



安全理事会

Distr.: General
18 May 2007
Chinese
Original: English

2007 年 5 月 18 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及我前任和安全理事会主席 2004 年 10 月的往来信件（S/2004/797 和 S/2004/858），所涉内容为把联合国西非办事处（西非办）的任务期限延长三年，从 2005 年 1 月 1 日延至 2007 年 12 月 31 日，但须视 2006 年 7 月对其进行中期审查的结果而定。

就此，我谨附上西非办与内部监督事务厅协商任命的独立咨询人编写的报告（见附件），该报告审查了西非办的活动和业绩情况。审查于 2006 年 9 月 22 日至 11 月 30 日进行，包括咨询人对联合国纽约总部及西非办达喀尔现场的访问。

审查评估了 2004 年 12 月 14 日秘书长给安全理事会主席的信的附件（S/2005/16）所载任务规定中说明的办事处主要职能履行进展情况，还评估了安理会请办事处开展的其它任务执行情况。审查还说明了西非国家经济共同体和包括在西非设有区域办事处的联合国各实体在内的西非次区域其它几个主要国际伙伴对西非办工作的反馈。以我的特别代表艾哈迈杜·乌尔德-阿卜杜拉为首的办事处在执行任务规定时得到了东道国政府（塞内加尔）提供的全面合作。

我谨告知安全理事会成员，目前正解决咨询人对提高协同作用和互补性、特别是对政治事务部和西非办的任务规定提出的实质性概念问题，以便最大程度地利用组织的集体力量，改善西非、特别是和平与安全领域的状况。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件为荷。

潘基文（签名）



附件

联合国西非办事处的独立审查

联合国西非办事处的构想和周边的实际情况

1. 联合国西非办事处（西非办）¹ 也是秘书长西非特别代表办事处（西非办），它是根据 2001 年 3 月 6 日至 27 日西非机构间特派团关于“应该建立机制在联合国系统各实体间定期进行有系统协商，规定并协调国家和次区域的政策和战略”的建议（S/2001/434，第B节）以及其后秘书长和安全理事会主席（S/2001/1128 和 S/2001/1129）之间的换函在达喀尔设立的，为期三年。

2. 秘书长的信（S/2004/797）设想了这次独立中期审查，² 秘书长在该信中请安全理事会将西非办的任期延长至 2007 年底。审查的职权范围要求如下：

- (a) 鉴定成果和取得的进展；
- (b) 探讨西非办的强点、限制及其面临的风险和机遇；
- (c) 突出良好做法和取得的经验教训；
- (d) 为今后的政策和做法提出建议。

3. 设立西非办主要是为了西非的和平与安全。过去 20 年来，这个地区冲突频繁。许多冲突根源依然存在。西非办意在采取次区域办法处理各种问题以及超越个别国家和社会面临各种问题的冲突根源并借助该地区所有有关的联合国系统力量，促使它们参与其事。

4. 联合国在该次区域派驻若干政治特派团和维和特派团，³ 个别处理特定国家的各种问题。其中有许多是跨越国界的问题，而且一个国家内的冲突可能会在其他国家导致动乱。西非办的任务之一是从次区域的观点出发处理这些问题。西非办这样做可以增添新的优势，从而解决政治问题和冲突根源。

办事处的其他职能

5. 联合国在世界各地努力防止冲突并建设和平。这项工作主要在全球和国家两级上进行；在国家一级上通过国家工作队，有时也通过政治特派团和维和特派团进行，在全球一级上则由联合国总部通过政治事务部、维持和平行动部和新设立的建设和平委员会进行，它们全都设在纽约。

¹ 西非办是设在联合国总部以外的一个政治事务部办事处。该办事处是政治事务部第一次设立分权区域政治办事处。虽然通过政治特派团的分摊预算提供资金，但西非办并不是一个典型的政治特派团。西非办的任务规定见 S/2005/16。

² 这次审查于 2006 年 9 月 22 日至 11 月 30 日主要在纽约和达喀尔进行，并前往几内亚和加纳进行简短访问。西非办所取得的主要成就载于西非办工作人员上一次的内部审查报告中（见 S/2004/797，附件第 52 段）。

³ 科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂。

6. 西非办作为设在该次区域的分权能力增添新的和有意义的方面。每个联合国国家工作队和（或）特派团可能面对一系列广泛的问题，这些问题错综复杂，而且全都涉及预防冲突和促进和平。不管其领导如何资深而能干，工作队/特派团在它们可以在一个国家内处理的问题方面面临各种限制，采取强势的姿态它们同时继续与该国政府和其他有关各方保持工作关系。它们正在想尽办法要解决的各种问题虽然在当地十分重要，但从全球观点看来可能无足轻重，更不用说会引起驻纽约的与防止冲突/建设和平有关的联合国各部门介入。因此一直存在这样一个缺口：联合国国家一级的能力结束，而联合国总部仍未开始注意和实际干预。西非办有潜力协助在西非填补这一缺口。

7. 有人认为联合国国家工作队⁴现在可以利用诸如西非办一类的次区域设施来应付其工作中日益增加的政治部分和与冲突有关的部分，这是创新而有吸引力的看法。国家工作队或特派团，以及联合国秘书处，如果能够有机会利用虽然位于国外，但地理上仍然接近，同时熟悉这个国家和次区域，其斡旋作用有机会成功的政治和知识资源，就可以拥有相当大的优势。这样工作队/特派团以及联合国总部都可以获得更多的智慧和咨询意见。同时也向双方提供讲坛以检查各种想法并提出倡议。在联合国在当地的深深卷入地方政治冲突而这种纠缠可能徒劳无功的情况下，⁵可以要求这种资源介入。

8. 秘书长通过特别代表处理冲突的历史与联合国同样古老。不过，至2006年9月，西非办是承担和执行预防冲突和建设和平任务的唯一次区域单位。⁶因此西非办是一次试验，可能会大大增加联合国秘书处和国际社会处理预防冲突和建设和平的手段。这一实验值得注意和分析以便了解可以吸取那些经验教训。但这种情况至今仍未出现，没有任何迹象显示西非办极为依赖的政治事务部和管理西非办的维持和平行动部认真考虑这一需要。

9. 政治事务部设有规划股。不过，该股的领导确认该股至今为止的重点一直是确定它所承担的调解支助职能。因此较少注意处理向前规划和吸取以往经验教训方面的问题。与维持和平行动部不同，政治事务部没有正规的吸取经验教训机制。由于其职责的性质微妙，这可能是适当的做法。但值得注意的是，显然没有任何方法收集和分析外地经验的资料，记录吸取的经验教训然后斟酌情况在政治部内部普及这些经验，⁷这种情况对像西非办这样一个次区域设施所能提供的效用产生了不必要的限制。

⁴ 特别是在按联合国全系统一致性问题高级别小组的建议组成的情况下。

⁵ 最近印发的联合国训练研究所出版物“作为秘书长特别代表”较为深入地探讨了这些问题。

⁶ 已拟订将以新加坡为基地的一个类似东亚机构的职权范围，本审查了解政治部计划很快就会设立这一机构。同时也考虑设立一个中非/大湖区设施。

⁷ 同时也在整个联合国系统及向国际社会适当传播这些经验教训。

10. 西非办一类的分权能力的最重要概念是，预先假设若干行之有效的中央职能。其中一项职能似乎是，牢记及易于获取对过去情况的分析以及联合国和国际社会对这些情况采取的办法，并从中吸取经验。不过，根据这一审查所提供的对政治事务部和西非办工作的有限看法，是否双方都需要开展更多的工作以便能够利用监测或评价活动作为改善业绩的手段。如果这一初步印象是正确的话，在更认真和更长期的监督下，政治事务部和西非办可能应该在内部监督事务厅的支持下采取行动。

合理期待

11. 这次审查必须处理西非办选择战略优先事项的问题及其选择执行的活动与其选择采用的战略之间的相互作用问题。由于一些理由，目前要明确说明这个问题为时过早。首先，任何新的出发，例如西非办，均属试验性质，而且由于该处是在政治事务和预防冲突的范围内运作，其战略必须灵活机动以应付新出现的情况。其次，必须履行“斡旋”职能的任何办事处都必须随机应变，因为随着出现各种政治问题，冲突可能由于它所能施加的影响力不大的各种势力的激荡而濒临暴发。事实上，设立这样一个办事处的一部分论点是，办事处有能力迅速而敏感地回应突然出现的意外情况。

12. 不过，认为为时过早的最重要理由是，还没有阐明对西非办的合理期待。总部各有关部门和有关会员国不妨协助修订它未来存在的各个阶段的任务，来达成这个目的。这可能成为全面阐明联合国所有政治/斡旋特派团和在全球、次区域和国家各级上预防冲突及建设和平的合理期待的一部分。这种阐明可以是最近内部监督事务厅关于审计政治事务部政治任务管理工作的报告的合乎逻辑的后果。⁸

13. 应该为西非办事处开展而至今尚未这样作的工作是，利用一些简单的指标来监测这一试验。这种指标不必一定是可以计量的。⁹ 如果有可能计量（而且符合成本效益），当然就应该加以利用。但令人误解的是，假装计量不可计量者，¹⁰ 特别是在处理像预防冲突和建设和平这样重要的问题时。现在需要的是，促使久经考验的预防冲突工作者共同协商并提出一些基本的计量指标和（或）经验指标，来监测西非办的全面业绩。

⁸ A/61/357。

⁹ 见 E/AC. 51/2006/4。

¹⁰ “第一步是计量一切易以计量者。这种做法一直行之有效。第二步是不顾不可计量者或只随意指定数值。这是人造数字而且错误引导。第三步是假设不易计量者实际上并不十分重要。这是不顾事实的做法。第四步是说不易计量者实际上不存在。这是自毁的做法”（Dannial Yankelovich）。

办事处任务规定中的战略重点

14. 西非办一直在执行其加强联合国对西非实现和平与安全各项优先事项的贡献的任务规定，具体的做法是履行其任务规定指派给它的五项职能。但是，还请该审查额外审议“西非办在界定指导其工作的战略优先事项方面做得如何？它是否有效查明联合国/联合国内的比较优势？哪些是促进这一战略规划进程的关键推动力？”目前阶段尚不清楚这是否是处理这一问题的最适当方式。

15. 战略规划的重要性比它 1960 年代中期获得的地位已经下降，因为战略规划与战略思维不同。规划所涉及的是分析、把一个目标分成若干步骤，并将这些步骤正规化以及明确阐明预期后果。战略思维是一种综合。它所涉及的是直觉和创造力。战略思维的成果是一种综合性的看法，是能够自由地在任何时间任何地点出现在该组织内的一种没有准确阐述的方向性远景。¹¹ 尽管战略规划在西非办工作中的作用基本上还不明朗，或许实际局势并不真正需要这种战略规划，但有证据表明存在战略思维。

16. 秘书长办公室的指导/同秘书长办公室的互动似乎一直是决定指导西非办的斡旋工作走向何处的重要因素。情况应该这样。在选择所进行的实质性研究以及如何利用这些研究成果方面，战略思维明显可见。在安全理事会访问西非并建议西非办报告跨界问题之后，西非办同联合国在该区域的各机构和维持和平实体协商后，制作了一份报告以及说明哪个机构/伙伴要采取行动的一个汇总表。此后，开展了力争解决所提出的一些具体问题的的工作，其中包括解除武装、复员和重返社会和青年失业等问题。

17. 青年失业报告¹² 谈及的问题很多，从通过增加透明度来改造商业环境到维修电子产品，包括移动电话和学徒计划等。配合该报告，随后进行了宣传工作、向感兴趣的捐助者筹资，并与青年就业网络合作，在千年首脑会议之后，国际劳工组织、联合国和世界银行在日内瓦设立了一个联合秘书处。西非办似乎一直耐心和不懈地争取将青年失业问题作为加剧冲突的一个因素纳入该区域不同的角色的议程中，从而鼓励各国政府、民间社会以及包括联合国国家工作队在内的国际社会所作的努力慢慢协调统一。¹³ 作为它不断演变的战略的一部分，西非办还

¹¹ 见亨利·明茨伯格的《战略规划的兴衰》，1994 年，自由出版社。

¹² 可查阅西非办网站 <http://www.un.org/unowa/unowa/studies/yunemp-v2-en.pdf>。

¹³ 西非办利用双边捐助资源，已使青年就业网络派一名青年失业问题长期专家到西非办，跟踪该办事处迄今所作的努力。这有助于西非办成功激发捐助界的信心，但这里也存在未来的潜在危险。西非办不是一个业务实体，也不应该试图成为它没有能力担当的实体。它所要做的额外事务的一部分取决于能否明智利用宣传分析，是否有能力提出问题，并以前后一致和可操作的形式摆在执行各方案的机构以及那些思考这些问题的机构的议程上。提出问题的要求同沿着执行之路走得远远的诱惑之间存在着矛盾。西非办需要认真处理这种矛盾关系。未来对西非办的审查需要明智审查这一问题。

正在进行一项关于该区域快速城市化与安全之间的关系的研究。现在为时太早，尚无法得知这会带来什么成果，但这似乎是一个朝阳而不是夕阳问题，影响着西非冲突的潜在可能。

18. 这些研究看来已开始重点关注联合国系统内和该区域各国政府内的同盟、民间社会和国际社会，包括一些主要的非政府组织的想法，从而关注它们的议程。这些研究并不一定意味着这些领域的研究的根本性再出发。如果是这样，它们就会有重复联合国系统内已经确立的能力所开展的工作的危险。这些研究是新的，很重要，因为它们是宣传分析：有意识的试验，利用此种分析来努力统筹协调不同伙伴的办法，对次区域预防冲突议程作出贡献。

19. 西非办宣称，它正在查明预防冲突方面新出现的问题，提请对具体问题的关注，并务实地解决问题。西非办宣称，它依靠加强协调和分享信息，更重要的是通过促进综合性的次区域办法取得了这些成果。看来，西非办的确至少正在掌握和运用一些必要的能力，应对当前不断演化的危机预防和复原方面的各种挑战。

20. 迄今，根据此次审查收到的所有信号，斡旋作用发挥得很成功。但是，该办事处的业绩受到与联合国总部的互动和来自联合国总部的支助并不完善的影响。这也许能解释为什么明显缺乏总体工作计划，一些工作人员对期待他们以及该办事处做些什么没有明确认识。产生这一问题的部分原因是一个新的举措启动时的痛苦。部分原因是早就该解决的管理问题。¹⁴ 还有部分原因是对外预期从这样的新行动中能得到什么总体上并不清楚。

21. 至于建议西非办未来 3 至 5 年重点关注的主要领域，第一项要求是明确界定一个拥有次区域使命的机构要达到可以接受的业绩水平所需的最起码的核心能力。目前，西非办内部，在其进行斡旋工作的能力以外，还有进行政治分析的一些能力，以及与此相关的性别和人权事务方面的能力，但令人遗憾的是在办事处内没有发现处理人道主义事务能力。它还有军事/安全事务能力。这可能是向前迈进的适当混合，从先验的角度来看，这不是可能的，但还需要认真研究，以便了解这是不是进行创造性举措的最佳混合，以及如何将这一混合变成一个具有凝聚力和低成本效益的整体。

22. 西非办目前的工作人员似乎深深陷入了众多费力的任务，且没有要求他们对这些问题进行反思。他们应该根据他们迄今的经验，建议西非办在履行其斡旋/特别代表职能的同时应该配备哪些最起码的足够份量的核心能力。¹⁵ 应该鼓励他们和其他利益有关方在近期完成这一进程，当然应该在向安全理事会提出再次延长西非办任期的要求之前。

¹⁴ 开发署提供经费并任命了它的一名主任来管理办事处，但 2006 年 4 月，有关资源用完，该主任离开。后来，在西非办的预算中增加了一个员额，但该员额一直未填补。

¹⁵ 目前，有四个方面：政治分析、人道主义事务、人权/社会性别以及军事和安全事项。

23. 下一个重点关注领域应该是拟定办事处总体工作计划，并将它作为一个实际管理工具。在被问及此点时，办事处工作人员回答说，他们有个别的工作计划（这属实），预算文件为他们的工作提供了总体框架。¹⁶ 确实有这一文件，其中载有目标和绩效指标。但是，其范围是一年性的，没有西非预防冲突和建设和平的长期，甚至中期远景。这一远景可以将西非办工作的各个组成部分聚集在一起，将各个组成部分与可以计量或至少对知情的观察者来说是可以观测的指标挂钩。实现这些指标方面的进展情况可指导各个不同的个别的工作计划和办事处的各个部分的每日、每周和每月的工作。

24. 按照内部监督事务厅过去对维持和平特派团的评价中提出的建议，该预算文件编列了该办事处的一项撤出战略。对具体国家的特定政治特派团和维持和平特派团来说，考虑这样一项战略是合适的。但是，西非办面对更大范围的次区域问题，应该在了解更长时间框架的后果的情况下，从更广的地理区域和政治范围内进行规划和开展业务。应该在此背景下评估其业绩。在此环境下，强调撤出战略的重要性似乎为时过早。

25. 如果副主任的员额得到填补，可以矫正许多管理缺陷和由于没有办事处总体工作计划造成的障碍。以前这一员额是由联合国开发计划署（开发署）提供和支付经费的，一直由一名高级人员担任，直至 2006 年 4 月。自从那时以来，开发署一直没有提供资源，所以，在办事处预算中编列了副主任员额的经费，但该员额仍然出缺。审查中非正式获悉，已经在联合国秘书处内确定了一名合格人员，但据称由于总部同西非办工作人员在合同地位之间的差异，此人一直没有调任。很明显，西非办的工作人员局限于仅为西非办人员的合同，因此，不易调至联合国秘书处内的其他职位。

26. 如果这是阻碍填补这一员额的原因，那么，看起来是官僚程序胜过重要的实质性需要的一个例子。这一需要首先是提供一名有经验和敢做敢当的主管人员，能够确保西非办工作的诸多方面顺利协同运作，接过秘书长特别代表日常管理该办事处的担子，一直，而且很可能继续非常需要特别代表的斡旋和外交技巧；第二，给该主管人员配备一支有经验的工作人员队伍，即在联合国内，那些在受益于他们在西非办工作期间掌握的经验 and 非常有用的接触的部厅和任务部门有正常合理职业前途的人员。指派政治事务部的一些工作人员到西非办工作似乎是一种有益的办法，可向他们提供重要的外地经验。

27. 至于西非办应该参与的具体的额外类型的活动/干预，增加目前的任务规定和扩大对该任务规定的解释或许为时过早。例如，西非办已进行的制作研究报告

¹⁶ 他们还注意到，西非办的优势之一在于，尽管每个工作人员是协调人/负责具体问题，但他们都共同努力，协商交流是常见的事情。这使得能够对照长期和平与安全来持续评估各种局势和战略。

工作是将分析和宣传倡导结合在一起的一种创造性办法。一直并正在同国家和次区域大量的相关机构和实体分享这些研究报告；这些文件对相关行为者出席的预防冲突/建设和平会议的议程作出了贡献。依靠这种办法，作为加剧冲突的一个因素的青年失业问题似乎正在越来越受重视。

成果和成果重点

28. 西非办在国家、区域和全球各级促成的一些积极成果包括：

(a) 正如联合国系统内外许多地位特殊和消息灵通的观察员所证实的，有效使用斡旋；

(b) 在特别代表和军事顾问两级统筹协调该次区域各特别政治和维持和平特派团的工作；

(c) 对青年失业，是否容易获得小武器，跨界问题及相关的边境地区安全和发展问题以及根据宪法和平移交权力等问题进行宣传分析；

(d) 喀麦隆-尼日利亚混合委员会的工作，这些工作被视为对解决两国边界问题作出了重大贡献。

29. 有助于取得这些积极成果的因素包括斡旋能力。斡旋能力好像在同秘书长办公厅的密切接触下得到了明智的部署，赢得广泛赞扬。此外，西非办工作人员似乎献身于他们的工作和联合国各项服务原则，所以他们工作十分努力，减少或完全消除上文提到的管理缺陷。此外，西非办规模相当小，这鼓励所有工作人员都了解当前需求，可以有一定的灵活反应能力。

30. 西非办在联合国系统内起到了有益的统筹协调作用，为次区域的各特别政治和维持和平特派团细致周到地提供一个经常性论坛和开会场所，讨论跨界问题以及在管理这些特派团，包括其军事部门方面共同关心的问题。

31. 西非办正式印发了关于和平交接权力的研究报告。¹⁷ 提出这个问题与 2006 年 10 月 30 日和 31 日在阿克拉举行的西非国家经济共同体（西非经共体）/西非办关于西非安全构架发展的联合政策研讨会上的讨论完全吻合。西非办可能希望在这个领域同秘书长特别代表的斡旋配合，发展现有工作并发挥年长政治家的作用，支持秘书长特别代表的斡旋工作。

32. 西非办指出，考虑到其任务，西非办已加强同联合国各实体和伙伴的联系，促进次区域办法并协调和交流信息，同(a) 秘书长特别代表、(b) 部队指挥官、(c) 特派团间合作工作小组、(d) 联合国各特派团人权部门首长以及(e) 在达喀尔的联合国区域机构（联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国毒品和犯罪问

¹⁷ 《议会大厦后的生活：关于西非违宪更替的问题》，西非办议题文件，达喀尔，2006 年 3 月。

题办事处（禁毒办）、联合国粮食计划署（粮食计划署）等等）召开定期会议。在会议上讨论了具有次区域影响的各项问题。此外，西非办已视需要在各国开展了斡旋和特别任务，为总部提供了关于次区域政治和安全相关事态发展的第一手、知情的背景资料。

33. 在吸取经验教训方面值得注意的一个因素，是与喀麦隆-尼日利亚混合委员会同在一处。西非办成功的原因可能是与混合委员会工作的这种联系与结合。特别政治和预防冲突特派团的近期任务与从更长期的角度思考和分析预防冲突经验的平行能力密切相联，有可能产生了一定的积极协同作用。混合委员会被认为对解决两国边界争端，特别是巴卡西半岛争端作出了重大贡献。这次审查仅限于西非办的工作，但两个办事处工作人员之间的大量互动显然对双方都有好处。这种互动需要进一步探讨和监测，以确定是否可以为今后这种性质的倡议提供经验。¹⁸

34. 联合国人道主义事务协调厅在达喀尔单独设有办事处，同西非办有联系但没有合并。最初它们在同一地点，但联合国人道主义事务协调厅扩大后，人道主义顾问不得不寻找新的房舍。区域主任仍是秘书长特别代表关于人道主义事务的顾问。西非办和人道主义事务协调厅均认为，这样分开无损它们的协作和效力。它们尚未提出任何重要证据支持有关此问题的立场。审查小组并不认为分开设施是最具成本效益的形式。

35. 过去经验表明，联合国系统的新能力在获得足够份量后有谋求自治的趋势。所以问题是当预算资源足以支持性别、人权、冲突中儿童或环境与冲突问题独立办公室时，是否就应设立独立办公室，这是否会导致更连贯和有效的次区域办法。这方面似乎有疑问，特别是因为一名西非经共体前领导人¹⁹在阿克拉研讨会上²⁰对审查小组有力地强调，请秘书长设立西非办的最初动力，是强烈希望联合国系统以连贯一致的方式工作，处理复杂的区域问题。目前还没达成这个目标。

36. 政治事务部、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）和西非办应对此问题达成共识或采取共同办法。联合国全系统一致性问题高级别小组最近的报告虽然针对国家一级行动，但至少其关于次区域干预的分析和建议方面仍有一些相关性。

¹⁸ 国际法院裁决后，双方在秘书长的鼓励下设立了一个由联合国主持和提供服务的混合委员会，以执行裁决（即撤离部队）及建立信任措施。有人认为这是一种低费用和有效的解决冲突的新范式。世界其他地区尚未效仿这个例子。但这不仅仅是概念上的创新，也是一个关键执行领域的创新：用文职监测员监测撤退（费用是联合国军事观察员的一个零头）。这好像是一个重大发展，可以在其他地方效仿。

¹⁹ 现任几内亚总理。

²⁰ 见题为“会议”的方框。

37. 西非办尚未产生很大影响的一些领域是(a) 受战争影响的儿童,这个问题在安全理事会最初报告中提到,但西非办没有予以广泛讨论,²¹ 以及(b) 环境和资源管理问题对预防冲突的影响。西非办在这两个领域都没有实质能力,而且工作人员似乎已全力投入他们的现有工作。但是,在没有像第 22 段所要求的那样思考西非办应有哪些主要职权范围之前,可以合理提问,这些领域是否是和已实际选择的领域一样,都是预防冲突和建设和平的重要领域。

38. 这并不是批评西非办领导层实际作出的选择;这些选择是可行的,而且相当符合任务规定。此外,对选择要处理的问题采取明智的随机应变,是创新性举措的一个有益、也许是关键的特性。不过,可以提出这个问题本身有助于相关利益攸关方认真考虑次区域的最重要优先事项及演变过程。这还暗示,西非办以及政治事务部和维持和平行动部本应更认真地汲取这次试验的经验教训。鉴于西非办在工作人员编制不足的情况下艰苦工作,这不是对他们的严厉批判,而是这三个单位今后都能够处理这个问题,并且从中获益。

在区域一级的影响

39. 考虑西非办次区域的影响的一个问题是它的支持是否能够达到国家和区域对应部门(政府间、政府和非政府),以及它现有的结构和程序是否能够最有效地满足它们的需求。区域的主要对应部门是西非经共体、马诺河联盟及西非经济和货币联盟(西非经货联盟)。

40. 西非办和西非经共体之间目前已经进行协作。另一个主要伙伴就是欧盟,欧盟一方面积极增进西非经共体在区域维持和平的作用,另一方面积极支持西非办加强西非经共体履行它的作用的能力。欧盟/西非经共体/西非办三方经常举行部长一级的会议。西非办参与了欧盟/联合国西非经共体建立和平和预防冲突领域的能力和需求联合评估团。该评估团是根据 2003 年 7 月安全理事会西非特派团的建议派出的。西非特派团建议,国际社会对一再要求加强国际支持,增进西非经共体的作用,给予具体的回应,西非办应该就国际社会如何增进与西非经共体合作以及提供协助加强西非经共体的能力的途径进行一项全面研究。

41. 这是一个积极的演变,因为最初关于纽约政治事务部、西非经共体和西非办各自的作用并不明确。对于这种不确定性政治事务部和西非经共体的工作人员以及在实地的联合国各组织的资深观察员都很有意见。问题似乎是谁应该就该区域的政治势态发展向秘书长提出报告,驻地协调员如何与联合国秘书处联系,获得其政治支持及指导。这种不确定性似乎已经获得解决,在该次区域的联合国驻地

²¹ 公平地说,贩卖儿童是西非办、萨赫勒俱乐部和西非经社会 2005 年联合举行的(关于边界地区的共同问题)的锡卡索会议上讨论的议题之一。过去 4 年,西非办代表还在儿童基金会举办的许多区域会议上提出这个问题。

协调员表明他们从与西非办的交往中获益不少，驻地协调员还对政治事务部和西非办各自的作用越来越明确表示欢迎。

42. 西非经共同体和西非办以及欧盟之间已经展开的积极协作方案对西非办努力使它成为其利益攸关方的有力政治资源，是一项考验。但是它需要具有足够的能力才能够在这些伙伴关系中发挥它的作用，它还需要在联合国系统内部获得联盟支援的协助，才能够执行西非经共同体/欧盟的各项方案。在这方面，欧盟/联合国评估团的意见是，西非办正在考虑借调一名工作人员到阿布贾，负责与西非经共同体秘书处进行联系，这个设想可能必须积极贯彻。

43. 看来加强西非经共体的能力需要持续的支持。虽然有关各国和国际社会，主要是欧盟能够提供充沛的资源，但是有些方案可能可以在这些资源充分落实，和可持续的能力建立之前，以某种方式来进行。开发署在执行拉丁美洲的各项方案所采取的管理分担费用缴款的办法或许对西非经共同体/西非办的协作，具有一些参考价值。目前联合国秘书处关于外地方案以及信托基金活动的财政和行政管理程序不够灵活，可能阻碍西非办的直接参与。因此西非办必须在联合国系统内部建立联盟关系，可能是与联合国项目事务厅（项目厅）或开发署本身建立这种关系，以期这些机构能够协助落实外部资金捐款，加强西非经共体的能力，执行其各项方案。

44. 在审查小组看来，西非办与马诺河联盟以及西非经货联盟的关系他比较不明显，尽管西非办于 2006 年 11 月在科纳克里还刚刚与马诺河联盟、政治事务部和开发署及预防危机和复原局协助资助和筹办一次重要的次区域会议，探讨关于在马诺河地区建立和平、安全和信任措施。总而言之，在现阶段还很难确认对各次区域组织的影响，但西非经共同体除外。但是，看来西非经共同体是一个关键组织，因此，已经积极建议西非办事处特别对其加以重视。

45. 现在还很难说目前的结构和程序是否最适合满足西非办伙伴的需求，并且也很难从西非办在这个工作领域，提供指导，及时的政策建议，以及其他的适当支持方面，总结出到底可以吸取到多少经验教训。在建立适当的人员编制之前，以及在按照上文第 22 段所要求的，对这个设施所需要的最低核心职能进行严肃的审视之前，现在还很难说这个结构是不是最合适的。目前西非办的工作人员尽管他们的工作量已经很重，但仍然是最适合执行这项任务的一群工作人员。

46. 至于西非办在国家和区域一级纳入联合国、政治事务部、维持和平行动部的主要关注的效力现在还很难评价，但是可以说看来该办事处在推动西非和平与安全的各项目标方面成效显著，这是政治部和维持和平行动部的主要重大关注。任何其他主要关注都应该已经载入该办事处总的工作计划中，但是，既然西非办的任务期限已经快要到期，而在任务期限以后，当然不存在总体工作计划，因此，对这方面的评估只能是推测性的。

机构间协调

47. 西非办是否加强了对联合国各特派团和其他区域实体各项活动的统筹协调，是否赞成进行信息交流？对这个复杂问题的简单答案是“是”。西非办为该次区域内的政治特派团及维和特派团组织定期会议，讨论跨越边界的议题和这类特派团（包括特派团的军事部分）管理方面的共同关切问题。迄今为止已经组织了八次这类会议。

会议

审查工作得益于有机会出席西非办和其他合作伙伴一道组织和推动的两次重大会议。

第一次会议于 2006 年 10 月 20 日至 21 日在塞内加尔的戈雷研究所举行，议题是“巩固西非的和平：区域挑战、跨界威胁和不断变化的国际作用”。会议探讨了以下几个课题：“对区域挑战和跨界问题的对策，施政和安全”，“制裁和禁运：意料中（外）国家和区域后果”，“国家巩固和平进程及其对区域的影响：过渡时期司法”，和“对区域方法进行调整或者建立一整套新的办法”。

第二次会议于 2006 年 10 月 30 日至 31 日在阿克拉举行，议题是“西非经共体不断变化的安全结构：回顾未来”，其中包括关于下列课题的讲座和讨论：“西非不断变化的安全结构”，“调解：长老理事会”，“联合国/西非经共体在维持和平及建设和平方面的协作”，“西非经共体和联合国建设和平委员会”，“西非经共体预警系统”，“选举和民主过渡”，“艾滋病毒/艾滋病和安全”，以及西非办的报告，题为《议会大厦后的生活：关于西非违宪更替的问题》。

出席第一次会议的有主要国家的大使、处理冲突问题的主要国际非政府组织的代表以及区域组织和国际金融机构的代表。来自该次区域的大多数秘书长特别代表和一名联合国驻地协调员也出席了会议。因此与会者的配比很好，其中既有思想深邃的实践家，也有实践经验丰富的思想家。讨论的议题多种多样，如区别对待有成效和没有成效的制裁，以及新兴经济体越来越多地参与该次区域所产生的影响等。这些讨论一再提到西非办一直在推动的各种议题。

出席第二次会议的有西非经共体工作人员、该次区域的一些资深思想家以及安全和私营部门的代表。会议认真讨论了该次区域面临的迫切安全问题以及按民主方式移交权力过程中的实际问题。西非办对所有这些问题都审慎注入了自己的思考，并在会议结束时提出了自己题为“议会大厦后的生活”的文件。两次会议使人们更有理由认为西非办正在影响该区域内外关键行为者的议程和行动。

48. 接受约谈的大多数联合国与会者都表示，他们感谢有机会在非正式场合交流信息，并在非正式背景下讨论问题及征求和交流意见。大多数与会者还感谢一个

地理上临近却不常驻本地的联合国斡旋机制能够为他们提供的额外影响。这样一个机制理论上应该为该区域其他非联合国实体所用，但尽管该机制的帮助对于该次区域而言可能是合理而有益的，不清楚它们是否愿意寻求这类帮助。

49. 在被要求进行协调者对于接受协调者既没有统治权威约束协调对象，也无法提供什么利益和资源的情况而言，一般来说协调即便不是不可能的，也是艰难的。因此，协调概念的实际可操作性最近已经蜕变成调和，而这类调和和工作要微妙得多，棘手得多，其效果也更难察觉。

50. 西非办的领导看起来在联合国系统内外产生了一种调和效果，以精巧的手法提供一个稳定的论坛/会议场所。严格说来，这种调和还没有超出联合国系统的范畴，但没有迹象表明该区域各国政府的其他外部合作伙伴（如欧盟、国际金融机构或者关心冲突问题的主要国际非政府组织）是否准备接受调和。不过，他们的确参加了西非办在其中发挥作用的各次会议和活动，因此看起来愿意接受微妙宣传的影响。

51. 西非办就这类行为者关切的问题组织或共同资助定期会议的策略，是一种把各种议题列入议程，从而引导及促进调和的有效方式。西非办请设立在发展援助委员会/经济合作与发展组织的萨赫勒俱乐部等有影响力的团体参加，以此将该区域的青年人失业问题以及边境地区的问题等议题列入许多议程。联合国全系统一致性问题高级别小组最近提出的报告，探讨了更有成效的机构间协调和规划所面临的制约。因此，西非办在自己的领域内看起来干得相当不错，同时又没有大吹大擂。

社会性别平等主流化和人权等贯穿各领域的问题

52. 本次审查的职权范围要求确定西非办是否能够把社会性别问题纳入各主要类型的服务。但不清楚把社会性别主流化在西非办开展业务的领域内有多少实际操作意义，特别是因为其“主要类型的服务”尚未确定。²² 西非办当然有社会性别方面的能力，并且在实现和平过程中与该区域的妇女团体进行了积极合作，与马诺河妇女和平网络的合作也不少。但首先需要牢固确立西非办的作用和核心能力，然后才能对社会性别平等主流化的业绩进行合理评估。联合国全系统一致性问题高级别小组有关社会性别的建议在这方面比较切合实际。²³

53. 至于人权工作，审查小组获悉，作为其统筹协调任务的一部分，西非办定期会晤联合国特派团人权部分的主管。人权工作人员定期向秘书长特别代表报告并通过他向人权高级专员报告该区域的人权发展情况。西非办印发文件，例如关于青年人失业以及边境地区问题的文件，都提到了社会性别和人权问题。在关于边

²² 请参阅上文第 21 和 22 段。

²³ 见 A/61/583，第 49 段和方框 2。

境地区问题的工作中，西非办曾从人权角度关注地探讨居住在这类地区的人在获得身份证方面面临的困难，而身份证则可帮助他们合法越过边界旅行。他们还积极提请人们注意贩卖人口问题，尤其是贩卖儿童问题。

54. 然而，可能需要开展更多工作才能把这些关切转变为推动次区域预防冲突/建设和平机制的实际措施，同时表明如何才能扩大有关青年人失业、安全部门改革和边境地区问题的有益宣传分析的范围，把相关社区讨论及审议旨在保护有关社区人权及促进这些社区妇女机会和安全的切实措施的情况纳入其中。也许一两份类似于关于青年人就业问题的此类宣传分析报告，可能有助于把这些笼统的关切转变为这一领域内政府和机构方案的可行构成部分。

55. 本次审查的职权范围中没有涉及安全关切和军事事项，任务规定中也没有具体提及，但这两个方面看起来是后果重大的贯穿各领域的问题。审查小组曾努力征求西非办军事人员的意见，但他们没有提出具体建议，因此下列意见是尝试性意见，没有依据专业人员的看法。军事和安全问题看起来具有跨界特性，是该次区域许多国家具有的共同特点，因此了解这两个问题并就此提出咨询意见看起来将是西非办向前发展必须具备的一个核心能力。如何把这两个方面与预防冲突议程（其中也包括政治、人权和人道主义方面）的制定过程挂钩，如何以富有成效的方式把这两个方面与联合国毒品和犯罪问题办事处等机构同时开展的活动联系起来，这些问题有待阐明，但这的确是上文要求进行的艰难探索的一部分。

人力和资本资源的使用及以后的财政可持续性

56. 近几年来最一致的工作人员和人事趋势特征是不足和不确定。审查小组已经就下列几个方面发表过意见：最好从人道主义事务协调厅和人权高专办抽调合格的人员，必须保证他们与西非办在同一房地办公，而不是象人道主义事务协调厅那样设立单独的设施。

57. 但问题不应该是“就履行人道主义和人权职能的工作人员问题与人道协调厅和人权事务高级专员办事处达成的安排以及就西非办主任职位与开发计划署达成的安排的成效如何”，而应该是工作人员的技能状况和现有组合是否能够满足目前和预计将出现的需要？在后一个问题中，首先是该次区域不断变化的需要，然后才是如何才能最好地装备一个次区域预防冲突和建设和平机制，以及联合国系统的各个部分（在这一情况下包括联合国政治事务部、维持和平行动部、人权高专办事处和人道主义事务协调厅，也可能包括开发署及预防危机和复原局）如何才能最好地提供此类新举措所需要的技能。

58. 看起来捐助者愿意提供预算外资源，作为预防冲突和建设和平信托基金。目前已经促成了一些倡议，其中包括 11 月份在科纳克里举行的会议，探讨马诺河地区维持和平的问题，经费由政治事务部预防行动信托基金提供。然而由于联合国的财政和行政程序繁琐，落实这样一个信托基金比较困难，而且非常费力。管

理时间和努力对西非办而言是非常宝贵的资源，因此在联合国系统内找到能够处理西非办正在赞助和/或共同出资的此类信托基金活动的行政工作的同盟机构，如项目厅，可能是一个需要探讨的领域。

其他问题

59. 空运已经成为一个问题。本次审查了解到，上次预算已经对空运做出规定，但行政和预算问题咨询委员会有意听取本次审查的意见。在这个次区域，运输线路不太理想，安全也并不总是达到最高标准。现代化的通信技术正日益减少工作人员在联合国日常工作中亲临现场的必要性。但是，联合国有些职能的履行仍然需要人际接触，特别是在外交方面。因此，问题看来是，如果没有专用或部分专用的交通设施，联合国是否能够有效地发挥斡旋作用？战争、兵变和叛乱这些耗费不赀的过程在西非出现的可能性仍然很高，因此，在审议西非办目前的业务和未来的需要这方面问题时，对其更慷慨一些是比较稳健的做法。

一些经验教训

60. 西非办是一个令人关注并颇有创意的实验。作为安全理事会授权²⁴对西非次区域和平与安全问题做出反应的一个新机构，西非办为国际社会平息冲突和促进和平增添了一件新的工具，至少从其潜力来看是如此。这个办事处为联合国在西非开展建设性的干预提供了一个新的制高点。办事处设在该次区域之内，具有地缘之利，但受到的制约却少于联合国在一些国家的国家工作队和/或政治和维和特派团。这种实验应当得到适当的资源和管理以及理智的监测，并且从长期来考验其运作的效果。但目前的情况却并非如此，²⁵今后应当改变。

61. 联合国在为提高促进和平和遏制冲突的功效而尝试一种有意义的想法时，应当对这种努力给予全心全意的支持，不能让行政惯例或关于谁应当在向秘书长报告次区域政治动态时担任领导角色的争论，成为设立和测试这些举措的拦路障碍。

62. 从工作中学习是一个联合国成功的管理者获得许多技能的最好（可能是唯一）途径。在学习如何建设和平和预防冲突方面，必须经过一个复杂的见习过程，西非办提供了学习预防冲突和建设和平的种种机会，对于那些只在联合国总部服务的工作人员来说，这样的机会是很难得的。在西非办这种具有创意的实验机构中工作的人员应当意识到，他们有特别的责任对自己所从事的工作进行理智的记录和汇报。同样重要的是，在联合国总部政治事务部工作的同事们，由于缺乏身处建设和平多边努力第一线的有利条件，应当意识到自己有特别的责任学习和利用西非办这种机构的经验。

²⁴ 参见 S/2005/16。

²⁵ 2003 年内部进行的首次中期审查主要涉及到行政支助问题（参见 S/2004/797）。

63. 加强总部和外地工作人员的轮换和交流,对于这些工作人员和对本组织都相当有益。工作调动是在各基金和方案机构晋级的必要条件,实践证明这是使工作人员获得联合国秘书处所需技能的一个成本效益较高的途径。这种制度可以加强联合国工作人员、特别是政治事务部人员的能力,使之能前往喀麦隆-尼日利亚混合委员会和西非办这些特派团和机构工作,也使这些特派团和机构的工作人员能到政治部等处工作。
64. 对西非办工作人员调动和他们合同选择的限制,看来对该办事处的工作产生了不利影响。如果政治事务部和联合国秘书处要发展更有效的预防冲突和建设和平能力,就应消除这些制约因素,给西非办工作人员的合同应允许他们像联合国工作人员一样可以到任何地方服务。
65. 西非办的成功,部分得益于与喀麦隆-尼日利亚混合委员会的融合,因为在执行预防性外交的迫切任务之际,同时又在同一地点平行建立了对冲突预防的经验进行反思和分析的相关能力。这种经验值得进一步探讨,看看它是否可以作为今后同样性质的举措的指南。

若干审查结果和建议

建议针对的
行动者

已取得的成果和进展

1. 西非办是一个实验,可能代表着联合国预防冲突和建设和平的一种重要新工具。联合国在国家一级对和平所受威胁做出反应的能力与其全球能力之间,到目前为止一直存在着缺口。西非办这种次区域机构,具有弥补这个缺口的潜力。
2. 考虑到该办事处成立不久,并被赋予了一种新颖的角色,其成果已经相当令人满意。西非办启动的冲突预防及和平建设进程所产生的影响还有待观察。

优势和制约因素

3. 根据收到的种种信号判断,西非办的斡旋作用比较成功,并得到了该次区域内外主要利益攸关方的好评。
4. 西非办缺少一个全面的工作计划,应当抓紧制订。该办事处还缺少一位负责管理的副主任,应当早日派出。对西非办工作人员合同选择的限制,看来对该办事处的工作产生了不利影响。
- 西非办,政治事务部,维持和平行动部人事管理和支助处,人力资源管理厅

良好做法和吸取的经验教训

5. 西非办的研究报告具有新意，并且看来作为宣传分析在次区域产生了反响。作为有意识的实验，可使用这种分析的成果去尝试调和不同伙伴的工作方法，并推进次区域预防冲突的议程。

对未来政策和做法的建议

- | | |
|---|--|
| <p>6. 西非办作为一种实验应得到适当的资源和人员编制以及明智的管理和监测，并且检验看看长期能否取得工作成效，以及如何取得工作成效。</p> | <p>西非办，政治事务部，维持和平行动部人事管理和支助处，内部监督事务厅</p> |
| <p>7. 需要西非办发挥斡旋作用，这一点是清楚的。但是，还需要什么才能使该办事处最有效地履行其职能，这一点仍不清楚。因此，西非办目前的班子，应当就其作为一个预防冲突和建设和平的次区域机构，在发挥关键能力方面需要的最低限度支持提出建议。政治事务部和维持和平行动部应当推动这个进程。在延续西非办的任务期之前，安全理事会不妨设法澄清这一问题。</p> | <p>西非办，政治事务部，维持和平行动部人事管理和支助处</p> |
| <p>8. 西非办不妨与西非经共同体长老理事会开展合作，发挥该次区域年长政治家们的作用，配合、支持和扩大秘书长特别代表的斡旋作用。</p> | <p>政治事务部，西非办</p> |
| <p>9. 政治事务部和西非办各自都需要某种反馈和总结经验教训的机制。这种机制的形式不一定要与维持和平行动部的机制相同，但应采取适当的方式达到目的。对目前需求的最低限度反应，是从政治事务部和西非办拨出至少 1% 的资源，用于评估它们的工作成效和影响，并且系统地运用这些经验教训。</p> | <p>政治事务部，西非办</p> |
| <p>10. 总部和外地工作人员的轮换，有助于建立预防冲突和建设和平的能力，实践证明这是使工作人员获得联合国所需技能的一个成本效益较高的途径。这种制度可以加强总部工作人员、特别是政治事务部人员的能力，使之能前往喀麦隆-尼日利亚混合委员会和西非办这些特派团和机构工作，也使这些特派团和机构的工作人员能到政治事务部等处工作。因此，如果取消对西非办合格工作人员在合同选择方面的限制，允许他们得到像联合国工作人员一样可以到任何地方服务的合同，也许有助于政治事务部更好地运作。</p> | <p>政治事务部，人力资源管理厅，维持和平行动部人事管理和支助处</p> |