



2011年3月11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

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，随函转递联合国索马里问题驻地和人道主义协调员关于后一项决议第4和第5段执行情况以及在索马里境内提供人道主义援助方面遇到的任何阻碍的报告(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

哈迪普·辛格·普里(签名)



附件

2011年3月8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

谨依照安全理事会第1916(2010)号决议第11段的规定，转递联合国索马里问题驻地和人道主义协调员的报告(见附文)。

在索马里开展活动的人道主义界提请注意，如同前两次报告，本报告将继续采用驻地和人道主义协调员第一次报告依照安全理事会第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”是指为与联合国机构或另一非政府组织建立诚信关系作出了适当努力，并根据要求向联合国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。执行伙伴具有以下特点：

(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) 该组织在一个按3W(“谁”在“哪里”“做什么”)分组的信息总库中可以查找到。

请将本信及其附文提醒安全理事会成员注意，并作为安理会文件分发给荷。

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

联合国索马里问题驻地和人道主义协调员的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1916(2010) 号决议提交的第三次报告。安理会在决议第 11 段中，请索马里人道主义协调员每隔 120 天向其报告决议第 4 和第 5 段的执行情况，以及在索马里境内提供人道主义援助方面遇到的任何阻碍，并请联合国机构和具有大会观察员地位的人道主义援助在这方面向协调员提供支持。

2. 协调员的本第三次报告所述期间为 2010 年 11 月至 2011 年 3 月。报告的主要重点是青年党控制地区。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。

3. 一如前两次报告(S/2010/372 和 S/2010/580)，本报告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“政治化”、“误用”和“挪用”问题采取的缓解措施。

4. 在本报告所述期间，索马里中部和南部继续发生以控制领土为目的的零星战斗，主要集中在摩加迪沙。12 月中旬，索马里大部地区进入旱季。干旱对儿童的影响尤为严重。由于水源干涸，居民举家迁移，全国 400 多所学校(近 5.5 万名学生)被迫关闭。与此同时，非国家武装行为体继续向在干旱地区开展活动的人道主义组织提出条件。

5. 鉴于索马里局势动荡，提供人道主义援助和服务充满挑战，但仍可进行。索马里各个地区在不同程度上都需要人道主义援助，而中部和南部依然是人道主义危机中心地区，受干旱影响也最为严重。

6. 协调员与各行动机构协调，在当前情况下继续努力实现现实的目标，恪守尽忠职守原则，反映根据具体情况可以合理满足的标准，监测援助工作。

二. 提供人道主义援助的障碍及其对援助行动的影响

7. 在本报告所述期间，索马里继续处于长期和复杂的紧急状态。过渡联邦政府、非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和青年党之间继续发生武装冲突。在过去四个月中，摩加迪沙三个主要医院收治了 1 500 多名枪伤病员。死亡人数不明。在本报告所述期间，索马里约有 9.3 万境内流离失所者，其中约 2.18 万为摩加迪沙武装冲突所致。值得注意的是，由于发生长时间激烈战斗，上述数字在本报告所述期间的最后几周大幅增加。

8. 2010年,索马里有200万人需要人道主义援助和生计支持,2011年增加20%达到240万,占该国人口的32%。造成人数增加的原因包括缺少雨水导致粮食短缺、治安不靖和流离失所问题继续存在。

9. 索马里粮食严重短缺,是世界上营养不良率最高的国家之一。在本报告所述期间,急性营养不良儿童比例从15%大幅增加到21%,其中75%(24.1万)居住在索马里南部地区。阿夫戈耶走廊约40.9万名境内流离失所者的营养不良状况日渐恶化,同样令人关注。

10. 在本报告所述期间,人道主义行为体继续开展援助行动,但不断受到冲突方行动的严重影响。除索马里南部和中部部族之间的零星冲突外,摩加迪沙的战斗仍在继续。2010年12月,青年党在吸收伊斯兰党后,成为最大的非国家武装行为体。支持过渡联邦政府的部队和非国家武装行为体在肯尼亚和索马里边界地区冲突加剧,造成境内流离失所者逃往肯尼亚和埃塞俄比亚。因此,人道主义行为体向所需民众及时提供人道主义援助的能力出现了不平衡和波动大的情况。

11. 非国家武装行为体对数起针对人道主义工作人员、财产和设施的事件负有责任。仅2010年12月和2011年1月两个月,就发生了14起影响人道主义组织的安全事件,其中7起发生在索马里南部。这种事件不可避免地给提供急需的人道主义援助造成延误。此外,非国家武装行为体至少先后六次试图要求联合国和非政府组织登记和缴税。这些主要由青年党提出的要求,对人道主义组织在青年党控制地区开展活动产生了严重影响。

12. 人道主义行为体克服上述困难,保持了在人道主义紧急局势中提供援助和保留快速救援力量的能力。联合国平均有250名国际和非政府组织工作人员在索马里开展活动,另有700名联合国本国工作人员在该国长期工作。本国非政府组织工作人员数字不详,但从开展活动的非政府组织数量来看,人数超过联合国。联合国国际工作人员主要集中在索马里北部,大约30%在中部和南部工作。

13. 在这种十分困难的环境中,各项人道主义方案没有停顿。下面具体说明本报告所述期间提供人道主义援助的情况:通过多项方案平均每月为80万人提供各种粮食3.3万余公吨。受援人60%居住在索马里中部和南部。仅在2月,向索马里中部和南部地区2万多个家庭(约12万人)提供了饮用水,另外打成浅井30口,并对158口水井进行了氯化处理。营养群组和健康群组加大援助力度,增加了门诊治疗和补充喂养计划和活动,如为3.3万名儿童提供了基本药物、口服补液盐和即时治疗和补充食物。

三. 缓解风险措施

14. 安全理事会第 1916(2010)号决议呼吁会员国和联合国采取一切可行步骤,以减少索马里武装团体对人道主义援助的政治化、误用和挪用,并请协调员每隔 120 天向安全理事会报告上述措施的执行情况。协调员对各组织采取的缓解措施进行了调查。

15. 索马里问题机构间常设委员会提出对 2005 年至 2009 年期间索马里中部南部的集体人道主义援助措施进行机构间评价(粮食援助方案除外)。评价小组将于 2011 年 3 月中旬开始工作。此外,2009 年和 2010 年还聘用独立审计员对 79 个项目进行了审计,没有发现误用、挪用和政治化情况。上述项目由人道主义应急基金出资,项目资金超过 1 160 万美元。在迄今审查的 41 个项目中,没有发现重大财务管理问题。审计员注意到一些财务和管理控制问题以及违反项目协定和报告要求问题。项目受到审计的各组织积极派员参加了 2011 年 1 月举行的财务管理后续培训。审计结果为去年设立的共同人道主义基金的管理提供了重要经验。

16. 风险管理活动得到了一些捐助机构的积极支持。已经制订风险管理培训计划,并举办了数次培训,包括向驻索马里联合国国家工作队人员提供各种工具以更好地发现、评估和管理风险。在本报告所述期间,联合国 19 个组织的 150 多名本国和国际工作人员参加了风险管理培训。非索特派团人员以及非政府组织分别在內罗毕、哈尔格萨、博萨索、加罗韦、加勒卡约和摩加迪沙等地参加培训。培训活动定于 2011 年 4 月和 6 月继续进行。

17. 旨在减少承包风险、改善索马里尽职调查程序的承包商信息管理系统已经建成,并已开始为数据库输入必要的承包信息。联合国共有 23 个组织同意在三个月内完成索马里联合国全系统数据库的信息输入工作。

18. 正在为索马里的九个人道主义群组开发风险管理系统,以统一工作方法,并改进尽职调查程序和共同人道主义基金受益人监测方面的信息共享。除风险管理机制外,人道主义界继续采用各种减少潜在非国家武装行为体对人道主义援助或资金政治化、误用和挪用情况出现。

19. 上文第 14 段提及的协调员调查,披露了两起要求缴税的政治化事件。一起事件导致项目终止执行;在另一起事件中,在社区压力下收回了要求,人道主义活动在不带条件的情况下进行。一个组织报告,一次内部调查发现了挪用情况,为此采取了两项纪律行动。另一组织报告存在误用情况,正在进行调查。

20. 为减少误用情况,各组织继续加强监测和评价系统,为此采取了受援人电话热线、提供可核查的全球定位系统数据、职位分布监测系统、以及外聘评价人员

等措施。继续邀请东道方密切参与方案工作，减少了聘用可疑伙伴和承包商的风险，人道主义方案干预措施的主导权得到进一步接受。

21. 各组织报告，为防止发生挪用情况还采取了其他缓解措施。这些措施包括加强标准作业程序，改进报告要求、工具和核对清单，加强对承包审批程序的控制，加强对执行伙伴的评估，改善内部控制和财务管理系统等。

22. 调查发现，多数组织继续根据联合国制裁名单并在较小范围内采用会员国制裁名单对工作人员，特别是执行伙伴和承包商进行筛查。

23. 各组织继续高度关注政治化、雇佣和挪用危险，并因此高度重视有利于改进缓解措施的各种举措。各人道主义组织表示，加强当地工作人员的力量，加强受援社区的参与，是发挥缓解措施效力的关键。在索马里开展工作的人道主义界继续开展合作，确保各人道主义方案对受援民众的生活产生应有影响。

四. 第 1916(2010)号决议的影响

24. 安全理事会通过第 1916(2010)号决议通过至今已将近一年的时间，各方在决议对捐助供资影响问题上看法不一。一些捐助机构提出，决议使其能够继续向索马里，特别是其中部南部的人道主义行动提供资金。一些捐助机构指出，他们认为决议提出的报告要求使行为体对索马里境内的人道主义工作和挑战有了更明确的认识，增进了行为体对人道主义界及其工作的信任，并提高了人道主义界及其工作的信誉。还有的捐助机构表示，决议没有对其供资水平产生影响。但是，各机构一致认为目前 120 天的报告周期过于频繁。

25. 有机构认为，决议可能对供资产生了积极影响，捐助界在 2011 年 3 月共同人道主义基金第二次标准配款期间给予大力支持，共捐助和认捐约 5 700 万美元。其中，大部分款项 (66%) 专门用于索马里中部和南部。

26. 调查结果显示，多数组织不认为决议对其人道主义行动就有积极影响；但是，两个组织认为决议对其人道主义行动有不利影响。各组织继续认为，会员国颁布国内立法并对供资协定提出相关条件，限制被列为恐怖组织的非国家武装团体进行参与，其造成的供资障碍远远大于安全理事会第 1916(2010)号决议提出的关切。

27. 各机构承认，安全理事会第 1916(2010)号决议旨在帮助人道主义界开展工作。在人道主义界开展的讨论中，一些成员关切地注意到，第 1916(2010)号决议针对冲突一方的制裁制度所提出的报告要求，破坏了索马里境内人道主义机构的中立性和独立性。人道主义机构必须增强和保持冲突各方和地方社区对其中立性和独立性的信心并做到援助公正，这对于实现自身安全保障并因此对于向所有受武装冲突影响民众提供人道主义援助至关重要。

五. 结论

28. 索马里大多数民众仍然需要某种形式的人道主义援助，他们主要居住在安全理事会决议所列非国家武装行为体控制的地区。人道主义援助工作仍然存在巨大风险。在过去的一年中，风险管理和缓解措施显著改善。因此，向目标群体提供人道主义援助的信心得到增强。目前的风险管理制度采用一致和全面的方法，将能解决索马里的政治化、误用和挪用问题。

29. 安全理事会第 1916(2010) 号决议注意到索马里和厄立特里亚问题监察组有关加强索马里境内风险管理制度的建议。鉴于这方面取得的进展，协调员建议采用替代机制向安全理事会通报决议所涉问题。如果新的决议维持现行报告要求，那么建议将报告周期改为一年。