



经济及社会理事会

Distr.: General
16 December 2014
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十八届会议

2015 年 3 月 9 日至 17 日，维也纳

临时议程项目 7*

世界毒品贩运形势和委员会各附属机构的建议

加强国际合作，加大在西非打击非法药物贩运的力度

执行主任的报告

提要

本报告系根据麻醉药品委员会题为“加强国际合作，加大在西非打击非法药物贩运的力度”的第 56/16 号决议提交，介绍了联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）为执行该决议而采取的步骤。具体而言，委员会在第 56/16 号决议中鼓励西非国家经济共同体（西非经共体）致力于实施《应对西非日益严重的非法药物贩运、有组织犯罪和药物滥用问题的区域行动计划（2008-2015 年）》，并请联合国毒品和犯罪问题办公室通过其西非区域方案（2010-2014 年）加大对西非经共体这方面工作的支持力度。本报告概要介绍了自 2013 年 3 月以来，毒品和犯罪问题办公室为支持执行《西非经共体区域行动计划》而实施的政策以及开展的宣传、筹资、协调、建立伙伴关系和技术合作活动，特别是在打击非法毒品贩运方面，并就未来的道路提出了建议。

* E/CN.7/2015/1。



一. 导言

1. 本报告系根据麻醉药品委员会题为“加强国际合作，加大在西非打击非法药物贩运的力度”的第 56/16 号决议而起草。委员会在该决议中回顾了其 2008 年 3 月 14 日的第 51/18 号决议和 2011 年 3 月 25 日的第 54/14 号决议，前一份决议请会员国和相关国际组织加倍努力向受毒品贩运问题影响最大的西非国家提供支助，后一份决议则关于支助非洲国家努力应对世界毒品问题的措施，同时还回顾了 2012 年 3 月 16 日作为后续行动的第 55/9 号决议。麻醉药品委员会在其第 56/16 号决议中表示，打算继续在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）及国际社会的支持下，本着分担责任的原则，与西非国家经济共同体（西非经共体）及其成员国一道，推进其应对世界毒品问题的工作。
2. 更具体而言，第 56/16 号决议获得通过的背景是西非经共体和非洲联盟领导再次承诺要在解决世界毒品问题中发挥各自的作用。非洲联盟毒品管制部长会议于 2012 年 10 月 8 日至 12 日在亚的斯亚贝巴举行了第五届会议，会上通过了《非洲联盟毒品管制行动计划（2013-2017 年）》。此次部长会议承认了非洲国家在应对世界毒品问题方面取得的进展。西非经共体国家元首和政府首脑机构于 2013 年 2 月 27 日和 28 日在亚穆苏克罗举行了第四十二届常会，在会上重申了对《应对西非日益严重的非法药物贩运、有组织犯罪和药物滥用问题的区域行动计划》的政治承诺，并将其期限延长至 2015 年。¹
3. 通过第 56/16 号决议前不久，在西非经共体国家元首和政府首脑机构第四十二届常会前的西非经共体调解和安全理事会会议期间，西非经共体与毒品和犯罪问题办公室于 2013 年 2 月 25 日在科特迪瓦阿比让联合发布了《西非跨国组织犯罪：威胁评估》。评估的目的是加深对西非跨国组织犯罪的定性和定量认识，从而更好地认清与之作斗争的优先事项和有效工具。此文件强调，可卡因流通仍然是对西非稳定的重大威胁，甲基苯丙胺的生产已成为该区域令人日益关切的问题，而任何可靠的应对办法都需要加强区域和国际合作。
4. 麻醉药品委员会第 56/16 号决议鼓励西非经共体致力于实施《西非经共体区域行动计划》，并请毒品和犯罪问题办公室通过其西非区域方案加大对这些工作的支助。委员会请国际社会，特别是欧洲联盟，本着分担责任的原则，进一步协助实施《西非经共体区域行动计划》及毒品和犯罪问题办公室区域方案，并继续加倍努力减少毒品的非法供应和需求。委员会促请会员国彼此加强合作，并强调有必要加强执法机构间的跨国合作、信息交流和司法协助，特别是在西非。请毒品和犯罪问题办公室继续按请求为西非经共体及其成员国的这方面工作提供技术援助。
5. 麻醉药品委员会第 56/16 号决议还请毒品和犯罪问题办公室执行主任向委员会第五十八届会议报告该决议的执行情况。因此，本报告重点介绍了毒品

¹ 《西非经共体区域行动计划》于 2008 年 12 月 19 日在西非经共体国家元首和政府首脑机构第三十五届常会上获得核准。

和犯罪问题办公室自 2013 年 3 月以来为支持实施《西非经共同体区域行动计划》而开展的各项活动。根据第 56/16 号决议确定的目标，这些活动的重点放在了加强区域和国际合作上，包括通过加强国家当局这方面的能力。在报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室还继续与国家、区域和国际利益相关方协调了各项活动；建立并加强了伙伴关系；并根据 2009 年 3 月 11 日和 12 日麻醉药品委员会第五十二届会议高级别部分通过的且于 2009 年 12 月 18 日获大会第 64/182 号决议通过的《2009 年关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》，提供了毒品贩运和滥用问题的综合应对措施。

二. 西非最近毒品趋势

6. 2013 年 2 月，《西非跨国有组织犯罪：威胁评估》得出结论，虽然通过西非的可卡因流通量似乎已从 2007 年 47 吨的峰值下降到了约 18 吨，但按欧洲批发价计算，这 18 吨价值 12.5 亿美元，为有组织犯罪集团带来了相当可观的收入，远远超过了西非许多国家的国家安全预算。此出版物进一步强调，该区域的甲基苯丙胺生产已成为日益令人关切的一个问题，2011 至 2013 年期间在尼日利亚发现了五个加工点。同时还注意到，经西非过境运往欧洲的海洛因数量明显增加，大多采用了商业航空携毒者运输。在需求方面，毒品贩运在该区域的一个影响是，西非似乎正迎来毒品消费的增长，特别是大麻、可卡因、海洛因和苯丙胺类兴奋剂，这已成了一个公共健康和安全问题。根据《2014 年世界毒品报告》，西非和中非可能有多达 250 万名可卡因吸毒者，大多在西非。

7. 《西非跨国有组织犯罪：威胁评估》发布以后收集的数据表明，该出版物的研究结果仍然基本适用，可卡因贩运仍然是一个令人关切的重要问题。自 2012 年以来，运输的主要方式似乎已经发生了改变，机场的可卡因缉获次数有所增加，而海港的缉获次数出现了减少，前者可能与巴西与西非之间的直接和间接商业航班增加有关。西非自 2013 年 3 月以来的最重大空运可卡因缉获于 2014 年 5 月发生在贝宁科托努机场。四名尼日利亚携毒者携带了 48 公斤可卡因，在从巴西前往尼日利亚的途中被捕。摩洛哥当局也缉获了从拉丁美洲经西非到欧洲的商业航班运输的大量可卡因，特别是 2014 年 3 月，在摩洛哥卡萨布兰卡机场缉获了 75 公斤可卡因。然而，据报告，自 2013 年 3 月以来的海港缉获情况倾向于表明，可卡因贩运者仍然在使用这种运输方式：具体而言，2013 年 12 月在加纳特马港的一个集装箱中缉获了 200 公斤可卡因；2014 年 8 月在贝宁科托努港口缉获了 56 公斤可卡因，也藏在一个集装箱中；以及 2014 年 11 月在一艘小船上缉获了 500 公斤可卡因，此小船来自巴西，拟驶往佛得角圣维森特岛。

8. 在海洛因贩运方面，几内亚湾沿岸国家继续报告国际机场的定期缉获行动，特别是尼日利亚拉各斯和阿克拉的机场。过境毒品主要来自阿拉伯海湾国家、东非和西亚。自 2013 年 3 月以来，西非无海上海洛因缉获，但有 58 公斤海洛因经贝宁运往尼日利亚时在巴基斯坦卡拉奇海港被查获，这印证了以前数据所显示的情况，即贝宁是运往尼日利亚的海洛因过境国。巴基斯坦

联合港口管制组还向毒品和犯罪问题办公室报告了巴基斯坦海港的其他缉获行动，缉获的海洛因均拟运往西非，特别是运往贝宁和加纳。

9. 最后，2013 年 3 月以后收集的数据表明，苯丙胺类兴奋剂的生产和贩运仍然是西非令人关切的问题，该区域国家毒品管制部门向毒品和犯罪问题办公室报告的甲基苯丙胺缉获次数越来越多，还经常逮捕到携带甲基苯丙胺的空运携毒者，特别是在贝宁、加纳、尼日利亚和多哥。2013 年，在西非缉获了大约 1,370 公斤苯丙胺类兴奋剂，较 2012 年同比增长了约 480%，其中 90%以上是在科特迪瓦缉获的。2013 年，科特迪瓦当局在布瓦凯截获了共计 1,250 公斤苯丙胺，这表明该国存在苯丙胺类兴奋剂加工点。如世界海关组织机场通信项目所报告，2014 年 1 月至 8 月期间，在拉各斯国际机场缉获了共计 67 公斤甲基苯丙胺，同时在贝宁科托努机场缉获了 226 公斤来源于中国的麻黄碱。2014 年 10 月，在南非约翰内斯堡国际机场缉获了大约 200 公斤源自贝宁的甲基苯丙胺。

三. 毒品和犯罪问题办公室的政策、宣传和筹资活动

A. 政策支助

10. 毒品和犯罪问题办公室一直在支助西非经共体拟订其新的《区域行动计划》，其中将确定西非 2016 至 2020 年解决毒品贩运、跨国有组织犯罪和吸毒问题的优先事项，因此其本身将构成在该区域执行毒品和犯罪问题办公室任务授权的重要战略框架。2014 年 1 月 28 日至 31 日在贝宁科托努举行的西非经共体成员国部际毒品问题协调委员会第十次会议启动了新《西非经共体区域行动计划》的拟订工作。《区域行动计划》要涵盖的专题领域界定如下：(a) 加强西非经共体的政治承诺，包括由西非经共体成员国划拨充足的国家预算资源；(b) 有效的执法以及打击毒品贩运和有组织犯罪的国家和区域合作；(c) 适当、充分而有效的刑事司法制度；(d) 通过预防吸毒、戒毒治疗和康复，有效而可持续地减少需求；及(e) 有关毒品贩运、有组织犯罪和吸毒的有效而可靠的可持续数据系统。2014 年 7 月 1 日至 3 日，西非经共体专家会议在阿布贾举行。会议期间，毒品和犯罪问题办公室以此为基础参与了新《西非经共体区域行动计划》逻辑框架的起草工作。此外，为了反映最新目标，还在制订新的毒品和犯罪问题办公室 2016-2020 年区域方案。

B. 宣传和筹资

11. 自 2013 年 3 月以来，毒品和犯罪问题办公室为了支持《西非经共体区域行动计划》及毒品和犯罪问题办公室区域方案，开展和参与了多项宣传和筹资活动。

12. 毒品和犯罪问题办公室执行主任会同秘书长特别代表兼联合国西非办事处负责人以及西非经共体委员会主席，共同主持了 2013 年 10 月 28 日在科特迪瓦阿比让举行的关于西非毒品管制和预防犯罪的高级别捐助方圆桌会议。

此次活动为国际社会提供了契机，使其得以重申对《西非经共体区域行动计划》的支持，包括财政支助。

13. 2013 年 12 月 18 日，安全理事会轮值主席国法国组织了一次关于打击西非和萨赫勒区域毒品贩运的会议。会上，毒品和犯罪问题办公室执行主任简要介绍了毒品和犯罪问题办公室在西非的各项活动，并强调了会员国应分担责任，共同解决该区域的毒品贩运、跨国有组织犯罪、腐败、洗钱和恐怖主义问题。那次会议发布了秘书长关于西非和萨赫勒区域跨国有组织犯罪和毒品贩运的报告。²报告系由毒品和犯罪问题办公室与政治事务部根据 2012 年 2 月 21 日通过的《安全理事会主席声明》编写。报告载有关于处理跨国有组织犯罪和毒品贩运问题的详细建议，是涵盖安全、发展、治理、人权和法治的西非综合工作的一部分。

14. 西非海岸倡议是毒品和犯罪问题办公室、政治事务部、联合国西非办事处、维持和平行动部及国际刑事警察组织（刑警组织）的一项联合举措。毒品和犯罪问题办公室为支持这一举措另外开展了特别筹资活动。2014 年 1 月 28 日，毒品和犯罪问题办公室执行主任会同秘书长执行代表兼联合国塞拉利昂建设和平综合办事处负责人致函各会员国，呼吁继续为该国打击跨国有组织犯罪小组提供支助。打击跨国有组织犯罪小组系在西非海岸倡议下成立，得到了国家和国际利益相关方的承认。各方认为在联合国塞拉利昂建设和平综合办事处于 2014 年 3 月 31 日完成使命之后，该小组对确保塞拉利昂进一步和平与安全的至关重要。西非海岸倡议在塞拉利昂的相关性得到广泛认可，另外，2013 年 10 月，在上述圆桌会议上科特迪瓦政治最高层重申了对西非海岸倡议的兴趣，这些给西非海岸倡议营造了有利形势，借此东风，一次高级别捐助方会议于 2014 年 5 月 22 日在纽约召开。这次活动由毒品和犯罪问题办公室与西非海岸倡议其他合作伙伴协调举办，成功地进一步扩大了西非海岸倡议的影响力并动员了新的捐助方。

15. 2014 年 7 月 8 日和 9 日，毒品和犯罪问题办公室执行主任与主管维持和平行动副秘书长对马里进行了一次联合工作访问。鉴于毒品和犯罪问题办公室于 2014 年 6 月重新在马里开展工作，这次访问带来了良机，可借此强调联合国对该国安全的优先考虑，同时确保最高级别的国家当局重申对《西非经共体区域行动计划》的承诺，并加强毒品和犯罪问题办公室与捐助方及合作伙伴的合作。

16. 在区域和国际合作伙伴的支持下，毒品和犯罪问题办公室于 2013 年和 2014 年为西非募集了约 3,100 万美元，在往年基础上显著增加。这一积极趋势的原因在于执行了新的筹资战略，重点放在了综合举措上，覆盖的地理范围十分广泛。尤其是 2013 年 10 月在科特迪瓦阿比让举行的高级别捐助方圆桌会议也采取了这一方法，强调了《西非经共体区域行动计划》、毒品和犯罪问题办公室给《联合国萨赫勒区域综合战略》的投稿、西非海岸倡议和打击海上犯罪的几内亚湾战略。2013 年 3 月以来，对西非的捐助方（包括对全球项目的捐助方）范围有所扩大，现在包括澳大利亚、奥地利、巴西、佛得

² S/2013/359。

角、加拿大、科特迪瓦、丹麦、法国、德国、以色列、意大利、日本、列支敦士登、卢森堡、摩纳哥、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国，以及欧洲联盟、千年发展目标基金、建设和平基金及石油输出国组织国际发展基金。这些资金大部分是为毒品和犯罪问题办公室区域方案的打击有组织犯罪、非法贩运和恐怖主义次级方案（约 2,200 万美元）以及建立公正和诚信次级方案（约 700 万美元）募集的。然而，事实证明更困难的是动员捐助方为加强毒品预防和健康次级方案以及促进认识和研究方案捐款（分别募集了不到 100 万美元）。国家综合方案的情况亦然如此。尼日利亚于 2012 年年底从欧洲联盟获得约 1.2 亿美元，用于资助题为“应对毒品及相关有组织犯罪”的三个大型国家项目。

四. 协调与伙伴关系

A. 与联合国其他机构的合作和协调

17. 在努力支持西非经共体及其成员国解决毒品问题方面，毒品和犯罪问题办公室继续支持加强联合国机构间的协调与合作。自 2013 年 3 月以来，这方面的一个重大发展就是毒品和犯罪问题办公室给《联合国萨赫勒区域综合战略》的投稿。该战略系由安全理事会第 2056 (2012)号决议请秘书长所制定。综合战略涵盖安全、治理与复原力三大支柱，已于 2013 年 6 月 26 日获安全理事会核准。2014 年 5 月，希鲁特·加布雷·塞拉西继罗马诺·普罗迪之后担任了秘书长萨赫勒问题特使，受命协调综合战略的实施。毒品和犯罪问题办公室优先考虑要为联合国全系统的这项工作做出贡献，因为毒品和犯罪问题办公室是综合安全战略工作组的联合组长，而且还是治理工作组的成员。积极参与制定综合战略之后，毒品和犯罪问题办公室打算尽可能有效地参与其实施，并为此进一步拓展了其给《联合国萨赫勒区域综合战略》的投稿，重点放在了刑事司法能力建设上，旨在以综合方式打击非法贩运、有组织犯罪、恐怖主义和腐败。2013 年 6 月 14 日，该文件在瓦加杜古从技术层面上获得了有关国家（阿尔及利亚、布基纳法索、乍得、利比亚、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥和尼日尔）的通过，其政治核准过程正在进行中，几乎所有参与国部长都签署了该文件。

18. 毒品和犯罪问题办公室继续积极参与联合国在西非的其他机构间工作。维持和平行动部与联合国开发计划署联合领导的警察、司法和惩戒机构全球联络点于 2012 年启动，旨在加强联合国的能力，填补冲突后的关键民事职能空缺。毒品和犯罪问题办公室参加了全球联络点 2014 年 1 月 26 日至 2 月 6 日对几内亚的工作访问，重点是司法领域的评估和方案制定工作。毒品和犯罪问题办公室还参加了全球联络点 2014 年 2 月 6 日至 16 日对马里的评估工作访问。此次访问的成果是制定了整个司法部门的一项计划，突出强调了有必要解决有组织犯罪问题并为此调用毒品和犯罪问题办公室专业知识。此外，毒品和犯罪问题办公室仍是机构间安全部门改革工作组的积极成员。该工作组成立于 2007 年，目的是在该领域推广综合、全面而一致的联合国办法。自 2013 年 3 月以来，毒品和犯罪问题办公室参加了该工作组在几内亚、几内亚

比绍和塞拉利昂的工作，主要是有关西非海岸倡议的工作。2014 年 11 月 3 日至 14 日，毒品和犯罪问题办公室参加了对几内亚比的机构间战略评估工作访问，旨在按照安全理事会第 2157 (2014)号决议的要求，全面审查联合国几内亚比绍建设和平综合支助办事处的任务，确保其与新政府提出的优先事项保持一致。战略评估工作访问报告已经定稿，将纳入秘书长将根据安全理事会第 2157 (2014)号决议提交的报告中。

19. 国家一级的机构间协调仍然还是毒品和犯罪问题办公室的一项重要目标，涉及“联合国对西非发展援助框架”的制订和落实、在贝宁、佛得角、科特迪瓦、加纳、几内亚、利比里亚、马里、塞拉利昂和多哥的“一体行动”努力，以及该区域目前的综合办事处和特派团，即联合国科特迪瓦行动、联合国马里多层面综合稳定团、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国利比里亚特派团及联合国塞拉利昂建设和平综合办事处。特别是联合国马里多层面综合稳定团的支助，促进了毒品和犯罪问题办公室重新在马里开展工作。为了确保充分协调并产生协同效应，毒品和犯罪问题办公室的工作人员皆与禁毒和打击跨国组织犯罪的专门工作小组一起驻扎在特派团的警察部门内。以此积极经验为基础，将这些具体目标纳入政治特派团及维持和平行动的任务授权以及将毒品和犯罪问题办公室的专门知识用于这些领域的理念正在逐步获得国际社会的支持，可能会在其他国家得以实现。为了这方面的未来计划，毒品和犯罪问题办公室一直与维持和平行动部保持联系。

20. 此外，毒品和犯罪问题办公室对西非机构间协调的承诺继续通过一些区域和全球联合努力体现在方案和项目层面上，这样的努力包括西非海岸倡议；毒品和犯罪问题办公室和世界海关组织的集装箱管制方案；毒品和犯罪问题办公室、世界海关组织和刑警组织的机场通信项目；以及毒品和犯罪问题办公室与世界卫生组织实施的药物依赖性治疗和护理联合方案。

B. 伙伴关系

21. 毒品和犯罪问题办公室就解决西非毒品问题与广大区域和国际合作伙伴进一步展开了合作。除直接参与《西非经共体区域行动计划》的运作外，毒品和犯罪问题办公室继续推动《2013-2017 年非洲联盟毒品管制行动计划》的实施。该计划提供了在整个非洲大陆解决这些问题的整体政治和战略框架。此外，毒品和犯罪问题办公室推进了非洲联盟有关预反腐败、防止枪支贩运、边境管制和海上安全的战略，以在毒品和犯罪问题办公室—非洲联盟委员会联合项目（2009-2011 年）下已取得的成果为基础谋求发展。此联合项目旨在支持执行以前的《2007-2012 年药物管制和犯罪预防行动计划修订版》。

22. 欧洲联盟是毒品和犯罪问题办公室西非区域方案最重要的捐助方，同时也在国际社会为解决西非毒品问题所开展的宣传、政策和执行工作中发挥着重要作用。毒品和犯罪问题办公室与欧洲联盟之间的伙伴关系在西非仍然十分活跃。分别于 2013 年 10 月 23 日在布鲁塞尔、2014 年 12 月 1 日在维也纳举行的欧洲联盟—毒品和犯罪问题办公室高级官员第九次和第十次年度会议都讨论了在该区域的合作问题。对西非的支助还提上了欧洲联盟理事会轮值

主席国立陶宛于 2013 年 11 月 7 日在维也纳举办的午宴的日程，欧洲联盟所有成员国大使、欧洲联盟派驻联合国维也纳的大使及毒品和犯罪问题办公室执行主任出席了午宴。2014 年 1 月 13 日欧洲联盟萨赫勒特别代表访问了维也纳，与执行主任就对萨赫勒要采取的优先行动富有成效地交换了意见。2014 年 11 月 3 日，执行主任在维也纳与欧盟委员会负责国际合作和发展的新成员重申了毒品和犯罪问题办公室与欧洲联盟之间的合作承诺，包括在西非的合作。最后，毒品和犯罪问题办公室的西非和尼日利亚代表对布鲁塞尔进行了一系列访问，与欧洲联盟对应方就该区域的联合统一支助交换了意见。

23. 如秘书长在其 2013 年 6 月 17 日关于西非和萨赫勒区域跨国有组织犯罪和毒品贩运问题的报告中所建议的那样，毒品和犯罪问题办公室继续在不同层面与民间社会合作，以解决西非的毒品问题。在项目层面，毒品和犯罪问题办公室与当地非政府组织进行了密切合作。特别是 2013 年和 2014 年，在全球性的毒品和犯罪问题办公室青年倡议下，通过向尼日利亚、塞内加尔和塞拉利昂的非政府组织提供小额赠款而支助了四个项目。此青年倡议旨在赋予青年人权利，让其积极参与学校、社区和青年团体防止药物滥用工作。毒品和犯罪问题办公室与联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署联合实施了对吸毒者和监狱人员的艾滋病病毒/艾滋病预防、治疗、护理和支助全球项目。在该项目下，非政府组织积极参与了在尼日利亚的这方面推广工作。在提高认识方面，2014 年 6 月 26 日，正值世界禁毒日之际，毒品和犯罪问题办公室与尼日利亚宗教组织联合组办了一场活动。在宣传和研究方面，2014 年 3 月 19 日，在麻醉药品委员会第五十七届会议期间，国际毒品政策联合会与西非禁毒委员会组织了一场关于西非毒品贩运和消费问题的边会活动，毒品和犯罪问题办公室执行主任参加了这一活动。活动还介绍了《不只是过境：西非毒品、国家和社会》的研究结果。这是西非禁毒委员会于 2014 年 6 月发布的一份报告，其中载有毒品和犯罪问题办公室的文稿。

五. 联合国毒品和犯罪问题办公室支持西非国家经济共同体及其成员国的区域和国家技术合作活动

24. 经与西非经共体、其成员国及其他合作伙伴充分协商而制定的毒品和犯罪问题办公室西非区域方案构成了毒品和犯罪问题办公室在该区域开展的所有活动的战略和规划框架。毒品和犯罪问题办公室西非区域方案立足于四个专题次级方案，结合了区域和国家目标，为解决西非毒品问题提供了一种平衡的综合办法。经与所有利益相关方磋商，新的毒品和犯罪问题办公室 2016-2020 年区域方案正在拟订中，应该会在 2015 年年底之前定稿。新方案将考虑新的《2016-2020 年西非经共体区域行动计划》的优先事项，以及毒品和犯罪问题办公室现行区域方案正在进行的独立评估的结果。

A. 非法毒品贩运及相关有组织犯罪

25. 解决非法毒品贩运及相关有组织犯罪问题是毒品和犯罪问题办公室现行西非区域方案的核心目标，特别是其打击有组织犯罪、非法贩运和恐怖主义

次级方案，以及建立公正和诚信次级方案的核心目标。建立公正和诚信次级方案的重点是支持促进刑事事项国际合作。2012 年，毒品和犯罪问题办公室应秘书长要求与联合国其他机构联合制定了《联合国萨赫勒区域综合战略》，并得到了一个机会，得以指定并调整其在该区域的优先事项。毒品和犯罪问题办公室起草了部分《综合战略》，其中支持在萨赫勒区域开发方便、高效的问责制刑事司法系统，以多学科的综合办法打击非法贩运、有组织犯罪、恐怖主义和腐败。包括毒品和犯罪问题办公室报告在内的诸多研究报告都强调了萨赫勒区域恐怖主义、毒品贩运和有组织犯罪之间的密切联系。此文稿除了允许根据萨赫勒风云变幻的安全形势调整毒品和犯罪问题办公室的优先事项外，还认识到有必要将西非和北非国家凝聚到一个共同框架下，从而实施区域间应对措施。毒品和犯罪问题办公室文稿拟订的活动重点在于布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔，但也涉及周边国家，特别是阿尔及利亚、利比亚和摩洛哥。此文稿已成为毒品和犯罪问题办公室在西非的旗舰举措，使毒品和犯罪问题办公室得到了承认，被国家和国际合作伙伴视为该区域的重要一员，从而获得了捐助方的进一步支助，并为其在该区域的综合活动注入了动力。

1. 建立和加强区域合作框架

26. 毒品和犯罪问题办公室支持西非经共体及其成员国解决西非非法毒品贩运及相关有组织犯罪问题的主要优先事项是加强区域和国际合作。为了建立和加强专门的区域合作框架，自 2013 年 3 月起采取了一些具体的重大步骤。

27. 在毒品和犯罪问题办公室的支持下，西非中央主管部门和检察官打击有组织犯罪网络于 2013 年 5 月在科特迪瓦阿比让启动。该网络旨在加强负责起草和接收有关严重有组织犯罪的司法协助和引渡请求的中央当局的能力。西非经共体所有成员国都加入了该网络。该网络还与西非经共体共同体法院和非洲检察官协会等相关区域实体进行协调，一年举行两次会议，让各成员可以分享经验、最佳做法以及有关国家法律制度的资料。该网络还提供司法合作实务培训。2013 年 5 月 28 日至 30 日在科特迪瓦阿比让、2013 年 11 月 12 日至 14 日在普拉亚以及 2014 年 5 月 27 日至 29 日在瓦加杜古召开了区域会议。该网络已产生了实实在在的成果，促进了成员国在具体跨国有组织犯罪案件上的合作，同时使各国得以阐明其援助需求。

28. 2010 年 6 月在毒品和犯罪问题办公室支持下创建的萨赫勒国家区域司法平台由布基纳法索、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔的国家联络点组成。³该平台继续开展活动，以便在打击有组织犯罪和预防恐怖主义中，为分区域内的引渡和司法协助提供便利。2013 年 3 月以后，分别于 2013 年 10 月 28 日至 30 日在努瓦克肖特、2014 年 11 月 17 日至 20 日在巴马科召开了年度全体会议。就像西非中央主管部门和检察官打击有组织犯罪网络一样，该平台已成功地动员了萨赫勒区域各个国家并帮其进行了分区域合作领域的能力建设。

³ 塞内加尔于 2014 年 11 月加入了萨赫勒国家区域司法平台。乍得是该平台的观察员。

29. 在毒品和犯罪问题办公室的支持下，设立西非资产追回问题机构间网络的工作于 2014 年 3 月 24 日至 28 日在塞内加尔萨莱举办的区域讲习班期间获得批准，并于 2014 年 11 月 24 日至 26 日在阿克拉召开的该网络第二次会议上正式启动。该网络吸取了卡姆登资产追回机构间网络和南部非洲资产追回问题机构间网络的经验，通过指定的联络点向其成员提供咨询和指导，支持资产没收培训，鼓励交流最佳做法，并为业务合作请求提供便利。该网络的另一个目的是发展联络点之间的非正式关系，从而促进资产追回领域的国际合作。

2. 加强区域和国际合作方面的国家能力

30. 毒品和犯罪问题办公室继续在一系列相互关联的项目下，支持加强西非广大区域和国家执法和刑事司法机构的区域和国际合作能力。

31. 根据毒品和犯罪问题办公室提供给《联合国萨赫勒区域综合战略》的文稿开展的第一批活动是需求评估工作访问以及与各政府建立工作层面的关系。按照文稿采用的多学科方法，毒品和犯罪问题办公室也开始在预防恐怖主义、打击枪支贩运、边境管制和刑事司法及法医服务方面向萨赫勒区域各国及其周边国家提供支助。

32. 自 2013 年 3 月以来，西非海岸倡议实现了重大战略发展，业务成效斐然，在区域层面引起了重视。截至 2013 年，在几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂的不同国家项目下都提供了援助。2013 年 10 月 29 日，西非海岸倡议高级别政策委员会采取了一项新的区域办法；除了在各受益国设立并运营打击跨国犯罪小组，西非海岸倡议还强调了执法机构间区域合作的重要性。自 2013 年以来，西非海岸倡议还延伸到了科特迪瓦。打击跨国犯罪小组现已在利比里亚和塞拉利昂全面展开了运作，并在两国之间实施了诸多协调和信息交流举措，在逮捕、定罪和毒品缉获方面已取得了非常显著的成果，包括联合行动的成果。例如，2014 年 3 月，一次国际行动缉获了超过 17 吨大麻脂，而塞拉利昂打击跨国犯罪小组在此行动中发挥了重要作用。在联合国塞拉利昂建设和平综合办事处关闭之后的过渡期间，塞拉利昂打击跨国犯罪小组发挥的关键作用得到了国家和国际合作伙伴的广泛认可，办事处负责人在 2014 年 3 月 5 日的闭幕典礼上特别予以了强调。由于西非爆发埃博拉疫情，加强利比里亚和塞拉利昂打击跨国犯罪小组已颇具挑战性，西非海岸倡议合作伙伴都希望能尽快恢复这两个小组。自科特迪瓦政府 2013 年 10 月呼吁本国立即执行西非海岸倡议以来，该国已取得了显著进展。在西非海岸倡议合作伙伴的支持下，科特迪瓦于 2014 年 11 月 5 日通过了设立打击跨国犯罪小组的法令。在几内亚比绍，自 2012 年政变以来，政治和安全局势都陷入了困境，倡议在该国的执行也因此受到了限制。2014 年 5 月和 6 月举行的大选和总统选举后，西非海岸倡议合作伙伴一直与几内亚比绍新的当局保持接触，以期推进此项目。具体而言，毒品和犯罪问题办公室应总理和议长之邀请，于 2014 年 11 月 24 日至 27 日会见了议员和政府成员，重新启动了与该国在打击贩运及预防腐败和恐怖主义等领域的合作。在几内亚，尽管国家当局在多个场合承诺了要打击有组织犯罪，包括在 2014 年 1 月毒品和犯罪问题办公室区

域代表与几内亚总统的会晤中，但事实证明，由于缺乏资金，而且最近又爆发了埃博拉疫情，该国难以启动执行西非海岸倡议。

33. 毒品和犯罪问题办公室在国际合作伙伴的支持下，继续在边境管制领域向西非经共体及其成员国提供支助，特别是通过集装箱管制方案和机场通信项目提供支助。通过集装箱管制方案，在贝宁、佛得角、加纳、塞内加尔和多哥设立了多机构联合港口管制组，毒品缉获成果日益增加。特别是自集装箱管制方案全面启动以来，在西非共缉获了一吨可卡因。机场通信项目旨在建设非洲、拉丁美洲和加勒比地区选定国际机场的缉毒能力。该项目设立了机场截获行动联合工作队，为其接入了国际执法数据库和通信网络，使之能实时交流业务信息，以便拦截非法货运。目前设有机场截获行动联合工作队的国家有贝宁、佛得角、科特迪瓦、多米尼加共和国、冈比亚、加纳、马里、尼日利亚、塞内加尔和多哥。2015 年年初将在喀麦隆、几内亚比绍、牙买加、尼日尔和巴拿马设立机场截获行动联合工作队。2011 至 2014 年，向 461 名官员提供了机场通信项目培训，在缉获方面卓有成效：454 公斤可卡因、276 公斤大麻、59 公斤海洛因、181 公斤甲基苯丙胺和 1,396 公斤假药。共计缉获 196 次，逮捕 228 次。世界海关组织、毒品和犯罪问题办公室及刑警组织于 2013 年 9 月至 11 月期间联合组织了“行动 COCAIR 四”，见证了来自 27 个国家的机场截获行动联合工作队与其他执法机构的合作，成果显著：行动 98 次，共缉获 1,724 公斤非法药物。

34. 毒品和犯罪问题办公室继续通过打击洗钱、犯罪所得和资助恐怖主义行为全球方案，向西非经共体各成员国提供技术援助。2013 年和 2014 年，除设立西非资产追回问题机构间网络外，还在该区域开展了一些提升认识活动和培训活动，完成了一份有关西非犯罪所得的扣押、没收和管理的报告，该报告构成了上述 2014 年 3 月在塞内加尔萨莱组办的区域讲习班的基础。此外，通过世界银行与毒品和犯罪问题办公室联合启动的追回被盗资产举措，为塞内加尔提供了特别援助，加强了其开展资产追回工作的能力。

3. 支持制定和实施国家战略

35. 毒品和犯罪问题办公室西非区域方案的设计既涵盖了次级方案所载的区域目标，又包括考虑了各国具体国情的国家综合方案，同时还为该区域方案的次级方案设定了基本元素。国家综合方案系政府发展框架，其拟订得到了毒品和犯罪问题办公室以参与式方法提供的支助，其内容围绕毒品和犯罪问题办公室区域方案所涵盖的所有专题领域。虽然事实表明，对毒品和犯罪问题办公室区域方案涵盖的所有国家而言，制定国家综合方案都颇具挑战性，这主要因为捐助方都优先考虑支助区域活动，但毒品和犯罪问题办公室还是成功地帮助众多西非国家制定并实施了打击跨国有组织犯罪的国家战略。尼日利亚在拟订国家毒品管制战略方面得到了支助。布基纳法索、佛得角、加纳、马里和多哥均已通过了国家综合方案，而贝宁在完成其国家综合方案方面取得了良好进展。

36. 马里于 2010 年 2 月通过了国家综合方案。2012 年，马里发生了冲突，国家综合方案被搁置。但在此之前，该国已得到了毒品和犯罪问题办公室的一系列广泛支助，所涉领域包括边境管制、预防恐怖主义、反洗钱以及打击资助恐怖主义行为、法医学、打击人口贩运和减少毒品需求等。根据毒品和犯罪问题办公室投给《联合国萨赫勒区域综合战略》的文稿，并在联合国马里多层面综合稳定团的政治和后勤支持下，毒品和犯罪问题办公室于 2014 年 6 月重新直接在该国开展工作。一名执法和刑事司法专家已开始向马里政府提供支助，支持其调整打击恐怖主义、跨国组织犯罪和毒品贩运所涉的安全服务。毒品和犯罪问题办公室还开始为执法机构高级管理人员提供指导，并支持犯罪现场调查及法医学方面的能力建设。

37. 毒品和犯罪问题办公室在 2011 年和 2012 年启动的专门项目下分别支持多哥和佛得角实施了国家综合方案。自 2013 年 3 月以来，佛得角已针对内政部制定了廉政计划，并对刑事司法系统从业人员和执法人员进行了培训，内容涉及反洗钱和打击资助恐怖主义行为、社区治安、刑事侦查管理、法医学以及对贩运人口案件的起诉和调查。虽然毒品和犯罪问题办公室在多哥国家综合方案下的初步工作的重点是加强反洗钱和打击资助恐怖主义行为的国家能力，但自 2012 年以来，各项活动主要围绕减少毒品需求。

38. 在欧洲联盟的财政支助下，毒品和犯罪问题办公室区域方案正在尼日利亚实施多个国家项目。除有关预防腐败、打击贩运人口和偷运移民的特定项目以及促进司法部门之外，毒品和犯罪问题办公室还实施了一个综合项目，旨在支持尼日利亚打击毒品生产、贩运和使用以及遏制有组织犯罪的努力。在这一项目下，毒品和犯罪问题办公室协助尼日利亚毒品管制部际委员会制定了“2015-2019 年国家毒品管制总计划”，为参与遏制毒品供应、减少毒品需求活动的所有各方提供了路线图。在该项目下，还对尼日利亚国家禁毒执法机构进行了机构评估。此评估构成了基础，在此基础上实施了一项为期 12 个月、旨在促进积极利用情报的方案，开展了针对执法人员的大规模培训。

B. 吸毒预防及戒毒治疗和康复

39. 过去几年间，吸毒已成为西非日益受到关注的一个问题。随着整个地区可卡因贩运的增长，当地街道上有了非法毒品供应，已经形成了新的消费市场，而且正在扩张。这些趋势证明了综合办法对毒品问题的适用性。如《2009 年关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》所倡导，这种方法旨在并行解决供需两方面的问题。在这一背景下，毒品和犯罪问题办公室区域方案将其四个次级方案之一专门用于加强毒品预防和健康，而所有的国家综合方案和国家战略也都保留了这种综合办法，纳入了减少毒品需求的重要内容。毒品和犯罪问题办公室在对佛得角、尼日利亚和多哥的国家项目下以及如下几个全球项目下就此向西非提供了支助：“治疗药物依赖性及其对健康造成的后果”（*Treatnet* 第二期）、“毒品和犯罪问题办公室—世卫组织药物依赖治疗和护理联合方案”、“对吸毒者和监狱人员的艾滋病毒/艾滋病预防、治疗、护理和支助”以及“对处境危险儿童和青少年预防非法吸毒并治疗吸毒疾患”。

40. 2013 年，在 Treatnet 第二期，快速评估了西非所有国家的吸毒状况以及预防和治疗措施。这些评价凸显了该区域既缺乏吸毒方面的可靠数据，又缺乏循证戒毒治疗和护理服务的问题。进一步研究结果表明，虽然大麻产生的治疗需求最高，但众多患者都是在已经患上严重吸毒疾患后才寻求治疗或被送往医院（主要是精神病医院）。这些研究结果表明，该区域需要更方便的治疗服务，而且需要将筛选、评估和短期干预纳入健康和社会保健系统主流。

41. 自 2012 年 11 月以来，多哥国家综合方案的重点就放在了戒毒治疗和预防吸毒上，在学校系统预防吸毒以及药物依赖者的治疗和康复等领域开展了多项活动。2013 年 2 月，在洛美大学设立了一个国家癖嗜学参考中心和一个戒毒治疗单位。还为在多哥中部保健机构开发治疗服务提供了支助。2013 年 8 月，在国家禁毒委员会的合作下，对全国的戒毒治疗服务进行了评估。为了在洛美提高青年人对吸毒风险的认识，于 2013 年 10 月对 65 名教师进行了培训，内容关于吸毒的健康后果以及在学校环境中预防吸毒成瘾。2013 年 3 月，还向多哥保健专业人员提供了关于循证戒毒治疗和护理方法的培训师培训课程。

42. 尼日利亚“2015-2019 年国家毒品管制总计划”全面纳入了吸毒预防及戒毒治疗和康复，作为解决毒品问题的更广泛战略的一部分。支助包括对戒毒康复示范中心和区域戒毒培训中心的能力建设活动，对国家禁毒执法机构所有戒毒咨询中心的评估，对该机构咨询师的培训以及对尼日利亚监狱提供的戒毒康复服务的评价和加强。支助还包括制定了一项为从事吸毒预防及戒毒治疗和护理的民间社会组织提供直接支助的战略，建立了一个改进戒毒治疗日常数据收集和案例报告的系统，并拟定了社区、学校和家庭预防吸毒的循证试验战略。毒品和犯罪问题办公室全球项目“对吸毒者和监狱人员的艾滋病病毒/艾滋病预防、治疗、护理和支助”也在尼日利亚开展了一些活动，主要涉及法律和政策审查领域，与民间社会进行了接触，为执法机构提供了培训。

43. 根据佛得角国家综合方案设定的目标，设立了一个全国协调小组，并于 2013 年 9 月 30 日启动了有关活动。毒品和犯罪问题办公室为拟订国家毒品管制协调委员会新章程草案提供了支助，并且经与政府协调界定了戒毒治疗和护理领域要优先开展的活动。2013 年 4 月和 6 月分别面向公众推出了两项初步调查，一项关于一般人群中精神活性物质的流行率，另一项关于中学校园使用精神活性物质的流行率。2013 年 1 月，毒品和犯罪问题办公室与国家禁毒机构一起在普拉亚容易受影响的社区设立了一站式试验中心。自 2013 年 10 月以来，已向大约 300 名参与者（社区组织和监狱工作人员、监狱囚犯和保健专业人员）提供了有关戒毒治疗和重返社会的培训。2013 年和 2014 年，为了纪念世界禁毒日，经与佛得角政府密切协调，在利比里亚和塞拉利昂组织了多项提高认识的活动，如反对毒品游行、公开演讲和辩论、文化方案及散发宣传资料等。

44. 在科特迪瓦，为实施科特迪瓦阿比让公共健康研究所一个关于筛选、评估、短期干预、门诊治疗和转诊的方案提供了援助。方案面向极度贫困人口免费或仅收取低廉的费用。2014 年 8 月，还向科特迪瓦保健专业人员提供了关于循证戒毒治疗和护理方法的培训师培训课程。毒品和犯罪问题办公室及

世卫组织还一直支持起草有关治疗的法律，作为刑事制裁的替代办法，面向受吸毒疾患影响而犯下非暴力罪行者。

45. 在塞内加尔设立了一个国家毒品观察站，用于收集毒品需求和治疗需要方面的数据，并建立了第一所专门治疗海洛因上瘾的戒毒中心。为了支持戒毒治疗和护理方面的能力建设，对包括医生、精神科医生、护士、药剂师以及政府服务和非政府组织的社会工作者在内的 40 多名保健专业人员进行了培训，以便他们能为其同事提供有关循证戒毒治疗和护理方法的培训。

46. 该区域其他国家也在吸毒预防及戒毒治疗和康复领域获得了支助。具体而言，贝宁的医疗人员也参加了上述 2013 年 3 月在多哥举办的培训师培训课程，同时还为贝宁科托努及该国两个省份开发戒毒治疗服务提供了支助。在利比里亚，开始向少女提供戒毒治疗服务，如筛选和评估、实施社会心理治疗方案，以及门诊、住宿和后续服务。

C. 研究

47. 出版物《西非跨国有组织犯罪：威胁评估》推动了毒品和犯罪问题办公室西非区域方案“促进认识和研究”次级方案的实施。而且，还有一些持续开展的活动范围更加广泛，包括针对《世界毒品报告》等年度全球报告的活动。作为其中的一部分，毒品和犯罪问题办公室正对西非展开研究、统计活动和调查。除此之外，自 2013 年 4 月开始还在西非实施了一个特殊研究项目，由达喀尔一名专门的研究干事负责。此项目旨在研究该区域毒品、犯罪和吸毒的趋势、新威胁和影响，增强西非国家研究和分析该区域毒品和犯罪问题的能力。

48. 毒品和犯罪问题办公室为了 2014 年 5 月发布题为《全球合成药物评价：苯丙胺类兴奋剂和新型精神活性物质》的报告，在该项目下展开了有关西非苯丙胺类兴奋剂情况的研究。有一篇报告关于阿片剂贩运的南方路线，为编写报告开展的研究也重点关注了西非联络点。2013 年 9 月在尼日利亚、2013 年 10 月在多哥和贝宁以及 2013 年 12 月在加纳开展了外地工作，另外完成了若干国别研究项目，特别是针对几内亚毒品贩运问题和马里有组织犯罪问题的项目。

49. 为了加强西非各国收集和分析数据的能力，毒品和犯罪问题办公室 2013 年 3 月和 8 月在几内亚、2013 年 8 月和 9 月在塞内加尔、2013 年 8 月在塞拉利昂以及 2013 年 11 月在利比里亚组办了培训讲习班。毒品和犯罪问题办公室还通过建立毒品缉获标准矩阵，协助科特迪瓦、加纳、几内亚和马里的有关国家机构提高了其对联合国关于犯罪趋势和刑事司法系统运作情况的调查以及年度报告调查表的参与质量和比率。其结果是，2014 年，有 17 个西非和中非国家向毒品和犯罪问题办公室提交了关于缉获毒品和逮捕贩运者的数据，打破了历史纪录。

六. 建议

50. 麻醉药品委员会不妨考虑：

(a) 承认在实施《应对西非日益严重的非法药物贩运、有组织犯罪和药物滥用问题的区域行动计划（2008-2015 年）》中，特别是通过毒品和犯罪问题办公室西非区域方案，取得的进展；

(b) 促请会员国确保为西非经共体及毒品和犯罪问题办公室的这一工作提供进一步支助，包括财政支助；

(c) 促请会员国加倍努力，在各个层面上解决非法毒品贩运和有组织犯罪问题，同时本着共同分担责任的原则，支持区域间合作，应对世界毒品问题；

(d) 促请会员国根据《西非经共体区域行动计划》，确保为毒品和犯罪问题方面的国家战略划拨充足的国家预算；

(e) 促请会员国不仅加入有关国际公约，而且还要采取适当措施，落实这些文书所载的规定；

(f) 提请会员国注意，必须确保国际、区域和双边协调，以期提高应对毒品问题的有效性；

(g) 请毒品和犯罪问题办公室制定新的西非区域方案，充分考虑新《西非经共体区域行动计划》所列经修订的优先事项，坚持毒品和犯罪问题办公室 2010-2014 年西非区域方案采取的国际多学科综合办法；

(h) 促请会员国根据《2009 年关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》，加大力度支持该区域预防和治疗吸毒及艾滋病病毒/艾滋病，作为应对毒品问题的更广泛工作的一部分；

(i) 承认会员国、区域和分区域组织、民间社会和其他利益相关者在应对毒品贩运问题方面做出的重要集体努力和贡献。