



安全理事会

Distr.: General
19 April 2013
Chinese
Original: English

2013年4月19日秘书长给安全理事会主席的信

谨根据安全理事会第2093(2013)号决议的要求,转递索马里技术评估团的结果和意见(见附件)。

请提请安全理事会注意本信及其附件为荷。

潘基文(签名)



附件

根据安全理事会第 2093 (2013) 号决议派遣的秘书长索马里技术评估团的评估结果

1. 安全理事会在其 2013 年 3 月 6 日第 2093 (2013) 号决议中同意尽快由一个新的政治特派团替换联合国索马里政治事务处(联索政治处)。安理会请我与索马里联邦政府、非洲联盟、区域机构和会员国全面合作,根据第 2093 (2013) 号决议第 20 至 23 段规定的指导原则,紧急派遣一个技术评估团进行实地考察,至迟于 2013 年 4 月 19 日向安理会报告结果并附上有关建议。
2. 根据安理会的要求并在与索马里联邦政府和非洲联盟协商后,技术评估团于 3 月 17 日至 29 日被部署到索马里及该区域。技术评估团由政治事务部领导,并包括所有有关各部、厅、机构、基金和方案的代表。世界银行的代表因病不得不退出。非洲联盟在亚的斯亚贝巴与技术评估团举行了会晤。
3. 技术评估团的访问是从摩加迪沙开始的,在那里与索马里联邦政府的总统、总理和议长以及联邦政府许多部长、国会议员、众多民间社会行为体及一些区域及国际伙伴举行了内容详细且具建设性的会晤。除摩加迪沙外,技术评估团还考察了“新收复的”乔哈尔、拜多阿和 Beledweyne 地区、以及 Galkacyo 镇,即自封的贾穆杜格区域的首府。技术评估团部分成员还前往邦特兰州首府加罗韦以及索马里兰首府哈尔格萨(该州自 1991 年以来宣称从索马里独立)。每到一处,技术评估团会晤当地官员、民间社会代表及联合国工作人员。技术评估团还前往内罗毕,会晤了联合国国家工作队成员和国际伙伴,并前往亚的斯亚贝巴,与非洲联盟进行磋商。

一. 主要结果

4. 在整个考察期间,技术评估团听到各方对安全理事会第 2093 (2013) 号决议所列各领域中的联合国任务表示强有力支持,这些领域即:斡旋和政治支助;在建设和平与国家建设,特别是安全部门和法治问题上的战略和政策建议,重点是能力发展;支持促进人权,包括在性暴力、基于性别的暴力和与冲突有关的暴力、侵害儿童行为、以及促进和保护妇女权利方面促进人权,而且除监测外,还要注重能力建设;以及支持协调国际援助,同时注意到,该国政府打算发挥领导作用,而联合国则是提供支持。
5. 索马里的政治环境是极其复杂的,但另一方面,它也具备极大的和平与对话能力。索马里联邦政府领导人有强烈的政治意愿来重建饱受战争创伤的社会,这对建设和平和国家建设进程而言,是个好兆头。索马里联邦政府具有相当大的合法性,因而可以激发希望和乐观情绪。但是,它还有一段很长的路要走,才能让

政府以外及摩加迪沙以外的政治行为体相信，在实现联邦制度过程中他们的利益将得到满足。在邦特兰，技术评估团获悉，邦特兰重申其承诺，即它是索马里联邦的一部分，并期待着新特派团将协助确保完成索马里宪法程序。与此同时，邦特兰建议，当前对该区域的国际援助应继续。索马里兰的对话者则着重指出，该领土有自己的民主历史，并非索马里的一部分，并坚持在国际援助上延续“双轨”政策，强调联合国在索马里派驻的机构应具备量身定制的优先事项且“无损于索马里各联邦区域的政治地位和优先事项”。

6. 要确保为实现过渡期各项目标创造一个有利的安全环境，则必须有持续的国际承诺。目前，索马里南部和中部不能被视为一个冲突后的环境。在索马里这个国家中，一方面国际社会正在促成和平和建设和平，另一方面战争却仍在持续，反叛乱行动也仍在进行。虽在国际社会的援助下，对青年党的斗争已出现转机，但还远未结束。索马里国家安全部队和非洲联盟驻索马里特派团不畏艰苦条件，继续开展行动，收复仍在叛乱分子控制下的大片国土。然而，他们的能力有限，难以发动新的攻势并守住已收复的失地。

7. 在收复地区，技术评估团的对话者表示，希望新特派团可以起到稳定局势的作用，包括吸引政治关注和捐助者关注。他们要求联合国帮助调解和解进程，并支持建立索马里联邦；建设当地的治安、监狱和司法能力；并提供紧急援助，以帮助解决前青年党战士问题，因为所有的当局均缺乏处理叛逃者的政策框架和设施。不安全的局势会造成许多影响，有行动上的，也有政治上的。对未来的联合国特派团而言，主要是不安全的局势大大提高了在索马里南部和中部的行动费用、风险和挑战。在所访问的每一地点，联合国工作人员均强调收复地区内极具挑战性和限制性的安全条件，他们把“收复”的城镇比作岛屿，因为在其范围之外便几乎寸步难行。这也意味着，对当地居民而言，与索马里联邦政府合作即等于是在一场正在进行的战争中选择了一方；这对社会各阶层的行为体而言，都是一个困难且有潜在危险的决定。对一个寻求在短短三年内巩固联邦制度的政府而言，这是一个重大挑战。对于联合国的特派团而言，它需要设立一个强大的派驻机构并采取微妙的政治办法，重视风险管理。

8. 索马里联邦政府致力于稳定、建设和平和国家建设。然而，它需要时间来建立自身的能力、收入和权威。索马里需要其国际伙伴采取“一扇门”办法。索马里在国际上享有相当大的善意，而且它的朋友们也越来越多地出现在其境内。但在整个国家建设及建设和平议程上，国际援助是零散、重复和混乱的，因而净结果不尽人意。索马里当局已明确表示打算在国际协调方面发挥领导作用，但它需要捐助者予以实际支持且有章有法地行事，才能改变旧状，即索马里获得的国际援助往往一方面有助于建立能力，另一方面也助长了冲突。

9. 最近几个月，非洲联盟驻索马里特派团取得了重大的军事胜利，从青年党手中收复了若干战略要地。但是，这些战绩仍是脆弱的，因为责任区幅员辽阔而且

军力使能手段和倍增手段缺乏，这些因素限制了向现有部署地点之外投射军力的能力。在摩加迪沙，非盟驻索马里特派团还保持了文职人员机构，并已开始征聘将部署到新收复地区的文职人员。

二. 拟建的新联合国特派团

10. 在上述考察结果所描绘出的环境中，新的联合国特派团能带来许多好处。但它不会是唯一行为体，且要有强有力的支持、伙伴关系和会员国承诺才能成功。考虑到这一点并依照第 2093(2013)号决议关于部署一个新联合国特派团的规定，技术评估团拟订了一份《特派团概念》，其中概述了一个办法，用以提供如下各项：

(a) 联合国斡旋作用，并辅以良好的政治和信息分析、调解能力、以及强大的战略传播办法；

(b) 量身定制的建设和平与国家建设战略和政策建议。并应补以由联合国国家工作队及其他伙伴提供的能力发展方案支助，特别是加强在安全和法治领域的支助；

(c) 协助发展索马里在促进尊重人权、儿童保护和预防与冲突有关的性暴力方面的国家能力，并依照国际标准加以监测；

(d) 支持对国际社会的努力进行协调，并充分尊重索马里当局的领导作用。

11. 为了有效地开展工作，新特派团将遵循以下原则：(a) 索马里的国家自主权：新特派团将协助索马里行为体制订本国自主且具有包容性的战略和框架以及切实可行的计划和优先目标；(b) 灵活性：新特派团将保持灵活的结构，以确保有能力按不断演变的优先事项提供服务，将设有一个有限的常驻工作人员班子，配备灵活的资金，以便视需要聘用专门的专家。新特派团将还需要一个高度机动和灵活的特派团支助概念并借鉴秘书长关于冲突后文职能力的报告(A/66/311-S/2011/527)确定的模式；(c) 协作和伙伴关系：特派团和联合国国家工作队会作为“一个联合国”携手开展工作，为索马里联邦政府的优先事项提供多学科的反应，同时尊重人道主义活动的空间。特派团寻求深化与其他主要行为体，如非盟/非盟驻索马里特派团和政府间发展管理局(伊加特)的伙伴关系；和(d) 风险管理：特派团将积极努力，以减少其行动会无意中挑起冲突的风险。将实行现有工具和政策，如联合国人权尽职政策，并完成方案关键度评估，作为确定可接受风险的基本依据之一。

A. 新特派团的核心实质功能

12. 根据第 2093(2013)号决议中所确定的任务领域，技术评估团在以下方面将有实质性的专门知识：(a) 政治事务和调解/促进；(b) 法治和安全机构；(c) 人权和保护。特派团的这些专家将同联合国国家工作队、非洲联盟驻索马里特派团和其他相关伙伴结成关于具体问题的工作队，以连贯、具有战略性的方式解决重点问题。

政治事务和调解

13. 特派团的政治事务和调解小组将在联邦和各区层面支持特别代表进行的政治与和解进程斡旋，特别侧重于支持索马里联邦政府在 2013-2016 年期间履行核心政治任务，以支持建立完善联邦制度。该小组将同联邦和各区层面上的所有有关政治行为体合作，致力于查明和平进程面临的机遇和风险；确定联合国的切入点，并按照具体要求为调解(或促进)工作提供建议及支助，如在发展联邦各区间关系方面提供建议和支助；以及制定战略、政策意见和建议，供联合国和国际伙伴参考。该小组将以政治事务干事为核心人员，包括一些具备联邦制、调解、选举和其他关键主题领域专业知识的人员，且将有利于按需要部署可能的额外性别平等顾问以及借调专家，以支持 2013-2016 年期间政治进程的各个阶段，其中包括完成宪法审查以及筹备公投、人口普查和选举。特派团还将包括一名高级性别平等顾问，负责与政治事务和调解小组密切合作，以保证各种与性别平等有关的问题，特别是将妇女的关切及议题纳入索马里国家建设和建设和平优先事项问题，都能反映在新特派团的政治工作之中。在公民投票和选举的筹备支助方面是否需要更多能力，一方面这要根据政府的请求，另一方面则要参照在适当时候经与所有相关伙伴协商后开展的有针对性的需求评估而定。

法治和安全机构

14. 新特派团的法治和安全机构能力将支持政府在改造和建设其安全和司法机构方面的优先目标。除了为政府在协调方面发挥领导作用而提供战略建议和支助外，法治和安全机构小组将与国家工作队合作，协助政府和捐助者确保在政府确定的战略优先领域中，即在警察、司法和惩教、地雷行动和海上安全(联合国具有比较优势且存在需填补的空白的)方面，能够产生迅速和切实的成效。

15. 特派团将在政策层面上向政府提供技术咨询，以协调双边努力，支持安全部门的改革和拟定战略愿景，从而使这种支助能更好地与(政府的国家安全和稳定计划所述)国家优先事项一致。特派团将与联合国开发计划署(开发署)和双边伙伴合作，协助政府制订和加强国防部的指挥和控制结构，并提供专业技术知识支持新生的国家安全委员会。为了支持索马里的国家警察部队，特派团将向政府提供技术建议，以修改警察法规并使双边筹资和培训工作符合警务战略行动计划(2013-2017 年)的要求。特派团的警务专家在特派团早期阶段应能部署到摩加迪沙以外地区，支持政府在收复的地区重新建立治安，以实现其稳定战略。特派团还将需要海上安全和反海盗专业知识人员，以继续向政府提供海上安全战略咨询，并协调联合国为通过坎帕拉进程支持索马里政府实施国家海上战略而采取的全系统办法。

16. 特派团还将提供索马里司法机构亟需的技术咨询及相关行动支助，这些机构所获得的捐助者支助很少。特派团还将支持索马里主导的战略规划进程并提供技术援助，以弥补国家法律框架中的关键欠缺之处。特派团将与国家当局和伙伴们

合作，推动将法治服务覆盖面扩延到摩加迪沙以外，特别强调新收复的地区，因为那里的基本司法和惩教力量尚有待在借助现有传统司法机制和特别兼顾妇女儿童权利的基础上加以建立。早期的一个主要优先事项将是协助索马里联邦政府建立安全、可预测的方案，用以管理脱离青年党的战士。甚至在特派团部署前，就必须敲定一项商定的政策和法律框架，以便在这方面开展试点方案和获得捐助者支助。特派团将协同联合国国家工作队，与政府合作在警察、司法、惩教工作全球联合协调中心有关安排之下确定有关需求，从而整合特派团、开发署和联合国国家工作队其他伙伴的资源能力，形成一个警察、司法和惩戒联合方案，以支持政府的优先事项。作为特派团的一部分，联合国地雷行动处正在索马里进行的活动将继续促进对地雷行动和炸药管理的协调支助，并建设国家能力，以应对索马里境内的爆炸威胁。

人权和保护

17. 特派团的人权和保护小组将促进对法治的认识、了解和遵守，以及尊重国际人权和人道主义法，包括妇女权利，以及将儿童问题纳入政治进程。该小组将包括在人权，包括妇女权力、冲突中的性暴力和儿童保护方面有知识专长的人员。人权和保护小组的总目标将是利用其监测、调查和公开报告能力，以便：建立与国家当局之间的信任和信心，以推进全国人权和保护议程；为在政府和非政府机构内就人权和保护问题开展对话和讨论创造空间；与就这些问题开展工作的现有政府和非政府机构及其他相关利益攸关方建立联系，以建立和加强国家人权和保护制度；与处理法治、安全、调解与和解、性别平等和人道主义问题的特派团其他部门和国家工作队成员密切联络，以协调一致地应对该国当前的人权和保护挑战；与国家工作队和伙伴、捐助界和其他相关利益攸关方提供的人权和保护领域能力建设方案密切合作，以避免重复工作和不作为。

18. 人权和保护小组将与国家工作队密切合作，支持政府审查、制定和执行遵守国际人权和保护标准而必要的立法，将之作为特派团能力建设方案的基石，并制定课程，以培训国家安全机构以及其他目标群体并提高其认识。该小组将支持政府的性暴力问题工作队制定一项全国防止和应对性暴力战略。它还将作为负责监测和报告严重侵犯儿童问题的国家工作队的一部分提供援助，以执行关于在武装冲突中招募、使用、杀害或残害儿童问题的国家行动计划，并按照安全理事会在第 2093(2013) 号决议中的要求支持政府执行其两个相关行动计划。人权和保护小组将与联合国其他部门合作，在执行联合国人权尽职政策的背景下，建立同非联合国安保实体有效接触的基础。

多学科工作队

19. 除将由特派团提供的上述核心知识专长领域外，还设想建立下述多学科工作队，以确保国家工作队与新特派团一致地解决索马里面临的其他重要挑战：

- (a) 新近收复地区的稳定和恢复；

- (b) 海洋问题(结合坎帕拉进程);
- (c) 冲突的经济推动因素;
- (d) 能力发展。

各工作队将因应索马里不断变化的情况进行调整。从特派团一开始,这些工作队就将包括有关国家工作队的同事。

20. 正如我2013年1月31日的报告S/2013/69所述并得到安全理事会第2093(2013)号决议核可的那样,联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)将并入新特派团的框架,非索特派团支助办主任继续向外勤支助部报告向非索特派团提供后勤支助的情况,同时就联合国特派团支助问题以及政策政治问题向秘书长特别代表报告。我认为,这一方法将保持在非索特派团支助办支助非索特派团方面的反应能力,并符合安全理事会的意图和2013年2月27日非盟和平与安全理事会公报提出的要求。

B. 一致性和有效性

21. 特派团和国家工作队将依据综合统筹的原则建立战略伙伴关系。特派团和国家工作队将制定一项关于联合国战略目标共同愿景,并制订一个综合战略框架,其中包括在执行对于巩固和平至关重要的任务方面的商定成果、时间表和责任分工。

22. 为了最大限度地扩大战略咨询意见在核心任务领域产生的影响,特派团将拥有一个战略一体化“赋能平台”,其中包括综合分析、战略规划和有效执行任务系统。这将倍增特派团配备的实务专家的增值,并作为更有效地实现联合国内部统筹和联合国与非盟协作的平台。

23. 其主要特点包括一个综合信息中心和综合分析小组,该小组将由特派团工作人员和国家工作队与非索特派团的工作人员汇合组成,负责促进对局势的共同认识,对战略挑战达成共同了解,并提供综合管理危机的能力。特派团的战略规划能力与人道协调厅及安保部、以及驻地协调员办事处及非索特派团的代表组成的一个联合规划小组将全面掌握联合国和非洲联盟所有规划框架,并促进联合国(及联合国与非盟之间)的协调。新特派团成立之后将立即举行一次新特派团与非索特派团的联合规划会议,敲定联合国与非索特派团的协调方式,包括下文所述领导团队。

24. 根据“职能决定形式”的原则,特派团和国家工作队将探讨加强合作的途径。将在选举等需要政治和发展方面知识专长的具体领域制定联合方案,同时将在宪法审查进程支助等贯穿各组织任务规定的专题领域,以及在维持治安、司法和惩戒等由维和部-开发署全球协调中心系统覆盖的领域,建立更灵活的联合小组或战略。这些协调一致的努力将要求加强对国家工作队活动和特派团与国家工作队之间协调的支助。从2014年1月1日起,秘书长副特别代表/驻地协调员/人道

主义协调员将到特派团赴任，并将负责支持国家工作队的协调以及特派团与反恐中心的一致性和协同作用。将提供更多的能力，以加强现有驻地协调员办公室的能力，使其能够针对行动区的不同区域提供量身定制的协调支助。这将包括将在区域一级及邦特兰和索马里兰(考虑到索马里兰的独特情况)部署的专家。人道主义事务协调厅将继续支持整个任务区内的人道主义协调工作。

25. 为了促进有效执行任务和实现由特派团提供的实质性支助的增值最大化，特派团将拥有知识和技能转让以及规划、监测和评价方面的知识专长。这些战略管理措施将使特派团能够跟踪、监测和评价联合国在支助政府的优先事项方面的业绩和进展。所有上述努力也将得到动态战略通信能力的支持，以使特派团能够提供准确和公正的和平进程资料，促进联合国的价值观，推动索马里新闻媒体的发展，并建立和管理联合国、索马里人和国际社会之间的关系。

C. 领导层和国际协调

26. 特派团将由一名秘书长特别代表领导，并由 2 名副特别代表协助，分别承担下列职能：1 名副手将在秘书长特别代表不在时代职，并协助秘书长特别代表监管特派团的实务职能；另一名秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员将自 2014 年 1 月 1 日起赴任，身兼此三职，作为副特别代表，他或她将支持秘书长特别代表履行其职能，并促进国家工作队协调一致的活动，以支持建设和平并实现与特派团的协同增效。此外，秘书长特别代表将下设一名特派团支助事务主任，该主任将兼任非索特派团支助办主任，我在 2013 年 1 月 31 日的报告(S/2013/69)中说明了其上下级关系。

27. 从一开始，新的综合特派团就将建立高层领导结构，以期确保与联合国各机构、基金和方案的系统性协调和协同增效，并加强与非洲联盟的战略伙伴关系。为此目的，一个由秘书长特别代表、副特别代表、(副特别代表)驻地协调员/人道主义协调员、特派团支助事务主任、办公室主任、非索特派团的非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表和非索特派团部队指挥官组成的联合领导团队将定期会晤，以确定该综合特派团、国家工作队与非索特派团在索马里境内工作的共同愿景和共同目标，并联合解决共同关心的问题。该团队将由分析和规划综合安排予以支助。

28. 对国际社会所提供的援助进行协调，仍是索马里当局的主权责任。但是，按照安全理事会第 2093(2013)号决议第 22(e)段的规定，特派团有责任协助政府在政治层面履行这一职能。已向索马里当局提议简化索马里伙伴关系论坛，以取代现有的政治协调结构。关于援助的协调，预计政府将在基于“新政”的结构中起到牵头作用，联合国则在(副特别代表)/驻地协调员/人道主义协调员领导下提供支持。特派团有关人员和国家工作队有关成员将在与政府“新政”目标一致的任务领域内，支持部门协调职能。

D. 增加派驻人员

29. 特派团认识到必须推进哈尔格萨和摩加迪沙之间关于其未来关系的对话，将应索马里联邦政府的请求，把总部设在摩加迪沙，并将在整个行动区包括索马里兰派驻人员。

30. 原则上，特派团将在索马里联邦政府和各行政当局根据《临时宪法》设立并承认的区域州(目前只适用于邦特兰首府加罗韦)首府派驻人员。在尚未组建此类州的地方，特派团将根据下列因素，在有关区域首府派驻人员：(a) 存在一个获得索马里联邦政府认可的临时行政当局；(b) 特派团任务对联邦和地方当局及民间社会经与非索特派团和国家工作队协商后确定的该区域需求具有相关性；(c) 考虑到当地能力、安全和后勤方面的制约，特派团有能力带来增值；(d) 通过成本效益分析确定，长期派驻人员比从一附近地点按需提供机动能力更有利。

31. 特派团将在摩加迪沙、哈尔格萨和加洛威利用现有设施派驻人员。在特派团开办阶段，还将视安全状况和是否有适当住所可用，在拜多阿和 Beledweyne 派驻人员。还应考虑在基斯马尤和其他区域中心根据上述四项准则以及政治和安全事态发展，派驻人员。特派团最初派驻的人员将驻在位于非索特派团旁边的现有或计划设立的非索特派团支助办设施内；在特派团的第一阶段，在安全和后勤安排允许的情况下，应当制定规划，靠近政府对应部门设立独立特派团团址。

E. 人员和供资安排

32. 现阶段无法预测新特派团可能会提出的所有专门知识支助要求。重要的是，特派团必须自始至终不断适应索马里当局提出的新需要，和(或)处理有关联的优先事项。因此，除了提供核心工作人员外，特派团还需要获得大量的灵活供资安排，以便能够提供索马里优先事项所要求部署的更多知识专长并满足索马里联邦政府的需要，并以适当方式快速部署。其他实质性职能包括选举支助，将在适当时候应有关当局的请求而另行增加。

F. 安保安排

33. 应索马里总统和联邦政府的要求，《特派团概念》要求索马里各地的联合国特派团人员经常同索马里各种对应方会晤，同政府人员一起紧密合作，并视需要在一些情况下与政府合用办公场所。在此过程中，必须达到联合国工作人员严格的安保和安全标准。

34. 索马里环境动荡，要实现上述要求，需要各种健全、灵活和有差别的安保方案供选用，从而使安保安排能够适应各项任务和各地点的需要。联合国安全和安保部的代表作为技术评估团成员参与了建议的拟订，考虑到区内安保和机动安保的需要以及疏散程序，这对保证任务得以执行是必要的。

35. 技术评估团注意到，非索特派团和索马里国家安全部队是联合国特派团在索马里存在的主要使能因素。非盟和索马里国家安全部队联手击败青年党，并在从叛乱分子手中收复的地区派驻人员，从而创造了特派团可开展行动的至关重要的安保“外环”。在这个总体安保伞中，非索特派团在收复区为特派团开展行动提供安保“中环”，包括确保摩加迪沙国际机场和其他地方的机场和主要枢纽的安全。非索特派团的这些努力对改善索马里总体安保环境以及使特派团能够派驻，仍至关重要。

36. 新特派团的其他安保要求如下：(a) 在特派团地点建立应符合最低运作安保标准的静态安保“内环”；(b) 提供安保护送的机动性保护安排；(c) 在发生严重安保事件时能确保联合国人员安全的快速反应安排。

37. 将在索马里境内联合国行动业已开发和测试的模式基础上，做出达到上述要求的安排。技术评估团特别注意到，安保部为促进在摩加迪沙和其他地方的机动性，成功采用了灵活的模式，即在建立正规外交警察前，使用联合国约聘和培训的当地警卫，这些警卫根据同政府主管部门达成的谅解备忘录开展业务活动，这一模式将继续使用。

38. 要指出的是，非索特派团已确认其承诺，即今后数月，将在摩加迪沙部署已获授权的“警卫队”，已为此在特派团现有能力中确定了 318 名士兵。不过，在现有部队上限内可用的非盟部队将不足以为新特派团的所有地点提供机动安保。安理会需要超出现行上限授权非盟人员，进行为期 24 个月的部署，以作为一揽子安保方案的一部分，专门支助扩大的“警卫队”，但摩加迪沙以外地区的需要尚待进一步的审查。在风险非常高的地区，“警卫队”将在非索特派团支助办支持下提供静态周边安保，并提供安保护送和快速反应力量。

39. 在一些地点，安全状况无法保证可使用非索特派团军事资产履行文职护送职能，而此类资产依然对实现非索特派团的军事目标至关重要。因此可以设想，如果条件允许，除非索特派团提供安保外，新特派团应利用各种安保方案，包括索马里国家安全部队和特别保护部门(如邦特兰和索马里兰所用)。当地招聘的警卫应成为一揽子方案的一部分，这一作法已在摩加迪沙尝试。将同政府密切协商，挑选服务提供者，以确保此类安保团队的使用和发展同索马里安全部门的全面发展保持一致。根据每个特派团环境的状况与风险而定，索马里的安保团队可在一些特派团地点提供安保，也可提供安保护送，使人员能够在非索特派团确定的总体边界内自由活动。安保部和非索特派团将立即开展工作，为这一安排制订行动构想。

40. 如果随着特派团扩大部署，上述安排证明不足以确保人员的安保和机动性，联合国将则根据当地不断变化的安全局势，向安理会报告，并就可能需要采取的补充措施提出咨询意见，包括可能部署联合国警卫队(如在伊拉克所采用的办法)，或请求授权使用国际私营保安公司。

41. 无论如何，特派团均需要做出安排，确保所有相关安保要素符合联合国人权尽职政策和其他有关规定。应密切审查各项安排，以便能够随着安全环境的演变，

视需要而扩大和缩小安排。应通过指定官员负责的综合安保管理系统对安排进行监督，确保在索马里的联合国系统的安保安排实现充分的一致与协调。

三. 意见

42. 我谨由衷感谢索马里联邦政府，包括索马里兰和邦特兰等地的地方和区域当局以及技术评估团的所有其他对话者，也要由衷感谢安全理事会成员和其他国际伙伴，他们在为特派团制订计划方面向联合国提供了详细的咨询意见和指导。我清楚地看到，大家殷切期望支持今后联合国在索马里的特派团，也看到在索马里这一关键时刻该特派团可做出贡献的诸多领域。联合国将竭尽全力不辜负这项任务。同时，我谨强调该特派团将开展行动的环境极具挑战性，因此预期不能过高。

43. 特别应该认识到，如我 2013 年 1 月 31 日的报告 (S/2013/69) 所展望的那样，新的联合国特派团的核心职能是发挥使能作用。特派团将协助索马里联邦政府营造可以开展建设和平的政治和战略环境，并推动其他伙伴参与。至关重要的是，鉴于索马里联邦政府请求只“敲一扇门”，特派团将成为一个平台，使联合国系统能够向索马里提供协调一致的综合支助，并促进在建设和平的所有领域同非索特派团建立更牢固的战略伙伴关系与协作。

44. 特派团将不负责为国家安全提供支助 (这依然是非索特派团在非索特派团支助办提供后勤支助的情况下履行的职能)，也不主要负责为业务方案提供支助 (这依然是联合国国家工作队的主要责任)。因此，特派团自身的成功取决于上述关键伙伴的权能能否增强。

45. 根据安全理事会第 2093 (2013) 号决议的规定，特派团将自 2013 年 6 月 3 日起部署一个核心团队。鉴于充分的后勤及安保安排必须到位而且要考虑到索马里当局的要求和优先事项，特派团将逐步建立自己的能力。

46. 就安保而言，亟需增强对非索特派团和索马里国家安全部队的支助，以维持安保成果。鉴于此前宣布埃塞俄比亚国防军从胡杜尔撤离，此外还宣布将从拜多阿撤离，这一点尤为重要。非索特派团需要更多的使能因素和增强战斗力的手段，以充分利用其现有的部队。还应考虑重组部队，包括应非洲联盟的请求，超出现有上限授权增派建制警察部队，以帮助确保从青年党手中收复的居民点的安全，并使非索特派团的军事部队能够开展行动，收复尚在叛乱分子控制下的领土。应考虑上述应对非索特派团面临的挑战的方法以及其他创新方法，并制订详细的方案。我就此重申我的建议，即随着打击青年党的常规战斗行动结束，安理会应再次审议开展联合国或非盟—联合国联合的维持和平行动的选项，届时也应同索马里当局进行协商。维和部应同非洲联盟合作，按照第 2093 (2013) 号决议所述，牵头确定未来的联合国维持和平行动的基准，以便为上述审议做准备。同时，非盟已确定需要提供额外资源，以便使非索特派团文职部分能够在青年党已被击败的索马里南部和中部促进稳定活动。

47. 同样至关重要，需要采用更强有力的协调一致的国际办法，支助索马里的安全部门，并提供快速投资扩大索马里的部队。非索特派团既没有授权，也没有资源来支持在联合作战中同其并肩作战的索马里士兵。非索特派团以及其他国际伙伴开展的培训帮助提高了作战能力，但培训非常零散，也没有全面的关于索马里部队的构想或理论。在这一领域，联合国将向该国政府提供一些政策建议和支持，以协调国际努力，但双边伙伴的作用则至关重要。我敦促为该部门做贡献的会员国采用综合性办法，因为分散的国际援助有可能助长内部冲突，并损害索马里在安全方面实现自给自足的战略目标。就此，联合国随时准备支持索马里联邦政府根据第 2093(2013) 号决议第 22 段在安全部门进行协调。

48. 同样，在体制建设和更广泛的经济复苏方面，索马里需要国际伙伴采用“一扇门”办法。我敦促国际伙伴除支助联合国特派团外，也审查并调整自己的双边援助，确保促进开展协调一致的全面国际努力，支持国家自主确定的优先事项。当前，国际社会对索马里的善意高涨，但国际援助四分五裂、相互重叠，就相同的问题提出不同的模式和咨询意见，致使索马里内部产生紧张，以及存在多重供资模式，因而有损于增强财务透明度和问责的共同目标。若因此而有损于这种善意，则令人遗憾。为避免索马里刚刚建立的能力或其领导层不堪重负，国际社会需要明确承诺将同索马里联邦政府协调一致和耐心地携手努力，使其能够制订自己的计划，建设自己的能力。索马里当局明确表示打算牵头国际协调，我敦促国际伙伴致力于支持实现这一目标，彼此协调，力求采取统一的供资、报告和问责模式。我决心通过联合国系统加强一致性和密切合作，确保提供重点突出和有实效的支助。

49. 最后，我谨强调，为了有利于新特派团的工作并达到联邦政府的预期，需要大幅扩大在索马里的联合国机构方案，特别是在已收复地区以及在支持建设索马里机构能力方面。这要依赖大幅扩大为此类方案提供的自愿捐助资金，最好采取统一和不指定用途的方式。我敦促捐助方为此类努力慷慨提供支助，我希望此类支助将统一在同“新政”挂钩的单一供资机制内。向索马里提供国际援助的各个方面应协调一致，这对实现我们为索马里制订的共同目标至关重要。与此同时，不应忽视正在发生的人道主义局势。尽管局势有所改善，但有 100 万索马里人仍需要拯救生命的援助，而若得不到重建生计和增强复原力的持续支持，则另有 170 万去年摆脱危机的人则可能重陷困境。估计在邻国登记的索马里难民有 110 万人。只要需求持续存在，就必须在支持建设和平和国家建设努力的同时，支持人道主义努力。

50. 我先前曾向安理会和索马里联邦政府保证，我本人承诺要抓住目前出现的机遇，让索马里进入和平与稳定的新时代，该国人民已久受无政府状态和人为灾难之苦。我们现在处在一个巨大风险和巨大机遇并存的时刻。我们必须抓住机遇——正是基于这一信念，我正式提交上述联合国索马里援助团(联索特派团)的概念。在此索马里人民书写自己历史新篇章之时，联合国随时愿意竭尽全力提供支助。