



## 秘书长关于索马里的报告

### 一. 导言

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。本报告提供资料说明了从印发我 2011 年 12 月 9 日的报告(S/2011/759)至 2012 年 4 月 15 日期间索马里在联合国办法所涉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。我在 2012 年 1 月 31 日的报告(S/2012/74)中向安理会通报了有关一些问题的最新情况。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. 最近几个月,索马里在政治和安全领域取得了重大进展。过渡联邦政府和联军在索马里南部和中部地区的重要战略城镇派驻了人员。过渡联邦政府已开始推进到新收复的地区。与此同时,2011 年 9 月关于结束过渡期的路线图也在执行之中,利益攸关方就组建制宪大会、新联邦议会和举行选举的方式达成了共识。

3. 随着过渡期结束指日可待,政治风险也继续上升。在甄选制宪大会代表方面出现了紧张态势。一些议员拒绝接受“路线图”和加罗韦进程,并威胁说将在 4 月 30 日举行平行总统选举。同时,4 月 4 日在国家大剧院发生了据称是针对总理的自杀式袭击,这进一步加深了过渡联邦机构内部和摩加迪沙各政治行为体之间的不信任。

4. 在本报告所述期间,索马里北部有争议的苏勒、萨纳格和卡因地区成立了一个自封的“Khaatumo 州”,“邦特兰”、“索马里兰”和过渡联邦政府之间的紧张局势随之加剧。



## A. 路线图的执行情况

5. 加快执行优先任务的各种机制继续发挥作用。总理办公室于 1 月 10 日成立了一个执行支助股。路线图执行问题技术委员会于 3 月 20 日在摩加迪沙举行会议，国际协调和监测小组也于 3 月 30 日在内罗毕举行会议。该小组注意到索马里各利益攸关方所做的努力，呼吁国际社会支持如期结束过渡的进程。

6. 路线图的执行工作正在进行，大量任务已经完成。但有些任务被拖延，主要原因是缺乏资源和过渡联邦议会内的持续危机。旨在到 2012 年 8 月 20 日结束过渡期的四个优先任务取得了以下进展：

### 安全

7. 在实现安全基准、包括在摩加迪沙建立地区安全委员会和最后敲定防止招募儿童兵行动计划方面取得了稳步进展。但是，由于议会陷入僵局，国家安全与稳定计划尚未通过。

### 宪法

8. 2012 年 2 月 15 日至 17 日，在“邦特兰”加罗韦举行了第二届索马里全国协商制宪会议(第二届加罗韦会议；见附件二)，确认了在第一届加罗韦会议上商定的原则(见附件一)，并在以下方面达成共识：通过宪法和组建新的两院联邦议会的方式；索马里的联邦结构，包括首都摩加迪沙的地位；联邦行政结构；选举制度设计的内容。会议还同意，在议会和为结束过渡而成立的其他机构中，至少要有 30% 的女性代表。尽管取得了这一进展，在执行商定原则方面仍存在一些关键问题。

9. 3 月 26 日，在加勒卡约举行的会议上，路线图各签署方同意将制宪大会的成员总数从加罗韦会议设想的 1 000 人减至 825 人，以便对部族代表采用“4.5”公式。在与宗教领袖、知识分子、青年、妇女和商界人士协商后，将由 135 名世袭酋长选出制宪会议和新的联邦议会。各签署方同意成立一个技术甄选委员会，取代早前设想的独立临时选举委员会，负责审查提名候选人，并协助世袭酋长开展工作。目前正在建立这一委员会。但是，这些修改引起了包括民间组织在内的各方的关切。3 月 23 日至 26 日，一些民间社会组织在乌干达恩德培举行会议，讨论他们在指定新机构成员方面发挥的作用。

10. 与此同时，《宪法》草案本身仍在讨论中，尚未发布供公开磋商。在举行公民投票前，新《宪法》仍是临时性的；但值得注意的是，伊斯兰教法的作用等一些关键争议问题还悬而未决。一些行为体企图限制《宪法》草案中关于基本权利和自由的表述。继续向《宪法》起草人提供技术援助。

11. 在整个报告所述期间，过渡联邦议会仍处于僵持状态。12 月份宣布罢免议长谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁的一群议员仍拒绝接受加罗韦进程，坚持要将路线图

提交议会决定。这些议员在 4 月 4 日决定成立一个选举委员会，并投票决定将总统职位选举从 8 月提前到 4 月 30 日。总统、部长理事会和国家安全委员会宣布这些议员的行动是非法的。我的特别代表及其国际和区域伙伴正在与索马里各利益攸关方协商解决这一问题。由于过渡联邦议会已无法运作，其他过渡机构正在努力克服法律障碍，着手通过未决立法。

### 政治外联与和解

12. 1 月，过渡联邦政府颁布了关于在索马里中南部新解放区实现和解与稳定的国家政策。过渡政府还成立了一个国家指导委员会，促进在这些地区实现社会和解，恢复法律、秩序和正义。与此同时，总理和谢里夫·哈桑议长分别率领部长和议员高级别代表团访问了新收复的贝莱德文镇和拜多阿镇。3 月 21 日，一个由联合国索马里政治事务处(联索政治处)、非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和联合国非索特派团支助办事处联合组成的代表团前往拜多阿，会见了临时总督 Abdifatah Mohamed Ibrahim Gesey。

13. 3 月 29 日，我的特别代表与政府间发展管理局(伊加特)和非索特派团举行了会晤，以便统一办法，在新收复的地区实现和解和重建，以支持过渡联邦政府的和解与稳定政策。他还会晤了过渡联邦政府官员，努力确保国际社会提供协调统一的支持，通过与捐助者、联合国机构和非政府组织举行一系列会议，支持开展协商。为此，联索政治处、非索特派团支助办和非索特派团正在促进对索马里中南部的利益攸关者进行摸底调查，分析这些地区的权力格局、政治和安全方面的领导力量及其协调关系和能力。这样做也会促进修订政治战略，并有助于建立适当的安全安排，巩固在这些地区的军事成果。

### 善治

14. 虽然内阁在 2011 年 12 月通过了国家预算，但因目前议会陷入僵局，尚未予以批准。同时，一条特殊法律规定允许政府机构在国家预算获得批准前，可以有 3 个月可展期的资金供应。过渡联邦政府同意恢复 1968 年的反腐败法，并重新启用先前的调查和反腐败局，从而创建一个反腐败委员会。

15. 应过渡联邦政府的请求，联合国、世界银行、世界海关组织和国际海事组织于 2 月 15 日和 16 日举办了一次技术研讨会，探讨如何改善摩加迪沙港口的海关和税收情况。会议指出，采用世界海关组织的哥伦布方案是一个可行的选择。

16. 3 月 22 日，过渡联邦政府通过了《索马里国家通信法》。该法案规定成立一个国家通信委员会，负责规管电信和广播事务。

## B. 国际社会对政治进程的支持

17. 由于摩加迪沙的安全局势有所改善，与索马里领导人可以进行更多接触。联索政治处迁址和几位高级外国政要访问摩加迪沙，有助于重申国际社会对索马里

政府及人民的声援与协作。1月24日，我的索马里问题特别代表从内罗毕搬迁到摩加迪沙，之后他定期与总统、总理和其他利益攸关者协商讨论制宪进程、对新收复地区的政策以及议会争议问题。他还加强了与非索特派团的合作。我的特别代表定期向索马里领导人发函，并与当地媒体接触，以加强信息传播。

18. 在报告所述期间举行了几次高级别会议，着重致力于在8月份结束过渡期，并强调需要在收复地区开展工作，并采取集体行动打击破坏者。例如，1月27日，政府间发展管理局国家元首峰会认可了伊加特索马里和平与民族和解调解人提出的索马里中南部大稳定战略。

19. 2月5日和6日，索马里问题国际联络小组在吉布提重申其对索马里和平与稳定的承诺，并再次确认过渡期必须在2012年8月20日结束。与会者对议会的僵局表示严重关切。国际联络小组讨论了改革工作方法的各种选项。2月23日，50多个国家和组织参加了索马里问题伦敦会议，以支持和平进程。国际联络小组和伦敦会议都强调必须采取行动，打击破坏和平进程的人。安全理事会2012年3月5日的主席声明(S/PRST/2012/4)对伦敦会议的结论表示欢迎。

### C. 定向制裁

20. 2月3日，索马里和厄立特里亚问题监察组协调员向安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第751(1992)号和第1907(2009)号决议委员会提交了中期简报。他指出，根据第2002(2011)号决议第2段，监察组查明了涉及重要政治和商界领导人的一些案件，这些人的活动严重削弱了过渡联邦机构有效履行核心国家职能的能力，使它们无法完成过渡任务。

21. 2月17日，委员会作出决定后，Ali Ahmed Nur Jim'ale 的名字被增列于受第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(同日，安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第1267(1999)号和第1989(2011)号决议所设委员会从名单上删除了Jim'ale先生)。

### D. 其他政治事态发展

22. “索马里兰”和“邦特兰”之间的关系仍然紧张。1月19日，Dhulbahante部族领导人和来自苏勒、萨纳格和卡因的政治人士宣布成立一个名为“Khaatumo州政府”的新的行政当局。“邦特兰”和“索马里兰”都宣称对苏勒州和萨纳格州拥有主权，其部队继续彼此争夺对城镇和村庄的控制权。这导致人们流离失所，加剧了部族间对牧草、水和其他自然资源的争夺。出现了支持新政府的示威游行，要求“索马里兰”部队撤出拉斯阿诺德。

23. 2月5日，“索马里兰”通过一项法律，推翻了对参加索马里问题国际会议的宪法禁令。这种时机安排为“索马里兰”参加2月23日举行的索马里问题伦敦会议扫清了道路。

24. 4月18日，“邦特兰”制宪大会以绝大多数票批准了“邦特兰”《过渡宪法》。该宪法规定现任行政当局可延长一年，同时规定未来举行多党选举。“邦特兰”总统阿卜迪拉赫曼·法罗尔呼吁索马里其他地区学习“邦特兰”的榜样，在索马里联邦内成立州政府。

25. 2月，过渡联邦政府申请加入东非共同体。

### 三. 安全

26. 摩加迪沙郊区和索马里中南部分地区的军事行动仍在继续，安全局势依然不安。尽管在报告所述期间，青年党发起的非传统型攻击日益增多，但在打击叛乱行动方面仍不断取得成果。第2036(2012)号决议的执行工作迅速展开，对索马里安全部门的支持也取得了进展。

#### A. 安全局势

27. 在摩加迪沙地区，青年党仍不断发起恐怖袭击，但由于政府和非索特派团部队加强了力量，许多袭击被阻止或失败。1月25日，青年党公开声明反对联索政治处；更严重的是，2月9日又宣布加强与基地组织的联盟，这使青年党的恐怖主义威胁更加严峻。据报道，青年党的一些成员不赞成这种联盟关系。1月，联合国成了直接目标，发生了三起针对联合国驻地的手榴弹袭击，但没有人员伤亡。3月14日，一名青年党自杀爆炸手袭击了总统府索马里宫；3月19、20和26日又发射了迫击炮弹，造成数人死亡。4月4日，另一名青年党自杀爆炸手在摩加迪沙国家大剧院引爆炸弹，炸死10人，其中包括一些过渡联邦政府官员。

28. 1月，埃塞俄比亚军队在索马里中部边境城镇Luuq和Dolo周围集结了大批战斗人员，并于2月18日攻入拜州，迫使青年党撤出主要据点，包括拜多阿镇。埃塞俄比亚军队领导攻占了贝莱德文、胡杜尔和埃勒布尔。在索马里南部，尽管对中朱巴和下朱巴地区发起了多次空袭，但叛乱分子不断发起打了就跑的袭击，使军事推进受到阻碍。

29. 除部族暴力外，“索马里兰”与新宣布的“Khaatumo州”之间的争端导致在Buuhoodle和索勒出现致命冲突。青年党不断丧失其在索马里中南部的地盘，但有报告称，它正与“邦特兰”Galgala山区的民兵加强联系。据报道，与青年党有联系的叛乱分子与地方当局发生了冲突。“邦特兰”安全局势的另一个特点是，对外国参与开采自然资源再度出现敌意。

#### 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

30. 继安全理事会通过第2036(2012)号决议后，联合国与非洲联盟和非索特派团举行了磋商，讨论如何执行决议和订正行动构想，包括为非索特派团提供扩大的联合国一揽子后勤支援。联合国驻非洲联盟办事处与联合国非索特派团支助办事

处一道，为非洲联盟委员会拟定非索特派团监督执行第 2036(2012)号决议的行动基准提供了支持。

31. 3月20日非洲联盟依照第 2036(2012)号决议第 21 段提交的报告(见 S/2012/176)详细说明了非索特派团目前的兵力和未来部署计划，以及在执行决议方面取得的进展。军事行动协调委员会成立后，一个关键的基准得到落实，3月9日和30日，该委员会在联合国驻非洲联盟办事处的支持下举行了头两次会议。此外，4月12日，在亚的斯亚贝巴举行了军事行动协调委员会与联合协调机制的联席会议，后者是由国防部长组成的一个战略级协商机构。这些会议启用了非索特派团战略构想战略级协调机制，审查了增强后的部队总部用于开展扩大和多部门非索特派团行动的结构。

32. 非洲联盟-联合国联合规划小组继续编写其余的关键行动文件，包括为此访问摩加迪沙和拜多阿，并对部队和警察派遣国进行部署前视察。正在最终敲定《谅解备忘录》和《协助通知书》，以确保通过肯尼亚和埃塞俄比亚向第 2、3 和 4 区的非索特派团部队提供支援。

33. 在摩加迪沙(第 1 区)，非索特派团支助办的工作重点是在城市东北部建造一个永久性营地。建立了燃料、水和口粮分发点，以缩短向前线部队提供后勤再补给的时间。非索特派团总部基础设施一期工程已基本完成，其他设施将于 2012 年 8 月前完工。医疗门诊的基础设施已建成，设备也已安装完毕。2011 年 12 月 1 日至 2012 年 4 月 15 日，非索特派团支助办从摩加迪沙进行了 23 次医疗后送、运输和任满回国飞行，共运送 62 名非索特派团人员。

34. 正在拟定对其他各区的支持计划，后勤中心的设计已经完成。正在请购额外设备和车辆，以确保对非索特派团部队及其在摩加迪沙以外的部署提供支助。完成了对第 2 和第 3 区提供支援可用运输路线和机场的侦察工作。制定完成了向第 3 区部署兵力的规划。作为非索特派团在摩加迪沙以外的第一批兵力部署，由 100 名布隆迪和乌干达部队人员组成的先遣队于 2012 年 4 月 5 日抵达拜多阿。向第 4 区的贝莱德文部署吉布提部队的规划工作已进入高级阶段。4 月 7 日，非索特派团支助办将特遣队所属装备和基本生活保障物品从摩加迪沙运到吉布提，以便进行先期部署。

35. 非索特派团部队继续通过清除地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置，改善摩加迪沙的行动自由。2011 年 12 月 9 日至 2012 年 3 月 31 日，共销毁了 1 098 枚未爆弹药和 48 件简易爆炸装置。随着非索特派团部队轮调进入城市，联合国为大约 100 名布隆迪和乌干达部队人员提供了爆炸物处理培训。维持和平行动部地雷行动处为向新的行动区部署部队提供了支持，新的行动区需要有能力处理爆炸物，以减轻爆炸威胁，并满足流动性要求。

36. 能力建设仍然是非索特派团支助办的一个优先事项，在行动范围扩大的情况下尤为如此。1月19日和20日，在布琼布拉为25名入职的布隆迪军官举行了第三次部署前培训，内容包括人权、行为和纪律以及性别意识和性剥削。2011年11月启动了联索政治处-非索特派团支助办一揽子联合培训计划，向101名布隆迪和乌干达人员提供了培训。

37. 非索特派团支助办开展的宣传活动继续对非索特派团的形象产生积极影响，并促使青年党被边缘化。最近在摩加迪沙进行的民意调查表明，公众对非索特派团、过渡联邦机构和国际社会的看法和认可日趋改善。为确保向各区提供支持，非洲联盟-联合国信息支助小组得到了加强。巴库兰电台传输网络的扩建工程和索马里公共服务广播电台建设工程仍在进行中。

### C. 加强索马里安全机构

38. 索马里部队将在扩大的非索特派团行动中发挥显著作用，但其供应和后勤能力依然有限。在军事行动协调委员会会议后，非洲联盟委员会于3月30日在亚的斯亚贝巴召开协商会议，讨论如何增强索马里安全部门的能力，协助为索马里安全部队调集资源。随后，非洲联盟委员会成立了一个工作组，4月11日在亚的斯亚贝巴举行第一次会议，以确保与联合国相互协调，就3月30日的会议采取适当后续行动。

#### 规划和战略指导

39. 国际移徙组织从散居国外的索马里人中聘请的4名安全和防务政策专家已开始工作，以支持与联合安全委员会秘书处协同工作的国家安全与稳定计划职司秘书处。3月9日，联索政治处向摩加迪沙部署了1名顾问，以支持发展和建立区域和地区安全委员会。联索政治处聘请的3名索马里政策顾问加入了内务和国家安全部，支持索马里警察部队在摩加迪沙收复地区减少犯罪，开展规划和恢复工作，并建立各个委员会，以确保当地社区参与执行减少暴力和犯罪措施。

40. 为了提高向警察和军队支付津贴的透明度，联合国和有关会员国继续支持政府采用生物识别系统进行人员登记。在本报告述期终了时，数据库内已收录7658名军事和警察人员的资料。

#### 军事

41. 3月初，国防军首长成立了一个协调委员会，负责管理国家安全部队为执行路线图和国家安全与稳定计划而开展的活动。

42. 联合国在联合安全委员会之下建立了一个军事训练委员会，负责优先安排、规划和协调国家安全部队的训练。该委员会请求美国和欧洲联盟培训团在即将于2012年6月在乌干达举办的培训班中，对来自索马里各州的600名士兵进行

训练。新翻修的摩加迪沙半岛训练营 1 月投入使用，目前有 700 名士兵在此接受训练。

43. 军事能力建设仍然受到制约，这是因为作战部队的付薪和装备能力有限，加之薪金单上的许多人都是非作战部队人员。由捐助方供资的军方津贴需要不断增加并可持续提供，同时也需要捐助方资助退伍军人和(或)公务员退休金计划，以解决伤病和老龄军人的需要。

#### 警察

44. 警察津贴已拖欠 6 个月。在日本的支助下，联合国和非索特派团向 2011 年初参加摩加迪沙警察学院进修课程的 1 314 名索马里警察支付了津贴。联合国正在争取资金，以支付 2011 年 10 月至今的欠款。联索政治处、联合国开发计划署(开发署)和非索特派团已开始向符合资格的 5 370 名索马里警察支付 2011 年 3 月到 9 月的津贴。正在利用日本政府提供的资金最后确定为索马里警察部队采购 19 部车辆，包括运兵车、救护车和小卡车。2011 年 12 月，包括 17 名妇女在内的 60 名索马里警察部队高级人员在摩加迪沙接受培训，以加强他们的管理技能和能力。

#### 地雷行动

45. 三个警察爆炸物处置小组回应了 116 次出警要求，查缴 600 个爆炸物，防止了平民和警察伤亡。这些小组接受了传播爆炸威胁警示信息的培训，并首次开展宣传活动，向 1 400 名街道清扫工(其中很多人在工作中都会接触到爆炸装置)提供救生信息。一支小组在 3 月份的第三个星期被派驻拜多阿，协助初步勘查和清除爆炸物。

#### 司法与惩教

46. 联合安全委员会司法与惩教技术工作组于 2 月 23 日举行成立会议，通过了国家司法与惩教计划草案。3 月，过渡联邦政府任命了第一位女法官参加司法事务理事会。联合国毒品和犯罪问题办公室、联索政治处和儿基会对政府的惩教系统进行了评估，联索政治处对摩加迪沙中央监狱进行了两次监测访问。摩加迪沙巴纳迪尔法院大院的修复工作已经完成。联索政治处为索马里法学教授拟定全国各地的司法培训课程提供了支持。

47. 3 月 1 日，“索马里兰”高级司法委员会任命了 10 名新的副总检察长，首次有 5 名妇女获任。在联合国支助下建造的新法院，包括“索马里兰”哈尔格萨州和地区法院于 12 月 10 日移交当局。博萨索监狱的大规模重建工作已进入最后阶段，加罗韦的监狱学院、监狱服务总部和新司法部的建造工作也是如此。到 2012 年初，“邦特兰”法官中的 30%都接受了由联合国主办的法律和人权培训。

### 解除武装、复员和重返社会

48. 索马里仍缺乏全面执行解除武装、复员和重返社会方案的先决条件，离弃索马里叛乱团体的士兵人数有所减少，目前略多于 500 人。国家安全局建立了一个“分析”机制，以管理脱离青年党的战斗人员。3 月 17 日至 18 日，在摩加迪沙举办了机构间讲习班，帮助明确各方在支持战斗人员脱离接触方面的角色和责任。这一支持和未来方案的规划是联索政治处与国际移民组织 2012 年 2 月 1 日签署的合作协议的一部分。与此同时，开发署为布劳、加勒卡约和博萨索等地 1 390 名有暴力风险青年人开办了为期半年的技能培训方案。

### D. 海盗行为

49. 自从我上次提交定期报告以来，被劫人质和船只数量几乎没变。据国际海事组织报告，目前有来自 16 艘船的 291 人被劫为人质。虽然袭击得逞的次数从 2010 年的 55 次下降到 2011 年的 33 次，但在高风险地区，袭击未遂的次数却有所增加，从 2010 年的 174 次上升到 2011 年的 287 次。索马里沿海海盗仍是根深蒂固的犯罪行当，活动地域和攻击规模不断扩大，暴力程度加剧，索要的赎金也越来越多。鉴于对这些非法活动的起诉率越来越高，我在最近两份报告(S/2011/360 和 S/2012/50)中探讨了在该区域建立专门反海盗法庭的方式。

50. 2 月，“索马里兰”通过立法，确认海盗是一种犯罪，并允许将在国外被定罪的海盗转移到“索马里兰”监狱。“索马里兰”同意接收被塞舌尔定罪的 19 名索马里海盗。

51. 3 月 29 日，在阿拉伯联合酋长国主持下，索马里沿海海盗问题联络小组在纽约举行第十一次会议。会议指出，只有通过将打击海盗活动与实现索马里的稳定、促进善政和法治、加强过渡联邦政府机构和促进社会经济发展等更广泛的努力结合起来，才能铲除海盗行为。之前一天，支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金董事会批准了总额为 137 万美元的两个新项目。这些项目将支持在肯尼亚、塞舌尔、毛里求斯和坦桑尼亚联合共和国审判海盗，并向海盗囚犯转移方案提供进一步援助。

## 四. 人道主义、恢复与发展和人权状况

52. 虽然 2012 年 1 月人道主义援助的大规模扩大与丰收相结合，解除了索马里的饥荒，但营养不良率和死亡率仍然非常高。数百名境内流离失所者自发从摩加迪沙返回原籍。截至 3 月底，2012 年联合呼吁进程仅获得 21% 的资助。联合国继续实施索马里援助战略，并报告了在社会服务、减贫和生计和善治方面的进展情况。在摩加迪沙，由于缺乏资金，无法采用战略性优先办法开展稳定活动。性暴力举报的数目也有所增多。

## A. 人道主义状况

53. 2月3日, 粮食安全和营养分析股以及饥荒预警系统网络宣布, 大规模增加人道主义援助和去年12月和今年1月的大丰收解除了索马里的饥荒。但据估计, 251万索马里人(超过1/3的人口)仍需救生援助。该国的营养不良率居世界最高之列, 在该国南部, 1/5的儿童营养不良。死亡率仍高于紧急阈值。

54. 近72%的危机人口都在南部各州, 而如何接触这些地区仍是关键挑战。青年党2011年11月在其控制地区对6个联合国机构和10个非政府组织实行的禁令继续有效。自1月底以来, 青年党又禁止两个人道主义组织在其控制地区开展行动。

55. 流离失所者的比率仍然很高: 据报, 今年第一季度流离失所人数为140 000人。2月中旬, 摩加迪沙郊外爆发战斗, 数万人逃到位于阿夫戈耶走廊的境内流离失所者居住区。阿夫戈耶是世界上的境内流离失所者最密集的地方, 在16公里长的道路沿线居住了410 000名索马里人。索马里境内流离失所者总数为140万人。

56. 索马里的人道主义行为体呼吁2012年筹集15亿美元。截至3月底, 这项呼吁仅获得21%的捐助。由于南部的人道主义准入继续受到限制, 人道主义社区可能难以筹集到这些资金并兑现承诺。人道主义国家工作队正在审查索马里呼吁, 以确保准确反映当地不断变化的局势。

### 人道主义活动

57. 2011年第三季度开始的扩大人道主义援助行动仍在进行之中。2012年1月和2月, 世界粮食计划署向近150万人提供了逾20 000公吨粮食。

58. 联合国难民事务高级专员办事处与合作伙伴合作, 帮助创造有利条件, 促进境内流离失所者自发返回索马里中南部地区。它还协同联合国粮食及农业组织(粮农组织)提供了一揽子返乡方案和农业投入, 以提高回返者的复原力。

59. 儿基会帮助了近520 000人采用安全饮用水系统。此外, 索马里各地86 000名营养不良儿童也获得了援助, 13 000户包括20 000名5岁以下儿童每天获得三顿热饭, 15 000个家庭每月获得口粮。

60. 为防治可能爆发的多种疾病, 在索马里南部和中部的可进入地区, 开展了多项预防性紧急疫苗接种活动。

## B. 经济、恢复和发展活动

61. 由于索马里安全局势改善, 经济活动增加。3月6日, 土耳其航空公司开通了每周两次从伊斯坦布尔飞往摩加迪沙的航班; 3月19日, 索马里国家大剧院重

新开放。联合国有更多的机会进入索马里中南部一些地区，并派团进行了初步访问，以重新设立办事处，并将本国和国际工作人员迁至索马里中南地区。

62. 索马里先令的汇率大范围波动，据报 3 月将发行新钞。过渡联邦政府继续与国际伙伴一起倡导实施安全理事会第 2036 (2012) 号决议授权的木炭出口禁令，该禁令有望进一步削弱青年党叛乱。

63. 在闲置多年后，2012 年 1 月，“邦特兰”与私营公司合资启动了对巴里州的“Dharoor”区组两个油井的钻探业务。据报，该地区预计石油储量可能超过 3 亿桶。

64. 联合国国家工作队继续执行索马里援助战略。在该战略的“社会服务成果”下，世界卫生组织(世卫组织)在 Dollow 和 Dhoobley 创办了野外医院。在“减贫和生计成果”下，粮农组织在索马里中南部，向 95 000 户分发了 1 600 公吨玉米种子、900 吨高粱种子和 120 吨芝麻种子。另一个可喜的情况是，“邦特兰”内阁和议会通过了渔业法规和政策，为渔业部门的进一步发展开辟了道路。

#### C. 摩加迪沙的稳定和恢复工作

65. 10 多个联合国实体正在摩加迪沙各地开展稳定项目。然而，由于资金短缺，工作受阻。2011 年，约 300 万美元被分配用于摩加迪沙的稳定工作，相比之下，摩加迪沙恢复和稳定战略的第一阶段需要 1 500 万美元。在本报告所述期间，联合国协同索马里警察部队，继续在摩加迪沙重点改善安全，以扩大部队在重要地点的部署，包括收容流离失所者 Badbado 营地。联合国还部署了一名警务联络官作为人道主义机构协调人，负责处理事件报告，包括性别暴力，并协助调查和逮捕。

66. 2012 年初，联合国关于“问题青年”的联合倡议在摩加迪沙的五个区推出了女性社区警务举措。目前有五百名妇女担任志愿社区巡逻员。此外，联合国向 484 名“问题青年”提供了识字和算术培训，还有 350 人获得职业培训。联合国还向 480 名地方领导、地区机关人员和民间社会代表提供了管理冲突、地方治理中的性别平等和地方领导力方面的培训。

67. 国际移徙组织完成了一个废物管理项目，向 800 名弱势人员(其中 85%是妇女)提供了 3 个月的就业。3 月，国际移徙组织与贝纳迪尔地区管理局合作，为 500 名青年启动了以现金支付工资的短期项目。

#### D. 人权和保护平民

68. 在摩加迪沙，与武器有关的受伤人数居高不下：2011 年 12 月至 2012 年 2 月有 1 200 多名伤员得到治疗，其中许多人都是因青年党使用简易爆炸装置而受伤的。据报，在肯尼亚和埃塞俄比亚支持的安全行动中发生了平民伤亡和流离失

所情况。收到的报告显示，青年党在新收复的地区有针对性地杀害与过渡联邦政府有关的人。

69. 在摩加迪沙，过渡联邦政府在公共建筑中的驱逐行动导致出现无家可归者。向政府提供了驱逐准则，并正在努力制定战略，以解决境内流离失所者的问题。

70. 继续收到境内流离失所妇女和女童遭到强奸和性暴力的报告。幸存者确定犯罪人是过渡联邦政府士兵和武装团体。在总理主持下，于 2011 年 12 月成立了性别暴力问题工作队，并邀请联合国参加。2011 年 12 月，人权理事会的暴力侵害妇女行为问题特别报告员对索马里进行了首次访问。她强调，迫切需要利用教育和法律措施来防止和惩治暴力侵害妇女行为。

71. 我的特别代表呼吁对三名记者在摩加迪沙和另一名记者在“邦特兰”遭刺杀的事件开展全面、独立的调查。他还对在“索马里兰”逮捕和拘留 21 名记者等不当限制表示关切，并呼吁索马里当局在政治进程中尊重见解和言论自由。

72. 在“邦特兰”，立法部门设立了人权维护者办公室，但职位仍然空缺。逮捕和拘留涉嫌与青年党有联系的索马里南部青年的工作仍在进行之中。新立法使得各种形式的切割女性生殖器做法合法化，这是保护妇女权利领域的倒退。预计《宪法》草案定稿将禁止切割女性生殖器做法，该草案的索马里文本仅禁止法老式割礼。

73. 3 月 23 日，人权理事会通过了一项决议，鼓励执行人权事务高级专员办事处和过渡联邦政府之间的谅解备忘录，并要求我提交一份报告，在报告中就整个联合国系统采用更综合性办法保护和促进索马里人权的问题提出具体建议。

## E. 儿童保护

74. 联合国继续记录严重侵犯儿童的案件。特别令人关切的是，对青年党采取的强化军事活动导致出现这样一个规律，即儿童成为直接攻击和交火的受害者。在 2011 年 11 月我的儿童与武装冲突问题特别代表访问期间，国家工作队在跟踪过渡联邦政府的承诺方面取得了进展。1 月 7 日，政府宣布实施严格措施，以防止招募和使用儿童兵。政府强调愿意进行对话，以便在安全理事会第 1539(2004)、1612(2005) 和 1882(2009) 号决议的框架内制订和实施有时限的行动计划。3 月 6 日和 7 日，过渡联邦政府和联合国在摩加迪沙举办了一期研讨会，制定了政府军儿童兵释放和重新融入社会行动计划草案。

## F. 妇女与和平与安全

75. 加罗韦进程承诺妇女在制宪议会和新的联邦议会中占有至少 30% 席位，旨在确保落实该承诺的工作仍在进行之中。这是 2011 年 12 月初举办的性别平等讲习班的一项主要建议，来自过渡联邦政府、先知信徒组织、“邦特兰”和“贾穆杜格”的妇女参加了这次讲习班。3 月 12 日，在与我的特别代表进行磋商的过程中，

一群有影响力的妇女代表要求帮助设立一个咨询机构，以确保妇女候选人甄选工作不受阻碍。

76. 经过努力促使妇女参与所有委员会和协商会议，1月通过的联合安全委员会经修订的结构中目前列入了妇女与家庭事务部。1月18日，总理办公室宣布任命4名妇女参加反腐败委员会。

## 五. 协调

### A. 联合国在索马里的存在和协调办法

77. 联索政治处的初步部署现已完成。截至4月15日，联索政治处在索马里境内已部署38名本国和国际人员：即摩加迪沙12人，哈尔格萨12人，加罗韦14人。联索政治处驻摩加迪沙的工作人员都在预制箱房内工作和生活，全面生活支助职能则依赖非索特派团支助办和联合国排雷行动处的安排。未来几个月将根据增设办公和生活房舍以及后勤支助的提供情况，并视安全条件酌情增派工作人员。

78. 关于2011年9月至2012年1月期间综合战略框架的第二次进度报告已经完成。该报告说明了安全部门的目标，包括向地区安全委员会提供支持和确保向过渡联邦政府和非索特派团部队提供人权培训，以及经济发展和生计目标的进展情况。高级政策小组定期举行会议，以解决有关联合国在索马里的政治、安全和人道主义努力的一致性问题的。

79. 2012年1月24日，我的特别代表和索马里总理在摩加迪沙签署了联合国和索马里过渡联邦政府之间关于联合国索马里政治事务处地位的协议。该特派团地位协议签署后立即生效，其中规定了给予联索政治处及其工作人员的特权、豁免、设施、免除和权利，以便其有效履行在索马里的任务。

### B. 政府间发展管理局、非洲联盟和联合国之间的合作

80. 联合国继续与非洲联盟和伊加特密切合作，支持索马里和平进程。在本报告所述期间，重点是通过联合评估和改进协调，确保协调各项战略，在摩加迪沙之外新收复的地区实现稳定。通过所用方法和评估框架，确保采用了协调一致的分析方法。

## 六. 资源调动

81. 已在内罗毕向捐助方介绍综合摸底情况，说明了执行路线图特别是集中开展宪法和议会进程的资源需求。所需经费总额估计为1.75亿美元，其中资金缺口为1.2亿美元。8月过渡期结束前的未来几个月最为关键。严峻的资金缺口可

能危及迄今取得的有限但重要的成果。捐助方务必采取十万火急行动，以确保可以及时开展有效行动。

82. 自我上次报告以来，联合国支助非索特派团信托基金收到了三份“无附带条件的”捐款：4 374 799 美元来自丹麦，260 247 美元来自瑞典，1 600 万英镑来自联合王国。新收到的资金将支付拖欠非索特派团部队的特遣队所属装备还款和其他支助费用。

83. 索马里建设和平信托基金在支付第一次和第二次加罗韦会议的大量费用后，未支配余额仅为 30 000 美元。该基金收到来自意大利的 40 000 欧元，用于实施路线图，并收到开发署的 171 000 美元，用于支持加罗韦二期会议。

84. 支持索马里安全机构信托基金的未支配余额为 382 000 美元。自我提出上次报告以来，联合国和联合王国签署了支助协议，为联合安全委员会秘书处提供 260 000 英镑；为开始资助海上安全协调办公室提供 150 000 英镑。

85. 支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金自 2010 年 1 月设立以来，收到 1 200 万美元捐款，支付 1 000 万美元。

## 七. 意见

86. 距过渡期结束的最后期限还有 4 个月，索马里在实现和平方面的进展面临着严峻挑战。但存在着一个真正的机会，为推动该国进入政治进程的新阶段，必须抓住这个机会。为此，索马里领导人必须团结起来，致力于在 8 月结束过渡。他们必须商定共同前进，并认真听取索马里人民的意见。这是有效解决未来挑战并成功结束过渡的唯一方法。

87. 索马里新的临时宪法将创建一个促使所有索马里人参与政治生活的框架。制宪大会批准临时宪法只是这一进程的起点而非终点。在过渡期结束后和公民投票之前，围绕联邦制的性质和伊斯兰法的作用，有些问题可能需要进一步讨论。然而，向制宪大会提出的草案必须成为向前发展的强大基础。它应反映索马里人民在过去数月磋商中表达的意愿和基本人权原则。我敦促索马里领导人在审查宪法草案时忠实阐述选民意见，向公众宣传该草案，并在其余时间积极开展公民教育，然后将草案提交制宪大会临时通过。

88. 制宪大会是路线图的一个基本要求。为了索马里的前途，必须正确确定大会的构成、结构和工作方式。世袭酋长们将在大会成员甄选方面发挥核心作用。索马里基层社区和民间社会组织必须充分参与这个甄选进程，以使其尽量具有包容性和透明度。我强烈敦促捐助方帮助索马里筹集所需重要财务、后勤和安全资源，以立即成立和启动制宪大会。

89. 为制宪大会的工作建立法律基础同样重要。在这方面，过渡联邦议会的政治僵局久拖不决是阻碍推进政治进程的主要障碍。应提请那些拖延或阻碍政治进程的国会议员注意，他们的行动会产生后果。虽然我的特别代表协同非洲联盟的高级代表和其他一些人不遗余力地解决双方争端，但对于实施路线图至关重要的立法工作和其他任务仍然受阻。安全理事会呼吁索马里领导人和国会议员真正迎接挑战，将索马里民族的利益置于其他一切之上，并以友好方式化解僵局。鉴于尚未取得这些进展，现在应考虑采取备选方法，为结束过渡建立法律基础。

90. 为对付过渡联邦机构内外那些阻碍政治进程的人，必须采取有力措施。这些措施应分级加大力度，先是警告，然后是点名羞辱，如果依然没有进展，则由安理会采取行动。我鼓励会员国和伊加特等次区域组织审查旅行禁令和冻结资产等惩罚措施的范围。同时，还应指出，一些国会议员光荣地履行了职责，应获得认可其服务的一揽子离职福利。我鼓励会员国审议此种福利方案。

91. 全国各地实现安全对于和平进程的成功至关重要。令我感到鼓舞的是，第2036(2012)号决议授权的非索特派团扩编工作取得稳步进展，我赞扬非索特派团自成立以来首次在摩加迪沙以外进行部署。联合国和非洲联盟之间强有力的伙伴关系在执行阶段得到进一步巩固。我欢迎非洲联盟和部队派遣国旨在完成扩大部署的各项计划，包括制定业务基准。联合国将支持非洲联盟实现这些基准，包括为2区肯尼亚部队换盔和3区的部署。

92. 我欢迎非索特派团在提高索马里部队效力方面发挥更大作用，并欢迎欧洲联盟培训团继续作出贡献。我鼓励会员国支持部队的紧迫需求，并欢迎非洲联盟协同联合国，在3月30日关于增强索马里安全部门权能的会议上尽力提出实际需求。同时，需要采取长期办法，以建立可持续和可信的地方安全机构。我敦促索马里各利益攸关方充分考虑何种安全架构最适合本国未来的治理制度。我欢迎联合安全委员会在讨论索马里武装部队合并、民警和司法系统的发展以及战斗员复员方案的制订等关键问题方面取得最新进展。进一步的进展将取决于额外资源。

93. 虽然索马里部队和非索特派团继续取得领土，但武装分子的不对称袭击造成了重大威胁。在这方面，我鼓励具备必要能力的会员国协助非索特派团和索马里部队建设能力，以防止不对称袭击，并改善平民安全。我欢迎非洲联盟最近为建立第2010(2011)号决议规定的警卫部队而采取行动，该部队对于支持摩加迪沙国际平民的行动安全至关重要。

94. 我对严重违反国际人道主义和人权法，特别是针对妇女儿童的行为仍深感忧虑。我敦促各方确保将保护平民纳入所有军事行动当中。令我感到鼓舞的是，过渡联邦政府继续致力于防止其武装部队招募和使用儿童，我请过渡联邦政府在过渡期结束前完成行动计划的起草工作，并开始实施。

95. 索马里的人道主义局势需要继续关注和支持。预测降雨稀少凸显目前进展的脆弱性和可逆性。我敦促所有行为体确保人道主义工作人员的无条件准入，以帮助弱势群体。我还鼓励所有捐助者紧急支持联合呼吁进程，该进程目前仅得到 21% 的供资。

96. 要在新收复的叛乱地区实现稳定，国家和国际社会都必须开展综合努力。这需要地方行政当局在大多数当地社区的支持下提供安全保障、基本社会服务和有利于私营部门发展的环境。在这方面，我欢迎过渡联邦政府通过的战略。我敦促国际伙伴确保使其援助与政府工作相配合，并遵守 2 月 23 日伦敦会议商定的“对索马里局部稳定的国际支持原则”。为此，我欢迎目前为加强非索特派团、伊加特和联合国之间的协调所作的努力。

97. 过渡期的结束应鼓励国际社会认真投资于索马里的长期恢复和发展。作为第一步，我鼓励捐助方为“摩加迪沙稳定和恢复计划”中尚无着落的资金提供支持。土耳其政府即将于 5 月 31 日至 6 月 1 日主办举行的“第二次伊斯坦布尔会议”，会议提供了一个重要机会，使索马里和国际伙伴能够针对修复道路、能源和供水以及建设社区应对人道主义危机的复原力等领域制定共同方法，明显改善索马里人民的生活水平。对国际社会来说，这也是审视过渡后时期优先支助目标的一个机会，同时铭记索马里需要大量支持，以制定和实施临时宪法，建立治理机构，增强区域行政当局的权能，加强安全部门并筹备选举。

98. 从长远来看，索马里要为自身的和平、稳定、发展和繁荣负责。随着国家权力扩展到更广阔的领域，政府必须设立用于保护产权和投资并促使企业增长的监管框架。我希望伊斯坦布尔会议将提供一个平台，以便在世界银行和其他相关国际伙伴的支持下，制定这方面的举措。负责任的财政政策和货币政策也至关重要。我敦促过渡联邦政府和各州当局按照国家立法，透明地筹集和管理自己的收入。新钞发行等重要的货币政策问题应在《官方公报》上公布。

99. 我赞扬非索特派团、政府部队及其盟友以及在索马里境内行动的区域部队，它们为实现该国的和平与稳定作出了持续牺牲和承诺。我向我的特别代表表示感谢，他忠于职守，不遗余力地推动索马里和平与民族和解。我还要感谢为联合国和伙伴组织服务的所有人员往往在困难的条件下发扬奉献精神。

## 附件一

### 第一届加罗韦会议的原则

在 2011 年 12 月 21 日至 23 日举行的索马里全国制宪协商会议上商定

1. 第一届全国制宪会议于 2011 年 12 月 21 日至 23 日在加罗韦举行。会议由索马里过渡联邦政府召开，由索马里邦特兰州政府主办，并在负责索马里问题秘书长特别代表主持下由联合国负责调解。

2. 会议召集路线图签署方和民间社会成员与会。与会贵宾包括过渡联邦政府总统谢赫谢里夫·谢赫·艾哈迈德阁下、过渡联邦议会议长尊敬的谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁、过渡联邦政府总理阿布蒂威里·穆罕默德·阿里教授阁下、邦特兰总统阿卜迪拉赫曼·谢赫·穆罕默德·穆罕默德博士阁下、贾穆杜格总统穆罕默德·艾哈迈德·阿利恩阁下、先知信徒组织代表谢赫·穆罕默德·穆罕默德·优素福。主持人邦特兰总统阿卜迪拉赫曼·谢赫·穆罕默德·穆罕默德博士阁下宣布会议开幕，并强调必须结束过渡状态，指出迫切需要执行路线图。

3. 鉴于当前政治气氛和及时执行路线图的必要性，会议确定了需要与会代表审议的两个主要问题：

- 新联邦宪法规定的新联邦议会代表的结构、人数和基础以及甄选标准；
- 制宪大会通过新联邦宪法，包括制宪大会成员的任务、人数和甄选标准，以及甄选新议员。

4. 鉴于与会者审议了《过渡联邦宪章》、《吉布提协议》、《坎帕拉协议》和路线图；鉴于签署方重申索马里人民的团结、索马里国家政治独立和领土完整，与会代表和路线图签署方达成了以下原则。这些原则下称“加罗韦原则”，将引导和指导最后确定宪法草案和结束过渡状态的进程。

#### 关于最后确定和通过宪法以及结束过渡状态的加罗韦原则

##### 1. 全国制宪大会

(a) 索马里联邦宪法草案定稿将不迟于 2012 年 4 月 20 日完成。

(b) 全国制宪大会应临时通过联邦宪法草案，作为索马里临时宪法，前提是在情况允许的情况下开展宪法执行情况审查进程和举行全国公民投票。

(c) 全国制宪大会应由路线图各签署方和民间社会按照“4.5 模式”提名。

(d) 全国制宪大会应最多由 1 000 名代表组成，其中 30%应为妇女。

(e) 专家委员会应对宪法进行审议，并确保对各州与联邦政府之间的权力关系加以说明，新的索马里联邦宪法应与现行州立宪法统一。

(f) 专家委员会应迟于 2012 年 5 月 5 日将索马里联邦宪法草案定稿提交给独立联邦宪法委员会。

(g) 全国制宪大会应迟于 2012 年 5 月 15 日举行并启动会议程序。

(h) 全国制宪大会应通过投赞同票或否决票的形式迟于 2012 年 5 月 22 日通过临时联邦宪法。

(i) 全国制宪大会应于 2012 年 5 月 30 日解散。

## 2. 过渡后的议会结构

(a) 根据本协定和新联邦宪法的规定，两院制联邦立法机构应自 2012 年 8 月 21 日起建立，并为首届议会服务。两院制立法机构的上院应由联邦各州行政当局成员组成。

(b) 新的索马里联邦议会应由 225 名议会议员组成，其中 20% 为女议员。

(c) 新联邦议会应由索马里联邦所有社区、地区和现有各州组成，并应反映索马里社区的多样性。

(一) 由于当前安全局势不允许举行直接选举，兹商定按照仅适用于本甄选流程的“4.5”代表制模式甄选新联邦议会下院，任期以本协定提议的议会届期有限。

(二) 上述任期结束后，今后任何政治分配不得再以“4.5”模式作为权力分配的依据。

(三) 新联邦宪法不应包括任何采用“4.5”模式的条款，也不应为废除这条规定而对其进行任何形式的修订。

(四) 将于 2012 年 6 月成立的新联邦议会不应修订或颁布任何法律，或实行任何顾及或试图恢复“4.5”分权模式的政策。

(五) 首届任期结束后，将通过一人一票的全民投票方式举行议会选举。

(六) 如当前局势不允许举行全民投票，即按选区甄选议会议员。

(d) 根据新联邦宪法，新联邦议会的任期应为 4 年。新议会和新政府的任务应包括为全国全民投票和大选作准备，从市政和地方选举开始，最终举行全国大选。

(e) 新联邦议会议员将由得到认可的部落长老在合格民间社会成员协助下提名，这些民间社会成员均不应有任何政治愿望。

(一) 应由一个独立临时选举委员会对所有被提名人进行评价及核准，该委员会由索马里各利益攸关方代表组成，有 15 名成员。

(二) 如果存在州行政当局，该州行政当局应提出本州代表人选，并将该名单提交独立临时选举委员会。

(f) 新的索马里联邦议会应于 2012 年 6 月 15 日宣誓就职。

(g) 议会议长和副议长选举应于 2012 年 7 月 20 日举行，总统选举应随后于 2012 年 8 月 20 日举行。

鉴于签署方尊重议会作为立法机构的独立性。

鉴于又敦促议会尊重《坎帕拉协议》且议会不应采取任何违反《坎帕拉协议》的行动。

签署方还请国际社会对任何向总统、总理、议长和两名副议长提出旨在破坏路线图执行工作的无端和任性请求的人采取行动。

签署方宣布，下一届制宪协商会议将于 2012 年 1 月第三周在加罗韦举行，并将重点确定和通过联邦制。

**签署人：**

1. 过渡联邦政府

过渡联邦政府总统

尊敬的谢赫谢里夫·谢赫·艾哈迈德(签名)

2011 年 12 月 24 日

2. 过渡联邦议会

过渡联邦议会议长

尊敬的谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁(签名)

3. 过渡联邦政府

过渡联邦政府总理

尊敬的阿布蒂威里·穆罕默德·阿里博士(签名)

2011 年 12 月 24 日

4. 邦特兰

邦特兰总统

阿卜迪拉赫曼·谢赫·穆罕默德·穆罕默德博士(签名)

2011 年 12 月 24 日

5. 贾穆杜格  
贾穆杜格总统  
穆罕默德·艾哈迈德·阿利姆(签名)  
2011年12月24日
6. 先知信徒组织  
先知信徒组织代表  
谢赫·穆罕默德·穆罕默德·优素福(签名)  
2011年12月24日
7. 联合国负责索马里问题秘书长副特别代表  
克里斯蒂安·马纳尔(签名)  
2011年12月24日

## 附件二

### 第二届加罗韦会议的原则

#### 在 2012 年 2 月 15 日至 17 日举行的索马里全国制宪协商会议上商定

1. 第二届全国制宪会议于 2012 年 2 月 15 日至 17 日在加罗韦举行。会议由索马里过渡联邦政府召开，由索马里邦特兰国政府主办，并在负责索马里问题秘书长特别代表主持下由联合国负责调解。

2. 会议召集路线图签署方和民间社会成员与会。与会贵宾包括过渡联邦政府总统谢赫谢里夫·谢赫·艾哈迈德阁下、过渡联邦议会议长尊敬的谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁、过渡联邦政府总理阿布蒂威里·穆罕默德·阿里教授阁下、邦特兰总统阿卜迪拉赫曼·谢赫·穆罕默德·穆罕默德博士阁下、贾穆杜格总统穆罕默德·艾哈迈德·阿利恩阁下、先知信徒组织代表哈利夫·阿卜杜勒卡迪尔·穆瓦林·努尔。议会议长尊敬的谢里夫·哈桑宣布会议开幕，并强调需要就完成制宪进程商定若干原则性基石。

3. 各签署人第一届加罗韦会议结束时，宣布下一届制宪协商会议将于 2012 年年初在加罗韦举行，并将重点最后确定和通过联邦制。由于时间至关重要，为确保在 2012 年 8 月 20 日之前按时完成制宪进程和结束过渡状态，兹商定与会代表需要审议的三个重要问题如下：

1. 联邦制：该国将采用的联邦结构性质，包括首都摩加迪沙的地位；
2. 政府制度和选举制度设计：就联邦行政部门的结构建立共识，而这一结构取决于选择的政府制度是议会制、总统制还是混合制；就选举制度设计的有关要素建立共识；
3. 落实与全国制宪大会通过宪法的程序有关的第一届加罗韦会议的各项原则，包括全国制宪大会和新联邦议会成员甄选程序，以及代表各行政区的议会上院的设计。

4. 与会者首先举行了一次全体会议，听取了利益攸关方负责人、伊加特和非盟大使、吉布提捐赠与宗教事务部部长和联合国负责索马里问题秘书长特别代表的讲话。此后，与会者分成 3 组讨论下列专题：(1) 联邦制；(2) 政府制度和选举制度；(3) 如何落实第一届加罗韦会议的各项原则。每个小组由专家委员会一名成员和后续协调会一名成员担任共同组长，并由联合宪法股成员为共同组长提供支持。确定的基本规则是，不再重新启动第一届加罗韦会议的各项原则，并提出了在分配时间内无法达成共识的情况下应采用的程序。与会者商定，未解决的问题

应上报负责人，各方将尊重负责人的决定。会议闭幕时举行了全体会议，庆祝取得的成就，最后举行了签字仪式。

5. 鉴于与会者审议了《过渡联邦宪章》、《吉布提协议》、《坎帕拉协议》、路线图和第一届加罗韦会议的各项原则，并审查了《协商宪法草案》；

6. 鉴于签署方重申索马里人民的团结、索马里国家政治独立和领土完整，与会代表和路线图签署方商定了下列原则。

这些原则下称“第二届加罗韦会议的原则”，应引导和指导最后确定宪法草案和结束过渡状态的进程，包括制订和颁布宪法所载法律框架。

## **第二届加罗韦会议关于联邦制、政府制度和通过落实第一届加罗韦会议结束过渡的各项原则**

### **1. 联邦制——建立联邦国家**

《过渡联邦宪章》提及一个联邦国家，协商宪法草案提及建立两院制联邦立法机构。第一届加罗韦会议的原则重申了这一点，但未说明详细内容。第二届加罗韦会议商定了建立联邦制度的以下方面：

(a) 我们确认，邦特兰州是联邦创始州，在 2004 年《过渡联邦宪章》通过时已经存在。我们还确认，贾穆杜格州是联邦内的一个州，该州应视实际情况尽快满足《过渡联邦宪章》规定的成为正式联邦州所需的全部条件。呼吁临时过渡政府和国际社会在这方面向贾穆杜格当局提供一切必要援助。

(b) 新州组建标准应符合《宪章》规定，由两个或两个以上的州合并组成。

(c) 所有州均有义务确保所有索马里人的平等政治权利、权益和机会，包括政治参与。

(d) 要成立新州就必须开展可持续的区域和解进程。应由一个独立委员会评估该州开展此类进程和满足上述标准的情况。新的索马里联邦议会应就升格建州问题进行表决。

(e) 联邦财政制度应包括在各州平等和公平原则的基础上进行资金转移和提供财政援助。

(f) 联邦机构应在向各州分配管辖权和职责时尊重各州的权利。国家管辖权将包括涉及国家利益的基本问题，特别是但不限于外交、国防、国家货币政策、自然资源、财富分享、公民权和移民。

### **摩加迪沙的地位**

(g) 摩加迪沙是首都。该市在联邦结构中的地位应由新议会通过颁布基本立法决定。

## 2. 政府制度和选举制度设计

政府制度和选举制度工作组审议了哪种制度——是议会制，还是总统制——最适合索马里的的问题，并严格审议了这两种制度的利弊。

(a) 索马里应采用议会制度，因为在这一制度下，行政部门更多地接受议会问责，对滥用权力行为也有更多的制约和平衡。

(b) 行政部门的主要任务应由总理领导的部长委员会承担。总统则是国家元首，代表国家统一。

(c) 宪法应明确规定并列出国元首和政府首脑各自的权力。

(d) 部长委员会应从议会内部和外部选定。

### 选举制度设计

(e) 下院选举制度应建立在相称原则的基础上。选举制度的细节应通过立法界定。新联邦议会应在第一次开会后第三个月月底之前通过此类立法。

## 3. 落实第一届加罗韦会议的各项原则

### 1. 临时独立选举委员会(独立选委)

(a) 任务：

(一) 独立选委应根据既定客观标准核查制宪大会和议会的被提名人。独立选委还应参与提高对候选人提名和甄选程序的认识，包括通过在媒体上公布姓名、发布通知和设置征询意见期限确保充分透明。独立选委不负责甄选这两个机构的成员。

(b) 成员：

(一) 独立选委应由根据“4.5”模式确定的15名有表决权的成员组成(见第一届加罗韦会议成果)

(二) 独立选委应至少包括5名女成员

(三) 独立选委应有国际行为体作为无表决权参与者的参与。

(c) 为了确保对委员会的信任，独立选委成员必须爱国、诚实、在索马里社会具有良好信誉、没有个人政治野心且不效忠其他国家。独立选委成员必须尊重和维护所有索马里人的权利，并对所有人表现出容忍。

(d) 独立选委成员资格标准如下：

(一) 索马里公民

(二) 介于21至70岁之间

- (三) 没有重罪或危害人类罪记录
- (四) 至少接受过中学教育
- (五) 有选举或有关领域的经验

(e) 路线图签署方应在民间社会代表和世袭领袖的协助下，根据通过公开程序递交的申请，任命独立选委成员。应通过协调一致的媒体运动随时向公众通报这一进程。

## 2. 全国制宪大会

### (a) 任务：

(一) 全国制宪大会议事规则应适用于在成员无法达到通过决定所需多数时应遵循的程序；规则和程序应规定一个程序，根据特定多数的表决将问题送回起草人；规则还应阐明打破僵局的商定机制，以便为调解提供支持。

### (b) 成员组成应符合下列规定：

(一) 根据“4.5”模式选定的1 000名成员；

(二) 至少有300名成员(30%)为妇女；

(三) 其余700名男女应从社会各界选定，包括青年或学生、工商界人士、散居国外者、宗教和世袭领袖、专业人员、学者以及现有和新出现的地区行政当局人士。

### (c) 资格标准：

(一) 除以下各项之外，上述独立选委成员标准应适用于全国制宪大会的被提名人：

1. 最低年龄为21岁
2. 除必须识字外，没有最低教育程度要求
3. 相关经验

### (d) 全国制宪大会的成员甄选程序

(一) 路线图签署方应在世袭领袖和民间社会的协助下，根据“4.5”模式和上述标准提名1 000人；

(二) 提名应提交独立选委，以核查每名被提名人是否符合上述标准和整体构成情况；

- (三) 如确定某一被提名人或名单不符合标准，则将有关提名或名单送回第一届加罗韦会议成果的签署方、世袭领袖和民间社会，以便在维持“4.5”模式的前提下，提出符合标准的另外一人或名单，并提交独立选委；
- (四) 为了确保落实最低妇女名额，应首先确定女成员；
- (五) 任何提名名单凡导致妇女在全国制宪大会中的所占席位未达到至少 30% 的，必须予以驳回；

### 3. 新联邦议会

- (a) 下院应由 225 名成员组成
- (b) 上院应以未来联邦各州的新构成为基础，最多有 54 名成员。
- (一) 上院成员的甄选应遵循与适用于其他制宪机构的原则相同的透明、包容和代表原则，甄选标准将在新宪法中说明，旨在体现国家完整性和凝聚力，并充当“第二意见法院”以及民族文化价值和民族精神的维护机构；
- (二) 按照第一届加罗韦会议各项原则，上院应至迟于 2012 年 8 月成立；
- (三) 新宪法及其执行时间表以及一般规定条款还应适用于上院的永久构成，并应规定上院成员标准、人数、席位分配和构成，以及国家以下各级单位的组建机制和程序；
- (四) 新联邦议会第一届新上院届满后，成员构成应以具有平等代表权的国家以下各级常设单位为基础。
- (c) 为了确保对联邦议会的信任，议员须爱国、诚实、在索马里社会具有良好信誉。议员须尊重并维护所有索马里人的权利，并对所有人表现出容忍。
- (d) 新联邦议会的成员资格标准如下：
  - (一) 索马里公民
  - (二) 年龄介于 25 至 75 岁之间
  - (三) 至少接受过中学教育
  - (四) 无犯罪记录
  - (五) 无申报智障
  - (六) 尊重伊斯兰价值观
  - (七) 具有相关经验
- (e) 新联邦议会甄选程序

(一) 根据上述标准，由公认世袭长老在民间社会杰出成员的协助下，为每个席位提出两名人选；

(二) 提名应提交独立选委，以核查被提名人是否符合资格标准和整体构成要求。如不符合，名单必须退回，且须提出一名或几名新候选人；

(三) 合格候选人名单应发回提名实体，从中选出可担任新联邦议会代表的人选；

(四) 通过“4.5”名额分配，妇女将至少占议员人数的30%。民间社会和受尊重的部族女成员将提名和甄选妇女。

鉴于过渡期必须在2012年8月20日之前结束，以及索马里人民和国际社会因此不会接受任何拖延或阻扰。破坏者的身份和姓名将予以查明，索马里和国际利益攸关方将对其采取适当的联合行动。这一进程将逐步开展。

鉴于签署方建议向未进入下届议会的议员提供一揽子补偿。

鉴于时间至关重要，并因此根据《过渡联邦宪章》、《坎帕拉协议》、路线图、第一届加罗韦会议成果、第二届加罗韦会议成果和其他指导文书，在此指示有关各方立即采取以下行动：

1. 着手最后确定宪法草案，至迟于2012年4月20日完成起草工作；
2. 完成有关协商宪法草案中其余重要问题的协商和公民教育；
3. 开始组建相关机构，特别是独立选委和全国制宪大会。

签署方宣布，下一届制宪协商会议将于2012年3月底之前在摩加迪沙举行，并将集中讨论基本权利和自由。

**签署人：**

1. 过渡联邦政府

过渡联邦政府总统

谢赫谢里夫·谢赫·艾哈迈德阁下(签名)

2. 过渡联邦议会

过渡联邦议会议长

尊敬的谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁(签名)

3. 过渡联邦政府

过渡联邦政府总理

尊敬的阿布蒂威里·穆罕默德·阿里博士(签名)

4. 邦特兰

邦特兰总统

尊敬的阿卜迪拉赫曼·谢赫·穆罕默德·穆罕默德博士(签名)

5. 贾穆杜格

贾穆杜格总统

穆罕默德·艾哈迈德·阿利姆(签名)

6. 先知信徒组织

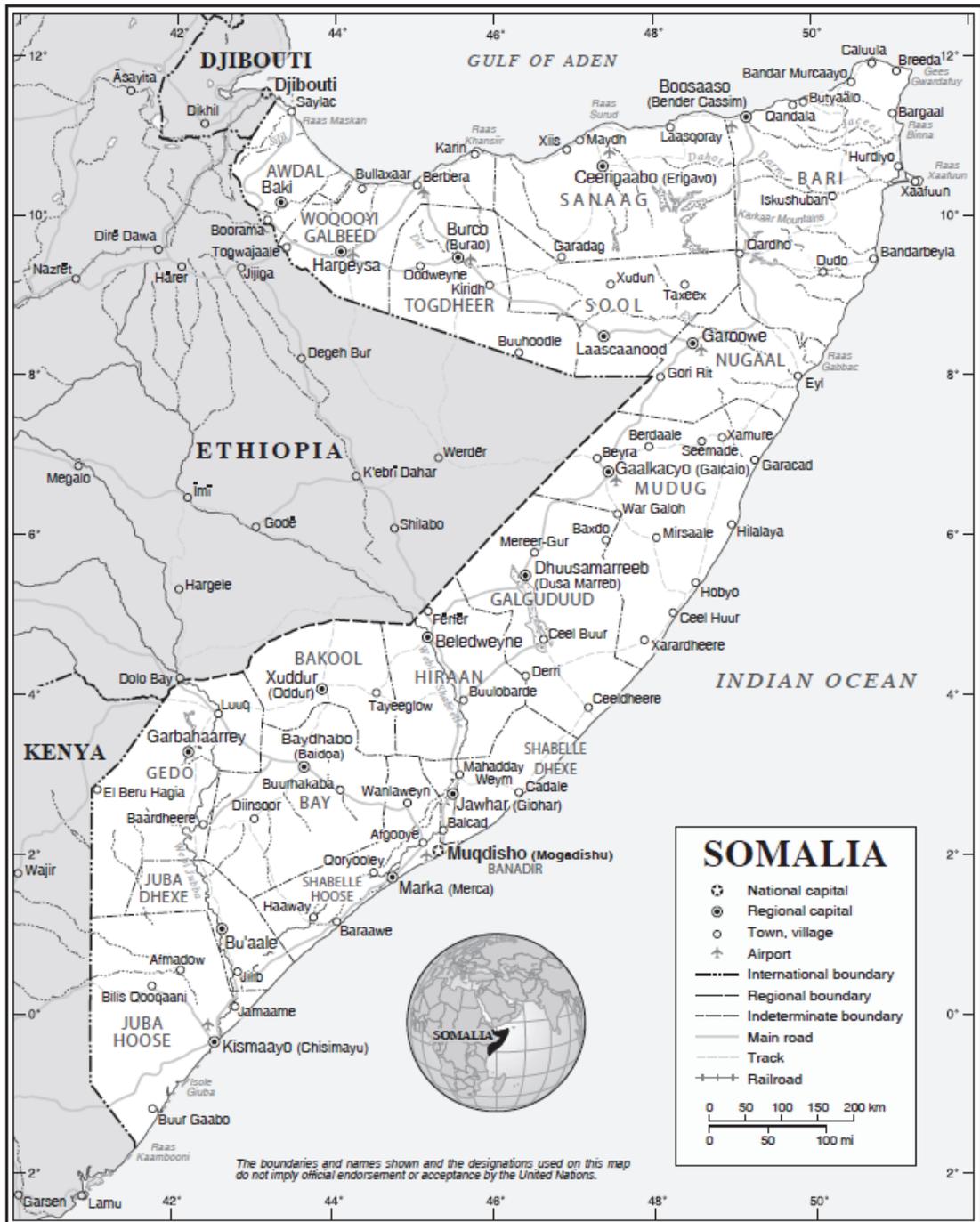
先知信徒组织代表

尊敬的哈利夫·阿卜杜勒卡迪尔·穆瓦林·努尔(签名)

7. 联合国负责索马里问题秘书长特别代表

尊敬的奥古斯丁·马希加博士(签名)

地图



Map No. 3690 Rev. 8 UNITED NATIONS  
May 2011 (B&W)

Department of Field Support  
Cartographic Section