

大会
第六十七届会议安全理事会
第六十七年

临时议程** 项目 64(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

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

本报告是根据大会第 66/287 号决议提交的。大会第六十六届会议在通过这项决议之前，审议了秘书长 2011 年 8 月 1 日的报告(A/66/214-S/2011/476)，其中审查了 1998 年关于非洲境内冲突起因及促进持久和平与可持续发展的报告(A/52/871-S/1998/318)所载建议的执行情况。

本报告列述了过去一年里非洲的主要事态发展，并审查了联合国系统在审查报告所确定的关键优先领域的执行情况。根据第 66/287 号决议规定的就新出现的挑战拟订政策提议的任务，报告深入分析了非洲最紧迫的问题之一，即多样性的管理，并提出了具体务实的建议。

* 由于技术原因于 2012 年 9 月 19 日重新印发。

** A/67/150。



一. 引言

1. 1998年，我的前任应安全理事会的请求，对非洲境内冲突起因及促进持久和平与可持续发展进行了一次全面的分析。该报告提出了在非洲减少冲突、建立持久和平及促进可持续发展的具体措施(A/52/871-S/1998/318)。

2. 2009年，大会在第63/304号决议中请我提交一份报告，审查1998年报告所载建议的执行情况，着重说明非洲实现持久和平和可持续发展所面临的新的和正在出现的挑战和长期障碍、以及创新性解决办法、收获和成就。已经进行了全面审查，包括通过由秘书长非洲问题特别顾问办公室协调的非洲问题机构间工作队，与会员国、非洲联盟和非洲各区域经济共同体、民间社会组织、布雷顿森林机构和联合国系统进行了广泛协商。我发表了一份审查报告，简要说明了非洲取得的进步、持续存在的挑战以及新的和正在出现的挑战。我还提出了关于联合国继续与非洲开展互动协作的建议和提议(A/65/152-S/2010/526)。

3. 我在审查报告中指出，将社会中很大一部分人排斥在政治治理机构之外，他们无法获得主要的经济资产和社会服务，这不仅是冲突的主要触发因素，而且因此难以实现可持续发展。我在2011年的报告(A/66/214)中，着重说明了挑战的一项因素，即在面临经济不平等、机构软弱和没有代表性及缺乏正当就业、机会和自由的国家中日益不满的、权利被剥夺的青年人以及这所构成的更大的不稳定风险。今年，我的报告着重谈到了更大的多样性管理问题以及处理相关的和平、稳定和可持续发展挑战的迫切需要。

二. 一年来的回顾

4. 自从我提交上次报告以来，非洲出现了一些积极的趋势。根据《2012年非洲经济展望》，¹ 2011年北非以外地区的增长为4.5%，使2010年4.8%的复苏得到巩固。西非的增长平均达5.6%，东非为5.8%，中部非洲为4.2%，南部非洲为3.5%。北非由于政治动荡，增长率从2010年的4.2%降为2011年的零增长。

5. 同样，散居在海外的撒哈拉以南非洲人的汇款原本遭到全球金融和经济危机的重创，已从2009年的206亿美元增加到2011年的220亿美元。世界银行对2012年汇款的估测为撒哈拉以南非洲达240亿美元，整个非洲大陆达400亿美元。

6. 流入非洲的外国直接投资继续其自2008年全球金融和经济危机爆发以来的下降趋势。根据联合国贸易与发展会议最新的估计数据，外国直接投资的流入量从2010年的431亿美元略降至2011年的427亿美元，而与2009年的526亿美

¹ 由非洲经济委员会、非洲开发银行、联合国开发计划署和非洲联盟共同编制。

元相比则下降更多。其结果，非洲大陆在全球外国直接投资流量中所占的份额从 2010 年的 3.3% 下降到 2011 年的 2.8%。

7. 在治理和民主方面，23 个非洲国家将在 2011 年 8 月至 2013 年 3 月间举行民主选举。联合国开发计划署(开发署)和政治事务部选举援助司继续向此类选举进程提供支助。尼日尔的选举完成了从军人统治向文官统治的重大转变，科特迪瓦的议会选举帮助加强了 2011 年选举后危机之后的和平。赞比亚、塞内加尔和莱索托分别于 2011 年 9 月以及 2012 年 3 月和 5 月举行选举，使这些国家的政府实现了和平更替，进一步加强了民主做法。

8. 此外，刚果民主共和国于 2011 年 11 月举行了总统选举和议会选举，利比里亚于 2011 年 8 月举行了宪政公民投票，并于 2011 年 11 月举行了总统选举和议会选举。这些选举都是两国战争结束后的第二次选举。塞拉利昂也将于 2012 年 11 月举行选举，继续其民主过渡。

9. 选举和民主方面的进展并非没有挑战；马里和几内亚比绍的选举在分别于 2012 年 3 月和 4 月发生政变之后遭推迟。此外，对结果提出质疑的选举有时导致发生暴力，并让人们持续对选举法以及选举机构的运营和管理产生关切。另外，还有一个重要问题是，从广义上讲民主建设、以及具体来讲的选举在何种程度上促进当代非洲多样化的建设性管理，这个问题我将在本报告后文探讨。

10. 非洲还面临着若干重大危机，而萨赫勒危机和非洲之角的饥荒影响到 1 300 多万人。利比亚在政府更替后出现的暴力使 90 多万人成为难民。这一状况还对邻国产生了重大影响。国际移民组织(移民组织)估计，截至 2011 年 11 月 27 日，从利比亚逃到布基纳法索、乍得、加纳、马里和尼日尔的移民工人达 42 多万人。除了使数以千计的家庭失去汇款外，他们逃走也给本已面临干旱的社区增加了人口压力，加剧了萨赫勒区域已经紧张的安全和人道主义局势。

11. 此外，武器的扩散加剧了萨赫勒区域的长期冲突，使恐怖主义活动有了保证。以前存在利比亚武器库中的火箭榴弹、地对空导弹以及便携式防空系统，现在散布于萨赫勒区域各地，有可能落入恐怖主义团伙之手。该区域的犯罪团伙利用这一机会更多地招兵买马，并设立地方支助网络，以搜集情报，提供武器弹药，进一步便利跨国有组织犯罪，如人口贩运和贩毒。

12. 在西非，科特迪瓦冲突中使用的一些武器仍然下落不明，给该国与利比里亚接壤的西部地区的稳定构成威胁。联合国维和人员在边境城镇 Tai 遭受攻击就凸显了该地区的安全问题。另外不确定的是科特迪瓦冲突期间雇用和部署的雇佣军返回邻国的影响。

13. 在非洲之角，一个主要关切问题是南科尔多凡州和青尼罗州的局势。最近数月来，就具有争议的边界发生的冲突造成 162 000 多名难民涌入南苏丹，约 36 500 人逃入埃塞俄比亚。2012 年 2 月，联合国、非洲联盟和阿拉伯联盟提出了一项三

方提议，向南科尔多凡州和青尼罗州政府控制区和叛军控制区的平民提供人道主义援助。我继续敦促苏丹政府不附带任何条件地接受这一提议。

14. 尽管苏丹和南苏丹于 2012 年 2 月 10 日签署了互不侵犯与合作谅解备忘录，在双方共同的边界上继续存在暴力行为，并驻留着双方的安全部队。2012 年 3 月 12 日，双方草签了《划界协议》和《对方国家国民的地位及相关事宜框架协议》。《划界协议》确定了监督和进行划界进程的机制。我敦促双方解决有关石油过境费的争端。

15. 安全理事会第 2046(2012) 号决议请双方立即停止包括空中轰炸在内的一切敌对行动，无条件地将其所有军队、包括警察撤到各自边界的一侧，并设立联合边界核查和监测机制和非军事化边界安全区。安理会还要求双方无条件地恢复和完成全部谈判，包括关于阿卜耶伊和其他有争议地区的地位的谈判。我仍然希望双方将很快解决悬而未决的问题。

16. 关于索马里，肯尼亚政府根据《联合国宪章》第五十一条，于 2011 年 10 月 15 日发起了“保卫国家行动”，派军进入索马里。该行动之前发生了索马里伊斯兰激进团伙青年党在肯尼亚绑架游客以及当地和外国援助工作者的一系列事件。肯尼亚、埃塞俄比亚和索马里过渡联邦政府与非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的部队对青年党的联合打击，使摩加迪沙变得更加安全，并重新取得了对该国部分地区的控制。2012 年 6 月 2 日，肯尼亚部队正式编入非索特派团。同时，索马里恢复稳定的进程正在继续，并在为新宪法和预期将在 2012 年 8 月过渡期结束后举行的选举进行着准备。

17. 尽管在打击海盗问题上取得了一定进展，索马里沿海继续存在新的攻击行为。国际海事局在其全球海盗情况报告中指出，索马里沿海以及几内亚湾的攻击行为占全世界所有海盗攻击行为的大多数，在 2011 年报告的 439 起攻击中总共占了 275 起。

18. 去年，尼日利亚境内的一个伊斯兰激进团伙、即“博科哈拉姆”组织的活动也已增多，包括其制造大型炸药的能力有所提高。2012 年 1 月 20 日，“博科哈拉姆”组织在尼日利亚北部商业首府卡诺进行的射击和爆炸导致 170 多人死亡。“博科哈拉姆”组织在尼日利亚其他城市的攻击造成数以百计的平民丧生，其中包括联合国工作人员，另外使数以千计的人员受伤。人们对“博科哈拉姆”组织与伊斯兰马格里布“基地”组织之间可能的联系与协作日益关注。2012 年 4 月，乍得湖流域委员会成员国国家元首扩大了多国联合工作队的任务范围，以包含注重跨界安全威胁，包括“博科哈拉姆”组织。

进一步注重和平、安全与发展之间的联系

19. 正以建设和平与建设国家国际对话、秘书长关于文职力量的报告、建设和平委员会的优先事项以及机构间常设委员会为基础，订立和实施能力发展指导工

具，以加强人道主义干预、发展和预防冲突之间的联系，办法是提供一个平台，将冲突分析和建设和平方法纳入发展经常方案。

20. 同样，包括开发署和政治事务部在内的联合国框架小组，通过部署和平与发展顾问以协助联合国国家工作队执行冲突分析和预防及建设和平战略，在分析冲突和建设和平方面提供了至关重要的支持，在非洲未派驻特派团的情形下尤其如此。

三. 审查报告所载建议的执行情况

21. 我 2010 年的审查报告概述了处理各种关键问题的一系列建议，这些问题有可能在非洲议程中占首要地位，因此需要继续重点关注。本节简要介绍了联合国系统在我的审查报告所确定的主要优先领域中的执行情况。

机构合作

22. 政府间发展管理局(伊加特)和国际劳工组织(劳工组织)制定了一项联合方案框架，概述了其工作的共同优先事项以及与区域成员和发展伙伴的共同优先事项。它们包括拟订伊加特就业政策、打击人口贩运和走私、应对易受自然灾害影响的根源、以及促进社会经济的行行为体。

23. 秘书长非洲问题特别顾问办公室拥有的一项任务是，通过其倡导和分析工作以及通过协助在全球一级对非洲问题的政府间审议，加强国际社会对非洲的和平与发展的支持。该办公室与世界银行的散居海外的非洲人方案一道，支持泛非议会关于制订一个与全世界非洲裔议员开展互动协作的框架的倡议。由于这一互动协作框架，2012 年 5 月 22 日和 23 日举行了第一次散居海外非洲人议会峰会，提出的建议已提交给 2012 年 7 月 16 日至 18 日举行的非洲联盟峰会。

预防冲突、管理冲突和维持和平

24. 联合国儿童基金会(儿基会)协助就冲突的敏感性和建设和平拟订了一项技术说明。说明概述了主要战略，包括确定冲突的起源和影响儿童的暴力因素，并将冲突的敏感性和建设和平纳入减少儿童面临的风险战略。

25. 联合国系统还协助拟订了在脆弱国家开展互动协作的新政，包括宣传社会服务作为建设和平和建设国家的一个组成部分的重要性。

冲突后建设和平和恢复

26. 建设和平委员会继续与其议程上的六个非洲国家(布隆迪、中非共和国、几内亚、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂)开展互动协作。2011 年，建设和平基金向总共 10 个非洲国家拨款 7 750 万美元。截至 2012 年 6 月，该基金自成立以来已向总共 16 个非洲国家拨款 2.92 亿美元。

27. 在利比亚，联合国的战略是支持稳定和建设和平的努力。该战略的近期目标是向临时政府提供快速支持，以促进社会经济的稳定、恢复和可持续发展。联合国系统将协助促进“体面工作”议程，以此作为冲突后恢复和建设和平的关键手段。

28. 联合国系统还积极参与南苏丹解除武装、复员和重返社会委员会。开发署和劳工组织努力在委员会框架内查明和促进就业机会，国际劳工组织为南苏丹政府于2011年7月制定和通过的南苏丹解除武装、复员和重返社会政策和战略提供了技术支持。

29. 儿基会支持索马里基于社区的儿童保护网络，以减少对来自武装团体的儿童的歧视和污辱，并与青年人合作，以帮助消除枪支文化。在乍得，儿基会利用以家庭和接收的社会为对象的重返社会工具包(生活技能、培训和社会心理支持)，帮助使前儿童兵重返社会。

经济持续增长和可持续发展

30. 撒哈拉以南非洲国家继续面临人口增长和环境退化的挑战。对水、食物和能源的快速增长的需求影响到生产能力和环境，而不能满足人们的需求，不能减轻贫困、提高生活水平并确保更加公平，均对安全、稳定和可持续发展构成了威胁。

人权

31. 在过去的一年里，加纳、几内亚比绍、马达加斯加、卢旺达、塞拉利昂和南非已向人权理事会特别程序发出了长期邀请，尼日尔已向普遍定期审查工作组和人权理事会提出了其普遍定期审查报告。开发署在包括莱索托、莫桑比克和津巴布韦在内的一些国家协助进行全国协商，支持编写国家报告，并其后支持将理事会的建议纳入国家框架和行动计划。

32. 南非政府请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)就遵守条约机构的要求对政府和民间社会的代表进行培训，以便能完成尚未提交儿童权利委员会和残疾人权利委员会的报告。在索马里，人权高专办支持在摩加迪沙举行两次对话，其中设在索马里的人权捍卫者、民间社会团体和政府官员从人权的角度对宪法草案案文进行了审查，并向联邦宪政委员会提出了他们的评论意见。

33. 在几内亚，人权高专办提供技术援助，就关于设立一个国家人权机构的立法草案为各行为体和利益攸关者举办了一个讲习班，并就立法草案提出了评论意见。

法治和司法

34. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)支持西非的成员国努力加强国家和区域一级的司法工作。毒品和犯罪问题办公室与西非国家经济共同体(西非经共体)密切合作，支持执法能力建设、跨境合作和刑事司法改革。

35. 毒品和犯罪问题办公室南部非洲区域办事处与南部非洲发展共同体秘书处、南部非洲区域警察局长合作组织已成功实施了一个区域项目，旨在加强博茨瓦纳、莱索托、莫桑比克、纳米比亚、南非和津巴布韦以及整个南部非洲区域的执法官员的能力，以有效应对暴力侵害妇女行为。

36. 在南苏丹，开发署与政府部门和执法机构紧密合作，以加强法治。开发署已建立了法律机构的能力，帮助审查刑事司法程序，使监狱条件符合国际人权标准，并协助进一步使人人可以获得法律服务。

37. 在刚果民主共和国，维持和平行动部和人权高专办联合办公室就选举期间的人群控制和公众自由对 2 000 名警察进行了培训。通过人权高专办、开发署和维持和平行动部支持的性暴力受害者保护方案和诉诸法律方案，已协助数百名妇女参加法庭诉讼程序。办公室已扩大了针对性暴力受害者的诉诸法律方案的适用范围，该方案已涵盖全国 11 个省中的 9 个省。

四. 非洲面临的持续存在的和新出现的挑战：多样性管理

38. 非洲国家是多种多样的。这些国家中的大多数是由五个或更多族裔组成的，它们拥有不同的社会、政治、族裔或信仰特点。此外，妇女约占人口的 50%，近 10 亿人口的大多数年龄不到 30 岁。使这一情况更加复杂的是，还存在着以生计来源(如游牧业或渔业)和定居形式(如生活在沙漠和森林中的族裔或生活在城市贫民窟中的居民)为基础的族裔差异。

39. 虽然多样性是创造性和正增长之源，但若管理不当，多样性往往成为恶性竞争、冲突和不稳定的根源。为了有效地解决冲突、减少贫困和确保可持续发展，政策制定者、政府机构和提供支持的联合国实体必须了解和帮助解决不同群体的独特需求。此外，妇女和青年，或者是受气候变化等问题影响的社区，如牧民、生活在森林和沙漠中的群体，面对不同的具体挑战，这些挑战会对发展努力产生不利影响，或会导致冲突。

40. 正如我在 2011 年的报告中指出的那样，北非起义背后的根本原因之一是青年的权利被剥夺和他们缺乏经济前景。同样，达尔富尔地区、萨赫勒地区和非洲之角的紧张关系源自对不断减少的水资源和牧场的争夺。

41. 来自已完成审查过程的 12 个国家的非洲同行审议机制进程的经验结果²表明，非洲大多数经济和政治问题因多样性管理不当而促成或加剧。具体而言，殖民主义的遗留问题造成了不平衡的发展：矿产资源丰富的地区、或土地肥沃的地

² 非洲经济委员会，Diversity Management in Africa: Findings from the African Peer Review Mechanism and a Framework for Analysis and Policy-Making (2011 年，亚的斯亚贝巴)，可在下列网址查阅：<http://new.uneca.org/Portals/aprm/Publications/3-%20Diversity%20Management.pdf>。

区、或靠近港口和其他形式的运输的地区获得了大量投资，而其他地区则受到忽视。非洲国家继承了这些经济和社会政治的不平等，而且在某些情况下使之进一步得到强化。此外，在一些情形下，从富饶或矿产资源丰富的地区得到的财富主要集中在首都和中央州的手中。殖民和殖民地时期之后的政府往往未能利用资源丰富地区的财富来满足当地需求。因此，非洲大陆的许多地方仍然不发达，处于发展的边缘，而随之对这种状况的不满，导致如尼日利亚的尼日尔三角洲等地区出现暴力行为。

42. 因此，要有效管理其多元化人口的彼此竞争的多重需要、减轻贫困、确保可持续的包容性发展及防止冲突，非洲就需要对多样性的复杂性和多元化群体所面临的独特挑战拥有重大认识。这对创建鼓励以和平和民主方式建设国家的政治、经济和社会治理结构至关重要。

A. 多样性的管理及其对人类和经济发展的影响

公平地实现千年发展目标：扩及受排斥和(或)遭边缘化的群体

43. 在过去十年里，非洲国家在降低 5 岁以下儿童死亡率方面取得了长足进步，并提高了免疫接种覆盖率和使用改善水源的人口比例。但在其他领域，如教育、环卫、营养和成人识字率方面，非洲取得的增长则微不足道，或仅能制止趋势逆转。尽管取得了一些进展，但人口群体之间、城乡之间和男女之间以及在达到孕产妇死亡率目标方面仍然存在重大差距。

44. 城乡之间的差距构成为非洲国家最大的社会经济和政治挑战。非洲正在出现的经济发展和人口增长大部分是城市增长。然而，城市贫困居民往往面临着一些最恶劣形式的贫困和被排斥。食品和燃料价格不断上涨意味着家庭往往要将他们的收入的 50%至 80%用于粮食和燃料。对洁净的水、环卫、电力和医疗保健服务的获取往往较为有限——尽管他们可能住在靠近这些服务的地方。儿童为了生存可能会被迫从事危险和受剥削的工作，或可能辍学，或根本就不能上学。这种缺乏获取的机会不仅仅是发展问题。事实上，它与城市犯罪、包括犯罪团伙的活动和有组织犯罪的激增密切联系在一起。此外，激进和极端主义团伙在招聘时往往以权利被剥夺和不满的群体、如青少年为对象。

45. 儿基会通过科特迪瓦、索马里和南苏丹的“返回学校”活动，鼓励社区参与，分发必要的上学用具，并在必要时提供临时学习场所，以便在冲突(和其他危机)期间和之后使儿童继续上学。它还通过在政策、指导方针以及系统的开发和方案规划方面提供技术援助，加强了教育部的能力。在安哥拉、利比里亚和塞拉利昂，速成学习课程主要通过压缩课程，为错过一段时间教育的儿童和青少年提供了读完小学的第二机会。

46. 在肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国的非正规和补充教育课程，推动了弱势群体获得小学和职业教育，以及在不太经常的情况下获得中学教育。

公平地获得机会、公共资源和基本服务

47. 就提供基本服务而言，在干旱地区取得水是一个特别敏感的问题，因为那里的农民和牧民社区之间为此发生争夺。尽管为水发生冲突一直是非洲之角低强度冲突背后的一个因素，但找到问题的解决办法可成为对话的起点，而联合社区水资源管理机制可促进社区内部和社区之间的合作，并缓解紧张局势。让社区参与决策进程的每一个步骤，并确保每家每户都有平等机会获得资源，既是一个重要的发展目标，也是一个预防冲突的工具。

48. 在索马里，水资源管理当地联合委员会使不同社区的代表汇聚在一起，其共同目标是提供水和取得水。刚果民主共和国、塞拉利昂和南苏丹由社区主导的全部环卫方法，侧重于行为变化和参与，而不是供应。它使民众能就水和环卫方面的主要优先事项订立自身的选择，并建立对后续资源的所有权。

49. 获得机会在有时失业率高于 20% 的大陆同样是敏感的。不能公平地获得机会、尤其是经济机会，是一个日益严重的不满因素，而北非的起义就是证明。缩小获得机会的差距、特别是青年获得机会的差距，是实现可持续发展、以及实现非洲的和平与稳定的重要步骤。

50. 在涉及获取做生意所需的财务资源以及支持和信息的问题上，妇女仍然面临着巨大的、往往是结构性的挑战。例如，非洲非正规的跨境商贩大多是妇女。由于其生意的非正规性质，风险往往很高。2011 年，国际贸易中心(贸易中心)与政府合作，协助在卢旺达和乌干达之间做生意的非正规跨境商贩转换为正规的中小型企业地位。贸易中心就出口程序以及便利贸易的法规对东非和南部非洲的 189 名此类商贩进行了培训，并出版了一个简单的信息手册，内容是如何为生意注册、遵守跨境的海关手续、寻找生意支持服务、并取得必要的执照和许可证，以合法地安全出口。已打算开展一项规模更大的行动，让东非共同体和南苏丹的女商贩加入。

51. 与此相关的是，需要发展妇女可以利用的长期出口融资，并支持政府审查关于土地的现行法律并使之符合当代的情况，以便使妇女在土地所有权方面拥有更好的控制，得到更好的公平对待，因为土地往往是经商融资可以利用的唯一的抵押品。

气候变化对生态系统和弱势群体生计的影响

52. 气候变化大大地协助增加了在获得教育、营养、水和保健方面的差异，并引起了因维持生命的资源发生冲突的风险。因此，在对人道主义干预措施和可持续生计进行规划时，需要纳入有关减少灾害风险和适应气候变化的考虑因素，以增强社区的复原力，减轻发生冲突的可能。更好地管理水资源和森林资源，是缓解和适应气候变化的一个重要组成部分。

53. 由联合国大学为联合国难民事务高级专员办事处从事的研究³以及联合国环境规划署进行的研究⁴显示,环境因素正在越来越多地影响到非洲之角和萨赫勒区域的人口流动,而政府间气候变化专门委员会预计这些地区是非洲受气候变化负面影响最严重的地区。这正在加剧长期风险,如病虫害、疾病、对土地的压力、土壤侵蚀、森林砍伐和枯竭的水资源,而这些问题无论气候变化如何都是存在的。其结果是长期干旱、荒漠化、洪水骤发和土地退化。

54. 除非洲之角和萨赫勒区域外,变化不定的天气对靠雨水维持生计以从事农业、游牧业、甚至是人工养鱼来说带来了严重挑战。在《联合国防治荒漠化公约》和关于环境的可持续性的第7个千年发展目标的背景下,联合国大学关于贫瘠旱地的可持续管理项目正在布基纳法索、埃及和突尼斯开展,以促进恢复退化的旱地。该项目正使社区能减轻对靠雨水灌溉的农业的依赖,办法是改善水资源的可持续保护和利用做法,为决策者制定政策指针,并鼓励开展替代创收活动,以减少对不太可能持续的农业形式的依赖。

B. 多样性的管理、善治和预防冲突

多样性与冲突

55. 非洲同行审议机制关于已经过审查进程的非洲国家的报告强调,多样性的管理,尤其是社区和教派的多样性的管理,是非洲国家面临的一项重大挑战。

56. 与多样性有关的冲突问题,部分是不良的殖民行政做法产生的遗留问题以及冲突后的非洲各国政府执行的歧视性政策造成的。许多非洲社会被殖民时期划定的国界割裂开来。紧接在独立之后,殖民地时期之后的政府担心重划边界会引起重大冲突,决定维持殖民时期的边界。然而,这一决定在今天的后果是,大片地区会出现族裔或宗教的民族主义和集体受害和被边缘化情绪,并引起超越国界的冲突。当前乍得和苏丹之间的局势就是这样,西非的图阿雷格人的情形也是如此。

57. 在其他情况下,殖民当局和殖民地时期之后的政府推行的任意和强迫融合,再加上族裔和宗教定性和分类政策,几十年来强化了分隔线,并在某些情况下造成了以前未曾有的分裂。

58. 由于这些遗留问题,非洲国家往往难以建立可信的、真正满足不同群体利益和愿望的有成效的政治、经济、社会和文化治理体系。被边缘化的群体开始认为国家不能或不愿解决自己的不平,或更糟的是,对其政治、经济、社会和文化权益持有偏见,例如对信奉自己的宗教的权利抱有偏见。

³ Tamer Afifi and others, *Climate Change, Vulnerability and Human Mobility: Perspectives of Refugees from the East and Horn of Africa* (联合国大学环境与人类安全研究所, 2012年)。

⁴ 环境署,《生计安全:萨赫勒的气候变化、迁徙和冲突》(2011年,日内瓦)。

支持国家和民间社会更好地管理多样性

59. 社区间或社会与国家间的冲突往往源于对身份及公民权和投票权等特权的争夺、对资源、服务和机会的争夺、排斥、支配、边缘化以及不公正、不合理的权力配置。事实上，组成的群体之间获取资源和机会的不平等，特别是地区性的、等级制度的、歧视性或排他性权力关系，是社会紧张局势和暴力冲突的主要前兆。² 的确，在一个国家中决定多样性是否将成为冲突和不稳定根源的，是多样性被政治化和工具化的程度，而不是多样性的类型和形式。

60. 在多样性高度政治化和工具化的社会里，日常的问题，如学校董事会、储蓄和信贷社、甚至运动队的组成问题，都由于因基于族裔、种族、宗教和地方主义的代表或缺乏代表发生的激烈争吵，而停滞不前。

61. 差异的政治化和工具化不太强的社会接受某些机构，如议会、政府和民间机构，必须具有代表性，而且作出宪制安排，以确保确实做到这一点。不过，这样的社会也接受的是，在所有职位的竞争中，优良的表现和人人享有平等机会是确保公平的更好方法，而不是僵硬地试图确保每个社区在社会生活的每一方面都得到代表。

62. 在这种情况下，建立一个享有来自多样性各个方面民众支持的有能力的合法国家，是非洲面临的重大挑战之一。为了实现这一目标，必须有公平竞争的环境和由政府实施的有效的中立监督。还需要民间社会和社区团体作出积极努力，以实现团结，在地方解决冲突，采用联合办法来解决问题，并让所有群体积极参与寻找解决办法。

63. 反映社会多元化的民主体制，是确保纳入每一个人和让每一个人参与的方式之一。然而，非洲国家面临着一个现实和棘手的问题是，如何通过包括多党政治制度改善社会、经济和政治多元化和参与，同时确保政治竞争不会成为这些社会进一步分裂的根源。⁵ 显然，民主要求有结社自由和言论自由。然而，在某些情况下，有人认为这种自由意味着政治人物有根据不同宗教、种族或部族组成和派驻政党的自由，这种做法只会加深已遗留的分裂。一些非洲社会很容易受机会主义的政治人物的这种操控，这一点突出表明在非洲大陆上建设国家是多么脆弱，必须对初生的民主进程提供更多的法律保护。

64. 在一些情况下，民主选举是被当成群体之间的竞争向公众兜售的，而规则允许赢家获得一切好处。这样的选举进程往往容易引发暴力，并进一步强化社区间的消极话语。在存在严重的资源竞争或歧视、或在冲突后或处于过渡中的社会里，尤其如此。

⁵ 非洲同行审议机制，Country Review Report of the Republic of Rwanda, 2006年6月。可在下列网址查阅：www.eisa.org.za/aprm/pdf/Countries_Rwanda_APRM_Report.pdf。

65. 管理这样的挑战，需要建设有能力的合法国家和治理制度，其中保证和平与安全。这种治理制度必须能创造和维持一种政治和法律环境，这种环境适合公平的经济增长，适合获取机会和服务，特别是最基本的服务，如人身安全、水、教育和保健。这一治理制度必须与民间社会、地方组织和私营部门共同创建，并不断地一起努力，以确保所有群体，包括青年、妇女和有特殊需要的人，充分参与地方和国家一级的经济和社会决策结构。

66. 例如，在索马里，联合国系统正在支持非洲联盟、伊加特和过渡联邦政府在解决这些问题中的一些问题。虽然一直努力在部落代表的基础上在政治权力中照顾到不同的政治集团，但有关局势极其复杂，需要具有创造性的方法和战略，以便在地方、国家和区域各级照顾到不同群体，处理好多样性问题。

从北非起义吸取的关于多样性管理的经验教训

67. 北非在过去一年中发生的起义充分表明，忽视年轻人的需要、痛苦和梦想，会激发许多社会和政治动荡。如同联合国发展集团题为“应对阿拉伯区域青年拥护的变革的战略”的报告所指出的那样，在阿拉伯区域要求恢复人的尊严和民族尊严的变革进程的浪潮不可避免地改变联合国在区域和国家一级运作和使能环境。它还提供了一个机会，让人们重新思考发展援助与合作的方式，以凸显真正的民主治理、法治、社会正义和公平以及以就业为主导的、包容性和环境可持续的经济增长这些环环相扣的问题。

68. 北非的起义正在引发人们重新关注治理模式和民主轨迹，以及由就业驱动的包容性公平的经济增长。这种模式需要对青年和妇女的需求和角色尤其敏感，并因而缔结社会契约，建立更包容的国家-社会关系及以公民为本的敏感和问责的政府。在近 80% 的农村妇女未经登记的埃及，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)已与内政部建立了合作伙伴，组织为农村妇女登记并向其发放身份证。目前已有近 100 万妇女登记。

69. 要处理北非起义和持续危机的根源，就需要改进治理和法治。这是埃及、利比亚和突尼斯以及非洲大陆任何其他国家政治稳定、社会经济进步和建立新政府的公信力的先决条件。只有在可根据法律对公共和私营部门中的个人、组织和机构问责并以保护权利的方式确保个人人身安全及社区、机构和基础设施的实体安全时，国家才具备合法性。要做到这一点，法律必须在以透明度、诚信和正义原则为准则的框架内平等地适用，独立地裁决。

70. 随着北非各国政府界定和处理建立民主、安全、法律和秩序所需的当前和未来的国家优先事项和行动，联合国和国际社会向该区域各国提供的支持也必须基于同各国政府、新出现的政治行为体和民间社会的全面协商。

参与和代表：妇女、女童、青年和残疾人

71. 非洲被描述是一个年轻的大陆：根据经济和社会事务部，目前非洲人口的 60% 以上年龄不到 30 岁。在这一人口构成中，妇女和女童占非洲大陆人口的一半。这一人口的妥善管理要求他们积极地、实质性地参与经济、社会和政治环境。越来越多的联合国国家方案让青少年、包括年轻女孩作为社会变革的推动者参与，同时提高其从事志愿服务、社区发展及和平解决冲突等公民行动的能力。

72. 联合国工业发展组织(工发组织)与其他九个联合国机构及政府开展伙伴合作，为苏丹和南苏丹发起了一项青年就业联合方案。工发组织正在协助政府和私人伙伴组织建设培养创业精神和进行短期技能培训的能力，并向青年提供了培训包。

73. 一个经常被忽视的人口群体是残疾人和有特殊需要的人。国际劳工组织指出，残疾人在任何人口中均占 15% 左右。发展中国家约 80% 的残疾儿童无法获得基本教育。冲突造成残疾人的人数增加，其中包括前战斗人员，而如果没有考虑到残疾人的需要，冲突后重返社会是不能成功的。非洲多样性的适当管理，要求更好地思考残疾人的需求和贡献，并将之纳入政策规划和实施中。

74. 妇女的参与也是一项重大挑战。有证据显示，在发生包括冲突在内的社会、经济、政治和环境危机时，妇女因其原已不平等的地位，遭受到不成比例的影响。社会和政治危机往往转化为就业和收入的损失，提出寻找新的工作机会的挑战，并造成其微型中小型企业贬值，无力改变资本结构，随之对其受抚养人产生影响。

75. 要处理此类挫折，联合国国家工作队就必须与各国政府一道，强化妇女在社会和政治对话机构中的参与和代表，并处理基于性别的暴力，包括作为一种战争武器的强奸和性侵犯。许多非洲国家正越来越多地采用反歧视措施，包括配额和机会均等政策，以之作为一个多样性管理工具来加强妇女在国家机构和进程中的参与和代表。关于性暴力，妇女署和维持和平行动部已为部队派遣国、如肯尼亚联合编制了一个关于维和工作中与冲突有关的性暴力的性别敏感的部署前培训方案。

社会排斥与其对恐怖主义和跨国有组织犯罪所起的作用

76. 恐怖主义和跨国有组织犯罪部分因对社会经济多样性的管理不力而得到助长。有组织犯罪集团和恐怖主义团伙利用社会经济的脆弱性，如高失业率、贫困、腐败成风和社会排斥。受冲突、政治过渡以及经济或社会危机影响的社会面临着不可避免的犯罪挑战，包括有组织犯罪活动的激增。治理方面的临时薄弱环节，如薄弱的边境管制和不力的执法业务能力，会创造出极端主义团伙和恐怖分子的行动路线。事实上，非洲的一些冲突后国家面临着严重贫困和政治不稳定，使它们很容易受有组织犯罪辛迪加和恐怖主义团伙之害。

77. 毒品和犯罪问题办公室在其 2010 年至 2014 年期间的西非区域方案总体框架下，正在支持西非成员国应对不断变化的安全威胁。毒品和犯罪问题办公室向该区域的执法机构提供了技术援助和能力建设包，目的是协助遏制恐怖主义、毒品的非法流动、人口贩运、假药和武器扩散。

78. 毒品和犯罪问题办公室与联合国西非办事处(西非办)/政治事务部、维持和平行动部和刑警组织一道，通过加强国家机构和西非经共体成员国之间的跨境合作，一直在西非海岸倡议下努力在西非解决非法贩运毒品和有组织犯罪问题。

79. 尽管如此，西非仍然是毒品从拉丁美洲到欧洲的主要转运路线，而潜在的不稳定和日益恶化的和平与安全要求按照过境国与流向国之间的分担责任执行更有效的战略。⁶ 这一点尤应如此，因为该区域的恐怖主义和跨国有组织犯罪已吸走了原本可专门用于促进可持续发展的大量资源。

C. 管理多样性的工具和进程

80. 多样性是一个活生生的现实。事实上，就多样性的有效管理而言，首先必须将其视为一种资产，而非负债。多样性创造了大量的多种文化、传统、语言和生活方式，可以是知识、主动性举措和各种想法之间相互得益的交流的来源，因此具有巨大的发展潜力。

81. 已对多样性进行成功管理的国家使用各种工具和进程。在政治层面上，对多群体利益的管理往往是通过在决策机构中的比例代表制以及通过司法和执法机构来完成的。比例代表制大多是在选举期间采用的，办法或者是在选举名册中为某些群体保留席位，或者是设立将就与少数群体特别相关或令其关注的法案或政策与其协商的少数群体委员会。这将使不同群体拥有行使其政治权利的空间，但往往造成多数群体持续控制的风险，因为在这种安排中，多数群体的代表往往人数最多。

82. 管理多样性的其他工具是使社会成为人人受欢迎的地方的进程和法律。南非等国家已制定了确认少数群体语言为国家或官方语言的政策，并推出公开文件的这些语文版本。这加强了所有权，增加了对统一国家的认同。这也符合所有人希望自己的语言、文化、宗教、传统和历史得到承认和尊重的基本需要。在其他国家，如坦桑尼亚联合共和国，使用并非与一个社区有关联的语言、但被许多社区用作官方语言的一种本地语言，有助于达到同样的团结效果。

83. 国家还探讨将权力下放作为管理多样性的工具。在某些情况下，这可能包括在地方事务、资源和发展预算方面给予自治区和县某种形式的领土自治和财务控制。这种自治可能较为有限，如简单的权力下放，其中在国家一级商定的国家预算由地方当局加以执行。它也可以更为广泛，将预算分配到地区政府，然后由其

⁶ 见毒品和犯罪问题办公室，The Transatlantic Cocaine Market (2011 年，维也纳)。

决定开展何种项目。它也可以是完全的下放，如坦桑尼亚联合共和国的桑给巴尔。虽然桑给巴尔是一个民族国家的组成部分，它保留了自己的政府、议会和除军队以外的大多数其他政府机构。

84. 联邦制是权力下放的自治的一种形式，它作为管理多样性的工具而为非洲探讨的最多，而且一直特别受欢迎，因为它似乎是保证权力分享、地方自治和财政权力下放、公平和当地资源控制的最好方式。然而，这种方法并非没有弱点。权力下放和自治进程往往伴有巨大的成本和复杂性，在国家中央政府与地方政府之间的关系上尤其如此。也有人担心，这样的解决办法自身存在着风险，就是鼓励一种求异感，而不是帮助国家努力实现团结，这只会使国家永久分裂。

85. 除了地区和群体的各种形式的自治外，在布隆迪和索马里等国家，和平谈判要求起草一部支持一个统一政府的宪法，但该宪法须规定各群体在内阁一级和政府职务中得到均衡代表的明确公式。

86. 即使解决了政治代表问题，如果执法被视为不公平的话，国家仍然可能受两族之间或群体与国家之间的冲突之害。少数群体在安全部门的参与、对其的接受和有一种主人翁感是特别敏感的问题，因为具有代表性的警察和安全部队与不同社会较低水平的冲突直接相关。事实上，公平地获得安全和执法部门的工作机会、并能得到它的保护和其他服务，对于长期稳定而言非常重要。军队或警察可以是一个有利于统一的机构，反映和创造社会不同成员之间的纽带，以加强凝聚力和最佳地运作，帮助建立一个不分身份的国家安全愿景，并为包括妇女、女童和少数群体男子在内的弱势群体提供安全保障。

87. 在已经发生社区间的冲突或存在两极化问题的国家，有必要加强对进行族裔和宗教煽动以及蓄意将分歧政治化的制裁。还有必要执行公民教育战略，努力建立一个共同的国家认同感，增强社会凝聚力，促进以非暴力的形式解决冲突和协同生活的价值。

五. 结论和建议

88. 政治稳定以及公平和可持续的增长要求对多样性进行有成效的管理。管理多样性的挑战在于创造能减轻和调和主要社会分歧的体制和政治安排及基础设施。没有妥善地管理多样性，国家建设就不会成功。只有在不同社区的公民在一个共同的有成效的、包容各方的机构体制下彼此和平相处，共同致力于改善彼此的经济和社会福祉时，成功的国家建设才会出现。

89. 因此，有效管理多样性，是非洲的社会和经济变革的重要要求。推行对促进妥善管理多样性不可或缺的社会经济和政治治理方面的结构性改革，是应对挑战的第一步。为了实现这一目标，必须建立推进全体公民的安全、社会政治和经济福祉的有能力的国家机构。

90. 为此，我呼吁非洲各国政府在联合国系统和国际社会、特别是发展合作伙伴和国际金融机构支持下，努力争取为最弱势群体提供更大程度的社会保护，加强人力资本，减轻脆弱性，促进公平、就业和生产力。

91. 我敦促联合国系统和国际社会争取采用一个更加一体化的方法来解决萨赫勒区域的和平、安全、发展以及人道主义和人权问题，并继续支持非洲国家努力加强法治，进行安全部门改革，并在国家一级执行国际人权标准。

92. 我呼吁联合国系统、国际社会、尤其是发展伙伴，在受气候变化影响的地区支持努力减轻灾害风险，实现可持续的生计并维护社区的复原力，以之既作为可持续发展议程的一部分，也作为预防和缓解冲突的一个关键因素。

93. 我敦促非洲各国政府在联合国系统支持下，确定和施行包容各方的公平政策，缩小特别是青年人、妇女和其他处于边缘的群体获得基本社会服务和经济机会方面的差距，因为这是朝向非洲大陆实现可持续的和平与稳定迈出的重要一步。

94. 我还敦促联合国系统支持各国作为有成效的国家、地方和区域治理的前提条件，努力澄清获取肥沃的土地、水等自然资源的机会和权利、土地保有权和司法救助。

95. 我呼吁联合国系统支持非洲各国政府启动和实施年轻人可通过其积极有效地参与建设和平和建设国家努力的进程。

96. 我重申联合国系统承诺与会员国一道，通过尤其是妇女署和将性别问题纳入主流，加强妇女在决策进程以及在社会、经济、文化和政治对话中的参与和代表，并努力遏制歧视和基于性别的暴力。

97. 我呼吁联合国系统、国际社会和所有合作伙伴在非洲国家的民主建国工作中加强对它们的支持。特别是，我呼吁支持：促进包容各方的参与性政治制度的国家进程和政策；确保少数群体在代表机构中得到公平代表的可信和透明的选举进程；解决经济和政治不平等并以之为手段预防因不平而产生的冲突的机构。

98. 我呼吁联合国系统、非洲联盟和非洲区域经济共同体和国际社会再进一步研究如何制定有效的战略，以便按照过境国和流向国之间分担责任的原则，特别在冲突后国家或脆弱国家应对跨国有组织犯罪的重大挑战。

99. 我鼓励非洲的民间社会、特别是宗教和地方基层组织着手制定和执行公民教育战略，以期建立共同的国家认同感、社会凝聚力、非暴力形式的社区对话和解决冲突模式，并推广协作与和平共处价值。