



安全理事会

Distr.: General
8 February 2012
Chinese
Original: English

2012 年 2 月 8 日多哥常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函转递安全理事会将于 2012 年 2 月 21 日举行的关于跨国有组织犯罪对西非和萨赫勒地区和平、安全与稳定的影响的公开辩论的概念说明(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

大使

科乔·梅南(签名)



2012 年 2 月 8 日多哥常驻联合国代表给秘书长的信的附件

关于跨国有组织犯罪对西非和萨赫勒地区和平、安全与稳定的影响的概念说明

导言

多哥打算利用其在 2012 年 2 月担任安全理事会主席之际，探讨应付有组织犯罪及相关问题对西非和萨赫勒地区的和平、安全与稳定的影响的方式和方法。为此，多哥代表团将于 2012 年 2 月 21 日召开一次由多哥共和国总统主持的辩论。辩论的目的是采取具体措施，协助西非和萨赫勒地区各国解决它们所面临的各种问题；同时不忘邻国出现的危机对和平、稳定与安全构成的新的威胁。

背景

跨国犯罪从本质上讲，是由各种因素所促成的跨国动态驱动的。若干项研究和报告已经重点指出了西非和萨赫勒地区的有组织犯罪在何种程度上受到其他地区甚至非洲以外各种事件的推波助澜。因此，个人、学者、机构等正确地呼吁采取协调行动，消除这些地区有组织犯罪的现象。

然而，该地区最近出现的一些事件对有组织犯罪的实际影响仍然未知。实际上，各种地理、政治和经济纽带显而易见并具有双重性，因此需要对这些地区的有组织犯罪进行更加整体的分析。首先，西非和萨赫勒地区相互连接，因为萨赫勒地区的一些国家也构成西非的一部分。其次，这些地区不断尖端化的有组织犯罪，颠覆了迄今所制定的针对有组织犯罪的概念和打击手法，以至于有组织犯罪无法再与几内亚湾的海盗行为脱离干系。

海盗行为是否本身已经成为有组织犯罪的问题需要加以研究，以确定各地区海盗如何以及在何种程度上进行活动并相互学习。然而，无可争辩的是，典型的跨国有组织犯罪和海盗行为在武器供应、毒品贩运等一些领域相互交织并互相推波助澜，破坏了这些地区的安全、政治稳定和发展。对组织犯罪概念的这种整体性观念以及对各地区的全面分析，将得以更清楚地看到有关地区各种犯罪之间的相互协同作用，以利于在西非和萨赫勒地区打击有组织犯罪的协调行动。

认识西非和萨赫勒地区的有组织犯罪

安全理事会在过去三年中不断增强对西非和萨赫勒地区贩运毒品、武器、石油、人口、假冒商品和其他物品所构成的潜在安全威胁。毫无疑问，这些威胁显然正在使西非和萨赫勒地区内部的政治紧张关系恶化，破坏了发展和区域稳定，助长了冲突和恐怖主义。

安理会和建设和平委员会一直密切注意几内亚比绍、利比里亚、塞拉利昂境内毒品贩运造成威胁的现实情况。联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国西非办

事处和安全理事会的报告显示，毒品贩运日益同该地区包括私运囤积石油在内的其他形式的贩运活动交织在一起。这些贩运网络则资助了萨赫勒地区的武装激进主义和几内亚湾的海盗行为。

打击西非和萨赫勒地区的有组织犯罪

西非和萨赫勒地区各国正为打击有组织犯罪作出巨大努力。迄今在摧毁这些贩运网络方面取得了一些进展。然而，西非和萨赫勒地区正变成越来越复杂和尖端的犯罪以及激进勾结与手法更新的平台。跨国贩运网络现在似乎根深蒂固，比以往更加危险，同国家和非国家武装行为方建立了联盟。

结果，非洲犯罪市场上出现了露骨的手法更新情况，以至于各国不幸失去了对国内和跨国暴力行为的控制。其他为犯罪提供服务者(武器贩运者、文件伪造者、医药和 DVD 仿冒者、情报员以及提供保护者)的收入与跨大西洋可卡因贸易和该地区其他形式的违法活动交织在一起。

对西非和萨赫勒地区的有组织犯罪的判断

在此关头，根本的问题似乎不是地理问题，而是治理问题，涉及到社会政治和经济参数。

西非和萨赫勒地区为结成政治-犯罪伙伴关系提供了极其有利的社会环境。很多西非国家的创收能力低，金融管制系统脆弱、执法不善且司法机构欠佳、一直容易出现腐败。

此外，西非和萨赫勒地区的贩运网络正在损害各国的主权。换言之，全球非法市场已经形成了全新规模的非法筹资，与通常形成国家创收和提供服务安排构架的当地政治和社会责任无关。

另外，还有为控制贩运收入而进行的暴力竞争，以及支离破碎的安全环境，因为这些收入可用来资助冲突和恐怖行为。在过去 3 年中，一些国家的暴力似乎显示，贩运毒品收入已经为年纪轻、不耐烦的一代军官和社会团体提供了极其诱人的捷径，而他们则感到被剥夺了其在犯罪市场收入中的公平份额。

因此，有组织犯罪正导致西非和萨赫勒地区安全的土崩瓦解，各种风险蔓延到国家间领域。在一些西非国家中，未来安全面貌可能因此会体现为卡特尔之间的暴力，当然会同时出现族裔和宗教宗派主义。而在其他国家，外国贩运组织与当地寡头势力之间的沆瀣一气，可能会提供更好的模板。

西非和萨赫勒地区国家应付有组织犯罪的对策

近年来，很多国家为各地区提供了双边的军事、技术和财政援助。其中若干举措罗列在此，但不是全部。大部分这种支助详述于联合国-非盟机构间特派团于 2012 年 1 月提交给安全理事会的评估团关于利比亚危机对萨赫勒地区的影响

的报告。除了报告中详述的措施外，联合国、非洲联盟和西非国家经济共同体（西非经共体）都采取步骤作出协调安排，以加强其消灭贩运活动的工作。这些步骤即 2008 年 12 月国家元首和政府首脑在阿布贾通过的《西非经共体区域对策行动计划》（于 2011 年 12 月正式结束）、《非洲联盟药物管制和预防犯罪行动计划》（2007-2012 年）以及联合国/西非经共体的《西非海岸倡议》，后者在科特迪瓦、几内亚、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂开展协调性能力建设活动，主要侧重点是建立各国打击跨国犯罪部队。

所有这些努力均未对西非和萨赫勒地区贩运网络的建立造成主要威慑影响。相反，正如先前报告所指出的那样，局势现在可能比执行这些举措之前还要严重。

打击西非和萨赫勒地区有组织犯罪的前进方向

西非和萨赫勒地区各国尽管持续作出努力，在如果没有相当的外部援助，将无法在很短时间内有效地根除贩运网络。显然，“整个区域内的很多官员深感关注的是毒品贸易造成的影响，但常常面对比他们更有权力和人和网络，而后者则有其他优先事项。领导人需要得到公众、本区域内和国际社会的支持”（Stephen Ellis）。

尽管西非和萨赫勒地区各国绝对需要做出努力，但在该地区贩运网络几乎十年的扩张之后，这些举措显然是不够的。制订有效对策的两难处境的一个方面，就是因为该地区各国的体制能力不足，这是世界上最贫困的地区之一。可怕的社会经济状况，加之疲软的全球经济表现以及脆弱的治理安排，使该地区众多人口感到国家对其提供的服务不够。因此，为帮助这些国家克服争斗和促进经济增长及全面安全的任何援助，自然会增强其以非暴力方式解决由此形成的争端的明智之举。因此，正如最近的机构间评估报告显示的那样，国际社会的援助将所有这些争端囊括进狭隘的“安全”词汇中，而不同时采取步骤解决这些更广泛的预防冲突、治理和可持续发展的问题，则这种援助都会带来有效的解决办法。

联合国系统显然可向国际社会提供广泛的专长，帮助其应付西非和萨赫勒地区贩运网络所形成的复杂挑战。若干联合国机构已经在该地区展开针对贩运网络的工作，如联合国西非办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室、国际移徙组织、国际民用航空组织、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国开发计划署。

主要挑战似乎是如何开展战略协调，不仅在联合国内部，而且在其外开展协调。秘书长在联合国西非办事处的代表呼吁在国际努力中实施综合战略指导。负责政治事务副秘书长林恩·帕斯科最近还提出有必要建立单一的机制以加强协调：“要想应对萨赫勒地区的挑战，取得全面和持久成果，就必须制定机制，以协调方式汇聚所有相关国家和主要外部行为体，来讨论问题和制定解决办法”。

这种做法的优势或许是其更大的包容性，因为它将允许联合国同以下相关外部伙伴结盟：世界银行、非洲联盟、西非经共体、国际刑警组织以及外部军事和发展行为体，从而制定特定的方案和行动计划。在对待西非和萨赫勒地区的贩运网络方面也可采取类似的模式，帮助在以下方面调动和协调国际社会的援助：(a) 执法和边界管制；(b) 财政治理；(c) 选举治理；(d) 社会方案规划，如对公共卫生的影响、打击团伙活动、就业举措和青年等方案规划；(e) 提高公众意识和动员民间社会活动。

另一个替代方法可以是探讨联合国如何能够通过国际社会而为扩大对上述地区的调查和司法援助的规模提供便利。最近的机构间评估小组报告，由于没有打击跨国有组织犯罪和恐怖行为的国家协调和联络机制，使该地区各国在充分应付其面对的跨国威胁方面遇到尤其大的难题。秘书长在其最近对大会的“制定议程”的讲话中以及随后对新闻界的讲话中清楚地表示，他打算在第二任期内探讨各种增加联合国对区域和国际司法机制的援助的备选方案。