



安全理事会

Distr.: General
8 October 2018
Chinese
Original: English

2018 年 10 月 8 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

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)号决议所设委员会随函附上主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员根据安全理事会第 2385(2017)号决议第 34 段所提交的关于在索马里提供人道主义援助的情况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和上述报告，并将其作为安理会文件印发为荷。

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)



2018年9月18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2385(2017)号决议第34段的规定，谨转递要求提交的报告，说明第33和34段的执行情况，并说明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建议，如前12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；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))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) 和 2244(2015) 及 2317(2016) 号决议之后通过了第 2385(2017) 号决议，安理会在这些决议中提出了报告要求，本报告是根据第 2385(2017) 号决议提交的报告。这是根据上述各项决议提交的第十三份报告。安理会第 2385(2017) 号决议第 34 段请紧急救济协调员在 2018 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 2017 年 9 月至 2018 年 9 月。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 12 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 和 S/2017/860) 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. 粮食安全状况继续改善，但需求仍然严峻，境内流离失所者是索马里最脆弱的需要援助民众。估计有 460 万人需要援助，低于 2018 年 2 月至 8 月期间的 540 万需要援助民众。粮食安全改善的原因包括持续的人道主义应对措施以及 2018 年 4 月至 6 月长雨季期间高于平均水平的雨量。因此，索马里经历了近年来最湿润的季节，使谷物收成达到 2010 年以来的最高水平。预计未来短雨季的降雨量将高于平均水平，可能会进一步改善粮食安全。

4. 然而，尽管粮食安全前景最近有所改善，但这些成果仍然脆弱，索马里的人道主义需求仍然很高。需要援助的人数仍然超过 2016 年干旱危机爆发前的水平。脆弱社区尚未从干旱危机造成的重大损失中恢复过来，特别是农民和牧民损失惨重。因此，索马里持续存在粮食不安全的紧急状况和危机。干旱期间境内流离失所状况恶化增加了索马里的人道主义需求，因为交通不便的农村地区居民前往人道主义人员更易抵达的人口稠密区寻求援助。2018 年，由于冲突以及缺乏食物、家人团聚、医疗保健、教育机会、不安全状况和寻求更好的生活条件等其他因素，继续出现新的流离失所现象。据估计，境内流离失所的索马里人总数为 260 万，他们目前生活在城市和近郊区的条件恶劣场所，需要持续的基本服务援助。在 150 万亟需援助的民众中，境内流离失所者约占 58%，其中大多数是儿童。

5. 尽管粮食安全状况有所改善，全国各地依然普遍存在较高的营养不良率，特别是在极其脆弱的境内流离失所者之中。5 岁以下儿童的营养状况基本没有改观，原因包括长期冲突、服务供应不堪重负以及 2016 年干旱危机的持久影响。预计

今年将有 954 000 名儿童严重营养不良，其中包括 173 500 名需要紧急生存治疗的儿童。预计这一局势将在 8 月至 10 月期间恶化，特别是在该国东北部以及收容大量境内流离失所者的地区。对于通常最脆弱的境内流离失所者而言，驱逐风险继续增加，今年迄今为止，已有 204 000 多人被驱逐，相当于 2017 年被驱逐者总数。

人道主义应对措施

6. 人道主义伙伴继续提供生存援助以及生计援助。每个月，近 200 万人获得粮食援助，超过 755 000 人获得临时安全饮水援助。1 月至 8 月，向 200 多万人提供了保健服务，其中大部分位于受洪水影响地区。同期，营养群组治疗了 154 544 名重度急性营养不良的儿童。虽然仍有急性水腹泻、霍乱和麻疹病例报告，但发病频率远低于 2017 年，主要原因是 2017 和 2018 年开展了免疫接种运动，其间有 440 多万儿童接种了麻疹疫苗。目前还在开展结核病、破伤风和麻疹常规免疫接种。

7. 索马里境内人道主义行动仍然面临严重的资金短缺，国际社会需要持续提供援助和财政支助，帮助索马里应对当前和未来的危机。2018 年迄今为止，除了在呼吁之外收到的 1.79 亿美元资金外，捐助者还慷慨地向人道主义应对计划捐款 5.77 亿美元。然而，收到的人道主义资金总额远低于 2017 年同期收到的资金。去年慷慨和早期援助使人道主义伙伴得以拯救生命、维持人道主义应对措施和避免饥荒，但今年的资金短缺可能妨碍有效地提供关键服务。资金短缺给流离失所社区带来服务中断的特定风险，包括影响教育、保健、营养、水、环境卫生和讲卫生项目设施的恢复。持续供资对于援助机构进一步提供生存援助，并最终使受影响社区走上复苏之路至关重要。

人道主义援助准入受到的制约和业务影响

8. 索马里的人道主义业务环境仍然充满挑战。由于动荡和不可预测的安全局势，人道主义行动的安全仍是一个关键问题。2018 年头 8 个月，有超过 85 起暴力事件影响到人道主义组织，造成 7 名人道主义工作者遇害、12 人受伤、18 人被绑架以及 12 人遭遇逮捕和临时羁押。80% 以上的事件发生在索马里南部和中部，一半以上的伤亡发生在摩加迪沙。上述事件的性质各不相同，包括直接定向袭击以及连带暴力行为。安全事件的严重程度不同，从最严重的暗杀、绑架勒索、绑架、驱逐、抢掠和蓄意毁坏资产或设施、逮捕和羁押到情节最轻的口头和书面威胁。与往年一样，大多数人道主义人员伤亡源自袭击摩加迪沙人口稠密场所的连带影响。摩加迪沙的暗杀数量也继续增加。在摩加迪沙和其他联邦州，大多数暗杀的目标是政府官员和安全人员，但也有人道主义工作者成为目标的情况。例如，3 月，青年党声称对袭击一名人道主义工作者负责，此人在其车辆上的简易爆炸装置引爆后被炸死。

9. 被青年党绑架勒索的人道主义工作者人数减少，从 2017 年头 8 个月记录的 25 人减至 2018 年同期的 5 人，但被绑架的人道主义工作者总数仍然很高。2017 年被绑架的 31 名人道主义工作者中有 25 人遭遇勒索，而 2018 年，青年党仅对

迄今被绑架的 18 名人道主义工作者中的 5 人索要赎金。在成功进行社区主导的谈判后，18 名援助人员中的 17 人已经获释。2018 年 5 月 2 日被绑架的一名女性国际人道主义工作人员仍被绑架者关押。不仅是直接相关的组织感受到绑架行为的影响。绑架还影响到需要援助和保护民众，当受影响组织决定缩小或暂停行动时，这些民众往往无法得到援助。例如，2018 年 8 月初，在其工作人员被长期羁押之后，红十字国际委员会减少了在索马里的活动，使依赖红十字委员会方案的民众获取援助和保护的机会受到影响。在 8 月的另一起事件中，一个人道主义组织的 5 名工作人员被迫放弃在朱巴兰邦盖多州的受益人登记工作，原因是社区成员在青年党好战分子逼近时敦促他们立即离开村庄，该组织被迫考虑在另一个地点开展上述项目。

10. 青年党继续对大多数人道主义组织实施敌对政策，包括直接针对这些组织的人员或资产采取敌对行动。它还继续指示当地居民不要接受一些人道主义组织的一揽子援助，并惩罚接受此类援助的社区。例如，5 月 26 日，青年党好战分子在西南邦拜州绑架了一个“工作换现金”贮水池项目的 3 名受益人，因为他们没有遵守青年党禁止当地社区为该项目工作的指令。2018 年 1 月，在西南邦下谢贝利州，青年党采用简易爆炸装置袭击摧毁了一个人道主义机构的水、环境卫生和讲卫生项目设施建筑工地，3 月，青年党还摧毁了一个人道主义组织在西南邦下谢贝利州 K50 修建的一处水源。后一个事件使约 5 000 人和数量不详的牲畜无法得到供水。

11. 随着为应对 2018 年 4 月至 6 月洪水影响而加大人道主义干预力度，涉及骚乱和抢掠救济物资的暴力事件数量在第二季度有所增加。据记录，2017 年人道主义组织加大抗旱干预力度时也出现了相同趋势。在长雨季期间影响人道主义者的 26 起暴力事件中，大多数与援助分配相关。因此，为了解决对援助交付的干扰，已敦促人道主义组织改进分配活动规划，包括酌情确保社区参与以及透明地解决各社区对受益人选择可能存在的不满。

12. 据观察，武装行为体企图使用武力胁迫人道主义者将他们或他们的亲属列为援助受益人的事件数量稳步增加。2018 年头 8 个月，记录了 20 多起此类事件。除了使用暴力威胁人道主义工作者之外，在某些情况下，武装行为体还抢掠救济物资和(或)没收资产。例如，5 月，在贾穆杜格州霍比奥，一名枪手向一部人道主义车辆开枪，打伤一名援助人员，此前这名枪手因不符合资格而未被列为一个人道主义项目的受益人。6 月，武装部族民兵阻挠索马里北部索勒州 Laascaanood 的救济分配工作，并抢掠救济物资。一名武装男子开枪打伤 2 名女性境内流离失所者受益人，而人道主义组织的一名工作人员身受刀伤。在 8 月涉及贾穆杜格州安全部队的一起相关事件中，各种救济物资在枪口下被抢。在涉及政府相关行为体的案件中，人道主义事务协调厅立即与联邦和联邦州一级的有关当局开展后续行动，通常促成当局承诺与人道主义组织合作解决这些问题。该厅继续努力改进报告此类事件的及时性，并收集必要的证据，为当局的后续努力提供信息。此外，一些地方社区领导人已经继续处理此类侵害行为，特别是处理部落民兵参与的案件。

13. 尽管索马里联邦政府以及贾穆杜格、希谢贝利、邦特兰和西南邦等一些联邦州做出了一些里程碑式承诺，人道主义组织和普通平民在索马里南部和中部的 42 个区以及邦特兰州巴里的道路通行方面仍遭遇严峻挑战。敲诈勒索和其他形式侵害行为在国家或非国家武装行为体控制的许多非法检查站屡见不鲜。索马里南部和中部所有主要通道沿线的授权检查站也继续出现类似侵害行为报告，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、卡迪多-加尔卡尤通道。虽然采取了若干行动来拆除摩加迪沙-阿夫戈耶-万拉韦尼通道、摩加迪沙-巴尔卡德-乔哈尔通道、加尔卡约-卡迪多-杜萨马雷卜通道、加罗韦-博萨索通道等一些通道沿线未经授权的检查站，但驻守检查站的武装行为体设立流动检查站，作为应对措施。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再接再厉，优先确保主要供应路线的安全。

14. 此外，青年党对希谢贝利、西南邦和朱巴兰邦的一些政府控制城镇的围困继续阻碍了人道主义和商业物资的运输。在巴科勒州的苏杜尔和瓦吉德、拜州的丁索尔、希兰州的布洛布尔提和下谢贝利州的马尔卡，围困政策仍然得到坚决执行。在布洛布尔提、苏杜尔和瓦吉德，青年党好战分子继续将目标对准试图利用越野方式将必需品偷运进城镇的驴车驾驶员。青年党经常没收或销毁物资，并采取其他形式的侵害行为，包括杀害运输者、对其实施身体攻击、向其征收罚款。例如，6 月，青年党袭击了从贝莱德文向被围困的苏杜尔镇运送物资后返程的 13 辆卡车，导致 11 辆卡车被烧毁，至少 7 人死亡。又例如，3 月，青年党在朱巴兰邦盖多州焚烧了 9 辆运送食品的驴车，但是 7 名驴车驾驶员侥幸逃脱。此类事件在受影响地区司空见惯。

15. 人道主义组织继续对被围困城镇实行空运。这些地区包括希兰州的布洛布尔提、希谢贝利州、拜州的丁索尔、西南邦巴科勒州的瓦吉德和苏杜尔、朱巴兰邦盖多州的 Garbahaarey。自 2014 年以来，人道主义组织只能对布洛布尔提实行空运，因为青年党严密封锁该镇。青年党继续经常在没有全天候保护的简易机场安装简易爆炸装置。安全部队只在预计有航班时进行安全检查，需要在机场采取长效安保安排。1 月 15 日，在短期内发生的第三起类似事件中，简易机场的一个简易爆炸装置发生爆炸，对航空旅客构成了切实威胁。仍然经常收到在简易机场发现简易爆炸装置的报告，引起了包括人道主义人员和平民在内的旅行者的安全关切。

16. 青年党还继续保持对乔哈尔-摩加迪沙和摩加迪沙-阿夫戈耶-马尔卡通道施加的压力，手段是蓄意安排简易爆炸装置袭击，胁迫使用这些道路的车辆缴“税”。使用希兰州主要补给路线的卡车继续受到青年党袭击，这种情况由来已久，原因是青年党对政府控制的城镇实施经济封锁。由于“国家附属武装团体”（即与国家政府相关联的团体）、部族民兵、犯罪集团和青年党的要求和敲诈勒索越来越多，摩加迪沙-阿夫戈耶-拜多阿沿线的道路通行继续受到严重限制。特别是，据当地社区称，青年党继续增加了摩加迪沙-拜多阿和摩加迪沙-乔哈尔一些路段沿线的收费。例如，青年党发布了一项命令，要求所有使用巴尔卡德-阿夫戈耶公路的丰田诺亚车司机从 2018 年 6 月中旬起必须支付每辆车 100 美元的登记费和每天 3

美元的道路使用费。这些车辆在城镇和村庄之间提供快速穿梭运输服务，因此广受欢迎。为确保遵守，青年党在 Dayniile 区 Ratiweyne 村附近的 Dares Salaam 地区设立了一个检查站。此外，国家附属武装团体以及部族民兵和犯罪人员继续不时地在贾穆杜格州通道沿线设立非法检查站。

17. 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镇，供应或收集商品的驴车被课税。在许多地区，商人现在须向青年党和政府支付双重税收，这使小企业无利可图，并使消费者面临价格上涨。在 2018 年“长”雨季期间，据报青年党强迫有农耕社区的地区在丰沛降雨后缴“税”，然后才允许其耕种农田，而在贾穆杜格州部分地区，包括在 Ceel Buur 区、Ceel Dheer 区和哈拉尔代雷区，青年党也增加了税收，索要金钱和牲畜，作为“札卡特”或“自愿圣战”捐助。例如，西南邦拜州丁索尔 Booshol 村的农民收到指示，要求他们为照料农场支付 30 美元，因此，一些家庭被迫离开农场，迁往拜多阿的境内流离失所者定居点，因为他们付不起钱。同样在西南邦，在巴科勒的瓦吉德，境内流离失所者仍表示关切的是，当他们试图照料城外的农场时，会受到青年党的苛税和骚扰。应当指出，一些境内流离失所者因青年党征税而被迫放弃耕作活动，那些无力缴税的人被强迫让其子女接受招募。

18. 在索马里南部和中部地区以及邦特兰巴里州部分地区，浩大的强行招募儿童兵活动继续迫使平民流离失所，增加了人道主义工作量。监测和报告机制国家工作队报告说，2018 年 1 月至 7 月，索马里武装部队和武装团体共招募和使用 1 568 名儿童(包括 43 名女童)。青年党招募的儿童至少占索马里被招募儿童的 80%。同一时期，联合国儿童基金会(儿基会)及其伙伴在索马里各地为 817 名逃离青年党或被武装部队释放的儿童(包括 96 名女童)提供了保护服务。

19. 青年党继续在索马里国家武装部队和其他政府附属部队撤离后控制城镇，造成人道主义行动中断，并在某些情况下导致方案完全中止。2018 年，据报，青年党在希谢贝利、西南邦、朱巴兰和邦特兰的一些地区夺取了城镇和村庄的控制权，有时是暂时控制。占领城镇后，居民的反应往往不同。在一些地区，青年党对其认为是政府支持者或协作者的平民实施报复性攻击；在另一些城镇，青年党仅对当地居民进行了谈话或说教，没有伤害任何人。例如，6 月，青年党好战分子控制了贾穆杜格州 Baxdo 数小时，向民众进行说教，但没有造成伤害，后来在 7 月，青年党临时控制了 Caad 村和周边地区，烧毁了房屋，毁坏了几口浅井，没收了被控有报复举动的牧民的牲畜。青年党还围困该村，并继续阻断医疗和商业物资的运送，包括食品和燃料的运送。7 月，青年党对希兰州和下谢贝利州部分地区的 Hawadle 部族平民实施了报复性袭击，抢掠了他们所有的牲畜，青年党还通过简易爆炸装置袭击，摧毁了下谢贝利州马尔卡区 Qoryooley 的主要桥梁。

20. 2018 年第一季度，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再次升级，在索勒州 Tukaraq 周边地区发生了敌对行动。局势仍然高度紧张，同时正在为解决对峙进行努力。到目前为止，包括联合国在内的外部行为体的所有调解努力均告失败，双方都坚持自己的立场，为参加谈判设置了对

方无法接受的先决条件。双方政治人物的煽动性言论助长了冲突，邦特兰和索马里兰继续在前线调动和集结部队。紧张局势加剧以及双方展现的战备程度使武装敌对行动全面升级的风险升级。

21. 部族冲突仍是令人关切的重大问题，特别是在希兰州、贾穆杜格州、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，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前暂停。属于交战部族的当地人道主义工作人员不时成为冲突受害者或卷入冲突。部族冲突主要发生在争夺水和牧场等稀缺资源的牧民社区居住地，或发生在农民与游牧民冲突或争夺农田的地区。加尔古杜德州和希兰州仍是受影响最严重的地区，部族冲突长期存在，由于环境恶劣和争夺资源，加尔古杜德州的部族冲突问题尤为突出。2018年第二季度，由于 Ceel Afweyn 区再次爆发战斗，萨纳格州与部族有关的暴力事件激增。希兰州，特别是贝莱德文区，也继续受到数起部族冲突的影响。虽然部族长老和当局继续优先使用谈判来解决持续的部族冲突，但偿还血债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，微不足道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，在这些地区开展业务的人道主义组织必须及时了解所有可能导致部族冲突的事件，包括可能是数月或数年前发生的事件，以避免成为报复循环的牺牲品。

22. 冲突各方命令电信服务提供商终止服务或攻击、摧毁和破坏电信设施，影响了电信服务。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。7月，在盖多州 Ceel Waaq，霍木德电信公司的两名工作人员被杀，该公司大楼和天线被毁，包括互联网和电话服务在内的所有电信服务被切断，造成援助方案中断。这起事件是年初以来霍木德电信公司分支机构据报第三次被肯尼亚不属于非洲联盟索马里特派团的安全部队毁坏。此前，这些部队曾被指控毁坏位于朱巴兰州 Dhamas 和 Ceel Banade 的霍木德电信公司设施。人道主义组织继续敦促冲突各方尊重民用设施。

23. 强迫境内流离失所者迁离既有定居点的行为继续增加，使人道主义伙伴损失了为协助获得基本服务而进行的大量投资，包括建立的供水点和其他水、环境卫生和讲卫生项目设施、妇幼保健中心和教育设施。在 2017 年 12 月摩加迪沙发生驱逐行动期间，在 38 个定居点中，25 个定居点的约 4 220 户家庭以及学校、水、环境卫生和讲卫生项目设施、其他社区设施等基础设施遭到毁坏。2018 年迄今，已有超过 204 000 人被驱逐，相当于 2017 年全年被驱逐的人数。在进行驱逐时，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武装安保人员予以协助。自 2015 年以来，索马里每年平均有 155 000 多人遭到驱逐，平均每月有 11 000 多名境内流离失所者遭到驱逐。许多人多次遭到驱逐。在 2015 年前，大规模驱逐主要影响到住在公共土地和建筑物的境内流离失所者，但在过去三年里，强迫迁离越来越多地针对占用私人土地的境内流离失所者。

24. 冲突各方还继续在朱巴兰州、西南邦和邦特兰的一些地区开展空袭。空袭目标主要是青年党和伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)在居民区外或其孤立控制区内的资产和人员。虽然空袭迄今未对人道主义行动产生直接影响，但也许

会因为选错目标而给位于受影响各州的行动带来风险，特别是对于运送物资和人员的车辆而言。2018 年第一和第二季度，美国国际开发署外国灾害援助办公室再次呼吁人道主义组织提交消除冲突数据，这可能预示着今后会增加空袭。由此产生的次级影响是，据报，空袭使青年党更加怀疑人道主义组织，认为这些组织可能在收集用于空袭的信息。

25. 2018 年 9 月 2 日，索马里联邦政府发出一封官方信函，正式指示国际非政府组织在 2018 年年底前将领导机构迁至索马里，并通知说，若在 2019 年 1 月底前不遵守指令，将导致失去注册资格。国际非政府组织已对指令做出积极反应并已启动相关工作，成立了一个委员会来协助进程并应对指令产生的影响。国际非政府组织还再次请索马里联邦政府和各联邦州加快建立集中的授权框架，这一倡议已持续 3 年。在缺乏集中监管框架的情况下，援助组织继续遭遇各种要求，例如任意征税，当局参与签约供应商和服务提供商的工作，对包括筛选、面试、甄选和审查在内的工作人员招聘活动进行干预等。这些情况继续造成中断、延误、侵扰人道主义设施等问题，导致人道主义工作者被逮捕、拘留和驱逐，时而还造成人道主义方案临时暂停。2018 年前 8 个月，记录了近 100 起此类事件，12 名人道主义工作者遭到逮捕和临时拘留，2 人被驱逐，他们被控犯下违规行为。相比之下，2017 年有 22 名人道主义工作者遭到逮捕和临时拘留，9 名人道主义工作者(包括 3 名国际工作人员和 6 名索马里本国工作人员)被当局驱逐。

缓解风险措施

26. 联合国以及联合国各机构、基金和方案继续制订并执行强化的风险管理与控制措施，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资金实现充分问责。

27. 风险管理股通过下列服务支助联合国系统、索马里政府(索马里联邦政府和联邦州两级)以及其他发展和人道主义行为体：协助设计并促进采用集体风险管理和尽责标准；风险管理咨询；风险管理培训(在线和课堂培训)；信息共享和信息管理；维护并加强承包商信息管理系统，支持多伙伴信托基金及索马里发展和重建基金；协助潜在和现有的伙伴使用国家系统以及进行风险评估和分析。所有缓解风险措施、做法、现有工具以及有针对性的建议旨在帮助各机构消除或缓解多种已确认的风险，包括信托、欺诈、方案、廉正、声誉等方面的风险。风险管理股继续通过监测组和风险分析员，视需要向内部监督事务厅以及联合国不同机构的审计和调查办公室提供支助。风险管理股继续建立并加强联合国内部以及与索马里政府、非政府组织群体、捐助方、执法部门以及其他人道主义和发展伙伴的伙伴关系。

28. 截至 2018 年 8 月 31 日，承包商信息管理系统数据库载有风险管理股和 15 个联合国机构提供的关于索马里境内逾 4 060 个联合国承包商和供应商的信息。该数据库涉及的金合同金额约为 51 亿美元。经常更新的内容包括受安全理事会制裁的实体名单，以及定期更新的世界银行限制名单和国际刑事警察组织(国际刑警组织)索马里被通缉人员名单。必要时，也将索马里和厄立特里亚问题监测组在索马里问题报告中确定的个人和组织输入数据库。风险管理股还向联合国、世界

银行、非洲开发银行信托基金(索马里发展和重建基金)提供风险分析和最新信息,支持国家发展计划的执行工作。在本报告所述期间,通过联合国多伙伴信托基金向国家资金流输送的捐助资金从 200 万美元增加到 1 100 万美元。

第 2385(2017)号决议第 32 和 33 段的影响

29. 安全理事会第 2385(2017)号决议第 33 段规定,在 2018 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。就本报告接受调查的各组织没有明确说明第 2385(2017)号决议第 32 和 33 段对其执行方案能力的影响,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,从而使受影响社区面临生命损失、丧失生计、经受苦难的风险。

结论

30. 经过近 30 年动荡,索马里目前走上了迈向和平与稳定的积极轨道。2017 年年初出现了再次发生饥荒的风险,捐助者和人道主义业务机构迅速采取行动,扩大人道主义应急措施的规模并挽救生命。这次广泛的动员表明国际社会空前和及时地团结行动,履行了 2016 年世界人道主义峰会在人道主义筹资大交换中作出的承诺。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抵达地区的一些社区仍面临饥荒威胁,需要进一步努力,切实避免最脆弱地区在今后几个月里陷入饥荒。

31. 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,在处理安全问题的同时切实提供服务。人道主义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援助供应。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。

32. 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 2385(2017)号决议第 33 段规定的人道主义豁免。