



安全理事会

Distr.: General
19 November 2019
Chinese
Original: English

2019 年 11 月 15 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会主席 2019 年 8 月 7 日关于联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)的声明(S/PRST/2019/7)，以及我 2018 年 12 月 28 日提交安全理事会的报告(S/2018/1175)。

应安全理事会的要求，我任命了我的前负责中部非洲问题特别代表阿卜杜拉耶·巴蒂利对西萨办进行一次独立的战略审查。我通过这封信转递独立审查的报告(见附件)。我还提供了对该报告以及对西萨办工作的意见和建议。

战略审查的主要结果

独立战略审查报告指出，自 2016 年成立西萨办以来，亦即在联合国西非办事处和萨赫勒问题特使办公室合并之后，西非和萨赫勒地区出现了进展、挑战和挫折。

西非和萨赫勒地区的大多数国家在民主、司法、法治和人权方面都取得了相当大的进展。自 2016 年以来，该地区 16 个国家中的 12 个举行了总统选举，许多选举促成权力的和平移交。

尽管取得了这一进展，但整个区域许多有争议的选举进程都是紧张局势的根源，包括有争议的宪法修正案或选举修正案，司法机构不维护宪法规定和人权加剧了这些问题。国家和安全机构被认为或真正缺乏问责制，进一步加剧了这种紧张局势。此外，危机将注意力和资源从解决不平等、腐败、暴力极端主义和跨国组织犯罪等结构性问题上转移。

报告指出，该地区的安全局势正在急剧恶化。暴力极端主义网络的扩散，特别是伊斯兰马格里布基地组织、博科圣地和大撒哈拉伊斯兰国对西非和萨赫勒地区的稳定构成重大威胁。暴力极端组织正在扩大其跨国影响，经常加剧社区间的紧张局势，包括农民和牧民之间的紧张关系。这些团伙与从事人口和毒品贩运、海盗行为和非法开采自然资源的跨国有组织犯罪集团有联系。



气候变化的影响正在加剧族群间的冲突。温度上升、土壤侵蚀、森林砍伐、变化无常的降雨、长期干旱、地下水盐碱化以及人类活动对气候变化的适应性有限均造成可耕地和水减少，这是西非和萨赫勒许多地区的特点。

据估计，西非和萨赫勒地区 65% 的人口年龄在 25 岁以下。在失业、政治和社会排斥以及糟糕的社会服务盛行的情况下，青年人口继续扩大。

不同的利益攸关方认为，西萨办的活动是有用的，特别是由秘书长特别代表开展的活动围绕斡旋、调解和预防性外交。在未来的三年里，西萨办和秘书长特别代表的斡旋将在该次区域特别必要，因为该次区域预计将举行九次总统选举。仅在 2020 年，布基纳法索、科特迪瓦、加纳、几内亚、尼日尔和多哥将举行高风险的选举。

西萨办与联合国中部非洲区域办事处(中非办)以及与西非国家经济共同体(西非经共体)和中部非洲国家经济共同体(中非经共体)之间为应对几内亚湾和乍得湖流域的安全威胁而建立的伙伴关系被认为是跨区域和部门合作的成功范例。

有人呼吁加强联合国全系统对当前和新出现的威胁的合作，包括通过联合规划和战略制定等办法。为此，应当在西非经共体制定的令人印象深刻的一系列规范和体制框架的基础上再接再厉。还应进一步加强与其他伙伴的合作，包括萨赫勒五国集团秘书处、乍得湖流域委员会和马诺河联盟秘书处。

联合国行为体强调指出了它们为实施联合国萨赫勒综合战略作出贡献的许多方式，以及西萨办在这方面的作用。区域性联合国可持续发展集团成员指出，至关重要是，西萨办必须发挥政治领导作用，就联萨综合战略的实施进行协调，包括与非洲联盟合作，通过萨赫勒问题部长级协调平台与外部合作伙伴进行协调。他们要求西萨办强调实施联萨综合战略的成就，作为其宣传的一部分，并进一步加强与五国集团成员国和其他伙伴的合作。此外，联合国系统在 9 月份商定的新的分工将有助于加强更协调一致的跨支柱办法，以解决危机的根源并保持该区域的和平。

意见和建议

我欢迎战略审查报告，该报告证实了联合国秘书处的看法，即联合国区域办事处是预防冲突和保持和平的关键前沿平台。它们适合于制定联合国对区域性威胁的集体对策。我对战略审查的结果感到鼓舞，这些结果表明，西萨办正在有效地履行其任务。

同时，我注意到，正如报告所述，该地区正在发生戏剧性的政治、安全、人道主义和发展变革。我还认识到有机会利用我发起的对联合国系统的前瞻性改革，并建议西萨办重新调整其态势、工具和资源，以满足这些发展的迫切需要。

西萨办必须变得更加精简、可预期和灵活，以便适应迅速变化的环境，同时与西非和萨赫勒的其他联合国系统各实体一道以更综合和更有凝聚力的方式开展工作。联合国这种更加综合和跨支柱的做法应促进加强与会员国、区域和次区

域组织、民间社会以及与前景扫描、预警、预防、冲突管理和解决、建设和平和保持和平各个领域工作有关的合作伙伴的接触。

本着正在进行的改革的精神，我建议重新定位西萨办，以便通过更好地发挥其分析、斡旋、调解、协调、协助、召集和宣传作用，促进与该区域的联合国机构、基金和方案采取综合办法。需要继续加强西萨办在预防冲突、宣传和协调方面的作用，使其能够向联合国其他行为体提供政治指导。该区域的联合国系统各实体将继续协调和合作，并相互加强其行动，以取得集体成果。

因此，西萨办将继续加强与主要联合国和区域合作伙伴，特别是区域性联合国可持续发展集团、驻地协调员和人道主义协调员以及联合国国家工作队的伙伴关系和协作。为此，它将促进以前景扫描和冲突分析为基础的联合区域分析，并促进与国家实体、次区域组织(西非经共体、马诺河联盟、萨赫勒五国集团、乍得湖流域委员会)和包括国际金融机构在内的其他外部伙伴的全系统互动。这种努力将有助于采取更全面的办法，在应对主要区域挑战时纳入法治、安全、治理、环境、人道主义、人权和发展等方面。

在审查了该报告并核可了其结论和建议之后，我谨就西萨办的任务和所涉资源问题提出以下建议，供安全理事会审议：

(a) 西萨办的任务：任务仍然有效，但需要加强，以获得所需的敏捷性和能力，使特派团能够更好和更主动地应对现有和新出现的威胁；在联合国维持和平行动缩编后向过渡后国家提供支助；加强跨支柱协调与合作，确保联合国与国家实体和次区域实体的互动更加协调一致。正如报告本身所承认，所有这些活动需要增加人力和财政资源。

(b) 采取联合办法，以产生联合国的集体影响，同时保持西萨办和其他联合国系统各实体之间的明确分工：鉴于加强联合国与西非和萨赫勒次区域机构之间协调的重要性，需要重新调整西萨办的结构，以促进该地区联合国系统各实体，特别是区域性联合国可持续发展集团之间的更大合作，并加强其与区域和次区域组织的协作。这包括我的特别代表为促进与西非经共体、马诺河联盟、乍得湖流域委员会和萨赫勒五国集团等分区域机构的系统接触而采取的举措。建立系统接触的常设平台将提供集体讨论机会，就区域挑战的政治、安全、人道主义、人权、发展和环境层面开展讨论；促进采取更全面的方法，在处理这些问题时加强协调一致。

与区域性联合国可持续发展集团、驻地协调员和人道主义协调员以及联合国国家工作队合作，西萨办将继续加强参与区域研究和分析的能力，与智囊团、民间社会和其他联合国系统各实体合作，特别是在与和平与安全有关的跨国问题上。这些努力应为共同国家分析提供信息。反过来，区域分析将支持制定国家一级的联合国可持续发展合作框架，并加强与联合国区域机构、驻地协调员和国家工作队的信息和经验教训交流。

我已请政治和建设和平事务部与西萨办及其他相关联合国系统各实体协调，评估西萨办的适当所需资源，使该办事处能够执行审查中建议的强化任务，确保制定可实现的目标，以及联合国全系统应对该区域挑战的方式。

我借此机会感谢巴蒂利先生所做的重要工作以及他提出的有关意见和建议。我还借此机会感谢西萨办和联合国系统驻西非和萨赫勒地区所有实体为推进该次区域的和平、安全和发展事业作出的不懈努力。

请将本函及其附件分发给安全理事会成员为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

附件

2019年9月10日至10月17日联合国西非和萨赫勒办事处战略审查报告

一. 引言

1. 安全理事会主席在2019年8月7日声明(S/PRST/2019/7)中请秘书长对联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)的任务范围和各项活动进行独立审查。安理会特别强调,必须把重点放在可能需要改进的领域或新的优先事项或调整重点的优先事项,包括关于反恐、气候变化对安全的影响、解决族群间暴力作为广泛的预防和保持和平议程的一部分等方面。安理会注意到,包括在几内亚比绍、过渡后国家以及和西非国家经济共同体(西非经共体)和非洲联盟马里和萨赫勒特派团的联合工作,对西萨办的要求有所增加,并着重指出,有必要向西萨办提供更多支持和充足资源。安理会请秘书长在2019年11月15日之前提出战略审查的结果和他的意见,以便为安理会关于延长特派团任务期限的讨论提供有用的信息。

2. 战略审查的目标是:(a) 评估西萨办开展行动所在国的战略背景情况,特别是过渡和过渡后背景情况,以及西非和萨赫勒目前和未来的区域和平与安全挑战和趋势,同时考虑到其根源以及该区域的可持续发展趋势;(b) 评估西萨办是否有效地履行了其任务,包括报告成功执行任务所面临的挑战;(c) 审查西萨办活动的影响,其相对于在办事处职权范围内国家开展行动的其他联合国系统各实体的相对优势,以及它们之间的一致性和协同作用程度;(d) 考虑到安全理事会自2016年以来赋予西萨办的额外任务以及其他预期的额外任务,从战略层面分析西萨办的规模、结构、人员配置、技术能力、筹资或其他管理或业务方面及其对执行任务的影响;(e) 在上述基础上,就西萨办的适当任务、结构和人数提出建议,供秘书长在延长办事处任务期限之前考虑并提交安全理事会。

3. 审查由前负责中部非洲问题的秘书长特别代表阿卜杜拉耶·巴蒂利进行。各项磋商旨在就西萨办任务的执行情况、面临的挑战、区域办事处今后的优先事项以及执行任务所需的能力征求反馈意见。巴蒂利先生亲自进行这些活动,这些活动是在实地访问期间或是通过视频会议和电话会议进行。还部署了政治和建设和平事务部及和平行动部的一名高级代表和该部的主题专家,以及业务支助部、联合国反恐怖主义办公室、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的代表,以支助独立专家。

4. 9月10日至15日,巴蒂利先生在瓦加杜古举行的西非经共体反恐怖主义问题特别首脑会议间隙,与萨赫勒五国集团和西非经共体领导人举行了磋商。9月16日至21日期间,他会见了西萨办的领导人和工作人员,以及设在达喀尔及西非和中部非洲与西萨办合作的联合国系统各实体,并会见了民间社会组织、妇女团体和青年团体。10月1日至17日,他访问了西非和中部非洲一些国家,会见了国家当局、区域和次区域组织,包括西非经共体委员会、非洲联盟(非盟)、萨赫勒五国集团、几内亚湾委员会、乍得湖流域委员会、多国联合特遣部队总部和

马诺河联盟秘书处，并在联合国总部举行会议期间，他会见了一些会员国代表，包括担任安全理事会和建设和平委员会成员的会员国。

二. 区域背景

5. 审查还包括分析西非和萨赫勒的战略背景情况，包括政治、安全、法治以及人权和人道主义领域的挑战和区域趋势。西萨办和其他相关联合国系统各实体编写的分析文件，以及与参与该区域和平与安全的各行为体的协商，丰富了对该区域局势的背景理解。

6. 西非政治相对稳定，经济增长强劲，区域一体化进程稳步推进，长期以来一直被认为是一个充满潜力的地区。尽管在尼日利亚经济引擎和其他蓬勃发展的经济体的推动下取得这些积极动态，由于影响该区域的若干政治和安全挑战，该区域的经济、政治和发展前景正日益受到威胁。

A. 政治趋势

7. 自联合国西非办事处与萨赫勒问题特使办公室合并而促成 2016 年成立西萨办开始，到 2019 年开展本次战略审查期间，该区域在巩固民主方面取得了显著进展。在包括贝宁、佛得角、加纳、利比里亚、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔和塞拉利昂在内的十几个国家举行了和平的总统选举，许多选举促成权力更迭。但 2017 年 12 月冈比亚的总统选举是一个例外，那次选举引发了地区和平与安全危机。然而，它打开了该国民主化的新窗口，前总统叶海亚·贾梅在执政 22 年后被免职，阿达玛·巴罗宣誓就职总统。一些国家还举行了和平的议会和地方选举。

8. 尽管取得了这些相对进展，但该区域的许多选举仍然一如既往地以紧张和争议为特点，包括经常在选举之前、期间和之后环境中，出现大量的非协商一致的宪法和选举修正案，以及利用司法机构作为打击政治对手的工具。紧张局势往往转移了人们对其他紧迫需求的注意力，包括不发达、不平等、腐败、暴力极端主义、跨国组织犯罪、无法诉诸司法、侵犯人权、边缘化，特别是少数群体、妇女和青年，以及治理、行政、法治和安全机构低效或政治化。

9. 该区域出现这些进展和挫折的发展事态之时，恰逢在过去三年中，有两个联合国维持和平特派团关闭：联合国科特迪瓦行动在 2017 年 6 月 30 日关闭和联合国利比里亚特派团在 2018 年 3 月 30 日关闭。这些过渡后国家来之不易的和平需要持续的国际支持，以巩固过渡正义、民族和解与凝聚力，并促进体制改革、经济发展、法治和性别平等问题。几内亚比绍也需要类似的支持，因为联合国几内亚比绍建设和平综合办事处的存在定于 2020 年 12 月结束。

B. 安全形势

10. 自 2016 年成立西萨办以来，西非和萨赫勒地区的安全环境急剧恶化。恐怖主义网络特别是伊斯兰马格里布基地组织、博科圣地和大撒哈拉伊斯兰国的蔓延，对

西非和萨赫勒的稳定构成重大威胁，在包括邻近的北非和中部非洲国家在内的许多国家造成死亡、民用基础设施遭到破坏或被迫弃用、不安全状况和人口流离失所。

11. 恐怖分子和暴力极端分子正在扩大和完善其跨国影响力，往往操纵和加剧族群间包括农牧民间的暴力，并巩固他们与从事人口和毒品贩运、海盗活动和非法开采自然资源的其他跨国有组织犯罪集团之间的网络。跨越布基纳法索、马里和尼日尔的边境地区(利普塔科-古尔马地区)和乍得湖流域受到暴力极端主义和恐怖袭击的影响最为严重。几乎每天都有在利普塔科-古尔马地区发生袭击的报道。

12. 仅布基纳法索的境内流离失所者人数就从 2017 年 12 月的 47 000 人激增至 2019 年 10 月的近 50 万人。截至 2019 年 10 月，马里有 17 万民众在境内流离失所，几乎是 2016 年时的三倍。在整个乍得湖流域，人口流离失所现象在不断变化而且情况复杂，在境内流离失所者和难民回返的同时，新的流离失所也在发生。在该区域内受影响最严重的地区有 250 万民众流离失所，其中包括 24 万尼日利亚难民、尼日利亚东北部的 180 万境内流离失所者、在尼日尔的 11 万境内流离失所者。虽然萨赫勒多年来一直饱受暴力之苦，但不安全状况从未如此迅速地扩散到如此广大的地区并影响如此多的民众。

13. 马里北部的基达尔日益落入武装团体的控制之下，而马里中部的社会结构正被一波又一波的族群间暴力行为撕裂。最令人关切的是，国家管辖范围从领土内的危险地区和周边地区逐步撤退，将无助民众的命运交到恐怖主义分子网络和犯罪网络手中。多年来，基达尔和马里北部其他大区一直没有国家中央政府的存在。由于宪兵队伍伤亡人数不断增加，在 9 月时宪兵奉命从布基纳法索北部苏姆省撤退。而尼日利亚则正在撤离偏远地区反恐前哨的人员，并将这些前哨整合为所谓的“超级营地”，以尽量减少人员和物资损失。

14. 尽管西非和萨赫勒各国展现出了领导力和决心，通过乍得湖流域多国联合特遣部队和萨赫勒五国集团联合部队等区域安全合作框架紧急铲除恐怖主义、族群间暴力和非法贩运，然而，这些祸害仍然存在。在战略审查过程中，该区域各国强调要致力于扩大共同努力来应对这些威胁，为此于 9 月 14 日在瓦加杜古召开了西非经共体打击恐怖主义特别首脑会议。巴蒂利先生参加了会议并亲自听取了西非经共体国家元首以及应邀参加的乍得和毛里塔尼亚国家元首关于挑战严重程度的意见，各国元首还指出，会员国再次承诺加强合作与协调，以便预防和打击恐怖主义，特别是要起草一项涵盖 2020 年至 2024 年的计划，费用为 10 亿美元，由西非经共体成员国提供资金。

15. 首脑会议还呼吁安全理事会紧急帮助解决利比亚危机，他们认为利比亚危机是萨赫勒恐怖主义的真正来源，并为此敦促安理会任命一名非洲联盟和联合国利比亚问题联合特别代表，并赋予马里稳定团在马里打击恐怖主义的更强有力的任务授权。各国元首还请联合国、非洲联盟、欧洲联盟、双边和多边伙伴乃至整个国际社会为西非经共体的反恐工作提供技术和财政支持。

16. 牧民和农民之间的冲突是该次区域族群间暴力的核心和加剧因素，集中体现了危机的多面性。结合跨越整个西非的季节性跨境游牧做法，这种冲突特别令人

担忧。在整个萨赫勒和乍得湖流域，适应气候变化的能力减弱与安全形势之间的联系也越来越密切。由于气温上升、水土流失、毁林、降雨模式紊乱和地下水盐碱化，民众日益被迫争夺不断减少的土地、水和生计，导致争端和冲突。

17. 失业青年在寻觅稀缺的机会，这一局面本已动荡，而大量年轻人口继续增加，使局面雪上加霜。萨赫勒约 65%的人口年龄在 25 岁以下。失业、政治和社会排斥以及服务交付不佳也带来了挑战，部分原因是缺乏有效治理结构以及各国在满足地方和全国需求时能力薄弱。这些情况还为暴力极端主义团体和其他非法行为体创造了机会，通过传播激进意识形态、作出关于钱财和更好机会的承诺，引诱年轻健壮的人参与恐怖主义、人口和毒品贩运以及相关犯罪活动。

18. 在西非和萨赫勒，与伊拉克和沙姆伊斯兰国和基地组织有关的招募和暴力活动显著增加。该区域的国家边界管理松散，各国当局没有做好应对这一威胁的准备。例如，贝宁、布基纳法索和尼日尔交界地区的“W 区域公园”正日益被大撒哈拉伊斯兰国及其他恐怖主义团体用作基地。其中一些与基地组织结盟，但愿意与伊黎伊斯兰国附属组织合作，共同越界进入沿岸各国。所谓“伊斯兰国西非省”还继续保持紧密的行动节奏，并对当地安全部队开展高度暴力和消耗活动。据信该组织约有 4 000 名战斗人员，与伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省一道成为伊黎伊斯兰国最强大的地区分支之一。该组织也在试图吸引外国恐怖主义作战人员。博科圣地各团体继续实施暴行。博科圣地特别令人关切的是滥杀和绑架平民，以及滥用女童和男童作为自杀炸弹手。

19. 西非和萨赫勒的跨国有组织犯罪和非法贩运也重新抬头。9 月在几内亚比绍缉获 1.8 吨可卡因，缉获量为该国有史以来最大。加纳报告称，3 月份缉获了价值约 4 000 万美元的疑似大麻，是其历史上最大规模的毒品缉获。塞内加尔报告称，6 月份在其海港缉获了 1 000 多公斤可卡因。今年在佛得角、冈比亚和塞内加尔之间缉获了近 10 吨可卡因。也有报道称，野生动物偷猎活动遍及西非。与此同时，几内亚湾的海盗活动、持械抢劫船只和其他海上犯罪稳步上升。在一些国家，土匪行为和犯罪行为也越来越令人关切，导致某些地区和区域通行受限。

20. 有效和负责的法治和安全机构对于预防暴力冲突、打击西非和萨赫勒的人口贩运和毒品流动至关重要。在该区域一些地区，机构薄弱造成了安全真空，招来破坏者、极端主义团体和有组织犯罪集团进一步破坏本已脆弱的安全局势。没有安保的武器和弹药库存以及未爆弹药正被收集用于制作简易爆炸装置。无效的边境管理使得人口、武器和其他非法货物得以贩运，为暴力极端主义网络和有组织犯罪网络提供了资源。由于缺乏有效、透明和公平的争端解决机制来解决申诉，社区和个人诉诸暴力和未经适当程序的司法。

21. 安全部门改革和治理仍然是非洲联盟、西非经共体和萨赫勒五国集团预防和解决冲突战略的核心。西萨办必须在这一领域加强与西非经共体和成员国的伙伴关系。2017 年 12 月西非经共体通过了“西非经共体安全部门改革和治理政策框架”，为西非经共体委员会、会员国和其他利益攸关方在设计、执行、监测和评价有助于巩固民主的安全部门改革和治理进程时开展协作提供了框架。

22. 西非和萨赫勒的不安全状况每况愈下，迫使西非经共同体成员国不断增加安全方面的预算支出。例如，据国际金融机构估计，2018 年萨赫勒五国集团在安全方面的支出占其年度预算的 18%至 35%。这样的支出不仅不可持续，而且还占用了社会和发展支出的资源，包括在医疗保健和教育等关键领域。

C. 法治和人权

23. 尽管布基纳法索和冈比亚等一些国家开放了民主空间，但该区域各国在实现可持续发展目标 16 所列出的关于和平、正义和强有力机构的全球具体目标和指标方面继续面临重大挑战。总体而言，根据世界银行的数据，该区域大多数国家的司法独立性远远低于国际排名平均水平，原因是刑事司法系统沦为谋求政治利益和实施腐败的工具。该区域几乎所有国家在问责、现有立法的公平性、政府的公开性以及诉诸独立和公正的争端解决机制方面都面临重大挑战。

24. 监狱过度拥挤、因参与涉恐案件而长时间审前羁押也是萨赫勒五国集团各国的主要关切问题。虽然马里仅审判或成功起诉了几起涉恐案件，布基纳法索连一起都没有，但尼日尔一直积极处理这些案件，依靠派出任务团前往迪法省收集证据并组织听证会处理大量案件。

25. 缺乏适当的司法程序和羁押能力也阻碍了军事和执法行动，那些被拘押或逮捕的人可能因缺乏证据而获释、被非法或不安全地羁押、或由于监狱缺乏安保措施而越狱。司法方面的缺陷助长了不满情绪，使社区暴力和严重侵犯人权行为得不到解决，助长了周而复始的有罪不罚现象和报复行为，还导致青年受到暴力极端主义团体煽动、走向激进化并加入非国家武装团体和犯罪组织。

26. 该次区域在性别平等方面以及男女平等参与政策、决策和立法机构以及关键政府职位方面得到了改善。西非经共体的部长于 2017 年 2 月通过了四份重要文件，以推动性别平等主流化以及妇女参与政治、和平与安全进程。然而，妇女继续面临歧视和性别暴力。此外，该区域儿童的状况继续令人担忧，早婚、强迫婚姻以及强迫乞讨和童工等其他形式的剥削和影响他们健康的传统做法继续发生。

27. 该区域的几个国家继续努力应对人权挑战，包括将司法机构用作服务于政治目的的工具。许多国家的司法成效也因工资低、缺乏人力和财政资源而受到阻碍。该区域的民众还越来越觉得，各国政府往往没有处理暴力罪行不受惩罚的现象，从而破坏了对法治的尊重。在这方面，冈比亚设立了真相、和解和赔偿委员会以及全国人权委员会，树立了积极的榜样。

28. 一些国家启动了政治对话，以便就争议问题谈判达成一致。除了正在进行的多哥内部对话外，在过去六个月里，布基纳法索和贝宁的执政党和反对党也开始了政治对话。而在加纳，政治利益攸关方召开了会议，应对政治自卫团体越来越多地破坏稳定的行动。在利比里亚，2019 年 7 月，政府尊重人民和平抗议的权利，同意就如何加强经济和增强社会凝聚力开展对话。

29. 然而，该区域一些国家的民间社会团体指出，政府加大了政治恐吓和身体攻击力度，扼杀了他们集会自由和言论自由的权利。一些团体报告说，电话窃听、

监视以及旨在分裂他们队伍的渗透、拉拢和贿赂等活动已有增加。西萨办报告说，自 2016 年以来，在西非和萨赫勒，西非经共体成员国对法治的尊重和对安全部门改革和治理政策框架的遵守程度出现总体下降。因此，西萨办在促进整个区域的包容性政治对话和言论自由方面所发挥的作用仍然至关重要。

D. 人道主义局势

30. 该区域是世界上最易受人道主义危机影响的区域之一，反复发生的人道主义危机继续对该区域造成沉重打击。气候变化、极端贫困、武装冲突和不安全状况、人口增长以及快速而无计划的城市化正导致数百万西非民众的脆弱水平和面临的风险水平越来越高。世界上需要援助的人口有大约五分之一在这一区域。

31. 萨赫勒各国继续努力应对世界上一些最旷日持久、最严重的紧急情况。冲突和不安全状况是产生人道主义需求的主要推动因素，加剧了气候变化、不发达状况和贫困带来的影响。2019 年，布基纳法索、马里、尼日尔和尼日利亚约有 1 500 万民众需要人道主义援助。暴力和不安全状况正在推动新一轮的流离失所潮，使现有的脆弱之处急剧恶化。到 2019 年 10 月，已有约 330 万人背井离乡，比 2016 年增加了 25%。

32. 对儿童而言，日益恶化的粮食安全状况造成了学习困难或就学率低等更多障碍，原因是父母无力支付费用，需要孩子留在家工作。萨赫勒目前约有 630 万人粮食严重无保障，比 2016 年增加了 12%，有 110 万名儿童面临患上重度急性营养不良的风险。需要开展包括预防营养不良在内的持久救济工作和长期措施，以改善粮食安全，恢复生计，提高对萨赫勒所受的经常性冲击的复原力。

33. 在过去十年里，除尼日利亚北部外，西非沿海国家均没有受到冲突的严重破坏。尽管如此，自然灾害、流行病、极端贫困和不发达状况仍然影响着数百万人，治理不善和选举动荡也是如此。流行病、包括季节性洪水在内的自然灾害、季节性游牧和政治动乱是人道主义需求的主要触发因素。

34. 尽管需求不断增加，但人道主义供资并没有跟上需求水平。在受影响的萨赫勒国家，人道主义救援的供资几乎没有超过所需资源的 50%，自 2017 年以来稳步下降。2019 年，除尼日利亚外，该区域所有人道主义救援计划截至 2019 年 10 月收到的资金均不到申请金额的一半。今年，援助组织呼吁筹集 17 亿美元，帮助布基纳法索、马里、尼日尔和尼日利亚的 1 500 万民众。

35. 随着不安全状况的加剧，人道主义准入变得更加困难。援助人员一直是武装团体的目标，这危及对受人道主义需求影响民众的援助。为了满足当前的需求并帮助社区从反复发生的冲击中恢复和重建，该区域各地的人道主义组织越来越多地采取新战略提供紧急救济，并加强与各国政府、发展行为体和安行为体的合作，以制定长期解决方案，解决该区域危机的根源。

三. 在实地和纽约开展协商

36. 在瓦加杜古,独立专家利用萨赫勒五国集团部长级会议和西非经共体国家元首特别峰会,就西非不断演变的政治和安全态势以及西萨办在应对由此产生的挑战方面所发挥的作用与成员国、区域和次区域实体进行了接触。西非经共体现任主席尼日尔总统穆罕默德·伊素福以及其他国家元首和政府首脑对西萨办给予高度评价,表示全力支持西萨办的工作及其在该区域和平与安全架构中发挥的不可或缺的作用,特别是与西非经共体和其他次区域实体形成的互补作用。非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德和西非经共体委员会主席让-克洛德·卡西·布鲁赞同这些观点。

37. 区域和次区域实体强调,有必要根据互为补充、相对优势和集体责任的原则,加强与西萨办的协作与合作,以便及早应对、预防冲突。许多人认为,西萨办具有战略地位,能够就西非和更广大的萨赫勒地区的问题,包括在西萨办与联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)开展协作的邻国问题召集会议、开展宣传。

38. 在达喀尔,巴蒂利先生会见了负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表兼西萨办主任穆罕默德·伊本·钱巴斯先生以及该办管理人员和工作人员。讨论的重点是西萨办任务的执行情况、面临的挑战、今后的优先事项以及为满足日益增长需求所需的能力。独立专家还会见了特派团各组成部分的人员以及设在努瓦克肖特、负责与萨赫勒五国集团联系的西萨办联络小组成员,讨论了他们的工作领域、成就和挑战,以及他们对调整西萨办活动领域优先次序的看法。

39. 独立专家还举行了一些视频会议,包括与秘书长特别代表兼马里稳定团团长穆罕默德·萨利赫·阿纳迪夫举行视频会议,讨论马里稳定团与西萨办在萨赫勒方面的合作、如何明确作用和责任以及加强特派团间合作。此外,独立专家还通过视频会议听取了秘书长特别代表兼联几建和办主任洛希妮·索里-库利巴利的意见,内容涉及特派团在过渡前时期面临的特殊挑战以及西萨办如何在联几建和办按拟议计划缩编后在支助几内亚比绍方面发挥作用。秘书长特别代表兼中部非洲区域办主任弗朗索瓦·隆塞尼·法尔也通过视频会议向独立专家介绍了两个联合国区域办事处之间的合作情况、比较优势和协同作用。

40. 在达喀尔,独立专家会见了区域性联合国可持续发展集团,讨论西萨办和区域性联合国可持续发展集团工作的共通领域,重点讨论联合国萨赫勒综合战略的实施情况以及如何加强和保持合作,以提高整个联合国系统实施该战略的效力。另外,与马诺河联盟秘书处和几内亚湾委员会等西萨办的区域合作伙伴举行了视频会议,听取他们对西萨办作用和任务执行情况的看法。此次审查还与塞内加尔境内的妇女团体和更广泛的民间社会进行了会面,听取他们对西萨办优势和挑战以及有待加强合作的领域的看法。

41. 独立专家还前往阿布贾、恩贾梅纳和努瓦克肖特开展协商。在阿布贾,他会见了外交国务部长祖拜鲁·达达以及西非经共体官员、驻地协调员和联合国国家工作队代表。在恩贾梅纳,他会见了外交部长穆罕默德·泽内·谢里夫、乍得湖流域委员会/多国联合特遣部队的领导、非洲联盟代表、驻地协调员和联合国国家

工作队代表。在努瓦克肖特，独立专家会见了穆罕默德·乌尔德·谢赫·加兹瓦尼总统、外交、合作和侨民事务部长伊斯梅尔·乌尔德·谢赫·艾哈迈德、萨赫勒五国集团执行秘书马马内·西迪库、驻地协调员、联合国国家工作队代表和西萨办联络小组代表。

42. 值得一提的是，在独立专家与加兹瓦尼总统会晤期间，总统一再强调，西非和萨赫勒安全局势的严峻程度远远超出当前的应对措施或关注力度。他表示，除非采取有力应对措施，配备充足资源和能力，否则该区域将不堪危机重负，危机威胁到许多国家的存续，包括威胁到毛里塔尼亚等看似没有遭受最严重后果的国家。

43. 在纽约，独立专家会见了在安全理事会和建设和平委员会内有代表席位的会员国的大使、西非经共体和萨赫勒五国集团成员国大使以及开展萨赫勒工作的联合国各办事处负责人。在这些会晤期间，独立专家向对话者简要介绍了审查开展情况、审查结果和初步建议。他还征求了对话者对西萨办任务执行情况的意见，以及鉴于西非和萨赫勒不断变化的局势和日益加剧的威胁，他们如何看待西萨办任务的演变。

四. 审查结果和意见

44. 西萨办的各项干预措施依据任务规定包括与前景扫描、预警、预防、解决冲突、巩固和平和保持和平有关的工作。总体而言，参与协商的人员一致认为，在本报告所述期间，西萨办在西非和萨赫勒有效执行了任务。西萨办在预防冲突、缓和紧张局势、巩固西非和萨赫勒区域和平方面发挥了独特和关键的作用。更具体而言，独立专家在评估西萨办工作时注意到了西萨办在四个授权领域取得的相应成绩和遇到的挑战。

A. 进行斡旋，以协助建设和平、保持和平、加强次区域预防冲突和监测政治态势的能力

45. 西萨办围绕斡旋、调解和预防外交开展的活动，尤其是秘书长特别代表开展的活动，被认为是西萨办工作中最突出和最有影响力的组成部分。这些活动是在选举进程中或为支持政治进程而执行的，或作为与西非经共体和非盟联合开展的穿梭外交的一部分而执行，被认为对帮助化解紧张局势和实现非暴力结果至关重要。这些活动还有助于创造有利环境，从最高级别出发解决敏感问题。独立专家注意到，在牵涉重大利益的选举期间，政治行为体试图操纵宪法或选举规范、利用司法系统谋取政治利益，这一期间对西萨办围绕宪法和选举改革进行的调解和斡旋干预的需求日益增加，日益要求其帮助化解选举过程中的选举争端和社区紧张局势。

46. 另外，西萨办协助在布基纳法索和冈比亚保持和平，并协助在联几建和办在2020年12月关闭后向几内亚比绍提供后续支持，西萨办在开展这些工作时被寄予厚望，不仅要开展斡旋，而且还要涉足安全部门改革、过渡期正义、加强法治机构等其他领域。西萨办必须在维和特派团已关闭的国家切实开展活动，协助政府和联合国国家工作队开展工作，确保国家主导的巩固和平、保持和平的努力不

脱离正轨。民间社会团体等机构还期望，西萨办应提供能力建设支持，使地方行为体有能力牵头开展基层调解举措，并应促进选举方面的民主做法。

47. 各行为体认为，西萨办的区域研究和分析工作对于为秘书长特别代表开展斡旋提供信息、制定有关新出现的和平与安全问题的议程以及总部的相关进程至关重要。西萨办与各国知名独立分析人士合作编写的议题文件广受欢迎，被视为发挥了重要宣传作用，帮助将联合国系统和区域伙伴召集至共同的主题和倡议之下。在谈及西萨办最近开展的季节性游牧方面工作时，一些对话者敦促西萨办更系统地提供这类文件，将这项工作纳入更广泛的预防和保持和平议程。另一些对话者质疑西萨办是否具备开展独立研究的必要能力，认为该办事处应转而汇总和分析现有研究，以期提出可操作的政策方案建议。

B. 加强西非和萨赫勒的次区域能力，应对跨界和跨领域和平与安全威胁

48. 对话者认为，他们与西萨办在一系列跨界和跨领域问题上的合作总体上是积极的。对话者着重指出了西萨办在以下方面的作用：向派驻该区域的联合国各实体提供政治支持和咨询；对日益复杂和相互关联的和平与安全动态进行政治分析；促进采取综合、整体的办法应对和平与安全挑战。联合国合作伙伴强调了西萨办在召集能力以及提出政治敏感问题的合法性和权力方面具有相对优势。对话者提到，西萨办、中部非洲区域办、西非经共体和中部非洲经济共同体(中非经共体)之间为解决几内亚湾和乍得湖流域安全威胁而建立的伙伴关系是跨区域、跨部门合作的成功范例。对话者呼吁加强联合国全系统在当前和新出现的威胁方面的协作，包括为此实施技术层面和高级别的系统协调机制，以便改进联合规划和战略制定。一些对话者发现，继联合国发展系统改革特别是驻地代表与驻地协调员职能脱钩后，作用和责任不明，这增加了他们与西萨办协作的难度，并在保持和平框架的方案层面构成业务挑战。

49. 西萨办继续努力加强与区域组织的伙伴关系。西萨办与主要合作伙伴西非经共体的合作遵循联合工作计划，具体形式是定期开展联合预防外交和调解活动。一些对话者指出，西非经共体拥有诸多规范和体制框架，这些框架在符合联合国价值观和原则的情况下，更加契合区域现实，并能带来更多同侪压力。这些框架可以与联合国的规范和价值观一道，成为西非经共体与西萨办开展合作的基础。例如，民间社会对话者指出，2008年通过、目前正在运作的西非经共体预防冲突战略框架可作为与西萨办建立伙伴关系、应对该次区域当前面临的多方面问题的文件。在这方面，对话者指出，有必要在领导班子和工作层面加强西非经共体与西萨办的伙伴关系。对话者强烈主张在西非经共体委员会总部所在地阿布贾设立西萨办联络处，以便加快建立有序伙伴关系，加强预警和早期行动之间的联系。

50. 还可以进一步加强与萨赫勒五国集团秘书处、乍得湖流域委员会和马诺河联盟秘书处等其他合作伙伴的合作。这些区域合作伙伴赞扬西萨办通过联合规划、战略制定援助、联合实地评估和总体协调，最大限度发挥影响和利用相对优势，协助建设应对跨境和跨领域威胁的能力。一些实体呼吁西萨办加强支持，包括针对牵涉重大利益的总统选举、联合边界安全和建立信任措施以及在应对几内亚湾和乍得湖流域有组织犯罪方面加强支持。另一些实体指出，西萨办可以将斡旋支

持的范围扩大至影响该区域的更为复杂的挑战，如解决族群间暴力以及推动各国政府与武装团体进行谈判以解决冲突。

51. 对话者还指出，有必要加强西萨办与联合国系统、西非经共体、非盟(包括非洲联盟马里和萨赫勒特派团)、萨赫勒五国集团、马诺河联盟、几内亚湾委员会以及其他伙伴之间的合作和伙伴关系，应对该区域的挑战；有必要与中部非洲区域办、中非经共体和乍得湖流域委员会及多国联合特遣部队等临近区域的实体进行合作。可能开展合作、加强协同增效的领域包括海上保安、打击几内亚湾的有组织犯罪和海盗行为以及应对与气候变化影响有关的乍得湖流域冲突。乍得湖流域省长论坛得到了西萨办和其他合作伙伴的共同支持，是多利益攸关方跨境建设和平努力的良好范例，应进一步给予支持并推广到其他地区。利普塔科-古尔马省长论坛也属于这种情况，该论坛也得到了西萨办的支持。

52. 西萨办与萨赫勒五国集团的伙伴关系被列为优先事项，为此于 2016 年在萨赫勒五国集团秘书处总部努瓦克肖特设立了西萨办联络小组。然而，来自萨赫勒五国集团秘书处内部和萨赫勒地区的会员国等对话者强调，必须加强西萨办在努瓦克肖特的存在。该联络小组目前配备一名干事和一名助理。鉴于联合国系统与萨赫勒五国集团的合作和伙伴关系日益加强，对话者表示希望看到该联络小组成为联合国接触萨赫勒五国集团秘书处的单独联络点，并成为监测事态发展、加强西萨办与萨赫勒地区行为体对接的枢纽。迄今为止，资源严重不足的西萨办联络小组取得的成绩包括在反恐办的支持下协助五国集团建立预警小组和区域反激进化小组及其在各地的分支机构。对话者一致认为，进一步澄清小组作用并配备必要资源有助于更具战略性地利用小组力量，使小组既发挥西萨办的联络职能，又协调联合国全系统与萨赫勒五国集团秘书处的合作。

53. 西萨办与民间社会组织继续扩大合作。对话者赞扬西萨办在选举进程和治理问题方面提供高级别和技术支持，同时提议建立系统化机制，以便民间社会组织牵头开展分析，定期就跨界和跨领域问题为西萨办的干预措施提供信息。

54. 总体而言，审查指出，有必要转变西萨办与区域组织的互动协作，从能力建设转向基于伙伴关系的合作。这种转变有助于认识并更好地利用现有的区域和平与安全机构能力。此外，这种转变将考虑到，联合国有时在面对危及民主原则和实践的威胁时挫败威胁的能力有限，由于区域层面的规范和体制框架更胜一筹，统一的非盟-西非经共体-联合国伙伴关系往往是更有效的应对措施。

C. 支持执行联合国萨赫勒区域综合战略，协调国际和区域各方在萨赫勒地区的活动

55. 联合国对话者强调了他们推动实施联萨综合战略的多种方式，包括西萨办在协助实施该战略中发挥的作用。参加区域性联合国可持续发展集团的各办事处指出，虽然它们进行了充分投资并致力于全面实施该战略，但过去几年里作用和责任不清阻碍了它们的努力。自西非办和秘书长萨赫勒问题特使办公室合并以来，联合国对该战略的领导发生了一些变化，包括 2018 年任命了一名任期一年的特别顾问。这些变化被视为不利于联合国与萨赫勒五国集团秘书处建设伙伴关系，

不利于确保合作伙伴通过单一联络点进行对接。与联合国在萨赫勒工作有关的其他挑战涉及联合国系统各实体需要加强协调的问题。不过，联合国系统 9 月商定的新的分工有望帮助解决体制差距和促进执行。

56. 西萨办和非洲联盟马里和萨赫勒特派团共同主持萨赫勒问题部长级协调平台及其技术秘书处，这也应视为推动联合国与对口单位扩大协作的重要步骤。该平台仍是汇集联合国所有实体、合作伙伴和大萨赫勒地区所有国家的战略框架，强调当前危机的区域性超出了危机中心国家的边界。然而，对话者指出，仍有必要加大努力，将平台工作转化为实地具体行动。正如一系列研究着重指出，萨赫勒地区不同战略框架导致混乱和协同作用分散，协调不同战略框架仍是制约实地行动效率的主要因素之一。

57. 另一项共识是，西萨办应保持其在联合国萨赫勒综合战略方面的政治召集和宣传作用。鉴于实施该战略涉及许多行为体和举措，大家认为，西萨办发挥了建设性作用。9 月，秘书长核可了一项新办法，通过实施联萨综合战略新的治理结构加强联合国在萨赫勒地区的协调。还有人指出，联合国需要改进联萨综合战略宣传工作。虽然开展了不少工作，但查明的一项差距是，联合国有关实施联萨综合战略的方案干预措施能见度低、公众认识不足。

D. 在西非和萨赫勒推动善治，促进尊重法治、人权以及将性别平等纳入冲突预防和管理举措的主流

58. 独立专家了解到，在本报告所述期间，西萨办与区域伙伴密切合作，以多种方式帮助应对治理挑战，促进尊重人权、性别平等和法治。西萨办利用其斡旋作用、合法性和与决策者的接触机会，倡导抵制近期以民主改革(宪法审查、选举改革和政党改革)为手段、巩固政治和经济权力或延长任期的趋势。西萨办还在以下方面发挥作用：调动该区域的政治意愿，应对日益增长的利用司法系统谋取政治利益的趋势；帮助激励该区域的政治行为体应对有罪不罚和诉诸司法机会缺失等挑战。

59. 为了在西萨办各项干预措施中落实妇女与和平与安全议程，开展了大量工作，从秘书长特别代表在高级别斡旋中倡导增强妇女政治权能，到协助国家一级执行安全理事会第 1325(2000)号决议的行动计划，不一而足。其他活动包括协助该区域努力将性别平等视角纳入解决危机根源的战略的设计和执环节，以及在选举进程和区域反恐和预防暴力极端主义战略中倡导抵制性别暴力，宣传妇女与和平与安全议程。

60. 有人认为，此次审查认可西萨办在行动性预防方面所做的关键工作，但指出西萨办在任务授权的善治和法治方面投入较少，而这两方面工作为结构性预防提供支持。一些挑战要求西萨办将工作重点转向结构问题和根源问题，这些挑战包括：(a) 恐怖主义、跨国有组织犯罪、族群间暴力、民主原则空间缩小、宪法和选举改革存在争议、监督和问责机制不足(特别是在安全部门)和干预司法等新出现的威胁，以及(b) 要求西萨办在布基纳法索和冈比亚支持保持和平议程，并在几内亚比绍派遣一支国家工作队。实际上，到目前为止，西萨办进行了这些调整，

试图扩大预防外交、政治分析和咨询支持，包括扩大当地部署，但其影响力受到人力资源因素的制约。

五. 建议

61. 独立专家根据上述调查结果，并根据审查的工作范围，就西萨办的任务范围、活动和需要改进的领域以及西萨办与在其职权范围内国家开展业务的其他联合国实体的关系，提出了建议。

62. 在西非和萨赫勒安全环境迅速恶化的背景下，独立专家强烈建议安全理事会支持西萨办和该次区域的其他联合国实体的工作，以确保在联合国努力中采取共同办法，帮助解决该次区域的挑战。

63. 在这个日益复杂和动荡、需要国际社会一致支持的次区域，西萨办继续显示了其相关性和不可或缺性。西萨办通过特别代表的斡旋，为预防工作做出了重大贡献。在预防或减轻与选举有关的危机、促进次区域若干国家的包容性政治对话和改革进程方面，西萨办成效显著。西萨办应加强预防性外交、斡旋和调解努力，以解决与选举有关的紧张局势，并支持次区域的政治对话。

64. 在联合国科特迪瓦行动(联科行动)和联合国利比里亚特派团(联利特派团)这两个维持和平行动已经缩编，联几建和办预计将于 2020 年结束的情况下，西萨办应提供深入的政治支持和指导，包括向科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂以及西萨办职权范围内的所有其他国家进行国内部署。此外，人们越来越期望西萨办根据保持和平议程向布基纳法索和冈比亚提供预防性外交以及全面技术和咨询支持，这需要大量新的人力和财政资源承诺。

65. 审查的结论是，西萨办的任务仍然有效，应予以加强，以便西萨办能够更好地应对新出现的威胁，并在联合国在该次区域的和平行动缩编后向过渡后国家提供支持。因此，西萨办应调整其战略愿景，考虑到该区域在加强和平与安全架构方面取得的进展、该区域面临的不断变化和日益复杂的挑战，以及在互补、相对优势和集体责任原则基础上加强区域伙伴关系以尽早应对预防冲突的重要性。然而，尽管该区域面临越来越多的威胁，但西萨办主要是一个政治办事处，应努力保持这一作用，而不是被拉去发挥超出其能力的作用和责任。

66. 对西萨办的更高期望意味着需要大量新的人力和财政资源承诺，以便建立处理过渡后国家的新能力，加强与西非经共体和萨赫勒五国集团的伙伴关系，加强乍得湖流域地区的合作，提高协调能力，并从联合国总部向西萨办提供更多的后援支助。

A. 任务授权

1. 进行斡旋，以协助建设和平、保持和平并加强次区域预防冲突和监测政治态势的能力

67. 西萨办应继续开展斡旋、调解和预防性外交活动，以协助建设和平、保持和平与调解。根据西萨办的战略愿景，这些行动应尽可能与区域行为体一起进行，

或为支持区域行为体而进行。高级别接触需要超越首都，纳入省级和社区一级的政治利益攸关方，以应对潜在的热点地区和新出现的威胁，包括动员各方努力处理和解决社区间暴力和恐怖主义造成的紧张局势。

68. 西萨办的监测、分析和提高认识活动应侧重于当前和新出现的威胁，利用西萨办作为在该次区域制定议程的平台的作用及其召集权，以建立对有效应对措施的支持。西萨办还应努力提高联合国在执行联合国萨赫勒综合战略方面工作的能见度，缩小现有的认识差距。

69. 今后三年里，西萨办将需要在特别代表的直接参与下，在该次区域进行斡旋，以筹备多项至关重要的全国选举，包括 2020 年布基纳法索、科特迪瓦、加纳、几内亚和多哥的总统选举；2021 年尼日尔的选举；2022 年利比里亚的选举；2023 年尼日利亚和塞拉利昂的选举。该区域选举后，西萨办应与有关政府和利益攸关方保持战略政治接触，以促进执行观察员或监测组提出的旨在提高随后选举进程的质量和包容性的建议。这可以包括促进对话和落实商定改革的后续行动。这些努力应与代表联合国选举援助活动协调中心的联合国选举援助司协调进行。联合国在实施选举相关改革方面的预期选举支持应取决于各国政府对选举援助的正式请求，随后进行选举需求评估，以确定联合国可能提供的选举援助的方式和范围等细节。

2. 加强西非和萨赫勒的次区域能力，应对跨界和跨领域和平与安全威胁

70. 西萨办与区域组织的合作应从能力建设转向伙伴关系建设，以更好地认识和利用现有区域和平机制的力量。西萨办应在领导和技术层面加强与西非经共体这一主要区域对话者的合作，以确保共同努力的可持续性，并最大限度地扩大与该区域其他伙伴，包括萨赫勒五国集团的影响。

71. 因此，西萨办应在阿布贾建立存在，这将使其能够加强与西非经共体的战略和业务关系，加强预警和早期行动之间的联系，促进马诺河联盟等新兴次区域实体的能力建设，并处理对和平与稳定的跨界威胁。一些对话者提出了这种存在的必要性，并在 2018 年 9 月在达喀尔举行的上一次西萨办-西非经共体对口会议上提出了建议。同样，独立专家建议加强设在努瓦克肖特的西萨办联络小组，以增强作用和效力。

72. 联合国在西非和萨赫勒的几个地点设有存在，包括一个维持和平行动。西萨办和马里稳定团有不同的具体任务，但应继续就区域性质的问题开展合作。西萨办应继续加强其参与区域研究和分析的能力，特别是关于与西非和萨赫勒和平与安全有关的跨国问题的能力，并加强与联合国区域机构的信息交流和经验教训交流。在这方面，西萨办应与区域智库和研究机构以及联合国驻地协调员和国家工作队合作，确保进行综合分析，以期：(a) 处理该区域日益复杂和相互关联的和平与安全动态；(b) 帮助创造一个有利的政治环境，使联合国各机构、基金和方案能够有效地实施实现可持续发展目标的活动。西萨办应利用联合国与非洲联盟、欧洲联盟、世界银行等机构的战略伙伴关系，协调战略信息，加强与国际伙伴的协调。

73. 中部非洲区域办和西萨办在领导和工作层面日益加强的合作值得称赞，应予以鼓励，特别是在执行 2018 年 7 月《关于和平、安全、稳定以及打击恐怖主义和暴力极端主义的洛美宣言》和中非经共体与西非经共体交流良好做法方面。西萨办努力应对尼日利亚东北部和乍得湖流域地区的安全挑战，这是一个积极的步骤，西萨办应制定进一步的建议，增加对该区域各国政府的支持，以帮助解决危机，同时全面执行安理会第 2349(2017)号决议。还值得赞扬的是，西萨办努力制定区域解决方案，以防止和解决农牧社区之间的争端。此外，应鼓励西萨办与区域政府就制定解决暴力的长期驱动因素的路线图进行接触。

74. 鉴于西萨办明确需要加强与西非经共体、非洲联盟、包括非洲联盟马里和萨赫勒特派团、萨赫勒五国集团、马诺河联盟、几内亚湾委员会等次区域和区域实体的协作与合作，以应对该区域的挑战，并深化与中部非洲区域办、中非经共体和乍得湖流域委员会以及多国联合特遣部队等邻近区域实体的工作，独立专家建议西萨办探索加强这种伙伴关系和促进更大协同作用的可能性，包括在海事保安、几内亚湾的有组织犯罪和海盗行为、与气候变化影响有关的冲突以及打击恐怖主义的努力等领域。西萨办应发挥倡导、召集和协调作用，支持此类活动。

3. 支持执行联合国萨赫勒综合战略，协调国际和区域各方在萨赫勒的活动

75. 西萨办应通过其召集和政治宣传作用以及协调联合国在萨赫勒的参与，继续领导联合国系统努力执行联合国萨赫勒综合战略。然而，需要明确界定有关各方在这些活动中的作用和责任，以加强协调。应尽快通过并执行联合国相关办事处提出并经秘书长 9 月认可的战略管理和执行分工。

76. 根据拟议的分工，秘书长办公厅对高级别能见度、宣传、资源调动和会员国参与负有总体领导责任。办公厅还将设立一个负责人小组，并动员国际社会处理安全和政治环境问题，以便促进发展措施。特别代表将在区域一级提供统一领导，包括政治领导、与会员国和区域机构的政治接触、促进发展和人道主义准入的谈判空间以及政治分析和指导。联合国各机构将在区域性联合国可持续发展集团的协调下负责执行工作。

77. 因此，根据战略审查，独立专家建议调整西萨办的任务规定，以反映西萨办在新的治理结构下执行综合战略的作用。

4. 在西非和萨赫勒推动善治、尊重法治、人权以及冲突预防和管理举措中的性别平等主流化

78. 西萨办应将联合国法治和安全部门改革准则和政策纳入特别代表的斡旋，并加强对与法治和安全部门发展有关的潜在冲突驱动因素的分析，以提高业务预防的有效性。西萨办应创造有利于联合国和外部伙伴在司法和安全部门改革方面有效提供援助的政治空间。西萨办应与国际刑事警察组织(国际刑警组织)以及联合国毒品和犯罪问题办公室密切协调，支持制定和实施区域司法和警察合作安排，以加强刑事司法系统在打击贩毒、有组织犯罪和恐怖主义方面的可及性、效率和问责。

79. 此外，西萨办应增加对西非经共体成员国的支持，以实施西非经共体安全部门改革和治理政策框架，并实施西非经共体武装部队和安全部门行为守则，以期加强安全机构的效力和问责。

80. 西萨办应继续倡导反对有损安全部门法治和善治的政策和做法，加强对薄弱、不包容或不负责任的法治和安全机构造成的风险因素和潜在冲突驱动因素的分析。西萨办还应倡导在打击腐败和有罪不罚现象以及维护司法独立方面取得进展。

81. 西萨办一直在促进和支持妇女和青年参与政治进程方面开展了良好的工作。重要的是，西萨办应继续寻求切实可行的方法，在就这些问题进行斡旋的同时，实现性别平等主流化倡议。

82. 鉴于反恐怖主义办公室在加强联合国反恐努力的协调一致、以及根据反恐怖主义委员会执行局等实体的分析和建议向会员国提供技术援助和能力建设支持方面的任务和关键作用，加强西萨办与反恐怖主义办公室的合作至关重要。西萨办应继续利用专家评估来加强会员国的反恐努力，并利用反恐怖主义办公室、反恐怖主义委员会执行局、联合国毒品和犯罪问题办公室以及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的能力，为其关于法治、跨国组织犯罪、海盗、贩运、恐怖主义和暴力极端主义的分析提供信息。

83. 鉴于该区域在人权领域需要支持，西萨办应保持其任务的人权层面。西萨办应继续确保通过其西非区域办事处与人权高专办密切协调，并利用人权高专办的技术支持。西萨办应继续将人权纳入政治分析、预警和斡旋努力。为此，西萨办应加强对该区域人权趋势和发展的分析，并与人权高专办进行更密切的协调，以确保加强预警和预防行动。此外，鉴于该区域面临许多安全挑战，西萨办应与人权高专办合作，发展其就将人权纳入非联合国和平行动以及就人权尽职调查政策提供咨询意见的能力。

84. 最后，根据审查，独立专家建议根据西萨办面临的更多的需求，调整西萨办的任务规定，以保持布基纳法索和冈比亚的和平，并与科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂等过渡后国家一起解决结构性预防问题。这些变化将需要在西萨办内部提供更多的人力资源，并反思西萨办在具有相对优势的领域的战略优先事项。

85. 独立专家根据自身的调查结果和意见、整个西非和萨赫勒不断变化的政治和安全环境、以及整个区域继续需要支持以巩固民主治理和应对安全挑战的情况，建议重新阐明西萨办的战略远景和任务授权，以便：**(a)** 加强西萨办的斡旋作用；**(b)** 努力促进区域和次区域伙伴关系，特别是应对与选举有关的不稳定和 challenge，这些挑战涉及法治、安全部门和治理改革、跨国组织犯罪、非法贩运、恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义；**(c)** 通过政治宣传支持执行联合国萨赫勒综合战略；**(d)** 特别关注转型后国家，支持它们建设地方和国家能力，培育脆弱的和平，支持民主巩固和善政；**(e)** 努力促进社会凝聚力和包容性政治对话，同时通过支持各国建立和平基础设施的能力，确保该区域妇女和青年的政治参与。

B. 西萨办的能力

86. 西萨办需要一个反应迅速、灵活和有效的支持平台，这对于成功执行任务至关重要。在这种情况下，随着西非和萨赫勒行动环境的演变，西萨办的特派团支助能力也必须发展。

87. 自西萨办目前的任务授权通过以来，出现了一些重大事态发展，从支助角度来看，这些事态发展将对西萨办的业务产生重大影响，预计从现在到 2020 年底还会有更多的事态发展。具体而言，联科行动、联利特派团和联几建和办(预计于 2020 年)关闭，再加上需要根据保持和平议程向布基纳法索和冈比亚提供支助，将增加对西萨办服务的需求。与此同时，在管理改革下，驻地协调员制度纳入秘书处，并将行政权力下放给各实体负责人，为加强伙伴关系和实现协同增效提供了机会。

88. 就加强与发展系统的合作而言，西萨办应在建立联合国发展系统区域服务中心和塞内加尔联合国之家于 2020 年底竣工的背景下，寻求最大限度地发挥行政支助的协同作用。目前的机会领域包括在采购中充分实施相互承认协定，以便西萨办能够利用这些协议。一旦联合国之家建成，西萨办应考虑如何充分利用联合国之家提供的所有共享服务。

89. 根据西萨办向几内亚比绍提供更多方案支助的情况，支助部分应评估其是否能够为联几建和办 2020 年的缩编和关闭提供行政支助。

90. 目前可供西萨办使用的基本业务资产和能力也需要重新评估。特别值得注意的是联合国飞机，西萨办与联几建和办共用这些飞机(20%)。在拟议扩大活动和关闭联几建和办的背景下，需要确定保证向西萨办提供航空资产支助的未来需求。同样，据了解，需要资源来更换若干领域的资产，包括车队和信息和通信技术设备。

91. 除了业务资产外，现有的人员配置水平、结构和安排也需要发展，以满足新的任务规定和权力下放的新要求。将需要对西萨办的人员配置水平和结构进行审查，这应包括对特派团支助能力的全面审查。作为全面审查的一部分，建议西萨办密切审查现有的支助平台，以确保其依然灵活、反应迅速和有效。