



大会 安全理事会

Distr.: General
16 November 2010
Chinese
Original: English

建设和平委员会

第四届会议

利比里亚组合

2010 年 10 月 29 日

关于利比里亚建设和平的共同承诺声明

一. 背景

1. 2010 年 5 月 27 日利比里亚政府致函秘书长，请求将利比里亚列入建设和平委员会议程。秘书长在 2010 年 6 月 14 日的信中将该请求转递给安全理事会。2010 年 7 月 19 日，安全理事会主席致信建设和平委员会主席，表示支持将利比里亚政府的请求列入委员会议程。安全理事会还请委员会与利比里亚政府密切协商后，就帮助加快实现联合国利比里亚特派团(联利特派团)在下列方面提出的主要基准所需的各项要求提出咨询意见和建议：加强法治；支持安全部门改革；支持民族和解。
2. 建设和平委员会组织委员会于 2010 年 9 月 16 日决定将利比里亚列入议程，并选举约旦哈希姆王国常驻联合国代表扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因亲王担任该国别组合主席。
3. 在设立利比里亚国别组合之前，建设和平委员会的一个代表团于 2010 年 8 月 16 至 27 日访问了利比里亚。代表团与利比里亚政府、联利特派团、联合国国家工作队和该国的其他利益攸关方协商后，确定了利比里亚巩固和平的主要风险和不足之处，并对建设和平委员会如何支持利比里亚政府着手处理建设和平的优先事项提出了建议。这一评价考虑了现有国家战略以及为支持这些战略而正在提供的国际援助。
4. 本共同承诺声明第二节指明了建设和平的重要优先事项，第三节阐明了建设和平委员会与利比里亚政府的承诺。为具体说明利比里亚建设和平工作所面临的



挑战，第二节概述了较广泛的需求，而第三节则将这些需求排出优先次序，并列出了利比里亚政府和建设和平委员会确实有可能实现的承诺。本声明是一个具有灵活性的文书，利比里亚政府和建设和平委员会可根据国家建设和平努力的新情况共同对其进行调整。每隔 9 个月，将定期审查所作出的关于实现各项目标的承诺，以监测进展并视需要修正声明。本文书受益于并借鉴了建设和平委员会代表团的结论以及利比里亚组合的看法。本文书与利比里亚国家战略构想，即减贫战略一致，并有助于为可能接替该战略的“远景 2030：利比里亚崛起”奠定基础。利比里亚政府和建设和平委员会之间的协作基础将是国家自主权和领导权；结成国际伙伴关系；支持国家努力；共同负责。

5. 为确保建设和平委员会与建设和平基金的工作相辅相成，将参照本声明制定利比里亚优先计划。建设和平基金将依据该优先计划采取干预行动。利比里亚政府将在联合指导委员会和联合国建设和平支助办公室支助下，并经与本国利益攸关方协商，指导优先计划的制定工作。该优先计划可明确列出超越建设和平基金范围的其他需求，为建设和平委员会筹集和争取更多的资源提供路线图。联合指导委员会负责审查并核准项目以及衡量并监测项目的进展和影响。

二. 建设和平的优先事项

6. 本共同承诺声明列出如下建设和平的优先事项：法治、安全部门改革及民族和解。过去 7 年来，在上述领域投入了大量努力，特别是联利特派团在维护安全方面发挥了重要作用。进一步提供支助将有助于联利特派团在国家工作队的密切协助下，将安保管理责任顺利地移交给利比里亚政府，并消除造成冲突的主要根源和驱动因素。在建设和平的活动中，将适当考虑到冲突的区域层面和两性平等问题。

A. 加强法治

7. 推进利比里亚的法治是该国巩固和平努力的根本。从历史上看，平行并存的政治、社会和法律制度反映出利比里亚分为定居者与土著居民两个对立群体的现实，这种现实是滋生冲突的温床，并为持续冲突提供了便利。目前利比里亚缺乏能力的状况令人担心司法系统无法向所有利比里亚人提供公正服务。以如下 5 个主要领域为重点的综合办法或许能够利用迄今取得的成果，增进利比里亚人对正式司法系统的信心：立法审查；扩大可及性；增强能力；有效的监督机构；强有力的公共信息方案。

优先行动

8. **立法审查。**从利比里亚建国起，就逐渐形成了习惯法和成文法并存的双重司法系统，二者之间很少协调，而且没有有效的监督机制。目前正在采取两种建设

性的方法，澄清管辖权，并建立短期的指导方针和中期的程序，以形成两个系统之间相互作用的战略构想：

(a) 立法改革，包括设立法律改革委员会，除其他外审议双重司法系统；

(b) 就此问题进行对话，包括于 2010 年 4 月召集一次全国会议。

为了配合上述活动并反映解决土地保有权争议的迫切需要，2010 年 3 月正式成立了土地委员会。该委员会正在对土地法进行审查，并进行其他努力，以尽可能澄清土地要求。

9. 这些在本质上是本国进程，取决于本国的政治意愿。在建设和平委员会主持下，国际社会可积极关注上述进程，酌情提供支助和指导，以确保土地委员会以一种使利比里亚所有群体都能参与的基于权利、综合的、包容各方的方式进行审查。

10. **增强可及性。**可通过公设辩护人办公室、法律援助中心和诉讼服务诉诸正式司法系统。但是，这些服务有局限性而且效率低下，导致受理的案件积压，审前羁押时间长得令人难以接受。迄今已采取诸如司法研究所的职业治安法官方案和关于非律师的工作队等多种努力，解决该国司法机构短缺的情况。尽管如此，要扩大司法系统在全国的覆盖面，就必须在如下方面提供实质性支助：向农村派遣工作人员、增加合格的人力资源，建设法院、监狱等必要的执法基础设施。这些措施应与部署利比里亚国家警察和建设市政府结构能力同步进行，以提供必要的行政支助。虽然这些都是迫切需要，但解决这些需要的努力应以渐进方式进行，使利比里亚政府能够承受。同时，还应注意惩戒设施的能力和质量。

11. **增强能力。**尽管取得了一些进步，但从实务和行政角度看，司法机关仍需大量发展能力。目前已经为法律部门举办了一系列培训，一些基础设施也已就位。现在需要努力培育正规教育和建立培训制度，以培养和提高司法系统各级的法律工作人员。这种教育的一个重要组成部分将涉及行政和管理技能发展，这对于创造可持续的机构至关重要。

12. 第二项亟待采取的干预行动是建立一个案件管理和跟踪系统，将司法系统所有组成部分的干预行动有效地联系起来。与此同时，加强整个系统的业务联系，以补充这项干预行动。

13. **司法系统监督机制。**腐败和管理不善继续阻碍司法系统的运转并引起公众不满。现有的监督机构，包括司法审查委员会和利比里亚国家警察职业标准司，应得到发展和支持。但是，在起诉律师和公设辩护人监督机构方面可能存在不足。总体说来，不清楚平民可以向哪里投诉司法系统组成部分的腐败。

14. **公共信息和外联。**公众知情和参与是改善法治的核心。目前，公众很不了解该系统，特别是他们在法律制度中的权利和责任。这妨碍了案件审理、为腐败提

供了便利条件，产生引发冲突的错误信息并可能再次重蹈覆辙。公共信息和外联活动汲取了现有法律外联项目的经验，可以帮助解决许多公众对于司法系统感到十分陌生的问题。

B. 支持安全部门改革

15. 利比里亚正处于安全部门改革的关键阶段。它已从战斗员解除武装和复员阶段进展到建立一个国家安全战略和主要安全机构的阶段，包括利比里亚国家警察、移民和归化局及利比里亚武装部队。但是公众对这些机构的信任度很低。由于预期削减联利特派团的维持和平人员，因此必须设法使利比里亚安全部队能够承担维护法律和秩序的全部责任。为此，正在举行多种活动，特别是司法和安全信托基金。该基金在中期支持利比里亚国家警察、移民和归化局及惩教部门的改革。加强对这些活动的支助并在短期填补缺口将更好地保证如下领域的这些活动圆满完成：立法行动、增强能力包括加强存在有效监督机制和区域合作。考虑到侵犯人权、特别是侵犯女性人权事件的规模，应该将促进人权纳入这些活动的主流。

优先行动

16. **立法行动。**行政部门已向立法机构提交期待已久的被称为国家安全改革和情报法的综合立法。为确保其早日通过和实施，必须保持势头。还必须为每个安全机构制定后续立法，以便为具体机构改革创造必要的法律框架。

17. 利比里亚国家警察约有 4 000 名警务人员，他们已接受培训并完成部署。然而，他们的效力有限，需要资金和技术支助，使他们能够作出充分反应。警察战略计划概述了六项优先措施：警察支助股的能力发展；建立一个通信网络；加强利比里亚国家警察的调查能力；发展并加强运输能力；发展全国信息技术网络；强化利比里亚国家警察的职业标准。

18. 正如在上文关于法治改革一节中所述，在全国各地部署警察至关重要。为以可持续的方式加强利比里亚国家警察在蒙罗维亚以外的存在，最好建立五个区域中心。

19. 移民和归化局已经开始进行改革，但需要按照最近通过的移民和归化局战略规划进行根本的机构改革。一个强大的移民和归化局可以减少对利比里亚国家警察的压力。如果逮捕非法越境者的工作不断取得成功，犯罪人数就会减少，从而便于利比里亚国家警察开展工作。此外，更有效的移民和归化局将对打击整个西非面临的武器和毒品贩运挑战产生区域影响。

20. 利比里亚武装部队有 2 000 名新兵接受基本军事训练，预计将于 2012 年投入运作。然而，维持军队的财政负担令人质疑其可持续性和宪法对其角色的规定是否明确。由于军事政治化一直是该国冲突的根本原因和驱动因素，因此，问责制问题也值得关注。建立文职监督对改变公众对安全机构缺乏信心的现状至关重要。

要。还应注意加强机构间的关系，增强国家安全委员会和州安全理事会以及立法机构中有关监督机构的能力，这对有一个发挥作用的安全系统至关重要。

21. **区域协作。**利比里亚面临的许多安全挑战也有次区域影响，西非国家经济共同体(西非经共体)就在次区域活动。利比里亚政府是西非经共体的一个积极成员国，参加西非经共体的各项倡议。这些倡议中，关键的是符合《西非经共体小武器和轻武器公约》的西非海岸关于跨国犯罪的倡议和小武器国家委员会。支助参与并协调国家和区域文书，将有助于提高利比里亚努力的可持续性并使之配合次区域的努力。塞拉利昂的一个建设和平基金项目支持马可纳河倡议。该倡议正在促进几内亚、利比里亚和塞拉利昂之间的区域合作。可能存在加强利比里亚对这一倡议的参与的类似机会。

C. 促进民族和解

22. 和解仍处于早期阶段。利比里亚的国内冲突根源在于美洲利比里亚人和土著居民之间的历史裂痕。利比里亚人目前从下列多个角度看待这个问题：民族意识；族裔紧张关系；美洲利比里亚人与土著居民之间的分裂；诉诸法律、享受政府服务和经济机会平等。在很大程度上，和解进程不完整和潜在争端的规模似乎与缺乏调解冲突的能力有关，特别是非诉讼纠纷解决方式和法院调解程序。上文法治部分所述的土地权的不确定性是一个特别有争议的问题。这个问题正在引发多起局部冲突事件，并已被列为有可能导致大规模暴力的问题。还令人忧虑的是，心怀不满的青年对和平和稳定构成潜在威胁，特别是在即将举行选举之时。

优先行动

23. 正如上文法治部分所述，土地权和保有权是当务之急。鉴于土地问题的复杂性和解决这些问题的多方努力，应将这个问题作为最紧迫的优先事项，酌情借鉴吸取其他正在摆脱冲突的国家的经验教训，调动国际社会的知识专长，找出前进的最佳路线。还应考虑设法加强土地委员会的能力。

24. 需要努力加强民族意识。可以制定一个 1 000 人参加的试点青年项目，开发技能，同时促进共同的民族意识和公共服务精神。该项目应以其他类似项目的经验教训为基础，特别是为前战斗人员开展的重返社会方案，以及联合国、世界银行、美国国际开发署等目前进行的项目。

25. 为增强民间社会组织的权能，应进行更有针对性的外联活动，包括传统领袖和宗教领袖在内，并侧重于让妇女在国家建设和平和恢复中发挥其重要作用。应扩大并复制将具体重点放在技能培训、创业精神和公民责任的项目，以帮助加强利比里亚人的爱国主义意识。

26. 真相与和解委员会于 2009 年 12 月发表报告，提出的建议可以为长期和解议程铺平道路。此后已提交两份关于执行情况的总统季报。尽管如此，该报告

引起极大争议，公众对其内容及其建议的了解可进一步提高。同时，支持启动真相与和解委员会报告所建议的议事棚方案以及国家人权问题独立委员会任务规定的似乎不乏存在。后者和真相与和解委员会一样，是《全面和平协议》规定设立的。

27. 虽然国家人权问题独立委员会法令已于 2005 年生效，但国家人权问题独立委员会最近才开始作为一个机构开展工作。鉴于战争中犯下的侵犯人权事件的规模，该机构可能有助于补救以往的侵犯人权事件并加强对人权的尊重。在加强配合现行司法改革的非诉讼纠纷解决方式和调解过程方面，卡特中心和美国律师协会的知识专长同样很有价值。

28. 真相与和解委员会和国家人权问题独立委员会涉及国家进程，可能有必要借助国际政治影响力实现《全面和平协议》的本意，但更要创造一个有利于和解的环境。还应提供战略支助，以加强国家促进全国对话与和解的能力。

三. 共同承诺

29. 利比里亚政府和建设和平委员会承诺加强伙伴关系，支助在利比里亚建设和平的努力。双方在做这样时确认，巩固与发展和平的主要责任在于利比里亚的政府和人民。双方的承诺详述如下。

A. 利比里亚政府的承诺

30. 利比里亚政府承诺在三个主要优先领域采取以下行动：

(a) 加强法治

- 优先考虑促进法律改革委员会和土地委员会工作的政治意愿，以便使它们更好地履行其任务
- 增加司法部门的预算分配，并立即采取步骤，减少令人不可接受的审前羁押案件数量
- 加强人力资源管理，以确保经过严格审查、接受过适当训练并对法律有准确理解的司法工作人员在各州部署的进度与利比里亚国家警察的部署保持一致
- 进行公共宣传，告知公民其在法律制度中的权利和责任及法律制度的运作
- 创建并实施个案管理和跟踪系统，同时培养包括利比里亚国家警察在内的司法系统所有组成部分之间的业务联系
- 为司法系统建立有效的监督机制，以保障司法独立和公共问责

(b) 支持安全部门改革

- 保持通过和实施国家安全改革和情报法案的政治意愿
- 增加对于安全和法治具有核心作用的机构的预算分配，包括利比里亚武装部队、利比里亚国家警察、移民和归化局和惩教部门
- 支持设立并不断维护五个区域中心，在 2010 年底前启动第一个中心的工作
- 根据移民和归化局的战略规划推进其改革，同时保持利比里亚国家警察改革的进展
- 推进为国家安全机构建立有效的文职监督机制的努力，特别是在立法中增强国家安全委员会、州安全理事会和有关监督机构的权能
- 继续参与西非经共体推行的区域倡议

(c) 促进民族和解

- 举办更多关于民族和解的包容各方的对话，包括关于真相与和解委员会报告和土地问题的对话
- 激发国家人权问题独立委员会执行其任务所需的政治意愿
- 探讨创立一个试点国家青年服务的举措

B. 建设和平委员会的承诺

31. 建设和平委员会对利比里亚国家建设和平努力的支助将包括政治宣传和支持、调动资源并促进所有相关的利益攸关方之间的协调行动。建设和平委员会的参与将有助于巩固该国的建设和平努力，并加强政府逐步承担许多安全部门改革和法治方面的关键职能的能力，目前这些职能由联利特派团和联合国国家工作队履行，还将有助于推动民族和解。

32. 因此，建设和平委员会承诺开展以下行动：

- 为本声明和优先计划中确定的建设和平优先事项调动资源，并倡导各捐助者兑现并有效协调其所作出的承诺和认捐
- 扩大利比里亚的捐助者阵营，并鼓励合作伙伴广泛参与所有可为利比里亚争取支助的国际论坛
- 通过突出该国建设和平的努力取得的进展以及面临的挑战、风险和机遇，唤起国际社会的持续关注，并采取措施争取国际社会支助建设和平进程

- 与区域行为体、特别是西非经共体和马可纳河倡议一道，加强它们在利比里亚及该次区域建设持久和平的措施
- 就从类似的情况中取得的经验教训向利比里亚政府和利比里亚人民提出咨询意见，特别是关于土地保有权和土地权利、传统和法定法律制度的统一以及和解的咨询意见，作为一种客观的声音，并必要时发挥政治影响，使相关进程不偏离正轨
- 提供关于三个建设和平优先事项的咨询意见，从而促进特别是在安全理事会中审议利比里亚问题，力图确保以负责任的方式，将安保管理从联利特派团过渡给利比里亚政府
- 通过下述方式，个别和集体地支持利比里亚的建设和平努力：就建设和平活动与联利特派团和国家工作队密切协作；鼓励联合国和其他行为体在执行国家战略方面进行有效协调；在总部与相关利益攸关方进行联系
- 监测优先计划的制定和实施，力求倡导有效处理《共同承诺声明》中所概述的建设和平优先事项。

四. 定期审查参与情况

33. 建设和平委员会和利比里亚政府同意，自建设和平委员会利比里亚国别组合通过本声明之日起，每 9 个月对本声明进行一次审查。

34. 在本共同承诺声明通过后，将立即有选择性地制定若干具体目标，作为定期审查的基础。