



安全理事会

Distr.: General
30 December 2011
Chinese
Original: English

2011 年 12 月 30 日预防和解决非洲冲突特设工作组主席给安全理事会主席的信

谨随函转递得到预防和解决非洲冲突特设工作组成员认可的工作组 2011 年报告。

请将本函作为安全理事会文件分发给荷。

预防和解决非洲冲突特设工作组

主席

巴索·桑库(签名)



关于预防和解决非洲冲突特设工作组 2011 年活动的报告

一. 引言

1. 预防和解决非洲冲突特设工作组是根据安全理事会主席声明(S/PRST/2002/2)设立的安全理事会附属机构。安理会在该主席声明中确认“必须采取充分的措施，预防和解决非洲境内的冲突”，并表示打算考虑设立一个特设工作组，以监测其主席声明中所载建议并加强与经济及社会理事会的协调。在安全理事会成员进行磋商后，商定最初于 2002 年 3 月 1 日设立的任期一年的预防和解决非洲冲突特设工作组(见 S/2002/207)，将继续工作至 2011 年 12 月 31 日(见 S/2010/654)。

2. 南非当选为特设工作组主席，任期于 2011 年 12 月 31 日结束(见 S/2011/2)。本报告反映了 2011 年期间特设工作组在南非大使和常驻联合国代表巴索·桑库主持下开展的各项活动。

二. 关于工作组 2011 年工作方案的报告

3. 在报告所述期间，南非作为主席，召开了五次会议，重点讨论以下主题：

- (a) 加强预防和解决非洲冲突特设工作组的作用；
- (b) 联合国安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会的合作；
- (c) 预防非洲与选举后有关的暴力：与选举有关暴力的预警工具；
- (d) 非洲冲突的根源：新出现的对非洲和平与安全的威胁；
- (e) 最近在预防和解决非洲冲突方面的经验教训：协调应对措施和支持地方能力。

4. 3 月 11 日，工作组就其 2011 年拟议工作方案举行磋商。会议期间，主席表示，他有意向非安全理事会成员和非政府组织开放工作组的多数会议。

5. 3 月 31 日，工作组举行会议，探讨加强其效力的方式，并听取了安全理事会报告执行主任科伦·基廷和乌干达常驻联合国代表、刚刚卸任的特设工作组主席鲁哈卡纳·鲁贡达先生的情况通报。会议的重点是工作组如何能够更好地监测其任务所载建议的执行情况，安全理事会如何能最好地实现或落实这些建议，以及报告的频率问题。关于工作组工作方法的几项建议产生于这次会议，其中最值得注意的是安理会让专家们跟踪和监测安理会决议和其他关于在非洲建设和平、预防和解决冲突以及调解的成果的执行情况，并向安理会提交建议。

6. 重要的是，会议认为工作组必须振兴其工作。此外，有人认为，安全理事会对工作组活动的兴趣似乎减少了，安理会的大使们或其副手很少参加工作组会

议证实了这一点。为了努力振兴工作组，南非表示希望向非安理会成员开放工作组的工作，最好是在较高层面。然而，似乎工作组遇到的主要挑战一直是没有侧重通过协调一致的预防冲突活动来产生和平，以及制订更具战略性的预防冲突办法，而不是采取目前的反应性做法。

A. 联合国安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会的合作

7. 5月3日，工作组在预防和解决非洲冲突特设工作组成员与在非洲联盟和平与安全理事会任职的联合国常驻代表之间举行互动式对话，讨论安全理事会同和平与安全理事会之间的合作。工作组听取了专题讨论小组成员、非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥、安全理事会报告副执行主任和研究部主任乔安娜·维希勒和主管政治事务助理秘书长塔耶-布鲁克·泽里胡恩的情况通报。

8. 在这次交互式会议上，强调存在安全理事会可以利用来进一步加强联合国与非洲联盟之间合作的积极环境。非洲联盟和平与安全理事会促进了非洲和平与安全架构的发展。这还导致与联合国形成前所未有的伙伴关系，其结果是在达尔富尔建立了混合维持和平安排，并与非索特派团密切协作和给予支助。和平与安全理事会还在理论层面建立了有关框架，处理在非洲大陆发生的以违宪手段改变政府的行为。

9. 联合国秘书处与非洲联盟之间的合作仍然至关重要，但有必要加强互动。为了履行安全理事会维持和平与安全的首要责任，这种关系是极重要的。然而，还应更重视《联合国宪章》第八章设想的合作和区域组织。

10. 此外，由于联合国最近战线拉得过长，并受到全球经济下滑的压力，感到分摊负担是不可避免的，因为联合国无法独自满足非洲在预防冲突领域的所有未得到满足的需要。因此，与非洲大陆的伙伴关系将具有最大的影响。尽管联合国和非洲联盟都取得积极的进展，但加强两个理事会之间的政治协调和联合行动至关重要。

11. 强调了加强两个组织之间在促进和平方面密切合作的必要性。认为两个组织联合处理几内亚政治危机的方式证明了这一事实。此外，认为安全理事会每年对非洲的访问和与和平与安全理事会举行的年度联合协商会议有助于加强联合国和非洲联盟伙伴关系的各个层面，包括预防和解决冲突。非洲联盟仍然是安全理事会定期访问的唯一组织，也是花时间讨论其议程上非洲问题的唯一组织，强调这些都是值得注意和重要的。就是在这一背景下，建议安全理事会同和平与安全理事会经常会晤，因为非洲仍是安理会的优先事项，并确实占据了其相当大部分的议程。

12. 和平与安全理事会和安全理事会之间的关系取得了某些成就，例如制订调解战略，联合国为非洲联盟智者小组提供支助，建立选举机构，以及联合国驻非洲联盟办事处升级为高级别代表处。

建议/意见

13. 特设工作组的建议和意见包括如下各点：

(a) 两个理事会之间需要有更协调的做法，因为两个机构都希望预防并和平解决冲突。

(b) 工作组主席可以访问亚的斯亚贝巴，与非洲联盟和平与安全理事会举行讨论。安全理事会还可以探讨在总部以外的地点和在非洲举行正式会议，或通过电视会议与和平与安全理事会互动。

(c) 在与非洲有关的实质性问题，需要更及时的政治参与和更广泛的协商。

(d) 需要更注重安全挑战、安全部门改革和处理跨国犯罪之间的关系。

(e) 就两个组织之间的合作，工作组可以担任非正式秘书处，并监测需要后续行动的所有联合行动和决定。

(f) 由于两个理事会分享类似的预防冲突议程，应有更具战略性的预防做法，而不仅仅是在危机阶段做出反应，后者在人命和经济上都要代价昂贵得多。

(g) 最后，两个理事会应更经常会晤，应考虑开展联合实况调查。

B. 预防非洲的选举后暴力和与选举有关暴力的预警工具

14. 7月13日，工作组就用于评估非洲与选举相关的暴力风险的预警工具和指标这一主题举行讨论会，专题讨论小组由国际民主和选举援助学会常驻联合国观察员马西莫·托马索尼、几内亚全国独立选举委员会主席 Siaka Toumany Sangaré 和政治事务部选举援助司司长克雷格·杰内斯组成。

15. 会议的重点是查明和预防与选举有关暴力的早期预警工具，以及国际社会如何在选举之前、期间和之后利用这些工具。会议指出，选举期间的冲突是选举的一个结构性组成部分，因此问题是如何避免暴力的爆发。提到法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员 2010 年的报告 (A/HRC/14/24/Add. 5) 是最全面的学术研究，同时指出关于与选举有关的杀戮和暴力，没有商定的术语。

16. 然而，查明了选举暴力的四项原因：(a) 追求选举优势；(b) 被排除在选举进程之外的人通过恐怖行为破坏选举；(c) 防止操纵选举；(d) 对最初的暴力做出反应。会议进一步指出，选举暴力的后果是人权受到侵犯，经济局势恶化和对民主进程的信任和信心减少。

17. 最后，会议强调了以下几点：(a) 选举趋向于反映出举行选举的状况。在法治薄弱的地方，选举规则不太可能得到遵守；(b) 选举本身很少是暴力的根源；选举可以是触发暴力的火花，但燃料通常是未得到解决的长期不满或分歧；(c) 选举的技术质量无论好坏，都不一定是预测选举是否会产生暴力的确切因素；(d) 选举分歧是常事；选举是政治性的，而政治就是有关不同的观点和党派利益。当分歧变成暴力时，才应当认为是“不正常的”。

建议/意见

18. 特设工作组的建议和意见包括如下各点：

(a) 在选举期间举行协商，以便让所有党派见面和交换意见，因为这些协商将处理难题，并可以达成政治上的一致，以预防问题或冲突；

(b) 如果民众不了解选举进程，就很容易被操纵。同样，如果法治薄弱，选举规则就不太可能得到遵守。因此，选民的认识和教育对改善民主文化至关重要；

(c) 选举可以触发暴力；但选举很少是暴力的根源，很少像长期和未解决的不满或分歧那样具有推波助澜的作用；

(d) 解决潜在选举暴力的最好办法，是解决根源问题；不一定通过选举改革，但通过解决认为政治制度中根本失衡的地方(如权力和资源的分享问题)。

(e) 认为选举要对社会冲突负责、选举是非洲动乱原因的观点不完全正确。需要改变这种情绪，因为它既没有道理，也不是具有公信力的选举的真实衡量标准或基准。应根据民众对结果的广泛接受程度来评价选举。

C. 冲突的原因和新出现的对和平与安全的威胁

19. 9月28日，工作组举行交互式会议，讨论非洲冲突的根源和新出现的对和平与安全的挑战。专题讨论小组的成员包括秘书处非洲问题特别顾问办公室主任 Patrick Hayford、世界银行脆弱国家和受冲突影响国家小组高级经济学家 Henriette von Kaltenborn-Stachau 和联合国毒品和犯罪问题办公室驻纽约办事处代表和主任 Simone Monasebian。29个会员国、10个非政府组织的代表和来自联合国共同制度的10名官员出席了这次会议。

20. 除其他外，会议讨论了秘书长关于其以前关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告所载建议执行情况的报告(A/65/152-S/2010/526)，以及世界银行发表的《2011年世界发展报告：冲突、安全与发展》。

21. 秘书长的报告强调了两个主题，即青年、教育和就业，以及冲突和自然资源。关于青年教育和就业问题，强调了充分获取优质教育和体面就业是减少贫穷、政治稳定、和平、安全与可持续发展的重要组成部分。因此，需要对这一问题采取

协调和创新的应对措施，解决青年教育和失业的社会、经济层面，以及将青年排除在政治参与之外的后果。

22. 因此，需要将旨在赋权青年和创造条件使他们充分参与社会所有方面的政策和方案主流化，并落实这些政策和方案。由于非洲大陆 60%的人口是年龄 25 岁以下的青年，需要更强调确保他们获得优质教育、技能和体面工作，以及获得足够空间，以便有效地参与政治和社会，并获得代表权。例如，在北非的一些地区，与阿拉伯之春有关的大量不满来自青年多年没有参与政治和获得体面工作的机会。

23. 关于与自然资源有关的冲突，查明平等获得土地、水、生物多样性和原料，以及开采自然资源所获收益的分配可能是造成非洲冲突的原因。

24. 此外，强调指出世界银行确定的 60%受冲突影响的国家在非洲。世界银行的战略需要更注重社会的脆弱性和冲突的预防 and 解决。

建议/意见

25. 特设工作组的建议和意见包括如下各点：

(a) 尽管在脆弱国家和受冲突影响国家部署资源有很大风险，但必须理解不参与有同等风险，即便不是更大的风险，因此需要容忍错误和更好地管理风险行为。同样重要的是，需要通过查明使干预能够有效打破暴力和长期脆弱周期的过渡契机，调整参与的重点。

(b) 更好地参与需要不仅评估能力，而且评估处理安全、司法和发展的关键机构的合法性。为弱国和脆弱国家提供能力建设尽管是可取的做法，但往往还不够充分；解决安全和发展问题而设立的机构必须赢得民众的信任，否则它们将缺少执行重要任务的合法性。

(c) 在脆弱国家和受冲突影响的国家进行干预，需要持久和长期的支助。遗憾的是，当出现治理方面的挫折时，例如出现暴力和政变时，往往就会切断或中断向重要国家机构，尤其是提供基本服务的国家机构的供资。有时造成的后果是中止受教育和获得健康的机会，或者撤销给司法、法律和秩序、安全部门以及警察的供资。因此，治理方面的挫折被放大了。必须确保至关重要的机构连续几年获得持久和可预测的支助，而且治理方面的挫折不因供资突然撤销而加重。

(d) 劳动密集型增长有助于稳定脆弱国家和受冲突影响国家的局势，因为它提供了经济前景，应对创造就业机会的挑战，减少了青年中的不满。需要支助政府和基于社区的就业方案，直到私营部门的就业增加。这需要消除私营部门投资和基础设施部门投资的瓶颈，尤其是投资于道路、港口和海关基础设施，以便开放新的市场。

(e) 必须注重帮助非洲大陆的青年，给他们发表自己意见的机会和平台。

(f) 对解决和预防冲突问题，联合国系统需要有更协调一致的做法，并综合看待这些问题，以便有效解决非洲问题。

D. 从非洲预防和解决冲突中获得的经验教训：协调应对措施和支持地方能力

26. 11月21日，工作组举行了交互式会议，讨论从非洲预防和解决冲突中获得的经验教训，包括协调应对措施和支持地方能力。该会议的专题讨论小组成员是贵格会联合国办事处主任 Andrew Tomlinson；国际危机组织多边事务副主席 Fabienne Hara；国际合作中心方案(冲突)副主任 Jake Sherman 和联合国开发计划署(开发署)预防危机和复原局机构间联络专家、开发署-政治事务部建设国家预防冲突能力方案经理 Chetam Kumar。除了安全理事会成员外，约60名与会者代表非安理会成员、非政府组织和驻联合国秘书处内各办公室出席了会议。

27. 会议广泛认为，工作组内部以前的讨论强调，预防工作的主旨应从反应性的外部干预，转到内部驱动的主动行动，前者只有有限和最终是表面的影响，后者则可以发展地方和国家的预防能力。

28. 因此，查明应对危机的行动应转为可持续支助。此外，所有形式的援助不仅需要冲突具有敏感性，而且应促进社会的复原力。计划和执行安全行动的方式应考虑到这些行动对争取包容和可持续发展的和平与发展的更大努力的影响。

29. 一些案例研究中指出，暴力植根于排斥性政治。在多数情况下，关键问题是：一个国家对举行选举的准备程度，以及国际社会应如何支持这一进程？

30. 关于预防性外交，有成功的经验，特别是联合国在与区域组织合作方面发挥的重要作用。在建设和平基础设施方面，亟需支持地方进程。例如，一个国家的危机提供了一个很好的例子，说明如何在地方发展众包技术基础设施，以协助调解工作。在另一个国家，还利用内部调解人支持调解工作。在另一个国家，则利用教会领袖进行内部调解，取得了重大成果。

建议/意见

31. 特设工作组的建议和意见包括如下各点：

(a) 发展中国家面临的挑战是，过渡方面的挑战将继续是持续的动乱。尤其是因为许多冲突是反复性的，因为它们往往与权力和自然资源的分享、土地改革和利用有关。因此，各机构必须有自己的和平调解基础设施。

(b) 同等重要的是建立信任和有能力在国内聘用调解人。有些干预措施指向民间社会，它们在广大社会中发挥了枢纽作用，因此联合国的参与需要是战略性的，例如特别重视加强区域组织。

(c) 政党的作用对于实现和平很重要。此外，国际社会应铭记，建立和平的代价，尤其是维持和平的代价越来越高。因此，预防性外交应是预防冲突的基石。这一外交应与非洲联盟、安全理事会和其他次区域机构之间结成伙伴关系相结合。

(d) 在有些地区，一种普遍的观点认为，安全理事会对非洲联盟和政府间发展管理局等次区域组织带有恩赐态度，这个问题应该解决。建议安全理事会学会与这些机构合作，以加强它们的能力和《联合国宪章》中为它们设想的作用。

(e) 为取得成功，需要在从社区到政府，从中心到外围的各级开展联合国的预防工作，并承认在预防冲突方面，国家能力不只是政府能力。

(f) 此外，应承认，在中央权力薄弱的脆弱国家和受冲突影响国家，在许多情况下，对善治的要求始于民间社会的参与。

(g) 还应承认妇女的作用是非常重要的，应竭尽全力将妇女的重要意见带到联合国的谈判桌上。

三. 结论

32. 在报告所述期间和任务期间，工作组为代表们，尤其是为非安全理事会成员提供了一个表达自己意见的重要平台，讨论如何加强联合国，尤其是安全理事会在预防和解决非洲大陆冲突方面的工作。在报告所述期间的互动很增长见识，是活跃而坦率的，因此为本报告中列入的一些重要建议奠定了基础。

33. 因此，南非感谢积极参与解决非洲大陆内部持续挑战的所有组织、非安全理事会成员和个人，它们这样做是丰富了正在进行的关于如何加强预防非洲和全球冲突的讨论和想法。

34. 最后，我希望表示我个人和南非代表团对工作组成员的感谢，感谢他们在履行工作组任务方面给予的协作和支持。我还要感谢工作组的秘书以及协助我们完成任务的秘书处所有成员。

35. 我期望在 2012 年南非继续担任主席和指导特设工作组的工作时仍然得到你们的支持。