



安全理事会

Distr.: General
15 October 2020
Chinese
Original: English

2020年10月12日安全理事会关于索马里的第751(1992)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的第751(1992)号决议所设委员会，随函转递主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员按照安全理事会第2498(2019)号决议第34段提交的关于在索马里提供人道主义援助以及在索马里提供人道主义援助遇到的任何障碍的报告。

请提请安全理事会成员注意本信和报告并将其作为安理会文件分发给荷。

安全理事会关于索马里的第751(1992)号
决议所设委员会

主席

菲利普·克里德尔卡(签名)

* 由于技术原因于2020年11月3日第二次重发。



2020年9月15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的第751(1992)号决议所设委员会主席的信

根据安全理事会第2498(2019)号决议第34段的规定，谨转递要求提交的报告，说明在索马里提供人道主义援助以及在索马里提供人道主义援助遇到的任何障碍。

在索马里开展工作的人道主义界谨告，如前14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诚意并在被要求时能向索马里问题驻地和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计划(或索马里人道主义基金)进程的组成部分；
- (b) 该组织在一个群组的“3W矩阵”(谁(*Who*)在哪里(*Where*)做什么(*What*))之中。

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)、2244(2015)、2317(2016)、2385(2017)和 2444(2018)号决议之后,通过了第 2498(2019)号决议。安理会在这些决议中提出了报告要求。本报告根据第 2498(2019)号决议提交。这是根据上述各项决议提交的第十五份报告。安理会第 2498(2019)号决议第 34 段请紧急救济协调员至迟于 2020 年 10 月 15 日向安理会报告在索马里提供人道主义援助的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 2019 年 9 月 1 日至 2020 年 8 月 31 日。报告主要侧重于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的情况。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 14 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、S/2016/827、S/2017/860、S/2018/896 和 S/2019/799)一样,本报告概述了人道主义准入受到的制约和业务影响。此外,本报告总结了为克服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。本报告依据与在索马里活动的有关人道主义机构协商综合的资料以及秘书长副特别代表/联合国索马里问题驻地兼人道主义事务协调员综合办公室风险管理股提供的资料。

人道主义局势

3. 索马里危机是世界上最复杂、最脆弱和最持久的危机之一。反复出现的气候冲击、武装冲突和不安全,加上政治和社会经济因素,继续推动该国的人道主义需求。在本报告所述期间,索马里岌岌可危的局势因冠状病毒病(COVID-19)大流行、严重洪灾和数十年来最严重的沙漠蝗虫激增而进一步恶化。加上持续和旷日持久的流离失所,这些事态发展使索马里数百万人需要人道主义援助和保护。

4. 3 月 16 日在索马里确认了第一个 COVID-19 病例,截至 8 月 31 日有 3 310 例病例和 97 例死亡。虽然冠状病毒病流行率低于邻国,但索马里的检测设施极其有限,而且在可以进行检测的地方,污名化往往会阻止人们获得检测。这一大流行病在索马里呈非线性模式,在不同时间出现不同高峰期。这些峰值对应于测试样本数量,不一定表示病例数量真正增加。虽然 COVID-19 病例数周以来一直呈下降趋势,但由于检测的局限性,预测这一大流行病在未来数月的演变还为时过早,因为缺乏充分社会保障的索马里人更容易感染 COVID-19,并遭受最严重的后果。境内流离失所者和城市贫民尤其易患此病,因为他们的生活条件肮脏、拥挤,而且无法获得基本保健和卫生服务。

5. COVID-19 大流行之际,索马里许多地区正经历前所未有的降雨和洪水。2020 年洪水影响了近 160 万人,35 人死亡,71.6 万人流离失所。仅在 4 月和 5 月,洪水就淹没了超过 5.4 万公顷的农田,相当于 1995 年至 2019 年平均种植面积的 20%

以上。2019年10月至12月，小雨季降雨导致洪水，影响到547 000多人，其中370 000人流离失所。2019年10月，洪水造成17人死亡。在一些受灾最严重的地区，农田、基础设施和道路遭到破坏，生计中断，这些地区包括希尔谢贝利州 Beledweyne、盖多州 Baardheere 和西南州 Bardaale。洪水还导致急性水样腹泻病例增加。

6. 始于2019年末的沙漠蝗虫激增情况一直持续到2020年。据报道，“索马里兰”、邦特兰和加尔穆杜格出现了成群的沙漠蝗虫，对作物和牧场构成重大威胁。沙漠蝗虫激增加剧了洪水的影响，进一步加深了该国总体粮食不安全状况。作物和牧草产量估计比长期平均水平低10%至15%，因为在沿河地区和巴科勒州北部海湾农牧生活区受到沙漠蝗虫的影响，危机程度的粮食不安全(粮食安全阶段综合分类第三阶段)预计将持续存在。最近几周，在邦特兰的部分地区看到未成熟的蜂群以牧草和庄稼为食。邦特兰沙漠蝗虫的存在现在是影响许多社区的主要挑战，因为估计60至70%的生计依赖游牧。总体而言，约有685 000人受到沙漠蝗虫的影响。

7. 根据2020年8月饥荒预警系统展望报告，索马里各地的人道主义粮食援助需求很高，粮食不安全的“压力”(粮食安全阶段综合分类第二阶段)和“危机”水平仍然普遍。农村生活区、城市地区和境内流离失所者定居点估计有350万人需要粮食援助。粮食和营养方面的巨大缺口仍然主要存在于贫穷的农牧社区、边缘化社区和流离失所社区，许多弱势群体已被推入最严重的粮食和营养不安全阶段。

8. 卫生部和联合国儿童基金会(儿基会)在2019年进行了一次全国微量营养素调查，这是自2009年以来第一次。尽管过去十年有所改善，但几乎五分之一的儿童显示出慢性营养不良的迹象，十分之一的儿童严重营养不良。在过去连续三个季节，全球急性营养不良发病率中值仍然很高(10至14.9%)(2019-2020年小雨季为13.1%，2019年大雨季为13.8%，2018-2019年小雨季为12.6%)。若干因素造成严重急性营养不良情况持续存在，包括高发病率、低于球体标准的免疫接种和维生素A补充、儿童保育不良做法、清洁和安全饮用水供水不足以及严重的粮食不安全。西南州最令人关切，在所有评估的营养指标中排名很低，包括是贫血及铁和维生素A缺乏症发生率最高的州之一。西南州一再发生的干旱损害了农业部门，而高度冲突促使30 000多人从农村地区搬到城郊和城市中心。

9. 索马里共260万境内流离失所者继续面临边缘化、强迫迁离和排斥的严重风险。2019年9月至2020年8月，近140万人流离失所，是上一个报告所述期间459 000人流离失所的三倍多。人口密度上升、房价上涨以及缺少安居权等因素引发的强迫迁离趋势持续存在，其结果是即使已建立获得服务的渠道，也往往是脆弱和不一致的。除了剥夺境内流离失所者的基本服务外，强迫迁离既有定居点的行为使人道主义伙伴为协助获得基本服务而进行的大量投资失去效力，这些基本服务包括供水点和其他水源、环境卫生和个人卫生设施、妇幼保健中心和教育设施。在进行强迫迁离时，往往匆忙告知或根本不发出通知，有时还有土地所有者雇佣的身着制服的武装安保人员予以协助。在本报告所述期间，估计有195 992人被迁离。据挪威难民理事会称，被迁离的人中有128 000多人在摩加迪沙所在

的贝纳迪尔州。人道主义伙伴呼吁在疫情期间暂停迁离，这得到了国家难民和境内流离失所者事务委员会的支持。超过 67 000 多起迁离被阻止。然而，阻止强迫迁离或减轻其风险的措施与需要相比仍然相当低。

10. 据报，急性水样腹泻和霍乱病例继续发生，这两种疾病仍然在索马里各地流行。2020 年 1 月至 9 月 6 日，据报在 29 个受洪水影响的地区共发生 5 691 例霍乱病例，包括 30 例死亡。在所有报告的霍乱病例中，无人接受口服霍乱疫苗。

11. 持续的武装冲突和不安全继续导致流离失所，加剧了人道主义局势，令人更关切保护问题。超过 16% 的流离失所者称冲突和不安全是其流离失所的主要原因。3 月，索马里国民军和朱巴兰德部队在盖多州 Beled Xaawo 镇发生大规模冲突，据报导致 5 名平民死亡，近 50 000 人流离失所。为打击青年党，并试图加强摩加迪沙安全，据记录 2019 年那里发生了 276 起恐怖事件，青年党公开声称对其中大部分负责，索马里国民军与非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和其他国际安全伙伴在下谢贝利州发起巴德巴多行动。2019 年 4 月至 8 月的第一阶段行动旨在夺回 Sabiid、Anole、Bariire 和 Awdheegle 定居点，导致约 46 000 人流离失所。该行动于 2020 年 3 月恢复，目标是 Jannaale 镇，据报导致 23 000 人暂时流离失所。

12. 洪水、COVID-19 和沙漠蝗虫再加上旷日持久的冲突加剧了保护方面的挑战，因为家庭失去了社会经济安全网和应对这种冲击的能力。流离失所的妇女和儿童面临更大的保护挑战，包括家庭分离、遭受基于性别的暴力、教育中断和强行招募儿童。

13. 招募儿童仍然是主要关切问题，也是流离失所的原因所在。据国家监测和报告机制任务组称，在本报告所述期间，据报武装团体使用或招募了 1 269 名儿童，包括 61 名女童，其中青年党占 987 人(77%)，其余为部族民兵和安全部队使用或招募。人道主义伙伴继续向被武装团体强行招募的儿童提供重返社会支助。儿基会及其合作伙伴向 750 名以前与武装部队和团体有关联的儿童以及其他弱势儿童(包括 623 名男童和 127 名女童)提供了重返社会服务。

人道主义应急行动

14. 人道主义伙伴继续向全国各地的弱势群体提供重要支助。在本报告所述期间，平均每月有 160 万人获得粮食援助和安全网支助，2020 年 5 月，300 万支助对象中多达 230 万人获得援助。在同一时期，向近 648 000 人提供了可持续的安全饮用水；向近 170 万人提供了保健服务，246 000 人受益于住房措施，413 000 人获得非粮食物品。营养合作伙伴治疗了 218 364 例重度营养不良新病例，并为 386 820 名 5 岁以下儿童和 118 525 名孕妇和哺乳妇女提供了中度急性营养不良治疗。

15. 索马里人道主义危机继续加深和蔓延，而援助行动仍然资金严重不足。截至 9 月 11 日，一直寻求通过 2020 年索马里人道主义应急计划提供 10.1 亿美元，以便向 520 万贫困人口中的 300 万人提供援助和保护，该计划获得 56% 的资金(5.68 亿美元)，这是自 2016 年以来每年此时收到的最低金额。营地协调和营地管理、保护、供水、环境卫生及个人卫生和健康管理等专题群组收到的资金不足所需资金的 35%，即使在人道主义国家工作队于 5 月进行广泛的优先事项重新排序之后也是

如此。该计划中已删除不再能够执行或资金严重不足的活动，以及粮食安全阶段综合分类第二阶段(“压力”)工作量。这一变化导致4月份所需的12.45亿美元减少约19%，反映出最初计划，其中增加了COVID-19的人道主义所需经费。

16. 供资水平影响了合作伙伴的应对能力。大多数群组继续报告称，合作伙伴无法在受流离失所影响的地区提供足够的援助和服务，这些地区的受益人是最弱势群体和需求高的群体。例如，缺乏资金导致目前只有8%的贝纳迪尔境内流离失所者营地由营地协调和营地管理伙伴负责。

17. COVID-19带来了新的挑战，促使各机构制定战略，以减轻病毒对难民、境内流离失所者和其他弱势群体的影响。4月23日，联合国和合作伙伴与联邦政府共同启动了COVID-19准备和应对计划，以应对这一疫情造成的人道主义和社会经济后果。通过该计划，寻求提供5.27亿美元：2.56亿美元用于人道主义部分，2.71亿美元用于社会经济部分。截至9月11日，已收到5660万美元(25%)，用于支持与疫情有关的人道主义干预。

18. 此外，联合国及其合作伙伴继续支持索马里联邦政府向流离失所者或受洪灾影响的人提供紧急援助。援助机构与联邦政府及人道主义事务和灾害管理部密切合作，启动了两项洪灾应急计划，一项是应对10月至12月小雨季，另一项是应对4月至6月大雨季。总共需要1.16亿美元，用于加强救灾工作，并向索马里160万受洪水影响的灾民提供重要的生存援助。2020年与洪灾相关的要求已纳入修订后的人道主义应急计划。

19. 援助机构已作好扩大业务规模的准备，利用最近吸取的经验教训，以确保应对努力，防止可能危及近年来取得的成果的重大人道主义灾难。现已建立快速扩大和持续应对的机制，包括数额较大的现金方案编制，扩大与业经审查的当地执行伙伴的伙伴关系，以及改善与当局和受影响人口的互动协作。

20. 2019年最后一个季度，人道主义事务协调厅(人道协调厅)与合作伙伴共同制定了索马里预期行动框架，以缓解极端干旱情况。由于沙漠蝗虫、洪灾和COVID-19的累积影响，2020年5月已达到启动供资和行动的既定门槛，即预计20%的索马里人口面临危机程度的粮食不安全。尽管该框架是为干旱制定的，但鉴于这一前所未有的情况，6月19日紧急救济协调员同意启动特别试点行动，从中央紧急救济金拨款1500万美元。

人道主义援助准入受到的制约和业务影响

21. 在索马里提供人道主义援助面临的种种挑战因COVID-19大流行加剧。行动限制和其他政府指令、进口和国家供应链的中断以及洪灾造成的准入挑战影响了基本商品的供应，并助长了价格上涨。

22. 不安全状况继续阻碍人道主义工作者接触有需要的人以及维持提供急需的人道主义援助和保护服务的业务的能力。此外，还阻碍人们获得基本服务和援助的能力。在主要城市中心以外，一些地区，特别是南部和中部地区，出入仍然受限，主要原因是供应线沿线不安全。6月21日，由于埃塞俄比亚车队与青年党好

战分子发生武装冲突，车队无法向盖多州运送粮食和非粮食商品。朱巴兰、西南、希尔谢贝利和加尔穆杜格各州部分地区存在非国家武装团体，下谢贝利州和下朱巴州暴力和冲突事件频发，限制了人道主义合作伙伴评估需求和向农村地区提供援助的能力，同样也限制了平民安全寻求援助的能力。在索勒州和萨纳格州有争议地区，当地民兵继续参与武装冲突，阻碍人道主义通行和行动。

23. 在行动环境中，松散结盟团体对领土的控制不断易手，指挥和控制链有时不清晰，因为具有不同指挥结构和地理存在的地方武装行为体多种多样，国家和区域部队快速变化，而且存在各种双边支助特派团、非索特派团部队以及区域干预措施。一些人对向有需要的人提供人道主义援助具有影响力，与他们建立和保持关系既有挑战性又有不确定性。

24. 目前估计有 130 万人生活在青年党控制的领土内，基本上仍然无法接触。最脆弱民众最不可能到达人道主义行为体正在进行救助的相对安全的邻近街区或地区。受影响的人在安全、及时和不受阻碍地获得安全和援助方面面临严峻挑战和困难，包括报复性暴力、在检查站进行骚扰和勒索的报道、对货物和人员流动的限制、强迫征税和招募儿童。

25. 目前大体上仍有可能获准进入索马里联邦政府和结盟的非国家武装团体控制区。进入政府及其盟友夺回的地区受到持续不安全因素的阻碍，包括主要供应路线沿线的简易爆炸装置、在主要人口中心以外无法行使国家权力以及官僚障碍，包括当局干预以受益人的选择和分发援助。在这些地区工作的人道主义工作者面临着与未爆弹药和战争遗留爆炸物相关的风险。返回从青年党手中夺回的地区的流离失所者面临基本基础设施和服务的缺乏，导致他们继续处于弱势。许多地区仍然存在严重的保护问题，包括未爆弹药、持续和重新发生的战斗以及非国家武装团体的报复性暴力，如对当地非政府组织的干扰及强行招募成人和儿童等。在一些地区，如中谢贝利和加尔穆杜格以及基斯马尤的部分地区，援助仍然有限，包括对边缘化社区的援助，甚至在有可能进入的地方也是如此。

26. 目前接触青年党控制下的民众的机会仍然极其有限，原因是对人道主义工作者安全的关切、其他冲突方的反对以及据报青年党官员不愿意接受在其控制区开展有原则的人道主义行动。青年党对拒绝遵守非法税收要求、包括强迫招募儿童要求的人实行惩罚和相当大的限制。试图离开青年党控制领土的人和逃到政府控制区的人经常遭到报复性袭击。现在很难核实关于这些地区以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)控制区的人道主义局势的信息。

27. 除青年党或伊黎伊斯兰国控制区之外，还有一些有争议的地区，由于经常发生和仍在进行的敌对行动或军事行动，平民几乎不可能在这些地区通行。在这些地区，往往是农村地区，尽管正在发生敌对行动或不安全状况加剧，但仍有平民留在那里，原因是缺乏资源，害怕因试图到达更安全的地区而受到部族或其他推定从属关系方面的歧视甚至起诉。由于暴力和动荡的安全条件，这些人往往更加脆弱，更需要援助。持续敌对行动、行动和安全限制以及基础设施薄弱阻碍人道主义工作者进入这些地区。确定安全进入路线并获得准入保证仍然重要措施，以减轻人道主义准入面临主要障碍的风险，如限制行动、不准进入或对提供援助进

行干预。虽然当地合作伙伴在根据安全状况确保进入较安全的受冲突影响地区方面更加成功，但还需要做更多的工作，确保人道主义援助、货物和人员安全、及时、畅通无阻和可预测地进入受影响地区。

28. 针对援助人员的暴力行为，包括绑架和逮捕、骚扰和强行没收资产，以及冲突各方对道路通行的限制，继续阻碍人道主义工作者帮助有需要的人的能力。把关人、土地所有者和土地经纪人的巨大影响力及其在应对强迫迁离的影响和风险方面的作用，仍然是受益人获得服务的限制因素。基于推定的部族或其他从属关系限制本国工作人员的行动，以及针对特定群体的行为，包括通过恐吓和骚扰，继续影响在受冲突影响的地区执行方案。国家工作人员以及国家非政府组织和民间社会通常是第一线执行者，还必须考虑向他们转移风险问题。所有利益攸关方都应重新关注国家和地方行为体的安全和保障，为此实行专门制定的减少风险措施，并进行适当的培训。仍令人关切的是，空袭增加的趋势仍在继续，尤其是在中朱巴、下谢贝利和加尔古杜德，平民财产和基础设施受到相关破坏。

29. 人道主义行动的安全仍然是一个关键问题。至少有 249 名人道主义工作者直接受到安全事件的影响，其中大多数在索马里南部和中部。在这些事件中，14 名人道主义工作人员被杀害，28 人受伤，25 人被绑架，17 人被任意逮捕和临时拘留，2 人因涉嫌违法行为被当局驱逐。最严重的事件是 5 月 27 日在希尔谢贝利绑架并随后处决了 7 名非政府组织卫生工作者和 1 名其他保健人员。目前正在进行调查，仍未查明肇事者身份，也没有人声称对此负责。其他事件包括对人员的袭击，以及由普遍不安全造成的间接伤害或袭击的连带影响。安全事件的严重程度不同，从更严重的暗杀、绑架勒索、绑架、驱逐、抢劫和蓄意破坏资产或设施、逮捕和拘留到不太严重的事件，如临时拘留、骚扰以及口头和书面威胁等。青年党对摩加迪沙亚丁阿德国际机场综合体内的联合国大院进行了 8 次迫击炮袭击(2019 年底 2 次，2020 年 6 次)。伤者中有 1 名联合国承包商。人道主义界继续呼吁所有各方允许和便利人道主义行动，包括为此确保工作人员、物资和设施的安全。

30. 绑架人道主义工作者仍然是令人关切的趋势。除了在希尔谢贝利绑架和谋杀 7 名保健工作者之外，已证实所有其他绑架都是青年党所为，青年党认为绑架是一种收入来源。在成功进行社区主导的谈判后，大多数被绑架的人道主义工作者在被绑架后 1 至 10 天内获释，但有两次他们被关押长达两个月。绑架不仅影响到受影响的组织，还影响到需要援助和保护民众，当受影响的组织被迫缩小行动规模或暂停行动时，这些民众往往无法得到援助。青年党目前关押着 1 名人道主义工作者，这名工作者是 2018 年在摩加迪沙被绑架的国际工作人员。积极的一面是，5 月 9 日青年党释放了 1 名于 2018 年 11 月在肯尼亚被该团体绑架的国际非政府组织女工作人员。

31. 青年党继续对大多数人道主义组织实施敌对政策，指示当地居民不接受一些人道主义组织的援助，并进一步惩罚不照办的社区，并直接以这些组织的人员或资产为目标，或指示当地居民这样做。

32. 尽管索马里联邦政府和一些联邦州，包括加尔穆杜格、希尔谢贝利、邦特兰和西南州作出了具有里程碑意义的承诺，但在索马里南部和中部估计约 42 个县

以及邦特兰巴里，人道主义组织和广大平民继续面临严峻的物流挑战。在由国家和非国家附属武装行为体把守的许多非法检查站，敲诈勒索和其他形式的侵权行为屡见不鲜。据估计，此类安全检查站有 134 个，其中许多是收费检查站，阻碍了安全、及时和畅通无阻的通行。据报，在索马里南部和中部所有主要通道沿线的授权检查站继续发生此类事件，受影响最大的是摩加迪沙-阿夫戈耶-拜多阿通道、摩加迪沙-巴尔卡德-乔哈尔通道和卡迪多-加尔卡尤通道。6 月 23 日，邦特兰和加尔穆杜格当局成功地重新开放了连接加尔卡尤两个部分的战略主要补给线(邦特兰控制的北部和加尔穆杜格控制的南部)。预计重新开放该补给线将加强加尔卡尤的社会经济发展、安全和人道主义准入。拆除其他主要通道沿线未经授权检查站的行动仍在继续，但武装行为体通过设立非静态检查站进行了调整。援助组织继续敦促当局在 2017 年启动的里程碑式承诺和努力的基础上，优先确保主要供应路线的安全。

33. 此外，青年党对希尔谢贝利州、西南州和朱巴兰州一些政府控制的城镇发动的类似围攻的战争继续阻碍人道主义物资和商业物资的运输。人道主义组织继续通过使用贵得多的空运进入这些城镇。这些地区包括希尔谢贝利联邦成员州希兰州的布洛布尔提、拜州的丁索尔、西南联邦成员州巴科勒州的瓦吉德和苏杜尔以及朱巴兰联邦成员州盖多州的加尔巴哈雷。自 2014 年以来，人道主义组织只能对布洛布尔提实行空运，因为青年党嚣张地切断进出该镇的道路交通。

34. 在本报告所述期间，发生了两起涉及运送人道主义援助的飞机的事件。5 月 4 日，一架在拜州巴尔达莱镇为境内流离失所者运送蚊帐的非政府组织包机在该镇降落时被击落，机上 6 人全部遇难。因此，当局暂时关闭了巴尔达莱机场。虽然后来该机场开放，但恢复的航班数非常有限。虽然物资可以空运到拜多阿，但由于青年党的存在，间歇使用商业承包商从陆路进入巴尔达莱，这限制了人道主义援助的流动。5 月下旬，一架向 Qansaxdheere 运送人道主义物资的世界粮食计划署包机遭到不明肇事者的地面射击，没有人员伤亡或重大损坏的报道。因此，已暂时停飞 Qansaxdheere，自发生袭击以来，Qansaxdheere 营养受益者一直没有补充食物。

35. 青年党继续对乔哈尔-摩加迪沙和摩加迪沙-阿夫戈耶-马尔卡通道施压，为此发动简易爆炸装置袭击，并胁迫使用这些道路的车辆缴“税”。使用希兰州主要供应路线的卡车继续遭到青年党的袭击，这种情况由来已久，因为该团体对政府控制的城镇实施经济封锁。摩加迪沙-阿夫戈耶-拜多阿沿线的道路通行继续严重受限，因为“国家附属武装团体”(即附属于国家政府的团体)、部族民兵、犯罪集团和青年党的要求和敲诈勒索越来越多。据当地社区称，青年党继续在摩加迪沙-拜多阿和摩加迪沙-乔哈尔沿线一些路段提高收费。此外，也有更多的报道称，已经强化针对商业部门(包括通过摩加迪沙海港和市场中心进口的商品)的税收结构。

36. 此外，在整个索马里南部和中部，平民继续面临青年党更严苛的征税，许多人被迫流离失所，造成生产性资产损失，因而使这些平民更容易受到粮食不安全的影响。在下谢贝利州马尔卡，继续对供应或收集商品的驴车征税。在许多地区，商人现在被迫向青年党和政府支付双重税收，这使小企业无利可图，并导致消费

价格上涨。据报，青年党继续迫使农耕社区纳“税”，以便在丰沛降雨后耕种土地，并提供钱和牲畜，作为天课或“自愿圣战”捐助。应当指出，一些境内流离失所者因青年党征“税”而被迫放弃农耕活动，无力缴税的人被迫或被胁迫让其子女接受招募。

37. 青年党继续控制关键地区，并在索马里国家武装部队和其他政府附属部队撤出后控制城镇，导致人道主义行动中断，在某些情况下方案完全中止。2019年至2020年期间，据报青年党在希尔谢贝利、西南州、朱巴兰和邦特兰部分地区夺取了对城镇和村庄的控制权，有时是暂时控制权。人们对收复城镇的反应往往不同。在一些地区，青年党对其认为是政府支持者或合作者的平民进行报复性袭击，而在其他城镇，青年党只对当地居民进行谈话或说教，没有伤害任何人。3月，包括非索特派团部队在内，在索马里国家武装部队的领导下，在下谢贝利开展了一次军事行动，以清除青年党并稳定贾那勒周围地区，导致23 000人暂时流离失所。青年党继续攻击一些新收复的地区，试图夺回控制权。在有些情况下，平民报告了索马里国家武装部队在新收复地区的侵犯人权行为。

38. “索马里兰”和邦特兰之间争夺索勒州和萨纳格州部分地区控制权的冲突仍在继续，索勒州 Tukaraq 周边地区发生了敌对行动。双方都保持沿前线部署的对抗对方的部队。局势迄今仍高度紧张，同时在继续努力化解对峙。包括联合国在内的外部行为体的所有调解努力均告失败，双方仍坚持自己的立场，为参加谈判设置了对方无法接受的先决条件。双方政治人物一直在用煽动性言论助长冲突。紧张局势加剧以及双方展现出的战备程度增加了武装敌对行动全面升级的风险，并继续限制安全、及时和不受阻碍地向该地区提供人道主义援助。由于普遍不安全状况，“索马里兰”-联合国地区安管理小组长时间暂停联合国派团前往这两个区内的部分地区，包括3月至8月期间暂停派团前往索勒州 Laascaanood，而且仍然限制派团前往萨纳格州 Badhan 和 Dhardhaar。

39. 部族冲突仍然是主要关切问题，特别是在希兰州、加尔穆杜格、下谢贝利州、中谢贝利州和索勒州，在这些地区部族暴力造成生命和生计损失，并使家庭流离失所。受影响地区的人道主义方案往往在冲突得到解决之前暂停。属于交战部族的当地人道主义工作者有时成为受害者或卷入冲突。部族冲突主要发生在争夺水和牧场等稀缺资源的牧民居住区，或者发生在农民与游牧民起冲突或争夺农田的地区。加尔古杜德州和希兰州仍然是受影响最严重的地区，部族冲突长期存在，而且由于环境恶劣和争夺资源，加尔古杜德州部族冲突问题尤为突出。虽然部族长老和当局继续优先考虑通过谈判解决持续的部族冲突，但支付血金这一补偿办法仍然是解决冲突的关键决定因素。即使在和解努力取得成功后，无关紧要或主观认定的挑衅也可能迅速重新引发冲突。因此，在这些地区开展活动的人道主义组织必须随时了解所有可能导致部族冲突的事件，包括过去数月或数年内发生的事件，以避免成为报复循环的牺牲品。

40. 冲突各方命令电信服务商终止服务，或攻击、摧毁和破坏电信设施，这一切损害了电信服务。电信服务中断影响到一些人道主义方案，包括通过呼叫中心提供现金支助和进行遥控监测。

41. 冲突各方继续空袭朱巴兰州、西南州和邦特兰的一些地区，目标主要是青年党和伊黎伊斯兰国位于住宅区外或其控制下的孤立区内的资产和人员。尽管空袭迄今未对人道主义行动产生直接影响，但在受影响州的行动仍然面临风险，特别是运送物资和人员的车辆，这些车辆可能会被误当作目标。由此造成的次生影响是，据报空袭使青年党更加怀疑人道主义组织，认为这些组织可能正在收集用于空袭的信息。

42. 2018年9月，索马里联邦政府发布指令，要求在索马里开展活动的非政府组织在该国派驻人员，随后许多国际工作人员从肯尼亚迁至索马里。此后，国际非政府组织继续重申，要求索马里联邦政府和联邦州加快建立集中的授权框架，这是一项已实行了四年的举措。通过仍是草案形式的非政府组织法案，努力通过注册总局和注册局规范非政府组织的运作、注册和监督。在缺乏中央监管框架的情况下，援助组织继续面临各种要求，如任意或重复征税、当局参与同供应商和服务商签约以及干预包括筛选、面试、甄选和审查在内的工作人员征聘工作。这些要求继续导致中断、延误和侵扰人道主义设施、逮捕、拘留和驱逐人道主义工作者以及时而暂停人道主义方案。此外，异地调动的国际非政府组织工作人员涌入索马里带来了越来越多的挑战，因为国家和国以下各级缺乏关于注册和所得税的明确法律。虽然一项法律草案已经进入议会层面，但国际社会对没有与非政府组织充分协商下就这样做感到关切，因为这可能会削弱非政府组织在该法律最终获得通过时的运作能力。

43. 为了防止 COVID-19 蔓延，索马里联邦政府和联邦成员州政府发布了 66 项指令(书面或口头)，规定实行保持社交距离限制、关闭边境及禁飞国际和国内客运航班，这导致索马里 12 个机场中 11 个关闭。虽然工作人员轮调和征聘暂停，但人道主义货物除外。保持社交距离和居家办公指令导致最大程度的限制，增加了复杂程度，致使人道主义项目和方案减少、暂停或取消。

44. 为解决这些问题，人道主义国家工作队于 4 月核可经修订的 COVID-19 应急重点准入战略。该战略在以下方面提供指导：在与疫情相关的限制下有效协调人道主义准入问题和准入相关活动；加强对获取信息、挑战和机遇的共同分析；维护人道主义准入和原则，这是人道主义行为体、会员国和冲突各方的共同责任。人道主义界，包括准入问题专责小组，正在依循该战略和配套行动计划，指导其优先事项及消除许多准入方面障碍的协调办法。到 6 月底，除 8 月恢复的国内和国际客运航班之外，在行动方面大多数限制已经正式或事实上放松。

风险缓解措施

45. 联合国及其各机构、基金和方案继续加强和改进风险管理和控制措施，以确保在富有挑战性的索马里业务环境中对人道主义应急活动和调拨的资金充分问责。这在疫情期间更加重要和具有挑战性，因为大多数项目和活动都需要远程管理，而监控能力有限。与疫情相关的其他风险包括快速的社区传播(特别是在过度拥挤的境内流离失所者营地)和社会经济影响，以及卫生系统非常薄弱，无法满足 2020 年出现的迫切需求。

46. 在此背景下，支持索马里人道主义、发展和建设和平努力的联合国组织加强了合作，以克服挑战。这已通过风险管理股主持的定期(每月)论坛讨论和信息共享实现，既正式涉及承包商，如合同相关信息、能力评估和风险评估报告、业绩报告等，又非正式涉及资产挪用和管理不善、审计和调查等问题。除了风险管理股代表联合国各组织提交的风险评估报告外，与该股的持续接触导致对核查和信息收集的需求增加，从而有助于就与合作伙伴或个人有关的具体事项做出决策的过程。

47. 联合开展的其他尽职活动包括人道主义事务协调厅与风险管理股组织的儿基会、联合国人口基金和联合国开发计划署联合监测考察、联合审计和能力评估，以及人道主义事务协调厅与儿童基金会在共同伙伴和信息共享方面的密切合作。

48. 截至 6 月 30 日，承包商信息管理系统数据库包含的信息涉及价值超过 65 亿美元的合同、4 000 多个合作伙伴(承包商和执行伙伴)和 1 300 多项评估。新资源引入了新功能，有助于强化研究信息。这包括联合国禁止的承包商，以及从索马里专家小组 2019 年年度报告中提取的信息。继续努力扩大与肯尼亚和索马里监管机构的伙伴关系，如透明国际和研究机构等。

49. 风险管理股为索马里利益攸关方制定了合作风险管理战略，8 月得到多方风险工作组的验证。计划在未来数月推出该战略，风险管理股及其合作伙伴——索马里政府、非政府组织、联合国和捐助者——将共同努力支持战略的实施。

50. 风险管理股继续支持确定风险相关做法方面的其他行动，学习索马里的经验。例如，支持制定乍得湖周边国家(喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚)稳定项目和战略的风险管理框架，以及与刚果民主共和国交流关于欺诈和腐败的最佳做法。

第 2498(2019)号决议第 22 和 34 段的影响

51. 安全理事会在第 2498(2019)号决议第 22 段中决定，在 2020 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为确保联合国、联合国专门机构或方案、在联合国大会具有观察员地位的提供人道主义援助的人道主义组织及其执行伙伴(包括参加联合国索马里人道主义应急计划、获得双边或多边资助的非政府组织)在索马里及时提供迫切需要的人道主义援助而支付所需资金、其他金融资产或经济资源。虽然为本报告目的接受调查的各组织没有明确说明第 2498(2019)号决议第 22 和 34 段对其执行方案的能力的影响，但人道主义豁免对合作伙伴提供生存援助和保护的能力具有重大影响。

52. 不延长人道主义豁免将导致捐助者不愿意为人道主义行动提供资金，甚至捐助者更加规避风险也会对提供援助的能力产生重大不利影响，而且无法提供援助将使平民得不到生存必需品，同时增加人道主义局势恶化的风险。暂停援助将导致流离失所者增多的可能性加大，包括难民可能流向邻国，以及境内流离失所者流向资源已然不足、基本服务短缺的城市和政府控制区。此外，如果青年党阻止平民离开其控制区，这些平民的需求将得不到满足，而且寻求援助的人，如长者和领导人，其人权可能被践踏，或发生违反国际人道主义法的行为，如法外处决和招募儿童。

53. 重要的是，人道主义豁免为捐助者、承包商以及金融和银行系统提供了依据，使其能够在青年党活动的地区资助人道主义援助。人道主义豁免和制定相应的国家执行措施有助于为索马里人道主义方案提供资金。

结论

54. 索马里正处于紧要关头。COVID-19、洪灾和沙漠蝗虫激增再加上旷日持久的冲突和全球经济低迷，可能会导致过去十年来之不易的进展付诸东流，并付出高昂的人力和财力代价。此前，索马里在进行必要的经济改革后，于 2020 年 3 月达到了世界银行和国际货币基金组织的重债穷国倡议决策点，从而恢复了其获得正常优惠融资的机会，并向债务减免又迈进了一步。这是重债穷国进程的第一步，通过这一进程，货币基金组织和世界银行的执行董事会正式决定一国获得债务减免的资格。

55. 根据 2020 年 8 月饥荒预警系统网络展望报告，2020 年大雨季谷物收成低于平均水平，COVID-19 造成了经济影响，而且预测 10 月至 12 月小雨季降雨量低于平均水平，这一切至少到 2021 年初导致粮食安全前景恶化。此外，降雨量长期下降和初步气候研究表明，2021 年 3 月至 5 月降雨量低于平均水平的可能性增加。连续两个歉收季节可能会导致 2021 年严重的粮食不安全状况迅速恶化。在受冲突影响的地区，情况可能会更糟，人们被迫离开自己的土地，或者面临青年党的非自愿和非法征税，农业生产的积极性降低。在 2021 年选举和计划在 2021 年之后将安全责任移交给索马里国家安全部队的潜在不稳定背景下，数百万弱勢索马里人承受不起人道主义援助的中断或减少。

56. 索马里境内的人道主义组织继续在处理安全关切与确保有效和有原则地提供援助之间取得平衡。尽管面临安全挑战，人道主义工作者将继续努力扩大和维持与最需要帮助民众的接触。然而，对于提供援助仍然至关重要的是尊重国际人道主义法，以及冲突各方有责任允许和便利接触需要帮助的民众。除了更多地接触受益人之外，人道主义工作还需要灵活、及时的供资，以有效援助数百万索马里人，并确保在提案和预算中适当考虑国家和地方执行伙伴的安全需求。

57. 鉴于上述情况，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员请安全理事会延长第 2498(2019)号决议第 22 段规定的人道主义豁免。