



联合国萨赫勒区域综合战略的执行进展

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告系根据安全理事会 2012 年 7 月 5 日第 2056(2012)号决议提交，其中安理会请我同区域组织协商，制订和执行一个涉及安全、治理、发展、人权和人道主义问题的联合国萨赫勒区域综合战略。本报告也是根据安全理事会主席 2013 年 7 月 16 日的声明(S/PRST/2013/10)提交的，其中要求我至迟于 2014 年 6 月 30 日提交一份报告，说明联合国萨赫勒区域综合战略的执行进展情况。在同一声明中，安理会要求联合国建立一个有效的、详细的综合战略执行协调机制。

2. 本报告总结了该地区 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 5 月 30 日的主要动态，并提供了综合战略的三大支柱，即治理、安全和复原力的最新执行情况。报告还简要介绍了其他区域举措的最新情况，总结了联合国加强它们之间的协调的活动。

二. 萨赫勒区域的事态发展

3. 为执行萨赫勒区域综合战略，联合国继续对大萨赫勒-撒哈拉地区采用灵活的界定，其范围包括西非、中非和北非国家，并重点关注区域事态发展和活动。在本报告所述期间，据报告在马里出现了一些最初令人鼓舞的事态发展，局面的稳定使一些难民得以从邻国回返，回返的国内流离失所者人数更多。但不幸的是，最近马里北部安全局势的恶化有可能扭转这一趋势。此外，该地区继续面临治理、安全、人道主义和发展挑战，包括跨界犯罪和更加严重的恐怖主义威胁，它们导致出现新的难民和境内流离失所者人流。正在努力加强该地区各国之间的合作，包括采取新的措施来统一打击跨界犯罪活动的法律和监管框架。如下文所述，该地区各国正在率先推动执行联合国萨赫勒区域综合战略，作为应对现有挑战的一个工具。



治理

4. 随着萨赫勒区域更多国家准备在今后两年内举行选举，需要做更多工作，以确保包容性的政治进程和更广泛的参与，特别是边缘化群体、妇女和青年的参与。正在努力在区域一级执行现有区域法律文书，包括西非国家经济共同体(西非经共体)的《民主和善治议定书》，以确保促进可信、透明和无暴力的选举。但是，并非所有国家都表现出同样程度的政治意愿。该区域一些领导人强调需要促进批准和执行现有规范框架，目的是支持该地区各国履行其促进可信和透明的选举以及善政的承诺。

5. 贫穷、社会排斥和缺乏资源限制了大多数人，特别是妇女和青年，使他们无法参加选举或竞选活动。该地区议会中和担任高级政治职务的妇女和青年仍然人数很少。此外，由于公民登记和人口统计数据收集制度薄弱，在萨赫勒国家，平均只有 55%的儿童在出生时有登记。许多在出生时未登记的儿童在长大后无法进行投票，因为他们没有有效的合法身份。在一些国家，少数族裔和宗教少数群体儿童以及那些生活在边远地区或贫困家庭的儿童仍然特别受到缺少有效身份证件的影响。

6. 尽管作出了一些努力，该地区多个国家司法机构的有效运作仍面临资源有限、基础设施差以及不能独立于政治进程的影响。与司法机构的有效运作有关的其他问题包括缺乏法律、物质和人力资源。许多萨赫勒国家改善诉诸司法的机会的努力受到高度贫穷和识字率极低的限制。据估计，大萨赫勒/撒哈拉地区 70%的人口只能诉诸传统法院，而妇女、儿童和移民并不总能较容易地获得这些法院的受理。使司法体制上的困难雪上加霜的是缺乏公民可以利用的有效的区域机制。

7. 在本报告所述期间，若干萨赫勒国家继续促进透明的监管框架，以吸引投资者，力争到 2030 年成为新兴经济体。然而，私人投资继续受到旷日持久且费用高昂的商业仲裁进程的阻碍。此外，地方仲裁机制往往需处理的案件过多或缺乏裁定涉及多个当事方的交易的技术能力。设在科特迪瓦阿比让的非洲商业法统一组织仲裁庭和设在尼日利亚拉各斯的国际商业仲裁区域中心等区域机制可提供宝贵的规模效益，同时加强法律保障和国内机制。

8. 萨赫勒区域许多国家一个经常性共有问题是边境地区的不安全局势对地方治理、国家权威以及领土控制的影响。主要位于幅员辽阔、人口稀少地区的边界的可渗透性使许多国家面临大量跨界挑战，包括非正常移徙、非法贩运毒品、武器和人口以及恐怖主义网络的扩张。尽管作出了持续努力，脆弱的国家机构、统计资料/数据库缺乏和薄弱的边境管理系统对国家改革造成了严重障碍，对公共安全和国家安全、区域一体化、以及经济增长和发展造成了不利影响。

安保

9. 该地区的安全局势依然不稳定。利比亚政治和安全局势的恶化、马里的政治僵局和持续存在的安全挑战、整个地区越来越多的恐怖袭击(特别是尼日利亚“博科哈拉姆”组织实施的恐怖袭击和绑架勒索),继续对平民和地方经济产生不利影响。

10. 在利比亚,日益严重的政治和安全危机有可能破坏该国的民主过渡。一些过渡进程已向前推进,特别是2014年4月举行了宪法起草大会的选举,在过渡司法方面也取得了一些立法成就,但进展有限。近期伊斯兰和非伊斯兰军队之间的紧张局势于5月中旬达到一个重要关头,在班加西和的黎波里爆发了严重冲突。仍然有必要就民主过渡的未来在主要政治、部落和武装行为体之间达成广泛共识,以争取取得有意义的进展。

11. 在马里,2013年的重大战斗行动削弱了恐怖主义团体的能力,行动结束之后,起初情况有所好转,但之后该国北部安全局势又逐渐恶化,对马里部队、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)和“薮猫”行动的简易爆炸装置和间接火力攻击事件显著增加。此外,在马里总理穆萨·马拉访问期间,2014年5月16日至17日在基达尔爆发了冲突,5月21日,马里安全部队与武装团体之间再次爆发战斗。5月24日,在非洲联盟主席、毛里塔尼亚总统穆罕默德·乌尔德·阿卜杜勒·阿齐兹和我的特别代表兼马里稳定团团长的决定性干预下,双方达成了协议,包括停火协议。

12. 一个尤其令人担忧的事态发展是“博科哈拉姆”组织在尼日利亚境内外的活动有所增加。越来越多的证据表明,“博科哈拉姆”组织的武器装备得到加强,有能力破坏乍得湖周边地区的稳定,据报该团体利用尼日利亚与喀麦隆、乍得和尼日尔之间防守松懈的边界走私武器,对公共机构和平民发动袭击。利比亚、马里和尼日利亚境内的危机对大萨赫勒区域的稳定造成了破坏性影响。

13. 有组织犯罪集团利用该区域各国漫长而松懈的边界,使有效的巡逻变得极为困难。他们还利用治理结构薄弱和政治不稳定来建立非法的恐怖主义网络,破坏正常的跨界关系。研究表明,2013年,在萨赫勒和马格里布发生的恐怖袭击事件比2012年增加了令人震惊的60%,全地区共计230起,是该地区过去十二年来总次数最多的一年。

14. 随着萨赫勒区域犯罪活动的扩散,恐怖主义和极端主义团体招募和煽动青年男女的能力仍然是一个日益令人关切的问题。年龄在25岁以下的青年构成了西非和马格里布最大的人口群体,他们受萨赫勒区域失业增加的影响尤其严重。失业青年特别容易受到宗教激进化的影响,而极端主义团体正越来越多地投资于暴力思想灌输,它们在当地和国际上进行招募,并开展跨界行动。极端主义和激进

的意识形态继续在萨赫勒区域蔓延，驱使许多年轻男女转向暴力。因此，现有社会结构和地方社区被打乱，国家机构也受到挑战。

复原力

15. 萨赫勒区域的人道主义局势依然极度脆弱。粮食安全无保障、营养不良、疾病爆发、不安全和自然灾害继续影响着数百万人。2014年，尽管2012年和2013年农业和畜牧季年景不错，仍有至少2 000万人面临粮食安全无保障的危险(其中410万人已经到达紧急状态)，近500万儿童面临营养不良。150多万人成为境内流离失所者或难民。尽管粮食价格比2013年有所下降，但仍高于五年平均数，这促发了马里北部、尼日尔、尼日利亚东北部和塞内加尔不断加剧的粮食安全无保障的紧急状态和接近紧急状态。

16. 由于生态系统退化、城市化杂乱无章、贫穷、性别不平等和治理薄弱等一系列因素，萨赫勒区域与气候有关的灾害频发，该地区的人口和经济深受打击。贫困家庭由于高度依赖自然资源维持生计，受自然灾害的影响格外严重。越来越多的证据表明，在萨赫勒区域的环境和经济冲击的频度和强度不断加大的同时，该地区最贫穷者的应对能力却在下降。越来越多的家庭还未从冲击中完全恢复，就必须开始应对下一次冲击。在这种情况下，家庭可能采取减轻短期问题的措施，但这些措施往往会给他们带来不可逆转的长期不利后果。

17. 妇女是农村地区的发展和国家经济的顶梁柱。她们在农业劳动力中占很大比例，在粮食生产、特别是自给农作中发挥着关键作用。在地方和国家两级，她们支持着使社区能够吸收自然灾害冲击和经济冲击并从冲击中恢复的应对机制。但是，农村妇女和女孩能够获得的生产性资源，如土地、农业投入、资金和信贷、推广服务和技术等有限，而这反过来又限制了农业部门的效率。

18. 畜牧养殖在西非和萨赫勒区域经济中发挥着主要作用，广泛促进了该地区的粮食和营养保障、生计和经济发展。畜牧系统在很大程度上促成了畜牧业部门在布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔等国国内生产总值(国内总产值)中所占份额(10%至25%)。此外，畜牧生产和相关价值链是很大一部分民众的就业来源。

19. 资源耗竭和环境退化对萨赫勒区域的人的安全构成重大威胁。这一问题对生态系统造成不利影响，从而有可能破坏生计，进而破坏和平与发展。萨赫勒区域包括若干跨界河流流域，包括冈比亚、尼日尔、塞内加尔和沃尔特以及乍得湖流域，所有这些流域都有合作框架。这些河流流域框架处于不同的发展阶段，但是其重要性正日益增加，原因是由于人口增长、快速城市化、经济压力和气候变化，各国在以可持续与和平的方式管理其水资源方面均面临挑战。

三. 联合国萨赫勒区域综合战略最新执行情况

A. 联合国萨赫勒区域高级别活动

20. 为确保联合国萨赫勒区域综合战略的执行获得广泛共识，我于 2013 年 9 月 26 日在纽约大会第六十八届会议期间召开了一次萨赫勒局势高级别会议。联合国会员国及区域组织和国际组织的代表欢迎萨赫勒区域综合战略，并表示支持执行该战略，同时要求我确保其与该区域其他举措保持协调。与会者重申需要解决萨赫勒不稳定的结构性根源，包括通过增强抵御反复出现的冲击的能力，并再次承诺为应对该区域面临的挑战密切合作。

21. 2013 年 11 月 5 日至 7 日，我率团对布基纳法索、乍得、马里和尼日尔进行了一次高级别访问，团员有非洲联盟委员会主席德拉米尼-祖马、世界银行总裁金墉、非洲开发银行行长唐纳德·卡贝鲁卡及欧洲联盟发展事务专员安德里斯·皮耶巴尔格斯先生。联合访问凸显了一点，即参与机构承诺共同努力，帮助萨赫勒国家和次区域组织解决在该区域反复发生的危机背后的结构性问题。这次访问使各方注意到被忽视但极为重要的问题，如安全与发展之间的联系、人口统计的重要性、增强妇女权能的重要性以及必须解决困扰萨赫勒的粮食危机、起诉人口贩子、改善移徙者原籍社区状况并为移徙者创造可靠的就业机会。这次访问还为各国和各组织在萨赫勒建立协调平台提供了政治动力。

22. 在访问期间，世界银行集团除支持这几个国家的国家方案外，还承诺在两年里提供 15 亿美元的新区域投资。欧洲联盟宣布在七年时间内为萨赫勒区域六个国家累计提供 50 亿欧元(67.5 亿美元)。

B. 我的萨赫勒问题特使和我的西非问题特别代表的活动

23. 我的萨赫勒问题特使罗马诺·普罗迪 2013 年 12 月 12 日向安全理事会通报了联合国萨赫勒区域综合战略执行进展情况。他强调执行综合战略的先决条件是增强萨赫勒国家及其区域组织的权能，以拥有旨在应对共同挑战的解决办法和举措。我的特使在其任期于 2014 年 1 月 31 日结束前，始终动员国际社会密切关注该区域所面临的相互关联的安全与发展挑战，并特别强调联合国与非洲开发银行其时为把萨赫勒区域行动基金建成创新筹资机制而进行的协商。

24. 我的特使拜访了该区域内外许多国家元首，以提高对萨赫勒区域所面临的挑战的认识。为了增强当地民众的权能，他对该区域进行了访问，他在那里不仅与国家元首和政府高级官员，还与民间社会组织进行了互动。为确保特使和联合国系统在该区域的工作的协同效应，他与我的西非问题特别代表赛义德·吉尼特密切配合，包括对该区域进行联合访问。我的特使和我的特别代表于 2013 年 10 月 5 日在努瓦克肖特会见了毛里塔尼亚总统，并于 2013 年 10 月 7 日会见了尼日尔总统穆罕默杜·优素福和科特迪瓦总统阿拉萨内·瓦塔拉。我的特使向政府代表

通报了联合国综合战略的执行进展，并敦促在政治层面设立一个适当的协调机制。这些访问向该区域各国政府表明，联合国致力于为该区域的利益以协调一致的方式迅速采取行动。

25. 在征聘新的萨赫勒问题特使的过程中，我的西非问题特别代表在监督执行联合国萨赫勒区域综合战略方面发挥了有效的领导作用。他多次前往该区域各国，与国家元首和外交部长会晤(有时经济和规划部长也在场)，向他们通报联合国目前正在作出的努力，并向他们介绍综合战略的最新执行进展。如下文所述，他还领导了协调该区域联合国系统在综合战略框架下各项活动的努力。

26. 秘书长萨赫勒问题特使办公室自 2014 年 1 月 1 日起从罗马搬迁到达喀尔。2014 年 5 月 12 日，我任命璐特·加布雷·塞拉西为我在达喀尔的新萨赫勒问题特使，负责监督萨赫勒区域综合战略的执行。她的办公室与联合国西非办事处(西非办)并列设置。

C. 该区域联合国系统的活动

为有效执行综合战略设立一个联合国协调机制

27. 针对安全理事会主席 2013 年 7 月 16 日的声明，其中请西非办为执行萨赫勒区域综合战略在联合国内建立一个有效的、详细的协调机制，正如我 2013 年 12 月 11 日关于西非办活动的报告(S/2013/732)已经指出的，我的西非问题特别代表建立了一个指导委员会和三个关于治理、安保和复原力的联合国区域机构间工作组。我的萨赫勒问题特使将在获得任命后担任指导委员会主席。委员会为综合战略的执行提供总体战略指导，并监督这方面协调一致的机构间工作。委员会由各区域主任小组、萨赫勒区域各国驻地协调员及三个区域工作组的召集人组成。

28. 三个工作组分头负责协调治理、安全和复原力这三个区域重点方面的项目的执行。区域治理工作组由联合国开发计划署(开发署)召集，优先实施侧重于加强以下领域的活动：(a) 国家司法系统；(b) 选举进程；(c) 地方治理；以加强边界地区的安全与发展。

29. 区域安全工作组由西非办召集，侧重于加强国家和区域安全机制处理跨界威胁的能力。该工作组重点实施以下方面活动：(a) 与次区域和区域组织及机构结成伙伴关系，加强边界管理包括边境管制；(b) 协助制定全面和综合的打击恐怖主义、跨国有组织犯罪和非法贩运区域和国家战略，包括在国际人权标准框架内实施这些战略的机制；(c) 按照国际人权标准防止恐怖主义、暴力极端主义和激进化。

30. 萨赫勒区域人道主义协调员负责召集区域复原力工作组会议。综合战略的这一战略目标所设想的活动密切配合由欧洲联盟牵头的抗灾能力倡议全球联盟。区域复原力工作组确定了有助于增强萨赫勒区域民众的复原力的 11 个具体活动领

域：(a) 不断变化气候中的自然资源管理；(b) 设立区域战略粮食储备；(c) 加快增强农村妇女的经济权能；(d) 加强区域备灾；(e) 跨界水管理；(f) 流动人口和东道国人口建设能力和减少脆弱性；(g) 早期预警气象预报；(h) 促进人口红利；(i) 促进牲畜健康；(j) 支持畜牧业的措施；(k) 改进信息管理、风险和脆弱性分析及复原力衡量。

制定联合国萨赫勒区域综合战略 2014–2016 年执行计划

31. 在执行萨赫勒区域综合战略过程中，区域治理工作组和区域安全工作组 2014 年 3 月 1 日与非洲联盟、西非经共体和欧洲联盟联合举行了一次为期一天的技术会议，商定治理和安全领域的共同优先事项，并确定可能的联合方案。

32. 2014 年 3 月 4 日，三个区域工作组的召集人在阿布贾与西非经共体主席以及负责下列事项的专员举行了会议：(a) 《西非经共体萨赫勒战略》的执行；(b) 宏观经济政策；(c) 社会事务和性别及教育；(d) 科学和文化。召集人还会见了西非经共体萨赫勒问题工作队成员。两个机构讨论了各自的优先事项和方案干预措施，并探讨如何加强协调。经过协商，联合国提议的活动将与西非经共体、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、非洲联盟，包括非洲恐怖主义问题研究中心和其他重要伙伴合作实施。

33. 三个区域工作组的召集人还率领机构间访问团访问了五个萨赫勒国家中的四个，向这几个国家提供技术支助，并帮助敲定综合战略三大目标所确定的国家优先事项的相应项目提案。访问团于 2013 年 12 月 16 日至 20 日访问了乍得，2014 年 2 月 18 日至 22 日访问了布基纳法索，2014 年 2 月 24 日至 25 日访问了尼日尔，2014 年 3 月 23 日至 26 日访问了毛里塔尼亚。访问团看到各国在拟订项目提案方面进展不一。访问团还提供了一次机会，可以向国家当局和主要利益攸关方，包括联合国国家工作队、金融和技术伙伴以及民间社会组织宣传在区域和国际两级为执行联合国综合战略作出的努力以及迄今取得的进展。

34. 各国当局重申致力于应对萨赫勒区域的挑战，并表示支持并坚持实施萨赫勒问题各项战略，包括联合国综合战略。一些国家已经建立了有关机制，以帮助确保这些区域挑战得到适当应对。尼日尔在安全与发展战略秘书处内为综合战略的每项战略目标设立了一个由总理领导的小组委员会。乍得也为三个目标中各任命了一个协调人。在毛里塔尼亚，经济和发展部是综合战略的总体协调中心，该国为每项目标指定了具体协调中心。

执行联合国萨赫勒综合战略的主要成就和挑战

战略目标 1(治理)

35. 在本报告所述期间，该区域联合国系统及其合作伙伴开展了一些活动，以支持萨赫勒区域各国努力应对治理挑战。西非办、联合国促进性别平等和增强妇女

权能署(妇女署)和西非经共同体协助在马里建立妇女选举平台,并且正在与布基纳法索和毛里塔尼亚国家当局合作设立“妇女情况室”,以监测两国即将举行的选举。这一联合举措支持两国促进和平选举,减少政治暴力,并促使妇女更多地参与选举进程。此外,2014年2月,西非办、妇女署和西非经共同体建立了一个数据库,分享萨赫勒区域和西非地区“性别平等、妇女、和平与安全”的信息和知识。

36. 在日本政府的支持下,开发署正在布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔实施一项2 000万美元的方案,重点是善治和人的安全。在布基纳法索,开发署帮助国家监察员办公室的700名高级官员提高能力,以促进宗教和传统领袖之间的沟通。在乍得,开发署支持一个协商进程,以拟订国家减少灾害风险战略及其执行计划。在马里,开发署支助100个民间社会组织通过地方一级的对话和妇女参与和平进程来增强社会凝聚力。在毛里塔尼亚,开发署就如何预防冲突对政府外交官、国家人权机构官员和全国各地的传统调解人进行了培训。在尼日尔,开发署支持政府在全国各地的农村地区以青年为重点努力增加获取基本社会服务的渠道,加强创造就业和创收活动。

37. 为支持执行西非经共同体预防冲突框架,开发署辅助西非经共同体早期预警局的工作,具体做法是派遣一名国际专家在佛得角和冈比亚两个国家进行脆弱性风险评估,重点是拟订早期预警和局势分析提供指导。2013年在萨赫勒区域其他国家开展了类似工作。在2013年12月于阿比让举行的西非经共同体早期预警机制和反应措施协商会议期间,开发署分享了信息和专门知识,以帮助落实国家促进和平基础设施。开发署还派遣一名国际专家支持中非经共同体和平、安全和外交部审查非洲和平与安全构架在中部非洲区域的执行情况。专家已查明现有哪些差距需要弥补,以加强中非经共同体预防和管理冲突的能力,全面落实这一构架。

38. 联合国儿童基金会(儿基会)已采取具体步骤与世界卫生组织(世卫组织)结成伙伴关系,以加强民间社会、媒体和议员的能力,促进在萨赫勒区域更好地管理公共资源。在儿童权利方面,儿基会支持非洲加速改进民事登记和生命统计系统方案工作,在萨赫勒区域推行对所有儿童进行出生登记。2014年,儿基会开始制定一个制度化框架,以加强保健系统与民事登记系统之间的协作,从而确保这两个系统之间有效协作并促进整个萨赫勒区域的服务提供。

39. 为改善该区域的青年就业能力,联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)支持在西非经共同体次区域实施国家和区域资格认证框架,其目的是加强技术和职业教育及培训机构以及技能发展方案。

40. 在人权领域,联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)为该区域的国家人权机构提供支助,特别是在贝宁、布基纳法索、佛得角、冈比亚和塞内加尔。人权高专办及其合作伙伴还向西非国家经济共同体国家人权机构网络提供技术支持,促进能力建设活动。在支持萨赫勒区域司法系统方面,人权高专办一直在

加强西非经共体及其法院的能力，以提高人们对法院职能的认识。人权高专办继续支持更好地在萨赫勒区域促进和保护妇女权利，并支持该区域各国批准相关条约和公约。在安全理事会第 1325(2000)号决议的执行框架内，人权高专办支持布基纳法索、冈比亚和塞内加尔拟订国家行动计划。

41. 在本报告所述期间，该区域联合国系统宣传并投资于建设国家当局解决整个萨赫勒区域移徙和贩运人口有关问题的能力。在塞内加尔，联合国与内政部合作，协助拟订保护边境地区流离失所者权利的培训单元并编写资料手册。

战略目标 2：安全

42. 2013 年 7 月以来，联合国推出了一些区域项目，以促进萨赫勒区域的安全。联合国毒品和犯罪问题办公室调集了近 1 300 万美元，用于支助该区域的能力建设并增强刑事司法系统的便利性、效率和问责，目的是打击有组织犯罪，包括非法贩运、恐怖主义和腐败。同样，在打击萨赫勒和马格里布地区恐怖主义方面，安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会执行局与伙伴机构协作，于 2014 年 5 月 13 日至 15 日在努瓦克肖特举行了萨赫勒和马格里布地区 11 个国家负责边境管制的警察、海关官员和情报官员网络的第一次会议。会议促进了分享良好做法，取得了建立专业人员网络的成果，其目的是加强边境管制区域合作。此外，执行局还与非洲恐怖主义问题研究中心于 2014 年 3 月 3 日至 5 日在阿尔及尔共同举办了一个题为“通过国际数据库和加强合作、协调和信息交流加强萨赫勒和马格里布地区边境反恐能力”的讲习班。这次讲习班是关于这一问题的首次讲习班，它让参与者更加了解利用国际边界安全数据库的益处，促进了对数据库的更有效利用。执行局还制定了一项题为“加强对恐怖分子在马格里布和萨赫勒区域各国正式边界哨所之间地带跨边界流动的控制”的项目。该项目分三个阶段，将与相关区域组织和国际组织合作，于 2014 年下半年启动该项目。

43. 在反恐综合援助举措框架内，政治事务部反恐怖主义执行工作队一直在与国家当局和伙伴密切合作，推动布基纳法索和尼日利亚的项目。鉴于暴力极端主义抬头，考虑到必须消除有利于恐怖主义蔓延的条件，工作队于 2014 年 5 月在尼日利亚推出一个题为“消除恐怖主义在尼日利亚的吸引力，建设社区复原力”的项目。该项目旨在促进政府与民间社会组织之间关于打击暴力极端主义的联络和对话，以了解和解决激进化问题。将在提出请求的萨赫勒区域各国推广该项目，并针对有关国家的国情作出调整。

43. 反恐怖主义执行工作队和尼日利亚政府于 2013 年 10 月在阿布贾共同举办了关于执行全球反恐战略的区域讲习班，聚集了萨赫勒区域的反恐协调人员和执行人员。讲习班支持并讨论了联合国全球反恐战略的主要内容、萨赫勒综合战略以及西非经共体反恐战略。与会者强调，各国政府必须有强烈的政治意愿，使反恐

措施更切合实际、注重成果和可行。他们还强调，必须建立社区复原力并加强国际合作伙伴之间的合作，以促进取得实际成果。

45. 在建设和平基金的支助下，在马里和尼日尔启动了两个试点项目，以应对这两个国家境内威胁和平的因素。在尼日尔，基金提供 300 万美元，在与马里接壤的塔瓦地区开展社会经济并重的重返社会方案，以防止马里危机产生波及效应。该项目在实施过程中与尼日尔建设和平局进行了密切合作，目标是有可能被武装团体招募的青年及其社区。在马里，基金正在资助一个 300 万美元的项目，该项目由马里稳定团实施，目的是增进武装团体与政府之间的信任。展望未来，基金打算提供资金在马里和尼日尔之间边界地区的当地社区开展跨边界和武器控制试点项目。

战略目标 3：复原力

46. 萨赫勒区域 2013 年收到了 11 亿美元款项，占 17 亿美元资金需求的 63%，被视为当年供资最充足的人道主义请求之一。不过，只有粮食和营养部门资金较为充足，导致应对措施力度不一。认识到萨赫勒区域人道主义需求的长期性，制定了一项为期三年(2014-2016 年)的战略反应计划，以促进综合性多部门应对措施并增进人道主义与发展界之间的伙伴关系。该计划的目标是向估计 1 500 万人提供人道主义援助，包括向难民、境内流离失所者、回返者和收容社区提供粮食保障援助，为五岁以下儿童提供营养支助，并为约 1 200 万面临流行病风险的人口提供支助。2014 年，人道主义需求数额为 20.25 亿美元，与 2013 年 17 亿美元的供资请求相比，增加了 19%。

47. 在本报告所述期间，联合国采取的一些区域举措对于建立萨赫勒区域民众的复原力作出了重要贡献。联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界粮食计划署(粮食署)和儿基会正在通过开发各种工具和进行评估等方式，支持萨赫勒国家间抗旱常设委员会(萨赫勒抗旱委)加强西非和萨赫勒粮食保障和营养情况分析。联合国对六个新参与国家的有关主管部门进行了粮食无保障问题和营养脆弱性分析方面的培训，使已接受培训的国家总数增加到 12 个。儿基会还支持西非营养问题能力发展倡议，与世卫组织和西非经共体卫生部长大会合作解决缺乏合格营养专业人员的问题。开发署和人道主义事务协调厅支持西非经共体加强备灾机制。联合国人口基金(人口基金)支持瓦加杜古倡议加强该区域人口动态管理能力，同时加快创造条件实现萨赫勒区域的人口红利。

48. 此外，若干区域干预措施正在启动过程中。在西非经共体主持下以及在粮食署和粮农组织的支助下，建立区域粮食储备的工作取得了一些进展。这种机制将在地方、国家和区域各级发生危机期间提供快速粮食援助。世界气象组织启动了一个名为“利用气候服务加强抗灾能力”的方案，以便向萨赫勒区域的决策者提供适合其需求的气候信息和服务，目的是稳步减少极端天气和气候条件造成的人

员和经济损失并加强水资源管理。世界气象组织利用与萨赫勒抗旱委的成功伙伴关系，正在制定衡量抗灾能力的共同方法。此外，粮食署已经制定指标来衡量粮食消费和应对战略。

49. 此外，人口基金和世界银行启动了“利用人口红利治理萨赫勒未来”的方案，支持改进生殖健康商品的提供、可负担性和使用，并加强数据收集和分析。在每一个萨赫勒国家都开展了人口和经济分析，为制订循证政策提供信息。

50. 此外，目前正在与萨赫勒各国政府和各区域实体密切协商，计划采取一些新举措，特别注重促进采取区域办法来解决各国在风险和脆弱性分析、备灾、自然资源管理、牲畜健康、畜牧业、移徙和妇女经济赋权等领域共同面临的挑战。正在寻求与世界银行、欧洲联盟和双边捐助者结成伙伴关系，以便成功实施这些举措。

51. 我的萨赫勒问题特使制定了一项旨在支持实施联合国综合战略所有三个支柱的宣传战略，提供可信、准确、及时和公正的信息，说明联合国在这一进程中的作用并妥善管理各种对象的期望值。该办公室与联合国系统其他机构、区域组织和国际组织以及参与该战略所涉五国政府密切合作，以确保有效的信息协调。

四. 萨赫勒区域部长级协调平台

52. 在我关于西非办事处活动的上次报告(S/2013/732)中，我通知安全理事会，在我与世界银行行长对该区域进行高级别访问期间，在2013年11月5日在巴马科举行的一次部长级会议上设立了一个协调平台。平台力求持续关注该区域仍然面临的重要挑战，促进讨论萨赫勒区域倡议共同的优先事项，并跟踪国际社会协调支助所取得的进展。它为联合国及其合作伙伴基于优势互补，协调各自的努力提供了一个论坛。2014年5月16日，平台在马里两年轮流主席主持下在巴马科召开了第二次会议。

53. 协调平台会议由马里外交部长阿卜杜拉耶·迪奥普主持，出席会议的有萨赫勒区域的会员国和邻国，以及区域和国际组织和金融机构。我的萨赫勒问题特使和非洲联盟马里和萨赫勒问题高级代表(两位协调平台技术秘书处共同主席)参加了会议。与会者赞同马里提出的协调平台路线图，再次承诺加强协调，为区域合作倡议合理分配资源。与会者一致认为，协调平台应对地域范围采用灵活的定义，根据每项倡议或倡议活动所针对的具体挑战加以调整。他们采取了具体步骤，努力改善协调，包括责成技术秘书处编写萨赫勒问题各种倡议的比较分析，以便在预计于2014年11月举行的平台下次会议期间讨论。

54. 我的萨赫勒问题特使将与马里总统和非洲联盟以及所有有关会员国及区域组织和国际组织代表密切协作，继续支持萨赫勒问题协调平台的有效运作。

五. 萨赫勒其他区域倡议的最新情况

55. 由于利比亚和马里爆发危机，借助于联合国举办的高级别活动和其他活动，萨赫勒区域重新得到关注。这种关注是一个可喜的发展，但也更加需要加强协调。

56. 2014年2月6日，我的西非问题特别代表代表联合国参加了欧洲联盟在布鲁塞尔召开的萨赫勒高级别会议，会议主席是马里民族和解部长谢克·奥马尔·迪亚拉先生阁下。与会者包括萨赫勒各国部长、有关区域和国际组织代表，以及欧洲联盟有关成员国和捐助者。会议期间，欧洲对外行动局代表重申，协调平台在确保萨赫勒地区各种方法和战略之间的协同效应方面发挥着重要作用。此外，一些双边和多边合作伙伴表示有兴趣按照联合国3个工作组(治理、安全和复原力)的划分调整其相应倡议。会议期间，欧盟再次承诺，将与区域和国际利益攸关方合作，加大其萨赫勒区域和平、稳定与发展努力的力度。

57. 萨赫勒各国政府继续致力于联合对抗区域面临的威胁，在国家元首和政府首脑会议期间，于2014年2月16日成立了“萨赫勒5国集团”就是明证。集团包括布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔五国。“萨赫勒5国集团”力求促进五国在发展和安全领域的区域合作的共同愿景。集团现任主席是毛里塔尼亚政府，并得到设在努瓦克肖特的秘书处的支助。各国负责经济、规划和发展的部长目前正在制定本国优先投资计划。

58. 在2013年11月2日在巴马科举行的马里局势支助和后续小组第6次会议上，非洲联盟委员会主席宣布成立非洲联盟马里和萨赫勒特派团，由非洲联盟马里和萨赫勒问题高级别代表领导，总部设在巴马科。非洲联盟马里和萨赫勒特派团侧重于促进马里和撒赫勒有效的包容性治理、性别平等主流化及区域安全与合作。非洲联盟率先于2013年3月启动了“增进安全合作、落实非洲在萨赫勒-撒哈拉区域的和平与安全架构的努瓦克肖特进程”，该进程旨在促进跨边界合作和安全。作为萨赫勒协调平台的共同主席，联合国萨赫勒问题特使和非洲联盟马里问题高级代表开展了紧密合作。

59. 区域内其他重要举措包括召开萨赫勒问题第二次部长级首脑会议。会议是在2014年3月12日在喀土穆举行的萨赫勒-撒哈拉国家共同体执行委员会第20次会议期间举行的，最终通过了萨赫勒-撒哈拉区域发展和安全框架草案。西非经共体也为撒赫勒区域制定了战略，其重点是：(a) 和平、安全和打击恐怖主义；(b) 水利、农业和复原力；(c) 基础设施促发展。联合国派代表参加了西非国家经济共同体2013年10月在华盛顿和2014年5月在阿布贾举办的两次部长级会议，两次会议最后敲定了西非经共体萨赫勒战略并启动了该战略的实施。此外，萨赫勒和马格里布国家之间边境安全第二次区域部长级会议于2013年11月13日和14日在摩洛哥拉巴特举行。与会者通过的“拉巴特宣言”包括建立区域培训中心，

成立安全、情报、海关和司法工作组，它们负责在预计于 2014 年在埃及举行的下次会议之前起草这些领域的建议。

60. 世界银行的萨赫勒区域方针着重通过在基础设施、贸易和运输、农业和灌溉、自然资源管理、生计和受忽视的疾病等领域的一系列发展措施，解决脆弱问题，建立抗灾能力，扩大经济机会和一体化。除区域内重要的双边捐助以外，世界银行和非洲开发银行也在为联合国在复原力领域的各项倡议提供支助。

六. 意见

61. 萨赫勒区域面临对长期和平、稳定和发展的多层面复杂的挑战，仍然需要国际社会的关注和承诺。大萨赫勒区域的安全受到恐怖团伙和犯罪团伙的活动加剧的威胁，这削弱了国家权力，对发展机会产生了不利影响。该区域各国政府确保民众安全、提供基本服务以及促进对话和公民参与的能力有限，对经济和社会生活领域产生了不利影响。这些人道主义与安全威胁需要更有效地利用现有资源，并采取针对性的努力消除贫穷和不安全。在这方面，联合国萨赫勒区域综合战略是指导该区域集体干预的一个灵活的工具。其目的是因时而变，力求适应不断变化的情况。它采用了灵活的地理定义，其中包含了大萨赫勒和撒哈拉区域各国。

62. 2013 年 11 月 5 日在巴马科举行的第一次萨赫勒部长会议促成建立了萨赫勒区域协调平台，这次会议所产生的势头推动了新的举措。设立萨赫勒区域五国集团，目的是为了在布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔五国中促进安全和发展领域区域合作的共同愿景，之后又有西非经共体和非洲联盟萨赫勒区域战略，目标是解决安全、发展和跨国挑战领域的重要问题。我欢迎这些区域和次区域举措，这些举措表明该区域将发挥主导作用，并力求动员力量应对对该区域和平与发展的短期和长期挑战。不过，他们强调必须加强协调。

63. 为此，联合国致力于继续定期在国家、区域和国际各级与所有相关利益攸关方进行协商，同时考虑到与非洲大陆其他地区的相互关系，以确保萨赫勒区域持久、连贯和协调的干预措施。我的萨赫勒问题特使和非洲联盟马里和萨赫勒问题高级代表作为协调平台技术秘书处的共同主席，将继续支持负责全面协调该区域各项举措的平台的有效运作。

64. 联合国全力支持并鼓励该区域所有国家及其合作伙伴继续开展合作，解决不稳定和脆弱性的结构性原因。这一努力的成功将取决于对实现治理和民主化方面有意义的变革的坚定政治承诺。

65. 我要再次感谢我的前任萨赫勒地区问题特使普罗迪先生和他的工作人员，感谢他们持续努力促进萨赫勒区域的和平与发展。我谨衷心感谢我的西非问题特别代表吉尼特先生，感谢他领导建立促进有效执行联合国萨赫勒综合战略的协调机

制，感谢他的团队的奉献精神。我还要感谢新任命的我的萨赫勒问题特使盖布丽·塞拉西女士在接受任命后立即行动，支持执行联合国萨赫勒区域综合战略。我赞扬联合国在整个萨赫勒区域的各实体，包括设在达喀尔的三个联合国工作组的召集人作出的努力。
