



2015年9月18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2182(2014)号决议第42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

2015年9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

根据安全理事会第2182(2014)号决议第42段的规定，我谨提交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。

在索马里开展工作的人道主义界谨建议，如前九次报告一样，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。

主管人道主义事务副秘书长
兼紧急救济协调员

斯蒂芬·奥布赖恩(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 2111(2013)号、第 2060(2012)号、第 1972(2011)号和第 1916(2010)号决议的后续决议即第 2182(2014)号决议关于提交报告的规定提交的第一次报告，也是根据上述这些决议提交的第十次报告。安理会在第 2182(2014)号决议第 42 段中请紧急救济协调员在 2015 年 10 月 1 日前报告在索马里提供人道主义援助的最新情况及与此相关的任何障碍，并请联合国各机构和在联合国大会具有观察员地位的在索马里提供人道主义援助的各人道主义组织在这方面提供支持。
2. 本报告所述期间为 2014 年 9 月至 2015 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。
3. 一如前九次报告(S/2010/372、S/2010/580、S/2011/125、S/2011/694、S/2012/546、S/2012/856、S/2013/415、S/2014/177 和 S/2014/655)，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进行协商时所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

4. 索马里的人道主义危机仍是最复杂、持续时间最长的危机之一。大约有 310 万人需要得到在拯救生命和生计方面的支持。根据粮食及农业组织(粮农组织)粮食安全和营养分析股对雨季后粮食安全和营养的评估结果，与 6 个月前相比，面临粮食危机或紧急状态的人数增加了 17%，从 731 000 人增加到 855 000 人，而处于粮食压力状态中的人数仍然有 230 万。在处于危机和紧急状态中的民众中，有三分之二、即 68%的人是境内流离失所者。将近有 215 000 名儿童患紧急营养不良症，其中 40 000 人如果得不到治疗或营养援助就有死亡的可能。在境内流离失所者住区，全面急性营养不良率持续超过 15%这一紧急阈值。
5. 根据粮农组织索马里水和土地信息管理项目的资料，2015 年主要雨季开始得及时，但在 5 月初就结束了。雨水也在中谢贝利州和穆杜格州的某些地方造成局部水灾，估计使 17 000 人暂时流离失所，并毁坏了房地产和农田。粮食安全和营养分析股预计会出现粮食安全状况短期恶化的局面，原因在于农产量低于平均值、一些畜牧区和农牧区的雨量不足、大多数受冲突影响地区的贸易中断和持续的流离失所现象。此外，预计厄尔尼诺现象将触发大雨并造成朱巴河和谢贝利河一带

的洪灾，造成加尔古杜德州、穆杜格州和邦特兰地区努加尔州部分地区出现山洪，并导致索马里兰某些地区出现干旱状况。这可能导致疾病、农作物和房地产的损失及粮食安全和营养状况的恶化。但预计在以牲畜为生的地区，粮食安全状况会有所改善，因为牲畜存栏数增多、牛奶供应量增加及牲畜价格合理。

6. 仍然处于长期流离失所状态的索马里人已超过 110 万，而于 7 月 17 日发起的新军事攻势在索马里南部和中部的某些地方又造成了新的流离失所现象。迄今为止，在巴科勒州、拜州、加尔古杜德州、盖多州、希兰州和下谢贝利州的一些地区已有大约 42 000 人流离失所，主要是逃往同一地区内较为安全的地方及在中朱巴州的一些地区和摩加迪沙，以及逃往埃塞俄比亚的多洛阿多地区。许多境内流离失所者在极其拥挤的定居点里生活在非常恶劣的条件下，获得适当饮水、环卫和卫生服务的机会有限，使他们极易患病。境内流离失所者还受到持续强行驱逐的影响，在 2015 年前 5 个月已有 96 000 多人遭到驱逐。此外，逃离也门冲突的索马里回返者和也门难民的涌入进一步加剧了这场危机。截至 8 月中旬，已有 28 000 多人从也门逃到索马里，其中 90% 是索马里人。大量人群的涌入使索马里境内流离失所者问题和在邻国的索马里难民的长期回返和遣返问题更为棘手。在 2014 年 12 月至 2015 年 8 月为期 7 个月的试点阶段期间，在联合国难民事务高级专员公署(难民署)的遣返和重返社会援助下，近 2 600 名索马里难民得以从肯尼亚回返索马里。这项工作是根据 2013 年 11 月索马里、肯尼亚和难民署之间签署的关于支持难民自愿回返的三方协议进行的。

7. 卫生状况仍然令人担忧，急性水腹泻和麻疹继续在威胁索马里人的生命。到目前为止已接报大约 3 300 个疑似麻疹病例，记录了大约 4 000 个急性水腹泻/霍乱病例，其中 85% 病例中的病人是 5 岁以下幼儿。由于儿基会和世界卫生组织为应对病毒的爆发作出了一致协调努力，因此从去年以来至 2015 年 8 月中旬，未接报任何新的脊髓灰质炎病例。但这并不排除脊髓灰质炎会再度出现，感染的风险依然存在。必须加强疫苗接种运动以遏制当前麻疹的爆发并彻底消灭脊髓灰质炎，仅有 30% 的极其低的疫苗接种覆盖率也需要得到提高。预计预测中将要出现的厄尔尼诺现象将给东非带来大量降雨，可能会提高早已很高的疟疾、腹泻和其他疾病的发病率，因为人们会被迫依赖不安全的水源。可能出现的洪涝，特别是在朱巴河和谢贝利河流域一带，也许会进一步恶化该国的人道主义危机，造成大量人口流离失所、丧失生命、加剧对保护和人权的威胁、破坏和减少获取基本社会服务的机会、毁坏生计和住房、导致粮食安全无保障、营养不良现象加剧、环境污染，以及带来人道主义准入方面的障碍。

安全局势

8. 动荡的安全局势继续使向穷困民众提供人道主义援助的工作变得极其危险。在本报告所述期间，巴纳迪尔(摩加迪沙)、巴科勒州、拜州、希兰州、下谢贝利州和中谢贝利州部分地区是受冲突影响最大的区域。这些事件包括军事行动、活

跃的敌对行动、族裔冲突、民间动乱和其他针对平民的暴力行动。青年党继续使用简易爆炸装置、手榴弹和自杀式爆炸展开复合袭击，目标是酒店和公共机构里的平民和政府人员，特别是在摩加迪沙。遭受滥杀滥伤暴力袭击的风险仍然很高，这种风险继续在影响业务环境。7月26日，一辆装载爆炸物的卡车在 Jazeera Palace 酒店外爆炸，炸死 15 人，其中包括联合国的 2 个第三方承包商，多人受伤。这次爆炸对酒店和附近的建筑物，包括在摩加迪沙的联合国综合大院和非政府组织的 3 个大院，造成结构性损坏。

9. 在 2015 年前 7 个月，对人道主义组织造成影响的安全事件超过 80 起。自 2014 年以来，一些关键指标，例如援助人员被杀被伤人数，未有改善；在 2015 年头 7 个月里，有 10 名人道主义工作者被杀，17 人受伤。逮捕和短暂绑架人道主义工作者的情况仍时有发生，至少有 33 人被逮捕、8 人被绑架。与 2014 年相比，75 起暴力事件导致 10 人死亡，22 名工作人员被绑架和逮捕。2015 年 4 月 20 日在加罗韦对一辆联合国车辆的袭击导致 5 人死亡、5 名联合国工作人员受伤，从而改变了联合国在索马里行动的业务规则。由于这次袭击，联合国正在重新评估自己的业务模式并在最近结束了一次方案关键程度审查。虽然在 2013 年和 2014 年未登记到任何绑架勒索事件，但在 2015 年第二季度，青年党对 4 月在盖多地区遭绑架的 3 名人道主义工作者索要赎金。在经过广泛的社区一级的谈判后，这 3 人才在 2 个月后获释。

人道主义应急、出入制约和业务影响

10. 在索马里提供援助仍极为困难，特别是在青年党控制的地区。仍然需要通过在这些地区的当地合作伙伴提供援助，因为各机构无法直接行动。索马里和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)安全部队通过军事行动夺取了一些领土，但并未转化为安全和可预测的进出通道，尽管安全理事会在第 2182(2014)号和第 2232(2015)号决议中要求非索特派团和索马里国民军最优先考虑确保至关重要的关键供应路线，以改善受影响最严重地区的人道主义状况。在索马里南部和中部由武装行为体值守的路障和检查站仍然严重妨碍提供援助的工作。受路障影响最严重的两条主要道路仍然是贝莱德文内-布洛巴德-摩加迪沙公路和摩加迪沙-拜多阿-杜洛公路。从 2015 年 7 月开始，因持续展开军事攻势，各种限制进一步加剧。据报告，在 2014 年军事攻势期间，青年党仍留在已收复的地区附近，从而造成已收复城镇可能被围困的恐慌。据报告，青年党在迪因苏尔和拜多阿(拜州)这两个已收复城镇之间及在乌夫罗(拜州)和巴尔迪雷(盖多州)之间道路上的存在日益增多。其他行为体和派别同样也在阻碍道路交通。因道路通行受限，人道主义机构向受影响城镇运送粮食的运营成本增高。此情况还使商业食品价格升高，因为贸易商要把在不安全地区的高运营成本转嫁给消费者，从而使弱势群体难以获得粮食。例如人道主义合作伙伴在 2015 年 3 月报告，巴科勒州西尔巴尔德的粮食价格上涨了，因为在联接西尔巴尔德与希兰州贝莱德文的主要补给线上出现

了多达 12 个的非法检查站。据报告，这些检查站由当地亲政府武装力量和同盟民兵或青年党值守，他们在每一个检查站就每袋商品向当地贸易商征收相当于 0.85 美元的过路费，从而导致西尔巴尔德的市场价格增高。此外，道路封锁行为继续在扰乱当地社区的生计手段，使民众只能依赖人道主义援助并更易患营养不良症和处于粮食安全无保障状态。粮食安全和营养分析股报告，在 2015 年 7 月，这类封锁导致巴科勒州 Xudur 地区的粮食安全状况恶化，严重急性营养不良病例令人震惊地增长了三倍。急性营养不良率在 6 月至 7 月期间几乎翻了一番，达到了非常危险的水平(32.7%)，而 2015 年 6 月记录的危险水平是(16.4%)。同时据报告，希兰州布洛巴德的急性营养不良状况也因道路封锁达到了非常危险的水平，这个地区现在仍然只能靠空运才能进入。

11. 青年党和其他武装团体继续试图控制援助物资的运送。提供援助物资仍然具有风险，在分发援助物资时和在执行地点经常发生暴乱及来自各种行为体的武装袭击。7 月，来自当地社区的枪手向正在建造索马里共同人道主义基金的永久住房的筑工人开枪，而这些住房是在 Madiina Munawara 定居点为在穆杜格州 Galcaio 的 110 户境内流离失所家庭提供的。6 月，疑似青年党成员在下朱巴州 Dhobley 袭击并打伤了 1 名非政府组织国际工作人员。此外在 3 月，当一个当地的非政府组织合作伙伴正在向拜州拜多阿的境内流离失所者分发救济物品时，亲政府武装力量袭击了这个人道主义援助物资分发站，然后驾驶载有救济物品的卡车离去。该事件发生后，人道主义组织加强向政府当局宣传其在保护和尊重人道主义工作者、资产和业务方面及在向包括境内流离失所者在内的平民提供保护方面的作用和责任。安全威胁并不局限于针对人道主义组织，而且还波及受影响的社区；他们遭受恐吓和威胁，有时甚至升级为旨在胁迫社区成员不得接受人道主义援助的暴力行为。针对社区的威胁常常迫使人道主义组织推迟实施项目，直到它们获得对其工作人员和对接受帮助的社区的安全保证。例如，土耳其红新月会在青年党威胁预定的援助受益者后，将在加尔古杜德州西尔布尔的粮食援助分发工作从 2014 年 11 月推迟至 2015 年 2 月。

12. 在青年党 4 月 2 日袭击肯尼亚的加里萨大学学院之后，肯尼亚当局关闭了曼德拉边界，而那里一直是进入索马里南部的一条关键的替代通道。虽然自那时以来已恢复了货物的越界转运和流动，但在索马里运作的非政府组织在为在索马里南部和中部的方案申请必要的人道主义供应品的转运许可证方面仍然面临困难。大多数非政府组织的许可证申请被拒绝，造成若干方案的库存断货。盖多州的短缺情况最严重，因为主要的非政府组织合作伙伴无法继续支持在 Belet Xawa、杜洛、Gabahaarey 和 Luuq 的四家医院。在 3 个月的时间里，该非政府组织无法转运 12.5 公吨的医院清洁材料和 30 公吨的医疗和营养供应品，这些物项用于每月治疗 6 000 多名病人和作 1 500 次治疗之用。在作出广泛宣传努力而无效后，捐助方授权该非政府组织空运供应品。空运是 3 个月之后才开始的，在此期间，由于缺乏医疗用品，Malkaariye 医院被迫关闭，而这家医院是盖多州 Belet Xawa

区外向 5 个乡村提供服务的唯一一个保健设施。空运费是该非政府组织用陆路转运所需支付费用的三倍以上，这是不可持续的。

13. 以各地方当局和政府当局任意征税的形式出现的官僚障碍一直在增多，并继续拖延和扰乱方案的实施。这主要发生在邦特兰及南部和中部各州，因为那里正在推出针对非政府组织和其他国际组织的监管措施。与其联合国对应方相比，非政府组织合作伙伴受到的影响更大。在 2014 年期间，人道主义界登记了 76 次延误事件，其中 71% 与官僚障碍有关，29% 是直接干预业务模式。在 2015 年前 7 个月，人道主义组织记录了 40 多次事件，包括地方当局和非国家武装行为体多次要求登记，包括每次要求支付 500 美元至 1 000 美元的任意征税、登记费及对业务模式的干预。人道主义组织继续呼吁索马里联邦政府简化和加快进程，为非政府组织和国际组织建立固定和有促进作用的监管框架。

14. 人道主义应急行动仍然明显缺乏资金。截至 8 月中旬，索马里 2015 年援助呼吁举措只得到 33% 的供资，缺口为 5.82 亿美元。主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员斯蒂芬·奥布赖恩在 7 月将中央应急基金一笔 2 000 万美元的供资不足赠款给了索马里。这些资金将用于：提供基本服务以解决拜多阿、多布莱、杜洛、Galcaio 和加罗韦的境内流离失所者和东道社区中的急性营养不良问题，并通过向服务不足地区和那些受洪涝、强行驱逐和军事攻势影响的地区提供拯救生命援助来确保建立一个保护性环境。人道主义协调员还要求提供一笔应急基金的快速应急赠款，以向逃离也门的索马里回返者和难民提供支助。应急基金的快速应急赠款将有助于满足大约 10 000 名难民和回返者在今后 3 个月中的即刻需求。相关活动包括加强在入境港口、接待中心的拯救生命反应行动及向回返者和难民提供最起码的一揽子援助。

15. 尽管作业环境极具挑战性且严重缺乏资金，但人道主义组织仍继续向需要救助的人提供援助。人道主义合作伙伴实施了在如何提供粮食援助方面的解决办法，例如与当地社区签订协议，以临时保障道路安全、与当地执行伙伴合作及对被隔离的地区实行空运。截至 2015 年年中，通过采取各种干预措施使大约 658 000 索马里人(即在 280 万目标受益者中超过 23% 的人)获得援助和保护，包括生计支助活动(如以现金支付工资、以工换粮方案)和培训。由此向大约 331 000 人提供了粮食援助和使 140 400 人获得季节性生计投入。与此同时，营养群组中的合作伙伴治疗了大约 116 300 名患严重营养不良症的 5 岁以下儿童。估计 421 000 人获得了安全饮水，89 000 人可使用卫生设施。此外，555 270 名索马里人获得基本保健服务，妥善协调的脊髓灰质炎疫苗接种运动覆盖了该国各地 400 万以上的儿童，取得了去年无报告一例脊髓灰质炎病例的成绩。教育合作伙伴向大约 44 000 名学生提供了受教育机会；大约 60 000 名流离失所者得到紧急援助包和家居用品，包括塑料布、毯子和床垫；向大约 11 000 人提供了过渡住所。合作伙伴对 15 600 人开展了保护活动，如向性别暴力幸存者提供医疗、心理和法律支助，向与父母

分离和无人陪伴的儿童提供身份确认、文件、追踪和家庭团聚援助，开展地雷风险教育，以及帮助境内流离失所者家庭获得个人地契。此外，还使 440 多名以前与武装团体有关联的儿童重返社会。

减少风险措施

16. 人道主义组织加强努力，以查明和发现可能导致援助物资被移作他用的因素、评估执行伙伴的能力及采用更强有力的报告和审计工具来追踪方案实施情况，以确保实施关键的拯救生命的方案。

17. 联合国索马里风险管理股向联合国系统提供风险管理咨询、风险管理培训方面的支助，以及监测潜在和现有合作伙伴的服务情况并对它们作风险评估。风险评估包括有针对性的建议，目的是帮助各机构消除或减少已确认的风险，包括信托、欺诈、方案、廉政和声誉风险。风险管理股继续通过其监测组视需要向内部监督事务厅提供支助。该股开发和更新了其承包商信息管理系统数据库，使联合国各机构可以共享与合同和风险相关的信息。该数据库里有风险管理股和联合国 14 个机构就索马里 2 000 多个承包商和联合国供应商所提供的信息。该数据库涉及的合同金额超过 36.88 亿美元。对数据库的经常更新内容包括受联合国安全理事会制裁的实体名单，以及定期更新世界银行的限制名单和国际刑事警察组织的索马里通缉名单。随时视需要将在索马里和厄立特里亚问题监测组报告里确认的个人和组织输入数据库。

18. 由风险管理股主持的索马里风险工作组分享关于高风险伙伴的信息并在寻找共同方法以应对风险管理挑战方面进行协作。该工作组制定的《合作伙伴信息收集最低标准》得到了联合国国家工作队的认可。这一标准旨在为收集合作伙伴的信息提供一致性，使在索马里的所有联合国机构受益。

19. 风险管理股还向在索马里的所有联合国工作人员发布了一个在线“风险管理导论”课程，并定于 2015 年 9 月向范围更为广泛的捐助方、政府和非政府组织界发布。该课程介绍以《ISO 31000 风险管理标准》为基础的风险管理程序，以期增进整个索马里援助界的风险管理知识和认识。联合国通过向一些国际非政府组织就其应尽职责提供咨询和反馈意见的方式同这些实体增强了联系。

20. 人道主义事务协调厅在 2015 年初推出了新的《国家集合基金全球导则》。《导则》强调了包括索马里共同人道主义基金在内的集合基金在通过可预测、及时和基于需求的人道主义供资以加强实地实效方面所发挥的关键作用。《导则》包含一个问责制框架和业务模式，为消除可能会妨碍基金实现其目标的因素提供了一整套风险管理工具。根据《导则》的规定和索马里共同人道主义基金的一贯做法，在选择 2015 年第一批标准分配项目时参考了以对合作伙伴能力评估、审计报告、监测和来自可信的外部来源的信息打分后得到的执行伙伴风险水平。《国家集合

基金全球准则》规定的问责制和业绩机制一旦得到充分实施就将有助于查明和减少特别是在将资金移作他用方面的风险。

21. 虽然经改善的监测机制有助于发现风险，但如何收回被挪用的资金并将犯罪活动诉诸法律却是合作伙伴正在积极努力应对的另一类重大挑战。

第 2111 (2013) 号决议第 21 至 24 段的影响

22. 第 2182(2014)号决议第 41 段规定，在 2015 年 10 月 30 日前，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。虽然在本报告所述期间接受调查的各组织没有明确说明第 2182(2014)号决议第 40 至第 42 段对其执行方案的能力的影响，但不延长人道主义豁免将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

23. 经过二十多年的暴力和政治不稳定，索马里正处于一个积极向上的趋势，社会经济指标及与国际合作伙伴的联系情况都有改善。趋势虽令人鼓舞，但人道主义和安全状况却岌岌可危，持续不安全及极其低下的社会和经济水平导致了长期的脆弱性。尽管存在着巨大的准入和安全挑战，但人道主义伙伴仍继续在工作，并继续要求得到灵活和及时的资金以有效援助 300 万索马里人。提供援助的方式仍然代价高昂、不可持续。因此，为了民众的生计和使人道主义伙伴能够提供用于拯救生命的援助物资，必须使用道路交通。各援助组织继续吁请非索特派团加强履行为人道主义援助准入提供便利的任务，特别是在保障道路安全、使人道主义伙伴能够按照第 2182(2014)号决议第 29 段及联合国和非索特派团在 2014 年 11 月签署的专门针对索马里的民事-军事准则的规定解决紧急需求问题。

24. 在过去 6 个月中还进一步加强了监测系统和简化了非政府组织、联合国和捐助方的风险减缓战略和方法，作出了协调一致地提供人道主义援助物资的努力。这些努力是通过多方风险工作组发起的；该工作组里的联合国、捐助方、世界银行和来自非政府组织界的代表定期举行会议，讨论应对风险管理挑战的共同方法、联合国最近发布的关于举报欺诈行为的准则和原则；这些准则和原则已译成索马里语并将分发给在索马里的整个非政府组织界。查明的滥用援助情况有所增加，这表明监测和风险管理工作已得到加强。

25. 鉴于上述情况，副秘书长兼紧急救济协调员请安全理事会延长第 2182(2014)号决议第 41 段规定的人道主义豁免。