



2021年10月5日安全理事会关于索马里的第751(1992)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2551(2020)号决议第36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

杰拉尔丁·伯恩·内森(签名)

* 由于技术原因于2021年10月14日重发。

21-13062 * (C) 141021 141021



请回收



2021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2551(2020)号决议第36段，谨转递关于在索马里提供人道主义援助以及所遇到的任何障碍的报告。

在索马里工作的人道主义界谨通知大家，同前15份报告一样，它保留安全理事会第1916(2010)号决议第5段关于“执行伙伴”的定义，具体如下：

“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。执行伙伴具有下列一个或两个特性：

(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

马丁·格里菲思(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)、2444(2018)、2498(2019)号决议之后，通过了第 2551(2020)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 2551(2020)号决议提交。这是根据上述各项决议提交的第十六份报告。安理会第 2551(2020)号决议第 36 段请紧急救济协调员至迟于 2021 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所遇到的任何障碍。

2. 本报告所述期间为 2020 年 9 月 1 日至 2021 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 15 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、S/2019/799 和 S/2020/1004)一样，本报告概述人道主义准入受到的制约和业务影响。此外，本报告总结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. 索马里仍然是世界上最复杂、最剧烈和最持久的危机之一。在本报告所述期间，由于气候冲击、旷日持久的冲突、疾病(最明显的是 2019 冠状病毒病(COVID-19))的影响以及数十年来最严重的沙漠蝗灾，该国的人道主义局势恶化。近一半的人口，即 590 万人，需要关于生存的人道主义或保护服务——这比 2020 年增加 6%，自 2019 年以来增加 14%。在这一群体中，有 310 万人急需帮助，比 2020 年增加近 30%。

4. 2021 年 4 月和 5 月的双重气候灾难加剧了索马里的人道主义危机。4 月下旬大雨季开始时，全国 80%以上的地区面临中度至严重干旱。降雨对缓解旱情没有什么作用；相反，它引发了新一轮的严重洪灾，14 个地区的 400 000 人受到影响，其中有 100 000 多人被迫离开家园。旱灾和洪灾的综合影响会加剧索马里已十分严峻的粮食安全局势。

5. COVID-19 继续对索马里构成威胁。据世界卫生组织(世卫组织)称，估计索马里 20%的人口(350 万人)将受到 COVID-19 大流行病的直接和间接影响。从 2020 年 3 月 16 日第一个 COVID-19 病例被证实到 2021 年 8 月 31 日，索马里共记录了 14 156 个病例和 872 人死亡。索马里的检测设施极其有限，在有检测的地方，人们往往因污名化而不去检测。此外，缺乏足够社会保护的索马里人，

特别是境内流离失所者和城市贫民，更容易感染 COVID-19 并遭受其最严重的后果。COVID-19 疫苗供应有限，在本报告所述期间结束时，索马里的疫苗覆盖率低于 2%。

6. 除 COVID-19 之外，索马里还暴发了其他一些疾病。霍乱是地方流行病，在雨季沿河一带以及境内流离失所者人数众多、难以获得清洁水和卫生设施的地方，霍乱发病率激增。2020 年 9 月 1 日至 2021 年 8 月 30 日期间，共报告了 4 756 个急性水腹泻和霍乱病例，其中 57 人死亡。许多索马里人很难获得医疗服务，21% 的人口无法使用附近正常运作的卫生设施。该国许多地区暴发麻疹疫情是由于常规免疫服务不够理想。交通不便地区的儿童没有按要求接种疫苗。

7. 始于 2019 年末的沙漠蝗虫激增情况一直持续到 2021 年。然而，2021 年第一季比正常情况更干燥，加上联合国粮食及农业组织(粮农组织)在索马里与政府采取了协调一致的控制行动，帮助缓解了蝗虫激增情况。使用地面和空中资产喷洒了共 33 2860 公顷土地。到 2021 年 8 月，邦特兰和“索马里兰”的个别地区仍有残余的沙漠蝗虫群。控制行动针对的是仍在繁殖区的幼虫和未成熟的成虫，防止它们迁徙到农作物上。虽然控制行动卓有成效，在很大程度上避免了农作物和牧场受到破坏，但由于沙漠蝗虫在邻国吉布提和埃塞俄比亚继续繁殖，对索马里的粮食安全仍构成威胁。

8. 尽管索马里目前的沙漠蝗灾水平尚可控制，但仍需保持警惕。有两项因素令人担忧，一是 2021 年 10 月季雨即将到来，二是无法进入埃塞俄比亚的一些地区。而在这些地区，蝗群正在繁殖，随后有可能返回。

9. 在本报告所述期间，2020 年小雨季和 2021 年大雨季谷物产量比长期平均水平低 20%至 60%。下降的主要原因是，农牧区降雨不足、沿河地区洪水泛滥、沙漠蝗虫和不安全的综合影响。许多地区据报出现了危机级别的粮食不安全(粮食安全阶段综合分类第三级)，预计这将持续到 2021 年底。

10. 根据粮农组织粮食安全和营养分析股 2021 年 6 月和 7 月的调查结果，预计到 2021 年底，在没有人道主义援助的情况下，索马里各地将有近 350 万人面临粮食消费缺口或生计资产枯竭，表明出现危机结果(粮食安全阶段综合分类第三级)或更糟糕的情况。到 2021 年底，大约 120 万 5 岁以下儿童可能会严重营养不良，其中近 213 400 人会严重营养不良。

11. 在本报告所述期间，粮食安全和营养方面的人道主义援助以及政府支助平均每月援助超过 130 万人次，可能防止了索马里许多地区粮食安全和营养状况的恶化。

12. 粮农组织粮食安全和营养分析股与伙伴在 2020 年 11 月和 12 月进行的营养调查显示，索马里全球急性营养不良的总体中位数仍然严重，具体表现为体重身高 Z 值在 10%至 14.9%之间，或中上臂围低于 125 毫米的比例在 5%至 9.9%之间。造成急性营养不良的因素包括发病率高、免疫率和维生素 A 补充量低、获得牛奶的机会减少以及粮食不安全。到 2021 年 12 月，大约 120 万名 5 岁以下儿童(急性营养不良总负担)可能面临急性营养不良，需要紧急治疗和营养支助，其中 213 400 人可能严重营养不良。

13. 索马里 290 万境内流离失所者面临严重的保护风险。这些风险与冲突和自然灾害造成的周期性流离失所有关，再加上一再发生的侵犯人权行为。2020 年 9 月至 2021 年 8 月，近 975 000 人流离失所，冲突是流离失所的主要原因。家庭流离失所后，就失去社会经济安全网和应对反复冲击的能力。流离失所的妇女、儿童、残疾人、老年人和少数部族成员面临最大的保护挑战，因而他们被视为是最弱势社会成员。

14. 政治不稳定也是造成流离失所的原因之一。4 月，政府与反对派部队因全国选举推迟在摩加迪沙发生武装对峙，造成 63 名平民死亡，207 000 人流离失所。

15. 由于青年党与索马里国民军士兵在穆杜格州霍比奥县 Bacadweyne 发生武装对峙，4 月，有 1 100 多个家庭流离失所。据报有 15 名平民伤亡。同月，另有 8 303 个家庭因西南成员州拜州巴尔达莱县的武装冲突而流离失所。据报在这次流离失所中有 95 人伤亡。造成流离失所的主要原因是强行征税、招募儿童、绑架和破坏财产。6 月至 8 月，由于青年党与国民军支持的加尔穆杜格部队之间的战斗，加尔穆杜格成员州加尔古杜德州和穆杜格州有 42 000 多人流离失所。对青年党的进攻仍在继续，可能导致进一步流离失所。

16. 人口密度上升、房价上涨以及缺乏安全的土地保有权助长了强迫迁离的持续趋势，结果是，即使在建立服务的地区，往往也是脆弱和不一致的。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破坏了人道主义伙伴所作的重大投资，包括对供水点和其他供水、环卫和个人卫生设施、妇幼保健中心和教育设施的投资。驱逐往往是在很少或没有通知的情况下进行的，有时还会与土地所有者雇佣的身着制服的武装保安人员共谋进行。

17. 在本报告所述期间，估计有 133 300 名境内流离失所者被强迫迁离。这一数字低于上一报告所述期间报告的 196 000 人被驱逐的人数。在保护群组的成功宣传下，拜多阿地方当局发布了 COVID-19 大流行期间暂停驱逐令，并将暂停令延长至 2021 年 11 月。其他城镇，如博萨索、加罗韦、加勒卡约、杜萨马雷卜、卡达多的地方行政当局也同意暂停驱逐，但没有发布正式的书面指令。据挪威难民理事会称，被驱逐的人中有 100 000 多人在摩加迪沙所在的巴纳迪尔州。在本报告所述期间，防止了 64 000 多起驱逐事件。然而，与需要相比，防止或缓解强迫迁离风险的措施仍然极为不足。

18. 家庭和境内流离失所者最容易受到战争遗留爆炸物事故的影响，因为他们经常穿越大片土地寻找牧场或合适的定居点。过去 12 个月，共发生 7 宗爆炸品事故，影响到 50 人。儿童占伤亡人数的 70% 以上。关于简易爆炸装置，平民伤亡人数最多，因为他们往往更容易受到极有可能针对安全部队或设施的大爆炸的影响。

19. 索马里妇女和女童因不平等和社会规范将她们排除在机会和决策平台之外而面临挑战。产妇和婴儿死亡率居世界最高之列，童婚相当普遍。过度拥挤和缺乏隐私加剧了性暴力和性别暴力。在多个家庭临时庇护所和多户住宅中，睡觉更衣没有门和隔板可能增加受性骚扰和性侵的风险。与过度拥挤相关的紧张往往导致资源冲突、亲密伴侣暴力和其他形式的家庭暴力升级。在本报告所述期间，索马

里保护监测制度工作队查明了 6 148 起性暴力和性别暴力案件，其中 4 190 起与家庭暴力有关，大多数案件的主犯是家庭成员。紧随其后的是 1 395 起强奸案和 1 364 起强奸女童和妇女未遂案。

20. 索马里是记录有最多严重侵害儿童行为、包括招募和使用儿童的国家之一。尽管索马里的许多冲突方、包括联邦政府和成员州都招募和使用儿童，但青年党仍然是最大的犯罪者。2021 年头 8 个月，国家监察和报告任务组核对了 1 797 起严重侵权行为，这些行为影响到 1 392 名儿童(1 060 名男童、330 名女童)，其中大部分是青年党所为，其次是国民军地区部队和部族民兵。2021 年 1 月至 6 月，冲突各方招募和使用 631 名儿童，比 2020 年同期增加 15%。招募和使用儿童的情况有所增加，2021 年月均 105 例，2020 年为 89 例。儿童被用作辅助人员(255 人)或战斗人员(165 人)。¹

21. 招募和使用儿童也与索马里正在进行的军事进攻和行动有关。下朱巴继续报告说，由于正在进行的攻势，非国家行为体招募儿童、包括强行招募以对抗国家行为体，招募的人数很多。有几项倡议，包括联邦成员州一级的关于终止和防止招募、使用、杀害和致残儿童的行动计划和 2019 年路线图。据国家监测和报告机制任务组称，2020 年 9 月 1 日至 2021 年 7 月 31 日，据报武装团体使用或招募了 1 431 名儿童，包括 37 名女童，其中青年党占 1 180 人(82%)，其余的是部族民兵和安全部队。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。在本报告所述期间，联合国儿童基金会(儿基会)及其伙伴帮助以前与武装部队和团体有关联的 671 名儿童(592 名男童和 79 名女童)重返社会，其中包括 141 名处境危险的儿童(124 名男童和 17 名女童)。

人道主义应急

22. 在本报告所述期间，人道主义伙伴继续向索马里各地的弱势民众提供重要的人道主义支助。持续的人道主义应急防止了局势进一步恶化，并取得了可衡量的进展。2021 年 7 月，粮食安全群组伙伴向 280 万目标人群中的近 240 万人(85%)提供了援助。值得注意的是，得到无条件现金转移援助的人大多是处于粮食安全阶段综合分类第 3 级或更差情况的人，他们的消费缺口很大。

23. 自 2021 年 2 月起，超过 100 万人获得了农场投入、动物再放养、社区动物卫生工作者、良好农业规范培训、牲畜治疗和疫苗接种方面的援助。这相当于 120 多万人季节性目标的 81%。

24. 从 2020 年 9 月至 2021 年 7 月，营养群组帮助 858 673 人接受营养治疗，其中 228 372 人为严重急性营养不良儿童，475 772 人为中度急性营养不良儿童，154 529 人为孕妇和哺乳期妇女。此外，288 926 名 6 至 59 个月大的儿童和 79 146 名孕妇和哺乳期妇女得到了营养预防服务的帮助。2021 年 1 月至 7 月，该群组向 6 至 59 个月大的 288 521 名男童和 339 937 名女童以及 150 173 名孕妇和哺乳期

¹ 见 A/75/873-S/2021/437，第 136 段。

妇女提供了营养治疗和预防服务，覆盖了 2021 年索马里人道主义应急计划目标的 56%。

25. 为应对 COVID-19，自 2020 年 3 月以来，在索马里(摩加迪沙、加罗韦、博萨索、哈尔格萨、布劳、柏培拉)建立了 6 个聚合酶链反应实验室，其中 3 个(摩加迪沙、加罗韦、哈尔格萨)得到世卫组织的全力支持。然而，鉴于聚合酶链反应检测能力较低，抗原快速诊断检测的引入有望让更多人在难以到达的地区接受检测，并提高检测率。

26. 尽管资金严重短缺，仍取得了上述进展。截至 8 月 31 日，2021 年索马里人道主义应急计划仅收到所需 10.9 亿美元中的 4.46 亿美元(41%)。此外，各群组之间的供资不均衡，水、环境卫生和个人卫生、教育、营地协调和营地管理、保护和收容/非粮食物品等取得的资金不到所需资金的 15%。

27. 资金不足对应急和人道主义成果的影响是显而易见的。自 1 月以来，粮食援助水平下降了 25%，主要原因是资金不足。与每月超过 210 万人的目标相比，实际援助水平有所下降，从 1 月的 205 万人下降到 3 月至 5 月每月平均 152 万人。如果不追加支助，数百万索马里人将面临保健服务终止、粮食配给削减、严重缺水、针对性别暴力的保护减少、境内流离失所者营地条件恶化以及受教育机会减少的局面。

28. 为缓解资金有限的影响，索马里的人道主义机构在 7 月就优先次序框架达成一致。他们还同意制定一份为期三个月的执行计划，侧重于生存/第一线应急，并明确概述哪些事情可以做、哪些不能做。2021 年 5 月至 12 月期间的应急准备计划侧重于四个冲击：冲突、旱灾、洪灾和蝗灾。

29. 联合国及其伙伴继续支持向受旱灾和洪灾影响或流离失所的人提供紧急援助。今年 2 月，索马里人道主义基金拨出 2021 年的第一笔标准拨款，金额为 1 300 万美元，用于重点解决面临旱灾前情况的地区的缺水问题。8 月 31 日，基金加拨 2 600 万美元，用于扩大对巴纳迪尔、拜州、加尔古杜德、盖多、希兰、下朱巴、中谢贝利、穆杜格地区约 120 万人的生存援助。中央应急基金已在 2021 年拨款 2 700 万美元用于应对旱灾，其中 2 000 万美元用于前瞻性行动。

人道主义援助准入受到的制约和业务影响

30. 索马里在提供人道主义援助方面继续面临许多挑战。这些挑战包括不安全问题、官僚和行政制约以及环境挑战，导致通行受限，进口和国内供应链中断，基本商品难以获得。

31. 不安全状况继续导致人道主义工作者难以帮助到有需要的人，难以维持旨在提供急需的人道主义援助和保护服务的行动，妨碍人们获得基本服务和援助的能力。在主要城市中心以外，很大程度上由于主要供应路线沿线不安全，一些县区、特别是南部和中部各州的出入仍然受限。朱巴兰成员州、西南成员州、希尔谢贝利、加尔穆杜格和邦特兰部分地区存在非国家武装团体，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，导致平民难以安全寻求援助。2020 年

11月，加尔穆杜格和希尔谢贝利的部族冲突出现升级，到本报告所述期间后半段仍在继续，阻碍了人道主义通行和行动，索勒和萨纳格争议地区当地民兵之间的武装冲突也给人道主义通行和行动造成了障碍。

32. 当地武装行为体多种多样，其指挥结构和地理存在也各不相同，加上国家和区域部队不断变化，还存在各种双边支助特派团、非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)部队以及区域干预措施，在由此形成的人道主义行动环境中，松散结盟团体对领土的控制不断易手，指挥和控制链也并不总是明确。与那些对人道主义援助准入有影响的人建立和维持关系既有挑战性，也有不确定性。据估计，有50万人生活在青年党控制的领土范围内，基本上仍接触不到。处境最脆弱的民众最不可能抵达人道主义行为体正在开展救助的相对安全的邻近州县。报复性暴力、有关检查站发生骚扰和勒索的报道、限制货物和人员流动、强迫征税和招募儿童问题，突显了受影响人口在安全、及时、畅通无阻地获得安全和援助方面所面临的严峻挑战和困难。

33. 尽管仍存在官僚和行政挑战，但大体上仍有可能获准进入索马里联邦政府和非国家武装结盟团体控制的区域。政府及其盟友收复地区的准入因关键供应路线沿线存在简易爆炸装置等持续不安全因素而受阻。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。安全检查站中有许多为收费检查站，导致难以安全、及时、畅通无阻地通行。据报告，在索马里南部和中部所有主要通道沿线的授权检查站，继续发生各类事件，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-乔哈尔通道和贝莱德文-加勒卡约通道。拆除其他主要通道沿线的未经授权检查站的行动仍在继续，但武装行为体见机行事，设立了非静态检查站。在主要人口中心以外，国家权力缺位，再加上官僚障碍，包括当局对受援对象选择和援助分发实施干预，以及方案遭遇暂停，导致人道主义活动受阻。因此，尽管索马里联邦政府和加尔穆杜格、希尔谢贝利、邦特兰和西南成员州等联邦成员州作出了重大承诺，但普通平民和人道主义组织继续面临严峻的后勤挑战。援助组织继续敦促当局以2017年所作重大承诺和努力为基础，优先保障主要供应路线的安全。

34. 在这些地区开展行动的人道主义工作者还面临未爆弹药和战争遗留爆炸物的风险。流离失所者返回从青年党手中夺回的地区后，面临基本的基础设施和服务缺乏的问题，导致脆弱状况加剧。许多地区仍存在严重的保护问题，包括未爆弹药、战斗持续和复发、武装团体报复性暴力、非政府组织在实地遭到干预以及强迫招募成人和儿童现象。在中谢贝利、加尔穆杜格、基斯马尤的部分地区等地，由于存在不安全问题，导致即使在可能进入的地方，边缘化社区等群体受到援助也依然有限。

35. 由于对人道主义工作者安全的关切，其他冲突方的反对，以及据报告青年党官员不愿接受在其控制地区开展有原则的人道主义行动，因此极难帮助到青年党控制下的人口。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施了严苛的限制和惩罚。那些寻求离开青年党控制领土的人和逃到政府控制地区的人往往遭受报复性袭击。但在本报告所述期间，据观察青年党表现得更加灵活，

允许人们暂时离开青年党控制区寻求服务。关于这些地区和达伊沙索马里分支控制区人道主义局势的信息很难核实。达伊沙索马里分支的据点位于邦特兰的加尔加拉山区，但由于邦特兰安全部队的行动，以及该分支与青年党之间的持续对抗和冲突，其开展活动的的能力受到阻碍。

36. 青年党控制的地区中有一些为有争议的地区，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，尽管敌对行动活跃或不安全情况加剧，但由于平民缺乏逃亡所需的资源和交通工具，担心试图前往安全地区会因部族属性或其他假定属性而遭受歧视甚至起诉，因此，平民常常会继续留在当地。这些平民身处暴力和动荡的安全局势，往往更易受伤害，可能更需要援助。但据观察，青年党表现出了更多灵活性，允许人们前往政府控制地区寻求援助，之后再返回青年党控制的地区。同样，部族之间争夺人道主义活动相关资源的控制权，导致有原则的人道主义工作难以执行，有时还会导致发生暴力和方案暂停。这些地区的人道主义援助准入还因敌对行动持续、通行和安全限制以及基础设施糟糕而受到阻碍。确定安全准入路线并获得准入保证，仍是重要措施，可帮助缓解人道主义准入遭遇重大障碍的风险，例如限制通行、拒绝准入或干预援助交付等风险。当地合作伙伴因受到的安全关注较低，得以更加成功地进入受冲突影响的地区，尽管如此，还需要做更多工作，确保人道主义援助、货物和人员安全、及时、畅通无阻、可预测地进入受影响地区。

37. 冲突各方针对援助工作人员的暴力，包括绑架和逮捕、骚扰、强行扣押资产和对道路通行的限制，继续导致人道主义工作者难以帮助到有需要的人。在境内流离失所者、地方当局和人道主义伙伴之间充当中间人的非正式安置点管理人员，利用守门人的身份施加着巨大的影响力，这种影响继续限制服务获取机会，导致边缘化社区、少数群体、妇女和儿童尤其难以获得服务。基于假定的部族或其他属性而对本国工作人员通行施加限制，以及针对特定群体实施的恐吓和骚扰等行为，继续影响到受冲突影响地区的方案实施。必须考虑风险向常常在一线开展工作的国家工作人员以及国家非政府组织和民间团体转移的问题。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安保，通过实施有针对性的风险缓解措施，并与人道主义界进行协调和共享信息，更好地把握局势，采取共同办法，并进行适当培训。

38. 人道主义行动的安全仍是一个关键问题。在本报告所述期间，据记录发生了250起对人道主义工作产生影响的安全事件，其中大部分发生在索马里南部和中部。这些事件导致5名人道主义工作者遇难，7人受伤，2人遭遇绑架，6人遭到拘押。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。

39. 在本报告所述期间，绑架人道主义工作者的事件大幅减少，有两名人道主义工作者遭到绑架，两人都已在24小时内获释。绑架事件减少可能说明策略在发生转变，因为在以往的绑架事件中，支付的赎金提供了收入来源。但是，绑架威胁仍令人关切，绑架不仅影响到相关组织，还影响到需要援助和保护民众，因为当受影响的组织被迫缩小行动规模或暂停行动，这些民众便往往无法得到援助。

目前，青年党正关押着 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人道主义人员。

40. 青年党对希尔谢贝利、西南成员州和朱巴兰成员州一些政府控制的城镇发动类似围攻的战争，继续阻碍人道主义物资和商业物资的运输。人道主义组织只能借助空运进入这些城镇，大大增加了人道主义活动的成本。其中，希尔谢贝利成员州希兰的布洛布尔提、拜州的丁索尔和刚萨赫德雷、西南成员州巴科勒的瓦吉德和胡得杜尔以及朱巴兰成员州盖多的埃勒瓦格和加尔巴哈雷是受这一问题影响最为严重的县区。当地商人经常冒着极大的生命和财产风险，用驴车将商品走私到这些城镇。

41. 由于供应严重不足，2021 年 2 月，由 21 辆商业车辆组成的车队在埃塞俄比亚国防军的护送下，从拜多阿前往胡得杜尔。车队耗时 10 天才走完 110 公里路程，沿途还遭遇了简易爆炸装置的袭击；据报告，有 15 名埃塞俄比亚国防军士兵因此遇难。在其他城镇，虽然商业车辆可以进入，但比较重要的人道主义物资无法获准通行。2021 年 2 月，进入巴尔达莱和刚萨赫德雷的通道得到恢复；2020 年 5 月，一架人道主义飞机在巴尔达莱被击落，之后空中行动一直处于暂停状态。对飞机和航线十分依赖，但两方面又都容易受到影响，这一问题仍令人关切。

42. 青年党继续保持对乔哈尔-摩加迪沙通道和摩加迪沙-阿夫戈耶-马尔卡通道的压力，蓄意安排简易爆炸装置袭击，胁迫车辆缴“税”。由于青年党对政府控制的城镇实施经济封锁，导致使用希兰州主要供应路线的卡车长期以来并继续受到青年党的袭击。摩加迪沙-阿夫戈耶-拜多阿沿线道路的通行继续严重受限，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-拜多阿路线和摩加迪沙-乔哈尔路线的一些路段收费。由于贝莱德文-杜萨马雷卜-加勒卡约公路沿线的部族紧张局势，部族附属民兵增设了检查站，以牟取收入，导致冲突和不安全情况增加，给沿路的一切通行造成了障碍。

43. 在整个索马里南部和中部，平民继续面临青年党施加的严苛征税，导致许多人被迫流离失所，造成生产性资产损失，使这些平民陷入更加脆弱的处境。据报告，在盖多州，青年党在 Ceel Cadde 和 Muudaale 村设立了两个平行的牲畜市场，要求商人和牧民不要使用巴尔德尔和埃勒瓦格。此举影响了牲畜价格和收入来源。在许多地区，商人现在被迫向青年党和政府双重缴税，导致小企业无钱可赚，消费者面临物价上涨。据报告，受青年党的强制要求，农民要在丰沛降雨后耕种土地，就必须缴“税”，上交现金和牲畜作为天课或“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，无力缴税者则被强迫或胁迫交出子女，以接受青年党招募。

44. 索马里问题专家小组在 2020 年 9 月 28 日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中指出，青年党的收入来源十分复杂多样，源自一整套“征税”体系，既有基本的检查站控制，又有通过获取企业登记、财产资产和货运清单等信息对企业施加的财务税金。青年党的国内收入来自多个方面，包括在全国各地的检查站“征税”、勒索企业、主要海港进口“征税”和强行

征收天课。专家小组指出，青年党的财务状况保持良好，正在产生大量预算盈余，部分盈余资金用于投资购买摩加迪沙的房产和企业。青年党虽然在征税，但专家小组未发现任何证据表明青年党有为贫困和脆弱社区切实投入资金，并强调指出，国际社会不仅要支持军事努力，还要支持增强社区韧性和建设当地保护平民的能力。

45. 青年党继续控制关键地区，并在国民军、非索特派团和其他政府附属部队撤出后继续控制城镇，导致人道主义行动中断，在一些情况下方案完全因此中止。在本报告所述期间，据报告青年党在加尔穆杜格和西南成员州部分地区夺取了对城镇和村庄的控制权，有时是暂时掌握控制权。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，青年党则只是与当地居民交流或面向居民说教，但没有使用暴力。青年党继续攻击一些新收复的地区，企图夺回控制权。在一些情况下，据平民报告，国家武装部队和非索特派团在新收复的地区实施了虐待和侵犯人权的行为。

46. “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，双方均保持了针对对方部署的前线军队。紧张局势加剧，双方战备水平提高，增加了武装敌对行动全面升级的风险，导致该地区难以实现安全、及时、畅通无阻的人道主义援助准入。

47. 部族冲突仍是一大问题，特别是在希兰、加尔穆杜格、下谢贝利、中谢贝利和索勒州；导致生命和生计丧失，家庭流离失所。在冲突得到解决之前，受影响地区的人道主义方案往往处于暂停状态。属于交战部族的当地人道主义工作者有时也成为了受害者或被卷入冲突。据记录，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，或发生在农民与游牧民争夺农田的地区。加尔古杜德和希兰仍是受长期部族冲突影响最严重的地区，而由于当地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仍在优先通过谈判解决持续的部族冲突，但偿还血金仍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。由于这一原因，在这些地区开展行动的人道主义组织竭尽全力及时了解所有可能导致部族冲突的事件，包括可能发生于数月或数年前的事件，以避免成为报复循环的牺牲品。

48. 冲突各方继续在朱巴兰成员州、加尔穆杜格和邦特兰的一些地区实施空袭。空袭目标主要是青年党和达伊沙在居民区外或受其控制的孤立区域内的资产和人员。尽管空袭迄今未对人道主义行动产生直接影响，但受影响各州的人道主义行动仍然面临风险，运送物资和人员的车辆尤其可能会被误当作袭击目标。由此造成的间接影响是，据报告空袭导致青年党对人道主义组织的疑心加重，认为这些组织可能在为空袭收集信息。

49. 2018年9月，索马里联邦政府发布指令，要求在索马里开展行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到了索马里。在此之后，国际非政府组织反复要求索马里联邦政府和联邦成员州加快建立过去五年一直在制定过程当中的中央授权框架。旨在通过注册总局和注册局规范非政府组织运

作、登记和监督工作的《非政府组织法案》仍处于草案状态。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的订约以及干预工作人员征聘，包括干预筛选、面试、甄选和审查以及薪资征税。这些要求继续导致人道主义设施遭遇中断、延误、侵扰等问题，人道主义工作者也因此遭到逮捕、拘押和驱逐，有时还导致人道主义方案暂停。

50. 异地调动的国际非政府组织工作人员涌入索马里，造成了越来越多的挑战，因为国家与地方之间缺乏注册和所得税方面的明确法律。虽然有一项法律草案已进入议会层面，但国际社会对没有与非政府组织充分协商就这样做感到关切，因为这可能会削弱非政府组织在该法律最终获得通过后进行运作的能力。

51. 在“索马里兰”，规划与国家发展部落实了 2020 年 9 月 1 日颁布的一项指令，以促进对“索马里兰”法律法规的共同理解。根据该指令，来自“索马里兰”的国家非政府组织不得在索马里开展活动，而来自索马里的国家非政府组织也不得在“索马里兰”开展活动。之后，加罗韦和摩加迪沙的国家非政府组织工作人员在前往哈尔格萨时被拒签，最终被驱逐出境。

52. 身处索马里尤其是摩加迪沙的人道主义工作者受到 COVID-19 疫情相关限制，难以与合作伙伴、当局和受援对象直接接触，因此，人道主义国家工作队安排了一架联合国人道主义空运处的塞斯纳货运飞机，以更好地深入实地，并执行联合评估和监测任务。事实证明，这架飞机在助力开展相关行动方面发挥了重要作用。得益于这些任务，几个月来各机构、国际非政府组织、受援对象和政府工作人员得以首次直接进行互动，联合国的国际工作人员和国际非政府组织的工作人员也得以在至少 18 个月以来首次抵达一些较难到达的地点。有机会与合作伙伴、地方当局和受援对象直接接触，以更好地了解需求、挑战和机会，帮助发现和(或)解决了问题，重新确定了援助的轻重缓急，确保将援助交付到位，从而得以开展直接、快速的反应。媒体的加入进一步提供了宣传倡导机会。

风险缓解措施

53. 管理索马里的风险仍十分困难。在本报告所述期间，联合国各机构、基金和方案及其伙伴面临的挑战继续演变。在 COVID-19 疫情期间，这一问题变得愈加显著和具有挑战性，因为大多数方案和活动都需要远程管理，监测能力有限。

54. 在本报告所述期间，参与支持索马里联邦政府的各利益攸关方对全国各地的一系列方案和项目进一步实施了整合和规划。这在很大程度上是因为贯彻了上一报告所述期间针对远程管理增加和监测能力有限的情况而制定的新规程。为应对影响参与索马里人道主义、发展和建设和平活动的联合国组织的限制和挑战，深化了同外部伙伴的伙伴关系和合作。

55. 风险管理股提供的支持和咨询，再加上联合国承包商信息管理系统和能力注入报告工具等开发的工具，在便利整个联合国的信息共享和风险指引型决策方面发挥了关键作用。在风险管理股协调举行的定期论坛中，参与的利益攸关方增加，参与范围也更加广泛。这些讨论包括承包商风险信息共享、能力和风险评估报告、

业绩报告，以及对合同采购欺诈、挪用资产和其他欺诈计划等风险领域进行具体审议，同时还讨论了审计报告和调查工作。

56. 通过扩大信息交流，获得了更多风险信息，进一步增加了风险管理股与联合国风险管理、问责和质量保证工作组之间更加连续、积极的互动协作。

57. 在本报告所述期间，联合国和各非政府组织实施了五年期协同风险管理战略执行计划。执行计划的实施确保提高了各合作伙伴的风险管理意识，加强了彼此协作，也巩固了各自的风险管理系统。

第 2551(2020)号决议第 22 和 36 段的影响

58. 安全理事会在第 2551(2020)号决议第 22 段中决定，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)在索马里及时提供亟需的人道主义援助而需要的资金付款、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 2551(2020)号决议第 22 和 36 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救生援助和保护的能力具有重大影响。

59. 若不延长人道主义豁免，将导致捐助者不愿为人道主义行动提供资金，增加人道主义伙伴面临的官僚和行政运作挑战。即使捐助者规避风险的情绪稍有增加，也会对提供援助的能力产生重大不利影响。而若无法提供援助，会导致平民无法得到生存必需品，同时加剧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，包括导致难民可能流向邻国，迫使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，而长者和领袖等寻求援助者的人权可能遭到践踏，也可能发生违反国际人道法的行为，如法外处决和招募儿童。

60. 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，可为资助索马里人道主义方案提供便利。

结论

61. 索马里仍处于十字路口。在资金减少和准入难度加大的情况下，人道主义需求却在增加。气候变化、COVID-19 疫情、旷日持久的冲突和沙漠蝗虫激增，再加上全球经济低迷，可能会导致过去十年来之不易的进展付诸东流，导致付出高昂的人力和财力代价。

62. 在索马里境内工作的人道主义组织继续一方面应对安全问题，一方面确保有效、有原则地提供援助。尽管面临安全挑战，人道主义工作者将继续努力维持和扩大与最需要帮助民众的接触。但是，最重要的是必须尊重国际人道法，冲突各

方必须允许和便利接触需要帮助的民众。除了需要更多渠道接触受援对象外，人道主义工作还需要灵活、及时的供资，以便有效地援助数百万索马里人，也需要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。

63. 截至 2021 年 8 月 31 日，共有 285 个人道主义伙伴在索马里开展活动，其中包括 154 个国家非政府组织、119 个国际非政府组织、9 个联合国伙伴和 4 个政府伙伴。这些援助机构已作好准备扩大业务规模，利用吸取的经验教训，确保开展应对努力，防止发生可能危及近年来所得成果的重大人道主义灾难。已为快速扩大规模和开展持续应对建立了机制。这些机制包括大额现金方案编制，扩大与已经通过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接触。

64. 粮农组织粮食安全和营养分析股预测，2021 年 10 月到 12 月，农村、城市和流离失所人口的粮食不安全状况预计将进一步恶化，原因是预计 2021 年小雨季(10 月至 12 月)的降雨量会低于平均水平，局势不安全问题和其他粮食安全相关风险因素将继续存在，包括食品价格和生活成本上涨风险，可供消费和销售的牛奶供应减少，以及在即将到来的小雨季农业就业机会可能会减少。预计到 2021 年底，索马里各地将有近 350 万人面临重度粮食不安全问题、危机程度的后果(粮食安全阶段综合分类第 3 级)或更为糟糕的处境。对于索马里的数百万人而言，人道主义援助仍将至关重要。

65. 面临已然很高且不断增加的需求，若不延长人道主义豁免，将导致索马里各地的救生人道主义服务遭遇干扰、中断和(或)暂停。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 2551(2020)号决议第 22 段规定的人道主义豁免。