



秘书长关于索马里的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2158(2014)号决议第 15 段提交的。安理会在其中要求我定期向其通报联合国索马里援助团(联索援助团)执行任务的情况,方法是每隔 120 天提交书面报告。本报告涵盖期间为 2015 年 1 月 1 日至 4 月 30 日。

二. 政治和安全概况

A. 政治事态发展

2. 因发生政治危机,索马里联邦政府瘫痪了 4 个月。危机解决后,该国政治进程的势头从 2 月起有所恢复。政府 1 月份的主要工作是组建新内阁。经过长时间的推迟,2 月 9 日议会批准了奥马尔·阿卜迪拉希德·阿里·舍马克总理提名的内阁,包括 1 名副总理、25 名部长(3 名为女性)、26 名副部长(2 名为女性)、14 名国务部长(无女性)。

3. 4 月,内政和联邦事务部启动了全国独立选举委员会、边界和联邦委员会成员的甄选程序。但是,选举筹备工作仍落后于原定计划。

4. 1 月 20 日,朱巴临时行政当局在政府间发展管理局和联邦政府的支持下启动了建立州议会的进程。州议会定于 2015 年 5 月份开始工作。议会代表包括经各地区部族长老提名后当选的 65 人,另有 10 人由朱巴临时行政当局领导层选定。但是,一些小部族批评该程序,认为其不透明且不能兼容各方。

5. 西南临时行政当局主席谢赫·阿丹·谢里夫·哈桑于 3 月 3 日任命了由 63 名成员组成的内阁。所任命人员包括敌对的“6 州”西南地方政府支持者的 2 名前领导人、4 名妇女、少数民族代表。不过,州议会的成立有延迟,原因是对于选多少名代表、按州还是按部族选定代表这两点存在意见分歧。与此同时,西南



临时行政当局 1 月 27 日在阿夫戈耶促成小部族 Bimal 和 Habar-Ghidir 之间停火，以落实关于结束梅尔卡地区持久武装冲突的总体协议。

6. 在加尔古杜德州 Dhuusamarreeb 的部族代表发起下，中部各州举行了长达 2 个月的和解会议。联邦总统哈桑·谢赫·马哈茂德于 3 月宣布该会议结束。总统 4 月 16 日在 Adaado 启动了国家政权组建会议。“先知的信徒”组织的一个派别宣布，在联邦政府与“先知的信徒”组织解决分歧之前，该组织将抵制这一进程。

7. 在邦特兰，阿布蒂威里·穆罕默德·阿里·“加斯”总统于 1 月 6 日签署一项法律，设立该州的选举委员会。此举是为了重启 2013 年 7 月中止的民主化进程。经过两天的谈判之后，联邦总理和邦特兰总统于 4 月 12 日发表声明，宣布双方商定由邦特兰为索马里国家军队提供 3 000 名官兵。他们还再次承诺联邦政府和“邦特兰当局”将执行早先达成的各项协议，并确认联邦政府有必要就联邦立法和委员会事宜与地方政府协商。

8. 2 月 27 日，联邦政府和“索马里兰”未能按计划在土耳其开始举行会谈，因为“索马里兰”不同意在“索马里兰”出生的人担任联邦政府代表团成员。与此同时，反对党于 3 月 4 日结成联盟，反对索马里兰总统艾哈迈德·穆罕默德·希兰优试图将任期延长至 2015 年 6 月以后。全国选举委员会于 3 月 9 日宣布无限期推迟总统选举和议会选举，加剧了索马里兰与联邦政府的紧张关系。执政的库尔米伊党表示愿意同反对派商议今后的方向，并敦促议会核准关于少数民族和妇女参政的重要立法。全国选举委员会随后还宣布，2016 年 6 月举行选举应该是可行的。

B. 安全事态发展

9. 安全局势依然动荡，青年党在摩加迪沙和各州仍在发动零星的袭击，并继续使用自杀式炸弹和简易爆炸装置。2015 年 4 月 20 日，在邦特兰地区加罗韦一处联合国大院门前，1 辆运载本国和国际联合国工作人员的联合国儿童基金会(儿基会)所属小面包车遭到自杀炸弹手袭击。4 名儿基会工作人员、2 名警卫以及自杀炸弹手死于爆炸，5 名儿基会工作人员、4 名警卫、1 名旁观者受伤，程度有轻有重。青年党军事发言人谢赫·阿布·穆斯卡卜、官方发言人谢赫·阿里·迪尔在媒体上宣称这次攻击是该组织所为，目标是“敌方联合国”。

10. 4 月 2 日肯尼亚加里萨大学学院 147 名学生遭屠杀的悲惨事件表明，青年党的威胁不仅限于索马里，还影响到了整个区域。与此同时，也门危机有可能进一步破坏该区域的稳定，并通过索马里开辟一条圣战运动走廊。

11. 青年党继续在摩加迪沙进行袭击。伤亡者包括政府官员、平民、安保人员。2 月 20 日，中央酒店遭到袭击，28 人被打死，其中包括摩加迪沙副市长和 2 名议员。3 月 27 日，青年党战斗人员在引爆自杀式汽车炸弹后冲进 Maka al-Mukarama 酒店；索马里国家安全部队包围了劫持了人质的袭击者。双方僵持 17 个小时后，安全部队重新控制该地点。至少 14 人被打死，其中包括索马里常驻联合国日内

瓦办事处代表优素福·穆罕默德·伊斯梅尔。4月14日，青年党又以多种方式袭击了文化和高等教育部，导致8人死亡，至少12人受伤。针对政府官员和安保人员的暗杀也持续不断。

12. 在索马里南部和中部，青年党继续袭击亲政府部队和各州当局，并在主要供应路线上阻碍平民的行动自由。1月和2月在拜多阿，3名批评青年党的穆斯林神职人员遭到杀害。3月12日，拜多阿的西南临时行政当局主席官邸遭袭，造成3名袭击者和1名非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)士兵死亡。

13. 2月1日和3月12日分别在拜州和盖多州以无人驾驶飞机实施攻击，击毙了青年党外部行动首领优素伏·迪克及随后的继任人阿丹·加拉尔。3月22日，非索特派团和朱巴临时行政当局部队收复了下朱巴州的 Kudhaa 岛。邦特兰安全部队继续在 Galgalo 山区强力打击青年党，因而遭到报复性袭击。1月10日和2月3日，在博萨索2个警察局遭到青年党战斗人员袭击，导致3名警察受伤。

14. 支持“Khatumo”分离主义运动的 Dulbahante 民兵2月在苏勒州和萨纳格州袭击“索马里兰”部队，导致1名“索马里兰”战斗人员和2名 Khatumo 战斗人员死亡，但安全局势于3月恢复稳定。

15. 在中部各州，由于设立联邦行政部门，导致亲联邦政府部队与“先知的信徒”组织之间以及部族民兵之间发生冲突。2月10日和12日在加尔古杜德州 Guriel 镇，“先知的信徒”组织与亲联邦政府民兵发生对抗，造成至少25人死亡、56人受伤。3月5日签署了停火协定。另外，据报希兰州 Xawadle 与 Dhir/Fiqi-Omar 部族1月20日和21日发生冲突，2月6日和7日该地的 Jajele 与 Makane 小部族也发生冲突。这些事件以及其他部族暴力事件(特别是在希兰州、下谢贝利州、下朱巴州)导致60名平民死亡、63人受伤。

三. 支助建设和平及建设国家政权

A. 联合国提供斡旋

16. 我的特别代表尼古拉斯·凯继续向联邦政府和索马里各州领导人提供斡旋和政治支持，并提供战略和政策咨询。他定期在摩加迪沙与联邦机构沟通，对加罗韦、基斯马尤、拜多阿进行了访问，与各州领导人进行协商，并在中部各州有争议的国家政权组建进程中向有关各方提供了斡旋。他还着重倡导采用共同办法落实联邦政府的“2016年愿景”。他3月18日发表公开声明指出，这些领导人均承诺要落实“2016年愿景”，而不将联邦政府现行任务期限延长到2016年9月之后，并承诺快速实现重要的阶段性任务，包括任命全国独立选举委员会成员以及完成宪法审查程序。

B. 协调国际支持和理顺国际努力

17. 《索马里契约》仍然是协调索马里境内国际努力的首要机制。联邦政府重申致力于确保 2015 年将是“交付年度”。联邦政府新内阁成立后，总理设立了推动执行《索马里契约》的内阁委员会。根据该委员会的结论，联邦政府访问了拜多阿、基斯马尤、加罗韦，讨论了索马里新政在解决各州临时当局的新需求方面如何发挥作用。

18. 3 月 23 日，索马里发展与重建基金指导委员会核准了提交给联合国多伙伴信托基金会的 6 个联合国联合方案，还核准了提交给世界银行伙伴信托基金的关于建设和平与建设国家政权目标的 5 个方案。这是通过落实《契约》加快交付具体成果的一个重要步骤。新建各州参与这一努力是一个重要和建设性的发展。

19. 我的特别代表继续协调国际各方协助索马里在政治上取得进展。联索援助团协调国际伙伴发表了几个联合声明，并促进国际各方参与了一些重大活动，例如在 Cadaado 启动中部各州国家政权组建进程。我的特别代表访问了华盛顿特区(2 月 4 日至 6 日)和多哈(2 月 16 日和 17 日)，与美利坚合众国和卡塔尔两国政府举行了双边讨论。

C. 稳定

20. 一项积极的事态发展是，内政和联邦事务部成立了一个新的“稳定股”，负责对最近从青年党控制下解放出来的 13 个区提供支助。每月与稳定工作伙伴举行协调会议，重点包括如何督促索马里和国际的相关伙伴实体作出贡献，也包括改进研究与分析。为了后一个目的，与会者集体撰写了各区的政治、治理、法治、社会经济概况。联索援助团继续鼓励设立一个内阁委员会，主管稳定工作以及与各州临时政府进行外联。

21. 截至 2015 年 4 月底，所有 13 个区均在某种程度上建立了看守当局。据报 4 个区部署了一些警察，但联邦政府仅在其中的 2 个区 Xuddur 和 Baraawe 确认了这一点。在若干区，据报有平民志愿人员和民兵担任警察工作。在两个区，据报有法官、检察官、律师、司法主管。与此同时，联索援助团获悉 13 个区中的 6 个(Baraawe、Buloburde、Jalalaqsi、Tayeeglow、Waajid、Xuddur)有人侵犯人权行为，包括 11 起法外处决行为。

22. 据报 13 个区中的 7 个有某种形式的医疗服务，5 个区有小学已开学。在已分配粮食的各区，据报也有人口返回城市地区，且粮价有所降低。然而，Buloburde 区因青年党实施经济封锁而发生饥荒，据报造成 6 人死亡。各区均继续存在缺乏用水和卫生设施的问题。据报，大多数区有一些经济活动，因为开展了社区动员，国外索马里人的侨汇也有一定的作用。据报有 5 个区开展了以稳定为目标的速效项目。

D. 在政治上包容各方

建立联邦制度

23. 联邦政府与原有的和新出现的各州行政当局的领导人展开了对话。2015年2月4日至6日，联邦和各州高级领导人在摩加迪沙就联邦问题首次举行了会谈。出席会谈的有联邦总统、联邦总理、联邦议会议长穆罕默德·谢赫·奥斯曼·贾瓦里、邦特兰总统、西南临时行政当局主席谢里夫·哈桑、朱巴临时行政当局领导人谢赫·艾哈迈德·穆罕默德·伊斯兰·“马多贝”。讨论的重点是建立联邦制度、中央与地方的关系、《索马里契约》、《2016年愿景》方案、地方政权参与关键的国家机构、国家安全部队。第二次会谈将于4月29日至5月1日在加罗韦举行。与此同时，联索援助团协同联合国开发计划署(开发署)和内政部启动了一个全国范围的公民教育宣传运动(第一阶段)，向索马里公民介绍联邦制和国家政权建设进程。在2015年剩下的时间，将继续开展这一运动，还将重点介绍和解、宪政进程和民主化。

宪法审查进程

24. 2015年2月新政府就职后，给宪法审查进程增添了新势头。新的宪法事务部、议会监督委员会、独立宪法审查和执行委员会于2月举行了几次会议，以最后确定各自的作用和责任。这三个机构于3月9日签署了一份谅解备忘录。3月19日监督委员会正式启动了宪法审查进程，指示独立宪法审查和执行委员会审查《临时联邦宪法》第一章和第四章。监督委员会也着手就《临时联邦宪法》中有争议、需详细审议的问题编写报告。

25. 联合国综合宪法支持团队为上述进程提供了支助，包括推动规划活动，还包括开始为建立独立宪法审查和执行委员会提供能力建设支助。联索援助团、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、开发署成立了一个工作组，以确保索马里在审查进程中听取妇女的意见。

筹备选举

26. 2月11日，议会通过了关于全国独立选举委员会的法案。该法案是参照联索援助团综合选举支助小组提供的专家意见起草的。该法规定设立一个独立的选举管理机构，由9名委员组成，其中至少应有2名女性。此外还规定成立秘书处。该法案规定，委员会将有自己的预算(资源来自国家预算)，有权任命工作人员，在国内酌情设立地方办事处，以及确定选举时间表。

27. 内政和联邦事务部在公布全国独立选举委员会职位空缺通知后，于4月6日设立了由7名成员组成的甄选委员会，将选出27名候选人提交给部长会议，由后者选出9人交议会审查和确认。联索援助团正与开发署索马里办事处一起为委员会建立临时办公空间，确保委员会获任命后能立即开始运作。

28. 联索援助团还在与联邦议会及内政和联邦事务部讨论就起草选举法和开展协商进程提供技术支持事宜。将于5月向议会提出《政党法》草案。

E. 法治与安全机构

安全部门援助和改革

29. 3月26日,索马里新政架构下的防卫工作组举行了2014年11月以来的首次会议。会议重点讨论了联邦政府的“胜利”计划。该计划的制定借助了联索援助团的技术援助。计划概述了索马里国民军按照非索特派团行动构想增进联合行动所需的武器装备,并确定了国民军长远发展的第一阶段框架。该计划由国防部在4月23日于摩加迪沙举行的建设和平与建设国家政权目标2(安全)工作组会议上提出,并获得核准。

30. 在同次会议上,还提出了各州民兵合并委员会(3月26日设立)的战略计划,其中拟议将各州部队并入联邦安全机构。联索援助团为委员会的工作提供战略咨询和支助,推动联邦政府与各州临时行政当局之间开展机构联系。

31. 根据“胜利”计划,来自各州部队的共10 900名官兵将获得国际合作伙伴的支持,参与与非索特派团的联合行动和能力建设,以增强国民军。这一数字不包括将并入国民军的3 000名邦特兰官兵。他们正在Galgallo山区与青年党作战。需要作出其他必要的安排,以使这些部队获得国际支助。

32. 联索援助团还在下列方面提供了咨询: 征聘女军官战略; 禁止招募未达法定年龄人员的总命令; 国防机构法律框架; 国防部发展计划。联索援助团还协调了向国民军提供的国际援助,并继续促请安全部门捐助方使其援助意向配合联邦政府的优先事项。

33. 目前共有13 829名索马里国民军和5 134名索马里警察部队人员已在人力资源系统中完成生物鉴别登记。在美国资助下,于2010年4月开始发放9 495份国民军津贴。

34. 在联索援助团支助下,邦特兰当局发起一个能力建设项目,旨在建立统一、强大、负责、注重人权的安全机构,具体途径包括与联邦政府就安全事项加强联系。索马里政府、世界银行、联索援助团开展了该国司法和安全部门公共支出审查。

35. 联索援助团协助联邦政府采取初始步骤,按照国际标准和制裁义务建立全面的武器和弹药管理制度。索马里继续为安全储存武器和爆炸物修建军械库和相关设施,同时还努力在武器记录和管理方面增强工作人员的能力。联邦政府在起草军备控制报告方面获得支助。该报告于3月30日提交给安全理事会第751(1992)号和第1907(2009)号决议所设委员会。

警察

36. 一个重要发展是，联邦政府于 3 月同朱巴临时行政当局和西南临时行政当局就在其各自的州内建立州警察一事签署谅解备忘录。联索援助团和非索特派团警察将提供技术咨询，并对各州招募、审查、培训、部署 600 名警官的情况进行监督。联索援助团和非索特派团警察开展这一联合行动的背景是，联合国警务顾问和非洲联盟驻索马里警务专员于 2 月进行了联合访问，其间商定了共同优先事项，并商定联索援助团和非索特派团警务人员之间应开展更紧密的合作。

37. 为使索马里警察部队总部得以开始运作，联合国在日本政府支持下继续执行一个项目，为摩加迪沙以及该国南部和中部各州提供可靠的无线电通信。这包括举办 2 个为期 10 天的培训课程，还包括捐赠最后一批通信设备和 56 部车辆，所需费用 575 万美元由日本政府提供。提供的设备已分发给各朱巴临时行政当局、邦特兰、西南临时行政当局、中部州、摩加迪沙。此举的依据是联邦政府与各州临时行政当局就合作建立各州警察机构达成的协议。

38. 联合国地雷行动处也为索马里警察部队建立反简易爆炸装置能力提供了支持。截至 2 月，索马里警察部队的 2 个小组已能在摩加迪沙独立应对简易爆炸装置。警察部队还在贝莱德文、拜多阿、摩加迪沙设有 10 个爆炸物处理小组，并临时派人到贝莱德文应对爆炸物险情。地雷行动处还协助在联合王国领导下为“索马里兰”警察和司法人员开展了反简易爆炸装置的宣传活动，目的是增强警察和司法部门的协调，以共同收集证据和筹备法律诉讼。

解除武装、复员和重返社会方案

39. 联邦政府继续执行旨在帮助脱离接触战斗人员的国家方案。德国、联合王国、挪威和丹麦等主要捐助者承诺提供资金，以支持位于摩加迪沙、拜多阿和贝莱德文的现有 3 个过渡设施，直至 2016 年初。联索援助团继续寻求更多资金，用于在基斯马尤建立过渡设施。在此期间，朱巴临时行政当局支持的一个临时设施继续收留 150 名前青年党成员。2015 年 1 月，为所有脱离接触战斗人员过渡中心任命了人权监察员，这一重要步骤有助于确保国家方案符合国际标准。联索援助团继续努力寻求支助，争取在拜多阿设立帮助脱离接触女战斗人员的庇护所。这些妇女中有人面临威胁，因此，亟需开展这一项目。

海事保安

40. 联索援助团协助联邦政府动员捐助者提供支助，以完善海事保安制度，打击跨国海上犯罪，管理索马里水域，造福索马里人民。联索援助团还提供技术援助，帮助政府在 2015 年 5 月底之前制定《海岸警卫队建制法》。同时，联合国毒品和犯罪问题办公室工程顾问也为支持“索马里兰”的海事安全，翻修了海岸警卫队一艘巡逻艇，并举办了工程和维修培训。联合国难民事务高级专员公署(难民署)

与国际移民组织等机构继续向“索马里兰”和邦特兰的边境和移民当局提供关于海路移民国际保护措施的培训。

地雷行动

41. 在联合国的支持下制定了爆炸物风险管理战略。战略旨在促进索马里遵守国内和国际义务，正有待联邦政府批准。2月，地雷行动处及其合作伙伴帮助索联邦政府和“索马里兰”代表出席了在瑞士召开的第18次地雷行动国家方案国际会议。该会议为倡导国际社会支援提供了一个平台。地雷行动处的爆炸物风险问题当地宣传干事向新收复地区的流离失所者、回返者和青年提供了有针对性的风险信息。

司法和惩戒

42. 持续数月的政治动荡过后，索马里发展和重建基金指导委员会于3月23日核准了《2015-2016年索马里联合法治方案》。联索援助团和开发署与联邦政府合作，汇总了索马里全国现有法院设施、监狱和派出所的资料。应总检察长办公室的请求，联索援助团提供了技术援助，帮助起草该办公室的《建制法》，并于3月举办了主题为关于检察官行为准则及其他国际标准的讲座。

43. 3月31日，司法与司法事务部通过了联索援助团帮助制定的《索马里惩教服务战略计划》和看守部队培训课程。联索援助团、开发署和联合国项目事务厅继续协调和帮助向索马里警察部队和看守人员提供了关于保护司法人员和法庭房舍的培训，同时努力改善基础设施，购置安全设备，以执行贝纳迪尔法院大楼建设试点项目。3月1日至5日，联合国向看守部队提供了生物鉴别登记设备和相关培训。在此基础上，3月18日启动了一项相关进程，目的是在今后数月登记在索马里中南部10所监狱任职的约3000名看守部队成员，以增强效率和问责。

F. 经济基础

44. 开发署、国际劳工组织、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国人类住区规划署(人居署)制定了一项联合方案，旨在促进青年就业，重点放在农业、渔业和牲畜业等部门。该方案还侧重于创造短期就业机会，包括为此恢复基础设施，提高青年的识字率识数率和生活技能，开展职业和商务的培训。该方案于2015年3月获得索马里发展和重建基金指导委员会批准，预计将很快开始执行优先活动。

45. 联邦政府协同开发署和全球环境基金，启动了一项投入950万美元的举措，旨在加强脆弱社区应对气候变化的能力。全球环境基金的资金将用于帮助各部委、各区、非营利组织和社区性组织将气候变化风险纳入自然资源管理和备灾工作，以促进长期发展和建设和平。

46. 关于生产部门，农业、畜牧业和渔业在增产和生产多样化方面都取得了进展。粮农组织分发了1500头牲畜，并在全国为260万头牲畜接种疫苗。“索马里兰”

和盖多州的牛奶生产、卫生和质量继续改善。农业物资分配也得到改善，并提供了关于农业和虫害管理优良方法、促销技能和资产管理的培训，造福了农民。灌溉方案继续开展，为谢贝利河修建或修复了 17 条溢洪道，并在布劳修建了 14.6 公里的干渠和支渠。

47. 缺乏人力财力仍是各部门面临的巨大挑战。需要持续供资，以帮助困难地区维持生产部门，扩大青年就业活动。索马里可获得的大规模生产性基础设施优惠项目供资可能有限，除非索马里有资格获得重债穷国地位。安全问题及其造成的通行限制将继续阻碍项目的执行。关键优先事项之一是向索马里妇女提供公平的经济机会，因为她们大多在非正规经济部门从事低薪工作。

G. 收入和服务

48. 世界银行继续向联邦政府提供支持和咨询，以加强公共财政管理和金融治理。在 2015 年第一季度，联邦政府设立了临时采购局，该局将审查所有价值超过 500 万美元的合同并提交给金融治理委员会征求意见。目前，财政部网站上公布了核定预算和财政执行情况报告。

49. 索马里财务管理信息系统网络版开始运作。该系统将把税收在源头入账，并与央行账目比对。该系统还向财政部长和高级官员发出某些超额付款提示，并显示财政业绩概况。

50. 3 月 23 日，索马里发展和重建基金指导委员会修订并核准了金融治理委员会第二年职权范围，对金融治理委员会的工作范围略有调整，同时确认了其监督资产追回和特许权的角色。金融治理委员会的成员数增加，为议会财务委员会主席、总检察长和一名捐助方代表增设了 3 个席位。

51. 扩大基本服务的提供仍是联合国对联邦政府的支助重点。在 39 个区提供了基本医疗服务包，覆盖了 76.7% 的目标人口，帮助了逾 25 000 名孕妇和 118 000 名 5 岁以下儿童。

52. 2015 年上半年，确定并分析了 2013/14 年度学校普查数据。数据表明，邦特兰适龄儿童的正规和非正规学校入学率上升了 10%，但索马里兰的入学率保持不变。目前，邦特兰的小学总入学率为 56%，“索马里兰”为 43%。没有关于南部和中部各州的数据。

H. 贯穿各领域的问题：促进和保护人权

人权

53. 记者继续遭到恐吓和威胁。3 月 1 日，谢贝利新闻网记者受到煽动公众和传播虚假消息的指控，被迫支付高额罚款，并遭受长期非法拘留。继联索援助团干

预后，索马里国家情报和安全局执行法院命令，向记者归还了设备。4月，在没有逮捕证的情况下，谢贝利电台2名记者再次遭到逮捕，媒体活动被迫中止。

54. 联索援助团继续倡导反对死刑和处决。4月13日，索马里兰处决6人，之前9年索马里兰一直未实行死刑。3月，据联索援助团核实，摩加迪沙和邦特兰处决了被军事法院判处死刑的6人。

55. 联索援助团倡议保护平民并调查部族间冲突致死案件，特别是在希兰州发生的一起导致20人死亡的部族间冲突案件。据称安全部队支持涉案的部族之一。

56. 此外，联索援助团还主持了两次关于《人权路线图行动计划》的部际协商，该计划有助于人权部执行《索马里契约》并以此为基础编写普遍定期审议国家报告。联索援助团继续支持索马里民间社会参与筹备普遍定期审议的工作，积极推动了3次协商。

性别平等和增强妇女权能

57. 确保妇女参与索马里基于部族的政治结构仍是一项重大挑战。本报告所述期间，长期宣传和大力支持妇女倡议的行动取得了一些成果。1月，内阁中妇女人数增加，全国独立选举委员会的法律规定委员会至少须有2名妇女成员。

58. 联合国还继续努力支持倡导增强妇女代表性的民间社会成员。3月，在联索援助团的协助下，索马里妇女领导倡议率领声援团访问基斯马尤，支持地方妇女团体就参与朱巴地区各州议会进程问题与州当局和当地长老进行谈判。为纪念国际妇女节，联索援助团协助举办开放日活动，使索马里妇女能向我的特别代表以及联邦卫生部长和教育部长提出她们关切的问题。

儿童保护

59. 在议会批准《儿童权利公约》1个月之后，1月20日，马哈茂德总统在摩加迪沙宣布打算批准该公约。这将使索马里成为第196个缔约国。马哈茂德总统表示，索马里政府承诺继续执行该公约，并确保所有索马里儿童的权利得到保护。他强调，将不允许任何儿童加入安全部队(包括国民军)。索马里政府在纽约把批准书交给联合国之后，批准工作将最后完成。

60. 联合国国家工作队继续记录严重侵犯儿童权利的案件。本报告所述期间，共记录了705个事件，这些事件使673名儿童(552名男童、121名女童)受到影响，其中大部分涉及青年党和索马里国民军被控招募、使用、杀害、残害儿童。一个重大关切问题是几个冲突参与方持续逮捕和拘留儿童。目前，61名儿童(52名男童、9名女童)登记加入了联合国支持的为以往与拜多阿的武装部队或团体有关联儿童设立的以社区为基础的重返社会方案。此外，与家庭分离的儿童可能得不到保护，因而面临以下风险：基于性别的暴力、心理压力和缺乏支持、缺乏地雷风险教育、成为童工、早婚。

61. 3月1日，亚当史密斯国际组织接管了摩加迪沙“Serendi”过渡设施的管理工作。该设施用于关押前青年党战斗人员。摩加迪沙该设施关押的儿童人数无法确认，因为联索援助团支持的该设施的当地人权监测员在3月27日的青年党袭击中受伤。4月25日，摩加迪沙的一审军事法院下令将一名被联合指控参与与青年党有关的活动的未成年人转移到摩加迪沙 Serendi 中心，以接受改造。

防止性暴力

62. 2015年，在索马里继续接到有关性暴力的报告，报告次数与2014年大致相同。据难民署称，2015年1月和2月，接到了200多起强奸案的报告，主要在贝纳迪尔州。还接到了在海湾和下朱巴州发生的性暴力事件的报告。据报告，主要犯罪人为身份不明的武装人员。还有涉及索马里国民军和警察部队、青年党以及非索特派团一些特遣队的报告。幸存者大多数是从原籍地流离失所的妇女和女童，而少数部族的成员面临最大风险。

63. 联邦政府在联合国的支持下，在2014年5月制定了一个打击冲突中性暴力行为的国家行动计划。一项旨在将强奸和其他性犯罪行为定为犯罪的性犯罪法案正在等待议会审议。在3月3日由难民署和全球法律行动举行的一个小组讨论中，索马里联邦政府、我的特别代表和非洲联盟委员会主席的特别代表表示承诺共同努力打击维持和平人员的性剥削和性虐待行为和落实联合国的“零容忍”政策。

四. 人道主义局势

64. 本报告所述期间，根据粮农组织管理的粮食安全和分析股得到的收获后结果，2014年10月至12月期间，由于降雨较为充沛，加之重新安排了人道主义援助的优先次序，避免了一场最严重的人道主义危机。然而，大约73万索马里人仍然无法满足他们的基本日常粮食需求，其中76%为居住在城市地区的流离失所者。在不提供援助的情况下，另外230万人面临滑向相同境地的风险。同时，近203 000名急性营养不良的儿童需要紧急营养补充品，并需要清洁水、卫生基础设施和更好的卫生服务。

65. 超过110万索马里人(其中大多数是妇女和儿童)仍然流离失所。在2015年的头两个月，超过40 000人被驱逐，主要在摩加迪沙。这些人随后搬到城市郊区，但在那里获得基本服务的途径有限。在此严峻的人道主义背景下，存在一种风险，即每年估计有13亿美元汇款可能无法汇入，因为许多国家的若干银行已着手关闭一些汇款机构的账户，而正是这些机构使散居国外的索马里人能向国内汇款，帮助亲友支付食物、水、医疗和教育费用。

66. 麻疹仍是一个公共卫生问题。2015年据报发生了超过1 200个麻疹疑似病例，其中77%(931个病例)发生于南部和中部各州，因为大部分未接种疫苗的儿童生活在那里。小儿麻痹症的爆发自2013年以来使199人受到影响，目前已得到遏

制，2014年8月以来没有发生小儿麻痹症的记录。然而，由于常规免疫水平低，卫生专家建议，在2015年继续开展根除运动。

67. 由于不稳定的安全局势，在向弱势群体提供援助方面仍难以做到通行无阻并可预测。4月20日联合国车辆在加洛威受到致命攻击，造成4名儿基会工作人员和2名警卫丧生，突出显示作业环境十分危险。武装行为体在索马里南部和中部设置路障和检查站，继续严重阻碍援助的运送。贝莱德文-摩加迪沙公路、摩加迪沙-拜多阿-杜罗公路仍然是受路障影响最严重的两条主要供应道路。因道路通行受限，人道主义机构的向受灾城镇运送粮食的运营和运输成本增高。此情况还使商业食品价格升高，因为贸易商把在不安全地区的高运营成本转嫁给消费者，使弱势群体难以获得粮食。尽管存在这些挑战，但人道主义合作伙伴继续寻找解决办法提供粮食援助，包括与地方当局商定开放公路，与当地伙伴合作，以及向偏远地区实施空运。不过，其中一些手段代价高昂，而且无法持久。因此，必须保障道路通行，使人道主义合作伙伴能提供救命的援助。

68. 根据第2182(2014)号决议第29段，人道主义伙伴正在按照联合国与非索特派团2014年11月签署的民政-军事准则应用最后手段原则同非索特派团进行协作。援助组织继续呼吁非索特派团加大执行力度，完成为人道主义援助提供通行便利的任务，特别是保障道路安全，使人道主义伙伴能解决紧急需求。

69. 本报告所述期间，人道主义合作伙伴的发展生计活动的受益者达541 000人，粮食援助活动的受益者达331 000人。约128 000人获得生计季节性投入，包括种子、工具、捕鱼设备、灌溉补助券、牲畜再分配、牲畜免疫接种。约43 000名五岁以下儿童得到了急性营养不良的治疗。通过紧急救援措施，向29 000名学习者提供了临时学习场所、教师激励机制、学习用品、培训、能力建设和复原方面的支助，同时保护合作伙伴已通过保护活动为13 000人提供帮助。向约265 000名索马里人提供了基本的医疗服务，同时向314 000人提供了临时或持续安全饮用水。自今年年初以来，约47 000人可以使用新建成的卫生设施(厕所)，162 000人从卫生宣传讲座或卫生用品包的分发中受益。

五. 定向制裁

70. 2015年1月28日，我任命了索马里和厄立特里亚问题监测组的其余3名专家(见S/2015/67)。在安全理事会第2182(2014)和第1907(2009)号决议所设委员会2月13日的非正式协商期间，索厄问题监测组提出了其工作计划，及其对在索马里港口开展商业活动的船只上的武器实行武器禁运豁免的可能性的初步意见。在委员会4月8日的非正式磋商期间，监测组提交了中期简报。索马里联邦政府根据第2182(2014)号决议第9段于3月30日向安理会提交了第一份报告。监测组正积极与索马里联邦政府合作，加强其向安理会和委员会提交报告的工作。

六. 第 2124(2013) 号决议和第 2182(2014) 号决议的执行情况

71. 根据安理会第 2182(2014)号决议,非洲联盟-联合国联合小组 4 月 15 日至 25 日访问了索马里和亚的斯亚贝巴的非洲联盟总部,任务是共同审查在索马里部署联合国维和行动的基准规定,并审查第 2124(2014)号决议授权的临时增援的影响。基准调查工作的结论将在近期分发,我将把结论转递安理会审议。

向非索特派团和索马里国民军提供支助

72. 在联合行动期间,联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)根据安全理事会第 2124(2013)号决议的授权,继续向非索特派团和索马里国民军(国民军)提供后勤支助。

73. 本报告所述期间,非索特派团支助办在 850 名塞拉利昂士兵和特遣队所属装备从非索特派团撤出后,将其遣返。在非洲联盟作出指导之前,尚未开始部署来自肯尼亚和埃塞俄比亚新增部队,以取代塞拉利昂军队。非索特派团支助办还协助部署了另外 900 名吉布提士兵,并协助布隆迪、乌干达、肯尼亚的部队以及乌干达建制警察部队进行了轮调。

74. 非索特派团支助办在给前线部队的物资分配方面遇到障碍,因为主要的供应路线仍然不安全,并且有时因路况不好无法通行。其结果是,前线部队的补给仍然依靠费用高昂的空中支援。根据长期合同购置的 C-130 飞机协助非索特派团支助办增强了向所有地区提供补给的能力,并减少了对该地区的其他特派团的依赖。非索特派团支助办收到价值 600 万美元的工程装备,用于建造新地区中心,同时获得 23 辆装甲车,以加强工作人员的安保。随着零部件的送达,非索特派团支助办继续对非索特派团装甲车辆进行大修。然而,因需要为捐赠的车辆提供燃料和维护,有效维护非索特派团车队的的能力受到影响,因为有时上述需要是无法预见和未编入预算的。非索特派团支助办还为 634 名非索特派团人员进行了执行任务期间和部署前的培训。

75. 非索特派团支助办向索马里国民军发放了一整套一级设备、药品和其他医疗耗材,以装备摩加迪沙的医院。这些医院预期将在获得所需的医疗人员后,升级为二级医院。在拜多阿和贝莱德文的二级医院已经完成。非索特派团支助办继续在摩加迪沙的非索特派团二级医院更换和修理医疗设备,并向国民军发放了 3 000 副个人急救包和 20 个创伤急救袋,以协助在作战行动中尽量减少死亡率和致残率。非索特派团支助办还支持向国民军提供使用急救包的培训。此外,还为非索特派团和国民军一线人员提供了 109 次空中医疗后送。非索特派团支助办正在与外勤支助部合作,以获得对战时挽救生命至关重要的 24 小时医疗后送能力。

76. 共 8 205 名索马里国民军士兵从非索特派团支助办后勤和培训支助受益。非索特派团支助办在支持索马里国民军与非索特派团的联合行动时,从信托基金支

出 1 100 万美元，用于安全理事会第 2124(2013)号决议授权的领域。信托基金从美利坚合众国、联合王国、意大利、新西兰、丹麦和瑞典收到了共 1 610 万美元的捐款。向索马里国民军提供支持的工作受到以下几个因素的挑战：缺乏运送用品的可行道路，国民军人员分布广泛，而且需要核实这些人员的数量和位置。

77. 作为非索特派团支助办后勤一揽子支助的一部分，地雷行动处在所有地区向非索特派团反简易爆炸装置小组和爆炸物清除小组提供培训、设备和辅导，使其能保护部队和协助部队移动。地雷行动处还帮助非索特派团提供车队保护，以应对主要补给路线上的爆炸物险情。在非索特派团请求下，作为非索特派团一揽子总体安全措施的构成部分，地雷行动处开始举办简易爆炸装置培训班。

78. 联索援助团继续与非索特派团合作，改善 2 个特派团(包括非索特派团支助办)之间的协调。非洲联盟-联合国 1 月 9 日和 10 日在坎帕拉就索马里问题举行联合务虚会之后，2 个特派团商定设立几个联合工作组，并继续通过我的特别代表和非洲联盟索马里委员会主席特别代表共同主持的每月高级领导协调论坛审查这些小组的工作进展。

人权尽职政策

79. 4 月 22 日，非洲联盟发布一份报告，阐述关于据称非索特派团人员存在性剥削和性虐待的指控的主要调查结论。同日，非索特派团和联索援助团举行第三次人权尽职政策工作组会议，审查了关于人权尽职政策执行机制的联合情况汇总报告。

80. 联索援助团和非索特派团支助办继续向第(2182)2014 号决议核准的一揽子支援计划针对的索马里国民军士兵提供人权培训。自 2014 年 12 月以来，共有 348 名不同职级的士兵接受了关于 1 区和 5 区人权问题的培训。联索援助团还帮助为驻坎帕拉的 80 名乌干达士兵开展关于人权、儿童保护和性别平等的部署前强制培训。同时，联索援助团和非索特派团还联合编写了一份报告，综述了非索特派团现有的遵守人权尽职政策措施和机制，并论述了应弥补的漏洞。

七. 联合国在索马里的存在

A. 扩大联合国的存在

81. 本报告所述期间，驻索马里的国际工作人员平均为 430 人，本国工作人员平均为 1 006 人。驻摩加迪沙的国际工作人员平均为 277 人，其中包括联索援助团的 91 人以及非索特派团支助办的 124 人。联索援助团的新总部位于摩加迪沙 Villa Nabad 国际机场附近，3 月底即可投入使用。这将加强联索援助团与摩加迪沙国际机场以外地区的政府官员和索马里其他对话者进行互动的能力。联索援助团正

努力按计划在哈尔格萨开设办事处，并为此就优先互动领域向“索马里兰”行政当局提出了一项建议。

B. 一体化

82. 综合高级管理小组的主席是我的特别代表。本报告所述期间该小组召开了 3 次会议，为联合国在索马里的活动提供战略领导，并审查和监测了联合国索马里综合战略框架的进展情况。该框架反映了联合国对《索马里契约》所规定国家优先事项的贡献。3 月，在《索马里契约》框架下核准了 6 个联合国方案，其中 4 个由联索援助团和联合国各机构联合执行，包括支持国家政权组建进程、宪法审查、筹备 2016 年选举、共同法治方案。

C. 工作人员的安全和安保

83. 青年党最近发动的袭击表明渗透威胁不断演变，因此，安保管理系统的重点是采取措施，威慑、侦查和防范摩加迪沙国际机场等高危地区的多层次周边安保系统面临的威胁。有关方面继续与非索特派团讨论如何减轻联合国车队面临的威胁。还继续与捐助方讨论如何解决安全和安保部资金严重短缺的问题，否则重要的安全服务和项目可能难以为继。

84. 继 2015 年 3 月 31 日和 4 月 2 日秘书长与安全理事会主席换文后(S/2015/234 和 S/2015/235)，为应对不断增加的安全需求，在内部评估的基础上采取了步骤，在联合国警卫队目前 410 人的兵力基础上增加 120 人。新增的官兵预计将在 7 月底之前部署完毕。

85. 联合国继续与联邦政府谈判如何修订特派团地位协定。这对联合国警卫队的行动至关重要。还正与非洲联盟和联邦政府谈判《谅解备忘录》，以期协调警卫队、非索特派团和索马里安全部队的行动。

86. 其他安全措施包括在拜多阿建立地区安全管理机构，还包括在哈尔格萨、拜多阿(拜州)、Dolow(盖多州)派驻外勤安保协调干事，加强联合国安全和安保部存在。非索特派团支助办/联索援助团向基斯马尤、拜多阿、贝莱德文派驻常设安保干事后，联合国驻索马里工作人员上限达 580 人。

八. 意见

87. 令我深感悲痛的是，发生在加罗韦的恐怖主义袭击导致儿童基金会 4 名工作人员及 2 名索马里警卫丧生。我谴责这次袭击。青年党残害的这些人恪尽职守，正在为改善索马里儿童及其家庭的生活而作出不懈的努力。

88. 我仍然深为关切索马里的安全以及青年党对整个次区域构成的威胁。4 月青年党对肯尼亚加里萨大学学院的罪恶袭击就证明了这种威胁。为了反恐，需要制

定全面战略，不仅包括军事行动，也要包括政治、发展、宣传和人权工作。我鼓励会员国今后几个月为应对这一威胁在次区域一级更加紧密地合作，包括采取措施防止和打击暴力极端主义。青年党在邦特兰的活动日益猖獗，同时也门事态发展对索马里安全造成影响，令人关切。

89. 非索特派团-索马里国民军须继续开展联合军事行动，并获得适当支持，以实现目标。我们正与非洲联盟联合审查在安全理事会第 2124(2013)号决议所定基准方面取得的进展。我将向安理会介绍审查结论，并就下一阶段的活动提出建议。同时，我敦促会员国补充非索特派团信托基金，以便非索特派团支助办提供第 2010(2011)号决议授权的自我维持支助。我赞扬欧洲联盟向非索特派团提供宝贵支助，使其能支付文职和军事人员的津贴，并呼吁有能力的会员国帮助承担这一负担。

90. 令我感到鼓舞的是，最近数月，索马里的政治进程恢复了活力。尽管面临挑战，但索马里联邦、各州和地方的领袖、议员以及各行各业的民众正通过对话与和解，逐步建立一个联邦制国家。这一任务非常艰巨；但必须继续下去，而且应当得到我们充分和持续的支持。

91. 我欢迎联邦总统哈桑·谢赫·穆罕默德、总理、议长以及邦特兰、朱巴临时行政当局、西南行政当局的领导人坚定承诺执行索马里《2016 年愿景》计划，而不会分别在 2016 年 8 月和 9 月延长联邦议会的任期和总统任期。

92. 现在必须着重实现若干重要的里程碑，包括：完成组建地区各州临时行政当局和议会的工作；推进宪法审查；使全国独立选举委员会以及边界和联邦委员会投入运作；完成关于政党、公民身份和选举的立法优先事项。

93. 为保证这些进程长期可持续，政治包容性至关重要。我欢迎朱巴临时行政当局和西南临时行政当局目前努力促进更多群体参与其政治机构，并解决族群之间的积怨。妇女、少数群体和青年应充分参与这些进程。我鼓励国际伙伴继续支持地方和解努力。这些努力对于落实全局性的《2016 年愿景》至关重要。

94. 索马里已开始辩论 2016 年选举进程的模式。我预计到 2015 年早些时候，需要就这一问题开展索马里自主和领导的广泛协商，其中应包含全国的所有利益攸关方，包括民间社会。当前，我希望索马里人继续重点推进 2015 年的既定政治、安全、建设和平目标，为选举创造有利条件。国际伙伴应利用 2015 年 7 月在摩加迪沙举行高级别伙伴论坛这一重要机会，总结所获进展。

95. 联邦政府和“索马里兰”会谈破裂，令我关切。我呼吁联邦政府和“索马里兰”抛开不必要的先决条件，结束僵局，恢复对话。我的特别代表将就相关进程的今后步骤问题与联邦政府和“索马里兰”继续进行互动。

96. 索马里当前处决事件激增的现象令我十分关切，因为该国曾承诺暂停实施死刑，而且其司法体系又面临重重挑战。执行人权尽职政策仍然非常重要。我呼吁索马里当局彻底调查据称违反国际法的案件，包括涉及军事行动的案件。我欢迎非洲联盟委托的独立调查小组提交报告，就据称非索特派团士兵进行性剥削和性虐待的指控提出重要的调查结论和建议。我敦促各方执行这些建议。

97. 索马里的人道主义局势尽管在年初有所进展，但仍然令人严重关切。人道主义界请求各方捐资 8.63 亿美元，以满足 280 万索马里民众的迫切人道主义援助需求。我敦促捐助界为此慷慨解囊。人道主义应急预案如果得以实施，将支持应急响应活动，加强抗灾能力，并帮助减少意外环境冲击的影响，否则这些冲击可能导致索马里丧失过去数月取得的积极成果。

98. 我对转账公司的措施对于索马里接收汇款的影响依感关切。汇款是数百万索马里人的生命线。据估计，索马里 40% 的人口依赖汇款满足食品和药品等基本需求。我呼吁，在索马里设立正式的银行业务安排之前，各会员国与金融部门合作设立一个可信的过渡性汇款机制。

99. 我们必须协调努力，共同解决这些挑战。联索援助团的任务期限止于 2015 年 6 月 2 日，我强烈建议将其延长 12 个月(延至 2016 年 6 月 2 日)。

100. 我赞扬我的特别代表尼古拉斯·凯及其副手以及联索援助团、非索特派团支助办和联合国各机构、联合国警卫队、各基金和各方案以及其他国际组织的驻索马里工作人员。他们不畏艰险，持续努力，作出了卓越贡献。

地图

