

大会
安全理事会Distr.: General
13 April 1998
Chinese
Original: English大会
第五十二届会议
议程项目 10
秘书长关于联合国工作的报告安全理事会
第五十三年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

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-6	3
二. 冲突的根源.....	7-15	3
A. 历史遗留问题.....	8-11	3
B. 内部因素.....	12	4
C. 外部因素.....	13	4
D. 经济动机.....	14	4
E. 特殊情况.....	15	5
三. 对冲突情势作出反应.....	16-70	5
A. 建立和平.....	18-28	5
协调外部行动者的政策和行动.....	21	5
避免调解努力扩散.....	22-23	6
动员国际支助推动和平努力.....	24	6
加强制裁的效力.....	25-26	6
制止武器扩散.....	27-28	6
B. 维持和平.....	29-46	7

目录(续)

	段次	页次
汲取的教训.....	31-34	7
联合国维持和平行动在非洲的作用.....	35-40	7
支助区域和分区域倡议.....	41-45	8
确保采取协调一致的措施.....	46	9
C. 人道主义援助.....	47-62	9
人道主义的必要工作.....	49-57	9
人道主义援助的特殊挑战.....	58-61	11
紧急援助与重建和发展之间的相互联系.....	62	11
D. 冲突后缔造和平.....	63-70	11
向冲突后缔造和平过渡.....	65	12
冲突后缔造和平的优先事项.....	66	12
为复苏工作提供经费.....	67-68	12
为作出协同一致的国际回应而努力.....	69-70	12
四. 建立持久和平、推动经济增长.....	71-103	12
A. 善政.....	71-78	12
争取尊重人权和法治.....	72-74	12
在公共行政部门促进透明度和责任制.....	75	13
提高行政能力.....	76	13
加强民主施政.....	77-78	13
B. 可持续发展.....	79-103	13
创造有利的投资和经济增长环境.....	81-84	14
强调社会发展.....	85-89	14
改革国际援助.....	90-92	15
减轻债务负担.....	93-96	15
开放国际市场.....	97-99	16
支持区域合作和一体化.....	100-102	16
协调现有国际和双边倡议.....	103	17
五. 拿出必要的政治意志.....	104-106	17
六. 结论.....	107	17

一. 引言

1. 安全理事会于 1997 年 9 月 25 日召开外交部长级会议,以“审议国际协同努力促进非洲和平与安全的需要”。安理会指出,尽管一些非洲国家取得了进展,但非洲大陆上出现这么多剧烈武装冲突仍然引起严重关注,需要采取一项全面的反应。安理会请我“就非洲冲突的根源、预防和解决这些冲突的途径以及如何为解决冲突之后为持久的和平及经济增长奠定基础”提交一份报告。我根据安理会的愿望,并鉴于这些挑战的规模超出了安全理事会能够独力应付的范围,特此不仅向安全理事会,而且向联合国系统在非洲负有责任的其他单位,包括布雷顿森林机构,提交本报告。

2. 从整体而言,非洲近年来已经开始取得重大的经济和政治进步。但是,在该大陆的许多地方,进步仍然受到冲突的威胁或阻碍。对联合国而言,其最高的目标、最深的承诺和最大的雄心莫过于预防武装冲突。这种努力的目标自始至终都是为了促进人类安全和人类发展。从广义上讲,确保人类安全是联合国的主要使命。履行这一使命的办法,是真正和持久地预防武装冲突。

3. 非洲冲突对联合国保证全球所有人民的和平、繁荣和人权的努力构成重大挑战。尽管联合国是为处理国与国之间的战争而建立的,但本组织正越来越经常被要求对国内动乱和冲突采取对策。在这些冲突中,不仅摧毁军队,而且还摧毁平民和整个族群日益成为主要目标。预防这样的战争不再是为了保卫国家或保护盟国,而是为了保卫人类自己。

4. 自 1970 年以来,非洲境内爆发了 30 多场战争,其中绝大多数起源于国内。仅在 1996 年,武装冲突就祸及 53 个非洲国家中的 14 个国家,造成的死亡人数在全世界战争死亡人数中占一半以上,并造成超过 800 万人的难民、返回家园者和流离失所的人。这些冲突的后果严重损害了非洲为保证其各国人民的长期稳定、繁荣与和平所进行的努力。

5. 由于未能避免这些巨大的人类悲剧,非洲领导人、国际社会和联合国都辜负了非洲各国人民的期望。我们辜负了他们,因为我们没有妥当解决冲突的根源;没有进行足够的努力来保证和平;一再无法为可持续发展创造条件。这就是非洲近年来的现实。所有有关方面必须诚实地和建设性地面对这一现实,唯其如此,非

洲人民才能享有他们所寻求和应该得到的人类安全 and 经济机会。今天,为结束过去的这种局面所进行的努力终于开始在非洲许多地区取得成功。

6. 我希望本报告有助于推动非洲为寻求和平及增进繁荣再次进行的努力。为达到这个目的,本报告对非洲的冲突进行了分析,在其中力求反映现实和找到冲突的根源。报告力争鼓起非洲人和其他人士的政治意愿,在如此明显需要行动的时刻行动起来。如果没有这种意愿,无论多少援助和多大的希望都无法在非洲化干戈为玉帛。

二. 冲突的根源

7. 非洲是一个幅员辽阔 and 变化多端的大陆。非洲各国的历史和地理条件各不相同,经济发展阶段各不相同,有着不同的政府政策,国内关系和国际关系也不一样。非洲的冲突根源反映了这种多样性和复杂性。一些根源纯粹是国内性质,另一些根源是某个次区域力量作用的体现,还有一些根源则有重要的国际背景。尽管存在这些不同之处,非洲的各种冲突根源也有若干共同的问题和历史经验。

A. 历史遗留问题

8. 殖民列强在 1885 年的柏林会议上把非洲分割为若干领土单位。非洲的王国、国家和社区被强行瓜分;互相之间没有关系的地区和民族被同样武断地结合在一起。1960 年代,新独立的非洲国家继承了这些殖民时代的边界,以及这个遗留问题对其领土完整和实现国家统一的努力形成的挑战。使这一挑战更为复杂化的是,一些新国家继承的殖民法律和体制框架是为了利用地方隔阂而设计的,而不是为了克服这种隔阂。因此,可以理解的是,很多这些新独立国家把全部精力放在建立国家政权和建立民族国家这两个需要同时完成的任务上,而刚果爆发分裂战争之后出现的事件为这种努力增加了新的动力。然而,经常出现的情况是,对建设统一国家所予以的必要重视是通过政治和经济高度集权以及压制多元政治来贯彻的。可以断定的是,政治上的专制常常导致贪污腐败、任人唯亲、尸位素餐和滥用权力。非洲统一组织(非统组织)于 1963 年通过决定,承认非洲各国从殖民当局那里继承的国界,在这项决定的帮助下,非洲因国界争端爆发严重冲突的时代已经过去了。然而,使彼此差别很大和经常相互竞争的社区在一起形成真正国家认同意识的挑战仍然存在。

9. 殖民主义建立的商业关系的性质也长期扭曲了非洲的政治经济。交通网络和有关的物质基础设施是为了满足与宗主国进行贸易的需要设计的,而不是为了支持本地经济的平衡发展。经济活动过于侧重消耗自然资源的工业和供出口的初级商品,除了经常带来不利的贸易条件之外,也几乎无助于促进对稳步和广泛提高劳动者技能和教育水平的需要。这种生产和交换格局所带来的后果对独立后的国家也造成影响。政治上的争执不是源于可行的国家经济制度,在很多情况下,这种争执的主要动机是为了攫取殖民经济残留的体制,以便为党派牟利。

10. 在冷战期间,东、西方在意识形态上的对立有助于维护友好国家和盟邦之间的秩序和稳定,但超级大国在安哥拉和其他地方的争夺也助长了非洲一些时间最长和伤亡最大的冲突。相互争夺的超级大国以更广泛的目标为藉口在非洲各个地区支持和维持专制和压迫人民的政权,但是冷战一结束,非洲突然被抛弃,任凭自生自灭。在没有外来经济和政治支持的情况下,没有几个非洲政权能够维持其已经习惯的经济生活方式,或像其已经认为理所当然的那样永久掌权。随着越来越多的国家陷入国内动乱和暴力冲突,全世界开始寻求一个新的全球安全框架。

11. 在冷战结束后的一段短暂时期内,国际社会急于行使其新获得的集体决策能力。从 1990 年代初期开始,安全理事会在非洲和其他区域发起了一系列雄心勃勃的维持和平和建立和平的主动行动。尽管这些行动取得了一些重大的成功,但是,由于联合国未能在索马里恢复和平,国际上对支持干预冲突失去兴趣,国际社会仓卒地从世界各地维持和平后退。这种后退在早期带来的一个直接后果,就是包括联合国在内的国际社会未能进行干预,防止卢旺达的种族灭绝。这一失败已经在非洲产生深远的影响。整个非洲大陆认为国际社会几乎漠不关心,这种观念产生的有害后遗症仍在损害着对本组织的信任。

B. 内部因素

12. 在非洲各国获得独立 30 多年后,非洲人自己日益意识到,该大陆必须超出其殖民地历史的范围来寻找当前冲突的根源。非洲在今天比在任何时候都需要从自己身上寻找原因。造成非洲大陆各地冲突的一个关键原因,是许多非洲国家政权的性质以及夺取和维护政权

的实际后果和想像中的后果。经常出现的情况是,政治上的胜利在财富和资源、提拔亲信以及职务特权方面采取了“一切归赢家所有”的形式。经常与这种现象相联系的,是一种处于有利地位或不利地位的狭隘族群意识,在很多情况下,对集权和高度个人化治理形式的依赖加重了这种意识。如果没有为领导人规定适当的责任制,政权缺乏透明度,制衡机制不健全,不遵守法制,缺乏改变或更换领导层的和平手段,或缺乏对人权的尊重,政治上的控制就变得过于重要,利害得失也高到危险的程度。如果像非洲经常存在的情况那样,就业机会主要来自政府,而且政党基本上是以地区或族裔为基础,局势就变得更为严重。在这样的情况下,多数非洲国家的多族裔性质使得冲突更加容易爆发,导致族裔问题以暴力方式政治化。在最严重的情况下,敌对的族群可能认为,其安全乃至生存只能通过控制国家政权来确保。在这些情况下,冲突几乎是不可避免的。

C. 外部因素

13. 在冷战期间,超级大国争夺中的一个常见特点,就是以外力支持或颠覆非洲各国政府,随着冷战的结束,外来干预减少了,但没有完全消失。为了争夺非洲的石油和其他宝贵资源,非洲以外的外国利益集团在制止冲突或维持冲突方面继续发挥重要的,有时是决定性的作用。但是,外国干预并不限于非洲以外的来源。邻国不可避免地受到其他国家境内所爆发的冲突的影响,但是,邻国也可能在冲突中利害攸关,这些利害关系并非总是良性的。虽然非洲的维持和平和调停努力近年来变得日益重要,但也必须坦率地承认非洲各国政府在支持、有时甚至是煽动邻国冲突方面所起的作用。

D. 经济动机

14. 尽管武装冲突带来破坏,有很多人从混乱和无人负责的状态中获利。这些人几乎不想或根本不想制止冲突,反而非常热衷于延长冲突。从非洲的冲突中获利的人主要有国际军火商。冲突各方本身往往也在这些人里占主要地位。在利比里亚,控制和开采钻石、木材和其他原料是交战各派的主要目标之一。对这些资源的控制为各个派别提供了资金,使其能够维持冲突。很明显,延长冲突对许多冲突各方有很大的财政利益。安哥拉也是这种情况。在该国,和平进程缓慢耗时,困难重重,主要原因之一,是控制安哥拉有利可图的钻石开采至关

重要。在塞拉利昂,藉机掠夺自然资源和中央银行储备金是促使那些在 1997 年 5 月从选举产生的政府手里夺取政权的关键动机。

E. 特殊情况

15. 除了已经阐明的引起非洲冲突的更广泛根源之外,还有若干其他因素在具体情况和次区域中起着特别重要的作用。在中非,这些因素包括在人口密集的地区争夺稀少的土地和水源。再例如在卢旺达,一波又一波流离失所的人常常导致几个家庭对同一块土地提出所有权。在开采石油的非洲社区,冲突的起因经常是当地社区抱怨没有从这样的资源中得到足够的好处,或过份受到自然环境退化的损害。在北非,关于社会和国家的观点严重对立,造成紧张状态,从而成为一些国家内现实冲突和潜在冲突的重要根源。

三. 对冲突情势作出反应

16. 人们广泛认为,早期预警机制在预防冲突方面发挥了重要作用。近年来,联合国的早期预警能力已大为加强。现在关键的问题已不再是无力对即将到来的危机早期提出预警,而是必须在早期预警之后,及早采取有效行动。不论反应涉及外交努力、维持和平部署或人道主义干预,愈早采取行动成效就可能愈高。

17. 一旦产生怨愤不满的情绪,政府及其反对者必须拒绝经常采用的立即诉诸暴力的途径。一旦暴力冲突爆发,在这种冲突恶化之前就需要真正作出努力,尝试所有的政治选择。在需要作出国际行动之前,我敦促处于可能或已实际发生冲突境况下的各国政府考虑任命特别调解员或召集特别委员会,以便研究争端的根源、建立信任和建议切实的解决办法。这种努力可以包括由来自非洲他处或来自范围更广的国际社会的受人尊敬的人士参与其事。

A. 建立和平

18. 部署维持和平资源是预防、遏制和解决冲突的任何努力——不论是国家努力或国际努力——的基本组成部分。外交努力通常成本效益最高,也能最迅速地部署。谈判、调解、斡旋、调查真相特派团和司法解决可能都会牵涉在内。目标包括协助对话、解除紧张情势、促进民族和解、增进对人权的尊重和建立和平体制。如果需要和平进程,联合国连同非统组织就要发

挥作用,协助建立这种进程。如果有些障碍阻挠了进一步的进展,我们就要发挥作用,协助扫除这些障碍。如果协议的基础存在,我们就要发挥作用,协助促成协议。

19. 有些时候,如果国际社会能够协助保持短期稳定,同时提供积极的诱因促进较长期的和解,它就能够培养一种环境,促进当事各方合作和它们为和平而努力的意志。这种诱因可以包括,举例来说,地方的基础设施和用水项目、提供获得小企业信贷的机会或基本的医疗照顾。要有效地加以运用,作为解决冲突的工具,就需要充分了解人民的问题的各种复杂情况,并且能够同时在各个层次作出反应,而又保持某种程度的灵活性。国际社会需要对这种努力提供更多支助。

20. 建立和平的努力需要妥善的协调和周密的准备。在联合国系统内最近设立了和平与安全执行委员会,由主管政治事务副秘书长召集,目的是在进一步加强合作、政策的连贯性和交流资料。同样的,在非统组织亚的斯亚贝巴总部新设立的联合国联络办事处也将巩固这两个组织间的合作,和促进政治努力的协调部署,以便预防、遏制和解决非洲的冲突。这也是联合国和非统组织秘书处官员举行年度会议的目标。这些会议由两位秘书长共同主持。目前也在加强联合国同各分区域组织,例如西非国家经济共同体(西非经共体)、南部非洲发展共同体和政府间发展管理局之间的合作。这些分区域组织正在积极致力于解决该分区域的和平与安全问题。

协调外部行动者的政策和行动

21. 许多情况下,在非洲和其他地方,主要的外部行动者对正在爆发或发展中的危机未能坚持采取共同的政治手段是妨碍解决危机取得进展的主要障碍之一。邻近国家采用共同立场特别重要。在早期阶段,为争取同盟和支助可能最先同邻近国家打交道。如果让冲突升级,它就势不可避免地开始自行发展,但邻邦和其他外部行动者可能对冲突各方仍然有相当大的影响力。即便是冲突进一步加强,更广泛的国际努力,例如制裁,也只有在该分区域真正对这种措施提供合作和支助的情况下才能成功。在确保这种合作和支助方面,非洲统一组织连同有关的分区域组织,可发挥领导作用。在南部非洲,该分区域在非统组织的支助下及早协同采取政治行动有效地遏制了莱索托刚刚发生的政治纷扰。在西非,西非经共体各国最后决定协调其对利比里亚的政策和行动,这是该国和平进程的关键转折点。

避免调解努力扩散

22. 调解的框架一旦建立,国际行动者就切需避免采取与之对抗或匹敌的行动。这绝不是意图劝阻各国政府和组织指定一些官员,赋以密切注视某一危机情势的特别任务。相反的,任何特使和特别代表可以大力促进国际社会之内的协商、资料交流和决策。然而,这样做不应当使冲突各方可以借机离间国际社会,或用一种努力来对抗另一种努力。其结果必然导致混乱和延误而非有助于取得进展。

23. 因此,在冲突情势下,遴选调解员必须慎思熟虑,并且在尽可能密切协商的情况下进行。1997年,为大湖区任命一名联合国和非统组织共同特别代表,标志着意义重大的创新办法,也很可能证明对其他情况有用。联合国对多哥关于巴卡西半岛的调解努力和对前总统尼雷尔先生关于布隆迪的调解努力所提供的支助,是可以如何建构这种合作的两个不同但同样重要的例子。

动员国际支助推动和平努力

24. 除非对和平努力提供足够的国际支助,有些情况下也许就无法维持和平的势头。建立有关国家联络小组不论是以成立“之友”小组的形式或是如同利比里亚的情况,“特别会议”均可以成为动员国际支助推动和平努力的有效机制。利比里亚问题特别会议是在部长一级召集的,使西非经共体各国、捐助国、布雷顿森林机构和联合国系统的其他有关部门会集一堂。目的是:动员国际政治支助,促进和平进程;协助协调重要外部行动者的意见;并确保大家了解和提供和平进程所需的基本资源。在和平进程期间利用特别会议促成了一些建议,即:这一机制应予保留,用来处理现在摆在利比里亚面前的冲突后缔造和平的挑战。我敦促对类似的冲突和冲突后情势建立相同的结构。

加强制裁的效力

25. 制裁作为一项预防或惩罚措施,有可能成为有效的工具。经济孤立的多边威胁有助于鼓励政治对话,而实施严厉的经济和政治制裁可以削减冲突各方坚持长期战斗的能力。特别是实施武器禁运,使得武器的购买更为困难和费用更加高昂,有助于减少用于进行冲突的武器供应。但是,特别是经济制裁,如果不事先适当地衡量其影响或确定目标,就经常不能击中要害。有些情况下,

加诸于平民百姓的苦难同制裁对主事者行为可能造成的影响完全不成比例。制裁切需更准确地瞄准对象,以便帮助确保它们能达成原定的目标。应当多加利用针对决策者及其家属的制裁,包括冻结个人和组织资产以及限制旅行。如果被要求实施制裁的贫穷国家可能面临重大的不利影响,就应当提供充裕资金,以减轻对依赖同受制裁方贸易的当地民众所造成的后果。

26. 谈到制裁必须更准确地瞄准对象,就不可能不提请注意:国际社会应当更非常审慎地强制执行制裁,只要武器禁运付诸实施,各国就切需不仅不要进行官方交易,而且要设法劝诫其国民或公司不得违反这种制裁。为了加强国际制裁制度的效力,我要求会员国个别通过立法,使得违反安全理事会武器禁运的行为按国家法律构成刑事罪行。

制止武器扩散

27. 所有国家都有进行本身防卫的权利和责任。不过,非洲急迫的发展利益需要尽可能减少转用于军事用途的资源。非洲国家可以通过在军事和安全领域执行透明化和建立信任措施,包括签订互不侵犯条约和安全合作协定、参与联合军事训练演习和巡逻以及协调打击非法贩运军火的政策,协助减少维持庞大军事开支的必要。1997年,只有八个非洲国家向《联合国常规武器登记册》提供资料。我敦促所有非洲国家加入《登记册》,并以能对区域和分区域建立信任努力作出积极贡献的方式为之。这可以包括建立补充性质的常规武器分区域登记册。此外,为了减轻小型武器扩散对非洲造成的威胁,我要求非洲各国同意把购买武器和弹药的经费削减至国内总产值的1.5%以下,和自行作出承诺,恪守国防预算零增长的政策,为期10年。

28. 对于监测或管制军火贸易的任何努力来说,查明流入非洲军火的来源至关重要。特别是就把武器出口到非洲冲突地区或情势紧张地区而言,军火出口国有责任约制其行为。特别需要密切注意私营军火商在向已实际或可能发生冲突地区供应武器方面所起的作用。事实证明,公开指明国际军火商及其活动是难以实现的目标。但对制止军火非法流入非洲而言,没有任何其他一种倡议对此更有帮助。主要是由于一切保密,这种非法军火贸易才可能进行。安全理事会应当把这项问题当作紧急事项处理,包括研究联合国在汇编、追踪和公布这种资料方面可发挥什么作用。

B. 维持和平

29. 从历史上来说,联合国在非洲部署的维持和平行动比在任何其他区域部署的都要多。自国际紧张局势缓和以来,1989年在安哥拉和纳米比亚部署的行动开创了一个复杂的、冷战后维持和平行动的新时代。在其后的9年中,联合国共发动了32个行动,其中13个行动是在非洲部署的。但是,自从联合国在索马里遭到严重挫折(在前南斯拉夫承受了惨痛的经历)之后,国际社会近年来极不愿意承担与部署维持和平行动有关的政治及财政义务。这种不情愿似乎远远超出了在索马里得到的教训,给非洲带来的影响尤其严酷。

30. 除了在卢旺达付出惨重代价之外,从一些非洲国家政府的反应、特别是大湖区国家政府排斥联合国,使联合国不能在政治上进一步积极参与该分区域事务,可以看出陷入瘫痪的更大的代价。联合国在非洲的信誉在很大程度上取决于国际社会是否愿意采取行动,探讨在该大陆实现和平与安全目标的新途径。因此,必须对联合国在非洲的经历进行重新审查,汲取能指导我们未来行动的经验教训。

汲取的教训

31. 联合国在索马里的经历对国际社会对维持和平的看法影响很大。对这次行动的记忆继续妨碍联合国对危机作出迅速和具有决定性的反应的能力。尽管索马里平民因联合国的卷入获得极大的益处、包括结束了索马里的饥荒,但联合国索马里行动也是安全理事会在任务结束前撤出的第一个联合国行动。安全理事会做出这项决定的根据是,尽管行动在人道主义方面取得了巨大成就,但由于对解决冲突不感兴趣的索马里主要派别缺乏承诺,因此,在政治方面没有取得任何进展。

32. 从索马里撤出以及不愿意再承诺提供国际资源和政治资本的后果很快就变得十分明显,国际社会苦苦思索应如何对在卢旺达即将爆发的悲剧做出反应。国际社会眼睁睁地看着种族灭绝大屠杀的整个过程,其中几十万人丧生。这种情况突显了对冲突采取迅速干预措施、更重要的是,在灾难面前采取行动的政治意愿的重要性。卢旺达人民遭受了令人毛骨悚然的痛苦,这种情况发出了明确无误的信号:国际社会再也不能容忍这种袖手旁观的做法了。

33. 一个积极的教训得自于联合国在莫桑比克进行的行动。联合国在那里的影响通过与当地各方以及其他国家不断进行对话而得到加强。这次行动成为动员国际资源的管道。成为采取国际行动的具有约束力的因素——它也成为为和平进行努力的重点、象征和催化剂。联合国在莫桑比克的经验表明,经过调整,在适当的情况下,维持和平行动可以成为对付非洲冲突的一个灵活独特的手段。它的成功证明了联合国作为一个公正合法的和平行动者所能做出的贡献。它还显示,在一个有可能因为被漠视或被外界操纵而有可能加剧的冲突中,联合国加强和指导国际介入的能力,以及根据统一的目标和意愿,采取一致行动能够加强国际社会的权力的程度。

34. 联合国在安哥拉的连续部署表明,即使是在极为不利的环境下,联合国的行动对持续和平进程所能起到的重要作用,但它们也说明,迫切需要有切合实际的和平协定,以及在持续危险和动荡不安的情况下,维持和平行动具有有效的威慑力的重要性。持续存在的冲突危险还表明,交战各方获得资源如何助长暴力,强调说明了国际商业利益对和平努力的成败所具有的影响。

联合国维持和平行动在非洲的作用

35. 联合国维持和平行动不可能永远是解决所有问题的最佳答案,不论是在非洲还是在其他地方。例如,如果得不到冲突各方的同意,就得不到当地维持和平实际所需的合作与支持。在这种情况下部署的维持和平甚至可能具有反作用,撇开为采取有力行动而进行的其他努力,或造成错误印象,即正在采取的行动是为了制止冲突,而不仅仅是减轻其症状。但是,如果条件合适,联合国维持和平行动可以对非洲实现和平或陷入战争产生重要影响。联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局最近的经验表明,在部署联合国维持和平行动时,如果具有有效的威慑力,适当的资源,并能得到足够的政治意愿的支助时,联合国维持和平行动在即使是最富有挑战性的环境中所能取得的成就。在非洲,维持和平行动在促进结束冲突方面发挥了各种作用。对这种作用无论如何加以分门别类,都不能算是详尽无遗,安全理事会需要重新审议每一个挑战,考虑做出最适合各种具体情况的反应。

36. 让冲突各方脱离接触并监测他们的行为。这类行动是以双方之间的有限协定或谅解为依据进行的。它

们负责监测停火,它们的存在使战斗人员能够后撤到相互之间保持安全的距离,这样可以使激动情绪冷却下来,有可能创造有利于谈判的气氛。这种行动可以成为在极端困难的情况下起关键作用的建立信任措施。

37. **全面解决办法的执行。**联合国已经在非洲部署了很多复杂、多层次的维持和平行动,其中包括各种文职部分。大部分这类成功的行动是在安哥拉莫桑比克和纳米比亚进行的。在达成全面解决冲突办法的地方,在尊重人权和重建行政组织的基础上,部署多科际的维持和平行动很可能是建立和平,为持久发展建立基础的最佳机会。在出现这种机会时,国际社会应提供支助,以确实的方式表示出对和平的承诺。

38. **预防性部署。**重要的不单单是要解决冲突,而且还要尽量预防冲突。及时采取行动具有决定性意义。在前南斯拉夫的马其顿共和国中,联合国在冲突发生之前成功地部署了维持和平行动,这是联合国第一次预防性部署维持和平人员。由于这种存在具有保证作用和某种程度的透明度,这种部署能够预防有可能导致暴力冲突的错误判断,有时间通过政治渠道解决怨愤不满的情绪,使得有可能加强缔造和平的机构,成为建立信任促进和平的一种重要措施。

39. 预防性部署是对冲突威胁的一种积极主动的反应。与在其他地方一样,它在非洲也可以发挥重大作用。国际社会现在在中非共和国也面临着这样的机会。非洲调解措施、地方锲而不舍的努力和一支由法国和联合国开发计划署支助的非洲安全部队(班吉协定执行情况非洲监测团“班吉协定监测团”)已使那里爆炸性的局势得到控制。当班吉协定监测团任务期限届满,这种支助撤出时,维持中非共和国安全的唯一可行办法是建立和部署联合国维持和平行动。该国各方和该区域各国一致认为,没有有效的外部力量,暴力将会卷土重来。安全理事会最近作出的核准部署这种部队的决定向分区域以及整个非洲发出了一个积极和重要的信号。

40. **保护人道主义利益。**人道主义机构尽可能的在所有地方,竭尽全力地为遭受战争伤害的平民受害者提供支助。然而,交战各方、其中一个或多个可能是非正规民兵或自封的当局,常常使人道主义机构很难或无法提供支助。这有时是由于战争的紧迫性造成的,但常常又是由于救济某一特定人群与一方或另一方的战争目的相抵触而造成的。还有一种日趋严重的趋势,这就是战

斗人员为自己的目的,挪用了救济物资。人道主义行动者与维持和平人员一道、或独立于他们,就进入地点的问题进行谈判,捍卫人道主义原则。在索马里和前南斯拉夫的行动中,种种前所未有的困难说明,在得不到所有各方的同意或支持的情况下,维持和平人员和人道主义工作者在一个充满了敌意的环境中开展工作所面临的巨大挑战和重重危险。

支助区域和分区域倡议

41. 根据联合国为国际和平与安全所承担的主要责任,既有必要也宜于为非洲的区域和分区域倡议提供支助。有必要提供这种支助是因为,联合国缺乏解决非洲可能发生的所有问题的能力、资源和专门知识。而宜于这样作则是因为,只要有可能,国际社会就应竭尽全力辅助、而不是取代非洲为解决非洲问题所进行的努力。近年来,非洲为解决长期困扰某些特定地区的争端、或在新冲突扩大和加剧到无法控制之前予以解决提出了很多新倡议。虽然并不是所有努力都取得了成功,但非洲政治领导人进行了锲而不舍的努力,非洲人民应当得到国际社会的支助。

42. **授权采取强有力的行动。**在现代冲突中,反复出现的权力四分五裂、平民遭受痛苦以及民兵卷入的特点意味着,促进和平的干预措施常常包括需要采取强有力的行动的任务,而且可能会遇到相当大的危险。在有可能需要大量部队的地方,安全理事会近年来常常选择授权愿意这样做的会员国或国家联盟采取行动。例如,阿尔巴尼亚、波斯尼亚—黑塞哥维那、海地、伊拉克和索马里就是这种情况。在使用武力之前,得到安全理事会授权的责任很明确。尽管授权会员国或国家联盟采取有力行动有时是对这种情况的切实有效的反应,但它也给未来造成很多问题,特别是需要加强安全理事会对已授权采取的行动进行监测的能力。

43. **与区域、分区域、或多国部队共同部署。**在监测多国部队活动的同时,也能为和平进程的很多方面做出贡献的办法在利比里亚得到了印证。一小支不携带武器的联合国军事观察员部队与西非经共体监测组(西非监测组)同时部署,其任务是与分区域部队一道工作,实施《和平协定》。根据《和平协定》,西非监测组主要负责确保实施,而联合国利比里亚观察团(联利观察团)的主要作用则是,监测执行程序,以核查是否公正地适用这些程序。联利观察团中还设有政治、人道主义和选举部分,后来又设立了人权部分。

44. 与西非监测组协作,成功地帮助利比里亚恢复了和平。这是联合国与一个分区域组织进行合作的例子,也许也适用于其他情况。但我们不能就此得出结论,认为可以把这种责任完全授权给区域组织,不论是在非洲,还是在其他地方。授权不是解决维持和平所面临的严峻问题的灵丹妙药。区域组织在政治、机构、财政或计划方面受到很多限制。有时候,因历史原因、或因政治或经济方面的原因,其成员国的公正性或中立性可能会受到质疑。尽管如此,利比里亚的经验清楚地说明了,在应付这种极为错综复杂的局势时,像西非经共体这样的分区域组织所能做出的贡献,以及联合国在支助这种努力中所起的关键作用。联合国在与区域、分区域或多国共同努力时,必须要有判断力和保持谨慎,但同时也应继续探讨进行积极合作的可能性。

45. **加强非洲维持和平的能力。**加强非洲各国在维持和平特派团中行动的能力仍是一个主要的优先事项,不论这些行动是在联合国维持和平特派团的框架内进行、还是在由安全理事会授权、但由一个区域组织或国家集团进行时都是如此。在展望未来的加强非洲维持和平能力的战略时,与非统组织官员协商拟定的、在我的前任的报告(A/50/711、S/1995/911)中所提出的各项建议仍然有效。这些建议涉及一些切实可行的措施,在训练援助、维持和平联合行动、非洲更多地参与联合国待命安排、与其特遣队需要设备的国家和能够提供援助的捐助国建立合作伙伴关系以及在联合国与非统组织进行密切合作方面都可以采取这些措施。这些努力的目的绝不是解除国际社会根据《联合国宪章》所应承担的集体义务,相反,这样做是为了在这些责任的框架内,使非洲自己的贡献更加有效。在这方面,我坚决鼓励所有会员国向联合国和非统组织信托基金提供捐助,这个基金是为了加强随时准备在非洲预防冲突和维持和平的能力而设立的。

确保采取协调一致的措施

46. 迫切需要制定比较明确的标准和更可预测的依据,以决定安全理事会何时有可能支助部署维持和平行动。在面对非洲和平与人命受到严重威胁的情况下,不能采取行动,不仅危害到联合国在维持和平与安全领域的信誉和合法性,还危害到联合国工作的其他领域的信誉及合法性。再者,国际社会对预防或遏制不同区域的冲突的承诺,存在着很大的差距,也阻碍了联合国在任何地区促进稳定和公正的国际秩序的能力。会员国必须

具有参与的政治意愿,并且提供实际的资源,联合国的生存及其所捍卫的原则才能获得保障,更不用说推进。

C. 人道主义援助

47. 在非洲,如在其他地方一样,对冲突性质的不断变化需要作出新的反应。在冷战期间,人们在某种程度上可以预见应以何种方式利用政治和人道主义机制来应付受相互角逐的两极利益影响的各种危机。在人道主义战线上,采用了标准方式协助那些跨界寻求避难的人们。对在直接战争地区以外的相对安全的难民营或安置地提供援助。在发生饥荒的情况下,有一股动力协助人们应付粮食短缺的状况。饥荒主要被视为自然灾害,它因政治而更加复杂(而不是反之)。

48. 如今的危机,特别是非洲境内的危机,已变得更为“复杂”得多,同时涉及许多行动者和许多层面。政府、国际组织、非政府组织和反政府势力都对人道主义局势产生重要影响,而人道主义行动也会产生政治、社会、经济和环境方面的重要影响。以有原则和经协调的方式提供人道主义援助、将会最佳地满足人道主义需求并促进拟订一项统一有效的复苏和重建战略。人道主义社会和广大国际社会现在有必要仔细地研究一下应如何提供人道主义援助,及目的何在。

人道主义的必要工作

49. **在冲突局势中保护平民。**所有战斗人员都必须遵守普遍的人道主义原则。不幸的是,明确的规则并非总是得到同样明确的接受。在最近几十年,危机局势中人道主义准则获得遵守的情况出现令人不能接受的急剧恶化。政府常常不分青红皂白和无情残忍的手段对待武装的反对分子及其支持者。反政府力量往往愿意采用有助于达到其目的的任何及一切手段。过去,平民主要是敌对军队作战的间接受害者。但如今,他们往往是主要目标,同时妇女受害人数超出正常比例,她们还经常受到各种暴行,包括有组织的强奸和性剥削。日益增多的一种现象是,救济工作人员——包括联合国工作人员——也成为直接攻击对象。这种袭击是恣意妄为的行为,破坏了人道主义援助的最基本条件。

50. 监测和报告尊重人权的情况是国际社会的一项重大职责。必须坚持要求冲突所有当事方遵守国际人道主义和人权准则,我打算使这成为联合国工作的一项优先目标。为了使交战各方更为自己的行动负责,我建议,

在蓄意把平民作为侵略目标的情况下,要根据国际法规定追究战斗人员对其受害者的经济赔偿责任。我还建议,应制订国际法律机制,便利努力找到、扣押和没收违法当事方及其领导人的资产。

51. 在努力制止战争暴行方面,人权特派团可以发挥重要作用。过去的经验表明,当特别人权特派团已经部署时,自愿捐款不足以供资,因此我建议,所有特别人权特派团都应通过分摊经费来供资。在武装冲突的局势中,必须以尽可能坚决的方式向所有交战方施加国际压力,迫使他们尊重平民、包括救济工作人员的人权。

52. 必须特别注意武装冲突中儿童的需求。最近任命一位秘书长关于保护武装冲突中的儿童问题特别代表,是使国际社会着重这一重要问题的工作制度化方面重要的第一步。把儿童作为袭击目标和征招或绑架他们加入民兵部队是极为严重的罪行,对此今后的任何战争罪规约或起诉都必须予以专门具体处理。我赞同将儿童视为“和平区”的概念,并敦促扩大这一概念。若干冲突局势中的经验表明,谈判达成临时停火,以便例如让战争区的儿童接受免疫注射或让食品通过对抗线,是有益的。这种做法应当提升为国际人道主义法的一项原则。

53. **致力解决难民安全问题。**对逃避迫害或战争者应给予庇护和协助。难民的人身安全和收留大量难民人口或接近这种人口的国家的安全已日益成为国际关注的问题。必须承认,大量难民移动时,如果与战斗人员混合在一起,可能对非洲国家构成潜在威胁。在大湖地区,大量卢旺达难民移进邻近国家,已成为对这些国家及卢旺达新政府的不稳定因素。尽管我的前任和联合国难民事务高级专员办事处都发出了呼吁,但国际社会未能支持努力将原战斗人员与安置在与卢旺达交界的原扎伊尔领土上的非战斗人员难民分开。结果,藏在难民人口当中的战斗人员甚至在今天仍然是整个区域动荡不安的来源。

54. 应当竭尽全力根据国际公认的规则和程序确保所有难民和国内流离失所者受到足够的保护和照顾。必须保持难民营和安置点中没有任何军事存在或装备包括武器和弹药。在有大量需要避难的人员涌入的地方,应立即采取措施将平民与士兵和民兵分开。对后者应单独安置,难民营和安置点的中立和人道主义性质必须严格维持。在这种情况下,还必须采取行动注意妇女和儿童的特殊需求及易受伤害性。为了难民自身的安全以及他们所逃离国家的安全,我强烈敦促按照

《非统组织难民公约》将难民安置在与任何国家边界保持合理距离的、规模有限的难民营内。如果收留国非常慷慨,以致不要求难民住在难民营内,则应当向当地社区提供进一步支助。

55. 保护难民和支助收留大量难民的国家方面的某些要求超越了人道主义援助提供者力所能及的范围。许多要求涉及国际和平与安全事项,而对此安全理事会负有主要责任。因此我敦促建立一个国际机制,协助收留国政府保持难民营和安置点的安全和中立。这种机制可能包含培训、后勤、财政支助、提供警卫人员和监测国家安全安排。联合国难民事务高级专员最近发起一项着眼于上述目标的重要倡议,以致力解决坦桑尼亚联合共和国境内布隆迪难民中的安全问题。

56. **减轻难民对收留国家的社会和环境的影响。**国际社会往往未充分考虑到在许多非洲国家中存在着大量长期难民可能造成的严重的社会和环境后果。在几内亚——该国的人均难民人口全世界最高,有多达 10% 的人口都是来自邻近的利比里亚和塞拉利昂的难民,许多人已在该国若干年。这些大量难民的存在给几内亚带来了深远的影响,毁坏了某些地区的森林,并经常使当地社区的设施负担过重。许多地方街头儿童增多,地方经济无法吸收体格健全的人加入劳动力队伍,导致社会紧张升高。给诸如学校、医院和环境卫生设施等地方基础设施造成的负担也是巨大的。原战斗人员与难民混杂在一起,也助长了小型武器的非法贩运。国际社会在继续鼓励非洲国家接收和从生活上照顾难民的同时,还必须认识到并援助许多国家正在做出的这种巨大努力。

57. **人道主义协调。**协调人道主义援助仍然是国际社会在竭力更有效地应付当今复杂冲突的变化性时所面临的巨大挑战之一。必须使众多的行动者——每个行动者都有自己的任务、供资、方式和议程——达成一致,使得人道主义协调极为困难。而且,有些行动者几乎在原则上就不愿建立协调机制。我决心确保联合国人道主义行动与联合国更广泛的和平及发展活动保持充分一致,并确保我们的人道主义行动得到协调。最近设立人道主义事务执行委员会并由主管人道主义事务副秘书长和紧急救济协调员召集会议,就是为了实现这一目标。在维持和平或建立和平行动方面,当地的联合国人道主义协调员将在驻该国的我的代表或特别代表的全面领导下工作,并将确保随时向特派团团长充分通报人道主义问题方面的情况。

人道主义援助的特殊挑战

58. 提供援助是否反而助长政治上不采取行动?向冲突的受害者提供援助是必要的道义工作,也是联合国系统的核心职能之一。但如今的人道主义援助往往引起种种难题,包括道义上、政治上和作业方面的各种挑战。其部分原因是因为人道主义援助是一种紧急响应,它只针对冲突的症状,而不针对根源。人道主义援助无法制止冲突,而将人道主义援助转为他用或滥用人道主义援助则很可能延长冲突。令人特别关切的是,有时人道主义援助被当作政治行动的替代而不是补充。在某些情况下,甚至将可能会使在地方上工作的人道主义行动者可能受到伤害这一点用来作为不采取必要的政治行动的主要理由。在冲突的局势下,需要让公众更好地理解和不断回顾人道主义行动的宗旨及局限,以便这些行动不被作为政治上不行动的借口。

59. 援助是否在助长冲突?人道主义行动者现在经常必须在动荡和危险的环境下设法进入目标地区,并且必须防止政府及其反对者设法利用人道主义援助作为实现政治目的、取得经济利益或维持其战斗能力的工具。确保人道主义援助的滥用不致最终导致延长冲突,是人道主义行动者在现今冲突中面临的最大挑战。掠夺人道主义用品和车辆已是时常发生的事。这不仅为战斗人员提供了生活物资,而且就车辆、现金及其它有价值的物品来说,使他们得到了延长或加剧冲突的额外手段。在利比里亚,在 1996 年 4 月和 5 月的战斗期间,有 800 多万美元的财产——包括近 500 辆车辆——从联合国和非政府组织的驻地被抢走。在此后的数天和数月里,常有人看见战斗人员用这些盗窃来的汽车作为交通工具,同时贩卖从联合国及其他国际组织偷来之财产的黑市市场也迅速发展起来。

60. 是否挪用了其他重大优先项目的资源?令人特别关注、尤其令受援国关注的是,人道主义开支在何种程度上减少了原可用于其他重大国家优先项目的资金。在大湖地区,最近几年在人道主义救济上花费了大量资金,然而,该区域国家往往认为这些援助对该地区的核心问题产生微乎其微的影响。许多人担心,提供这种援助可能是会牺牲掉解决根本问题的的工作,这种担忧也因一些实际困难而加剧,如阿鲁沙战争罪行法庭面临极大的筹资困难,卢旺达政府所确定的若干关键的重建和发展优先项目至今仍缺乏支助。这种关注提高了确保在人道主义救济与发展援助之间合理分配资源的重要性。

61. 许许多多的行动者和任务是否妨碍援助的有效提供?在任何一场危机中都会有许许多多的人道主义行动者和任务,这是现代冲突的特点之一。人们这种希望帮助他人解除苦难的愿望是值得赞扬的。但这往往造成工作重叠和重复,以致有时产生相互竞争。行动者众多以及不能总是就采取何种行动或目标达成协议,有时会导致不但没有促进人道主义目标,反而阻碍了这些目标。很清楚的是,要最有效地提供人道主义援助,就需要人道主义行动者之间进行合作和协调。

紧急援助与重建和发展之间的相互联系

62. 除非冲突之后进行重建和发展,否则很难期望取得进步与持久和平。不过,不能等待和平进程完成后才进行恢复、重建和复苏。救济努力必须是朝向发展目标的一个步骤,并须以促进而不是牺牲长远发展目标的方式进行。成功的复兴工作需要综合各种活动——有些是迅速启动的行动,而熟悉当地局势的救济人员具有进行这些行动的有利条件;另一些是较长远的行动,需要平稳地将这些行动转变为发展努力。这一阶段所需要的不是将接力棒从救济转给发展援助,而是伙伴关系,在这种伙伴关系下,每一组人员都利用自己特有的专长和能力,以一致及协调的方式对复兴问题的适当部分发挥作用。

D. 冲突后缔造和平

63. 冲突后缔造和平是指在冲突结束时采取行动、巩固和平及防止武装对抗重演。经验表明,在冲突后,巩固和平所需要的不仅是单纯的外交和军事行动,而是需要综合的建立和平的努力,来消除那些造成或威胁造成冲突的因素。缔造和平可能涉及成立或加强国家机构、监督选举、推动人权、提供重新融入社会和复兴方案、创造条件恢复发展。缔造和平并非是取代在刚刚摆脱危机的国家中进行的人道主义和发展活动,而是要增进、补充和调整这些活动,以减少冲突再现的风险,并协助创造最有利于和解、重建和复苏的条件。

64. 在冲突后缔造和平的情况下,最根本和关键的需要是一般人的安全,使他们能够享受真正的和平和基本社会设施。在谋求建立和平的这些目标时,有若干明确的要求。首先,时间是最关键的因素。第二,需多管齐下,兼顾外交、政治和经济因素。第三,各项工作必须有足够的经费。第四,众多参与者之间必须有高级别的战略和行政协调。

向冲突后缔造和平过渡

65. 尽早顺利过渡到冲突后缔造和平是很重要的,我敦促安理会积极考虑建立类似在利比里亚建立的冲突后缔造和平支助结构。即使在冲突结束前,也必须明确评价冲突后缔造和平的关键需求,和满足需求的方法。应明确清楚地确定缔造和平的各项内容,将其纳入维持和平行动的任务。维持和平行动结束时,最后的任务应包括为冲突后的过渡时期提出具体建议。

冲突后缔造和平的优先事项

66. 摆脱了冲突的社会有特殊的需求。为避免重陷冲突,同时为发展奠定坚实的基础,必须把重点放在关键的优先事项,如鼓励和解,显示对人权的尊重,促进包容性政治和推动全国团结,确保难民和流离失所者安全、顺利、尽早遣返和重新安置,让前战斗人员和其他人重返生产性社会,减少小型武器的拥有,调动国内外资源用于重建和经济复苏。各优先项目都相互联系,各方齐心协力才能成功。

为复苏工作提供经费

67. 在一个国家制订和执行全面经济方案的能力被冲突破坏时,就必须考虑放松国际借贷机构通常严格的财政条件。预防冲突,包括冲突后缔造和平,都可能需要紧急投入资金,在脆弱的政治过渡时期,支助羸弱的国家。尤其需要避免强加同和平进程抵触的条件,避免国际金融机构和捐助者中断资助在群众支持下诚心诚意努力谋求和解或实施和平协定的羸弱政府。在需要进行经济改革时,就需要考虑如何最好地提供一个“有利于和平”的结构调整方案,同时放松布雷顿森林各机构通常附加的条件。

68. 在冲突刚结束的情况下,双边和多边发展机构若把援助放在有助于迅速恢复创收的活动领域,就可作出明显的贡献。还应特别重视立竿见影的微型项目,尤其是涉及培训和其它建立能力的活动、协助前战斗人员、难民和流离失所者重返社会的项目。社区稳定得越快,和平就越持久。

为作出协调一致的国际回应而努力

69. 由于冲突后缔造和平涉及多个领域的工作,因此需要有效的协调。在利比里亚,该国的情况仍需要国际社会提供非常的援助,为此联合国成立了第一个缔造和平支助办公室,以加强和协调联合国在冲突后缔造和平工

作,同时也帮助动员国际社会对该国的重建和复苏给予政治支助,协助利比里亚人为促进和解和尊重人权而作的努力。秘书长的代表将负责确保整个联合国系统的政策连贯一致。联合国利比里亚驻地协调员将作为秘书长代表副手,继续负责联合国系统发展活动的业务协调。驻地协调员将让秘书长代表充分知悉联合国的有关活动或倡议,并在办公室任务一旦结束时提供一种连续性。

70. 在有些冲突或冲突后建立和平的情况下,还不妨制订一个“战略框架”,为整个联合国系统在陷入危机的国家中进行连贯性的努力提供基础。战略框架特别包括旨在推动持久和平和可持续发展的政治、人权、人道主义和发展活动。这一努力将包括联合国系统的所有伙伴,包括布雷顿森林机构,以及国家当局、捐助组织和非政府组织。

四. 建立持久和平、推动经济增长

A. 善政

71. 在非洲,国家与社会的困难关系在很大程度上是殖民统治遗留的专制做法造成的。由于殖民国家并不谋求具有正当的政治地位,因此它们不鼓励代议和参与,这常常导致社会和政治上的分裂,和一个有时很弱,而且依赖性较强的公民社会。若干非洲国家继续依赖中央集权、个人色彩极重的施政形式,有些国家落入腐败、决策时偏向某一族裔,以及侵犯人权等模式。尽管大多数非洲国家举行多党选举,但它们必须作更多的努力,提供一种环境,让个人感到有保护,让公民社会能够繁荣,让政府能够在有透明度的情况下有效地执行职责,并设有适当的体制机构,确保权责相应。

争取尊重人权和法治

72. 尊重人权和法治是缔造持久和平努力的必要环节,是善政的基石。政府作出尊重人权的承诺,就表明它承诺建设一个人都能自由生活的社会。我欢迎非统组织部长理事会最近赞同设立非洲人权和人民权利法院。我呼吁仍未采取行动的所有非洲国家批准联合国和非洲关于人权的各项文书,并优先把这些文书,纳入国家法律之中。

73. 政府的实际行动最有说明力,但也可发出重要信号,其中之一可以是制订国家人权行动计划,以求例如加快批准人权条约,审查订正立法,以确保人权方面得到足够

的保护,促进对法官、警官、律师和监狱官员进行人权培训。成立公正独立、有信誉的全国人权机构可以作为一项重要的建立信任措施,还应发展当地非政府人权组织和机构,作为补充。联合国人权事务高级专员可随时协助各国政府拟订全国人权行动计划,成立人权委员会,或实现人权目标。政府、非政府组织、媒体和其它方面开展公民教育十分重要,应让人民了解自己的公民权利和法律保护,也应解释公民责任。

74. 保障公平公正的执法对于保护人权是不可或缺的。这需要尊重法院的自主、完整和独立,确保警察和国家安全部门公平公正地执法。若是有人或团体,包括国家人员,无法无天,逃避惩罚,公民将生活在任意逮捕和拘留的恐惧中。若是法律的适用是因人而异的,对某些群体尤其严厉,就会造成不满情绪,酿成暴力反应的环境。加强司法机构是国际社会可以帮助非洲国家推动善政的十分重要的方法。

在公共行政部门促进透明度和责任制

75. 腐化是一个严重的世界性现象。它严重制约扭曲了非洲的发展。解决腐化问题需要销定行贿人和受贿人。我欢迎欧安组织最近倡议缩小在用援助资金采购时出现腐化的范围。我还欢迎签署《在国际商业交易中打击贿赂外国公共官员现象的公约》。签字国承诺提出立法,界定贿赂定义,采取惩罚措施。这些都是重要的初步步骤,但是,仍有更大量的工作待做。非洲各国政府尤其必须严厉解决这一问题,把反腐化的斗争作为真正的优先事项。否则,代价高昂——资源丢失,外国投资流失,受到扭曲的决策,失去公众的信任。我呼吁商定一个时间表,在实施《公约》的国家中尽早落实立法,并呼吁最迟在 2000 年制订一个统一的《非洲公共官员行为和公共行政透明度公约》。

提高行政能力

76. 善政还需要有效管理资源。因此,联合国和非洲各国政府必须仍旧高度重视改善公共部门的管理。目前的努力涉及许多部门,在许多级别上开展。布雷顿森林机构可发挥特殊作用,尤其是同非洲各国一道改革财政部门的公共机构,支助制订透明的经济和管制程序和做法。强有力的中央银行、有效的海关部门、管理良好的政府管制机构,都是宏观经济稳定运行和建立投资人信心的关键先决条件。

加强民主施政

77. 民主施政有助于保障政治权利,保护经济自由,促进让和平和发展蓬勃兴旺的环境。今天,世界各国正前所未有地谋求建立多元政府制度,按照多数人的意愿选举政治领导人,并且任期固定,只能在法律限度内行使权力。这是一个很有希望的趋势,对非洲的前景而言是一个好的预兆,因为若没有真正的民主体制,有利益冲突的各方很可能不进行妥协,而采用冲突来解决分歧。

78. 民主化让人民觉得社会同其利益是有关联的。其重要性是无法低估的。除非人民认为自己的利益同社会的利益是连在一起的,持久的和平就不可能达成,可持续发展也无法实现。关键是确保人民能感到在社会的政治生活中有人代表自己。在非洲,民主化常常能在积极的当地结构和传统的包容性施政方式上建立起来。在非洲和其他地方的民主化努力中,选举发挥中心作用。必须让选择保持坚强有力。但是,选举还必须是一项长期工作的一部分,这项工作将导致加强国家体制和民主进程。对民主进程的真正考验不是安排第一次选举,而是首次选举后,能否按照商定的选举时间表继续举行以后的选举。

B. 可持续发展

79. 发展是一项人权,是所有非洲国家的主要长期目标。发展也对减少非洲冲突的前景至关重要。近年来,一些非洲国家在迈向可持续发展方面取得了可观的进展。但是一些国家继续在挣扎之中。经济业绩恶劣或发展不均衡造成一些国家接近长期经济危机,大大加深了国内紧张局势并大大削弱了其应付这种紧张局势的能力。在许多非洲国家,痛苦的结构调整方案导致社会开支大为减少,从而导致许多最基本的社会服务的削减。尤其是在出现这种情况时如又有人认为某些群体在日益减少的资源中没有获得公平的一份,就很可能发生冲突。

80. 虽然经济增长并不能保证稳定、满意或社会和平,但没有增长,住户或政府开销,私人或公共资本形成,保健或社会福利就不可能有持续的增加。通过经济增长来实现可持续发展的基本战略现在已获得公认。这一战略的核心部分包括:宏观经济稳定和稳定的投资环境;融入国际经济;依赖私人部门为经济增长的推动力;长期外国直接投资,尤其是支助出口主导的活动;充分投资于

人力发展领域如保健和教育;公正可靠的法律框架;以维持基本的有形基础设施。尽管对应该如何从事发展和经济增长有普遍的一致意见,但在非洲却难于实现迅速进展。这部分源自许多非洲国家过去推行失败的政策,和由于它们一般必须在艰难的国际经济环境运作。

创造有利的投资和经济增长环境

81. **创造有利的投资环境。**为了产生持续的经济增长,非洲国家必须创造和维持一种有利的投资环境。世界经济制度是高度竞争的和立足于市场的,近年来,在吸引长期外国直接投资的大量流入方面,非洲一般被排除在主流之外。也应该强调投资于中小型商业的重要性,因为这种企业是非洲就业的重大来源,并在非洲大陆的国内总产值中占很大的比例。如果非洲要想充分参与全球经济,就必须进行政治和经济改革。改革必须包括可预测的政策、撤销经济管制、对贸易开放、合理化课税结构、适当基础设施、透明度和责任制、以及保护财产权。

82. **推行必要的改革。**许多国家政府正在成功地执行必要的改革,一些国家政府已经取得较大的增长。另一些国家政府继续在挣扎之中,而有几个国家政府尚待完成第一代经济改革——包括财政整顿、私有化和撤销管制方案、贸易自由化、以及促进投资于人力资本和经济基础设施的政策。必须毫不延迟地推行这些改革。同时也应该致力于杜绝腐败作法和推行其他公务员制度改革,以提高政府履行其职责的能力。

83. 非洲国家政府要有政治意志,不仅要制订妥善的经济政策,而且要坚持实施直到建立一个巩固的经济基础为止,这样才有可能取得长期成功。只有在大众对必要的措施有更多的了解和这些措施获得基础广泛的政治支持,才会产生这种情况。因此,我促请在需要进行重大调整的国家召开全国经济改组和改革大会,以审议并解释结构调整的必要性及其可能涉及的各方面问题。这些大会也可参照当地情况建议可能必要的修改。

84. **使进展和新的机会获得注意。**当取得进展时,应该公开加以确认。几乎所有重大投资指南都没有列入关于非洲的资料。我打算同非统组织秘书长合作,与世界各地的高级商界领导人定期开会,讨论如何促进在非洲增长促进部门进行大规模长期投资的方法。正如

设立非洲经济共同体的《阿布贾条约》内所呼吁,我打算将注意力特别集中在多国基础设施项目和开采共有自然资源项目。根据这些协商,我将建议各国政府、联合国系统和其他机构应采取的适当后续行动。

强调社会发展

85. 住在发展中世界的大多数人往往像是只是偶然同发展发生关系而不是发展的中心目标。所有发展战略最终都应该从其带给大多数公民的好处来加以衡量,而某一发展战术的价值应该从它对此的贡献来加以衡量。各国政府应该审查其优先事项和对分配的各项决定,将重点放在基本人类需要和主要强调减轻贫穷,国际社会必须尽其所能动用的一切手段于促进社会发展,确保在更加注意社会发展问题的同时也增加对促进反贫穷工作和社会发展需要提供的经费。

86. **投资于人力资源。**正如要创造经济增长就必须对有形资本进行投资,同样地也必须确认对人力资源的投资不仅是经济增长的副产物而是发展的推动力。投资于人力发展是投资于长期竞争力,是稳定和前进中社会的一个必要组成部分。例如,教育不仅增加就业选择和能力,而且也使个人能够对生命、健康和文化的各方面作出更广泛、更好和更有见地的选择。技术和专业培训以获得技能和更新、调整或改变这些技能以更好地适应个人和社会不断演变的需要,奠下必要的基础。

87. **公共卫生方面的优先事项。**非洲面临日益严重的公共卫生危机,这也为发展带来严重的后果。这是疟疾等传染病日益恶化的效应,加上象肺结核病和小儿麻痹症等疾病的重新出现和艾滋病毒/艾滋病传染所造成持续性灾害的结果。许多死亡都可以透过接种或有效的预防措施和投资于改善卫生条件和基本保健来加以避免。就艾滋病毒/艾滋病而言,全世界三分之二的受感染者在撒哈拉南部非洲。有新的治疗法可使艾滋病毒从怀孕母亲传染至其未出生的婴儿的机会大量减少,而更好地教育如何预防这一疾病的传染也会产生重大的影响。我呼吁非洲和国际社会重新重视减少可治疗和可预防疾病所导致的死亡率,并敦促也考虑动用紧急和人道主义资源于这一目的。我呼吁对新的预防和治疗如疟疾等疾病的技术进行更大规模的研究,这些疾病每年杀死几百万非洲人(其中许多是婴儿和小孩)。我促请制药业与非洲国家和世界卫生组织合作设定一个时间表,使非洲能在可负担的范围内获得救命和增强生命的药品,包括与艾滋病毒/艾滋病治疗有关的药品。

88. **将重点放在社会正义。**根除贫穷需要发展,而这种发展应向尽量多的人提供经济进展的好处,而不高度集中于某些地区、部门或人口群体。经济增长本身并不保证好处会得到公平的分配、穷人和最脆弱者将得到保护、更均等的机会将成为追求的目标。如果发展和经济增长要产生积极的后果,如果社会要均衡地发展,将注意力放在社会正义是极其重要的。如果只有一小部分教育资源用于小学教育而千百万人依然未受教育和文盲,只有一小部分保健开支用于基本保健事务和设施,而千百万人患上可治疗和可预防的疾病——发展就没有多大意义。如果社会保护只提供给城市少数人,使没有机会取得这种保护的说来成为实际上缺乏权利——那发展只能是相对性的。如果经济机会只集中于城市中心,而乡村生活却是残破不堪——动乱和社会解体将是变化的代价。发展和开支的优先次序必须以广大人民为基础、公平和包容广泛的。

89. **消除对妇女的一切形式歧视。**投资于加强妇女的能力和使她们能够作出自己的选择是促进经济和社会发展的重要和切实途径。男女之间权利、机会和取得资源的机会均等是基本的必要条件。必须采取措施消除对妇女和女童的一切形式歧视。必须查明和通过全面的政策改革排除防止行使平等权利的体制性壁垒。在一些国家,已婚妇女依然受其丈夫的长期监护,和没有权利管理财产。法律之前男女平等——和尤其是关于财产、遗产和离婚的法律——在一些非洲国家是一项迫切的问题。我强烈促请所有尚未批准《消除对妇女一切形式歧视公约》的国家无保留地批准这一《公约》。

改革国际援助

90. 在非洲,长期国际援助方案并未实现设立方案的发展目标。近年来向非洲提供的援助出现急剧下降。这一趋势伤害了而不是有助于非洲大陆各地目前正在开展的艰巨经济和政治改革的执行工作。必须制定适当和有效的援助数额。与此同时,也必须改革发展援助,集中于高效领域和减少依赖性。应该将注意力放在提供援助的手段及援助的目的。例如,值得注意的是由于城市水供应获得比乡村服务更优先的地位,用于乡村地区或用于低成本、广覆盖面方案少于 20%的用水和卫生事务援助。由于高等教育比小学教育获得优先,少于 20%的教育援助开支用于小学教育。由于城市医院比初级保健优先,只有 30%的保健援助用于基本保健和设施。

91. 技术援助提供的方式也必须重新予以认真审查。原先设想的技术援助的目的是缩小工业国家和发展中国家之间的技术差距,其方法是通过加快转让知识、技能和专门知识来建设国家能力。在一些情况下,已经完成这一目标。但在其他许多情况下,技术援助却得到正好相反的效果——牵制而不是解放国家能力。据观察,今天,在进行技术援助方案 40 多年之后,每年用于技术援助的 120 亿美元之中,90%依然用于外国专门专家——尽管现在在许多领域都有本国专家。

92. 按照上面阐述的目标,我呼吁立即审查如何最好地改革国际援助以减少依赖性,促进主要社会发展目标,如干净饮用水、基本识字和保健,并加倍努力使非洲经济更加稳定和有竞争力。首先,我促请所有捐助者尽力确保至少 50%给非洲的援助用于非洲,并使大众获得援助款项开支的资料更容易。对非洲基础设施——包括道路和铁路网络、通信能力、电脑系统和港口设施——的发展提供更多援助将留下有形的记号,同时在非洲本身创造就业、专门知识和收入。

减轻债务负担

93. **不可持续的债务负担。**许多非洲国家缺少满足基本期望和需要的财政资金。这是当今非洲的主要危机之一,大半是由于非洲的公共部门债务产生的。当紧张局势出现升级或有发生冲突的威胁时,许多非洲国家没有基本的资源来满足关键性的需要。1995 年,非洲的外债总额达 3 289 亿美元,其中欠官方双边来源的大约为 45%,欠官方多边来源的为 30%,欠商业借贷者的为 25%。非洲国家若要充分偿还债务,就必须在出口所得的 1 423 亿美元中将 60%以上(863 亿美元)支付给捐助者和外部商业借贷者。实际上,非洲国家共计向捐助者和外部商业借贷者支付了出口收益的 17%以上(254 亿美元),累积欠款共计 609 亿美元。

94. **需要在债务方面采取其他行动。**由于国际社会若要解决非洲不可持续的债务负担对非洲经济安全和长期稳定造成的威胁,就需采取全面而果断的行动。国际社会同意减免债务应促进并加强经济改革。这些措施的方式应不妨害非洲今后吸引投资的能力,而应通过以目前的行动减轻过去的负担的方式增强这种能力。最近提出的关于高度负债的贫穷国家的债务计划是一个有指望的步骤。该计划背后的原则是,在获得国际接受的改革方案实施后,国际社会将把贫穷国家的债务负担减至一个程度,使其不再阻挠这些国家的经济成长和发

展。然而该计划的结果令人失望。目前只有三个国家符合计划的规定。

95. 若要在减轻非洲沉重万分的债务负担方面取得显著进展,就需在最高阶层采取协调的政治行动。显然,从发展方面而言,非洲在如今累积的债务负担之下没有什么可表现的,非洲不能回避它对当今债务困境负有一份责任,但国际社会也须承认本身在造成此一问题上所起的作用。在冷战期间,双边和多边贷款往往主要是要同地缘政治的优先次序联系上、在超级大国及其主要盟国利益攸关的地区,购买政治和平及稳定。在许多情况下,双边贷款为非洲国家庞大的军事开支提供经费。在整个非洲,各国政府有时被迫接受它们本不需要且无法切实利用的各种贷款。许多情况下,几乎没有作出任何努力以确保支出方面的问责制,尽管贷方明显有理由预期大笔款项很可能会被转用或不适当地分配。

96. **就债务问题采取行动的框架。**非洲统一组织呼吁达成一项国际协议,在非洲进行整体经济改革的范围内,在一个合理的短时间内消除非洲最贫穷国家的全部债务。我促请大家对这项帮助非洲脱离债务深渊的呼吁给予最认真的考虑。我还促请大家为此立即采取两个步骤。第一,我呼吁所有债权国将最贫穷的非洲国家的官方双边贷款变为赠款。第二,我呼吁国际金融机构大幅度放松规定,加快让高度负债的穷国利用金融设施,并向这些国家提供足够的资源,让它们能够实现持续快速的经济成长和社会发展。

开放国际市场

97. **进入市场。**如今,所有国家都是国际贸易体系的一部分,但许多国家不能完善地融合其中,另一些国家极易因这种体系的不稳定而受影响。非洲和长期持续增长大部分决定于非洲使出口多样化和在生产初级商品的同时也在制造业方面实现出口导向的增长的能力。要朝着出口导向的增长的过渡,就不只需要在以宏观经济稳定和债务减轻作后盾的情况下进行持续的内部政治改革,而且还需要加强和有保证地进入发达国家市场以及加强区域性南南合作。非洲的制造业的竞争力部分在于以农业为基础的工业以及服装和纺织业,这些都是在发达国家具政治敏感性的物品。尽管在国际贸易谈判乌拉圭回合中降低了对非洲主要出口征收的平均关税,但这方面仍需有更多的进展。特别令人不安的是“关税升级”的问题,即某些用农业和自然资源制造的产品关税随着出口前加工的比例而上升。这种现

象打击非洲的发展努力,对非洲产品应取消这样的做法。

98. 发达经济国家须特别努力以确保让有竞争力的非洲货品的进入,即使国内的政治游说团体对增强的竞争进行抗拒。我促请将取消对非洲产品贸易壁垒的问题列入下一次主要工业化国家集团会议的议程上,以期通过一项共同政策,在双边基础上并经由世界贸易组织执行。

99. **进行调整以适应一个全球竞争性的贸易环境。**关于非洲本身在降低关税方面的进展,国际社会应对降低关税对预算收入、财政赤字、宏观经济不稳定和还债负担问题所产生的影响持理解的态度。须进行援助使非洲国家能够持续降低关税和已开始进行的经济改革。非洲也需要特别支助来应付新产生的非关税壁垒,例如新的环境、卫生和劳工标准。许多非洲的经济体不仅需要更易进入国际市场,而且要消除国内的一些限制,以便有能力利用乌拉圭回合协定提供的机会。国际社会应将援助目标指向非洲生产力的发展和加强非洲工业的竞争能力。

支持区域合作和一体化

100. 小型市场。高昂的交易费用和运输费用以及缺少充分的通讯联系是妨碍许多非洲国家经济活动扩大的主要因素。增强区域合作和一体化有助于减少这些障碍,而使许多国家得以集体方式达成个别所无法达成的目标。同时,分区域或区域集团内成员国之间经济越是紧密联系,越是可能设法防止争端和紧张局势演变成冲突。过去,各种政治、体制和实际限制因素阻碍了促进非洲区域一体化的努力。这些限制因素包括意识形态的分歧、民族主义政策、国家货币的不可兑换性、关税和非关税壁垒、法律体制和架构的分歧以及有时也包括基本设施,例如公路、电信设施和运输等的欠缺。

101. 当今,一些重大因素促进区域和分区域合作的努力。其中包括《阿布贾条约》,许多国家政府设法鼓励私营部门发展,由于许多非洲国家制订结构调整方案造成宏观经济政策趋于一致,以及世界其他地区新贸易集团形成所提出的共同挑战。如果这项努力要真正产生动力,还需进一步的政策统一与协调。分区域的具体活动可包括联系两个或两个以上国家的合作项目,例如共同经济企业区、共同基本建设项目或联合旅游事业

等。为加强国家经济努力,我吁请非洲国家,在联合国系统,包括布雷顿森林机构以及欧洲联盟和其他方面的支持下,审查如何利用区域和分区域的一体化来促进经济纪律和健全的宏观经济政策,促进相邻国家之间巩固体制和建立信任的联系。

102. 我还呼吁非洲国家在促进分区域相互作用的范围内优先制订设备和设施统一标准。若要取得重大进展,还须捐助方和贸易伙伴持更真诚的支助态度,特别是在相邻国家之间制订共同的标准和设备方面。与地区外的双边伙伴达成的优惠安排往往造成许多不相容的标准、技术和设备,从而阻碍了真正的一体化。

协调现有国际和双边倡议

103. 多边和双边捐助者之间的协调是必要的,应不断重新评价,直到向非洲提供的援助证明在减低贫穷和促进经济增长方面较过去更为成功。这项努力须不仅包括国际金融机构的援助,而且包括双边援助--在国际发展援助中占绝大部分,这样这项努力才有意义。近年来一些重要的多边倡议旨在促进非洲的和平与发展。其中包括 90 年代联合国非洲发展新议程及其执行方面的对应计划,90 年代联合国非洲问题全系统特别倡议、非洲发展问题东京国际会议、联合国支援最不发达国家行动纲领、以及关于社会发展问题的哥本哈根宣言承诺 7。本着我的改革提案的精神,如今须对这些倡议严加审查,以确保联合国及其基金和方案彼此之间,以及与非洲各国政府和社会、捐助界和非政府组织之间有效地共同合作。

五. 拿出必要的政治意志

104. 只要非洲和国际社会具有充分的政治意志,就可以给非洲和平与发展注入新的势头。非洲是一个古老的大陆,土地肥沃,足以为繁荣提供坚实的基础。非洲人民是自豪和勤奋的人民,足以把握可能提供的机会。我深信,非洲人绝不会被人认为欠缺毅力、决心和政治意志。今天,非洲正致力进行积极改革,而在许多地方,这种努力已开始取得成果。在非洲一些地方深受残杀和惨剧痛苦之际,我们不要忘掉还有光明之处,也不要忽视它的成就。

105. 非洲需要做什么。只要具有政治意志,豪言确实可以化为事实。否则,甚至有最崇高的情操也绝不会成

功。有三个方面特别值得重视。第一,非洲必须表现出它具有以政治办法而不是以军事办法来解决问题的意志。追求合法利益和表达不同政见的民主渠道应当受到保护,政治反对派应受到尊重,并以宪法形式来顾及这些人。第二,非洲切需唤起认真对待善政的意志,善政包括确保尊重人权和法治、加强民主化、促进透明化和公共行政能力。除非善政受到重视,非洲就无法冲破目前历历在目的冲突所带来的威胁和现实。第三,非洲必须实施和坚持促进经济增长所需的各种改革。唯有非洲各国政府具有政治意志,制订健全的经济政策,并坚持其实施,直到建立坚实的经济基础为止,长期成就才能实现。

106. 国际社会需要做什么。国际社会也需要表现政治意志。事实证明,只要国际社会下定决心促成改变,重大改变就能迅速实现。对于非洲,国际社会现在必需拿出政治意志,在可以造成影响之处进行干预和在有需要之处投入资源。需要找到新的供资来源,也需要更有效地利用现有资源和制订将使非洲能产生本地资源和更有效地予以重新投资的贸易和债务措施。必须采取具体的行动,因为人们将用行动而不是用声明来衡量国际社会对非洲的承诺。要获得重大进展就需要国际社会在最高政治级别上对这个问题给予多年持续的重视。为了维持支助非洲行动的势头,我要求安全理事会每两年召开一次部长级会议,以评价已作出的努力和需要采取的行动。我也敦促大家考虑,为此目的,在五年之内召开安全理事会首脑级会议。

六. 结论

107. 本报告一开始,我就对非洲冲突的根源和这些冲突为什么持续不停的原因作出了明确坦率的分析。我建议了切实可行的行动和目标来减少冲突,并最终帮助建立稳固、持久的和平。我已敦促非洲人民和其他人民拿出政治意志,站起来面对我们大家必须一起应付的挑战。对非洲发生了些什么事或需要做些什么来取得进展推说不知道的时代早已过去。而把促成改变的责任推给别人的时代也已过去。这是我们大家必须面对的责任。联合国随时准备担负起它该起的作用。世界也应当这样做。非洲也应当这样做。