



安全理事会

Distr.: General
2 October 2009
Chinese
Original: English

秘书长根据安全理事会第 1872 (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 1872 (2009) 号决议第 13 段的要求提交，安理会在该决议中请秘书长采取 2009 年 4 月 16 日秘书长报告 (S/2009/210) 第 82 段至第 86 段中列明的步骤，并至迟于 2009 年 9 月 30 日提交进展情况报告。本报告述及索马里的最新重大事态发展、安全和政治局势评估及 2009 年 4 月 16 日秘书长报告第 82 至 86 段所述步骤的执行情况。

二. 索马里的主要事态发展

A. 政治发展

2. 索马里过渡联邦政府继续努力巩固其权力，特别是在安全部门方面。7 月 23 日，政府建立了一个国家安全与和解委员会，其任务是改革索马里安全部队和所有执法机关。同一天，政府宣布任命阿卜杜拉·穆罕默德·阿利姆取代被暗杀的奥马尔·哈希·阿丹任国家安全部长。

3. 8 月 19 日，谢赫·谢里夫·艾哈迈德总统宣布重组内阁，以此作为旨在提高过渡联邦政府一致性和总体服务能力的内部重组的一部分。他将外交部长和国防部长这两个重要职位分配给曾在前一任政府供职的官员，以增加内阁的经验和专业技能。联合国和国际社会其他成员继续帮助该国政府开展能力建设举措。

4. 过渡联邦议会继续在摩加迪沙召开会议。自从 7 月驱逐了 7 名议员后，议长又发出警告称将对那些不出席会议的人采取惩戒行动，因此大多数居住在索马里以外的议员已回国。在 7 月 27 日的讲话中，谢里夫总统敦促议员们保持团结，集中力量保卫国家免遭外敌入侵和恐怖主义袭击。他重申，政府承诺全面执行《吉



布提协议》，以在索马里实现持久和平。8月19日，议会批准了总统6月22日宣布为期三个月的紧急状态的决定。

5. 反政府武装集团继续抵制过渡联邦政府关于加入索马里包容性行政当局的号召。2009年6月21日政府与 Ahlu Sunna w'al Jamma 集团签署了合作协定，扭转了上述趋势，令人欣慰。根据该协定，政府向该集团提供军事和后勤支援，并就其控制下地区的行政事务与该集团协商。政府继续与其他武装分子接触，那些同意加入的团体已得到内阁职位。但是，青年党和伊斯兰党这两个有外国战斗人员参与并得到基地组织支持的主要极端主义团体仍未加入和平进程。

6. 8月22日，盖多州伊斯兰党部分武装分子拒绝了谢里夫总统的停火呼吁，宣布其已与青年党联合，据称这是对政府与其该地区盟友合作做出的回应。这一举动可能还表明，随着政府越来越强大和自信，极端主义集团产生了恐慌情绪，因此力图壮大自己的队伍。

7. 除了叛乱分子构成的威胁外，索马里国内外的不法分子也活动猖獗，他们利用普遍的无政府状态，控制了海港和简易机场，并借此向东非供应各种违禁品。他们还非法出口木炭和牲畜等商品，并贩卖人口和毒品。在此方面，基斯马尤港仍是叛乱分子的武器和后勤主要入境点。

8. 应索马里总理请求，联合国正与索马里当局密切合作，以振兴并重新凝聚高级别委员会，特别是在政策协调和《吉布提协议》执行方面。高级别委员会目前由联合国主持工作，处理起草新宪法、司法与和解、管理人道主义危机和动员公众支持《吉布提协议》等问题。预计委员会将在9月扩大成员，将非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)、联合国国家工作队和国际社会代表包括进来。

9. 区域组织继续支助索马里和平进程。7月20日，非洲联盟部队派遣国与国际合作伙伴在亚的斯亚贝巴召开了一次协商会议。与会者呼吁合作伙伴加速支付在布鲁塞尔会议上承付的款项，并欢迎正在开展的对索马里安全机构支助工作的协调。他们还强调了2009年5月20日政府间发展管理局(伊加特)公报中所载呼吁，该公报得到非洲联盟和平与安全理事会和第13届非洲联盟大会常会认可，要求联合国安全理事会立即采取措施，包括对所有不法分子实行制裁。此外，非洲联盟特别会议于8月31日在黎波里通过《行动计划》，鼓励过渡联邦政府加强努力，促进和解和包容性的政治进程，并呼吁所有索马里各方加入和平进程。

10. 8月6日，谢里夫总统在内罗毕会见了美国国务卿希拉里·克林顿。克林顿国务卿重申了美国支持过渡联邦政府的承诺。她提出严重警告，称如果厄立特里亚不停止支持索马里的青年党叛乱分子，美国将对其采取行动，她指出这种支持相当于干涉索马里内部事务。肯尼亚总统姆瓦伊·齐贝吉在会见谢里夫总统时，

重申肯尼亚继续支持索马里，并吁请谢里夫总统对愿意加入和平进程的反对分子保持开放政策。

11. 捐助国继续支付 2009 年 4 月在布鲁塞尔会议上承诺的款项，当时承诺的捐款共计超过 2.13 亿美元。截至 9 月 3 日，已兑现 1.966 亿美元。其中，联合国索马里安全机构信托基金已收到约 83 万美元，非索特派团信托基金收到 2 460 万美元。近 150 万美元由捐助国直接支付给过渡联邦政府，非洲联盟则得到了约 670 万美元。非洲联盟和欧盟理事会正在制定一个《捐助协定》，以便欧盟理事会支付其承诺的 6 000 万欧元。

12. 为使索马里自治区域参与和平进程，奥马尔·阿卜迪拉希德·阿里·夏尔马总理于 8 月 17 日在加尔卡约与“邦特兰”当局的高级官员举行会谈。双方同意建立联合委员会，以增进未来合作。按照 8 月 23 日签署的协议，“邦特兰”将主持联邦制宪委员会，这是筹备宪法草案的主要机构，也是打击海盗行动的基地。此外，在经公开全民投票批准联邦宪法之前，“邦特兰”可以和过渡联邦政府官员一起参加关于索马里的国际会议，并与国际机构和外国公司达成协议。

13. 在“索马里兰”，原定于 2009 年 9 月 27 日举行的选举仍气氛紧张。反对党、公民社会和立法机构均拒绝接受全国选举委员会在行政部门支持下做出的不经编制选民名册即进行选举的决定。8 月 11 日，“索马里兰”议会通过一项动议，吁请委员会和行政部门撤消其决定。8 月 21 日，埃塞俄比亚外交部长会见“索马里兰”总统、反对党、公民社会团体和长老，敦请其达成协议。8 月 25 日，“索马里兰”外交部请埃塞俄比亚担当调解人。然而，由于不可能迅速获得突破，8 月 30 日，议会设立了一个由三个主要政党代表组成的委员会，以进行调解并汇报结果。同时，区域和国际行为体也正在努力进行调解，以使各方达成协议。

B. 安全形势

14. 安全无保障仍是今天索马里面面对的最严峻挑战。继 5 月和 6 月对过渡联邦政府进行不成功的攻击之后，青年党和伊斯兰党叛乱分子的队伍得到了摩加迪沙以外民兵和外国战士的补充增强。7 月的第二周，这些集团对一些战略要地发动了全面进攻，其目的是推翻过渡联邦政府。战斗进行了数日，于 7 月 12 日演变成激烈战斗。叛乱分子进攻至距离总统府(索马里宫)300 米以内的地方，并试图占领一些关键地点，其中包括旧海港——这将令他们得以控制进出摩加迪沙港的道路。政府部队在非索特派团支持下，迫使叛乱分子后撤。

15. 在摩加迪沙的失败对叛乱活动是一个严重挫败，显然打击了其凝聚力和指挥权威。同时，非索特派团表现出保护政府设施和战略要地抵御持续攻击的能力，几乎未受抵抗即击退了攻击者。但是，摩加迪沙的过渡联邦政府部队和叛乱分子都未能巩固对争议领土的控制。9 月初，不同派系的民兵仍控制着摩加迪沙大部分社区和与其接壤的巴纳迪尔州，几乎每天都有发生战斗的报告，估计每周都有

20-50 人丧生。虽然据报大多数受害人都是战斗人员，但仍有许多平民在交火中丧生，或死于远程火炮或迫击炮攻击。8 月 16 日和 9 月 11 日，联合国非索特派团支助办事处租用的运载非索特派团货物的供给船只在摩加迪沙港受到叛乱分子迫击炮袭击，分别导致 5 名和 17 名平民死亡。另一艘联合国非索特派团支助办事处租用的船只于 8 月 27 日在摩加迪沙附近受到海盗袭击，但幸免于难。

16. 过渡联邦政府和非索特派团部队不断成为袭击目标，袭击方式包括伏击和协同攻击战略要地。9 月 17 日两辆携带爆炸物的车辆驶进摩加迪沙机场非索特派团控制区域并在非索特派团部队总部和一座由承包供应公司使用的建筑处引爆，这表明，他们仍极易受到不对称攻击。袭击中使用的车辆经查明为 2009 年年初袭击联合国场地时青年党盗走的联合国车辆。据非索特派团 9 月 18 日作的估计，至少 21 人已证实死亡，其中有 17 名非索特派团士兵——12 名是布隆迪人，包括非索特派团副指挥官和 5 名乌干达人。至少 40 人在袭击中受伤，包括几位政府官员和承包商。这次袭击后，我发表了一份声明，谴责此次袭击，并承诺支持非洲联盟和非索特派团确保索马里和平与安全的努力。

17. 在本报告所述期间，摩加迪沙之外的安全局势显著恶化，政府和民兵联军向叛乱分子发起攻击，争夺索马里南部和中部战略要镇的控制权。8 月，青年党和伊斯兰党部队暂时被逐出贝里特温和 Bulobaarde (希兰州) 以及盖多州的一些叛乱分子据点。但是，叛乱分子后来又夺回了许多据点。8 月底，据报道埃塞俄比亚部队越过边界进入希兰州并短暂进入贝里特温驱逐叛乱分子。总体而言，索马里南部和中部的安全局势更不稳定，敌对行动可能将以当前规模持续下去。

18. 这日益影响到索马里南部和中部的人道主义行动。叛乱分子之中显著的供应短缺导致犯罪活动增加。国际工作人员被劫为人质的风险也显著增加。不过，2008 年 11 月以来被劫为人质的 4 名援助人员和两名飞行员于 8 月 11 日获释。仍有 13 名援助人员在索马里被囚禁，2009 年 1 月以来又有 9 名被杀。7 月 20 日，青年党民兵劫掠了拜多阿和瓦吉卜的联合国营地，并盗走了安全设备和 7 辆联合国车辆。这些劫掠有叛乱分子指挥官在场，他们曾为人道主义活动提供过安全保障。8 月底，下朱巴州和中朱巴州的几个非政府组织营地受到青年党劫掠，据报告 7 个非政府组织被从该地区驱逐。8 月 16 日，青年党民兵再次袭击瓦吉卜的世界粮食计划署(世界粮食计划署)营地，引起交火，其中 3 名叛乱分子被打死。其动机据信是绑架国际工作人员以索要赎金。由于叛乱分子领导人在索马里南部和中部提供的安全保证越来越不可靠，联合国国际工作人员不得不从索马里南部和中部的工作地点迁移别处，目前正在审查安全安排。关键性的人道主义活动继续由本国工作人员和非政府组织合作伙伴进行。

C. 人道主义状况

19. 在本报告所述期间，索马里人道主义状况急剧恶化，原因是摩加迪沙战事增加、索马里南部和中部很多地方日益不安全且干旱加剧。自 5 月以来，摩加迪沙

的战事使 255 000 多人流离失所，其中有些人是最近 2009 年初经过一段相对稳定时期后返回家园的。自 2007 年初以来，共有 150 万索马里人流离失所。

20. 2009 年 8 月，联合国最近一次粮食保障评估估计，约 370 万人、即索马里人口的 50% 需要生计和人道主义支助，与 2009 年 1 月 320 万人相比有所增加。这些人大多数集中在索马里南部和中部由武装团体控制的地区。中部区域的干旱日益严重，扩大到了北部一些地方。粮食日益无保障情况因疾病和缺少健康服务机会而加剧。索马里五分之一儿童严重营养不良，而在 2 月是六分之一儿童。一个积极的方面是，索马里南部部分地区作物生产几近正常，原因是 2009 年 4 月至 6 月下了几场好雨。

21. 系统地洗劫援助人员驻地使人道主义行动人员日益难以履行其任务，特别是在索马里南部和中部区域，且风险日益增加。7 月，联合国因安全顾虑不得不推迟发送用以救治和预防索马里南部和中部 85 000 多名儿童严重营养不良的用品。防止疟疾的蚊帐发放工作也中断。不过，人道主义行动人员在 Hiraan 和 Galgaduud 区域仍可开展工作。

22. 6 月，索马里的联合呼吁程序所需资源从 9.84 亿美元下调至 8.49 亿美元，表明了在此呼吁期间有所修订的优先事项和可行目标。截至 9 月初，经修订的联合呼吁程序只有 53% 有资金着落。粮食计划署亟需 2.17 亿美元支付 2009 年 9 月至 2010 年 3 月短缺的 216 000 公吨粮食。粮食计划署的粮食即将用尽，从 9 月开始会出现一些短缺，不能向 330 万计划受益人提供食物。水、卫生和保健活动资金也仍然严重不足，只有 19%。

D. 人权状况

23. 索马里南部和中部的人权状况自我上次报告以来在很大程度上没有变化。摩加迪沙的战事、特别是在平民地区等发生的炮击和使用简易爆炸装置情况造成众多平民伤亡。受冲突影响地区的平民也易于受到人身攻击、基于性别的暴力及非法逮捕和拘留。仍有报告说武装部队非法招募 18 岁以下儿童。

24. 除了安全威胁外，仍有报告说极端主义团伙以伊斯兰教法为名对人处决、截肢和实施其它虐待。在青年党控制地区，妇女因拒绝穿戴符合伊斯兰教规的服装可能会受到惩罚、包括拘留。电台和其它新闻媒体还继续面临威胁和恐吓。尽管没有记者遇害的新报道，但仍未就 2009 年上半年 6 名记者遇害事件追究责任。侵犯人权有罪不罚现象在索马里很普遍。与此同时，不安全继续在阻碍重建司法和惩戒部门。索马里监狱缺少基本的医疗设施、水和卫生及受过培训的人员，狱中的人权危机情况可能会加深。

25. 在一个受人欢迎的进展中，过渡联邦政府任命妇女发展部长作为其人权协调人。高级别协调人的设立进一步促进了能力建设活动，下一节将介绍这些活动。

“邦特兰”当局在 7 月与联合国官员的会谈中还承诺更加尊重人权，并请求联合国提供支助。新通过的宪法规定设立一名人权监察员，尽管这一员额尚未设立。

26. 在“索马里兰”，废除选民名单对人权状况、特别是言论自由与和平集会权产生了不利影响。8 月末，据报告，“索马里兰”警察对哈尔格萨等几个城镇的游行示威采用武力过度。据报告，在逮捕的包括妇女和未成年人在内的几名示威人员当中，一些人在没有逮捕证的情况下仍被拘留。据报告，最初来自柏培拉的过渡联邦议会一名成员因被控叛国罪被捕，与过渡联邦政府脱离关系后才获释。与此同时，一家独立的电视和无线电广播台被关闭，原因是报道了与一起土地纠纷有关的部族内争斗，据称涉及“索马里兰”当局。涉案三名记者在没有逮捕证的情况下被羁押几周。他们在交付罚款后获释，但被禁止从业六个月。“索马里兰”当局表示愿意就这些指控采取后续行动。

三. 第 1872(2009) 号决议和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(S/2009/210) 第 82 至 86 段的执行情况

A. 执行循序渐进法的最新情况

27. 安理会第 1872(2009) 号决议请我采取我 4 月 16 日报告(S/2009/210) 第 82 至 86 段确定的步骤，其中包括一个三阶段循序渐进法，联合国可据此实现在政治、安全和恢复方面的战略目标，同时继续致力于在适当时间部署维和行动。下文评估了现阶段取得的进展情况以及对下几个步骤的建议。

28. 在循序渐进法第一阶段，联合国通过设在索马里境外的小组和办事处及驻在索马里的伙伴开展授权活动，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、安全和安保部及联合国基金、机构和方案的高级工作人员等联合国国际工作人员还更经常执行对摩加迪沙、哈尔格萨和其它可出入地区的特派任务。尽管安全条件不利，但仍有可能制定一系列摩加迪沙特派任务，以开展具体任务，促进与过渡联邦政府、非索特派团和其它伙伴的互动。7 月，主要战事减弱，此后，联合国国际工作人员，包括联合国高级官员恢复了摩加迪沙特派任务，7 月和 8 月平均每周两次。与此同时，索马里大部分区域继续开展至关重要的人道主义方案和联合国其它方案，在“邦特兰”和“索马里兰”等全国各地共部署了共约 700-800 名本国人员和 60-80 名联合国国际工作人员。这一阶段开展的活动情况见本报告第 32 至 73 段。

29. 目前正在继续规划执行循序渐进法第二阶段，这要求在摩加迪沙部署小规模联合国人员。依照我前一次报告所提建议，人员部署将逐渐予以落实，且可根据安全情况扩大或减少联合国派驻人员。迄今，人数有限的国际工作人员、包括联合国国际工作人员已获准在非索特派团控制的机场地区短期过夜。因而，联索

政治处和联合国非索特派团支助办事处工作人员得以与过渡联邦政府和非索特派团人员进行更密切的接触，监测第 1863(2009)和第 1872(2009)号决议授权活动实施情况。然而，联合国国际工作人员的摩加迪沙特派任务仍极其危险。9 月 17 日，非索特派团总部遇袭，有鉴于此，目前正审查联合国摩加迪沙特派任务的安全安排。为了促使扩大粮食计划署和联合国儿童基金会(儿童基金会)的重要方案，驻在摩加迪沙的本国工作人员从 14 人增至 18 人。

30. 8 月更新了摩加迪沙安全风险评估，再次确认了安全等级五级(撤离)。鉴于安全情况恶化，安全和安保部还开始审查索马里南部和中部其它地方目前的安全等级四(紧急方案)。根据联合国现行的安全政策，要长期经常性地向摩加迪沙委派联合国国际工作人员则需要把安全等级从五级降至四级，而这有赖于安全局势的极大改善。考虑到这些情况，摩加迪沙循序渐进法第二阶段的最初实施将根据方案优先事项有限期地部署国际工作人员开展特派任务。建造安全的住所、办公室和医疗设施尽管是实施第二阶段的重要先决条件，也将根据当地安全条件进行。

31. 与此同时，在安全局势许可的情况下，联索政治处须在索马里所有地方派驻充分代表。已制定的计划是在安全条件许可的情况下，在“邦特兰”和“索马里兰”等全国各地开设区域办事处，最初开展政治事务、人权、民政和其它行动。

B. 加强政治进程

32. 依照安理会第 1872(2009)号决议第 2 段请求，我的特别代表继续与国际社会合作，在索马里促进和解且巩固和平进程。在其领导下，联索政治处与联合国有关机构、基金和方案一道继续努力实现我 2009 年 4 月 16 日报告第 42(a)段提出的政治方面的主要目标，包括建设治理能力且把人权纳入和平进程所有方面的主流。

斡旋与和解

33. 7 月 20 日，我的特别代表参加了非洲联盟部队派遣国和国际伙伴的协商会议(见第 9 段)。会议注意到须协调一致地开展政府行动，且促使公众充分支持吉布提和平进程，同时注意到政府内部不一致造成安全部队没有明确的领导。

34. 为了支持过渡联邦政府努力组成一个包容的行政当局，我的特别代表 7 月 22 日接待了一个 Ahlu Sunna w'al Jamma 团体代表团。他们就联合国如何协助加强 Ahlu Sunna w'al Jamma 和过渡联邦政府之间签署的合作协定交流了意见，商定组织一个能力建设讲习班，帮助 Ahlu Sunna w'al Jamma 在其控制区加强安全和司法机构。

35. 美国国务卿希拉里·克林顿和总统谢里夫会晤后，我的特别代表 8 月 9 日主持召开了一个与美国代表团、一个由议会成员、妇女代表和长老组成的索马里代

代表团和一个非洲联盟代表的总结会议。索马里代表团强调了总统谢里夫与美国国务卿会晤的重要性，这一会晤受到了索马里国内和散居国外的索马里人的热烈欢迎。代表团还突出了支持过渡联邦政府、特别是其安全部门的必要性。

36. 作为与自治区接触工作的一部分，我的特别代表 8 月 10 日向“邦特兰”总统阿卜迪拉赫曼·穆罕默德·法罗尔简要介绍了美国国务卿的访问情况，讨论了过渡联邦政府和“邦特兰”代表之间保持经常接触的必要性。

37. 2009 年 9 月 1 日至 3 日，我的副特别代表访问了哈尔格萨，会晤了包括总统里亚尔在内的政府高级官员、反对派代表和民间社会行为者。所有对话者都承认，“索马里兰”目前面临着严重的选举危机，但重申这一社区有能力不借助外部干预解决这种问题，同时表示对很快找到解决办法持乐观态度。当局、各政党和民间社会欢迎联索政治处计划扩大在哈尔格萨的派驻人员，且加强联合国在这一区域的政治工作，以便作为补充推动现有的人道主义和发展活动。联索政治处和“索马里兰”区域政府商定设立一个涵盖政治事务和民政、人权及安全部门的建设性的伙伴关系。

治理和能力建设

38. 为了支持宪法起草进程，联合国和一组伙伴向过渡联邦政府提供了良好做法方面的咨询意见，这些良好做法取自从索马里立宪历史和政治情况吸取的教训。随后，联合国为新设立的宪法和联邦事务部制定了高级管理人员上岗培训班，且在內罗毕协调举办了这一培训班。联合国还促进努力更新阐明主要宪法机关作用和职责的法律，重点是联邦宪法独立委员会。7 月和 8 月，联合国为“索马里兰”13 名局长访问坦桑尼亚联合共和国、乌干达和卢旺达一事提供了便利，展示公共行政改革方面的区域最佳做法。

39. 能力建设仍是推动吉布提和平进程的重要优先事项。为此，联索政治处和开发署正在重新调整现有方案重点，具体目标是总理确定的优先部门：内政部、国防部、国家全部、规划部、重建部、财政部和信息部。目前正审定一个培训主要工作人员和部署技术顾问的方案，主要由散居国外的索马里人通过具有专业资格的索马里侨民技术支助项目提供资源。

人权

40. 为了支持努力把人权纳入和平进程的所有方面，非索政治处向过渡联邦政府提交了一个在人权方面开展技术合作和协助的框架草案。这一有待最后核准的框架包括加强过渡联邦政府及立法、警察、惩戒和司法部门的人权能力的计划；报告、监测和宣传；人权教育。这一框架还包括支持解决有罪不罚、正义与和解问题。目前正计划就类似活动加强与“索马里兰”和“邦特兰”当局的接触。

41. 8月17日和18日,非索政治处与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和瑞士政府合作,根据《吉布提协议》第9条召集了主题为《应对有罪不罚问题:实现正义与和解》的第二次会议。在这次会议上,过渡联邦政府代表、过渡联邦议会成员和民间社会代表会聚一堂,强调须建立一个强有力的政府以设立各个机构解决现行和过去的有罪不罚问题,还须提高索马里对基本人权的认识。与会者商定举行后续会议,制定处理过去暴行的提议,同时考虑到安全和保护问题。

C. 支持全面部署和加强非索特派团

42. 8月,非索特派团完成了850名布隆迪官兵组成的第六营的部署。截至2009年9月10日,部队兵力为5217人,为核准兵力的65%,其中包括乌干达的三个营和布隆迪的三个营。在报告所述期间,乌干达和布隆迪向非洲联盟承诺各增派一个营,吉布提承诺派遣一支400人的特种部队。主要捐助者表示愿意提供后勤支助、装备和工资支持,以协助部署工作。加纳、马里、尼日利亚和南非还向非洲联盟提出为非索特派团部队总部提供参谋人员。我欢迎所有这些援助,并鼓励有关各方尽快履行承诺。非洲联盟8月31日行动计划要求承诺派遣部队的会员国尽快派兵,并要求其他会员国提供一切必要支持。

43. 非洲联盟在确定合格警官以组建核定的270名警察队伍方面不断取得进展,目前正在内罗毕进行部署前训练。现已从加纳、尼日利亚、塞拉利昂和乌干达选中615名警察训练员、顾问和辅导员暂时待命。但是,由于摩加迪沙的安全局势,推迟了警察部署。2009年9月6日,非索特派团警务专员迁往摩加迪沙,并与联合国非索特派团支助办事处一道进行后勤安排,以分阶段部署非索特派团警察。

44. 根据安全理事会第1744(2007)号决议的任务规定,非索特派团部队正在为摩加迪沙战略要地提供安保、为过渡联邦政府及与和平进程有关的其他方面,包括联合国所有代表团的安全行动提供便利;为进港船只提供护卫,协助将联合国非索特派团支助办事处的物资和服务及基本医疗支援和淡水送往当地社区;以及与过渡联邦政府合作,向索马里国家安全部队提供自我维持支助。此外,非洲联盟行动计划要求非洲联盟和平与安全理事会审查非索特派团的任务、其核定兵力和后勤支援情况,使其能够增加对过渡联邦政府的援助,并促进其权力的扩展。

45. 非索特派团部队目前已在机场和海港、“索马里宫”、老大学和军事学院以及摩加迪沙其他战略要地部署。非洲联盟也在探讨将非索特派团的部署范围扩大到摩加迪沙以外的重要地区(目前正在确定)。应非洲联盟的请求,维持和平行动部正在协助其制定这方面的应急计划。

46. 2009年6月,大会批准1.39亿美元预算,支助非洲联盟和非索特派团。之后外勤支助部通过联合国非索特派团支助办事处启动向非索特派团提供一揽子支援。在报告所述期间的重大活动包括建立一个安全的战略通信网络,连接在摩

加迪沙的非索特派团部队总部和设在内罗毕的非索特派团总部，并全面提供联合国秘书处全球网络内的服务。除了加强沟通外，这一网络取代了过去依赖商业互联网和手机的做法，从而提高了特派团的安全。

47. 目前部署在摩加迪沙的非索特派团人员按照联合国维和特派团的标准消费联合国提供的新鲜口粮。改善非索特派团人员的生活条件仍是一个高度优先事项。短期内，联合国非索特派团支助办事处部署了联合国所属的设备，为所有特遣队建立了一个集中制冷、食品处理和分发中心。支助办事处还向非索特派团的所有军事人员提供了 73 000 个战斗口粮包和维生素药品，以补充当地采购的新鲜口粮。建造新的饮食和卫生设施的计划进展良好。

48. 在报告所述期间，一种不明疾病感染了 200 多名非索特派团部队人员，导致 7 人死亡，其他 93 人疏散到本国或在内罗毕的三级医院。为应对疾病，支助办事处组织由来自布隆迪、乌干达、美国疾病控制中心和世界卫生组织的专家组成的一个高级医疗小组进行调查，他们收集了各个营地地点的血样进行检验。疾病的原因正在调查中，支助办事处的优先重点是改善卫生条件和食品制作设施。

49. 8 月，支助办事处向位于摩加迪沙的非索特派团交付了价值 400 万美元的重要战略装备。这批货物包括战略通信装置、装甲车辆、预制建筑、材料处理设备、整体自装卸车、两辆机场消防和救援车中的第一辆、一个修配车间及备件。支助办事处还为摩加迪沙和内罗毕完成部署了无线电广播设备，建立了无线电传输技术架构，这将有助于执行非索特派团的战略通讯计划。

50. 60 名乌干达士兵接受了支助办事处提供的通讯、医疗反应、调度、物业管理和工程方面的培训，并作为新的支援部队的一部分，与受过同样训练的布隆迪特遣队一道部署到摩加迪沙。其他非索特派团人员接受消防、设备使用、联合国口粮管理、通信和后勤协调方面的专门培训。正与非索特派团协调确定进一步的培训要求。

51. 2009 年 7 月 12 日签署的非洲联盟与联合国的谅解备忘录确定了双方在支助非索特派团方面的总体责任和义务。正在制定具体实施协定。还做出安排在联合国内罗毕办事处大院内建立联合国非索特派团支助办事处总部设施，并利用联合国在恩德培的现有支助基地作为快速部署非索特派团的中转区并为非索特派团部队举办培训。继肯尼亚政府就在蒙巴萨建立联合国后勤支援基地一事做出积极回应后，继续制定前方支援基地的建设规划。在过渡期间，支助办事处已在租用的商业场所建立了临时基地，这对确保及时向非索特派团提供一揽子支援非常重要。

52. 根据从现有临时安排转变为联合国长期合同的计划，外勤支助部签订了口粮交付合同，目前该合同已投入执行。燃料和医疗后送合同正在采购中，建造预制住房的合同很快将签署。正在分析建造二级医院和部队总部的商业提案。支助办

事处设立了一个包容性的支援行动中心，包括来自非洲联盟、非索特派团、部队派遣国和双边捐助方的联络人员。这一中心将指导从双边支助过渡到由联合国全面提供一揽子后勤支助。这将避免向非索特派团提供的支助出现缺口或重复。一揽子方案的实施取决于当地的安全状况。

53. 9月17日发生袭击事件后，支助办事处做出了迅速反应。及时安排了飞机、救护车和人员住院，在袭击发生后不到8个小时、当天天黑以前即将重伤人员疏散到内罗毕和恩德培水平更高的医疗设施。次日早上即将重伤员和死者运送到内罗毕和各自的国家。

54. 按照第1872(2009)号决议，设在亚的斯亚贝巴的联合国规划小组继续就非索特派团的部署和行动向非洲联盟提供规划和业务支助。规划小组协助非洲联盟战略规划和管理股筹备部署乌干达和布隆迪增派的营，并与非洲联盟部队派遣国联络，以争取更多的捐助。该小组还支助非索特派团警察人员的部署前挑选；审查警察行动构想和部署计划；并与利益攸关方合作确定警察发展的责任、目标和时间表。

55. 联合国地雷行动处继续建立非索特派团在爆炸物处理方面的能力，这是确保部队安全和推进任务执行的一个先决条件。乌干达确定了18名军事人员接受地雷行动处为期六个周的排雷培训，以在非索特派团内部成立一个自主的爆炸物处理单元。预计布隆迪也将确定人员接受类似培训。已在摩加迪沙建有必要设备、临时培训地点和炸药储存设施，计划在2010年2月以前建成永久性的排爆指挥和训练设施。

D. 加强索马里安全机构和制定国家安全战略

56. 联合国继续协助过渡联邦政府建立过渡安全机构，同时努力制定第1872号(2009)号决议要求的国家安全战略。尽管目前的重点仍然是满足国家安全和警察部队的短期需要，使他们能应对迫在眉睫的安全威胁，在协调国际援助努力，并就政策框架的基础达成共识方面也取得了重大进展。根据第1863(2009)决议，联索政治处也不断建立自己专门的安全部门能力。维持和平行动部正在确定可能被派往联索政治处的警察、军队和安保部门改革专家以及司法和惩戒专家。同时，常备警察能力的两名警务人员在8月份被调往联索政治处，支持警察发展活动。

政策和协调

57. 7月25日，索马里联合安全委员会在摩加迪沙的非索特派团部队总部举行了第一次会议。第二次会议于8月12日举行。改组后的委员会成员包括过渡联邦政府国防部长、内政和国家安全部长、陆军参谋长、警察总长和国家情报主管。国际社会的代表有联索政治处、非索特派团和包括阿拉伯国家联盟和伊加特在内的其他国际合作伙伴。根据新的职权范围，联合安全委员会将成立军事、警察和平民安全部门及其他法治问题工作组。其任务包括协调捐助者对安全部门的支

助、制定政策和全面重组索马里安全部队。委员会计划最终将其任务范围扩大到人权、司法和帮助建立法治等方面。

58. 7月14日和15日，联索政治处、非索特派团、伊加特和阿拉伯国家联盟在内罗毕举行了一次捐助者会议，协调对安全部队的培训和援助做出实物捐助承诺。会议确定了军事、警察和公务员队伍的优先需要，制定了执行框架，其中包括协调机制。

59. 8月，联索政治处、美国、欧盟、欧盟委员会、非洲联盟和过渡联邦政府发起对索马里安全部门联合评估，以评估政府的眼前安全需要，并为规划未来的国际援助提供基础。预计2009年10月会得出初步结果。将通过联合安全委员会联合执行评估建议。

60. 8月1日至5日，联索政治处与过渡联邦政府协商，在哥伦比亚特区华盛顿与前索马里军队和警察高级官员举行会议。与会者探讨了根据《吉布提协定》重组索马里安全和警察部队的各种方法。他们提出了许多建议，涉及的问题包括国家安全架构、极端主义和海盗活动带来的挑战，以及解除武装、复员和重返社会(复员方案)的各种方式。与会者还要求政府让前高级军官、警官和士官参与索马里安全部门的发展，并鼓励联合国和国际社会支持政府的努力。

军事

61. 过渡联邦政府的当务之急是把其部队和当地亲政府的民兵纳入一个统一的统一指挥结构；招募新兵组成6 000人的部队，并推动索马里国家安全部队的训练；协调和帮助提供培训，包括培训后在摩加迪沙进行整合；部署和维持新的国家安全部队；以及规划“临时”解除武装、复员和重返社会行动，安置已离开青年党的前叛乱分子和其他武装分子。这些临时计划尚处于早期阶段，必须谨慎行事，既要保持和平进程的势头，又要管理由此产生的预期。联合国致力于帮助过渡联邦政府规划各种选择和相关方案，并计划将来条件允许时在索马里进行全面解除武装、复员和重返社会行动和武器控制。

62. 在报告所述期间，政府在非索特派团的协助下，开始重组部队，将其纳入统一指挥。正在进行部队登记工作，以开展培训、支付津贴和提供基本装备。几个捐助方在联合安全委员会的协调下开始提供初步军事训练。在法国政府和吉布提政府牵头倡议下，600多名政府的士兵在吉布提接受了基本个人训练。此外，美国协助将750名政府的新兵空运到乌干达接受9个月的培训。联合安全委员会正在讨论主要来自本地区的其他几个捐助者提出的提供培训的建议。其他挑战包括过渡联邦政府需要为部队提供装备、制服、训练津贴并协调训练内容和时间。

警察

63. 索马里警察部队的培训和发展在索马里的所有三个州继续进行。在开发署的法治与安全方案下，600 名索马里警察部队新警察正在“邦特兰”的 Armo 警校接受 80 名索马里培训者提供的基本培训。与非索特派团合作修订了基本培训课程表，加入了关于人权、两性、艾滋病毒/艾滋病、社区警务、儿童保护和性暴力及基于性别的暴力的模块。在报告所述期间，55 名来自“邦特兰”警方的警察局指挥官也接受了培训。在“索马里兰”，在开发署的支持下完成了曼德拉警校的复原。

64. 索马里过渡联邦政府和国际社会正计划如果安全形势允许，在 10 月份在摩加迪沙的索马里国家警校对 1 000 名新警察进行培训。作为筹备，联合国开始重新为索马里警察部队人员提供制服并修复培训场所。非索特派团继续评估邻国的其他培训场所，以备需要。在开发署方案以外培训的警官将接受非索特派团提供的额外三周培训，以符合领取开发署津贴的条件。联合安全委员会警察技术工作小组将协调该程序。

65. 联合国和非索特派团正与索马里过渡联邦政府协作，为索马里警察部队发展问责机制。国家和国际利益攸关方就甄选标准和筛选程序以及各部族和社区平等代表的要求达成一致意见。开发署还协助了为索马里警察部队新的专业标准小组进行的培训。同时，摩加迪沙的警察顾问委员会协助为高级官员进行关于人权和被拘留者待遇的复习培训。

66. 联合国开始努力回应对索马里的和平和区域稳定构成威胁的有组织犯罪问题。在对索马里进行评估访问后，联合国毒品和犯罪问题办事处就通过现有开发署法治和安全方案为索马里警方进行能力建设的安排达成一致意见，并开始了“邦特兰”和“索马里兰”的新增能力需求的评估。

司法和惩戒

67. 联索政治处和联合国国家工作队正努力协调他们各自的方式并确保在进行司法和惩戒改革活动方面的一致性和协同效益。主要关切是制定促进法治并对索马里人民生活产生正面影响的具体方案和项目。为此目的，一个专家小组将在 11 月抵达内罗毕，协助联索政治处和联合国国家工作队拟定路线图，以在三年期限内促进法治方面取得进展。

68. 不安全局势阻碍了司法和惩戒部门的方案活动。但是，联合国合作伙伴继续与警察和惩戒部门合作，并向弱势群体提供法律援助服务。基层妇女组织联盟在摩加迪沙中央监狱向 80 名索马里警察部队警官和 40 名管教官员分别提供了培训，内容涵盖审前拘留、刑事调查、法律援助和律师代理、拘留和囚犯待遇等人权和司法问题。他们还在摩加迪沙为 75 名律师、议员和伊斯兰学者举行了关于

法律援助、弱势群体的司法途径及索马里伊斯兰教教法 and 世俗法律可能相互融合的会议。

E. 人道主义努力、复原和发展

69. 尽管进入受到限制和人道主义空间日益减少，联合国及其合作伙伴继续为需要援助的人提供援助。自 4 月份以来，联合国每月平均向受干旱和冲突影响的 200 多万索马里人运送 35 600 公吨的粮食援助。从 4 月至今，成功地向索马里运送了超过 163 500 公吨的各种食品。在为支持营养不良儿童康复设立了 100 个新的喂养场所后，选择性的喂养方案场所每个月喂养约 82 000 名营养不良儿童。自 5 月初以来，在摩加迪沙市内和周围向新流离失所者分发了约 27 000 套非食品物品包。联合国人道主义空运继续在索马里各地提供重要的安全空运服务，每个月平均运送来自联合国机构和非政府组织的超过 1 330 名援助工作者和 16 公吨设备。

70. 8 月 15 日，联合国成功地访问了阿夫戈耶走廊，约 500 000 名境内流离失所者居住在该地。该特派团是一年多来首次访问阿夫戈耶的特派团，它为就未来的技术和方案特派团的安保安排和通信联系达成一致意见与武装团体进行了对话。9 月 7 日，联合国成功地对摩加迪沙进行了人道主义访问，目的是迅速评估境内流离失所者的住区情况和通过两家大型医院提供的服务。正在设立安保规程，在不远的将来有望进行更多的人道主义访问。

71. 在索马里中南部和“邦特兰”，776 000 名 5 岁以下的儿童和 644 000 育龄妇女在 2009 年 6 月前接受了一套包括麻疹和小儿麻痹症疫苗的重要保健服务，贝纳迪尔和下谢贝利州和基斯马尤地区由于安保限制因素没有开展这一工作。在非政府组织合作伙伴和地方当局的共同努力下，今年在全国与超过一百万的五岁以下儿童和 800 000 名育龄妇女取得了联系。在 1 月和 6 月间，向超过 423 000 名受干旱或被迫流离失所影响的人运送了水，这些人大部分在索马里南部和中部。

72. 在 2009 年 5 月和 6 月学年结束前，11 077 名学龄儿童(包括 4 597 名女童)进入了摩加迪沙的紧急学校。在阿夫戈耶走廊，33 027 名儿童(其中包括 18 044 名女童)到学年结束前可以到帐篷学校和其他紧急学校上学。这两项成绩显示，自 2008 年末以来在摩加迪沙和阿夫戈耶的紧急学校的学生入学人数增长了 100%。

73. 在全国范围内，联合国继续提供公务员和地方政府的能力建设、制定适当政策和地方和中央级别公共管理的法律框架，为公共财务管理设立包括预算、会计和审计的有效系统，并提供有形基础设施和业务支持。由于在索马里南部和中部冲突加剧，计划根据基于地区的建设和平进程在地区委员会开展的活动(包括在摩加迪沙)无法继续。在“索马里兰”和“邦特兰”，联合国重新将其干预重点放在“索马里兰”的 6 个目标地区和“邦特兰”的 4 个目标地区提供服务的质量上。

9 月份，为筹备 2010 年投资项目的实施，将在第一组目标地区开始统一的参与性地区规划和预算流程。

四. 意见/建议

74. 在最近几个月，过渡联邦政府成功地应对了极端主义势力对其存在构成的威胁并争取到了大量国内和国际支持。虽然仍存在许多挑战，在实现我 4 月份报告中确定的政治和安全目标方面已取得了一些鼓舞人心的进展，这些目标是：促进国家和解以及索马里过渡联邦政府和反对派团体间的持续对话；为地方治理建设能力；起草宪法；将人权纳入和平进程的各个方面；以及建立国家安全机器。我敦促索马里过渡联邦政府坚持既定方向，并且呼吁国际社会加倍支持索马里过渡联邦政府，与该政府坚定地站在一起。

75. 联合国坚定支持非洲联盟和非索特派团，并承诺继续支持非索特派团的部署和行动。联合国不会被反叛分子的暴力袭击吓倒，并将一如既往地支持非索特派团、索马里过渡联邦政府和索马里人民，以促进和解和巩固政治进程。9 月 17 日对非索特派团在摩加迪沙的总部的自杀性袭击表明，稳定摩加迪沙的安全局势仍是促进和平进程的一个关键前提条件。一个更加安全的环境还将进一步促进人道主义援助的提供。在此方面，我再次呼吁国际社会进一步加强对非索特派团和政府安全部队的支持。

76. 为确保索马里和平作出努力的士兵和陷入战火中的平民的死伤是令人极其悲伤的消息。我非常震惊地获悉 9 月 17 日，在摩加迪沙发生了袭击，非索特派团部队、布隆迪和乌干达政府人员和文职人员在这次袭击中伤亡惨重。我想向在对非索特派团总部的袭击中失去生命的人的家属表示深切的哀悼。我还想向那些在此次袭击中受伤的人表示同情。

77. 促进和平进程的更多进展需要索马里过渡联邦政府增强能力，以巩固其权力、提供行政和基础服务以及有效管理过渡时期。国际社会的持续支持将为实现这一目标做出重要贡献。《吉布提协议》的持续执行至关重要。在此方面，我欢迎谢赫·谢里夫·艾哈迈德总统及其政府在索马里建立一个包容各方的政府的坚定决心，并再次敦促那些仍未加入吉布提和平进程的反对派团体为国家利益参加和解进程。我还敦促那些有影响力的国家、组织和个人说服所有尚未参加和平进程的索马里团体放下武器，加入政治对话和和解进程。

78. 我向非索特派团表示敬意，该团一直在非常困难并往往是危险的环境中发挥重要作用。在最近袭击事件急剧增长的情况下，非索特派团在击退反叛分子方面发挥了重要作用，并继续保护摩加迪沙的重要设施。我再次呼吁国际社会为支持非索特派团加快支付所有未付的认捐。非洲联盟应该继续大力部署更多的部队，

使非索特派团的能力达到其授权兵力并设立一个战略机制，管理已付资金的开支。

79. 我欢迎区域国家和更广泛的国际社会为支持索马里警察和安全部队的发展所做的慷慨捐助。为能取得成效，这些努力必须是经过协调并立足于可持续的国家所有这一框架中。我鼓励所有捐助方与联合安全委员会密切合作，以协调他们的干预行动并支持联合安全委员会发展成为一个政治论坛，促进安理会第1872(2009)号决议中呼吁的国家安全战略的制定。

80. 随着国际社会在支持非索特派团取得进展和索马里安全部队的发展，需要过渡联邦机构的各个相关组织(包括法律、司法和惩戒机构、议会和公务员制度)同时进行能力建设。我鼓励索马里过渡联邦政府采取坚定步骤，扩大和巩固其权力，恢复法律和秩序并向人民提供基础服务。

81. 我深为关切索马里不断恶化的人道主义危机。对人道主义工作人员的暗杀、绑架和威胁使提供援助的工作极度危险，而持续的战斗和干旱不断增加对挽救生命的人道主义援助的需要。我向那些在极度危险的环境下工作的人道主义工作者表示敬意并且谴责最近对他们进行的袭击和对他们驻地的洗劫，这导致了重要的救生设备的损失。在此方面，有关侵犯人权和对平民住区肆意炮击的报告令人严重不安。我敦促冲突各方遵守国际人权和人道主义法律，保护平民，包括人道主义工作者。我呼吁各方协助创建有利于安全、及时和不受阻碍的人道主义准入的条件并为此目的与人道主义行为者进行合作。

82. 重要的人道主义和复原方案缺少足够资金的情况也令人关切。我再次敦促会员国支持联合呼吁程序和联合国索马里过渡计划。有必要避免中断关键活动，包括运送平民人口依赖的重要粮食供应。无法做到这一点可能会对流离失所者产生严重影响并对区域稳定产生严重后果。

83. 我同样关切持续的犯罪活动，包括贩毒和武器走私。一些人因此而积累了大量财富并成为和平进程的破坏者。这是不能接受的，我呼吁国际社会寻求途径处理威胁索马里和更广泛区域的和平的非法活动。

84. 联合国将继续采取在我4月份报告中所列的逐级递升的方法，包括支持政治进程、支持非索特派团、重新建立索马里的安全机构和加强与“索马里兰”和“邦特兰”的联系。联合国国际工作人员将继续访问摩加迪沙，以监测授权活动的执行情况。转向第二个“小规模”阶段的筹备工作已经开始。但是，鉴于目前实地的条件，正在审查和加强联合国安保安排。维持和平行动部在与非洲联盟协商下，将进一步制定和完善现有的应急计划，使该计划能够在安全状况允许并且安全理事会做出此种决定的情况下，使非索特派团最终过渡到联合国在索马里的一个维持和平行动。

85. 最后，我谨向秘书长特别代表表示深切感谢，他为促进索马里人民的和平与民族和解做出了不懈的努力。我还想对联索政治处、联合国非索特派团支助办事处和联合国国家工作队的工作人员的不懈努力以及所有在该国的艰苦条件下工作的其他组织及其工作人员表示感谢。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。
