



## 秘书长关于西非跨界问题的报告

### 一. 引言

1. 2006年8月9日的安全理事会主席声明(S/PRST/2006/38)强调了西非和平与安全的区域层面,以及必须继续协调联合国的活动,以确保改善活动的整体性,最大限度地利用现有资源。安理会强调,必须加强联合国和区域组织在巩固和平举措方面的合作,并请我提交关于跨界问题的报告,就如何加强部署在次区域的联合国实体(包括维持和平特派团)之间的合作提出建议。本报告根据这一要求提交。报告检视了西非新的安全局面,并就更加有效地处理西非的跨界问题提出了建议。

2. 西非的安全环境尽管仍然脆弱,但继续得到改善。塞拉利昂和利比里亚在实现冲突后可持续恢复方面取得重大进展。几内亚比绍的事态发展令人鼓舞。在多哥,多哥人之间对话完成后对2006年8月20日《全球政治协议》的执行,正在为实现持续政治改革、改善施政和民族和解开辟新的途径。在科特迪瓦,各党派之间开展对话,以及对话调解方布基纳法索是一个邻国,均被视为以可接受方式解决冲突的可信保证。与几年前的局势相比,西部非洲实现可持续区域和平的前景似乎要光明的多。由于暴力行为的范围和激烈程度有所下降,人员伤亡以及难民、境内流离失所者、儿童兵等其他战争受害者的数量减少。

3. 在民主施政方面也取得显著进展,事实证明,更多的政府由民选产生,政府管理得到改善。在整个次区域,依照宪法和平交接权力日益成为一种常态。经济状况依然严峻,但也不是毫无希望。生产力低下仍然是若干国家所关切的问题,但由于气候条件较为有利,农产丰收,因2004年蝗灾受到严重损害的粮食保障得到增强。

4. 然而,新的挑战正在出现,包括过去未妥善解决的某些长期问题,如大规模青年失业、城乡人口流动、非正常移徙、艾滋病毒/艾滋病流行、人口和毒品贩运,正升级成为对区域稳定的主要威胁。小武器和轻武器的扩散继续引起严重关注。总体上说,人的安全状况正在改善,但依然脆弱。



5. 如果联合国各实体（包括维持和平行动）之间，以及这些实体与区域组织之间加强合作和协调一致，就可以更有效地解决西非的区域性跨界问题。民间社会的作用也至关重要。机构之间和特派团之间的合作可以更为有效地应对跨界问题给和平与安全带来的主要挑战。我在2004年3月12日向安全理事会提交的关于对付西非分区域和跨界问题的办法的报告(S/2004/200)、2005年3月2日提交的关于联合国塞拉利昂特派团、联合国利比里亚特派团和联合国科特迪瓦行动各特派团之间合作以及可能跨国界行动的报告(S/2005/135)、以及2005年2月11日关于执行安理会对跨界问题的建议的报告(S/2005/86)，都证实了这一情况。巩固西非和平的工作可以三类国家为侧重点。第一类是正在进行民主化的国家，这些国家的体制稳定但脆弱，有庞大的弱势人口。第二类国家的体制拥有存续能力、几乎或不存在严重滥用权力的情况，需要持续外部支助。第三类国家局势岌岌可危，体制虚弱，社会经济危机进一步深化，而这些情况容易导致内乱和反叛分子的暴力行为。从这个角度来看，几内亚应得到持续关注 and 支助，以加强全国对话，恢复实现经济增长的基本条件。对马诺河流域所有国家而言，一个稳定的几内亚是有利的稳定因素。

6. 在冲突后恢复、建设和平和加强区域稳定方面存在三种主要挑战：要确保正在从冲突中恢复的社会不会重新陷入暴力；必须确保那些没有陷入冲突却受到邻国暴力影响的国家得到适当支助；还应把工作重点放在那些局势稳定，但在长期建设和平、民族和解、善政以及支持公平分配国家财富方面存在紧迫需求的国家。在这方面，联合国建设和平委员会已着手向刚刚摆脱冲突的国家提供支助，塞拉利昂是最早列入委员会议程安排的两个国家之一。

7. 全球化正在植根于西非。由于信息和通信技术易于获得而且价格低廉，包括边远地区在内的大批西非人可以更好、更及时地了解国家和国际时事。通信领域的这场世界性革命增强了人民的力量，在国家和国际两级建立了强有力的人际网络，其中包括民间社会组织之间的网络。这一新的格局无可避免地改变了公共舆论理解人权、善政和反腐败等问题以及政府处理这些问题的方式。

8. 在这一背景下，鉴于执行我的上述报告以及安全理事会（S/PRST/2004/7 和 S/PRST/2005/9）主席声明所载建议的重要工作正在进行中，本报告建议采取一整套关键优先行动，力求协助巩固迄今业已取得的进展，同时加强与西非国家经济共同体（西非经共体）的合作。

## 二. 对解决跨界问题的建议

### A. 善政

9. 西非的政治和经济施政继续向前发展，但在选举、经济管理和人权等领域，确立善政做法依然是最主要的挑战。正在针对这些问题开展重大改革。这些正在

进行的改革虽是以国家为重点，对该区域也会产生潜在影响，尤其是如果改革得到妥善执行，将会产生积极的“示范效果”。

10. 打击腐败对于改革取得成功至关重要。的确，腐败是驱动冲突和侵犯人权的两大因素——歧视和排斥——的最恶劣表现形式。腐败使巩固善政和法制的工作出现倒退。这有助于凸显通过民间社会、社会意识和教育打击腐败的重要性，以及应强调，腐败在一些地区和国家普遍存在。特别是在看到持枪的士兵或警察向司机勒索钱财和没收集市妇女的货物时，人们不禁会认为反腐败斗争失败了。这种腐败或许看似微不足道，但这会侵蚀乃至最终摧毁国家机构和公信力，特别是在民众对改变施政文化不抱任何希望的时候。因此，反腐败政策应成为预防冲突、经济增长以及建设和平与建立信心战略的关键组成部分。

11. 2007年西非有许多重要的选举，至少有六个国家举行总统选举（科特迪瓦、马里、毛里塔尼亚、尼日利亚、塞内加尔和塞拉利昂），有九个国家将举行立法机构选举（贝宁、布基纳法索、冈比亚、马里、毛里塔尼亚、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂和多哥）。定期举行和平、具有公信力的选举是民主制度得到巩固的象征。然而，选举也可能孳生暴力和不稳定。因此，必须建立有利于举行具有公信力的选举的环境。应避免煽动性言论、不容忍行为、对失业青年进行负面鼓动以及滥用现职现象。西非经共体《民主制度和善政补充议定书》是举行透明、自由和公平选举的有益指南。在塞拉利昂，该国的政党登记委员会在联合国塞拉利昂综合办事处（联塞综合办）和联合国开发计划署（开发署）的支助下制定了《行为准则》，包括监测委员会如何监测和回应可能违纪现象的守则，而且主要政治党派都已签署。为了监测和应对可能出现的违规行为，已设立准则监测委员会。塞拉利昂记者协会也赞同并签署了一项类似准则，以指导媒体在选举过程中的行为。向各政党、选举机构、安保机构和民间社会组织提供了一些冲突管理和调解技能方面的培训方案。这些事态发展正在对巩固该国的民主制度作出积极贡献。

12. 许多西非社会，特别是刚刚摆脱冲突的社会，缺乏妥善管理经济的能力。虽然正确的经济管理正是这些国家存续能力和可持续和平建设的关键所在。国际社会正在协助一些正在从冲突中恢复的西非国家重建国家行政和管理能力。各种方案，如利比里亚《施政和经济管理协助方案》，可以有助于解决由于缺乏开展有效、问责管理的适当机制而存在的缺乏能力和问责制度的问题。

### 善政建议

1. 必须在几内亚等脆弱国家加强西非经共体和联合国的合作参与。西非经共体和国际社会，包括发展合作伙伴、国际金融机构以及在几内亚投资的私营部门，应携手努力，支持几内亚迅速、和平地由危机过渡到具有建设性的稳定局面。

2. 联合国应继续协助西非经共体及其成员国开展努力，通过发挥更有力的区域选举监督作用，改善选举的进程。应采取各种举措，深化公民教育，加强各政党的责任和问责制，包括在没有政党党章和行为准则的国家将党章和行为准则制度化。
3. 西非经共体和国际社会，包括发展合作伙伴和即将举行选举国家的私营部门，应为举行和平、具有公信力的选举作出共同一致的努力。
4. 应进一步加强西非经共体议会，其中包括该区域议员之间就其在增强问责制度、民主施政和建立施政机构方面的监督作用定期交换意见。这对于切实进行议会能力建设以及冲突后国家的体制发展是至关重要的。
5. 为了打击腐败这一造成冲突和侵犯人权行为的主要根源，并促进问责制，在善政方面的举措应基于现有的问责和透明机制，其中包括《开采业透明倡议》。为了打击腐败而开展的《改善施政和问责协定》由捐助方提供资金，塞拉利昂目前正在执行这一协定。应在全区域扩大这一协定，以此作为由捐助方支助、区域领导和主导的方案的一部分，以加强公共服务交付系统在问责和透明方面的最佳做法。

## B. 安全部门改革

13. 安全部门改革仍是许多西非国家的重大关切问题。政治权力遭侵蚀，国家体制被削弱，以及由此产生的军事和其他安全机构玩忽职守，都是造成不稳定的重大因素。安全部门改革对预防冲突和建设和平工作的成功至关重要。安全部门改革如顺利实施，将为处理内部安全威胁和促进减少小武器和轻武器的扩散提供机制。公务员管理和对武装部队及安全部队的监督高于一切，这是稳定和民主的基石。各主要行动方应对安全部门改革的意义及其所需程序达成共同谅解。安全部门改革应被视为是一个全面进程，涵盖善政、和平、安全和发展等关切问题。西非民间社会应融入安全部门改革的进程。民间社会由于具有监督作用，因此可在安全部门改革和管理方面履行重要职能。

14. 外部行为者需要更加积极和更加协调一致地参与其中，为西非安全部门改革提供援助。凡有多方行为者参与安全部门改革的情况，都必须制定共同计划。例如，世界银行和欧盟等机构应把安全部门改革视为涵盖经济发展和减贫战略的全面进程。应在重新组建安全部队的同时，让那些对保持安全部门改革进程持续性至关重要的内部行为者，特别是武装部队、警察和情报机构有系统地参与这项工作，以及议会、人权委员会和反腐败委员会等主要监督机构和民间社会。

### 安全部门改革建议

1. 联合国和各发展伙伴应拓宽有关安全部门改革的定义和看法，以便将之纳入更广泛的经济发展战略之中。

2. 应把对武装部队和安全部队进行公民教育、人权和人道主义法方面的培训始终作为安全部门改革进程的优先事项。
3. 联合国西非办事处（西非办事处）应与各国政府，特别是安全机构、民间社会和发展伙伴进行广泛协商，设法将社会性别平等问题纳入各项安全部门的改革方案之中。

### C. 制裁和禁运

15. 制裁和禁运实属政治和外交工具，可用来促使国家和非国家行为者改善和鼓励良好表现。个别国家或欧洲联盟和联合国安全理事会等多边机构在西非实行的制裁，应旨在巩固和平进程，或促进民主化与加强善政。制裁如及时和务实地加以实施，也可为谈判和执行和平协定提供必要的影响。不过，也应考虑到制裁的后果，尤其是在弱势人口受到的影响最为严重的时候。关键问题是何时实施惩罚性制裁、何时使用奖励办法。西非的一些情况突出表明了制裁时机的重要性，尤其是在已经或仍在利用制裁治理民主缺失的地方（刚果和几内亚）和内部冲突情况下（利比里亚、塞拉利昂和科特迪瓦）。

16. 为了行之有效，制裁必须坚决有力，有的放矢。而在西非有时则难以做到这一点。在某些情况下，遭受制裁后果的是民众而非统治精英。由于外部行为者应用和监测制裁的做法不够统一，制裁执行情况也参差不齐。应把制裁视为支持和平、安全、稳健经济管理和尊重法治的更广泛做法的一部分。西非制裁工作虽然可能会对跨界活动产生意外结果，但并没有涉及跨界活动，这表明有重大漏洞。如果同时作出努力，增强可充当监察机构进行有效监督的民间社会以及议会等地方行为者和机构和国界两侧社区的力量，制裁工作就会大大加强。

#### 制裁和禁运建议

1. 仍在工作的联合国制裁委员会应继续提供指南，说明实行制裁的理由和从制裁名单上除名的条件。
2. 应对监测制裁的能力进行评估。应成立一个小组，评估适当监测制裁所需的条件。
3. 应对旨在推进国内善政而实行的、但对这些国家似乎不起作用的制裁进行深入审查，必要时采取变通办法。

### D. 过渡司法

17. 过渡司法对冲突后重建与和解至关重要。目前在西非建立了越来越多的创造性过渡司法机制，结合了各种传统方法和国际方法，通过司法和非司法方式伸张正义。西非的现行过渡司法机制包括：利比里亚的真相与和解委员会和塞拉利昂问题特别法庭。过渡司法机制的任务不应局限于违反人权行为、战争罪

行和危害人类罪行。在这方面，利比里亚真相与和解委员会是一个令人鼓舞的创新，该委员会既审理经济罪行和侵犯人权行为，又有权提出起诉建议。在过渡司法和民族和解方面，加纳提出了另一项重大创新。加纳民族和解委员会不是作为冲突后机制设立的，而是作为一项旨在愈合历史创伤和巩固国内和平与和解的国家努力。

18. 必须考虑到过渡司法措施的时机和次序，尤其是在可能不甚稳定的冲突后局势中以及和平谈判正在进行之时。加纳民族和解委员会和塞拉利昂真相与和解委员会提出了重要报告，并举行了多次听证会。当务之急是处理后续行动方面的种种弱点，包括缺乏落实建议的手段问题，以确保取得预期成果。还必须调整过渡司法程序，使之适应当地的具体情况，过渡司法最好是来自社区愈合创伤与和解的传统制度和地方机制。

### 过渡司法建议

1. 为了加强过渡司法，应把传统和解办法纳入建设和平进程。
2. 西非办事处应同有关行为者和西非经共体一起，记录西非目前实行的传统司法经验，藉此通过所获经验和最佳做法巩固正义与和平。
3. 应授权联合国特派团酌情协助落实过渡司法进程期间提出的各项建议。
4. 应鼓励捐助方为次区域司法制度的运作提供资金，支持其活动。

## E. 人道主义问题

19. 近年来，西非总体人道主义局势有所改善。然而，人民所遭受的艰难困苦的程度仍高得令人无法接受。施政不善、粮食无保障、被迫流离失所和旷日持久的难民状况、洪水和流行病等问题继续挑战人类安全。这些挑战因种类繁多、不分国界而更加复杂。克服这些挑战需要各人道主义机构彼此进行强有力的区域协调与合作，并专门针对参与发展、解决冲突和冲突后活动的非人道主义行为体开展外联工作。联合国和在西非的广大人道主义机构制定了一项全系统的统筹应对办法，该办法具有区域视角，涵盖了跨界人道主义问题，并着重处理未得到满足的、会最终导致人道主义危机的人类安全需要。应该提及的是，各机构、捐助方和政府机构越来越多地介入和积极参加西非区域人道主义综合呼吁进程。各人道主义利益攸关方已就今后几年必须在西非处理的过渡时期三大人道主义优先事项达成战略协议。这三大优先事项是：萨赫勒的粮食保障和营养、迅速应对健康危机以及保护和人口流动。联合国难民事务高级专员办事处（难民署）目前正在与西非经共体合作，力求在保护难民和其他有关人员以及让残余难民群体融入地方社会方面，在西非经济一体化与发展的次区域/全球目标范围内，执行和适用《西非经共体关于人的自由迁移、居住和建立事业的权利议定书》，这也需要解决移民和流离失所（难民、国内流离失所者、跨界流动）问题。

20. 人道主义事务协调厅（人道协调厅）继续应用联合国机构间常设委员会的各项原则促进区域人道主义合作，以便为特设工作组、联合国国家工作队和其他非联合国伙伴提供全面政策和技术指导。包括《防范禽流感和人流感计划》在内的处理国家和次区域威胁应急计划的制定工作得到特别关注。在危机管理和能力建设方面，继续与西非经共体和萨赫勒国家间抗旱常设委员会展开战略协商与协调。

21. 在涉及人道主义问题时，日趋需要改善西非人类安全、人类发展和人道主义援助之间的联系。紧急援助除拯救生命和化解人类苦难，还应认识到并应酌情处理造成此类局面的根源，它们经常与农村地区的生计持续恶化加治理不善问题联系在一起。会员国的有效救灾能力取决于其内部的民事和非民事应对能力，以及在紧急情况下于外部援助抵达前迅速部署此类应急机制的能力。这种内部应急能力的一个重要组成部分是，要有一支在相关多学科人道主义援助管理领域训练有素的文职专家队伍，包括志愿人员，驻在会员国国内，在紧急情况时能够单独或与安全部队和人道主义机构一起迅速部署。

22. 处理人道主义问题的重要手段是培养志愿精神，特别是民间社会社区各级的志愿精神，并支持在紧急情况管理方面开展有效的军民合作。会员国如具备这种能力，就会推动应急干预行动的次区域协调。实现这些目标的一个重要工具是计划组建的西非经共体应急工作队，该工作队将构成与应急和维持和平特派团同时部署的文职人员队伍。西非应急工作队将用于增进国家一级首批应急单位（例如，消防、警察、军队和医疗部门）的能力。西非应急工作队还将为国家应急规划和次区域应急协调，特别是为管理跨界紧急情况奠定基础。因此，这项政策将促进西非应急工作队的发展，并将之纳入西非经共体的紧急救灾和和平支助行动之中。

### 人道主义建议

1. 联合国应与西非经共体、各国政府，发展伙伴和民间社会组织合作开展协商，以便短期应对办法与处理西非脆弱根源方面的长期努力彼此加强配合。应特别关注改善最脆弱的萨赫勒区域的粮食保障情况。
2. 发展次区域救灾能力，包括西非应急工作队，以此作为次区域灾害管理机制的一部分。
3. 协调和支助对次区域重大灾害备灾和应急计划的审查和演习。
4. 联合国应鼓励在冲突局势中保护平民，并加强冲突后复原支助机制，特别着重促进西非办事处和人道协调厅目前与西非经共体合作制订的边界稳定化综合战略。

## F. 非法活动和跨国有组织犯罪

23. 跨国有组织犯罪的迅速扩散是西非一个日益引起关切的问题。这类非法活动和贩运行为形式多样，包括毒品和人口贩运、因特网欺诈、偷运移徙者、走私钻

石和其他自然资源、作假、走私香烟、非法制造火器、贩运火器和武装抢劫、盗窃和走私原油等。这些活动对国家权力特别是国家的执法和维持治安能力提出了挑战，可能导致严重的国家悲剧，这在近期尼日利亚石油走私以及身份不正常的移徙者冒死进入欧洲的案例中可以得到证明。许多西非国家的公共机构由于经济危机和(或)内战而被大大削弱，导致出现有组织犯罪的两大沃土——腐败和无政府状态。应当优先考虑打击非法活动与改革安全部门（特别是司法和警察）之间的关系。

24. 在西非所发生的非法活动中，毒品贩运问题日益突出。西非正在逐渐成为运往北美和西欧市场的毒品的一个重要过境点，也很容易自身形成严重的毒品滥用问题。尽管对于基本上隐秘的做法难以收集可靠信息，但是应当调查有组织犯罪活动与资助恐怖主义之间的联系以及该次区域的脆弱性。该次区域的这一工作可以由联合国毒品和犯罪问题办事处进行。

#### **关于非法活动和跨国犯罪的建议**

1. 发展伙伴和国际金融机构应当考虑在其发展援助政策中纳入一个预防犯罪和刑事司法构成部分。
2. 西非经共体及其成员国应当与联合国毒品和犯罪问题办事处和其他国际伙伴合作，评估该区域的犯罪情况，并按照经济及社会理事会 1984 年 5 月 25 日第 1984/48 号决议的规定，积极参加联合国关于犯罪趋势、刑事司法制度运作和犯罪预防战略的调查。
3. 西非经共体及其成员国应当按照国际标准和准则，实施犯罪被害人调查，以评估犯罪对被害人的影响。
4. 应当依靠联合国及其他国际伙伴的技术支助，协助西非各国政府加强执法和维持治安能力的努力。

#### **G. 快速城市化、大规模青年失业与非正常移徙**

25. 快速城市化、人口增长和大规模青年失业这些因素结合在一起，持续构成对西非和平与稳定的严重挑战和威胁。西非目前 2.7 亿人口中平均有 42% 生活在城市中，而城市只占该次区域面积的不到 10%。这一乡村到城市的流动却并没有得到大幅社会经济增长和发展与就业机会的支持。除人口高增长以外，乡村地区环境恶化、农业投资少和生产力低下，仍然是一个主要关切问题。

26. 西非人口中 60% 以上不到 30 岁，年轻人很多，其中绝大多数人没有工作。在该次区域，长期冲突和治理不善是导致经济恶化和由此造成的大规模青年失业的重要因素。同时，失业青年很容易被民兵招募，从而加剧暴力，并对和平与安全构成重大威胁。在过去 15 年中，战争是西非绝大多数青年的主要“雇主”。复员方案执行不充分和不及时，使当地爆炸性青年失业问题更加恶化。

27. 非正常移徙的大规模爆发是西非青年大规模长期失业的另一个重大后果。该次区域每天都有心怀不满的无业青年被欧洲“黄金国”的神话所吸引，冒着生命危险踏上危险的旅程，利用简陋而脆弱的小木船横渡大洋，或徒步穿越沙漠。2006年，31 000多名年轻人离开西非海岸，前往欧洲。这一有史以来的最高数字尚不包括那些在公海或沙漠中丧命或“消失”的人。青年失业问题在诸如利比里亚和塞拉利昂等刚刚摆脱冲突局势的国家，尤其是一个严重的风险因素。在塞拉利昂，这一问题被确认为建设和平委员会在该国的重点工作领域之一。

### 关于快速城市化、大规模青年失业和非正常移徙的建议

1. 联合国机构和发展伙伴应当致力于进一步审查西非快速城乡流动所造成的影响，并制定解决这些问题的区域和国家战略，同时考虑到城市中大规模青年失业问题及其对产生暴力、非正常移徙和非法活动的巨大影响。
2. 西非办事处应当编写一份非正常移徙问题研究报告，并根据次区域办法就如何解决这些问题提出政策建议。
3. 西非办事处应当与其他伙伴国际劳工组织（劳工组织）、联合国工业发展组织（工发组织）、开发署和西非经共体合作，鼓励和支助西非各国政府关注乡村地区的创造就业项目以及中小企业；西非办事处应当编写一份关于西非城市化和不安全问题的报告，并提出有关建议，以促进提高各国和次区域对城市化和安全问题的认识。
4. 西非各国政府应当在国际社会援助下，深化其权力下放政策，以期应对迅速膨胀的城市所带来的挑战，并缩小过于拥挤的大城市与人口减少的乡村地区的现有差距。

## 三. 关于加强联合国机构间合作的建议

28. 联合国在该次区域的各特派团之间的合作持续得到加强。这种合作包括分享信息和资产，共同监测跨界人员流动以及交流经验教训和最佳做法。西非的和平特派团在三个层面上定期举行会议：与秘书长特别代表举行政治会议；与部队指挥官举行军事会议；与包括人权、两性平等、解除武装、复员和重返社会方案和安全部门改革在内的各方案领域官员举行专家会议。

29. 秘书长特别代表会议由我的西非问题特别代表主持，在这些会议上，所有秘书长特别代表就各项跨界问题进行讨论，以制定解决这些问题的最妥当的区域综合办法。在军事层面上，各维持和平特派团的部队指挥官以及西非办事处的军事顾问定期举行会议，共享信息和经验。通过联合国特派团联合分析小组的协调和支助，信息得到共享，并得到迅速的调查，从而支持了有关国家的情报业务能力。专家会议的一个目标是要在包括人权、两性平等和解除武装、复员和重返社会方

案等专门领域建立跨国界网络。专家会议还包括来自其他机构（包括联合国人口基金（人口基金）、难民署、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、开发署和世界银行的同事和区域组织（包括西非经共体和马诺河联盟）的代表。

30. 联利特派团、联科行动和联塞综合办的合作主要侧重军事行动领域，以巩固科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂之间国境线的安全。联利特派团和联科行动继续沿利比里亚-科特迪瓦边境线同时进行巡逻。塞拉利昂和利比里亚之间的边境线也有联合边境巡逻活动，联塞综合办、联利特派团和塞拉利昂安全部队之间就此开展了密切合作。经与几内亚安全部队密切合作，在利比里亚-几内亚边境线同时进行了巡逻。为在各部门之间迅速交换信息，加强合作，联利特派团和联科行动建立了特派团间通信网络，将边境地区的相邻部门连接起来。

31. 驻西非的各联合国实体之间的合作不仅仅限于和平特派团。各专门机构也积极参与到跨界合作中。联合国驻马诺河联盟国家及科特迪瓦的各国家工作队定期举行会议，以协调其应对这些国家所面临的跨界挑战的努力。人道主义事务协调厅（人道协调厅）和开发署在联合国系统防范禽流感和人流感协调员的支助下，在达喀尔建立了一个西非区域平台，以支持和协调与非卫生部门有关的防范流行病行动。这将有助于建立监督和侦测能力，以加强迅速执行优先行动的能力，并确保开展有效的风险交流。儿童基金会和负责制止在武装冲突中利用儿童的其他机构试行了一个机构间信息管理系统，该系统侧重于马诺河联盟国家（几内亚、利比里亚和塞拉利昂）及科特迪瓦的敏感边界地区。这些机构支持查明侵犯儿童权利的行为以及有关机构提供的方案应对措施，它们还正在就基于性别的暴力等一些专题领域制定机构间指导原则，并针对武装冲突的受害儿童的心理需求制定最低应对措施。儿童基金会和难民署与儿童保护伙伴合作，确定了对滞留几内亚、与家庭分离、并且家庭寻找和亲人团聚过程未获成功的 350 名塞拉利昂儿童的持久解决办法。这些选择在几内亚当地重返社会的儿童的法律地位问题应由几内亚政府酌情解决。儿童基金会和其他儿童保护伙伴加强了它们在几内亚、利比里亚、塞拉利昂和科特迪瓦边界地区的存在，并建立了一个监督机制，以监测儿童流动情况，以便报告和应对侵犯儿童权利行为。

32. 在加强特派团间和机构间合作的同时，联合国还在深化其与各区域组织特别是西非经共体的合作。许多驻西非的联合国实体与西非经共同体签署了谅解备忘录。这些文件规定了有关原则、条件和准则，使该区域组织与联合国系统之间的协作能够更加有效，更能够相互促进。同样，西非办事处和西非经共体制订了一项综合工作方案，这两个合作伙伴将共同在区域和跨界层面应对和平与安全问题。民间社会和私营部门积极参与这些计划的执行十分重要。

33. 具有专业法律性质的援助，如联合国毒品和犯罪问题办事处在打击毒品贩运这一关键领域为改进新的《西非经共体小武器管制公约》和 2000 年《联合国火器问题议定书》而向西非经共体秘书处提供的援助，极为重要，应予鼓励。教科文组织对深化西非的和平文化作出了重大贡献，特别是该组织支助在人权、两性平等问题、民主等领域开展多学科研究、教学和宣传，并促进将和平、民主和人权教育课程纳入西非经共体成员国的学校课程中。

34. 马诺河盆地目前是西非最动荡的地区。跨国界暴力以及武器、战斗人员、毒品和走私自然资源的流动仍然是该地区严重关切的问题。应当加强各机构与其他各利益攸关方之间的合作，以协调综合的方式应对这些问题。马诺河盆地的跨国界和平与安全应当以协同综合的办法加以解决。西非办事处、难民署、开发署和几内亚政府之间的密切合作，促成了关于马诺河盆地的跨国界合作、安全部门改革、建立信任、巩固和平与预防冲突问题首次区域会议的举行。几内亚向该会议提交了《马诺河联盟各国和各国人民之间睦邻友好、稳定与团结协定》草案（有人建议将科特迪瓦纳入马诺河联盟）。该协定草案将提交马诺河联盟各国首脑，是一项重要的建立信任措施，应尽快使其生效并进入执行。驻马诺河盆地（科特迪瓦、几内亚、利比里亚和塞拉利昂）的联合国各国家工作队吸取历史经验教训，加强了跨国界协作，以便更好地应对该次区域所面临的对和平与安全以及社会经济发展的共同和相互交织的挑战。

#### 关于加强联合国机构间合作的建议

1. 联合国西非和平行动负责人应当定期召开会议，以落实安全理事会决议和联合国有关报告中的建议；应当加强西非办事处作为这类会议的便利机制的作用。
2. 西非办事处应当考虑在达喀尔举办一次安全理事会代表，特别是五大常任理事国会议，以促进它们在该区域加强合作。
3. 联合国和平行动专家应当更频繁和更系统地召开会议，以确保有效落实并加强西非应对包括两性平等问题、人权、儿童保护和小武器扩散等关键性和平、安全和发展方面的挑战的能力。

#### 四. 关于加强西非国家经济共同体能力的建议：和平与安全跨界议程

35. 西非经共体在监测西非次区域跨界问题方面发挥了日益显著的作用。在对跨界问题承担更大责任的同时，西非经共体启动了一系列体制改革，旨在促进深化西非国家的区域一体化，并在合作解决跨界问题方面提高效率。还在该次区域建立了一些新的机构，以期更有效率和效力地应付和平与安全所受到的威胁和挑战，同时促进区域一体化和繁荣。重要的是加强这些机构的有效运作能力。

36. 能力建设应扩展到打击小武器和轻武器扩散这一最紧迫问题。西非领导人已经表现出打击这种武器扩散的强烈政治意愿。西非经共体《关于暂停进口、出口和制造小武器和轻武器的声明》成为具有法律约束力的文书，是这一政治意愿的具体表现。西非经共体新的《关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》是一项具有创新性的工具，它将进一步推动在该次区域建立安全与和平的环境。我呼吁包括武器制造商和中间商在内的国际社会，尤其是按照安全理事会关于这一问题的第 1467（2003）号决议的规定，支持这一公约。

#### 关于西非经共体和平与安全跨界议程的建议

1. 联合国应支持西非经共体旨在促进区域合作、打击腐败的倡议，尤其是通过批准和执行相关法律文书来打击腐败。
2. 西非经共体成员国和相关次区域机构应动员所有国家利益攸关方，把调拨国家资源以执行“2006-2010 年加强非洲法治和刑事司法制度行动纲领”作为优先事项。这一纲领于 2005 年 9 月在阿布贾得到认可，并由经济及社会理事会第 2006/21 号决议通过。
3. 联合国西非办事处应支持西非经共体在应对移徙的共同挑战、促进人权机构和制订次区域战略以更好地增进和保护人权方面的各项倡议。

## 五. 意见

37. 西非在和平、安全与法治领域取得的进展令人鼓舞。包括和平与政治特派团在内的联合国驻该次区域实体之间加强合作，已增强了本组织应付我们面临的挑战的能力。的确，解决西非的多数关键安全问题超出了单一机构的能力和权限。继续进行边界内协作和跨边界协作，以及重视一体化倡议的战略，对采取有效行动非常重要。秘书长驻西非的特别代表们定期举行会议，可有助于确定那些应重点解决的跨界问题。

38. 预防暴力和维持和平首先是主权国家的责任。联合国和国际社会应支持当地正在进行的努力。因此，注意到西非经共体努力根据西非安全环境的发展而改革和调整其任务规定、使命和能力，令人颇受鼓舞。加强西非经共体的能力是一项重要和紧急的任务。西非经共体与西非办事处的继续协作是必不可少的。

39. 善政是可行的和平、安全与发展的关键。过去，西非因缺乏善政而损失惨重。目前该次区域的若干国家在争取实现法治方面取得了可喜的进展。联合国对这些努力的支持应进一步加强。需要采取紧急行动，应对大规模青年失业和随之而来的青壮年男子为改善生活而冒着生命危险渡海或穿越撒哈拉沙漠。与施政问题密切相关的是贩运自然资源，包括钻石和木材。越来越多的西非国家参加了旨在实现开采业透明化的国际机制，这一点令人鼓舞。应鼓励那些尚未加入这些文书的国家加入这些文书。

40. 善政的关键是改革安全部门，包括建立坚实的军民关系。2003年6月26日至7月5日安全理事会派往西非的访问团在其报告（S/2003/688）中指出，“在近年来成为该次区域不稳定来源的每个国家，安全部门的改革都至关重要。”安全部门改革现在依然是在西非实现持久和平的关键因素。安全理事会最近强调了在冲突后环境中改革安全部门对于巩固和平与稳定和促进减贫、法治和善政以及扩大国家合法权力和防止各国重新陷入暴力方面的重要性（S/PRST/2007/3）。联合国在参与安全部门改革方面的相对优势，对刚刚摆脱冲突的西非国家最为宝贵。

41. 安全部门改革是一个相当昂贵的进程，需要得到国际社会的大量支助。西非办事处目前正在促进努力制订区域在这方面的综合、协调战略。此外，我特别高兴地看到，西非办事处与几内亚政府和联合国国家工作队合作，对2006年11月16日和17日在科纳克里举行的安全部门改革会议进行协调，将其作为预防冲突的工具，会议通过了马诺河联盟国家和人民间睦邻、稳定和团结公约草案。该公约如像建议的那样得到几内亚、利比里亚和塞拉利昂当局的通过，将加强这些国家间的信任和信心，并使安全问题得到有效的跨界管理。

42. 安全理事会对西非跨界问题保持强烈和持续的兴趣，对该次区域至关重要。我希望西非将继续从安理会不可或缺的支持中获益，以便进一步巩固我们在和平与安全领域的成就。