



大会

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/788  
11 December 1991  
CHINESE  
Original: ENGLISH/FRENCH

高级专员方案  
执行委员会  
第四十届会议

对难民署准备和应付紧急情况能力的研究：  
从波斯湾得出的初步结论\*

1. 执行委员会上次举行会议以来的十二个月中，波斯湾和非洲之角出现了新的大规模人口迁移。这些事件不仅对难民署和国际社会其他成员提出了巨大的实际挑战，而且引发人们广泛地讨论联合国人道主义方面的应急能力问题。

2. 为了提高难民署准备和应付紧急情况的能力，评价科正在详细研究难民署在最近紧急行动中的作用和表现。研究由一个小组进行，成员来自难民署内外，在评价和全面处理人道主义方面的紧急行动方面，他们均具有广泛的经验。本会议文件的基础主要是对波斯湾危机的审查，它提出了该小组的一些初步结论。

---

\* 本文件编为 EC/SC.2/1991/CRP.19 号文件提交高级专员方案执行委员会第四十二届会议。

## 一、协调：需要更加明确

3. 相当多关于联合国系统在波斯湾的表现讨论，是以协调问题为重点的。这是可以理解的，因为联合国系统在各总部和外地有许多单位，需要有一个进行协调或起领导作用的机构。在紧急情况的不同阶段，这些机构包括联合国救灾协调署、开发计划署、难民署、秘书长执行代表办公室、以及被指派到出现紧急情况区域一些国家的联合国紧急情况资源处理人员。这些需要不可避免地产生了混乱，因为人们不知道谁该实际负责行动的各个部分。

4. 但是，明确分工并不是未来紧急情况中必须解决的唯一问题。波斯湾的经验表明，需要更密切地综合决策和行动，特别是在涉及敏感的保护原则时，尤应如此。还必须更加注意研究，当情形并不明确属于难民署职权范围时，它要如何进行工作。

5. 在紧急情况下，必须由一个业务机构负责，保证它自己或其他组织的活动包括所有的方面。在就一个事件中进行严格的部门分工时，尽管各机构有良好的愿望，但是它们的职权、政策、程序和方针不尽相同，可能会引起混乱和无效率。同时，为了争取稀有的资源和得到公众承认，往往会产生冲突。

6. 近年来，人们非常强调，有必要由专门机构负责属其部门职权范围的活动，以便在联合国内建立更合理的分工，保证难民援助和发展方案适当地融合。难民署的评价报告曾多次强调这一方法的价值，特别是难民或返回者的情形已脱离紧急阶段之时。但如波斯湾行动所表明的，在危机初期，当反应速度要求有明确的领导当局和传达命令的直接渠道时，这却很不合适。

7. 人们试图向不同的机构分配行动责任，但只有在这些责任不重叠的情况下，才能有效地起作用。例如，在波斯湾，难民署、国际移民组织和粮食计划署的合作就是一个范例。然而，在某些部门，一些行动相互重叠，而另一些行动受到忽视。就其要者而言，事实证明，联合国最初的波斯湾行动计划规定的责任分工不能令人满意。为了更加合理，最后才指定难民署为领导机构，在外地全面协调难民和遣返方案的业务。

## 二、处理办法：需要特殊作法

8. 目前关于人道主义行动协调问题的讨论不论其结果如何，在未来与难民有关的灾难中，可能会要求难民署承担类似的责任。若要有效地负起责任，难民署必须改变紧急情况的处理方法。

9. 不能将紧急行动的处理当作是经常方案的加速执行而已。在最近的紧急情况中，为了使现有体制和程序以其未曾打算过的速度运转起来，曾花费了大量时间、精力和努力。难民署必须制定出符合紧急情况具体需要的管理结构、系统和程序。

10. 可以吸取军队和平民紧急服务机构所进行的那一类行动的经验，在这种行动中，需要作出迅速有效的反应，这与要求联合国系统在人道主义救灾中所进行的行动很相似。特别是，必须更加强调行动的目标，建立起明确的指挥系统，权力下放和快速的决定。面临灾难时，紧急情况处理人员必须能够不采取适宜于较为常规和速度较慢的活动协商一致和有条不紊的做法。

11. 在波斯湾危机中成功地采用了许多处理紧急情况的重要原则。最值得注意的也许是，在一定程度上，总战略始终以解决问题为目的，而不仅是救济。此外，紧急行动与较慢的经常方案不同，在遇有紧急情况时，关键的受灾国工作人员应拥有很大的决策权。但另一方面，指挥系统和外地的作用和责任明确程度不够理想。

12. 未来如出现紧急情况，必须作出更大的努力，确保在总部由少数人做决定，应授权他们可不必请示上司作出决定。决定总政策的会议必须更加明确地与旨在作行动决定或提供情况的会议分开。

## 三、应急措施：可采取具体步骤

13. 除了改善处理做法外，如能通过一些一般的应急措施，定会大大加强难民署的应急能力。这些措施包括：

- 建立一正式机制，使高级管理机构能够宣布出现紧急情况，从而使一整套快速的行政、财政和人员程序投入运行；
- 储存基本救济物资，建立可以迅速取用的适当物资的储备供货，如通讯设备、计算机和车辆。

- 与易发生紧急情况的政府谈判达成正式协定，其中应包括的问题有：难民署的代表权、物资的进口、车辆的登记、无线电频率的使用、批准签证和旅行证件；
- 与愿向难民署提供资金和物资的捐助国事先进行安排，以及在出现紧急情况的初期提供后勤支持；
- 与联合国和非政府组织以及国家救灾和民防团体订立协定，协定涉及它们在紧急行动中可能发挥的作用及借调人员和技术专家给难民署。

14. 这些措施的目的是增加难民署的一般应急能力，采取这些措施，可不必考虑建立某种早期预警程序的任何努力。人们经常提议建立早期预警程序，以将其作为预测具体难民迁移并为之作好准备的手段。最近在波斯湾和世界其他地方取得的经验表明，很难准确地预报人口移动的地点、规模和方向。即使曾作出这样的预测，但事实证明，事前极难调动为采取应急措施所需的、受灾国和捐助国为数不多的资源。

#### 四、人力资源：必须采取新方法

15. 在上一个十年中，对联合国紧急行动最经常和最严厉的批评是，派遣的人员的人、时、地均未恰到好处。大量的证据表明，需要立即将经验丰富、训练有素的合适高级官员派到现场，而且他们应有必要的决定权。他们的在场极为重要，这不仅可保证救济工作的迅速开展，而且可协调其他机构的工作，保证技术专家和经验不够丰富的外地工作人员获得适当指导。

16. 人们曾反复作出努力，通过重新部署来自其他地点的职能不同的关键工作人员，来为紧急行动提供人员。但是，事实证明，这种方法一直行不通。目前有一项建议：扩充难民署紧急工作人员的能力(见会议室文件CE/SC.2/1991/CRP.14)，这似乎可解决这一长期问题。随着这种新的人员制度而来的是，在更大程度上同意下述情况：任总部和外地关键职位的经常方案工作人员应以有熟练能力和经验的适于应付紧急情况的工作人员代替。

17. 波斯湾行动产生的一个最新颖和最有希望的倡议是，通过丹麦、挪威和瑞典政府及其难民理事会供资和安排的借调人员的方案，额外动员了大量的难民署的外地工作人员。北欧方案大大加强了难民署在该地区的存在和行动能力，应当成为难民署应急能力的一个固有特点。

18. 但是，有一种危险，即这一模式会被视为解决紧急情况人员问题的万应灵

丹。行动已经清楚表明，只有足够数目的难民署人员在现场进行指导，短期借调到难民署的外部人员才能有效地工作。此种方案的初步经验还强调，需要更加重视借调的救济工作人员的预选和培训，以保证他们能够有效和顺利地适应要求很高的紧急行动。

#### 五、对工作人员的支助：有必要做出更有系统的努力

19. 所有的工作人员，无论来自何方，也无论是长期还是短期，他们的工作若要成功，就必须在他们抵达外地后向他们提供足够的支助。在波斯湾和最近的紧急行动中，可以看到无数这样的例子：缺乏极需的交通工具、通讯设备、办公室用品，在某些情况下，甚至缺乏住房、食品和清洁水。

20. 作为一般的应急措施的一部分，难民署必须以专业方式全面地对待人员支助问题，包括制定更加先进、有针对性的一揽子动员方案，以利工作人员和行动伙伴进行工作。

21. 尽管难民署近年来强调紧急培训问题，但相对而言，只有少数经过先进培训的工作人员被部署处理紧急情况。现在，越来越清楚的是，现有的紧急培训方案需要加以审查，并需更好地针对最有可能在紧急情况下工作的工作人员小组。

22. 还需要作出更有系统的努力，制定并传播背景资料、简介和培训材料。在许多情况下，难民署和位于偏远地区的机构的工作人员得不到基本的指导。

#### 六、物资资源：应建立新安排

23. 最近的紧急情况表明，难民署独家很难提供所需要的物资，以满足大规模和迅速演变的紧急情况。最近扩大了紧急基金，目前又提出建立基本救济物资的储备，尽管这些将毫无疑问地使难民署更有效地作出反应（见会议室文件EC/SC.2/1991/CRP.14），但它仍然受到有限后勤能力的限制。

24. 为了调动物资，难民署必须作出安排，使联合国系统能够利用各国的救济能力。在波斯湾，这种能力的程度得到充分表现，与其他近来发生的难民紧急情况相比，相对来说，很少出现救济物资短缺的问题。但是，由于在一定程度上选错救济物资，救济物资不合需要和供应过多，因而清楚地表明需要对投入进行指导和协调。

25. 联合国具有潜力，可大为提高对人道主义灾难的反应能力。但是，经验表

明，当出现其他优先事项时，特别是在财政紧缩时期，对应急的关心程度就减少。希望过去十二个月，所看到的紧急情况能令人信服地表明，难民署需要提高它待命做出反应的能力。难民署必须接受这样的意见：作为人道主义组织，人们在很大程度上将根据它在紧急情况下的表现来对它作出评价。

XX XX XX XX XX