

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/47/540
23 October 1992
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十七届会议
议程项目96(c)

联合国难民事务高级专员的报告, 有关
难民、回返者和流离失所的人的
问题及人道主义问题

向自然灾害和类似紧急情况的受害者
提供人道主义援助

秘书长的报告

一、导 言

1. 大会1990年12月14日第45/100号决议重申人道主义援助对自然灾害和类似情况的受害者至关重要以及主权国家对在本国境内发动、组织、协调和执行人道主义援助的首要任务。

2. 大会强调纯粹出于人道主义动机的公正的政府间组织和非政府组织在提供援助方面作出的重要贡献, 并请所有其人民需要此种援助的国家便利这些组织提供人道主义援助的工作, 特别是提供粮食、药品和医疗护理, 这些援助必须送达受害者手中。因此, 大会呼吁所有国家支持提供所需人道主义援助的这些组织。

3. 大会在第45/100号决议第8段中请秘书长同各国政府、政府间组织、政府组织和非政府组织进行必要的协商, 以确定各种手段, 方便运送适当的人道主义援助给自然灾害或类似紧急情况的受害者, 包括建立救济通道, 并就此向大会第四十七届会议提出报告。

4. 大会在该决议第9段中请秘书长研究是否可能根据各国政府、有关的政府和非政府国际组织提供的资料,并考虑到联合国在这方面已进行的工作,编制一份联合国经有关国家同意可向之求助的紧急人道主义援助运送和管理方面的专家和主管组织名单,以求准确迅速地评价需要和实际确定运送援助的最佳手段。

5. 为编写本报告而进行的协商过程是根据非正式会谈和寄给会员国、联合国各机构和非政府组织的问题单进行的。

6. 要理解本报告所提供的资料,还应参照1991年12月19日第46/182号决议。关于该决议,将向大会单独提出一份进展报告。

二、促进人道主义援助工作

A. 接近紧急情况的受害者

7. 导致通过第45/100号决议的辩论有力地显示国际社会深刻和真正关切处境穷困的人获得人道主义援助的权利以及提供这种援助方面所遭遇的困难。许多人认为国内暴力行为的规模和特别是部族冲突和内战中的交战派别立场日益激化是这种局势特别危险的特点,因为这种局势甚至威胁了所依据的人道主义法的各项原则,这些原则以前容许象红十字国际委员会(红十字委员会)国际红十字和红新月社联盟、联合国组织和非政府组织等机构至少接近部分受影响的人口。

8. 大会第45/100号决议代表著国际上讨论关于接近受影响的人口的问题向前迈进了一大步。抛弃自然灾害和紧急情况的受害者不仅威胁了人类的生命而且冒犯了人类的尊严。接近受害者是必要的。

9. 虽然接近紧急情况的受害者被确认为是必要的,但是这个问题必须从主权原则的角度来探讨。有人指出,在不同论坛上关于改善运送人道主义援助的方法的讨论必然触及运送这种援助与主权原则抵触的论点。例如,在经济及社会理事会1991年夏季会议上,若干代表在讨论改组联合国救灾工作时提及了这个问题,他们强调其国家领土主权,并坚持在运送人道主义援助时必须事先获得有关国家政府的

同意。各国政府、国际组织和非政府组织对这个至关重要的问题一直有不同的看法。

B. 救济通道

10. 大家普遍同意救济通道作为接近陷入武装冲突和内乱中的人民方面所起的功用。在冲突所有各方同意之下,这些“通道”的存在是暂时的,地理位置是明确的。国际组织和非政府组织的救济人员,例如在苏丹、埃塞俄比亚、萨尔瓦多、索马里和南斯拉夫,设立和成功地使用了这种救济通道。

11. 国际社会认为救济通道是支持《1949年日内瓦四公约》及其《1977年附加议定书》所确认的武装冲突中平民获得援助的权利的一种重要工具。政府间组织和非政府组织之间以及红十字运动内部都一致认为这些获得最多国家批准的国际文书充分说明了制订关于人道主义行动和介入的法律原则的必要性。不过,必须更加尊重这些文书的落实。然而,不幸的是,近年来在内战日益增多的形势下,往往内战各方不承认或者拒绝遵守这些文书,使这些文书愈来愈难落实。

12. 最近对救济车队和人员的攻击造成悲剧的人命损失,使国家和国际救济机构深表关注。这些机构认为,其救济人员忍受武装冲突危险的程度不久就会到达极限。大家坚决认为,不仅为了救济人员的安全,而且首先为了冲突的受害者,必须更有效地落实对获得批准的关于人道主义法的国际文书的尊重。有人也指出,往往政府对其领土的控制是有限的,有一大片领土被从事盗匪活动的武装团伙所掌握。即使在这种情况下,政府也不能完全免除对其人民和对出于人道主义动机援助极其贫困的所有各阶层人民的国际人员和国家人员所应负的责任。政府应竭尽全力便利所有有关人员的工作。

13. 从事人道主义援助的政府间组织和非政府组织的人员是纯粹中立和公正地使用救济通道。不过,人道主义组织不仅很多,而且其作业方式、原则和活动范围也相当不同。目前正在讨论的在武装冲突中从事人道主义援助的组织的行为守则的构

想,是提高这些多样性组织的效率而最终使紧急情况的受害者获益的一种可能的办法。在这方面,一些组织在构思方面已经完成了相当多的基础工作。救济人员目前正在讨论这些组织所作的努力。

14. 虽然救济通道作为接近紧急情况受害者的“突破性”办法的价值是不容争论的,但是有些人认为救济通道在时间上和地理范围上受到限制是一项缺点。的确,救济通道由于地理上的局限,只能送达相当少部分的贫困人员,而冲突交战派系的行动往往驱散了平民人口。但是毫无疑问,救济通道是将人道主义援助成功地送到冲突地区的一种不可或缺的工具。现建议如第45/100号决议指出,在可能时,以谋求政治性解决包括解决冲突的措施在内,来扩大救济通道的概念。

C. 具有紧急人道主义援助专业知识的个人和组织清单

15. 大会在第45/100号决议第9段中请秘书长研究是否可能编制一份联合国可向之求助的紧急人道主义援助运送和管理方面的专家和主管组织名单,以求迅速地评价需要和确定运送援助的最佳手段。大会在其第46/182号决议内通过了这个建议,在附件第27段内要求联合国应建立一个中央登记册,登记联合国系统内以及联合国可以随时要求帮助的各国政府、政府间组织和非政府组织的所有专门人员和技术专家工作队以及救济用品和设备。据第45/100号决议进行的协商在较大范围内审议了这个问题,结果对登记册中有关人力资源这一部分的性质和范围有了一些了解。这些讨论还提到日内瓦人道主义事务部在该领域已采取的一些行动,特别是《国际搜索和救援工作队名称地址簿》的编辑和供国际援助使用的救灾物资库存登记册的项目。

16. 大多数从事于国际救济活动的联合国业务机构以及政府间组织和非政府组织和政府单位都自备紧急情况专家名册。经验显示,这些名册需要相当大的经费资源和人力来确保定期的订正和其中所列专家的训练以及质量控制。在协商期间,讨论了有效管理和维系一个大规模最新中央登记册的可能性,并普遍对下列事项表示

关切:(a) 它的设计是否应包括多边来源,包括联合国各机构、非政府组织和各国政府提供的所有关于个人和组织的资料;和(b) 它是否打算涵盖不同型的紧急情况下可能需要的范围广泛的专业知识。

17. 还有人质问这样一个中央登记册是否有用,因为它可能同已有的登记册和每一个业务机构在其职权领域所持的登记册重复。因此,有人认为,建立一个详细的中央名单可能极其困难、耗时和所费不赀。在第46/182号决议有关规定能够得到实施之前,必须仔细规划和衡量它的建立可能取得的整体利益。

18. 但是,协商的一些当事方认为,编制一个分散的关于灾难管理专家的名册网络对联合国也许更为有用。在联合国大家庭、政府间组织和非政府组织以及各国政府之内现有的这样一种名册网络的联络中心可以提供关于许多重要项目的有关资料,例如24小时接触中心,现有专业领域,同联合国或同受灾国家合作的模式和通过共用电脑系统存取情况所需的更具体知识的方法。如果一个紧急情况需要国际社会提供特别专业知识,它就能以此方法迅速地查明和动员起来。但是,订正和维系每一个名册内所收的关于个人和组织的资料依然由个别主管机构或组织负责。已考虑到通过联合国国际紧急情况工作网(紧急情况工作网)--一个由日内瓦人道主义事务部管理的与灾害有关的电子资料网络--使全世界的有关灾害管理界能够使用这个网络的重要组成部分。

19. 为了加强在紧急情况一开始时的立即评价能力,日内瓦人道主义事务部正研究是否可能建立联合国灾难评价和协调(灾难评价和协调)随时待命工作队。许多国家政府已表示对这个构想有兴趣和支持,这个构想同第45/100号决议第9段和第46/182号决议的建议内所表示的关切密切有关。在紧急救灾协调专员的职权下建立灾难评价和协调工作队的目的是通过向受灾国家在立即就地评价损害和人道主义需要方面提供支持来促进国际对紧急情况的响应,和随后核对和分发有关的资料以及发动国际救济行动的就地协调。

20. 目前所讨论的这个灾难评价和协调的概念意味着日内瓦人道主义事务部同

各国紧急救济服务单位密切合作,查明熟练和经验丰富的人士并会同自己的正规工作人员,以便建立一个随时待命的干部队伍,以形成一个灾难评价和协调任务领导人的核心小组。有关的联合国机构连同红十字会国际委员会和其他非政府组织将被邀参加灾难评价和协调的特派团,以及参与准备和训练,以便为这样的特派团工作。灾难评价和协调工作队与各国当局协商将就国际援助的需要和就其派送的可能渠道向联合国紧急救济协调专员和开发计划署、人道主义事务部驻地代表提出建议。

21. 上述考虑说明,一个灾难管理专家名册的分散网络以及灾难评价和协调观念的进一步发展,可以在执行第45/100号决议内的建议方面和第46/182号决议所载的全盘战略方面,为促进联合国系统的紧急人道主义援助的随时待命和协调能力,形成基本的组成部分。

- - - - -