



2022年10月15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2607(2021)号决议第43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函及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

费加尔·迈森(签名)



## 2022年9月26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

谨按照安全理事会第2607(2021)号决议第43段的规定，随函转递关于在索马里提供人道主义援助及其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16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·格里菲斯(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

### 引言

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)和 2551(2020)号决议之后，通过了第 2607(2021)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 2607(2021)号决议提交。这是根据上述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 2021 年 9 月 1 日至 2022 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、S/2020/1004 和 S/2021/847)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，还概述了为应对人道主义援助政治化、滥用和挪用风险而制定的缓解措施。本报告的依据是与在索马里开展活动的相关人道主义组织协商后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. 索马里正面临着一场重大的人道主义危机，造成这场危机的原因是前所未有的连续四个雨季失败以及预报 2022 年 10 月至 12 月的第五个雨季和 2023 年初的第六个雨季也将失败，再加上旷日持久的冲突、疾病爆发以及粮食和商品价格上涨的影响。人道主义需求将继续上升，至少在 2023 年年中之前将居高不下。根据饥荒预警系统网络索马里粮食安全和营养分析股的分析，预计 10 月至 12 月，索马里全国将有约 670 万人面临重度粮食不安全状况。此外，预计拜多阿和布尔哈卡巴地区将发生饥荒、索马里南部拜州拜多阿镇的流离失所者也将遭受饥荒(粮食安全阶段综合分类第 5 阶段)，那些地方的营养不良和死亡率已经达到令人震惊的水平。拜州是 2011 年饥荒夺去数千人生命的地区之一；如果不大幅度增加多部门援助，就会有严重的死亡和贫困风险。据饥荒审查委员会称，预计的拜州饥荒状况可能至少持续到 2023 年 3 月。

4. 索马里联邦政府在连续两个雨季失败后，于 2021 年 11 月宣布进入干旱紧急状态。目前的干旱在持续时间和严重程度上都超过了 2016/17 年的干旱。截至 2022 年 8 月，估计有 780 万人(几乎占人口的一半)受到干旱紧急状态的影响，超过 100 万人为寻找食物、水、牧草和生计而流离失所。因目前的干旱而流离失所的人中有 80%以上是妇女和儿童。

5. 与非洲之角的许多国家一样，索马里处于气候变化的第一线，气候变化导致了反复发生的干旱和洪水并日益成为该国冲突的主要驱动因素，因为争夺日益减少的资源加剧了部族分裂和部族间冲突。目前，索马里收容了该区域一半以上遭受旱灾的民众。2022年3月至6月初的累计大雨季降雨量比平均水平低40%至70%。大雨季占索马里年降雨量的75%，对依赖作物和牲畜的生计至关重要。尽管降雨在一些地方略微补充了牧草和水资源，但不足以缓解干旱的影响。根据由联合国粮食及农业组织(粮农组织)资助的索马里水和土地信息管理方案的数据，截至2022年4月，该国约80%的地方面临极端干旱状况，阻碍了谢贝利河和朱巴河下游的灌溉农业。到那个时候为止，至少有490万索马里人受到影响，其中719 000人流离失所，估计350万人无法充分获得水和卫生设施。随着干旱的加剧，到8月份需要水和卫生设施的人数增加到大约640万人。

6. 2021年10月至12月(小雨季)和2022年4月至6月(大雨季)的两个雨季都失败了，导致广泛的作物损失、牲畜死亡和干旱引起的大规模流离失所。普遍的作物歉收大幅度减少了季节性农业生产和就业，而季节性农业生产和就业是索马里中南部贫穷的农牧户和沿河户的主要收入来源。总体而言，2022年大雨季的谷物收成可能会比平均水平低40%至60%(2021年为20%至60%)，这将是记录以来连续第五年收成低于平均水平。据估计，自2021年年中以来，超过300万头牲畜(占受影响最严重地区所有牲畜的三分之一)死于饥饿和疾病。

7. 干旱的后果和其他相关驱动因素(如持续的冲突、乌克兰战争对粮食价格的影响和全球经济衰退)已将数百万索马里人推向“紧急”级别的粮食不安全状态。近50%的人口需要人道主义援助和保护，对应人数从2021年的590万人增加到2022年的780万人。预计至少到2023年年中，约有180万名5岁以下儿童将面临急性营养不良，其中超过513 000人可能会严重营养不良。

8. 普遍缺水和无法充分获得个人和环境卫生设施的情况增加了霍乱和麻疹等疾病爆发的风险，在境内流离失所者营地尤其如此。截至2022年8月，至少有640万人无法获得安全饮用水和卫生设施。霍乱是索马里的地方流行病，在雨季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。2022年1月至8月，已报告近9 300例疑似霍乱病例，其中包括42例相关死亡病例，是过去两年同一地理区域报告病例数量的3至4倍。麻疹病例激增的原因是常规免疫接种服务不够理想；报告的大多数病例发生在无法进入地区的儿童中间，他们没有按要求接种疫苗。

9. 在许多受干旱影响的地区，全面急性营养不良率已经达到“严重”级别(10%至14.9%)，在一些地方上升到“危急”级别(15%或更多)。2022年5月，全面急性营养不良率增加了7%，主要原因是干旱和流离失所现象增加。与2021年同期相比，截至2022年8月，因重度急性营养不良住院的儿童数量增加了49%。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。需要紧急治疗和营养支持，包括为25万多名有需要的孕妇和哺乳期妇女提供紧急治疗和营养支持。

10. 干旱迫使一些学校关闭,因为儿童与家人一起流离失所,而对其他儿童而言,其家长因失去生计而无力支付基本的学费和食物。截至 2022 年 4 月,在 140 万因干旱而中断教育的儿童中,至少有 42 万人(45%为女童)面临辍学风险。截至 2022 年 8 月,教育被中断的小学生人数增至 240 万,其中 170 万已经失学。在 2021/22 学年入学的另外 72 万名儿童面临永久辍学的风险。从以往干旱汲取的经验教训表明,90%失去受教育机会的儿童再也没有回来。此外,失学儿童,特别是失学男童,面临被武装团体招募的风险。据报告,在受干旱影响的地区仍在发生招募事件。

11. 干旱摧毁了最脆弱的索马里人的生计,而数十年的持久冲突、气候冲击、蝗灾和疾病暴发早已削弱这些人的应对能力。持续的不安全和冲突——特别是索马里中部和南部持续的不安全和冲突——以及全球供应和价格冲击、当地和进口粮食价格的不断上涨(包括乌克兰危机对生产和供应链的影响以及邻国的出口禁令)推高了粮食价格,威胁到索马里各地数百万人的粮食安全。在所监测的一半以上的市场中,2022 年 7 月本地谷物(上涨 60%-234%)、进口大米(上涨 27%-85%)和柴油(上涨 66%-130%)的价格与五年平均水平相比高的离谱。预计至少到 2022 年年底,价格仍将居高不下。

12. 2019 年至 2021 年严重影响索马里的沙漠蝗灾已经减少,但人们担心它们可能卷土重来。截至 2021 年 9 月,粮农组织和索马里政府开展协调控制行动,利用地面和空中资产,对超过 33.28 万公顷的作物进行了喷洒,促进了虫害的减少。2021 年 11 月 3 日,粮农组织和邦特兰成员州为设在邦特兰成员州巴里州卡尔多的国家沙漠蝗虫监测和控制中心举行了落成典礼。

13. 索马里部分地区的冲突和不安全状况继续加剧脆弱性、增加流离失所。截至 2022 年 8 月,索马里的境内流离失所者人数仍然最多,约为 290 万人。据联合国难民事务高级专员公署(难民署)保护和回返监测网络统计,2022 年 1 月至 8 月,索马里全国估计有 120 万人流离失所,其中 85.7 万人因冲突和不安全而流离失所。8 月 8 日至 15 日,在希兰州马克萨斯和马塔班地区发生武装冲突和政治不稳定之后,14 个村庄的 25 200 多人(4 200 个家庭)流离失所。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,还有一再发生的侵犯人权行为,包括一些群体被强迫迁离和边缘化。

14. 在索马里许多地区,社会支持系统日益不堪重负,导致从农村地区前往已经拥挤不堪的境内流离失所者定居点和城镇的流离失所人数激增。新的境内流离失所者在绝望的条件下抵达,往往在抵达后面临获得人道主义援助方面的诸多挑战。获得援助的机会仍然有限,在 2022 年 12 月之前,大多数境内流离失所者定居点被归入“紧急”级别(粮食安全阶段综合分类第 4 阶段)。

15. 索马里各地的大多数主要境内流离失所者定居点都是私人所有,增加了强迫迁离的风险。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,因而被视为最弱势的社会成员。2022 年 1 月至 6 月,保护问题群组记录了约 8 万起土地所有者造成的强迫迁离事件,其中 84%发生在贝纳迪尔州。

16. 通过人道主义合作伙伴的重大投资创建的供水点和其他水、环卫和个人卫生设施、妇幼保健中心和教育设施等资源在贝纳迪尔和其他地方的强迫迁离中遭到破坏。由于索马里保护问题群组的宣传工作，对 64 000 起驱逐事件发布了暂停驱逐令，并支付现金、使受驱逐影响的人们得以重新安置。然而，虽然落实了旨在预防或减轻强迫迁离风险的措施，但与需求相比，这些措施仍然远远不够。

17. 妇女和女童因不平等和社会规范将其排除在机会和决策平台之外而面临更高的风险。在强迫迁离、多次流离失所和不安全的情况下，性别暴力依然猖獗。由于生活条件差而且距离供水点、农田、性别暴力服务点、保健设施和市场很远，亲密伴侣间暴力、强奸、复仇杀人以及性剥削和性虐待等现象十分普遍，过度拥挤和缺乏隐私则加剧了这些困境。据联合国人口基金称，性别暴力行为激增。

18. 除人道主义紧急情况外，索马里还面临着结构性发展挑战，有 71%的人口生活在贫困线以下。农村和难以到达地区的群体缺乏获得基本医疗和教育服务的机会。在 2022 年预计需要援助的 770 万人中，约有 550 万人是脆弱的非流离失所者，他们必须应对先前存在的脆弱性问题以及反复出现的多重冲击。

19. 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。索马里是全世界婴幼儿死亡率和孕产妇死亡率最高的国家之一，所有分娩中有 79%是在家中进行，没有熟练的助产士助产。孕产妇死亡率(每 10 万例活产 692 例死亡)和生育率(平均每名妇女生育 6.9 个子女)也属于全世界最高行列。

20. 冠状病毒病(COVID-19)感染病例数有所下降，但仍对索马里构成威胁。根据世界卫生组织(世卫组织)的数据，估计索马里 20%的人口将受到疫情的直接和间接影响。从 2020 年 3 月 16 日确诊首例 COVID-19 病例到 2022 年 8 月 20 日，索马里共记录了 27 162 例病例和 1 352 例死亡。索马里检测设施的数量非常有限，在有检测的地方，人们往往因污名化而不去检测。此外，缺乏充分社会保障的索马里人，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。

21. 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去寻找牧草或合适的定居点。在过去 12 个月里，安全和安保部记录了 3 000 多起事件，包括 326 起与简易爆炸装置有关的事件，其中 255 起涉及平民，3 起涉及儿童。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通常是计划针对安全部队或设施的大爆炸的影响。

22. 除了支持境内流离失所者之外，索马里境内的人道主义合作伙伴还向主要来自肯尼亚和也门的回返者提供支持。据难民署估计，2022 年将有 30 800 名难民和寻求庇护者抵达索马里，他们主要来自也门，其中大部分被收容在索马里兰，其次是邦特兰以及南部和中部各州。虽然条件仍然不利于安全和有尊严地返回索马里大部分地区，但难民署预测，2022 年索马里将有 132 100 多名难民回返者，其中约 20 000 人从肯尼亚的难民营回返，其余人从吉布提、利比亚、也门和其他国家回返。

23. 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,但青年党仍然是涉案数量最大的犯罪人。2021年10月至2022年3月,国家监察和报告任务组核对了1 489起严重侵权行为,这些行为影响到1 218名儿童(911名男童和307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。

24. 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。据国家监测和报告机制任务组称,2021年10月至2022年3月,据报武装团体使用或招募了510名儿童,包括42名女童,其中青年党使用或招募374人(73%),其余为部族民兵和安全部队使用或招募。

25. 人道主义合作伙伴继续向被武装团体强行招募的儿童提供支助。从2021年10月到2022年3月,联合国儿童基金会及其合作伙伴为以前与武装部队和团体有关联的1 591名儿童(1 355名男童和236名女童)提供支持,其中包括977名处境危险的儿童(803名男童和174名女童)。

### 人道主义应急

26. 2022年8月11日,机构间常设委员会启动针对索马里的全系统扩大行动,以应对不断恶化的人道主义局势,此举有助于调动和部署更多的能力和资源,特别是在地方调动和部署更多的能力和资源。人道主义合作伙伴已经迅速加强索马里的应急活动,以缓解严重干旱的影响并帮助拯救生命。合作伙伴正在优先考虑最需要援助地区的最弱势群体,包括新近流离失所的家庭和历来受干旱影响尤其严重的少数族裔部落成员。包括238个全国性非政府组织在内的304个人道主义行为体正在所有地区开展这些活动。

27. 扩大工作围绕《2022年应对干旱和预防饥荒计划》的五个关键支柱展开,即优先排序、协调、综合应急、快速应急和应急监测。根据基于严重程度的三级划分,对行动地区进行分类,并更加注重优先地区。通过最低限度一揽子应急项目启动了为新近流离失所者提供多部门应急的快速反应机制,其针对对象是拜多阿和贝纳迪尔的10万人。

28. 从2021年11月到2022年,随着干旱的加剧,2022年上半年出现的供资拖延和不足给应急工作带来重大挑战。在2016/17年干旱应急行动中吸取的最宝贵的经验教训之一是及时提供资金所带来的变化。截至2022年3月31日,仅向2022年人道主义应急计划捐助了5 610万美元。人道主义合作伙伴、当局和地方社区利用现有资源,确定应急工作的优先次序、重新规划了活动并扩大了援助规模,以满足巨幅增加的需求。2022年1月和2月,186个人道主义合作伙伴向近200万人提供了生存援助和保护服务。

29. 自1月以来,截至2022年8月30日,至少有530万人获得了生存援助。接受援助的人中至少有60%来自最优先地区,比5月份的52%有所增加。随着捐助方提供更多资源,合作伙伴正在扩大援助,以惠及640万抗旱目标人口中的更多人,包括100万为寻找水、食物、牧草和生计而流离失所的人。

30. 通过额外资金的注入，人道主义合作伙伴继续加大应急力度。2022 年 1 月至 8 月，接受人道主义援助的干旱受灾人口几乎翻了两番。虽然索马里人道主义应急计划在 6 月初仅获得 18% 的资金，但到 6 月底，410 多万受干旱影响的民众得到了人道主义援助，而 1 月份只有 110 万人。今年下半年的资金注入(截至 2022 年 8 月，人道主义应急计划的资金到位率为 70%)对维持和扩大应急行动至关重要，截至 8 月，覆盖了约 530 万人。然而，各专题群组的供资均出现拖延而且比例不均。到 2022 年 8 月底，保护、住所和非粮食救济物品以及水、环境卫生和个人卫生项目等关键群组的资金仍然不足。

31. 仅在 2022 年，索马里人道主义基金就收到了 5 300 万美元的存款和承付款，截至 9 月 26 日约占已收到 2022 年索马里人道主义应急计划资金总额的 5%。这笔金额加上 2021 年的结转资金，使得索马里人道主义基金能够向 70 个合作伙伴拨款 5 400 万美元，在全国各地实施 106 个生存援助项目。通过这些项目(涵盖应对严重缺水、境内流离失所或疾病爆发等问题)，索马里人道主义基金确保了灵活及时的供资，向遭受严重干旱最严重影响且面临饥荒风险地区的 220 万人提供必要的援助。该基金继续优先通过非政府合作伙伴直接开展实施工作，最大限度地提高提供人道主义援助的效率；非政府合作伙伴获得了 2022 年 95% 以上的拨款。该基金仍然是推动本地化议程的最佳工具，且可在难以到达地区促进援助工作。今年截至目前拨付的资金大约有 60% 分配给了全国性非政府组织。鉴于今后几个月的需求必将增加，今后几周有更多的捐助方提供额外资金至关重要。在 2016/17 年干旱应急行动中吸取的最宝贵经验教训之一是及时提供资金可以带来的变化。虽然在 2022 年收到资金出现延迟，但在 2023 年可以而且必须避免这种情况，因为在预计的第五个雨季失败后，2023 年的危机将更加严重。人道主义工作者的重点是拯救生命和避免饥荒，同时还迫切需要投资于生计、抗灾能力、基础设施发展、气候适应和持久解决办法，以确保受影响者在未来能够适应并兴盛不息。

32. 截至 2022 年 8 月，粮食安全群组的合作伙伴已在可进入地区为 590 万目标民众中的至少 490 万人(82%)提供了援助，而计划是到 9 月底扩大到 550 万人。水、环境卫生和个人卫生项目群组的合作伙伴已向 390 万目标人口中的约 140 万人提供了援助。尽管持续的人道主义援助有所扩大，但随着索马里连续第四个雨季的失败，情况仍然很糟糕。

33. 由于水、环境卫生和个人卫生项目干预措施的执行情况在 6 月得到改善，而且在 9 个高风险地区为至少 934 500 人接种了疫苗，卫生群组的合作伙伴报告称，一些地区新的疑似霍乱病例略有下降。据合作伙伴报告，2022 年 6 月的前两周，乔哈尔的病例数下降 42%，从 50 例下降到 29 例；2022 年 7 月，贝纳迪尔的病例数下降 18%，从 191 例下降到 156 例。为了遏制麻疹的传播，卫生合作伙伴在 2022 年上半年为约 21 000 名儿童接种了疫苗。

34. 尽管已为索马里境内的人道主义应急提供了 9.75 亿美元，但关键方案的资金仍然不足，而其他方案则在与时间赛跑，以确保尽快将新收到的资金转化为对受影响群体的援助。索马里人道主义应急计划中的大多数项目由全国性非政府组织执行，但这些组织很少获得直接供资。



35. COVID-19 疫苗供应有限,截至 8 月 20 日,索马里的疫苗覆盖率约为 1.5%,接种了近 450 万剂疫苗,有 243 万人全程疫苗接种。在本报告所述期间,COVID-19 疫苗接种需求保持低位。卫生群组的合作伙伴将疫苗接种率低归因于几个因素,其中包括报告的 COVID-19 新感染病例数较少、疫苗供应不可预测、疫苗保质期短以及由于不安全状况和地理距离而无法进入疫苗接种中心。此外,在索马里境内交付疫苗仍然具有挑战性,需要精心规划和复杂的后勤服务。包括卫生工作者、警察、教师、入境点工作人员和老年人在内的高危群体继续优先接种疫苗。

#### 人道主义援助准入受到的制约和业务影响

36. 在提供人道主义援助方面,索马里继续面临诸多挑战。不安全状况、官僚和行政制约、基础设施差和环境挑战都导致通行受限、进口和国内供应链中断、基本商品匮乏。

37. 不安全状况继续导致人道主义工作者难以接触到有需要的民众,难以维持对提供急需的人道主义援助和保护服务至关重要的行动,使得民众难以获得基本服务和援助。在主要城市中心以外,进入一些地区仍然受到限制,在南部和中部地区尤其如此,这在很大程度上是因为主要供应路线沿线不安全。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都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。

38. 加尔穆杜格和希尔谢贝利的部族冲突持续存在,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。邦特兰、贝纳迪尔和希尔谢贝利发生了旨在破坏议会下院选举的与选举有关的暴力事件,造成平民伤亡和工作人员通行受到限制,阻碍了人道主义方案。

39. 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快速变化,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。与那些对向有需要的民众提供人道主义援助有影响的方面建立和维持关系,既具有挑战性,又具有不确定性。据估计,大约 74 万人生活在青年党控制的领土内,基本上仍然无法接触到这些人。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应急行动的相对安全的邻近州区。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,突显了受影响民众在安全、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。

40. 尽管官僚和行政挑战继续存在,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以及加尔穆杜格、希尔谢贝利、邦特兰和西南等联邦成员州和州做出了重大承诺，但普通平民和人道主义组织仍然在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。

41. 在这些地区开展行动的人道主义工作者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、武装行为体实施报复性暴力、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，为边缘化社区等群体提供的援助也依然有限。

42. 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在其控制地区接受有原则的人道主义行动，因此极难帮助到青年党控制下的民众。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并进行惩罚。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，允许人们暂时离开其控制区寻求服务。关于这些地区以及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。

43. 青年党控制的地区中有一些是有争议的地区，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。尽管敌对行动活跃或不安全情况加剧，但由于缺乏逃亡所需的资源和交通工具而且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，平民通常会继续留在这些地区。这些民众身处暴力和动荡的安全局势，往往更易受伤害，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。同样重要的是，部族之间的竞争给人道主义援助的受援对象造成安全风险，有时还会导致发生暴力和方案暂停。而且，这些地区的人道主义援助准入因敌对行动持续、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，有助于缓解人道主义准入遭遇重大障碍的风险，例如限制通行、拒绝准入和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。

44. 冲突各方针对援助工作人员的暴力，包括绑架、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接触到有需要的人员。在境内流离失所者、地方当局和人道主义合作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的通行施加限制，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。还必须考虑风险向通常在一线开展工作的本国工作人员以及全国性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，通过因地制宜的风险缓解措施，并与人道主义界进行协调和共享信息，以更好地把握局势，采取共同办法，并进行适当培训。

45. 由于人道主义工作者遭到袭击且成为袭击对象，人道主义行动的安全仍然是一个令人关切的关键问题。已报告的大多数产生人道主义后果的安全事件发生在索马里南部和中部。这些事件导致一名人道主义工作人员被杀害，另一人受伤，13人被拘留。人道主义界继续敦促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。自2020年以来，青年党针对人道主义工作者的袭击持续减少，部分原因是通行因疫情而减少，而且许多人道主义行为体采取了远程实施模式。

46. 第一次没有关于人道主义工作者被绑架的记录。这种情况可能说明策略在发生转变，因为在以往在支付赎金的情况下绑架是一个收入来源。然而，由于因此导致的人道主义行动规模缩小或暂停，绑架威胁仍然是一个令人担忧的问题，直接影响到各组织提供人道主义援助和保护的能力。目前，青年党关押着一名人道主义工作者，这名工作者是2018年在摩加迪沙被绑架的国际工作人员。

47. 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，大幅增加了人道主义活动的成本。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其中受此动态影响最为严重的地区。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。对进入这些城镇和其他城镇的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。

48. 在中谢贝利，青年党在接管并摧毁位于埃勒巴拉夫的非索过渡特派团前沿行动基地后放弃了该基地，加上非索过渡特派团将位于戈洛莱的前沿行动基地移交给索马里国民军、后者随后又放弃了该基地，使青年党在中谢贝利各地的行动自由大幅度增加，限制了沿巴尔卡德-乔哈尔-贝莱德文公路的人道主义通行。此外，青年党继续保持对摩加迪沙-阿夫戈耶-马尔卡通道施加的压力，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。青年党一再夺取马塔班(2022年4次),加上贝莱德文-杜萨马雷卜-加勒卡约公路沿线部族关系持续紧张,青年党和部族所属民兵都设立了检查站以牟取收入,导致冲突和不安全,且给沿路的一切通行造成了障碍。

49. 在索马里南部和中部,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,从而使这些平民陷入更加脆弱的处境。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,农业社区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。

50. 青年党的财务状况依然强劲,正产生大量预算盈余,部分盈余资金被用于投资购买摩加迪沙的房产和企业。青年党在整个“征税”系统的收入来源复杂多样,既有基本的检查站控制,也有通过获取商业登记、财产资产和货运清单等信息来源对企业进行的财务评估。青年党的国内收入来自全国各地的检查站“征税”、勒索企业、主要海港进口“征税”和强行征收天课。

51. 青年党继续控制关键地区,并在索马里国民军、非索过渡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,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,而在其他地区,青年党与当地居民谈话或面向居民说教,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,索马里国家武装部队和非索过渡特派团在军事行动后政府收复的地区实施了虐待和侵犯人权的行为。

52. 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。

53. 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;这些冲突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受害者或被卷入冲突。据记录,部族相关冲突主要发生在争夺水和牧草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通过谈判解决持续的冲突,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,包括可能在过去数月或数年发生的事件,以避免成为报复循环的牺牲品。

54. 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伊黎伊斯兰国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。

55. 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，国际非政府组织继续反复要求索马里政府和各联邦成员州加快建立过去 6 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》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和薪资征税，包括干预筛选、面试、甄选和审查。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和遣返、拘押和驱逐，有时还导致人道主义方案暂停。

56. 异地调动到索马里的国际非政府组织工作人员人数增加，导致因缺乏有关国家与地方各级之间注册和所得税问题的明确法律而带来的挑战日益增多。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到达这一阶段感到关切，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的能力。

57. 人道主义国家工作队采取了一种针对具体情况和具体地区的办法，扩大最弱势民众在其原籍地区可持续、可预测地获得生存援助的机会，以防止发生与保护无关的流离失所并拯救生命。近 300 万人生活在青年党控制的难以到达的地区，在难以到达地区无法获得可预测的持续人道主义援助。如果不能在原籍地向更多的人提供紧急人道主义生存援助，就会导致重大生命损失。是否能够接触到青年党控制区内的民众则取决于所提供的援助类型。

58. 为了克服准入方面的挑战并促进与较难到达地点的合作伙伴、当局和受援对象的直接接触，人道主义界正在使用联合国人道主义空运处的一架专门塞斯纳货运飞机，其供资由人道主义国家工作队核准。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。通过执行任务，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得以在至少 18 个月以来首次进入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、挑战和机会则帮助发现或解决了问题，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、快速的应急行动。此外，媒体的加入提供了宣传倡导机会。

#### **风险缓解措施**

59. 联合国各机构、基金和方案及其合作伙伴面临前所未有的风险水平，与这些风险水平相关的是仍然非常不安全、处于气候变化第一线而且目前濒临饥荒边缘这

一背景。这一背景给最需要帮助的民众获得援助带来了重大挑战，同时要求提高警惕，打击欺诈和腐败。

60. 正在以同样前所未有的、索马里所特有的风险管理合作水平应对这些挑战：从通过一系列方案和项目在全国各地支持索马里联邦政府的整合和规划，到经过调整、变得更加灵活并越来越多地在利益攸关方之间共享的业务风险管理做法，不一而足。

61. 信息共享水平的不断提高和独特性对信息的可用性、准确性和及时性产生了直接影响，而这些特点对于在各级进行对风险知情的决策至关重要。这点是通过以下方面实现的：合作风险管理战略的落实以及风险管理股与联合国风险管理、问责和质量保证工作组和最近成立的非政府组织合作风险管理委员会之间的持续和积极的互动。

62. 风险管理股继续支持和鼓励开展风险缓解工作以及利益攸关方之间的协作。承包商信息管理系统和能力注入报告工具以及联合国各机构和伙伴之间论坛讨论的促进和扩大在这方面发挥了关键作用。这些讨论包括分享关于能力建设、执行伙伴、风险评估报告和执行情况报告等与风险有关的信息，以及关于欺诈和腐败等领域的具体审议，包括审计报告和调查。

#### 安全理事会第 2607(2021)号决议第 37 和 43 段的影响

63. 安全理事会在会 2021 年 11 月 15 日通过的第 2607(2021)号决议中重申，其在第 1844(2008)号决议第 3 段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 2607(2021)号决议第 37 和 43 段对其执行方案能力的影响，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。

64. 在索马里粮食不安全达到令人震惊的程度之际，不延长人道主义豁免将使捐助方更难迅速灵活地为公正的人道主义行动提供资金，使人道主义组织更难高效地应对人道主义需求。这会导致人道主义合作伙伴在法律、官僚、行政、合同和业务方面受到更多的限制。即使这些挑战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，则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。暂停援助会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，这些平民的需求则得不到满足，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。

65. 重要的是，人道主义豁免是所有利益攸关方(人道主义组织、捐助方、承包商以及金融和银行系统)在过去 12 年中赖以在索马里境内开展必要活动以根据需要提供人道主义援助的基础。这些年来的人道主义豁免和为执行豁免而采取的措施对索马里的人道主义方案至关重要。

## 结论

66. 索马里正处在十字路口。在资金减少和准入难度加大的情况下，人道主义需求却在大幅度增加。引发 2021 年和 2022 年长期严重干旱的气候变化影响、旷日持久的冲突和疾病的爆发，再加上全球经济衰退，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。在拜州，如果不能紧急扩大多部门援助，至少可能导致死亡和贫困迅速增加。即使到 2022 年 12 月还没有达到饥荒的技术阈值(粮食安全阶段综合分类第 5 阶段)，仍迫切需要大规模人道主义应急，以治疗和预防儿童急性营养不良，并限制“危机”(第 3 阶段)和“紧急”(第 4 阶段)级别发生的饥饿相关死亡。

67. 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。除了需要更多接触受援对象的途径以外，人道主义工作还需要灵活、及时的供资，以有效地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。

68. 截至 2022 年 8 月 31 日，共有 304 个人道主义合作伙伴在索马里开展活动，其中包括 238 个全国性非政府组织、47 个国际非政府组织、7 个联合国合作伙伴和 10 个政府合作伙伴。这些机构扩大了行动规模，以减轻干旱紧急状态的严重影响，从而确保应急工作防止发生可能危及近年来所取得成果的重大人道主义灾难。已为快速扩大规模和持续开展应急行动建立了机制。合作伙伴正在优先考虑最需要援助地区的最弱势民众，包括新近流离失所的家庭和历来受干旱影响尤其严重的少数族裔部落成员。

69. 对于索马里的数百万人而言，人道主义援助仍将至关重要。虽然人道主义援助规模有所扩大，但在两年干旱、长期冲突和主食价格创历史新高之际，援助水平没有跟上需求的规模和严重程度。天气预报预测，2022 年下半年将迎来前所未有的、连续第五个降雨量偏少的季节，2023 年初降雨量低于平均水平的可能性增加。这可能会将索马里的极端干旱及其影响延长到 2023 年。

70. 根据索马里粮食安全和营养分析股和合作伙伴的实地评估，2022 年 7 月的高粱和玉米几乎全面歉收，仅为 1995-2021 年平均水平的 13%至 20%。与此同时，2021 年年中以来，拜州的牲畜总数中至少有 5%-10%死于干旱。作物歉收、邻国谷物供应有限以及俄乌战争引发的全球价格冲击，导致高粱(该地区当地膳食的主食)价格上涨 200%以上，超过了索马里 2011-2012 年饥荒期间的价格。

71. 面临已然很高且不断增加的需求，若不延长人道主义豁免，则会导致索马里各地拯救生命的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 2607(2021)号决议第 43 段规定的人道主义豁免。