



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1995/231
28 March 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长根据第954(1990)号决议

第13段提交安全理事会

关于索马里局势的报告

一、 导言

1. 本报告是根据1994年11月4日第954(1994)号决议提出,其中安全理事会决定将联合国索马里行动(第二期联索行动)的任务期限最后一次延长到1995年3月31日。安理会在该决议第13段请我在1995年3月31日之前就索马里局势提出报告,并就在该日之后联合国可能在索马里发挥的作用提出建议。

2. 本报告说明自我在1994年10月14日上次报告(S/1994/1166)以来的政治局势发展,其中全面评价了联合国在索马里在政治、人道主义、军事和安全事项以及警察和司法方案与财务方面的成就,其后还有一节述及第二期联索行动的撤离情况。本报告还就第二期联索行动在1995年3月31日结束任务之后联合国在索马里可能发挥的作用提出一些想法。

二、 政治发展情况

3. 1994年10月14日,与索马里民族同盟(索民族同盟)有联系的十二个派系和组织在一项备忘录中宣布,决定于1994年10月27日在摩加迪沙召开民族和解会议。

95-07446 (c) 280395 280395 290395

他们呼吁在《亚的斯亚贝巴协定》(S/26317)上签字并与12党派集团联盟的四个领导人参加会议,尤其请第二期联索行动邀请备忘录中列出的16个派系和组织的主席参加会议。这四个领导人率领的团体是:索马里民主运动(索运)、索马里民族阵线(索民阵)、索马里爱国运动(索爱运)和索马里联合党(索联合党)16个派系包括索马里非洲人穆基组织(索非组织)、索马里民族联盟(索民联盟)和索马里南部民族运动(索南民运)的分裂团体;这些团体在《亚的斯亚贝巴协定》和《内罗毕宣言》(S/1994/614,附件一)中都没有正式地位。

4. 备忘录在1994年10月14日发布后,我的特别代表促请所有索马里领导人加紧协商,以便召开一个有广泛基础或邀请各方参加的民族和解会议,但该会议应该包括索民族同盟和12党派集团双方获得承认的所有派系的代表。

5. 1994年10月17日,12党派集团向索民族同盟呼吁,由双方召开有广泛基础的会议,让《亚的斯亚贝巴协定》的所有签署方和索民运动参加。12党派集团在1994年10月23日通过宪章,正式改组为索马里救国联盟(索救盟),其下包括在1994年2月组成的14个派系和组织。阿里·马赫迪先生当选为联盟主席。

6. 尽管后来进行了密集接触和非正式协商,双方仍未能就召开一个让各方参加的会议达成协议。于是,我的特别代表请索民族同盟各派系延期召开会议,以便有更多时间与索救盟协商。1994年10月26日,索民族同盟各派系,宣布会议延期到1994年11月1日,以表示尊重安全理事会索马里特派团即将到访。

7. 安全理事会特派团由新西兰常驻代表科林·基廷大使率领,于1994年10月26和27日访问索马里,分别会见了索救盟和索民族同盟各派系和组织的领导人,向他们说明安全理事会对于索马里局势和联合国今后如何留驻索马里的特别意见(见S/1994/1245,附件二)。

8. 可是,1994年11月1日,索民族同盟各派系在南摩加迪沙单方召开会议,想在45天内建立临时政府。在同一天,我的特别代表发表声明指出,索民族同盟各派系自行召开会议的单方决定违反了他们与所有其他有关派系达成的谅解,即在完成必要

协商后由第二期联索行动邀请受到承认的各派系的领导人参加民族和解会议。基于此,我的特别代表没有接受邀请,以观察员身份参加由索民族同盟主持的单方会议。从那时开始,艾迪德将军与我的特别代表之间出现分歧。我的特别代表仍然认为,民族和解会议必须让各方参加,联合国不会支持有派性的政府。

9. 阿里·马赫迪先生本人则在北摩加迪沙召开了平行的索救盟领导人会议,以准备回应索民族同盟主持的会议预期宣布成立临时政府的情况。1994年11月3日,索救盟领导人通知我的特别代表说,他们已经完成了应急计划,如果索民族同盟主持的会议单方面宣布成立临时政府,那么他们就成立自己的全国政府。他们还认为,索民族同盟主持的单方面会议违反了受承认的各派系之间达成的所有协议,并重申其立场,即索马里的危机只能通过召开所有受承认的政治组织和索马里社会各阶层人士,包括传统的酋长和长老、宗教领袖、知识分子和妇女等参加的民族和解会议,才能解决。

10. 我的特别代表继续向双方强调指出召开真正让各方参加的和基础广泛的会议的必要性,并提供第二期联索行动总部的设施,让索救盟和索民族同盟两派进行进一步的协商,以便达成这方面的协议。他警告双方说,第二期联索行动只向这种会议提供必要的援助。

11. 索救盟和索民族同盟两派最后各指派六名代表,从1994年11月4日至8日在南摩加迪沙举行一系列会议,讨论与召开民族和解会议有关的实质性问题,包括筹备会议的问题。但是,这些会议陷入僵局。随后,第二期联索行动为了打破这个僵局,进一步努力促使阿里·马赫迪先生和索马里民主救国阵线(索救阵)主席阿卜杜拉·优素福·艾哈迈德上校在第二期联索行动总部举行了两次会议。艾哈迈德上校是由索民族同盟派系和请他代表它们同索救盟讨论召开让各方参加的会议问题的各组织授权的。在索民族同盟和索救盟的要求下,第二期联索行动还安排索爱运/索救盟副主席穆罕默德·赛义德·赫西“摩根”将军从基斯马尤前来摩加迪沙进行协商。摩根将军在摩加迪沙期间分别同阿里·马赫迪先生和索救盟派系以及阿卜杜拉·优素

福·艾哈迈德上校会谈,设法调解索救盟和索民族同盟派系之间的冲突。双方其他派系领导人在第二期联索行动总部举行会议,以期促使他们达成协议。

12. 这些努力没有获得进一步进展,1994年12月初,平行的索民族同盟会议和索救盟会议指出它们打算宣布自己的政府。这些可能破坏稳定的举动至今没有实现,索民族同盟会议和索救盟会议仍在进行。它们的讨论据报集中在联邦政府制的性质,中央政府与区域当局的相对权力,政府职位的分配以及过渡时期宪法的草拟等等问题。又据报索民族同盟主持的会议开幕时设立的分别处理和解决问题、复兴问题、安全问题和宪法草拟问题的四个委员会已经完成其工作。

13. 我的特别代表于1994年12月29日访问了亚的斯亚贝巴,同埃塞俄比亚梅勒斯·泽纳维总统举行会谈,讨论用什么方法使阿里·马赫迪先生和艾迪德将军聚在一起,解决他们在召开真正的民族和解会议问题上的意见分歧。梅勒斯·泽纳维总统是根据非洲统一组织(非统组织)和政府间抗旱发展管理局(抗旱发展局)的授权行事的。经过这些讨论后,埃塞俄比亚总统于1995年1月初派遣实况调查团前往索马里,该调查团同我的特别代表保持密切联系。随后,在1995年3月初,梅勒斯·泽纳维总统派遣一个由埃塞俄比亚、肯尼亚和吉布提的索马里裔领导人组成的代表团前往索马里,以便说服全国的政治领导人和传统领导人聚在一起设法解决民族和解问题。

14. 又在1994年12月,阿拉伯国家联盟的一个代表团访问了索马里,同索救盟和索民族同盟两个派系会谈,协助加速民族和解进程。随后,阿拉伯国家联盟会同非统组织和伊斯兰会议组织于1995年2月22日和23日在开罗举行索马里问题会议,联合国作为观察员参加了该会议。与会组织同意必须继续加强共同努力,协助索马里人尽快实现民族和解。为此目的,它们决定派遣联合特派团前往亚的斯亚贝巴,同非统组织预防、管理和解决冲突机制中央机关进行协商,日期待定。

15. 与此同时,索救盟和索民族同盟派系在1995年1月和2月继续保持接触,讨论双方为打破政治僵局而提出的新倡议。2月6日,索救盟正式提出其行动计划,这是一

项关于索马里民族和解的提议。该提议呼吁于1995年2月25日或任何商定的其他日期召开统一的让各方参加的民族和解会议,这个会议将包括索救盟、索民族同盟、索民运动和西北部埃加尔先生的联盟以及传统的酋长和长老、宗教领袖、知识分子和妇女等代表。联合国将在筹备和召开会议方面发挥调解和支助作用。阿里·马赫迪先生在提出行动计划的记者招待会上强调指出,索救盟的行动计划只是一项提议,是可以修改的。他希望索民族同盟会对这项提议作出有利的反应,并强调说,没有一个政治派系或联盟可以单独成立民族统一政府。

16. 在第二期联索行动撤退前的几个星期,我的特别代表起初在1994年1月和之后继续同索民族同盟和索救盟进行了讨论,促请它们成立联合委员会,管理摩加迪沙海港和机场的作业。1995年1月,索救盟和索民族同盟成功地成立了谈判委员会。在索救盟宣布其行动计划之后,索民族同盟-索救盟谈判委员会获得较大的授权,可以协调与调解哈布尔·格迪尔和穆杜洛德部族之间的冲突有关的政治和经济事项,制定使艾迪德将军和阿里·马赫迪先生聚在一起的方法方式,将索民族同盟和索救盟分别主持的两个不同的民族和解会议合为一个会议。

17. 1995年2月19日,阿里·马赫迪先生和索民族同盟的一名高级官员奥斯曼·哈桑·阿里“阿托”先生举行了会议,这个会议在第二期联索行动撤退的最后两个星期里导致重大的政治事态发展。1995年2月21日,艾迪德将军和阿里·马赫迪先生分别代表索民族同盟和索救盟签署了一项和平协议,以促进民族和解以及和平解决办法。在该协议中,双方除其他外,接受权力分享原则;保证不以军事手段而是通过民主选举来争取总统职位;同意通过对话与和平手段来解决争端;以及商定有关解决问题的共同纲领。它还规定把“技术车”的活动范围限制在指定地区,不鼓励在摩加迪沙街头公开携带武器。此外,它还要求拆掉路障和开放城内的主要市场。

18. 在1995年2月23日的另一重要的事态发展中,双方达成协议,设立两个联合委员会来管理摩加迪沙机场和海港的作业。这项协议获得艾迪德将军和阿里·马赫迪先生核可。它为索马里各党派和组织在联合国系统内进行合作提供了基础。第二

期联索行动和联合国机构已承诺向这两个委员会提供援助。在索救盟和索民族同盟的联合委员会的管理下,摩加迪沙海港于3月9日重新向非军事船运开放。海港重新开放是阿里·马赫迪先生与艾迪德将军1995年3月5日第三次签署协议的结果。该协议允许恢复海港作业,因为需要卸下海船和帆船所运载的急需货物。3月8日,两位领导人草签了第四项协议,以设立一个由双方民兵和警察组成的安全委员会。该安全委员会将确保机场和海港没有未经许可的“技术车”,安排警察部队来提供机场和海港内的安全,联合民兵部队驾驶特别标记的“技术车”保障外围以及货物运往市场的沿途的安全。

19. 我的特别代表已邀请这两个委员会的主席访问内罗毕,同联合国协调队(见下面第35段)协商,以便讨论关于恢复机场和海港的民事作业的安排。将讨论的问题之一是把机场和海港设施的作业设备归还摩加迪沙,因为没有这些设备只能为小商船提供服务。这些设备目前储存在意大利布林迪西的联合国后勤基地,一旦条件许可将归还给摩加迪沙。与此同时,我同国际民用航空组织(民航组织)暂时商定,在安理会作出进一步指导和/或索马里建立政府主管当局之前,由它继续代理有关索马里的民航事宜。

20. 这些协议的签署已对整个政治进程产生有益的效果,索民族同盟和索救盟都强调说它们之间不会再发生战争。我的特别代表报告说,根据达成的协议,索民族同盟和索救盟的民兵目前在索马里警察部队的合作下,共同向摩加迪沙机场和海港提供安全保障。由于这些协议和安排,摩加迪沙的局势有所改善,据认为,目前双方均已定下心来认真讨论关于召开基础广泛的民族和解会议的问题。设立区域理事会和任命贝纳迪尔地区(摩加迪沙)长官的问题也已列入他们的议程。

21. 在本报告所述期间,第二期联索行动继续鼓励和协助索马里人民设立区委员会。1994年11月20日,它证明基斯马尤城的区委员会是合格的,以致在总共大约92个区中有58个区设立了区委员会。此外,在18个地区中设立了共八个地区委员会。人们仍有兴趣设立更多的区委员会和地区委员会。鉴于这些委员会的重要性,我授

权第二期联索行动在撤退时向他们捐赠一些基本设备,包括发电机、水泵、办公设备 and 家俱。在摩加迪沙,我还批准捐赠四台发电机,以便于继续向该城及周围村子提供饮用水。联合国开发计划署(开发计划署)已原则上同意在第二期联索行动撤退后支助索马里的体制建设工作,并向各地区委员会和区委员会提供必要援助,以加强它们行使地方政府和行政管理职能的能力。开发计划署目前正在就有关援助这些委员会的供资安排问题同有兴趣的捐助方商讨,其中包括瑞典的生命与和平研究所。

三、联合国在索马里的成就评价

A. 政治方面

22. 从联合国介入索马里开始,其主要目标便包括达成停火和促进民族和解。为帮助达成民族和解,联合国协助和支持举行了两大会议,即1993年3月民族和解会议(产生了《亚的斯亚贝巴协定》和1994年3月内罗毕协商(产生了《内罗毕宣言》)。两大会议都有平民社会的许多代表参加。妇女团体和社区组织有250多名代表以及长老和学者参加了亚的斯亚贝巴会议。有许多长老参加了内罗毕协商。虽然其后发展阻止了这些协定的执行,但这两项协定仍然是索马里各党派讨论政治解决的主要基础。

23. 联合国又主持了地方一级的族间和解会议,包括:1993年6月和8月朱巴兰德和平会议;1993年12月加罗韦和平与合作会议;1994年2月在巴德拉举行的迪吉尔/梅里弗莱--拉汉韦恩--奥利汉会议;1994年6月下朱巴地区和解会议;1994年6月至7月阿布萨梅和解会议。这些会议和所产生的协议大有助于防止族斗,基本上把冲突地区限于南摩加迪沙。

24. 联合国也帮助安排了一系列停火,从1992年2月开始,当时我同阿里·马赫迪先生的代表和艾迪德将军的代表召开协商会议,达成摩加迪沙第一次停火协议。这次停火于1993年1月扩大为全国停火,当基斯马尤的战事于1994年2月威胁到下朱巴地区的相对和平时,我的代理特别代表帮助重建了停火。他又借机把许多有关党

派请到内罗毕进行密集协商,产生了1994年3月《内罗毕宣言》。最近,我的代表同知名的长老密切合作,力求缓和1994年6月南摩加迪沙恢复的零星但有时剧烈的族斗。这些努力,加上维持和平部队的稳定作用,已大有助于达成和维持索马里全境的相对和平。

25. 已经说过,第二期联索行动迄今已发出了58个区自治会的证书,包括西北部萨纳格区域的2个区自治会,那是应当当地人民希望组成的。它也颁发证书给18个区域自治会中的8个。第二期联索行动同生命与和平研究所合作,协助区和区域自治会,翻修或重建其办事处,供给他们行政手册和设备,以及组织区和区域自治会员参加行政和管理讲习班。此外,生命与和平研究所又以食物协助区和区域自治会进行工程项目。但是索民族同盟反对组织这些自治会,阻止成立过渡时期全国委员会,那是《亚的斯亚贝巴协定》设想的,将由区和区域自治会的代表组成。希望安全条件许可时这些自治会能够成为国际社会在复原和发展方面的工作伙伴。

B. 人道主义方面

26. 1992年,索马里举国残破,人间苦难极为惨重,内战、干旱和饥荒令至数十万人丧生。在饥荒地区,约有三分之一的五岁以下的索马里儿童死于饥馑和与营养不良有关的疾病。索马里全国约8百万的人口当中,有450万人生命危险,其中包括1百万儿童。农田破毁,牲口被宰,粮食收成烧光,房屋夷为平地。约2百万人被暴力驱离家园,或逃至邻国,或索马里别处,城镇极为不安全,所有治理机关,和全国至少60%的基本设施,都已解体。

27. 虽然情况这样地无政府和极不安全,红十字国际委员会和若干非政府组织仍然坚决地留驻该国,向数十万索马里人提供人道主义救济。虽然原已留驻索马里北部的(儿童基金会)于1991年12月重新开始在摩加迪沙活动,3个月后世界粮食计划署(粮食计划署)也加入其工作,但联合国于1992年中才开始真正提供人道主义援助。由于联合国、红十字委员会和各非政府组织共同努力,人道主义援助方案已经

扩大,估计已超过25万人得免于饿死,而同时有数百万索马里人受惠于人道主义救济。

28. 后来,索马里境内的人道主义状况的若干方面已大起变化。1992年和1993年特别严峻的旱情已大为缓和。1994年,4月至6月(春雨季)收成十分良好,接近战前基本谷类产量的75%;9月至1月(秋雨季)收成则超过了战前的水平。人道主义援助方案及时提供粮食和非粮食救济也大有助于防止新的饥馑。在1992年和1993年间的饥馑高峰期间,世界粮食计划署每月约发放35 000吨食物给约150万索马里人。至1994年底,工作换食物计划已取代免费分发而成为粮食援助的主要模式,同时世界粮食计划署救济援助的直接接受人数则降至每月21 000人,另有28万索马里人受益于工作换食物计划。至1994年12月,世界粮食计划署每月发放至多6 000吨粮食。1995年,该署计划每月运送10 000吨食物给索马里。世界粮食计划署打算利用其粮食资源作为鼓励索马里人参与各种体制复原和重建方案的奖赏,同时又于必要时继续向脆弱人群提供补充给食援助和食物。

29. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)于1992年开始执行救济和紧急方案以来,顺利地向约300 000名赤贫的农民及其家庭分发了蔬菜和谷物种子。农具及杀虫剂。最近,在粮农组织的指导下,人道主义组织在农业和渔业方面的工作大部分集中在可持续的农业和农村发展上面。联合国机构和非政府组织协助修复农业基本设施和重振能力建设,设法复苏索马里的农业生产、儿童基金会在索马里南部支助的项目向60 000名流离失所农民提供种子和农具以帮助他们重新安置。1994年粮农组织向约80 000户农民家庭提供农业和畜牧业的对象社区援助,不再大规模分发种子和农具。粮农组织和非政府组织提供的犬用药物和接种疫苗促成了出口活力的恢复,1993年以来,估计共有500 000头牲畜出口。

30. 1991年至1993年年中期间,在索马里国内或邻国流离失所的索马里人多达150万人,约占人口总数的25%。在联合国各机构、国家和国际非政府组织、红十字会委员会和国际移徙组织(移徙组织)的援助下,这批人中共有121 630名难民和45 327

名国内流离失所者已顺利地重新融入其家乡地区。由于其家乡地区的情况得到改善,又有80 430名难民自动返回索马里。目前约有50 000名索马里难民仍然滞留在邻国。1994年登记返回家乡的国内流离失所者人数从1994年间6月的71 000名提高到1994年12月的150 000名以上,目前仍有350 000名国内流离失所者,其中大半滞留于摩加迪沙。

31. 1992和1995年间,儿童基金会及其非政府组织伙伴为一百万名以上的索马里儿童和妇女接种了预防麻疹、肺结核和破伤风等疾病的疫苗。1992年以来,儿童基金会间约有600 000名受益者提供了副食品和其他的援助。其中包括1993年5月以来每月平均有65 000名处境不利的儿童和妇女,1993年1月则平均为168 000名。这些数据与1993年5月以前的数据相比已经大幅度减少,这表明索马里中部和南部的情况大致已有改进。索马里民众享用保健服务和设施的机会已大有改善。各种因素促进了这方面的发展,其中包括联合国卫生组织(卫生组织)1992年以来为2 260 000名左右的索马里人持续分发必要的药品和医疗用品,以解决他们的需要。由儿童基金会和卫生组织主办提供了另外1 800名专业保健工作者的具有技能的服务,这些工作者在对付紧急情况、保健规划和管理以及在诊断和医治疟疾、肺结核、霍乱和其他疾病方面接受了训练和技术上的监督。卫生组织向从事保健部门工作的11家医院、113个国家非政府组织和46个国际非政府组织提供了基本药品和医疗设备。目前儿童基金会为了恢复包括约450个保健站、保健中心和医院在内的公共保健基本设施而提供后勤支助和其他援助。

32. 1991和1992年间,由于无法取得饮用水,因腹泻而造成的死亡率和发病率极其严重。1992年6月以来,开发计划署在阿弗戈伊开拓井区,为摩加迪沙一百万以上的居民提供管引用水,这项设施已恢复了战前效率的40%,这项因素大大防止了浅井污水造成的大规模污染病的扩散。各机构估计1994年初期几个月霍乱传染病袭击索马里各地区造成了总数34 789件的死亡报告中的1 349件。如果没有供水系统的运作,这个传染病势必造成更严重的危害。卫生组织在索马里设立了试验室以检验用

水和诊断霍乱和其他传染病。过去三年以来,儿童基金会协助恢复了8个城市供水系统的运作能力,在霍乱施症时期每日用氯气处理了1 200个以上的水源,并掘筑了380个水井和12个水道,从而为索马里150万以上的居民提高了获得饮用水的机会。

33. 在教育领域也有同样的发展。1993年1月以来,联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)重新制订标准化的课程、提供一百万册以上的课本和教师手册,为250 000名以上的儿童提供了教育需要。教科文组织也为267所学校总数150 000名的学生提供了师资培训。儿童基金会和教科文组织合办为索马里全国培训了550名小学教师。教科文组织为农村地区以及在没有学校存在或学校失修的难民营和国内流离失所者营地编制了教师紧急综合教材,为索马里扩大了教育机会。教科文组织继续在索马里为校长和教师举办讲习班和讲修课程,并为肯尼亚的难民营中的30 000名索马里难民进行了地雷须知的活动。到目前为止,500 000名以上的索马里人获得了教科文组织方案提供的基础教育和培训。1993年以来,儿童基金会协助在115个社区设立了教学委员会、为450个左右的学校包括以社区为基础的可兰经学校提供物资和复元援助、并为索马里境内150 000名以上的学生受益者进行各种活动。

34. 鉴于这些新的情况,对索马里的人道主义援助方案已将重点转为巩固已取得的成就。联合国及其人道主义伙伴面临的挑战是如何在索马里充满冲突的环境中维持这一进展状况,并且相应地过渡到复元、恢复和重建,但不妨碍必要时提供紧急援助。

35. 为了应付第二期联索行动之后时期的这一挑战,设立了一个由兼任人道主义协调员的开发计划署驻地代表主持的联合国协调队(协调队)。索马里捐助团体,即索马里援助协调机构保证将继续支助索马里的人道主义方案,因此,协调队除其他外,正在同国家和国际非政府组织以及捐助界联系,以便协调和确保业务伙伴各项活动之间的一致。人道主义协调员还打算与获得承认的各地区委员会建立正式的协调关系,以确保有能力并愿意出力的索马里人也参与索马里的重建工作。

36. 只要国家和国际人道主义工作人员仍在索马里全境工作,联合国机构和组

织将继续监测该国的人道主义情况并就此提出报告。为了改善人道主义伙伴之间的活动和方案的协调工作,协调队与捐助者和非政府组织团体在外地一级建立了积极的联系以便充分完善地利用人道主义伙伴之间现有的资源。

37. 人道主义机构预期在不久的将来,它们会继续处于政治不稳定、情况不确定的环境之下。它们留在索马里的承诺取决于索马里人民和领导人是否表现诚意和合作态度。没有索马里人民的积极支持,未来的人道主义方案不大可能取得多大成功,而且还很可能丧失过去通过国际机构和出了力的索马里伙伴的共同努力取得的成就。

38. 如果没有国家机构来应付即使最为微小的紧急情况,索马里不会脱离今后遇到灾难的危险处境。人道主义的救援需要将来一段时期几乎必然仍是重要的,要求人道主义机构目标明确的参与,以确保索马里不陷入另一个危机状况。为此目的,联合国人道主义事务部订立联合国综合机构间声援索马里方案,自1995年1月起执行六个月。声援机构请求在1995年上半年为各项活动提供7 000万美元的经费。多数活动是社区性的,因此将完全依靠索马里人民的参与。联合国各机构将对能力建设方案提供支助,同时协助当地非政府组织以及社区组织进行救济和初步的重建工作。重点将包括农业、渔业和重建等领域。目前,开发计划署继续执行社区性的综合重建工作,包括学校和供水系统。另外还执行向妇女提供信贷的办法,以及旨在产生收入的活动。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)继续执行的速效方案,为1995年返回的500 000名以上的索马里人提供所需的稳定环境。必要设施的翻修和重建补充了移徙问题组织关于国内流离失所人民的活动。

39. 索马里的关键问题之一是必须向大量失业者提供就业机会,从而为经济的恢复作出贡献,刺激由于战争而受损的社区生产能力。联合国机构已将这一考虑列入1995年的计划之中。人道主义机构和索马里人民的另一个关键问题是复员问题。1994年,开发计划署和其他联合国机构提供援助,使大约25 000名民兵复员。各机构1995年计划通过技能培训和以工换粮奖励办法进行的复员方案如果获得成功,将对

和平与重建进程以及索马里的稳定产生深远的影响。

40. 联合国机构、国际组织以及国家和国际非政府组织过去三年来取得的进展不应逆转。到目前为止,联合国声援索马里方案所收到的资源还不到所需的10%。我敦促国际捐助者社会为联合国机构和其他救济组织的规划活动提供资金。这项资金是急需的,不仅是为了达成这些目标,而且也为了确保索马里能够重建他们的社会,打破恶性循环。

C. 军事人员的部署

41. 在1992年中期部署了50名非武装军事观察员和500名安全人员之后,联合国在1993年5月初,在索马里联合特遣部队(特遣队)撤出后,最多曾经部署30 000名军事人员和后勤人员。除了安全理事会核可的建立安全环境、以便安全地运送和分发人道主义援助的任务之外,联索行动部队进行别的活动,从安全护送人道主义车队到反索马里警察举办专门课程等。他们还协助执行社区发展项目和为索马里平民提供医疗援助。

D. 警察方案

42. 可以回顾指示,第二期联索行动任务是协助索马里在1994年底之前重新建立超过10 000人的索马里警察部队。然而,由于财政拮据,不得不将预期的部队人数减至8 500人。截至1995年3月1日为止,已有8 500名警察在索马里执勤,其中2 000人部署在西北地区。

43. 积极执行了警察培训方案,到1994年底,共有2 179名各级警察参加了进修课程,以恢复因四年前索马里国家机器崩溃造成几年未工作而丧失或减弱的警察技能。

44. 1995年1月底,除西北地区以外,索马里82个区的警察局已在执勤,公路和各社区内可明显看到警察的存在。他们进行徒步巡逻或机动车巡逻以及执行其他形式

的定点勤务,接受公众的控诉和调查刑事案件。在这个方案之下,向警察提供了车辆、通讯设备、打字机、文具、燃油和润滑剂,以便协助他们履行职能。还收到大量捐赠的警察制服。第二期联索行动开始撤离之后,应捐助国政府要求,将由捐助界提供的库存车辆和军事装备运离索马里。

45. 警察方案在第二期联索行动之下执行,由捐助界自愿捐赠的现金和实物资助。在1995年3月31日第二期联索行动任务期限届满以及为此目的设立的信托基金的资源用尽时,国际社会对这个方案的资助将会终止。除非获得资源,以便在该日期之后继续执行方案,否则整个警察方案将受打击,若干地区的安全状况可能恶化。我呼吁捐助界对索马里警察方案作出更多自愿捐助,这种捐助可通过在索马里境内开展业务的有关机构提供。

E. 司法法案

46. 在本报告所述期间,第二期联索行动为司法人员提供了司法行政与道德、少年司法、判决办法和态度、人权和法治等方面的培训。目前,在索马里所有各州和46个区内,有11个上诉法院、11个州级法院和46个区级法院在履行职能,共有374名工作人员。所有这些法院均由第二期联索行动支助,包括修理和翻新法院和监狱设施。此外,还供应了若干车辆。

47. 第二期联索行动还为12所监狱提供了支助,包括为犯人提供食物、水和医疗服务。第二期联索行动还核准了672名看守,并支付他们工资。粮食计划署向这些监狱提供了干配给品和植物油。

48. 已同教科文组织作出安排,从摩加迪沙中央监狱开始,在这些监狱中开办教育和职业培训方案。教科文组织还表示愿意在第二期联索行动离开之后接管并继续执行这些项目组成部分。

F. 财政方面

49. 第一期联索行动和第二期联索行动的费用总额(1992年5月1日至1995年2月28日)约为16.4亿美元。1995年3月10日,索马里信托基金收到的捐款达2 160万美元,其中2 150万美元用于重建索马里警察部队和司法系统,10万美元用于支助第二期联索行动部队。从索马里信托基金中核拨了1 520万美元,作为重建索马里警察部队和司法系统的开支。

50. 大会1994年12月23日第49/229号决议划拨了毛额253 704 400美元(净额250 495 600美元),作为第二期联索行动1994年10月1日至1995年2月28日期间的维持费。1994年10月1日至1995年3月31日最后任务期限的订正费用概算将提交大会第四十九届会议续会。

51. 应予指出,第二期联索行动特别帐户的现金流转情况仍然不稳定。1995年3月10日,自行动开始以来未交摊款共达38 720万美元(联索行动1 500万美元,第二期联索行动37 220万美元)。因此部队费用的偿还只支付到1994年9月30日终了的期间。此外,还有部队拥有设备方面的欠款。1995年3月10日,对所有维持和平行动的未交摊款总额为16.79美元。

四、 第二期联索行动的撤离

52. 遵照安全理事会撤出第二期联索行动的决定,撤离第二期联索行动部队的初期工作是将部队从拜多阿、巴乐多格尔、阿夫戈耶和基斯马尤撤离时,一支印度海军特遣部队提供了支援,这支特遣部队由两艘护卫舰、一只后勤船和六架直升机组成。1994年12月28日至1995年1月5日期间,津巴布韦特遣队和马来西亚特遣队都撤离回国。巴基斯坦医院人员于1995年1月11日回国。部队总部工作人员在1995年1月15日前减少了50%,并从使馆大院迁往机场。

53. 1995年2月2日,在印度特遣队、津巴布韦特遣队和马来西亚特遣队、一些

部队总部人员和巴基斯坦医院人员撤离回国后,第二期联索行动的部队兵力减少到7956人,包括巴基斯坦、埃及和孟加拉国等特遣队和驻留的部队总部人员。由于撤离行动加快,联索行动部队向各联合国机构、人权组织和仍然进行人道主义活动的非政府组织提供的军事支援大大减少。从2月中旬开始人员大幅减少后,第二期联索行动部队就不能再对摩加迪沙市内的人道主义机构提供必要的保护。因此,曾建议各机构将其国际工作人员在1995年2月14日以前撤到内罗毕。

54. 人道主义大院和南方大院于1995年1月30日撤出,留下巴基斯坦营的一排人守卫南方大院的楼房因为这是机场的战术防卫所必需的。第二期联索行动行政部门在预定日期之前已先撤出大学和使馆大院,在1995年1月31日以前已完成撤离工作。因此,巴基斯坦营和所有这一地区的部队都于1995年2月2日转往机场。此后,所有部队都集中在机场、新的港口建筑和老的海港区。

55. 2月8日至10日,主管维持和平行动的副秘书长科非安·安南先生前往索马里,视察这项复杂的行动最后阶段的筹备情况。在这项行动中,由安东尼·津尼中将(美国)指挥并由法国、印度、意大利、马来西亚、巴基斯坦、联合王国和美国部队组成的联合特遣队协助联索行动的撤离。安南先生会晤了我的特别代表、第二期联索行动部队指挥官和其他文职和军事人员、联合国人道主义机构和非政府组织的代表和联合特遣队指挥官。他也研讨了联合国继续留驻索马里的种种可能安排。

56. 第二期联索行动撤离时,干扰极少。根据第二期联索行动与联合特遣队协商后拟订的计划,决定在1995年3月6日以前完成撤退行动,比安全理事会所订限期早三个星期。

57. 部队撤离的最后阶段从2月12日至15日遣送大约1 750名巴基斯坦回国开始。随后,从2月17日至20日遣送了埃及营1 160名人员回国。2月23日至27日,又有巴基斯坦特遣队2 600人和部队总部工作人员离境回国,留下约2 500名巴基斯坦和孟加拉国军事人员,组成的第二期联索行动的后卫部队。

58. 摩加迪沙海港于2月28日移交给联合特遣队,并从该日起停止商业航运。我

的特别代表和他的工作人员以及部队指挥官和部队总部的留守人员于1995年2月28日搭机离开摩加迪沙。第二期联索行动后卫部队于1995年2月27日开始撤离,于1995年3月2日顺利结束。1995年2月28日登陆摩加迪沙掩护第二期联索行动撤离的联合特遣队也于3月3日离开摩加迪沙,没有任何伤亡,从而顺利完成“联合盾牌”行动。

59. 除25名联合国文职人员和11名合同聘用后勤人员及一名航运代表之外,所有工作人员均于1995年2月28日从索马里撤退完毕。这一小组监督承交给特派团后卫部队的最后一批第二期联索行动资产的处置。他们于1995年3月3日随同第二期联索行动军事后卫部队从摩加迪沙撤离。除了特遣队自备设备之外,联合国拥有的和联合国租用的体积超过156 000立方米价值约达1 亿2千万美元的资产在第二期联索行动留驻的最后两个月期间从海、空运出索马里。第二期联索行动的办公室曾暂时搬往内罗毕。部队总部于1995年3月8日结束内罗毕的工作。撤离索马里的工作就此顺利结束,远比预定的日期为早。并且按步就班、有条不紊地进行,第二期联索行动的所有士兵和国际工作人员以及联合特遣队的人员都能安全离开索马里。

60. 对支持当地社区极为重要价值235 761 美元的设备已捐赠给索马里地区委员会。在索马里执行工作的联合国机构要求将一些第二期联索行动的资产转交给它们,便于它们在第二期联索行动撤离后继续进行人道主义援助和发展项目。作了一些安排,以低价出售了一些资产给它们。

61. 对运往内罗毕的第二期联索部队通讯设备(约值500 000美元)的保管也作了特别安排。一俟情况允许,联合国政治和机构办事处能够回返摩加迪沙之时,这套通讯设备就将运返索马里,供这些办事处之所需。

五、意见

62. 本报告标志着联合国对处于饥荒、内战和所有政府机构崩溃的动荡中的一个民族和一个国家进行救援工作的转折点。这是一项没有实现安全理事会给联合国规定的所有目标的艰难使命。不过,如本报告前几节所述,联合国索马里行动还是取

得了重大成就,特别是人们可以回顾一下,1992年晚期索马里每天有3 000名男人、女人和儿童死于饥饿,国际救济工作结束了这声悲剧。就民族和解而言,国际社会通过特遣队和第一期和第二期联索行动的努力大力创造有利于索马里领导人实现这项目标的环境。国际社会为索马里各方所能做的最多是向他们提供一切机会,让他们自己同意在广泛和解基础上重建政治行政结构的方式,从而导致索马里的重建。如果缺乏持久妥协的政治意愿,责任就要索马里领导人承担了。

63. 在这样的背景下,安全理事会根据第954(1994)号决议决定于1995年3月底从索马里撤出第二期联索行动。过去只要安理会感到联合国的存在得到了索马里各派的合作,从而使它能够有所作为,安理会都准备进行维持和平的工作。然而在过去几个月以来,安理会得出的结论是,联合国在索马里的存在已不再促进民族和解了。没有明确的证据表明,交战各方具有通过谈判寻求双方接受的解决办法的政治意愿。在联合国主持下达成的协议被破坏,安全在持续恶化,特别是在摩加迪沙。联合国维持和平工作者和人道主义车队遭到威胁并且多次受到恶毒的攻击。索马里领导人对一再的警告置若罔闻,包括安理会自己的特派团1994年10月发出的警告,即如果他们不表现出最低限度的政治意愿,就将不得不重新考虑联合国的存在。在这样的情况下,第二期联索行动就没有理由继续存在了。

64. 因此,第二期联索行动的经验证明了安理会在关于索马里问题的决议中一直强调的观点是正确的,即政治妥协和民族和解的责任必须由有关领导人和人民来承担。正是他们对创造有效地建立和平和维持和平的政治和安全条件负有主要的责任。国际社会只能予以促进、激励、鼓舞和帮助。它既不能把和平强加于人,又不能迫使心不甘情不愿的各方接受和平。

65. 对于在内战和动乱情况下多功能维持和平行动的理论 and 实践,特别是对于维持和平和强制行动之间需要明确划清界限的问题,还有重要的教训要汲取。世界已经变了,要求联合国处理的冲突性质也变了。从索马里行动中有必要认真地和创造性地反思一下建立和平。维持和平和缔造和平的问题。在我最近的立场文件“和

平纲领补编”(S/1995/1)中可以找到我的一些初步结论。

66. 我曾多次表明,第二期联索行动的撤出并不意味着联合国放弃了索马里。联合国机构和组织以及非政府组织都表示他们决心在索马里继续进行人道主义行动。1994年他们着手提出了初步复兴的计划,把它作为维护在紧急救济阶段所取得的成就的保护性措施。他们在后第二期索马里行动时期的重点将是复兴、复苏和重建,同时不妨碍必要时提供紧急救济。然而,实现这项目标还将主要取决于索马里人民同各机构和非政府组织进行有效和可靠合作的意愿。鉴于目前安全状况,这些机构的所有国际工作人员都于2月14日离开摩加迪沙前往索马里其他地区和内罗毕。到1995年3月20日还有30名国际工作人员继续在该国工作。一旦安全状况许可,国际工作人员将返回摩加迪沙,各机构在那儿都有由索马里工作人员管理的留守机构我在本报告其他地方曾提到必须为联合国机构计划的活动和为警察和司法方案筹措资金这个重大的问题。

67. 第二期联索行动的经验显示人道主义援助和达成民族和解的援助之间有非常重要的联系,前者可以立即缓解紧急情况,而后者则为确保长期稳定以期维护人道主义援助的积极成果并避免悲剧再度发生所不可或缺的条件。两者必须齐头并进,不能被此互相取代。铭记着这一点,我将继续提供斡旋,协助索马里各派达成政治解决,为此我将在该地区维持政治存在。这种存在的规模和任务将取决于索马里各派是否要联合国发挥促进和调解的作用,及他们是否愿意与联合国合作而定。其地点应该在摩加迪沙,但是无论如何应当还要看安全情况而定。因为摩加迪沙不安全,因此我指示我的特别代表在2月底暂时搬到内罗毕,但是我仍然打算可行时尽快在摩加迪沙重建联合国的政治存在。

68. 目前,我已经指示我的特别代表在接到进一步指示之前,留在内罗毕,以便监测索马里境内的局势并协调内罗毕的联合国人道主义活动。我期望在1995年4月中左右,能够就联合国在摩加迪沙的政治存在的规模和任务作出决定,届时我将把我的意图报告安全理事会。目前我倾向于在摩加迪沙维持一个小规模的政治办事处,

由一名代表和少数几个辅助工作人员组成。

69. 过去几个星期以来,有些迹象显示,第二期联索行动的撤出,可能已经引起索马里领导人之间进一步认识到他们的责任。如果有些索马里领导曾经认为大量的维持和平部队的存在是一种阻碍,现在他们已经没有这种想法了,这可能鼓励他们在索马里重新展开政治进程。令我感到鼓舞的是,第二期联索行动的撤出恰好同时签署了一些协定,到目前为止,这些协定有助于避免摩加迪沙的港口得以重新开放。过去四个星期以来,阿里·马赫迪先生和艾迪德将军缔结了四项政治协定,索民族同盟和救国联盟正共同努力执行这些协定。这是自1994年3月《内罗毕宣言》以来,两个领导人第一次签订的和平协定。这些迹象显示他们之间有可能建立友好关系,让我们有理由希望,索马里领导人将找到力量和勇气在未来几个星期内,谋求更富有成效的和平进程。虽然最近的索马里历史显示,这种迹象必须予以审慎地审查,但是它们却有可能发展成令人鼓舞的趋势。

70. 在本报告其他地方,我曾经报告在联合特遣队的“联合盾牌”行动的慷慨支持下,第二期联索行动得以成功撤出。这是需要周密规划的一项复杂行动。这项行动以熟练和协调一致的方式获得执行。我要再度感谢以这种方式共同支持联合国的各会员国。这是鼓舞人心的一项国际合作和互相支援的典范。

71. 最后,我要感谢我的特别代表詹姆斯·维克托·格贝霍大使和第二期联索行动部队指挥官阿布·萨马哈·宾·阿布·巴卡尔将军,以及他们的前任,他们在艰难的环境下表现卓越的领导。我还要感谢第二期联索行动的所有文职工作人员,国际工作人员和索马里工作人员,和来自许多国家的所有官兵,他们致力于对索马里人民实现联合国的承诺。我也同样要向联合特遣队的人员表示感谢。我尤其要对第二期联索行动的军事人员和文职人员、联合国各机构和方案的工作人员以及非政府组织的工作人员在索马里确实需要帮助时,作出崇高的牺牲,协助索马里,表示深切的赞扬。最后,我要对过去几年来由于索马里的悲剧,丧失生命的那些人的家属,表示我深切的慰问。

- - - - -