



2011年11月9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

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1972(2011)号决议第5段的规定,谨随函附上紧急救济协调员关于执行第1972(2011)号决议第3段和第4段以及向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

哈迪普·辛格·普里(签名)



附件

2011年11月3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

谨依照安全理事会第1972(2011)号决议第5段的规定，谨转递联合国索马里问题驻地和人道主义协调员的报告(见附文)。

在索马里开展活动的人道主义界提请注意，本报告将继续采用联合国驻地和人道主义协调员第一次报告依照安全理事会第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驻地协调员兼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；

(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文并将其作为安理会文件分发为荷。

主管人道主义事务副秘书长  
兼紧急救济协调员  
瓦莱丽·阿莫斯(签名)

## 附文

## 联合国驻地和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)号决议的后续决议即第 1972(2011)号决议提交的第四次报告。安全理事会第 1972(2011)号决议第 5 段请紧急救济协调员至迟于 2011 年 11 月 15 日向安全理事会报告该决议第 3 和 4 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. 本第四次报告所述期间为 2011 年 4 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，将青年党列入名单。

3. 一如前三次报告(S/2010/372、S/2010/580 和 S/2011/125)，本报告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、滥用和挪用的问题而采取的缓解措施。

4. 在本报告所述期间，索马里境内的安全局势在各个州有所不同，有时甚至各个区之间也不一样。索马里北部和东北部地区总体稳定，但出现了针对商人和行政官员的暗杀事件或偶然的族裔冲突，因而也存在局部紧张状态。在索马里南部和中部，包括摩加迪沙，局势仍然动荡不定，在过渡联邦政府部队、过渡政府的合作武装力量、“先知的信徒”组织和青年党等多个行为体之间发生了短暂但激烈的冲突。2011 年 10 月 16 日，肯尼亚部队进入索马里。10 月 27 日，肯尼亚政府发言人办公室发表新闻谈话称，这一军事行动的目的是追击和制止青年党的行动，因其已威胁到肯尼亚的安全和经济。

5. 如上一次报告(S/2011/125)所述，索马里中部和南部仍是干旱和饥荒危机的中心地区。虽然进入困难依然存在，但在该国大部分地区、包括受饥荒影响的地区，仍可提供人道主义援助。

## 二. 提供人道主义援助的障碍及其对援助行动的影响

6. 索马里继续处于长期和复杂的人道主义紧急状态中。南方大部分地区仍在非国家武装团体的控制之下。除一些边境地区和摩加迪沙外，这些地区也是人道主义需求最大的地方。与肯尼亚接壤的边境地区大部分由隶属过渡联邦政府的武装团体所控制。在由反政府和亲政府团体双方控制的地区，局势仍极不安全，这破

坏了人道主义援助的进入。由于局势不安全，流离失所者也不断四处奔波。过去4个月的饥荒导致流离失所者人数进一步增加。

7. 2011年8月6日，青年党公开宣布将撤离摩加迪沙几乎所有地区，但会继续攻击过渡联邦政府部队和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)。自从青年党撤出后，车载简易爆炸装置、简易爆炸装置和手榴弹袭击事件明显增加。在报告所述期间，冲突给民众带来了重大影响。根据世界卫生组织(世卫组织)的记录，2011年3月至10月中旬，摩加迪沙三个主要医院收治了7 426个伤亡病人，5月达到最高峰，伤亡1 590人。

8. 今年第二季度结束前，冲突依然是人们流离失所的主要原因。从6月起，干旱和饥荒成为流离失所的主要原因。7月份共记录有55 000名境内流离失所者。比如，摩加迪沙在7月和8月，平均每天接收1 000名新到流离失所者。其他境内流离失所者逃往邻国：在报告所述期间，294 000名索马里人成为难民。

9. 2011年4月至6月一直没有降雨，加之上一季节雨水不足，导致农作物歉收、牲畜死亡，水和谷物价格上涨。随后出现的干旱致使索马里南部两个地区(下谢贝利州和巴科勒州部分地区)在7月份出现饥荒，350 000多人受到影响。到9月初，饥荒已蔓延至另外四个地区(拜州、中谢贝利州部分地区、阿夫戈耶走廊和摩加迪沙境内流离失所者地区)，濒临死亡的人数增至大约750 000人。

10. 由于饥荒和长期冲突，迫切需要人道主义援助的民众从2011年3月的240万人增至9月份的400万。在这400万受索马里危机影响的人口中，四分之三生活在索马里南部。索马里营养不良儿童的数目也从390 000增长到450 000，其中75%居住在南部各州。南方部分地区营养不良率惊人。比如在拜州，全面急性营养不良率达到58%。

11. 无法争取到向索马里南部处于危机中的人口提供畅通无阻的人道主义援助。经过漫长谈判才获许有限的进入。尽管进入受到限制，但在宣布出现饥荒后，人道主义组织还能得以扩大活动。在本报告所述期间，联合国随时都有大约900名本国和国际工作人员在索马里开展活动。截至6月份，在摩加迪沙的工作人员数目增加了30%。

12. 至今在索马里活动有限或从未开展过活动的一些新的人道主义行为体正协助当前扩大人道主义援助活动。虽然大多数新行为体在摩加迪沙活动，但也有一些在由非国家武装团体控制的地区开展活动。人道主义援助力量的增加使应对人道主义需求的整体能力得到提高。

13. 7月以来，得到粮食援助的受益者数目增加了两倍，从77万增至220万；77%的受益者住在南方。在水、个人卫生和环境卫生部门工作的合作伙伴也扩大了干预措施：1月至7月，持续供水措施的受益者为658 000名，到9月份，这一数字增至近110万；到9月底，紧急供水措施已惠及180万人。保健领域的合作伙

伴向 39 500 个家庭分发了 79 000 顶长效驱虫蚊帐，以减少疟疾的传播。到 10 月，估计有 391 000 名儿童接受了严重和中度急性营养不良治疗，85 000 户有 5 岁以下营养不良儿童的家庭(约 512 000 人)获得了全面补充营养供餐。保健设施内也配备有 100 万个快速诊断检验包和 560 000 剂抗疟疾药物。在摩加迪沙及盖多州和巴科勒州可以进入的那些区，超过 755 000 名 15 岁以下儿童接种了麻疹疫苗。索马里南部大约有 13 000 个家庭收到了现金转移和(或)食品券。

### 三. 缓解风险措施

14. 安全理事会第 1972(2011)号决议呼吁会员国和联合国采取一切可行步骤，缓解对人道主义援助的政治化、滥用或挪用，并请紧急救济协调员于 2011 年 11 月 15 日并于 2012 年 7 月 15 日前报告这些措施的执行情况。索马里人道主义协调员代表紧急救济协调员对在索马里开展活动的组织进行了调查，以了解人道主义界采取缓解风险措施的情况。

15. 联合国国家工作队通过了一个企业风险管理框架，供在索马里开展活动的联合国各机构、基金和方案(包括提供人道主义和发展援助的机构)使用。自上次报告后，联合国国家工作队正式成立了风险管理股，由一名风险主管领导，两名工作人员协助工作。该股的主要重点是促进以有效、高效和协调统一的方式向索马里人民提供援助，同时降低提供援助所涉风险。

16. 风险管理股 1 名信息和通信技术(数据库)分析员专门负责支持、维护和进一步发展承包商信息管理系统。自上次报告以来，已安排 7 名联合国国家工作队成员负责该系统的工作，现在该系统包括 1 000 多个承包实体。承包商信息管理系统也将与第 1844(2008)号和第 1267(1999)号决议等安全理事会相关决议的制裁名单链接，以更好地支持和加强联合国国家工作队的尽职调查程序。

17. 风险管理股积极参与在索马里、乃至更广泛的联合国系统和国际社会促进企业风险管理。向在索马里的联合国工作人员、关键执行伙伴和捐助者以及过渡联邦政府雇员提供了更多的风险管理培训。自上次报告以来，又有 100 人接受了培训，使在索马里全境(摩加迪沙、加罗韦、加尔卡约、博萨索、哈尔格萨)和肯尼亚内罗毕接受培训的总人数超过 250 人。风险主管还对阿富汗进行了访问，鼓励在那里设立一个风险管理股，同时他也支助在联合国总部实施企业风险管理。

18. 执行人道主义项目的许多组织至少部分依赖远程管理和监控。由于认识到必须维护共同人道主义基金的诚信和问责，目前正在采取两项关键措施，以减少滥用资金的风险。首先，使用承包商信息管理系统使联合国国家工作队能够查明哪些机构和承包商正在索马里开展业务，了解他们从事的活动，并进行背景调查。其次，人道主义事务协调厅计划对非政府组织供资的所有项目进行一次外部审计，包括对一些项目进行实地考察。

19. 人道主义界继续加强国家一级的问责制和监督机制。例如，越来越多地使用卫星图像来验证项目的实施情况。最大的一个群组还获得了共同人道主义基金的资助，试点监测群组的成果。该基金还在索马里雇佣一名专职工作人员，负责抽样监测该基金供资的一些项目。为进一步加强监测，共同人道主义基金在每一笔标准拨款后都会总结经验教训。

20. 捐助者继续支持共同人道主义基金，这反映出他们对基金的问责有信心：共同人道主义基金成立于 2010 年，当时的拨款额为 2 000 万美元；今年初以来，已向它拨款 7 300 万美元，其中大约 72% 的资金承付给向索马里中部和南部人口提供援助的项目。

21. 上文第 14 段提及的人道主义协调员进行的调查没有发现任何滥用或挪用援助的情况。发现一起政治化事件：有一个组织报告称，地方管理当局阻止增聘工作人员及实施某些项目。这一问题尚未得到解决。

22. 答复调查的各组织表示，它们继续采用并完善缓解风险措施。例如，所有答复者均对照联合国的制裁名单对本国或国际工作人员、执行伙伴或承包商等进行筛查。

23. 除了以往报告概述的措施外，各组织还增加了对工作人员和执行伙伴的定期报告要求，尤其是在目前的饥荒危机期间。为了保证更大程度的问责，一些组织也开始派其工作人员到执行伙伴处工作，负责物流、财务和报告。有一个组织报告说，它聘用了一名合规督察干事，专门负责其在索马里的活动。

#### 四. 第 1916 (2010) 号和第 1972 (2011) 号决议的影响

24. 安全理事会通过第 1916 (2010) 号决议和其后续决议即第 1972 (2011) 号决议后，各方在决议对捐助供资的影响问题上看法不一。普遍的共识似乎是，尽管最初出现了供资延迟现象，但决议对停止供资的总体影响有限。一些组织认为，决议中的人道主义豁免条款使他们能继续开展行动，特别是在索马里中部和南部。普遍的看法是，成员国的国家反恐立法对能否获得资金影响更大。

25. 关于这些决议对在索马里开展活动的各个组织的影响，调查结果显示，大多数组织认为，这些决议对它们的人道主义行动没有显著影响。这与以往依照安全理事会第 1916 (2010) 号决议提交的调查报告的结论相一致。

#### 五. 结论

26. 索马里大多数民众仍然需要人道主义援助，他们主要居住在被安全理事会决议列入名单的非国家武装团体控制的地区。在这些地区以及索马里其他地区提供人道主义援助的风险仍然很大。自向安全理事会提交第一次报告以来，风险管理及缓解措施有所改善并不断加以修订，以应对索马里复杂多变的环境。