



## 安全理事会

Distr.  
GENERAL

S/1994/1166  
14 October 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

### 秘书长关于索马里局势的报告

#### 第二部分

##### 一、导言

1. 我的1994年9月17日的报告(S/1994/1068)对索马里政治、安全和人道主义方面的最新发展确实作了报告,其中我指出,我将在10月提出第二部分报告,评价民族和解方面取得的进展,并对第二期联索行动的未来作出建议。我还指出,第二部分报告要参考当时正在索马里访问的主管维持行动副秘书长科菲·安南先生的访问结果。本报告是按照上述情况提出的。它报导截至1994年10月11日为止的发展情况。

2. 安全理事会在其1994年9月30日第946(1994)号决议中注意到我拟按照上面所说提出第二部分报告,决定将第二期联索行动的任务延长一个月到1994年10月31日期满,并鼓励我继续并加强准备应急安排,以执行安理会可能作出的决定,包括在限定的时间内撤出第二期联索行动。本报告因此包括有关此种应急安排的建议。

##### 二、维持和平行动副秘书长访问索马里

3. 我请副秘书长前往索马里同我的特别代表和第二期联索行动部队指挥官一起审查联索行动在这个关键阶段的需要,并评价民族和解方面所取得的进展。我的军事顾问J.M.G. Baril少将伴随他访问。

4. 副秘书长会见了许多索马里领导人,包括索马里民族同盟(民族同盟)的穆罕默德·法拉赫·艾迪德将军、12个宗教集团的发言人阿里·马赫迪先生、索马里民族运动主席阿卜杜拉赫曼·艾哈迈德·阿里先生“Tur”、希拉布的伊玛目,穆罕默德·伊玛目·奥马尔伊玛目和下朱巴和解会议主席穆罕默德·易卜拉欣·艾哈迈德将军“Liqliqato”。他强调必须推动政治和解进程以便实现亚的斯亚贝巴协定(参看S/26317)和1994年3月24日内罗毕宣言(S/1994/614,附件)的目标。他强调国际社会的资源不是无限的,如果索马里领导人不能达成妥协使其国家迈向和平、和解及重建的道路,则协助索马里的承诺是不能无限期持续下去的。

5. 副秘书长向我报告,他认为他所见到的索马里领导人很想建立一个过渡时期政府以填补索马里长期以来存在的政治真空。他向他们强调,实现政治和解进程中这一重要步骤的唯一方法是各领导人之间要有妥协和善意,这样才能使其国家免于再次滑入深渊。任何一人试图垄断索马里政治,就只会导致重复索马里最近的动乱、苦难和破坏的历史,因此,所有索马里人必须协力实现国家政治稳定的目标。

6. 索马里领导人认为在民族和解的框架内政治进程正在有重要的发展。当时,他们预期在联索行动的协助下,在9月底以前根据1994年3月内罗毕宣言要求召开延迟已久的民族和解会议筹备会议,然后在1994年10月初召开民族和解会议。预期会议在10月第三周完成审议工作。索马里领导人进一步预期民族和解会议会任命一个过渡时期政府来审查有关建立联邦政府制度的建议。他们指出,这项办法得到各政治派系,包括西北方派系在内的广泛支持,因为这将给予索马里各区一些自治权。有些索马里领导人还认为过渡时期政府应建立一支索马里国家军队。副秘书长强调,过渡时期政府必须有广泛的基础才能达成持久的政治和解。

7. 关于部队安全的问题,已告知各派系领导人,将不会容忍攻击联合国维持和平部队和人员,包括机构和非政府组织的工作人员以及联合国财产的行径。还告知各派系领导人,联合国期望他们采取措施阻止其控制下的民兵进行此种攻击,并要他们调查这种事件和惩罚肇事者。副秘书长还告诉各领导人,联索行动对以联索行动

及其他国际人员和财产为目标的任何攻击或骚扰会作强有力的反应。

### 三、民族和解进程

8. 索民族同盟领导人艾迪德将军1994年9月16日在摩加迪沙同副秘书长安南会谈时表示,索民族同盟目前的看法是,HAWIYE部族内进行的协商可作为充分的基础,索马里的政治进程已可于9月底直接召开筹备会议,然后立即举行民族和解会议,会期不超过三个星期。艾迪德将军认为,索民族同盟的这一新立场使得HAWIYE和解会议没有召开的必要。

9. HAWIYE其他各小部族对上述发展的反映不一。阿里·马赫迪先生原先不愿意参加部族会议,但最终被说服参加,他对上述发展感到意外。HIRAB的伊马姆则要求多给一些协商的时间。截至本报告编写时为止,各方寄予极大希望的HAWIYE和解会议尚未开始筹备。由于HAWIYE和解会议是众目所瞩,不举行此次会议的建议似乎是负方向的发展。

10. 至于筹备会议和民族和解会议,我的特别代表报告说,艾迪德将军坚持自己召开筹备会议。而阿里·马赫迪先生和12党派集团则坚持由我的特别代表发出对筹备会议和民族和解会议的邀请,并表示得很明白,他们不会参加艾迪德将军召开的任何会议。但是,索马里民主救国阵线(索救阵)的阿卜杜拉·优素福·艾哈迈德上校同艾迪德将军和阿里·马赫迪先生举行了大量协商后,我的特别代表最近接获通知说,艾迪德将军已同意原则上由联索行动发出筹备会议的邀请。艾迪德将军的决定预计将在数天之内书面确认。我的特别代表将继续向索马里各方的努力提供一切可能的支助。

### 四、人道主义行动

11. 人道主义救济组织继续在通路和安全条件许可的范围内向处境最艰困的人民提供支助。在正常的内部稳定、安全和统治状况下,对索马里的国际援助如今将

专注于复兴和重建方案。不幸的是,多数区域的重建工作,均由于不安全情况的持续和政治和解过程缺乏进展而不得不从区或省的重建与发展计划改变为特殊的小型项目。索马里援助协调机构和联合国发展办事处设立后所产生的希望也由于上述情况而不得实现。主要的人道主义目标虽然已经达到,但索马里没有具适当组织能力和财政资源的本地机构,因此任何天然或人为的灾害都可能再次造成重大危机。多数地区内,基本的社区服务(保健、供水、教育)如果没有外来援助都无法持续。因此,对处境最艰困的人民提供救济的方案、对基本社区服务的支助以及粮食保障和营养监督方案必须继续下去。此外,大约500 000名难民的返回和国内流离失所的近400 000人的重新定居必须尽快加以处理。

12. 我在过去的报告中曾经指出,联索行动部队继续发挥着向人道主义组织及其活动提供保安的重要作用。他们能够支助人道主义行动的地理区域最近大大减缩,但对一些关键设施的保护,例如摩加迪沙和基斯马尤的海港和机场、拜多阿的机场,以及军队的护送,是索马里中部和南部地区人道主义工作持续下去的不可或缺条件。最近,联索行动的任期一个月一个月延长的做法和任务前途不定的情况给规划工作造成困难,救济人员和救济品也更容易遭受袭击和抢劫。

13. 机构间常设委员会在1994年9月23日的最近一次会议上对安全状况表示关切。联合国各组织以及其他政府间和非政府组织均认为,政治解决达成之前,如果没有联索行动部队的支助,人道主义组织目前的方案就无法继续执行。联索行动部队撤离的日期越近,向人道主义方案提供必要保护就越加困难。多数地区当部队离开后,人道主义组织就要撤出国际救济人员,尽管某些情况下,同地方当局磋商了保安和作业安排后即可返回。但经验显示,这样的特殊安排可能完全没有效用。即使有用,当重要设施和入境点不稳固时,通路和运输仍然会发生问题。

#### 五、联索行动裁减和撤退的有关参数

14. 当回顾,在完成联合特遣队所进行的行动和1993年5月从特遣队过渡到第二

期联索行动之后,曾设想国际社会的剩余任务将在特定期限内完成。索马里各政治组织和派系已按《亚的斯亚贝巴协定》保证两年过渡期的政治进程,即从签订协定日期起算,直到1995年3月止。这个期间内将设立过渡管理机构,主要目标是促进索马里人民和解,其办法为建立民主体制,恢复国家、区域和地方各级政府机构,完成裁军和开始基础设施的复原和重建。《亚的斯亚贝巴协定》载明索马里各组织和各派系要求联合国和国际社会协助索马里人民达成这些目标。当安全理事会决定接受索马里领导人援助的呼吁时,它设想两年过渡期将是第二期联索行动任务完成的时限。安理会第865(1993)、897(1994)和923(1994)号决议均重申了这一目标。

15. 1994年8月12日安理会核可的主席声明称,联索行动兵力正在逐步减少。1994年10月底之前,其各级官兵兵力将减至15 000名。减少后兵力的重新部署和能力将集中在三个主要中心:拜多阿、基斯马尤和摩加迪沙。它将维持一个机动后备单位,以应付紧急情况。部队指挥官的判断是,若安全理事会决定继续执行这个任务以及开始和实施安全而按部就班地结束这个任务,15 000部队兵力是最低必要的部队人数。

16. 关于撤退期间的安全,最近在贝累特温和巴拉德联索行动人员被袭和资产被抢的事件显示联索行动军队和资产从有些地区撤退可能困难而危险的。最坏的情况是联索行动部队必须在面对索马里各派敌对行动和/或大规模盗匪活动情况下撤退,那时将不能使用商务空运和海运。为了应付这种威胁,会员国必须向联索行动提供使人员和设备能够安全撤出索马里所必需的支援。因此,我已联系拥有海军和空军资源的若干会员国,需要它们在关键撤退阶段增援联索行动,不论这种撤退是否在敌对情况下进行。这些资源必须包括有火力支援的海军舰艇和海运能力,以及军机。在这方面,意大利政府通知我,它准备为此提供五至六艘船只和300至400名海军陆战队。我期望其他政府提出更多贡献。在希望联索行动的撤退能够顺利进行的同时,也必须做最坏情况的打算。我估计,联索行动部队和资产安全而按部就班地撤退,视安全情况,需要60至120天的期间。

17. 必须作出各种努力,以确保该部队在秘书长授权下,适当协调撤退。联合国和非政府组织以及联索行动人员的安全关键取决于按部就班和妥善的协调程序,指挥系统单一、明确而无争议。

18. 最后,第二期联索行动最后撤退的执行情况将对未来部署联合国维持和平行动任务的部队有重要影响。

## 六、财务方面

19. 大会1994年3月24日第48/239号决议规定维持直到1994年9月30日终了的第二期联索行动的财务资源,每月费率为77 442 517美元毛额(76 382 417美元净额)。因此,如果安全理事会决定按照下面第22段的建议,将目前第二期联索行动任务延期,我将要求大会本届会议对第二期联索行动的延期提供充足经费。

20. 在这方面,值得回顾安全理事会曾同意按照第794(1992)号决议设立索马里信托基金和继续执行重建索马里司法和刑法制度和索马里警察的第814(1993)号决议。这个方案总费用估计为1 908万美元,而警察培训方案方面只收到现金捐款808万美元。预计到1995年3月,这个方案的资金将短缺1 100万美元左右。鉴于本组织无法为信托基金吸收充足的自愿捐款,可能需要利用以会费摊款为联索行动提供的资源来支付警察培训方案的紧急需要。

## 七、意见

21. 在我最近向安理会提出的几个报告中,我不得不一再表示,民族和解的进程赶不上人道主义方面的成就,而且安全日渐恶化,特别是在摩加迪沙。索马里各领导人根据《亚的斯亚贝巴协定》和《内罗毕宣言》所作的各项承诺均未实行。联索行动关于协助政治和解进程的目标正越来越渺不可期,而维持高水平部队所带来的负担和费用对会员国来说也日益难以提出理由。

22. 拖延的政治僵局已造成民事当局和政府结构的真空,使联合国为帮助索马

里人脱离目前的混乱情况所作的努力没有可资凭借之处。第二期联索行动部队的存在对和平进程影响有限。而面对着各派系间的持续内斗和盗劫横行,该部队在安全方面的影响也很有限。安理会已作出决定,第二期联索行动应在1995年3月结束任务。如果安理会维持这项决定,并且到时必须撤出所有第二期联索行动的部队和资产,则需要有足够时间以确保撤退能进行得安全、有秩序和迅速。如上面第16段所示,这或许要长达120天。另外也许需要会员国提供广泛的海空支援,所以必须尽快肯定这些支援是有着落。鉴于这些考虑,我建议安全理事会将任务期限延长到1995年3月31日。

23. 然而,不应就假定民族和解进程没有进展。相反,我已指示我的特别代表,在我希望安全理事会将会核准的新任务期限内,保持一切努力以帮助索马里的各领导人实现民族和解,最少作到建立一个过渡政府达成协议的程度。倘使这方面取得进展,我将毫不犹豫再向安全理事会建议在1995年3月以后继续保持一些联合国驻留人员,只要恢复有效政府这一凌驾一切的目标能为此提供足够理由。

24. 如果联索行动的部队从索马里撤退是在敌对状况下进行的,则尤其必须保持统一的指挥和控制。部队派遣国任何单方面的企图,要保护或抽出其特遣队,均很可能加深问题而不是解决问题。在这种微妙情况下,指挥和控制的丧失均会造成重大灾难。因此请安理会敦促部队派遣国尊重由秘书长、他的特别代表和联索行动部队指挥官授权下进行的统一指挥和控制。

25. 此处建议的延长五个月将给予索马里的领导人们有时间开始将进行中的政治和解进程所可能达成的任何积极成果巩固下来。我希望索马里的领导人们,面对着索马里人民强烈地渴望和平与和解,将会终于找到建立和平的启示。经过多年内战,带来无尽的苦难,使国际社会帮助恢复安定的努力屡受挫折,索马里人民再也别无其他解决办法。

26. 国际社会已提供慷慨的援助,帮助索马里克服人道主义危机的一些最坏情况。虽然人道主义组织决心继续行动,但必须明白表示,它们只能在作出适当安全安

排的情况下进行工作。索马里的领导人要对国际和国家救济人员及其资产在联索行动部队撤退期间和撤退后的安全负最终责任。如果以后几周几月内能就建立过渡政府和民事与行政机构达成协议,则人道主义组织的工作和拖延已久的向重建和发展的过渡就将大大得到促进。然而,这种积极的假想情况目前仍只是一个希望,而人道主义组织将继续仰赖联索行动部队的支援。不能不说的是,联索行动撤退后,索马里将再度陷入无政府和混乱中,对此的责任将完全落在索马里领导人们的身上。

27. 只有索马里人自己才能建立可行、可接受的和平。国际社会不能把和平强加给索马里人民;国际社会只能协助在该地重建和平与安全的进程。然而,这种协助不能无限期地维持。但是重申安全理事会要在1995年3月结束第二期联索行动任务的这一决定将不意味着联合国抛弃索马里。如果索马里当局成功地创造和保持有利的安全条件,则联合国和国际社会就能继续在索马里的复兴和重建方面起作用,从而巩固联合特遣部队和联索行动所取得的成就。联索行动撤退后,联合国也能保留某种存在,继续协助索马里各政治组织和派系进行民族和解进程。然而,这种形式的国际援助是否可行,完全取决于该国境内的普遍安全程度。

- - - - -