



经济及社会理事会

Distr.: General
29 May 2024
Chinese
Original: English

2024 年届会

2023 年 7 月 27 日至 2024 年 7 月 24 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*

摘要

本报告是根据经济及社会理事会第 2023/352 号和第 2023/353 号决定提交的，概述自上次报告(E/2023/92)以来联合国系统内为南苏丹和萨赫勒地区提供综合、连贯和协调支持的努力。

* 本报告提交较迟，是为收入最新内容。



一. 引言

1. 本报告是根据经济及社会理事会第 2023/352 号决定编写的，经社理事会在该决定中请秘书长“向理事会 2024 年届会提交一份关于联合国系统向南苏丹提供统筹、协调一致的支助情况报告，供理事会审议。”随后，经社理事会第 2023/353 号决定请秘书长“向理事会 2024 年届会报告联合国系统如何为实现萨赫勒区域可持续发展提供统筹、一致和协调的支持。”

二. 南苏丹

A. 国家情况

2. 自 2011 年独立以来，南苏丹面临着多重复杂挑战。主要发展挑战包括：《解决南苏丹共和国冲突重振协议》执行缓慢、高度依赖石油、地方暴力、与气候变化有关的洪水、干旱和热浪加剧了南苏丹已被边缘化的社区成员的粮食安全、国内流离失所和脆弱性。

3. 2018 年 9 月 12 日签署了《重振协议》。由于执行方面延误，大多数条款都没有履行，《重振协议》各方将过渡期延长了 24 个月，从 2023 年 2 月 22 日延长至 2025 年 2 月 22 日。¹ 就新路线图达成一致的条款包括完成选举前的必要活动，以便在过渡时期结束前两个月，即 2024 年 12 月举行自由、公正与和平的选举。截至 2024 年 3 月 15 日，各方在路线图中商定的一些关键任务仍未完成，包括：²

(a) 实施经修订的《2023 年国家安法(修正案)法案》，为公民参与治理、制宪过程和选举创造有利的公民和政治空间；

(b) 完成司法改革进程，并为三个新成立的机构——政党委员会、国家宪法审议委员会和全国选举委员会——提供足够的资金，使它们能够履行其任务；

(c) 完成第一阶段和第二阶段部队整编和部署，在全国各地提供安全，并为实施解除武装、复员和重返社会进程提供资金；

(d) 设立特别重建基金或理事会，召开南苏丹援助会议，争取国际社会支持落实《协议》；

(e) 实施与公共财政管理改革(公共采购和处置管理局、审计、银行法、工资)有关的法律和政策框架，提高经济和金融部门的透明度和问责制；

(f) 设立真相、和解和消除创伤委员会以及补偿和赔偿局并使其运作；

(g) 根据 2022 年《制宪进程法》起草并通过永久宪法，指导选举工作。

¹ 2022 年 9 月 1 日，重组后的联合监测和评价委员会第二次特别会议通过的决议。

² 重组后的联合监测和评价委员会，RJMEC/C/2024/L/158 号文件。

4. 《重振协议》主要当事方、签署方和和平保证方关切的是，能否在延长期限结束之前的剩余时间内完成尚未完成的规定并举行选举。目前正在就商定待决的《重振协议》条款的前进方向开展谈判。
5. 人道主义局势仍然严峻，数百万人需要援助。根据 2024 年南苏丹人道主义应急计划，该国约有 900 万人需要人道主义援助，包括粮食、住所和医疗保健，财政需求为 18 亿美元；截至 2024 年 4 月 8 日，资金到位 19.3%。³洪水和冲突造成的人道主义危机也造成了 210 多万国内流离失所者。此外，到 2024 年 4 月 21 日，有 509 901 名主要来自苏丹的难民在 2024 年在南苏丹寻求庇护。
6. 在南苏丹，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。气候冲击继续加剧该国本已脆弱的粮食安全形势。这造成了作物生产和放牧土地损失，环境退化以及对稀缺自然资源的竞争，在某些情况下，这助长了冲突，进一步破坏了生计。
7. 由于洪水、持续冲突、流离失所和生活成本高等多重冲击，粮食安全形势恶化。根据 2023 年 11 月的粮食安全阶段综合分类分析，在淡季高峰期(2024 年 4 月至 7 月)，预计 1 240 万南苏丹人中有 710 万人(占人口的 57.26%)将面临严重的粮食不安全危机，相当于 3 级或以上。
8. 经济形势仍然充满挑战，该国严重依赖石油出口，通货膨胀率上升，货币贬值，债务水平高。石油出口几乎占该国出口收入的全部，占政府总收入的 90% 以上。⁴政府石油收入受到苏丹危机的影响，其导致一些油田关闭，红海的不安全局势加剧，造成出口延误，导致公务员和武装部队成员欠薪六个月。
9. 2023 年 8 月 11 日，过渡期国民议会通过了 2023/2024 财政年度预算，支出为 2.1 万亿南苏丹镑(23 亿美元)，收入为 1.8 万亿南苏丹镑(20 亿美元)，预算赤字为 2 670 亿南苏丹镑(2.91 亿美元)。⁵ 2023/2024 财政年度比 2022/23 财政年度预算少 28%(9.06 亿美元)。⁶ 预算约 72%由石油收入提供资金，12%由非石油收入提供资金，3%由赠款提供资金，其余 13%的预算赤字可通过借款提供资金。
10. 由于市场上硬通货的可用性减少，南苏丹镑贬值 47%，从 2024 年 1 月 2 日的 1 087 南苏丹镑兑一美元贬至 2024 年 4 月 2 日的 1 603 南苏丹镑兑一美元。由于外汇储备不足，南苏丹银行将每周的美元拍卖额从 1 000 万美元减少到 500 万美元。此外，该国严重依赖必需品和商品的进口，包括食品和精炼石油。政府正在努力使经济多样化，减少对石油的依赖，并吸引投资，但进展缓慢。政府促进农

³ 人道主义事务协调厅，“南苏丹 2024：2024 年国家概况”，财政追踪服务数据库。见 <https://fts.unocha.org/countries/211/summary/2024>。

⁴ 2021 年，南苏丹主要出口为原油(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)，羊肉(199 万美元)。

⁵ Emmanuel J. Akile, “Parliament passes budget with 400 per cent salary adjustment”, Eye Radio, 11 August 2023.

⁶ 2023/2024 财政年度官方汇率和平行汇率分别为 917 南苏丹镑兑一美元，1 129.6 南苏丹镑兑一美元。

业部门增长的努力因不安全、气候变化和基础设施落后而脱轨，导致全国产量低下。南苏丹目前只有约 4%的可耕地在耕种，由于灌溉有限，这些土地依靠降雨，尽管农业潜力巨大，但产量很低。该国也容易受到地区不稳定的影响。

B. 关键发展问题

11. 由于冲突、经济动荡和基础设施有限，南苏丹在实现可持续发展目标方面继续面临重大挑战。该国在实现所有 17 个可持续发展目标方面的进展受到始于 2013 年冲突的严重阻碍，最终于 2018 年签署了《重振协议》，随后于 2020 年成立了过渡政府，造成了重大的人道主义和发展挑战：数百万人流离失所，粮食高度不安全，获得医疗保健、教育和其他基本服务的机会有限。该国境内估计生活的 1240 万人中，估计有 800 多万人生活极端贫困(影响到第一个可持续发展目标的进展)，需要某种程度的人道主义援助。超过 710 万人面临严重的粮食不安全和营养不良问题，儿童表现出发育迟缓和消瘦现象(影响了可持续发展目标 2 的进展)。

12. 最近几年，在可持续发展目标 3-6 方面取得的进展很少或没有进展。出生时预期寿命仍然是世界上最低的之一，2019 年男性为 56.4 岁，女性为 59.4 岁(最新数据)。2019 年孕产妇死亡率为每 10 万活产 789，是世界上最高的。大多数人没有使用安全管理的水源，在家庭饮用受污染的水，露天排便。水、环境卫生和个人卫生设施不足，做法不妥，导致健康和营养条件较差。该国也是世界上识字率最低的国家之一，成年人口的识字率为 27%(妇女为 15%)，⁷ 而据估计有 280 万儿童失学(3-17 岁儿童占所有儿童的 59%，其中 53%是女童)。年轻人的职业技术教育与培训机会有限，供不应求。

13. 由于在可持续发展方面进展不足而产生的有害做法，如性别暴力和歧视、童婚和早育，继续给妇女和女童带来更多障碍。冲突、往往薄弱的社区和社会支持系统，以及预防和解决性别暴力的能力和投资薄弱，使这些问题得以延续。国家在社会保护方面的投资也很少，大部分现金转移支付、粮食换资产计划和生计支持都是通过捐助资金提供的。高度依赖捐助者的模式在整个社会部门重复出现，影响到其可获得性和可持续性，对中央和州一级的中长期体制建设进程产生不利影响。在政策制定、规划、设计、执行、监测和监督，包括数据的产生和利用方面，体制系统和能力严重有限，对确定目标和提供基本服务产生不利影响。

14. 洪水、干旱和不安全因素阻碍了许多家庭，特别是妇女/女户主家庭在种植、生长和收获期间进入农田。这影响了农业生产，加剧了牧场和生计方面的冲突。尽管《土地法》(2009 年)允许所有公民拥有和获得土地，不论其性别、族裔或宗教，但由于父权制法律和做法，许多妇女继续受到歧视。

⁷ 世界银行(2022 年)世界发展指标，见 <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>。

15. 能源基础设施不发达，电网连接有限，投资水平低。只有不到 8%的人口能用上电。大多数人口依靠传统的生物质燃料做饭和取暖，这导致了森林砍伐、室内空气污染和长期健康问题。

16. 南苏丹 2 万公里的公路网中，只有 1%是铺好的。这不仅是贸易和市场一体化的主要障碍，而且也造成提供人道主义援助的高昂费用。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。

17. 国家预算周期的特点是监督薄弱，对性别不敏感。每个财政年度的拨款、执行和支出都存在相当大的差异。服务部门(教育、卫生和社会服务)和生产部门(如农业)的资金不足。

18. 除其他外，由于部队整编方面缺乏进展和解除武装、复员和重返社会委员会资金有限，解除武装、复员和重返社会进程没有像《重振协议》设想的那样开始。已经开展了州级的解除武装工作，解除平民武装。执法机构资源严重不足，逮捕和法庭审讯嫌疑人的能力低。全国各地的监狱和拘留中心人满为患，许多囚犯长时间得不到审判。

19. 重振后的民族团结过渡政府将可持续发展目标 16(和平、正义与强大机构)列为优先事项。根据过渡政府各方，可持续发展目标 16 的进展将成为开启其他可持续发展目标领域道路的“推力”，为长期发展奠定基础，因为该国在可持续发展目标方面的长期进展将需要更多地包容边缘化群体，并加强政治和治理领域的问责制。

20. 修订的《2021-2024 年国家发展战略》与非洲联盟《2063 年议程：我们希望的非洲》和《2030 年可持续发展议程》保持一致，重点关注和平、治理和问责机构；经济多样化、复原力和经济增长、提供基本社会服务以及增强青年和妇女权能。

C. 联合国的办法与对策

21. 联合国发展系统在南苏丹制定了 2023-2025 年联合国可持续发展合作框架，阐明了联合国为支持该国在各个方面的国家优先事项所作的集体努力。合作框架有四个相互依存、相互加强的战略重点：(a) 巩固和平、透明、问责和包容性治理，以支持可持续发展目标 5、16 和 17；(b) 可持续的经济增长和多样化；(c) 保护最弱势群体的社会发展；(d) 增强妇女和青年权能，促进可持续发展，重点关注粮食系统、教育和卫生以及气候行动。总的来说，这些优先事项旨在促进各项可持续发展目标的进展。在为国家复苏和可持续发展目标取得进展奠定基础方面，联合国通过以下方面在南苏丹进行政治参与：联合国南苏丹特派团的战略愿景，“联合国一体化”对执行和平协议的综合/协调支持(包括通过南苏丹和解、稳定和复原信托基金和建设和平基金)，支持选举机构建设(由南苏丹特派团和联合国开发计划署(开发署)联合提供)，这些仍很重要，因为 2024 年是南苏丹的关键政治时期。

22. 2024年1月，财政和规划部组织了关于2024-2025财政年度预算编制方案研讨会，各部委、部门和机构介绍了其部门进展和优先事项。在研讨会期间，会计官员同意将南苏丹修订的《2021-2024年国家发展战略》延长一年，从2024年7月1日延长至2025年6月30日，但须经内阁和总统批准。联合国驻南苏丹国家工作队要求将联合国可持续发展合作框架延长一年，至2026年12月。

23. 作为落实《2030年议程》的一部分，国家工作队正在支持南苏丹政府在经济及社会理事会主持下于2024年7月在纽约召开的高级别政治论坛上对可持续发展目标进行首次自愿国别评估。南苏丹于2024年4月23日至25日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行的非洲可持续发展区域论坛上介绍了自愿国别评估的关键信息。在秘书长副特别代表、驻地协调员兼人道主义协调员的领导下，联合国开发计划署和更广泛的联合国系统，正在为自愿国别评估进程提供技术援助和财政支持。

24. 综合办公室的方法于2023年在秘书长副特别代表、驻地协调员兼人道主义协调员办公室开始，预计将在南苏丹特派团，人道主义国家工作队和联合国国家工作队之间提供更好的协调和协作，建立协同一致的联合国对策。联合国和政府在国家一级和州一级的协调也在扩大，包括为联合国可持续发展合作框架和建设和平基金建立了联合指导委员会。此外，2023年在西加扎勒河州、团结州和上尼罗州这三个州试点了驻地协调员兼人道主义协调员职能下放，以促进发展和人道主义行动内部和之间更好的协调。

25. 正在国家一级与合作伙伴讨论如何协调和使用和解、稳定和复原信托基金、建设和平基金和可持续发展目标联合基金的资金，重点是跨倡议交流的选择和可能的协同效应，以支持筹资和融资。它还涉及确定如何从资助单个项目转向通过更大的项目组合资助各项成果。

26. 在秘书长南苏丹问题副特别代表、驻地协调员兼人道主义协调员和苏丹驻地协调员兼人道主义协调员的共同领导下，这两个驻地协调员与联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)合作，继续协调执行阿卜耶伊联合方案，涵盖和平、人道主义和发展支柱，以化解冲突，建设社区复原力和社区凝聚力。联合方案的总体目标是减轻冲突，维护稳定，促进族群间和解，促进流离失所者返回，并为阿卜耶伊各地的妇女、青年和弱势群体创造包容的和平环境和增强复原力的条件。这符合安全理事会第2609(2021)号决议的规定，该决议邀请联阿安全部队利用适当的民事文职专长，与设在阿卜耶伊、由朱巴任命的行政当局、设在穆格莱德的米塞里亚行政当局和由喀土穆任命的行政当局协调，以维持稳定，促进族群间和解，便利流离失所者返回各自村庄，便利服务提供。

27. 在能源部门，正在采取措施改善南苏丹的能源供应，包括开发计划署牵头的“推动南苏丹使用可再生能源、促进生产”项目和“安装太阳能以方便南苏丹卫生部门提供服务”项目，通过可再生能源增加和改善电力供应和可靠性。

28. 联合国在南苏丹与包括世界银行和非洲开发银行在内的国际金融机构正在进行合作。开发署正与其密切合作，支持南苏丹政府实施《南苏丹可持续发展

战略》第四章所要求的公共财政机制改革议程。它们向财政和规划部部署了技术人员，以支持公共财政机制改革进程。2024 年，世界银行寻求国家工作队为其《南苏丹战略计划》提供投入。

D. 推进我们今后在南苏丹的未来工作和支助

29. 联合国在南苏丹将继续支持落实联合国可持续发展合作框架，推动到 2030 年实现可持续发展目标工作取得进展。联合国将继续努力：

(a) 通过建设和平基金项目 and 继续参与建设和平委员会，支持南苏丹建设和平的努力，促进包容和可持续发展，优先考虑妇女和青年领导和政治参与建设和平和政治进程；

(b) 地区方案和支持的本地化和权力下放议程，包括提供拯救生命的人道主义援助和创造持久/永久的解决方案，普及基本社会服务，创造流离失所人口返回的条件；

(c) 建立和加强国家和州一级的协调机制，以发挥协同作用，避免重复干预，并确保持续参与，加强利益攸关方之间的合作；

(d) 继续优先考虑战略和催化投资，以支持《重振协议》和联合国早期过渡计划；

(e) 加强联合国国家工作队与南苏丹特派团的合作，执行秘书长 2023 年拟定并向安理会提交的早期过渡战略、建设和平和开展治理，在法治、人权、保护、气候行动和能源(包括可再生能源的发展)方面建立协同效应；

(f) 在《合作框架》的指导下，制定和实施粮食系统、教育和保健以及气候行动方面的联合方案，促进加快实现南苏丹可持续发展目标的进展；

(g) 倡导加大对数据收集和管理、基础设施、知识管理、风险管理、创新、研究和技术(包括数字化/电子政务)的投资，大幅增加公共资金，改变服务提供方式；

(h) 调动南苏丹政府召开南苏丹捐助会议，征求国际支持《重振协议》的执行。

E. 建议

30. 会员国不妨考虑以下建议，支持实施向南苏丹提供综合、连贯和协调的支助：

(a) 发展伙伴应探索全面解决办法，支持人民和社区，将其放在首位，同时确保和平、人道主义和发展活动之间的一致性；

(b) 国际社会应利用为加强持久解决办法所作努力而创造的势头，提供既顾及紧急情况 and 灾害造成的直接需要，又顾及加强较长期复原力和发展需要的方案。这需要灵活和长期的融资；

(c) 国际社会应支持制定长期、全面、包容的方案，应对南苏丹在能源、粮食安全和粮食系统转型、基本服务、治理和经济等方面的挑战，推进经济多元化和转型，以及向清洁能源转型；

(d) 国际社会应继续向各方提供必要的政治支持，克服目前在充分执行《重振协议》方面面临的挑战，这将加强该国实现可持续发展的努力。这可能包括支持永久制宪进程、创造政治和公民空间、处理族群间冲突以及为选举筹备工作提供技术援助和咨询意见；

(e) 国际社会应以 2023 年 2 月在南苏丹成功举行的首届国际妇女转型领导大会为基础，支持确保妇女和青年获得赋权，有意义地参与和参加政治、社会和经济进程和决策，特别是在该国准备选举之际；

(f) 国际社会应与南苏丹共同努力，加强正在进行的公共财政管理改革，实现经济多元化，增加国内非石油收入资源，为基础服务提供、基础设施建设 and 数据生态系统发展等优先事项创造更大财政空间。这应包括加强联合国和国际金融机构的参与；

(g) 国际社会应为落实联合国可持续发展合作框架提供资源，为南苏丹中长期恢复和复原力建设奠定基础 and 开展能力建设，通过促进可持续发展减少人道主义需求。

三. 萨赫勒区域

A. 背景

可持续发展

31. 萨赫勒区域⁸的可持续发展努力进展缓慢，尽管出现了一些积极的经济增长指标。联合国非洲经济委员会关于可持续发展目标的 2023 年报告预测，由于接连发生的危机正在影响 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行之前取得的一些积极发展轨迹，大多数萨赫勒国家将无法到 2030 年实现其大部分目标。在社会层面，2023 年面临前所未有的挑战，可能逆转萨赫勒区域在与人有关的可持续发展目标(1 至 4)、繁荣(6 至 8)和和平(目标 16)方面取得的发展成果。

32. 萨赫勒区域在劳动力市场上面临着重大挑战，主要是由于安全问题、政治不稳定和欠发达。这些因素往往导致高失业率和就业不足，特别是在青年中。世界银行强调，萨赫勒区域在教育方面取得了相当大的进展。各国政府已采取重要政策步骤，支持对教育的高级别承诺。该区域小学入学人数增加了一倍，中学入学人数增加了两倍。然而，大约 40%的学龄儿童仍然失学。对于那些在学校上学的孩子来说，质量仍然很低，许多完成小学学业的少年缺乏基本识字

⁸ 在本报告中萨赫勒区，域系联合国萨赫勒综合战略(2013 年)及其执行计划(2018 年)中的 10 个国家：布基纳法索、乍得、喀麦隆、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。

和算术技能。⁹ 平均而言，萨赫勒各国将其国内生产总值的 2% 用于教育，这低于一些良好做法标准所建议的 4-6% 的最佳水平。¹⁰

33. 根据《2023 年可持续发展目标指数报告》，¹¹ 在非洲大陆层面，非洲的可持续发展目标指数为 53%。除布基纳法索和尼日尔外，西非萨赫勒国家的可持续发展目标指数得分均超过了非洲大陆平均水平。然而，萨赫勒区域国家仍然在人类发展指数中排名垫底。最近，萨赫勒区域 10 个国家中有 7 个国家的可持续发展目标总体表现出现恶化。¹²

34. 预计到 2024 年，该区域国内生产总值将增长 3.8%。这一预测仍取决于区域和全球因素，包括布基纳法索、马里和尼日尔宣布退出西非国家经济共同体(西非经共体)以及可能退出西非经济货币联盟(西非经货联)的后果。这一增长率高于前几年的平均水平，但仍可能不足以显著减轻该区域的贫困。¹³ 2023 年，尼日尔国内生产总值增速放缓至 2.3%，远低于最初预测的 6.9%。2023 年，萨赫勒区域国内生产总值增速介于尼日利亚的 2.9% 和几内亚的 5.9% 之间。¹⁴

35. 最终退出西非经共体的预期社会经济后果可能会产生各种影响，特别是在内陆国与其邻国之间的贸易、劳动力的自由流动和资本的流动，以及由于外援的下降趋势和预算支助中止，表现在财政方面。人道主义危机和不稳定可能进一步加剧这些影响。

36. 在萨赫勒区域，布基纳法索年通货膨胀率最低(1.4%)，冈比亚年通货膨胀率最高(17%)，西非的平均通货膨胀率为 20.9%，联合国萨赫勒综合战略 10 个国家中有 7 个在西非。¹⁵ 2023 年，五个萨赫勒国家的财政赤字超过国内生产总值 3.0% 的门槛，即布基纳法索，6.6%；马里，4.8%；尼日尔，4.9%；尼日利亚，5.4%；塞内加尔，5.0%，而乍得的财政余额为国内生产总值的 8.3%，主要是由于石油部门的高收入。其余四个国家的财政赤字不到国内生产总值的 3%——喀麦隆为 0.8%；冈比亚 2.7%；几内亚 2.3%；毛里塔尼亚 2.9%。

37. 气候危机和极端天气事件的发生继续加剧了社区的脆弱和薄弱性，促使一些国家采取应对措施：尼日利亚因粮食不安全宣布进入紧急状态；塞内加尔采

⁹ 世界银行，《今天和明天的财富：萨赫勒教育白皮书》(2021 年)。

¹⁰ Alliance Sahel, “Education is a key driver of stability, social cohesion and peace”, 18 November 2022.

¹¹ Jeffrey D. Sachs, and others, *Implementing the SDG Stimulus: Sustainable Development Report 2023*. (Paris, Sustainable Development Solutions Network; Dublin, Dublin University Press, 2023).

¹² Ibid.

¹³ 联合国社会和经济事务部，“西非经济前景处于重要关口，区域一体化面临重大挑战”，联合国经社部之声，第 28 卷，第 3 号，2024 年 3 月。

¹⁴ 国内生产总值、通货膨胀、财政支出和政府债务数据来自：国际货币基金组织(基金组织)，区域展望报告：撒哈拉以南非洲-曙光在望？(华盛顿特区，2023 年)；基金组织，世界经济展望报告：复苏艰难(华盛顿特区，2023 年)，毛里塔尼亚情况。

¹⁵ 同上。

用气候智能型农业做法，以实现粮食安全和更广泛的发展目标；布基纳法索为其气候适应战略制定了水资源管理计划。

38. 在萨赫勒中部，妇女和女童遭受性别暴力，有些比例属全球最高。为此，尽管面临着许多挑战，包括前所未有的资金短缺和深入基层问题，援助组织制定并实施了强有力的多部门人道主义应对计划，以解决最弱势群体的迫切需求。

政治和安全形势

39. 2023 年，在治理和安全挑战的背景下，布基纳法索、乍得、马里和尼日尔的政治局势出现了持续的政治过渡。萨赫勒区域日益危急的局势导致大量人口不断流离失所，逃离萨赫勒中部的不安全局势，到邻国寻求庇护。这些国家继续经历由违宪的政府更迭引起的政治动荡，以及与治理机构薄弱、公民空间缩小和社会契约薄弱影响相关的挑战。

40. 2023 年 9 月 17 日，布基纳法索、马里和尼日尔外长在巴马科签署了建立萨赫勒国家联盟的《利普塔科-古尔马宪章》，并在随后的几个月里进一步加强了合作。12 月 1 日，布基纳法索和尼日尔当局联合宣布退出萨赫勒五国集团。

41. 2024 年 1 月 28 日，布基纳法索、马里和尼日尔宣布立即撤出西非经共体。2 月 24 日，西非经共体召开国家元首和政府首脑特别首脑会议，讨论这一宣布的影响，随后西非经共体宣布立即解除对马里和尼日尔的大部分制裁。然而，一些个人和政治制裁仍在继续。萨赫勒国家联盟国家尚未对西非经共体的行动作出反应。

42. 2023 年，非洲联盟和平与安全理事会对“萨赫勒区域持续恶化的安全危机表示严重关切，其原因是恐怖袭击不断增加，受害者人数不断增加，特别是包括妇女和儿童在内的平民，以及继续破坏该区域和平、安全、稳定与发展的社会和经济挑战”。¹⁶ 声明还谴责“蓄意袭击国家和国际部队，包括国家安全部队和联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)。”¹⁷

43. 在马里，在马里稳定团撤离后，马里武装部队与和平、安全和发展常设战略框架之间重新爆发敌对行动，马里武装部队及其外国安全伙伴于 2023 年 11 月重新夺回基达尔。2024 年 1 月 25 日，马里过渡当局结束了 2015 年《马里和平与和解协议》。自过渡当局于 2023 年 9 月宣布无限期推迟总统选举，以及在 2022 年与西非经共体商定的举行总统选举的两年时间表于 2024 年 3 月 26 日到期后，马里的政治动荡一直加剧。3 月 31 日，众多政党和团体以及民间社会组织发表联合声明，要求确定总统选举的时间表。4 月 10 日，一项总统令“出于公共秩序的原因，暂停政党的一切活动和公民社会组织的一切政治活动”。

44. 在尼日尔，在 2023 年 7 月 26 日发生违宪的政府更迭之后，尼日尔过渡总统 Abdourahamane Tiani 将军于 8 月 19 日单方面宣布他打算领导为期三年的过渡。西非经共体拒绝了这种可能性。迄今为止，在召开全国对话方面没有取得任何

¹⁶ African Union, document PSC/PR/COMM.1162 (2023).

¹⁷ Ibid.

进展，而全国对话被认为是确定过渡优先事项和核可“保护国家复原力方案”(Programme de Résilience pour la Sauvegarde de la Patrie)。与此同时，政治空间继续缩小，没有迹象表明出现关于过渡方向的包容性对话。

45. 在布基纳法索，按照西非经共体的协议，原定于7月举行的选举被无限期推迟，因为过渡当局表示，他们目前的优先事项是恢复领土完整。

46. 塞内加尔于2024年3月24日举行了总统选举。反对党候选人 Bassirou Diomaye Diakhary Faye 在第一轮选举中以54.28%的得票率被宪法委员会宣布为获胜者。选举前时期的特点是政治紧张局势一直上升，此前，2月3日前总统麦基·萨勒决定撤销定2月25日举行总统选举的法令以及随后国民议会通过一项宪法修正案，将选举进程推迟到12月15日之后。这两项决定后来都被宪法委员会推翻，为在4月2日萨勒先生任期结束前完成选举进程铺平了道路。该区域还举行了尼日利亚的大选、毛里塔尼亚的市政、区域和立法选举。以及冈比亚的地方选举。

47. 跨国有组织犯罪通过加剧紧张局势、暴力和争夺非法利润和领土控制的竞争，继续助长该区域的武装冲突和不稳定。武装团体利用治理、法治和缺乏国家存在方面的脆弱性进行犯罪活动，从偷运人口到贩运医疗产品、枪支、燃料、毒品和黄金等无所不包。决定不延长根据安全理事会第2374(2017)号决议所设专家小组的任务期限，这削弱了国际社会监测马里制裁制度执行情况，包括非法活动和资金转移的能力。

气候变化及影响

48. 2023年，萨赫勒区域有35万多人直接遭受洪害，对房屋、农业和渔业、学校和保健中心造成毁灭性影响，阻碍了救生援助提供。水危机是一个重大问题，气候变化和环境退化的影响加剧了这一问题，因为水文模式的破坏除了导致洪水之外，还导致荒漠化，并使许多人无法享有清洁水、环境卫生和个人卫生服务。

49. 根据统一框架的数据，粮食安全在2023年仍然是整个萨赫勒区域面临的挑战，并将在2024年继续引起关注。这是由于气候变化影响加剧了粮食安全，特别是在被迫流离失所者和无国籍者中，同时在社区之间因稀缺资源而引发更多冲突和社会紧张局势。因此，预计到2024年，在联合国萨赫勒综合战略覆盖的10个国家中，预计将有4140万人处于粮食安全不安全状态，占这些国家总人口的11%。与2023年相比，粮食安全不安全人口的绝对数量增加了3%；然而，由于人口增长和(或)移徙，粮食安全不安全人口比例(与总人口相比)略有下降(3%)。

人道主义局势

50. 截至 2023 年 12 月 31 日，有 3 520 万人需要援助。到 2023 年 12 月，约有 980 万人在边境和区域内或跨境被迫流离失所，其中许多人不得不多次逃亡，多年来一直流离失所。自 2023 年初以来，布基纳法索、喀麦隆、乍得、马里、尼日尔和尼日利亚依赖基本救生援助的人数增加了 300 多万。截至 12 月 31 日，共有 1 230 万弱势人口获得了人道主义援助和保护服务，占 2 360 万目标人群总数的 52%。该区域面临 30 亿美元的严重人道主义资金赤字，在 2023 年所需的 48 亿美元中，只有 18 亿美元(37%)到位。

51. 该区域针对平民的持续暴力令人担忧。据报道，仅在 2023 年 10 月和 11 月，萨赫勒中部国家就有近 700 名平民被杀。在尼日尔，在 2023 年 7 月违宪的政府更迭之后，包括绑架、性别暴力和家庭暴力在内的保护事件在 8 月份增加了 52%。根据国际移民组织(移民组织)的最新数据，布基纳法索经历了世界上最激荡的流离失所危机之一，截至 2023 年 11 月底，流离失所人数达到 210 万。¹⁸ 在马里，对马里稳定团撤离后敌对行动升级的担忧并未成为现实，但由于马里武装部队与暴力极端主义团体之间的冲突导致 39.1 万多名国内流离失所者，全国各地人道主义需求的严重程度有所增加。

52. 截至 2023 年 12 月，乍得是该区域最大的难民收容国，有 110 多万难民和寻求庇护者，其次是喀麦隆，约有 48.8 万人。

B. 联合国对萨赫勒的支持

53. 2023 年，包括萨赫勒发展问题特别协调员办公室在内的联合国系统积极参与实施旨在应对该区域面临的诸多挑战的行动，包括加强治理体系和复原力，以及在人道主义、和平与发展支柱方面提供和平与安全支持。特别值得一提的是，该办公室与联合国西非和萨赫勒办事处、安全理事会授权支持西非和萨赫勒预防冲突、建设和平、维持和平和调解工作的特别政治任务、驻地协调员和联合国各实体、领导国家工作队和萨赫勒地区区域办事处的区域主任密切合作，确保联合国在国家和区域两级采取协调一致的做法。

萨赫勒发展问题特别协调员办公室

54. 为确保联合国行动的一致性，萨赫勒发展问题特别协调员办公室积极促进跨支柱一致性，结果：(a) 建立了联合国与萨赫勒区域非政府组织之间非正式政策对话的平台；(b) 在区域和国家两级对萨赫勒区域 90 名专家和专业人员进行跨支柱工作培训。培训导致了同业交流群的建立，其将在 2024 年继续扩大。

55. 关于联合国萨赫勒综合战略的定位，萨赫勒发展问题特别协调员办公室共同领导了一个多国高级别联合特派团前往萨赫勒，其中包括会晤布基纳法索、几内亚、马里和毛里塔尼亚的政府和其他利益攸关方(如捐助伙伴)。在这次访问期间，特别协调员倡导继续参与，以加快实现《2030 年议程》、综合战略和非洲

¹⁸ 国际移民组织，“布基纳法索危机应对计划，2024 年”，全球危机应对平台。见 <https://crisisresponse.iom.int/response/burkina-faso-crisis-response-plan-2024>。

联盟《2063 年议程》的进展。这次访问提高了对萨赫勒区域现有局势的能见度，使其能够与人民和国家当局进行重要的交流，并提高了对综合战略的认识。

56. 通过与发展协调办公室的共同努力，该办公室继续将联合国萨赫勒综合战略纳入国家和区域进程和方案的主流。到 2023 年 12 月，除马里外，综合战略已被纳入联合国支助方案十个国家中的九个国家的共同国家评估和新的联合国可持续发展合作框架。

57. 该办公室继续支持制作和传播关于影响萨赫勒区域不断演变的问题的知识产品和(或)数据。一个例子是，综合战略和联合国毒品和犯罪问题办公室跨国有组织犯罪威胁评估，评估以下方面：枪支贩运；贩运燃料；偷运移民；贩运医疗产品。该办公室传播和提倡系统使用关于萨赫勒的分析性和战略性文件，包括：《萨赫勒远景文件》；萨赫勒预测分析；联合国干预措施的“5W”绘图。

58. 该办公室在该地区还优先发展领域，特别是水资源领域取得了进展。萨赫勒发展问题特别协调员办公室与更广泛的联合国系统、西非经共体、萨赫勒防治干旱国家间常设委员会，以及布基纳法索和意大利政府，推动了《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议关于水的联合会外活动，以加快萨赫勒气候复原力和发展。会外活动的主要成果是：主要伙伴再次承诺通过“大萨赫勒水事联盟”；继续支持与水有关的干预措施；提高对萨赫勒动态和围绕水资源的关键举措的认识。

59. 关于通过综合战略供资，该办公室继续扩大综合战略伙伴关系和资源调动。办公室与联合国各实体合作，提交通过非洲开发银行过渡设施预防窗口供资提议。综合战略的 9 个国家提交了 2023 年窗口的项目提案。在建议银行审查委员会选中的 17 个联合国项目中，选出了 5 个，其中一个在萨赫勒。该办公室将继续支持更广泛的联合国系统为下一轮制定类似的联合项目。在特别协调员的领导下，该办公室促进了一些外联和筹款工作，包括对捐助国的联合访问。

安全

60. 联合国系统执行了若干旨在实现建设和平、预防和解决冲突的倡议。2023 年 10 月，联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)、联合国人口基金(人口基金)和联合国开发计划署发起了联合国青年、和平与安全干预，这是由联合国实体、政府和民间社会组织代表组成的。此一多利益攸关方平台旨在加强协调，促进问责，确保协调联合国实体的青年、和平与安全干预措施。同样，2023 年 10 月，人口基金在萨赫勒发展问题特别协调员办公室支持下，在雅温德组织了一次培训，为西非和萨赫勒 11 个国家制定青年、和平与安全干预国家行动计划。在喀麦隆、乍得、冈比亚和马里，人口基金主导了打击激进化和暴力极端主义的综合办法。

61. 2023 年，联合国萨赫勒综合战略和平与安全支柱继续努力，确保萨赫勒司法系统的有效性，特别是加强国家、区域和跨境机构的有效边境管理能力，打击非法贩运、恐怖主义和跨国有组织犯罪。

治理

62. 通过以下重点介绍的倡议，2023年治理支柱利用一系列工具和(或)倡议，支持旨在促进萨赫勒政治稳定和解决冲突的努力。

63. 在加强跨界和区域合作以促进稳定与发展方面，联合国通过开发计划署在乍得湖和利普塔科-古尔马跨界地区的稳定方案支助了 160 多万人，其中迄今已有 50 多万人返回家园。这些区域的稳定方案以区域政府间组织为基础，例如乍得湖流域委员会和利普塔科-古尔马管理局。在战略上，稳定工作促进了《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》的实施，并促进了利普塔科-古尔马地区类似战略的制定。这些旗舰倡议将继续作为这两个区域稳定、人道主义、发展和建设和平干预措施的基本支柱。

64. 联合国系统通过西萨办的斡旋，积极与包括西非经共体委员会、会员国、过渡当局以及主要区域和国际伙伴在内的主要利益攸关方接触，以支持该区域的稳定努力。关于尼日尔的政治危机，负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表兼西萨办主任在该区域执行了若干任务，并参加了在尼日利亚阿布贾举行的西非经共体国家元首和政府首脑机构第 64 次普通首脑会议和布基纳法索、马里和尼日尔退出西非经共体后关于尼日尔局势的特别首脑会议。

65. 治理支柱通过加强包括贸易在内的社会经济赋权活动，为区域和跨界一体化提供关键支持。例如，非洲经委会支持萨赫勒国家同世界贸易组织和伊斯兰开发银行合作制定和执行《非洲大陆自由贸易协定》国家战略，以执行其各自的《协定》行动计划确定的 20 项活动。结果，包括妇女和青年企业家在内的 1 000 多名政府和私营部门代表接受了培训，提高了对《非协定》规定和条款的认识。

66. 在加强公民空间方面，布基纳法索在联合国人权事务高级专员办事处的支持下做出了努力，于 2023 年 5 月建立了公民空间国家协商框架，其由主要部委、国家媒体监管机构、警方、全国人权委员会、公民社会组织、记者和博客组成。在塞内加尔，人权高专办分别组织了两次与妇女和青年的协商，重点是政治参与和对妇女和青年的暴力行为，包括在选举前夕。

67. 关于赋予妇女和青年权力，联合国系统通过教科文组织和国际移民组织在喀麦隆、几内亚、马里、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔开展活动，执行关于“通过媒体赋予非洲青年权能”项目。该项目旨在提高人们对主要原籍国人口，特别是年轻人所面临的与移民有关的风险的认识。同样，教科文组织、人口基金和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的“增强女童和青年妇女权能联合方案”旨在增加马里女童和青年妇女获得优质教育的机会。教科文组织、国际移民组织和联合国粮食及农业组织(粮农组织)还实施了一个“支持农村青年自营职业——马里和平与凝聚力的载体”的项目，旨在创造可持续的就业机会，并建立一个以农村社区为目标的包容性对话框架，以促进和平与社会团结。

复原力

68. 在促进社会服务和有效的社会保护体系方面，世界粮食计划署(粮食署)和联合国儿童基金会(儿基会)自 2018 年以来制定的复原力方案继续促进布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔 350 多万人的社区复原力建设，其中包括 270 万儿童。该方案第二阶段将从 2023 年延长至 2027 年。与国际金融机构的伙伴关系也有助于推动联合国加强公共卫生基础设施的方案(联合国项目事务署在乍得、马里和尼日尔)；促进适应性社会保护(儿基会、粮食署)；妇女和女童赋权(人口基金)。移民组织和粮农组织在布基纳法索、马里和尼日尔在建设和平基金资助下开展了旨在促进利普塔科-古尔马地区和平季节性游牧的活动。

69. 联合国系统投资于水促进发展，重点放在地方社区。如粮农组织的“萨赫勒 100 万个蓄水池倡议”，儿基会拟订人人享有饮水、环境卫生和个人卫生项目，以便对保健和营养产生更大影响，教科文组织与政府合作“改善马里对水资源的利用”，粮食署提供的“生计、灌溉和牲畜用水”。

70. 妇女署、粮农组织和粮食署继续支持在马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔的气候适应型农业。因此，3 万多名妇女获得了技能、信息和技术，以增强不同价值链上的气候适应能力。该方案加强了 200 多个妇女合作社和中小企业的的生产能力，并与地方当局合作加强妇女的土地权。人口基金投资于为萨赫勒国家(布基纳法索、喀麦隆、乍得、马里、尼日尔和尼日利亚)的女童和青年妇女创建基于社区的安全空间。

71. 在马里，马里稳定团撤出后，特派团信托基金转变为多伙伴信托基金，继续为该国复原力建设活动提供资金。然而，由于几个传统合作伙伴暂停了在该国的业务，供资已经停滞不前。

萨赫勒协调框架

72. 2023 年，联合国各实体围绕联合国萨赫勒综合战略加强了协调。2023 年 12 月 14 日在塞内加尔达喀尔举行第 15 届综合战略指导委员会会议，为反思当前萨赫勒地缘政治、社会经济、人道主义、安全、人权和气候局势的影响，评估综合战略总体执行情况提供了机会。一些结论和建议如下：

(a) 认识到萨赫勒的转型与全球地缘政治紧张以及长期以来对治理和发展的不满有关，联合国需要继续支持萨赫勒各国，同时以其价值观和《联合国宪章》为指导，在当前地缘政治背景下坚持其中立和公正，并采取一项宣传战略，说明其局限性和增加值。

(b) 通盘审视治理，而非通过基于过程的方法和干预。

(c) 确保必须持续改变对萨赫勒的叙述和看法，从危机区域转变为过渡区域。

(d) 强调加强区域一体化和区域内人员、货物和服务的自由流动。

(e) 在气候、粮食系统转型、和平与安全问题以及与可持续发展的联系方面推进萨赫勒发展议程。

(f) 将妇女和青年置于联合国思想和行动的中心。

(g) 通过扩大伙伴关系，包括新的行为体，和促进综合性国家筹资框架来增加资金。

(h) 通过以下方式加强综合战略的执行：外交；关于和平-安全-治理挑战的知识产品；成立一个由私营部门、民间社会、国际金融机构、青年、民间社会和联合国系统组成的特设咨询小组。

C. 建议

73. 萨赫勒的转型与全球地缘政治紧张局势以及长期治理和发展挑战有关，因此联合国需要改变对萨赫勒的叙述和看法，从危机区域转为转型区域，以利用现有机会并建立新的伙伴关系。

74. 联合国将重新调整其参与，这需要在理解会员国主权选择方面保持中立，同时根据其核心原则和价值观，包括尊重人权和支持民主统治，做出关键决定。

75. 继续支持萨赫勒的可持续发展投资，对于满足其需求和确保其人民的繁荣至关重要。这包括促进能源转型、获取水资源、改变粮食系统和重塑教育。它还包括投资解决经济和性别不平等、缺乏基本服务、政治不稳定以及气候变化影响加剧等问题。