



安全理事会

Distr.: General
31 December 2010
Chinese
Original: English

2010 年 12 月 10 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会于 2010 年 1 月 12 日和 7 月 13 日就联合国西非办事处(西非办)举行了磋商,并要求对西非办进行独立研究。

我谨向安理会成员提交由纽约大学国际合作中心进行的关于西非办的独立研究(见附件)。研究审查了西非办执行其当前任务的活动和业绩,并结合次区域不断发展的和平与安全局势以及西非办的能力评估了办事处当前任务是否适当。研究还提出了今后西非办的任务,供安理会审议。

请提请安全理事会成员注意此项研究为荷。

潘基文(签名)



附件

对联合国西非办事处的独立审查
迈克尔·麦戈文和萨拉·巴特曼盖利奇
2010 年 12 月 2 日由纽约大学国际合作中心提交联合国政治事务部
(尚未进行同行学术审查)

目录

	页次
执行摘要	3
联合国西非办事处的战略环境	5
任务审查	9
结论和建议	17

执行摘要

报告背景

此次对联合国西非办事处(西非办)的独立审查系应联合国秘书处政治事务部要求开展,其目的是为关于延长西非办任务期限的讨论提供信息,其基础为两名咨询人(迈克尔·麦戈文和萨拉·巴特曼盖利奇)在西非为纽约大学国际合作中心所做研究。

两位咨询人的研究包括约谈西非办人员以及西非联合国系统内外的利益攸关方。他们还在纽约对外交官和联合国官员进行了访谈。所有讨论均是非公开的。

研究目的是评估西非办与下述方面有关的业绩:(a) 变化中的西非战略环境;(b) 办事处的当前任务。研究首先对战略环境进行了综述,随后更为详细地分析了西非办在实现其当前任务目标方面的业绩。最后,研究就西非办今后的方向提出了建议。

审查并不是对西非办活动巨细靡遗的记录。相反,它强调了办事处最为活跃或存在特别显著缺陷的任务领域。审查表明,办事处任务的某些部分是多余的,或价值极其有限。这些问题没有像办事处的核心任务那样受到关注。

战略环境和选择

自西非办于 2002 年启动以来,西非战略环境发生了显著变化。2000 至 2002 年彼此关联的多次战争破坏了该次区域稳定,近年来的首要挑战则是一系列政变和违宪政府更迭。

然而,导致西非动荡的结构性肇因依旧如故。贫穷和经济增长缓慢为叛乱和有组织犯罪创造了条件。许多政府仅能为人民提供极为微薄的服务,可能存在发生暴力事件的风险。

西非国家经济共同体(西非经共体)这一次区域组织与时俱进,努力处理当前的安全环境。虽然西非经共体以往关注内战之后的强制和平和维持和平,但现在它已将预防冲突、解决冲突和应对违宪政府更迭作为优先事项。西非经共体已采取了重要规范性步骤,将国家领导人遵守宪法规则视为次区域安全的关键所在。

西非办的作用不可避免地涉及为西非经共体提供支持和技术援助。在这种动荡的战略环境下,西非办面临的一个主要问题是其提供应当(a) 遵循详尽但固定的任务规定,还是(b) 依赖驻达喀尔的秘书长特别代表的判断和力量。

联合国西非办事处的任务和优先事项

目前,西非办的“主要任务规定是加强联合国在促使西非的和平与安全优先事项得到落实方面所作的贡献”(见 S/2007/753,附件)。这一任务规定大而无当,涉及多个目标领域的 22 项活动。

这次审查的重点是任务规定中所定义的较高级别的目标和职能，大致属于三个类别：(a) “协调”联合国大家庭在西非的工作；(b) 主要与西非经共体合作开展斡旋外交；(c) 为联合国系统其他构成部分对该次区域政治进行战略分析。

西非办协调联合国在西非活动的努力涉及：(a) 对其他联合国实体的召集和协助作用，及(b) 提高对该次区域挑战和关切的认识。联合国系统各部分的代表认为，西非办应是唯一适合执行这些职能的机构。近年来其与联合国毒品和犯罪问题办公室联袂强调该区域日益增长的贩毒威胁的工作，已表现出其价值。

然而，西非办工作人员不足 30 人，显然不能指望它“协调”联合国在整个西非的所有活动。如果西非办起到了协调作用，那么其方式可能是将互不关联的政策领域联接起来——它在安全部门改革方面已经起到这种作用。同时，联合国利益攸关方表示关切，西非办与其它联合国实体的磋商是一事一议的，没有明确优先次序(虽然有人指出最近有所改进)。

西非办参与斡旋和预防性外交是其在现任秘书长特别代表赛义德·吉尼特领导下工作的核心特征。在贝宁、几内亚、几内亚比绍、尼日尔和多哥等国的危机中，秘书长特别代表及其团队积极主动地与西非经共体和非洲联盟官员并肩开展穿梭外交。在联合国国家工作队和驻地协调员政治能量有限的地方，西非办起到了特别有益的作用。

这种外交涉及与西非经共体极为密切的关系，尽管这种关系往往是在最高一级，还可通过加强工作级别的联系得到补充。尽管如此，西非办在许多场合对西非经共体的技术援助起到了重要作用——西非的挑战的不稳定性意味着这种支持往往是一事一议的。

西非办还有较大潜力在发展和促进对西非新兴挑战的了解与认识方面发挥关键作用，特别是通过有效政治报告的方式发挥作用。但西非办并未发挥其潜力。改善与其他联合国实体的信息共享文化是很有必要的，有时西非办内部的信息共享也存在问题。人道主义事务协调厅等其他联合国实体目前似乎在区域分析方面更为成功。联合国利益攸关方表示，希望看到西非办发挥更为强大的分析作用，但鉴于办事处的规模，这可能无法实现。

西非办的任务规定还提及一些目前其似乎仅能产生微弱影响的领域，再次反映出其能力的局限性。这些领域包括：采取措施协助制约腐败，以及协助西非经共体开展善治和制定发展倡议。在任务规定中列出这些目标对西非办往往无甚用处，反而喧宾夺主。

总体而言，近年来西非办对西非和平与安全最大的直接影响显然是通过斡旋外交实现的，而最大的间接影响则是通过支持西非经共体实现的。在思考西非办未来时，应考虑到这些先例。

备选方案与建议

尽管西非办的能力有局限性，接受两位咨询人约谈的所有人都不支持增加办事处的工作人员规模和预算。相反，他们一致强调，有必要缩减西非办任务规定。办事处今后有三种可行的模式：

(a) 西非办转向分析和协调联合国对西非跨国威胁的反应，并减少其斡旋外交；

(b) 西非办缩减至一名特使和一个小组，专门从事斡旋工作；

(c) 设立一个“混合”办事处，主要重点放在斡旋，但设有一个战略分析部门，能够制定秘书长特别代表外交活动的框架并为其提供参考信息。

两名咨询人承认，上述三种选择都有道理。但是，西非办如果放弃斡旋工作，似乎就不太可能保持与其他联合国实体的真正联系。反过来，难以看出，如果没有专门的政治分析指导其处理各种复杂危机，区域特使如何能够有效工作。

咨询人建议西非办采纳第三种模式，即混合型模式。这将要求工作人员：

(a) 拥有联合国的丰富经验；(b) 了解西非经共体和非盟原则，以帮助指导秘书长特别代表的干涉措施。如果实务人员与其他联合国或西非经共体工作人员保持经常实务接触的话，其名额可减至 4 名或 5 名。

采用这种模式还要求：(a) 给予秘书长特别代表处理新挑战的足够灵活的授权；(b) 请西非办进一步加强其与西非经共体的机构关系；(c) 确保实务人员在有效政治报告和战略分析方面训练有素；(d) 加强西非办与联合国系统其他构成部分的关系，例如，西非办与人道协调厅或其他驻达喀尔联合国办事处合署办公；(e) 确保联合国系统其他部分接手西非办认为非优先事项的问题；(f) 为西非办提供举办关于危机爆发等情况的简报会的预算。

第 1 节

联合国西非办事处的战略环境

1. 根据西非问题机构间特派团 2001 年 3 月的建议，联合国西非办事处(西非办)于 2002 年在达喀尔设立。该办事处由秘书长特别代表任领导，负责(a) 代表联合国参加喀麦隆与尼日利亚有关就巴卡西半岛争议的谈判；(b) 协调并集中西非的联合国机构和维持和平行动的活动。这些年来，已经按个案方式应具体国家要求增添了许多详细的职责规定，但办事处迄今一直保留着宽泛的任务规定。

1.1 区域趋势

2. 西非办成立之时的西非政治环境与今天的局势存在显著差异。当时利比里亚的第二次内战正在进行之中。2000 年底和 2001 年初，时任利比里亚总统查尔斯·泰勒及其在塞拉利昂的革命联合阵线盟友向几内亚发起进攻，企图将战争扩

大到支持他的敌人的国家之中。2002 年，塞拉利昂战争结束，不稳定的冲突后重建和过渡司法进程启动时期开始。当年晚些时候，在泰勒先生的煽动和其他因素的影响下，科特迪瓦爆发国内冲突。

3. 至 2003 年 10 月，查尔斯·泰勒被废黜，尽管科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂仍处于极不稳定状态，联合国开始监督这些国家的主要维持和平行动。与此同时，大多数几内亚人和次区域行为体希望在患病的兰萨纳·孔戴总统去职之后再处理该国严重的政治和经济问题，因而几内亚步履维艰。几内亚比绍也由于 1998 和 1999 年内战的起因仍未解决而濒临崩溃。

4. 今天，科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂的战争已成为历史，几个国家的冲突后重建工作均大步前进。利比里亚和塞拉利昂都举行了和平公正的选举。两国均公布了真相与和解报告，塞拉利昂的混合战争罪行法庭已完成了除查尔斯·泰勒案外的所有案件。2010 年，科特迪瓦举行了选举。

5. 自西非办成立以来几内亚局势一直动荡不定，但局势已改善(西非办参与了这一进程，下文将进行介绍)。由于国际贩毒问题以及非军职人员对军队的控制力有限等问题持续存在，几内亚比绍仍十分脆弱。尽管如此，几内亚比绍和塞拉利昂的局势均已改善，联合国得以将方案拟订转向长期建设和平工作。巴卡西半岛的局势也取得了长足进展。

6. 尽管取得了上述多项进展，但西非动荡的结构性肇因依然如故。西非与中非是全球最贫穷区域之一，除佛得角外，西非所有国家都在开发署人类发展指数排名倒数 40 名之内。这导致了許多直接和间接的政治后果。粮食安全程度有限，意味着粮食欠收就会迅速爆发饥荒。

7. 经济增长缓慢导致青年失业率估计达 80%甚至更高，使前战斗人员可能受到重返区域雇佣兵活动的诱惑。当地经济活动相对缺乏意味着几内亚比绍等资源匮乏的政府成为对国际贩毒组织很有吸引力的目标，而这些贩毒组织控制的收入比该国国内生产总值还要多。同样，在马里、尼日利亚和塞内加尔等其他西非国家，中央政府的合法性由于他们向有争议地区民众提供的服务微薄而有所动摇，那里的分离主义分子和叛乱运动利用暴力手段来谋生和挑战中央政府。因此，虽然该区域比西非办成立时更为和平，但不稳定的根源仍严重存在，令人忧虑。

1.2 联合国西非办事处和西非国家经济共同体的演变

8. 西非办一直起着支持和辅助西非国家经济共同体(西非经共体)的作用。西非经共体在过去 8 年中也在不断演变。在西非办成立之时，西非经共体已经是非洲最有成效的次区域政治机构。它因在科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂的强制和平和维持和平行动而声名鹊起。但是，2002 年时，它处理预先避免冲突或解决冲突活动的方式仍未成熟。随着该区域战争逐渐平息，西非经共体更多

参与了这些活动。目前已很明确，科特迪瓦、几内亚和几内亚比绍等国的政治动荡和暴力事件与治理、公平和选举及其他政治进程合法性不足等问题息息相关。

9. 因此，西非经共同体成为一个利用对违宪掌权的政权实施区域制裁等工具方面的国际领导者。西非经共同体将该次区域的安全和经济利益与国家领导人遵守本国宪法联系起来，重新探讨了不干涉原则，在谴责和干涉类似最近几内亚(2008年)和尼日尔(2010年)的政变方面发挥了更为积极的作用。在这一进程中，西非办是一个积极的合作伙伴。

10. 特别是在2009年科纳克里发生屠杀和强奸手无寸铁的平民事件之后，西非经共同体和西非办帮助避免了几内亚出现最坏结果，这无疑值得赞扬。尽管如此，人们不能对西非办卷入2008年毛里塔尼亚政变局势感到乐观，当时国际势力的卷入为非法攫取权力的乌尔德·阿齐兹上校赢得选举盖上了橡皮图章。

11. 同样，人们原本希望对几内亚的积极干预战略能够更早开始——或许在2007年1月屠杀平民事件之后就开始，因为当时情况比2009年9月更为严重。这一年几内亚选举周期的起伏波动表明，虽然许多国际行为体迅速为第一轮和平选举表功，但事实上尽管许多因素将几内亚人推向冲突，但他们决心不再让自己的国家陷入战争。

1.3 战略选择

12. 鉴于这种动荡的战略环境，关于西非办的主要问题之一是，办事处的活动应在何种程度上建立在详细而固定的任务规定基础上；在何种程度上可以调整其任务规定以反映驻达喀尔的秘书长特别代表的政治判断、优先事项和力量。

13. 鉴于特派团办事处的规模和预算(见方框)，目前的任务规定大而无当，很不现实。在独立审查过程中，接受咨询者无一不增加工作人员或经费作为解决方案。相反，他们强调有必要使办事处的任务规定集中在其重点工作。

14. 迄今为止，西非办主要处理三类大相径庭的工作。首先，它企图推动协调和讨论西非的各种维持和平行动和各联合国机构的共同关切和活动。其次，它通常与西非经共同体共同在该区域提供必要的斡旋。最后，它为联合国工作队、联合国秘书处政治事务部及其他机构提供对该次区域政治的战略分析。

15. 在此次审查中接受咨询的许多利益攸关方均认为，近年来协调作用的重要性大为降低，随着更多维持和平行动受到削减，其重要性还会继续降低。一些人确实强调了西非办召集广泛的发展和维持和平/建设和平利益攸关方的能力的重要性。但这一特权近年来利用率并不高。许多人同意，在现任秘书长特别代表赛义德·吉尼特领导下，办事处的重点已从提供战略分析大幅转向斡旋工作。

16. 关于今后西非办优先事项的安排意见纷纭。尽管如此，在本次审查过程中收集的证据表明，如果战略规划和分析与斡旋活动得到更好的协调，办事处的活动

会更有效率。另一个可行的选择是将办事处转变成特使办事处，并设有 3 至 4 个辅助人员安排特使的交流和后勤工作。本报告结尾部分对这些备选方案进行了更为详尽的讨论。

西非办人员配置和预算

截至 2010 年 3 月 31 日，西非办有 27 名工作人员，其中包括 13 名国际文职人员、10 名当地文职人员和 4 名军事顾问。其人员规模在联合国 17 个现役政治特派团中列第 11 位。西非办 2010 年度财政经费为 6 966 100 美元，在政治特派团中列第 12 位。

考虑到本审查报告就西非办今后可采取的人员配置模式提出的一些建议，不妨将西非办人员结构的某些特点与其他政治特派团进行比较。下表显示：(a) 国际文职人员人数；(b) 国际政治事务干事人数；(c) 5 个现役政治特派团的国际人权干事人数。

除西非办之外，我们也突出列示了联合国驻几内亚比绍和塞拉利昂的两个政治特派团(联合国几内亚比绍建设和平综合办事处和联合国塞拉利昂建设和平综合办事处)的人数以及区域参照数字。我们还列示了联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处的人数以及秘书长塞浦路斯问题特别顾问的工作人员人数。联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处作为兼具政治与协调双重职能的办事处，可提供有效的参照。秘书长塞浦路斯问题特别顾问可为西非办提供一个侧重特使和斡旋职能的人员较少的替代模式。

政治特派团	工作人员		
	国际	政治	人权
西非			
联几建和办(几内亚比绍)	18	4	1
联塞建和办(塞拉利昂)	27	2	1
西非办	13	6	—
其他			
联黎协调办(黎巴嫩)	15	9	1
特别顾问，塞浦路斯	12	6	—

注：所有数字均取自《2010 年政治特派团评论》，数字日期均为 2010 年 3 月 31 日。

第 2 节 任务审查

2.1 总体问题

17. 西非办目前的任务规定已实行了近三年，这个时间对一个政治特派团而言是比较长的。这段时期发生了很多变化，然而，2006 年对该办事处及其做法进行的审查所提出的问题至今具有相关意义。先前那次研究审视了西非办按照前期任务规定开展的活动和取得的业绩，特别是“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”。¹ 考虑到即将进行的任务延期，先前那份报告中的定论值得重申：

(a) 西非办这样一个以政治事务和冲突预防为主要职责的办事处，其战略必须保持充分的灵活性，能够不失时机、迅速、敏感地应对新出现的情况和意外局面。在它的斡旋职能方面尤其如此；²

(b) 作为一个区域办事处，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”，有潜力填补联合国在国家一级的能力与联合国总部的关注和干预之间的缺口。而且，相对于驻在这些国家境内的联合国国家工作队和特派团而言，西非办设在次区域中靠近但中立的地点，具有更强的政治调动能力，也能够采取不同的角度。因此，它可以帮助这些工作队就其工作中涉及政治、与冲突相关或具有次区域/跨界性质的各方面获得咨询意见和智谋；³

(c) 前次审查曾告诫，“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，并以前后一致和可采取行动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。提出问题的要求同在执行方面走得太远的诱惑之间存在矛盾。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。”⁴

18. 除这些意见之外，还应强调下文分析中反复提到的两个问题：

- 西非办主要战略伙伴的优先次序如何排列？

19. 在履行安全理事会授权的任务方面，西非办有多个战略伙伴，包括西非经共体及其成员国；联合国方案、基金和专门机构；政治事务部和联合国秘书处其他部门。这些战略伙伴关系中，哪些对西非办的工作最为重要？

¹ 联合国，S/2007/294 号文件，附件，第 11 段。

² 同上。

³ 同上，第 6 和第 7 段。

⁴ 同上，脚注 13。

- 以目前能力西非办可在哪些领域发挥最大影响？

20. 根据经验，西非办发挥最大的影响是通过斡旋还是协调或其他活动？

21. 我们将在结论部分的开头再来讨论这些问题的可能答案。

2.2 联合国西非办事处目前的任务和职能

22. 本节回顾西非办现行任务中规定的目标和职能(S/2007/753, 附件)，以便对照安全理事会的意图评估西非办的业绩。按照任务规定，西非办“受权承担增强联合国为实现西非和平与安全优先事项所作贡献的总体任务”。

23. 这一任务规定将总体任务分为三个目标，并说明了与实现这些目标相关的具体职能。在每一项规定职能下，还列明了各种相关“活动”（共 33 种），可能是为了给很多职能的模糊措辞增加一些具体内容。但是，在某些情况下，增列的具体活动反而降低了任务的总体明确性。在此只简述或略过这些活动，以便对西非办的工作进行战略分析。

目标 1

增强西非内部采取协调次区域办法处理和平与安全问题的能力

职能 1.1

促进在该次区域的联合国工作中建立系统和经常联系，界定和协调国家及次区域的政策和战略，并充分考虑联合国各组织以及维持和平行动及建设和平支助办事处的特定任务。

24. 这一职能下所列的活动分为两类，都与西非办相对在该次区域开展活动的其他联合国实体的地位有关。这两类活动是：(a) 发挥召集者和促进者的作用；(b) 履行提高认识/形象的任务。⁵

⁵ 与这项职能相关的活动分为以下两类：

召集和促进

- 促进联合国驻该次区域特派团的特派团间和机构间合作以及在政治、军事和专家各级的合作
- 定期举行联合国区域机构负责人协商，以制订共同战略
- 确定并开展次区域工作组在联合国系统内的活动
- 加强在法治、经济、人权和性别平等问题等交叉问题上的合作

提高认识/形象

- 查明和平与安全面临的新威胁并提高认识
- 查明积极趋势，推动私营部门协商和参与活动，提高对次区域问题及联合国做法的认识
- 利用西非办的杠杆作用、政治和战略网络，在应对人类安全及次区域和平所面临的交叉威胁方面，调动国际社会支持次区域的努力

25. 这两类活动都说明西非办作为次区域政治特派团的潜在相对优势。与联合国其他驻西非实体代表进行的约谈证实，西非办被认为独具充分的政治、次区域和专题任务，有能力综合处理任何特定问题的各项要素(政治、发展、安全等)。这也使西非办能够根据需要在联合国全系统范围召集政治、技术和业务专长。

26. 正因具备这种召集力，西非办有潜力对其任务的其他领域发挥最大影响，例如支助该区域的和平行动和确保在人权和性别平等问题上保持一定程度的协调一致。利用和结合不同联合国实体的各种能力，比授权西非办为数不多的工作人员独自处理这些问题更有可能产生显著效果。

27. 然而，任务中“协调”联合国活动的概念带来了许多困难，不仅难以解释，也难以实现，因为联合国驻该区域的各个实体差异很大，每个实体都有自己的战略和活动。

28. 考虑到西非办的有限规模和所涉活动的范围，要求它协调联合国在西非的所有政策和战略是不现实的。但是，如果将西非办的工作限制在一个具体专题领域，它就能够进行各种协调(或者至少可以在并行的政策举措之间建立联系)。我们在讨论安全部门改革时将说明这一点。

29. 在提高认识方面，西非办的确具有可观的优势并能利用政治和战略网络。秘书长特别代表的名望及其高级别联络层面、工作人员在次区域的频繁差旅以及办事处与安全理事会和秘书处的直接报告关系在联合国伙伴看来颇有价值。

30. 例如，当该区域开始出现因贩毒现象激增而造成的全面威胁时，西非办是协同联合国毒品和犯罪问题办公室传播这一讯息的理所当然的行动者。这不仅需要与该区域各国政府沟通(鉴于该问题的敏感性以及某些政府被怀疑共谋这种交易，这项任务十分微妙)，还需要与驻达喀尔和其他区域首府的外交官沟通。西非办决定在秘书长提交安全理事会的报告中将贩毒问题放在首要位置，这样做也有助于突出这一问题。

31. 但是，为了发挥这种影响，西非办需要确保有系统地与其他联合国行为体不断进行全面协商。联合国利益攸关方表示关切的是，西非办的协商往往是临时性的，也没有适当排列优先次序，尽管不同受访机构的反馈稍有差异——有的指出了最近的改善。⁶毫无疑问的是，西非办唯有与联合国各专门机构密切合作，才能在最大程度上增加它能够提供的价值，不论是在召集或促进方面，还是在提高认识方面。

⁶ 在西非经共同体与其他联合国伙伴的沟通被认为充分的方面，这种沟通或是依靠工作人员之间的个人关系，或是有具体的重点(安全部门改革、调解)。在其他情况下，各伙伴认为他们只收到了零星的信息，对西非办总体战略方向和该办事处将朝此方向开展的活动(即工作计划)一般缺乏了解。因此，他们虽然收到了简要的说明，但往往难以确定他们的活动如何与西非办的活动协调，更难以将今后的合作制度化。

职能 1.2

联络并酌情协助西非国家经济共同体(西非经共体)、马诺河联盟及其他重要伙伴促进次区域的和平与稳定。

32. 办事处这一方面的任务——加强该区域自身机制——被视为最根本的一个方面，但它也是最耗时和最复杂，而且最难说明和量化的一个方面。⁷

33. 根据西非办履行这项职能的办法，西非经共体作为该区域自身各项和平与安全举措所在地，在处理这些问题方面自然拥有更大的地方合法性，因此应该在所有联合举措中发挥主导作用。西非办根据能力并应请求提供支持。但事实证明，规划对西非经共体的支持具有挑战性。西非经共体所需援助的类别往往难以预测，而且常常是非正式、行政性和临时性的，也就是说，西非办往往只能临时应对。⁸

34. 尽管如此，西非办在这方面的价值在于它有能力充当联合国系统与西非经共体之间的桥梁，并加强机构间协调机制和已订立的议定书。⁹ 作为一个对本组织“具有特殊地位的对话者”，西非办可以准确针对需要之处提供援助、支持以及额外能力和技术专长。它可作为联合国系统其他部门与西非经共体的接触点，便于更有效地管理两个组织之间的伙伴关系。这一点在最近举行的联合国驻地协调员和区域主任会议上得到强调，这次会议讨论了萨赫勒各国面临的挑战，重申“西非办作为联合国系统和西非经共体之间的联系桥梁所发挥的至关重要的作用”。¹⁰

35. 在目前的任务期间，西非办与西非经共体之间的伙伴关系日益加强，但这在很大程度上是因为两个组织高层之间的良好关系。要使这一伙伴关系充分发挥作用并且持续发展，需要将合作扩大到两个组织的整体范围——最重要的是在工作层面——而且必须在西非经共体-西非办工作计划中将合作正式化，从而使工作方法和沟通渠道制度化并成为两个组织所建立的机构文化的一部分。

36. 相对于同西非经共体的合作，与马诺河联盟开展的工作尚显不足。不过，在起草本报告时，一个联合框架正在制定之中，其目的是确定进一步合作的领域，

⁷ 关于采取区域方法预防冲突的重要性，最近的声明见联合国新闻稿 SC/9840 “安全理事会促进联合国与区域组织在预警、维持和平和建设和平领域进行更加密切和更为面向行动的合作”，以及联合国新闻稿 GA/10848 “大会通过决议强调亟需采取区域方法在非洲预防冲突”。

⁸ 西非办向西非经共体提供的支持涉及各个方面：开展联合(评估、外交或其他)访问；就加强能力(如调解能力)提供咨询意见，协助制定新的框架和行动计划(如安全部门改革)；收集背景研究资料；举办联合讲习班和论坛。

⁹ 例如关于预防冲突、民主和善治、打击贩毒和有组织犯罪的现有议定书，以及正在制定的一项关于安全部门改革的议定书。

¹⁰ 见秘书长关于联合国西非办事处的报告(S/2010/324)，第27段。

例如安全部门改革、打击贩毒、推动无暴力选举和执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议。¹¹

职能 1.3

在次区域国家内为预防冲突及建设和平发挥斡旋作用。

37. 由于自上次延长任务期限以来，该次区域面临政治紧张局势，尤其是频繁爆发政治危机，对西非办任务范围内这项职能的需求日益增加，但现任秘书长特别代表成功地履行了这项职能。

38. 秘书长特别代表频繁开展穿梭外交，经常由西非经共体和非洲联盟对应官员陪同。这是西非办近年来主要采用的直接预防机制。秘书长特别代表开展互动协作的实例包括其在贝宁、几内亚、几内亚比绍、尼日尔和多哥所做的工作。

39. 秘书长特别代表在这些危机中进行外交接触的细节难免具有敏感性，也往往具有保密性。但是，几内亚的情况提供了一个有用的实例，说明如何将秘书长特别代表的个人外交、与西非经共体的关系以及与其他联合国实体的联络等因素结合起来。2008 年 12 月几内亚发生政变之后，秘书长特别代表不仅在军方与反对派之间发挥了直接调解作用，而且适当利用了西非办在安全部门改革方面的技术专长，正如国际合作中心《政治特派团评论》如下所述：

在西非经共体及其选定的调解人布基纳法索总统布莱斯·孔波雷所主导的整个调解过程中，秘书长特别代表积极开展高级别谈判。作为调解人核心顾问小组成员，也作为几内亚比绍问题国际联络小组中的联合国代表，他大力鼓励迅速恢复宪政秩序。同时，西非办与联合国驻几内亚国家工作队密切合作，制定处理预防冲突关键领域的方案，为选举进行准备。西非办还应西非经共体的请求，就如何将安全部门改革纳入调解进程以及过渡期间如何处理安全部门改革问题提供咨询意见。¹²

40. 这说明西非办如何能在促进政治进程方面发挥重要作用。虽然联合国对违宪的政府更迭问题并无官方政策，但秘书长特别代表在联合国/非洲联盟/西非经共体三方关系中的作用就是支持确实包含这类原则的区域框架。在政变局势下，特别代表一向代表国际社会发出大声呼吁，鼓励尽快恢复宪政秩序。他的贡献往往包括就如何以最和平、最迅速的方式处理过渡问题提供建议。

41. 在该次区域的某些国家，如果联合国国家工作队不能介入政治敏感局势，或者其他机构的活动含有政治成分，秘书长特别代表的斡旋作用就显得特别突出。

¹¹ S/2010/324，第 35 段。

¹² 国际合作中心，《2010 年政治特派团评论》(2010 年，纽约)，第 49 页。本文作者之一萨拉·巴特曼盖利奇也撰写了该《评论》的西非部分。

在这方面，联合国驻地协调员认为西非办的参与很有价值，特别是在秘书长特别代表能够提供政治保护和外交优势的方面，可确保联合国其他部分的工作能够持续进行而不为政治争端所困。

42. 迄今为止，斡旋无疑是成功的，但下一步的两个问题是：该办事处的任务规定是否应该转向以斡旋为主要重点？对于西非办所应处理的其他重要问题，这一转变意味着什么？如果作此转变，该办事处的结构和人力资源势必将要做出调整，以适应支助秘书长特别代表开展斡旋的具体需要。

目标 2

加大解决跨界问题，包括采取善治做法和措施的力度；把安全部门改革作为各项发展战略的主要内容；采取有意义、有效和包括涉及人道主义、人权和两性平等问题的优先事项和关切在内的综合区域办法；遏制腐败、青年失业、快速城市化和非法跨界活动并建立过渡时期司法机制。

职能 2.1

促进善治做法和建立信任措施，包括遏制腐败和改进选举进程。

43. 善治做法已经成为联合国多项工作的既定安排，但是可以大胆设想西非办能够在打击腐败等十分广泛的次区域目标方面发挥可观的有效影响，而无需通过协助西非经共同体执行建设和平举措或协助联合国毒品和犯罪问题办公室开展反腐活动(任务授权中的其他工作)。

44. 关于改进选举进程，西非办的多项工作旨在为自由公平的选举创造条件。为此秘书长特别代表进行斡旋并鼓励各方尊重宪法或法治，西非办也为政治进程提供直接支持，如在几内亚两轮选举前后向该国部署一名专职调解专家。西非办还重点开展预防选举暴力工作。西非办编写了题为“要选票，不要子弹”的有关选举进程安全问题的议题文件，并组织了多场以分享最佳做法为目的的培训、活动和讲习班。

职能 2.2

结合经济发展战略全面改革安全部门。

45. 我们在上文所述职能 1.1 中指出，西非办最有可能在定义狭窄并无其他联合国区域机构牵头的专题领域提供重要附加值。安全部门改革就是这种领域之一，外部对西非办在这一领域的工作反应积极。

46. 在安全部门改革方面，西非办通过以下方法进行更加全面的改革：(a) 了解人员的工作及工作地点(在多个行为体开展多项方案并缺乏协调的领域这一做法的必要性与日俱增)；(b) 提出次区域和国家一级各种举措之间存在的联系和协

同作用；最重要的是(c)协助西非经共同体开展进程，包括为各项进程拟订关于安全部门治理和改革的区域行动计划。为此，西非经共同体、非洲联盟和联合国向几内亚部署了联合评估团。参加评估团的联合国部门有联合国开发计划署预防危机和复原局、维持和平行动部和联合国国家工作队等。

47. 必须指出，西非办参加了安全部门改革工作，但同时明确认识到西非办并非要以自身力量来建设国家能力。

48. 相反，西非办能够以更加协调一致的方法推动安全部门改革，包括建议成立区域执行人员和专家论坛，为加强对话和经验分享创造空间。但是，必须再次强调指出，西非办能够发挥类似影响的领域仅仅局限于其他行为体未在次区域一级加以推动或其具有独特政治优势的分散领域。¹³

职能 2.3

进一步发展和增进有关西非面临的次区域问题的知识和认识。

49. 这项职能可以利用西非办以下两个相对优势：(a) 区域定位和“枢纽”优势；(b) 与地方、区域和国际网络的联系。在通过有效政治报告发展和增进区域挑战知识和认识方面，西非办同时具有机会和任务授权。

50. 目前，西非办尚未充分实现自身潜力。应改善西非办与其他联合国实体之间的协商和信息共享文化，不少实体都自行编写内部情况报告。咨询人还注意到西非办内部信息共享不力的一些个案。与西非办相比，据报人道主义事务协调厅驻西非办事处开展的分析工作更多，并取得了优异成绩。人道主义事务协调厅过去在西非办设有主管干事，但这一做法已经停止，因此信息交流有所削弱。

51. 咨询人发现，联合国其他驻西非实体的代表依然热衷于在分析领域与西非办进行合作。但是，要提供一致、详细和有益的分析，必须投入更多的专职人员和时间。西非办必须为此增加专项能力，否则将与秘书长特别代表的斡旋工作和国家特派团争夺人员。

职能 2.4

加强与西非经共同体委员会和西非经共同体成员国驻阿布贾西非办总部代表的合作，其重点为治理和发展问题。

¹³ 另外，如上所述，西非办采取综合办法进行安全部门改革并不局限于结合“经济发展战略”。虽然有关整个任务的措词因含糊不清而存在问题，但也有例子说明措词过于明确也同样会在其局限性方面产生反作用。

52. 咨询人约谈的人士一致认为，这项职能对西非办任务并无益处，因为(a) 开发署和世界银行等其他行为体在西非设有大型存在，显然更加适合在发展问题上发挥牵头作用；(b) 西非办与西非经共同体开展的治理工作源自上文讨论的职能 1.2。

53. 职能 1.2 是指在次区域“和平与稳定”问题上与西非经共同体合作，但是西非经共同体已将稳定与善治挂钩。也就是说，职能 2.4 基本上重复了职能 1.2 的战略目标。

目标 3

执行秘书长和安全理事会要求的其他任务

职能 3.1

推动执行 2002 年 10 月 10 日国际法院关于喀麦隆和尼日利亚之间陆上和海上边界争端的裁决。

54. 这一目标意在增加任务的灵活性，以更好地应对可能产生的各种问题，但是截至目前这种灵活性主要用于开展喀麦隆-尼日利亚混合委员会的活动。西非办秘书长特别代表从 2009 年 5 月以来一直担任混合委员会主席。¹⁴ 随着委员会工作顺利完成，应放弃或取代职能 3.1，或完全取消目标 3(其理解是西非办将在必要时自然开展秘书长和安全理事会分配或要求的其他工作)。

2.3 联合国西非办事处当前重点工作概述

55. 在本节开头，我们就西非办的战略宗旨提出了三个具有指导意义的问题。为继续进行分析，我们将回答上述问题并做出简要结论。

• 西非办主要战略伙伴的优先次序如何排列？

56. 我们在分析中强调，西非办目前把与西非经共体的关系作为优先事项，这一主题在我们的约谈中反复出现。但是，我们应该强调我们过去提出的意见，即目前这一关系得以维持的因素是两个实体之间良好的高级别政治联系。在加强这一关系并使之制度化方面仍存在余地。同时，在西非办与联合国驻西非其他实体之间的信息共享等方面明显存在差距，虽然在联合国毒品和犯罪问题办公室某些紧急个案方面差距已经克服。通过西非办“协调”联合国在该区域各项工作的总目标没有实现。

• 以目前能力西非办可在哪些领域发挥最大影响？

57. 显而易见，斡旋是西非办近年的主要工作，西非办在斡旋方面发挥了最大的直接影响(对该区域危机的直接影响)。在任务涉及的其他多数领域，西非办工作

¹⁴ 见《政治特派团评论》，第 51 页。混合委员会已在达喀尔与西非办合署办公。

的影响可以忽略不计(如在与西非经共体的发展合作方面)，或者因其能力有限而受到制约(如在西非办开展和加强战略分析方面)。

58. 在间接影响方面，看来西非办的确在协调次区域安全部门改革方面发挥了一定影响。但是，在促进其他机构工作方面，西非办的主要影响仍然是对西非经共体的支持。但是，这种支持难以量化，因为合作具有临时性质并经常由危机驱动。

59. 从更大的战略角度来看，可以认为西非办主要的直接或间接影响还是在于冲突预防和危机管理领域。其在反腐和善治等其他领域的业绩乏善可陈，说明应更加集中地从事危机外交工作并以此作为第一要务。

第 3 节 结论和建议

60. 从咨询人与西非办利益攸关方的讨论中可以清楚地看到，为充分有效地进行运作，西非办应缩小工作范围，并避免分散精力。在整个任务期间，有关任务的措词时而含糊不清，时而又明确无误。在解释西非办如何进行运作方面保持一定的灵活性和确保有力表达其核心职能之间必须做到平衡兼顾。作为一个进程问题，我们建议西非办今后的任务应在其具体职责方面谋求“中间地带”。

3.1 战略选择

61. 咨询人在审查中注意到，自西非办设立以来各方在其作用愿景方面意见相左。过去，一些高级管理人员认为，西非办应该成为某种业务作用有限的区域战略智囊机构。这与现任秘书长特别代表的看法相去甚远，约谈中表示支持的人员甚少。西非办今后采用以下三种模式似乎更为可信：

1. 西非办成为联合国驻西非实体之间协调和信息交流的区域枢纽，工作重点是跨国威胁，而不是斡旋工作。
2. 西非办成为特使办公室，大幅减少人员，其职责是与西非经共同体密切合作专职从事临时性斡旋活动。
3. 西非办成为一个组织，以战略分析指导秘书长特别代表选择斡旋工作，并在必要时根据秘书长的需要推动分析议程，但条件是斡旋职能已成为其业务的主要附加值。同样，与西非经共体的密切关系是一个必要条件。

62. 目前，西非办基本按照模式 2 开展业务(西非办取得成就和利益攸关方表示不满的主要模式)。本报告建议西非办按下文所述逐步采用模式 3。

3.2 战略逻辑

63. 如上文第 2.3 节指出，我们从两个方面对西非办的业绩进行了全面评估：
(a) 西非办与西非经共体的关系富有成效，但与联合国系统其他部分的关系成效

参半；(b) 除安全部门改革等部分具体领域外，西非办协调联合国西非各项活动的努力已经减弱，而作为战略分析枢纽的作用也未满足部分伙伴的要求。

64. 为此提出的方案是，重申西非办以名副其实的区域办事处开展工作(而非特使就具体国家开展工作)。换言之，西非办的工作将集中解决影响诸多国家的跨界问题，为次区域机构(西非经共体)提供支持，并解决人权和两性平等主流化等涉及各领域的问题。如此，西非办将把斡旋任务作为次要工作。

65. 但是，上述方案没有反映出西非办规模造成的制约以及我们指出的诸多环境因素。目前，联合国系统中的人道主义事务协调厅等其他部门能够从事西非问题的高质量专题分析。虽然联合国利益攸关方希望改善与西非办在分析方面的联系，但是我们的约谈显示，多数利益攸关方认为最主要的是西非办秘书长特别代表能够在与该区域国家和西非经共体成员国政府的交往中发挥政治影响力。这要求秘书长特别代表具有高级别特使所具有的长期政治联系。同样，西非经共体也能够清楚地认识到西非办提供的支持和斡旋。

66. 在这方面，减少西非办的斡旋和政治工作可能产生反作用。更好的办法是，把西非办的部分分析工作移交给人道主义事务协调厅等其他部门，并承认西非办仅能发挥诸如具体协调之类的轻微作用，而不是试图对联合国在该次区域的各项活动进行“协调”。

67. 这把我们带回到上文述及其他两个方案，即一个人数较少、分析能力有限的特使团队，或在特使领导下继续专注分析支持工作。不论采用何种方案，特使将在出现问题的国家开展工作，并协助政治事务部、驻地协调员、西非经共体和非洲联盟以系统和协调一致的方式解决问题，把联合国秘书处和联合国国家工作队有机地结合起来。

68. 但是，如果没有强大的政治分析做后盾，这项工作将难以顺利进行。西非办缺乏战略规划而产生了问题，西非办对 2008 年毛里塔尼亚的准合法局势表示认可，但在几内亚问题上这成了西非办的错误(如上文第 1 节所述)。

69. 因此，为有效支持特使集中开展斡旋工作，西非办需要一个同时兼顾分析和斡旋工作的混合中心。这要求其业务预算更多地用于举行会议、进行研究和编写报告，并需充分利用其召集利益攸关方进行政治协商的能力。

70. 分析工作应根据不同情况能够：(a) 确定秘书长特别代表/特使危机准备中的优先事项和方案；(b) 在危机期间为秘书长特别代表提供支持，确保特别代表获得新信息和解决问题的外交手段。

71. 虽然这 will 比目前的安排更突出重点，但是这将要求秘书长特别代表在指导西非办活动、在随时向安全理事会和大会成员通报西非实际情况、并在有效强调纽约对该区域优先事项方面发挥强大的领导作用。

3.3 战略建议

72. 鉴于上述分析，咨询人建议西非办、政治事务部和会员国就西非办今后的工作重点(特定斡旋或区域斡旋)形成共识，并因此缩小西非办的任务范围。应取消西非办任务中的非必要工作，以突出战略重点。

73. 我们注意到，有人要求采取上文提及的第一和第二模式(重点开展区域协调的办事处和一个小规模特使辅助团队)，但是咨询人认为办事处以斡旋为重点并具有政治分析能力的“混合”方案对西非目前的战略情况最为适合。

74. 因此，咨询人的全面战略建议是重新确定西非办从事斡旋和支助分析的工作重点。这将要求工作人员具有丰富的联合国经验，并掌握西非办和非洲联盟过去最佳做法的理论和原则，以协助指导秘书长特别代表的干预工作。实务人员的具体人数可减少到四至五人，但必须与其他联合国人员和西非经共体人员保持经常性的实务接触(请注意上文表中的比较数字)。

75. 为使拟议办事处有效地开展工作，我们并建议：

- (a) 确保秘书长特别代表的任务授权具有应对新挑战的灵活性；
- (b) 强调西非办与西非经共体的政治关系为最重要的关系，要求西非办在与西非经共体保持高级别政治接触的同时进一步加强与其的组织联系；
- (c) 确保对实务人员进行有效政治报告和战略分析的全面培训，为秘书长特别代表的工作增加价值；
- (d) 加强西非办与联合国系统其他部门的关系，比如通过西非办与人道主义事务协调厅和其他联合国办事处在达喀尔合署办公。这有助于改善信息共享，同时能够减少行政费用；
- (e) 确保联合国系统驻西非的其他部门(如联合国毒品和犯罪问题办公室、人道主义事务协调厅等)接管发展问题等西非办已不再作为优先事项的工作；
- (f) 增加预算以使西非办就危机进行必要简报。

76. 西非办已经适应西非不断变化的政治形势，并在最近几内亚等国的危机中发挥了相关作用。如果西非办重新确定与西非经共体等战略伙伴密切合作，那么它将继续发挥重要作用，而这种作用是联合国其他部门在西非所无法发挥的。