



安全理事会

Distr.: General
11 March 2014
Chinese
Original: English

2014 年 3 月 10 日安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751 (1992) 号和第 1907 (2009) 号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

我谨代表安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751 (1992) 号和第 1907 (2009) 号决议所设委员会，随函转递主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员依照安全理事会第 2111 (2013) 号决议第 23 段的规定提交的关于在索马里提供人道主义援助的情况以及在索马里提供人道主义援助遇到的任何障碍的报告(见附件)。

请将本信及其附件提醒安理会成员注意，并作为安理会文件分发给荷。

安全理事会关于索马里和厄立特里亚的
第 751 (1992) 号和第 1907 (2009) 号决议
所设委员会

主席

金塾(签名)



附件

2014年2月18日主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员给安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751(1992) 号和第 1907(2009) 号决议所设委员会主席的信

依照安全理事会第 2111(2013) 号决议第 23 段的规定，谨转递要求提交的关于在索马里提供人道主义援助的情况以及在索马里提供人道主义援助遇到的任何障碍的报告(见附文)。

在索马里工作的人道主义界提请注意，如同前七份报告，本报告将继续采用依照安全理事会第 1916(2010) 号决议第 5 段确定的“执行伙伴”的定义，内容如下：

“执行伙伴”是指接受了联合国一个机构或另一非政府组织为确定其诚信情况而做的尽职调查，并根据要求向索马里问题驻地和人道主义协调员就缓解措施提出报告的非政府组织或基于社区的组织。执行伙伴有以下特点：

(a) 该组织是关于索马里的联合呼吁程序(或共同人道主义基金进程)的一部分；

(b) 该组织在一个组群的 3W(“谁”在“哪里”“做什么”)信息总库中可以查找到。

如对报告内容有任何问题，或需要进一步说明索马里人道主义局势，我将随时答复。

主管人道主义事务副秘书长
兼紧急救济协调员

瓦莱丽·阿莫斯(签名)

附文

主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员的报告

导言

1. 本报告是依照首先规定提交报告要求的安全理事会第 1972(2011) 号、第 1916(2010) 号和第 2060(2012) 号决议的后续决议即第 2111(2013) 号决议提交的第一次报告，是根据上述这些决议提交的第八次报告。安全理事会第 2111(2013) 号决议第 23 段请紧急救济协调员在 2014 年 3 月 20 日前报告在索马里提供人道主义援助的情况以及在索马里提供人道主义援助遇到的任何障碍，并请联合国机构和在联合国大会具有观察员地位的在索马里提供人道主义援助的组织在这方面提供支持。

2. 本报告涵盖期间为 2013 年 7 月至 2014 年 1 月。报告的主要重点是向索马里境内被青年党控制或受青年党影响的地区受到影响的人提供人道主义援助。2010 年 4 月 12 日，安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751(1992) 号和第 1907(2009) 号决议所设委员会依照安理会第 1844(2008) 号决议第 8 段的规定，将青年党列入名单。

3. 一如前七次报告 (S/2010/372、S/2010/580、S/2011/125、S/2011/694、S/2012/546、S/2012/856 和 S/2013/415)，本报告将概述提供人道主义援助遇到的障碍及其对援助行动的影响，以及为解决将人道主义援助政治化、滥用和挪用问题而采取的缓解措施。本报告依据对在索马里活动的有关人道主义机构和群组进行的一次调查所收集的资料，以及来自联合国索马里驻地协调员兼人道主义协调员办公室风险管理股的资料。

人道主义局势

4. 尽管有持续的改善，但人道主义需求仍然庞大，成绩仍然脆弱。如果不继续提供援助，大约有 857 000 人无法满足基本的食物需求，另有 200 万人勉强能够满足粮食需求，但要依赖生计支持。营养不良率仍然位居世界最高之列，估计每 7 名五岁以下儿童中就有 1 名儿童 (共有 203 000 名儿童) 严重营养不良。在这些营养不良的儿童中，有超过 50 000 名儿童目前处在死亡边缘，如果得不到援助，这一数字在六个月内可能会增加一倍。超过 100 万人仍然流离失所，无法获得充足及合格的住房、水、卫生、保健和教育等基础服务。此外，超过 100 万索马里人成为该区域的难民。在邦特兰，暴雨、洪水和 2013 年 11 月 10 日的热带风暴造成约 80 人死亡，大约 800 000 头牛损失了 80% 以上。在中谢贝利的乔哈尔，估计有 80 000 人受到洪水和部族间争斗的影响。2013 年底，向遭受气候冲击和族裔间争斗影响的南部和东北部的部分农村地区发出了粮食安全警报。不过，由于对这些预警做出了及时、有重点的回应，粮食安全形势的恶化趋势得以避免。这样，在

2014 年 1 月至 6 月期间，索马里全境需要救命和复原力援助的预计人数略有减少，这再次突出表明人道主义援助正在对最需要的人产生至关重要的影响。

5. 人道主义机构估计，需要人道主义和生计援助的 290 万人中大约有 67% 生活在索马里中南部，而这一地区的很大一部分由青年党直接控制或属于其影响地区。在该地区开展业务的大约 32 个国内和国际人道主义组织尽管面临诸多挑战，仍然能够为大多数受影响的人提供援助。到 2013 年底，有近 170 万人收到了粮食援助和农业投入(种子、化肥和农具)；528 000 名五岁以下儿童受益于营养干预措施；近 200 万人得到了初级和二级医疗服务；有 790 000 人在人道主义协助下获得了可持续的安全饮用水；有 576 000 名学校儿童得到了教育服务；另有 347 000 名境内流离失所者收到了紧急援助包。尽管对超过 400 万儿童(其中包括青年党控制地区的儿童)的大规模接种疫苗减少了脊灰炎的传播，但索马里南部和中部的部分地区估计有 580 000 名儿童还没有接种疫苗，依然有很高的感染脊灰炎和麻疹等传染病的风险。截至 2 月 1 日，自脊灰炎于 2013 年 5 月爆发以来，索马里共有 190 个确诊病例。人道主义机构还向中谢贝利州的乔哈尔和 Balcad 两个区及其周边受洪水和部族间冲突影响的人提供粮食、水和卫生用品及非粮食物品。恢复受到这些自然和人为灾害影响的人的生计仍然是一项挑战，因为安全威胁仍继续阻止人们回到村庄，并且河岸管理的缺失使得农民无法重新利用发过洪水的地段。

6. 为大约 110 万境内流离失所者和另外 100 万索马里难民寻求持久的解决方案是另一个挑战。境内流离失所者的被迫迁离依然是索马里、主要是摩加迪沙的主要保护关切。2013 年，估计有 17 000 名境内流离失所者，包括孤儿和残障人士，被逐出家园。发生在摩加迪沙的驱逐事件中超过 90% 的原因是政府收回公共建筑，私人财产所有者，主要是散居国外的所有者，返回家园并收回自己的土地。由政府牵头的搬迁摩加迪沙境内流离失所者的计划提供了一个有尊严的取代驱逐的方案，但该计划被搁置，主要是因为所指定的搬迁地点达不到最低的安全标准和土地使用权基准。导致总理和内阁最终被免职的政治内讧也放慢了搬迁进程的势头，因为政府的注意力已经从搬迁计划移至他处。因此，境内流离失所者继续住在摩加迪沙城内和郊外稀稀落落并且不安全的定居点。“看门人”，即境内流离失所者定居点那些自封的有强大势力的守护者，也继续阻止向境内流离失所者提供援助，并继续对援助物资的流动实施严格控制。在基斯马尤，临时朱巴行政当局的领导人谢赫·艾哈迈德·马多贝于 2013 年 11 月发布搬迁通知，要求占用公共建筑物和土地的人在 2014 年 1 月 20 日前腾出所占房地。到 2013 年 12 月中旬，基斯马尤受到影响的 7 000 名境内流离失所者中有超过 450 人已经腾出了他们以前占用的公共房地产和土地。据报他们收到了临时朱巴行政当局提供的补偿金。人道主义协调员和秘书处人道主义事务协调厅开展的宣传工作，帮助确保境内流离失所者在被要求腾出所占建筑物以前，能有时间采取行动并得到补偿金。

7. 2013 年 11 月，肯尼亚和索马里两国政府以及联合国难民事务高级专员公署(难民署)就肯尼亚境内索马里难民的自愿遣返问题签署了一份三方协议。难民署启动了一个试行阶段方案，以便在 2014 年 1 月至 6 月期间支持 10 000 名潜在的回返者重返 Luuq(盖多州)、拜多阿(Bay 州)和基斯马尤(下朱巴州)。尽管试行阶段重点处理的工作量有限，但其成功对于推行更广泛的持久解决方案议程却至关重要。因此，重点应放在仔细准备回返地区的工作上，以确保回返进程可持续，并防止出现正在回返的难民因接收地区缺乏基本社会服务而成为境内流离失所者的局面。

人道主义应急、出入制约和业务影响

8. 人道主义援助的出入，特别是在索马里南部，仍然是一个复杂的问题，同提供人道主义援助有关的风险依然存在。尽管索马里国家武装部队在非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)支持下在军事上取得一些成绩，但在南部和中部地区开展工作的大多数人道主义机构报告说，在该地区开展业务的风险在青年党分裂成数个派别之后有所增加。针对索马里政府官员、警察和士兵的暗杀仍在继续。这些暗杀还经常导致卷入交火或爆炸事件的平民死亡，其中包括人道主义工作者。反映这种艰难处境的一个事件是，无国界医生组织在索马里开展活动 22 年后，于 8 月 14 日撤出该国，理由是其工作人员遭到袭击，并且这类袭击的实施者不受惩罚的情况越来越多。无国界医生组织已经向 20 个卫生设施提供了援助，其中许多设施位于索马里中南部难以到达的偏远地区。无国界医生组织的撤出导致在应对卫生问题方面出现了缺口，因为一些卫生设施已经关闭。索马里兰等一些地区的其他人道主义机构和地方当局设法弥补大部分缺口，但代价是挪用其他医疗部门的资源。

9. 另一方面，出入的改善和新道路的开通，使得人道主义合作伙伴能够向最近置于政府和盟军部队控制之下的地区内的人提供援助，这些地区有基斯马尤和阿夫马多(下朱巴州)、拜多阿(Bay 州)、乔哈尔(中谢贝利州)和马尔卡(下谢贝利州)。不过，这些地区存在的安全没有保障以及缺乏有效的地方行政管理等问题，仍然是开展高效的人道主义应对行动面临的一个主要障碍。即使在人道主义机构的实物进出和存在已经改善的地方，诸如摩加迪沙、拜多阿和基斯马尤等主要城镇，安全没有保障的问题在继续限制向各城镇和邻近农村地区有需要的人提供援助的行动。确保援助到达最脆弱的人手里的努力因“新收复地区”难以建立有效的监测系统而受到进一步限制，这是因为青年党采用的不对称战术导致安全没有保障的问题持续存在。在靠近新收复城镇的大片农村地区，青年党继续对人道主义伙伴实施限制。例如，青年党控制地区的脊灰炎疫苗接种在达不到最佳条件的情况下进行，这是由于青年党对这项运动的公共广播和逐户接种业务实施了限制。

10. 非索特派团预期将在索马里的粮篮子地区(如各谢贝利州和各朱巴州)展开的针对青年党的攻势，很可能会加剧人道主义局势，并进一步阻碍人道主义活动。

展开这一攻势的时间恰逢播种季节，因此可能会延迟或扰乱整理土地和播种作物的时机。这将导致粮食安全形势恶化，也可能导致出入市场的机会减少，并限制家畜向水草丰美地区的移动，而这反过来将加剧营养不良的状况。此外，这一行动可能造成平民伤亡和人们逃离自己的家园。基于性别的暴力和侵犯儿童的行为等侵犯平民的行为增加的风险很高。流离失所还产生传播脊灰炎等疾病的额外风险。卫生、教育和供水、环境卫生与个人卫生等基础服务的提供也会受到影响。虽然非索特派团通过军事行动赢得了空间，但这并不意味着人道主义的出入立即得到改善，只是在难以进入地区开展疫苗接种的能力可能会增加。

11. 除了安全问题，人道主义工作人员遭到逮捕以及受到的行政限制，诸如地方行政部门干涉非政府组织和联合国各机构的业务并收税，是人道出入遇到的其他障碍。由于索马里没有制定有关非政府组织登记注册的国家规章，因此该国不同地区的地方行政部门随意登记注册，并经常征收注册费。同时，虽然互联网禁令的影响在撰写本报告时还没有完全显现，但该禁令已经影响到人道主义工作人员有效传播人道主义需求和应对措施相关信息的能力。

安全局势

12. 持续存在的安全没有保障问题，特别是索马里南部和中部存在的问题，继续限制人道主义出入和援助的提供。控制了索马里南部和中部至少一半地区的青年党，继续开展针对政府官员、侨民、人道主义工作者、包括为联合国和其他国际组织工作的索马里国民的不对称战争。在本报告所述期间，在酒店、餐馆和咖啡馆等公共场所发动的袭击次数继续增加，并造成 40 多名平民伤亡。^a 例如，2013 年 10 月 19 日，一枚便携式简易爆炸装置在Hiraan地区BeletWeyne的一个茶馆爆炸，炸死 20 人，炸伤 31 人。遇害者中至少 10 人是平民。一个月后，11 月 19 日，青年党袭击了BeletWeyne的警察中心，打死 24 人，打伤 30 人。遇害者中 10 人是平民。在摩加迪沙，Jazeera、Mubarak和Al-Mukarama等酒店遭到的主要以索马里当局为目标的袭击造成了平民伤亡。Jazeera酒店于 2014 年 1 月 1 日遭到的多次袭击造成 11 人死亡，另外 20 人受伤。非政府组织和国际组织的本国工作人员遭到绑架和拘留的事件也已增加。截止本报告所述期间结束时，7 名索马里援助人员仍然被青年党拘留。

13. 非索特派团和政府军早前收复的拜多阿、基斯马尤和 BeletWeyne 等地区的安全风险仍然很高。族裔内和族裔间经常为争夺自然资源而爆发的争斗也扰乱了人们的生活和生计。2013 年 11 月初，中谢贝利州爆发的部族间争斗导致受到暴力影响的 10 个村庄估计有 18 000 人流离失所。2013 年 12 月，下谢贝利州爆发的部族间争斗导致 54 000 人暂时流离失所。

^a 下文事例中显示的遇害总人数远远高于 40 人；这一数字指的是在本报告所述期间遇害的平民人数。

减少风险措施

14. 尽管该国环境极具挑战性，但各人道主义机构继续努力改进监测，并选择最有条件解决索马里人道主义需求的合适执行伙伴。风险管理股按照国际标准化组织 31 000 标准开展工作，通过促进企业风险管理^b和增加尽职尽责战略，支持联合国国家工作队开展这些努力。该股促进在国家工作队内进行信息共享和利用共同的尽职尽责标准，这两者对于确定和管理风险都至关重要。该股还支持联合国国家工作队代表联合国各实体开展监测和监督，以提高援助的成效。在本报告所述期间，该股代表某个联合国实体进行监测，据此就潜在的欺诈行为启动了对某个执行伙伴的调查。

15. 风险管理股进行的风险分析继续确定同联合国在索马里各地的业务有关的许多类型风险，其中包括以下七类风险：信誉；合作伙伴管理；方案；挪用资源；诚信；廉正；以及人权。在本报告所述期间，该股针对一家试图进一步巩固其在索马里的存在的私人保安公司/物流服务提供商，确定了“极其严重的信誉风险”、“非常高的合作伙伴管理风险”和“非常高的廉正风险”等类风险。对联合国的潜在“较高信誉风险”还涉及到另外一家私人保安公司。该股在本报告所述期间进行的分析得出的评估结果是，所审议的合作伙伴中有 30%对联合国具有较高的整体风险，50%具有中等程度的整体风险。

16. 风险管理股加强了对非政府组织和捐助界的外联和支持，包括对越来越多的信息和支持请求做出回应，并制定了从非政府组织借调一名联络干事到该股工作的职权范围。该股与非政府组织合作，在 Dhobley (索马里中南部) 为非政府组织界提供了风险管理培训。

17. 承包商信息管理系统继续扩大。该数据库目前储存有联合国 1 700 多家承包商和供应商的信息，自提交上一份报告以来增加了 500 家。已签署合同的价值现在超过 35 亿美元，自发布上一次报告以来增加了大约 30 亿美元。合同价值增加主要是由于其中增加了作为客户的联合国非索特派团支助办事处及其支持非索特派团的承包商和供应商名单。迄今共有 14 个联合国实体为该数据库提供资料，同上一次报告提到的 12 家相比有所增加。目前正在努力，到 2014 年底增加到 16 个。此外，风险管理股还上传了世界银行的已排除在外的承包商和组织名单，以及索马里和厄立特里亚问题监测组各份报告已经确定的个人和组织可搜索名单。

18. 研究和开发继续加强该数据库的功能和特性，其中包括一个绘图软件，并增加了一个公务员工资管理工具，其目的在于尽量减少向索马里政府部门和公务员薪金提供捐款的捐助者和国际社会间的重复问题。

^b 企业风险管理是在整个组织范围内实施的一个进程，其中包括落实一个风险管理框架。该框架中的一套构成部分为设计、实施、监测、审查和不断改进整个组织风险管理提供了基础和组织安排。其基础包括管理风险的政策、目标、任务和承诺。组织安排包括计划、关系、问责、资源、程序和活动。风险管理框架植入到本组织的整体战略及业务做法和政策中 (ISO 31000:2009, 风险管理——原则和准则)。

19. 人道主义事务协调厅的人道主义筹资股负责管理共同人道主义基金；该股通过加强对执行伙伴的机构、管理、财政和技术能力的筛选和评价，以及改进监测和审计制度，继续尽量减少滥用援助的风险。

第 2111 (2013) 号决议第 21 至 24 段的影响

20. 第 2111 (2013) 号决议第 22 段规定，在 2014 年 10 月 25 日前，第 1844 (2008) 号决议第 3 段为会员国规定的义务不适用于在索马里及时提供迫切需要的人道主义援助而需要支付的资金、其他金融资产或经济资源。虽然为本报告目的接受调查的各组织没有明确说明第 2111 (2013) 号决议第 21 至 24 段对其执行方案的能力的影响，但不延长人道主义豁免将导致在非国家武装团体控制地区提供人道主义援助方面的延误。

结论

21. 缺乏有效的地方行政机构以及难以控制的安全没有保障问题，包括青年党明确针对人道主义工作者的袭击，继续使索马里成为人道主义工作者的最动荡、最具业务挑战性的环境之一。预期将针对青年党展开的军事攻势可能会进一步限制人道出入，并导致索马里传统粮篮子地区(如 Bay 州、巴科勒州、各谢贝利州和各朱巴州)的粮食安全形势恶化。人道主义伙伴面临这些风险继续工作，但安全局势和出入情况需要改善，以便有效地协助约 290 万需要援助的索马里人。风险管理股实施尽职尽责强化措施以后，大大提高了人道主义界查明和纠正滥用和挪用援助的能力。索马里联邦政府需要加强并履行其“看门人”职责，使境内流离失所者可以不受限制地获得人道主义援助。索马里南部一些地区，主要是从青年党手中收复的城镇的出入情况改善以后，预期将改进监测，加强对人道主义合作伙伴的问责。监测工作的改进很可能会成为对资金滥用问题的威慑。为了确保进行稳健的风险分析，鼓励所有联合国实体向风险管理股提供有关承包商和分包商的所有资料、履历信息和业绩评级。

22. 鉴于上述情况，紧急救济协调员请安全理事会延长第 2111 (2013) 号决议第 22 段规定的人道主义豁免。