



## 2013年9月16日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会 2013 年 1 月 24 日第 2088(2013) 号决议，其中请我提出一份评估报告，说明在 2013 年 1 月 11 日《利伯维尔协议》签署后，联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)怎样才能进一步落实其优先事项。2013 年 2 月，联合国战略评估团访问了中非共和国，并就如何加强中非建和办提供了建议，其假设是，《利伯维尔协议》为促使该国恢复宪政秩序的过渡时期铺平了道路。鉴于当地局势迅速恶化，前总统弗朗索瓦·博齐泽所领导的政权于 2013 年 3 月 24 日垮台，塞雷卡联盟掌控了该国，因此，总部的一个多学科小组于 2013 年 8 月 21 日至 26 日进一步审查了中非建和办的任务和结构。我高兴地在所附报告中转达多学科小组的调查结果和建议，请安理会予以注意。

小组发现，自上次评估以来，政治和安全局势急剧恶化，仍然非常动荡不安，难以预测。在班吉以外，在 3 月违宪更迭政府前就已十分薄弱的国家行政部门现在基本上踪迹全无，而在首都，过渡当局尚未充分控制所有塞雷卡指挥官及其各自的部队。在全国各地，塞雷卡地方指挥官及其武装分子继续有计划地实施严重违反国际人权和人道主义法的行为却逍遥法外。因此，过渡政府的权力和对全国领土的控制力正在迅速削弱，人道主义危机已经发展成为大规模的复杂的紧急情况，全国人口有一半亟需人道主义援助，并面临保护危机。

中非共和国是一个疲弱的国家，没有统一的国家权力机构能够负责任地保障国家及其人民的安全。国家权力掌握在塞雷卡麾下松散联合的地方军阀手中。这些部队并未置于过渡当局的统一指挥和控制之下。百姓生活在恐惧之中，已开始动员起来，反对塞雷卡部队，已有零星的冲突发生。地方自卫和反叛乱部队很可能增加，这将导致国家权力进一步削弱，全国各地行政机构林立，带有宗教色彩的暴力此起彼伏，有可能蔓延到邻国。作为过渡基础的《利伯维尔协议》、《恩贾梅纳宣言》和《过渡宪章》正在蓄意遭到忽视，过渡时期国家首脑正在积聚行政权力，对总理的权力构成损害。过渡时期国家元首与总理之间的关系仍就紧张。

百姓感到绝望，对联合国寄予厚望，希望联合国果断地促进局势的改善，而局势仍然是不稳定和不可预测的。联合国必须同时努力落实几项紧迫的优先事



项：(a) 帮助稳定安全局势；(b) 为包容各方的政治过渡进程形成势头助一臂之力，并提供支持；(c) 帮助保护民众免遭严重侵犯人权行为；(d) 应对紧迫并不断增加的人道主义需要；(e) 协助重建重要的国家机构和将国家权力扩大到全国各地；(f) 在可能的情况下，通过恢复和发展活动，促进较长期的解决办法，消除危机、不稳定、脆弱性和贫困的根源。

为了落实这些优先事项，联合国必须调整战略，以适应形势的需要；加强政治和人权方面的能力；加强在全国各地的存在；加强从社会经济、政治和安全角度分析中非共和国国内和次区域动态的能力，提升对工作人员的安全保障能力。联合国还应逐步扩大在班吉以外的实地存在，优先照顾对人道主义援助、人权监测和报告及恢复国家权利需求最大的地区。

与此同时，安全局势的改善是在所有其他领域，包括政治、人道主义、人权、早期恢复和发展等领域取得进展的重要先决条件。这需要向非洲主导的中非共和国国际支助团提供大量的支持，并与之密切配合。因此，联合国应优先提供规划和后勤支持，以确保迅速有效地部署中非共和国国际支助团。

鉴于联合国工作人员所面临的安全风险增加，中非共和国巩固和平特派团和中非共和国国际支助团即便在充分运作后能力仍很有限，而且缺乏可靠的国家安全部队和执法机构，因此，还建议采取紧急措施，在全国各地加强对联合国人员和设施的安全保障。这应包括部署联合国警卫队。这样的部署被确定为缓解安全风险整体工作的一个重要因素。这些都是迫切需要的，这样才能开展各项活动，如人权监测和报告，支持在农村地区重新建立国家权力和其他任务。

谨请将本函及其附件提请安全理事会成员注意。

潘基文(签名)

## 附件

### 2013年8月21至26日联合国中非共和国多学科代表团的调查结果和建议

#### 一. 引言

1. 2013年1月24日,安全理事会通过了第2088(2013)号决议,将联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)的任务期限延至2014年1月31日并请秘书长提出一份评估报告,说明在2013年1月11日《利伯维尔协议》签署后,联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(中非建和办)怎样才能进一步落实其优先事项。

2. 因此,2013年2月18日至26日,向中非共和国派遣了联合国战略评估团(战略评估团)。该团就如何加强中非建和办提供了建议,其假设是,《利伯维尔协议》为促使该国恢复宪政秩序的过渡时期铺平了道路。

3. 但是,在战略评估团返回三个星期后,当地局势迅速恶化,塞雷卡联盟入侵并于2013年3月24日占领了班吉,最终导致弗朗索瓦·博齐泽总统领导的政权垮台。有意见认为,有必要进一步审查中非建和办的任务和结构,以使其适应不断演变的局势。

4. 因此,2013年8月21日至26日,从总部向中非共和国派遣了联合国多学科代表团。代表团由政治事务部牵头,成员来自维持和平行动部、开发计划署(开发署)、联合国人权事务高级专员办事处和联合国人道主义机构。访问的目的是,考虑到2013年8月14日秘书长驻中非共和国特别代表巴巴卡尔·盖伊、主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员瓦莱丽·阿莫斯和主管人权事务助理秘书长伊万·西蒙诺维奇向安全理事会所做的联合通报,就如何调整中非建和办的任务、组成和结构拟订建议,供秘书长考虑,并转交给安全理事会。

5. 代表团听取了中非建和办和联合国国家工作队的情况通报,还会见了国内利益攸关方,包括总理、全国过渡委员会、司法部长和领土管理部代表;民间社会;外交界和人道主义界;以及中非共和国巩固和平特派团(中非巩固和平特派团)指挥官。此外,代表团还与非洲联盟技术评估团成员进行了协商,还访问了中非共和国西部纳纳-曼贝雷省布阿尔,在那里会见了地方当局人员,包括新近任命的省长和他的政府成员;主政的塞雷卡副指挥官;民间社会的代表;部署在该省的联合国工作人员和人道主义人员。本报告介绍了该小组的调查结果和建议。

## 二. 调查结果

6. 中非共和国当前的危机在塞雷卡叛军 3 月 24 日夺取政权很久以前就开始了，其源于长期存在的社会政治、结构和治理缺陷，例如国家机构薄弱；社会凝聚力脆弱；一些群落，特别是该国北部的穆斯林群落心怀根深蒂固的被边缘化的感觉，他们感到遭受中央政府的歧视。腐败、任人唯亲、滥用权力、内部纷争和国家军队的能力不断恶化使情况雪上加霜。政治格局支离破碎，有 53 个政党，民间社会充其量是极其薄弱。

7. 代表团的调查结果证实了秘书长特别代表、主管人道主义事务的副秘书长和主管人权的助理秘书长 8 月 14 日提交给安全理事会的评估结果。2012 年 12 月以来，政治和安全局势急剧恶化，仍然非常动荡不安且难以预测。在班吉以外，国家行政部门基本上踪迹皆无，而在首都，全国最高权力机构尚未充分控制派系林立的塞雷卡指挥官及其各自的部队。在全国各地，塞雷卡地方指挥官及其武装团体填补了国家崩溃所留下的权力真空，继续有计划地实施严重违反人权和国际人道主义法的行为却逍遥法外。因此，中非共和国正在迅速崩溃，人道主义危机已经发展成为大规模的复杂的紧急情况，有一半人口亟需人道主义援助，并面临保护危机。

8. 更多的调查结果，反映了代表团调查人员的意见，其中包括：

(a) 政治方面：8 月 18 日，乔托迪亚先生作为过渡时期国家元首宣誓就职，为期 18 个月的过渡时期正式开始。一些调查人员对他确保过渡保持正轨的意愿和能力提出质疑。他们还指出，《利伯维尔协议》、《恩贾梅纳宣言》和《过渡宪章》设想由总理领导过渡，但与这些文书的文字和精神相反，乔托迪亚先生在过渡管理方面比总理有更大的发言权。在这方面，大多数调查人员评论说，由于乔托迪亚先生与塞雷卡指挥官关系密切，权力越来越大。这种关系是复杂的，其根本特点是乔托迪亚先生与塞雷卡指挥官高度相互依存，而不是由于乔托迪亚先生作为这些指挥官的政治领导人而被他们绝对服从；

(b) 过渡时期国家元首和总理之间艰难且时而紧张的关系是成功过渡的另一个严峻挑战。此外，全国过渡委员会被广泛认为是完全与乔托迪亚先生一伙。代表团的调查人员一致指出，真正的权力掌握在塞雷卡指挥官手里，他们对国家和首都进行割据，实行全面控制；

(c) 安全方面：国家不仅是太弱，无法保障公民的安全，而且在很大程度上被(塞雷卡)部队所控制，而这些部队被认为应该对各社区所经历的不安全承担大部分责任。塞雷卡给人的印象是，受军阀控制、由各种不同的武装团体拼凑而成的一群乌合之众，纪律涣散，缺乏适当的训练和统一指挥，而不是一个有凝聚力、纪律严明的武装组织；

(d) 使局势更加复杂的是，出现了各种地方武装自卫团体，对被广泛视为占领军的塞雷卡展开斗争。在被视为前总统博齐泽大本营的博翁(纳纳-曼贝雷省)、保瓦(瓦姆-彭代省)和班吉一些社区发生的冲突造成了重大伤亡，特别是平民的伤亡。中非共和国动荡的安全局势对本已脆弱的西非次区域的稳定带来风险。邻国已经收容大量从中非共和国涌入的难民；

(e) 纵观局势，目前的危机带有宗教色彩，可能被破坏分子加以利用。截至目前，虽未出现任何相关的言论，但作为教派暴力和极端主义一个基本要素的大小宗教团体之间的不信任却是存在的；

(f) 人权方面：代表团收到了关于严重侵犯人权行为的资料，如法外处决、即决处决、酷刑、任意逮捕、抢掠和破坏私人 and 公共财产，包括公共记录和档案，招募和使用儿童以及普遍存在的性暴力，这主要是塞雷卡战斗人员所为。对基督教社区进行的有针对性的攻击正在造成这样一种普遍印象，即塞雷卡是反基督徒的，而这反过来又破坏塞雷卡夺权之前所存在的宗教容忍气氛和相对和谐。因此，不断深化的宗教和族裔分化正在成为中非共和国危机的一个最具挑战性的后果；

(g) 人道主义方面：除了紧急救济协调员所述的广泛迫切需要，代表团注意到，本来就捉襟见肘的公共服务只是在勉强支撑，包括班吉也是如此。因为无法获得洁净水，例行免疫接种中断，营养不良，大流行病危险确实存在。由于错失播种季节，预计今后几个月粮食无保障的状况将更加严重。返回中非共和国内地的机动人道主义小组报告称，疟疾和贫血症及麻疹疑似病例导致儿童发病率高得惊人。准入仍然是一个挑战，原因是不安全普遍存在，武装分子将人道主义工作人员作为袭击目标。

9. 总而言之，中非共和国是一个疲弱的国家，没有统一的国家权力机构能够负责任地保障国家及其人民的安全。国家权力掌握在塞雷卡麾下松散联合的地方军阀手中。这些部队并未置于过渡当局的统一指挥和控制之下，而且无法无天。百姓生活在恐惧之中，已开始动员起来，反对塞雷卡部队。地方自卫和反叛乱部队很可能增加，这将导致国家进一步分化，全国各地行政机构林立，带有宗教色彩的暴力此起彼伏，有可能蔓延到邻国。作为当前过渡基础的《利伯维尔协议》、《恩贾梅纳宣言》和《过渡宪章》所载的各项原则并非总是得到尊重，过渡时期国家首脑正在积聚行政权力，对总理的权力构成损害。

10. 中非人感到绝望，对联合国寄予厚望，希望联合国果断地促进局势的改善，而局势仍然是不稳定和不可预测的。为不负众望，联合国必须同时努力落实几项紧迫的优先事项：(a) 帮助稳定安全局势；(b) 为包容各方的政治过渡进程形成势头助一臂之力，并提供支持；(c) 帮助保护民众免遭严重侵犯人权行为；(d) 应对紧迫并不断增加的人道主义需要；(e) 协助重建重要的国家机构和将国家权力

扩大到全国各地；(f) 在可能的情况下，通过恢复和发展活动，促进较长期的解决办法，消除危机、不稳定、脆弱性和贫困的根源。

11. 如上所述，安全局势的改善是在所有其他领域，包括政治、人道主义、人权、早期恢复和发展领域取得进展的重要先决条件。为此目的，中非建和办/联合国国家工作队必须继续共同进行分析，包括分析战斗人员和区域武装团体的动态并制定一项经过深思熟虑的战略，从而确定切入点，以支持政治过渡，促进安全部门改革及士兵和武装反叛分子解除武装、复员和重返社会(复员方案)，加强对法治的尊重和帮助重建其它重要的国家职能。这将需要中非建和办和非洲领导的中非共和国国际支助团密切配合(详见本报告下文)。

12. 此外，还必须加强人道主义协调和宣传，以便为人道主义优先事项获取充分的资金，以及加强中非建和办与联合国国家工作队互动的协调性。总体而言，据认为，目前国际社会对中非共和国的参与和支持与实地局势的挑战和复杂性绝不相称。国际社会需要大大加强对该国的重视。

13. 鉴于上述考虑，代表团已审查了秘书长特别代表 8 月 14 日向安全理事会提出的四项建议以及秘书长最近关于中非建和办的报告(S/2013/470)所列的优先事项，并制定了以下具体建议。这些建议的目的是要涵盖 18 个月的过渡期，所依据的假设是，目前的过渡安排将得以维持。如果情况发生变化，将需要进一步审查。此外，建议不涵盖联合国向中非共和国国际支助团的部署和运作提供支持所需的最终经费。

### 三. 建议

#### A. 联合国中非共和国建设和平综合办事处的政治作用

14. 为了实现上述优先事项，联合国必须根据形势需要调整自己的战略；加强政治和人权方面的能力；加强在全国范围的存在；提高收集和处理信息的能力，以便就中非共和国境内和次区域的社会经济、政治和安全动态，包括武装团体的情况作出高水平的分析；加强对工作人员的安全保障能力。

15. 中非共和国的国家行政部门瘫痪，过渡当局对摆脱危机的途径没有共同的设想，没有具备有效权威的政府对口部门。这种情况严重削弱了中非建和办执行任务的能力。为了克服这一挑战，中非建和办需要通过秘书长特别代表的斡旋，继续向过渡当局提出咨询意见，并帮助改善过渡时期国家元首与总理之间的关系。此外，中非建和办需要促进内部的政治谈判。这种谈判是帮助中非领导人弥合分歧、建立必要的信任、商定彼此可以接受的安排以将进程推向前进所需要的。

16. 特派团赞同秘书长特别代表的提议，即建立一个有两大支柱的结构，并新设一个秘书长副特别代表(政治)职位，以便加强中非建和办的政治支柱。该政治支

柱将需要有设计、推动和管理多利益攸关方对话进程、政治调解和基层和平建设的进一步能力和专门知识。为了完成这些任务，预计还必须增设专业人员员额。在其后的阶段，可能还必须与联合国国家工作队密切合作，为过渡期间的重要政治里程碑提供专门支持，包括计划进行的选举和新的宪法程序。

17. 中非建和办还将发挥重要的行动和咨询作用，支持在中非共和国执行联合国的区域战略，应对上帝抵抗军的威胁和影响(见 S/2012/421)。应该与联合国中部非洲区域办事处(中非办)密切协调，开展这一工作，因为中部非洲区域办的任务就是与联合国实体、非洲联盟和其他伙伴协调工作，克服上帝抵抗军造成的问题。在这方面，中非建和办的工作应该包括收集信息、跟踪和监测上帝抵抗军在中非共和国的活动，了解并协助逃离上帝抵抗军的人员重返社会。归根结底，把国家权威以及法律和秩序扩展到上帝抵抗军目前在活动的地区是该战略获得成功的一个重要条件。

## B. 分析能力

18. 鉴于上述复杂和瞬息万变的局势，中非建和办必须加强监测和预测动态的能力。为此需要专门设立一个股，以随时掌握情况，并作出高水平的分析。特派团建议根据维持和平行动中的联合行动中心和特派团联合分析小组(分析小组)的概念，在中非建和办内作为一个综合单位设立这个股。该股应该包括军警人员，后者同时确保与中非共和国国际支助团联络。该股将通过办公室主任向秘书长特别代表报告。实务部门和机构应向该股调派人员，但也应该在中非建和办的人员配置表上设立专门的职位。

19. 该股还应该与有关伙伴和利益攸关方密切合作，分析冲突根源，包括其政治经济因素，危机的政治经济方面，自然资源在无休止地滋生不安全和冲突方面的作用，以及区域行为体的角色和权力关系(包括在塞雷卡内部)。这种分析将有助于特派团制定战略，进行情景规划，并作出应急安排，同时设计宣传、咨询和方案措施，克服面临的挑战。

## C. 支持非洲领导的中非共和国国际支助团

20. 中非共和国国际支助团应该发挥保护平民、遏制违反和侵犯人权的行为、帮助恢复安全和遵守法治的有效和公正部队的作用。由于缺乏正规的国家治安机构，加上中非共和国极其脆弱的情况，这一任务将特别艰巨。相反，如上文所述，军阀联盟似乎掌握了中非共和国的安全和法治机器。他们控制着训练马虎、纪律涣散的武装人员，而这些人员正是公认的众多侵犯人权行为的始作俑者。如果不克服和解决这一根本挑战，就会影响恢复安全与法治、扩展国家权力和推进安全部门改革的工作取得有效进展。竞争和内斗以及层出不穷形形色色的抗击叛军或进行自卫的团体可导致安全局势的进一步恶化，并有可能扩散暴力。

21. 因此，联合国应该将提供规划和后勤支持作为优先事项，以确保迅速和有效地部署中非共和国国际支助团。为此，中非建和办和联合国秘书处需与中非共和国国际支助团和非洲联盟委员会建立适当的合作机制，以确保密切协作和相互支持，尤其是因为中非共和国国际支助团的文职部分似乎与中非建和办的许多任务相同。中非建和办和秘书处应该特别注意帮助中非共和国国际支助团获得适足的人力和能力，以有效地执行其规定任务。

22. 原先估计中非共和国国际支助团需配备 3 500 名军警人员。这一估计数对在该国全境有效完成预定的任务将是足够的。与此同时，非盟与中部非洲国家经济共同体(中非经共体)双方对中非共和国国际支助团的概念有不同的看法，使这一进程受到耽搁。在这方面，应该尽快实施中非经共体秘书长和非洲联盟和平与安全事务专员 9 月 2 日和 3 日在亚的斯亚贝巴举行会议时提出的建议。

23. 特别令人关切的是中非共和国国际支助团履行保护平民职能的问题。实际上，根据《宪章》第七章给予的授权意味着中非共和国国际支助团必须保护中非共和国的平民不受该国境内严重违反和侵犯人权的团体和个人的侵害，包括塞雷卡成员的侵害。据称塞雷卡部队中有一些外国指挥官和战斗人员，这使局势更为复杂化。与此同时，一些国家和国际对话者认为乍得是中非共和国问题的一部分，但同时又认识到，任何持久的解决方案都必须考虑乍得的国家利益。因此，应该仔细审查部署中非共和国国际支助团的规划假设。

24. 值此联合国为中非共和国国际支助团提供技术和规划支持之时，不妨借鉴我们最近将非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)转变为联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的经验教训。

#### D. 在该国增加联合国的存在

25. 中非建和办和联合国国家工作队迫切需要在班吉以外的地方增加存在。人道主义机构尤其通过机动巡逻队取得的有限进展对提供援助、建立信任和收集信息都在产生积极的影响。鉴于侵犯人权的行为猖獗，恐惧和有罪不罚成风，民众要求紧急部署联合国工作人员，包括设立一个强有力的人权监测员部门。加强外地存在也将有助于提高中非建和办对局势的了解和分析。

26. 联合国应该扩大在班吉以外的实地存在，优先关注最需要人道主义援助、监测和报告人权情况以及(或)恢复国家权威的地区。这应该包括立即增加机动外联队，并逐渐设立新的外地办事处。为此，中非建和办建议了几个优先设立外地办事处的地点，联合国国家工作队与主导实体/机构一起对每个地点制定了部署规划。特派团建议，外地办事处地点的选择标准应考虑风险评估、当地的实际情况和扩展国家权威的先后顺序，并考虑联合国国家工作队支持扩展国家权威、地方治理和法治同时满足人道主义需求的方案机会。联合国在每个外地办事处的机构配置和人员组成应该根据当地情况和需要。

27. 中非建和办是一个综合特派团，其外地存在也应帮助落实联合国对中非共和国的共同设想和本组织的综合战略。然而，不应该将此理解为要求同地办公或将联合国存在的所有组成部分都集中到同一地点。同地办公具有节约费用的优点，但根据中非共和国的情况，保持人道主义行动的鲜明特点也是需要加以考虑的。

## E. 工作人员的安全和保障

28. 中非建和办和联合国国家工作队的工作人员对该国的安全局势表示严重关切。在这方面，特派团建议安全和安保部(安保部)在外勤支助部的增援下，立即加强其在该国的安保能力，紧急审查安全风险评估，增强安全措施。联合国需要立即升级该国境内的安全和安保系统，包括加强安保部在班吉和外地一级的能力。

29. 秘书长特别代表向安全理事会提出的其中一项建议是部署一支联合国警卫队，以保护该国各地的联合国人员、设施和财产安全。这一需要是根据联合国工作人员的安全风险增加、中非巩固和平特派团和中非共和国国际支助团充分投入行动后将应接不暇、没有可靠的国家安全部队和执法机构的情况决定的。特派团与中非建和办、联合国国家工作队和人道主义国家工作队详细讨论了这一建议。尽管中非建和办和联合国国家工作队赞同这一想法，但人道主义国家工作队担心这一部队可能会影响人们对其存在和行动中立性的看法。他们着重指出，人道主义人员没有这种保护也继续在某些地区行动。一些人担心，对联合国的非人道主义人员加强军事保护可能会增加人道主义行为体的安全风险。中非建和办和联合国国家工作队进行的方案能力评估显示，即便在必须和应该增加措施减少安全风险的情况下，该国各地也仍在继续开展或恢复开展一级救生重要方案。

30. 然而，为能执行监测和报告人权情况、支持在农村地区恢复国家权力和其他较低级别的重要行动，警卫队被视为减少安全风险的总体努力中极其需要的一个重要因素。因此，需要在考虑现有安全风险评估和机构存在审查的基础上，制定关于这种警卫队的详尽概念。警卫队应该首先关注本国工作人员遭受攻击的班吉，然后随着外地办事处的重新开启或在新地区的开设而逐步扩大，尤其是国家权威历来比较有限的该国东北部和东南部地区。在将警卫队部署到这些地区时，应该根据当地的威胁和风险评估，包括评估对现行人道主义行动的可能影响。按照机构间常设委员会(机构间常委会)关于使用武装警卫队的政策，对人道主义工作者而言，无论是为了保护营地还是车队，警卫队都不应该是非用不可的。

31. 中非建和办和联合国国家工作队经常提出的另一个重要问题与医疗设施有关。民选政府倒台之前，医疗设施就非常缺乏，倒台之后则几乎根本不存在。联合国只有一个医务室，没有医疗设施。正如联合国国家工作队的一位工作人员所言，“让我们冒生命危险”。鉴于地方保健设施很不安全的报告，亟需在班吉设立联合国的一级门诊部。中非建和办已经开始与联合国医务司讨论此事。

## F. 促进和保护人权

32. 按其目前的人员配置水平，中非建和办无法充分履行其人权职能，因此必须得到加强，才能有效地在全国各地促进人权保护，并充分监测、调查和报告中非共和国正在发生的严重侵犯人权行为。为配合这项工作，还需要努力在政府和非政府机构创造就人权、人道主义和人权保护问题进行对话的空间，并支持创建和扩展国家人权和人权保护体制，包括通过民间社会能力建设进行监测和报告。这些活动需要与联合国国家工作队的活动进行密切协调，以确保整个联合国系统针对该国当前的人权和人权保护挑战采取强有力和协调一致的行动，其中应特别注意严重侵犯妇女和儿童的行为。

33. 为此，计划增设专业人员员额，以有效完成这些任务。鉴于复杂的环境，收集和分析有关各种侵权行为发生率和规模的信息应纳入这项工作，以确保全面了解侵权行为与保护方面关切问题的规律。因此，人权部分还应包括专门保护儿童和妇女的能力。中非共和国国际支助团、中非建和办、联合国国家工作队和保护问题群组之间应建立密切的保护平民协调机制。在当前安全环境下，确保受害者的安全和安全管理有关侵权行为的信息是至关重要的。

## G. 安全部门改革和法治

34. 中非共和国安全部门改革对中长期实现稳定和恢复国家权力是至关重要的，因为正规安全部门(军队、警察、宪兵)目前无法履行保障安全的职责。虽然中非武装部队估计有 6 000 至 8 000 名成员在班吉驻扎期间继续配发军饷，但是据说政府没有为重建中非武装部队提供支持。然而，即使有任何改革尝试，也会因为政府缺乏一个清晰的愿景受到严重阻碍；对于如何进行这一进程，存在若干相左的思路(如 30 000 名塞雷卡士兵是否应整编入中非武装部队，或者相反)。要制定和实现这一愿景，需要国际社会给予支持。虽然大部分军事训练和改革援助将是双边或多边的(中非共和国国际支助团)，中非建和办必须对政府和其他合作伙伴开展工作，为其制定包括文职监督机制在内的全面安全部门改革计划提供建议，并协助协调国际支持。

35. 在警察和宪兵改革方面，中非建和办可以提供警察改革和发展的意见，包括发挥关于人力资源和招聘的专业知识以及委派专业教练员。与此同时，还需要提供援助，以确定启动解除武装、复员和重返社会进程及临时保障措施的条件是否已经齐备，为在环境允许时可能启动塞雷卡士兵解除武装、复员和重返社会或遣返国家方案(复员遣返方案)做好准备；这将包括不被整编入军队的塞雷卡士兵，争取正义与和平爱国者同盟(爱国者同盟)等其他武装团体的剩余士兵，以及安全部门可能解散的士兵。在这些过程中，与当局就如何安排审批和筛选工作达成一致意见将是至关重要的。此外，这还需要与解除武装和复员合作伙伴(中非共和国国际支助团和双边伙伴)、重返社会合作伙伴(开发署和其他伙伴)开展密切合作以及捐助者提供资金。这些任务将需要特派团加强在安全部门改革(防卫和警

察部门改革)和复员方案方面的能力(特别是在分析、规划、复员和重返社会方面)。为立即解决在不安全条件下存放的大量爆炸物引起的风险,最终销毁武器弹药和清除未爆弹药,并协助按照国际标准修建军械库和弹药储存设施,必须提供技术支持。这项支持可由联合国排雷行动处根据需要提供。

36. 基本爱国者同盟和民主力量团结联盟(民主团结联盟)都是塞雷卡联盟的成员,都重新招募了以前与武装团体有关联的儿童,没有履行结束招募的承诺,反而在某些情况下抵制释放儿童或招募更多儿童。因此,审查和执行人权尽职政策将是复员方案进程的关键步骤。另外,还必须按照“巴黎原则”,遵守使与武装团体有关联的儿童重返社会的具体要求。

37. 中非共和国的法治几乎完全崩溃。大多数法院和监狱已遭到洗劫和破坏;在全国各地,塞雷卡所到之处,监狱通常空空如也。据报,司法记录、监狱登记和检察官文件已被破坏,虽然破坏程度目前还不清楚。司法工作人员由于恐惧和缺乏安全感,尚未恢复工作。据报,即使警察和宪兵进行部署并抓了人,这些人也被塞雷卡释放,因为国家安全机构对此无能为力。恢复法治之前面临的这种状况,造成对追究责任和打击有罪不罚现象至关重要的法庭和监狱机构无法重新开放。这种努力必须与扩大联合国国家工作队的方案、支持全国各地分散型社区保护和司法救助的工作齐头并进。中非建和办对重组安全部队、相关复员方案进程以及恢复法治提供支持,需要加强特派团在这些领域的能力。

## H. 人道主义响应

38. 修订后的联合呼吁程序确定了人道主义需求的内容。虽然已经部分展开了响应工作,但是仍然存在不足,这在很大程度上是由于资金紧张和捐助者对联合呼吁程序的反应不积极。目前的做法主要致力于将方案交付扩展到内地,应根据查明的需求和方案关键度评估的结果,加快予以推行。建议的安全和保安措施,是大规模开展这项工作的先决条件。应根据已经做出的决定扩大人道主义事务协调厅在中非共和国的存在,从而加强人道主义协调和领导,重点是军民协调、信息管理与群组间协调。由于筹资水平仍然很低(目前联合呼吁程序仅有34%的需求获得了资金),中非共和国人道主义援助方面应转换公共讨论话题,由通行受限,改为说明可以有哪些作为。通过采用人道主义行为守则、应对国内流离失所者具体需求的战略和保护战略,可以加强现有的国际人道主义战略。

39. 鉴于人道主义形势日益复杂、人道主义需要增长迅速,通行严重受限,人道主义国家工作队亟需得到更多支持,才能确保以适当的人道协调机制,支持发挥有力领导作用,以立即扩大提供援助、包括保护的规模。紧急救济协调员将与人道主义机构和人道主义国家工作队成员一起,紧急研究实现这一目标的具体手段。

## I. 中非建和办和联合国国家工作队

40. 审查中非建和办的任务和结构,为进一步加强与联合国国家工作队的交流和协调提供了重要的契机。这将确保在优先事项和战略方面更加协调一致,从而更加密切地共同提供技术和咨询支持以及方案交付。联合国国家工作队具体表示,需要更好地分享和整合政治和安全信息和分析,并更好地吸收利用联合国国家工作队在实地收集到的重要信息。第 18 和 19 段所述的拟设立的分析股,将是实现这些目标的理想工具。

41. 中非建和办结构中引入的两大支柱提供了一个重要机会,将管理结构中的类似职能、特别是那些有方案或能力发展焦点的部分结合起来,有助于最大限度地实现与更广泛的联合国存在的一致性和互补性。目前的人权和司法部分既包括人权监测和报告这些明确的政治职能,又包括有关司法和惩戒的更具方案性质的内容;这些职能应该加以调整,使人权监测和报告职能直接向秘书长特别代表报告工作,而更具方案性质的法治内容(司法和惩戒)划归合并起来的秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员办公室。这样的安排已在其他特派团得到应用,可确保特派团的活动和联合国国家工作队的活动、尤其是开发署的活动之间优化整合,使中非建和办的能力对联合国国家工作队的存在、经验和迄今所得成果直接构成补充,并在国家一级清晰展示全球法治协调中心安排。如人道主义方案的情况所示,联合国国家工作队面临着捐助者参与水平不足的问题,本组织需要积极倡导捐助者增加对联合国国家工作队国家方案的供资。我们还应鼓励建设和平基金重新在这方面对中非共和国予以资助。

42. 在中非建和办的任务和联合国国家工作队的优先事项存在交集的其他领域,如安全部门改革、复员方案/复员遣返方案、人权、两性平等和儿童保护,应制定一致的共同战略,最好还能制定联合工作计划,其中反映出商定的具体、可计量、可实现、相关、有时限的目标以及联合国所有实体的比较优势和贡献。应审查和加强协调机制,以确保其有效运作。此外,应在秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员之下设立战略规划股。应鼓励中非建和办各部分更积极和一贯地参与现有的联合国项目管理小组。