



Distr.: General  
24 November 2010  
Chinese  
Original: English

2010年11月23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)号决议委员会并根据安全理事会第1916(2010)号决议第11段的规定，谨随函附上联合国索马里问题驻地协调员兼人道主义协调员关于执行第1916(2010)号决议第4段和第5段以及向索马里提供人道主义援助的障碍的报告(见附件)。2010年11月22日举行的委员会非正式磋商中审议了该报告。

请将本信及其附件提请安理会成员注意并作为安理会文件分发为荷。

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)



附件

2010年11月11日主管人道主义事务助理秘书长兼紧急救济副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)号决议委员会主席的信

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

在索马里工作的人道主义界谨通知你，其维持对安全理事会第1916(2010)号决议第5段所提“执行伙伴”的定义如下：

“执行伙伴”——经过尽职调查以与联合国一个机构或另一非政府组织建立诚信关系，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)号决议委员会成员注意本函为荷。

主管人道主义事务助理秘书长  
兼紧急救济副协调员

凯瑟琳·布拉格(签名)

## 附文

### 联合国索马里驻地协调员兼人道主义协调员的报告

#### 一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会第 1916(2010) 号决议提交的第二次报告。安理会在该决议第 11 段中请索马里驻地协调员兼人道主义协调员在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的帮助下，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提供人道主义援助遇到的任何障碍。
2. 第二次协调员报告所述期间为 2010 年 8 月至 11 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. 正如第一次报告(见 S/2010/372)一样，本报告概述了人道主义准入的限制及其对人道主义行动的影响，以及为解决政治化、滥用和挪用问题而采取的缓解措施。本报告考虑了会员国在紧急救济协调员于 2010 年 8 月向安全理事会所作情况通报之后所作评论，并尽可能对其进行了说明。为尽可能广泛地收集信息，协调员采用一项调查以收集关于人道主义界打算采用或目前正在采用的缓解措施的信息。
4. 索马里动荡的政治和军事形势继续使提供人道主义援助的工作充满挑战，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援助。正如第一次报告所述，人道主义危机的中心仍然在索马里中部和南部。在本报告所述期间，冲突各方之间的战斗仍在进行，特别是在摩加迪沙及其周边地区，在索马里中部一些城镇还有新的冲突发生。
5. 在本报告所述期间，青年党对人道主义界实行一些行动条件限制，这些条件在一些情况下延误或限制了急需的人道主义援助和服务的提供。青年党还直接禁止六个组织在其控制区开展行动。
6. 人们担心的是，今后几个月内，在索马里中部和南部，过渡联邦政府、其支持者和非国家武装行为体为争夺领土控制权而进行的战斗还将增加，从而造成已经十分糟糕的人道主义状况进一步恶化。此外，气象预报显示，不利的气候条件有可能加剧粮食无保障。但是，履行人道主义义务，援助有需要的民众，意味着即使在最恶劣的条件下，在索马里的人道主义界也将继续运作。
7. 在此情况下，人道主义协调员和各业务机构力求确保监督力度切合实际并基于尽职原则，而且符合根据具体情况确定的所能达到的合理标准。

## 二. 人道主义援助准入所受制约及其对行动的影响

8. 索马里的紧急状况旷日持久，情况复杂，其脆弱的过渡联邦政府主要设在摩加迪沙，不能控制该国大部分地区。在本报告所述期间，过渡联邦政府与摩加迪沙各非国家武装行为体之间的武装暴力从当年上半年的每月平均 80 次安全事件（武装冲突、恐怖主义、犯罪和内乱）增加到最后 4 个月中每月约 120 次安全事件。这一持续冲突造成了生命损失、频繁和持续的流离失所、生计丧失和粮食无保障。自 7 月中至 10 月中，摩加迪沙三家大医院接收了 2 400 多名战争伤员，其中有 300 人为五岁以下儿童。

9. 估计有 140 万人成为境内流离失所者。境内流离失所者最大营地在阿夫戈耶走廊，估计该营地目前有 409 000 人。在本报告所述期间，每月大约有 35 000 人成为境内流离失所者，其中大多数位于索马里中部和南部。来自摩加迪沙以及摩加迪沙市内的流离失所者占流离失所者总人数的一半以上。

10. 索马里仍然是世界上营养不良率最高的国家之一，尽管在过去 4 个月中情况略有改善。全国营养不良儿童的估计人数从 240 000 人下降到 230 000 人。大约 35 000 人严重营养不良，比 6 个月以前的 63 000 人有所下降。

11. 目前，索马里全境需要紧急人道主义援助和(或)生计支助的人数下降了 25%，从 260 万人下降到 200 万人。部分原因是过去两个雨季(2009 年短雨季和 2010 年长雨季)雨水充沛、2009 年经济危机有所缓和以及 2010 年长雨季评估中对危机中人数的统计采用了新的方法。尽管最近的长雨季使短期粮食供应有所增加，但是第二个雨季的延迟使人们担心在今后几个月中粮食无保障情况再次加剧。尽管需要帮助的人数降到 200 万，但这仍然占到索马里总人口的 27%。

12. 在本报告所述期间，人道主义行动仍然受到冲突各方行为的影响。由于它们的行动，人道主义行为体向不同地区需要帮助的民众提供援助的能力有所不同，并且始终在变化。人道主义援助能否送达索马里中部民众情况不一，这主要是非国家武装行为体之间以及地方部落行政当局与非国家行为体之间的战斗所致。在索马里南部，非国家武装行为体控制了几乎所有地区，战斗只限于地方，并且是短促而零星的。由于它们对接受人道主义援助仍存反感，人道主义准入极为有限。

13. 非国家武装行为体针对联合国和非政府组织工作人员、资产和设施的一系列事件负有责任。仅在 8 月和 9 月，就有 12 起安全事件直接影响到人道主义组织。非政府组织院落被临时占领，迫使人道主义干预中止，并几次造成有关组织被驱逐。仓库中的粮食援助被没收并焚毁，据称原因是已经过期、受到污染或其属于一特定组织。在本报告所述期间，出于一系列原因，包括所指称的接受美利坚合众国的支助或宣传基督教，有六个国际非政府组织被命名关闭其人道主义行动。8 月，青年党命令其控制区内的所有非政府组织为登记、方案合同和车辆使用付税，从而严重影响了人道主义组织的工作。人道主义组织报告，如不付税，

反应各不相同。在一些地区，由于不付税，人道主义活动被迫停止，而在另一些地区，即使不付税，人道主义活动也能继续进行。

14. 尽管存在这些困难，仍然维持了提供援助的能力和对紧急人道主义需求状况作出快速反应的能力。虽然在过去几年中，长期国际人道主义人员存在不断减少，但是联合国和非政府组织继续在当地维持长期人员。在本报告所述期间，平均工作人员人数为 140 名国际工作人员，其中大多数驻于索马里北部和东北部。在索马里中部和南部，长期国际人员存在受到严格限制，在一些地区甚至不存在，开展人道主义活动的主要责任只能由当地本国工作人员和本国执行伙伴承担。

15. 人道主义界无法就人道主义原则和人道主义准入，在最高级别与主要非国家武装行为体进行接触，这继续限制了索马里北部和南部的人道主义行动。这种接触之所以重要，就在于人道主义关切问题最大的地区一般也是主要由非国家武装行为体控制的地区。非国家武装行为体明显对接受人道主义援助不感兴趣，但是原因不明。人道主义准入仍然严格限于地方，并取决于需要程度，同时还需要同情民众的地方部落行政当局或非国家武装行为体能够根据人道主义原则准许提供人道主义援助。因此，索马里中部和南部的人道主义准入短暂、有限而不断变化。

16. 尽管环境非常艰难，人道主义方案规划还在继续进行。尽管无法达到诸如“SPHERE”（一套全球公认的人道主义准则）等国际标准，人道主义界仍然取得了一些进展。在本报告所述期间，卫生部门的个案管理措施成功地将霍乱和急性水腹泻控制在可控范围内，特别是在索马里南部和摩加迪沙。翻修了医院，来自国际组织的医生培训了 200 多名医疗人员。在摩加迪沙，340 000 名弱势民众获得经常性粮食援助。在儿童问题上也取得了一些进展。在索马里中部，有 80 000 名儿童可以更多获得每月补充营养餐中心的帮助。11 000 多名儿童获得教育支助，包括发放练习册和文具，沿阿夫戈耶走廊修建了 13 间临时教室。分散在摩加迪沙 15 个境内流离失所者安置点的大约 19 500 名新的流离失所者获得了紧急救济品，摩加迪沙 80 000 名居民受益于水中加氯消毒法方案。

### 三. 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。如上文所述，协调员为编写本报告采用了网上调查的形式，以调查人道主义界的看法和意见。

18. 协调员第一次报告概述了指导在索马里这一高风险环境中开展人道主义工作的现有联合国国家工作队和机构间常设委员会索马里小组的若干政策文件。除现有政策文件以外，近期一份新的文件是机构间常设委员会关于索马里南部和中

部的人道主义存在的立场文件，该文件概述了围绕接替被驱逐或被迫中止行动的组织的一系列复杂问题的考虑情况。该立场文件概述了鉴于紧迫的人道主义需求而在索马里南部维持人道主义存在的重要性，并重申，各机构应当在其人道主义行动中抵制非国家武装行为体的干涉。

19. 近期结束的 2011 年索马里联合呼吁程序强调，保持人道主义方案的质量和对受益人和捐助者的责任的战略十分重要。该程序还认为，加强信息共享和透明度是对 2011 年人道主义反应的关键性要求。就 2011 年联合呼吁程序提交的项目还包括各组织的承诺，它们承诺采取措施，向各利益攸关方和特别是地方社区及时通报情况。

20. 为加强对受益人和捐助者的责任，机构间常设委员会索马里小组启动了对索马里中部和南部集体人道主义反应的机构间评估。评估将确定所提供援助的有效性和援助送达的效率，并确定 2005 年 1 月至 2009 年 12 月期间人道主义反应的最佳做法和重要经验教训。委员会商定了评估的工作范围，于 2010 年 9 月聘请了一名评估经理并成立了指导委员会。

21. 所有由人道主义应急基金供资的项目都在进行审计。为加强这项工作，近期与两家审计公司签署了为期三年的框架协议，不仅根据《国际审计准则》实施审计，还要审查现有监督机制，并在可能的情况下进行实地访问。审计公司于 9 月开始工作，并正在审计 2009 年末至 2010 年上半年期间供资的总值超过 1 160 万美元的 79 个项目。大部分项目是在索马里中部和南部实施的，大约有一半是通过本国非政府组织实施的。这项工作将迟于 2011 年底完成，其结论将成为共同人道主义基金（一项集合战略人道主义基金）的项目和资金管理以及一般方案规划的重要经验教训。

22. 一些人道主义组织继续在与肯尼亚接壤的边境城镇维持存在，以支持其索马里行动。由于能够跨越边境进入索马里，人道主义组织能够更迅速地应对附近的紧急需求，更有效地监测其方案，并更好地照顾到其工作人员的安全问题。

23. 正如第一次报告所述，国家工作队成立了一个风险管理委员会，以提供政策指导，并确定新的风险地区。2010 年 10 月，完成了关于风险管理原则和方法的培训单元，其中包括使国家工作队人员能够更好地发现、评估和管理风险的工具。为支持国家工作队的风险文化工作，将在 2010 年 11 月和 12 月期间对驻内罗毕和索马里的本国和国际工作人员进行风险管理培训。

24. 另外在 2010 年 11 月，用于降低与承包有关的风险并改进尽职调查程序的承包商信息管理系统将开始第一阶段运行。承包商信息管理系统是为了使国家工作队能够共享关于合作伙伴和承包商的表现情况、能力和信誉的信息。

25. 该系统由国家工作队提供全力支持，国家工作队承诺在今后三个月中向该数据库输入所有必要的发包信息。这将便于进行数据和信息分析并编写风险报告。

由于各方对有可能接入并使用该数据库显示出极大的兴趣，风险管理委员会和风险主管将在今后进行讨论，以研究如何扩大该数据库，以纳入其他国际伙伴的信息和数据的问题。

26. 除风险管理制度以外，联合国和非政府组织人道主义行为体还实施了若干战略，以减少非国家武装行为体对人道主义援助或资金可能进行的政治化、滥用或挪用。对为本报告进行的调查作出答复的组织指出，它们继续坚持认为，其工作人员遵守了各自组织的“行为守则”、人道主义原则以及机构间常设委员会索马里小组核可的关于对武装行为体开展工作的各项政策文件。

27. 各组织还报告，它们通常对照联合国制裁名单对其工作人员、实施伙伴和承包商进行审查。一些组织报告，它们还对照会员国的制裁名单进行审查。在一非国家武装行为体的要求与组织任务授权或人道主义原则发生冲突的情况下，各组织将中止有关方案，并只在找到符合人道主义原则的解决办法之后才予以恢复。在无法恢复人道主义活动的情况下，各组织将要么停止行动，要么将其干预措施改为可以实施更大程度监督和控制的人道主义活动。最后，各组织报告，事实证明，其与各社区的持续直接接触是针对可能的对人道主义活动的政治或军事干预的最强有力的缓解措施之一。

28. 调查显示存在挪用的情况。在一个案例中，据称受害虫侵染的粮食部分被销毁，部分被劫掠。不清楚是否这批粮食如公布的那样全部被焚毁，但是据报告所述没有。而且，向水灾受害者提供的粮食落入掠夺者的手中，被他们自行使用，这意味着有可能发生了挪用的情况。受影响的组织不再在可能对挪用负有责任的非国家武装行为体控制地区储存应急援助粮食。在其他一些案例中，一非国家武装行为体在一组织被命令关闭其人道主义活动之后，从该组织的仓库转移了医疗用品和营养品。这些物资在没有获得该组织许可的情况下被转移，并最终失踪。由于该组织已经关闭了其行动，因此不再需要采取进一步缓解措施。

29. 各组织普遍报告，正在加强的现有防范挪用的缓解措施是有效的。各组织采取了一系列行动，包括：任命专门负责索马里行动的高级合规督察干事；实施与具体机构有关的风险管理制度和相关工作人员培训；使用与冲突各方均无关联的具有良好记录的供应商和承包商；任命一名高级采购主管，以确保加强问责制和财务制度管理。关于滥用问题，减少挪用的措施包括为受益人提供电话投诉热线、财务控制和援助发放后监测制度。

30. 各组织没有报告任何具体滥用事件。不过，为缓解未来任何滥用行为，它们继续投入大量资源，以改进其监测和评估。例如，一些组织只在其工作人员或执行组织的工作人员能够亲自在场的情况下方才进行援助发放，而另一些组织设立了供受益人投诉的电话热线，在当地伙伴中加入工作人员，以确保与社区保持直接联系，或者聘请了外部评估人。总体而言，各组织正在增加严格财务控制的系统。

31. 协调员收到的报告表明，各组织切实认识到政治化、滥用和挪用的危险，因此继续制定或改进缓解这些可能性的方法。正如第一次报告所述，在索马里开展活动的人道主义界致力于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，并取得于捐助方。

#### 四. 安全理事会第 1916(2010)号决议的影响

32. 捐助者非正式指出，目前要确定安全理事会第 1916(2010)号决议是否对其相关供资水平产生了必要影响为时尚早。一些捐助者说，它们认为，其国内立法对供资决定的影响可能比决议更大。另一些捐助者指出，决议所规定的报告要求将人道主义信息并入一份简要报告。人道主义界欢迎有机会提供有关尽职调查和风险缓解战略的概况，这将最终惠益需要援助的民众。不过，这类报告频率过高，因此被认为带来过重的负担，对此可重新加以考虑。

33. 对索马里的新的供资仍然比 2009 年的水平低 26%。一些人认为，供资减少与第 1916(2010)号决议有关，而另一些人认为，诸如货币波动、全球经济危机和重点转向新的紧急状况(例如海地和巴基斯坦)等因素也导致供资减少。

34. 调查显示，各组织不认为该决议对其人道主义行动产生了重大影响。它们的印象是，会员国尚未如预期那样自由地使用“例外规定”。一些具备国内法律的会员国明确表示，“例外规定”对其没有帮助，而各组织认为，即使没有相关国内立法的会员国也不愿提供资金。

#### 五. 结论

35. 大部分需要人道主义援助的民众居住在安全理事会有关决议所列非国家武装行为体的控制区内。在本报告所述期间，冲突各方对平民所实施的暴力行为仍在继续，造成流离失所，并限制了人道主义行动。尽管有这些困难，仍然维持了人道主义干预，尽管干预水平大大低于所需力度。在最需要援助的地区，却无法系统地满足这种需要。尤其是，人道主义界仍然担心，最需要援助的地区受到第 1916(2010)号决议的影响。

36. 为本报告所进行的调查表明，人道主义组织仍然对在索马里开展行动所涉风险感到担忧并保持警惕。它们继续实施或改进业务指导，并加强了监测制度，以减少对人道主义援助的政治化、滥用和挪用这些内在风险。