



大会

Distr.
GENERAL

A/49/396
5 October 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议

议程项目37(b)

加强联合国人道主义和救灾援助,包括特别经济援助的协调:

对各国或区域的特别经济援助

为吉布提的重建和发展提供援助

秘书长的报告

一、导言

1. 本报告是根据大会1993年12月21日关于为吉布提的重建和发展提供援助的第48/198号决议提交的。它简单介绍了执行该决议的进展情况。

二、目前状况的综述

2. 非洲之角最近所发生的变化,尤其是索马里的内战,均已对吉布提产生影响,而吉布提本身也在过去两年中出现了政府与反对团体之间的内战。

3. 该国政府已开始进行政治改革,包括修订一部新的宪法,建立多党制,并开始民主化的进程。公开的军事行动已经停止,相对的和平已经实现,然而,受战争影响的区域尚未开始恢复正常。数千名在国内流离失所者尚未回到他们已受严重破坏的村庄。他们似乎不急于返回,这不仅是因为他们需要获得援助,以恢复其住房、学校、诊所和其他方面的服务,而且也因为他们对于部队的存在仍感到不安全。

4. 为了创造一个和平与社会稳定的环境,该国政府已开始一项复员士兵的进程,这些复员士兵的人数从数千名已增长到两万名。该进程可能需要若干时间才能完成,因为使这些复员人员重新参与平民生活的机会不多,需要在复兴和重建方案的总体框架中加以寻找。

5. 战争的负担加上非军事部门工资的不断增长,进一步使该国的金融状况恶化。在面临财政义务大大超过其能力的情况下,该国政府转向曾经有许多现金的公营企业,从它们的储备金中提取大量资金,甚至到了使这些储备金枯竭的地步。随着这项国内资金来源不断的耗竭,迄今为止大量流入的外部援助数量现在也处于下降的趋势。

6. 但是,吉布提问题的根源是经济方面的问题。这些问题部分是结构性,部分也是因为从受战争或内战影响的邻国不断涌入的难民所造成的。该国脆弱的经济只能吸收不到60%的劳动力,大部分受雇者所得到的工资仅能维持生计。因此,大部分的吉布提人是贫穷的,而且由于与埃塞俄比亚和索马里的贸易不断减少,这种贫穷现象正在加深。

7. 该国总体状况也受到有限的草原和牲畜高死亡率的影响。如果近期内不会降雨,地面的水位将会下降,而且将会造成水资源消费的短缺。鉴于移民和难民不断涌入吉布提,水资源的需求也不断扩大。吉布提城的居民占总人口的65%,他们已经过度使用水资源。此外,在某些沿海地区,水的测试点已达到高浓度的含盐量,威胁到几年前已开发的农用草原的范围。因此,旱灾的状况不仅是气候变化造成的,而且也是结构性,这种状况因过度利用和消费匮乏的资源而进一步恶化。国内冲突使得农村人口流离失所,他们被迫留在牲口得不到草地的偏远地区,这使得该国的总体状况更为恶化。现在,这些在避远地区的人口正获得国家军队的粮食援助。

8. 至于社会状况问题,吉布提正面临着严重的保健状况,各种流行病到处蔓延。每年会出现3 000个新的肺结核病例,疟疾的病例也正在扩大。因性交而传递的疾病也正在增加。这表明正出现一个难以控制的状况。营养不良的现象仍然是一个

重大的公共保健问题,尤其是在经济危机普遍存在和难民及流离失所者所产生的各种压力的情况下。

三、重大问题

9. 吉布提的状况受到下列因素的消极影响:非洲之角正在发展的严重形势,来自非洲之角各国的成千上万名难民和流离失所者,当地气候出现的极端现象,如1989年所出现的周期性旱灾、暴雨和水灾,以及该国为执行重建和发展方案所拥有的极为有限的财政能力。

A. 难民

10. 吉布提已成为一个收容难民的国家。流离失所者和难民的人数不断增加,再加上寻找工作和援助的非法移民不断涌入,这些已成为该国政府十分关切的问题。

11. 虽然没有难民、国内流离失所者和非法移民者的准确数字,该国政府认为仅在吉布提首都,就有十万多人需要得到援助。它也声称,有相当的人数受到旱灾的影响。

B. 复员

12. 政府与武装反对集团在该国北部所进行的战斗使得大量平民流离失所。它也造成征收12 000名士兵的结果,这些士兵现在必须复员,并重新加入平民生活。

13. 复员的想法产生于1994年年初,当时,政府宣布安全问题已在原先受战争影响的地区受到控制。迄今为止,已采取各种步骤,为使两年冲突期间所征收的11 500名士兵从国民军中转业作好准备工作。复员的范围包括征收的新兵和在敌对状态中征收的士兵。

14. 虽然政府已保证要向复员人员付转业费,但是,在没有外部支持的情况下,

复员进程很难进行。鉴于有必要执行一项大型的重建计划,食品援助将能促使复员士兵和流离失所者参与重建诸如水井、保健单位和学校等基础设施的各项活动。

C. 旱灾

15. 吉布提不断遭受旱灾的影响。1994年的最初几场雨在该国南部下得很晚,而北部区域在过去两年里尚未下过雨,迄今为止的降雨量将不足以大量改善现处于十分干旱的草原。水资源也非常少,使得人民向首都迁徙。

D. 保健

16. 保健状况会产生近期和长期的影响。该国政府不仅对其人民提供医疗服务,而且,来自埃塞俄比亚和索马里的大量难民也在吉布提寻求免费的医疗服务。这些难民也带来了诸如肺结核等疾病,目前肺结核正迅速在当地人民中传播。尽管当务之急是通过免疫运动和提供必要的药品,加强该国处理肺结核、疟疾、后天免疫机能丧失综合症(艾滋病)和营养不良等问题的能力,但是,必须在区域一级寻找到更为长久的解决办法,以便改善邻国的保健状况。

E. 教育

17. 吉布提的教育制度目前正处在压力之下,需要应付不断增加的失业人数、年轻人日益扩大的要求和大量涌入的难民所提出的挑战。

18. 由于小学最后二年级学生每年退学率高达10%左右,小学结束时的退学率估计超过30%,因此,毫不奇怪的是,完成小学教育的学生中只有约27%的人继续上中学。从教育和人力规划的角度来看,这种在最好需要继续学习的阶段所出现的大量退学现象,使该国失去了不少为提高国家生产力而扩大和加强人力资源的机会。若要提高小学和中学基础教育的总体质量,则需要处理现有制度中的内部缺陷,并根据该国需要能对国家市场经济正出现的变化作出反应的教育内容的要求,改善各项服

务。

19. 吉布提的技术和职业教育是以法国制度为榜样,并始于中学阶段。对某些学生来说,能继续受到专业训练的机会是有限和非常具体的。显然,目前有必要立即注意不断扩大的国家失业人数的问题,尤其是在学校退学者和年轻人中。

四、联合国的作用

20. 联合国系统在吉布提的业务活动的一个特点是在该国的所有联合国机构持续和紧密地合作以协调其努力,以便解决难民越来越多的社会和经济问题。吉布提的难民情况不仅影响一般安全,并且影响保健部门和卫生。吉布提的保健基本设施虽然不是很发达,但可供所有当地人利用。受战争影响的邻国的难民涌入,他们享有保健服务,这给已经脆弱的公共卫生基本设施带来沉重的负担。这种情况也使该国、尤其是首都的环境和卫生设施恶化,导致1993年7月爆发霍乱。

21. 驻在吉布提的联合国系统机构处理这个问题的方法是不断发展与遣返、粮食分配、教育有关的活动,将难民重新组合,使他们在难民营定居,以及在首都进行清洁运动。

22. 联合国开发计划署(开发计划署)的重要成就是确定私人部门的新作用,现在吉布提政府和捐助界认为私人部门是经济和社会发展的主要动力之一。1993年开发计划署在这方面发挥了带头作用,它鼓励体制改革和改组私人部门的法规,方法是重新制定吉布提的商业法,它包括财务、投资法、工作法规和促进投资。

23. 开发计划署同吉布提政府密切合作编制关于活动和项目准则的法律(1991-2000)以及经济和社会发展计划(1991-1995),它们分别于1991年2月和12月通过。

24. 开发计划署为一个低成本的住房项目的技术援助提供 800 000 美元以便建造 1 400 间房屋,其中800间将保留给低收入团体。联合国资本发展基金也提供

3 500 000美元资助这个项目。

25. 保护环境也是开发计划署议程的一个重要方面。12月举行了关于“可持续发展和环境管理”的讲习班。1993年10月举行了“灾害管理讲习班”。这两个讲习班帮助查明全国的需要和拟订战略,以供发展新法规。开发计划署也要在21世纪议程的构架内资助筹备性援助,以协助吉布提政府修订全国环境报告。

26. 在秘书长的要求下,1994年4月开发计划署率领联合国机构间评价团,评价该国在内部冲突后的一个时期--及根据非洲之角继续存在的严重情势--在人道主义、复兴和发展方面的需要,预料该团的调查结果和建议将成为全面发动技术援助以支持各国政府进行艰难的重建和发展工作的基础。基本上该团建议三个行动:向35 000个至40 000个流离失所者提供粮食、水和必需药品的救济方案;在战争影响地区通过以工作换取粮食项目并且涉及非政府组织联合国/志愿人员的复兴方案;开发计划署将举办一个圆桌会议,为吉布提政府及其伙伴提供论坛来讨论和议定可持续的发展战略。

27. 开发计划署已经开始为举办圆桌会议采取步骤,即派一名顾问到吉布提和编制项目文件。这个圆桌会议定于1995年初在日内瓦举行。

28. 根据机构间评价团的建议,世界粮食计划署(粮食计划署)编制了关于吉布提的紧急复兴方案的提议草案,联合国秘书处的人道主义事务部正在讨论有无可能同粮食计划署及其他机构调动财务资源,以便尽快开始执行紧急复兴方案。

29. 吉布提政府和联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)已同意将30 000名难民/流离失所人士从首都迁到现有的4个难民营,将在那里提供照料和生活,等待机会自愿遣返埃塞俄比亚和索马里。与迁移作业同时进行建立新的登记程序,以便所有难民营有较准确的人口数字。已采取措施来改善生活条件和增加难民营的吸收能力,包括专门的国际非政府组织参加执行难民援助方案及改进全国协助难民灾民办事处“协助难民灾民办事处”--在吉布提的难民方案的主要执行伙伴--的业务能力和财务管理。

30. 至1994年3月31日,4个难民营--即 Ho11 Ho11、Ali Adde、Aour Aoussa 和 Assamo--收容和协助了35 000人(19 000索马里人和16 000埃塞俄比亚人)。索马里难民来自索马里西北的奥达尔省,由于国内冲突和内战,主要是在1991年西亚德·巴雷政权垮台后逃离该国。埃塞俄比亚难民是在1991年曼吉斯图政权垮台随后发生内乱后进入吉布提。

31. 难民营里的生活条件是最起码的,没有进行创造收入的活动的前景。这4个难民营设在靠近埃塞俄比亚和索马里边境的很难接近的地区。它们由全国协助难民灾民办事处管理。粮食计划署提供粮食援助,亚洲医生协会负责医疗和营养部门,吉布提的福音新教徒教会负责教育部门(1 450个难民儿童在难民营学校上学)。在吉布提的难民专员办事处分处除了它在确保在国际上保护难民的作用外,正在资助和保证对援助方案的全盘监督和监测。1994年的初步预算约为200万美元,这不包括近400万美元的粮食援助。

32. 作为上述迁移方案的一部分,难民专员办事处在1993年4月15日已将5 000人从首都迁移到难民营。在1993年7月霍乱爆发后,迁移方案已暂停直到1993年12月。在1994年1月另外一批2 500人已迁移到 Ho11 Ho11营。这7 500人是包括在35 000个难民营居民内。因为当局在执行转移作业方面采取不适当的办法,以及没有适当地查明被转移者的身份,因此该方案于1994年1月底再度暂停。最近难民专员办事处和吉布提政府拟订一些方式来继续转移作业,这项作业预料不久将恢复,将再转移5 000人。由于这些难民营实际的吸收能力,整个方案的完成(就是在商定的30 000人中剩下的17 500人)将取决于难民专员办事处发动的遣返方案的结果,这个方案目前似乎在埃塞俄比亚和索马里都停顿下来。

33. 遣返埃塞俄比亚的方案是在评价了该国全面的安全形势以及在难民中进行了好几次宣传运动后发动的。在1993年夏天和其后的几个月内,难民专员办事处登记了约10 000个埃塞俄比亚难民,他们表示希望被遣返其原籍国。埃塞俄比亚当局派出的一个审查团在吉布提待了6个星期(1993年10月/11月),以便核对打算回国的

人的身份。在埃塞俄比亚政府的要求下,将来要遣返者的准确的原籍乡以及其部落和宗族的关系都加以确定。难民专员办事处已为遣返作业提供经费,将向难民提供出发前的补助金。尽管这些努力,遣返作业尚未开始。埃塞俄比亚总理在最近正式访问吉布提期间,宣布在遣返之前必须解决两个重要问题:难民的正式身份和他们原籍地的复兴。难民专员办事处认为这两个条件都完全达到。此外自1993年11月难民专员办事处已提供约200万美元给埃塞俄比亚政府用于复兴用途,但是由于不明的原因,这笔款额尚未用去。

34. 根据在博罗马会议(1993年5月)之后在索马里西北部已取得相对稳定,难民专员办事处已设立一个向这个区域遣返的方案。与吉布提政府和哈格伊沙行政当局合作,已成立一个三方委员会以及确定遣返的权限。作为建立信任过程的一部分,已访问了难民在奥瓦达尔省的原籍乡,以便评估在复兴和重新纳入方面的需要。已举办同难民代表的情况说明会议。将来自原籍地的老年人及其他代表带到吉布提访问难民营,及同打算返回者会谈。在四个营进行了登记手续,结果有15 418人登记要自愿遣返。作为复兴方案的一部分,难民专员办事处已在索马里西北发动了100多个作用迅速项目,包括水、教育、卫生、牲畜和创造收入活动。尽管在这方面取得了进展,目前由于各种原因,向索马里西北遣返的方案停顿着。

35. 由于吉布提处于非洲之角的交通要道,他一向受到相邻各国局势变化的影响。1993年,世界粮食计划署提供了重5 532公吨的商品价值约达300万美元协助在四个难民营中的3万名索马里和埃塞俄比亚难民。难民的人数估计还会增加,因为政府预备将一些居住在城市中心的家庭撤往难民营。

36. 粮食计划署还向学校、医院、孤儿院提供援助。向学校提供食物旨在改善儿童的健康和营养,增进他们的体能和动力,建立受过教育的人的人力资源。向学校提供食物有助于增加农村儿童的入学人数。在过去三年中,已有4 000余名儿童参加这项方案,其中37%是女童。同样地,在保健部门提供食物援助也促使病人前来中心就诊,以便长期治疗肺病,通过向住院病人配给食物的方法也节省了预算。全国约有

3 000余名受益者从这项方案获得食物援助。从粮食计划署的食物援助方案节省的资金用于改善保健设施。

37. 在紧急方案之后,考虑到长期的发展问题,产生了以粮食支付工作的项目。采用这种项目的理由是向收入过低的人们提供食物,使他们能有充足的食物,维持健康和生产性的生活;提供的食物也能当成收入,以便大幅增加他们的收入。因此,在吉布提的贫穷家庭已经进行了深入的基本建设工作,将食物作为一种促进的动力。这项多目标的以食物支付工作的项目旨在协助改善农村基本设施、加强重新植林的培训和其他旨在增加自力更生和农村人口的活动。通过粮食支付工作的方案提供粮食援助已经创造了约有2 000名工作机会,其中妇女占四分之一,包括农村和城市的妇女。

38. 开发计划署和卫生组织大量参与遏止艾滋病的工作。1993年,它们提供资金,已经设立了一个咨询中心,通过教育居民、促进公众了解和认识的方法设法减少这种流行病的影响。这一单位设于遏止艾滋病国家委员会,开发计划署也提供了支助,通过从特别方案资源/艾滋病司提供资金的方法培训成员,并前往非洲三个艾滋病蔓延的国家(赞比亚、塞内加尔和乌干达)进行现场视察。此外,国家委员会成员提出的一项项目提案目前也正由开发计划署特别方案资源/艾滋病司评价之中。

39. 联合国各机构在法国军事生物部队的支助下,已积极参与遏止1993年7月的霍乱蔓延的情况。在全国成立了监测系统,此外,还进行了公共卫生教育和加强保健人员的培训。处理紧急情况的卫生组织顾问以及卫生组织在吉布提的项目工作人员都已充分参与吉布提国内霍乱的控制活动。儿童基金会也提供口服体液补充盐和主要药品。

40. 吉布提政府在保健方面的主要工作是建议一个所有人都能使用的保健系统。为了达到这项目的,已经作出努力,发展初级保健,设立农村保健中心,并培训保健人员。

41. 儿童基金会在1980年代的合作工作主要是促进和落实初级保健,特别是向

儿童普遍提供注射疫苗。它也关心吉布提妇女的保健、教育和全面社会地位问题。儿童基金会向吉布提国内的所有妇幼保健中心提供用品和设备,并支助护士、助产士和传统接生人员的培训工作。目前已有四分之三以上的吉布提妇女有产前保健和受到照顾的生产。但因为服务的素质偏低,而且妇女的地位仍然低落,每20名孕妇仍有一名死于与怀孕有关的病症。

42. 已经作出大幅努力,通过从1991年开始的全国识字/生活技能方案,增进妇女和女童的能力。这项方案使用正规学校系统的设施和教师,在学年中每星期有四个夜晚提供两小时的课程。

43. 1994-1998年期间,政府-儿童基金会的合作包括三个相互有关的并且相互支助的方案:保健、教育;和支助和社会规划。这些项目针对四项主要目标:(1) 减少婴儿死亡率,从每一千名活产婴儿有113名死婴的比率降低到60名,并且5岁以下儿童的死亡率从每一千名活产婴儿158名死亡的情况降低到80名;(2) 减少孕妇死亡率从每100 000名活产婴儿有740名孕妇死亡的情况降低到370名;(3) 降低五岁以下儿童营养严重或中度不足的情况至少50%。这些目标依据全国行动方案和1991-1995年全国五年计划为基础。第四项目标--使所有妇女和女童具有健康生活所需的基本知识和技能--是根据作为促进能力的战略的基本教育和全面福祉之间密切的联系而采取的。所有方案活动都将于1990年代与这四项全国儿童目标相联系。

44. 将作出重大努力,通过巴勒巴拉的农村保健项目,解决难民和流离失所家庭的问题;该地是一个环绕城市四周的贫民区,居住了110 000名处于全国最不利地位的妇女和儿童。这个项目的目标是加速提供主要药品、生育计划、产前和产后照顾、生长监督和促进、母乳喂养和孕妇营养。

45. 将与卫生组织密切合作执行一项方案,由社区保健工作人员提高易受感染的人的认识来防止HIV/AIDS的感染。

五、结论

46. 吉布提的困难和问题主要与难民和非法移民不断来临的问题有关；这些问题也与非洲之角(包括吉布提)的冲突有关,造成了流离失所者的大量流动,并由于失去了贸易和服务,减少了国家的收入。目前的干旱,以及牲畜、水源、保健和教育设施受到国内战争的影响而遭到大规模破坏,以至大幅增加了吉布提紧急人道主义的需要。

47. 吉布提有数目庞大的难民和流离失所者(依照政府的资料有130 000名),占全国总人口的25%。除了难民专员办事处在四个难民营提供协助的35 000名难民之外,其余难民都住在首都,与市区居民混居,对经济和社会服务造成极大的负担,目前迫切需要援助。由于持久的解决办法,渺不可寻,因此,应该为流离失所者拟定一个救济方案。

48. 长期解决吉布提境内的难民和非法移民的最可行办法是取得区域政治协议,使这些移民回返他们自己的国家,并使可能要来的移民留在他们自己国家。这项长期行动需要有关国家的政治承诺,并由联合国系统与吉布提根据“干旱和发展政府间机构”进行密切合作的方式加以推动。

49. 立即需要恢复和重建受到内战损害或破坏的社会基本设施(学校、诊所、水厂)。需要外界给予帮助以便提供必要的财政支助以及用于重建所需的设备和材料。

50. 为了开展复原进程,有关当局需要作出努力,鼓励流离失所者在恢复公共服务以前回返他们离开的城镇和农村。通过这种办法,社区参与的重建设施在转让给社区时会使社区感到骄傲,并在运行和维护地方一级的服务方面拥有主权。

51. 由于过去两年的内战,政府面临资金严重短缺的情况。目前估计迫切需要3 000万美元缓解战争所产生的社会经济影响。为了减轻财政难题,政府已经展开遣散12 000名军人的工作。不过,由于这项工作需要几年时间才能完成,因此,应作出

短期预算支助的计划,并协助遣散的军人纳入经济和社会。

52. 秘书长仍然认为,应该切实执行大会第48/198号决议。他呼吁国际社会提供财政支助,使他能够提供技术协助,满足为吉布提重建和发展进程拟定的紧急社会—经济方案所需的经费。
