



2017年9月29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

根据安全理事会第2317(2016)号决议第29段的规定，我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)号决议所设委员会提交主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员关于在索马里提供人道主义援助及提供援助过程中遇到的所有障碍的报告。

请将本函及报告提请安全理事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

凯拉特·乌马罗夫(签名)



## 2017年9月11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

根据安全理事会第2317(2016)号决议第29段的规定，谨转递要求提交的报告，说明第28和29段的执行情况，并说明在索马里提供人道主义援助遇到的所有障碍。

在索马里开展工作的人道主义界谨建议，如前11次报告一样，本报告依然采用安全理事会第1916(2010)号决议第5段给“执行伙伴”下的定义，该定义如下：

“执行伙伴”是经一个联合国机构或另一个非政府组织以适当程序确立其善意并在被要求时能向驻地协调员和索马里问题人道主义协调员就减缓措施提交报告的一个非政府组织或社区组织。执行伙伴具有下列特性：

(a) 该组织是索马里人道主义应急预案(或索马里人道主义基金)的组成部分；和/或

(b) 该组织在一个群组的“3W矩阵”(“谁(Who)在哪里(Where)做什么(What)”)里有代表。

如果你对报告的内容有任何问题或需要进一步了解索马里的人道主义状况，请随时联系我。

主管人道主义事务副秘书长  
兼紧急救济协调员

马克·洛科克(签名)

## 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. 安全理事会继第 1916(2010)、1972(2011)、2060(2012)、2111(2013)、2182(2014) 和 2244(2015)号决议之后又通过了第 2317(2016)号决议，这些决议都提出了报告要求，本报告是根据第 2317(2016)号决议提交的第一份报告，也是根据上述所有决议提交的第十二份报告。安理会第 2317(2016)号决议第 29 段请紧急救济协调员在 2017 年 10 月 15 日前向安理会报告在索马里提供人道主义援助情况以及援助过程中遇到的任何障碍。

2. 本报告所述期间为 2016 年 9 月至 2017 年 9 月。报告主要侧重向青年党控制或影响地区的受影响民众提供人道主义援助情况。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，将青年党列入制裁名单。与前十一份报告(S/2010/372、S/2010/580、S/2011/125、S/2011/694、S/2012/546、S/2012/856、S/2013/415、S/2014/177、S/2014/655、S/2015/731 和 S/2016/827)一样，本报告概述了人道主义准入受到的限制和行动产生的影响。此外，本报告总结了为解决人道主义援助被政治化、滥用和挪用风险而采取的缓解措施。本报告依据的是与在索马里活动的有关人道主义机构进行协商时所收集的资料以及联合国索马里问题驻地协调员办公室风险管理股提供的资料。

### 人道主义状况

3. 长期的气候变化、武装冲突、部族暴力、不安全局势、流离失所以及难以获得基本服务使得索马里的人道主义局势仍然岌岌可危。约 620 万人需要人道主义援助，几乎占索马里人口的一半。其中 310 万人处于“危机”和“紧急”状态，一日三餐都无法保证。妇女、儿童和流离失所者特别容易受到冲击，大量人员流离失所又加剧了保护问题。性别暴力问题依然猖獗，武装部队或武装团体招募和使用儿童以及无人陪伴/失散儿童的情况增多，特别是在新流离失所者高度聚集地区。到目前为止，由于索马里人自己和捐助方的慷慨捐助，加上联合国、非政府组织、民间社会和私营部门的大规模创新应对措施，已经避免了大规模饥荒的发生。但饥荒的威胁依然存在，索马里南部和中部部分地区仍面临特别风险。春季雨季(4 月至 6 月)持续时间比通常短，该国大部分地区的总体降雨量也低于平均水平。春季雨季降雨少加上武装冲突持续不断，加剧了贾穆杜格州和西南临时行政当局部分地区的人道主义问题。虽然降雨给一些地区提供了喘息机会，但许多地区的牧民损失了多达 60% 的牲畜，而且普遍预计作物产量也会较低。因此，索马里大部分农村生活区被划为处于“危机”和“紧急”状态。总体营养状况继续恶化，12 个境内流离失所者定居点中有 9 个处于严重营养不良的“危急”状态。这些定居点的普遍急性营养不良率仍比紧急临界值高出 15%。约有 388 000 名 5 岁以下儿童严重营养不良，其中 87 000 多名儿童营养不良情况极其严重，需要紧

急的救命治疗。干旱给许多水源造成了毁灭性影响，导致许多地区严重缺水。据估计，全国有 450 万人需要供水、环境卫生和个人卫生服务。

4. 全国各地继续报告爆发重大疫情，2017 年以来迄今，共登记近 76 000 例急性水腹泻和 15 000 例疑似麻疹病例。尽管由于采取了预防性人道主义应对措施等原因，急性水腹泻/霍乱和麻疹的感染率继续下降，但疫情尚未得到完全控制。严重干旱又进一步加剧了整个国家的流离失所危机。2016 年 11 月至今，干旱加上武装冲突已导致 875 000 多人流离失所，主要是从农村地区流向城市中心。大多数新近流离失所者加入了 110 万长期居住在全国各地各定居点的索马里流离失所者队伍。必须继续开展宣传，为境内流离失所者提供持久解决办法，到今年年底，境内流离失所者人数可能会增至超过人口的 15%。谈到“回返”或重新融入当地社区，失去所有牲畜的游牧民给我们提出了特殊挑战。干旱加剧也导致 5 100 多名索马里人移居埃塞俄比亚和肯尼亚寻找更好的机会。与此同时，2017 年，31 600 多名索马里难民从肯尼亚返回索马里。

## 人道主义响应

5. 捐助方的及早声援和慷慨解囊使人道主义伙伴方在 2017 年上半年大幅加大了应对工作，避免了饥荒的发生。2017 年收到的资金超过 9 亿美元，其中 8.13 亿美元用于索马里人道主义应急计划。自 3 月份以来，行动机构每月向 300 多万人提供生存援助和生计支持，而目标是援助 550 万人。对大多数人的支持是通过现金和凭证提供的。仅 7 月，就有 50 多万儿童和妇女接受了营养不良治疗，377 000 人获得了安全饮用水。7 月，近 250 万人(占目标人群的 75%)获得食物途径得到改善，雨季期间向近 290 万人(占目标人群的近 80%)提供了畜牧业和农业支持。

6. 4 月份，联邦卫生部在人道主义合作伙伴的支持下发起了麻疹疫苗接种运动，给索马里南部和中部各地 110 000 名 5 岁以下的流离失所儿童以及索马里兰的 250 000 名儿童接种疫苗。计划 11 月份再开展一次防治麻疹运动。此外，3 月至 4 月间，在摩加迪沙、基斯马尤和贝莱德文为 450 000 人开展了两轮口服霍乱疫苗活动。根据卫生伙伴方的数据，初步结果显示，开展活动区域的接种率超过 90%。但随着 10 月份秋季雨季的到来，麻疹和其他病毒性呼吸道感染、急性水腹泻/霍乱和疟疾很有可能进一步传播，境内流离失所者定居点由于拥挤、卫生设施差、获得安全饮水的途径不足，传染病尤其容易蔓延。

7. 为加强饥荒预防工作的协调，大幅扩大现金方案，加强与联邦和各州当局的协调，人道主义伙伴方快速部署了各种机制，例如在摩加迪沙、拜多阿和加罗韦设立干旱行动协调中心，采用高效创新方式利用现有资源，防止饥荒。人道主义界也加强了后勤应对能力。通过与联合国人道主义空运处协作在摩加迪沙部署了 3 架货运飞机，便于空运重要的人道主义用品。空运处还增加了一辆飞往索马里南部和中部的客机，使客运航班增多。因此，索马里境内目前共有 6 架空运处飞机，使得可以扩大应急行动和随后对项目的监测。此外，索马里联邦政府还优先为抗旱提供后勤支持。然而，关键部门还未达到目标，而且需要更多资源在今后

几个月继续开展预防饥荒活动。例如，住房和非粮食物品组仅到位了 11% 的资金，保护部门到位资金仅为 16%。

## 人道主义援助准入受到的制约和行动产生的影响

8. 人道主义组织继续在艰苦的、风险高发环境中开展行动。与前几年一样，人道主义援助的长期准入仍是一个挑战，造成这一情况的原因很多，其中包括非国家武装团体不让人道主义援助进入、局势不安全、官僚主义障碍以及基础设施有限。工作人员的安全尤其令人关切。2017 年前 8 个月，人道主义工作人员在索马里南部和中部难以到达地区继续遭到暴力侵袭。在本报告所述期间发生了 110 多起影响人道主义组织的暴力事件，造成 4 名人道主义工作人员遇难、10 人受伤、3 人遭人身攻击、17 人被逮捕和临时拘留、25 人被绑架。相比之下，2016 年发生了超过 165 起暴力事件，造成 14 名人道主义工作人员死亡、16 人受伤、25 人被逮捕和临时拘留、3 人被绑架、5 人受到人身攻击。根据过去几年记录的趋势，一线援助人员受到的影响依然最大。

9. 现行敌对行动，包括在人口稠密地区使用简易爆炸装置发动袭击继续影响南部和中部各州，特别是拜州拜多阿、希兰州贝莱德文、穆杜格州加勒卡约、下朱巴州基斯马尤以及摩加迪沙的人道主义行动。在人口稠密地区不分青红皂白发动袭击导致包括人道主义工作人员在内的平民伤亡，人道主义设施被毁。例如，2017 年 1 月 2 日，两个车载简易爆炸装置(汽车炸弹)袭击摩加迪沙机场附近区域，造成摩加迪沙和平饭店及其附近的若干人道主义组织的办公室严重损毁。袭击至少造成 3 名援助人员受伤。1 月 25 日，1 名人道主义卫生工作者在摩加迪沙大雅酒店(Dayah Hotel)遭类似袭击中遇难，当时该名受害者正在试图救助受伤人员。另有两名援助人员在这次袭击中受伤。袭击共造成约 30 人死亡。6 月 14 日，摩加迪沙珀仕酒店(Posh Hotel)遭多种方式袭击，又造成 2 名人道主义工作人员受伤。

10. 在本报告所述期间，非国家武装团体据报参与了救灾工作，在其控制区内向约两百万穷人中的一些人分发粮食和非粮食物品等物资、水、营养品和药品。与此同时，居住在巴科勒、拜州、贾穆杜格、盖多、下朱巴和中朱巴以及下谢贝利等地区的一些人为寻求人道主义援助主要逃到了政府控制区的境内流离失所者定居点。

11. 非国家武装行为体通过发动袭击、劫持人道主义物资、绑架和勒索进一步阻碍人道主义组织和政府当局准入。与过去 3 年相比，为勒索赎金绑架人道主义工作人员案件大幅增多。截至 2017 年 8 月底，非国家武装行为体在拜州、盖多州、希兰州、下谢贝利州共绑架了 25 名人道主义工作人员，包括 4 名女性。2016 年的记录显示未发生绑架勒索赎金案件，而在 2015 年也仅记录发生了一起此类事件。所有被绑架的人道主义工作人员都是索马里工作人员，他们各自部族通过斡旋谈判，使他们得以获释。为使他们能够获释，非国家武装行为体以现金及武器和弹药形式收取了赎金。记录显示，巴科勒州、拜州、加尔古杜德州、盖多州和下谢贝利州还发生了几起扣押本来是向难以到达地区受旱灾影响群众提供的基本救济物资的孤立事件。

12. 非国家武装行为体还继续封锁巴科勒州、拜州、盖多州和希兰州的多个城镇，2016年9月还封锁了下谢贝利州的马尔卡。该行动影响了人道主义组织经公路运输物资的能力。封锁也限制了平民的行动自由，包括他们获得基本商业物资的能力。在本报告所述期间，非国家武装团体对在阿夫戈耶-马尔卡公路通行的公共交通车辆的限制升级，有时还伏击该路段车辆。例如，5月17日，一个武装团体劫持了运送当地产品从下谢贝利开往摩加迪沙的两辆车。

13. 随着2017年初干旱危机加剧，巴科勒州、拜州、盖多州、下谢贝利州受封锁影响地区的社区与非国家武装行为体启动了谈判，以求允许将人道主义援助、基本商业用品运往遭受旱灾的社区。然而这些努力很少成功，在拜州的丁索尔、巴科勒州的瓦吉德、胡杜尔等地，道路通行受阻情况仍日益加剧。当地社区一些人采取了某些万不得已的办法，包括将必需品用驴车偷运到受影响城镇。据报发生了几起这类驴车被没收烧毁的事件。例如，3月13日非国家武装行为体没收烧毁了2辆向丁索尔运送食品的驴车。5月21日在拜州丁索尔以北18公里的Tuugaar Hoosle村，非国家武装行为体拦截烧毁了运送食品的驴车。这是一个月内第三次发生此类事件。

14. 索马里国家武装部队、非洲联盟索马里特派团(非索特派团)继续克服某些困难，武装护送一些向有需要社区运送必需品的运输商。6月9日，在索马里国家武装部队、埃塞俄比亚国防军支持下，20多辆运送粮食的商用卡车抵达胡杜尔。此前的长达25天期间，某非国家武装行为体沿贝莱德文至Quracjome镇的补给干道实施了封锁。以前曾试图向该城运送物品，但因遭遇伏击和武装冲突而受阻。例如，非国家武装行为体5月曾伏击从希兰地区运输物品的商用卡车。在此事件之前，2辆向胡杜尔运送食品的卡车被烧毁。由于运往政府控制区的必需品不断遭到拦截，仍难以将援助物资送抵巴科勒州的瓦吉德、拜州的Qansaxdheere和丁索尔、希兰州的Buulobarde、盖多州的Garbaharey等城镇。

15. 2017年，与发放救济援助物资有关的暴力事件也大幅度增加。在逾33起事件中有35名平民死亡、42人受伤，地点主要在南部和中部各州、北部有争议的索勒州、索马里兰。伤亡者大多为境内流离失所者。大多数武装暴力情况发生在抢劫或抢劫未遂事件中，肇事者据确认为社区成员和守卫救济品的安全部队。爆发暴力情况的另一个原因是在分配双边捐赠的援助物资时缺乏适当的人群控制方式。

16. 旱灾使全国各地许多水源枯竭，同时战斗方还为损害敌方和(或)据认为的敌方合作者而毁坏水井，尤其令人不安。例如，2017年1月空袭摧毁了Ceel Waaq区的若干水井，使一些游牧社区失去了安全水源。1月26日阿夫戈耶的Waayo村1处供水点遭到摧毁，导致Waayo Araq、Laanta Buur、Abdow等村庄的许多社区在特别干旱时段失去了1个可用的备用水源。受影响的社区别无他途，只能迁移到其他地区寻找水源。

17. 在索马里南部、中部所有干道沿线，为勒索金钱而设置检查站的做法继续蔓延，影响了行动自由。武装行为者在供应线各处设障，收取不同数额的金钱。人道主义界继续请求索马里联邦政府、地方当局、非索特派团、联合国索马里援助

特派团保障补给干线畅通无阻。经过协调一致的倡导工作，从 2017 年第二季度到目前为止，联邦政府以及贾穆杜格、西南州、希谢贝利等几个联邦州作出了重大承诺，并已开始按其中一些承诺促使开放道路通行。值得注意的是，联邦政府总统于 5 月 8 日向阿夫戈耶地方当局发布指令，要求拆除干道沿线的非法路障，并呼吁居住在该地区的小部族之间实现全面和解。该指令还规定阿夫戈耶镇自 2017 年 5 月 9 日起不定期暂停收税。阿夫戈耶地方当局立即执行了该规定。中谢贝利州的 Hirshabelle 当局撤除了摩加迪沙与 Cadale 镇之间的几个非法检查站，并承诺防止非国家武装行为体沿乔哈尔至 Balcad 公路埋设简易爆炸装置。另外还撤除了阿夫戈耶-Leego-WanlawWeyne 公路沿线的一些非法检查站，同时贾穆杜格安全部队在社区代表协助下清除了武装民兵 5 月在 Godinlabe 镇附近建立的 10 个非法检查站。

18. 由于非索特派团、索马里国家武装部队进行部队调整重组，继续造成流离失所情况，并打断了人道主义方案的编制、执行工作。部队暂时占领了一些城镇，后来又撤出，使受影响地点的平民、人道主义组织面临危险，可能遭到报复性攻击。留在这些地点的平民据报曾遭到报复性攻击，包括逮捕、酷刑、杀害、强制招募。例如，非索特派团 8 月 5 日从下谢贝利州 Leego 镇撤出，随后该镇被非国家武装行为体占领。之后，管理该镇医疗设施的人道主义组织有 2 名工作人员被捕，医疗和营养用品、医疗设施的家具被抢劫，该设施被好战分子占用。本报告所述期间常见的情况是，因部队撤出某些地点，而随后这些地点又被武装团体控制，导致人道主义活动中断和搬迁、人道主义人员撤出。

19. 对非政府组织和国际组织没有集中的监管框架，因此人道主义设施内不断有人干扰、阻碍、入侵，人道主义工作人员持续遭到逮捕、拘留、驱逐，人道主义活动继续被暂停。2017 年头 8 个月，在全国各地共记录了 60 多起事件，包括任意征税、多次要求登记(包括支付多重“登记费”)、干扰人员征聘和合同授予流程、对人道主义活动资金征税。特别令人关切的是，被当局驱逐出境的人道主义工作者增多，另外人道主义必需品在全国各港口通关时受到延误。7 名人道主义工作人员被驱逐出境，其中包括国际工作人员和本国工作人员。非政府组织受影响程度大于联合国机构。人道主义界继续优先重视与当局进行沟通，以针对非政府组织和国际组织加快建立集中监管框架。

20. 尽管索马里的业务环境艰难，但人道主义合作伙伴仍继续在全国各地扩大覆盖面。逾 257 个人道主义合作伙伴在全国所有 18 个州参与提供人道主义援助。国际组织继续通过订约的地方非政府组织、社区组织在其无法通行的地区提供援助。2017 年，包括地方社区在内的广大行为方挺身而出，支援预防饥荒工作、在第一时间应对问题。他们获得了地方当局、联邦当局、企业领导人、国家和国际人道主义伙伴、慈善机构的支持。

## 减少风险措施

21. 索马里人道主义基金奉行国家集合基金全球准则，并遵循该基金业务手册，其中设立了问责制度，包括一套强有力的风险管理工具。合作伙伴的能力评估包

括项目陈述、财务报告、审计报告这三项内容，同时还接受多层次监测。另外还从第三方承包商、其他外部来源获取更多信息。收集信息的途径还包括在风险管理股召集的风险管理小组听取联合国合作伙伴的意见。这些信息统一用于不断评估伙伴的业绩，定期确定伙伴的风险度和相关风险。此外，业务手册还规定了最适当的供资模式，内容包括伙伴风险综合分析、项目期限、预算数额、执行地点，用以确定每个项目的质量保障措施，规定分期支付安排，设定报告、监测、财务抽查的频率。目前已就如何处理舞弊或挪用资金情况提出指导意见，有助于以和睦方式收回资金。然而，以往在处理已发现有犯罪活动的较严重案件时，寻求公正、追回资金仍然是一项挑战。通过采取控制和质量保证措施，已减少了可能有欺诈情况的案件，自 2013 年以来只发生了 3 起。

22. 风险管理股成立于 2011 年，为联合国系统、其他发展和人道主义合作伙伴提供下列服务：促进、设计、推动各机构采纳共同的风险管理标准；就风险管理提供咨询；风险管理培训、监测服务、维持和加强承包商信息数据库和信息分享、为潜在和现有的伙伴进行风险评估和分析。风险评估和分析包括有针对性的建议，目的是帮助各机构消除或减少多种已确认的风险，包括信托、欺诈、方案、廉政、声誉等方面的风险。该股继续根据内部监督事务厅的要求，通过监测组和风险分析员向该厅提供支助。该股开发、更新了其承包商信息管理系统，使联合国系统各机构可以共享与合同和风险相关的信息。截至 2017 年 8 月 31 日，该数据库里有风险管理股和 15 个机构就索马里境内逾 3 875 个联合国承包商和供应商所提供的信息。该数据库涉及的金合同金额约为 47 亿美元。经常更新的内容包括：受安全理事会制裁个人和实体名单、世界银行限制名单、国际刑事警察组织索马里被通缉人员名单。随时视需要将索马里/厄立特里亚问题监测组在报告里确认的个人和组织输入数据库。该股还向联合国、世界银行、非洲开发银行信托基金(索马里发展和重建基金)提供风险分析、最新信息，支持国家发展计划的执行工作。

23. 本报告所述期间，风险管理股继续定期举办风险管理培训，受训单位为多个人道主义组织和其他合作伙伴，包括政府和民间社会。该股还与高风险伙伴分享信息，与所有相关的利益攸关方探讨共同方法，用以解决风险管理难题、完成尽职调查程序。

## 第 2317(2016) 号决议第 28 和 29 段的影响

24. 第 2317(2016)号决议第 28 段规定，在 2017 年 11 月 15 日前，第 1844(2008)号决议第 3 段为会员国规定的措施不适用于在索马里及时提供迫切需要的人道主义援助而需要支付的资金、其他金融资产或经济资源。就本报告接受调查的各组织没有明确说明第 2317(2016)号决议第 28 和 29 段对其执行方案的能力有何影响，然而如果不延长人道主义豁免，将会延误在非国家武装团体控制地区提供人道主义援助，因而使受影响社区遭受生命损失、丧失生计、经受苦难。



## 结论

25. 索马里经过近 30 年动荡，目前处于迈向和平与稳定的积极趋势中。2017 年初出现了再次发生饥荒的危险，捐助者、人道主义业务机构提早采取行动，扩大了人道主义应急措施的规模，致力于挽救生命。这次广泛的动员表明国际各方空前团结一致、行动十分及时，履行了 2016 年世界人道主义峰会在人道主义筹资大交换中所作出的承诺。这次动员还表明人道主义组织作出了不懈的努力，以援助需要援助的人们，包括危险和不安全地区的人们，从而挽救生命、防止生计的丧失。虽然到目前为止避免了大规模饥荒，但索马里南部和中部最难通行地区的一些社区仍面临饥荒威胁，需要作出进一步努力，切实避免最脆弱地区今后几个月陷入饥荒。

26. 在索马里境内工作的人道主义组织继续按照“留驻、保护、服务”的原则，一方面处理好安全问题，一方面切实妥善提供服务。人道主义合作伙伴也继续谋求在需求最大却存在重大安全挑战的地区扩大人道主义援助的提供范围。上述努力需要灵活、及时的资金供应，才能有效协助数以百万计的索马里人。

27. 鉴于上述情况，副秘书长兼紧急救济协调员请安全理事会延长第 2317(2016) 号决议第 28 段规定的人道主义豁免。