



安全理事会

Distr.: General
12 July 2013
Chinese
Original: English

2013 年 7 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) 号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

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，并根据安全理事会第 2060 (2012) 号决议第 8 段，转递联合国索马里问题驻地和人道主义协调员关于该项决议第 5、6 和 7 段执行情况以及在索马里境内提供人道主义援助方面所遇阻碍的报告(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给荷。

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

金塾(签名)



附件

2013 年 7 月 1 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

依照安全理事会第 2060 (2012) 号决议第 8 段的规定，谨转递要求提交的关于该决议第 5、6 和 7 段执行情况以及在索马里提供人道主义援助遇到任何障碍的报告(见附文)。

在索马里工作的人道主义界提请注意，如同前六份报告，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，内容如下：

“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) 该组织在一个组群的 3W(“谁”在“哪里”“做什么”)信息总库中可以查找到。

如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，我将随时答复。

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) 号决议和首先规定提交报告要求的 1916(2010) 号决议的后续决议即第 2060(2012) 号决议提交的第二次报告, 是根据上述这些决议迄今提交的第七次报告。安全理事会第 2060(2012) 号决议第 8 段要求紧急救济协调员至迟于 2013 年 7 月 20 日向安理会报告该决议第 5、6 和 7 段的执行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 2012 年 11 月至 2013 年 6 月。报告的主要重点是索马里境内受青年党影响的地区。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. 一如前六次报告 (S/2010/372、S/2010/580、S/2011/125、S/2011/694、S/2012/546 和 S/2012/856), 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, 以及为解决将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和群组进行的一次调查所收集的资料以及来自联合国索马里驻地协调员兼人道主义协调员办公室风险管理股的资料。

安全局势

4. 在本报告所述期间, 在索马里提供人道主义援助所遇到的风险仍然很高。尽管索马里国家武装部队在非洲联盟驻索马里特派团的支助下, 不断取得军事成果, 但在索马里南部和中部只有一小部分地区在索马里联邦政府的完全控制之下。3 月份, 在埃塞俄比亚国防军撤出后, 青年党控制了巴科勒地区的胡杜尔镇, 标志着叛乱分子几个月来第一次在领土上有所斩获, 引起了对平民和人道主义工作人员保护方面的关切。青年党的报复性袭击造成 2 500 名平民流离失所, 有人因与索马里和埃塞俄比亚武装部队隶属关系指控而被逮捕以及一名老人被杀害。有关设立区域行政管理机构, 特别是“朱巴兰”行政管理机构的争端进一步助长了索马里南部的不稳定。5 月份, 基斯马尤的安全局势恶化(下朱巴地区)造成两个竞争性的政治派别“拉斯坎博尼”与效忠 Iftiin Xasan Baasto 的部队之间的全面战斗, 打死约 14 名平民, 另有 30 人受伤。

5. 在本报告所述期间, 不对称战争和定点暗杀政府官员、警察和士兵以及平民和人道主义工作人员的情况还在继续上升。涉及简易爆炸装置事件的数量继续上升。4 月 14 日, 青年党使用自杀式袭击者对索马里最高法院和土耳其红新月会的

一辆车进行了复杂和协调的袭击，6月19日对摩加迪沙的联合国共用驻地进行袭击。后者针对的是联合国人道主义工作者和发展工作者，青年党在宣称对这一袭击负责的一份声明中谴责其工作是反穆斯林的，是政府打击反叛乱活动的一部分。在索马里人道主义工作人员遭绑架的风险仍然很高。

人道主义应急、出入制约和业务影响

6. 人道主义行为体继续满足需要救生援助或生计支持的 270 万人的需求。自 2013 年初以来，对差不多 520 000 人采取粮食安全干预措施；对 189 000 名营养不良儿童开展营养活动；向 136 000 人提供基本保健服务；协助 170 000 人获得可持续用水；向 576 000 名学童提供教育支助。压力越来越大，要求支助 110 万名境内流离失所者，还有在本区域的 100 万索马里难民返回家园，各人道主义组织正采取措施，以确保返回是自愿和安全的。在摩加迪沙的境内流离失所者营地，被称为“看门人”的那些人员继续控制援助流量，阻碍人们获得援助。针对 400 万人的小儿麻痹症疫苗接种运动遇到阻碍，因为接触索马里南部和中部青年党控制地区的儿童受到限制。发起这场运动部分是为了应对 2007 年消灭了小儿麻痹症之后第一次爆发小儿麻痹症。5 月，摩加迪沙确认了第一起病例。最后，改善出入情况和开辟新的道路，使得人道主义行为体得以接触最近才被政府和盟军部队控制的某些地区的人民，如阿夫马道、基斯马尤、拜多阿、马尔卡和乔哈尔等地。然而，不安全和缺乏有效的地方行政管理仍然是妨碍开展有效的人道主义应急行动的一个重大障碍。在这些地区难以建立有效的监测系统，进一步限制了为确保将援助送到最弱势群体手中所作的努力。索马里境内人道主义方面的领导层正在寻求各种办法，以便有效回应和加强索马里南部所有地区的问责制，同时改善与捐助者分享信息的情况。

减少风险措施

7. 风险管理股设立了若干关键职能和支助机制：用于分享和共同管理风险的信息交流平台；用于提高援助的有效性并核实资料的监测和监督；拟订风险分析和减缓风险的建议；根据与内部监督事务厅(监督厅)的一项谅解备忘录，提供调查支助，应对风险，这已促成在风险管理股内设置了一名调查联络干事；培训、外联和支助，以提供教育，提高认识，并鼓励加强透明度和问责制。

8. 风险管理股承包商信息管理系统数据库载有关于 1 200 多个合作伙伴价值 4.9 亿多美元的方案拟定资料。利用这一数据库，风险管理股可以对关切领域亮小旗，对供应商与伙伴之间的关系进行跟踪。十二个联合国机构已加入该数据库，另有三个机构即将加入。该股还制定了共同的最低尽职调查标准。已向所有联合国机构、一些合作伙伴和捐助者发送这一标准，其中包括一份利益冲突声明和一份不支持指定实体的声明。这些最低标准和声明在查明和管理风险中很重要。该股查明的另一个关键问题与合同法律程序有关。为有效应对转用和欺诈行为，要求所有合作伙伴充分遵守共同标准，信息共享至关重要。

9. 该股进行的一项风险分析查明了与索马里行动有关的风险，其中包括声誉风险、信托风险、挪用援助、伙伴管理、方案管理、腐败和欺诈。在本报告所述期间，在有关一家私营保安公司方面发现了声誉风险，该公司力求获得联合国合同，以巩固其在索马里的存在。该股和监督厅还正在对总价值超过 2 800 万美元的合同进行风险分析和调查。已查明与两个执行伙伴(非政府组织)有关的欺诈和挪用证据，初步咨询报告已提交给相关的联合国机构。监督厅和该股迄今进行的风险评估和调查工作已查明 60%以上的合同价值被挪作他用的例子。事实上，在与一个非联合国方案(由直接捐助者供资的活动)有关的一起案例中，执行伙伴可能挪用了 100%的资金。随着调查的继续，已向有关捐助者提供与案件有关的资料。正在查明各种形式的欺诈行为及作案手法，在某些情况下，这包括全面伪造供应商/分承包人/实体。

10. 随着出入情况的改善、风险管理股能力的增强以及所有伙伴意在执行 2013-2015 年索马里联合呼吁所载的问责制的业务目标，该股预期将会查明有更多涉及欺诈、转用或挪用援助的案件。该股风险报告、监测和监督资源结果突出显示滥用资金的发生率很高，该股与监督厅签署了一项谅解备忘录，以便提供进一步的调查支助。因此，至关重要，联合国各实体继续确保所有分包伙伴的资料是由其执行伙伴和供应商提供的。该股还正在向一些外部实体提供支助，预期这将进一步加强问责制。除了提供风险管理培训以及发展监测和调查能力方面的协助外，应索马里联邦政府的请求，该股将协助拟订政府尽职调查机制。该股一直在支持索马里非政府组织联合会以及一些国际伙伴和捐助者。

11. 在索马里运作的各组织的反馈表明，它们实施一些缓解风险措施，以避免援助或资金被政治化、滥用和挪用，其中包括开展尽职调查，让合作伙伴在没有政治偏见的情况下运作；投诉机制；通过电话进行远程监测；根据正式名单核查代理商；一系列的质量保证活动，以防止援助被转用和管理风险，如第三方核查；对定性数据的信息三角测量；对现金转移的协调一致做法；加强项目合作协议管理系统；第三方监测；在核准伙伴关系之前评估执行伙伴；根据条例筛查伙伴。在本报告所述期间，在索马里有重要的人道主义干预措施的联合国机构记录的人道主义援助被政治化或资金和援助被证实滥用的例子有限。此外，在本报告所述期间，调查答复者指出的政治化、滥用或挪用的事件数量有限。

第 2060(2012)号决议第 5 至第 9 段的影响

12. 第 2060(2012)号决议第 7 段规定，12 个月内，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而需要支付的资金、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 2060(2012)号决议第 5 至 9 段对其执行方案的能力的影响，但不延长人道主义豁免也会导致在非国家武装团体控制地区提供人道主义援助方面的延误。

结论

13. 人道主义组织在索马里提供援助时继续会面临障碍，青年党继续在其控制地区阻碍诸如接种疫苗等一些人道主义活动。人道主义机构继续利用当地合作伙伴向人民提供支助。由于风险管理股执行改进后的尽职调查措施，人道主义界查明和纠正滥用和挪用援助的能力显著增加。然而，进一步预期，索马里南部出入情况的改善，可提高各组织通过改进监测来更加问责的能力，随着更多有效的减轻风险措施的实施，这反过来是对滥用资金的一个重要威慑力量。

14. 鉴于上述情况，紧急救济协调员请安全理事会延长第 2060 (2012) 号决议第 7 和 8 段规定的人道主义豁免。
