



秘书长关于索马里局势的报告

一. 引言

1. 本报告是根据 2001 年 10 月 31 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2001/30) 和安全理事会第 1872(2009) 号决议第 13 段提交的；安理会在其主席声明中要求我至少每四个月提交一份报告，说明索马里局势以及为了促进和平进程所做的努力；在其决议中要求我采取在 2009 年 4 月 16 日我的报告 (S/2009/210) 第 82 段至 86 段所查明的步骤，并报告进展情况。这份合并报告提供了自从我的 2009 年 7 月 20 日报告 (S/2009/373) 和 2009 年 10 月 2 日报告 (S/2009/503) 以来索马里主要事态发展的最新情况，评估了政治、安全、人权及人道主义方面的情况，以及在实施我的 2009 年 4 月报告所列三阶段渐进方法方面的进展情况。报告还述及我的 11 月 13 日报告 (S/2009/590) 以来联合国及国际社会打击海盗活动方面的努力。

二. 索马里境内主要事态发展

A. 政治事态发展

2. 过渡联邦政府继续巩固和扩大来自以下三个方面的支助基础。第一，政府进一步努力扩大其在摩加迪沙主要反对派团体中的支助基础；第二，政府与“先知的信徒”组织 (ASWJ) 之间的合作得到巩固；第三，政府开始对其与“邦特兰”区域当局的关系进行深入审查。越来越多的武装反对派成员放弃暴力行为，选择与政府合作，促进和平。这包括两名青年党高级成员 Mohammed Faruq 和 Ali Hassan Gheddi 及 550 名战斗人员弃暗投明，表明青年党内部分歧日益加剧。

3. 过渡联邦政府依然缺少充分的经常资源，无法为那些离弃叛乱集团的人提供协助。截至 11 月 30 日，过渡联邦政府收到 2009 年在布鲁塞尔认捐的 5 800 万美元中的 560 万美元，其中 300 万美元直接拨给过渡联邦政府为了加强财务问责制而聘用的普华永道会计师事务所管理的过渡联邦政府账户，260 万美元通过非

* 因技术原因重新印发。



洲联盟(非盟)支付给索马里安全部队，作为津贴。

4. 过渡联邦政府与“先知的信徒”组织于2009年6月21日签署合作协议之后，目前双方正在探讨采取何种办法开展包括权力分享在内的政治及军事合作。我的特别代表正在为全面实施8月23日政府与“邦特兰”当局签署的合作协议提供支助，协议述及包括将独立联邦宪法委员会设在“邦特兰”在内的政治合作，以及打击海盗活动方面的安全合作。

5. 过渡联邦政府运作情况有所改善，表现在完成了数额为5.52亿美元的2009年6月至12月概算编制，并预测2010年支出为1.104亿美元。国家安全部队薪金占预算的一半，其余资金分配给各过渡联邦机构。预算的80%依靠外援，其余主要来自摩加迪沙港口和摩加迪沙机场的收入。沙特阿拉伯取消了关于不准许从索马里进口牲畜的禁令，索马里内阁、畜牧业者和商界对此表示欢迎，认为这项措施将有助于增加政府收入。

6. 过渡联邦政府在努力拟定一项稳定方案，该方案基于已确认的过渡期剩余时间应实施的政治、社会和发展方面的优先事项。另外，政府还努力应对那些妨碍过渡联邦议会更有效地运作的挑战。议会于2009年12月21日复会；由于若干议员不在索马里，议会连续四个月没有开会。为了支撑其内部安全机构，过渡联邦政府内阁核准任命Mohamed Omar Farah博士为索马里最高法院首席法官，并核准替换高级军界和政界领导人。Mohammed Gelle Kahiye上校被任命为新的军队指挥官，Ali Mohammed Hassan将军负责指挥索马里警察部队。

7. 或可鼓励其他国家在摩加迪沙重设常驻机构的一个重要事态发展是，10月下旬，吉布提政府决定重新开放其在摩加迪沙的使馆，该使馆于1991年关闭。11月1日，谢赫·谢里夫·谢赫·艾哈迈德总统接受了吉布提新大使的就任国书。

8. 在“索马里兰”，9月初，国家选举委员会宣布推迟原定于9月27日进行的总统选举，导致紧张局势加剧。这是第五次推迟投票，最早定于2008年4月进行。由此导致的紧张局势后来有所缓解，因为将总统和副总统任期延长了一个月，作为执政党的联合人民民主党与两个反对党库尔米耶党和正义福利党于9月30日签署了谅解备忘录。经由埃塞俄比亚和大不列颠及北爱尔兰联合王国谈判达成的该谅解备忘录概述了为举行总统选举应采取的步骤。根据该备忘录，三个政党商定推迟选举，直至完成选民登记；将总统选举投票提前到地方议会选举之前举行；建立新的地方全国选举委员会；建立一个技术委员会，负责实施建立信任措施，促进以协商一致的方式解决未来的问题。我高兴地注意到各方都在向前迈进，全国选举委员会新成员于10月28日宣誓就职。

9. “邦特兰”自治区的政治局势总的来说平静，尽管发生一些因部族间争斗导致的暴力事件及绑架和暗杀事件。“邦特兰”当局开始了一项旨在尽快起诉海盗嫌疑犯的方案。

10. 10月中旬,制定索马里宪法进程加快速度,重建了政府间后续行动和协调委员会,成员数目增加了一倍,达到30个,其中包括6名女专员。国际伙伴集团重新发起能力建设方案,与宪法和联邦事务部合作拟定一项行动计划,以指导此后三个月的宪法制定进程。拟在吉布提举办上岗培训班,参加者包括后续协调会、“邦特兰”代表团和议会成员。

11. 索马里问题国际联络小组继续为和解进程调动支助。应肯尼亚总理奥廷加和意大利外交部长弗拉蒂尼的要求,举行了作为联合国大会会外活动的9月23日会议,随后,国际联络小组于10月29日在布鲁塞尔举行了非正式工作会议,由欧洲联盟主席国和欧洲联盟委员会主持。舍马克总理敦促捐助者放宽“附加条件”,因为这些条件妨碍援助流向过渡联邦政府,国际伙伴则要求过渡联邦政府提供更多的政策投入,以规划实施《吉布提协议》和执行过渡任务。

12. 由伊斯兰会议组织主办的国际协调小组会议,于12月17日在沙特阿拉伯的吉达举行。政府介绍了其2010年战略,涉及:(a)和解与外联战略;(b)安全;(c)举行一次关于复苏和重建问题的国际会议;以及(d)政府与国际社会之间的协调机制。国际联络小组重申,所有国际努力依然应在吉布提进程提供的框架范围内进行。它敦促国际社会向政府提供实际的而且尽可能直接的支助。联络小组还呼吁国际社会为建立索马里安全机构提供协调一致的、及时的、可持续的援助,包括帮助向受过训练的新招聘人员发放津贴。在会议期间,伊斯兰会议组织宣布打算2010年1月在摩加迪沙开设一个办事处,并实施一个涉资5000万美元的人道主义活动和恢复活动。最后,联络小组商定按照《吉布提协定》的规定,近期召开一次关于复苏和重建问题的国际会议。

13. 在报告所述期间,谢里夫总统多次出访,以在等待布鲁塞尔认捐款到位的期间,努力争取其他财政资源。9月25日,谢里夫总统在纽约联合国大会发言中再次呼吁紧急援助过渡联邦政府,并概述了其政府的优先事项,即,改善安全局势;促进和解;为提供人道主义援助提供便利。总统还访问了美利坚合众国、科威特和也门,向这些国家的当局概括介绍了其政府为实现索马里和平与稳定所做的努力。他重申其政府承诺继续与政治反对派和武装团体对话。

14. 为了努力促使散居国外的索马里人参与,谢里夫总统访问了在美国拥有最大的索马里人社区的明尼苏达、俄亥俄以及伊利诺伊州;他会见了索马里人社区各阶层代表,并在群众集会上讲话。

15. 作为联合国参与促进索马里和平的一部分,主管政治事务副秘书长林恩·帕斯科于10月21日至23日访问了该区域。他与肯尼亚、布隆迪和乌干达等国总统举行了会谈,讨论了促进索马里稳定与民族和解方面的今后方向。副秘书长重申了联合国对支持过渡联邦政府和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的坚定承诺。在内罗毕,他会见了索马里总理。副秘书长在内罗毕还会见了外交使团

和联合国国家工作队代表，他对过渡联邦政府得到的国际援助很少以及布鲁塞尔会议期间的认捐迟迟未能兑现表示遗憾。

B. 安全形势

16. 整个索马里依然普遍缺乏安全。12月3日，在摩加迪沙的一个饭店举行的医科学生毕业式上发生了恐怖主义袭击事件。报道表明，至少23人死亡，其中包括三名过渡联邦政府部长、毕业生和记者。另外，还有教职员、议员和学生家属受伤。12月3日，安全理事会举行了紧急磋商，发表了一份主席声明(S/PRST/2009/31)，谴责恐怖主义袭击，敦促进行彻底调查，呼吁尽快将犯罪人绳之以法。

17. 10月，发生两次叛乱团体用迫击炮袭击谢里夫总统乘载的飞机的事件。在摩加迪沙，青年党与伊斯兰党之间的紧张状态导致这两个团体之间的冲突加剧。

18. 摩加迪沙冲突继续使国际社会充分实施重要的人道主义方案的能力受到限制。青年党继续阻碍联合国国际存在返回巴伊和巴科勒，坚持必须先签署一项谅解备忘录，而且在返回之前，每个联合国机构必须支付数千美元的注册费。世界粮食计划署(粮食署)和世界展望组织的国际工作人员的存在因此而中断，不过，各项方案在本国工作人员的监督下在继续实施。

19. 摩加迪沙依然是叛乱活动的中心，但是该国其他地区也战事纷起，特别是贝莱德文和基斯马尤以及盖多州和巴科勒州。北部的加尔古杜德和穆杜格州局势依然紧张，对立的武装团体之间冲突频繁。“邦特兰”与“索马里兰”地方当局之间的关系依然紧张。由于包括暗杀在内的暴力事件，“邦特兰”的局势愈加不稳定。一名资深法官和一名议员在同一天遭到暗杀，“邦特兰”当局为改善安全状况所做的努力遇到挫折。该法官以重判青年党成员、人贩子和海盗而著称。

20. 在基斯马尤，青年党与伊斯兰党继续为争夺对该州的控制权而交战。两个对立团体实施了一系列锁定目标的暗杀，造成若干伊斯兰党和青年党高级成员身亡。这些暗杀事件似乎是因为基于部族的“军阀主义”卷土重来而引发的，主要出于经济利益而不是意识形态或战略考虑。

C. 海盗活动

21. 2009年11月13日，我提交了关于索马里沿海海盗活动和武装抢劫以及第1846(2008)号决议执行情况的报告(S/2009/590)。11月30日，安全理事会通过了第1897(2009)号决议，其中，除其他外，将授权期限延长12个月，授权与过渡联邦政府合作的各国和区域组织镇压沿海海盗活动和武装抢劫。

22. 11月16日至17日和26日至27日，分别举行了索马里沿海海盗问题联络小组第1工作组和第2工作组会议。第1工作组进行了一项重要的需求评估，以拟定一个区域打击海盗能力框架。联合国秘书处与国际海事组织(海事组织)密切合作，随时准备支持联络小组实施选定项目。

23. 随着雨季过去, 海盗又开始袭击海上船只。尽管自从 7 月以来, 亚丁湾地区劫持行动均未得逞, 但是现在海盗对包括离索马里海岸 1 000 海里之远印度洋上的船只进行袭击, 而且手法普遍更加复杂。11 月 17 日, 欧洲联盟(欧盟)外交部长和国防部长商定将欧盟打击印度洋海盗活动的“阿塔兰特行动”的期限再延长一年。北大西洋公约组织(北约组织)和阿塔兰特行动部署了军舰, 中国、日本、伊朗伊斯兰共和国、大韩民国和俄罗斯联邦等国家各自采取主动措施, 这些继续产生积极影响。由于索马里沿海的国际海上存在, 海盗在该地区行动需付出更高的代价。

D. 人道主义状况

24. 索马里的人道主义状况依然严峻。另外, 据饥荒预警系统 10 月份发布的一份报告, 粮食安全状况在 2010 年之前不会有改善, 目前旱灾的影响将继续存在。占总人口近一半的 360 多万索马里人在 2010 年将继续需要人道主义援助或生计支持。青年党一些强硬派份子对人道主义组织充满敌意, 使人道主义空间进一步缩小。发表煽动性言论攻击被怀疑诋毁伊斯兰习俗的救济组织、威胁人道主义工作人员、公开拒绝国外粮食援助、索要“注册费”的情况愈演愈烈, 使人道主义机构对需要援助的人作出反应的能力受到限制。尽管如此, 正在加强提供各种服务的能力, 以维持在索马里南部和中部的重要的粮食援助行动, 防止大规模人口流动。将优先为摩加迪沙、阿夫戈耶和索马里南部和中部严重干旱地区提供人道主义援助。摩加迪沙和阿夫戈耶分别收容了大约 400 000 名和 460 000 名境内流离失所者以及其他受益者。

25. 如何走近灾民, 对人道主义机构的应对能力来说依然是一项挑战, 由于频频发生袭击援助人员事件, 人道主义空间进一步减少。截至 11 月, 索马里境内流离失所者总人数达到 155 万, 其中 93%集中在南部和中部地区, 包括 524 000 人在阿夫戈耶走廊。预计, 2010 年这种流离失所的趋势将继续存在。我的关于境内流离失所者人权问题的代表瓦尔特·卡林于 10 月 14 日至 21 日访问了索马里, 他对境内流离失所者得到的支持很有限表示关切, 吁请所有行为体给予人道主义准入, 以确保人道主义工作人员的安全, 为运送已经很有限的急需的人道主义援助提供支助。

26. 2009 年人道主义需求增加, 而人道主义资金却大幅度下降。截至 11 月底, 2009 年索马里联合呼吁程序的资金 60%到位, 需要 8.51 亿美元, 收到 5.12 亿美元。新资金迟迟不能到位, 资金总额减少, 对索马里人道主义行动产生直接影响。全国各地供水、环卫和医疗方案缩减, 造成急性水传播疟疾风险增加。资金少, 供应管道中断, 导致配给口粮减少或推迟发放, 需要重新确定挽救生命的干预行动的优先次序。

27. 中央应急基金为在资金减少的情况下维持基本的人道主义活动提供了援助。截至 10 月份, 该基金向七个联合国机构分配了 2 730 万美元, 用于实施挽救生

命的方案以及为人道主义社区提供基本的空中服务，包括修复不可或缺的简易停机坪。由当地管理的为索马里筹集的应急基金，即人道主义应急基金，截至 11 月 1 日，为 42 个项目分配了 860 万美元。

E. 人权与保护平民

28. 包括青年党在内的武装团体继续从平民常去的地点向过渡联邦政府和非索特派团发动袭击。由于冲突发生在城市，加上各方经常将战事扩大到明确的军事目标范围之外，不可避免地导致受影响地区的平民面临巨大风险。

29. 据流离失所者和难民报告，交战期间发生强奸、趁火打劫和殴打及其他事件。特别令人不安的是，据报告，在境内流离失所者收容营，尤其是在“邦特兰”和“索马里兰”，基于性别的暴力行为事件日益增多。

30. 在索马里南部和中部，青年党和其他武装团体继续侵犯妇女权利。妇女因为不顺从，包括不遵守着衣规定，而面临任意拘留、行动限制和其他形式的侵犯权利行为。最令人关切的是，采取不人道的、有辱人格做法的情况增多，包括投掷石块、截肢、鞭打和肉体惩罚。据报告，叛乱份子控制的地区的索马里人在青年党设立的“法庭”受审，没有适当法律程序保障，以青年党对《沙里亚伊斯兰教法》的解释为依据。11 月，被青年党法庭判定犯有通奸罪的两名妇女在瓦吉德被乱石砸死，在默尔卡，一名男子因强奸罪被乱石砸死。

31. 另外，记者经常受到威胁，遭到任意拘留，特别是在拜多阿和基斯马尤。2009 年，在摩加迪沙、阿夫戈耶和贝莱德文，九名记者遇害，导致 Warsan 电台、拜多阿的朱巴电台和另一家电台关闭，许多记者逃往肯尼亚、乌干达和吉布提。

32. 冲突直接导致数百名儿童受伤、死亡或肢残。索马里保护监测网证实了关于冲突导致至少 350 名儿童受伤、175 名死亡的报告。在索马里南部和中部，有证据表明，儿童很容易被冲突各方招募加入武装部队。

33. 10 月 1 日，在索马里人权状况独立专家向人权理事会介绍情况之后，理事会通过了第 12/26 号决议，呼吁所有各方不得对平民人口采取任何形式的暴力行为，防止并制止侵犯人权行为。理事会还敦促增加技术援助，帮助防止暴力行为和侵犯人权行为。

34. 过渡联邦政府采取了一个前所未有的行动，宣布打算批准《儿童权利公约》，并同意成立一个委员会，研究如何使公约的规定与本国立法和《沙里亚伊斯兰教法》协调一致。索马里已经加入了四项其他国际人权条约。

35. 人权事务高级专员办事处和联合国索马里政治事务处(联索政治处)正在与过渡联邦政府讨论如何实施我上次报告所述技术合作框架。这包括对根据《吉布提协议》第 9 条规定编写文件和绘制路线图的备选方案进行评估。

三. 资源调动

36. 2009年10月9日,政治事务部和外勤支助部在纽约召开了主要捐助国会议,跟踪确认的承捐款的支付情况。捐助国确认急需支付未缴认捐款,商定通过联合国安全委员会协调安全部队训练。欧洲联盟委员会通报说,其与非洲联盟就非盟预算达成协议,在签署《捐款协议》后,第一笔资金预计至迟于2009年12月到位。

37. 截至2009年11月30日,由于菲律宾、挪威、丹麦和欧洲联盟委员会支付认捐款,到位的认捐款总额从6 980万美元增加到7 770万美元。因此,收到的确认的认捐款达到39%,尚未支付的认捐款为1.21亿美元,确认的认捐款为1.987亿美元。其中,联合国索马里安全机构信托基金收到大约851 000美元,非索特派团信托基金收到2 500万美元。另外,捐助方直接付给过渡联邦政府大约300万美元,非盟收到双边捐款共计1 660万美元。

38. 报告所述期间,开发署继续与捐助方接触,以作出可接受的安排,向2 500名经过训练和认证的民警支付津贴,包括拖欠的15个月的津贴。欧洲联盟委员会向开发署“法治与安全”方案认捐1 300万欧元,11月,约400万欧元到位。2009年12月5日开始向警察支付拖欠津贴,但是由于业务原因,根据政府的要求,暂停支付。预计12月31日前恢复支付工作。

39. 截至2009年7月,联合国为全索马里复苏和发展活动动员了1.17亿美元。其中6 100万美元被指定用于索马里南部和中部,其中3 200万美元用于“索马里兰”,2 500万美元用于“邦特兰”。12月3日,在内罗毕发起了索马里2010年联合呼吁程序,呼吁筹集6.89亿美元,以满足最紧迫的人道主义需求,主要是挽救生命活动、生计支助、最低限度一揽子基本服务以及保护索马里最弱势群体。

四. 第1872(2009)号决议执行情况

A. 采用渐进做法的近况

40. 联合国通过非索特派团、国际、国家及当地合作伙伴采取分三个阶段渐进做法,继续开展安全理事会第1872(2009)号决议规定的授权活动。到11月为止,索马里大多数地区关键人道主义以及其他联合国方案的收尾工作继续进行,在该国全境(包括“邦特兰”和“索马里兰”)共部署775名本国工作人员和57名国际工作人员。

41. 尽管安全环境严峻,仍然对摩加迪沙进行经常视察,以便联合国工作人员能够监测正在开展的行动,向过渡联邦政府和非索特派团提供支助。在本报告所述期间,联索政治处、联合国非索特派团支助办事处、联合国排雷行动处、联合国安全和安保部(安保部)以及各联合国基金、机构和方案的资深工作人员对摩加迪沙进行17次视察,以开展授权活动。这些访问有助于过渡联邦政府在剩余的过

渡期间开展政策拟定和规划。这些访问还使联合国非索特派团支助办事处能够更好地规划其支助，以加强非索特派团的能力，为部署更多的非索特派团部队创造更有利的环境。除了正在为改善非索特派团生活条件、周边安全和基础设施所做的努力外，联合国非索特派团支助办事处还提供生命支助，安装重要的通信、运输和工程设备。

42. 与此同时，联合国继续拟定计划，以扩大其在摩加迪沙的实际存在。为了在摩加迪沙执行渐进做法的第二阶段，首先根据方案优先事项，在有限时期内部署执行特派任务的国际工作人员。在这方面，我的特别代表和索马里总统讨论了在摩加迪沙、拜多阿和基斯马尤部署本国和国际工作人员的应急计划。同时，联索政治处将在安全局势稳定之前，继续对摩加迪沙进行短期视察。

43. 10月9日，主管安全和安全事务副秘书长格雷格里·斯塔尔访问摩加迪沙，审查了加强联合国“轻脚印”方式的安全备选方案。斯塔尔先生会见了非索特派团和过渡联邦政府代表，包括总理舍马克，并视察了摩加迪沙的主要地点。斯塔尔先生表示，摩加迪沙的安全行动环境具有挑战性，但仍有在摩加迪沙建立设施的余地，以便联合国国际工作人员能够在有较高安全保障的情况下，在索马里首都度过更多的时间。目前正在根据这些调查结果，推动联合国长期存在的规划工作。过渡联邦政府欢迎这种存在，并认为这对于稳定局势、支助公共机构的正常运作以及改善人道主义准入至关重要。

44. 联索政治处的侧重点是，加强其在“索马里兰”和“邦特兰”的存在。我希望这种存在将大大促进国家一级的稳定进程，缓解联邦过渡政府与“索马里兰”和“邦特兰”之间的紧张关系，通过宪政建设进程加强界定索马里政治未来的进程。联索政治处的存在还将必然有助于推动应对当地其他挑战的解决办法，其中包括稳定进程以及“索马里兰”和“邦特兰”之间围绕苏尔和萨纳格地区存在的领土争端。此外，联索政治处与“邦特兰”当局之间的密切合作，将有助于《吉布提协议》的执行工作，消除海盗问题的陆上根源。联索政治处也将能够更好地协调和统一复兴与发展问题国际会议的国家一级规划工作。

B. 加强政治进程

45. 在本报告所述期间，我的特别代表与政府间发展管理局(伊加特)成员国、非盟委员会及其他区域领导人保持密切接触，寻求对《吉布提协议》执行工作的政治支持。他还同散居在欧洲和美国的索马里人代表加强接触。12月1日至5日，他应日本政府邀请访问东京。讨论的侧重点是协助过渡联邦政府以及改善整个非洲之角稳定局势的最佳途径。这些宣传工作旨在把国际社会努力的侧重点重新转向支持过渡联邦政府巩固安全、稳定并建立最低限度的治理机构。

46. 10月23日，在内罗毕正式重组高级别委员会，采用新的形式，把过渡联邦政府和国际社会融为一体。扩大后的高级别委员会的成员包括联索政治处、非索

特派团、部队派遣国代表以及国际社会成员。舍马克总理和帕斯科副秘书长共同主持会议；会议讨论了在索马里与国际社会在安全、治理、司法与和解及人道主义援助等领域的合作伙伴关系中采用新的做法。高级别委员会将每月举行会议，与会者在会上讨论了过渡联邦政府与国际社会开展切实合作的领域，确定该国政府所承担过渡任务的优先事项。

47. 2009年11月2日，非洲联盟、非索特派团部队派遣国、过渡联邦政府和合作伙伴在亚的斯亚贝巴举行定期协商会议。与会者指出，索马里政治局势缺乏重大进展。与会者敦促政府巩固和扩大其权力，特别是通过发展索马里安全机构以及制定切实有效的公共战略。政府国防部长强调，资源短缺以及未向安全部队支付津贴，是扩大政府领土控制范围的主要障碍。

48. 即将离任的非洲联盟委员会主席特别代表尼古拉·布瓦基拉先生重申，非洲联盟驻索马里特派团的任务有力而又灵活，足以让特派团切实发挥作用；只有接战规则需要修订。未向非索特派团部队支付津贴、拖欠死亡赔偿金以及在偿还特遣队所属装备方面缺乏进展，都是有待解决的问题。与会者鼓励捐助方取消那些妨碍偿还最昂贵类别特遣队所属装备的限制性条款，并建议寻求其他供资来源。另外还强调，应加强非索特派团在兵力和设备方面的实力，并发展其空中和海上能力。布巴卡尔·迪亚拉先生将自12月1日起接替布瓦基拉先生的职务。

C. 在全面部署和加强非索特派团方面取得的进展

49. 尽管面对严峻的挑战，非索特派团在执行其任务规定方面发挥了重要而又值得称赞的作用。尽管如此，非索特派团依然受制于各种压力，特别是在部队组建和提供装备方面。自我提出上次报告以来，非索特派团的兵力部署没有任何变化，仍然保持在约6个营，占授权兵力的65%。由于后勤制约，推迟了原计划从乌干达和布隆迪各增派一个营以及从吉布提部署400名兵员的行动。同时，非洲联盟请求增加在医疗、工程和宪兵方面的专家援助。

50. 驻亚的斯亚贝巴的联合国规划小组继续为非索特派团部署方面向非洲联盟总部提供规划和业务支助，其中包括筹备从八个非洲国家增派三个营和22名军事参谋。规划小组还积极主动地协助和平支助行动司/战略规划和管理股。维持和平行动部(维和部)也继续支助非盟制定替代应急计划。

51. 未按时支付部队津贴以及缺乏偿还最昂贵类别军事装备的资金，已引起布隆迪和乌干达这两个部队派遣国的关切和失望。这些挑战可能对非洲联盟为非索特派团完全达到授权兵力组织更多部队的的能力产生负面影响。另外，非索特派团不久可能还需要某种专门军事能力和辅助部队，以便加强其行动实效，改善安全局势。

52. 在 2009 年 9 月 17 日发生对特派团总部的自杀袭击之后，非索特派团警察部分从摩加迪沙撤出，但该单位继续在加纳和肯尼亚队对 61 名非洲联盟警察进行部署前培训，以便可能在安全条件允许的情况下部署到摩加迪沙。

53. 联合国非索特派团支助办事处继续向非索特派团提供一揽子后勤支助，其中包括口粮、新鲜食品、医疗用品和燃料。在摩加迪沙发生针对非索特派团总部的自杀袭击后，办事处向加强后的安全措施提供优先支助，其中包括营地围栏、改善进出管制和保护重要设施。已根据安全和安保部规定的标准签订合同，修建新的非索特派团部队总部和一个二级医院。这将为非索特派团文职、军事和警察人员以及合用办公地点的联合国非索特派团支助办事处和联索政治处人员提供安全环境。这些设施到 2010 年 3 月将部分投入使用。联合国在内罗毕的医疗后送和医院服务现已开始运行，摩加迪沙的非索特派团野战医院也已安装附加医疗设备。正在非洲联盟总部安装联合国卫星通信设备，以便与在内罗毕和摩加迪沙的非索特派团总部进行视频电话会议和电话联络。

54. 目前的实地局势以及对索马里所发生事件的不利媒体报道，对非索特派团带来严重的宣传挑战。作为一揽子后勤支助的一部分，联合国非索特派团支助办事处正在通过新闻支助行动支助非索特派团执行一项宣传战略，其中包括设立有能力通过短波和调频向全国广播的电台，并力求在 12 月开始运作。联合国规划小组正在支助非索特派团拟定以散居国外的索马里人、公民以及现有和潜在合作伙伴为对象的平面媒体和网络媒体讯息，以促进对进展和相关机遇的了解。

55. 联合国非索特派团支助办事处在蒙巴萨和摩加迪沙之间的海上和空中业务已通过第三方承包商进入全面运作。再补给主要由欧洲联盟海军海上特遣队负责的海上运输进行，而“阿塔兰特”行动负责进出摩加迪沙的必要海上护送。近岸护送行动继续由非索特派团海上分遣队负责提供。然而，小型船只的状况普遍恶化，摩加迪沙沿岸海浪汹涌也往往限制了安全巡逻的效力。因此，联合国非索特派团支助办事处已着手为非索特派团采购更多的海上巡逻艇，以加强公海能力，扩大摩加迪沙港安保行动的半径，其中包括前往机场的空中交通。

56. 摩加迪沙的安全局势将继续影响到联合国向非索特派团所提供一揽子支助的某些重要方面的交付工作。根据非索特派团目前的兵力，并考虑到冲突发生在城市，非索特派团无法确保一片足够大的地区的安全，以防止摩加迪机场和海港遭到迫击炮袭击。始自蒙巴萨的海上再补给线路已经成为反叛分子的袭击目标。自从鼓励由“阿塔兰特”行动提供回程护送并在港口采取其他行动之后，还没有关于新发生事件的报告。然而，摩加迪沙港仍然很容易受到反叛分子和海盗的袭击；目前，过渡联邦政府和非索特派团保卫摩加迪沙港的海上能力十分有限。

57. 10 月 19 日，联合国开始为 16 名来自乌干达分遣队的非索特派团人员进行为期六周的爆炸物处理培训课程。计划为布隆迪部队开办类似课程。10 月 5 日在内

罗毕举行会议之后，设立了政策工作组和技术工作组，协调向非索特派团提供的爆炸物管理国际支助。在 9 月 17 日袭击发生后，建立爆炸物处理指挥和培训常备设施的工作推迟，预计竣工日期为 2010 年 3 月。同时，可容纳 20 名工作人员的临时性设施将于 2009 年 12 月投入使用。

D. 加强索马里安全机构

58. 在依照第 1872(2009)号决议努力编写国家安全战略的同时，联合国继续协助过渡联邦政府建立国家安全机构。在本报告所述期间，在评估和确定军事、警察、情报、司法、惩戒和财政领域的优先事项方面取得进展。

政策与协调

59. 发展索马里安全部门机构的主要目的是，维护和增强摩加迪沙的安全，以便过渡联邦政府全面进入运作。联合安全委员会及其技术工作组的存在，对于落实综合做法至关重要，其中包括拟定和更新安全政策、国家一级的准则和计划，以加强各安全部门机构，包括“索马里兰”和“邦特兰”的安全部门机构。能力建设活动将包括关于建立安全部门架构的管理培训以及对拟定防务政策和修订关于武装部队和警察行为的政策和条例提供协助。正在拟定计划，以对经历内战并在战后重建机构的两个非洲国家进行“取经”访问。

60. 由联索政治处和美利坚合众国共同牵头、成员包括欧洲联盟、非洲联盟和过渡联邦政府的安全部门评估团刚刚结束对索马里安全部门的评估。评估团与过渡联邦政府高级官员、欧洲联盟委员会、非洲联盟和非索特派团举行协商。此外，评估团就今后方向举行集思广益讨论会，与会方包括联邦过渡政府、联合国、非洲联盟、非索特派团及其他国际社会成员(包括伊加特)的技术专家和顾问。评估有助于通过联合安全委员会拟定军事、警察、情报、司法与惩戒以及财政机制方面的方案。

61. 10 月 12 日和 12 月 9 日，联合安全委员会以修订后的形式举行两次会议，会议的侧重点是拟定军事培训的共同课程和行动理论，以便过渡联邦政府在索马里提供训练。联合安全委员会的目标是，将经过训练的部队组成，一支具有明确、透明、问责的指挥和控制架构的统一部队。在军事、警察培训事务方面，安全委员会继续与政府、非索特派团和联合国非索特派团支助办事处以及整个国际社会和双边捐助方开展协调。

军事

62. 过渡联邦政府寻求建设其军事作战能力，以应对当前的安全威胁，并同时继续努力制定关于发展国家安全部队的长期计划。非索特派团继续协助过渡联邦政府将其部队重新组成作战部队，使之有能力根据作战法则开展行动。然而，训练后的过渡联邦政府部队的工资、装备和再次整编依然是一个严重挑战。

63. 已根据过渡联邦政府和会员国之间的双边安排开展了若干训练活动。2009年9月至11月，法国和吉布提分别为150名和450名过渡联邦政府士兵在吉布提接受基本训练提供便利。从吉布提返回摩加迪沙的士兵在部署前参加了由非索特派团提供的为期四周的重新整编方案。根据预计，160名新训练的过渡联邦政府军事部队人员最近返回，将对摩加迪沙以及部署这些部队的其他地区的安全产生积极影响。

64. 同时，法国已着手在吉布提训练第二批350名新兵，而苏丹也开始训练120名贴身警卫。美国继续向过渡联邦政府提供资金和后勤支助，为750名士兵和30名军官在乌干达坎帕拉提供为期九个月的密集训练。土耳其、也门和阿尔及利亚也参与空运部队前往或离开训练地点并提供装备。欧洲联盟部长理事会核准了关于可能建立的欧洲安全与防卫政策特派团的危机管理理念，以向过渡联邦政府安全部队的训练提供支助。预计欧洲联盟交付训练规划一旦投入实施，欧盟培训师将提供经核准的统一课程。

警察

65. 尽管安全条件十分不利，索马里警察部队的新兵训练继续进行。11月，来自“邦特兰”的150名新兵以及来自索马里南部和中部的450名新兵从“邦特兰”阿尔莫警察训练学院毕业。训练由经过开发署训练的索马里警察教员负责，采用了经过过渡联邦政府核准的共同商定课程。索马里警察部队目前的兵力为5000人。开发署正在将450名新招收索马里警察学员的培训从摩加迪沙转到阿尔莫警察学院。在对摩加迪沙安全局势作出审查之后，才能决定非索特派团警察是否在摩加迪沙参与训练索马里警察部队新兵。

66. 若要在训练后切实有效地部署索马里警察部队，就必须大幅增加支助，其中包括重建警察分局、提供装备、为支付津贴作出可持续安排以及提供包括持续指导在内的专业支助。关于津贴问题，开发署在2月和6月通过津贴监测委员会为两轮试点支付工作提供便利，委员会成员包括来自总理办公室、中央银行、财政和内务部及索马里警察部队的公务员。6月，共向1816人支付了津贴，753名符合资格警察的身份在支付津贴期间没有得到明确确认。在本报告所述期间，开发署共收到10000套分发给索马里警察部队的制服；然而，由于摩加迪沙没有国际警察监测员负责确保向获准人员分发制服，分发工作暂时停止。

司法和惩戒

67. 在本报告所述期间，联合国国家工作队扩大了在“索马里兰”和“邦特兰”提供的法律援助。在索马里南部和中部，开发署继续支助民间社会提供法律援助，其中包括通过两个妇女组织在摩加迪沙提供法律援助。

68. 在索马里南部和中部，过渡联邦政府设立军事法庭，对其士兵的违法行为提出起诉。据报告，若干士兵在被判定犯下谋杀罪后被判处死刑。根据索马里法律，

在最高法院进入运作之后，被军事法庭定罪者可以某些理由向最高法院提出上诉。

69. 9月11日，反叛分子对摩加迪沙海港进行迫击炮袭击，炮弹落在摩加迪沙监狱，造成4名监管人员丧生，另有13人受伤。11月，来自摩加迪沙的资深监管干事前往乌干达接受培训，以加强索马里和乌干达监狱部门之间的联系。

解除武装、复员和重返社会和社区安全

70. 自我提交上一次报告以来，开发署着手开展减少武装暴力项目，以通过索马里各地的转介和对话中心，支助民间社会和地方政府主管部门成立地方安全委员会，协助建设和平活动。在“邦特兰”和“索马里兰”的部分地区以及过渡联邦政府控制下的摩加迪沙的六个区，该项目将雇用前战斗员参加社区选定的劳动密集型项目，并建立一个已经过培训和筛选候选人的后备库，供编入安全部队和监狱部门。

71. 11月21日至25日，“索马里兰”和“邦特兰”的各位部长参加了在乌干达举办社区安全讲习班。核可了社区安全机制，并就政府与民间社会之间的协调达成协议。各位部长还交流了在制定小武器管制和受害人援助立法方面的评估资料和经验。

72. 扩大执行解除武装、复员和恢复方案的先决条件尚未成熟，但是，2009年9月任命主管解除武装、复员和重返社会事务的部长，是在建立必要的全国机构协调框架方面迈出的第一步。为此，11月17日至18日，联索政治处和开发署在维持和平行动部协助下，与这个新成立的部和合作伙伴举办了集思广益讲习班，过渡联邦政府在讲习班上认为，应探索在减少武装暴力框架下建立一个基于社区的重返社会机制。

E. 人道主义、恢复和发展活动

73. 10月，由于资源有限、粮食供应管道部分中断以及准入限制，世界粮食署被迫减少口粮，进一步以最缺乏粮食保障受益者为目标。因此，在需要援助的310万人中，仅仅向170万名受益者分发16 310吨各类粮食商品。粮食援助组迫切需要价值1.54亿美元的170 000吨粮食，向处于脆弱境况的索马里人提供援助直至2010年4月。若资金状况得不到改善，粮食分发工作可能中断，这无疑将对境内流离失所者和难民的营养不良率产生重大影响。

74. 2009年12月初，15万名严重营养不良的儿童接受营养治疗，132 000名6至36个月的儿童得到营养补充，以防止出现严重营养不良。2009年，89 000余名新入学儿童——其中49%为女童——在索马里南部和中部以及“邦特兰”注册入学，并908 000余人继续获得安全用水。

75. 在 10 月份举办第二轮儿童健康日活动，这一全国性活动旨在促进儿童存活，覆盖面包括“索马里兰”363 000 多名五岁以下儿童以及 224 000 名育龄妇女。迄今为止，100 万名五岁以下儿童和 80 多万名育龄妇女收到了这个高影响力健康服务包，其中阿夫戈耶走廊约有 46 000 名儿童和 37 000 名妇女以及摩加迪沙的六个区约有 92 000 名儿童和 95 000 名妇女都是第一次收到。

76. 联合国在 9 月与过渡联邦政府讨论了索马里巩固和平优先事项，此后一直向过渡联邦政府确定的关键领域提供援助，其中包括创造就业、交付社会服务、过渡任务和恢复基础设施。10 月以来，联合国向巴纳迪尔、巴科勒和中朱巴地区的创造就业工作提供支助，那里共有 4 600 多名非熟练工人和熟练工人(其中 30% 是妇女，20%是境内流离失所者)获得短期就业。联合国恢复了牛奶和蔬菜市场，并正在乔哈尔修建一个社区中心，以提供适当建筑材料和培训。联合国还在加罗韦和哈尔格萨分别修建 183 个和 167 个境内流离失所者安置中心，并在博萨索建成 200 个新的境内流离失所者之家。然而，由于安全局势的原因，进入项目区依然构成挑战。

77. 在本报告所述期间，联合国向农村生计提供的综合支助包括向中谢贝利、下谢贝利和中朱巴的八个地区分发 150 公吨芝麻种子，约有 25 000 名农民受益，预计将创造 600 万美元的收入。在中谢贝利和下谢贝利，修复运河和分发蔬菜包让 6 000 名农民受益，同时，在中谢贝利和下谢贝利进行的五个劳动密集型计划让约 10 500 名城市和农村穷人受益。11 月，联合国在索勒、萨纳格、穆杜格、加勒加杜尔和希兰地区开始进行大规模牲畜接种疫苗和治疗活动，其目的是在发生持续干旱之后改善 110 多万头牲畜的健康状况。联合国还将向约 280 000 名牧民提供紧急生计支助。

78. 为了降低地雷给索马里南部和中部平民人口带来的危险，联合国排雷行动处培训了雷险教育宣传员，由他们向受地雷影响的社区、牧民和境内流离失所者继续提供教育。此外，联合国排雷行动处继续绘制整个索马里南部和中部地雷污染区分布图，因为那里在 2009 年共有 70 人伤亡。在“邦特兰”和“索马里兰”，开发署继续向排雷行动中心以及七个警察爆炸物处理小组提供支助。排雷行动也正在稳步纳入开发署减少武装暴力和社区安全框架。

五. 意见和建议

79. 过渡联邦政府正在一些关键领域取得令人鼓舞的进展。尽管环境十分严峻，政府不断受到袭击，《吉布提协定》的执行工作继续如期进行。索马里领导人表现出其致力于确保和平进程取得成功，特别是通过把联邦机构迁移到摩加迪沙。然而，通过暴力手段和定向暗杀推翻过渡联邦政府的企图持续存在，这应让国际社会认识到局势的岌岌可危。过渡联邦政府和国际社会之间在 2010 年必须开展有针对性的协调努力，为 2011 年年底前圆满完成过渡创造必要的政治和安全条件。我鼓励政府和国际社会保持前进势头。

80. 我鼓励过渡联邦政府维持其对话承诺，继续主动与各方接触，以实现和解，谋求持久和平。我还敦促过渡联邦政府巩固和加强与该国境内索马里合作伙伴的现有协议和联盟。我呼吁未参与和平进程的所有索马里人放弃暴力，共同寻求和平与和解；我吁请向这一进程提供国内和国际支助。我强烈谴责 12 月 3 日发生的恐怖袭击。我再次向死者家属表示诚挚哀悼，并向受伤人员表示同情。

81. 若要在促进和平方面取得进一步进展，过渡联邦政府就必须增强能力，以巩固其权力，恢复经济，交付基本服务。过渡联邦政府必须为此作出进一步承诺。过渡联邦政府虽已通过预算，并改善增强国内创收措施，但仍然在很大程度上依赖于外部援助。政府将需要强有力、可预测的援助，才能实现上述目标，完成通过协商一致起草宪法进程。迄今为止，政府只收到在布鲁塞尔确认认捐的很少一部分。我呼吁会员国向过渡联邦政府紧急释放已承诺的捐助。即使很小的帮助也可以对索马里人的生活带来很大变化。

82. 非洲联盟、伊加特和非索特派团部队派遣国在稳定索马里局势方面继续发挥关键作用。我为这些合作伙伴的勇气向他们致敬，并敦促他们坚持到底。我特别要赞扬非索特派团，特派团在充满挑战的环境中继续发挥不可或缺的作用。非索特派团目前的任务期限到 2010 年 1 月结束。我请安全理事会延长其对部署非索特派团的授权，但应符合非洲联盟和平与安全理事会的决定。我呼吁国际社会以更加可靠和及时的方式向特派团提供资源。联合国将在任务规定范围内继续向非索特派团和非洲联盟总部提供支助。我呼吁国际社会积极支持非索特派团。我还要对即将离任的非洲联盟委员会主席的索马里问题特别代表尼古拉·布瓦基拉先生表示深切谢意，感谢他在任职期间圆满完成任务。

83. 索马里需要自己确保本国安全，因此必须将其安全机构发展成为专业化实体。这是索马里稳定战略的基石，目的是建立法治。专业安全部队的训练是落实《吉布提协定》的关键内容。我鼓励所有捐助方在统一培训举措方面与联合安全委员会和联索政治处密切协调。我强烈敦促所有合作伙伴紧急考虑为经过训练的新兵的给养提供充分的经常资源。

84. 我深为关切的是，人道主义供资在 2009 年大幅下降，各部门之间也存在拖延和失衡。如捐助方不立即提供资金，联合国及其合作伙伴将无法在 2009 年完成已规划工作，在 2010 年开展的拯救生命活动也将推迟。索马里联合呼吁程序希望获得 7 亿美元，以满足 2010 年的人道主义需求，这一数额比 2009 年的所需资金减少 17%。如果没有这些资金，联合国将无法提供 360 万索马里人的紧急需求，这有可能造成跨境人口流动。

85. 我依然深为关切的是，平民继续是冲突的首当其冲的受害者。勇敢的人道主义援助提供方仍然很难开展活动，向受困者提供援助。我提醒所有战斗人员遵守国际人道主义法的规定，允许不受阻碍地向受困者提供人道主义援助。我们应协

助索马里人重建尊重人权文化，包括建立促进和保护人权机构。我欢迎政府宣布打算批准《儿童权利公约》，并鼓励尽早这么做。

86. 毫无疑问，缺乏改善生活和创收机会，是导致不安全局势的原因之一。国际社会应大力支持索马里通过创造就业机会和创收，从 20 年的破坏中恢复过来。我鼓励国际社会特别考虑向过渡联邦政府提供直接援助，以使其能够着手满足本国人民的基本需求。联合国与其合作伙伴一道，正在努力举办一次国际性会议，以满足该国的紧急恢复和发展需求。

87. 我在 2009 年 4 月的报告中提出，联合国将采取分三阶段渐进做法，这一做法依然有效。虽然因摩加迪沙安全局势造成的拖延而受到影响，联合国“轻脚印”的规划工作还在继续进行。我希望这种存在将大力促进稳定，加强政治进程，而在“索马里兰”和“邦特兰”的存在也将有助于推动解决其他当地挑战，其中包括民主化进程和打击海盗。2009 年 9 月 17 日针对非索特派团总部的自杀袭击发生后，联合国向非索特派团提供的一揽子后勤支助将落实加强后的安全措施作为优先事项。

88. 还应继续协助非索特派团和过渡联邦政府减少战争遗留爆炸物及其他爆炸装置对部队和平民构成的威胁，因此，我建议把现有战略延续到 2010 年，其活动与安全理事会以往授权的活动相同。我将继续密切审视这一战略，并打算在 2010 年 4 月向安全理事会提出报告。

89. 联索政治处目前的任务期限到 2009 年 12 月结束。我请安全理事会将其授权活动延长到 2010-2011 两年期。联索政治处将继续通过落实《吉布提协定》，为在索马里建立持久和平和稳定的努力提供斡旋和政治支助，并动员国际社会向索马里的当前恢复工作和长期经济发展提供资源和支助。

90. 最后，我对我的特别代表及其办公室继续致力于推动索马里的和平与和解深表感谢。我还赞扬联合国非索特派团支助办事处、联合国国家工作队以及所有其他组织及其工作人员，他们在充满挑战的条件下在该国开展活动。我呼吁索马里人和会员国继续对我的特别代表给予不懈的支持和合作。