



## 安全理事会

Distr.: General  
15 September 2014  
Chinese  
Original: English

### 2014 年 9 月 5 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)号决议委员会主席给安理会主席的信

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)号决议委员会，随函附上主管人道主义事务副秘书长兼联合国紧急救济协调员关于依照安全理事会第 2111(2013)号决议第 23 段的规定向索马里提供人道主义援助和提供此种援助所遇到任何障碍的报告(见附件)。

请将此信及本报告提请安理会成员注意，并作为安理会文件分发为荷。

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  
决议委员会

主席

吴浚(签名)



## 附件

### 2014 年 8 月 25 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该决议第 22 和 24 段执行情况以及在索马里提供人道主义援助所遇到任何障碍的报告。

在索马里工作的人道主义界提请注意，如同前八份报告，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。该定义如下：

“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) 该组织可在某个组群的“3W 信息总库”(“谁”在“哪里”“做什么”)中查找到。

如你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，我可随时答复。

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)号决议关于提交报告的规定提交的第二次报告，也是根据上述这些决议提交的第九次报告。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 9 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 2014 年 2 月至 8 月。报告的主要重点是向被青年党控制或影响地区的受影响居民提供人道主义援助。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. 一如前八次报告(S/2010/372、S/2010/580、S/2011/125、S/2011/694、S/2012/546、S/2012/856、S/2013/415 和 S/2014/177)，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进行的一次调查所收集的资料以及来自联合国索马里问题驻地协调员办公室风险管理股的资料。

#### 人道主义局势

4. 根据联合国粮食及农业组织粮食安全和营养分析股和饥荒预警系统网 2014 年 9 月 2 日发布的评估结论，索马里有 100 万人面临严峻的粮食不安全问题，比六个月前的 857 000 人提高 20%。高达 218 000 名 5 岁以下严重营养不良儿童需要紧急补充营养、获得净水和改善卫生条件；43 800 名儿童极度营养不良，以至于他们如果得不到治疗和食疗食品就可能死亡。由于旱灾、持续冲突、商品流动无法顺畅进入受军事行动影响的地区以及粮食价格骤涨，人道主义状况严重恶化。2014 年 7 月以来，索马里南部、中部和东北部出现旱情，在 GU 期间(4 至 6 月的主要雨季)记录的总降雨量不足正常水平的一半。这使得需要人道主义援助和生计支援的总人数达到 3 百多万，包括大约 110 万因经常性干旱、洪水和冲突而流离失所的人。自 2014 年 3 月以来，在索马里国家武装部队-非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)针对青年党开展联合军事行动后，约 7.9 万人因不安全局势流离失所。大多数尚未返回原籍地。同样，尽管 2013 年 11 月索马里、肯尼亚和联合国人权事务高级专员办事处(难民署)之间签署了支持难民自愿返回的三方协

议，索马里难民一直没能返回受军事进攻影响的地区。然而，自 2014 年 2 月以来，作为打击非法移民工作的一部分，超过 2.1 万名索马里人被从沙特阿拉伯驱逐出境。在 4 月开始安全行动后，另外 400 名索马里人被从内罗毕驱逐到摩加迪沙。

5. 麻疹的爆发仍在继续，1 月至 7 月报告了大约 6 000 例疑似病例，超过 2013 年同期病例数的 2 倍。尽管开展了密集的疫苗接种运动，减缓了脊髓灰质炎的传播，但今年证实有 4 例新的脊灰炎病毒病例，使 2013 年 5 月开始爆发以来受影响的人数增至 198 人，其中大多数是儿童。如果旱情持续，腹泻和其他疾病已经很高的发病率可能增高，因为人们被迫依赖不安全的水源。

6. 暴力和冲突继续使平民付出沉重的代价，主要是在索马里南部和中部。5 月和 6 月，约 1 200 名被武器打伤人员在摩加迪沙、基斯马尤、穆杜格和拜多阿的 8 家医院受到治疗，据报有 100 多人死亡。

7. 人道主义援助准入仍然困难，因为索马里南部和中部的大部分地区普遍严重不安全。由于青年党封锁道路，进入新收复的希兰州 Bullo Burto 和 Maxaas、加尔古杜德州 Ceel Bur 镇、巴科勒州 Waajid 和 Xudur 镇、中谢贝利州 War-Sheekh 镇都严重依赖空运。虽然可以通过飞机进入大多数新收复的地区，人道主义空运是非常昂贵、不可靠和不可持续的。

## 安全局势

8. 索马里的安全局势仍然动荡，使人道主义行为体向需要救助人员提供援助的能力下降。在 2014 年前 6 个月，报告了约 1 500 次暴力事件，比 2013 年同期增加 7%。增加原因是非国家武装行为体发动的袭击激增，以及在索马里南部和中部发起军事进攻。在本报告所述期间，巴纳迪尔(摩加迪沙)、拜州、巴科勒州、希兰州、下谢贝利州和中谢贝利州部分地区为受冲突影响最大的区域。青年党继续以简易爆炸装置、手榴弹和自杀式爆炸袭击平民和政府设施，特别是在摩加迪沙。这些事件包括军事行动、活跃的敌对行动、民间动乱和其他针对平民的暴力行动。不安全局势造成援助工作者 5 人被杀害、5 人受伤，12 人被绑架。4 月，2 名联合国同事在索马里东北部 Galkacyo 镇被杀。

## 人道主义应急、出入制约和业务影响

9. 提供援助在索马里仍极为困难，特别是在青年党控制的地区。仍然通过在这些地区的当地合作伙伴提供援助，因为各机构无法直接行动。索马里和非索特派团安全部队通过军事行动夺取了领土，但尚未使道路通行安全和可预见。青年党继续封锁去往希兰州 Maaxas 和 Bullo Burto 镇、中谢贝利州 Warsheikh 镇、巴科勒州 Xudur 和 Waajid 镇和加尔古杜德州 Ceel-Buur 镇这些新收复地区的道路，阻碍基本商品的供应。人道主义合作伙伴仅能通过飞机进入这些地点，因此限制了对卫生和水部门的干预。这些镇的机场和简易机场普遍质量不佳，并且太小，较大

的货机无法着陆。8 月，在索马里共同人道主义基金供资下，开始以中型货机(4 至 5 吨)进行新的援助行动，以支持向这些地点中的大部分进行费用昂贵的人道主义用品空运。正在与索马里国家武装部队和非索特派团共同开展宣传活动，以保证重要的道路和供应路线畅通无阻。

10. 青年党和其他武装团体继续试图控制援助运送。3 月，青年党疑似成员绑架并仍扣留前往拜州区域 Buur Hakaba 区 Liimaale 村的小儿麻痹症方案的 1 名联合国第三方承包商。这次绑架的动机据称是青年党认为小儿麻痹症宣传小组是间谍。5 月，青年党疑似战斗人员在拜多阿东南方向 12 公里处伏击了一个救济粮食车队，杀死护送救济车队的多名士兵。在其他武装团体方面，6 月，民兵在去往希兰州 Matabaan 区门诊治疗室的路上设置路障，短时间干扰了粮食分发工作。7 月，据称与朱巴临时行政当局联合行动的一群武装人员在基斯马尤 Farjano 社区的一个分发点抢夺援助的粮食。该事件是在开始分发阿曼红新月会向境内流离失所者捐助的粮食不久后发生的。也是在 7 月，武装团体在摩加迪沙-麦哈代公路上短时间扣留了 11 吨粮食。这些粮食正运往中谢贝利州麦哈代镇和邻近地区，以援助当地的 878 名居民的。运输人员 1 周后收回了这些粮食，并在麦哈代分发。在该月的另一次类似事件中，在摩加迪沙-麦哈代公路上扣押了 37 吨粮食。粮食正运往运往下谢贝利州 Aawdhegle 镇，以援助当地的 2 952 名居民的。运输人员 2 周后才收回了这些粮食。所有货物完全收回，并在目标地区发放。

11. 1 月至 6 月，据人道主义界记录，地方当局官僚机构在索马里南部和中部以及邦特兰半自治州采取了 40 次限制行动。这些行动包括提出多项登记要求，包括收取登记费、任意征税、表面上为监测和评价扣除项目资金、对救灾物资的道路运输实施禁运。驻地和人道主义协调员、人道主义事务协调厅以及非政府组织共同采取行动，继续在不同级别为解除官僚机构限制开展有针对性的宣传工作。

12. 人道主义应急行动仍然显著缺乏资金。截至 8 月中旬，索马里 2014 年援助呼吁举措只得到 30% 的供资，缺口为 6.58 亿美元。鉴于 5 月的粮食安全形势严峻，制定了预算为 6 000 万美元、为期三个月的行动计划，侧重于 6 月至 8 月所需开展的最紧迫救生活活动。7 月，副秘书长瓦莱丽·阿莫斯从中央应急基金拨出 2 000 万美元，以加强索马里的救生救援工作。这是今年为供资不足的紧急情况向一个国家分配的最大一笔资金。索马里还从中央应急基金快速应急窗口获得 145 万美元，为 52 万儿童紧急接种麻疹疫苗。尽管作出了这些努力，重新调整了工作重点的，但供资仍然很少，令人沮丧。

13. 尽管作业环境极具挑战性，且资金短缺严重，但人道主义组织继续向需要救助的人提供援助。截止 2014 年 8 月中旬，已向 140 万人提供了粮食援助和生计支持，9.7 万名儿童接受了营养服务。估计 50 万人获得了安全用水；16 万人可以使用经改良的厕所；而 31.5 万人从成套卫生宣传材料中受益。此外，超过 400 万儿童接种了小儿麻痹症和麻疹疫苗，50 万人接受了基本卫生服务。据估计，向

23.2 万名学校的学生提供了教育支持；1.5 万名流离失所者得到紧急援助包和家居用品，包括塑料布、毯子和床垫；向约 5.4 万人提供了临时住所。约 4 400 名侵权行为受害者得到社会心理支持，并且 380 多名以前与武装团体有关联的儿童重新融入社会。此应急行动包括向受到军事进攻影响的城镇人口提供重要的食品、卫生、水、环境卫生与个人卫生和营养物资，并通过货运航班交付。

### 缓解风险措施

14. 人道主义组织继续加强努力，以查明和发现风险，评估执行伙伴的能力，并使用更强的报告和审计工具跟踪方案，以确保关键的救生方案的交付。

15. 风险管理股继续通过对实际或拟议的联合国合作伙伴实体开展风险评估，支持联合国国家工作队。该股的评估凸显了与此种合作伙伴相关的特定风险类型(如信托、方案、廉正和声誉)，并包含旨在帮助各机构应对或缓解这些风险的有针对性的建议。除了进行风险评估，驻地和人道主义协调员办公室还继续促进风险管理对话，并向联合国各机构、捐助方和非政府组织提供特别风险管理指导。该股继续开发和更新其合同信息系统数据库，使联合国各机构间可以分享与合同和风险相关的信息。合同信息系统数据库储存有该股提供的信息和 14 个联合国机构有关索马里 2 000 多个承包商和联合国供应商的信息。合同信息系统数据库就价值超过 35.6 亿美元的合同获取了信息。此外，风险管理股还上传了国际刑警组织通缉犯名单(索马里)，并继续更新索马里和厄立特里亚问题监测组各份索马里问题报告已确定的个人和组织的可检索名单。

16. 人道主义事务协调厅在负责管理共同人道主义基金的人道主义协调员的领导下，通过项目实施的不同阶段(包括报告、审计和监测要求)，将一个四支柱问责框架纳入基金的项目优先排序和选择工作。基金的数据库包括基于伙伴能力评估分数、审计报告、监测和可信外部来源的执行伙伴的整体风险水平。这些基于绩效的合作伙伴优先排序工具是为基金 2014 年第一笔标准拨款实施的。人道主义事务协调厅与风险管理股分享有关合作伙伴的信息，以促进在索马里简化风险管理方法。

17. 虽然经改善的监测机制有助于发现风险，但收回被挪用的资金和寻求公正处理犯罪活动是另一个重大挑战，各合作伙伴正在积极努力应对。

### 第 2111(2013)号决议第 21 至 24 段的影响

18. 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所需的付款、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有何影响，但如不延长人道主义豁免，将延误在非国家武装团体控制地区提供人道主义援助。

## 结论

19. 令人不安的是，索马里当前的局势与 2010 年饥荒前期间类似。当时，人道主义援助准入减少，存在不安全状况，商品价格上涨，连续两个雨季缺水，其综合影响导致索马里发生毁灭性的危机。人道主义伙伴面对巨大挑战仍在继续努力，但迫切需要改善安全和准入，获得更多和可灵活使用的资金，以有效地为 290 万索马里人提供援助。

20. 为能继续提供人道主义援助，在过去 6 个月作出了共同努力，以加强监测系统，并简化非政府组织、联合国和捐助方的风险缓解策略/方法。发现的滥用援助情况有所增加，表明监测和风险管理已得到加强。

21. 鉴于上述情况，副秘书长兼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。

---