



第六十八届会议

议程项目 134

2014-2015 两年期方案预算

大会和(或)安全理事会授权的特别政治任务、斡旋和其他政治举措的费用估计数

第三专题组：联合国索马里援助团

秘书长的报告

摘要

本报告载有联合国索马里援助团 2014 年拟议所需额外资源，净额 22 156 200 美元(毛额 22 205 100 美元)。

请大会核准为索马里援助团拟议的总计净额 22 156 200 美元(毛额 22 205 100 美元)，并核准从为 2014-2015 两年期方案预算第 3 款(政治事务)批款的同一账户中支取。



一. 联合国索马里援助团

(22 156 200 美元)

背景、任务和目标

1. 联合国索马里援助团(联索援助团)是对联合国为支持索马里联邦政府在索马里活动做出全面评估之后, 根据安全理事会第 2102(2013)号决议于 2013 年 6 月设立的。索马里联邦政府于 2012 年 9 月的成立标志着八年政治过渡期的结束和重大政治变革时期(2012-2016 年)的开始。到 2016 年底, 联邦政府和现有的以及新出现的各联邦实体必须谈出一个政府的联邦体制; 必须组建各联邦机构; 必须就《宪法》举行全民投票; 必须启动选举进程, 并以自由和公正的全国选举结束这一进程。同时, 联邦政府必须稳定新收复地区, 将其权力扩大至各州, 包括在全国迅速提供基本保障和服务等实际的和平红利。
2. 联索援助团自成立以来取得了重大进展, 包括其协助谈判, 最终于 2013 年 8 月在亚的斯亚贝巴签署了成立朱巴临时政府的协议; 2014 年 1 月的“邦特兰”选举, 随之产生了一个新的议会和总统; 《新政契约》的签署; 经过数月漫长的谈判之后联邦政府和内阁的和平转变; 并在安全部门改革以及司法机关和惩戒机构发展方面稳定而坚决的进展。联合国人权尽职政策正在其合作伙伴当中产生影响力, 这其中包括非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和索马里国民军, 而这方面的培训则是一个长期命题。此外, 秘书长的特别代表已经成功地打造了特派团高层领导团队, 而且联索援助团和联合国国家工作队正式整合, 自 2014 年 1 月 1 日起生效。
3. 索马里的总体安全局势仍然严峻, 加上恐怖袭击的持续危险、当地部族间暴力和犯罪暴力、政府能力(包括安全机构)不强、土地纠纷、回返者的持续涌入和人权问题。随着非索特派团/索马里国民军攻势的进展, 青年党企图继续干扰索马里联邦政府并在城市中心从事恐怖袭击活动。面对这些挑战, 联索援助团将采取适度、减缓和灵活的方法来提高和巩固摩加迪沙和外地办事处的人员部署, 并建立必要队伍, 支持政府工作。
4. 安理会在其第 2124(2013)号决议中, 还决定授权联合国通过一个信托基金向与非索特派团联合作战的索马里国民军部队提供非致命性支持, 强调指出这种支持必须完全符合人权尽职政策。该决议还责成联索援助团支持索马里联邦政府规划索马里国民军的结构; 建立指挥和控制系统; 落实适当手续、行为守则和进行培训, 以确保军事装备的安全存放、登记、维修和分发, 最终确定并实施一个接待和处理离队作战人员的国家计划, 促进对人权的尊重; 执行关于儿童与武装冲突的行动计划; 协助索马里联邦政府组建一支有效的警察部队。

5. 安全理事会在其第 2124(2013)号决议中，也表示有意考虑部署一支联合国警卫部队，以加强联索援助团驻地的安保。秘书长随后提议部署一支 410 人的警卫部队，安全理事会在信函往来中(S/2013/764 和 S/2013/765)注意到这一提议。

6. 鉴于上述事态发展，包括在 2013 年 11 月进行选举需求评估的结果、安理会根据人权尽职政策支持索马里国民军和部署警卫队的决定、制定综合战略框架和通过《新政契约》之后，有必要审查联索援助团 2014 年所需资源。因此，特派团已对其资源需要进行全面审查，同时考虑到目前的安全环境，索马里联邦政府实现政治路线图的速度，现有资源的实际利用和新确定的任务和活动。

经订正的规划设想

联合国警卫队和增强特派团人员的安全

7. 拟议的联合国警卫部队是联索援助团总体安保构想的组成部分，为摩加迪沙国际机场内联索援助团的所有房舍提供“核心”驻地保护。具体而言，警卫部队将：

(a) 为联索援助团摩加迪沙的设施，包括在联索援助团需要在摩加迪沙国际机场之外举行的活动，提供定点保护、巡逻和进出控制；

(b) 对极端分子可能袭击这些设施发挥威慑作用；

(c) 提供在摩加迪沙国际机场的快速撤退能力；

(d) 对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和索马里国家部队提供支持，在位于机场地区之外的联合国人员受到紧迫人身暴力威胁的情况下，安排这些人员的撤退和搬迁。

8. 警卫队将由一支警卫营及一支撤退和增援队组成，并由一支适当构成的后勤连提供支持，总共 410 人。联合国已经接受了乌干达政府关于提供部队的提议，其部队将分两个阶段部署。第一阶段将于 2014 年 4 月 1 日开始，包括 332 人，配备有必要的自我维持和特遣队所属装备；第二阶段于 2014 年 5 月 1 日开始，包括其他人员和特遣队所属装备。

9. 在第一阶段，警卫部队将为摩加迪沙国际机场内联合国主要驻地提供安全保护，将适当包括由两个连部队组成的警卫营和由一个全编制后勤连辅助的增援部队(332 人)。在第二阶段，如果条件允许，将在摩加迪沙国际机场以外再部署一个连(75 人加 3 名辅助人员)保护联索援助团总部的驻地安全。该警卫部队将有灵活应对新出现的需求和问题，保护联合国的人员和设施。为了增强和优化安全工作，警卫部队将驻扎在联合国各驻地，以提供即时保护并威慑可能侵犯者。此外，在极端情况下，警卫部队将保持一支排级的撤退和增援部队，以保证联合国人员有效的撤退和增援能力。

10. 警卫部队的后勤需求将是联合国和特遣队所属装备的组合。

11. 联索援助团将努力进一步加强联合国人员的安全，购买更多运输车辆，为抵御袭击提供必要保护。此外，对于联索援助团的贴身保护和其他安全人员的培训预算已经增加，以确保在该地区具备所需人才。

法治和安全机构小组

12. 安全理事会在其 2102(2013)号决议为法治和安全机构小组所规定活动的基础上，在第 2124(2013)号决议中加入了更多的任务内容，这就需要立即增加人员编制所需经费。通过《新政契约》在安全和司法等领域和平建设和国家建设的目标，这些额外任务以及特派团对实地不断变化的需求所做评估如上文第四段所述涉及到在国家安全、警察、国防、脱离接触和海事领域提供援助，其中还包括对私人保安方面的稳定支助规划和发展。此外，安理会在其 2124(2013)号决议中规定，联索援助团应协助存放、登记和分发武器，同时也纳入了建设和平和国家建设目标的武器和弹药管理之中。

13. 在 2014 年，法治和安全机构小组军事和警察科将配合索马里国民军规划部队构架，建立指挥与控制系统，实施行为程序和守则，并为特别是在地区内建立一支有效警察部队提供更多选项，因为随着非索特派团部队进入其他领域，区域协调将变得越来越重要。此外，正如在 2124(2013)号决议所述，脱离战斗人员国家方案的实施还将涉及到各地区更广泛的部署。在 2013 年，法治和安全机构小组得以在摩加迪沙以外另外两个地点实施解除武装、复员和重返社会方案方面取得进展。在各区域进一步扩大这一做法将是法治和安全机构小组在 2014 年的工作重点。在警察、司法和惩戒领域，法治和安全机构小组以及作为全球协调中心合作伙伴的联合国开发计划署将与国际捐助者共同努力实施过渡和初期规划，并敲定三个领域的多年法治计划。

14. 安全理事会第 2124(2013)号决议要求在安全部门改革工作中，继续努力重建索马里安全机构，并提供战略政策咨询，同时协助索马里联邦政府协调对安全部门改革和海事安全的捐助支助。在 2014 年，法治和安全机构小组将继续提供援助，包括在诸如对私人保安公司的规管和监督的能力建设和政策和法律框架的落实等领域。该小组还将继续支持索马里联邦政府根据第 2093(2013)和 2111(2013)号决议规定的义务履行其武器禁运方面的义务。

15. 法治和安全机构小组作为在海事方面协助索马里联邦政府的主要联合国实体，支持并推动着各种问题和发展领域。预计不久将成立的索马里联邦政府海事指导委员会将索马里当局和国际社会汇集到一起，而法治和安全机构小组则为这一指导委员会提供秘书处支助。要协助索马里联邦政府实施索马里海洋资源和安全战略，就需要发展能力，促使议员们更好地了解海事问题，包括专属经济区的

问题。需要与索马里联邦政府进一步探讨关于建立专属经济区和通过反海盗法案、渔业立法和监管广阔海洋自然资源的立法。

人权和保护小组

16. 在 2014 年，联索援助团将建立实施人权尽职政策的机制，以通过向非索特派团索马里和联邦政府提供培训和技术咨询，支持非联合国安全部队。安全理事会通过第 2124(2013)号决议之后，联索援助团一直承担着协助索马里联邦政府加强对索马里国民军实施适当程序、行为守则和培训等方面的更大责任。

17. 有鉴于此，需要借助更大程度的协同效应并作出更大努力实施人权尽职政策。目前，索马里联邦政府尚不具备应对侵犯人权指控的专业知识，也不具备所需的内部干预政策、立法或制度措施，来消除可能产生的不遵守政策问题。索马里联邦政府需要这方面的技术支持。

18. 根据 2124 号决议(2013)号决议，并为配合索马里联邦政府实施关于儿童与武装冲突问题的行动计划，儿童保护股将增加其在该地区的人员，对青年党再度发起攻势的情况下尤为如此，并且将继续加强政治宣传、内部主流化、监测和报告、能力建设和包括索马里国民军在内主要行为者的意识。儿童保护股还将与联合国儿童基金会协作，倡导儿童的特殊需要，特别是在预期大批索马里难民将从肯尼亚涌入的情况和在返回区域和安置营地出现招聘和暴力事件的潜在风险。加强协调的方式包括在联合国儿童基金会、索马里联邦政府和临时区域当局之间实现信息共享，以及继续积极参与现有的协调机制，包括脱离战斗人员的机制，以维持一个保护儿童的环境。

政治事务和调解小组

19. 联索援助团确认两个路线图是政治事务和调解小组今后数年内的工作重点：《新政契约》和“2016 年愿景”的规划和实施，这两者都得到国际社会的全力支持。该小组的战略重点将包括：(a) 政治包容性；(b) 宪法审查、公民投票和实施；(c) 联邦制和资源共享模式的建立；(d) 计划于 2016 年举行的全国大选；(e) 作为宪政和选举进程一部分的体制改革和善治；及(f) 政治宣传、公众参与及和解。该小组与联合国各机构合作中，已经启动了与开发计划署和索马里联邦政府在宪法审查和选举过程中联合方案。

20. 2013 年 11 月的选举需求评估团强调指出，政治事务和调解小组必须与索马里联邦政府沟通，建立起独立的国家选举委员会。一旦国家选举委员会建立之后，将派遣另一个评估团与国家独立选举委员会确定联合国为选举提供援助的性质、范围和方式。需求评估团强调指出了索马里联邦政府在 2016 年选举中所面临的挑战，包括政治宣传、政府扩大管制、安全和妇女参与意义方面的挑战。需求评估团还指出，应尽可能避免因选举活动时间安排的不确定性所带来风险。政治事

务和调解小组已经开始为选举过程提供支助，按照选举需求评估团的建议，支助工作将随着小组能力加强，而在 2014 年增多。

秘书长特别代表办公室/性别平等股

21. 为给非索特派团士兵和警察以及索马里国民军提供支持和进行部署前和随团培训，在协助非索特派团落实和执行其两性平等战略方面对联索援助团性别平等股的需求日益增长，原因在于非索特派团实地人员根据第 2124(2013)号决议有所增加，决议要求通过运营的新概念，有效的警察部队技术咨询和对平民的保护，在规划和战略管理等领域进行更多的合作并提供更多的支持。在所有这些领域都需要包括性别分析在内的性别平等视角，生产培训和宣传材料，技术方案的制定和实施方面的投入。此外，为全力支持妇女参与选举援助活动，有必要向政府、议会、选举机构和妇女民间社会组织提供持续支持。联索援助团目前在拜多阿、基斯马尤和贝里特温均派有人员，并且越来越需要所有这些地区的妇女组织取得联络并予以支持，以提高他们的能力，并为妇女参与地方决策过程提供的保护和支助，尤其是考虑到他们在新收复地区的妇女安全和参与方面面临着众多挑战。

秘书长副特别代表办公室

22. 秘书长副特别代表负责监督法治和安全机构小组与人权和保护小组的工作。由于副特别代表是人权尽职政策联合工作队的主席，而联合工作队则包括联索援助团、联索特派团支助办、联合国国家工作队，以及非索特派团和联合国关于人权尽职政策问题的联合工作组，第 2124(2013)号决议赋予副特别代表办公室更多的任务授权，这就需要略微提高其人员配置。

23. 此外，法治和安全机构小组根据新政契约所承担的任务包括为国家安全、警察、国防和脱离接触的战斗人员提供支助，这就需要副特别代表的政治支助以及更多地参与区域事务。此外，预计非索特派团/索马里国民军联合策划的进攻将导致一大批青年党和民兵战斗人员脱离脱离接触，他们需要参与接待和处理离队战斗人员的国家计划，他们需要由康复中心收留。在贝莱德文、基斯马尤和拜多阿已设立若干中心，并由特别代表办公室负责监督执行情况。

新政和稳定小组

24. 安全理事会第 2124(2013)号决议确认需要通过一个包括政治、经济和军事内容的全面战略来减轻青年党所构成的不对称威胁。新政和稳定小组敦促非洲联盟、联合国和索马里联邦政府之间加强合作，包括就一项处理和和平、安全与发展的政治、安全和和平建设的全面办法。新政和稳定小组赞赏索马里联邦政府所做努力，在非索特派团和索马里国民军掌控的地区巩固安全和推行法治，鼓励它继续在联索援助团、政府间发展管理局(伊加特)和非盟的支持下，主导包容各方的民族对话，理清并确定索马里联邦政府和现有和新的地方行政当局之间的关系，

着手开展民族和解工作，以便加快在全国，特别是在从青年党手中收复的地区，建立可持续、合法和有代表性的地方治理结构。

25. 鉴于目前稳定努力，与邦特兰和索马里兰的和解以及在新的领域即将进行工作这两方面的平行进程，新政和稳定工作队在这一进程中发挥着支持作用，并将加强努力，协助索马里联邦政府继续在已解放地区实现稳定，同时制定一个稳定方案，与尤其是非索特派团和伊加特等各方伙伴合作。根据 2124(2013)号决议增强能力之后，预计非索特派团和索马里国民军将在其新的军事行动中从青年党手中解放另外 25 个县。小组将扩大其对非索特派团/索马里国民军和稳定工作文职人员的支助，以及对政府在 25 个地区开展稳定工作的支助，包括在地方一级提供咨询和进行监测。

所需资源(经常预算)

表 1
财政资源

(千美元)

| 支出类别 | 2014 年初步批款 | 所需额外经费 | 非经常所需经费 | 2014 年所需资源共计 |
|-----------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4)=(1)+(2) |
| 军事和警务人员 | 126.5 | 7 055.7 | — | 7 182.2 |
| 文职人员费用 | 18 805.5 | 681.1 | — | 19 486.6 |
| 业务费用 | 29 760.3 | 14 419.4 | 6 194.8 | 44 179.7 |
| 共计 | 48 692.3 | 22 156.2 | 6 194.8 | 70 848.5 |

26. 2014 年所需追加资源估计数为净额 22 156 200 美元(毛额 22 205 100 美元)。这些资源将用于下列几方面：军事特遣队(6 916 400 美元)、联合国警察(139 300 美元)、国际工作人员(572 600 美元)、本国工作人员(55 000 美元)、联合国志愿人员(53 500 美元)、政府提供的人员(41 600 美元)、咨询人和专家(124 800 美元)、公务差旅(522 600 美元)、设施和基础设施(8 636 500 美元)、地面运输(3 562 300 美元)、通信(215 700 美元)、信息技术(30 700 美元)、医务(429 200 美元)及其他用品、服务和设备(856 000 美元)。

表 2
职位

| | 专业及以上职类 | | | | | | | | 一般事务及有关职类 | | | 本国工作人员 | | | 总计 | |
|-----------------------------------|----------|-----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----------|-------------|------------|------------|----------|----------|----|-------------|
| | 副 秘书长 | 助理 秘书长 | D-2 | D-1 | P-5 | P-4 | P-3 | P-2 | 共计 | 外勤/ 安保人员 | 一般 事务人员 | 国际人员 共计 | 本国 干事 | 当地 雇员 | | 联合国 志愿人员 |
| 2014 年度核定 数(2014 年 1 月 1 日) | 1 | 2 | 1 | 6 | 28 | 25 | 21 | 1 | 85 | 43 | — | 128 | 51 | 29 | 12 | 220 |
| 拟议订正人员 编制 | 1 | 2 | 1 | 7 | 28 | 28 | 29 | 1 | 97 | 45 | — | 142 | 61 | 29 | 16 | 248 |
| 变动 | — | — | — | 1 | — | 3 | 8 | — | 12 | 2 | — | 14 | 10 | — | 4 | 28 |

27. 为执行新任务，拟增设共 28 个新职位，具体如下：法治和安全机构小组 11 个(1 个 P-4, 3 个 P-3, 1 个外勤人员, 2 个本国专业干事, 4 个联合国志愿人员), 人权和保护小组 5 个(1 个 P-4, 2 个 P-3, 2 个本国专业干事), 政治事务和调解小组 7 个(1 个 D-1, 1 个 P-4, 1 个 P-3, 4 个本国专业干事), 秘书长特别代表办公室/性别平等股 2 个(1 个 P-3, 1 个本国专业干事), 秘书长副特别代表办公室 1 个(1 个外勤事务)和新政和稳定小组 2 个(1 个 P-3, 1 个本国专业干事)。

二. 有待大会采取的行动

28. 请大会：

(a) 按本报告所列，核准联索援助团 2014 年的追加经费共计 22 993 200 美元净额 22 205 100 美元(毛额)；

(b) 核准从 2014-2015 两年期方案预算第 3 款(政治事务)项下为特别政治任务核准的经费中支付一笔费用，共计 22 156 200 美元。