长进行调查后，现已恢复正常。

16. 在本报告所述期间，青年党内部出现分歧。10月22日，在邦特兰，青年党高级领导人 Sheikh Abdiqadir Mumin 在 Galgala 山区与一群大约20名战士保证效忠“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”(伊黎伊斯兰国)。在该事态发展之后，青年党领导人开始镇压支持伊黎伊斯兰国成员，逮捕并暗杀他们。在中朱巴州，10月27

日，青年党特工人员在 Saakow 逮捕了两名伊黎伊斯兰国的支持者。11 月 23 日，一个支持伊黎伊斯兰国的派别领导人谢赫·阿卜迪·盖迪在一次青年党好战分子伏击中被打死。

17. 在邦特兰和“索马里兰”之间有争议的索勒州，9 月 18 日，“哈土莫邦”分离主义民兵在 Xudun 袭击了“索马里兰”部队。局势仍然很紧张。

### 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

18. 我的特别代表继续与在摩加迪沙、加洛威、拜多阿和基斯马尤的联邦和州领导人密切合作，以推进国家建设、建立联邦制、《临时宪法》的审查，以及 2016 年选举进程的协商。他强调选举进程应当是一个由索马里主导和自主、具有包容性和透明度的进程，以确保建立一个更具代表性和更负责任的议会，有更有妇女、青年和残疾人担任代表。此外，我的特别代表定期与在内罗毕的外交使团以及驻摩加迪沙的国际合作伙伴互动，他们定期举行会议，以协调政策和捐助者支助。

19. 《新政契约》机制继续充当国际支持索马里的和平建设和国家建设进程的协调框架。在报告所述期间结束时，联合国多伙伴信托基金向通过契约机构编制和核准的联合方案支付了 3 480 万美元，涵盖所有建设和平与建设国家目标。根据建设和平与建设国家目标优先事项、里程碑和贯穿各领域的问题，开始为评估所取得的进展进行审查。审查还将评估联邦政府和国际合作伙伴履行承诺的进展情况。

20. 现已开始筹备将于 2016 年 2 月 23 日和 24 日在土耳其伊斯坦布尔举行的高级别伙伴关系论坛第三次部长级会议。高级别伙伴关系论坛将审查 2015 年执行《新政契约》取得的进展，并将审议如何在《契约》于 2016 年结束后继续新政伙伴关系。讨论会还将侧重于 2016 年选举进程的协商结果、安全部门的进展情况，以及加速经济复苏等问题。

21. 12 月 8 日，总统和我的特别代表在摩加迪沙共同主持了一次高级别伙伴关系论坛大使级会议。该会议首次由各州州长以及联邦议会议长、索马里广泛的利益攸关方和 29 个国际代表团出席，审查根据契约所取得的进展，以及在举行高级别伙伴关系论坛部长级会议时将达到的里程碑。联索援助团和联合国国家工作队密切参与筹备工作。

#### B. 包容性政治

##### 建立联邦制度

22. 尽管在州一级建立联邦州机构取得了重大进展，仍然存在相当大的挑战。组建联邦州进程尚未为联邦州结构产生获得广泛支持和足够详细的安排。面对缺乏

收入、缺乏政府基础设施，人员配备不足等问题，各州临时政府仍在努力建立权威。仍然需要国际合作伙伴的大力支持才能弥补这些差距。

23. 11月24日和25日，联邦政府新闻部长和现有各州临时行政当局在首次关于媒体的包容各方会议上批准了一项与媒体和新闻有关的合作议定书。议定书包括一项增加信息交流的协议；制定一项统一的宣传战略，以打击恐怖主义和暴力极端主义；与私营和公共媒体建立合作关系；参与提高认识与和解，以及制宪、建立联邦制和选举活动。12月28日，索马里议会通过了该国《媒体法》。新闻部和索马里全国记者联盟已要求联索援助团通过利益攸关方的培训和能力建设支持执行该法律。

24. 12月26日，议会批准了《反洗钱和反恐融资法》。

#### 宪法审查进程

25. 宪法审查进程缓慢推进，并确保监督委员会、独立宪法审查和执行委员会以及联邦宪法事务部的持续合作和协调仍然是至关重要的。9月15日，联邦议会议长提出了一项审议《临时宪法》的提议，其中包括2015年年底前起草修正案、咨询、外联、公民教育，以及2016年3月前由议会核准。

26. 应总理的要求，3名国际宪法专家于10月26日至30日访问了摩加迪沙，参与一次由联索援助团和联合国开发计划署协办的高级别讲习班。总理、议长、独立宪法审查和执行委员会、监督委员会和联邦宪法事务部的代表，以及一些议员参加了该讲习班，它提供了一个能就宪政审查进行公开对话的平台。11月9日，在研讨会的讨论之后，独立宪法审查和执行委员会提交了《临时宪法》经修订的第1和第4章，并收到了监督委员会关于审查第2、3和5章的指示。12月28日，在内罗毕开始举办随后一次专家讲习班，从技术角度审查第1至第8章。

#### 选举筹备情况

27. 除了关于选择2016年适当的选举模式协商之外，全国独立选举委员会着手筹备2020年最终进行“一人一票”选举的工作。全国独立选举委员会从9月29日至10月2日举行了第一次战略规划务虚会，然后通过了其愿景、指导原则和任务说明，以及其2015年10月至2016年12月期间的行动计划。10月8日，进行了宣传战略发展培训，以加强全国独立选举委员会成员在宣传该委员会工作的技能。全国独立选举委员会成员于10月21日至28日考察了坦桑尼亚联合共和国，并于10月31日至11月6日考察了土耳其。

28. 11月21日至23日，在议会审议法律草案之前，索马里各利益攸关方就政党法草案参加了一次由内政和联邦事务部主办的协商讲习班。

## C. 法治和安全机构

### 安全部门援助和改革

29. 联邦政府正在制定国家安全政策和国防法，并认识到必须加强文职监督安全部门的机制。国际合作伙伴继续敦促在联邦制度建立一个国家安全部门架构，明确规定安全机构在联邦和州各级的作用和责任。9月9日，总统在一项正式声明中表示，致力于实质性安全部门改革，包括通过电子手段及时和充足付款，对该部门进行审计，设立一个临时采购局，转移到一个统一的生物鉴别登记系统，并执行一项国家风险评估。尚未对“胜利计划”提供有效的财政和设备支助，该计划旨在加强索马里国民军与非索特派团开展联合行动，并承担更大的安全方面责任的能力。

30. 在9月9日举行的和平建设和国家建设目标2(安全)工作组会议上，联邦财政部承诺建立一个负责和透明的安全部门薪资系统，以便能为22 000名索马里国民军士兵和12 500名索马里警察部队人员提供一个可靠的、可持续和统一的薪金和津贴发放办法。一些捐助者正在与联邦政府就总统所作的关于广泛改革的承诺进行密切合作，作为它们向安全部门人员薪酬捐助的补充。在报告所述期间结束时，共有19 800名索马里国民军士兵和6 748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。

31. 联索援助团继续支持国家一体化委员会的工作。截至12月31日，国家一体化委员会在预期发生伤亡和叛变之前，根据整编1 350名民兵的目标，已将1 518名朱巴临时行政当局的民兵编入索马里国民军。

32. 9月和10月，联索援助团和地雷行动处为20名安全和司法部门代表进行了武器标识和登记培训。10月15日，地雷行动处向联邦政府移交了3个武器标记机器。

### 警务

33. 根据安全理事会第2232(2015)号决议的要求，“准备计划”在10月底制订完毕。该计划力求在索马里全境建立基本的维持治安服务。计划设想按照联邦警察模式建立一支12 874人的警察队伍。在10月28日的和平建设和国家建设目标2工作组会议上，该计划作为一份需要改进的现有文件受到国际合作伙伴的欢迎，在12月9日的建设目标2工作组会议上，与会代表就进一步完善技术问题以便落实该计划达成了一致意见。9月27日至29日，索马里警察部队在联索援助团和非索特派团的支持下，在摩加迪沙首次举行了关于索马里新警务模式的研讨会，现有各州临时行政当局代表均出席了会议。

34. 10月23日，朱巴警察训练营在基斯马尤开始运作。此外，200名新警员从大不列颠及北爱尔兰联合王国资助的方案毕业，该方案是在非索特派团警察的支

助下在拜多阿实施的。11月11日，重新开始支付索马里警察部队津贴，向5200名警察支付了430万美元，用于偿付8个月的拖欠款项。9月9日，在摩加迪沙向索马里警察部队移交了日本捐赠的56辆警察巡逻车，其中21辆分配给了联邦以下实体。

### 解除武装、复员和重返社会

35. 联索援助团协助联邦政府启动了一项关于全国脱离接触战斗人员方案的战略宣传计划，分别于11月1日和26日在摩加迪沙协调开办了两个讲习班。该计划着重宣传了全国方案的好处，旨在引发青年党人员进一步叛逃。截至12月13日，全国方案各中心收容了345名男子：摩加迪沙225名(Serendi设施)，贝莱德文25名(Hiil Walaal设施)，拜多阿95名。方案受益者接受了职业培训、传统争端解决办法培训和心理创伤治疗。这些人员经一个退出委员会裁定后重新融入社会。国际移徙组织在联索援助团的资助下，于11月1日在拜多阿开设了第一个青年党女脱离接触战斗人员庇护所，目前收容了第一批16位女性受益人和20个受扶养子女受益人。

### 海事安全

36. 联邦政府在联索援助团的支助下，继续起草“上尉计划”，以训练和装备索马里海军-海岸警卫队。在联索援助团支助下拟订的海事警察部队能力建设方案已被纳入“准备计划”。政府在联索援助团的协助下筹集资金，重新设立索马里海事管理部门，并开始制定一部新的索马里海事法典。

### 地雷行动

37. 10月1日，部长委员会批准了国家地雷行动立法、政策以及索马里爆炸物管理局的预算，联邦政府批准了《集束弹药公约》。12月4日，联邦政府启动了“保护计划”，该计划列出了协调和实施索马里爆炸物危险管理行动所需的国际支助。

38. 在本报告所述期间的早些时候，索马里各小组执行地雷行动处的项目，对索马里与埃塞俄比亚边界沿线的76个社区爆炸物的销毁工作进行了评估和标记。

### 司法和惩戒

39. 联索援助团继续支持拟订“震雷计划”，以通过立法改革、结构改组和基础设施发展，建立一支高效的联邦看守部队。截至12月31日，安全部队人力资源系统已通过生物鉴别手段登记了1317名监狱工作人员。联索援助团在摩加迪沙和拜多阿完成了对126名工作人员的五个培训课程，重点是狱警基本义务、人权和紧急医疗培训，并为6所监狱32名看守部队女警举办了首次全女性讲习班，讨论性别平等问题。联索援助团协助联邦司法部策划了一个咨商讲习班，暂定于2016年1月举行，以确定联邦制背景下索马里新的司法和惩戒模式。

40. 10月22日，联索援助团与该 国对口部门举行了一次讲习班，以确定执行索马里联合法治方案的优先事项和关键交付成果。10月28日和12月10日的和平建设和国家建设目标3(司法)工作组会议核准了交付成果，并商定了一个时间表，用于指导索马里联合法治方案的执行工作。

#### D. 经济基础

41. 10月5日，索马里发展和重建基金指导委员会核准了可持续木炭减产和替代生计联合方案。按照安全理事会第2036(2012)号决议，该方案将力求遏制区域木炭贸易，同时推广国内替代能源和生计。

42. 世界银行在11月初发布了《索马里经济最新报告》，这是一系列报告中的第一份，旨在激发关于经济政策和公共财政管理改革的辩论。该报告指出，尽管冲突持续了20多年，但索马里经济一直保持着弹性，这主要是由私营部门推动的。索马里国内生产总值估计为54亿美元(2013年)，人均435美元，使索马里成为世界上最贫穷的五个国家之一。报告认为，汇款为索马里经济提供了生命线，基础设施的巨大差距造成工商企业成本高企。

43. 世界银行支持汇款流入索马里的项目获得了批准，符合国际反洗钱和打击资助恐怖主义的规定，并批准了促进地方发展特别融资机制，以重建关键的地方基础设施。已完成交通需求评估，为优先项目提供信息，以便通过非洲开发银行牵头的索马里基础设施信托基金获得潜在资金。

44. 12月11日至14日，我的前境内流离失所者人权问题代表瓦尔特·卡林先生前往摩加迪沙考察，这属于他为索马里110万境内流离失所者制定一项争取持久解决办法的全面战略的任务。这次访问得到了联邦政府和国际合作伙伴的热情响应。卡林先生的初步调查结论是，索马里旷日持久的境内流离失所问题需要把重点更多地放在发展努力上，并将境内流离失所者问题纳入发展规划的主流。

#### E. 收入和服务

45. 10月2日，第二次世界银行经常性费用和改革筹资项目启动，以支持联邦政府建立一个更可靠的公务员发薪系统，并扩大保健和教育服务。之后，联邦财政部长在11月第一个星期与现有各州临时行政当局和邦特兰的对应机构举行了一次会议，表明联邦政府有授权、有能力在协调索马里各州特别是财政管理方面发挥作用。

46. 联合国和世界银行继续就各自旨在直接向政府实体提供资金的国家供资机制开展合作，以支持更多地使用国家系统，同时加强宏观经济和财政管理。建设和平基金确认通过联合国机制提供初始拨款200万美元。为帮助该国政府加强内部部级结构，还进行了职能审查。



## F. 交叉问题

### 稳定和社区复原

47. 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而开展的工作。军事和民事行动的联合规划及同步仍然是一个难题。仍必须开展军事行动为实现收复地区的稳定提供必要条件，这一点得到联合国-非洲联盟基准审查的确认。

48. 10月和11月，由于厄尔尼诺现象带来的暴雨造成洪水，某些行政区的进出受到了影响。除巴德合尔外，各区都部署了一些看守当局，巴德合尔的看守当局已经确定但尚未部署。将部署到各区的130名警察的培训已经完成，不过，尽管已达成协议，建设和平基金也划拨了启动资金，但到新收复地区部署仍是一个难题。

49. 大多数区都报告存在一定程度的经济活动，这主要是由于对社区的动员，有时也有国外侨民的资本注入。除了重建行政办公室、学校、警察局、法院和保健设施外，目前还在索马里稳定基金、美国国际开发署和非索特派团速效项目的支持下在9个区开展社区项目。

### 人权

50. 本报告所述期间共记录了123名平民伤亡，而上次报告所述期间为113名。其中，青年党或身份不明的武装分子涉及造成95人死亡，索马里安全部队涉及27人死亡，非索特派团部队涉及22人死亡。

51. 军事法院作出四项死刑判决。朱巴临时行政当局未经正当程序处决了14人，60多名疑为青年党成员妻子的妇女被迫流离失所。300多人在针对青年党分子的安全搜捕期间被捕(250人在邦特兰)。大部分在筛查后获释。在邦特兰，挨家挨户的搜查专门针对青年，主要是来自邦特兰以外地区的青年。

52. 言论自由仍然受到挑战。国家情报与安全机构、邦特兰当局和“索马里兰”当局在各起事件中逮捕了不同的媒体工作者，理由是他们主持的节目或发布的新闻涉及了该国的政治局势。邦特兰当局还取缔了35家以上的媒体网站。4名音乐家在“索马里兰”被捕，据称是因为在摩加迪沙倡导索马里“团结”。

53. 安全人员薪金得不到支付仍然是一个严重问题，安全部队侵犯人权以及在索马里中南部部分地区设立非法检查站向平民勒索钱财的行为与此有关。

54. 联索援助团为安全部队和民间社会组织提供了国际人权和人道主义法培训，其中有79名索马里国民军成员、25名索马里警察部队成员和54名民间社会代表。主管人权事务助理秘书长在11月14日至17日访问索马里期间同非索特派团以及联邦和州对话者进行了讨论，强调了与人权尽职政策有关的问题。

55. 联邦政府在同联索援助团合作执行 2012 年普遍定期审议并制定了人权路线图后，提交了 2016 年 1 月第二个普遍定期审议周期的国家报告；议会人权委员会就国家人权委员会法案举行了各州磋商。人权理事会第 30/20 号决议延长了秘书长任命的索马里人权局势独立专家的任期。

56. 联索援助团与反恐怖主义委员会执行局协商后，对 2015 年 6 月反恐法案草案提出了详细意见，以指导立法，确保该法符合国际法律标准。预计议会将很快审议该法案。

### 性别平等和增强妇女权能

57. 9 月 15 日，在联索援助团的支持下，联邦妇女事务和人权发展部在摩加迪沙启动了国家性别问题政策编制进程，50 多名联邦、州及民间社会代表和国际伙伴出席了仪式。预计国家性别问题政策在完成后，将可为促进索马里妇女权利、性别平等以及妇女与和平与安全议程提供一个总体框架。

58. 妇女积极参与了关于 2016 年选举进程的磋商。妇女团体还举行了自己的磋商，以确定一个共同立场，加强她们在全国协商论坛上的宣传。

59. 10 月 28 日，我的特别代表举办了一次开放日，会见了 60 多位妇女领袖、建设和平人员、活动家、联邦部长、联邦议员、安全部门机构妇女、青年及学生。会上，妇女领袖们就如何推进妇女与和平与安全议程，以及如何提高妇女在 2016 年选举进程中的代表性问题提出了共同的关切和建议。

60. 12 月 2 日至 6 日，在联合国的支持下，包括联邦议员、民间社会代表以及和平活动家在内的 28 名妇女领袖从摩加迪沙前往加尔卡尤展开和平之旅，进行和平宣传和磋商。

### 儿童保护

61. 10 月 1 日，索马里成为第 196 个批准《儿童权利公约》的国家。

62. 10 月 21 日，联索援助团和联合国儿童基金会(儿基会)举办了为期一天的讲习班，为索马里国防军儿童保护股制订一项能力建设和培训计划，以协助联邦政府执行已签署的行动计划，在军队各单位宣传政策，并建立制度确保遵守。

63. 截至 11 月 14 日，联邦政府在联索援助团和儿基会的支持下，使 79 名男孩从摩加迪沙和贝莱德文的设施获释，他们原来是作为青年党叛逃者康复方案对象被关押在这些设施中。这些儿童被移交给儿基会支助的非政府组织，登记参加了基于社区的重返社会服务。这使获得支助的受 2014 年 12 月以来冲突影响儿童总数达到 749 名(620 名男孩和 129 名女孩)，结束了联合国关于受武装冲突影响儿童问题的长期密集宣传。这是索马里政府致力于落实该国儿童与武装冲突问题行动计划的一项重要成就。

64. 在报告所述期间,至少有 157 起严重侵害儿童事件被记录在案,尤其是杀害、致残和征用儿童的案件,涉及 146 名儿童(128 名男孩和 18 名女孩),主要是索马里国防军和青年党实施的。

#### 防止性暴力

65. 根据安全理事会第 1960(2010)号决议的规定,联合国在 11 月 5 日设立了与冲突有关的性暴力监测、分析和报告安排工作组,以确保系统地收集这种侵害妇女、男子和儿童的暴力行为的及时、准确和可靠的信息。这些信息将用来推动采取更多的及时行动,防止和应对与冲突有关的性暴力。

66. 安全理事会第 1888(2009)号决议授权成立的法治和冲突中性暴力专家小组继续支持解决索马里境内性暴力问题的工作,包括对目前正由“索马里兰”议会审议的强奸和性暴力法草案提出修订意见。

## 四. 人道主义状况

67. 索马里人道主义局势依然严峻。10 月雨季一开始,厄尔尼诺现象就引发洪水,在索马里南部和中部各地累计影响 145 000 人,造成约 60 000 人流离失所。与联邦和州当局合作进行的预警、备灾和应灾活动仍在继续。洪水危险依然存在。总共有 490 万人需要援助,308 000 名 5 岁以下儿童极度营养不良,56 000 人严重营养不良。索马里境内仍有超过 110 万人流离失所。在“索马里兰”,厄尔尼诺现象加剧了干旱,对生计造成了严重影响,估计有近 129 000 人粮食无保障。当局在 8 月 10 日发出旱灾捐助呼吁。

68. 2015 年 1 月至 10 月,近 220 000 名极度营养不良的 5 岁以下儿童获得了救生营养服务;150 多万人获得基本保健服务;303 000 人获得保护服务,包括 42 802 名儿童;145 000 人获得家庭和住房援助;44 000 名学生参加教育活动。约 100 000 人获得现金转移支付。10 月,大约有 406 000 人获得粮食援助,393 000 人获得生计支持,621 000 人获得季节性生计投入。11 月 15 日,当局发起了全国麻疹免疫接种运动,对象是 440 万儿童。索马里成功控制了小儿麻痹症,15 个月来没有任何新病例报告。

69. 2014 年 12 月 8 日以来,难民署为 5 823 名从肯尼亚返回的索马里人提供了援助。自也门冲突爆发以来,难民署已登记了 29 640 名从也门来的人,包括 26 282 名索马里回返者、3 138 名也门难民和 220 名其他人。

70. 2015 年 1 月以来人道主义资金总额达 5.43 亿美元,其中 3.28 亿美元(38%)属于为 2015 年索马里人道主义应急计划请拨的 8.63 亿美元。所有部门都缺少资金。为厄尔尼诺备灾和应灾请拨的 3 000 万美元已收到 140 万美元。

71. 作业环境依然危险,对人道主义工作人员的袭击增加。今年记录了 120 起影响人道主义组织的暴力事件,2014 年年则为 75 起。12 名人道主义工作者被打死,

17 人受伤，36 人遭到逮捕和绑架。行政障碍仍然妨碍提供援助。11 月 18 日，副总理召集 20 个当地和国际非政府组织与驻地和人道主义协调员举行圆桌讨论会，讨论国家的非政府组织政策、快速和无阻碍地提供服务，以及加强地方非政府组织作为执行伙伴的作用。

72. 非法检查站、道路封锁和不安全局势严重限制了南部和中部各州 28 个区以及北部 Buhoodle 区的道路通行，影响商业活动、人员流动和人道主义援助。受影响最严重的道路干线仍然是贝莱德文-布洛布尔提-摩加迪沙公路、摩加迪沙-拜多阿-杜罗公路和摩加迪沙-马尔卡-巴拉维-基斯马尤公路。自 7 月以来，新的军事进攻加剧了通行限制。青年党在拜州迪因苏尔与乌夫罗之间的公路上以及在盖多州巴德合尔的存在是一个令人担心的问题。洪水和糟糕的道路状况，使得希兰州、中谢贝利州、中朱巴州、下朱巴州和下谢贝利州的一些道路无法通行。

## 五. 定向制裁

73. 9 月 18 日，主管人道主义事务助理秘书长兼副紧急救济协调员向安全理事会关于索马里和厄立特里亚问题的委员会简要介绍了紧急救济协调员根据安理会第 2182(2014)号决议第 42 段提交的报告(见 S/2015/731，附件)。索马里和厄立特里亚问题监察组在 9 月 22 日向该委员会提交了关于索马里问题的最后报告(见 S/2015/801)。索马里联邦政府依照安理会第 2182(2014)号决议第 9 段于 9 月 29 日向安理会提交了第二份报告。11 月 20 日，我任命八名专家在监察组任职，任期至 2016 年 12 月 15 日(见 S/2015/898)。

## 六. 向非洲联盟驻索马里特派团、索马里国民军和联合国索马里援助团提供的支助

74. 根据安全理事会第 2245(2015)号决议，联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)更名为联合国索马里支助办公室(联索支助办)。联索支助办正在拟订与非索特派团和联索援助团的契约，预计将于 2016 年初最后确定。

75. 联索支助办主任在 11 月和 12 月访问了亚的斯亚贝巴，与非洲联盟、新任非洲联盟委员会主席特别代表、非索特派团部队派遣国和会员国协商安全理事会第 2245(2015)号决议的执行工作。非洲联盟委员会主席特别代表与我的特别代表于 12 月中旬举行了初步会议。

76. 联索支助办主任结束了与非洲联盟和非索特派团代表就非洲联盟和联合国之间关于向非索特派团提供后勤支助的总括谅解备忘录最后草案的谈判。预计备忘录将在今后数周内签署。联索支助办还已开始与非洲联盟、非索特派团和部队派遣国谈判关于特遣队所属装备的三方谅解备忘录。联索支助办正在谈判保养和维修合同，以便按照安全理事会第 2245(2015)号决议的要求，确保备忘录所载的捐赠车辆中至少有 75% 保持运行状态。

77. 作为文职人员配置审查的内容之一，联索支助办为应对紧急激增需求确定了 31 个关键职位，费用估计数约为 200 万美元，从现有资源中的一般临时人员项下供资。一经核准，工作人员将在 2016 年第一季度派遣到一般临时人员职位。联索支助办还依照全球外勤支助战略实施内部重组。

78. 联索支助办正在与联合国总部协调，就联合王国承诺部署 70 名军警人员一事同该国政府进行合作。可能的参与领域包括：建立特派团辅助部队，工程建筑项目，军事医疗能力，增强非索特派团的饮用水供应能力，军事情报和分析，以及作战车辆和重型设备的修理。

79. 联索支助办继续向非索特派团的所有部门提供后勤支助。然而，由于主要补给路线不安全，联索支助办车队的公路运输仍然面临挑战。在空中支援方面，联索支助办在总部和区中心部署了 10 架旋转翼和 4 架固定翼航空资产，大大改进了索马里中南部的空运。此外，由于履行一份总括性备用合同，联索支助办的业务灵活性得到提高，减少了特派团的成本，现有资源得到了更好利用。为向非索特派团部署 5 架军用直升机，联合国继续与乌干达政府就协助通知书进行谈判。

80. 联索支助办一直开展直升机夜间搜索和救援行动以及医疗后送和伤员后送，这些业务增强了该办公室提供重要紧急援助的能力。联索支助办还在其行动区内开展了强有力的航空安全和业务风险管理方案，非索特派团、联合国国家工作队、索马里联邦政府和国际民用航空组织为此提供了支助。

81. 在本报告所述期间，联索支助办为布隆迪、乌干达和部分吉布提军队的轮调，以及向基斯马尤增加部署 600 人的埃塞俄比亚部队和特遣队所属装备提供了支助。其余的吉布提部队将在 2016 年 1 月轮调。

82. 联索支助办还为 507 名非索特派团人员提供了以下领域的培训：行为和纪律、性别平等、艾滋病毒/艾滋病、儿童保护、医疗服务、水处理、无线电通信、柴油炊事作业、后勤和燃料业务。

83. 由于东道国不执行《特派团地位协定》的一些规定，导致联索支助办在提供支援方面遇到困难。这些困难包括东道国不给予免费签证和工作许可证，偶尔向联合国承包商索款，并在未付款时拘留承包商的工作人员。

84. 地雷行动处继续为 13 个非索特派团小组进行简易爆炸装置风险减轻措施和爆炸物处理方面的训练、装备和辅导。为应对简易爆炸装置造成的威胁并支助非索特派团增强机动性，地雷行动处继续通过非索特派团部队总部、区总部和非索特派团综合支助办公室的工作人员提供数据、分析和咨询意见。非索特派团还利用地雷行动处沿主要补给线设置的爆炸物危险勘测和清理社区小组来更清楚地了解安全形势。非索特派团还使用地雷行动处提供的关于新收复地区的城镇和村庄的社区优先事项和境况资料。

85. 设立和运作特派团辅助部队的规划工作已经开始，非洲联盟和联合国指导小组将在今后几周内开始工作以确立治理结构，包括制订标准作业程序以及指挥和控制结构。

86. 联索支助办预先部署了供给物资，用于支援在 2 区(下朱巴和部分中朱巴地区)的 1 500 多名索马里国民军部队。

87. 自我上次报告以来，为索马里国民军提供支助的信托基金收到了来自美利坚合众国和丹麦的捐款共计 1 630 万美元。联索支助办每月用于支持索马里国民军的支出约为 100 万美元，主要用于口粮、运送成本、空中-医疗/伤员后送。用于支援非索特派团的信托基金目前余额为 170 万美元。

88. 根据安全理事会第 2245(2015)号决议第 15 段，联索援助团和联索支助办正在与可能提供非致命性一揽子支助的联合国实体进行讨论，这些支助将专门用于帮助索马里警察部队，并用于将邦特兰部队整编到索马里国民军。

89. 联索支助办继续支持联索援助团的活动，包括全国协商论坛和高级别伙伴关系论坛会议。联索支助办还为联索援助团在摩加迪沙和各州的扩张提供支助，在贝莱德文和拜多阿完成符合最低运作安保标准的住宿和办公设施。

#### 人权尽职政策

90. 我的特别代表向非索特派团提出了一份正式更新，内容是联索援助团对非索特派团被控在上次报告所述期间侵犯人权行为的调查结果，并请非索特派团提供关于调查或这方面进一步行动的最新书面说明。

91. 联索支助办、联索援助团和非索特派团目前正在安排联手加强问责制和调查措施，以处理非索特派团在人权尽职政策框架内的违规行为。人权尽职工作队开展了一般性初步风险评估，以及航空资产人权尽职评估。我的特别代表向非索特派团通报了风险评估的主要内容，包括对非索特派团提出的缓解措施建议，以便其建立有效的投诉处理机制，确保保护受害者和证人，定期向联合国通报处理指控的情况，而且指挥官必须确保所有部队都已接受过人权和国际人道主义法培训。

## 七. 联合国在索马里的存在

### A. 扩大联合国的存在

92. 在本报告所述期间，索马里各处的国际工作人员平均人数为 432 人，本国工作人员平均为 1 037 人。摩加迪沙的国际工作人员平均为 294 人，联合国综合大院在 7 月 26 日附近的 Jazeera Palace 旅馆遭受袭击事件中受到严重损坏，导致国际工作人员人数的减少。联合国各基金和方案以及各专门机构失去办公场所的工

作人员，被安置在摩加迪沙国际机场内联索支助办/联索援助团的主要院落，第三方合同人员则搬到商业院落。

93. 联索援助团正在依照安全理事会第 2232(2015)号决议进行区域扩张。目前共有 18 名国际工作人员和 16 名本国工作人员部署在位于拜多阿(国际工作人员 4 人，本国工作人员 4 人)、基斯马尤(国际工作人员 3 人，本国工作人员 3 人)、贝莱德文(国际工作人员 3 人)和加洛威(国际工作人员 8 人，本国工作人员 9 人)的州办事处，在斡旋、安全部门改革、人权、民事/军事协调和稳定领域为各州当局提供支助。

## B. 综合统筹

94. 联索援助团和联合国国家工作队继续合作，在索马里各地执行根据《新政契约》核准的联合方案。此外，联索援助团和国家工作队综合工作队继续提供以下方面的支助：选举，宪法审查进程，索马里联合法治方案，人权和保护，性别平等问题顾问综合办公室。目前，联合法治方案的所有项目管理人员都在联索援助团/联索支助办位于摩加迪沙的大院内同地办公。联合国国家工作队成员也不时被安置在联索援助团/联索支助办在所有区域办事处的房地内。

## C. 工作人员的安全与安保

95. 在摩加迪沙机场路沿线采取了额外安保措施，包括指定交通大门和限制某些类型的车辆出入。

96. 在贝莱德文，已经完成最后的实地安全和安保调查，随之核准了 13 名国际工作人员的人数上限。

97. 加罗韦机场因跑道维修于 12 月 9 日关闭。邦特兰政府在 39 公里之外的 Conoco 找到一个简易机场作为替代，联索支助办航空处、联合国人道主义空运处以及安全和安保部评估了该机场的适用性。在编写本报告时，Conoco 简易机场正由空运处使用，为建造关键使能基础设施的筹备工作正在进行中，目的是恢复联索支助办的空中业务。

## 八. 意见

98. 我赞扬在摩加迪沙和索马里全境为决定 2016 年选举进程而在全国协商论坛框架内开展的具有历史意义的磋商，包括为散居国外的索马里人开展的磋商。这个重大的参与式政治活动是索马里人民对民主承诺的体现，显示了索马里如何回归和平与安全。数十年来，索马里人，包括青年、妇女、传统长老和宗教领袖，首次有机会积极地集体决定其政治前途。

99. 我也热烈欢迎《摩加迪沙宣言》于 12 月 16 日通过。索马里人重申他们决心不再延长宪法规定的议会和行政任期限制。通过该《宣言》，他们一致认为，内

战发生之后的任何时候都没有现在这么多索马里人，其中包括大量妇女和青年，打算参与选出人民的代表和政府。索马里人承诺确保索马里的选举团和新议会将更具包容性和代表性，并将制定于 2020 年举行普选的路线图。

100. 在 2016 年的选举过渡期之前还需要采取许多步骤。首先，至关重要的是，所有索马里领导人都应尊重和支持《摩加迪沙宣言》载列的原则和行动，并应迅速加以实施。

101. 我呼吁各有关利益攸关方加快希兰和中谢贝利的组建联邦州进程。我欢迎联邦政府在这方面发挥领导作用，呼吁联邦政府确保透明和包容各方的进程，让所有相关群体参与其中，处理需要加以解决的长期存在的不满和紧张关系。我还敦促在澄清摩加迪沙地位方面取得进展。

102. 我称赞联邦和各州领导人做出集体努力，以结束 11 月 22 日始于加尔卡尤并导致大量平民遭无谓杀害、受伤和流离失所的战斗。这一事件突出表明亟需在部族间和解问题上取得进展，并解决现有和新的联邦州内部和相互之间尚未解决的争议。

103. 令我感到失望的是，在本报告所述期间，《临时宪法》的审查工作没有充分推进。联邦议会发言人 9 月 15 日的宪法审查提案提供了有益指导，说明了在现有时间内有可能完成的事项。我敦促有关机构加紧努力。同样重要的是，审查进程应听取索马里社会各界的意见，从而让未来的宪法在全国各地得到广泛拥护。特别是需要采取有针对性的努力，让青年、妇女和边缘群体发出声音。

104. 青年党持续发动袭击，这提醒我们暴力极端分子带来的威胁始终存在。但这些袭击不能掩盖该团体正在逐步失去支持的事实。青年党还面临严重的内部分裂，因为有些成员希望该团体依附于伊黎伊斯兰国。青年党演变成伊黎伊斯兰国的一个分支，将对索马里建设和平及国家建设造成严重挑战。我重申，需要采取全面办法继续对青年党施加压力。打击暴力极端主义必须包括以下办法：为包容各方的政治创造空间，稳定已收复的地区，并努力实现经济复苏，减少青年失业并加强教育，打击极端主义的言论和意识形态诉求，以及给脱离接触战斗人员提供前途，鼓励更多青年党成员叛逃。

105. 我赞扬非索特派团和索马里国民军继续在困难条件下取得进展，我也敦促他们继续行动。我呼吁联邦政府和各州临时行政当局加快在新收复的地区设立区和地方当局，确保向居民提供基本服务，以巩固来之不易的成果。

106. 我注意到欧洲联盟决定减少其对非索特派团的捐款，我促请会员国和国际合作伙伴确保维持在索马里的投资，并寻求机会弥补资金缺口。

107. 我欢迎设立联索支助办作为非索特派团支助办的后续特派任务。非索特派团支助办作为索马里迅速、有效的战略推进手段，发挥了重要作用。联合国认为



其与非洲联盟的伙伴关系是成功的合作。我期待着加强这一共同努力。联索支助办在下一阶段的工作关系中可以发挥关键作用。

108. 我严重关切，朱巴临时行政当局的处决报道激增，发生了与非索特派团和索马里安全部队有关的平民伤亡，联合国第三方承包者在希兰州被杀害，难民署一名本国工作人员在摩加迪沙被杀害。我强烈敦促全面调查这些事件并起诉肇事者。我赞扬联邦政府在人权问题上与联合国互动，包括在 10 月向人权理事会提交国家报告用于第二轮普遍定期审议，并在 11 月参与国家人权委员会法案的磋商进程。

109. 我仍然对索马里脆弱的人道主义状况感到极为关切。超过 490 万人需要人道主义援助。厄尔尼诺现象有可能产生的人道主义影响也值得严重关切。我敦促各方协助人道主义行为者及时、不受阻碍且安全地出入索马里，并为 110 万索马里境内流离失所者找到持久解决办法。我再次呼吁捐助方加大力度支持索马里的人道主义呼吁。

110. 我要强调，联邦政府必须毫不拖延地完成其国家安全政策，决定国家安全架构，并在区域部队整编到索马里国民军方面取得具体进展。我敦促所有合作伙伴致力于调动必要资源来支持索马里国民军和索马里警察部队，支持国家一体化委员会的工作。我仍然关切不支付安保人员工资造成的严重后果，但对联邦政府和国际社会为解决这一局势所作的承诺感到鼓舞。联索援助团将与索马里和国际伙伴协作，继续制订备选方案来支助 3 000 人的邦特兰部队和索马里警察部队。

111. 通过联合国多伙伴信托基金取得供资的进展以及在新政架构下初步实施联合方案，包括关于法治的方案，令我感到鼓舞。我要强调，国际社会必须增加对这些举措的捐款，因为这些举措对于为索马里人民提供基本服务必不可少。

112. 我赞扬即将离任的特别代表尼古拉斯·凯先生，感谢他在过去两年半时间里的奉献，也感谢他的干练、勇敢和坚定的领导力。他督导了联合国在索马里各项努力的真正转变，我感谢他在索马里历史上的关键时期为该国提供了明智意见和政治支持。我热烈欢迎非洲联盟索马里委员会主席兼非索特派团团长弗朗西斯科·卡埃塔诺·何塞·马德拉的新任特别代表。

113. 我还要赞扬副特别代表和联索援助团、联索支助办、联合国各基金和方案及各专门机构以及其他国际和区域组织派驻索马里的工作人员，赞扬他们在具有挑战性的环境下继续努力工作。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的持续支持。我们的伙伴关系必须持续下去，并在寻求索马里持久和平与稳定的过程中继续深化。



Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS  
May 2014

Department of Field Support  
Cartographic Section