



秘书长按照安全理事会第 1706 (2006) 号决议第 9 (d) 段和第 13 段的规定提出的关于乍得和中非共和国的报告

一. 引言

1. 我在 2006 年 7 月 28 日关于达尔富尔的报告 (S/2006/591) 中强调指出达尔富尔局势对区域和平与安全的威胁，特别是对乍得和中非共和国的威胁。2006 年 8 月 31 日，安全理事会通过了第 1706 (2006) 号决议，其中第 9 (d) 段决定联合国苏丹特派团 (联苏特派团) 在达尔富尔的任务除其他外，包括：同国际社会密切协作，帮助处理区域安全问题，以改善苏丹与乍得边界和苏丹与中非共和国边界沿线地区的安全形势，包括建立多层面的存在，即在乍得境内重要地点，包括在境内流离失所者和难民营地，且必要时在中非共和国境内，派驻政治、人道主义、军事和民警事务联络官，并协助执行 2006 年 7 月 26 日苏丹与乍得签署的协定。
2. 此外，安理会还在同一项决议的第 13 段中请我提出报告，说明“在难民和境内流离失所者营地保护平民的情况，并说明如何改善乍得与苏丹边界乍得一侧的安全形势。”
3. 其后，非洲联盟 (非盟) 和平与安全理事会于 2006 年 9 月 20 日发表公报，其中鼓励“包括联合国在内的各方采取任何可以采取的步骤，以加强苏丹与乍得及苏丹与中非共和国边界沿线的安全，并确保乍得境内的难民得到保护和安全”。
4. 为了按照第 1706 (2006) 号决议第 9 (d) 和第 13 段的规定拟写建议，我派遣了一个多学科的技术评估团前往乍得和中非共和国。该团由维持和平行动部牵头，成员有政治事务部、新闻部、安全和安保部、人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员办事处 (难民署) 和联合国人权事务高级专员办事处 (人权高专办) 的代表。他们于 11 月 21 日至 12 月 3 日期间进行了访问。主管维持和平行动助理秘书长在 11 月 29 日至 12 月 3 日加入，以进行高层协商。评估团会见了乍得总统代比和中非共和国总统博齐泽、其他政府高级官员 (文职和军方的高级官



员)、代表多数派和在野运动的政治党派、民间社会,以及人道主义和人权代表。评估团还会见了联合国合作伙伴及在该两国的外交人员。在中非共和国,评估团还会见了中部非洲经济和货币共同体多国部队(多国部队)的指挥官,以及在该国对多国部队进行中期审查的欧盟-非盟联合特派团。

5. 由于当时的安全形势,技术评估团未能前往中非共和国东北部及乍得东部,即与达尔富尔毗邻的两个地区。评估团在乍得逗留的时间也缩短了,他们被困在班吉两天,因为反叛分子 11 月底袭击了乍得东部的阿贝歇和其他地区,造成安全形势不稳。只有部分团员后来去了恩贾梅纳,因为情况表明,要在战斗不断的情况下实地访问乍得东部是不可能的。

6. 因此,本报告概述两国的政治、安全、人道主义和人权状况,特别是在乍得境内的难民及境内流离失所者所在地保护平民的情况。报告还就联合国向该两国派驻多层面存在的可能任务、结构、概念提出了一些初步的备选办法。

二. 政治和安全形势

A. 乍得

7. 乍得自 1960 年独立以来就不断发生暴力冲突和政治动乱,阻碍了建立强有力的国家体制和民主施政。此外,屡次发生的军事政变促成了目前在该国盛行的暴力文化。政治不稳定及缺乏安全也严重地阻碍了经济的发展——尽管新的石油工业带来高收入的前景。

8. 伊德里斯·代比·伊特诺在 1990 年从侯赛因·哈布雷手中夺取权力后,连续在 1996 年、2001 年和 2006 年赢得三届总统选举。在这段期间,乍得尽管有了一些进步,但仍然未能实现具有充分包容性的施政。

9. 2005 年 6 月通过了一项宪法修正案,准许代比总统在 2006 年 5 月举行的总统选举中竞选第三次连任。2005 和 2006 年高层军官叛变,决定加入乍得各个反叛集团,进一步破坏了政治气氛,对政府造成严重威胁。这些反叛集团利用边界地区动乱不安的局势,对乍得国民军发动了似乎是越来越协调的袭击。

10. 据说反叛集团中有许多前国民军军官和非乍得人,包括苏丹国民。此外,一些苏丹武装分子,包括正义与平等运动和救国阵线的武装分子,看来也出现在乍得东北部巴亥附近。还有人指控苏丹反叛集团在乍得境内的难民营招募人员。

11. 鉴于边境地区情况越来越动荡不安,并且根据 2006 年 2 月 8 日《的黎波里协定》和 2006 年 7 月 26 日《恩贾梅纳协议》,乍得与苏丹同意成立联合机构,通过在边界几个地区部署混合军事部队来监测共同边界。但是,协议没有得到实施,两国的关系大大恶化。两国都指责对方支持寻求颠覆各自政府的反叛集团和

(或)雇佣军。与此同时，乍得政府与政治反对派和反叛集团之间只有十分有限的对话。

12. 近几个月里，乍得东部的反叛活动及犯罪活动以及族裔之间的冲突有所增加。这些活动包括以南部苏丹为基地的金戈威德民兵的袭击，他们发动对乍得的突袭，大肆抢掠。11月13日，乍得宣布该国东部处于紧急状态，特别是 Ouaddaï、Wadi Fira 和 Salamat 等省。为了预防，紧急状态扩大到 Hadjer Lamis、Borkou-Ennedi-Tibesti 和 Moyen Chari 省和恩贾梅纳。反叛分子于11月25日短暂占领乍得东部的阿贝歇，阿贝歇东北60公里处的比尔廷附近爆发反叛活动，反叛分子威胁要进攻恩贾梅纳，之后政府于11月28日宣布与苏丹进入“战争状态”，并指控苏丹及在沙特阿拉伯的分子向反叛分子提供支援。

13. 乍得国民军目前约有军队25 000人，其中15 000人据说部署在乍得东部。根据乍得宪法，执法工作由国家警察和国家宪兵共同负责。二者共有约1万人。国家警察主要是在城市地区，宪兵则部署在农村。不过，目前东部地区据说只有大约200名警察，都在阿贝歇和比尔廷两地，他们的培训和基本后勤支援都不够，他们的人数也远远不足以应付东部三省估计110万人口的需要。

14. 乍得境内的法国军队看来起到了稳定局势的重要作用——尽管他们避免介入最近发生的政府与反叛团体之间的敌对行动。总的来说，驻在乍得境内的法国军队超过1 000人，他们有相当多的空中资产支援。

15. 乍得政府在2006年11月7日的普通照会中表达了对联合国按照安全理事会第1706(2006)号决议的规定在乍得东部发挥某种作用的可能性的初步看法。该照会要求部署一支人数有限的“国际文职部队”，以确保在乍得东部所设难民营的安全及“保证它们的中立”。与此同时，它建议这支部队由非洲国家提供的宪兵组成，费用由欧洲或联合国支付。该照会还指出，乍得政府不想乍得被用作“未得苏丹事先允许在联合国主持下对达尔富尔进行干预的后方基地”。不过，乍得政府在2006年11月15日的后续普通照会中声称有人在乍得-苏丹边界进行种族灭绝，并指控苏丹煽动在达尔富尔和乍得东部搞“焦土政策”。该普通照会吁请国际社会在乍得与苏丹边界部署“联合国部队”，并“切实执行安全理事会第1706(2006)号决议”。

16. 12月2日，代比总统会见主管维持和平行动助理秘书长，向他证实乍得政府原则上欢迎按照安全理事会第1706(2006)号决议第9(d)段的规定在乍得东部部署联合国的存在。不过，代比总统指出，必须在技术层面进一步讨论部署的模式。与此同时，他强调出于安全理由，他决定要把几个难民营迁离边界。后来，他于12月9日写信给安全理事会主席，确认他同意“在与苏丹的边界上部署国际存在”，以加强该区域的安全及确保难民和国内流离失所者得到保护。

B. 中非共和国

17. 中非共和国幅员辽阔，人口稀少，历史上贫困深重，族群关系紧张，政治动乱和武装冲突四起，过去 10 年也包括在内。该国还受区域动乱和邻国内乱的影响，出现难民流动，武装集团和反叛集团穿越极易渗透的边界。

18. 1996 年和 1997 年出现了一系列国内冲突和兵变，之后，经过次区域斡旋努力，1997 年 2 月成立了班吉协定执行情况非洲监测团（班吉协定监测团）。1998 年 4 月，联合国维持和平行动取而代之，即联合国中非共和国特派团（中非特派团）。1999 年 9 月成功举行了选举，中非特派团撤出，代之以联合国中非共和国建设和平支助办事处（中非支助处）。办事处继续支持巩固和平和实现民族和解的努力。

19. 2002 年 8 月，中非共和国安全情况明显恶化，尤其是在北部地区。2002 年 10 月，中非经货共同体在中非共和国成立了多国部队。此后，由来自乍得、加蓬和刚果的 380 名军人组成的这支多国部队发挥了有益的作用。这支部队目前的任务是促进中非共和国局势的稳定和中非共和国武装部队的整编。这一任务将于 2007 年 9 月 30 日到期。

20. 2002 年开始了全国对话，但 2003 年 3 月发生政变，弗朗索瓦·博齐泽将军取代昂热-菲利克斯·帕塔塞总统，之后对话中断。博齐泽总统的过渡政府随后于 2003 年 9 月举行了全国对话，中非共和国几位前任总统参加，只帕塔塞总统除外。

21. 博齐泽将军随后赢得 2005 年 5 月的总统选举和立法选举，但该国脆弱的安全局势因犯罪团伙作乱，以及该国西北和东北地区出现武装叛乱而更加恶化。叛乱集团中有前总统帕塔塞的支持者，和先前同博齐泽总统有关系、但随后反叛的人员。中非共和国武装部队经常遭到袭击，中非共和国当局在国内若干地区很难维持法律和秩序。

22. 中非共和国的一个反叛集团声称对 2006 年 10 月 30 日袭击和占领东北部 Vakaga 省比劳镇负责。在 11 和 12 两个月里，他们还占领了该省的 Ouanda Djalle 镇和 Sam Ouadja 镇。中非共和国当局谴责苏丹支持反叛集团。中非共和国当局在多国部队和法国的支持下重新控制了这些地区。

23. 比劳镇受到攻击和占领是在乍得国民军同乍得一个反叛集团在乍得出现暴力冲突之后不久发生的。这两起事件连续发生，令人猜想乍得反叛分子可能同中非共和国某些反叛团体建立了联系，利用中非共和国东北部地区作为后方基地和袭击乍得的备用途径。让这种猜想更有实可据的是，有报道表明，2006 年 4 月恩贾梅纳遭到袭击之后大约 10 天，一架飞机至少两次在中非共和国东北部降落，卸下部队和军事装备。

24. 中非共和国武装部队目前没有能力在全国维持治安，而且十分依赖多国部队和法国提供支持。武装部队大约有 4 千名官兵，估计其中只有 1 200 名能够投入战斗。这支部队有一些潜力，但缺少领导、装备、训练和定期提供的给养，尤其是薪金和后勤支助。有证据表明，在军事行动期间，中非共和国武装部队侵犯了他们认为支持反叛分子的平民的人权。

25. 中非共和国宪兵和警察目前放弃了东北部的三个省(Bamingui-Bangoran 省、Haute-Kotto 省和 Vakaga 省)。国家警察和宪兵共有 3 145 人，按目前配置来看，不能有效地缓解东北部的危机。军队和警察都急需改革，以便能够在全国有效维持治安，同时遵守基本的人权标准。

26. 2006 年 11 月 1 日外交部长给联合国中非共和国建设和平支助办事处发来一封普通照会，呼吁立即有效执行安全理事会第 1706 (2006) 号决议第 9(d) 段中概述的措施。11 月 30 日，博齐泽总统会晤了主管维持和平行动助理秘书长，欢迎可能在该国东北部建立联合国的维持和平存在，并强调需要尽快部署。他还指出，东北部的反叛分子得到苏丹的支持。

三. 人道主义状况

A. 乍得

27. 目前乍得正在经历多方面的人道主义危机，这都同达尔富尔的冲突和中非共和国北部的局势动荡有联系。截至 2006 年 11 月 30 日，乍得境内大约有来自达尔富尔的 232 000 名难民，来自中非共和国的 48 000 名难民。因最近战事再起，大约有 92 000 名乍得人流离失所，而该国东部人口约为 110 万。

28. 尽管苏丹难民给该国带来沉重负担，但乍得政府仍根据国际标准和义务给予欢迎。不过为了维持局面，政府多次呼吁国际社会给予援助。

29. 在 232 000 名苏丹难民中，220 000 人在 12 个难民营内得到援助。但来自达尔富尔的新难民正在不断涌入，尽管人数较少。迄今为止这些难民都被安置在现有的营地内。

30. 这些难民营都设在同达尔富尔毗邻的边界地区，除了两个难民营外，它们均设在离边界 50 多公里的地方。2006 年 11 月，乍得政府决定这些难民营应该迁往内地，有些是在离边界 500 公里的地方，还呼吁国际上为此提供援助。政府认为，迁移难民营是必要的，不仅为了确保难民的安全，而且为了平息苏丹政府关于恩贾梅纳鼓励苏丹反叛分子利用难民营作为后方基地的指控。在技术评估特派团访问期间，代比总统和其他高级政府官员一再坚持必须迁移难民营。乍得政府和难民署成立了一个技术工作组，寻找能够符合最低标准的迁移地址，这些标准包括治安、用水、族裔和谐、中期可行性及自我维持的可能性。此外，难民的迁移还要视安全条件而定。

31. 乍得东部的境内流离失所者大多没有在难民营内。据报告，11月4日至16日，金戈威德民兵袭击了Goz Beïda和Koukou Angarana以南地区，烧毁大约40个村庄，打死260至500名平民。一些境内流离失所者因此再度流浪，目前住在村镇附近的难民营外，还有一些已经四散，因此向他们提供援助更加困难。

32. 迄今为止，该区域内人口的族裔和语言姻亲关系尚能保证境内流离失所者、苏丹难民和地方社区之间的关系不太紧张。不过，土地和其他稀有资源面临越来越大的压力，再加上区域内最近发生敌对活动，正在破坏不同群体之间的和平共处。人道主义机构正在向收容社区提供更多援助，以便减轻它们的负担，也为了缓解紧张关系。不过，这种援助显然还不够，还需要更大努力，提供救援，执行恢复方案。

33. 共有10个联合国机构、39个国际非政府组织和红十字运动成员目前正在向受冲突之害的难民、境内流离失所者和收容难民的居民提供粮食、饮水、卫生、保健、住房、营养支助、教育、保护、心理社会活动和其他援助。除安全状况恶化之外，乍得东部地区人道主义业务也面临极为严峻的挑战。那里地形恶劣，地域广大，基础设施稀少，而且在雨季大部分地区几乎不能通行。

34. 敌对活动和随后出现的犯罪活动迫使人道主义机构数次把工作人员撤离乍得东部。最近发生了战事，所以需要将安全等级转到四级，因此，在乍得东部服务的一些人道主义工作人员和非政府组织工作人员正在减少和迁往他地。工作时常出现中断，妨碍了关键援助的提供。

35. 因为安全局势复杂多变，难民、流离失所者和收容社区都面临各种各样的威胁。缺少最基本的法律和维持秩序机构，致使情况更加严重。最严重的威胁是各方反叛集团把难民营和地方人口用作军事目的；抓壮丁，包括儿童；犯罪活动；族裔间的争斗；用暴力争夺稀少的自然资源。有证据表明出现了性暴力和性别暴力，但是文化习俗使受害者不去寻求治疗，或是报案。总之，局势越来越不安全，这是保护平民工作面临的障碍。

36. 难民营在安全方面面临越来越多的威胁，乍得政府没有能力确保难民营的平民性质和人道主义性质，为应对这些问题，难民署同国防部和领土行政部谈判签订了谅解备忘录，规定在12个难民营内部署235名宪兵。在安全局势恶化之后，2006年9月谈判签署了一份附加议定书，规定增派75名宪兵，使宪兵总数达到315人。宪兵的作用也有所扩大，包括在外地办事处内外执勤，改善人道主义工作人员的安全。难民署为其提供了全套支助，包括每名宪兵每月8万非洲法郎(160美元)的津贴。

37. 迄今为止，国家宪兵维持治安的工作有成功，也有失败。宪兵认真执行任务，许多宪兵没有逃离反叛分子袭击的城镇，但他们没有必要的装备、训练和经验，无法解决或防止犯罪活动、征聘儿童兵、性暴力和性别暴力、难民营人口中武装

战斗人员的存在等问题。到目前为止只部署了 220 名宪兵，有些宪兵被征入武装部队，与反叛分子打仗。

38. 一个主要问题是，对境内流离失所者所在地和收容社区没有相似的安排。目前，在乍得军队巡逻的边界地区之外，存在安全真空状态，各种集团和犯罪分子正在加以利用。目前的安排尽管很新颖，但离保护平民的需要还相差很远。

B. 中非共和国

39. 中非共和国的人道主义局势也令人十分担心。主要原因是国内政局和贫困深重，但是邻国，尤其是乍得和苏丹局势动荡，也造成了影响。在班吉和主要区域城镇之外，教育、用水和卫生、保健服务等基本服务几乎不存在。缺少基本的基础设施。自从 2006 年初以来局势更加紧张，人道主义界认为，中非共和国的局势正迅速恶化。据估计，全国 380 万总人口中，有 100 多万人受到影响。截至 2006 年 9 月，中非共和国收容了几乎 2 万难民，其中包括 14 000 名苏丹人，3 200 名刚果民主共和国人和 1 500 名乍得人。预计大部分苏丹难民将在 2007 年被遣返回苏丹南部。

40. 该国西北地区，尤其是 Ouham 省和 Ouham-Pende 省，目前成了人道主义危机的中心，那里至少有 7 万名境内流离失所者。成千上万的平民目前生活在丛林之中，极少有住宿、医疗、安全饮水和卫生设备。他们的生存在某种程度上依靠在该地区工作的极少数人道主义机构。保护平民和提供维系生命的援助是最紧迫的人道主义挑战。

41. 东北部的 Vakaga 省人口稀少，有 52 000 居民（2003 年普查数字），人口密度仅为每平方公里 1.1 名居民。因为无法进入东北部地区，也缺少关于该地区局势的信息，目前不可能确切地了解那里的人道主义状况。推断 Vakaga 省的人道主义情况同该国其他地方相似。据报道，比劳当地和附近地区最近发生战斗，大批平民流离失所。目前，该地区没有任何联合国机构或国际非政府组织存在。国际非政府组织要求政府允许其进入这一地区。但是政府声称，该地区太不安全，无法有人道主义存在。

四. 人权状况

A. 乍得

42. 乍得在人权方面面临重大挑战。目前国家保护和增进人权的机构似乎无法或是不愿意扭转有罪不罚的普遍状况，造成这种状况的根源似乎是族裔的忠诚。人们普遍认为，行政部门干预司法部门的工作。

43. 乍得批准的各项国际人权条约尚未纳入国内立法。在边远地区，包括毗邻达尔富尔的地区，解决争端的传统机制“血金”超越乍得的法律。在东部大部分城

镇，据报道司法系统已经失去功能。由此造成的有罪不罚现象，又加剧了族裔间的紧张关系。

44. 乍得侵犯人权的报道包括法外杀人，虐待和酷刑，抓壮丁、包括抓儿童，性暴力和侵犯政治权利的行为。

45. 总的人权状况又因为达尔富尔毗邻地区的冲突而更加恶化。国际人权非政府组织在乍得东部调查的结果表明，过去三个月内，有几百人在社区暴力中被杀。小型武器到处可见。新的武装团伙层出不穷。男子、妇女和儿童、难民和境内流离失所者深受暴力所害，不仅生计被剥夺，人身安全也一直受到侵害。

46. 有报道表明，东部地区的平民和苏丹难民从国家机构中得到的保护很少，或者根本得不到保护。识字率很低，包括民政机构中的人员识字率也很低，缺少活跃的民间社会，传统的酋长权威受到削弱，这都是严重的长期挑战。

B. 中非共和国

47. 中非共和国的人权状况也十分令人担心。有罪不罚似乎是主要问题。在若干有记录的军人虐待和犯罪案件中，肇事者或者完全没受惩罚，或是仅仅受到马马虎虎的处分。有罪不罚的形式还包括威胁治安法官、律师、人权维护者和独立记者，有时甚至采取暴力甚至致命的行为。据报道，警察、以及少数宪兵也有侵犯人权的行为。

48. 中非共和国北部目前的冲突使得当地居民的人权受到严重侵犯。中非共和国武装部队，尤其是总统卫队，对报复他们指控支持反叛分子的地方居民，包括烧毁村庄负有广泛责任。特派团还收到了反叛分子虐待平民的指控。

49. 对妇女的性暴力，还有对男子的性暴力，似乎是 2002 和 2003 年叛乱留下的长久后遗症。那时，所有方面都大行暴力，其程度之严重，完全有理由提送国际刑事法院。大量报道说，在国际刑事法院作证的证人受到现着国家工作人员制服的肇事者的骚扰。一个可靠来源报告说，2006 年发生了数十起性暴力案件。

50. 近来报告的其他侵权事件包括对被拘留者一贯施以虐待/酷刑，持续征聘儿童兵到北部、包括中非共和国东北部打仗，以及奴役俾格米人的文化习俗等。

51. 在班吉之外，中非共和国似乎没有司法系统运行，这可以看作既是有罪不罚现象的原因，也是其后果。还缺少独立收集和分析有关人权信息的能力，特别是在东北部等受冲突影响地区。

五. 联合国在乍得和中非共和国多层次存在的初步备选办法

A. 关键的调查结果

52. 因为乍得东部或中非共和国东北部目前存在的敌对活动，技术评估特派团无法访问这两个地区，所以无法就联合国在这些地区建立可能的多层次存在提出成

熟的建议。因此应把以下当作初步的调查结果，还需要得到证实，并经过深入评估加以调整。

53. 技术特派团证实，达尔富尔、乍得和中非共和国的冲突之间的联系越来越大，给次区域安全带来很大威胁。达尔富尔的冲突已经蔓延到乍得，给乍得和其他地区带来严重影响。中非共和国政府断言苏丹正在支持该国东北部的反叛分子。与此同时，中非共和国东北部显然被乍得反叛集团用作绕过达尔富尔-乍得边界的一条路线，因而造成 Vakaga 省的不稳定。许许多多的报告表明，这三个国家每个国家的部落民兵、金戈威德民兵、以及正规部队和反叛分子都有渗透、侵扰和跨界活动，只有中非共和国武装部队除外，这证明边界漏洞很多。

54. 达尔富尔和乍得东部的敌对活动已经造成区域人道主义危机，边界两侧的难民和境内流离失所者总数超过 230 万。中非共和国东北部的情况无法评估，但是显然，最近发生的敌对活动使当地的人道主义情况更加恶化。如果目前的敌对情况在边界地带继续下去，会造成更多人流离失所，反过来又会使整个次区域更加动荡。

55. 在中非共和国，多国部队这支次区域部队在法国的帮助下发挥了有益的作用，但该次区域行动的任务规定和能力都不足以稳定局势。

56. 在本报告撰写之时，没有任何重大的政治或和解进程来解决乍得或中非共和国的冲突。迄今为止，两国政府一直避免与反叛集团进行讨论，认为它们应该首先放下武器并支持和解进程。在敌对行动持续不断的情况下，确立持久和平与安全的前景黯淡。此外，按照目前的主要趋势，武装对抗可能会继续，人道主义危机可能会加剧。

57. 尽管技术评估团的成员在乍得和中非共和国都与高级政府官员讨论了部署联合国多层面存在的问题，但评估团无法确定武装反对集团的意见。不过，两国的反对党在与小组接触时均表示，武装反对集团将认为联合国行动是偏袒及支持两国政府的。在没有开展可信并包容各方的政治进程的情况下，联合国多层面的存在将面临相当大的安全风险。

58. 最后小组还发现，在乍得和中非共和国部署及随后维持任何联合国的存在都将带来巨大的后勤挑战，因为行动地区地形崎岖，气候恶劣，基础设施非常差，没有主要机场，且距离海港非常远。

B. 联合国多层面存在的任务

59. 根据安全理事会第 1706 (2006) 号决议第 9(d) 段的规定，联合国可能部署的多层面存在应努力改善苏丹、乍得和中非共和国之间边界沿线地区的安全形势。其任务将根据核定存在的规模和范围而定。评估团的初步建议是，这一存在的任务规定应包括下列方面：推动所部署地区内的政治进程/对话；在所具备能力的范围内保护平民；保护联合国人员及其资产；监测及调查人权状况；加强当

地的司法、警察和惩戒系统。除上述活动以外，特派团中还可以包括解除武装、复员和重返社会、两性平等问题、行为操守及艾滋病毒/艾滋病等部分，并可酌情包括排雷行动。

C. 联合国多层面存在的总体结构

60. 考虑到当地的事态发展及总体政治和安全评估结果，看起来有必要考虑为乍得和中非共和国设立一个单独的联合国存在，该存在将与非洲联盟驻苏丹特派团（非盟特派团）/联苏特派团及联合国其他行动密切联络和协调。鉴于两国的局势相互依赖，这一存在的行动范围应该覆盖乍得和中非共和国两国。新设立的联合国存在的总部将设在恩贾梅纳，主要业务活动集中在乍得东部和中非共和国东北部，并在班吉设立一个联络处。

64. 设想这一存在将是多层面的，由一名特别代表领导。特派团文职部分的规模相对不大，用于补充乍得和中非共和国境内包括国家工作队和中非支助处在内的现有合作伙伴和活动，并与它们密切协调。

D. 联合国多层面存在的行动构想

61. 技术评估团考虑了设立多层面存在的两个主要备选办法：

(a) **备选办法 A——监测团**：监测团的任务是观察边境地区的局势。监测团将与各政党联络，提供早期预警，并通过建立信任措施和预防措施，帮助改善安全局势。

(b) **备选办法 B——监测和保护团**：监测和保护团的规模较大，除执行上述任务外，还将在能力范围内向受到紧迫威胁的平民提供保护，从而帮助改善边境地区的安全局势。

E. 政治和民政事务

62. 按照两个备选办法，特派团都需要包括一个政治部分和一个民政事务部分。政治部分向特别代表提供支持和咨询意见，协助其推动中非共和国、乍得和苏丹三国内部及相互之间的政治对话，包括执行《的黎波里协定》和《恩贾梅纳协定》，并与包括非盟及其他相关次区域实体在内的联合国合作伙伴建立联络。这一部分还将负责向总部汇报工作。民政部分将与所部署地区的地方当局和民间社会联络，并帮助促进和平与民族和解。政治部分和民政事务部分都将在恩贾梅纳、乍得东部和中非共和国东北部的实地地点及班吉联络处派驻工作人员。

F. 军事

备选办法 A——监测团的军事构想

63. 军事力量的任务是监测并报告武装集团在与达尔富尔交界的边界沿线的跨界活动，重点是各主要过境点，以便提供关于渗透或入侵的早期预警；与联合国

各机构、基金和方案、非盟特派团/联苏特派团、中非支助处、法国军队、多国部队及乍得和中非共和国两国当局保持联络；以及保护联合国人员和财产。实施监测任务的主要地点包括乍得境内九个主要过境点、中非共和国境内一个过境点以及边界地区的重要城镇。非盟特派团最好能够在边界的苏丹一侧开展类似努力，从而提高效率。

64. 该联合国行动将是一个旅级配置，军事总部设在阿贝歇，在乍得设三个营级区，第四个营级区设在中非共和国。

65. 除边境地区的地面行动和大范围巡逻以外，特派团将通过空中观察监测边界。另外还将进行远距离巡逻。曾经考虑过使用非武装军事观察员，但最终放弃了这一想法，因为评估团确定，如没有武装保护，军事观察员就不能安全部署到边境地区。

66. 特派团和区两级都将设立快速反应单位，由空中机动力量和特种车辆提供支持。特派团还需要工兵连提供支持，协助修建联合国基地并提供更多行动能力。部队至少还需要六架军用直升机，用来空运部队并提供专门的医疗后送能力。需要在阿贝歇设立一个二级医院，在比劳设立一个一级加强医院。可能还需要宪兵和后勤运输能力，视进一步评估情况而定。

备选办法 B——监测和保护团的军事构想

67. 一支规模较大的部队除履行上述联络和监测任务外，还将制止袭击，并在能力范围内向所部署地区内受到紧迫威胁的平民提供保护。

68. 按照这一备选办法，特派团将是一个师级军事单位，师部设在阿贝歇，在乍得设三个旅级区，在中非共和国设一个营级区。在各区，军事部分将监测武装集团的跨界活动，并进行巡逻，在城镇、村庄和境内流离失所者所在地点周围提供区域警卫。部队将努力制止武装集团的袭击，并先发制人做出反应以保护平民，包括难民和境内流离失所者。部队还需要在部队、区和营三级设立快速反应能力，通过空运或特种车辆进行部署。部队还需要工兵连和更多直升飞机等其它增援能力。在中非共和国，一营兵力的部署范围仍将限于东北部边境地区。

G. 警务

69. 两个备选办法下的维和行动警务构想是相同的。在乍得，联合国警察将协助本国执法机构完成下列四项基本任务：维持难民营（12 个地方）的治安；维持重要城镇（包括人道主义基地）的治安；在外地人道主义办事处与境内流离失所者营地和难民营之间的来往道路上巡逻；以及维持境内流离失所者和难民所在地区的治安。这些任务只能与联合国军事人员联合完成，由他们提供必要的警卫。通过加强当地警察/宪兵的能力，借鉴难民署在难民营采取的办法，可以完成上述任务。初步估计是，将需要大约 580 名乍得宪兵和警察。这些人人都将获得生活津

贴和其它基本的后勤支持。特派团还将需要大约 160 名联合国警官，其中包括一个训练小组，负责挑选当地人员并提供部署前训练，并需要几名警务顾问，负责支持及监测当地的执法活动。可根据进一步的评估情况和当地的事态发展，考虑使用建制警察部队。

70. 在中非共和国，在对东北部局势予以进一步评估以前，联合国的警察存在将只限于很少的几名联合国警官，负责对国家警察和宪兵的监测工作以及向他们提供咨询，并与合作伙伴联络，包括非盟特派团/联苏特派团、中非支助处、多国部队和法国军队。所部署的人员中将包括边境治安专家和一般执法人员。

H. 人道主义

71. 乍得和中非共和国境内的人道主义业务将继续由各自的人道主义协调员进行协调，而边境地区的新特派团将设立人道主义联络干事，以便确保联合国存在与人道主义界之间的妥善联络。人道主义联络干事的人数和工作地点将视所选定的备选办法而定。

I. 人权

72. 按照两个备选办法，几名人权干事将作为特派团的一部分部署到关键地点，以监测、记录和报告任务地区的局势，并对重大侵犯人权案件展开初步调查。人权干事将特别注意查明犯罪人的身份，并特别关注性暴力和儿童保护等专门问题。同时，特派团可与当地人权组织密切合作，并对地方当局和民间社会进行国际人权标准培训，其中包括有关保护境内流离失所者的指导原则的培训。

J. 新闻

73. 特派团中应包括一个新闻部分，负责解释及推动联合国在两个国家的任务和活动。新闻活动应努力对难民、境内流离失所者、战斗人员和一般公众产生影响。新闻部分的任务应包括：(a) 制定及执行一个社区外联和宣传方案，其中应包括讲习班、培训班及其它更加传统的新闻活动；(b) 重点开展无线电广播，使之成为与公众直接沟通的最有效工具。广播节目可纳入促进人权、和解、保护以及联合国任务和活动的节目。为达到理想的无线电广播目标，联合国应该首先努力找到已经在当地并具备必要网络和能力的适当合作伙伴。

74. 新闻设施应该设在乍得的恩贾梅纳和阿贝歇，以及中非共和国的班吉和比劳。

K. 特派团支助

75. 由于乍得和中非共和国地处内陆，因此在两国部署及随后维持联合国的存在都是巨大的挑战。行动区的地形极其不便，气候异常恶劣，5 至 11 月份期间大雨滂沱，涝情严重。洪水泛滥，加之森林地形，因此会出现一个覆盖乍得东

南部、以及中非共和国北部和东北部的沼泽，造成在陆地上行动非常困难和危险。因此，联合国的存在将严重依赖空运。该地区的热带疾病发病率，包括疟疾的发病率极高，由于这一高健康风险，需要部署先进的医疗设施。据联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署估计，乍得全国艾滋病毒流行率为 3.3%，而在其最大的城市则升至 6%，在首都恩贾梅纳则高达 8%。中非共和国是该区域受影响最严重的国家之一，艾滋病病毒流行率高达 11%。特派团必须开展艾滋病毒预防和宣传方案，以降低维和人员感染和（或）传播艾滋病毒的风险。与此同时，要把对艾滋病毒的关切纳入特派团各职能当中，如纳入人权和国家警察的训练当中。

76. 乍得和中非共和国的另一特点是，基础设施，包括道路、桥梁、机场、电力、交通、通讯及卫生设施条件非常差。除采矿和石油勘探外，其他商业活动仅限于两国首都。两国严重依赖产品和服务的进口。因此，联合国在这两国的任何存在都必须有区外货物和服务供应源。从班吉有可能招聘一些有技术的工作人员。不过，在乍得，由于石油部门对熟练劳动力的需求很大以及其他因素，上述可能性是非常有限的。

77. 乍得和中非共和国的大多数进口通过两条主要通道进行：从喀麦隆的杜阿拉进口，以及从阿拉伯利比亚民众国的班加西进口，但从后者进口的数量有限。货物自杜阿拉至班吉或恩贾梅纳的平均中转时间为 6 至 8 周，视季节而定。而从班吉或恩贾梅纳到各地的主要供应和运输路线则更加复杂，且运输业被一个由正规和非正规实体组成的网络垄断。因此，要在这一地区部署和维持联合国的存在，联合国就必须建立自己的交通运输、通信、医疗和供应及工程基础设施。大部分商品和服务都必须从区域之外进口。

78. 由于上述限制因素，联合国在该地区部署将会费时费钱。由于 5 月份雨季将要开始，因此必须最晚于 2007 年 1 月做出部署决定。尽管这一决定，还是必须尽快派遣一支小型先遣队，为可能进行的特派团部署奠定基础。

L. 安保

79. 这一多层面的存在应设有一个适当的文职安保部门，负责为任务的执行和方案的交付创造安全的环境。鉴于可能部署的地区的不安全局势，此举是必要的。

六. 意见和建议

80. 过去数周和数月以来，边境地区的局势急剧恶化，正严重威胁着整个区域的和平与安全。达尔富尔的毁灭性冲突显然已经波及乍得境内，而达尔富尔、乍得和中非共和国境内的冲突也似乎越来越相互关联。

81. 人道主义和人权状况也已恶化，正严重影响乍得东部和中非共和国东北部的平民。如果允许目前的敌对活动继续下去，我们在达尔富尔及其边境地区目睹的人间悲剧就有可能恶化。我强烈呼吁有关国家政府以及各反叛集团不要袭击平民，并尊重难民和境内流离失所者营地的人道主义和平民性质以及人道主义工作人员及其资产的安全。在这方面，依照安全理事会第 1706(2006)号决议第 13 段的规定，必须为乍得境内目前过于接近边境地区的难民营的居民安全和有尊严地搬迁创造必要的安全条件。我敦促各会员国提供必要资金，用于正在持续进行的人道主义行动和难民营的搬迁。

82. 关于安全理事会第 1706(2006)号决议第 9(d)段设想的部署多层次存在的问题，已与乍得和中非共和国两国总统讨论过。博齐泽总统呼吁尽快部署联合国部队。代比总统则表示，乍得原则上接受联合国特派团的部署，但他指出，这一行动的性质、兵力和人员构成问题尚须进一步讨论。

83. 显然必须处理，迅速恶化的安全形势，保护边境地区平民。但是，乍得东部和中非共和国东北部的局势极其动荡不定，两国政府同反叛集团之间敌对行动不断，特别是在乍得。目前两国政府和两国叛军之间开展有意义对话与和解进程的前景有限。同样，到目前为止，尚没有迹象显示达尔富尔能开始一个可信且包容各方的政治进程。据此，在乍得东部和中非共和国东北部部署并维持联合国和平部队将会有相当大的风险，而该部队能否安全进入将取决于能否征得当事各方的同意。否则，如果反叛集团认为联合国的存在会干预其越界活动，那么联合国的任何存在均可能成为其攻击的目标。除非所有当事方都同意停火，并为寻求政治解决而进行国内以及国家间的对话，否则联合国部队将会在持续敌对的环境中运作，也无法有一个明确的撤出战略。因此，在本报告撰写之时，开展有效联合国维和行动的条件似乎还不存在。

84. 但是，如果安理会决定按照第 1706(2006)号决议第 9(d)段实行建立联合国在乍得东部和中非共和国东北部多层次存在的设想，那么它就应考虑授权部署一个强有力的监测和保护特派团，如上文第五节(备选办法 B)所述。备选办法 A 设想的规模较小的特派团无法在维护边境地区稳定的同时保护面临紧迫威胁的平民。此外，其部署工作将充满过高的风险，并可能在激起人们的期望之后又使期望落空。

85. 做出部署这样一个强有力的联合国监测和保护特派团的决定，其条件应是敌对行动停止和各方达成协议，以便部署部队，为部队的行动提供便利，并充分遵行其任务规定。我还要建议，另一条件是，有关国家政府之间及其与各自的反对派，包括武装反叛运动之间开展对话与和解进程，以找到政治解决办法。安全理事会及所有可对当事方施加影响的会员国应加倍努力，推动这一政治进程。为此，我将继续与非盟和其他伙伴就促进乍得民族和解的必要调解努力进行协商。至于中非共和国，政治事务部已派出一个访问团前往该次区域，同中部非洲货币和经

济共同体各国内部的国家和地区利益攸关方磋商，探讨和平解决该国目前政治危机的途径和方法。

86. 此外，在做出在乍得和中非共和国部署存在的最后决定之前，安全理事会应确定会员国准备提供必要的军队和警察，并准备协助解决由于目前本组织后勤能力已捉襟见肘，此类行动将面临的巨大后勤难题。

87. 与此同时，安全理事会不妨考虑授权派遣一支先遣队，前往乍得和中非共和国。该先遣小组将收集关于边境地区局势的更多信息，进一步探讨该地区有关国家政府之间、以及政府同其反对集团之间达成政治协议的可能性。先遣队还可以进行更详尽的规划和后勤准备，以便我在适当时候向安理会提出更全面的建议。

88. 最后，我想强调，解决达尔富尔、乍得东部及中非共和国东北部局势问题的责任首先须由这些国家的领导人来担负。他们必须拿出必要的政治意愿和领导才能，以有效停止敌对行动，从而结束平民遭受的巨大苦难。我呼吁他们履行他们自由缔结的各项协定，尤其是《的黎波里协定》及《恩贾梅纳协定》。我还鼓励两国政府和反叛集团展开真正的对话与和解进程。只有这样的一个进程才能确保在该地区恢复持久和平与稳定。