



秘书长关于索马里的报告

一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会第 2010(2011) 号决议第 29 段的规定提交的。安理会在该段中要求我每四个月就该决议所有方面的情况提出报告。本报告提供了从我 2012 年 5 月 1 日关于该主题的前次报告(S/2012/283)至 2012 年 8 月 15 日期间索马里在联合国参与的三个主要方面的重大事态发展的最新情况,这三个主要方面是:(a) 政治;(b) 安全;(c) 人道主义、恢复与发展和人权。本报告还评估了结束过渡期路线图的实施进展情况。

二. 政治

2. 在索马里过渡期最后几个月,路线图签署方批准了宪法草案并提交公众批准。根据路线图的规定,部落长老选出的由 825 名成员组成的全国制宪会议于 8 月 1 日通过《临时宪法》。同时,部落长老还辩论了为新联邦议会选择议员的问题。联邦议会的成立标志着一个更具代表性的新政体的开始。然而,这一进程继续面临延误,还有人报告称长老和技术选择委员会成员受到恫吓和不当影响。随着过渡联邦政府及其盟友把伊斯兰青年党叛乱分子赶出其在南部和中部地区的据点,过渡联邦政府加紧让新收复地区当地领导人参与未来治理安排对话。

A. 路线图执行情况

3. 完成路线图的预定期间将于 2012 年 8 月 20 日结束。截至 7 月底,总共 56 项任务中近一半已全部完成。估计有 20% 的任务或被第一届和第二届加罗韦会议原则(S/2012/283, 附件一和附件二)取代,或正式推迟到过渡期结束以后。这些措施包括举行宪法全民投票,制定关于选举和组建政党的立法,以及宣布专属经济区。在过渡期最后几周,注意力都集中在我上一次报告中强调的两项基本任务上:最后确定制宪进程和建立新议会。



4. 随着过渡期接近尾声，我的特别代表加大了对过渡联邦政府和其他签署方执行路线图的支持力度。负责人定期会议取代了路线图执行问题技术委员会和国际协调和监测小组。继续与各方协商编写进度报告。

安全

5. 索马里的安全结构继续按路线图运作。联合安全委员会 2012 年 5 月和 8 月在摩加迪沙举行了会议，“邦特兰”、“贾穆杜格”、“先知的信徒”组织代表以及越来越多的国际伙伴出席了会议。谢赫谢里夫·谢赫·艾哈迈德总统最终于 8 月 8 日签署的《国家安全和稳定计划》用于规划、监测和报告加强安全部门的努力。建立区域和地区安全委员会的工作进展顺利，包括与拜多阿和贝莱德文当地行为体的初步协商。

宪法

6. 作为和平进程的重要里程碑，《临时宪法》于 2012 年 8 月 1 日获得通过。最后草案是由来自专家委员会和独立联邦宪法委员会的一组核心起草人编写的。该草案于 5 月 8 日提交独立联邦宪法委员会。路线图签署方在 5 月 21 日至 23 日在亚的斯亚贝巴举行的会议上发表了评论。一些意见被草案采纳，而其他意见，包括有关权力下放、联邦制和资源共享的若干条文则推迟到 2012 年 8 月后讨论，以便进行广泛的协商。

7. 与此同时，5 月 5 日，来自索马里大部分地区的由路线图签署方任命的约 135 名部落长老在摩加迪沙举行会议，选择 825 名全国制宪会议成员和新议会成员。起初，围绕选择长老的争论造成一再拖延。6 月 22 日，路线图签署方批准了成立制宪会议和议会的议定书。他们还设立了一个技术选择委员会，帮助部落长老们选择制宪会议和议会的成员，并设立了一个全索马里长老仲裁委员会，帮助解决长老之间产生的纠纷。6 月 26 日成立的技术选择委员会——包括 27 名索马里成员、两名联合国索马里政治事务处(联索政治处)代表和其他 7 名国际观察员——有助于加快制宪会议成员名单的审核和敲定。

8. 全国制宪会议 7 月 25 日在摩加迪沙举行，约有 24% 的妇女代表，会议审议并通过了《宪法》草案。会议举行了 8 天辩论，著名索马里诗人全文宣读了《宪法》，其后，制宪会议以 96% 的多数投票通过了草案。联合国与国际捐助者开展合作，提供了重要的后勤和技术支持。

9. 《宪法》通过以后，部落长老和技术选择委员会成员继续在摩加迪沙开会，以完成新议会的甄选工作。这个过程受到了干扰，有报道称起草提名者受到恫吓和威胁，一些部族提交提名拖延，一些部族不愿意完成规定的妇女代表占 30% 的指标。到 8 月 15 日，部落长老提交了 217 个提名，按照基于《加罗韦原则》的标准，其中 170 个得到选择委员会工作组的暂时批准。得到批准者中 15% 是妇女。

政治外联与和解

10. 过渡联邦政府加强了与部落长老的接触，促进他们在结束过渡期方面发挥关键作用。联索政治处和联合国开发计划署(开发署)为总理办公室提供了资金支持，以便5月以后在摩加迪沙举行长老会议。联索政治处代表与长老们坦率讨论了他们在过渡期结束后的新政治框架中的作用和对该框架的期望。他们还讨论了关于制宪会议和议会纳入30%妇女代表的协定以及新的联邦议会议员资格标准。

11. 过渡联邦政府还继续在《全国和解与稳定战略框架》内对新收复从青年党叛乱团体占领下地区开展外联活动。6月25日，总理办公室和解与稳定秘书处向合作伙伴介绍了新收复地区工作优先事项，其中包括政治和解和成立地方行政机构、为当前重建和恢复提供支持、安全和正义举措以及与合作伙伴和区域组织的战略沟通。过渡联邦政府要求捐助者和执行机构交流其优先领域活动的信息，并鼓励尽量参与。联索政治处随一个由过渡联邦政府牵头组成的机构间访问团访问了拜多阿——一个从青年党手中收复的城镇。访问团成员就和平与和解努力及社会发展与州长和民间社会组织代表进行了接触。

12. 6月28日至30日，在政府间发展管理局(伊加特)主持下，肯尼亚政府与埃塞俄比亚和过渡联邦政府共同举办了一次协商会议。“先知的信徒”组织、Harti和Ras Kambomi等索马里南部的代表以及Azaania一些团体参加了这次会议。与会者一致认为，有必要在过渡期结束前，根据《国家联邦宪法》，建立一个临时区域权力机构，覆盖下朱巴、中朱巴和盖多三个地区。

善治

13. 路线图治理基准小组委员会的工作暂停到过渡期之后。因此，国家计划的制定和对公务员法的审查进展有限，尽管《美国过渡期稳定倡议》为总理办公室提供了一名顾问，以支持基准工作。由于过渡联邦议会内持续的僵局，财政部2011年12月编制的国家财政预算既没有得到审查，也没有获得批准。

B. 国际社会对政治进程的支持

14. 本报告所述期间，秘书长特别代表加紧了与索马里领导人和区域合作伙伴的接触。他在摩加迪沙会议上强调，路线图签署方必须对如期结束过渡期保持一致、重点明确和态度坚定。安全环境显著改善使几个高级别国际代表团得以访问摩加迪沙，他们在访问中也强调了这一点，他们还向索马里领导人保证，国家社会将给予支持。

15. 在2012年5月31日至6月1日举行的第二次索马里问题伊斯坦布尔会议上，国际社会和东道国土耳其重申对和平进程和路线图的实施的支持。会议还重点关注了“优先领域”(水、能源、道路和复原力)，呼吁通过协调和互补的伙伴关系

为发展努力提供额外的国际支持，同时强调必须以路线图为依据并作为其补充，规划索马里建设和平的新阶段。

16. 2012年7月2日和3日在罗马举行的索马里问题国际联络小组会议集中讨论了过渡期任务执行情况以及刚从叛乱分子手中收复的地区的稳定。与会者重申对在2012年8月20日结束过渡期的坚定承诺，并对过渡时期任务的执行错过最后期限表示关切。

C. 定向制裁

17. 2012年5月14日，特别代表向安全理事会第751(1992)和1907(2009)号决议所设委员会简要介绍了他与破坏索马里和平与和解进程的行为体作斗争的情况。7月6日，主管人道主义事务助理秘书长兼副紧急救济协调员，向安理会简要介绍了紧急救济协调员根据安全理事会第1972(2011)号决议第5段提交的第二次报告(S/2012/546)。她报告说，人道主义界已力图通过制定不同的方案拟订模式和风险缓解措施来处理人道主义援助被挪用的风险，并呼吁延长制裁措施的人道主义豁免期限，以确保继续向非国家武装团伙控制区的弱势人民提供人道主义援助。

18. 7月11日，索马里和厄立特里亚问题监测组协调员向该委员会提交了小组关于索马里和厄立特里亚的最后报告(S/2012/544和S/2012/545)。2012年7月24日，委员会主席根据安全理事会第1844(2008)号决议第11(G)段向安理会提交了他的120天报告。2012年7月25日，安全理事会通过了第2060(2012年)号决议，其中除其他外，将监测组的任务期限延长到2012年8月25日。还是在7月25日，该委员会还决定在受第1844(2008)号决议第1、3和7段规定的旅行禁令、资产冻结和定向武器禁运限制的个人和实体名单上增加一人，并发布了一份新闻稿。

D. 其他政治事态发展

19. 索马里过渡联邦政府和“索马里兰”2012年6月20日和21日在大不列颠及北爱尔兰联合王国切文宁举行会谈，旨在根据2012年2月23日在关于索马里的伦敦会议和上述第二次伊斯坦布尔会议上所作的承诺，明确它们未来的关系。与会者强调，他们致力于继续开展对话，并呼吁国际社会为会谈提供帮助。过渡联邦政府总统谢赫·谢里夫·谢赫·艾哈迈德和“索马里兰”总统艾哈迈德·穆罕默德·西兰约也于2012年6月27日在迪拜一次海盗问题国际会议的间隙举行了会晤，并签署了一项协议，商定继续讨论，以明确未来关系。

20. 在“邦特兰”，议会通过了《政治社团法》，并于2012年6月24日提交总统认可。该法将允许“邦特兰”人口组建政治团体，之后三个主要政党代表将竞选议会席位。

21. 继“索马里兰”总统西兰约和苏勒民兵领导人 Suleiman Esse Ahmed Haglotosie、索马里北部地区萨纳格和卡因领导人 6 月 27 日在阿拉伯联合酋长国迪拜会晤后，苏勒、萨纳格和卡因民兵同意放下武器，与“索马里兰”当局进入会谈。苏勒、萨纳格和卡因领导人承诺开始解散他的民兵并把手中武器交给“索马里兰”当局。2012 年 7 月 16 日至 23 日，Haglotosie 先生还访问了加罗韦，与“邦特兰”领导人协商如何谈判结束该地区的冲突。

E. 公共信息

22. 为在过渡期促进有效的外联和信息传递，联索政治处推出一项数字媒体战略，以增强现有网站的能力。这个新战略有助于更快提供公共信息以及向散居国外社区提供公民教育材料，包括广泛宣传由联合国资助的全国制宪会议的实况流播的链接。实施一项有力的媒体关系战略，把重点放在结束过渡期上，鼓励地方、区域和国际媒体对重大事件的报道，并纠正了媒体报道中的错误信息。

23. 2012 年 6 月，利用电视、广播剧、广告牌和传单发起了促进理解和支持《临时宪法》的运动。关于《临时宪法》草案内容的专门公民教育材料的制作为这场运动提供了支持。通过媒体和数字渠道广泛传播草案，弥补了在全国制宪会议开始前分发时间有限的问题。联索政治处还支持为全国制宪会议实施一项媒体战略，包括公民教育广播节目、文化活动以及提供全国制宪会议场地内的媒体关系支持。

三. 安全与法治

24. 在整个报告所述期间，过渡联邦政府、非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）和盟军继续开展军事行动。依照安全理事会第 2036(2012)号决议，非索特派团开始扩大力量，并在部署新的特遣队方面取得进展。尽管非对称攻击仍令人担忧，但过渡联邦政府及其盟军在摩加迪沙/贝纳迪尔区域还是收复了大片领土，并攻占了代内尔、阿夫戈耶和巴拉德。在安全部门的各个领域继续开展规划工作，国家安全部队和索马里警察部队的兵力得到大幅增强。对司法和惩教部门的支助仍然有限。国际社会越来越重视拟订针对前战斗人员和投诚的反政府分子的管理政策和程序。

A. 安全局势

25. 在本报告所述期间，在摩加迪沙和索马里南部和中部收复了大片领土。2012 年 5 月攻占了阿夫戈耶和阿夫马多 (Afmadow)，这对非索特派团和与之并肩作战的索马里军队而言具有重要战略意义。这些收复巩固了先前在拜州、巴科勒和希兰取得的成功，从而给青年党带来了更大压力。

26. 然而，在南部和中部的许多地区，安全局势仍不可测，叛乱分子越来越多地对当地居民进行不对称袭击和恐吓，包括在过渡联邦政府和盟军控制的地区。正当政府和盟军集中力量巩固在希兰和加尔古杜德的阵地时，过渡联邦政府的盟军却在 2012 年 6 月初出人意料地撤离了埃勒布尔区，导致该地区的治理缺乏协调，并出现意见分歧，致使青年党恢复了对加尔古杜德州南部的控制。

27. 在摩加迪沙，2012 年 4 月和 5 月期间，青年党与非索特派团和索马里国民军部队之间每天都发生武装冲突，但在 5 月下旬盟军发动进攻，迫使青年党的作战部队退至中谢贝利和下谢贝利地区后，战斗基本停止。7 月 27 日，一枚炸弹在全国制宪会议会场附近爆炸，但没有造成人员伤亡。过渡期即将结束时，首都紧张局势加剧。恐怖袭击不断，这表明青年党持续进行秘密渗透，而盟军的能力已超负荷。在整个行动区，联合国工作人员的流动仍然是一个令人严重关切的问题。

28. 在“索马里兰”，自封的“Khaatumo 州”再次开展军事活动，导致 2012 年 6 月和 7 月在有争议的苏勒、Sanaag 和卡因地区发生武装冲突。此外，“Khaatumo 州”和“邦特兰”之间的紧张局势依然存在。青年党频繁地从索马里南部和中部向“索马里兰”和“邦特兰”调兵，但叛乱分子在这些地区的重点是招兵买马而不是恐怖活动。本报告所述期间，“邦特兰”也面临来自与青年党有联系的 Galgala 叛乱分子、自由民兵和加紧在大陆上开展犯罪活动的海盗不断发起的挑战。

B. 非洲联盟驻索马里特派团全面部署和增加兵力方面的进展

29. 依照安全理事会第 2036(2012)号决议开展的非索特派团扩大工作进展顺利。肯尼亚国防军特遣队改名后成为非索特派团部队的一部分，同时又增加部署了来自布隆迪和乌干达的 2 500 人部队。这样到本报告所述期末，部队人数已接近核定满员兵力军警人员 17 731 人。非索特派团警察人数增加到 91 人。预计 2012 年 8 月和 9 月还将部署吉布提部队以及乌干达和尼日利亚建制警察部队。

30. 非洲联盟建立了一个扩大的部队总部并部署了参谋人员，其中包括部队副指挥官(作战行动)和参谋长，从而使非索特派团的指挥和控制结构进入实际运作。截至 2012 年 7 月 31 日，85 个员额中的 70 个已经征聘，其中 52 个已获部署。由于人员得到加强，非索特派团部队指挥官于 7 月 18 日最终敲定了作战计划和命令。7 月 23 日和 8 月 2 日，非洲联盟军事行动协调委员会讨论了部队指挥官关于扩大的非索特派团行动的作战计划，其中设想索马里部队将发挥至关重要的作用。

31. 非索特派团部队指挥官发出指示，依照第 2010(2011)号决议授权，在部队目前兵力以内组建约 300 人的“临时”警卫部队。联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)正与非索特派团一道，努力确保为警卫部队提供适当训练和足够装备。

32. 关于航空资产调动问题，安全理事会于 2012 年 7 月 24 日批准了关于依照安理会第 2036(2012)号决议授权灵活配置通过联合国一揽子后勤支援计划提供支助的 12 架直升机的建议。

33. 非索特派团支助办的持续支助使非索特派团得以在全员部署方面取得进展。支助办的主要活动包括：检查在索马里南部(2 区)中朱巴和下朱巴区域的特遣队所属装备和工程资产；为在拜多阿的 2 500 人部队以及在贝莱德文(3 区和 4 区)部署吉布提特遣队主体人员预先配置用品和设备；协助非索特派团建造临时设施，包括在拜多阿建造 1 个二级医疗设施。正在建设临时物流中心，以支持在索马里南部和中部(2、3 和 4 区)的扩大部队。

34. 非索特派团支助办还继续发展基础设施，以便为扩大的非索特派团提供支助。在摩加迪沙，按照联合国安全标准建造非索特派团永久总部的第一期工程已经完成。此外，依照安全理事会第 2036(2012)号决议关于在国际范围禁用索马里木炭的要求，继续努力提供带有柴油和电炊具的军事厨房拖车，从而停止使用木炭。

35. 非索特派团支助办收到了来自联合国战略部署物资储存的 100 多部重型后勤车辆、附件和工程装备，这使非索特派团得以成立一个运输公司和工程单位。2012 年 7 月中旬，又有 35 辆车运抵摩加迪沙，以扩大非索特派团支助办摩加迪沙支助基地的作业能力。

36. 为支持扩大的非索特派团行动，培训仍然是一个优先事项。2012 年 5 月至 7 月期间，为 678 名非索特派团人员举办了培训课程。5 月和 6 月，非索特派团支助办还为 174 名非索特派团航空人员提供了全面的部署前飞行培训。

37. 非索特派团支助办继续向非索特派团提供医疗设备、用品和服务。5 月 1 日和 7 月 31 日，为 187 名非索特派团人员执行了 97 次从摩加迪沙和拜多阿到内罗毕、乌干达恩德培和布琼布拉的医疗后送、转移和遣返飞行。

38. 非索特派团支助办还支持正在进行的努力，准备将联合国支助的巴库兰电台改造为索马里公共服务广播电台。

C. 加强索马里安全和法治机构

规划和战略指导

39. 国家安全与稳定计划秘书处在卢森堡政府通过由联合国经管的索马里安全机构信托基金提供的支助下，继续完善行动计划。在等待对联合国在过渡后时期的作用进行更全面审查之时，联索政治处和开发署于 2012 年 5 月 15 日和 16 日举办了安全与法治机构问题务虚会，以加强联合国、非索特派团、伊加特和捐助者之间的有效合作。

军事

40. 一个重大事态发展是，国家安全部队实行了过渡性结构，将有效作战部队重新集结编入 1 区的标准作战部队，从而使国家安全部队能与非索特派团部队成功合作，在阿夫戈耶和阿夫马多 (Afmadow) 开展行动。

41. 过渡联邦政府制定了行动构想，将各种作战部队统一在单一的国家指挥之下。不过，由于缺乏资源，这一构想尚未执行。作为联合安全委员会共同主席，非洲联盟支持政府拟定一项提案，列出索马里部队需要的关键军用物资。该提案已正式转交非洲联盟，供其在和平与安全理事会中审议。在此期间，美利坚合众国开始向国家安全部队运送车辆，以支持其与非索特派团开展联合行动。2012 年 6 月 28 日，联索政治处召集了一次专题讨论会，以支持国家安全部队高级军官制定统筹培训计划。讨论会得到了欧洲联盟培训团、联合国地雷行动处(地雷行动处)、非索特派团和联合王国代表的支持。

42. 2012 年 6 月，包括军官、军士、专家和军事教官在内的 603 名索马里部队人员在接受了欧洲联盟培训团的培训后从乌干达返回。另有 551 名学员被派往 Bihanga 接受培训。在索马里国防军参谋长的正式邀请下，联索政治处和联合国儿童基金会(儿基会)的儿童保护专家参与了征聘活动。

警察

43. 在摩加迪沙的联索政治处和非索特派团警察顾问协助索马里警察部队拟订有关运输、后勤和装备的标准作业程序，以及在新收复地区部署警察的全面行动计划。

44. 为改善索马里警察部队的人力资源管理和津贴支付，联索政治处、开发署、项目厅、地雷行动处、非索特派团和索马里警察部队联合开展了一个项目。到 2012 年 7 月 12 日，已有 3 700 名警察通过这一项目在生物识别数据库中登记入册。在日本政府和欧洲联盟的慷慨资助下，本报告所述期间，截至 6 月底，共向 5 532 名警察支付了津贴。所供资金可持续到 12 月。5 月 7 日，联索政治处在日本政府的资助下，向索马里警察部队交付了装备，其中包括 19 部车辆、1 800 副警察头盔和手铐以及关键通信设备。

地雷行动

45. 在本报告所述期间，过渡联邦政府在摩加迪沙、拜多阿和阿夫戈耶部署了 7 个警察爆炸物处理小组，回应了 134 项出警要求，发现了 414 件未爆弹药。联合国继续向在部署到 3 和 4 区之前轮调到摩加迪沙的非索特派团部队提供爆炸物处理训练。非索特派团爆炸物处理小组在各部署区域安全销毁了 4 452 件未爆弹药。

司法与惩教

46. 联合国通过引进流动法庭，改善了摩加迪沙 20 个境内流离失所者营地内的司法救助。2012 年 5 月至 6 月间，法庭处理了 167 宗案件，其中包括 91 起刑事案件和 76 起民事案件，向 56 名女委托人提供了援助。在本报告所述期间，流动法庭在索马里全国各地共处理了 602 宗案件，其中 179 起案件涉及妇女，38 起涉及性暴力和基于性别的暴力。联合国与索马里 5 个大学的法律系合作开发人权课程，该课程材料于 5 月在哈尔格萨定稿，并将用于培训法官和法律专业学生。

47. 5 月 23 日和 24 日，司法与惩教技术工作组在摩加迪沙举行成立会议。包括司法部副部长、副首席大法官和总检察长在内的过渡联邦政府高级官员以及其他合作伙伴出席了会议。

解除武装、复员和重返社会

48. 虽然索马里尚不具备全面执行解除武装、复员和重返社会方案的条件，但过渡联邦政府和国际社会仍集中努力，解决脱离武装团体的战斗人员问题。随着在索马里南部和中部逐渐收复领土，越来越多的前战斗人员寻求非索特派团和过渡联邦政府的保护，从而带来了新的挑战。但是，缺乏安全阻碍了尝试部署执行机构，以实施支助方案。与此同时，联索政治处与联合国国家工作队和国际移徙组织协同努力，支持过渡联邦政府制定向脱离部队的战斗人员提供支助的标准作业程序。

D. 海盗行为

49. 国际海事组织(海事组织)的资料显示，截止 2012 年 7 月底，共有 18 艘船只上的 259 人被索马里海盗劫为人质。与我上一份报告相比，所载数据没有什么变化。但是，袭击未遂和得逞的次数从 2011 年头 6 个月的 163 起下降到 2012 年上半年的 81 起，这主要是由于国际海军部队采取了行动、在船上使用了私营承包的武装保安人员以及继续执行最佳管理做法。

50. 2012 年 7 月 25 日，在西班牙政府主持下，索马里沿海海盗问题联络小组在纽约联合国总部举行第十二次会议。联络小组注意到与海盗行为有关的事件数目明显减少，并指出国际社会需要做出进一步承诺。会议对犯罪行为可能扩展到陆地、尤其是参与海盗活动的犯罪网络绑架人道主义工作者和平民表示关切。

51. 19 名被定罪的海盗已从塞舌尔转移至“索马里兰”哈尔格萨监狱，这是向实现区域起诉并在索马里境内服刑这一目标迈进的重要一步。此外，2012 年 6 月 1 日，在毛里求斯的一个区域起诉中心开始运作，坦桑尼亚联合共和国同意审判被联合王国抓捕的海盗嫌疑人。毒品和犯罪问题办公室支助进行审判和移送犯人，开发署在“索马里兰”和“邦特兰”建立扩大的海盗法庭方面取得了进展。5 月，国际海事组织与几个联合国机构和特派任务(世界粮食计划署(粮食署)、联合国

粮食及农业组织(粮农组织)、毒品和犯罪问题办公室和联索政治处)及欧盟签署协议,再次承诺切实加强合作。

四. 人道主义、恢复与发展和人权

A. 人道主义状况

52. 索马里的人道主义局势依然严峻,有 3 700 万人需要人道主义援助和基本生计支持。死亡率和营养不良率在第二季度继续有所改善,但仍然是世界上最高的。五岁以下索马里儿童中每五人就有一人严重营养不良。

53. 索马里南部战斗更加激烈,境内流离失所率居高不下。非索特派团和过渡联邦政府部队进入阿夫戈耶走廊导致多达 90 000 人流离失所。摩加迪沙的境内流离失所人口目前估计超过 200 000。据报告有强征加入武装团体和粮食无保障的情况,这导致离开索马里南部地区前往埃塞俄比亚边境的人流增加。在 Dollow, 境内流离失所者估计有 13 000 人。5 月,有 3 000 多名新来者在埃塞俄比亚 Dollo Ado 难民营登记。人道主义行为体继续倡导保护平民和为独立的人道主义行动提供安全通道。

人道主义活动

54. 鉴于持续严重的粮食无保障,提供人道主义救济依然至关重要。在本报告所述期间,粮食署通过营养、救济、生计和社会安全网方案等多种方式援助了 130 万受益者。在摩加迪沙,每天为 23 个中心的约 100 000 人提供热饭。进一步扩大了索马里全国各地的营养干预措施,受益者包括 425 000 名以上五岁以下儿童和孕妇/哺乳期妇女。在与埃塞俄比亚和肯尼亚接壤的地区建立了超过 95 个新的食品分配点。然而,估计索马里仍有 323 000 名儿童严重营养不良,占有五岁以下儿童的 22%。营养中心接纳了全国各地共计 187 525 名营养不良的儿童,其中 90%以上在南部地区。

55. 在更为稳定的北部扩大了生计干预措施。约 100 000 人参加了提供饭食的活动,以换取工作、资产及培训,从而促进了 337 公里支线公路的修复。粮食署的学校供餐方案受益者达到每月约 100 000 名小学生。这些学校中女孩对男孩比例为 75%,高于全国平均水平 53%。

56. 索马里全境的主要病因仍然是所怀疑的霍乱和已经证实的疟疾。在本报告所述期间,有 140 万人受益于联合国各机构提供的卫生宣传和卫生包。儿基会支持了超过 30 000 人获得可持续供水,同时为近 800 000 人提供临时用水。世卫组织和儿基会组织了小儿麻痹症疫苗接种运动,受益者有“邦特兰”的 178 000 多名五岁以下儿童以及索马里南部巴纳迪尔及盖多地区约 343 000 名五岁以下儿童。

57. 仍在努力满足境内流离失所者的特殊需要。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)向 80 000 多名境内流离失所者提供条件改善的庇护所、永久性住房和非食品物品。鉴于摩加迪沙持续不安全,难民署还确保摩加迪沙 149 个社区(包括 32 个国内流离失所者定居点)的 30 000 多人收到关于认识和避免地雷和爆炸物威胁的宣传材料。

B. 经济、恢复和发展活动

58. 联合国开始与索马里领导人和捐助者讨论即将于 12 月底结束的重建和发展方案可能的后续方案。索马里的合作伙伴表示有兴趣拟订更有针对性的“契约”,国际社会将可通过这一“契约”与其在索马里的对口机构开展合作。过渡联邦政府以及“邦特兰”和“索马里兰”当局的初步反馈表明,索马里人非常希望在于大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛上商定的“参与脆弱国家新政”的框架内运作。

59. 2012 年 7 月 2 日和 3 日在罗马举行的国际协调小组会议欣见过渡联邦政府在“新开通的索马里中南部地区的和解与稳定国家战略”方面的最新发展。联合国继续促进与过渡联邦政府、捐助者和非政府组织协商,以改善活动的协调,这将有助于这些地区长远稳定。

60. 在索马里南部和中部及“邦特兰”,联合国通过任用索马里侨民专家和向海关、预算、内陆税务、战略规划和人力资源部门提供直接的技术援助来支持关键政府机构的能力建设举措。联合国为来自司法和非司法机构的 258 人提供了法律培训。

61. 在本报告所述期间,1 300 名青年和 700 名儿童参加了基于社区的重返社会方案,该方案支持“问题青年”,即犯罪或暴力团伙中已经或有可能与之发生联系的青年和(或)儿童。该方案旨在让儿童和青少年从社会和经济上重新融入其社区。在布劳和博萨索分别举行了该方案毕业典礼,分别有 255 名(230 名男性和 25 名女性)和 280 名青年毕业。

62. 开发署通过为 1 263 人提供“有酬工作”支持基本社会基础设施的恢复。开发署还为拜州、贝纳迪尔、布劳和努加尔地区的 1 180 名青年(37%为女性)提供职业培训。其中 155 人(58%为女性)受益于小额赠款。

63. 自 2012 年 5 月 24 日以来,移徙组织的促进稳定过渡倡议方案在摩加迪沙依靠 32 名总培训师完成了对 800 名志愿者(每区 50 人)在创伤愈合和社会和解方面的培训。估计有 115 000 名索马里人受益于这一倡议。在本报告所述期间,该方案恢复了“索马里兰”财政部设在布劳和埃里加沃的两个内陆税务办公室以及设在哈尔格萨的两个内陆税务办公室。

64. 2012年7月，针对安全理事会关于防止索马里木炭出口的第2036(2012)号决议第22段中的决定，开发署和联合国环境规划署(环境署)派出了一个联合调查团，以制订一项全面计划，促进该国木炭的可持续使用。

C. 人权和保护平民

65. 在本报告所述期间，针对平民、政府官员和安全人员的攻击仍在继续。大多数死亡是由于青年党继续使用简易爆炸装置和定点清除。在过渡联邦政府管辖下的一些地区，其安全部队纪律松弛也对民众造成一定有害影响。虽然过渡联邦政府力图解决其在阿夫戈耶部队犯下的暴力行为问题，但是仍然时有关于新的法外杀人、盗窃和强奸的报告。还有一些指控称政府盟军在贝里特温和拜多阿对平民实施即决处决。有几起案件被提交军事法庭。

66. 经常有报告称检查站骚扰和勒索以及安全部队因内部争夺对检查站收入的控制权而导致平民伤亡。仍有关于军人性暴力行为的报告。总理就此在2011年12月设立的一个特别工作组从未开过会。据报告，6月14日，索马里警察在非索特派团支持下通过了基于性别的暴力行为问题战略，但尚未知会保护事宜合作伙伴。6月，人权理事会讨论了暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员关于对索马里访问情况的报告。

67. 联索政治处继续监测被拘留者的情况。5月，它对“索马里兰”哈尔格萨和曼德拉的监狱进行了访问。在“邦特兰”，联索政治处在与在押人员进行保密访谈问题上面临挑战。在拜多阿发生了以涉嫌与青年党有关系为由进行的任意逮捕和拘留，其中包括埃塞俄比亚部队进行的任意逮捕和拘留。7月，拜多阿监狱有100名这类被拘留者。收到关于在拘留期间遭受虐待和暴力对待囚犯的报告。

68. 继续有平民被交予军事法庭审理令人关切。2012年5月16日在“索马里兰”，军事法庭判处17名平民死刑，判处6人无期徒刑。在摩加迪沙和索马里南部和中部，由于民事法院很少，对平民的军事管辖权问题更为普遍。在军事法庭受审的被告无法获得法律援助。

69. 记者在索马里开展工作的条件仍然极为危险，在进行调查时往往需要国际援助，并需要加强对媒体工作者的保障。仅在本报告所述期间，共有四次针对索马里记者的暗杀企图，其中两起取得成功。

70. 2012年5月11日，过渡联邦政府与人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联索政治处签署了人权领域技术合作谅解备忘录，有效期为四年。

D. 儿童保护

71. 索马里南部和中部的冲突加剧，导致侵犯儿童权利的范围扩大，严重程度加剧，特别是杀害和残害、强奸和性暴力以及参与冲突的武装部队和团体招募和使

用儿童兵。到 2012 年 7 月 31 日，报告并经核实的侵权事件共有 3 048 起(2011 年为 1 800 起，包括 1 415 起招募儿童，而 2011 年为 948 起)。

72. 为表明其杜绝武装部队使用儿童的决心，过渡联邦政府于 2012 年 7 月 3 日签署了一项行动计划，以结束国家武装部队招募和使用儿童。备忘录包括下列规定：结束和防止国家武装部队招募和使用儿童；在联合国的支持下，帮助武装部队释放的所有儿童重新融入社会；通过国家立法将招募和使用儿童兵定为犯罪；准许联合国不受阻碍地前往各军事设施，以核实是否有儿童存在。

73. 联合国通过协调一致的宣传努力，继续与过渡联邦政府进行接触，推动释放武装团体中的儿童，并动员政府支持他们的康复和重返社会。

E. 妇女与和平与安全

74. 2012 年 6 月 21 日，索马里妇女团体向路线图签署方提出一项综合请愿，寻求对更多将妇女纳入政治协商和决策的支持，并敦促履行关于妇女在技术甄选委员会、全国制宪会议和新的联邦议会中占 30% 的承诺。请愿书是在妇女发展和家庭事务部在联索政治处的协助下，于 6 月 18 日在摩加迪沙举办的一个研讨会之后拟订的。与会者包括摩加迪沙周边基层组织和伞式网络、女议员和摩加迪沙 16 个区的社区组织的 41 名代表，他们讨论了对路线图的签署方、更广泛的国际社会以及部落长老的工作战略。在他们递交请愿书后，妇女小组于 6 月 21 日至 27 日在与有关部落长老进行的四次对话会议上开展了宣传活动。

五. 协调与联合国在索马里的存在

A. 联合国在索马里的存在和协调办法

75. 本报告所述期间，索马里问题高级政策组继续开会，以解决在索马里的联合国和国际努力的一致性问题。索马里综合战略框架 2012 年 2 月至 7 月期间第三次进度报告证实，在政治目标下取得了重大进展，包括完成起草宪法进程。2012 年 5 月，安全部门发展和法治的索马里综合战略框架工作组举行一个务虚会，确定了优先领域，并审查了协调机制。会议确认在司法和法治问题上存在重大差距。

76. 联合国于 7 月 16 日举行了一次 2012 年年中会议，以审查联合国索马里援助战略的进展情况。会议指出，必须遵循战略的实施原则和拟订优先领域的联合方案，包括城市贫穷和问责制度、透明度和廉正。

77. 过渡期结束后将迎来建设和平的新阶段，联合国已开始制定对联合国在索马里的存在的机构间审查计划。政治事务部通过一个跨部门进程牵头的审查将在 2012 年下半年进行，审查中将与索马里当局、非洲联盟、伊加特以及其他有关的区域和国际利益攸关方进行密切磋商。

78. 同时，联索政治处于 2012 年 5 月和 6 月对其优先事项和绩效进行了审查，以适应紧迫的挑战，包括迁入索马里。在特派团内部以及与关键的联合国、非盟和外部合作伙伴进行协商后，特派团立即制定了措施，以迅速加强其政治分析能力和内部管理程序，并在现有资源范围内，在经过更全面的审查后，扩大在索马里境内的代表性。这些措施目前正在执行之中。

79. 截至 2012 年 8 月 15 日，联索政治处已将总共 99 名人员中的 40 名本国和国际工作人员部署在索马里境内：摩加迪沙 13 人，哈尔格萨日 13 人，加洛威 14 人。在摩加迪沙修建的新的住宿及办公用房预计将在短期内完成，从而可以再永久异地调动 12 名国际工作人员。

B. 政府间发展管理局、非洲联盟和联合国之间的合作

80. 联索政治处、伊加特继续密切合作，除其他外，每月在技术层面和战略层面举行联席会议，就索马里的政治、安全和人道主义活动举行定期磋商，有助于加强它们之间的一致性，并互通信息。在全国制宪会议期间就技术甄选委员会的工作开展的合作尤为重要。

六. 资源调动

81. 联索政治处和开发署为支持关键的过渡任务而提出的一项 1 100 万美元联合捐款呼吁筹得逾 1 000 万美元，用于满足“路线图”的关键任务的需要。这得益于欧洲联盟委员会、芬兰、挪威、瑞典、联合王国、美利坚合众国和联合国建设和平基金的慷慨支持。联索政治处和开发署与过渡联邦政府签署了协议书，以支持制宪进程。

82. 自我上次报告以来，索马里建设和平信托基金收到三笔捐款：联合王国 100 万英镑，以支持路线图的实施；联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)71 190 美元，以支持索马里性别与调解项目；芬兰 201 632 美元，以支持部落长老会议。所有收到的捐款已全部投入使用。这一期间，支助索马里过渡安全机构信托基金没有收到任何捐款，并将所有收到的捐款全部投入使用。

83. 支助非索特派团信托基金从加拿大收到 100 万加元，用于支持非索特派团为向索马里提供人道主义援助创造必要的安全条件，从澳大利亚收到 350 万澳元，用于购置非索特派团所确定的关键设备。2012 年，非索特派团支助办投入约 3 300 万美元，主要用于支付安全理事会第 2036(2012)号决议通过前偿还部队派遣国的特遣队所属装备项下欠款以及卡车、物资装卸设备和工程厂房设备的采购。该基金的未使用余额为 600 万美元。

84. 开发署向全球环境基金/最不发达国家气候基金提出的关于拟订针对索马里气候变化的索马里国家应对气候变化行动计划的建议于 7 月获得批准。200 000

美元的预备赠款将使索马里能够在行动计划制订工作在 2012 年年底完成后筹集 1 400 万美元的项目融资。

七. 意见/建议

85. 在安全理事会收到本报告时，索马里为期八年的过渡期将已告结束。过渡期最后数月充满挫折，但索马里和国际行为体在此期间也作出了巨大努力，以实现我们的共同目标，组成一个拥有新的领导层和机构的更合法、更具有代表性的政府，取代过渡联邦政府，并推进下一阶段的建设和平工作。在本报告于 8 月 15 日定稿时，我们站在巨大成功的边缘，但索马里的现实依然是，我们将继续受到艰难的、不可预测的未来的挑战。

86. 21 年的和平进程之后，全国制宪会议对索马里临时宪法的批准标志着新纪元的开始。选出一个成员更有合法性的、更精干的新联邦议会，将打开索马里人民与其政府续签契约之路。议长、副议长和总统的选出将在索马里产生一个拥有新的任务的领导层，其新任务就是继续致力于和平进程和国家重建工作。

87. 现在必须以透明的可信方式完成这一进程。有报告说存在腐败做法以及力图影响政治进程的人进行了恐吓，对此我感到极为关切。我敦促各方确保以和平和透明的方式完成议员、新总统和议长的最后遴选，尊重所商定的进程和加罗韦原则。

88. 我赞扬路线图签署方和前过渡政府领导层过去数月为停止过渡面对坚决反对而表现出的团结和信念。随着过渡进程即将结束，我敦促他们继续将稳定、和平和索马里人民的利益置于个人利益之上。我赞扬包括妇女团体在内的民间社会、部落长老和索马里人民支持路线图和倡导变革，感谢国际社会和区域行为体向和平进程提供的政治和物质支持。

89. 过去一年我们之所以能取得进步，是因为索马里安全部队和非索特派团提供了更有安全保障的环境。他们面对极端艰苦和危险的条件继续作出牺牲，坚定致力于索马里的和平与稳定，为此我向他们致敬，并向在索马里因公殉职的人们致敬。我要重申我的信念，国家安全部队应在政治上保持中立，就此再次呼吁索马里部队在过渡期结束时发挥负责任的作用。

90. 过渡期的结束并非意味着和平进程的结束，路线图下的重大任务仍需执行。必须和平组建作为索马里新联邦结构基础的州行政机关，并设立新的机构。必须完善临时宪法，并将其提交全国公民投票，而且必须在地方和国家各级组织直接选举。必须维护过渡期间在主要利益攸关者间达成的目的的一致性，并将此扩展到新的政治行为体。

91. 从青年党叛乱分子手中收复的索马里南部和中部广袤地区的巩固和稳定必须是当务之急。生活在这些地区的人们必须能够迅速看到青年党控制下生活和新政府领导下生活的不同。必须建立当地人口支持的有代表性的地方行政机构以及基本服务，包括法律和秩序。必须特别注意脆弱群体，包括少数群体、妇女、儿童和境内流离失所者。我呼吁国际社会继续对索马里保持承诺和保持警觉，我保证联合国将提供支持，确保生活在那里的人们能有更好的未来。

92. 在索马里建立并维持稳定和安全并不容易。被击溃的叛乱分子将日益采取不对称战术。这种复杂的战争进程不可预测，不可能如我们所愿很快结束。然而，我们必须比以往任何时候都更加坚定地反对与和平对抗的人，并确保他们无法颠覆我们迄今已取得的胜利。在这方面，我敦促国际社会确保为扩大的非索特派团和索马里安全部队提供持续可靠的经费。我赞扬欧洲联盟为非索特派团文职人员和军事人员的津贴提供的宝贵支持，吁请有能力提供帮助的会员国承担这一负担。

93. 我欢迎非洲联盟依照安全理事会第 2010(2011) 号决议组建临时警卫部队的决定。联合国将继续与非洲联盟密切合作，确定该部队的最终规模和授权。非索特派团决心建立平民伤亡跟踪分析和应对小组，认可有关“间接交火”的新政策，都是令人鼓舞的发展变化，将成为减少平民受到的伤害的重要措施。我鼓励捐助方和合作伙伴对非索特派团建立这一小组提供支持。

94. 最终的目标是索马里承担起建立善治、法治和临时安全和司法机构的责任。我敦促他们接受挑战，与他们的领导人一道，建立一个和平和繁荣的国家。无论是索马里当局，还是国际社会，都必须做出更大的努力、承诺和规划，以在后过渡阶段为实现这一目标打下基础。在确保索马里人之间就未来安全和司法基本结构展开真正包容性的对话方面，《临时宪法》中设想的国家安全委员会将发挥重要的作用。

95. 索马里公民也必须能够依靠他们的国家保护他们的基本人权。我期望目前这一进程产生的索马里领导人加倍努力，为长期遭受苦难的人民带来和平和稳定的社会，并期望国际合作伙伴能够支持民间社会和政府促进和保护人权。关键的优先领域应包括司法、儿童保护、自由表达、性别暴力和其他重大人权问题。

96. 索马里沿海海盗问题仍是一个关键问题，不会与过渡期同时结束。我赞扬索马里沿海海盗问题联络小组的工作，呼吁新政府对海事保安采取全国性的全面办法，并实现路线图规定的其余目标，包括宣布成立索马里专属经济区这个关键问题。联合国随时准备协助该国实现这些目标。

97. 许多人担心，拥有业已确立的治理机构和法治的有序社会将损害其非法获得的特权。决不能容忍贪污公款行为。对那些继续阻碍和平进程和国家重建的人，正在考虑采取一些措施，包括旅行禁令和资产冻结。我注意到安全理事会呼吁迅

速设立一个联合财务管理委员会，并让委员会有效开展工作，以提高索马里公共资源的透明度、财务管理和问责制。联合国随时准备支持制订一个负责任的有效框架，帮助恢复索马里与捐助界之间的信任。

98. 索马里新政府必须制订一个蓝图，落实其关于下一个阶段稳定与建设和平的愿景。我欣见索马里各界表示有意努力实现这一新愿景，并重申联合国愿意支持索马里人民推进这一重要举措。我们随时准备支持促成国际伙伴与索马里人之间契约的多利益攸关方对话。我鼓励捐助方和国际金融机构充分支持该国这一新愿景，并继续将索马里置于该进程的中心。

99. 随着新政治体制、新优先事项和挑战的出现，联合国还必须确保提供的支持符合需要。今后数月，我打算与索马里当局和非洲联盟密切合作，并与区域和国际伙伴协商，审查联合国在索马里的存在。我将在 2012 年底之前就此事向安全理事会提交建议。

100. 我赞赏我的特别代表奥古斯丁·马希格坚持不懈地致力于推动索马里和平与民族和解。我还要向为联合国和伙伴组织服务工作的所有人员致敬，他们往往要在极其艰苦的条件下工作。



Map No. 3590 Rev. 8 UNITED NATIONS
May 2011 (B&W)

Department of Field Support
Cartographic Section