

将冲突与发展联系起来：千年发展目标进程的一个挑战

各国和平和稳定的环境是实现可持续粮食安全的根本条件。

世界粮食首脑会议行动计划，1996年

1. 引言

1. 能否成功实现千年发展目标将取决于各国政府是否将这些目标纳入其发展战略、计划和方案，取决于是否在国内或从外部援助筹集必要的资源，但也取决于总的和平和稳定。

2. 军事冲突既影响个人生计，也影响整个经济。它导致粮食不安全并影响社会服务的提供。它增加贫困和饥饿；使儿童无法上学；使妇女的责任和工作量加重；使儿童和孕妇的死亡率增加；造成艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其它疾病蔓延并影响防治措施；影响环境并妨碍获得安全水和卫生，并迫使人口流离失所，进入拥挤不堪和不卫生的避难所；影响管理，造成自然资源流失并增加国家债务，因而使实现八项千年发展目标中任何一项目标的努力毁于一旦。

3. 因此预防和解决暴力冲突是实现千年发展目标以及尤其鉴于粮农组织的职责，实现千年发展目标 1 **根除极端贫困和饥饿**和千年发展目标 7 **确保环境可持续性的**先决条件。该问题已在 1996 年世界粮食首脑会议上提出，并纳入其罗马宣言七项承诺中的两项承诺。2001 年在联合国大会第五十五届会议上，秘书长敦促专门机构的领导机构“**考虑如何将防止冲突的问题纳入其职责规定的各种活动**”¹。

4. 武装冲突是发展的一个重大问题，但也反映出发展的一个挫折。本文件将介绍冲突与发展之间的联系，特别关注粮食安全，并概述迄今粮农组织在减缓和预防冲突方面的工作，以便为今后的行动提供指导并与有关的机构建立可能的伙伴关系。

II. 武装冲突的后果

5. 武装冲突可能大大减缓国家的发展进程，在低收入国家尤其如此。它在地方和国家产生综合影响，影响农业生产以及社会、经济和物质基础设施。它导致局势不安全并造成大规模的人口流动。粮食成为一种稀有资源，往往被冲突各方用作一种战略武器，导致贫民饥馑。

¹ 防止武装冲突。秘书长关于该组织工作的报告，议题 10，Report A/55/985/ - S/2001/574。

6. 在出现冲突数月或数年以后通常爆发全面冲突，局势日益不稳和政治、经济及社会条件恶化严重影响人民的粮食和营养状况。粮食库存被抢或被烧毁，牲畜遭到屠杀，设备遭到毁坏，因安全情况不良或存在屠杀人员的地雷而无法获得土地和其它自然资源。市场联系和贸易机遇中断，限制创收和包括食品在内的基本商品的供应。就业机会和汇款流量大量减少。物价上涨和财产出售，迫使人们更加贫困。一些国家在长期武装冲突以后进行的研究²表明平均收入大约减少 15%，生活在绝对贫困中的人口大约增加 30%。

7. 广泛的暴力，尤其是多年的暴力可能导致许多人口大规模流离失所者。估价 2004 年内部流离失所总人口为 2500 万（其中苏丹有 600 万，哥伦比亚有 340 万，刚果民主共和国 230 万，乌干达 200 万，伊拉克 100 万）³。人们离开了他们传统的生活所在地，失去了获取生计手段、尤其是自然资源的机会，与他们的社会网络脱节，不熟悉他们生活的新环境，且不一定受到接待人口的欢迎。妇女和儿童作为种族和政治上的少数，几乎无一例外地最受影响。

8. 社会服务、尤其是学校和卫生设施遭到破坏，或人们停止使用这些设施。生活在不良住房和环境条件下的人口食物不足和生病。传染病流行。结果是弱势个人（尤其是儿童）的死亡率增加，最终影响的家庭的恢复力。

9. 家庭分离和人口遭到屠杀。冲突、暴力和不安全还造成广泛的身体残疾和精神创伤，严重削弱受影响人口支持其家庭的能力和家庭恢复的能力。后果是生产和再生产活动受到影响，导致食物和收入缺乏，儿童缺乏照料，生活条件低劣，得不到基本保健和教育。膳食摄入不足和/或不安全再加上疾病，导致营养不良增加。团结互助和传统的亲属关系网络受到冲突的直接影响，或不再能够解决重大问题。

10. 长期暴力冲突导致自然资源管理的变化。这些变化可能造成积极或消极的后果。应对战略可能导致资源不能持续开发利用，导致森林和草地退化。但复杂紧急情况在某种程度上也可以导致采纳和出现新的社会和生产系统。例如，最近非洲木薯生产的发展可能源自某些地区在高度不安全的条件下保持粮食安全的需要。人口从粮食不安全地区的外流实际上可能加快向更加可持续的发展过渡。

11. 武装冲突的影响不仅限于冲突地区。它转移国家发展计划的资源并弱化政府的能力，间接影响向整个人口提供服务。由于难民涌入及其后果，它通常影响邻国，军事支出增加，对地区经济造成影响。因人口流离失所、强奸或卖淫，它促使艾滋病毒/艾滋病蔓延。最后，武装冲突造成公认的政府失去对领土的控制，这些土地往

² 打破冲突的陷阱：内战与发展政策—Paul Collier 等—世界银行政策研究报告 26121(2003 年)。

³ 内部流离失所—2004 年全球趋势和发展概况—全球内部流离失所项目 <http://www.idpproject.org>。

往用于生产和运输毒品（全球硬毒品产量的 95%出现在内战的国家，主要供应道路经过冲突地区（或作为战士的基地⁴）。

12. 影响也不限于冲突本身的持续时间。武装冲突的经济和社会代价，如高昂的军事开支、资金外流、死亡率和致病率增加，或家庭、社区及国家一级的无力持续多年。经济政策、人口机构或政治自由通常受到影响。

III. 了解冲突的原因

13. 暴力冲突往往在全球最不发达地区（如山区）发生，这些地区地理上偏远，经济上落后，政治上无权，文化上孤独，社会上被排除在国家和区域发展进程之外。暴力冲突日益集中在相对少量的发展中国家。逾 10 亿人口生活在低收入国家，他们不能维持实现增长和摆脱依赖初级产品而实现多元化所需要的政治、管理和机构。这些国家由于经济恶化，武装冲突的危险上升。

14. 由于它们相对难以进入，冲突地区往往是少数民族和土著人民的家园。他们被发展的主流边缘化，是地球上最贫困的人口。种族差别本身并不引起冲突或暴力。⁵ 争端往往与种族和宗教分离同时发生，但它们更有可能在收入低和收入下降以及管理不善的国家转变成暴力。

15. 贫困人口往往面临对稀有自然资源的日益竞争、社会不公以及政治边缘化。人们越是贫困，他们就越是失望，损失的就越少。参与武装冲突甚至可能成为他们及其家庭生计安全的一种手段。

16. 许多冲突与对土地和其它自然资源的竞争有关，自然资源退化或枯竭，分配不公以及人口压力可引发对稀有资源，尤其是可耕地和水的竞争。因土地和其它资源获取不公和无保障产生的紧张局势往往使国内冲突火上浇油。

17. 贫困人口获取对其生存至关重要的自然资源的机会可能因保护政策或租让给外部私营公司而进一步受到限制。经济发展规划不良实际上可导致暴力冲突，因为重要的资源—森林、矿物和水—由“外来者”开发利用，当地人民很少受益或得到补偿。当水坝或地雷毁坏了他们的家园和生活方式或毒化了他们的田地而又不采取适当的补偿措施时，他们脆弱的生计甚至可能进一步恶化。部门或狭隘的针对性援助项目、计划或政策往往也会影响人群之间的复杂相互关系。贫困加重、人口迁移、尖锐的社会割裂及弱化的机构、枯竭的环境以及所导致的粮食不安全等成为武装冲突的温床。

⁴ 同上。

⁵ 事实上，由许多种族和宗教群体组成的高度多样化的社会通常比更加均一的社会更加安全。

18. 由于他们封闭和缺乏生活机遇，这些偏远地区可能特别适宜非法作物生产。对当地农民而言，这些作物是一种生存手段。当政府和国际组织试图取消他们的耕种而又不提供其它生活机遇时，就不可避免地出现冲突。

19. 因移民流动和流离失所人口流入新的安置地区也可能导致获取土地方面的紧张加剧。为寻找更好的生计而从粮食无保障和/或冲突地区迁出也可以在移入地区造成对土地和其它资源的冲突。

20. 获取水是国家之间和国家内部冲突的一个主要根源，在今后的岁月将日益成为一个问题，在干燥和半干燥地区尤其如此。上游和下游对水的竞争可能一并一定会一使冲突升级。世界上大多数主要河流都流经两个或两个以上国家的领土。1995年，对水的争端引发了14次国际冲突。

21. 因此，边界地区特别存在冲突的风险，因为一个国家的骚乱和不稳定可能扩展到另一个国家，也因为它们是跨边界冲突的一个符合逻辑的战场。在这类情况下，当地人口十分无助，或最终卷入冲突。

22. 因此这种现象是复杂的。除非对所有这些因素和影响进行适当的了解并在逻辑上与当地特有的生计分析联系起来，否则发展政策、计划和项目将无法防止暴力冲突，甚至可能在无意之间加重潜在的问题。

IV. 粮农组织在解决和减缓冲突方面的作用

A 预防冲突和促进和平

人们几乎普遍认为最好是预防而不是治理，预防战略必须处理冲突的根源，而不仅仅是其暴力的症状。

资料来源：我们人民—联合国在第二十一世纪的作用（泛指为千年报告）

23. 粮农组织的一些活动与预防冲突有隐含或明确的联系。明确土地占有安排和导致加强社区在自然资源管理方面的作用的措施、关于分享国际水资源和捕鱼权的协定均有助于减少国家之间和国家内部的紧张局势。

24. 可持续农业和乡村发展取决于促进和平及稳定的环境，并在这方面发挥重要作用，为可持续生计更公平地获取物质、自然、财政和体制资源创造机会。通过非农业收入使生计多样化对减少差别和紧张局势特别重要。由粮农组织促进但由民间社会引导的可持续农业和乡村发展举措为减贫和环境保护促进可持续农业，因此应在预防武装冲突方面发挥关键作用。

25. 粮农组织还主持山区伙伴关系的秘书处，并是该秘书处的一名成员，山区伙伴关系是联合国各组织、政府间组织和主要团体的一个国际联盟。证据表明，山地社

区是世界上最贫困和饥饿现象最普遍的地区。认识到山区是冲突的高发区⁶及其对山区人民和山区环境的不利影响，粮农组织选择“*和平：可持续山区发展的关键*”作为2004年联合国国际山区日的主题，并协调了全世界庆祝国际山区日的活动。

26. 可持续和长期预防武装冲突还与加强尊重人权密切相关。人们反复指出了太多对其生活没有机遇或希望的人所表现出的饥饿和贫困如何能够造成社会动乱和冲突。因此推行食物权作为预防冲突的一种手段可能是合理的。粮农组织成员最近批准了支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则⁷。这种基于人权的文书将协助他们制定适当战略、政策、计划和活动。

27. 为处理冲突问题，粮农组织在各层面开展工作：在区域层面它协助区域经济组织制定粮食安全战略，其中酌情包括预防冲突和解决冲突的具体建议；在国家层面，它协助各国政府制定和实施关于土地获取和使用的创新政策和立法框架；在地方层面，粮农组织开发了全面的培训软件包，旨在支持各种不同的自然资源用户团体管理冲突，在保护自然资源的利用和控制方面会不可避免地出现冲突。这些不同的举措和手段旨在最终预防暴力冲突。

28. 粮农组织认为，与其它机构密切合作将这些不同的手段和方法更好地结合和搭配会使粮农组织增加其对和平和预防暴力冲突的贡献。这种战略将包括以下组成部分：

- **将发展努力的重点放在低收入国家。**这符合粮农组织将重点放在低收入缺粮国的政策。将特别注意以食物权方法为基础在具有风险（尤其是资源贫乏和粮食无保障）的地区以及边境地区。（在一个区域内）促进制定防备战略。这类战略将基于对重要生计系统的了解（制约因素、机遇、应对战略）及其相互影响以及当地重要利益相关方（包括社会、经济和政治团体）的利益和关切。将把重点放在地方机构的能力建设方面，以便对资源贫乏的家庭进行保护和提供支持服务，并促进冲突的解决。保护和促进粮食安全、营养和生计的地方战略（确保适当、公平和可持续利用自然资源，加强脆弱家庭的恢复能力以及加强当地机构的能力）可提供必要的整合框架。粮农组织认为这些战略将是千年发展目标进程运作的核心。
- **促进国家和国际机构协调一致的行动及支持。**对预防和解决冲突的宣传将作为主流活动纳入对实现千年发展目标的宣传—以及尤其是加强粮食安全和减

⁶ 发展中国家和转型国家多达 2.45 亿的山区农村人口可能面临饥饿风险或实际上正在遭受饥饿。粮农组织，“*以地理信息系统为基础对山区环境和人口的分析*”。

⁷ http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51596_en_VGS_eng_web.pdf

少饥饿一并将针对政府、国际组织（以及尤其是联合国机构）、双边合伙及非政府组织。粮农组织关于在紧急和恢复情况下保护和促进营养的培训班将有助于将实现千年发展目标所需要的生计支持的各个方面结合起来。

- **将生计考虑** - 特别注意预防暴力冲突— **作为主流活动纳入发展政策和计划的制定及实施**。尤其注意尽量减少对援助资源和利益的竞争，促进竞争社区或群体之间的合作，监测政策、计划和项目对各种利益相关方的影响及其相互影响。

B. 减缓冲突的影响和重建和平

29. 在自然灾害和冲突以后，粮农组织不仅帮助农村人民继续生活，而且帮助他们重建其生活，目的是保护和加强受影响家庭的生计，并支持向和平过渡。除非了解冲突的原因、生计群体之间的关系和划分以及重要利益相关方的议程和优势，否则对冲突受害者的援助，尤其是在粮食和农业救济行动方面的援助将过多地集中于短期拯救生命的目的，将不能对受到不同影响的人群之间加以区分，也不能提供适当的支持。援助（冲突前和冲突后的援助）甚至可能因差距加大、影响冲突各方的行为和资源而无意间加剧冲突。

30. 即使这种援助能够有效实现其规定的目标（如人道主义援助通过提供紧急粮食或药品拯救生命时或发展援助有助于人民加强维持独立经济生产的能力时），往往不经意就导致紧张情况，造成冲突和加剧及助长冲突的危险。在大多数情况下，有利和不利影响同时存在，因此重要的是要审查和设计干预行动，以便避免不利影响，并使对冲突的积极影响最大化。以综合的方式看待所有对风险有重大影响的干预行动也是有益的：不同的干预行动在不同的阶段最为有效，因此最好可将其列出顺序。这要求吸收通常不在一起工作的行动者（包括维和部队）参加，并让他们之间进行合作。

31. 脆弱生计评估（涉及地方机构、资源人员和社区成员）对了解人民的制约因素和应对战略特别重要。将重视加强处境危险的农户和生计群体的恢复力，并着重于可能跨越横沟将人民团结起来的干预措施。人道主义与发展行动者之间和政府与非政府组织/民间社会组织之间的机构间合作是实现良治的重要一步。

32. 提供安全获取临时和永久用作住所和农业目的的土地及自然资源的机会是限制更多或今后冲突风险的关键。返回家园的人口往往发现其它人口对自然资源有竞争的要求，这些争端必须公平和透明地予以解决。不能返回家园的人口必须在其它地方重新安置，不应威胁他们安置社区的权利。因此处理这些获取土地的问题往往是对预防暴力冲突升级或确保流离失所群体可持续地融入重新安置地区的一项合理投资。

33. 在冲突以后采取基于人权的方针将有利于保护和加强生计，并最终促进一种和平文化和防止进一步出现冲突。食物权自愿准则对冲突情况给予了特别关注：国家不得妨碍个人和群体进行生产和获取食物的（合法）活动，必须防止武装团体或其它实体抢劫食物和剥夺平民获取食物的机会；不得限制他们获取人道主义物资的机会，必须方便人道主义物资的通过，并确保它们的安全；必须对不能养活自己的个人和群体提供支持，如果他们本身不能履行这些职责，则应申请国际社会的援助。

34. 粮农组织建议在冲突易发地区系统建立综合信息和监测系统—建设、联接和扩大现有系统，通报决定，并监测实现千年发展目标的进展情况。冲突分析和冲突指标应作为主流活动纳入这些系统。监督和评价系统的目的是了解干预行动对生计和受益群体的影响（食品消费、妇女的时间、入学、健康）以及冲突的变化情况。

35. 必须及时、协调一致和持续作出恢复和重建的努力，以便防止重新暴发冲突。冲突后和平的头十年被证明是冲突可持续减少的关键。虽然人道主义干预行动在最初的阶段显然是一项重点—协助成员国协调紧急救济干预行动和人道主义行动者的能力建设也是一项重点，与审查政府政策和机构能力建设相联系的重要投资计划在后 5 年可能会取得成功。然而，目前的作法是当一个国家在国际媒体显著报道以后，导致立即在灾后的时期提供大量援助，而两年后则逐步缩减。在该十年期间冲突后的援助应比目前的援助更多，并逐渐减少。这将需要改变捐助方的作法，包括在适当时延长冲突后援助政治承诺与其提供援助之间的时间。这种作法应使各国政府在冲突后十年结束时能够维持必要的增长，使国家更加安全。

V. 结 论

36. 和平与繁荣有复杂的联系，互相依存。和平鼓励投资并使社会和经济得到发展。冲突摧毁生活、机遇和环境，可能是可持续发展的最大的一个障碍，因为它可以在数小时和数日内摧毁数年和数十年发展的成果。和平是一种公益，也是实现千年发展目标的必要条件，因此必须视为所有国家的核心目标。联合国各机构一起可以并能够在促进世界和平和稳定方面发挥积极作用。当社会 and 经济发展取得成功且公平和正义得到发扬时，国家变得更加安全。千年发展目标进程对各国为此目的共同努力提供机会。只有发展的努力与危机形势后的恢复和重建干预行动集中于低收入国家和边缘化人群时，只有及时配置必要的资源时，才能预防暴力冲突，减少其发生率、严重程度和持续时间。因此减少暴力冲突的发生率和实现“将贫困和饥饿减半”的千年发展目标 1 总体上将需要相同的方法。因此建议考虑冲突指标用于监测实现千年发展目标的进展。

37. 粮农组织已经在全世界以各种方式应对挑战。它帮助成员国在对和平和稳定极为重要的许多地理的技术领域满足弱势人口的需要。但是预防和解决暴力冲突需要

粮农组织在总部、区域和国家各级制定专门的机构战略。需要协调一致的努力，将预防冲突作为冲突易发地区发展政策和规划的一个组成部分。由于冲突具有多种相互联系的原因，因此解决冲突也需要相互联系和综合的政策及方针。因此粮农组织必须将冲突的预防和管理作为主流活动纳入其战略框架，以便实现合力，使迄今的举措具有更明确的重点。由于在紧急情况各个阶段—预防、准备、救济、恢复和重建的方法相同，将其纳入粮农组织的实地计划将有助于进一步弥补这些阶段之间往往人为的缺陷。

38. 但鉴于冲突的全面性，预防不能仅限于地方和国家的行动。应系统地审查国家和全球政策，以便避免社会差异加剧，社会差异加剧将损害弱势家庭的生计，并增加冲突的风险。还需要采取国家和国际行动，避免或缓和价格冲击，以便防止已经参与全球增长的那些国家发生内部冲突。

39. 不能孤立地应对冲突提出的挑战。应付这些挑战需要与政府、学术机构、发展机构、双边伙伴、非政府组织和民间社会、私营部门以及社区本身一起努力。这需要在许多领域—政治、社会和环境方面采取协调一致的行动。需要在所有层面单个和集体采取协调一致的行动，更好地了解冲突的动态，找到预防和减缓冲突的途径。促进和平及稳定将是减少世界上贫困、饥饿和粮食无保障人口以及为所有人保护环境的重要一步。