

Distr.: General
20 November 2012
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ موجهة إلى رئيس مجلس
الأمن من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرارين ٧٥١ (١٩٩٢)
و ١٩٠٧ (٢٠٠٩) بشأن الصومال وإريتريا

باسم لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرارين ٧٥١ (١٩٩٢) و ١٩٠٧ (٢٠٠٩)
بشأن الصومال وإريتريا، ووفقاً للفقرة ٨ من قرار مجلس الأمن ٢٠٦٠ (٢٠١٢)، يشرفني
أن أحيل طيه تقرير المنسق المقيم لأنشطة الأمم المتحدة والشؤون الإنسانية في الصومال عن
تنفيذ الفقرات ٥ و ٦ و ٧ من القرار الأخير وعن أي عوائق تعترض إيصال المساعدة
الإنسانية في الصومال (انظر المرفق).

وأكون ممتناً لو تفضلتم بتوجيه اهتمام أعضاء مجلس الأمن إلى هذه الرسالة ومرفقها
وإصدارهما كوثيقة من وثائق المجلس.

(توقيع) ه. س. بوري

رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرارين
٧٥١ (١٩٩٢) و ١٩٠٧ (٢٠٠٩) بشأن
الصومال وإريتريا



الرجاء إعادة استعمال الورق



المرفق

رسالة مؤرخة ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ موجهة من وكالة الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسقة الإغاثة في حالات الطوارئ إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرارين ٧٥١ (١٩٩٢) و ١٩٠٧ (٢٠٠٩) بشأن الصومال وإريتريا

وفقاً للفقرة ٨ من قرار مجلس الأمن ٢٠٦٠ (٢٠١٢)، يشرفني أن أحيل إليكم طيه التقرير المطلوب عن تنفيذ الفقرات ٥ و ٦ و ٧ من القرار وعن أي عوائق تعترض إيصال المساعدات الإنسانية في الصومال.

ويود مجتمع المساعدة الإنسانية العامل في الصومال أن يفيد بأنه أبقى، على غرار ما فعل في التقارير الخمسة السابقة، على تعريفه لمصطلح "الشريك المنفذ" عملاً بالفقرة ٥ من قرار مجلس الأمن ١٩١٦ (٢٠١٠)، وفيما يلي نصه:

"الشريك المنفذ": منظمة غير حكومية أو منظمة مجتمعية خضعت للتحقق الواجب لإثبات نواياها الحسنة من جانب إحدى وكالات الأمم المتحدة أو منظمة غير حكومية أخرى، وتقدم تقاريرها، عندما يُطلب منها ذلك، إلى المنسق المقيم لأنشطة الأمم المتحدة والشؤون الإنسانية في الصومال بشأن تدابير التخفيف. ويتسم الشركاء المنفذون بالخصائص التالية:

- (أ) تكون المنظمة جزءاً من عملية النداءات الموحدة للصومال (أو عملية الصندوق الإنساني المشترك)؛ و/أو
- (ب) تكون المنظمة ممثلة في مصفوفة الاستفهام الثلاثي لإحدى المجموعات (من يفعل ماذا وأين).

وإنني على استعداد للإجابة على كل ما قد ترغبون في طرحه من أسئلة عن مضمون التقرير أو إذا احتجتم إلى مزيد من الإيضاح بشأن الحالة الإنسانية في الصومال.

(توقيع) فاليري آموس

وكيلة الأمين العام للشؤون الإنسانية
ومنسقة الإغاثة في حالات الطوارئ

تقرير المنسق المقيم لأنشطة الأمم المتحدة والشؤون الإنسانية في الصومال

مقدمة

١ - هذا التقرير هو التقرير السادس الذي يُقدّم عملاً بقرار مجلس الأمن ٢٠٦٠ (٢٠١٢)، أي القرار اللاحق لقرار المجلس ١٩٧٢ (٢٠١١). فقد طلب مجلس الأمن في الفقرة ٨ من القرار ٢٠٦٠ (٢٠١٢) إلى منسقة الإغاثة في حالات الطوارئ أن تقدم تقريراً إلى المجلس بحلول ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ عن تنفيذ الفقرات ٥ و ٦ و ٧ من القرار، وعن أية عوائق تعترض إيصال المساعدات الإنسانية في الصومال، بدعم من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات ذات مركز المراقب لدى الجمعية العامة للأمم المتحدة التي تقدم المساعدات الإنسانية.

٢ - ويغطي هذا التقرير الفترة من تموز/يوليه إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. ويركز التقرير في المقام الأول على مناطق الصومال المتضررة من حركة الشباب التي أدرجتها لجنة مجلس الأمن المنبثقة عن القرارين ٧٥١ (١٩٩٢) و ١٩٠٧ (٢٠٠٩) بشأن الصومال وإريتريا في قائمة الجزاءات في ١٢ نيسان/أبريل ٢٠١٠، عملاً بأحكام الفقرة ٨ من قرار مجلس الأمن ١٨٤٤ (٢٠٠٨).

٣ - وعلى غرار التقارير الخمسة السابقة (S/2010/372 و S/2010/580 و S/2011/125 و S/2011/694 و S/2012/546)، يوجز هذا التقرير العوائق التي تعترض إيصال المساعدات الإنسانية وآثارها على عمليات تقديم المساعدة، وكذلك تدابير التخفيف المتخذة لمعالجة مسائل تسييس المساعدات الإنسانية وإساءة استخدامها واختلاسها. ويستند التقرير إلى المعلومات التي تم جمعها في دراسة استقصائية للوكالات الإنسانية المعنية العاملة في الصومال.

الوضع الأمني

٤ - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، ظلت البيئة الأمنية غير مستقرة في جنوب الصومال ووسطه. وبمشاركة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والقوات الداعمة للحكومة الاتحادية الانتقالية السابقة، مثل قوات الدفاع الوطني الإثيوبية، تمكنت الحكومة الاتحادية الانتقالية السابقة والحكومة الاتحادية لجمهورية الصومال من طرد حركة الشباب من أجزاء من أراضي الصومال. وعدلت حركة الشباب بدورها تكتيكاتها إلى حرب غير متناظرة، مستهدفة قوات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والقوات الحليفة بهجمات استخدمت فيها أجهزة متفجرة مرتجلة زرعت في مواقع استراتيجية. ونتج عن انسحاب حركة الشباب من بعض معاقلها

الرئيسية تواصل انعدام الأمن وتفاقم حالة عدم الاستقرار. وظلت مناطق الشمال والشمال الشرقي من الصومال مستقرة باستثناء التوتر السياسي الشديد في بونتلاندي، الذي زاد في حدته وقوع اشتباكات بين العشائر من حين لآخر. وقلّت الاغتيالات في وسط الصومال، غير أنه لوحظ وقوع اشتباكات بين العشائر وقيام السلطات المحلية بمراقبة تحركات الموظفين الدوليين.

الحالة الإنسانية والاستجابة لها

٥ - ظل الصومال يشهد حالة طوارئ إنسانية معقدة. وحسب ما ذكرته وحدة تحليل الأمن الغذائي والتغذية، يوجد ٢,١ مليون نسمة في حالة أزمة أمن غذائي، إضافة إلى ١,٧ مليون نسمة يعرفون حالة أمن غذائي متوترة. ومع ذلك، ورغم أن أرقام الآونة الأخيرة لا تزال مرتفعة، فإنها تشير إلى تحسن في حالة الأمن الغذائي مقارنة بالفترة المشمولة بالتقرير السابق، حيث لم تعد توجد إلا منطقتان أعلن أنهما في حالة طوارئ، ويعزى ذلك أساساً إلى مرور مواسم أمطار ضعيفة متتابعة مقترنة بانعدام الأمن واحتلال المبادلات التجارية. ويرجع التحسن الشامل في الوضع إلى التدخلات الإنسانية المطردة، وتحسن مخزون الأغذية، وتحسن توافر اللبن، وارتفاع أسعار الماشية في معظم المناطق الرعوية.

٦ - ورغم التحديات المبينة أدناه التي تواجه الجهات الفاعلة الإنسانية في إمكانية الوصول، واصلت هذه الجهات إيجاد طرائق تشغيلية جديدة ومختلفة لتحسين إيصال المساعدات الإنسانية إلى المحتاجين إليها. وعلى امتداد الفترة المشمولة بالتقرير، كان في الصومال حوالي ١٠٧٩ من الموظفين الدوليين والوطنيين التابعين للأمم المتحدة العاملين في المجال الإنساني والإنمائي، ومنهم ما متوسطه ٧٧ موظفاً دولياً في مقديشو وحدها. وفي عام ٢٠١٢ وحتى تاريخه، ساعدت الوكالات الإنسانية ما يفوق ١,٥ مليون نسمة بمدهم بالغذاء والاستثمارات في وسائل كسب الرزق وتدخلات الحماية الاجتماعية؛ وحصل ما يقارب ٧٠٠.٠٠٠ نسمة على خدمات صحية أولية/أساسية أو ثانوية؛ واستفاد من برامج التحصين ١,٧ مليون صومالي من الأطفال والنساء في سن الإنجاب؛ ووصل الشركاء العاملون في مجال المياه والصرف الصحي والنظافة إلى ١,٦ مليون نسمة للقيام بتدخلات مطردة لتزويدهم بالمياه؛ واستفاد ١,٧٧ مليون نسمة من تزويدهم مؤقتاً بمياه صالحة للشرب، منهم ١,٦٨ مليون من سكان الجنوب؛ وقدمت المساعدة إلى قرابة ٣٠٠ ٨٥٨ نسمة بمدهم بحصص الإعاشة في حالات الطوارئ والمأوى الانتقالي. وبغية تفادي أي تدهور في الحالة الإنسانية، من الضروري مواصلة بذل الجهود الرامية إلى تلبية الحاجيات الملحة وحماية سبل كسب الرزق وبناء القدرة على التكيف.

العوائق التي تعترض إيصال المساعدات الإنسانية وآثارها على العمليات

٧ - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، حدث تحسن ملحوظ في إيصال المساعدات الإنسانية إلى المناطق الحضرية الكبرى مثل مقديشو، وبيدوا، بل وحتى حودور، وذلك بفضل الحضور المتزايد لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والقوات المسلحة الوطنية الصومالية. وقد سيطرت قوات بعثة الاتحاد الأفريقي على بلدات استراتيجية رئيسية في جنوب الصومال أيضا، منها ميركا، وجيليب، وكيسمايو، وإلى حد كتابة هذا التقرير، كانت القوات المسلحة الوطنية الصومالية والقوات المتحالفة معها تحقق مزيدا من المكاسب على حساب حركة الشباب وتؤمن المناطق المستردة منها. ومع ذلك، ظل الوصول إلى عدة مناطق صعبا.

٨ - واستمرت سيطرة حركة الشباب على الكثير من المناطق الريفية في جنوب ووسط الصومال. وتواصل الحركة أيضا شن هجمات متقطعة واسعة النطاق ومنخفضة الحدة. وعقب انسحاب الحركة من كيسمايو في نهاية أيلول/سبتمبر، تزايدت الهجمات على القوافل العسكرية والأفراد القياديين، وكذلك على المسؤولين في الحكومة المشكلة حديثا. وفي آب/أغسطس، وقعت أعداد متزايدة من الهجمات في جنوب وسط الصومال، وربما كان لذلك صلة بنقل عتاد حركة الشباب إلى مواقع أخرى استعدادا للانسحاب من كيسمايو. وظلت الطريق بين جوهر ومنطقة وسط شيبلي وبيليت وين ومنطقة هيران معرضة لكمائن الحركة، في حين بينت اعتقالات تعرض لها موظفون وطنيون تابعون لمنظمات غير حكومية أن بور هكبا، وهي بلدة تقع بين مقديشو وبيدوا، لا تزال تحت سيطرة الحركة.

٩ - ورغم التراجع الكبير في حضور حركة الشباب في البلدات الرئيسية، واصلت الحركة عرقلة إمكانية الوصول والإغاثة في البلدات الصغرى والمناطق الريفية في وسط وجنوب الصومال. وفي آذار/مارس ٢٠١٢، فرض حظر اقتصادي على بلدة حودور في منطقة باكول، مما أثر على توريد الأغذية والمواد الأساسية إلى سكان البلدة. وفرضت حركة الشباب أيضا ضرائب مرتفعة على البضائع المنقولة عبر طرق أطول وابتزت المواطنين المقيمين في البلدات المحاصرة الأخرى في منطقتي باي وباكول. وقد أثر ذلك في التجارة وسبب الضرر لأعداد متزايدة من فقراء الريف والحواسر في جنوب وسط الصومال. وأفادت تقارير واردة من بولو باردي في مقاطعة هيران أن حركة الشباب تدقق في تفتيش المركبات والشاحنات التي تمر بها. ومنعت الحركة أيضا مرور خمس شاحنات كان على متنها أشخاص مشردون داخليا عائدون من غاروي إلى مناطق مختلفة في الجنوب. وفي تموز/يوليه ٢٠١٢، أوقفت حركة الشباب جميع المبادلات التجارية نحو بلدة أفمدو في جوبا السفلى وهددت

المخالفين بعواقب وخيمة. وتضررت إمكانية وصول المزارعين إلى الأسواق بشدة، مما أدى إلى ارتفاع مطرد في أسعار السلع الأساسية وتكاليف النقل. واستمرت حركة الشباب أيضا في منع إيصال خدمات التحصين إلى المناطق التي تسيطر عليها، مما أدى إلى تفاقم مخاطر تفشي الأمراض، لا سيما بالنسبة للأطفال الذين يعانون من سوء التغذية.

١٠ - وفي جنوب وسط الصومال، أفادت تقارير أن أفراد القوات المسلحة الوطنية الصومالية والميليشيات المحلية يبتزون القوافل الإنسانية والمركبات التجارية والمدنية ويفرضون عليها رسوما. وأفادت المنظمات غير الحكومية الدولية ووكالات الأمم المتحدة أن مسؤولين من مختلف مستويات السلطة يأمرونها بتسليم الإمدادات الإنسانية لهم أو دفع رسوم وضرائب على الموظفين. واستمر "حراس البوابات" - وهم أشخاص ومنظمات يصبون أنفسهم لتسخير تدفقات المساعدة الإنسانية لمصلحتهم الشخصية أو السياسية^(١) - في تحويل المعونة وإعاقة إيصال الإغاثة الإنسانية إلى السكان المحتاجين ومخيمات المشردين. وقد تبين لشركاء الإغاثة الإنسانية أن وجود إدارات جديدة أو مؤقتة، محلية أو إقليمية، لا يعني دائما إمكانية وصول المساعدة الإنسانية فورا أو بطريقة يمكن التنبؤ بها.

تدابير تخفيف المخاطر

١١ - تظل مخاطر تحويل المعونة الإنسانية مصدر قلق في جميع أنحاء الصومال. وبينما يعمل فريق الأمم المتحدة القطري في الصومال (من خلال جهود الوكالات ووحدة إدارة المخاطر) على تعزيز نظامه لإدارة المخاطر، ويتسع نطاق البرمجة في جميع أنحاء الصومال، تتلقى وحدة إدارة المخاطر تقارير متزايدة عن حالات الغش واحتلاس المساعدات الإنسانية (وكذلك الإنمائية).

١٢ - ومنذ التقرير الأخير، تم تعزيز تدابير تخفيف المخاطر من خلال تقوية وحدة إدارة المخاطر التابعة لفريق الأمم المتحدة القطري. وقد أنشأت وحدة إدارة المخاطر فريقا لرصد المخاطر في مقديشو ونفذت مهام للرصد والمراقبة فيها وفي جنوب وسط الصومال، وذلك لتقييم جودة وفعالية إيصال المساعدات وتحديد المشاكل القائمة أو المحتملة لضمان فعالية إدارة المخاطر. ويتضمن نظام إدارة معلومات المتعاقدين الذي تستخدمه وحدة إدارة المخاطر حاليا بيانات عن ١٣٠ فردا متعاقدا وما يفوق ٢٠٠٠ عقدا بقيمة تزيد من ٣٧٠ مليون دولار. ويمكن لنظام إدارة معلومات المتعاقدين أيضا أن يلتقط معلومات عن أعضاء

(١) انظر تقرير فريق الرصد المعني بالصومال وإريتريا المنشأ عملا بقرار مجلس الأمن ٢٠٠٢ (٢٠١١) (S/2012/544، المرفق).

المجلس/أصحاب المصلحة، وكذلك تحميل تقارير عن المخاطر وتفاصيل الهوية الحيوية للأفراد، بما في ذلك صورهم. وتشمل قاعدة البيانات معلومات واردة من تسع وكالات من وكالات الأمم المتحدة، ولا يزال العمل جارياً للحصول على بيانات من هيئات أخرى تابعة لفريق الأمم المتحدة القطري. وبغية الزيادة في تعزيز وحدة إدارة المخاطر وتوفير تدابير تخفيف أكثر متانة لفريق الأمم المتحدة القطري في الصومال، تعمل وحدة إدارة المخاطر على صياغة مذكرة تفاهم مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة من أجل ضم موظف اتصال معني بالتحقيقات تابع للمكتب إلى الفريق. وسيقدم موظف الاتصال المشورة بشأن التحقيقات (هيكلها، ومنهجيتها، والنتائج المتوخاة منها)، وسيقوم باستعراض وتحليل الولاية القضائية الخارج إقليمية بخصوص الملاحقة المحتملة أو استرداد التمويل، وسيقدم الدعم إلى وحدة إدارة المخاطر في أنشطة الرصد التي تقوم بها إذا اقتضى الأمر جمع أدلة أو تقييم أفعال إجرامية. وتشارك وحدة إدارة المخاطر أيضاً بنشاط في تعزيز إدارة المخاطر في المؤسسة على نطاق منظومة الأمم المتحدة ككل، وكذلك على صعيد المجتمع الدولي في الصومال. وستمكن الهياكل المبتكرة من قبيل وحدة إدارة المخاطر من إدخال تحسينات على تنفيذ المشاريع، وجمع بيانات أكثر شمولية، وإعداد تقارير تتسم بدرجة أقل من التسييس عن برامج المعونة في الصومال.

١٣ - وإضافة إلى العمل المضطلع به من جانب وحدة إدارة المخاطر، يحرز أغلب شركاء المساعدة الإنسانية تقدماً في قدرتهم على كشف المخاطر والتخفيف من حدتها. وأشارت المنظمات العاملة في الصومال، التي استقصى آراءها المنسق المقيم لأنشطة الأمم المتحدة والشؤون الإنسانية في الصومال أثناء إعداد هذا التقرير، أنها تنفذ عدداً من تدابير التخفيف تشمل الفحص المتكامل للموظفين، وتجنب المناطق غير المستقرة، ورصد تدابير الوقاية المتخذة لتفادي الاختلاس (مثل إعطاء ضمانات بعدم تحويل أجزاء من المساعدة أو بيعها)، وترصد كذلك الشركاء المنفذين والمتعاقدين. وأجرى الشركاء أيضاً مناقشات منتظمة مع المستفيدين و"حراس البوابات" وزعماء المجتمعات المحلية. وأبلغت المنظمات أيضاً عن تدابير التخفيف المتخذة بغية التصدي لمخاطر الاختلاس المالي، ومنها القيام بالمراقبة المالية، وإجراء تقييمات الفرص والمخاطر قبل الموافقة على المشاريع، وتقييمات المخاطر المالية، ووضع آليات متنوعة لمراجعة الحسابات. ومن أجل رصد تنفيذ المشاريع وتبعية المعاملات المالية المتصلة بها، تكفل المنظمات ما يلي: الامتثال الصارم لإجراءات التشغيل الموحدة؛ وتفعيل مشاريع الرصد والتقييم والتقييم الجزئي من جانب أطراف ثالثة؛ وتشغيل أدوات الإدارة عن بعد.

أثر تنفيذ القرارين ١٩١٦ (٢٠١٠) و ١٩٧٢ (٢٠١١)

١٤ - بعد مرور أزيد من سنتين عن اتخاذ قرار مجلس الأمن ١٩١٦ (٢٠١٠)، ثم القرار اللاحق ١٩٧٢ (٢٠١١) فيما بعد، لا تزال الآراء عن تأثير القرار على التمويل المقدم من المانحين غامضة نسبياً. وكما ذكر في التقارير السابقة المقدمة إلى مجلس الأمن، يبدو أن هناك توافقاً عاماً للآراء مفاده أنه على الرغم من حدوث تأخيرات في التمويل في أول الأمر، فقد يسر هذان القراران بصفة عامة تقديم الدعم المالي والمادي لأنشطة تنقذ أرواحاً من الهلاك. وتمنح الفقرة ٤ من القرار ١٩٧٢ إعفاء من الفقرة ٣ من القرار ١٨٤٤ مدته ستة عشر شهراً. وسيؤدي عدم تجديد هذا الإعفاء لأغراض إنسانية إلى تأخير إيصال المساعدات الإنسانية إلى المناطق التي تسيطر عليها جماعات مسلحة من غير الدول.

١٥ - وقد رأى البعض أن إخضاع المنظمات الإنسانية لنظام الجزاءات يمثل تراجعاً عن مبدأي الحياد والاستقلال، ولذلك لا تزال عدة منظمات تعمل خارج إطار نظام الإعفاء.

الخلاصة

١٦ - لا تزال المخاطر المرتبطة بإيصال المساعدة الإنسانية في الصومال مخاطر شديدة. فالمنظمات الإنسانية لا تزال تواجه عراقيل أثناء تقديم المعونة. ولا تزال حركة الشباب تحد من عدد المنظمات التي يمكنها أن تعمل في المناطق الواقعة تحت سيطرة الحركة، وتفرض تدابير تقييدية على المعونة التي يحدث أن تقبلها. ولا تزال السلطات في المقاطعات والمليشيات غير النظامية والعشائر تفرض سيطرتها على الأشخاص المشردين داخلياً بتقييد حصولهم على المعونة أو بفرض رسوم عليه. ولا يزال "حراس البوابات" يعوقون إمكانية الوصول إلى المحتاجين من الناس، ولا سيما في المراكز الحضرية، ولا تزال التهديدات التي تستهدف الجهات الفاعلة الإنسانية بسبب انعدام الأمن شديدة أيضاً. ومع ذلك، مكنت التحسينات الواسعة النطاق والمتواصلة في رصد المخاطر وتخفيفها من تعزيز المساءلة بشكل كبير، وقللت من إساءة استخدام المعونة والتمويل واختلاسهما. وعلاوة على ذلك، وبغية تفادي أي تدهور في الحالة الإنسانية، يظل من الضروري تماماً إيصال المعونة لتلبية الحاجيات الملحة وحماية سبل كسب الرزق وبناء القدرة على التكيف. ونتيجة لتحسن مستويات الخضوع للمساءلة وتنفيذ تدابير التحقق الواجب، تدعو منسقة الإغاثة في حالة الطوارئ مجلس الأمن إلى أن ينظر في تخفيف الوتيرة الحالية لتقديم التقارير، وإلى تجديد الإعفاء لأسباب إنسانية المنصوص عليه في الفقرتين ٧ و ٨ من القرار ٢٠٦٠ (٢٠١٢).