

大会
安全理事会Distr.: General
10 August 2018
Chinese
Original: English大会
第七十三届会议安全理事会
第七十三年

临时议程* 项目 68 (b)

非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持

非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展

秘书长的报告

摘要

本报告按照大会第 [71/315](#) 号决议提交，该决议请秘书长提出报告，陈述在促进非洲持久和平与可持续发展方面持续存在和新出现的挑战及联合国系统所采取的做法和给予的支持。

本报告适逢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年度报告二十周年纪念。因此，报告重新审查在过去二十年里使非洲大陆冲突和不安全可能性增加的关键结构性因素，以及为实现《2030 年可持续发展议程》和非洲联盟《2063 年议程》的共同目标和期望所需采取的进一步行动。本报告还着重介绍了联合国系统为执行我的 2017 年报告([A/72/269-S/2017/780](#))所载各项建议而采取的后续行动和措施。

依照我的预防冲突和维持和平愿景，并按照第 [71/315](#) 号决议关于就秘书长 1998 年报告([A/52/871-S/1998/318](#))中明确的各项问题拟订政策提案的授权任务，本报告倡议，加强预防非洲结构性冲突的能力。现已取得显著进展，特别是在落实非洲和平与安全架构方面。然而，尚需非洲的各区域和次区域组织以及非洲的国际伙伴们采取更加协调一致的行动，以进一步加强由非洲主导的防止冲突并应对其根源问题的努力，包括通过更加一体化和包容的以人为本的办法作出这方面的努力。

* [A/73/150](#)。

一. 导言

1. 按照大会第 [71/315](#) 号决议的要求, 本报告介绍了促进非洲持久和平与可持续发展方面持续存在和新出现的挑战, 以及应对这些挑战的方法和联合国系统提供的支持。鉴于 2018 年是 1998 年首次发布报告(见 [A/52/871-S/1998/318](#))以来的第二十个年头, 本报告重点介绍过去二十年中取得的进展, 对仍然存在的挑战作出评估, 并重点说明冲突的根源。

2. 在第二节中, 报告着重介绍了取得的进展, 评估了持续存在和新出现的冲突根源问题以及建设持久和平及实现以人为本的发展所需的条件。第三节审查了联合国系统在本报告所述期间——从 2017 年 7 月至 2018 年 6 月——为支持非洲的预防冲突、消除其根源和维持和平的努力所采取的关键行动和举措。联合国系统专门就经济和社会问题提供支持的情况见诸于我的关于非洲发展新伙伴关系的补充报告([A/73/269](#))。依照我的预防冲突的愿景和非洲联盟对预防结构性冲突的再度强调, 本报告第四节倡议加强能力, 以在非洲各层面预防结构性冲突。第五节概述了关于就预防冲突和应对冲突的根源问题加强联合国与非洲的伙伴关系和对非洲的支持的主要建议。

二. 二十年的回顾审查

3. 本节概述非洲在过去二十年里的进展, 对一些尚存的结构性冲突根源作出评估, 并着重介绍非洲各区域和次区域组织为应对冲突的根源问题所采取的一些补救措施。

A. 非洲在过去二十年里的进展情况概述

4. 1997 年, 安全理事会发表主席声明([S/PRST/1997/46](#)), 请秘书长提交一份报告, 说明非洲冲突的原因, 并就如何预防和应对这些冲突以及如何为持久和平和经济增长奠定基础提出建议。随后提交的报告([A/52/871-S/1998/318](#))列述了非洲冲突的多种复杂的根源, 其中包括殖民主义和冷战后意识形态这些历史遗产、与“赢家通吃”综合症关联的内部权力竞争、往往是暴力的种族问题政治化、社会排斥和不平等现象以及控制自然资源和经济利益的企图。

5. 为应对这些挑战, 1998 年度报告强调, 在应对冲突方面, 由非洲推动并得到充分的国际支持的早期预警、早期和有效的行动以及精心筹划和妥善协调的促成和平、维持和平和建设和平的努力并辅之以灵活性可发挥重要作用。该报告还强调, 要为非洲大陆的和平和可持续发展创造条件, 就需要有善政、尊重人权和法治、反腐败措施、社会发展、包容性经济增长和政治意愿。

6. 2010 年, 一份对 1998 年报告所载建议作全面审查的报告([A/65/152-S/2010/526](#))对实现非洲持久和平及可持续发展方面的新的和正在出现的挑战、持续存在的障碍和创新解决办法、成绩和成就作了评估。该报告强调, 非洲解决问题和作为有效伙伴进行参与的能力得到加强。在这方面, 人们呼吁联合国基于互补性、相

对优势和集体责任来重新评估其与非洲的关系，并建立适当的伙伴关系，以支持作为非洲大陆和平与发展主要行为者的非洲各国政府和机构已增强的能力。

7. 过去二十年确实展示了显著的进展，前几次报告讲述了非洲在所有领域出现的新纪述。非洲正在推动自己的议程，挺身迎对和平与发展的挑战。在制定规范和标准以及法律和政策文书方面、在进行能力和机构建设以应对紧迫的集体安全挑战方面和推动共同的政治、经济、社会 and 区域一体化目标方面，均已取得了相当大的进展。随着非洲和平与安全构架和非洲治理架构的建立，非洲的预防、管理和解决冲突的体制能力已得到发展，并己为深化民主文化、反对以违宪手段改变政府并确保通过定期选举实行和平政治过渡作出了重大努力。区域合作和一体化已取得了重大进展，非洲在对非洲大陆具有重要意义的全球问题上采取共同立场。目前非洲联盟正在进行的体制改革旨在巩固这些成果，以提高该组织下列方面工作的有效性：实现其和平、发展和一体化议程；解决长期存在的方案和维持和平行动筹资问题；促进严格、透明和负责任的资源管理。

8. 在过去的二十年中，非洲也经历了一段时间的持续经济增长和社会进步。正如我在关于非洲发展新伙伴关系的报告中所指出，非洲国家跻身于世界上增长最快的 10 个经济体，年增长率约为 5%。自 2000 年以来，非洲与世界其他地区的贸易增加了 200%，2018 年 3 月签署《建立非洲大陆自由贸易区协定》之后，预测非洲大陆的内部贸易也将增加。过去十年令人印象深刻的经济增长的原因是，包括宏观经济改革在内的经济治理得到改善以及政治气氛日益稳定。为使这种状况得到持续，非洲将需要作出更大努力，实现经济多样化并推进以创新、科学和技术为后盾的工业化。特别是为日益增长的青年人口创造体面工作机会和提供机会平等，这仍然是非洲的一个紧迫优先事项，需要应对造成排斥的其他原因也是一个紧迫优先事项。

9. 在社会领域，非洲取得了令人鼓舞的进展，包括建立社会安全网、促进女童教育、性别平等、减少婴儿和产妇死亡率和防治疾病(如艾滋病毒/艾滋病，疟疾和埃博拉病毒)。然而，还需要作出更多努力，以改善所有人的生活水平，包括在保健、高等教育、儿童保护、妇女赋权、消除性别暴力、卫生和减贫这些领域作出努力。

10. 在过去二十年中，非洲也加强了与双边伙伴的合作，并在下述领域展示了持续的承诺：多边主义和建立一个有效的多边体系，以促进国际和平与安全，并采取集体行动来应对其他经济、社会和环境方面的威胁，例如气候变化。例如，已经有了执行《2030 年可持续发展议程》的势头：28 个非洲国家已经提交或计划在 2019 年结束前提交自愿国别评估。此外，非洲联盟和联合国之间已建立更有力和更有进展的机构间伙伴关系，这体现在 2017 年 4 月《加强和平与安全伙伴关系联合框架》的签署和 2018 年 1 月《<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》的签署。

11. 为了巩固这些成就，并应对持续存在和新出现的挑战，非洲各国政府在其国际伙伴的支持下，须确保真正而有意义地执行所有既定的和平与安全、人权、善政、反腐败和可持续发展的渐进政策。有效的执行工作需要非洲的领导人们以及

区域和次区域组织具备真实而充分的政治意愿，并辅之以充足的资源，从而将现有政策变成现实，造惠于非洲人民。这还将需要国际社会的政治意愿和长期不断的承诺，即支持非洲自主、非洲驱动和非洲人主导的解决办法。联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会也继续定期举行联合协商会议，还联合组团前往非洲冲突地区，以协助制定共同立场和关于联合或协调行动的建议。

B. 非洲境内的冲突：持续存在和新出现的根源问题

12. 尽管取得了上文所述的进展，但挑战依然存在。过去二十年来，国际社会目睹了许多在 1998 年陷入武装冲突的非洲国家成功摆脱了这些冲突，但也看到其他国家再度陷入或爆发了暴力冲突，同时这些冲突的频率和激烈程度有很大的变化。

13. 最近非洲的冲突往往更多地发生在国家内部，而不是在国家之间，并且这些冲突往往具有区域和跨界的层面，参与其中的新的、多方面的行动者或代理人具有不同的目的、策略和目标。地方民兵、宗派化的武装团体以及极端主义团体和恐怖团体已成为新的行为者和代理人，与国家军队和抗议的平民并存。所图目的已超出政治权力和对国家的控制，而是包括了族裔和宗教身份问题、恐怖主义、有更多机会获得资源(如土地和水)以及基本人权、安全和发展的需要。平民和民用场所，如住区、学校和医疗设施常常成为攻击目标，现在采用的是非常规战术，包括自杀爆炸、绑架和性暴力。目前冲突趋势的特点是平民死亡情况严重、被迫流离失所、招募和使用儿童、和平与政治进程受挫以及社会结构的削弱和经济损失。这些趋势反映了结构性弱点，因而需要更加注重应对冲突的根源问题，同时解决近因问题和触发因素，包括通过包容和可持续发展解决这类问题。

14. 前几次报告，包括 1998 年报告，阐述了非洲冲突的各种根源，其中许多仍未得到解决。这些问题包括：社会排斥；贫困；不公正；腐败；自然资源管理不善海事安全无保障；小武器的存在；有组织犯罪；机构薄弱；侵犯人权，包括侵犯儿童和妇女的权利；多样性管理不力；失业；与民主有关的治理缺陷、缺乏妇女和青年在政治与和平进程中的包容参与、与选举有关的暴力和“赢家通吃”综合症。下面一节探讨冲突的其他三个根源。

政治排斥和不愿意进行真正和包容各方的对话

15. 尽管在民主和善政方面取得了进展，但政治上的排斥，如同其他形式的社会排斥，仍然是非洲境内暴力冲突的起因。个人和群体被边缘化而不能参与政治进程，这反映了治理上的缺陷，而这一缺陷则可能源于歧视性法律和习惯做法、“赢家通吃”式政治、不遵守法治、侵犯人权和政治恐吓。妇女、青年、少数族裔和宗教少数群体以及政治反对派团体往往最受影响和最处弱势。

16. 政治空间限制、政治对手恐吓以及缺乏进行建设性对话和接触的机制加剧了政治排斥。如果这些机制存在，处境不利团体和反对派团体也可能不愿意参与，因为心有恐惧或对政府主导的进程缺乏信任和信心。因此，被边缘化群体、反对派群体和处境不利群体在很大程度上倾向于诉诸其他手段，包括暴力、投注于分离和群众抗议以表达不满、申求其权利和寻求纠正不平等和歧视现象，从而创造了挑动暴力冲突的沃土。

17. 自 2011 年以来，国际社会目睹了非洲的经济、社会和政治排斥如何导致了群众出动和组织抗议活动，抗议恶劣的生活条件、提供服务不力、不平等、失业、腐败、压迫、有罪不罚和不公正。有几次，这种情况导致了政治领袖被迫下台或辞职，由此引出了政治过渡的新模式。随着新技术的使用，特别是社交媒体，越来越多的青年人很容易被调动起来参与暴力，因此政治和经济排斥仍然对该大陆的稳定、和平、安全与发展构成严重威胁。

18. 因此，包容性政治，并酌情辅之以建立信任的措施，这对促进对话和参与政治进程以及对建立一个公正、和平、繁荣和一体化的社会都至关重要。鼓励各国政府创造并确保有利条件和机会，以促进处于社会边缘或处境不利群体得到包容和参与，包括为此目的采取平权措施、确保人权和采取包容的治理办法。在这方面，各国政府必须推动与反对派以及民间社会组织进行真正和包容各方的对话，以此作为重申社会契约的一种手段。应酌情利用有利于预防冲突的各种策略，例如权力下放和权力分享安排，也应利用冲突后环境中的和解和过渡时期司法这些平台。

环境压力

19. 气候变化与安全之间的通道是复杂而多层次的，但越来越清楚的是，环境因素是发生冲突的潜在风险因素或威胁乘数。干旱、荒漠化、土地退化和洪水对生计造成压力，并可能引发大规模流离失所，而这又有可能因为已经稀缺的资源受到更大压力而导致流离失所人口与收容社区之间的紧张、仇外和暴力冲突。此外，其他人为的环境问题，如在非洲盛行的非法开采自然资源，破坏了自然生态系统和野生动植物，损害了经济增长和可持续发展，并越来越多地与腐败和跨国有组织犯罪交织在一起。生活在农村地区的边缘化群体，特别是妇女和儿童，由于依赖自然资源维持生计和住区，故受环境退化的影响最为严重，而他们很少或根本没有别的谋生手段。

20. 非洲的许多地方同样都易受到气候变化的严重不利影响，这给社区带来巨大损失，并可能造成滋生冲突和助长暴力极端主义的沃土。气候变化、人口迁移和暴力冲突之间的相互作用或许在萨赫勒地区最明显，当地由于乍得湖萎缩，影响到数百万人的生计，使贫困加剧，并触发被迫流离失所以及恐怖主义和暴力极端主义风险增加。同样，非洲之角历来受到气候变化和争夺枯竭自然资源的影响。气候变化的后果，如更频繁和更严重的干旱、气温变暖和病虫害的地域重新分配，很可能会继续对粮食生产和农业造成不利影响。如果不通过植根于包容性政策和参与性进程的预防和减少风险的努力来解决这些多重风险，则它们可能导致不稳定和冲突。

21. 此外，萨赫勒地区各国以及西部和中部非洲各国，特别是中非共和国、乍得、马里、尼日尔和尼日利亚，正经历着与牧民流动格局变化相关的挑战，这一变化造成了严重紧张局面以及牧民与农民之间的暴力冲突。在本报告所述期间，这种情况在尼日利亚导致了暴力升级，造成很多人丧命，村庄被毁和生计丧失。这一局势与人口和生态压力密切相关，这种压力使可用放牧地减少，其原因往往是由于农田扩大、城市发展和气候变化。这一局势也正变得更加复杂，因其日益与小

武器和轻武器的扩散相关联，因此需要将与气候变化有关的问题纳入预警系统和控制小武器的举措。

22. 需要有创新的解决办法，并开发和转让清洁和无害环境的技术，以增强对气候变化带来的影响的防备和抵御力。因此，必须支持非洲国家在关键领域采用创新和技术解决方法，例如气候智能型农业，以提高农业生产力和粮食安全，促进适应和创业，建立复原力和实现持久和平和可持续发展。

人的不安全、人的能力发展滞缓和冲突方面的趋势

23. 人的不安全和人的能力发展滞缓是社会不公正和排斥问题的所涉方面，它们与直接和结构性暴力密切相连，体现了不平等的权力关系和机会的不平等。人的安全之核心在于人民的人权、安全保障和发展；因此，人的不安全既是冲突的根源之一，也是冲突的结果之一。

24. 作为根源，人的不安全，包括广泛存在的侵犯人权、制度化的贫穷、文盲和失业，增加了人们被出于暴力、激进化和恐怖主义目的盘剥利用以及被迫迁移的风险。作为一种结果，人的不安全情况在暴力冲突和不稳定局势中会加剧，原因是侵犯人权和违反人道主义法的行为增加，这源于暴行、营养不良和食品短缺、被迫流离失所、贩卖人口、武装团体和部队招募和使用儿童以及性暴力和制度化的强奸。这一联系确认了需要将人权和人道主义以及发展方面的考虑纳入政治与和平进程。

25. 此外，全球化对非洲的人的安全趋势既有积极的影响，也有消极的影响。二十世纪八十年代采取的结构调整方案继续让许多非洲国家承受高债务的负担。偿债在国家预算中所占比例增加，而分配给卫生、教育和对减贫、创造就业机会、实现人权和促进人的安全至关重要的关键基础设施发展的比例却有所减少。全球反恐战争也对人的安全和人道主义准入有很大的影响，并造成军事开支增加，其代价是社会和经济支出。然而，对非洲境内的冲突，目前正在努力以包括发展、人权、人道主义援助、建设和平和预防冲突在内的更整体的战略来补充军事应对行动。

26. 积极的方面是，现在日益要求在非洲经营的跨国公司执行促进人的能力发展的当地成分政策，包括在劳动力队伍中促进当地国民的参与和能力发展并更多地利用当地供应商、产品和服务。当地成分政策还可促进向当地经济、企业和人们转让知识和技能。因此，这样的政策有助于最大限度地发挥采掘部门的经济和社会效益、创造体面就业并刺激基础广泛的经济增长。若干非洲国家正在执行当地成分政策，以此作为一个途径来促进包容和防止环境退化，这两个问题曾引起社区和跨国公司之间的冲突。至关重要的是，要确保在非洲的当地成分政策符合企业与可持续发展委员会题为“更好的企业更好的世界”的旗舰报告所载行动和建议，以有效防止冲突。保持这样的一致即简单又成本效益极高：企业通过创造体面就业机会、优先考虑妇女和青年就业、保护人权、投资于地方社区并公平纳税，将为应对冲突的根源问题作出贡献。

27. 另一直接关系到人的安全和发展的问题是一个有利于民间社会的动员和参与的环境。一个强大的民间社会有助于公民价值观、增加透明和问责制前景、增强合法性并有助于防止冲突。在许多非洲国家，民间社会的参与和动员在很大程度上仍然薄弱或高度政治化。至关重要的是，公共决策进程应具有包容性，政府应系统地让民间社会成员，特别是妇女和青年，参与这些进程并与其协商，以充分反映其需要和优先事项。同样，在和平进程中，必须作出努力，系统地同民间社会成员开展协商并与其互动，以确保将其观点和优先事项纳入各种和平协定。

28. 强有力、公正和负责任的机构对于保护人民免受普遍存在的威胁十分重要，也是以系统、全面和着眼于预防的方式促进人的安全和发展所必不可少。因此，有必要投资于强有力的、不腐败、负责任和包容的机构(包括议会、选举管理机构和安全与司法机构)，这样的机构对于保护非洲人民的权利以及帮助加强个人和社区抵御冲突的能力至关重要。支持民间社会组织、私营部门以及区域和次区域组织并与之建立伙伴关系也至关重要，因为它们有助于保护人民、社区和生计。

C. 最近为应对非洲境内冲突的根源问题和促进和平与可持续发展作出的努力

29. 非洲国家、非洲联盟和区域经济共同体和区域机制已采取一系列举措，旨在应对冲突的根源问题，并为持久和平与可持续发展创造条件。《2063 年议程》的执行，特别是其第一个 10 年执行计划(2014-2023 年)，已取得了进展：启动了三个旗舰项目，即到 2020 年平息一切枪炮声、创建非洲大陆自由贸易区以及设立非洲单一航空运输市场。

30. 预计非洲大陆自由贸易区将形成一个包括 12 亿人口的商品和服务的单一市场，所涉议定书同《<建立非洲经济共同体条约>关于人的自由迁移、居住和建立事业的权利议定书》一起获得通过。该议定书一旦生效，预计将分阶段加以实施，促进免签证往来和一体化。非洲联盟和平与安全理事会欢迎非洲大陆自由贸易区，将此为防止国家间边界冲突和实现《2063 年议程》的工具，同时还强调其解决非正常迁移问题和加强执行《非洲联盟边境方案》的效用。

31. 非洲联盟 2016 年《2020 年平息非洲枪声的非盟实际步骤总路线图》的执行工作也在进行中。该路线图强调，寻求和平、安全和包容的社会经济发展，这些工作需要同时进行。随着执行期限的迅速逼近，迫切需要就这一议程加快行动。在这方面，我赞扬最先提交关于其在这方面所作努力的书面报告的两个非洲国家，并鼓励其他非洲国家也作出同样的行动。联合国随时准备应请求提供必要援助。

32. 与这一倡议相关的是非洲联盟及其各区域经济共同体和机制对预防结构性冲突的重新关注。2015 年，非洲联盟通过了《非洲大陆结构性冲突预防框架》，目前正在实施该框架，以帮助各国全面地应对冲突的根源问题。该框架优先采取以人为本和由人民推动的解决方案，并应对关联到社会经济发展、治理、人权、人道主义问题、法治、性别平等和青年、环境和气候变化的冲突根源问题。

33. 非洲联盟已指定 2018 年为非洲反腐败年，并与此呼应，正在加紧打击腐败的工作；腐败这一长期的问题每年使非洲大陆损失 500 亿美元以上。我欢迎目前

着力于反腐败教育和宣传的努力，尤其是对年轻人的教育和宣传，并欢迎作出努力，以作为反腐败年的一项旗舰举措制定关于资产追回的非洲共同立场。联合国仍然致力于支持非洲主导的解决这一祸害问题的努力，包括加强南南合作，在各国反腐败委员会、审计机构和调查机构之间进行自愿交流、司法协助和共享最佳做法，以及支持努力遏制逃税和非法资金流动。

34. 在非洲联盟 2017 年主题“通过投资青年利用人口红利”基础上，非洲各国政府和机构重申坚决致力于减少青年失业，每年至少将失业率降低 2%。它们已采纳非洲联盟的通过投资青年利用人口红利路线图，承诺确保为青年人提供金融服务，投资于培养创业精神，投资于教育和保健，并为青年的公民和政治参与创造空间。这些都是积极的事态发展，我大力鼓励所有非洲国家按照该路线图绘制其人口红利概况图。在这一进程中，联合国随时准备协助非洲会员国以及区域和次区域组织。

35. 目前正在作出努力，促进非洲妇女参与各级防止冲突和应对其根源问题的努力并发挥领导作用。2018 年 5 月，通过了新的非洲联盟性别平等和增强妇女权能战略，以促进在非洲联盟将性别平等观念纳入主流和在分区域和国家一级更好地协调将性别观点纳入主流的行动。得到非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会认可的非洲妇女预防冲突和调解网络(FemWise-Africa)一直在努力加强妇女在调解进程中的领导作用和参与。2018 年 7 月，在联合国常务副秘书长领导并在非洲妇女领袖网络的主持下，非洲联盟、联合国和瑞典联合组成声援团前往乍得、尼日尔和南苏丹三国。三次访问中都强调了性别平等和基于性别的暴力问题，并强调了妇女在和平、安全和发展——包括在防止暴力极端主义和加强气候安全——方面的作用和声音。

36. 非洲联盟还在人道主义成效非洲共同立场框架下就非洲联盟一个人道主义机构的建立和运作采取了初步步骤。非洲联盟和平与安全理事会已强调，该机构将指导非洲大陆的适当和有效的人道主义行动，并加强区域和国家的预防、早期预警、早期反应和冲突后早期重建的能力，以避免再次陷入旷日持久的冲突局面。

37. 在分区域一级，各区域经济共同体和机制已采纳了应对冲突根源问题的重要政策和工具。其中期和长期发展计划与《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程》一致，这要求从全球到社区各级协调一致地执行这些议程。联合国将继续加强与非洲联盟和各区域经济共同体和机制的协作，包括在《加强和平与安全伙伴关系联合框架》和《<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》下的协作，以确保协同增效和执行工作的协调一致。

三. 联合国系统的支助和办法

38. 下面一节重点介绍联合国系统在本报告所述期间开展的活动，主要重点介绍有助于应对冲突的根源问题的各项倡议和行动。

A. 和平与安全

39. 秘书处政治事务部和秘书处维持和平行动部以及秘书长特使和驻非洲的特别代表继续部署其合并资源，以支持和平解决政治危机和冲突以及应对其根源问题的努力。联合国索马里援助团继续支持索马里政府努力促进和解，以此作为一个手段来应对索马里冲突的根源问题，援助团这方面的工作包括经常向非洲联盟和平与安全理事会通报情况。秘书长大湖区问题特使继续与非洲联盟以及《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》的其余担保方(即大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体(南共体))一起，支持该框架的执行工作。在这方面作出了努力，打击自然资源的非法开采和贸易，并促使妇女、青年和民间社会能够参与促进《框架》的各项目标。

40. 在 2017 年 9 月启动联合国利比亚行动计划之后，联合国利比亚支助团一直在促进包容各方的政治进程，以便就下一步行动达成共识，鼓励地方和解努力，并与武装团体接触，以制订一项联合国应对挑战的长期战略。秘书长中部非洲问题特别代表与该区域的相关利益攸关方进行接触，以缓和紧张局势，提倡进行真正的包容各方的政治对话，并为举行和平和包容各方的选举创造有利条件。负责西非问题秘书长特别代表还参与努力促进和平解决政治危机，并创造有利于举行和平选举的气氛。两位特别代表协同受影响国家的联合国国家工作队支持采取外交、安全和人道主义措施应对“博科圣地”的暴力行为，并倡导制订一项应对危机根本原因的共同区域战略。与此相关的是，反恐怖主义办公室与非洲联盟委员会就打击恐怖主义和防止暴力极端主义进行协作和能力建设签署了一项谅解备忘录。2018 年 5 月，联合国和平与裁军非洲区域中心着手实施一项加强中部非洲各国能力的项目，以便有效执行关于中部非洲轻小武器管制的《金沙萨公约》。

41. 建设和平基金为联合国萨赫勒支助计划的某些组成部分提供种子资金，提高了联合国系统一体行动的能力。为区域、跨国界和国家方案提供了资金——这些方案旨在应对萨赫勒区域跨越人道主义-发展、和平与安全这些关联方面的不稳定和危机的结构性原因。此外，已针对具有推动作用的举措提供资金，以启动新的较长期建设和平努力，或加快现有的建设和平努力，确保责权，以提高进行更可持续的建设和平变革的可能性，还对那些将 30% 的资金投入于性别平等的方案提供了资金。还专门为下列活动提供了资金：促进布基纳法索的和解和安全部门改革，加强乍得的国家和地方和平基础设施，制订马里的青年就业和建设和平方案，促进毛里塔尼亚的社会融合和预防冲突，以及为萨赫勒五国集团联合部队行动建立一个人权和国际人道主义权利法合规框架。

42. 秘书处经济和社会事务部、联合国开发计划署(开发署)、建设和平支助办公室和秘书长青年问题特使开始在《2030 年可持续发展议程》框架内实施青年为实现可持续和平作出贡献的项目，2018 年把重点放在 3 个非洲国家。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)支持中部非洲国家经济共同体(中非经共体)和南共体制订妇女、和平与安全区域行动计划。

43. 非洲问题特别顾问办公室继续为非洲各组织提供有效的宣传平台，就和平、安全、善治和社会经济发展的一系列问题与联合国和广大国际社会进行互动。同

样，联合国南南合作办公室设立了一个促进就非洲和平与发展进行南南合作和三方合作的专门小组。

B. 善治和社会正义

44. 在本报告所述期间，作出了很大努力来促进民间社会组织参与民主进程和治理。联合国民主基金继续增强非洲民间社会组织的权能，动员社区启动公民观察系统，以在贝宁打击贩卖女童。开发署促进南苏丹民间社会参与加强过渡时期司法和受害者心声进行对话，并在卢旺达通过社区对话支持社会愈合举措。

45. 开发署的支持包括加强公共机构的能力，以提供高质量的基本服务，包括改善保健系统。联合国人类住区规划署(人居署)和全球土地工具网络与各国政府、非政府利益攸关方和联合国其他实体合作处理非洲土地问题。联合国毒品和犯罪问题办公室向萨赫勒和乍得湖流域区域的会员国提供能力建设援助，以加强其刑事司法系统公信力和问责制，从而使人民日益相信，施政系统将着手解决造成恐怖主义和暴力极端主义的部分根源问题。

C. 保护人权和人道主义行动

46. 在人权方面，非洲联盟与联合国 2018 年 4 月 24 日在亚的斯亚贝巴举行了第一次高级别人权对话。两个组织同意加强在人权与和平与安全方面的合作，包括在妇女、和平与安全议程以及非洲联盟和平支助行动合规和问责框架方面的合作。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室与会员国、非洲联盟以及各区域经济共同体和机制合作，将暴行罪的风险因素纳入早期预警和早期应对机制中。

47. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)继续努力防止侵犯人权行为，更好地保护平民，并执行人权先行倡议。在刚果民主共和国，人权高专办与议会、司法和人权部、国家人权委员会和各非政府组织密切合作，加强其人权方面的能力。在马里，在负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表的倡导下，儿童保护标准被纳入联合国与萨赫勒五国集团联合部队制订的人权合规框架。

48. 为加强人道主义与发展之间的关系及其与和平的联系，由秘书处人道主义事务协调厅牵头的乍得人道主义国家工作队按照联合国发展援助框架和乍得国家发展计划拟订了一项多年期人道主义应急计划。联合国难民事务高级专员公署为难民、境内流离失所者和无国籍人士提供了保护和援助，并以政策援助和能力建设支持非洲的机构，包括目前正在建立一个非洲联盟人道主义机构。

49. 联合国人口基金加强了人道主义应急准备和反应，包括在性和生殖健康方面及性别暴力相关服务方面，还在南苏丹就提供对性别问题有敏感认识的综合性生殖健康服务进行国家能力建设。联合国儿童基金会(儿童基金会)支持尼日利亚进行司法和执法人员及社会福利人员的能力建设，以更好地处理儿童暴力案件。

D. 包容性经济增长和可持续发展

50. 若干联合国实体继续支持区域和各国努力应对结构性挑战，并为促进包容性经济增长和可持续发展创造必要的条件。2017 年 12 月经济和社会事务部和非洲经济委员会编写的《世界经济形势与展望》2018 年报告显示，最近非洲经济增长

的同时不平等情况只是略有减少，总体增长模式的包容性也不足。该报告敦促非洲国家制订政策，从而使经济多样化，减少对商品的依赖，发展信息和通信技术基础设施，并促进善治。西亚经济社会委员会已就一个发展账户项目完成其实施工作，该项目是在埃及、毛里塔尼亚、摩洛哥、苏丹和突尼斯设立国家技术转让办事处，并促进研究界、私营部门和各国政府之间的伙伴关系。

51. 联合国粮食及农业组织和政府间发展管理局(伊加特)在肯尼亚和乌干达跨界地区合作协调畜牧活动，以便于牲畜流动，使图尔卡纳牧民得以避开 2017 年的干旱，和平进入乌干达放牧。国际农业发展基金为刚果民主共和国小农户带来了可持续经济机会，改善其获得生产服务、技术和市场的途径。联合国工业发展组织正在实施一项由欧洲联盟资助的在南苏丹加扎勒河大区的项目，以改善粮食安全 and 收入。

52. 为促进经济发展，国际电信联盟协助一些非洲国家制订国家宽带和数字经济政策。联合国日内瓦办事处正在扩大关于落实可持续发展目标的最佳做法和创新解决办法，并启动一个目标实验室，将非洲各国政府与日内瓦的经济和政策专家连接起来。联合国减少灾害风险办公室协助非洲 25 个会员国制订或更新其灾害损失数据库，并就这些数据库的使用向近 1 000 名国家和地方利益攸关方提供培训。最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室根据《2011-2020 十年期支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领》开展了一系列宣传、研究和能力建设活动，以动员全球支持并应对最不发达国家可持续发展方面存在的主要结构性障碍。

53. 为确保对萨赫勒的人道主义-发展与和平与安全这些关联方面采取更为综合的跨支柱的办法，2018 年 3 月 21 日，我任命了毛里塔尼亚的易卜拉辛·塞奥为秘书长萨赫勒问题特别顾问。6 月 30 日，在非洲联盟国家元首和政府首脑第三十一届常会期间，联合国宣布将在常务副秘书长领导下，通过制订联合国萨赫勒支助计划调整其萨赫勒综合战略。支助计划的首要目标是，落实各项优先事项，实现《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程：我们希望的非洲》，以便加大力度，加速萨赫勒各国和该区域实现共同繁荣和持久和平。支助计划将更好地引导各项干预措施、投资和资源，以满足萨赫勒各国的需求、优先事项和计划，从而有助于改变关于萨赫勒的纪述。萨赫勒蕴藏着丰富的人力、文化和自然资源，为快速增长提供巨大潜力。

四. 加强非洲预防冲突能力的事实论据

54. 在确认会员国对预防冲突负有主要责任的同时，联合国、非洲联盟以及各区域经济共同体和机制过去二十年里在建立预防冲突能力方面取得了相当大的进展。这方面的努力既包括应对紧迫暴力冲突风险的行动性预防行动，也包括应对冲突根源问题的并建立各国和各共同体的应对能力的结构性预防行动。联合国、非洲联盟以及各区域经济共同体和机制共同部署了这些能力，以支持非洲国家努力防止冲突，包括建立早期预警系统；提供调解和调解支助；在各国政府、民间

社会和私营部门建设预防冲突能力。然而，正如非洲联盟和平与安全理事会一再指出，一些非洲国家仍然陷于包括治理缺陷等多种因素造成的冲突的恶性循环中。

55. 和平与安全理事会还重申，非洲联盟的当务之急是执行预防冲突方面的现有文书，而不是通过新的文书。非洲国家、非洲联盟以及各区域经济共同体和机制确实已通过太多有关人权和民权、治理、选举和民主、尊重多样性和少数族裔权利、性别平等及妇女和青年的发展、边界和自然资源管理、反腐措施、裁军、恐怖主义和建立强有力的机构的文书。这些文书是各种规范和原则的综合框架，其有效执行将减少暴力冲突，维持和平，并促进非洲大陆的可持续发展。

56. 但是，非洲联盟及各区域经济共同体和机制只是零星执行这些文书，且更关注其直接或行动性层面，因为其适用主要是为回应实地具体的情况或查明的需求。如非洲和平与安全架构的以下主要支柱和工具已制度化，并均用来防止和调解冲突：大陆预警系统；智者小组，包括非洲妇女预防冲突和调解网络(FemWise-Africa)；非洲联盟选举观察团；非洲联盟高级别小组和特使。另一方面，仍有许多工作要做，以落实结构性预防方面的文书，包括《2016-2020 年非洲和平与安全架构路线图》、《2063 年议程》和《2020 年平息非洲枪声的非盟实际步骤总路线图》，所有这些文书均要求将系统和战略重点放在应对冲突的根源、近因和结构性原因。

57. 和平与安全理事会通过了《非洲大陆结构性冲突预防框架》，以此作为预防行动的一个综合工具，这表明，非洲联盟正致力于弥补在执行其行动性预防文书和结构性预防文书方面存在的缺口。通过这一框架，非洲联盟委员会将推动整个委员会对预防冲突采取协调一致的办法。已设立一个预防冲突问题部门间工作队，以便根据互补性、相对优势、责任分担和集体责任，加强委员会内部以及非洲联盟、各区域经济共同体和机构以及其他伙伴之间的协调。

58. 非洲联盟还将应要求协助成员国开展各自的国家结构性脆弱情况评估：这一工具便于及早查明一个国家可能遭受冲突之害的结构性脆弱情况，包括政治、经济、社会和环境因素。与此同时，非洲联盟正支助各国制订国家结构性脆弱情况缓解战略，其中确定了相关的结构性预防和缓解办法的执行模式。为支持这一进程，还在非洲设立一个预防结构性冲突技术工作组，由非洲联盟、各区域经济共同体和机制、非洲同行审议机制、非洲开发银行及开发署组成。然而，迄今为止，只有少数几个非洲国家自愿进行结构性脆弱情况评估。非洲国家必须利用这一进程，并在可能的情况下将其纳入其他现有的国家机制，如国家发展计划和联合国发展援助框架。

59. 各区域经济共同体和机制还在包括行动性和结构性这两方面建立预防冲突能力。就前者而言，它们在建立预警系统以及提供调解和调解支助及预防性外交和选举观察方面取得了切实进展，尽管进展不均衡，其各自的任务、能力和资源也各不相同。就后者而言，各区域经济共同体和机制同非洲联盟一样，具有一系列文书，涉及社会经济发展、民主、选举、善政、人道主义救济和区域一体化，这些文书为协调一致行动以解决冲突的结构性原因提供了一个全面框架。但对这些文书的执行工作并不一定包括将冲突意识或预防冲突作为一个重点。然而，各

区域经济共同体和机制日益认识到有必要将发展工作与预防冲突联系起来。这与题为“和平之路：防止暴力冲突的包容性方法”的2018年联合国-世界银行联合出版物的主要结论相呼应，该结论要求把预防措施纳入发展政策和努力中，并要求发展行为体支持国家和区域的预防冲突议程。

60. 各个层面的合作与协调对于加强非洲大陆预防冲突的能力是非常重要的。有必要在各区域经济共同体和机制之间以及在非洲联盟、各区域经济共同体和机制和联合国之间，连同非洲民间社会组织和私营部门，根据相对优势，增进预防方面的伙伴关系。我在2018年7月9日在亚的斯亚贝巴举行的第二次联合国-非洲联盟年度会议期间重申，联合国将致力于进一步加深与非洲联盟以及各区域经济共同体的机制的战略伙伴关系。在这方面，非洲联盟委员会主席和我还再次呼吁加强对预防冲突采取全面、综合和协调的办法，以应对冲突的根源问题，加强政治进程和尊重法治，促进可持续和包容性发展，包括通过《联合国萨赫勒支助计划》来促进这一发展。

A. 在非洲重新着重于预防结构性冲突之所需

61. 如上文所示，非洲有大量旨在预防冲突的文书，它们为以更有系统和更有战略性的方式应对诱发冲突的直接因素及其结构性根源问题提供了全面、综合和包容性的框架。现在需要的是真正的政治意愿和能力，包括财政资源，以进行有效的执行，从而使现有的预防冲突文书转化为非洲人民的现实。

62. 为有效应对冲突的结构性原因，执行工作还应着眼于建立和加强预防冲突能力，特别是在地方一级。支持现有的传统或社区预防冲突机制至关重要，同样重要的是需要加强议会、安全机构和司法机构以及选举管理机构等主要国家机构的能力。例如，对国家和地方的和平和内部调解基础设施的支持将帮助国家和地方行为体培养、具备和施展进行调解、谈判和对话的适当技能，从而有助于建设有复原力的社会和防止爆发暴力冲突。正如在加纳和肯尼亚等国家所看到的，国家和平基础设施为国家当局、包括妇女、青年及传统和宗教领袖在内的民间社会、学术界和智库以及私营部门之间的结构化协作提供一个预防和解决冲突的包容性平台。这些举措已证明对于当地的预防冲突努力是有益的，应在非洲各地及非洲以外地区加以仿效和推广。

63. 与此相关的是，关键的需要是确立预防冲突的国家责权，以确保其有效性和可持续性。如上文所述，许多冲突根源都与治理缺陷等多种因素相关。因此，各国政府以及包括民间社会、妇女和青年在内的其他利益攸关方的责权和领导权对于防止暴力冲突、应对冲突根源问题和实现持久和平至关重要。

64. 鉴于其在促进和协助各国开展结构性预防冲突方面的作用，非洲联盟以及各区域经济共同体和机制必须进一步加强自身的能力，以便将预防工作纳入其所有方案和活动中。这种主流化努力应贯穿方案发展周期，从构思和设计到监测、报告以及评价和评估影响。联合国也在做同样的工作。2018年2月，我推出了一个有关预防的综合平台，借以提供一个概念性和行动性框架，从而把我关于预防冲突的愿景转化并纳入我们关于和平与安全、人权和发展的工作的所有支柱。该平

台将包括联合国的国家、区域和总部三个层面的所有行为体的共同、但有区别的责任，以克服各自为政的状况，加强我们应对预防冲突方面挑战的能力。

65. 要加强非洲联盟以及各区域经济共同体和机制的能力，就必须进一步加强非洲和平与安全构架和非洲治理架构这两个在预防、管理和解决冲突方面非常重要和相互关联的机制之间的协同作用和协调一致行动。这两个架构在战略和行动层面加强协同作用将有助于更好地应对非洲大陆的冲突根源。在其《加强和平与安全伙伴关系联合框架》方面，非洲联盟和联合国将相应支持非洲治理架构的相关方面。

B. 联合国继续对非洲预防冲突的参与和支持

66. 过去二十年来，联合国一贯在预防冲突方面向非洲各国政府、区域和次区域组织及民间社会团体提供政策、技术、财政和能力发展支助。联合国仍致力于协助非洲各国领导人和人民努力找到非洲主导的持久解决办法，以平息枪声，应对冲突根本原因，建立强有力的体制，促进可持续和包容性发展。

67. 根据《非洲大陆结构性冲突预防框架》，联合国将继续支持发展国家和地方的和平基础设施。通过开发署和政治事务部的《建立国家预防冲突能力联合方案》，本组织将继续提供分析能力，促进跨支柱和整体化地拟订对冲突有敏感认识的预防性方案，并将本组织在非洲各国的行动导向支持各国的预防冲突和能力建设工作。此外，在 2017 年签署的《针对受危机影响情形的伙伴关系框架》和 2018 年 5 月签署的《2030 年议程战略伙伴关系框架》方面，联合国和世界银行将拟订共同分析和工具，以探讨预防冲突方面的新投资办法，并利用资金扩大影响。在《非洲联盟-联合国<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》方面，这两个组织还将通过执行《联合国萨赫勒支助计划》加强协作。

68. 联合国各区域政治办事处与会员国及非洲区域和次区域组织合作，将继续开展工作，对跨国界和区域内造成不满情绪的原因问题作出早期预警并支持解决这些问题的努力。例如，联合国西非和萨赫勒办事处与联合国中部非洲区域办事处将继续发挥重要的促进作用，以支持我在应对新出现的冲突或初期冲突方面开展斡旋任务。这些努力对于解决涉及萨赫勒区域和乍得湖流域的跨界或跨部门问题仍然至关重要。

69. 部署在非洲或专门处理非洲局势的 16 个联合国特别政治特派团将继续履行一系列广泛的预防职能——从为国家对话进程提供斡旋支助到选举监测和冲突后建设和平努力。联合国已向非洲联盟、中非经共体、西非国家经济共同体和伊加特提供支持，在此基础上，还将继续协助加强非洲区域组织和次区域组织的调解能力。

70. 联合国在继续执行《2030 年可持续发展议程》——该议程本身就是一个防止暴力冲突和促进可持续发展的全球合作框架——的过程中，将鼓励把预防冲突纳入会员国的自愿国别评估。这一点至关重要，因为，如上文所述，许多非洲国家计划在 2019 年结束之前提交其评估。将鼓励区域和次区域一级作出类似的努力。例如，在萨赫勒区域方面，借助联合国萨赫勒综合战略的调整，得以更好地将

《2030 年议程》重新定位为萨赫勒国际反应行动的核心。为制订联合国萨赫勒支助计划所开展的包容各方的进程有助于确保该区域各国的责权和领导权。萨赫勒问题特别顾问将继续与包括非洲联盟在内的国家和区域行为体密切合作，确保联合国萨赫勒综合战略与各国和区域的优先事项更加协调一致。

五. 结论和建议

71. 预防冲突是联合国任务的核心，贯穿其工作的所有支柱。它也是非洲区域组织和次区域组织、特别是非洲联盟和区域经济共同体和机制工作的组成部分，对于实现非洲大陆的一体化、繁荣及和平的共同愿景至关重要。因此，预防冲突不仅是联合国、非洲联盟以及各区域经济共同体和机制的道德和法律义务，而且也是我们集体安全以及实现包容性和可持续发展的基石。

72. 正如本报告所强调，预防冲突包括采取一系列短期和长期的行动性和结构性预防行动，以应对冲突的近因和根源问题。会员国在预防冲突方面负有主要责任，这种预防的根本在于其建立应对暴力冲突的能力，加强地方建设和保持和平以及促进可持续发展的能力。联合国、非洲联盟以及各区域经济共同体和机制在协助各国作出这些努力方面发挥作用，并已在这方面制订了各自的全面和连贯一致的预防冲突的战略和工具。虽然已经取得了值得称赞的进展，但这些进展也是不均衡的。在有些情况下，大量预防冲突文书的全面执行仍然滞后，日益需要加强集体努力，在各个阶段预防冲突并应对其根源问题。

73. 因此，根据《非洲大陆结构性冲突预防框架》，各区域组织和次区域组织，包括非洲联盟、非洲发展新伙伴关系、非洲同行审议机制、非洲开发银行以及区域经济共同体和机制，都必须加强预防工作。它们应执行其通过的现有各项预防冲突文书，并将其纳入主流，包括涉及治理、民主、选举、反腐败措施、人权和边境管理方面的文书，这些文书对于应对冲突的结构性原因至关重要。

74. 鼓励非洲国家促进包容性政治，推动并支持有关与社会各阶层进行对话的建设性机制。此外，非洲各国必须增强妇女、青年和其他边缘群体的权能，为不断增多的青年人口创造体面就业机会，并在经济、金融和公司部门促进性别平等和妇女领导作用，从而促进建立包容性经济体。

75. 鉴于环境与冲突之间的关系，作为紧急事项，非洲国家可以采取加强气候变化方面的抗灾和备灾能力，具体途径包括确保具备适应战略、促进粮食安全、扩大社会安全网和保护环境。此外，非洲各国必须将与气候变化有关的问题纳入国家预警机制。

76. 包括学术界和智库在内的非洲民间社会团体可以进一步协助这些努力，对促进非洲大陆和平与复原力的各种因素开展至关重要的研究，因为这些因素可能不同于造成冲突和暴力的因素。

77. 联合国、非洲联盟以及各区域经济共同体和机制必须继续努力增进目标的团结一致，确保以协调一致的方式执行《2063 年议程》和《2030 年可持续发展议

程》，这两项议程对于应对非洲冲突的结构性因素及其根源问题是有益的。鉴于文书的数量极多，呼吁各组织在支持非洲会员国和民间社会组织方面进一步加强协调一致和协同作用。联合国-非洲联盟年度会议、对口协商、非洲区域协调机制和联合国非洲事务部门间工作队等机制为我们推动协调一致地支持非洲和平与发展优先事项的工作提供了用以改进协商、信息交流和联合规划的多个有益平台。

78. 自上任以来，我已将预防冲突以及我们通过非洲联盟与非洲建立伙伴关系列为两个重要优先事项，其中的愿景就是采取一切行动协助非洲国家避免爆发或再度发生对平民产生不利影响并破坏和平与发展的体制和能力的危机和暴力冲突。

《加强和平与安全伙伴关系联合框架》和《<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》为落实这些优先事项提供了一个蓝图。在第二次联合国-非洲联盟年度会议期间，这两个组织审查了在执行《加强和平与安全伙伴关系联合框架》方面所取得的进展，并核准了就《<2063 年议程>和<2030 年议程>执行框架》制订的行动计划。联合国将继续努力确保协调一致地执行这些框架及其行动计划。毫无疑问，连贯一致地执行这两个框架将有助于预防暴力冲突，应对冲突的根源问题，并推动我们在非洲实现持久和平和包容性可持续发展的共同努力。
