



2020 年届会

2019 年 7 月 25 日至 2020 年 7 月 22 日

议程项目 12(e)

协调、方案和其他问题：摆脱冲突的非洲国家

联合国系统以统筹、一致和协调方式支持南苏丹和萨赫勒地区的情况

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告根据经济及社会理事会第 2019/251 号决定编写，其中理事会请秘书长在题为“协调、方案和其他问题”的议程项目中题为“摆脱冲突的非洲国家”的分项下提交一份报告供其审议。随后，理事会在其第 2020/2 号决议中，请秘书长在有义务按照现有规定向经济及社会理事会 2020 年届会提交的报告中加入一节，说明决议的执行情况，包括说明联合国系统如何按照大会第 72/279 号决议并根据国家和区域优先事项，统筹连贯和协调一致地支持实现萨赫勒地区的可持续发展。本报告便回应有关南苏丹和萨赫勒地区的报告要求。

2. 本报告概述 2018 年 9 月 12 日签署《解决南苏丹共和国冲突重振协议》以来南苏丹的主要事态发展。2011 年 7 月 9 日南苏丹独立后，经济及社会理事会在第 2011/43 号决议中决定应对该国面临的人道主义、建设和平和可持续发展挑战。本报告是南苏丹独立以来向理事会提交的关于该国情况的第八次报告。

3. 报告还概述根据调整后的联合国萨赫勒综合战略和联合国萨赫勒支助计划取得的重大进展和采取的集体行动。

4. 支助计划的重点是预防和复原力，以有效解决该地区危机的根源，实现萨赫勒国家的经济转型，吸引向该区域投资，从而实现《2030 年可持续发展议程》的可持续发展目标，并落实非洲联盟的《2063 年议程：我们希望的非洲》。迄今已



开展协同努力，强调人道主义与发展之间的关系及其与和平的联系，以确保发展援助有效惠及萨赫勒地区有需要的民众。

5. 报告介绍以下 10 个国家实施联合方案和跨境倡议的最新进展情况：布基纳法索、喀麦隆、乍得、冈比亚、几内亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔。

6. 虽然萨赫勒地区已经取得进展，但要稳定这些国家的局势，使民众能够获得治理、卫生和教育等基本社会服务、经济机会和能源，还有很多工作要做。常务副秘书长呼吁联合国各部门、机构、基金和方案的负责人推进实施调整后的综合战略，并确保在萨赫勒地区取得集体成果和产生显著影响。她邀请这些部门、机构、基金和方案的负责人展示萨赫勒地区通过实现可持续发展目标的十年行动，在和平、人道主义和发展干预措施之间更加平衡地分配资源的成功案例。

7. 南苏丹和萨赫勒国家都受到冠状病毒传播的影响。正如秘书长在关于冠状病毒病(COVID-19)在非洲影响的政策简报中概述的，迄今为止报告的冠状病毒病例数量相对较少。这让人们更抱有希望，认为非洲国家可能不会遭受疫情最严重的影响。

8. 在萨赫勒和乍得湖流域，冲突、恐怖主义和暴力极端主义继续给社区造成重大损失。冠状病毒疫情使局势变得更加复杂。各国需要得到更强有力的支持。疫情影响支持萨赫勒地区和平与安全努力的能力，使人道主义状况恶化，来之不易的发展成果付之东流。

9. 由于疫情，非洲大陆自由贸易区原定 2020 年 7 月开始的贸易日期推迟，延误整个非洲特别是萨赫勒地区为出口、就业、基础设施投资和发展融资提供新机会的前景。应对冠状病毒病时，卫生、人道主义、和平与发展这些方面之间存在着内在联系。这就确认需要采取联合国萨赫勒综合战略所推动的综合性办法。萨赫勒地区的难民、寻求庇护者、境内流离失所者和无国籍者是最容易受到冠状病毒病影响的群体。许多人被安置在拥挤的营地和安全脆弱、卫生系统薄弱、水、卫生设施和个人卫生等服务有限的地区。

10. 常务副秘书长在 2020 年 4 月 28 日与非洲联盟委员会、萨赫勒五国集团国家元首、欧洲联盟和联合国就萨赫勒五国集团举行会议后指出，在联合国萨赫勒综合战略和支助计划的总体框架内，联合国正在加倍努力支持应对冠状病毒病，确保萨赫勒国家继续在稳定和发展的道路上前进。注意到冠状病毒病使威胁成倍增加，她敦促国际、区域、国家和社区各级切实、真正地团结起来，应对发展差距、卫生和安全危机造成的多方面要求，更好地恢复，不让任何人掉队。

11. 萨赫勒五国集团 2020 年轮值主席国毛里塔尼亚总统关切地指出，冠状病毒病蔓延造成前所未有的危机，严重影响了萨赫勒国家原本就因安全和发展挑战紧张拮据的有限资源。他呼吁国际社会采取与紧急情况程度相当的行动，同时代表萨赫勒五国集团国家元首要求取消外债，使这些国家能够将所有可用资源用于应对该区域的多方面挑战加上如今的疫情，并呼吁加强协调和信息共享机制。他肯定联合行动在打击恐怖主义方面取得了积极成果，但警告说，健康和危机对

萨赫勒民众的影响可能加剧族裔间冲突，并被恐怖主义团体利用。在谈到发展挑战时，他指出，需要通过实施优先投资方案，为执行萨赫勒五国集团安全与发展战略筹集资源。

12. 非洲联盟委员会主席宣布了应对当前安全和健康危机的三项措施：(a) 部署 3 000 名士兵在萨赫勒地区打击恐怖主义；(b) 动员紧急支援，收集和分发医疗物资，并成立非洲联盟专责工作队，以制定统一的全大陆冠状病毒病战略；(c) 设立团结基金，将萨赫勒国家列为优先接受援助的国家。主席提议在萨赫勒联盟框架内设立工作队，以应对冠状病毒病造成的多层面威胁。

13. 欧洲理事会主席承认冠状病毒病增加了次区域局势的复杂性，并表示愿意将萨赫勒地区的安全和发展问题放在国际议程的首位。欧洲联盟正在重新调整自身工作，以支持卫生对策和加强必要能力。对于取消外债的呼吁，他承诺欧洲理事会将在欧洲和国际层面开展工作，包括与国际货币基金组织合作，以缓解非洲国家的财政压力。

二. 南苏丹

A. 背景

14. 自从《重振协议》签署以来，在实现和平方面已取得重大进展。全国各地与冲突有关的暴力减少，但部族间暴力增加。2020 年 3 月 13 日联邦内阁组建。这是向组建重振后的民族团结过渡政府的行政机构迈出的一步，实现了一个重要基准。2020 年 2 月 22 日，监督过渡时期的主席团宣誓就职，由总统、第一副总统和 4 名副总统组成。这些步骤，加上决定采用 10 个州和 3 个行政区的结构，标志着南苏丹和平进程向过渡期迈进了重要一步。尽管如此，截至 5 月 29 日，许多关键的过渡前任务仍待完成，包括建立过渡安全安排，筛选、培训和重新部署一支统一部队，在新的治理结构中任命州长和州行政人员。此外，各党派部长职务的分配、州委员会的重组以及向过渡期国家立法机构提交的报告也仍需处理。总体而言，国际社会重新感到乐观，认为在联合国和其他伙伴的支持下，落实《重振协议》产生的政治势头将保持下去。

15. 2018 年开始的经济复苏在 2019 年全年得以持续，石油产量增加，全球原油价格有利，原油预售，审慎的宏观经济改革，包括政府取消了南苏丹银行的赤字融资。

16. 与此同时，南苏丹银行继续推出政策改革，以降低通胀、稳定汇率，并通过拍卖美元恢复对外汇市场的参与。启动国家支付系统改革是推出 2012 年《第 29 号反洗钱和反恐怖主义融资法》的关键条件。随着和平得以恢复，持续进行货币政策改革并确保与财政政策协调将是保持宏观经济稳定的关键。

17. 尽管如此，南苏丹的经济形势在冠状病毒病危机之前就已面临挑战。有效管理石油收入和其他资源是重中之重，以保持经济稳定，提供融资，建立确保透明、稳健和问责的制度。审慎管理公共资源至关重要，以便能够对基本社会服务部门

进行投资,从而带来和平红利,为南苏丹人民提供安全和有利的环境,维持和平,实现可持续和包容性发展,特别是鉴于冠状病毒病造成的社会经济后果。随着石油价格的暴跌,且没有替代大宗商品的其他可行的增长来源,南苏丹的经济形势变得十分危急。

18. 公共财政管理继续吸引利益攸关方的关注,主要是因为这一点在资助执行和平协议方面具有重要意义。2020年初,公共财政管理捐助者工作组重新启动,以协调合作伙伴对《重振协议》规定的公共财政管理改革议程的支持,并补充正在审查《重振协议》规定的经济和金融法的国家宪法修订委员会的工作。

19. 2018年下半年签署《重振协议》以来,南苏丹经历了一段相对稳定的时期,但整个2019年,南苏丹各地的人道主义需求仍然居高不下。历经多年的冲突、长期的脆弱性和有限的基本服务造成累积影响,使720万人(占人口的三分之二)需要人道主义援助或保护。妇女和儿童仍然最受影响,十分之一的儿童在5岁生日之前死亡,220万儿童失学。2019年5月至7月期间,估计有近700万人面临严重的粮食不安全,急性营养不良增加,并超出全球紧急情况阈值。近400万人仍因危机而流离失所:其中170万人在境内流离失所,220万人成为难民,遍布6个邻国。尽管许多南苏丹人探索了返回家园的各种选择,但自愿返回的条件无法持续。异常严重的季节性洪灾影响了908 000多人,估计摧毁了74 000公顷耕地,导致政府宣布受影响地区进入紧急状态。此外,刚果民主共和国境内埃博拉病毒病爆发,引发边界另一侧对该疾病进行密切监测,但南苏丹没有确诊病例。由于冠状病毒疫情,南苏丹不仅面临收入急剧下降的挑战,而且面临食品价格上涨和沙漠蝗虫的问题。到2020年下半年,该国一半以上的人口可能需要粮食援助。

20. 虽然在整个2019年期间,南苏丹武装团体侵犯和践踏人权事件总数继续减少,但侵犯和践踏人权行为与保护威胁依然存在,因为民众依然蒙受平民及其财产屡遭蓄意攻击的风险,并可能遭受其他违反国际法、人道主义法和人权法的行为,包括与冲突有关的性暴力。经常发生的伏击继续扰乱补给路线和主要道路,对平民的行动自由产生不利影响。持续不断的战斗和不安全继续迫使民众离开家园,寻求安全和援助。

21. 在过渡预备期延长100天结束之前,即2020年1月至2月中旬,武装团体至少进行了54次强迫征兵,其中包括强迫招募至少7名未成年人。一些地区的部族间暴力造成大量平民伤亡。交战各方虽然承诺预防和解决冲突中的性暴力,但继续实施此类暴力,尽管与前几年相比有所收敛。

B. 联合国对南苏丹的支持

22. 由于武装冲突仅限于特定地区,人道主义组织的活动环境有所改善,能够进入以前无法进入的社区。2018年,有成本效益的公路和河流运输比2017年增加10%。与此同时,尽管国际社会作出了努力,但影响准入的官僚障碍也比上一年增加。截至2019年底,超过530万最弱势群体通过2019年南苏丹人道主义应急计划获得人道主义援助。应急成就包括400多万人获得粮食安全和生计支持;近200万人获得紧急医疗服务援助;100多万人得到保护、营养、水和环境卫生及

个人卫生服务方面的支持。在为这些成就作出贡献的近 200 个人道主义应急计划伙伴中，超过 55% 是南苏丹非政府组织。

23. 和平进程取得进展，加上许多地方的稳定增强而且准入情况改善，为更有效地提供恢复和复原力援助创造了条件。这些成就加强了与国家伙伴的对话，以确保在过渡期间，对恢复和复原力的国际支持在国家和地方层面都由本国主导。

24. 2019 年 7 月，联合国与南苏丹政府举行协商活动，审查联合国国家工作队 2018 年成果和财务报告，讨论国家工作队将在 2019 年剩余时间和 2020 年提供的支持类别。这是 2013 年底内战开始以来第一次举办此类协商论坛。这反映了国家工作队和南苏丹政府在联合国 2019 年至 2021 年南苏丹可持续发展合作框架下做出承诺，与联合国和广大捐助界进行有重点的建设性对话。同月晚些时候，政府与双边捐助者、国际金融机构、联合国机构、基金和方案及政府领导人召开了第一次高级别伙伴会议。第二次高级别会议于 2020 年 2 月举行。

25. 在南苏丹有足够稳定局面可以包容各方地召集不同团体以及有愿意又能够为取得进展而努力的当地伙伴共商的许多地区，当地关于支持恢复和复原力的对话也有所增加。这些对话得到联合国和其他国际行为体的支持。他们帮助组织会议和地方会议，并支持开展后续行动。确定治理结构将为继续注重与地方政府对话与合作奠定基础。

26. 各类不同的非政府组织、捐助者和联合国通过恢复和复原力伙伴关系联合做出共同承诺，致力于在南苏丹地方一级减少脆弱性和建设复原力。这些承诺在 2019 年取得了显著进展。捐助者以及联合国机构、基金和方案开始使其方案与恢复和复原力伙伴关系的地方对话原则和成果相一致。这表明跨越人道主义、和平与发展部门，寻求更加统筹的可持续解决办法，可能会促进南苏丹人民的自力更生。以协调一致的方式支持当地生计和服务的提供正在减轻人们对人道主义援助的依赖。在很多地方，捐助者以及联合国机构、基金和方案正在根据地方商定的优先事项和行动计划，以联合方案的形式开展复原力建设活动。

27. 2019 年，联合国发展系统实施的改革加强了联合国对恢复和复原力工作的参与。经过广泛协商，2019 年 1 月启动了 2018 年联合国国家工作队与政府签署的 2019 年至 2021 年联合国合作框架。该合作框架基于落实《2030 年议程》的地方方针，与《重振协议》的三年过渡期同步。该框架为国家工作队的工作提供指导，以支持国家发展优先事项和实现可持续发展目标的愿望，以下是 4 个优先领域：(a) 建设和平和加强治理；(b) 改善粮食安全和恢复地方经济；(c) 加强社会服务；(d) 增强妇女和青年的权能。

28. 为了落实合作框架，并促进南苏丹向恢复和长期发展过渡，联合国国家工作队制定了 9 项高影响力的旗舰倡议，旨在到 2020 年切实取得变革性成果，包括卫生和教育、生计、地方治理、性别暴力以及全国人口普查的准备工作。旗舰倡议也称为“核心贡献”，已经提交政府和捐助者，并得到合作伙伴的认可，认为是拟定方案的有用框架。

29. 联合国系统在推进人道主义和发展协作联合指导委员会的领导下，共同处理人道主义-发展关系及其与和平的联系所涉问题。人道主义国家工作队和联合国国家工作队就粮食安全和性别暴力商定了一系列集体成果，以就人道主义应急计划和根据 2019 年至 2021 年合作框架开展的活动更好地进行协调、规划、确定目标、同地办公、安排轻重缓急和条分缕析，目标是到 2021 年，至少有 10 个县摆脱粮食不安全，并在 80% 的优先地点推出预防、缓解风险和应对性别暴力的一揽子起码服务和活动。

30. 通过协作式和基于伙伴关系的努力，南苏丹境内的捐助界大幅增加了用于恢复和复原力的资金。2018 年，联合国机构、基金和方案为此筹集和提供了 1.72 亿美元，比上年增加 8%，2019 年提供了 2.13 亿美元，比 2018 年增加 23%。世界银行和非洲开发银行是联合国国家工作队在南苏丹境内活动的积极参与者，在伙伴关系的基础上并通过创新模式，为联合国机构、基金和方案开展执行工作提供了大量资金。他们计划在未来几年扩大这种资金规模。

31. 2017 年，联合国国家工作队为南苏丹制定了全联合国建设和平计划(2018-2021 年)，旨在战略性地引导资源，指导项目按照已经确定的共同优先领域开展，包括支持对话，加强法治和民主体制，减少因流离失所和回返造成的冲突，保护妇女和青年并增强其权能。

C. 展望

32. 随着重振后的民族团结过渡政府的成立，在三年过渡期内就南苏丹发展合作问题重新开展和加强对话便成为可能。政府宣布打算审查国家发展战略，以确保该战略包容各方，并为实现持久和平、国家发展目标和可持续发展目标奠定坚实基础。国际发展伙伴必须建设性地参与这一进程，借助和平进程创造的势头继续努力，在过渡期更加注重恢复、复原力和发展。预计 COVID-19 将长期产生重大影响，需要采取专门的应对措施。

33. 对于三年过渡期，目前正在计划改革公共财务管理制度，重建政府与发展合作伙伴之间的信任，并正在努力制定减少灾害风险战略，建设技术和机构能力，并建立预警系统，以发现、预防和应对洪水和干旱等自然灾害。政府和伙伴还在制定一项战略，支持解决回返和相关问题，例如土地和财产权、社会紧张关系、减少冲突、过渡期正义和持久正义、生计和提供服务。联合国各机构、基金和方案已经在这些优先领域与政府合作，并将在《重振协议》过渡期内继续把重点放在恢复、复原力建设和地区支持上，同时确保继续提供拯救生命的人道主义援助。联合国国家工作队将通过与包括民间社会在内的国家伙伴协商，继续重点关注参与式办法以及国家对恢复和发展进程的自主权。国际捐助方的进一步参与和支持将非常重要。

34. 联合国国家工作队正在采取实际步骤，加强发展方案拟订工作，重点是服务提供和问责制度，并在联合国合作框架、核心捐款、恢复与复原力框架伙伴关系和建设和平计划等现有联合举措的基础上继续开展工作。国家工作队将协调各项干预措施，以避免工作重复，并确保联合国各机构、基金、方案和联合国南苏丹特派团

之间保持接触，以加强在建设和平和治理举措方面的协作。国家工作队还将继续保持和加强与世界银行、非洲开发银行和双边捐助方等其他发展伙伴的联系。

35. 在过渡期的前六个月，联合国国家工作队将与政府主要对口部门接触，提供协调一致的支持，为加强合作奠定基础。这将包括国家工作队与职能部委进行对话，以评估在合作框架下作出的贡献。国家工作队将优先与所有利益攸关方包括不同的国家行为体、捐助方和民间社会进行外联和讨论。国家工作队还将协助新政府审查国家发展战略；建设公共财务管理系统方面的国家能力；支持法治和司法；参与其他的机构能力建设举措，以建立支持政府的关键系统。此外，国家工作队将协助建立一个便利所有行为体之间对话的发展协调架构，制定和执行一项管理回返工作的战略，并支持政府通过待决立法和实施改革。

36. 就中期而言，在过渡期和选举之前，联合国各机构、基金和方案及其国际伙伴计划在援助协调架构的基础上，在优先领域推出资金充足、目标明确和影响力大的方案，以支持在实现发展与持久和平方面取得进展。过去几年发展资金呈现增加趋势。这是国际发展伙伴有系统地重新参与的一部分，非常重要。今后的一项关键挑战是通过与重振后的民族团结过渡政府和国家行为体广泛对话，确保这种国际支持的良好协调，并牢固地建立在包容各方的国家自主权基础之上。

三. 萨赫勒地区

A. 背景

可持续发展

37. 萨赫勒国家一直面临复杂和多方面的挑战。这些挑战阻碍可持续发展目标的落实。根据联合国开发计划署(开发署)2019年人类发展指数，布基纳法索、乍得、马里和尼日尔的发展指标位居全球十个最低国家之列。近 50%的人口生活极端贫困，不平等程度很高，获得社会服务和基本基础设施的机会不均，因此争夺资源成为产生怨愤和冲突的根源。粮食不安全状况严重，加上牧民社区没有可预测的游牧规律，而且城乡青年缺乏社会经济机会，以致不安全加剧。人口快速增长、环境退化、干旱、荒漠化以及气候变化的相关影响正在危及可持续发展目标的实现。

38. 由于气温高、降雨量少且不可预测，干旱现象屡见不鲜，给脆弱的环境和生计造成严重后果。大规模的水土流失，本已稀缺的自然资源退化，进一步加剧了气候变化的巨大影响。这在很大程度上是人口快速增长、过度放牧以及土地使用和管理不善造成的。由于该区域大多数国家严重依赖雨浇农业和畜牧业为生，上述因素与其他因素相结合，加剧了挑战，使这些国家与 20 年前相比更加脆弱。

39. 萨赫勒地区面临的岌岌可危局面致使妇女和女童处境脆弱，需要采取有针对性的应对措施。尽管妇女作为经济行为体发挥着重要作用，但她们在获取土地、信息、资金、基础设施技术和市场等充当变革推动者所需的资源方面往往遇到严重制约。尽管存在妇女参政的规范和标准，但她们在议会和决策职位中的代表人数并不均衡。除喀麦隆和塞内加尔外，其余萨赫勒国家的女性议员比例不到 30%。

一个积极的方面是，2020年1月，布基纳法索规定在立法和地方选举中对女性候选人实行30%的配额。

40. 性别暴力在该区域普遍存在，不分种族、阶级、族裔和宗教。尽管关于暴力侵害妇女和女童行为的法律数量大幅增加，但维系重男轻女传统的社会文化障碍和有罪不罚现象对法律的执行造成困难。绝大多数国家在实行切割女性生殖器和童婚。

41. 萨赫勒地区估计有3.50亿人口，是世界上人口增长率最高的地区，其中60%的人口年龄在25岁以下。尼日尔的人口预计将在15年内翻一番。

42. 大多数萨赫勒国家有大量青年要么从未上过学，要么早早辍学，最终导致失业和就业不足，缺乏创收机会。

43. 尽管有这些趋势，但根据《2020年世界经济形势与展望》报告，在发生COVID-19疫情之前，原本预计布基纳法索和尼日尔的增长率为6%或更高，乍得的增长率预计将从2019年的3.8%提高到2020年的5.5%，其原因是石油产量增加和更有效的开采政策。毛里塔尼亚2019年平均增长率为3.6%，而马里原本预计在2020年实现4.8%的增长。

44. 该区域所有国家都开展了与实现可持续发展目标有关的自愿国别评估，并分享了执行《2030年议程》的经验。这些评估显示，各国已通过国家发展计划和战略，把可持续发展目标的规划和实施工作制度化，并已承诺通过社会保障、教育、卫生、基础设施、生产能力和竞争力，减少不平等现象，改善社会和经济状况。

人道主义局势

45. 近年来，萨赫勒地区的人道主义局势严重恶化。据估计，2020年萨赫勒地区将有创纪录的2600万人需要援助和保护，主要是因为暴力冲突，包括族群间暴力以及气候变化引起的土地和资源冲突；有组织犯罪；毒品和人口贩运；武器非法贸易。在局势日益不安全和高度脆弱的情况下，包括性暴力和性别暴力在内的侵犯人权行为一直在增加。萨赫勒地区的被迫流离失所现象已达到新的高峰，410万人背井离乡，与2018年相比增加100万人。

46. 乍得湖流域的冲突使需求加剧。由于教育基础设施和人员直接受到攻击，共有3000所学校关闭或无法运作，影响650000多名儿童，而那是文盲率为70%的地区。近200个保健中心关闭或无法充分运作。在这个正竭力收获人口红利的地区，教育和基本服务的中断影响到数百万儿童。

47. 在布基纳法索、马里和尼日尔交界的利普塔科-古尔马地区以及乍得湖流域，不安全状况和实际进出困难限制了运送人道主义援助的工作。因此，受影响的人们经常被迫迁移以寻求援助，更增加现有的流离失所人数。仅在尼日利亚东北部，估计就有120万人生活在难以进入的地区。

48. 萨赫勒地区的人道主义需求很大，而且增长很快。布基纳法索、喀麦隆、乍得、马里、尼日尔和尼日利亚这六个国家制定了人道主义应急计划。2019年，在

最初确定的 1 500 万有需要的人口中，有 1 000 多万人获得援助。联合国各机构、基金和方案已经加大应对力度，并将继续加强区域协调努力和在受影响国家的业务活动。尽管需求不断增加，但应急计划的资金仍然严重不足。为乍得湖流域和利普塔科-古尔马地区 1 750 万人提供住房、食物、水、环境卫生、营养和保健服务需要 25 亿美元，其中平均只有 59% 获得供资。为了扩大应对规模并满足整个区域最紧迫的需求，人道主义行为体总共需要 28 亿美元。截至 2020 年 6 月，只获得所需资源的 20% 都不到，而且尽管在 COVID-19 背景下努力增加资金供应，但人道主义需求也在增加。

49. 资金短缺是提供人道主义援助和扩大复原力建设举措的最严重挑战之一。

50. 萨赫勒风险地区和弱势群体分析和识别统一框架显示，¹ 到 2020 年中期，该区域预计将有 480 万人面临严重的粮食不安全状况，增幅从尼日尔的 77% 到布基纳法索的 225% 不等。在许多社区，营养不良率正达到紧急水平，构成对人类发展的其中一个最大挑战，并成为最大的死亡风险之一。急性营养不良总发生率超过 15% 这一紧急状况临界值。

B. 联合国对萨赫勒的支持

51. 联合国萨赫勒综合战略于 2013 年通过，并于 2018 年通过联合国萨赫勒支助计划重新调整，以满足民众当前的需求，解决危机根源问题。联萨综合战略旨在：
(a) 加强有效的包容性治理；(b) 使国家和区域安全机制能够应对跨界威胁；
(c) 整合人道主义和发展干预措施，以确保开展拯救生命的活动，同时建设和社区的复原力，将其作为《2030 年议程》的一部分。联萨综合战略通过更加协调一致的全面办法，为国际应对措施提供了总体框架。目前正在通过以下三个相辅相成、相互关联的支柱加以实施：安全、治理和复原力。

安全

52. 在应对措施中，联萨综合战略安全支柱扩大了投资，以加强安全、法治和刑事司法机构，特别着眼于跨界社区、青年和妇女，视其为推动和平与发展的力量。

53. 联合国支持萨赫勒五国集团各国制定和实施性别平等战略，促进将性别平等视角纳入安全相关活动的主流。由妇女团体牵头的促进性别平等和平对话平台促成了弱势社区、国防和安全部队以及刑事司法系统之间的讨论，加强了跨界社区对话，以促进建设和平和重建信任。联合国牵头开展的联合方案正在推动性别平等和安全部门改革，包括为此在性别保护以及小武器贩运和管制方面进行有针对性的培训。

54. 2019 年 9 月，联合国和马里政府组织区域对话，联系萨赫勒存在的被迫流离失所问题讨论保护与解决方法。对话结果是涉及布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔政府的“巴马科结论和部长级宣言”，其中提出了影响深远的建议，有助于加强安全行为体与人道主义行为体之间的协调，以确保受影响民众获

¹ 见 <http://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/where-what/cadre-harmonise-in-west-africa-and-the-sahel/en/>。

得人道主义援助准入、保护和援助。所有干预措施都建立在深入分析和研究的基础上，以确定与气候有关的安全风险和可持续发展所受影响之间的联系。

治理

55. 萨赫勒地区在巩固民主方面取得了一些进展，举行了几次总统选举，实现了权力和平移交，并和平举行了议会和地方选举，特别是在马里、毛里塔尼亚和尼日利亚。然而，因总统任职次数限制、宪法和选举改革以及选举结果争议而产生的紧张局势破坏了一些政治过渡进程。政治紧张局势有时转移了各方对发展、人权、安全和法治方面的其他紧迫挑战的注意力。

56. 在利普塔科-古尔马地区、马里中部和乍得湖流域等危机中心，联合国正在部署一揽子稳定计划，以促进恢复国家权力、法治(特别是诉诸司法)和安全；恢复行政和社会服务提供能力，包括基本的行政和社区基础设施；建立和(或)重建核心地方治理系统，包括公民参与；振兴地方经济。这种稳定机制是向建立区域自主权和解决危机所需的跨界框架迈出的关键一步。推进乍得湖流域区域稳定机制为《乍得湖流域受博科圣地影响地区的稳定、恢复和复原区域战略》提供担保。该战略由乍得湖流域委员会制定，得到非洲联盟的认可，目的是加强该次区域应对工作的一致和协调。

57. 在非危机环境中，联合国努力加快实现可持续发展目标，途径包括支持可持续的民主制度和进程，加强自然资源和公共支出管理系统、高效的国家统计系统以及地方和国家政府的可持续发展规划。联合国部署了加速实验室和创新办法，以提供解决方案，使农村获取生产和转型所需的具有成本效益的能源，在地方一级开展跨界合作，应对气候变化和灾害风险的气候适应型生活设施，以及为弱势和边缘群体(包括妇女、青年、残疾人和艾滋病毒携带者/艾滋病患者)提供更多获得资金和金融服务机会的金融普惠工具。

58. 联合国及其伙伴为建立社会保障计划提供技术和政策支持，并提高各方对人权基本原则的认识。萨赫勒地区各国的国家议会、人权机构和民间社会组织监测、报告和倡导反对侵犯人权行为的能力得到加强。有针对性的培训和能力建设使它们能与国际人权机制更好地互动，从而向条约机构、普遍定期审议和负责落实人权机制建议的特殊程序提供第一手资料。

59. 关于法治和司法系统，公共行政部门的能力建设，特别是司法部的能力建设，使人权政策和司法改革得以实施，包括建立计算机化的数据管理系统，以便按照《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)，有效管理相关设施。

60. 在有针对性地争取社区参与的推动下，尼日尔与尼日利亚两国间的边界社区自愿上缴了 37 896 件武器弹药，并在社区解除武装协议方面展现了前所未有的合作。通过有针对性地加强萨赫勒地区市政当局和传统行政当局以及从事打击轻小武器扩散工作的民间社会组织的能力，这种亲善气氛进一步加强。

61. 与区域机构特别是西非国家经济共同体委员会(西非经共体)的合作促成了第一次轻小武器摸底研究,并为采取协调一致的对策防止轻小武器在该区域的扩散、掌控、流动和使用提供了基础。这项摸底研究提供了关于行为体、伙伴关系动态、干预措施、成功经验和教训的关键证据和国别资料。这些证据和资料已经纳入西非经共体预防冲突框架数据库、武器弹药管理方案以及在该区域防止暴力极端主义的干预措施。

复原力

62. 在萨赫勒建立复原力,包括早期预警系统,对于克服该地区独特的脆弱性至关重要。例如,在萨赫勒五国集团国家和乍得湖流域扩大复原力方案正在支持当地社区保护和利用其自然、人力和文化资源,作为可持续和平与发展的基础。

63. 加强区域生态系统管理能力的举措正在强化衡量土地退化生态影响的科学方法,也在强化指导未来投资决策的最佳做法。随着联合国生态系统恢复十年执行工作的开展,萨赫勒若干国家正在适应和保护规划方面获得支助,例如保护和可持续利用福塔贾隆高地的国际分水岭和生物多样性。迄今为止,联合国萨赫勒综合战略十个国家中有七个已经设定到 2030 年遏制土地退化和实现可持续发展目标的具体目标 15.3 的自愿目标。

64. 联合国致力于使健康、营养、教育、水、环境卫生、个人卫生和文化服务能够抵御气候和灾害的相关冲击和压力,包括为此向当地社区、流离失所和受冲突影响的社区提供就业和生计,通过加强社会凝聚力建设和平,并增强民众权能和帮助他们克服创伤。

65. “教育不能等”全球供资方案正在帮助改变在萨赫勒紧急状况下提供教育的方式,特别是在喀麦隆、马里和尼日利亚北部,仅乍得湖流域就有 150 000 多名流离失所儿童受益。

66. 联合国还在布基纳法索北部和尼日尔提供替代性广播教育课程,由训练有素的主持人以各种当地语言广播授课,以应对因武装袭击和不安全局势造成学校关闭的情况。

67. 联合国及其合作伙伴提倡变革性教学法,采用教学法增强包括青春期少女和边缘化青年妇女在内的学员批判性地审视自身背景、信仰、价值观、知识和态度的能力,目的是开拓空间,以利自我反思、欣赏多样性和进行批判性思维。这一举措使布基纳法索、马里、尼日尔和塞内加尔的教师和师范教员得以培养年轻人与社区接触的能力,从而促进和平并建设复原力。

68. 联合国通过粮食高度安全政策改革和方案干预,支持妇女获得土地、资金、抵御气候变化的技能以及选定价值链环节的技术和市场。在毛里塔尼亚和尼日尔,150 000 多名难民及其收容社区因基于市场的生计选择而加强了复原力,具体方式包括加强区域合作、提升技能、交流知识、拟定创新方案和循证劳动力市场政策。

69. 与私营部门建立战略伙伴关系有助于解决环境退化问题，并在所有萨赫勒国家振兴由青年领导的企业。联合国支持的当地一个自主而且可持续的天然气供应系统为尼日尔迪法的 260 000 名脆弱难民及其收容社区提供了液化天然气炉灶，使其成为萨赫勒地区在提供清洁炊事能源方面服务最好的边境地区之一，同时节省了 300 公顷林地。

70. 在联合国支持下，联合国萨赫勒综合战略十个国家中有六个国家加入“干旱倡议”，采用主动防范和基于风险的方法，增强社区和生态系统抵御严重干旱的能力。联合国为萨赫勒国家建立了空间数据目录，其中纳入了 87 个全球公共数据集，涵盖社会经济情况、水、土地退化、可采掘物、自然灾害、历史气候数据和气候预测，旨在支持各国政府更好地了解萨赫勒地区面临的环境和气候相关风险，并加以考虑，以制定适当对策。

71. 在布基纳法索，联合国根据保持和平战略，通过在全国五个地点建立综合存在，提高了应急级别，并扩大了覆盖面。干预措施的强化帮助政府加快了发展、人道主义及建设和平行动的步伐，并使之地方化，而且帮助政府统筹一致地进行干预，以促进和平共处。为支持政府的工作，联合国采取了若干举措，包括关于利普塔科-古尔马地区的社区复原力、农村电气化、跨界合作和稳定机制的措施。此外，加强对安全部门改革的文职和民主监督机制，包括建立关于治理的民间社会组织平台和建设议会委员会的能力，促进了国家安全政策的制定。中北部地区的族群间协商框架加强了民众、地方当局和安全部队之间的信任，促进了地方一级所有利益攸关方间的对话。存在的一个主要挑战是缺乏全系统的综合计划，以支撑全盘统筹联合国存在所需要的所有业务和后勤启动活动，并得到专门资源的支持，以产生影响力。

C. 萨赫勒地区的协调框架

72. 为实施联合国萨赫勒综合战略，联合国在国家、区域和总部各级建立了一致的协调结构，并在角色、责任和问责制等方面进行了明确分工。联合国在萨赫勒地区的参与已经从立足于机构的做法演变为更为群策群力的视角。这在很大程度上借助于制定联合国萨赫勒支助计划过程中的协作。

73. 在区域一级，我的西非和萨赫勒问题特别代表负责统一领导联合国的协调工作，联合国可持续发展集团区域实体则充当主要执行机构。为确保协调统筹，设立了联合国萨赫勒综合战略指导委员会等机构。该委员会将十个国家的驻地协调员和其他行为体聚集在一起，使其互相接触、交流并获得支助和指导，以确保在执行战略方面协调一致。继 2019 年对萨赫勒问题进行内部审查后，目前正在建立一个由联合国西非和萨赫勒办事处与可持续发展集团区域实体共同领导的综合战略执行支助股。该股旨在为安全、治理和复原力三大支柱的方案执行、协调和一致提供全面支助。2019 年 10 月，指导委员会在会上强调整个区域的跨界和跨支柱方案取得重大进展。

74. 本着联合国发展系统改革的精神，萨赫勒地区的联合国国家工作队与驻地协调员密切合作，正在制定新的合作框架，在其中阐明联合国的集体应对措施，

帮助驻地协调员处理实现可持续发展目标方面的国家优先事项，弥合这方面的差距，并应对 COVID-19 的社会经济和人道主义影响。这一改进后的规划框架为国家工作队提供了工具，使其能够根据各国的具体需求和现实情况作出反应。无论合作框架周期如何，萨赫勒地区的所有国家工作队目前都在更新共同国家分析。这一工具可以向国家工作队提供基础广泛的分析，既反映国家情况，又考虑到区域背景。萨赫勒国家编制的共同国家评估因此包括分析萨赫勒地区问题和优先事项及其对国家发展计划和优先事项的影响，最终设计并实施了多国和跨境发展方案。

75. 能否有效实施新的合作框架取决于区域的共同挑战，包括各国需要加强自然灾害和复杂危机复原力；机构和人员能力；数据收集和分析；调动充足的内部和外部财政资源。

76. 早期采用这些新工具和方案拟定框架的实例有：布基纳法索、马里和尼日尔在利普塔科-古尔马三角地区协调实施了由建设和平基金资助的跨境倡议。此外，为在马里确保人道主义-和平-发展之间的联系，联合国国家工作队和联合国马里多层次综合稳定团联合制定了综合计划和对策，以支持马里政府开展建设和平进程，从事人道主义和发展合作，并将这些活动与和平相联系。

77. 鉴于联合国国家工作队要在 2020 年设计新的共同国家评估，可借机与发展伙伴合作，进一步将区域和跨境倡议纳入国家的方案实施框架。联合国可持续发展集团将与十名驻地协调员密切合作，加强方案干预工作的协调和报告。

D. 对未来工作的展望

78. 萨赫勒地区的局势要求联合国采取新的方式和方案，将可持续发展、复原力、治理和安全相关问题结合起来。面对 COVID-19，发展伙伴需要共同努力，保护来之不易的成果，避免将数百万人推回极端贫困。

79. 鉴于跨境干预可产生潜在积极影响，促进解决长期不安全的根本原因及其结构性，联合国将升级干预措施，集中全系统的资产取得最大成果，正如最近制定的推进乍得湖区域稳定机制和即将制定的利普塔科-古尔马联合倡议。

80. 联合国与萨赫勒各国政府的伙伴关系，包括通过萨赫勒五国集团、萨赫勒联盟、西非经共体、非洲联盟、乍得湖流域委员会和利普塔科-古尔马地区综合开发管理局等次区域实体，以及与私营部门和非洲基金会等的创新伙伴关系，在推进关键干预措施和增强青年企业家权能方面正在取得重要进展。

81. 增强妇女的经济和政治权能可以在变革萨赫勒地区方面发挥重要作用。现有举措致力于在萨赫勒不同国家实行配额，以加强妇女的政治参与。这种举措为协调一致地倡导和共同努力提供了机会。特别具有现实意义的是要确保应对 COVID-19 的措施满足妇女的经济需求，因为她们在非正规经济部门就业和从事无保障工作的人数众多。

82. 以农村人口为重点的可再生能源解决方案具有变革潜力，可以为生产部门提供动力，创造生计和就业，并通过气候智能型农业加强社会经济发展前景。

83. 联合国将致力于持续评估，并更好地宣传其在萨赫勒地区的工作。随着可用资源的增加，更好地协调交付工作和确定优先顺序对优化联合国在萨赫勒的价值主张以及根据联合国萨赫勒支助计划实施治理、能源、气候智能型而且可持续的农业和复原力方面的关键举措至关重要。

84. 联合国可持续发展集团区域实体要求采用所有支柱相互关连的方法，提升联合国萨赫勒综合战略的实施水平，并特别关注萨赫勒五国集团危机中心国家，但到目前为止，仅满足了其中一小部分要求。为萨赫勒五国集团以外的大多数国家筹集资源，用于联合国萨赫勒支助计划下的联合活动，仍然是一项挑战，因此阻碍了执行工作。建设和平基金是促进预防、一体化和跨境要素的战略伙伴。自 2017 年以来，3 100 万美元的催化资金帮助解决了不稳定的根源。

四. 建议

85. 为应对这一充满挑战的局势，并为南苏丹和萨赫勒地区带来健康、和平与繁荣，特别是考虑到 COVID-19 大流行情况，联合国系统和合作伙伴就需要加倍努力，推进和提供统筹、一致和协调的支助。为此，我建议采取以下行动：

(a) 根据非洲联盟应对 COVID-19 的全非洲战略，并在建立团结基金等措施的基础上(该基金将使萨赫勒国家成为优先受援国)，会员国和合作伙伴应该紧急提供必要援助，以应对这一大流行病的政治、社会和经济影响，并支持萨赫勒国家的恢复进程；

(b) 会员国和合作伙伴应该加强该区域的合作与协调，以推进联合国萨赫勒综合战略的实施工作，并确保与包括萨赫勒五国集团、萨赫勒联盟、西非经共体、非洲联盟和乍得湖流域当局在内的区域伙伴一道，取得更大的发展成果。为此，应该提高协调一致地多方面应对的紧迫感，采取综合、以人为本、根据实际情况、基于成果、跨支柱以及联合规划和联合拟定方案的方式；

(c) 为了应对反复出现的粮食危机和营养危机，并支持建立复原力应对过去 40 年观察到的区域气候趋势，会员国应该考虑选择集合供资，包括通过可持续发展目标联合基金及建设和平基金，以加强联合方案拟定和统筹执行工作，并确保全面协调地应对该区域面临的多重危机；

(d) 鼓励所有会员国和国际社会在实施萨赫勒五国集团综合青年战略的基础上，通过非洲联盟-欧洲联盟-联合国三边伙伴关系加强协作和扩大这一举措，从而进一步加强对萨赫勒青年的支持；

(e) 国际社会应该在国际、区域、国家和社区各级展现真正的团结，以应对发展差距、健康和危机带来的多方面需求，并应该考虑萨赫勒五国集团国家元首提出的取消外债请求，以便能够将所有可用资源用于应对该地区因 COVID-19 大流行而加剧的多方面挑战，并使其能重建得更好；

(f) 包括国际金融机构在内的合作伙伴应该提供综合支助，将必要的短期应对措施与解决不稳定驱动因素的长期措施相结合，以建设复原力，并重启经

济增长。鉴于世界银行承诺通过国际开发协会的难民和收容社区次级窗口(国际开发协会第 19 次增资), 执行其针对脆弱、冲突和暴力的新方案, 从而支持萨赫勒地区国家, 合作伙伴应该考虑与联合国系统进行更密切合作的机会, 以在当地看到成果。

86. 国际社会有责任也有机会加快南苏丹、萨赫勒国家和整个区域的共同繁荣与持久和平, 并有可能通过共同努力, 推动可持续发展, 实现萨赫勒的繁荣与和平。