



秘书长关于索马里局势的报告

一. 导言

1. 安全理事会 1999 年 5 月 27 日主席声明要求我就索马里局势提交定期报告。本报告是根据该要求提交的。

2. 本报告述及 2000 年 12 月 19 日印发的我的上一份报告 (S/2000/1211) 以来的时期。报告包括对政治事态发展的说明以及对索马里境内和与索马里有关的安全局势的评估。报告还全面说明了人道主义状况和联合国各机构及其伙伴的人道主义活动, 并提出我对在索马里境内建立联合国冲突后建设和平存在的可能性的意见。

二. 政治事态发展

A. 内部政治局势

3. 在本报告所述期间, 由阿布迪卡西姆·萨拉德·哈桑总统领导的过渡时期全国政府让设在摩加迪沙的原来反对该政府的五个派别之二的领导人加入了该政府。2000 年 12 月, 侯赛因·哈吉·博德与民族过渡政府达成协议, 2001 年 2 月, 穆罕默德·肯雅雷·阿弗拉赫加入了过渡时期全国政府, 担任渔业和海洋资源部部长。另一名派系领导人奥斯曼·哈桑·阿里“阿托”与总统进行了若干次积极的讨论, 并在最近的“净化摩加迪沙”运动中向过渡时期全国政府提供了技术援助。另两名在摩加迪沙的派系领导人——侯赛因·穆罕默德·法拉赫·艾迪德和穆塞·苏迪“亚拉霍”继续对过渡时期全国政府的权威提出挑战。

4. 2001 年上半年, 过渡时期全国政府与占据摩加迪沙海港的民兵进行了谈判, 但该海港依然关闭, 因为控制海港附近地区的一些派系领导人尤其是穆塞·苏迪“亚拉霍”不同意重新开放该海港。民族过渡政府还向索马里各地区派遣代表团与部族领导人进行谈判。虽然民族过渡政府代表团在希兰地区取得了一些成功, 但它们在盖多和巴科勒尔遭到反对派民兵的伏击。过渡时期全国政府声称, 这些攻击是在埃塞俄比亚支持下进行的。埃塞俄比亚驳斥了这些指控, 认为是毫无根据的。

5. 6 月 18 日, 下朱巴联盟主席宣布在基斯马尤成立了有 11 个成员的部族间理事会, 并与过渡时期全国政府结盟。在穆罕默德·赛义德·赫西“摩根”将军于 8 月试图夺回该城市的企图失败之后, 目前正在进行谈判, 以扩大和重申该理事会的控制权。

6. 参加在吉布提阿尔塔举行的索马里全国和平会议的其他一些派系领导人, 包括索马里民族阵线(索民阵)的奥马尔·哈吉·穆罕默德“马萨勒”将军、拉汉温抵抗军的哈桑·穆罕默德·努尔“夏迪古都德”和阿卜杜拉·谢赫·伊斯梅尔索马里南部民族运动——比安纳尔抵抗运动(索南民运——抵抗运动), 后来加入了反对过渡时期全国政府的队伍(见下文第 13 段)。“蓬特兰”的阿卜杜拉·优素福·艾哈迈德上校否认民族过渡政府曾与他直接接触的报道。

7. 5 月 6 日, 民族过渡政府根据在阿尔塔会议上通过的《过渡时期国家宪章》第 30 条的规定, 宣布任

命一个有 25 名成员的和解与解决财产问题全国委员会。该委员会由受人尊敬的索马里前总理阿布迪里扎克·哈吉·侯赛因担任主席。索马里和解与恢复委员会中反对民族过渡政府的人以及“蓬特兰”行政当局立即谴责了和解与解决财产问题委员会。7月25日，阿布迪里扎克·哈吉·侯赛因指出，他已向民族过渡政府总理送交了辞职信。他认为他没有得到总理的支持，并反对过渡时期全国政府通过的任命和解与解决财产问题全国委员会成员和宣布建立该委员会的程序。

8. 十多年以来，索马里不存在任何诸如公务员制度等政府基础设施。过渡时期全国政府没有继承任何人员、建筑物、档案、治安部队或征税能力。一些部委正在开始发挥职能，并已修复了若干建筑物供它们使用，司法系统正在逐步进入伊斯兰宗教法院，过渡时期全国政府正在吸收它们的民兵。目前正在逐步配备人员，负责首都警察系统的工作，警察也已在指挥结构下回到摩加迪沙所有 14 个地区警署。过渡时期全国政府声称由于缺乏资源，目前不可能在索马里其他地区作出类似的治安安排。

9. 过渡时期国民议会于 2 月 20 日开始的第二届会议认可了过渡时期全国政府的若干项任命，其中包括对索马里最高法院首席法官、总检察长以及各部部长的任命。过渡时期国民议会批准了《非洲联盟组织法》以及《阿拉伯联盟宪章》，并就过渡时期全国政府的各项活动进行了辩论。于 9 月 17 日开始的第三届会议将审议诸如地方行政和税收等待决问题。

10. 一群人，包括未参加阿尔塔会议的派系领导人以及参加了该次会议但后来又予以谴责的其他人，但不包括来自摩加迪沙的三个哈维耶反对派别领导人，于 1 月中旬在（位于索马里和埃塞俄比亚边界的）埃勒贝尔代开会，并宣布他们已达成若干协议，其结果将改变索马里的结构。他们声称将在 45 天后在拜多阿再次举行会议，但这次会议并没有举行。

11. 自 3 月初起，摩加迪沙各派领导人以及曾在埃勒贝尔代开会的领导人在亚的斯亚贝巴举行会议，后来

又在埃塞俄比亚的阿瓦萨开会。3 月 13 日，埃塞俄比亚官员通知联合国索马里政治事务处（联索政治处）说，该会议的目标是商定一项共同纲要，促进与过渡时期全国政府进行讨论。埃塞俄比亚否认有建立一个平行政府的计划。

12. 过渡时期全国政府领导人包括总统和总理在内以及过渡时期国民议会议长在 3 月访问摩加迪沙期间告诉他说，他们将在阿瓦萨举行的会议视为埃塞俄比亚破坏过渡时期全国政府的计划的组成部分。该国总理在 2001 年 3 月 21 日给安全理事会主席的信 (S/2001/263) 中请安理会审议采取措施，防止“埃塞俄比亚干涉”索马里内政。埃塞俄比亚在 2001 年 4 月 4 日给安全理事会主席的信 (S/2001/325) 中驳斥了这一指控。

13. 在 3 月 23 日在亚的斯亚贝巴举行的新闻发布会上，在阿瓦基举行会议的索马里领导人宣布组成索马里和解与恢复委员会。他们表明，该委员会的目标是“在 6 个月内”举行一次“包括所有派系的民族和解会议，以便组成有代表性的全国统一过渡政府”。在我的代表 9 月 8 日访问拜多阿期间，索马里和解与恢复委员会通知他说，该会议已经延期，将在 2002 年稍后举行。

14. 在一些拉汉温族人以及拉汉温抵抗军前领导人继续参加过渡时期全国政府和过渡时期国民议会的同时，包括拉汉温抵抗军主席的另一些人则继续拒绝接受民族过渡政府的建议。3 月下旬，拉汉温抵抗军领导人监禁了迪吉尔部族和米里弗尔部族的一些长老。9 月又逮捕了一些在摩加迪沙谈判后返回的部族长老。拉汉温抵抗军称，这些长老旨在使拉汉温抵抗军与民族过渡政府和解的努力是拉汉温抵抗军领导人所不能接受的，因为他们没有得到拉汉温抵抗军的授权。此外，据报拉汉温抵抗军执行委员会对于举行一次新的领导会议的要求存在着内部分歧。

15. 7 月 23 日，索马里和解与恢复委员会主席就索马里局势给我写信。他指出，索马里和解与恢复委员会“坚决承诺通过对话和真正和解，使所有当事方能达

成各方都能接受的索马里和解与恢复委员会《宪章和政治纲领》所概述的满意的政治解决办法，从而和平解决索马里危机。”他于9月在拜多阿向我的代表重申了这一承诺。

16. 3月13日，我的代表与穆罕默德·易卜拉欣·埃加勒以及他在“索马里兰”哈尔格萨的行政当局的成员进行了讨论。当地新闻媒介曾于1月21日报道说，“索马里兰”当局不再欢迎我的代表，指控他支持阿尔塔进程并“歪曲索马里的实际情况”，这次讨论是在这一报道之后进行的。然而，埃加勒告诉他说，“索马里兰”行政当局并未作出此种决定。他澄清说，新闻媒介这种说法所依据的可能是“索马里兰”立法机关没有约束力的一项决议。埃加勒坚持说，“索马里兰”已脱离了索马里其余地区，并不关心该国其地区的事态发展。然而，埃加勒说，他愿意在必要时以索马里长老的身份，提供自己的服务来帮助“南方”。

17. 4月12日，“索马里兰”行政当局毁坏了据称是属于吉布提一名著名商人的一大批托运的香烟。吉布提政府作出明显反应，于4月17日宣布关闭它与“索马里兰”的边界。自那时以来，吉布提与“索马里兰”之间没有任何空中、陆上或海上交通。为了改善双方关系，埃加勒先生于7月宣布任命一个长老委员会，以便将该批香烟送往吉布提。但边界依然关闭。

18. 5月31日，“索马里兰”行政当局就新宪法举行了全民投票。宪法第一条宣称“索马里兰”独立，其他各条则对政党和选举作出新的规定。“蓬特兰”当局和过渡时期全国政府一样反对这次全民投票，理由是它违反了1960年的《联盟法》。

19. 虽然全民投票是和平的，但因国际社会大部分避免参与。没有选民登记，但估计选民数量为130万，官员们声称97%的选民赞成该宪法。在全民投票后的新闻采访中，埃加勒先生吁请国际社会承认“索马里兰”。非洲统一组织（非统组织）秘书长萨利姆·艾哈迈德·萨利姆在全民投票之前一个星期的新闻访问中说，非统组织不能支持会影响索马里的统一和主权的任何行动。

20. 在7月初，埃加勒先生宣布在“索马里兰”成立一个新政党，叫做“同盟人民民主党”，为预期在2002年举行的议会和总统选举作准备。埃加勒先生行政当局的一名资深官员当选为秘书长。7月18日，就是在布罗阿的一个为期五天的会议之后，一些长老决定同盟人民民主党不合宪法，要求解散，但人数较多的另一群长老驳斥这一主张。同一天，几个议员在议会中提出弹劾埃加勒先生的动议，理由是财务管理不当和叛国，声称他没有有效处理分离问题。该动议在8月被驳回。

21. 3月13日，埃加勒先生请我的代表和联合国索马里驻地协调员展开一项调查，调查他声称前巴雷政权在1980年代末在索马里内战期间在“索马里兰”的一些地方进行种族灭绝。他特别提到需要正式调查在哈尔格萨发现的乱葬坑，它们似乎是那个时期的。他说，他要避免在索马里内战期间对“索马里兰”人民犯下的暴行发展成一种“不受惩罚的文化”。

22. 人权委员会特别代表在其2000年1月26日关于索马里的人权状况的报告（E/CN.4/2000/110）中指出，维护在哈尔格萨乱葬坑的证据的工作很重要，“因为国际社会可能要将执行杀戮的人绳之以法。”特别报告员指出在中部和南部索马里、特别是在摩加迪沙和基斯马尤她称为“严惩的人权危机”的情况。她断定“在这些地区发生的事大部分相当于战争罪行和反人类罪。”拉汉温抵抗军领导人也呼吁调查在巴雷政权倒了后故艾迪德将军部队对他的人民犯下的暴行。

23. 根据在1998年6月30日通过的“蓬特兰”的过渡时期宪章，“蓬特兰”行政当局的任期在2001年6月30日届满。“蓬特兰”行政当局不按照该宪章规定举办总统和议会选举，反而说索马里境内形势不利，要求将任期延长三年。一群传统的长老将关于延长任期的决定交给代表院，代表院在6月27日将它自己和行政部门的任期延长三年。最高法院院长宣布这项延长违宪。他宣布，按照过渡时期宪章的条文规定，在一个月内“社区会议”尚未组成之前，他已承担合法的临时的“蓬特兰”总统一职。

24. 优素福上校在 6 月 29 日停止最高法院院长的职务，代表院在隔天批准该项决定。但是，院长坚称宣布解除他的职务是越权，因此无效。他的立场获得在 7 月 25 日结束的有头衔的长老会议的支持。优素福上校认为族长的决定不能推翻代表院的决定。

25. 在长老和商人企图促进和平解决宪政危机未成功之后，8 月 6 日在博萨索爆发战斗，优素福上校退回其家乡加尔凯约。最高法院院长说他自己没有政治野心，他将照宪章规定的组织一个社区会议，以确定“蓬特兰”今后的路线。会议于 8 月 26 日在加洛威正式开幕，与会者超过 400 人，代表所有五个区域，现在仍在开会。与此同时，优素福上校于 8 月 12 日宣布他仍然是“蓬特兰”的总统，声称加尔凯约是临时首都，谴责“基本教义者”和民族过渡政府给他制造麻烦。他还公开宣布在加洛威的会议非法，他拒绝参加。

26. 在巴伊、巴科尔希兰、加尔古杜德和穆杜格各中部地区的相对和平还继续存在。但是，在盖多地区在索民阵之内的内部分裂偶尔赞成马雷汉族内的战斗。在贝莱德-哈瓦地区，3 月 31 日马雷汉内部的战斗造成 30 人死亡以及估计 10 000 人难民涌进肯尼亚的边境城镇。曼德拉根据一些报告，在埃塞俄比亚和肯尼亚的协助下，于 6 月 4 日谈判达成了一项当地的和平协定。6 月 7 日难民开始回到贝莱德-哈瓦。

B. 区域和其他和平倡议

27. 2001 年 3 月 26 至 27 日在安曼举行的阿拉伯国家联盟首脑会议通过了一个决议，呼吁“所有派系和索马里各阶层人民尽最大努力与当选总统及其政府合作，以实现安全与稳定，保障索马里的领土完整及实现国家的复兴和重建。”决议呼吁提供 5 400 万美元的资金，用以吸收和重新安置民兵及恢复国家体制。

28. 4 月初，政府间发展管理局（发展局）现任主席、苏丹总统奥马尔·哈桑·巴希尔宣布任命阿里·A. 尼迈里大使为他的索马里问题特使。这一任命再次使人们看到了 2000 年 11 月在喀土穆发展局首脑会议上议定的发展局促进索马里和平机制将付诸实施的希望。

起初，过渡时期全国政府驳回了特使的任命，理由是事先没有与它协商，但问题最终得到了解决。奥马尔·巴希尔总统告知 2001 年 7 月 2 日至 7 日在卢萨卡召开的非洲统一组织（非统组织）第三十七次首脑会议说，他打算让他的特使与索马里冲突的所有各方协商将局势向前推进的问题。在苏丹、吉布提和埃塞俄比亚在非统组织首脑会议上达成一致后，苏丹外交部长致函我的代表，告知他苏丹计划在不久的将来召开一个民族和解会议。7 月底，特使开始了在摩加迪沙的协商，还前往了该区域的其他国家。

29. 哈桑总统在 5 月 16 日和 17 日对肯尼亚进行了正式访问。他请莫伊总统给予协助，让没有出席阿尔塔会议的领导人加入和平进程并在埃塞俄比亚和索马里之间调解，莫伊总统邀请索马里和解与恢复委员会领导人前往内罗毕，并在他与他们在 5 月 25 日举行的会议上提出由肯尼亚协助他们与过渡时期全国政府开展对话。莫伊总统通知我说，他打算在卢萨卡非统组织首脑会议召开之前，在 7 月初与索马里领导人举行会议。不过，我的了解是埃塞俄比亚提出了推迟在肯尼亚召开这一会议的要求并得到了肯尼亚的同意。

30. 由于由副总理率领的一个民族过渡政府代表团在 6 月 13 日至 16 日访问了亚的斯亚贝巴，埃塞俄比亚和索马里之间的关系得到了改善。双方同意了埃塞俄比亚提出的在发展局小组委员会的框架内促进和平进程的建议。根据报告，过渡时期全国政府的外交部长说，过渡时期全国政府对埃塞俄比亚的一些指控是“夸大其辞。”

31. 此后，埃塞俄比亚官员也与索马里和解与恢复委员会的一些领导人在亚的斯亚贝巴举行了会议。6 月 19 日，埃塞俄比亚外交部副部长前往加洛威，与优素福上校交换意见。埃塞俄比亚官员对摩加迪沙的后续访问定于 6 月底进行，但目前尚未成行。

32. 但是，尽管事态出现了若干令人鼓舞的发展，过渡时期全国政府与埃塞俄比亚之间的关系改善却没有持续下去。8 月初，民族过渡政府的高级官员指控

埃塞俄比亚积极劫持穆罕默德·赛义德·赫西“摩根”将军和索马里南部拉汉温抵抗军的战争努力。埃塞俄比亚否认了这些指控。8月7日，过渡时期全国政府的新闻部长指控埃塞俄比亚军队进入索马里领土。8月14日，过渡时期全国政府外交部长进一步指控说，埃塞俄比亚的一位军官正在拜多阿指挥埃塞俄比亚在索马里境内的行动。

33. 民族过渡时期全国政府参加了在卢萨卡举行的非统组织第三十七次首脑会议。非统组织部长会议的CM/Dec. 594[LXXIV]号决定除其他事项外，还重申了该组织对索马里统一、领土完整和主权的承诺，呼吁过渡时期全国政府加强努力，发扬光大阿尔塔进程的成果；支持旨在设立和解与解决财产问题全国委员会的努力；并重申只有所有各方本着相互和解和宽容的精神开展对话和进行参与，才能找到持久解决索马里冲突的办法。部长会议还表扬了索马里那些同意无条件参加这一进程的政治力量，强烈谴责了顽固阻碍索马里和平努力的军阀。最后，非统组织请秘书长与有关区域组织密切合作，继续支持民族过渡政府维持索马里和解和重建的努力。随后，非统组织秘书长宣布，他打算派一个特派团与索马里冲突的所有各方进行协商。

34. 我借出席非统组织首脑会议的机会会见了哈桑总统，并鼓励他为完成阿尔塔进程作出进一步的努力。我还知道，哈桑总统和梅莱斯·泽纳维总理在卢萨卡举行了会谈。

35. 一些欧洲特派团访问了索马里，以便与所有领导人进行协商。它们当中包括挪威和意大利特派团以及一个由瑞典、比利时和欧洲委员会组成的欧洲联盟三人代表团。瑞士政府主办了宪法律师和索马里官员之间的一系列技术会议。他们根据1995年欧洲委员会出版的《可选办法清单》，对实现过渡时期全国政府设想的索马理事权分散政治结构的各种可选办法进行了审议。

36. 在摩加迪沙、下谢贝利、“蓬特兰”和索马里其他地区发生战斗之后，欧洲联盟主席在8月10日发

布了一个声明（见S/2001/792），呼吁所有各方“力行克制，以避免进一步流血。”声明呼吁过渡时期全国政府继续努力实现民族和解，并欢迎设立和解与解决财产问题全国委员会。声明还坚持要求“所有国家不对索马里内部事务进行任何军事干涉，”以免危害“索马里主权、政治独立和统一。”欧洲联盟敦促发展局及其成员国加强旨在鼓励索马里和解进程的努力。

37. 8月14日，苏丹外交部发表了一个声明，对下朱巴、基斯马尤和“蓬特兰”的事件表示了类似遗憾。它呼吁索马里所有集团致力于对话，避免战斗。它还强调，苏丹承诺根据2000年11月23日和24日在喀土穆举行的发展局第八次首脑会议的决定，进一步努力与该区域的其他国家进行协调，以实际和解。

38. 在安全形势允许的情况下，我的代表继续与索马里所有各方会晤。3月，他访问了哈尔格萨和摩加迪沙，并在7月13日会晤了索马里和解与恢复委员会的一个高级别代表团。9月，他访问了摩加迪沙和拜多阿，会晤了过渡时期全国政府的成员、派系领导人和索马里和解与恢复委员会的领导人。他还在5月和6月与索马里问题区域行动者进行了广泛协商。参加协商的有吉布提、埃及、埃塞俄比亚、肯尼亚、沙特阿拉伯、苏丹、也门、阿拉伯国家联盟和发展局。我的代表报告说，大家普遍认为索马里局势需要引起紧急关注，而且过渡时期全国政府应是旨在完成吉布提和平进程的政治进程的基础。人们还广泛共同认为，需要建立一种机制，以促进采取统一作法并便利关注索马里和平进程的国家和组织之间进行信息交流。

三. 人道主义和发展情况

39. 由于十多年的冲突，再加上不断发生旱涝灾害，维持索马里人民生命和生活的经济和社会体系一直受到破坏。2000年，由于有利的环境条件和丰收，索马里全国的状况有很大改善。但是，取得的进展不足以打破贫穷和中等收入家庭的季节性周期。

40. 最近几个月，几个因素加剧了这种脆弱性：南部关键产粮区雨水部分不足；对北部地区牲畜出口

的禁令导致经济下滑；不安全和暴力冲突；注入索马里新先令货币造成通货膨胀。预计在未来六个月这些因素不会产生大规模的危及生命的状况。但是，在脆弱地区，长期的营养不良率处于 15-20% 之间，儿童死亡率高达 224/1000，援助机构必须继续提供大量的人道主义援助以防止生活迅速恶化及人员死亡。

41. 估计有 750 000 人需要国际援助，以弥补过去欠收所造成的食物不足。索马里南部雨水部分不足后，巴伊、巴科勒州、盖多和希兰州等地区的主要作物高粱将严重减产。只有 10 月至 12 月期间，普遍缺粮的情况才会明显。受影响最严重的将是贫穷的农牧民，估计上述地区这些人口近 400 000。尽管牧草条件接近正常季节的状况，在 2000 年丰收之后家庭粮食存货算是充足（但在减少），但这些地区的蓄水池已开始干涸。缺水可能导致超过正常压力的移民，可能增加疾病的流行。

42. 初步估计表明，如果索马里南部的粮食保障状况可能迅速恶化：商品价格水平上涨；劳动力的交易条件及牛奶和农业产量下降；运输线路、市场准入及与生产过剩地区进行贸易的家庭关系网（例如朱巴河和谢贝利河地区）等受到限制。就其本身而言，一个季度收成受到影响不会造成严重危机。在这方面，季雨 deyr 下不下/2001 底丰收是需要监测的主要风险因素。除了直接的应对措施外，需要继续重视造成脆弱的结构性原因，包括采取措施解决长期的保健问题，确保获得基本社会服务的机会和重建贫穷家庭财产基础。

43. 在北部地区，对出口牲畜的禁令继续损害贫穷家庭获得必要的商品粮食的能力。最脆弱群体包括国内流离失所者、城市贫民（两者均依赖与贸易有关的就业）以及贫穷的牧民家庭（这些家庭收到汇款较少，依靠在城市就业充当解决问题的机制）。2000 年环境条件有利，索马里移民社群汇款增加，缓解了牲畜禁令产生的影响。今年 4 月份旱季末期时，许多牧民群体由于购水被迫欠债，沿海的阿瓦达勒地区的牲畜由于缺少牧草和水而死亡。但是，如果东北部和西北部地区的季雨“deyr”情况不理想，国内粮食产量可能

不再足以缓冲经济下滑的影响，可能会出现普遍缺粮的状况。需要继续监测。

44. 到目前为止，年度霍乱发病案例少于去年记录病例的 1/4。如果这一趋势继续下去，这将是 1994 年以来霍乱发病最少的一年。自 1 月 1 日以来，记录的病例共 1 742 个，其中 120 人死亡，病例死亡率为 6.9%。其他关键疾病，包括黑热病、麻疹和疟疾的发病状况没有出现重大变化。

45. 尽管环境因素在决定索马里人口的脆弱性方面无疑很重要，但它们掩盖了造成至少 1/4 索马里人口的脆弱性的重要原因，即他们受到暴力、流离失所及缺少食物和水的威胁。因此，找到影响整个国家人民生活状况的关键经济因素很重要。这些是贫瘠和环境的不确定性等自然背景下存在的人为因素。它们包括：资产耗尽和赤贫、缺乏劳动机会、经济发展给穷人带来的福利有限、基础设施和社会服务的匮乏、缺乏宏观经济管理以及市场存在依赖性和起伏不定。

46. 面对这些情况，联合国机构建立了多部门战略来保护和重建索马里人的生活，防止和应付紧急状况，并支持向和平及和解过渡。为达此目的，联合国机构与 60 多个国际非政府组织和红十字运动协同努力，其中包括与捐助者和索马里援助协调机构一道努力。联合国机构采用了一个由四部分组成的人道主义发展战略，增加获得基本社会服务的机会，建立有利于实现和平与和解的环境。这一战略的支柱是接近弱势人口、取得安全的运营环境、提供援助和保护以及改进协调、安全和辅助性服务。联合国办法的涵义是在提供援助时尊重索马里人的伙伴关系和不偏不倚的态度。

47. 尽管联合国机构、非政府组织和捐助者尽了最大努力，但由于项目集中在城区、机构在南部地区存在的减少以及筹资基础不断萎缩，公众获得援助服务的机会受到限制。在获得安全用水（差不多占人口的 28%）和接受小学教育（儿童入学率为 13.8%）方面的有限性只不过表明了大部分人口获得基本社会服务方面的机会极低。如果没有进一步援助，将不可能延

长联合国在索马里的存在以及向有需要的人口提供紧急援助。

48. 只有在获得充足的经济和物质资源的情况下，才可能实现这一战略。为支持该战略人道主义的、恢复和发展活动，联合国机构发出了 2001 年机构间联合呼吁。根据索马里援助协调机构的《2000 年捐助者报告》，2000 年向索马里提供的国际捐助者援助共 1.155 亿美元。在所有捐助中，紧急援助占 45%，发展援助占 55%。报告估计，“索马里兰”和“蓬特兰”的人道主义和发展工作占到捐款的 42%，“南部”占 31%，而余下的 27% 用于执行全国范围内的方案。在本年度，2001 年机构间联合呼吁所要求的 1.29 亿美元中，成员国提供了 2 070 万美元（16%）。尽管过渡时期全国政府本身从埃及、沙特阿拉伯和其他阿拉伯国家得到一些资助，但与它有联系的方案实际上未从包括联合国机构在内的国际捐助者那里获得任何援助。

四. 安全

49. 索马里的安全形势依然脆弱。3 月 27 日，忠于摩加迪沙的派系领导人之一穆塞·苏迪·亚拉霍的民兵们，向国际非政府组织“医师无国界协会-西班牙”在摩加迪沙北部地区的大院发起进攻。向医师无国界协会-西班牙大院的胡乱扫射持续了两个多小时左右，直到大院保卫者的火力被压住。6 名联合国职员及同他们会面的 3 名医师无国界协会-西班牙成员遭绑架。大院，包括属于医师无国界协会-西班牙的贵重医疗保健设备被抢劫。所有国际职员最终在未受伤害的情况下被释放，但几名索马里卫兵和苏迪的民兵死亡。

50. 5 月 11 日，一些哈维耶领导人与侯赛因·艾迪德在摩加迪沙港口的和平会晤，恶化成了艾迪德的民兵与一名支持过渡时期全国政府的商人的民兵间的战斗，该商人拥有港口对面的仓库。据报道，战斗造成 26 人死亡，约 50 人受伤。长老的迅速干预帮助减少了伤亡。6 月 28 日，艾迪德的民兵同参与清除城市土匪行动的过渡时期全国政府警察发生冲突。7 月又发生两起冲突。在摩加迪沙北部，在长老出面解决问题

之前，阿布加尔人小部族间的争端造成几起死亡，而在南部，民兵企图抢劫沙特阿拉伯提供的食品援助车队造成多人死亡。由于安全方面持续存在问题，摩加迪沙的港口和机场依然关闭。派系所属民兵与过渡时期全国政府警察之间一直有零星冲突，但自从 7 月以来这些冲突一直相对较小。

51. 7 月 25 日，“摩根”将军及其民兵从巴伊和巴科尔州向南转移，企图占领基斯马尤。这一有计划的进攻造成许多人死亡，因为民兵们在布阿勒、吉利卜和其他地区碰到了下朱巴联盟民兵。整个 8 月战斗持续进行。下朱巴联盟从摩根的军队手中重新夺回了对布阿勒地区的控制权，据报道摩根的军队控制着阿夫马道和丁索尔周围的重要据点。

52. 早先提到过的“蓬特兰”宪法危机打破了这一地区十年的相对和平。8 月 5 日和 6 日，优素福上校的军队和最高法院院长的那些军队发生了战斗，造成联合国人道主义工作人员从博萨索转移至哈尔格萨地区。尽管工作人员很快获准返回，但局势依然高度紧张。8 月 23 日，4 名苏丹人在传统领导人的集会上被捕一事影响了‘索马里兰’的相对稳定。政府军队与苏丹人民兵之间的冲突造成 5 人死亡及联合国活动的暂停。

53. 海盗及强行扣押在索马里领水非法捕鱼的拖网渔船上的海员的行为继续存在。3 月 10 日，一位民兵领导人在基斯马尤港口扣押了两条据说是俄罗斯所有的渔船。8 月 2 日，一条悬挂意大利旗船员为肯尼亚人的渔船，被扣时渔获满仓，后被拖至北部的埃勒港口。

54. 7 月 28 日，丹尼尔·阿拉普·莫伊总统下令禁止肯尼亚和索马里之间的所有边境贸易，对两国之间的商业航班实行禁运。总统的新闻处声明，此举意在阻止小武器从索马里流入肯尼亚。1999 年 8 月莫伊总统实施过类似的禁令。

55. 8 月和 9 月期间，向摩加迪沙派过两个安全评估团。这些评估的结论是，与 3 月份发生扣押人质事件之时相比，形势有些改善，街面上出现的武器减少。

警察存在也有所增加，土匪有所减少。这一较小的改善使联合国国际职员得以非常短暂地访问了该城市。

56. 9月24日，一个设于索马里的组织 Al-Itihad Al-Islamiya 被列入美国怀疑同恐怖主义分子有联系的 27 个组织名单之中。当天，联合国暂时从索马里撤离了国际职员，因为为联合国进出该国的飞行进行保险的保险公司撤消了战争风险保险。9月29日联合国国际职员恢复了他们在索马里的活动。

五. 意见

57. 在阿尔塔的吉布提和平进程的结束是寻找索马里和平与和解过程中的一个重要里程碑。我赞成非统组织、发展局和欧盟的观点，认为完成阿尔塔进程仍然是争取索马里持久和平的最可行办法。

58. 国际社会应该记得，在过去十年里，索马里不存在任何形式的中央行政当局。过渡时期全国政府没有继承现代国家的任何正式机构，因此没有国家当局控制整个领土。索马里的任何政府，无论是由谁组成，均面临类似问题。在这方面，我欢迎穆罕默德·阿卜迪·哈希于 9 月 12 日向联合国递交其作为索马里常驻代表的全权证书。

59. 过渡时期全国政府和索马里和解与恢复委员会均声称属于全国性的多宗派联盟。它们均表明，希望实现民族和解。双方均有西亚德·巴雷前政权时期的重要人物。双方似乎对任何重大的政治问题并不存在歧见，包括诸如宗教在国家中的作用或中央与地方行政当局之间的关系等可能引起分歧的问题。显然，分歧不见得一定无法调和。

60. 在最近几个星期里，“索马里兰”和“蓬特兰”的“总统”的权威受到质疑，尤其是后者。这已使人对这些区域的政治稳定感到难以预料。

61. 尽管寻找全国的解决办法仍在进行中，但应对地方政治解决办法给予更多的关注。然而，最近的事态已表明，经常似乎纯属地方的争端，却无法在地方一级由当地行为者加以解决。因此，重建国家机构的进程应与地方和解的大量不偏不倚的努力同时进行。联

合国目前为加强地方能力正在进行的方案应得到加强，以便同时促进地方和国家一级的和解。

62. 我欢迎过渡时期全国政府和索马里的其他领导人承诺在没有先决条件下参与对话。我再次呼吁索马里领导人将他们狭隘的利益放在一边，为广大的索马里人民的利益共同努力。

63. 我已在前几份报告中指出，索马里各党派应完全致力于实现最终的目标：使索马里恢复和平、稳定和全面正常。除非它们作出真正的政治努力，否则索马里目前的困境仍将继续。此外，外部参与者包括非统组织、发展局和联合国及其会员国均需协助保持这项努力。

64. 这种对话可通过合适的谈判框架加以促进。发展局应当建立去年 11 月在喀土穆首脑会议上商定的机制。预定将在过渡时期全国委员会中建立的和解与解决财产问题全国委员会，可作为促进索马里民族和解的一项选择。

65. 直到最近，主管政治事务副秘书长仍在纽约组织关于索马里问题的定期大使会议。另外，索马里问题常设委员会原来一直在亚的斯亚贝巴举行会议。这些会议在阿尔塔会议之后暂停。在目前状况下，仍需要建立一个机制，以便交换资料，协调外部参与者的努力。该机制可使得有关国家和组织共同努力支持寻找索马里的持久和平。

66. 我打算与所有有关方面就建立一个索马里之友委员会的可行性和实用性问题进行协商，以便集中讨论如何提请注意索马里在民族和解领域中的需求，并协助为重建和发展调动资金。这个索马里之友委员会的成员应包括发展局的有关国家和发展局伙伴论坛的成员，并可由我的代表和发展局一个成员国的代表共同主持。

67. 我仍然对索马里境内的人权情况感到关切。人权委员会特别报告员于 2001 年 8 月 28 日至 9 月 7 日访问了索马里，他提交人权委员会的报告目前正在编写之中。

68. 我还感到关切的是，尽管联合国及其他人道主义和发展机构已尽了最大的努力，但许许多多索马里平民继续由于内部冲突及其后果而饱受痛苦，其生活条件也没有多少改善的希望。此外，该国境内不利的安全状况继续使联合国及其各人道主义和发展伙伴无法持续不断而又不受阻碍地向那些需要帮助的人提供援助。联合国将继续尽一切努力在索马里境内提供人道主义和发展援助。在这方面，我要重申我呼吁潜在的捐助者慷慨响应《联合呼吁程序》，对索马里境内目前和今后的发展方案作出贡献。

69. 索马里所面临的政治、人道主义和发展方面挑战是极其艰巨的，因而建设和平的过程很可能要花很长的时间才能完成。国际社会目前能起到的一个重要作用是支持开展索马里和平进程，建立法制以及在索马里境内建立公正的国家政治和司法体制。索马里将需要帮助，以重建它的行政和有形基础设施。应该注意的是，这些领域的努力正在进行，虽然在某些领域中是有限的。联合国随时准备在政治和安全条件许可时扩大它在这些领域所提供的支持。

70. 依照 2001 年 1 月 11 日安全理事会主席的声明，我请秘书处进行必要的协商，以便拟定一项关于设立一个索马里建设和平办事处的建议。在协商过程中发现，索马里各领导人对于该办事处可能从事哪些工作存在着一些疑惑。过渡时期全国政府和索马里民间社会普遍支持这一想法。然而，有一些反对过渡时期全国政府的人抱有这样一种印象，即这个办事处将完全为过渡时期全国政府工作，并支持它。

71. 联合国显然有必要彻底审查索马里境内的安全状况。这种评价只能在过渡时期全国政府以及其他政治领导人和各派领导人同意与合作情况下进行。

72. 如安全理事会所知，2001 年 2 月底对摩加迪沙安全状况所作评估的结论表明，那里的安全状况很差，因而不能在该国布署一个建设和平办事处。自那以来，秘书处也在非正式磋商中向安理会报告说，索马里境内的安全状况并未改善，而且目前的局势基本保持原样。此外，海港和机场仍然关闭，而且该国境内没有任何一个主管机构能够保障安全以及同联合国的自由接触，甚至是在摩加迪沙。

73. 在此种情况下，目前我不可能建议在索马里境内部署一个冲突后建设和平特派团。我将继续密切监测该国的局势。那里的局势一旦有了足够的改善，致使可以设立这样一个特派团，我将向安全理事会提出详细的建议。

74. 我要感谢我的代表以及联索政治处工作人员在监测和汇报索马里境内局势方面所起的宝贵作用，并建议将联索政治处的任务期限再延长两年（2002—2003 年）。我赞扬联合国各人道主义和发展机构继续在该国境内开展十分必要的——甚至是必不可少的——活动。