



安全理事会

Distr.: General
16 January 2020
Chinese
Original: English

2020年1月16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

谨随函附上经预防和解决非洲冲突特设工作组成员核可的工作组 2019 年报告。

请将本函和所附的报告作为安全理事会文件分发为荷。

预防和解决非洲冲突特设工作组

主席

杰里·马修·马特基拉(签名)



预防和解决非洲冲突特设工作组 2019 年报告

一. 引言

1. 提交本报告是为了向安全理事会通报预防和解决非洲冲突特设工作组 2019 年的活动情况。
2. 预防和解决非洲冲突特设工作组是安全理事会的附属机构，根据根据 2002 年 1 月 31 日安全理事会主席声明(S/PRST/2002/2)设立，安理会在该声明中确认有必要采取适当措施来预防和解决非洲冲突，并表示打算考虑设立一个特设工作组来监测主席声明中的建议，同时加强与经济及社会理事会的协调。
3. 南非常驻联合国代表杰里·马修斯·马特基拉在 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间担任工作组主席，科特迪瓦代表在整个报告所述期间担任副主席。
4. 在本报告所述期间，工作组举行了六次会议，讨论与其任务相关的问题。

二. 2019 年工作组活动概述

5. 2019 年 5 月 1 日，工作组开会审议主席提出的 2019 年工作方案草案。经过讨论，工作组成员通过了拟议工作方案。
6. 2019 年 5 月 29 日，工作组举行了一次会议，讨论作为非洲大陆冲突的主要驱动因素的非洲自然资源非法开采和贸易问题。工作组听取了下列人士的通报：副秘书长兼非洲问题特别顾问比恩斯·加瓦纳斯女士；主管非洲事务助理秘书长宾图·凯塔女士；马萨诸塞大学阿默斯特分校教授兼非洲发展政策方案主任莱昂斯·恩迪库马纳先生以及刚果国家联盟(刚果民主共和国)主席维塔尔·卡梅雷先生。
7. 作为讨论框架的概念说明指出，非洲自然资源的非法开采和贸易为安哥拉、中非共和国、刚果民主共和国、利比里亚、利比亚、塞拉利昂、索马里、南苏丹和苏丹目前和过去的一些最具破坏性的冲突提供了资金；并进一步破坏了该大陆的发展。
8. 在讨论中，一些发言者指出，在冲突局势中，非法开采自然资源的收益被用于购置和扩散武器。秘书长在 2018 年 10 月 16 日在安全理事会的发言中强调指出，自 1990 年以来，非洲 75%内战的部分资金来源是自然资源收入。虽然人们期望自然资源会成为经济和社会发展的驱动力，但令人遗憾的是，这类资源在非洲大陆进一步助长了危机，并危及和平与稳定。国家和非国家行为体，如武装团体、国家安全部队、军队领导人和商社企业，一直是非法开采非洲自然资源的主要驱动力和能动因素。
9. 在刚果民主共和国，一位发言者指出，该国估计有 24 万亿美元的未开发矿藏，该国东部地区冲突持续不断并非巧合，因为那里蕴藏着钴、铜、钻石、钽、锡、锂和黄金。尽管安全理事会通过了若干决议，并且经管在卢萨卡、亚的斯亚

贝巴、日内瓦和布鲁塞尔签署了几项协议，但卢旺达种族灭绝事件后一直在活动的民兵继续掠夺该国的自然资源。非法武装活动不仅影响到冲突地区的个人和社区，而且已经成为向跨国公司出口自然资源的渠道。

10. 有人认为，刚果民主共和国的“资源诅咒”主要是由于缺乏国家权威、正常运作的治理结构和强大的安全部队来维持法律和秩序。在这方面，发言者说，至关重要的是建设国家能力，以确保对自然资源的所有权和加强法治；促进区域合作以确定互利共赢的领域；确保适当的技术转让以防止自然资源非法出口；拨出足够的资源打击武装团体，并向法律和执法机构提供适当的培训；并开展提高意识活动，在国家和受影响的社区之间建立信任。

11. 一些发言者指出，进一步注重伸张正义和对行为人实施适当制裁，这对于确保 200 万境内流离失所者安全返回家园、结束性暴力和促进民族和解至关重要。在这一点上，他们敦促安全理事会采取更果断的行动，特别是在北基伍，并重新审查该国东部武器禁运的实际效果。

12. 一些发言者强调了导致资源-冲突连结的四个因素：第一，自然资源收益在一国内分配不均，这在拥有资源的地区造成了不满。第二，国家力量薄弱，特别是对民众和其他利益攸关方缺乏责任担当和公信力。第三，非洲国家与垄断非洲采掘业的跨国公司之间的权力分配不均。会上指出，许多非洲国家没有与跨国公司进行公平贸易合同谈判的能力。同样，缺乏确保相互问责的政治意愿。迄今为止，没有一家涉入非法开采自然资源的跨国企业受到制裁。第四，对受益于战争经济的主要参与者而言，缺乏让其放弃非法活动和确保结束非洲大陆冲突的激励办法。

13. 其他发言者表示，由于与资源-冲突连结有关的问题已得到很好的阐述，工作组应侧重于有助于解决这些问题的建议。其他发言者表示，由于与资源-冲突连结有关的问题已得到很好的阐述，工作组应侧重于有助于解决这些问题的建议。在这方面，一些发言者建议加强现有的国际努力和倡议，以提高自然资源使用的透明度，打击对这种资源的非法开采，支持公平贸易做法和促进包容型发展。

14. 所列出的倡议包括：

(a) 金伯利进程毛坯钻石证书制度，一些发言者建议扩大该制度，以涵盖钻石以外的自然资源；

(b) 马诺河流域倡议，其目的是查明自然资源贩运链，切断武装团体用来资助其活动的“生命线”。有人指出，可以加强该倡议；

(c) 非洲联盟大会 2009 年通过的《非洲矿业远景》，将自然资源的和平与安全层面纳入非洲联盟委员会现有的冲突预防和预警进程，并纳入冲突管理、建立和平以及支持和平的政策和方案；

(d) 2013 年由 11 个国家签署的刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架旨在通过全面的途径解决该区域的问题，切断对武装团体的支持，促进经济增长和发展；

(e) 采掘业透明度倡议，该倡议促进了采掘业价值链的透明，并鼓励公平的经济利益分配；

(f) 《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》以及经济合作与发展组织《关于来自受冲突影响和高风险地区的矿产品负责任供应链的尽职调查准则》；

(g) 《加速非洲工业发展行动计划》旨在向资源型增长和工业化过渡，以帮助推动非洲经济的结构转型，结束目前依赖于基础狭窄的初级商品出口情况。

15. 一些发言者强调，必须加强相关政府与多国和大型矿业公司进行公平贸易合同的谈判能力，取得对其自然资源的所有权，并建设相关能力，以对采掘业以及自然资源如何转移出冲突地区进行调查。

16. 其他发言者鼓励加强与私营部门的伙伴关系，以交流和整合地理信息系统、卫星图像和商品市场开放数据库等相关技术，以此可帮助战胜在分析地方非法开采自然资源的机制、查明风险和提供解决方案方面的挑战。

17. 一些发言者强调，需要扩大对特别是非洲学者在自然资源产业方面的知识产生的投资，具体途径是详细研究自然资源非法开采的机制、行为体、能动因素和协助者及其对非洲经济的影响以及预防这种现象的新最佳做法。

18. 一些与会者强调，必须确保那些在非洲从事自然资源开采的跨国公司支付公平份额的租金和利润税，这对国家能力建设和公共基础设施和社会服务融资至关重要。此外，会员国应根据《工商企业与人权指导原则》和《联合国全球契约》，系统地与私营部门和企业接触，以纳入企业社会责任和问责制。

19. 一些发言者建议对参与非法贸易的公司进行点名暴丑，迫使它们在商业运营中进行尽职调查，并确保它们不做冲突地区的资源交易。有人认为，没有履行尽职调查或为盈利目的支持冲突，这应是跨国企业受到制裁的足够理由。

20. 一些成员建议，安全理事会可实施更严厉的制裁制度，包括作为维持和平任务的一部分，以帮助处于冲突中和冲突后局势的国家防止自然资源的非法开采和贸易。可在起草关于非法开采的具体指认标准时这样做。同样，发言者建议加强安理会与建设和平委员会等联合国其他机构的合作，以便制定和实施综合的发展和重建战略，以帮助受资源-冲突连结影响的国家。

21. 一些发言者强调，加强安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会以及其他区域和次区域组织之间的合作，可有助于非洲预防和解决冲突。此外，支持非洲联盟《2063年议程》所概括的非洲发展目标至关重要，具体途径是财政援助、能力建设、技术转让和改善市场准入。

22. 最后，一些发言者承认自然资源对国家发展以及对和平与稳定都很重要，并重申，每个国家都拥有根据国际法和善政原则控制和开发其资源的主权。一些发言者指出，打击非法开采自然资源是相关国家的专权和首要责任。

23. 2019年6月21日，工作组举行了关于安全部门改革如何促进预防冲突的会议。作简报的有：秘书处政治和建设和平事务部及和平行动部中部和南部非洲司司长 Michael Kingsley-Nyinah；非洲建设性解决争端中心执行主任 Vasu Gounden；中非共和国前外交部长 Léonie Banga-Bothy，康奈尔法学院法学院教授兼非洲发展研究所所长 Muna Ndulo 和南苏丹民主参与监测和观察方案秘书长 Merekaje Lorna Nanjia。

24. 在会议的概念说明中，安全部门改革被陈述为稳定与建设和平的先决条件，特别是在冲突后局势中。同样，安全理事会在第 2151(2014)号决议中重申，一个有效、专业和负责任、并且不歧视、充分尊重人权和法治的安全部门是和平与可持续发展的基石，而且对预防冲突十分重要。

25. 在讨论中，发言者强调，确定优先事项，并根据本国人民的需要确定关于安全部门改革的包容各方的国家愿景，这完全是国家的责任。例如，在利比里亚，国家五年计划通过监督和督导改革以及基础设施和能力方面的改革，解决了提供安保服务的问题。在索马里，已将司法和警察建制部队的培训作为优先事项，安全部门改革对于确保从非洲联盟驻索马里特派团成功过渡到建立索马里领导层至关重要。同样，在南苏丹，安全部门改革是活力再现的和平协定和过渡前时期目标的核心。

26. 为了加强对过渡时期安全措施问责的信任和信心，发言者强调，能够诉诸申诉机制至关重要。例如，2015年《马里和平与和解协议》规定，应设立地方协商安全委员会，为民众、安全机构和非国家武装团体之间的对话提供平台。这一机制被认为是一个值得实施的平台，以加强社区对提供安全和国家安全部门改革进程的参与。

27. 此外，一些与会者建议根据当地情况调整安全部门改革，并考虑到当地行为体的期望和对该进程的自主权。与当地民众，特别是传统上被排除在中央领导的安全部门改革进程之外的社会阶层，如妇女和青年，进行包容的对话至关重要。

28. 一些发言者强调，必须确保人民得到有关和平协定和国家安全部门改革进程会如何影响其安全和生计的基本信息。例如，在中非共和国，重要的是要确保让民众了解，政府在 2019年2月的和平协定中承诺推行公平、包容和透明的安全部门改革进程，确保社会各阶层都有代表参加。此外，必须让可能接待联合安全部队的中非共和国社区了解，和平协定各方已承诺部署由武装团体、国防和国内安全部队组成的过渡安全措施，以促进平民的保护和安全、加强公共秩序和保障季节性迁移走廊的安全。

29. 同样，一些发言者指出，在南苏丹，2018年和平协议的可持续性在某种程度上可能取决于各方执行商定的过渡安全安排的能力。

30. 在这方面，就如何让地方行为体参与社区治安和减少武装暴力提出了若干备选方案，包括举行公开听证会和辩论，鼓励就安全问题提交书面意见，举办协商讲习班和开展调查以确定地方安全部门面临的挑战，并鼓励就造成不满的敏感原因和引发暴力的问题以及如何促进和解提供意见。

31. 一些发言者强调，和平进程应根据国家和国际法律规范优先加强司法和执法机构，特别是在保护平民等领域，而这些领域仍然受到较少的关注。还强调，加强民间社会机制有助于加强民众对安全部门的监督。

32. 一些与会者强调，安全部门改革没有“处处适用”的办法。安全理事会授权的关于这类改革的规定必须适合于每一具体情况。在这方面，安全理事会需要确保成功的范例成为其他领域改革的指导原则。有人指出，中非共和国在改革的民事保护管理方面以及预期将部署的联合混合安全部队的运作方面需要支助。混合部队的结构需要武装团体的支持，这些武装团体将在加入混合部队之前解除武装和复员。建议安全理事会确保马里的国家部队具有包容性，并代表整个国家。

33. 一位成员指出，工作组面临的一个重大挑战是，确保联合国任务规定中关于安全部门改革的行动支持预防冲突，并确立使用武力的民主问责。只有这样，安全理事会才能支持各国为长期和平创造条件。为使安全部门改革进程取得成功，它们应确认必须有包容各方的国家自主权，让包括民间社会在内的各种地方行为体参与进来，从而获得一定程度的公民信任。

34. 一些发言者承认实施安全部门改革是一项复杂的工作，他们强调必须加强支持安全部门改革举措的各利益攸关方之间的协调。在许多情况下，由于高昂的财务成本以及支持这一进程的许多合作伙伴之间缺乏合作与协调，改革所需的时间较长，有时会停滞不前。在这方面，联合国在协调和促进国际支持并同时也向东道国提供实质性的技术支持方面有着至关重要的作用，这是为中非共和国所表示的期待。发言者强调，外部支持应侧重于建设当地能力，使国家能够掌握改革的主导权，并对改革的成功承担责任。因此，得到受援国的同意以及尊重国家主权和政治独立至关重要。

35. 其他发言者强调，伙伴关系，特别是联合国、非洲联盟和其他次区域机制、有关国家和捐助方之间的伙伴关系，是实施安全部门改革的关键。考虑到在实施安全部门改革方面需要国际社会提供财政和技术援助，以应对资源挑战、建设国家能力和加强国家自主权，这种伙伴关系尤为重要。

36. 在业务方面，一些发言者建议投入更多资源监测和评价安全部门改革方案。立法和司法机构的监督对于确保不发生滥用和操纵至关重要。文职人员参与制定政策也至关重要，从而确保安全部门改革反映公民的处境、希望和愿望，最重要的是，反映他们的忧惧。

37. 一些与会者指出，安全部门改革的成功最终取决于实施改革的各方的合作、会员国是否愿意向相关国家提供财政、技术和物质资源，以及国家是否愿意解决侵犯人权和其他形式的社会排斥问题。

38. 2019年8月9日，工作组举行会议，讨论安理会成员与非盟和平与安全理事会第四次非正式联合研讨会和第十三次联合磋商的筹备工作。成员们就非盟和平与安全理事会提出的议程项目以及可能对南苏丹进行实地访问以强调执行和平协议的必要性的事宜初步交换了意见。两次联席会议的拟议主题是：“在2020年让非洲的枪声不响”；“在非洲进行联合实地访问的模式”；“非洲联盟领导的和平支助行动的经费筹措”；以及“中非共和国、利比亚、南苏丹和萨赫勒地区的局势”。

39. 2019年10月2日和4日，工作组与非洲联盟和平与安全理事会专家委员会举行了联合工作会议，继续讨论第四次非正式联合研讨会和第十三次联合协商会议的筹备工作，随后这两个会议于10月21日和22日在亚的斯亚贝巴举行。非洲联盟和平与安全理事会的专家们通知工作组成员，理事会已撤回题为“非洲联盟领导的和平支助行动的经费筹措”的议程项目。鉴于安全理事会几年来一直在审议这一问题，工作组主席强烈鼓励继续讨论这一问题。对此，非洲联盟和平与安全理事会的专家们重申，决定推迟关于该事项的任何讨论，直到非洲联盟首脑会议通过关于非洲联盟和平支助行动经费筹措的新的非洲共同立场。

40. 10月2日和4日的工作组会议是在与非洲联盟和平与安全理事会专家委员会共同举办的第三次讲习班的背景下举行的，该讲习班的重点是两个组织在和平与安全领域的合作。特别侧重的是，“在2020年让非洲的枪声不响”专题，以及预防和调解冲突、建设和平和保持和平、反恐怖主义、气候变化以及对非洲联盟和平行动的支持。

41. 除非洲联盟和平与安全理事会专家外，安全理事会即将上任的非洲成员(尼日尔和突尼斯)的代表和其他有意参加的安全理事会成员以及非洲联盟和平与安全理事会秘书处的代表和联合国驻非洲联盟办事处的代表也出席了讲习班。在讲习班上，联合国秘书处各部厅的代表介绍了在其各自主管领域联合国与非洲联盟的伙伴关系。讲习班提供了一个有益的机会，让非洲联盟和平与安全理事会的专家们了解安全理事会的工作方法以及秘书处支持非洲联盟的各项倡议。

三. 结论

42. 在本报告所述期间，主席侧重于提出关于促进在非洲预防和解决冲突的切实可行的建议。主席的评价是，通过2019年举行的各次会议进行了丰富和建设性的讨论，特别是就对非洲和平、稳定与发展至关重要的专题进行了讨论。

43. 工作组5月29日和6月21日举行的专题会议对非安全理事会成员国开放。来自非洲和其他区域许多国家的代表出席了这些会议，他们的参与极大地丰富了讨论内容和提出的具体建议。

44. 工作组继续在安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会的成员就联合协商会议及其他联合活动进行筹备和交流方面发挥不可或缺的作用。在这方面，主席建议工作组继续执行这一任务。

45. 主席指出，2019年与非洲联盟和平与安全理事会专家委员会成员的讨论为加强两个理事会在非洲和平与安全问题上的合作作出了宝贵贡献，特别是帮助了2019年10月21日和22日举行的第四次非正式联合研讨会和第十三次联合协商会议的筹备工作。主席建议在2020年继续利用进行此类交流的机会。

46. 最后，主席感谢工作组全体成员在整个2019年的全力投入和建设性参与，感谢他们为促进非洲和平与稳定所做的努力。