



安全理事会

Distr.: General
16 July 2008
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里局势的报告

一. 导言

1. 本报告是依照 2001 年 10 月 31 日安全理事会主席的声明 (S/PRST/2001/30) 提交的。安理会在该声明中要求我提交关于索马里局势的季度报告。本报告涵盖我上次提交 2008 年 3 月 14 日报告 (S/2008/178 及 Corr.1 和 2) 以来的事态发展, 并且特别着重述及过渡联邦政府和索马里再次解放联盟 (索再解放联盟) 之间当前正持续开展的政治进程。本报告还介绍安全、人道主义和人权方面的最新状况, 包括落实安理会第 1814 (2008) 号决议所定某些任务方面的最新进展, 并概述了联合国各机构和方案以及索马里各合作伙伴所从事的发展活动。本报告还讨论了为可能部署一个联合国维持和平行动而制订应急计划的现况。

二. 索马里境内的主要事态发展

A. 政治发展

2. 2008 年 3 月 14 日, 索马里过渡联邦政府推出了其和解战略, 表明该政府对实现索马里和平与稳定的承诺。和解战略由两个部分组成: 第一个部分倡导在社区一级建设和平, 另一个部分提议政府与索马里境内和境外的反对派达成和解。2008 年 3 月 23 日, 努尔·哈桑·侯赛因总理同哈维耶传统与团结理事会的领导人举行会晤, 提出了拟议的战略文件, 其中详述了政府的和解方案, 他还邀请民间社会代表在和解进程中发挥建设性的作用。在安全理事会 2008 年 4 月 16 日于纽约举行的和平与安全问题高级别会议上, 阿卜杜拉希·优素福·艾哈迈德总统发表讲话, 重申了他本人和索马里政府都承诺推进索马里的和平与和解, 并呼吁安理会协助该国实现稳定 (见 S/PV. 5868)。

3. 青年党的发言人 Mukhtar Robow 已经表示, 该团体不会与过渡联邦政府打交道。除青年党之外, 政府的和解战略大体上获得了索马里其他利益攸关方尤其是索再解放联盟的积极回应。为动员索马里内部和外部提供进一步支持, 我的特别



代表艾哈迈艾哈迈杜·乌尔德-阿卜杜拉在 2008 年 5 月 6 日一封公开信中向索马里散居社群成员通报了他为确保索马里实现和平而作的努力，并呼吁他们支持和平进程。

4. 我的特别代表还邀请索再解放联盟的领导人参加关于他们在索马里和平进程中作用的初步讨论，以此作为与过渡联邦政府面对面会谈的一个前奏。索再解放联盟的一个高级别代表团，包括其主席谢赫·谢里夫·谢赫·艾哈迈德和其中央委员会主席谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁，于 3 月 28 日至 4 月 5 日前往内罗毕并会见了我的特别代表和国际社会其他代表。经过商议，该代表团同意讨论过渡联邦政府所提出的和平议程。该代表团欢迎联合国的促进作用，并于 2008 年 4 月 4 日签署了相关的谅解备忘录。

5. 在初步交流期间，反对派领导人强调，国际社会必须优先注重在索马里实现可持续和平并确认有责任部署一支能为索马里人接受的中立部队。反对派领导人还指出，埃塞俄比亚军队在索马里境内的存在以及不断发生的侵犯人权行为，是有待国际社会解决的关键领域问题。继内罗毕会议之后，索再解放联盟领导人与其索马里境内和境外的支持者密切协商，争取他们支持与过渡联邦政府进一步对话。

6. 2008 年 5 月 12 日，我的特别代表在吉布提启动了过渡联邦政府和索再解放联盟之间的第一轮会谈。这些会谈由吉布提宗教事务部长正式主持开始，汇聚了索马里各方、联合国以及国际社会和吉布提政府的代表。在 5 月 15 日结束一系列会议时，双方代表团承诺以和平方式解决冲突，并签署了一项联合宣言，呼吁其支持者为人道主义人员的无障碍通行以及人道主义援助物资的运送提供便利。

7. 但是，一些反对派成员批评吉布提会谈过于受外部行为体的影响。谢赫·谢里夫·谢赫·艾哈迈德对此作了回应，他在确认厄立特里亚政府支持索再解放联盟的同时，指控它企图分化该团体。他敦促厄立特里亚政府同索再解放联盟的真正领导人进行接触，并重申索再解放联盟呼吁立即撤出埃塞俄比亚军队，他指控该国军队侵犯人权。

8. 第二轮索马里会谈于 2008 年 5 月 31 日在吉布提开始，恰逢安理会访问团访问非洲。安理会访问团同优素福总统及其政府成员、索再解放联盟领导人和民间社会代表、妇女团体、宗教团体及商界组织进行了协商。安全理事会成员鼓励各方进行可信的对话，并重申他们愿意支持索马里各方达成的任何协议。这第二轮会谈使参与者有机会参加联合国举办的数期有关人道主义援助、重建与发展、正义与和解、停止武装暴力和部署维持和平行动的讲习班。

9. 6 月 9 日，过渡联邦政府和索再解放联盟达成并草签了一项政治协议。法国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、非洲联盟、欧洲联盟、阿拉伯国家联盟、伊斯兰会议组织和联合国连署了协议。该协议规定：

(a) 当事双方在协议签署后 30 天开始停止敌对行动，最初为期 90 天；

(b) 向安全理事会提出联合请求，要求在未来 4 个月内授权和部署一支来自友好国家但不包括邻国的国际稳定部队；

(c) 过渡联邦政府根据埃塞俄比亚政府已作出的在部署足够数量的联合国部队之后从索马里撤出其部队的决定，采取相应行动；

(d) 索再解放联盟与任何不遵守协议条款的武装团体或个人脱离关系；

(e) 双方采取一切必要措施，确保人道主义援助畅通无阻；

(f) 在 15 天内设立一个由联合国主持的联合安全委员会，负责贯彻落实商定的安全安排；在 15 天内设立一个同样也是由联合国主持的高级别委员会，负责应对同政治、司法与和解方面问题相关的挑战；在 2008 年 7 月底之前召开一次会议，以讨论这些问题；

(g) 在未来六个月内召开一次国际会议，以支持索马里的重建与发展。

10. 反对派内部的强硬分子谴责该协议，特别是 Sheikh Hassan Aweys 和 Yusuf Indhaade，但索再解放联盟的领导人则重申他们承诺执行协议，并表示希望埃塞俄比亚部队早日撤离。侯赛因总理表示赞赏这项协议，强调过渡联邦政府、索再解放联盟和索马里广大民众为执行协议作出集体贡献。他公开邀请那些未参加吉布提会谈的反对派领导人加入当前的政治进程。

其他发展

11. 2008 年 5 月 20 日，“索马里兰”的三个政党，执政的全国民主联盟党以及反对派的和平、团结与发展党和正义福利党就地方选举和总统选举的日期达成了协议，打破了由于掌管立法的长老院决定将总统任期从 2008 年 12 月延长至 2009 年 5 月而造成的为期数周的僵局。根据三个政党和现已设立而且三方均派代表参加的选举委员会签署的协议，市政选举将于 2008 年 12 月 15 日举行，总统选举将于 2009 年 3 月 15 日举行。包括丹麦、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和欧洲联盟在内的国际合作伙伴均表示承诺支持“索马里兰”的民主，并为即将举行的选举提供资金。

12. 在“邦特兰”，总统选举和议会选举订于 2009 年 1 月举行，据报有十多位总统已宣布参选。

经济条件

13. 在该国大部分地区，基本社会服务的提供实际上已经完全停顿。索马里中南部曾是该国经济的心脏地带，但现在却是受害最重，这已直接影响到经济增长和总体社会经济发展。散居侨民每年汇款超过 10 亿美元，估计占索马里国内总产

值的 70%。如果没有这些汇款，大多数索马里人今天将没有任何谋生手段。的确有必要将流入索马里的汇款投资于生产部门、可持续生计和经济增长。

14. 在索马里人民继续面临持续干旱和冲突的同时，过去一年的全球经济危机加剧了他们的困苦。全球食品和燃料价格的空前上涨促成了索马里境内价格的急剧上升。在索马里中南部，本地生产的谷物的价格在过去 12 个月中上涨了 300% 至 400%，而当地生产下降也是促成此种情况的一个因素。进口大米和植物油的价格上涨了大约 160%。索马里先令贬值了大约 80%，部分原因是由于假币泛滥，致使无法遏制通胀压力。这些逆转现象给粮食安全带来了直接影响；约有 60 万城市贫民面对螺旋上升的恶性通货膨胀以及索马里先令的严重贬值而苦苦挣扎。

15. 在 2008 年 5 月，摩加迪沙发生了持续数天的大范围示威游行，起因是店主拒收索马里先令旧币，不承认其为法定货币。示威者还抗议高昂的食品价格。针对这些示威，过渡联邦政府在同商业界协商后，指示必须把索马里旧币作为法定货币来接受，并且任命了一个由五人组成的委员会，负责监察此决定的执行情况。

16. 国际社会必须协助开展紧急努力，扭转这种情况。在继续应对该国所面临的人道主义挑战的时候，迫切有必要越来越多地注重努力建设各种机构和能力，以便为民众，特别是为穷人和弱势群体谋取好处。当前迫切需要支持宏观经济改革并刺激私营部门的活动，以强化公平经济增长和包容性发展。如果不能很快地给予经济发展以足够的重视，那么再往后一代的索马里人将会受到不利的影响。

B. 安全局势

17. 在本报告所述期间，索马里境内的总体局势依然动荡。南部和中部地区以及“邦特兰”的犯罪活动均大为增多，而执法能力薄弱则加剧了这种情况。拉斯阿诺地区持续不断的争端继续令人关切，因为“索马里兰”和“邦特兰”两地的当局继续在争议地区周围集结军事力量。这一集结造成“邦特兰”地区其他地方出现安全真空，再加上为政府工作的警察和民兵得不到薪水，导致沿海海盗活动、绑架和劫持人质威胁增多。其结果是，必须将“邦特兰”的安全等级从三级升至四级。

18. 2008 年 5 月 1 日，美利坚合众国对加尔古杜德州的杜萨马雷卜发动了空袭，打死了青年党的军事指挥官谢赫·阿德姆·哈希·艾罗。5 月 4 日，加尔古杜德州杜萨马雷卜县和古里尔县的大量居民举行示威，抗议那次空袭，青年党发出了报复威胁。在空袭之后，援助人员受到审问，因为他们被怀疑充当美利坚合众国的间谍，联合国被要求对联合国雇用的美国公民在索马里境内的行动实行限制。

19. 伊斯兰法院联盟战斗人员、青年党和埃塞俄比亚支持的过渡联邦政府部队在拜多阿及其周围以及摩加迪沙-阿夫戈耶-拜多阿公路沿线更加频繁发生重大冲

突。青年党和伊斯兰法院联盟民兵继续增加其反叛活动，攻击和占领城镇和村庄，扶植对其友善的地方当局，然后撤离。

20. 伊斯兰法院联盟占领着贝里特温和瓦基德两镇。过渡联邦政府未能对这些地区实行控制，使得土匪活动和犯罪活动很猖獗，造成所有国际工作人员迁出了这些城镇。在拜多阿，局势依然紧张和动荡；5月份发生了5起路边简易爆炸装置事件。在据报2008年4月份有21名平民被杀之后，针对埃塞俄比亚部队的敌意出现加大，有人还威胁对其实施报复。

21. 援助界在工作中面临重大风险，有可能遭到暗杀、绑架、骚扰、简易爆炸装置、路边炸弹和海盗劫持的危险。5月20日，十多名枪手进入下谢贝利州一个意大利援助组织的院落，绑架了两名意大利国民及其索马里同事。最近的这些绑架事件使得目前在索马里被扣为人质或被拘的援助人员和其他外国国民的人数达到7人。截至3月底，发生了实际或企图劫持人道主义车辆事件23起。4月初发生了一个尤其令人不安的事件，有4名外国教师（两名肯尼亚人和两名英国国民）在贝里特温遭到反政府分子处决。“邦特兰”的安全局势出现急剧恶化，过去几个月中出现的多起绑架威胁和企图。4月份，一个项目的资金问题导致争执，引发了一起事件。在事件中，民兵成员朝有明显标志的联合国车辆开枪扫射，两名联合国工作人员险些中弹。7月6日，联合国开发计划署（开发署）驻摩加迪沙办事处的负责人在离开一家清真寺时，被身份不明的枪手杀害。这些事件对这一地区的人道主义活动产生的影响很严重；大多数国际非政府组织已经撤出其国际工作人员。各人道主义组织雇用的本国人员继续在提供急需的援助，但这些援助需求远不能得到满足。

22. 媒体人员也成了专门攻击和暗杀的对象。6月7日，在基斯马尤为英国广播公司工作、同时也与其他几个国际新闻社合作的一名记者被身份不明的枪手杀害，这使得2007年以来被杀的记者总数达9人。该记者名叫Nasteh Dahir Farah，也是索马里全国记者联盟的副主席。据无国界记者组织说，有几十名媒体工作人员由于总体不安全状况以及生命受到特定威胁，长达几个星期以来一直躲藏着。

23. 去年，有一些船只遭到在索马里东北部海岸线近海活动的海盗劫持。2008年，截至7月15日已发生14起海盗事件。这些情况发展使得索马里的领水成了世界上海船航行最危险的地方之一。

为搬迁所作安全安排的进展情况

24. 安全理事会第1814（2008）号决议要求获悉自我上一份报告提出建议之后，在为搬迁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订立必要安全安排方面取得进展的最新情况。

25. 目前，我们正在拟定有关办法，以便设立一个综合规划队，负责为索马里问题综合工作队的工作提供支助。该规划队将侧重于：为联索政治处迁往索马里进

行规划；帮助联索政治处执行《吉布提协议》的安全条款，特别是成立联合安全委员会；规划我们向一支国际稳定部队提供的支助；根据第 1814 (2008) 号决议，继续为可能在适当时候部署一支联合国维和部队进行我们的应急规划。该规划队将由一名联合国高级官员带队，在 2008 年第三季度末以前对该地区进行一次机构间安全评估访问。

26. 安全和安保部已对当地目前所受的威胁以及可能采取哪些措施来减少这些威胁，进行了初步研究。该项研究建议在向摩加迪沙部署联合国工作人员、资产和行动之前，进行一次机构间安全评估访问。此外，在向摩加迪沙部署工作人员之前，有必要采纳和实行该访问团建议的所有安全措施，而且摩加迪沙的安全等级须由五级降为四级。

27. 初步评估显示，在当前安全等级维持四级的情况下，向拜多阿增加部署联合国工作人员、资产和行动是有可能的。但是，这一部署将取决于是否会采纳在安全风险评估中提出的强有力减轻风险措施。

28. 鉴于现有的安全威胁，拜多阿和摩加迪沙两地现有的办公和住宿空间不足以应付向索马里大量增派人员的需求。因此有必要确定其他地点，以及根据对拟选场地所作的的风险评估，采取重大的强化安全措施。

29. 视所选地点以及安全风险评估的结果而定，对固定地点的重大强化安全措施将包括有关设施的顶部保护、间隔距离、安全防护带、适当医疗设施、一支固定位置安全部队、出入管制和机动安保队。道路和空中行动的重大强化安全措施将包括装甲车、护送保护、车辆追踪机制、了解情况以及加强联合国人道主义空运能力，包括建立一个适合于技术上被视为敌对环境的安全架构以及一个综合安全信息系统。

30. 某些固定和机动性强化安全措施，如顶部保护和间隔距离的技术规程将须根据相关威胁的具体情况来制定，例如已知或预期的迫击炮或火炮的口径。这些技术服务超出了安全和安保部现有知识专长的范围。联合国范围内的强化固定和机动安全措施是部署联索政治处和联合国国家工作队所必要的，但这还不够。需要一支有效的东道国或第三方安全部队来为周边监控提供外围安全防护，以及为联合国工作人员可能工作、生活和旅行的更广泛区域，包括机场设施和基础设施的安全警卫，提供外围安全防护。

三. 非洲联盟驻索马里特派团

31. 在 2008 年 4 月和 5 月期间，叛乱集团对非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）部队的袭击有所增加。2008 年 4 月 8 日，在驻有布隆迪维和人员的非索特派团摩加迪沙哨所发生了自杀式汽车爆炸，一名布隆迪士兵被炸死。2008 年 5 月 23 日，在摩加迪沙，有一枚路边炸弹爆炸，炸伤 4 名乌干达维和人员。非洲

联盟在财政、后勤和部队组建方面继续面临严重困难，阻碍完成非索特派团的部署。到目前为止，在核定的 8 000 人部队中，非索特派团由一个布隆迪营和两个乌干达营组成，在摩加迪沙共有 2 650 人。第二个布隆迪营已完成了部署前培训，目前正在等待配备装备后即部署到索马里。

32. 非洲联盟前主席阿尔法·奥马尔·科纳雷在他 2008 年 2 月 20 日给我的信中，请联合国向非洲联盟提供总值为 8.17 亿美元的一揽子援助，以完成非索特派团的部署。我在 2008 年 4 月 23 日复信中根据以下两项原则提出了关于联合国可能向非索特派团提供援助的提议：联合国对非索特派团的支助是为了协助非洲联盟加强其体制能力，以便克服它在支助非索特派团方面所面临的各种挑战，此外它应确保尽可能按照联合国的标准部署非索特派团，以便如果安全理事会以后决定设立联合国驻索马里维持和平行动，即可最有效地将该特派团转变为“蓝帽”部队。在这方面，我提议同非洲联盟主席共同主办一次捐助者会议；建立一个非盟-联合国捐助者和部队派遣国机制，以落实所作的认捐；并向联合国亚的斯亚贝巴的非索特派团规划小组增派工程、合同管理、安全、信息和通信技术、后勤、特遣队所属装备、部队组建和采购方面的规划人员。秘书处正在与非洲联盟密切合作，以推动落实这些步骤。

33. 非洲联盟于 6 月 22 日在内罗毕与项目厅签署了关于为今后设在摩加迪沙的特派团总部采购装备的一揽子谅解备忘录。预计不久将谈判签署关于把战地医院提升为联合国二级医疗设施、对特派团总部进行现场勘查、修建摩加迪沙特派团总部以及监督装甲车采购等事宜的谅解备忘录。

34. 意大利已支付共计 1 000 万欧元，用于支助非索特派团的索马里警察部队行动概念制订活动，这一行动概念目前正由非索特派团根据索马里的国际伙伴编写的安全部门改革报告所载建议加以拟定。

35. 为努力加强索马里境内各行为体者之间的战略伙伴关系，非索特派团于 5 月 21 日和 22 日在内罗毕举行一次研讨会，与会者来自联合国、过渡联邦政府、捐助伙伴和两个部队派遣国。该研讨会提供了一个论坛，可借以加强摩加迪沙、内罗毕和亚的斯亚贝巴各利益攸关方之间的合作与协作。其主要成果之一是确保在非索特派团 2008 年工作计划中，以及在关于把索马里问题列为非盟首脑会议和其他国际会议议程的主要议题的建议中，突出索马里和平进程。

应急规划

36. 我在以往报告中曾指出过，而且安全理事会 2008 年 6 月 2 日和 3 日在吉布提同各方进行讨论期间也向各方重申，联合国索马里维持和平行动的设立应以各方之间达成一项可行政治协议以及当地局势实现稳定为基础。由于举行了吉布提会谈，在这方面已取得重大进展。

37. 应我的特别代表的邀请，维持和平方行动部和外勤支助部最近在吉布提向各方介绍了部署联合国维持和平方行动的基本原则、规划和执行及待决条件，回答了他们提出的这方面问题。秘书处随时准备继续同各方进行此种互动，因为这可有助于增进协作，确定根据当地需要规划和部署最有效维持和平方行动所需的参数。

38. 记得在上一次进度报告（S/2008/178 及 Corr.1 和 2）中，我曾提出若干设想，并附有向索马里各方提供安全和维持和平支助的相应备选方案。第一种设想是基于当前破坏分子活动猖獗、政治进展有限的情况。为这种设想提出的备选方案是使旨在保护人道主义援助运输的海上支援工作正规化。第二种设想是，当地取得一些政治进展，同时把联合国国家工作队和联索政治处的各个单位迁入摩加迪沙或索马里境内其他地点。第三种设想是由各政党签署一项《行为守则》，以便能够部署一支稳定部队，便利分阶段地从索马里撤出埃塞俄比亚武装部队。第四种设想是，这支稳定部队随后将为部署联合国维持和平方行动创造条件。

39. 是否能维持吉布提协议所产生的势头，取决于各方是否履行其关于停止武装暴力的承诺。如果索马里各方不明确表明致力于和平，那么要组建一支可靠的稳定部队在摩加迪沙取代埃塞俄比亚部队，将极其困难。根据各方预期履行这些承诺的情况，我正在同我的特别代表、非洲联盟和其他伙伴协商如何最妥善地为部署一支稳定部队进行规划。

四. 联合国和国际社会的活动

40. 在开展努力以促进对话的过程中，联索政治处与包括非洲联盟、欧洲联盟、政府间发展管理局、阿拉伯国家联盟、伊斯兰会议组织和联合国国家工作队在内的所有伙伴进行了密切合作，以支持正在进行的和平讨论。它们都表示全力支持我的特别代表在动员对索马里的和平、安全和发展的国际支持方面发挥领导作用。

41. 欧洲联盟理事会在其第 2870 次对外关系会议后，对我的特别代表 2008 年 5 月 10 日至 15 日在吉布提主持举行的会谈的结果表示欢迎，并敦促所有各方恪守其关于参加将于 5 月 31 日举行的第二轮吉布提会谈的承诺。欧洲联盟还对过渡联邦政府与摩加迪沙地方领袖正在进行的对话表示欢迎。

42. 在 2008 年 4 月 29 日发表的公报中，非洲联盟和平与安全理事会表示欢迎过渡联邦政府作出关于促进包容性对话与和解的承诺，以及欢迎反对派表示愿意参加对话，以和平解决索马里危机。

43. 2008 年 4 月 30 日，索马里问题国际联络小组在奥斯陆举行会议，讨论政治进程以及安全和人道主义局势。联络小组重申，索马里实现稳定、和解与发展的唯一途径是进行包容性对话。成员们对过渡联邦政府领导人和其他利益攸关方作出的关于参与政治谈判的承诺表示欢迎。联络小组强调，必须提高警惕，防止对

话遭到内部和外部破坏分子的干扰，并呼吁冲突各方尊重国际人道主义法。联络小组成员商定，现在应由我的特别代表接任该小组主席，以便进一步加强联合国在索马里和平进程中的领导作用。

44. 所有合作伙伴都把安全部门改革定为促进索马里稳定的一个主要方面。在本报告所述期间，由欧洲联盟委员会、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和联合国安全部门专家组成的一个小组编写了一份报告，其中提出了关于向安全部门提供国际援助的战略提议。文件中就如何以协调一致方式处理对索马里安全部门的国际援助问题，提出了一些有益的建议。目前正在进行后续研究，以评估各种安全需要。

45. 报告中提议在联索政治处主持下建立一种综合性安全部门协调和政策规划结构，以确保：(a) 在技术一级和战略一级协调并统筹安排目前向索马里安全部门提供的各种援助，(b) 由联索政治处协调和指导安全部门国际援助政策。

46. 支助索马里境内的执法能力，包括支付警察薪金，这是过渡联邦政府的一个主要关切事项。现已借助开发计划署的法治与安全方案训练了约 2 800 名索马里警察，并向他们发放了津贴。此外，索马里警察部队还重新启用了前警察部队中的 2 200 名警察，这些人目前没有领取津贴。总理继续设法获得援助，以解决这个问题，他认为这对于改善摩加迪沙的安全情况至关重要。

47. 自我向安全理事会提交上一次报告以来，联合国国家工作队已开始实施其联合国过渡计划，将其作为增加对恢复与发展的支助的一个工具。该计划为索马里各行为体、联合国各机构、捐助者、多边机构和非政府组织之间结成伙伴关系和进行协调，提供了一个框架。

48. 联合国国家工作队估计，为了实现 2008 年过渡计划各项目标，大约将需要 2.184 亿美元。截至 6 月中旬，已动员各方为索马里各地的恢复与发展活动筹集资金约 1.593 亿美元。为了有效实施过渡计划和促进人道主义干预活动，联合国正在为国家伙伴建立能力建设机制，并正在实行旨在改进安全状况的缓解措施。目前正在进行风险评估，以便更好地确定需采取何种其他措施来确保在索马里全境凡有可能的地方继续和扩展这些活动。现已尽一切努力妥善实施过渡计划，以向索马里人民和国家机构提供支助。目前正在逐步有序地为过渡计划的以下五个战略领域划拨资金：体制建设、地方治理和分散提供服务、法治与安全、教育与保健、以及民众生计。

49. 安全理事会在其第 1814(2008)号决议中要求说明以下方面的最新进展情况：按照我前一次进度报告中的建议，在联索政治处内设立一个联合规划单位，以此作为把联合国索马里问题战略做法的三个构成部分结合起来的一种手段。联合规划单位将努力确保联索政治处和联合国国家工作队连贯一致地执行综合战略。目前已经拟订联合规划单位的任务范围，并已确定所需工作人员配置。秘书处正在

采取步骤，以确定 2008 年紧急为该单位提供经费的资源，并且将提出关于该单位 2009 年资源的正式请求。

五. 人道主义状况

50. 自我四个月前，即在 2008 年 3 月提出报告以来，人道主义状况急转直下，原因是持续的冲突、上涨的粮食价格、索马里中部大片地区干旱的加重、本次雨季来临的推迟以及民众的日益不安全感。索马里局势恶化的速度出人意料。自 2008 年 1 月以来，需要人道主义援助的人数增加了 40%，达到 260 万，占人口的 35%。据报，最近三个月，将近 750 000 人逃离摩加迪沙，使自当前这场冲突开始以来逃离摩加迪沙的估计人数远超过 100 万，其中约 300 000 人生活在首都外围的帐篷里。为了应对粮食短缺，城镇居民正被迫作出痛苦的选择：让他们的孩子辍学、放弃医药以及每天仅靠一顿饭维生。如果人道主义状况继续恶化，那么到 2008 年底，需要援助的人数将达到 350 万。

51. 针对援助界的攻击事件不断增多。仅在今年，就有 15 名援助人员因受到不同团体的直接攻击而被杀害。这种情况，再加上对援助人员实施威胁和骚扰的气氛加重，使人道主义机构的业务活动能力大为缩小。在全国各地，向有需要的民众提供援助的通道正在减少。一直在第一线为最脆弱民众服务的那些人员，也就是我们的索马里同事们，也正日益面临威胁。最近的一起死亡事件发生在 5 月 17 日。当天，非政府组织“非洲之角救援”负责人在基斯马尤惨遭杀害。

52. 许多最近流离失所的人都在朝不保夕的情况中生活，得不到各种基本服务，因此那些最脆弱者受到的冲击最大。各种民兵团体企图在粮食分配过程中限制通往各居住点的通道。检查站和路障也依然是获取救济的主要障碍：目前全国各地有近 400 个路障和检查站，限制了通行，增加了费用并延误了货物的运送。今年初以来，沿索马里境内目前人道主义活动规模最大的阿夫戈耶走廊，已发生 40 多起安全事件，包括七起路边炸弹爆炸事件。尽管如此，2008 年 2 月至 4 月间，索马里各地已发放粮食 43 000 公吨，其中 9 400 公吨提供给了在阿夫戈耶的境内流离失所者。

53. 截至 5 月 1 日，2008 年关于索马里的联合呼吁约有 35% 获得供资，资金缺口为 1.4 亿美元。为应对人道主义危机规模的日益扩大，联合国及人道主义伙伴向上修订了 2008 年联合呼吁，将资金数额从 4.13 亿美元提高到 6.38 亿美元，意味着现在的缺口约为 4 亿美元。鉴于人道主义人员所受的安全和通行限制，必须制订创新战略来为需要援助的 260 万索马里人提供服务。

54. 许多额外的应急活动，例如在摩加迪沙提供湿粮以及在中部和北部地区用卡车大量运水，都是在联合呼吁之外通过人道主义应急基金和通过双边捐助方提供支助的。现在急需更多资金以支撑不断增长的一般粮食援助需求、针对营养不良儿童的营养方案以及对受干旱、流离失所和经济困难影响者的生计援助。

六. 人权和平民保护

55. 索马里人权状况的特点仍然是不分青红皂白的暴力和针对平民的频繁攻击，包括任意拘留人权维护者、任意逮捕和法外杀害记者以及性暴力和基于性别的暴力。4月19日以来，埃塞俄比亚支持的过渡联邦政府部队与叛乱团体之间在摩加迪沙再次爆发激烈的暴力冲突，导致发生了严重违反国际人道主义法和国际人权法的行为。

56. 4月19日，埃塞俄比亚部队据称突袭了摩加迪沙东北的Al Hidaya清真寺，杀死了多名属于“Altabligh”团体的神职人员，包括数名学者，并且将正在宗教班上课的约40名未成年人拘押在摩加迪沙北部的埃塞俄比亚军营里。埃塞俄比亚支持的过渡联邦政府部队和各叛乱集团都在平民居住的市区使用重炮，造成数十名平民伤亡。

57. 埃塞俄比亚和索马里两国政府都负有人权义务，也都是包括《公民及政治权利国际公约》、《禁止酷刑公约》和《非洲人权和人民权利宪章》在内一些国际人权条约的缔约国。两国政府都有义务采取措施保护平民人权不受包括武装团体在内非国家行为体的损害。

58. 3月28日，联合国人权理事会对人权状况的恶化表示严重关切，把索马里人权状况独立专家的任期又延长了一年。人权理事会在其决议中还请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)加强其在索马里的人员驻留，以便向索马里有关机构提供技术援助和咨询服务，并要求在2008年底前提交一份报告。

59. 目前正在依照安全理事会第1814(2008)号决议的要求，努力在联索政治处建立有效的人权方面能力，以监察并加强索马里境内的人权保护，并确保联索政治处、人权事务高级专员办事处和人权理事会所任命的独立专家之间相互协调。2008年6月，人权高专办向联索政治处部署了一名人权干事。另外一名人权干事以及一名高级人权干事的征聘工作也在进行中，预期他们将在2008年第三季度结束之前部署。

60. 强化后的人权股将在以下方面发挥关键作用：监测侵犯人权的情况；就能力建设和体制建设问题向秘书长特别代表和联合国国家工作队提供咨询；为把人权纳入警察、司法和法律改革的主流提供意见；为建立一个全国人权机构和把人权纳入未来可能达成的各项协议提供支持。

61. 一个初步人权评估团计划于2008年7月底之前动身前往索马里。它将就该国当前面临的人权方面挑战提出一份报告，并就应采取何种步骤加强联索政治处内部的人权方面能力以及与过渡联邦机构及其他相关各方协调改善对人权状况的监察，提出具体建议。它将向联索政治处提供工具以解决没有追究过去和现在所犯罪行的问题，包括性暴力和基于性别的暴力的罪责，并向联索政治处强化后

的人权股提供必要能力，以协助执行在我上一次关于索马里的进展情况报告中提出并经安全理事会采纳的三轨战略办法。

体制建设

62. 联合国与其他国际伙伴一道，建立了一个伙伴联盟，以支持宪政进程，其侧重点是：(a) 向独立联邦宪法委员会和议会宪法委员会提供技术支持；(b) 围绕宪法起草工作开展全国对话与和解；(c) 为民间社会和公民教育提供支助；(d) 机构支助和能力建设。

63. 目前正在为独立联邦宪法委员会和议会宪法委员会成员以及索马里民间社会举办能力建设讲习班。联合国支助 50 多个妇女非政府组织参与了 5 月份在坎帕拉举行的宪法讲习班，帮助它们更好地理解宪法有关问题和公民在宪法起草过程中的参与问题。5 月 22 日，联邦宪法委员会和议会宪法委员会成员与总理和联合国一道，参加了关于索马里宪法包括总体起草工作的战略讨论。此工作开始之后，妇女非政府组织同制宪进程基本问题以及妇女非政府组织参与公民教育问题专题专家在坎帕拉进行了为期一周的讨论。讲习班的重大成果包括：决定审查 1960 年宪法和 2004 年的《过渡联邦宪章》，以及确定拟列入新宪法的原则；组建一个技术小组，负责起草宪法初稿，并制定一个工作计划，其中载列宪法起草、公共协商和公民教育方面的明确基准。

64. 自我上次向安全理事会提出报告以来，联合国同国家对口部门之间在一些领域的协商正在进行之中，这些领域包括：贫穷分析、贫穷分布情况、信息管理和对一些关键性机构的能力支助（包括关于艾滋病毒/艾滋病、两性平等和人权等问题的培训）。由于联合国各机构提供的技术援助，目前正在《公共财务管理法案》方面取得进展，而且“索马里兰”和“邦特兰”也实行了透明度和问责制框架。目前向摩加迪沙、“索马里兰”和“邦特兰”的有关部门派出了两性平等和统计方面的技术专家。作为全国范围两性平等问题主流化工作的一部分，目前也已开始对关键性部委的人员进行关于两性平等规划和将两性平等观点纳入预算编制的培训。

65. 最重大的成就之一是，4 月份就国际捐助方通过联合国资助的一揽子启动计划的基本程序和结构，同过渡联邦政府达成了协议。这一为期六个月的一揽子计划包括对人员配置、征聘、设备、公共建筑评估和全国和解活动规划过程的支助。

地方治理与安全饮水、环境卫生和卫生教育服务的分散提供

66. 过去三个月，联合国在这一领域的活动重点是：向各区委员会提供能力建设支助，制定旨在分散管理的政策以及提供饮用水。值得一提的一项成就是，联合国人类住区规划署、开发计划署、联合国儿童基金会、国际劳工组织和联合国资本发展基金共同签署了关于地方治理和分散提供服务的联合方案文件。这表明工作方法已发生转变，这就是采取统筹协调的统一做法，在地方一级提供支助。

67. 通过地方和解与选举进程，盖多州已成立地方州委员会和区委员会。在拜州和巴科尔州的 10 个区修缮了区委员会办公楼，此外在“邦特兰”的另外四个区也开始了相关的建筑工程。通过在“索马里兰”和“邦特兰”进行的联合国-索马里联合协商，现已拟订区规划和投资程序准则草案。通过该联合方案，联合国各机构还就地方政府的作用和责任，共同向区委员会提供了培训。

68. 在阿夫戈耶地区，另外有 10 000 人已可定期获得饮水供应，他们中大部分是流离失所者。目前正在进行施工，以便为 30 000 人提供永久水源。在“邦特兰”实行了公平的饮用水收费制度，以确保三个城市的可持续水管理。“索马里兰”的三个区正在试行固体垃圾管理系统和公私合营企业模式，同时，2003 年年中启动的博罗马替代水供应研究已接近完成。

法治与安全

69. 作为正在实施的解除武装、复员和重返社会举措的一部分，“索马里兰”安全部队的 500 名成员和“邦特兰”安全部队的 273 名成员分别于 2007 年 9 月和 2008 年 3 月完成了为期六个月的重返社会项目。“索马里兰”和“邦特兰”还分别于 2008 年 1 月和 2008 年 3 月确定了第二批 500 复员人员。“索马里兰”的第二批复员人员将于今年 7 月开始重返社会活动，而在“邦特兰”，这些活动将于 8 月份开始。作为重返社会方案的一部分，每名受益人可选择在中小企业中接受技能培训、参加职业培训、参加重返农村社区或接受正规教育。

70. 现已完成对索马里南部的地雷影响调查，这项调查涵盖 448 个村庄，其中 31 个村庄被划为受地雷和战争遗留爆炸物影响的村庄。在拜多阿设立了一个地雷行动营地和培训中心，培训正在进行之中，同时也向受害者提供紧急医疗服务。现已部署三名新的爆炸物处理专家，以确保加强对“索马里兰”和“邦特兰”所有扫雷行动的质量控制。

71. 作为联合国加强索马里警察部队努力的一部分，有 60 名警察分局高级主管将接受培训。为加强索马里警察的问责制与透明度，联合国正在支助成立一个警察局、一个内部控制股和一个专业标准小组。各个警察顾问委员会均于 2008 年 3 月得到扩大，目前监督着摩加迪沙所有 16 个警察分局。这些委员会还获得支助，以监察 8 个区警察分局的人权状况。联合国正在向“索马里兰”和“邦特兰”的特别保护小组提供持续支助，关于装备、车辆和制服供应的采购规划也正在进行中。

72. 在司法部门，目前正在索马里全境持续进行详细司法评估。在索马里中南部，联合国通过与当地非政府组织建立伙伴关系，正在通过免费向弱势群体提供免费法律代表而扩大诉诸司法的机会。在哈尔格萨，联合国各机构还向法律事务所提供支助，使它们能够向弱势群体包括境内流离失所者提供免费法律服务，并导致专门由妇女和儿童法律事务所处理了 250 件发回重审案件、61 件民事案件、38

件境内流离失所者和难民案件、23 件刑事案件和 83 件一般案件。在“邦特兰”，联合国各机构强化了法律援助中心和监狱发回重审项目，结果使 109 件案件得到受理。

基本服务的提供

73. 联合国与相关的国家伙伴机构一道，发起制订了索马里全国基本保健服务一揽子方案。这将提供一个基本保健框架，其中界定了保健级别、其组成部分、人力资源需求和提供这些服务的人均费用。作为生殖保健活动的一部分，在哈尔格萨有 22 人接受了社区接生培训，在“邦特兰”有 40 名助产士接受了产科紧急护理培训。通过提供生殖保健用品和商品，加强了现有保健设施中的产妇保健服务。

74. 在“食品换教育”和“食品换培训”方案下，有 96 971 名儿童和 76 456 其他个人接受了食品，其中包括 54 026 名弱势青年、前民兵成员、境内流离失所者和回归者。在粮食保障方面，联合国各机构整合了各类资源，以改善包括艾滋病毒/艾滋病携带者在内的弱势群体的营养状况。在结核病医院、综合医院和精神病院为估计 500 名病人提供了食品，这些病人通常被援助界所忽视。在“邦特兰”，通过设在博沙索流离失所者营地内以及设在巴里、加尔多和加尔卡尤的妇幼保健中心，实施了一项 5 岁以下儿童及孕妇和哺乳期妇女补充营养餐方案。

生计和住房

75. 目标社区目前已改善了进入生产性设施的机会，包括牛奶市场、虫害综合防治中心、超过 12 个新屠宰设施以及设在索马里南部三个州及“邦特兰”加洛威、加尔多和博沙索的市场和加工设施。对索马里肉类生产商和交易商提供的支助一直在持续，质量保证制度得到了改进，导致肉类出口有所增加。

76. 索马里的一些社区受益于诸如水坝、水库、水井和运河等基础设施的建造和恢复，这些工程增加了水供应。“索马里兰”城市地区的 86 个廉价住房单位是利用社区承包办法建造的。哈尔格萨、博罗马和布劳地区另外 10 个市场设施的设立也使一些社区受益。

艾滋病毒/艾滋病以及性暴力和基于性别的暴力

77. 我赞赏地注意到，过渡联邦政府及“索马里兰”和“邦特兰”的艾滋病毒/艾滋病委员会开展协作并与民间社会进行合作，努力逐步实现爱滋病毒/爱滋病问题大会特别会议制定的 2001 年目标。这使人们对于达到国家和全球商定的普及综合预防、治疗、护理和支助所有索马里人方面的指标充满了希望。联合国为加强卫生保健信息系统以及为向 3 000 名卫生工作者提供艾滋病毒/艾滋病方面培训提供了支助。

78. 有关方面大力强化宣传力度，力求消除瘰管病例，降低产妇死亡率。在索马里南部，联合国针对摩加迪沙、希兰、拜多阿和巴尔卡德等地发生的暴力侵害妇

女行为采取了各种措施，包括宣传和医疗支助。联合国及其合作伙伴在“索马里兰”建立了一个转介机制，以便为性暴力和基于性别的暴力的幸存者提供基本的医疗和社会心理护理、法律援助和保护，并帮助其重新融入社区。联合国继续支助医疗保健服务提供者的能力建设，内容涉及医疗管理以及面向性别暴力幸存者的心理护理与辅导。然而，令我关切的是，那些犯有性别暴力罪行的人依然在索马里逍遥法外，主要原因是幸存者担心罪犯会实施报复。因此，加强有关侵犯人权行为包括性暴力方面的记录和报告机制，势在必行。

七. 意见

79. 索马里问题依然是国际社会面临的一个棘手问题，但近来的事态发展使人产生了希望。我赞扬索马里人民的勇气，对那些拥护当前和平进程的散居者的代表提供的支持表示欢迎。

80. 《吉布提协议》是实现索马里和平与稳定的重要一步。目前的挑战是如何实施该协议。我呼吁双方遵守协议的条款，特别是停止敌对行动，为人道主义通行提供便利。反对派中有些人表示不理睬当前的进程。必须对这些人做工作，要劝说和鼓励他们参与当前的进程。确保埃塞俄比亚部队从索马里撤出，始终是对该协议成功与否的重要考验。我希望索马里过渡联邦政府领导人、埃塞俄比亚政府以及索马里的所有朋友在这方面给予支持。

81. 我呼吁国际合作伙伴，在执行该协议的关键阶段，继续坚定地支持索马里人民及其领导人。尤其是，我敦促索马里周边国家继续为实现索马里的和平与稳定提供支持。

82. 我们在政治上取得了进展，但还必须为适当的安全安排制订计划，以帮助把联合国机构迁往索马里，并在那里部署一支国际稳定部队。

83. 按照我的索马里问题三轨战略办法，在政治方面以及在部署适当安全安排方面取得进展，将为开展有计划的人道主义活动开拓空间，加速把关于索马里问题的讨论焦点从冲突转向发展。在这方面，联索政治处联合规划股的工作将至为重要。

84. 我注意到侯赛因总理请求增加援助，以支持警察改革，欢迎国际合作伙伴最近在联索政治处指导下作出努力，制定了一个安全部门框架。我还欢迎最近启动了 1 400 万美元一揽子援助计划，以帮助过渡联邦政府解决燃眉之急。我敦促会员国继续及时向该国政府提供一切可能的援助，以提高其为索马里人民提供服务的能力，完成《过渡联邦宪章》中规定的各项任务。

85. 我还赞扬各方在吉布提会谈时就人道主义援助准入问题发表的声明，呼吁冲突各方尊重人道主义行动的自主和独立性，允许为急需的人们运送援助品，不论在何时、何地。人道主义局势是严峻的，因而必须作出一切努力来缓解索马里的所遭受的痛苦。

86. 我极为关切地注意到，索马里领水最近海盗行为频发。去年，有一些船只在索马里东北部沿海被海盗劫持。2008 年，截至 7 月 15 日已发生 14 起海盗事件。这些情况发展使得索马里水域成了世界上海船航行最危险的地方之一。因此，我欢迎安全理事会关于海盗问题的第 1816 (2008) 号决议，其中呼吁在该区域派有海上军事能力的会员国协调彼此努力，与过渡联邦政府合作，阻遏海盗和海上武装抢劫行为。经与过渡联邦政府协商，我们正在与非洲联盟、欧洲联盟和其他组织协作采取适当措施，执行第 1816 (2008) 号决议。

87. 我还赞扬丹麦、法国和荷兰为人道主义船只提供军事护送。我呼吁其他会员国继续提供海上护送。自 2007 年 11 月以来，此类海上护送为经海路向索马里安全运送人道主义物资提供了重大的帮助。但是，荷兰皇家海军已于 2008 年 6 月 30 日停止海上护送。

88. 索马里的安全状况不断恶化，这继续令人深为关切，因为这导致大量平民伤亡，达到了令人震惊的地步。我尤其谴责针对平民、包括针对记者以及非索特派团的一切暴力行为。我赞扬非索特派团部队英勇无畏，他们以专业精神在非常艰巨的条件下履行职责。我继续敦促那些已承诺提供部队以增加非索特派团部队兵员的会员国，尽可能快地部署部队。重要的是，当地安全局势必须大幅改善，以便于执行吉布提协定以及分发人道主义援助物资。

89. 我对索马里境内有罪不罚文化的继续存在感到非常忧虑。索马里人民的人权每天都遭到侵犯。平民，尤其是妇女和儿童，在冲突中首当其冲。为调查严重侵犯人权行为并把肇事者绳之以法而建立的机制必须发挥作用。重要的是，要提供技术和财政支助，以建立独立的国家机构，保护境内流离失所者，避免移民所面临的悲剧，建立并坚持法制，保护经济、社会和文化权利。我鼓励过渡联邦议会就签署和批准核心国际人权条约，特别是《儿童权利公约》，展开讨论。我们强烈敦促索马里政治进程的所有利益攸关方致力将人权纳入宪法、司法、警察和土地改革中，融入问责制和过渡司法机制的建设之中。

90. 我谴责针对参与运送援助物资的人员实施的攻击、杀害和绑架行为，呼吁所有各方立即停止针对这些人的攻击。我对参与运送援助物资的 9 名人员被绑架，表示严重关切。这些人目前仍被扣押。我呼吁应对此承担责任者确保立即、安全地释放他们。

91. 最后，我要再次对我的索马里问题特别代表表示深切感谢，感谢他发挥领导作用，致力促进索马里人民实现和平与和解。我呼吁索马里各方和各会员国继续全力支持并配合他努力实现这一目标。