



## 秘书长关于萨赫勒地区局势的报告

### 一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会第 2056(2012) 号决议提交。安理会在该决议中请我与区域组织协商，制定和执行一个涉及安全、治理、发展、人权和人道主义事项的联合国萨赫勒区域综合战略。本报告也符合第 2071(2012) 号决议精神。安理会在该决议中欢迎任命我的萨赫勒问题特使，以调动国际社会做出努力，制定联合国萨赫勒区域综合战略，并积极参与确定全面解决马里危机的框架。本报告提供最新资料，说明该区域的局势，我的萨赫勒问题特使罗马诺·普罗迪自 2012 年 10 月接受任命以来的各项活动，以及在考虑到现有的各项区域和国际举措情况下制定联合国萨赫勒区域综合战略(见附件)的拟订情况。

### 二. 背景

2. 在去年的大部分时间里，全世界惊恐地目睹与伊斯兰马格里布基地组织有关联的反叛分子令人发指的暴力行径，这些行径使马里的长期政治怨愤蒙上一层阴影。自 2012 年 1 月爆发马里危机以来，据估计已有 50 多万人逃离家园，并在马里收容社区或邻国寻求难民庇护。目前正在调查武装团体和政府士兵实施的严重侵犯人权行为，包括即决处决和非法逮捕、招募和使用儿童兵、针对妇女和儿童的性暴力、绑架儿童及破坏和抢劫财产，而当地获取基本社会服务的机会有限，尤其是在北部地区。在廷巴克图和加奥地区，53% 的学校仍然关闭，而基达尔地区的所有学校均未重新开放。

3. 法国、乍得、西非国家经济共同体(西非经共体)、非洲联盟(非盟)和安全理事会已做出重大努力，协助马里人民实现国家稳定。联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)将在巩固这些来之不易的成果方面发挥关键作用。然而，不应孤立地看待马里问题。尽管部署维持和平人员是目前危机的国际对策的关键组成部



分，该地区各国认识到，可持续和平与安全将需要采取集体行动，消除超越马里边界的不稳定根源。

4. 萨赫勒地区从毛里塔尼亚延伸至厄立特里亚，包括布基纳法索、乍得、马里、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔以及苏丹，是撒哈拉沙漠及其南边的热带草原的分割地带。穿越阿尔及利亚、布基纳法索、乍得、利比亚、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的历史贸易之路，最易受到恐怖主义和犯罪网络的威胁。此处地形险峻，至少可谓极难控制。仅阿尔及利亚和马里边界就绵延 1 300 公里。此外，萨赫勒-撒哈拉地区动态与北非和西非动态相互影响。因此，需要保持灵活性和包容性，当出现影响萨赫勒各国政府和人民的问题时，应与上述国家政府和人民进行合作。

### 治理与安全挑战

5. 萨赫勒区域各国多年来疲于应对此起彼伏的政治和人道主义危机。薄弱的治理及其对国家机构的影响，包括边境管理乏力，极大削弱了萨赫勒区域各国有效提供基本服务、促进基础广泛的政治参与及保护人权的能力。腐败泛滥，加上各国无力提供有效维持治安、司法、供水、可负担得起的保健及教育等基本服务，导致国家与社会关系的矛盾日益扩大。与此同时，长期的政治不稳定，特别是经常出现的违宪更换政府、暴力选举进程和社会冲突，是缺乏制度化的政治对话、议会薄弱及司法系统矛盾重重的直接后果。

6. 这种局势使萨赫勒区域各国在武装冲突、恐怖主义活动、非法贩运及相关有组织犯罪所导致的不安全局势面前日益疲软无力。令我特别感到关切的是，参与贩毒及相关有组织犯罪的犯罪团伙与活跃在该地区的非国家武装团体之间据称有所勾结。我还对恐怖组织及其他军事集团的活动感到震惊，如伊斯兰马格里布基地组织、博科哈拉姆组织、争取西非唯一性与圣战运动及其他跨国犯罪组织。它们实施恐怖行为和侵犯人权行径，导致武器流通、贩运人口、贩毒和其他非法行为的蔓延，同时削弱了萨赫勒地区许多最弱势社会群体所需的国家权力，从而限制了发展机会。

7. 争取西非唯一性与圣战运动的自杀炸弹手于 2013 年 5 月 23 日对尼日尔的一座军营和法国管理的铀矿发动了双重袭击，造成 35 人死亡，数十人受伤，这表明萨赫勒地区面对恐怖主义危害依然脆弱不堪。恐怖主义渗入到更广大地区的可能性使上述挑战雪上加霜，2013 年 1 月 19 日在阿尔及利亚一处天然气综合设施发生劫持人质严重事件，造成多人死亡，就能证明这一点。利比亚政府已多次向秘书长利比亚问题特别代表塔里克·米特里表示关切该地区恐怖分子和有组织犯罪团体构成的威胁，及其自身的内部安全。如同该区域的其他国家，利比亚的边界地域广袤，且管理松散，这导致极难进行有效的巡逻。

8. 2012年，估计有价值12.5亿美元的18吨可卡因从西非过境，其中一部分据称通过了萨赫勒地区。经济机会匮乏、区域合作受限、安全和国防部门薄弱，以及国家边界管理松懈，也阻碍了打击非法贩运、有组织犯罪和恐怖主义蔓延的努力。

9. 跨境犯罪活动包括贩运毒品、人员、武器和香烟，以及恐怖主义和洗钱，这些问题通常与远在萨赫勒地区以外，甚至非洲大陆以外的个人或组织有关。我呼吁所有相关会员国做出自己的努力，防止借其领土从事利用萨赫勒地区治理薄弱而造成该地区人民苦难的犯罪活动。我还敦促所有会员国尽最大努力在来源地和目的地打击贩毒行为。

10. 政府也缺乏确保基本人权得以保护的能力，这是该地区经常出现危机的根源和表现。人权领域的挑战是以下因素的综合结果：法治长期薄弱、普遍缺乏问责、社会和性别不平等，以及反复出现的歧视妇女等弱势群体的做法，包括妇女比男子更难获得土地、农业资产、投入和服务、农村就业机会以及缺乏参与政治生活的机会。冲突和普遍的不稳定局势使人权状况进一步恶化，这是导致萨赫勒地区强迫流离失所现象的因素。马里危机是大规模难民外逃的最新实例，近200 000名马里难民逃往邻国，增加了收容社区及环境的压力。

#### 发展与人道主义挑战

11. 萨赫勒地区面临严峻的发展和人道主义挑战。该地区的人类发展状况为世界最低水平。多年以来，气候变化、环境退化、干旱、洪水等，导致的多次粮食和营养危机、市场运行不畅、农业生产率低下、贫困及冲突，都严重削弱了家庭抵御反复出现且日益频繁的冲击的能力。尽管2012年雨量充沛而且收成较好，萨赫勒地区仍至少有1 140万人的粮食安全无法得到保障。约500万名五岁以下的儿童面临急性营养不良的风险，其中约150万名儿童面临严重急性营养不良风险的风险。作为萨赫勒地区主食的谷物价格自2010年10月以来持续飙升，现已高于过去五年的平均水平，导致弱势家庭的购买力严重下降。此外，萨赫勒地区面临严重和经常出现的传染病爆发威胁，如脑膜炎、小儿麻痹症和霍乱，这给薄弱的保健系统提出了重大挑战，只能通过复原力建设方法中制定一项长期区域办法予以解决。

12. 尽管生产率低下，萨赫勒地区仍养活了近1.5亿人口。按照目前的增长率，该地区人口在今后二十五年可能翻倍至近2.5亿人。农业和畜牧业维持着萨赫勒地区大部分人口的生计。然而，单靠传统维生手段显然不够，需要在整个区域实现重大转变。农业和能源部门长期投资不足、社会保护制度效率低下、无法公平地获得基本社会服务，如营养、教育、保健、水和环境卫生、环境退化，以及人口迅速增长的综合效应，将进一步加剧脆弱性，除非在上述领域实现持续投资与合作。

13. 萨赫勒地区在过去 40 年所呈现的区域气候趋势表明，不断变化的气候条件对自然资源(土地和水)的获取已产生影响，再加上日益恶化的其他因素，导致对自然资源的争夺日趋激烈，社区间关系更加紧张。虽然人口和牲畜的移徙和流动是萨赫勒古老生计策略的组成部分，但这种现象的出现也是多重气候和市场冲击的结果。

14. 特别是，许多家庭和社区没有能力去安全和适当地抵御气候、农牧部门收成不佳、市场波动及其他社会经济冲击所产生的破坏性影响，同时，冲突进一步加剧了现存的脆弱性。采用消极的应对机制，如出售农业投入和牲畜等宝贵资产、举债、移徙到城市地区、让儿童辍学及减少购买粮食的数量和营养质量，不断严重削弱应对能力，并出现饥饿、贫穷和匮乏状况。贫穷和匮乏也是该地区儿童参加武装团体的根本原因。已收到关于在马里活动的武装团体跨境招募布基纳法索和尼日尔儿童的报告便能证明这一点。

#### 今后的工作

15. 尽管萨赫勒地区面临多层面的严峻挑战，但现在对马里问题表现出的团结让我相信，在区域和国际各级有政治意愿去解决造成该地区危机的盘枝错节的根源。2012 年 9 月 26 日在大会一般性辩论期间我主持了萨赫勒问题高级别会议，会上表明对萨赫勒问题具有国际共识，我们必须抓住这一契机。在与该地区各国政府合作的基础上，我们的目标应该是通过制定一项全面战略，并考虑到现有努力，以求实现长期变革。这一办法需要以强有力的复原力建设为坚实基础，并作为该地区长期发展议程的组成部分。

### 三. 为解决萨赫勒地区挑战的现有国家、区域和国际举措

16. 多年以来，萨赫勒地区各国已发起了一系列规模各异的国家改革，以期解决长期面临的治理、安全、发展和人道主义挑战。一些国家已经为支持这些努力推出了旗舰方案。例如，尼日尔政府于 2012 年推出了《尼日尔萨赫勒和撒哈拉区域安全与发展战略》，在 2011 年启动了广为人知的 3N 倡议，即关于粮食安全和营养问题的“尼日尔人民养活尼日尔人”倡议。毛里塔尼亚政府一直率先促进加强区域边境管理，并为此于 2013 年 3 月 17 日主办了关于萨赫勒-撒哈拉地区安全合作的非盟部长级会议。毛里塔尼亚政府还制定了粮食安全战略、社会保护战略、关于营养问题的联合方案，以及关于孕产妇保健的千年发展目标加速框架。布基纳法索政府最近领导了西非经共体在马里的调解努力，并在国内推出了一项解决粮食安全长期无保障问题的行动计划。乍得政府已承诺在 2012 年至 2015 年期间筹资 4 亿美元用于农村部门改革，为实现可持续粮食安全奠定基础，而在区域层面，乍得政府于 2013 年 1 月为马里维持和平行动做出了重要和及时的贡献。在结束马里的主要敌对行动后，马里临时政府已制订并推出一项 2013 年和 2014

年可持续复苏全面计划。该计划包括基础设施、基本社会服务、粮食安全和治理以及权力下放等支柱。

17. 在次区域和区域两级，非盟及西非经共体已制定全面区域框架，以促进该地区的发展、善治、和平与安全。“非洲发展新伙伴关系”（新伙伴关系）是非洲联盟关于泛非社会经济发展的战略框架，包括在一体化和基础设施、农业和粮食安全以及气候变化和国家资源管理领域的若干方案。其他的重要框架包括“2008年西非经共体预防冲突战略框架”、《关于西非选举与稳定的2011年普拉亚宣言》和《西非经共体人道主义政策和行动计划(2012-2017年)》，以及《2008-2011年西非经共体关于打击非法毒品贩运、有组织犯罪和药物滥用的政治宣言和区域行动计划》，后者的执行期限在2013年2月在科特迪瓦举行的第四十二届西非经共体国家元首和政府首脑机构常会期间被延长至2015年年底。在上述届会上，西非经共体国家元首和政府首脑机构还通过了《关于共同反恐立场的政治宣言》，其中包括一项反恐战略及执行计划。

18. 除在萨赫勒区域一级取得的进展外，需要关注与更广泛的西非地区及马格里布开展区域间合作，因为环境退化、恐怖主义和有组织犯罪等众多挑战的性质是区域间挑战。就非洲联盟而言，它正在支持实施“2013-2017年药物管制和预防犯罪行动计划”。通过位于阿尔及尔的非洲恐怖主义问题研究中心，非盟支持会员国利用区域和国际信息交流、合作及协调来实施其反恐法律框架。此外，萨赫勒地区的四国集团(即阿尔及利亚、马里、毛里塔尼亚和尼日尔)建立了两个机制，以应对跨国威胁并加强情报合作，这两个机制是设在阿尔及利亚塔曼拉塞特的联合参谋长共同行动委员会，以及情报统一汇总和联络部门。然而，这些机制需要能够充分运作。此外，萨赫勒国家间抗旱常设委员会(萨赫勒抗旱委)可以在监测和分析该地区农业生产及粮食价格方面发挥重要作用，而正如萨赫勒-撒哈拉国家共同体国家元首和政府首脑会议在2013年3月的最近一次会议上所述，该机制准备采取更多的行动，并需要得到支持。

19. 在国际一级，欧洲联盟于2012年3月推出了其“萨赫勒地区安全和发展战略”。该战略力求消除该地区的贫困根源，为促进经济和人类发展创造条件。欧盟领导的“萨赫勒抗灾能力倡议全球联盟”（萨赫勒抗灾联盟）于2012年12月6日正式启动，其目标是消除该地区粮食安全无保障的根源。2013年3月18日，欧盟任命了一位萨赫勒问题特别代表，负责领导欧盟为促进萨赫勒持久和平、安全和发展的区域及国际努力作出贡献。欧洲联盟还授权组建了一个协助团，以更有力地支持利比亚人有效管理其边界。若干其他行为体也任命了萨赫勒问题特使，包括非盟、伊斯兰会议组织(伊会组织)和一系列双边行为体。

20. 2007年，美利坚合众国政府推出了“跨撒哈拉反恐伙伴关系”，旨在加强泛萨赫勒各国打击恐怖主义的能力。它还寻求促进泛萨赫勒各国与马格里布伙伴、阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯在反恐问题上开展合作。在“全球反恐怖主义论坛”

(反恐论坛)框架下，阿尔及利亚和加拿大共同主持了萨赫勒反恐能力建设工作组。国际金融机构一直为该地区各国提供直接财政援助，并资助了该地区各地的基础设施发展项目。世界银行正在起草马里和更广泛的萨赫勒次区域发展战略，而非洲开发银行正在拟订其萨赫勒倡议。此外，非政府组织对制定政策、支持宣传工作及落实有关倡议发挥着重要作用，其侧重点在社区一级。

21. 在利比亚回返者大量涌入该地区及马里北部重新爆发武装冲突后，安全理事会举行了一系列会议，并通过了第 2056(2012)号、2071(2012)号和 2085(2012)号决议，以及在 2012 年 12 月 10 日发表了主席声明(S/PRST/2012/26)，寻求有效解决萨赫勒地区面临的相互关联的挑战。2012 年 4 月，我任命了一位区域人道主义协调员，负责制定和协调该地区的人道主义应对行动。2012 年 10 月，我任命了罗马诺·普罗迪担任我的萨赫勒问题特使，负责领导联合国为该地区制定和执行一项联合国综合战略。联合国还与会员国协作召开了一系列关于边境管理的会议，包括摩洛哥王国于 2013 年 3 月主办的一次关于萨赫勒和马格里布地区边境管制合作的会议。同时，联合国利比亚支助团(联利支助团)、联合国利比亚办事处继续向利比亚当局提供关于边境安全事项的咨询意见，联合国西非办事处(西非办)、联合国中部非洲办事处(中非办)及联合国在该地区的其他特派团继续就这些问题开展工作。

22. 联合国国家工作队一直在实地积极地为萨赫勒各国提供支助，特别是通过制定和执行减贫战略文件或其他国家发展框架(加速增长和可持续发展战略等)、针对具体国家的联合国发展援助框架(联发援框架)、联合呼吁程序和千年发展目标加速框架，以期支持解决该地区面临的各种人道主义和发展问题。

#### 四. 采取区域办法的理由及联合国在萨赫勒地区的参与原则

23. 根据上文所载对导致不稳定局势的根本原因的分析，并考虑到为解决这些问题迄今所做出的努力，附件所述的联合国萨赫勒区域综合战略旨在支持该地区各国政府和人民以可持续和长期的方式消除造成不稳定状况的原因。联合国特别围绕以下三个战略目标确定了具体目标和行动，即(a)在整个区域加强包容和有效的治理；(b)加强国家和区域安全机制能力以解决跨境威胁；(c)综合采用发展和人道主义干预措施以建设复原力。

24. 该地区各国政府需要具备政治意愿，以便实现联合国综合战略所述具体目标，维持相关的行动，并确保与其他举措保持一致性和互补性。在促进必要的政治意愿、宣传和资源调动方面，我将通过我的萨赫勒问题特使以及我的西部和中部非洲特别代表，并在联合国国家工作队的努力基础上，继续发挥我的斡旋作用。

25. 萨赫勒各国在国家安全、治理、发展和人权等方面的挑战会产生区域影响。鉴于边缘群体的跨境联系，不公平的政治参与和社会服务获取机会将产生区域层

面影响。恐怖主义和犯罪团体在国家、区域和国际各级活动。滋长人道主义危机的环境和经济冲击也具有区域和国际性质。

26. 萨赫勒地区各国所面临的挑战是部分国界的，应对这些挑战的办法也应当是跨越国界的。继续侧重于区域合作、国家能力建设及信息交流将特别重要。迄今的区域一级举措所面临的重大挑战是信息交流、协调和互补。已采取一些良好举措，但没有进行充分协调，也没有充分考虑到问题的更广泛区域影响，其部分原因在于缺乏信任、缺乏有效的区域文件或缺乏信息。

27. 该地区各国政府和人民必须领导协调工作，通过我的萨赫勒问题特使以及我的西部和中部非洲特别代表，联合国也将为改进下列领域的协调做出自己的努力：(a) 该地区各国政府之间的协调；(b) 与包括国际金融机构在内的国际社会之间的协调；(c) 通过联合国与民间社会的现有协商机制联络该地区人民，与其进行协调；(d) 在联合国系统各实体内进行协调。通过综合开展上述四个方面的协调工作，联合国系统将协助整合努力，以解决与联合国萨赫勒地区综合战略的三个主要战略目标(即治理、安全和复原力)有关的问题。

28. 促进该地区各国政府之间的协调是最优先事项。继续在萨赫勒各国之间建立信任和信心将是贯穿联合国综合战略的跨领域目标。该战略旨在改善该地区的治理结构，使合法选举产生的政府能够得到维持和发展，并尽可能减少对国际援助的依赖。

29. 在更广泛国际社会范围内进行协调，对在目前的全球经济环境中，优化利用有限的资源非常重要。在这方面，与西非经共体、萨赫勒-撒哈拉国家共同体、非洲联盟和欧洲联盟为主的区域组织，以及国际金融机构、双边捐助者和非政府组织开展协作将非常重要，这有利于创造、维持和协调国际参与，以支持萨赫勒各国为解决它们所面临的多层面问题而做出的国家努力。

30. 该地区的人民应有话语权，并应参与任何影响其生活的解决方案。与该区域人民的协商将基于联合国现有机制并将纳入民间社会、部落和宗教领袖、学术界和智库代表、妇女和青年，同时特别关注边缘群体。

31. 联合国综合战略旨在促进全系统的统一目标，并为联合国连贯一致地参与萨赫勒地区工作提供基础。该战略列入了一系列创新行动，涉及领域包括加强区域安全分析和区域边界管理能力、加强地方政府和国家更公平分配资源的能力，以及向弱势家庭提供支助和加强粮食与营养安全。

32. 联合国综合战略力求对在该地区的问题采用多部门解决方法，并确保各项行动的设计和执机能综合运用联合国系统各实体的力量和能力。它还力求加强国家能力建设举措，并进一步将其纳入更广泛的发展和安努力，同时考虑到萨赫勒各国的政策、优先事项和需求。此外，该战略的综合性质意味着它将基于对整个萨赫勒地区跨领域问题的全面分析，并借鉴来自该地区所有国家的投入和数据。

综合战略有助于确定工作的轻重缓急及执行顺序，从而使某特定领域取得的成就能够推动在其他领域的执行情况。它还有助于就每个行动领域如何对其他领域产生影响进行共同报告和分析。综合办法还将促进制定共同信息发送和宣传。

33. 以下是联合国参与萨赫勒地区工作的指导原则：

(a) 侧重于区域一级的干预措施及跨境问题和威胁，推动短期、中期和长期措施之间的一致性和协调性；

(b) 将国家自主权和问责制作为联合国区域参与的基础，确保在参与中遵循国际人权标准和原则；

(c) 促进将区域优先事项纳入国家规划和方案拟订工作，以确保在整个区域行动的一致性和相辅相成；

(d) 促进采取公平的发展方法以加速实现千年发展目标，并支持社会融合和预防冲突；

(e) 最大限度地扩大联合国系统处理萨赫勒地区持续挑战的影响力，并侧重于联合国已经或可以为解决危机创造附加值的领域，同时利用现有倡议和正在进行的努力；

(f) 在所有方案拟订阶段都确保面临风险的民众和社区可以自由、积极和有效的参与，包括需求评估以及各项方案的设计、执行、监测和评价；

(g) 促进国家、区域、次区域和国际伙伴间的合作与协调，加强与区域和次区域机构及利益攸关者在各自职权范围内的伙伴关系，并联络新的潜在伙伴；

(h) 通过促进萨赫勒妇女及妇女组织自由、积极和有效地参与决策，确保将性别平等的关切列入所有针对萨赫勒地区的区域和国家各级努力；

(i) 鼓励萨赫勒各国开展南南合作，并交流最佳做法。

## 五. 萨赫勒问题特使的活动

34. 我的特使自就任以来就着手建立为我们所需要的密切协调。他与在萨赫勒地区工作或就该地区开展工作的关键行为体进行了大量协商。他同我的西非问题特别代表多次访问该地区，会见了布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的国家元首、政府官员和民间社会代表，以及在科特迪瓦的西非经共体主席。他与非洲联盟、非洲联盟马里和萨赫勒地区高级代表、西非经共体委员会进行了协商。他还访问了阿尔及利亚、埃及、摩洛哥和突尼斯。

35. 此外，我的特使大力强调实现萨赫勒区域发展的需要，并为此访问了多个重要国际伙伴，包括中国、法国、德国、日本、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、美国、



欧洲联盟、世界银行、非洲开发银行、伊斯兰开发银行、伊斯兰合作组织以及联合国各机构、基金和方案，并与他们保持密切联系。2012年12月7日，我的特使与其他有关萨赫勒问题的特使和调解员召开了第一次协调会议。他定期与秘书长西非问题特别代表、联合国萨赫勒地区人道主义协调员、该地区的驻地协调员和联合国国家工作队接触。

36. 在访问该地区期间，我的特使还会晤了民间社会代表，包括妇女代表。2013年4月，我的特使与欧洲联盟外交和安全政策高级代表和妇女署代理执行主任共同召开了一次关于萨赫勒地区妇女领导能力问题的会议，探讨涉及妇女作为经济和政治变革的驱动因素问题，以及妇女在冲突调解中的作用。他将继续在该地区有关政府的支持下开展此类协商，以促进建立更具包容性的治理进程。

37. 2013年3月1日，我的特使与我的千年发展目标特别顾问在达喀尔共同主办了一次研讨会，聚集了当地学者、专家、联合国各机构和国际金融机构的代表，讨论和发现创新办法，处理该地区面临的根本发展问题。

38. 联合国、欧洲联盟、世界银行、非洲开发银行、伊斯兰开发银行和双边捐助者已制定战略，支持萨赫勒地区的和平与发展。重要伙伴鼓励我的特使支持建立一项机制，以更好地协调这些行为体之间的工作，确定各类行动的轻重缓急，并调集资源，尤其为重要的区域基础设施项目调动资源，以便能紧急而有效地快速启动增长，推动区域一体化并创造就业机会，特别是为青年创造就业机会。为了尽可能扩大我们在该地区的集体努力的影响，我提议将重点放在布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔等萨赫勒地区核心国家。

39. 根据上文概述的要点，我的特使关于由萨赫勒地区主导的发展计划的建议将包括两个平台，即一个协调平台和一个行动基金平台。协调平台将特别关注定期更新区域基础设施优先事项，这些优先事项通过自下而上的进程加以确定，由当地学者和专家参与，我的特使提供协调，尤其着重农业和用水管理、综合基础设施，包括电信、太阳能、卫生保健和教育领域。该平台将使主要的多边捐助方每6个月进行一次会晤，审查其战略，确保需求得到满足，并避免重复工作。他们将与有关国家会晤，讨论优先事项，确保捐助方和受援国就资源调动的优先事项达成一致意见。协调平台的开幕会议可在2013年9月大会期间举行。

40. 基金平台将充当所确定的区域基础设施优先事项的“信息中心”，以便使需求与现有资源有效匹配。将鼓励捐助方为经各方商定、通过审查的区域优先事项提供资金或实物支助，这些优先事项将由上文提及的协调平台进行定期更新。为促进必要的资源调动，我的特使提议设立萨赫勒地区行动基金，该基金可能由多个国际金融机构共同管理。基金将力求吸引双边和多边资金支助，同时跟踪实物捐助并鼓励实物捐助者使自己的支助配合已确定的区域基础设施优先事项。

41. 根据国家主导的精神原则，该地区各国必须确定并细化各自的区域基础设施优先事项。为此，我的特使将于 2013 年 6 月 14 日在意大利波洛尼亚召开一次萨赫勒地区学者后续会议。这次会议将启动进一步发展和完善区域基础设施优先事项的进程。根据博洛尼亚会议的结果，我的特使打算举行萨赫勒地区财政和规划部长会议，审查和验证所确定的区域基础设施优先事项。为支持这一自下而上的规划进程，我的特使提议设立一个小规模的专门区域性“萨赫勒地区发展研究所”，由行动基金供资建立。

42. 为鼓励资源的调动，我的特使将举行萨赫勒地区特使会议，以介绍经该地区财政和规划部部长验证的区域基础设施优先事项。此外，我的特使将继续与非洲开发银行的主管讨论，探讨该银行是否能在世界银行的支持下领导一组国际发展机构，包括伊斯兰开发银行和欧洲投资银行，以管理拟设立的萨赫勒地区行动基金。

## 六. 意见和建议

43. 萨赫勒地区安全环境仍然脆弱，恐怖主义威胁、贩运和有组织犯罪需要全面的对策。我们需要同时共同关注安全、外交和发展，并考虑到次区域和区域的威胁与机遇，包括与西非地区和马格里布的关系。不能再一切照旧。

44. 考虑到马里局势及其对萨赫勒地区的影响，我们必须关注子孙后代的需要，同时更紧迫地处理当代人的迫切需求。必须促进边缘群体的政治和经济融合，尤其是在边境地区。我们必须依照国际人权准则和标准制定全面办法，打击极端主义和犯罪行为，着重为青年和其他高危群体(如囚犯)提供机会，给予妇女发言权并打击腐败。

45. 过去为解决萨赫勒地区危机和冲突所开展的措施主要集中在国家层面，这显示了其局限性，因为萨赫勒地区面临的复杂挑战具有跨界性质并覆盖区域范围。在今后的工作中，联合国需要将国家努力和举措与全区域办法更有效地结合起来。因此，联合国综合战略旨在指导联合国的工作，共同支持萨赫勒国家从区域角度应对这些挑战，同时遵守国家自主原则。这一做法的前提是综合开展人道主义、发展和安全措施，确保拯救生命的活动能满足眼前需要，同时支持建设人民和社区的复原能力，将这作为地区长期发展议程的一部分。

46. 联合国综合战略建立在现有分析和建议的基础上，包括 2011 年 12 月在非洲联盟参与下前往萨赫勒的联合国机构间评估团、2012 年 3 月 14 日至 15 日非洲联盟和联合国专家就萨赫勒地区问题在亚的斯亚贝巴举行的会议(得到非盟和平与安全理事会 2012 年 3 月 20 日在巴马科举行的部长级会议的支持)，以及联合国建设萨赫勒地区复原力行动计划。这是为了补充萨赫勒、西非、马格里布国家及区域实体采取的举措和措施，包括非洲联盟、西非经共体、马格里布阿拉伯联盟

和萨赫勒-撒哈拉国家共同体。拟议战略是一份动态文件，将随着执行工作的推进和实地情况的演变不断得到修改和调整。

47. 为执行萨赫勒地区综合战略，联合国将利用其相对优势，包括在该区域的长期存在和处理相关人口面临的一些最尖锐问题的经验。联合国将发挥斡旋作用，协调、推动和召集有关行为体，帮助解决一些关键问题、支持资源调动和宣传工作。但是，联合国独自并不能成功解决萨赫勒地区面临的巨大挑战，该地区各国须继续领导和主导这一进程。为提升这一战略的效力，必须加强与该地区其他感兴趣的主要行为体的伙伴关系，如区域组织(非盟和西非经共体)、国际金融机构、多边和双边合作伙伴，这些机构能为该地区提供技术和财政援助，以促进这种协调一致的办法取得成功。

48. 萨赫勒国家之间的有效区域合作要求持续进行互动协作。我将继续进行斡旋，包括通过我的萨赫勒问题特使和我的西部和中部非洲特别代表，以帮助萨赫勒地区各国建立对彼此的信任。

49. 发展和安全之间的联系在萨赫勒比其他任何地区都更加明显。只有通过开展以发展为主要目标的强有力、共同和预防性的行动，才能避免萨赫勒成为被犯罪和恐怖团体控制的地区，损害我们的共同安全。区域安全、区域发展合作和更大范围的区域一体化皆至关重要且密切相关。因此，我们必须着重加强各部门的区域机制，促进重点打击恐怖主义和跨国有组织犯罪的综合和全面的国家战略，以补充这些区域机制。出于这一原因，将在与非洲联盟、西非经共体、中非经共体、萨赫勒-撒哈拉国家共同体、萨赫勒国家间抗旱常设委员会、阿拉伯马格里布联盟和其他有关次区域行为体的密切合作下执行联合国综合战略。

50. 在一些国家已开展的国家方案的基础上，迫切需要采取行动，支持包容性强的复原力建设。在短期内，人道主义行动将继续提供能拯救生命的援助和解决最紧迫需求；在中期内，通过结合人道主义援助和发展援助，将采取减少灾害风险和发展干预措施，以没有任何歧视的方式重建资产、支持生计、扩大社会保护并提供基本服务；在长期内，必须巩固短期和中期举措所取得的成果，以实现和平、可持续增长和人类发展。在这方面，预防行动对复原力建设也很重要。

51. 联合国战略应自下而上且具有参与性，政府应提供明确领导，拥有自主权和问责制，包括为此提供资金。必须确保在多年期的人道主义和发展援助综合规划中包含短期、中期和长期努力，以应对当前需求并在长期内为最脆弱的人口提升能力、改善生计和增加机会。评估社区或国家可能面临的风险也将很有必要。

52. 为执行联合国战略，要求整个联合国系统在多年内进行持续参与。为了最大程度地对该地区产生影响，执行机制应倚仗西非办和联合国系统在该区域的积极参与。随着时间的推移，这可建立起由地区主导的机制。将在与该区域各国和国际社会的协商与合作下，对战略进行持续审查和改进。

53. 为实现这一宏大议程，联合国将审查在全球、区域和国家层面的现有资源，目前正在为支持萨赫勒地区安排这些资源，以确定如何最好地集中提供支持。将进一步扩大设在达喀尔的联合国区域发展集团区域小组的能力，以为该地区推进这项议程。将在现有工作的基础上利用该地区的联合国发展援助框架，在国家一级推进该战略。萨赫勒各地的区域预警能力将在西非办的领导下得到加强，所有参与执行该战略的联合国实体将为此提供支持。

54. 执行商定的区域基础设施优先事项将是推动人类发展和经济发展的关键，并将直接补充联合国综合战略的推广工作。计划为此设立一个协调平台，协助确保国际社会的努力符合通过自下而上进程确定的区域需求。这将有助于确保按照《援助实效问题巴黎宣言》的精神，执行这一协调一致的办法。我的特使将继续与国际金融机构接洽，特别是与世界银行和非洲开发银行，以探讨建立萨赫勒地区基础设施行动基金的可能性，该基金将能够追踪和引导资金和实物捐助。

55. 我要感谢我的萨赫勒地区问题特使罗马诺·普罗迪先生和他的工作人员，感谢他们努力促进萨赫勒地区的持久和平与发展。我还要感谢萨赫勒地区各地联合国办事处坚持不懈的努力。

## 附件

### 联合国萨赫勒地区综合战略

联合国萨赫勒地区综合战略是围绕三大支助领域制订的，这些领域被视为战略目标，并依照关键主题进行排列。这些战略目标旨在支持和加强正在开展的主动行动，弥补先前确定的差距。为了实现这些目标，提出了一系列具体目标和指示行动。三个支助领域相辅相成，构成解决萨赫勒危机的综合对策。特别是，这项解决方法的前提是整合人道主义和发展的干预措施，确保挽救生命的活动能满足眼前的需求，同时建立人民和社区的复原力，作为一项长期的发展议程的组成部分。

#### 战略目标一：增强整个地区的包容性和有效治理

有效治理有赖于国家合法性，这种合法性是基于政治包容、法治、国家提供基本服务的能力，以及提供这种服务的问责制。联合国斡旋努力部分集中在协助该区域各国在必要时实现国家的合法性，联合国系统的方案活动均为了建立所需的能力和问责机制。善治，包括在安全部门的善治，是联合国方案规划的基本要素，体现在联合国发展援助框架和减贫战略文件或国家发展框架。有效和包容性治理的目标可以细分为以下目标和指示行动：

##### 目标 1.1

加强机构促进民主的做法，包括政治对话，自由、公正和透明的选举，以及广泛参与

##### 指示行动：

(a) 支助方案旨在促使萨赫勒地区各国政党能促进和平的政治活动，以及妇女的政治参与，包括通过建立包容性的政党间对话框架(政治事务部(政治部)、联合国开发计划署(开发署)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署))；

(b) 促进萨赫勒地区选举管理机构之间交流预防与选举有关的冲突问题(包括基于性别的暴力)的知识和经验(政治部、开发署和妇女署)；

(c) 支助建立国家预警机制，预防、应对和减轻在整个选举过程中的潜在冲突(政治部和开发署)；

(d) 促进民间社会成员，包括青年、妇女和少数群体以及媒体积极、有效和自由地参与各自国家的政治生活(开发署和妇女署)；

(e) 支助制订建立议会的能力和监督职能的方案，重点放在更有效的监督，并加强议会各委员会工作的能力(开发署)；

(f) 促进萨赫勒地区妇女在 2013 年 4 月 9 日举行的欧洲联盟/联合国萨赫勒地区妇女领导能力问题高级别会议，以及其他相关国际和区域框架所取得的成果基础上，更多参与解决萨赫勒地区危机的所有国际论坛和和平谈判(妇女署和政治部)；

(g) 建立国家和区域的政府和非政府行为体(包括区域经济共同体)处理关于便利、对话和调解等问题的能力，以促进和平与和解，控制政治风险，促进协作进程(政治部、开发署和妇女署)。

#### **目标 1.2**

##### **支助地方治理和将政府服务推广到全国各地**

##### **指示行动：**

(a) 促进和支助在萨赫勒地区各国起草和实施关于权力下放和分散权力的立法(开发署)；

(b) 建立国家和地方机构提供优质的基本社会服务的能力和问责机制，这些服务包括保健、教育、供水和公共卫生，推动公平获得这些服务，以及加强地方的复原力(儿童基金会(儿基会)、世界卫生组织(世卫组织)和联合国人口基金(人口基金))；

(c) 建设地方当局和机构建立和实施各种机制促进社区和弱势群体(包括妇女)更广泛和更具包容性地参与当地发展的能力(开发署、儿基会和妇女署)。

#### **目标 1.3**

##### **加强国家确保更公平地获得资源和社会经济服务的能力**

##### **指示行动：**

(a) 支助制订和加强旨在改善公共部门的资源管理、分配和问责制的政策和做法，包括独立监督(开发署)；

(b) 支助政府和其他利益攸关方利用自然资源促进四个相互依存领域的人类发展的能力：参与性的立法、政策和规划；以人为本的探索；有效的收入征管；以及对人类发展和结构转型的投资(开发署)。

#### **目标 1.4**

##### **协助萨赫勒地区国家加强区域经济治理机制**

##### **指示行动：**

(a) 发展各区域经济共同体的能力，支助它们的区域行动计划，以确保各国在实施公共财政改革中的所有权，以加强基于成果的管理和加速区域一体化(开发署和非洲经济委员会(非洲经委会))；

(b) 支助在区域一级实施《联合国反腐败公约》(联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室))。

#### 目标 1.5

**加强国家和区域人权机制，打击有罪不罚现象，并协助萨赫勒地区各国加强独立的国家司法系统，有效地应对腐败问题**

##### 指示行动：

(a) 促进国际和区域人权文书的批准和实施，并促进使用区域人权机制，如非洲联盟人权和人民权利法院或西非国家经济共同体法院(人权事务高级专员办事处(人权高专办))；

(b) 建立一个区域平台，分享经验，讨论共同的挑战，并确定萨赫勒地区议会各委员会的共同区域优先事项(开发署和负责西非问题秘书长特别代表办事处(西非办))；

(c) 支助根据国际标准建立国家人权机构，并帮助建立一个萨赫勒地区国家人权机构网络(人权高专办)；

(d) 帮助设计和支助真相调查进程、国家过渡司法协商、司法问责机制、赔偿方案，包括为性暴力受害者提供赔偿的方案，并提供有关机构改革的意见(人权高专办、维持和平行动部(维和部)和开发署)；

(e) 支助该区域各国按照国际和区域公约(《联合国反腐败公约》、《非洲联盟关于防止和打击腐败公约》和《西非国家经济共同体国家反腐议定书》)实施适当的反腐败立法和行动计划；加强国家反腐败委员会的能力和运作，以更好地预防、发现和打击腐败现象(开发署和毒品和犯罪问题办公室)；

(f) 支持加强内部和外部监督，以及为执法人员和司法人员建立的廉正保障机制(毒品和犯罪问题办公室)。

#### 目标 1.6

**支助社区安全和社会凝聚力**

##### 指示行动：

(a) 支助通过为萨赫勒地区各国开展的参与性和包容性的对话，制订一项社区安全和社会凝聚力的战略(开发署、西非办和毒品和犯罪问题办公室)；

(b) 加强社区安全、社会凝聚力和在地方一级提供司法服务，包括警察局、法院、法律援助和惩教所，以便获得有针对性、负责任和有效的安全和司法服务(维和部、开发署和妇女署)。

**目标 1.7**

协助萨赫勒地区各国建立国家和区域的预警系统，以应对潜在的治理挑战和安全威胁

**指示行动：**

(a) 支助各国政府、西非国家经共体和其他区域实体加强现有的预警机制，如西非经共体预警和反应网，并促进它们之间的联系，加强分析能力(西非办和开发署)；

(b) 促进传统领袖和社区领袖与信仰组织领导之间的区域对话，以解决极端团体招募人员，以及以社区为基础的预防和解决冲突的机制等问题(政治部和反恐主义委员会执行局(反恐执行局))；

(c) 支助加强青年、妇女和性别平等专家参与和谈、和平协议的谈判，以及实现民族和解的努力(西非办、开发署和妇女署)。

**目标 1.8**

通过促进和支持专业的、负责任的和规范的安全和司法机构，促进萨赫勒地区各国的可持续的安全部门治理

**指示行动：**

(a) 建立国家和区域机构加强萨赫勒地区各国的安全部门治理的能力，办法是：(一) 支助建立一个协调框架，整合国家、区域和国际在安全部门改革的努力；(二) 通过战略和技术援助，支助安全部门改革尤其是国防部门改革的现有国家举措(西非办和维和部)；

(b) 加强和扩大现有的联合分区域论坛的活动，以促进交流在西非的安全和国防治理事项的经验、最佳做法和信息，包括通过支助西非国家经共体努力敲定和实施其次区域安全部门治理的政策框架和行动计划(西非办和维和部)。

**战略目标二：国家和区域安全机制能应对跨境威胁**

国家、次区域和区域的安全机制立足于尊重人权和法治，需要得到加强，并全面投入运作。为了应对马里危机，该区域各国已采取初步措施扩大合作，包括在信息共享方面。非盟、联合国、西非经共体和萨赫勒-撒哈拉国家共同体在该领域发挥了重要作用。应当继续努力，建立国家之间的信任，因为国家间的合作是至关重要的；而且应当加强它们应对跨境威胁的能力。联合国实体，如西非办、禁毒办、反恐主义执行工作队(反恐执行队)、维和部、反恐执行局，1267 监测组和人权高专办应在这些领域采取重要举措。此外，鉴于该区域非法贩运、跨国有组织犯罪和恐怖主义的严重状况，而且这些严重问题并非总是能得到应有的重视，至关重要的是，联合国系统在应对萨赫勒地区目前的危机时，应以全面和综



合的方式协调各项措施，确保这些措施立足于尊重人权和法治。主要目标和指示行动包括：

#### 目标 2.1

##### 加强联合国区域安全分析和监测萨赫勒地区的跨境威胁

##### 指示行动：

(a) 在现有对安全措施和机制的摸底调查基础上，包括在评估团关于利比亚危机对萨赫勒地区产生的影响的报告(S/2012/42，附件)，以及反恐执行队、联合国反恐中心(反恐中心)和反恐执行局已开展的详细摸底调查工作的基础上，联合国系统将合作寻找旨在打击跨国有组织犯罪和恐怖主义的现有法律框架中的差距。联合国系统将加紧努力，务求促进国家利益攸关方更加了解现有的策略和技术，以便资源得到最佳利用(反恐执行队、毒品和犯罪问题办公室和西非办)；

(b) 为了履行预防性外交任务，西非办将与联合国系统其他机构合作，以加强其分析能力，并加强联合国系统在该次区域的机构之间信息共享。作为这项努力组成部分，联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)驻西非办的一名联络处干事将与安全和安保部(安保部)在该区域的分析人员、1267 监测组和联合国其他相关人员(如和平与发展问题顾问)合作，支持西非办的分析能力(西非办、维和部和安保部)。

#### 目标 2.2

##### 加强国家能力，包括通过加强国家有关机构之间的协调，根据国际人权标准应对恐怖主义和跨国有组织犯罪

##### 指示行动：

(a) 对该区域内更有效的边境管理可以采取的一个重要步骤是，确保在国家一级采取更协调和连贯的方法。安全部门的机构将需要整合和协调它们的边境管理活动。因此，联合国反恐实体(反恐执行队和反恐执行局)、西非办和毒品和犯罪问题办公室将主导联合国的努力，支持该区域各国建立反恐和打击有组织犯罪的协调机制，以便警察、边防警卫、军队、海关和国家安全顾问可以尊重人权和法治的方式共同合作。还将建立一个邻国协调机制之间共享信息的机制。预计在 2013 年，反恐执行工作队和反恐执行局将根据反恐怖主义综合援助倡议，与联合国有关实体合作，在布基纳法索试点实施萨赫勒地区的第一个项目。一旦在该区域实施了其他项目，将支助促进建立一个区域网络，该网络将有助于建立一个有效的区域预警机制(反恐执行队、反恐执行局、毒品和犯罪问题办公室和西非办)；

(b) 使用联合国反恐执行工作队作为联合国反恐实体的协调平台，以便为在萨赫勒地区实施联合国全球反恐战略提供国家重点解决方案，包括其尊重所有人的人权和法治作为打击恐怖主义的根本基础的第四支柱(反恐执行队和西非办)；

(c) 进一步努力在尊重人权的框架内向萨赫勒地区各国的警察、检察官和司法人员提供反恐能力建设方面的技术援助(反恐执行队、反恐执行局、开发署和维和部);

(d) 支助更新执法和司法培训机构的课程,改进根据国际人权法律和法治标准的规定深入调查的技能和技巧,其中包括加强执法和司法机构之间的合作。重点特别放在毒品和武器走私、贩卖人口、恐怖主义活动和金融调查(禁毒办);

(e) 进一步提高执法和司法机构应对洗钱和金融犯罪的效力。这就要求所有有关当局在调查或起诉有关非法贩运人口或恐怖主义的案件时,系统地采取注重资产的方法,积极与本国的金融情报单位合作,并进一步发展或加强确定、扣押、没收和管理犯罪所得的国家制度(禁毒办)。

### 目标 2.3

**加强国家有效管理边境的能力,包括通过加强国家有关机构之间的协调**

**指示行动:**

(a) 促进制订综合和全面的国家反恐战略,其中包括边境安全组成部分(反恐执行队和反恐执行局);

(b) 支助发展海关信息共享和分析单位,以便有效管制边境(反恐执行局和反恐执行队);

(c) 支助实施或增强在边境口岸的自动化数据管理系统,该系统具有国家和国际警报数据库的链接,以便检测和防止恐怖分子和其他犯罪分子跨境活动(反恐执行局和反恐执行队);

(d) 提高前线海关官员对检测和预防非法转移现金以及不记名流通票据的认识,并对他们进行这方面的培训,另外,打击毒品走私和军火走私(反恐执行队、毒品和犯罪问题办公室和反恐执行局);

(e) 向该区域各国政府提供如何根据国际人权标准制定有效的边境管理战略的意见,包括相关机构在国家一级协调边境管制的最佳作法,并与邻国合作解决非法贩运和包括恐怖分子在内的罪犯跨境活动的问题,在有大量非法货物中转的“枢纽城市”扩大边境管理能力(毒品和犯罪问题办公室和西非办)。

### 目标 2.4

**加强区域应对恐怖主义和跨国有组织犯罪的能力**

**指示行动:**

(a) 支助非盟实施 2013 年 3 月 17 日在毛里塔尼亚召开的在萨赫勒-撒哈拉地区安全合作和非洲和平与安全架构的运作问题会议上的结论(西非办、禁毒办和反恐执行局);

(b) 提供技术援助并支助西非经共体普拉亚宣言和 2008 至 2015 年在西非实施的解决西非日益严重的非法贩毒、有组织犯罪和药物滥用问题区域行动计划(毒品和犯罪问题办公室、西非办和维和部)；

(c) 支助区域和次区域组织及其机制，如非洲恐怖主义问题研究中心，以便能加强交流信息和最佳作法(反恐执行队、西非办和反恐执行局)。

## 目标 2.5

加强萨赫勒、西非和马格里布国家之间区域和跨区域的合作，包括通过制定统一办法，旨在打击非法贩运，控制武器以及武装分子和犯罪分子的活动，其中包括恐怖分子的活动，并加强第 1267(1999)号决议规定的武器禁运

### 指示行动：

(a) 加强现有的次区域司法合作机制，特别是萨赫勒地区各国区域司法平台和西非中央当局和检察官网络，尤其是涉及起草和处理根据国际人权法律和法治标准的规定提出的司法互助和引渡的请求(毒品和犯罪问题办公室和反恐执行局)；

(b) 促使萨赫勒地区各国政府以及民间社会行动体更加熟悉根据联合国小武器问题协调行动在 2012 年制订的联合国关于小武器的国际标准，这些标准对实施和维持小武器和轻武器的管制提供了明确的指导。另外，还将努力支持该区域各国全面落实西非国家经济共同体《关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》(小武器问题协调行动)；

(c) 在反恐执行队-联合国反恐中心/反恐执行局 2013 年 3 月 13 日至 15 日在拉巴特举行的关于萨赫勒和马格里布地区边境管制合作会议的结论基础上，协助举行有关国家边境控制和安全官员(海关、边防警察和情报官员)的年度会议，以便以尊重人权的方式发展专家网络，并加强信息交流和边境控制合作(反恐执行局、反恐执行队和 1267 监测组)；

(d) 支持建立双边或多边协议、谅解备忘录或其他安排，以便促进西非和萨赫勒地区边境控制工作的合作与协调(反恐执行局和西非办)；

(e) 根据第 1267(1999)号决议规定的制度(安全理事会第 2083(2012)号决议)对基地组织及其有关人员维持一个不断更新的制裁制度。其中包括举行一次情报部门的区域会议，就基地组织及其相关人员的威胁交换信息，并更新与第 1267(1999)号决议规定的制裁制度有关的信息(1267 监测组)；

(f) 支持根据国际人权标准努力加强拉丁美洲、西非、萨赫勒地区、马格里布地区和欧洲的机场之间的沟通和交换情报，以解决来源国、过境国和目的地的非法贩运问题，包括通过执行有关的旅行禁令(毒品和犯罪问题办公室)；

(g) 按照联合国教科文组织(教科文组织)1970年《关于禁止和防止非法进出口文化财产和非法转移其所有权的方法的公约》的规定,特别是第9条规定,以及联合国国际统一私法协会(私法协)1995年“关于被盗或非法出口文物的公约”,加强有关国家之间协调打击非法贩运马里古老的手稿和其他类型受保护的可移动文化遗产,并加强协调保护这些遗产(教科文组织和马里稳定团)。

### **战略目标三: 整合人道主义和发展的计划及干预措施, 以便建立长期的复原力**

多部门的方法通过将人道主义和发展的方案规划结合起来,解决粮食和营养不安全及其他脆弱问题的根本原因和相应后果,这种方法能建立萨赫勒地区人民的复原力,并促进长远发展。通过人道主义和发展的活动,进行连贯的、相辅相成的和统一的规划和执行工作,将有助于向最脆弱的社区提供一揽子成功的复原力措施。粮食和营养安全仍将是复原力战略的中心问题。这项努力的核心有以下几方面的目标和指示行动:

#### **目标 3.1**

**支助地方、国家和区域利益攸关方以参与的方式更好地确定和跟踪弱势家庭。**

#### **指示行动:**

(a) 确保有效地收集国家及区域分类数据和信息管理,以便更好地确定和跟踪弱势群体(人道主义事务协调厅(人道协调厅)、世界粮食计划署(粮食署)、儿基会和人口基金);

(b) 支助该区域的机制和网络(经强化的协调框架、防止和控制粮食危机股和防止粮食危机网络)提供优质和及时的食品安全和营养的信息及分析,有效地指导决策,并动员预防行动和早期行动(联合国粮食及农业组织(粮农组织)、粮食署和儿基会)。

#### **目标 3.2**

**支持政府和其他利益攸关方提供公平和有效的基本社会服务, 促进有效的社会保障制度**

#### **指示行动:**

(a) 支助发展有效的监测系统(儿基会);

(b) 确保弱势群体不受歧视地获得充足和包容性的基本社会服务、社会保护和安全网,作为建立和保护人力资本和资产,以及减少家庭内部和外部冲击的脆弱性的基础(儿基会、开发署和粮食署);

(c) 支助根据国家 and 国际人权标准制定和实施综合性全国社会保障政策和法律，以及相应的体制和预算框架(妇女署、开发署、儿基会和国际劳工组织(劳工组织))；

(d) 支助制订和实施各项与营养有关的政策、战略和预算框架(儿基会、卫生组织、粮食署和粮农组织)；

(e) 确保向各社区提供是否能获得基本服务的信息，并协助社区参与确定制约因素，以及制订当地的解决方案，以提高社区的应对能力，并加强社区要求基本服务的能力(儿基会、国际移徙组织(移徙组织)和粮食署)。

### 目标 3.3

#### 加强家庭、国家和区域的风险管理能力

##### 指示行动：

(a) 支助减少和管理灾害风险的区域倡议和合作(开发署、教科文组织和粮食署)；

(b) 加强和促进参与性地方、国家和区域各级的风险管理能力(开发署、妇女署、人道协调厅、儿基会、移徙组织和粮食署)；

(c) 支助建立国家和区域粮食安全储备，以调节市场和满足暂时的粮食需求(粮食署)；

(d) 加强国家和区域的人道主义供应机制，以便及时有效地应对交付(儿基会、粮食署和移民组织)；

(e) 支助宣传改变行为的策略，促进个人和社会的变化，以便采用各种加强个人和家庭的复原力的做法，包括通过促进更好的营养等作法(妇女署、儿基会和人口基金)；

(f) 确定并鼓励利用本地知识来指导早期预警系统，加强根据参与式脆弱性分析确定的宣传问题组成的弱势群体网络(教科文组织)。

### 目标 3.4

#### 加强可持续生计

##### 指示行动：

(a) 确定在国家一级生计和经济行为体的能力，并为可持续生计和创造就业机会提供支助，包括可持续的就业，并具有合理和良好的工作条件(开发署、劳工组织和粮农组织)；

(b) 通过制订能对营养产生影响的方案，包括在农业和粮食安全、减贫和发展、公共卫生、教育和社会保障部门的方案，保护人口生产能力(儿基会、粮农组织、粮食署和世界卫生组织(卫生组织))；

(c) 通过增加投资、使用耐旱耐涝种子和品种、农村推广服务和新的基础设施，加强农业和畜牧业生计的机会(粮农组织、粮食署和国际农发基金(农发基金))；

(d) 通过便利投入渠道，改善市场准入，加强价值链系统，加强小农户与私营部门的联系(粮农组织、农发基金和粮食署)；

(e) 支持在地方和国家一级的土地所有权和责任(粮农组织和移徙组织)；

(f) 通过价值链的发展、促进食品加工企业和微型企业、农村小额贷款、职业培训，以及促进区域贸易和获得可持续能源，包括太阳能和绿色工作，促进替代生计(开发署、粮农组织、教科文组织、联合国环境规划署(环境署)和劳工组织)；

(g) 促进和支持与维持、恢复和改善必要的基础设施和生产资料有关的就业计划(劳工组织、粮农组织和粮食署)；

(h) 通过确保获得可靠的农村小额信贷、农作物保险计划及其他金融服务，支助和保护农民(粮食署、粮农组织和联合国资本发展基金(资发基金))；

(i) 支助调查当地的生计知识和当地应对和增强复原力的机制(人道协调厅、开发署和粮食署)。

### 目标 3.5

通过国家和区域的自然资源管理机制和气候变化适应和缓解方案，特别注重水资源问题，促进环境的可持续发展

#### 指示行动：

(a) 支助系统地将减少贫困和环境可持续性政策和方案纳入鼓励保护生态系统、土地使用和国土规划的法律框架，重点放在生态综合办法(开发署和环境署)；

(b) 向萨赫勒国家间抗旱常设委员会(萨赫勒抗旱委)提供技术援助，并加强该委员会和其他次区域组织在区域自然资源管理方面的能力(粮农组织，环境署和开发署)；

(c) 扩大面向农民的自然资源、畜牧和其他生产活动的管理规模(粮农组织、粮食署和农发基金)；

(d) 加强水资源和土地管理机制，并向尼日尔河流域管理局、塞内加尔河流域开发委员会和乍得湖流域委员会提供技术援助和能力建设(环境署和教科文组织)。