



安全理事会

Distr.: General
23 February 2007
Chinese
Original: English

秘书长关于乍得和中非共和国的报告

一. 引言

1. 我的前任依照安全理事会第 1706(2006)号决议第 9 段(d)和第 13 段的规定,提出了 2006 年 12 月 22 日关于乍得和中非共和国的报告(S/2006/1019),概述了两国的政治、安全、人道主义和人权状况以及与保护其与苏丹边界地区难民、境内流离失所者和其他平民有关的挑战。该报告还概述了关于联合国在乍得东部和中非共和国北部多层面存在的可能任务、结构和行动构想的一些初步备选办法,以寻求改善这两国与苏丹边界沿线地区的安全形势。

2. 安全理事会在 2007 年 1 月 10 日举行的非正式磋商中审议了该报告。后来,安全理事会主席在 2007 年 1 月 16 日举行的一次会议后发表声明(S/PRST/2007/2),其中表示注意到 2006 年 12 月 22 日的报告,并授权技术评估团立即返回该区域,以最后确定关于联合国多层面存在的规模、结构和任务的建议。

3. 主席声明中还请我与乍得政府和中非共和国政府协商,按照 2006 年 12 月 22 日报告第 88 段的设想,尽快向乍得和中非共和国部署先遣团,以便加快筹备工作,以利于早日就可能在两国部署联合国多层面存在一事作出决定。

4. 本报告反映了第二个多层面技术评估团的调查结果,该评估团于 2007 年 1 月 21 日至 2 月 6 日访问了乍得和中非共和国。本报告中还就先遣团作了说明,并就联合国在两国多层面存在的规模、结构和任务提出了详细建议。

二. 最新事态发展

A. 乍得

5. 自我前任的 2006 年 12 月 22 日报告最后定稿以来,乍得的局势依然变化无常、无法预测。乍得武装部队与反叛团体(据报道有些反叛团体得到了苏丹的武

* 由于技术原因重新印发。



装和支持)之间的战斗,以及民兵对平民的攻击,继续造成乍得东部地区不稳定,导致出现普遍的不安全状况和侵犯人权行为,包括持续的境内平民流离失所。面对这一局势,乍得政府在乍得东部毗邻苏丹和中非共和国的 Wadi Fira、Ouaddai 和 Salamat 三个地区以及恩贾梅纳继续维持紧急状态。

6. 2006 年 12 月 24 日,出现了一个积极的事态发展,政府与称为“改革联合阵线”的反叛团体在的黎波里签署了一项协议。该协议除其他外,呼吁将改革联合阵线的武装人员并入乍得武装部队和乍得宪兵。尽管在执行这一协议方面有某些困难,但据报告,改革联合阵线正在逐步并入乍得武装部队和乍得宪兵。然而,其他反叛团体,包括民主和发展力量联盟、民主力量联合会及变革、国家统一和民主纲领对这一协议嗤之以鼻,它们质疑改革联合阵线的军事实力,并在协议签署一天后,决定协调其反政府的军事活动。

7. 在整个 2006 年 12 月和 2007 年 1 月期间,反叛活动一直在继续。2007 年 1 月 13 日,民主和发展力量联盟袭击并短暂占领了 Ounianga Kebir 镇。该镇位于 Tibesti 省北部地区,在苏丹边界以西 350 多公里。其后在 2007 年 1 月 17 日,民主和发展力量联盟和民主力量联合会乘乍得武装部队一个守备部队从 Adé 调防到 Goz Beida 之机,合力占领了边境城镇 Adé。乍得武装部队在对反叛团体阵地实施空袭后,于 1 月 24 日收复了该镇。

8. 这一局面一直持续,2007 年 2 月 1 日,民主和发展力量联盟再次发动袭击,进攻东部的 Adré 镇。该镇位于乍得与苏丹边界,在西达尔富尔首府朱奈纳以西 30 公里处。其后几天发生了激烈的战斗,乍得武装部队维持了对该镇的控制,将反叛分子赶回苏丹。乍得政府在 2007 年 2 月 1 日普通照会中向我陈述了该次攻击的详情。尽管出现了这些突发事件,但可以说,乍得东部的安全形势在 1 月的下半个月中大有改善。部分原因在于进行了成功的反击,使乍得政府部队成功地将反叛分子赶回到边界地区,甚至赶进达尔富尔。

9. 尽管与反叛活动有关的暴力继续发生,但应该指出,反叛分子一般不把平民作为攻击目标。另一方面,民兵的攻击却把平民作为目标。在 12 月末至 1 月初这段期间,民兵团体袭击了 Ouaddai 区 Dar Sila 地区的乍得人村庄。在 2006 年 12 月 15 日和 16 日的一次特别残酷的袭击中,民兵团体攻击了 Koukou Angarana 镇附近的乍得平民,打死 30 人,包括当地居民、境内流离失所者和几名走到其收容营之外的苏丹难民。之后在 12 月 16 日,乍得武装部队与民兵团体在同一地区的 Habile 镇周围发生了激烈战斗,迫使原先在 Habile 周围避难的 9 000 境内流离失所者向 Koukou Angarana 迁移,这是他们第二次被迫逃命。

10. 暴力行动不断和民兵攻击乍得居民的直接结果是，乍得东部的境内流离失所者人数从 2006 年 12 月的约 92 000 人增加到 2007 年 2 月 1 日的约 120 000 人。新的流离失所者多数出现在 Dar Sila 地区。同时，乍得东部所有地区的难民人数稳定在 232 000 人左右，其中 220 000 人收容在联合国难民事务高级专员办事处（难民署）支助的 12 个营地中，其余的人住在当地社区。

11. 境内流离失所者的增加造成乍得东部地区人道主义危机的恶化。新的流离失所者总是安顿在难民营和现有城镇和村庄的周边地区。由于迄今为止没有向境内流离失所者提供充分的直接援助，这些境内流离失所者在某种程度上依靠难民和当地居民，分享他们的贫乏资源。如果这些资源特别匮乏或珍贵，例如柴禾、饲料和水就是这种情况，往往会导致出现紧张状况。此外，成千上万的未爆弹药散布在几个地点的临近地区，阻碍获得这些珍稀资源。政府决定拨款 800 万美元以援助境内流离失所者，是一个建设性的步骤，应该得到更多国际援助的补充。

12. 安全局势也阻碍对乍得东部地区日益增加的人道主义需要作出应对。由于局势持续不稳，救济组织需要采取防范措施，包括限制在该区域从事业务活动的工作人员数目，而且在某些地点，只能在武装护卫下行动，因此很难确保安全地提供急需的援助。不过，应急规划，包括依靠乍得籍工作人员和难民自己，迄今已成功避免了基本服务的任何重大中断，尤其是在难民营提供的粮食援助、保健和卫生服务。但安全局势阻碍了向境内流离失所者提供援助。

B. 中非共和国

13. 在中非共和国，自我前任 2006 年 12 月 22 日的报告以来，政治方面出现了显著进展。中非共和国总统同意与反对党和武装反叛团体代表进行包含各方的对话。中非民间社会团体“智者小组”正在领导目前的对话进程。该小组由该国所有宗教的代表、2003 年全国对话结果执行情况后续行动委员会的领导人和全国人权协会的领导人组成，得到了联合国中非共和国建设和平支助办事处（中非支助处）的协助。

14. 2007 年 1 月 28 日，弗朗索瓦·博齐泽总统在利比亚的 Syrte 会晤了在中非共和国境内活动的各反叛团体的代表。2007 年 2 月 2 日，中非共和国政府和那些反叛团体签署了一项和平协议，其中除其他外规定立即停止敌对行动。对话进程的下一步是举行进一步协商和为民族和解订立协议。对话的收尾阶段预定将在今后几个月进行，预计届时该国的所有利益攸关方之间将签署一项综合协议。

15. 同时,平民开始返回该国东部的城镇,这些城镇曾被反叛分子占领,后来又 被中非共和国武装部队收复。后者得到了中部非洲经济和货币共同体(中非经货 共同体)次区域多国部队以及法国驻中非共和国部队的支援。

16. 比劳地区政府机构的重建也使人道主义行为体能够着手在 Vakaga 省进行评 估。它们的调查结果证实某些城镇和村庄遭到严重破坏,有些居民可能会继续在 境内流离失所,并且害怕新的攻击以及国家军队因他们据说支持反叛分子而实施 报复。

17. 尽管技术评估团主要侧重中非共和国东北部地区,该国西北部地区的安全局 势仍然动荡不安。据报,2007 年 1 月 15 日,一伙反叛分子袭击了该国西北部的 Paoua 镇,造成人员伤亡。在这方面,如 2006 年 12 月 22 日报告所指出,中非共 和国西北部地区的人道主义局势令人堪忧,7 万多名境内流离失所者生活在滥杀 滥伤暴力的威胁下。

三. 技术评估团

A. 工作方案

18. 派往乍得和中非共和国的第二个技术评估团由维持和平行动部率领,成员包 括来自政治事务部、人道主义事务协调厅、难民署、联合国人权事务高级专员办 事处和联合国安全和安保部的工作人员。

19. 评估团于 2006 年 1 月 21 日抵达乍得,与包括外交部长、总参谋长和负责协 调与评估团联络的部际委员会在内的乍得官员以及与联合国国家工作队、外交使 团、人道主义组织和其他利益攸关方举行了为期两天的磋商。

20. 2007 年 1 月 23 日,评估团在乍得武装部队、宪兵和警察的联络官陪同下, 前往乍得东部的阿贝歇,在那里与地方当局、联合国国家工作队和人道主义组织 的代表举行了磋商。

21. 1 月 24 日至 28 日,评估团访问了 Adré、Bahai、Biltine、Farchana、Goz Beida、 Iriba、KouKou Angarana 和 Tine。评估团还访问了靠近 Farchana、Gaga、Goz Amer、 Iridimi 和 Oure Cassoni 等地点的难民营和境内流离失所者安置点。评估团在访 问乍得期间得到了难民署的直接业务支助,驻扎在阿贝歇的法国军队也为其提供 了至关重要的直升机运输帮助。

22. 1 月 30 日,评估团前往班吉与政府官员及武装部队、警察和宪兵的代表举行 磋商,听取中非支助处和联合国国家工作队的简报,并与外交使团举行会议。

23. 1 月 31 日至 2 月 1 日，评估团成员前往中非共和国的瓦卡加省，目的是对 Birao 镇及其周边地区的局势进行第一手评估。评估团其后前往与苏丹交界的 Am Dafok 进行额外的实况调查。

24. 评估团于 2 月 2 日至 6 日返回恩贾梅纳，与主管维持和平行动助理秘书长赫迪·阿纳比会合，后者于 2007 年 2 月 5 日会晤了乍得总统代比，并会晤了其他高级政府官员，此外还会晤了联合国国家工作队和驻恩贾梅纳外交使团成员。评估团还于 2 月 5 日与部际委员会分享了其调查结果和初步结论。

B. 关键调查结果：乍得

25. 在评估团对乍得东部进行访问期间，乍得地方当局和受影响居民，以及许多人道主义组织对早日部署多层面联合国行动表示了广泛的支持。该行动将重点保护该地区的平民并缓解边境地区的紧张状况。包括外交部长在内的乍得当局以及驻乍得外交使团成员也认为，联合国行动的部署不应直接取决于乍得境内包含各方的对话的确定。

26. 评估团还与一些反叛团体代表进行了接触，告知他们可能会在靠近苏丹边境的地区部署多层面联合国行动。作为回应，反叛团体的对话者强调，他们不反对部署中立的联合国行动。但是，如果他们认为联合国在工作中积极支持政府的军事行动，他们就会把联合国部队视为交战对手。

27. 在评估乍得东部安全局势时，可以明显看出，旨在推翻政府的武装反叛运动仍继续使该地区陷于不稳定。Adré 的局势最清楚说明了这一点，它于 2007 年 2 月 1 日遭到反叛团体的攻击。乍得武装部队的侧重点是对付反叛团体的威胁，而这种威胁对乍得武装部队保护平民并在乍得东部维持法律和秩序的能力受到影响。

28. 在与境内流离失所者和难民代表进行讨论时，他们清楚地表示，驻扎在苏丹、常常进入乍得袭击平民、被称作“金戈威德”的民兵团体是其最大的威胁。乍得平民似乎最常遭受这种袭击，袭击导致位于萨拉马特省 Habile 的境内流离失所者安置点被部分摧毁。

29. 除了来自苏丹的侵入袭击之外，评估团还发现或确认了对平民的其他威胁。首先是各族群之间的紧张关系和暴力，特别是在瓦达伊省的 Dar Sila 地区。大量的证据和秘密证词确凿显示，当地居民和境内流离失所者遭到了主要由乍得人组成的民兵袭击、驱离和杀戮。

30. 此外，评估团还收到了多份可信的报告称，苏丹反叛团体正在活动并在靠近苏丹边境 Wadi Fira 地区的 Oure Cassoni 和 Am Nabak 收容营内部及其周围和其它难民营公开招募人员，而被招募的人员中包括儿童。尽管乍得政府和难民署都

同意认为，这些非常靠近边境的营地应该迁至乍得领土内部，以保持其平民和人道主义特性，但目前尚未找到合适的替代地点。

31. 与此同时，危机的安全方面问题仍然是乍得当局关心的重点。乍得政府已明确表示，除非反叛团体交出武器，它不会与这些团体进行接触。其结果是，至今尚未建立实质性的政治或和解进程来正式查明并解决乍得反叛团体的申诉，或探讨严重威胁乍得平民安全和安保的族群之间暴力事件的起因。此外，尽管在民主改革联合阵线与政府于 12 月 24 日签署协议之后，乍得东南部的 Dedjo 和阿拉伯团体之间也签署了和解协议来解决自卫需求，以应对“金戈威德”民兵的一再攻击，但传统的冲突解决机制在过去两年间高强度和高频度的暴力事件面前，似乎已经无能为力。

32. 在访问期间，评估团还积累了向乍得东部部署多层面特派团的后勤挑战方面第一手经验。该地区面积大，约有 165 000 平方公里，其间河道纵横。这些河床在一年中有许多时候呈干枯状态，但在 5 月至 10 月的雨季却可以在几分钟内洪水泛滥。多数道路都是沙路或土路，在雨季无法通行，使大片土地长期处于隔绝状态。另外，该地区只有一个能够起降大型飞机的机场，几乎没有通信基础设施。

33. 在评估团结束任务时，代比总统于 2 月 5 日在乍得东部的 Am Timam 接见了阿纳比先生。总统回顾以前曾原则上同意部署联合国多层面行动。但是，他对拟议特派团的军事部分表示关切。他强调，乍得曾经于 2006 年 11 月要求安全理事会向乍得东部的难民营部署一支“文职部队”。总统强调，乍得政府没有要求部署一支军事部队。此外，他还表示认为，国际社会之所以考虑在乍得部署一支联合国军事部队是因为苏丹拒绝接受在达尔富尔部署联合国行动。代比总统强调他希望在作出最终决定之前能以书面形式看到拟议行动的额外细节。根据这一要求，技术评估团除了在任务结束之际就其调查结果向乍得部际委员会进行广泛、详细的情况通报之外，还在 2 月 6 日向外交部军事协调员兼部际委员会主席恩高米内将军提交了一份备忘录，其中描述了它对于在乍得东部地区部署联合国多层面行动的任务、规模和结构的拟议建议。技术评估团指出，这些建议有待秘书长批准，并最终经安全理事会批准。

C. 关键调查结果：中非共和国

34. 在 2006 年 11 月底发生敌对行动期间逃离 Birao 的许多平民已经返回，而且由于中非共和国武装部队、宪兵和警察在 Birao 和靠近苏丹边境的 Am Dafok 的部署，以及一小支法国部队在 Birao 的部署，这两个城镇的局势已经趋于稳定。然而，在瓦卡加省的 Gordil 和 Tiringoulou 以及 Bria 以北仍存在少量不安定因素。一些消息来源估计该地区（主要是 Goula 少数族裔）境内流离失所者人数约为 10 000 人。据报告，反叛团体的残余分子仍在这些地区活动。

35. 此外，还有其他一些因素促成不安定状况，其中包括利用该地区无政府状态以及与苏丹边界极易渗透这一特性从事活动的犯罪分子和偷猎者。评估团也活动了解到据称发生了侵犯人权行为和针对平民的暴力，包括中非共和国武装部队对被认为支持反叛团体的社群实施的报复行为。

36. 瓦卡加省的平民正在尽一切努力恢复正常生活。尽管当前没有人道主义紧急情况的迹象，但孤立无援、经济边缘化和最近不安定状况导致了在救济和复苏方面出现重大需求，而眼下中非共和国政府似乎无法满足这些需求。

37. 评估团注意到中非共和国政府关闭其与苏丹边界的决定对苏丹进入瓦卡加省的传统贸易路线带来了消极影响。当地民众几乎完全依赖货物和服务的跨境自由流动。

38. 在简短的访问中，评估团没有发现确凿证据说明瓦卡加省局势与达尔富尔危机直接相关。然而，考虑到 2006 年 10 月到 12 月发生的事件，即瓦卡加省的一些城镇被据说获得外部支持的反叛团体占领，评估团注意到了政府提出的关于两处局势存在关联的看法。评估团还注意到政府要求联合国部署力量以消除达尔富尔危机可能对中非共和国造成的影响。

四. 先遣特派团

A. 背景

39. 鉴于上述情况，并根据 2007 年 1 月 26 日安全理事会发表的主席声明（S/PRST/2007/2），我已主动采取必要措施，向乍得和中非共和国部署先遣团。先遣团的名称是联合国乍得和中非共和国特派团（乍得和中非特派团），将为 2007 年 1 月 16 日主席声明所预见的多层面存在作好准备。

40. 在执行技术评估团任务期间，与地方当局和其他利益攸关方商讨了先遣团的大致规模。基于这些讨论并根据安全理事会给予的指示，目前正在为设立先遣团作如下准备。

B. 任务规定

41. 根据 2007 年 1 月 16 日主席声明（S/PRST/2007/2），先遣团的任务规定所依据的是 2006 年 12 月 22 日秘书长关于乍得和中非共和国的报告第 88 段。因此，先遣团的活动将侧重于这些准备工作，以使多层面存在有能力保护平民，协助减缓达尔富尔冲突的外溢。这需要收集乍得东部局势的信息，以全面了解联合国多层面存在存在在安全和保护方面将面临的挑战。

42. 如果安全理事会授权在乍得和中非共和国部署联合国多层面存在，则预计该先遣团将并入该行动。

C. 任务

43. 为达到上述目标，先遣团必须同所有主要利益攸关方（包括有关国家政府、国家军队、警察和宪兵、所有具有公信力的反对派团体、法国部队、人道主义界、民间社会、非洲联盟驻苏丹特派团（非盟特派团）、联合国苏丹特派团（联苏特派团）和多国部队建立切实有效的联络，开展准备活动，包括为迎接多层面联合国行动的部署制定更详细的规划和后勤措施，帮助为该区域相关政府之间以及政府和反对派之间的建设性对话建立一个框架，与乍得和中非共和国以及设在中非共和国的中非支助处保持联络以确保相互补充，与两国境内的广大人道主义界保持联络，此外建立各种机制以推动改善安全环境并保护平民，从而促进该区域暴力活动的减少。

D. 组成

44. 该先遣团将由团长率领，团长将担任秘书长乍得问题代表，并负责在中非共和国东北部执行维持和平任务。先遣团将由政治、民政、法律、军事、警察、司法、惩戒、人道主义、人权、地雷行动、宣传、行为和纪律、安全与保卫、行政以及特派团支助人员组成，这些人员将在先遣团团长的全盘领导下执行先遣团的任务。

E. 地点

45. 先遣团总部将设在恩贾梅纳，先遣团团长也在那里常驻。此外还将在阿贝歇和班吉分别设立一个区域办事处和一个联络处。在后期阶段，如安全条件允许，先遣团还将在乍得东部的 Iriba、Adré 和 Goz Beida 以及与中非共和国东北部的 Birao 设立多科外勤办事处。

F. 规模

46. 除先遣团团长外，先遣团组成中还将包括军事、警察和文职人员。共计将有 35 名军事干事负责在恩贾梅纳和班吉以及五个指定外勤办事处附近地区同乍得武装部队、中非共和国武装部队及其他利益攸关方建立联络关系，并收集资料，以便提供情况，敲定设想中的多层面存在的详细计划。此外，39 名联合国警官将敲定一项详细战略的具体内容，以满足难民营、人道主义外勤办事处所在的关键城镇、人道主义通道以及境内流离失所者集中地区的治安需求；协助确定可供借调、培训并最终部署到所设想的维和行动的乍得警察和宪兵人选；起草与乍得政府之间关于联合国警察和乍得执法人员责任分工的协议；着手筹备培训联合国警察并部署到乍得东部。联合国军警人员的活动将由政治事务、人权、法治、人道主义联络、宣传、地雷行动以及安全与保卫方面适当数量的实务文职工作人员作为补充。先遣团还将包括必要的特派团支助人员，他们将负责为建立多层面行动作好所有各方面的后勤和行政准备。

五. 拟议中的联合国在乍得和中非共和国的多层面存在

A. 任务规定

47. 如果安全理事会决定在乍得东部和中非共和国东北部设立多层面联合国存在，那么我将建议赋予其以下主要任务，其中考虑到了沿苏丹、乍得和中非共和国边境一带的持续不稳定局势及其对平民的安全和人道主义业务的开展构成的威胁：

安全与平民保护

- 在联合国行动能力所及的情况下，在部署地区协助保护受威胁的平民，包括境内流离失所者和难民。
- 协助维持难民营、人道主义外勤办事处所在的重要城镇、人道主义通道、境内流离失所者聚集地以及收容社区的法律和秩序。
- 在边境地区重要地点部署人员，以缓和紧张局势，促进建立信任。
- 与乍得和中非共和国的国家军队、宪兵、警察部队、司法当局及监狱官员联络，促进在乍得东部和中非共和国东北部建立更安全的环境。
- 协助人道主义援助的提供和自由流动。
- 与乍得政府和难民署联络，帮助其将难民营迁移至边境附近的工作，包括帮助为难民营的迁移提供后勤支助。
- 采取一切必要措施，保护联合国人员、设施、装置和设备，并确保联合国人员的安保和行动自由。
- 与非洲联盟、非苏特派团、联苏特派团和苏丹政府保持密切联络，以就边境地区新出现的威胁交换情报。

斡旋

- 促进改善乍得和苏丹之间以及中非共和国和苏丹之间的关系，尤其是执行《的黎波里协定》和《恩贾梅纳协定》。
- 如有必要，帮助乍得政府努力同非武装反对派团体进行持久政治对话，并就中非支助处帮助中非共和国政府从事类似努力，与中非支助处进行协调。
- 如有必要，协助建立终止敌对行动的适当框架，实现政府和武装反对派团体之间的和解。

人权

- 监测、记录并报告乍得东部和中非共和国东北部的侵犯人权行为，以此帮助促进和保护人权。
- 对乍得东部和中非共和国东北部的重大侵犯人权案件展开初步调查，特别注重性暴力和基于性别的暴力，并就改正行动向相关行为者提出建议。
- 在能力所及的情况下，通过提供国际人权标准方面的培训，帮助开展努力，以加强地方当局和民间社会的能力。

B. 行动区

48. 先遣团的行动区是乍得东部，具体而言是 Wadi Fira、Ouaddai 和 Salamat 等区以及 Ennedi Est 地区；中非共和国东北部，包括瓦卡加省及上科托省与苏丹接壤的一些地区。

C. 先遣团结构

49. 联合国在乍得和中非共和国的存在，将是一种由若干部分组成的多层面行动，由团长率领。该团长将担任我的乍得问题特别代表，并负责执行在中非共和国东北部的维和任务。在这方面，我的特别代表将全盘负责联合国活动，提供全盘管理和政策指导，并确保所有联合国活动符合既定联合国政策，在先遣团行动区采用协调一致做法。

50. 特派团高级领导层还包括一名副秘书长特别代表、一名参谋长、一名少将军衔部队指挥官、一名警察专员和一名行政主任，他们将进驻设在恩贾梅纳的先遣团总部。这个高级管理班子直接对我的特别代表负责。为了确保特派团和援助界就涉及人道主义事务的事项保持有效联络，联合国乍得问题驻地/人道主义协调员将担任先遣团高级管理班子成员，同时维持其向紧急救济协调员和联合国开发计划署署长汇报情况的职责。特派团总部的组成还将包括所有实务部分的代表以及必要的安全保卫和先遣团支助人员。

51. 设在恩贾梅纳的总部内将设立由先遣团团长领导的先遣团联合分析小组（分析小组），负责收集和分析情报，确保先遣团团长的决策反映先遣团所有相关部分的专业知识和专业知识。为此，分析小组将配备军事、警察、政治事务、安全与保卫、人道主义和人权事务人员及其他必要部分。分析小组在整个先遣团范围从事的分析工作将由联合行动中心加以补充，该中心将设在位于阿贝歇的区办事处，并配备与分析小组同样的涵盖各领域的先遣团人员。联合行动中心将把重点放在向先遣团团长和高级管理层提供实时情报，确保其对情况的了解。

52. 大多数先遣团人员将进驻乍得东部。因此，先遣团将在阿贝歇设立一个区办事处，该办事处也将充当先遣团军事和警察部分的前线指挥部。副特别代表将负责管理这个区办事处日常业务的开展，辅助其工作的是一个由一名高级政治事务干事、一名副部队指挥官、一名副警察专员和一名副行政主管组成的区管理小组，此外还有民政、人权、人道主义联络、宣传、先遣团支助和安全保卫人员。

53. 先遣团若要切实有效地覆盖乍得东部的大片地区，就必须具有前瞻性，在 Iriba、Adré 和 Goz Beida 等关键地点设立多层面外勤办事处，并于可能情况下在 Biltine 设立联络处。此外也可在 Bahai 和 Nzili 设立小型联络处。这些联络处将通过驻阿贝歇的副特别代表，向我的特别代表负责。

54. 关于中非共和国，先遣团将在班吉设立一个联络处，它将与中非支助处共用办公地点并开展密切合作。联络处将由一名高级政治事务干事和一名文职联络干事负责管理，并包括一名军官、一名警务干事、一名人权干事和一名人道主义事务联络干事以及一个小规模的先遣团支助部分。在班吉与中非共和国政府高级官员进行的联络，将继续由秘书长中非共和国问题特别代表领导。

55. 先遣团将在中非共和国东北部的 Birao 镇建立多层面存在，其中包括一个小规模的民政、军事和警察单位以及一批人权、人道主义联络和特派团支助人员。

56. 先遣团将分阶段部署，首要任务是在阿贝歇设立一个具有存续能力的区办事处和前线指挥部，其次是在乍得东部设立外勤办事处，并最终在中非共和国设立联络和外勤办事处。

D. 各部分的活动

斡旋和民政

57. 先遣团还将设有斡旋部分和民政部分。如上文第 49 段所述，斡旋部分负责在我的特别代表履行任务时向其提供支助和咨询。为此，斡旋部分将定期与主要的国家和区域利益攸关方进行咨商，监测政治和行政方面重大发展，并提供有关分析结果。该部分还将负责向联合国总部汇报工作。民政部分将同部署地区的地方当局和民间社会联络，通过包括信息交流等方式，确保这些利益攸关方与先遣团之间建立建设性伙伴关系。民政干事还将推动和支持当地的和解举措。斡旋部分和民政部分都将在恩贾梅纳、在乍得东部和中非共和国东北部的外地办事处以及在班吉联络处派驻工作人员。

军事部分

58. 军事部分将协助保护处境危险的平民，便利人道主义救援物资的运送，并通过在当地的驻留，力求缓解紧张局势并阻遏冲突，以期在部署地区有一个更安全的环境。

59. 与所有利益攸关方，尤其是与乍得和中非共和国武装部队以及这一地区其他武装人员保持联络，对于确保理解和尊重联合国部队的中立性质至关重要。此外还应与非苏特派团和联苏特派团建立密切联络，以便就边界两侧可能形成的威胁交换情报，以便于预警。

60. 若干基本所需的步兵营将奉命部署，负责通过日夜进行地面和空中巡逻，确保有效执行任务，让民众放心，并阻止对平民的攻击。若能在广大地区保障安全，人道主义行为体安全运作的地区范围也会扩大。夜间巡逻尤其重要，配有空中支援的步兵营应当有能力并有装备，可从事夜间行动。为了尽早在实地达到效果，有必要迅速部署至少两个配有工兵和医疗支助人员的步兵营。

61. 为了辨明新出现的威胁，该部队应具备监视和侦察能力，如侦察机、武装直升机和无人驾驶飞行器，并拥有能进行远程巡逻的地面侦察单位。为了有效地回应对平民的重大威胁，该部队必须有行动的能力和准备。应授权该部队在适当的接战规则的支持下采取有力的行动，该部队也应拥有对任何敌对行动予以有力回击的装备。武装直升机以及配备有装甲运兵车、高机动车辆和军用航空器的部队和区一级快速反应部队将确保作出快速有效的反应。

62. 为了降低边界地区的紧张局势并阻遏冲突，联合国部队将在行动区对可能的爆发点进行巡逻和观察。这不会干扰乍得和中非共和国当局维护其与苏丹边界的主权责任。联合国部队还可调查和核实关于乍得-苏丹边界地区据称发生的敌对行动，其后可向安全理事会提出对此类事件的评估结果。

63. 在中非共和国，需要一个小规模的安全存在，以协助建立信任和阻遏冲突。联合国可为这一安全存在部署约 500 人。

64. 工兵在每个区都十分重要，最初是建造“空壳子基地”营房，之后修建直升机起落坪并改良跑道，借以提高部队的机动性。该部队还需要具备医疗和后勤支援能力。

65. 总之，评估小组的结论是，军事行动需要高素质的军事指挥官和部队，他们应能在内外威胁并存的复杂环境中运作；良好的联络、侦察、情报收集和监视；高度的机动性；强有力的对付任何武装威胁的军事能力。

66. 部队的总部将设在恩贾梅纳，并在班吉配备有人数不多的工作人员以及一个联络处。军事行动将由设在阿贝歇的一个前方行动总部控制，该前方总部将与先遣团的区办事处合设一处。部队将分四个区部署，三个在乍得，一个在中非共和国。区总部将分别设在：乍得东部以北的伊里巴地区，中部的 Adré，以及南部的 Goz Beida。在中非共和国，区总部将设在 Birao，同特派团的 Birao 联络处合设一处。

67. 备选办法 A 是派一支人数多于常规步兵旅的部队，由五个步兵营、一个部队侦察连和作为部队预备队的两个步兵连组成，并配有一个配备 18 架通用直升机、两架武装侦察直升机、一个无人驾驶飞行器分队和一架固定翼侦察机组成的军事航空部分。部队将由四个工兵连、一个空军基地工兵连、运输和后勤连、阿贝歇一家二级医院和 Birao 一家强化一级设施提供支援和支助。在部队初步建立后，可减少工兵单位的数量。此外还可以在安全条件许可时部署一些联合国军事观察员。部队总人数将共计约 6 000 人。这项选择办法可行与否，主要取决于有没有军事航空装备，使部队具备通过空运快速部署部队的所需灵活性，以达到行动要求，并在广大地区建立有公信力的安全存在。同时，这支部队将占用相对较少的基地，因部队人数少于在得不到这一选择办法所述的军事航空资源情况下所需的人数。这要求在保护平民方面承受程度更高的风险。这一选择办法还会使部队在行动中更易受气候的限制。根据以往的经验，要想提供足够数量的、好用的军事直升机，可能极其困难，但若不能提供所需的航空装备，这一备选办法就行不通。

68. 备选办法 B 是派驻一支规模相当于常规步兵师的部队，由九个步兵营组成，其中在乍得每个区各驻扎两三个营，在中非共和国驻扎两个步兵连，并配有一支部队侦察连和作为预备队的一个轻步兵营，由一个拥有九架通用直升机以及两架武装侦察直升机、无人驾驶飞行器分队和两架固定翼侦察机的军事航空部分提供支援。总兵力将共计约 10 900 人。这一备选办法更多地依靠所部署的步兵来达到行动要求，舍去了一些空中机动性。它在保护平民方面风险较小，而且较不易受气候的限制。

69. 若乍得或中非共和国的局势在联合国部署期间或其后出现进一步恶化，则应按前述任何一种备选办法提供一支可快速部署的“超视距部队”，在安理会批准任务时授权至少再准备一个官兵人数共计 850 人的步兵营，以增援处于危急状态的先遣团。

警务

70. 正如我的前任在 2006 年 12 月 22 日的报告中所提出的那样，联合国警察将负责维持难民营（12 个地点）的治安，并支持在乍得东部有境内流离失所者、难民和人道主义行动的城镇附近，即在阿贝歇、Bahai、Iriba、Farchana、Guéréda 和 Goz Beida 附近开展的国家执法活动。这些任务只能与联合国军事人员联合完成，由他们为联合国活动提供大范围的安保。

71. 鉴于难以确定和部署足够的具备适当语言技能的国际人员，特派团将借鉴难民署在难民营中采取的办法。在这方面，据估计将需要约 800 名乍得宪兵和警察。这些人员将借调给联合国，在行动上接受联合国警务专员的指挥。他们将身穿特

别的制服，并将获得通常提供给在维和行动中执勤的警察的基本后勤支持以及一笔津贴。

72. 先遣团还将需要约 260 名联合国国际警官，他们将负责挑选乍得警官，供借调给联合国警务部分的，在这方面应特别注意所选人员的族裔和两性平衡以及对所选乍得警官进行密集的部署前培训。联合国警官将向乍得籍人员提供咨询，并监测责任区内所有各级的全部警务活动。

73. 在中非共和国，联合国派驻的警察将局限于向国家警察和宪兵提供咨询意见和技术援助。为此将在 Birao 部署一个由 20 人组成的联合国警官小组，假定的情况是联合国军事人员将为该地区提供警卫。此外还将在班吉设立一个联络处，以便与包括政府、中非支助处和各国际机构在内的主要利益攸关方联络。

法治

74. 先遣团还需要拥有司法和监狱制度方面的内部咨询能力，此单位也将与当地的司法和监狱官员联络。先遣团将与联合国国家工作队和其他国际行为体进行协调合作。

人权

75. 人权部分将负责进行人权监测、调查、报告和培训活动。在这方面将特别注意查明侵犯人权者身份以及开展性暴力和儿童保护等专题领域工作。人权官员将奉命在整个任务区部署，并与包括军事、警务、司法、惩戒和其他文职部分以及在实地活动的联合国各机构、基金、方案和其他人道主义行为体在内的其他部分密切协作，积极查明对平民的潜在威胁。人权官员还将参与同先遣团其他部分一道进行的联合分析，以协助确定优先行动重点。

76. 人权部分将与联合国国家工作队和其他行为体协作开展旨在进一步推动和保护人权的活动。将定期印发关于所部署的任务区内人权状况的公开报告，其中载列应由相关行为体采取纠正行动的具体建议。

人道主义联络与协调

77. 乍得和中非共和国境内目前的人道主义行动将继续由各自的联合国人道主义协调员协调。虽然这项活动将在先遣团的工作之外单独进行，但联合国人道主义协调员将就任务区的人道主义事务，向先遣团团长提供咨询意见，并将为此参与先遣团的高层管理工作。此外将部署若干名人道主义联络官员，作为先遣团的一部分，他们主要派驻乍得东部和中非共和国东北部，以确保先遣团、联合国国家工作队以及这些地区广大的人道主义界之间的适当联络。

新闻

78. 正如我前任在 2006 年 12 月 22 日的报告中所指出的那样，一个有效的新闻部分对于确保各方普遍了解先遣团的宗旨、目标和活动至关重要。这可以通过广泛传播介绍先遣团工作的连贯一致的讯息来实现，为此应以先遣团所涵盖地区的民众以及包括行动区内特定社区和国家武装部队在内的主要利益攸关方为对象。新闻部分还将编制和传播各种讯息，并以和解及和平与稳定的重要意义为侧重点。为了完成这些任务，该部分应具备外联和与媒体建立关系以及印刷和电台节目制作等方面的能力。

社会性别问题

79. 根据安全理事会第 1325 (2000) 号决议，先遣团将确保把性别观点纳入其所有方面工作的主流。主要目标之一将是帮助提供关于性别观点主流化战略的能力建设支助，对象既包括先遣团中的军警人员，也包括其中的文职人员。将向先遣团的所有组成部分提供技术支助和咨询，以便采取适当措施，满足在安全、保护和人权方面已查明的妇女和女孩的优先需要。

80. 先遣团将特别注意受冲突直接影响的妇女和女孩的处境。先遣团将记录侵害妇女的暴力程度，并向地方和国家当局进行宣传调解，力求保护平民和最脆弱的群体。先遣团将与联合国各机构和民间社会组织协作，向包括武装部队、宪兵和警察在内的国家当局提供支助，以帮助执行推动实现两性平等目标的政策和方案。

81. 此外还将执行一项专门针对乍得东部和中非共和国东北部的社会性别问题行动计划，其重点将是采取预防和应对措施，以解决据报告针对难民、境内流离失所者和平民的性暴力和基于性别的暴力发生率高居不下的问题。艾滋病毒/艾滋病的预防工作也将受到重视。

人员职业操守和纪律

82. 先遣团内将设立一个人员职业操守和纪律单位，以帮助我的特别代表制定战略和机制，用以防止、发现和处理所有形式的不当行为，包括性剥削和性虐待。这个单位将与先遣团的其他部分和部门进行协作，举办宣传和培训活动来防止不当行为，建立接受投诉的协调人网络，并建立开展这项工作所需的相关数据管理和监测系统。先遣团还将建立能以根据既定规则和程序，调查有关不当行为的指控。

艾滋病毒/艾滋病

83. 如 2006 年 12 月 22 日的报告所述，乍得和中非共和国的艾滋病毒流行率都很高。先遣团将根据安全理事会第 1308 (2000) 号决议，为先遣团所有军警人员和

文职人员举办持续性的艾滋病毒/艾滋病教育和宣传方案，包括在所有部署地区提供艾滋病毒自愿咨询和化验服务。负责艾滋病毒问题的单位将与联合国各国家工作队和民间社会组织协作，把涉及艾滋病毒的问题纳入先遣团的任务范畴，特别是顾及有必要保护脆弱群体，使其免于性暴力和基于性别的暴力，并提高难民和境内流离失所者对艾滋病毒的认识。

工作人员的安全保障

84. 鉴于在先遣团任务地区，特别是在乍得东部，工作人员的安保要求很复杂，因而将在乍得东部建立一个工作人员安保协调机制，以确保具备安保能力的组织之间开展合作，从而为执行任务和交付方案的活动促成一个安全无虞的环境。考虑到当前正处于联合国安全等级第三级和第四级，而且各区的安全要求和威胁存在不同，因此这个机制必不可少。在中非共和国，现有的工作人员安全保障机制将在该国东北部扩大，以应付今后该地区人员的增加。

地雷行动

85. 据估计，地雷的威胁在乍得东部相当低，与中非共和国之间边界线一带尤其如此，但是现已确认存在战争遗留爆炸物带来的威胁，并存在使用地雷破坏特派团行动的可能性。为此将成立一个地雷行动单位，负责评估并核实先遣团、联合国以及人道主义机构将使用的所有路线，确认其可安全通行。有必要部署雷区探查/爆炸物处理能力（两个小队），以从事为支持先遣团工作所需要的初步排雷工作。

先遣团支助

86. 特派团支助司将负责基础设施的建立、运作和维护，并为联合国行动履行责任提供所需的基本通讯、交通和后勤能力。正如我前任在其 2006 年 12 月 22 日的报告中着重指出的那样，乍得和中非共和国都是内陆国，环境条件非常严酷，资源贫乏，基础设施极少，这些因素结合在一起，将使联合国行动的部署大为复杂化，并严重限制联合国为其人员提供支助的能力。特别是，持续五个多月的滂沱的雨季，会使道路连续多日中断，把丛林和森林变成泽国。向先遣团运送货物的工作也将是一项艰巨的任务。如 2006 年 12 月 22 日的报告所述，货物从喀麦隆的杜阿拉运至班吉或恩贾梅纳的平均中转时间为六至八周左右，视季节而定。此外，如果再考虑人道主义机构的当前活动水平，目前可用的自然资源，尤其是水资源，明显面临逐渐耗竭的风险。因此，任何部署行动都必须同联合国国家工作队以及在相关地区工作的其他有关方面密切协调，以评估对当地社区的影响。

87. 为乍得东部和中非共和国东北部的军事单位提供的支助将遵循联合国的自我维持标准。在先遣团初创时，需要大量修建工作区、生活区和信息技术设施以及进行安保方面的安排。为了快速建立起这些设施，很可能需要大量使用承包商。

此外，所有进入乍得和中非共和国的后勤支援都将通过两个主要通道输送：从喀麦隆的杜阿拉启运，以及在较为有限的程度内从阿拉伯利比亚民众国的班加西启运。还有一点是，必须强调，行动区的雨季将限制通过陆路运输所需物资的可能性。有鉴于此，及早把战略部署储存物资预先部署到恩贾梅纳和班吉至关重要。

六. 评论和建议

88. 乍得东部正面临着一场多方面的安全和人道主义危机，包括政府军与以苏丹为基地的乍得反叛分子之间的持续冲突、以苏丹为基地的民兵对平民发动的跨界袭击、乍得境内出现的苏丹籍反叛分子、族裔暴力、境内流离失所、族群间紧张关系和土匪活动。由此导致的环境是：形势难料，危机四伏，当地社群和该区域 232 000 名苏丹难民，特别是乍得东部 120 000 名境内流离失所者饱受伤害。

89. 在联合国正努力确定克服这些挑战的最有效办法的时候，必须指出，乍得东部并不是一个传统的维持和平环境。虽然乍得武装部队最近把反叛分子击退到与达尔富尔之间的边界处或边界另一侧，但该地区实现持久和平与安全的前景仍不明朗。此外，达尔富尔的危机尚无缓和迹象，而且该区域的持续动荡是在乍得东部实现和平与稳定的一个主要障碍。在乍得本国，政府与武装反对派团体之间的敌对行动仍在继续，为举行政治对话而进行的努力尚未产生势头。族群之间的紧张关系是对平民的一个威胁，因而同样令人不安。

90. 因此，如果没有任何限定地把一支联合国维持和平部队部署到这个困难的环境中，将意味着面临明确和重大的风险。其中最大的风险是，各武装团体可能会认为联合国部队在干扰其军事计划，因而决定对其发动攻击。因此，亟需寻求乍得各反叛团体保证它们承认联合国部队的中立性质。还有一种可能是，联合国部队如果在这样一个变幻莫测的环境中执行其保护职能，就会在敌对双方交火中束手无策。

91. 为了减轻这些风险，联合国部队应该明确集中于两个主要目标：保护面临风险的平民，尤其是境内流离失所者和难民；通过其驻留起到对跨界袭击的威慑作用。如果安全理事会决定设立这样一支部队，我建议选用办法 B（见上文第 68 段），因为此办法结合了规模和机动性，将导致有能力有效执行拟议的任务和应付意外事件。在这方面，各会员国必须尽快表示它们愿意提供必要的训练有素和装备精良的部队和警察人员。这支部队的规模将随着安全情况的改善不断加以审查和调整。

92. 这个联合国行动还可以同时发挥作用，既帮助当前为解决达尔富尔危机所进行的努力，又视必要协助形成有助于在乍得东部实现和平、稳定与和解的政治气氛。此外，还必须快速迁移靠近与苏丹之间边界的难民营，特别是 Bahai 附近的 Am Nabak 和 Oure Cassoni 两个收容营。把这些收容营迁移到远离边界的适当地

点，将使得更易于维护其非军事和人道主义性质，并消除边界上的潜在冲突点。然而，为此将需要大量的国内和国际援助。

93. 如果在乍得东部部署一个多功能的联合国行动，就需要乍得政府的充分支持与合作。然而，正如第 33 段所述，代比总统在 2 月 5 日同主管维持和平行动助理秘书长会晤期间，对拟议先遣团的军事部分表达了某些关切。一旦获悉代比总统在这方面所作的最后决定，我将立即转告安全理事会。

94. 中非共和国东北部的局势不那么严重，政府与反叛团体之间达成了协议，同意通过谈判结束它们之间的冲突，这是一项可喜的发展。与此同时，只要边界另一侧的苏丹境内和乍得东部继续存在冲突，而且瓦卡加省的族群间关系持续紧张，暴力行为死灰复燃的风险就依然存在。在这方面，如果部署为数适中的联合国军事和警察人员，将会对中非共和国东北部的局势起到稳定作用。

95. 最后，我要重申，使达尔富尔、乍得东部和中非共和国东北部的危机获得长久解决的责任首先在于这些国家的领导人。我呼吁这些国家的政府迅速迈步向前，并拿出政治意愿，在各自国家和整个区域建立和平与稳定。乍得和苏丹的第一个具体步骤将是刻不容缓地执行的黎波里和恩贾梅纳和平协定。在中非共和国，政治对话举措必须获得一切必要的支持，为其打下牢固基础。国际社会也需要发挥重大作用，发出这样一个明确讯息：对话与和解是实现可持续和平与发展的唯一可接受的现实途径。
