



2010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)号决议委员会，并依照安全理事会第1916(2010)号决议第11段，随函转递联合国索马里人道主义协调员关于上述决议第4段和第5段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的报告(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件并将其作为安理会的文件分发为荷。

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  
委员会主席

克劳德·埃列尔(签名)

\* 因为技术原因，于2010年8月17日重新印发。



附件

2010年7月10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)号决议委员会主席给安全理事会主席的信的附件

谨依照安全理事会第1916(2010)号决议第11段转递联合国索马里驻地协调员兼人道主义协调员的报告(见附文)。

根据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)号决议委员会2010年4月27日访问肯尼亚内罗毕期间所提要求,在索马里工作的人道主义界对安全理事会第1916(2010)号决议第5段所提“执行伙伴”的定义如下:

“执行伙伴”——为与联合国一个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驻地协调员兼人道主义协调员就缓解措施提出报告的一个非政府组织或以社区为基础的组织。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;以及/或者

(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。

请提请安全理事会成员注意本函及其附录并将其作为安理会的文件分发为荷。

主管人道主义事务副秘书长  
兼紧急救济协调员

约翰·霍姆斯(签名)

## 附文

### 联合国索马里人道主义协调员的报告

#### 一. 引言

1. 本报告依照安全理事会第 1916(2010)号决议提交。该决议第 11 段请索马里人道主义协调员每隔 120 天向安全理事会报告该决议第 4 和第 5 段的执行情况以及在索马里并请提供人道主义援助的联合国机构和在联合国大会具有观察员地位的组织在这方面为协调员提供支助。

2. 第一次报告所述期间为 2010 年 3 月至 7 月。报告的主要重点是索马里境内由青年党控制的地区。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)号决议委员会依照安全理事会第 1844(2008)号决议第 8 段, 将青年党列入名单。

3. 报告概述了人道主义界在索马里开展行动的情况和人道主义协调员的作用、人道主义局势、提供人道主义援助遇到的障碍, 以及为解决政治化、滥用和挪用问题而采取的缓解措施。

4. 索马里动荡的政治和军事形势使提供人道主义援助的工作充满了挑战, 但并非不可能。索马里所有地区都不同程度地需要人道主义行动, 但是, 人道主义危机的中心在索马里中部和南部, 那里的人道主义需求超出了人道主义界目前的提供能力。履行人道主义义务, 援助有需要的民众, 意味着在索马里的人道主义界即使在最恶劣的条件下, 也必须设法继续运作。

5. 在此情况下, 人道主义协调员力求确保监督力度切合实际并基于尽职原则, 而且符合在这种情况下所能达到的合理和有效的标准。

#### 二. 人道主义系统

6. 在全球一级, 主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员负责监督所有需要联合国人道主义行动的紧急情况。全球机构间常设委员会代表最高一级的人道主义政策机构, 成员包括主要的人道主义非政府组织、从事人道主义工作的联合国和国际机构, 以及红十字国际委员会和红十字会与红新月会国际联合会等长期受邀方。主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员担任机构间常设委员会主席。在一个受到灾害或冲突影响的国家, 救济协调员将任命一名人道主义协调员。

7. 人道主义协调员负责领导和协调人道主义援助, 以期确保援助符合原则、及时、有效果且效率高。人道主义援助的总体目标是减轻有需要人口群体的痛苦并保护他们的生命、生计和尊严。人道主义协调员的作用是在参与人道主义行动的

所有相关组织之间建立共识，并积极促进它们之间的合作，同时也认识到，许多组织负有各自特定任务，并将独立行动。

8. 在开展人道主义行动时，人道主义协调员和人道主义界以国际人道主义法和人权法以及国际公认的人道主义原则为指导。这些原则要求由独立和中立的人道主义组织提供援助，其动机应当是人道原则，提供方式应当公正。

### 三. 人道主义援助准入所受制约及其对行动的影响

9. 索马里继续处于持久和复杂的紧急状态，一个无法控制该国大部分地区并为争夺权力而与各种叛乱团体发生冲突的脆弱中央政府使情况更加糟糕。国家和非国家武装行为体卷入的武装冲突造成了生命损失、频繁和持续的流离失所、疾病蔓延、生计丧失和粮食无保障，并使该国成为世界上营养不良率最高的国家之一，约 240 000 名 5 岁以下儿童营养不良，其中 63 000 名严重营养不良。据估计，总体而言索马里每 6 名儿童中，就有 1 名营养不良，而在中南部地区该比率为每 5 名中就有 1 名营养不良。

10. 据估计，目前约有 320 万人依靠人道主义援助，占该国人口的 43%。这一数字包括 140 万境内流离失所者，其中 655 000 人需要最高水平的人道主义援助。大多数境内流离失所者目前栖身于阿夫戈耶走廊一带，那里是世界上境内流离失所者最集中的地方之一，有大约 366 000 名境内流离失所者。平民随时受到敌对行动的影响，自 2010 年 3 月以来，已有超过 64 000 人因此而流离失所，其中约 42 000 人从摩加迪沙逃往索马里其他地区。

11. 人道主义行动不断受到国家和非国家武装行为体所作所为的影响。它们的行为对人道主义行动的影响表现在为人道主义行为体向有需要民众运送人道主义援助提供准入便利方面存在不平衡和不断波动的情况。在存在着地方政府的索马里北部，联合国和非政府组织的人道主义行动一般仍然通行无阻，尽管它们都根据各自的安保协议运作。在索马里中部，由于战斗频繁，领土常在不同团体之间易手，向民众运送援助方面的准入情况总是在变化。在索马里南部，非国家武装团体控制着几乎所有领土，虽然战事只是局部、短暂和零星的，但准入仍然有限，因为一些当地武装团体不太接受人道主义援助和行为体。在摩加迪沙，战斗几乎持续不停而且紧张激烈。在过去 4 个月中，摩加迪沙两家主要医院收治伤员超过 1 384 人，其中 328 人为 5 岁以下儿童。摩加迪沙有时准入，但很困难，原因是缺乏安全、存在各种威胁以及该市不同地区的控制方时有变化。

12. 在本报告所述期间，非国家武装行为体对 13 起针对联合国和非政府组织资产和设施的事件负责。2010 年 3 月和 4 月，位于索马里南部布阿勒区和瓦吉德区的两个联合国大院和储存非食品物资的仓库遭到占领和掠夺。执行伙伴报告说，它们的大院也遭遇到同样命运，11 个大院遭到掠夺、占领或工作人员被令停止人

道主义行动。在许多情况下，本国工作人员遭到恐吓，有时被逮捕和被令停止为他们的组织工作。

13. 人道主义界报告说，非国家武装行为体至少在 9 个场合要求联合国和非政府组织工作人员必须登记和纳税。有一次，一个非国家武装行为体对一个人道主义组织施加了一项规定，要求它必须租用商业空间，才能准予开展活动。人道主义行为体报告说，人道主义援助的运送严重拖延，直至根据人道主义原则运作所需条件得以确立后，才能继续。在非国家武装行为体断然拒绝人道主义行为体业务要求的地区，这最终导致了人道主义方案的中止。

14. 尽管存在这些困难，但由于人道主义行为体有意对作业惯例作出了一项改变，因此得以保留继续提供援助的能力和对紧急人道主义需求局势作出快速反应的能力。联合国和非政府组织的国际工作人员过去都常驻索马里，他们由于安全风险而离开就意味着人道主义行动的主要责任落在本国工作人员和在实地的本国执行伙伴的肩上。这是有代价的。国际人员的有限存在限制了人道主义方案的规模和范围，并导致相当一部分安全风险被转移到联合国机构和国际非政府组织的本国人员和国家非政府组织。

15. 最后，非国家武装行为体当中缺少集中指挥架构的情况进一步阻碍了广泛的人道主义援助的准入。决策事宜通常交给当地指挥官处理，这意味着人道主义援助的准入情况因地而异，因区而异。

16. 不过，在这个非常困难的环境中，人道主义方案仍在继续。虽然无法在各方面都达到国际人道主义援助的最起码标准，人道主义界还是得以取得了一些进展，并产生了重要的人道主义影响。一次年中审查进程显示，各项方案对一些指标产生了积极影响，其中包括免疫覆盖率、严重营养不良儿童获得营养服务的机会和质量以及学校入学率，特别是在境内流离失所者群体中。自 2010 年初以来，在联合国和执行伙伴可以进入的地区，通过儿童健康日活动，为约 150 万 5 岁以下儿童和约 130 万育龄妇女提供成套基本保健和营养服务，包括接种麻疹和小儿麻痹疫苗。在一些开展了儿童健康日活动的地区，疫苗接种覆盖率从 30% 增加到 70% 以上。卫生部门把紧急医治冲突中受伤平民的工作列为重点，尤其是在摩迪沙，并在布阿勒设立了一所野战医院。

#### 四. 风险缓解措施

17. 安理会第 1916 (2010) 号决议呼吁会员国和联合国采取一切可行步骤减少武装团体对人道主义援助的政治化、滥用和挪用；并请人权理事会每隔 120 天报告这类措施的实施情况。

18. 索马里的联合国国家工作队多年在高风险环境中工作，已经拟定了若干风险缓解措施。考虑到查明的新风险，而且由于减少了驻索马里的联合国工作人员，

2009年5月，国家工作队发起了机构间风险评估，以确定存在哪些业务风险，并就如何减少风险提出建议。国家工作队采纳了这些建议，并努力将风险管理原则和方法融入其业务活动。国家工作队建立了一个风险管理委员会，并任命了一名风险主管，以确定一个企业风险管理战略进程。

19. 国家工作队将开发一个合同商数据库列为优先事项，该数据库将作为一个记录和分享服务商/合同商信息并促进机构间协商的机制。数据库将有助于跟踪现有合同，并提供第一阶段业绩评估和尽责程序。数据库目前正处于测试功能阶段。

20. 由于索马里的业务环境困难，加之合同商总数极为有限，只与为数不多的有影响的合同商确定了合同安排。这些合同商能够往来于不同的部落领土之间，与不同的非国家武装行为体打交道，并安排端到端一条龙送货服务，包括确保货物安全。然而，这类合同安排本身带有重大安全风险，因此，尽责程序之重要是不言而喻的。为了减轻风险，在合同商数据库的设计、开发和管理以及尽责程序审查中都包括数据库用户安全规程。

21. 目前，风险管理人正在制定业务风险类别，以更好地了解索马里的风险环境，并加强报告工作。另外，还建立了各种风险管理工具，例如组织方面的风险矩阵评估和信息定级程序，以确定信息的有效性和可靠性。

22. 索马里问题机构间常设委员会早就认识到在非国家武装行为体控制的地区提供人道主义援助所涉挑战。因此，商定建立三个机构间框架，其中两个负责提供关于实地行动管理方面的指导，并确立共同的实地规则，指导如何按照人道主义原则与非国家武装行为体互动。在前两个框架基础上建立了第三个框架，进一步完善了为最终制定与非国家武装行为体互动方面更严格的标准而采用的方式。

23. 联合国和非政府组织人道主义行为体采用各种不同战略，减少武装团体将人道主义援助或资金政治化的可能性。公布的任务规定、任务说明及远景设想以及“行为守则”文件均确认个体组织为非政治性实体，其活动的唯一目的就是以不偏不倚的方式减轻人的苦难。这种广泛的宣传有助于减轻人道主义援助被政治化的风险。另外，各组织直接与受影响的人口群体打交道，依靠社区长老帮助查明社区需要，也有助于减少可能的政治或军事干扰。一些组织还利用机构间常设委员会框架文件向非国家行为者解释为什么一个组织不能为在某个地区工作支付任何薪资，为什么如果继续要求支付薪资人道主义行动则不得不撤出并暂停。

24. 为了减少滥用人道主义援助的情况，各组织还实施了各种措施，例如进行基于社区的参与式评估，利用相互独立的监测人员。监测包括使用不同的方法来收集一个信息，以核实目标人口群体是否收到为其提供的人道主义援助。监测还包括评估某项特定分发工作或服务的长处和弱项。这类监测机制在各组织准入有限或无法进入的地区格外重要。基于社区的参与式评估可确保正确识别目标受益人。营养、保健、供水和卫生等人道主义部门采用的另外一项措施是“效果监测”。

通过这种方法确认某项行动对受影响的人口群体产生的效果。如果表明效果微不足道甚至属于负面，各组织则可对提供援助和服务的程序进行相应调整。

25. 在财务交易中有时容易出现滥用资源的情况。因此，通常做法是，除了国家办事处或外地办事处进行监测和审计外，总部也进行监测和审计。联合国与非政府组织及各自地方执行伙伴之间必须建立牢固的关系。应根据能力和技术技能来挑选执行伙伴。一些组织还对照合并名单来预选预期中的执行伙伴。最后，各组织采用不同的宣传战略使受益群体了解他们根据特定人道主义方案可享受的权利和待遇。这种透明度有助于防止人道主义援助被滥用。

26. 执行伙伴报告说，为减少挪用现象而采取的措施包括与各自负责的社区建立长期关系和信任，对项目进行监测，以及规定严格的捐助方报告要求。向执行伙伴发出明确的财务审计和报告指示，对减少挪用现象来说是很重要的。与社区长老交叉核实以及利用视像和广播有助于减少可能的挪用人道主义援助的情况。

27. 正在实施或拟定的各种旨在减少上述情况的措施和战略都确认政治化、滥用和挪用问题令人严重关切，有必要花时间和精力去处理这些问题。这并不是说有了这类机制就能防止任何可能的政治化、滥用和挪用。但是，人道主义界确认为为了维持人道主义行动，各组织必须建立并不断完善旨在减少上述情况的措施。在索马里开展活动的人道主义界承诺确保人道主义方案对受影响的人口群体的生活产生必要的效果，对捐助方来说具有可信性。

## 五. 第 1916 (2010) 号决议的影响

28. 由于该决议最近才通过，其对人道主义方案编制的直接影响尚未显现。尽管没有直接关系，但是该决议通过之时恰逢一些会员国将青年党定为恐怖主义组织，并在便利人道主义资助的程序出台之前，暂停或限制向索马里提供资助。据人道主义事务协调厅财务支出核实处的信息，联合呼吁程序的新资金(不包括 2009 年结转资金)仅 1.60 亿美元，与去年同期收到的新资金相比，减少了 40%。

29. 人道主义界继续努力应对资金大幅度下降的情况。资金减少，严重影响了人道主义界继续及维持与人道主义需求相适应的方案的能力。尽管与列入安全理事会名单有关的规定只适用于青年党及其所控制的地区，但是由于资金普遍减少，对索马里人道主义干预行动产生了广泛影响。部分恢复了对非青年党控制地区的供资，尽管由于更复杂的审批程序和报告要求导致提供紧急人道主义援助方面的拖延。

30. 在索马里开展活动的人道主义界就这些人道主义行动的影响提出了两个涉及范围更广的关切。第一，曾经坚信人道主义行动是根据各项人道主义原则进行的，是政治和军事紧张局势环境中必不可缺的，而现在这种信念正在日渐淡化。就中立和不偏不倚的原则而言，尤其如此；对人道主义行为体中立地位的信任降

低，因为索马里民众认为人道主义优先地位被政治考虑替代；对人道主义行动的不偏不倚性的信任日益降低，因为，挑选某个人口群体向其运送人道主义援助，不仅是根据需求，而且还遥看他们生活在哪一方控制的地盘上。第二，受影响的人口群体的看法是，由于他们无法理解的原因使他们受到不公平的待遇。这种看法影响了人道主义组织与受影响人口群体之间的工作关系和信任。

## 六. 结论

31. 报告所述期间，人道主义准入以及与需要帮助的人口群体接触机会受到限制，但是并非不可能。通过由当地非国家行为体作出决策做法，使索马里中部和南部大部分地区人道主义干预行动得以进行，但是并非系统、持续地采取这种做法，因此能够进行的干预行动很有限。不过，本国非政府组织采取灵活的方式，提供持续的支助，使人道主义援助得以送达数百万需要援助的人口群体。

32. 制定了各种旨在减少人道主义援助被政治化、滥用和挪用现象的措施，而且根据索马里不断变化的复杂环境不断制定新措施。这些措施有助于确保人道主义行动是根据人道主义原则进行的，合法地用于达到预期目的，并有助于平民享受国际人道主义法规定的各项待遇。根据需要制定的缓解措施属于动态性，必须随着索马里不断变化的情况和条件进行调整。人道主义界面临的挑战是，确保不断拟定各种适当方法、发放机制和监测系统，以及及时提供适当的人道主义援助，同时满足更严格的报告要求。