



大会

Distr.: General
20 August 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

临时议程* 项目 39(b)

非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展

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
报告中所载建议的执行情况**

秘书长的进展报告

摘要

本报告是遵照大会 2003 年 12 月 23 日第 58/235 号决议提交的大会在该决议内请秘书长向大会第五十九届会议提交一份报告说明上述决议的执行情况，并考虑到同非洲与国际社会之间合作有关的最新情况。

本报告讨论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报告（A/52/871-S/1998/318）中所载建议执行工作的进展情况和采取的举措；报告指明这方面的各种挑战和限制，并就加速执行各项建议所需采取措施提出具体建议。

本报告指出，虽然在应付非洲境内冲突祸害及为有效处理非洲大陆冲突奠定基础 and 建立基础设施方面取得许多进展，但除现有挑战外还出现一些新的冲突趋势和根源，非洲国家和国际社会成员必须共同努力加速执行这些建议并应付暴力冲突的新趋势的根源。

* A/59/150。

** 本报告迟交是因为一些联合国组织迟交其投入。2004 年 7 月 7 日和 8 日举行的非洲联盟首脑会议在与本报告有关的和平与安全领域作出一些重大决定。



一. 导言

1. 自从 2000 年以来一直对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 1998 年报告 (A/52/871-S/1998/318) 内的建议的执行工作所取得的进展进行了监测,并向大会提出了报告。大会在审议了进展报告 (A/57/172) 后,于 2002 年 12 月 20 日通过第 57/296 号决议,其中决定从大会第五十八届会议起在题为“非洲发展新伙伴关系:执行进展情况和国际资助”的关于非洲发展的单一议程项目下列入题为“非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展”的分项目。大会还请秘书长就这个分项目向大会该届会议递交一份综合报告。大会在其第五十八届会议上审议要求提交的报告 (A/58/352) 后通过 2003 年 12 月 23 日第 58/235 号决议,决定继续监测秘书长该报告内所载各项建议的执行情况并请秘书长再向其第五十九届会议提交一份报告,并考虑到有关非洲与国际社会之间就该决议提请注意的这些问题进行合作的最新情况。秘书长题为“非洲发展新伙伴关系:关于实施方面和国际支持方面进展情况的第二次合并报告”的报告 (A/59/206) 内讨论了 1998 年的一些建议,特别是与经济和社会发展有关的建议的执行工作进展情况。因此,应将本报告视为该报告的补充并与之一并阅读。

2. 本报告增补更新 A/58/352 号文件内所载资料,重点说明进展领域并鉴定执行工作中的各种挑战和限制。本报告根据各会员国、非洲联盟和联合国大家庭各组织提供的资料编汇而成。本报告也参照经济及社会理事会冲突后非洲国家问题特设咨询小组、安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组以及非洲联盟和非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)秘书处及致力防止武装冲突的民间社会组织的工作。

二. 非洲冲突趋势和根源概况

3. 1998 年首次发表秘书长关于非洲境内冲突起因和促进持久和可持续发展的报告时,有 14 个国家经历武装冲突和内乱,11 个国家处于严重政治危机和动荡,只有剩余的 15 个国家多少享受隐定的政局,过去六年来,这种灰暗的情况已有了明显而积极的变化。目前只有 6 个非洲国家可以被视为仍处于武装冲突局势下,极少数其他国家面临深重的政治危机。大多数非洲国家享受相对稳定的政治情况并由民主选举推选的政权治理。这些国家的努力面向经济重建、消除贫穷和发展不足,包括通过新伙伴关系作出努力。这些国家全都是非洲统一组织国家元首和政府首脑会议在 1999 年通过的《阿尔及尔宣言》¹ 的签署国,《宣言》除其他外强调必须只通过宪法手段改变政府。它们通过定期进行多党选举和建立具有抗衡能力的宪政秩序继续在其各自国家内巩固民主。

4. 非洲国家和非洲大陆区域组织通过在布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、利比里亚和苏丹促进和平谈判和促成和平协定竭力应

付冲突祸害。它们也在非洲联盟的主持下建立法律框架和结构，以便能够有效处理冲突，例如和平与安全委员会及与设立该理事会有关的议定书和支持该理事会工作的智囊委员会。它们也在一些非洲国家部署维持和平部队和军事观察员，目前正在建立非洲待命部队以便能够更有效地进行和参与和平行动。

5. 非洲大陆的军事政变次数已减少，经历政变或试图政变国家（中非共和国、科摩罗、几内亚比绍、圣多美和塞拉利昂）已迅速恢复或努力恢复宪政秩序。它们也努力促使非洲改善施政和人权记录。例如，23 个国家现已加入新伙伴关系非洲同侪审查机制，其中规定评估，监测和促进健全政治、经济和企业治理以及人权观察。加纳已于 2004 年 5 月启动审查进程，2004 年 6 月向毛里求斯和卢旺达，2004 年 7 月向肯尼亚，随后也向莫桑比克派遣支助团。

6. 非洲长期冲突国家之一安哥拉的问题已解决，安全理事会已核可在布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚开展新的维和任务，并派遣工作队前往苏丹。此外，联合国与非洲联盟和苏丹政府紧密合作设法解决达尔富尔的冲突，该地的人权和人道主义情况仍令人极为关注。一般而言，正在经历武装冲突的所有国家恢复和平的前景日益看好，尽管大湖区、马诺河联盟成员国和中非部分地区的局势仍不稳定。

三. 执行秘书长报告内的建议方面所取得的进展

7. 自从上次报告（A/58/352）提出以来，在执行 1998 年建议方面取得了更多的进展。下文详述所采取的行动、取得的进展和面临的限制。

对冲突局势作出反应

1. 建立和平

8. 任命特别调解员仍是联合国帮助会员国解决冲突的主要办法。我的特别调解员在政治事务部支助下，就布隆迪问题与区域和平倡议进行合作；就索马里和苏丹问题与政府间发展管理局进行合作；并就刚果间对话及召开大湖区内和平与发展问题会议与非洲联盟进行合作，积极支助区域维持和平工作。

9. 在联合国协助下，喀麦隆和尼日利亚迄今为止在执行国际法院关于两国之间陆地和海洋边界问题的 2002 年 10 月 10 日裁决方面取得了重大进展。它们在喀麦隆-尼日利亚混合委员会的框架内为此目的作出努力，这个框架由我应两国国家元首的要求建立并由我的两洲问题特别代表主持、混合委员会根据国际法院的要求开展进程，由两国撤走民政管理当局、军事和警察力量以及移交权力，是非洲重大成功事蹟，这个进程一旦完成，不但会加强喀麦隆与尼日利亚之间的合作，也会加强该区域的和平。2003 年 9 月，我任命一名特使协助解决加蓬与赤道几内亚之间旷日持久的领土和海洋边界争端，调解这一争端方面已争得进展。2004 年

7 月在亚的斯亚贝巴举行非洲联盟首脑会议期间，我主持会议签署一项关于在出现争端的经济专属区内某些地区勘探和开采石油和其他资源的协定。

10. 厄立特里亚和埃塞俄比亚政府同意通过仲裁机制解决其边界争端，厄立特里亚-埃塞俄比亚边界委员会是依照 2000 年 12 月《阿尔及尔和平协定》设立的。委员会于 2002 年 4 月 13 日促使国际确认为两国之间确定获国际确认并具法律约束力的边界。实际边界划定定于 2003 年 7 月开始，可惜有所拖延。为了促进和平解决边界争端，我任命了一名特使，但他的工作仍没有取得明显成果。和平与安全委员会决定将厄立特里亚-埃塞俄比亚的冲突列为其四项最优先问题之一。

11. 根据 2004 年 1 月 30 日第 1523 (2004) 号决议，安全理事会将联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）的任期延至 2004 年 4 月 30 日，以便我的西撒哈拉问题个人特使能够与摩洛哥政府就其对西撒哈拉人民自决和平计划的最后回应进行进一步协商，他于 2003 年 1 月将该计划提交有关各方。不过，我的个人特使于 2004 年 6 月 1 日提出辞职，表示他已尽力协助各方寻求办法解决冲突，他还指出，虽然一些方面取得进展，但在他参与工作的七年里，国际社会一直无法解决基本争端。因此将西撒特派团的任期延至 2004 年 10 月 30 日，而该特派团也通过促进西撒哈拉与阿尔及利亚境内难民营之间的家庭互访等建立信心措施继续促进和平。

12. 联合国西非办事处与我派往科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂的特别代表紧密合作。继续努力在西非促进和调解冲突各方。通过建设和平来处理区域不稳定局势和防止冲突升级一直是我的西非问题特别代表的主要工作重点，特别代表除了调动捐助者支助振兴马诺河联盟外，也与西非国家经济共同体（西非经共体）合作处理影响及该区域的跨界问题，例如加强禁止小武器和轻武器、安全部门改革、对青年失业问题采取区域方针、保护儿童和妇女使免受性剥削及禁止使用雇佣军。西非出现的令人鼓舞的新情况是，安全理事会和经济及社会理事会日益增强参与，它们共同执行任务并就如何处理与该区域有关的问题提出具体建议。

13. 不过，应指出的是，虽然特别调解员和特派委员会继续为和平解决冲突提供手段，但主要责任仍由会员国承担，包括执行这些独立行动者的建议。

2. 为和平工作动员国际支持

14. 国际社会更迅速地对非洲冲突局势作出回应，没有国际社会的支持，布隆迪、利比里亚、塞拉利昂和苏丹境内的和平进程是不可能出现积极发展的。这种支持已助加强联合国、非洲联盟和非洲各区域组织之间的更紧密合作，以在布隆迪、刚果民主共和国及埃塞俄比亚和厄立特里亚等国冲突局势内建立和平。

15. 2002 年，八国集团在加拿大卡纳纳斯基斯承诺支持加强非洲的能力以更有效参与冲突管理和解决办法。后来八国集团于 2003 年在法国 Evian 重申这一承诺。

八国的支持也旨在增强非洲防止或应付暴力冲突的能力，特别是在非洲区域组织一级上，并协助加强非洲体制。国际社会，特别是欧洲联盟和八国，已提供支助帮助非洲联盟推动布隆迪和平进程、帮助政府间管理局推动苏丹和平进程并帮助西非经共体为利比里亚带来和平。最近，欧洲联盟捐出 2.5 亿欧元支助非洲联盟和平融资基金。

挑战 and 限制

16. 八国集团承诺加强非洲区域组织和能力，这显然有助于非洲有效参加冲突管理和解决办法。不过，国际社会必须更敏感地回应非洲关于加强协调一致的要求，包括要求支助的范围。

17. 冲突后局势下国际社会提供的政治和物质支助以及联合国与布雷顿森林机构之间的合作是巩固和平的手段，在冲突后复苏阶段，必须立即产生和平红利，以帮助各方说服其跟随者和人民大众相信和平的好处。在这方面，国际支助也必须针对速效项目以作为和平的奖励手段。

3. 提高制裁的效能

18. 1997 年以来，安全理事会继续集中针对决策者，有时也针对其家属实施制裁。第一次对争取安哥拉彻底独立全国联盟（安盟）高级官员及其直属适用旅行和外交制裁，随后并对前军政府和革命联合阵线（联阵）的领导人实施这种制裁。这些选择性制裁也适用于利比里亚政府高级成员，其武装部队及其配偶和为利比里亚各邻国境内武装反叛集团提供财政和军事支助的个人。安全理事会也了解到，冻结违反和平协会的反叛团伙高级人员的资产也在解决冲突中发挥促进作用。适用于利比里亚领导层的制裁包括由当时的总统及其子女直接或间接拥有或控制的资金和其他财政和经济资源。

19. 目标明确的制裁设法尽量减少对依赖与被制裁各方的贸易的当地人口的影响。安全理事会在第 1295（2000）号决议内决定安哥拉制裁委员会应与安哥拉政府协商，更新旅行受限制的安盟官员及其成年直属的名单。利比里亚制裁委员会每季度审查其禁止旅行名单。季度审查进程也审议除名要求，以便那些认为他们被错误列入名单的人能够向委员会求救。

20. 过去几年来，安全理事会设立了一些专家组负责监测其所适用制裁的执行情况，并据称违反事件进行调查和提出报告。这些小组包括制裁安盟问题的专家小组和监测机制、为塞拉利昂和利比里亚任命的专家小组、索马里问题专家小组和监测小组以及刚果民主共和国问题专家小组。这些小组的报告有助于利用公众仔细观察国际军火商的活动及其运送网络来进行鉴定和揭露。安全理事会通过这些措施来确保更有效地实施制裁制度。

4. 制止军火扩散

21. 2003 年版《小武器调查》² 是日内瓦国际研究所的一个项目，调查结果显示，44 个撒哈拉以南非洲国家中约有 3 000 万小武器在流通，包括反叛者和政府部队手中掌握的武器，而不是几年前人们所认为的非洲可能有 1 亿军火落在非洲国家部队手中。安全理事会加强制裁以及 2002 年签署一系列的和平协会以期终止安哥拉和塞拉利昂境内的冲突以及签署卢旺达协定以终止刚果民主共和国境内外国部队之间的敌对行为都有助于减少非洲境内对小武器的需求，在这些战争中，解决反叛部队的武装并确保将其纳入国家军队使政府能够进一步管制小武器和轻武器、非洲和非非洲国家也加强努力执行 2001 年通过的《从各个方面防止、打击和消除小型武器和轻武器非法贸易的行动纲领》。³ 目前掌握的数据显示，已有 30 个国家指定国家联络点；14 个国家指定国家协调机构、23 个国家颁布了关于生产、出口和转运小型武器和轻武器的法律；15 个国家宣布其存量，17 个国家通过武器收集方案。新伙伴关系确定小型武器扩散为优先行动领域，并确认必须鼓励执行《关于小武器和轻武器非法扩散、流通和贩运的非洲联盟关于非洲共同立场的巴马科宣言》、⁴ 2001 年行动纲领和各项次区域协定。2003 年 2 月举行非洲联盟和新伙伴关系和平与安全协商时拟订了一项行动计划以进一步加强在非洲境内防止、打击和消除小武器和轻武器。

22. 西非经共体在联合国开发计划署（开发计划署）支助下继续执行其暂停小武器和轻武器。开发计划署协调和援助非洲安全与发展方案预期将促进实现暂停规定的目标、促进西非经共体国家之间在执行暂定规定方面的合作以及遏止轻武器在该区域蔓延。裁军事务部与非洲联盟、西非经共体、中非经共体及东非、大湖区和非洲之角地区（内罗毕宣言国家）⁵ 及南共体进行了一系列的区域协商和讲习班，讨论执行 2001 年行动纲领的所有方面。由于作出这些努力，许多国家提供资料说明它们已颁布立法，根据其本国法律将违反军火禁运定为刑事罪。

23. 安全理事会第 1478（2003）号决议要求西非国家加强它们已采取的措施打击小武器和轻武器扩散及雇佣军活动，并提高西非经共体暂停规定的效能。索马里问题专家小组签定了一些违反军火禁运的具体例子并发表参与非法军火交易的一些名字（见 S/2003/223 和 S/2003/1035）。该小组在任期结束前可以报告说，有几个国家已颁布法律规定罚款 10 000 美元或监禁最长达七年。关于刚果民主共和国，安全理事会第 1533（2004）号决议内请所有国家向有关的安理会委员会报告它们为执行武器禁运所采取的行动；并向它提供有关违反武器禁运者或支助武器禁运者开展这类活动者的资料。

24. 安全理事会也参加鉴定其飞机和船只被用于违反武器禁运的空运和海远公司。自《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》通常称《禁雷条约》或《渥太华条约》于 1999 年生效以来，目前共有 143 个国家已批准该条约；40 个国家已停止生产杀伤人员地雷，45 个撒哈拉以南非洲国

家已成为该条约的缔约国。此外，许多国家，包括仍未成为该条约签署国的国家，已同意停止出口地雷。结果，很少迹象显示自 2002 年以来在非洲境内使用地雷，在这方面，有迹象显示只有布隆迪、刚果民主共和国、索马里以及苏丹部分地区的冲突各方仍使用杀伤人员地雷。⁶

挑战和限制

25. 虽然全世界都在努力遏止非法小武器交易，但非法贩运仍在国家和非国家行动者、个别经纪和公司的参与下继续进行。小武器和轻武器从一个非洲国家贩运到另一个国家，同时也从北方的军火商贩运到非洲大陆，军火从在这个地区内流通和从外界流入，继续武装一些非洲国家境内的叛乱者和民团。一些个人、国家官员继续颁发欺诈性最终用户证明，边界检查工作马虎了事，以及非洲国家无力保护其领空也使这种情况加剧。**国际社会成员必须共同消除漏洞、加强管制和执行 2001 行动纲领、特别是在加强国家协调中心的能力方面，以便有效采取行动防止、打击和消除小武器和轻武器的非法交易。**

26. 并非该《渥太华条约》的所有缔约国都已宣布承诺在一定的时限内销毁其杀伤人员地雷储存。可用数据显示出 94 个国家内存有 2.3 亿枚这类地雷。地雷助长延长冲突，其影响在冲突结束后长期存在。**因此，我促请尚未成为《渥太华条约》缔约国的国家加入《条约》；促请尚未销毁其杀伤人员地雷的国家销毁这些地雷并促请尚未公布其存量的国家公布存量。我也促请国际社会加紧管制以便防止贸易者和公司规避商定的国际规范，使我们的全球社会安全无虑。**

5. 维持和平

27. 塞拉利昂的经验在许多方面成为本组织和国际社会的分水岭。1990 年代内为安哥拉、中非共和国、利比里亚、卢旺达和索马里带来和平的工作令人大失所望，安全理事会和整个国际社会在关键时刻聚集意愿使塞拉利昂特派团获得成功。这一成功使联合国重获信心支助非洲境内的复杂和平行动，今天，该区域所获部署的联合国维和工作是全世界最多的地区。

28. 塞拉利昂是致力于通过综合特派团弥合和平与发展之间差距的初次尝试。任命驻地代表担任秘书长副特别代表并由联合国总部的一个综合工作队提供支助，使发展界得以与维和人员紧密合作，互相支持，这有助于加强协调一致以处理过渡问题和与重建国家有关的问题。塞拉利昂也提供一些关于联合国与区域组织间合作的经验。17 500 名维和部队维持该国稳定，秘书长特别代表也与塞拉利昂政府和西非经共体合作帮助促进政治和解，包括支持革命联合阵线转型为政党。这一综合办法现已在安哥拉、布隆迪、科特迪瓦和利比里亚重复使用。

6. 联合国在非洲的维持和平工作

29. 为应付非洲的复杂局势，安全理事会支助更一致的多学科任务，为巩固和平奠定坚实的基础。

30. 今天，多学科维持和平任务在必要时包括建立地方行政当局的能力、加强民主施政、全面解除武装、复员和重返社会方案、安全部门改革和恢复法治。通过总部特派团综合工作队，并通过从开发计划署任命一名副特别代表负责协调人道主义活动和其他冲突后活动，维持和平事务部与各发展机构之间以更协调的方式开展其活动。本组织了解到，在冲突后情况下，特别是在内战后建立持久和平必须解决冲突根源和促进可持续发展，包括加强民主多元主义、透明度和问责施政、法治和经济复苏。

31. 在非洲境内许多冲突后局势下，国家施政能力仍然脆弱。这不但是由于缺乏资源及资深公务员在冲突期间外逃，也因为政府的合法性及群众对政府的信心水平脆弱，因此需要提供政治、技术和财政资源协助政府努力巩固和平。

32. 安全理事会授权派遣多学科特派团前往布隆迪、科特迪瓦、利比里亚、塞拉利昂和苏丹，设法协助培养地方能力以促进人权和加强地方行政当局的施政责任。任务目标在于创造必要的条件防止再次发生冲突，因此不但包涵建立和平和维持和平活动，也包括为冲突后沃土和建设和平活动奠定坚实基础，在这方面，国际社会已开始制订更协调一致的战略以谋求短期稳定，同时努力确保持久和平与稳定。

33. 联合国驻科特迪瓦特派团正协助各方执行利纳-马库锡协定，该协定设法解决国籍、外国公民身份地位，选举法、土地保有权和经济复苏问题，而在布隆迪和利比里亚，联合国特派团已迈出大步协助这两个国家调和其深刻分化的社会，并迎接人道主义和经济挑战。在苏丹，预测苏丹政府与苏丹人民解放运动/军队之间将签署全面和平协定，我已任命一名特别代表协助克服达尔富尔境内的政治、经济和人道主义危机，并计划派遣一个联合国特派团协助各方执行全面和平协定。

7. 非洲各组织维持和平行动中所作的努力

34. 非洲联盟和其他非洲区域组织继续在非洲大陆恢复和平。在非盟内设立和平与安全委员会一直是本组织在管理和解决非洲境内冲突中发挥有效作用的主要动力。和平与安全委员会一直在监测布隆迪、中非共和国、科摩罗、科特迪瓦、刚果民主共和国、厄立特里亚和埃塞俄比亚、赤道几内亚、几内亚比绍、利比里亚、圣多美和普林西比、索马里和苏丹境内的发展并审查局势。最近，该委员会举行了两次国家元首和政府首脑级会议，决定特别注意已显示出解决方面略进展的一些冲突。其中包括苏丹西部达尔富尔)、科特迪瓦、刚果民主共和国境内及

埃塞俄比亚与厄立特里亚之间的冲突，因而对这些国家内迅速恢复和平的前景抱有希望。

35. 非洲联盟于 2002 年在布隆迪部署非洲驻布隆迪特派团后，该国也取得重大进程。驻布隆迪特派团的兵力约有 2 698 人，协助稳定该国并明显改善其安全情况。联合国维和部队从驻布隆迪特派团接管工作，并将继续与非洲联盟和该区各国政府合作以说服各方参加过渡体制。

36. 非洲联盟和发展局也大力调和索马里人，而西非经共体和非盟也与联合国紧密合作，在利比里亚和科特迪瓦巩固和平。八国集团继续承诺支持加强非洲能力以开展和平支助行动的工作，非洲联盟和非洲各区域组织也随之在建立非洲待命部队方面取得重大进程。2004 年 6 月，西非经共体防卫和安全委员会核可建立一支由 6 500 名训练有素准备优良的士兵组成的待命单位，可以立即进行部署以因应任何危机和对西非和平造成的威胁。待命单位将包括由 1 500 名士兵组成的快速反应部门，称西非经共体工作队。该工作队将获增强以旅级编制运作，而其余的 1 500 名则组成后备部队。

挑战

37. 八国集团于 2004 年 6 月在格鲁吉亚举行首脑会议时，一些成员国就非洲待命部队的培训和装备问题提出具体提议。非洲联盟和八国集团成员国必须就这种支助的模式和合法性标准及如何提供这种支助达成协议。

38. 非洲联盟和非洲各国政府也必须处理联盟与区域组织之间关系问题。在经济方面，非洲领导人已决定区域经济委员会是执行非洲发展新伙伴关系的支柱，它们全都要发挥其作用，安全方面的情况却不一样。由于区域组织扩散，成员重复，因此难以确定那些组织会就安全问题发挥作用，特别是在东非。

8. 支持区域和次区域倡议

39. 非洲大陆在防止和管理危机方面出现积极趋势。非洲各区域组织在防止和管理冲突方面日益发挥领导作用。非洲联盟和非洲次区域组织、特别是西非经共体在非洲境内管理冲突方面一直发挥重大作用，有时在实际维和行动方面发挥领导作用。南共体和非洲联盟在解决布隆迪和刚果民主共和国境内冲突方面发挥领导作用。南共体也帮助寻求办法解决津巴布韦境内土地问题。2003 年，南共体提出一项共同防卫协定以促进政治、防卫和安全方面的区域合作。该协定也旨在帮助作好准备建立南共体旅作为拟议的非洲待命部队的一部分，以便能够在安全理事会授权下以强制措施为最后手段。发展局有助于促进索马里和苏丹境内的谈判。在西非，西非经共体在终止马诺河联盟国家境内冲突方面发挥重大作用。我欢迎加拿大、尼日利亚、挪威、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和欧洲联盟在这方面努力支持。联合国系统一直与这些国家和组织紧密合作，提供其政治、技术和财政支助。

40. 维持和平行动部协助与一些次区域组织、包括西非经共体、中非经共体和发展局初步接触以鉴定合作支助领域，加强其维和能力。维和部也参加各种维和培训方案，包括在非洲境内各精英中心培训培训者。维和部为非洲部队派遣国进行一系列部署前维和培训。联合国也与双边捐助者和参与加强非洲维和能力的其他组织合作，以确保这方面的所有工作都紧密协调并符合更广泛的联合国维和标准。

41. 政治事务部和维持和平行动部协助在执行非盟议定书关于设立非洲联盟和平与安全理事会的框架下拟订建立非洲待命部队和军事参谋委员会的概念，并于 2004 年 2 月 28 日在阿拉伯利比亚民众国 Syrte 获非洲国家元首核可。目前维持和平行动部正在考虑有那些领域联合国可以在其中向非洲联盟提供更多援助，包括拟订实际行动计划以建立非洲待命部队、加强非洲联盟总部计划、启动和管理维和行动的能力。

42. 联合国系统通过政治事务部与非洲联盟和次区域组织及在和平倡议中发挥领导作用的国家紧密合作，例如，布隆迪问题区域和平倡议、发展局领导的索马里和苏丹境内和平进程、苏丹政府与达尔富尔地区反叛运动和非洲联盟之间关于刚果间对话的调解工作，包括召开大湖区和平与发展会议、政治事务部的主要限制是非洲国家从善政及和平与安全的角度出发看待干预措施的敏感度。授权、评估和能力问题仍然是政治部可以发挥任何咨询和预防作用的严重障碍。

43. 人道主义事务协调厅日益积极与次区域组织建立工作关系。该厅于 2004 年 2 月与西非经共体签署了一项谅解备忘录，目的在于加强后者在人道主义行动和冲突管理方面的能力，该厅于 2004 年部署了一些工作人员支助西非经共体新设立的人道主义事务部，并且正与南共体合作建立关于巩固现有数据库以进行脆弱性分析和制图的伙伴关系。

44. 1998 年以来，开发计划署加强非洲联盟冲突管理司以便在一方冲突方面发挥有效作用。为贯彻这项工作，开发计划署向和平与安全理事会提供支助以利执行非盟和平与安全议程，办法是加强组织预防冲突的能力，以助确保和平与安全委员会有效运作并协助加强体制和方案以促进为和平与安全开展预防性外交和调动资源。开发计划署也协助一些非洲国家政府发展能力以防止冲突并协助大湖区国家处理该区小武器扩散问题。

45. 国际社会，特别是安全理事会，也重新参与支助非洲境内的和平行动，在科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚和塞拉利昂都出现积极参与的情况。安理会已表示愿意在冲突各方本身已表示承诺寻求通过谈判解决问题的办法及在各区域组织发挥积极作用促进寻求这种办法的情况下支助这些行动。

9. 在冲突局势下保护平民

46. 促进和保护人权日益被纳入本组织工作的主流，今天联合国大多数活动都在权利方法指导下开展。最近在非洲的和平行动包括人权部分作为有摊款资助的特派团的组成部分。不过，还没有确定维和行动的情况下，独立的人权监测是联合国监测和报告人权情况的唯一办法。联合国人权事务高级专员办事处 2004 年 3 月就科特迪瓦问题和达尔富尔局势向安全理事会提出的报告就以这种行动为基础。这类人权任务继续利用自愿资助进行，因此很少进行这种行动，尽管越来越需要由它们通过其监测和活动为平民提供保护，这有助于调动国际支助。

47. 在武装冲突局势下保护平民的概念是在我 1998 年报告（A/52/871-S/1998/318）第一次提出的，我在该报告中指明，在冲突局势下保护平民是一种必不可少的人道主义措施。这一概念所基于的实际情况是：近年来，平民人口已日益成为武装团伙的主要目标而非间接受害者。不过，这方面已大有进展。安全理事会留心注意我的建议，即，必须加强注意监测和报告武装冲突中尊重人权的情况。人道主义事务协调厅也与联合国各部门、人道主义伙伴机构和有关会员国紧密合作，为拟订这种保护文化的政策框架开拓新领域。

48. 秘书长武装冲突中和儿童问题特别代表办公室发挥重大宣传作用提高对武装冲突中儿童的情况的注意，结果加强和扩大国际保护儿童措施的范围。《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书⁷ 已获 63 个国家批准，该议定书规定强制征聘和参加敌对行为的年龄限制为 18 岁，并规定自愿征聘的最低年龄为 16 岁。非洲儿童权利与福利宪章⁸ 也获 31 国批准，是规定所有强制军事征聘和参加敌对行为的最低年龄为 18 岁的第一项区域文书。

49. 尽管取得这些进展，但在西非和大湖区，儿童仍被利用参与武装冲突。对妇女和儿童的性暴力和基于性别的暴力在许多非洲冲突中仍被用作一种战争武器。平民继续成为冲突中的目标，他们被杀害、受重伤及逃出家园流离失所。我最近在关于在冲突局势下保护平民的报告（S/2004/431）中审查了 10 点纲领内概述的问题并提出具体办法协助它们履行其保护义务。**在这方面，如果冲突各方无法保护平民，或事实上以平民为目标，则国际社会应继续采取各种措施，包括诉诸司法手段要求问责，情况与塞拉利昂境内的特别法院相同。**

10. 解决难民安全问题

50. 尽管在其国内各有自己的困难，但许多非洲国家还是想逃避邻国冲突的难民提供庇护所，联合国难民事务高级专员办事处（难民高专办）与开发计划署、世界粮食计划署（粮食计划署）和联合国儿童基金会及其他联合国机构合作，继续为非洲境内的难民提供援助和保护。联合国系统特别努力应付妇女和儿童的特别需求和易受伤害情况，办法是采取协调一致的政策和运作程序标准已处理妇女

特别保健方案、女童难民教育、童兵重返社会和为妇女进行粮食分配管制等问题。

51. 联合国系统也通过难民高专办、粮食计划署、联合国环境规划署、国际农业发展基金（农发基金）、联合国人类住区规划署（联合国人居署）和国际货币基金组织（货币基金组织）开展各种工作协助非洲国家接待难民并向他们提供支助，同时应付因接待大量难民而造成的环境影响。这些工作包括提供粮食、住所和协助重新造林、农业和水卫生以及拟订财政方案以支付收容难民引起的费用并为东道国动员国际金融援助。联合国人居署与世界银行紧密协作，通过城市同盟协助非洲继续设计和执行重新安置方案，粮食计划署和难民高专办发表新的临时准则供 2004 年 5 月联合评估难民情况。其中包括确定模式以评估必须采取什么行动来保护接待难民地区的环境和自然资源基础。布隆迪、科特迪瓦、埃塞俄比亚、几内亚、利比里亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国都收到一些这种支助。

52. 虽然这些努力有助于接待大量难民的国家减轻社会、经济和环境负担，但东道国政府继续面临潜在的扰乱安全挑战。平民与士兵和军人难以分隔，则仍然造成挑战。武装团伙以平民和难民为掩饰对他们逃离的国家发动攻击。他们有些可成为邻国冲突中的雇佣军。马诺河联盟国家和大湖区国家目前面临这类挑战，乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达也是如此。虽然联合国系统目前正通过人道主义事务问题执行委员会拟订标准和程序以将武装分子与平民人口区分开来，但执行这些标准会对手无寸铁的文职人道主义工作者造成严重挑战，各会员国可能需要重新审查在难民营内提供安全的问题。

11. 协调人道主义援助

53. 这些年来，人道主义行动者之间及救济与发展之间的人道主义援助协调工作有所改善。人道主义事务问题执行委员会继续为本组织在人道主义领域内的工作提供总政策框架、人道主义事务问题执行委员会关于在武装冲突中保护平民的执行小组提供平台促进改善机构间协调和协助对这个问题采取全系统办法。机构间常设委员会通过在其工作组经常会议上审查各个国家的情况来加强其在非洲紧急情况方面的协调活动。人道主义事务问题执行委员会采取更有系统更协调一致地处理过渡问题。

54. 人道主义事务协调厅在为 24 个复杂紧急情况中的 10 个拟订联合国综合任务方面发挥关键作用。这些任务将联合国的维和、政治、人道主义和发展活动集中在一起。一如在塞拉利昂，我任命副特别代表兼任人道主义协调员和驻地协调员，联合国人道主义、维持和平及发展倡议因而能够进一步协调和达成共识。在刚果民主共和国，人道事务协调厅和其他联合国组织与联合国刚果民主共和国特派团拟订协调框架，因而能够更好地保护平民及更有效地提供紧急协助。

12. 冲突后建设和平

55. 设在中非共和国和几内亚比绍的联合国建立和平支助办事处继续协助东道国促进善政、民主和尊重法制，并为重建和可持续经社发展调动国际政治支助。尽管存在各种不同的动乱因素，例如 2003 年 3 月在中非共和国和 2003 年 9 月在几内亚比绍发生的军事政变，联合国驻中非共和国建设和平支助办事处（中非办事处）和联合国驻几内亚比绍建设和平支助办事处（联几办事处）协助恢复和巩固宪政正常化。联几办事处促进在 2004 年 3 月成功举行选举，而中非办事处则促进设立由过渡政府、政治领导人和民间社会代表组成的协商机制。

56. 机构间工作组是有人道主义事务执行委员会和联合国发展集团设立的、工作组的报告也强调需要根据联合国系统共同背景分析和需求评估来制定一项协调一致的单一过渡战略。回应这份报告，在执行委员会，同发展集团及和平与安全执行委员会主持下建立了一个常设机制，就过渡规划进程问题向联合国国家工作队提供支助和指导。

57. 国际劳工组织正在一些冲突后国家就促进就业问题提供技术合作支助。联合国贸易和发展会议继续开展其发展企业家精神方案，支持地方企业家发展其商务事业，从而创造新的职位。联合国工业发展组织提出新的方案，例如非洲冲突后国家农村能源供生产之用方案。刚果、科特迪瓦和塞拉利昂快将最后制定冲突后活动综合方案；方案侧重工业重建并特别注意农工业部门。定于 2004 年下半年和 2005 年为几内亚比绍和利比里亚拟订冲突后方案。国际民用航空组织参与鉴定和执行重建遭战争毁坏的机场和民航设施，例如刚果民主共和国和索马里境内的设施。

58. 虽然，在人道主义与发展活动之间的协调一致问题方面联合国系统的政策和业务已有所改善，但在政府间系统或捐助者如何处理为关键过渡时期活动供资的问题方面并没有经常配合相应改变。**将过渡期间为和平行动提供的分摊捐助和为重大人道主义及发展活动提供的自愿捐助分开使用，这仍然妨碍提供使一个国家脱离人道主义援助、维持和平和建设和平支助及长期发展规划所需估分彼此的支助。**

13. 资助恢复工作

59. 自 1995 年以来，货币基金组织紧急援助政策已扩大范围包括处于冲突后局势的国家。世界银行也更积极回应受冲突破坏国家的经济需求。世界银行过渡支援战略有助于支援从冲突过渡的国家，办法是使优先事项与目标相配合并安排和平协定和恢复计划内的优先次序。**货币基金组织和世界银行十分灵活地处理和预测为几内亚比绍和布隆迪开展的工作。更多捐助者需要以这种灵活性应付巩固和平和恢复工作的复杂需要。**

14. 努力促进协调一致的国际回应

60. 主要为布隆迪和几内亚比绍设立的经济及社会理事会冲突后非洲国家问题特设咨询小组提供独一无二的方式强调协调一致的国际回应是必要而可能的。咨询小组为安全理事会和经济及社会理事会奠定基础促进就共同关心的领域进行互动，将和平与发展之间的间隔问题纳入其各自职权范围内并以协调一致及符合其各自所负《宪章》责任的方式处理冲突后恢复工作的经社和政治方面问题。特设咨询小组促进联合国与布雷顿森林机构在冲突后局势下进行更紧密协作，特别是在布隆迪和几内亚比绍。咨询小组也鼓励布隆迪政府编写减贫战略文件并呼吁捐助者向世界银行为布隆迪设立的多年债务信托基金提供捐助。工作组还鼓励布雷顿森林机构继续支助该国并密切注意这方面的事态发展。

15. 确保尊重人权和法治

61. 联合国人权事务高级专员办事处与联合国各机构紧密合作，根据这些机构在非洲发展中的作用将权利方法纳入发展主流。最近，人权高专办加强与非洲联盟合作以确保权利方法也被纳入非洲联盟工作的主流。最近，双方同意紧密合作以监测非洲，特别是达尔富尔和大湖区冲突中尊重人权的情况。筹备大湖区会议时，人权高专办于 2004 年 5 月在雅温得主办了一个讨论会以审查该区内的人权情况。这次讨论会鉴定导致该地区有系统违反人权的理由以及加强保护人权的政策和办法。因此和促请大湖区各国政府审议这些重要建议以利计划于 2005 年举行的会议。

62. 设立非洲人权和人民权利法院方面也取得进展。《非洲人权和人民权利宪章》议定书于 2004 年 1 月 25 日生效，后来有 15 个成员国予以批准。目前，非洲联盟正率领就该法院的席位和选举法官的办法进行协商，努力促使法院实际运作。

16. 增强公共行政的透明度和问责制

63. 非洲各国政府和捐助者继续增强公共行政的能力。捐助者和非洲国家通过新伙伴关系倡议确认公务员是增强透明度和善政工作的核心。捐助者更愿意协助非洲各国政府加强其公共事务以提高效率，进行改善规划及开展更有效的执行工作。英联邦最近的倡议和非洲公共事务铺平道路促进所有非洲英联邦国家更紧密协作和参与公共部门的改革和发展，以分享和转让知识，提高公共事务的效率。英联邦努力支持塞拉利昂司法部任命英联邦法官前往反贪污法院并开始审判被指控贪污的一些人士，这明显体现非洲境内打击贪污的政治意愿。

挑战

64. 虽然在制订方案增强公共行政的透明度和问责制方面已取得进展，但仍需进一步加强各国政府的政治意愿，捐助者的责任以及非洲人民的公民意识以促进消除贪污。

17. 管理自然资源

65. 国际社会值得进一步注意非洲大陆的自然资源管理。**联合国各组织特别注意这个问题，提供所需专门知识和资源支助地方努力制定妥善的自然资源管理计划。例如经济及社会理事会事务部继续向尼日尔河流域管理局和乍得湖流域委员会提供技术支助以加强其对水和能源资源的管理。**

66. 由于非洲大陆的棘手问题大多已解决，持久和平大大依赖各个新政府以透明而负责的方式为人民的利益管制其自然资源和管理国家财富的能力。非法开采铀-坦铁矿、砂金和银、钻石、半宝石、木材和经济作物以及咖啡和可可可为反叛运动提供收入用于重新武装或延长战斗，或供冲突国培训和装备反叛者从事代理战争并使得千百万人无法从开发这些资源获益。

67. 国际社会支持创造环境以利进一步管制非法开采自然资源，人们欢迎私营部门与会员国之间正协调建立制度帮助减少流向交战各方的资源。在这方面，金伯利进程已制定办法防止冲突钻石进入市场。该进程是维持和平的重要手段，可以帮助制止资源流向反叛运动并加强合法政府。

18. 强调社会发展

消除对妇女一切形式歧视

68. 联合国特别通过联合国妇女发展基金（妇发基金）和联合国人口基金（人口基金）采取主动积极的方法协助非洲国家弥合施政和教育方面的性别差距、满足孕妇和哺乳母亲及少女的营养需求（例如通过资产创造措施、改变粮食分配办法和增进妇女参加粮食分配委员会）赋予妇女权力，以及促进工作地点男女平等。执行这项性别政策以四大支柱为基础：准则、培训、基准和良好做法个案研究。培训来自 30 个国家的性别协调中心以进行调查。不过，至 2004 年 6 月，只有 17 个非洲国家批准大会 1999 年通过的关于加速消除对妇女的一切形式歧视的任择议定书，2004 年在亚的斯亚贝巴举行的非盟国家元首和政府首脑高峰会议承诺至迟在 2004 年底签署和批准《非洲人权和人民权利宪章》关于非洲妇女的议定书，并支持在 2005 年内发起公众运动促使议定书生效。同时也欢迎下述发展：非洲联盟的专员有 50% 为妇女，新非洲议会的首席发言人也是妇女。在南部非洲，妇发基金支助南共体议会论坛促进妇女核心小组掌握技巧参加领导、性别和人权以及游说和宣传以期更接近实现至迟在 2005 年实现妇女代表占 30% 的目标，这一目标是 1997 年 9 月 8 日南共体性别和发展宣言内规定的。

69. 人道主义界也制订了战略以防止和应付冲突局势中的性暴力和基于性别的暴力。对性别问题敏感是非洲每一冲突后情况下安全、健康、人道主义和发展规划的一部分。已采取实际可行的政策和准则并改善维和及评估特派团的结构以包括性别问题顾问和儿童保护问题顾问。人口基金也采取步骤保护性暴力和基于性别的暴力的受害者。我也通过 2003 年发表的内部通报指示，必须处理武装冲突

中联合国人员对妇女和儿童的性剥削和虐待的问题，并应遵守最起码的行为标准及采取措施防止性剥削和虐待。

四. 结论和建议

70. 自我 2003 年上一份报告发表以来，我 1998 年报告内所载建议的执行工作已有了更大的进展。在这方面，虽然在建立和平和维持和平方面稳步进展，但在其他方面，例如加强民主施政、增强行政能力和确保司法独立和促进透明度和问责制等方面的进展却不多而且缓慢。虽然非洲国家作出巨大努力执行新伙伴关系并创造有利环境促进增长和可持续发展，但减贫方面的进展仍缓慢。同时也作出更大的努力执行从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领、收容邻国境内具有军事力量的反对者和未受控制的军事团伙。

71. 还有一些趋势可能影响非洲大陆的和平与安全。其中一种趋势是年轻人的情况恶化，特别是失业率高，这也可能成为威胁和平与稳定的根源。冲突后出现的国家解除武装、复员和重返社会活动的工作不足，无法解决青年问题，这些国家的年轻人失业危机更加明显。**必须解决青年面临的各种挑战以防止战争业已结束的国家出现新冲突或重新发生冲突。**

72. 另一趋势是艾滋病毒/艾滋病蔓延，这种流行病可能会破坏非洲国家的稳定，因为大量公务员、专业人员和生产力已受这种大流行病及其所造成的施政真空和经济衰弱的影响。这种大流行病不但证明对发展造成破坏性障碍，而且夺去许多非洲妇女的生命，她们是为生活在艾滋病毒/艾滋病之中的家庭成员提供照顾的主要来源，她们也必须尽力制止这种流行病蔓延。军队和警察人员死于艾滋病毒/艾滋病的人数越来越多，这损害非洲国家保护其国民、边界及打击国内和国际恐怖主义的能力。**必须加强努力在非洲打击艾滋病毒/艾滋病。**

73. 非法开采和买卖自然资源也是非洲大陆继续不稳定的根源。**通过金伯利进程管制钻石贸易已取得一些进展，但会员国必须设法进行更严格的规定和管制以确保在这方面遵守法规。**

74. 由于生殖率高但又缺乏可耕地，非洲城市和乡村地区许多贫穷和生态脆弱地带所受人口压力越来越大。人口压力威胁破坏联合国和非洲各国政府在建设和平、促进善政和民主化等领域内作出的所有积极努力。**会员国必须注意日益成为西非、中非和东非紧张局势根源的人口压力和移徙问题。**

75. **国际社会必须更认真地从事扶贫工作。因此必须通过巩固和平与安全、民主化和施政以及通过执行新伙伴关系其他优先领域的项目在为可持续发展创造条件方面迫切加速执行新伙伴关系。**

76. 最后，我促请会员国支持加强联合国系统、非洲联盟和其他非洲区域组织在维持国际和平与安全方面的合作。非洲联盟活动的性质、范围和方针与其前身非

统组织大不相同。为促进非洲联盟努力落实和平行动创新想法，联合国系统必须提出新的协作方式和更有力的协调。因此，我将指示有关机构，部门和办事处根据这种新现实情况研究联合国与非洲联盟之间的新协作方式。

注

¹ 见 A/54/424，附件二，决定 AHG/Ded.1 (XXXV)。

² 国际问题研究学院，《2003 年小武器调查：否认发展》（牛津大学出版社会，2003 年 6 月）。

³ 见《联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会的报告，2001 年 7 月 9 日至 20 日，纽约》（A/CONF.192/151，第四章），第 24 段。

⁴ A/CONF.192/PC/23，附件。

⁵ 布隆迪、刚果民主共和国、吉布提、埃塞俄比亚、厄立特里亚、肯尼亚、卢旺达、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。

⁶ 禁止使用地雷国际运动，《2003 年地雷监测报告：建立一个无地雷的世界》（见 <http://icbl.org>, 2003）。

⁷ 大会第 54/263 号决议，附件二。

⁸ 人权：国际文书汇编，第二卷：区域文书（联合国出版物，出售品编号 C.97.XIV.1）C 节，第 39 号。