



联合国 大会



PROVISIONAL

A/46/PV.39
8 November 1991

CHINESE

NOV 13 1991

UNIVERSITY MICROFILMS

大会 第四十六届会议

第三十九次会议临时逐字记录

1991年11月4日星期一，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：格扎尔先生 (副主席) (突尼斯)

— 加强联合国人道主义紧急援助的协调：秘书长的报告(143)

— 选举附属机构的成员以补空缺(17)(续)

(c) 选举联合国国际贸易法委员会十九名成员

— 通过议程和工作安排：总务委员会的第三项报告(8)(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)。

91-61639

上午10点开会。

议程项目143

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)。

主席(以阿拉伯语发言)：我想通知大会我收到了1991年10月25日挪威常驻代表代表西欧和其他国家写来的一封信，要求大会在全体会议上对议程项目143进行辩论时听取瑞士观察员的发言。

各成员都知道，根据大会的一贯作法，作为观察员的非会员国通常只能够在主要委员会上发言。然而，在进行了磋商之后并考虑到对讨论中的问题的重视程度，建议大会决定在全体会议上对该议程项目进行辩论时听取瑞士观察员的发言。我认为对此建议没有异议。

就这样决定。

主席(以阿拉伯语发言)：我建议辩论中发言者的名单于今天中午12点30分截止报名。如果没有异议的话就将这样决定了。

就这样决定。

主席(以阿拉伯语发言)：我请希望参加辩论的代表尽快报名。

胡斯里德先生(挪威)(以英语发言)：今天，我荣幸地代表北欧国家--丹麦、芬兰、冰岛、瑞典和我们挪威--就一个与我们各自政府密切相关并在我们几个国家引起热烈的公众辩论的问题发言。

人们在人道主义紧急援助领域中比在其他任何人类领域中都更加能够直接和明确地根据人的痛苦和生命的损失--幸运的是有时也根据获得挽救的生命--或者根据社会和物资的破坏来衡量在这方面所作出的及时和有效的反应。这一事实严肃地提醒了我们，必须面对的挑战的严重性以及我们在本届会议期间所必须承担的责任。

过去一年中，紧急局势在数量和范围上的大幅度增加引发了早就应该举行的而且应该说是积极的辩论，以讨论改善对紧急人道主义的需求作出的国际性反应的措

施。今年夏天的经济及社会理事会的第二届会议期间出现了一致的意见。那次会议上主席对讨论结果所作的非正式的总结为国家一级、区域一级以及秘书处一级的准备工作提供了有益的基础。我们感谢秘书长提高本届大会的全面的报告。该报告提供了具体的建议并为我们的讨论提出了宝贵的指导意见。

秘书长在他的报告中概述了各联合国机构在有关紧急情况的预报、预防、反应、恢复和发展等领域的各项任务和责任。今天我们已经有很大的能力作出必要的全面反应。但在各自业务领域中进一步加强每个联合国机构仍是至关重要的。

联合国各有关机构要在各自领域作出反应,就必须改善合作和协调。令人鼓舞的是,在这方面已经取得了进展:在过去几个月中,一些包括有关国家、国际机构和非政府间机构在内的机构间协调会议和情况交流会议已经在日内瓦召开。联合国救灾协调专员办事处(救灾协调专员办事处)在组织这些会议和筹备发出综合性联合国呼吁这种值得欢迎的做法方面起了秘书处的作用:我们非常赞赏这种做法。我们期望进行进一步的讨论,以便澄清救灾协调专员办事处怎样才能在协调努力的构架内最好地发挥作用。

目前还正在实地制订了各种合作与协调办法,例如在海湾和非洲之角紧急行动方面就是如此。在总部和实地制订这些办法将确保改进有关各方的应急合作和协调。

各联合国机构的理事会及其各部门有必要审查和加强其组织的准备情况和反应能力。我们大家都应该努力确保大会作出决定,对这一进程给予鼓励。

秘书长在论及联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、人权委员会和联合国开发计划署(开发计划署)时谈到国内被迫流离者的情况。目前国内被迫流离者的人数已超过2000万。他们需要得到保护、援助和解决办法,国际社会应该以一种全面的方式加以处理。我在此希望,秘书长正在为人权委员会制订的分析报告将全面审查国内被迫流离者的需要并提出使其摆脱困境的提议。

去年在就改进联合国应急办法的辩论中,人们日益承认有必要改组目前紧急援

助的协调和管理制度。现在应该十分清楚,为了成功地执行任务,我们必须开诚布公地处理各种改革问题。

特别在人为紧急情况中,联合国的行动应该同政治主动行动结合在一起,以便为人道主义救济和问题的长期解决提供便利。国际社会期望秘书长在处理这些问题方面起领导作用。必须调动联合国所有政治、人道主义和发展能力,作出一致和有效的反应。

鉴于这项任务非常重要并具有很多方面,我们强烈支持由一名高级官员协助秘书长执行这项任务的提议。这名官员应该具有若干个人素质,例如,他要确保对联合国人道主义行动,特别在政治观点和利益相互冲突的局势中对其进行必要的协调和最大的政治支持。必须强调,这名高级协调员应该能够利用现有的各业务组织的能力。

对联合国系统提出要求的同时必须有相等的必要的手段,这一点也非常重要。必须通过一致的行动给秘书长和各联合国机构提供必要的工具和条件,以便使他们能够作出反应。

我早些时候曾谈到,应该进一步加强各联合国机构的应急能力,这也包括筹资的灵活性。但这在重大和复杂的紧急情况下仍是不够的。因此,我们支持通过对各会员国的一次性摊款设立5000万美元的应急中心周转基金的建议。为加强联合国应急能力而作出贡献同各国政府的利益应是一致的。

作为捐助国,我们有责任提供附加条件尽可能最少的必要资源,以便确保作出有效的反应。我们的双边主动行动不应抵触而应补充和加强联合国行动。让我再次强调,北欧国家长期以来一直珍惜各非政府组织的经验和能力。它们有很强的能力在我们这些国家提高群众觉悟和公众支持。它们在大多数经常发生紧急情况的国家都设有基础牢固的地方机构。我们相信,联合国各机构和各非政府间组织之间的进一步合作可以给受灾人民的有效人道主义反应提供一种宝贵的补充。

至于受灾国,它们对发展和提高其预防、准备和应付能力负有主要责任。它们

面临着沉重的负担,但是它们还是能够以各种方式为联合国的行动作出贡献并提供便利。同时,它们应该能够指望得到国际支持。

为了确保接触到需要援助的所有人员,各国政府还要给予充分合作。必须在这里指出,在许多情况下,政治动机使得人道主义援助无法进入一个国家,或无法送达非常需要援助的人口群体。不从根本上改变对这种障碍的态度,我们就不会真正地取得成功。

应该为最有效地利用人道主义援助全力创造各种条件,这种援助必须总是同恢复和发展措施联系在一起并在这些措施中得到逻辑上的延续。另外,秘书长已在其报告中突出强调难民专员办事处对监测和援助被遣返人员重返其原籍国的保护任务,以及各种其他措施,例如在一旦发生冲突的情况下对基本规则进行谈判。我们对他发出的通过加强以前的各项决定和经验进一步改善作出有效人道主义反应的必要条件的呼吁表示欢迎。我们必须在《宪章》的构架内共同制定这些原则。

最后,我们谨强调我们对联合国的承诺以及对加强其对紧急状况作出有效反应的能力的过程所作的承诺。我们希望在这些讨论中所体现的合作精神能够在这届会议上为全世界几百万灾难受害者利益而导致决定性的行动。

范斯赫埃克先生(荷兰)(以英语发言):我代表欧洲共同体及其成员国讨论联合国在对付紧急状况中提供人道主义援助的作用和责任这一问题。秘书长、我们十二国,以及其他代表团最近都已经提出了旨在改进联合国系统管理和有效对付紧急状况的一些建议。我谨特别感谢秘书长提出载有的具体建议的非常有益的报告。

我们的建议有许多共同点,因为这些建议都是旨在加强这一方面的协调与行动。尽管我们知道,什么是紧急状态实际上并不难以辨认--受其影响的人知道紧急状况发生的时间与地点--,但是要给紧急状态下定义就困难的多,也许没有必要就此下定义。这次辩论的唯一目的就是使联合国能够更加迅速和更有协调性地对付紧急状态,帮助联合国在自然灾害、人为的紧急状态和两种情况皆有之的时候拯救处于紧迫状态中的人们的生命。

为什么紧急援助突然成为议程上的如此重要的项目呢？过去几个月内发生的事情造成了，并且继续在造成公众广泛的抗议与义愤。没有人能够对于非洲之角的饥饿儿童，孟加拉国的洪水以及海湾地区难民的流亡情况而无动于衷。人类的尊严被剥夺，艰难困苦长期地忍耐下来，而没有有效而及时的行动，这说明迫切地需要处理这些问题，克服在提供紧急援助方面的缺点。

最近的紧急状况发生在发展中国家，这些国家特别易受其影响。无论是人为的或者是自然造成的紧急状况出现的时候，由于这些国家应付这些状况的影响的能力有限，使其受打击更加严重。所有的灾害都不是一样的，但是如旧金山的地震和孟加拉国的旋风这样不同的事例明确地表明了以下两个问题，即持续的发展使灾难的影响较为不严重，以及较发达的基础设施使这些国家比较容易应付灾难。在过去几年里，灾难变得越来越复杂和持久，这又一次表明了发展中国家应付灾难的能力有限。显然，紧急援助本身还不够。紧急状况的根源，例如贫苦，环境破坏以及纠纷与冲突的情况，也必须得到处理。尽管紧急援助非常重要，但它不能代替发展援助。事实上，这是从紧急援助，通过恢复与重建到达发展的整个过程的一部分。对于自然灾害和人类危机的灾难性的后果的唯一保险最终还是持久的发展。

早期预报是防止灾难发生的重要工具，其中包括突然的自然灾害，干旱及农作物欠收，以及纠纷与冲突的状况。应当经常收集与分析所有现成的数据，这些数据应当提供给容易遭受灾难的国家。还必须加强这些国家的机构在有效使用情报方面的能力，以及建立其本身的预备工作和减缓灾害方案的能力，这样可以有助于大大减少灾难带来的死伤人数。在这一方面减轻自然灾害十年可以发挥十分重要的作用。

遭受灾难的国家本身在灾害发生之后现场提供救济的作用常常被低估。就是在贫穷的国家，由直接影响人民、国家政府以及地方上非政府组织对灾难救济所作的具体自我援助的捐助常常比外来捐助者的帮助更为重要和迅速。因此，加强这一当地灾难管理能力是至关重要的。

由联合国系统或者通过联合国系统提供的紧急援助补充这些当地的能力，而且

必须强调指出的是，联合国系统的援助对尊重遭受灾难的国家的国家主权方面也提供了适当的保证。《联合国宪章》重申了这一原则，这一点最近在大会第45/100号决议中得到了重申。决议认识到，首先必须由每个国家本身来帮助紧急状况中的受害者。但是，与此同时，各国在协助对处于极端困境中的人们提供有效紧急援助，并为其提供各种渠道方面也同样负有责任。具有纯粹是人道主义任务的组织的工作不应当受到妨碍。

对突然发生和复杂的紧急状况的全面行动需要联合国系统的积极介入，也需要受灾国家，捐助国以及政府和非政府组织的介入。所有这些方面有一个共同的目标，就是拯救人命，减轻所有受影响的人们的痛苦。联合国及其专门机构应当能够发挥中心作用。因此，应当加强秘书长在这一方面发挥领导作用的能力。对于预防灾害以及减缓灾害，灾害的准备工作以及灾害的管理工作情况也是如此。

第一次有关这个问题的有趣的讨论是在经济及社会理事会的夏届会议上进行的，理事会副主席埃利亚森大使作了包含具体思想的全面总结。在这一点上，我们还欢迎秘书长的有关审查联合国系统内人道主义援助的能力、经验和协调安排的详尽和具体的报告。我已经说过，这份报告包含许多我们支持的宝贵的建议和设想。报告透彻地分析了人道主义援助领域的所有活动，它没有掩盖缺点和重叠，它明确地表达了普遍感觉到的改善协调工作的必要性。

灾害和突然事件总是造成混乱。因此恰当的危机处理是有效救灾的最重要的组成部分，无论在地方上或在国际上都是这样。强有力和有经验的领导以及明确的权力界限都是非常重要的，如果要保证必要的迅速和有条理的反应。联合国系统应该在各国和国际上发挥关键作用。它应该提供必要的权威，在任何紧急情况下动员国际社会和救灾机构，以使得它们能够作出迅速和有效的反应。联合国应该能够更好地满足这些比较高的但同时是正当的期望，特别是在遇到大规模的、有时是复杂和长期的紧急情况时。在这种情况下，反应常常太迟，并具有临时性质。

因此秘书长和其他人建议联合国系统的作用应该加强，以使得救灾行动更加有

效、更加迅速。为此，欧洲共同体自己也提出了具体的建议。如果要更好地发挥作用，需要一整套实质性措施，包括很容易获得的资金以及协调工作的改善。在必要的改革中，有一项是任命紧急人道主义援助高级协调专员，他在纽约与秘书长直接联系。协调专员的任务是促进对自然和人为造成的紧急状况作出迅速、有条理和协调一致的反应，与有关的联合国机构和组织紧密合作，并与遭受灾害的国家和国际捐助团体进行协商。只要有关各方有信心，协调专员也可以帮助消除救灾行动中的实际和政治障碍。

高级专员的另一项重要任务将是运转一个协调机制，在特定的条件下，将以这个机制来明确确定执行机构之间的责任划分，并根据这些机构的各自使命分配任务和责任。为此，协调专员应该在日内瓦主持一个紧急状况常设委员会，该委员会应该长期由联合国与救灾援助有关的所有机构和组织的首脑组成。红十字国际委员会、红十字会与红新月会协会和国际移民组织应该得到长期有效的邀请，参加这个委员会。该委员会应该促进所有与会者之间的“协调文化”，通过协商为接受国、捐助团体以及非政府组织提供一个开会地点。高级协调专员和联合国有关机构和组织之间应该做出实际安排，以便在紧急事件中促进迅速行动。

协调专员应该结合目前联合国救灾协调专员办事处专员和秘书长目前的处理特别紧急情况的特别代表或个人代表这二者的作用，也应该把他们的办事人员结合在一起。因此，协调专员将能够给予作为其秘书处基础的联合国救灾协调专员办事处更大的权威，使它更有效地促进实际救灾行动。联合国救灾协调专员办事处的活动包括应付灾害的全部行动——预警、预防、准备和减轻，这些应该在它的领导下得到加强。同样，联合国救灾协调专员办事处在它存在的20年中积累的广泛的专门知识和机构储存应该得到最大限度的利用。我们赞赏地注意到，如果任命一名高级专员，联合国救灾协调专员办事处可以随时提供支持并为他服务。这一能力在第四次国家紧急救灾服务官员会议主席的总结记录中得到确认，这个会议是1991年10月1日和2日在日内瓦召开的。

高级专员将在特制计划的基础上把联合呼吁结合在一起,在某些情况下已经这样做。将为小标题制订条款,以便对参加机构的呼吁作出直接反应。

正如秘书长所建议的,高级专员应该能够支配一项周期紧急基金,这个基金应该由新的和额外的资源来建立。这个基金由容易得到的资金组成,使之有可能满足紧急状态下的最初财政需求,资金的分配将与紧急情况常设委员会协商。这个基金应该由从中得益的机构来补充。此外,应该邀请各机构参加这一基金,使用它们自己的资金。

一些联合国组织和机构拥有数量不同的流动储备或紧急资金。在较大规模的紧急情况下,这将涉及更多的联合国机构,紧急情况常设委员会应该讨论现有起动资金的使用,从而促进这些资金和储备资金的有效利用,并在筹集资金时防止缺口或重复。

最后,高级专员应该有联合国系统、各个国家以及政府间和非政府组织的备用人力和物力的最新记录。这些资源在不同的紧急情况下临时接到通知时就应该得到。例如,它们应该由快速派遣救灾队、紧急储存、食品供应和后勤资源构成。应该要求所有有关的联合国机构和组织更新它们目前的登记表,让它们的设施由高级专员来支配。应该准备好与各国和其他有关各方的长期安排,以便早日派遣备用人员和物资。人员的吸收和获得的程序与合同应该尽可能地标准化。我们欢迎各个机构在这方面所采取的主动行动。例如,我指的是最近联合国难民事务高级专员办事处和挪威及丹麦难民理事会达成的在发生紧急情况时在难民专员办事处的要求下调派人员的协议。

前面我谈的都是总部一级的安排,外勤有效协调与总部一级的安排同样重要。我们强调下述原则,即在国家一级应有一名联合国高级官员负责协调联合国的努力。这名官员应该受过救灾管理训练,能够与政府和政府间及非政府组织密切联络,从而促进救灾活动,促进利用当地可资利用的一切救灾能力。鉴于救灾、恢复、重建和发展是一个不断的过程,应该利用联合国常驻协调专员制度。这将保证将救灾

迅速转变成发展。联合国开发计划署(开发计划署)一救灾专员办事处训练方案应该得到更多的支持。

协调专员应该利用非政府组织的经验和能力。这些非政府组织累积了非常宝贵的专门知识,这些专门知识可以加强联合国对紧急情况作出迅速和有成本效果的反应的能力。这些组织的活动范围从救灾到恢复,包括所有方面的需要,并且往往向处于最不利地位和最脆弱人口群提供援助。这些非政府组织作为联合国各机构和其他组织的活动伙伴的重要作用不可忽视。应该充分利用非政府组织在外地实际提供紧急援助的能力。

欧洲共同体及其成员国期待着就提高联合国应急能力的紧急问题进一步交换意见。我们欢迎这次辩论,欢迎讨论在非正式、不限成员名额的工作组中提出的各种提案。我深信,我们将能够将各种主张归纳成提高联合国应急能力的具体提议。为了那些生命受到紧急情况威胁,人的尊严受到威胁的人们,联合国必须未雨绸缪,并且能够采取行动。

金永健先生(中国):中国代表团感谢秘书长就加强联合国人道主义紧急援助协调问题所准备的报告。我们愿意就这一问题谈谈我们的看法。

中国代表团认为,联合国系统内参与人道主义紧急援助活动的机构很多,但它们之间的分工是明确的。它们都能按照各自的职责范围向灾民或难民提供紧急救济援助,为减轻灾民的痛苦和减少灾区人民的财产损失作出了积极的贡献。

人道主义紧急援助主要是向由于发生自然灾害而需获得紧急救济的人们和由于自然的或人为的灾害造成的难民或流离失所的人们提供的,而其目的就是为了帮助他们度过生活难关、重建他们的家园。目前,联合国有健全的机构,负责协调对上述人员提供紧急救济援助。联合国难民署负责协调向难民、流离失所的人等提供人道主义援助,而联合国救灾协调员办事处则为负责紧急救灾援助的协调机构。为设立这一救灾协调机构,大会在其1971年12月14日通过的第2816(XXVI)号决议指出:

“请秘书长指派一名赈灾协调专员,直接向他负责,并有权代表秘书长:动

员、指挥和协调联合国体系各组织的赈济工作，以响应受灾国家所提救助灾害的请求；协调联合国的协助与政府间组织及非政府组织尤其国际红十字会的协助；代表秘书长接受各方的捐赠，作为联合国及其所属机构和个别紧急情况方案进行灾害救助之用；促进自然灾害的研究、防止、控制和预测，包括技术发展情报的收集和传播”。（第2816(XXVI)号决议，第1段和第1(b)、(c)、(d)和(f)段）

根据大会的这一决议，联合国系统内成立了救灾协调员办事处，秘书长任命了一名副秘书长级的高级救灾协调员，负责协调所有联合国系统内的机构、政府间组织和非政府组织的紧急援助活动。多年来的实践证明，救灾协调员对灾害发生后的反应是迅速的，对协助受灾国政府评估灾害损失和援助需求是及时的，在协调国际社会和国际组织的援助方面也是有效的。我们高度赞赏救灾协调员办事处的工作，并希望它能够继续在这方面发挥大会赋予它的紧急救灾援助的协调作用。

关于拟议中的另外任命一名人道主义紧急援助的高级别协调员问题，我们认为需进一步商榷。首先，联合国已有健全的负责紧急援助的协调机构，并有一位副秘书长一级的高级协调员。我们看不出再设一位高级别协调员的必要性。其次，紧急援助的关键是迅速、及时，如果另设协调员，不但会增加费用支出，更重要的是造成机构重叠、增加官僚主义的办事程序，从而延误提供紧急援助的时机。

我们的上述观点并不意味着联合国现有的协调机构的工作没有进一步改进和加强的必要。我们认为，它们的作用不应受到削弱。有关机构需要不断总结经验、改进工作，避免紧急救济援助物资不必要的重复和浪费。同时，各机构之间不仅存在着如何进一步密切合作的问题，而且也存在着如何充分发挥国际社会、联合国系统机构、非政府组织向受灾国家提供的紧急援助的效益问题。

鉴此，我们建议：

1. 设立一种机构间的协调机制，如建立一个非常设性的机构间紧急救济援助共同委员会(JOINT COMMITTEE)，由现有的联合国系统从事救灾活动的机构参加，共

同讨论国际社会、联合国机构、政府间组织、非政府组织如何对大规模而又复杂的紧急状况作出反应；研究提供援助的措施；协商互相配合的问题，等等；

2. 这一委员会主席可由目前的联合国有关主要机构的负责人轮流担任，其他机构负责人作为其成员参加；

3. 为了确保联合国对灾情作出迅速救济反应，同意建立一个“中央紧急循环基金”。根据联大2816(XXVI)号决议第一执行段(d)(OPERATIVE PARA. I(d))，即授权救灾协调员“代表秘书长接受各方的捐赠，作为联合国及其所属机构和个别紧急情况方案进行灾害救助之用”，这一基金应由救灾协调员代表秘书长负责管理使用。

我们提出上述建议的目的绝不是为了取代现有协调机构的职能。相反地，是为了促进各机构间的相互配合，充分发挥联合国系统向受灾国家提供人道主义的紧急援助的作用。我们认为，人道主义紧急援助的协调不仅在国际一级有着十分重要的意义，而且在国家一级、特别是受灾国政府具有更为重要的意义。我们应当尊重、支持受灾国政府的协调工作。

每当我们这个地球上由于发生自然的或人为的灾害而使人民的生命、财产受到严重损失时，国际社会及时向他们提供紧急援助是十分必要的。它们有义务帮助遭受困境的人们安排生活、重建家园和恢复生产。这种人道主义的精神是十分可贵的。然而，我们希望这种人道主义的援助不应由于各国政治制度、意识形态、种族、肤色的不同而受到任何影响，不应在提供这种援助时附带任何先决条件，而且在提供这种援助时应充分尊重受援国的主权，否则就会失去人道主义援助本来的意义。

拉弗罗夫先生(苏维埃社会主义共和国联盟)(以俄语发言)：改善人道主义紧急援助协调情况是联合国组织优先任务之一。由于自然灾害、环境灾难、工业事故、饥荒和战争，使几百万人受到影响的紧急情况发生的次数越来越频繁。

向受害者提供援助的有联合国系统的一些组织、方案和基金，也有其他国际组

织,包括非政府组织。

国际社会早就认识到协调所有这些努力的必要性。1971年建立了联合国救灾协调专员办事处(救灾协调专员办事处)是在这方面采取的初步措施之一。该办事处作了大量的工作,动员人们救助自然灾害和其他灾害的受害者。

采取进一步措施以改善协调情况的必要性反映在第36/225号决议中。在该决议中,大会决定由秘书长在联合国系统中指定一个领导实体,以便对重大灾害作出有效的国际反应。在过去十年里获得的经验证明这是一个合理的方式,但也表明这样作必须是长期的,而不是暂时的。我们今天讨论的目的基本上是寻找一个解决问题的办法,使人道主义紧急援助协调机制制度化,从而能够充分利用整个联合国系统的独一无二的能力以及非政府组织的能力,以便在考虑到各种紧急情况 and 灾难的各个方面的同时对这些紧急情况 and 灾难作出及时的、有效的和协调的反应。

载于秘书长关于联合国系统提供人道主义紧急援助能力的报告(A/46/568)中的建议,在联合国内外进行的许多研究以及在埃利亚森大使主持下的经济及社会理事会夏季会议上进行的意见交流都表明,对改进联合国组织在这一领域中工作的方式已取得了广泛的一致意见。我们必须进行结构改革,必须保证全球、区域、双边和国家一级上的努力相互补充,以便充分扩大它们的最后影响。关于这一点,现在正形成一致意见。此外,所有会员国都一致认为,必须更加广泛和经常利用联合国系统的各种设施,以便保证早日发现紧急情况,改进防止自然灾害和其他灾害的工作,并且把所有这些努力与发展目标联系起来。

因此,我们相信将在大会本届会议上通过的一项决议的各个要点正变得越来越明显。我们认为,解决协调紧急人道主义援助问题的几乎所有因素已经存在,而且可以在现有的多边结构内找到。今天,关键的是把这些因素一起适当地放置在一个有结构的和有着有机联系的机制内,这一机制将有能力保证有效性和相互补充性,而同时又能够消除重复工作和不必要的竞争。因此,正如我们所看到的那样,主要的任务是执行长期以来一直需要的行政措施。

我们支持关于建立负责所有人道主义紧急援助事务的高级协调员职务的设想，该协调员将代表秘书长采取行动，可以直接与秘书长联系，并且将被授权协调联合国系统的旨在以迅速和适当的方式对各种灾害作出反应的行动。该协调员将依靠联合国救灾协调专员办事处来经常协调有关的国际组织的努力，正如会员国所知道的那样，其中大多数的组织是设立在日内瓦的。为此目的，可以设立由该协调员主持的机构间委员会。

我们相信，这种改革将极大地改善纽约和日内瓦之间的相互联系，纽约和日内瓦这两个联合国总部历来从事于协调系统范围内各个领域的活动。

同时，纽约和日内瓦显然不是经常受到灾害打击的地方。因此，也应当重视区域机制，用它来实施建立在联合国系统内可利用的人力和其他资源基础上的新办法。特别是机构间委员会可以在日内瓦以外的地方，例如在区域经济委员会或其他区域机构的总部举行它的一些会议。

自从联合国开始进行人道主义援助活动以来，国际社会的理解一直是应当向各种灾难，不论是自然的还是人为的灾难的受害者提供人道主义援助。救灾协调专员办事处的任务和以后通过的关于这一问题的许多决议都规定了这种办法。在最近几年里，这一全面办法的重要性急剧增加，其主要原因是各种灾难使无数人变得无家可归。根据联合国的估计，这些人现在约为4100万，其中大多数是流离失所者。

为此类人提供国际人道主义援助的机制目前是发展最不完备的机制之一。似乎将来应该对这个问题给予特别注意。

总而言之，在我们看来，在就上述改善紧急援助协调的行政措施通过一项决议之后，大会本届会议也应该规定开始工作，进一步发展指导国际组织在此领域将来的活动的国际法的基础。这一工作最终能够产生一整套普遍接受的，考虑到所涉的各个方面的国际社会面对各种人道主义紧急状况作出反应的原则、标准以及形式。这项工作无疑会是漫长和复杂的，但必须开始。坦率和有条有理的讨论会使我们能够就政治上敏感的人道主义援助问题达成协议，寻找解决办法保护数百万陷入并非由他

们自己造成的绝境的人的人权。

到时候，我们能够消除众所周知的、对经常被描述为“人道主义干预”的问题的担忧。事实上，我们应该谈论制定人道主义声援的原则和准则。

所有这一切都是我们未来的重要任务，是国际社会必须开始完成的任务。

在本届会议上，我们能够，也应该就对人道主义援助现有的组织结构进行行政改革的具体因素达成协议。我们希望我们的讨论将会就大会作出相关决定的形式达成谅解。我国代表团愿意对今后工作作出建设性的贡献。

密萨里先生(也门)(以阿拉伯语发言)：对审议中的项目，即“加强联合国人道主义紧急援助的协调”的审查反应了联合国对国际社会在紧急状况下所作的反应的不同方面有深刻的理解。同时，它使人们对能够导致加强联合国采取的措施的各个方面有一个共同的、明确的认识。大会在过去几年中通过关于面对自然灾害提供紧急援助的重大决议突出了联合国在帮助那些遭受巨大人员伤亡或者成千上万的国民流离失所的受灾国家方面发挥的人道作用至关重要。此类援助也助于这些国家的发展努力。

过去几年中对自然或者人为的灾害所作的反应使所有的人认识到有必要增加尽管至关重要，但水平仍然很低的援助。因此，现在人们比以往任何时候更多地呼吁大会增加财政资源，并使其可容易获得。这一进程首先要求有政治信念以及对联合国及其机构在这方面发挥的有效作用的信念。

最近人为灾难造成的后果，比如难民，重返家园者和流离失所者的问题表明，至关重要的是联合国要制定一项框架方案，该方案应首先为这些受害者提供稳定、安全和基本的生活必需品，同时，通过提供专门为发展目的划拨的援助促进执行经济和社会发展计划。

也门相信援助、特别是那些旨在将紧急救济与中期和长期的持续发展联系起来的重要性的援助的重要性，同时，我们和许多代表团一样认为不应该用此类援助作为借口干涉受灾国家的内部政治事务。重要的是此类援助应该保持在追求我们应该追求的崇高

目标的程度内。援助的主要目标是支持和加强那些易受自然灾害打击的发展中国家承受自然灾害的能力。最后,援助应该超越短期的目标,即应该加强国家机构,使它们能够发挥重大作用。在根据减少自然灾害国际十年减轻、防止和应付此类灾害方面,应加强对当地人员的培训,提供这方面的技术。

我们支持秘书长在其1991年10月17日报告中所载的关于建立一个在秘书长管辖之下的联合国中心紧急运转基金的建议。我们也支持他关于在最初应该为该基金划拨5 000万美元资金的建议。同时,为各种情况捐款的捐助者应该继续捐助。我们希望该项基金将由秘书长亲自控制,以便他能够利用联合国救灾协调员办事处以及其他专门机构的专门技术。

也门不反对关于任命一位高级协调员协助秘书长对紧急状况作出反应以便最有效地发挥秘书长的领导作用的建议。这会改善联合国目前特别在经济和社会领域正在进行的合理化进程,加强各专门机构在以尽可能最好的途径履行其职责中发挥的作用。同时,我们必须避免重复努力。在这方面,我们强调有必要对这一至关重要的高级职位进行更多的可行性研究。

也门是最不发达国家之一,在本十年过去4年中,它多次遭受自然灾害。尽管也门和国际社会为减轻自然灾害在短期的后果进行了努力,但这些自然灾害在中期和长期造成了这个国家的衰弱。

在实现统一以后不久,由于海湾危机,大约一百万移居国外的也门人回到也门。此外,在同一时期,由于最近非洲之角形势的发展,又有其他移居国外的人和难民涌入也门。我们现在对由于上述灾难使得也门遭受的破坏和损失的程度有了清楚的认识。鉴于也门政府为对付这些局势而在国家一级采取的努力,我必须承认国际合作促进此类在国家一级采取的努力的重要性。我们也门相信联合国依照国际十年的目标在这方面所发挥的重要作用。

迪格斯·阿马斯先生(墨西哥)(以英语发言): 十几年来,国际社会一直注意加强联合国系统,在发生自然灾害和类似紧急状况时动员并管理及时的人道主义援助

的能力。我国代表团已经表示了这种关心,并在各种场合重申致力于联合国自从创建以来一直在提供的人道主义援助,因为这是本组织创立的目的之一。

在过去几年中,大会通过了一系列决议,要求注意联合国系统在出现紧急状况的情况下作出有效反应的障碍,并提出了适当的建议。但是,这些建议一直没有得到执行。相反,寻求新的办法的努力一直在进行,但是没有注意到问题的真正起源。我们只要提一下,在1987年,由于从非洲吸取的教训,秘书长请发展和国际经济合作总干事充当在出现紧急情况下的协调中心,但是这些职能从来没有得到真正履行。

一系列自然灾害和类似的紧急局势使得国际社会和受灾的国家得到了一些沉痛的教训,使得它们清楚地意识到,绝对有必要加强现存人道主义援助方案。缺乏资金,缺少协调,各机构间的竞争,普遍的标准不清楚,各机构和非政府组织之间职能的重叠:这些问题和其他一些问题都必须得到纠正。

此外,到目前为止,自然灾害,紧急状况和发展之间的密切联系很少得到注意。我国代表团认为,为改进国际人道主义援助协调的任何新的决议必须不仅要考虑预防和防备,而且要考虑救灾和有关国家的中长期发展计划的过渡,显然,这项原则尤其适用于发展中国家,因为发展中国家最容易受到各种自然灾害的影响。这些国家落后的经济所引起的特殊问题使得它们的局势变得更加严重。

在过去一年中,由于波斯湾战争悲剧性的后果以及影响许多发展中国家的其他紧急状况,国际辩论再一次集中于改进协调的紧迫必要性,以便使得联合国系统能够在人道主义领域有效及时地动员资源。

这一崇高的目标使得在联合国内外出现了一种舆论,即出于人道主义理由有权干涉一个国家的内部事务。除了联合国已经承认的紧急状况之外,有人渴望再增加一些政治性的紧急状况。但是,这些局势的定义还不清楚,可能会引起武断的或者单方面的解释,因而违反国际关系的一项基本原则,即绝对尊重各国的主权。

在此,我国代表团再次表示反对修改这项原则或者国际和平共处其他任何基本原则的企图,反对使本组织具有《宪章》以及国际法原则所没有规定的职能。联合

国决不能被用作干涉国家内部事务或破坏其主权的场所。

我国代表团不相信建立新的安排会成为解决需要我们合理关心的问题的最好办法,尤其是如果这种新的安排被赋予广泛、含糊的权限,以便无视有关国家在其领土上发起和促进紧急援助方面应该发挥的主要作用。在以后几天在这里举行的谈判中,我们绝对有必要在国际合作、各国责任以及尊重各国主权之间实现一种平衡,以确保一项集体决定,防止武断或单方面的行动。

埃拉拉比先生(埃及)(以英语发言):改进联合国人道主义紧急援助的协调并加强其效力的问题需要经常进行审查。没有比挽救生命、帮助危难中的人民更为重要的任务。

最近的事件已经再次表明联合国在减轻人类苦难方面发挥的中心作用和杰出贡献,但是,这些事件也对联合国系统的各组织和机构之间的协调与合作提出了问题。因此,似乎很有必要讨论改进联合国系统运作的办法。

加纳常驻代表将充分阐述我国代表团作为成员之一的77国集团的观点。但是,我国代表团想发表以下看法。

多年来,联合国各机构与专门机构,尤其是联合国难民事务高级专员办事处一起,以联合国救灾组织为中心在紧急救灾方面做了大量的工作。它们在这方面取得了丰富的经验,赢得了国际社会,尤其是受援国的赞赏。

在海湾危机期间,埃及是受到最大影响的国家之一,我很高兴地证实我国政府极为赞赏救济人员的工作和献身。对此我愿突出强调联合国救灾协调专员办事处的作用,并赞赏救灾协调专员、副秘书长穆哈米德·埃萨菲和他的工作人员。回顾来看,可以说那一危机证实了不同机构对紧急状况作出反应的能力。尽管有限的资金和存在的技术困难有时阻碍了这些机构迅速执行任务,但它们仍然有效地发挥了作用。

为确保将来能及时和更为有效地提供援助,已正式和非正式提出了解决协调问题的不同办法。对此,我国代表团愿表示赞赏秘书长对此问题的报告(A/46/568)。该报告对整顿联合国系统在人道主义紧急援助领域内的活动、以便加强国际反应的

有效性提供了各种具体建议,构成了我们审议工作的一个重要部分。

该报告范围广泛,涉及紧急状态的各个方面,包括预警、预防、准备、备用能力以及强化协调,并强调确保取得最为积极成果的两个基本条件:一,提供的资源必须是充足而且可使用的;二,联合国系统内以及包括接受国和援助国的各会员国之间、以及与政府间和非政府组织的协调必须改进。

我国代表团在赞同这一办法的同时,也相信在采取任何行动之前必须深入审议各种建议,认真权衡利弊。重要的是应重点做好纽约和日内瓦的各组织和机构之间的合作,以确保提高效率并避免重复。所有机构的现有授权也应得到认真检查。

与上述问题相关的一点是需要考虑到各种组织和机构存在的不同述职程序,它影响到这些组织和机构采取自主行动。

至于紧急救济活动得以开始执行的自动化程度,我国代表团愿意强调目前需要采取两个步骤:受影响国家的要求以及联合国有关当局作出反应的决定。

我们应该格外小心,不要使人们期望联合国有能力应付各种紧急情况,尤其是那些带有政治因素或是由内部冲突造成的紧急情况。在这些情况下,很多因素限制了该系统的能力,而且迄今为止行动的范围一直是十分有限的。

重要的是应理解紧急情况的问题与发展问题之间关系的性质。发展的程度直接影响到准备的程度以及容易受灾的国家的脆弱性。紧急救济援助有助于在短期内克服困难。更为重要的是需要帮助发展中国家加快其发展,提高其科学研究和高技术的水平,并培训合格胜任人员,以使这些国家有能力帮助防止灾难并且加强动员救济努力。

我国代表团完全支持为加强该系统应急能力的效率和效力而作出的各种努力,并且高度重视重新审查联合国作用。显然,有必要通过建立一个常设人道主义援助基金而确保财政来源的持续性。联合国救灾协调专员办事处的技术和人力资源需要加强,以确定地区、区域和国际间提供人道主义援助的能力以及确保对任何援助要求作出迅速反映。与此同时,我们认识到与秘书长的直接联系对于动员国际努力是

重要的，而且的确是必要的。

干涉的权利的概念在目前法律规范进化阶段来看仍然是有争议的。当代国际法尚未承认这一权利。然而应该指出，国际法正在逐步发展中。《宪章》第二条第7项所载的禁止联合国干涉“在本质上属于任何国家国内管辖之事件”的禁令，由于一系列国际公约的缔结而出现了许多概念上的变化。法律规范的发展要求有某种程度的一致意见，我国代表团尚未发现这种一致意见。

我们深信，联合国人道主义援助活动不应构成对国家主权的侵犯。改善这些活动并不依赖于承认任何干涉权。

最后，我国代表团是从国际社会提供人道主义援助并减轻痛苦的集体责任角度来看待目前审议中的这一项目。所有国家，不管其发展程度如何，都面临这一挑战。我们有责任改善并加强承担这一集体责任的能力。

沙登伯格先生（巴西）（以英语发言）：在议程上列入一个涉及协调人道主义紧急援助的项目是个及时的倡议，我愿借此机会祝贺欧洲共同体各成员国提出了这一要求。我也要对瑞典常驻代表扬·埃利亚松大使作为经济及社会理事会第三委员会主席在这一问题上作出的杰出工作表示承认。77国集团作为整体对这一项目的观点将在晚些时候由加纳代表提出。

“联合国”这个词很少比在人道主义援助领域具有更具体的含义。或许联合国的理想在任何地方都不会更加具体。确实，什么目标能比拯救生命和减轻人类痛苦将我们更紧密地团结在一起呢？从伦理学角度讲，有什么活动能比那些旨在为需要的人提供救济和照顾的活动更值得称赞和更无可非议呢？又有什么比不采取行动更不可原谅呢？

在人道主义领域工作的各个联合国机构是本组织在世界不同地区最熟悉的面孔。对许多男人、妇女和儿童来说，我们旗帜的天蓝色同一个友好和援助之手所给予的安慰是同义词。

由于这些重要的成就，我们给予联合国在世界各地的专心致志和富有慷慨奉献

精神的救济工作人员应有的荣誉和承认,是恰如其分的,这些工作人员经常在极为困难的条件下工作,有时还冒着对他们个人安全的危险工作。

使我们深为悲痛的是,我们在过去几个月里目睹了世界上不同地区出现的一些紧急形势以及接踵而来的千百万同胞的悲剧,对他们来说,自然灾害或不发达、饥饿、疾病和暴力的综合影响使他们不可能生活下去。这些男人、妇女和儿童的命运以及他们悲剧的严重性--同我们有限的的能力相比,他们的悲剧显得更为巨大--不能不使我们停一停仔细考虑,发展失去的十年在很大程度上也是防止这种人类紧急情况所失去的十年。

发展进程经常被描绘为仅仅是生活水平的改善或更多地得到现代生活的便利。发展也是一个进程,在这个进程中社会得到更强的复原力和更大的能力,以应付意料之外的困苦和灾难。

没有任何强有力的语言能突出人类紧急情况的悲剧性后果,发展中世界在灾难面前的极端脆弱性是对不幸未能在国际发展合作方面取得重要进展和重大成果的一种谴责。这种联系是不可避免的。

联合国人道主义机构进行了出色的工作,此时此刻,这些工作正在远离这个大厅的地方继续进行着。尽管如此,很多具有权威的意见,包括秘书长的意见,都表明了这样一种关切,即联合国系统内可用来动员和协调人道主义紧急援助的机构能够而且应当加以改进。巴西政府支持这种观点和为在紧急援助中取得更好和更有效的成果所必须作出的相应努力。

我们今天处理紧急形势的很多程序和机制都是边做边学的结果,特别是在协调领域。很多这类机制和程序都是建立在从实践中获得的经验基础之上的,其中包括富有灵感的创造性以及有时仅仅是出于正当的紧迫感而临时凑合等出色的例子。鉴于进行人道主义工作时的特殊情况,这是完全可以理解的,但是也应当公平地说,由此而产生的形势并不总是明朗的。

有关改进我们进行紧急援助工作的方式的不同主张和建议得到了会员国和秘书

长的支持。我们相信,所有那些建议都值得我们给予最大的重视,我们愿意在认真和详尽地评价过去的经验以及在我们共同人道主义目标的基础上继续讨论那些建议。我们支持进行非正式磋商的主张,以及确保对那些各种建议及其技术上的可取性进行深入讨论。

在经社理事会7月进行的非常有用但是非常初步的讨论中,我国代表团就应当引导我们就此问题进行审议的主要方向发表了看法。我希望详细阐述其中的一些概念。

第一,在现阶段看来很清楚,我们能够采取的最好方式就是以一种务实的和注重成果的方法解决资源可得性和协调等问题,而不要试图通过减少或增加来改变业已存在的任务的内容,或每一项任务相应的责任结构。如果我们同意这一点,就能够通过在我们的审议中表明讨论的目的不是要对任务作更动或提出新的实质性任务而节省很多时间。

对于各种人道主义机构权限的不统一性应给予适当的考虑。正如我们以前所指出的,救灾问题以及帮助和保护难民问题——暂且只提及两个问题——每个问题都自成一个问题领域,每个问题都有自己的具体特点。显然需要在大会的权限内对在这些不同领域进行工作的机构进行协调,但是这种协调必须在不对每个特定任务内在的具体责任抱有偏见的情况下进行。必须在集中协调的需要和应协调的不同部门的性质上的差别之间取得适当的平衡。

如果要考虑建立新的机构,我们有必要明确了解对这种新机构的需求从何而来以及它们将同现有机构保持的确切关系。我们以一种虚心的态度考虑这个问题。只有明确表明现有决策级别不适当或不够的情况下,才应当增加新的决策级别,这是一个原则问题。

人道主义紧急援助的效力在很大程度上依对会员国的要求作出迅速反应的能力而定。为此目的,有必要及时使各个机构得到必需的资源。在此,我们必须在集中机构可能的优势和劣势之间再次取得一种平衡。如果我们得出的结论是我们在某种程

度上需要更集中的程序,我们可能必须考虑一些方式,以确保受影响的国家 and 各个联合国机构间关系中必要的灵活性。不用说,资源管理涉及对会员国负有说明义务的适当程序。

在就这个问题正在进行的辩论中,有人提及人道主义援助和国家主权之间可能的关系。正如我们以前所说明的和大会通过的决议所承认的那样,联合国人道主义活动不构成对主权的侵犯。人道主义活动的改进和提高不依这方面概念上的修正或改变而定。

紧急援助一向是在受影响的国家的要求下并在得到其同意后提供这一事实不仅是人道主义工作的前提,它还使我们在这里的审议更加容易了。对这一点的承认可以排除就有关的一些问题,可能包括有关“紧急情况”这个词的定义的问题,进行长时间讨论的需要。

最后,虽然我们能够而且必须改进需要改进的地方,然而我们必须注意不要修补没有损坏的东西。没有损坏的东西之一就是人道主义行动的概念,它不同于所有其他形式的活动,尤其是政治和胁迫活动。无论采取什么行动,我们必须不惜任何代价保持这一概念的纯洁性,避免使它受无关的现状的不适当的影响。

总的来讲人道主义活动--紧急援助也不例外--必须在定义上与各种政治考虑区分开来:从定义上讲它是中立和不偏不倚的。只有保持这些活动的固有的人道主义特点,我们才可避免使政治问题--或者任何其他问题--方面的分歧成为紧急救灾活动的障碍。

人道主义活动的概念是伴随武装冲突情况而产生的,这并非偶然。人道主义领域的有效作用的秘诀在于,尽管各国会在其他所有问题上存在意见分歧,尽管它们有冲突,但它们却一致认为伤员必须得到救助,病人必须得到适当的照顾,痛苦必须得到减轻。可以这么说,这就是被扭曲的人的素质中起码的一点未被扭曲的地方。在这类起码的价值观念方面的意见一致是显而易见的,正因为如此,人道主义行动才成为可能。

使人道主义活动不受任何无关因素的影响的必要性对于我们处理预防问题的方式有着重大影响。处理紧急情况的政治根源是联合国的一项根本任务。然而,把这一任务包括在任何人道主义授权中或同它过于密切地联系在一起是否会产生积极结果却令人怀疑。相反的,在每一种情况下我们都应小心地将人道主义努力与政治方面的努力分开,以便不论政治方面的努力是否成功,人道主义努力都可进行。

人道主义办法及其显著特点的最大优点在于,进行这方面的努力不以政治方面的成功甚至进展为前提。人道主义行动与要么解决所有问题要么什么都不解决的态度是不相容的。它的唯一前提是某些事情能够而且应该做,尽管它们不能解决整个问题,或者说,有时某些事情应该做正是由于大的问题仍未解决。

波多野先生(日本)(以英语发言):在日内瓦举行的经济及社会理事会夏季会议上,就联合国应付紧急情况问题进行了密集的讨论。所进行的审议涉及这一问题的各个方面,并确定了也许可以进行改进的一些方面。我谨感谢第三委员会主席、瑞典埃利亚松大使对这些讨论所作的精彩的总结。自那届会议以来,进一步对一些想法进行了探讨,并提出了一些具体建议,以作出进一步努力,提高联合国系统在人道主义紧急救助活动方面的效率。

我谨对秘书长的报告(A/46/568)表示赞赏,其中载有非常重要的具体建议。我国代表团赞同其中的许多建议,但需要认真审查其他一些建议。*

在最近几年里,大量的天灾人祸造成了空前规模的人命伤亡、痛苦和破坏。秘书长的报告指出,国际社会特别是联合国系统应付这些灾害的问题已理所当然地成为国际瞩目的大事。

人们日益要求联合国系统在确保对所有这些紧急情况作出迅速和有效的反应方面发挥主导作用。然而,最近在诸如海湾、孟加拉国和非洲之角的经验反映了联合

* 副主席格扎尔先生(突尼斯)主持会议。

国提供紧急救济能力的限度。因此我国代表团赞成这样的看法，即除其他以外，迫切需要提高联合国应付紧急情况，特别是复杂的大规模灾害的能力。

很多的注意力都已集中在协调问题上。我不想降低协调的重要性，但我认为把这个问题放在正确的位置上看待是十分重要的。国际社会应付紧急情况往往需要受影响国家、联合国各组织、捐助国政府以及红十字国际委员会、红十字会和红新月会和其他非政府组织等国际机构作出集体努力并进行责任分工。

在联合国各机构中，实际的救济业务活动——例如救济物资的运送——是由联合国难民事务高级专员、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世界卫生组织等进行的。与此同时，联合国救灾协调专员临时受托执行协调应付某一紧急情况的各种活动的任务的秘书长特别代表；或者有些情况下某一受指定的牵头机构起一种协调作用。总之，最终授权来自秘书长的协调专员的作用是将联合国系统各业务机构的能力提高到最大限度。必须提高协调专员的作用；特别是协调专员应与秘书长保持密切接触。

然而，同时必须考虑到协调专员的作用绝不可代替业务职能。因此，我认为应最优先重视使联合国系统内的各现有机构合理化并对其加以利用。同时，应充分尊重由其理事会批准的这些机构的任务和预算。

在发表上述意见后，请允许我说明我国代表团对协调专员问题的态度。20年前，大会通过了第2816(XXVI)号决议，请秘书长任命一位具有调动、指导和协调救济活动的广泛授权的救灾协调员。

自那时起，大会已经通过包括如第36/225和41/201号决议在内的十多项决议来加强联合国救灾协调专员办事处。我认为在这里引用上述许多决议中都包括的一段话是非常贴切的。

“大会，

“……

“重申相信加强和巩固联合国救灾协调专员办事处是……有效地协调整个

联合国系统救济活动的最有经济效益的办法……”。(第37/144号决议,第13段)

我国代表团不排除考虑秘书长报告第31段所含任命一个高级官员的建议。但是,在这个问题上人们可以忆及一些主要捐赠国已经重申有必要减少秘书处的高级职位数目。同时,我国代表团完全认识到促进和激励联合国对灾难作出迅速反应的必要。因此,让我们审查一下联合国救灾协调专员办事处是否真正做了预期的工作,如果没有这样做,让我们找出现存机制中的任何缺点,并提出可能的补救办法。

无论如何,应该力求分清各机构的任务,并且绝对不应干涉各机构进行的实际救济工作。协调的需求估计、行动计划、联合呼吁和向有关机构和政府提供情报是必要的。

在日内瓦建立一个包括红十字国际委员会、红十字会与红新月会协会和国际移民组织代表在内的机构间紧急情况常设委员会将是一项有益的措施,而不是举行机构间会议临时对紧急情况作出响应。还应为促进同有关政府的迅速协商作出安排。

我愿强调,预防、早期预警和作好准备对减少突发灾难造成的损失和人类痛苦的重要性。因此,我愿建议审查、巩固和加强联合国系统内已经存在和运转的早期预警系统。一个机构收到的早期预警情报应该同其他机构分享。我国政府强调应该加快《国际减轻自然灾害十年》的活动,包括灾害管理培训。

而且针对有关难民和流离失所的人口的早期预警系统,我国代表团认为情报研究和收集办事处准备的报告应该成为进行进一步研究的基础。

在发生大规模或突发性紧急情况时,最紧迫需要的并不是钱,而经常是救济材料和有经验的人员。因此,我国代表团认为,应该发展一个系统来编纂和更新现有救济材料和人力资源班子,包括联合国机构系统内以及各国政府、红十字国际委员会和其他合适的非政府组织的支持救灾能力。

筹措资金依然是加强联合国紧急救济能力的一个重要问题。联合国各行政机构和联合国救灾协调专员办事处对大规模紧急情况作出反应的努力经常受到批评。但

是,最近海湾地区以及非洲之角的经历表明,国际社会的财政承诺不能满足秘书长或协调专员们发出的呼吁;在有些情况中,实际支付受到延误。所以,成员国认识到资金不足削弱了联合国这些救济活动,这是公平的。

每一个救济行动机构都有自己的筹备金和/或其他紧急安排以处理一项紧急情况的最初阶段。应该加强各机构相应职能范围内的这些意外事故安排。向有关机构提供足够的紧急储备资金对于处理一种紧急情况的最初阶段是十分关键的,紧急情况的最初阶段经常是特别难以处理的。

秘书长报告的第14段中提出了建立一个中央紧急周转基金的想法。对于这个想法,我国代表团还没有被说服有必要在已经存在的那些满足每一个行动机构的具体要求的资金安排之外,再创立一个中央紧急周转基金。无论如何,我国代表团认为,作为一个原则问题,任何这种性质的基金都应建立在自愿捐款的基础上。

最后一点但并不是最不重要的一点,我国代表团重申主权原则。我们认为在一国领土之内发起和实施人道主义援助主要是受灾害影响国家政府的责任。该国政府有责任为它的人口中需要援助的成员促进和支持人道主义援助活动。我国代表团也认为联合国应该保证尽早获得有关政府对开展救济活动的首肯,以保证救济活动能够迅速开始和顺利进行。

这项原则包括在协商一致通过的大会第45/100号决议中。我认为,有关主权和国际准则的问题应在第三委员会得到更加适当的处理。在这次会议上,我们应把讨论限制在属于机构性质或行政性质的问题上。

最后,我只想简单地表达这样一个希望:大家将为协调其他代表团的意见而作出努力,以便有关这个重要问题的决议草案能够得到协商一致通过。在这个问题上,我还要说,决议草案应只包括基本因素,并要求如联合国儿童基金会和联合国难民事务高级专员办事处等行动机构的理事会来详细阐明它们各自职权范围内的具体方式,这样做是明智的。

弗里切女士(列支敦士登)(以英语发言):去年又是世界上发生巨大政治变革的

一年。它对联合国来说也是成功的一年，其结果是更需要各个领域采取国际行动。人道主义紧急援助就是这些领域之一。

各种灾害无论其原因和形式如何，都必须引起国际社会的关注。它们常常在联合国能够采取充分的行动之前就已造成巨大的人类痛苦。国际社会必须承担起向受灾国家提供最佳援助的责任。不仅自然灾害能够给有关国家人民带来破坏性后果；遗憾的是政治性的冲突也能够并且确实造成人间苦难。因此，我们的目标必须是改进和加强联合国对紧急情况反应能力。

继去年通过第45/221号决议之后，最近几个月来在各级举行了数次关于如何通过联合国系统加强人道主义紧急援助的讨论。在这一点上，我要提到在经济及社会理事会夏季会议期间进行的建议性讨论。列支敦士登在传统上一直承诺提供人道主义援助。因此，我们欢迎并真心支持这些努力。

我们认为，人道主义援助首先是受灾国家的责任。然而，它们无法单独承担责任。最近的经验表明，一些灾难达到如此程度，以至于其影响只能在国际社会的支持下加以解决。我愿借此机会感谢联合国各专门机构和组织最近进行的人道主义救援活动。我们还非常感谢红十字国际委员会根据其权限特别向所有受国际人道主义法律保护的国家所提供的援助。红十字国际委员会应与现有和任何新的机制密切联系以提供人道主义援助，这是至关重要的。

尽管联合国系统在人道主义援助方面的优点是无可辩驳的，然而，情况已表明能够而且需要进行进一步改进。我们欢迎完善早期预警系统的步骤、援助国和受援国之间得到加强的对话以及通过联合国同援助国和受援国以及非政府组织之间更密切的合作而对现有机构的改进。

因此，在不对联合国秘书处其他改革预先作出判断的情况下，我们应欢迎任命一名高级协调员以改进联合国系统的效率。他或她应当根据个人权力采取行动，并应当可直接接触秘书长。高级协调员应与援助国和受援国、联合国各有关机构和非政府组织之间保持永久接触。

此外我们应欢迎建立一个以日内瓦为基地,并由高级协调员领导的应付紧急情况的常设委员会。该委员会应包括所有人道主义机构的代表。同样,非政府组织也应参加。日内瓦作为委员会的会址,具有可利用现有机构设施的优势。

易受灾地区和接受援助的国家本身需要改进其应付紧急情况的准备工作及预防紧急情况的战略。秘书长在其报告中指出,联合国系统应加强其帮助各国政府制定缓解灾情的计划。我们充分支持这一建议。

只有掌握足够的资源,才能提供有效的人道主义援助。我们意识到改进联合国在该领域中的活动具有预算方面的影响,我们应欢迎试验性地建立一个周转性紧急情况基金,以便能够对灾害作出立即初步反应。

我国代表团愿感谢与最近提出的改革倡议有关的所有国家。我们准备参加正在进行的对话,以清楚地确定能够调整和改进行现有机构的方法和程度。

库什纳先生(法国)(以法语发言):荷兰代表详细地阐述了欧洲共同体成员国的倡议。我愿明确表示,我国完全同意这一倡议。

对在自然和人为灾害情况中提供的人道主义援助的协调,是对切身需求的反应。在过去二十年中,这种灾害使大约3百万人丧生,并使8亿人无家可归。在这些受害者中,90%属于第三世界国家人民,这些人已经受到发展不足的影响,而这种情况对灾难给人造成的后果产生了成倍的影响。

在过去二十年中,对紧急情况作出反应的方式无疑有所改进。我最近刚刚访问那些在非洲之角的不幸的国家归来,尤其要赞扬联合国各机构、国际红十字、地区红十字和非政府组织所作的努力。

然而,这方面的经验表明,尽管取得了一些进展--我强调取得了进展--然而在准备、组织、进行和接续无论来自政府间组织还是来自慈善团体的援助方面,仍然有一些机能失调之处。这种不利的情况有时产生于过多地对善意进行不适当的协调,这确实会证明对已经历严酷折磨的各国和各国人民是极为有害的。这种情况有时被认为是“灾中之灾”--这是一次世界卫生组织大会期间所使用的词--它还给受灾国

家带来需要协调意愿良好但协调却很差的救灾者的努力。我们必须始终意识到,并必须提醒有幸足以成为富国以及那些不幸成为穷国的国家注意:援助是为了解救苦难,而不是为了满足提供紧急援助的工作者。

此外,造成一些功能失调的原因是关于实际灾害的数量和质量方面的信息不准确或是错误的。在这种情况下,应当注意到提供信息者,如政府,往往最初夸大困难,通常所提供的数字随后得向下调整。这是幸运的。然而,最初的宣布是以过分或不规则的方式搜集的关于慷慨反应的错误信息,其基础于其说是事实不如说是谣言。因此我们不应急于提供信息,在这个速度和感情冲动的时代,这一点至关重要,我们应当认真查明真相,于新闻界合作并制订跟踪事态发展的方法,特别是就电视而言。现在对一个具体灾难的记忆至多持续一两个星期。一个事件接着一个事件发生,然后受害者被遗忘,随后开始对援助进行批评。这是公众舆论永恒的特征。人们特别意识到最近向海湾、孟加拉和非洲之角提供援助时所遇到的困难,我在其他地方也有此类经历。这些都是同样的困难,根据不同的情况而有变化但技术性组成部分相同:不同的评价,拖延,不幸的竞争,重复,缺乏后勤,得不到储备物资并难以到达灾民手中。

比较数据并考虑可能解决这种现象的办法在今天是非常重要的。在这一方面,我要对秘书长的报告表示赞赏,该报告的确是对关于这一问题的思维的宝贵贡献。

在我目前的工作和过去的经历中,我经常遇到协调紧急援助的问题。这首先引起救灾管理的诸多问题。

援助合理化必须基于彻底掌握我们曾称之为的“灾害流行病学”。用科学方法处理这一问题意味着我们必须摆脱关于这些灾害的形而上学观点所固有的宿命论,摆脱沉湎于过分利用感情的新闻媒介的表现癖。

与其说自然灾害是可预见、可预料和可选择的,不如说是很可能、有可能和难于预见的。这不是听天由命或胡乱对付的理由。我们的职责既是筹备性的又是业务性的,既有预防性的又是补救性的。这些职责总是根据灾民的要求而定。这就是可

称之为十万火急情况的道德。

这一做法并不总是容易的，尽管在科学知识和技术反应方面已经取得进展，当今社会易遭受此类灾害的脆弱性有增无减。

如果要以协调的方式救灾，用严格的方法来评价破坏程度和需要是至关重要的。这是一种正在形成的真正科学。这是我们于1988年9月在关于灾害流行病学的联合声明草案中提出的建议之一的要旨，该声明是我向联合国救灾协调专员办事处提出的。我很高兴地注意到这一问题在第三和第四次国家紧急救济服务的会议上被列为首要方法之一。

在紧急状况中近似数据和凭经验得出的数据是不可避免的吗？我们不能声称我们将会完全摆脱这些数据，也不能希望将确定完美的特别援助行动，但是我们可以减少问题。

我们凭经验知道每一种类型灾害的需要，然而，在每一种情况中，应当以特定的方式确定这些需要，这要求有合格的专家参与，也许专家不用很多，但至少相互协调。

所提供的信息的质量主要取决于搜集信息的工作组。联合国大家庭和主要非政府组织在此领域有经验的代表亲临实地将会提高信息的可靠性。我意识到联合国救灾协调专员办事处地区监视工作的质量和可靠性以及他们给我们发来的电传的准确性。当形势不断发展以及外援和国家援助可得到时，至关重要的是要不断更新这些数据并经常对其重新评估。

但是今天我们必须再深入一步。我们应当考虑制定一项协调和更加和谐的政策，这种政策更为迅速和有效。

我十分了解这样做的困难，但事关重大，不能忽视，因为这是减少灾民数字并减轻受灾国家政府负担的问题。

当发生自然灾害时，各种各样的援助来自许多不同的国家，由不同的机构提供。

当各种组织和机构的联合体为解决一个具体情况而共同采取某些人道主义行动

时，联合国系统内的多边协调是分散的，就事论事的。因此在苏丹发生饥荒和战争时，联合国于1988年的介入表明了这些新的方法。在这种情况下，法国应格兰特先生的要求，调拨了两架法国部队的Transal飞机执行国际红十字会组织的空运任务，以便为苏丹南部主要地区服务。

今天，形势同样是悲剧性的，尽管詹姆斯·乔纳先生作出了突出的努力，还是没有足够的人道主义援助到达灾民手中。具有更大权力的协调行动肯定会帮助我们克服这些障碍以便使人们在离援助几公里之外的地方死去的情况不再发生。

大家由此可以看到法国多么重视任命一个协调员的主张。最好说“调和员”（如果有这个词的话），因为必须以积极和非收缩的方式利用联合国各机构可以采取的办法以确保灾民获得最大利益并最好利用所捐助的资金。

这个“调和员”，也就是协调员——因为没有“调和员”这个词——将主要关心获得有关灾情的最初信息并加以综合处理；协调各机构的行动；向捐助国发出联合呼吁；立即分配必要基金以提供第一批援助；呼吁各机构、政府和非正义组织提供人力物力援助；与受灾国政府进行接触以便确保援助到达灾民手中。

只有秘书长拥有承担这些各不相同的职责的必要权力。然而，十分清楚的是，他不能亲自行使这些权力；处理一场危机要求他至少连续几天绝对地昼夜坐镇。显然在一些困难的情况下——阿富汗，非洲之角，东南亚，中东，中美洲——秘书长认为有必要委派一名特别顾问。

这就是为什么他今后应当依靠一名能够直接与他联系并具有很大大权威的高级官员。协调员的作用显然不是要取代各机构，只有这些机构才具有执行能力。依靠具有无与伦比经验的联合国救灾协调专员办事处的机构，协调员可以使各机构更为迅速地，并以更大的互补性因而更有效地完成自己的使命。它们的作用将由此得到加强。

协调员的主要工作是负责一个紧急委员会的工作，这个常设委员会由联合国系统内各有关机构组成。该委员会将在紧急情况中发挥作用，并因此在日内瓦举行非

政府组织、受灾国家和捐助国家之间的会议。会议地点将是日内瓦，因为日内瓦基本上是——但不完全是——联合国系统和会员国常驻代表团内对紧急情况作出反应的努力中心。

在指定协调员和成立委员会之后，12国提议的第三项要素是成立一个紧急基金。在捐助者——各国政府和世界公众舆论——对联合国发出的第一次统一呼吁的时候，灾民不能坐等援助的到来。必须立即获得资源，以资助工作小组、食品、药物和设备的派遣和运送——一项具有大量的初步资源和迅速反应能力的周转基金将使协调员提前为各业务机构拨出必要的款项。法国打算帮助建立这一基金。

也应该提及当地的组织和现场的协调。法国在这方面的经验可能有利于我们目前的审议。在考察任务中迅速作出估价已经成为专家和接受过后勤培训的人员的工作。我们法国有这样的专家。但是，我们能够节省更多的时间，也就是在进行直接干预前、生死存亡的数小时。为此，法国已经决定在每个容易受灾国家的使馆内设立一个人道主义专员的职位。这一外交行动已经在理论和实际上证明是十分成功和相当有益的。这位官员已经在现场，他熟悉当地的援助渠道和当地行政管理方面的微妙之处。他具有适当的手段，能够立即了解需要，并向有关机构通报这些需要。他已经研究过当地的地形，因此，他熟悉当地的地形。他将等待自愿人员的到来，并协调他们的工作。

12国现在向大会提出的这一项目完全是为了确保每一个国家都指定一名负责协调全系统努力的联合国官员。

最后，应该特别注意灾难在其领土上发生并向其领土运送援助的国家的主权。我们一定要有正确的认识。人道主义行动尊重主权和国家权威。人道主义行动绝不能用来干涉完全在一国主权管辖内的事务。因此，为了捍卫不干涉原则和援助自由抵达受灾人员的原则，大会回顾了人道主义法中的一项主要原则——附属职能的原则。根据这项原则，第43/131号和第45/100号决议规定，领土所屬国

“具有在本国境内发动、组织、协调和执行人道主义援助的首要任务。”

(第43/131号和第45/100号决议,第2段)

因此,人道主义援助应该是一项附属行动,而这一行动从来不是单方采取的。在这两项决议中,大会请所有需要此种援助的国家为其提供便利,

“特别是提供粮食、药品和医疗护理,而这些援助切需达到灾民手中。(同上,第4段)”

根据这两项决议,自由进入是受灾国家和邻国及毗邻国家共同关心的问题;决议敦促这些国家

“密切同受灾国家一起参与国际努力,以期尽可能方便……人道主义援助的过境”(第43/131号决议第6段,第45/100号决议第7段)

在这方面,我特别要向保加利亚当局表示敬意。在1989年至1990年期间的事件中,保加利亚当局提供了大量的帮助,把法国的紧急援助运到了罗马尼亚。很明显,自由进入的原则不应被解释为仅仅等同于过境权。这和由萨德鲁丁·阿加·汗亲王和哈桑·宾·塔拉勒负责的国际人道主义问题独立委员会提出的主张是相一致的,即在必要时应该能够利用紧急通道迅速抵达灾民,同时充分考虑到有关国家的主权。

最后,我这位来自现场的人要向所有我看见在极其困难的情况下工作25年,为他人的灾难而提供援助的所有人道主义组织表示敬意。联合国系统内有许多这样的工作人员,他们是一起工作的慈善机构的自愿人员,他们遭受着各种风险,有时甚至要冒生命危险。现在,他们中的一些人正在世界各地冒生命危险。他们这样做正是为了拯救别人的生命。我刚从南斯拉夫回来,在那里,新闻工作者和自愿人员正在付出沉重的代价。多少人把拯救其他国家的灾民看作是声援责任的行动,而这些新闻工作者和自愿人员只是他们中的一部分。每一个人都要保护这个世界中最宝贵和最脆弱的财产——生命。我们大家来到一起更有效地推动这一进程。让我们希望,我们的努力将会取得成功。

议程项目17(续)

进行选举、以填补辅助机构中的空缺

(c) 选举联合国国际贸易法委员会19名成员

主席(以法语发言): 大会现在开始选举联合国国际贸易法委员会19名成员,以替补任期将于1992年5月3日届满的成员。

19个即将离任的成员是: 阿根廷、智利、古巴、塞浦路斯、捷克斯洛伐克、匈牙利、印度、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、意大利、肯尼亚、莱索托、阿拉伯利比亚民众国、荷兰、塞拉利昂、西班牙、美利坚合众国、乌拉圭和南斯拉夫。

这些成员可以立即重新当选。

我谨提醒各位成员,直至1992年5月4日,以下国家将继续派代表参加委员会: 保加利亚、喀麦隆、加拿大、中国、哥斯达黎加、丹麦、埃及、法国、德国、日本、墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、新加坡、多哥、苏维埃社会主义共和国联盟以及大不列颠及北爱尔兰联合王国。因此,这17个国家不符合重新当选的条件。

根据议事规则第92条,选举应以无记名投票方式进行,并且不提出候选人名单。

然而,我谨回顾大会决定34/401第16段,其中规定,在附属机构的选举中,如候选人数与应填补席位相等,即不必进行无记名投票,这个惯例应定为标准办法,但如有代表团特别要求对某一项选举进行投票时,则不在此限。

既然没有人提出这样的要求,我是否可以认为大会决定在这个基础上进行选举?

就这样决定。

丹古厄·雷瓦科先生(加蓬)(以法语发言): 作为非洲集团11月份主席,我要指出,关于国际法委员会非洲国家候选人名单,肯尼亚、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国是候选人。非洲统一组织执行秘书今天上午散发的文件错误地将“马达加斯加”而不是“坦桑尼亚联合共和国”列入名单。

主席(以法语发言): 我现在宣读各区域集团核准的候选人名单: 非洲国家的4个

席位--肯尼亚、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国；亚洲国家的4个席位--印度、伊朗伊斯兰共和国、沙特阿拉伯和泰国；东欧国家的3个席位：捷克斯洛伐克、匈牙利和波兰；拉丁美洲和加勒比国家的4个席位--厄瓜多尔和乌拉圭；以及西欧及其他国家的4个席位--澳大利亚、意大利、西班牙和美利坚合众国。

沃克先生(牙买加)(以英语发言)：以拉丁美洲及加勒比集团11月份主席的身份，我现在可以通知大会会员国：令人高兴的是，现已有4个候选人来填补联合国国际法委员会拉丁美洲及加勒比集团的4个空缺。

主席先生，你已宣布厄瓜多尔和乌拉圭为候选人。请允许我现在补充说，智利和阿根廷也是候选人，从而将候选人增加为4个。

主席(以法语发言)：既然非洲国家、亚洲国家、东欧国家、拉丁美洲及加勒比国家以及西欧和其他国家的候选人数都与应填补席位相等，我宣布这些候选人当选为联合国国际法委员会成员，自1992年5月4日起任期3年。

我向当选为委员会成员的各国表示祝贺。

我们结束了对议程项目17(c)的审议。

议程项目8(续)

通过议程和工作安排：总务委员会的第三份报告(A/46/250/Add.2)

主席(以法语发言)：总务委员会的报告(A/46/250/Add.2)是关于秘书长提出的将题为“联合国驻柬埔寨先遣团经费的筹措”的增设项目列入本届会议议程的要求。总务委员会决定建议大会将该项目列入议程。

我是否可以认为大会决定将题为“联合国驻柬埔寨先遣团经费的筹措”的增设项目列入其议程？

就这样决定。

主席(以法语发言):总务委员会还决定建议大会将该项目分配给第五委员会。
我是否可以认为大会通过这项建议?

就这样决定。

主席(以法语发言):将把刚刚作出的决定通知第五委员会主席。

下午12点40分散会。