



大会
第七十四届会议
临时议程* 项目 66(b)
非洲发展新伙伴关系：
执行进展情况和国际支持

安全理事会
第七十四年

非洲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

本报告按照大会第 [72/311](#) 号决议提交。大会在该决议中请秘书长每年报告在促进非洲持久和平与可持续发展方面存在的和新出现的挑战，包括冲突的根源和推进可持续发展的条件，以及联合国系统采取的做法和给予的支持。报告强调了在非洲和平与安全与发展方面取得的进展，评估了持续出现的冲突趋势及其根源，并概述了联合国系统在 2018 年 7 月至 2019 年 6 月对非洲提供的支持和采取的做法。

同在第 [72/311](#) 号决议中，大会请秘书长就其上一份报告 ([A/73/273-S/2018/566](#)) 中确定的问题提出政策建议。本报告处理了非洲持续存在的强迫流离失所问题。该主题与非洲联盟 2019 年的主题一致，即“非洲的难民、回返者和境内流离失所者：实现持久解决强迫流离失所问题”。强迫流离失所，无论是国内部还是国外，都是一场复杂的全球危机，具有深远的安全、政治、社会经济、人权、人道主义、环境和发展影响，特别是在执行《2030 年可持续发展议程》和非洲联盟《2063 年议程》的共同愿望方面。

因此，确定并实施应对挑战的可持续、持久的解决需要采取全面、综合、协调和包容的办法，除其他外，促进多部门和多利益攸关方的协作和伙伴关系，并解决冲突导致的强迫流离失所的根本原因。将于 2019 年举行的非洲联盟世界人道主义峰会和联合国难民事务高级专员公署全球难民论坛将提供进一步激发这

* [A/74/150](#)。



方面行动的机会。这两次活动将使人们能够对迄今取得的进展进行集体反思和清点，展示非洲在收容流离失所者方面的团结和良好做法，并探索如何继续利用政治支持、伙伴关系和国际团结，促进创新和持久的解决办法，以解决非洲强迫流离失所问题的根源。

一. 导言

1. 本报告按照大会第 72/311 号决议提交。大会在该决议中请秘书长每年报告在促进非洲持久和平与可持续发展方面存在的和新出现的挑战，包括冲突的根源和推进可持续发展的条件，以及联合国系统采取的做法和给予的支持。报告强调了在非洲和平与安全与发展方面取得的进展，评估了持续出现的冲突趋势及其根源，并概述了联合国系统在本报告所述期间对非洲提供的支持和采取的做法。在非洲问题特别顾问办公室协调下与非洲事务部门间工作队成员协商编写的报告中，还审查了上一份报告(A/73/273-S/2018/566)中确定的非洲强迫流离失所问题，并提出了解决根本原因和促进持久解决办法的建议和提案。

2. 重视非洲强迫流离失所问题的持久解决办法，不仅符合非洲联盟 2019 年的主题，即“非洲的难民、回返者和境内流离失所者：实现持久解决强迫流离失所问题”，而且与《非洲统一组织(非统组织)关于非洲难民问题某些特定方面的公约》和《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)分别通过五十周年和十周年纪念活动相一致。本报告旨在直接促进实现非洲联盟的目标，使非洲强迫流离失所问题得到全球关注。¹

二. 一年回顾

3. 本报告所述期间，非洲国家继续表现出强烈的团结，收容了大量难民和境内流离失所者，在实现非洲联盟改革性的《2063 年议程》方面表现得更加坚定和果断，取得了重大的经济、社会、政治、发展和体制成果。在经济方面，非洲经济委员会指出，预计经济增长将从 2018 年的 3.2% 提高到 2019 年的 3.4%，主要是由于私人消费强劲、石油生产增加以及全球对商品的需求增强和价格温和上涨。² 此外，特别是在不具备可销售自然资源的国家对公共基础设施的投资激增，促进了经济增长。

4. 然而，增长率不足以消除贫困，也不足以实现《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程》设定的其他目标，而且增长主要基于与环境可持续性不相容的碳密集型驱动因素。为实现可持续发展目标，联合国估计非洲今后 10 年每年需要提高国内生产总值 11%，才能填补资金缺口。在平均税收与国内生产总值的比率低于 16% 的情况下，高效和有效的国内资源调动可以解决很大一部分资金短缺问题。

5. 为了加快经济增长，非洲必须增加对基础设施和生产能力的投资，特别是对吸收其大量年轻人的能力的投资，以帮助提高竞争力，创造体面的就业机会并促进区域一体化。非洲国家还应处理不安全、脆弱性、暴力冲突和强迫流离失所的驱动因素和根源，包括恐怖主义和极端主义。启动非洲大陆自由贸易区的协定于

¹ 非洲联盟，《关于年主题的概念说明》，EX.CL/1112(XXXIV)Rev.1 号文件。

² 《2019 年非洲经济报告：为非洲可持续发展筹资的财政政策》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.K.2)。

2019年5月生效，并于2019年7月正式启动。在其全面实施后将增加非洲的内部贸易，并通过包容性社会经济增长和非洲大陆结构转型，为推进《2030年议程》和《2063年议程》提供突破机会。

6. 关于治理，非洲同行审议机制在其最新的报告³中指出，非洲的治理状况总体上有所改善，在经济治理和管理以及公司治理方面都取得了实实在在的成绩。民主和政治治理方面取得了进展，包括改进了选举进程的管理。2018年举行选举的27个非洲国家和2019年迄今举行选举的毛里塔尼亚、尼日利亚、塞内加尔和南非等国家，以及埃塞俄比亚、几内亚比绍和南非实现政府内的性别平等，都证明了这一点。也有警告信号强调迫切需要实用主义来促进民主原则和机构、公众参与和善政，包括宪政和尊重法治，以及使国家发展计划的执行与《2063年议程》和《2030年议程》提出的愿望和目标保持一致。

7. 其他值得注意的政治事态发展包括非洲之角的下述情况：埃塞俄比亚-厄立特里亚和解；签署埃塞俄比亚、厄立特里亚和索马里三方协定；恢复吉布提与厄立特里亚以及厄立特里亚与索马里之间的外交关系。这些都有望为本地区的和平与安全、稳定、经济发展和一体化作出重大贡献。秘书长非洲之角问题特使将发挥斡旋作用，与政府间发展组织和其他相关的次区域和区域组织密切合作，巩固这些和平与安全成果，加强次区域处理跨界和其他使不安全局势恶化的错综复杂问题的能力。

8. 2018年8月签署权力分享协定后持续进行的磋商和接触，以及2018年9月重新启动的《解决南苏丹共和国冲突重振协议》，都表达了对该国重新启动和平进程的乐观情绪。在中非共和国，政府与所有14个武装团体于2019年2月在《中非共和国非洲和平与和解倡议》范围内所签署的协议的实际执行，预计将有助于促进努力，解决正在发生的暴力的影响，恢复和平与稳定，并应对该国的发展挑战。

9. 在本报告所述期间，还在若干领域取得了体制和方案进展。为了进一步执行《非洲和平与安全架构》路线图，非洲联盟设立了冲突后重建与发展中心，该中心将设在埃及。对非洲联盟和平基金的捐款从2018年的8060万美元增加到2019年5月的约1.12亿美元。9月份对“非洲大赦月”的年度纪念活动进一步鼓励了自愿交出非法持有的武器，这与非洲联盟“平息非洲枪炮声”倡议相一致。2018年9月，非洲联盟启动了“青年促进非洲和平”方案，并在12月召开了第二届非洲妇女预防和调解冲突网络大会。这两项活动都旨在加强青年和妇女参与非洲联盟预防冲突和调解努力。根据非洲联盟非洲女童和妇女教育国际中心2018-2020年战略计划，非洲联盟正在努力促进非洲性别变革教育系统，这有助于加快执行可持续发展目标5和《2063年议程》的相关指标。2019年6月启动的非洲妇女领导基金是实现《2030年议程》和《2063年议程》中旨在实现性别平等和赋予妇女权力目标的里程碑。该基金的目的是作为一个创新影响投资基金，帮助解决非洲的结构障碍和实现包容性增长。

³ 非洲同行审议机制与非洲治理架构，《非洲治理报告：促进非洲联盟共同价值观》，2019年1月。

10. 其他体制发展包括将非洲发展新伙伴关系机构转变为非洲联盟发展机构，以协调和执行区域和大陆优先发展项目，实现《2063 年议程》。在实施非洲发展新伙伴关系框架内设立的非洲同行审议机制被进一步纳入非洲联盟。非洲联盟大会在其 Assembly/AU/Dec.631(XXVIII)号决定中要求该机制监测和评价《2030 年议程》和《2063 年议程》的执行情况。随着其任务范围大大扩展，该机制将根据两项议程所载的基准承诺，在非洲联盟监测关键治理问题进展情况的工作中发挥作用。此外，非洲联盟采取具体步骤使非洲联盟人道主义机构进入运作，并于 2019 年 7 月在尼亚美召开了与各区域经济共同体的第一次年中协调会议。

11. 尽管取得了这些进展，但在本报告所述期间仍然存在一些挑战。由于发达经济体的货币政策收紧和新的保护主义政策以及一些国家出现债务困境的可能性很高，许多非洲经济体在增长方面面临风险。尽管取得了稳步进展，非洲的减贫努力进展缓慢，没有跟上人口增长的步伐，绝对贫困的人数一直保持在 3.9 亿左右。收入不平等程度也很高，基尼系数衡量为 0.44，尽管正在下降。2017 年失业率略高于 7%，预计 2019 年将保持在这一水平，因为各国加大了经济多元化的努力。

12. 阿尔及利亚和苏丹的民众运动推翻了这两个国家的总统，揭示了民主治理缺陷的严重程度，以及迫切需要采取包容和参与式的治理办法，以顺应公民的意愿，维护人权和法治，并加强获得社会经济机会的机会。这两个事件提出了关于非洲联盟关于非洲国家军队在这种政权过渡背景下行动的现有准则的适用性的根本问题。

13. 由于叛乱、极端主义、恐怖主义、跨国有组织犯罪和族群间暴力的威胁日益增加，整个非洲大陆的总体安全局势仍然令人严重关切，气候变化和环境退化的影响加剧了威胁，特别是在萨赫勒和非洲之角。在刚果民主共和国埃博拉病毒疾病爆发并长时间不受控制地传播之后，出现了人道主义紧急情况。人们对其蔓延到邻国以及在科摩罗、马达加斯加、马拉维、莫桑比克和津巴布韦造成广泛破坏和大规模流离失所的“艾达”和“肯尼斯”飓风等恶劣天气条件深感关切。上文强调的这三项挑战将在下文进一步讨论。

A. 不断扩散的叛乱和极端主义及恐怖主义行动

14. 在本报告所述期间，叛乱、恐怖主义和暴力极端主义仍然对非洲的和平与安全、人权保护和可持续发展构成威胁。叛乱、极端主义和恐怖主义团体活动的地理范围和频率有所增加。基地组织、青年党、博科圣地、隶属于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的团体、西非省的伊黎伊斯兰国、大撒哈拉地区的伊黎伊斯兰国和“支持伊斯兰与穆斯林”组织继续袭击平民和军事目标，破坏布基纳法索、喀麦隆、乍得、埃及、肯尼亚、利比亚、马里、莫桑比克、尼日尔、尼日利亚和索马里的国家和人的安全。族群间暴力与个人、群体、社会和结构脆弱性的上升也被用来推进其恐怖活动。恶意使用新技术和与提供资金和后勤支持的有组织犯罪网络的联系，无论在过去还是在将来，都使这些团体得以扩张和维持。

15. 其他结构性因素，例如法治不足，国家对武器弹药控制不力，腐败盛行，国家权力和服务不足或缺乏(特别是在周边地区)，教育机会令人沮丧，环境退化以及与之相关的生计和粮食安全，所有这些都加剧了恐怖主义和极端主义团体对社区的吸引力，并使这些武装团体能够招募年轻人。此外，这些武装团体的活动，以及上述一些国家政府相应的反恐和反极端主义措施，破坏了人道主义准入和行动。人道主义准入和行动突出了安全理事会第 2462(2019)号决议在反恐筹资努力中的相关性，同时避免在非洲恐怖主义团体控制地区的人道主义行动产生意想不到的影响。

16. 全面和综合的做法是打击恐怖主义和解决有利于其蔓延的条件的理想方法。军事行动应有发展方案予以平衡和补充，以解决当地需求、排斥、边缘化和歧视等问题，创造获得社会经济机会特别是年轻人就业的机会，改善治理和提供基本服务，维护人权和法治并保持强大的公民空间。诸如萨赫勒五国集团于 2018 年 12 月在努瓦克肖特举办的合作伙伴和捐助者协调会议等举措有助于这一做法。该会议为国防、安全、可持续发展、治理、基础设施和复原力建设等领域的优先事项产生了 1.25 亿欧元的额外承诺。

17. 其他本大陆和全球性工具，包括非洲联盟萨赫勒区域战略、调整后的《联合国萨赫勒综合战略》、联合国萨赫勒支助计划、《联合国全球反恐协调契约》和联合国防止暴力极端主义行动计划，同样有利于催化更加综合的行动，包括和平与安全、人权、人道主义援助和可持续发展，以解决危机的根源。然而，有效的执行是关键，需要在各级采取综合、一致、协调和协作的办法，确保取得切实的成果。

B. 法治缺陷和持续存在的有罪不罚风气

18. 法治是治理的关键原则，也是政府与公民之间社会契约的重要组成部分。衡量法治的因素包括处于提供服务、治理和危机应对第一线机构的反应、能力、效力、问责制、包容性、可信度和透明度，以及公民参与的程度和质量。法治是可持续和平与发展的催化剂，也是实现可持续发展目标特别是目标 16 和《2063 年议程》的推动力。

19. 在本报告所述期间，在促进法治和确保诉诸司法方面取得了进展，包括在中非共和国，特别刑事法庭开始了听讯。一些国家着手进行宪法和安全及司法改革，通过了促进新闻自由的言论自由法，加强了立法监督能力，通过了维护妇女和青年包括在选举中权利的政策，并加强了相关机构打击恐怖主义、有组织犯罪、腐败和非法资金流动的能力。

20. 在本报告所述期间，面临的挑战依然存在。在一些国家，如中非共和国、刚果民主共和国、尼日利亚和南苏丹，武装团体继续使用性暴力作为战争和恐怖的战术，却不受惩罚。报告了许多针对妇女和女童的强奸、强迫婚姻和性奴役事件，以及武装团体招募男童的事件。对教育设施的攻击也在继续，绑架了学生和教师，包括在喀麦隆，2019 年 2 月，一所中学大约 170 名学生被分离主义分子绑架，后来重获自由。据报告，在利比亚贩运移民的事件继续发生，以及在几个国家发生

了对执法人员和安全人员暴行和过度使用武力的指控，特别是在打击叛乱和反恐努力的背景下。2019年6月发生在埃塞俄比亚阿姆哈拉地区的未遂政变，以及苏丹军方对抗议者过度使用武力，都破坏了法治，构成了对公民权利的侵犯。因此，2019年7月5日，苏丹的自由和变革力量与过渡军事委员会达成了关于设立过渡管理机构的协议，这是令人鼓舞的。正如我先前敦促各方的那样，所有利益攸关方都必须确保及时、包容和透明地执行协议，并通过对话解决任何悬而未决的问题。

21. 如《非洲治理报告》所述，法治方面的其他缺陷包括选择性适用法律、无视公共采购规则和程序、不尊重法院裁决、忽视处理犯罪的地方和习惯做法以及在任总统操纵法律和法律程序以保留权力。现任政党和反对派政党都利用政治警觉主义来推行自身的利益，对几个国家的民主治理和法治构成威胁，特别是在加纳。

22. 改善并维护法治需要消除有罪不罚现象，并投资于协调一致的长期战略，促进和平、包容的社会实现可持续发展，并通过在各级建立有效、负责和包容的机构，确保人人都有诉诸司法的机会，这符合可持续发展目标 16。这一当务之急仍然是联合国工作的一个组成部分，联合国继续与区域和次区域组织合作，协助国家当局持续开展促进法治的行动。

C. 资源冲突加剧：聚焦土地和水

23. 自然资源冲突，特别是关于土地和水等日益减少的可再生资源的冲突，在非洲并不是一个新的现象。在历史上，自然资源一直是非洲大陆战争和暴力冲突的直接、因果和持续因素，但也是解决武装冲突努力的一个重要方面，特别是当这些资源经过谈判构成和平协定的一部分。对自然资源惠益的有效和可持续管理和公平分配对于防止暴力冲突和相关的流离失所问题至关重要。

24. 在本报告所述期间，与自然资源特别是土地和水有关的族群内冲突和族群间冲突有所加剧，特别是农民和牧民之间日益致命的战斗。如上一份报告所述，气候变化、与天气有关的灾害和环境压力(包括干旱、洪水、极端高温、土地退化、荒漠化和自然资源开采)的影响使情况更加复杂。萨赫勒地带区域的国家，特别是日渐缩小的乍得湖流域周边国家，以及非洲之角的国家，经历了气候变化的不利影响，与土地保有权有关的冲突很快就达到了危险的层面。正如联合国粮食及农业组织(粮农组织)所指出的，这种情况正在加剧非洲的粮食不安全、营养不良和饥饿。目前非洲营养不良最为普遍，已影响到 2.56 亿多人。⁴

25. 2019年3月，秘书长发布了一份指导说明，其中指出由于气候变化、人口增长、粮食不安全加剧、移民和城市化的压力日益增大，在未来几十年里，对日益减少的土地和水资源的竞争和冲突将会增加。⁵ 这将对农业产生深远和毁灭性的影响。农业是 80% 以上的非洲人的生计支柱，其中大多数是妇女。土地和水供应

⁴ 粮农组织国际农业发展基金、联合国儿童基金会(儿基会)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)，《2018 年世界粮食安全和营养状况：增强气候抵御能力，促进粮食安全和营养》。(粮农组织，罗马)。

⁵ 秘书长的指导说明，《联合国与土地和冲突》，2019年3月。

对生计和粮食安全的这些变化所产生的深远影响要求我们采取集体行动，保护、恢复和促进自然资源的可持续利用，并与荒漠化、土地退化和生物多样性丧失作斗争。迫切需要可再生能源和气候智能型农业进行投资，以此作为具备气候抵抗力的可持续发展和实现可持续发展目标 13 和 15 以及《2063 年议程》确定的目标的基础。

26. 2019 年 9 月，秘书长将召开气候行动峰会，以树立雄心，加快为执行《巴黎协定》和全球气候行动而开展的国家集体政治承诺。我们鼓励非洲领导人提出可行和大胆的计划，加强他们与国家发展计划相一致的国家自主贡献，减少和停止排放。《联合国气候变化框架公约》在年度气候周期间积极与非洲领导人、政策制定者和其他利益攸关方接触，强调树立雄心和采取气候行动的重要性，以符合将气温上升限制在比工业化前水平高 1.5 摄氏度的目标。

三. 联合国系统的支持和办法

27. 联合国系统对非洲的支持和办法反映了联合国系统与非洲联盟和各区域经济共同体之间加强合作的坚定承诺，包括在联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架、非洲联盟-联合国执行《2063 年议程》和《2030 年可持续发展议程框架》以及举办非洲区域协调机制第二十届会议背景下。

28. 正如秘书长和非洲联盟委员会主席于 2019 年 5 月共同主持召开的第三次非洲联盟-联合国年度会议所确认的那样，实施这些框架是促进各机构间采取更加统筹一致办法的重要途径，以处理广泛的和平与安全问题和共同努力推动可持续发展。2018 年 12 月签署的非盟和平支持行动合作联合宣言和秘书长 2019 年 4 月设立的支持非盟“平息非洲枪炮声”倡议工作队的工作进一步加强了这一合作。工作队将根据安全理事会第 2457(2019)号决议，加强联合国系统内的战略一致性和业务协作，并促进对非洲联盟与安全理事会作出协调一致的反应。

A. 和平与安全

29. 联合国继续部署资源，支持非洲国家、区域和次区域组织以及民间社会预防并解决冲突和危机的努力。秘书长驻非洲的各位特别代表和特使利用他们的斡旋作用，促进在预防并管理冲突和危机以及巩固和平方面的政治解决。

30. 2018 年 10 月，负责西非问题的秘书长特别代表与建设和平委员会主席联合访问了布基纳法索、科特迪瓦和冈比亚，以支持各国旨在实现民族和解与巩固和平的努力。与负责中部非洲问题的秘书长特别代表一道，支持组织 2018 年 11 月在乍得举行的乍得湖流域委员会成员国和贝宁国家元首和政府首脑特别首脑会议。他们还于 2019 年 3 月向恩贾梅纳和雅温得派出欧洲联盟-联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)-联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)实地评估团，以评估“博科圣地”和其他极端主义团体领导的恐怖袭击的影响以及乍得湖流域的人权和人道主义局势。

31. 关于更广泛的萨赫勒区域，联合国系统各实体包括联合国西萨办、秘书长特别顾问办公室和联合国开发计划署(开发署)，继续与西非国家经济共同体(西非经共体)、萨赫勒五国集团、民间社会和其他伙伴密切合作，为预防冲突、保持和平和社会经济发展作出贡献。联合国毒品和犯罪问题办公室还支持为萨赫勒五国集团联合部队建立民警部分，以促进警察对犯罪网络的有效反应。2018年11月，经济和社会事务部与建设和平支助办公室召开了经济及社会理事会和建设和平委员会关于气候变化与萨赫勒地区建设和平和保持和平挑战之间联系的联席会议。会议呼吁更加重视和平与发展的关系，以解决萨赫勒地区的危机，并动员行动推动执行《2030年议程》、《2063年议程》和《巴黎协定》。

32. 联合国系统各实体正在动员起来支持非洲联盟“平息非洲枪炮声”倡议。该倡议的重点是一系列全面的挑战和相应的行动，涵盖政治、经济、社会、环境和法律方面。裁军事务厅通过联合国和平与裁军非洲区域中心监督了6个萨赫勒国家，即布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和尼日利亚的储存设施的建设和修复，包括一个流动储存设施。向300名军械库保管员和管理人员提供了上手培训，销毁了5870件回收武器。在联合国和平与发展信托基金的资助下，并在中部非洲区域办和中部非洲国家经济共同体(中非经共体)的合作下，裁军事务厅和联合国和平与裁军非洲区域中心支持了一个项目，以加强11个中部非洲国家执行《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、修理或组装这类武器的零部件的公约》的能力。粮农组织继续执行其迪米特拉俱乐部项目，这是一个促进社会凝聚力和赋予农村人民权力的社区驱动的方法。有3500多个迪米特拉俱乐部，在7个非洲国家拥有约105000名成员。

33. 青年是促进非洲和平与安全和发展包括实现“平息非洲枪炮声”倡议目标的推动力。为了加强青年在预防冲突和保持和平方面的作用，经济和社会事务部开展了一个关于非洲青年发展和布基纳法索、科特迪瓦和多哥青年对和平与安全的贡献的循证政策行动项目。该项目旨在加强各国政府和青年和青年领导的组织的能力，以便有据可依地制定、监测和评价安全理事会关于青年与和平与安全的第2250(2015)号决议有关的政策和方案。经济和社会事务部、粮农组织、联合国和平与裁军非洲区域中心以及机构间青年发展网络青年与和平与安全工作组的其他成员举办了讲习班，以加强青年对预防冲突、建设和平和保持和平的参与，同时减少他们易受激进化的影响。儿基会与尼日尔的行政和习俗管理部门合作，在预防冲突和建设和平方面培训44个青年和平旅，其中包括年轻妇女。自那以来，这些和平旅在解决尼日尔26个群落的群落一级冲突方面一直表现出积极的领导作用。

34. 2018年7月，常务副秘书长和非洲联盟妇女、和平与安全委员会特使与瑞典外交部长一道，率领联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和特使办公室组织的联合国-非洲联盟高级别联合访问团前往乍得、尼日尔和南苏丹，以推动执行安全理事会关于妇女与和平与安全的议程以及《2063年议程》所载的性别平等和增强妇女权能的目标。2019年4月，妇女署和特使办公室与中部非洲区域办和中非经共体一道，支持由诺贝尔和平奖得主莱伊曼·古博薇率领的非洲妇女领

袖网络对喀麦隆的访问。访问团主张喀麦隆妇女参与和领导正在进行的倡议，在该国西北部和西南部地区的危机中建设和平，促进和解和社会凝聚力。

35. 作为南苏丹和平与和解进程的一部分，联合国人类住区规划署(人居署)在建设和平基金的支持下启动了一项方案，通过使妇女更多地参与土地争端解决、调解和建设和平对话，保护南苏丹妇女的土地权。联合国难民事务高级专员公署(难民署)支持非洲联盟和平与安全理事会于 2019 年 3 月组织其第 833 次公开会议，主题为“妇女在预防冲突和冲突后建设和平中的作用：非洲妇女难民、境内流离失所者和回返者的贡献”。和平与安全理事会侧重于流离失所情况下的性暴力和性别暴力，呼吁会员国采取具体措施，处理性暴力和性别暴力，并请非洲联盟委员会制定准则，将难民和流离失所妇女的权利纳入非洲和平与安全架构的主流。此外，在欧洲联盟-联合国消除暴力侵害妇女和女童的聚光灯倡议范围内，利比里亚和津巴布韦两国政府于 2019 年 6 月启动了多年期聚光灯倡议，协助妇女和女童在无暴力、促进性别平等和包容性社会中充分发挥其潜力。

36. 联合国索马里援助团继续支持索马里联邦政府的建设和平努力，包括制定民族和解框架，利用其斡旋和促进作用解决冲突，并支持包容与和解的宪法审查进程。联合国毒品和犯罪问题办公室还支持索马里海上执法当局加强其拦截非法货物的能力，又支持过境国和目的地国加强信息共享、拦截、联合海军行动和战略，以减少对木炭贸易的需求。木炭贸易是索马里恐怖主义融资的来源之一。

37. 非洲问题特别顾问办公室、政治事务部、中部非洲区域办、中非经共体和非洲建设性解决争端中心于 2018 年 7 月和 11 月召开了两次预防冲突专家组会议，最后进行了一项评估区域经济共同体预防冲突能力的研究。研究结果和建议将指导旨在促进区域经济共同体在预防冲突方面资源调动的努力。业务支助部还继续支持非洲联盟加强和平支助行动的体制和业务能力。

B. 善治和社会正义

38. 在执行可持续发展目标 16 方面，联合国系统进一步加强了对非洲的支持，以促进和平与包容性社会并加强机构，包括通过和平、公正和包容性社会的开拓者小组等平台。该平台是一个多利益攸关方伙伴关系，为 6 个非洲国家实现人人伸张正义提供了支持。⁶ 开发署-政治和建设和平事务部关于建设国家预防冲突能力的联合方案向超过 23 个非洲国家部署了和平与发展顾问，并协助国家合作伙伴在社区一级实施促进对话等战略举措，以处理申诉并加强地方和国家和平机构。

39. 儿基会支持卢旺达政府建立儿童保护制度，为受暴力、虐待、剥削和忽视影响的儿童提供分散和综合的预防和应对措施。与布隆迪政府就通过经修订的《刑法》和《刑事诉讼法》进行了类似的工作，加强了保护儿童免遭虐待、剥削和暴力的机制。2018 年，338 名在押未成年儿童受益于法律援助，其中 147 名获释。

⁶ 见 www.sdg16.plus。

40. 2019年6月,联合国训练研究所、裁军事务厅和联合国和平与裁军非洲区域中心在洛美举办了题为“支持选举期间法治背景下的执法安全部门改革”的讲习班,促进了加强公共安全部队和机构在这一方面的能力。联合国民主基金为加强科特迪瓦、喀麦隆、刚果民主共和国、加纳和尼日利亚的选举进程作出了贡献,在塞拉利昂建设了妇女民主对话和问责的能力,加强了媒体促进马里包容性民主的能力,目前正在为布基纳法索和科特迪瓦即将举行的选举动员年轻人。妇女署就促进性别平等的选举观察举行了高级别政策对话,审查了非洲联盟、东非共同体和南部非洲发展共同体的选举观察准则和报告机制。

41. 经济和社会事务部开始实施一项倡议,与公共行政学校和研究所合作,动员和装备公务员,以执行《2030年议程》并实现非洲可持续发展目标。该项目旨在制定关于可持续发展目标的课程,重点放在目标16上,突出公务员应如何将该目标的具体目标纳入其日常工作。关于非洲公共部门机构执行《2030年议程》和实现各项可持续发展目标的变革性领导能力的培训模块已经在非洲各地的几个管理发展机构中开发和推出。

C. 保护人权和人道主义行动

42. 联合国系统支持非洲国家努力进一步执行区域和国际人权法和人道主义法文书,加强司法独立,促进诉诸司法的机会,保护人权维护者,处理性暴力和性别暴力,应对人道主义紧急情况,并实施非洲联盟2019年主题。2018年9月,联合国、非洲联盟、尼日尔政府、萨赫勒五国集团秘书处和西非经共体召开了一次关于在西非和萨赫勒地区和平与安全面临新威胁的情况下打击有罪不罚、诉诸司法和人权的区域会议。会上通过了一项宣言,概述了需要加快行动的各个领域。人权高专办与五国集团联合部队实施了一个技术合作项目,建立一个遵守框架,以防止、减轻和处理违反国际人权法和人道主义法的行为。联合部队在开展反恐行动时可以实施这一框架。

43. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表继续在全球倡导并与交战各方接触,以停止和防止武装冲突中侵害儿童的行为,以及袭击中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、马里、尼日利亚、索马里、南苏丹和苏丹的学校和医院。与非洲联盟和欧洲联盟合作,于2019年4月发起了一项新的宣传和媒体运动,题为“行动起来,保护受武装冲突影响的儿童”。儿基会在捍卫与武装团体有关联儿童的权利、协助确保他们获释并参加重返社会方案以及支持在喀麦隆、中非共和国、刚果民主共和国、马里、尼日尔、尼日利亚和南苏丹制定相关国家战略文件方面发挥了关键作用。在非洲之角综合区域预防战略的基础上,开发署、联合国人口基金(人口基金)、儿基会和妇女署协助该区域各国解决流动儿童和青年的困境,预防暴力极端主义,加强儿童和青年的参与和公民参与及其教育和技能发展,促进青少年健康。

44. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署和非洲联盟为受冲突影响的民众制定了人的安全和保护人权的共同区域方法,办法是协助各国使国家法律和政策与全球政治文书相一致,并制定包括大湖区在内的基于成果的合作行动计划。人口基金支持面临紧急情况 and 长期危机的非洲国家,为其提供拯救生命的服务,以预防和

应对性别暴力，通过最低限度的一揽子初始服务满足妇女和女童的性健康和生殖健康需求，并领导或共同领导协调预防和解决性别暴力的努力。

45. 还在中非共和国、乍得、刚果民主共和国、马里、尼日利亚、南苏丹和苏丹向数百万人提供了拯救生命的人道主义援助。2018年7月至2019年4月期间，紧急救济协调员核准了中央应急基金提供的1.84亿美元赠款，用于在非洲冲突环境中提供拯救生命的人道主义援助，其中近60%是通过11个受冲突影响国家应对境内流离失所、难民行动、疾病爆发和干旱等问题的快速反应窗口核准的，包括用于应对麻疹、霍乱和埃博拉病毒疾病的新爆发。

46. 鉴于迫切需要从提供短期拯救生命的援助转向减少人民的需求及其风险和脆弱性，并转向长期恢复，联合国系统与其他伙伴合作，继续推进实施新的工作方式。难民署支持在8个非洲国家，即乍得、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、索马里、乌干达和赞比亚，推出2018年12月大会通过的关于难民的全球契约中概述的全面难民应对框架。

47. 人道主义事务协调厅、粮食署、国际移民组织、难民署和其他相关联合国实体支持非洲联盟为使其人道主义机构投入运作所作的努力，包括于2019年3月在赞比亚利文斯通召开非洲人道主义架构方案第五届会议。法律和政策培训方案提高了非洲国家的能力，以有效执行关于强迫流离失所和人道主义事项的规范性框架。非洲联盟成员国的500多名高级和中级官员根据该方案接受了培训。

48. 2019年5月，非洲问题特别顾问办公室与难民署、人道主义事务协调厅、全球传播部、非洲经济委员会和非洲联盟合作，在联合国总部举办了非洲对话系列，有助于提高2019年非洲联盟主题的全球知名度。该活动展示了非洲在收容难民和境内流离失所者方面的团结、进步、最佳做法和经验教训的积极叙述。对话中提出的建议将纳入即将举行的非洲联盟世界人道主义峰会和难民署全球难民论坛。

D. 包容性经济增长和可持续发展

49. 联合国系统的支持和方法还侧重于促进非洲的包容性经济增长和可持续发展。秘书长题为“非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持”的报告(A/74/193)阐述了这方面的努力，该报告应与本报告一并阅读。

50. 此外，在人口变化和气候威胁的背景下，粮农组织实施了约40个具体的农村青年就业方案，包括针对青年难民和国内流离失所者的方案，以支持执行非洲联盟通过投资青年利用人口红利的路线图，以及非洲各国政府作出的将青年失业率每年至少降低2%的承诺。人口基金扩大了萨赫勒妇女人口红利倡议。该倡议解决了妇女的脆弱性，促进了妇女经济收益，并增强了年轻人的能力。在尼日尔，国际农业发展基金推广了农业和畜牧家庭综合农业方法，支持回返者、难民和境内流离失所者在其社区内融入社会经济。

51. 2018年10月，突尼斯政府和联合国减少灾害风险办公室联合举办了非洲-阿拉伯减少灾害风险区域平台。该平台通过了一项成果宣言，敦促各国制定创新方

式，确保在受冲突影响情况下有效实施减少灾害风险，包括通过了解风险的发展规划和投资。妇女署支持非洲联盟委员会将性别观点纳入非洲执行《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》区域方案。

52. 在 2019 年 7 月在纽约举行的可持续发展问题高级别政治论坛的间隙，非洲问题特别顾问办公室、非洲经济委员会、开发署和非洲联盟举办了非洲日活动，总结了在执行《2030 年议程》和《2063 年议程》方面取得的进展，并为非洲国家提供了一个平台，以进一步调动联合国实体、传统的和新兴的发展伙伴以及参与南南合作的各方之间的伙伴关系，以加快这两个议程的执行。最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处还动员国际支持和资源，以执行最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的行动纲领，以便按照《2030 年议程》解决这些国家的具体结构性挑战。

53. 全球传播部采用了贯穿各领域的传播方法，以促进非洲的和平与安全与发展优先事项。除其他外，传播部在其数字平台、网站和《非洲复兴》杂志上发表了大量报告，帮助提高对萨赫勒和非洲大陆自由贸易区的挑战和机遇的认识。强调青年和妇女作用的文章促进了解决这些问题的联合国实体的宣传工作

四. 实现持久解决强迫流离失所问题

54. 非洲强迫流离失所问题的规模仍然很大，尽管非洲大陆各国在处理这一问题方面团结一致并发挥了领导作用。根据难民署的数据，截至 2018 年底，非洲有 630 万难民和 1860 万国内流离失所者。⁷ 全世界产生难民最多的 10 个国家中有 7 个也在非洲。然而，非洲的难民总数只增加了 1%，有 3 个非洲国家，即埃塞俄比亚、苏丹和乌干达，跻身全球收容难民人口最多的 10 个国家之列。迄今为止，有 8 个非洲国家试行了难民综合应对框架，制定和适用了关于保护难民的创新法律和政策。埃塞俄比亚通过了非洲最慷慨和最进步的难民保护宣言之一，尽管它自身面临着紧迫的治理和发展挑战。尽管采取了这些慷慨和进步的办法，但动员全球团结一致解决流离失所问题的的工作仍然薄弱，而且大多资金不足。

55. 非洲联盟重新寻求持久解决非洲强迫流离失所问题的努力是在最合适的时候进行的。持久的解决办法必须考虑到流离失所者获得可持续有尊严的结果并为此提供充分的保障，包括在可行情况下自愿和安全返回，就地融入收容社区或国家，或者重新安置到另一个社区或国家。这些解决方案必须包括解决流离失所的驱动因素和根本原因的行动。在这方面，非洲联盟的 2019 年项目应被视为呼吁所有利益攸关方采取行动，从主要解决流离失所者的直接到短期拯救生命援助和保护需求的常规做法转变为更全面和更长期的办法，以同时解决流离失所的结构性或根本原因，促进对已经流离失所的人的持久解决办法。

⁷ 见难民署，《全球趋势：2018 年强迫流离失所问题》，2019 年。可查阅：www.unhcr.org/globaltrends2018。

A. 利用政治意愿解决长期流离失所问题的持久和新出现的驱动因素和根本原因

56. 非洲目前的强迫流离失所趋势在很大程度上是由各国内部发生的冲突和暴力驱动的，正如在本报告所述期间所观察到的那样。因此，各国负有责任，在非洲区域和次区域组织、国际社会以及私营部门和民间社会支持下，确定并实施强迫流离失所问题的持久解决办法，并解决强迫流离失所的根源。上文强调的其他结构性和间接驱动因素，包括治理和法治不善、侵犯人权、与选举有关的暴力、贫困、不平等、青年失业和与天气有关的危害，所有这些都强调了国家的核心作用，以及有意识和持续的政治意愿和资源的重要性，以应对这一现象并解决其根源。

57. 非洲国家确实是在应对和管理强迫流离失所问题方面展示了承诺、团结和领导力。包括肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国在内的一些非洲国家收容了长期处于流离失所状态的人们。他们还实施了一系列有尊严的持久解决方案，可以作为有用的典范。例如，坦桑尼亚联合共和国在当地融入了大量来自布隆迪的难民，几内亚比绍为来自塞内加尔的难民提供了公民身份，而赞比亚则为难民提供了长期居民地位。乌干达已经确立为难民分配土地的做法，使他们能够自力更生，并更有能力促进他们的社会和经济融合。

58. 在区域和次区域一级，非洲联盟和区域经济共同体制定了一些规范性文件，以保护流动中的流离失所者和其他人。这些文书包括非统组织难民问题公约、《坎帕拉公约》、非洲联盟执行《坎帕拉公约》的示范法、人道主义成效非洲共同立场、政府间发展组织《关于索马里难民持久解决办法和索马里回返者重返社会问题的内罗毕宣言》以及关于难民与西非经共同体成员国其他公民在行使行动自由、居住权和定居权方面平等待遇的备忘录。目前，非洲联盟 55 个成员国中有 46 个是非统组织难民问题公约缔约国，28 个是《坎帕拉公约》缔约国。南苏丹是最近批准《坎帕拉公约》的国家，于 2019 年 6 月向非洲联盟交存了批准书。在全球一级，非洲国家以及区域和次区域组织支持相关进程，包括《关于难民和移民的纽约宣言》、难民问题全面响应框架和难民问题全球契约。然而，仍需要更多的政治意愿和投资。

59. 政治意愿非常重要，可以将现有的创新和进步政策转化为切实的成果，并为流离失所者、收容社区和国家提供服务，同时减少脆弱性和解决流离失所的驱动因素和根本原因。因此，非洲联盟正在努力调动政治意愿，争取普遍批准，使国家法律和政策符合非统组织难民问题公约和《坎帕拉公约》并予以执行，这是重要的一步。我鼓励非洲国家作出相应反应，利用即将召开的世界人道主义峰会，调动亟需的政治意愿和资源，包括预测未来挑战并加强其预防冲突和备灾的能力。此外，将于 2019 年 12 月 17 日和 18 日在日内瓦举行的全球难民论坛将提供另一个及时的机会，进一步利用政治意愿和势头，加强集体行动，以处理强迫流离失所的问题驱动因素和解决其根本原因。在这方面，我呼吁关于难民、移民和人权的国际公约，包括 1951 年《关于难民地位的公约》的所有缔约国遵守相应的条例。

B. 在人道主义和发展行动中坚持保护

60. 在本报告所述期间，发生了对流离失所者营地的袭击，针对流离失所者的性暴力和性别暴力以及仇外暴力的事件增加。所有这些都突出表明需要加强对流离失所者的保护。在 2016 年举行的世界人道主义峰会上，以及在《人类议程》(A/70/709，附件)中，强调需要以一种新的方式努力实现整个人道主义-发展关系的集体成果，以便在多年期时间表内，根据不同行为者的行动和相对优势，减少需求、风险和脆弱性。秘书长关于维持和平行动的倡议包括了在冲突局势中保护平民的重要内容，而会员国在 2018 年 9 月举行的关于这一主题的高级别会议上通过的《联合国维和行动共同承诺宣言》中承诺了这些内容。

61. 人道主义、发展和所有其他行为者，包括非洲各国政府和合作伙伴，必须在其相对优势的基础上，促进有效执行这些工具和其他现有框架，以确保没有流离失所者处于需要、处于危险、脆弱或落在后面，而不分性别、年龄、宗教、在农村或城市地区的位置或营地，无论是否有陪伴或无人陪伴或处于特殊需要的状况。除其他外，需要加强相关的国家保护制度和机构的能力，以便更好地向流离失所者和收容社区或国家提供基本的安全和保障服务，打击并防止性暴力和性别暴力，确保对性别问题的敏感认识，并制定保护特定群体如以前与武装团体有关联的妇女和儿童的方案。

C. 提高数据收集质量，促进循证决策和政策执行

62. 关于非洲流离失所者人口流动的可靠数据对于确保以证据为基础、以保护为导向的整体性对策至关重要。国家一级的数据收集和监测是必不可少的，必须发展和加强国家多种危险预警系统，以促进早期行动和备灾。

63. 此外，按性别、年龄、残疾状况和其他相关指标分列现有数据和新数据对于了解不同流离失所者群体的需求、风险、脆弱性和应对策略，并充分回应这些需求至关重要。关于谁最脆弱并面临流离失所风险及其原因，包括那些已经在流动中的人们，也需要改进数据，以更好地了解 and 解决流离失所的驱动因素，并使各项有助于预防和持久解决的战略成为可能。有效监测、报告和核查以及使用技术的伙伴关系对于改进数据收集和分析以及规划适当的人道主义和发展对策至关重要。

D. 促进包容和参与

64. 应对强迫流离失所问题并促进其持久解决是一项共同责任，如果不想让任何人掉队的话，需要所有利益攸关方在所有阶段和不同部门的有效和包容的参与。多利益攸关方的参与和协调是关键，包括与国家 and 地方当局、收容社区、潜在或实际回返的社区、民间社会、非政府组织、私营部门、区域和次区域组织、联合国和其他多边组织、双边捐助者和国际金融机构的接触和协调。咨询并接触各类流离失所人口，包括妇女、男子、女童、男童、残疾人、老年人、土著人民和其他群体，无论是在农村或城市地区、难民营还是在普通民众中，都是寻求持久解决办法的关键。流离失所者和收容人口有益的包容和参与尤其有助于促进宽容、社会凝聚力和融合。

65. 每个流离失所问题的背景都是独特的，只有通过所有利益相关群体的参与，才能确定恰当的持久解决方案。流离失所者无论处于短期还是长期的流离失所状况，他们的参与都有助于承认和扩大他们的代表性，并帮助他们确立长期自力更生的立足点。在这方面，应努力复制和扩大各项倡议，例如非洲联盟和难民署于 2019 年 6 月在亚的斯亚贝巴举行的与难民妇女关于执行非统组织难民问题公约的对话。

E. 为持久解决筹资

66. 人道主义和发展筹资二者都是促进持久解决强迫流离失所问题的关键，需要公共和私人投资以及国际社会的慷慨。在这方面，联合国欢迎非洲联盟成员国决定将其对人道主义援助基金的捐款从分摊会费的 2% 增加到 4%。我期待即将召开的世界人道主义峰会的成果，该会议也旨在调动财政和其他资源，支持强迫流离失所问题的持久解决。《巴黎协定》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》仍然是调动资源促进包容性增长和可持续发展的适当工具，有助于为持久解决强迫流离失所问题创造条件。

五. 结论和建议

67. 在《2030 年议程》和《2063 年议程》中，强调了以人为本和对地球敏感的方法的重要性，不让任何人掉队。在通过变革性的《2063 年议程》时，非洲领导人承诺平息枪炮声，以预防非洲大陆暴力和冲突的根源，并确保暴力和旷日持久的冲突和相关挑战包括强迫流离失所的负担不会遗留给下一代。毋庸置疑，非洲领导人和人民在区域和次区域组织及国际伙伴支持下，为履行这一承诺采取了重大步骤。然而，还有许多工作要做，特别是要解决不安全、脆弱、暴力冲突和流离失所问题的驱动因素和根本原因。

68. 在非洲联盟 2019 年主题的背景和精神下，鼓励非洲国家重申其承诺，批准关于难民和境内流离失所者问题的关键公约，使国家法律和政策符合这些公约，并确保切实执行。寻求实现《2030 年议程》和《2063 年议程》的目标和具体目标，反过来将有助于解决强迫流离失所问题的驱动因素和根本原因。在此过程中，需要进一步加强多部门和多利益攸关方伙伴关系，确保有充足和可预测的财政资源用于执行。而这需要非洲各国政府、区域和次区域组织、民间社会和私营部门以及包括联合国在内的国际组织、国际金融机构和双边合作伙伴采取具体和大胆的行动，加强共同努力，取得集体成果，以减少流离失所者的需求、风险和脆弱性，提高他们的复原力，并解决流离失所的根本原因。

69. 非洲各国政府、非洲联盟、各区域经济共同体、联合国和其他利益攸关方需要做更多的工作，以预测和减少与灾害有关的流离失所风险。及早采取行动和支持适应力是避免长期流离失所的极其重要的因素，可能对可持续发展和人的安全产生重大影响。非洲国家应加强收集按相关因素分列的关于预期和实际灾害造成的流离失所的数据，并确保减少灾害风险措施将直接和间接受影响的人置于规划和行动的中心。许多国家迫切需要技术和能力发展的支持。联合国减少灾害风险

办公室于 2019 年启动的题为“言行一致”的《仙台框架》实施准则的应用将有助于应对这些挑战。

70. 必须采取紧急措施，改善气候变化适应力、环境管理、减少灾害风险和可持续发展行动，帮助流离失所者缓冲短期、中期和长期影响，并建立他们的复原力。非洲国家、区域和次区域组织、私营部门和国际社会应紧急增加投资，防止气候变化的不利影响，并促进就气候变化、人的安全和发展采取综合行动，包括通过可持续生计和公平利用自然资源。

71. 鼓励非洲会员国和包括联合国在内的国际社会就 2018-2020 年推进预防、保护和解决境内流离失所者问题行动计划中确定的关键优先问题加强交流良好做法和协作行动，即法律和政策、数据、参与、长期流离失所和持久解决办法。

72. 必须找到强有力和持久的解决办法，帮助流离失所者尽快摆脱难民和境内流离失所者身份，进入可持续的生计，重新获得自尊和尊严，以便他们能够为其所在社区和国家作出有益的贡献。因此，国际社会应帮助减轻长期流离失所的负担，加强收容国和社区的能力，支持其旨在实现社会经济包容的努力，并协助流离失所者获得教育机会、生计和基本服务。