



## 秘书长关于联合国中非共和国和乍得特派团的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1923(2010) 号决议提交。安理会该决议把联合国驻中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)的任务期限延长至 2010 年 12 月 31 日,并呼吁我在该日前完成除特派团清理结束工作所需人员外的中乍特派团所有军警和文职部门的撤离。报告涵盖自 2010 年 10 月 14 日我上一份关于中乍特派团报告(S/2010/529)印发以来的事态发展。报告评估了乍得东部的安全和人道主义局势以及中非共和国东北部的安全局势;乍得政府落实安全理事会第 1923(2010)号决议第 2 段和第 3 段所载任务和基准的进展情况;中乍特派团任务的执行情况,包括撤离的准备和完成情况;对中乍特派团主要经验教训的评估。

### 二. 安全

2. 整体安全局势保持相对平静,但发生了若干孤立事件。11 月 6 日,5 名不明身份武装人员在戈兹贝达(达尔西拉)以北 55 公里处袭击中乍特派团当地承包商的两辆卡车,击毙其中一名司机。11 月 9 日,综合安全分遣队在阿贝歇(瓦达伊)加加难民营附近调查两名身穿制服武装人员盗窃一名难民的摩托车一事时与两名嫌疑人展开枪战。一名综合安全分遣队队员和两名嫌犯丧生。

### 三. 人道主义局势

3. 乍得东部人道主义需求庞大。在该地区,约有 70 个人道主义组织继续向约 255 000 万名难民、逾 137 500 名境内流离失所者和约 43 000 回返者以及东道国约 15 万人口提供援助。雨季期间,有 104 000 多公顷农作物被毁,这使得乍得南部、中部和东部居民处境脆弱。在乍得整个萨赫勒地带,目前约有 160 万人面临粮食无保障和营养不良。东部受影响特别严重的地区包括阿松加、Djourf Al Ahmar、基米提和夸达伊。



4. 人道主义行为体和中乍特派团调动资源，协助该国政府缓解这一局面。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在难民营地和受洪水影响村庄周围发放非食品紧急储备。特派团的后勤支助协助向 Loboutique (达尔西拉)境内流离失所者运送约 10 顿人道主义援助。向部署在 Mongororo、凯尔菲、Am Timan、Tiero 和 Marena 的人道主义评估团提供了同样援助，并向达哈和哈拉泽部署人道主义工作人员和货物，但这些地方只有直升机可以进出。

#### 四. 乍得政府保护平民以及联合国和人道主义组织人员和财产的责任

5. 乍得政府继续在乍得东部执行 2010 年 9 月 7 日给安全理事会主席的信(S/2010/470)中所述的保护平民计划。这涉及三个支柱：沿边境驻扎的国民军以及乍得和苏丹联合边境监测部队；国土宪兵部队和乍得机动国民卫队及解除武装混合部队；核心是综合安全分遣队。

6. 对维持综合安全分遣队的国家计划作出修订。10 月，该国政府将最新计划和订正概算告知安全理事会(S/2010/536)以及驻恩贾梅纳的外交界和合作伙伴组织代表。特别值得注意的是，规定自 2011 年 1 月起设立有约 130 名人员组成的综合安全分遣队专职行政管理单位以及约为 2 100 万美元的 2011 年预算所需经费。该国政府承诺为综合安全分遣队全部人事费用(薪金、津贴和各种补贴)提供资金，其数额估计约为 700 万美元，占预算的 33%。然而，该国政府正在寻求 1 400 万美元捐助方援助，用于支付后勤所需经费(约为 1 260 万美元)及建立上述国家促进架构(约为 140 万美元)。此外，该国政府要求联合国协助调动和管理捐助方资金以及向综合安全分遣队及其支助架构提供更多技术援助。这一援助需要征聘警察监督和后勤方面的专家顾问。然而，综合安全分遣队依然脆弱。为了尽最大限度增强综合安全分遣队的可持续能力，中乍特派团努力将其大部分综合安全分遣队指导、行政管理和后勤支助方案移交给联合国开发计划署(开发署)和难民署。

7. 该国政府指出，在中乍特派团于 2010 年 12 月 31 日撤离乍得后，作为特派团主要国家对话方设立的全国支持乍得东部国际部队协调小组(协调小组)将停止履行职能。该国政府打算设立一个新机构——全国支持人道主义和综合安全分遣队协调小组，以便与人道主义合作伙伴及其他主要行为体进行互动。该国政府正在最后确定新机构的任务和安排以及该机构的工作方式。在东部，该国政府最近设立的保安和行动办公室就安全问题、联合分析和护送同人道主义行为体开展协调，该办公室目前在 12 个地点办公。

8. 10 月 11 日，协调小组与中乍特派团、人道主义事务协调厅、开发署和难民署以及政府代表和人道主义行为体合作，在恩贾梅纳举办了一系列论坛中的第二

次论坛，以推动该国政府和各利益攸关方就各自保护平民的责任达成共识。11月12日和13日，分别在阿贝歇和哈杰尔-哈迪德(瓦达伊)就境内流离失所者的人道主义空间和可持续解决办法举办类似的论坛。11月28日，在戈兹贝达(达尔西拉)举办了关于早期恢复问题的第四次论坛。第五次论坛定于12月在恩贾梅纳举行，将对前四次论坛的成果作出总结。

#### A. 处于危险中的平民的安全和保护

9. 据综合安全分遣队报告，从9月24日至11月12日，在所有难民营、一些境内流离失所者营地及周边地区以及在人道主义行为体开展活动的乍得东部城镇进行了1 964次日夜巡逻。综合安全分遣队记录了72次违法行为，逮捕27名嫌疑人。将12名嫌疑人移交地方宪兵，移送司法系统处理。

10. 10月25日，在恩贾梅纳开始对200名新任综合安全分遣队队员进行为期两个月的上岗培训，其中包括16名妇女。这是首次在中乍特派团警察总体监督下，完全由乍得综合安全分遣队教官对新聘用人员提供培训。这次培训结束后，综合安全分遣队的总人数将达到约1 000人。

#### B. 促进人道主义援助的运送和人道主义工作人员的自由流动

11. 据综合安全分遣队报告，在过去两个月共提供了1 477次人道主义行为体安保护送。在阿贝歇以西约280公里、位于恩贾梅纳和Ati个之间的公路上，发生一次抢劫国际非政府组织车辆事件。无人员受伤，乍得当局事后追回车辆。

12. 两个国际非政府组织宣布打算在12月之前离开达尔西拉地区，这是一个被认为与中乍特派团撤离无关的事态发展。它们将此归因于方案活动的优先次序重新调整到其他地点以及缺乏资源。由于不安全局势，一个非政府组织已中止在与苏丹接壤边境附近的Adé开展活动。

### 五. 乍得政府落实安全理事会所定基准的进展情况

13. 随着特派团业务接近尾声，对该国政府落实安全理事会所定的保护平民基准的进展情况作出独立核实的能力受到极大限制。特派团不再能够视察大多数难民营和境内流离失所者营地，或观察综合安全分遣队等国家安全机构在保护平民方面的绩效。因此，我的意见势必是人道主义行为体及国家和地方当局的叙述。如下文所述，这些叙述介绍了乍得政府为落实安全理事会所定基准作出的努力。

#### A. 境内流离失所者在安全和可持续条件下自愿回返

14. 11月初，乍得批准了《非洲联盟保护和协助境内流离失所者公约》(又称《坎帕拉公约》)。《公约》规定了签署国保护本国境内流离失所者的法律义务。

15. 2010年雨季前，约43 000名境内流离失所者返回其在达尔西拉地区和瓦达伊地区阿松加省的原籍村庄。其后没有出现大量回返情况。近几个月，乍得当局特别是协调小组表示相信东部境内流离失所的成因已成功消除，并表示有意与国际社会一道支持解决境内流离失所者问题的持久办法，即自愿回返、就地安置或在该国境内异地重新安置。

16. 若干主要营地的境内流离失所者对返回原籍地的可能性表示忧虑。在大多数情况下，他们对安全表示关切，原因在于回返意味着迁移到紧邻与苏丹接壤边境的地区以及依然存在社区间紧张关系的地点。10月28日，该国政府(在难民署、当地非政府组织合作伙伴国际基督教争取和平服务社和中乍特派团支助下)在哈杰尔-哈迪德(瓦达伊)举行社区间对话。其间，境内流离失所者领导人士表示，进一步返回原籍地的条件是该国政府提供安全保证和持续发展援助。

## B. 难民营非军事化

17. 自2010年头几个月乍得和苏丹联合边境监测部队部署以来，难民署一直报告称，较少看到武装分子在营地之间活动的情况。

## C. 与国际人权标准相符的难民、境内流离失所者、平民和人道主义工作人员的安全

18. 根据人道主义行为体和政府当局的评估，难民营和境内流离失所者营地的总体安全情况保持相对平静。武装分子招募儿童的事件相对较少(见第26段)，但难民署时常收到关于性暴力和性别暴力事件的报告，其中许多事件涉及酗酒。

19. 综合安全分遣队在所有难民营及周边地区持续运作，但其性别事务股尚未在所有营地全面进入运作。在本报告所述期间，29名综合安全分遣队教官接受了国际红十字委员会(红十字委员会)提供的国际人道主义法培训，108名综合安全分遣队队员接受了联合国儿童基金会(儿童基金会)提供的紧急状况下儿童权利培训。10月25日，26名综合安全分遣队队员在伊里巴接受人权培训，具体而言是关于保护妇女和儿童的培训。

## 六. 联合国驻中非共和国和乍得特派团的任务执行情况

20. 在本报告所述期间，特派团在可行情况下为整合民事活动支助并将其移交给该国政府、联合国国家工作队及其他相关行为体采取最后步骤。10月15日，中乍特派团军事部分停止业务活动，开始承担以下职责：联合国人员、房地和资产的静态保护；了解特派团所在地点的情况；为履行辅助职能的联合国车队提供有限护送；向联合国人员提供有限的撤离和医疗护送支助。

## A. 对综合安全分遣队的支助

21. 在本报告所述期间，中乍特派团处于巩固对综合安全分遣队的支助并将职能移交乍得政府的最后阶段。特派团把重点放在增强综合安全分遣队的驾驶、基本汽车修理和通信等基本技能：87 名综合安全分遣队队员接受了高频无线电使用培训；60 名队员接受了计算机办公软件使用培训；29 名队员接受了基本汽车修理培训；70 名队员(包括 20 名妇女)接受了驾驶技能培训。截至 11 月 24 日，联合国警察在恩贾梅纳和阿贝歇的警力分别为 87 名和 7 名警察。

## B. 法治

22. 由德国政府提供资金，开发署与中乍特派团共同促进在乍得东部(戈兹贝达、库库安加拉纳和阿贝歇)建立了三个试点法律援助所。开发署已完成为开办这些试点法律援助所进行的国内非政府组织竞争性甄选进程。

23. 特派团还为向阿贝歇上诉法院部署新任命法官和检察官提供后勤支助。中乍特派团通过速效项目在阿德雷、戈兹贝达和哈杰尔-哈迪德修建法院大楼；戈兹贝达法院大楼以及伊里巴一审法院已配备办公家具和办公用品。

24. 中乍特派团继续在恩贾梅纳、阿贝歇、阿德雷、伊里巴、戈兹贝达和监狱总部向全国监狱官员提供关于监狱管理和行政国际标准以及总体监狱发展战略的在职培训和指导。伊里巴监狱恢复项目正在如期进行，新设施将在 2010 年 11 月底之前投入使用。中乍特派团与世界卫生组织合作，向阿德雷监狱提供必需药品和设备，以便那里的诊所进入运作。

## C. 人权

25. 在本报告所述期间，中乍特派团协助该国政府努力敲定全国人权行动计划以及建立普遍定期审议结果和人权条约机构建议的落实机制。中乍特派团还向乍得东部民间社会组织以及人权和促进自由部区域代表提供指导。

## D. 儿童保护

26. 综合安全分遣队报告道，以涉嫌参与在戈兹贝达难民营(达尔西拉)招募儿童为由逮捕一个 11 人团伙。把被指控为团伙头目的五个嫌疑人移交乍得-苏丹联合边境监测部队。招募活动发生在 9 月，据报具有政治动机，利用青年组织把男童和女童作为对象。乍得政府中止了涉嫌组织的活动。

## E. 性别问题

27. 社会行动部部长和国民议会副议长在中乍特派团和儿童基金会协助下，参与了在纽约举办的第 1325(2000)号决议通过十周年庆祝活动。中乍特派团继续协助社会行动部在去年 9 月全国论坛商定框架范围内完成解决冲突国家战略。特派团

还于 10 月在哈杰尔-哈迪德以及于 11 月在 Arkoum 和阿德雷协助举办关于性和性别问题的全国敏化活动。

## F. 民政事务

28. 中乍特派团继续整合和解活动，以将其移交给乍得当局和其他合作伙伴。在瓦达伊地区，中乍特派团和难民署于 10 月 28 日在法恰纳以南的哈杰尔-哈迪德主办社区间对话，以建设信心，促进境内流离失所者自愿回返。中乍特派团把通过速效项目整修的一幢行政大楼移交哈杰尔-哈迪德地方当局，并移交 Khomme 和杜瓦境内流离失所者重新安置社区的两口水井。

## G. 艾滋病毒/艾滋病

29. 中乍特派团整合了艾滋病毒/艾滋病主流化工作，并准备将这方面的活动移交给联合国国家工作队。由速效项目提供资金、难民署负责执行的一个艾滋病毒敏化方案使戈兹贝达、戈兹阿米尔、库库安加拉纳和法恰纳(贾巴勒、Trejine、布热津和加加)的约 11 907 名难民和境内流离失所者获得敏感认识。在阿贝歇，90 名宗教领袖(包括 30 名妇女)接受了提高对艾滋病毒敏感认识的协调人培训。

## H. 地雷行动

30. 为准备中乍特派团撤离，将地雷行动调查和清理小组的数量从 4 个减少到 3 个(这些小组目前位于阿贝歇、法恰纳和戈兹贝达)。继续开展地雷和战争遗留爆炸物宣传活动以及向举报热线提供支助。向协调小组和乍得国家排雷中心移交了为提高对处理地雷和战争遗留爆炸物危险的认识而制作的海报和传单，供向学校、市场、公共场所和地方当局进一步分发。

31. 在年底前无法完成各项未完成任务——勘察 3 000 多公里公路、清理 32 个战场以及完成 150 多项地雷行动总评估。这些活动将移交给乍得国家排雷中心。正与该中心讨论其负责完成剩余任务的问题。在这方面，该中心继续在执行项目方面接受开发署的技术咨询、资源调配和方案支助，包括为协助确定剩余污染程度和解决这一问题所需资金开展大规模技术调查。

## I. 特派团军事任务

32. 根据第 1923(2010)号决议，特派团军事部分于 10 月 15 日在乍得和中非共和国进入恢复和任满回国阶段。特派团撤离计划规定，全体部队在 12 月 17 日前分 4 批任满回国。除上期报告的关闭军事部分军营外，中乍特派团分别于 10 月 31 日以及 11 月 14 日和 15 日关闭库库安加拉纳(南区)、伊里巴(北区)和比劳(中非共和国东北部)的军营。其后于 11 月 27 日关闭戈兹贝达(南区)军营，并于 11 月 30 日关闭法恰纳(北区)军营。到报告印发时为止，联合国军事人员仅在阿贝歇和恩贾梅纳驻留。

## 七. 中非共和国

33. 在报告所述期间，中非共和国东北部的安全局势保持稳定，但仍很脆弱。预计到中乍特派团即将撤离，我请维持和平行动部对中非共和国东北部行动区进行一次威胁评估。并在 10 月 20 日安全理事会闭门磋商中与其口头分享了这一评估的重要结果。简而言之，该地区存在风险来自于各种治理问题(族裔、经济和政治)。不明身份的武装分子在 9、10 两个月月对中乍特派团行动区中村庄的攻击，可能是由上帝抵抗军(上帝军)的一个由 40 到 60 名成员组成的单一小组进行的。尽管上帝军的威胁臭名昭著，但对一个小组造成威胁的评估并不像其他内部因素那样大。不安全的主要来源是土匪和带来武器贩卖的流浪者，但最紧急的威胁来自国内武装政治反对派(尤其是争取正义与和平爱国者同盟(爱国者同盟))。

34. 中非共和国政府预计到特派团的撤离，表明它不赞成派驻一支国际部队。它表示打算加强自己在东北部的军队，但国家部队缺乏基本的设备和培训。政府同一些可能的双边伙伴联系，请它们向其国家部队提供能力建设支助。

35. 如上文第 32 段所述，中乍特派团于 2010 年 11 月 15 日完成了从比劳的撤离，将其两个营地转交给中非共和国政府。简易机场与比劳镇之间的主要道路已经完工，简易机场的状况不错，在 2011 年雨季前可能不需要大修。据报告，中非共和国政府增强了驻扎在比劳的国家部队，总兵力约为 150 人。但 11 月 24 日，爱国者联盟据称袭击了国家安全部队在比劳的阵地，目的是夺取装备和供应品。国家当局宣布从比劳镇撤出其部队，让爱国者联盟控制了该镇。至少有 4 名士兵死亡。

## 八. 特派团支助

36. 中乍特派团依照大会相关决议，在关闭其在乍得东部(法沙纳、戈兹贝达、盖雷达和伊里巴)和中非共和国东北部(比劳)前沿基地的军营后，将营地基础设施和某些资产移交给两国政府。这一移交的目的是有助于将与保护平民和人道主义行为者有关的活动继续下去。在戈兹贝达和法沙纳的营地分别于 11 月 27 日和 30 日关闭后，特派团巩固了它在恩贾梅纳和阿贝歇的存在，以筹备清理结束工作。

37. 自雨季结束后，行动区的道路情况有所改善，这加强了特派团取出和运走联合国所属装备和特遣队所属装备的能力。特派团文职人员按计划逐步减少，预计到 12 月底，人数将减少到 130 名国际人员、240 名本国人员和 50 名联合国志愿人员。

38. 事先为特派团清理结束期制订了详细计划，计划这一时期将持续到 2011 年 4 月 30 日。这一期间的主要挑战将包括完成安全理事会第 1923(2010)号决议授权的综合安全分遣队支助基础设施项目，移交或在当地处置余下的联合国所属装

备，终止余下的中乍特派团支助合同，逐步减少中乍特派团的文职人员编制。这些任务的成功实现将需要特派团清理结束小组的谨慎管理。

39. 关于安全理事会授权的建设综合安全分遣队站点，包括钻井和警察学院的工作，11月10日在恩贾梅纳召开的乍得政府/联合国高级别工作组第四次会议审查了取得的进展。工作组审议了其代表以前撰写的现场视察报告。

40. 恩贾梅纳警察学院的第一期工程已经完成。由于缺少基金，中乍特派团无法启动第二阶段，即修建11个培训教室。预测在2011年初完成6个警察局和11个派出所的施工。Touloum和Iridimi难民营综合安全分遣队派出所施工的采购过程已经完成，施工预计于2011年4月底结束。一个承包商已经开始在阿贝歇为综合安全分遣队钻井，并很快将在所有16个地点开始钻井。所有的施工都将在明年4月底前完成，定于12月初进行进一步视察。

## 九. 特派团关键活动的完成和向乍得政府、联合国工作队和其他伙伴的移交

41. 在11月的高级别工作组月会上，讨论了以下中乍特派团撤出后的拟议安排和责任分派。预计将在工作组12月会议上达成最后协议。

### A. 方案

42. 依照第1923(2010)号决议，中乍特派团启动了与政府和联合国国家工作队以及其他许多重要行为者的一系列交流，以便查明如何继续特派团与保护平民和早期恢复有关的重要民事活动及其可持续性。这些活动是在司法和监狱、性暴力和基于性别的暴力、保护儿童、人权监测、宣传和报告以及地雷行动领域进行的。此外，在乍得东部开展了地方和解举措。讨论集中于中乍特派团各文职单位的工作计划，以便查明可在12月31日前完成的活动和需要继续的活动。选择继续进行的活​​动主要得到政府的“乍得东部全面恢复方案”所制订的优先次序的指导。该方案在发展伙伴的支持下制订，侧重于应对乍得东部境内流离失所者和东道社区在回返、迁移或重返社会方面面对的困难。

43. 政府保证继续特派团的活动，在其现有的司法方案(支助乍得司法部门方案)的框架内支持乍得东部的司法和监狱部门，这个方案目前得到欧洲联盟和德国政府的支助，与开发署协同执行。政府和民间社会组织还保证确保继续特派团在乍得东部的人权活动，尤其是通过人权部的区域代表和民间社会组织，例如Le Cercle des ONG。按照联合国人权事务高级专员办事处2010年7月进行的需求评估团的调查结果(其中政府、民间社会行为体和其他伙伴敦促在人权问题上向乍得提供支助)，政府将继续支持过去与中乍特派团共同开展的地方和解举措。旨在打击性暴力和基于性别的暴力的活动将继续在联合国人口基金的领导下与

儿童基金会和难民署协作执行。将在 2011 年 4 月接管地雷行动的活动。关于艾滋病毒/艾滋病，联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署将接管中乍特派团的活动，并确保实现的成就的可持续性。地方和解活动将通过开发署关于地方治理的方案继续进行并持续下去。由于打算用 2011 年过渡计划来弥补中乍特派团的撤离所产生的空白，将通过 2012-2015 年联合国发展援助框架进一步维持所有这些活动。

## B. 综合安全分遣队

44. 依照安全理事会第 1923(2010)号决议，中乍特派团一直在大力巩固它对综合安全分遣队的支助，将在 12 月 31 日之前将其移交政府。截至 10 月 15 日，警察部分停止了陪同综合安全分遣队进行巡逻和护送，这是必要的。所有的行政工作，例如培训、纪律、工资和预算编制等，已经在 10 月向综合安全分遣队移交。自那时以来，综合安全分遣队已经编制了自己的工资，它在处理前得到了中乍特派团的认可。

45. 如第 6 段所述，乍得政府在 10 月份呈递了有关维持综合安全分遣队的最新计划。开发署和难民署继续与相关的国家当局合作，以建立一个在 1 月 1 日之后调集和管理捐助者支助的机制。开发署和难民署已经设计了一个 2011 年为综合安全分遣队提供额外技术援助和业务支助的一揽子方案。然而，复制与中乍特派团提供的同样水平的支助是不可行的。

46. 在拟议的一揽子方案下，开发署将经管一个支助综合安全分遣队的“篮子基金”；为综合安全分遣队的行政和财务部门制订技术援助方案；为综合安全分遣队的业务方面(燃料、零部件和维护、信息和通信技术设备)进行采购；以及为政府的体制监督和管理结构提供技术和行政支助。难民署将向综合安全分遣队提供日常业务支助，例如综合安全分遣队机动车队的管理和维修，无线电设备的维护、设施(警察局和派出所、水井等)的维护，以及萨拉马特和 Gore 地区四个新警察局的施工。

47. 关于对综合安全分遣队的捐助者支助，令人鼓舞的是，几个现有的捐助者已经表示有兴趣在 2011 年继续给予资金捐助。此外，开发署和难民署联名提交了一份由政府认可的提案，以便在建设和平基金的即时反应机制下获取资金。如果获得批准，这一资金可用于在动员和分配关键的捐助者支助之前，继续综合安全分遣队在 2011 年头几个月的行动。

## 十. 特派团的经验教训

48. 安全理事会第 1923(2010)号决议第 27 段请我提供关于中乍特派团经验教训的评估。这一评估侧重以下领域：在东道国勉强赞同的情况下设立特派团；对保护平民的概念取得共同理解的必要性；对维持和平特派团的背景、规划和管理地了解；综合安全分遣队的可持续性；交流和对预期的管理。这一研究导致对与中

乍特派团有关的文件和报告进行案头审查，对地方和中央两级的政府官员、民间社会组织、社区领导人、驻乍得的外交界成员、联合国国家工作队的官员、中乍特派团和秘书处的现任和卸任人员进行广泛的访谈。下文列出这一研究的关键调查结果。

## A. 可持续的赞同

49. 出于对达尔富尔和乍得东部地区人道主义局势严重恶化及其对平民安全和区域稳定的影响的担忧，安全理事会在 1778 (2007) 号决议中授权在乍得东部和中非共和国东北部部署中乍特派团和一支国际军事部队，规定为一支为期一年的欧洲过渡部队。在此之前，乍得政府对接受派驻一支国际军事部队始终表示严重保留。乍得反复表示自己更愿意国际存在是文职性质的，协助保护难民和境内流离失所者，促进东部的经济发展。秘书处向安理会传达了这一意见，并在这样做时强调了其在评估团基础上的结论，即不存在部署一个维和特派团所需的条件。只是在 2007 年末，就在上述授权通过之前，乍得政府才接受了派驻一支称为欧洲联盟驻乍得和中非共和国部队的国际过渡部队，为期一年。

50. 2008 年，在讨论由联合国军事部门来接替临时的欧洲联盟部队时，政府对国际军事存在的持续保留再次出现。由于政府寻求确定联合国部队的任务、规模、地点和接战规则，进行了漫长的讨论。这将安全理事会在第 1861 (2009) 号决议中的决定推迟到 2009 年 1 月 14 日。最终减少了秘书处最初向安理会建议的兵力，但没有批准减少行动区。因此，把部队的能力寄托在严重依赖军事直升机来确保流动性的行动构想上。

51. 由于定于 2009 年 3 月 15 日权力从欧盟部队向联合国移交，秘书处只有两个月的时间而不是规定的至少六个月时间，来从会员国处获得必要部队部署的坚定承诺。由于时限短，潜在的派遣国没有时间确保必要的设备并使部队具有能力。在部署的最初几个月，困扰部队部署的多方面问题使特派团的效力和信誉在当地受到质疑。2009 年 5 月，政府利用新获得的重要军事资产，决定性地击败了乍得武装反对派的入侵，让这个问题引起了更多的注意。这一行动，加上乍得和苏丹之间关系的改善，以及特派团军事部门持续缓慢的部署，促使国内和区域的一些行为者质疑在乍得东部派驻联合国军事部队是否仍然相关。

52. 此外，建立中乍特派团的特点是东道国的期望和要求与特派团的实际结构和目的之间的差距。为了应对政府对一个任务授权并不符合其希望和目标的行动的保留，特派团诉诸了一些应对和减轻战略，其中包括承诺了一些有时证明是难以执行、甚至不可能执行的实质性项目，因而进一步破坏了东道国政府的信任和信心。此外，中乍特派团在其军事部门建立之前和之后，对综合安全分遣队投入巨大，期望它能够承担一部分授予国际军事部队而其部署又面临推迟的安全责任。最后，特派团同意在现有资源范围内向综合安全分遣队提供在中乍特派团离开后难以持续的水平的支助。

53. 可以汲取以下教训：东道国政府的赞同即便是自愿的，也应该加以培育，以确保其可持续性。赞同是可以逆转的，尤其是如果该国和(或)次区域的情况在任务期间发生很大变化。不应忽视区域因素在东道国赞同中的权重。也不应忽视关键会员国的一贯支持，它有助于获取东道国的最初赞同。如果忽视上述意见，像中乍特派团这样一个在压力下设想和部署的行动，就会因压力和矛盾而失去自由，这将使其偏离计划中的目标，有损其总体表现，破坏其信誉。

54. 东道国的持续赞同和有效合作，对于特派团执行任务和实现目标仍然是必不可少的。但获取和保持它们的方式绝不能侵蚀本组织的各项原则。

## **B. 对保护平民的概念取得共同理解**

55. 设立中乍特派团的主要目的是为了促进保护平民，未规定政治任务。中乍特派团是在对联合国维持和平环境中保护平民问题缺乏共同理解的情况下部署的。因此，在实地的各行为体都对保护的内容有不同的预期和解释，大多是依据各自的组织目标，而不是对这一概念的共同理解。

56. 尽管缺乏共同理解，但是在特派团内部，军事和警察构成部分在保护方面的各自作用却有明确规定。警察通过向综合安全分遣队提供支助，维持了营地和主要市镇的难民的治安，而军事人员通过在广泛区域巡逻提供了有利的安全环境。这一有利环境使得人道主义行为体能够加强各自的保护平民活动。此外，特派团为加强人的安全而开展的民事活动普遍受到了包括当地受益者和政府在内的国家伙伴方的好评。

57. 可以从中吸取的经验教训如下：必须对保护平民有一个共同的务实理解，在部署前的规划阶段期间便明确阐明主要伙伴方的作用，并将其写入综合战略。特派团一旦部署，就应在实地与东道国政府及联合国国家工作队一道，在既考虑到当地进展情况而又不破坏本组织价值和规范的基础上对此类战略进行定期审查。

## **C. 对背景、规划和管理地了解**

58. 实际环境恶劣使特派团在行动和后勤方面受到种种制约。最初的支助结构安排最终未获通过，之后为解决后勤制约而开展的努力同样在支助结构方面缺乏共识，使得问题更加复杂。环境条件艰苦对特派团能否吸引人员、达到适当的人员编制水平构成挑战，特别是在诸如工程等主要支助领域。特派团还作出了一些项目或交付期限承诺，而根据实地的实际条件基本是无法完成的。

59. 在规划和管理一个特派团时，特别是在开办阶段，应充分考虑到位置偏僻、地形恶劣、气候条件极端异常以及基础设施和适当的支助机构几乎不存在等情况。

## D. 综合安全分遣队的可持续性

60. 综合安全分遣队是检验联合国与东道国政府密切合作、根据国际规范和标准设计并建设可持续的国家安全结构的能力的一个试验场。政府对综合安全分遣队的指挥和控制构成特殊挑战。最初设想的综合安全分遣队完全是一个社区警力，但是综合安全分遣队的概念不断发展，其中加入了更多有分量的任务(特别是提供安全护送服务)，发展的部分原因是行动需要、乍得的倾向性做法以及军事部分部署缓慢。此外，如上所述，情形促使特派团大力发展综合安全分遣队并关注政府提出的提供高级别支助的要求。

61. 从业务角度看，综合安全分遣队是可行的，但是需要认真、持续关注分遣队在中午特派团离开后的可持续性问题。即使是在持续提供国际支持的情况下，对于综合安全分遣队是否已准备好在 2011 年 1 月 1 日全面承担责任，仍广泛存在顾虑。

62. 迄今可以从综合安全分遣队吸取的一个经验是，应从设计的第一阶段便考虑此类部队的可持续性要求和计划，而且在整个发展过程中严格遵守这一原则。

## E. 交流和对预期的管理

63. 缺乏一个沟通战略给中午特派团的工作带来了困难，因而无法适当管理政府以及在一定程度上管理人道主义行为体的预期。一个有效的沟通战略本应是提高信心、减少对特派团在乍得和中非共和国东北部的作用和目的的误解的一个核心手段。但实际情况却是，特派团的任务未得到明确理解，政府希望并预期特派团能支持乍得东部的经济复苏和发展，而这显然不属于特派团任务范围。

64. 显然，中午特派团的情况是，缺乏一个沟通战略损害了特派团缩小预期和现实之间差距的能力。获得的主要经验是必须在特派团部署的最初阶段就制定此类战略。

## F. 取得的成绩

65. 虽有上述意见，但调研期间受访者几乎都持以下看法：

(a) 与政府勉强同意军事部分形成对比的是，当局接受了特派团民事部分，并建议将单独保留民事部分作为延长特派团任务的一个可能备选方案。许多受访者表示赞赏特派团民事活动产生的积极影响。特派团也培训了一批有技能、经过培训的本国专业人员，他们在中午特派团的工作经验应该对国家的发展有所助益。

(b) 在诸如乍得东部和中非共和国东北部等艰苦、偏远的内陆地区进行部署和开展行动本身就是一个成绩。这些区域幅员辽阔，地形崎岖，气候大多非常恶劣。主要城市之外几乎不存在基础设施，而且供给线极长。尽管面临着恶劣的环

境和行动挑战，中乍特派团部队和综合安全分遣队还是想办法向难民、境内流离失所者以及人道主义行为体提供了一定程度的安保。当地民众和人道主义援助受益者普遍对综合安全分遣队持积极看法。采访突出的一个事实是，中乍特派团部队建立了民众特别是妇女对“军人”的信任。

## 十一. 意见和建议

66. 根据第 1923 (2010) 号决议的精神和文字，中乍特派团工作人员和资产的缩编工作大幅推进。关闭和移交行动区营地工作已经紧锣密鼓地展开。在此方面，我谨称赞乍得政府和中非共和国政府迄今为推动这一进程而给予的合作。我相信乍得政府从现在起直至清理结束完成将继续全力支持该国余下营地的有序拆除。

67. 关于中非共和国，我担心由于中乍特派团的撤离，比劳安全部队能力有限，可能无法抵御对其阵地的可能袭击。一个武装反对团体最近的袭击导致国家安全部队撤离比劳就证实了这一点。我因此再次促请双边伙伴方积极回应中非共和国政府提出的援助请求。

68. 正如本报告所述，乍得东部保护平民的总体环境继续改善，特别是在人身保护方面。现已证明，担心雨季过后猖獗的犯罪活动和不安全状况将会立即卷土重来是没有依据的。乍得政府已全面负责平民和人道主义工作人员的安全，而且在过去的几个月里，显示出其将致力于继续负责平民和人道主义工作人员的安全。给人的总体印象是，乍得东部比 2007 年更安全。现阶段很难评价，取得这一进展在多大程度上归功于中乍特派团的部署、在多大程度上归功于政府的行动以及当地和次区域政治和安全动态的发展。

69. 但是挑战仍是巨大的。超过 50 万的难民和境内流离失所者仍需要人道主义援助和保护。尽管境内流离失所者日益表示愿意返回原籍或选择其他持久解决方案，但是余留的不安全因素、地方治理结构薄弱以及缺乏最基本服务等问题不利于大规模的长期回返。难民原居住地的不稳定和冲突问题得不到充分解决，难民的困境就将继续无法解决。

70. 这一本已很脆弱的次区域将于 2011 年初开始多个几乎同时进行的选举进程。重要的一点是，中乍特派团撤离后，乍得东部和中非共和国东北部仍是国际社会的关注点，而且这两国政府得到国际伙伴方的适当支持和关注。

71. 在此方面，联合国乍得国家工作队为加强规划、咨询和协调能力而作出的努力令人鼓舞。这应可大大增强国家工作队的能力，以支持政府保持近年来在中乍特派团支持下在乍得东部取得的势头。

72. 除立即需要捐助方提供必要资源，满足东部难民和境内流离失所者的人道主义需求外，同样需要捐助方支持各项方案，促进持久解决难民和境内流离失所者

问题。在可预见的未来，综合安全分遣队将发挥关键作用。因此，我鼓励各会员国确保提供必要的捐助资金，以满足 2011 年方案预算所需经费。

73. 中乍特派团因专门负责促进保护平民，没有明确的政治任务，一直是一个独特的、与众不同的联合国维持和平行动。该特派团在短短的不到 4 年时间内经历了规划、部署和撤离等各阶段，在每个阶段都克服了种种困难。我真诚地希望，本报告中概述的为数不多的经验教训将有助于安全理事会审议维持和平作为一个整体的演变，并考虑维持和平行动在保护平民方面的任务。

74. 尽管面临种种困难，特派团还是成功促进加强了乍得东部的安全，特别是最脆弱人群的安全。特派团的实质性方案已经在乍得东部产生影响。综合安全分遣队尽管存在一些不足，但却是在保护平民方面国家所有、国际支持的安保结构的一个相对成功的试验。乍得政府和联合国国家工作队在中乍特派团支持下最近采取的步骤已经为巩固综合安全分遣队及其可持续性奠定了坚实基础。综合安全分遣队能否持久，关键在于政府，而政府在此方面已作出坚定保证。

75. 中乍特派团的军事部分竭尽全力在 2009 年底前达到必要数量。通过安全护送、巡逻和明显可见的存在以及民事外联方案，军事部分已经为人道主义空间的安全和保护平民做出了不可磨灭的贡献。实现这一点还需感谢部队派遣国和部队领导。

76. 最后，我要感谢我的特别代表优素福·马哈穆德先生在未来不明朗这样一个时期卓有成效地领导特派团走过整合和撤退这一敏感阶段。我还要向中乍特派团的全体男女工作人员、本国和国际工作人员、文职和军事人员为服务联合国而坚持完成使命深表谢意。