



1991
NOV 21 1991

联合国 大会



PROVISIONAL

A/46/PV.41
12 November 1991

CHINESE

大会 第四十六届会议

第四十一次会议临时逐字记录

1991年11月5日星期二，上午10点
在纽约总部举行

主席：希哈比先生(沙特阿拉伯)

嗣后：敏先生(副主席)(缅甸)

- 工作安排
- 加强联合国人道主义紧急援助的协调：秘书长的报告(续)

本记录包括中文发言的原文和其他语言发言的译文。定本将刊印在大会正式记录。

更正应只对发言的原文提出。更正应作在印发的记录上，由有关的代表团成员一人署名，于一个星期内送交会议事务部正式记录编辑科科长(联合国广场2号DC 2-750室)。

91-61669

上午10点15分开会

工作安排

主席(以英语发言):我愿通告会员国,为了寻求就决议草案的文本达成协议,将就题为“联合国在经济、社会和有关领域改革与恢复活力”的议程项目137和题为“加强联合国人道主义紧急援助的协调”的议程项目143进行所有成员均可参加的非正式磋商。邀请所有有兴趣的代表团参加这些磋商。磋商的时间和地点将在《日刊》中公布。

议程项目143(续)

加强联合国人道主义紧急援助的协调:秘书长的报告(A/46/568)

福蒂埃先生(加拿大)(以法语发言):1987年,加拿大政府出版了一份题为“我们共有的未来”的小册子,制定了我们国际发展援助的新战略。该战略明确地概括了我们将来在这一领域活动的主要支柱:减轻贫穷;发展人力资源;使经济现代化;增加妇女的参与;协调发展和环境问题以及满足基本的食品及能源需要。

该战略有力地强调加拿大有必要在全世界与正在领导国际发展的各个机构及组织建立起伙伴关系。联合国内的发展网络是我们的主要伙伴之一,因为它的范围涉及全球,并对发展中国家的需要及愿望给予优先考虑。

我们认为,有效的发展援助应促进持久的、自立的发展。然而,令人遗憾的是,事实上在世界许多地区,发展进程经常被自然或人为的灾害所阻断。当一场灾害发生时,迅速和协调良好的反应不仅对于减轻受害者的痛苦,而且对于将灾害对发展进程的不利影响减少到最小程度来说都具有极端重要性。因此,加拿大政府认为有效的灾害救济是发展援助的关键部分,因为灾害对发展中国家造成更严重的打击,并妨

碍正在进行的发展进程。

加拿大外交部长芭芭拉·麦克杜格尔9月份在这个讲坛上发言中指出：

“向自然、经济和政治灾害的受害者提供援助一向是联合国的一个优先考虑事项。然而，我们很清楚，联合国失掉了对这些危机作出反应的优势，这一优势被各机构间的争吵和戒备、囤积公认的紧缺资源所减弱。”(A/46/PV.9, 第25页)

她因此建议应该毫不拖延地采取行动解决这些严重的问题。这也是我们今天在此的原因之一。

(以英语发言)

对加拿大人来说，联合国所发挥的作用或开展的活动没有比该组织在全世界领导国际社会提供紧急人道主义援助的责任更为重要的了。紧急人道主义援助是加拿大发展援助计划的一个基石。我们认为有效地提供此类援助是联合国最优先的任务之一。仅仅在今年，我们就积极深入地参与了联合国领导的在伊拉克、孟加拉国和非洲之角开展的三项大型救济工作。

加拿大人有着通过各种民间组织，如红十字会、教会组织、加拿大援外合作社和许多其他组织提供人道主义援助的悠久传统。自从联合国创立以来，加拿大政府就一直通过联合国提供紧急援助。自从那时以来，此类国际援助的有效性得到了大力加强。现在，几小时之内就可以运送紧急援助物品并且不到一天就可以运抵世界各个地方。

电讯大大改进了我们对紧急状况的了解，加速了要求援助的呼吁和援助的动员。准备提供援助的政府和民间机构的数目也有了很大的增加。本组织各机构的许多成员也有了在这方面提供援助的能力。虽然它们以独特的技能和效力开展了各自的紧急援助计划，但是，它们之间经常缺乏足够的协调。近来，这给我们大家提出了一个重大挑战。

多年来，各种类型的紧急情况导致了許多新组织的创立，如联合国救灾协调员办

事处,也导致了现有组织的积极参与,如联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界粮食计划署(粮食计划署)以及联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)。这些机构被要求对由于自然原因或人为原因引起的各种紧急情况作出反应。在这些紧急情况中,许多是由这两种原因同时引起的。出现紧急情况时,它们与联合国其他机构和民间组织如红十字会和红新月会以及国际移民组织一起为减轻灾难的影响作出贡献。自然,在作出临时安排和援助开始到达受援者的手中之间会有一个时间差。现在我们需要的是缩短这一时间差。

因此,加拿大赞同秘书长关于人道主义援助的考虑周密、意义深远的报告。该报告阐述了加拿大关心的许多问题,为实现我们在联合国系统内加强现有能力的集体目标以及确保联合国对各种紧急情况作出迅速、有效的反应提出了有益的建议。

该报告提出的最重要的建议之一是在联合国系统内设立一个高级职务,以负责协调联合国、非联合国以及各民间组织机构、捐助国和受援国的努力。过去,已经任命了这样一位协调员以领导非洲之角紧急援助计划。80年代中期,布雷德福·莫尔斯和莫里斯·斯特朗领导的非洲应急行动取得了重大成就。在这一基础上,非洲之角特别紧急计划在早年取得的成就向我们表明了一名协调员在全球范围内可以作出的成就。此外,萨德鲁汀·阿加·汗亲王以出色的献身精神和效力履行了作为联合国伊拉克、科威特、伊朗-伊拉克以及伊拉克-土耳其边界地区人道主义计划秘书长执行代表的职责,令人信服地证明领导素质是人道主义协调的一个关键因素。

我国政府认为,为了有效地进行此类协调,任何此类协调员必须能够直接与秘书长接触,并且得到秘书长的全力支持。协调员需要精心挑选,以确保他(她)具有在有着不同的使命和传统上采取不同工作方法的各机构间进行协调所必须的个人素质和专业经验。不一定要设立一个特别职位,完全可以调整一下现有职位的职责,以包括这些职能。该报告提到了设立一个在纽约有秘书处的高级协调员职位。我们理解提出这一建议的理由。但是,协调员下属工作人员的工作地点以及协调员本人在秘书处结构内的确切地位并非那么重要,重要的是强调与秘书长建立强有力的、直接的

联系以及与所有重要各方建立业务联系,不管它们总部设在纽约、日内瓦、罗马或者维也纳。

联合国在救灾工作中发挥独特的作用。它向民间组织、捐助国、受灾国以及联合国各机构提供领导。因此,我们支持设立一个由联合国协调员领导的机构间协调委员会。该委员会将加强每一次紧急情况期间的交流以及对这些紧急情况的了解,不仅确定参与人道主义援助的联合国各机构的责任范围,而且确定许多其他有关国际行为者之间的责任范围。

为了加速对紧急局势作出迅速反应,协调员需要一项加强的预警系统、与参与人道主义援助的各机构进行密切的协商以及一项基金。该基金将在联合国各有关机构发出联合呼吁以后收到捐助之前用于立即反应。

确实,许多紧急情况是不能预测的。但是,对许多紧急情况来说,如水灾、旱灾和某些难民局势,事先预警是可能的。还有一些紧急情况在反复出现。我们支持秘书长关于对从联合国内现有的预警系统、各国政府、政府间组织和民间组织获取的信息进行系统搜集和分析的建议。我们完全同意,由于灾害是由自然和人为因素引起的,一项有效的早期预警系统需要关于导致此类问题的所有有关因素的信息。

加拿大高兴地注意到,秘书长在其报告中强调了在一个商定的格局基础上对联合国体系内各组之间责任划分作出连续一贯和迅速反应的重要性。在机构总部一级的这种明确确定责任也应反映在外地一级所采取的行动中,包括分摊一个单一联合国官员负责外地协调——通常是联合国开发计划署的驻地代表。他按规定也是联合国救灾协调专员办事处代表。一些外地官员应得到足够权利,包括涉及事先授权开销水平以及加强灾难国管理培训的权力。我们认为,对灾害作出顺利、迅速而又可预见的反应的重要性是怎么强调也不过分的。我们并不排除承认有时根据紧急情况的性质,需要在专门技能的基础上任命特别外地协调员。然而,这种特别措施只应是一种例外而非惯例。

我们鼓励就事先授权的开销,就联合国内处理紧急情况人员的招募或借调以及

迅速购买和部署救济供应——也许通过已作出的承诺或获得现存紧急物资库存——的各种安排进一步工作。事先存放基本供应依然是至关重要的。应该强调帮助易受灾国家与邻国进行谈判，以便迅速获得基本供应和设备。我们同样支持呼吁编排一项国际灾难管理专业知识的花名册，对此协调员应能够迅速而又自动地获得。协调员将要求加强技术支持，包括一个专门用于人道主义目的的业务中心。他也将要求建立一个管理资料制度以及一个权力集中的灾难管理紧急培训方案——在此我应提到有联合国救灾协调专员办事处和联合国开发计划署在培训方面所作的重要工作。

我们高兴的是，秘书长已强调综合性呼吁以及用于迅速反应的可动用资金具有重要意义。许多机构的确拥有资金可开始工作只到援助国响应呼吁时为止。但是这些资金根本不足以满足大规模紧急情况的需要。我们因此完全赞同秘书长建议创立一个五千万美元的基金，它将由根据专员的权限范围所发出的联合呼吁而筹措的资金来补充。有足够的理由建立这一资金，或是通过摊款，或是通过自愿捐款。加拿大支持任何一种在一旦任命专员之后能最为迅速建立这一基金的筹措办法。

同样，我们认识到个别机构通过个别呼吁成功地完成了援助目标。然而，呼吁有时会重复，常常很难决定其状况，这就导致援助国出现拖延。因此，加拿大支持综合呼吁的想法以简化或加快捐助进程。我们的目标是确保对人道主义紧急状况作出有效和迅速的反应。提议的改革不仅将实现这一目标，而且将导致一个更为简化的制度，它应能确保援助国对呼吁迅速作出反应。

灾害防止和救济的主要责任应该由受灾国承担。所有国家都希望援助其人民，但是有时由于各种原因这一点很困难。然而，加强易受灾害地区反应机制应该成为所有国家政府的优先问题。它将加强各国自身在紧急反应中的中心作用。灾害管理培训需要得到更高层次的优先考虑和援助国支持，旨在减轻和降低灾害以及救灾准备的各项方案也应如此。

我们欢迎提议增加利用安宁自由区或走廊以使各机构即使在政治危机时期也能帮助那些有需要的人们。我们期待着出现更多的这种反映国际社会以及所有会员国

援助需要者这一责任的进一步创新建议。

我们并不认为联合国人道主义援助机制的改革的各种建议以任何方式影响到或是破坏联合国会员国的主权。这种我们所有人都同样关心的主权在《宪章》以及国际法中得到保证。然而我们是正在寻求救济程序所迫切需要的实际改进，它对无论是援助国还是接受国的所有会员国都至关紧要。难道还需要我提到我们任何国家都会出现紧急情况吗？

(以法语发言)

最后，出现大规模灾害的时候，充分的通讯战略极为重要。我们人民对那些需要的人表示同情，会员国想要知道联合国如何领导国际救济工作。最近几年里，联合国采取了显著和值得称道的努力发展更为高级和有效的媒体关系，与此同时在发生人道主义危机时，这一领域的进一步改善依然是可能的和必要的。的确，媒体在这种危机中的作用极为重要，因为它们，--而且只有它们--才能动员公众关注以及必要的资源以辅助我们自身的努力。同样，只有媒体才能使我们的人民知道联合国紧急救济人员所作的杰出工作。

最后--回到我开始讲话的主题--我愿指出，重要的是想到许多灾害的根源涉及到贫穷、环境质量下降，违反人权和不充分的经济发展。自然灾害的状况也受到有关地区发展程度的影响。灾害救济只是救灾准备、救济、恢复、重建和发展多阶段连续统一体中的一个部分。我们认为，对于紧急情况的作好准备工作并作出最初反应需要有个协调员。这位协调员通过管理组织良好的救灾努力，也能够尽快开始重建并最终恢复发展进程的工作。

辛格先生(印度)(以英语发言)：我愿谈到一个不仅重要而且在联合国内引起明显注意和评论的问题。秘书长的报告(A/46/568)是个有用的纲要，国际经济合作总干事在向第二委员会所作的关于人道主义援助的发言中大量谈到这一问题的一些非常重要的方面。我愿感谢秘书长以及总干事对我们在这方面的辩论作出的有价值的投入。我也要感谢瑞典埃利亚松大使对经社会理事会的讨论所作的极好的总结。

象我国这样的发展中国家——经常成为自然灾害的受害者，而且常常缺乏足够资源应付这种灾害带来的巨大挑战——充分认识到在此方面国际声援与行动的重要性。

新闻媒介对紧急形势越来越关注、这种事件发生越来越平凡、对国际社会的要求越来越多、人们关于可以改进对联合国的反应的协调的印象越来越深，这些都是导致一些代表团提出这一重要建议时的一些考虑。我国代表团理解这些想法。但是，详细审查、研究和理解目前安排中的空隙能够确保取得所希望的成果。目前，在实地经过考验并运用大量情报的联合国系统有各种机构以自己的方式对自然灾害作出反应。这些反应是迅速和慷慨的，但是同时可以因重点更加明确而得益。这就是在处理这种紧急情况时协调的反应可以促进多边努力之处。

正如我所说的，联合国系统多年来积累了在挑战出现时对之作出反应的专门知识。从技术合作促进发展部和人类住区委员会到联合国灾难救济组织、世界气象组织、联合国国际儿童基金、世界粮食计划署、世界卫生组织、联合国开发计划署和联合国环境规划署等广泛的各类组织中都有这种专门知识。这些组织在明确规定的授权内作了出色的工作。

改革和调整如今成了联合国流行的处方。在讨论这些问题时反复出现配合和协商的概念。看来这些问题不是人道主义援助所特有的，而是流行于多年来联合国机构以断断续续的方式形成的过程之中。存在着加强协商的行政管理纠正措施，很多都包括在秘书长的报告里(A/46/568)。很多这些方面的问题最好要秘书长本人以他的管理智慧、权威和特权处理。我要就辩论的几个重要方面按照印度的理解发表一些评论。这些问题出现在今年经社理事会夏季会议上，会上提出的建议很重要，要求我们对他们进行正面解决。

需要更好地运用联合国系统内现有的专门知识和资源，这是显而易见的。我认为这种运用有两个方面：短期至中期和长期。短期运用倾向于解决危机的明显的现象，即一种处理症状的方式。但是还存在着更深刻和更广泛的方面，国际经济合作总干事在第二委员会的讲话中生动的说明了这一点。我要引用他的一个重要结论：

“需要以一种直接支持恢复和长期发展的方式提供紧急援助。”

换句话说,联合国系统有关人道主义援助的大量知识和资源需要用于发展,以便使解决紧急情况不仅仅是一种反应式的行动,而且还要触及事情的实质。

第二个问题涉及处理由自然灾害造成的危机形式的机制:正在宣传的一种方式被称为“人道主义干涉”,这就是说,国际社会有对存在这样一种危机形势并要求采取激烈行动的国家进行干涉的权利。这是一个充满严肃含意的概念,并引起了几个重要的问题。例如,由谁来决定形势的严重程度,是处于这种形势中的国家还是外面的什么人?由谁来决定解决那个国家的问题最需要的是什么--这个国家自己还是外来机构?予以考虑的是那种“干涉”?如果进行干涉的决定是干涉当局单方面作出的,那么干涉当局如何确保在有关国家内恰当的进行工作?还有其他的问题,但是我仅仅触及了几个不明确之处,以说明问题的复杂性。

这些是微妙、困难和敏感的问题,不能以危机需要创新的解决办法这一理由而不予考虑。必须严格避免损害国家主权的创新或者要求勉强剥夺这种主权的创新。联合国宪章强调国家的内部司法权;即使有重大利害关系,任何人都不能也不应当冲淡国家主权的这一方面。如果在应用为人道主义目的进行非自愿干涉的概念的时候,联合国遭到有关东道国的反抗,并使它希望解决的人道主义形势更加恶化,那么联合国能够得到什么好处呢?

大会去年通过了一项重要决议--第45/100号决议,它重申各国的主权、领土完整和国家统一,并承认在各自领土内发起、组织、协商和实行人道主义援助是每个国家的主要任务。就这项全体议程进行磋商的结果必须尊重和在此强调这些意见。受影响的国家发起行动的重要性的含意是,协调机构的只有在受影响的会员国的要求下才能开始行动。这种要求包含了提出要求的国家的同意。

关于预警和预防的建议是一件相互关联的事情。关于预警,联合国及其组织已经有了几个系统和数据库,不管它是联合国难民署,紧急警报系统,联合国环境规划署、地球监察规划署、联合国粮农组织、早期警报系统、世界气象监察组织,还是

情报研究与搜集机构。这些机构都有明确的人道任务。把这些预警系统扩大到包括例如政治事态发展领域的情报并将其同联合国的决策过程相结合,将引起各种争论。如果这一主张是使现有的预警机构具体化,那么又是一个行政管理方面的修正行动,是总的协商的一部分。我不是说社会政治方面不重要;相反,它的重要性足以使国际组织不要进行干涉,因为那样只能使事情复杂化。

我想在这里提及一个要进行审议的具体建议:我国代表团注意到关于任命一个派驻纽约、直接向秘书长报告、负责人道主义援助的高级协商员的建议。正如我早些时候解释的,改善协商工作是一个值得称赞的目的,但是鉴于所涉及问题的复杂性,应当进一步考虑一位高级协商员的授权、行动特权和权利,以确保国际相互作用的基本原则得到维护和使人们看到这些原则得到维护。

预防行动的观点和确定紧急情况“根源”又是一个雷区,必须小心翼翼的通过。确实,在人道主义方面研究“根源”在某些时候显得不相关。假如我们要假定一场政治动乱导致了一个特定的人道主义危机——让我们暂且说是难民,联合国内更好的协商同动乱有什么关系呢?假如动乱威胁了国际和平与安全,这无疑应当由联合国的政治机构——例如安理会来处理。联合国人道主义机构将处理人道主义危机。希望它们和它们的协商机构解决政治方面的问题只能使它们负担过重,使它们的工作一直争论和不切实际:一句话,用无关的责任使他们寸步难行。因此,当我们说要使联合国人道主义援助机构更加有效并断言这种有效性能够产生于它的政治活跃性时,我们应当小心地想我们干些什么。

我先前提到了联合国在我们所讨论的领域里的广泛经验。这些天对于通过更加妥善的集中和协调最佳使用现有资源已谈论的很多。为什么不将这一点运用到联合国系统处理人道主义危机的资源方面?联合国救灾组织、救灾协调专员、国际减少自然灾害十年的机制以及我先前提到的其他各机构都有必要的授权。如果缺乏协调,就让我们克服这一缺点,而不要在有损于国家主权和国内管辖权的有争议的新概念方面纠缠不清。

提供资金对使联合国得以作出反应并提高这一能力来说极为重要。秘书长的报告和总干事的发言都强调了这一点。秘书长建议设立款额为5 000万美元的循环基金,总干事强调指出

“各捐助国政府必须与联合国系统进行密切合作,以采取必要措施,提供所需的财政支援。”

我国代表团支持这些意见,特别是通过自愿捐款这种额外资源建立循环基金这项具体建议。增加资源是极为重要的,因为如果要使国际社会处理世界不同地区所发生的严重的人道主义危机,必须有更多的资源投入到这项努力中。我们最终的成败将取决于我们对目前面临的各种挑战所作反应的质量和內容。

马克先生(巴基斯坦)(以英语发言):巴基斯坦认为,人道主义援助是应得到国际社会认真考虑的一个问题。过去十年里发生了一系列情况,要求联合国向人为灾害和自然灾害的受害者提供大量紧急援助。我国代表团称赞联合国救灾组织极其干练的协调员埃萨菲大使妥善地执行了交付给他们的艰巨任务。我国一直是世界上收容难民最多的国家,它可令人信服地证明联合国在提供紧急人道主义救济方面作用的重要性,并对此表示感谢。

欧洲共同体采取的旨在提高联合国在这一重要领域里的效率的主动行动确实是非常及时的。我们认为,由于这一问题十分重要,很早就应进行有意识的全面的讨论。因此我们欢迎一些国家提出的旨在加强联合国对紧急情况的反应的具体明确的建议。

我国代表团深切感谢秘书长10月17日的报告,该报告详细地分析了人道主义救济问题。报告向我们提供了目前部署的履行这一重要职责的机构机制的深刻见解。它无疑将就联合国在这一领域的重要作用达成一致意见方面给我们的审议提供非常重要的內容。

巴基斯坦代表团感激地回顾瑞典常驻代表扬·埃利亚松先生在今年7月举行的经济及社会理事会第二届常会的审议工作期间所发挥的作用。我的友好的瑞典同事

所作的总结非常专业性地概括了理事会夏季会议期间就这一问题所发表的各种复杂的意见。他的意见实际上极大地促进我们就联合国对紧急情况作出综合反应形成一个共同的立场方面的任务。

毫无疑问,联合国系统对紧急情况的反应应得到加强。从定义上来讲,紧急情况需要联合国系统各部门作出各种努力。它要求立即提供住所、满足医疗和粮食需要,对易受害阶层给予照顾并进行长期的恢复。今天没有哪个机构能单独应付所有这些需要。

从现有的情况看来,大多数专门机构都乐意而且努力地对紧急需要作出了反应。在亚洲、非洲和拉丁美洲,在需要这些机构处理重大挑战的时候,它们都挺身而出。在巴基斯坦的情况中,联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、联合国开发计划署和世界粮食计划署都作出了出色的贡献,以减轻在我们国家寻求庇护的300万阿富汗人所遭受的痛苦。我们确认并赞扬它们在这方面的宝贵贡献。

然而,如果我避而不谈对联合国在紧急情况方面的行动加以具体改进的可能性,那我就是不坦率。我们不应忘记紧急情况最关键的阶段是最初的几天。根据专家意见,在初期阶段死亡的人多于以后阶段。我们认为,目前正在谈论的倡议目的在于使联合国尽可能在最短时间内对紧急情况作出反应。在此方面,这些倡议可得到巴基斯坦代表团的充分支持。紧急情况的宣言要求国际社会立即并有效地作出救济努力。拖延提供这些援助违背了援助的本意。

巴基斯坦对建立联合国处理这些情况的机构能力的支持是以一些基本标准为条件的,它们包括以下几点:

第一,在提供紧急援助时,不应企图损害国家主权。我们赞同一些人的意见,明确拒绝将人道主义救济作为政治干预的幌子。我国代表团认为,建议加强联合国能力的人并不抱有任何这些目的。因此我们确信,国际上对处于困境的人的新的关注目的正是在于减轻他们的痛苦,并未超出这一基本的人道主义考虑。

第二,对人道主义救济的关注不应偏离联合国所商定的有关增长和发展问题的

议程。正在存在一定程度的合理担忧，即联合国在人道主义方面的更加明确的参与会偏离它的发展议程。我们必须确保联合国在人道主义援助领域的作用的加强不致损害对促进发展中国家的增长和发展的作用。

第三，如果不同时建立并补充当地处理紧急情况的能力，人道主义救济的提供将是不充分而且作用很小。在加强联合国对紧急需要的反应的同时，应实行综合性技术合作方案，以提高发展中国家处理紧急情况的能力。

第四，历史表明自然灾害会给经济脆弱的国家比更加发达的国家带来更大的破坏。因此，紧急救济不应停留在短期水平上，这是十分重要的。重新安置和恢复应该成为联合国对这类局势作出整体反应的不可分割的组成部分。联合国在提供短期救济之后置身于遭受灾害打击人民的苦难之外，这样做是不能让人接受的。

第五，目前正在审议的有关建立一个5 000万美元的周转基金，应将这样一项基金看作是联合国对一个紧急局势作出迅速初步反应的基础。依据局势的严重程度，其后应该进行双边援助，就象现在的情况一样。建立这样一项基金不应被看成是免除国际社会提供双边援助的责任。

在今天晚些时候，77国集团主席、加纳大使阿乌挪尔将阐述77国集团对这个问题的综合立场。因此，我国代表团不准备评论这个问题的技术和机构性方面。我们期待着进行全面、公开和坦率的意见交流，导致在这个我们极端重视的问题上达成有成果的协商一致。

格扎尔先生(突尼斯)(以法语发言)：首先，我愿感谢秘书长就评估联合国机构在人道主义援助领域的的能力、经验以及协调措施所作的重要报告。

加纳大使随后将代表77国集团提出包括我国在内的集团成员国的观点。此刻我愿代表我国代表团提出几点看法。

近年来，自然灾害和紧急局势的数目有所增加，超过了救济组织目前的能力，导致人民生命的巨大损失和相当严重的物质损害。因此，我们认为重新审查联合国系统提供的人道主义紧急援助的行动、物质和结构也许是必要的，以便改善协调和增

强该系统对紧急局势作出有效反应的能力。

突尼斯十分重视人道主义紧急援助的问题,长期以来一直对此问题表示极大的关注。我国曾荣幸地于1971年主持了经济及社会理事会通过一项决议草案。大会于同年将草案作为第2816(XXVI)号决议通过,建立了联合国救灾协调专员办事处。突尼斯当时对通过上述决议案作出了积极贡献,尽管当时并不是所有的代表团一开始都赞成在联合国系统内创建一个救灾集中点。

我国是按照下列原则的指导来审查人道主义紧急援助问题的:

第一,在这个重要然而复杂的问题上必须要有协商一致。人道主义紧急援助不可避免地涉及几方的参与,包括捐赠国和接受国。任何向上述几方的任何一方施加压力的企图都有可能减少行动的有效性,违背援助受灾者和减轻受灾人口的匮乏与痛苦的主要目标。当初在国际紧张局势时代就存在这样一种协商一致,那么在这个政治缓和与国际合作的新时代,这样一种协商一致当然应当继续下去。

其次,灾难管理的主要责任落在受灾国家政府身上。应该把人道主义援助看作是国际社会对遭受自然灾害国家所表示的声援。在任何情况下,人道主义援助都不应违反国家主权的原则。我们认为,这个领域的任何改革都应完全尊重国家主权,它体现在有关国家给予的首肯或提出的要求之中。

第三,防止灾难当然是减轻灾难后果的最为有效的方式。因此,得到早期情报机制的充分支持是很重要的;人力和物力支援也是一切援助或预防行动的必要因素。

第四,因为援助和预防行动涉及好几家权力机构同时采取行动,并涉及一系列相互影响的因素,所以要想避免重复和浪费资源,协调是一切紧急行动的一个必要因素。这项原则不仅适应于国内的紧急行动,而且适用于国际范围内的紧急行动,因为它们涉及各规划署、机构、非政府以及政府间组织。

最后,联合国系统和秘书长的领导权对于保证采取行动的中立性以及维护其纯粹的人道主义性质是具有根本重要性的。

看一下有关人道主义紧急援助的各项非正式文件,我们可以发现要求建立一个

新的协调结构中所建议的大多数因素其实已经包括在联合国救灾协调专员办事处的使命内,按照大会第2816(XXVI)号决议,授权联合国救灾协调专员办事处在出现灾难时负责协调整个联合国系统内的一切援助。尤其是近年来该机构在极端困难的条件下发起的各项行动都证实了这一点,其中包括在海湾危机中发起的援助行动。

使命和机构的重叠当然不会加强我们都希望看到的所采取的行动的有效性;相反,建立一个新的官僚机构将使我们更加远离在这个领域进行更好的协调的目标。

我国代表团认为,联合国系统在人道主义援助范围内面临的主要问题是缺乏财政资源。在这个方面,本组织成员国在大会通过的第36/225号决议中认识到,“联合国系统在对自然灾害和其他灾害情况不能作出有效响应的一个主要限制因素就是资源不足”。

我国代表团并非想说不应改进和加强协调。相反,更好的协调是不可缺少的。然而,重要的是首先向该系统提供必要的资金以在联合国内建立一个经过改进的能迅速作出反应的机构,并保障加强现有机构,这是大会各项决议就此提出的要求,最近的一个决议就是在上届会议上通过的第45/221号决议。

在联合国内建立一个提供紧急人道主义援助的新机构,值得加以认真和全面的观察。我国代表团认为,这种设想无论如何应在对联合国尤其是其秘书处可能进行的改革和调整的更广阔范围内加以考虑。

最后,我愿同前面的发言者一道,向在其对一个最崇高的事业的信念的激励下并常常冒着极大的危险自愿为挽救人的生命和减轻不幸的人民的痛苦而工作的一切男女人士表示致意。

阿乌挪尔先生(加纳)(以英语发言):摆在桌面上的有关这一重要问题的各种建议的十分复杂的性质,以及我们认为就建议的一些具体方面进行进一步讨论的必要,使77国集团此刻非常难于采取一些人可能认为全面和明确的立场。然而在这点上,我们在这次辩论中乐于听取可能需要对现有机构作出的准确估价以及有关这一整个议题的一些根本的考虑。我们集团中的各国代表团已就此作出表示并作出了论述。

文件A/46/568所载的秘书长的内容丰富而清晰的报告,为我们在这一论坛中就加强协调人道主义援助的议题进行辩论提供了一种重要的环境。我相信,大会将在本届会议上认真审议这一报告以及其他涉及该问题的正式和非正式的建议。77国集团为了这一统一目标,愿摆出它认为会有助于明确该议题的重点的一些设想和想法。

在这一点上,我们愿感谢尤其包括瑞典代表团在内的各国代表团就这一重要问题提出的各种正式和非正式倡议。我们具体指的是瑞典的埃里亚森大使在日内瓦举行的经济及社会理事会上届会议之后作出的总结。

加强对人道主义援助的协调的设想,已引起人们发表很多观点。其中一些建议成立一个新的办公机构,即协调员办公室,负有监督联合国系统中有关紧急情况的活动特殊责任。其他一些建议呼吁对紧急人道主义援助的目前结构进行某些改动,包括建立一个中心基金。

77国集团的成员国欢迎这些重要的建议。这些建议似乎在很大程度上是由最近海湾地区人道主义援助努力中的一些缺陷以及或许由对目前机构的弱点的长期不满而促成的。然而,该集团建议不必要对这些建议进行十分认真和严格的分析。我们还建议在大会以前有关该议题的各项决议的范围内对这些建议进行评价。

第36/225号和第37/144号决议包含为协调人道主义工作提供方针的重要决定。这些决定明确表示,联合国系统内的紧急人道主义援助在除提供这种援助的人的和 技术方面的能力之外,还需要有足够的资源。应当承认,这两项建议似乎并未充分保证紧急人道主义援助的顺利进行或协调。

这些决议在进行它们意图中的工作方面毫无效果的情况,确实引起很多问题,而不单是需要提出新的决议的问题。这些问题与联合国的整个结构有关,而这一关键的任务则需要在这结构中完成,而且首先要在对全世界贫穷人民的苦难和困境保持某种始终如一的态度 的情况下完成。问题不是缺乏人与人之间的同情精神。它的性质较此更为深刻。

秘书长的报告在提到有必要改进领导一级和机构之间的协调时,提到了该系统的一些缺陷。近期中的某些情况可能已使这些缺陷公开化。然而,我们不应急于仅仅根据特殊环境中出现的特定情况而建立新的结构。无论我们可能提出什么样的建议,它在具有适应性的动力之外,还必须设想对人类的痛苦和苦难具有更广泛的认识,并为世界各地的人的发展设想更广阔的基础。在这一基础上,不仅突然和可怕的灾难将引起我们的集中注意,而且受到赤贫的威胁和由于自然灾害而加重的更深重的、难以忍受的、无情的和不幸的人类苦难的重复循环,应当激起我们最深切的同情。

富者对穷者的道德义务或许最终说明了一种深深感受到的我们共同所属的人类的纽带。它必须超越同情和大张旗鼓地表现出的立即声援,这种声援意味着我们明年或在下个十年中,将再次以飞机和卡车把食品和药品运给这里或那里的骨瘦如柴的旱灾人民。

我们务必要加强人道主义援助的结构,以便使我们对任何地方出现的灾难作出迅速有效的反应。为此,我们应提供足够的资源,汇集有关机构的力量,建立储备,甚至考虑任命一名协调员。我们77国集团自然将与各集团进行合作,以建立一种将能够消除旧结构弱点的新结构。

然而,77国集团略感担忧的是,我们中的一些人可能对某些关于永远尊重国家主权的请求不敏感。我们的关注产生于我们过去的历史,当时我们很多人作为殖民地的臣民,没有任何权利。联合国系统所要求的对主权的尊重不是一个可以哪怕是最崇高的姿态的名义加以根本摒弃的空洞的规定。

此类主权的一个主要特征就是同意的原则,这也是民主理想本身的基石之一。对我们这个国家集团来说,该原则涉及合作者和调停,而在全球范围内,它涉及将帮助者解决这一问题的热切希望同自愿并乐于接受这一帮助的美好的宽慰感觉奇妙地结合在一起。联合国不能也不应被命令组成一个被迫发放礼品的援助队,这是我们断然不能接受的。

77国集团认为,为执行这一救济计划提供资金是整个努力的主要内容。因此建立一个中央基金的建议是最值得称道的。

我们重申,根据协调人道主义援助新建议让联合国发展此长期观点,它能一劳永逸地解决发展中国家易受损害的问题。紧急援助和发展之间有着重要联系。问题依然日益严重和明显。我们能够帮助这一特定地区最终摆脱每年或每十年定期袭击它的洪水周期吗?我们能永远不对另一地区的水需求作出反应以确保永远结束象圣经里的灾难,或某个复仇神的诅咒那样袭击它的干旱吗?一些长期存在的发展不足状况不能只靠定期空投粮食来解决,来自远方的援助人员英勇而善意的戏剧性的姿态也不能消除这些状况。这些状况只能通过针对发展不足状况痛苦根源的直接努力来解决。

最后,我们开始审议关于这一议程项目的想法是发人深省的。但是我们还应详细审议整个现行机制的制度。我们不应当抛弃我们如此艰辛,即使是不充足地建立起来的这些有用的机构。联合国救灾协调专员办事处应当在这一努力中起关键作用,正象卫生组织、儿童基金会和其他参与朝此方向共同努力的机构一样。联合国应当通过一个组织周密的机构间中央办公署总负责。只有到那时,如需要的话,可出现一个协调员,使他或她处于可自由支配现有资金的主要位置。协调员应对人类痛苦具有长期的观点,即使在他或她在接到通知后一小时内迅速准备向灾区发放救灾救济品时也是这样,他或她确信所有灾难和死亡一样不分穷人和富人,即使如此,由于他们的生活条件不同,穷人在人类生存这一无情的斗争中总是首先受害。我们能够建立的最持久的人道主义援助机制就是共同发展消除全球贫穷的意愿。这种意愿能够,如果有这种意愿话,使所有的人吃饱穿暖,并给他们治病。

梅柯克先生(巴巴多斯)(以英语发言):我很荣幸代表以下加勒比共同体成员国发言:安提瓜和巴布达、巴哈马联邦、伯利兹、多米尼加联邦、格林纳达、圭亚那合作共和国、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥共和国以及我自己的国家巴巴多斯。

关于加强联合国人道主义紧急援助的协调的项目143应当得到12个加勒比共同体国家的密切注意,因为该项目直接影响到我们人民的福利和发展小国的努力。

几个世纪的记载已经表明,我们地区一直连续不断地遭到灾难的侵袭。因此本发言将强调有必要对紧急状况作出有效的反应。

我的任务比较轻松,因为我在77国集团主席之后发言。当大会就该项目进行辩论并努力达成一致意见时,他概述了所有发展中国家普遍关注的问题。

人道主义援助问题已经作为本组织关注的问题逐步得到重视。这是既令人满意又令人担忧的问题。它表明国际社会正以积极的方式对人类的需求作出反应。然而令人遗憾的是,它还表明需要动员大家共同努力克服的灾难的发生频率和激烈程度似乎有所增加。人类日益感到灾难在生命受损、生活遭到破坏、财产被毁等方面带来的重大损失。

加勒比共同体成员国非常了解一个有效的人道主义援助系统的重要性。它们在生态上很脆弱,易受自然和人为灾害的侵袭,包括热带风暴和飓风、洪水、火山爆发、地震、干旱、火灾和影响人类和动植物的各种疾病。每一代西印度群岛人都刻骨铭心地深知造成死亡及无法估量的痛苦和经济损失的种种灾难。这些灾难阻碍了直接受灾的国家和整个地区经济的持续增长。

1979年,加勒比次地区经历了几次大灾难。该年3月圣文森特发生火山爆发,牙买加和伯利兹分别于6月和8月发洪水,多米尼加和多米尼加共和国于9月遭到剧烈的戴维和弗雷德里克号飓风的袭击。在此之后,地区政府通过联合国救灾协调专员办事处要求联合国帮助它们建立适当机制以便防备灾难并作出反应。在这种情况下,泛加勒比灾难防备和预防计划于同年产生。

该计划在生效期间用于提高人们对灾难危险以及地区防备和预防措施重要性的认识。它还作为必不可少的因素促进在每一年加勒比国家建立国家办公室以便防备灾难并作出反应。该计划得到了许多区域外捐助国的支持,包括加拿大、意大利、荷兰、联合王国、美利坚合众国政府以及欧洲经济共同体。我们继续高度赞赏这一

宝贵的支持。

该计划的影响很大,以至于在它结束之后,共同体成员国认识到有必要继续进行并进一步发展其工作。1988年吉尔伯特号飓风和1989年雨果号飓风横扫加勒比地区,造成巨大灾难,生动地表明了这一需要。因此,在于1990年召开的第11次加勒比共同体政府首脑会议上达成了建立一个适当后续机制的协议,该机制随着建立加勒比共同体灾难紧急反应署的政府间协议的生效而正式建立。该反应署吸取了加勒比各国政府通过努力对吉尔伯特和雨果号飓风作出协调紧急反应所获得的很多实际经验。

加勒比共同体成员国继续遭受着灾害。去年,格林纳达发生了一场巨大的火灾,火灾烧毁了几座重要的政府大楼和其它具有历史价值的建筑物。就在四天前,巴哈马经历了一场由地隆引起的无情的撞击,同时高涨的潮水又造成了异常的水灾。据估计,由此造成的个人财产和生计的损失约达一亿美元。

我详细地谈论了加勒比共同体国家在灾害准备和预防方面的经验,并突出地说明了我们优先采取的一些措施,以提高我们最大限度的减少灾害的不利影响和对灾害作出反应的能力。我们把对灾害管理进程的投资看作是发展投资,而这种发展投资是为了拯救生命、减轻人员苦难和经济破坏,并最大限度地减少由于灾害响应和救济活动协调不当而造成的损失。

加勒比共同体国家对导致进行这场辩论的人道主义动机表示同情。现在有必要对国际社会在发生要求人道主义紧急援助的局势时作出迅速、有效和协调的响应的能力进行审查,谁有理由说没有这种必要呢?秘书长的报告(A/46/568)载有一些有益的提议,值得我们充分考虑。

明确需要一种能够在最短的时间内提取的紧急基金。获得这一基金时不应遇到由于官僚而造成的不必要的延误。加勒比共同体国家认为,同国际社会过去对要求紧急人道主义援助的局势作出的反应来看,这种基金最好在自愿的基础上设立,同时完全认识到这项基金将会得到足够的捐款。

我们同样深信,设立一个由各有关机构的代表参加的机构间常设委员会将能保证以最协调、最佳的成本效率提供人道主义援助。

一旦常设委员会成立并开始工作,对人道主义援助,包括各个机构的具体捐款数的统一和全面的呼吁将几乎是一种自然的副产品。同样,如果各个捐助机构的人力和物资资源能够不断地更新,并在联合国的主持下随时得到这种资源,那么对人道主义救济局势作出响应的速度和效率就将得到提高。

加勒比共同体国家深信,为确保对要求人道主义援助的局势作出迅速和有效反应而需要的措施必须得到仔细的考虑。

我们必须在对现有的系统工作进行仔细分析的基础上作出加强人道主义紧急援助协调的决定。这种客观的分析应该考虑到现有人道主义救济的任务权限,特别是有关指定一名救灾协调员的大会1971年第2816(XXVI)号决议以及随后呼吁加强联合国救灾协调专员办事处的各项决议。分析也应反映出各有关机构对改进其业务活动的方式的看法。只有这样,我们才能确信我们正在改变的确为实现预期结果所需要的系统。

我们的努力应该集中于就改善人道主义援助系统达成协商一致,这一系统应该以联合国大会主持下的公开和负责的管理为基础。

鉴于此,我们认为任何就指定人道主义协调员作出的决定应该反映出在对现有系统的业务进行全面分析后达成的结论,也应考虑到正在就改组联合国秘书处进行的讨论。

提高国际社会对需要人道主义援助的局势作出反应的能力,这不仅需要注意行政方面,也要注意最可能要求这种援助的国家所面临的情况。

飓风、地震等自然现象和人为的灾害的影响在很大程度上取决于受灾地区的发展水平。发展--或者更准确地说发展不足--也许是削弱一些国家对灾害局势进行准备和作出反应的能力的最大的因素。因此,如果我们要严肃地审查对人道主义局势作出的反映,其中一个根本的必要条件就是要继续努力,以铲除发展不足影响最大的

方面,包括人的贫穷和财政和技术资源匮乏,这些因素容易造成发展中国家千百万人民的不幸死亡或痛苦的生活。

我们深信,如果我们加紧努力,提高发展中国家对天灾人祸作出反应的能力,国际人道主义援助的效力就将得到提高。我们在处理要求人道主义援助局势方面的经验给我们带来了一些教训,这些教训也许和其它发展中国家面临的情况是有意义的。

教训之一,是加强发展中国家对破坏和需要作出估价的能力的重要性。此外,发展中国家协调国际人道主义努力的能力必须得到提高。有很多事例表明,不是国际社会没有作出反应,而是国际社会反应的方式超越了受灾国家的管理能力,或者是反映的方式不适合该国真正的紧急需要。

鉴于我们的经验,加勒比共同体国家深信,提供人道主义援助最有效的系统应该是下放权力、并依靠各个地区充分发展的能力来实现其目标的系统,这一点是最重要的。联合国系统必须加紧支持发展中国家区域和次区域的努力,使其提高应付要求人道主义援助局势的能力。在所有自然灾害中,时间是最大的敌人,而归根结蒂集中作出反应的能力可能不如在区域一级发展的能力那么有效,而且未必了解它所服务的国家的机构基础设施及其社会和文化现实。

在我们着手审议这一项目时,我们必须有意识地把减轻千百万人民苦难的目标作为我们的指导,他们年复一年地需要得到国际人道主义紧急援助。在进行这项工作中必须最优先地考虑建立一个效率最高、成本最低、最公开和最民主的送交系统。

威尔博格女士(新西兰)(以英语发言):新西兰及其邻国熟知热带旋风、洪水、塌方和地震等自然灾害造成的破坏。特别是在南太平洋许多地势低下、面积较小国家的脆弱的海洋环境中,自然灾害造成了和其人口规模不合比例的损失和经济破

• 副主席敏先生(缅甸)主持会议。

坏。自然灾害使这些国家的人民对经济进步和发展的希望和合理的期待后退了几年。虽然我们竭尽了全力,我们的区域依然特别容易遭受自然灾害。

世界的经验正是我们区域经验的放大。我们经常看见大规模的天灾人祸的后果和影响。目前救灾和善后活动的水平是空前的。去年大会通过了一些决议,向大约二十个容易遭受灾害或遭到战争破坏的国家和地区提供特别的经济和救灾援助。这种需要似乎是无止境的。人们有时候也谈到同情疲劳。秘书长指出,

“目前的情况并不能使人对在可预见的将来对人道方面的紧急情况的发生、影响和复杂程度抱有任何乐观的希望”。(A/46/568, 第一段)

已全面探讨了有效的人道主义援助努力的各种基本组成部分。可以得到很丰富的资源资料。我们特别称赞联合国系统本身提出的各种报告,包括秘书长的报告(A/46/568)。我们注意到,人们对将防灾、管理和重建能力纳入持续发展的全面规划的必要性日益重视。新西兰也赞同这种做法。

我们现在这个项目下辩论所面临的问题,与其说是进一步审查各种具体紧急情况,不如说是在判断救灾和重建活动的各个组成部分是否在发挥应有的作用,也就是说是否能做得更好。国际社会应对它建立的制度的协调与一体化进行审查,以便能按其意愿对需求作出反应。经济及社会理事会7月的辩论特别有助于展开当前的进程。

发展与国际经济合作总干事上星期在介绍秘书长关于联合国系统人道主义援助安排的报告时,提请人们注意为确保对将来的紧急情况作出有效反应急需采取紧急行动的三个关键领域。他谈到资金的筹措,特别是在初期阶段;做好准备工作的能力;以及对单个的业务活动组织进行有效的协调以提高救济援助,特别是在发生重大的、复杂的紧急情况时。

这些确实是这个问题的症结所在。有一些主要的机构和方案负责防止和减轻灾情的的工作,并负责在紧急情况下提供援助。不过,紧急情况和重建工作的具体方面可以由其它机构承担。这些机构在机构间需求评估任务中也发挥作用。

其它非联合国机构,特别是红十字国际委员会(红十字委员会)和国际移民组织,富有独特而重要的责任。其他非政府组织也可作出重要贡献。因此,任何大规模的救灾活动都必须在由各个独立的,有时又重叠的任务、领导机构、预算和联络线组成的复杂的网络内进行。如果把时间消耗在扫除官僚主义的混乱而延长了灾民的痛苦--不幸的是,有证据证明事实就是如此--那我们进行协调和作出迅速反应的机制就需要进行重大改革。

要解决最复杂的、持续存在的人道主义紧急状况,就需要与之直接有关的各国和代表国际社会的联合国作出反应。必须作出政治上的判断。事实是,秘书长经深思熟虑后认为,为了应付非常复杂的局势,适当的办法是制定特别行动以及指派个人或特别代表以便在协调受灾国家和国际社会的反应方面施加秘书长的直接影响。至今已指派了若干这样的代表,他们的努力作出了很大的贡献。

新西兰从不主张增加官僚主义的层次。对我们所有人而言,90年代的标志是努力通过精减机构提高效率。我们也不想建议制订任何主要计划来以任何方式降低在灾区进行救灾和重建方案的联合国系统各机构的任务和业务责任的重要性。各机构都有自己适当的预算能力,都通过各自的领导机构对国际社会负责。

然而,各组成部分加起来并非总能得到一个协调一致的整体。我们认为,如果能指派一个单一的高级别协调员负责全世界的紧急人道主义援助,最好是不附有其它相冲突的责任,就能大大加强当前的协调安排。如果授权作为官员在秘书长的个人领导下执行任务,就能确保得到来自联合国高层的有利的、连贯的和个人的领导。并能得到所必须的赞助和优先地位。

我们认为,首要重点应是在动员捐助支援、根据整个灾情对灾害作出评估以及在提出我先前提及的判断要求方面进行政府间的对话。这样,在与各业务机构合作的情况下,就能合理地产生对总的综合战略的协调。谈到实际问题,如能在日内瓦各办事处建立一个永久性的紧急情况常务委员会,这将是有助益的。其它职能包括通过利用现有的体系,并在必要时予以加强,来收集和及时地传播信息。并且还包括动

员专门技术、通过统一的呼吁动员资金以及动员公众舆论。可以想见,如果能够进行全面观察,就有机会来研究这些复杂的人道主义紧急情况的根源,并对铲除这些根源提出建议。

同其它政府间机构和非政府组织的合作联系也是一项重要的职能。我们高兴地注意到,红十字委员会早就表明它愿意以观察员身份成为联合国系统内现有的或可能建立的各种人道主义援助协调机构的非正式成员,并准备相互交换情报和制订业务合作的程序。

我们认为,根据纽约和日内瓦已有的各种职能,不需要广泛地改动现有的结构就能支持设立一个高级协调员的职位。同时,我们认识到资金的问题对该体制是否能立即对人道主义危机作出反应,以及是否能进行下一步的需求评估工作是至关重要的。我们打算认真地评估这样一项建议:在协调员的控制下在自愿基础上设立一笔紧急周转资金,以便连同其它措施一起来进一步改进紧急呼吁程序和使之更准确,并以更好和更适当的方式为紧急活动提供有保障的供资基础。

我们认为存在着一种一致看法,即国际社会应该为那些并非由于自己的过错而陷于艰难困境的人民做得更多更好。在出现人道主义紧急情况时,首要的资源和首要的责任必须在于国家本身,这是不言自明的。在由于任何原因紧急情况超出了国际资源的能力时,国际社会就将本着人道主义提供援助。相互合作与信任是首要考虑。在这方面,我认为帮助加强联合国的作用特别重要。我希望今年大会能准备好作出一项决定,根据联合国系统各部门各不相同的任务为其制订工作框架,以便在出现需求时能按照联合国会员国的要求协调其反应。

穆尔先生(美利坚合众国)(以英语发言):联合国系统发挥的最重要作用之一,是对全世界人道主义危机作出反应,在具有人为以及自然方面长期和复杂紧急情况下这项工作特别艰巨。我们最近在面对象在伊拉克、孟加拉国、非洲之角和利比里亚发生的那样的灾难时的经历清楚地表示了两条真理:第一,在对全球的灾难作出反应时,联合国的领导、资源和组织一次又一次地,实际上是不断地进行了英勇的努力

并取得了辉煌的成果；第二，我们作得还不够；我们必须通过更快地动员、更大的合作以及各机构、捐助者和各国政府之间的努力更少分散及其关系的更大加强来作的更好，以便拯救更多人的生命，减少更多的痛苦并开始更多的康复。这不是一个为没有作得更好而进行指责的问题；这是一个作出承诺以便在将来做得更好的问题。任何人都不能站起来说没有任何问题了，事情现在已经够好了。

因此，美国同意许多国家人道主义机构、非政府组织和秘书长明确表达的看法，即国际社会对自然或人为灾难所作的反应已经引起了国际上的主要关注。我们认为联合国和其他国际组织必须增进它们对人道主义紧急情况所作的反应的协调、效率和速度，这样的改革是迫切需要的。由于其紧迫的重要性，我国政府支持我们面前的提议，尤其是欧洲共同体的文本和秘书长的报告所概括的主要路线和全面目标。我们认为，在它们关于设立一个高级协调员、一个紧急情况发动基金和一个紧急情况委员会的呼吁中存在着国际联合反应的框架，它可以提供早期警报和预防性行动，并更快和更有效地提供人道主义援助。

我们确信，这种所建议的对联合国人道主义援助活动的改革和更新如果要有有效的话，就必须成为迫切需要的秘书处全面改革的一个组成部分。需要有一个紧凑的单一制度来使其每一个组成部分都有效地运作。例如，脱离制度的任命和正式创立一个基金和设立一个委员会其本身并不能发生作用。单个的部分必须始终一致地符合更广泛的改革。

既然如此，美国期望在协商中就人道主义援助的细节发表详尽的意见，我们希望这种协商不久将随后进行。然而，我们首先声明，我们认为所提议的周转基金将会更有效地通过自愿的，而不是评估的捐款筹集基金；我们坚决同意有必要设立可以直接接触秘书长的高级协商。我们支持设立一个由负责协调紧急援助的官员任主席的机构间紧急情况常设委员会的主张。我们还有一项谅解，即加强了联合国救灾组织（救灾专员办事处）将在其运作中发挥中心作用，而且红十字国际委员会（红十字委员会）、红十字会、红新月会、红狮子会和太阳会联盟（红十字会联盟）以及有关的私

营自愿组织将在其工作中占显著地位。

我们现在面临着一个重要的挑战和机会。已经进行了大量的评估和分析。已经进行了非正式讨论。制定了提议。这些问题并不是新问题，我们处理它们的努力已经进行了很久。我们已取得了相当大的进展并发展出某种势头。然而我们的工作还只是在进行。还没有足够的对话，尤其是同发展中国家的对话，某些严肃的原则，制定和执行问题被揭示了出来。我们期待着审议77国集团的意见并从中受益。但我们面前的问题是：我们是把我们拥有的时间用来让这些尚未解决的问题阻挠我们的努力和拒绝接受挑战，还是通过着手处理和解决它们，抓住机会来取得迫切需要的进展？

斯努西先生(摩洛哥)(以法语发言)：将加强联合国人道主义紧急援助的协调问题列入本届大会的议程和在经济及社会理事会第二届常会上关于这个问题的充满争议的辩论反映出国际社会更多地意识到它声援增加的自然灾害和其它紧急状况受害者的义务。尽管如此，人们遗憾地证实，人类生命、物质和经济基础结构的损失的90%发生在发展中国家。

认为可以脱离受害国家的经济和社会发展来处理灾害及其引起的人道主义局势是一种幻觉。这一点变得尤为贴切，因为新闻媒介运动虽然具有唤起国际公众舆论的积极作用，但却常常优先于提供真正有效的援助。

例如，人为灾难的部分原因是同国际贸易和金融制度不协调有关的外部因素，它们助长了环境的恶化和自然资源的耗竭以及日益增长的粮食没有保障问题和广布于全世界的极端贫困。

我们认为，解决紧急状况引起的问题的唯一途径是发展一个国家在其完整主权下解决其困难的国家努力，即在发展中国家的最为主要的发展问题范围内解决象贫困、结构调整方案或人道主义援助这样的问题。

这就是为什么我们再次声明，必须在人道主义援助、发展目标和消除国际经济环境的不平等三者之间建立尽可能密切的关系，这种不平等必然会削弱各国应付它

们所不得不面临的灾难的能力。

我们还能有更好的机会来重申我们忠实于会员国主权的基本原则吗？我们认为每一个会员国现在和将来都对为处理其自己领土上的灾难而采取的措施和行动负有首要责任。我们还认为这个领域的任何国际援助在一个国家提出要求之后都必须得到同意并且必须符合需要和优先顺序。有关国家的同意和呼吁必须得到尊重。

我愿在此重申，我国不能同意以设立自治机制为目的的任何承诺。如得不到恰当的限定和严格的控制，这种机制可以造成对国家内政的干涉。

考虑到有关自然灾害和政治局势的情报，设立一个快速反应机制将是对联合国机制的一个重要补充，当然，还要考虑到对本组织《宪章》的原则的基本尊重。快速反应机制--有一些已经存在--的目的是预测并从而防止自然灾害。在这方面，我们欢迎正在减少自然灾害国际十年的范围内进行的活动，而且我们欢迎捐助国对十年基金提供更慷慨的捐款以便使我们可以实现第44/236号决议中提出的目标。

现在让我谈一下关于任命一位紧急人道主义援助高级协调员的建议。我们认为这一类职责应该由联合国救灾协调员办事处的负责人来执行。就形象和职权范围而言，第2816(XXXVI)号决议为其规定的权限是完全的。如果保留这种选择，就可以确保现有组织的权限和权威以及大会分配给联合国救灾办事处的协调作用。

如果向一位高级官员提供必要的财政、人力和行政手段，他的确会具有更大程度的效率和权威。此外，我们认为这个领域的任何决定不应该损害秘书长的作用。当他认为必要的时候，他有权利作出临时安排，例如由于一些复杂的灾害同时发生，当人道主义援助的协调员不能有效处理这种局面时任命特别代表的安排。

不管怎么说，我国代表团准备对关于这个问题的审议作出贡献，以便就有关安排达成协议，使联合国系统可以对受灾国家的呼吁提供迅速、有效和协调的反应。我们不要忘记此事利害攸关，不仅仅是预测和评价的问题。我们必须尽我们的权利来确保成千的人得到帮助--有时是确保他们得到拯救。这是我们的组织一向追求的一个崇高目标，而且我国将尽一切努力来确保实现这一目的，并取得成功。

威任斯基先生(澳大利亚):如《宪章》第一条所指出的那样,联合国的目的之一是为解决经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题实现合作。

毫无疑问,联合国在处理频繁的自然和人为的人道主义紧急情况挑战方面取得了巨大进展。然而,可以说处理这些情况的工作变得更加困难了--至少更加复杂了--而且现在迫切需要为帮助联合国系统更有效地应付未来的挑战对其进行调整。

情况如此至少有两个原因。一,紧急状况的范围继续扩大,即使仅仅是因为发展中国家人口增长率的提高和更大程度的经济和社会的互相依存,紧急状况也比以往任何时候都影响到更多的人。在过去的二十年中,据估计仅自然现象便在全世界夺去300万人的生命,可能有10亿人受到这些灾害的不利影响并遭受破坏性的苦难和疫病以及严重的经济损失。二,从体制的角度看,联合国减轻紧急状况影响的活动变得更加多种多样、错综复杂,因而也更加难以管理。

因此,这类系统越来越容易出现机构间协调不足和对紧急事件的反应迟缓的情况。但是,应该认识到这不仅仅是联合国系统及其组成部分内部不足的结果:会员国也需要审查它们制订目的和目标以及为本组织提供资金方面的作为。

最近,有一些联合国对人道主义紧急状况的反应受到国际批评的情况。例如,尽管在后来的阶段联合国系统作了出色的工作,但去年8月和9月在大批第三国国民开始离开伊拉克和科威特的头几天和头几个星期当中,没有任何组织或个人可以确定整个优先顺序。每一个联合国组织都准备它自己的预算,而可能的捐助国被邀选择支持哪些领域的方案。我们认为,如果有一个更好的机构间协调的机制,最初对库尔德人困境的国际反应本是更为有效的。

今年初,许多会员国为处理非洲之角日益恶化的人道主义方面的局势,要求召开联合国组织和有关会员国政府的紧急会议。本系统对这个要求的反应迟缓也引起了关切。

在提到这个局势时,我们要表示我们感谢和支持目前正在进行的工作,特别是副秘书长乔纳的非洲紧急状况小组在困难的情况下所作的工作。

考虑到这些和其他的例子，澳大利亚同其他会员国一道寻求联合国系统对人道主义紧急状况作出协调的更好和更及时、更有效的反应。当然，这并不减少有关国家的首要责任。为提出这方面的几项建议，我首先要强调我国代表团总的认为联合国组织和为其工作的个人以值得赞扬的奉献精神 and 职业作风进行工作。

作为多边主义坚定的支持者，我们坚决赞同关于联合国在对紧急状况的国际反应中承担领导作用的要求。我们正在寻求政府、非政府组织和各种国际机构之间的更好的协调。

我们还认为迫切需要联合国对紧急状况作出反应——这种反应在复杂的紧急局势下将更充分地结合业务和政治方面的考虑，并为使其更有效地工作改进各个机构，包括联合国救灾协调专员办事处的能力。还迫切需要确保联合国系统恰当地处理国内流离失所的人的困境，因为目前联合国机构的权限不直接包括这些人。

我国代表团愿支持若干具体的建议，其中许多已经谈到了。在这样做的时候我们要强调两点：一，所需要的不是一个象征性的措施，而是从预防性措施和早期预警到重建和发展活动的联系这样一个有效的系统；二，我们的标准必须是实际上改进工作效率。

关于具体的建议，首先我们认为应该有一位负责联合国对人道主义紧急情况作出反应的协调工作的联合国高级官员。这个职位不应该是另加的，占据这个职位的官员应该能够同秘书长直接联系。但是，也不应在这一问题上进行过多的辩论。

其次，加强日内瓦的各项业务工作是很重要的。尽管联合国救灾协调专员办事处在实施或者管理救灾行动方面不应该增加新的责任，但它作为救灾情况和预防灾害和减少灾害工作的信息交流中心的作用应该得到改进。

还应该扩大联合国救灾协调专员办事处的作用，为本组织的协调机构提供服务。在这方面，协调专员办事处应该保存一套关于国家、联合国以及非政府组织可以在适当情况下用来应付紧急情况的能力的资料卡片。此外，协调专员办事处的任务也需要澄清，以便人们更好地认识到协调专员办事处在自然和人为的紧急形势下

都可以发挥重大的作用。

第三，应该建立一个常设机构间委员会，该委员会应定期在日内瓦开会。它的工作将不仅涉及联合国而且涉及其他机构。这样一个委员会在面对任何重大的人道主义紧急情况下都应该自动举行会议。

第四，对每一重大的紧急局势都应该在日内瓦设立一个紧急小组。这一小组应该包括受影响的国家以及潜在的捐助国，并包括机构间常设委员会的成员。

最后，应有一个中央紧急基金，其资源来自自愿的捐赠。发出统一呼吁的做法应该继续下去。基金的存在不仅将有助于作出更为迅速的反应而且其本身也应该协助协调工作。

在结束发言之前，我们认为应该谈一谈人们担心增加了对人道主义援助的重视可能会意味着对经济发展重视的减少的关切。我们的看法是这两方面的活动是紧密相连的。正如加纳代表在代表77国集团发言的时候雄辩地指出，发展活动是使得国家能够抵御紧急情况并较好地战胜它们的必要前提。我们认为，必须更好地认识到长远的发展和对付紧急情况的活动都有助于帮助遭受灾害的发展中国家。的确，我们感到应该既认识到自然灾害和人民的大规模外流对发展所产生的影响，又要认识到发展在预防和减轻这类人道主义问题方面所发挥的作用，应该把两者更密切地结合起来。

在这方面，我们尤其重视包括世界粮食计划署、联合国粮农组织和联合国开发计划署在内的联合国机构所发挥的作用。这些机构不仅对遭受灾害的国家提供援助，而且提供技术援助和政策性咨询意见，以便加强这些国家的国力。

澳大利亚相信，在本届大会期间将建立加强联合国对人道主义紧急情况作出反应的框架。我们不能错过这一改进体制的机会：我们必须尽最大的努力，以便通过国际协调行动拯救更多的生命。

哈拉兹先生（伊朗伊斯兰共和国）（以英语发言）：在世界上最近的各种危机特别是波斯湾危机之后，现行的国际紧急援助体系对自然和人为灾害作出反应的能力已

经成为问题。虽然改进联合国紧急情况安排的想法并不是什么新的东西，这个问题日趋重要性，要求提出新的思想，以加强本组织在这种形势下的协调作用。在这方面，伊朗伊斯兰共和国一方面赞赏联合国紧急系统迄今为止所作出的努力，同时认为还存在着更大的改进余地。换句话说，我们十分需要讨论如何使得现存的体系如何变得能够更快地作出反应、更为步调一致、及时和有效的问题。

我国是容易遭受自然灾害的国家。最近，我们经历了许多灾难，包括1990年的历史上破坏性最大的地震。它造成了3万5千多人死亡和50多万人无家可归。此外，伊拉克最近的动乱导致了一大批难民的涌入。仅仅在几天时间内，1百多万伊拉克难民越过边界进入伊朗，给我们的国家造成了极为严重和史无前例的紧急情况。遭受上述两场灾难的人民的需求大大超过了伊朗政府的能力，因而国际援助也就变得必不可少。由于上述的经验并出于对联合国紧急系统进行改进的迫切愿望，我国代表团希望阐述一下关于加强人道主义紧急援助协调工作的大会的审议。鉴于一些区域性集团和单个国家已经提出了阐明其立场的各种各样的建议和非文件，我想谈一谈主要的观点，把细节性问题放到可能的有关此问题的决议草案的非正式讨论中去。

在这方面，有一些主要问题是必须要谈的。

首先，伊朗伊斯兰共和国十分重视通过促进协调来改善联合国紧急系统。因此，在1991年的经济及社会理事会第二次会议的辩论期间以及在本次讨论中，我国代表团一直密切关注着这一问题。

其次，我们认为关于在发生自然灾害和其他灾难局势的情况下提供援助的大会第2816(XXVI)号决议的大多数规定是仍然有用的。

第三，人道主义援助的目的是向受灾国提供有效的捐助以便减少人民的痛苦并为经济和社会的迅速恢复和受灾地区的重建工作铺平道路。因此，在我们审议这一问题的过程中，我们必须注意到对人道主义援助体系进行改革决不能危害到对受援国家主权的尊重。

第四，现行的人道主义紧急安排所面临的主要困难之一就是资金来源问题。集

资需要时间,而且所筹资金数量有时也不能够适应受灾地区的实际需要。为了克服这一困难,并保证该系统能够对受灾国家的需要作出充分的反应,捐助国应该提供更多的资金。

第五,紧急人道主义援助按其字面含义,目的是立即减轻人的苦难。不幸的是,纯粹的政治因素冲淡了这种援助的质量。在某些情况下,一些捐助国因其政治好恶拒不向受援国提供援助。因此,我们必须确保政治利益不影响人道主义援助。使该制度免于政治化是至关重要的。

第六,一种经常发生的情况是,紧急局势在灾难发生几天后变得不那么紧迫。幸存者已找到并得到临时的安置,人们经常错误地把这种行动视为紧急状态已经结束,实际上,最重要的任务还在前面。基本服务的恢复,包括卫生供水、食品、学校和保健的恢复,都要求有更多的资源。在一些情况下,人的苦难在救济进程结束后仍然存在。因此,必须建立一种国际支助的安排应能加快善后重建进程,而且在受灾地区获得重建以前必须继续进行。

第七,虽然制度的协调至关重要,但绝不能以牺牲应急体制的效率来实现协调。

第八,鉴于联合国救灾组织拥有长期经验,该组织秘书处应该是应急体制的主要基础。

第九,预警制度和预防机制给易遭受自然灾害的国家提供了一个为限制损害范围进行恰当准备并采取预防措施的机会。因此,应该恰当地注意易受灾国家在灾害管理领域的组织能力。另外,为了确保预警制度和预防机制有最大的成功机会,必须为这些国家获得有关情报提供便利。

第十,任命艾萨菲先生为援助伊朗地震受害者协调员,奥加塔女士为援助伊拉克难民和流离失所人员协调员、萨翁先生为萨拉姆行动协调员、特别是任命萨德鲁丁亲王为向波斯湾冲突期间受害人民提供人道主义援助执行协调员,这些任命在协调国际和国内活动方面取得了积极成果。同时,伊朗伊斯兰共和国认为,有必要认真审议通过任命一名高级协调员加强紧急援助的协调和效率的意见。换言之,紧急救济

制度的改革进程不必变成更换该紧急制度的领导人。在以前的许多情况中,问题的根源是有关机构缺乏足够的资源。

再者,鉴于任何改革都要耗费时间和资源,有关任命一名高级协调员的任何建议都应同联合国秘书处可能进行的改革相一致。

第十一,现有制度的一些缺点可以归咎于缺少在两个层面上的充分协调——即各救济机构彼此协调和救济机构同捐助国之间的协调。为了处理这个重要问题,我们的讨论还应该集中处理这两个层面上的合作和协调。铭记这种协调的必要性,伊朗伊斯兰共和国强烈认为,紧急常设委员会的设想值得认真考虑。该委员会可以通过分工和责任划分避免重复和重叠,同时还可以加速联合国紧急制度对受灾国家作出反应。

第十二,正如我早些时候指出的那样,紧急援助的一个主要问题涉及是否有资源。当发生灾害时,在短期内需要大量的物资和资金。目前发出呼吁的程序没有满足受灾国家的实际需要。在这方面,我国代表团支持设立应急基金的提议。重要的一点是,应该在捐助国一次性捐款的基础上建立该基金。一旦部分资源被使用,各机构将通过综合性呼吁给予补充。

另外,没有人能够预测一年可能发生多少灾害。因此,对该基金的第一次自愿捐款应该确保紧急援助制度在财政上有能力,可以有效地在救济、善后和重建进程中对需要援助国家的各种要求有效地作出反应。

第十三,提供的援助应该符合受灾者的需要。必须考虑确定他们需求的文化差异和区域差异等重要因素。

另外,要求救济援助的程序需要摆脱官僚机构的负担。该制度必须有各种可供各机构领导人自行支配的必要资源。

第十四,目前的问题部分涉及到联合国各机构在这一领域的协调与合作。应该更加明确地划分联合国救灾协调专员和联合国开发计划署常驻代表之间的责任。

最后,我要声明,伊朗伊斯兰共和国强烈地支持改善联合国人道主义紧急援助的

概念,并在其经验的基础上随时准备参加就这一问题的审议工作。我衷心希望,各会员国能够制订出务实和建设性的提议,以便使这一制度能够更加一致、及时和有效地对受灾地区的紧急需要作出反应。

利凯姆先生(奥地利)(以英语发言):今天摆在我们面前的这项题为“加强联合国人道主义紧急援助的协调”的项目十分及时并非常重要。重大人道主义紧急情况今后可能发生得更加频繁;人口增长、在易受灾地区越来越密集地使用土地资源以及人与人之间的不人道行为,这些只是其中的几个原因。在当今复杂的灾害局势中,按照传统把自然灾害和人为灾害区别开已不再有所帮助。

处理灾害的主要责任显然应当由受害国承担。各国政府都有责任照顾本国人民,并保证在需要援助的时候能够与所有人民保持联系。但是,灾害常常不能仅仅由受害国本身有效地应付。在这种情况下,灾害受害者遭受困难本身就对全人类提出了呼吁。

由于在减缓灾害影响方面的国际声援的必要性,这种必要性在今后可能更大,在当今我们正参与审议如何使联合国体制对新的挑战作出更好的反应的时候,人道主义的声援应当走在机构性创新的前列,这是十分恰当的。

紧急状况中的人道主义援助一直是联合国的一项主要责任。特别是联合国救灾协调专员办事处一直以十分有限的资源为执行广泛的任务作出了英勇的努力。

奥地利积极参加了今年早些时候在日内瓦举行的经济及社会理事会第二届常会的有关讨论,在副主席埃利亚森大使的总结中,这些讨论得到了很好的反映。自此以后,许多代表团考虑了如何加强联合国反应体制的问题。我们认为,我们在目前阶段应当集中考虑实际情况,并力图为在《宪章》的规定范围内改善紧急反应,就切实可行的组织结构达成一致意见。我们可以在去年大会第45/100号决议的基础上进行。

奥地利感兴趣地注意到,秘书长关于联合国系统在人道主义中的能力、经验和协调安排的评价报告。我们并认为,一些国家提出了非常宝贵的意见。

奥地利支持任命一名与秘书长有直接联系的高级官员的想法。如果这一高级官

员的职务确立之后,必须向该名官员提供他或者她所需要的手段,以便使情况有真正的变化。我们谨强调指出五类这样的手段:协调的结构;预警及对需求的评价;新闻的传播;筹资;以及后备的能力。

让我先谈协调。必须使该高级官员有能力使自己有效地协调国际社会的各项活动。在我们看来,这需要加强联合国救灾协调专员办事处所代表的现有的基础结构。此外,还要考虑另两项措施。

首先是建立一个常设的机构间委员会,保证涉及救灾援助的联合国所有机构与组织的参加,并始终邀请国际红十字委员会,红十字会和红新月会,以及国际移民组织。应当邀请具体的非政府组织增加适当的机构间委员会的会议,同时遭受紧急情况的国家代表也应当参加。

第二,有必要建立一个由主要的有关机构的工作人员组成的向高级专员办事处提供人员支助的系统,以便保证有效地日常协调与合作,特别是系统地、日常地将有关的资料进行处理,标准化及修改。同样地,也许还可以允许各国国内的工作人员临时地在政府派遣下参加高级官员办事处的工作。外地的有效协调也应当强调。

关于预警和对需要的评价,十分重要的是,该高级官员能够迅速地获得有关将临的当前的灾难的高质量的情报。这些灾难正在或可能造成紧急情况,需要人道主义援助。目前在联合国系统内有一些渠道,可以收集并分析适用于预警的资料。必须向这些资料系统组织起一个网络,并保证在适当的中心内处理并分析这些资料。所有来自国际和国内的有关资料都应当在适当时候提交高级官员,并附上所采取行动的建议。

现在让我谈一下新闻传播。高级官员还应当作为在人道主义紧急援助行动方面与新闻媒介合作的中心,并保证一般公众充分地了解情况。与新闻媒介的密切合作应当保证公众必要的兴趣,以及对主要行动的支持。

后备性能力是另一重要问题。联合国需要能够在很短的时间内动员起国际和国内范围的现有适当的工作人员和物资资源。

为了保证遭受重大灾害的国家与国际紧急援助之间的顺利的合作,必须使一些问题,其中包括行政程序和与其他国家之间的合作的问题标准化,并且在可能的情况下,事先在原则上取得一致意见。关于工作人员的地位问题、进口援助设备等等问题也有一些法律问题要解决。

奥地利目前正在审查其本国的后备能力。在这一方面,我们还在研究奥地利救灾专家的部署情况,以支持对需要人力应付的紧急情况作出国际上协调一致的救灾行动。

最后,还有筹资的问题。我们欢迎通过提供新的和额外的资源建立中央紧急基金的想法。这一基金应当用于关键的最初反应阶段的直接供资。与中央紧急基金的想法有关的是关于只需单一的统一请求的建议。我们认为,统一的请求的确会大大减少由于各个机构相互竞争与重复的请求常常在捐助国之间造成的混乱。

奥地利希望,联合国本届会议将能够就增加联合国在人道主义紧急援助方面的能力这一方面所采取的措施取得一致意见。我们期望着积极参加考虑会员国利益的公开的和不限与会人数的讨论会议。

然而,我们应该记住反应在广泛意义的危机处理中只是一个因素。预警、预防、准备、减轻、恢复和复兴都同样是非常必要的。在所有这些领域,联合国系统的作用必须加强。加强联合国系统作用的这种必要性应该得到联合国各机构的主管部门的重视。发展中国家的需求应该得到特别强调。

我们都知道灾害永远无法完全预防。然而,灾害造成的破坏、死亡和痛苦可以大大地减轻。国际和平和持续发展以及世界捐助资金的使用对于我们实现这一目标是十分重要的。

帕蒂拉先生(菲律宾)(以英语发言):灾害局势需要人道主义援助,无论是自然灾害还是人为灾害,这可以从三个方面来看:灾害发生之前,发生之中以及发生之后。

许多自然灾害都无法预见;这使人想起每天震动地球的无数地震。有些是可以预见的:例如,疯狂的台风在袭击大陆之前可以预测到。许多人为的灾害——战争、环

境恶化造成的干旱和饥馑、长期疏忽造成的工业事故——不应该逃过深谋远虑的人的预见。

无论是预见到的还是没有预见到的，许多灾害都可以预计并作好准备。有些灾害特别是那些人为灾害——事实上可以避免。

何时以及如何把灾害的破坏性影响减低到最低程度，对那些作好准备的人，即那些拥有把灾害减轻到最低程度和减少灾难的技术和资源的人来说，并不神秘。然而，可悲的是，许多容易发生自然灾害的发展中国家缺少这种资源；许多国家没有恰当处理复杂的紧急局势的能力或技术手段。

任何灾害都要求满足某些迫切需求：立即救济那些遭受灾害的人，迅速估计损失和需求；协调国内和国际援助，双边和多边援助以及政府和非政府援助；并用对物资和人员的部署和分配提供后勤支持。有所准备是满足这些迫切需求的首要前提。

但通常是灾害的后果带来最多的困难。开始的麻木被痛苦所代替，转而又被一种失落感和下一步怎么办的极度困惑所代替。尽管受到伤害，生活必须继续。群体和国家必须追求发展和增长，尽管挫折抵销了几年的努力，尽管损失了多年创造和保存的资源。

联合国的缔造者们认识到人道主义问题的重要性。本组织的宗旨之一，正如《宪章》所详细指出的，是“在解决经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题时进行国际合作”。正是本着这一精神，我们在目前的国际减灾十年中同心协力，讨论改善人道主义紧急援助的协调的手段。

在这方面，我国代表团建议大会对下列领域进行深入审议：

第一，自然灾害的预防以及威胁生命、财产和和平的社会政治和经济形势；

第二，为这种灾害和紧急局势作好准备；

第三，紧急情况的处理，包括预警机制，对于损失和直接需求的估价、援助和救济的种类、捐助者的协调以及援助和人员的分配；

第四，受害者的生活恢复和重新定居，同时注意到恢复他们的信心；

第五,遭受灾害的团体和国家的经济及社会的继续发展;

第六,尽可能完善联合国在所有这些关键领域的合作、协调和领导作用。

自然灾害的预防和为此作好准备要求我们求助于更为专门的机构,包括联合国的机构,譬如科技中心、自然资源委员会和联合国环境规划署。由于这些灾害的根源可以归结于贫困,由于灾害的预防和作好准备在很大程度上与遭受灾害的国家的程度有关,我们所指的也可以是联合国开发计划署、联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会和联合国贸易和发展会议的作用。

紧急情况的处理和恢复是联合国救灾协调专员办事处所关切的重要问题,该办事处在某些情况下得到联合国难民事务高级专员办事处,国际移民组织和联合国开发计划署的帮助。

灾害后的发展,这个重要的任务需要联合国开发计划署、粮农组织和其他发展机构、事实上需要整个联合国系统的协调努力。既然联合国能够在三个人们关切的领域发挥重要作用,我们应该考虑协调和结合行动的恰当手段,从而在最短的时间内最佳利用得到的资源,获得最有效的成果。

在这个时候,我国代表团谨对联合国的努力和本组织无数会员国所作的贡献深表赞赏,他们在菲律宾最近遭受自然灾害时提供了援助,这些灾害包括一场致命的地震和匹那图布火山灾难性的爆发。上个星期,当火山还在继续活动、可能造成进一步的破坏时,一次台风又造成了我们国家的混乱,据报道,有许多人死亡、受伤或失踪。对农业和我们国家的基础设施造成的损失初步估计达到几十亿比索。

在所有这些灾难之后,联合国的机构——联合国救灾协调专员办事处、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国劳工组织、世界卫生组织、世界粮食计划署、联合国粮食及农业组织、联合国难民事务高级专员办事处和国际移民组织对菲律宾提供了资金和物资援助。同时,五大洲各国都提供了具体、实际和有意义的援助。

菲律宾人民将永远感激他们。

但请允许我回到这次讨论的基本主题上。

不错,在我国和其他国家发生灾害之后,联合国系统出色地提供了援助。但这个系统是否可以做得更好呢?是否可以更加迅速地评估灾害的严重程度--生命和财产所受到的伤害和损失--以及更加迅速地评估每个机构和方案所需提供的援助类型?

联合国开发计划署(开发计划署)驻地代表兼任联合国救灾组织(救灾组织)代表,他是否应该继续担任联合国系统所有救灾活动的当然协调员;或者是否应该在纽约、日内瓦或其他地方设立一个总协调员,负责联合国的统一反应,并由一名具体的项目官员给予协助?

捐助国是否应该向由联合国秘书长通过向其负责的协调专员管理的较大救灾基金捐款,使联合国救济活动费用自动从该基金中支出,而不影响每个捐助国在认为灾情需要新的和更多的资金时决定向受害国提供更多的资金?

我提出上述问题,以便使灾情管理和人道主义援助专家审议这些问题,并且决定联合国的运作方式是否需要改进。

但我们必须考虑的最重要因素是必须在紧急情况之后开展恢复和发展方案。就我们的皮纳塔布灾难而言,联合国粮食及农业组织在灾难发生后不久便制订了农业发展项目。开发计划署拨出50万美元的专款用于发展努力,其前提条件是我国政府提出一项项目研究报告,该份研究报告已经提出。

最后,我们认为,发展中国家决心在灾难之后自救,因此,国际社会在充分尊重受灾国主权和感情的前提下,可以更加果断、更加协调一致地提供援助。

拉扎里先生(马来西亚)(以英语发言): 马来西亚代表团感谢秘书长提出的关于审查联合国系统人道主义援助能力、经验和协调安排的综合报告。

今天,人们日益一致认为,救济灾难所造成的无法忍受的痛苦是国际议程的主要项目之一。世界已经目睹了全世界频繁灾难--有些是自然的,有些则完全是人为的--所造成的流离失所、破坏和死亡的情形。近年来,除其他地方外,柬埔寨、阿富汗

汗、埃塞俄比亚、苏丹、莫桑比克、中美洲、伊拉克、伊朗、土耳其和约旦自然灾害和人为灾害急剧上升,需要联合国开展救济行动。然而在许多情况下,联合国的反应不够迅速,在处理危机情况时,许多弱点已经暴露出来。

近年来,紧急情况性质复杂,持续时间长久,为了保证联合国能够领导国际社会迅速有效地对紧急情况作出反应,现在亟需审查下述有关联合国机构的现有结构和能力:联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处);联合国救灾组织(救灾组织);联合国开发计划署(开发计划署);联合国儿童基金会(儿童基金会);世界粮食计划署(粮食计划署);世界卫生组织(卫生组织)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)。

我国代表团同意秘书长的下述观点,即联合国进行的人道主义援助活动必须能够得到立即可用的足够的资源。如果缺少必要的资源,无论设计多么完善的机制或系统都不会有用,都不能发生作用。在这方面,秘书长关于建立联合国中心紧急情况循环基金的建议值得认真考虑。

我国代表团还同意秘书长的下述观点,即该基金主要是一个资金流动机制,使该系统各组织在紧急情况的初级阶段能够有效地作出反应,因此不能认为该基金可以替代捐助国家的自愿捐款。联合国系统必须能够在紧急情况的初级阶段迅速作出反应,因为人类的痛苦和生命损失多数都发生在这些阶段。

与此同时,我国代表团谨强调必须保证在最初阶段之后仍然有资金,以支持人道主义救济活动。在自然灾害频繁并且出现某种格局——例如南部国家的水灾和饥荒——的情况下,联合国还应该考虑提供必要的技术和发展援助,以尽量减少或者某些消除潜在的原因。77国集团主席刚才明确地指出,问题的关键是必须促进发展,无论多少人道主义救济都不能满足这个需要。

我国代表团大致同意秘书长在其报告(A/46/568)中所提的建议,除其他事项外,这些建议强调必须加强并且审查预警系统、工作人员程序和征聘、事先安置救济用品储存和后勤援助、以及综合呼吁。关于审查、协调和加强联合国系统内预警系统

的提议,我国代表团认为这项努力值得全面支持。为了保证这个预警系统产生效力,该系统必须有三个主要部分:尽早发现危险;有条理地、有效地转达危险的性质;以及特别是在频繁受到自然灾害影响的国家,建立国家特别工作队,并且与联合国救济机构建立明确和有效的通讯联系。

各方面都提出了关于加强人道主义紧急援助协调工作的新主张和建议。北欧各国和欧洲共同体提出的一些具体建议显然值得适当考虑。我国代表团认为,在进行必要的改革和改变时,我们应该思想开放,不应该有任何先入为主的思想。所有有关方面应该能够自由交换思想,以便争取找到最切合实际的办法。马来西亚代表团将积极参加这个讨论。

在审议有效协调和任命高级协调专员问题时,各国代表团不应该用海湾危机作为参考,因为海湾危机的经验不能用来作为一般适用的模式。

我们不应当袖手旁观捐助国中间关于不同的法想和方式的竞争给追求最好的实际解决办法的努力蒙上一层阴影。此外,各国的权利是必须永远得到维持的原则,因此不应当成为改革进程中有争论的问题。在关于紧急情况的政治解释问题上也不应当存在含糊不清。

人们越来越一致认为,为了更好地进行协调并取得效力,急需在日内瓦设立由所有的联合国救灾机构组成的常设委员会。正如许多其他国家的代表团那样,马来西亚代表团也认识到在协调联合国救灾行动方面具有有效领导的重要性。因此,我们并不一定反对设立为此目的直接向秘书长负责的高级协调员职务的设想,但同时也应当强调和精简联合国各救灾机构的任务和它们的实际管理。如果一旦作出决定,马来西亚将坚决反对把协调员办事处变成各种利益相互竞争过程中你争我夺的牺牲品。

下午1点05分散会。