



2012年7月13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给荷。

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

哈迪普·辛格·普里(签名)



附件

2012年7月2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

依照安全理事会第1972(2011)号决议第5段的规定,谨转递关于执行第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前四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。

如对报告内容有任何问题,或需要进一步澄清索马里的人道主义局势,我随时答复。

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

联合国索马里驻地协调员兼人道主义协调员的报告

导言

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)号决议提交的第五次报告。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 2012 年 7 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. 本报告所述期间为 2011 年 11 月至 2012 年 6 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. 一如前四次报告(S/2010/372、S/2010/580、S/2011/125 和 S/2011/694)，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，在索马里南部和中部，安全局势仍然动荡不定，在过渡联邦政府部队、埃塞俄比亚国防部队、肯尼亚国防部队、“先知的信徒”组织、非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和青年党等多个行为体之间发生了短暂但激烈的冲突。索马里中部和南部也仍然是人道主义危机的中心地区。由于普遍的不安全、青年党对人道主义行动实施的直接限制、向境内流离失所者定居点，特别是在摩加迪沙提供援助所面临的业务限制，人道主义准入仍然困难。人道主义组织努力寻求不同的运作模式，以努力在风险和继续向有需要的人提供援助的能力之间取得平衡。在索马里的整体风险管理框架方面也取得了重大进展。

提供人道主义援助的障碍及其对援助行动的影响

5. 与上一报告期间相比，整个索马里境内的人道主义状况明显改善。2011 年 11 月中旬，受饥荒影响的地区由六个减为三个。截至 2012 年 2 月底，该国境内不再有饥荒情况。这主要归功于有效的援助提供和年初特别的丰收。然而，取得的成果仍然十分脆弱，不继续提供援助，情况很容易就会逆转。估计有 251 万人仍然需要紧急人道主义援助，其中 70%以上的人位于索马里南部。另有 130 万人需要生计支持。营养不良率和死亡率仍然高得令人无法接受，320 000 名 5 岁以下儿童严重营养不良。

6. 人道主义行为体一直得以保持 2011 年第四季度达到的较高人员数量和援助水平。在本报告所述期间，任何特定时间内，索马里境内大约有 1 070 名本国和在国际的联合国工作人员。根据最新数据，粮食援助送达需要援助的 250 万索马里

人中的 220 万人手中。超过 25 万名营养不良的儿童得到治疗，100 万名索马里儿童和育龄妇女接受免疫方案。水、公共卫生和个人卫生合作伙伴对 110 万人实施了持续的水干预措施，向 160 万人提供了临时用水方案，向 600 000 人开展了公共卫生活动。随着重建复原力被作为一项共同的人道主义目标列为优先事项，粮食和生计项目增加，并惠及超过一百万索马里人。

7. 索马里中南部的冲突继续对平民产生重大影响。2011 年 11 月至 2012 年 6 月初，报告共有 98 964 名境内流离失所者到达摩加迪沙。仅 2012 年 2 月，非索特派团/过渡联邦政府和青年党之间的战斗就使 25 000 人流离失所。人员持续流入肯尼亚。然而，确切的数字仍未经证实，因为达达布难民营的新来人员登记工作自 2011 年 10 月中旬两名国际援助工作者遭绑架以来一直暂停。

8. 在本报告所述期间，过渡联邦政府/非索特派团部队控制了几个城镇，包括阿格富耶、拜多阿、贝莱德文和阿夫马多。在撰写本报告之际，继续朝着青年党占据的其他据点，包括基斯马尤挺进。虽然过渡联邦政府已在几个重点乡镇站住脚，但对这些地区的控制很脆弱，在一般情况下，未超出城市周边地区。目前，青年党仍控制着这些“驻军小镇”周围的地区，并继续从那些地方开展不对称战争。

9. 在那些不再由青年党控制的地区，由于当权者方面缺乏明确性、更加不安全，在某些情况下，保持供应线路方面的后勤困难等，人道主义组织进行增加人员和活动的努力很困难。2011 年 11 月，青年党进一步限制了能在其控制下的地区开展业务活动的组织的数量。而且，继续有青年党针对人道主义和私人企业行为体征收税款和扣押资产的报道。

10. 摩加迪沙的安全局势有所改善，但仍然高度动荡。在本报告所述期间，摩加迪沙经常目睹手榴弹袭击、车载和其他形式的简易爆炸装置，以及青年党实施的定点清除和威胁显著增加。2011 年 11 月至 2012 年 5 月期间，世界卫生组织记录到，在摩加迪沙的三家主要医院有 3 345 名受伤平民接受治疗。然而，必须指出，这是前一报告期的伤亡率的大约一半。

11. 在摩加迪沙，联合国机构、国际非政府组织、由土耳其支持的组织和伊斯兰理事会组织均增加了人道主义和发展活动。在努力提供援助中，人道主义组织继续面临一系列障碍。县级当局、不受管制的民兵、部落和境内流离失所者代表继续对境内流离失所者群体实行控制，限制他们获取援助，或对获取援助征税。一些非政府组织报告说，不同层级的当局企图控制援助发放、正在发放的援助类型或目标人群的确认。

缓解风险措施

12. 在整个索马里境内，人道主义援助被挪用的风险仍是一个关切。人道主义界一直在通过建立多样的方案模式来解决这一问题。几个组织都选择了风险较低的现金转移支付和凭单办法。

13. 如上次报告所通报的那样，联合国国家工作队正式成立了一个风险管理股，由两名工作人员组成，由一名风险主管领导。风险管理股，是联合国全球系统使用的一个独特的结构，支持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)，同时也有助于促进以有效、高效和协调统一的方式向索马里人民提供援助。

14. 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。风险管理股已完成一些风险评估，并向联合国国家工作队提供风险管理支持。这些评估已促成查明潜在的欺诈和腐败、利益冲突并建立了企业风险预测做法。

15. 自从上次报告以来，风险管理股成立了承包商信息管理系统。该数据库有来自 9 个联合国机构的数据，并正在开展工作，捕获来自其他联合国国家工作队实体的数据。目前，该数据库拥有关于 1 112 名个体订约人、价值超过 3.178 亿美元的 1 850 份合同的信息。承包商信息管理系统也能捕捉有关董事会成员/股东的信息，以及上载风险报告以及有关个人的生物细节，包括照片。

16. 开发承包商信息管理系统中一个重要里程碑是引进了一个搜索工具，使用户可以搜索列入联合国所有指认人员和实体(包括需要接受金融制裁者)综合名单的个人或实体(原文，包括阿拉伯文、主要名称、次要名称、别名)。这一功能就象风险管理股一样，是联合国全球系统中特有的，大大提高了尽职调查。

17. 为进一步支持尽职调查，风险管理股设计并完成了尽职调查的共同最低标准。已经向联合国国家工作队提供这一标准，该标准对各集群工作组特别具有相关性。这一标准认识到，传统的尽职调查模式往往有利于较大的实体，因为它们能够提供“可接受”水平的信息，诸如银行账户和内部审计机制证据，而这些对中小型实体来说较难提供。这就导致这些实体被评估有较大风险，并因此受到惩罚。

18. 最近，风险管理股在摩加迪沙设立了一个风险监测小组。该小组将在摩加迪沙提供基本的监测和监督活动，并将于 2012 年 7 月到位。风险管理股，将应联合国各实体的要求，向高级管理人员提供有关他们在摩加迪沙交付援助情况的评估和进度报告，突出强调现有的或潜在的问题。有意向索马里全境的各行动提供这一方案支助。

19. 风险管理股将通过制作 6 份月度战略报告来支持更广泛的监测和评价活动。这些报告将带来对监测活动和调查结果、有关项目/活动实施情况的意见和关键问题的全面分析。这些报告将协助联合国国家工作队管理有关干预措施，以及查明集体改进实施情况的机会。

20. 风险管理股还积极参与在更广泛的联合国系统和国际社会促进企业风险管理。正在通过培训，以及直接支持捐助者、合作伙伴和其他联合国国家工作队来

开展这一活动。这是为了确保国际最佳做法被纳入联合国国家工作队的企业风险管理，吸取的教训可以共享。

第 1916 (2010) 号和第 1972 (2011) 号决议的影响

21. 安全理事会通过第 1916 (2010) 号决议和随后第 1972 (2011) 号决议后的两年多以来，各方关于决议对捐助资金的影响的看法相对积极。正如在以前向安全理事会提交的报告所说的那样，一般的共识似乎是，尽管最初发生过供资延迟，但这些决议便利了为挽救生命活动提供财政和物质支持。第 1972 (2011) 号决议第 4 段规定了给予第 1844 (2008) 号决议第 3 段 16 个月的豁免。这一豁免将于 2012 年 7 月到期。不再延长人道主义豁免可能会导致在非国家武装团体控制的地区交付人道主义援助方面的延迟。

22. 关于这些决议对在索马里境内运营的组织的影晌方面，索马里人道主义协调员代表紧急救济协调员，就人道主义界已采取的缓解影响措施对在索马里境内运营的组织进行了调查。被调查的组织报告了使用一些缓解措施的情况，例如包括对工作人员，实施伙伴和承包商进行全面筛查。

23. 有几个组织继续在豁免制度之外运作。让人道主义组织加入制裁制度，在一些人看来，是对中立和独立原则的侵蚀。

24. 在全球一级，人道主义事务协调厅和挪威难民理事会委托进行一项关于国家反恐措施对入道主义行动的影响的研究。这项研究将审查各国把支持或接触被指认实体视为犯罪的相关立法；分析提供资金协议为人道主义活动规定的限制或条件的条款；审议东道国规定的不准和限制人道主义行动者接触或支持被认为是“恐怖主义”的团体或为其规定条件的措施；审查不同的人道主义行动者是如何应对这些措施的。

结论

25. 尽管索马里局势有所改善，但仍然脆弱，索马里的很多人继续需要人道主义援助。虽然与运送人道主义援助有关的风险仍然很高，但风险管理和缓解措施已明显加强。各机构现在能够迅速适应，最大限度地减少对人道主义援助可能的滥用或挪用。全面尽职调查程序已经到位，也正在努力加强监测和评价系统。

26. 由于实行了更高水平的问责制和尽职调查措施，现请安全理事会考虑停止目前的提交报告规定。