



## 联合国萨赫勒区域综合战略执行进展

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2056(2012)号决议提交，其中安理会要求我制订和执行一个联合国萨赫勒区域综合战略。本报告还根据 2014 年 8 月 27 日安全理事会主席声明(S/PRST/2014/17)提交，其中安理会要求我通过 2014 年 12 月 15 日前口头通报情况和 2015 年 11 月 30 日前提交一份报告和举行一次情况通报，向安理会报告执行联合国萨赫勒区域综合战略的进展。

2. 本报告概述了 2014 年 6 月 1 日至 2015 年 10 月 30 日萨赫勒区域的主要动态，并说明了执行综合战略的最新情况。报告还说明了为加强区域自主和巩固伙伴关系而进行的努力，并说明了区域和國際的协调举措以及为筹集执行综合战略的资金而作出的努力。报告依据 2014 年 12 月 11 日我的萨赫勒问题特使向安全理事会所作的口头情况通报中的分析(见 S/PV.7335)。

#### 二. 萨赫勒区域正在出现的趋势

3. 萨赫勒的局势依然令人关切。选举进程依然是导致萨赫勒国家局势紧张的一个根源。安全局势也依然动荡不安：利比亚和马里的危机仍在持续，非法贩运和恐怖主义继续存在，成为区域安全的主要威胁。治理和安全方面的挑战，加上气候变化的影响，构成加剧萨赫勒严峻的人道主义局势的顽固因素。大量民众流离失所，更多的人需要人道主义救济。此外，人道主义援助的资金依然不足。

##### A. 政治和治理趋势

4. 在大多数萨赫勒国家，民主治理依然十分脆弱。该区域的政治过渡和选举进程继续是造成紧张和潜在动荡的根源，正如布基纳法索 2014 年 10 月以来的复杂



过渡和 2015 年 9 月的政变所表明的。与此同时，2015 年中期马里签署了和平协议，是该国稳定进程和整个区域稳定的一个重大进展。

5. 在整个区域，民众中一些阶层参与政治的情况需要改善，包括青年、妇女、少数民族和生活在偏远地区的社区。萨赫勒青年和妇女的社会经济条件依然是一大挑战。尽管萨赫勒有 60% 以上的人口不满 25 岁，但在该区域大多数国家，青年人并不系统参与决策进程。青年人还面临更多的阻碍其融入社会经济的障碍，失业率也更高。

6. 妇女面临社会和文化方面的挑战。这些挑战限制了她们获得资源、经济机会和参与政治的渠道。妇女在布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的议会和部委中的代表人数分别为 14% 和 19%。这一比例依然远远低于《北京宣言和行动纲要》和《非洲联盟组织法》第 4 (I) 条要求参与决策的妇女人数至少要达到的 30% 的水平及其 50/50 的对等原则。平等权利行动，包括引进配额，可以对妇女的政治参与产生积极影响。例如，塞内加尔在 2010 年通过法律，规定选举产生全部或部分成员的所有公共机构都必须在性别方面绝对对等。之后在 2012 年举行的立法选举便使国民议会中的妇女人数从 22.7% 增加到 42.7%。毛里塔尼亚和尼日尔分别于 2006 年和 2000 年通过关于妇女配额的法律后，妇女在议会中的代表人数也有改善。迄今为止，乍得和马里没有为妇女参与决策规定任何配额，而毛里塔尼亚和尼日尔采用的配额(分别为 20% 和 10%)则低于 30% 的最低代表人数。布基纳法索尚未达到其自己确定的国家配额(30%)。

7. 在所有领土上有效行使国家权力以及为民众特别是生活在周边沙漠或半干旱地区的民众提供基本社会服务方面，萨赫勒国家继续面临严重挑战，使这些民众产生中央政府对其置之不理和弃之一边的感觉。为了解决这一问题，绝大多数萨赫勒国家采取了权力下放的治理方式。然而，在实践中，许多国家在建立发挥作用的地方机构方面却面临挑战。其中许多国家规定了权力下放的条文，但并未配备适足的实施措施。人力资源和财政资源的转让以及地方能力的发展依然有限。

## B. 安全趋势

8. 萨赫勒的安全局势依然动荡不安。尤其令人关切的是利比亚和马里的局势，博科哈拉姆和其他恐怖主义团体构成的恐怖主义威胁，贩毒增加和非正规移徙剧增。

9. 尽管利比亚正在联合国的主持下开展政治进程，而且马里签署了和平协议，但这两个国家的安全局势继续对区域稳定构成威胁。利比亚依然是在萨赫勒活动的恐怖主义团体的避风港，包括据说与基地组织和伊拉克和黎凡特伊斯兰国有关联的恐怖主义团体。阿尔及利亚和突尼斯继续在其与利比亚接壤的边界一带扣押大批非法武器，并截获恐怖分子运输武器、弹药和爆炸物的车队。但是，缺乏监测武器的强有力国家机制也是造成不安全和不稳定的根源。

10. 在马里，恐怖主义团体加强了北部的非对称攻击，甚至向南移动进攻中部，包括首都巴马科，与布基纳法索和毛里塔尼亚接壤的边界，并在南部攻击与科特迪瓦接壤的边界地区。一个新的暴力极端主义团体马西纳解放阵线声称对 2015 年 1 月莫普提大区泰南库省的武装攻击负责，而且怀疑在马里中部地区制造其他攻击的也是该团体。在本报告所述期间，以马里北部为基地的团体还声称对邻国境内的恐怖主义攻击负责，包括阿尔及利亚、布基纳法索和尼日尔。

11. 在乍得湖流域，恐怖主义团体博科哈拉姆加强了其在喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚东北部的活动，造成尼日利亚 210 多万人流离失所，并在喀麦隆、乍得和尼日尔制造了 200 000 名难民。该团体系统广泛地践踏人权，包括杀戮、绑架、强奸、在敌对行动中使用儿童作为自杀炸弹手等、破坏财产。仅在尼日利亚东北部，博科哈拉姆的叛乱活动就使至少 23 000 名儿童与家人分离。为了有效对抗该团体的攻击，乍得湖流域委员会成员国和贝宁建立了 8 700 名士兵组成的多国联合行动队，已开始对该团体作战。

12. 萨赫勒依然是贩毒中心。贩毒网络伸向更为广泛的西非地区，并深入北非。贩运毒品、香烟和移徙者等的非法活动依然是区域安全的一大威胁，因为有武装团体和恐怖主义运动参与其中，而且相互之间争夺路线控制权。武装团体为穿越其控制区的贩运车队提供安保和护卫，并得到大笔钱款作为回报。这对马里的和平进程造成不利影响，因为来自非法贩运活动的金钱收益不菲。2014 年，马里当局缴获了至少 3.6 吨可卡因和 4.7 吨大麻。

13. 萨赫勒还是贩运人口以及从撒哈拉以南非洲到北非和欧洲大规模移徙的中心。对非法移徙和被迫流离失所以及到国外寻求安全和保护的人而言，该区域既是出发点，又是过境通道。国际移徙组织引用阿加德兹(尼日尔北部)地方当局的数字估计，每周至少有 2 000 名移徙者和被迫流离失所者经尼日尔北部进入利比亚领土。这些移徙者常常被迫向走私网络支付大笔金钱，以便能够穿越利比亚境内等地大片而又危险的地区，目的是登上开往欧洲的船。环境退化、贸易不平衡、社会经济发展恶劣、治理乏力、践踏人权、旷日持久的不安全局势和冲突等是促使移徙和被迫流离失所的主要因素。

14. 2014 年 8 月，法国动用驻扎在布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔境内一些驻地的多达 3 500 名士兵发起“新月形沙丘”行动，打击萨赫勒的恐怖主义。在一年的时间中，“新月形沙丘”行动与萨赫勒国家合作开展的反恐活动打死或逮捕了 100 多名恐怖分子，并削弱了恐怖主义团体的行动能力。2014 年 8 月至 2015 年 9 月，布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔在“新月形沙丘”行动的支持下，开展了 8 次跨界联合军事行动。为了协调，萨赫勒 5 国集团负责行动的国防副参谋长每季度举行会议，国防参谋长则一年开两次会。“新月形沙丘”行动还在乍得湖流域支持打击博科哈拉姆的区域努力，并与马里

军队合作、与联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)和欧洲联盟帮助训练马里部队军事特派团协调，帮助马里稳定。

### C. 人道主义趋势

15. 在整个萨赫勒，与冲突有关的暴力、粮食无保障、营养不良、流行病和自然灾害依然是推动产生人道主义需求的关键因素。2014年，萨赫勒部分地区歉收，加上不安全局势和冲突，区域的粮食保障情况恶化。毛里塔尼亚南部社区的粮食保障急剧恶化，同时2014年降雨推迟而且异常，延长了乍得东部、马里和塞内加尔北部许多社区的歉收季节。由于与博科哈拉姆有关的暴力，乍得湖流域约有500万人粮食无保障。在整个萨赫勒，580万5岁以下儿童存在中度或严重营养不良的风险。2015年9月，在歉收季节高峰时刻，整个区域有2000多万人粮食无保障，440万人需要粮食援助，比2015年1月需要这种援助的250万人显著增加。

16. 虽然在这次雨季期间，许多萨赫勒国家的降雨量不错，但布基纳法索、尼日尔、尼日利亚和塞拉利昂有300000多人遭受洪灾影响，700多公顷农田被毁。此外还担心雨水催生的植被可在萨赫勒某些地区激发沙漠蝗虫产卵。爆发的禽流感继续在西非某些地方蔓延，进入布基纳法索、尼日尔和尼日利亚。截至2015年9月，仅尼日利亚一国就有490个农场和170万只鸡感染病毒。霍乱、麻疹和脑膜炎等一再爆发的传染病以及疟疾等地方病继续在整个萨赫勒构成公共卫生方面的重大挑战。肆虐萨赫勒一些邻国的埃博拉疫情触目惊心提醒人们迫切需要加强保健系统。

17. 目前，整个区域有440万人流离失所，远远超过2014年1月的160万人。马里北部的社区已经连续第三年处于岌岌可危的境地，难民回返或改善公共服务的前景暗淡。截至2015年9月，乍得湖流域的冲突已使250多万人流离失所，其中210万人在尼日利亚，成为非洲大陆第二大流离失所危机。儿童尤其首当其冲，估计尼日利亚及其邻国目前有140万儿童流离失所。安全措施，特别是关闭边界，严重影响经济活动和贸易，导致粮食和商品价格飞涨。乍得湖禁渔进一步危及生计和家庭的粮食保障。

18. 2014-2016年萨赫勒人道主义战略应急计划旨在通过挽救生命和建设抗御能力的措施满足急迫和长期需要，其中包括建设政府的能力和加强发展行为体的参与。截至2015年9月，捐助者向该区域提供了略超过7.56亿美元的捐款，而捐款呼吁为19亿美元，大大超过2014年14亿美元的捐款呼吁。萨赫勒的人道主义方案依然缺乏足够的资金，阻碍了开展预防活动和及时满足人道主义需求的工作。各个部门的救助资金不一：教育、水、个人卫生、环境卫生和保健部门落在后面，收到的捐助不到其需要的30%。

### 三. 加强自主和巩固伙伴关系

19. 在本报告所述期间，我的特使努力在综合战略的框架内，加强联合国在萨赫勒工作的一致性。指导委员会继续担任内部协调联合国实体执行该战略工作的主要平台。委员会着重推进项目执行工作，加强区域和国家对该战略的自主意识，并使方案活动符合该区域正在变化的政治和安全情况。

20. 为了加强自主和与该区域国家的合作，我的特使对布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔这 5 个优先国家进行了几次访问。她还利用这些访问支持和指导联合国国家工作队执行综合战略，强调以区域方式解决萨赫勒共有挑战的重要性。

21. 联合国与萨赫勒 5 国集团及其常设秘书处进行了一系列磋商，从而帮助推动综合战略与 5 国集团优先投资方案之间的协调一致，并产生了巩固这两个实体之间合作的路线图。该路线图对联合制定、执行、监测和评价项目作出了规定。

### 四. 联合国萨赫勒区域综合战略的执行进展

22. 在本报告所述期间，我的特使建立了加快执行综合战略的机制，如向区域组织和联合国实体提供技术支持，以制定关于关键专题的区域项目和合作协议。这使区域和国家两级都能够在确定、拟订和执行项目方面取得切实进展。

#### A. 秘书长萨赫勒问题特使办公室的领导和促进作用

23. 为推动实施综合战略，我的萨赫勒问题特使支持区域“旗舰项目”的概念。这些是旨在作为跨边界举措构思的高效和高能见度项目。在这方面，特使办公室向联合国相关实体提供了制定项目的技术支持。

24. 特使办公室改进了通信工具，以突出宣传萨赫勒所面临的挑战，并彰显联合国的努力。因此，特使办公室启动了一个网站，并推出了一个电子季刊，用于传播关于综合战略执行情况的信息，并着重指出挑战和成功。

25. 在我的特使领导下，联合国还就贯穿各领域的问题，如预防和打击激进化和暴力极端主义，加强妇女在应对萨赫勒区域的挑战中的作用，向萨赫勒国家和区域组织提供了直接支持。

26. 特使办公室与联合国相关实体和区域组织协商开展了一项区域研究，分析激进化和暴力极端主义继续肆虐的环境。报告的主要建议正在转化为在萨赫勒防止和打击激进化和暴力极端主义的具体项目。

27. 特使办公室还帮助萨赫勒 5 国集团于 2015 年 5 月 11 日至 14 日在尼亚美举行一次关于萨赫勒激进化和暴力极端主义的高级别会议。来自布基纳法索、乍得、

马里、毛里塔尼亚和尼日尔的安全和宗教事务部长和专家以及区域和国际合作伙伴出席会议。与会者讨论了打击激进化和暴力极端主义的具体措施，并通过了萨赫勒 5 国集团关于在萨赫勒打击激进化和暴力极端主义的宣言。宣言是 5 国集团的承诺，决心通过加强法律框架，建设宗教领袖的能力，确保适当监督宗教教育机构的途径，以综合方法应对激进化和暴力极端主义。宣言还侧重于为青年和妇女创造机会，防止拘留区激进化，建设国家机构教育民众和削弱暴力极端主义对公众号召力的能力。至关重要的是，宣言还宣布在联合国支持下，在努瓦克肖特的 5 国集团常驻秘书处下设一个预防激进化区域小组。

## B. 区域方案和项目的状况

28. 迄今已与国际伙伴和双边捐助者密切协作，在综合战略框架内共制定了 19 个区域项目，包括治理支柱下的 4 个项目、安全支柱下的 5 个项目，复原力支柱下的 10 个项目。每个支柱下都有 3 个项目被指定为优先执行的旗舰项目。这些项目的重点包括边境管理、不安全和暴力极端主义、诉诸司法、打击跨国和跨界有组织犯罪、小武器控制、具有复原能力的畜牧、人口红利和妇女经济赋权。

29. 在治理支柱下，联合国开发计划署(开发署)正在布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔执行一个关于萨赫勒边境管理和边境社区的旗舰项目，其目的是通过妇女跨界贸易促进粮食安全等措施，加强社区参与边境管理，建设边境机构的能力和解决不安全问题。

30. 开发署和反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)完成了一个题为“关于萨赫勒边境地区不安全和暴力极端主义驱动因素的观点看法研究”的项目。该研究旨在评估 8 个萨赫勒国家中生活在边境的社区对驱动激进化、不安全和暴力极端主义的因素的看法。该旗舰项目的成果将有助于针对性地制定推进区域发展、和平、安全与发展议程的战略和方案对策。反恐执行局还通过联合国反恐中心，为加强萨赫勒区域 6 个国家的反恐协调和情报共享能力的一个项目获得了部分资金。该项目将于 2015 年 12 月在尼日尔启动。

31. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)正在实施一个区域项目，旨在打击对妇女的歧视，增进她们参与民主进程的程度。该项目通过瞩目宣传妇女参与公共和政治生活，在大众媒体中破除性别陈规定型观念和促进性别平等。该项目涵盖 4 个国家，即布基纳法索、冈比亚、尼日尔和塞内加尔。

32. 在安全支柱下，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)继续执行其萨赫勒旗舰方案，重点是布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔预防恐怖主义和打击跨国有组织犯罪领域的能力建设活动。在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室集中精力培训执法和司法当局，加强金融情报股和反洗钱措施，改善边界管理，促进司法官员之间的信息交流。毒品和犯罪问题办公室

实施了 145 项活动，帮助了该区域约 4 500 名直接受益者。该办公室还支持毛里塔尼亚通过一项关于法律援助的法律，尼日尔通过一项关于贩运人口的法律。

33. 开发署和联合国和平与裁军非洲区域中心在布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔这些萨赫勒核心国家以及邻国喀麦隆、中非共和国、尼日利亚和塞内加尔开展了一系列小武器和轻武器调查。这项举措在 2015 年 4 月启动，预计将于 2015 年 12 月完成。预计这个项目的执行将最终制订符合每一个国家和次区域实际需要的切实可行的小武器控制和削减建议，改进应对小武器和轻武器构成的挑战的能力。

34. 2014 年以来，区域中心还在执行一项关于加强萨赫勒小武器控制和实体安保与库存管理的技术援助的旗舰项目。该项目已经获得部分资金，主要涵盖布基纳法索、马里和尼日尔。

35. 在复原力支柱下，世界银行于 2014 年 12 月批准了联合国人口基金(人口基金)方案的一个关于萨赫勒妇女赋权和人口红利的重大项目，估计费用总额为 2.07 亿美元。该方案旨在改善生殖健康商品的可获得性和可负担性，加强农村助产/哺乳服务的专门培训中心，试行和分享关于少女举措的知识。执行工作已开始，在 2015 年初举行了筹备性技术会议，包括关于保健人力资源的会议(2015 年 2 月)和关于增强女孩和妇女权能的会议(2015 年 3 月)。所有相关国家政府即布基纳法索、乍得、科特迪瓦、马里、毛里塔尼亚和尼日尔都与世界银行签署了供资协议，以便在各自国家执行方案。

36. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)正在实施一项关于信息管理、风险和脆弱性分析及复原力衡量的项目，旨在根据对影响萨赫勒家庭、社区和系统的多重风险和脆弱性所作的连贯分析，推动拟订有成效和高效率的多部门方案。该项目支持萨赫勒国家间抗旱常设委员会，正在布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔执行。

37. 若干联合国机构正在国家和区域两级提供技术和财政支持，执行欧洲联盟领导的萨赫勒和西非抗灾能力倡议全球联盟的萨赫勒和西非倡议。该倡议是西非国家经济共同体(西非经共体)、西非经济和货币联盟(西非经货联盟)和国家间抗旱常设委员会领导下的一个区域一级的伞式复原力方案，综合农业、粮食安全、营养和社会保护干预措施。

### C. 国家方案和项目的状况

38. 国家项目继续主要在各国的联合国发展援助框架下实施。虽然一些框架早于综合战略，但已作出协调努力使两者保持一致。在一些国家，综合战略与框架之间的一致已高达 80%。乍得和毛里塔尼亚的框架修订路线图已经把综合战略作为指导联合国系统在这两个国家所有业务活动的总体战略文件。

39. 关于治理，布基纳法索目前正在执行 3 个项目，即一个 500 万美元的日本供资项目以支持善政；一个由开发署、瑞士和瑞典供资的 500 万美元的选举支助项目；一个由联合国儿童基金会(儿基会)执行的社会问责项目。人权高专办还在实施一系列项目，旨在建设国家的人权能力和加强妇女的政治参与。

40. 为筹备即将举行的总统选举，开发署在尼日尔制订了一项 1 590 万美元的选举支助项目。该项目已经得到国家批准。另外，目前正在开展一个 300 万美元的生物识别选民登记项目。2015 年 7 月，建设和平基金核准了一个 1 000 万美元的新的建设和平优先计划，其中有至多 100 万美元用于在该国创建有利于建设和平的环境。

41. 在乍得，开发署拨出 2 500 万美元，支持 2014-2017 年期间的选举。此外，开发署与当地的非政府组织、人权高专办、移徙组织、儿童基金会和人道主义事务协调厅一起，正在执行两个价值 1 500 万美元的预防冲突和巩固和平项目。本报告所述期间，在毛里塔尼亚完成了一项关于为可再生能源开发制订有利框架的项目，启动了 5 个新项目，预算总额约 270 万美元，同时执行了在本报告所述期间之前启动的其他 22 个项目，合并预算总额超过 2 600 万美元。这些项目涉及各个领域，包括对难民的法律保护、巩固和平领域和司法部门的能力建设、打击暴力极端主义、发展和恢复基础设施建设、孕产和生殖健康。

42. 在马里，马里稳定团除了继续努力支持政治和安全进程以外，还在通布图大区贡达姆开展了一个速效项目，以创建和支持长老网络，促进和解与和平。联合国工业发展组织和开发署还在加奥和通布图两个大区实施一个由建设和平基金供资的 210 万美元的联合项目，以建设妇女和儿童抗御冲突影响的能力。

43. 在安全支柱下，联合国人类住区规划署和开发署的城市安全联合项目第二阶段以及小武器管理项目在布基纳法索继续进行。在尼日尔，3 个安全项目正在进行，其中包括一个 170 万美元的支持安全机构项目和小武器管理项目。在由建设和平基金供资的新的建设和平优先计划中，有 360 万美元的预算可用于支持尼日尔边界地区社区安全的活动。

44. 在乍得，价值 1 500 万美元的 3 个项目正在进行，其中两个侧重于边境管理和边境社区，一个侧重于地雷问题。这些项目由移民组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和开发署执行。在毛里塔尼亚，启动了两个新的项目，预算总额为 240 万美元。一个涉及制订和执行边境管理战略的国际合作与协调，另一个涉及收集和分析跨境人口流动数据的能力建设。此外还执行了在本报告所述期间之前启动的其他 3 个关于加强国家能力促进边境管理与控制及打击恐怖主义的项目，预算总额近 320 万美元。

45. 在马里，马里稳定团从 2014 年 7 月至 2015 年 10 月期间，总共培训了 4 615 名执法人员。联合国项目事务厅已开始执行 299 万美元的建立信任项目，为基达



尔的进驻营地进程提供支持。一旦各方正式批准 6 个进驻营地，施工工作就能立即开始。妇女署、人口基金和马里稳定团还在执行一个方案，为的是在马里的和平建设进程中，改善性暴力和性别暴力受害妇女获得司法救助和安全保护的机会。

46. 在复原力支柱下，目前正在布基纳法索执行价值逾 1 亿美元的项目。这些项目主要侧重于营养、教育、社会安全、农业、人口服务和人道主义援助。关于农业生计，粮农组织通过无条件的现金转移，并通过促进农业投入贸易展览会，支持了 7 000 户家庭。国际劳工组织(劳工组织)已开始执行一个关于“修订国家就业政策，重点是对就业问题有敏感认识的预算编制”项目。该项目旨在通过所有经济部门的预算编制、监测和评价政策，支持各国努力促进就业，特别是青年和妇女的就业。

47. 目前正在实施价值超过 12 亿美元的项目，以建设乍得的复原力，其中包括向来自中非共和国的回返者提供援助、提高社区复原力的能力建设、预防和管理灾害风险和社会保护，包括现金转账。粮农组织通过分发现金以及农业投入和牲畜实物支持农村家庭。

48. 在毛里塔尼亚，一个关于管理严重急性营养不良的项目和另一个关于控制流行病相关疾病的项目已经完成，预算总额超过 150 万美元。在本报告所述期间，还启动了另外两个项目，费用总额超过 670 万美元。一个着重加强农牧社区可持续自然资源管理的能力的项目，另一个支持解决营养不良问题的人道主义和复原力社区干预措施。此外还在执行本报告所述期间前启动的其他 13 个项目，合并预算总额超过 3 200 万美元。项目所涉领域包括打击基于性别的暴力行为、保护难民、难民和当地社区的创收活动。这些项目还通过促进反季节性农业和畜牧业支持社区稳定，包括采用动物饲料代用券计划，加强国家备灾和救灾能力、保护受营养不良和粮食无保障影响的儿童和妇女，加强可持续生计。

49. 在尼日尔，联合国国家工作队和地方当局签署了一项价值 3 800 万美元的关于 15 项行动计划的协议，在 35 个社区减少脆弱性。尼日尔还得益于来自《非洲适应方案》的 300 万美元，以减轻气候变化的影响。此外，为力求在长期脆弱社区拯救生命和保护生计手段的项目筹集了 6 200 万美元(需要 3.49 亿美元)。尼日尔境内的联合国系统还在参与制定一项减少灾害风险计划，所涉期间为 2015-2030 年。劳工组织正在实施其项目的第二阶段，以支持国家打击持续存在的强迫劳动和歧视委员会以及包括传统领袖协会在内的地方组织的能力建设，向受害者提供支持。这些干预措施使尼日尔得以批准 1930 年《强迫劳动公约》2014 年《议定书》，并通过一项旨在消除强迫劳动的修正法律。在新的建设和平优先计划中，建设和平基金核准了 480 万美元，以支持在尼日尔境内有风险社区增强青年权能。

## D. 加强妇女在处理萨赫勒区域挑战方面的作用

50. 在执行综合战略时纳入性别平等观点和提高妇女参与程度仍是联合国系统在该区域的优先事项。在本报告所述期间，除了制定促进性别平等方案以外，联合国在特使办公室的领导下和妇女署的技术支助下，按照萨赫勒 5 国集团与联合国商定的合作路线图，进一步将性别平等观点纳入萨赫勒国家和区域组织的各项战略和方案。

51. 作为联合国加强妇女在萨赫勒区域的作用这项工作的一部分，特使办公室与乍得政府合作，同妇女署和非洲联盟一起，于 2015 年 7 月 22 日和 23 日在恩贾梅纳主办了萨赫勒妇女论坛。论坛的目的是更好地了解该地区妇女的状况，并确定新的优先事项和具体行动，以加强妇女在执行针对萨赫勒的区域和国际战略及举措方面的作用。论坛聚集了来自布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的性别事务部部长、议员、农村地区妇女和民间社会代表。

52. 特使办公室、妇女署和联合国其他实体正在协助落实论坛通过的宣言，特别是建立萨赫勒妇女区域平台。平台开始运行后，将促进对妇女地位开展详尽的区域分析、增加妇女参与维护和平与安全的机会，并推动萨赫勒区域的社会经济发展。

53. 结合关于萨赫勒边境管理和边境社区的项目，开发署和妇女署将对妇女在萨赫勒区域的非正式跨境交易开展一项研究，与萨赫勒 5 国集团的边防机构一起就与边境管理有关的性别平等问题开展能力发展和培训活动，并建立一个知识管理平台，作为行业人员和其他利益攸关方的宣传和建立联系的工具。

## E. 资源调动工作

54. 作为任务规定的一项关键内容，我的特使一直积极支持联合国机构、基金和方案的资源调动工作，为此她争取潜在捐助国和捐助组织的参与，以加快执行选定的区域项目。然而，筹资面临的一个主要障碍是缺乏资金募集和治理机制，而这往往是捐助者的先决条件。因此，特使办公室和该地区的联合国伙伴正在建立联合国萨赫勒问题多伙伴信托基金，并为其设定明确的目标和清晰的治理结构。这一筹资机制将使联合国有一个协调一致且注重交付的对策，从而满足该区域各国政府和人民因综合战略而产生的期望。信托基金将汇集捐助国和私营部门的捐款，并利用现有的筹资来源和联合国基于机构的筹资机制，支持综合战略三大支柱项下的区域专门干预措施。一些捐助国对建立信托基金予以积极肯定，其中部分国家已经表示愿意向该基金捐款。同时，其他捐助国和捐助组织表示有兴趣与联合国系统和萨赫勒 5 国集团加强伙伴关系，执行符合其在该区域目标的特定区域项目。

55. 我的特使还寻求欧洲联盟的支持，以便在执行欧洲联盟萨赫勒地区安全和发展战略区域行动计划以及公布的欧洲加强稳定和解决非洲非法移徙根源的应急信托基金的框架内，加强欧洲联盟与联合国的方案和战略伙伴关系。

## 五. 协调

56. 特使办公室继续支持萨赫勒区域的协调举措，包括区域国家建立的萨赫勒问题部长级协调平台、萨赫勒 5 国集团和努瓦克肖特进程等区域机制。特使办公室还通过设立萨赫勒区域国际伙伴非正式联络小组，支持努力确保国际合作伙伴对该区域采取协调一致的举措。

### A. 萨赫勒问题部长级协调平台

57. 本报告所述期间实现的一个重大里程碑是萨赫勒问题部长级协调平台成为有效执行萨赫勒举措和战略的重要协调机制。2014 年 11 月 18 日，平台成员在巴马科举行第三次会议，在马里的主持下通过了若干决议，包括将成员范围扩大到萨赫勒 5 国集团，在巴马科设立技术秘书处办公室，并在治理、安全、复原力和发展支柱下成立 4 个专题小组，分别由布基纳法索、乍得、尼日尔和毛里塔尼亚领导。专题小组的目标是在各自领域内，支持部长级协调平台有效协调萨赫勒战略和举措的执行工作。与会者还商定，协调平台将始终是协调各项萨赫勒战略和举措的主要政治框架，而 5 国集团则将着重其 5 个成员国的业务方面。

58. 部长级协调平台技术秘书处由非洲联盟和联合国共同担任主席。秘书处随后举办了一系列会议，以正式启动专题工作组的工作，并通过了一项行动计划，重点是对萨赫勒现有的方案活动开展部门摸底。摸底工作得到研究中心联盟的支持，将使所有利益攸关方明确安全、治理、复原力和发展等领域存在的差距以及各个区域和国际行为体之间可能发挥的协同作用。

### B. 萨赫勒 5 国集团

59. 我在上一份报告(S/2014/397)中通知安全理事会，布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔成立了萨赫勒 5 国集团，以求促进成员国形成共同的发展和愿景。在本报告所述期间，随着 5 个成员国于 2014 年 11 月 19 日在努瓦克肖特举行的特别首脑会议上通过一项公约，萨赫勒 5 国集团已发展成为协调和监测区域合作的体制框架。安全理事会于 2014 年 8 月 27 日发表主席声明(S/PRST/2014/17)，鼓励我的特使与萨赫勒 5 国集团和其他区域组织开展合作。据此，联合国支持并与萨赫勒 5 国集团联合采取区域举措。

60. 萨赫勒 5 国集团采取若干举措加强成员国之间的安全合作，包括定期召开国防参谋长会议和设立安全合作平台，以建立交流行动情报的综合网络，同时用作安全和边界管理领域的培训框架。毒品和犯罪问题办公室通过帮助执行综合战略

而支持平台的运作。萨赫勒 5 国集团还在合作伙伴特别是法国(通过“新月形沙丘”行动)的支持下,开展联合跨境军事演习,加强其区域安全合作能力。

### C. 努瓦克肖特进程

61. 在本报告所述期间,非洲联盟于 2013 年 3 月启动的在萨赫勒-撒哈拉区域加强安全合作与运作非洲和平与安全架构的努瓦克肖特进程加强了其作为该区域最具包容性的安全合作机制的地位。在努瓦克肖特进程的框架下,举办了一次参加国的国家元首会议、情报和安全部门主管两月一次的会议以及外交、国防和安全部长的半年度会议。这些会议是审查该区域安全局势、加强安全合作及审查国家和区域能力建设活动的平台。此外还采取步骤建立安全通信系统以供参加国交流安全情报,并开展了若干能力建设活动。

### D. 萨赫勒区域国际伙伴非正式小组

62. 在我与非洲联盟委员会主席、世界银行行长、非洲开发银行行长、欧洲联盟负责国家合作与发展事务的专员一起访问萨赫勒区域一年后,这 5 个机构的萨赫勒问题特使和代表于 2014 年 11 月 17 日在巴马科举行会议,评估我们的集体努力,并讨论加强协调及确保向该区域发出一致信息的方式方法。会议设立了萨赫勒区域国际伙伴非正式联络小组,以此作为论坛,确保信息一致、开展协调外交努力并统一国际伙伴在萨赫勒问题上的宣传口径。2015 年 4 月 22 日,在海牙举行的会议上,非正式联络小组的成员同意让比利时、挪威、西班牙、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国的萨赫勒问题特使加入该小组。

## 六. 意见和结论

63. 萨赫勒区域继续在安全、发展和社会经济领域面临严峻的挑战。武器扩散、武装团体跨境自由流动和恐怖主义团体的存在继续对该区域的生计、善治和人的发展造成不利影响。在此情况下,我欢迎建立和运作打击博科哈拉姆组织的多国联合特遣部队。我呼吁会员国支持特遣部队,并强调其行动必须完全遵守国际人权法、国际难民法和国际人道主义法为其规定的义务。我还要因和平协定的签署而祝贺马里与阿尔及利亚领导的调解小组。我希望该协定将为所有马里人带来可持续的和平与发展。

64. 贩毒仍然利润丰厚。该交易得益于萨赫勒各地武装团体和极端主义运动的勾结和庇护。由于受到三场武装冲突(马里和利比亚境内的冲突以及与博科哈拉姆有关的冲突)的影响,萨赫勒各国将资助安全部门作为优先事项,而将区域长期发展所依赖的其他重要的社会经济需要放在次要位置。为了扭转这一趋势,必须在采取安全措施的同时,配合开展旨在促进社会经济发展的方案。

65. 我十分担忧社会经济边缘化、环境退化、缺乏受教育机会和就业机会不足使萨赫勒数百万青年面临的暗淡前景。这种情况正是在该区域人口激增亟需对教育、保健、就业和基础设施部门进行投资之时出现的。该区域各国必须在国际社会的支持下，多做工作促进善治，包括实施有效的权力下放计划；促进可持续生计，包括加强农业、扶持小企业和创业；并保护环境。解决这些问题可为该区域的青年创造机会，并扭转大规模移徙、激进化和招募加入极端主义团体的潮流。

66. 目前存在多项萨赫勒战略，表明国际社会和该区域各国认识到以可持续的方式处理萨赫勒局势的迫切需要。然而，只有国际合作伙伴、区域组织和该区域各国有效协调与合作，才能取得成功。为此，我敦促所有会员国、捐助者和国际社会加强方案合作和协调，包括利用现有机制，以处理萨赫勒面临的紧迫问题。联合国正在该区域与非洲联盟、西非经共体和萨赫勒 5 国集团等所有相关区域和次区域行为体密切合作开展工作。联合国将加倍努力，根据这些行为体各自的强项和相对优势，加强与它们的伙伴关系。

67. 联合国萨赫勒区域综合战略在调动伙伴关系、促进国家和区域自主权以及促进区域合作以解决该区域不稳定的结构性根源方面取得了重大进展。我赞扬联合国各机构、基金和方案真正本着一个联合国倡议的精神，努力推动方案编制的一体化。综合战略将继续指导联合国在尊重和鼓励国家自主权的同时，努力帮助萨赫勒国家从区域角度应对这些挑战。为此，联合国各机构、基金和方案正在加紧努力制定真正的区域办法应对萨赫勒区域正在出现的和平、安全和发展威胁。联合国在执行萨赫勒区域综合战略时，将继续发挥其号召能力，聚集相关行为体，帮助克服区域挑战，并支持资源调动和宣传工作。

68. 综合战略的执行工作是在伙伴关系、区域参与和强化预防能力的基础上有针对性地预防冲突的具体实例。我在最近题为“联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议”的报告(A/70/357-S/2015/682)中对此作了概述。该战略还必须始终是一个灵活机制，通过与该区域各国和国际社会的协商与合作，不断审查和改进该战略。我赞扬我的萨赫勒问题特使的领导才能以及特使办公室工作人员调动各方支持该战略，并促进联合国各实体、会员国、该区域各国和捐助者加强合作，推动按照 2030 年可持续发展议程，以统筹一致的对策扭转萨赫勒区域出现的一些最令人担忧的趋势。