



2023 年届会

2022 年 7 月 25 日至 2023 年 7 月 26 日

议程项目 12(f)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 2022/349 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，向其 2023 年届会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 2022/350 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 2023 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. 国家背景情况

2. 南苏丹是世界上最年轻的国家，2011 年从苏丹独立。然而，自独立以来，该国一直面临着多重复杂的挑战。这些挑战包括政治不稳定、对粮食安全和生计造成灾难性影响的长期暴力、过去四年的洪灾以及不断升级的人道主义和经济危机。

* 本报告迟交以反映最新情况。



3. 也出现了积极的动态。例如，对粮食安全至关重要的小农户谷物净产量在 2022 年估计达到 936 200 吨，比 2021 年产量高出 11.5%，比前五年的平均产量高出 15.8%。实现这一增长的主要原因是安全状况改善，促使一些流离失所家庭返回原籍地从事农业活动，促进农民将种植范围扩大到农庄以外更远的田地。

4. 然而，政治、和平与安全环境继续面临挑战，《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的执行工作落后于原定计划，族群间暴力继续在该国存在。

5. 该国的力量均势继续按族裔划分，各种团体争夺权力和对土地及其他资源的控制。安全部队和其他行为体被指控侵犯人权，包括实施法外处决、酷刑和强奸。在建立南苏丹问题混合法庭和起草宪法以及通过反腐败法案、国家审计署法案、公共财政管理和问责法案以及石油收入管理法案方面都出现拖延。石油资源管理的透明度有限，国家预算经常拖延，有时拖延长达 12 个月。

6. 人道主义局势依然严峻，数百万人需要援助。2023 年，预计该国约有 940 万人需要人道主义援助，包括食品、住所和卫生保健。人道主义危机还导致很多人流离失所，400 多万人在境内流离失所或在邻近国家避难。冠状病毒病(COVID-19)大流行、不堪重负的卫生系统以及乌克兰战争加剧了这些挑战。

7. 气候紧急情况正在对南苏丹产生越来越大的影响。该国极易遭受包括洪水和干旱在内的极端天气事件的影响，脆弱性很高。过去四年，该国一直在应对严重洪灾的后果，已有数千人因此流离失所，农作物和基础设施遭到摧毁，粮食安全受到影响。

8. 在南苏丹，约 80%的生计依赖传统的雨浇农业、作物种植、畜牧业或家畜饲养。气候冲击继续使本已脆弱的粮食安全局势雪上加霜。粮食消费缺口极大，人们基本上已经穷尽了紧急应对策略。在青黄不接最严重的季节(2023 年 4 月至 7 月)，预计 776 万人(占南苏丹人口的 62.7%)面临严重的重度粮食不安全(粮食安全阶段综合分类第 3 阶段或以上)。

9. 经济状况依然严峻，国家严重依赖石油出口，通胀加剧，货币贬值，债务高企。石油出口几乎占该国出口收入的全部，占政府收入的 90%以上。¹ 该国还严重依赖必需品和基本商品的进口，包括食品和精炼石油。COVID-19 大流行疫情也影响了经济，一段时间来油价下跌，供应链中断。政府正在努力使经济多样化并吸引投资，但进展缓慢。

B. 主要发展问题

10. 南苏丹在实现可持续发展目标和非洲联盟《2063 年议程》方面仍然面临重大挑战。如上详述，该国在实现所有 17 个可持续发展目标方面的进展受到冲突和暴力的严重阻碍。该国境内人口估计为 1 220 万，其中需要某种人道主义援助的

¹ 2021 年，南苏丹最主要的出口产品是原油(4.55 亿美元)、精炼石油(8 490 万美元)、饲料作物(975 万美元)、洋葱(210 万美元)以及绵羊和山羊肉(199 万美元)。

极端贫困人口估计为 800 多万(可持续发展目标 1)。如上详述,在粮食不安全和营养不良方面存在重大挑战,儿童出现发育迟缓和消瘦现象(可持续发展目标 2)。

11. 近年来,在可持续发展目标 3 至 6 方面进展甚微或毫无进展。南苏丹出生时预期寿命仍是世界上最低的国家之一,2019 年,男性为 56.4 岁,女性为 59.4 岁。孕产妇死亡率居世界首位,每 10 万例活产有 789 例死亡。大多数人口无法获得安全管理的水源或卫生设施,造成了健康和营养状况不佳问题。此外,据世界银行称,该国是世界上识字率最低的国家之一,成年人口的识字率为 34.5%(妇女为 28.9%);估计有 280 万儿童失学(占 3 至 17 岁儿童总数的 59%,其中 53%是女童)。青年人的职业技术教育与培训机会有限,需求超出了提供的机会。

12. 性别暴力、歧视、童婚和早育继续阻碍妇女和女童的社会经济发展。由于冲突、削弱的社区和社会支持系统以及文化规范,再加上预防和响应服务的可用性和可及性有限,这些问题长期存在。此外,解决性别暴力问题的能力和投资不足。国家在社会保护方面的投资也很少,大部分有条件和无条件的现金转移、粮食创资产和一些生计援助都是通过捐助资金提供的。

13. 南苏丹高度依赖石油,提供的体面正规就业机会很少,约 80%的民众从事自给农作。这也使该国受全球市场波动影响的风险很大,还容易受到区域不稳定的影响。² 流离失所和不安全使许多家庭(特别是女性为户主的家庭)无法在种植、生长和收获期间出入农田。尽管 2009 年《土地法》准许所有公民拥有和获得土地,不论性别、族裔或宗教如何,但由于男尊女卑的法律和做法,许多妇女仍然受到歧视。

14. 能源基础设施不发达,电网连通性有限,投资很少。只有不到 8%的人口能用上电。大多数人依靠传统生物质燃料做饭取暖,加剧了毁林和室内空气污染问题。依赖传统生物质燃料的原因是缺乏对能源部门(包括可再生能源)的投资。南苏丹 20 000 公里的道路网中只有 1%铺设了路面。这是贸易和市场一体化的主要障碍,削弱了经济响应供需的能力,推高了提供人道主义援助的成本。交通和通信基础设施落后,导致许多人持续被边缘化且无法平等地获得社会经济机会。

15. 国家预算周期的特点可归纳为监督不力、未促进性别平等,拨款、执行和支出数额存在差异。

16. 执法机构资源不足,抓捕和控告嫌疑人的能力低下。同时,由于法定法院裁决案件的数量和能力有限,监狱和拘留中心人满为患,许多囚犯被长期拘留而不予以审讯。

17. 该国要在可持续发展目标方面实现长期进展,就需要更多地纳入边缘化群体并加强政治和治理领域的问责。还必须满足人民的司法与和解需求,解决导致若干族群间紧张和暴力的历史(和近期)积怨。

² 南苏丹与埃塞俄比亚、苏丹、中非共和国、刚果民主共和国、乌干达和肯尼亚接壤。所有这些都国家都曾经或正在经历暴力极端主义和(或)冲突的威胁。

C. 联合国的办法与对策

18. 南苏丹政府与联合国国家工作队商定的 2023-2025 年联合国可持续发展合作框架阐明了联合国支持南苏丹国家优先事项的集体提议。框架遵循 2021-2024 年经修订的国家发展战略，旨在支持《重振协议》中的国家优先事项。框架还强调人道主义、和平与发展活动相互联系，详见下文。

19. 合作框架有四个相互依存、相辅相成的战略优先事项：(a) 巩固和平以及透明、负责和包容的治理(支持可持续发展目标 5、16 和 17)；(b) 可持续经济增长和多样化(支持可持续发展目标 2、8、9 和 13)；(c) 保护最弱势群体的社会发展(支持可持续发展目标 1、2、3、4 和 6)；(d) 增强妇女和青年权能以促进可持续发展(支持可持续发展目标 5、10 和 16)。

20. 联合国正努力加强伙伴关系，以支助执行集体优先事项，并在国家和州两级与政府更密切地合作。为此，已将更好地共同理解并管理风险、分析和机遇列为优先事项。

21. 联合国正在优先支持可持续发展，将其作为人类的终极预防工具。这意味着要解决冲突的根源以防止暴力，减轻气候变化的负面影响，同时满足最弱势群体的生存需要，并支持复原力建设和长期发展办法。和平、人道主义和发展活动之间的协作和一致性可确保满足紧迫的人道主义需求并减少风险和脆弱性。

22. 在这方面，联合国及其伙伴商定了三个领域的集体行动方案：气候行动，包括应对洪灾；粮食安全和农业；支持持久解决境内流离失所者问题。这三项举措都立足于合作框架和人道主义成果框架。

23. 妇女的参与和领导作用不仅对实现可持续发展目标 5、而且对实现所有可持续发展目标都至关重要。在这方面，联合国于 2023 年 2 月 13 日至 15 日在南苏丹主办了首届妇女变革型领导力国际会议。共有 430 名与会者出席了会议，其中包括三位女性前总统以及代表 15 个非洲国家的议员、性别事务部长和其他性别问题专家。会议促成签署了七项期待数年的法律，包括签署了《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》(《马普托议定书》)以及残疾与包容法案。

24. 确保一致性和影响力的一个关键特征是加强与包括国家和州各级政府在内的各利益攸关方的协调，以减少发展相关对话的重复。在这方面，特别关注秘书长副特别代表、驻地协调员兼人道主义协调员办公室的模式和方法，目的是促进发展和人道主义行动内部和彼此之间更好协调，包括在国家以下各级进行协调。

25. 关于跨境议程，联合国系统驻南苏丹和苏丹的高级领导人一直在进行协调，以建立跨和平、人道主义和发展支柱的阿卜耶伊联合方案，从而解决冲突并建设社区复原力和凝聚力。迄今为止，已启动了关于促进为在阿卜耶伊预防冲突和减少脆弱性提供空间的合办项目(约 250 万美元)。联合方案的总体目标是缓解冲突、维持稳定、促进族群间和解并便利流离失所者返回家园，为此减少实际和感知的获得基本服务机会不平等情况，为建立包容性和平环境创造条件，并加强整个阿

卜耶伊地区妇女、青年和弱势社区的复原力。随着阿卜耶伊驻地协调员办公室的设立，协调系统正在得到加强。目前正在评估苏丹冲突对这一联合方案的影响。

D. 联合国今后在南苏丹的工作和支助的前进方向

26. 驻南苏丹的联合国发展系统将 继续与南苏丹政府和联合国伙伴合作，推动执行合作框架。这将包括优先重视投资于可持续发展，将其作为人类的终极预防工具，和平、人道主义和发展行为体持续协作行动。

27. 联合国以统筹、一致和协调方式支持南苏丹将包括协助振兴和平、复原力和恢复议程伙伴关系，着眼于粮食安全、气候/洪水行动和支助持久解决境内流离失所者问题，重点关注扩展至不太安全的地点和难以到达的地区。联合国在提供拯救生命的人道主义援助的同时，还将支持找到持久解决办法、提供基本社会服务、为流离失所者回返创造条件。

28. 联合国将重视建立并加强国家和州各级协调机制，以期发挥协同作用，避免干预措施重复。这将涉及持续接触，以加强捐助方、政府、非政府组织和私营部门等各利益攸关方之间的协作。

29. 最后，联合国系统将 继续倡导协助南苏丹获得资源、技术和支持来投资于加速实现可持续发展目标所需的转型。这包括利用联合国的召集作用，建立跨政府、发展伙伴、区域机构和私营部门的多部门、多层次伙伴关系。

E. 结论

30. 为支助努力确保以统筹、一致和协调方式支持南苏丹，鼓励国际社会探讨将人与社区放在首位的共同解决方案。这需要灵活的长期供资(包括成果筹资)、集体传播战略和持续的社区参与。

31. 我鼓励会员国和国际金融机构支助南苏丹应对财政与债务挑战，包括加强公共财政管理、实现经济多样化以增加国内非石油收入的调动以及为提供基本服务、发展基础设施和建设数据生态系统提供资金。

32. 我请会员国借鉴 2023 年 2 月在南苏丹成功举行的妇女变革型领导力国际会议的建议，支助努力确保增强妇女和青年的权能，确保妇女和青年有意义地接触和参与政治、社会和经济进程及决策，特别是在该国筹备 2024 年选举之际。

33. 我鼓励国际社会支持制定长期、全面和包容性办法来应对南苏丹的能源挑战并朝着成功的能源转型迈进。

三. 萨赫勒地区

A. 背景情况

可持续发展

34. 在萨赫勒地区，落实《2030 年可持续发展议程》的成果参差不齐，一些领域取得了可喜成果；然而，情况仍然具有挑战性。据估计，2022 年，整个地区在可

持续发展目标方面的总体进展有所改善，此前在 2021 年出现了倒退。也许最令人鼓舞的是，根据全球饥饿指数，2022 年饥饿水平下降了近 10%。³

35. 然而，萨赫勒地区的社会经济状况仍然不均衡且不稳定。萨赫勒各经济体巩固了 2021 年的复苏，2022 年平均国内生产总值估计增长 4.3%，高于疫情后 2021 年 3.3% 的增长率。预计这一增长趋势将在 2023 年加强，从 4.36% 增至 5.28%。然而，乌克兰战争和区域不稳定正在对萨赫勒各国产生影响，直接影响到它们 2022 年的国内生产总值。

36. 在本报告所述期间，数百万儿童、少女和青年妇女面临营养、教育、保护以及社会和社区系统方面的危机。例如，2021 年和 2022 年对学校的袭击和暴力威胁事件增加，扰乱了教育系统，在萨赫勒地区 1 200 多万 6 至 18 岁失学儿童(仅萨赫勒中部就有 900 万)中，女童占大多数，而西部和中部非洲地区有 5 700 万失学儿童。

37. 尽管上述全球饥饿指数有所改善，但由于降雨不足、COVID-19 大流行疫情的社会经济影响、乌克兰战争和次区域冲突，萨赫勒地区的粮食和营养安全状况仍然令人担忧。据世界粮食计划署(粮食署)称，2022 年，萨赫勒中部(布基纳法索、马里和尼日尔)有 1 270 万人处于粮食不安全状态，约 970 万人处于重度粮食不安全状况。⁴

38. 萨赫勒中部近 300 万人因冲突而流离失所，其中包括农民、牧民和商人。跨界攻击(特别是在利普塔科-古尔马地区的攻击)以及一些国家不确定的政治动态正在阻碍可持续发展目标和《2063 年议程》目标的全面实现。

政治和安全局势

39. 2022 年，萨赫勒地区的政治环境继续面临挑战，包括(a) 一些国家发生违宪的政府更迭；(b) 公民空间缩减；(c) 不安全加剧，据报，非国家行为体努力将其活动从萨赫勒中部扩大到沿海国家，特别是贝宁、科特迪瓦、加纳和多哥，期间实施了侵害人权行为。

40. 不过，一些萨赫勒国家在政治治理方面取得了积极进展。塞内加尔分别在 1 月和 7 月举行了和平的地方选举和立法选举。在冈比亚，在 4 月成功举行立法选举后，政府重新启动了民主改革和过渡期正义进程。2022 年 9 月，毛里塔尼亚政府在选举方面取得进展，与 25 个官方认可的政党中的 24 个政党签署了政治协议，将在 2023 年举行地方、区域和立法选举。尼日尔在政治对话方面取得了进展，反对派代表参加了 2022 年 9 月举行的全国政治对话委员会会议，该会议自 2016 年以来一直受到反对派的抵制。

³ 《2022 年全球饥饿指数报告》表明在抗击饥饿方面取得进展，全球饥饿指数从 27 变为 2022 年的 24.5。

⁴ 非洲战略研究中心，“Conflict remains the dominant driver of Africa’s spiralling food crisis”，2022 年 10 月 14 日；粮食署，“应对 2022 年萨赫勒地区粮食危机：利用和加强社会保护，减缓当前和今后危机的影响”，2022 年 8 月。

41. 萨赫勒大部分地区的安全局势继续恶化，特别是在萨赫勒中部。包括妇女儿童在内的暴力事件受害者和伤亡人数增加。

42. 利普塔科-古尔马地区仍令人关切，原因是基地组织关联团体“支持伊斯兰与穆斯林”组织与大撒哈拉伊斯兰国经常就控制地盘和获取资源问题发生冲突。在布基纳法索和马里部分地区，武装团体之间的战斗和袭击加剧，特别是为了控制加奥和梅纳卡跨境地区。近几个月来，已由此导致数百名平民伤亡，地方武装团体的参与进一步加剧。与此同时，在尼日尔，西部塔瓦和蒂拉贝里大区的袭击事件增加。尼日利亚西北部仍然存在不安全问题。

气候变化

43. 由于高度贫困和依赖农业，萨赫勒地区特别容易受到气候变化的影响。近几十年来，该地区的降雨模式发生了重大变化，干旱频率增加，对粮食安全和数百万人的生计产生了重大影响。

44. 据政府间气候变化专门委员会称，该地区的气温在过去一个世纪里上升了 1.5 摄氏度，预计今后将继续上升。预计这种变暖现象将造成更频繁、更严重的热浪以及更长、更强烈的干旱期。

45. 除这些气候影响外，萨赫勒地区还面临一系列其他环境挑战，包括荒漠化、毁林和土地退化，这些正在加剧气候变化的影响。

人道主义局势

46. 2022 年，萨赫勒地区约有 3 180 万人需要人道主义援助和保护，而 2021 年为 2 870 万人。⁵ 值得注意的是，至 2022 年 12 月，联合国萨赫勒综合战略涵盖的国家收容了约 1 020 万被迫流离失所者。根据最新的政府数据，⁵ 布基纳法索是世界上流离失所危机增长最快的国家之一，境内流离失所者人数达到 180 万。来自布基纳法索的难民人数持续增加，截至 11 月底，已有 34 000 多人逃到贝宁、科特迪瓦、马里、尼日尔和多哥。⁶

47. 在乍得湖流域国家，由于非国家武装团体的暴力活动，有近 500 万境内流离失所者和 140 万难民分散在喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚。⁶ 在尼日利亚西北部和中部登记了近 100 万境内流离失所者。自 2019 年年中以来，已有 73 000 多名尼日利亚人从尼日利亚西北部逃往尼日尔马拉迪大区和塔瓦大区，包括自 2022 年 1 月以来新抵达的约 30 300 人。⁶ 喀麦隆极北大区收容了约 385 000 名境内流离失所者和近 172 900 名难民，乍得的湖省则收容了约 406 570 名境内流离失所者和近 42 600 名难民。乍得湖流域的暴力活动是暴力极端主义团体所为，在自然资源日益减少情况下，这些团体的行动与农民、牧民和渔民等群体之间的族群间暴力叠织在一起。喀麦隆极北大区再次爆发的族群间冲突在 2021 年 12 月

⁵ 人道主义相关数字涉及以下国家：布基纳法索、乍得、喀麦隆(仅极北大区)、马里、尼日尔、尼日利亚(博尔诺州、阿达马瓦州、约贝州)。

⁶ 数据来自联合国难民事务高级专员公署。

达到高潮,但在 2022 年有所稳定,使得约 12 600 名境内流离失所者和难民在 2022 年自行返回。⁶

48. 2022 年,该地区 250 万人遭受到多年来最严重洪水的影响。暴雨和洪水造成重大的生命、财产、农田和牲畜损失,导致 560 人死亡,438 000 人流离失所,约 184 000 所房屋被毁。⁷

49. 气候变化和乌克兰战争的影响进一步加剧了粮食和燃料价格的上涨,难民、境内流离失所者和弱势群体受到影响。2022 年 6 月,因遇到十年来最严重的歉收季节(5 月至 8 月的收获期之间的时期),乍得政府宣布全国进入粮食和营养紧急状态。生计的进一步恶化也继续驱使人们从乍得北部移徙,特别是向利比亚移徙。

50. 在本报告所述期间,妇女和青年受到该地区冲突的影响;其中包括面临营养、教育、儿童保护、水和环境卫生、保健以及社会和社区系统方面危机的儿童、少女和青年妇女。例如,2022 年,超过 1 010 万儿童需要紧急人道主义援助。2020 年和 2021 年期间,对学校的袭击和暴力威胁增加,扰乱了教育系统。至 2022 年 10 月,西部和中部非洲 5 700 万 6 至 18 岁失学儿童中有 1 200 多万来自萨赫勒地区(仅萨赫勒中部就有 900 万),其中女童占大多数。这是因为大量学校关闭(共 12 000 所学校,仅萨赫勒中部就有 5 000 多所)。

B. 联合国对萨赫勒的支持

51. 萨赫勒发展问题特别协调员办公室与联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)密切合作,西萨办是安全理事会授权的特别政治任务,除其他外,负责支助西非和萨赫勒地区的预防冲突、建设和平、保持和平和调解努力。特别协调员办公室还与整个地区领导联合国国家工作队的驻地协调员密切合作,确保联合国在国家一级采取协调一致的办法。

52. 2022 年,联合国萨赫勒综合战略的执行工作侧重于提供基本社会服务、促进稳定和恢复国家权力。执行工作还加强了联合国各实体在国家一级以及与次区域和区域机构之间的伙伴关系,以巩固整个人道主义-发展-和平联系方面的协调一致办法。虽然经济、政治、安全、人道主义和社会发展因素限制了综合战略潜力的充分发挥,但联合国萨赫勒支助计划的各个专题优先事项都取得了成果。附件概述了 2022 年综合战略执行工作的主要活动和成果。

萨赫勒发展问题特别协调员办公室

53. 萨赫勒发展问题特别协调员办公室根据会员国的优先事项和新出现的民众需求,与合作伙伴协调,大幅提高了联合国萨赫勒综合战略下各方案的一致性,并着力协调建立了项目库。⁸ 为确保综合战略下各方案的一致性,办公室牵头共同创建了方案工作流,由此产生了以下方面的方案:(a) 气候复原力和可持续农

⁷ 洪水数字涉及以下国家:布基纳法索、乍得、喀麦隆(仅极北大区)、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚(博尔诺州、阿达马瓦州、约贝州)、塞内加尔。

⁸ 见 <https://unis-sahel.org/>。

业；(b) 为萨赫勒地区提供可再生能源；(c) 和平与安全。正在最后确定另一项关于治理和社会服务的方案。这些工作流程完全一致并符合综合战略的三大支柱、联合国支助计划的六个优先领域、可持续发展目标和《2063 年议程》。它们之间有相辅相成的相互联系、协同作用和互补性。就其本身而言，该战略的项目库是一个动态工具，目前包含 15 个经过审查的项目，涵盖综合战略的三大支柱和联合国支助计划的六个优先领域，价值约为 390 047 552 美元。

54. 尽管全球经济形势日益困难以及乌克兰的战争，办公室仍成功地地区项目筹集了资金。这包括为联合国与利普塔科-古尔马管理局的联合稳定项目和几内亚的过渡支助项目提供了额外资源。办公室与伊斯兰开发银行、全球绿色增长研究所和新加坡公共事务对外合作局签署了三项支持综合战略下方案的谅解备忘录，目的是在萨赫勒地区推进《2030 年议程》。总体预期成果的重点是：(a) 加强萨赫勒应对气候变化的复原力，将社会保护扩大到受气候变化影响最严重的群体，重点关注青年和妇女；(b) 向弱势群体推广气候智能型农业；(c) 加强气候适应中的冲突敏感性；(d) 通过共享实例资料库，加强气候政策与方案的一致性，以更好地理解和处理目标地区气候变化、脆弱性、冲突和被迫流离失所之间的联系。

55. 为确保综合战略在全球、区域和国家层面的中心地位、相关性和战略地位，办公室委托开展调查研究，为萨赫勒地区生成知识、证据和数据，从而为制定政策、方案和干预措施提供信息。这些知识产品包括：(a) 《萨赫勒愿景文件：萨赫勒地区的转型变革——管理过渡》；(b) 《从反应到行动：预测萨赫勒的脆弱性热点——支持联合国萨赫勒综合战略的萨赫勒预测分析项目的综合报告》；(c) 《联合国在萨赫勒的地理和业务存在的“5W”摸底说明(2018-2020 年)》。⁹

56. 办公室大幅改变了对萨赫勒的叙事，摆脱了普遍的危机论调，还有效讲述了该地区的富饶、潜力和机遇。这是通过全面的沟通和宣传战略实现的，强调该地区的转型、创新和繁荣之路。

57. 迄今为止，办公室已推动将该战略纳入喀麦隆、尼日尔和尼日利亚的联合国可持续发展合作框架，该战略还被纳入八个国家(喀麦隆、乍得、冈比亚、几内亚、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔)的共同国家分析。尼日尔是首个根据该战略调整其新发展计划的国家，同时，正在努力确保将该战略纳入其涵盖的其余国家的国家发展计划。这凸显了在驻地协调员和国家政府领导下联合国国家工作队对该战略的坚定承诺和自主权。

和平红利与发展：政治不稳定

58. 建设和平和发展进程被政治化，公民空间和基本人权受到限制，这些问题在该地区若干国家越来越令人关切。因此，西萨办一直与西非国家经济共同体(西非经共体)、非洲联盟、驻该地区的联合国系统和萨赫勒发展问题特别协调员办公室以及政府机构和社区合作，促进在国家与地方各级恢复社会契约和国家权力，包括在跨境地区。

⁹ 见 <https://unis-sahel.org/reports/policy-papers-or-knowledge-products/>。

59. 联合国系统通过西萨办等机构，与国家利益攸关方和伙伴、区域组织以及国际伙伴合作，支持努力在布基纳法索、几内亚和马里恢复宪法秩序。

60. 同时，作为支持几内亚政治过渡行动的一部分，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)支持将人权要素纳入包容各方的主权政治对话和民族和解的决议和建议。这是通过执行政府在 2022 年 4 月组织的国家人权论坛的建议并与地方一级社会政治领导人进行协商实现的。在乍得，2022 年继续进行政治和体制过渡，联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和人权高专办支持开展包容各方的主权全国对话，这是一个关键的过渡里程碑，以提高包容性并与国际人权标准保持一致。

预防和复原力

61. 作为在联合国萨赫勒综合战略框架内支持萨赫勒复原力建设工作的一部分，联合国系统采用了更具创新性的办法来预防暴力极端主义和青年激进化，并支持改善跨境关系和社区内部的社会凝聚力，支持稳定、促进和保护人权、诉诸司法和遵守法治。建设和平基金在落实这一愿景方面发挥重要作用。在联合国利普塔科-古尔马地区联合项目框架内，联合国各实体、基金和方案在布基纳法索、马里和尼日尔开展了以下方面的活动：(a) 推动跨界合作以促进稳定与发展；(b) 预防和解决冲突、暴力极端主义和犯罪；(c) 促进诉诸司法、人权和法治。

62. 联合国各实体还继续支持当局努力预防萨赫勒地区的暴力极端主义，支持各宗教事务、信仰和习俗部制定遏制民众中的极端主义的传播战略、执行有组织宗教行为体协商框架并通过布道指南。目标群体是男女宗教领袖、青年和平活动家和地方当局网络，他们是建设和平和预防冲突的关键角色。

63. 立足于包容性可持续发展的预防仍是在萨赫勒打击恐怖主义的最有效办法。解决其多方面深层驱动因素会产生更具影响力、更持久的结果。需要通过全社会办法实施多层面解决方案。在这方面，在反恐怖主义办公室协调下，《联合国全球反恐协调契约》在各个领域向萨赫勒国家提供了有影响力、具有成本效益和可持续的“整个联合国”能力建设支助。目标领域包括通过利用乘客数据阻止恐怖分子旅行、边境安全和管理、在反恐调查方案下防止绑架勒索、议会参与以及与恐怖主义团体有关联人员的起诉、改造和重返社会。

64. 2022 年，联合国实体实施了三个联合项目，包括通过以幸存者为中心的办法提供拯救生命的多部门性别暴力应对服务、预防和保护。约 2 150 名妇女接受了小型贸易、创业、促进妇女权利和增强妇女权能、性别平等和女性领导力方面的培训。

气候变化

65. 联合国一直在与萨赫勒地区各国政府合作，制定国家适应计划，将气候变化考虑因素纳入发展规划。联合国气候变化框架公约秘书处提供技术支持和能力建设，帮助该地区各国制定并执行这些计划。

66. 开发署一直在支持包括萨赫勒国家在内的各国确保其国家自主贡献在技术上更为可靠。这样的支持包括强化减缓目标，增强气候复原力(适应)，宣传自己的行动，以建立信任并促进有效执行。

67. 此外，联合国一直支持改善萨赫勒地区气候数据收集与分析的工作。例如，世界气象组织一直在与各国气象机构合作，改善该地区的天气预报和气候服务。

萨赫勒地区的协调框架

68. 联合国萨赫勒综合战略指导委员会第十三次会议于 2022 年 5 月 5 日和 6 日在恩贾梅纳举行，负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表与助理署长、助理秘书长兼区域主任(开发署非洲局)共同主持了会议。与会者探讨了联合国参与转型期国家的情况、西非经共体制裁对马里的影响以及地缘政治环境对萨赫勒地区的影响。委员会商定优先重视以下战略领域，将其作为该地区的发展加速器：(a) 水；(b) 治理；(c) 工业化。

69. 关于水问题，指导委员会第十三次会议责成萨赫勒发展问题特别协调员办公室与联合国萨赫勒综合战略共同主席牵头制定并通过萨赫勒地区水问题行动计划，其中包括：(a) 发展和保护水基础设施；(b) 支持各国在各级进行水治理；(c) 扩大伙伴关系，建立知识型数字平台。

70. 关于治理问题，指导委员会再次强调善治、尊重、保护和促进人权以及法治的中心地位，它们是可持续发展、和平和满足人民期望的先决条件。过渡时期治理必须涵盖政治进程，包括民主和人口部分。

71. 关于工业化，会议商定：(a) 在该地区进一步促进青年和妇女主导/创建的产业；(b) 通过制定产业政策、战略和转型项目(工业园区和农业极点)，支持萨赫勒国家的包容性和可持续工业化；(c) 在 2022 年 11 月 20 日至 25 日在尼亚美举行的非洲联盟工业化和经济多样化问题峰会框架内，动员各国政府、私营部门和发展伙伴为工业发展提供资金；(d) 利用非洲联盟“千个数字村”倡议和建立农业极点等关键举措，分别通过整合信息和通信技术与工业化来提高社区的能力。

72. 指导委员会还强调必须对这些优先领域采取多部门办法，同时考虑到其相关影响。委员会申明，必须支助萨赫勒地区过渡政府恢复民主轨道，以造福民众，并巩固可持续发展成果，确保弱势民众得到保护，确保为提供人道主义和基本社会服务进行适当投资。

对今后工作的展望

73. 以统筹、一致和协调方式支持萨赫勒地区将遵循以下原则，以促进该地区的和平与繁荣：(a) 紧迫感；(b) 规模；(c) 在方案拟订中和平、发展与人道主义的相互联系；(d) 预期文化。

74. 这将涉及与萨赫勒地区国家和毗邻沿海国的政府以及西非经共体、中部非洲国家经济共同体、非洲联盟、利普塔科-古尔马管理局、乍得湖流域委员会、马诺河联盟和萨赫勒五国集团等区域组织密切互动协作，以制定解决方案。将加强协

作和战略伙伴关系，特别是与萨赫勒问题特使、私营部门、基金会、民间团体和其他对共同努力执行联合国萨赫勒综合战略有浓厚兴趣的有影响力的行为体的协作和战略伙伴关系。

75. 萨赫勒发展问题特别协调员办公室将特别关注扩大战略的项目库，项目库目前囊括总额达 3.9 亿美元的方案。办公室将巩固投资主题，与已签署谅解备忘录的多边开发银行协作，并采取措施吸引潜在投资者。

76. 将关注加快和扩大在该地区调动资源和进行投资的努力，为此利用联合国通过萨赫勒发展问题特别协调员办公室与伊斯兰开发银行建立的伙伴关系，以支持综合战略下的方案。同样，与全球绿色增长研究所和新加坡政府签署的谅解备忘录将为增长和发展提供机会，特别关注能源和气候以及水、粮食安全和能力发展。

77. 办公室将继续支持“无限新世代”和“萨赫勒青年互联”框架下旨在促进创新、建设能力和防止萨赫勒青年人才外流的青年方案。

78. 办公室将更有力地支持联合国国家工作队继续把综合战略纳入区域和国家各级伙伴关系与框架，包括国家发展计划、联合国可持续发展合作框架和联合国各实体的国家方案文件，并纳入萨赫勒五国集团、乍得湖流域委员会和利普塔科-古尔马管理局区域框架。

79. 办公室还将通过综合战略的通讯和网站，扩大关于萨赫勒发展的战略沟通，遵循关于该地区的机遇型叙事，重点关注社交媒体以及在国家、区域和国际论坛上的战略定位。办公室将通过一系列与多个利益攸关方的“萨赫勒对话”，进一步与萨赫勒民众、特别是青年和妇女接触。

80. 联合国还将与利益攸关方互动协作，以推出指导委员会第十三次会议确定的“加速器”，即水、治理和工业化，包括持续落实人道主义、发展、和平与安全相互联系的办法，完成关于具有复原力的社会服务和治理的方案草案，加速实施战略和平与安全支柱的新提议。

C. 建议

81. 在萨赫勒地区，必须以统筹、一致和协调方式支持可持续发展、人道主义和建设和平工作。

82. 联合国各实体将继续加强协调一致性，特别是为此利用作为联合国与会员国之间的默认互动平台的合作框架。联合国各实体将支持基于社区的发展办法，实现必要的过渡，以加快《2030 年议程》和《2063 年议程》下的发展进展。将开展进一步工作，加强相互问责和透明度机制，同时采用广泛的基于社区的办法，确保目标群体的参与和考虑到他们的需求，以及机制的可持续性。

83. 我促请国际社会加紧调动资源，投资于加快萨赫勒地区可持续发展所需的过渡。这包括推进公正的能源转型、改变粮食体系和重塑教育；还包括进行投资，解决经济和性别不平等、无法获得基本服务、政治不稳定、恐怖主义、暴力极端主义、人权状况、气候紧急情况(包括预警系统)以及对气候适应型基础设施的需求等问题。

附件

2022 年联合国在执行联合国萨赫勒综合战略方面的主要活动和成果

和平与发展

1. 在联合国利普塔科-古尔马地区联合项目框架内，联合国系统以统筹办法开展活动，在布基纳法索、马里和尼日尔促进跨界合作，以实现稳定和发展；预防和解决冲突；打击暴力极端主义和犯罪；促进诉诸司法、人权和法治。对上述国家数百个地区和地方利益攸关方进行了关于促进受害者诉诸司法的地方机制的宣传，跨境地区 300 多名参与者参加，其中 42% 为妇女，104 个社区成员、地方当局、民间社会组织和妇女组织的权能得到增强。

2. 在布基纳法索，联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人口基金(人口基金)支持促进和保护青年和平建设者和人权维护者的项目吸引布基纳法索萨赫勒大区、东部和北部 500 名人权维护者参与预防冲突，并提供了关于安全理事会第 1325(2000)和 2250(2015)号决议的培训。这些能力建设和外联工作利用当地电台和圆桌会议，促进增强青年维权者与执法人员(警察和宪兵)以及宗教和传统当局之间的信任。这种代际和睦对社会凝聚力产生了进一步的积极影响。

3. 在乍得，政治过渡仍在继续，开发署、人口基金和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)倡导开展包容各方的全国对话，这是一个关键的过渡里程碑，并致力于提高其包容性和促使其与国际人权标准保持一致。为组织全国对话提供了后勤和技术支助，确保妇女、青年和残疾人能够参与。由此提出了关于促进和保护人权、恢复善治、正义和真相以及军队改革的建议。技术支助使非法拘留核查委员会得以运作，国内和国际人权专家对 100% 的抗议活动进行了监测。

治理

4. 在加强包括青年在内的跨境和区域合作以促进稳定和发展方面，2022 年，联合国系统协助对布基纳法索、马里和尼日尔近 1 370 名校外青年(944 名青年男子和 426 名青年妇女)进行了跨领域技能(包括创业和数字技能)培训。同样，联合国系统在马里莫普提、瓦加杜古和尼亚美组织了三个青少年营，约有 101 名青年男女参加。年轻人能够使用联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)为其社区开发的培训平台。

5. 在增强妇女权能方面，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)与联合国其他实体和伙伴合作，试行了几项促进性别平等和市场主导的创新，以加强萨赫勒地区农村妇女的复原力。在塞内加尔，作为其题为“在增强妇女经济权能方面认可、减少和重新分配无酬照护工作的转型办法”方案的一部分，妇女署与国家全民医保局合作，根据农村妇女的需求调整其服务，并协助她们进入社会保障制度，以更好地重新分配她们的照护工作，解决她们收入损失的风险。通过提高认识和能力建设，北方女农民网络的 900 名妇女成员首次为自己和家人报名参加了医疗保险，惠及近 7 000 人。

6. 关于公民参与和打击腐败的机构能力建设，在马里，联合国系统继续支助负责与各机构关系的国家改革部制定预防和打击腐败的国家战略。9月，腐败问题诊断文件定稿，战略草案也得到批准。还向民间社会提供了支助，建设其监测腐败和侵犯人权案件的能力。在马里 22 个省建立了协调人和民间社会组织网络。还开发了名为 **Kenekanko** 的应用程序和网络平台，使人们能够报告事件，然后由伙伴组织核实事件并传送给国家主管部门，以采取补救措施。自项目启动以来，已报告 500 多个警报并得到伙伴组织处理。

7. 关于法治，在马里，联合国系统与联合国马里多层面综合稳定团一道，继续向安全部门改革专员及司法和人权部提供战略支持，以监测安全和司法部门政策的执行情况。通过在技术和后勤方面加强司法和人权部传播股、制定传播战略以及为 116 名司法和监狱工作人员提供传播培训，向该部提供了机构交流方面的支助。支助工作包括通过为纳拉省、马西纳省、约罗索省和科罗省的安全和司法行为体提供基础设施和建筑或修复工程，加强安全和司法行为体的力量和有效性。在人权和过渡期正义方面，方案还继续向全国人权委员会设在加奥、莫普提、塞古、锡卡索和卡伊的区域办事处提供技术和后勤支持，以加强拘留地点监测和建立民间社会组织伙伴网络。

复原力

8. 2021 年，经联合国萨赫勒综合战略指导委员会同意后，2022 年，11 个联合国实体(联合国粮食及农业组织(粮农组织)、人权高专办、教科文组织、人口基金、联合国难民事务高级专员公署、妇女署、联合国志愿人员组织、世界卫生组织、儿基会、开发署和粮食署)在儿基会、粮食署和粮农组织共同领导下，联合制定了一项关于具有复原力的社会服务的新综合战略方案提议。该提议涵盖五个关键社会部门：(a) 具有复原力的初级卫生保健服务；(b) 具有复原力的教育服务；(c) 保护连续体；(d) 营养保健连续体；(e) 风险知情治理。

9. 关于加强具有复原力的卫生系统和服务，2022 年，儿基会在马里、毛里塔尼亚和尼日尔复原力举措针对的 11 个地区，将 50 个卫生保健中心和 200 多所学校连接到新建的太阳能供水系统。儿基会还动员地区太阳能中心向医院和卫生机构提供技术援助，包括审查医院和卫生机构太阳能供水系统的设计，并在医院进行实地太阳能供水系统评价。在本报告所述期间，在尼日尔和尼日利亚，儿基会为霍乱区域监测和跨国警报提供了支助。

10. 在加强具有复原力的水、环境卫生和个人卫生服务方面，联合国各实体、基金和方案在为萨赫勒各国儿童和社区提供可持续的水、环境卫生和个人卫生服务方面取得了进展。在发展和人道主义局势中获得改善的可持续水源的民众人数共增加了 253 856 人，包括 35 540 名五岁以下儿童。儿基会驻几内亚国家办事处向 174 714 名发展举措参与者和 79 142 名人道主义局势中的人提供了安全和可持续的饮用水设施。此外，通过卡车运水和分发水处理包，包括 18 114 名残疾人在内的 129 388 名处于人道主义局势中的民众获得了临时供水设施。

11. 2022 年，联合国各机构、基金和方案将水基础设施建设列为优先事项。在整个报告所述期间，粮农组织及其合作伙伴在萨赫勒地区实施“萨赫勒地区 100 万个蓄水池”项目，这是一种用于农业和社会保护的雨水管理方法。粮农组织开始在萨赫勒地区建造 152 个蓄水池，供农业和家庭使用。这大幅提高了干旱地区蔬菜产量的数量和质量，同时加强了受益社区的复原力。同样，在马里、毛里塔尼亚和尼日尔，儿基会建造了 273 个气候适应型供水系统，服务于 330 000 多人。
