



## 安全理事会

Distr.: General  
4 May 2001  
Chinese  
Original: English

### 2001 年 4 月 30 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在 2000 年 12 月 21 日关于几内亚局势的主席声明(S/PRST/2000/41)中欢迎我决定派一个机构间特派团前往西非。安全理事会赞成尽早派遣特派团,并表示它期待特派团提出报告和建议。

因此,我谨在此提交 2001 年 3 月 6 日至 27 日访问了西非 11 个国家的机构间特派团提出的报告,供安全理事会审议。根据在 2001 年 4 月 10 日向安全理事会介绍特派团取得的结果时安全理事会成员的建议,我也将该报告提交经济及社会理事会主席。

请提请安全理事会成员注意该报告。

科菲 • 安南 (签名)

## 迈向实现持久和可持续解决西非境内的优先需要和挑战的全面办法

### 西非问题机构间特派团的报告

#### 一. 导言

1. 安全理事会塞拉利昂特派团于 2000 年 10 月 7 日至 14 日期间也访问了几内亚、马里、尼日利亚和利比里亚。它在报告 (S/2000/992) 中认为, 最优先的问题是, 以明确的目标对全面战略进行协调, 以处理塞拉利昂危机的不同方面及其根源。它指出, 只有当所有利益攸关者 (塞拉利昂政府和人民、该区域以及国际社会) 通过一个环环相扣的商定方法共同行动时, 该国和该区域摆脱目前危机的潜在可能性才能实现。它还指出, 如果不采取全面的行动来处理西非分区域、特别是马诺河联盟成员国内目前不稳定的情况, 就不会取得持久的进展。

2. 报告提交后, 秘书长设立了一个机构间的西非分区域问题工作队, 由政治事务部协调, 以便考虑到各个行动者进行中的各项行动或正在提出的倡议, 就联合国协调一致的反应提出建议, 以解决该分区域面对的多方面问题。

3. 工作队由下列部门的代表组成: 政治事务部、维持和平行动部、裁军事务部、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处 (人权专员办事处)、联合国难民事务高级专员办事处 (难民专员办事处)、联合国儿童基金会 (儿童基金会)、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、联合国安全协调员办公室、联合国发展集团、联合国开发计划署 (开发计划署)、联合国人口基金 (人口基金) 和世界粮食计划署 (粮食计划署)。

4. 工作队设立后每周开会, 监测该分区域的事态发展, 特别是沿几内亚、利比里亚和塞拉利昂之间的边界的情况。在这方面, 工作队提请和平与安全执行委员会注意, 需要秘书长和安全理事会给予紧急注意的事态发展。

5. 2000 年 12 月, 秘书长决定派遣西非问题机构间特派团, 由负责政治事务的助理秘书长易卜拉希马·法尔率领。12 月 21 日, 安全理事会在其主席关于几内亚局势的声明 (S/PRST/2000/41) 中欢迎设立这一特派团, 赞成尽早派遣, 并表示期望特派团提出报告和建议。

#### 二. 特派团的设立和活动

6. 机构间特派团由下列部门的代表组成: 政治事务部、维持和平行动部、裁军事务部、人道主义事务协调厅、人权专员办事处、非洲经济委员会 (非洲经委会)、开发计划署、联合国发展集团、难民专员办事处、儿童基金会和粮食计划署以及西非国家经济共同体 (西非经共体) 秘书处。在联合国和西非经共体伙伴关系的框架内, 西非经共体了解该工作队的活动情况并参与筹备特派团。特派团的工作范围如下:

- 在和平与安全、人道主义事务及经济和社会发展、包括其相互之间的联系的领域审查西非分区域的优先需要和面对的挑战。
- 与西非经共体和该分区域各国政府磋商如何加强与联合国的合作, 以更好地应付这种需要和挑战。
- 就有待联合国与西非经共体合作执行的分区域战略的组成部分提出建议, 以协助应付各种查明的需要和挑战。
- 就动员国际社会支持和援助拟议的分区域战略的组成部分提出建议。

7. 为特派团的工作预先作了大量规划。设立了一个委员会, 就将访问的国家和分区域研究一系列与特派团任务范围有关的问题, 以便为特派员成员编制简报。另外一个委员会专门为将访问的每个国家的政府

官员、联合国国家小组、民间组织代表和其他谈话者拟订一些问题，以便在特派团抵达之前预先供他们考虑。

8. 制定了一些标准，以确定应访问该分区域内哪些国家。这些国家包括国内问题特别严重、正在发生冲突或有爆发冲突危险的国家。一些国家被选中是因为该分区域的其他国家的国内问题蔓延到它们的境内。特派团访问那些在该分区域内被认为特别具有影响力的国家，包括其国家首脑在区域和分区域组织担任领导职位的那些国家。

9. 特派团访问了塞内加尔（3月7日和8日）、尼日利亚（3月9日至11日）、多哥（3月11日和12日）、利比里亚（3月12日和13日）、科特迪瓦（3月13日至16日）、加纳（3月16日和17日）、塞拉利昂（3月17日和18日）、几内亚（3月19日和20日）、几内亚比绍（3月21日）、冈比亚（3月21日和22日）和马里（3月22日至27日）。由于时间有限，特派团未能访问该分区域的所有国家，尽管其中一些未访问的国家符合所定的标准。参与者名单见本报告附件。

10. 特派团按照任务规定与所有谈话者进行坦诚公开的讨论。在加纳，特派团获得国家元首接见。在其他国家，特派团与国家元首举行了广泛的工作会议。在科特迪瓦、几内亚、马里、塞内加尔和多哥，特派团还与总理会面；特派团在访问的所有国家都会晤了一些内阁部长。其他的谈话者包括联合国国家小组、外交使团成员、议员、政党代表、宗教领袖、民间社会团体代表和非政府组织代表。特派团会晤了西非经共体秘书处的执行秘书和工作人员、马诺河联盟秘书处的工作人员和西非经济和货币联盟（西非经货联盟）委员会主席、非洲开发银行总裁和西非国家中央银行（西非银行）理事。

11. 这些会晤广泛讨论了关于对该分区域的优先需要和面对的挑战采取全面综合办法的构想。在这一范围内，就一系列问题交换了关于下列领域的观点：和平与安全、施政、民族和解、促进政治对话、人权、人道主义问题、分区域一体化和加强与西非经共体和其

他分区域组织的合作。此外，特派团讨论了社会和经济问题，包括艾滋病/艾滋病毒流行病、减轻贫穷和外债以及减少债务或取消债务的措施。讨论的其他问题包括非法贩运武器及其与销售“冲突钻石”的关系、武器和民兵的扩散、地雷和影响儿童的问题，包括童兵问题。

12. 讨论的具体国家问题包括在尼日利亚北部实行宗教法和在尼日尔三角洲的动荡、塞内加尔卡萨芒斯的冲突、科特迪瓦局势和几内亚比绍面对的问题。其他问题包括塞拉利昂局势及其对其他马诺河联盟成员国的影响，几内亚和利比里亚之间的边界危机，包括兰萨纳·孔戴总统和查尔斯·泰勒总统之间关于这个问题的对话前景。

### 三. 特派团的调查结果

#### A. 和平与安全问题

##### 1. 概览

13. 特派团在访问期间一再强调，要重视西非分区域的政治和安全局势，除非采取紧急步骤以处理一些国家的冲突和动乱根源，否则不安全和不稳定的局势可能会迅速蔓延。大多数谈话者预期，如果未能在解决面对的政治、经济和社会问题方面迅速取得进展，马诺河联盟国家、科特迪瓦、几内亚比绍和塞内加尔卡萨芒斯地区的局势会恶化。人们广泛深切关注“骨牌效应”的可能性，担心不稳定的局势会在分区域内从一个国家迅速蔓延到另一个国家。

14. 人们向特派团强调必须从区域而不是国家的角度来预防和解决冲突。不能够再以孤立的眼光看待冲突问题，也不能将分区域内一个国家境内的人道主义问题看作是单独的内部问题。人们一再指出，由于下列原因，分区域的问题进一步恶化：领导人之间缺乏政治对话，缺乏民族和解，经济持续衰退，贫穷情况严重，军火贸易和民兵扩散，毒品贩卖，疾病，资源稀少，国家和非国家实体往往以暴力侵略的方式对自然资源实行跨国控制。在一些国家、特派团注意到政府和其他谈话者对情势的看法有很大的分歧。

15. 分区域的冲突造成人权受到广泛侵犯，家庭丧失财产，个人受到创伤，社区实际上处于崩溃状态。族裔的亲密关系超越了国界，在塞内加尔、冈比亚、几内亚比绍、塞拉利昂、几内亚和利比里亚等国，人们以各种方法协助减轻分区域内冲突对其族裔所造成的人道主义影响。不过，这种关系也助长了边境地区冲突的迅速蔓延，特别是在民兵团体和其他行动者割据的地区，对平民造成悲惨的影响。

16. 与特派团会晤的谈话者广泛关注马诺河联盟国家（几内亚、利比里亚和塞拉利昂）之间的紧张局势日益严重以及几内亚和利比里亚之间的冲突可能升级。他们强调西非经共体领导人和联合国必须努力促进这三个国家领导人之间的和解，三国政府必须制订协调的方法来解决该地区的冲突。有人关注国家和非国家行动者涉嫌参与向塞拉利昂革命联合阵线（联阵）提供支助。一些谈话者认为，目前提供这种支助的有分区域内外的政府和从事“冲突钻石”交易的商人、雇佣军和国际军火商人等。自从 1999 年 12 月亨利·科南·贝迪埃总统的政府被推翻后，科特迪瓦陷入政治和社会动乱。对民族认同的争论使局势恶化。不容忍情绪高涨，造成成千上万的西非工人离开该国，对该国和分区域造成了重大的影响。

17. 几内亚比绍的民主过渡尚未产生可见的成果。政府机构内的技术专门人员很少，贫穷情况严重，私营部门没有开发，对内投资的前景黯淡，就业途径很少，军队人数过多，依赖国家供养，造成几内亚比绍的情况岌岌可危。如果没有国家政治意志克服国内分裂，如果没有协调的国际支助，这种情况会造成国家崩溃，对邻近国家的安全和人道主义情况造成重大的冲击。人们一再强调几内亚比绍继续不稳的情况可能影响到几内亚、冈比亚和卡萨芒斯地区，国际社会必须向该国提供协调的援助。

18. 关于卡萨芒斯，2001 年 3 月，塞内加尔政府和卡萨芒斯民主力量运动的代表签署和平协定，冈比亚也重新参与和平进程。这些都是令人欢迎的事态发展。不过，民主力量运动内发生分裂，尽管塞内加尔政府

采取步骤予以弥合，但协定的执行可能会受到影响。总部在达喀尔、由联合国机构、捐助者和非政府组织组成的卡萨芒斯之友小组计划为该地区的经济社会发展提供更多资源，这一行动可以推动执行和平协定和巩固和平。有人表示关注尼日利亚继续发生宗教和种族冲突所造成的影响，并强调必须提供支助以确保该国新生的民主获得成功。此外，虽然马里和尼日尔北部的武装叛乱已经解决，但由于重返社会和发展的问题未获解决，从马里北部和尼日尔北部至乍得的撒哈拉地带可能会再次出现安全的问题。

19. 西非目前的冲突受害者绝大部分是平民。各方都使用过童兵，必须特别注意他们的复员需要。援助工作者成了叛乱部队攻击的目标。在马诺河联盟国家的冲突中，各方都一直使用雇佣兵。

20. 特派团经常被人强调提及的一个问题是前战斗人员被解除武装后复员和重返社会的方案没有获得有效的执行。特别令人关注的是，于 1997 年 7 月的选举举行后，利比里亚内战结束，但大批前战斗人员未得到充分的援助来重返社会。他们大多数仍然失业，对利比里亚国内和分区域构成安全问题。由于没有其他就业机会，他们往往沦为土匪或参与分区域内的雇佣军活动。几内亚比绍存在着紧急的情况，国家军队内仍然有 12 000 名前战斗人员，他们等待着全面有效的复员和重返社会方案的执行。

21. 武装冲突和军火扩散相互助长，形成了恶性循环。估计西非流通着 500 万件非法武器，超过一半用于国内叛乱份子武装抢劫、毒品贩卖和非法走私钻石等活动。便宜的小武器在西非泛滥，使暴力滋生，妨碍西非冲突的解决和平的建立以及经济和社会持续恢复的进展。

22. 为了处理西非小武器的问题，西非经共体国家元首于 1998 年 10 月签署了一项为期三年可以延长的《关于在西非暂停进口、出口和生产小武器和轻武器的声明》。开发计划署为了协助西非经共体实现该声明的目标，设立了安全和发展协调援助方案。该方案

是在多哥洛美的联合国和平与裁军非洲区域中心的框架内执行的。

23. 特派团认为,需要作出更大努力和提供更多资源来调查西非武器流动的情况。人们广泛关注目前有大量的精密军火非法进入分区域,流入私人手中,造成许多西非国家的暴力犯罪率上升。塞拉利昂钻石和军火问题专家小组的报告是十分有用的初步步骤。需要采取类似的行动以便更好地掌握整个分区域的问题和追究非法贩卖军火者的责任。

24. 1990 年代期间,分区域内各国走向民主化,但不同国家进展程度不同。在这个稳定政治的领域取得了显著的进展。出现了许多新政党和团体,大量人民参与了多党选举。不过,在一些国家,政府和反对党的冲突仍然严重妨碍持久的和平与稳定。同时,在一些国家,由于缺乏经验、能力和资源,议会和政党的运作效力有限。分区域一级最近的一项重大发展是西非经共同体设立了一个由 120 名成员组成的共同体议会和一个共同体法院。

25. 分区域各地的谈话者严重关注施政不力所造成的问题。许多政府往往与联合国、双边捐助者和一些非政府组织合作制订方案以处理一系列与施政有关的问题。然而,在打击贪污、建立机构能力、促进包容性的政治进程和大众参与、权力下放、加强司法和法治以及尊重人权等方面取得的进展很小。需要给予大量国际援助和支持以协助改进各项施政措施。

## 2. 西非经共同体主动行动

26. 1999 年,西非经共同体通过了关于预防、管理、解决冲突和维持和平与安全机制的议定书;该机制规定设立了若干机关,其中包括调解和安全理事会、长老理事会以及秘书处内部负责和平与安全问题的一个部。调解和安全理事会召开了若干次大使级、部长级和首脑级会议,所讨论的问题包括科特迪瓦、塞拉利昂以及几内亚和利比里亚边境地区的局势。该机制还规定在阿布贾的秘书处设立一个预警中心和情况室。这将与贝宁、布基纳法索、冈比亚和利比里亚等区域总部的观察中心相联接,监测整个分区域的政治、社

会和经济事态发展。这些中心正在设立过程中。谈话者指出,将需要国际社会提供援助,改善秘书处的预警能力,并应大大加强联合国与该机制之间的合作,帮助确保该机制能够充分运行。

27. 贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、塞内加尔和多哥目前都要遵守 1977 年签署的《不侵犯和协防协定》。该协定在促进协定签署国之间的和平关系方面取得了一些成功。目前正在开展工作,实施西非经共同体各国元首于 1999 年就《不侵犯和协防协定》作出的决定,以便使该决定与西非经共同体协调并纳入西非经共同体。

28. 在过去十年中,西非经共同体为加强该分区域的和平与安全而采取了一些主动行动,其中一个重要的创新因素就是向爆发冲突的若干会员国部署维持和平部队。1990 年至 1997 年期间,西非经共同体监测组在利比里亚进行了一次维持和平行动;人们普遍赞扬监测组在结束长达八年的国内冲突的和平进程中发挥了关键作用。西非经共同体也向几内亚比绍和塞拉利昂部署了监测组。关于可能向几内亚、利比里亚和塞拉利昂三国边境沿线部署干预部队,帮助预防这一地区发生武装袭击事件一事,目前正在由西非经共同体进行积极的审议。

29. 然而在执行维持和平行动时,西非经共同体由于缺乏财政资源并且秘书处缺乏规划、监测、指导并在实地维持一支部队的的能力,因而受到了严重限制。其他问题包括没有足够资金来组织、维护并有效运营已经设立的维持和平培训机构。因此,西非经共同体各国迫切需要国际社会的援助,用于提供技术方面的援助和业务所需设备,向西非经共同体监测组和联合国维持和平特派团派遣部队。政府官员也需要充分了解联合国有关维持和平行动的各项政策和程序,特别是那些有关部队的偿付以及设备的湿租赁和干租赁安排的政策和程序。

30. 人们向特派团强调说,西非经共同体各成员国有政治意愿,愿意通过西非经共同体监测组或在联合国维持和平行动之内帮助促进维持和平。他们认为,特别是



对区域内的行动来说，西非国家部队由于熟悉文化、地形、气候和一些其他因素，因而具有优势。然而，缺乏装备、训练、后勤和技术能力是主要的限制因素。人们认为联合国可以作出更多努力，帮助该分区域愿意提供部队的国家填补在需求方面的不足。若干谈话者强调了西非部队派遣国受到相当沉重的经济压力，并认为这些国家政府不应该使用他们自己已经非常匮乏的资源来装备部队，执行维持和平行动。

31. 关于联塞特派团的问题若干谈话者指出，根据局势的要求，联塞特派团的任务应该转变为执行和平。尽管谈话者普遍认为联塞特派团需要向塞拉利昂境内的联阵占领区部署大量人员，但认为在该国境内进一步部署部队方面速度太慢，因此普遍提出了批评。

### 3. 民间社会倡议

32. 各方向特派团重申，民间社会代表自认为无权，常感沮丧，越来越多地转向联合国、国际社会以及区域和分区域组织寻求帮助并建立伙伴关系，以加强在各自国家或地区采取预防和解决冲突措施的能力。有些情形下，他们采取了有效、多方面、协调的区域性协作办法，利用地方、国家和区域资源，包括利用传统领导人和社会网络。马诺河联盟妇女和平网就充分地说明了这一点；和平网把几内亚、利比里亚和塞拉利昂境内在各级工作的妇女联系起来，促进该地区的和平。和平网的代表最近会晤了几内亚、塞拉利昂和利比里亚三国元首，敦请他们协力解决马诺河联盟地区的冲突。在社区一级，正在开展各种倡议，常常利用传统的文化联系，以便培养和平文化。

33. 在分区域内，政府间组织同民间社会组织在预防和管理冲突方面的合作依然有限，可以大力加强。但许多政府间组织仍然急需得到国际援助，以提高其效力；由于资源短缺、机构能力不足等因素，它们的效力往往受到限制。在这方面，非洲经济委员会作为它所领导的马诺河流域倡议的一部分，正在制定项目、支助旨在增进马诺河联盟成员国境内和平与安全的各项民间社会倡议。

## B. 人权问题

34. 特派团认定，在分区域内，据称侵犯人权的情况很普遍。所侵犯的权利包括人民享有和平、安全和发展广泛权利和个人的权利。有几个国家的人权卫士和反对党成员每每成为任意逮捕、不公正审判、酷刑和法外处决的受害者，经常被迫流亡。虽然有一些政党，但人们行使游行权示威时，治安部队往往使用不相称的暴力对待。雇佣兵活动的问题需要加以处理，在马诺河联盟各国尤其如此。在涉及冲突区的非法活动、包括贩运军火和走私矿产资源的方面，要追究非国家实体、包括企业部门的责任。

35. 大家认识到必须始终确保人权得到保护，在政治过渡期和冲突局势中也是如此。在这方面，塞拉利昂、几内亚和利比里亚三国交界处的局势，包括无法与当地居民以及大量难民和境内流离失所者接触的情况，令人深为关切。

36. 好几位谈话者指出，必须确保对侵犯人权的行为绳之以法。大家特别提到，鉴于在塞拉利昂十年冲突期间对平民犯下的暴行，而且目前仍然继续对平民实施、特别是联阵所实施的暴行，故此需要在塞拉利昂寻求真理和伸张正义，作为民族和解进程的一部分。在这方面，设立真相与和解委员会的决定以及成立特别法庭的前景是备受欢迎的。但有人指出，法庭起诉对象方面的混乱以及关于法庭经费由自愿捐款提供的决定可能造成的延误，乃是令人关注的问题。

37. 就一些具体国家局势而言，科特迪瓦国际调查委员会于 2001 年 2 月开始工作。该委员会是科特迪瓦政府要求秘书长成立的，目的是对 2000 年 10 月总统选举期间的侵犯人权行为、包括大规模法外处决，展开调查。利比里亚不具备处理真相和正义问题的机构措施；许多人依然认为这是该国向民主和法治过渡的一大障碍。

38. 好几个国家境内最近发生的冲突，都是围绕着族裔、宗教和公民身份问题。尼日利亚北部数州颁行伊斯兰教法后，就出现了这一情况。在拉各斯和别处还发生了严重的部族暴力事件。在科特迪瓦，许多人、

特别是穆斯林和该国北部的人均认为，“科特迪瓦化”的概念就是剥夺其公民身份权和参与公共生活权的企图，引起人们对族裔关系紧张和国内局势紧张的疑惧。针对外国人的暴力促使许多西非人返回本国，对分区域内的安全和稳定造成了影响。

39. 西非一些国家的局势棘手难解，这意味着一些群体的人权特别容易受侵犯，这些群体包括：境内流离失所者、少数民族或宗教信仰属于少数的群体、难民、妇女和儿童。武装冲突或政治过渡期间侵犯人权行为的受害者的权利问题，迄未得到适当处理。目前仍在积极招募童兵参加武装冲突。对于某些地区的儿童而言，防范贩运和性虐待的措施无几；而无家可归的儿童人数日增。尽管人们的意识不断提高，但针对妇女、尤其是在武装冲突中针对妇女的暴力行为依然猖獗；许多妇女沦为性奴隶，遭受酷刑和家庭暴力，还被逼为娼。在经济和社会权利领域，特派团特别注意到该分区域缺少接受适当教育、就业和享有保健服务的机会。对于青年而言，这尤其是一个问题；他们没有读书和工作的机会，可能退而以非法活动谋生。

40. 该分区域大多数国家都批准了联合国六项主要的人权条约以及《非洲人权和人民权利宪章》。但实际上，这些标准的实施工作乏力。有许多国家是人权条约的缔约国，但要它们尽义务向国际监督委员会报告采取措施落实条约规定的情况，就困难重重。此外，人权教育依然薄弱，且未充分考虑到正面的传统价值。

## C. 经济发展和区域合作

41. 西非各国的经济一般十分脆弱，其中有些国家的经济持续恶化，虽然它们拥有很丰富的自然资源，可以开发利用以促进经济增长。在这一分区域内，西非经济和货币联盟(西非经货联盟)成员国(贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、几内亚比绍、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥)的业绩优于西非经共体其它国家，其过去十年的平均增长率约为 5%。科特迪瓦的经济业绩通常占西非经货联盟国家经济活动总量的 40%；这一分区域各国仍然普遍感觉到该国去年经济不景气

所造成的影响。西非其它国家数以万计的工人离开科特迪瓦、货物和人员的自由流动减少，都是促成科特迪瓦经济不景气的因素。

42. 特派团也注意到，西非各国许多出口商品近年价格下跌，而且它们偿债负担沉重，这些都是造成经济衰退的因素。出口收入减少，以致可用于发展项目的资源也减少。例如，几内亚比绍的谈话者对其主要出口商品——腰果——的世界市场价下跌 40% 表示关注。多哥的谈话者对于磷酸盐价格也表达了同样的关注。

43. 政府谈话者及非政府谈话者都指出，外债负担问题是一项重大的关切。例如，尼日利亚的外债总额约为 400 亿美元，几乎等于其国内生产总值(国内总产值)。几内亚比绍的外债占国内生产总值的 100% 以上。西非经共体成员国平均把 20% 至 60% 的出口收入用来偿还外债。关于这个问题，特派团到访的大多数国家的谈话者都认为重债穷国方案是有益的倡议。有几位谈话者认为该方案应当大大减少偿债义务，从而把资源转用于经济和社会发展。在几内亚比绍、马里和尼日利亚，谈话者特别强调，国际社会如果不提供大量援助，包括如果没有从实施穷国方案而节省的资源，走向民主化的进程将会受阻，已建立的民主制度将受到威胁或岌岌可危。

44. 过去数年，分区域的经济增长率低于人口增长率，没有多少迹象表明近期内情况会有改善；穷人已经很多，将来还会更多。整个分区域情况皆是如此：科特迪瓦 18% 的人口生活在贫穷线之下，几内亚比绍 80% 以上的人口陷于贫穷。社会和经济发展的其它指标，如得到教育、保健服务和饮用水等基本社会服务的机会，也受到经济增长乏力的严重制约。最近刚刚摆脱战争的国家或国内冲突仍在持续的国家情况更糟。就为国民提供基本服务的能力而言，它们排名在世界最后。例如，开发计划署人类发展指数是衡量预期寿命和得到基本保健和教育服务机会的综合指数，而几内亚、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂名列该指数最后十国内。政府内、外的几位谈话者对经济形

势近期内会有起色表示乐观。但国家行动者和非国家行动者都必须在实施改革和倡议方面展示坚决的政治意志并作出重大的承诺，才能遏止下跌的趋势。

45. 人们普遍向特派团强调同西非各国的高失业率、尤其是青年高失业率有关的各种严重问题。这个问题被认为是导致不稳定的一大因素。有人指出，非正规部门持续兴旺，是当前就业的主要来源，是未来创造工作机会潜力最大的领域。

46. 经济持续停滞以及贫穷和失业人数随之增加的成因很多，而且相互关联。特派团注意到三个特别重要的因素：第一是施政以及各国内部政治动态的问题。在具有较开放和参与性较强的民主政体的国家，经济增长的前景一般较佳，很大程度上是因为创造了有利于经商的环境。例如，加纳、尼日利亚和塞内加尔虽然目前在经济、社会领域经历一些困难，仍是推行民主化并带来相应经济利益的例子。相反，科特迪瓦和几内亚比绍等国的政治过渡不彻底、过程冗长，在几个方面还给稳定和经济增长造成了消极影响。利比里亚和多哥政府同反对党之间缺少政治对话，施政失调问题和人权问题已导致一些援助者暂停经济援助，使两国近期经济增长的前景更加黯淡。

47. 第二个因素在于这一分区域大多数国家体制能力薄弱。它们大多数缺少合格人材和政策工具，不能适时、适当地应对转变中的国内、国际情势。捐助者对解决其中一些能力问题的努力已作出重大贡献。政府和民间社会的一些谈话者指出，结构调整方案未能减少贫穷和刺激经济增长。因此，正在探讨实施其他变通补充方案，如世界银行主办的减少贫穷战略及得到伙伴支持的其它施政和能力建设方案。

48. 西非数国的国内冲突乃是制约经济增长和发展的第三个主要因素。几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂连年内战，社会、经济和有形基础设施破坏严重，许多技术熟练人员出走，自然资源的控制方面出现种种问题，使得经济复苏能力大大降低。许多谈话者提到，国际社会必须提供适当资源，帮助这些国家复苏。他们认为，没有适当的干预，这些国家因政治机构脆

弱、经济增长乏力而日趋动荡的局面就可能持续，其影响将遍及整个分区域。

49. 西非经共同体各国在上述困难面前显示了韧力，使人稍感乐观。它们各自通过国家内机制，或整体通过分区域机制、尤其是在西非经共同体和西非经货联盟的主持下，正在努力对付这个局面。就国内机制而言，冈比亚、加纳、马里、尼日利亚和塞内加尔各国政府明确承诺实施促进经济增长所必需的经济稳定和改革方案。几位谈话者着重指出，只有加强民主、政府工作透明、政治对话和善政，才能遏止经济进一步衰退。

50. 数位谈话者关注地指出，国际金融机构正要求几内亚比绍政府实施财政改革；这些要求加上其它因素，可能会破坏该国的稳定，除非作出特别努力，同时提供支助，解决国内债务累积问题，执行解除武装、复员和重返社会综合方案。谈话者对科特迪瓦和几内亚也正面临此种要求表示了同样的关注。数位谈话者认为，应当鼓励科特迪瓦开展政治对话、尊重人权，但迟迟不恢复提供经济援助，可能导致科特迪瓦经济解体，这将对分区域造成严重影响。需要采取统一办法，同时解决政治对话、参与、安全和稳定以及经济支助的问题。

51. 西非经共同体和西非经货联盟在经济和社会领域提供了机制框架。这些机制力图加强分区域合作和一体化，涉及诸多问题，包括共同货币、行动自由、贸易、运输、农业和能源、安全与国防、以及西非经共同体最终成为分区域首屈一指的组织等。数位谈话者认为，实施西非经共同体一体化计划，乃是促进分区域经济增长、提高西非国家在世界市场中有效地竞争并受益于全球化的能力的最有把握途径之一。

52. 在阐述有关区域一体化和促进区域一体化的机制的意见时，普遍认为西非经货联盟和萨赫勒国家间抗旱常设委员会(萨赫勒抗旱委员会)以及其它分区域实体，都应当成为西非经共同体旗下的专门中心。这些机构正在成为补充性的专门知识中心，为西非经共



体提供具体服务。这项安排可以进一步加速分区域各国以及西非经共体秘书处内现有机构的一体化。

53. 谈话者向特派团申明，西非经共体在废除签证、设立无边界区方面，取得了相当进展。合并货币的双轨办法颇有进展，预期加纳和尼日利亚到明年年底、整个分区域到 2004 年底，即能采用共同货币。分区域内已建立一些机构，以解决这些关键问题的某些方面，而西非经共体、西非经货联盟和其它伙伴对这些问题正在继续进行讨论。西非经共体还发起了各项部门性倡议，内容涉及跨国公路、建立共用电源、铺设连接尼日利亚、多哥、贝宁和加纳的天然气管道以及共同农业政策等。

54. 谈话者承认，分区域现有机制存在着弱点，特别是在能力、财力和人力方面。经强调，捐助者之间必须开展适当的双边和多边合作，向西非经共体秘书处及其一体化机制提供适当支助，这种合作应当是跨部门和普及整个分区域的。人们认为捐助者目前对该分区域的回应，包括联合国系统和世界银行的回应，主要是以国家为重点，办法是执行一系列双边和多边支助方案，区域性干预措施极为有限。

55. 欧洲联盟各项区域方案受到欢迎，对话者敦促捐助者之间，并协同西非经共体，开展此种跨部门的活动。在这方面，世界银行、非洲开发银行和美援署在分区域实施各项区域战略的新倡议获得良好的反应并受到鼓励。谈话者向特派团表示：要帮助分区域在瞬息万变的世界中更好地迎接全球化的挑战，支持区域合作和一体化、加强西非经共体体制能力是关键。鉴于要使西非经共体成为西非增长和稳定的主要动力，普遍敦促把现行以国家为重点的办法逐步变成以分区域为重点的办法，即使在实施分区域方案和双边方案方面也是如此。

## D. 人道主义问题

### 1. 难民、国内流离失所者和人口移动

56. 仅仅在十多年前，西非是一个截然不同的地方。当时大约有 20 000 名难民，而国内流离失所者则微

乎其微。今天的局面却大有差别。现在国内难民远远超过 50 万人，而国内流离失所者则有 67 万人以上，他们都是该分区域冲突的受害者。当地政治和社会面貌的特点是不稳定，马诺河联盟三国的局势更是如此。这些国家的人口约有 1 500 万人，其中 110 万人不是国内流离失所者就是难民。令人遗憾的是，所有迹象均表明，如不齐心协力消释该地区日益深化的嫌隙，局势很可能会进一步恶化。几内亚现正慷慨地收容着大约 42 万名来自利比里亚和塞拉利昂的难民，其中一些难民在几内亚境内已超过十年，但几内亚最近却与利比里亚发生冲突，这种局势致使本国有 15 万名公民流离失所。

57. 几内亚境内的难民人数约占其人口的 10%。塞拉利昂收容了 6 000 名利比里亚难民和 50 万名国内流离失所者，而利比里亚则收容了 7 万名塞拉利昂难民和 2 万名国内流离失所者。塞内加尔卡萨芒斯地区长达十七年之久的冲突继续对塞内加尔和几内亚比绍的稳定造成威胁，而它本身也产生了超过 41 万名国内流离失所者。卡萨芒斯和几内亚比绍境内的地雷从长远来看必定对平民造成危害。塞内加尔一方面设法满足本国受冲突影响的公民的种种需要，而另一方面则正在制订应急计划，以便在冲突继续蔓延的情况下，应付可能来自几内亚的难民潮。此外，几内亚比绍也开始看到来自几内亚的塞拉利昂难民流入。虽然特派团意识到可能会发生大规模的复杂紧急情况，其严重程度与正在蹂躏大湖区的情况相当，而且这种可能性在过去六个月已大大增强，与特派团谈话者已一再大力强调这种局势的紧迫性。

58. 直到最近，该分区域的难民都相当有信心，认为他们在一定程度上可以依靠其东道国的保护，因为许多难民与东道国都有族裔关系。随着个别领导人间的政治关系日趋紧张，该分区域不仅面临捐助疲劳症，而且也体验到东道疲劳症；东道方在过去十年往往与难民分享其资源，随着东道方之间关系趋于紧张，东道疲劳症也日渐出现。东道方也意识到它们当中的一些武装分子的危险性，这些武装分子渗入难民社区，对东道方和难民社区都构成威胁。

59. 在若干地区，不安全局面使人道主义行动大受制约。在几内亚“鸚鵡喙”地区，由于无法获得人道主义援助，超过 18 万名塞拉利昂难民、1 万名国内流离失所者和 6 万名平民大受影响，他们无路可走，无依无靠，重新安居的希望甚微。发放粮食和基本供应品的工作确实极端困难。武装分子以难民为目标，致使许多难民从“鸚鵡喙”地区迁往塞拉利昂，并进一步北移进入几内亚。保护难民和国内流离失所者对人道主义界是一项重大挑战。指称武装行动者侵犯人权和违反国际人道主义法、以平民为目标、广泛劫掠粮食和财产、利用童兵、强行征兵、利用平民为人盾等做法，都是这种局势的现象。到处弥漫着逍遥法外的气氛，难民和国内流离失所者的权利往往被侵犯。武装团伙也以人道主义工作者为目标，它们劫持人道主义人员为质，最近还加以杀害。

60. 难民专员办事处认识到这些威胁，最近要求设立“安全走廊”，使难民和国内流离失所者能逃离战斗区，进入较北的安全地带。为改善对难民的有形保护，首先赞同几内亚当局的想法，认为必须确保身处几内亚战乱地区的难民能“安全进出”和“安全通行”，以便将他们重新安置在该国较安全的地区，向他们提供粮食和其他基本援助。

61. 国内流离失所者亟需援助。这一点在特派团访问几内亚市镇 Pamelap 时表露无遗。Pamelap 是与塞拉利昂接壤的边境市镇，曾一度富饶和充满生机，但近月来遭受塞拉利昂武装分子攻击，因此大多数居民已经逃去，有大量财产被毁。

62. 特派团注意到，在科特迪瓦、加纳和几内亚境内，向利比里亚难民提供的援助已经中断，但由于不安全局面，而且缺乏有利于他们返回的环境，有许多难民仍不得不留在其东道国。鉴于这些难民所得的援助极其有限，他们正与东道国竞争稀少的资源，从而使东道国政府负担沉重。科特迪瓦和加纳两国政府官员向特派团说明这种情形如何使一个本已岌岌可危的局势变本加厉，而且在许多情况下，更造成种种安全问题。

63. 由于对援助难民的持久工作未予支助，这种情形在人道主义工作者之间造成了一种可察觉的良心危机，在难民营中产生了一种不公平感，从而可能会促成今后的种种问题。在这方面令人关注的是年青的难民可能会被叛乱团伙招募、难民犯罪增加、一些难民参与贩运武器或其他非法走私活动等等，从长远来看，这些问题很可能难以解决，而且耗费极大。

## 2. 艾滋病/艾滋病的蔓延

64. 艾滋病/艾滋病的蔓延对撒哈拉以南非洲的发展构成严重威胁。将近 2 500 万非洲人是艾滋病毒/艾滋病患者，而另有 1 400 万人已死于艾滋病。艾滋病毒/艾滋病对社会和经济领域产生了破坏性极大的后果，因为近几十年在这些领域所取得的进展已被严重侵蚀，或荡然无存。大规模流离失所造成人民越过国界的移动助长了艾滋病的传播，容易使预防措施失效，特别是 80% 以上的患者都不知道自己是带菌者。

65. 在西非一些较大的国家，蔓延率一直上升。科特迪瓦已经是全世界受影响最大的十五个国家之一，也是该分区域艾滋病流行的中心点，成人流行率几近 11%。在尼日利亚，在所有成人中超过 5% 感染艾滋病毒；在加纳，成人感染率是 3.6%。在诸如塞拉利昂等国家境内的冲突所产生的冲击构成特殊威胁，因为它导致艾滋病的进一步蔓延。在塞拉利昂，成人流行率目前接近 3%。其他西非国家的流行率依然低于 3%。在塞内加尔，由于政府采取各种方法，包括在各阶层国家伙伴的参与下开展公众的认识运动，决心防治艾滋病，这种努力已有助于减慢该病的蔓延速度。

## 3. 在提供社会服务和人道主义援助方面的问题

66. 在许多国家，提供社会服务的能力本已不胜负荷，加上农村地区的生活条件持续恶化，城市贫穷的增加，在一个资源受抑制的环境中又产生新的问题，从而使这种能力更为紧张。自营职业一直与传统文化的应付战略一道是最有指望的社会调节应对办法，但

由于经济危机和就业机会减少，这种办法似乎已达到极限。家庭和邻里的团结互助模式所构成的安全网不再存在。因此，易受伤害的社会群体，包括女性为户主的家庭、儿童和老年人，被迫在往往恶劣的环境中谋生，受尽犯罪、政治动荡、社会暴力和社会服务日减的折磨。

67. 所产生的后果冲击极大，但如果政治意志和倡议不与人道主义援助以及可以扭转该分区域陷入危机国家的暴力浪潮的目标明确的经济和社会发展方案携手并进，则这些后果在可预见的未来仍将持续出现。在这方面，特派团关切地注意到下列问题：

- 人道主义机构、政府当局与维持和平行动之间的协调软弱无力。
- 缺乏充足的资源和可以迅速执行的适当方案，以便有效率地弥补紧急救济结束后与发展援助开始前之间的空隙，稳定冲突后局势。
- 联合国人道主义机构缺乏适当战略，以培养地方非政府组织的体制能力，特别是在管理紧急局势方面的体制能力。
- 国际和国家非政府组织之间在诸如几内亚等国家开展的复杂紧急行动中所起的相互作用成效不佳。

68. 特派团同各国政府、民间社会以及难民的代表会晤时，一再注意到为非洲人道主义紧急情况提供的援助微不足道，同为欧洲这类紧急情况提供的慷慨捐赠形成强烈对比。人们对国际社会决心协助解决关键的结构问题并确保紧急救济与发展之间的缺口得到弥补的善意表示怀疑悲观。

## 四. 评估和建议

69. 各国元首以及其他一些政府和非政府组织谈话者向机构间西非特派团表达的一个主要信息是，分区域在政治、安全、经济和社会方面进一步实现一体化，并由西非经共体为这个进程提供主要的动力，是应付

分区域的优先需要和挑战的一个主要因素。他们一致呼吁国际伙伴向西非经共体在这些领域开展的活动和倡议提供切实的援助。此外，还建议通过统一且协调周密的办法，将这类援助定为它们在西非实施的政策、战略、体制安排和方案的中心点。一些谈话者表示，联合国系统作为一个公正、客观的行动者，是有效调动国际社会与分区域各国合作推动一体化的最适当组织。

70. 西非各国人民与族裔之间本来已有联系，加上边界管理松懈，因此长期以来人们习惯于跨越国界自由移动和定居。在属于同族裔的人民聚居但被国界人为分开的地区，这种情况尤其普遍。西非经共体允许分区域内的西非各国公民自由移动而无需签证的协定加强了这一趋势。

71. 尤其是在过去二十年里，冲突和政治不稳定等因素促使大批人民从一个国家向另一国家移动，并导致众多人民成为国内流离失所者。因此，一些国家的社区设施、基础设施和环境受到了巨大压力，它们正挣扎应付这一局面。

72. 这些现象造成了新的、往往相互冲突的政治、安全和人类发展动态，并在一些国家引起了严重的安全问题和人道主义危机。这些问题连同经济发展和一体化的问题都跨越国界，影响到整个分区域，使国家一级的方案和部门性对策都不足以缓解这些问题，并为之寻求持久解决办法。因此迫切需要国际社会采取综合的分区域对策，帮助预防进一步发生冲突，恢复和平与稳定，促进经济和社会发展。许多与特派团谈话者都支持这一对策，他们强调联合国及国际伙伴必须制定这样的分区域对策，应付西非面临的优先需要和挑战。

### A. 联合国的应对办法

73. 联合国各个机构的方案都强调采取综合、多层面的对策，秘书长关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告（A/52/871-S/1998/318）、《千年宣言》以及联合国组织的各次全球会议都着重指出这些对策的重大意义。



74. 联合国系统的一些机构、业务基金和方案在实施国家方案和分区域方案时，已经使用综合方案拟订方法。一些联合国机构、部门和方案在西非分散开展活动，也利于这一方法的实施。例如，难民专员办事处、粮食计划署和儿童基金会等关键人道主义行动者的区域办事处，在应付 2000 年 9 月在几内亚边境地区发生的危机时，都能够以协调的方式快速查明各种需要和障碍，并作出迅速反应。

75. 另一个综合分区域倡议的例子是，人道主义事务协调厅为应对分区域人道主义危机的严重性，于 2001 年发起了第一次分区域一级的联合国机构间援助西非呼吁，以应付科特迪瓦、几内亚、利比里亚和塞拉利昂的需要。人道主义干预行动的目标是营养、保健、保护、水和卫生、以及教育等部门。该呼吁不仅以难民和国内流离失所者为对象，而且在援助东道方和制订应付将来危机的应急计划方面也采取了创新立场。该呼吁也订立了灵活做法，确保区域管理人员能够根据需要资源从一个国家调到另一个国家，或从一项活动调到另一项活动。该呼吁的原则是，不管受益人在什么地方，资源都应该跟随这些受益人并满足他们的需要。

76. 联合国系统如根据特派团的提议，制定并实施一项充分综合、全面并有广泛基础的分区域对策，以求应付西非面临的多层面问题和挑战，将对联合国及其伙伴产生一些影响，尤其是在战略和政策制定、体制安排和方案活动方面。

## B. 战略和政策制定

77. 特派团认为，联合国系统、尤其是在分区域开展业务的机构的各种不同战略和政策制定机制应予精简，以便加强拟订和实施国家和分区域两级战略和政策的能力。这些对策、政策和战略应该与西非经共体合作拟订和实施。

### 建议

- 应该建立机制，在联合国系统各实体间定期进行有系统的协商，规定并协调国家和分区域两级的

政策和战略。方案拟订战略中应该反映国家和分区域两级的关键问题，以便促进统一的方案发展工作。

- 除各国政府外，在分区域开展业务的联合国机构、部门和方案在制定连贯一致的战略方面应该与西非经共体及其他分区域组织、国际伙伴和国家级伙伴以及民间社会进行更充分的协商。

## C. 体制安排与机制

78. 要有效实施一项分区域战略，就必须加强联合国系统内在分区域一级的工作安排。在这方面，应该正式建立一个协作机制和定期协商的制度。

79. 特派团明确了解到，联合国迫切需要加强其能力，以便持续监测并影响西非的政治、安全、经济和社会局势。在这方面，联合国应该进一步建立各种框架和体制安排，使其能够加强与西非经共体及该分区域其他主要行动者的协作，解决和管理冲突并处理其他重大问题。

### 建议

#### (一) 联合国西非办事处

- 为了加强联合国的能力以及在分区域的协作，并补充现有的各项活动，应该设立联合国西非办事处。办事处将由一名秘书长特别代表领导，其主要职能如下：
- 协助总部和联合国系统各分区域办事处制定在西非开展活动的综合政策和战略。
- 监测分区域的政治、安全、人权、人道主义和发展问题并提出报告。
- 确保联合国系统在政治、安全、人权、人道主义和发展领域的各项活动与西非经共体及其他分区域组织和相关组织的活动协调一致，重点是应对联合国、西非经共体和其他相关组织所查明的分区域各项优先需要和挑战。



- 监测并支持西非经共体和其他分区域组织的相关决定和活动。

- 向国家和分区域两级的和平建设努力提供支持，促使将预防冲突方面的工作纳入国家和分区域两级的活动。

#### (二) 特派团综合工作队

- 在总部设立的秘书长西非分区域机构间工作队应转变为西非问题特派团综合工作队。特派团综合工作队将全力实施本报告及其他有关报告提出的关键建议，并与秘书长西非问题特别代表密切合作，支持特别代表办事处在开始作业时的各项活动，一旦西非办事处实际作业，特派团综合工作队即终止工作。

### D. 方案拟订方法

80. 联合国系统采用的更加综合、基础广泛的分区域方法应该强调与分区域组织、各国政府、国际合作伙伴、各非政府组织以及民间社会团体合作采用的方案拟定战略。应该制订共同框架，以国家和分区域两级的统一方法将整个联合国系统（包括布雷顿森林机构）团结起来。在一些机构之间已经存在的协作议定书和谅解备忘录就是朝那个方向迈出的积极一步。各个国家一级的联合国发展援助框架、共同国家评估以及减贫战略文件之间应该进行协调，并成为制订一个分区域方法的基础。统一与协调需要成为所有机构之间进行协作的首要重点。

81. 联合国国家小组、各国政府以及发展伙伴应该通过国家以及分区域两级的发展援助框架等协作进程努力合作，以便促使制订相互补充的全面方案。联合国国家小组应使所有伙伴参与拟订共同国家评估和国家一级的发展援助框架。分区域办事处应该与各伙伴合作拟订分区域的共同战略和框架，最好以现有的联合呼吁程序、共同国家评估和发展援助框架等文书为基础。

### 建议

- 应该考虑制订分区域的联合国发展援助框架，这一框架将特别针对具有跨国界性质的问题。这种总括性的分区域发展援助框架应该补充国家的共同国家评估和发殿援助框架。
- 在处理共同的跨国界问题和优先领域内的问题时，应该采取措施，确保国家的发展援助框架、共同国家评估和减贫战略文件之间的互补性，以便这些文书为制订一个分区域的发展援助框架提供基础。
- 分区域联合国发展援助框架应该包括一个战略性和平建设及恢复活动计划；该计划应有利于调动资源。
- 联合国西非办事处应该对分区域联合国发展援助框架的制订工作进行协调。
- 应采取措施，确保在政治及安全局势持续不稳定的国家开展业务的国家小组实力强大，有适当的人员编制。驻地协调员单位应该得到加强，确保发挥强有力的领导和协调作用。

### E. 具体问题

82. 特派团进一步建议采取的行动涉及到下列一般领域的具体问题：和平与安全；施政与人权；人道主义援助；以及经济发展与区域一体化。

#### 1. 和平与安全

##### (a) 马诺河联盟地区的冲突

83. 塞拉利昂的局势及其对利比里亚和几内亚以及三国之间边境地区的影响，是西非和平与安全整体框架内的核心问题。大多数谈话人员都强调，必须实现马诺河联盟国家境内冲突的和平解决，这对于旨在解决该分区域的优先需要和挑战问题的任何方法都至关重要。

84. 塞拉利昂局势所面临的困难和不确定性从特派团在该国进行的讨论中表现得很明显。塞拉利昂议会

将政府的任务延长了六个月，这一经延长的任务期限将于 2001 年 9 月届满。与此同时，革命联合阵线（联阵）仍然占据着该国相当大一部分领土，并且人口中有一半左右是难民或国内流离失所者，因此是否能象卡巴总统提议的那样，在 2001 年 12 月成功举行大选，以及当选的候选人是否合法等问题仍然不确定。此外，如果要在所提议的日期进行选举，那么选举的筹备工作就需要尽快加速进行。特派团认为，应该对总统选举和立法选举进行规划和组织，确保所有政治团体都能参与，其中包括联阵。然而在需要作出关键决定时，联阵新的政治和军事领导人能够对整个集团拥有多少控制力，这一问题仍不清楚。

85. 各国尚未决定是否向联塞特派团提供部队，因此该特派团仍未能部署。另外，联塞特派团的任务是维持和平还是强制执行和平行动，这一问题仍然是分区域讨论的话题。与此同时，似乎塞拉利昂政府日益期待着放弃双轨方法，倾向于采取一个纯军事方法。但鉴于塞拉利昂军队缺少足够的训练和作战经验，联阵的实力尚无法预测，并且在一个森林茂密的国家中进行游击战的性质，因此难以采用这样一个解决方法。另外一个有待答复的问题是《洛美和平协定》的未来：是全部恢复该协定还是部分恢复。目前尚不清楚的是，该协定的政治方面如分权以及将联阵转变为一个政党等问题是否能与下列一些事实调和起来：联阵没有遵守过该协定的条款，并且联阵的许多领导人涉嫌严重侵犯过人权并违反国际人道主义法。此外，民族和解进程如要取得成功，还需要弄清真相、伸张正义以及查明责任。除此之外，可能将塞拉利昂政府的任务期限再延长六个月，或者在选举之前设立一个过渡政府，这些问题仍然需要适当加以审议。

86. 除了塞拉利昂的局势不确定外，利比里亚和几内亚的关系也不确定，并且冲突有可能在马诺河联盟国家内进一步扩散。几内亚军队和利比里亚争取民主联合解放运动（尤利姆）之间的联盟证明是变化不定的，几内亚军队对塞拉利昂北部边境地区的狂轰滥炸，对塞拉利昂的主权和领土完整以及该国的平民都造成了影响。由于难以确保塞拉利昂难民和利比里亚难民

安全返回家园，以及难以找到安全的地区，使他们在塞拉利昂和利比里亚重新定居，因此两个国家大批难民的命运也不确定。另外据报道，战斗在利比里亚北部与几内亚交界的洛法县重新打响，这又添了一个令人关切的问题。

87. 鉴于马诺河联盟国家边境沿线冲突的性质，可能需要考虑扩大联塞特派团的任务范围，将几内亚和利比里亚包括在内。由于迫切需要在马诺河联盟国家边境沿线部署一支干预部队，并且西非经共体计划部署这样一支部队，而且泰勒总统请求部署一支部队来监测利比里亚边境地区并核查是否遵守安全理事会最近提议的制裁，情况就更是如此。这一问题需要由联合国秘书处的适当部门认真进行审议。

### 建议

- **联合国以及塞拉利昂政府应该继续采用双轨方法来解决塞拉利昂冲突。**
- **应该审议塞拉利昂政府计划于 2001 年 12 月举行总统选举和立法选举一事对和平进程可能造成的后果。**
- **应该考虑扩大联塞特派团的任务范围，将三个马诺河联盟国家包括在内，以便考虑到实施《洛美和平协定》、实施联合国对利比里亚实行的制裁以及监测三个国家的边境三者之间的相互关系。**
- **应该继续敦促马诺河联盟三国的国家元首不再拖延地举行会议，制定各种方法来和平解决这一危机。**
- **应尽快召开一次国际会议，调动捐助者对几内亚的支持，以便该国能够处理目前的人道主义危机以及政治稳定问题；人道主义危机也正在对该国的主权和领土完整带来威胁。**

### (b) 预防冲突和解决冲突

88. 西非有几个国家政局动荡、内战不已，不稳定局势有可能迅速扩散到整个分区域，这就突出说明了必须拟定一种综合办法，即通过开展一系列活动，着重

解决这些问题众多的、盘根错节的根本原因。国际社会的一致关注、支持与援助，加上各国行动者对实现和平变革的政治意愿和决心可大大有助于扭转这一状况。

89. 特派团认为，在提高该分区域预防冲突和解决冲突的能力方面是大有可为的。在这方面，拟议成立的联合国西非办事处可发挥重要的作用，该办事处将改进联合国报告和制定政策的能力，并加强与西非经共体的合作。特别应采取步骤评估这方面的需要，并查明联合国和西非经共同体在预警范畴进行合作的具体领域。此外，加强西非经共同体预防、管理和解决冲突和维持和平与安全机制的能力，可大大提高该组织有效的回应能力以及提供必要援助的能力，从而防止爆发新的冲突，或通过和平方式解决冲突。

#### 建议\*

- 联合国系统和国际社会应采取步骤，加强西非经共同体预防、管理、解决冲突和维持和平与安全机制。
- 应加强联合国系统的合作，以发展和实施西非经共同体预警系统，包括中央观察员办事处和各地区局的预警系统。应提供支助，使西非经共同体秘书处能向其成员国提供后勤、技术和选举援助。
- 应支助建立西非经共同体联系公众的能力。
- 应对民间社会预防冲突倡议提供更多的支助。
- 为防止几内亚比绍的冲突重新爆发（那里的政治局势和安全局势仍具爆炸性），需要包括布雷顿森林机构在内的国际发展伙伴紧急提供财政援助和能力建设方面的援助。联合国（政治部）和开发计划署应共同组织一次捐助国圆桌会议，以便为几内亚比绍调集资源，这也是 1999 年 5 月

#### 在日内瓦举行的会议的后续会议。

- 在改善科特迪瓦与其邻国之间关系方面联合国应发挥更积极的作用。

#### (c) 民族和解

90. 缺乏民族和解是几个西非国家政局不稳和不安全的主要原因。因此，这是在采取分区域办法解决该分区域面临的问题的框架内，需要优先对付的挑战之一。

91. 在政局不稳的国家，政府领导人和反对派之间常常需要进行真正对话以讨论一系列政治、人权、法治及社会经济问题，从而在实现民主化和执行善政方面取得进展。在进行这种对话时，双方往往需要妥协，特别是政府一方，这样，才能避免局势恶化为内部冲突。

92. 例如在多哥，几年来，一方面主要是由于一党制文化等若干因素的影响，另一方面由于执政党和反对党之间缺乏信任，使得双方缺乏开展富有意义的对话的意愿。这意味着在一些重要的问题上的分歧无法得到解决，例如，组织总统选举和立法选举以及其他改进施政的步骤等。由于缺乏进展，导致该国近年来爆发了几次危机，而且往往是暴力危机。在这方面，欧洲联盟、法语国家国际组织和其他组织在为 1998 年 6 月举行的总统选举和计划于 2001 年 10 月举行的立法选举铺平道路方面起到了很大的作用。

93. 在科特迪瓦，亨利·科南·贝迪埃总统的政府自 1994 年年初掌权以来执行的“科特迪瓦化”政策成为促使该国在族裔、宗教和地域上出现分裂和造成政局不稳的主要因素，而这又导致他的政府在 1999 年 10 月被军方推翻。这个政策还导致前科特迪瓦首相阿拉萨内·乌亚塔拉不能参加 2000 年 10 月的总统选举，并大力造成从军人执政过渡到文人执政期间的政局不稳。自那时以来，欧洲联盟、双边发展伙伴和国际社会施加了压力，这有助于为政府和反对派之间正在进行的民族和解努力铺平道路。联合国再三敦促科特迪瓦领导人进行真正的全国对话。

\* 不包括 2001 年 2 月联合国与各区组织在纽约举行的会议上提出的那些建议。

94. 对于正在摆脱冲突的国家或发生冲突的国家，特别迫切需要实现对话和民族和解。这一点在几内亚、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂特别明显，在这些国家，如果要创造持久和平与稳定的必要条件，就迫切需要作出上述努力。

95. 一些西非国家已采取步骤通过民族和解进程解决其国内的冲突。马里和尼日尔政府成功地解决了与其北部地区图阿雷格部族的冲突。民族和解进程包括：前战斗员重返社会方案、政府体制权力下放以及政治代表的更大包容性，从而使地方有更大的自主权。贝宁、佛得角、加纳、尼日利亚和塞内加尔等国的民主化取得了长足的进展，这些国家正在进行值得赞扬的努力，以促进民主施政，并以此作为和平与稳定的基础。

#### 建议

- 拟议成立的联合国西非办事处，将与联合国系统内其他实体、西非经共体和其他国际伙伴合作，应把民族和解作为对付该分区域挑战的综合办法的一个重要组成部分。
- 一俟任何西非国家潜在危机出现明显的预警迹象，联合国就应更积极地参与旨在促进和支持民族和解的活动。
- 联合国应支持各国领导人、特别是科特迪瓦、几内亚、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂等国领导人遵守与反对派和解的承诺的努力，并为此采取后续行动。

#### (d) 建设和平

96. 特派团反复强调有必要以一种一致的、多层面的方式改进预防冲突和冲突后建设和平的活动。建设和平要做到真正有效，就必须在国家和分区域两级以连贯和协调一致的联合国方法为基础，并建立在现有的基础设施和能力之上。在外地的联合国各机构和各部门必须建立适当的机制，以便与总部执行的关于预警和预防措施的方案规划和分析研究相联系。

97. 在某一冲突停息之前就必须开展建设和平进程。政府与其国内、国际伙伴之间必须进行更大范围的合作，这些伙伴提出的融资条件必须更具灵活性，以期解决阻碍维护和平或恢复和平及可持续发展的许多问题。继续加强各国政府和分区域机构的能力，使这些机构为促进和平与发展作出更有效的贡献。

#### 建议

- 预防措施和冲突后建设和平的措施应成为各项适当的国家方案和拟议的分区域方案的主要活动，特别是成为共同国家评估、联合国发展援助框架和联合呼吁程序进程的主要活动。
- 国际金融机构应审查其有关过渡期国家和正发生冲突的国家筹资安排的条件的程序，同时考虑到这些国家面临困难的程度。
- 应特别强调建设和平的政治层面，作为预防冲突包括在尚未设立建设和平支助办事处的国家预防冲突的一个途径。
- 为制定分区域建设和平方案，应与各国政府、国内和国际伙伴、特别是各分区域机构应进行密切合作。应加强各国政府和各分区域机构制定和开展建设和平活动的的能力。
- 在那些局势特别不稳定的国家，应视必要灵活调整共同国家评估和联合国发展援助框架的进程，以对付这种局势的挑战。联合国所有有关机构和部门的代表均应参与制定联合国的共同分析和恢复计划。

#### (e) 解除武装、复员和重返社会

98. 有人抱怨说由于没有执行充分的重返社会方案，该分区域解除武装、复员和重返社会方案无法实施。鉴于未能提供足够的重返社会援助，许多已复员的前战斗员又重新拿起枪杆，组成新的民兵或当了土匪。

99. 人们普遍认为，这类民兵中有许多得到了某些国家和非国家行为者的支持并被人用来颠覆一些国家



的政府，在某些地区制造混乱，以推动非法开采矿物资源并从事武器和毒品走私活动。

100. 在即将开展解除武装、复员和重返社会方案的国家，重返社会应成为共同分析和恢复计划、共同国家评估和联发援框架的优先领域，并成为联合国个机构国家级方案的一部分。为了提高重返社会方案的效力，应同时在刚刚摆脱冲突的国家执行振兴经济方案，从而为就业和经济增长开拓前景。

#### 建议

- 鉴于该分区域的冲突具有区域特点，因此，在设计解除武装、复员和重返社会方案时应考虑到受冲突影响国家的冲突后局势，并在这些国家同步执行这个方案，所有有关各方均应参与。这种区域性方案特别适合马诺河联盟国家的冲突后局势以及几内亚比绍和塞内加尔卡萨芒斯地区的复杂局势。
- 应持续提供足够的资金，以便为所有前战斗员执行就业培训、创造就业机会、心理辅导、康复和重新定居方案。
- 还应向退伍战斗员的家庭成员和东道社区提供支助。
- 重返社会应成为所有共同分析和恢复计划、共同国家评估和联发援框架的优先领域，并成为联合国各机构国家级方案的一部分。
- 应特别注意刚刚摆脱冲突的国家的经济振兴方案。

#### (f) 制止该分区域的武器扩散

101. 人们普遍担忧的是在整个该分区域内小武器扩散和新的民兵团体激增。现有的监测和减少武器非法流通的机制严重不足。应立即考虑加强西非经共体的能力，与其成员国一道监测和制止武器的非法流通以及组织民兵团体的行为。应将安全和发展协调援助方案等机制更好地纳入西非经共同体，并建立更多的辅助性机制。

102. 这种机制必须注重该分区域武器流通的供求两个方面。必须特别针对那些参与非法武器交易的人。联合国会员国、特别是安全理事会理事国应个别地和集体地采取行动，查明在其国内开业的武器供应商，防止他们向冲突地区非法供应武器。应全面执行旨在防止武器非法流通和禁止使用雇佣军的各项国际协定。对那些违反这些协定的国家应进行制裁或采取其他适当措施。

#### 建议

- 联合国系统和国际社会应制定和采行旨在加强西非经共同体能力的政策，以监测和制止武器的非法流通以及组织民兵团体的行为。
- 应将旨在根除武器流通的安全和发展协调援助方案和其他机制更好地纳入西非经共同体。为此，应向西非经共同体提供充分的财政援助。
- 联合国有关机构，包括安全理事会和国际国内伙伴应采取一致措施，查明参与西非非法武器交易的人，并制止这些人的活动。
- 会员国应确保遵守禁止使用雇佣军的国际协定。对违反这类协定的国家应考虑实行制裁。
- 应就冲突地区的合法商业活动制定具有自我约束力的道德守则。
- 联合国应敦促所有支持或援助民兵的国家立即终止其支持，并解散这些民兵。

#### (g) 停止使用童兵

103. 儿童可成为顺从和廉价的士兵，他们同样可给平民和敌对部队带来恐惧。其中有些是被迫参战，有些则是为逃离贫穷的愿望所驱使。正处在树立性格痛苦期的青少年也特别容易受到上战场打仗的诱惑。而幸存下来的儿童往往遍体鳞伤，又因多年失学和没有社交活动的机会而留下心理的创伤。

104. 成千上万的儿童直接参与了利比里亚、几内亚和塞拉利昂的战斗，这违反了《儿童权利公约》。还

有更多的儿童流离失所、父母双亡或成为单亲子女，他们年轻的生命遭受到局势混乱和不安全的影响。

105. 按照《儿童权利公约》、《西非受战争影响儿童问题阿克拉宣言》和有关的《行动纲领》，迫切需要西非经共同体和国际社会：(a) 确保对那些招募和武装儿童、有意伤害他们或以他们为目标的人追究责任，而且确保他们不会从这类行为中获利；(b) 将儿童权利和保护武装冲突中的儿童的观点纳入军队和其他保安机构的训练方案。

### 建议

- 凡利用儿童充当战斗员的国家和非国家行为者应采取步骤解散所有使用童兵的集团。负责西非问题的秘书长特别代表应与负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表、联合国其他有关机构及西非经共同体合作，应证明这类解散行动已经实施。
- 应考虑对使用童兵的国家实行制裁。
- 所有解除武装、复员和重返社会方案应包括对童兵的教育和职业培训以及其他适当的援助。
- 应加强儿童与其家庭团圆的机制。
- 联合国应与西非经共同体合作，编制含有国际人权和人道主义法的军训手册和方案，其中特别强调儿童权利的问题。
- 各国政府应确保军队和其他保安机构的训练方案载有儿童权利的问题。
- 应向西非经共同体秘书处儿童保护股提供技术和财政支助，该股专门负责保护受战争影响的儿童、紧急援助、人道主义和人权问题，其中包括预警能力和向儿童提供充分的职业培训。
- 应加强西非经共同体监测能力，以监测关于儿童权利的国际文书的执行和遵守情况以及监测违反公约条款的情况。

### (h) 贩卖儿童和童工

106. 若干西非国家普遍存在着为了经济目的贩卖儿童的现象。在贩卖人口的黑社会里，经常利用儿童从事下列工作：卖淫，行乞和拉客，建筑工作和在商店、工厂、种植园做工，以及当佣仆。这些儿童经常受到虐待，工作条件非常危险，只能在工作场所活动不能外出，不让享受教育、基本保健、充足的营养、休闲以及家属的安全和保障。许多儿童在此过程中丧失了生命。所有儿童都丧失基本人权。

107. 在西非，数百万少年受到此项残酷贸易的影响。贩卖儿童是复杂的现实，贩卖网络一般是非正规的、秘密运作的，使得收集情报和查明网络和贩卖者的工作极其困难。此外，要区分儿童过境行动究竟是合法还是非法往往也很不容易。

108. 一些研究揭露了贩卖路线，其中涉及个人和团体，途经贝宁、布基纳法索、喀麦隆、科特迪瓦、加蓬、加纳、几内亚、马里、尼日尔、尼日利亚和多哥。其中一些国家是儿童供应国，另一些国家是接受国或过境国，而有些国家既是供应国也是接受国。现有关于过境活动方式和机制的数据仍然非常有限，关于国内贩卖情况的数据就更少了。

### 建议

- 应促请政府签署和/或批准所有适当的公约和有关的任择议定书。
- 应进行强有力的宣传活动，目标针对高层决策者，并支持旨在加强对贩卖儿童活动的认识的研究。
- 应促请政府设立各种机构，例如国家委员会等，在适当机制框架内打击贩卖儿童活动。
- 应鼓励被贩卖的儿童过境国、供应国和接受国重申 2000 年 2 月在利伯维尔举行的儿童贩卖问题分区域协商会议的成果，并通过国家行动计划，以便在国境内外阻止贩卖儿童活动。

- 各关键角色、非政府组织、政府组织、区域组织和国际组织以及私营部门之间应在当地和国际两级结成强有力的伙伴关系。在这方面，必须通过契约和道德守则将这类伙伴关系扩大到可可和朱古力工业，不准童工参与生产。
- 为了防止贩卖者持续进行这种贸易而不受惩罚，西非国家应通过法律对贩卖者处以适当的惩罚，作为对贩卖者及其同伙的威慑力量。西非经共同体和国际移徙组织可以是统一这些法律规定的关键伙伴。

#### (i) 妇女和武装冲突

109. 武装冲突对妇女的影响大得不成比例。在武装冲突中，由妇女当家的家庭数目大幅度增加，因为许多妇女在战争中成为寡妇，同其丈夫失去联系，或者她们的丈夫就在战场上打仗。妇女的命运经常被有权有势者所控制，被迫同他们长期发生性关系，和/或被迫劳动，在冲突局势中卖淫是常见的现象。

110. 在塞拉利昂，自从1999年7月签署了《洛美和平协定》以来，虽然冲突事件普遍减少，但是平民的人权遭到践踏，妇女和少女有系统地遭到强奸，特别是遭到叛军的强奸。最近数周，设法经由革命联合阵线控制的领土越过几内亚边境地区前往较安全的地段的塞拉利昂难民，一直受到革命联合阵线部队的虐待。据妇女返回者说，绑架、强奸和其他形式的性虐待的事件多有发生。

111. 特派团承认该分区域的妇女在冲突的解决、管理和调解方面所发挥的重要作用。若干妇女团体组织完善，同其他国家的团体建立了联系，一起制定共同行动计划，并动员民间社会，对政治和军事领导人施加压力，以便和平解决冲突。

#### 建议

- 联合国系统和妇女团体以及一般的民间社会应更多地进行协商，制定各种方案和倡议。通过这类伙伴关系，应加强妇女团体直接参与冲突的解决和恢复活动。

- 妇女团体的能力经常由于缺乏专门知识和资源而受到限制，因此应予加强，以便它们能够在制定旨在促进和平、安全、尊重人权和发展的倡议方面发挥最充分的作用。这种能力建设活动应同联合国在该分区域所有建设和平与发展活动结合起来。

#### (j) 维持和平

112. 若干谈判人员对联合国的一些维持和平政策，特别是对联合国处理该分区域内的维持和平倡议的方式提出批评。这些批评包括授权不足，推迟对紧急情况作出回应，对在该分区域进行维持和平行动的非洲特派团支持不力。许多人认为联合国塞拉利昂特派团的授权应予加强或者变为执行和平部队。

113. 部队派遣国是在所谓的“湿”或“干”租借安排下向联合国维持和平行动提供持遣队的。在湿租借安排下，部队派遣国必须充分装备和维持其部队，联合国则偿还这些费用，而在干租借安排下，联合国则提供各种程度的支持。许多西非部队派遣国选择湿租借安排，而实际上干租借安排更符合它们的国力。政府在提供维持和平部队方面已经用去了大量资源，因此资源非常紧张，若干谈判人员强调指出，需要审查向维持和平特遣队提供支助的制度安排，由联合国提供主要的设备和后勤援助。塞拉利昂的经验证明，与非洲特遣队订立的湿租借安排效果不好。根据秘书长的指示，维持和平行动部正在同部队派遣国一起努力解决这个问题。若干谈判人员还抱怨说，向联合国索取偿还金的手续不适当地繁琐，款项也经常延迟支付。

#### 建议

- 联合国和国际社会应更多地帮助那些愿意提供维持和平部队、但认为联合国关于设备和维持部队的要求很难满足的西非国家。
- 应将联合国有关“湿”和“干”租借政策的规则和条例充分地向可能提供部队的国家的代表说明。应有系统地向西非国家建议干租借安排，这种安排更符合西非国家的国力。

- 联合国应加强西非经共体执行其在维持和平方面的方案和计划的能力，包括加强西非经共体总部的安排，培训中心和需要时提供后勤和技术援助。

#### (k) 实行目标明确的制裁

114. 安全理事会最近通过了关于利比里亚的第1343(2001)号决议。在目前马诺河联盟国家发生危机的背景下同谈判人员讨论了这件事。大家普遍认为，虽然安全理事会自1992年以来就对利比里亚实行武器禁运，但是武器仍然在该国内广泛流通。关于安全理事会第1343(2001)号决议对利比里亚实行的制裁，若干谈判人员认为，威胁实施这类制裁也许比实际实施制裁更为有效。利比里亚民间社会的代表对此感到关切，认为拟议的制裁不仅对利比里亚政府而且对利比里亚人民产生不利的影响。他们认为应采取步骤，以确保制裁措施对全体人民的影响减至最小，包括对在利比里亚工作的金刚石矿工的影响。在这方面，他们强调说，拟议的制裁措施应目标明确，以确保这些措施不会使利比里亚本来已经困难重重的人道主义和经济—社会局势雪上加霜。

115. 大家普遍认为，在同利比里亚打交道方面，安全理事会和西非经共体需要密切合作，而且需要采取双轨办法，既有惩罚行动，又同利比里亚政府对话，以实现所需的成果。

#### 建议

- 安全理事会应派遣一监测小组前往利比里亚，核查利比里亚是否在2001年5月7日截止日期之前遵守决议的各项规定，在该截止日期之后，制裁措施将生效。
- 监测小组以及联合国建立的其他机制和西非经共体最近设立的监测委员会应密切协作。
- 如果实行制裁，联合国应努力确保这些制裁措施有效执行，包括通过西非国家在个别地和集体地执行这些措施时进行合作。

- 所实行的任何制裁均应目标明确，确保制裁对利比里亚一般人民的影响最小。

#### 2. 施政和人权

116. 该地区冲突的主要原因包括治理不善和侵犯人权。十分重要的是，应在民主程序赋予当地社区和人民权利，确保他们有发言权并有效参加国家的治理。应鼓励政府和反对派以及持不同意见团体之间进行对话，包括就可能存在的严重侵犯人权和侵犯国际人道主义法的责任问题进行对话，以此促进真正的全国和解进程。

117. 司法制度有待加强，需要促进法官和律师的独立性并保护他们的公正性。这有助于确保尊重法治，消除歧视，保护所有人的人权。应确保结社自由和新闻自由。在尊重人权问题上不能讨价还价。

118. 加纳、几内亚比绍和尼日利亚的情况尤其突出地说明：如果人们从实行民主制中看不到任何“实惠”，特别是经济和社会状况的改善，民主化就可能失败。预防和管理冲突的一个重要工具是给予过渡时期国家支持，使它们能够充分实施社会和经济方案，以免社会不满危及民主化进程。

119. 人权贯穿和平、安全与发展诸问题。分区域和国家层次旨在预防、管理和解决冲突的活动都应该包括人权方面的工作。应支持分区域的各种机构促进人权的工作。应支持和援助人权教育，包括通过宣传活动和利用新的信息技术，主张容忍文化并提高对人权问题的认识。应制订分区域和国家的行动计划并设立分区域促进和保护人权机构，这将加强国家的能力，同时也需要联合国的支持。

120. 进一步发展与民间社会团体的伙伴关系对以下方面工作至关重要：制订促进分享民主制的方案、尊重人权以及改进政府的治理手段。在这方面，联合国应做更多的工作，支持分区域民间社会团体（包括妇女、青年和宗教组织）的有关活动。

121. 有严重违反人权的人、战争和经济罪犯逍遥法外的存在。正义和真理对民族和解至关重要，因此必



须得到伸张，在转型国家尤其如此。非政府机构和工商部门的非法活动往往延续冲突，对这种活动应追究责任。

122. 根据联合国人权领域技术合作方案，人权专员办事处与各国政府、民间社会、国家机构和区域机构合作，进行机构能力建设，以促进和保护人权。已经制订了一个技术合作项目，以加强西非经共体的能力，使它能够将人权纳入所有活动，并协助制订一项以脆弱群体和防止冲突为重点的分区域行动计划。

123. 几个西非国家，特别是尼日利亚、科特迪瓦、塞内加尔、冈比亚和几内亚比绍存在的宗教、种族和区域性紧张关系威胁着该分区域和平、稳定和发展。西非国家应利用将于 2001 年 8 月 31 日至 9 月 7 日在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议的筹备工作和后续行动，推动对这些问题的全国性讨论，并采取切实步骤，与种族、宗教和其他各种歧视作斗争。

124. 与人权机构合作，包括与人权委员会和条约监测系统的这类机构合作，可以向各国提供有用的手段，查清问题并制订战略。例如，分区域的各国政府可以邀请雇佣军问题特别报告员、即决处决问题特别报告员、宗教容忍问题特别报告和教育权问题特别报告员来访，可以指导民间社会如何采用促进和保护人权的国际程序。

### 建议

- 应进一步制订和实施关于民主进程问题基本知识的教育方案。
- 应有力地支持转型国家的社会和经济方案，以防不利于民主进程的社会不满情绪。
- 加强司法制度，以确保有效地实施法治和正义，并预防对人权的侵犯。
- 国家和分区域的预防、管理和解决冲突的方案应包括人权方面的考虑。

- 应帮助分区域机构开展促进人权的活动，包括利用新的信息技术开展这类活动。
- 应帮助制订和实施分区域和国家的行动计划，并设立促进和保护人权的分区域机构。
- 应仔细审查西非冲突地区非国家性实体、包括工商部门的作用。应采取措施，对从事任何加剧冲突的非法活动的实体追究责任。

### 3. 提供人道主义援助

#### (a) 难民

125. 几内亚和塞拉利昂之间的边界附近有大批难民，人们对此表示关注。发生冲突的国家（如布隆迪、卢旺达、利比里亚、塞拉利昂和塞内加尔）的经验显示，这种情况不仅对东道国的安全造成威胁，而且还涉及武装团伙可能渗入到难民中，或攻击难民的风险。需要在难民一开始进入邻国时就采取避免上述状况的措施，确保有关安置难民的国际公约和非统组织公约得到实施，从而使难民远离边界，以确保他们的安全。按照上述公约，必须作为紧急事项，继续将目前正在几内亚“鹦鹉嘴”地区的塞拉利昂难民搬迁到比较安全的地区。

126. 在转移难民过程中，应采取有效措施，确保不让民兵团体或武装分子混入难民人群并进入营地，以防止民兵在难民中募兵。为此目的，几内亚政府应尽一切努力保障难民避难地的安全，国际社会应提供必要的援助和支持。

127. 特派团注意到，在几内亚、科特迪瓦和加纳，对利比里亚难民的援助大大减少了。官方对此提出的理由是：该国目前情况已经有利于难民的返回，利比里亚的和平已经延续了三年。但是，许多难民选择留在这些东道国，因为他们认为，利比里亚的安全状况和环境不利于他们的返回。由于利比里亚难民得到的援助有限，为获取基本的需要，许多难民与当地社区竞争，对东道国政府造成了额外的负担。这加剧已经岌岌可危的状况，有时造成安全问题。减少对这些利

比里亚难民援助所依据的准则现在看来已经不符合现状，应该重新审查。

128. 前面已经指出，许多政府和民间社会谈话者，包括难民社区代表，对下述情况很有意见：国际捐助者给予欧洲的人道主义紧急情况援助和难民及国内流离失所者援助方案的资金往往比给予非洲的要得多，而在非洲，需求与资金之间总是存在很大的差距。

#### 建议

- 按照有关的国际公约和非统组织公约，应将分区域的难民安置在远离东道国边界的地区，以确保他们的安全。
- 据此，目前在几内亚“鸚鵡嘴”地区的利比里亚难民应继续转移到比较安全的地区。必须向几内亚政府和所有有关机构提供充分和及时的支持，以确保这项工作的顺利进行。
- 应采取有效的措施，确保不让民兵团伙或武装分子混入向较安全地区转移的难民人群，和民兵无法在难民营中招募。
- 塞拉利昂政府应确保与难民专员办事处和联塞特派团以及其他国际和国内伙伴密切合作，做好充分的准备工作，接待选择自愿返回的难民，包括向他们说明塞拉利昂境内安全的遣返地段。
- 需要将难民和东道社区均作为援助对象。
- 几内亚政府应尽一切努力，保障难民避难地的安全，国际社会也要提供必要的援助和支持。
- 应审查对造成向科特迪瓦、加纳和几内亚境内利比里亚难民减少援助的准则。同时，如果这些难民安全和自愿返回其原住地的条件没有实现，应立即提供援助。
- 国际援助者应特别审查其向难民和国内流离失所者人道主义方案提供资金的做法，以确保以同

样方式满足世界不同地方的要求和需要，消除不一致。

#### (b) 确保安全进入和安全通道

129. 鉴于几内亚和利比里亚之间边界地区的安全状况，特派团指出，欢迎人道主义机构采取针对难民和工作人员安全考虑的应急措施。必须实施“难民安全进入和安全通道”原则，从而使人道主义机构能够向难民、国内流离失所者和东道社区提供有效的援助。为此目的，东道国政府和民兵团伙的承诺都至关重要。因此，建议在分区域一级达成协议，保证实施这一原则。充分保护以及“安全通道”的原则也适用于所有人道主义工作者。

#### 建议

- 所有战斗部队都应承诺确保难民、国内流离失所者和人道主义机构的安全进入和安全通道。
- 应在分区域一级达成协议，保证上述原则的执行。

#### (c) 国内流离失所者和东道社区

130. 提供给非洲难民和国内流离失所者的资源微薄，而且，对东道社区的严重影响现在危及西非社区提供避难场所的传统。这也是使得东道社区和东道国感到“避难疲劳”的原因之一。

#### 建议

- 联合国机构和有关国家政府应制订和实施区域发展方案，这类方案应解决回返难民、国内流离失所者以及东道社区的基本社会服务需要，包括保健、营养、教育、用水和卫生需要。
- 需要加强国家能力，从而向国内流离失所者和东道社区提供更好的管理和服务。
- 联合呼吁应明确包括满足国内流离失所者和东道社区需要的方案，从而满足上述举措所需资金。

- 按照有关国内流离失所问题的指导原则，应将国内流离失所者的有效重返和重新安置看作是所有和平进程的重要组成部分。

#### (d) 人道主义事务人员的安全

131. 近年来，对在分区域内工作的人道主义事务工作人员的安全和保护问题关注增加。近几个月来在几内亚发生的将人道主义事务工作人员作为人质拘留、杀害和绑架这类工作人员的事件加重了这方面的关注。冲突地区的反叛团伙通常无视国际公认的战争公约或规则。联合国机构开展工作往往很困难，因为联合国机构被视为站在政府或敌人的“一边”。

#### 建议

- 冲突各方都必须保障所有人道主义事务工作人员的安全，从而能够向困境中的人民提供人道主义援助。

#### (e) 提供资金

132. 特派团关注提供人道主义援助和保障人道主义事务工作人员安全方面的资金不足造成的后果。教育、创收、社区服务和能力建设等关键领域的援助以及保障难民和国内流离失所者基本生存活动援助正在减少或已经中断。需要扭转这种趋势，要让捐助者看到减少和平、稳定和安全方面的资金会产生的长期的有害影响。联合国机构应发挥关键作用，提高主要捐助者对这一问题的认识。

133. 特派团注意到，在西非以及其他地方，尽管处理冲突爆发之后的局势需要花费巨额资源，但国际社会不大情愿提供用于实施预防冲突和建设和平措施的资源。

#### 建议

- 捐助者应及时提供充足的资金，支持预防冲突和人道主义援助以及发展方案。
- 应提供足够的资金，以满足人道主义事务工作人员的安全需要。

## 4. 经济发展和区域一体化

### (a) 贫穷的环境

134. 分区域贫穷现象普遍，大约 50% 的人口每日生活费用不足 1 美元。由于马诺河联盟各国的现有危机和其他几个国家的政治动荡，能否制止经济衰退，前景难以预料，此外，分区域约有 50% 的人口不满 15 岁，各国在教育和保健方面的投资极少。高度贫穷使青年人所处危机日益加深，何况失业率很高，青年人参与经济增长和发展的机会逐渐减少。这种恶劣的情况是青年人加入民兵和从事其他非法活动的温床。

135. 几个谈话者指出，近年来城市地区的失业和贫穷程度大幅度上升。例如，过去 10 年期间，在阿比让生活于贫穷线以下的人所占比例从 1% 增至 20%。改善城区穷人状况的前景似乎很暗淡。正规部门创造就业情况无甚进展，非正规部门则接近饱和。协助加快经济增长的方案与减债措施结合，对于扭转这种不利的趋势会起很大的作用。

136. 几个谈话者指出，贪污对分区域的发展产生不利影响。有些谈话者在提到债务问题时指出，前几届政府签订的一些贷款并未用来使该国受益，而现在却要让公民和政府承担责任。据认为，腐败政府官员和其他人曾将大笔款项抽出，转入私人企业和自己的银行账户。这些谈话者谴责在其本国发生的腐败现象，也批评强制要求还债的做法，因为这些债款并未使有关国家受益。

137. 许多民间社会的谈话者认为，过去和现在政府官员的腐败及其教唆者的行为使许多社会经济问题更趋严重，他们认为，在分区域的许多政府内，腐败现象猖獗造成现有的贫穷和发展不足状况。例如，他们指出，私有化方案的推行已经失败，国家资产被转到政府官员及其教唆者手上，他们指责商人不择手段继续协助某些政府和非国家实体剥夺分区域的资源，从中得到的利润并未归入国库。谈话者又认为，政府支出也应用于人民的优先需要。他们呼吁削减军事支出，增加发展支出。

## (b) 经济一体化

138. 特派团认为，应特别注意分区域一体化问题，特别是关于从事一体化工作的分区域机构重新调整以及捐助者采取统一干预措施，对促进一体化的分区域倡议采取全面办法。

139. 关于从事一体化各方面工作的分区域机构集团的重新调整问题，特派团指出，大多数谈话者认为西非经共体可能是一体化的主要中心。西非经共体机构和机制的实力和效率及其能力能否在合理时间内有效地应付一体化的所有艰巨任务，要看这些机构和机制得到多大支持。

140. 按照谈话者的设想，西非经共体在分区域一体化方面起着主导作用，西非经货联盟、西非国家中央银行、萨赫勒抗旱常委会、不侵犯和协防协定、马诸河联盟和其他的这一类集团则充当辅助角色。向特派团提出的论点值得支持，这些论点是：西非经共体应予以加强，使其成为一个主要的组织；同时也应协助其他分区域机构使它们发展成为服务中心，在以西非经共体为首的一体化过程中提供具体的支助服务。例如，在这方面有人提到西非经货联盟和西非国家中央银行在金融和经济一体化问题上，这两个机构比西非经共体更为先进，在向西非经共体提供服务和技术支助这方面可起推动作用。谈话者确认必须在这些方面支持西非经共体，加强其推动一体化的能力。必须支持秘书处本身的能力建设，以及重振和加强处理下列问题的机制：预警和冲突预防、法律、司法和人权、共同货币和经济问题（包括关税结构和自由流动），以及投资于扩大经济空间和市场的基础结构。

141. 与一体化问题有关的第二个问题是协调国际行动者的支助和办法。在这方面，人们普遍同意有必要制订处理各种问题（包括冲突预防和管理）的全面综合办法。例如，几个谈话者认为，消除马诺河联盟国家的危机的任何办法都应采取全盘综合方式，分区域组织可能要充当较为主要的角色。有必要协调这种支助和处理方法，联合国系统与国际捐助者必须更加密切地合作，设计出符合分区域需要的方案。总部和分

区域的体制安排也应支持协作性综合措施为目标，一般采用分区域或地区性处理方法。

142. 几个谈话者对进行中的分区域方案拟订工作表示赞赏，例如美援署、欧洲联盟和包括世界银行和非洲经委会在内的几个联合国机构所作的努力。西非经共体在和平与安全、能源与运输、政策统一和人员与货物自由流动等领域已推行各种机制和倡议，这些机制和倡议正处于不同的执行阶段。他们认为，如果加强这些机制和倡议，一体化过程将会加快。协调对西非经共体各项倡议的支助会加强该组织加快一体化的能力，通过西非经共体的倡议或与之合作，会加强所有伙伴与西非经共体在一个共同构架内的协作。

## 建议

- 战略性干预应强调经济增长和减轻债务负担，以此作为建立有利于经济增长和发展的环境的一项重要手段。在无债环境中加快经济的公平增长才能减少贫穷。
- 社会-经济干预方案尤须特别注意以缓和日益严重的青年人失业危机为目标。
- 国际社会应考虑加强西非经共体在这些领域的的能力，使其能够成为推动分区域一体化的力量。
- 国际社会应支持西非经共体、西非经货联盟和其他分区域机构建立一个以西非经共体为中心的一体化框架。
- 应支助西非经共体秘书处的能力建设，重振和加强处理下列各项问题的机制：预警和冲突预防、法律、司法和人权，共同货币和经济问题（包括关税结构和自由流动），以及投资于扩大经济空间和市场的基础结构。
- 总部和分区域体制安排也应支持协作性综合措施，一般采用的是分区域或地区性处理办法。
- 加强西非经共体加快经济一体化的能力，发展伙伴应支持该组织在下列一般领域的机制和活动：



- 农业发展和粮食安全

工业、科学、技术和能源

环境和自然资源

运输、通讯和旅游

贸易、关税和统计

妇女教育方案，增强妇女在促进和平与发展方面的作用。

## 五. 后续行动

143. 机构间特派团建议将本报告分发给西非经共体、非洲统一组织、世界银行、欧洲联盟以及各主要国际双边伙伴及其他多边伙伴，并作出适当安排，与这些组织和伙伴进一步讨论如何以分区域综合办法处理西非面临的多方面的问题。

144. 在西非成功地推行了分区域综合方法后，应与非统组织和有关非洲分区域组织密切合作，在非洲其他地区探讨分区域综合办法。

## 附件一

### 参加者名单

特派团由主管政治事务助理秘书长易卜拉希马·法尔率领。

### 人道主义事务协调厅

非洲科科长 Nancee Oku Bright, 纽约

### 联合国难民事务高级专员办事处

西非和中非区域主任执行助理 Herve Ludovic de Lys

阿比让驻达喀尔代表 Dillah Doumaye\*

中非和西非区域主任 Abou Moussa, 阿比让\*\*

### 联合国开发计划署

西非司国别方案顾问 Anthony Ohemeng-Boamah, 纽约

### 联合国发展集团办公室

协理主任 Paul Ares, 纽约

### 联合国人权事务高级专员办事处

主任 Bacre Ndiaye, 纽约办事处

### 世界粮食计划署

联络处副处长 Felix Bamezon, 纽约

### 联合国儿童基金会

西非和中非区域副主任 Ndolamb Ngokwey, 阿比让

### 维持和平行动部

联合国塞拉利昂特派团部队副指挥官 Martin Luther Agwai 陆军少将

### 政治事务部

高级政治事务干事 Godwin Jituboh

助理秘书长特别助理 Margaret Vogt

政治事务干事 Kathryn Jones

行政助理 Monique Zabal

**西非国家经济共同体秘书处**

阿布贾法律事务司司长 Roger Lalcupo 先生

**联合国和平与裁军区域中心，洛美**

主任 Ivor Fung

**非洲经济委员会**

西非区域办事处顾问 Solomon Akpata, 尼亚美

---

\* Doumaye 先生参加几内亚比绍的会议。

\*\* Abou Moussa 先生参加巴马科的会议。

---