

## 安全理事会

Distr.  
GENERAL

S/1999/882  
16 August 1999  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

## 秘书长关于索马里局势的报告

## 一、 导言

1. 1999年5月27日,安全理事会成员在其声明中(S/PRST/1999/16)对索马里的政治、军事和人道主义局势的严重恶化表示震惊,并对外国对索马里的干涉日增的报告表示关注。他们要求我就索马里局势定期提交报告。

2. 本报告根据上述要求提交。报告叙述的是自1997年9月16日递交上一次关于索马里局势的报告(S/1997/715)以来的事态发展。曾要求各有关区域组织提供资料,说明它们为寻求和平解决索马里问题已经采取或正在积极考虑采取的具体措施。根据这一要求,现已收到阿拉伯国家联盟和埃塞俄比亚提供的资料(分别见附件一和附件二)。

## 二、 政治事态发展

A. 建立和平的努力

3. “索德雷小组”打算于1997年11月1日在博沙索举行民族和解会议,并为使穆罕默德·易卜拉欣·埃加勒和侯赛因·穆罕默德·艾迪德出席会议作出了努力,这两个人没有参加在埃塞俄比亚索德雷举行的26个宗派会议,在该次会议上成立了索马里救国委员会。

4. 但是,侯赛因·艾迪德和他的一些支持者到了开罗,那里他们与阿里·马赫迪·穆罕默德和其他一些索马里派系领导人一起出席了索马里领导人和解会议。上述会议于1997年11月12日开幕,索马里救国委员会的代表和侯赛因·艾

迪德集团的代表参加了会议。1997年12月22日,在开罗会议上签署了联合协定。侯赛因·艾迪德和阿里·马赫迪担任会议联合主席。根据该协定,应于1998年2月在拜多阿举行民族和解会议,但是这一计划一直没有实现。

5. 两位领导人(阿布杜拉·尤素福·艾哈迈德上校和亚丁·阿布杜拉·努尔“Gabyow”将军拒绝签署该协定并前往亚的斯亚贝巴。在亚的斯亚贝巴,他们与几个签署了《开罗联合协定》的领导人举行了索马里救国委员会会议,会上建议对协定作一些修改,但是没有成功。埃塞俄比亚指责埃及“劫持”了索德雷进程,自此以后没有举行过民族和解会议。

6. 在本报告所述期间,各种国际和区域论坛讨论了索马里问题。1998年1月19日和20日在罗马举行了政府间发展管理局(发展局)/发展局伙伴论坛第一届联合部长级会议,会上决定设立一个发展局伙伴论坛委员会,以支助发展局在索马里的和平进程。

7. 尽管几个方面作出了努力,但是仍然没有实质性进展。1998年期间,非洲统一组织(非统组织)几次对这种局势表示严重关注,并呼吁加倍努力,寻求和平解决索马里危机的办法。对进入索马里的武器数量的增加也表示严重关注。非统组织上个月在阿尔及尔举行的会议上赞扬索马里问题常设委员会所作的努力,并强调需要“继续作出密切的协调努力,以解决索马里境内的冲突。”

8. 1998年3月14日至15日在吉布提举行发展局部长理事会第十七届会议,会上将索马里局势缺乏进展归结到以下几个原因:并行倡议繁多;“派领导人缺乏必要的决心;以及国际社会没有提供足够的人道主义和发展支助。会议重申,埃塞俄比亚是被授权代表发展局领导索马里和平进程的国家。邀请国际社会采取一种新的办法:扩大索马里的和平进程,将重点从派系领导人那里移开,并把民间社会的代表包括进去。特别是如果索马里某些地区的领导人显示对和平作出承诺,请国际社会偏重支持这些地区(所谓的“和平红利”方法)。为减少发生“并行倡议”的危险,发展局建议可以通过发展局伙伴论坛建立一种机制,使其他对索马里和平进

程感兴趣的國家能够与該机制联系。部長会议之后立刻举行的发展局政府首脑会议核可了上述建议。

9. 在发展局伙伴论坛的主持下设立了一个索马里问题联络小组,以协助国际各方面就索马里问题达成一个共同立场,该小组于 1998 年 6 月 12 日在亚的斯亚贝巴举行首次会议,意大利担任会议主席。参加会议的包括发展局成员国、捐助方,包括欧洲委员会、联合国索马里政治事务处(联索政治处)和联合国开发计划署(开发计划署)。另外还设立了一个咨询机构——索马里问题常设委员会,由发展局成员国和发展局伙伴论坛联络小组成员以及其他有兴趣的国家和组织参加,该委员会于 1998 年 11 月 5 日在亚的斯亚贝巴由埃塞俄比亚主持举行了会议。自此以后,发展局伙伴论坛联络小组和常设委员会每两个月在亚的斯亚贝巴大约在同时举行会议。

10. 1998 年 10 月 1 日至 5 日,常设委员会的一个调查组访问了哈尔格萨、加洛维和博萨索。调查团打算在条件允许的时候访问索马里南部的城市。常设委员会 1999 年 7 月 29 日举行会议,吉布提起草了一项和平计划。计划包括文化和政治方面的组成部分。文化部分包括一个定于 2000 年 1 月至 6 月期间执行的方案。吉布提提议的计划还包括成立一个以州(而不是部族)为基础的代表理事会,给民间社会保留三分之一的席位。理事会将由两院组成:一个为长老院,另一个为政治代表议院。理事会一个三年期的任务是起草一部临时宪法并组织一次全民投票。还建议设立一个执行理事会,行使临时政府职能。吉布提代表强调,国际社会应发挥重要作用,在开始时提供技术和财政援助。该计划受到常设委员会其他成员的欢迎。常设委员会同意对计划进行研究。

11. 1999 年 6 月 29 日,非洲、加勒比和太平洋(非加太)——欧洲联盟(欧盟)理事会国家部长在布鲁塞尔举行会议,审议索马里问题。部长们表示,应促使举行由索马里发起的民族和解会议,包括所有地理区域和索马里社会的所有阶层参与,只有这样一个进程才能产生一个索马里和国际社会都能接受的临时政府。他们重申,

一旦索马里能够遵守《第四号洛美协定》,欧洲开发基金即可向它提供资源。

12. 1998年10月28日,我收到阿拉伯国家联盟(阿拉伯联盟)秘书长艾哈迈德·伊斯马特·阿卜杜勒·马吉德的一封信,信中报告阿拉伯联盟理事会通过了一项决议,呼吁联盟成员国为支助实施《开罗联合协定》立即提供财政援助。他表示感谢联合国及其专门机构在索马里不断工作,并请我寻求支持摩加迪沙行政当局,并支持尽早进行《开罗联合协定》中所述的民族和解会议的准备工作。

13. 1999年6月28日至7月2日,伊斯兰会议组织在布基纳法索举行会议,呼吁尽早举行关于索马里和平和和解的国际会议。

## B. 国内形势

### “索马里兰”

14. 索马里西北部/“索马里兰”仍然比较和平,尽管间或有一些小规模的战斗的报导,这些战斗大多数不是政治性质的。1997年10月12日,“索马里兰”领导人穆罕默德·易卜拉欣·埃加勒宣布沿“索马里兰”与埃塞俄比亚边界部署他的部队。他指控埃塞俄比亚为300名民兵提供训练和设备,据称这些民兵来自苏尔州,企图破坏“索马里兰”的稳定。此外,“索马里兰”和索马里东北部/“彭特兰”之间的关系比较紧张,双方正在争夺对苏尔和萨纳格州的行政控制权。1999年2月21日,穆罕默德·易卜拉欣·埃加勒警告“彭特兰”不要向苏尔部署从苏尔招募并在加罗韦接受维持治安训练的100名士兵。

15. “索马里兰”领导人以前在领土脱离问题上采取的强硬立场似乎有所软化。1997年11月24日,埃加勒告诉我的代表大卫·斯蒂芬先生,考虑到已在“索马里兰”创造了和平环境,应给予“索马里兰”自治领土的特别地位,直到“南方”领导人能够就双方可以接受的未来进行谈判。他认为,这种地位可允许“索马里兰”加入国际金融机构以及象国际电信联盟那样的其他国际组织。

16. 但埃加勒先生有时继续要求给予“索马里兰”主权地位。他在1998年1

月 3 日的信中建议,法国、沙特阿拉伯、南非、联合王国和美国成立一个专门小组,组织“在非洲之角索马里人居住的领土上成立一个国家”。他声称,如果不这样做,对索马里领土完整的任何呼吁都会是不现实的;作为备选办法,“索马里兰要求承认其主权,强烈反对将其与索马里其他部分等同起来。”

17. 从 1999 年 2 月底至 3 月 12 日,埃加勒先生访问了埃及和也门。访问期间,他提议“索马里兰”应帮助“南方”各部族实现和平,随后就统一国家的适当形式方案进行谈判。虽然据报道他的提议导致他与“索马里兰”之内激烈反对与索马里其它地区对话的强硬派的关系有些紧张,但一些邻国的反应非常积极。也门总理认为埃加勒先生的立场有所软化,并对此感到高兴。他认为随着“彭特兰”与“索马里兰”携手,可以采取复兴索马里的最初步骤。在开罗,非洲双边关系副部长对我的代表说,与埃加勒先生的会晤是正面的,埃及认为埃加勒先生在统一国家方面可以发挥作用。在 1999 年 6 月 27 日至 7 月 2 日期间,埃加勒先生应丹尼尔·阿拉普·莫伊总统的邀请访问了内罗毕,并与总统多次会晤。

#### “彭特兰”

18. 1998 年 2 月 20 日,阿卜杜拉希·尤素福上校告诉我的代表,他优先关注的是在地区一级为东北部各州建立一种行政机构,作为未来索马里国的组成单位,以及今后参加任何民族和解会议的基础。随后,从 1998 年 2 月 25 日至 3 月 4 日,索马里东北部的马哲廷大部族与其他较小部族在加洛威召开会议。会议核可建立一个单一的州行政机构的目标,并选定在加洛威召开制宪会议。从 1998 年 3 月 10 日至 12 日召开了后续会议,包括苏尔和萨纳格代表在内的与会者同意将新的州行政机构命名为“彭特兰国”。1998 年 7 月 23 日,加洛威制宪会议选举阿卜杜拉希·尤素福上校为“彭特兰国”“总统”,索马里联合大会/索马里救国联盟主席穆罕默德·阿卜迪·哈希为“副总统”。会议核准了临时宪章,并成立由 69 名议员组成的议会。索马里民主救国阵线(索救阵)主席穆罕默德·阿卜西尔·穆塞将军和马哲廷部族世袭族长博考·阿卜杜拉希·博考·穆塞对选举结果提出质疑,他们二人与

阿卜杜拉希·尤素福上校竞争总统职位。

摩加迪沙

19. 1997年12月22日签署《开罗联合协定》之后,阿里·马赫迪、奥斯曼·哈桑·阿里“阿托”和侯赛因·艾迪德于1998年1月底返回摩加迪沙。由于显然不会按计划于1998年2月15日在拜多阿召开民族和解会议,他们着手努力建立贝纳迪尔州(摩加迪沙)行政机构。他们的努力受到埃及索马里问题特使的鼓励。

20. 建立此行政机构受到一些问题的困扰,包括侯赛因·艾迪德自称为索马里“总统”,以及阿里·马赫迪在其莫杜洛部族内遭到反对。反对派领导人是侯赛因·哈吉·布德和哈吉·穆塞·苏迪“亚拉赫”,他们二人都是阿里·马赫迪以前的助手,奥斯曼“阿托”后来也加入反对派。

21. 1998年7月5日,40名索马里领导人离开摩加迪沙前往利比亚,参加圣穆罕默德先知的生日祈祷会。1998年7月11日,他们在利比亚索马里问题特使的陪同下返回摩加迪沙。据报道,穆阿迈尔·卡扎菲上校敦促他们完成建立贝纳迪尔州行政机构的工作,重新开放海域和机场,并保证为摩加迪沙的警察部队提供设备和6个月的资助。虽然阿里·马赫迪和侯赛因·艾迪德保证于1998年7月18日成立贝纳迪尔行政机构,但穆塞·苏迪和其他反对派声称协商尚未完成,任何建立行政区的企图都将导致流血对抗。此外,关于一些部族、包括少数的代表制问题也有分歧。

22. 1998年8月3日,阿里·马赫迪和侯赛因·艾迪德宣布成立贝纳迪尔州行政机构,并成立一个由五十人组成的最高委员会,以便对该州的行政机构进行监督。该行政机构由侯赛因·阿里·艾哈迈德领导,他是一名商人,被任命为“州长”。8月6日,阿里·马赫迪宣布重新开放海港。阿布迪·哈桑·阿瓦勒“卡伊比迪德”被任命为警察部队司令。但奥斯曼·阿托、穆塞·苏迪和侯赛因·布德反对宣布成立贝纳迪尔行政机构已成立的说法。8月10日,穆塞·苏迪向一艘船开

火,不让该船靠近海港。

23. 几个月以来,该行政机构给人一些希望。但政治局势恶化,特别是在摩加迪沙北部。1999年3月以后,紧张局势加剧,抢劫活动和断断续续的部族战斗有所增加,而且在阿里·马赫迪的莫杜洛部族的瓦布丹分部族内爆发了战斗。“州长”官邸受到攻击,引起对穆塞·苏迪的住所进行报复性攻击。摩加迪沙警察不能控制部族间暴力,似乎已经瓦解。但贝纳迪尔行政机构领导人认为,警察部队瓦解的原因是在利比亚暂停支助后未支付薪金。

24. 各伊斯兰宗教法院填补了贝纳迪尔行政机构垮台后在摩加迪沙南部出现的真空,他们出面维持法律和秩序。这些法院在商人的支助下开始拆除各派领导人为勒索钱财而设立的路障。

25. 1999年4月23日,阿里·马赫迪离开摩加迪沙前往埃及就医。据报道,他对领导莫杜洛部族不再抱幻想。穆罕默德·侯赛因·阿道被任命为莫杜洛派临时主席。1999年6月30日,阿里·马赫迪在开罗告诉我的代表,他打算在几周内返回摩加迪沙,重建贝纳迪尔行政机构并开放机场和海港。他说,应尽快召开民族和解会议。1999年7月13日,侯赛因·艾迪德返回摩加迪沙。他也告诉我的代表,他打算重建贝纳迪尔行政机构和警察部队。

希兰州:贝里特温会议

26. 泛哈维伊会议于1998年11月19日开始,大约有400名知识份子、政治家、宗教领袖和妇女和青年团体的代表出席了会议。索马里其他部族和州的观察员也出席了会议。据报导,会议解决了阿卜贾勒和穆鲁萨德部族同哈卜尔-杰迪尔和哈瓦德莱部族间的分歧。在1999年2月26日发表的一份声明里,九个传统领袖宣布就一个十点计划达成了协议,其中包括组成一个委员会进一步推进这个进程。他们宣布,他们打算使会议进入第二阶段,讨论该国的政治前途。在这个阶段上,会议委员会试图同索马里的其他部族接触。但是,1999年6月该会议结束时,有两个人宣称当选为会议成立的索马里协商委员会主席。然后有一个在摩加迪沙的团体

宣称开始了现在将在摩加迪沙举行的第二阶段泛哈维伊会议的筹备工作。

#### “朱巴兰”

27. 1998年5月8日,穆罕默德·哈尔西·西亚德“摩根”将军的民兵成功地击退了对索马里爱国运动的攻击,使哈卜尔-杰迪尔和马雷亨的联合民兵退回到离基斯马尤大约90公里外的卡姆苏马。基斯马尤和摩加迪沙间唯一的全天候连接,卡姆苏马桥被炸断了。1999年1月6日,至少有60人,其中包括平民在一场战斗中被打死,据报导大约有80人受伤,战斗中马雷亨/哈卜尔-杰迪尔一方曾短时间进入基斯马尤。6月11日,“摩根”将军和他的民兵被打出基斯马尤,结束了他对该市的六年占领。这一场由阿哈迈德·瓦尔萨迈将军等人领导的行动据胜利一方的报导说,是由“索马里联合部队”执行的。伊斯兰团结组织和阿卜萨迈部族的马卡布勒民兵在下朱巴州的Ras Kamboni也曾发生了间歇性的冲突。

#### 巴伊和巴科勒州

28. 自从1995年9月17日已故艾迪德将军占领拜多阿区域以来,拉汉温抵抗军对侯赛因·艾迪德的民兵不断发动游击战。1999年6月6日,拉汉温抵抗军最后终于把侯赛因·艾迪德的民兵赶出了拜多阿。但有些索马里人宣称,埃塞俄比亚部队跨越边界,积极加入了拉汉温抵抗军一方的战斗。埃塞俄比亚拉汉温抵抗军都否认了这项指控。

#### 其他州:盖多、下谢贝利和中谢贝利

29. 在1998年3月14日以前,盖多州是比较平静的,该日伊斯兰团结组织同奥马尔·哈吉·穆罕默德·“马萨莱”将军率领的索马里民族阵线(索民阵)进行了战斗,成功地控制了El-Wak区。据报导有23名战斗人员被打死,许多人受伤。不过,到1998年8月5日时,马雷亨部族似乎已经解决了团结组织同奥马尔·哈吉·穆罕默德·“马萨莱”将军间的裂痕。

30. 1999年4月8日,在盖多州内的 Belet-Hawa 镇,自命的索民阵主席,Bardere 区专员和另外两个人在看来是索民阵内的一场权力斗争中被人杀害了。后来在 1999年4月21日,部族中声称继承了被杀害的索民阵主席的另一成员的民兵对作为索民阵主席,在 Burdhubo 镇签署了 1993年亚的斯亚贝巴协定的奥马尔·哈吉将军的民兵发动了攻击。据报导,在布拉莱民兵退回到他们在贝里特哈瓦德的基地前,有十人被杀,十六人受伤。不断有人指称埃塞俄比亚部队在该州内活动。联合国索马里政治事务处(联索政治处)无法确立这些报导的正确性。

迈尔卡

31. 迈尔卡直到最近一直是一个比较和平的地区,它开始受到了若干援助机构的注意,它们从摩加迪沙迁移到该镇。但 1999年4月以后情况恶化了。

### C. 妇女和少数团体的作用

32. 索马里的妇女和少数团体继续对该国缺乏法治表示关切。1999年6月1日,一个索马里的非政府组织,拯救索马里妇女和儿童组织的主席代表 120名妇女向我的代表提出了一份请愿书,由他转递给安全理事会。请愿书指出,索马里妇女传统上被排斥在政治之外,承受着索马里的主要苦难。特别是由于发展局内的情况,她们觉得,联合国最能够帮助索马里人重新建立他们的政府,当中特别注意到妇女应该发挥的作用。在 1999年6月21日至25日在内罗毕举行的一次会议上,由五个来自索马里不同区域的妇女团体的代表组成的代表团建立了一个“促进索马里妇女参与政治运动”。其他的索马里妇女在内罗毕举行每月守夜,支持和平。

33. 我的代表还会晤了若干索马里少数团体的发言人,包括索马里非洲人穆基组织主席,和索马里民族联盟以及吉杜的苏丹,他强调,在索马里各地,少数人被排除在政治过程之外并受到严重歧视。

34. 1999年7月14日,迪吉勒和米里弗莱人的领导人,阿卜杜勒卡迪尔·穆罕默德·亚丁·“祖佩”发表了一份声明,其中他呼吁为索马里建立一个国际战争罪

行法庭,除其他外,“调查和惩罚”侯赛因·艾迪德和他的民兵。他声称,艾迪德曾在迪吉勒和米里弗莱人的领土内进行“种族清洗”。

#### D. 武器流入索马里的指控

35. 埃加勒在他 1998 年 3 月 31 日的信中指出,“应明确地告诉各邻国停止向索马里打仗各派提供武器和弹药。”在 1998 年 8 月 8 日的第二封信中他遗憾地表示,就在冷战时期遗留下来的“弹药储备”即将用完,“军阀们再不能恐吓人民”的时候,新的军火似乎正来到马里。他要求对索马里实施军火禁运。

36. 有索马里人声称,厄立特里亚曾把奥罗莫解放阵线的军火和战士军进索马里。1999 年 1 月,至少有两次飞行从厄立特里亚的阿萨布抵达巴里杜杰莱,据称,其上运载着军火。还有关于军火于 1999 年 2 月中旬和 5 月初从海上运抵迈尔卜,和于 1999 年 6 月中旬运抵法克斯的报导。还有广泛的报导称,奥罗莫解放阵线战士连同军火一起抵达迈尔卜和法克斯。1999 年 3 月 31 日,阿里·马赫迪指控埃塞俄比亚向他的对手提供军火,特别是侯赛因·哈吉·布德。阿卜杜拉希·尤素福上校于 1999 年 5 月 6 日写信给我,谴责据称有部队和军火从厄立特里亚抵达索马里。1999 年 7 月中旬,索马里协商委员会的官员发表了声明,谴责有奥罗莫解放阵线战士在索马里境内。他们提请大家注意到他们认为危险的索马里安全恶化的情况,警告大家,整个区域的安定都可能遭到破坏。1999 年 4 月 8 日,侯赛因·艾迪德、阿里·马赫迪和奥马克·哈吉将军写信给我,不但声称埃塞俄比亚向盖多州出口军备,而且声称它继续在占领索马里领土。他们请安全理事会要求埃塞俄比亚将它的部队从索马里撤出。联索政治处既没有职权也没有能力去核实这些报告。埃塞俄比亚和厄立特里亚都否认曾把任何军火军进索马里。

#### 三、联合国的工作

37. 自从我向安全理事会提出上一次报告以来,主管政治事务副秘书长基

兰·普伦德加斯特于 1997 年 10 月 7 日、1998 年 6 月 16 日、1998 年 12 月 15 日和 1999 年 4 月 13 日召开了四次索马里问题外部行动者大使级会议。安理会成员、提出建立和平倡议的国家以及有关区域和分区域组织出席了这些会议。这些会议提供机会,就索马里问题非正式交换意见并协调各项倡议。有人建议比以往更加经常召开这种会议,普伦德加斯特副秘书长承诺每年召开三次此种会议,如有必要则召开更多会议。

38. 1998 年 4 月 29 日至 5 月 10 日期间,我访问了非洲之角区域,与埃塞俄比亚、吉布提、肯尼亚和厄立特里亚领导人商讨了索马里问题。当时的吉布提总统哈桑·古莱德·阿普蒂敦先生呼吁停止他形容为索马里领导人的“政治旅游”,即他们到各国首都签署文件,但这些文件都不予履行。大多数领导人都持此种看法。阿普蒂敦先生说,他希望今后所有和解努力都在索马里境内作出。在内罗毕,我会晤了参与解决索马里问题的外部行动者,其中包括会员国大使以及国际组织和非政府组织的代表。我的非洲特使穆罕默德·萨赫农先生应我的要求,在内罗毕会晤了许多索马里领导人。

39. 我请普伦德加斯特副秘书长于 1998 年 11 月访问内罗毕,评估苏丹和索马里的和平前景。他在内罗毕与丹尼尔·阿拉普·莫伊总统和外交部长博纳亚·戈达纳就索马里问题交换了意见,并会见了意大利索马里问题特使、欧洲联盟委员会代表团、索马里各派领导人或其代表以及索马里民间社会、包括妇女的领导人。此外,他还就索马里问题与其他外部行动者交换了意见,其中包括联合国各机构和计划署主管及各非政府组织代表。普伦德加斯特副秘书长报告说,肯尼亚当局支持将发展局的“积木”办法作为促进解决索马里问题的办法,他们乐观地认为,常设委员会可以协助国际社会对索马里和平进程持一致看法。

40. 普伦德加斯特副秘书长同索马里谈判人员讨论的一个共同点是,大家都强烈感到“军阀”时代过去了。他们大多数人要求联合国继续努力解除该国民兵的武装。然而,对推动和平进程的方式,意见则不那么一致。许多人支持“积木”办

法,但一些人则担心这种办法会导致该国分裂得离谱,出现无法持续的“酋长国”和(或)众多“总统”,最终分裂到地区一级,甚至乡村一级。普伦德加斯特副秘书长强调,我和安全理事会一直关注寻求解决索马里问题的办法,并向索马里领导人保证联合国依然承诺致力于政治解决。同时,副秘书长向他们强调,和平的责任在索马里人自己,国际社会成员只能帮助他们作出这些努力。

41. 如安理会所知,在提交 1997 年 9 月 16 日的报告(S/1997/715)之后,我任命了大卫·斯蒂芬担任我的索马里问题代表兼联索政治处负责人。经安全理事会同意,已向继续驻在内罗毕的联索政治处增派一名专业工作人员。这就使联索政治处能够加强其情况介绍和报告的作用,特别是加强同索马里境内的索马里领导人的接触。本报告所述期间,联索政治处工作人员访问了该国各地,确保同索马里境内持各种意见的人经常接触和对话。我的代表还对几国首都和参与索马里和平进程的区域组织总部进行了几次协商访问。这些活动有助于促进外部行动者之间的信息交流,也使人们更加了解到,过去提出的办法和倡议众多,在这种情况下,必须采取一致办法,促进索马里和平。

#### 四、人道主义状况

42. 联合国各机构区分了索马里境内三种不同的行动环境:‘危机’区、‘过渡’区和‘恢复’区。其中的每一种环境要求不同的人道主义和重建战略以及不同类型的外部援助。分析的不可缺少的组成部分是必须处理五个根本问题:(a) 长期粮食安全;(b) 人口流离失所;(c) 社会服务和基础设施的瓦解;(d) 缺乏善政及与之相系的安全;(e) 一再发生自然灾害和缺乏紧急状况的准备工作。在危机区强调的是确保改善粮食安全,提供基本的和救生社会服务,以及援助社区级的能力建设。在过渡区更加着重于后者。在恢复区强调的是为善政提供技术支助并为经济和社会部门的能力建设提供支助。

43. 如 1999 年机构间联合呼吁所概述,联合国的主要目标是防止南部目前的状况演变成饥荒,并继续为在北部建立安定、自力更生和安全打下基础。为了

达到这些目标，联合国必须采取若干部门性措施，其中包括：粮食安全；保健和营养；饮水和卫生；教育；以及公共行政。此外，还有若干项相互交叉的措施，用以确保方案的一贯性并保护平民，包括促进和保护人权以及机构间规划和协调。设想的是，如果方案得到充分实施，它将使三分之二左右的人口受益。1999年机构间联合呼吁提出了详尽的方案，概述了各项优先所需经费：用于人道主义活动的 6 570 万美元；以及用于重建和恢复活动的 2 930 万美元。以一百多万处境危险的人为对象的紧急救济活动已获得合理程度的适当经费，重建和恢复方案则还没有。

44. 索马里人道主义和重建战略的执行工作需要若干关键行动者的努力，这些行动者有包括八个联合国机构联合国开发计划署(开发计划署)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、红十字国际委员会(红十字委员会)以及红十字会与红新月会国际联合会在内的各国际组织和大约 40 个非政府组织以及当地社区、行政当局和国家非政府组织。联合国的执行伙伴包括国际非政府组织：反饥饿行动组织、发展合作与研究机构、非洲医学和研究基金会(医研基金会)、欧洲农业培训委员会、志愿服务组织协调委员会、Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli(CISP)、国际医疗团(医疗团)、InterSos Humanitarian Organization for Emergency(INTER SOS)、争取第三世界人人享有保健组织、善行工作国际组织、医师无国界协会 - 西班牙、荷兰和比利时、援助穆斯林组织 - 联合王国、挪威教会援助组织、瑞典教会救济组织、Trocaire 以及世界展望国际组织。在与索马里援助协调机构各伙伴的合作中，联合国索马里驻地和人道主义协调员办事处对人道主义援助进行了全面协调。

45. 进行索马里问题工作的联合国工作人员(国际和国家工作人员)中约有三

分之二在该国境内，并主要集中在北部地区。为了在不稳定的南部和中部地区维持“越界”行动并提供全面的协调和方案支助，大部分国际组织的行动总部留在肯尼亚内罗毕。

46. 南部地区广泛的水灾以及随后在索马里大多数地区的旱灾使持续的内部武装冲突对人口的影响更为严重。严重的粮食不安全状况和包括霍乱在内的疾病使南部的一百万人处境危险，而在北部，水和牧草的短缺使得作为大多数人资源基础的牲畜急剧减少。

47. 南部地区 1997 - 1998 年的水灾是数十年中最严重的，它影响了近百万索马里人的生活，有 2 000 多人在紧急状况的严重阶段丧生。为了支助社区的回应，联合国各机构和非政府组织进行了大规模的救济行动。在第一阶段内，向水灾受害者供应了基本的救生物品，包括配给口粮、毯子、塑料薄膜、沙袋以及炊具。已计划了第二阶段的行动，重建包括饮水和卫生、农业基础设施等基本服务，并加强当地的保健单位以处理重大的保健问题。但由于缺乏经费(这与第一阶段的筹资形成了鲜明的对照)，计划中的后续行动只得到了最低限度的实现，从而使这些长期受灾的地区更易遭受后来各种危机之害。不久就发生了伴随着旱灾而来的粮食危机，它开始于在水灾之后仅一年的 1998 年最后一个季度。

48. 到了 1998 年年底，由于冲突和天气的原因，索马里中部和南部普遍出现粮食不安全和卫生状况恶化的情况。截止 1999 年年中，这一危机仍在继续之中。到 1998 年 11 月时开始出现不寻常的人口流离失所现象，这是紧张状况严重的最明显的迹象。定居农户开始从巴伊和巴利勒(通常是索马里的“粮仓”)中最差的地区迁移到其他地区去寻找粮食、较好的安全和水。四万多人迁移到了盖多、下谢贝利、小中朱巴和摩加迪沙。这些社区特别容易暴发传染病，特别是麻疹、疟疾和诸如霍乱等腹泻病。在 1998 年 12 月初证实的首批霍乱病例之后，到 1999 年 2 月底已报告了 5 000 多个病例并有近 200 人死亡。这种情况到 1998 年 5 月时已经稳定。

49. 在南部和中部地区，一百多万人正面临着严重的粮食短缺，其中 30 万人目前需要得到粮食援助。他们的长期粮食安全状况令人担心并可能恶化，这是因为目前的情况不安全而且目前收成的前景不好。因此需要人道主义援助的人数有可能上升。作为回应，联合国各机构和非政府组织已继续从肯尼亚进行大规模越界行动，提供紧迫需要的人道主义供应品，包括粮食援助、医药和住房。自 1999 年 1 月以来，粮食计划署和援外社拨配了近 13 500 公吨救济粮食，使巴伊、巴科勒、盖多、希兰、中朱巴和下谢贝利等州的 70 多万人受益。儿童基金会及其各伙伴机构已拨配了 2 600 多公吨的“超级混合食品”(玉米和糖的混合营养品)，使大约 20 万儿童受益。约有 8 万儿童接受了麻疹疫苗接种并获得了维生素 A 的补充。重建了超过 27 个的水源，使巴伊、巴利勒、盖多、中谢贝利和希兰等州的 10 多万人受益。

50. 在努力支助南部农业社区的过程中，联合国各机构和非政府组织在 1999 年主要种植季节开始时的 3 月底完成了主要的拨配种子的的工作。7 月 6 日，人道主义事务协调厅(人道协调厅)和索马里援助协调机构共同为索马里南部和中部发出了“捐助者警报”，要求提供 1 750 万美元,包括的期间为 1999 年 7 月 1 日至 12 月 31 日。已向索马里南部巴伊和巴科勒州的农民拨配了 1 700 多公吨种子。在北部，因持续无雨而造成了牧草减少和地下水的缺乏。在受害严重地区，有高达 50 % 的牲畜死亡。在 1999 年 3 月前作出了机构间反应，通过有针对性的粮食救济、运水和重建水源来支助各个社区。1999 年 5 月下了雨，而且一些海湾国家解除了从非洲之角进口牲畜的禁令，这都有助于北部的局势，尽管在这一稳定地区仍然需要进行极其大量的重建工作和备灾工作。

51. 就地域而言，正在经历恢复过程的地区大部分是在约占总人口三分之一的人居住的索马里北部。北部的经济已表现出惊人的回弹能力，地区间贸易和面向出口的贸易有所增长。禁止从非洲之角向一些海湾国家出口索马里牲畜的禁令对经济有着十分有害的影响。西北部(“索马里兰”)和东北部(“彭特兰”)正在形

成中的行政当局因而缺乏出口税收入。但贸易仍在继续发展。伯贝拉港已成为最活跃的索马里海港，对埃塞俄比亚而言它是仅次于吉布提的第二重要的海港。同样，诸如哈尔格萨、伯贝拉和博萨索等机场也为地方当局提供了重要的收入来源，并促进了经济发展。不过，这些地区的稳定很脆弱。恢复地区仍然需要大量的支助来建设它们的能力，以便维持并改善它们自内战结束以来所取得的成绩。

52. 联合国在北部的各个项目旨在为提高行政能力和私营经济发展提供必要的支助。已为当地行政结构提供了培训方案，并向城市规划和管理以及道路维修和卫生提供了援助。联合国各机构在与国际非政府组织及当地伙伴密切合作下，已成功地执行了众多的可自我维持的小型项目，特别是在各城市中心。

53. 人道主义活动的安全继续是令人严重关切的问题。1999年1月26日，为 Terra Nuova 组织工作的肯尼亚公民 Manmohan Singh Boghal 医生在盖多州的 Bardera 镇和 Garbahare 镇之间的一个偏僻的村庄被据信是与他共事的人谋杀了。Boghal 医生曾参加了牛瘟疫苗接种方案的工作。杀人凶手偷走了项目的金钱和设备。索马里援助协调机构建议暂停盖多州所有的重建和发展活动，因为显然知道凶犯的当地当局未能将他们绳之以法。

54. 1999年3月20日，就雇于非政府组织，联合卫理公会救济委员会的美国公民 Deena Umbarger 在肯尼亚 - 索马里边界附近遭到杀害。Umbarger 曾计划在索马里从事一项人道主义评估任务。

55. 由意大利组织 Terra Nuova 雇用为兽医的意大利国民 Stefano Sotgia 医生于1999年4月16日在基斯马尤以西约180公里的 Hagar 遭到绑架。据理解，这次绑架事件与指称 Terra Nuova 未在该地区提供足够的服务和行动有关。绑架者要求交付10万美元赎金后才释放该名援助工作者。索马里援助协调机构谴责了这次绑架事件，并要求立即将他释放。他最终于1999年5月9日获释。

56. 1999年4月18日报告了在非政府组织反饥饿行动在迈尔卡的大院内和周围地区有射击事件。有人在3月以若干无事实根据的指控为由，向卫生组织前国

别主任发出了一封法特瓦式的死亡威胁信。作为预防措施，联合国指定官员于1999年4月21日将联合国国际工作人员迁出了迈尔卡。该地区占优势的政治部族改组当地行政当局的企图尚未奏效。

## 五、意见

57. 尽管帮派冲突、地雷和其它问题一直带来安全威胁,造成分配费用增加,但是联合国各机构及其人道主义伙伴仍继续向大多数受害严重地区和大多数收容流离失所家庭的安置点运送粮食援助。不过,在受零星武装冲突影响的地区,包括若干大城市地区(摩加迪沙、基斯马尤和拜多阿),以及贝、巴科勒和希兰区域的部分地区,援助物资的运送无法保持在必需的水准。

58. 需要增加投资,加强地方社区满足人为和自然紧急情况的需求的能力和耐力。在北部较稳定的地方,援助机构有较长久的存在,那里的重点应是继续与地方行政部门密切合作,进行能力建设。在已作出这种复元投资的地方,对国际人道主义救济援助的需求就显著降低。

59. 面对索马里“十分明显”的紧急情况,捐助界给予大量短期响应。不过,人道主义机构的业务能力逐渐减弱,主要原因是捐助者对于中期复元措施没有给予足够的支助。对于联合国机构而言,1999年联合呼吁得到的捐助响应很弱,而这一呼吁已经按照捐助者的意愿作了大量轻重缓急和重点方面的调整。因此,各机构提供高效率、高效益人道主义救济的能力受到削弱,对今后危机作出反应就更难。此外,中期供资不足还削弱了人道主义机构提供预防灾难和建立社会耐力方面关键(如果较实际)活动的能力。

60. 这种较长期的支助是任何机构得以保持其人员和存在的先决条件。例如,在1997/1998年特大洪水之后,显然人道主义机构没有能够作出足够的努力,协助恢复水资源和灌溉基础设施,这些都是改善供水和加强防灾的关键。中期供资不足的另一个直接影响是,非政府组织在索马里中部和南部的活动范围缩小,这反过来又减少了能在实地同经历危机的社区一道工作的组织。即便在北部,资金减少妨碍了

联合国援助建立地方防范干旱等自然灾害能力的工作。此外,缺少主要恢复工程也妨碍了鼓励难民返回索马里稳定地区的努力。

61. 索马里 10 年来几乎没有发展。该国的发展进程反而倒退。多数儿童没有保健或教育。两代人没有获得正规教育。出生时预期寿命确实低于 51 岁,这是撒哈拉以南的平均数。索马里的几乎所有发展指标都列在世界上最贫穷、最贫困的国家之列。政府的几乎所有基础设施 - 从楼房、通讯设施到家具和办公设备 - 都被抢劫一空。政府的所有档案、记录、图书馆、文件和博物馆都被完全毁坏。大部分地区没有警察、司法或民政部门。除私营卫星、手机和无线电联系外,没有通讯。公众没有电力供应,只有买得起发电机的人才用电。没有邮政服务。经济状况悲惨。农产品,如香蕉的出口暴跌。去年出现大峡谷热流行病后海湾区域一些国家禁止从非洲之角进口活动物的限制已经取消。不过,这一禁令生效时,造成经济困难,让北部地方行政部门失去了急需的出口税收,而过分放牧又造成严重环境破坏。一些自然资源,如鱼类,正在开发,主要是外国人,但没有规章可循或监测管理。

62. 在安全理事会的正式和非正式讨论中,成员国都关注索马里没有正常运行的中央政府产生越来越明显的影响。正在把索马里看成一个“黑洞”,法律秩序荡然无存吸引着罪犯和颠覆份子。也门总理告诉我的代表,也门政府担心难民从索马里流出。他担心索马里正被用作贩毒转运站和恐怖分子避风港。肯尼亚总统莫伊呼吁联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)把留居在肯尼亚东北部的上万名索马里难民遣返。他指责索马里利用肯尼亚的好客,把武器偷运进肯尼亚。更糟糕的是,1999 年 7 月 1 日,一股索马里民兵解除了肯尼亚一个排的武装,劫走其装备。在肯尼亚政府威胁要对肇事份子采取惩罚行动之后,多数被劫物资已送还。1999 年 4 月 9/10 日,一批索马里伪币先令,价值约为 400 万美元,运抵索马里,第二批价值约 500 万美元,于 1999 年 6 月 8 日抵达。因此,索马里先令的价值从一美元兑 7.5 先令,下跌到超过 10 000 先令兑一美元。目前索马里有四种不同的先令在流通。

63. 索马里仍因其没有一个全国政府而成为一个独特的国家。它缺乏国家所履行的职能——诸如提供包括保健和教育的社会服务,调控物资和人员的流动,控制环境、航空和海岸,等等,而在政府间和国际论坛也没有索马里人民的代表,虽说该国某些地方——主要是索马里西北部(Somaliland)和索马里东北部(Puntland)行政当局已开始向人民提供一些基本服务。

64. 鉴于其基本的同族特点,索马里与处于危机中的其他非洲人社会有所不同。索马里没有重大的宗教或种族分割,也没有涉及自然资源财富分配的争端。索马里是一个处于危机中的社会体制。它按部落分割,每一部落均害怕其他部落的的侵袭。那里的暴力并不是简单的土匪行径,它在性质上主要是防卫性的。所缺乏的关键要素是信任。没有信任,索马里就不可能有和平或安全,也不可能重建中央政府。

65. 虽说谈判解决索马里危机的可能性仍难以提供,但已向前迈出了重要步伐。两年前,我当时的特使伊斯马特·基塔尼先生总结指出,索马里政治进展的一个关键先决条件是国际社会拟订一个更为协调一致的办法。在此方面取得了重要进展。除在纽约举行的大使级会议外,在该区域举行会议的常设委员会已证明是一个就索马里局势交换信息和评估的有价值论坛。我认为,其结果是,先前曾遭一些政府指责的倡议泛滥的危险现已尽量降低。特别是,1999年7月29日吉布提以发展局主席身份向常设委员会提交的旨在加快发展局进程的设想在我看来值得认真考虑审议。

66. 在索马里内部,日益有迹象表明索马里普通百姓已厌倦暴力,正向其领导人施加选择和平的压力。自开罗会议以来一直缺乏任何由外部支助的和平进程,因此索马里人民正日益通过常常是由传统领导人组织的地区会议和非正式跨部落接触自行提出政治倡议。民间社会已开始发出自己的声音。尤其是妇女团体更加活跃。与此同时,对索马里宗派领导人的作用的批评也日益增多。

67. 近一半的索马里领土处于和平之中。虽说为争夺对南部一些重镇的控制

权而进行的战斗仍在继续,但索马里现在的日常暴行大多出自犯罪而非政治动机。的确,一个新挑战正日益摆在眼前:民兵不再接受部落领导人的命令,而只听命于地方指挥官。

68. 许多索马里领导人向联合国索马里政治事务处通报说,他们将参加全国会议。许多索马里人期盼的是《索德雷协定》和《开罗协定》商定的那一类民族和解会议,即主要部落和少数民族代表开会讨论未来的宪政安排以及未来全国政府职位的分配。然而,一些索马里领导人说,他们认为,如果厄立特里亚与埃塞俄比亚继续交战,而且,在此类领导人看来还把索马里宗派领导人牵涉进去,即不可能有进展。厄立特里亚与埃塞俄比亚之间的冲突显然对索马里局势有很大的不利影响。有关违反安全理事会第 733(1992)号决议所设禁运令向索马里输入军火的报道非常令人不安。联合国索马里政治事务处缺乏核实这些报道所需的授权和能力。

69. 因此,将索马里重建成一个运作正常的国家这一任务不仅需要索马里人民及其领导人表现出巨大的政治意愿。在索马里的任何和平进程都需要有一个庞大的重建行动。需要谨慎协调这两个进程,谨慎调节国际支助以加强正在索马里社会建设性协同工作的那些力量。

70. 我认为,现已达到可能宜于让联合国在索马里发挥加强作用的阶段。我建议,应就两方面考虑采取行动。第一方面,联合国,不偏不倚和客观地与关心的会员国合作,尤其是在发展局进程内合作,这对索马里实现民族统一和恢复国家政府应大有帮助。在这方面,可考虑以下步骤:(a) 如我上次报告所预见的,一般性审查联合国在索马里的作用,包括可能将联合国一些计划署和机构以及联索政治处迁往索马里,(b) 设立一个索马里信托基金,为正在出现的进程,例如由索马里人举办的会议提供财务支助。

71. 此外,不妨考虑在就组成一个国家政府达成政治协议以前,是否可能由国际社会采取行动,协助索马里恢复其在某些有限领域内,例如保护岸外自然资源的主权。此外,也可努力限制将非法军火和武器引进该国。

72. 在发展援助领域内也存在其他可能性。虽然一些发展资金正在送将索马

里当地行政当局,许多国际和国家财政和捐助机构按其规章必须仅与财政部或中央银行等常设国家机构合作。如何制定出一种机制,甚至在正式的中央政府及其机构重新建立以前就得以使财务援助流入索马里,对国际社会的想象力将是一项挑战。我促请世界银行和欧洲发展基金等国际金融机构在管理洛美第四项公约时,在这方面表现出灵活性,必要时重新检查其法律和财务安排,以照顾到此一独特事例。

\* \* \* \* \*

发展局关于索马里和平进程的  
最近发展情形

1999年8月

埃塞俄比亚的斯亚贝巴

联合国编制

## 索马里面对的挑战

在 1991 年初西亚德·巴雷政府被推翻接着国内冲突扩大之后,索马里人便生活在无政府状态。索马里的内战使国内的政治、经济和人道主义情况极度恶化,这种情形促成数项因应危机努力,包括 1992/1993 年联合国的一项重大行动。迄今,尽管邻国和其他国家尽力设法,索马里仍然是一个无政府的国家,索马里人也是无政府的人民。

这一事态对索马里人民的生活造成灾难性影响。尽管该国某些地方——西北部(“索马里兰”)和东北部(“蓬特兰”)尚较安全,但仍有一些行政和社会部门——国内其他大部分地区则犹如废墟。虽然生意仍在进行,除了一般的不安定外,生活标准业已下降,甚至紧急援助的提供也受到威胁。这一危机也同样波及索马里境外,邻国不仅在索马里危机引起的社会经济崩溃之际首当其冲,它们也越来越多面临一些组织的威胁,这些组织因索马里处于无国状态,无法控制局面而获益,并以恐怖和动荡起家。

埃塞俄比亚作为与索马里有最长接壤国界的国家,收留了数十万索马里难民,并拥有大约 250 万说索马里语公民的人口,它获非洲统一组织(非统组织)和政府间发展管理局(发展局)委任带头协助索马里人民寻求和平及民族和解。尽管在该区域内举行了数次重要的民族和解会议,由于宗派领导人尚未做妥协的准备,国际社会又无法一致声援索马里人,致使索马里人将近十年来一直处于无政府和无领导状态。

在取得和平与民族和解方面没有进展可归因于以下两个相互联系的因素:

1. 索马里派别领导人和军阀尚未做好准备,为民族和解目的放弃他们个人的利益。现状的长存使他们更有利可图。

2. 外部行动者,特别是最接近分区域以外的行动者加入与发展局所着手开展的和平进程背道而驰的倡议。这些倡议的扩散鼓励了索马里派别领导人继续在外行动者之间挑拨离间,以确保该国保持现状。

发展局成员国国家首脑认识到和平进程迟滞不前,因此于 1998 年 3 月 15 日和 16 日在吉布提举行会议,决心着手执行一项解除索马里危机的新办法。

#### “建立集团,和平红利”办法

发展局为了为和平奠定更稳定的基础,决定扩大和平进程,将重点从促进派别领导人之间协和转向使索马里民间社会得以踊跃参与。在这方面,宗派和宗教领导人、年长者、民间和社会团体、非政府组织、知识份子、商界及妇女和青年团体的参与被认为是必要的。

发展局领导人也决心扩大国际协商,并让那些只要是不从事平行、对立倡议而对和平进程能有助益的人参与。他们也吁请国际社会向承诺和平、稳定和民族和解的区域提供援助,在政治、外交和财政上协助它们重建(“和平红利”办法)。

埃塞俄比亚作为获委任国,已开始采取步骤执行在吉布提决定的、被简称为“建立集团,和平红利办法”的新办法。现已作出努力,设法与索马里境内各行动者/集团及它们彼此间发展更好的交流管道,并加强被认为是发展局和平进程背后新出现的国际共识。在这方面,1998 年 4 月印发的联合国秘书长关于非洲冲突的报告中便鼓励了分区域,其中说,“国际社会就应竭尽全力辅助、而不是取代非洲人为解决非洲问题所进行的努力”。

设立发展局伙伴论坛索马里问题委员会有助于使国际社会出面支援发展局和平倡议;该委员会于 1998 年 5 月 4 日和 11 月 19 日举行了会议。几乎所有在使索马里取得和平与民族和解方面可以发挥作用的国家和组织都出席了会议,会议上核可了发展局新的办法,警告了那些“阻碍和平进程”的人,并设立一个联络小组,在较定期的基础上与发展局互动。这个联络小组由意大利担任主席,成员包括美国、挪威、法国、埃及、欧洲委员会和联合国。从一开始便明白的是,发展局伙伴论坛索马里问题委员会的组成并非一个新的平行倡议。确实,其作用是在“与现有的协调结构密切协商,以支持发展局和平进程,并就如何最好地动员国际社会协助区域倡议进行咨商”的情形下工作。

## 在共同屋顶下

当国际协商进程取得了推动力,大家感到有必要使所有人“聚集在共同屋顶下”,组成一个协商与协调的论坛,举行更频繁的会议,提出各种建议的措施,推动发展局的和平进程。这一需要促成了 1998 年 10 月设立的‘常设委员会’,其参与的代表来自发展局各国家、发展局伙伴论坛联络小组的成员、发展局、非统组织和阿拉伯联盟秘书处、埃及和也门(也欢迎了利比亚加入常设委员会)。

常设委员会很快地感到,必须将经济支助和重建行动与和平进程联系起来;加强从事和平进程者的解决问题的能力;制订‘和平红利’的标准,以调集资金;并鼓励索马里民间社会。最重要的是,该委员会体现了解决索马里危机的共同国际办法,虽然委员会中有少数成员对若干问题仍存有歧见。

尽管作为一个论坛要协助发展成员之间的互信,但委员会认为,重要的是建立对索马里境内实际状况的充分认识。它相信,最重要的是评估索马里行动者的政治基础、民间社会的地位、和即可能成为“扩大和平进程”一部分的索马里部队的身份。同时,委员会了解到,索马里和国际专家们必须对有关治理、以社区为基础的倡议、非政府组织的工作、部族间关系、民兵的作用、‘有关各方’的作用、与私有财产有关的问题和征用私有财产问题等进行评价/评估——并把重点放在实际协助索马里和国际社会取得成果上。在这方面采取的一个步骤是,把索马里援助协调机构掌握的某些资料转交给发展局秘书处。

## 实况调查

为能了解索马里局势的第一手真相,委员会于 1998 年 12 月头一星期派遣了一个实况调查团前往该国。调查团前往较稳定的“索马里兰”和“蓬特兰”两地区。但无法前访摩加迪沙。该城由于持续的国际歧见加上行政当局同武装反对派之间的关系,使调查团取消了首都之行。

常设委员会在派遣实况调查团后,除其他外,同意必须支持作为稳定地区的

“索马里兰”和“蓬特兰”(特别是基础结构);协助加强地方治理;协助返乡难民和遣散人员以及设法拉近两个管理当局的距离(因为它们对苏尔和萨纳格争持不下)。

### 正数和负数

常设委员会又通过其成员作出努力,解除了沙地对索马里牲畜出口的禁令。在不同场合,又强调必须遵守联合国安全理事会 1992 年关于禁止向索马里转运武器的规定(联合国安理会第 733/1992 号决议)。最近,常设委员会成员表示,有意寻求各种方法加速和平进程,并在这方面注意到吉布提提出的新提议。它并坚决认为,和平红利的兑现同当前的重建支助行动,应明确地同和平进程联系起来。

必须指出,常设委员会将继续显示其作为论坛以加强发展局和平倡议背后的国际共识和提出构想促进和平进程的作用。但另一方面,委员会在调动资金方面没有获得成功。而委员会的成员也表示并非每个国家都在避免采取措施加剧索马里的局势。但考虑到所有的事实,国际社会朝向共同方向的努力大多令人鼓舞,联合国和非洲统一组织也已确认这一点。

非统组织也继续关切索马里持续不断的危机。索马里问题已在每个部长会议和首脑会议中被进行讨论。最近,非统组织在阿尔及尔重申其一年以前的呼吁,要求派遣一实况调查团前往索马里。它指出该国局势“正在恶化”,呼吁对已建立了和平与稳定的地区提供国际援助。

### 武器流入

最近数月以来,为索马里境内和平努力的人对武器流入该国境内的情况甚为吃惊。非洲之角到处爆发的冲突使索马里局势更形复杂,运给以破坏邻国安定为目的的派别和集团的武器现已进入索马里。这种破坏性的活动只会鼓励武器接收者寻求军事出路,从而推迟索马里危机的解决。

埃塞俄比亚已于 1999 年 5 月 14 日致函联合国安全理事会主席表达其对这个

问题的关切,吉布提政府于 1999 年 5 月 24 日亦致函表示相同的关切。企图破坏次区域安定的集团获得武器已构成对索马里和平以及对整个邻国和平的威胁。邻国为了维护它们的和平与安全而作出坚定反应是可以预期的。大家都可清楚看到,索马里邻国的和平与稳定是同索马里危机能否得到真正而持久的政治解决息息相关的。因此,必须要充分尊重关于禁止向索马里提供武器的规定。

### 今后的步骤

从现在展望未来,显然不易找到快速的办法来解决索马里的的问题。尽管八年来处于无政府状态,但可以说,索马里仍未到达政治局势已适合迅速解决问题的阶段。

虽然“索马里兰”和“蓬特兰”相对稳定,而南部各地,例如贝和巴科勒等地更加稳定,但其他地区——特别是贝纳迪尔(包括首都)和下朱巴(包括基西马约)——的情况则不相同。在这些地区内,敌对集团达成“地方”和解是和平进程的重要因素。这将使他们能够在第二个阶段内作好准备在全国各地致力于民族和解。发展局采取的“自上而下,和平红利”的方针绝无取代办法。发展局国家首脑于 1998 年 3 月在吉布提所作出的决定现在同当时一样确当。发展局的方针提倡政治(和非军事)解决办法,而且以索马里人本身的愿望为基础,这一事实进一步显示出发展局战略的有效性。

发展局的方针仍未取得快速成果,但绝不应将这一情况视为失败,这场危机并不简单,而且持续了好几年。有些人利用延长危机来牟利。关心索马里问题的人必须继续设法解决以下问题:

- 索马里各集团/行动者如何能够达成具有约束力的协定?如何能够分享权力?
- 各领导人是否代表其族群?
- 我们如何鼓励和协助已实现和平的地区,其他地区如何照着做?
- 国际社会如何能够发出同样的声音?

与此同时,和平进程必须帮助索马里人应付各种问题,例如已实施的暴行、没收公共和私人财产、以及非法行为,例如洗钱,以及军火和毒品贩运。

同样迫切的是,必须确保和平红利获得兑现。如果无法提供资金重建索马里,光谈和平红利是没有意义的。国际社会在这个问题上缺乏承诺,这是极令人忧虑的、“洛美协定”提供的资金快用完,其他协助来源因人们缺乏兴趣而快干竭。特别重要的是,应牢记索马里不只是面临一场政治危机。索马里人民在人道主义灾难中首当其冲,而且为时不短。因此,最重要的是,国际社会和联合国必须更坚定地支持目前正在开展的所有努力,绝不放弃希望地争取和平及民族和解。

附件一

[原件:阿拉伯文]

阿拉伯国家联盟

阿拉伯国家联盟就索马里局势所作出的努力

1. 阿拉伯国家联盟理事会在其上一届会议,即第一百一十一届会议上通过了第 111/5846 号决议,其中呼吁索马里各方执行其各项协定,与泛阿拉伯区域和国际努力合作以促进民族和解,并设立一个国家当局以恢复索马里国在国际社会、在阿拉伯大家庭以及在区域范围内作为一个有效国家的地位。在理事会第一百一十一届与第一百一十二届会议之间,联盟秘书长接见了许多索马里领导人,要求他们对索马里境内局势恶化的情况负起责任,并敦促他们将索马里的利益摆在所有其他考虑之前,使索马里人民免遭更多的战争和分裂之苦,竭尽所能地实现安全、稳定和民族和解,这是尊重和维持索马里主权的关键因素,并避免任何国外势力以任何借口侵犯该国的领土完整。

2. 无论是以其在索马里问题国际常设委员会的会员身份,或是通过其在索马里舞台上的直接接触及其区域和国际关系,联盟秘书处都致力于实现下列各项:

所有国家,特别是地理上与索马里毗连的国家,遵循安全理事会第 733(1992)号决议,其中涉及禁止向索马里运送武器;尊重索马里主权;承诺索马里领土完整和不受侵犯;索马里各领导人负有基本责任使其国家远离邻国间冲突,特别是远离埃塞俄比亚与厄立特里亚间的冲突。

与国际和区域组织及与关心索马里局势的国家紧密合作,以求达成共识,提出各种方式帮助索马里摆脱困境并恢复国家体制,从而维护索马里的统一和领土完整;

联合国在索马里局势中发挥更大的作用并为民族和解承担基本责任;为此目的将联合国索马里政治事务处(联索政治处)从内罗毕迁至摩加迪沙;以及由

联合国通过其各专门机构向索马里人民提供技术和人道主义援助；

3. 与各国际、区域和其他组织及邻国协调,努力协助索马里召开民族和解大会,以建立一个统一的索马里当局。

-----