



大会

安全理事会

第六十八届会议

第六十八年

暂定项目表* 项目 63(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

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 [65/278](#) 号决议提交的。大会第六十五届会议在审议秘书长报告 ([A/65/152-S/2010/526](#)) 之后通过了这项决议。报告审查了秘书长 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。

本报告对 2012 年 7 月至 2013 年 7 月期间非洲的主要事态发展进行评估，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，即加强与非洲的机构合作、预防冲突、维持和平和冲突管理、冲突后建设和平和复原、可持续经济增长和发展、人权、法治和司法、以及支持安全部门改革、解除武装、复员和重返社会。此外，根据大会第 [65/278](#) 号决议的授权制定政策提议，以应对新出现的挑战。报告还谈到善治和法治如何确保非洲选举进程取得更好成果，使选举民主进程成为稳定的保证，并提供一个有利于发展、但不会触发冲突的环境。

* [A/68/150](#)。



一. 引言

1. 根据安全理事会的要求，秘书长在 1998 年对非洲境内冲突起因及促进持久和平与可持续发展情况进行了全面分析并分发了一份报告，提议采取具体措施，努力减少非洲冲突，建设持久和平和促进可持续发展(A/52/871-S/1998/318)。
2. 2009 年，为落实该报告，大会第 63/304 号决议请秘书长提交关于其 1998 年报告所载建议执行情况报告，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持续障碍、以及创新性解决办法、收获和成就。
3. 全面审查中，在非洲问题特别顾问办公室的协调下，与各会员国、非洲联盟、非洲区域经济共同体、民间社会组织以及通过部门间/机构间非洲事务工作队与联合国系统，包括布雷顿森林机构进行了广泛协商。审查报告概述了取得的进展、持续存在的挑战以及非洲新的和新出现的挑战，并提出建议，提议再次与非洲接触(A/65/152-S/2010/526)。
4. 审查报告强调非洲在加强法治、改善治理和巩固民主方面取得的重大进展。善政、法治和经济机遇是实现可持续发展的关键因素。2011 年报告(A/66/214-S/2011/476)注重善治和获得经济机遇两个领域中的挑战，即青年失业以及非法开采自然资源。
5. 2012 年报告(A/67/205-S/2012/715)注重管理多样性和包容等大问题，把它们列为有助于确保稳定和实现可持续发展的因素。
6. 本报告专题部分集中讨论善治问题，特别是选举如何促进政治稳定，而不是冲突的导火索。

二. 一年来的回顾

7. 自我上一份报告印发以来，大多数非洲国家都经历了一段稳定时期，但马里、刚果民主共和国和中非共和国则出现一些倒退。尽管局势依然脆弱，但解决索马里和达尔富尔冲突方面取得了一些进展，苏丹和南苏丹关系有所改善。执行路线图和结束马达加斯加冲突的努力还在继续。联合国正做出更大努力，协助利比亚当局完成过渡。
8. 为应对马里局势和落实非洲联盟与西非国家经济共同体(西非经共体)紧密伙伴关系采取的联合措施，安全理事会通过了第 2100(2013)号决议，其中决定在 2013 年 7 月 1 日设立联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)。联合国将通过马里稳定团，支持马里当局和北部武装团伙执行过渡时期路线图，其中包括举行选举，在该国北部恢复国家权力，以及协助全国对话，在国家和地方各级实现和解。

9. 2012年4月,在发生叛乱及随后“3·23”运动与政府部队发生冲突后,刚果民主共和国东部局势恶化。冲突还触发了北基伍和南基伍刚果人与其他外国武装团伙的更多活动。困扰南北基伍多年的暴力循环,促使制定新的全面措施,在国家、区域和国际层面做出承诺,既要解决当前暴力,也要消除暴力根源。

10. 经过该地区各国、大湖区问题国际会议、南部非洲发展共同体(南共体)、非洲联盟和联合国的深入协商,达成了全面解决办法协议——“刚果民主共和国和该区域和平安全与合作框架”,以解决该国东部地区的不稳定。安全理事会第2098(2013)号决议授权加强联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的政治和军事作用,在联刚稳定团内部署一支干预行动大队,以应对在该国东部地区活动的武装团伙构成的威胁。

11. 中非共和国经历了一场政变。尽管在2013年1月达成停火协议,塞勒卡联盟叛乱分子南移并占领了首都。联合国继续支持中部非洲国家经济共同体(中非经共体)的努力,尤其是支持增加部署1200名区域维和人员,以增援驻扎在班吉的750名中非经共体部队士兵。

12. 2012年索马里的特点是和平与稳定方面取得重大进展。2012年8月,索马里全国制宪大会通过索马里临时宪法并举行了议会选举,产生了索马里联邦议会。2012年9月,议会选出哈桑·谢赫·穆罕默德为新任索马里总统。这实际上结束了近六年的过渡时期,产生了索马里联邦政府,迎来了自1991年内战以来该国第一届永久性政府。

13. 尽管取得这些重大进展,索马里人民仍面临着一系列错综复杂的政治、稳定和安全方面的挑战,要想维持已取得的成果,就必须解决这些问题。2013年5月,安全理事会通过第2102(2013)号决议,设立了联合国索马里援助团,支持政府推动和平与和解进程,除其他外,支持建设和平、建设国家、治理、安全部门改革、法治以及宪法审查进程,从而为2016年的选举做好准备。联邦政府需要时间来建设能力、收取和管理收入并扩大权力。我呼吁国际社会在此关键时刻继续支持索马里。

14. 2012年4月,在第二轮总统选举之前两周,几内亚比绍发生了一场武装部队发动的政变。政变加剧了该国自2010年以来的持续动荡。联合国与非洲联盟、欧洲联盟、西非经共体和葡萄牙语国家共同体一道,继续致力于支持该国向稳定过渡。

15. 尽管有这些倒退,也出现了一些积极趋势,2012年共举行了18次选举,预计2013年将举行17次选举,包括在利比亚、马达加斯加、马里和津巴布韦6个国家,其中包括加纳和肯尼亚顺利进行了选举。与2008年选举后暴力相比,肯尼亚的这次选举相当平和。

16. 在回顾民主施政的成就时,2003年设立的非洲同行审议机制已经在纪念设立十周年。自设立以来,已有33个国家自愿加入这一机制。有17个国家完成了自

我评估活动，并已经过同行审议。¹ 该机制扩大了公民参与政策辩论、促进国家对话、加强倡导善治和改善服务的政治空间。在一些国家，机制调查结果预先警告即将发生的危机，在危机爆发时，调查结果还提供了有益的改革框架。

17. 我在关于非洲发展新伙伴关系的报告(A/68/222)中指出，在全球经济和金融不稳定的背景下，非洲经济复原速度缓慢。2012年，非洲经济的增长为5%。宏观经济政策管理继续改进、结构改革、生产和商品出口，包括利比亚石油生产反弹(在革命期间曾经停产)，以及国内消费，都带动了积极成果。

18. 2012年，非洲外国直接投资和证券投资增加了5%，达到500亿美元，尽管全球外国直接投资流动下降了18%。流向非洲的外国直接投资很大程度上是受采掘部门(石油和矿产)的投资所驱动。外国直接投资推动了就业，增长了16.5%，达到162 173个就业岗位。根据2013年《非洲经济展望》，² 2012年流向非洲的外部资金流动总额达到较高水平，从2011年的1 583亿美元增加到2012年的1 863亿美元。随着全球经济复苏趋势逐渐强劲，包括欧元区出现积极增长，非洲外国直接投资的未来显得比前几年更有希望。

19. 根据2013年经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会的报告，官方发展援助总额从2011年的1 337亿美元降至2012年美元的1 259亿美元。向非洲流动略有减少，尽管幅度不大，即从2011年的517亿美元增加到2012年的473亿美元，这与全球趋势趋同。援助下降的部分原因可能是，许多捐助国财政紧缩，特别是在欧洲，也因为全球金融危机和欧元区经济体动荡造成的影响挥之不去。³

20. 面向未来，最重要的是非洲私营部门得到加强并掌握必要的技能，得到人力和财务支助，以满足市场要求和产品标准，同时发展可行的企业。这将使私营部门能够通过劳力密集型工业化、富集和多样化增加价值，创造就业机会，减少贫困。其他需要支持的领域包括妇女和年轻人赋权，发展基础设施、环境可持续性和发展可持续项目以及有效的公私营合作伙伴关系，以应对青年失业的挑战。

三. 加强重视和平与发展之间相互交织的复杂关联

21. 大会第66/287号决议请秘书长向大会第六十七届会议提出建议，说明可能采取的加强非洲事务部门间工作队的办法，以确保联合国以综合协调的方式支持非洲，包括检查有关非洲的所有全球峰会和会议成果的执行情况。

¹ 非洲同行审议机制的其他详情见秘书长关于非洲发展新伙伴关系的报告(A/68/222)。

² 关于外国直接投资的其他详情见秘书长关于非洲发展新伙伴关系的报告(A/68/222)。

³ 关于官方发展援助趋势的其他详情见秘书长关于非洲发展新伙伴关系的报告(A/68/222)。

22. 经我的非洲问题特别顾问召集协调，我的工作队成员进行了广泛协商，并分发了我关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展报告的增编(A/67/205/Add. 1-S/2012/715/Add. 1)。增编建议加强工作队并使其制度化。增编还建议与有关行为体(联合国、民间社会、私营部门、媒体、学术界和议员)合作，联合倡导国际社会支持非洲和非洲倡议。增编还考虑到非洲和平、安全与发展之间的关联，提出令人满意的做法和解决办法建议。

四. 审查报告所载各项建议的执行情况

A. 机构合作

23. 鉴于这些组织为促进非洲大陆的和平、安全和经济发展，而不断形成共同价值观、比较优势和做出承诺，联合国、非洲联盟和区域经济共同体之间的合作将继续发展和加强。⁴

24. 根据安全理事会第 2085(2012) 号和第 2100(2013) 号决议，依照非洲联盟战略计划的优先次序，维持和平行动部在“非洲联盟十年能力建设方案”和平与安全小组框架下协助非洲联盟和西非经共体规划向马里部署和平支助行动。

25. 2012 年 10 月，在非洲和平与安全构架、联合国驻非洲联盟办事处(驻非办)支持下开展了“Njiwa”演习，这是非洲联盟为非洲待命部队警察和文职人员开展的演习训练。演习的目的是加强待命部队警察和文职人员的能力，以便到 2015 年具备全面作战能力。维持和平行动部和驻非办支持计划在 2014 年开展“非洲 Amani II”演习。

26. 此外，驻非办继续支持执行任务，为非洲联盟提供技术管理和专家意见，协助规划和部署非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)。安全理事会第 2093(2013) 号决议批准了这项任务。

B. 预防冲突、维持和平和冲突管理

27. 联合国继续与非洲联盟和西非经共体合作，支持马里的政治进程，解决萨赫勒地区局势。联合国支持在索马里的政府间发展管理局(伊加特)和中非经共体关于中非共和国局势的做法。联合国一直与大湖区问题国际会议和南共体密切合作，解决刚果民主共和国局势。

28. 联合国支持非洲联盟高级别执行小组的努力，以帮助苏丹和南苏丹解决悬而未决的问题，包括阿卜耶伊最终地位问题以及通过苏丹政府与苏丹人民解放运动

⁴ 联合国系统支持非洲联盟，特别是关于非洲发展新伙伴关系的其他详情，见秘书长关于联合国系统对非洲发展新伙伴关系的支助的报告(E/AC. 51/2013/6)。

(苏人解/北方)之间的直接谈判，解决南科尔多凡州与青尼罗河州之间的冲突。为支持这些政治进程，2013年5月安全理事会第2104(2013)号决议延长了联合国阿卜耶伊临时安全部队的任务期限，将部队兵力从4 200人增加到5 326人，为苏丹和南苏丹之间的安全安排提供关键性的业务支持。

29. 在苏丹达尔富尔地区，非洲联盟/联合国达尔富尔混合行动继续支持地方当局解决部族冲突以及注重解决冲突的根源，包括通过调解和地方对话、以及解决土地和水争端。

30. 利比里亚和科特迪瓦之间边界状况仍然令人关切，特别是考虑到利比里亚境内约有60 000名科特迪瓦难民，以及数字不详的科特迪瓦战斗人员和利比里亚雇佣军人，这些人参与了科特迪瓦冲突。联合国正在协助各国政府加强开展合作和联合活动，以应对这些边界挑战。

31. 几内亚比绍不稳定的主要原因仍然是缺乏文职人员管控、对军队、有组织犯罪和毒品贩运监督不力以及根深蒂固的有罪不罚现象。联合国建设和平综合办事处在几内亚比绍实施了一项为期五年的联合国战略，目的是协助国家当局加强力量，打击毒品贩运和有组织犯罪。

32. 在利比亚，冲突后民主过渡进程继续受到各种挑战，包括区域紧张局势、以及某些群体特别是民间社会被边缘化。此外，由于经济机遇有限，公共部门效率低下，继续妨碍了将“革命者”吸纳和整编加入军队以及进行安全部队改革和重建。

33. 联合国利比亚支助团(联利支助团)一直支持国家的政治过渡，特别是持续的制宪进程，并在程序和人力相关问题上向国民议会提供技术支持和援助，包括支持重在参与和有效协商的举措。联利支助团还带头努力支持女议员，提高妇女对参政权利的意识。

C. 冲突后建设和平与恢复

34. 冲突后恢复方面的一个重大挑战是为前战斗人员、妇女和青年等弱势群体重返社会制定可持续就业方案和其他方案。为实现这一目标，恢复市场和经济基础设施与发展私营部门一样至关重要。开展职业教育和培训为这些群体重新融入社会经济生活提供必要的技能。在城乡社区提供体面工作也很重要。

35. 在科特迪瓦，联合国工业发展组织(工发组织)实施了一个促进冲突后恢复和建设和平及发展企业家精神的青年培训项目，该项目将位于前冲突区的职业培训中心加以翻修，以帮助改善包括复员战斗人员在内的青年人的生计。在刚果民主共和国，工发组织正在实施一个题为“发展农产品加工部门，改善生活、促进就业多样化和建设和平”的项目，重点面向妇女和青年、境内流离失所者、难民和回返者、前战斗人员以及贫穷农民。

36. 在几内亚比绍，建设和平基金与联合国儿童基金会和工发组织一同实施了一个项目，帮助住在该国贫穷城市的前青年民兵和可能被征募的人重返社会。该项目采取预防性做法，针对青年人和失业者，让他们参加回收部门的活动并加强其领导能力。在苏丹，工发组织通过一个题为“为和平和收入掌握技能”的项目，提供电焊、贴砖、房屋刷漆和电器修理等培训课程，以此促进建设和平。总体目标是通过创造就业和赚取收入的机会，为冲突后局势中减缓贫穷做出贡献。

37. 建设和平基金积极参与协助索马里的恢复工作，实施了一个 1 000 万美元的建设和平方案。帮助重建重要基础设施是该国实现稳定的关键。该基金资助了 28 个项目，使政府机关和警察派出所得以重新开始运作，特别是在遭到严重毁坏的该国西部。

D. 可持续经济增长和可持续发展

38. 政治不稳定和冲突的代价极为沉重，不仅造成人员伤亡，还破坏了社会和社区网络。冲突还摧毁了安全网、基础设施和经济活动。它耗尽了基础设施项目的人力资本和投资资源，严重削弱了经济增长潜力。

39. 工发组织正在援助非洲国家减少不利于发展私营举措的障碍，以促进发展富有生命力的私营部门，并推动经济发展，从而让人民摆脱贫穷。在利比里亚，工发组织通过一个题为“支持个体渔业增值环节和营销开发，以增加农村社区收入”的项目支持增强经济权能，该项目促使仅能维持生存的个体渔业做法转变为面向市场的商业化小企业，向农村社区提供食品安全和亟需的蛋白质来源。

40. 大会第 66/214 号决议决定于 2014 年举行关于内陆发展中国家特别需要的《阿拉木图行动纲领》执行情况十年度全面审查会议。2013 年 7 月，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公室与非洲经济委员会在亚的斯亚贝巴举办了非洲区域审查会议。会议讨论了在支持非洲内陆发展中国家方面取得的进展和面临的挑战以及有效的区域政策。会议的建议和成果将为未来十年的行动纲领提供信息。

41. 2013 年 3 月，高级代表办公室和非洲经济委员会又在科特迪瓦阿比让召集了《伊斯坦布尔行动纲领》执行进展情况非洲区域审查。审查的建议意在推动执行《行动纲领》方面取得更大进展并使最不发达国家中的一半在 2020 年以前达到毕业标准。

42. 另外，高级代表办公室还在组办拟于 2014 年举行的第三次小岛屿发展中国家问题国际会议。会议的目标是使《巴巴多斯行动计划》和《毛里求斯执行战略》与联合国 2015 年后发展议程相一致。目前正在进行筹备工作，重点是伙伴关系以及大会第 67/207 号决议列明的优先事项。

43. 非洲面临的最紧迫问题之一是耕地逐渐退化和侵蚀性荒漠化，它影响了很多社区的粮食安全和生计。对于主要靠畜牧业和农业为生的穷人而言，富饶的土地和肥沃的土壤是最重要的自然基本资产。目前，非洲 4.85 亿人受到土地退化和荒漠化的影响。据世界银行估计，土地退化和荒漠化使非洲每年损失 193 亿美元。

44. 在那些已经贫困不堪，无力承受大规模农业损失的国家，土地退化和荒漠化可能导致长时间持续的饥荒。它还可能导致对生产用地和水的争夺，并引发社会和政治不稳定和冲突。

45. 正如世界各国领导人在联合国可持续发展大会的成果文件中所确认，这是全球规模的挑战，它影响可持续发展，尤其是非洲最脆弱国家的可持续发展，因此需要采取紧急行动。改善风险治理体系是很多非洲国家和其他机构的一项关键需要。

46. 联合国大学正在通过综合风险治理项目倡议，帮助埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达等国制定政策，力求通过建立和部署能够保护和协助民众的应急能力和机构安排，减轻个人和社区易受极端事件影响的程度。

E. 人权和人道主义事务

47. 保护平民仍然是联合国在冲突和冲突后环境中开展工作的核心支柱。在科特迪瓦，联合国科特迪瓦行动一直对科特迪瓦军方各部门开展保护平民培训，并对警察和宪兵进行有关人权、儿童保护以及性暴力和性别暴力的培训。在刚果民主共和国东部，联刚稳定团对刚果国家警察进行了培训，以便在国内流离失所者营地提供安保。在利比里亚，联合国利比里亚特派团(联利特派团)对利比里亚武装部队人员进行了有关人权问题，包括使用武力问题的培训。

48. 冲突环境中预防艾滋病毒是一个重要的人权问题。联刚稳定团和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)与联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)合作，培训了 120 多名变革推动者、105 名同伴教育者、34 名艾滋病毒咨询员以及 130 名军事培训员和军官。已有 3 万多人参加了南苏丹特派团赞助开展的提高对艾滋病认识活动，3 000 名军警人员接受了艾滋病自愿咨询和检测。在科特迪瓦和利比里亚，维持和平特派团与艾滋病署一同对 239 个非政府组织和 4 978 名前战斗人员进行了培训，其中 4 233 人接受了自愿咨询服务。

49. 在中非共和国、乍得、刚果民主共和国、赤道几内亚、马里、索马里、苏丹、非洲之角和萨赫勒区域，人道主义危机继续造成挑战。不安全、基础设施不良、官僚延误和季节性条件继续妨碍提供援助。

50. 为应对这些挑战，非洲各区域组织和会员国越来越多地主导发展地方、国家和区域各级防备和应急能力。人道主义事务协调厅一直与非洲联盟和区域经济共同体保持对话，以支助其应对人道主义紧急状况的能力，并加强其区域灾害应变

能力，包括建立信息分享平台，其中包括网络平台，作为人道主义方面最新信息储存库。该厅正在为制定灾害管理政策以及综合全面的人道主义政策框架提供指导。同时，应大湖区问题国际会议和伊加特请求，该厅正在就如何设立防备和复原活动集资机制(复原力基金)提供咨询。

F. 法治和司法

51. 联合国系统继续支持法治和发展更有力的司法和执法机构，以确保提供安全环境、体制建设和全国和解。2012年9月，大会通过一个关于采取一系列全面措施以巩固国家和国际各级法治的宣言(见第67/1号决议)。在冲突后环境中建立有效的法治尤为重要。

52. 2012年，通过国家当局、联刚稳定团和维持和平行动部之间的合作，建立了军事起诉支助小组。各小组已收到军事司法当局为起诉和调查严重罪行，包括战争罪而提出的28项正式援助请求。小组还支助举行了流动法院审判，其间作出了30项判决，包括13项有关性暴力罪行的判决。

53. 通过联合发起的西非海岸倡议，联合国毒品和犯罪问题办公室一直与维持和平行动部、联合国西非办事处、政治事务部和国际刑事警察组织合作，支持建立打击跨国犯罪小组。

54. 2013年2月，在联利特派团支助下，利比里亚邦州司法和安全中心开始运作。中心将警察、法院和移民官员安排在同一地点，目的是使公民更容易获得司法救助和保障。

55. 联合国毒品和犯罪问题办公室制定了全面的区域间技术援助一揽子计划，力求在北非和西非选定的国家加强刑事司法系统，以打击贩毒、有组织犯罪、恐怖主义和腐败。针对萨赫勒区域目前面临的挑战，该办公室协助制定了联合国萨赫勒区域综合战略，该战略是根据安全理事会第2056(2012)号决议制定的。该办公室还继续支持实施萨赫勒区域司法平台，力求促进布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔在反恐怖主义领域的区域合作和法律互助。

56. 本报告所述期间，由于区域行为体、国际社会和索马里人民的协同努力，索马里沿海的海盗活动大大减少。然而，在同一时期，几内亚湾据报发生的袭击次数明显增加，海盗活动对西非国家经济造成了严重的负面影响。联合国毒品和犯罪问题办公室通过其打击海盗方案，继续支持按照国际准则羁押和起诉肯尼亚、毛里求斯和塞舌尔境内的海盗嫌疑人。

G. 支持安全部门改革及解除武装、复员和重返社会

57. 2013年1月，非洲联盟首脑会议通过非洲联盟关于安全部门改革的政策框架。该框架促进非洲自主开展安全部门改革活动，使维持和平、冲突后重建及建设和平背景下的安全部门改革办法具有非洲特色。

58. 在欧洲联盟资助下，维持和平行动部和联非办帮助非洲联盟建立了非洲联盟-联合国-欧洲联盟安全部门改革多年战略伙伴关系。该方案通过制定政策工具和指导、人力资源能力建设、联合评估以及宣传和区域培训，支持实施非洲联盟框架。

59. 此外，维持和平行动部与联非办及世界银行复员和重返社会过渡方案开展伙伴合作，支持实施非洲联盟解除武装、复员和重返社会能力方案试点阶段，目的是将非洲联盟解除武装、复员和重返社会的能力体制化，并促使非洲联盟成员国参与，以支持这些国家的解除武装、复员和重返社会进程。非洲联盟已收到成员国提出的关于支持其解除武装、复员和重返社会进程的六项请求。

60. 在联合国裁军事务厅协助下，非洲联盟区域小武器和轻武器问题指导委员会通过联合国和平与裁军非洲区域中心制定了非洲小武器问题战略和一项五年实施计划。这两份文件为非洲大陆打击小武器和轻武器扩散和非法贩运提供了协调和全面的路线图，这些武器通过管理疏松的边境得以扩散和非法贩运，常常加剧非洲次区域不稳定和冲突。

五. 非洲持续存在和新出现的挑战：选举引发的冲突

61. 大会第 65/278 号决议请秘书长就非洲大陆持续存在和新出现的挑战拟订政策提案。持续存在的挑战之一是确保诸如选举等民主进程切实成为稳定的保证。本节讨论善治和法治如何能确保非洲选举进程产生更好的结果。本节特别探讨民主选举如何能成为持久和平与稳定的保证并创造有利于发展活动的环境，而不是变成非洲大陆冲突的诱因。

A. 非洲民主化成果、善治和民选政府的出现

1. 概述

62. 自 1990 年代以来，非洲多党民主已经体制化。今天，非洲几乎所有国家都将选举视为选择地方、区域和国家各级领导人和决策者的最适当方式。选举也成为摆脱冲突实现过渡的工具，它往往标志着一个国家走上稳定道路的出发点。

63. 选举为一个国家的个人提供竞争领导职位和政治权力的合法途径。选举如果基于普选制和政治平等的民主原则，并以专业、公正和透明的方式管理，则公民不仅选举其领导人，而且通过其“投票权力”执行政治领导问责制。

64. 选举虽然不等同于民主，但选举是民主不可或缺的工具，非洲选举的定期性和频繁性说明了非洲大陆走向民主巩固的总积极趋势。最近几十年来，这一趋势带来了更大的稳定。在安哥拉、布隆迪、利比里亚、莫桑比克、塞拉利昂、索马里和南苏丹，选举成为加强善治、安全、和平及巩固民主的强有力的催化剂。

65. 与此相反的是，选举也成为冲突的催化剂或导火索。2007年在肯尼亚，2008年在津巴布韦，2010年在科特迪瓦，有争议的选举导致了社会冲突、不和谐甚至公开的暴力行为。在几内亚比绍和马里，有计划的选举因军事政变而中断，民主出现严重逆转。选举进程失败的结果是：政府缺乏合法性，官员和机构不向公民承担责任，公众信任度降低。失去权利的群体被排除在决策进程之外，这可能导致社会紧张关系和暴力行为加剧，继而干扰经济活动和投资。

2. 善治和法治在增进选举结果和确保和平与稳定方面的作用

66. 2002年通过的《非洲联盟关于非洲民主选举原则的宣言》表示，常规选举是民主化进程的一个关键因素，也是善治、法治以及维护和促进和平、安全、稳定和发展中的一个基本要素。

67. 2007年1月通过的《非洲民主、选举和治理宪章》呼吁非洲国家致力于推行以政治稳定和善治为目的的选举管理最佳做法，并致力于实行代表性政府体制。《非洲宪章》第8条阐述：“缔约国应消除一切形式的歧视……以及其他任何形式的不容忍。缔约国应采取立法和行政措施，保障妇女、少数民族、移民、残疾人、难民和流离失所者以及其他边缘化和弱势社会群体的权利。缔约国应尊重族裔、文化和宗教多样性，这种多样性有利于加强民主和公民参与。”⁵

68. 《非洲宪章》正确指出了选举与善治、法治、和平及稳定之间的密切联系。选举、善治、法治与冲突的可能性直接相关。善治、有效的法治以及特别是有效和公正的选举进程管理，对于确保产生为社会所接受的合法政治结果至关重要，因此也会减少社会冲突的可能性。

69. 无论是对选举进程本身的管理还是选举后对社会、经济和政治问题的管理，如果治理不善，会使人们对政治体制缺乏信任，导致紧张关系和暴力行为加剧，从而造成冲突。有效的选举进程管理和善治对于通过投票箱取得权力后确保稳定和预防冲突至关重要。

70. 非洲冲突是多方面的不同因素引发的。但是，治理和政治进程对某些群体的排斥和边缘化，是治理不善的最常见症状，也是最常见的冲突诱因，在非洲大陆酿成频繁冲突。必须实行包容各方的选举领导程序并确保各方参与决策，才能建立对民主进程的信任，并发展通过和平政治交替而不是通过暴力解决问题的文化。

71. 很多非洲国家面临的一个主要挑战是司法、执法机构和解决选举争议机制薄弱的问题。有些情况下，解决争议机制只是在出现问题时临时建立的，不能产生

⁵ <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/text/Charter%20on%20Democracy.pdf>。

预期的影响。在一些国家，人们认为司法和执法机构只对任职者忠诚而敌视任何改变现状的努力。

72. 过去十年来，非洲同行审议机制已成为在透明度、问责制和包容性原则下促进和平、安全和发展的独特和创新框架。该机制进程为开放政治空间做出了贡献，改进了服务提供，促成了全国对话，增进了善治宣传。⁶ 在一些国家，该机制的审议结论对即将发生的危机作出了预警，而当危机爆发时，这些结论为改革提供了有益的框架。

B. 经验教训：加强民主、参与和包容，以实现持久和平与可持续发展

1. 实际运作的法治机构和有效治理在确保和平选举成果方面的重要意义

73. 有若干关键因素帮助确定选举进程是否有助于增强稳定并建立更强大和更充满活力的民主国家。这些因素包括选举制度的选择和管理方式，选举司法的行政管理，选举管理机构的独立性、专业性和能力，以及是否存在妨碍妇女、青年和少数群体普遍平等地参与政治的结构性障碍。禁止仇恨报道的法律、规定各政党行事方式的规则和赋予选举管理机构的权力可帮助遏制过度行为，并随着时间的推移，打造容忍、问责和负责任领导的文化。

74. 在这方面，举行和平和具有公信力选举的责任取决于国家的政治领导人、候选人及其支持者和安全部队。竞选者通过他们的言论和行动可最好地确保随后不发生冲突。与此同时，有效和具有公信力的进程可减少选举引发政治紧张的机会。

75. 称职和公正的选举管理机构是选举结果具有公信力的基本条件。在许多非洲国家，运作选举管理机构的人力和财政资源往往非常有限。这些机构还可能被误认为缺乏公正性和(或)透明度。丧失公众信心可能造成紧张和潜在的误解。公众信心常常受到先前选举未决问题的影响。破坏选举进程公信力的因素还包括：后勤方面的缺陷和不准确的数据库和选民名单；无法保障和加强业务程序，如计票和公布结果；选举委员会同各政党或选举管理机构同选民之间的沟通不畅。

76. 长时间或令人费解地拖延公布选举结果，选举结果的计票缺乏或被认为缺乏透明度，选举资源、包括用品和人员的采购缺乏透明度，缺乏有效和公正的处理申诉的司法制度或其他制度，这些问题也可能导致失去选民的信心。至关重要的是要建立可迅速解决选举投诉的司法系统和裁决机制，以及可处理政治暴力和恐吓的公正有效的执法机关。这是因为受害方很容易认为推迟解决问题是试图“用不正当手段赢得”选举，从而导致抗议、暴力或冲突。

77. 更重要的是，治理和法治机构必须足够强大，在选举进程公平，但各方仍试图阻挠合法选举的政府履行职能的时候，可以采取迅速有效的应对措施。非洲联

⁶ 有关非洲同行审议机制的其他详情见秘书长关于非洲发展新伙伴关系的报告(A/68/222)。

盟和次区域组织、包括西非经共体和南共体越来越多地拒绝接受摒弃或推翻合法选举产生的政府的企图。这是在促进民主方面迈出的重要一步，应得到国际社会的支持。

78. 要解决这些多方面问题，决策者需要同立法机构、负责执法的机构、各政党和民间社会合作，建立以有助于减缓冲突可能性的方式满足各社会需求的法律框架。这包括采用的选举制度和法律可促进包容性的成果，足够简单以便在识字率不高的社会能够运作，并解决包容边缘化群体、包括青年、妇女和残疾人的问题。

2. 促进公民参与、包容、透明度和基本自由

79. 暴力事件、尤其是经常性选举暴力通常发生在“赢家通吃”的情况下，特别是如果某些受排斥的群体可能感到由于族裔或多数群体阻碍投票，他们将不仅失败一次，而且会不断失败。如果获胜者把边缘化群体排除在决策外，阻碍他们获得公共服务的机会，或阻止他们对公共资源的分配施加任何控制，上述情况会进一步恶化。

80. 最终，公众对选举制度公平和具有包容性的认同程度决定着制度的合法性与公信力以及制度将在多大程度上促进国家的稳定，而不是使国家更脆弱。如果公众认为选举制度不够公平和具有包容性，不能参加选举制度管理的人可能感到他们只能诉诸暴力手段，特别是如果他们总是失败者。

81. 理想的情况是，选举制度应有利于建立具有包容性的当选机构，促进候选人谋求通过对话与和解协商解决问题，而不是寻求对抗或信奉极端主义观点。选举制度至少不应加深分裂或延长排斥现象的存在。应通过协商、包容和透明的程序确定选举制度的设计。对于刚摆脱冲突的国家，更需要以审议和协商的方式设计选举制度，这也是解决现有冲突根源并建立可持续和平的途径。

82. 在新闻迅速广泛传播的时代，决策和管理选举进程方面的透明度和公开性已变得特别重要。选举进程受到越来越多的公众监督。公民同其他成千上万人分享自己的关切、恐惧和信息的能力更加强大，几乎可在瞬间影响他人的看法。

83. 新的信息和通信技术正在改变整个大陆共享信息的方式。非洲人、特别是年轻人越来越多地利用互联网以及推特和脸书等社交媒体，不仅将其作为沟通手段，而且作为新闻来源以及动员公众支持共同感兴趣的问题并鼓励参与公民活动、例如打击选举暴力的平台。在肯尼亚，一款创新软件帮助在地图上标定并监测选举中发生的政治暴力事件。在加纳，有一个运动团体利用被称为“@ghanadecides”的社交媒体监测国家的选举情况，该团体因在2012年大选筹备过程中帮助选民更好地了解选情而受到赞扬。该团体倡导进行自由、公平和安全的选举，在网上举办选举竞选活动，并为青年团体、民间社会组织和公共机构提供离线的社交媒体培训。

84. 然而，在选举进程中，技术与信任程度的关系错综复杂。更多不一定更好，结果取决于技术的用途。容易获得信息和许多人能够同时参与既是积极的发展，也带来了挑战。这意味着更加难以隐藏有缺陷的程序或剥夺人民的权利，社区能够更容易地就问题组织起来。这可能是一个进步并有助于巩固民主。然而，如果不满迅速蔓延，加剧社会分裂，则有可能诱发暴力。

C. 联合国为实现巩固和平与稳定的目标支持选举进程

85. 联合国系统根据安全理事会或大会的授权或会员国或领土提出的请求，在联合国全系统选举援助活动协调中心进行需求评估后，提供各种形式的选举援助。例如在西非，联合国改进选举进程以及巩固和平与稳定工作的核心是同国家当局合作组织和和平、自由和公正的选举。联合国西非办事处广泛开展区域预防外交，支持西非经共体、国家当局和其他行为体执行西非办和西非经共体在普拉亚联合举办的区域选举与稳定问题会议的建议，并支持在贝宁、加纳和塞内加尔举行和平和具有公信力的选举。

86. 2012年11月，塞拉利昂第三次成功进行了总统、议会和地方选举，实现了该国建设和平努力的一个重要里程碑。建设和平基金在建设和平委员会的指导和咨询下，为支助选举向联合国塞拉利昂建设和平综合办事处和联合国开发计划署国家办事处提供500万美元，支持开展公民选举教育以及预防和管理冲突的活动。项目支持各政党、宗教和传统领导人、学术界、民间社会、妇女、青年和媒体参与选举进程，帮助建立地区一级的预警和管理政治暴力的机制。项目通过加强政党登记委员会和各政党的能力和专业程度，促进深化塞拉利昂的民主。项目还帮助完善妇女和青年协会、最高酋长和宗教领袖理事会以及民间社会网络的组织。

87. 应利比亚当局请求，由联利支助团、开发署和联合国项目事务厅组成的联合国选举支助小组在整个选举过程期间，向利比亚全国高级选举委员提供了实务咨询、技术援助和业务支助。这些努力有助于打下正确的民主选举进程知识和经验的基础，并将在利比亚整个过渡时期及以后使其受益。实际上，2012年7月的国民议会选举是利比亚民主过渡的一个重要里程碑，而且尽管选举时间表压缩得很紧，安全局势动荡，发生政治暴力事件以及该国缺乏选举经验，但国民议会选举进行地相当顺利。

88. 在结束政治过渡的国家，如科特迪瓦、几内亚、几内亚比绍和多哥，在选举进程中经常发生执政团体同竞争团体的暴力对抗。在几内亚，由于无法就选举程序达成共识，该国已实现的建设和平成果被蒙上阴影，国家稳定也受到威胁。几内亚选举危机突出表明，联合国需要在早期阶段开展有效的预防外交并加强参与，包括支助巩固法治机构和扩大尊重人权，进而加强负责管理选举和选举争端的机构的能力。

89. 联合国和平与裁军非洲区域中心出版并分发了 7 000 册《安全部门官员在选举期间维持秩序的指南(修订版)》，其中纳入了“执法人员使用武力和火器的基本原则”。中心依据《指南》，同人权事务高级专员办事处、开发署和红十字国际委员会一道，在多哥为警察和宪兵举办了两次培训班，以准备 2013 年的议会选举。

六. 建议

90. 非洲联盟和区域经济共同体正越来越多地实施复杂的预防冲突和调解举措。非洲联盟目前正在最后敲定非洲大陆预防冲突框架并拟定调解和解决冲突的支助架构，包括采用由前任和现任国家元首领导的高级别调解小组的办法。因此，联合国系统、会员国和其他伙伴应继续加强对非洲联盟和区域经济共同体的支持与配合，以便在非洲和平与安全构架和联合国非洲联盟十年能力建设方案框架内预防、解决和调解冲突。

91. 冲突和冲突后国家的经验教训表明，没有发展，就没有和平，不尊重人权，则发展与和平都无法实现。联合国系统应继续加强其在非洲行动的协调一致，以便以全面和整体的方式，解决非洲大陆冲突局势产生的和平、安全、发展和人权挑战。联合国系统应特别努力加强区域协调机制的效能，使其发挥作用，增强联合国、非洲联盟和区域经济共同体在处理和平与发展领域交叉问题方面的协调。

92. 2010 年设立的联合国驻非洲联盟办事处加强了联合国同非洲联盟之间的伙伴关系，并就一系列和平与安全提供了协调一致的联合国系统的支持。联合国西非办事处和联合国中部非洲办事处也同样加强了与区域机构、例如西非经共体和中非经共体的合作。为进一步支持能力建设，促进区域的预防冲突、一体化和建立和平的努力，我鼓励会员国考虑支持联合国在非洲其他区域的政治存在。

93. 巩固民主以及加强法治和善政对非洲的经济和政治稳定至关重要。联合国系统、会员国和其他伙伴应继续应非洲国家的请求帮助它们加强国家机构的能力，组织具有公信力和透明的选举，同时考虑到联合国选举支助应成为促进和平与稳定的更广泛方法的一部分。联合国援助应以全系统选举问题协调中心作出的评估为依据。

94. 国际社会应继续支持非洲国家、非洲联盟和区域经济共同体持续努力促进民主、宪政秩序和法治，包括采用非洲同行审议机制的办法。

95. 联合国应继续支持非洲各国政府扩大妇女和青年参与政治和经济决策过程的努力，因为这两个群体在确保和平以及包容各方和可持续的经济发展方面发挥重要作用。

96. 小武器和轻武器的扩散、包括跨界扩散是加剧非洲冲突的一个重要因素。非洲各国应继续执行《从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》和其他现有的次区域文书。国际社会应加强在非洲的能力建设方案，包括技术培训援助，以改善非洲国家确保其武器储存的安全和保障能力。
