



## 秘书长关于索马里局势的报告

### 一. 引言

1. 本报告依照 2001 年 10 月 31 日安全理事会主席的声明 (S/PRST/2001/30) 提交。安理会在该声明中请我每四个月提交一次关于索马里局势的报告。本报告涵盖我上次提出报告 (S/2007/658) 以来的主要事态发展, 介绍了安全、人权和人道主义方面的最新状况, 并进一步概述了联合国各机构和方案为索马里开展的发展活动, 以及按照安全理事会第 1772 (2007) 号决议和 2007 年 12 月 19 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2007/49) 的要求, 为可能部署一个联合国维持和平行动以替代非洲联盟驻索马里特派团 (非索特派团) 制订应急计划的状况。

### 二. 索马里的主要事态发展

#### A. 政治发展

2. 自我上次提交报告以来, 索马里出现了重大的事态发展, 其结果是组成了新的政府及其从拜多阿迁到首都摩加迪沙。

3. 过渡联邦机构内发生了一场政治危机, 导致阿里·穆罕默德·盖迪总理辞职, 其后优素福总统与包括议员在内的各领导人协商, 以期修订《过渡联邦宪章》, 允许任命非议员担任部长。这些努力符合民族和解大会的建议, 产生了明显的结果。11 月 7 日, 议会成员在拜多阿投票, 一致赞成修订《过渡联邦宪章》第 47 条。这为优素福总统任命一名非议员担任总理提供了机会。

4. 11 月 22 日, 努尔·哈桑·侯赛因被任命为总理。12 月 2 日, 为了努力成立一个民族团结政府, 侯赛因总理任命了由 73 人组成的内阁, 包括 31 名部长, 31 名副部长和 11 名国务部长。只有三名部长不是议员, 即外交部长、新闻部长和一名副部长。有四名部长在任命后不久辞职, 以抗议他们所谓的在任命内阁成员上缺乏广泛协商。其他部长也接着辞职, 抱怨他们的部族没有得到充分的代表。此外, 自索马里各界和国际社会的不同代表也提出批评, 认为新政府过于庞大, 没有重点。



5. 新内阁的组成符合《过渡联邦宪章》规定的 4:5 分权模式。但民族和解大会曾建议从议会内外选出人员组成有效率的政府，充分考虑到资格、效率、经验和透明度，而这项建议没有得到考虑。索马里公众认为任命过程不透明，并认为缺少合格的部长以及没有民间社会和反对派的代表是关键的弱点。向非议员开放内阁职位的目的是提高过渡联邦政府的效率，加强其在余下过渡期间的工作能力，并促进和解。
6. 在受到索马里国内外越来越多的批评后，侯赛因总理与优素福总统协商，按照民族和解大会的建议，任命一个经过精简的政府，主要由胜任的专业人员组成。联合国索马里政治事务处（联索政治处）及其国际合作伙伴，包括欧洲联盟，都热烈欢迎过渡联邦议会对新内阁投信任票，并对总理承诺为索马里全民服务表示满意。
7. 1 月 6 日，侯赛因总理宣布任命由 18 位部长和 5 名副部长组成的新内阁。在 18 名部长职位中，3 名尚待补缺。侯赛因总理表示，他在完成任命过程前将与一些关键的行动者协商。18 名部长中，9 名选自议会。已经决定从议会外挑选其他 9 位部长，其中 6 位已经任命，余下的 3 个职位留待以后阶段任命流亡的反对派担任。
8. 总理自就职以来，致力于有效推动索马里人不论政治党派的全民参与。12 月 5 日，他在美国国务卿康多莉扎·赖斯在亚的斯亚贝巴召开的一次会议上重申，他的政府准备欢迎所有希望参与向民主政权过渡的索马里人。新总理的任命提供了新的机会，有助于在和解进程中取得进一步进展，顺利完成过渡时期的剩余工作。
9. 我的特别代表艾哈迈杜·乌尔德-阿卜杜拉在整个报告所述期间，继续与过渡联邦政府以及企业界和民间社会的代表保持密切联系，鼓励他们与反对派团体接触。12 月 17 日，他向安全理事会提出应对政治和安全挑战的备选办法，呼吁国际社会致力于采取综合、务实的行动，支持索马里人。
10. 政府于 1 月 20 日迁往摩加迪沙，这是一项果敢的行动，显示出稳定国家的承诺。在迁到首都之后，总理还发表声明，表示他的政府希望恢复安全，维护新闻自由和推动民族和解。
11. 1 月 10 日，议会核准了内阁的组成及其提议的工作方案。该方案侧重以下优先领域：和解；和平与安全；加强机构；宪法；选举问题。
12. 政府计划将和解进程扩展到基层，作为民族和解大会的后续行动。政府还打算启动与索马里国内外反对派成员的对话。政府提议竭尽全力实现全面和解，因此呼吁索马里民间社会、宗教领袖、企业界、妇女和青年团体参加和解进程。
13. 鉴于安全机构没有足够的力量，政府提议成立能够确保公民安全和保护公民的索马里安全和警察部队。过渡联邦政府计划在以下方面训练自己的安全部队：保护平民、尊重法治和人权，建设政府促进提供人道主义援助的能力。

14. 新政府还期望加强被授予管控公共财政任务的政府机构的能力，例如中央银行、审计长和会计长办公室。

15. 关于宪法和选举问题，政府的想法是建立一个由职能治理机构和多党制构成的索马里国。在过渡时期结束前，政府打算颁布选举法，设立全国普查委员会，成立全国选举委员会，最后颁布一项关于政党组成和登记的公共法案。还将成立一个全国委员会，负责区域、州和区的边界划定。将启动一个进程，呼吁国际社会为 2009 年举行公投提供所需的技术和财政支持。

16. 我的特别代表在报告所述期间的工作侧重于增强参与索马里事务的国际社会成员之间的团结。所有人都表示支持联索政治处的领导。欧洲联盟和其他国际伙伴与联合国国家工作队和联索政治处一道，加紧努力，增强对过渡联邦政府的国际援助的协调。制订了一个价值 1 400 万美元、为期六个月的一揽子开办方案，以加强过渡联邦政府。

17. 2008 年 1 月 19 日，非盟和平与安全理事会在亚的斯亚贝巴开会，再次将非索特派团的任务规定延期六个月，并呼吁更广大的国际社会提供充分支持，以加强索马里各机构的能力，包括加强过渡联邦政府及其安全和防卫部队的能力。

## B. 安全局势

18. 按照维持和平行动部领导的实况调查团评估（见下文 D 节），索马里全国的安全局势仍然动荡不定，但各地区的情况差别很大，索马里北部地区比南部和中部地区相对稳定。鉴于过渡联邦政府的治理和执法能力有限，犯罪分子大肆进行各种非法活动，从贩运人口、武器和药品、非法征税课税到绑架、拐带和敲诈。

19. 具体来说，在北部的“索马里兰”和“邦特兰”之间的边界争端仍然是重大安全问题，尤其是“邦特兰”的海盗和拐带行为使安全问题更加恶化。在索马里南部和中部地区，伊斯兰法院联盟（法院联盟）和其它反政府分子继续在摩加迪沙、基斯马尤、乔哈尔、贝莱德文、拜多阿和加尔卡尤等地展开频繁的叛乱活动，主要攻击目标是埃塞俄比亚军队、过渡联邦政府部队、警察局和政府当局。

20. 有迹象表明国际恐怖分子在希兰和朱巴地区寻找庇护所，那儿被视为法院联盟极端分子的据点。自从 2007 年最后一个季度以来，摩加迪沙安全局势的特点是反政府分子协同进攻以及埃塞俄比亚军队及过渡联邦政府部队增加把反政府分子赶出这个地区的军事行动。据报道，在人口稠密地区使用野战炮和迫击炮造成大量人员伤亡、财产破坏和大规模流离失所。非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）和联合国偶尔也成为叛乱分子的攻击目标。过渡联邦政府向反对派伸手的不断努力取得了一些成功，但是索马里的安全局势继续动荡不定。

21. 自 1991 年以来，索马里冲突已造成成千上万的难民逃到邻国，包括肯尼亚、也门、吉布提和埃塞俄比亚，并在一些国家产生了外侨团体。报告指出，该区域

的一些国家与外侨团体对索马里境内一些分子具有影响并提供支持，使冲突更加难以解决。

22. 区域和国际因素使索马里的安全局势进一步复杂化，其中包括军火扩散、埃塞俄比亚和厄立特里亚可能利用索马里作为代理战争的战场以及海盗行为持续造成威胁，从而对人道主义用品的运送工作造成不利影响。虽然国际恐怖小组在索马里活动的报道不能得到证实，但是激进分子已在索马里几个地区使用复杂的遥控爆炸装置和自杀炸弹。一些参与谈话的人对实况调查团表示担忧，认为索马里法律和秩序缺失的时间越长，国际恐怖分子就越有机会利用其领土作为安全的避难所，对和平与安全构成重大的区域和国际威胁。

### C. 非洲联盟索马里特派团

23. 自从我提交上份报告以来，非索特派团最重大的事态发展在摩加迪沙部署有 850 人的布隆迪营。2008 年 1 月 20 日最后一批部队抵达。非索特派团的兵力现在达到 2 613 人。关于尼日利亚和加纳今年晚些时候部署部队的讨论还在继续。非索特派团部队为保护空港、海港以及总统府提供安全保障并进行巡逻。

24. 非洲联盟继续面临严重的限制，在财务、后勤和部队组成等方面特别如此，如果非索特派团要执行任务，就需要使其兵力达到核定的 8 000 人，而要做到这一点，就必须解决上述问题。

25. 瑞典政府承诺向特派团提供 1 所二级医院，这将大为增强特派团的力量，部署完成后，医院设施不仅可以为非索特派团的人员，而且可以为在索马里工作的联合国机构和当地工作人员改善医疗保健服务。其他财政支持来自欧洲联盟、中国、阿拉伯国家联盟和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

26. 美国继续在双边基础上支持乌干达特遣队。美国和北约承诺为部队派遣国提供空运，尼日利亚认捐 200 万美元。这些认捐值得欢迎，但是没有达到预期所需的资金水平。

27. 联合国在非洲联盟总部部署了一个军事和文职专家小组，以加强非索特派团的规划和实施能力。此外，实况调查团于 1 月 7 日至 25 日访问了该地区，与非洲联盟委员会讨论了向非索特派团提供何种进一步支持的问题。

28. 在意大利外交部的财政资助下，非索特派团于 2007 年 11 月和 12 月组织了一个讨论会，寻求确定非索特派团和索马里其他行为者之间协同增效和合作的领域，支持非索特派团的规划能力并且改善各方的协调。其中一项建议是成立一个工作组，审查非索特派团的任务，加强其作用，以保护和促进人权，加强在索马里的政治参与以支持和解进程。12 月 11 日至 15 日举行了综合规划参与框架设计的最后一次讨论会。

29. 我在 2008 年 2 月 20 日收到了非洲联盟主席阿尔法·乌马尔·科纳雷的一封信,他请求联合国向非索特派团提供财政、后勤和技术一揽子支援,总额约 817 500 000 美元。信函文本附后(附件一)。秘书处正在审议这项请求,以确定联合国可如何做出最恰当的回答。同时,我鼓励各会员国向非洲联盟和非索特派团部队派遣国提供更多支助。

#### D. 其他事态发展

30. 在报告所述期间,曾两度派出了代表团,一个代表团由政治事务部率领,另一代表团由维持和平行动部长率领。

31. 由政治事务部牵头的一个机构间小组进行了战略评估,目的是制订协调一致的联合国索马里战略。该评估反映了对冲突起因和后果的共同理解,确定了实现和平的优先行动,并为制订统筹和协调一致的联合国索马里战略提出了建议。本文附件二为战略评估的结果。

32. 按照 2007 年 12 月 19 日主席声明(S/PRST/2007/49)和第 1772(2007)号决议,维持和平行动部率领一个部门间实况调查团,于 2007 年 1 月 7 日至 25 日前往该地区,与利益攸关方进行协商,并评估当地安全局势,以期增订现有应急计划,并就联合国向非索特派团可能提供的进一步支持提出建议。实况调查团的调查结果载于附件三。

33. 该调查团在亚的斯亚贝巴与非洲联盟协商,会见驻扎在吉布提的非洲之角多国联合部队和法国部队,并访问了索马里的几个地区,包括摩加迪沙、基斯马尤、Baledogle、梅尔卡和拜多阿,并在这些地方与过渡联邦政府官员举行了讨论。在摩加迪沙,小组会见了总理及其几位内阁成员,还会见了摩加迪沙市长、警察局长、国家安全委员会负责人以及非索特派团的部队指挥官和关键的工作人员。

34. 这两个任务是互补的:战略评估小组试图在联合国系统各部分投入的基础上形成更广泛的战略视角,实况调查团则侧重可能部署联合国维持和平行动的应急计划。战略评估突出加强参与的机会,概述利用这一机会来最大限度扩大效果的方法,实况调查团的报告则更详细地审查普遍的安全挑战,提出帮助促进政治进程的安全备选办法。两个文件结合起来,为制订促进索马里和平与稳定的联合国综合战略提供了基础。

35. 在制订这一战略时,我们关注的关键问题将是妥善排列顺序和相辅相成的方式,认真整合本组织在该国工作的政治、安全和方案(人道主义、复原和发展)层面。因此,政治工作将积极推动和促进建设性的政治对话,巩固和加强在关键的索马里行动中正在出现的对和平的政治意愿。将要讨论的议程项目中还有外国军队的撤离和对过渡时限可能进行的审查。安全方面将寻求三个关键的目标,即促进联索政治处和国家工作队的总部从内罗毕迁到索马里南部和中部;采取措施使外国军队能够撤离,同时防止出现安全真空;以及发展索马里的安全能力。随着在政治

和安全方面取得进展，人道主义援助、复原和发展活动交付的准入和其他条件将有所改善。方案方面的有效交付反过来又将加强我们在政治和安全领域的工作。

### 联合国索马里维持和平综合特派团的应急规划

36. 维持和平行动部领导的实况调查团提出了可能部署联合国维持和平行动的四种假想。这些假想的情况可能实际上按次序发生。第一种假想是在目前局势下过渡联邦政府继续努力与反对派进行政治对话，安全局势依然脆弱并且非索特派团的兵力没有大幅度增加。第二种假想是在 60% 至 70% 的索马里行为者支持下启动政治对话并作出安全安排，以加强联合国在摩加迪沙的存在。第三种假想是主要派别执行使用武器的行为守则并就埃塞俄比亚部队逐步撤离索马里的问题达成协议。第四种假想是巩固政治和安全协议，包括明确声明支持联合国维持和平行动的部署。埃塞俄比亚部队撤离。

### 应急计划

37. 按照假想 1，应急计划必须便利联合国对索马里的政治支持（人道主义、复原和发展）方案支持，确保将联合国相当一部分人员从内罗毕搬迁到索马里。为了应对这种假设，我已经请安全和安保部研究实现这一目标的可行备选办法。此外，安全理事会可以考虑成立一个海事工作队，把目前会员国单独采取的单边主动行动正规化。

38. 按照假想 2，打算把联索政治处总部搬迁到摩加迪沙，以加强联合国对和平进程的政治支持。这需要对保护人员和实际基础设施作出适当的安全安排，以支持与索马里行为者的调解工作。

39. 按照假想 3，在达成基础广泛的政治协议之后，应当部署一支公正的稳定部队，使埃塞俄比亚部队能够撤离、防止安全真空和推进政治对话。估计需要 8 000 人的部队与警察一起部署。

40. 按照假想 4，将部署联合国索马里维持和平行动，条件是必须达成基础广泛的政治和安全协议。在部署联合国维持和平行动之前，达成的政治协议和作出的安全承诺应当包括分享权力、放下武器、尊重人权、便利人道主义援助和发展理事机构等一般规定。需要的总兵力为 15 至 21 个步兵营。联合国军事人员总数可能多达 27 000 人，还有公安部门可能多达 1 500 人。

## 三. 联合国和国际社会的活动

41. 在政治战线，我的特别代表提出的索马里稳定议程和任命一个各方同意的政府的建议，为国际社会协力支持索马里的的工作带来了希望和动力。在这方面，过渡联邦政府和重新解放索马里联盟欢迎我的特别代表 12 月 17 日向安全理事会提出的计划并承诺参加对话。

42. 联索政治处就反对派指定人员参与筹备高级别会议的建议继续与过渡联邦政府领导人协商。联索政治处在比勒陀利亚与过渡联邦政府代表和重新解放索马里联盟代表团分别举行会议。1月10日我的特别代表还前往阿斯马拉，会晤联盟领导人。在全面坦率的讨论中，联盟领导人表示支持采取一种办法来处理索马里冲突各方不满的问题。

43. 2008年1月28日和29日我的特别代表在阿拉伯联合酋长国沙迦与索马里和外国商界人士举行会议。会上讨论了索马里目前的经济局势并鼓励商界参与促进索马里的稳定与和解。

44. 作为2007年12月17日我的特别代表向安全理事会通报情况的后续行动，2008年1月9日在伦敦举行了由联合王国政府协助的关于索马里安全挑战和选择办法的会议。参加会议的有来自安全理事会常任理事国的外交政策和安全问题专家以及联合国秘书处的代表。会议审议的选择办法有：(a) 加强非索特派团；(b) 部署联合国维持和平部队；(c) 可能部署多国部队，作为在现有情况和联合国维持和平特派团之间的过渡机制；(d) 无需部署国际部队而实现政治解决。

45. 国际社会继续积极支持我的特别代表发挥领导作用。在2007年12月19日发表的联合声明中，欧盟高级代表哈维尔·索拉纳和欧洲关于发展和人道主义援助关系的专员路易·米歇尔都表示愿意支持我的特别代表推动包容各方的和解进程。

46. 在协调支助小组的指导下，2007年11月联合国、世界银行、欧洲联盟委员会、法国和意大利等国际伙伴与索马里对应机构在索马里北部举行会议。协调支助小组讨论了为期五年价值22亿美元的索马里重建和发展方案。与过渡联邦政府的最后协商预定2008年第一季度举行。此外，联合国国家工作队与索马里对应机构协商，最后确定了支持复原、重建和发展方案的年度工作计划。下一步，联合国将与国际伙伴讨论如何最佳地支持索马里的援助协调和管理工作。

#### 四. 人道主义状况

47. 随着过渡联邦政府与反政府分子之间的战斗愈演愈烈，2007年10月底以来将近300 000人逃离首都。据联合国估计，2007年间共有700 000人被迫离开摩加迪沙和邻近地区。其中大多数人从首都的“战区”逃往下谢贝利和中谢贝利区域内的“饥饿区”，他们仍然遭受作物歉收、降雨不稳、粮食价格升至最高纪录、营养不良达到或超过紧急门槛15%等问题。

48. 提供人道主义援助的工作同样面临严重的准入和运作挑战，人道主义工作人员经常在检查站被特别征税，在分发时出现安全事件。最后一个季度内路障数目激增，据联合国报告，全国共有336处路障。11月，非政府组织报告说，它们被迫在沿摩加迪沙-阿弗戈伊公路这个人道主义主要行动区分布的八处路障支付475美元。抢劫和劫持人道主义援助也妨碍提供援助工作。

49. 人道主义界积极加强和改善其与索马里当局的合作。总理已表示承诺与人道主义伙伴紧密合作解决人道主义危机。

50. 有 20 万名境内流离失所者居留的沿摩加迪沙-阿弗戈伊走廊的主要危机中心之一地区内正在开展一项重大救济工作。其中包括粮食分发、每天以汽车紧急运输超过 200 万公升的清洁饮水、建造数千间厕所、开展疫苗运动以及在帐篷内设立学校提供应急教育。尽管当地伙伴人数有限，但仍继续在摩加迪沙开展活动。通过世界粮食计划署（粮食计划署）主办的熟食方案每天向弱势群体和城市穷人提供 50 000 份餐食，同时也向医院提供支助、在境内流离失所安置区分发粮食以外基本物品、重建冲突中遭破坏的安置区以及推行创收项目，例如垃圾收集。

51. 由于无法进入境内流离失所者避难的许多地区，因此难以收集有关进入、监测和审视当地情况的数目、地点和能力方面的充分可靠资料。为应付这一情况，联合国工作队及其伙伴促进进行联合实地评估并采用粮食以外物品机构间追踪系统，其中包括有关的各地点、编审中项目以及采购计划的资料。

52. 关于为人道主义方案提供资金问题，联合国机构至年底为 2007 年索马里联合呼吁程序筹措 80% 的资金，所需 3.83 亿美元中已收到 3.06 亿美元。此外，人道主义应急工作也大大受益于利用索马里境内由人道主义界支配的总合资金。

53. 2007 年底，人道主义应急基金向 63 个项目拨款 1 010 多万美元，其中半数将由当地索马里非政府组织直接执行或与国际组织合作执行。2007 年中央应急救济基金提供的大约 1 560 万美元拨给索马里，主要是在水、环境卫生、营养、保健和后勤等方面为境内流离失所者采取救生措施。

54. 12 月发起的 2008 年索马里联合呼吁程序试图向大约 150 万人提供经济援助，其中包括人道主义事务协调厅估计的 2007 年来自摩加迪沙的 600 000 多名流离失所者。据报在联合呼吁程序规划进程中曾与 400 人协商，其中包括区域和联邦当局、30 个国际非政府组织、联合国机构、红十字国际委员会和超过 20 个本国非政府组织。2008 年联合呼吁程序吁请为联合国机构、基金和方案、28 个国际非政府组织（包括红十字/红新月运动）以及 21 个当地非政府组织的 155 个项目筹集大约 4.06 亿美元。这笔总额中，2 650 万美元已到位，可供拟议的项目使用，未到位的所需资金为 3.8 亿美元。这笔资金供联合国机构和非政府组织用来努力增强其存在以确保更加接近需要援助和保护的人们。

## 五. 人权和保护

55. 在摩加迪沙，侵犯人权和违反国际人道主义法的情况仍然有增无减。平民遭受滥炸滥射。例如，据报 11 月 9 日在激烈交战后约有 75 人死亡，200 人受伤。民间社会成员，特别是新闻记者和人权积极分子，已成为侵犯和迫害的目标，公务员也成为政治暗杀的对象。

56. 对索马里的独立媒体新闻记者的威胁变本加厉。2007年，八名新闻记者索马里南部和中部被杀，47名媒体专业人员据报在工作时被捕。许多新闻记者被任意拘留，新闻社因被指称散发失实和敌视过渡政府的消息而时常被关闭。新条例已颁布，不准媒体报告过渡联邦政府和埃塞俄比亚部队进行的军事行动。

57. 人权监测员和组织开展工作的能力极为有限，此外，他们还面临当局的威胁和恐吓，获取独立消息以进行监测的工作也因而受损。

58. 为逃离冲突、贫穷和经常发生的旱灾，越来越多的索马里人不顾生命踏上危险的旅途跨越亚丁湾。人道主义界共同应付遍及索马里的混合移徙运动而出现的保护问题，包括广泛宣传旅途风险。2007年初设立的由联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、国际移民组织、人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国人权事务高级专员办事处、丹麦难民理事会和挪威难民理事会组成的一个混合移徙工作队已积极致力于发展一个以权利为基础的机构间框架来保护遍及索马里的移徙潮内的脆弱群体并满足他们的人道主义需求。

59. 在境内流离失所者中继续进行社区动员，以保护儿童和开展追寻家庭活动，着重应付因流离失所而加剧的保护工作方面的挑战，例如性暴力和招募儿童问题。

## 六. 开展业务活动支持和平

### 健康、儿童生存和妇幼保健

60. 世界卫生组织（世卫组织）继续为摩加迪沙、加尔卡尤、拜多阿、基斯尼尤和贝莱德文的主要医院提供心理创伤治疗医药和用品，并支持偏远地区流动诊所确保向受影响人口，包括为脆弱群体、儿童、妇女和少女提供基本保健服务。同时也与联合国人口基金合作，开始在哈尔格萨和博沙索培训助产士。

61. 2007年后期开展的幼儿生存加速活动大大加强联合国减少索马里儿童死亡和发病一些最常见成因的能力，最明显的是通过儿童基金会和卫生组织支助的免疫运动来开展这项工作。在本报告所述期间，儿童基金会支持麻疹防治运动，向70 632名9个月至5岁的儿童提供麻疹免疫保护。这项工作为麻疹防治运动最后阶段的一部分。在麻疹防治运动中，到2007年10月底，索马里中南部11个地区共有450 000名儿童接种疫苗。接种疫苗运动获得成功使每年据报麻疹病例从3 836宗降至564宗，2007年上半年据报只有7人死亡。2007年12月，超过80 000名营养极度不良的儿童因儿童基金会在索马里中南部支助的方案获益。

### 安全饮水、环境卫生和个人卫生教育

62. 儿童基金会扩大其进行中的活动的范围，包括开展井水氯化消毒、垃圾收集和健康教育运动以确保符合环境卫生需求。卫生组织及其伙伴通过监管和个案管

理成功地控制中南部地区 2007 年 10 月爆发的急性稀薄液体腹泻症。考虑到目前在准入方面受到限制，这是一大成绩。

### 教育

63. 儿童基金会支持设立 270 所帐篷学校并提供基本教/学材料，32 400 名流离失所儿童因而得以接受小学教育。相对于 2005/06 学年，至 2006/07 学年结束时，儿童基金会、教科文组织和粮食计划署的努力导致小学入学人数增加 63 000 名新学生，其中 60% 为女孩。

### 生计和粮食保障

64. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国开发计划署(开发署)、粮食计划署和联合国项目事务厅(项目厅)与国际农业发展基金(农发基金)一起，在重建运河和灌溉系统方面的重大努力帮助索马里防洪。粮农组织已扩大其生计支助，使 6 000 名农民能够使用经改良的灌溉用水管理和作物多样性生产做法，并为索马里南部和中部 5 700 个家庭的 247 000 只牲畜提供 360 000 次治疗。此外，200 名农村妇女从项目厅/农发基金的信贷援助获益，3 681 名索马里人则参加国际劳工组织劳力密集工作方案，集体赚取 537 444 美元。这类工作已大大改善最贫穷索马里人的生活。

### 收容所

65. 联合国难民事务高级专员办事处和联合国人类住区规划署(人居署)在 2007 年最后一个季度内加紧执行联合国境内流离失所者联合战略，支持应付索马里中南部收容所的需求，同时也改善临时安置区的条件。在“邦特兰”，难民署和人居署着重改善临时安置区并加强持久解决收容所问题。根据人居署“索马里市区发展方案”，在哈尔格萨、博沙索和加洛威完成了三个为境内流离失所者和回返者开展的收容所建设项目，共建造了 470 个新的住房单元和其他社区基础设施。此外，已向受海啸影响的“邦特兰”Xaafuun 社区移交 204 栋重建房屋。

### 治安和法治

66. 开发署的努力旨在通过支持警察和司法部门来加强法治和治安。约有 600 名警察——包括 50 名女警——从开发署支助的 9 月在 Armo 警校主办的培训班毕业。现在共有 2 963 名警察过去两年内在开发署的支持下受训。警察咨询委员会继续在摩加迪沙开展其工作，提出 2008 年在索马里各地开展的新计划。超过 400 名司法人员和管教人员也接受训练。在“索马里兰”扩大提供法律援助，哈尔格萨的还押案件降低 50%，被拘留在警察局的人数也因法律顾问的访问而减少。继续资助哈尔格萨的法学院系教职员，向女性法律学生提供 27 份奖学金。在“邦特兰”设立了三个法律援助中心。开发署向过渡联邦政府非军事化委员会提供支助。

## 治理和公共行政

67. 新内阁获任命后，开发署与各伙伴讨论如何确定当前和较长期的要求。目前正在开展活动支持体制建设，促进规划工作，确定政府机构，并提供最起码的一揽子援助，使各部和其他主要机构能履行其职责。

68. 向过渡联邦政府关键部门和各部委以及“邦特兰”和“索马里兰”行政当局继续提供技术援助。作为地方和解后重建区域行政的一部分工作，在盖多地区设立了四个地区理事会。开发署通过内政部在 Bakool 五个地区提供基本地方治理技巧培训，并支持培训教员，这些教员将在盖多、中谢贝利和 Hiraan 地区协助地方理事会的培训。

69. 宪法程序已恢复活力。开发署与项目厅紧密合作，领导各个国际伙伴支持这个程序。开发署已部署人员支持独立联邦制宪委员会和新任命的区域发展、联邦事务和和解事务部的工作。

70. 人居署继续其在公共行政部门内的工作。为摩加迪沙所有地区制定参与式区域简介，然后在 9 个地区开展积极磋商以确定社区基础设施重建优先次序。2007 年 11 月发表哈尔格萨社区规划战略，预期综合性《社区规划手册》将于 2008 年 3 月完成。已在市政当局内建立能力以使用以地理信息系统为基础的财产调查和城市信息系统，作为规划和改善税务制度的工具。报告所述期间，伯贝拉的系统已完成，哈尔格萨和博罗马落实自动化税单系统的工作在继续进行。

## 艾滋病毒/艾滋病和基于性别的暴力

71. 过渡联邦政府、“邦特兰”和“索马里兰”继续合作应对索马里艾滋病问题，以实现国家和全球商定的普及综合预防治理和为所有索马里人提供协助的目标。1 月间，由过渡联邦政府卫生部和艾滋病规划署率领、“索马里兰”、“邦特兰”和中南部艾滋病委员会执行主任参与的联合代表团出席了世界银行和伊加特在坎帕拉举行的会议，以拟订防治艾滋病区域战略。

72. 联合国人口基金借助反对基于性别的暴力的 16 天积极活动，在“索马里兰”发起一个宣传运动。宣传运动的象征意义与 11 月 25 日消除对妇女的暴力行为国际日活动和 12 月 10 日人权日活动相关联，旨在提醒人们重视每天发生的侵犯妇女人权的所有情况。

## 七. 意见

73. 索马里最近的局势发展显示，该国的政治局势为国际社会积极主动参与支助该国国内举措提供了独特的机遇。但是，同时，实况调查团报告所反映的该国安全局势依然是一个重大关切，索马里人民严峻的人道主义状况也同样令人关切。

74. 优素福总统任命努尔·哈桑·侯赛因担任总理，并随后甄选了一个干练的内阁，这令人鼓舞。我的特别代表在向安理会作简报时概述了一项充满活力的行动计划。安理会成员以及广大的国际社会表示，他们充分支持我的特别代表，邀请他在协调支助索马里的国际努力中发挥带头作用。

75. 同时进行的战略评估和实况调查显示，尽管安全局势困难，滥杀、绑架和劫持问题严重，但仍然有机会结束索马里旷日持久的冲突和该国人民的痛苦。我们有可能在当地同冲突各方全面接触，解决政治、安全和方案等层面问题。在这一方面，我支持优素福总统和努尔·哈桑·侯赛因总理为接触反对派所作的努力。

76. 我再次呼吁过渡联邦政府领导人执行 2007 年全国和解大会的建议。这包括拟订完成《过渡联邦宪章》规定任务的路线图，特别是设立一个可以运作的地方管理当局，完成制宪进程，筹备全国人口普查和举行预定 2009 年举行的选举，以及执行《国家安全和稳定计划》。

77. 我谴责索马里境内的一切暴力行为，呼吁各方停止敌对行动，共同寻求持久和平，并呼吁索马里人放弃暴力和遵守《过渡联邦宪章》。我特别呼吁各方保护平民，不要伤害或绑架人道主义工作者和在索马里工作的外国人员。“邦特兰”同“索马里兰”之间正在发生的小规模冲突仍然令人关切。我敦促双方利用和平手段解决其争端。

78. 我还呼吁国家和非国家行为者尊重武器禁运，制止武器流入索马里境内，因为武器流入索马里不仅给索马里境内的冲突火上浇油，也给非洲其他地区的冲突火上浇油。

79. 我总体上支持以《战略评估》规定的三重轨道办法作为联合国在索马里开展工作的基础。强有力地支持正在进行的政治进程，可以促进安全状况的改善。衡量此类改善的一个重要尺度是人道主义行为者为缓解流离失所和弱势群体的痛苦而享有更大的空间和行动自由的程度。这需要该国境内的各种政治力量持续承诺解决悬而未决的分歧。

80. 我知道，实况调查团报告所反映的该国目前的安全局势的复杂性和不确定性可能不利于鼓励各国响应对国际稳定部队的挑战性需求。但是，该部队的进驻所带来的某种程度的稳定将会大大改善和平进程成功的前景。因此，我请维持和平行动部与会员国保持密切接触。我鼓励那些有能力的国家采取主动行动部署一支国际稳定部队，以便让外国部队撤出，并防止此后出现真空。与此同时，应该继续不断更新开展综合维持和平行动的应急规划，以便我们做好准备，一旦条件允许，就可尽快予以部署。正如实况调查报告所详述的那样，令人遗憾的是，这些条件尚未出现。

81. 联合国向实地增派人员，能够在地方和国家一级上开展公正的斡旋以及向有关治理和安全的重要建设和平努力提供方案协助，从而有助于支持政治进程中的

各方。但是，联合国向索马里南部和中部增派人员的工作必须在安全条件许可的情况下逐步实施。因此我指示政治事务部、联索政治处和联合国国家工作队与安全部和安保部一道确定对支持政治进程至关重要的活动和确保向联合国为开展这些活动而需要派驻（即使只派驻几天）的人员提供保护的安全方案。

82. 同时，为了根据安全状况而加紧并有效地开展政治和人道主义活动，我已经要求安全和安保部在与维持和平行动部和外勤支助部协商的基础上评估并制定可靠的安全方案，以便联索政治处和联合国国家工作队能够从内罗毕搬迁到摩加迪沙。

83. 我还想请安理会注意该国不稳定的人权状况。由于以往和当前的犯罪活动没有受到追究，加重了有罪不罚的氛围并进一步助长了冲突。建立可靠而引人注目的人权能力对与执行三轨战略方针至关重要。我呼吁在联索政治处内部建立有效的能力，以便在综合特派团内以往关于人权的决定的框架下监督和加强对人权的保护。

84. 我赞扬非索特派团部队在非常困难的环境中以高度的专业精神履行其职责。我还对近期从布隆迪过来的部队表示欢迎。如上文所述，联合国承诺尽可能向非洲联盟提供一切支助，以便进一步加强非索特派团。我还要赞扬所有致力于帮助索马里实现持久和平的国际合作伙伴。

85. 我呼吁会员国积极考虑如本报告附件一所示关于为非洲联盟向非索特派团提供的财务和后勤支助进行自愿捐助的请求。同时，维持和平行动部将继续与非洲联盟一道通过提供规划员和技术咨询来支持非索特派团。

86. 联合国将继续处理该国的人道主义需求，包括援助送达工作。我赞扬法国和丹麦为人道主义运输队提供护送。我呼吁所有索马里人为救济工作提供畅通无阻的便利（停止设路障和武装袭击），并确保严格遵守国际人道主义法和人权法。

87. 我再次呼吁该区域的所有国家尊重索马里的独立、主权和领土完整。领土完整对该区域的长期安全和稳定至关重要。我重申，需要探讨处理危机的区域方面问题的措施，并设法解决索马里及其邻国所关切的安全问题。

88. 简要地说，我们必须马上抓住这个战略性的时刻，采取果断行动，为索马里持久和平与稳定打下基础。为此，我们正在制定一个三管齐下的战略，协调我们在该国的政治、安全和方案方面的工作。我要重申我在 2007 年 12 月 20 日给安全理事会的信中建议，为加强联索政治处的任务授权，应向联索政治处提供必要资源，以便落实联合国在索马里的综合办法。我还要重申我在该信中建议，国际社会除了考虑部署非索特派团和一支联合国维持和平部队之外，还应同等考虑其他选择方案，包括在某个特定时期内部署一支强有力的多国部队或组成“自愿伙伴联盟”，其目的只在于确保特定地区的安全，以便能够为外国部队的撤离铺平道路。

89. 为确保有效执行综合战略，需重新设置联合国系统在索马里的机构。迫切需要扩大联索政治处的能力并加强其任务授权。第二，一旦在政治和安全轨道上取得足够进展后，就应该指定一名秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员。此外，应在秘书长特别代表办公室设立一个联合规划部门，确保在执行综合战略时协调一致、环节畅通、磋商共识、齐心协力。

90. 最后，我要对我的索马里问题特别代表艾哈迈杜·乌尔德-阿卜杜拉表示感谢，感谢他发挥领导作用，致力于为索马里人民实现和平与和解。我呼吁索马里各方和会员国继续给他全力支持与合作，以实现我们的目标。

## 附件一

### 2008年2月20日非洲联盟委员会主席给秘书长的信

我谨提及阁下2007年9月24日的来信，该信是对我2007年8月4日去信的回函。阁下记得，我在信中呼应了非洲联盟和平与安全理事会2008年1月18日第105次会议有关联合国在索马里部署维持和平行动、接替非索特派团的呼吁，并请联合国在部署前在《联合国宪章》第八章规定的范围内为非索特派团作出财政、后勤和技术支持综合安排。

为此，我高兴地在此向阁下转递一份文件。该文件详细说明了所要求的综合安排的内容和形式。我相信，鉴于非索特派团面临诸多困难，联合国将紧急考虑这项请求。

阁下知道，和平与安全理事会第105次会议将非索特派团的任务期限又延长了六个月，并再次呼吁联合国部署行动，为索马里的长期重建和稳定提供支持。自我上封信函以来，非索特派的部署进展十分有限。在布隆迪承诺派遣的两个营中，已有一个营得到部署，在一定程度上为去年3月部署的乌干达的两个营提供了必要的增援。目前正在为第二个营的部署争取资源。委员会将加大努力，根据和平与安全理事会公报提出的路线图加快部署非索特派团，使其达到核定兵力，并为索马里的和解进程提供支持。

几个月来，索马里的政治局势出现了令人鼓舞的发展，新总理在任命后随即组建了新政府，当局并再次承诺继续开展和解进程。这就要求国际社会提供更加长期的支持，如尽早部署联合国行动等。

有鉴于此，我欣见维持和平行动部和政治事务部最近前来亚的斯亚贝巴对非洲联盟委员会进行访问。讨论取得了丰硕成果，重点探讨了可进行有效合作的重要领域，并形成了所需详细援助的基础。因此，我期待着对讨论的问题尽早加以落实。

我谨借此机会提请阁下注意2008年1月和平与安全理事会通过的决定涉及第733（1992）号决议对索马里实施武器禁运的一个具体方面。非洲联盟始终支持执行这项决议，并牢记决议对实现索马里持久和平作出的贡献。

去年1月，在和平与安全理事会决定授权部署非索特派团后，联合国安全理事会决定对武器禁运作出豁免处理。非洲联盟认为，现在也应给过渡联邦政府实行豁免，使其能够建立包容各方和有效的安全与国防部队，并继续努力恢复国家权力。目前，武器禁运对过渡联邦政府（国际承认的索马里当局）的支持者和执意破坏目前和解进程的方面同样适用。这显然有悖于国际社会有关加强索马里新生政府结构、加强其治国理政能力的承诺。

为此，和平与安全理事会在公报中敦促联合国安全理事会重新审查第 733（1992）号决议实施的武器禁运，使过渡联邦政府能够建立有效和包容各方的安全与国防部队，同时维持并加强对蓄意破坏索马里和平与和解进程分子的武器禁运。委员会随时准备与联合国讨论这种豁免的方式和过渡联邦政府所应达到的要求。

最后，为了实现索马里的持久和平与和解，我不得不再次强调和平与安全理事会的呼吁——联合国安全理事会按照第 1772（2007）号决议的意图，采取措施，对蓄意妨碍或阻挠和平的政治进程、对过渡联邦机构或非索特派团进行武力威胁、或采取行动破坏索马里或该地区稳定者进行制裁。

请提请联合国安全理事会注意本函内容。

阿尔法·奥马尔·科纳雷（签名）

## 联合国需为非索特派团提供的后勤、财政和技术支助

1. **概述。**因非洲联盟主席科纳雷 2007 年 8 月 4 日的来信，联合国秘书长于 2007 年 9 月 20 日复信，同意帮助非洲联盟克服在向索马里部署部队方面面临的严重财政、后勤和其他困难。为此目的，联合国要求非洲联盟提供非索特派团所需支助详情。已向联合国维持和平行动部和外勤支助部的对口部门通报了当前的军事和警务构想及相关预算。已利用联合国费用偿还模板计算了非索特派团 2008 年预算，以吸引非洲联盟成员国中潜在的部队派遣国。

2. 非索特派团现有任务是以 8 000 人力（9 个步兵营）为基础订立的。为增强步兵部队的使能能力，其中一个步兵营可建立在多功能基础上，包括工程连、信号连、后勤连、军警连和卫兵连。8 000 人中包括一个 270 人的警察部分及特派团总部 300 个军民混合工作人员。非洲联盟认为它现在可以接待联合国的技术专家，以拟订适当的支助一揽子方案。以下的说明详述了目前尚未落实经费的即时需要。还需指出的是，即便已落实了经费，非洲联盟也没有能力将美元转化为资源。

3. **非索特派团行动各个阶段。**非索特派团的行动责任区分为 3 个区：1 区是基斯马尤，2 区是摩加迪沙，3 区是加尔卡约。非索特派团计划在第 1 阶段将所有 9 个营部署在 2 区（摩加迪沙）。第 1 阶段顺利结束后，非索特派团将在第 2 阶段向 1 区以外地区扩展，利用轮换部队同时扩至拜多阿、马尔卡、基斯马尤和加尔卡约各区。或应提及的是，为了向平民人口迅速提供救济，在第 1 阶段期间将向 2 区部署警察和其他文职人员。

4. **目前情况。**迄今，核准的 9 个营中实际已部署的只有 3 个营，第 4 个营在 5 月底以前预计不会完全部署。非洲联盟充分意识到，非洲联盟当前的支助安排难以吸引潜在的部队派遣国。非洲联盟赞赏联合国协助为乌干达和布隆迪派遣部队动员双边援助，这两国的部队已部署，但非洲联盟完全不能肯定的是，加纳和尼日利亚的派遣部队承诺是否能在要求的时间框架内成为现实，除非特派团支助一揽子方案更加有力和确定。

5. 非索特派团在确保为政治进程的继续而创造必要的安全环境方面面临众多艰巨挑战，因此，必须在人力和财力上支助非索特派团。考虑到 2007 年 11 月 7 日秘书长关于索马里问题的报告（S/2007/658，第 32 段），其中，联合国认识到在部署部队方面面临上述的严重财政、后勤和其他困难，因此，包括联合国在内的非洲联盟伙伴不仅必须协助供资，还必须协助落实意外的所需经费，努力确保非索特派团能够完成任务。

6. **联合国的后勤支助。**要求联合国考虑向非索特派团提供后勤支助的领域有如下方面：

(a) 非索特派团总部建造的采购和项目管理，使之符合联合国最低实务安保标准，以便今后联合国任何后续特派团接管使用。

(b) 在蒙巴萨、吉布提或达累斯萨拉姆设立一个主要后勤基地，在摩加迪沙设立一个前方后勤基地，配置必要的支助人员，提供运输、仓库、设备和必要的物资搬运设备，以此支助特派团各个部分。

(c) 协助采购和提供全特派团燃料和口粮长期合同，以替代现有的双边安排。

(d) 提升语音和数据通信系统，使之从部队/特派团总部扩至营部一级，并能与亚的斯亚贝巴非洲联盟总部切实连接。

(e) 在摩加迪沙机场附近设立一个能容纳一个营的中转营地。

(f) 为非洲联盟警察部分提供必要的通信设备、装甲车和住宿基础设施。

(g) 协助非索特派团部队/设备从相关各个部队派遣国至摩加迪沙的运输和部署。

(h) 提供一架专门的湿租赁中型固定翼飞机（Dash 8 型），用于任务区内和至内罗毕的人员运送。

(i) 把非索特派团现有的野战医院提升至联合国二级医院的标准。<sup>a</sup>

7. **联合国的财政支助。**目前的预算估计数共计 885 174 163 美元。尚未找到非洲联盟伙伴给予财政支助、因此需要由联合国分摊的预算或通过双边伙伴供资的领域如下所示（所有数字都以 100 000 为单位四舍五入）：

特派团总部薪金和相关费用	23 000 000
特派团总部建造	30 300 000
特派团总部车辆	20 500 000
通信	8 000 000
一般供应品	5 200 000
特派团燃料 <sup>b</sup>	68 500 000
8 个步兵营、1 个工程连、1 个信号连、1 个后勤连、1 个军警连和 1 个卫兵连 <sup>c</sup>	355 400 000
空运	22 700 000
海运（4 艘护卫舰，1 艘航行补给船）	147 000 000
医务	13 200 000
警务，包括装甲车	57 500 000

<sup>a</sup> 非洲联盟正在研究是否有可能与开发署索马里办事处/项目厅谈判签署一项采购设备升级的谅解备忘录。

<sup>b</sup> 当前所需燃料目前是通过双边安排提供的。

<sup>c</sup> 目前，部队津贴、主要装备和维持经费是通过双边安排提供的。

人道主义事务，包括速效项目	20 500 000
解除武装、复员和重返社会	22 300 000
民事和媒体	23 400 000
<b>总计</b>	<b>817 500 000</b>

8. **联合国的技术支助。**当前的非洲联盟行政管理层没有资源能力来应对如此规模的维持和平行动所要求的行动速度。因此，非洲联盟必须在修订和强化现有采购和财务程序的同时，寻找其他办法为非索特派团提供支助。有鉴于此，短期而言，在非洲联盟能力得以增强前，非洲联盟期望联合国协助特派团支助工作。支助非索特派团的资金无论是来自联合国分摊的预算还是来自合作伙伴的供资，非洲联盟特别要求联合国为特派团支助主管、采购、预算、财务、内部审计、监督、特遣队所属装备、<sup>d</sup> 合同管理、特派团团长安保顾问等重要领域出借工作人员。必须把非苏特派团在达尔富尔所得的经验教训转化为最佳做法，以保障责任到位和透明度。

<sup>d</sup> 只有在部队派遣国通过相当于联合国部队偿还办法自我维持的情况下才有此需要。

## 附件二

### 联合国索马里战略评估

1. 安全理事会第 1772 (2007) 号决议授权秘书长进一步努力，支持全面和平进程路线图并终止索马里境内的冲突。在纽约总部设立了由政治事务部领导的索马里问题综合工作队，工作队于 2008 年 1 月派遣战略评估团前往索马里。由政治事务部领导并获建设和平支助办公室支持的评估团由维持和平行动部、联合国开发计划署、人道主义事务协调厅、安全和安保部、联合国发展集团办公室、联合国人权事务高级专员办事处及联合国索马里政治事务处（联索政治处）和联合国国家工作队组成。
2. 索马里是对其采用战略评估机制方法的第一个国家。战略评估提出手段，以便能综合因应索马里局势，并使高级决策者得以确定联合国介入的适当方式。但其目的并不在于重复以往的评估或确认正在开展的方案，而是表明联合国是否可能尽量地更协调一致、使重点更突出和发挥最大影响。
3. 在开展这项工作时，恰逢由维持和平行动部牵头向该区域派出实地调查团，安理会责成调查团制定部署维持和平行动应急计划，以确定进一步支持非索特派团的备选办法。调查结果与战略评估结果相辅相成，因为两者都进一步说明了安全备选办法。
4. 本摘要载述索马里问题综合工作队 2008 年 2 月 25 日核可的全文内所载战略评估的主要结果。

#### 一. 背景

5. 战略评估结果所基于的观点是：民族和解会议结束后出现了一个战略机遇，国际社会和索马里必须抓住这一机遇，加强为和平与安全作出的国家努力。地方和国际因素合在一起，促成了这一独特机遇，包括最近任命由积极主动的总理领导的新内阁，为执行《过渡宪章》注入新的动力；过渡联邦政府与“反对派”成员都表示愿意参与政治对话；国际社会一致同意由联合国领导和平进程以及坚决支持秘书长特别代表。安全理事会申明愿意支持持久和平解决办法并避免继续采用权宜之计。非洲联盟和平与安全理事会本身也积极处理索马里问题。
6. 尽管出现这些积极发展，但索马里境内从来没有那么多的人处于如此悲惨的人道主义境地，而向他们提供支助的能力又如此有限，这主要是因为安全条件岌岌可危。过渡联邦政府只能有效控制一部分领土，而主要宪政挑战，例如联邦制问题，仍有待解决。在此前有 14 个和平进程失败的背景下，许多观察员对眼下索马里摆脱持久冲突的前景仍抱怀疑态度。

7. 总的来说，评估结果指出，国际社会必须推进现有的势头，进一步加强对和平进程的支持。这些努力必须以协调一致的办法加以指导，将政治战略与可信的安全对策和重要方案有效联系起来，以协助终止暴力冲突，并为联合国过渡计划和联合呼吁程序所阐明的可持续和平奠定基础。

## 二. 冲突动态

8. 多方面复杂因素导致索马里境内的冲突。战略评估指出下列冲突诱因最为重要：

- 中央政府完全崩溃，而且也失去最近的善治和法治传统。
- 操纵部族冲突以及在包括分享权力在内的共存问题大多数方面强调部族结构。
- 派别冲突对政治进程具有很大影响，在它们与经济利益有联系中尤其如此。
- 安全部门构成的威胁，包括 100 000 名前战斗人员和民兵、以及尽管联合国实行军火禁运但武器却持续流通造成的威胁。
- 激烈争夺资源，包括水源、放牧地和可耕地，而这又反过来产生多层面的流离失所。
- 邻国对索马里的影响，包括通过军事介入支持冲突中的敌对方。
- 全球反恐战略对冲突动态产生明显的影响，如过渡联邦政府的起源及对其合法性的挑战所示。
- 没追究过去和当前犯罪的责任，这助长有罪不罚的观念并导致冲突加剧。
- 悲惨的人道主义状况加剧冲突并造成 100 多万人在境内流离失所。

9. 联合国必须制定有效对策处理这些因素。以下方框列述五项主要成果并将它们与联合国将要采取的优先行动联系起来。框表简列优先行动综合清单，以指导联合国处理冲突根源的各项活动。

**成果 1：可行的政治进程**（加强和长期维持过渡联邦政府与反对派之间的分阶段对话；管理区域政治、安全和经济利益以支持政治进程）

**成果 2：最低安全水平**（建设索马里安全能力；计划、筹备和部署国际存在以稳定条件，支持政治进程）

**成果 3：加强联邦体制**（加快过渡联邦政府/过渡联邦机构的能力建设并协助说明过渡工作的进展；协助过渡联邦政府促进经济复苏和提供服务；通过加

强联邦体制促进民族凝聚)

**成果 4: 建立地方治理** (支持地方和解及治理体制建设, 包括妇女和青年参与其中; 在地方一级和联邦一级使地方治理与法治体制相结合; 为地方政府建设能力, 支持解决土地争端)

**成果 5: 满足人道主义需求, 实现经济复苏和提供基本服务** (提供公正的人道主义援助; 在恢复的基础上提供基本服务, 包括保健和教育; 加强现有生计和探讨备选生计; 促使工商界参与发展和平经济)

### 三. 综合战略办法

10. 秘书长特别代表于 2007 年 12 月向安全理事会提出实现索马里和平与稳定的双轨办法, 其中包括促进过渡联邦政府与反对派成员之间对话的政治程序, 以及在实地提供必要的安全保障。不过, 这种办法没有说明联合国基金、机构和方案在联合国国家工作队的参与情况, 而它们为终止冲突和建设和平提供了重要的支助。

11. 因此, 战略评估的中心要旨是, 联合国努力的政治、安保和方案方面 (包含成果 3、4 和 5) 必须在密切协调的三轨办法中紧密联系, 彼此加强。评估提出一种综合办法的概要, 可以成为秘书长特别代表领导执行的战略的基础。评估团查明了若干事例, 说明缺乏战略方向如何影响项目执行工作。过去许多努力一直因为缺乏这种协调一致战略以及联合国各部门之间不愿有效协调而受损害。下文各段阐述每一部分战略要旨并提出相关顺序。

12. **政治轨道。**秘书长特别代表领导的政治进程有赖于过渡联邦政府与反对派申明要进行政治对话。这种对话应导致商定供讨论的议程项目, 包括外国部队撤离以及对过渡时间表进行可能的审查。接着必须缔结正式的军事技术协定, 并且在政治进程不断取得进展的基础上, 例如, 在当地安全和人道主义局势改善的基础上提出部署国际安全存在的请求。预期政治进程将导致改善安全环境, 但其本身却不足以应付安全需求。

13. **安全轨道。**甚至在达成正式停火协定之前就部署可信的安全存在, 对提供最基本的安全保障以促进政治对话极为重要。及早考虑这一办法本身就可以向索马里人民发出重要的信号, 并加强政治进程, 尽管只有在已经符合最起码条件的情况下才能部署一支完整的维持和平特派团。安全理事会必须考虑各种办法来创造有利于政治进程的环境, 包括与非洲联盟和平与安全理事会、捐助方和部队派遣国合作, 以向非索特派团提供更有力的支助, 将联合国行动的总部迁至摩加迪沙, 以及部署一支稳定部队以防止外国部队撤离后出现安全真空。

14. **方案轨道**。随着加强安全和可能将联索政治处和联合国工作队迁回索马里，进出问题将有所改善，而人道主义机构将能够增加其援助。其他联合国行为者亦可以扩大向过渡联邦政府/过渡联邦机构提供能力建设支助、协助经济复苏和提供基本服务及生计。如果能逐步进入索马里南部和中部，就可以进行作出更全面的规划，从而迅速改善索马里人的生计，增强过渡联邦政府各机构的能力。

15. **相互联系**。这些构成部分无法分开单独行动。除非至少已经开始政治进程，搬迁的可能性也不大；联合国无法迁到摩加迪沙，除非已就保护方面和实物基础设施作了适当的安全安排，特别是政治调解会议将获得支持；联合国也无法在没有因各方有了更强的政治意愿而得以部署重大安全存在的情况下将其工作范围扩大到摩加迪沙以外。在政治进程充分达到各方可以达成终止战事的正式协定之前，无法部署维持和平行动。因此，终止索马里境内冲突的联合国综合战略必须以明确了解这三个组成部分之间的联系为基础。

16. **时限管理**。评估结果指出，未来 12-18 个月的发展应分为不同的阶段，以便显示出进步必须是全面的而不是只限于三个轨道中的一个。作为说明，虽然第 1 阶段大致相当于目前参与的继续，联合国应该在基本达到下列各项基准后进入第 2 阶段：60-70% 的反对派支持政治对话（政治轨道）；将联合国迁到索马里的条件被认为是可行的（安全轨道）；包括政府在内的过渡联邦机构能够在摩加迪沙履行基本职责（方案轨道）。战略评估为四个不同的阶段提出了这些基准，最终在第 4 阶段部署联合国维持和平行动。这一办法将允许联合国衡量各种条件是否有利于进入下一阶段，但没有作出具体规定。

#### 四. 结论和建议

17. 联合国在索马里的总体战略目标是，通过终止暴力冲突及为可持续和平奠定基础，帮助改善索马里人的生活。这项目标成为综合战略办法的基点，并据此组织联合国能力。提出以下各项建议，确保综合办法确实可行：

18. **整合三个轨道**。必须重组联合国系统在索马里的结构，以确保三个战略组成部分（政治、安全和方案）可以获得有效支助；其中一种办法获秘书长特别代表支持，那就是一旦在政治和安全轨道上取得足够进展后，任命驻地协调员/人道主义协调员为秘书长副特别代表。同时也应在秘书长特别代表办公室内设立一个联合规划单位，负责共同协调执行综合战略。联合国国家工作队成员将会借调工作人员到联合规划小组，并接受联索政治处的政治领导。

19. **加强联索政治处的能力**。为了履行其领导职责并加强与联合国国家工作队的联系，必须向联索政治处紧急提供更多能力。还需要考虑审查联索政治处的授权，以反映其协调作用。这一作用将包括以咨商方式指导和整合联合国其他行为者并向其提供咨询意见，确保各种作用相辅相成，并有助于实现联合国的总体目标。

联索政治处的作用将包括正在索马里境内进行的评估和管理联合国战略环境的工作，而联合国国家工作队则继续发挥其执行方案的作用。

20. **加强联合国国家工作队的能力。**为有效促进综合战略，联合国国家工作队需要具备能力在出现机会时作出回应，并将各种举措与其他轨道相联系。这就需要更有灵活性的筹资机制。联合国国家工作队成员应借调给联合规划小组，并接受联索政治处的领导。

21. **可行的安全部分。**具有可信的安全办法对下列各项极为重要：(一) 协助将联合国行动总部迁至摩加迪沙和索马里南部和中部的其他各地；(二) 使得外国部队能够撤出，从而加强政治进程，并防止出现安全真空；(三) 维护和平和建设索马里的安全能力。虽然部署维持和平行动可能未必立即可行，但有很大余地来考虑其他安全安排，以促进政治进程和支持执行各项方案。

22. **协调平台。**秘书长特别代表必须设立一个联合国、索马里国际伙伴以及索马里当局之间的机制，以确保能包容各方和具有效力。

23. **搬迁到索马里。**尽管普遍出现各种安全限制，将联合国行动总部迁至索马里是采用综合办法的一个必要先决条件，因为这将作为政治进程开拓空间，加强联合国执行能力以及建立其在索马里人心目中的信誉。虽然当前局势可能只容许在摩加迪沙派驻少量人员，但如条件许可，联合国各办事处将会从内罗毕迁到索马里境内其他地点。一旦政治进程出现可以衡量的进展，反对派有 60-70% 支持政治对话，联索政治处就会迁到摩加迪沙。

24. **共同的交流和外联战略。**协调面向索马里人民和国际社会的宣传，是加强联合国综合战略的基本要素，必须在这方面作出共同努力。

25. **联合国人权能力。**联合国必须能够监测和报告指称的虐待和侵犯人权行为，而且必须有能力在地方和中央一级进行人权培训和宣传工作。

## 附件三

### 可能的联合国维和行动应急计划

1. 在研究开展联合国索马里维和行动的各种可能性时，实况调查小组对安全形势进行了深入的分析，包括对联合国人员的安全威胁和风险。但必须注意的是全国各地的安全形势存在差异。索马里北方的情况比南部和中部好。在这些地区，冲突仍然极为复杂，其特点是部族、小部族和极端分子之间构成的联盟网络经常变化，不断争夺对政治和经济空间的控制权。一些团体结成暂时的联盟，目的是迫使埃塞俄比亚部队从该国撤离。由于政府几乎没有能力来管制经济并确保法律和秩序，犯罪分子可以任意在税收、海关、港口、贸易、水源和土地方面寻求影响，并贩卖武器、毒品和人口。部族内部和部族之间争夺政治权力和经济资源的紧张局势并非总是与犯罪集团和反叛分子的活动直接相关，但无法与之区别开来。

2. 持续的劫持、绑架和勒索威胁限制了联合国和人道主义机构在该国境内的运作。与此同时，联合国国家工作队估计需要人道主义援助的人口现已接近 200 万，我的特别代表称之为今天的非洲最为严重的人道主义危机。

#### 北索马里：“索马里兰”和“邦特兰”

3. 索马里北部的安全仍然是脆弱的，但比南部和中部稍好。实况调查团试图访问“索马里兰”的哈尔格萨，但出于一个政治集会导致的安全顾虑而未能成行。”索马里兰”和“邦特兰”在苏尔州和萨纳格州围绕拉斯阿诺德市继续其边境纠纷。这个问题的起因是该地区在行政边界划分中被分配给了“索马里兰”，但当地居民属于“邦特兰”的达鲁德-多勒巴汉特部族。在任何未来的索马里联邦中对这两个地方的国别身份都需要予以慎重考虑。虽然“索马里兰”已正式表明其意欲脱离索马里，尚没有任何一个国家承认它为一个独立的国家。”邦特兰”自行宣布自治，表明它愿意作为一个自治区成为索马里的一个组成部分。但它也存在重大的安全问题，包括海盗和绑架活动以及与“索马里兰”的边界争端。

#### 索马里南部和中部

4. 自 2007 年 6 月以来，伊斯兰法院联盟的战斗人员和其他分子（统称为反政府分子）针对埃塞俄比亚部队和过渡联邦政府部队几乎每天都在开展反叛行动，尤其是在摩加迪沙。过去一年中的敌对行动包括定点暗杀、手榴弹和火箭榴弹袭击、迫击炮攻击、小武器冲突、路边炸弹以及使用地雷。摩加迪沙的一些地区成为了暴力中心，同时索马里南部和中部的基斯马尤、乔哈尔、贝莱德文、拜多阿和加尔卡尤等地也发生了袭击事件。这些地区袭击事件的目标通常是埃塞俄比亚部队和政府部队、警察和警察局以及政府机关。2007 年 8 月以来已有大约 12 名县专员被暗杀。尽管索马里较少发生自杀式袭击，联合国国家工作队的统计数字

显示，2007年4月至10月共发生针对埃塞俄比亚部队和政府官员的七起人体炸弹和车辆自杀攻击。

5. 在2006年末、2007年初被埃塞俄比亚部队赶下台之前，伊斯兰法院联盟一直对从穆杜格州北部贯穿到下朱巴州的索马里南部较大地区保持着影响力。截至2006年12月索马里南部和中部唯一没有被伊斯兰法院联盟控制的州为贝利州、巴科尔州和盖多州部分地区。伊斯兰法院联盟领导层的一些人表示愿意参与讨论达成一个具有包容各方的政治协议，但据称，如 Al Shabaab 等一些更为极端的分子与恐怖组织有染，并表示有意推翻过渡联邦政府并将埃塞俄比亚部队驱逐出索马里。伊斯兰法院联盟极端分子的据点据报是在希兰和朱巴地区，据说，他们在那里开办训练营。报告还表明国际恐怖分子已经在索马里的这些地区寻求安全的避难所。虽然一些报告称 Al Shabaab 极端分子与国际恐怖小组有联系，这些报告无法核实。同时应该指出的是 Al Shabaab 分子的叛乱行动似乎是集中针对在摩加迪沙的埃塞俄比亚部队和过渡联邦政府，而不是索马里以外的其他目标。

6. 实况调查小组是自2006年中开战以来第一个访问基斯马尤的联合国特派团。尽管调查小组视察当日该市没有发生战斗，城里仍然动荡不定，特别是因为争取港口和机场控制权的战斗。尽管调查小组会见了代表着自称控制着“朱巴兰”大部分地区的部族联盟的政府官员，调查小组十分清楚当地的安全形势十分动荡并远未稳定。最近，一辆无国界医生组织的汽车被放置在城市和机场之间的一个路边简易爆炸装置炸毁，两名国际工作人员和一名本国工作人员死亡，导致无国界医生组织暂时撤回了索马里南部行动中的国际工作人员。实况调查小组还访问了拜多阿和迈尔卡港口，尽管潜在的紧张局势仍然存在，那里的局势被认为更为稳定。

### 摩加迪沙局势

7. 实况调查小组在摩加迪沙停留了三天两夜，与官员会面并乘坐联合国民用装甲车辆前往许多地区以评估城里的安全局势。总体看来，敌对行动限于五个区，包括 Yaqshid、Wardhigley、Hawl-Wadag、Hodan 和 Bondhere。尽管由于约60%的人口暂时逃离该城，导致一些区空寂无人，但在调查小组访问时，其他几个区被评估是安全的，有人居住：商店开业，交通在运行，港口有船舶在使用。

8. 调查小组经历的为期3天的相对平静掩盖了动荡的安全局势。在调查小组到达前，摩加迪沙发生了激烈的战斗，30多人死亡，60多人受伤。在调查小组离开后，战斗再次爆发。非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）驻扎的机场遭迫击炮弹袭击，其中一枚迫击炮弹在联合国房舍附近爆炸。这些袭击事件的发生正值非索特派团布隆迪营完成部署，表明了安全局势的瞬息万变。

9. 安全和安保部在2007年已着手对包括摩加迪沙在内的索马里全境针对特定目标的攻击类型进行趋势分析。摩加迪沙的普遍安全趋势似乎与埃塞俄比亚部队和过渡联邦政府联军击败反政府分子或进行强行解除的军事努力水平成正比。

2007年6月至9月，远距离攻击、简易爆炸装置事件、地雷袭击和暗杀急剧增加，但武装冲突显著减少。在此期间，据评估认为，更为激进的反政府分子在积极活动，而其余的人则在等待民族和解大会的结果和过渡联邦政府作出贯彻落实大会建议的决定。自9月以来，埃塞俄比亚部队和政府的行动有所增加，一致努力消除摩加迪沙市内激进的反政府分子。据报埃塞俄比亚部队对人口密集的平民区报复性地使用野战炮和重迫击炮，造成了重大生命损失和平民财产破坏。此外，它还促使平民在11月大规模撤离摩加迪沙，造成数以千计人在境内流离失所。值得注意的是，在2007年最后一个季度，反政府分子的袭击变得更加协调，并已开始白天展开袭击。

10. 非洲联盟驻索马里特派团偶尔也会成为目标，尤其是在刚到达时受到过爆炸装置和迫击炮弹的袭击，最近则是受到迫击炮和手榴弹袭击。联合国也已成为目标，一名本国工作人员在基斯马尤遭绑架。在摩加迪沙，2007年10月17日联合国房舍被强行进入时一名粮食计划署国家协调员被拘禁。2008年2月8日和9日，调查团曾下榻的联合国房舍遭到手榴弹和简易爆炸装置的攻击。伊斯兰网站上也出现了针对联合国的威胁。

11. 简而言之，尽管过渡联邦政府在通过接触反对派团体以建立一个包容各方和可行的和平进程方面已取得一些进展，索马里许多地区的安全局势仍动荡不安和难以预测。在摩加迪沙这种情况尤其如此，那里几乎每天都有安全事故发生，其中大部分是由反叛分子针对政府部队和警察以及埃塞俄比亚和非索特派团军事人员展开的。鉴于受不断变化的结盟和极端分子影响的冲突性质十分复杂，索马里南部和中部的安全局势每天都在变化，使得任何地点都有可能今天安全而明天危险。

## 为综合性的联合国索马里维和特派团作的应急规划

### 各种假想

12. 对未来可能的事态发展提出四种假想，最终是部署可能的联合国维和行动。

13. **假想 1**。这种假想大体代表索马里当前局势。过渡联邦政府在国家和国际合作伙伴的支持下继续致力于建立一个包容各方和可行的政治进程，包括展开对话。与此同时，安全局势仍然动荡不安。埃塞俄比亚和政府部队继续在摩加迪沙中部与武装的反对派战斗，伊斯兰法院联盟和极端反对分子继续扩大其在索马里南部他们设有训练营地的某些州的影响力。尽管非索特派团可以得到更多的部队，部队规模不太可能为摩加迪沙提供安全保障，并允许埃塞俄比亚部队撤出。过渡联邦政府本身也无法维持摩加迪沙的安全，或将其权力和控制范围扩大到整个索马里南部和中部。

14. **假想 2**。这种假想假设政治进程取得显著改善，其中至少有60-70%的反对力量支持政治对话。尽管安全局势仍动荡不定，关于安全安排的对话已经展开。

这些条件将创造加强联合国在摩加迪沙和索马里南部和中部其他地区存在所需的条件。

15. **假想 3**。这种假想假设政治和安全局势取得显著改善。主要部族和派别，包括 60–70% 的反对派武装团体将接受并执行关于使用武器的行为守则。尽管缺乏一个完整的安全协议，这将在武装团体中建立一种最低行为守则。与此同时，埃塞俄比亚政府和过渡联邦政府将已表示愿意考虑分阶段从摩加迪沙撤出埃塞俄比亚部队。

16. **假想 4**。在这种假想下，索马里南部和中部以及“邦特兰”已经建立了一个可行的政治进程，有关各方的大多数人（70%）同意一项政治权力分享协议、放弃暴力、放下武器、承诺支持执行安全理事会授权设立一个综合性的联合国维和行动。预计破坏者将依然存在，但他们将被尽可能地边缘化。在这种假想下，埃塞俄比亚部队已被撤出或正在撤出。主要部族和派系已签署一份支持和平的军事技术协定，其中将列出安全安排，例如解除重型武器的方式，将其作为最低限度和非暴力解决争端方式的方式。

### 应急计划

17. 根据上述调查结果和假想，秘书处还制定了可以由国际社会对索马里和平进程提供支助的应急计划。在前两种假想中，将加强联合国对索马里的政治和方案（人道主义、恢复和发展）支助。在第三种情景下，加强埃塞俄比亚部队撤出后摩加迪沙的安全将是目标所在。根据第四种假想，安全理事会不妨考虑在主要利益相关者广泛的政治和安全协议的基础上设立一个联合国索马里综合维和行动。

### 假想 1 应急计划

18. 尽管联合国国家工作队目前已在索马里的一些区域活动，目前的安全局势不容许联索政治处和国家工作队人员在摩加迪沙和南部及中部地区的进一步部署。因此，这些人员都驻扎在内罗毕，在安全条件允许的情况下每次访问索马里的时间通常为几小时或几天。我已要求安全和安保部与指定官员协商制定可行的方案，将联索政治处和国家工作队人员从内罗毕搬迁到摩加迪沙和索马里南部和中部其他地区。人员搬迁将有助于联合国在当地进行政治努力，并解决在人道主义和重建援助方面重大的空白。

19. 在目前的安全假想下安全理事会可以考虑的另一项措施是设立一支海上特遣部队，正式开展目前由个别会员国单方面开展的行动，使之成为联合国的一个特遣部队或者联合国授权的一支国际特遣部队。视特遣部队的规模而定，其任务可以限于为联合国、人道主义和非索特派团的补给运输护航，或扩大至在其能力范围内在分派的行动区域遏制海盗行为并为根据第 733（1992）号决议规定实行的国际武器禁运提供支助。由于摩加迪沙缺乏一个安全的环境，该应急计划还可以为联合国在索马里的人员提供医疗支助、后勤支助和危急关头的支助。为此需

要对开展扩大后的海上任务所需的海事资产进行专家评估，初步估计显示至少需要 4 艘轻型护卫舰或护卫舰，并配备直升机。

### 假想 2 应急计划

20. 本应急计划的目标是通过将联索政治处总部搬迁至摩加迪沙，加强联合国对和平进程的政治支持，以促进当地的政治对话。即使政治气氛显著改善，在索马里当地建立一个更大规模的联合国存在，无论从保护方面，还是从实物基础设施来讲，都需要制定适当的安全安排。制定这些安排需要更为详细的工作，以确定索马里所需的联索政治处和国家工作队人员数量、他们的活动以及相应的保护要求。取决于所需存在的规模，这些安排可能需要相当长的时间才能落实到位，并要求在资源和人身保护措施方面进行重大投资。安全和安保部应与政治事务部、联索政治处、国家工作队、外勤支助部和维持和平行动部密切协商，尽快开展进一步的评估工作。

### 假想 3 应急计划

21. 按照假想三的假设，政府和反对派将已经展开政治对话。尽管埃塞俄比亚政府希望将其部队撤出索马里，它已表示如果没有一支可信的力量取而代之，则将产生一个安全真空。按照这一假想，如果要在政治和安全协议敲定之前撤出埃塞俄比亚部队，将必须有一支中立的稳定力量进驻，包括约 8 000 人的训练有素、有能力的部队和警察。这将需要索马里各武装团体予以接受和合作。

22. 但应当指出的是，在缺乏一个基础广泛的政治协议（包括放下武器协议）的情况下，如果撤出埃塞俄比亚部队，索马里反叛武装的共同目标很可能消失，经过短暂的时间索马里各派武装会回复到传统的暴力争夺权力和资源的斗争中来。特别是如果稳定部队卷入索马里人的对抗，索马里人可能会团结起来对付这一新的外国势力。另外还可以预见的是，如果叛乱份子在首都遭到稳定部队的遏制，其他地区的叛乱袭击可能会增加。

23. 构成稳定部队的部队必须在反叛乱和反恐怖主义技能方面训练有素。他们将主要在摩加迪沙进行徒步巡逻，用这种方式控制行动地区，以安抚而不是疏远当地人口。部队将需要接受培训，以使用武力对遭遇的袭击进行强有力反击，同时必须精确地使用武力，将武力使用减至最低并避免附带损害。在城市环境中过度使用武力几乎无一例外地会导致平民百姓丧生或受伤，如使用大炮或迫击炮等。而稳定部队可以通过提供有效的安全保障来赢得人民的支持。他们会通过促进援助和发展带来真正的不同，从而赢得他们的拥护。

24. 稳定部队将需要及时获得有关极端分子和其他团体的准确情报。该部队还需要在其基地获得强有力的实物保护。基地建筑物需要增建楼层或屋顶以对付迫击炮袭击，墙壁需要屏障层以对付火箭榴弹袭击，人员需要在遇到迫击炮攻击时可以藏身的掩体。部队将需要运用战术技巧以最大限度地降低易受路边炸弹伤害的

程度性，应具备电子对抗能力，以扰乱无线电操纵的爆炸装置（例如极端团体使用的装置），并应配备爆炸物处理小组以便对其进行安全处置。

25. 联合国部队无法承担这一角色。1993 年联合国索马里行动以来的经验表明，联合国军事行动会损害其他的联合国政治和人道主义行动。假设联合国正在寻求促进索马里各方之间的和平谈判，如果与其中一方或多方交火则会破坏它的公正性。此外，绝大多数的联合国维持和平部队不具备上述能力或训练。在稳定部队中使用这样一支训练差、装备不良的部队可能会导致失败，将对索马里乃至全世界的维和努力带来灾难。

26. 因此，只有在有能力的会员国愿意组成一个有此意愿的国家联盟，并有一个强大的牵头国的情况下安全理事会才可以考虑这一方案。还假定非索特派团无法得到必要的部队，以扩大至 4 000 人以上。合并后的稳定部队联军和非索特派团可以允许埃塞俄比亚部队从摩加迪沙撤回。取决于相关各国的政治意志，这种办法可以允许进行更为快速的部署，并允许进入摩加迪沙的外国部队有条不紊地稳步增加，不致被视作大规模的入侵部队。这一方案也不太可能阻碍联合国在该国的建设和和平方案努力。根据联盟与非索特派团之间商定的安排，合并后的稳定部队可能拥有复杂的指挥和控制、财政和后勤安排，可能会不利于它的总体能力。如果部队没有所需的能力，它将无法阻止或应付面临的威胁，并可能造成局势的激化而非稳定。

#### 假想 4 应急计划

27. 我在以前给安全理事会的关于在索马里部署综合性联合国维持和平行动的报告曾说明，需要具备几项条件，才能确保特派团拥有取得成功的最佳机会。这些条件包括一个包容各方的可行的政治进程和一项停止敌对行动协定。战略评估团和实况调查团与实地对应部门一道，进一步审查和改进了这些条件，同时拟定了循序渐进、相互关联的政治、安全和方案协助提议，目的是在索马里实现包容各方的稳定的政治和建设和平进程。

28. 在索马里实现可持续的长期和平至少需要以下条件：可为大多数利益攸关者接受的政治分配，建立能确保法治的安全、司法和惩教机构，以及向民众提供基本社会服务所需的行政和机构能力。联合国随时准备提供援助，包括通过适时部署综合性维持和平行动。同时，我的特别代表继续与所有相关各方一道努力，争取达成这一行动取得成功所需的政治与权力分享协定和安全承诺。

29. 鉴于冲突的性质，这一协定应就政治权力分享、使经济合法化、放下武器与监控重武器、尊重人权、便利人道主义援助以及在中央和地方各级建立治理机构等问题作出一般规定。在安全方面，有关各方应多数表明同意部署综合性联合国维持和平行动，并承诺支持执行该行动的任务规定。虽然这一协定不大可能包括激进团体，但它可以推动各方开始安全谈判，以着手解除武装并清缴温和团体手中的最危险武器。典型的停火协定可能不适合索马里的现状，但需要所有主要部

族和小部族签订某种形式的技术上的军事协定，这对巩固综合性维持和平行动非常重要。这一军事协定应至少包含一项停止敌对行动宣言，以及关于控制重武器、小武器携带和打击恐怖主义的规定。

30. 鉴于上述情况，实况调查团还重点注意应急问题，以协助创造有利于开展谈判达成此类协定的安全条件。这些应急考虑包括这样一种评估意见，即在缺少广泛包容的政治和安全协定的情况下，一些团体将继续使用暴力谋求各自的政治和经济纲领，包括对联合国和国际维持和平人员使用暴力。

31. 同时，国际社会继续协助、建立和训练索马里安全部队，使其负责该国的安全。埃塞俄比亚和卢旺达训练了 1 000 多名索马里军事人员。其他索马里友方，例如肯尼亚和乌干达，也在提供警察训练。作为一种临时措施，这些训练帮助以及欧洲联盟提供的帮助值得欢迎，但是，还需要采用协调一致的长期办法，帮助索马里解决建立代表所有各方的国家安全部队的问题。联合国与其他合作伙伴密切协调，随时准备协助索马里评估所有各项要求，并就安全部门发展所有各方面的政策、规划和能力建设要求提供协调和协助。

32. 秘书处正在更新其应急计划，考虑在假想四发生时由综合性联合国维持和平行动接替非索特派团。假定已经签订具有广泛基础的政治和安全协定，可以根据安理会的决定部署这项行动。该行动将有着强有力的政治授权，即利用斡旋促进执行索马里各方达成的协定，并在国家和地方各级开展和解活动。该行动还将通过强有力的法治组成部分，协助军事、警察、司法和惩教等安全部门的发展。该行动将在解除武装、复员和重返社会以及武器收缴和监控等方面提供协助。它还将有一个强有力的人权监测和能力建设组成部分，并提供治理和行政能力建设方面所需的协助。

33. 根据调查小组对索马里南部和中部主要城镇的视察，正在修订军事应急计划，例如梅尔卡和基斯马尤所需部队的人数和构成。索马里维持和平特派团所需部队预计应有五到六支旅级规模的队伍，部署在索马里中南部的各区地点。部队总部设在摩加迪沙附近，配以军事航空（包括攻击直升机）和大量的军事工程、后勤和运输支持。部队需坚强具有机动能力，以电子对抗手段遏止无线电操纵的爆炸装置。在市区，部队行动将采取徒步形式，以便让公众确信部队的和平意图，并以良好的行动情报和空中观察作为支持。但每个城区都由强有力的机械化快速反应部队给予支持，并视需要以空战部队支援地面巡逻。这一构想与初期部队不同之处在于，装甲车总数显著减少，在城市地区侧重使用小型装甲车。

34. 部队将需要一个机械化营的预备队，最初部署在摩加迪沙外围，随时可用登陆舰迅速调往索马里海岸的任何地点。此外，还需要规划超视距快速部署能力，供在危急关头动用，以防和平进程解体，尤其是在部队组建和部署阶段。经过 17 年的冲突，部队需要有强有力的排雷行动人员，对付地雷和战争遗留爆炸物。由于简易爆炸装置历来被频繁使用，又有大量适用的组装弹药可供生产这些装置，

因此它们可能造成很大威胁。需要一个强有力的军事爆炸物处理股来减轻这种威胁，它应有别于更广泛的人道主义排雷行动能力。

35. 如果尚未部署的话，需要部署海上特遣部队，以支助武器禁运、开展打击海盗行动并保护供给运输。需要在“索马里兰”和“邦特兰”部署联合国军事联络官，以便与构成特派团一部分的联合国警察和其它联合国办事处保持密切联系。军事联络官还将被部署在非洲联盟，以方便从非索特派团的过渡；另外还将部署在肯尼亚和埃塞俄比亚，以保持与两国军事当局的联络。

36. 部队初期总兵力将包括 15 个步兵营，其中不包括超视距能力。根据部署时两个区的稳定状况和境内流离失所者人数，最后的兵力可能增加到 21 个步兵营。联合国军事人员最多可能达到 27 000 人，警务部门（包括建制警察部队）最多可能需要 1 500 名警察。在部署任何联合国特派团之前，必须完成特派团总体规划进程，包括向索马里派一个综合技术评估团。秘书处还将继续监测北部“索马里兰”与“邦特兰”之间的情况，以便相应更新应急计划。

#### **对联合国维持和平行动的威胁**

37. 索马里各利益攸关方能在何种程度上达成包容各方的政治和经济权力分享协定，也会在相应程度上减轻对联合国维持和平行动或政治存在的攻击威胁。如果没有这项协议，即使联合国人员起初并非攻击目标，一旦有人认为联合国打破了当地的权力平衡，局势可能会迅速变化。

38. 破坏者可能包括那些最极端分子，也可能包括一些心怀不满的部族和犯罪分子。很多攻击行动惯用各种恐怖战术、技巧和做法（自杀式攻击和使用各种简易爆炸装置），但越来越流行的趋势是使用众所周知的反叛战术（伏击、间接瞄准射击）。这些人使用易于携带、可迅速架设开火的迫击炮，开火后就撤离发射点，因此要查找他们的位置非常困难。他们使用小武器、架设在皮卡车上的中型机枪、手榴弹、遥控的路边炸弹、地雷等，对各种目标进行定点暗杀。武器禁运监测小组提示，这些团伙能够获得地对空导弹，虽然这种导弹的使用并不普遍。任何部署到索马里的部队都需要使用民用或军用装甲车进行防护，以免遭受这些武器的攻击，并使用电子对抗扰乱引爆路边炸弹的无线电信号，同时需要相当强的爆炸物处理能力、空中侦察能力、配备良好的医疗设施和强有力的快速反应部队，以便在需要时解救部队人员。索马里各利益攸关方的政治协定和遵守协定任务规定的承诺越是软弱无力，联合国维持和平行动就必须具备越强的能力。实际上，任何一支联合国部队的建构均应着眼于最不利的局面：因为索马里的安全状况可能会迅速变化，部队可能在某一天处于和平状态，而第二天又处于严重冲突之中。

39. 索马里将会时刻存在犯罪活动的威胁，直至国家法律和秩序机制能够处理这一问题。北部地区发生劫持和绑架勒索赎金事件的风险很可能居高不下，而南部

的非法检查站和敲诈勒索现象仍会猖獗。联合国可能会遭到劫车、盗窃，在索马里各地独立行动的未受保护的工作人员可能会遭到劫持。为了将这些犯罪活动的风险减至最低，联合国的设施、车队和人员都需要武装保护，同时需要高度戒备下的快速反应和调查能力。

### 后勤考虑

40. 在后勤方面，一项综合性联合国索马里维持和平行动可能需要全部依靠“区外”货物和服务供应源。雇用当地承包商必须谨慎把握该国复杂的利益集团之间的平衡。虽然该国拥有充足的非技术人力，也有一些技术力量，但由于需要照顾到这些利益集团之间的就业平衡，联合国征聘本国工作人员可能会成为一项挑战。

41. 由于不安全系数同其他特派团相比较，吸引国际工作人员和承包商前往索马里部署可能会十分困难，除非他们对诱人的服务条件、包括财务奖励感到比较满意。在军事组成部分能够稳定并改善安全局势之前，任务区域内的文职人员数量应减至最低，以降低风险。必须对文职人员进入任务区加以控制和仔细规划。

42. 如果部署综合性联合国维持和平行动，在初始启动之后的很长时间内，它可能会在很大程度上依赖对军事支援部队的使用。军事支援部队的组建会成为真正的挑战，因为在目前的安全局势下，可能很少有部队派遣国愿意承诺将本国部队派往索马里。

43. 需要在索马里境外的安全环境中，在蒙巴萨或达累斯萨拉姆建立一处精心计划的联合国设施，作为后勤基地，以确保不依靠索马里当地来源的物资和服务供应不中断。主要补给线依循从该后勤基地到基斯马尤、摩加迪沙和霍比奥的沿岸海上航线，必要时也可包括博萨索，这些地方将成为索马里境内的二级后勤基地。从这些二级基地将建立前向空中联系，连接所有的内陆部署地点，并在可行和安全条件允许的情况下使用陆路。

### 支援非洲联盟驻索马里特派团

44. 非索特派团目前兵力约为 2 300 人，由乌干达和布隆迪派遣的部队组成。部队主力部署在机场，而海港和位于 Km 4 的具有重要战术意义的公路交叉口各驻有一个连。刚刚抵达的布隆迪营已迅速移至摩加迪沙西南面的新地点。

45. 实况调查团在亚的斯亚贝巴会见了非洲联盟的同仁，后者负责为非索特派团提供规划、管理和指导。实况调查团还与非索特派团捐助国进行了讨论。不少参加谈话者感到，非索特派团预算资助的自愿性质，加上索马里目前的各种威胁，是非索特派团获得认捐数额低且部署缓慢的根本原因。