



安全理事会

Distr.: General
28 February 2007
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里局势的报告

一. 引言

1. 安全理事会在 2001 年 10 月 31 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2001/30) 中要求我至少每四个月提交关于索马里局势的报告, 本报告就是据此提交的。报告阐述了自 2006 年 10 月 23 日提交上次报告 (S/2006/838) 以来的事态发展情况。它尤其重点阐述了索马里瞬息万变的政治和军事局势, 包括过渡联邦政府在埃塞俄比亚部队的协助下把伊斯兰法院联盟逐出的情况。本报告还介绍了最新的安全和人权局势, 以及联合国机构和方案开展的人道主义活动和发展活动。本报告还根据第 1725 (2006) 号决议, 介绍了在索马里部署一个区域和平支助团的计划的最新情况。

二. 索马里的主要事态发展

2. 在报告所述期间, 索马里境内的政治和安全局势瞬息万变。2006 年 12 月 24 日至 2007 年 1 月初, 过渡联邦政府的军队和埃塞俄比亚军队逐出了掌控该国 18 个行政区中的 8 个行政区的伊斯兰法院联盟。过渡联邦政府部队和埃塞俄比亚部队随后在索马里南部追赶残余的伊斯兰法院联盟民兵。伊斯兰法院联盟民兵同过渡联邦政府的盟军于 2006 年 10 月 21 日开始在中朱巴的布阿勒镇发生冲突。其后又在距拜多阿东南 60 公里处的拜州 Burhakaba 镇发生冲突。

3. 2006 年 12 月 6 日, 安全理事会根据非洲联盟(非盟)和政府间发展管理局(伊加特)的请求, 通过了第 1725 (2006) 号决议, 修改了对索马里的军火禁运规定, 并除其他外, 授权部署一支非盟/伊加特部队, 以保护在拜多阿的过渡联邦政府。决议还强调过渡联邦机构与伊斯兰法院联盟必须继续进行对话。曾做出努力以重新启动由阿拉伯国家联盟主持发起的喀土穆和平进程; 由于双方在先决条件和程序问题上有分歧, 2006 年 10 月的第三轮会谈被推迟, 因此喀土穆和平进程进入停顿状态。伊斯兰法院联盟提出的先决条件包括埃塞俄比亚部队撤离索马里。伊斯兰法院联盟还反对肯尼亚代表伊加特担任会谈的联合主席。喀土穆会谈推迟



后，当时的过渡联邦议会议长谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁与一些议员前往摩加迪沙，据说是去鼓励伊斯兰法院联盟恢复与过渡联邦政府的对话。虽然议长和伊斯兰法院联盟领导人达成了一项协定，但过渡联邦政府以议长既没有同议会，也没有同过渡联邦政府协商为由，拒绝接受这一协定。

4. 过渡联邦政府对第 1725 (2006) 号决议获得通过表示欢迎，但伊斯兰法院联盟拒绝接受决议。伊斯兰法院联盟声称，在索马里部署外国部队就是埃塞俄比亚入侵索马里。其后，不时在拜州发生冲突。2006 年 12 月 7 日，伊斯兰法院联盟占领了 Idale 镇，并抵达拜多阿以南大约 30 公里处的过渡联邦政府军事训练营地 Daynune 的外围。此后不久，战事平息下来；但双方的口头攻击在 2006 年 12 月 12 日加剧，它们都指控对方依赖外国人的支助。伊斯兰法院联盟防务总长 Yusuf Mohamed Siyad Indhaade 要求埃塞俄比亚在七天内从索马里撤军，否则会有重大冲突。2006 年 12 月 20 日，在伊斯兰法院联盟规定的期限到期后的第一天，拜州再度爆发激烈战斗。不久战斗蔓延到加尔卡尤中部、希兰和中谢贝利行政区，此前伊斯兰法院联盟一直在那里同作为过渡联邦政府盟军的前恢复和平与反对恐怖主义联盟的军阀进行对峙。

5. 2006 年 12 月 23 日，伊斯兰法院联盟领导人呼吁对埃塞俄比亚部队发动圣战，并呼吁外国作战人员给予支援。2006 年 12 月 24 日埃塞俄比亚政府承认索马里境内有埃塞俄比亚作战部队，这显然是对上述呼吁做出的反应。梅莱斯·泽纳维总理在一项正式声明中指出，埃塞俄比亚政府已采取自卫措施，开始对发动侵略的伊斯兰法院极端主义部队和外国恐怖团体进行反击。过渡联邦政府部队在埃塞俄比亚地面部队和空军的支援下与伊斯兰法院联盟部队交战，战线延伸 400 多公里，从南部下朱巴河谷一直到索马里中部的加尔卡尤地区。在几天内，Bandiradley (加尔卡尤)、Beletweyne (希兰州)、Bulo-barde (中谢贝利州)、Burhakaba (拜州) 和 Dinsor (拜州) 等镇相继落入过渡联邦政府/埃塞俄比亚盟军手中。摩加迪沙和主要港口城市基斯马尤耶也分别于 2006 年 12 月 28 日和 2007 年 1 月 1 日先后落入过渡联邦政府盟军手中。

6. 伊斯兰法院联盟的残余部队撤到下朱巴地区 Ras Kamboni 和 Afmadow 南部一带，在那里与过渡联邦政府/埃塞俄比亚盟军作战。2007 年 1 月 8 日，美国宣布它空袭了涉嫌与基地组织有关联的恐怖分子，据信这些恐怖分子同伊斯兰法院联盟部队在 Afmadow 附近并肩作战。同时，过渡联邦政府宣布出于安全理由关闭索马里边界，呼吁国际社会，特别是邻国，帮助执行该项禁令。伊斯兰法院联盟执行委员会前主席谢赫·谢里夫·谢赫·阿赫默德据说已于 2007 年 1 月 21 日向肯尼亚当局自首。2007 年 2 月 8 日，谢赫·谢里夫逃往也门。

7. 伊斯兰法院联盟垮台后，它在摩加迪沙建立的表明上的秩序和安全开始解体。尽管过渡联邦政府努力加强首都的安全，但路障和检查站重新出现，同时发生抢劫和暴力行为。2007 年 1 月 3 日，总理阿里·穆罕默德·盖迪宣布暂时停火

3 天，让摩加迪沙的武装团体交出武器。他警告说，如果武装集团不这样做，过渡联邦政府将强行解除它们的武装。其后 2007 年 1 月 7 日有人在摩加迪沙南部举行示威，反对这一计划。在过渡联邦政府宣布暂停强行解除武装方案后，紧张局势逐步平静下来。同日，总理任命了一个由 30 人组成的委员会，商讨如何恢复首都的和平与稳定，但由于发生针对埃塞俄比亚和过渡联邦政府部队的暴力事件，过渡联邦政府在议会批准后颁布紧急状态法，让总统优素福在三个月内依法管理国家。

8. 2007 年 1 月 19 日，身份不明的枪手用手榴弹和炸药袭击摩加迪沙的总统官邸索马里别墅。三天后，对驻摩加迪沙的埃塞俄比亚部队进行的袭击至少造成 4 人死亡和数人受伤。2007 年 1 月 24 日，摩加迪沙国际机场遭到迫击炮袭击，有一人死亡，三人受伤。袭击是在联合国的飞机着陆后不久发生的，联合国人员没有受伤。从那以后，还发生几起暴力事件，包括迫击炮袭击，目标是摩加迪沙过渡联邦政府和埃塞俄比亚部队，特别是为恢复秩序部署在摩加迪沙的新组建的警察。没有人出来声称这些事件是其所为。2007 年 2 月期间，索马里的不安全状况继续严重加剧，几乎每天都有枪击和手榴弹和迫击炮袭击。朱巴和中朱巴的西南部以及基斯马尤地区的安全情况也不稳定。埃塞俄比亚政府开始分三个阶段撤军。它还着手训练前武装人员，以便将其编入索马里武装部队。

9. 由于伊斯兰法院联盟的垮台，冲突期间受抑制的部族间和部族内的争夺也变得更为突出。据报，巴德拉（盖多州）、泰伊格洛（巴科勒州）和其他地区发生激烈的部族交战。过渡联邦政府还没有在摩加迪沙和其他主要居民点切实建立权力或恢复秩序。前军阀的真实意图和他们在今后的影响力尚不得而知。

10. 民众对埃塞俄比亚军继续留在索马里感到愤怒，致使局势不稳，严重限制了在索马里中部和南部运送人道主义物品和采取紧急行动。虽然过渡联邦政府声称它在消灭伊斯兰法院联盟的残余人员方面取得重大进展，但战斗仍在继续进行，特别是在 Ras Kamboni 和 Bad-Madow 地区。据报美国一艘战舰 2007 年 1 月 24 日对索马里南部涉嫌为基地组织成员的人进行了第二次空袭。

11. 2007 年 1 月 10 日，阿卜杜拉希·优素福·艾哈迈德总统在索马里别墅分别会晤了前索马里总统阿里·马赫迪·穆罕默德和阿布迪卡西姆·萨拉·哈桑。其目的是与前总统所属的当地哈威伊部族建立信任。2007 年 1 月 12 日，优素福总统和盖迪总理在索马里别墅会晤了几个前军阀，其中包括穆罕默德·奥安亚雷·阿弗拉赫、Musse Sudi Yalahow、Omar Mohamed “Finish”、Abdi Nure Siyad 和 Abdi Hassan Awale Qaybdid。会晤结束时，前军阀据说同意解除武装，将其民兵编入国家军队和警察部门。但是，在举行会晤时，穆罕默德·奥安亚雷·阿弗拉赫的民兵在索马里别墅外与过渡联邦政府警卫发生冲突，造成 6 名民兵死亡。

12. “索马里兰”三大政党 2007 年 1 月 14 日针对索马里中南部近期的事态发展向新闻界发表声明，重申“索马里兰”独立于过渡联邦政府。它们说，“索马里兰”人民反对任何否认其主权的主张。

13. 2007 年 1 月 15 日，优素福总统任命了一个新的行政当局，负责包括摩加迪沙在内的贝纳迪尔区。2007 年 1 月 17 日，过渡联邦议会在第二副议长 Osman Elmi Boqore 的主持下，在拜多阿召开了特别会议，审议弹劾谢里夫·哈桑·谢赫·亚丁的动议。除其他外，议长被指控放弃职责，支持决意要推翻过渡联邦政府的武装反对派团体。弹劾动议以 183 票赞成和 9 票反对获得通过。2007 年 1 月 31 日，议会选举前司法部长 Aden Mohamed Noor Madobe 担任新议长。新当选的议长于 2007 年 2 月 3 日宣誓就职。他在向议会致词时，承诺参加和解进程，并呼吁与其前任结盟的那些议员返回索马里。2007 年 2 月 7 日，盖迪总理经总统批准，对内阁进行了改组。根据商定的权力分享方案，他让四大部族的每个部族拥有 7 个部级职位，并任命了 3 名部长，由第五个部族的人担任。

三. 联合国和国际社会的活动

14. 鉴于喀土穆会谈在 2006 年的最后一个季度陷入僵局，而且议长和过渡联邦政府之间的隔阂越来越大，我的特别代表弗朗索瓦·隆赛尼·法尔展开了穿梭外交，以期促成索马里的和平与稳定。他于 2006 年 11 月 20 日和 12 月 4 日分别访问了拜多阿和摩加迪沙，努力重启对话。他呼吁过渡联邦政府领导人维护过渡联邦机构的团结，化解与议长的分歧。他敦促伊斯兰法院联盟停止军事扩张，并鼓励双方不带任何先决条件，重启喀土穆会谈。他还访问了该区域，以促成索马里和该区域的和平与稳定。此行访问的国家包括吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹、乌干达和也门。在这次出访期间，他还与非盟、伊加特和阿拉伯国家联盟领导人进行了讨论。

15. 索马里问题国际联络小组也积极参与了该区域事务。2006 年 10 月 19 日，联络小组在内罗毕举行会议，强烈敦促过渡联邦政府和伊斯兰法院联盟领导人出席第三轮喀土穆会谈。联络小组对索马里日趋军事化的倾向表示关切，确认双方必须恪守先前的承诺。联络小组还建议喀土穆进程由阿拉伯国家联盟和担任伊加特主席的肯尼亚共同主持。有关目标是协调区域举措，提出索马里实现和平与安全的共同办法。

16. 喀土穆会谈推迟后，阿拉伯国家联盟和肯尼亚继续努力重启对话。肯尼亚代表团于 2006 年 11 月中旬访问了摩加迪沙，希望化解伊斯兰法院联盟对伊加特提出的共同主持会谈的建议持有的一些疑虑。伊斯兰法院联盟、伊加特秘书处和肯尼亚三方代表团随后于 2006 年 12 月 1 日和 2 日在吉布提进行了讨论。

17. 2007 年 1 月 5 日，联络小组在内罗毕开会，申明愿意立即为基于安全理事会第 1725 (2006) 号决议的索马里稳定化进程、过渡联邦机构的有效运作和人道主义复原援助工作提供支助。联络小组还强调，必须毫不拖延地发起包容各方的政治对话与和解进程，让部族代表、宗教和商界领导人、妇女团体和其他反对暴力和极端主义的民间社会的代表参加。

18. 欧洲联盟人道主义和发展援助事务专员路易斯·米歇尔于 2006 年 12 月 20 日访问了拜多阿和摩加迪沙。他敦促双方避免冲突，尽早恢复对话。2007 年 1 月 7 日，联络小组的一些成员会晤了从摩加迪沙飞抵内罗毕的民间社会代表，就下一步工作交换了看法。

19. 在伊斯兰法院联盟败退后，我的特别代表于 2007 年 1 月 18 日前往摩加迪沙，在索马里别墅会见了优素福总统。他赞扬总统努力在摩加迪沙促进和解，包括主动同部族长老和前总统阿布迪卡西姆和阿里·马赫迪进行接触；并赞扬他同前军阀达成协议，解除其民兵的武装。他鼓励总统继续努力加强安全，推进和解，维护过渡联邦机构的团结。他在摩加迪沙逗留期间还会见了民间社会的代表。

20. 索马里局势也是我参加的 2007 年 1 月 29 日和 30 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟国家元首和政府首脑会议第八届常会议程上的主要议题之一。在会上，我有机会与各位区域领导人，包括吉布提、肯尼亚和索马里三国总统、埃塞俄比亚总理和非盟委员会主席，讨论了索马里局势。我鼓励所有伙伴促使索马里政府认识到参与包容各方的政治进程的重要性，以便创造有利条件，在索马里部署和平支助团，促进和解。在举行会议的同时，优素福总统于 2007 年 1 月 30 日宣布打算召开民族和解会议，除伊斯兰极端分子外，所有各方均可参加。

21. 2007 年 2 月 3 日至 12 日，过渡联邦机构的独立民族和解委员会在联合国开发计划署（开发署）的支持和联合国索马里政治事务处（联索政治处）的参与下，在摩加迪沙举办了一次多方利益攸关者研讨会。有 250 人参加的这次研讨会旨在确定如何改善摩加迪沙的安全局势，就自愿解除武装，复员和重返社会进程达成共识。

22. 2007 年 2 月 9 日，索马里问题国际联络小组在达累斯萨拉姆再次开会，小组成员在会上重申，过渡联邦政府需要按《过渡联邦宪章》的设想，建立基础广泛和具有代表性的体制和启动一个包容各方的政治进程。

四. 和平支助团的部署

23. 自通过第 1725 (2006) 号决议以来，一直在努力加速部署索马里和平支助团。非盟和平与安全理事会于 2007 年 1 月 19 日开会讨论了该决议的执行情况，随后修订了以前称为伊加特索马里维持和平特派团（伊索维和团）的这一和平支助团的原定部署计划。在伊加特显然无法部署伊索维和团时，理事会决定部署非洲联

盟驻索马里特派团（非索特派团），兵力为 9 个步兵营、270 名警察和一支文职人员队伍。非盟和平与安全理事会批准部署非索特派团，为期六个月，协助索马里进入初步稳定阶段，并请联合国和安全理事会为迅速部署非索特派团提供一切必要支助，包括根据索马里近来事态发展对第 1725（2006）号决议进行审查和提供财政支助。非盟和平与安全理事会还敦促安全理事会考虑在非索特派团六个月任务期限到期时，授权在索马里开展联合国行动，接手非索特派团的工作。

24. 2007 年 1 月，肯尼亚代表伊加特向几个非洲国家派出代表团，鼓励这些国家参加和平支助团。优素福总统也为此前往卢旺达。非盟于 2007 年 1 月派团访问了摩加迪沙，就部署非索特派团事宜，与过渡联邦政府进行了讨论。乌干达同意派遣至多两个营参加行动，布隆迪、加纳和尼日利亚也在考虑向支助团派遣部队。其他非盟成员国考虑为非索特派团提供后勤和运输支援，包括阿尔及利亚提出协助空运。2007 年 2 月 12 日，非盟委员会与乌干达和其他潜在部队派遣国以及非盟伙伴开会讨论了部署非索特派团的有关财政问题，并设立了一个协调机制，确保为特派团部署工作充分提供支助。

25. 美国宣布提供 1 400 万美元以及战略空运支援，以援助和平支助团。欧洲联盟（欧盟）成员国外交部长于 2007 年 1 月 22 日在布鲁塞尔举行了会议，表示愿意考虑在必要条件得到满足、包括在联合国予以批准后，马上从非洲和平融资机制拨款 1 500 万欧元，给予支持。欧盟是在全球协力鼓励索马里开展包容各方的政治对话和真正和解的框架内，提出为非索特派团提供的财政支援的。

26. 2007 年 1 月 28 日，伊加特成员国在非盟在亚的斯亚贝巴举行首脑会议的同时，举行了一次特别会议。除厄立特里亚外，伊加特所有成员国都出席了这次会议。会议对非盟决定在索马里部署和平支助团表示欢迎，呼吁安全理事会采取一切必要措施，根据非盟和平与安全理事会的决定，将非索特派团变成一个联合国和平支助团。

27. 非盟委员会主席请联合国派专家协助为非索特派团制订一个详细的行动计划，根据此项请求，我于 2 月初派一个由维持和平行动部和联索政治处技术专家组成的小组前往亚的斯亚贝巴，联合评估非盟建立和管理非索特派团需要的规划支助和其他需求。这些协商得出结论认为，非盟需要有一些不同领域的规划专家，大幅度提高它在亚的斯亚贝巴的总部能力。非盟目前正在探讨它的伙伴，其中包括联合国，如何才能在这方面提供支助，包括如何调配工作人员和筹集资金。

五. 人道主义状况

28. 在过去三个月中，由于洪涝紧急情况 and 冲突加剧而交叉产生的影响，索马里中南部地区的人道主义状况有所恶化。索马里和埃塞俄比亚高原 2006 年 11 月的豪雨造成了索马里南方部分地区的大规模洪灾，朱巴和谢贝利沿河地区估计有

454 000 人流离失所。洪涝发生时已有 180 万人亟需得到人道主义援助和保护。其中 110 万人在发生洪灾的南部地区。

29. 为了援助受灾地区，发起了多机构抗洪行动。但是，许多洪灾灾民居住在人道主义界因目前缺乏安全而派驻业务人员最少的地区。为了克服这些困难，世界粮食计划署（粮食计划署）派去了一个联合国灾害评估和协调小组，并调动了两架直升机，以便为各联合国机构和非政府伙伴组织的工作提供协调和后勤支助。

30. 2006 年 12 月 24 日爆发冲突时，联合国和非政府组织不得不将其工作人员转移到内罗毕，抗洪活动几乎陷于停顿，空运业务也在过渡联邦政府宣布出于安全理由关闭索马里边界后暂时中断。2006 年 12 月 25 日，肯尼亚政府以安全为由决定关闭其边界，前往索马里中南地区的陆上通道因此更加难行。2007 年 2 月 7 日，肯尼亚政府批准人道主义援助人员和物资经陆路进入索马里，这是一个值得欢迎的事态发展，将使各人道主义行为体得以向弱势群体，其中包括在肯尼亚边界沿线等候过境已有一个多月之久的大约 5 000 名索马里国内流离失所者，提供援助。

31. 据估计，最近索马里中南地区发生的战斗使大约 70 000 人流离失所。瓦基德、拜多阿和加尔卡尤等地已经恢复了人道主义人员和物资的通行，但在包括乔哈尔、梅尔卡和摩加迪沙在内的其他地方，通行的程度仍十分有限。此外，在爆发裂谷热疾病的可能性很大的基斯马尤，由于过渡联邦政府不能保证安全，联合国的飞机仍无法进入。然而，道路状况有所改善，私营承包商的车队已恢复运输，因此能维持最低限度的援助。

32. 2007 年援助索马里的联合呼吁目前筹集的资金仅为所需资金的 2%。联合呼吁想通过 14 个联合国机构、16 个国际非政府组织和 9 个地方非政府组织，为 128 个项目筹集资金 2.37 亿美元。呼吁涵盖 8 个关键部门（出入通行、粮食保障和生计、保护、收容住所、健康、营养、水和卫生、教育）和 3 个贯穿各个领域的事项（早日复苏、性别问题和艾滋病毒/艾滋病、后勤和支助事务）。对雨季后保障粮食供应进行的评估显示，索马里中南地区在获得充沛降雨后，保障粮食供应的总体情况有所改善，但盖多和朱巴谷等沿河地区是一个重大例外，因为洪水冲坏了那里的农田，整个安全情况不好妨碍了作物的种植。将根据这一评估调整上述呼吁。

六. 人权和保护

33. 由于安全情况一直不好，索马里的整个人权状况在恶化。特别值得关注的问题包括：人口流离失所，对媒体和捍卫人权人士实行限制，侵犯妇女和儿童的人权，以及侵犯公民、政治、经济、社会和文化权利。

34. 因近期交战而流离失所的人据信大都是伊斯兰法院联盟的支持者，他们是遭到埃塞俄比亚和过渡联邦政府部队的威胁后流离失所的。肯尼亚关闭索马里边境的决定实际上将这些人困在边境城镇 Doble，得不到援助或保护。肯尼亚当局还将边境肯尼亚一侧已在联合国难民事务高级专员办事处（难民署）登记的 420 名索马里人递解回索马里。难民署和国际社会批评了肯尼亚政府的行动，认为它显然违反了国际法。在 2007 年 1 月下半月，肯尼亚当局还逮捕了大约 34 名被怀疑是伊斯兰法院联盟战士的人，并将其交给过渡联邦政府。没有公布这些人的身份，对其进行的递解被认为违反了有特定保护机制的国际人道主义纲要。目前不知道这些人的下落。

35. 最近冲突引起的具体保护问题包括埃塞俄比亚和过渡联邦政府部队骚扰和羁押援助人员。发生了针对据信同情伊斯兰法庭联盟的人和针对奥罗莫人等特定群体的报复行为。索马里人权组织的报告显示，埃塞俄比亚和过渡联邦政府部队定期进行挨门挨户的搜查，令整个摩加迪沙的人担惊受怕。

36. 在整个索马里，限制言论自由都是一个非常严重的问题。在报告所述期间，若干电台被关闭，数名记者被捕。2006 年 10 月，伊斯兰法院联盟当局关闭了设在摩加迪沙的东非电台，声称该电台同前军阀 Bashir Raghe Shirar 有关联，并传播不实消息。对过渡联邦政府和伊斯兰法院联盟之间的交战进行报道的 3 名记者在从布尔哈卡巴返回拜多阿时，被过渡联邦政府逮捕。2006 年 12 月，索马里全国记者联盟秘书长被伊斯兰法院联盟逮捕和扣留一天而没有给任何具体理由。紧急状态法实施后，过渡联邦政府于 2007 年 1 月 15 日下令关闭设在摩加迪沙的三家广播电台（谢贝利电台、非洲之角电台和古兰经电台）以及半岛电视台办事处。过渡联邦政府指责他们煽动暴力，但第二天在与广播公司进行商讨后取消了禁令。

37. 在“邦特兰”，在 2006 年最后一个季度，仍有从博沙索将索马里和埃塞俄比亚国民偷渡到也门的活动，约有 11 015 人（其中主要是索马里人和埃塞俄比亚人）由海路踏上这一危险的旅程。为了躲避也门海岸警备队，人贩子通常强迫乘客在远离岸边时离船。2006 年据说约有 637 名索马里人和埃塞俄比亚人溺水身亡。

38. 2006 年 9 月 25 日“邦特兰”当局发布法令后，有数百名索马里流离失所者被捕，并被遣返到索马里中南部。不仅如此，当局在没有适用国际人权法和人道主义法的情况下，将 1 370 名埃塞俄比亚移徙者递解回埃塞俄比亚。用卡车进行的这些递解据说条件极差，有生命危险。国际社会承认“邦特兰”当局有权递解非法居住在“邦特兰”的外国人，但敦促当局不要递解那些可能需要国际保护、在返回埃塞俄比亚后生命和安全可能受到威胁的埃塞俄比亚人。出于这种关切，国际社会在获得“邦特兰”当局批准后，建立了预先筛选中心。

七. 促进和平的业务活动

A. 索马里重建和发展框架以及过渡规划

39. 联合国国家工作队根据《索马里重建和发展框架》的优先事项，确立了联合国系统今后六个月在索马里中南部向索马里人民提供援助的优先事项。这些优先事项着力通过加强过渡联邦机构，为索马里中南部实现稳定，提供支助。只有通过开展包容各方的和解对话，向居民提供各项急需的服务，使索马里人的生活得到明显改善，才能实现这一目标。该计划包括：(a) 开展以若干主要机构和地方行政机构为重点的机构能力建设；(b) 协助建立法治和安全，特别是通过维持治安和解除武装、复员和重返社会；(c) 根据《过渡联邦宪章》和《重建和发展框架》的设想，通过过渡联邦政府和地方政府，特别是通过开展一个“回校上课运动”和提供基本健康服务，提供急需的基本社会服务；(d) 向处于弱势的境内流离失所者提供紧急援助，包括援助当局执行小规模重新定居方案；(e) 推动就业和恢复生计，以促进和平。这项计划是根据 2007 年联合呼吁程序规定的活动和优先事项制订的，并与之相辅相成。

40. 2005 年年中开始进行联合需求评估，以便对索马里的复原和过渡恢复需求以及五年重建和发展计划进行评估。联合国和世界银行同索马里当局和其他利益攸关方、特别是民间社会和捐助方，携手合作，共同对这一协商和参与进程进行了协调。已根据联合需求评估的结果，起草了《索马里与重建和发展框架》，目前正进行最后阶段的磋商和定稿工作。框架通过一个费用经过计算的成果汇总表，开列了今后五年国家一级以及三个具体地区计划的全国性优先事项。框架的总体目标是促进和平，减少贫穷。它将是今后几年在索马里开展的所有发展工作的框架。

41. 2006 年下半年，联合国国家工作队在索马里驻地和人道主义协调员的领导下，果断地加强了各机构的整合，从 2008 年起将各机构的国家方案统一起来。联合国国家工作队已着手制定涵盖 2008-2009 年的《联合国过渡计划》，以便支助工作同《重建和发展框架》确立的国家优先事项保持一致，确保联合国国家工作队采用重点突出的协调统一做法，为过渡时期提供支助。

B. 施政

42. 过渡联邦政府总理设立了一个任务组，由内务部副部长主持，协调各地区的和解工作，以便其后开展民众参与的地区委员会挑选工作。在开发署和联合国事务厅支助下，这项工作发挥有效作用，建立了为当地民众接受的行政机构。在相关部族的议会议员的领导下和民间社会的帮助下，这一工作使地方施政与联邦当局挂钩，力求消除在过去 15 年里助长军阀割据的潜在地方冲突。贝州和巴科尔州除两个区外，已经完成这一工作。预计任务组将在 9 个月内在索马里中南部所

有州开展工作，优先注重摩加迪沙和边境各区。任务组正在开展一项参与性工作，为摩加迪沙行政当局制定城市宪章，并随后在民众参与下开展相关主管部门挑选工作。

43. 由于妇女参与施政，部族冲突有希望变成开展地方施政以提供服务。2006 年 12 月 9 日，总理发布命令，规定在包括公职人员以及地区和州委员会在内的所有政府机构中，妇女的配额为 30%。同日，“邦特兰”总统发布相同命令，规定妇女在所有“邦特兰”政府机构中的配额为 20%。“邦特兰”行政当局立即着手任命妇女为现有地区委员会的委员。在开发署支助下，“邦特兰”行政当局制定了与联合需求评估的结果一致的五年计划。

44. 开发署继续发挥重大作用，协助 2006 年初在拜多阿召开的过渡联邦议会届会。在本届议会会议期间，通过了以下方面的若干议案：政府预算；建立公务员委员会；建立地区和州行政当局的计划；成立民族和解委员会。

45. 项目厅最近利用其和平建设信托基金，在索勒州和萨纳格州执行了一个和平与和解项目。项目主要目标是，支持社区一级的和解与和平建设，以推动创建一个有利于部族间和平和谐共处的环境。

C. 司法机构与法治

46. 2006 年 10 月，在拜多阿举行了支持恢复司法机构的研讨会。其后，过渡联邦政府总统任命了最高法院法官和司法事务委员会成员。司法事务委员会还重建了拜州和巴科尔州的州法院。

47. 在开发署支持下，过渡联邦政府 2006 年 12 月对 Labatinjirow 警察培训中心的 600 名毕业生进行了培训。这些警察已部署到拜多阿和摩加迪沙，以加强法治和安全，保卫政府机构。部署警察是重建索马里警察部队的一个范围更大举措的一部分。开发署和过渡联邦政府目前正携手加强摩加迪沙的执法工作。

D. 由社区推动的恢复工作

48. 联合国儿童基金会（儿童基金会）与世界银行、联合王国国际开发部和联合国人类住区规划署（人居署）合作，正在通过开展关于权利问题的参与性对话，牵头执行一项由社区推动的恢复举措，以加强地方尊重和保护妇女和儿童权利的能力。到 2006 年底，已有 15 个社区发展委员会同七个地区委员会合作，改善社会资本，更多地提供社会服务。这一举措显示了在区一级落实善政与和解的重要性。其他一些联合国机构也一起推动社区主导的恢复工作，其中包括国际劳工组织，该组织正以提供垃圾收集等公共服务的方式，执行各种迅速创造就业机会的方案。

E. 境内流离失所者

49. 索马里境内有近 100 万名境内流离失所者。和其他冲突一样，多数流离失所者正在前往城市贫民窟，而贫民窟的大部分居民缺乏适当的住所和基本服务。自 1995 年以来，索马里贫民窟的人口增加了 500%。在本报告所述期间，开发署协同合作伙伴和当地相关机构，对大约 7 000 个住区进行了人口普查，收集重要的社会经济数据。2007 年 2 月底将公布一份索马里千年发展目标报告，内有上述普查的结果。人居中心一直负责在“索马里兰”和“邦特兰”执行索马里城市发展计划。它还在全国各地协调一些涉及境内流离失所者的机构间举措。这些活动把社区参与和市政能力建设同住房和基础设施的资本投资结合起来。联合国今后 6 个月在摩加迪沙的优先事项是进行统一规划，让目前住在公共房屋里的境内流离失所者马上获得援助并在中期重新定居。

F. 保健

50. 作为应对索马里中南部水灾和冲突的措施的一部分，截至 2007 年 1 月中旬，全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金已经分发了 161 700 顶驱虫蚊帐，在初步预定优先获取蚊帐的 101 242 名五岁以下儿童以及孕妇中，大多数人已收到了蚊帐。全球基金目前正在开展的提供青蒿素综合疗法以及疟疾快速诊断测试包的活动有助于减少疟疾大规模爆发的风险。

51. 在索马里中南部发生人道主义危机期间，联合国人口基金（人口基金）满足了发生水灾地区育龄妇女和孕妇的需要，确保将生殖健康列入应急措施。人口基金提供了安全孕产和产前护理的生殖健康用品，包括用于提供医院水平产科急救的设备，并通过保健中心向妇女分发了个人卫生保健包，包括提供三个流动保健诊所，以满足境内流离失所者的需要。

52. 人口基金通过支助妇幼保健诊所，改善了索马里中南部（胡德尔区）妇女的安全孕产和全面产前服务，这些诊所提供助产服务，包括产科急救、对助产士和传统接生人员进行培训以及为周围地区经介绍前来诊所生产的产妇提供便利。

53. 有限的数字表明，索马里境内艾滋病毒/艾滋病的流行率为 1% 左右。已制定了全面监测计划，艾滋病毒/艾滋病的威胁促使“邦特兰”、“索马里兰”和索马里中南部的人组成统一战线。在国际社会的支持下，各职能部委和民间社会，其中包括宗教领袖，正在所有地区建立伙伴关系，以防止疾病的大流行。每个地区都设立了艾滋病委员会和秘书处，使所有索马里人都能协调他们在这方面的努力。索马里人已经商定了一个防治感染的战略框架。他们正依循一个鼓励共同进行技术管理、协调和信息交流的统一监测和评价框架，制定一个统一的预防、医治、照料和支助机制。艾滋病毒/艾滋病的应对措施是在技术层面做出超越政治的和解努力的基石。

54. 在 2006 年 6 月举行的艾滋病毒/艾滋病问题大会高级别会议上，“邦特兰”、“索马里兰”和索马里中南部在过渡联邦政府卫生部长的带领下，商定了宏远但实际可行的艾滋病预防、医治、照料和支助目标，以便实现到 2010 年可普遍享受服务的目标。这三个索马里实体还在哈杰撒召开会议，以便采取具体行动建立区域伙伴关系，解决非洲之角易发生艾滋病毒感染和病毒跨界流行的问题。吉布提、肯尼亚、埃塞俄比亚，厄立特里亚、苏丹、“索马里兰”、“邦特兰”和索马里中南部的艾滋病委员会代表讨论了如何共同处理流动人口和与其交往的东道国人口易感染艾滋病毒的问题。

55. 在本报告所述期间，儿童基金会继续支持索马里的三个地区成立国家艾滋病委员会和开展能力建设。这些多部门的地方政府机构目前已在“索马里兰”、“邦特兰”和索马里中南部开展工作。中南部艾滋病委员会尤其在发生紧急情况期间，继续努力加强提高认识活动。委员会深刻意识到，流动人口和精神压力大的人的艾滋病流行率有可能增加，因此它继续在不稳定和危险的环境中开展工作。令人惊讶的是，在本报告所述期间，全球基金项目统计的结果表明，尽管发生了水灾和冲突，前往接受自愿咨询和检测(服务)的民众人数以及参加提高认识活动的人总体在增加。

56. 在“邦特兰”，人口基金通过宣传活动和大众媒体，支持针对年轻人的各种提高认识活动，告诉他们如何保护自己，不感染艾滋病毒/艾滋病和性传播疾病，防止怀孕。人口基金还努力提高青年组织和每个青年人（同龄人）的能力，提高年轻人对生殖健康问题，包括艾滋病毒/艾滋病以及性传播疾病的认识。

G. 水和环境卫生

57. 尽管儿童基金会在许多地方的通行是有限的，而且在 2006 年 9 月撤出了国际工作人员，但它成功地在索马里受水灾影响的地区迅速作出了反应。本国工作人员表现出奉献和敬业精神，有助于利用事先储备的紧急救灾用品，在许多受灾最严重地区大力开展救济活动。到 2006 年 11 月底时，救助了 75 000 名弱势民众；到 2007 年 1 月中旬时，救助了 265 000 多人。在希兰重灾区开展初步救灾工作时，还动用了运水卡车，以确保大约 32 000 民众有安全饮用水。有 115 000 多人参加了个人卫生活动，提高了人们对养成良好个人卫生习惯的好处的认识。

H. 两性平等

58. 人口基金、联合国妇女发展基金(妇发基金)和开发署执行了一项联合方案，目标是制定索马里全国两性平等政策框架，包括把两性平等列入过渡联邦政府、“索马里兰”和“邦特兰”行政当局的工作。2006 年 11 月 25 日至 12 月 10 日首次由主管两性平等问题的各部委牵头，开展了一个为期 16 天的制止对妇女的暴

力行为的宣传运动。宣传运动倡导妇女人权，要求在编制顾及两性平等的预算等领域中，为主管两性平等问题的各部委提供更多的技术支助。

59. 为了动员人们支持制止严重侵犯妇女人权的行爲（包括切割女性生殖器），宣传废除这种陋习，人口基金在“索马里兰”和“邦特兰”协助召开了一系列圆桌会议，参加者包括专家、社区和宗教领袖以及这两个行政当局的高级官员。人口基金会还提供支助，提高“索马里兰”记者对性暴力和基于性别的暴力的认识，提高他们监测和报道索马里境内侵犯妇女人权事件的能力。

I. 保护儿童

60. 依照安全理事会第 1612 (2005) 号决议设立的监测和上报保护儿童情况的机制正在最后拟定年度报告，其中概述了索马里境内 6 种严重侵犯儿童权利的行为，以便提交给安全理事会儿童与武装冲突问题工作组。尽管接报的许多侵权事件是部族间冲突造成的，但绝大多数是伊斯兰法院联盟、过渡联邦政府以及它们的各自盟军之间的紧张关系加剧和冲突增加的结果。监测和上报机制正在收集伊斯兰法院联盟、过渡联邦政府以及索马里境内各派系的严重侵权行为的具体数据。这些行为包括不让人道主义援助通行、杀害和残害儿童、武装部队和武装团体加紧招募和使用儿童兵、袭击学校和医院以及绑架儿童。

61. 2006 年 12 月，联合国索马里驻地和人道主义协调员正式提醒伊斯兰法院联盟和过渡联邦政府说，他们有义务恪守有关征聘不到 18 岁的儿童参加武装部队和武装团体的国际标准和法律，确保立即让儿童离开这些部队和团体。其后，儿童基金会代表于 2007 年 1 月初致函过渡联邦政府，呼吁让那些作为战斗人员或辅助人员参加最近冲突的儿童离队。儿童基金会正力求使这些儿童安全返回自己的家庭。这两封信函敦促各方公开表示自己的部队不招募和使用儿童。2007 年 1 月中旬，儿童基金会代表亲自再次向副总理提出这一问题，后者同意将问题提交议会和总统，以便立即采取行动。

八. 意见

62. 对索马里来说，目前是这些年来通过在《过渡联邦宪章》的框架内建立一个正常运作和行之有效的国家，永久解决旷日持久冲突的一个最佳机会。与此同时，重新出现持续缺少安全的局势的风险也会增加，除非过渡联邦政府能够迅速巩固它的权力，实现稳定和法治。要做到这一点，过渡联邦政府就必须同索马里的主要政治和社会力量进行接触，开展包容各方的对话。这样做的目的是增强过渡机构的代表性，推动民族和解，让更多的人同意在 2009 年预定举行选举之前，《过渡联邦宪章》是施政的纲要。

63. 今后会有巨大的挑战。需要加强安全，为民众提供基本社会服务，提高施政机构的能力，开始国家的社会经济重建工作。联合国将继续支持政府和民间社会

迎战这些挑战，结束索马里历史中的一个黑暗时期。虽然国际社会可以提供协助，但是推动有关进程的首要责任要由索马里当局和索马里人民来承担。

64. 对话与和解是完成这些工作的首要先决条件。我欢迎过渡联邦政府迄今为止为促进对话、和平与和解而采取的步骤。我鼓励过渡联邦政府让有关进程尽可能包容各方并有透明度，同包括部族长老、宗教领袖、商业团体、妇女团体和民间社会的其他代表在内的所有利益攸关者进行接触。应让那些摒弃暴力和极端行为并承诺积极参与在索马里寻求持久政治解决办法的人，参加有关进程。开展包容各方的对话和真正启动政治进程，是实现持久和平，不让那些不满意的团体有重新挑起冲突的理由的惟一途径。对话应探讨重大政治和安全问题，包括根据《国家安全和稳定计划》全面实现停火，商定索马里民兵解除武装、复员和重返社会的纲要。我敦促国际社会为过渡联邦政府提供必要的支助，以继续开展对话，建立有助于建设和平的有代表性的地方行政当局。

65. 《过渡联邦宪章》是一个向前迈进的纲要。宪章使过渡联邦政府有五年时间来起草和完成联邦宪法，在各级举行选举。因此，过渡联邦政府必须在剩下的时间内，在保持对话和协商一致精神的同时，采取必要的步骤。在这方面，过渡联邦政府需要有主动性。它需要放弃固有的立场，向它的国际伙伴发出积极的信号，因为这些伙伴随时准备支持一个包容各方的对话与和解进程。

66. 军阀要对索马里在过去 16 年中发生的冲突承担大部分责任。他们无视和损害现任过渡联邦政府的权力，在索马里引发不安全。我希望他们信守同阿卜杜拉希·优素福总统达成的协议，解除其民兵的武装。我还希望指出，不要以为伊斯兰法院联盟垮台了，索马里就会自动实现和平。有明显的迹象表明，有不少的“拆台者”仍在索马里境内活动。我尤其感到不安的是，摩加迪沙越来越不安全，其他地区继续有军事行动。我谴责索马里境内的所有暴力行为，呼吁所有各方停止敌对行动，做出和平努力。

67. 迫切需要稳定索马里的局势，帮助创造有利于对话与和解的条件，协助埃塞俄比亚军队撤离。我欣见非盟决定在索马里部署部队，初步任期 6 个月，并欣见埃塞俄比亚准备撤军。我呼吁国际社会协助非盟筹集资金和其他的必要援助，以部署非索特派团。特派团要发挥效力，就应该有周全的计划和充分的准备，装备精良，并有足够的人数，以便在实地起作用。但我首先要强调指出，从维持和平角度来说，还必须有一个有望取得成功的政治进程。维和人员的部署应是支持政治进程，而不是取而代之。否则，他们很快会被认为偏袒某一方，而成为冲突的一方。

68. 我打算根据第 1744 (2007) 号决议，派一个技术评估团前往非盟总部，并在安全情况允许时，前往索马里，以审视政治和安全局势以及在非盟部署后开展联

联合国维持和平行动的可能性。我将在其后就联合国进一步参与支持索马里的和平与安全向安理会提出建议，并就稳定和重建工作进一步提出建议。

69. 与此同时，联合国将继续努力满足索马里境内的重大人道主义需求。我鼓励国际社会继续慷慨支助索马里的救济和发展援助工作。我呼吁索马里各方让人道主义救济物资通行无阻，保障人道主义援助人员的安全，尊重索马里所有人的基本人权。

70. 索马里的近期事态发展充分表明，在非洲之角，国家安全和区域安全密切相关。不解决危机涉及的区域问题，索马里就无法有长期安全。为此，我想强调指出，需要探讨用于处理索马里危机涉及的区域问题的措施，寻找消除索马里和索马里邻国的安全关注的途径。

71. 最后，我希望再次感谢我的特别代表，感谢他发挥领导作用，继续努力推动索马里人民进行包容各方的对话与和解。我呼吁索马里各方和会员国继续全力支持他并同他合作，以实现这一目标。
