



2016年9月29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

根据安全理事会第2244(2015)号决议第24段的规定，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)号决议所设委员会提交主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员关于在索马里提供人道主义援助及与此相关的所有障碍问题的报告(见附件)。

谨请提请安全理事会成员注意本函和该报告并将它们作为安理会文件分发给为荷。

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  
决议所设委员会

主席

拉菲尔·达里奥·拉米雷斯·卡雷尼奥(签名)



## 附件

### 2016年9月19日主管人道主义事务助理秘书长兼紧急救济副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

根据安全理事会第2244(2015)号决议第24段的规定，我谨提交关于该决议第23段和第24段执行情况以及与在索马里提供人道主义援助相关的所有障碍问题的报告。

在索马里开展工作的人道主义界谨建议，如前10次报告一样，本报告按照安理会第1916(2010)号决议第5段维持“执行伙伴”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善意并在被要求时能向驻地协调员和索马里问题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) 该组织是支援索马里联合呼吁进程(或共同人道主义基金进程)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)”)里有代表。

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，请随时告诉我。

主管人道主义事务助理秘书长  
兼紧急救济副协调员

康京和(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. 本报告是依照安全理事会第 1916(2010)号、第 1972(2011)号、第 2060(2012)号、第 2111(2013)号和第 2182(2014)号决议的后续决议即第 2244(2015)号决议关于提交报告的规定提交的一份报告，也是根据上述这些决议提交的第十一次报告。安理会在第 2244(2015)号决议第 24 段中请主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员在 2016 年 10 月 15 日前向安全理事会报告在索马里提供人道主义援助的情况以及遇到的任何障碍。

2. 本报告所述期间为 2015 年 9 月至 2016 年 9 月。报告主要涉及向在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。一如前 10 次报告(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 和 S/2015/731)，本报告概述在提供人道主义援助方面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的政治化、滥用和挪用问题而采取的缓解措施。报告的依据是与在索马里活动的有关人道主义机构协商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。

### 人道主义状况

3. 由于持续存在的气候多变、武装冲突、部族暴力、不安全、侵犯人权、流离失所以及基础服务差等问题，索马里的人道主义局势依然岌岌可危。在 2015 年 10 月至 12 月的 deyr 雨季期间，洪水影响到大约 145 200 人。大约 7 000 人也因为 2016 年 5 月希兰区贝莱德文的洪水而流离失所。人道主义伙伴提供了救命的援助，并修复了受损的基础设施，以缓解以后洪水的影响。2015 年 9 月以来的干旱状况因厄尔尼诺现象而加剧，这也使已经脆弱的人道主义局势雪上加霜，共有大约 500 万人需要援助，占总人口的 41%。有超过 110 万人无法满足基本的粮食需求。大约 300 000 名 5 岁以下儿童急性营养不良，其中有超过 50 000 人严重营养不良，迫切需要救治。邦特兰和索马里兰的北部地区受干旱影响最严重。合作伙伴们在这些地区开展了救命的干旱应对措施，而谷雨(3 月至 6 月)提供了某种程度的缓解，但不足以实现完全恢复。8 月，邦特兰当局呼吁为受干旱影响的超过 120 万人提供人道主义援助。此外，由于雨水不稳定以及谷物收成低于平均水平，特别是拜州和下谢贝利州这两个谷物主产区的收成偏低，该国部分地区的粮食安全局势预期在 10 月至 12 月期间将恶化。

4. 2016 年，急性水腹泻和霍乱依然是一个挑战。1 月至 7 月中旬，报告出现了 13 000 多个病例，其中一半以上是 5 岁以下儿童，这与 2015 年全年报告的病例相

比有令人震惊的增长。在人道主义伙伴支持下，卫生部最终敲定了针对急性水腹泻和霍乱的五年期准备和应对行动计划的第一稿。在疫情爆发时，关键的医疗服务已经由于缺乏资金而可能减少。到 2016 年第一季度，至少有 10 个医疗设施由于缺乏资金而要么已经减少服务，要么已经关闭，而那些仍然开张的医疗设施在竭力满足医疗需求。总体上，大约有 320 万人需要获得最低限度的应急医疗服务。

5. 尽管存在进出挑战、不安全和资金缺口，合作伙伴到 2015 年 12 月已经为大约 250 万人提供了某种形式的援助。根据 2016 年索马里人道主义应对计划，继续向需要的人提供援助。2016 年 1 月至 6 月期间，人道主义伙伴向 490 500 人提供了粮食援助，为 142 400 人开展了旨在提供生计的活动。大约 490 000 得到了维持生计所需的季节投入，其中包括种子、工具、渔具、灌溉凭单和牲畜免疫。共有 125 000 名 5 岁以下儿童得到了急性营养不良方面的治疗。有超过 160 万人得到了基本医疗服务，有超过 100 万人得到了暂时可持续的安全饮用水。保护小组还为将近 123 000 人提供了援助，教育合作伙伴为 89 000 名学生提供了临时学习空间、学校用品和学校供餐方案。有超过 81 600 人得到了非粮食物品援助和过渡住所。

6. 与持续存在的高需求相比，2016 年索马里人道主义应对计划依然缺乏资金。到 9 月底，该计划收到了所要求的 8.85 亿美元中的 2.97 亿美元，占 34%。另外，向该计划以外的人道主义应对行动提供了 1.16 亿美元。该计划依据一个三年期战略(2016-2018 年)，其中考虑到，索马里各项需求的促成因素基本上是周期性的、长期的，因此不能在一年内得到解决。为了实现计划中概要提出的愿景，可预测、及时的资金对于加强准备和及早应对至关重要。人道主义国家工作队于 3 月 31 日发出了援助呼吁，请求为邦特兰和索马里兰的干旱应对措施提供 1.27 亿美元。随着各种需求因干旱、洪水和急性水腹泻/霍乱而不断增加，所汇集的资金(中央应急基金和索马里人道主义基金)加强了应对措施。1 月份以来，已经从汇集的资金中集体分配 2 920 万美元，大约 2 230 万美元用于逐步支持邦特兰和索马里兰的干旱应对措施、希兰地区贝莱德文的洪水应对措施以及巴纳迪尔州、下朱巴州和下谢贝利州等地区的急性水腹泻和霍乱应对措施。另外 700 万美元正在支持针对拜州拜多阿和下朱巴州基斯马尤境内流离失所者的人道主义应对措施。

7. 2016 年 5 月，肯尼亚政府在所谓的安全关切驱动下，宣布打算加快关闭主要收容索马里难民的达达布难民营。联合国难民事务高级专员公署和人道主义合作伙伴继续倡导仅仅在自愿基础上进行回返和采取其他持久的解决办法，同时制定了一下行动计划，提供强化的回返援助，以满足回返者最近期的人道主义需求，并通过在关键回返地区开展基于社区的项目，促使提供重返社会支持。根据 2016 年 7 月至 8 月期间开展的核查工作，达达布难民营收容了大约 280 000 名难民，与 2015 年的 326 000 名难民相比有所减少。到 8 月份，自 2014 年 12 月自愿回返开始以来，有超过 24 000 名索马里难民已经从该难民营返回索马里。在这些人中，

仅仅 2016 年初以来就已经有 18 110 人回返，是 2014 年和 2015 年记录的回返者合并人数的三倍以上。6 月至 8 月期间共有 10 057 人回返，使回返人数大幅度增加。大部分回返者已经在拜州、巴科勒州、盖多州、中朱巴州、下朱巴州和下谢贝利州等地区以及巴纳迪尔地区(摩加迪沙)定居下来。大约有 50 000 名难民已经表示希望在 2016 年底以前回返索马里。与此同时，由于局势不稳定以及缺乏教育和就业机会，索马里人继续跨过海洋进行不正常的移民，到海外寻找机会。联邦政府称，在 2016 年 4 月的沉船悲剧事件中有 500 人在地中海溺水而亡，其中有 200 名索马里移民。联合国难民事务高级专员公署称，2015 年 3 月以来有大约 32 400 人已经从也门抵达索马里，其中超过 28 000 人是索马里人。此外，有超过 110 万人依然在境内流离失所，并继续面临很高的强迫驱逐、歧视、儿童权利遭到侵犯以及基于性别的暴力等风险。将近 130 000 名境内流离失所者在摩加迪沙、拜多阿、博萨索、加勒卡约、哈尔格萨和基斯马尤等地被强行驱逐，有 31 000 人自 2016 年初以来被强行驱逐。

### 安全局势

8. 索马里的安全局势依然动荡不安，这影响到平民和运送人道主义援助的行动环境。人道主义人员和资产遭到的袭击，使遭受不安全和其他进出挑战困扰的行动环境更加复杂。仅仅在 2016 年前七个月，就有超过 90 起暴力事件直接影响到人道主义组织，导致 7 名人道主义工作人员死亡、8 人受伤、10 人被捕、3 人遭到绑架、5 人遭到攻击和拘留。2015 年，超过 140 起事件直接影响到人道主义组织，导致 17 名人道主义工作人员死亡、18 人受伤、11 人遭到绑架、38 人被捕。人道主义组织继续受到主要由人口稠密地区的远程暴力和袭击所造成的直接和附带影响。

9. 在所记录的人道主义工作人员死亡案件中，至少有一半是因为工作人员陷入人口稠密地区的袭击而附带出现的。6 月 25 日，一名为人道主义组织工作的医生连同其他 14 人在摩加迪沙 Nasa-Hablod 饭店遭到的复杂袭击中被杀，而另外一名人道主义工作人员连同其他 13 人在 7 月 26 日摩加迪沙发生的双车载简易爆炸装置袭击中丧生。至少 11 名联合国约聘保安人员也丧生，另外 12 人受伤。爆炸还损坏了联合国的基础设施。包括迫击炮弹在内的间接袭击也主要给联合国设施造成了损坏。在 2 月、6 月和 7 月，迫击炮弹落入了摩加迪沙的联合国大院，这个大院是联合国特派团和大多数联合国人道主义组织的主要行动基地和住所。在拜区的拜多阿，7 月 2 日的一次迫击炮弹袭击影响到联合国人道主义组织，当时两枚射弹击中大院，炸伤一名警卫，并炸坏了一辆装甲车和一名联合国本国工作人员的房屋。

10. 在索马里运送人道主义援助仍然极其困难，在青年党控制的地区更是如此。国际合作伙伴继续通过当地伙伴运送援助，在那些地区、尤其如此，因为各机构无法直接开展行动。索马里南部和中部由武装行为体派人把守的路障和检查站严

重妨碍运送工作。在巴科勒州、拜州、盖多州和希兰州等地区，非国家武装行为体继续对他们控制下的地区内的商业活动实施禁令，从而影响到运送人道主义用品和基本的商品。在索马里南部和中部的 28 个区，以及该国北部有争议的 Buuhoodle 区，总体道路出入情况严重受到制约。和以往年份一样，受影响最大的三条主要道路是摩加迪沙-Buulobarde-贝莱德文、摩加迪沙-拜多阿-Doolow 和摩加迪沙-Baraawe-基斯马尤。尽管在进出巴科勒州的 Xuddur 等地区的谈判问题上已经取得进展，但人道主义组织仍然只能通过空中进出希兰州的 Buulobarde、拜州的 Diinsoor、盖多州的 Garbahaarey 和巴科勒州的 Waajid。

11. 为了封锁道路和限制行动，非国家武装行为体继续袭击运送用品的卡车。用品经常遭到抢劫、没收和/或毁坏，平民运输人员据报如果遭到拘押，还会受到惩罚。惩罚方式多种多样，但据报甚至会遭到处决。6 月 19 日，非国家武装行为体据报在巴科勒州的 Qurac Joome 附近焚烧了三辆运送用品的卡车，其中两辆卡车是由一个人道主义组织租赁运送粮食的。6 月 26 日，非国家武装行为体据报在巴科勒州的 Ceel Lahelay 村杀害了三名平民男子，据称是因为这些男子向 Xudur 提供了牲畜产品。7 月 19 日，下谢贝利州的 Aw Dheegle 的非武装行为体在该村庄的郊外焚烧了从土耳其进口的粮食。类似杀害平民运输人员以及没收商业救济物品的事件在巴科勒州、拜州、盖多州和希兰州的其他地区也有报道。在这些地区，青年党继续对商业活动实施禁令。索马里南部和中部其他地区也记录有青年党民兵掠夺和毁坏救济物品的事件。在下朱巴州的 Afmadow，非国家武装行为体掠夺了一个人道主义组织仓库中的粮食援助，并毁坏了办公设备。

12. 道路进出限制导致向需要地区运送救命援助的人道主义机构的行动和运输成本上升，还提高了商业粮食价格，因为贸易商把在不安全地区经营的高昂成本转嫁给了消费者。例如，非国家武装行为体在 2014 年 3 月对希兰地区的 Buulobarde 实施了封锁，限制了当地人的行动自由以及人道主义组织提供援助的能力。2016 年初，青年党缓解了封锁，准许商业用品从贝莱德文和摩加迪沙经过贾拉拉克西运送，而商业运输人员则需要缴纳“非法的税收”：据称，商业车辆/客车为 45 美元；而如果车辆刚刚开始在该地区运营，则需缴纳多达 200 美元。开具单程收据，以便车辆能够在中部区域青年党控制下所有地区的道路上通行。当地社区称，在非国家行为体控制的地区内，必需商品的零售价格通常更高，这是因为运送商业用品的成本增加。

13. 由武装行为体、包括与联邦政府结盟的武装行为体派人把守的检查站的扩散，继续限制主要供应道路沿线道路的进出，以及人道主义和商业用品的运送。例如，出现了 11 个新的、未经授权的由与国家结盟的武装行为体和结盟地方民兵派人把守的检查站之后，公共运输人员在 2 月份暂时中止了摩加迪沙-Balcad-乔哈尔道路沿线的业务。这些检查站每个都要收取 5 美元至 10 美元的费用。此外，商业运输人员称，在所有进出道路中受影响依然最严重的摩加迪沙-拜多

阿-Dollow 道路沿线,每个商业运输人员据报在国家和非国家武装行为体派人把守的各个检查站共支付平均 4 000 至 5 000 美元。这导致消费者的费用增加。

14. 人道主义合作伙伴同国家和区域两级的高级政府当局在 2016 年继续对话,以清除检查站,便利人道主义用品和其他必须品通行。西南临时行政当局和中谢贝利区域当局以及联邦内政和联邦制部已经做出保证,解决进出障碍问题。开展宣传以便可持续地解决这一问题,已经并将继续被列为优先事项。人道主义组织还继续呼吁非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)加强执行任务,以根据安全理事会第 2297(2016)号决议第 6(d)段的规定,保障主要供应路线的安全,包括通往从青年党手中收复地区的路线,特别是那些对于改善人道主义状况至关重要的路线的安全。最后,人道主义组织强调非索特派团需要确保与其结盟的所有部队、包括索马里国家武装部队以及与国家武装部队并肩作战的民兵团体,完全遵守国际人道主义和人权法,采取一切可行的预防措施,防止并在任何情况下尽量减少与其行动有关的平民伤害,并尊重人道主义组织遵守人道主义原则的当务之急。

15. 非国家武装行为体还继续把平民作为袭击目标,实施他们声称的“伊斯兰教法”,对所有生产性资产,诸如农田、农作物、果树和牲畜征收重税。有人表示关切,这种加紧向当地社区逼取钱财和财产的做法可能会把脆弱的人民进一步推入贫穷,并损害他们的生计和复原能力。生活在希兰州的贝莱德文和 Buulobarde 两个地方青年党控制地区的当地社区,已经对最近几个月里青年党非法征税和逼取现象出现令人震惊的增加表示关切。以往每年缴纳一次的“教会税”,现在在一年内对不同种类的生计资产多次强行征收。

16. 此外,执行牲畜征税的做法也有变化,平民现在必须在把牲畜带到市场出售以前提前缴纳税款。青年党民兵据报根据牲畜的类型和大小进行估价,并在牲畜出售以前收取估计市场价 2.5% 的费用。对于向 Bossaso 港运送牲畜的卡车则征收各种非法税款,其中包括在由“先知的信徒”派人把守的征税点缴纳 230 美元,在由贾穆杜格安全部队派人把守的检查站缴纳 140 美元,在由国家武装部队及其联盟民兵和自由部族民兵把守的七个固定检查站平均缴纳 50 至 150 美元。关于下谢贝利州农产品的类似报告显示,收费包括每公顷 3 美元至每袋芝麻价值的 10%。据称有威胁说,没有耕种的农田将被没收,而未能缴纳“税款”的平民据称要遭到报应。例如,非国家武装行为体拘留了大约 50 名老年人,据称因为他们拒绝将牲畜作为“教会税”提供给武装行为体,并进而强行带走加尔古杜德州 Galcad 地方的牲畜。

17. 部族民兵也在打断人道主义行动。6 月份,民兵袭击了正在希兰州的 Faafgumare 开展外联方案的一个人道主义组织的一个小组。在 2 月份发生的一个类似事件中,民兵袭击了下谢贝利州的 Marka 的一个人道主义组织的办公室。一个为人道主义组织工作的第三方承包商的五名本国工作人员在 2 月份在下朱巴州的 Afgooye 被民兵短暂拘留,据称遭到了攻击和抢劫。此外,还有救济物品被当

地社区掠夺的报告。在索马里北部，过去七个月里平均每个月记录三起事件。索马里南部和中部继续记录零星的事件。2月4日报告了一起事件，当时武装人员闯入拜州的 Masubiya 地方一个由人道主义组织捐助的农业设备仓库，并掠夺了农机具。在希兰州的贝莱德文，当地青年人在一次分发工作中掠夺了蚊帐；一个社区成员进行干涉，被开枪打伤。

18. 军事行动正在继续加剧现有的进出挑战。非索特派团和国家武装部队的部队调整和重组工作在一些地区需要撤走部队，经常事先没有警告或者很少警告，导致当地居民和人道主义组织处于脆弱的境地，因为青年党民兵乘虚而入，占据腾出的地方。在 2015 年以及 2016 年第一季度和 2016 年 6 月和 7 月份，在巴科勒州、盖多州、希兰州、下朱巴州和下谢贝利州等地区，出现了很多与部队撤退以及青年党随后控制相应地区有关的人道主义方案中止、受到扰乱和/或搬迁现象以及撤出人道主义人员的现象。项目搬迁也经常导致受影响地方的人没有替代办法来满足其需要。

19. 反恐措施继续约束人道主义行动，增加了所预见的在青年党控制地区开展行动的风险，而这些地区正是人道主义需求被认为最高的地区。一些捐助国政府已经要求在与人道主义组织的资助合同和伙伴关系协议中采用具体的条款，提到他们本国的反恐立法和/或政策，并规定直接接收人必须对任何执行伙伴进行详细的背景调查。这类告诫继续损害人道主义组织在所有地方满足所有需求的能力。

20. 人道主义活动的监管环境是一个关键的关切。人道主义组织继续报告，官僚障碍大幅度增加，超越了地方当局的合理信息和监管职能在邦特兰以及索马里南部和中部更是如此。人道主义伙伴每个月平均记录超过 10 起与官僚制约有关的事件，其中包括多个登记要求，诸如缴纳登记费用和任意征税。为了能够更高效地向需要的人运送援助，人道主义组织继续与当局倡导加快进行建立固定、有利的监管框架的过程，并重新审查对援助机构的征税规定。

21. 尽管有各种困难，但人道主义伙伴继续向所有 18 个地区有需要的人提供援助。国际组织在无法进入的地区，依然依赖当地非政府组织和基于社区的组织运送援助。在希兰州的 Xuddur 和 Tayeeglow 等地，已经通过与非国家武装集团的地方一级谈判取得一些进展。联合国正在与合作伙伴密切合作，加强他们向最需要援助的地方运送救命援助的能力。人道主义国家工作队于 2015 年 11 月成立了一个进出问题工作队，以支持人道主义界解决这些挑战。已经开始就各种问题与国家和区域一级的高级政府当局进行对话，以帮助运送援助。

#### 风险缓解措施

22. 人道主义组织加强努力，以查明和发现导致援助被挪用的因素，以评价执行伙伴的能力并跟踪各个方案，用更强大的报告和审计工具来核查关键的救命方案的执行情况。



23. 风险管理股向联合国系统提供针对潜在和现有合作伙伴的风险管理咨询、风险管理培训、监测服务和风险评估。风险评估包含有的放矢的建议，旨在帮助各机构处理或缓解已查明的风险，其中包括信托、欺诈、方案完整性和信誉风险。该股继续视需要通过其监测小组和风险分析员支持内部监督事务厅。该股发展并更新其承包商信息管理系统，以便使联合国各机构间能够共享合同和风险相关信息。该数据库中有该股以及联合国 14 个机构提供的信息，涉及索马里境内的 2 500 多个联合国承包商和供应商。其中所涵盖的合同的超过 42 亿美元。定期的更新包括列举遭受安全理事会制裁的实体的名单，定期更新世界银行的限制名单，以及国际刑事警察组织的索马里通缉人员名单。索马里和厄立特里亚问题监测组关于索马里的报告中确定的个人和组织，也视需要列入该数据库。

24. 由风险管理股主持的索马里风险工作组分享关于高风险合作伙伴的信息，并协作寻找共同的办法来应对风险管理挑战。该股还主持由联合国各机构、捐助者和非政府组织组成的多方风险工作组。

25. 风险管理股于 2015 年公布了风险管理课程的在线介绍，最初提供给索马里境内的所有联合国工作人员，后来对更广泛的捐助者、索马里政府和非政府组织界开放。该课程介绍以 ISO 31000 风险管理标准为基础的风险管理程序，旨在培养索马里援助界方方面面的风险管理知识和意识。该股通过提供关于几个国际非政府组织的尽职程序的咨询和反馈意见，增加了与这些实体的接触互动。

26. 由人道主义事务协调厅管理的索马里人道主义基金支持做出及时和协调一致的应对，为满足当地合作伙伴查明的最优先需求提供有的放矢的资金。该基金接受基于国家的汇集资金全球准则的指导，其中包括一个问责框架，并有一套健全的风险管理工具。这些工具确定合作伙伴的风险级别，为此将合作伙伴能力评估的结果、审计报告以及业绩和监测信息等融为一体。其中也考虑到来自第三方承包商和其他外部来源的信息。合作伙伴风险级别用于确定控制机制，然后将这些机制应用于合作伙伴甄选，其中包括供资份额；所要求的监测和提交报告的频率和类型；以及最大限度的预算金额。附加合规措施要求在核准追加资金以前，必须满足所有合作伙伴的审计和提交报告要求。

27. 最近实施了用于管理可能的欺诈或挪用案件的附加指南，以期寻找温和的解决办法来收回资金并可能会改善伙伴关系。尽管如此，在发现有犯罪活动的更严重的案件中，在寻求正义和收回资金方面仍然有挑战；目前在继续努力，以积极处理这些问题。随着 2012 年以来在饥荒后环境中实施了更加健全的制度，所查明的可能欺诈案件大幅度减少。在 2013 年以来查明的三个案件中，一个是非政府组织自行报告的，一个是通过监测机制发现的，另外一个证明是在真正地根据资金协议提供服务。

## 第 2244(2015) 号决议第 23 段和第 24 段的影响

28. 第 2244(2015)号决议第 23 段规定，在 2016 年 11 月 15 日前，第 1844(2008)号决议第 3 段规定的措施不适用于为确保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。尽管在本报告所述期间接受调查的各组织没有明确就第 2244(2015)号决议第 23 和 24 段对其执行方案的能力的影响发表意见，但由于没有延续人道主义豁免，将导致人道主义援助的运送遇到更多障碍和延误，在非国家武装行为体控制的地区尤其如此。

## 结论

29. 经过二十多年的混乱以及被视为一个“失败国家”之后，索马里继续以积极、但微妙的方式逐步实现和平与稳定。出现这一令人鼓舞的趋势的背景，是持续存在的人道主义需求、长期的不安全问题、侵犯人权行为以及固有的脆弱问题。由于政治层面的进展，联邦政府及其成员州以及国际社会现在正日益侧重于处理脆弱问题的潜在原因，寻找持久的解决办法并确定长期的发展优先事项。联邦政府和国际社会之间达成的《索马里契约》(现在是索马里人主导的《国家发展计划》)为消除人道主义危机的驱动因素提供了关键的机会。一个这样的事例是境内流离失所者解决办法倡议，该倡议寻求长远的发展解决办法来处理旷日持久的流离失所问题，所提出的解决办法正在作为发展优先事项纳入即将提出的《国家发展计划》的主流。

30. 在索马里运送援助依然极其困难，但人道主义组织继续在尊重安全关切和确保根据“留下来、保护和提供援助”原则有效提供服务之间达成平衡。尽管存在重大的进出和安全挑战，但人道主义合作伙伴还继续开展工作，并继续需要灵活和及时的资金，以便向需要援助的大约 470 万索马里人中的 350 万人有效提供援助。运送援助依然代价高昂并且不可持续。为了加强人们的生计并使人道主义合作伙伴能够有效提供救命的援助，必须消除各种障碍，其中包括取缔检查站以改进道路通行情况。人道主义组织继续倡导非索特派团加强执行任务，以根据安全理事会第 2297(2016)号决议第 6(d)段的规定以及联合国和非索特派团于 2014 年 11 月签署的针对索马里的文职-军事准则，保障主要供应路线的安全，包括通往从青年党手中收复的地区的路线，特别是那些对于改善人道主义状况至关重要的路线的安全。

31. 综上所述，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 2244(2015)号决议第 23 段规定的人道主义豁免。