



2021 年届会

2020 年 7 月 23 日至 2021 年 7 月 22 日

议程项目 12(e)和(g)

协调、方案和其他问题：摆脱冲突的非洲国家

萨赫勒地区可持续发展

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 2020/232 号决定编写，其中经社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，提交关于联合国系统以统筹、一致和协调方式支持南苏丹的情况的报告供其审议。随后，在其在关于萨赫勒地区可持续发展的第 2020/231 号决定中，经社理事会请秘书长在题为“协调、方案和其他问题”的项目中题为“萨赫勒地区可持续发展”的分项下，向其 2021 年届会报告联合国系统如何在现有资源范围内以统筹、一致和协调方式支持萨赫勒地区实现可持续发展的情况。

二. 南苏丹

A. 背景情况

2. 自 2018 年签署《解决南苏丹共和国冲突重振协议》以来，在实现和平方面取得了相当大的进展，全国各地与冲突有关的暴力减少，但族群间暴力增加。随着 2020 年 3 月重振后的民族团结过渡政府成立，实现了一个重要基准。2020 年 2 月 22 日，由总统、第一副总统和四名副总统组成的总统府成立。该国 10 个州的州长任命历时数月才完成，而副州长和专员的任命随后敲定。尽管如此，和平



进程的实施进展缓慢，一些过渡期前的任务仍未完成，包括训练和重新部署一支统一的部队。过渡期国民议会的重组和州委员会的任命也有待完成。此外，和平协议规定，35%的行政职位应分配给妇女，但迄今任命的州长中只有一名是女性。

3. 2020年，影响该国的经济困难导致和平协议执行缓慢。2018年经济复苏开局良好，并持续到2019年。2020年，最初预计南苏丹经济将增长10%以上，但最近对这一年的估计表明，经济将收缩4%至5%左右。由于该国严重依赖自然资源(石油约占其出口的95%)，2019冠状病毒病(COVID-19)因封锁措施而使经济大幅度放缓。此外，由于全球石油需求暴跌，低油价导致出口和国家收入大幅减少。因此，政府选择货币化，造成南苏丹镑在平行市场上大幅贬值，从2020年3月的1美元兑约280镑贬值至2020年12月的1美元兑约600镑。由于南苏丹银行设定的指示性汇率保持不变，指示性汇率与平行市场汇率之间的差距不断扩大，给该国的储备带来了压力，2020年8月南苏丹银行的外汇储备耗尽。截至2021年4月，宏观经济形势仍然严峻；例如，据估计，公务员已经五个月没有领到工资。2020/2021年预算拟议资金封套显示，财政赤字占13亿美元预算的50%以上，但未清楚表明其筹资情况。此外，2020/21年国家预算尚未得到批准。

4. 政府从中央银行透支也刺激了通货膨胀。仅在2020年12月，价格就上涨了58%。据估计，通货膨胀导致160万人陷入弱势，特别是城市贫民，他们的收入以当地货币计算，但面临与美元挂钩的价格。由于经济困难，对资源的争夺加剧，这很可能促使国家以下各级的暴力事件增加，特别是以资产剥离和偷窃家畜的形式。南苏丹农业是农民和牧民之间的分歧点。农耕，尤其是在该国偏远地区，主要是作为一种维持生计的活动，而家畜则是贸易的基础，是社区内和社区间的主要财富来源。农民和牧民之间令人不安的关系经常导致严重的紧张局势，这在历史上导致该国大部分地区建立了完善和复杂的冲突管理习惯制度。然而，数十年的武装冲突、流离失所和经济压力大大削弱了这些制度。

5. 尽管南苏丹土壤肥沃，但却大量进口粮食，而且融入全球经济的程度有限。由于数十年的冲突，基础设施发展很少。道路质量很差，这限制了进入市场的机会。电力供应也很有限且不可靠。2021年4月，朱巴配电公司和以斯拉记公司开始切断负载。

6. 该国基础设施差，而且地处内陆，贸易成本高于其他国家，因为它依赖于不发达的道路网，此外，这些道路网往往不安全，容易受到武装伏击。2021年4月，来自乌干达和肯尼亚的外国卡车司机遇袭事件激增。

7. 贸易一体化不足和农业发展水平低下对经济产生了负面影响，其他自然冲击加剧了这种情况。在2020年底，该国遭受了60年来最严重的洪灾，140万人受到影响，然而，执行该国2020年人道主义应急计划所需资金只落实了约58%。因此，2021年4月，世界粮食计划署(粮食署)宣布削减近70万名难民和境内流离失所者的粮食配给，他们现在获得全额配给的50%，低于之前的70%。

8. 自2020年下半年以来，政府加快实施经济改革，旨在提高公共财政管理效率，包括任命国家税务局新的领导层，加强了非石油收入的调动；促进黄金和阿

拉伯树胶等非石油出口，以实现经济多样化。2020年11月，国际货币基金组织(基金组织)通过快速信贷机制发放5.23亿美元贷款，这使中央银行得以恢复美元拍卖，尽管指示性汇率和平行汇率之间的巨大差距使贷款的实效受阻。2021年3月下旬，国际货币基金组织批准第二笔1.742亿美元的快速信贷机制贷款，以帮助该国应对COVID-19引发的国际收支压力。因此，该国当局就宏观经济政策和改革达成一致，这是基金组织为期9个月的工作人员监督计划的基础，其中包括一项关键决定，即改革外汇市场，逐步统一指示性汇率和平行市场汇率。

9. 2020年，南苏丹被列为COVID-19在非洲传播风险最高的国家，¹ 预测一年内死亡人数在408人至26 740人之间。这一排名基于以下事实：南苏丹很多人严重营养不良，并伴有与健康相关的并发症；该国医疗保健系统薄弱，资源有限和不足，包括几乎没有姑息治疗设施，而且该国有大量境内流离失所者，他们的住所有限和/或拥挤。疫情开始一年以来，尽管2021年第一季度死亡人数有所上升，但已知死于该病毒的人数不到150人。疫情的影响主要是在经济和社会领域的间接影响，但非常严重和普遍。由于缺乏可靠的电信系统和资源供儿童进入教育平台，儿童和青年在教育方面也受到很大影响。因此，在世界上识字率最低的社会中，教育工作严重受阻。

10. 2020年人道主义需求十分严峻，2021年需求仍然居高不下。根据2021年的人道主义需求概览，估计约830万人需要援助，比前一年增加了80万人。这些需求的主要相关驱动因素是粮食不安全的高风险、COVID-19的影响、持续恶劣的宏观经济条件以及洪水对生计的影响。根据2020年12月对粮食安全阶段综合分类进行的最新分析，预计2020年12月至2021年7月，724万人(即60%的人口)将面临极为严重的粮食不安全问题。据估计，在此期间，31 000人将遭遇“灾难性”(第5阶段)的严重粮食不安全，估计250万人可能面临“紧急”(第四阶段)严重粮食不安全。预计约140万5岁以下儿童严重营养不良并需要治疗，这是自2013年12月危机开始以来急性营养不良病例最多的情况。此外，约483 382名严重营养不良的孕妇或哺乳期妇女需要治疗。

11. 人道主义需求往往与人口流动性有关，包括与地方和国家以下各级的冲突和洪水有关的新的和二次流离失所，连续两年(2019年和2020年)影响了80多万人，其中妇女和儿童受到的影响最大。据报，自2016年以来，110万境内流离失所者自行返回；² 自2017年以来，约36万难民从邻国返回南苏丹。³

B. 联合国对南苏丹的支持

12. 一直有机会加强联合国对南苏丹的支持，但也仍然存在重大挑战。一方面，和平进程取得进展，加上在行政当局运作正常的州，许多地方更加稳定，通行情况改善，为更有效地提供援助创造了条件。另一方面，和平进程进展缓慢，洪水、

¹ 非洲战略研究中心，2020年。可查阅 <https://africacenter.org/spotlight/mapping-risk-factors-spread-covid-19-africa/>。

² 资源来源：国际移民组织。

³ 资料来源：联合国难民事务高级专员公署(难民署)。

蝗灾、COVID-19 以及为遏制它而实行的流动限制加剧了人道主义危机。一些活动不得不推迟，因为开展这些活动遇到挑战。例如，人口估计调查只能在 2021 年 4 月启动。尽管存在如此艰巨的挑战，联合国国家工作队还是迅速、灵活地作出反应，这体现在其针对 COVID-19 的社会经济应急计划中。例如，由于 COVID-19 限制而无法开展的活动资金被转用于生产口罩和肥皂等活动，以及通过广播提供的教育节目，以便封锁中的儿童能够继续学习。

13. 在报告年度，联合国支持加强与国家伙伴的对话，以确保在过渡期间，国际支持在国家与地方层面都由国家主导。因此，相对于过去几年，联合国与南苏丹政府之间的对话有了很大改善。例如，在 2020 年 7 月，联合国与南苏丹政府之间举行了一次协商活动，审查联合国国家工作队 2019 年成果和财务报告，并讨论国家工作队将在 2020 年剩余时间和 2021 年提供的支助类别。这一活动反映了联合国国家工作队、南苏丹政府和更广泛捐助界的承诺，即根据 2018 年签署并于 2019 年启动的 2019-2021 年联合国合作框架进行有重点和建设性的对话。2020 年 10 月，政府与包括双边捐助者、国际金融机构、联合国机构、基金和方案以及政府领导人在内的发展伙伴召开了类似的高级别会议。这些讨论有助于重新启动部门工作组，促进与其他发展伙伴的援助协调和合作。例如，世界银行和非洲开发银行等国际金融机构积极参与联合国南苏丹国家工作队的活动，并在伙伴关系的基础上为联合国各机构、基金和方案的方案执行工作提供大量资金。世界银行正在资助一个由联合国项目事务厅和南苏丹政府实施的 4 000 万美元的社会安全网项目，而非洲开发银行正在通过联合国粮食及农业组织(粮农组织)为粮食安全投入 1 400 多万美元。

14. 现行联合国合作框架基于落实《2030 年议程》的地方办法，与《解决南苏丹冲突重振协议》规定的三年过渡期同步。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，四个优先支柱如下：(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) 增强妇女和青年权能。这四个支柱依次在九个旗舰方案中得到实施：(a) 打击性别暴力；(b) 基本保健服务；(c) 教育儿童和青年，重点是牧区；(d) 粮食和营养安全；(e) 治理和诉诸司法；(f) 地区经济复苏；(g) 流离失所后返回的家庭；(h) 准备全国人口普查；(i) 赋予妇女权能。

15. 该框架取得了重大成果：2018 年，根据先前的临时合作框架，联合国各机构、基金和方案筹集并提供了 1.72 亿美元。2019 年，它们提供了 2.13 亿美元，比前一年增加了 4 100 万美元。2020 年，国家工作队的全面发展资金交付额约为 2.03 亿美元。与 2018 年临时合作框架下的业绩相比，过去两年分别大幅增长 23.8% 和 18%。尽管面临洪灾、COVID-19 和蝗虫入侵等诸多挑战，2020 年仍取得了成果。与 COVID-19 有关的限制特别不利于组织有许多参与者的活动，这极大阻碍了增强妇女和青年权能的活动以及建设和平和治理。

16. 经过广泛协商，2020 年底国家工作队决定将该合作框架延长一年，至 2022 年，以配合该国对国家发展战略的审查。延期后还需要对恢复和复原力旗舰方案当前核心捐款进行审查，使其符合目的，并拟订将持续到 2022 年底的五个新旗

舰方案，即：(a) 拟订针对回返和流离失所者的地区方案，加强地方治理；(b) 减少灾害风险(洪灾)；(c) 国家发展战略；(d) 支持建设和平和民主过渡；(e) 性别暴力。目前正在努力筹集资金，以确保实施这些联合方案，例如，重新获得建设和平基金资助的资格。联合国国家工作队还启动了定于 2023 年 1 月开始的新合作框架的规划进程。

17. 联合国在南苏丹工作的一个核心要素是采用三重关联方式，确保和平、人道主义和发展活动的一致性。这转化为加强地方对话，促进足够稳定地区的恢复和复原，以便能够以包容各方的方式将愿意并能够努力取得进展的当地利益攸关方召集在一起。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。此外，南苏丹和解、稳定和复原信托基金仍然是支持伙伴关系和复原力议程的强有力协调和透明机制。该基金预算从 2019 年的 11 729 287 美元增至 2020 年的 13 093 054 美元。重要的是，联合国国家工作队与利益攸关方和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)密切合作，完成了一项和平与冲突分析，并确定了利益攸关方协作和联合拟订方案的切入点和机会。

18. 各种非政府组织、捐助者和联合国通过恢复和复原力伙伴关系联合承诺共同提供支持，目的是在地方一级减少脆弱性和建设复原力。尽管 2020 年实行了与 COVID-19 相关的行动限制，但 2019 年这些承诺相当受欢迎，现在仍然切合实际。捐助者和联合国发展系统各实体正在根据地方对话伙伴关系的原则和成果调整其方案。这表明在人道主义、和平和发展部门采取了更加统筹的办法，旨在推进可持续解决方案，促进人民自力更生。在一些地方，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。为当地生计和服务提供这种协调一致的支持有助于减少人们对人道主义援助的依赖。

19. 2020 年，人道主义组织为 730 多万人提供了人道主义援助和保护服务。这占 2020 年人道主义应急计划修订目标(760 万人)的 97%，包括通过 COVID-19 防治活动受益的民众。截至 2020 年 12 月 31 日，该计划所需的 19 亿美元中有 11 亿美元落实到位。巨大的资金缺口影响了应急活动，特别是在水和环境卫生、个人卫生和粮食安全领域。

C. 展望

20. 南苏丹的成功过渡对其未来至关重要，包括在过渡期结束时举行民主选举。这需要在三大领域取得进展：政治和治理问题；前战斗人员解除武装、复员和重返社会以及安全部门改革；改善人道主义和人权状况。这个世界上最新国家的一些关键基准将通过 2018 年和平协议实现，包括公共财政系统的透明度和问责制、妇女 35%的代表性、解除前战斗人员武装以及成立真相与和解委员会等方面。

21. 根据《解决南苏丹冲突重振协议》的规定，国家发展战略审查正在进行中，预计将在 2021 年 6 月左右完成。这对于协调一致的发展规划和确定国家共同优先事项非常重要。虽然 2020 年恢复了部门工作组，但这些工作组业务上仍很薄弱。国际发展伙伴可以通过建设性参与和利用和平进程形成的势头支持审查工作。

22. 经济层面也将非常重要，宏观经济和财政状况的稳定，包括缓解货币和通货膨胀的压力，将对家庭和拖欠工资的公务员极为有利(预计拖欠的工资将随着基金组织的第二笔贷款得到解决)。正在进行的经济改革(包括国家税务局的努力)前景看好，应予全面实行，特别是追求透明度和问责制的改革。尤其是外汇市场的改革，可能会提升发展伙伴工作、包括联合国工作的影响力，提高公共部门的效率，并吸引外国直接投资。除改革外，经济多样化是关键，必须继续努力促进经济多样化，这不仅是因为石油价格在中长期内不可预测，而且过度依赖石油也会使国家经济脆弱。南苏丹正试图通过公共财务管理和经济改革改善整体金融环境。

23. 改善家庭获得基本社会保护服务的前景，如更好的教育和保健，应有助于减少暴力，促进就业机会很少的青年等弱势群体的融入，并减少对其他人员，如女童、妇女或残疾人的负面影响。保护弱势群体至关重要。COVID-19 大流行显示了基本社会服务的核心重要性。此外，如果通过大规模疫苗接种运动实现群体免疫对经济复苏至关重要，则 COVID-19 在该国的影响可能会比其他国家持续更长时间。南苏丹人口估计约为 1 200 万，2021 年 3 月 25 日才从 COVID-19 疫苗全球获取 (COVAX) 机制获得第一批疫苗(13.2 万剂)，4 月 6 日开始为一线卫生工作者接种疫苗。

24. 恢复和复原力仍然是联合国工作的基本支柱。虽然其影响难以预测，但根据 2017 年气候变化脆弱性指数，南苏丹是最容易受到气候变化影响的国家之一。洪水等自然灾害频繁发生，往往导致严重的粮食短缺，估计有 170 万妇女和儿童严重营养不良。因此，迫切需要一项关于减少洪灾风险的新旗舰举措。

25. 联合国国家工作队正在采取切实步骤加强发展支助，包括通过扩大其合作框架，以更好地与国家进程保持一致；继续与国家对应方对话；制定可以扩大规模的新举措；人口估计调查；恢复和复原力伙伴关系；努力从建设和平基金筹集更多资源。国家工作队将继续协调干预措施，避免重复工作，并确保联合国国家工作队与南苏丹特派团之间在建设和平和治理举措方面的有效协作。国家工作队将继续培养与包括世界银行、非洲开发银行和双边捐助方在内的其他发展伙伴的有效联系，利用在联合国发展系统重新定位背景下现有的新能力和工具。

26. 最后，减少一切形式的暴力，包括性暴力和性别暴力，是在南苏丹取得进展的另一个基本先决条件。例如，欢迎而且必须进一步支持预防和应对性剥削和性虐待的举措，如提高公众认识运动和基于性别的法庭等。

27. 防止暴力可以产生非常积极的回报，具体方式是当国内流离失所者和难民在很长时间后返回家园并发现他们的土地和财产有新的占用者时，最大限度地降低因土地和财产而发生冲突的高风险。境内流离失所回返者和境外回返者将继续面临粮食安全、社会服务、住房或土地等方面日益增加的需求，并需要得到支助。

三. 萨赫勒地区

A. 背景

可持续发展

28. 自从我于 2020 年 7 月向经济及社会理事会提交上一份报告(E/2020/65)以来, 已任命一名特别协调员, 领导联合国系统执行联合国萨赫勒综合战略和联合国萨赫勒支助计划的集体努力, 以加强联合国对萨赫勒的发展对策, 利用该地区的所有联合国资产, 参与并支持萨赫勒五国集团、萨赫勒联盟、萨赫勒问题部长级协调平台、西非国家经济共同体(西非经共体)、非洲联盟、欧洲联盟、世界银行和非洲开发银行的努力。

29. 在 COVID-19 大流行之前, 萨赫勒地区的发展充其量是缓慢, 这继续给萨赫勒地区的经济带来压力, 加剧了原有的脆弱性, 并有可能逆转过去 20 年可持续发展目标的成果。该地区大多数国家正面临 25 年来的第一次衰退。根据非洲开发银行数据(2021 年 3 月), 该地区 2019 年增长 4.8%, 2020 年平均国内生产总值估计下降 0.85%, 而加权国内生产总值则为-1.06%。各国的增长表现各不相同, 2020 年只有几内亚(+5.2%)和尼日尔(+1.2%)出现正增长。这一大流行病严重影响了毛里塔尼亚(-3.6%)、尼日利亚(-3.0%)、喀麦隆(-2.4%)和冈比亚(-2.4%)。预计 2021 年萨赫勒各经济体将恢复到 4.4%, 2022 年恢复到 5.1%。

30. 萨赫勒地区包容性增长继续受到失业和持续的就业不足的挑战, 特别是在年轻人中。大约 43%的萨赫勒人每日生活费低于 1.90 美元。⁴ 2020 年, 非正规经济平均占国家产出的 50%左右, 占就业的 80%以上, 占新增就业的 90%。⁵ 这意味着低生产力和易受冲击, 共同延续了收入不平等和贫困。

31. 鉴于非正规部门的规模, 整个萨赫勒地区普遍实行的封锁和宵禁——虽然对遏制 COVID-19 大流行是必要的——严重影响了生计、传统牧民流动和食物获取, 进一步影响了萨赫勒人民。可能陷入贫困的人口比例将因国家而异, 由于缺乏数据和疫情传播的流动性, 可能无法确切知道实际估计数。

32. 萨赫勒是世界气候变化的热点地区之一, 继续经历极端温度、降雨波动和干旱, 所有这些都使土地退化, 改变放牧模式, 减少动物供水, 并威胁到大多以农业为生人口的生计。绿色长城倡议是对气候问题的回应, 旨在种植 8 000 公里的新绿地, 在 2021 年 1 月举行的一个地球峰会上获得了至少 143.26 亿美元的认捐资金。这笔资金将加快恢复退化土地和拯救生物多样性的努力, 并创造绿色就业机会和建设复原力。

⁴ 非洲开发银行集团, “*West African Economic Outlook 2020, Coping with the COVID-19 Pandemic*” (阿比让, 2020 年), 第 24 页。可查阅 www.afdb.org/en/documents/west-africa-economic-outlook-2020-coping-covid-19-pandemic。

⁵ 同上。

33. 在过去的二十年里，入学人数有所提高。但平均受教育年限仍很低，各国差异很大，⁶ 只有冈比亚的小学入学率至少达到 90%。COVID-19 对马里的教育成就造成损失，与 2018 年的 1 343 000 名学童相比，现在有近 400 万名儿童失学。⁷

34. 联合国与合作伙伴一道，支持到 2030 年制止一切形式暴力侵害妇女和女童行为的努力，包括早婚和强迫婚姻、性骚扰和有害传统习俗，这些都是可持续发展、和平与繁荣的障碍。性别暴力使妇女和女童无法充分参与社会，花费数百万美元的医疗费用，并产生长期影响。在马里、尼日尔和尼日利亚，联合国通过聚光灯倡议大力宣传性别暴力问题。尼日尔 26 265 名青年妇女和女童以及青年男子和男童参加了旨在促进性别平等规范、态度和行为以及行使生殖权等权利的校内外方案。在尼日尔，596 325 人了解性别暴力的原因和后果，并获得支持预防暴力的技能，其中包括 288 名青春期少女，她们能够领导社区讲习班，并与同龄人分享知识。该倡议为 22 个基本新生儿产科急诊中心配备了强奸案受害人救助包，帮助照顾 1 102 名幸存者，并在 300 个村庄范围内设立 22 个法律咨询所。2020 年期间，尼日尔的聚光灯倡议确保共 6 531 名性别暴力幸存者得到全面照顾。在马里，139 327 人接受了预防性别暴力行为的宣传。共有 350 名性别暴力幸存者从重新融入社会经济生活中受益。共有 279 个社区正在放弃切割女性生殖器和其他有害传统习俗，其中 31 个社区已放弃这些习俗。尼日利亚在女权组织的帮助下制定了四项新的法律和政策。共有 64 873 名女童和男童通过关于预防性别暴力的校内方案获得帮助；另有 75 268 人通过校外方案获得帮助。200 多万人(2 157 895 人)通过关于性别暴力的多媒体运动获得帮助。共有 10 911 名妇女和女童性别暴力幸存者获得紧急和长期护理。673 个妇女权利团体加强了设计、执行、监测和评价其自身方案的能力。在塞内加尔和喀麦隆，联合国国家工作队内设立了性别和儿童问题服务台，并分别加强了 70 名和 250 名安保人员照顾暴力受害者和确保保护平民的能力。

35. 根据世界卫生组织 2016-2030 年全球防治疟疾技术战略和可持续发展目标(具体目标 3.3)，世界卫生组织非洲区域办事处(从摩纳哥)获得资源，向萨赫勒地区 7 个国家(布基纳法索、乍得、冈比亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔)提供技术支持，以减轻疟疾负担并消除该疾病。2019 至 2020 年，该区域办事处支持多项方案，旨在通过、调整和实施规范性准则，加强人力资源能力，以及改进战略规划、数据管理和促进联合国全系统支持非洲联盟及其新伙伴关系方案的西非次区域协调机制。

36. 联合国支持在加纳阿克拉设立非洲大陆自由贸易区秘书处，预计这将创造就业机会和改善生计。更大市场带来的更多商品需求将吸引投资，并为所有人创造就业机会。非洲大陆自由贸易区预计将改善该区域许多妇女和青年的条件，因为他们在非正规贸易商中占有相当大的份额。

⁶ 同上。

⁷ 世界银行：“小学失学儿童——马里”。可查阅 <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.UNER?locations=ML>。

安全局势

37. 2020 年，联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)继续与区域和国际伙伴协作，支持为保持和平而开展的国家和区域努力，包括为此倡导和支持以包容性办法开展全国对话和选举进程(后者与驻布基纳法索、马里和尼日尔的联合国国家工作队合作实施)、促进人权以及宪法和体制改革。西萨办还一直主张遵守秘书长关于在大流行病中实现全球停火的呼吁。西萨办和驻乍得的联合国国家工作队与驻重点国家的联合国国家工作队一道，与喀麦隆、中非共和国、加蓬和尼日尔共同实施若干跨境和区域建设和平倡议，以应对族群间冲突和跨境有组织犯罪造成的安全威胁。

人道主义局势

38. 2020 年，萨赫勒中部仍然是世界上流离失所和保护问题增加最快的地区之一，例如(布基纳法索、马里和尼日尔)被迫流离失所人数从 2018 年的 70 000 人增加到 2020 年底的 200 万人。萨赫勒一带持续不安全，特别是在布基纳法索、喀麦隆、乍得、马里、尼日尔和尼日利亚，导致境内流离失所人数急剧增加，截至 2020 年 9 月，境内流离失所人数为 3 530 175 人。⁸ 武装冲突、恐怖主义和内乱继续引发被迫流离失所。此外，人道主义工作者的环境仍然受到严重限制，因为非国家武装团体加强了在整个次区域的活动，使以前可以进入的地区变得不安全。

39. 虽然人道主义机构迅速扩大规模，以应对整个萨赫勒地区的需求，但它们的能力因缺乏资金而严重受阻。2020 年，这一大流行病造成全面影响，而且在青黄不接季节需求出现螺旋式上升，但 6 个国家(布基纳法索、喀麦隆、乍得、马里、尼日尔和尼日利亚)应对计划的平均供资为 18%。虽然整个区域的安全预算大幅增加，但人道主义资金和发展投资却滞后。

40. 预计 2020 年粮食不安全将达到前所未有的峰值，1 300 万人将面临严重的粮食短缺和其他灾难。该地区不得不为 2021 年的重大粮食和营养危机做好准备，这已是连续第二年。约 1 670 万人需要立即获得粮食援助，其中包括尼日利亚北部的 920 万人。约 100 万人面临紧急情况(2020 年 10 至 12 月)。在下一个青黄不接季节(2021 年 6 月至 8 月)，严重粮食不安全的人数可能会增加到 2 360 万，达到历史新高。受冲突影响地区的营养不良状况有迅速恶化的危险，160 万 5 岁以下儿童患有重度急性营养不良。2020 年，⁹ 2 400 万人需要人道主义援助和保护，这是该区域有记录以来最高的数字。不安全和袭击还严重扰乱基本社会服务，危及数以千计儿童的未来，剥夺了受暴力影响的人民和族群的关键服务和生计。2020 年，联合国向尼日尔 270 万人提供粮食援助，包括应急部分下的 100 万人和在复原力部分下的 170 万人。在该国首都以外所有地区，向 580 000 人进行了现金转移。

41. 由于无法获得社会服务和粮食不安全，数百万人的未来岌岌可危，其中五分之四的人年龄在 35 岁以下。只有对多层面解决方案进行协调投资，才能扭转不

⁸ 资料来源：<https://data2.unhcr.org/en/situations/sahelcrisis>。

⁹ 人道主义事务协调厅，《2021 年全球人道主义状况概览》(2020 年，日内瓦)。可查阅 www.unocha.org/global-humanitarian-overview-2021。

断恶化的趋势，使萨赫勒地区最脆弱民众摆脱反复出现的危机，并为族群和家庭的繁荣创造稳定的条件。尽管应对由此产生的紧急情况是绝对的优先事项，但不安全使提供援助变得越来越具有挑战性。

B. 联合国对萨赫勒的支持

42. 在联合国萨赫勒综合战略及其支持计划的总括框架内，联合国一直大力扩展工作，支持各国政府的 COVID-19 应对和恢复计划。通过联合国应对 COVID-19 的社会经济计划，联合国根据各国优先事项解决当前需求和长期社会经济发展问题。联合国国家工作队报告说，资金缺口估计约为 41.5%，该地区需要共计 25 亿美元的财政资源来应对 COVID-19。2021 年 1 月 7 日，秘书长任命萨赫勒发展问题特别协调员领导集体努力，重点关注《2030 年议程》和不稳定的根源，利用联合国在该地区的所有资产，执行加强联合国萨赫勒发展对策的综合战略及其支助计划。

安全

43. 联合国支持各国努力防止非国家恐怖团体购买和交易武器，其资金往往来源于在萨赫勒地区非法贩运文物所得。来自布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的 105 多名海关官员接受了培训，通过与国际刑事警察组织(国际刑警组织)和世界海关组织合作，监测并查明文物走私。在塞内加尔，联合国国家工作队在毛里塔尼亚交界处建立了一个警察海关哨所，帮助加强疫情期间的安全。

44. 联合国通过建立机制对与“博科圣地”组织有关联的个人进行甄别、起诉和改造并使他们重返社会，继续向乍得湖流域国家提供支持。国际移民组织(移民组织)、联合国开发计划署(开发署)、联合国人权事务高级专员办事处和联合国毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局和反恐怖主义办公室一直在与乍得湖流域委员会和非洲联盟协调，处理乍得湖流域甄别、起诉、改造和重返社会的各个不同方面。迄今为止，已有 260 名与“博科圣地”有关联的个人(45%为妇女)脱离该组织并重新融入社会。

治理

45. 西萨办和联合国国家工作队在努力促进和平与善治的努力中：**(a)** 加强选举进程，并参与组织政府与反对党之间的政治对话，以支持布基纳法索、喀麦隆、乍得、几内亚、马里、¹⁰ 毛里塔尼亚、尼日尔和尼日利亚的立法、地方和总统选举期间的稳定；**(b)** 与非洲联盟和西非经共体等区域机构合作，支持利普塔科-古尔马地区综合开发管理局启动其稳定方案，推广乍得湖流域的经验；**(c)** 协同西非经共体进行第一次捐助方小武器和轻武器摸底研究。在马里，综合过渡支助计

¹⁰ 虽然肯定这一进展，但还值得注意的是，马里局势在 2020 年 3 月 29 日和 4 月 19 日立法选举之后的大规模抗议活动中严重恶化，抗议活动最终导致 8 月 18 日发生政变，前总统易卜拉欣·布巴卡尔·凯塔、前总理布布·西塞以及其他文职和军事官员被羁押。总统随后辞职并宣布解散政府和国民议会。4 月 30 日，宪法法院作出裁决，推翻 3 月和 4 月举行的立法选举 147 个席位中 31 个的初步结果，多数有利于执政联盟的候选人，从而引发了抗议(见 S/2020/952，第 1 至 3 段)。

划是协调联合国系统所有努力的权威框架，以支持政治过渡，加强复原力和社会凝聚力，以及加奥、莫普提、陶代尼和通布图大区和平对话的。

46. 根据非洲联盟《2063年议程》、《非洲移民政策框架》，其中要求获得关于劳工移民的准确信息，包括就业条件和在人权受到侵犯时获得法律咨询意见，支持西非移民融入社会。在喀麦隆、几内亚、马里、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔，干预措施加强了媒体的能力，以便准确陈述移民的经历，并重点报道移民遇到的风险，鼓励循证公共辩论，以改变对移民的看法。

47. 在通过教育预防暴力极端主义方面，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)牵头的一个项目支持布基纳法索、马里、尼日尔和塞内加尔约 8 000 名学生，为此对教师进行包括课程、学校环境和族群在内的变革性教学法方面的能力建设，从而使教师得以创造安全的空间进行社会对话，并利用以儿童为中心的方法培养同理心、尊重他人和多元化。在尼日尔，联合国帮助约 10% 的学生入学并留在学校，直接支持 3 042 所学校(15%)让 454 869 名学生安全复课。这一影响延伸到学校与广大社区之间的伙伴关系，促使儿童为和平和社会凝聚力作出贡献。

48. 为加强西非经共体长期战略规划、方案拟订和执行的能力，非洲经济委员会(非洲经委会)和开发署进行了西非经共体 2020 年发展愿景评估。目前正在制订该区域新的长期愿景(2050 年前景)，重点关注治理、安全、领导、区域一体化、包容性增长和社会凝聚力。这一规划对该区域未来 30 年的繁荣至关重要。

49. 根据利普塔科-古尔马地区开展跨界合作活动的联合地区支助方案，非洲经委会和开发署协助布基纳法索、马里和尼日尔的利普塔科-古尔马地区综合开发管理局进行能力评估、加强机构能力以及跨界管理改革。

50. 开发署对乍得湖流域区域稳定机制的支持确保了与多国联合特遣部队进行有力协作，包括设立乍得湖流域委员会/多国联合特遣部队军民合作联合小组，以确保对多国联合特遣部队军民活动进行战略性民事监督。

51. 2020 年，区域稳定机制不顾各种限制，将为执行乍得湖流域委员会稳定战略实行必要的治理和协调结构制度化。事实证明，该机制有助于支持受影响地区的地方当局加强社会契约，并在政府和族群之间建立信任，还通过支持法院和恢复地方治理来促进诉诸司法。此外，该机制还支持建设 1 800 多个基础设施项目，包括输水线、商店、市场摊位和住房，开辟跨境贸易新渠道，以改善各族群的生计。在冈比亚，联合国国家工作队支持在高等法院和治安法官两级设立虚拟法院，为诉诸司法提供便利，并处理 COVID-19 大流行期间持续积压的案件。此外，三个偏远社区流动法律援助诊所和监狱法律援助服务台为获得免费调解、法律和社会服务提供了便利。

复原力

52. 在乍得湖流域的生态系统和生物多样性管理方面，联合国和乍得湖流域委员会共同解决喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚弱势民众有关气候变化方面的需求。绿色经济和恢复退化生态系统带来的创收活动让尼日尔 30 000 多名居民受益，

减轻了 COVID-19 大流行的社会经济影响。在尼日利亚，Hadejia-Nguru-Bade 生物圈保护区被指定为社会与生态互动区，包括预防冲突和生物多样性的可持续管理。继续努力提名乍得湖流域作为世界自然遗产地，并对乍得湖流域的水文及和平管理方面的 12 项科学研究和 50 000 多名受益者的能力建设进行验证。

53. 联合国各机构继续使基本社会服务能够抵御气候和灾害的相关冲击和压力。法国马斯科卡基金、联合国儿童基金会(儿基会)、世界卫生组织(世卫组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国人口基金(人口基金)提供的资金支持布基纳法索、乍得、马里、尼日尔和塞内加尔加强医疗提供系统，促进青少年和青年的性健康和生殖健康，改善营养及孕产妇和新生儿健康。因此，纯母乳喂养、保健服务提供者数量和育龄妇女的避孕普及率都有所增加。移民组织、妇女署、开发署、粮农组织、粮食署、人口基金和儿基会与区域伙伴(西非经共体、非洲联盟、萨赫勒国家间抗旱常设委员会、乍得湖流域委员会以及增强面临风险者复原力的合作伙伴学术网络(Periperi U)¹¹)一道，促进萨赫勒地区 7 个国家(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔)根据《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》加强区域灾害风险管理能力。

54. 联合国还强调在 COVID-19 背景下加强复原力。在这方面，与世界银行的合作注重在国家和区域两级建立适应性社会保障制度；在德国资助下，儿基会和粮食署支持马里、毛里塔尼亚和尼日尔政府努力抗击这一大流行病的影响。总体而言，最脆弱地区的 268 000 户家庭(近 180 万人)接受了现金转移和补充服务。还努力确保继续进行常规免疫接种，并向约 100 万名儿童(6 至 59 个月)提供浓缩维生素 A 补充剂，650 000 名患有中度急性营养不良的儿童和妇女得到治疗和预防性支持，另有 93 211 名患有重度急性营养不良的儿童也得到治疗。尼日尔共有 940 887 名 1 岁以下儿童(目标：967 726 人，占 97%)在一岁生日前接种了第一剂麻疹疫苗，649 646 人接种了第二剂。

55. 儿基会和粮食署通过在萨赫勒地区恢复土地，针对包括弱势族群中的 190 万儿童在内的 300 万人，加强综合气候适应能力。萨赫勒五国集团各国已恢复 70 000 公顷土地。尼日尔通过创造生产性资产恢复了 19 600 公顷退化土地。

56. 获取可再生能源仍然是联合国的一个重点领域。在合作伙伴的支持下，儿基会和水任务国际事工设立了一个区域太阳能技术中心，为马里、毛里塔尼亚和尼日尔安装太阳能供水系统提供技术支持。此外，还在儿基会和全球人人享有饮水、环境卫生和个人卫生项目(水卫项目)群组的支持下制定了水卫项目严重程度分类，以系统地评估水卫项目的需求和脆弱性。难民署支持布基纳法索和尼日尔的难民和境内流离失所者获得可再生能源，包括公共场所照明减少性别暴力风险、分发天然气包、太阳能灯以及为土地恢复和再造林提供支持。

¹¹ 由 12 所非洲大学组成的联合会：一个推动大学在降低非洲风险和脆弱性方面采取行动的平台。

57. 妇女署在塞内加尔、马里、尼日尔和尼日利亚促进妇女参与适应气候变化的农业价值链。通过女性联合国志愿人员和部署妇女状况专家志愿人员，增强合作伙伴支持性别平等和增强妇女权能倡议的能力。

58. 全球教育联盟¹² 在“学习永无止境”的口号下动员起来，将学校关闭的影响降至最低，这是政府针对 COVID-19 采取的预防措施的一部分。该联盟的优先事项是支持各国扩大远程学习的做法，帮助面临最大风险的儿童和青年，从而减少学习损失，并为学校安全重新开学做好准备。在联合国、民间社会、学术界和私营部门 140 多个成员的努力下，萨赫勒地区所有国家于 2021 年初重新开学，而 2020 年 7 月，萨赫勒地区 6 个以上的国家学校关闭或部分开学。

萨赫勒地区的协调框架

59. 萨赫勒发展问题特别协调员的职责包括协调联合国萨赫勒综合战略及其支助计划的执行，未来将发挥关键作用。特别协调员虽然仍处于运作初期，但已在帮助激发行动，为此加强对可持续和包容性发展的重视，并推动整合联合国在萨赫勒地区的各项干预措施，以支持致力于发展的机构和伙伴。综合战略的规模、影响和国家自主权一直是特别协调员的宣传重点。

60. 加快实施联合国萨赫勒综合战略的最终机会仍然在于国内利益攸关方在驻地协调员和联合国国家工作队的支持下在国家一级对该战略的批款和自主权。在乍得(2017-2021 年)、毛里塔尼亚和尼日尔(2019-2021 年)的联合国发展援助框架¹³ 涉及治理、和平和复原力方面的综合战略优先事项。在布基纳法索、喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚，联合国国家工作队正在加强人道主义、发展与和平活动的一致性。乍得和尼日尔是联合国推进人道主义和发展协作联合指导委员会的试点国家。在喀麦隆极北大区，人道主义需求仍然很大，联合国国家工作队正在两个城市(Mokolo(Mayo-Tsanaga)和 Fotokol(Logone-et-Chari))采取关联办法。

61. 联合国开发了一些工具，以加强宣传其在萨赫勒地区的工作，其中包括：
(a) 制订传播战略；(b) 重启联合国萨赫勒综合战略网站；(c) 出版综合战略通讯；
(d) 创建社交媒体句柄。

62. 为取得有效成果，联合国发展协调办公室积极让驻地协调员参与实施联合国萨赫勒综合战略，特别是通过其非洲区域工作队与新设立的萨赫勒发展问题特别协调员办事处合作，将综合战略和支助计划系统地纳入联合国合作框架等联合国国家工作队核心方案文件。在联合国各区域办事处、驻地协调员和联合国国家工作队的积极合作下，着手对联合国迄今在萨赫勒地区的干预措施进行“5W”(谁、什么、何地、何时以及为谁)调查和快速评估。

63. 2020 年 11 月，常务副秘书长对包括萨赫勒地区在内的西非进行声援访问，与各国政府和民间社会组织协商，探讨如何在被认为对更好地从 COVID-19 大流行中恢复并实现可持续发展目标至关重要的领域动员提供支持。此行的主要重点

¹² 见 <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/globalcoalition>。

¹³ 截至 2019 年 6 月，所列国家的联合国援助框架已过渡到联合国可持续发展合作框架。

领域是：(a) 发展筹资；(b) 促进社会包容的创新和技术；(c) 粮食安全和粮食体系转型；(d) 增进信任，以建立/维持强大、公正和有效的体制。她访问了 5 个国家(加纳、马里、尼日尔、尼日利亚和塞拉利昂)，借此机会强调妇女在和平、安全和发展方面的参与和领导作用，并认可联合国在当地的工作。

对未来工作的展望

64. 联合国将继续加强与区域机构(萨赫勒五国集团、萨赫勒联盟、西非经共体等)和国际金融机构以及全球平台和倡议的伙伴关系。

65. 粮食署、粮农组织、国际农业发展基金和萨赫勒五国集团常设秘书处签署了一项三方协议，以改善农村生产者的经济机会和生计，重点关注妇女、青年和游牧民。

66. 在 2021 年 2 月 15 日举行的萨赫勒联盟大会上，萨赫勒五国集团国家元首和萨赫勒联盟的代表确认开发署的稳定工作是巩固在萨赫勒文职增援的关键活动，并强调需要在安全、稳定和发展对策之间采取综合办法。

67. 为巩固和扩大联合努力，联合国萨赫勒综合战略提出了三项提议，涉及：(a) 可再生能源；通过增加获得清洁和负担得起的能源来实现可持续的社会经济增长和减贫；(b) 治理；稳定危机中心，促进非危机地区包容性增长，支持地方、国家和区域各级变革；(c) 气候适应能力和可持续农业；在确保粮食安全和营养成果的同时，转变生计和经济。这些提议汇集了联合国的专业知识，对支助计划和区域优先事项作出回应，并要求为执行工作提供资金。

68. 预测性分析对于加强联合国在萨赫勒地区工作的重要性怎么强调都不为过。预测性分析举措正在萨赫勒地区试行，重点是萨赫勒地区流离失所、气候风险、粮食不安全、暴力增加和生计威胁之间的相互联系。联合国已进一步计划与世界级的学术界和国家机构合作，为此目的开发一个协调数据分析平台。

69. 关于萨赫勒地区的叙述必须转变为广泛叙述，既包含机遇也包含挑战。这就需要与萨赫勒人、媒体和萨赫勒内外的伙伴合作，改变其叙事方式。通过合力展示其丰富性、所做工作的成功故事和集体行动的影响，萨赫勒地区将呈现更好的景象。萨赫勒地区改变叙事方式指导委员会的建立将有助于这一工作的开展，因为其侧重点在于以下领域：(a) 不断增长的经济和蓬勃发展的农业；(b) 资源丰富的环境和创新之地；(c) 强大的文化遗产和充满活力的青年。

C. 建议

70. 鉴于萨赫勒地区的局势，更加迫切需要加快落实向该地区提供综合、连贯和协调支助。萨赫勒发展问题特别协调员将帮助确保联合国萨赫勒综合战略和萨赫勒在世界舞台上的重新定位——注重可持续发展，以促进按建议采取以下行动：

(a) 联合国致力于集体加快投资，扩大主要方案，展示可见的成就；

(b) 在可持续发展努力方面，应利用萨赫勒地区 1.5 亿 25 岁以下青年的人口红利所提供的机会，创造生计，并帮助保持行动十年中的和平；

(c) 2020 年是安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议通过二十周年。必须进行根本性转变，以确保妇女有意义地参与和平进程，确保她们获得性别平等的专用资源，并直接援助妇女组织。对妇女的有效包容、妇女代表性和参与对萨赫勒地区的和平与稳定至关重要；

(d) 根据萨赫勒五国集团国家元首和 2021 年 2 月举行的萨赫勒联盟大会提出的关于需要在安全、稳定和发展对策方面采取综合办法的建议，联合国、会员国和合作伙伴应推行“文职增援”，在萨赫勒所有受冲突影响地区扩大稳定机制；

(e) 社会经济发展、安全和人道主义行动之间的密切协调、供资和联系对于缓解 COVID-19 大流行带来的多部门后果和确保连贯高效的恢复对策至关重要。