

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/46/134
9 April 1991
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十六届会议
暂定项目表·项目12、75、
98和114

经济及社会理事会的报告

有关新闻的问题

联合国难民事务高级专员的报告:有关难民
和流离失所的人的问题和人道主义问题

联合检查组

与可能的难民潮早期预报有关的活动的协调

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员递交行政协调委员会对联合检查组题为“与可能的难民潮早期预报有关的活动的协调”的报告(A/45/649和Corr.1)的评论。

* A/46/50。

行政协调委员会的评论

一、概 论

1. 联合检查组题为“与可能的难民潮早期预报有关的活动的协调”的报告(A/45/649和Corr.1)深入分析一个协调的早期预报系统的政策基础、广泛审查联合国系统对于可能的难民潮早期预报有关的活动的参与,以及联合国系统各组织使用的早期预报系统的监测方法和技术。本报告主要重点是活动的协调和如何最有效地利用联合国系统各组织的巨大潜力,联合国系统各组织遍布世界各地,直接或间接地涉及造成难民潮的各种根本原因。检查专员在联合国和机构间各级提出具体建议,目的在于克服活动分散的问题,指定一个联合国系统中央协调点和建立一个常设的机构间机制。本报告载有五项建议,其中两项是向秘书长提出的,在A/45/649/Add.1号文件中讨论,另外三项建议是向行政协调委员会(行政协调会)提出的。

2. 参与有关难民活动的行政协调会成员欢迎这个报告,他们认为报告具有建设性和及时,联合国系统应予进一步审议和采取后续行动。他们同意联检组报告的基本前提,即:必须使联合国系统在预期主要的人道主义问题方面更加有效,他们支持通过加强协调改善联合国系统在难民事务方面的早期预报能力的建议。

3. 同时,有人指出,报告在应该采取何种实际行动以改善现有系统方面可以更加具体,特别是关于资料搜集和传递以及联合国系统内的合作和协调,特别是在外地一级。此外,有人指出,报告应探索如何争取各国政府支持搜集和传送有关即将出现的难民潮的政治敏感资料。

二、具体评论

第 2 段

4. 有人注意到检查专员说早期预报还没有成为联合国经常性工作的一个组成

部分,但这与事实不符。报告本身已经指出在联合国系统内业已存在若干早期预报方案,包括1974年设立的联合国粮食及农业组织(粮农组织)全球情报和早期预报系统。

第 5 段

5. 有人指出,报告内使用的“难民”概念相当笼统。报告如果能够明确区分难民和流离失所者的概念就会比较清楚。此外,有人着重指出任何关于早期预报活动的分析和建议都应当充分考虑到直接有关的联合国系统各组织的职权和限制,特别是包括联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和联合国救灾协调专员办事处(救灾专员办事处)。

6. 鉴于全球变暖和气候变化等长期趋势,报告的范围应可包括“生态难民”或“在环境方面流离失所的人”。此外,人类健康问题同环境情况密切相关,也应予考虑。

第45和第46段

7. 有人强调从各种非政府来源收到的关于主要的侵犯人权情况的许多报告的重要性,这些报告往往载有对早期预报特别重要的因素。但是,有人指出由于工作人员短缺,未能对收到的所有资料进行深入分析。

第64段

8. 有人指出,除了检查专员报告内所述有关活动外,粮农组织向发展中国家和区域集团提供援助发展国家和分区域早期预报系统。此外,最近采取了步骤,把粮农组织同报告第44段所述的联合国国际紧急情况工作网联系起来,并推动粮农组织同报告第64段所述联合国研究和资料搜集厅合作。

第67段

9. 有人指出由于联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)外地代表网络广泛,因此,教科文组织可以在难民潮早期预报方面作出有效的贡献。但是,必须提供简报和指导,包括具体指标和适当监测指导,使外地工作人员为这项工作做好准备。

第69段

10. 有人指出,世界卫生组织(卫生组织)正在致力于在卫生问题方面有效协调联合国系统内紧急准备和应变活动与涉及救灾活动的非政府组织活动。特别是涉及灾害的流行病评估的行动和改善早期预报系统的研究,包括预报可能出现的难民潮的有效系统。卫生组织驻成员国代表致力于引进对可能出现的大规模人口移动的早期预报作为组织以初级保健为基础的保健系统的一个重要组成部分。这项工作针对国内流离失所的人以及国际难民,由于最近的政治和经济变化这项工作越来越重要。卫生组织也同救灾专员办事处密切合作并与联合国国际紧急情况工作网联系起来,提供资料并同电子联系的世界各地灾难管理系统成员分享资料。

第110段

11. 有人指出尽管报告认为由于实质性问题(业务活动)协商委员会目前对难民问题的审议工作,它可能是最适当的论坛,但应当铭记住协商委员会迄今为止在审议对现有难民问题作出反应的问题时特别着重比较长期的面向发展的解决办法。目前委员会内没有处理早期预报方法技术问题的特别专家。

第112段

12. 有人强调粮农组织在萨赫勒饥荒和1986-1990年蝗虫灾害期间在搜集和散布早期预报资料方面站在最前线。粮农组织向许多受灾国家提供了现代通讯设备,包括传真机,以便迅速交换资料。

13. 有人认为救灾专员办事处向大批受援国立即散播警报的独特的电子计算机化系统没有受到充分的注意。救灾专员办事处几乎每天报导各种自然和人为紧急情况,确实向数百名决策者传达了经过评价的资料。救灾专员办事处在萨赫勒大饥荒和在1986-1987年普遍的蝗虫灾害期间同粮农组织合作积极参与早期预报,这只是在适当协调和利用现有机制的情况下可以实现的成就的几个例子。还有人指出联合国国际紧急情况工作网由于其规划发展可以作为任何早期预报系统的常设基础。

三、对建议的评论

建议1

为使早期预报成为经常工作的一部分,改善协调,加强联合国系统在难民事务方面的早期预报能力,行政协调委员会应当:

- (a) 在其下一届会议的议程中增列关于难民潮早期预报的项目,根据需要,随时审查这一问题(第108、110和124段);
- (b) 指定一个联合国系统的中心协调点,负责协调和监测与可能的难民潮有关的各种因素(第106、108和124段);
- (c) 成立一个难民潮早期预报工作组,由下列机构的代表组成:资料厅、难民署、人权中心、救灾办事处、粮农组织、教科文组织,以及发展和经济合作总干事办公室、开发计划署、新闻部、粮食计划署和气象组织,为各种形式的合作制订实际措施,并为发展有效的难民潮早期预报系统制订程序(第106和125段);

- (d) 建立一个机构间的常设协商机构,负责审查难民潮早期预报的具体问题,有能力及时开会讨论紧急情况(资料厅和难民署可联合作为会议的召开者和这个机构的秘书处)(第108和124段);
- (e) 作出安排,使联合国的驻地协调员成为外地难民潮早期预报的协调点(第117、118和126段)。

14. 行政协调会欢迎这项建议的一般重点。行政协调会将尽早审议协调有关难民潮早期预报的机构间活动的最适当安排,包括指定一个全系统的协调点和说明该协调点的作用以及各外地办事处的责任。在这方面,行政协调会将考虑到系统各组织和现有机构间合作机制在这领域内的职权、责任和所作的工作。

15. 一般认为研究和资料搜集厅最有能力带头,应指定为联合国系统协调和监测有关可能出现的流离失所者和难民潮因数的中央协调点。资料厅应同各有关机构和办事处合作执行早期预报工作进展的主要任务。

16. 有几个组织虽然表明愿意参与一个工作组,但指出在紧急情况中主要的考虑因素是联合国系统作出迅速的反应,他们表示关注的是一下正式的机制可能使反应缓慢下来。另外有人建议应对抽样的难民潮进行研究以决定可以协助联合国作出更充分的准备的指标并确保可以迅速同难民接触。

17. 一些其他组织指出在设立费用高昂的机构间机制之前,应进一步探索以实地搜集的资料为根据的传统的汇报制度固有的潜力。

18. 若干组织强调驻地协调员在早期预报进程和在协调各有关外地机构的活动方面所起的关键作用并认为报告没有充分认识到这些功能。有人指出驻地协调员负责业务活动和资料分析,在若干非洲国家内驻地协调员同政府合作制订紧急预防和准备战略,其中包括早期预报系统和应急规划方案。这类活动如果重点还没有放在这方面的话,可加以修订以便为大规模流离失所情况提供早期预报系统。

建议2

秘书长应在现有资源范围内为研究和资料搜集厅作出行政安排(财务、人员等),加强资料厅在难民潮早期预报方面的能力(第39、75和121段)。

19. 秘书长对这项建议的评论载于A/45/649/Add.1号文件内。

建议3

除了行政协调委员会与建议1有关的决定之外,联合国系统各有关组织的主任应当作出适当内部安排,加强难民潮的早期预报活动,特别是:

- (a) 保证向资料厅和专门机构的主管官员迅速传递情报,协助秘书长履行责任,早期预报可能的难民潮,使各组织在执行业务活动时能够更有效地处理问题(第16、114和124段);
- (b) 必要时,在各组织或机构内重新安排有关情报的收集,改善情报的管理方法,更好地协助早期预报工作(第111和123段);
- (c) 做出必要的行政和技术安排,特别是在外地尽可能充分地共同利用联合国系统中的设备和通讯设施(第101、112和127段)。

20. 行政协调会同意这项建议,但着重指出在这领域采取任何行动之前必须先就资料的处理、传输和评价和进行更多协商,必须更明确地规定什么资料同早期预报系统有关,由谁和向谁公布资料,必须解决来源分配和资料保护的问题。另一个必须更加广泛讨论的问题是各组织取得资料的问题和一个协调的系统所引起的评价问题。

21. 行政协调会还指出,这项建议必须有充分的额外资源。建议在落实拟议的安排之前对这些安排作出精确的成本效益分析。

建议4

为了加快难民潮早期预报工作,资料厅应当:

- (a) 重新考虑用什么方法建立一个有效的难民潮早期预报系统,特别要参考到联合国系统内外目前使用的监测方法和技术(第38、74至93和

121段);

- (b) 把最后确定难民潮根本原因的具体指标放在优先地位(第38、77、78和1211段);
- (c) 积极鼓励同可协助做好早期预报工作的各机构进行协商(第38、106和122段);
- (d) 进一步发展同秘书处和联合国系统范围内现有资料库以及外部来源的联系(第76、114和127段)。

22. 秘书长对这项建议的评论载于A/45/649/Add.1号文件内。行政协调会支持这项建议的重点。

建议5

- (a) 参与难民潮早期预报工作的机构应当更多地注意几个机构(如联合国大学、联合国训研所、经社事务部、教科文组织)的研究结果,利用它们的资料 and 知识进行其业务活动(第115和128段);
- (b) 联合国系统各研究机构本身也应当更努力地宣传它们所做的同预报有关的工作,向有关机构提供其研究成果(第61和128段)。

23. 秘书长关于这项建议(a)部分的评论载于A/45/649/Add.1号文件内,行政协调会充分赞同这项建议。