



2012年11月19日安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第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索马里和厄立特里亚的第751(1992)和第1907(2009)号决议所设委员会，并根据安全理事会第2060(2012)号决议第8段，转递联合国索马里问题驻地和人道主义协调员关于该项决议第5、6和7段执行情况以及在索马里境内提供人道主义援助方面所遇阻碍的报告(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

2012年11月6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2060(2012)号决议第8段的规定,谨转递要求提交的关于该决议第5、6和7段执行情况以及在索马里提供人道主义援助遇到任何障碍的报告(见附件)。

在索马里工作的人道主义界提请注意,如同前五份报告,本报告将继续采用依照安全理事会第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问题驻地和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,或需要进一步说明索马里人道主义局势,我将随时答复。

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)

附录

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. 本报告是依照安全理事会第 1972(2011)号决议的后续决议即第 2060(2012)号决议提交的第六次报告。安全理事会第 2060(2012)号决议第 8 段要求紧急救济协调员至迟于 2012 年 11 月 20 日向安全理事会报告该决议第 5、6 和 7 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联合国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. 本报告涵盖期间为 2012 年 7 月至 10 月。报告的主要重点是索马里境内受青年党影响的地区。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理会第 1844(2008)号决议第 8 段的规定，将青年党列入名单。

3. 一如前五次报告(S/2010/372、S/2010/580、S/2011/125、S/2011/694 和 S/2012/546)，本报告将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、滥用和挪用问题而采取的缓解措施。本报告依据的信息来自对在索马里活动的人道主义机构进行的一次调查。

安全局势

4. 在本报告所述期间，索马里南部和中部的安全局势仍然动荡。前过渡联邦政府和索马里共和国联邦政府与非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和塞俄比亚国防部队等支持前过渡联邦政府的部队一道，设法在该国境内的一些地方击退青年党。而青年党则将其战术改为不对称战法，利用在战略要道上置放简易爆炸装置，对非索特派团和盟军部队进行袭击。青年党从其一些主要据点的撤退导致了持续的不安全和更多的动荡。索马里北部和东北地区依然稳定，只是邦特兰的政治紧张程度升高，而偶尔的部族冲突加剧了这种紧张。在索马里中部，暗杀事件数量有所减少。不过，也注意到存在部族冲突和地方当局对国际人员行动的监控。

人道主义局势及反应

5. 索马里继续经历复杂的人道主义紧急状况。据粮食安全和营养分析股称，就粮食安全局势而言，210 万民众处于“危机”之中，另有 170 万民众处于“困境”之中。不过，尽管数字仍然很高，但最近的数据显示，粮食安全局势比前一报告所述期间有所改善：只有两个地区仍被宣布处于紧急状态，原因主要是连降大雨再加上不安全因素和贸易中断。局势全面改善的原因被归于持续的人道主义干预、粮食库存增多、供奶增加和大多数牧区的牲畜价格提高。

6. 尽管存在着下文所述援助通道方面的各种挑战，各人道主义行为体继续找到新的不同业务模式，改进向有需要民众的交付。在本报告所述整个期间的任何一个特定时刻，索马里境内都驻有约 1 079 名人道主义和发展方面的联合国国际工作人员和本国工作人员，包括仅在摩加迪沙平均就有 77 名国际人员。2012 年，各人道主义机构迄今已援助了超过 150 万民众，提供了粮食、对生计资产作出了投入并采取了安全网干预措施；通过初级/基本二级保健服务，为将近 700 000 民众进行了诊治；免疫方案惠及了 170 万索马里儿童和育龄妇女；供水、公共卫生和个人卫生方面的合作伙伴以持续的供水干预措施惠及了超过 160 万民众；有 177 万民众受惠于临时提供安全用水，其中 168 万人来自南部；还有约 858 300 名民众获得应急袋和过渡住所方面的援助。继续努力满足紧急需求、保护生计和建立复原力对于防止人道主义局势恶化至关重要。

提供人道主义援助的障碍及其对援助行动的影响

7. 在本报告所述期间，由于非索特派团和索马里国家武装部队存在的增加，摩加迪沙、拜多阿甚至胡杜尔等主要城市地区的人道主义通道有了明显改善。非索特派团部队还在索马里南部夺取了对梅尔卡、吉利布和基斯马尤等一些关键战略城镇的控制，而且截至本报告撰写之时，索马里国家武装部队及其盟军部队正在抗击青年党和巩固收复地区方面取得进一步成果。

8. 青年党仍控制着索马里南部和中部很多农村地区。青年党还继续进行广泛、零星和密集程度较低的袭击。青年党 9 月底从基斯马尤撤出后，对军车队和重要人物以及对新组建政府的官员的袭击有所增加。在 8 月，索马里中南部的袭击次数不断增加，这可能与青年党在撤出基斯马尤之前转移其资产有关。中谢贝利地区乔哈尔与希兰地区贝里特温之间的道路仍易遭到青年党伏击，而非政府组织一些本国工作人员遭逮捕的情况说明，位于摩加迪沙与拜多阿之间的布尔卡巴镇仍在青年党控制之下。

9. 青年党虽然在主要城镇的存在大幅度减少，却继续阻碍着索马里中南部一些小城镇和农村地区的通道和救济。2012 年 3 月对巴科勒地区胡杜尔镇启动的经济禁运影响到了该镇民众的粮食和基本用品供应。青年党还对绕道运输的货物征收重税，并对湾区和巴科勒地区其他被封锁城镇附近的民众进行敲诈勒索。这种情况对贸易形成了冲击，影响到索马里中南部城乡越来越多的贫穷民众。来自希兰州波罗巴德的报告显示，青年党对过往卡车和各种车辆严加检查。青年党还拒绝放行载有从加罗韦返回南部地区各处的境内流离失所者的五辆卡车。2012 年 7 月，青年党切断了通往下朱巴阿夫马道镇的所有商业运输，并警告说违反者将遭受严重后果。农民们前往集市的机会受到严重影响，导致商品价格不断升高和运输费用的增加。青年党还继续拒绝免疫人员进入其控制地区提供服务，致使疾病暴发风险升高，尤其是对于营养不良的儿童而言。

10. 在索马里中南部，有报告说索马里国家武装部队人员和当地民兵对人道主义车队以及商用和民用车辆进行勒索和强行征税。一些国际非政府组织和联合国机构报告说，不同级别的主管部门要求他们交出人道主义补给，或支付费用和人员税。“守门人”的情况继续存在。这些“守门人”是一些利用自己的地位从人道主义援助运输中捞取私人或政治好处的个人和组织，¹ 他们挪用援助并阻碍向有需要的民众和境内流离失所者定居点提供人道援助。人道主义合作伙伴发现，新的或临时地方或地区行政当局并不总是意味着立即或更可预测的人道主义通道。

缓解风险措施

11. 在整个索马里境内，人道主义援助被挪用的风险仍是一项关切。随着联合国驻索马里国家工作队(通过机构努力和风险管理股)加强其风险管理制度和随着方案拟订工作在索马里全境扩大，风险管理股正在收到越来越多揭发人道主义(以及发展)援助中欺诈和挪用行为的报告。

12. 自上次报告以来，通过强化联合国国家工作队(国家工作队)风险管理股，缓解风险的工作得到了加强。上次报告之后，风险管理股在摩加迪沙设立了一个风险监察组，并在摩加迪沙和索马里中南部开展了监测和监督任务，以评估援助交付的质量和实效并查明现有或潜在问题，以确保有效管理风险。风险管理股承包商信息管理系统目前存有有关1 130名个体承包商和价值超过3.7亿美元的2 000多份合同的信息。承包商信息管理系统还可掌握关于董事/股东的信息以及上载风险报告及包括照片在内的个人生物背景详细资料。该数据库载有来自联合国九个机构的数据，从国家工作队其他实体取得数据的工作也在继续进行。为进一步加强风险管理股和为联合国驻索马里国家工作队提供更有力的缓解风险措施，风险管理股正在与联合国内部监督事务厅(监督厅)订立一份谅解备忘录，在该工作队中包括一名监督厅的调查联络干事。这名联络干事将就调查(结构、方法、预期)提供咨询，为可能的起诉或追讨资金对域外管辖权进行一次审查和分析，并在可能需要搜集证据或评估犯罪性质时支持风险管理股的监测活动。风险管理股还积极参加在更广泛的整个联合国系统以及国际社会驻索马里机构中推动企业风险管理。风险管理股这类创新机构将使有关方面能够改善项目的执行，收集更广泛的数据，并就索马里境内的援助方案提出政治化程度较低的报告。

13. 除了风险管理股开展的工作之外，驻索马里的大部分人道主义合作伙伴都在增进它们探测和缓解风险的能力。在索马里开展行动而且为本次报告的编写接受了索马里人道主义协调员调查的各组织表示，它们执行了一系列缓解措施，其中包括：全面筛查工作人员、避开动荡地区、监测为避免挪用而实施的预防措施(例如保障援助物资不被挪用或变卖的措施)以及与执行伙伴和承包商有关的措施。

¹ 见安全理事会第2002(2011)号决议建立的索马里和厄立特里亚问题监察组的报告(S/2012/544，附件)。

合作伙伴还定期同受害者、“守门人”和社区领袖进行讨论。各组织也报告了为处理财务挪用风险而实行的缓解措施，其中包括：财务监测、项目核准前的机会和风险评估、财务风险评估和各种审计机制。为监测项目执行情况和追踪相关的财务账目往来，各组织确保做到：标准作业程序得到严格遵守；第三方监测和评价项目和微观评估得到实施；远距离管理工具得到落实。

第 1916 (2010) 号和第 1972 (2011) 号决议的影响

14. 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影响的看法相对模糊。正如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的情况，但这些决议总体上便利了为挽救生命的活动提供财政和物质支持。第 1972 (2011) 号决议第 4 段规定了对第 1844 (2008) 号决议 08 年的规定第 3 段可有 16 个月时间的豁免。不再延长人道主义豁免可能导致在非国家武装团体控制地区交付人道主义援助方面的延迟。

15. 一些方面认为，把人道主义组织拉入制裁制度中的做法是对中立和独立原则的一种侵蚀。因此，若干组织继续在豁免制度之外运作。

结论

16. 索马里境内与交付人道主义援助有关的风险仍然很高。人道主义组织在交付援助时仍然面临各种阻碍。青年党继续限制能在其控制地区开展业务的组织的数目，并对其接受了援助施加限制措施。县级当局、不受管制的民兵和部族继续对境内流离失所者实行控制，限制他们接受援助或对他们接受援助征税。接触有需要民众仍然受到“守门人”的阻碍，尤其是在一些城市中心，而人道主义行为体因不安全受到的威胁仍然很高。不过，监测和缓解风险方面的广泛和持续改善大大增强了问责制，并减少了对援助和资金的滥用及挪用。此外，交付援助以满足紧急需要、保护生计和建立复原力对于预防人道主义局势的倒退仍然绝对至关重要。由于提高了问责水平和执行了尽职调查措施，紧急救济协调员邀请安全理事会考虑降低目前要求的报告频率，并延长第 2060 (2012) 号决议第 7 和 8 段规定的人道主义豁免。