

联合国 大 会



GENERAL INFORMATION

OCT 10 1990

Distr.
GENERAL

A/45/508
9 September 1990
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第四十五届会议
临时议程·项目12

经济及社会理事会

向索马里境内难民提供援助

秘书长的报告

目录

	段 次	页 次
一. 导言	1 - 3	2
二. 背景	4 - 6	2
三. 联合国系统各组织的回应	7 - 42	3
A. 联合国难民事务高级专员办事处	7 - 21	3
B. 联合国儿童基金会	22 - 27	8
C. 联合国开发计划署	28 - 31	9
D. 联合国环境规划署	32 - 33	10
E. 苏丹-萨赫勒办事处	34 - 35	10
F. 联合国粮食及农业组织	36	11
G. 世界卫生组织	37	11
H. 世界粮食计划署	38 - 42	12

* A/45/150 和Corr.1。

一. 导言

1. 大会1989年12月15日关于向索马里境内难民提供援助的第44/152号决议敦促联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和世界粮食计划署(粮食计划署)尽速恢复执行其援助索马里西北地区难民的方案。它又请秘书长同高级专员办事处、世界粮食计划署和捐助界密切合作,发起一项临时援助方案,确保基本粮食及其他人道主义供用品继续送达索马里西北地区的难民安置区,直到能够作出较长期的安排为止。

2. 大会请联合国系统各有关组织,即联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、世界卫生组织、联合国教育、科学及文化组织和联合国儿童基金会以及联合国环境规划署和世界粮食计划署,与索马里政府协商,编写详尽的项目文件以便执行秘书长的报告(A/42/645)中所确定的作为一个综合性行动纲领的优先工作的那些项目和活动。

3. 本报告就是秘书长应大会关于就该决议执行进展情况提出报告的要求而提交的。

二. 背景

4. 索马里收容的难民都是原籍埃塞俄比亚。绝大部分属索马里游牧民族,其发源地为迪雷达瓦、哈勒尔盖东部和南部、欧加登、巴莱和博雷纳。在索马里南部,向住在卢格、盖多和沙贝里下游等区域29个难民营的难民提供了援助。西北地区有12个难民营,但1988-1989年期间,人口大批迁移,以致流离失所难民大批聚集在博拉马镇及其四周。

5. 1989和1990年,索马里境内难民的规划人数为60万人,包括南方的46万人。在西北地区,经裁减的规划数字为14万人,相当于难民专员办事处/粮食计划署的受

惠人估计数。这个数字已参考了1989年3月西北地区各难民营进行部分登记的结果。预料由于西北部自愿遣返的难民南移，1991年这个数字还会进一步减少。

6. 在长期解决办法特别方案执行之前，索马里南部的援助方案将持续不断执行。兹进一步讨论如下。同前几年一样，卫生、教育和用水等部门性活动由各有关技术部会的难民单位进行。1988年早期开始，为使援助作业精简而作的努力，到1989年仍在积极推动。此外，财政危机引起预算缩减，以及西北区执行工作有所延误，以致特别是国际采购方面，多部门预算大幅裁减。由于索马里先令急剧贬值，以美元计的援助数字也已减少。然而，通货膨胀率高，机构工作人员薪金数额和本地管理费用必须提高，把上述因素的后果抵消了一部分。护理的提供和维持生计粮食的运送都在进行，仅偶而中断或延误，通常都是难民援助方案无法控制的情况造成的。

三. 联合国系统各组织的回应

A. 联合国难民事务高级专员办事处

7. 盖多区域有秩序地自愿遣返方案于1986年12月开始执行，尽管道路状况不佳和其他后勤方面的困难，1989年这项方案仍照常执行。1986年以后，在难民专员办事处主持下，总共已协助遣返12029名难民，其中1989年遣返了4700人，1990年1至6月又遣返1053人。1989年，自愿遣返业务总开支共达\$159万。除了不断开支的费用外，这些经费还用来支付两项费用：在下面提到的南部各难民营内进行长期解决办法登记工作的有关费用和为在多洛搭建跨越达瓦河的一座行车桥梁筹供资金。

8. 家庭生活方案的受惠者最多可达1万名成年女难民。该方案增进她们的文化水平和自给自足的前景，并通过下列方式改进托儿方案的质量：提供教师在职训练，和增进管理人员和女校长的技能及管理能力。

9. 1988年5月发生了一些事件，以致对人道主义援助只能进行极其有限的监

测，而哈尔格萨难民营的有些难民拿起武器，成为冲突的一方。这种情况使得难民专员办事处在索马里西北执行的方案遭受重大打击。1989年初，经广泛商讨之后，难民专员办事处、粮食计划署和索马里政府议定，在一段预定的时间内继续配给食物，在此期间，将对营内平民重新进行登记，并协力把他们重新安置到冲突区以外的共同选定地点。1989年3月，重新登记工作仅在四座难民营顺利完成，登记的总人数仅及先前规划数字的三分之一。尽管难民专员办事处作出了安排，事实证明，重新安置并不可行。

10. 1989年8月底，难民专员办事处和粮食计划署通知政府，在西北地区当前的情况下，它们除了暂停援助之外，别无他法。后来，秘书长曾就如何为西北部平民包括难民，拟订一项人道主义援助方案，同红十字国际委员会（红十字委员会）洽商。红十字委员会表示，只要进行业务的正常状况受到尊重，它立即可以研讨扩大作业的办法。一般认为，红十字委员会扩大方案需要六个月时间才能开始作业。难民专员办事处和粮食计划署赞同秘书长的下列要求：以斡旋的方式，参与特别临时紧急方案。秘书长指派联合国紧急救灾活动特别协调员为其代表，处理与该方案有关的一切事宜，并设立一个由开发计划署、救灾专员办事处、粮食计划署和紧急情况协调股/美国援外社组成的工作组。一旦同政府议定好执行方式和调集了粮食资源，紧急方案即可于1990年2月中开始执行，并在1990年8月31日结束。实际上，难民专员办事处的斡旋事务涉及：部署紧急情况协调股/美国援外社的后勤业务和办理港口入关手续的人员、国内运输和分发约8000公吨粮食。已在一般方案下编列预算的经费上预付了约\$75万给紧急方案。这笔预付款预料将由方案的损款偿还，但迄今尚未收到。

11. 在编写本报告时，特别方案经费已拨供少量资金，以便开始执行撤离博拉马地区的有序遣返方案，难民专员办事处和负责后勤工作的红十字委员会正在研订各种安排的细节。埃塞俄比亚政府已审核了5650名难民的自愿遣返申请书。

12. 1988年4月埃塞俄比亚和索马里两国政府签订的协定创造了有利条件，有助于为难民问题提供长期解决办法。1989年5月和6月，难民专员办事处和索马里政府

在摩加迪沙和日内瓦进行了高级别谈判，以期拟订出可行的行动战略，并就一般原则以及基本执行方式获致协议。这次谈判导致设立一个由埃塞俄比亚和索马里两国政府及难民专员办事处组成的三方委员会，粮食计划署也以观察员的身份参加。委员会于1989年8月在日内瓦举行第一次会议。后来，委员会1989年9月在摩加迪沙和12月在亚的斯亚贝巴举行的会议上就该方案总的执行方法及其各实际方面进一步获致了协议。

13. 索马里境内埃塞俄比亚难民问题长期解决办法特别方案现在已开始执行，绝大多数难民可以安全遣返，并且也在劝导他们这样做。特别方案的三个主要组成部分为：

- (a) 自愿遣返。设想了两种方式，即有组织地遣返和发给签证自行遣返。无论采取那一种方式，事先都必须得到埃塞俄比亚政府的遣返许可。
- (b) 自动融入本地社会。出于其本人自由意愿而选择留在索马里的难民将得到少许援助，以便利他们自动融入本地社会。
- (c) 向难民提供援助。可以确证遣返后会有性命之忧的难民将获得援助，旨在使他们能有计划地融入索马里社会。

14. 根据三方委员会的结论，1989年11月至1990年2月，已在南部所有难民营进行登记，使难民可以从三种备选办法中登记选择一种。总共468212名难民的登记情况如下：

	<u>共计</u>	<u>百分比</u>
自愿遣返	109 242	23.3
自动融入本地社会	355 969	76.0
难民身分	3 001	0.7

15. 按照特别方案，对遣返和自动融合两种办法的直接援助将通过个别现金赠款和全额粮食配给的方式提供。现金赠款数额依选用的解决办法而异，有组织的遣返比自动融合为高，又比发给签证的自行遣返更高。如何分发本地融合赠款的执行

安排是在同索马里政府，特别是其中央银行，和同各有关发展机构密切协商后拟订的。已确定一些办法，尽可能消除或抵销提供粮食和现金赠款所可能引发的任何通货膨胀影响。同样的，已会同协调粮食援助的粮食计划署和重要的执行夥伴——紧急情况协调股/美国援外社详尽地拟订出如何预先配置粮食和分发粮食以及收回配给卡的行动计划。

16. 1990年3月16日，向国际社会发出呼吁，以便筹募长期解决办法特别方案为期两年的经费。就索马里一方而言，共需经费\$3050万，其中\$2330万将在1990年支付，绝大部分用于向登记选择自动就地融合的356000名难民发给现金赠款。方案设想，将有167000名难民自愿遣返，包括60000人从西北地区遣返。捐款者慷慨捐助将可以大大减少接受援助的案例，和使得有关的方案调整得以进行。到目前为止，由于得不到经费，执行工作已经延后。

17. 三方委员会的一项结论是：在难民问题波及地区执行更广泛的地区发展和复兴项目是使方案成功所切需的援助要素。三方委员会请难民专员办事处邀请捐助者和发展机构参加这种项目，以便补充特别方案下规划的直接援助。1989年12月，由难民专员办事处、欧洲共同体、世界银行和联合国开发计划署(开发计划署)共同组成的索马里特派团拟订了难民问题波及地区项目的大纲。项目旨在规定一些措施，以便：通过在难民问题波及地区的市镇及其他社区加强基本服务来支助贫困群体；通过在这些地区整顿环境来保护自然资源；和通过在农村地区加强基本建设来加强销售潜力和鼓励生产。联合特派团的援助备忘录将提交预定1990年1月在巴黎举行世界银行关于索马里的协商小组会议。然而，遗憾的是，这次会议已被取消。依照所扮演的推动角色，难民专员办事处已在适当级别同世界银行、开发计划署和欧洲共同体接洽，以期确保它们参与本项目的筹资和执行。

18. 供护理和维修活动支用的1990年订正拨款\$760万反映了若干性质各异的展，有些使费用增高，另一些则可节省大量经费。西北地区当前的情况十分困难，一步拖延了某些已规划活动的执行，导致节余经费。添购新货车以汰换旧车队的

购经费已被删除,转用于增加采购零备件的经费。卫生和用水部门采购材料及用品的经费也大幅削减。然而,索马里先令贬值导致所有,商品价格暴涨和必须提高机构工作人员的薪金。预测的1991年护理和维修业务所需经费为\$729万。项目人事费大幅减少,反映了难民专员办事处外地工作人员配置情况审查的结论。这也是1990年关闭一间分区域办事处和三间外地办事处的结果。假定长期解决办法特别方案的执行取得进展,计划1991年还要进一步裁减工作人员。粮食计划署负责协调粮食援助。1989年,紧急情况协调股/美国援外社经手办妥入关手续的进口粮食有:摩加迪沙港,68900公吨;西北地区的伯贝拉港,14200公吨。按照总的规划数字600 000计算,1990年所需粮食为84600公吨,总费用约达\$2800万,包括给粮食计划署的估计费用\$1100万。难民专员办事处和粮食计划署已参照1990年在长期解决办法特别方案筹资和执行两方面所取得的进展,评估1991年实际需要的粮食数量。

19. 1990年自愿遣返订正预算达\$138万,用于:为遣返5 000名难民而不断需要支付的费用;支付建造行车桥梁的费用和登记工作所需的余额。扩大遣返方案的经费最先是在1990年暂定拨款下编列的;这笔经费后来并入特别方案预算内。特别方案旨在最终支付与扩大遣返业务有关的所有费用,因此,在1991年一般方案内编列了一笔最低经费\$450 700。

20. 1990年就地安置活动的订正经费为\$270万,其中包括初等教育和成人教育,以及教师训练活动的经费。在1990年初期暂定拨款内,为一个试办项目编列了\$180万预算,以便开始执行长期解决办法方案,但后来这笔经费又被列入特别方案呼吁内。参照南方各难民营的登记工作结果,务农安置项目的经费已比以往各年减少。只有少数难民提出保留难民身分的要求。如果这些要求获准,他们将有权继续领取难民专员办事处为就地融合提供的援助。因此,订正拨款为用水、卫生和住房等部门的几项倡议提供了经费,以便促进地区发展和在难民很可能希望融入当地社会的地区加强经济和社会的基本建设。这些倡议旨在作为难民问题波及地区项目的试办活动。难民专员办事处正设法请发展机构参与工作。1991年,预测所需经费总额为\$

230万。

21. 1989年共有269人定居，1990年头一季，又有300人重新定居。正在办理的案件总数为128件(涉及144人)，其中35件属境况危殆的难民。1990年所需的订正经费为\$19 200，以支付索马里境内的运输费用。1991年的预测数额相同。

B. 联合国儿童基金会

22. 在导致索马里西北部的联合国工作人员撤出的1988年6月冲突发生以前，儿童基金会在两个区域，西北部和奥达尔支助一项非常广泛的地区性方案，这两个地区共有人口550 000人。支助方案包括初级保健、饮水和卫生、主要的药品、教育以及一项紧急项目。在撤出哈尔格萨之后，所有的活动已经中止，支助方案也已经瓦解。在以后的18个月期间，冲突持续，驱使难民和受到战争影响的流离失所的人跑到比较安全的博拉马镇以及奥达尔地区。认识到冲突和旱灾所造成的极端艰难的境况，联合国提出了非常时期临时紧急方案。儿童基金会的作用是协助恢复对所有的妇女和儿童，包括难民的福利非常重要的基本服务。

23. 儿童基金会根据1989年底以及1990年初联合国机构间特派团以及儿童基金会评价团所提出的建议，响应索马里紧急方案的要求。儿童基金会采取行动恢复扩大免疫方案、恢复地方上的初级保健以及妇幼保健工作小组，进行博拉马镇和奥达尔地区的营养调查，研究改善供水设施以及扩大卫生设施。

24. 冷链设备以及第一批疫苗已经在4月空运抵达博拉马。在冷链重新设立以后，初级保健和妇幼保健工作队已经开始在该区域进行第一轮的疫苗接种。在难民保健股的协助下重新对达穆克A、B和C难民营提供了疫苗。扩大免疫方案的国家官员负责培训难民保健股疫苗接种工作人员。第二个妇幼保健中心设立之后，该中心也对难民提供服务，并且采用了对外扩展服务战略之后，博马拉镇和奥达尔地区现已经成为索马里疫苗接种率最高的地区。

25. 妇幼保健设备和主要药品已经于1990年3月初空运抵达博拉马。地方上的初级保健和妇幼保健工作队在月中对居民和流离失所的人们提供定期的服务，而难民保健股工作队(由难民事务高级专员办事处提供资金)则负责执行妇幼保健/扩大免疫方案的各项活动以及辅助食品。已经讨论了如何将难民保健股的工作人员并入奥达尔地区的初级保健方案中。

26. 一名供水顾问将于1990年9月开始评估难民营、以及博拉马镇和流离失所的人所居住的地区的需要。

27. 在预定于1990年8月底进行的有关目前的合作的中期审查之后，儿童基金会将决定1990-1992年期间的业务总计划是否需要订正。目前正在征聘方案所需要的工作人员。希望目前的活动最后将成为儿童基金会正常资助索马里的国别方案的组成部分。

C. 联合国开发计划署

28. 开发计划署在协调联合国系统协助索马里拟订和执行其紧急和重建方案方面发挥了重大的作用，开发计划署响应索马里政府在1989年9月发出的呼吁，并且遵照第44/152号决议，积极支持索马里政府努力拟订和开展非常时期临时紧急方案，以期重新对索马里境内的难民提供援助。这项为期6个月的临时方案已经于1990年2月展开业务活动。

29. 驻地协调员应秘书长的请求，在开发计划署外地办事处内设立的一个很小的小组的支持下，承担联合国系统执行该方案的各项努力的协调工作。为了达成这个目的，在摩加迪沙设立了一个工作队，由难民事务高级专员办事处、粮食计划署、美国援外社/紧急后勤组和开发计划署的代表组成，并且由驻地代表兼驻地协调员担任主席。工作队与索马里政府协调机构共同合作，以期确保及时而有效地执行方案。有些具体的组成部分将直接由有关机构来执行，但是，开发计划署将负责协调联

合国系统的各项努力，并且也将协助索马里政府协调国际社会的响应。紧急救济股将协助评价需要、制定与紧急救济有关的方案以及收集有关方案实际执行情况的资料。

30. 开发计划署在1990年初曾经核可了一项\$100万的项目，以求增进对流离失所人士和难民的紧急援助方案的效果。该项目为紧急援助索马里西北部的流离失所人士和难民的活动提供后勤和管理支助。该项目更具体地援助监测他们的保健和营养情况，推动流离失所人士更进一步自力更生的方案，以及与索马里政府、地方当局、非政府机构、提供捐助的国际社会以及各联合国机构合作，协调各项活动。

31. 开发计划署也获得加拿大和美利坚合众国的财政支助，这项支助确保了在最初3个月期间能够使用一架飞机，这在具体活动获得成功方面是一项不可缺少的因素。预期可以调动额外的经费，确保在整个临时方案执行期间能够使用该架飞机。

D. 联合国环境规划署

32. 应难民专员办事处的请求并与它合作，环境规划署派遣了一个联合顾问代表团到索马里，调查研究难民的定居对周围的环境所造成的不利影响，并就其重建建议补救行动。代表团视察了索马里南部的难民营，它发觉难民营的周围，甚至在乡下偏远的地区森林砍伐殆尽，因为树木和灌木被砍下来当作家用的燃料。此外，由于缺乏适当的处理粪便的设施，难民营内和难民营周围还有显而易见的卫生问题。

33. 特派团向难民专员办事处提出了一项报告，其中载有该项情况的具体建议。

E. 苏丹-萨赫勒办事处

34. 索马里政府在苏丹-萨赫勒办事处的支助下，拟订了1989-1990年《防沙治沙行动计划》。在正式通过该行动计划以前，苏丹-萨赫勒办事处、世界银行和粮农组

织之间举行了协商，确保《防沙治沙行动计划》和世界银行支助拟订的《环境行动计划》以及粮农组织支助拟订的《热带造林行动计划》所采取的各项行动之间取得协调。

35. 索马里政府和苏丹-萨赫勒办事处之间也展开了协商，以期在索马里设立生态监测设施，协助该国政府获得监测该国土地恶化程序所需的数据和资料。

F. 联合国粮食及农业组织

36. 虽然粮农组织继续参与有关索马里境内难民的机构间活动，但是自1989年以来粮农组织在这方面没有核可新的项目。

G. 世界卫生组织

37. 卫生组织积极参与非常时期临时紧急方案，以及受委托的各组织的战略会议。世界卫生组织特别：

- (a) 提供关于规划和战略的技术建议；
- (b) 为卫生部人员关于社区供水现场活动的援助和建议提供资金；
- (c) 卫生组织专业工作人员(一名流行病学家、一名统计学家、一名环境工程师和一名医疗设备修护专家)提供现场援助。由于安全情况日益恶化和其它问题，将停止使用现场援助；
- (d) 设立和协调选定一些索马里国民，他们能够迅速应召参与或进行营养监督和其它这种调查。甚至在非常时期临时紧急方案于8月30日结束以后，这群受过训练和能够胜任的人仍然定期集会，他们在必要时仍然可以负责索马里其它地区的营养监督、流行病和其它这类调查。

H. 世界粮食计划署

38. 世界粮食计划署通过长期在南部从事救济难民活动以及秘书长救济西北部难民的6个月非常时期临时紧急方案，继续积极参与为索马里境内的埃塞俄比亚难民提供一般的粮食。在1990年期间，这项援助将包括重新登记南部的440 000名难民，以及西北部的140 000名难民。此外，世界粮食计划署继续在脆弱群体发展粮食项目下，向难民营的50 000名脆弱的儿童和母亲，提供补充粮食。

39. 由于1989年年底三边委员会持久解决办法的顺利拟订，世界粮食计划署保证在1990年第一季度为索马里提供充分的粮食供应，以便顺利执行该方案的综合组成部分。由于现金/粮食综合项目缺乏充分的现金，因此无法展开难民定居的程序。因此，只好作为等待遣返或重新加入社会的难民的日常食品。

40. 世界粮食计划署也参与非常时期临时紧急方案，这项方案是由于难民专员办事处和世界粮食计划署共同决定而产生的，它们认为，由于安全问题和其它困难已经无法继续在西北部从事正常的救济活动。该方案最初是响应秘书长的特别要求，作为6个月的临时措施，以求减轻难民的痛苦，直到建立更永久的安排为止。该方案已于1990年8月底正式结束。

41. 索马里政府和秘书长之间继续谈判，以便保证各种情况仍然可以维持援方案，以满足难民的生存需要，鼓励自动遣返和将来可以对北部受到影响的其他索里人民提供援助。同时，红十字国际委员会也正在进行一项有限的救济行动，该委员会正在进行与索马里政府及其反对派的讨论，以求进一步扩展救济方案。

42. 除了直接援助长期解决难民问题方案以外，世界粮食计划署仍然愿意接旨在重建和恢复由于难民的出现，在近几年来受到损害的经济和环境的妥善倡议，并且愿意支持援助难民在索马里境内定居的各项活动。