

# 联合国 大会



PROVISIONAL

A/47/PV.67  
4 December 1992

CHINESE

## 大会 第四十七届会议

第六十七次会议临时逐字记录

1992年11月20日星期五，上午10点  
在纽约总部举行

主席：加内夫先生 (保加利亚)

嗣后：伯纳德·法拉斯先生(副主席) (尼加拉瓜)

-- 加强联合国人道主义紧急援助的协调：秘书长的报告(37)

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厅正式记录编辑科科长(联合国广场2号DC 2-750室)。

92-61937

WG

上午10时55分开会。

议程项目37

加强联合国人道主义紧急援助的协调(A/47/595)

主席(以英语发言):在我们开始审议这个重要的议题之前,我想利用这个机会感谢秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利先生亲自关心和不停地努力以把人道主义问题作为一个重要问题提到联合国的议程上来。国际社会正面临着前所未有的挑战:向全世界越来越多的受到自然灾害和日益增加的民族和国内冲突影响的人民提供紧急的人道主义援助,而往往这项工作是在极为困难的条件下进行的。

联合国为确保有效和及时的提供援助已经做了许多工作。但是为使世界各地数以百万计的受害者过上起码的有尊严的生活,我们还有许多工作要做。然而,我们必须认识到没有会员国共同承担责任,就不可能做到这一点。在我们寻求改革联合国的办法以使它能够有效地对向它提出的新的要求做出反应时,我们也必须同样积极地对加强本组织做出新的集体承诺,以使它能够面对这些压力。这是一次重要的讨论,我相信这将为我们的共同努力做出宝贵的贡献。

在请第一位发言者发言之前,我想建议辩论发言者的报名在今天中午12点截止。

就这样决定。

主席(以英语发言):因此我请求想参加辩论的代表尽早把他们的名字登记在名单上。

扎曼先生(巴基斯坦)(以英语发言):我荣幸地代表77国集团参加对该议程项目的辩论,这个问题对于发展中国家特别重要。我们感谢主管人道主义事务的副秘书长兼紧急救援协调员杨·埃利亚松先生向我们集团所做的重要的介绍性发言。我们也感兴趣的注意到他在第二委员会就议程项目87,即“特别经济援助”和救灾援助

所做的发言。

LH

去年,大会通过了第46/182号决议,确定了联合国系统人道主义活动的各项原则、准则和手段。这项决议的通过还导致了秘书长设立一个将前联合国救灾协调专员办事处合并在内的新的人道主义事务部。七十七国集团欢迎加强联合国紧急人道主义援助协调和使本组织能够以协调和有效的方式迅速对人道主义援助的紧急需要作出反应的努力。我们向副秘书长埃利亚森先生保证,我们将充分支持他成功地履行其艰巨的责任,并给予合作。

七十七国集团各成员国认为人道主义紧急援助问题是一个至关重要的问题,应得到国际社会最广泛的支持。在过去十年发生的一系列事件中,联合国被要求向受到自然灾害和人为灾难影响的人口提供紧急和广泛的援助。在若干旧的危机依然存在的同时,出现了许多新的紧急局势。

人道主义事务部自建立以来不得不对付世界各地--包括非洲之角、阿富汗、孟加拉国-缅甸边界、海地、伊拉克、肯尼亚、利比里亚、莫桑比克、纳戈尔诺-卡拉巴赫、索马里、苏丹、塔吉克斯坦和前南斯拉夫--越来越多的紧急突发事件,并协调国际社会对这些突发事件作出的反应。我们还赞赏地注意到人道主义事务部为南部非洲受旱灾影响的国家制订了一项重大方案。

非洲许多地区和一些最不发达国家面临的普遍局势仍然令人震惊。旱灾、贫困、疾病、环境恶化、内乱和欠发达正威胁着世界许多地区。仅在索马里就有近四百五十万人受到严重营养不良和与此相关的疾病的威胁。其中至少有一百五十万人的生命受到直接威胁,据估计,自1991年11月以来,已有三十万人死亡。

秘书长的报告(A/47/595)回顾了联合国为满足一些面临困难的国家和人道主义紧急援助需要作出紧急反应而开展的活动,这些国家的困难是由自然或人为灾难、经济基础设施不足、内部或外部破坏及经济发展的严重局限引起的。其中许多国家的局势仍然很暗淡,尤其是在非洲之角。目前蹂躏南部非洲各国的旱灾是人们记忆中

前所未有的。据估计,1992--1993年度作物收成不到平均水平的百分之五十,该区域内一千八百万人面临饥饿的幽灵。

秘书长还提请我们注意最近阿富汗人道主义局势恶化的事实。迄今国际社会对提供紧急人道主义援助的联合呼吁所作的反应令人失望。到上个月底为止,收到的捐助不到所要求资金的三分之一。我们希望,国际社会向联合国各机构捐助一亿八千万美元的额外资金,用于向阿富汗提供的紧急人道主义援助,以满足1992年剩余时间的需要。

很显然,现在比以往任何时候都有必要把受影响国家的人道主义需要视为国际社会共同的问题,而不仅仅是局部地区或国家的问题。在这方面,联合国可以通过其业务机构并作为各国政府、区域组织和非政府组织其他重要努力的推动者发挥至关重要和越来越大的作用。

人道主义事务部在履行其艰巨的责任时必须铭记1991年12月19日通过的第46/182号决议附件中所阐明的指导原则。联合国提供的人道主义援助必须符合人道、中立和公正的原则。在提供紧急人道主义、经济和救灾援助时,必须依照《联合国宪章》充分尊重国家主权的原則。

在突发事件、恢复和发展之间存在着明显的关系。为确保顺利地 from 救灾向恢复和发展过渡,所提供的紧急援助应有利于恢复和长期发展。因此,紧急措施应被视为实现长期发展的一个步骤。

此外,经济增长和持续发展对防止和防备自然灾害和其他突发事件来说是非常重要的。许多突发事件反映了发展中国家在发展方面面临的深层危机。因此,人道主义和特别经济援助应伴之于重新对发展中国家的经济增长和持续发展作出承诺。在这方面,发展中国家必须获得充足的资源,以解决其发展问题。

埃利亚森先生在指导人道主义事务部工作方面所发挥的领导作用使我们感到鼓舞。我们饶有兴趣地注意到人道主义事务部对要求国际社会进行一致努力的突发事件提出警戒并动员支持的活动。这种一致努力的方式包括:有效利用“联合呼吁”

的机制,召集筹措资金的认捐会、为协调人道主义援助在国家一级建立必要的机制和模式并监督此类人道主义援助计划的执行情况。

我们同意秘书长的观点,即人道主义事务部还必须采取一系列相关措施,以加强联合国系统对世界许多地区的紧急局势作出反应的综合能力。我们强烈赞同向本组织提供额外资金以加强其人道主义活动的建议。我们还高兴地注意到,在1992年5月认捐达到五千万美元的目标时中央紧急周转基金开始运转。我们呼吁各捐助方对人道主义事务部的方案和呼吁作出慷慨贡献,以满足世界各地的紧急人道主义需要。

WG

最后我们强调,联合国在进行领导和协调国际社会向受灾各国提供人道主义紧急援助的努力方面可以发挥中心和独特的作用。本组织的能力必须得到加强和提高,以便以更为有效和联贯一致的方式对付目前以及未来的挑战。因此,应该在自愿的基础上向联合国提供更多的资源,使它能满足未来的要求。与此同时,应该向发展中国家提供充分的援助以加强其预防和减轻灾难的能力,并且处理他们在经济增长和发展方面的总要求。

沃拉西的乔克男爵夫人(联合王国)(以英语发言):我有幸代表欧洲共同体及其成员国就本议程项目发言。我们对秘书长的报告表示感激。

现在是评价第46/182号决议对联合国协调人道主义领域活动的能力的最初影响的时候了。该决议旨在纠正以在诸如库德难民的外逃、非洲之角的饥荒以及孟加拉水灾这些灾害中变得十分明显的不足之处。由于索马里的解体而造成的真正具有悲剧性的事件表明了我们必须对付的问题的程度和困难。南部非洲的干旱以及前南斯拉夫的冲突都进一步表明这段时期内我们任务的复杂性。

任命一位高级别的救灾协调员的本意从来不是作为立即或是彻底的解决办法。我们都没有期待出现奇迹,而且我们应记住,人道主义事务部刚成立7个月。确保对重大而又复杂的灾难作出及时、适当协调的反应本身就是一个复杂的任务。但是我

们必须确保我们所建立的机制在三个方面胜任。首先,它必须确保联合国体系对灾难迅速作出反应,包括各个执行机构之间的有效分工。第二,它必须从传统的和其他捐助方面获得资金和行动支持。第三,必要时它必须作出安排以便就地协调救援活动。它也必须动员包括政府、区域组织和非政府组织在内的国际社会的支持和卷入。

仍然有很多事情要做。

类似索马里这样的危机表明了这一新的部门所面临的大量工作。它不是一个单纯自然或单纯人为的灾难。它涉及到人道主义、政治和安全考虑。我们向沙农大使所发挥的杰出作用表示敬意,并对他的离去感到遗憾。基塔里先生接下来要做的事情很困难。我们向他承诺将全力支持。联合国在索马里的作为表明,依然有许多问题要解决。我们依然对安全情况这个对运送援助的最大限制深为关注。虽然一些国家分队已作好准备立即部署,根据联合国计划部署联合国卫队--在他们9月份抵达摩加迪沙的当天我曾见到他们的第一位--由于缺乏与各方就此达成甚至是最低限度的协议仍然慢得令人感到痛苦。向饥荒的受害者运送大部分救助物资的非政府组织和国际组织自然而然地寻求联合国在安全问题上提供领导。必须给予这种领导。

协调联合国体系构成了进一步的挑战。正如艾利亚松大使所认识到的,必须在人道主义事务部和各个执行机构之间建立更为有效的通讯线路和责任。我们期待整个联合国系统在各个层次上充分合作以解决人道主义紧急情况。有关程序的借口以及划分上的争执根本是无法接受的。对此我们要重申,救灾协调员对协调联合国人道主义援助全面负责。然而,与此同时,诸如在前南斯拉夫的联合国难民事务高级专员办事处这样的机构必须以协调方式在各国发挥关键作用。

我们支持艾利亚松大使在执行第46/182号决议方面采取的做法。同时在纽约和日内瓦工作的一个部门面临着自己的协调问题。必须恰当地把制定政策和业务问题结合在一起。要求有有效的战略以确保实现这一点,而且该部门必须得到包括后勤人员在内的人事支持以使其执行其任务。对于带有政治内容的复杂紧急情况,政策

协调必须集中在纽约这里进行。业务协调工作应该留在日内瓦,具有收集情报和灾难预防专长的各个机构都设在那里。最为重要的是,必须在现场建立有效领导与协作,并且在联合国内以及联合国与其援助方面建立良好联系。

日内瓦机构间紧急情况常设委员会必须发挥关键作用,帮助确保个别机构以协调方式对自然灾害和人为危机作出反应。需要树立一个实现了更好的协调与合作的榜样,以供整个国际人道主义系统效仿。不属于联合国系统的委员会成员,例如红十字国际委员会和非政府组织必须充分卷入其工作。必须通过在日内瓦建立的机制向援助的接受方面和潜在的捐助方面密切通报该委员会的工作。

各国政府也有责任与联合国协调救灾活动,并对要求帮助的呼吁迅速作出反应。我们支持有一个为类似南部非洲干旱等紧急情况建立的单一中心以及利用联合机构间的呼吁。这种做法以更为连贯一致的方式为各国政府提供了紧急情况规模和程度的情报,并帮助筹集资金。捐助者迅速就南部非洲的呼吁认捐6亿多美元就清楚地表明了这一点。同样重要的是要对呼吁采取有效的后续行动。尤其是必须定期向成员国通报对各个呼吁进行募捐的情况以及在该领域内联合国活动的进展,包括遇到的问题以及对任何具体行动计划作出的必要的调整。

WG

也许最重要的是在实地一级进行良好协调。库特·杨松在1984--1985年的埃塞俄比亚饥荒期间的领导给我们提供了一个榜样。埃里亚森大使提出的索马里百日计划很好地说明了我们现在希望联合国拟定的那种计划。

联合国驻地协调员应该发挥关键作用。在紧急情况中,他们需要主动与该国政府一道协调对紧急状况的反应。协调应该是联合国的特长:实施往往可以由其它方面负责,包括国家当局以及地方和国际非政府组织。联合国驻地协调员必须得到处理灾难方面的充分训练。他们的人道主义作用必须在为提高联合国实地机构的效力的努力中得到确认。联合国的实地行动必须与非政府组织建立更好的关系。应该更好利用非政府组织的相对优势,他们往往比双边和多边组织更加灵活。

人道主义事务部的责任不限于协调。为了长期获益,紧急援助必须成为救济、复兴和长期发展这个协调的结构的一部分。至今为把这一原则付诸实践而作的努力取得的成功很有限。因此尤为重要的是,人道主义事务部应该与联合国系统的其他部门,特别是联合国开发计划署密切合作,努力克服建立一个救济和发展的协调结构的障碍。开发计划署理事会在5月份强调这一协调的重要性。国际减轻自然灾害10年秘书处的工作应该与日内瓦人道主义事务部的其他活动充分结合起来,并也发挥重要作用。通过技术讨论会加强国家能力和支持国家方案对有效预防和减轻灾害来说依然十分重要。

人道主义外交在促进有关国家进行政治对话的条件方面也可发挥关键性作用。我们赞扬埃利亚森大使所作的种种努力,特别是在缅甸、伊拉克、索马里和苏丹所作的努力。确保救济组织在实地接触到灾民并具备适当条件往往是人道主义行动的一个必要前提。在存在政府的情况下,可利用人道主义外交提醒各国,它们有责任为把紧急援助物品有效运送到急需者手中提供便利,并提供接触到他们的机会。

但是还可利用人道主义外交保证人道主义物品的运送者的安全。救济人员不应该成为任何方面攻击的目标。确保接触的灾民和救济人员安全的主要责任在于受援国。但是尤其在国家权威已经跨台和发生内战的情况下,联合国应该带头作出适当的安全安排,包括在必要时使用安全人员。还应该为联合国人员作必要的准备,并提供支持,以实地应付复杂的紧急情况。

我们感到高兴的是,中央紧急循环基金现在已开始运作,并开始拨款。欧洲共同体成员国提供了该基金的大部分资金。这个机构对于协调员来说是一个重要的工具。它使联合国能够在灾害发生后的非常关键的最初几天里迅速采取行动,这个时候人们的生命面临的危险最大。必须以富有想象力的方式利用这一基金,应该鼓励各机构酌情加以利用。一旦各捐助者对有关呼吁作出响应后,应使基金得到补充。人道主义援助的开销是国际社会必须承担的责任。欧洲共同体及其成员国分担着其中很大一部分。非常重要的一点是,有此能力的其他会员国也分担应有的一部分。



我已描述了我们认为人道主义事务部及其工作人员应该发挥的作用。这是一个很大的作用：总是很复杂，总是很艰难，而且有时还很危险。我们认识到该部遇到的限制。它和整个联合国都无法承担处理所有人道主义危机的全部责任。联合国可以进行领导、协调并提供便利。但是国际社会的支持是至关重要的。人道主义事务部不能够负担过重，以至于不能够发挥作用。它必须避免过份忙于应付灾害事件，而忽视了如何确保顺利地由救济过渡到恢复和发展这个关键问题，而且丧失了全球观点。

最后，我们至今的经验表明了人们对人道主义事务部的需要和它的价值。但是我们不应该自满。人道主义事务部已经历了严峻的考验。索马里、前南斯拉夫、伊拉克、苏丹和遭受旱灾的南部非洲各国发生的人道主义危机表明，希望它处理的问题的严重程度远远超过了任何人的预料。我们都必须勇敢的站起来应付前面的挑战。

哈拉兹先生（伊朗伊斯兰共和国）（以英语发言）：首先，我谨欢迎人道主义事务部的设立，并祝贺扬·埃里亚森先生被任命为第一个主管人道主义事务和紧急救济协调副秘书长。我还要感谢秘书长就这个项目提交的内容丰富和发人深思的报告。

数量已经很多的灾害和紧急情况仍在增加，因此自然灾害受害者的人数也大大增加。一些灾害事件造成了大范围的伤亡和严重的破坏，例如1990年在伊朗发生的地震、1991年孟加拉国发生的旋风、1991年中国发生的水灾、1991年菲律宾火山爆发以及索马里目前的旱灾和饥荒只是这些不幸事件的一些明显的例子。同时，人为的灾害构成的挑战比以往任何时候都更加可怕。波斯湾冲突和波斯尼亚-黑塞哥维那的战争表明迫切需要使人道主义紧急救济援助具有新内容。

WG

对这些自然灾害和紧急局势的受害者的巨大痛苦作出人道的反应，需要国际社会特别是联合国系统承担重要的集体责任。通过经济及社会理事会去年第二届常会期间的极为认真的讨论，我们得出如下结论：为了应付新的挑战，确实需要加强对联

联合国人道主义紧急援助的协调。随后大会通过了一项非常详细的决议--(第46/182号决议)--该决议除确定基本方针之外,还为秘书处的一些体制方面的重新安排奠定了基础,其中包括成立一个特殊部门及任命一名负责人道主义事务的副秘书长。

目前产生了关于这种新的安排是否成功或它们是否得到充分的支持以履行其责任的问题。对新的体制安排作出判断尚属过早。应使副秘书长和他的新部门有时间适应全世界越来越多的关于人道主义援助的吁求。然而,体制安排本身并不保证该系统的效率。实际上,除体制之外,还有一些其他的先决条件。

目前人道主义紧急援助安排的主要难处涉及到资金的问题。当灾难出现时,紧急需要大量物资和财政资源。然而,筹集捐款需要时间,而且尽管如此,所筹集的款项总是与受灾地区的实际需求不相符。为了克服这一问题并确保该系统能对受灾国家的需求作出充分反应,应动员额外的资金以防止某些紧急情况再次出现。

考虑到一方面中央应急周转资金对紧急情况作出反应的必要作用,以及另一方面在认捐和实际捐款之间存在的时滞,应认真考虑是否可能使中央应急周转基金从目前五千万美元的水平上有所增加。同样重要的是,迄今已把该基金的一千一百多万美元用于紧急救援活动,一些援助国应支付尚未支付的认捐。此外,为了加快整个紧急援助进程,需要在利用周转基金方面有更多的灵活性。

从更积极的角度来讲,通过收集和分析信息方面的集体措施以及对救援活动优先任务的排列,机构间的联合呼吁促进了资源安排与调动的一体化。然而,我要表示我们的关注:即有时秘书长发出的联合呼吁也未得到足够的响应。

伊朗伊斯兰共和国欢迎最近一些提高联合国系统紧急救援能力的倡议,并积极地看待该部门为与有关政府以及政府间和非政府组织作出适当安排而采取的步骤,以使联合国更迅速地得到其紧急救援的能力。

在这方面,区域合作作为一种补充措施,能够通过汇集在国际支持下得到加强的现有地区资源,在预防和戒备能力方面发挥主要作用。这样,建立区域和次区域中心以作为储存和分配救援物品的集散地,将大大有利于国际救援行动的可行性。此外,

从节省费用的角度来说,储存来自欧洲的救济物品并把它运往其它地区的相关费用,似乎大大高于可能实行地区仓库网络的费用。

在提供救援方面的另一项重要考虑,就是在灾害出现几天之后,紧急状况常常有所减缓。找到了幸存者并暂时予以安置,而这种行动则被错误地当作是紧急情况的结束。然而实际上,最重要的任务仍未完成,例如恢复包括净水的供应、食品、学校、医疗等在内的基本项目,所有这些都需要额外的资金。在很多情况下,在救援过程之后人们的痛苦仍在继续。因此,必须以可以加快受灾地区的复兴和重建进程的方式组织国际支持。

我们赞扬人道主义事务部确保世界银行和国际货币基金积极参与统一吁求的准备工作的努力,但认为使这些机构更多地参与方面仍有余地。我们注意到大会第46/182号决议的指导原则,认为布雷顿森林机构积极参与讨论与联合国对紧急情况的作法有关的政策问题的机构间常设委员会会议,将带来许多积极成果,尤其在从救援到发展的联系性方面。

根据46/182号决议,人道主义事务部将负责在无论由无灾或人祸造成的各种紧急情况中协调提供救援行动的关键任务。显然,除非该部门基本上获得必须的人力和行政资源,就无法在执行这项任务方面取得任何进展。

很多自然灾害的根源在于发展中国家所面临的经济问题的深处。很多这些国家所掌握的资源有限,只是集中于满足其人口的基本需求,因而无法在预防性项目上投资。因此,作为控制发展中国家中由于灾难所造成的伤亡人数和破坏程度的国际行动的一部分,并按照大会第46/182号决议的精神,必须大力推行旨在预防灾难的项目。

此外,可以推测:解决紧急情况的根源和在预防与减轻灾难方面投资,其效果会大大超过在灾难时期发生后提供援助。因此,我们坚决支持联合国系统在这些方面的活动。同样,而且从更广泛的角度来看,如果发展中国家的经济增长和发展得不到

恢复,就无法在这些国家进行任何旨在采取预防性措施的认真努力。\*

GE

另一个令人关注的重要领域是发生灾难时提供的援助的特定性质。由于我们都有同样的思想模式,因此大部分援助主要集中在食品项目上,从而使救济署感到更为拮据,难以满足紧急状况下灾民的其他需要。正如秘书长报告中指明的那样,非食品项目的目标仅达到20%,这一事实严重限制了受灾国甚至满足其对水和保健需求的能力,更不用说重建和发展进程。

不幸的是,我们的经验还表明,政治考虑有时使人道主义援助黯然失色,这使紧急情况下灾民的状况恶化。在伊朗的阿富汗和伊拉克难民以及我国1990年强烈地震灾民都没有得到足够的援助,这些就是明显的事例。我们在此处理是拯救宝贵生命并减轻人类痛苦的问题。让我现在引用秘书长关于该问题的观点,

“信任还需要一种意识,就是相信这个世界组织能作出迅速、确实和公正的反应,不会因政治上的机会主义而无能为力……”。(A/47/277,第83段)

因此,负责人道主义事务的副秘书长在建立伙伴关系方面面临敏感的责任,在这种关系中,政治考虑不应影响提供人道主义援助。

最后,我们为无所作为付出的人和资金的代价可远远超过为解决难民日益增加的主要原因和各种灾难造成的严重破坏所付出的代价。因此,国际社会成员国都负有道义上的义务,不论政治考虑如何,应共同努力减轻自然灾害和紧急情况下的受害者的痛苦,并加强对紧急情况的预防措施和准备工作。

拉扎里先生(马来西亚)(以英语发言):马来西亚代表团谨对秘书长载于文件A/47/595中的综合报告表示赞赏。

我国代表团还愿向让-埃里亚森先生表示感谢和赞赏,他在接管人道主义事务部工作以来的短时间内,进行了非常特殊的努力并表现出献身精神。我们祝他一切顺

---

\* 副主席帕利埃斯先生(尼加拉瓜)主持会议。

利。

我国代表团欢迎埃里亚森先生保证在履行其职责时,遵守载于1991年12月19日的第46/182号决议附件中的指导原则。无论什么时候,都必须根据博爱、中立和公平的原则提供人道主义援助。提供人道主义援助时,尊重国家主权和领土完整是必须遵守的根本原则。然而,绝不能忘记各国在提供便利、确保安全并作出其他适当安排方面应负有主要责任并可发挥重要作用,以便确保联合国和国际救援物资能够畅通无阻。

我国代表团非常高兴地注意到,中央应急周转基金在今年上半年达到其5 000万美元的指标之后,几个月前开始运作。我们还很高兴地看到,该基金已经向肯尼亚、索马里、联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界卫生组织(卫生组织)和粮食及农业组织(粮农组织)拨款。我们希望为满足眼下波斯尼亚-黑塞哥维那的人道主义需求,能够紧急拨出一笔款额,以便减轻那里人民的痛苦。我国代表团热情希望,中央周转基金向有关联合国机构提供这笔起动资金以提供人道主义援助将能够拯救数以千计人的生命,并减轻人类痛苦。鉴于日益增多的灾难和紧急情况要求联合国作出紧急反应,我国代表团和联合国人道主义事务部一样对人员和资金有限表示关注。我国代表团还十分失望地获悉,迄今为止只收到3千万美元,而捐助国共认捐3千万美元。在此方面,我国代表团深信并希望,还没有这样做的捐助国将会很快捐款。

我们愿表明我们非常重视人道主义援助。在这种情况下,我们现在宣布马来西亚政府已经同意向该基金提供两万马来西亚元的象征性捐款还为时不太晚。即使数目不大,我们认为这笔象征性捐款标志着我们发展中国家的重大承诺。

各种形式的不安全是运送人道主义援助物资的最大障碍之一。经常都有关于严重威胁人道主义工作人员安全的报道,多年来,一些救济人员已经以身殉职,由于对工作人员,甚至对组织财产造成威胁,运送人道主义援助的工作受到严重干扰甚至停止。我国代表团同意秘书长的看法,即必须最大地考虑参与人道主义活动的联合国工作人员的安全。我们认为,必须停止目前这种无保证的状况,以便确保畅

通无阻并及时地运送人道主义援助物资。在这方面,我国代表团敦促各国政府和冲突各方完全遵守并承认国际人道主义法律确定的准则和条款。

我国代表团欢迎并支持第五委员会于11月18日在其第28次会议上刚刚未经表决通过的决议草案A/C.5/47/L.2,该决议涉及尊重联合国及其各专门机构和有关组织官员的特权和豁免权。我们深信,大会将随后通过这一决议草案。

马来西亚代表团还欢迎在日内瓦建立机构间常设委员会,因为我们认为该委员会将象在第46/182号决议中所设想的那样,成为各系统间进行有效协调的重要工具。至关重要的是,人道主义事务部能够有效地协调各个有关机构对自然灾害和人为灾害所作的反应。虽然我国代表团认为这一系统中仍存在某些弱点,但我们高兴地注意到,秘书长在他的报告中保证,他将在总部和在实地审查并认真调整现行的协调机制。

LH

过去,即人道主义事务部存在以前,救济机构一直是自愿参加并进行筹集资金的活动。大会在其第46/182号决议中决定,在需要以协调一致的反应处理紧急情况时发出联合呼吁,是为了避免可能捐助的人面对众多的呼吁而不知所措。

我国代表团高兴地得知,刚刚成立不到一年的人道主义事务部在受灾国家和包括非政府组织在内的联合国系统有关组织的合作下,已经发出了6个机构间联合呼吁。我国代表团高兴地注意到,除阿富汗外,大多数联合呼吁--即有关南部非洲和前南斯拉夫的联合呼吁--都得到慷慨的回应,证明这种新作法是有效的。捐助者响应联合呼吁时,应采取必要措施增加和加快它们的实际捐助。例如,它们应在随时可取用基础上拨出财政和其它资源,使之能够很快提供给联合国系统调配。这并不是新的要求;协商一致通过的第46/182号决议附件明确提到了这一点。就此而言,我国代表团希望提请所有可能捐助的人注意这一要求。

马来西亚代表团认为,该部的作用不仅是进行协调。我们同意伊莱亚森先生今年11月12日向七十七国集团通报时讲的话,即:

“人道主义援助不只是提供直接的救济,而且也是帮助为更好的社会创造基础,例如建立学校和改善道路系统和水源供应。”

因此,重要的是,提供紧急援助的方式应该考虑到经济恢复和长期发展的需要。

应该利用恢复阶段这一机会重建和改进紧急情况中被破坏的设施和服务,使之能够经受今后紧急情况的影响。关于使救济和恢复与发展更好衔接的问题,我国代表团同意伊莱亚森先生所说的应把更多资源用在这方面努力的想法。

人道主义事务部发挥的收集、分析和发布有关人为灾难和自然灾害早期警报资料包括通过建立和增进早期警报系统帮助发展中国家的作用至关重要。尽管我们高兴地注意到该部“将承诺加强早期警报方面的努力”(A/47/595,第73段)

在利用联合国有关组织、有关会员国国家机构以及非政府组织的现行能力方面,我们还是希望强调应不拖延地立即进行这种努力。我国代表团希望重申,如要使这一警报系统真正有用,它就应该包括3个主要组成部分:尽早发现危险;协调和有效地通报危险的性质;以及建立、特别是在一再受灾难影响的国家建立国家特别工作队,同联合国救济机构保持明确、有效的通讯联系。

单有早期警报系统还不够。应该考虑赋与人道主义事务部具有通过秘书长提请大会和安全理事会注意一般人道主义救济行动范围外的紧急行动需要这种预报和前瞻作用的问题。例如人道主义事务部应敦促联合国对重灾区例如波斯尼亚-黑塞哥维那和索马里等地区迅速进行救济工作。波斯尼亚-黑塞哥维那的局势显然需要通过紧急行动建立安全庇护所和地面通道。此外,应开放更多的机场,并考虑在必要的地方空投物资。

最后,我要表示我国代表团希望现已拥有必要工具的人道主义事务部担负起更有效、更胜任的提供人道主义援助这一负有挑战性的任务,以不辜负我们的期望。但是我们不能忘记,人道主义事务部要成功而有效地履行其任务,它就需要全体会员国、联合国有关机构和整个国际社会的支持。就此而言,我要向伊莱亚森先生和他的新成立的部保证,他们在努力完成面前所有任务时将得到我们的全力支持与合

作。

蒙塔尼奥先生(墨西哥)(以西班牙语发言):我国代表团希望感谢秘书处及时准备了加强联合国人道主义紧急援助协调工作的报告。

缺乏资源、机构间取得优先权的能力问题以及各机构和非政府机构职责的重复与重叠的问题,对这些活动的有效性都有相当可观的影响。但是,我们承认本系统各机构和非政府组织为解决这些问题作出了努力。

在简·伊莱亚森先生有力的领导下,新成立的人道主义事务部面临好几个国家不幸局势增加带来的重大挑战,这些局势有的是各种自然现象造成的,例如火山爆发、地震、洪水和旋风,有的是难以预报的自然灾害如干旱造成的,有的是内部冲突、重大人口迁徙和核事故造成的。面对这些局势联合国应不拖延地采取行动表明它的声援,并有效地提供必要的人道主义援助,减轻受灾人民的痛苦。就此而言我国代表团强调人道主义事务部实现其主要目标的重要性,这一目标就是以协调和一贯的方式加强整个系统的工作。

我们相信,《国际减少自然灾害十年》秘书处成为人道主义事务部的一部分,是一件非常好的事情。我们支持住房该秘书处的工作,并且相信通过各国家委员会动员科学和学术界大有好处。这些国家委员会在教育公众舆论、促进国家一级的预防灾害方案和使人民有备无患恰当应付这些灾难方面起着促进作用。

必须承认,各国面临的许多紧急情况以及对自然灾害缺乏足够的国内响应,都是经济和社会不发达引起的。因此,必须强调人道主义援助不应局限于,目的只是为了对付重大的紧急阶段的问题的暂时行动。人道主义援助要有效,就应考虑中长期发展问题,以便象第46/182号决议指出的能够提供真正的、全面的解决办法,该决议明确设想了一种综合的办法。

墨西哥认为,面对紧急情况大量增加,实现及时、有效和以体面的方式动员和管理人道主义援助的更大能力极其重要。这无疑是联合国的主要目标之一。



FP

遵守主权原则、人道主义援助的必要性及各国的责任之间的微妙平衡必须保持,而援助应出于尊重和合作的精神加以提供。墨西哥政府强调,人道主义援助必须尊重国际法原则和各国的国内立法。

我国代表团认为,象世界银行和国际货币基金组织这样的发展机构和金融机构参与人道主义援助的规划阶段及其后各个阶段是至关重要的,而后面的阶段应包括长期的复原及持续发展。在这方面,我们愿意知道有关这些机构参与的更多的详细资料。此外,我们欢迎设立中央紧急循环基金,并感谢那些提供捐助使得基金能够实现其目标的国家,但我们也了解,众多的冲突和灾害使得已确定的数目远远不够。

我们欢迎非政府组织越来越多地参与处理人道主义问题。我们认为,根据第46/182号决议设立的机构间常设委员会只要以协调方式同整个联合国系统密切合作,便是非常有益的。我国代表团也认为,该决议中要求建立的共同呼吁制度,包括对非政府组织的呼吁,是一大成就。我们确认在南部非洲、阿富汗、肯尼亚、非洲之角、前南斯拉夫联邦共和国及伊拉克的情况中共同呼吁都是极为有益的。

关于审查紧急反应活动,必须特别注意索马里、苏丹、肯尼亚和莫桑比克等国所面临的局势,这些国家的局势因干旱、疾病和饥荒而日益恶化。毫无疑问,联合国在向这些国家提供援助方面所面临的挑战是巨大的,因为局势由于国内冲突和人口的大规模流离失所而进一步恶化,使得提供援助的政治和业务方面受阻。这一局势也给参与管理救济的人员造成了不必要的危险。我们同意秘书长在他报告的第33段中的说法,即索马里的情况是联合国和整个国际社会最困难和具有挑战性的任务。我们呼吁冲突各方同人道主义援助协调员及本组织合作,使本组织的规划,特别是百日行动计划能够付诸实施。

我国代表团对阿富汗和缅甸的危急局势感到沮丧。由于一些接受人道主义救济的国家发生冲突,工作人员的安全受到威胁,我们对此也感到遗憾。事实上,参与救济活动的许多人在执行任务期间受伤或丧生。所以,各方必须合作。在这方面,联合

国必须对下列因素进行深入审查：合同政策、安全程序、救济工作人员在危险控制方面的培训、组织全面的交通和撤退体系、以及工作人员的人寿保险。这将有助于拟订今后的政策及作出反应的能力。

我们相信，在出现灾害时本组织将能够对紧急情况及时作出适当反应，而在机构间协调及同非政府组织协调方面的技术和财务问题会很快得到解决。我们强调迫切需要解决赤贫问题，并呼吁国际社会团结一致来推动发展中国家的经济和社会发展。这是联合国目前讨论的预防性外交议程中的重要部分，也是任何预防性人道主义援助方案不可或缺的一部分。

前南斯拉夫联邦共和国的冲突造成难民的流动，这证明即使世界上条件优越的地区也难免此类问题。因此，只有通过人类的联合行动，才能根除紧急情况并对因自然或人为灾难所造成的危险局势作出更为有效的反应，确认这一点具有根本意义。

冷战既已结束，我们必须最大限度地利用这一机会来谋求在促进受援国家复原和发展方面进行更好的国际合作，这应成为联合国的优先事项。由埃里亚松大使领导的新的人道主义事务部可以期待墨西哥政府和代表团的不断支持。

巴特勒先生(澳大利亚)(以英语发言)：全世界对人道主义紧急援助的需要今天比以往任何时候都更为紧迫，这是一个悲惨的现实。大会去年通过有关加强协调联合国人道主义紧急援助的第46/182号决议因而具有极为重要的意义。该决议在指导原则及包括协调在内的援助方式上为提供人道主义救济援助提供了迫切需要的全面架构。澳大利亚政府坚决支持这一决议。秘书长很快采取了行动，设立了人道主义事务部，并任命让·埃里亚松先生为副秘书长兼紧急救济协调员，使该决议产生效力。该决议所要求的中央紧急循环基金及机构间常设委员会也都已建立。

秘书长全面的报告清楚地表明，在该决议通过以来的这段时间内取得了很多成就。我们赞扬埃里亚松副秘书长和他的工作班子的献身精神及联合国各机构和其他有关国际机构信守这一目标。尤其是作出了协调努力来切实和有效地解决协调人道主义紧急援助的许多复杂和资金耗费较多的方面，包括加强联合国系统内的协调，联

联合国对紧急情况反应的效力和及时性,以及在政策和国别层次对人道主义援助的管理。

FP

报告中提到的人道主义事务部需要在其运作的头几个月内解决的紧急形势的数量,清楚地表明了我们所面临的问题的重要性--在非洲之角、索马里、阿富汗、孟加拉国和缅甸边界、海地、伊拉克、肯尼亚、利比里亚、莫桑比克、纳戈尔尼-卡拉巴赫、苏丹、塔吉克斯坦以及巴尔干地区。如报告指出的那样,令人悲哀的是,这种要求联合国对越来越多的灾难和紧急局势作出反应的趋势预计将来会继续下去。

我们还必须认识到的是,人道主义事务部不仅仅在人道主义方面是极为重要的,而且在我们新形势下它还能对和平与安全作出直接贡献。这些对人道主义紧急援助的新的和增加了的要求突出强调了估计国际社会反应的范围的重要性,以及继续制定和发展协调这些援助的模式的重要性。我们是否能做更多的事情呢?这一制度是否能够进一步改善呢?我们认为对上面两个问题的答案都应该是“能”。

因此我们赞同秘书长在报告中表达的看法,即人道主义事务部必须解决第46/182号决议中设想的所有任务和措施,以便增强联合国系统以协调的方式对紧急情况作出反应的全面能力。这些任务包括:随着国家预警系统的建立和提高,作为在人为和自然灾害方面预警资料的收集、分析和散发以及应请求援助发展中国家的中心;与感兴趣的政府以及政府间组织和非政府组织作出妥善安排,以使联合国在必要的情况下能够更快地行使其紧急救济的能力,包括食品储存、紧急储备和人员、以及后勤的支持;建立信息制度,利用联合国系统内的现存资料库以及来自实地的输入,以便同时向政府、联合国各组织,非政府组织及其它同人道主义援助有关的方面提供及时的信息;支持特别的协调单位,如那些为给机构间常设委员会提供服务或处理非洲之角和南部非洲紧急形势的报告和协调要求而建立的机构。

然而,建立收集、分析和散发信息的机制是不够的。还必须确保根据信息行动的安排得到妥善的协调,以便避免重复努力并最好地利用可获得的资源。人道主义

事务部在同政府、非政府组织和其它联合国机构确定在某个人道主义紧急形势中所需要做的事情和保证那些最有条件完成某项任务的机构和组织得到授权等方面有着显著的作用。

要有效地执行其任务,人道主义事务部将需要更多的资源。必须毫不拖延地提供这些资源。应该通过在联合国系统内部把资源重新分配给这一至关重要的新部门来实现这一目标。

我们特别高兴地在报告中注意到,人道主义事务部打算象第46/182号决议设想的那样加强其预警方面的努力,利用联合国系统内有关组织和机构、感兴趣的会员国的国内机构和非政府组织的现有的能力。我们还高兴地注意到报告认为,联合国必须同人道主义伙伴紧密地协商作出必要的安排,以便对预警信息采取后续行动。这些都是建立一个有效的全球人道主义紧急援助系统的关键的成分。如果要避免人道主义的灾难,预警和快速地采取后续行动是至关重要的。

在出现饥荒时情况特别是这样。在非洲不断出现的大批人被饿死的悲剧--经常因随之而来的军事冲突变得更严重,但又不能全部由这种冲突来解释--突出了联合国系统,特别是安全理事会加强其解决潜在饥荒问题的能力的必要性。为了满足这一需要,澳大利亚外交和贸易部长加利斯·埃文斯参议员在1992年9月28日一般性辩论中发言时建议,

“建立一个发达国家和发展中国家以及有关联合国机构的高级官员小组,在得到加强的人道主义事务部和一个全面的数据库的支助下,该小组将定期召开会议,对全球饥荒情况进行高级别的审查,并确定正在出现的危机局势。这样一个小组将负责把承诺变为向需要食物的人们及时提供挽救生命的食物的行动,并将谋求确保各国的捐助得到相互补充、适当协调并且是有的放矢的。”(A/47/PV.15,第11/12页)

这项建议目的在于在食品短缺的危机方面巩固和加强国际机制,这些危机是十分紧迫的,要求高层的集中注意。这一高级小组将同正在发展的人道主义紧急系统

结合起来。为了使它有效,它将依靠联合国的人道主义事务部和粮农组织及其在粮食和农业方面重要的全球信息和预警系统以及其它的有关联合国机构。这项建议将使秘书长报告关于在信息、收集、分析、预警和有效的协调行动等方面——具体的是在全球饥荒形势这种情况下——加强努力的要求产生实际的作用。

那么我们建议中有哪些问题呢?它不过分、也是实际的。它涉及的是一件有着不可减少的全球重要性的事情——饥荒。它关系到大量的人类的痛苦。它涉及的题目是联合国不可推卸的责任。我们因此呼吁所有国家支持这一建议。

秘书长的报告提到人道主义紧急援助的一些其它重要方面,包括为这种援助提供足够资金的关键的需要,以及各国政府尽快地支付认捐的款项,特别是对共同呼吁作出反应。

运送和分配人道主义紧急援助的一个重要方面是工作人员的安全及其保护。至关重要的是,联合国为其工作人员提供充分的安全保证,并且在实现其目标时其人道主义活动不受到不必要的阻碍。

GE

联合国及其机构在过去的一年中在实现第46/182号决议方面取得了相当大的成就。但近年国际局势巨大变化所带来的人道主义问题的规模和复杂性需要开辟更加有力和富有创造性的途径。我们应紧迫地和积极地寻求能够进一步加强联合国对各种灾害的人道主义救济作出反应的效力的方式。人道主义的责任是并且必须是普遍的。这是我们面临的挑战。

萨登博格先生(巴西)(以英语发言):巴基斯坦代表在代表77国集团发言时已表达了该集团在联合国协调人道主义援助问题上的观点,我国代表团完全赞同这种观点。我愿提出一些我们认为值得国际社会特别是大会特别重视的问题。

确保联合国在提供人道主义援助,尤其是在紧急情况下提出援助的各项主动行动的有效性这一任务是本组织生活中的一项主要内容。人道主义援助和人道主义关注已正确地成为联合国及它所代表的宗旨的一个不可分割的部分。本组织的人道主

义部门对公众来讲最为显著,这是可以理解的。我们在这一领域所做的或未能做的许多事情对公众对我们的工作如何看待具有直接影响。

过去的12个月在与人道主义行动有关的发展方面是一个特别多事之年。但令人遗憾的是,许多这种发展都是消极的。在积极的一面,关于联合国系统内的机构安排,第46/182号决议在广泛磋商和辩论之后获得通过;这些磋商大大有助于澄清与人道主义援助有关的许多重要问题。它为我们提供了一个采取行动的坚实基础,这包括对于在任何情形下保持人道主义援助的质量至关重要的总括指导原则以及提高其效率的最重要的是提高其有效性所需的具体方式。

在过去几个月中,我们不止一次地被雄辩地证实如下概念的事实所打动,即第46/182号决议中所涉及的问题对组织和执行为要帮助的人民提供迅速救济的确是至关重要的。我们对为执行大会去年所作的决定而采取的步骤表示欢迎,特别是设立一个在杨·埃里亚松大使精干领导下的人道主义事务部,以及中央应急周转基金及其他机制开始运转,以确保对人道主义救济需要作出更加协调和有效的反应。

我们也被世界一些地区发生的事件所震动,在那里我们目睹了与各种自然灾害或战争及内战情形有关的紧急局势的悲剧性发展。

巴西重申它声援所有那些正遭受自然或其他灾害影响的国家。包括非洲在内的世界许多地方的人道主义局势的恶化在巴西引起了深切的同情和关注。我们鼓励人道主义事务部及联合国系统的其他有关部门继续为那些地区的人道主义救济行动动员支持。

在上述如果不是所有也是大多数的情形下,我们不难看到在多种多样的人类痛苦中——每一种都是一个悲剧——根本的问题是欠发达和经济增长不足,以及相应地在应付紧急情况方面缺乏准备。每种紧急情况都提醒我们,在缩短国家之间的经济差距和确保对发展中国家经济增长与发展更有利的国际环境的努力方面的国际合作仍有缺陷。

发展合作每失去一天意味着预防和减轻人道主义紧急情况也失去一天。我们欢

迎人们提高了对确保救济与发展活动之间的一致性的必要性的意识。我们绝不能忽视这样一个事实,即正是在诸如贸易、金融和援助等发展合作的至关重要的领域才能找到真正和持久的解决方法。

种族不容忍和种族主义造成的各种冲突的出现使问题复杂化。在许多情况下,实际上是在太多的情况下,确立已久的国际人道主义法准则和原则被完全置于不顾。在其他情况下,强盗行径使人道主义援助的运送几乎成为不可能。

促进对包括人道主义法在内的国际法各项准则和原则的尊重已成为后冷战时代国际社会的一项主要任务。如果必要的规范性框架经常受到各种言行的质疑的话,则很难设想人道主义行动的未来会是什么样子。

那些应给予特别迫切重视的原则包括那些与在武装冲突中的平民安全和从事救济活动的人员的安全有关的原则。国际社会多年来制定了一整套非常宝贵的准则,如果我们要最基本的人道主义概念对这些准则的尊重是绝对重要的。令人遗憾的是,我们正看到一系列严重违反这些准则的事例。对平民或救济工作人员的攻击必须受到最强烈的谴责。

秘书长的报告提及是否有必要在人道主义领域开辟国际法新天地的问题。我国代表团认为,最近的事件已清楚地表明,我们面临真正挑战与其说是制订新准则,不如说是促进对现行准则的严格遵守。

关于秘书长在其报告中提及的人道主义援助与国家主权之间的可能联系的问题,我国代表团认为人道主义援助的提供并未构成对主权的侵犯,这正象大会所有有关决议中所陈述的那样。因此,加强联合国在该领域的行动并不取决于在这一方面作任何概念修正。

在更为具体的执行程序方面,正象秘书长所指出的那样。在诸如与聘用政策、培训、保险范围和其他问题有关的规则上仍有作出很大改进的余地。我们鼓励这一新设立的部在对这些问题给予充分考虑的情况下开展其工作。

FP

正如最近包括大会第46/182号决议在内的若干国际文书所申明的,人类行动的中心原则之一,是中立、不偏不倚和一视同仁。秘书长的报告表明了这些观念对于人道主义援助的效力的重要性。

人道主义行动与联合国作为一个能够不偏不倚和中立地进行努力的组织的信誉之间有着双向的关系。一方面,人道主义活动因为这种信誉的存在,并且是强有力的存在而成为可能;另一方面,这种活动的圆满进行会加强这种信誉。我们在这个领域的所有努力必须基于对加强这种相互关系的长期关注。

弗雷歌特女士(加拿大)(以法语发言):在刚刚一年之前,大会通过了关于加强联合国人道主义援助的协调的第46/182号决议。我们在当时几乎无法想象,我们刚刚设立了其职位的新的协调员将在其任务的一开始便面临着其数目、严重性和复杂性如此史无前例的人道主义危机。

我国代表团首先想祝贺埃里亚松先生和他的小组为迎接这一异常的挑战所进行的巨大努力。他们可以对我国政府的全面支持与合作感到放心。

对第46/182号决议所建立的新系统的运作情况进行全面评价,并对将从过去一年的经验中吸取的教训作出判断尚为时过早。然而,在我们看来,我们在大会下一届会议上着手进行一次详细的评价是重要的,以便毫不迟延地作出必要的纠正。改进联合国处理人道主义危机的能力必须仍然是一个优先事项,因为我们在这个领域的成功将在很大程度上影响我们的人民对联合国的支持。

在我们今天进行的临时评价中,我们已经可以强调由建立人道主义援助中央紧急循环基金和机构间常设委员会以及要求资金的联合呼吁所代表的成果。这些机制,以及由一个在纽约的政策部分和一个在日内瓦的业务部分组成的人道主义事务部的设立,在很大程度上为使联合国系统所有部门的反应更为一致作出了贡献,并使有可能对人道主义紧急情况作出更迅速的反应。虽然这个系统还应得到进一步发展,但我们无疑正朝着正确的方向前进。我们确信,该部在埃里亚松先生的有力领导



下将能够不辜负我们在它建立时对它所抱的所有希望。

既然现在已经有了基本的协调机制,我们希望人道主义事务部将能够审议某些在我们看来需要特别注意的问题。我们特别想到的是改进旨在更好地预报人类灾难并更快作出反应的早期警报机制;事先安放和事先包装紧急救济物资;加强实地协调;增加实地协调员支付紧急救济资金的权力;制定旨在提供更好的资料和使联合国对人道主义危机的反应得到更好理解的传播战略。

这最后一点的重要性怎样强调也不会过分。联合国及其专门机构的工作常常很少为人所知,并得不到很好的理解。如果我们想保持公众的信任和支持,加强向公众舆论提供资料的努力是必不可少的。

(以英语发言)

在加强联合国对人道主义紧急情况作出反应的能力方面尚有许多事有待去做,但在我们看来,如果人道主义事务部要抱有任何成功履行其任务的希望,就必须满足三个基本条件。

第一个条件是可以得到足够的人力资源来进行委托给该部的工作。处理人道主义危机显然是联合国在现阶段最高优先的事项之一,在秘书处内部分配人力资源时应该更好地意识到这一优先事项。我们还坚决要求使人道主义事务部的筹资基础规范化,并把当前依赖于预算外筹资的资源置于经常预算之下。

第二个条件是联合国系统所有部分的充分合作。在涉及人道主义紧急情况时是容不下竞争和地盘之争的。本系统的所有部分必须联合起来并同意根据一项全面的计划调整其活动,这是着手工作的最有效的和最具成本效率的途径。在这方面,我们满意地注意到机构间常设委员会决定授权埃里亚松先生在联合国内部分配责任。

第三个基本条件是各会员国继续有向这项共同事业提供慷慨捐助的意愿。这个道义上的责任并不仅仅涉及传统上的捐助者;我们敦促能够捐款的国家向联合国联合呼吁提供哪怕是不多的捐款。

我们不安地在秘书长的报告中看到:

“尽管大会第46/182号决议呼吁各国政府加快提供它们在联合呼吁范围内所作的认捐,但尚未取得明显的改进,在认捐和实际捐款之间仍然存在着很大的时间差”。(A/47/595,第65段)

这是一个令人遗憾的情况,必须得到纠正。

加拿大在过去一年中的捐助是相当大的。我国4亿美元的粮食援助预算的一半以上已经用于今年的紧急救济行动。我们已为非洲之角的紧急救济行动支付了大约7,000美元,包括用于索马里的1,540万美元,在该国除了三架参与空运行动的加拿大飞机之外,还正在部署一个加拿大营,以便为人道主义运送提供安全。为了对南部非洲的严重旱灾作出反应,加拿大已提供了价值5,800万美元的食物和非食物物品。我们还保证向前南斯拉夫提供2,500万美元的人道主义援助,在那里现在有2,400名加拿大士兵在联合国旗帜下服役。我们对中央紧急循环基金以及对人道主义援助部和联合国救灾协调专员办事处(救灾专员办事处)联合方案的捐款几乎达300万美元。

过去一年在努力向波斯尼亚—黑塞哥维那和索马里提供人道主义援助方面的经验表明,联合国面临的挑战比仅仅获得金钱或有效地协调其人道主义机构更为复杂。秘书长在其报告的最后部分非常有帮助地指明了我们现在不得不面对的一系列复杂问题。正如他正确地指出的那样,波斯尼亚—黑塞哥维那和索马里问题的人道主义、政治和安全方面是不可分割地联系在一起,不能孤立地加以处理。这又转而对联合国与非政府组织的合作产生影响,这些组织在运送人道主义救济方面是联合国的重要伙伴,并将继续如此。此外,人道主义救济人员的安全已成为救济行动中的一项主要关注。

这些仅仅是我们将需要在以后处理的许多问题中的几个。正如我一开始所说,我国代表团认为,大会下一届会议应对人道主义援助部在人道主义救济行动中的运作和经验进行深入评价。我们请秘书长在他将为该次审查起草的报告中详细检查他在今年的报告中非常恰当地提出的各个复杂问题。

FP

珀金斯先生(美利坚合众国)(以英语发言):我今天非常高兴在这里参加关于加强联合国提供人道主义援助的讨论。数十万生命取决于联合国如何执行这项责任。随着冷战的结束,人道主义紧急情况正在迅速增加,而世界正在转向联合国对这些紧急情况作出反应。如果本组织及其会员国不能应付这个挑战,那么不管联合国在其他领域有何成就,它都将被看作是失败了。

我们对完全成功的前景并无幻想。人道主义紧急情况的性质决定对它作出反应是困难的。许多紧急情况是在民族冲突和武装冲突的领域出现的。随着压制力量的解除,潜伏紧张上升到表面,紧急情况的数量继续增加。我们不能立即解决所有问题。提出的挑战是困难的,并将考验我们的耐力。然而,不管挑战多么困难,我们有义务尽可能迅速和有效地对每一个紧急情况作出反应。

我们改进联合国对人道主义紧急情况的反应的第一步是建立人道主义事务部。关于加强联合国人道主义紧急援助的协调的秘书长的报告(A/47/595)有说服力地总结了这个部的发展和它在头七个月的行动。许多民族冲突和内战的爆发,以及南部非洲广泛的干旱,为这个负责协调提供人道主义援助的新部门提出了巨大的挑战。

埃里亚松副秘书长及其工作人员已经完成了值得赞扬的开端。在执行艰巨任务的不断的压力下,人道主义事务部在汇集国际社会的协调反应方面取得了进展。这符合实现一个其各机构将明确地集中于相同的目标而又不重叠或重复努力的一元化的联合国的目标。关于南部非洲干旱紧急情况的联合呼吁便是该部成功地协调努力的一个很好的例子。其后关于索马里的百日计划虽然制定得较晚,但表明该部能够为全面的综合计划利用所有现有资源。不幸的是,严重的安全问题阻碍了它的充分执行。但该部在安全不确定的情况下获得了其他联合国部门和机构对提供人道主义援助的支持。

美国政府赞扬秘书长提出了总结全世界不断扩大的人道主义需要和迄今为止处理这些需要所取得的进展和成就的详尽和富有思想的报告。尽管有了这些好的开

端,报告还注意到本系统一些重要的问题和不足之处,并提出了一些纠正行动的建议。如果国际社会以已共同努力对未来的危机作出有效反应,显然还有许多工作要做。因此,我们仔细检查一下人道主义事务部,以确保它得到成功地完成我们在第46/182号决议中赋予它的艰巨任务所需的所有工具是适当的。

我要突出说明几个美国认为特别重要的问题。

第一,我们愿看到该部提出一项组织和方案计划,包括计划在几年时间内要达到的目标和水准基点以及对执行第46/182号决议赋予的任务所需的资源的描述。不能期望定对所有的人道主义危机作出行动反应是可以理解的。某些情况也许只需要很少程度的监督。这一点应澄清。该部还应建立优先次序,确保在生命受到紧急威胁时资源首先用于协调提供基本的人道主义援助。这样一项计划将为秘书长和会员国提供决定该部有效执行任务所需的资源的标准。考虑到在两个城市都设有人道主义机构,目前将该部分为纽约办事处和日内瓦办事处是一个需要进行评估的不足之处。我们建议组织计划也澄清前联合国救灾协调专员办事处、与阿富汗有关的人道主义和经济援助方案协调办事处和减少自然灾害国际十年合并入人道主义事务部的情况。联合国精简其行动并消除多余和不足之处对我国是最为重要的。上述建议可以处理这项关切。

越来越多的人道主义危机已经使人道主义事务部最初的计划时期过时了。该部没有为评估同时发生的危机,发出呼吁和给那些不能足够地帮助自己的国家组织紧急和长期的反应提供足够的资金,这一点已经很清楚。它还未能向捐助国就为危机提供救济的情况提供准确和及时的情报。它也没有足够的工作人员来充分执行其他任务:通知政府预防灾害和作好准备;汇集、分析和散发关于自然灾害和其他紧急情况预警情报;发展对各种同时发生的紧急情况作出迅速反应的能力。由于国际社会目前给予人道主义援助的高度优先,应将资源从其他低优先的部门重新部署到人道主义事务部。该部必须得到完成其任务所需的工作人员、办公地方和设备。我们欢迎使用从人道主义救济机构借调的工作人员;但是,工作人员必须完全致力于人道

主义事务部。

除资源不足以外,该部还必须得到对人道主义紧急情况作出适当的、迅速的和统一的反应的足够权力。会员国让该部负责协调各联合国机构在这种情况下的反应。各机构对该部的采取行动的要求必须作出迅速反应。机构间的分歧过为频繁地分裂了本应是综合的提供系统。这一点对整个联合国产生消极的影响。机构间常设委员会可以为解决这个问题发挥重要作用。我们高兴地得知各机构负责人最近在处理紧急情况时表现出了高度的合作。如果通过阐明参与机构的责任的书面协议使合作安排正式化,还可能进一步提高效率。

WG

就实地协调而言,美国支持联合国驻地协调员在两个以上联合国机构参与的大多数紧急情况中作为人道主义事务部代表所起的作用。但是,为了使驻地协调员代表人道主义事务部实行统一的方案,必须给予他们足够的权威和支持。同时,必须一贯地按其能力、动机和经验对他们进行挑选,对他们的培训还必须包括紧急救灾协调,这种工作要求有发展专家不必具备的专门技巧和知识。

不幸的是,过去几个月的经验表明,指派运送人道主义援助的联合国工作人员经常冒着很大的个人危险进行运送工作,而且在冲突期间要求有独特的技巧和包括充分安全在内的组织支助系统。如果联合国率先弃离冲突地区并最后才回来,那么它就不能履行人们期望它从事的任务。我们支持秘书长提出的载于第75和76段中的建议,这一建议要求特别注意修正行动指南并在冲突地区支持联合国各机构制订各项程序。联合国决不能在局势恶化而发生武装冲突之时抛弃其他国际救济人员。

紧急情况中央循环基金是联合国人道主义反应机制的一个关键成分。我们对各机构在从紧急情况中央循环基金初步付款时所遇到的困难非常关切。法律和财政规定应允许人们迅速获得该基金,以便使其能够按原先意图为人们所得到。在这方面,我们对是否应该在实际上要求提供人道主义救济的各联合国机构在得到认捐的确认后再从该基金借款表示怀疑。我们不支持在明确表明有必要增国资源以前扩大该基

金。

在我结束发言时,我要再次向人道主义事务部表示赞赏,该部承担了可能是最困难的任务并自其成立以来已作出许多积极努力。我们希望各国都支持其继续发展,并给予此时所需要的道义和财政支持。如果做不到这一点,我们大家就注定要失败。

弗里茨切夫人(列支敦士登)(以英语发言):当我们去年对加强联合国人道主义紧急援助的协调进行审议时,我们已承诺加强努力并为拯救生命和减轻全世界人民的苦难作出更有效的贡献。

近年来意义深远的变革使我们的政治和意识形态看法改变了。我们面临着新的机会和挑战。但是,也存在着决定几百万受灾人民命运的新的冲突和紧急情况。现有的难民和流离失所者的人数很可能增加,其原因是:世界人口增长、经济危机和贫富差距不断扩大、种族冲突的爆发和环境恶化。

冷战的结束使人们对一个更加和平的世界抱有希望,这些希望在某种程度上是有道理的。但是,世界一些地区的紧张局势得到缓和,而其他一些地区却爆发了暴力。人们日益要求联合国系统在确保对紧急情况作出有效反应方面起主导作用。

成立人道主义事务部和建立紧急情况循环基金作为对各灾难作出立即初步反应的流动机制是我们去年进行审议和第46/182号决议的两个直接后果。人道主义事务部在其存在的很短时期中已取得了给人留下深刻印象的成就。

我国代表团愿借此机会对副秘书长简·伊莱亚森的专业态度和个人奉献精神表示赞赏。人道主义事务部以非常有效的方式对非洲之角、阿富汗、孟加拉/缅甸边境、海地、伊拉克、肯尼亚、利比里亚、莫桑比克、纳戈尔诺-卡拉巴赫、索马里、苏丹、塔吉克斯坦和前南斯拉夫等各紧急情况作出了反应。除此之外,人道主义事务部还为改善系统的准备状况发起主动行动。按照第46/182号决议关于成立灾害管理能力中央登记册和成立包括供紧急情况时抽调的现有资源的备用能力登记册的工作已经开始。

我们感谢秘书长提出审查人道主义事务部紧急反应活动的全面报告。在这份报告中,秘书长指出,在冲突局势中的人道主义经常不得不在困难和危险的安全条件下进行。人道主义救援工作人员有时不是内战的无辜旁观者,而是暴力的受害目标。有许多救援工作者在帮助需要救援人民时死亡的悲惨案例。

这是一种危险和非常令人不安的趋势。我们强烈谴责对从事救援行动的安全人员进行的任何威胁。这种行径违反了国际人道主义法。人道主义救援活动的效力取决于从事这些活动的安全程度。因此,国际社会必须不遗余力地恢复对联合国和红十字会的保护徽章的尊重,并确保尊重人道主义规则。我们鼓励人道主义事务部为各行动组织接触需要人道主义援助的人民继续同各国政府和其他有关各方就达成协议进行谈判所做的各种努力。

我国代表团对增派人员和使用走廊和安全地带,以便使各机构能够接触需要援助的人员,甚至并特别在武装冲突中能够这样做表示欢迎。

我们承认,在出现对人道主义援助空前需求的同时也出现了对必要资源的空前需要,这包括财政支助和培训精良的人员——即具有紧急援助领域具体知识和必要专业知识的人员。为了使人道主义事务能够履行其任务,必须向它提供必要的人力和行政资源。

为了使援助送到需要援助的所有人员手中,各国政府需要进行充分合作。我们遗憾地注意到,运送人道主义援助,特别是向非洲之角而且还有其他受紧急情况波及的地区的各国人民运送人道主义援助仍然极为困难并经常危及救援工作者的生命。我国代表团认为,无论其紧急状况如何——把援助迅速送到受害者手中不应有任何障碍。

LH

关于国家一级的协调安排,我们欢迎秘书长报告中的建议,即:应当给予联合国常驻协调员以必要的权力,以及行政和财政支助,使他们能够在领导人道主义援助的协调工作方面有效地履行各自的责任。

显然,仅仅依靠人道主义的援助是不够的。我们必须解决目前紧急状态的根源,即,贫穷,环境恶化,民族和宗教的冲突。紧急援助不能取代发展援助。防止自然的和人为的灾难造成的毁灭性后果的唯一最终保证就是可持续发展。

我国代表团欢迎这一辩论,并再次希望表示充分支持人道主义事务部在副秘书长埃利亚松的领导下所作的各项努力。我深信,这次讨论将导致制定为加强和进一步改进联合国对紧急状态作出反应能力的建设性建议。

主席(以西班牙语发言):根据1990年10月16日大会第45/6号决议,我现在请红十字国际委员会的主席发言。

索马卢加先生(红十字国际委员会)(红十字委员会)(以法语发言):冷战的结束带来了实现更加和平的世界的希望。尽管在新的国际关系气氛中在一些冲突地区紧张局势确实有了缓和,可惜暴力却在世界其他部分爆发了,今天,已经致使世界各洲不止是数千人,而是数百万人身受其害。

联合国为了更有效地对由上述情况所造成的日益增长的需要作出反应,最近已建立各项机制,以协调人道主义援助。大会现在正对其作出第一项(无疑是初步的)评估。

尽管这一协调显然是值得的,但它必须要转变为切实可行的现实,并得到世界各国政府的积极支持对于受害者来说在实地进行的各项行动是关键性的。除了正式委派各项任务之外,还需要使采取的各种办法和谐一致起来。不论哪里,我们都看见饥荒的阴魂都盘旋在无数平民百姓的头上。不分青红皂白的轰炸,逼迫居民流离失所,实行酷刑和大屠杀,所有这些都是违反国际人道主义法律的行为。

人道主义工作的日益政治化无助于对法律的尊重。尽管人道主义问题今天令人鼓舞地在国际社会的议程上占据更突出的位置,但是它们在日益政治化是令人不安的,这点必须制止。这需要更加明确地划分旨在减轻人们痛苦的人道主义组织与有责任处理冲突根源的政治机构之间的分工与不同的责任。

此外,促进对国际人道主义法律的尊重的运动必须作为紧迫的事项开展起来。



否则，这项法律的损坏将削弱人类的最根本的基础。

请允许我进一步论述我刚才所提到的要点。红十字国际委员会以及国际红十字联盟和红新月协会都在机构间常设委员会及其工作小组的会议中发挥了积极的作用，在这些会议上，红十字委员会以其观察员的地位从法律上反映出其独立性。

这项建设性的合作当然值得进行和发展。这样就能够避免由于各有关组织各处的责任所分配的任务而造成的各项努力的重复或者未能作出反应的情况。

红十字委员会十分注重保持其独立性，特别是注意保持其能够在冲突发生的几分钟之后便采取行动的速度，因此希望强调指出继续独立地发出其财政方面呼吁的必要性。将我们的数字列入联合国的联合呼吁中，从而给捐助者一个总的概念这一做法绝对不能因此而掩盖了我们委员会本身的财政需要，而这一需要现在仍然是很大的。此外，这些联合呼吁必须明确地反映出联合国、国际红十字会和红新月运动以及非政府组织之间的分工，并且应当在各自的预算中有所区分。

但是，问题是，在导致了分配紧急任务的建设性谈判之后，红十字委员会和我赞扬其勇气的其他一些非政府组织在其参与冲突状态的业务方面常常是长期陷于孤立状态。但是需求的规模本身越来越需要各方齐心协力，必须集中精力从事保护性活动的红十字委员会本身的能力是不够的。

我认为，联合国人道主义机构的业务方面必须加强。第46/182号决议规定了早期警报机制，其中红十字委员会根据其原则对各案发挥了一些作用。但是，比早期警报(要索马里，特别是红十字委员会就提出了早期警报)更为重要的是，要做出迅速的反应，而这一点目前可惜还很欠缺。

使我个人感到担心的是，对整整一批居民实行的残暴行动，用于保护我们每个人的人道主义标准的严重不足，在我们电视屏幕上所显示的在世界上发生的暴力行动，只引起了微弱而缓慢的反应。

的确，世界各个地方都有需求，而且不仅在紧急状况内有需求。但是，在适当的地方提供及时的援助要比迟缓地提供援助或者应付几十万难民和流离失所的人的工

作更加经济有效。

GJ

在此方面,应当鼓励灾害防备方面正在作出的努力,尤其是各国红十字会和红新月会在其联合会赞助下所作的努力。

如果要提高我们对危机局势作出反应的效率和质量,不仅应当确保人道主义活动的协助,而且也应商定一个共同的方法。

红十字国际委员会和红新月会目前正在进行的为非政府组织制订行为守则的工作是朝着这一方向迈出的一个受人欢迎的步骤。人道主义组织只有结成统一战线才有希望防止今天使许多冲突永久存在的军阀们任意妄为重演。

巩固和平也应当成为我们的高度优先事项。红十字国际委员会认为,必须确保紧急状态顺利地过渡到随后的恢复、重建和发展阶段。这有助于减少或甚至避免造成对援助的长期依赖;这也能够限制红十字国际委员会之类的机构进行的紧急救济活动的期限。

一般而言,红十字国际委员会和红新月运动在也被各国政府采纳的七项基本原则的指导下满意地注意到,大会第46/182号决议提到了其中的三项原则--人道、不偏袒和中立--从而承认这些原则中所有人道主义努力的基石。

不偏袒原则要求按痛苦程度提供相应的援助,并且要优先重视最紧迫的困苦情况,这项原则极为重要。遵守这项原则使人道主义组织能够按照受害者有权受到援助的公认的权利对紧急状态作出反应同时提供所有必要的干涉保障。人道和中立原则对确保人道主义活动不介入政治同样重要。我满意地听到今天上午有些代表提醒注意这三项原则。

当然,设法把人道主义努力同政治行动完全分开是一种幻想--也许甚至是不可取的。人道主义工作集中注意危机的紧急症状,但是不采取政治措施解决其根本原因就无法解决危机本身。此外,就象人道主义工作需要获得政治支持,政治谈判也能从在冲突中保持某种程度的人道所提供的救济中得到好处。然而,我们深信,为了不

破坏人道主义工作的中立性和公正性，人道主义努力和政治活动必须分开进行。

在人道主义顾虑成为压倒性问题的任何危机中，把人道主义行动看作只不过是又一个政治工具，或相反把它看作是各国逃避政治责任的借口是危险的。实际上，把人道主义活动同政治考虑过度紧密地联系起来就可能使人道主义工作因政治理由而遭到拒绝。

在此方面，我不知道以军事手段支持人道主义活动和在某些情况下保护进行这类活动的人是否明智。诚然，我们活动的有效性直接受到极端不安全的条件的影响，而我们必须在这种条件下工作。在前南斯拉夫，尤其是在索马里，事实不幸地证明，必须靠武装护送保护人道主义车队。

但是，这仍然是临时的、例外的措施，我们必须小心地不把它当作一种可被接受的长期解决方法。如果我们听任采用这种手段，我们难道不是实际上放弃了说服交战者不仅尊重人道主义工作而且尤其是尊重手无寸铁的平民和战俘的所有希望？我们也必须要求并恢复对保护性标记的尊重，尤其是常常遭到忽视的红十字会和红新月会的标记。这样作是极其重要的，以保证人道主义行动既不失去它在不加歧视地为所有受害者进行有效工作时必须维持的公正性，也不失去它对所有交战者的必要和相伴的独立性。

出于所有这些理由，我们认为，把旨在满足冲突受害者需要的人道主义活动同旨在解决争端的政治措施联系起来是危险的。

另外，鉴于安全理事会设立了一个专家委员会调查严重违反国际人道主义法的情况，必须在正义和人道主义援助之间划清界线。尽管红十字国际委员会和其他人道主义组织为了向受害者提供援助和保护愿意冒相当大的风险——有人也许要说冒太多的风险——它们的作用不是作为法官，更不是作为公诉人。

但是，如果各国按照1949年《第四项日内瓦公约》和最近在1977年《第一号附加议定书》第90条所共有最后规定发挥上述作用，我们将感到非常高兴，并且我们敦促它们在这方面普遍履行其义务。这将阻止进一步的违反现象，并同其他措施一道，

帮助恢复对话和持久和平。

请允许我再次强调,人道主义行动只涉及危机的急性症状。即便给予人道主义机构在现场进行有效工作所需的一切,即便所有大门都向它们打开,各国也不能只靠紧急人道主义工作来提供解决方法。必须有一种旨在解决危机根源的全球方法,而这属于各国政府的职权范围。

FP

人道主义行动无疑能够促进--但从长远来讲绝对不能代替--政治、军事和经济方面的必要的谈判进程和对话。

我们正在目睹的不断违反国际人道主义法的情况预示着一一种国际社会必须最紧急地加以处理的威胁。如果我们今天允许整个国家的人口遭受饥饿,被迫迁移,遭受威胁,恐吓或屠杀,而我们却宣称,他们所处的局势和我们所关切的事物相距太远,太复杂或太危险,以至难以处理,那么,总有一天,也许比我们想象的更早一些,我们和我们的家人可能会面对同样的危险,攻击、侵犯和漠不关心。今天的局势所关系到的是对人类生存本身所依赖的原则的尊重。在所有这些情况下,象前面所说的一样,遵守现行人道主义法律将有助于帮助拯救成千上万的人的生命,并使无数需要保护和协助的平民免于被迫流亡。

我们再也不能容忍在其影响超越国家边界的如此多的冲突中,受害者的命运完全受有关各方的摆布。我们必须更有力地使交战者明白,他们将必须为自己的行为向国际社会交待。四项日内瓦公约所共有的第一条--我提醒各会员国,这些公约是经175个国家批准的--在这一点上非常明确。缔约国承诺在一切情况下遵守并确保遵守人道主义法。因此,当一个交战国违反它所作的关于遵守公约的承诺时,所有其它国家也要负责任,如果它们不采取任何行动来阻止这种违反行为的话。

我们怎样能够扭转今天我们看到的这种消极趋势,我们怎样能够逐渐扭转现状?我认为,如果我们要实现对人道主义努力的更大尊重,我们就必须提醒国际社会,它们在这方面承担着各日内瓦公约所共有的第一条规定的共同责任。各国必须准备

对其它政府施加压力,以确保即使在它们的边界外这些公约也得到遵守。例如,可以召开一个日内瓦公约缔约国特别会议,以使红十字国际委员会有机会敦促对人类负有全部责任的各国政府,甚至要求它们创造一种局势,使国际人道主义法律准则成为道德标准,对个人和国家均有约束力,并象《世界人权宣言》中所规定的准则那样得到普遍承认和接受。我们已向日内瓦公约的保存机构、瑞士联邦理事会建议举行这样一个多边会议,以便在这样一个不寻常和庄严的讲坛上,使国际人道主义法在国际社会的各种关切和义务中恢复应有的地位。

我们的单独和集体安全再也不能通过权力平衡来保障,而只能通过团结平衡来保障。这种团结平衡自然有一个人道主义方面,不管它是对人道主义法的遵守还是对人道主义组织的支持。但是,还必须根据人道主义法律文书和全人类的共同价值观念将这种团结的范围扩大到重建措施,发展确保有利于所有人的经济和环境状况的机制,以及和平解决冲突。如果我们要在这项工作中获得成功,我们每一个人都必须准备完成我们各自的任务,为此目的不仅需要在曼哈顿这些温暖和舒适的环境中彼此磋商,而且需要在这个领域中采取果断行动,以帮助受害者并与他们在一起,无论是在大陆冬季酷寒中,还是在沙漠干旱的中心。

最后,我想借此机会代表红十字国际委员会感谢各国政府、联合国系统的组织、各国红十字会和红新月会及其联合会、以及与红十字国际委员会在共同的人道主义努力中合作,为冲突受害者提供保护的政府组织。

最后但同样重要的是,红十字国际委员会对那些无论是在本国还是在外国,在实地中工作,往往冒着很大风险为受害者提供援助和保护的所有男女表示敬意,并在这个讲坛中悼念他们中间所有为人道主义事业献出生命的人。

下午1时30分散会。