



秘书长关于索马里问题的报告

一. 导言

1. 本报告是根据 2001 年 10 月 31 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2001/30) 和安全理事会第 1872(2009) 号决议和第 1910(2010) 号决议第 20 段提交的；安理会在第 1910(2010) 号决议第 20 段中要求我至少每四个月就本决议所有方面提出报告。本报告提供了自从我 2010 年 9 月 9 日提交报告 (S/2010/447) 以来索马里境内主要事态发展的最新情况，评估了政治、安全、人权和人道主义局势以及执行联合国索马里战略的进展。报告还述及联合国和国际社会的业务活动以打击海盗活动的动态。

二. 索马里境内主要事态发展

A. 政治事态发展

2. 在本报告所述期间，总统谢赫谢里夫·谢赫·艾哈迈德与前总理奥马尔·阿卜迪拉希德·阿里·舍马克对总的过渡的管理、内阁的绩效和具体的制宪进程一直存在严重分歧。由于这些紧张关系，总理于 9 月 21 日辞职。

3. 10 月 14 日，总统谢里夫宣布任命穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德担任索马里新总理。随后总统与议会议长哈桑·谢里夫之间就认可候任总理一事产生了争议。根据对议会议事规则的不同解读，总统倾向于采用公开投票，而议长则坚持采用无记名投票。

4. 我的特别代表数次前往摩加迪沙，力图化解紧张关系。他还转达了联合国、非洲联盟、政府间发展管理局 (伊加特) 和整个国际社会的统一的口信，敦促索马里领导人解决分歧，以便组成政府。在我的特别代表和区域伙伴调停后，议会于 11 月 31 日通过公开投票，批准穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德担任总理。



5. 我的特别代表 11 月 6 日对摩加迪沙进行了后续访问，会见了总统、议长、新任总理，以讨论新政府的组成、过渡时期剩余任务的执行以及明确的政治路线图图的拟订，尤其是有关和解和外联倡议以及包容各方的制宪进程的完成。
6. 11 月 12 日，阿卜杜拉希·穆罕默德总理提出组成一个精干的内阁，由 18 位部长组成，其中包含一位女部长，他们主要来自散居国外的索马里人。11 月 27 日，议会批准了内阁。总理指出，作为优先事项，他将侧重于制宪进程以及通过对话争取武装敌对团体。此后，总理应马德里国际索马里问题联络小组的要求，提出了一份政治路线草图，简要说明了他的政府对定于 2011 年 8 月结束的过渡时期的管理愿景。这些包括：设立过渡联邦政府的监督和问责机制；对索马里公务员制度进行审计；以及设立一个由备受尊敬的索马里人组成的委员会，作为制宪进程和加强安全机构的一部分，就过渡时期之后的政治分配提出咨询意见。12 月 7 日就路线图征求了我的特别代表和联合国国家工作队的意见。
7. 9 月 26 日，“先知的信徒”组织宣布与过渡联邦政府的谈判失败，并决定不参与新政府。此后，谢里夫总统宣布，他的政府将继续履行与“先知的信徒”组织达成的协议，并呼吁该组织同样履行协议。尽管在执行协议方面出现了一些内部分歧，“先知的信徒”组织尚未从政府中退出，它有两名成员被任命进入新内阁。
8. 在“索马里兰”，继 2010 年 6 月进行了成功的选举之后，长老院将议会的任期延长了两年八个月，将地方理事会的任期延长了一年半。
9. 9 月末期，美国宣布对索马里实行“双轨”办法，旨在加强与“索马里兰”和“邦特兰”的联系，遏制索马里中南部的极端分子构成的日益严重的威胁。这两个自治区对此表示欢迎，并已加强合作，以处理极端主义分子的威胁，并友好解决在索勒和萨纳格的领土争端。

B. 安全局势

10. 2010 年 9 月，非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)挫败了对其位于摩加迪沙国际机场的基地发动的一次未遂自杀攻击。最近数周来，尽管反叛部队持续攻击，过渡联邦政府和非索特派团部队在摩加迪沙收复了一些失地。在索马里中部，过渡联邦政府依靠与“先知的信徒”组织建立联盟来控制希兰州、加尔古杜德州和穆杜格州。不过，在本报告所述期间，索马里南部和中部的安全局势总的来说依然较为脆弱、无法预测，导致索马里南部大多数人道主义活动停止，而在摩加迪沙，人道主义行动仅限于至关重要的挽救生命活动。
11. 自 10 月中月以来，亲过渡联邦政府的民兵同青年党在靠近肯尼亚和埃塞俄比亚边境的战略重镇布拉哈瓦的战事可能蔓延到肯尼亚，同时在相当大的程度上扰乱了生活、尤其是边境索马里一侧居民的生活。2010 年 12 月 19 日，青年党与伊斯兰党合并，其影响尚不得知。

12. 尽管“邦特兰”当局采取了安全措施，但有一些迹象显示，青年党和其他反叛团体正在该地区开展活动，而部族纽带和薪资的不定期支付继续损害了地方安全部队的忠诚。

13. 在“索马里兰”，已显示安全局势有所改进，其结果，一些地区的安全等级已于 2010 年 9 月调降到联合国安全等级三。同时，在出现争议的索勒和萨纳格州，联合国的进出仍然遇到限制。

C. 海盗

14. 10 月 27 日，我根据第 1897(2009)号决议，提交了关于索马里沿海海盗和武装抢劫问题的报告(S/2010/556)。11 月 23 日，安全理事会通过了第 1950(2010)号决议，将给予各国和区域组织的与索马里过渡联邦政府合作打击索马里沿海海盗行为的授权延长了 12 个月。

15. 随着季风季节的过去，海盗在海上已加紧对船舶发动攻击。如我根据安全理事会第 1897(2009)号决议提出的报告(S/2010/556)所述，虽然海军阻截行动的效力有所增强，有更多的海盗被逮捕和起诉，但海盗使用的暴力程度也有所提高，活动范围有所扩大。国际海事组织(海事组织)的报告显示，截至 11 月 30 日，有 519 人和 22 条船在索马里遭到扣押。

16. 2010 年 10 月 7 日在毛里求斯举行了第二届海盗问题区域部长级会议，会上通过了一项区域战略和区域滚动行动计划，其中提出了防止和打击海盗及促进海上安全的区域框架。

17. 作为《吉布提行为守则》执行工作的一部分，海事组织于 11 月召集了一次次区域会议，以便就建立萨那信息共享中心和网络缔结协议。萨那信息共享中心将与肯尼亚蒙巴萨和坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆信息共享中心一道，便利包括索马里在内的红海和亚丁湾地区的国家以及《吉布提行为守则》签字国就打击海盗进行交流。

18. 11 月 10 日，索马里沿海海盗问题联络小组在其第七次全体会议后表示，它打算举行一次临时专家会议，以便在下次全体会议之前研究海盗问题的财务方面，并商定亚丁湾继续是国际行动的主要重点。联络小组还欢迎联合国在为被称为“坎帕拉进程”的索马里打击海盗行为联络小组注入活力方面所作出的努力。

19. 支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金已证明是支持打击海盗行动的一个有益工具。截至 11 月 22 日，信托基金已向七个项目提供支助，金额共计 240 万美元。

20. 10 月 15 日，非洲联盟和平与安全理事会敦促安全理事会以统筹一致的方式处理索马里沿海的海盗问题，以期有效地解决其根本原因以及影响到索马里人民

生计和福祉的其他同样严重的威胁，尤其是非法捕捞和在索马里沿海倾弃有毒物质和废物。

21. 我的索马里沿海海盗行为所涉法律问题特别顾问杰克·兰先生自 8 月 25 日就任以来，与广泛的各种利益攸关者、包括该区域的利益攸关者进行会晤，以查明可采取哪些进一步措施来取得并维持在惩处海盗行为方面的实质性成果。我期待着兰先生在任期结束时提出的建议。

D. 人道主义局势

22. 由于两个雨量充沛的雨季以及随之而来的异常好的收成，索马里人道主义局势已出现明显的、但脆弱的改观。不过，这些不牢固的改观受到了干燥气候条件以及冲突增加的威胁；冲突于 8 月同时展开，一直到年底愈演愈烈。

23. 联合国粮食安全和营养分析股 2010 年 7 月至 2 月的最新研究表明，近 200 万索马里人需要援助。由于收成良好以及采用了一个登记境内流离失所者的更准确的制度，这一数字在 2010 年下降了 25%。在本报告所述期间，谷物生产也有所增加，产量是索马里 15 年来最高的一次，牲畜业的情况也有所改观。尽管收成良好，仍有 27% 的人口面临着人道主义危机。

24. 在本报告所述期间，全国儿童营养不良发生率已减至 230 000 人。营养不良的儿童近 90% 位于人道主义出入最具有挑战性的中南部地区，不过博萨索在全国营养不良率最高。

25. 因冲突而流离失所和受伤的平民人数有所增加，在本年度第三季度有 44 000 多人流离失所，在最后一个季度又有 65 000 人流离失所。在 8 月到 11 月从摩加迪沙流离失所的 54 000 人中，32 000 人逃离该市，22 000 人迁居到该市相对较为平静的地区。10 月末，青年党与亲政府的武装发生冲突，导致数以千计的人从 Belet Hawo 流离失所，其中许多人逃入肯尼亚。

26. 同时，由于改革了测算工作，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)将索马里的境内流离失所人口总数从 141 万人增订至 146 万人。这些数字考虑到以前没有掌握的有关摩加迪沙周边地区内的安置点的数据。沿阿夫戈耶走廊的境内流离失所者估计人数从 366 000 人增加到 410 000 人。此外，将境内流离失所者从私人拥有的场地强迫迁走的做法仍在继续，因为土地拥有者将土地进行商业化使用赚的钱比从流离失所者身上赚取的租金要多。据称，伊斯兰党同样强逼阿夫戈耶的境内流离失所者迁走，但规模较小，以将土地用于军事目的。

27. 在摩加迪沙，平民的伤亡人数持续增加。据报告，从 9 月到 11 月，摩加迪沙发生了约 1 600 起与武器有关的伤亡事件，其中包括 127 名五岁以下的儿童。随着摩加迪沙和索马里中南部持续发生冲突，保健工作者在提供基本的健康服务

方面继续面临着限制。8月22日，一名联合国本国干事在摩加迪沙执行任务时被一枚流弹击中死亡。

28. 截至11月中，2010年联合呼吁进程得到了62%的供资，请求提供5.96亿美元，已收到3.67亿美元。不过，在水、环卫和卫生、保健和营养等主要的救生部门，供资不足50%。同时，2011年的索马里联合呼吁已于12月1日发出，所需金额为5.32亿美元。

E. 人权和保护平民

29. 在本报告所述期间，索马里南部和中部的人权状况没有改善。在摩加迪沙的平民地区以及中部部分地区，继续出现因战事而造成的较多的平民伤亡。据称医院的能力已达到极限，有时难以应付因炮击和交火而受伤的大量伤员。根据机构间常设委员会保护问题专题组的数据库记录，自1月以来，摩加迪沙有1000多人丧生。所有派别对平民进行保护问题已日益成为讨论重点。非索特派团和非洲联盟承诺采取措施，以防止平民伤亡，并调查在人权理事会9月举行的关于索马里问题的特别会议上和与联合国官员会晤时对部队提出的指控。

30. 10月27日，有两名据报告年龄在15至18岁的少女在贝莱德文遭青年党公开处决。她们被指控是密探，但没有经过适当程序，违反了国际和区域人权标准。其他据报告的残忍、不人道或有辱人格的待遇案子包括，至少4名被控的小偷遭砍手，还有几个案子涉及因偷窃或没有遵守青年党制定的行为守则的指控而遭到鞭打。

31. 索马里人权维护者在开展活动时继续面临着巨大的限制、挑战和威胁。在9月份的一次会议上，索马里南部和中部的人权维护者商定建立一个全国联盟，并着手查明能力建设方面的空白和需求。

32. 在青年党和伊斯兰党控制区，媒体继续受到严格限制。9月，青年党和伊斯兰党分别占领了摩加迪沙的两家独立电台，即非洲之角和GBC。在整个报告所述期间，索马里南部和中部继续发生针对记者的多种威胁，迫使一些记者逃走。

33. 逃离索马里南部地区的境内流离失所者和难民继续报告说，他们在到达安全的地区之前，遭到把守检查站的民兵的虐待，包括强奸、殴打和抢劫。人权事务副高级专员和我的儿童与武装冲突问题特别代表分别于9月和11月访问境内流离失所者安置点，凸显继续迫切需要为基本服务提供大量支助，并需要处理关切问题。被迁走的威胁也使博萨索的境内流离失所者感到焦虑不安。

34. 由于报告的不多，对性暴力数据的收集仍为一项挑战。轮奸在索马里是一个相对较新的现象，现在发生的频率更高，包括在“邦特兰”和“索马里兰”，许多案件发生在境内流离失所者安置点。今年进行的评估显示，最常录得的性暴力

幸存者年龄组为 13 至 24 岁。女户主、残疾妇女和女童以及无人陪同的未成年人被确认为是最易受伤害的。

35. 尽管联合国难民事务高级专员发出呼吁，仍有报告称沙特阿拉伯强行将索马里人遣回摩加迪沙。与 2009 年相比，2010 年记录的案件有所增加，7 月至 10 月间估计有 4 000 多人被遣返。11 月初，难民署向肯尼亚当局发出紧急呼吁，要求立即停止将索马里人从曼德拉难民营强行遣返，因为地方当局已命令 8 000 多名难民跨过边境回到索马里。难民主要为妇女儿童，目前位于肯尼亚与索马里边界间的无人区，当地居民和人道主义界仅提供了有限的援助。

36. 9 月，索马里副总理出席了人权理事会关于索马里问题的特别会议，他承诺参与理事会的普遍定期审议进程，“邦特兰”当局已表示愿就普遍定期审议报告与过渡联邦政府合作。在人权理事会关于索马里问题的会议之前，人权事务副高级专员第一次访问了该国。同时，10 月 30 日颁布了设立“索马里兰”人权委员会的法令。

F. 儿童保护

37. 在索马里南部和中部，招募和使用儿童直接参与敌对行动的情况仍是一大关切。实地合作伙伴持续报告说，青年党广泛强募儿童，估计有 2 000 名儿童正在索马里南部的一些营地受训。还报告了一些关于政府/非索特派团部队俘虏了儿童的案例以及儿童投诚的案例。

38. 我的儿童与武装冲突问题特别代表拉迪卡·库马拉斯瓦米 11 月访问了索马里和肯尼亚，以评估在执行安理会第 1612(2005) 号和第 1882(2009) 号决议方面取得进展的情况。访问期间，库马拉斯瓦米女士同过渡联邦政府、“索马里兰”和“邦特兰”的地区当局、联合国驻当地人员以及保护方面的重要合作伙伴进行了讨论。总理承诺任命一名高级别协调人与联合国一道努力制订一项行动计划，以解决招募儿童的问题。非索特派团部队指挥官也同意联合国的提议，即由联合国支持就投诚和被俘儿童的移交和照顾安排制订标准作业程序。

39. 在本报告所述期间，据报敌对行动导致 27 名儿童丧失，68 名伤残，大部分是在摩加迪沙。据报在索马里中南部，冲突各方犯下了 11 起对儿童犯下的强奸和性暴力案。

三. 调集资源

40. 我的特别代表继续就为过渡联邦政府和非索特派团调集资源问题与国际社会互动协作。自我上次报告以来，由于土耳其政府为联合国支援非索特派团信托基金追加的 500 000 美元捐款，已确认的布鲁塞尔认捐的付款增至 1.5 亿美元。

41. 欧洲联盟同意在 2010 年 7 月至 12 月期间继续为非索特派团提供财政支持。根据现有协议，欧盟将为非洲联盟追加 4 700 万欧元，使自 2007 年以来对非索特派团的拨款总额达到 1.42 亿欧元。这些经费用于支付人事费用和业务运转费用。

四. 联合国和国际社会的活动

A. 国际支持

42. 9 月 23 日，我在大会期间召开了一次索马里问题小型首脑会议，为过渡联邦政府和非索特派团争取国际社会的支持和调集资源。谢里夫总统概述了他的政府所面临的重大安全挑战，并提出了他的政府计划采取的各种行动的一览表，其中包括制订一部宪法和促进全国团结。总统呼吁加大人道主义援助，并通过发展其安全部队和培训海岸警卫人员为解决海盗问题提供支助。

43. 9 月 27 日和 28 日，国际索马里问题联络小组在马德里举行其第 18 次会议。我的特别代表与挪威和美利坚合众国的代表共同主持了会议。谢里夫总统与西班牙外交与合作大臣一道宣布会议开幕。这次会议除其他外呼吁：过渡联邦政府在 60 天内制订一个路线图，勾勒出对过渡期剩余时段的管理；过渡联邦机构加紧努力，在 2011 年 8 月 20 日之前完成过渡期任务；过渡联邦政府对仍在吉布提和平进程之外的团体和实体加强外联及和解工作。

44. 非洲联盟委员会主席让·平在 10 月 8 日发表的一次新闻谈话中宣布，任命杰里·约翰·罗林斯先生为非盟索马里问题高级代表。这项任命是一项后续行动，旨在贯彻落实 2010 年 7 月在坎帕拉举行的非洲联盟大会第十五届常会通过的和平与安全理事会关于其活动和非洲和平与安全状况报告的决定。罗林斯先生的任务规定是为在索马里促进和平与和解动员支持并引起国际社会的更大关注。

45. 非盟和平与安全理事会 10 月 15 日会议审议了索马里局势，呼吁过渡联邦机构从速组成一个新政府、制订管理过渡期剩余时段的路线图并完成各项待执行的过渡期任务，包括起草宪法。理事会呼吁过渡联邦政府紧急通过国家安全和稳定计划草案并紧急采纳安全部门评估报告的各项建议。它还要求委员会主席通过他的索马里问题高级代表扩大与“索马里兰”和“邦特兰”的协商，作为在这些地区促进稳定和在整个索马里推进和平与和解全面努力的一部分。

46. 11 月 15 日至 18 日，在布琼布拉举行了非盟发起的一个会议，以评估非索特派团在执行《吉布提协议》方面的作用。会议呼吁过渡联邦政府继续其和解努力，并把完成制宪进程作为优先事项，并呼吁国际社会向非索特派团和过渡联邦政府提供充足的、可预测的资源。

B. 制宪进程

47. 联合国继续支持索马里努力起草一部新宪法。就《宪法草案》举行的基础广泛的全民协商活动于8月正式启动后，谢里夫总统要求暂停这一进程，以待他任命国家咨询委员会对草案进行审查。这个由独立的索马里专家组成的16名成员的咨询委员会于11月初获任命，并将与联合国和独立联邦宪法委员会一道工作。鉴于过渡期很快就要结束，我的特别代表、联索政治处和国家工作队已加入了促进名符其实的、基础广泛的制宪进程的努力，以加快完成制宪进程。

48. 在这方面，联合国于11月在内罗毕举办了一次联合战略规划研讨会，非盟、伊加特和独立联邦宪法委员会参加了会议。研讨会的目标是阐明各主要行为体之间对制宪进程前进道路的共同愿景，包括为联索政治处和联合国开发计划署(开发署)的支助活动制订一项联合工作计划。

49. 预期全民协商将在一些有争议的问题上提供指导，这些问题包括政府体制(无论总统制还是议会制)、联邦制度、索马里背景下的性别平等、摩加迪沙作为索马里首都的地位、伊斯兰教法律的解释和适用、国家安全部队的性质。

50. 在关于伊斯兰妇女权利问题的宪法专家支持下，联合国协办了一次“宪法草案性别审计”研讨会。在索马里两性平等和家庭照顾部长的主持下，独立联邦宪法委员会成员、议员、来自“邦特兰”、“索马里兰”和索马里中南部妇女组织的代表齐聚内罗毕，从两性平等的观点对宪法草案进行了审查。会议商定了一系列旨在确保妇女社会和政治权利的建议，并将其提交给独立联邦宪法委员会，供纳入最终的《宪法》。

C. 其他活动

51. 在本报告所述期间，开发署为来自“索马里兰”和“邦特兰”的86名学员提供了收取学费的课程，以增强他们管理公共财政的能力。联合国支持“索马里兰”建立由“索马里兰”当局建立的于9月部际公共改革委员会。它还支持了公务员制度委员会努力在“索马里兰”每一个部委确立当前人力资源水平，并确定这些机构的人员配置需要。联合国还与“邦特兰”商务部和“索马里兰”商务部协作设立了一些单位，促进为外国投资创造一个有利环境、制订公私伙伴关系政策并评估私营部门创造长期就业的能力。

52. 联合国正在支持过渡联邦政府教育部、“索马里兰”教育部和“邦特兰”教育部发展能力以改革教育部门。该方案将有助于这些部门分别建立有效规划、管理和提供教育服务的能力。为了帮助过渡联邦政府与“邦特兰”当局之间就媒体问题建立工作关系，联索政治处在加罗韦组织了为期两周的研讨会，过渡联邦政府和“邦特兰”高级别官员出席了会议。

五. 第 1910(2010)号决议执行情况

A. 联合国建立在索马里的存在和在摩加迪沙的“浅足迹”

53. 在本报告所述期间,联合国通过联合国非索特派团支助办事处、联索政治处、联合国地雷行动处、人道主义事务协调厅、世界粮食计划署(粮食署)、世界卫生组织、联合国儿童基金会、开发署以及安全和安保部国际工作人员执行的 61 次特派任务,继续扩大其在摩加迪沙的足迹。联合国在“索马里兰”的平均存在为 50 名国际和 400 名本国联合国工作人员。

54. 在非索特派团支助办的后勤支持下,联索政治处正在摩加迪沙设立一个先遣联络处。该处主管和一名民政干事已经征聘,将在安全许可的情况下轮流部署。尽管最近在地雷行动处大院内和一些临时地点增加了可用空间,但摩加迪沙的工作人员住宿条件仍然有限。

55. 联索政治处一直在使用联合国国家工作队 在哈尔格萨和加罗韦提供的办公空间、支助服务和工作人员住宿设施,非索特派团支助办预计将于未来数月完成联索政治处自己在这两个地点的设施的施工。与此同时,联索政治处在哈尔格萨地区办事处和加罗韦地区办事处的国际员额中,约有一半在职。非索特派团支助办现已开始在这些地区部署工作人员执行短期特派任务,以支持联索政治处设立地区办事处。

B. 审查索马里战略和联合国协调一致的办法

56. 根据索马里综合工作队 6 月份所派审查团的建议,联索政治处和国家工作队之间的协作与协调已稳步改善。由秘书长特别代表、秘书长副特别代表、驻地协调员/人道主义协调员和非索特派团支助办主任组成的一个高级政策小组于 7 月份设立,此后一直在定期开会。高级政策小组负责就政治、安全、发展和人道主义问题向联合国在索马里的所有存在提供战略指导。

57. 一个联合规划股也于 9 月设立,以支持高级政策小组、促进联索政治处和国家工作队之间的联系和一致性,并使它们在索马里的集体努力更有成效。联合规划股还开始了索马里综合战略框架进程的准备工作的准备工作,这一进程预计在 2011 年初启动。

58. 国家工作队就其索马里援助战略进行了进一步协商,该战略概述了计划在 2011-2015 年开展的人道主义、恢复和发展援助活动。索马里援助战略以联合国过渡计划(2008-2010 年)为基础,并与索马里重建和发展方案阐明的国家优先事项密切保持一致。将在 2011 年 8 月过渡期结束时对索马里援助战略进行审查。

59. 同时, 2010年6月综合工作队审查认为, 联合国在可能从非索特派团过渡到联合国维持和平行动方面采取的渐进办法仍然有效。该次审查建议对我2009年3月9日报告(S/2009/132)中概述的基准作出调整。经修订的基准是: (a) 完成对一支具有凝聚力和明确有效指挥及控制的索马里安全部队的培训和装备, 使之能够初步稳定摩加迪沙的局势; (b) 由过渡联邦政府的部队稳定摩加迪沙的局势; (c) 过渡联邦政府在摩加迪沙和在有可能部署维和行动的地区与部族、宗教和民兵方面的潜在盟友成功建立联盟, 为支持过渡联邦政府将其权力和控制扩展到摩加迪沙以外建立基础和政治环境; (d) 摩加迪沙和索马里南部及中部的主要行为体分别同意部署联合国维和行动; (e) 非索特派团在换盔之前实现全员部署; (f) 部队派遣国能提供足够的部队和军事能力。

C. 加强政治进程

60. 我的主管政治事务副秘书长和我的特别代表9月初访问该区域期间, 在摩加迪沙与谢里夫总统广泛讨论了索马里局势。随后, 我的特别代表两次前往摩加迪沙会见谢里夫总统和政府官员。他还访问了“邦特兰”和“索马里兰”, 并在那里会见了地方当局和民间社会组织。两个地区的领导人都欢迎联索政治处的存在。

61. 我的特别代表加强了他与区域利益攸关方的协商, 以继续为和平进程争取支持。这些协商包括9月5日在阿斯马拉与厄立特里亚伊萨亚斯·阿费沃基总统进行会晤和9月13日在亚的斯亚贝巴与埃塞俄比亚总理和外交部长进行会晤。

62. 联索政治处、非洲联盟和伊加特制订了一个应对索马里政治、安全和人道主义挑战的联合区域战略。该战略旨在加强信息交流和对它们集体努力的协调, 以支持过渡联邦政府。该战略也将有助于执行过渡联邦政府和“邦特兰”当局之间签署的《加尔卡西约协议》, 并将有利于落实关于海盗问题的坎帕拉进程。

D. 全面部署和加强非索特派团的进展

63. 在乌干达所派第五个营和布隆迪所派第四个营部署之后, 非索特派团部队在本报告所述期间达到了安理会授权的8 000人兵力。同时, 非索特派团警力为40名警官。

64. 非洲联盟和平与安全理事会10月15日批准了新的非索特派团部队兵力20 000人, 并配以必要的空运和海运能力, 分两个阶段部署: (a) 初期在摩加迪沙再投入4 000人部队; (b) 增加部署8 000人部队以逐步扩大到索马里其他地区, 特别是由与过渡联邦政府结盟的团体控制的地区。它还批准了一个强化的文职部门和一个1 680人的警察部门。

65. 非盟和平与安全理事会呼吁联合国安全理事会: 除其他外认可经修订的行动构想和新核准的非索特派团兵力; 核准由联合国摊款资助一个强化的支援非索特

派团一揽子计划，在索马里境内外都能向该特派团提供支援；对索马里施行海上封锁和禁飞区；确保对阻碍和平者有效实施制裁；以综合方式处理索马里沿海的海盗问题；重申承诺通过非索特派团换盔在索马里部署联合国维持和平行动，并为这一部署确定一个时间表。

66. 安全理事会注意到非盟和平与安全理事会的建议，并于 2010 年 12 月 22 日通过了第 1964 号决议，其中除其他外授权部署非索特派团至 2011 年 9 月 30 日止，并要求非索特派团将部队兵力从 8 000 人增至 12 000 人。

67. 非索特派团支助办继续为非索特派团提供一揽子后勤支援。尽管各会员国慷慨捐助，巨大的资源缺口继续对非索特派团产生着不利影响。由于捐助方对联合国支援非索特派团信托基金中与非索特派团军事部门有关的捐款持谨慎态度，联合国仍无法向部队派遣国偿还特遣队所属装备的费用。非索特派团缺乏可预测和足够资金的情况继续破坏着其增进行动功效的能力，并可能挫伤潜在部队派遣国的积极性。

68. 非索特派团支助办继续改善非索特派团部队在内罗毕和在索马里各基地的生活条件。它已在摩加迪沙建造了预制构件宿舍和其他设施以及周边安全装置。为安顿更多非索特派团人员而建造宿舍和其他辅助设施的工作取得了重要进展。

69. 在摩加迪沙接纳非索特派团文职人员的设施是按联合国军用标准建造的。不过，联合国目前在摩加迪沙的各种设施均未达到最低运作安保标准。同时，符合最低运作安保标准的非索特派团常设总部和二级医院的建造规划已在本报告所述期间开始。

70. 非索特派团支助办继续提供以海运为基础的供应链，向非索特派团发送所需给养和装备，每月物资运量约 5 500 立方米。在本报告所述期间，非索特派团支助办提供了超过 60 次医疗后送飞行，将非索特派团伤员从摩加迪沙送往内罗毕和南非。非索特派团支助办还开展了一场旨在改善公众和媒体对非索特派团及过渡联邦机构看法的全面宣传运动，包括通过一个在摩加迪沙的媒体外联设施进行宣传，该设施还发挥着与非索特派团完全融合的常设“先遣”队的功能。

71. 与此同时，新设立的联合国驻非洲联盟办事处继续就非索特派团行动的规划和管理向非洲联盟委员会提供咨询和协助。

72. 通过与非索特派团部队派遣国的互动协作，包括部署前检查访问，联合国正在支持非洲联盟努力防止和尽量减少实地行动中的平民伤亡。在这方面，非盟和平与安全理事会鼓励将非盟和平支助团保护平民准则草案纳入非索特派团活动的主流。

73. 与 2009 年相比，2010 年与简易爆炸装置有关的非索特派团人员伤亡下降了 90% 多。自 9 月 1 日以来，非索特派团在联合国的辅导和支持下，销毁了 4 943 件未爆弹药和小武器弹药、3 枚杀伤人员地雷和 43 枚反坦克地雷。

E. 加强索马里安全机构和制订国家安全战略

政策与协调

74. 联合国正在努力制定安全部门发展战略，其中包括针对安全、司法和法治以及解除武装、复员和重返社会等具体部门的部分。与此同时，联索政治处将继续对联合安全委员会进行能力建设；该委员会作为主要战略、技术和决策机构，负责指导和协调索马里安全部门机构的发展。联索政治处计划加强该委员会的技术工作组，为设立联合安全委员会协调秘书处提供支助。除现有的军事和警察技术工作组外，联合安全委员会还建议设立一个战略规划和方案编制技术工作组和一个司法和惩戒技术工作组，并由其领导和监督。联索政治处正在牵头起草这些新设工作组的职权范围，以提交下一次联合安全委员会会议。还将设立一个隶属联合安全委员会的海盗问题工作队。

75. 在这方面，联索政治处向新成立的过渡联邦政府内阁通报特派团在剩下的过渡期间的安全部门发展优先任务。联索政治处致力于向索马里安全和司法部门提供五项核心服务：(a) 提供战略咨询支助；(b) 促进和协调国际援助；(c) 通过索马里安全部门机构信托基金倡导和加强调集资源；(d) 加强同非索特派团、伊加特、欧盟、相关双边组织、民间社会和议会的切实的伙伴关系和协同作用；(e) 根据索马里和平进程对安全和司法部门发展的进展情况进行跟踪监测。12月8日，非索政治处警察股和非索特派团在内罗毕联合召开警察技术工作组会议，与过渡联邦政府国防部长和在罗毕的主要捐助方商讨包括支付补助金在内的索马里警察能力建设需求。

军事

76. 联索政治处继续根据索马里国家安全战略协助过渡联邦政府发展武装部队。联索政治处通过联合安全委员会、军事技术工作组和主要的利益攸关方会议，继续在国家安全稳定计划框架内，着力在索马里境内为国家安全部队开展专业和基本训练。为此，在国际社会支助下继续努力重建摩加迪沙 Al-Jazzira 训练营的基本训练基础设施。

77. 在本报告所述期间，联索政治处继续向军事技术工作组提供协助。根据联合安全委员会战略军事工作组计划所阐述的优先事项，跟踪监测联合安全委员会决定的执行情况。在索马里国家安全部队建设方面依然存在若干重大挑战。这些挑战包括：军事整编、维持津贴支付、处理儿童兵问题以及协调国际社会向索马里国家安全部队提供的咨询和训练支助。

警察

78. 联合国继续支持为摩加迪沙建立专业化、接受问责的警察部队。9月，开发署与非洲警务平民监督论坛一道，在南非约翰内斯堡共同为设在摩加迪沙的警察咨询委员会开展培训，以提高对警察监督、人权和警务标准的认识。

79. 在本报告所述期间，60名警官——其中10%为妇女——参加由乌干达警察部队和开发署在坎帕拉联合开办的中级警官培训课程。培训的重点是警务的管理方面，包括财务管理、采购、资产管理、人力资源、培训管理、后勤和车队管理。

80. 11月间，联索政治处由日本政府提供资金，并同非洲联盟驻索马里特派团民警股和索马里警察部队署长办公室合作，在吉布提的吉布提国家警察学院为索马里警察部队501名新招募的警员开办为期三个月的基本警务培训班，其中25%为妇女。主要目的是根据国际最佳做法提高索马里警察部队的专业技能和能力。

81. 联合安全委员会警察技术工作组继续举行会议，以后续落实联合安全委员会的决定和指示。委员会在2010年9月16日的会议上商定，开发署和联索政治处将与索马里警察部队密切合作，通过监测系统统一向索马里警察部队支付的津贴。会议还建议，应为索马里警察部队拟定明确的组织变革管理架构。同时，开发署延长与索马里警察部队的协议书，以便为主要警察设施的运营费用提供持续支助，从而使已完成培训的警察能够履行职责。

排雷行动

82. 在本报告所述期间，联合国继续支助联邦过渡政府发展在地雷和战争遗留爆炸物方面的爆炸物识别和认识能力。这包括为57名人员开办持续识别培训和为期四天的急救课程。政府的爆炸物处理小组同乌干达的小组合作，在摩加迪沙销毁79枚未爆弹药。共计20名警察人员完成关于提高地雷和爆炸物威胁意识的训练培训师课程。

司法和惩戒

83. 在报告所述期间，联索政治处着手设立惩戒、司法和法治股的规划进程，以在索马里全境加强刑事司法和惩戒制度。该股将负责支助过渡联邦政府拟定政策，执行与刑事犯罪有关的法律法规。此外，联索政治处已为设立联合安全委员会下属的司法和惩戒工作组拟定职权范围，以讨论、分析和监测旨在改善索马里司法和法治的国际援助的执行情况。同时，联索政治处还为将于2011年第一季度开展的索马里司法和惩戒制度审查拟定职权范围。

84. 由联合国提供协助的法律援助服务在索马里全境继续进行。在摩加迪沙，向139人提供法律服务，有49人因此被判无罪并获得释放，其中包括拘留在摩加迪

沙中央监狱或由警察羁押的境内流离失所者和少数族裔群体成员。到9月底，由开发署提供支助的“邦特兰”国立大学为25名在任法官、辅助人员和检察官完成为期6个月的培训班，其中包括17名新任命法官；同时，联合国毒品和犯罪问题办公室向打击海盗和囚犯移交法起草工作提供支助。在本报告所述期间，“邦特兰”高等司法委员会还核准律师、法官、检察官和公证人行为准则。

85. 整个国家的监狱条件依然十分恶劣并构成生命威胁。被羁押人的家庭和家族要支付拘留费用。联合国根据国际标准修复哈尔格萨监狱，并在中断30年后再次采用囚服。在“邦特兰”，共计162名“索马里兰”的看守人员和200名惩戒人员接受联合国拟定的培训。

解除武装、复员和重返社会

86. 在复员方案方面，联索政治处正在寻求获得更多的专门知识，以同非索特派团和其他执行组织合作，支助过渡联邦政府制定一项处理过渡时期战斗员/逃兵问题的协调对策。同时，联索政治处还在探讨各种选项，用以建立一个信息收集、分析和管理的数据库系统，将此作为正在进行的调解工作和今后复员方案规划活动的组成部分。在联合安全委员会作出决定后，将设立隶属联合安全委员会战略规划和方案编制工作组的复员方案工作队。

F. 人道主义、恢复和发展活动

87. 9月，在摩加迪沙发起全国小儿麻痹症免疫日活动。在加尔卡约和摩加迪沙向联合国合作伙伴提供培训，由其向79个冷藏链设施分发疫苗。自2007年3月以来，索马里未出现一个有记录的小儿麻痹症病例。

88. 2010年9月至11月底，儿童健康日的覆盖范围达到约65万名五岁以下儿童和超过34万名育龄妇女。同时，在沿距阿夫戈耶走廊境内流离失所者安置点1.5公里范围内，可以获得初级保健服务。向重点医院提供支助，以提供急诊服务，其中包括在索马里南部和中部七个州提供综合紧急产科护理，并向1100名保健工作者提供培训。在索马里全境向一个由800个保健站和妇幼保健诊所组成的网络提供基本药物、疫苗和基本设备，为250万人提供了服务。

89. 在摩加迪沙，粮食计划署向52万人提供定期粮食援助。鉴于索马里中南部的谷物供应普遍增加，粮食计划署从10月起缩减在摩加迪沙的方案编制，把重点放在湿供餐、针对性补充供餐和境内流离失所者救济方案上，惠及27万人。

90. 联合国和合作伙伴继续弥补因粮食计划署目前暂停在索马里中南部的活动所造成的营养不良治疗管理上的差距。覆盖范围仍然保持在所有受影响儿童的60%。到9月底，索马里中部和南部的营养不良治疗中心接待了约138000名儿童，8万名儿童由于更多地到每月补充供餐中心而受益。此外，向全国各地500多个营养中心提供了一揽子基本营养服务。

91. 联合国继续向阿夫戈耶和摩加迪沙的 48 万多名境内流离失所者和城市社区提供氯化水。在盖多、拜、中朱巴和下朱巴各州预先部署饮水、环卫和卫生供应品，作为霍乱爆发的防范措施。

92. 联合国在拜和巴科勒州分发 18 500 册教科书，惠及 23 653 名儿童，其中 8 013 人是女童。在博萨索境内流离失所者安置点建成 14 间教室，1 120 名儿童可以入学。此外，联合国在索马里中南部接收境内流离失所者的 20 所学校修建 36 间配有饮水、环卫和卫生设施的传统教室，为 4 633 名学童提供儿童友好型学习空间，其中 1 536 名为女童。同时，通过紧急学校向摩加迪沙和阿夫戈耶走廊的 76 000 名学龄儿童提供受教育机会。

93. 在整个索马里，向 96 000 多人传递了提高防雷意识讯息。联合国排雷行动处在摩加迪沙和阿夫戈耶走廊向 26 个当地和国际非政府组织提供提高地雷/爆炸物威胁意识培训。9 月 1 日以来，人道主义排雷行动行为体在索马里全境销毁 17 枚杀伤人员地雷、41 枚反坦克地雷和 5 586 个未爆弹药和小武器弹药。

94. 为了努力建设当地政府提供服务的能力，完成了对贝纳迪尔、摩加迪沙市和过渡联邦政府内政部等行政部门的能力评估。完成了一系列修复工程，其中包括摩加迪沙 6 个区的 3 所学校、2 个医疗设施、2 个市场、1 个妇女职业中心、1 个运动场和 1 个区办事处。10 月，在“索马里兰”和“邦特兰”完成了所有 2009 年优先项目的工作，惠及 139 000 人。

95. 联合国继续改善索马里人口的粮食安全。在过去三个月里，在索马里南部分发种子和化肥，对 4 600 名农民进行农业做法培训，对约 120 万头牲畜进行疫苗接种或治疗。在“索马里兰”和“邦特兰”，13 个主管部委接受供水系统管理培训，并在索马里南部建成 155 公里长的水渠。此外，还建成 9 个市场和 2 个屠宰场。在索马里中南部，联合国正在执行 13 个以上的社区项目，向 23 000 人(其中 42%为妇女)提供短期就业。

六. 意见和建议

96. 对穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德被任命为索马里新总理以及新内阁的任命，我表示欢迎。我敦促过渡联邦机构现在将重点放在完成包容各方的宪法起草进程上，实现定于 2011 年 8 月结束的政治过渡时期目标。除了将“先知的信徒”组织包括在和平进程和内阁之外，我还敦促过渡联邦机构加速努力，说服其他反对派团体放下武器，为和平而努力。

97. 外籍战斗人员以及利用索马里无政府状态从中渔利的破坏者继续对该国的和平与稳定构成严重威胁。我敦促会员国继续与联合国、政府间发展管理局和其他区域组织合作，实施安全理事会第 1907(2009)号决议，该决议规定了对破坏和平努力者的制裁措施。

98. 安全依然是过渡联邦机构面临的最严峻的挑战。索马里境内外籍极端主义战斗人员的存在提醒人们非洲之角极可能很快成为全球反恐努力的下一个前沿阵地。因此，我呼吁国际社会紧急提供军事、财政、后勤以及其他援助，支持过渡联邦机构以及政府间发展管理局(伊加特)和非洲联盟(非盟)为扭转索马里局面所作的努力。

99. 我确认非盟、伊加特和非索特派团在寻求持久解决索马里冲突方案方面继续发挥重要作用。在这方面，我尤其感谢非索特派团部队派遣国布隆迪和乌干达，特别是感谢部队在极为困难和危险的环境中表现出勇气和决心。因此，我呼吁国际社会紧急提供军事、财政、后勤以及其他援助，支持过渡联邦机构以及政府间发展管理局(伊加特)和非洲联盟(非盟)为扭转索马里局面所作的努力。

100. 我在上次报告中指出，影响到非索特派团的重大资金缺口继续对特派团的有效性产生不利影响，而且可能使潜在部队派遣国望而却步。我欢迎安全理事会按照非洲联盟和伊加特的要求，于12月22日决定批准将非索特派团兵力从8000人增至12000人。我敦请考虑提高给非索特派团的支助一揽子计划的等级，使其达到提供给联合国维和行动的支助等级。

101. 我确认非盟和平与安全理事会向安全理事会发出的呼吁，其中请求安理会重申其关于通过非索特派团“换帽”在索马里部署一项联合国维和行动的承诺，并敦促确定部署这项行动的时间表。这依然是一种可行的方式，但是首先必须达到本报告概述的各项基准才能订立时间表。因此，联合国、非盟、伊加特、欧盟以及为恢复索马里和平与稳定作出各项的主要合作伙伴有必要共同进行定期评估，评估实地局势和在达到经调整的各项有关基准方面的进展情况，使非盟逐步过渡为一项联合国维和行动。

102. 我依然对冲突给平民造成的影响深为关切，呼吁所有各方确保保护平民，提醒他们所负有的保护责任。我谴责极端分子在人口密集地区发起攻击，要求立即停止攻击。我还呼吁冲突所有各方尊重人道主义原则，允许向最需要的群体运送援助。我呼吁捐助界继续向索马里民众提供重要支助。

103. 我再次承诺确保按照我的联合国行动一体化的政策，最大限度协调联合国在索马里所作的努力。我打算拟订关于联合国一体化存在的提案，供安全理事会今后几个月内审查。

104. 最后，我对我的特别代表深表感谢，感谢他对索马里和平与民族和解事业的奉献精神 and 决心。我还感谢联合国以及其他有关组织的男女工作人员，感谢继续在艰难条件下开展工作的非政府人道主义界成员。我呼吁索马里人民和国际社会继续为我的特别代表和他的办公室提供支助。最后，我呼吁所有索马里人利用非索特派团、联合国以及协助过渡联邦政府的其他国际努力的存在，实现该国的稳定和重建。