



秘书长依照安全理事会第 2121 (2013) 号决议第 22 段提出的 关于中非共和国问题的报告

一. 引言

1. 本报告依照安全理事会第 2121 (2013) 号决议第 22 段提交。该决议要求我与非洲联盟、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)和相关双边伙伴及国际组织密切协商,提交一份关于非洲主导的中非共和国国际支助团(中非国际支助团)规划工作的书面报告,详细开列国际社会为中非国际支助团提供支助的备选方案,包括视实地适当条件将中非国际支助团转变成联合国维和行动的备选方案。

二. 评估团的调查结果

2. 为编写这份报告,我派遣一个技术评估团于 10 月 27 日至 11 月 8 日考察了中非共和国。这支多学科团队由我的主管维持和平助理秘书长埃德蒙德·穆莱特先生率领并包括非洲联盟和中非经共体的代表。评估团与范围广泛的利益攸关方进行了协商,其中包括过渡国家元首、总理及其政府成员、宪法法院院长、各政党和民间社会代表、宗教领袖、国际伙伴以及联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)和联合国国家工作队的代表。该团队成员访问了班吉以外的一些地方,其中包括班巴里、班加苏和博桑戈阿。在 11 月 8 日在班吉举行的国际联络小组会议的间隙,评估团团长还同非洲联盟和平与安全事务专员和中非经共体秘书长进行了协商。

3. 评估团证实了 2013 年 9 月 16 日我给安全理事会的信(S/2013/557)中提出的调查结果,但指出总体局势已严重恶化,且各方一致呼吁在政治、安全、人道主义和人权方面采取紧急行动。尤其令人关切的是,评估团发现社区暴力行为的增长幅度令人震惊。政治局势仍然高度动荡不定和难以预测,而过渡国家元首与总理之间的薄弱关系使得本已脆弱的过渡期政治安排变得更加复杂。与此同时,过渡政府在落实过渡框架关键要素方面只取得了有限进展,尤其是在以下方面:过渡国家元首就任后 18 个月内组织选举;前战斗人员解除武装、复员和重返社会;遣返外国人员。



4. 中非共和国大多数行为体都强调，必须坚持预定的过渡时限。但是，评估团接触的大多人都表示严重关切，指出国际社会如不施加新的压力，选举可能无法在 2015 年 2 月的预定期限之前举行，从而危及整个过渡进程。此外，装备精良、由不同派别组成的前塞雷卡战斗人员团体使过渡国家元首得以掌权，这个团体虽已正式解散，但在该国的治理中仍然具有相当大的影响力，并对当前政治秩序的可持续性和民众构成了一种严重危险。

5. 武装分子对平民犯下暴力行为和严重侵犯人权行为的事件数量更多和更加严重，该国安全局势在此情况下继续恶化。在班吉，白天仍有零星事件，而夜晚的犯罪率还是普遍居高。暴力行为在农村增多。不归过渡当局统一指挥和控制的前塞雷卡战斗人员继续犯下严重侵犯人权的行为，而且完全不受惩罚。由于不能确知这些人的人数、来历和归属，因此难以规划解除他们的武装和重建武装部队。前塞雷卡战斗人员据估有 15 000 至 20 000 人，过渡政府已经确认了近 9 000 名前塞雷卡战斗人员，他们构成了叛乱势力的核心。其中，约 5 000 人将被纳入安全部门（500 人并入警界；500 人并入宪兵；500 人并入护林部门；3 500 人并入军队）。据说有相当数目的前塞雷卡战斗人员是来自外国。

6. 为应对前塞雷卡战斗人员的违法行为，被称为“反巴拉卡”的传统民兵团体重新出现，造成了一种新的暴力和报复格局。近两个月来，越来越多地出现了反巴拉卡团体对前塞雷卡部队以及包括穆斯林民众在内的当地社区的攻击。这些攻击引发了前塞雷卡人员对被被认为是支持反巴拉卡团体的当地民众的报复。这种循环如果现在得不到解决，就有演变成全国范围宗教和种族分裂的危险，有可能陷入包括暴行在内的失控局面，并将对区域产生严重影响。

7. 评估团发现，该国武装部队和其他安全部门对付这些威胁的能力几乎不存在。危机期间，这些部队的人员大都开了小差，而此后重返岗位者也几乎全被缴械，其中有约 7 000 名国家武装部队人员、1 675 名警察和 3 500 名宪兵，主要集中在班吉。他们没有装备，无法行使其职能。

8. 全国各地几乎完全没有国家行政和服务机构，这使得局势更加糟糕。大部分权力机构都已逃离，其办公地点遭到前塞雷卡战斗人员劫掠或占据。除班吉的部分地方外，全国各地都没有司法和惩戒机构，从而助长了无法无天的状态，并为侵犯人权的行为制造了一个有罪不罚的环境。评估团发现，前塞雷卡人员已接管了大部分国家职能，并充当着民事管理者、税收者、警察和司法仲裁者的角色。

9. 法律和秩序普遍崩溃的后果在班吉以外的地方最为明显。在这些地方，成千上万平民流离失所，逃往一些区域人口中心和丛林，从而进一步加剧了本已严重的人道主义局势。此外，全国各地不存在不安全存储的弹药和武器以及战争遗留爆炸物，这对平民人口和联合国人员构成直接威胁。

10. 在人权方面，评估团听取了关于广泛侵犯平民的一批证词，包括即决处决、性暴力和性别暴力、酷刑、非法逮捕及拘禁、劫掠财物、非法检查站和勒索。妇女和儿童仍然特别受到影响，并有若干指控说在绝对有罪不罚的环境中发生了广泛的性暴力。据称约有 3 500 名儿童仍留在前塞雷卡部队的队伍中，而自卫团体招募儿童的情况还在继续。绝大部分学校和医院都遭到洗劫，现已不再发挥功能，导致受教育权和健康权遭到严重侵犯。

11. 当前的危机引发了中非共和国长期恶劣人道主义状况的急剧恶化，使所有 460 万人口受到影响，其中一半是儿童。境内流离失所者超过了 400 000 人，还有超过 110 万人得不到粮食保障。自 2012 年 12 月以来，难民署在邻国已登记了难民近 66 000 名难民。由于安全条件岌岌可危和无法预测，人道主义行为体向包括难民在内的受影响民众提供援助的通道仍受到严重制约，尤其是在农村地区。

12. 每况愈下的动荡局势对区域的影响不容低估。前塞雷卡队伍中大量外国战斗人员的存在就说明了该区域各国之间的复杂关系。漏洞百出的边界、没有国家权力机构、非法开采自然资源牟利的机会以及该国许多地方地处偏远，都为武器和雇佣军流动等跨国犯罪活动提供了一个有利环境，也为激进网络提供了一个潜在的滋生地。

13. 所有对话方认为，立即改善安全局势是在政治、法治、人道主义、人权、早期恢复和发展等所有其他领域中取得进展的关键先决条件。大部分对话方还强调，亟需加强中非建和办并快速部署一支有效和公正的部队，以保护平民，遏止侵犯及践踏人权的行爲，帮助恢复安全及遵守法治，防止可能出现的大规模暴力。

三. 非洲主导的中非国际支助团规划和国际支助备选方案

A. 中非国际支助团规划

14. 6 月 17 日，非洲联盟和平与安全理事会决定原则上支持设立中非国际支助团，其核心要素是中非经共体主导的中非共和国巩固和平特派团(中非巩固和平特派团)所属各特遣队。在同一决定中，该理事会要求非洲联盟委员会同中非经共体和其他潜在的部队和警察派遣国以及同其他相关国际伙伴协商，拟订一个行动构想和后勤支助构想。非洲联盟委员会随后于 7 月 2 日至 5 日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴召开了一次专家会议，以拟订行动战略构想，出席会议的有该区域各国、潜在的部队和警察派遣国的代表以及相关区域和国际组织的代表。

15. 如我在 2013 年 8 月 5 日的报告(S/2013/470)中所述，根据战略性行动构想，非洲联盟和平与安全理事会 7 月 19 日授权部署中非国际支助团，最初为期 6 个月，总兵力 3 652 人，包括 3 500 名军警人员(军事部门 2 475 人及警察部门 1 025

人)和 152 名文职人员。中非国际支助团的任务是促进：(a) 通过采取适当措施，保护平民、恢复安全和公共秩序；(b) 实现国家稳定、恢复中央政府权力；(c) 改革和调整国防和安全部门；(d) 为向有需要民众提供人道主义援助创造有利条件。和平与安全理事会还敦请安全理事会、欧洲联盟和其他伙伴充分支持非洲联盟和中非经共体，协助将中非巩固和平特派团转变成中非国际支助团，并通过提供必要的财政、后勤和技术援助，确保中非国际支助团有效运作。

16. 10 月 7 日至 10 日，我向非洲联盟委员会部署了若干联合国规划人员，以支持非洲联盟和中非经共体之间的行动规划会议，会议目的是为中非国际支助团敲定行动构想。法国、美利坚合众国、欧洲联盟和法语国家国际组织也参加了会议。中非国际支助团行动构想是非洲联盟和中非经共体在战略层面上一次重要协作互动的结果。

17. 该行动构想设想分五个阶段部署中非国际支助团，以支持过渡政府根据过渡路线图履行其国家职责，即：(a) 2013 年 12 月 19 日，中非巩固和平特派团将权力移交给中非国际支助团；(b) 不迟于 2014 年 2 月底稳定班吉和班吉-布阿尔-加鲁阿-布阿利走廊；(c) 沿西部走廊恢复国家权力；(d) 沿东部走廊恢复国家权力；(e) 一俟选举进程完成，即向国家机构移交安全任务。该行动构想还设想中非国际支助团的军事、警务和文职部门共同努力，协助中非共和国前战斗人员解除武装、复员和重返社会以及遣返外国战斗人员。

18. 截至 10 月 31 日，中非巩固和平特派团部署了 2 589 名军警人员，其中包括 2 220 名军人和 379 名警察。总兵力中有 1 694 名军警人员部署在班吉。将大部分部队集中在班吉有助于首都在一定程度上恢复平静，但严重事件还在继续出现，犯罪情况仍然令人不安。不过，中非巩固和平特派团在全国各省的能力有限，使其在面对前塞雷卡战斗人员、反巴拉卡团体和其他武装分子构成的威胁时，难以切实保障平民的安全。关于前塞雷卡部队与中非巩固和平特派团之间在一些地方紧张关系加剧的报告也令人严重关切。中非经共体秘书长告知评估团，鉴于近期局势恶化，中非经共体设想在向非洲联盟移交之前部署更多部队到中非巩固和平特派团，包括一个步兵营和一支预备部队、以及中非经共体五个成员国派出的直升机部队。自 8 月 1 日以来，中非经共体继续向中非巩固和平特派团提供资金。

19. 10 月 25 日至 29 日，联合国参加了非洲联盟-中非经共体对中非巩固和平特派团支助能力的一次联合评价，其目的是评估该部队当前的能力，发现中非巩固和平特派团面临的差距，就为消除关键能力差距所必须的物资和技术支助达成共识。这一进程包括非洲联盟、中非经共体和联合国通过各技术工作组开展详细协商、与中非巩固和平特派团部队总部进行协商、以及对中非巩固和平特派团部署地点进行若干次访问。

20. 查明了后勤方面的一些差距，特别是：(a)基本维持，包括饮水、口粮以及炊事燃料、废物管理、医疗设施及药品和医疗及伤员后送基础设施；(b)用于支付津贴、死亡和伤残及其他福利的行政和财政支助；(c)当前的战略和行动支助，包括维护和工程能力、特派任务的陆运、安全与安保、空中支援、办公家具及住宿、指挥及控制通信和信息系統、特派团总部和弹药；(d)部队和警察派遣国的主要装备和自我维持，包括装甲运兵车、救护车和个人装备；(e)部署前和战区内部队和警察培训，包括保护儿童和防止性暴力的特别培训。

21. 评估团还审议了中非国际支助团执行其全面任务预计需要达到的能力。该支助团有待设立的文职部门编制预期为 152 人，包括实务和支助人员，最初部署在班吉的支助团总部，并稍后部署至四个地区总部。根据非洲联盟的初步计划，文职部门将专注于规划、协调和与实地民众及主要利益攸关方联络。

22. 这在战略和行动层面留下了若干差距。还需要为执行文职任务拟订一个特派任务构想，以指导中非国际支助团在这些方面的活动。在行动方面，目前的资源分配有可能给中非国际支助团达到执行复杂而又艰巨的任务所需的待命水平提出了严重挑战，尤其是在迫切需要保护平民方面。执行中非国际支助团的任务还将需要建立与中非建和办、人道主义团体和当地民众进行协调的得力机制。上述所有挑战都意味着需要承诺投入相当的人力资源和专门知识。

23. 虽有巨大的行动挑战，但从中非经共体主导的中非巩固和平特派团过渡到非洲主导的中非国际支助团的进程正在开展之中，目前定于 2013 年 12 月 19 日移交权力。中非国际支助团若要能在中非巩固和平特派团行动能力的基础上再接再厉，在一个基础设施极其糟糕的行动环境中有效执行规定任务，还将需要大量外部支助。

24. 支助的三大要素包括：(a) 提供一揽子后勤支助；(b) 支付部队津贴并偿还特遣队所属装备及自我维持费用；(c) 提供关键能力，其中包括加强支助团结和组织、指挥及控制安排以及增强现有能力。除后勤支助需求外，还必须解决中非国际支助团实务部门中已查明的能力差距，以确保它能成功执行其所有任务。

25. 至关重要的是提供基本后勤支助以满足生命保障的需求，包括提供口粮、燃料、工程施工、通信和医疗服务以及部队的战略部署及轮调和装备及给养运送。由于中非巩固和平特派团即将过渡到中非国际支助团，这种关键支助最初可能需要通过快速灵活的双边和多边安排加以提供。联合国的支助可以对此加以补充，以增强中非国际支助团的文职能力，特别是财务、采购和后勤知识专长，但前提是安理会批准这一备选方案，同时考虑到需要一个约 6 个月的过渡期，这个过渡期对于建立和确保提供更可预测的支助必不可少。

26. 因此，评估团为国际社会向中非国际支助团提供支助确定了五种备选方案。第一种备选方案涉及到为中非国际支助团向非洲联盟提供双边和多边支助，以及

向部队和警察派遣国提供直接捐助。第二、第三和第四种备选方案是适时把这种直接的双边和多边支助与联合国提供的其他有利支助相结合。必须指出，关于联合国支助的这些备选方案并不涉及提供关键的军事装备和增强军力手段或代替中非国际支助团履行分派给它的实质性文职任务。在第二、第三和第四种备选方案的情况下，联合国将同非洲联盟签署一份谅解备忘录，界定和规范每一方的作用、责任和义务，以确保问责和透明。第五种备选方案意味着中非国际支助团转型为联合国维持和平行动。

27. 国际支助将大大改善中非国际支助团执行规定任务的能力。不过，在前四种备选方案下，中非国际支助团的最大能力水平仍将有别于规模相似的联合国维持和平行动，尤其是在增强军力的手段和文职能力方面。

28. 任何联合国支助还必须符合联合国人权尽职调查政策，无论选择任何一个备选方案，都必须在其中纳入执行该项政策的内容，并为其配置资源。联合国向中非国际支助团提供支助的所有备选方案都将遵循全球外勤支助战略的原则。

B. 国际支助备选方案

备选方案 1：双边和多边支助

29. 第一个备选办法包括在后勤支助、部队津贴和偿还装备费用方面向非洲联盟以及部队和警察派遣国提供双边和多边支持。还可以通过这一安排提供其他的关键装备和增强军力手段。

30. 2013年8月1日，非洲联盟向其成员国和主要合作伙伴发出请求，要求提供资金支持中非国际支助团。其中一些国家及合作伙伴此后已承诺向支助团提供一些财政和技术援助，但数额有限。法国和美国还承诺对那些向中非国际支助团派遣特遣队的国家提供直接支助。欧洲联盟也已承诺通过非洲和平融资机制向非洲联盟提供大量财政援助。

31. 联合国将发挥有限作用，包括调动双边和多边援助、向中非国际支助团提供规划协助、以及与会员国和非洲联盟进行协调。在建立由非洲联盟管理的信托基金方面，联合国还可以向非洲联盟提供技术援助。

32. 由于提供直接双边和多边援助，可以立即向中非国际支助团提供支助，以消除已查明的差距，特别是在生命保障服务(提供粮食、水和燃料)方面。然而，为了切实发挥作用，捐助方必须在很短时间内提供必要的资金和后勤支助，协调开展援助，以防发生任何重复援助的情况。还应指出，迄今已承诺提供的支助可能不足以支付与中非国际支助团全年运作的所有相关费用。此外，除非潜在的捐助方作出长期承诺，否则无法保证未来捐助的水平。

备选方案 2：由信托基金提供资金的联合国支助

33. 第二个备选方案包括由联合国提供后勤支助以及第一个备选方案所设想的双边和多边支助。这一支助是消除一些剩余的资金短缺所必需的，将由联合国管理的信托基金提供资金。根据这个备选方案，必须提供一些设备，建立适当的联合国特派团支助能力，其中包括提供技术援助，以协助建立中非国际支助团特派团总部，加强其指挥和控制与行政架构，改善通信和信息技术基础设施，提供必要的培训。

34. 该备选方案不包括在自愿供资范围内，提供经常或费用固定的主要生命保障必需品(如燃料、口粮、水)和(或)服务(如医疗)。与第一个备选方案一样，除非捐助方作出长期承诺，否则无法保证未来的捐助水平。

备选方案 3：联合国通过摊款和自愿捐款供资提供有限支助

35. 根据第三个备选方案，联合国将通过摊款供资，提供一揽子有限支助，并同时开展双边和多边努力。联合国在这个备选方案中提供的支助将有助于执行一些具体的任务，而这些任务对于中非国际支助团的有效运作是至关重要的。这将包括为部署和轮调部队提供战略空运；在中非共和国境外的三级设施提供后送和治疗方面的医疗支助；建立和维护中非国际支助团与非洲联盟总部、中非经共体和中非建和办的战略通信；以专用产品和应用程序的形式提供地理信息系统能力；借调中非建和办在信息分析和后勤业务等领域拥有特定技能和专门知识的军事和文职专家。

36. 由于是通过摊款提供经常供资，这个备选方案所提供的支助要比前两个备选方案更具可预测性和可持续性，但只用于已确定的具体的重要任务。将需要通过双边或多边安排、或通过提供自愿捐款的方式提供资金，用于扩大后勤支助的范围，以直接现金付款支付部队津贴、偿还特遣队所属装备等部署费用。

备选方案 4：通过摊款为联合国的一揽子全面支助供资

37. 第四个备选方案是，联合国借鉴为非洲联盟驻索马里特派团的模式建立一个联合国支助特派团，提供一揽子全面后勤支助。这将让中非国际支助团拥有很强的后勤能力。联合国支助特派团将由联合国摊款提供资金，还将包括通常为相同规模的联合国维持和平特派团提供的装备和特派团支助，但不包括任何直接现金付款，例如部队津贴以及偿还特遣队所属装备费用。

38. 这个备选方案将发挥全球外勤支助战略带来的效率，其中包括通过发挥联合国供应链安排的作用，提供生命保障服务(例如口粮、燃料和饮用水)，确保维持较低的特派团支助规模，尽量减少环境影响，并由共同服务提供方(例如全球和区域支助中心)提供支助。联合国将向中非国际支助团提供支持，具体做法是扩

大医疗服务，其中包括可能通过作出合同安排，为向该区域的三级和四级设施进行医疗和伤员后送。

39. 将自联合国通过关于这一事项的决议之日起提供资金，这将有利于平稳过渡到联合国维持和平行动。然而，为中非国际支助团的部署和维持提供后勤支助将是一项庞大的任务。根据这一备选方案，由于中非国际支助团遏制对主要补给路线的威胁的能力存在差距，也没有足够的通信网络来满足业务需求，因此，可能需要通过商业运输或通过加强军事能力提供更多支助。还需要通过双边或多边安排或通过自愿捐款，为用来支付部队派遣国的部署费用(例如部队津贴以及偿还特遣队所属装备)的直接现金付款供资。

备选方案 5：可能将中非国际支助团转变成联合国维持和平行动

40. 根据安全理事会的要求，评估团还审查了将中非国际支助团转变成联合国维持和平行动的可能性，但这要取决于实地是否具备适当条件。

41. 鉴于中非共和国的危机具有复杂性并迅速恶化，评估团认为，这一局势需要采取协调一致、综合和多层面的对策，以有助于消除冲突的根源和目前的表象。这一对策有助于为在法治基础上建立透明、负责、高效和富有活力的机构奠定基础。由于是根据第七章的规定开展活动，可能成立的联合国维持和平行动因此可以把侧重点主要放在(a) 保护平民；(b) 支持政治进程和主要的过渡内容，包括恢复国家权力；(c) 支持组织和举行选举；(d) 促进和保护人权，包括防范与冲突有关的性暴力和基于性别的暴力，以及儿童保护；(e) 促进全国对话与和解；(f) 前战斗人员解除武装、复员和重返社会和遣返外国分子，以及减少社区暴力方案；(g) 安全部门改革；(h) 支持警察、司法和惩戒机构；(i) 排雷行动、监测武器和弹药贩运以及储存管理；(j) 为提供人道主义援助以及难民和境内流离失所者安全、自愿、可持续地回返创造有利条件；(k) 为尽早实现建设和平和经济社会复苏奠定基础。中非建和办将并入这一行动，包括其在联合国人道主义和发展机构根据各自的任务规定和既定指导原则和政策开展工作是与这些机构进行协调的作用。

42. 联合国部队将根据强有力的接战规则开展行动，有权在其能力范围和部署地区内使用一切必要手段，不让武装团体拥有行动自由和进入主要城市。为了支持完成上述任务，该部队的拟议兵力约为 6 000 人，包括四个机动步兵营、两个后备营以及支援部队，这是考虑到目前的地理环境和威胁。此举将在根据评估认定非法武装团体盘踞的主要人口地区以及在优先稳定和扩大国家权力的地区建立安全存在。如果安全局势进一步恶化，环境变得更加不利，那么军事部门的兵力可能需要增加到大约 9 000 人，以便进行自我保护并保护人口中心不受武装团体侵犯。一个关键的挑战是，具备在一个公路网络和基础设施薄弱的国家全面进入运作的键能力、支援部队、增强战斗力的手段和现代技术。

43. 联合国警察部分约有 1 700 名警务人员,其中包括建制警察部队和个体警察。警察组成部分还将构成维持和平行动的一部分,有助于保护平民,支持恢复和发展国家一级的维持治安和其他执法部门。还将建立一个包括 60 名人员的惩教部分,负责在重建惩教方案方面向中非共和国当局提供支持、咨询和援助。还需要提供资源为恢复基本的基础设施提供资金,提供设备,促进刑事司法链的主要政府人员开展能力建设。

44. 需要与法国和非洲联盟制订具体安排,以确保联合国维持和平行动、法国博阿利分遣队和非洲联盟打击上帝军区域合作倡议区域工作队彼此有效协调和相互支持。中非共和国、乍得和苏丹建立的三方军事部队在该国东北部开展行动,也需要与该部队建立适当的协调安排。

45. 按照已确立的理论和做法,联合国维持和平特派团若要顺利部署并进入运作,需要具备某些实地条件。十分重要的是,过渡政治框架要继续保留,而且过渡政府对这一进程作出承诺,并采取具体步骤执行过渡框架。这包括过渡政府采取措施,确保在中非经共体领导人在《利伯维尔协定》和《恩贾梅纳宣言》中商定的时限内举行民主选举。虽然安全环境可能仍然岌岌可危和不可预测,但过渡政府必须立即区分正式代表国家安全机构的部队与法律框架之外的任何部队。过渡政府尤其应明确阐述其在全国范围内重建安全和法治机构的愿景、其武装部队今后的构成(包括接受新成员的标准)、以及当前的政治框架将如何为前战斗人员解除武装、复员和重返社会以及外国人员遣返铺平道路。联合国若要在根据规定得到同意的情况下开展行动,就必须明确说明这些问题。

46. 非洲联盟和中非经共体均表示支持中非国际支助团最终转变成联合国维持和平行动,但并不是在近期。该国总理向评估团表示,他欢迎紧急部署联合国维持和平行动,而过渡国家元首则表示,他对联合国的支助都持积极看法,不会反对部署联合国维持和平行动,也不反对部署中非国际支助团,只要这项部署是包括首先部署中非国际支助团在内的一个进程的一部分。

47. 如果安全理事会要求将中非国际支助团转变成联合国维持和平行动,那么中非国际支助团的待命状态和业务标准还应符合某些条件。联合国维持和平特派团部署在中非共和国全境的所有军事和警察人员应能够按照联合国最低标准开展行动,而且充分具备各种能力。因此,需要在转型之前向中非国际支助团的部队和警察派遣国提供双边和多边支助和培训,并制定一项按照联合国标准装备所有部队的计划。在联合国维持和平特派团任职的所有人员还必须遵守联合国人权筛查政策。

四. 意见

48. 我对中非共和国的危机不断加深感到更加关切。中非共和国人民面临着一次复杂而又多层面的紧急状况和保护危机。这一危急源于长期的社会政治、结构和

治理缺陷，比如国家机构薄弱、自然资源管理不善、社会凝聚力脆弱以及一些社区被边缘化的感觉根深蒂固，该国北部那些认为受到中央政府歧视的社区尤其如此。

49. 中非共和国没有一个能够保障国家和人民安全的有凝聚力的国家权力机构。塞雷卡前战斗人员实际上承担了国家安全部队的职能，并对全国各地的大部分勒索敲诈和侵犯民众人权行为负责。反巴拉卡团体也犯下残暴的侵犯人权行为。民众生活在恐惧中，持续的不安全状况也对人道主义和社会经济状况造成了灾难性影响。社会和经济结构继续遭到削弱，这可能对该国的稳定产生长期影响。由于全国各地行政当局林立，暴力活动普遍，有可能蔓延到邻国，地方自卫团体现象日增，国家有进一步分裂的危险。

50. 亟需通过解除武装、复员和重返社会等措施来解决各武装团体带来的主要安全威胁。该区域各国之间关系复杂，前塞雷卡部队中有许多外国人员，而且存在跨国犯罪活动的可能性，因此，不应低估局势进一步恶化可能对整个次区域造成的危险。中非当局对确保局势不会进一步恶化，并毫不拖延地在政治和安全等所有方面取得进展负有主要责任。同时还应回顾，权力机构目前没有保障居民安全的能力。

51. 安全要务不应有损于全面应对局势的需要。我敦促过渡政府履行其在这方面的责任。过渡路线图的执行工作出现任何拖延，都会产生重大政治影响和严重的安全影响，并将危及国际社会可能为中非共和国摆脱危机提供的援助。

52. 人道主义和人权状况继续恶化，对脆弱人群造成不成比例的严重影响，特别是在针对妇女的性暴力和招募儿童方面。由于持续暴力行为对援助受困民众造成越来越多的限制，一场大规模的人道主义危机迫在眉睫。

53. 社区之间的关系日趋紧张，令我特别关切。虽然从根源上讲冲突不是宗教或族裔冲突，但越来越多的袭击和不分青红皂白的报复行为在该国一些地区的基督徒和穆斯林之间制造了一种严重怀疑的气氛。通过在政治上操纵这些恐惧心理等方式进一步加剧这种紧张关系，可能导致派别暴力失控，给该国、次区域以及其他地区造成大量后果。我呼吁国家权力机构以及宗教和社区领袖尽最大努力应对这些紧张局势，加强民族凝聚力，包括呼吁宗教间对话和共存。

54. 同时，还必须采取紧急措施，结束普遍存在的有罪不罚现象，确保追究责任。我呼吁所有利益攸关方协助国家权力机构以富有创造性的方式追究侵犯人权者的责任。我要求安全理事会特别关注这一点，并考虑采取可能对这种犯罪追究更大责任的措施，其中包括制裁。

55. 我深信，在这场危机失控和可能进一步造成重大生命损失之前，日益紧迫地需要解决这一危机。如果现在不采取果断行动，来打破暴力循环，制止侵犯人权行为，并在全国各地重新建立最低限度的安全，那就不仅会进一步危及中非共和

国的民众，还会使今后任何干预行动更加复杂、成本更高。成员国有机会，而且我坚信也有责任来防止发生很有可能造成大规模暴行的局面。根据本报告提出的各项备选方案，我呼吁安全理事会立即授权采取集体行动，保护平民人口免遭进一步暴力行为和袭击。

56. 要实现这些目标，该国权力机构将需要国际社会提供重要的支持。在这方面，我赞扬中非经共体迄今为止为支持该国的稳定作出的大量投资，包括在最近几个月部署更多的中非巩固和平特派团部队。最近核准的加强中非建和办举措也有助于支持在政治、法治和人权方面取得进展。我还对非洲联盟的参与表示欢迎。我感谢非洲联盟和中非经共体开展密切协商，在中非巩固和平特派团所取得成就的基础上，为非洲领导的和平行动制订了行动理念。亟需部署一支拥有可预测和可持续资金来源的有效部队，以保护平民，遏止侵犯和践踏人权的行为，帮助恢复安全和遵守法治，防止中非共和国可能发生大规模暴力，并防止冲突区域化。我欢迎非洲联盟和中非经共体的立场，即中非国际支助团应最终转变为一个维持和平行动。我已指示秘书处在安全理事会作出决定之前据此编写计划。

57. 为了尽量成功地执行任务，中非国际支助团必须从一开始就得到尽可能全面和可预测的支助。本报告提出了为中非国际支助团提供支助的备选方案，以消除非洲联盟、中非经共体和联合国共同确定的严重差距。提供这种支助将促进执行中非国际支助团雄心勃勃的必要任务，具体方式包括可能将该支助团转变为联合国维持和平行动。如果中非共和国的局势急剧恶化，联合国也可经安全理事会授权作出紧急回应，利用周边特派团的资产和部队，并将这些资产和部队交由我的中非共和国问题特别代表兼中非建和办主任直接指挥。

58. 我感谢那些已承诺通过为部队和警察派遣国提供双边援助或通过直接向非洲联盟提供支助来支持中非国际支助团的国家和组织。联合国随时准备根据安全理事会的决定提供更多支助。我敦促安理会各成员迅速审议这些备选方案，并根据这一危机的复杂性和居民的迫切保护需求采取相应对策。

59. 中非共和国的前进道路及其危机的解决将取决于国家权力机构和国际社会作出承诺并采取具体行动，不仅应对过去一年所发生事件对当前造成的后果，而且还要消除冲突根源。这些因素长期遭到忽略。这将需要参与中非共和国工作的所有行为体密切合作，其中包括该区域的国家、次区域和区域组织以及广大国际社会。这些利害攸关的问题需要长期投资，但是如果同现在不采取会对民众乃至整个区域造成危险相比，这些投资将是微不足道的。