



安全理事会

Distr.: General
16 April 2009
Chinese
Original: English

秘书长根据安全理事会第 1863 (2009) 号决议提交的关于索马里的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 1863 (2009) 号决议的要求提交。安全理事会在决议中表示,打算在索马里设立一个联合国维持和平行动,作为非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的接替部队,但需安全理事会至迟于 2009 年 6 月 1 日作出进一步决定。决议并请秘书长至迟于 2009 年 4 月 15 日提交一份报告,在安理会作出决定之前提出我的评估。本报告述及自 2009 年 3 月 9 日上次报告(S/2009/132)以来该决议的最新执行进展,包括政治进程发展、实地安全局势评估、以及非索特派团全员部署和加强非索团方面的进展。本报告还在目前综合特派团规划流程成果的基础上,提出了联合国的索马里战略目标,并根据第 1863 (2009) 号决议第 6 段的要求就设想设立的联合国维持和平行动的任务授权提出了建议。此外,本报告提请安全理事会注意综合特派团规划流程确定的各种假设情况和方案选择,并就今后的工作提出了我的建议。

二. 索马里的主要发展

A. 政治发展

2. 在谢赫·谢里夫·谢赫·艾哈迈德当选总统后,团结政府采取明确步骤,以直接和通过代理人的方式,与未参加吉布提和平进程的反对派团体进行接触。索马里长老、学者和神职人员也与反对派团体进行接触,说服其参加团结政府。2009 年 2 月 20 日,奥马尔·阿卜迪拉希德·阿里·舍马克总理组成扩大团结政府,成员包括前过渡联邦政府、索马里再次解放联盟、民间社会和境外索马里人的 36 人。新政府于 2 月 26 日迁往摩加迪沙,并于 3 月 1 日召开首次会议;3 月 13 日,扩大议会举行会议,这是 2002 年过渡联邦机构组建以来议会首次在首都商议国是。2009 年 2 月 26 日至 4 月 1 日,内阁共召开六次会议,审议安全、税收机制、



和解和起草宪法有关问题。为与强硬派进行接触，3月10日政府经表决决定实施《伊斯兰法》。《伊斯兰法》将提交议会审议。

3. 3月，谢赫·谢里夫·谢赫·艾哈迈德总统对本区域非洲国家进行正式访问，并在就职后不久参加了第十二届非洲联盟首脑会议。谢赫总统还访问了部队派遣国布隆迪和乌干达，呼吁两国继续在非索特派团现有任务范围内派遣部队，直至索马里部队能够承担摩加迪沙的安保职责。2009年3月29日，谢赫总统前往多哈出席阿拉伯国家联盟首脑会议。首脑会议于3月30日举行，我在会议期间会见了谢赫总统。他重申致力于与各方合作，恢复索马里的信誉。

4. 3月9日，联合国索马里政治事务处(联索政治处)、联合国非索特派团支助办事处及秘书处安全和安保部派代表对摩加迪沙进行为期一天的访问。3月26日至27日，联索政治处、联合国驻地协调员和人道主义协调员再次访问摩加迪沙，与索马里政府和非索特派团代表会晤。访问期间，代表团受到了谢赫总统的接见，并与舍马克总理就政府的近期目标和联合国可能发挥的援助作用进行了广泛讨论。3月20日，索马里外交部长穆罕默德·阿卜杜拉西·奥马尔要求国际社会帮助索马里政府解决安全稳定、能力建设、人道主义援助和海盗问题。根据安全理事会第1863(2009)号决议的要求，我打算就召开国际和平会议并邀请地方、区域和国际行为体参加和会与所有利益攸关方进行协商。国际和会的议题包括能力建设、人道主义援助和可持续发展等。

B. 安全局势

5. 索马里安全局势十分动荡，难以预料。在埃塞俄比亚部队撤出和新政府组成之后，武装派别和武装团体继续进行重组。在部分地区，民众对反叛团体的支持似乎有所减弱；但是，反叛团体的袭击事件仍有发生。另据报告，与激进派别结盟的外国战斗人员最近大量涌入，令人深感关切。虽然自上次报告以来，激进团体和其他派别的敌对行动没有明显减少，但是反叛团体发动的袭击，包括针对非索特派团的袭击的复杂程度、协调水平和杀伤力度都有所提高。

6. 在摩加迪沙，据报告在政府和地方领导人作出和解努力之后，部族战斗明显减少。但是，在发出一系列公开威胁之后，发生了数起针对非索特派团的重大袭击事件。2009年2月22日，布隆迪营地发生两起自杀爆炸事件，造成11名维和人员死亡，28名士兵受伤，是迄今为止死亡人数最多的袭击事件。这次袭击采用了多种先进的恐怖主义战术，显示某些反叛团体从事不对称战争的能力正在加强。针对非索特派团和政府官员的路边炸弹和简易爆炸装置袭击仍有发生。3月26日，摩加迪沙发生路边炸弹爆炸，炸毁新政府内政部长的轿车，并炸死一名保镖和两名平民。内政部长受到轻伤。3月16日，在摩加迪沙西北280公里的瓦积德，四名联合国工作人员遭到绑架，但随后获释，无人受伤。

7. 3月23日,在非索特派团部队派遣国部长级会议上,非索特派团部队指挥官提请各方注意,摩加迪沙的“虚假平静”具有欺骗性。他指出据报告外国战斗人员进入索马里增援青年党,并强调他认为目前的平静仅仅是反叛团体在发动新一波袭击之前的战术撤退。他重点谈及了针对非索特派团部队的威胁,包括简易爆炸装置、地雷、路边炸弹、炮弹、自杀炸弹和狙击手射击等。他还提请注意传统领导人提交总理的一份备忘录,其中建议非索特派团不增加兵力、联合国部队不进入索马里、以及非索特派团在120天内离开索马里。

8. 青年党和反叛派别联盟继续控制着索马里南部和中部的部分地区,但在埃塞俄比亚部队撤出和新政府决定实施《伊斯兰法》后,青年党政治纲领中的两大支柱不复存在,民众对青年党运动的支持有所减弱。据报告,民众对反叛运动的抵抗有所增加。3月26日,拜多阿数百名示威者走上街头,抗议禁售阿拉伯茶叶(麻醉品)。据报告,在索马里中部埃勒布尔地区,新成立的 Al-Sunna w'al-Jama'a 联盟将青年党反叛分子赶出了几个城镇,但是目前局势很不稳定,反叛民兵在继续进行重组。与此同时,青年党部队在北部胡杜尔镇击退了政府部队。3月20日,索马里再次解放联盟领导人谢赫·哈桑·阿威斯对乌萨马·本·拉登在录音讲话中呼吁索马里人推翻新政府表示拒绝。

9. 摩加迪沙和索马里南端的巴达达地区的安全等级仍为五级,索马里其他地区为四级。在2008年10月联合国开发计划署(开发署)办事处遭到爆炸袭击及随后对安全安排进行审查之后,在本报告所述期间联合国在索马里的活动逐步升级:国际工作人员从58人增加到了85人,本国工作人员增加至近800人。数名本国工作人员在摩加迪沙维持几个重要方案,但是目前联合国没有首都派驻国际工作人员。国际工作人员开始返回乔哈尔,并前往贝莱德文执行任务。鉴于针对联合国工作人员的直接威胁持续发生,如要大规模扩大活动,就需进一步加强安全态势,改善紧急援助。

10. 联合国国际工作人员于2008年6月暂停前往摩加迪沙执行任务,目前已经恢复。但是鉴于存在直接威胁和附带威胁,执行任务的频率和期限以及允许的实地行动仍十分有限。3月,国际工作人员和联索政治处小股人员三次访问摩加迪沙,联合国国家工作队代表团也于4月1日前往访问,与索马里总理及其内阁成员进行协商。

C. 人道主义情况

11. 由于干旱、冲突、通货膨胀和持续缺乏人道主义援助,索马里的人道主义危机正在加剧。约有325万人需要人道主义援助。在五岁以下儿童中,有六分之一营养急性不足。联合国粮食及农业组织粮食保障评估股的报告显示,据估计全面营养急性不足中位普及率为18.5%,营养严重不足率为2.5%,急性不足一直远远高于紧急线(15%)。索马里共有33万名儿童营养急性不足,其中96 000人营养严重不足(其死亡率为营养正常儿童的九倍),并需要紧急援助。在城市地区,境

外索马里人因全球经济危机而减少汇款，使粮食紧缺进一步加剧。根据儿童基金会伙伴监测机构的记录，已查实 1 月至 2 月有 33 名儿童死于过渡联邦政府和非索特派团部队与青年党部队和伊斯兰真主党(摩加迪沙出现的新武装团体)之间的交火，这一情况令人担忧。

12. 据联合国难民事务高级专员办事处估计，1 月 15 日以来有 55 000 人返回摩加迪沙，他们主要来自重新爆发冲突和出现严重干旱的地区。鉴于安全问题持续存在并缺乏基本服务，这次返回并非是有组织返回。但是，联合国机构和非政府组织伙伴正在拟定应急计划，为返回者提供援助。据估计，索马里的境内流离失所者共有 130 万。

13. 2009 年救助活动资金严重短缺。2009 年需要救助资金 9.18 亿美元，但是索马里联合呼吁程序仅收到 26% 的资金，其中大部分(79%)将用于粮食；而水/卫生和保健等重要部门仅分别得到 2% 和 3%。虽然索马里恶劣的人道主义工作环境在全世界首屈一指，但在联合呼吁程序中并未为安全和安保承诺资金。中央应急基金划拨了 1 000 万美元，支持重点救生方案。但是，如要确保提供救生援助和维持生计，急需大幅增加资金。

D. 人权

14. 索马里的人权情况十分危急，特别是鉴于当前的安全局势，人权捍卫者在记录侵犯人权事件方面继续面临严重制约。在本报告所述期间，针对平民的大规模歧视性袭击报告有所减少，但是由于派别交战并使用简易爆炸装置，平民仍然面临伤亡风险。虽然部分事件的动机和肇事者并不清楚，但是据称定点暗杀和暗杀未遂事件仍有发生，其中包括针对至少三名神职人员、摩加迪沙医院主任和内政部长的暗杀事件。新闻记者继续面临威胁、恐吓、暗杀和拘押风险。据报告，针对儿童的严重侵犯事件在全国都有报告，其中包括几个冲突方招募和使用儿童、在交战中死亡和致残、滥用武力和过度使用武力、强奸和其他针对妇女和儿童的暴力形式。

15. 任意逮捕和拘押，包括在初次庭审后被长期关押，以及在伊斯兰法院审判后执行枪决，在索马里部分地区都有记录。此外，侵犯人权和违反国际人道主义法责任者继续逍遥法外，令人甚感关切。

16. 虽然 2008 年成立的公正与和解工作组未能如期开展活动，但仍拟议不久举办第二个讲习班。过渡联邦政府代表表示，愿意讨论加强保护和促进人权问题。统一法律以及促进和保护人权，将是一项十分棘手的工作。

三. 安全理事会第 1863(2009)号决议的执行情况

A. 非索特派团全面部署和加强工作的进展

17. 3 月，非索特派团完成了 850 名乌干达官兵组成的第五营的部署，使特派团部兵力达到 4 340 人，约为核准兵力的 54%(包括乌干达的三个营和布隆迪的两个

营)。布隆迪承诺增派的一个营尚待部署。3月27日,布隆迪常驻联合国代表团在给联合国秘书处的普通照会中表示,是否增加三个营的部署将取决于以下条件:非索团其他部队派遣国进行参与;非索团向联合国维持和平行动过渡;提供充足的物资援助;提高部队偿还费用。非洲联盟继续争取部队派遣国主动增加兵力,使部队人数达到核准兵力8 000人。但是,非洲联盟报告没有国家明确表示进行派遣。我敦促非洲联盟成员国承诺派遣必要的部队人员。

18. 3月16日,我会见了布隆迪外交部长和国防部长。两位部长对非索特派团布隆迪特遣队装备不足,特别是装甲车和部队防护服不足表示关切。他们呼吁为提供这一重要装备提供援助。他们强调,这些装备将使索马里政府加快非索团另一个营的部署。3月18日,布隆迪总统皮埃尔·恩库伦齐扎在与我会见时表达了同样的信息。因此,我呼吁会员国协助布隆迪获得必要装备。我并呼吁会员国提供援助,满足我在1月30日给安全理事会信中提及的其他主要军事需求,其中包括在摩加迪沙港使用的近岸巡逻艇,以及反简易爆炸装置巡逻技术培训。

19. 非索特派团目前已在海港和机场、“索马里别墅”、老大学和军事学院以及摩加迪沙其他战略要地部署。部队为机场、海港和其他地点提供安保,并为进港船只提供护卫,为当地社区提供医务和淡水,为来访的国际代表,包括联合国各工作队提供运输和保护,并为索马里国家安全部队的发展提供支持。

B. 联合国对非索特派团的一揽子支援计划

20. 4月7日,大会批准联合国对非索特派团的后勤一揽子支援计划的第一阶段。首批援助7 160万美元,将使联合国接收现行支助合同安排的资金,以成立联合国非索特派团支助办事处,并在6月一揽子支援计划全面实施前对特定领域提供紧急援助。

21. 在2009年1月技术援助特派团访问和随后与非索特派团领导人讨论之后,联合国确定了提供紧急援助的具体领域,其中包括:加强非索特派团的医疗设施和医疗后送能力,包括加强摩加迪沙机场安全,并在内罗毕部署一架固定翼飞机;提供资金建造非索团二级医院和部队总部;加强战略和战术通信能力;非索团部队使用和维护联合国所属装备培训。这些领域的援助旨在帮助非索团加强安全,提高业务效率,并为即将进入的营做好部署准备。

22. 为此,从战略部署物资储存调拨的基本设备已经到达布林迪西,准备4月中旬空运恩德培。设备包括战地防御器材;医疗用品;机场流动照明系统;一台机场消防车;信息和通信设备及相关基础设施。此外,根据秘书长利用联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团清理结束后转让的物资加强非索特派团的建议,一批包括预制住宿和活动浴室单位、软体车辆和空调单位在内的联合国所属装备已经运抵摩加迪沙。正在考虑向非索团捐赠这些资产,第五委员会将建议大会予以批准。

23. 非洲联盟和联合国签署谅解备忘录，是联合国与非索特派团和非洲联盟建立必要合作框架的基础，谅解备忘录将根据有关内部控制程序，明确两个组织的全面关系、以及各自的作用、职责和赔偿责任。这对于建立必要的监督和问责机制意义重大。签署谅解备忘录的工作正在进行之中。

24. 外勤支助部目前正在审查各项方案，以加快建造非索特派团总部和二级医院，并对合同安排进行评估。外勤部还与一个会员国合作，争取签订一份协议，由联合国在 2009 年 3 月后的六个月内继续为非索特派团现行支助合同安排供资。与此同时，外勤部正在努力制订服务支助合同，以便到 2009 年 9 月取代现行安排。

25. 联合国非索特派团支助办事处核心小组已经成立。目前正在招聘人员，并已在内罗毕部署先遣小组。支助办事处还向亚的斯亚贝巴和恩德培派驻了人员。此外，外勤部一个小型工作组以非索团的名义对摩加迪沙进行了初步评估访问。

26. 根据设想，向非索特派团提供的一揽子支援计划将分阶段进行，但取决于联索政治处最终在摩加迪沙派驻少数支助和行政人员。如果安全条件允许，需满足这个基本条件，才能保证向非索特派团提供适当的支援并对支援进行监督。但是，鉴于目前条件下的现行安全政策(联合国安全等级五级)，无法长期派驻联合国国际工作人员(另见第 68-72 段)。因此，计划将执行正常任务，直至建立必要的安全基础设施，以便向摩加迪沙派驻半常驻人员，对国际工作人员进行轮换。非索特派团一揽子支援计划将由所有国际和国家行为体以及利益攸关方，包括联合国国家工作队、联索政治处和捐助方密切协调进行，以避免职能重复，提高工作效率。

C. 联合国对非索特派团的规划支助

27. 根据第 1863(2009) 号决议，维持和平行动部(维和部)将继续通过联合国驻亚的斯亚贝巴规划专家协助非洲联盟对非索特派团进行规划和部署。在本报告所述期间，专家就非索特派团所涉所有军事和警察规划和业务事项向非洲联盟提供了咨询。联合国规划专家特别协助审查和更新了非索团的军事和警察行动构想，并协助编写了部队和警察组建战略，以增加非索团的军事、警察和文职人员人数。专家组在 2009 年 4 月捐助会议前草拟了预算，预测了设备需要，协助初步安排了部署前培训和筹备，并协助非洲联盟在采购、人力资源管理、医疗支助和新闻等领域进行能力建设。截至 4 月 1 日，联合国驻亚的斯亚贝巴规划专家共有 12 人，其中包括军事、民警、解除武装、复员和重返社会(复员方案)专家以及后勤和其他支助规划专家。

D. 索马里安全部队和警察的发展

28. 吉布提和平进程设立的过渡时期安全安排包括三个主要机构，即联合安全委员会、联合安全部队和索马里警察部队。过渡联邦政府已将联合安全部队改名为

国家安全部队。新的过渡联邦政府还表示，安全是最优先的工作之一，并迅速新成立了一个由国家安全部、国防部和内务部部长组成的安全委员会。新委员会的建立对在《吉布提协议》框架内设立的联合安全委员会的作用以及可能的重叠提出了一些问题。联合安全委员会对建立和发展国家安全部队和索马里警察部队负有正式责任。在政府和联合安全委员会成员与联索政治处和非盟举行会议之后澄清，联合安全委员会将继续履行《吉布提协议》设想的职责，并将向国家安全委员会提供咨询意见。

29. 目前正在最后确定安排，以提高联合安全委员会的业务能力。该委员会将由政府与联索政治处和非索特派团联合主持。联合安全委员会将监督四个工作组。这些工作组将分别负责在以下方面制定计划和建议：军队专业化；民警发展；安全部门体制框架，包括有关部委和监督机构的发展；未来需求规划，包括未来可能实施的复员方案。

30. 目前，国家安全部队由前过渡联邦政府部队和前索马里再次解放联盟部队组成，估计约有 3 300 人。这些部队已于 1 月在埃塞俄比亚部队撤出的地区进行部署。部队的特点是联合部队，但目前在各自的区域开展行动，并由地方安全委员会管理。国家安全部队人员与开发署训练的约 2 700 名索马里警察部队成员一起工作。这些安排虽然在填补埃塞俄比亚部队撤离造成的真空方面行之有效，但还尚未根据《吉布提协议》正式化。与此同时，国家安全部队的供资、审查、问责、治理和可持续性等问题还没有解决。

31. 联合安全委员会的一个至关重要的优先事项，是为国家安全部队的正式建立提供战略方向，这需要确定不同于民警的明确授权和相关任务，以及制定确保有效的指挥控制、包容性招募、适当的审查和问责机制，包括民间监督的规定。这些措施对于确保警察部队尊重人权、享有平民的尊重和支持至关重要。在这方面，政府已开始工作，物色、核实和登记现有的过渡联邦政府和索马里再次解放联盟人员，并使指挥控制安排正式化。

32. 捐助者对这一进程的援助将是至关重要的。迫切需要包括继续向目前在摩加迪沙维持治安的索马里临时安全部队供应水、食物、燃料和医疗援助。非索特派团目前在捐助者的援助下满足这些基本需求。联合安全委员会的运作也需要捐助者的支持。根据目前与联合安全委员会制定的计划，将争取双边捐助者为国家安全部队提供训练和装备。发放津贴也将需要资金，虽然政府在争取用自己的收入分担部分费用。

33. 同时，在警察方面，开发署重新启动了警察培训方案，与乌干达警察部队协作培训的 80 名受训人员已经毕业。目标是利用目前在摩加迪沙修复的现有设施，在中期培训 4 000 多名警官。但是，警察学员的培训将取决于捐助者确认提供津贴支助。要求捐助者确认津贴支付支助，是一个高度优先事项。政府表示，希望

尽快对被指定负责摩加迪沙和索马里中南部地区的所有 10 000 名警察进行培训。正如我 3 月 9 日报告所述，开发署、联索政治处和非盟之间就支持发展索马里警察进行了明确的分工，以补充开发署领导的现行法治与安全方案。双边合作伙伴应给予协助，为警察提供装备，并建设警察基础设施。

34. 根据第 1863(2009)号决议的要求，联索政治处将结合非索特派团和开发署的现行工作，设立专门能力支持发展索马里安全部门，包括军队和警察培训、安全部门改革、复员方案、排雷行动、人权、司法和惩戒等领域的顾问。

信托基金和捐助会议

35. 根据第 1863(2009)号决议第 8 段的要求，我打算于 2009 年 4 月 23 日在布鲁塞尔举行一次捐助国会议，为未纳入联合国一揽子后勤支助的非索特派团需求进行募捐，并为索马里过渡安全机构提供支持。说明优先需求的文件将很快提交给捐助者。欧洲联盟已慷慨表示愿意主办这次会议。这次会议将由联合国、欧洲联盟、非洲联盟和阿拉伯国家联盟联合主持进行。

36. 此外，可以通过联合国第 1863(2009)号决议所设两个单独的信托基金或作为对非索特派团和过渡联邦政府的双边援助捐款。联合国非索特派团信托基金将把捐助者的财政援助输送给非盟和非索特派团部队派遣国，用于偿还部队费用和采购装备。此外，联合国索马里安全部队信托基金将向索马里当局输送财政援助，以支持《吉布提协议》设想的联合安全委员会和国家安全部队(联合安全部队)的维持和发展。进行中的开发署法治与安全方案为发展索马里民警部队的另一供资机制。联合国在亚的斯亚贝巴的规划专家一直与非索特派团密切合作，制定一个按优先次序分列的装备和人员需求清单，以便在定于 2009 年 4 月 23 日举行的捐助会议上提交给国际社会。

37. 除开发署规划的方案外，应当拨出专用捐助资金，为立即加强司法和监狱系统和建立国家和地方机构提供进一步支持。资助的活动将包括修复基础设施、监狱和司法官员培训、工资津贴以及宪法和立法发展。

四. 联合国今后的作用

38. 在第 1863(2009)号决议第 5 段中，安全理事会要求我在就设立联合国维持和平行动作为非索特派团接替部队作出决定之前提供评估。同时，在决议第 6 段中，安理会要求我就设想的维和行动的任务授权提出建议。

39. 为了准备这方面的全面评估，秘书处启动了综合特派团规划流程，所有相关部门、办事处和机构、以及联索政治处和联合国国家工作队的代表都作出了贡献。按照既定综合规划指导意见，综合特派团规划流程的重点是：(a) 为联合国索马里战略目标确定共同远景；(b) 对各种挑战和风险达成共同谅解；以及(c) 为实

现战略目标确定行动方案，包括通过部署一个联合国维持和平行动。这些重要因素连同我的评估阐述如下，而安理会要求提供的其他最新情况载于上文第二节和第三节。

战略目标

40. 综合特派团规划流程审查了联合国在索马里的各项战略目标，这些目标是在 2008 年战略评估、秘书长 2008 年 3 月 14 日的报告 (S/2008/178 及 Corr. 1 和 2)、秘书长 2008 年 12 月 19 日给安全理事会主席的信 (S/2008/804) 以及我 2009 年 3 月 9 日的报告 (S/2009/132) 中介绍的技术评估团调查结果中确定的，并根据实地的政治进程以及安全和人道主义形势的发展得到重新审视。

41. 联合国在索马里的首要目标仍然接近于 2008 年战略评估确定的目标，即结束暴力冲突并为实现持久和平和恢复正常状态奠定基础，以此帮助改善索马里人民的生活。这就要求在政治、安全和恢复这三个主要方面同时取得相辅相成的进展。与此同时，由于人道主义需求的规模和紧迫性，必须继续在充分尊重公正、人道、中立和独立等人道主义原则的情况下提供人道主义援助。

42. 因此，联合国在索马里在三个方面有以下关键战略目标：

(a) **在政治方面**，协助过渡联邦政府为索马里和该地区的和平进程争取支持，并在吉布提和平进程框架内促进民族和解以及过渡联邦政府与反对派组织的持续对话；为地方治理建设能力并推进过渡时期的关键任务，包括起草宪法；以及支持将人权纳入和平进程的各个方面。

(b) **在安全方面**，协助过渡联邦政府创造安全条件，使建设国家机构的进程能够扎根，人道主义援助可以安全提供，恢复努力能够取得进展。在这方面，当务之急是为一个合法的当地拥有和开发的国家安全机器奠定基础，安全机器由国家安全部队和民警组成，坚定致力于法治，包含全面的司法，包括少年司法和惩戒能力，并符合善政和问责制原则，遵守国际准则。

(c) **在恢复方面**，联合国的战略目标应当是帮助索马里摆脱目前的紧急情况，并确保人民得益于和平进程，具体是获得基本服务(包括水、保健和教育)、生计支持和机会、主要基础设施的恢复，以及其他速效恢复方案。虽然将在上述方面开展工作，但满足急需援助的大约 320 万人的拯救生命和保护需要，仍是一个关键的优先事项。

43. 所有这些活动的成功，将取决于支持由索马里逐步掌控和主导、而非外部强加的解决方案。因此，所有这三个方面的优先事项都应当是建设索马里社会和体制的能力。能力建设应考虑到政府的过渡地位，重点是使其能够完成过渡时期任务，同时为能够使索马里实现长期有效稳定和发展的国家机构奠定基础。

挑战

44. 安全问题是国际社会在索马里进行有效参与的最大障碍。然而，由于挑战的复杂性和不对称性，传统安全对策可能并不适合。特别是，国际安全部队进入索马里仍然是一个将导致分裂的政治问题，有可能加剧冲突。在部署联合国维和行动的问题上仍然存在争议，索马里政治行为体对此持有不同的立场。因此，对于联合国来说，最微妙的挑战是设计参与手段，既能有效完成任务，又能保证对联合国工作人员的保护，并尽量减少加剧索马里人分裂或卷入冲突的风险。

45. 第二个挑战是，应加强索马里人对过渡时期机构的掌控和建设这些机构的能力，同时也应尊重包容需要和加强合法性。鉴于索马里社会派别繁杂以及部族和小部族在政治中的作用，确保联合国支持的所有进程尽可能具有包容性是至关重要的，尤其是在建立安全机构方面；否则，这种援助随时可以被看作是对某些部落或领导人的支持。同样，必须确保在对安全机构发展进行投资的同时，相应发展法治，包括司法和惩戒制度，尊重人权，包括儿童的权利。

46. 第三个挑战是，在保留人道主义空间与确保对联合国支持和平进程工作采取综合办法之间保持适当平衡。必须综合协调人道主义、政治、安全和恢复努力，同时尊重联合国有关利益攸关方的各种任务，并在执行联合国的战略时保持必要的连贯性。在所有领域，在实地派驻有限的联合国国际人员进行运作，在问责制方面存在挑战，这需要采取创造性方法，并不断注意监测方案交付和可能意想不到的后果。

47. 鉴于索马里的独特和极具挑战性的行动环境，计划 2009 年 5 月派出一个总部一级的机构间特派团，在风险评估、风险减缓和风险管理方面为联合国索马里国家工作队和联索政治处提供支持。

可能的国际参与办法

48. 考虑到各项战略目标以及上述挑战和风险，综合特派团规划流程参与者为联合国索马里维和行动进一步制定了各项计划，并根据第 1863(2009)号决议的要求为任务授权提出了建议。此外，还一致同意，如果安理会决定目前不设立联合国维持和平行动，有必要考虑联合国在索马里参与的其他可能的备选方案和设想，这些做法并不一定是相互排斥的，可以是分阶段努力的一部分，详情见下文。

非索特派团向联合国维持和平行动过渡(选项 A)

49. 根据安理会第 1772(2007)号和第 1814(2008)号决议的要求，一直在制定设立联合国维持和平行动应急计划，以接替非索特派团，逐步扩大在索马里的存在。应急计划在 2009 年 2 月由技术评估团审查，并经综合特派团规划流程得进一步修改。

50. 设想的维和行动计划载于我 2009 年 3 月 9 日的报告(S/2009/132, 第 53 至 65 段)。计划设想, 组建一支约有 22 500 人的部队, 部署在五个区, 由海事和航空部门提供支持。特派团还将纳入一个很大的警察组成部分, 大约有 1 500 名警官和最多 8 个建制警察部队。将通过部署从会员国借调的惩戒干事来重点处理最紧迫的问题, 并部署一个适当的文职部门, 支持索马里当局克服监狱系统的不足。

51. 联合国维持和平行动的主要作用将是促进创造一个安全的环境, 以便能够安全地提供人道主义援助, 帮助吉布提和平进程取得进展, 索马里国家机构重建能够扎根, 并支持正在进行的恢复工作。维持和平行动将支持过渡联邦政府完成各项过渡任务, 包括便利那些参与政治进程的方面的准入, 监测安全安排执行情况, 以及向联合安全委员会提供咨询意见。特派团作用的一个主要方面将是提供技术咨询, 指导安全部门和法治机构的发展, 包括联合安全部队、民警、司法、监狱、复员方案和排雷行动以及人权保护和促进, 包括儿童保护、福祉和权利。按照设想, 这些任务将组成特派团文职部门的一个单一专门支柱, 并与联合国国家工作队密切配合。

52. 关于第 1863(2009)号决议第 6 段所述各项任务, 特别是提供人道主义援助, 人道主义行为体都强调, 有必要特别小心确保根据需要及中立和公正原则提供人道主义援助。应避免援助交付政治化, 并防止人道主义工作卷入冲突。为此, 在索马里的维持和平行动应该有责任通过促进可以更自由交付援助的安全环境, 为人道主义援助提供便利。

53. 在此基础上, 建议设想的维持和平特派团将根据《联合国宪章》第七章进行运作, 其主要任务应包括:

(a) 为吉布提和平进程提供斡旋和政治支持;

(b) 支持联合安全委员会依照《吉布提协议》监测和核查停止敌对行动的落实情况及其后一切停火安排和联合安全安排的执行情况; 向联合安全委员会提供执行职能, 包括调查违反停火行为的技术援助; 并在力所能及范围内, 支持监测非法武器贩运, 为此向监察组提供一切相关信息;

(c) 在力所能及范围内, 促进一个安全的环境支持和平进程; 便利政治进程参与者的行动自由、通行安全和人身保护; 为关键的政治基础设施提供安全保障;

(d) 通过创造必要的安全条件, 便利人道主义援助的自由流动; 并在力所能及范围内, 协助难民和国内流离失所者安全和有尊严地自愿返回;

(e) 保护其人员、设施、装置、装备和特派任务, 并支持联合国人员的安全和行动自由;

(f) 在部署部队方面, 在其能力范围内, 采取必要行动, 保护濒临人身暴力威胁的平民, 但不影响国家的责任;

(g) 协同区域和国际捐助伙伴及其他有关各方，根据安全部门评估，在符合《国家安全和稳定计划》的总框架内，在进行中的开发署支持法治和安全方案的基础上，支持过渡联邦政府制定和实施计划，促进切实重建、训练和保留包容各方的索马里安全部队，包括军队、警察和司法队伍；

(h) 协同区域和国际捐助伙伴和其他有关各方，根据法治评估、在联合国国家工作队支持法治和安全方案以及和平进程未来相关需要的基础上，支持加强司法和惩戒机构和培训司法和惩戒人员；

(i) 支持过渡联邦政府制定和交付军控计划以及前战斗人员解除武装、复员和重返社会计划，包括释放各社会武装派别和团体招募和使用的儿童，使他们重返社会；

(j) 提供地雷行动，包括地雷风险教育，调查、排雷以及发展国家地雷行动能力；

(k) 与索马里利益攸关方合作，加强监测和调查侵犯人权问题，确定补救办法和执行措施——包括能力建设，支持建立适当的机制来解决有罪不罚和问责问题，并支持发展适当的机构促进和保护人权；

(l) 支持采取措施，通过不断与妇女的民间社会组织协商，更多地保护妇女和女童，并与社区领袖合作，记录、监测和改变社区对有罪不罚现象和残害妇女行为的态度；

(m) 遵照和适用安全理事会关于儿童与武装冲突问题的第 1612(2005) 号和第 1539(2004) 号决议，促进和确保保护受武装冲突影响的儿童；

(n) 与实地有关伙伴合作，为联合国维和行动人员提供全面的艾滋病毒/艾滋病认识和预防培训及艾滋病毒干预，并为包容性的国家安全部门/部队提供培训艾滋病毒培训。

54. 我强烈重申，一体化是联合国有国家工作队和多层面的维持和平行动或政治特派团/办事处在各种冲突和冲突局势中的指导原则。然而，我注意到人道主义界的关注(上文第 52 段)。在这方面，设想的维和特派团将对结构一体化采取渐进办法。根据本组织的一体化政策，最初将通过一个综合的战略办法和一套共同的战略目标来确保协调一致。一般而言，特派团的结构应补充现有的联合国国家小组能力，避免复制现有方案或取代地方进程。这一安排将根据实地情况的演变而重新予以审议。

55. 预料联合国维持和平行动将在允许特派团有效运作的基本条件下部署。这将包括达到秘书长 2009 年 3 月 9 日报告中阐明的基准，特别是索马里的实地所有主要政治行为体都同意部署，以及会员国对军队和所需军事能力作出适当承诺。不应该武断地确定联合国行动部署和接管非索特派团权力的时间表，但应视关键

因素而定，其中包括是否有基本的军事能力。2009 年 2 月 19 日，维持和平行动部军事厅向 60 个会员国发出普通照会，以确定如果安理会决定建立一支联合国维持和平行动索马里，他们是否愿意派遣部队。只有 10 个会员国作出答复，所有答复都是否定的。

评估

56. 在此阶段直接部署一个联合国维持和平行动，将是一个高风险选择。在当前的安全形势下，部署需要一个大規模、强有力的军事组成部分，有充分能力保护自身并维持一个安全的环境。由于索马里主要政治角色意见分歧，以及仍在吉布提进程之外的团体的态度，这种行动可能会引发索马里社会许多成员反对国际军事干预。反对和平进程的人很可能把特派团描绘成一个新敌人，结果增加叛乱势头，转移对政治进程的注意力。这将导致攻击维和人员，并促使联合国维和部队卷入冲突。同样重要的是，联合国维和行动的部署将破坏新政府继续其民族和解工作的努力。

57. 因此，目前情况下的维持和平行动可以大大改变冲突动态，但不一定往好的方向发展。在就这个还会消耗大量资源的危险选择作出决定之前，最好对联合国在索马里参与的备选措施的范围作出评估。这一办法将是一个较小规模的存在，并支持和平进程由索马里人自己领导的看法和现实。

坚持当前方向(在建立索马里的安全机构的同时加强非索特派团)(选项 B)

58. 在第 1863(2009)号决议中，安理会设想由联合国向非索特派团提供一揽子支助，并确认国际社会应为索马里建立安全和法治机构提供援助，以此作为联合国维持和平行动的先导。这些活动加上正在进行的调解努力，以及联合国国家工作队和其他人道主义组织的人道主义和恢复活动，本身也是实现联合国战略目标的一种可信办法。尤其如上所述，投入联合国维持和平部队有加剧索马里人之间分歧的危险，并可能被强硬派叛乱团体用作继续或扩大武装冲突的口实。在未来几个月继续执行现行战略时，联合国将着力开展下列活动：

政治方向

59. 在政治方面，联索政治处将继续为过渡联邦政府提供调解和斡旋，以支持其拓宽和平进程的努力。为了推动这项工作，联索政治处将需要在安全条件许可的情况下定期到摩加迪沙和索马里其他地区执行任务。正如联合国维持和平行动一样，联合国国家工作队将根据现行的联合国过渡计划，率先为机构能力建设和当地政府提供支助。鉴于安全环境，许多有关活动将尽可能通过当地合作伙伴开展，或通过第三国举办培训及能力建设活动加以落实。与此同时，联合国国家工作队将从在“索马里兰”和“邦特兰”的现有方案着手，寻找机会扩大其恢复和建设和平活动。

60. 在人权方面，联索政治处将扩大努力，进行监测并为过渡联邦机构和民间社会提供有关人权问题的能力建设，包括处理有罪不罚现象和逐步建立问责、监督和过渡时期司法机制。在进入索马里机会受限的情况下，可以开展的任务包括通过与难民接触加强监测、为过渡时期司法会议进行实质性筹备、以及采取能力建设举措，包括就索马里有关法律与国际人权和人道主义法接轨问题举行讲习班。

61. 在处理人权问题的同时，联合国将支持政府和有技术专长的民间社会组织根据关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议的要求，在和平进程中充分纳入妇女的观点，并推动协商以使妇女网络在和平议程中有一个共同的平台。

安全方面

62. 在安全方面，在索马里各机构建设到适当水平之前，联合国将继续支助非索特派团，帮助特派团将兵力加强到核定的 8 000 人，并强化特派团确保摩加迪沙关键基础设施安全的能力。目标应是使非索特派团能够继续确保战略设施的安全，并成为首都的安保支柱，直至国家安全部队能够全面承担摩加迪沙的安保责任。与此同时，联合国将帮助过渡联邦政府在适当的法治框架内逐步建立一个包容各方的索马里安全部门。联索政治处已在设立一个过渡时期安全部门小组，该小组将与开发署协调负责安全部门改革、协助联合安全委员会、支持组建国家安全部队并支持逐步建立警察培训和规划能力，以对现有方案进行补充。这一设在内罗毕的小组将对索马里进行短期访问，支持联合安全委员会下新成立的各个工作组，并与非索特派团、捐助方和联合国国家工作队合作开展工作。

63. 在建立安全机构的同时，联合国将继续在复员方案、恢复警察、逐步建立司法和惩戒系统方面向过渡政府提供技术咨询和支助。为此，将与联合国国家工作队一道制订联合合作框架，以确保在当前开展的项目和活动的基础上，加强国际援助的协调一致和有的放矢。

64. 虽然在摩加迪沙没有联合国的存在将是一个制约因素，但创造性的伙伴关系已发展到可以通过各种机制开展活动。例如，就维持治安而言，开发署已与索马里警察领导层一道进行了培训需求评估，举行了研讨会，并制订了会议规划，以帮助恢复索马里警察部队。开发署还就支持索马里警察部队并就非索特派团警务部门的综合性联合规划机制问题提供了协助和咨询。开发署培训的索马里训练员还将在“邦特兰”和摩加迪沙现有的警察学院提供基本训练。在摩加迪沙的警务人员将通过非索特派团警务部门获得培训、咨询和指导。这些活动的战略协调、与捐助方的联络和对索马里警察领导层的咨询则由非盟和联合国共同提供。联合国也将向非索特派团提供关于警察恢复、培训、改组和重建的技术咨询和支助。开发署(索马里办事处)在当地已有惩戒和司法方案，也有改善基础设施和培训监狱及司法人员的资金。监狱方案的重点将首先放在摩加迪沙和拜多阿地区。联合

国地雷行动处将为索马里警察持续开展的排雷行动并为逐步建立国家能力提供支助。

恢复方面

65. 在恢复方面，根据联合国过渡计划，方案拟订工作目前主要集中在较稳定的“索马里兰”和“邦特兰”地区；一些活动已在索马里中南部开展，其中包括摩加迪沙，在局势许可且捐助方提供必要资金的情况下，将重启各项优先恢复方案。根据其最新的安保风险评估，联合国国家工作队目前正在最后确定新的最低运作安保标准。这些标准将详细列出旨在建立更具复原力的安全态势的各项风险缓解措施，以期在目前不利的安全条件下维持和扩大联合国的存在并协助落实优先方案。联合国过渡计划能够扩大到索马里南部和中部，以提供关键的社会服务和生计。联索政治处联合规划股和联合国国家工作队将草拟一个联合国综合战略框架，以确保综合性战略方针协调一致。

66. 在人道主义交付方面，现行方案将继续利用当地和特设机制向有需要的民众提供援助。非索特派团在人道主义援助中的作用应仅限于依照安全理事会第1772(2007)号决议的规定，为提供人道主义援助创造安全条件。在保护人道主义空间的同时，希望政府目前正在为促进和解作出的努力也将逐步改善对有需要民众的援助，并改善。

评估

67. 这一选项为第1863(2009)号决议概述并经最近技术评估团进一步发展的战略的继续，是一种务实的做法。它显示了即使在目前的安全条件下，联合国系统如何仍能在所有专题领域中继续参与工作，从而在综合性战略方针的基础上并与非盟、捐助方以及索马里人合作，尽可能融入更广泛的维持和平努力。不过，这种办法也有很大的局限。在当地、特别是在摩加迪沙没有常设性存在而只有有限的访问，这在很大程度上需要依赖在境外与索马里人接触，因此有可能对已回到索马里本土的和平进程的支持可能受到限制。监测、问责和监督的问题也令人担忧，特别是在过渡时期的安全机构方面。总体而言，这是一个有效的选项，但为了确保透明度和索马里与国际行为体之间的信任，这也是一个需要不断关注的选项。

以“小规模”方式在索马里坚持当前方向(选项 C)

68. 第三种办法将是争取扩大选项 B，途径是在摩加迪沙建立一个“小规模”存在。这将涉及到联索政治处、联合国索马里办事处以及联合国国家工作队一些部门的搬迁。这种方法还需要摩加迪沙安全局势的进一步改善、非索特派团强化合作与支持以及如上文所述一套得力的安保措施。

69. 根据这一选项，上文选项 B 所列各项活动都将继续，但需联索政治处和联合国非索特派团支助办事处在摩加迪沙派驻少数人员加以补充，人员数量将逐步

增加。根据安全条件，初步目标将是搬迁联索政治处/联合国非索特派团支助办事处数量有限的关键工作人员，他们的主要任务将是：与非索特派团和包括政府及联合安全委员会在内的索马里伙伴保持经常联络，以支持第 1863 (2009) 号决议产生的战略；作为一个信息来源，以更好地了解当地的需要；使有关方面除执行选项 B 涵盖的各项任务外，能够更有效地执行和监督通过联合国提供的政治和安全援助。

70. “小规模”办法一开始可以先在非索特派团控制区内行动，然后根据实地局势的演变加以扩大或收缩。为建立联合国在摩加迪沙的存在，就必须在安全基础设施方面作出大量投入，包括在实地建造安全的办公室和住所，实现可靠的医疗支援并部署高标准的装甲车辆和其他装备。只要摩加迪沙仍处于安全五级阶段，联合国国际工作人员就只能根据任务状况进行部署，并不得不根据优先活动和各自领域中特殊的实地交付需要进行轮调。根据现联合国现行的安保政策，只能在安全等级降至四级的情况下，才能指派联合国国际工作人员定期常驻摩加迪沙。

71. 目前的构想是，联索政治处/联合国非索特派团支助办事处的存在初期将分别设在现有联合国机构的设施中，并保持与人道主义界和联合国国家工作队的活动不同的结构。人道主义及恢复活动因此将按照前面几个选项的思路进行，而联索政治处/联合国非索特派团支助办事处与联合国国家工作队之间的协调，将按选项 B 所述通过联合规划股起草联合国综合战略框架加以落实。

72. “小规模”的建立将逐步实施。首先，联合国工作人员将增加对摩加迪沙的经常访问。此后，将为一个小型的半常驻性存在制订安保构想。在此阶段，最可靠的办法可能是在设想建立的非索特派团总部之内建立一个小型的联索政治处/联合国非索特派团支助办事处驻地，其中将包括这个联合国单位的生活和工作设施。在初期阶段，联合国存在的安保安排将主要依靠非索特派团的基础设施，同时需要实施联合国一揽子后勤计划中构想的措施。

评估

73. 这是一个谨慎的选择，可在安全关切与同摩加迪沙的索马里行为体之间更密切接触的需要之间取得平衡，从而使有关方面能够更有效地规划、落实和监督第 1863 (2009) 号决议概述的战略。它具有根据当地条件加以扩展或收缩的灵活性。精心调整和逐步实行这一办法，最终可以产生一种将产生这样一种结构，既具有与目前联合国维持和平行动相同的多种能力，但其配置更加宽松和更加灵活，以避免激起拆台者们的负面反应。

74. 这个选项需要复杂的协调，但具有灵活和建立核心存在的优势，包括较好的成本效益以及能够增强索马里行为体的能力。应当承认的一个缺点是，把联合国的实质活动更密切地与非索特派团联系在一起，特别是共用一个地点，可能使联合国人员在面对反对非索特派团存在的反叛分子时遭遇额外的危险。因此，关键

是要分阶段实施，以充分评估风险并与当地行为体建立信任，还要特别重视保持人道主义行为体的公正性。

没有国际安保情况下的介入(选项 D)

75. 最后，鉴于脆弱的安保情况具有可能恶化的危险，且索马里各行为体在非索特派团的存在问题上持有分歧，综合特派团规划流程确定有必要制定计划，应付摩加迪沙可能没有国际安保人员的情况。如果非盟决定撤走非索特派团或索马里政府要求非盟结束非索特派团，或出现安保严重恶化非索特派团被迫撤出的“最坏情况”，上述情况即可出现。

76. 在非索特派团撤出正进行的和平进程的假设情况中，联合国应继续按照上文所确定的战略目标介入。在最佳情况假设中，联索政治处和联合国国家工作队根据安保情况和索马里安全机构的发展状况，或许能够按照直接与索马里政府商定的安排而在该国境内建立存在。优先介入方面仍然是那些先前选项中确定的方面，包括为过渡任务提供支助和建立治理和法治。

77. 然而，更可能发生的情况是，非索特派团的撤出会留下一个安保真空，对某些联合国方案和目标的交付工作造成严重困难。这在最坏情况假设中肯定如此，即随着非索特派团的撤离暴力不断增加。联合国在该国境内的存在由此难以维持，故有必要重新评价特别是向索马里安保机构提供支助的方案。人道主义行动将继续从内罗毕进行遥控，但难题是如何进入以及监测影响的能力有限。

78. 在最坏情况假设中，联合国的做法应该是着重于遏制冲突；保护主要的人道主义活动和人权活动；建立恢复和平进程的空间。联合国应该(a) 向非索特派团的撤离工作提供必要的咨询和后勤支助；(b) 为海军护航作出正式安排，以保护粮食计划署的船只和其他重要航运；(c) 审查多国部队和(或)海事工作队的制止冲突和(或)促进恢复和平进程方案；(d) 保持对人权状况的监测；(e) 研究增强反海盗行动的实效和加强武器禁运方案。

79. 针对这一系列任务，我在 2008 年 12 月 19 日信中确定的海事工作队的选项，对于最坏情况假设仍然适用。一个由联合国或多国组成的海事工作队具备可成为重要方法的潜力，它将支持非索特派团和联合国驻摩加迪沙人员的撤离行动或向其提供紧急援助；保护人道主义援助；接受一支小规模登陆部队，它能够暂时保证小型地点的安全，以支持和平进程。

评估

80. 这一选项是应对困难环境的策略，不是所希望看到的事态。在这种情况下，第 1863(2009)号决议规定的战略将失去实际意义，而且还需要安全理事会提供进一步指导。然而，上文的概要说明了继续介入的范围，其中包括支持或恢复和平进程，确保继续通过联合国的统筹办法满足紧急需要。

意见

81. 索马里和平中目前出现了真正的政治进展和机会，它来之不易，应得到国际社会的周密、慷慨和持续的支持。在安全理事会审议其各项职责和联合国的行动范围之际，必须探索一切选项，并对帮助近 20 年来生活在战祸之中的索马里人民建立和平的最佳方法作出清醒的判断。还必须铭记从联合国先前在索马里的维持和平经验中得到的教训，从而确保本组织此次就适当的介入形式做出决定。

82. 在这方面，我估计尽管联合国的目标仍然应当是部署一个多层面联合国维持和平行动，但如要切实地实现这一目标，就必须满足我在前几次报告中提出的条件。因此，我此刻建议推行一种逐级递升的办法，即联合国在实现上文第 42 和第 43 段所述各项战略目标的同时，继续着力于在适当时机部署维持和平行动。

83. 这个拟议办法将分三阶段实施：在第一阶段，联合国维持选项 B 确定的、已获得安全理事会第 1863(2009)号决议核准的目前的介入。这项工作包括向非索特派团提供支助，帮助建立索马里安保机构，为政治进程和恢复以及联合国国家工作队的人道主义活动提供支助。在此阶段，联合国相关部门将频繁走访摩加迪沙和索马里其他可进入地区，监测授权活动的实施情况。第一阶段工作的落实进展，将在 3、4 个月后评估。

84. 如果安保条件允许，联合国的介入就可进入第二阶段，其中包含选项 C 中确定的活动。将在第一阶段活动的基础上，在摩加迪沙建立联合国的小规模存在，这一存在由联索政治处(为当地的进程提供支助)、外勤支助部(监督非索特派团支助安排的交付情况)和联合国国家工作队(监督运送人道主义援助的工作以及恢复和发展项目)的人员组成。

85. 这两个阶段将被作为过渡阶段，以安排时间向非索特派团全面提供已规划的一揽子支助安排，评估过渡联邦政府建立安全和建立自己的安保机构工作的进展，并衡量联合国在摩加迪沙建立存在的接受程度。第二阶段同第一阶段一样，也将在开始执行 3 到 4 个月后加以评估，届时安全理事会将审查联合国的作用，并决定各种条件和时机是否有利于转入最后阶段，即按照选项 A 的规定确立联合国维持和平行动并接手非索特派团的工作。

86. 此外，在整个三个阶段中，必须制订一项应急计划，让联合国在选项 D 中说明的假设情况下继续介入。这一假设即安保情况可能恶化，使国际社会无法在摩加迪沙建立和保持存在。

87. 这是一个谨慎、周密和灵活的办法，将使联合国能够衡量逐步建立并不断扩大的存在的接受程度、可持续性和实效，并着重建设索马里安保机构的能力并为非索特派团提供支助。它还将使联合国能够在情况和条件允许的情况下，在适当时机实施所有选项(A、B 和 C)。前两个阶段将使联合国能够按当地的需要和条件扩大或缩减其介入程度的灵活性。

88. 然而，使这一办法的成功取决于联合国对非索特派团的持续支助、会员国对有效建立索马里安保机构的投入、以及用于确立所构想的联合国存在的必要安保基础设施。最重要的是，这将取决于索马里政府的持续合作，及其以全面和包容各方的方式参与和平进程。建立能够承担起国家安保责任的索马里国家安全部队和警察部队，是这一战略的核心所在。因此，建议采取的办法强调索马里的所有权和能力建设。与此同时，这一办法确认和平进程处于变动阶段，必须保持所有的选项。

89. 谢赫·谢里夫·谢赫-艾哈迈德总统和过渡联邦政府发起的有效和多方面的和解努力，赢得了索马里民众的具体支持，但也引起了反击和负面行动，包括攻击增加和企图破坏政治稳定。对于这些负面的行动有某种程度的预见，短期内将很难出现一个全面包含各方的进程。不可避免的是，一些少数群体将继续推行强硬姿态，拒绝任何关于和平和解的表示。必须对这些群体采取行动，以促进进展。

90. 为了使过渡联邦政府能够继续其和解努力并扩大权力，它需要国际社会的支持，使之能够有实力推进目前的政治谈判与和解努力。它必须能够向索马里民众展示支持这一进程的好处，包括给民众带来生计、提供基本服务、建立更有效的和不断增加的收入来源，并重建各种机构和基础设施。

91. 过渡联邦政府实现这些目标的努力，必须以建立有效和先进、深深致力于实现法治的安保部门为基础。与此同时，应当以实质和可预测的方式，保持向非索特派团提供的联合国和双边支助，以便取得建立索马里安保部门的时间和空间，并让过渡联邦政府有效地确立其权力。

92. 我欣见并赞扬非索特派团部队的奉献精神和勇气，他们在非常困难的条件下在当地发挥了重要作用。必须通过充分部署联合国一揽子计划、联合国信托基金和双边援助而支持他们履行职能。还需要为支持索马里政府在法治框架内建立自己的安保部队和民警提供援助。我敦促各会员国回顾，对这些活动的支持是第1863(2009)号决议确定的战略的一个重要部分，并鼓励它们在定于4月23日在布鲁塞尔举行的捐助会议上作出慷慨捐献。

93. 同时，我对索马里不断恶化的人道主义局势以及挽救生命的人道主义援助筹资不足深感关注。安全地提供人道主义援助是同旨在实现和平、安保和机构改革的努力一道实施的优先事项，并将继续如此。我敦促各会员国为联合国索马里联合呼吁作出更多认捐，使联合国及其伙伴能够向陷于冲突、干旱和经济危机恶性循环的民众提供亟需的援助。我并敦促各会员国为联合国过渡计划中的优先恢复方案筹资，确保广大的索马里民众收获和平的红利。

94. 最后，我向秘书长特别代表艾哈迈杜·乌尔德·阿卜杜拉表示深切感谢，他为索马里人民的和平与和解事业做出了不懈的努力。我对联合国机构和非政府组织表示赞扬，他们不顾动荡的安全局势以及针对工作人员的暗杀和绑架，继续为

数十万贫民提供住宿、饮用水和医疗援助。我向全体国际和本国工作人员表示敬意，他们继续在索马里开展建设和平的重要工作。我呼吁索马里人民和会员国一如既往地对我的特别代表提供支持与合作。
