



秘书长关于保护乍得平民的报告

一. 引言

1. 本报告是依照 2010 年 12 月 20 日安全理事会主席声明(S/PRST/2010/29)提交的, 其中要求我在 2011 年 4 月 30 日联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)结束阶段完成前, 报告在乍得东部保护平民、特别是妇女和儿童方面的进展情况, 包括: (a) 难民和境内流离失所者的状况和持久解决他们流离失所问题的办法; (b) 不受阻碍、及时和安全的人道主义援助准入, 包括人道主义人员的行动与安全及运送人道主义援助物资; (c) 对违反人道主义法、人权法和难民法行为采取的措施; (d) 影响到人道主义局势的整体安全局势。

2. 本报告介绍了自该主席声明获得通过以及我在 2010 年 12 月 1 日发表关于中乍特派团的上一份报告(S/2010/611)以来乍得局势的发展。报告评估了乍得平民的状况以及乍得政府及联合国和人道主义界为解决查明的保护问题而采取的措施。

二. 安全和政治局势

3. 在报告所述期间, 乍得东部的安全状况逐步改善, 乍得与苏丹之间的关系改善继续对此产生积极影响。特别是, 与苏丹边界沿线的安全一直由乍得-苏丹联合边境部队负责, 该部队于 2010 年 4 月部署, 目前兵力已增至 5 000 人。联合边境部队的任务于 2011 年 3 月到期, 但已延长至 9 月, 部队总部现已从乍得的阿贝歇迁至苏丹的朱奈纳。

4. 乍得反对派武装团体中的大多数战斗人员(大约 16 000 人)已从邻国返回乍得。报告所述期间, 乍得安全部队与尚未遣散的武装团体成员之间没有发生武装冲突。最后一次战斗发生在 2010 年 4 月。不过, 乍得反对派武装团体的残余力量, 尤其是抵抗力量联盟和民族复兴人民阵线仍然在乍得境外的苏丹和中非共和



国东北部出没。他们的作战能力已大大减弱，但仍有可能在乍得发起打了就跑的行动。

5. 乍得东部的抢劫事件也有所减少，这可归因于在该地区增派了乍得安全部队，他们有能力打击犯罪网络。但是，该国南部地区仍面临一些安全挑战，抢劫行为对那里的平民和人道主义工作者产生了影响。大多数事件发生在 Kyabe 和达哈之间的公路沿线和戈尔附近。如果前战斗人员不复员和重返社会，武装抢劫的风险就会继续存在。

6. 中乍特派团于 2010 年 12 月 31 日离开乍得，至今时间还较短。不过，到目前为止，特派团的撤出未对乍得东部的安全局势产生不利影响。由于不间断地进行巡逻，并且有综合安全分遣队护送，同时部署了联合边境部队，该地区的安全与稳定出现了改善。综合安全分遣队负责难民营和境内流离失所者营地内和周围地区以及人道主义行动的安全，而联合边境部队则负责边境地区的安全。虽然防止了具体安全事件发生，但地方当局和乍得安全部队的的能力仍然有限，无法在乍得东部的广大地区建立安全，因而那里的平民依然受到抢劫行为和其他风险的威胁。

7. 尽管乍得局势保持平静，但邻近国家、特别是与中非共和国、苏丹和阿拉伯利比亚民众国接壤的边界地区的事态发展令人担忧。政府东北部的局势依然脆弱。由于比劳在 2010 年 11 月落入叛军控制，该国政府基本上已不在比劳执政。政府安全部队在乍得国民军的协助下才夺回该镇，后者一直驻在中非共和国，2 月中旬撤出。由于中非共和国东北部没有国家权力存在，导致该地区的局势不安全，武装土匪为所欲为。在其他地方，1 月苏丹南部举行的全民投票没有对乍得的安全局势产生影响。但是，在达尔富尔地区，反叛团体的新联盟与苏丹武装部队之间的武装冲突最近几个月有所增加。这些冲突发生在远离乍得边境的地区。目前，新出现的战斗没有影响到乍得东部的安全局势。

8. 阿拉伯利比亚民众国的暴动没有对乍得产生显著影响，也未发生利比亚难民涌入该国的现象。不过，由于阿拉伯利比亚民众国交战而滞留的乍得国民已开始返国。截至 4 月 8 日，已有大约 17 000 人乘飞机抵达恩贾梅纳或跨越边界到达 Faya Largeau。3 月 23 日，乍得政府呼吁国际社会支助想离开阿拉伯利比亚民众国的乍得人回返。乍得政府说，阿拉伯利比亚民众国境内有 30 万乍得移民工人。该国危机对乍得经济产生了影响，因为乍得的市场供应主要靠阿拉伯利比亚民众国或通过阿拉伯利比亚民众国来支持。乍得北部，特别是受到 2009 年干旱和长期营养不良影响的乍得萨赫勒地区，有可能面临基本用品严重短缺。此外，侨居阿拉伯利比亚民众国的乍得人中断向国内的家人汇款，使依赖这些汇款的人群更加脆弱。

9. 1月11日，乍得庆祝独立五十周年。在政治发展方面，主要政治派别之间的敌意已经减少，乍得大多数政党依照2007年8月13日的政治协定参加了2月13日的立法选举。选举是和平进行的，尽管某些反对党声称没有为所有候选人提供一个平等的竞争环境。2月27日，全国独立选举委员会公布了选举初步结果。宪法委员会现已公布最终结果，执政党——爱国拯救运动赢得了188个席位中的113个。但宪法委员会随后又宣布，代表13个席位的三个地区的选票无效，因为在那里发现了严重违规行为。

10. 原定2011年4月3日举行的总统选举已推迟到4月25日。五名反对党候选人都表示将致力于国家稳定，但对选举进程提出关切。3月22日，三名反对党候选人宣布不参加选举，声称公平选举的条件没有得到满足，并呼吁乍得公民抵制投票。包括选举当局和各政党在内的所有利益攸关者正在努力改进选举的具体安排，以增强透明度和问责。来自欧洲联盟特派团的70名选举监察员观察了选举进程，迄今为止，整个进程是和平的。正在部署22名联合国志愿人员，以支助全国独立选举委员会。

三. 人道主义局势

11. 尽管安全局势有所改善，乍得的人道主义需求仍然巨大。该国仍在经历长期的人道主义危机，报告所述期间情况未发生重大变化。根据2011年联合呼吁程序所述，在乍得1100万人口中，有250万人需要人道主义援助。在乍得东部还有131000名境内流离失所者和264064名苏丹难民。另有64341名中非共和国难民定居在乍得南部。乍得人口仍受到粮食无保障和营养不良以及脑膜炎、麻疹、脊灰炎、霍乱和麦地那龙线虫等流行病突发的影响。在乍得东部一个难民营报告发现了脑膜炎病例，已开展疫苗接种。在靠近苏丹边界地区也组织开展了脊灰炎疫苗接种活动，而在此前多年，由于局势极不安全和存在暴力行动，一直未能在那里开展接种。在乍得总共有大约80个(国际和国家)人道主义组织从事活动，其中54个在乍得东部活动，另外11个在乍得的萨赫勒地区活动。乍得联合呼吁程序要求提供5.06亿美元，目前47%的资金已经到位。

12. 在乍得东部和萨赫勒地区，全面严重营养不良率达到15-28%，那里的营养不良状况令人关切，同时也影响到该国其他地区。世界粮食计划署和联合国粮食及农业组织开展的粮食保障和脆弱性评估显示，在乍得，有200多万人的粮食无保障。100多万严重粮食无保障的人口仍未从2009年的干旱和2010年的洪灾中恢复过来。在乍得的萨赫勒地区，由于收成良好，粮食保障情况比2010年同期有所改善。但是，在牧区，对因连续两年遭受冲击而失去大部分牲畜的最贫穷家庭而言，粮食无保障情况有可能恶化。

13. 人道主义援助仍是国际社会支助乍得的主要形式。不过，随着乍得东部局势稳定，乍得政府及其国际伙伴越来越重视早期恢复和更长远的发展援助。乍得政

府在“乍得东部全面恢复方案”中明确阐述了其优先事项。该方案的目的是向受乍得东部人道主义危机影响的人口提供援助，途径是为其提供持久解决方法，以克服因缺乏清洁饮用水、环卫、保健和教育等基本服务而进一步加剧的各种社会经济挑战。该方案还致力于加强国家当局和地方社区的能力，以促进可持续发展，防止和应对危机。“乍得东部全面恢复方案”与增长和减贫国家战略、联合国发展援助框架和联合呼吁程序的目标相一致。

四. 保护平民问题

攻击平民

14. 乍得平民的日常生活继续受到武装分子抢劫行为的威胁。尽管乍得安全部队给该国许多地区带来了稳定，但他们的违纪行为也可能导致平民不安全。随着中乍特派团撤离，联合国监测和报告袭击平民行为和其他保护问题的能力明显减弱。特派团不仅在乍得东部各地有军事部署，其民事部门包括 40 名人权干事和儿童保护人员，他们共同对影响平民的事件和趋势进行全面监测和报告。以前由中乍特派团支助的阿贝歇当地非政府组织网络——“乍得东部志愿者全国网络”继续进行人权监测，但其进入乍得东部许多地区调查和核实具体事件的能力严重受阻。

持久解决境内流离失所者和难民问题

15. 2010 年期间，有 50 000 名境内流离失所者从境内流离失所者营地返回原籍地，主要在达尔西拉和阿松加大区。报告所述期间，由于安全局势有所改善，已有数千名境内流离失所者返回家园，达西拉和阿松加的 10 000 多名境内流离失所者请求联合国难民事务高级专员办事处（难民署）协助其回返。在 Koukou Angarana 和戈兹贝达，有若干境内流离失所者不愿返回原籍地，而是选择就地安置，他们与传统酋长和地方当局谈判，以取得可以安家的土地。

16. 在报告所述期间，虽然有更多迹象表明境内流离失所者愿意离开流离失所者营地，但至今还没有出现大规模的持续人口流动。境内流离失所者对回归地区的安全和土匪活动仍心存忧虑。阻碍持续返回的另一个重大挑战是能获得的基本社会服务非常有限。在大部分回返地区，没有饮用水源，卫生设施非常初级，学校缺乏合格教师和适当的基础设施。此外，为持久解决境内流离失所者问题，必须加强社区发展创收活动的的能力，以确保境内流离失所者能自力更生。如果不能满足这些基本要求，许多境内流离失所者就不愿意离开境内流离失所者营地，因为他们在那里接受了多年的援助，而且享受到的基础服务比在其原籍地可望获得的要好得多。

17. 乍得东部的 12 个营地收容了 264 064 个苏丹难民，而乍得南部和东南部的 11 个营地接纳了 64 341 个中非共和国难民。2010 年底中非共和国北部发生新的

战斗和叛乱活动，导致2月和3月份又有2 000人从该国涌入乍得东南部的萨拉马特大区。中非共和国的安全局势不利于难民回返。除了增加自给自足和就地安置机会外，难民署在2010年力求将大约500名中非共和国难民安置到美国。本报告所述期间，大约150名难民将按计划离开乍得。

18. 1月28日，乍得和苏丹两国政府在恩贾梅纳签署了关于苏丹难民问题双边合作的谅解备忘录，为有关目前居住在乍得的苏丹难民的遣返工作确定了一个初步双边框架。该文件强调，难民遣返必须以自愿为基础。在文件谈判期间没有咨询难民署的意见，但难民署向两国政府提供了技术咨询，以确保为遣返难民而采取的任何步骤都完全符合难民法的规定，特别是任何回返都必须是安全、自愿和有尊严的。不过，苏丹难民非常担心达尔富尔持续存在的战斗和不安全局势，大多数难民不愿意返回。

19. 1月份，应乍得政府要求，暂时中止了将苏丹难民从乍得安置到第三国的计划，该计划对数量有限的弱势难民是有好处的。提出中止计划的要求是基于乍得和苏丹两国政府的双边讨论，也是因为苏丹方面担心该安置计划可能对难民返回苏丹的前景产生负面影响。难民署一直在与乍得政府协商恢复该计划，特别是对那些需要而在乍得又无法提供的紧急医疗等人道主义援助的极其脆弱的难民。

人道主义援助准入

20. 乍得的人道主义援助准入主要受土匪和犯罪活动的影响，包括拦路伏击和盗窃人道主义物资、劫持车辆、以及闯入人道主义机构场地和设施。此类袭击和盗窃是由武装土匪(以前在乍得东部活动的武装团伙的残余分子)实施的。同两年前相比，直接影响到人道主义行动的治安事件发生频率大大减少。因此，人道主义机构就能够有更多机会接触到好几个地区的受影响人口。综合安全分遣队增加作业，又部署了联合边防部队，国家当局重新承诺处理人道主义行动的安保问题，安全局势因而得以改善，乍得东部的人道主义援助准入也相应地得到增加。

21. 然而，在本报告所述期间，同一年前的同期相比，发生了更多起影响到人道主义人员和行动的治安事件，尤其是在恩贾梅纳和乍得南部。2011年1月18日，在乍得南部基亚贝和大哈之间的道路上，综合安全分遣队一辆护送难民署两部车辆的汽车受到武装部队的袭击。4人受重伤，包括综合安全分遣队3名军官和全国接待和安置难民委员会(全国难民援助委员会)1名成员。在乍得东南部三国交界区，没有部署联合边防部队，依然存在与军事行动有关的风险。此外，在该国北部的好几个区域依然存在地雷隐患，乍得北部、东部和东南部区域有几个重要地方受到未爆炸战争遗留物的影响。由于综合安全分遣队提供护送的能力有限，而且非政府组织在乍得东部旅行必须事先报批，这也制约了人道主义机构的行动和活动。境内流离失所者好几个回返地区，包括达西拉大区的莫黛娜、科洛耶、

蒂埃罗马莱纳和洛伯体盖，以及阿松加地区的布罗塔，属于因人道主义援助准入受限而最受影响的地区，乍得与苏丹边境沿线的若干地点同样如此。

22. 中乍特派团的撤离，也降低了人道主义组织可用的后勤能力和运输资产，在雨季，人道主义组织出入边远地区的机会有限。中乍特派团撤离后，人道主义人员的医疗后送途径受到制约。利比亚边境关闭，也对向乍得提供救济物品产生了消极影响。世界粮食计划署被迫利用苏丹港(而不是通过阿拉伯利比亚民众国的班加西)向乍得东部发送食品。

招募和利用儿童

23. 在本报告所述期间，武装行动者招募和利用儿童的情况据报只发生过一起：据未经证实的消息称，乍得国民军重新招募了一名难民儿童。然而，据信，目前仍然有十几名苏丹难民儿童在乍得安全部队和苏丹武装部队服役。此外，2010年末，在中非共和国东北部比劳的战斗期间，俘获了4名16至17岁的少年儿童。他们先是被宪兵拘留，后来于2011年1月获释，被移交给乍得社会行动、国家团结和家庭部，作为与武装部队和武装团体有联系的儿童撤离、护理和复员国家方案的一部分。2011年1月和2月，在红十字国际委员会和国际四方援助救济社(援救社)的支助下，在恩贾梅纳和乍得东部，有30名此类儿童与家人团聚。然而，中乍特派团的撤离对联合国按照第1612(2005)号决议监测和报告严重危害儿童情形的能力产生了负面影响。所以，上述资料并没有详尽列举影响儿童的具体事件，也不表明在本报告所述期间可能发生过的侵权行为的规模。

性暴力和基于性别的暴力

24. 在本报告所述期间，难民署及其伙伴记录了乍得东部和南部难民营中发生的300起性暴力和基于性别的暴力行为。这些行为大多数都是由平民实施的。然而，在1月份，乍得东部发生的一起强奸难民未遂事件据称是由三名苏丹士兵实施的。难民署所记录的这些案件中，大约有27%涉及儿童。1月5日，在库库安加拉那县，1名五岁女童被1名身份不明者强奸。1月25日，一名九岁女童被1名19岁男子强奸。难民署接到消息称，2月，有一名乍得女孩据称遭到乍得国民军三名士兵轮奸。在土鲁姆，1月和2月的记录显示发生了3起未成年者被强奸的事件。3月4日，又报告了一起强奸事件：乍得国民军三名成员在戈兹贝达镇开展解除武装活动期间，强奸了一名16岁少女。

25. 在乍得，性暴力和基于性别的暴力事件报告比率仍然严重偏低。这不仅是因为文化方面的禁忌阻碍人们报告这些事件，还因为大多数事件是由传统领导人在没有适当运作的法律制度的情况下，通过谈判加以解决的。现有的信息是由难民署的报告监测和基于性别的暴力信息管理系统提供的；该系统是由联合国人口基金(人口基金)和难民署于2010年采用的，用于戈兹贝达的境内流离失所者和收容社区，以改善数据收集和报告工作。联合国儿童基金会(儿基会)和妇女基金协

同社会行动、国家团结和家庭部，在国家一级(在首都恩贾梅纳的十个区)推广了该项倡议。乍得政府最近提出要求，如果在戈兹贝达的试验性项目得以成功实施，则进一步推广该系统。

侵犯人权行为

26. 乍得最近的人权情况报告继续提到任意逮捕和拘留的情形。例如，2011年1月，在马沙克里的宪兵哨所，据称根据省长的指令，有人遭到拘留而未被提交法庭。2011年3月6日，在恩贾梅纳，当地非政府组织——乍得人权联盟——的两名人权维护者据称遭到国家安全机构成员任意逮捕，并被隔离羁押。在最近立法选举期间，据报也发生了另外的任意逮捕和恫吓事件。监狱系统的拘留条件非常恶劣，也继续引起人们的深切关注。自从中乍特派团撤离后，就没有人到阿贝歇的拘留所探视过，也没有在阿贝歇提供过法律援助。不过，难民署连同及当地伙伴一道，追踪难民和境内流离失所者被拘留的案件。

27. 乍得在批准国际人权条约方面作出了重要的努力，乍得宪法规定保障尊重和保护人权，并为乍得公民提供均等机会。然而，仍需要采取步骤，确保这些承诺能够产生实际影响。乍得人权方面的挑战包括国家人权委员会和监察员办公室能力薄弱，也不具备一个适当运作的司法和法律制度。据称，并没有采取充分的措施来起诉为侵犯人权行为负责者，尤其是在他们属于乍得治安部队成员的情形下。此种行为导致平民百姓对司法工作缺乏信任，损害了乍得政府加强促进和保护人权工作的努力。

28. 在乍得，侵犯人权行为不受处罚的情形依然存在。1月，乍得总统签署命令，赦免反对派武装团体成员在乍得实施的犯罪。有关人员的名单并没有公布。大赦并不包括战争罪，这一点很重要。确实，乍得境内的和解不应当损害司法，对过去侵犯人权的行为必需加以赔偿。尊重和保护人权应当处在争取解决乍得长期冲突和政治问题的一切努力的中心位置。

29. 2010年12月10日，中乍特派团和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发表了2008年4月至2010年11月期间乍得人权状况报告。在该国大多数地方，国家机构不存在或十分薄弱，这就形成了助长侵犯人权行为的环境。由于后勤和安全方面的制约，在地方一级部署司法机构的工作受阻。社会服务供资不充分，限制了人们全面享受《宪法》规定的权利。此外，文化习俗和障碍，以及其他社会定型观念，阻碍妇女积极参加该国社会和政治生活。

五. 乍得政府在达到保护平民的基准方面取得的进展

30. 安全理事会第1923(2009)号决议注意到乍得政府鉴于中乍特派团撤出，承诺全面承担保护乍得东部平民的责任，通过此举，承诺执行某些任务及达到与保护平民有关的具体基准。该决议所述基准为：

(a) 境内流离失所者在安全和可持续的条件下自愿回返并得到重新安置；

(b) 难民营和境内流离失所者营地实现非军事化，这具体表现在武器、暴力和侵害人权行为有所减少上；

(c) 乍得当局，包括国家执法机构、司法机关和监狱系统在乍得东部的能力得到加强，能够在尊重国际人权标准的情况下为难民、境内流离失所者、平民和人道主义工作人员提供必要的安全保障。

31. 在本报告所述期间，乍得政府继续在达到上述三项基准方面稳步取得进展。

境内流离失所者在安全和可持续的条件下自愿回返并得到重新安置

32. 2010年12月29日，成立了国家支持人道主义活动和综合安全分遣队协调机构，作为乍得政府同国际人道主义行动者联系的主要单位。3月1日，该机构在恩贾梅纳召开有关政府官员、联合国机构、非政府组织和捐助者代表高级别会议，以便拟定一项战略，援助那些表示愿意返回家园并要求得到重返社会支助的流离失所者。乍得政府继续表示其愿望，即流离失所工作应当在2011年底前逐步结束，吁请国际社会为持久解决境内流离失所者问题提供援助。利益攸关方除了支助境内流离失所者返回其原籍地外，还被请求支助其他持久解决办法，即境内流离失所者融入当地社会和重新安置。这包括在阿松加大区和西拉大区的各处设立新村庄，以安置境内流离失所者。

33. 乍得政府已经扩大国家权力、法治范围，并在回返地区较大的村镇部署了治安部队。难民署加大努力，对境内流离失所者的意图作出评估和监测以寻求持久解决办法。例如，已开展一项工作，核查在西拉大区和阿松加大区的境内流离失所者在返回其原籍地、融入当地社会和重新安置方面所作选择。此外，最近前往瓦迪卡佳村、科里村、多格多雷村和阿得村等回返区，进行了机构间监测访问，以证实境内流离失所者回返家园的决定的自愿性，并评估这些地点的保护情况。迄今为止，监测工作没有查出任何特别令人关注的事项，不过，境内流离失所者在其原籍地面临巨大的重返社会挑战。

34. 预期经济和计划部很快将赞同联合国开发计划署(开发署)作为对早期恢复采取分组处理办法的牵头机构所起草的境内流离失所者问题持久解决办法战略。此项战略是协同联合国其他实体、非政府组织和国家当局制定的，以便协调和管理援助工作，目的是帮助境内流离失所者实现持久解决。乍得政府和人道主义界已确定实施各项目的试验性干预领域，作为持久解决战略的一部分。

难民营和境内流离失所者营地实现非军事化

35. 自从2010年部署联合边境部队以来，难民署注意到在乍得东部尊重难民营的平民性质和人道主义性质方面，情况大有改善。在本报告所述期间，这一积极的趋势得以持续。综合安全分遣队常驻在乍得所有难民营周围。设在难民营周围

的所有综合安全分遣队的警察哨所都投入运作，最近几个月进行了正常的活动。难民署修改了难民观察委员会的职权范围，并将其活动进一步同综合安全分遣队和全国难民援助委员会加以协调。预期更好的协调和信息共享将会对营地内难民的安全保障工作产生进一步积极影响。然而，鉴于在接触萨拉马特大区的难民营方面存在困难，而该地区难民营的地理位置太靠近苏丹边界，以及土匪活动导致该地区普遍具有不安全性，乍得政府核准把达哈营地的难民人口迁往距离边界 35 公里处的莫约营地。愿意迁往莫约的难民于 4 月进行了搬迁。

36. 在本报告所述期间，难民署没有接到武装人员出现在境内流离失所者地点的任何报告。然而，境内流离失所者场址的平民性质和人道主义性质依然具有挑战性，因为没有任何综合安全分遣队哨所象对难民营那样，控制这些场址的出入，不过，综合安全分遣队定期加以巡逻。

在尊重国际人权标准的情况下为难民、境内流离失所者、平民和人道主义工作人员提供安全保障

37. 除了部署联合边境部队外，乍得政府还加强了综合安全分遣队；综合安全分遣队的规模从 850 人增加到 1 000 人。在本报告所述期间，综合安全分遣队将其业务范围从该国东部(从 2008 年末开始就在那里活动)扩大到在该国的南部和东南部；这些地方出现了严重的匪患和不安全情形。在中乍特派团撤离后，乍得政府承诺支付综合安全分遣队的薪金和奖金，在国家支持人道主义活动和综合安全分遣队协调机构成立后，又承担了综合安全分遣队业务行动的责任。综合安全分遣队进行了有效的巡逻，受到地方人口和受益者的好评，因为这便利了人道主义援助的抵达。然而，由于后勤方面存在一些制约因素，综合安全分遣队未能对人道主义组织提出的提供巡逻和护送的所有请求作出回应。

38. 2010 年末，乍得政府在 12 个地点(戈雷、阿贝歇、伊里巴、法恰纳、戈兹贝达、库库安加拉那、哈拉兹、马洛、达哈、安迪曼、巴哈伊和盖莱达)设立了保安和调度局，这促成了一个治安网络，以便利人道主义行动。保安和调度局每星期举行一次会议，主要是评价有关地区的治安局势，并就人道主义组织所要求提供的护送作出决定。保安和调度局的顺利运作，以及综合安全分遣队与人道主义界之间增进协调，大有助于改善人道主义行动的安保环境。

39. 2010 年 12 月 15 日，第 1923(2010)号决议为便利乍得政府与国际伙伴就一系列人道主义问题进行对话而设立的人道主义论坛举行了第五次、也是最后一次会议。会议概述了在恩贾梅纳、阿贝歇、戈兹贝达和哈杰尔哈蒂德举行的前四次论坛(所讨论的问题分别为：保护平民、人道主义援助准入、持久解决境内流离失所者问题以及早期恢复)的结果。这几次人道主义论坛是由国家支持人道主义活动和综合安全分遣队协调机构和联合国人道主义协调员共同主持的，有来自乍得政府、联合国实体、非政府组织和红十字国际委员会的代表出席。组织这些论

坛有助于让所有利益攸关方对乍得境内的人道主义挑战和保护工作的挑战形成共同的认识。现已部署了一个季度性后续工作机制，确保对各次论坛所提建议和行动加以审查。

六. 联合国和国际社会的活动

40. 为了协助乍得政府履行其保护平民的责任，联合国及其国际组织和非政府组织伙伴开展了下列活动。

保护平民战略

41. 鉴于中乍特派团撤出，为确保联合国保护乍得境内平民工作的连续性，我所主持的政策委员会于 2010 年 10 月 21 日要求联合国驻乍得国家工作队制定一份综合战略，以处理在乍得东部保护平民事宜。必须要制定一份明确的保护平民战略，这也是上述人道主义论坛得出的结论之一。在本报告所述期间，难民署牵头同联合国有关实体和伙伴进行了一个协商进程，以便同乍得政府磋商制定此战略。此项战略有助于明确联合国国家工作队在乍特派团撤离后所承担的责任，以及该国家工作队能以何种方式提供帮助，协助乍得政府履行其按照国际法保护平民的义务。此项战略还帮助规划各项保护活动从人道主义朝发展方向过渡。

中乍特派团移交责任以及加强联合国驻地协调员办公室

42. 2010 年 12 月，中乍特派团和联合国国家工作队最后确定了乍得东部的工作成绩巩固方案。该方案获得乍得政府批准。方案将确保特派团文职人员部门的活动(包括在法治和司法、人权、保护儿童、两性平等、排雷行动和建设和平领域)能有序移交给联合国有关实体。过渡方案同乍得政府的全面恢复方案充分接轨。

43. 随着中乍特派团的撤出，联合国驻地协调员办公室得到了加强，以担当联合国在乍得的高级领导角色，也帮助便利在这一重要的过渡阶段对联合国援助工作加以协调。驻地协调员办公室现在由一个多学科的小组组成，包括一名协调专门人员、一名战略规划顾问、一名和平与发展顾问、一名人权顾问和一名早期恢复顾问。具体工作人员是由开发署、发展业务协调办公室和人权高专办提供的。该小组将支助在人道主义方案和发展方案之间建立联系。维持和平行动部的一名警察顾问也借调到驻地协调员办公室，为期三个月，以支助开发署和难民署关于综合安全分遣队的联合方案，费用由开发署偿付(见下文)。虽然增加了这些资源，但还需要得到进一步的支助，以加强驻地协调员办公室。

44. 乍得东部最近趋于稳定，这为联合国在乍得的支助工作提供了一个机会，可以更多地注重建设和平和恢复工作。联合国国家工作队得到了联合国建设和平基金即时反应融通资金的连接支助，以支助综合安全分遣队在乍特派团撤离后持续作业。还向联合国建设和平支助办公室请求正式宣布有资格进一步利用联合国

建设和平基金较长期资金。此项请求是密切协同经济和计划部起草的，并得到乍得政府的正式赞同。然而，联合国建设和平基金仅仅发挥一项填补空缺的催化职能，以资助建设和平干预措施，不会满足该国的实质性需求。亟需得到其他捐助者的财政援助，以协助乍得政府建设和平努力和恢复努力。

向综合安全分遣队提供技术援助和支助

45. 2010年10月，乍得政府关于长期保留综合安全分遣队的订正计划提交安全理事会(见S/2010/536)；就此，开发署和难民署密切协同乍得政府共同制定了联合国关于综合安全分遣队的援助方案。联合方案的目的在于协助乍得政府确保中乍特派团撤离后综合安全分遣队能继续开展活动，支助乍得政府按照第1923(2010)号决议，履行其保护平民的义务。3月1日，开发署、难民署和乍得政府正式签署联合方案，以支助综合安全分遣队业务行动的行政方面和后勤方面。联合方案的初步阶段是由联合国建设和平基金供资的，该基金从其即时反应融通资金中支付了270万美元。欧洲联盟、美利坚合众国和瑞士等也向联合方案提供了捐助，但该方案2011年依然存在经费缺口。

46. 难民署作为联合方案的一部分，承担了下列责任：维持综合安全分遣队车队；在该国南部萨拉马特大区建造新的警察哨所，以及维持当初由中乍特派团建造的检查站。难民署还维持综合安全分遣队的电信和无线电网络，支助能力建设活动，增强综合安全分遣队向难民和境内流离失所者提供安全保障的能力。开发署也一直在努力支助国家支持人道主义活动和综合安全分遣队协调机构，包括通过部署一名警察顾问，就综合安全分遣队活动的业务监督提供咨询。在开发署的支助下，国家支持人道主义活动和综合安全分遣队协调机构的行政结构得以最终确定，这是朝向综合安全分遣队2011年业务持续性迈出的重要一步。综合安全分遣队的内部规章条例已经定稿，还成立了综合安全分遣队纪律委员会。

47. 乍得政府及其国际伙伴广泛认识到，综合安全分遣队是确保乍得东部安全的暂时措施，就长期而言，不应当取代乍得的正规治安部队。综合安全分遣队的问题引起人们讨论在2011/12年联合方案完成后，如何确保有效进行安全管理。2011年早些时候计划对联合方案进行审查，以便开始探讨综合安全分遣队全面责任最终移交给乍得政府的各种模式。综合安全分遣队的未来，应放在乍得境内安全部门改革这一较大的需求以及建设专业和实行民主问责制的治安部队的范畴内来探讨。

保护儿童

48. 按照我最近2011年2月9日关于乍得境内儿童和武装冲突的报告(S/2011/64)，并作为向联合国国家工作队移交中乍特派团活动的一部分，安全理事会第1612(2005)号决议所设关于严重侵犯儿童权利的监测机制和报告机制在驻地协调员和儿基会代表领导下继续工作。乍得境内监察和报告任务组两主席将确保履

行向安全理事会儿童与武装冲突问题工作组的报告义务，实施工作组的结论以及我关于乍得境内儿童与武装冲突的报告中的建议。

49. 工作队开始协调编写关于乍得的资料，提供给两月一次全球横向情况介绍。2010年12月，儿基会开始同乍得政府进行对话，起草一份行动计划，以终止乍得安全部队招募和利用儿童行为。在1月和2月间的紧张宣传后，社会行动、国家团结和家庭部于3月3日向乍得境内监测和报告任务组提交了行动计划初稿。行动计划草稿目前正在审查中，预期2011年晚些时候将由乍得政府和我的儿童与武装冲突问题特别代表签署。

人权、法治和诉诸司法的机会

50. 联合国继续帮助促进乍得境内的人权，2月在恩贾梅纳建造了国家治安法官学院。招聘新治安法官的进程正在进行中。目前正在制定一项国家人权行动计划，目的在于提高人们对乍得境内人权问题的认识，加强这方面的能力。在人权和促进自由部领导下起草此计划的工作具有包容性，使相关的政府官员、联合国实体和民间社会组织共同协作，策划行动，填补已查明的缺口，支助乍得履行其国际人权方面的义务。在今后数月内，人权高专办将帮助完成行动计划定稿，确保其得以有效实施。

51. 联合国人权事务高级专员办事处还在协助乍得政府努力振兴国家人权委员会，确保其遵守关于国家机构地位的巴黎原则，尤其是该委员会相对于政府行政部门所具有的独立性。人权高专办和开发署还制定了关于“诉诸司法机会：促进人权和两性平等”的联合项目，以加强人权和促进自由部工作人员的技术能力和专门知识，以便该部在乍得计划进行的选举范畴内，更好地完成解决人权方面关切事项的任务。计划在总统选举之前进行具体的培训。人权高专办其后还将同联合国系统协作，制定一个更全面和更协调的培训一揽子计划，帮助加强国家人权机构、国家安全部队和国防部队以及新当选的议员的能力。

排雷行动

52. 乍得的平民继续受到杀伤人员地雷和反坦克地雷以及未爆炸弹药的威胁。地雷和未爆炸弹药分布最广的地区位于北方的博尔库、恩内迪和提贝斯提大区，不过该国其他地方也受到影响。2010年12月2日，乍得获得三年延期(到2014年1月)，以按照关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》(《禁雷公约》)第五条，完成排除杀伤人员地雷的工作。为了履行此义务，乍得打算继续进行2010年协同开发署和其他伙伴启动的大规模技术调查，以确定该国雷患区的规模。中乍特派团在撤出前，其排雷行动股整理了从2008年开始收集的关于地雷和战争未爆炸残留物的所有数据，并开始将此数据移交国家排雷中心。在中乍特派团撤出后，鉴于乍得根据《禁雷公约》所作的承诺，开发署、

联合国地雷行动处和儿基会也在考虑如何通过继续开展全国范围的技术调查、实施排除地雷和未爆炸弹药行动以及开展雷险教育活动，加强全国排雷行动方案。

解除武装、复员和重返社会和安全部门改革

53. 乍得政府已表明有意启动一项迄今为止所没有的解除武装、复员和重返社会官方方案。2010 年下半年，政府开始拟定一份新的全国性方案初稿，并于 2010 年底请求开发署提供技术援助，以对该方案进行评估，确保其全面遵守此领域的国际标准。然而，按照其现有的草案，该方案并不能很好地应对该国目前面临的挑战。此外，鉴于乍得境内安全部门改革方面的挑战，而且必须要把乍得国民军减少到同当前治安局势相适应和相称的规模，解除武装、复员和重返社会方案必须要加以修改。有鉴于这些关切，目前正在对解除武装、复员和重返社会方案加以审查。

七. 清理特派团资产

54. 虽然中乍特派团于 2010 年 12 月 31 日正式撤出乍得，但该特派团的技术清理结束工作从 2011 年 1 月 1 日开始，到 4 月 30 日结束。在这四个月期间，该特派团清理结束，并按照外勤支助部于 2010 年底核准的资产处置计划，完成了处置联合国财产的任务。在整个任务区内，资产的最后处置工作正在进行之中。在 18 808 件总库存资产(合并价值为 1.329 亿美元)中，约 55%的资产目前正运往世界各地的联合国其他外地特派团和办事处。1%的资产正以剩余价值卖给继续留驻乍得的联合国实体。特派团资产的三分之一以上将通过商业销售或作为废品就地处理。约 12.5%的资产已确定捐给乍得政府。

八. 意见和建议

55. 在通过第 1923(2010)号决议前，人们感到关切的是，中乍特派团撤出将对平民处境和人道主义组织在乍得东部作业的能力产生负面影响。该特派团 12 月 31 日撤出乍得至今时间相对较短，迄今为止，并没有出现上述情况。相反，该国总体治安局势持续得到改善，乍得政府已履行起平民人口安全和保护的责任。

56. 尽管如此，乍得冲突的若干根源(争夺稀少的资源、治理不力和人权得不到充分尊重的情况)继续存在，平民人口继续受到暴力的威胁。乍得的安全局势也取决于该区域的事态发展，这些事态发展可能对该国产生消极影响。因此，安全理事会应当对影响到乍得平民人口的事态发展保持警觉。

57. 在达到乍得政府所承诺的保护基准方面，有了长足的进展(见第 1923(2010)号决议)。然而，有些基准并没有达到，尤其是在持久解决难民和境内流离失所者问题方面。这些基准应当继续成为判断乍得保护平民工作进展情况的明确标

准。联合国国家工作队务必作为紧急事项最后敲定保护平民战略，并制定衡量进展情况的手段。

58. 中乍特派团的撤出，对联合国全面监测乍得境内平民处境和人权状况的能力产生了严重的不利影响。虽然治安局势的改善表明袭击平民事件减少，但在没有适当的人权监测和报告的情况下，这一点并不能加以证实。联合国驻乍得国家工作队应当紧急加强其人权监测能力。

59. 还应当加强对严重侵犯儿童权利行为的监测和报告，以履行向安全理事会报告的义务。还应当鼓励乍得政府通过并实施关于招募和使用儿童问题的行动计划草稿。

60. 必须要为居住在乍得东部的数千名难民和境内流离失所者找到持久的解决办法。当务之急是，乍得政府应当在联合国支助下制定一份作业计划，帮助那些表示希望返回家园和找到其他持久解决办法的境内流离失所者。乍得政府还应当完成批准非洲联盟《保护和援助境内流离失所者公约》的进程，并核可协同开发署制定的持久解决办法战略。

61. 中乍特派团虽然已撤出，但综合安全分遣队继续在难民营和境内流离失所者场址内外提供安保，并为人道主义组织开展业务提供护送。然而，综合安全分遣队只是解决乍得东部安全问题的临时办法，应当逐步淘汰。眼下优先要做的是要有一份安全部门改革和乍得前战斗人员解除武装和重返社会的明确计划。在乍得培养专业的和实行问责制的安全部队，对于保护平民而言至为重要。

62. 在乍得，依然有成千上万人需要得到人道主义援助。由于人道主义局势所具有的长期性质，应当强调恢复和建设和平工作，便利从救济向发展过渡。只有通过长期发展措施，争取解决冲突的根源，乍得才能避免近年来困扰该国及其平民人口的暴力循环。

63. 这一重要的过渡阶段目前存在着资金缺口。宣布有资格利用联合国建设和平基金，是重要的优先事项，尽管该基金提供的支持只能满足乍得建设和平和恢复需求中的一小部分。所以，联合国国家工作队应制定一项资源调动战略，应鼓励捐助者在此实现长期发展的关键过渡阶段向乍得提供协助。

64. 乍得的经验是独特的，因为该维持和平特派团离开后，没有继任的联合国政治或建设和平存在。从此经历中可以总结出重要的经验教训，尤其是在衡量保护平民工作的进展方面，以及这一点应如何同安全理事会和其他利益攸关者关于维持和平特派团缩编的决策过程联系起来。中乍特派团向联合国国家工作队移交某些责任的过程是顺利的，但要为这种过渡制定一般指南，供其他情形之用。