



秘书长根据安全理事会第 1744 (2007) 号决议第 3 段和第 9 段提交的关于索马里局势的报告

一. 引言

1. 安全理事会第 1744 (2007) 号决议第 3 段请我协助索马里过渡联邦机构召开民族和解大会，并同非洲联盟、阿拉伯国家联盟和政府间发展局（伊加特）合作，在更大的范围内，推动现行的包容各方的政治进程。安理会还请我在决议通过后 60 天内向安理会报告过渡联邦机构在推行包容各方的政治进程和实现和解方面的进展。

2. 安理会在同一份决议第 9 段中进一步请我派技术评估团前往非洲联盟总部和索马里，以便就政治和安全局势和非洲联盟驻索马里特派团部署后开展联合国维和行动的可能性提出报告，并请我也在 60 天内向安理会提交报告，就联合国进一步参与支持索马里的和平与安全提出建议，并就稳定和重建工作进一步提出建议。

3. 根据第 1744 (2007) 号决议的规定，我派遣了一个多学科技术评估团于 2007 年 3 月 15 日至 26 日期间前往该区域。评估团由政治事务部牵头，成员包括下列部门的人员：维持和平行动部、联合国索马里政治事务处、联合国发展集团办公室、安全和安保部、人道主义事务协调厅和联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）。联合国驻索马里国家工作队的两名代表也加入了评估团，其中一名来自于联合国开发计划署（开发署），另外一名来自于人道主义事务协调厅。

4. 本报告按照安全理事会第 1744 (2007) 号决议第 3 段的要求，详细说明包容各方的政治进程与实现和解两个方面取得的进展，并述及根据同一份决议第 9 段派遣的技术评估团的重要评估结果。报告最后就联合国在索马里的行动提出建

* 由于技术原因重新印发。



议，建议范围涵盖政治、安全、维和、人道主义、人权和重建等部门。

二. 政治进程方面的进展

5. 根据《过渡联邦宪章》的规定，过渡联邦政府的任务是通过建立独立的民族和解委员会来促进索马里人的民族和解。2006年6月过渡联邦议会授权该委员会在区、地区和国家三级设计和管理和解进程。

6. 2007年2月28日我的进展情况报告(S/2007/115)以及我的前任曾提交给安理会的索马里问题季度报告所述及的最近政治和军事事态发展都突出表明，需要通过包容各方的对话来扩大政治进程及推动真正的和解。国际社会和索马里内部都对过渡联邦政府施加了很大压力，要求它推动由愿意放弃暴力并遵守《过渡联邦宪章》的各国所有利益有关者参与的和解。

7. 因此，尽管《过渡联邦宪章》没有做出规定，阿卜杜拉希·尤素福·艾哈迈德总统还是于2007年1月提议召开一次民族和解大会，各方按照以部族为基础的分权模式选派代表参加。2002年至2004年在肯尼亚埃尔多雷特和姆巴加地召开的索马里民族和解会议正是以这一模式为基础的，《过渡联邦宪章》虽未明示，实际上也是以这一模式为依据。4.5分权模式规定在索马里四个主要部族（哈维耶、达罗德、迪尔以及迪吉尔和米利夫）间公平过渡机构的职位，其余职位分配给少数部族。这次大会原定于2007年4月16日在摩加迪沙开始举行，为期60天，参加者大约3000人，但目前计划推迟到以后召开。

8. 拟议召开的大会将是促进民族和解的一个重要机会。然而，这只是现行更广泛的和解进程的一个因素。尽管大会将以4.5分权模式为基础，但索马里最近的事态发展表明，需要开展更广泛、更具包容性的对话与和解进程，以便把愿意在《宪章》框架内以和平、建设性的方式与过渡机构接触的所有部族和小部族都纳入政治进程，扩大政治进程的支持基础，使之更具代表性。

9. 区和地区的和解努力正在联合国和非政府组织的支持下开展。尽管首都摩加迪沙的武装冲突升级，但这些举措有助于在首都以外保持某种程度的安全。以区为基础的努力对于支持包容各方的参与性宪法建设进程非常重要。现在必须扩大这种努力，以便协助建立地方和地区两级施政机构，为过渡期间结束时举行的选举铺平道路。

10. 2007年3月14日，阿里·穆罕默德·盖迪总理向国际社会成员提出了过渡联邦政府的“索马里治理、民族对话与和解路线图”，其中概述了计划召开的民族和解大会及大会预算。盖迪总理宣布，大会将由一个全国治理与和解委员会“独立”管理和指导。该委员会由六名成员组成，由前总统阿里·马赫迪·穆罕默德领导。

11. 我的特别代表弗朗索瓦·隆赛尼·法尔于 2007 年 3 月 25 日会晤了总理，讨论大会的筹备情况和对大会的支持问题。他们就负责协助召开大会的国际咨询委员会的组成达成了协议。咨询委员会将包括下列组织和国家的代表：联合国、非洲联盟、阿拉伯国家联盟、伊加特、欧洲联盟轮值主席国、欧洲联盟委员会、比利时、意大利、挪威、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和也门。

12. 国际咨询委员会打算与全国治理与和解委员会主席密切合作，处理与支持计划召开的大会有关的问题。此外，开发计划署已经建立一个向大会输送和协调财政援助的机制。

13. 我的特别代表在与过渡联邦机构的领导人定期接触过程中，继续强调他们需要以有意义的方式与索马里所有利益有关者接触，以期实现真正的民族和解。

14. 我的特别代表还与前伊斯兰法院联盟的温和派领导人接触，鼓励他们放弃暴力，遵守《过渡联邦宪章》，并在不设先决条件的情况下与过渡联邦政府进行和解。伊斯兰法院联盟一些温和派领导人表示有兴趣参加大会，但坚持认为他们应该作为伊斯兰法院联盟的代表参加。然而过渡联邦政府则坚持认为，参加大会的问题应严格按照 4.5 分权模式处理，已放弃暴力的前伊斯兰法院联盟成员只能作为部族成员参加大会，而不是作为伊斯兰法院联盟的代表。这一观点得到了国际社会成员的广泛赞同。

15. 我的特别代表一直在与包括区域组织在内的国际社会成员密切合作，促进与支持政府和索马里其他利益有关者之间进行包容各方的对话。他于 2007 年 4 月 3 日访问了开罗，出席索马里问题国际联络小组第七次会议，并在出席会议之余和阿拉伯国家联盟高级官员进行了广泛讨论。他赞扬阿盟在支持过渡联邦政府与伊斯兰法院联盟举行喀土穆会谈方面发挥的作用，并鼓励阿盟同样也支持索马里正在进行的和解努力，包括计划召开的大会。我的特别代表还将会晤伊加特和非洲联盟的代表，争取他们在这方面的政治支持。这些组织在促进索马里的和平与稳定方面发挥了关键作用。他敦促这些组织继续参与，确保和解努力取得成功。

三. 技术评估团主要评估结果

A. 评估团的活动

16. 联合国技术评估团由主管政治事务助理秘书长率领。评估团于 2007 年 3 月 15 日在亚的斯亚贝巴非洲联盟总部开始工作，与非盟委员会主席、非盟和平与安全事务专员和非盟高级官员进行了协商。评估团也与埃塞俄比亚外交部长和国防部长，以及联合国驻埃塞俄比亚国家工作队和联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团）举行了会谈。评估团在内罗毕与联合国驻索马里国家工作队、

国际非政府组织、世界银行、联合国索马里政治事务处的代表以及肯尼亚国防部长、公共安全部长和助理外交部长举行了会谈。评估团听取了联合国对索马里实施军火禁运监测小组的情况介绍，在亚的斯亚贝巴和内罗毕会见了外交界人员。评估团成员也与这两国政府的对口单位和伙伴组织举行了技术会议。

17. 评估团前往拜多阿与盖迪总理、过渡联邦议会议长以及负责安全、军队和警察事务的当局进行协商。虽然曾两度试图访问摩加迪沙与优素福总统、非洲联盟驻索马里特派团部队指挥官以及民间社会的代表进行会谈，但由于安全情况，工作队无法前往首都。一个小规模技术工作队访问了加尔卡约并与地方当局和民间社会的代表进行会谈。评估团访问了坎帕拉，与穆塞韦尼总统、乌干达国防部长、外交部长以及负责区域合作的外交国务部长举行会谈。评估团在与非洲联盟委员会主席进一步协商后于3月26日在亚的斯亚贝巴完成其工作。

B. 政治和安全概况

18. 在索马里先后曾14次发起和平倡议，最近一次是2002年至2004年在肯尼亚埃尔多雷特和姆巴加地举行的由伊加特牵头的索马里民族和解会议，尽管如此，索马里一直处于冲突状态，将近16年以来一直没有一个能运作的中央政府。这个进程导致2004年设立当前的过渡联邦机构。这个机构从一开始就面临重大危机及其领导层的分裂。2006年2月在拜多阿召开过渡联邦议会，但政府无法在拜多阿以外地区行使其权力。

19. 2006年5月，由以摩加迪沙为基地的若干军阀组成的恢复和平与反恐联盟与伊斯兰法院联盟（法院联盟）之间爆发冲突。法院联盟击败恢复和平与反恐联盟并将其势力扩张到摩加迪沙以外。阿拉伯国家联盟在2006年下半年举办的和平谈判无法促使过渡联邦政府与法院联盟之间达成分享权力协定。2006年12月22日，法院联盟与埃塞俄比亚部队支持的过渡联邦政府部队在拜多阿附近爆发激烈战斗。法院联盟很快被赶出首都和索马里中南部其他地区。随后过渡联邦议会核可将过渡联邦机构从拜多阿迁至摩加迪沙，尽管安全及和解等关键问题仍未解决。

20. 评估团在与其对话者协商期间经常听说，索马里的现况为重建有效的治理机构和促进执行《过渡联邦宪法》提供了机会之窗，但也带来重新出现持久不安定的严重危机。虽然“索马里兰”和“邦特兰”仍然稳定，但索马里中南部地区的安全局势仍然不稳定，最近还有所恶化。

21. 自2007年1月初以来，驻在摩加迪沙的埃塞俄比亚部队和过渡联邦政府部队经常受到袭击，在该市内主要路线行进的车队或部队营地和包括旅馆在内的官邸都成为攻击目标。定点暗杀事件越来越多，包括暗杀被怀疑向政府提供情报或支持政府者，以及知名人士。埃塞俄比亚和过渡联邦政府部队驻扎的建筑物遭迫击炮袭击，摩加迪沙机场、主要海港和首都国家宫索马里别墅也都受到袭击。摩加迪沙和索马里其他地方又再出现部族之间和部族内部战斗。

22. 有人向飞机运营者寄发威胁匿名信，警告飞入摩加迪沙机场的航班。写信者声称有能力击落飞机。2007年3月9日，据报由一架部署非盟驻索马里特派团部队的飞机在摩加迪沙机场降落时遭射击，飞机受损但无伤亡。2007年3月23日，似乎有一架非盟承包的飞机在摩加迪沙机场起飞时被击落，11名乘客和机组人员遇难。

23. 2007年3月20日，从拜多阿出发离摩加迪沙大约30公里的路上有一支联合国车队遭路边炸弹和小型武器袭击。为联合国工作人员提供保护的三名索马里人在袭击中受伤。这是索马里境内联合国人员最近一次遭受直接袭击事件。索马里境内利用路边炸弹、车载爆炸品和携弹自杀爆炸的事件越来越多。2007年3月21日，埃塞俄比亚部队支持的过渡联邦政府部队开始在摩加迪沙开展行动，目的在于解除民兵和民众的武装，消除叛乱者。这一举措导致摩加迪沙市内激烈战斗，有数千名平民离开该市前往较安全的地区。

24. 联合国在索马里境内推行的安全阶段很能反映安全情况。摩加迪沙和Badhadwe地区处于阶段五（所有联合国工作人员撤离），索马里其余地区则处于阶段四（只有紧急行动），但“索马里兰”西部除外，该区处于阶段三。索马里是全世界最具挑战性的安全环境之一——包括旷日持久的部族间冲突、土匪行为和恐怖袭击等威胁。

25. 2007年7月5日，基地组织的录像敦促索马里人和外国战斗人员采用伊拉克和阿富汗式的携弹自杀爆炸和路边爆炸将埃塞俄比亚部队驱逐出索马里，认定索马里是神圣的穆斯林土地。不过，该录像没有具体提到非盟特派团或联合国。

26. 据报叛乱者在重新组合，可能加强其反对过渡联邦政府和埃塞俄比亚部队的活动。摩加迪沙市内积极反对政府的战斗人员估计大约有3 000名，包括外国战斗人员。此外，小型武器、大口径武器、地对空导弹和弹药在索马里境内随处可得而且继续流入该国。

27. 在上述情况下，正计划召开本报告第一节所述民族和解大会。虽然评估团了解到许多人支持这次大会，但一些对话者则表示关注大会有许多组织问题仍未解决，包括安全安排、后勤、甄选与会者的标准以及向广大索马里人民解释各项目标的必要宣传活动。许多观察员认为，在摩加迪沙会集大约3 000名与会者并为他们提供安全是不切合实际的。有人表示关切国家治理和解委员会是否能够独立地主办这次大会而不受过渡联邦政府方面的干预，在甄选代表的进程中特别如此。人们广泛一致认为，分阶段撤走埃塞俄比亚部队和迅速部署全兵力的非盟特派团将有助于在摩加迪沙人民中建立信任并有助于缓解紧张局势以便能够达成和解。

28. 对于有哪些因素构成索马里包容各方的基础广泛而具有代表性的机构，仍未达成共识。虽然一些对话者表示《宪章》通过 4.5 分权模式已解决过渡机构包容各方的问题，其他人则认为，应改善在小部族内落实这一模式的情况，但仍然要在《宪章》的框架内解决问题。虽然姆巴加地会议与会者接受关于分享权力的条款，但一些部族和小部族，特别是 Habr-Gedir Ayr，认为他们没有在过渡机构获得有效代表权。与此同时，过渡机构一直无法满足人民的期望。许多对话者强调，过渡联邦机构急需获得更多的支持，但也需要改善其工作。

29. 评估团的对话者在前法院伊斯兰联盟参加民族和解大会的问题上出现分歧。一些对话者，包括过渡联邦政府，警告说，邀请法院联盟作为一个实体等于是使一个已被打败和瓦解的极端主义集团死灰复燃而且合法化。此外，政府强调说，温和的伊斯兰分子可以根据其部族和小部族结构以个人身份参加大会。其他人则惧怕法院联盟剩余分子有能力破坏索马里的稳定，主张让放弃暴力和接受《过渡联邦宪章》的温和人士参加大会。

30. 国际社会广泛认为，如果没有包容各方的政治对话和和解进程，非盟特派团，或将来可能建立的联合国维持和平部队是不可能索马里实现可持续和平的。一些对话者也认为，由于索马里境内的冲突主要是围绕着经济资源和政权，而不是意识形态，国际社会越快向索马里人民提供经济援助并支持恢复这个国家管理本国资源的权力，就越有机会实现可持续和平。

C. 非洲联盟驻索马里特派团的部署和行动

31. 应该赞扬非洲联盟坚定不移地为索马里的稳定作出贡献，这是促进和解的重要因素。在充满挑战和动荡不安的环境部署非洲联盟驻索马里特派团是一项艰巨的任务，需要而且应该得到国际社会充分支持。

32. 非洲联盟和平与安全理事会 2007 年 1 月 19 日授权设立特派团的公报规定分四个阶段部署九个有海空支援的步兵营以及文职人员和 270 人的警察训练队。特派团的核定兵力为 8 000 人，迄今为止，各国已承诺为非洲联盟派遣的兵员约为此数字的一半。仅乌干达已派兵进驻索马里，于 2007 年 3 月初在摩加迪沙部署了两个营和部队总部。乌干达部队目前部署在摩加迪沙机场，在机场内及其周围执行安保任务。特派团的重型装备运抵后，他们开始扩大在首都的巡逻活动。今后的任务可包括接替埃塞俄比亚部队防卫该市海港。关于规划中的警察部队，非洲联盟尚未拟订行动构想，也尚未有成员国承诺派遣人员。

33. 非洲联盟在招募所需部队、并获指定伙伴提供必要设备和后勤支助以及获得必要资源以资助行动方面面临相当大的挑战，非洲联盟迫切需要加强乌干达特遣队，促进剩余的埃塞俄比亚部队撤离并扩大其在摩加迪沙内外的行动地区以完成预期四个阶段行动中的第一阶段。除了紧急财政和后勤支助外，非洲联盟也需要获得援助以加强非盟总部进一步规划、部署和管理其在索马里的行动的能力。非

盟与联合国和其他伙伴接触，希望它们为以亚的斯亚贝巴为基地的特派团规划和管理能力结构的人员配置提供援助。联合国尽力满足非盟的要求，正准备向非盟总部派遣 10 名军事、警察和文职专家。

34. 非洲联盟领导层在与评估团会谈时敦促和期望联合国作做好准备迅速从特派团接管维持和平责任。非洲联盟还敦促联合国考虑另一种参与构想，即可能不需要联合国部队而是由联合国提供资源和管理结构以支助非盟部队。联合国计划与非盟和特派团保持紧密联络并联合规划协助非盟及为今后任何联合国行动作好准备。除了上述规划干事外，联合国也可派遣财政和后勤专家到非盟总部协助管理特派团的行动并促进索马里行动的协助和伙伴关系。

D. 人道主义状况

35. 不安全情况使索马里人民更加脆弱，他们已因内乱和自然灾害的双重打击而受苦受难。最近暴力愈演愈烈，索马里境内的人道主义状况更加恶化。2007 年 2 月以来约有 124 000 人逃离摩加迪沙，其中至少有 47 000 人是在 3 月 21 日后逃离的，这是 2006 年以来因冲突或自然灾害引起的第五个流离失所浪潮。

36. 由联合国粮食及农业组织（粮农组织）管理的粮食保障评估股牵头的 Deyr 后调查估计，大约有 100 万索马里人，包括 400 000 境内流离失所者，未来六个月内需要获得援助和保护，相比之下，2006 年查明的需要援助的人数为 180 万人。尽管总的来说有所改善，索马里仍然长期粮食匮乏，在盖多、中下朱巴地区特别如此。

37. 在难以进出的高度不安全环境提供援助仍是人道主义界面临的主要挑战。2007 年 1 月，联合国索马里人道主义协调员要求过渡联邦政府允许立即使用一些简易机场，包括摩加迪沙附近的 K-50 简易机场，以供人道主义飞行。过渡联邦政府质疑为何联合国坚持使用 K-50 机场而不使用摩加迪沙国际机场。由于索马里中南部地区的陆路交通可能因雨季开始经常下雨而越来越难以行驶，重新开放 K-50 机场对于满足境内流离失所者的需求是很重要的。同时，乔哈尔和基斯马尤机场也已开放，联合国工作人员可以执行当天来回的任务。肯尼亚边防当局延迟充分执行肯尼亚政府关于方便越界进入索马里的行动的指示，救济工作进一步受阻。由于肯尼亚与索马里边界仍然关闭，索马里人仍然无法寻求庇护和避难。为了有效应付不断演变的环境，人道主义界采取了一些措施，包括：

(a) 转而采取基于需要的办法而放弃基以准入的办法来提供援助；

(b) 增加在安全方面的投资以便能够重建联合国房地并增派人员前往摩加迪沙和索马里中南部地区；

(c) 增加在发现需要大量人道主义援助的索马里中南部地区的投资，并鼓励更多国际伙伴在这个地区开展工作。

38. 为了确保开展有原则的行动和采取‘无害’办法，人道主义界制订了一套联合行动原则以推广符合人道主义原则的行为并避免为政治目的使用人道主义援助。

E. 人权状况

39. 由于当地情况不安全加上开展有系统收集资料的独立行为者相对较弱，仍然难以获取索马里、特别是索马里中南部地区人权状况的详细资料和数据。不过，还是有可能根据已掌握材料查明总的人权趋势。经济、社会和文化权利长期遭侵犯，包括人民普遍贫困，再加上公民和政治权利都遭到各方的严重侵犯，人权状况令人担忧。平民继续遭受不分青红皂白的暴力侵犯，在索马里中南部地区特别如此。由于没有法治，人民经常陷于交叉火力之中，被迫流离失所。

40. 言论自由和意见自由以及媒体受威胁等问题仍然令人严重关切。未解决的土地和财产权利问题往往成为部族冲突的根源。歧视和虐待边缘化群体及少数民族的情况仍然严重。对妇女进行性虐待和性剥削以及征募儿童加入武装团伙的问题更令人关注。由于没有机制保护人权捍卫者，索马里人权组织继续在不安全和恐惧的情况下运作。人权捍卫者和独立记者在索马里的努力必须受到过渡机构的尊重和保护，也必须获得国际社会的支持。

41. 《过渡联邦宪章》载有许多积极的人权条款，包括具体提到索马里批准的国际人权条约。不过，这些条款没有付诸实施，情况严重。过渡机构，包括司法机构，仍然软弱无力，而过渡联邦政府执法和保护人民权利的能力微不足道。习惯法、伊斯兰法和国家各种法律标准在没有国家法律框架的情况下任意适用。下一重要步骤将是起草国家宪法，建立法律框架，制定保护所有人权的强有力条款。

42. 关于非洲联盟特派团，我注意到非盟欢迎人权培训以及为军事特遣队制定和执行行为守则。特派团的文职特遣队计划包含关于人权部门的规定，我对此也表示欢迎。

F. 发展和重建努力

1. 索马里重建和发展方案

43. 2005年初，开展了一项索马里冲突后需求评估工作，即联合需求评估，其目的是评估需要并拟定一套重建和发展优先事项，以便开展在索马里主导下进行的深化和平和减少贫困工作。参与协商进程的有过渡联邦政府、地方及传统当局、议员、民间社会组织、私营部门和宗教领袖。联合国、世界银行和援助索马里的主要传统捐助者均承诺积极参与这一进程的协调。

44. 根据联合需求评估的结果，现在索马里重建和发展方案已进入最后的协商和修改阶段。该方案勾画出一个商定和有先后顺序的国家重点事项框架，国家和国际伙伴可参考拟定自己对在索马里需要方面的对策。它包括一个标明费用、自2008年开始的五年成果矩阵图，总额为22.5亿美元。该方案的总体目标是深化和平和减少贫困。稳定方面的关键进程，如加强国家警察、解除武装、复员和重返社会，宪政改革及和解，均纳入该方案。针对索马里中南部、“邦特兰”和“索马里兰”存在的不同情况，该方案分为三个部分，各覆盖一个地区。

2. 2007年联合国国家工作队优先事项

45. 2007年初，联合国国家工作队认识到，过渡联邦机构面临一个难得的机遇来巩固自己，政府也面临一个难得的机遇来树立其权威，提高在索马里人民中的公信力。按照重建和发展方案中的优先事项，并作为对联合呼吁程序中所述优先事项的补充，已经确定了若干旨在向索马里人民提供快捷、具体援助的优先事项。总体目标是通过加强过渡联邦机构，尤其是那些负责法制和安全的机构，以支持索马里稳定（要实现这一目的，必须开展具有包容性的和解对话），并向民众提供紧急服务，以明显改善索马里民生。

46. 重点是：提供基本保障，在重点地区建立主要机构和地方行政机构；通过机构能力建设、训练和装备、落实解除武装工作、以及在可能的情况下落实复员和重返社会工作，从而加强国家警察部队；紧急提供基本社会服务、教育和基本保健服务；帮助寻找解决住在摩加迪沙公共建筑物中达十年之久的国内流离失所者问题的办法；帮助创造就业机会。虽然国际合作伙伴普遍支持概述的优先事项，但经费没有明确落实。自此之后发生的事件也给执行工作，尤其是在摩加迪沙的执行工作造成了操作上的困难。尽管有这些限制因素，但是在大多数方面，包括在早日恢复方面仍然取得了明显的进展。

3. 联合国2008-2009年度过渡计划

47. 联合国国家工作队也正在规划2008-2009年度支援重建和发展方案的战略。联合国过渡计划的重点是支持索马里从战争向和平以及从危机向复苏和长期发展过渡。

48. 联合国国家工作队在假设过渡期内局势仍将动荡不定的前提下，已确定了向索马里提供支持的五个核心领域，通过在这些领域给予支持，来帮助索马里建设持久和平并开始重建和发展自己的国家。这些核心领域的目的是：

- (a) 帮助建立实现负责制并具有包容性的联邦和州机构；
- (b) 支持建立区域和地区政府，负责提供最基本的服务；
- (c) 促进改善公共安全和司法，扭转有罪不罚和对机构不信任的局面；

(d) 扩大教育和健康服务，特别是对儿童和弱势群体的服务；

(e) 创造可持续生计的机会并提倡加强粮食保障和自然资源管理。

49. 人权、两性平等和艾滋病毒/艾滋病防治和护理等均将被纳入上述核心活动的主体。

4. 安全部门改革

50. 在安全部门全面改革方面，索马里人民需要得到重要支持，而这一改革对于创造一个安全稳定的环境是至关重要的。由代表各部族力量组成一支有能力的索马里保安部队，是实现可持续和平的重要前提。国家安全和稳定计划对安全部门改革作出了初步的规定。国际伙伴必须紧急支持索马里为重组安全和执法机构、司法和惩戒机构而进行的努力。在开发署援助下，已经取得令人鼓舞的进展，确定了重新在建立索马里警察部队和司法机构工作方面的战略重点。不过，动荡的安全局势阻碍了警察和司法人员在首都和中南部地区的部署工作。

51. 民兵和其他武装团体的解除武装、复员和重返社会工作也将在建立索马里可持续和平与安全方面占据核心的地位。《过渡联邦宪章》和《国家安全和稳定计划》均确认需要开展这一方案。非洲联盟和平与安全理事会授权非盟驻索马里特派团在其能力范围内提供适当的技术和其他支持，以帮助开展解除武装与稳定方面的工作。要在和解和建立有利的安全环境方面能够取得进展，就显然有必要执行全国范围内自愿的解除武装、复员和重返社会方案。联合国的支持应倾向于帮助创造条件，以利于制定全国方案和执行该方案。

52. 为此，必须进行努力，尤其是在民族和解大会期间以及在解除武装和复员委员会能力建设方面向过渡联邦政府提供技术咨询。《过渡联邦宪章》虽然已经决定设立解除武装和复员委员会，但该委员会至今仍未正式成立。应建立有关制度，以进行倡导和采取其他措施，防止武装部队和团体招募儿童并确保现有的儿童兵退伍。同时也应该建立有关制度，确保通过开展武器控制方案和其它努力，打击非法武器供应，从而解决索马里境内的武器扩散问题。在这一过程中，必须考虑在这一领域中现有的方案，如由开发计划署开展的若干方案。还有一点也是至关重要的，即必须及早作出共同努力，以实现前战斗人员可持续地重返社会的目标。

G. 部署联合国维和行动的可能性

53. 在索马里部署联合国维和行动的可能性、用处和适用性取决于若干因素，包括：实地的情况如何；对索马里过渡进程的广泛支持强弱；过渡联邦政府包容索马里社会各阶层为和解而进行建设性对话的能力大小；以及政治进程的进展。过去和目前的经验均表明，维和行动必须基于明确的目标，为支持政治进程而部署，

并得到各主要利益攸关方的同意，才最有可能成功和发挥积极作用。通过会晤和访问，评估团设法评估索马利现有和预计的诸多条件。

54. 在评估工作的开始阶段，大部分对话者表示相信，在国际社会的坚定支持下，包括通过维和行动提供支持，让政治进程植根于索马利的机遇是存在的。他们指出，索马里人民已经疲于冲突，企盼和平，会欢迎联合国维和人员，前提是维和人员的部署要进一步促进稳定、发展及生计的改善。但是，对话者在评估当前的安全形势和未来前景时出现了明显的分歧。此外，大家普遍认识到，一些力量仍在从不稳定和缺少中央政府的局势中获利，这些力量对局势好转的兴趣不大。

55. 计划召开的民族和解大会等工作需要一个相对稳定和安全的环境，而目前摩加迪沙并无这样的环境。迫切需要设法立刻停止战斗，例如，过渡联邦政府和在首都的所有或至少多数武装团体和社区可发表一项宣言，宣布停止敌对行动承诺和平。发表这一宣言前，可先在摩加迪沙实行停火，这一宣言也可构成和解进程的一项成果。这样一项宣言和承诺需要有规定详细的技术执行方式，并可由联合国维和行动监督和验证。

56. 所有主要部族和部族分支参与和推进和解进程的意愿最能说明联合国有无可能开展维和行动。不过，有无这样的意愿，至今仍不清楚。此外，由于近半年来索马利的局势仍非常难以预测，所以在为支持和平进程而部署一个联合国维和行动的可能性问题上，现在还难以提出明确的建议。

57. 鉴于上述考虑，评估团提出了两种可能的情形。我想在此基础上，针对在最近至关重要的几个月中可能出现的情形，分别提出联合国或其它介入行动的相应备选方案，供安全理事会审议。显然，现在对非盟特派团以及和解进程的投入和介入，会影响到今后的事态发展和情形。

58. 第一种情形是，索马里中南部已停止敌对状态，全部或大部分武装团体和社区均签署了允许外部监督的协议。整个索马里中南部安全局势基本符合要求，但在摩加迪沙还比较脆弱。和解进程将尽可能具有广泛性以及包容性和持续性。然而，一些分子，如极端主义分子和伊斯兰法院联盟的顽固残余分子，可能仍拒绝参与这一进程，因而会有一些破坏活动。在这一情形下，在适当的联合国维持和平存在的支持下，联合国的参与将主要集中于向和解工作提供技术援助，以及集中于重建和发展。

59. 综合多元的联合国特派团能够：向过渡进程提供支持，尤其是通过重建和发展提供支持；监测和核查停止敌对行动协定的条款；帮助维护机场、港口和通讯线路的安全；监测、调查和报告人权状况；促进解除武装、复员和重返社会及安全部门改革，包括提供援助，帮助索马里警察和其他执法机关进行能力

建设和树立操守，并支援重建司法和监狱能力；帮助防止非法武器和物资以违反武器禁运规定的方式进入索马里；保护联合国人员、资产和设施。特派团的规模和结构将取决于和解协定的细节，并视当前的政治和安全局势而定，还需要进一步的详细评估。特派团需要一个由陆、海、空人员组成的军事部分，还需要规模较大的一个文职人员部分，包括民警。特派团必须拥有应付破坏者活动的授权和能力。

60. 第二种情形是：政治进程取得的进展不足或完全没有进展。与此同时，安全局势仍反复不定或再度恶化，部族之间或过渡联邦政府和反对势力分子之间的战斗仍在进行。在这种半符合条件或不符合条件的环境中，非盟特派团很难行动，而它是否具有控制局势的能力将会成为一个疑问。在这种情形下部署联合国维持和平行动是不可能或不适合的，应该考虑采用替代方案，包括执行和平的方案。派遣由联合国授权、由情愿联盟发动和组成、并拥有适当的处理严重军事威胁能力的行动，会更适合这种情形。

61. 安全理事会应考虑到，在第一种情形下，部署联合国行动后，和平进程也可能开始崩溃。在这种情况下，实地的安全局势会迅速恶化，并出现滑向第二种情况的危险。考虑到这种可能性，就需要作出有关规定，规划一支快速部署能力，万一出现极端的情况，便可启用这一能力，防止特派团的任务功亏一篑。

62. 即使在最佳情形下，解除武装、复员和重返社会的工作也会充满挑战，并需要密切结合索马里独特的局势，配合安全部门的改革，且紧密联系全面政治解决方案。也需要顾及基于各地区的和解和地方施政倡议。作为第一步，解除武装、复员和重返社会工作可先由武装团体达成协议，商定将重武器储存于联合国的管控之下，而小型武器则登记造册。在解除武装、复员和重返社会工作之后，还需开展一个重要的小型武器和轻型武器管制方案。

63. 联合国维和行动可以向索马里警察部队提供协助，即开展能力建设和提供直接的安全支持，支持的手段是：部署建制警察部队，以协助维持法律和秩序并向社区提供有效的治安服务，同时考虑到开发署开展的现有联合国警察方案，并予以有效整合。今后联合国的任何行动还应设有一人权部分，负责开展包括监测、调查、报告、咨询以及支持人权能力发展和提高意识等活动，以配合特派团其它部分和联合国国家工作队的工作。联合国行动还将确保军队和警察特遣队的训练符合并遵循接战规则和操作程序，并遵照国际人权标准。联合国向法治部门提供的支援应按照我的前任在关于加强联合国对法治的支持的报告（S/2006/980-A/61/636 和 Corr. 1）中提出的办法进行。

64. 联合国国家工作队的成员在与评估团讨论时，对可能在索马里部署联合国维和行动表示关切。他们表示，应试图对人道主义协调机制稍加整合，确保特派团

的职能与联合国其他各机构以广大人道主义机构开展的人道主义活动保持一致，以维护人道原则，确保公正和独立的人道主义空间。

65. 联合国维和行动的部署在后勤方面一定会遇到重大的挑战。虽然索马里有众多的港口机场，但大多数状况欠佳、设施条件有限。交通、保健服务、通讯设施缺乏，尽管据说在摩加迪沙移动电话覆盖功能不错。还缺乏当地的供应源及承包商，这将导致一个严重依赖海运和空运来支援和维持部署工作的局面，在雨季尤其如此。有人提醒评估团，对当地承包商的依赖可能会危及行动的安全。无论部署什么样的行动，其人员数量和费用都可能很高，而在行动初期的几个月中会需要部署额外的军事和后勤能力。总的来说，要部署和维持一支联合国维持和平行动，就必须保障空海港以及通讯线路的安全。因而需要相当长的准备时间和进行大量的筹备工作。

四. 结论和建议

66. 正如 2004 年过渡联邦机构成立之后的情况一样，索马里目前的局势提供了机会，以重建稳固的治理机构，最终结束索马里人民承受的长达 16 年的动荡和痛苦。今后几周和几个月至关重要。国际社会必须紧急协同努力和提供投入，帮助稳定索马里局势，促进和解与和平。尽管挑战严峻，但是存在政治、人道主义和区域安全的需要，必须帮助索马里人民从多年无国家状态恢复过来，避免重新陷入混乱和更多的暴力。

67. 必须重申，实现和平与稳定的首要职责在索马里领导人和索马里人民。他们必须显示出足够的政治意愿和领导能力，克服分歧，参与包容各方的进程，这对索马里一切和平努力的成败仍然至关重要。联合国和整个国际社会应继续支持索马里国内真正索马里人领导的对话与和解努力，使之成为我们促进可持续和平、稳定和重建的集体努力的基础。

68. 计划召开的民族和解大会是朝这个方向迈出的重要一步。我敦促国际社会为这次大会提供政治、技术和财政支持。联合国打算支持这一进程，包括通过现有项目，具体而言，将提供一个技术顾问队伍，包括政治、和解、宪政、治理、军事、警察、人权、解除武装、复员和重返社会等问题的专家。这些顾问将发挥双重作用：他们将协助国际咨询委员会，为这一进程提供技术援助；他们还将参照若干基准，例如这一进程的包容性、实地安全局势以及停止敌对行动协议的落实情况，协助监测和衡量民族和解大会筹备方面的进展。

69. 充分筹备和足够包容的民族和解大会，有可能在解决过去创造未来的过程中发挥重要作用。这次和解大会必须符合国际标准，包括我的前任关于法治和过渡司法报告(S/2004/616)概述的标准。另外，和解大会本身决不能被视为目的，而是目前和解与建国进程的一部分，旨在拓宽支持过渡联邦机构的基础，加强这些

机构维护安全、恢复法治和为人民提供基本服务的能力，培育过渡司法，帮助圆满完成《过渡联邦宪章》概述的过渡进程。除了支持和解大会，必须探索一切可能渠道，促进过渡联邦机构以及所有其他有关利益方之间具有包容性的对话和真正的和解。

70. 国际社会还应该尽其所能，紧急支持非洲联盟。必须向非洲联盟驻索马里特派团提供足够的财政和后勤资源，使其能够完成部署并有效执行任务，促进剩余埃塞俄比亚部队的撤出，为索马里更加稳定和更安全的环境作出贡献。目前对特派团的投入，既有益于以后对索马里的国际参与需要，也能使之更明确。

71. 必须立即结束战争，所有利益攸关方停止敌对行动，对和平作出承诺，加上详细具体的实施办法。通过军事解决来稳定摩加迪沙，很可能作用相反，会在某些部族和族群之间造成长期怨恨，破坏和解进程的前景。还必须阻止某些区域行为者，不要再促成索马里的不稳定和武器扩散，同时鼓励其他方面作出积极贡献。我敦促国际社会在我的特别代表协调下，加紧这方面的努力。联合国同伊加特、非盟和阿拉伯国家联盟也必须继续密切合作，才能确保和解大会和促进索马里和平与和解的其他努力获得区域共同一致的支持。

72. 我要建议安全理事会在 2007 年 6 月中旬之前再次审查索马里局势，在和解进程和实地发展取得进展的前提下，确定是否具备部署联合国维持和平行动的条件。

73. 尽管上述情况，安全理事会可以考虑授权秘书处，现在着手为可能的行动进行适当的应急规划，以减少必需的准备时间。这种规划应包括调拨经费和开始部队组建，鼓励部队和警察派遣国作出坚定承诺。工作人员和部队的任何部署，仍要取决于实地的发展变化，取决于随后确定特派团任务和规模的安理会决议。联合国国家工作队从一开始就必须参与联合国维持和平行动的任何统筹规划，以确保借鉴支持索马里人道主义和重建优先事项的现有联合国方案并与之协调。

74. 关于前战斗人员的解除武装、复员和重返社会，联合国应立即开始筹备工作，预期以全面政治解决或安全部门改革方案为前提，将建立和实施一个这方面的全国方案。

75. 和解和建设和平努力的成败，很大程度上取决于索马里人能否很快感到积极的收益。因此，恢复和重建举措，对于支持和解、建设和平和巩固过渡机构至关重要。有效实施《重建和发展方案》将对索马里人民的生活产生重要的积极影响，有助于深化通过和解实现和平。要成功实施这个方案，国际社会就必须充分给予支持。我敦促捐助者慷慨支持《重建和发展方案》，使之成为执行和协调索马里境内所有得到国际支持的索马里人主导恢复和重建活动的中心框架。我还敦促过渡联邦机构，尽最大努力确保该方案的有效实施。

76. 另外，建立和加强过渡联邦机构的进程，必须基于《过渡联邦宪章》所载强有力的原则框架，包括索马里批准的各项国际人权文书。过渡联邦政府对坚持这些承诺负有首要责任。过渡联邦议会为妇女保留 12% 的席位，并且规定设立社会性别和家庭事务内阁部长。这些规定尚未实施，妇女在社会和政治领域的参与非常有限。这些差距需要消除。此外，广泛的基于性别的暴力和歧视也是必须紧急解决的问题。

77. 1991 年以来，历任联合国索马里人权局势独立专家一直在报告该国存在大规模系统侵犯人权现象，侵权行为往往达到国际罪行的程度。他们还建议采取实际措施，增进索马里境内有关行为者促进和保护人权的能力。他们的建议应该在这方面的国家方案中得到体现。

78. 联合国及其合作伙伴加倍努力实现索马里的持久和平与稳定，同时必须采取一切措施，满足索马里人民紧急的人道主义需要。因此，我敦促捐助者通过联合国索马里联合呼吁，慷慨支持在该国的紧急救济行动。

79. 在非常不安全的环境下为大量依赖人道主义救助的人口提供援助，必须维护公正独立的人道主义空间和人道主义原则。在摩加迪沙和索马里南部和中部为提供人道主义援助和保护创造有利环境需要得到各方的支持，无论政治考虑如何。联合国机构将继续支持基层的和解举措，以助于扩大人道主义可入性。联合国索马里人道主义协调员将参与同有关索马里利益攸关方展开的一系列人道主义外交活动，包括同部落长老、商业界、宗教领袖和政治领袖以及妇女团体，帮助在该国获得更多的人道主义空间。

80. 最后，我感谢与联合国技术评估团对话的所有人，感谢磋商期间他们给予评估团成员的合作。