



2023年9月29日安全理事会关于青年党的第751(1992)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青年党的第751(1992)号决议所设委员会，随函转递主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员根据安全理事会第2662(2022)号决议第47(d)段提交的关于在索马里提供人道主义援助及其所遇到的任何障碍的报告。

请提请安全理事会成员注意本函及报告并将其作为安理会文件分发给荷。

安全理事会关于青年党的
第751(1992)号决议所设
委员会
主席
石兼公博(签名)



2023年9月25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青年党的第751(1992)号决议所设委员会主席的信

谨按照安全理事会第2662(2022)号决议第47段的规定，随函转递关于在索马里提供人道主义援助及其所遇到的任何障碍的报告。

在索马里工作的人道主义界谨通知大家，同前17份报告一样，它保留安全理事会第1916(2010)号决议第5段关于“执行伙伴”的定义，具体如下：

“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诚意并在被要求时能向索马里问题驻地和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。执行伙伴具有下列一个或两个特性：

- (a) 该组织是索马里人道主义应急计划(或索马里人道主义基金)的组成部分；
- (b) 该组织在一个群组的“3W 矩阵”(谁(*Who*)在哪里(*Where*)做什么(*What*))之中。

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，请随时联系我。

主管人道主义事务副秘书长兼
紧急救济协调员

马丁·格里菲思(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. 安全理事会继第 1916(2010)、1972(2011)、2060(2012)、2111(2013)、2182(2014)、2244(2015)、2317(2016)、2385(2017)、2444(2018)、2498(2019)、2551(2020)和 2607(2021)号决议之后，通过了第 2662(2022)号决议。安理会在这些决议中提出了报告要求。本报告根据第 2662(2022)号决议提交。这是根据上述决议提交的第十八份报告。安理会第 2562(2022)号决议第 47(d)段请紧急救济协调员至迟于 2023 年 10 月 1 日向安理会报告在索马里提供人道主义援助的情况以及所遇到的任何障碍。

2. 本报告所述期间为 2022 年 9 月 1 日至 2023 年 8 月 31 日。报告主要侧重于向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。与前 17 份报告(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、S/2015/731、S/2016/827、S/2017/860、S/2018/896、S/2019/799、S/2020/1004、S/2021/847 和 S/2022/766)一样，本报告概述人道主义准入受到的制约和业务影响。此外，还概述了为应对人道主义援助政治化、滥用和挪用风险而制定的缓解措施。本报告依据与在索马里活动的有关人道主义机构协商综合的资料以及秘书长副特别代表/联合国索马里问题驻地兼人道主义事务协调员综合办公室风险管理股提供的资料。

人道主义局势

3. 三十多年来，索马里一直经历着旷日持久的人道主义危机，遭受着持续的气候和环境冲击(包括干旱和洪灾)、持续的敌对行动和冲突、高居全球前列的境内流离失所率、普遍的贫困、疾病暴发和其他复杂因素的破坏性影响。

4. 2020 年开始的空前干旱是索马里近期历史上持续时间最长的一次，在持续时间和严重程度上都超过了 2010-2011 年和 2016-2017 年的旱灾。至少有 780 万人受到旱灾影响，估计 2022 年造成的死亡人数比正常情况下的预计死亡人数多出 4.3 万人，其中一半是儿童，死亡率最高的是南部和中部地区，特别是拜州、巴科勒和贝纳迪尔周边地区。¹

5. 虽然从气象学角度看，由于 4 月至 6 月的大雨季降雨量好于预期，旱灾已经结束，但该国许多地区仍能感受到旱灾的长期影响，而且这种影响还将持续多年。2023 年初，近一半的人口(825 万人)需要人道主义援助，估计有 800 万人无法获得安全饮用水以及适当的环境卫生和个人卫生服务。

¹ 见联合国儿童基金会和其他机构，“从洞察到行动：索马里的死亡率考察”(2023 年)。

6. 由于严重、长期干旱和粮食价格异常高昂，同时发生的冲突、不安全和疾病暴发更是雪上加霜，原本预计 2022 年 10 月至 12 月期间拜多阿和布尔哈卡巴地区的农村居民以及拜州拜多阿镇的流离失所者会遭遇饥荒。由于人道主义援助大幅增加，地方社区和当局加紧努力应对，再加上小雨季(10 月至 12 月)降雨量好于预期，风险得以避免。

7. 干旱摧毁了全国各地的农业部门，而农业部门占索马里国内生产总值的 26%，占非正规就业的 90%，占出口的 90%。自 2021 年年中以来，已有超过 380 万头牲畜死亡，破坏了生计，减少了儿童喝上牛奶的机会。

8. 根据 9 月 18 日发布的《2023 年 8 月至 12 月索马里粮食安全阶段综合分类分析》，尽管 2023 年大雨季降雨丰沛，大规模的人道主义和生计应对措施带来了明显改善，但由于数十年的冲突、人口流离失所、不稳定的降雨模式和严重的经济衰退的影响，数百万人每天仍在与饥饿作斗争。虽然大雨季季节性降雨改善了一些地区的水源和牧场，但也导致山洪暴发和河流洪水，在 2023 年 3 月至 5 月期间造成约 419 000 人受到影响，其中包括希兰州的 216 000 名流离失所者，主要集中在贝莱德文，2023 年 5 月 9 日，谢贝利河在此处决堤。

9. 根据《粮食安全阶段综合分类》报告，估计有 370 万人(占人口的 22%)处于重度粮食不安全状态，被划分为粮食安全阶段综合分类第 3 阶段(危机)和第 4 阶段(紧急情况)。这与 2022 年同期相比有所改善，当时预计索马里全国约有 470 万人经历重度粮食不安全状况，其中包括 121 000 多人面临灾难(粮食安全阶段综合分类第 5 阶段)状况。

10. 不过，新的预测还表明，2023 年 10 月至 12 月期间，情况可能会恶化，主要原因是厄尔尼诺降雨的预期影响。据预测，从 10 月份开始，索马里有 90%的可能性会经历这种情况。10 月至 12 月期间，面临重度粮食不安全的人数可能增加至约 430 万，其中包括 100 多万人处于粮食安全阶段综合分类第 4 阶段，330 万人处于粮食安全综合阶段分类第 3 阶段。

11. 厄尔尼诺现象加上印度洋偶极子，预计将产生高于平均水平的降雨量，造成河流洪水和山洪暴发，可能导致生命损失、大规模流离失所、财产破坏和生计损失。这可能会超过降雨量增加对饲料和牧场再生带来的任何收益。联合国粮食及农业组织的估计表明，大约有 120 万人生活在洪水高风险地区，150 万公顷土地可能被淹没。需要及时为沿河地区的脆弱社区提供多部门支持，以减轻厄尔尼诺现象在 2009 年至 12 月的小雨季期间可能造成的不利影响。

12. 获得保健和营养服务的机会仍然很少，特别是在农村地区。据估计，生活在受旱灾影响地区的民众只有不到三分之一能够获得基本卫生保健。各合作伙伴正在为治疗消瘦和预防孕产妇及儿童营养不良提供支持，特别关注难以进入的地区。2022 年 9 月至 2023 年 7 月期间，超过 555 730 名儿童(309 079 名女童和 246 651 名男童)因严重消瘦入院接受治疗(完成年度目标的 109%)，与 2021-2022 年同期相比增加了 71%。入院治疗人数最多的是拜多阿、摩加迪沙、基斯马尤和贝莱德文。根据联合国儿童基金会(儿基会)的数据，在收治的儿童中，有 35 213 名儿童

(18 663 名女童和 16 550 名男童)患有医疗并发症，而 2021-2022 年同期的收治人数为 24 901 人。

13. 2023 年 9 月 18 日发布的《粮食安全阶段综合分类》报告反映，自 2022 年开始扩大应急响应后，营养状况有所改善。然而，急性营养不良的发生率仍然很高，许多地区的全球急性营养不良率超过 15%(高于紧急临界值)，摩加迪沙和加勒卡约的境内流离失所者则接近临界水平。据估计，2023 年 8 月至 2024 年 7 月期间，150 万名 5 岁以下儿童可能面临急性营养不良，其中 330 603 人可能严重营养不良。

14. 由于无法充分获得安全饮用水和适当的卫生设施，索马里水源性和病媒传染病的风险增加。霍乱是索马里的地方病，自 2017 年以来，据报告霍乱疫情一再暴发，其中大部分发生在巴纳迪尔州、希尔谢贝利州和西南州以及其他受干旱影响的地区。其中许多地区的营地还收容了大量境内流离失所者，而这些营地获得清洁水和医疗服务等基本需求的机会有限，从而加剧了风险。根据世界卫生组织(世卫组织)的数据，2022 年 9 月至 2023 年 8 月，霍乱、急性水腹泻和麻疹病例数较 2021-2022 年同期激增。共出现了 18 147 例霍乱病例，其中 54%的患者是 5 岁以下儿童。尽管如此，由于人道主义合作伙伴扩大了应对干预措施，病例数自 2023 年 6 月以来有所减少。据报告，共出现了 70 929 例急性水腹泻病例，其中 70%的患者是 5 岁以下儿童。据报告，受影响的人中没有一个人接种过口服霍乱疫苗。报告的麻疹病例至少有 23 500 例，而 2021-2022 年同期为 16 286 例。

15. 由于缺乏足够的设施和服务，卫生危机进一步恶化。索马里的公共卫生体系支离破碎，资源不足，设备落后。全国约有 670 万人有严重的卫生需求，与 2022 年相比增加了 11%。增加的原因是由于干旱、冲突和不安全状态。平均孕产妇死亡率达到了全球最高水平，每 10 万名活产婴儿中有 692 名死亡。私营部门虽然提供医疗服务，但由于价格昂贵，数以百万计的弱势人群仍然无法获得这些服务。

16. 严重干旱、冲突和不安全的综合影响，对索马里儿童的保护工作产生了破坏性影响。据教育组群称，约有 484 万 5 至 17 岁的儿童(占索马里 759 万儿童的 64%)失学，急需获得紧急教育服务。在新近流离失所的儿童中，只有 21%有机会接受教育，而在没有流离失所的儿童中，这一比例为 39%。教育方面的主要障碍包括教育费用高昂和流离失所地点缺乏学校。这些家庭大多数因干旱和冲突而失去生计，因此无力支付学费和其他基本需求。由于流离失所者人数增加，现有学校无法吸收更多的学生。这导致辍学人数增加，其中大多数人容易沦为童工，人权受到侵犯，包括性暴力、早婚和被招募加入武装团体。在加尔穆杜格州，地方当局和合作伙伴于 2023 年 6 月 15 日至 7 月 8 日进行的评估显示，偏远地区缺乏学习设施，仅有 26%的学龄儿童入学。

17. 人口流离失所现象依然普遍存在，数百万人的生活条件恶劣。由于气候变化、冲突和不安全等因素的影响，索马里境内总共有 380 多万人流离失所。根据联合国难民事务高级专员办事处保护和回返监测网络的数据，这包括在本报告所述期间境内流离失所的 200 多万人，其中 914 000 人因旱灾而流离失所，679 000 人因冲突而流离失所，430 000 多人因洪灾和其他因素而流离失所。

18. 新近流离失所者尤其脆弱，他们的人道主义需求最为迫切，并面临着重大的保护问题，包括被迫与家人分离、强迫征兵和基于性别的虐待。约 95% 的新近流离失所者生活在人道主义条件恶劣的城市地区。如果得不到足够的援助，他们可能会采取消极的应对策略，如借贷和分享膳食、减少医疗和教育开支以及行乞。据报告，在贝纳迪尔、加罗韦、哈尔格萨和布尔科的定居点，近 90% 的流离失所者无法满足其基本需求。据估计，只有 8% 的新近流离失所者能够获得适当的住所，而 43% 的人缺乏适当的居住空间。

19. 贝纳迪尔是受流离失所影响最严重的地区之一，目前收容了 145 万流离失所者。根据索马里营地协调和营地管理群组新抵达者跟踪系统的数据，7 月 23 日至 29 日一周内，约有 14 500 人抵达贝纳迪尔的 Daynille、Dharkeynley 和 Kaxda 地区，至此 7 月份新抵达者总人数超过 23 500 人。据报告，受冲突、干旱和洪水的影响，新来的流离失所者来自拜州、希兰州、下谢贝利州和中谢贝利州。

20. 将流离失所者驱逐出其定居地的情况正在增加。索马里各地的主要流离失所者安置点大多位于私有土地上，这增加了强迫迁离的风险。流离失所的妇女、儿童、残疾人、老年人和少数部族成员面临最大的驱逐风险，因而被视为最弱勢的群体。驱逐行动严重破坏了基本基础设施，包括供水点和其他卫生设施，使流离失所者更加脆弱。2022 年 9 月 1 日至 2023 年 8 月 31 日期间，有 31 109 个家庭 (186 654 人) 被强行驱逐。这比 2021-2022 年同期有所增加，当时有 26 826 个家庭 (160 956 人) 被驱逐。60% 的驱逐发生在巴纳迪尔州。

21. 妇女和儿童占境内流离失所者的 80% 以上，面临重大的保护风险。获得住所和食物等基本服务的机会有限，使妇女和女童更容易遭受性别暴力，并破坏了她们有尊严地生活的能力。在包容、正义和安全方面，索马里是世界上性别最不平等的国家之一。歧视性的结构、规范和做法使妇女和女童在平等参与各级经济、社会和政治及决策方面处于边缘地位。持续的不平等和边缘化，加剧了妇女和女童在接连不断的危机中的脆弱性。

22. 除人道主义紧急情况外，索马里还面临着结构性发展挑战，有 71% 的人口生活在贫困线以下。该国人口估计为 1 690 万，其中 60% 在 18 岁以下。该国是全球婴幼儿死亡率最高的国家之一：每 1 000 名活产婴儿中有 76.6 名死亡，每 1 000 名幼儿中有 121.5 名死亡。孕产妇死亡率(每 10 万例活产 692 例死亡)和生育率(平均每名妇女生育 6.9 个子女)也属于全世界最高行，而 79% 的分娩是在家中进行的，没有专业人员协助。

23. 索马里是记录有最多严重侵害儿童行为(包括招募和使用儿童)的国家之一。尽管索马里的许多冲突方都招募和使用儿童，但青年党仍然是涉案数量最大的犯罪人。2022 年 10 月至 2023 年 8 月，监测和报告国别任务组核对了 2 174 起严重侵权行为，这些行为影响到 1 750 名儿童(1 383 名男童和 367 名女童)，其中大部分是青年党所为，其次是身份不明的武装分子和部族民兵。招募和使用儿童也与索马里正在进行的军事进攻和行动有关。儿童越来越多地暴露在未爆弹药之下，也令人严重关切。2023 年 7 月，下谢贝利州的一处战争遗留物爆炸，造成 22 名儿童死亡。

24. 儿基会估计，到 2023 年，至少有 350 万儿童需要紧急儿童保护服务。人道主义合作伙伴继续向被武装团体强行招募的儿童提供支助。2022 年，儿基会为 1 160 名脱离武装部队和武装团体的儿童(987 名男童和 173 名女童)以及其他面临被招募风险的弱势儿童提供了重返社会支助。

人道主义应对行动

25. 2023 年 4 月，机构间常设委员会将 2022 年 8 月启动的全系统扩大对索马里援助的行动再延长 6 个月，至 2023 年 9 月。扩大工作围绕应对最近旱灾的五个关键支柱展开，即优先排序、协调、综合应急、快速应急和应急监测。它使动员和部署额外的人道主义能力和资源成为可能，特别是在国家以下一级。根据需求的严重程度，对行动区进行了三级分类(行动优先区 1 至 3)，以便于在地区一级采取应对措施，确保将重点放在优先地区。扩大工作以及降雨量的改善对于 2022 年和 2023 年避免饥荒发挥了关键作用。2023 年 5 月 21 日至 6 月 1 日进行的业务同行审议对应对模式进行了评估。在进行正式的机构间评估之前，审查提出的建议，包括需要采取分群组驱动的应对措施和加强国家以下各级的协调，已作为扩大后过渡工作的一部分得到落实。

26. 人道主义应急行动地方化以及加强与各级和各地国家行为体的接触，是一个关键目标。截至 2023 年 8 月，至少有 257 个人道主义组织在索马里 71 个地区开展业务，其中包括 207 个国家非政府组织(81%)、35 个国际非政府组织(14%)和 8 个联合国机构(3%)。

27. 为应对急性水腹泻和霍乱，儿基会与索马里联邦卫生部和世卫组织合作，于 2023 年 8 月在索马里南部和中部的选定地区启动了霍乱疫苗接种运动。各合作伙伴还扩大了儿童疫苗接种的规模，主要是在流离失所者营地，通过外联小组在这些营地提供综合初级卫生保健服务。2023 年 6 月，在受干旱影响的地区，56 482 名一岁以下目标儿童中有 44 135 人(78%)接种了第一剂含麻疹成分的疫苗。从 2019 年到 2023 年，麻疹疫苗接种覆盖率为每月 78%至 84%，而国家目标为 95%。

28. 2023 年 7 月，在西南州，超过 826 140 名 5 岁以下儿童在联邦和联邦成员州卫生部牵头的小儿麻痹症免疫运动中接种了疫苗。在世卫组织和儿基会的支持下，地方当局将拜州、巴科勒州和下谢贝利州的 18 个地区设为目标区域。这场运动覆盖了所有可进入的地区，但由于有些地区存在不安全状况和非国家武装团体，仅有部分区域得到覆盖。在加尔穆杜格州，2023 年 7 月 22 日至 25 日开展了为期 4 天的小儿麻痹症免疫运动，针对约 336 780 名 5 岁以下儿童，包括在难以进入和已收复地区的儿童。有些地区是十多年来第一次进入。

29. 截至 2023 年 8 月，2023 年已有 630 万人获得某种形式的援助。仅在 2023 年 7 月，世界粮食计划署就为 270 万人提供了援助，现金补助总额达 4 680 万美元，实物食品达 3 767 公吨。援助对象包括扩大由政府牵头的应对冲击的人力资本安全网项目，以帮助 532 000 名受干旱影响的弱势群体。

30. 联合国人道主义空运处继续提供重要的空运服务，帮助人道主义行为体向索马里各地最需要帮助的民众提供服务，包括在难以进入的地区以及受干旱和洪水影响的地区。从 2022 年 9 月至 2023 年 8 月，空运处向 15 个常规目的地和 16 个临时地点运送了 21 242 名乘客和 736.83 公吨救援物资和紧急货物，包括受干旱影响的地区和其他优先地区。

31. 《2023 年联合国索马里人道主义应急计划》旨在满足 825 万多人中 760 万人的需求，这些人需要紧急人道主义援助和保护。人道主义应急行动的筹资仍然是一项重大挑战。截至 2023 年 9 月 20 日，2023 年人道主义应急计划 26 亿美元的所需资金仅到位 36.2%。由于资金短缺，人道主义合作伙伴不得不减少援助，作出困难的优先次序决定，只把目标对准受灾最严重和最脆弱的地区和人群。

32. 在资源短缺的情况下，人道主义国家工作队已确定 2023 年底前优先措施需要 6.7 亿美元。这些优先措施反映了在已确定的地理区域(23 个地区)内，脆弱人群的严重需求以及与冲突、疾病和厄尔尼诺现象影响等未来主要风险有关的严重需求可能会趋于一致。2023 年 8 月制定的最新应急准备和响应计划涵盖了今年剩余时间的此类风险，并与索马里灾害管理局新的洪灾预测行动框架保持一致。

33. 在本报告所述期间，集合资金共拨款 8 330 万美元，用于应对旱灾、洪灾、战斗和暴力行为，其中 58%(4 830 万美元)通过索马里人道主义基金发放，3 500 万美元(42%)通过中央应急基金发放。这两个基金在促进预防干旱和饥荒方面发挥了关键作用。所拨付的资金中约有 84%(7 000 万美元)用于支持难以进入地区的干旱和饥荒预防工作，其中索马里人道主义基金拨付的资金最多(4 200 万美元)，其次是中央应急基金(2 800 万美元)。索马里人道主义基金还拨款 130 万美元，通过向人道主义行为体提供安保人员和信息服务，为进出提供便利。集合基金还介入支持受局部战斗和暴力影响的社区。

34. 2023 年 1 月，中央应急基金拨款 700 万美元，支持合作伙伴应对索马里中部和南部的战斗和暴力行为。3 月，索马里人道主义基金拨款 200 万美元，用于应对索勒州和萨纳格州有争议领土上发生的战斗所导致的人道主义需求。索马里人道主义基金还支持合作伙伴应对朱巴河沿岸受灾最严重地区的破坏性洪灾，并拨款 300 万美元用于洪灾和霍乱应对工作。索马里人道主义基金咨询委员会最近核可了第五笔 1 500 万美元的准备金拨款，用于采取早期行动，应对厄尔尼诺现象引发的洪灾。

35. 确保人道主义应急行动与复原力方案拟订和长期气候适应相一致，使弱势群体能够抵御未来的冲击，这一点仍然至关重要。索马里处于气候变化的中心，尽管其温室气体排放量微不足道。对索马里的投资必须使索马里人能够适应日益严重的气候冲击，打破在危机驱动下依赖人道主义援助的循环。国家合作伙伴必须站在应对行动的最前沿，因为它们应急响应机构，能够更好地接触到需要帮助的人。

人道主义援助准入受到的制约和业务影响

36. 在索马里提供援助的工作受到不安全状况、官僚和行政制约、基础设施差和环境挑战的影响。所有这些都造成了行动限制，扰乱了进口和国内供应链，减少了获得基本商品的机会。不安全状况导致人道主义工作者难以接触到有需要的民众，难以维持关键行动和保护服务，使得民众难以获得基本服务和援助。

37. 在本报告所述期间，共报告了 432 起准入方面的事件。这些事件主要围绕军事行动和持续的敌对行动，严重阻碍了人道主义工作。据报告，全国各地的人道主义设施都遭到了袭击，包括在巴尔代雷、拉斯阿诺德和路格，造成人道主义活动中断。后来又报告了 93 起限制人道主义工作人员在索马里境内行动的案例，占 22%。为应对潜在的安全风险，作为一项预防措施，启用了替代工作模式，导致人道主义工作人员在某些情况下暂时中止工作并重新安排计划。

38. 此外，还记录了 76 起干涉人道主义活动执行的事件。这些干涉行为包括设置检查站、征税和操纵受益人登记名单。当地的限制和规定可能会阻碍人道主义援助的顺利和及时提供，并破坏国际人道法和人道主义原则。

39. 2023 年 4 月和 5 月，邦特兰州的 10 个非政府组织的业务被暂停，但后来又得以恢复。这些非政府组织包括 2 个国际伙伴和 8 个国家伙伴。当局担心这些非政府组织在没有许可证的情况下开展活动，缺乏问责制，并违反了《非政府组织法》。在开展接触以澄清人道主义行为体的作用之后，暂停令被解除。共报告了 132 起事件，其中大多数(53 起)涉及暴力侵害人道主义工作人员、资产和设施。

40. 索马里安全部队在当地部族民兵的支持下于 2022 年对青年党发起的军事攻势仍在继续。在本报告所述期间，在加尔穆杜格州和希尔谢贝利州取得了重大进展，从青年党手中收复了一些领土。然而，安全局势和控制区仍然不稳定，这将继续对人道主义准入产生影响。截至 2023 年 8 月，针对青年党的重大军事行动正在加尔穆杜格进行。

41. 鉴于军事行动进入这一新阶段，由人道主义事务协调厅主持的人道主义准入工作组定期审查其对不断变化的背景和人道主义影响的分析。如果成果得以持续，就有可能以更可预测的方式进入以前由青年党控制的地区。然而，军事行动也可能增加平民流离失所和其他保护问题，并因不安全状况而导致人道主义准入恶化。这种不确定性要求合作伙伴在制定方案时保持灵活性，以适应不断变化的不安全模式，能够在新收复的地区迅速评估和提供援助，并参与保护平民的协调宣传活动。

42. 人道主义界已与安全和安保部一道确定了进行全面安全评估的具体地区，以使人道主义机构，特别是联合国机构能够进入最近发生冲突的地区。一些区域已经过评估，并被认为是可以进入的，获得了开展业务活动的绿灯，并采取了安全管理措施。8 月还提议对加加尔穆杜格州、希尔谢贝利州、西南州和朱巴兰州的其他地区进行评估。然而，一些特派团遇到了障碍，原因是无法将安全风险控制在可接受的水平，或者是安全环境发生了迅速变化。准入方面的愿望、安全

考虑和实际业务挑战之间的这种错综复杂的相互作用，凸显了在索马里这样的动荡环境中促进人道主义援助准入的复杂性。

43. 根据安全理事会第 2687 (2023) 号决议，非洲联盟驻索马里过渡时期特派团部队的撤离工作已经启动。第一批 2 000 名士兵于 2023 年 6 月离开索马里，在下一阶段的缩编中，另有 3 000 名官兵和警察部分计划于 9 月离开。非洲联盟驻索马里过渡时期特派团的撤出可能会导致安全局势发生重大变化，从而影响人道主义行动。

44. 通过提供车队保护和地区路线安全，非洲联盟驻索马里过渡时期特派团的存在使许多地区的人道主义活动得以开展。安全部队驻守人数的减少可能会阻碍人道主义工作人员使用这种准入模式的行动，造成他们的准入限制和援助弱势群体的能力恶化。例如，由于准备开展非洲联盟驻索马里过渡时期特派团第二阶段的缩编工作，从 2023 年 8 月底开始，联合国所有行动(包括人道主义车队)在基斯马尤联合国大院和人道主义行动地区之间的车队护送从每周 12 次减少到 4 次。随着非洲联盟驻索马里过渡时期特派团警察部分的撤出，这一数字可能会进一步减少。卢格洛的境内流离失所者定居点目前约有 56 000 人，其人道主义援助准入也可能受到影响。随着援助人员的安全和通行变得更加不稳定，提供及时和有效的援助变得越来越具有挑战性，可能使受影响社区更容易受到冲突和流离失所的不利影响。

45. 进入索马里联邦政府控制下的地区仍然相对可行，但官僚主义和行政障碍依然存在。在索马里安全部队收复的地区，由于持续的不安全局势，加上关键供应线沿线存在简易爆炸装置，进出受到阻碍。在由各种行为体把守的许多非法检查站，经常会遇到敲诈勒索的情况。安全检查站的功能往往与收费有关，成为安全、迅速和不受阻碍的准入的障碍。据记载，在索马里南部和中部所有主要通道沿线经核准的检查站，继续发生各类事件，特别是摩加迪沙-阿夫戈耶-拜多阿通道、摩加迪沙-巴尔卡德-乔哈尔通道和贝莱德文-加勒卡约通道。索马里正在努力撤销其他主要道路沿线未经授权的检查站，但武装行为体通过设立流动检查站来适应这种情况。

46. 可通过当地伙伴协助进入青年党控制的一些地区。青年党公开宣布，不欢迎联合国及其执行伙伴进入其控制的地区。一个人道主义机构报告说，与青年党有关的一个广播电台多次广播煽动抵制联合国的内容。

47. 据报告，青年党不愿意允许在其控制的领土上开展有原则的人道主义工作，人道主义工作人员的安全令人担忧，其他卷入冲突的派别也进行抵制，所有这些都对帮助生活在这些地区的人们构成了重大挑战。截至 2022 年底，有近 66 万人生活在青年党控制的地区内，其中估计有 375 770 人需要援助，人道主义行为体基本上无法接触到这些人。与 2022 年 9 月估计的青年党控制区 77 万人相比，这一数字有所下降，原因是收复了希尔谢贝利州 Aadan Yabaal 地区等被青年党控制了 12 年的地区，但在有争议地区，控制区仍经常易手。

48. 据报告，有试图离开青年党控制区的个人在政府控制区避难后遭到报复。在本报告所述期间，青年党在允许为获得服务而临时离开其控制区方面表现得更加宽松。

49. 在希尔谢贝利州、西南州和朱巴兰州一些由政府控制的城镇，青年党采取的战略包括骚扰或控制关键的后勤路线，阻碍人道主义和商业物资的运输。虽然出于安全考虑，人道主义组织主要利用空运进入一些地区，但依赖空运大大增加了人道主义行动的成本。希尔谢贝利成员州希兰的布洛布尔提、拜州的丁索尔和刚萨赫德雷、西南成员州巴科勒的瓦吉德和胡得杜尔以及朱巴兰成员州盖多的埃勒瓦格和加尔巴哈雷等地区受此动态影响最为严重。7月11日至21日，青年党封锁了西南州的拜多阿，禁止商品流入。这导致这个本来就面临着高度粮食不安全风险的区域出现暂时性的重要物资短缺。燃料价格从每升1.5美元上涨到2美元，而大米、面食和糖等其他商品的价格在一些地区上涨了近20%。主要通过空运送来的人道主义供应品没有受到影响。

50. 征税做法继续对平民产生影响，特别是在索马里南部和中部，加剧了他们的脆弱性。令人不安的是，在许多地区，商人不得不承受双重征税的负担，因为除了政府征税之外，还要向青年党缴税。由于各政府实体实行双重征税，情况变得更加严峻。在希兰州，出现了两种截然不同的征税要求，先是被取代的州长行政当局提出的，后来继任者又一次提出，增加了当地居民的财政负担。例如，2023年8月4日，在加勒卡约南区，约200辆卡车滞留在一个检查站，因为车主们对加尔穆杜格和希尔谢贝利行政当局特别针对博萨索和索马里南部之间的车流征收过高的税费表示不满。

51. 这些做法影响到贸易，特别是小企业，最终导致企业无利可图、价格上涨、影响经济活动，并加剧个人和社区的财政压力。2023年8月13日和16日，达伊什组织要求博萨索区巴里地区的一些商业实体和商人为其商业活动缴纳年税。8月12日，在希兰州的贝莱德文，青年党没收商人的卡车充当税款。这些卡车正用于重建被洪水冲毁的甘巴拉维桥。即便农业社区也不能幸免。有报告指出，青年党强迫他们为耕种田地缴纳“税款”，尤其是在雨水充足的时候。此类胁迫性要求往往采取捐款或提供牲畜的形式，借口是天课，甚至打着“自愿圣战”捐款的旗号。错综复杂的财政压力网使平民疲于应付各种挑战，进一步加深了他们的脆弱性，需要采取有针对性的干预措施来缓解他们的困境。

52. 在希尔谢贝利州等地区，部族间冲突持续存在，也对人道主义行动和业务构成障碍。6月中旬，希兰州前州长被免职后，一些居民对新任命的州长提出抗议。前州长拒绝卸任，导致两届政府的部队都在该镇进行巡逻。平行存在的两个行政当局多次引发冲突，使局势进一步复杂化。人道主义活动也受到影响，包括重要任务被取消。

53. 有争议的索勒州和萨纳格州北部地区的冲突，使本已充满挑战的局势更加复杂。战斗对平民造成了影响，并威胁到人道主义工作者的安全。一些人道主义组织因此暂停了在包括拉斯阿诺德镇在内的受影响地区的行动。持续的敌对行动对人道主义行动和业务造成了障碍，2023年有20多万人流离失所到附近地区和埃

塞俄比亚。如上文所述，索马里人道主义基金为拉斯阿诺德拯救生命的应急行动拨款 200 万美元。

54. 冲突直接影响到人道主义行动。2023 年 7 月 8 日，拉斯阿诺德的一个卫生设施在激烈的战斗中被击中，导致数十人死伤，包括医护人员和病人，两辆救护车被毁。自拉斯阿诺德战事开始以来，7 月份的袭击已是该医疗设施第 5 次遭到袭击。国际非政府组织无国界医生组织随后宣布撤出该设施，并暂停该镇的卫生保健服务。袭击医疗机构事件剥夺了人们迫切需要的拯救生命的基本卫生保健服务，并危及卫生保健服务的提供者。8 月 25 日的战斗结束后，红十字国际委员会和索马里红新月会协助将 4 名受伤的囚犯转移到加罗韦的医院。在一周的时间里，有 110 名伤员被送往医院，42 具遗体入殓，进行了有尊严的妥善安葬。8 月 25 日的敌对行动爆发后，数千人逃到索马里兰的村庄。据报道，一些家庭后来开始返回拉斯阿诺德。

55. 与部族复仇有关的问题错综复杂，也对人道主义行动产生了影响。部族仇杀和报复事件可能会迅速升级，使暴力循环持续下去，不仅危及人道主义工作人员的安全，也会扰乱关键援助的提供。2023 年 8 月，一名人道主义工作人员因与部族有关的动机而被绑架，这凸显了此类冲突所带来的现实而直接的危险。这些部族动态往往超出了孤立事件的范畴。由于部族之间争夺控制权和主导权，进出路线变得动荡不安，加剧了在紧张局势中开展工作的援助人员的脆弱性。错综复杂的部族动态需要我们采取战略办法，在保障人道主义工作人员福祉的同时，驾驭和化解错综复杂的关系网。

56. 索马里对援助人员的袭击令人深感关切，包括绑架、逮捕、骚扰、威胁、暴力袭击和强制没收资产等行为。这些行为是由各方实施的，严重限制了人道主义工作人员有效帮助受影响民众的能力。2022 年 9 月至 2023 年 8 月期间，至少有 78 起针对致力于人道主义工作的个人的袭击事件被记录在案。其中一些冲突升级为人身攻击。不幸的是，在此期间，有三名人道主义工作人员在暴力事件中丧生。这有力地提醒我们，人道主义工作人员在冲突地区开展工作时，每天都面临着严峻的风险。

57. 2022 年 9 月至 2023 年 8 月期间，共记录了 13 起涉及人道主义工作人员的绑架事件。所有被绑架者后来都被释放。从历史上看，绑架是一种创收手段，有时涉及支付赎金。绑架的风险影响到从事提供重要人道主义援助和保护的组织的能力，其直接后果往往导致出于安全考虑而缩小规模或暂时停止运营。绑架事件不仅发生在部族之间，青年党等实体也是策划者。其中一起案件涉及一名国际工作人员，他于 2018 年在摩加迪沙被绑架，目前仍被青年党拘留。绑架妨碍了有效开展人道主义倡议的能力，需要采取更多措施来减轻这些威胁。除了持续存在的安全威胁外，人身和环境挑战以及车辆事故等危险事件也加剧了人道主义工作人员面临的风险。例如，2023 年 2 月，在基斯马尤区的 Goob Weyn 地区，一个非政府组织租用的车辆翻车，造成一人死亡，四人受伤。

58. 摩加迪沙的亚丁·阿德国际机场地区仍然是受袭击的目标。2023 年 6 月 25 日，107 毫米火箭弹首次击中机场。发射的 3 枚火箭没有造成人员伤亡或重大损

失。2023年8月19日，该地区再次遭到8枚火箭弹袭击，其中5枚落在机场，除其他外，还影响到一处联合国设施和一个容纳多个联合国实体的商业建筑物。两名非联合国人员受伤，空中交通中断数小时。

59. 在发生此类袭击的情况下，需要加强建筑物的安全保护并强化安全规程，这对人道主义应急行动的方式产生了影响，并大大增加了为提供重要服务而维持工作人员的存在和安全所需的费用。

60. 据估计，2023年，65个地区的150万流离失所者和非流离失所者需要地雷行动服务，与2022年相比增加了36%。爆炸物污染威胁到平民的安全和福祉，据报约有120个经确认的危险区，其累计面积超过60平方公里，主要分布在埃塞俄比亚和索马里边界沿线。由于获得土地资源的机会有限，行动自由受到限制，这种大范围污染给邦特兰、加尔穆杜格、朱巴兰、希尔谢贝利和西南州以及有争议的索勒和萨纳格地区的社区带来了重大的安全和经济风险，阻碍了援助的提供。

61. 在受污染地区开展工作的人道主义人员经常要面对未爆弹药和战场残留物带来的固有危险。同样，流离失所者返回从青年党手中夺回的地区时，会遭遇基本的基础设施和基本服务严重不足的问题，导致他们更容易受到伤害。许多地区仍然存在严重的保护问题，包括与未爆弹药有关的危险、持续和重新爆发的冲突以及武装行为体策划的报复性暴力行为。

风险管理和尽职

62. 索马里在拟定方案和提供人道主义援助方面的业务环境非常复杂。为此，联合国采取了创新战略，积极主动地减轻和管控风险，而不是完全避免风险。人道主义组织已将确定和减少可能导致援助被挪用的因素列为优先工作。它们加强了评估执行伙伴的能力，并实施了强有力的报告和审计机制，以确保有效监测和核查拯救生命方案的交付情况。

63. 在索马里，人道主义机构采用各种机制来监测和核查活动的实施情况。除了对合作伙伴进行审查外，联合国机构还采取各种方法对项目进行监测。这些方法包括第三方实地监测、利用卫星图像，以及在安全形势允许的情况下，由机构人员进行实地监测。在保护等敏感活动中，各机构谨慎地将承包商整合至社区内部，以保持低调。以下是一些常见方法的详情：

(a) 强有力的合作伙伴选择流程：各机构在建立伙伴关系之前，要对执行伙伴进行全面的评估和评价。这包括审查其业绩记录、财务管理系统和业务能力；

(b) 监测和报告制度：各机构建立监测制度，跟踪执行伙伴的进展和业绩。要求定期提交报告，包括叙述性报告和财务报告，以确保透明度和问责制；

(c) 实地访问和实地监测：各机构对项目现场进行实地访问，以直接观察执行情况。这些访问有助于查明所报告的活动与当地实际情况之间的任何差异；

(d) 数据和文件核验：各机构审查发票、收据、出勤登记簿和分发清单等证明文件，以核实资金的使用情况和援助的分发情况；

(e) 内部和外部审计：各机构进行内部审计或聘请外部审计公司，对执行伙伴的财务管理和合规情况进行独立评估；

(f) 热线和投诉机制/远程呼叫中心：各机构建立渠道，受理和调查关于援助被挪用的投诉或指控。举报人热线和社区反馈机制使受益人和工作人员能够报告任何可疑活动；

(g) 协调和信息共享：人道主义机构相互协作，政府当局和其他相关利益攸关方共享信息，协调努力，以监测和核实援助的执行情况。每月举行一次信息交流会议，交流信息并进行深入讨论。

64. 自 2011 年以来，风险管理股一直在不断变化的高风险环境中为联合国人道主义、发展与建设和平干预措施和利益攸关方提供支持。该股的目标是加强索马里的人道主义、发展和建设和平干预措施，并借鉴风险管理的最佳做法。具体做法是提供以下产出：风险分析和管理支持，满足所需的要求并按时交付；促进索马里援助利益攸关方的风险管理能力、信息共享和协作风险管理；提供咨询服务，以促进索马里的反腐败统筹努力；促进有效利用国家系统；并利用联合国各风险管理单位最佳风险管理做法的协同作用。

65. 2022 年 12 月，旱灾最严重地区之一的一些境内流离失所者对援助物资交付后被挪作他用表示关切。有关此类干扰的报告得到了极为认真的处理。联合国迅速采取行动对局势进行了评估，谴责任何时候对人道主义援助提供的一切干扰，包括在受援者收到援助之后，因为这剥夺了家庭生存和恢复所需的援助。自 2022 年末首次收到这些报告以来，联合国已加强措施，保护境内流离失所者免受此类援助交付后的干扰，包括优先考虑基于脆弱性而不是基于社区的目标选择，以减少监守者的影响；加强受益人登记工作，包括进一步扩大生物识别技术的使用范围；增加第三方实地监测员的数量及其主要业绩指标；扩大市场监测的覆盖面；对供应商和合作伙伴进行独立抽查，以确保充分履行合同义务；在联合国机构和人道主义合作伙伴之间实施局部风险分担做法和数据共享协议；与捐助方、非政府组织、索马里联邦政府和索马里联邦成员州互动协作，促成集体行动，包括提高公众认识的运动。

66. 此外，还采取了其他行动，以进一步改善减少风险工作，作为不断适应挑战和复杂业务现实工作的一部分。这些行动包括：建立和持续管理联合国人道主义风险登记册；重新设计粮食和非粮食援助受益人选择程序的举措，以尽量减少监守者的影响；努力加强社区参与和对受影响人口负责；加大对持久解决方案的投资，特别是向境内流离失所者发放地契的解决方案，这可以解决一些地点权力不平衡的问题，并减少部分人道主义援助被用于支付租金的风险。目前正在努力进一步加强和改进对挪用援助做法的早期发现。这些措施包括建立一个多层次的监测制度，简化营地协调和营地管理集群行为体及合作伙伴的保护监测，以及开发一个联合欺诈事件管理系统，其中包括内部改进和向索马里联邦政府、联邦成员州和地方各级政府机构移交案件的途径。

67. 联合国和索马里联邦政府成立了一个联合工作队，该工作队将制定一项集体战略，以减少援助被挪作他用的情况，并最终加强人道主义援助的影响和效力。联合国继续致力于与索马里联邦政府、捐助方、合作伙伴、部族长老和受援者密切合作，采取强有力的集体行动，确保所有援助都在不受任何干扰的情况下用于预定受援者。

安全理事会第 2662 (2022)号决议第 28 和 47 段的影响

68. 安全理事会在 2022 年 11 月 17 日通过的第 2662(2022)号决议中重申，其在第 1844(2008)号决议第 3 段规定的措施不适用于为确保联合国、联合国专门机构或方案、在大会具有观察员地位的提供人道主义援助的人道主义组织及其执行伙伴(包括参加索马里人道主义应急计划、获得双边或多边资助的非政府组织)在索马里及时提供亟需的人道主义援助而需要的资金付款、其他金融资产或经济资源。这一规定后来被安理会第 2664 (2022)号决议第 1 段取代，该段规定了一项类似的人道主义豁免，使安理会制裁制度中更广泛的人道主义组织从中受益。虽然为本报告目的接受调查的各组织没有明确说明第 2662(2022)号决议第 28 和 47 段或第 2664(2022)号决议第 1 段对其执行方案能力的影响，但根据这些规定确立的人道主义豁免对合作伙伴提供生存援助和保护的能力具有重大影响。

69. 在索马里正面临着大量的人道主义需求之际，缺乏人道主义豁免将使捐助方更难迅速灵活地为公正的人道主义行动提供资金，使人道主义组织更难高效地应对人道主义需求。这会导致人道主义合作伙伴在法律、官僚、行政、合同和业务方面受到更多的限制。即使这些挑战稍有增加也会对提供援助的能力产生重大不利影响。而若无法提供援助，则会导致平民无法得到生存必需品，同时加剧人道主义局势恶化的风险。暂停援助会导致流离失所者增多的可能性加大，包括导致难民可能流向邻国，迫使境内流离失所者流向资源已然不足、基本服务短缺的城市和政府控制区。此外，如果青年党阻止平民离开其控制区，这些平民的需求则得不到满足，而长者和儿童等寻求援助者的人权可能遭到践踏，也可能发生违反国际人道法的行为，如法外处决和招募儿童。

70. 所有利益攸关方(人道主义组织、捐助方、承包商以及金融和银行系统)一直依赖安全理事会 2010 年第 1844(2008)号决议通过的资产冻结措施的人道主义豁免，来开展在索马里提供基于需求的人道主义援助所必需的活动。这些年来的人道主义豁免和为执行豁免而采取的措施对索马里的人道主义方案至关重要。截至 2022 年 12 月，安理会第 2664 (2022)号决议规定的人道主义豁免取代了最初根据安理会第 1916 (2010)号决议规定的人道主义豁免。第 2664(2022)号决议规定的新适用豁免在很大程度上类似于索马里合作伙伴先前一直依赖的豁免，只是所涵盖的活动和组织范围更广。

结论

71. 索马里正处于关键时刻。在资金短缺和持续面临准入困难的情况下，人道主义需求居高不下。气候变化、旷日持久的冲突、疾病暴发以及全球经济动荡的影响，可能会导致来之不易的进展付诸东流，并付出高昂的人力和财力代价。在当

局和当地社区的支持下，人道主义合作伙伴齐心协力扩大援助规模，再加上降雨量好于预期，2022 年底和 2023 年初避免了饥荒，但人道主义局势依然严峻。

72. 索马里境内的人道主义组织继续在充满挑战和复杂的安全环境中提供有效和有原则的援助。尽管面临安全挑战，人道主义工作者将继续努力维持和扩大与最需要帮助民众的接触。尊重国际人道法至关重要，冲突各方必须允许并便利人道主义援助送达有需要的民众。除了需要更多接触受援对象的途径以外，人道主义工作还需要灵活、及时的供资，以有效地援助数百万索马里人，并确保在提案和预算中适当考虑国家和地方执行伙伴的安全需求。

73. 在该国开展工作的人道主义机构在 2022 年和 2023 年扩大了行动规模，以减轻干旱紧急情况的严重影响，防止发生重大人道主义灾难。面对持续的需求和资金短缺问题，合作伙伴正在进一步严格优先考虑最需要援助地区的最弱势群体，包括新近流离失所的家庭和历来受干旱影响尤其严重的少数族裔部落成员。

74. 对于索马里的数百万人而言，人道主义援助仍将至关重要。虽然避免了与干旱有关的饥荒，但由于干旱和长期冲突的累积影响，援助水平仍然跟不上需求的规模和严重程度。预测将发生的厄尔尼诺现象可能导致灾难性后果，包括洪水泛滥和人民流离失所，特别是在谢贝利河和朱巴河沿岸的低洼地区。这将加剧近期旱灾和洪灾以及持续冲突造成的长期影响。除了当地的安全需求外，商品价格的波动也对民众产生了影响。

75. 根据世界粮食计划署的数据，主要小麦生产国 2023 年的前景看好，加上 2022 年的结转库存，可能会抵消一些直接的价格影响。然而，其他因素，包括预测将发生的厄尔尼诺现象，意味着中长期来看小麦价格似乎并不稳定。

76. 粮食安全和营养分析股指出，持续提供更多的粮食和非粮食援助，防止了许多地区粮食安全和营养状况的恶化。然而，提供的援助仍然无法满足总体需求，数百万索马里人仍然面临粮食消费缺口，而急性营养不良的程度仍然异常严重。为防止粮食不安全和营养状况恶化，亟需更多资金来扩大和维持高水平的多部门人道主义援助，包括粮食安全、营养、医疗以及水、环境卫生和个人卫生干预措施，并可能持续到 2023 年末。

77. 面对已然很高且不断增加的需求，缺乏人道主义豁免会导致索马里各地拯救生命的人道主义服务遭遇干扰、中断或暂停。这将使已经遭受了太多苦难的人们无法获得生存所需的援助。鉴于上述情况，我欢迎安全理事会根据其第 2664(2022) 号决议设立广泛、横向的人道主义豁免，就索马里而言，这种豁免应无限期。