



秘书长关于西非和萨赫勒区域跨国有组织犯罪和非法贩运毒品问题的报告

一. 引言

1. 2012年2月21日，安全理事会在主席国多哥的主持下举行了非洲和平与安全特别会议，会上讨论了跨国有组织犯罪对西非和萨赫勒区域和平与稳定的影响。在该届会议上，安全理事会通过了一项主席声明(S/PRST/2012/2)，其中表示严重关切有组织犯罪对该区域的社会经济发展、提供人道主义援助及建设和平努力构成的威胁。声明呼吁联合国在全系统范围内采取行动，制止在努力克服武装冲突和不稳定局势的国家出现非法毒品和武器泛滥。

2. 2012年12月10日，安全理事会在主席国摩洛哥的主持下举行了关于萨赫勒局势的高级别会议。会上，安理会成员和其他利益攸关方表示严重关切萨赫勒地区、特别是马里日益恶化的安全局势，强调必须采取连贯一致和全面协调的办法，处理影响到这一多灾多难地区的多层面危机。

3. 本报告是在这一背景下、根据2012年2月21日通过的主席声明(S/PRST/2012/2)提交的。安理会在声明中请我考虑到会员国的意见和最近的实地经验，就安理会如何处理西非和萨赫勒地区包括贩毒在内的跨国有组织犯罪问题提出具体建议。本报告旨在就如何采取有效应对行动提供战略意见，但这些行动应被视为更广泛的包括安全、发展、善政、人权和法治等领域在内的综合和多部门努力的一部分。

4. 过去五年里，为应对西非和萨赫勒地区跨国有组织犯罪和贩毒问题产生的日益严重的影响，国际社会已经采取了重大举措。因此，本报告将介绍有关该区域2008年以来的最新事态发展，评估迄今取得的进展，并就今后的工作提出建议。



二. 局势分析

A. 西非和萨赫勒地区的安全趋势

5. 跨国有组织犯罪、包括毒品贩运，仍是对该区域和平与安全的一个重大威胁。2010年，估计有18吨纯可卡因经过西非转运到欧洲，到达目的地时的流动价值超过10亿美元。这比2007年时的最高值大幅下降，联合国毒品和犯罪问题办公室估计，那一年有将近47吨可卡因从该区域转运过境。

6. 近年来，或许是因为采取了执法行动，向该区域运送毒品的方式有所改变。2003年至2007年，大部分经西非转运的可卡因由哥伦比亚的有组织团伙拥有，主要藏在“母船”上的海运货物中，然后由停在西非海岸的较小船只运上岸。2008年至2010年，发现了一些从委内瑞拉玻利瓦尔共和国飞往西非的私人飞机，包括双涡轮螺旋桨飞机和喷气飞机。2005年至2011年，在从拉丁美洲经西非运往欧洲的海运集装箱中查获了大约5.7吨可卡因，其中2011年就查获2.1吨。也从巴西、特别是圣保罗港和附近的桑托斯港向外运输可卡因，尼日利亚毒贩除通常的空运和邮包之外，也从这两个港口进行海上贩运。

7. 联合国毒品和犯罪问题办公室2012年《世界毒品问题报告》指出，在西非的可卡因消费人数似乎已增至大约110万。西非人为贩运可卡因提供后勤服务，从中取酬；有些人选择就地销售而不是向欧洲走私，因为他们没有进行这种贩运活动所需要的联系和网络，或者害怕向欧洲走私毒品存在风险。联合国毒品和犯罪问题办公室正在评估该区域、特别是青年人中的毒品消费情况，预计明年初将公布结果。

8. 2010年至2013年，在尼日利亚发现了三个甲基苯丙胺实验室，怀疑在科特迪瓦和加纳也有类似实验室。2009年，在几内亚共和国缴获了有关化学前体，2012年在多哥洛美机场查获17.5公斤甲基苯丙胺。近年来，因向东亚贩运甲基苯丙胺而被捕的西非人也急剧增多。2010年，估计有1500个空运人将大约1.5公吨甲基苯丙胺从西非运到东亚，总收入约为9000万美元。由于在哪里有前体，就可以在哪里生产甲基苯丙胺，因而其生产、特别是在不受管辖地区的生产是一个日益令人关切的问题。

9. 最近，主要利用商用飞机经过西非运输的海洛因数量似有增加。2011年总共查获392公斤海洛因。定期发现中等数量的海洛因运经西非，特别是在加纳和尼日利亚。大部分海洛因似乎来自西南亚，包括伊朗伊斯兰共和国和土耳其。与可卡因一样，大部分海洛因似乎是运往欧洲市场，但有些可能被转运到北美或当地市场。

10. 虽然数据有限，但注射毒品使用者中艾滋病毒流行率仍是令人关切的重大问题。在加纳，大约4%的新艾滋病毒感染病例归咎于注射吸毒，而在塞内加尔，注

射毒品使用者中的艾滋病毒感染率为 9.1%。在尼日利亚，2007 年对艾滋病毒传播方式进行的一项分析表明，注射吸毒在新感染病例中占 9.1%；据尼日利亚联邦卫生部长称，注射毒品使用者中的艾滋病毒流行率估计为 5.6%。

11. 在西非销售的药品中，至少 10%是伪造的，这意味着药品内容与包装所示明显不同。2010 年，西非伪药的零售额估计为 1.5 亿美元。伪造抗传染药物的活性成分低于规定含量，使用这种药物不仅对该区域人口的健康产生影响，也会导致抗药性病原体增加，威胁全球公众健康。

12. 最近几年，每年大约有 5 000 名西非妇女被贩运到欧洲卖淫，带来约 2 亿美元的收益。尼日利亚的有组织犯罪团伙继续控制这些网络。该区域的武装冲突导致难民和境内流离失所者人数增加，使贩运人口问题进一步加剧，使妇女更容易遭受这类犯罪。

13. 有迹象表明，从西非经海上偷运到欧洲的人数有所减少。2010 年，发现从海上进入欧洲的身份不正常移徙者不到 16 000 人，是 10 年前发现的 90 000 人的六分之一。2011 年，人口贩运者估计获得了 1 亿美元的收益，而 2010 年为 1.55 亿美元。这一下降趋势归因于欧洲的经济机会减少以及加强了执法。伪造文件行为继续为陆上和空中偷运移徙者提供便利。一个新出现的趋势是，以西非为转运中心将来自亚洲的移徙者运往欧洲或美洲。

14. 2010 年以来，西非的海盗和武装抢劫行为显著增加，该区域成为索马里之外非洲海盗问题最严重的区域。国际海事组织于 2011 年 11 月参加了联合国机构间几内亚湾访问团；该组织报告，在 2012 年头 10 个月，该区域总共发生了 43 起袭击事件，而 2011 年同期的数字为 58 起，2010 年为 45 起。

15. 海盗袭击在该区域并不是新现象，但近来海盗活动转向了新的地区。以前，大多数袭击发生在尼日利亚，主要与尼日尔三角洲的石油冲突有关。但 2011 年，在该国的袭击次数减少，而在邻国贝宁发生的海盗袭击事件有所增多。这一现象对前往贝宁的海运成本产生了影响，而贝宁又是一个依赖港口收入的国家。很多袭击似乎都有尼日利亚的海盗卷入，袭击目标是运输石油产品的船只。与索马里海盗不同，几内亚湾的海盗袭击往往靠近海岸，通常使用小船，袭击目标是靠港船只或运送的货物。这表明这种袭击有投机性。

16. 越来越多的证据表明，跨国有组织犯罪活动破坏了该区域按宪法规定选举产生的政府的稳定和建设和平努力。在极端情况下，破坏了合法组建政府的稳定，因为彼此竞争的各个派别谋求相互取代。可以说在这方面受影响最大的国家是几内亚比绍，通过该国转运可卡因导致了一系列重大的政治和安全事件。

17. 跨国有组织犯罪往往通过腐败而得逞，腐败又破坏了善政和法治。它还往往涉及暴力、政治不稳定和冲突，这阻碍了合法投资者的投资，导致人力资本外流，

从而破坏经济和社会发展。人们也越来越关切非法贩运活动为西非和萨赫勒地区的非国家武装团体提供资助，尽管在这方面的证据有限。

B. 最近的事态发展

18. 国际移民组织(移徙组织)的资料显示,2011年2月至2012年4月,790 000名移徙工人及其家人为逃避国内冲突,穿越利比亚边界进入其他国家。利比亚危机过后,目前的回返人数、包括未登记人数可能比这一数字高得多。邻国也必须应付前战斗人员从利比亚军火库向萨赫勒地区大量偷运武器和弹药的问题,这些人员可能是利比亚正规军成员或者是冲突期间的雇佣兵。因此,人们关切武器可能被卖给在该区域活动的恐怖团体,更担心在萨赫勒-撒哈拉地区会出现新的叛乱活动,因为继穆阿迈尔·卡扎菲政权倒台后,已有大量雇佣兵和战斗人员从利比亚进入尼日尔和马里。失业青年和回返者可能被招募和变得激进,从而使局势更加复杂。

19. 萨赫勒地区的恐怖活动也有所增加,包括2011年期间成立了圣战运动、伊斯兰捍卫者组织和争取西非唯一性与圣战运动。10月,争取西非唯一性与圣战运动声称对萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线控制的阿尔及利亚廷杜夫撒哈拉人难民营3名欧洲援助工作者被绑架事件负责。该运动还对2012年4月位于马里北部加奥区的阿尔及利亚领事馆7名外交官被绑架一事负责,被绑架者包括国防专员和副领事。12月7日,美国国务院将该运动列入美国“指认的全球恐怖分子清单”,并对争取西非唯一性与圣战运动及其领导人采取了一系列制裁措施,包括冻结其在美国持有的资产。

20. 利比亚危机之后,萨赫勒区域的武器扩散极大地助长了该区域的不稳定。虽然目前仍在努力确定具体数量,但估计自利比亚危机开始以来,有10 000至20 000支突击步枪可能从利比亚贩运到马里。2012年3月22日,心怀不满的下级军官推翻了阿马杜·图马尼·杜尔总统,因为他们对总统未能适当装备部队以打击该国北部的叛乱分子而深感愤怒;这些叛乱分子全副武装,包括配有从利比亚武库贩运来的武器。阿扎瓦德民族解放运动在北部发起进攻后不久,即被作战能力更强的极端主义团体击败,其他团体控制了该国北部大面积沙漠地区,使之成为恐怖分子的一个新避风港。

21. 2012年4月,在即将卸任的几内亚比绍总理卡洛斯·戈梅斯与反对派候选人昆巴·亚拉开始总统竞选活动前一天,该国发生了政变。犯罪团体渗入几内亚比绍,使该国的安全局势变得更为复杂。国际情报表明,存在空中、海上和陆地贩运可卡因的现象,但没有被过渡当局或安全部队截获。据认为,每笔交易都涉及贩运几百公斤可卡因。除了非法贩运毒品、小武器和商品外,非法捕捞、非法出口木材和其他资源仍是一个令人关切的重大问题,也是导致民政和军事当局内部争端的根源。这加剧了国内争端,对和平、稳定和发展努力造成不利

影响。2012年5月，该国过渡时期总统曼努埃尔·塞里弗·尼亚马乔表示致力于解决国内的有组织犯罪问题，恢复善政、人权和法治。军事领导人也发表了类似声明。

22. 也有明显迹象表明，在尼日利亚非法偷抢的石油/汽油被萨赫勒地区的犯罪团体途经贝宁和尼日尔向北贩运。博科哈拉姆组织的武装分子越来越多地出现在尼日利亚-喀麦隆边界和乍得湖周边，这也是令人关切的问题。在武装分子同政府的冲突中，博尔诺州五个地方政府的公共服务部门受袭击次数增多，平民伤亡巨大。

三. 国际反应

A. 联合国系统(政策层面)

23. 安全理事会已经认识到，跨国组织犯罪威胁着西非的和平与安全，应该纳入联合国整体安全和发展议程。¹ 因此，安全理事会召开了一些特别会议，讨论其影响，特别是对脆弱和冲突后国家的影响。² 安理会还一直请联合国秘书长把跨国组织犯罪看做冲突分析及预防战略的一个因素，评估安理会在应对跨国威胁其议程上的局势中发挥的作用。

24. 2011年3月，成立了联合国系统打击跨国组织犯罪和毒品贩运工作组，特别是发展一个连贯和多边的方式，减缓其跨国威胁对国家局势的影响。工作组由联合国毒品和犯罪问题办公室和政治事务部共同领导，是一个重要的论坛，让联合国各机构能够协调对会员国的支助，确保应对跨国威胁的工作既务实，又有效。为此，它促进全面和平衡的框架，其重点是预防、能力建设、共同承担责任、区域和区域间合作，以及保护公众健康、人权和法治。

25. 2012年6月26日，禁止药物滥用和非法贩运国际日之际，大会举行了“论毒品和犯罪威胁发展”的主题辩论，其中特别重视毒品和犯罪对扶贫和千年发展目标的影响。辩论结果包括一份总结。总结将分发给2015年在多哈举行的“第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会”，大会重点将是把预防犯罪和刑事司法纳入到联合国更广泛的安全和发展议程。

¹ 见安全理事会第2018(2011)号决议(打击几内亚湾海盗和海上武装抢劫行为)；安全理事会第2017(2011)号决议(萨赫勒地区非法军火武器的扩散)；安全理事会2012年2月21日主席声明(S/PRST/2012/2)(贩毒和跨国组织犯罪对和平与安全的威胁)；安全理事会第2039(2012)号决议，(打击几内亚湾海盗和武装抢劫，贩毒和跨国组织犯罪的威胁)。

² 见2009年7月10日安全理事会主席声明(S/PRST/2009/20)(贩毒和跨国组织犯罪对和平与安全的威胁)；2009年12月8日安全理事会主席声明(S/PRST/2009/32)(打击贩毒和有组织犯罪工作纳入联合国整个冲突周期工作主流)；2010年2月24日安全理事会主席声明(S/PRST/2010/4)(贩毒和有组织犯罪对和平与安全的威胁)。

26. 自 2009 年以来，安理会一直请联合国秘书长把跨国有组织犯罪的影响纳入综合特派团的评估、规划和报告。因此，联合国特别政治特派团和联合国维持和平行动获得授权，越来越多地应对毒品和犯罪问题带来的威胁。在西非，目前有四个国家设有联合国综合特派团，即，联合国科特迪瓦行动、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)、联合国利比里亚特派团和联合国塞拉利昂建设和平综合办事处。这些特派团在各自职权范围内主管的主要专题领域之一，是有组织的犯罪、贩毒和反恐怖主义。

27. 根据安理会第 2065(2012)号决议，2013 年 1 月，我向塞拉利昂部署了一支联合国机构间技术评估团前往，审查联合国塞拉利昂建设和平综合办事处的任务的执行进展，提交一份报告，列出联合国塞拉利昂建设和平综合办事处过渡、缩编和退出战略的详尽建议和时间表。机构间技术评估团发现，联合国塞拉利昂建设和平综合办事处按照其任务规定，发挥了重要作用，支持塞拉利昂政府努力打击跨国有组织犯罪和贩毒。继续支助战略规划和协调努力，消除跨国有组织犯罪，非常重要。联合国塞拉利昂建设和平综合办事处在筹备缩编，因此，应继续在西非海岸倡议方案框架内，向打击跨国有组织犯罪工作队提供技术援助和财政支持。

28. 根据 2012 年 11 月 20 日政策委员会决定 2012/16/四，我向几内亚比绍派遣了联合国机构间特派团，分析该国动荡的关键因素，在 2013 年初之前拟定短期和中期战略，然后在 2013 年 2 月延长联合国几内亚比绍建设和平综合办事处的任期。分析结果认为，2012 年 4 月 12 日军事政变后，几内亚比绍继续面临严重挑战，对军人、有组织犯罪和贩毒及逍遥法外现象的文职管制缺乏。因此，拟定了联合国几内亚工作 5 年计划，列举了 4 个相关领域，包括加强国家能力，打击贩毒和有组织犯罪。根据 2012 年 11 月 20 日政策委员会决定 2012/16/五，我还请联合国毒品和犯罪问题办公室连同政治事务部、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处和联合国西非办事处，分析贩毒和有组织犯罪在几内亚比绍的影响，以及对邻国和区域的影响。根据分析结果，联合国毒品和犯罪问题办公室和政治事务部即将向政策委员会提供最新的贩毒和有组织犯罪情况。2013 年 3 月 18 日至 27 日，联合国还向几内亚比绍派遣技术评估团。技术评估团报告建议联合国在打击跨国有组织犯罪和贩毒方面提供具体援助。

29. 为进一步支持区域内刚刚摆脱暴力冲突的国家建设和平的努力，建设和平委员会议程上的 6 个国家中，有 4 个在西非，即几内亚、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂。建设和平委员会把打击贩毒作为建设和平的优先事项，并一直倡导加强国际支持，提高这些国家的技术专长和机构能力，以持续打击该区域的跨国有组织犯罪。

30. 2010 年 12 月，联合国西非办事处的任务期限再度延长三年，以使本组织能够采用综合方式，与西非国家经济共同体、马诺河联盟和其他区域合作伙伴密切

合作,应对西非和平与安全面临的挑战。同样,联合国中非区域办事处成立于 2011 年,努力与区域行动者一道,帮助在中部非洲防止冲突和巩固和平。2009 年 1 月,中部非洲国家经济共同体举办了第一次中部非洲安全部门改革次区域研讨会,会上强调,有必要加强区域合作,特别是在边境管制方面。

31. 安全部门改革在联合国在西非各综合特派团的任务规定中占突出地位,力求包括冲突后国家的跨国有组织犯罪。2007 年,我成立了机构间安全部门改革工作队,发展和推广联合国关于安全部门改革的综合全面方式。工作队,由维持和平行动部和开发计划署共同主持,负责在全部门做法的基础上,拟定安全部门改革的联合国标准和惯例。2012 年 5 月,工作队推出联合国第一个安全部门改革远景,讨论了安全部门改革在多方面冲突后努力中的作用和贡献,2012 年 12 月,完成了第一套联合国关于安全部门改革的全系统综合技术指导说明。该说明是执行联合国秘书长关于安全部门改革第一份报告(A/62/659-S/2008/39)的一个至关重要的元素,分 6 个关键主题领域,包括促进两性平等的安全部门改革、安全部门民主治理、以及联合国支助国家安全政策和战略决策过程。

32. 在几内亚比绍,2010 年,成立了联合国几内亚比绍建设和平综合办事处和国家工作队组成的成果小组,确保综合治理安全部门改革和法治。这促成了在国防、内部安全和司法改革方面的一系列政策讨论。关于非法贩运毒品和跨国有组织犯罪的问题,已经纳入综合安全部门改革工作,也在采纳的综合战略框架之内。

B. 联合国系统(业务层面)

33. 联合国系统支持发展安全部门能力,解决区域内跨境和跨部门对和平与安全构成的威胁,包括贩毒。为此,联合国系统协助通过联合西非海岸倡议,执行西非经共体“2008-2011 年解决西非日益严重的非法贩运毒品和有组织犯罪问题区域行动计划”。这是 2009 年制定的,正在由联合国毒品和犯罪问题办事处、维持和平行动部、政治事务部/西非办事处和国际刑警组织执行,最初是在 4 个脆弱的冲突后国家,即科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂执行。2011 年 6 月,西非海岸倡议高级别政策委员会同意根据要求,把西非海岸倡议扩展到其他西非国家,首先自几内亚开始,并于 2012 年 4 月派出了一个评估团。西非海岸倡议旨在促进减少西非的非法贩毒和其他犯罪活动,主要是通过建立专门的打击跨国犯罪单位,加强机构间合作,在打击跨国犯罪单位之间的业务和技术层面之间,以及次区域其他执法干预之间,建立沟通和联系。在几内亚比绍,联几建和办和联合国毒品和犯罪问题办事处协助政府总结概括 2011-2014 年打击非法贩运毒品和跨国有组织犯罪国家计划,其中就包括西非海岸倡议。计划已纳入安全部门改革总体工作。

34. 作为联合国系统努力加强该区域海上安全的一个环节,2011 年 11 月,我派遣一个联合国机构间联合评估团,评估几内亚湾的海盗活动。评估团由联合国毒

品和犯罪问题办事处和政治事务部共同领导，建议联合国继续调动资源，加强国家能力，与有关行为者协商，协调几内亚湾海上安全的国际援助。因此，联合国系统与其他国际合作伙伴一道，支持实施评估团的建议，以及安全理事会第2018(2011)号和第2039(2012)号决议。联合国毒品和犯罪问题办事处还支持贝宁政府制定一项国家综合方案，打击国内各地跨国有组织犯罪活动，包括海盗行为。

35. 在评估团之后，联合国系统继续调动区域和国际合作伙伴，根据安全理事会第2039(2012)号决议，发展几内亚湾全面的区域反海盗战略。为此，我的西非和中部非洲特别代表，2012年5月31日在加蓬与西部非洲国家经济共同体委员会主席、中部非洲国家经济共同体秘书长、几内亚湾委员会执行秘书举行了筹备会议，讨论召开几内亚湾打击海盗和海上武装抢劫国家首脑和政府首脑会议。此前，在贝宁召开了中部非洲国家经济共同体和西部非洲国家经济共同体海事安全与保安会议，探讨两个区域经济共同体开展协作的可能性。2012年10月22日和23日，由西部非洲国家经济共同体、中部非洲国家经济共同体和联合国西非办事处于5月31日联合成立的技术工作组和指导委员会，在利伯维尔举行会议，讨论未来的工作。参加会议的还有西部和中部非洲海事组织和美国国务院。2013年3月19日，在贝宁召开部长会议，通过了打击海盗和有组织犯罪的3项文件。文件将提交2013年6月24日和25日在雅温得召开的中非和西非国家元首首脑会议，请其批准。

36. 为应对影响萨赫勒地区日益增长的政治、安全和人道主义薄弱环节，2011年12月，我派遣了一个联合国——非盟联合机构间特派团，评估利比亚危机在萨赫勒地区产生的影响。评估发现了一些令人不安的事态发展。这些事态包括回返者涌入，利比亚军火库中武器的扩散，以及萨赫勒地区各国犯罪和恐怖活动激增。特派团提出一系列建议，重点是给予综合反应，编制预防冲突方案。

37. 评估团访问后，成立了联合国萨赫勒机构间工作队，制定有效和全面的联合国全系统对策，应对影响次区域的多方面威胁。2012年6月18日，通过多方利益攸关方倡议（“萨赫勒地区和西非复原力倡议全球联盟”），发起了复原力伙伴关系，作为更广泛的国际努力的一部分，旨在促进发展该地区的复原力。2012年7月，还拟定了“联合国萨赫勒地区复原力建设行动计划”。

38. 安全理事会第2056(2012)号决议，请秘书长同区域组织协商，包括通过让联合国西非办事处参加，制订和执行一个涉及安全、治理、发展、人权和人道主义事项的联合国萨赫勒地区综合战略。大会第六十七届会议期间，2012年9月26日，举行了萨赫勒高级会议，会上大力支持拟定这项战略。2012年10月9日，意大利罗马诺·普罗迪先生任命为秘书长萨赫勒问题特使，协调联合国系统在该区域的工作。随后，安全理事会第2071(2012)号决议，欢迎秘书长任命萨赫勒问题特使，特使应动员国际社会为萨赫勒做出努力，协调联合国萨赫勒综合战略的执行工作，积极参与确定全面解决马里危机的框架。

39. 根据安全理事会第 2085(2012)号决议, 2013 年 1 月 20 日, 秘书长派出一支由政治事务部领导、联合国多部门参加的先遣队, 协助马里的政治和安全双轨工作。此后, 联合国马里办事处一直致力执行第 2085(2012)号决议。2013 年 4 月 25 日, 安全理事会通过第 2100(2013)号决议, 成立联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)。

40. 联合国毒品和犯罪问题办事处 2010-2014 年西非区域计划支持执行西非经共同体 2008-2011 年区域行动计划。根据西非区域计划, 联合国毒品和犯罪问题办事处协助并支持打击有组织犯罪、非法贩运和恐怖主义; 建立公正和诚信; 改进药物预防和保健; 以及提高认识和促进研究。区域方案在 16 个西非国家执行(贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂和多哥), 并支持广泛的全球、区域和国家举措。

41. 在研究和分析方面, 毒品和犯罪问题办事处在该地区的研究和分析, 开展了若干方案干预措施的基础研究和评估, 最近的一次是 2013 年 2 月 25 日在科特迪瓦进行的“联合国打击跨国有组织犯罪威胁评估”, 这是在联合国系统打击有组织犯罪工作队框架内, 由毒品和犯罪问题办事处和西非经共同体共同进行。评估为突出次区域内与发展相关的主要非法流动和新的挑战, 如几内亚湾的海盗和萨赫勒地区的动荡。

C. 区域平台

42. 自从非盟国家首脑会议 2008 年 1 月通过以来, 联合国毒品和犯罪问题办事处一直支持执行《2007-2012 年非盟药物管制和预防犯罪行动计划》。目前正集中努力, 支持非洲联盟委员会开始执行《2013-2018 年非盟药物管制行动计划》, 计划得到 2012 年 10 月在亚的斯亚贝巴召开的非盟委员会药物管制和预防犯罪第五届部长会议的赞同。

43. 2008 年 10 月, 联合国毒品和犯罪问题办事处和联合国西非办事处, 与欧盟一道, 支持西非国家经济共同体召开部长级会议, 会议通过了《2008-2011 年西非国家经济共同体打击非法贩运毒品、有组织犯罪和毒品滥用普拉亚政治宣言和区域行动计划》, 这两份文件都得到 2009 年 12 月召开的西非经共同体第三十五届国家元首和政府首脑会议的赞同。西非经共同体政治宣言敦促联合国毒品和犯罪问题办事处, 在《西非经共同体区域行动计划》框架内, 加强对区域的技术援助。2013 年 2 月 27 日和 28 日在阿比让召开的西非经共同体国家元首和政府首脑第四十二届常会把《西非经共同体区域行动计划》延长至 2013 年底。

44. 西非经共同体国家元首和政府首脑第四十二届常会还通过了《打击恐怖主义共同立场政治宣言》, 其中包括《打击恐怖主义战略和计划》。战略是一个广泛进程的成果, 此前, 西非经共同体与联合国西非办事处和联合国反恐怖主义委员会执行

局进行了联络。战略强调，区域反恐机制应与联合国反恐战略和其他举措联系起来，防止和消除西非的恐怖主义和相关犯罪活动。³

45. 高级参谋联合作战委员会于 2010 年 4 月，在阿尔及利亚塔曼拉塞特成立，协调阿尔及利亚、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的安全业务。随后，设立了一个联合情报单位，“Unité de fusion et liaison” (UFL)，监控恐怖活动。尼日利亚等邻国逐渐加入这些区域机制。2011 年 9 月，在萨赫勒地区合作伙伴关系、安全与发展问题阿尔及尔会议期间，阿尔及利亚、马里、毛里塔尼亚和尼日尔承诺共同打击恐怖主义的愿景。2012 年 3 月，利比亚政府在的黎波里举办部长级区域边界安全会议，讨论萨赫勒地区面临的共同安全挑战，以及在《区域合作与边境管制的黎波里行动计划》框架下加强区域合作的机遇。

46. 萨赫勒工作组，是作为全球反恐论坛协调委员会的一环成立的，这是美国的一项倡议，由阿尔及利亚和加拿大共同主持，工作组制定了一个工作计划草案，在萨赫勒地区开展反恐国际合作。美国还发起了泛撒哈拉反恐伙伴关系，这是一个多年方案，包括阿尔及利亚、乍得、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼日尔、突尼斯和美国，旨在防止恐怖主义和极端主义在西部和北部非洲扩展。美国非洲司令部向这一方案提供军事支持。设在阿尔及尔的非洲联盟恐怖主义问题研究中心，举办了一些区域培训项目，向各国提供反恐技术援助。

47. 2009 年 12 月，联合国毒品和犯罪问题办事处与西非政府间反洗钱行动组签订了一项谅解备忘录。行动组于 2000 年由西非经共体国家元首和政府首脑成立，负责促进反洗钱和反恐怖主义融资工作在西非的实施。作为西非金融行动任务组的区域机构，行动组的目的是，确保遵守国际反洗钱/反恐融资标准。为此，“谅解备忘录”规定了一个战略框架，加强毒品和犯罪问题办公室在反洗钱/反恐融资领域的技术援助。同样，北非所有国家均加入了中东和北非金融行动任务组。⁴

48. 2011 年 12 月，在马里政府和联合国西非办事处主持下，在巴马科举行了西非区域有罪不罚、司法和人权区域部长级会议，会议还得到联合国系统的支持。会议最后通过“巴马科宣言和关于有罪不罚、司法和人权战略框架”，其中具体建议加强善治和法治，防止冲突。8 项专题建议在“巴马科宣言和战略框架”中得到突出，这包括拟定区域发展战略，在西非经共体主持下，根据 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，促进起诉参与跨国有组织犯罪者。⁵

³ 机制包括“联合国毒品和犯罪问题办公室战略”、西非国家经济共同体打击非洲洗钱活动政府间工作组、联合国反恐怖主义委员会执行局和反恐怖主义执行工作队。

⁴ 乍得是中非区域唯一运作的 Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale 成员国。

⁵ 《联合国条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

D. 国家战略和对策

49. 地处西非和萨赫勒的会员国已采取了若干举措，应对影响到该区域的安全威胁。在国家一级，联合国毒品和犯罪问题办公室正在协助西非经共体成员国制订国家综合方案，以努力将打击毒品和犯罪的斗争纳入它们的发展和安​​全议程之中。为此，该办公室正在支持布基纳法索、佛得角、加纳、多哥等国制订和执行一系列国家综合方案。几内亚比绍和马里的国家综合方案执行已暂停，以待两国宪政秩序的恢复。为贝宁、利比里亚、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚和塞拉利昂制订国家综合方案的工作已经启动，联合国毒品和犯罪问题办公室正在为支持其执行而协助调动资源。

50. 在制订了由欧洲联盟资助的在反腐、刑事司法改革和打击有组织犯罪方面援助政府的一项全面方案后，联合国毒品和犯罪问题办公室在尼日利亚的一揽子工作已大幅度拓展。

51. 2010年11月，布基纳法索警方主导了国际刑警组织支持的串联行动，一举从非法运营的黄金开采场救出100多名怀疑是贩运受害者的儿童。2011年11月，国家部队参加了国际刑警组织主导的大西洋行动，缉获价值150万美元的假冒货物。此前一个月，国际刑警组织协调的眼镜蛇行动缉获了超过10吨假药和逮捕100多人。最近，布基纳法索参加了Cocair行动第三阶段，其间在西非和中非以及巴西25个机场缉获毒品500多公斤，并起获250万欧元。

52. 乍得参加了跨撒哈拉反恐伙伴关系，其中包括旨在增加国家反恐行动和防止边界侵入、人口贩运和非法物品走私的一个军方对军方援助方案。在人口贩运方面，2011年6月，政府与联合国儿童基金会最终确定了一个联合国儿童与武装冲突行动计划，在国家安全部队中停止征募和使用儿童，以期使乍得最终从联合国的赞助儿童兵国家名单上除名。

53. 2011年8月，马里被废黜总统阿马杜·图马尼·杜尔推出了马里北方和平、安全与发展特别方案，从而显示政府有意在北方重掌权力。政府还出台了一系列措施，以使国家安全部门能够应对恐怖主义威胁，尤其是在北方广大的加奥、基达尔和廷巴克图大区。关于反恐的国家立法自2008年7月以来已经到位。

54. 毛里塔尼亚已采取若干步骤在全国打击极端主义，特别是在萨赫勒区域安全局势因利比亚和马里危机恶化之后。目前正在实施全面的国家反恐立法和战略。⁶ 政府还努力新聘了数百名伊玛目在全国清真寺传教，并通过与国家资助的伊斯兰学者和教士的对话争取极端主义囚犯参与，从而揭露激进主义意识形态理由的不

⁶ 反恐国家战略有以下构成部分：(a) 宗教和教义；(b) 文化和学术；(c) 宣传；(d) 政治；(e) 司法、国防和安全。反恐立法于2010年通过。

正当性。毛里塔尼亚已成为在国内外打击伊斯兰马格里布“基地”组织最坚决的国家之一。

55. 2011年10月，尼日尔公布了其以位于萨赫勒-撒哈拉地区8个大区中的6个为对象的恐怖主义、安全和发展问题国家战略。该战略符合2006年联合国《全球反恐战略》和2012年欧洲联盟《萨赫勒安全和发展战略》。

E. 跨大西洋合作

56. 2011年5月，在巴黎召开八国集团关于跨大西洋毒品贩运问题部长级扩大会议期间，22个国家通过了旨在加强跨大西洋合作以应对世界毒品问题的跨大西洋毒品贩运问题政治宣言和行动计划。⁷ 八国集团巴黎部长级扩大会议之后，美国/欧洲联盟在里斯本联合举办了一次跨大西洋专题讨论会，重点讨论了非法网络融合的问题。因此，八国集团扩大会议力争在行动计划框架内加强努力，改进捐助方援助并把其中的参与扩大到了拉丁美洲国家。

57. 在八国集团扩大会议行动计划的框架中，美国国务院国际反毒品和执法事务局、美国海岸警卫队和欧洲联盟欧洲对外行动局于2012年下半年在塞内加尔召集了一次研讨会，弥补西非与海事有关的刑事司法差距。

四. 进展和挑战

58. 在西非海岸倡议方案下设立于塞拉利昂的打击跨国犯罪小组是该方案五国中最先进的，并一直在协助加拿大皇家骑警和英国重大有组织犯罪局进行国内欺诈调查。该小组自2010年开始运作以来，已调查案件269宗。2011年，该小组开展了“沙漠微风行动”，查获大麻128公斤、摧毁大片大麻种植田和逮捕6名嫌犯。以“绿色干草行动一”为代号开展了一次大规模行动，其间查获大麻1.7吨，并发现和摧毁了数个大麻种植园。为在这一方案的基础上再接再厉，对塞拉利昂国家当局予以了援助，以制订全面禁毒立法。

59. 2012年5月进行了评估，以启动西非海岸倡议在科特迪瓦和几内亚的实施。联合国毒品和犯罪问题办公室还为处置在几内亚缉获的3批前体化学品存货提供了所需设备。打击跨国犯罪小组已在利比里亚和几内亚比绍设立。在2012年4月政变之前，设立于几内亚比绍的打击跨国犯罪小组数次缉获尽管数量不多的可卡因，这些可卡因已在联合国毒品和犯罪问题办公室支持下由司法警察予以销毁。不过，由于目前的政治局势，联合国毒品和犯罪问题办公室已暂停了该倡议

⁷ 《八国集团扩大会议关于跨大西洋毒品贩运问题的政治宣言和行动计划》。联合行动的七个领域是：(a) 普及和执行国际公约；(b) 改进情报的收集和分享；(c) 加强海事合作；(d) 改进国际合作法律机制以瞄准和没收犯罪资产；(e) 处理毒品贩运长期破坏稳定的效应；(f) 加强会员国能力；(g) 为打击毒品贩运提供资金。

下的活动，目前在几内亚比绍没有任何存在，以待宪政秩序的恢复。为提高功效，国际刑警组织驻几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂的国家中心局也已得到加强并获得了适当装备。

60. 虽然西非海岸倡议除其他外帮助改进了执法合作和情报收集，但亟需进一步加强交付技术援助和资助，作为一个更大规模可持续性战略的一部分。在这方面，2011 年西非海岸倡议部长级会议还确认需要设立一个支配性的区域项目管理架构，以确保在该倡议内部以及与西非经共体区域其他执法和司法进展一道取得协同增效作用。这些措施将确保该倡议实现其总体目标，同时还要考虑到在脆弱环境中开展行动的挑战和长期改革的必要。

61. 在全球集装箱管制方案下，联合国毒品和犯罪问题办公室和世界海关组织在贝宁、佛得角、加纳、塞内加尔和多哥设立了一批联合港口管制组，管制组已在这些地方取得了一些成果。2011 年，设于多哥洛美港的管制组查获了从巴西启运藏在货运托盘中相当于 192 公斤的可卡因、从印度非法进口的 3.7 公斤曲马多（不受国际管制的一种人工合成类鸦片药）和源自阿拉伯联合酋长国的 6 000 支冒牌香烟。同年，设于加纳特马港的管制组查获 500 箱假冒惠普打印机墨盒、非法眩晕枪和假冒联合利华化妆品。⁸ 2011 年，设于贝宁科托努港的管制组协助在一个运往尼日利亚的集装箱里查获了藏在一批短袖圆领汗衫中的 202 公斤海洛因，并协助查获了在一个从巴西启运的管道阀门集装箱里发现的 405 公斤可卡因。⁹ 设于塞内加尔达喀尔港的管制组帮助查获了 8 700 具伪冒“金星”牌合成假发、10 200 瓶过期药品和一些未经认证的透析设备。¹⁰

62. 在机场通信项目下，联合国毒品和犯罪问题办公室与国际刑警组织和世界海关组织合作，支持在佛得角、马里、塞内加尔和多哥的主要国际机场设立了联合机场拦截工作队，并在这些机场缉获了大量的大麻、可卡因和黄金。为支持扩大这一创新项目，在科特迪瓦、加纳、肯尼亚和尼日利亚执行了评估任务。

63. 地方当局中对非法资金流动的认识仍相对较低。迄今为止，只有佛得角、尼日利亚和塞内加尔报告了对腐败相关犯罪成功定罪和没收犯罪非法所得的情况。此外，法律规定的缺乏、导则及程序的不明确和机构间协调有限的情况继续妨碍着对犯罪所得的有效追回。为应对这些挑战，联合国毒品和犯罪问题办公室打算支持设立一个区域机构间资产追回网络，以促进情报交流。

⁸ 见联合国毒品和犯罪问题办公室-世界海关组织全球集装箱管制方案，2011 年年终报告，第 22 页。

⁹ 同上，第 15 页。

¹⁰ 同上，第 33 页。

64. 在反恐方面，需要为萨赫勒加强刑事司法能力和区域司法平台。然而，尽管在打击资助恐怖主义行为方面交付了大量技术援助，但在执行安全理事会第 1267(1999)号决议¹¹ 和第 1373(2001)号决议¹² 方面，进展却微乎其微。

65. 2012 年，冈比亚政府请求联合国毒品和犯罪问题办公室支持正式销毁 2010 年缉获的 2 吨可卡因。作为回应，执行了一次技术评估任务，包括就制订国家战略打击毒品和犯罪的可能性进行了讨论。在佛得角 2006-2011 年国家综合方案下加强了机构能力，可资证明的是 2011 年 10 月在普拉亚缉获可卡因 1.5 吨。联合国毒品和犯罪问题办公室正支持政府在“一个联合国”方案下制订一项新的国家综合方案。¹³

66. 虽然在减轻影响到西非和萨赫勒的一些威胁方面已取得一些进展，但会员国仍面临着复杂和同时出现的种种挑战。政治不稳定、未解决的国内紧张局势和该区域地域的广袤都妨碍了技术援助和能力建设方案的有效和及时交付。此外，吸收能力有限、资源不足和所有各级显然缺乏协调的情况进一步影响了执行中举措的可持续性。

五. 建议

地处西非和萨赫勒的会员国

67. 以下是在考虑了会员国的意见和最近的实地经验后，就安全理事会可以如何处理西非和萨赫勒区域包括毒品贩运在内的跨国有组织犯罪问题，为地处非洲和萨赫勒的会员国、为国际伙伴和为联合国提出的建议：

(a) 依照西非经共体国家元首和政府首脑机构第 41 届常会的最后公报，支持执行非洲联盟 2013-2017 年药物管制行动计划，并优先延长和执行西非经共同体 2008-2011 年区域行动计划；

(b) 通过各现有平台加强次区域、区域和区域间合作；

(c) 订立国家战略以打击有组织犯罪、非法贩运和恐怖主义，改进对毒品的防范和处理，分配资源支持这些战略的执行，并鼓励打击跨国犯罪小组由国家自主并由地方当局长期维持；

¹¹ 安全理事会第 1267(1999)号决议于 10 月 15 日通过。它设立了一个制裁制度，对无论位于何处与“基地”组织、乌萨马·本·拉丹和(或)塔利班有关联的个人和实体施加制裁。

¹² 安全理事会第 1373(2001)号决议于 9 月 28 日作为反恐措施通过，此前的 2001 年 9 月 11 日发生了对美国实施的袭击。

¹³ 为此在 2011 年期间执行了数项专题评估任务。

(d) 在防止有组织犯罪的所有相关行为体中加强国家机构间合作，加强国家能力，尤其是在刑事司法和执法系统中，同时还要配置合理资源，由民间监督；

(e) 制订和执行措施以保护和协助跨国有组织犯罪的受害者，并减少影响到被贩运者和被偷运移民的具体薄弱环节；

(f) 支持根据相关国际文书实施新的西非经共体反恐战略和执行计划；

(g) 根据 2011 年《关于有罪不罚、正义和人权问题的巴马科宣言》加强努力推进良政和刑事司法，包括打击有罪不罚及腐败并强化对人权的尊重和法治；

(h) 根据安全理事会第 2039(2012) 号决议努力制订和执行一项几内亚湾反海盗全面区域战略；

(i) 在该区域提高公众对有组织犯罪、非法贩运和恐怖主义的影响的认识；

国际合作伙伴：

(j) 继续支持该次区域会员国执行非洲联盟 2013-2017 年毒品管制行动计划和延长后的西非经共体 2008-2011 年区域行动计划等区域行动框架，以及该次区域各国的相关国家计划；

(k) 在支持以该区域为对象的能力建设方案时，增加捐助方对该区域的支持和改善捐助方协调，加强跨大西洋合作并确保采取均衡的办法；

(l) 支持努力把跨国有组织犯罪问题纳入联合国全面安全和发展议程，以确保采取连贯一致和多学科的对策；

(m) 支持参与调查和起诉非法贩运及有组织犯罪相关案件的区域合作机制，包括缉获和没收犯罪资产；

(n) 支持依照相关法规努力有系统地收集、分析和分享与该区域非法贩运及有组织犯罪有关的情报；

(o) 支持民间社会在该区域以下方面发挥作用：处理跨国有组织犯罪、促进正义和诚信以及改进毒品防范和处理，并帮助执行保护证人、受害者和调查人员的方案；

(p) 支持依照安全理事会第 2056(2012) 号决议制订和执行联合国《萨赫勒综合区域战略》；

联合国

(q) 支持西非经共体 2008-2011 年区域行动计划的延长和西非经共体行动计划的执行；

(r) 在联合国系统跨国有组织犯罪问题工作队框架下促进以预防、能力建设、共担责任、区域和区域间合作以及保护人权和法治为核心的一个全面及均衡的框架；

(s) 进一步加强我在西非的所有特别代表以及我的萨赫勒问题特使之间的合作及协调，以消除跨国有组织犯罪及非法毒品贩运对该区域和平与安全的威胁；

(t) 依照安全理事会第 2056(2012)号决议，执行即将确定的联合国《萨赫勒综合区域战略》，从而确保以均衡办法处理治理、安全、人权、发展和人道主义相关问题；

(u) 确保与所有发展伙伴和民间社会密切合作，并对它们予以支持；

(v) 在与相关利益攸关方协商的情况下继续制订和执行战略以在该区域打击不断演变的安全威胁、加强正义和诚信并处理毒品使用中涉及健康方面的问题；

(w) 确定和传播在调查及起诉跨国有组织犯罪相关案件方面的良好做法和经验教训；

(x) 支持旨在加强包括追回犯罪所得在内的打击非法贩运、有组织犯罪和反恐刑事司法方面的区域合作机制；

(y) 支持旨在查明、扣押和处置非法火器和弹药的努力，以期加强国家火器管制制度；

(z) 在联合国系统跨国有组织犯罪问题工作队框架下，加强与建设和平委员会以及与联合国在该区域的各个建设和平行动及政治特派团之间的合作；

(aa) 支持设立西非跨国有组织犯罪问题国际联络小组，以确保持续的高级别政治动员和国际协调；

(bb) 继续监测、分析和分享关于毒品及犯罪相关趋势的情报，以在与相关行为体协商的情况下制订和执行适当的应对措施。

六. 结论

68. 跨国有组织犯罪仍是对西非和萨赫勒和平与安全的一个重大威胁。局势的紧迫性因该区域的政治不稳定性而加剧，2012年几内亚比绍和马里的政变制造的权力真空、利比亚军火库武器的扩散和越来越多显示该区域犯罪团伙与极端主义团体相互勾结便是明证。这就更需要在处理该区域现有和新出现的具有全球影响的跨国威胁时作出更加协调一致的努力。然而，这类问题不能以各自为政的方式处

理。相反，必须对其采取一种综合及多学科的对策，其核心是把跨国有组织犯罪作为一个关键的发展问题予以处理。

69. 因此，我鼓励各会员国通过现有举措加强追求有效的反制措施。现有举措中最值得一提的是联合国毒品和犯罪问题办公室 2012-2014 年西非区域方案，该方案支持执行西非经共体 2008-2011 年区域行动计划，并包括西非海岸倡议方案等重要的机构间举措。我还促请会员国采取一种均衡的办法处理现有的安全挑战，从而在法治框架内以司法能力建设和毒品防范能力建设对执法努力予以配合。不过，鉴于这些措施的成功取决于高级别的政治和体制承诺以及国家和区域的自主，会员国对非洲联盟 2013-2017 年毒品管制行动计划和西非经共体 2008-2011 年区域行动计划的后续计划以及旨在执行这些计划的国家举措予以支持至关重要。

70. 我促请尚未批准和通过与毒品、有组织犯罪、腐败和恐怖主义有关的所有联合国公约的会员国从速批准和通过这些公约，并确保与相关行为体协作有效执行这些公约。此外，鉴于 2011 年利比亚危机后大量武器流入萨赫勒，加上新极端主义团体在该区域的出现，我呼吁各会员国支持执行联合国《全球反恐战略》、联合国《萨赫勒综合区域战略》以及西非经共体新的《反恐战略》及《执行计划》。

71. 有效及务实应对非法毒品贩运及有组织犯罪需要受世界毒品问题影响最严重的三大洲(即南美洲、非洲和欧洲)根据共同和分担责任的原则，在同时减少供应和需求的基础上加强跨大西洋合作。为此，必须调动更多资源以维持在西非和萨赫勒打击毒品和犯罪的斗争。鉴于影响到该区域的挑战的巨大规模和脆弱环境中开展行动的困难，我因此鼓励捐助界对寻求支持的呼吁予以慷慨响应。

72. 最后，联合国承诺根据 2005 年《援助实效问题巴黎宣言》原则和 2008 年《阿克拉行动议程》，加强其同区域行为体的伙伴关系，以通过现有的全系统行动平台输送其努力。这将确保有效的国际协调和就成果相互问责、更好地巩固已取得的成绩和避免重复努力。