



2019年10月7日安全理事会关于索马里的第751(1992)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

谨代表安全理事会关于索马里的第751(1992)号决议所设委员会随函附上主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员根据安全理事会第2444(2018)号决议第49段所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。

请提请安全理事会成员注意本函和上述报告,并将其作为安理会文件印发为荷。

安全理事会关于索马里的
第751(1992)号决议所设委员会

主席

马克·贝克斯廷·德布伊茨沃夫(签名)



2019年9月13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的第751(1992)号决议所设委员会主席的信

根据安全理事会第2444(2018)号决议第49段的规定，谨转递要求提交的报告，说明第48和49段的执行情况，并说明在索马里提供人道主义援助遇到的任何障碍。

在索马里开展工作的人道主义界谨告，如前13次报告一样，本报告依然采用安全理事会第1916(2010)号决议第5段给“执行伙伴”下的定义，该定义如下：

“执行伙伴”是经一个联合国机构或另一个非政府组织以适当程序确立其诚意并在被要求时能向索马里问题驻地和人道主义协调员就减缓措施提交报告的一个非政府组织或社区组织。执行伙伴具有下列特性：

(a) 该组织是索马里人道主义应急计划(或索马里人道主义基金)进程的组成部分；和(或)

(b) 该组织在一个群组的“3W 矩阵”(谁(Who)在哪里(Where)做什么(What))之中。

如果你对报告的内容有任何问题或需要进一步了解索马里的人道主义状况，请随时联系我。

主管人道主义事务副秘书长
兼紧急救济协调员
马克·洛科克(签名)

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. 安全理事会继第 1916(2010)、1972(2011)、2060(2012)、2111(2013)、2182(2014)、2244(2015)、2317(2016)和 2385(2017)号决议之后，通过了第 2444(2018)号决议。安理会在这些决议中提出了报告要求。本报告根据第 2444(2018)号决议提交。这是根据上述各项决议提交的第十四份报告。安理会第 2444(2018)号决议第 49 段请紧急救济协调员至迟于 2019 年 10 月 15 日向安理会报告在索马里提供人道主义援助的情况以及援助过程中遇到的任何障碍。

2. 本报告所述期间为 2018 年 9 月 1 日至 2019 年 8 月 31 日。报告主要侧重于向青年党控制或影响地区的受影响民众提供人道主义援助的情况。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全理事会第 1844(2008)号决议第 8 段的规定，将青年党列入制裁名单。与前 13 份报告(S/2010/372、S/2010/580、S/2011/125、S/2011/694、S/2012/546、S/2012/856、S/2013/415、S/2014/177、S/2014/655、S/2015/731、S/2016/827、S/2017/860 和 S/2018/896)一样，本报告概述人道主义准入受到的制约和业务影响。此外，本报告总结为克服人道主义援助被政治化、滥用和挪用风险而采取的缓解措施。本报告依据与在索马里活动的有关人道主义机构协商综合的资料以及秘书长副特别代表/联合国索马里问题驻地兼人道主义事务协调员综合办公室风险管理股提供的资料。

人道主义状况

3. 由于反复发生的气候冲击的影响，包括 2016 年和 2017 年的长期干旱、2018 年的小雨季(10 月至 12 月)降雨情况差、2019 年旱季异常炎热和干燥的条件，以及 2019 年大雨季(4 月至 6 月)降雨情况不稳定和异常，索马里的人道主义局势仍然脆弱。气候冲击，加上武装冲突和持续不断的流离失所等其他持续产生需求的驱动因素，使数百万索马里人需要援助和保护。

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于 9 月 2 日发布的 2019 年大雨季后评估结果，在 2019 年大雨季种植季节，索马里南部的谷物产量比平均水平低多达 70%。由此导致的收成短缺与整个季节高粱价格异常高昂有关。在受冲突影响的地区，情况可能甚至更糟，那里的人民离开其土地，或非自愿地面临青年党的非法征税，减少了进行农业生产的积极性。2019 年“大雨季后评估”的结果表明，在没有人道主义援助的情况下，到 2019 年 12 月，索马里各地多达 210 万人将面临严重饥饿。这将使到年底粮食无保障的索马里人总数预计达 630 万人。

5. 粮食和营养方面的巨大缺口仍然主要存在于贫穷的农牧社区、边缘化社区和流离失所社区，许多弱势群体已被推入最严重的粮食和营养不安全阶段。儿童重度急性营养不良率正在上升，主要发生在境内流离失所者中，初步评估结果表明，

33 个接受调查的人口群体中有 10 个出现严重程度的急性营养不良，全面急性营养不良率超过 15%。必须扩大干预措施，以解决严重的急性营养不良，主要是儿童营养不良。如果不采取应对措施，从 2019 年 7 月到 2020 年 6 月，估计将有 100 万儿童急性营养不良，其中包括 18 万儿童重度急性营养不良。急性营养不良的普遍存在和加剧的风险，再加上严重缺乏清洁水，进一步增加了水源性疾病爆发的风险，并正在加剧现有的脆弱性。

6. 索马里最脆弱的是 260 万境内流离失所者。他们继续在全国范围内面临被边缘化、被强迫迁离和遭排斥的严重风险。2018 年 9 月至 12 月，新增流离失所者 18.8 万人。2019 年 1 月至 8 月，又新增 27 万人流离失所。虽然大多数境内流离失所者报告说武装冲突和干旱是流离失所的主要原因，但应该指出，干旱导致的流离失所人数一直在增加。在 2018 年第 4 季度和 2019 年 1 月至 8 月期间，有 29%和 41%的境内流离失所者表示干旱是流离失所的主要原因。此外，2019 年 7 月报告的干旱导致流离失所的人数是 2019 年 6 月的两倍多。

7. 持续的武装冲突和不安全继续是流离失所的驱动因素，使人道主义局势更加复杂，并引起高度的需要和保护关切。关于冲突引起的流离失所问题，2018 年第 4 季度 60%的境内流离失所者和 2019 年 52%的境内流离失所者称，冲突是流离失所的主要原因。下谢贝利州和中谢贝利州是特别令人关切的地区，因为非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和索马里国民军加强了对青年党的军事进攻。干旱的影响，加上旷日持久的冲突，正在加剧保护方面的挑战，因为家庭失去了社会经济安全网和应对这种冲击的能力。流离失所的妇女和儿童面临更大的保护挑战，包括家庭分离、遭受基于性别的暴力、教育中断和武装团体强行招募儿童。

8. 在索马里南部和中部地区以及邦特兰巴里州部分地区，激进的强行招募儿童兵活动继续迫使平民流离失所。例如，从 2019 年 1 月至 7 月，国家监测和报告机制工作队报告说，索马里武装部队和团体招募和使用 869 名儿童，其中包括 8 名女童。青年党招募的儿童估计占索马里被招募儿童的 81%。人道主义伙伴继续向会遭到武装团体强迫招募的儿童提供支助。2018 年，联合国儿童基金会(儿基会)和合作伙伴向阿夫戈耶、拜多阿、杜萨马雷、加罗韦、基斯马尤和摩加迪沙的 1 466 名儿童提供了重返社会服务。此外，从 2019 年 1 月至 7 月，儿基会及其合作伙伴在索马里各地向 513 名逃离青年党或被武装部队释放的儿童(包括 47 名女童)提供了保护服务。

人道主义应对措施

9. 人道主义伙伴继续提供生存援助以及生计援助。2018 年 9 月至 12 月，平均每月有 200 万名受益者获得粮食援助和安全网支持。2019 年上半年，资源制约阻碍了援助的提供，结果 2019 年平均每月有 120 万人得到援助，改善了获得粮食援助和安全网支持的机会。此外，2019 年 1 月至 7 月期间，超过 47 万人获得了可持续安全水服务，向 757 000 多人提供了保健服务，155 000 人受益于住房和非粮食物品支持。同期，营养组治疗了 141 216 例重度急性营养不良新病例，并为 212 218 名 5 岁以下儿童和 62 910 名孕妇和哺乳期妇女提供了中度急性营养不良

治疗。尽管除本地化病例外，急性水腹泻的暴发在很大程度上仍在控制之下，但其他急性腹泻病例急剧增加，2019 年的其他急性腹泻病例数量几乎是 2018 年的两倍。此外，与 2018 年同期相比，疟疾病例大幅增加。

10. 在索马里援助行动继续资金不足的情况下，人道主义局势出现恶化，迫使援助机构限制或减少救济工作。例如，粮食安全群组正在援助 190 万人，每月的目标是向近 230 万人提供援助。2019 年索马里人道主义应急计划寻求 10.8 亿美元以便向 420 万人提供援助和保护，截至 2019 年 8 月 28 日，它获得了 45% 的资金 (5.08 亿美元)。一些群组，如保护、水、个人卫生和保健，资金严重不足，得到的资金不到申请资金的 20%。与气候条件较好的 2018 年相比，2019 年大多数群组的应对措施明显减少。例如，在 2019 年 5 月，120 万人参与了旨在改善获得粮食和安全网的机会的活动，而 2018 年 5 月达到 190 万人，这意味着此类援助提供减少了 36%。同样，大多数群组报告说，合作伙伴无法在受流离失所影响的地区提供足够的援助和服务，这些地区的受益者属于最脆弱和有迫切需求的群体。2019 年 1 月至 5 月期间，只实现了家庭追踪和团聚目标的 25%。卫生设施和学校的水、环境卫生和个人卫生项目方案缺口也很大，到目前为止，在 2019 年确定的 150 个目标机构中，只有 8 个机构获得了完整的水、环境卫生和个人卫生项目一揽子计划。

11. 援助机构与索马里联邦政府和人道主义事务和灾害管理部密切合作，启动了一项旱灾影响应对计划，要求提供 6.86 亿美元，以便在 2019 年最后 7 个月加快灾害应对工作，并向 450 万索马里人提供关键的救生援助。自 5 月底以来，索马里应急行动收到了约 2.53 亿美元的额外资源。除其他外，额外资源使援助机构自 2019 年 6 月以来得以向 180 多万人提供粮食援助。由于这种应对努力，人道主义伙伴得以防止 100 万人陷于粮食不安全的紧急和危机状态。

12. 援助机构已作好准备，扩大应对，利用最近吸取的积极的经验教训，以确保应对努力，防止可能危及近年来取得的成果的重大人道主义灾难。建立了快速扩大和持续应对的机制。这些机制包括数额较大的现金方案编制，扩大与业经审查的当地执行伙伴的伙伴关系，以及改善与当局和受影响人口的互动协作。作为 2017 年饥荒预防工作的一部分，人道主义伙伴建立了干旱行动协调中心，以改善多部门协调和信息共享，并促进联合规划。2018 年，由于这些中心对饥荒预防工作的积极影响，并由于认识到这种协调平台可有助于应对各种形式的灾害，这些中心改名为灾害行动协调中心。重建中心将有助于在受灾最严重地区的发源地附近初步增加应对能力。

13. 虽然援助机构继续尽其所能减轻痛苦和拯救生命，但至关重要，包括索马里联邦政府、联邦成员州、国际捐助界和人道主义伙伴在内的每个成员都要团结起来，支持在受影响最严重的地区加大应对力度。在资源调动、需求优先排序和应对方面的协调对于有效提供拯救生命的援助至关重要，包括努力扩大进入城市中心以外地区的机会，以及应对那些减慢并大幅增加与人道主义努力相关的成本的官僚挑战。

人道主义援助准入受到的制约和业务影响

14. 索马里动荡的安全局势继续为人道主义组织带来具有挑战性的作业环境。不安全状况继续阻碍人道主义工作者深入有需要的人，维持提供急需的人道主义援助和保护服务的业务的能力，并妨碍人们获得基本服务和援助的能力。在主要城市中心以外，前往一些地区，特别是索马里南部和中部地区的交通仍然有限，主要原因是主要供应线沿线不安全。朱巴兰、西南、希尔谢贝利和加尔穆杜格联邦成员州部分地区存在非国家武装团体，下谢贝利和下朱巴暴力和冲突事件频发，限制了人道主义合作伙伴评估需求和向农村地区提供援助的能力，同样也限制了平民安全寻求援助的能力。在政府新控制的主要道路和地区，简易爆炸装置的威胁继续影响索马里南部和中部许多地区的通行。检查站出现骚扰和敲诈勒索的报告继续拖延或阻碍援助的交付。此外，估计有 200 万人生活在青年党控制的领土内，基本上仍然无法接触。最脆弱的人口最不可能达到人道主义行为者目前正在作出应对救助的相对安全的邻近街区或地区。最近报复性暴力、限制货物和人员流动、强迫征税和招募儿童的趋势突出了受影响人口在安全、及时和不受阻碍地获得安全和援助方面面临的严峻挑战和困难。

15. 当地武装行为者多种多样，具有不同的指挥结构和地理存在，迅速变化的国家和区域部队，以及各种双边支助特派团、非索特派团部队以及区域干预措施的存在，导致出现的作业环境是，松散的联盟团体和并不总是明确的指挥和控制链对领土控制的不断易手。与那些对 人道主义援助准入有影响的人建立和维持关系既具有挑战性，也有不确定性。借助与安全有关的国家行为体对当地非政府组织的代理控制来掌握一些人道主义行动的情况仍然存在问题。尽管存在这些挑战，但 2018 年，索马里的援助行动在一些地区的合作伙伴数量增加了，特别是在加尔穆杜格和希尔沙贝尔，得以向约 300 万人提供了救生援助。

16. 进入联邦政府和结盟的非国家武装团体控制下的地区在很大程度上仍然是可能的。进入政府及其盟友夺回的地区受到持续不安全因素的阻碍，包括主要供应路线沿线的简易爆炸装置、联邦成员州在主要人口中心以外无法行使权力、官僚障碍，包括当局干预对受益者的选择和分发援助。在这些地区活动的人道主义人员面临着未爆弹药和战争遗留爆炸物引起的风险。返回从青年党手中夺回地区的流离失所者面临基本基础设施和服务的缺乏，导致持续的脆弱性。许多地区仍然存在严重的保护问题，包括未爆弹药、持续和重新发生的战斗以及非国家武装团体的报复性暴力，包括在实地对非政府组织的干预、强迫招募成人和招募儿童。在一些地区，如中谢贝利和加尔穆杜格以及基斯马尤的部分地区，援助继续有限，包括对边缘化社区的援助，即使在有可能进入的地方也是如此。

17. 目前接触青年党控制下的人口机会极其有限，原因是 对人道主义人员安全的关切，其他冲突方的反对，以及据报告青年党官员不愿意接受他们控制地区的有原则的人道主义行动。青年党对那些拒绝遵守非法税收要求，包括强迫招募儿童要求的人施加了严格的限制和惩罚。那些寻求离开青年党控制领土的人和那些

逃到政府控制地区的人往往受到报复性袭击。关于这些地区以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)控制地区的人道主义情况的信息很难核实。

18. 除了青年党或伊黎伊斯兰国控制的地区外,还有一些有争议以及由于经常发生和仍在进行的敌对行动或军事行动平民几乎不可能通行的地区。这些地区往往在农村,尽管那里敌对行动活跃或不安全情况加剧,但仍有平民人口留在那里,原因是缺乏逃亡资源,担心因试图到达安全地区而受到部族属性或其他假定属性方面的歧视甚至起诉。这些人口易受暴力和动荡的安全条件的影响,往往更易受伤害,可能更需要援助。人道主义工作者在这种地区的准入受到持续敌对行动、行动和安全限制以及糟糕的基础设施的阻碍。确定安全进入路线并获得进入的保证仍然是减轻人道主义准入面临重大障碍的风险的重要措施,例如限制行动、拒绝进入或干预援助的交付等障碍。虽然当地合作伙伴依据其较低的安全风险在确保进入受冲突影响的地区方面取得了更大的成功,但仍需要做更多的工作,以确保人道主义援助、货物和人员安全、及时、畅通无阻和可预测地进入受影响地区。

19. 针对援助工作人员的暴力,包括绑架和逮捕、骚扰、强行扣押资产以及冲突各方对道路通行的限制,继续阻碍人道主义工作者深入有需要的人的能力。看门人、土地所有者和土地经纪人的重大影响,以及他们在解决强迫迁离的影响和风险方面的作用,仍然是受益人获得服务的一个限制因素。基于推定的部族或其他隶属关系对本国工作人员行动的限制,针对特定群体的行为,包括恐吓和骚扰,继续影响受冲突影响地区的方案编制实施。还必须考虑到向国家工作人员以及国家非政府组织和民间社会转移风险的明显问题,这些方面往往是身处最前线的实施者。所有利益攸关方都应通过培训重新关注国家和地方行动者的安全和保障。2018年下半年和进入2019年后,空袭明显增加,包括对平民财产和基础设施的相关破坏,仍然是一个令人关切的问题。

20. 由于动荡和不可预测的安全局势,人道主义行动的安全仍是一个关键问题。在2019年头八个月,至少有51名人道主义工作人员直接受到安全事件的影响,其中大部分发生在索马里南部和中部。其中,2名人道主义工作人员被杀,1人受伤,11人被绑架,5人被任意逮捕并临时拘留,2人因指称的违法行为而被当局驱逐。上述事件的性质各不相同,包括袭击人员以及在普遍不安全的局势中造成的间接伤害或攻击的连带影响。安全事件的严重程度不同,从最严重的暗杀、绑架勒索、绑架、驱逐、抢掠和蓄意毁坏资产或设施、逮捕和羁押到情节不太严重的事件,如临时拘留、骚扰、口头和书面威胁。与往年一样,在摩加迪沙等人口稠密地区发动袭击的附带影响继续占人道主义人员伤亡的大部分。7月,基斯马尤一家酒店遭到复合式袭击,导致一名援助人员死亡。摩加迪沙还继续记录到越来越多的暗杀事件。尽管大多数暗杀的目标是政府官员和安全人员,但在摩加迪沙和其他联邦州,也有人道主义工作者成为目标的情况。人道主义界继续呼吁各方允许和便利人道主义行动,包括为此确保工作人员、用品和设施的安全。

21. 绑架人道主义工作人员仍然是一个令人关切的趋势。从2018年11月开始,录得的绑架人道主义工作人员索要赎金的数量有所增加,至少有6名人道主义工作人员,包括社区卫生工作人员被绑架。在社区牵头开展的成功谈判之后,11月

份被绑架的所有人道主义工作人员都在 1 至 10 天内获释。2019 年 5 月，两名非政府组织工作人员在朱巴兰的盖多州被绑架，经过家庭和部族谈判，两人于 8 月获释。8 月，青年党在下谢贝利拘留了 7 名当地非政府组织工作人员，原因是怀疑他们是联合国人员，并在政府新收复的地区从事稳定活动。他们在确认身份和没有参与稳定活动的几天后获释，进一步显示了业务伙伴脆弱的作业环境和风险因素。在绑架超过 16 个月后，至少有一名国际人道主义工作人员仍被关押。然而，绑架事件的影响不仅仅在受影响的组织感受到。绑架还影响到需要援助和保护民众，当受影响的组织决定缩小或暂停行动时，这些民众往往无法得到援助。

22. 青年党继续对大多数人道主义组织实施敌对政策，指使当地居民不要接受一些人道主义组织的援助包裹，并进一步惩罚那些不履行义务的社区和(或)直接以这些组织的人员或资产为目标，或指使当地民众这样做。例如，2019 年 6 月 6 日，青年党洗劫了希尔谢贝利联邦成员州中谢贝利州巴拉德区的两个非政府组织经营的医疗中心。6 月 30 日，青年党民兵在西南联邦成员州巴科勒州的瓦吉德镇逮捕了 10 名平民受益人，原因是他们参与了现金分配活动。

23. 业务干预事件仍有发生，武装行为体企图使用武力胁迫人道主义工作者将他们或他们的亲属列为援助受益人。在涉及政府相关行为体的案件中，人道主义事务协调厅立即与联邦和联邦州一级的有关当局开展后续行动，通常得到当局承诺与人道主义组织合作解决这些问题。协调厅继续努力提高报告此类事件的及时性，并收集必要证据，为当局采取后续行动提供信息。此外，一些地方社区领导人继续处理此类暴力行为，特别是处理部落民兵参与的案件。

24. 尽管索马里联邦政府以及加尔穆杜格、希尔谢贝利、邦特兰和西南等一些联邦成员州作出了一些里程碑式承诺，但是在索马里南部和中部的估计约 42 个区以及邦特兰的巴里州，人道主义组织和普通平民仍面临严峻的物流挑战。敲诈勒索和其他形式暴力行为在国家或非国家武装行为体驻守的许多非法检查站屡见不鲜。据估计，此类安全检查站有 142 个，其中许多是收费的，阻碍了安全及时、畅通无阻的通行。继续有报道称，索马里南部和中部所有主要通道沿线的授权检查站发生这类事件，受影响最大的是摩加迪沙-阿夫戈耶-拜多阿通道、摩加迪沙-巴尔卡德-乔哈尔通道、卡迪多-加尔卡尤通道。虽然采取了几次行动来拆除摩加迪沙-阿夫戈耶-万拉韦尼通道、摩加迪沙-巴尔卡德-乔哈尔通道、加尔卡约-卡迪多-杜萨马雷卜通道、加罗韦-博萨索通道等一些主要通道沿线未经授权的检查站，但驻守检查站的武装行为体设立流动检查站，作为对策。援助组织继续敦促当局在 2017 年启动的里程碑式承诺和努力的基础上再接再厉，优先确保主要供应路线的安全。

25. 此外，青年党对希尔谢贝利、西南和朱巴兰联邦成员州的一些政府控制城镇的围困式战争继续阻碍人道主义物资和商业物资的运输。在巴科勒州的苏杜尔和瓦吉德、拜州的丁索尔、希兰州的布洛布尔提和下谢贝利州的马尔卡，围困式战术仍然得到严格执行。在布洛布尔提、苏杜尔和瓦吉德，青年党好战分子继续将目标对准试图走小路将必需品运进城镇的驴车车把式。青年党经常没收或销毁物资，并对运输人员采取其他形式的攻击行为，包括杀害、殴打和罚款。

26. 人道主义组织继续通过贵得多的空运进入这种城镇。这种地区包括希尔谢贝利联邦成员州希兰州的布洛布尔提、拜州的丁索尔、西南联邦成员州巴科勒州的瓦吉德和苏杜尔、朱巴兰联邦成员州盖多州的加尔巴哈雷。自 2014 年以来，人道主义组织只能对布洛布尔提实行空运，因为青年党凶狠切断进出该镇的道路交通。青年党继续经常在没有全天候保护的简易机场安装简易爆炸装置。安全部队仅在预计有航班时进行安全检查，需要对机场采取长效安保安排。仍然经常收到在简易机场发现简易爆炸装置的报告，这引起了包括人道主义人员在内的平民的安全关切。

27. 青年党继续保持对乔哈尔-摩加迪沙和摩加迪沙-阿夫戈耶-马尔卡通道的压力，手段是蓄意安排简易爆炸装置袭击，胁迫使用这些道路的车辆缴税。使用希兰州主要补给路线的卡车继续受到青年党袭击，这种情况由来已久，原因是青年党对政府控制的城镇实施经济封锁。由于“国家附属武装团体”(即附属国家政府的团体)、部族民兵、犯罪集团和青年党的要求和敲诈勒索越来越多，摩加迪沙-阿夫戈耶-拜多阿沿线的道路通行继续严重受限。特别是，据当地社区称，青年党继续增加摩加迪沙-拜多阿和摩加迪沙-乔哈尔一些路段沿线的收费。此外，有更多报告称，针对商业部门(包括通过摩加迪沙海港和市场中心进口的商品)的税收结构得到强化。6 月和 7 月，青年党威胁摩加迪沙的商业领袖，如果不遵守其税收结构，他们就会死。

28. 此外，在整个索马里南部和中部，平民继续面临青年党更加严苛的税收，许多人被迫流离失所，造成生产性财产损失，使这些平民更容易遭受粮食不安全之害。在下谢贝利州马尔卡，供应或收集商品的驴车被课税。在许多地区，商人现在被迫向青年党和政府支付双重税收，这常常导致小企业无利可图，并使消费价格上涨。在 2018 年大雨季期间，据报青年党强迫有农耕社区的地区缴“税”，然后才允许其在丰沛降雨后耕种农田，而在加尔穆杜格部分地区，包括在埃勒布尔区、埃勒代雷区和哈拉尔代雷区，青年党也增加了税收，索要金钱和牲畜，作为“札卡特”或“自愿圣战”捐助。例如，西南联邦成员州拜州丁索尔 Booshol 村的农民收到指令，要求他们为耕种农场支付 30 美元，因此，一些家庭被迫离开农场，迁往拜多阿的境内流离失所者定居点，因为他们付不起钱。在西南联邦成员州巴科勒州的瓦吉德，境内流离失所者仍表示关切的是，当他们试图耕种城外的农场时，会受到青年党过分的税收和骚扰。应当指出，一些境内流离失所者因青年党征税而被迫放弃耕作活动，那些无力缴税的人被要求让其子女接受招募。

29. 青年党继续控制关键区域，并在索马里国家武装部队和其他政府附属部队撤离后控制城镇，造成人道主义行动中断，并在某些情况下导致方案完全中止。2018 年，据报，青年党在希尔谢贝利、西南联邦成员州、朱巴兰和邦特兰的一些地区夺取了对城镇和村庄的控制权，有时是暂时控制权。在占领城镇时民众作出的反应往往不同。在一些地区，青年党对其认为是政府支持者或协作者的平民实施报复性攻击；而在另一些城镇，青年党仅对当地居民进行谈话或说教，没有伤害任何人。2019 年 4 月以来，索马里国家武装部队一直牵头在下谢贝利开展军事行动，以清除青年党，并加强奥代格莱、Bariire 和 Sabiid 等地区的稳定。青年党继

续攻击一些新收复的地区，试图夺回控制权。这些行动导致冲突引发的流离失所，以及人们因担忧会面临安全问题而犹豫是否返回原籍地。在有些情况下，平民报告了索马里国家武装部队在新收复地区的虐待和侵犯人权行为，表示宁愿在青年党控制下生活。

30. 索马里兰和邦特兰之间争夺索勒州和萨纳格州部分地区控制权的冲突仍在继续，在索勒州 Tukaraq 周边地区发生了敌对行动。自 2019 年 6 月以来，萨纳格地区一再发生武装冲突，与索勒地区相比，萨纳格地区过去是平静的。局势迄今仍然高度紧张，同时在继续努力化解对峙。包括联合国在内的外部行为体的所有调解努力均告失败，双方都固守自己的立场，为参加谈判设置了对方无法接受的先决条件。双方政治人物的煽动性言论助长了冲突，邦特兰和索马里兰继续沿前线调动和集结部队。紧张局势加剧以及双方展现的战备程度使武装敌对行动全面升级的风险加剧，并继续限制人道主义援助安全、及时和不受阻碍地进入该地区。

31. 部族冲突仍是令人关切的重大问题，特别是在希兰州、加尔穆杜格、下谢贝利州、中谢贝利州和索勒州。在这些地区，部族暴力造成生命和生计损失，使家庭流离失所。受影响地区的人道主义方案往往在冲突得到解决前暂停。偶尔，属于交战部族的当地人道主义工作人员会成为冲突受害者或卷入冲突。部族冲突主要发生在牧民社区居住地，原因是争夺水和牧场等稀缺资源，或发生在农民与游牧民冲突或争夺农田的地区。加尔古杜德州和希兰州仍是受影响最严重的地区，部族冲突长期存在。由于环境恶劣和争夺资源，加尔古杜德州的部族冲突问题尤为突出。虽然部族长老和当局继续优先使用谈判来解决持续的部族冲突，但偿还血金仍是解决冲突的关键决定因素。即使在和解努力取得成功后，微不足道或主观认定的挑衅也可能迅速重新引发冲突。由于这一原因，在这些地区开展业务的人道主义组织必须及时了解所有可能导致部族冲突的事件(包括可能是数月或数年前发生的事件)，以避免成为报复循环的牺牲品。

32. 冲突各方命令电信服务提供商终止服务或攻击、摧毁和破坏电信设施，影响了电信服务。电信服务中断影响到一些人道主义方案，包括通过呼叫中心提供现金支助和进行遥控监测。2018 年 7 月，在盖多州的埃勒瓦格，霍木德电信公司的两名工作人员被杀，该公司大楼和天线被毁，包括互联网和电话服务在内的所有电信服务被切断，造成援助方案中断。据报道，这次事件是 2018 年初以来肯尼亚安全部队(不是非索特派团的一部分)第三次摧毁霍木德电信公司分支机构。此前，该部队曾被指控毁坏霍木德电信公司位于朱巴兰联邦成员州盖多州 Dhamas 和下朱巴州的设施。2019 年 8 月，据报道发生了另一起事件，霍木德电信公司的一座天线塔被疑似肯尼亚部队摧毁。人道主义组织继续敦促冲突各方尊重民用设施。

33. 人口密度上升、房价上涨以及缺少安居权等因素引发的强迫迁离趋势持续存在，这意味着，即使能获得服务，其获得服务的状况也往往是脆弱、不连贯的。强迫境内流离失所者迁离既有定居点的行为破坏了人道主义伙伴为协助获得基本服务而进行的大量投资，这些基本服务，除其他外，包括建立的供水点和其他水、环境卫生和个人卫生项目设施、妇幼保健中心和教育设施。在进行

强迫迁离时，往往匆忙告知或根本不发出通知，有时还有土地所有者雇佣的身着制服的武装安保人员予以协助。自 2015 年以来，索马里每年平均有 155 000 多人遭到强迫迁离，每月平均有 11 000 多名境内流离失所者遭到强迫迁离。许多人多次遭到强迫迁离。在 2015 年前，大规模强迫迁离主要影响的人群是住在公共土地和建筑物的境内流离失所者，但近年来，强迫迁离越来越多地针对占用私人土地的境内流离失所者。2018 年第一季度，据记录遭到强迫迁离的个人为 101 587 人；2019 年 1 月至 8 月，被强迫迁离民众约 173 255 人。大多数强迫迁离事件发生在摩加迪沙。2019 年上半年，人道主义伙伴干预阻止了 24 000 多人被强迫迁离，然而，与需求相比，预防或减轻强迫迁离风险的措施仍然严重不足。摩加迪沙市/贝纳迪尔地区联邦州已确认其愿意为预防和应对努力作出贡献。人道主义磋商和培训于 2019 年初启动，合作伙伴与当局合作进行了强迫迁离风险评估。在联邦一级，国家难民和境内流离失所者事务委员会和总理办公室在国际发展法律组织的支持下，已完成《关于难民回返者和境内流离失所者的国家政策》草案、《土地分配临时议定书》草案和《强迫迁离国家准则》草案，目前这些草案已交由索马里联邦政府审查。贝纳迪尔州行政当局还起草了强迫迁离准则，包括适用的人权标准和其他法律或政策规定，并表明市政当局承诺防止强迫迁离。

34. 冲突各方继续在朱巴兰联邦成员州、西南联邦成员州和邦特兰的一些地区实施空袭。目标主要是青年党和伊黎伊斯兰国在居民区外或其控制下的孤立区内的资产和人员。虽然空袭迄今未对人道主义行动产生直接影响，但也许会因为瞄错目标而给位于受影响各州的行动带来风险，特别是对于运送物资和人员的车辆而言。由此产生的次级影响是，据报，空袭使青年党更加怀疑人道主义组织，认为这些组织可能在收集用于空袭的信息。

35. 根据 2018 年 9 月索马里联邦政府的指示，许多国际非政府组织已将其领导机构从肯尼亚迁至索马里。索马里联邦政府日前发表声明，宣布那些尚未搬迁的组织在该国不受欢迎，并不会允许它们在境内工作。国际非政府组织继续重申其请求，即索马里联邦政府和各联邦州加快制定集中的授权框架，这一倡议已持续 4 年。旨在通过注册总局和注册局规范非政府组织的运作、登记和监督的《非政府组织法案》目前仍处于草案形式。在缺乏集中监管框架的情况下，援助组织继续碰到各种要求，除其他外，例如任意征税或重复征税，当局参与同供应商和服务提供商的签约工作，对包括筛选、面试、甄选和审查等在内的工作人员招聘活动进行干预。这些要求继续导致中断、延误、侵扰人道主义设施等问题，人道主义工作者被逮捕、拘留和驱逐，时而又造成人道主义方案临时暂停。最近搬迁的国际非政府组织的工作人员涌入索马里，造成了越来越多的挑战，因为在国家和地方一级之间缺乏关于注册和所得税的明确法律。所得税规定追溯至 2018 年初，因迟交或不合规而受到威胁、拘留和驱逐的案件日益增多。2019 年 8 月报告了两起相关案件，涉及驱逐一名国际非政府组织主任和长期拘留另一名国际非政府组织工作人员。在支持并鼓励非政府组织遵守新税法的同时，正在向当局开展宣传工作，以避免出现这种极端后果。

36. 2019年4月,人道主义国家工作队核可了一项经修订的准入战略,该战略为下列方面提供指导:有效协调人道主义准入问题,加强对准入信息、挑战和机会的共同分析,协调与准入有关的活动,维护人道主义准入和原则,将其作为人道主义行为体、会员国和冲突各方的共同责任。该战略旨在通过一个三管齐下的办法建立和维持与受影响民众的联系:(a)与有关各方(国家和非国家)进行谈判,以确保有效和有原则地提供生存援助并保护弱势民众,无论他们身在何处,无论谁在控制;(b)为确定优先次序、评估和支持实地业务行为体提供循证建议;(c)为高级别宣传活动提供证据支持。包括专门准入工作队在内的人道主义界,正在以该战略和配套行动计划为指导,确定优先事项并协调多个已注意到的准入障碍的应对办法。

缓解风险措施

37. 联合国以及联合国各机构、基金和方案继续制订并执行强化的风险管理与控制措施,确保在富有挑战性的索马里业务环境中对人道主义应急活动和调拨的资金实现充分问责。

38. 风险管理股通过下列服务支助联合国系统、索马里政府(联邦和州两级)以及其他发展和人道主义行为体:(a)协助设计并促进采用集体风险管理和尽责标准;(b)风险管理咨询;(c)基金、方案/项目、领域和合作伙伴风险管理培训(在线和课堂)的风险评估;(d)信息共享和信息管理;(e)维护并加强承包商信息管理系统;(f)支持多伙伴信托基金及索马里发展和重建基金;(g)使用国家系统并对索马里多伙伴信托基金国家供资流进行监督。所有缓解风险措施、做法、现有工具以及有针对性的建议都旨在为做出风险知情决策提供支持,为实现更好效果加强问责。风险管理股与内部监督事务厅以及联合国不同机构的审计和调查办公室密切合作,继续建立并加强联合国内部以及与索马里政府、非政府组织群体、捐助方、执法部门以及其他人道主义和发展伙伴的伙伴关系。

39. 截至2019年8月31日,承包商信息管理系统数据库里有风险管理股和15个联合国机构就索马里境内逾4060个联合国承包商和供应商所提供的信息。该数据库涉及的金合同金额约为62亿美元。定期更新的内容包括受安全理事会制裁的实体清单,从索马里和厄立特里亚问题监测组和专家小组2017和2018年度报告中提取的数据,联合国禁用承包商和个人清单,以及定期更新的世界银行限制清单和国际刑事警察组织(国际刑警组织)索马里被通缉人员名单。

40. 秘书长副特别代表/联合国索马里问题驻地兼人道主义事务协调员综合办公室索马里风险管理股一直支持在诸如阿富汗、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等其他国家行动中建立健全风险管理工具与做法。

第2444(2018)号决议第48和49段的影响

41. 安全理事会在第2444(2018)号决议第48段中决定,在2019年11月15日前,第1844(2008)号决议第3段为会员国规定的措施不适用于为确保联合国、联合国专门机构或方案、在联合国大会具有观察员地位的提供人道主义援助的人道

主义组织及其执行伙伴(包括参加联合国索马里人道主义应急计划、获得双边或多边资助的非政府组织)在索马里及时提供迫切需要的人道主义援助而支付所需资金、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 2444(2018)号决议第 48 至 49 段对其执行方案的能力的影响,但人道主义豁免对合作伙伴提供生存援助和保护的能力具有重大影响。

42. 不延长人道主义例外将导致捐助者不愿意资助人道主义行动。资金躲避风险方面出现的哪怕是微小的变化都会对提供援助的能力造成重大的不利影响。而且,无法提供援助会使平民得不到生存的必需品,同时增加人道主义局势恶化的风险。暂停援助会使流离失所者增多的可能性加大,包括给邻国造成难民潮,使境内流离失所者涌向资源已然不足、基本服务短缺的城市、政府控制地区。此外,如果青年党阻止平民离开其控制区,这些平民的需求将得不到满足,那些试图寻求援助的长老和领导人的人权可能受到侵害,或发生违反国际人道主义法的行为,如法外处决和招募儿童。

43. 具有重要意义的是,人道主义例外情况为捐助方、承包商以及金融和银行系统提供了依据,使其能在青年党行动的地区资助人道主义援助。自从实施人道主义例外并确立相应的国家执行措施以来,主要捐助方能够为人道主义方案保持足够供资水平。2019 年深刻诠释了获得援助资金的重要性,6 月和 7 月资金增加,使合作伙伴得以提供足够的粮食援助,避免 100 万索马里人陷入紧急和危机级别的粮食不安全状况。

结论

44. 经过近 30 年动荡之后,索马里目前走上了迈向和平与稳定的积极轨道。2017 年初出现了再次发生饥荒的风险,捐助方、人道主义业务机构迅速采取行动,扩大人道主义应急措施的规模并挽救生命。同样,2019 年降雨分布不均,雨量不足,作为对策,人道主义界已将《干旱影响应急计划》列为优先事项,预计在年底之前将惠及 450 万人。世界银行通过危机应对窗口,人道主义事务协调厅通过中央应急基金,也在索马里正式开展一项举措,推动在紧急情况发生前采取预防行动。如果出现极端干旱状况诱因,该试点举措将能够采取迅速行动。该举措还表明人道主义组织进行不懈的努力,以援助需要援助的人们,包括危险和不安全地区的人们,从而挽救生命、防止生计丧失。虽然 2019 年到目前为止已经避免了大规模饥荒,但索马里南部和中部最难以抵达地区的一些社区仍然面临饥荒的风险。2019 年大雨季后评估结果也令人非常担忧,2019 年大雨季的农收产量是自 1995 年有记录以来的最低水平,农业产量比长期平均数量少 68%。迫切需要更多资源,做出更大努力,以确保最脆弱地区在今后几个月不会陷入饥荒。

45. 在索马里境内工作的人道主义组织继续一方面处理好安全问题,一方面确保有效和有原则地提供援助。尽管存在安全挑战,人道主义伙伴仍将继续努力扩大和维持与最需要帮助民众的接触。然而,仍然至关重要,要尊重《国际人道法》以及冲突各方承担起各自责任,允许并便利接近有需要民众。除了更多地接

近受益人外，人道主义工作还需要灵活、及时的供资，以便有效地援助数百万索马里人，并确保将国家和地方执行伙伴的安全需求适当考虑到提案和预算中。

46. 鉴于上述情况，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员请安全理事会延长第 [2444\(2018\)](#)号决议第 48 段规定的人道主义豁免。
