



安全理事会

Distr.: General
9 August 2021
Chinese
Original: English

2021 年 8 月 6 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会 2020 年 9 月 15 日第 2542(2020)号决议，其中安理会要求我对联合国利比亚支助团(联利支助团)进行一次独立战略审查并报告结果。安理会在 2021 年 4 月 16 日第 2570(2021)号决议中也强调了独立战略审查，并要求审查考虑到支助团的停火监测部分。

为此，我任命我的前中部非洲问题特别代表阿卜杜拉耶·巴蒂利(塞内加尔)为独立战略审查的独立专家兼组长。我谨通过本函向安全理事会转递联利支助团独立战略审查报告(见附件)，并附上我的意见。

独立战略审查的主要结果和建议

独立战略审查报告指出，联利支助团在国际社会的支持下，在支持利比亚各行为体恢复政治进程，包括就关键的安全和经济事项进行对话方面取得了显著进展。独立专家根据与利比亚各行为体和相关会员国磋商的结果指出，联合国被认为是公正可信的行为体。考虑到利比亚内部对话轨道面临的重大挑战以及该国持续存在的分歧，独立专家提请注意政治、安全和经济轨道上日益严重的僵局。他敦促加强支助团的斡旋和调解工作，以重振各对话进程，支持利比亚举行可信、及时与和平的选举。

此外，审查还评估了联利支助团结构调整和支助团团长办公室迁往日内瓦后的运作情况。在这方面，独立专家指出，新的结构无意中削弱了支助团的斡旋、调解和协调能力。他还指出，自做出改变结构的决定以来，情况已经发生变化。

独立专家建议将支助团团长办公室迁至的黎波里，并强调继续需要与相关会员国接触并加强与邻国的进一步接触。他还建议恢复支助团以前的配置，即由两名副特别代表(一名负责政治事务，另一名担任驻地和人道主义协调员)为特别代表提供支助。

独立专家在评估 2021 年 12 月 24 日全国选举之前支助团的现有能力和需求时，注意到在人员配备、预算和住宿方面存在严重制约。值得注意的是，他强调冻结招聘严重影响了支助团确保拥有完成任务所需人员配置的能力。独立专家建



议政治和建设和平事务部立即协调增援能力，以在人员配置、具体专题知识和协调能力方面加强支助团。他还呼吁迅速部署妇幼保护顾问。

关于支助团的驻扎，独立专家欢迎联利支助团和联合国国家工作队于 2021 年 1 月开始返回利比亚。此前由于敌对行动，支助团和国家工作队大部分工作人员于 2019 年暂时迁往突尼斯。在这方面，独立专家同意联合国逐步扩大其在该国东部和南部地区力量的意图。

联合国国家工作队以前的住所不能提供足够的安全保障，因此搬入联利支助团在的黎波里的大院，造成大院空间受限，独立专家考虑到这一点，建议将与利比亚行为体互动有限的(联利支助团和联合国国家工作队)工作人员暂时部署至突尼斯。这还将使停火监测员得以迅速部署。

在一体化方面，独立专家强调，联利支助团和联合国国家工作队工作之间的协调和协同作用已得到改善。他建议作出更多努力，确保两者工作流程相辅相成。

展望未来，独立专家指出，在利比亚新当局当选后，将需要修订支助团的优先事项和相关能力。因此，他建议在选举后对人员配置需求进行战略审查和重新评估，以确保与新的国家优先事项保持一致。

意见

我在审阅报告后，支持联利支助团独立战略审查的建议。

考虑到利比亚正处于紧要关头，执行这些建议就有机会扭转局势，重振利比亚的政治进程及相互关联的安全和经济对话。

此外，审查结果证实了联合国通过调解帮助化解冲突的关键作用。联利支助团将再接再厉，支持利比亚各行为体之间的调解，同时继续展开接触，特别是与邻国以及安全理事会成员、相关会员国和区域组织进行接触。在这方面，国际社会通过军火禁运等办法创造有利环境的作用至关重要。

为了使联利支助团能够履行任务，并继续在推动包容的政治进程以及安全与经济对话方面发挥关键作用，帮助执行停火协定，并向利比亚主要机构提供支持，以及履行其他授权任务，必须向支助团提供所需的资源、能力和支持。

考虑到当地不断变化的局势，我注意到，应仔细权衡恢复到以前支助团配置的时机。

我谨借此机会感谢巴蒂利先生在审查过程中进行广泛磋商，提出中肯的意见和建议。我也谨借此机会感谢联利支助团和联合国系统在利比亚的所有实体继续努力协助利比亚人民寻求团结、和平、稳定与繁荣。

请将本信及其附件分发给安全理事会成员为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

附件

关于联合国利比亚支助团独立战略审查的报告

一. 背景和目标

1. 安全理事 2020 年 9 月 15 日第 2542(2020)号决议请秘书长至迟于 2021 年 7 月 31 日对联利支助团进行一次独立战略审查并向安全理事会报告结果。为此，秘书长任命他的前中部非洲问题特别代表阿卜杜拉耶·巴蒂利(塞内加尔)为联利支助团独立战略审查的独立专家兼组长。
2. 独立战略审查旨在进行评估和提供建议，以在整体结构、任务优先顺序以及支助团人员配置的能力和效力，包括调解与和平进程管理方面，提高联利支助团的效率。根据安全理事会 2021 年 4 月 16 日第 2570(2021)号决议的要求，审查还考虑了支助团的停火监测部分。
3. 回顾指出，安全理事会根据第 2542(2020)号决议对支助团结构进行了调整，由一名秘书长特使全面领导联利支助团，工作重点是与利比亚和国际行为体进行斡旋和调解，一名助理秘书长兼支助团协调员向特使报告，负责支助团的日常业务和管理，一名助理秘书长担任驻地和人道主义协调员。
4. 下列联合国实体的高级代表支持独立战略审查的独立专家兼组长：政治和建设和平事务部；业务支助部；和平行动部；安全和安保部；联合国人权事务高级专员办事处；代表发展系统的联合国开发计划署和发展协调办公室；代表人道主义系统的联合国难民事务高级专员公署；负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室。

二. 联合国利比亚支助团独立战略审查的范围

5. 独立战略审查包括以下要素：(a) 国家背景，重点是阻碍解决利比亚冲突的关键障碍，以及国家、区域和国际层面的政治、安全、经济和人道主义动态；(b) 政治、安全、经济以及人权和国际人道法轨道的进展，以及每个轨道面临的挑战；(c) 利比亚人主导和利比亚人自主掌握的停火监测机制和支助团停火监测部分的状况；(d) 支助团整体结构、人员配置和能力的效率和效力。
6. 本报告所载的调查结果和建议参考了以下信息来源：
 - (a) 联利支助团编写的愿景文件，概述其主要优先事项和挑战；
 - (b) 对联合国相关实体提供的信息进行的案头审查；
 - (c) 在预防冲突与和平论坛的推动下，与外部专家举行的集思广益会；
 - (d) 与相关会员国，包括安全理事会成员国和利比亚邻国，以及与柏林进程参与方、区域组织、相关联合国实体和民间社会代表进行的磋商；

(e) 对联合国工作人员(包括联利支助团、联合国国家工作队和总部工作人员)和外部利益攸关方就支助团面临的关键优先事项和挑战进行的匿名调查;

(f) 2021 年 6 月 27 日至 7 月 8 日,向突尼斯和利比亚派出战略评估团,与利比亚当局、政党、民间社会组织和其他相关利益攸关方以及联利支助团领导层和工作人员及联合国国家工作队进行的磋商。

7. 参与的联合国实体为独立战略审查的独立专家兼组长提供了投入和专家意见。此外,巴蒂利先生还收到了参与审查的相关实体提供的书面意见。虽然审查得益于不同利益攸关方的贡献,但本报告中的结论和建议为组长自己的评估和对未来的建议。

三. 利比亚局势

8. 自 2020 年 1 月 19 日通过利比亚问题柏林会议动员国际社会以来,在重启旨在恢复利比亚和平与安全的包容性政治进程方面已取得显著进展。通过柏林会议,达成了关于利比亚问题国际后续行动委员会的协议和联利支助团行动计划。2020 年 2 月 12 日,安全理事会第 2510(2020)号决议核可了利比亚问题柏林会议的结论。

9. 2020 年 1 月,联利支助团启动了利比亚内部对话进程,重点在政治、安全 and 经济轨道。建立这三个轨道,以及一个总的人权和国际人道法轨道,是因为认识到利比亚冲突的不同层面相互促进,必须并行处理。

10. 2020 年 10 月 23 日,在联利支助团推动的旨在促进稳定、安全和利比亚各方民族团结的对话之后,5+5 联合军事委员会各方代表团在日内瓦签署了一份全国性永久停火协议。该协议要求所有军事单位和武装团体撤离前线,并要求雇佣军和外国战斗人员离开利比亚领土。协议还要求建立一个利比亚人主导和利比亚人自主掌握的停火监测机制。

11. 为此,安全理事会第 2570(2021)号决议一致核准秘书长关于设立联利支助团停火监测部分的提议(见 S/2021/281 和 S/2021/353)。联利支助团停火监测部分与 5+5 联合军事委员会密切协调,除其他外,将支持利比亚各方,并公正监测停火协议具体条款的执行情况。

12. 在开办阶段,联合国预计将部署一个由 10 名监测员组成的先遣组,他们将与 5+5 联合军事委员会的西部和东部对应方一起工作,监测各方执行停火协议具体规定的情况。这一先遣组将驻扎在的黎波里,等待苏尔特完成所需的安保、后勤和其他支助团支助安排,届时将向苏尔特部署至多 60 名监测员。

13. 在政治方面,联利支助团推动的利比亚政治对话论坛于 2020 年 11 月商定了题为“全面解决方案筹备阶段”的路线图。路线图受到广泛欢迎,它为 2021 年 12 月 24 日举行总统和议会选举铺平了道路,选举将成为恢复利比亚机构民主合法性和结束过渡期的一种手段。路线图是对《利比亚政治协议》的补充,并确定了指导在重组后和统一机构领导下度过过渡期的一般原则和目标,以及国民代表大会批准新行政机构的主要时间框架。

14. 值得一提的是，17 名妇女参加了利比亚政治对话论坛，占 75 名与会者总数的 20%。虽然参与仍然不够，但与利比亚以往的政治对话进程相比，有 17 名妇女参与，人数已经显著增加。军事和安全轨道仍待采取类似的包容性办法。
15. 2021 年 3 月，在苏尔特举行的一次会议上，国民代表大会批准成立一个统一的政府，即民族统一政府，出席会议的成员超过总成员的三分之二，这是自 2014 年以来首次成立统一的政府。国际公认的民族团结政府和东部的政府承认民族统一政府的合法性，并和平移交了权力。这是统一利比亚机构的一个重要里程碑。
16. 虽然建立统一的临时民族统一政府令人鼓舞，但各机构之间仍然缺乏政治合作。总理在该国部分地区，包括东部地区的权力仍然薄弱。同时，互有冲突的国家愿景仍是造成利比亚冲突的核心。
17. 在经济轨道上，联利支助团于 2020 年初启动了利比亚内部经济对话。对话的成果包括统一了汇率，重启了利比亚中央银行董事会，并在联利支助团的协助下完成了对中央银行两个分支机构的国际审计，目的是最终统一这两个分支机构。
18. 近几个月来，政治、安全 and 经济轨道的进展明显停滞。政治上，利比亚政治对话论坛成员未能就宪法和法律基础达成共识，达成共识才能在 2021 年 12 月 24 日及时举行选举。国民代表大会负责与国家最高委员会协商，以明确选举的宪法基础，但未能履行该责任。因此，最高国家选举委员会已将明确选举法律框架的最后期限从 7 月 1 日修改为 8 月 1 日。然而，尽管就选举的宪法和法律框架达成协议存在挑战，但利比亚人仍在一致推动选举。安理会和有关会员国一致认为，选举必须在 2021 年 12 月 24 日举行，2021 年 6 月 23 日柏林会议和 2021 年 7 月 15 日安全理事会利比亚问题部长级会议都重申了这一点。
19. 与此同时，全国各地的政治分化现象越来越严重。在一定程度上，这是由于国内外行为体对媒体、特别是社交媒体的极端武器化。必须指出的是，即将于 12 月举行的选举的利害关系高于 2014 年，因为选举有可能动摇利比亚当地利益攸关方之间和外部势力之间目前微妙的力量平衡。归根结底，利比亚政治动态仍被权力和资源之争左右。
20. 与此同时，全国各地安全局势的一个特点是，民兵网络利用自己的暴力能力来谋求社会政治等级中的高级职位。伴随武装动员，违反武器禁运的行为仍在继续，鉴于围绕选举的紧张局势日益加剧，这一趋势可能会继续下去。
21. 为了延续 2020 年柏林会议的势头，2021 年 6 月 23 日举行了柏林会议的后续会议(见 [S/2021/595](#))。会议由德国外交部长与主管政治和建设和平事务副秘书长共同主持，与会者一致支持在 2021 年 12 月 24 日举行选举。然而，他们未能就从利比亚撤出外国战斗人员和外国部队的行动计划取得进展。
22. 外国战斗人员继续驻扎在利比亚，其区域影响确实是邻国以及更广泛的萨赫勒地区的主要关切。根据与邻国和非洲联盟的磋商，所有外国战斗人员和雇佣军的撤离需要谨慎管理并且有序，以避免该区域出现任何进一步不稳定。为此，需要在战斗人员各自的国家开展广泛的解除武装、复员和重返社会进程，并采取协

调一致的安全部门改革办法，在这方面，联合国可以发挥重要作用，确保采取区域性办法。此外，在外国战斗人员撤离过程中，可能需要对每一支外国部队具体问题具体分析。例如，苏丹和乍得战斗人员的撤离可能不太取决于利比亚的事态发展，而更多取决于苏丹和乍得内部的动态。

23. 在经济方面，经济工作组的审议工作似乎陷入了僵局。联利支助团协助完成对利比亚中央银行的审计，这是推动中央银行统一的机会，是朝着统一利比亚主要机构迈出的重要一步。更广泛地说，人们认识到，与国家财富分配有关的问题是解决利比亚冲突的核心，必须与政治和安全动态并行处理。在这方面，联利支助团可以发挥重要作用，帮助推动克服利比亚面临的经济挑战，包括通过向中央银行和其他金融机构提供技术支持。

24. 与此同时，国民代表大会继续拖延批准民族统一政府的拟议预算，导致公共服务和人民生活水平进一步恶化。到目前为止，国民代表大会只接受了预算的第一章，即与公职人员工资有关的部分。职能部委和市政当局尚未收到业务预算，因此限制了它们的执行能力。

25. 与此同时，国家基础设施和政府提供基本服务的能力在多年冲突后已严重退化。令人关切的是，利比亚各地的人道主义需求增加，2021 年约有 130 万人需要某种形式的人道主义援助，高于 2020 年的 900 000 人。紧张的经济，加上燃料短缺和频繁的水电中断，已经将许多人推到了崩溃的边缘，数千人走上街头，抗议日益恶化的生活条件

26. 此外，利比亚的医疗体系濒临崩溃，2019 年还能正常运转的医疗设施现有一半以上已经关闭，特别是在农村地区。关闭的原因是安全威胁以及政府资金不足。仍然开放的设施的人员、药品和用品严重短缺。

27. 由于卫生系统退化，利比亚当局有效抗击 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的能力受到严重制约。虽然检测能力缓慢提高，但卫生当局充分检测、追踪和提供治疗的能力仍然有限。此外，应对能力大多集中在黎波里和班加西，无法顾及其它广大的地理区域。

28. 因此，人们越来越希望联合国国家工作队的人道主义和发展机构能够填补缺口，国家工作队面临的压力也越来越大。因此，需要更多的资源和资金以及安全安排，以便在利比亚不同地区，特别是人道主义和发展需求巨大的南部地区，进行更广泛的动员并派驻更多力量。

29. 利比亚危机还涉及巨大的保护层面问题，发生了侵犯人权和违反国际人道法，包括与冲突有关的性暴力和严重侵犯儿童的行为，以及对民用基础设施的袭击。与冲突有关的性暴力的主要施害者包括跨国走私者、贩运者、惩戒官员、军队人员和武装团体，他们利用了现有的安全真空，在法治机构被削弱的情况下趁虚而入。在这种情况下，移民和寻求庇护者特别容易受到伤害，在拘留中心遭受与冲突有关的性暴力。然而，人权官员在全国范围内自由行动和进入拘留场所的能力受到限制，这限制了他们充分监测侵犯人权和违反国际人道法行为的能力。

30. 同时，政治上活跃的妇女，包括人权维护者、活动家、当选官员与和平建设者，继续成为暴力的目标，她们遭受网上骚扰和诽谤运动，甚至人身攻击、性暴力、绑架和暗杀，这些行径旨在恐吓、压制、诋毁和污蔑她们的工作。

31. 与此同时，利比亚的社会结构在几轮冲突后裂痕重重。民族和解的努力需要加强法治机构，以完成其保护工作，并建立过渡期正义机制，追究严重罪行犯罪人的责任。在民族和解过程中，还必须让在境内流离失所的利比亚人返回家园。

32. 然而，由于存在爆炸危险，数以千计的利比亚人仍在境内流离失所，无法返回家园。被污染的地区，如黎波里南部居民区，加上班加西和苏尔特等地区多年战斗遗留下来的污染，对返回和留守居民的安全构成了重大风险，造成平民伤亡。滥用重型武器导致全国各地的住房和民用基础设施遭到严重破坏。除了爆炸危险构成的威胁外，人们普遍有不安全感，一些境内流离失所者由于受到报复威胁，仍然无法返回家园。

33. 在此背景下，在联利支助团推动的 2020 年利比亚内部对话产生的势头基础上，联合国驻利比亚系统需要协调一致地开展工作。至关重要，要加强一体化，以基于包容性政治过渡、公平发展和资源分配、尊重人权和法治以及以权利为基础的民族和解进程等原则，促进转型进程。这将支持建立主权的、有代表性的、顺应民意的包容性机构，由国家垄断合法的武力使用，公平管理和分配经济资源。

34. 此外，鉴于利比亚面临的重大障碍和挑战，至关重要，要认真用好未来一段时间，迅速扭转日益严重的僵局，并利用 2021 年 3 月建立统一的临时政府和该国持续相对安全的势头，再接再厉。考虑到不断变化的局势，需要高度灵活地确定联利支助团的作用，从而确定其配置和结构。显然，选举前和选举后需要不同的资源和工具。然而，联利支助团需要继续发挥斡旋作用，并在安全、人权、民族和解和经济方面提供支持，但斡旋和支持力度取决于利比亚当时的局势和利比亚新当局的需求。

四. 联合国在利比亚的优先事项

35. 安全理事会授权联利支助团作为一个综合特别政治任务进行调解，并通过斡旋，以(a) 推进包容的政治进程以及安全和经济对话；(b) 推动继续实施《利比亚政治协议》；(c) 帮助巩固民族团结政府的治理、安全和经济安排，包括支持与国际金融机构协作实施经济改革；(d) 帮助达成停火安排，一经利比亚各方商定，为落实停火提供适当支持；(e) 支持利比亚过渡进程的后续阶段，包括宪政进程和组织选举；(f) 与包括邻国和区域组织在内的国际行为体协调和密切接触；(g) 为利比亚主要机构提供支持；(h) 根据人道主义原则，应请求支持提供基本服务及提供人道主义援助，包括为了应对冠状病毒病大流行；(i) 监测和报告践踏侵犯人权和违反国际人道法的行为，包括冲突中性暴力，特别是为此切实部署妇幼保护顾问；(j) 支持保管未受管制的军火和有关物资，阻止它们扩散；(k) 协

调国际援助，并为民族团结政府主导在冲突后地区、包括从达伊沙手中解放的地区开展实现稳定工作提供咨询和协助。

36. 联利支助团确定了 2021 年 12 月 24 日总统和议会选举之前的以下关键优先事项：(a) 支持利比亚人主导和利比亚人自主掌握的进程，以促进在 2021 年 12 月 24 日举行议会和总统选举，包括支持就国民代表大会认可的选举的宪法和立法框架达成协议；(b) 向最高国家选举委员会提供技术支持，以确保做好业务准备和应急规划；(c) 帮助创造和平和包容的民主空间，特别关注妇女、青年和少数群体；(d) 监测和打击仇恨言论和煽动行为，特别是针对妇女的仇恨言论和煽动行为；(e) 为执行停火协议提供支持，包括帮助制定外国战斗人员按顺序逐步撤离的计划，并建立一个可扩缩的联合国停火监测部分；(f) 支持利比亚当局和机构制定和实施统一的解除武装、复员和重返社会计划，同时采取初步措施，统一利比亚军事和安全机构并改革其安全部门；(g) 与非洲联盟合作，支持利比亚当局设计和实施包容的、以权利为基础的民族和解进程；(h) 与经济和金融机构接触，帮助更好地提供基本服务，以公平和透明的方式管理资源，为善治和过渡后更长期的发展举措奠定基础。

37. 联合国国家工作队以联合国战略框架为指导，该框架的目标是解决利比亚当前危机的根本原因和驱动因素。该战略框架与可持续发展目标 16 紧密相连，并以三个优先领域为中心：(a) 治理；(b) 经济复苏；(c) 基本服务。此外，该战略框架旨在应对人道主义-发展-建设和平关系中的挑战。

38. 在人道主义方面，利比亚人道主义应急计划的目标是帮助大约 451 000 人，占确定需要人道主义援助的 130 万人的 36%。应急措施将针对五个确认为特别脆弱的群体：境内流离失所者、非流离失所的利比亚人、回返者、移民和难民。人道主义应急计划的核心是保护，保护将被纳入所有干预措施的主流。

五. 主要结论和建议

A. 联合国在利比亚的作用

39. 利比亚人和国际社会都非常认可和赞赏联合国在利比亚的作用。总体而言，大多数利益攸关方认为联合国是一个可信、公正的行为体，其领导作用必须继续下去。有人指出，联合国在利比亚继续发挥强有力的作用，对于避免回到 2016-2018 年期间的局面至关重要，当时各会员国采取的举措彼此竞争而且平行进行，最终破坏了联合国的努力。

40. 在过去一年半取得的重大进展中，联利支助团发挥了关键作用。值得注意的是，通过柏林进程取得进展，将国际社会团结在三个关键轨道上，于 2020 年 10 月 23 日达成停火，就路线图达成协议，为 2021 年 12 月 24 日的全国选举铺平道路，以及国民代表大会批准统一的临时行政机构，对于以上这些联合国调解努力的显著成果，许多对话者表示称赞。

41. 然而，人们越来越担心在政治、经济和安全方面陷入僵局，这可能会逆转已经取得的进展。考虑到利比亚面临的重大挑战，一些对话者强调，联合国必须继续发挥核心和积极作用，帮助解决利比亚的冲突。在这方面，他们强调，特使必须进行持续和积极的调解，特别是考虑到一些利比亚和外国行为体变本加厉地阻挠进展。此外，对话者指出，联合国有责任与相关会员国和区域组织合作，确保适当落实安全理事会认可的在柏林会议上作出的承诺。

42. 值得注意的是，对话者敦促联利支助团保持并加强现有势头，支持利比亚人就下一步措施达成共识，包括执行利比亚政治对话论坛路线图，举行结果为所有行为体接受的可信选举，以及迅速部署停火监测员。一些对话者强调，联利支助团需要加强其调解工作，并回顾说，联利支助团的具体任务是完全按照国家自主权的原则进行调解。

B. 支助团的结构

43. 许多对话者强调，促使支助团在 2020 年 9 月改变结构的背景已经改变。虽然与国际社会的接触仍然至关重要，特别是在涉及外国战斗人员撤出方面，但要就选举达成共识，支持举行可信的和平选举，支持利比亚人执行停火协议，以及为民族和解、安全部门改革和解除武装、复员和重返社会进程奠定基础等优先事项，需要特使加强与利比亚行为体的接触。

44. 因此，许多对话者认为，目前特使办公室设在日内瓦，这阻碍了特使与利比亚行为体定期进行切实接触的能力。由于支助团的接触重点再次转向利比亚行为体，迫切需要相应地调整支助团的布局。会员国在协商期间和作为审查的一部分进行的调查反复提到了这一点。

45. 此外，利比亚对话者和国际社会成员报告说，他们对联利支助团的新结构感到困惑，许多人指出，三位高级领导人(特使；助理秘书长兼支助团协调员；担任驻地和人道主义协调员的助理秘书长)的作用和责任模糊不清，这影响了支助团发挥斡旋作用和确保支助团内部在所有方面(实务、管理和业务)充分协调的能力。

C. 联合国在利比亚的优先事项和能力

46. 根据与利比亚当局的磋商，独立专家注意到，利比亚对应方对联利支助团和更广泛的联合国的期望与支助团和联合国国家工作队的实际交付能力脱节。

47. 考虑到四个轨道的相互关联性，独立专家指出，联利支助团缺乏必要的人员配置和分析能力来充分参与政治、经济、安全以及人权和国际人道法轨道的工作。特别是，支助团的政治分析能力和支持正在进行的调解努力的能力，以及政治和经济分析、特别是关于维持民兵的金融网络和能源部门安全的分析能力目前有限，需要加强。同样，支助团参与过渡期正义与和解问题、利比亚冲突的区域层面及其对邻国的影响以及武器和弹药管理等事项的能力也应得到加强。

48. 此外，国家对应方强调，迫切需要外部技术专门知识来援助利比亚人。许多人认为，缺乏国家自主的改革计划和战略阻碍了建立适当的支持结构，几个合作

伙伴强调，联利支助团应加强在业务层面的参与，例如，填补战略对话和在柏林进程安全轨道框架内举行的技术会议之间的缺口。

49. 独立专家还注意到，强烈要求联利支助团一方面发挥主导作用，促进与国家利益攸关方进行更多的业务规划，另一方面协调提供包括欧洲联盟在内的众多外部伙伴愿意提供的技术专门知识、培训和设备。联利支助团必须根据利比亚和国际利益攸关方的期望，在安全部门的协调中更高瞻远瞩。如果联利支助团在这一领域无法发挥强有力的领导作用，可能会导致零敲碎打的做法，从而对统一机构的努力产生负面影响，并可能破坏围绕安全问题的协调一致的政治对话。

50. 虽然利比亚对话者表达了很高的期望，但联利支助团在资源(人力和财力)、技术支持和专题知识方面面临相当大的限制。必须指出的是，由于联合国财政状况而冻结招聘对支助团产生了不利影响。人权和法治科等一些关键部门的空缺率达 40%。根据作为审查的一部分进行的调查，大约 90% 的内部答复者认为，联利支助团无法在其现有的人力和财政资源范围内充分完成所有授权任务。

51. 令人关切的是，联利支助团的几个关键实务和支助部门人员不足和(或)资源不足，影响了支助团运作和完成其授权优先事项的能力。这明显导致整个支助团精疲力竭、士气低落。而目前正值关键时刻，亟需联利支助团和联合国系统在利比亚加强调解工作，为政治、经济、安全和选举轨道提供支持，建立停火监测机制，以及协助为中长期进程，包括民族和解及安全部门改革奠定基础。此外，联利支助团的任务是监测和报告侵犯人权和国际人道法的情况，包括通过部署妇幼保护顾问进行，但由于预算限制，尚未部署。

52. 此外，联利支助团的几个科没有足够的工作人员具备必要的专门知识和(或)语言能力来执行支助团的授权任务，包括与调解、民族和解及经济政策有关的任务。特别是政治事务科(包括经济政策股)、人权和法治科、安全机构科、新闻和传播科以及性别平等事务咨询股都迫切需要加强。在加强实务部门的同时，必须加强安全和支助职能。

53. 各方一再强调，武装团体重新融入社会和军队统一方面取得进展是维持利比亚和平的关键优先事项，势在必行。所有利益攸关方都表示对 5+5 联合军事委员会充满信心，并强调没有国防部长是关键障碍，阻碍了推进利比亚政治对话论坛路线图商定的重要机构改革。

54. 联利支助团在发挥斡旋职能，为未来的解除武装、复员和重返社会进程奠定基础方面可发挥关键作用。在这方面，联利支助团具有重要的调解、促进和建立信任作用，需要有能力就解除武装、复员和重返社会的进程设计、机构设置和经济方面的问题向有关利益攸关方提供有针对性的技术咨询。联利支助团应在协调支助方面发挥主导作用，并建立成功解除武装、复员和重返社会所需的伙伴关系，包括通过加强与支助团的经济和政治支柱以及法治工作的整合。然而，支助团在这一领域的能力仍有待加强，包括确保在班加西部署从事解除武装、复员和重返社会工作的工作人员。

55. 此外，办公室主任办公室是一个关键办公室，主要职能是确保有效指导和综合管理支助团活动，但同样人手不足，需要加强。办公室主任办公室如果得到适当资源和授权，可以确保整个支助团授权任务之间保持一致、协调，包括在性别平等主流化方面。在联利支助团设立了停火监测部分并扩大了足迹后，办公室主任办公室的任务越来越复杂，在此情况下，加强该办公室尤为重要。

56. 在业务方面，独立专家注意到，联利支助团在黎波里的大院奥亚村的住宿空间有限。部分原因是联利支助团要为联合国国家工作队提供住宿。一方面，这是一个值得欢迎的进展，标志着大多数工作人员返回利比亚，尽管由于 COVID-19 大流行返回继续受限。然而，由于缺乏住所，联利支助团和联合国国家工作队无法扩大在利比亚的行动规模。虽然联合国国家工作队正在努力争取一个新的住宿和办公场所设施，但不太可能很快就能使用。

D. 其他挑战

57. 除了人员编制、预算和住宿方面的限制外，在支助团的工作和各种活动中，对利比亚未来的愿景还没有理顺。这导致在当前各种工作流程之间的协调至关重要的时候，缺乏指导支助团工作的共同目标。在作为审查的一部分进行的调查中，回复者强调“支助团目标的明确性”和“规划能力”是为提高支助团效力，大多数部门亟需加强的两个关键领域。

58. 此外，独立专家还注意到，没有充分注意确保为可信、和平的选举创造必要条件。就选举的宪法和立法框架达成协议将是实现可信、和平的选举的重要步骤。然而，必须作出更多努力，为可信的选举创造有利和安全的环境，使选举结果为所有关键行为体所接受，特别是使妇女作为候选人和选民感到可以安全参与。挑战在于不仅要确保投票的可信度和透明度，还在于降低失败的风险，途径包括建立一个在选举后进行申诉的论坛。

59. 展望未来，应该仔细考虑利比亚人主导和利比亚人自主掌握的停火监测机制，其作用可能会随着时间的推移而变化，这将对联利支助团的停火监测部分产生影响。鉴于联利支助团安全机构迄今在停火协议和支持 5+5 联合军事委员会方面发挥的关键作用，独立专家还认为，必须确保联利支助团安全部门改革和支持停火执行职能之间的密切协调。

E. 联合国一体化

60. 独立专家指出，联利支助团与联合国国家工作队之间的一体化在最近几个月有进步。正在作出显著努力，以确保政治、安全 and 经济轨道上的进展转化为利比亚人民的切实和平红利。联合国国家工作队的一些成员强调了联合国国家工作队沿着柏林进程的四个轨道进行报告的战略价值，以确保互补性和共同的信息传递。

61. 与此同时，联合国国家工作队正在实施 2019-2022 年战略框架。其中包括改革联合国国家工作队的内部协调机制，以改进联合国各机构之间的联合和协调行动，从而使联合国发展系统的改革付诸实施。此外，正在努力改善联合国系统在利比亚的人道主义、发展和建设和平支柱之间的协调。

62. 然而，独立专家指出，需要进一步整合和协调联利支助团和联合国国家工作队的工作。特别是，在利比亚至少有 130 万人需要人道主义援助的时候，联利支助团可以发挥更突出的作用，促进和倡导人权和保护，并提请注意该国的人道主义局势。

63. 在扩大联合国在该国不同区域的力量方面，独立专家注意到，联合国国家工作队日益迫切地要求联利支助团在苏尔特之外紧急建立或扩大联合国中心，特别是班加西和塞卜哈的中心。独立专家注意到支助团面临的重大安全挑战，但指出需要重新评估联利支助团在安全方面的办法。

64. 展望未来，联利支助团与联合国国家工作队持续一体化，这提供了一个机会，可以根据新当选当局的优先事项以及政治和安全局势的改善情况，逐步为在未来三至五年内最终移交任务奠定基础。

F. 国家自主权

65. 虽然独立战略审查的重点是评估联利支助团在利比亚的能力、效率和作用，但必须指出，如果没有利比亚行为体强有力的国家自主权，就不可能在政治、经济、安全及人道主义和人权方面取得有意义的进展。结束过渡期，包括通过在 2021 年 12 月 24 日举行全国选举，为民族和解及所有外国力量最终撤出该国奠定基础，以及改善利比亚人的生活条件，最终取决于利比亚利益攸关方是否愿意妥协和进行真正的对话。

66. 此外，国际社会统一且持续支持这些努力至关重要。特别是，将邻国纳入影响萨赫勒地区的讨论和决定至关重要，包括没有参加利比亚会谈的撒哈拉以南邻国。

六. 建议

A. 支助团在今后一段时期的作用

67. 联利支助团作为一个综合特别政治任务，应强化其斡旋和调解工作，确保特使在利比亚各方之间进行调解，并亲自参与利比亚内部的工作组。特使的作用对于通过与利比亚利益攸关方和相关会员国密切合作，巩固和扩大迄今取得的进展至关重要。

68. 在区域方面，独立专家建议联利支助团与包括撒哈拉以南邻国在内的邻国诚挚接触，以确保考虑到它们的观点和关切，同时将它们纳入有关外国部队撤出的相关讨论，因为外国部队会对该区域造成极大影响。

B. 联利支助团的结构

69. 独立专家建议，作为优先事项，将支助团团长迁往的黎波里。支助团团长驻扎在的黎波里将使其能够与利比亚行为体进行有意义的接触，同时也为联利支助团各部门提供总体战略指导。

70. 关于联利支助团的结构，独立专家建议按照以前的模式重组支助团：一名秘书长特别代表驻扎在的黎波里，担任支助团团长，由两名秘书长副特别代表协助，其中一名为负责政治事务的秘书长副特别代表，另一名为身兼三职的副特别代表，同时担任驻地和人道主义协调员。这将有助于确保重新关注利比亚冲突各方面的政治动态，同时确保联利支助团和联合国国家工作队之间的互补和一体化。

C. 联合国在利比亚的优先事项和能力

71. 关于实务部门，独立专家强调需要确保四个轨道之间的协调。必须加强联利支助团的工作办法和结构性机制，不仅要考虑政治进程，而且要考虑经济、安全、人道主义和人权方面的优先事项，并注意到它们之间的联系。

72. 此外，独立专家建议联利支助团加强其传播战略，确保清晰、有力地传达其战略和愿景。此外，在选举前阶段，加强传播必不可少。在这两方面，应促请政治和建设和平事务部及全球传播部提供必要的资源和技术知识。

73. 为实现上述目标，独立专家建议政治和建设和平事务部与联利支助团和联合国有关实体协调，领导和协调增援能力，以补充支助团在 8 月至 12 月这一关键时期的能力。

74. 特别是如前所述，政治事务科(包括经济政策股)、人权和法治科、安全机构科、新闻和传播科以及性别平等事务咨询股都迫切需要加强。在加强实务部门的同时，还需要加强安全和支助职能的能力。

75. 在这方面，独立专家还建议按照安全理事会第 2542(2020)号决议的要求，紧急部署妇幼保护顾问。

76. 独立专家建议，在部署增援能力的同时，联利支助团应迅速战略性地填补人员严重不足、对联利支助团完成授权任务至关重要的部门的空缺员额。在这两种情况下，在招聘过程中都应仔细考虑实质性和技术性的专门知识以及语言能力。

77. 为确保支助团的整体一致性和充分协调，独立专家建议紧急加强和升级办公室主任办公室，以反映支助团日益复杂的情况。

D. 联合国一体化

78. 联利支助团被要求在人道主义和人权问题上更有力地进行宣传倡导。虽然联利支助团和联合国有关实体(联合国人权事务高级专员办事处、国际移民组织和联合国难民事务高级专员公署)已经制定了共同信息口径，以确保联合国就移民和难民以及人口贩运和偷运受害者进行一致和全面的宣传，但在整个联合国范围内，发出共同和协调的声音将加强“一个联合国”的做法。

79. 独立专家建议联利支助团和其他联合国机构、基金和方案进一步加强协调努力，以确保各自工作流程之间的互补性。虽然在加强一体化和战略协调方面做出了重大努力，但还需要更好地协同增效。例如，必须将人道主义机构对保护和人

道主义问题的投入纳入联利支助团的政治工作。在这方面，建立横向协调机制以确保联系，对于加强协调以及确定和发挥共同专题领域的协同作用至关重要。

E. 联合国在利比亚力量的足迹

80. 独立专家注意到，随着联利支助团和联合国国家工作队对住宿的需求增加，联利支助团在的黎波里的大院已接近饱和，因此建议支助团优先考虑实务人员和停火监测部分先遣人员在奥亚大院内的住宿。在联合国的黎波里住宿空间扩大之前，联利支助团和联合国国家工作队的一些工作人员，如不与利比亚行为体接触或在的黎波里的存在并不关键，应暂时迁往突尼斯。同时，联合国国家工作队必须加快努力获得新住所。

81. 关于联合国在利比亚的整体足迹，必须增加联合国在东部和南部的力量，以确保采取平衡的办法，使该国所有区域都得到优先考虑。独立专家建议安全和安保部与联利支助团协调，开始努力在班加西和塞卜哈建立及保护和(或)扩大区域中心。

82. 中期而言，独立专家建议，在 2021 年 12 月 24 日全国选举之后，对人员配置和能力需求进行战略审查和重新评估，以确保与选举后新的国家优先事项保持一致，包括考虑到支助团增加了停火监测部分。他还建议进一步努力征聘本国工作人员，他们的语言能力和对该国情况的了解对支助团工作至关重要。
