



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/48/318
30 August 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议
临时议程项目45*

为尼加拉瓜的善后和重建提供国际援助： 战争和自然灾害的后果

一、导 言

1. 1980年代期间,中美洲舞台上充满着具有严重社会冲突根源的武装斗争。1979年的尼加拉瓜革命结束了冗长的独裁统治,但由于国内外的原因,武装冲突不久即在全国蔓延开来。在萨尔瓦多,始于1980年的内战使7.5万多人丧生。对这个小国家而言这相当于45亿美元的投资。在危地马拉,1960年代军方派系之间开始的战争至1980年代有了新的动向。结果很大一部分人口被迫流离他乡。在洪都拉斯,反对桑地诺的战争也使国家处于不稳定状态,对该国的军事援助从1980年的900万美元急剧增加到1986年的8 100万美元。已在社会发挥着重大政治和经济作用的军队因此得到增强。即便是不设军队并拥有完整的民主体制的哥斯达黎加在其经济萎缩后出现暴力事件和强烈的社会要求时也感受到“军事化”和进行政治镇压的压力。

* A/48/150和Corr.1

2. 局势的日益不稳定和来自外部的干涉推动了拉丁美洲通过建立保障和平机制结束中美洲危机的努力。在孔塔多拉集团早些时候努力的配合下,1986年第一次埃斯基普拉斯总统首脑会议和1987年第二次埃斯基普拉斯总统首脑会议开始了中美洲主动为建立区域持久和平打基础的时代。

3. 1986年5月26日《埃斯基普拉斯宣言》¹指出,“中美洲的和平只能通过真正民主的程序来达成,这一民主程序是多元的而且是可以参加的,足以导致社会主义和对人权的尊重,国家的主权和领土完整,以及每个国家在不受任何外来干涉的情况下自由选择其自己的经济、政治和社会形态,理解上,这一选择是有关的人民自由表现意志的结果”。

4. 1987年8月7日的《第二次埃斯基普拉斯协定》²确定了在中美洲建立持久和平的程序,包括下列主要步骤:在对话和大赦基础上的民族和解与建立民族和解委员会;停火;遣散;自由选举;结束对非正规或反叛部队的支助,防止利用任何中美洲国家领土颠覆邻国;就安全、核查和军备控制问题进行谈判;支助难民和失所人士;中美洲各国之间为发展和民主进行合作;和国际核查及其后续行动。

5. 在上述程序中,中美洲国家总统请联合国秘书长或他的代表参加《协定》核查及其后续活动国际委员会的工作,并请联合国难民事务高级专员办事处帮助难民和失所人士。

6. 根据中美洲国家政府的请求,联合国大会在1988年5月12日的第42/231号决议中欢迎为支持和平进程而设立中美洲经济合作特别计划。1989年5月,在经济合作特别计划的框架下召开了中美洲难民国际会议。会议期间为制订民族和解计划对每个国家的形势作了鉴定。

7. 经济合作特别计划第二阶段(1992-1994年)继续优先注意失所人士、遣散和遣返人员的情况,以及中美洲一体化在机构方面的问题。

8. 在中美洲国家总统的促请下,联合国安全理事会在1989年7月27日的第637(1989)号决议中支持联合国的参与以期在中美洲实现和平。

9. 尼加拉瓜的形势达到了高潮,这是因为它在1990年2月举行了自由公开的选举,并与同年3月在对立的政治党派之间首次实现和平过渡。联合国通过联合国核查中美洲选举过程观察团监测和观察了整个选举过程,并通过联合国中美洲观察团,监测和观察了非正规部队的遣散。

10. 新政府在开发计划署的支持下制订了民族和解与善后方案,从而为和解打下了基础。自1990年以来,由于战事结束,非正规部队的2万名战斗人员得以遣散,军队人数从9.2万锐减为1.62万,35万失所人士和难民也受到注意。

11. 在政治自由、言论自由和良知自由方面也取得了重大的进展。政府各部门之间正在日益相互独立,立法和司法部门的相对权力也在加强之中。

12. 在经济上,稳定方案使年通货膨胀率从1980年的五位数字降至1992年的4%,1993年的头五个月则在20%以下,国营部门的财政状况也有改善,现金赤字总额从1992年占国内总产值的31.2%降至1992年占国内总值的10.8%。

13. 走向市场的体制改革范围内的结构性调整包括:废除国家对银行和传统出口的垄断;银行管制和监督;不过分加以控制的统一汇率;公有企业私有化;和削减国家行政机关。

14. 然而,这些方案仍不足以恢复尼加拉瓜的经济。在过去几年中,尼加拉瓜的国内总产值增长率一直停滞不前(1991年为负0.6%;1992年为+0.8%,1993年预计可达+1.5%)。考虑到该国人口超过3.4%的高增长率,这意味着人均经济增长率持续出现负数。

15. 上述各种因素使1990年已处于危机之中的社会条件进一步恶化。据估计,70%以上的人口生活在贫困之中,20%以上的儿童受营养不良的影响,45%以上的劳动大军受失业或就业不足的影响。1993年,初等教育弃学率高达70%。

16. 所以,虽然战争已经结束,军事对抗的可能性也甚为遥远,但是社会条件持续恶化削弱了民主政治机构的信誉。在北方和太平洋沿岸,社会危机的后果除了盗匪四起之外还有内战中为双方服役的一些前战斗人员重新拿起了武器。近来,政府

倡导了全国对话新进程以讨论持续的政治危机。

17. 在向和平过渡时期,尼加拉瓜还遭受自然灾害的影响。1992年4月9日至13日期间,位于尼加拉瓜中部太平洋沿岸的塞罗内格罗火山喷发,所挥发出的尘沙覆盖了240平方公里的地区,15万人口,包括莱昂市、邻近的城镇区以及尼加拉瓜传统主要农作区都受到影响。

18. 1992年9月1日,强度为里氏震级七级的海啸掀起高达8至15米的浪潮,所影响的太平洋沿岸超过250公里。沿岸的26个社区约有4万人口。这些社区大多资源非常有限。它们的基础设施、住宅和生活手段或遭到损害或被摧毁。

19. 因此,作为包括尼加拉瓜在内的区域各国以及支助者的努力结果,联合国大会1992年12月18日通过第47/118号决议,1992年12月22日通过第47/169号决议。

20. 大会第47/118号决议中请秘书长和联合国系统各组织提供支助,并请国际社会增加对中美洲和平、自由、民主与发展的支持,以防止区域的物质匮乏抵消已经取得的成就。决议进一步重申了《中美洲经济合作特别计划》对执行该决议的重要意义,尤其是因为《特别计划》为执行《中美洲经济行动计划》奠定了基础。

21. 大会的第47/169号决议与尼加拉瓜直接有关。该决议请国际社会继续向尼加拉瓜提供足够水平的支助,以帮助其克服战争和自然灾害的创伤,推进重建和发展的进程。根据尼加拉瓜政府的请求,决议请秘书长向尼加拉瓜提供一切可能的援助以支持和平的巩固,援助内容包括失所人士和遣散人员以及难民的安置,乡村地区的土地所有制和土地租用权;战争受害者的直接照料;扫雷;克服恢复可耕地时的困难;以及,一般而言,支持可持续的恢复与发展,从而使已经实现的和平与民主不可逆转。

22. 本报告是根据大会第47/169号决议第5段的规定提出的。

二、联合国系统根据大会第47/169号决议在尼加拉瓜所开展的活动

23. 现将联合国系统在尼加拉瓜向和平过渡时期所开展的活动表述如下。

A. 联合国系统各机构/组织:对不同领域的贡献

24. 下文简要概述了除开发计划署以外的联合国各机构所作出的贡献:

(a) 联合国资本发展基金:在贫穷乡村地区的社会和生产基础设施和非常信贷均补充了为失所人士、难民和遣返者而设的发展方案的内涵;

(b) 联合国儿童基金会:社会政策的制订、初级保健、权力下放和扩大母婴保育服务、残疾儿童的基本和特殊教育、水与卫生、乡村综合发展;

(c) 世界粮食方案:在校学童的补充食品和给医院的帮助;乡村发展和推广乳制品;

(d) 联合国人口基金:母婴保育和计划生育、人口教育、和通过《生活标准衡量调查(1993)》和《国家人口普查(1994)》收集人口基本数据;

(e) 难民专员办事处:主要通过快速效果项目协助和保护来自其他国家的难民和尼加拉瓜归侨;

(f) 联合国粮食及农业组织:农业部门的结构改革、粮食安全计划、自然资源的保存和管理、化肥的使用、女农民培训;

(g) 世界卫生组织/泛美卫生组织:基础设施的恢复、免疫、营养、保健领域规划与行政人力资源的培训;

(h) 国际原子能机构:为提高某些作物的产量和诊断牲畜疾病开展实验性活动;

(i) 国际劳工组织:残疾人的康复的熟练工人培训;

(k) 教科文组织:基本教育和成人教育。与教育部合办各种方案,例如师资培训、新方法、课程改革和教育材料。教科文组织同儿童基金会一起支助其目的着重在于使人们获得真实经验的乡村教育和非正式教育方案。

25. 此外,金融组织(世界银行和国际货币基金组织)正向政府的经济稳定与结构调整方案以及诸如国家银行体制领域里的改革提供技术支助和财政支助。

B. 开发计划署从1990年至今所开展的活动

26. 为了支持政府的和解计划(民族和解与善后方案),开发计划署着手制订、执行并推广支持民族和解进程的项目,其对象是在战争中受到特别影响的人民。开发计划署还开始注意该国在向和平过渡时期的具体需求。

1. 在昔日冲突地区的活动

27. 为了保障合理地纳入社会和持久的和平,必须创造适当的社会经济条件,并保障人身安全。为此目的,人们为北方和大西洋沿岸的冲突区设制了整体发展项目,例如为失所人士、难民和遣返者而设的发展方案和南大西洋两个自治区失所人士、难民和遣返者整体发展项目。

28. 为失所人士、难民和遣返者而设的发展方案由意大利政府资助(2 300万美元),自1990年以来一直在实施之中,其目的是在北方冲突地区实现和平,推进生产的恢复和多样化,以及创造就业机会,增加收入,为人民的福利创造基本的社会条件,并为人权而努力。为了保障其持续性,这一发展方案正准备在1994年移交给一家本地的开发机构。

29. 南大西洋两个自治区失所人士、难民和遣返者整体发展项目由荷兰政府资助(100万美元)在南方大西洋地区实施。该地区遭受内战的沉重打击。尼加拉瓜大部分土著居民在那里生息。这个地区传统上同该国其他地区联系甚少。这一发展项目努力改善这一地区的基本保健条件、卫生、教育和某些生产活动。该项目目前正在寻求补充资金以便在1994年继续开展活动,而且还在地区扩大实施范围。

30. 紧急农业项目。善后和重新纳入社会的过程继续在前战斗人员中间进行。1993年3月至4月,根据尼加拉瓜抵抗组织前指挥官、其成员包括桑地诺合作社的全国农民和牧牛人联合会和桑地诺民族解放阵线全国理事会的联名请求,开发计划署

协助制订了一项紧急项目以在本生产周期(1993年5月至12月)内提高北方几个严重不景气地区的农业生产。该项目旨在协助6 000 户乡村贫困家庭和被遣返的前战斗人员。除了支持这一“农民”组织之外,该项目将为他们产品的商业化提供财政和技术支助以及指导。

2. 全国范围的活动

(a) 加强法制

31. 增强尼加拉瓜政府司法部门项目,由瑞典政府联合资助,需耗资770万美元,其目的是在全国,包括不设司法机构的地方,建立地方司法当局,并改进对法官的培训以及他们的工作条件。

(b) 巩固国家和民政机关

32. 通过在技术上协助编制选举常设登记册的方式使选举机关正得到进一步的完善。

33. 机构的完善从一开始就得到开发计划署管理发展方案的支助。完善工作以宏观经济领域的公共部门机关为目标,现还将扩大到社会部门。此外,还支助私营化的进程,尤其是通过由瑞典政府和挪威政府以及美洲开发银行联合资助的项目支助全国私营化公司

34. 开发计划署和社会安全和福利国家学院承担了新的社会安全体制的设计工作。

35. 负责协调和咨询大学和技术教育中心的全国大学理事会正在改革之中。

36. 为了应付小规模生产者由于目前得不到银行资金而急需筹资的情况,1993年开始为地方组织提供培训项目使地方拥有提供贷款的能力,以更好地为小规模生产者服务。

37. 鉴于该国数据库薄弱的情况,除了正在进行的生活水平衡量调查之外(由开

发计划署、儿童基金会、瑞典政府和美国政府提供资金,世界银行负责执行),在农业统计和人口与住房普查方面正计划开展大型项目。资料的改进也将有助于在极为专业的咨询服务部门的配合下解决在加强该国战略规划能力方面的重大需求。

38. 权力下放和市政的加强是政府的首要任务。在这一框架内,联合国人类住区(生境)中心在芬兰政府和开发计划署的资助下自1989年以来一直在支助建立关于住房和生活条件方面的地方重点问题的市政资料系统。1993年,在瑞典的财政捐助下,各个城市将努力行动通过编制地方地籍簿提高它们的财政自治力。了解城市的构成可使城市的税务政策、征收与规划更加有效。

39. 机构的完善对今日的尼加拉瓜而言还包括两大重要领域:农业和对外商业政策和方案。在美洲开发银行联合资助下的两大项目旨在支助农业生产(尤其是出口商品)的恢复和多样化以及综合国际商业和促进投资方案。

(c) 巩固私营部门

40. 开发计划署认识到一个能动环境的建立对私营部门的重要性,已经开始并且计划在不久的将来扩大在三个领域里的活动:通过调查和举办论坛同广泛的私营部门协商;通过举办农贸展览会使国内外投资者在具体项目上配对结合增加外国投资;设立私营部门规划团与政府、私营部门和捐助方一起制订提倡企业实干精神和增加私人投资的全面方案。

41. 尼加拉瓜的小型 and 微型私营企业提供了44.2万个就业机会,占就业大军的三分之二。开发计划署查明有一个要害部门没有得到任何援助,即小型和微型制造/生产企业。1992年,开发计划署利用指规数资金向1 300位左右的小规模商人提供了商业管理方面的技术支助和培训。开发计划署可能会在近期内(在奥地利的联合资助下)实施两大后续项目:其中一项重复业已实施的项目,另一项则与尼加拉瓜的一个非政府组织 FUEMI 合作使其成为这些小型和微型制造业的有生命力的信贷发放者。

42. 尼加拉瓜私营化协定规定,私营化商业的25%股份应为工人所有。开发计划署在劳工组织的协助下目前正在制订主要使那些工人拥有50%以上股份的工业获得好处的项目。如何设计这一项目是开发计划署和尼加拉瓜有关人士对话的内容。

3. 支助受自然灾害影响的人民

(a) 塞罗内格罗火山

43. 在塞罗内格罗火山于1992年4月喷发后,政府呼吁获得国际支助。国际社会立即作出了反应。灾害管理队开始协调国际社会的活动,并支助政府开展工作。

44. 在这一范围内,经与尼加拉瓜政府不断地协商,灾害管理队集中支助了下列六个方案:

(a) 儿童和孕妇营养方案分发奶粉和食糖,并直接照顾许多儿童;

(b) 食物方案向1万人提供10天的食物,以为今后的行动提出不超过四个月的需求估计数;

(c) 保健、水和卫生方案向需要帮助的人提供医疗服务和儿科照料;

(d) 营地安置和基础设施方案的目的是提供后勤服务;

(e) 无线电通讯方案向营地提供能与对外合作部和联合国办事处联络的通讯设备;

(f) 技术支助方案由机构间特派团承担,负责评价火山喷发所造成的损坏。

45. 开发计划署特别方案资源提供直接的支助,途径是提供价值为5万美元的塑料袋、食品和地面防水黑塑料盖布以及毛毯。

46. 救灾工作最积极的成果可能是在开发计划署的协助下建立了对付危机的社区委员会。开发计划署努力加强这些委员会。例如,向周围基金提供5万美元的信贷,并由一社区银行管理。通过这个基金提供贷款以帮助诸如饲养家禽或食草动物的家庭企业恢复生产。

(b) Tsunami

47. 在Tsunami1992年9月袭击太平洋沿岸以后,开发计划署在重新建设方面发挥了积极的作用。在托拉、南圣胡安和别霍市,开发计划署协助无家可归的居民建造临时住所,并向他们提供其他紧急支助。在第二阶段,这97个家庭得到了开发计划署、救灾专员办事处和瑞士政府的资助,并在一位专家的协助下建起了新的房舍。为这些房舍选定了更为安全且建筑场地更大的地点。这些房舍具有抗震性能。

48. 在另一个相似的项目中,开发计划署利用36.68万美元的指规数资金和联合国、澳大利亚、瑞典、卢森堡和奥地利提供的总额约为40万美元的捐赠在莱昂市设立了一个由三个部分组成的项目,以相似的方式为179个住家建造屋舍。世界粮食方案、卫生组织--泛美卫生组织和儿童基金会参与了这两个项目,它们提供食物,协助公共厕所系统的建造,并保障社区能得到安全的水源。但是,在莱昂市实施的第二个项目增设了二项新的内容:设立由一地方组织和社会经济发展署管理的周转信贷基金,以及灾害预警、预防和支助系统。

49. 最后,在为恢复受Tsunami影响的沿海社区主要经济活动而设的项目中,开发计划署协助尼加拉瓜政府实施在19个社区重新开展和改进小型渔业活动的项目。项目向在浪潮中丢失了船只的300多位渔民提供新的船只和马达(每船可载3名船员),并对来自各社区的1 800多位渔民进行培训。

4. 支助的新形式

(a) 协助制订和执行整体战略和政策

50. 如同前面文件所述,过渡时期的一个主要问题是由于各种原因,包括体制薄弱和外部机关的压力,缺少整体的战略和政策。此外,由于前任政府的中央集权结构,尼加拉瓜内部的两极分化更增进了反对计划的倾向。

51. “整体政策”一词指的是根据各国的特点并考虑了不同领域(经济、政

治、社会、环境等)的活动的相互影响和相互依赖的因素后而制订的政策。

52. 1992年中年,开发计划署驻尼加拉瓜办事处设立了关于民主管理与经济发展特别工作组以直接支助驻地代表分析尼加拉瓜的局势,并提出整体建议。在瑞典政府的资助下,该工作组做了有益的工作,大大提高了开发计划署驻尼加拉瓜办事处的分析和鼓动能力。

53. 这些努力结出了果实。根据总统府部的请求,开发计划署驻尼加拉瓜办事处经与联合国其它机构协商协助政府设制融经济政策和社会政策以及民主管理的改善于一身的发展战略。结果,北奥莱塔·查莫洛总统在1993年1月的《国情咨文》中宣布了本着团结的精神开展恢复的战略。

54. 恢复战略的目的是通过社区的参与改进社会服务的质量和获得社会服务的机会,并让尼加拉瓜穷人手中的生产资料发挥作用。

55. 联合国系统目前正在努力将新项目和,如有可能,实施中的项目与上述战略协调起来。通过开发计划署、儿童基金会、人口基金、世界粮食方案和卫生组织/泛美卫生组织正在进行或拟将展开的机构性支助和社区行动方案,与战略有关连的方案领域包括:支持新近成立的社会行动部制订参与性的社会议程;与社会行动部合作横向地移植墨西哥团结方案的某些特点;生产性社区和人类住区方案;支助由美洲开发银行联合资助的紧急社会投资基金,特别在制订项目和将基金纳入由社会行动部主持的社区发展方案方面;和世界粮食方案为临时就业人员提供粮食援助。

56. 与战略有关连的还有由卫生组织--泛美卫生组织和儿童基金会支助的基本保健、水与卫生、婴儿生存、营养、免疫方案;得到人口基金支持并由挪威政府联合资助的母婴儿保健和计划生育项目;和由世界粮食方案资助的补充食品和儿童照料整体项目。由于战略的整体性,所有这些努力都将使社区在革除贫穷总体框架中越来越多地参与。

(b) 支持合作协调的进程

57. 尼加拉瓜过渡的另一特点是重大决定和政策需要高度的协商一致意见。该国眼下正在就经济、政治和社会的重大议题进行全国对话以期找到具有协商一致基础的解决方案。

58. 开发计划署强调所作出的决定应具有全国意义,并已通过下列各种方式支持对话进程:

(a) 通过举办谈判讲习班提高主要角色(政府、桑地诺民族解放阵线、反对党全国联盟)的谈判能力;

(b) 通过调查、检查等为讨论提供素材;

(c) 通过举办论坛或讨论会创造讨论场所。例如,开发计划署于3月26日主办了关于生产问题的论坛,来自各个行业的100多位生产商、部长、该国最负盛名的经济学家和国际社会都派代表与会。最为显著的结果可能是这个部门的需求引起了公众的注意,并终于达成了一项在目前全国对话的范围内政府提供更多支持的协定。

(c) 支助社会发展进程和参与性组织

59. 开发计划署倡导需要整体战略和政策以及参与性的做法。这推动了上述社会行动部于1993年1月成立。该部负责制订社会政策和实行社区参与。

60. 在设制社会行动部的过程中开发计划署是主要的合作机关。最近,在开发计划署的咨询和支持下,社会行动部提出了全国范围内社区发展计划,其目的是组织社区参与。此外,开发计划署已签署一项提供筹备性协助的协定以支助社会行动部制订社会政策。

三、 外部援助

61. 该国目前的外债已超过100亿美元。以人口规模(400万)计算,尼加拉瓜人均负债率为世界之最。1992年国内总产值不到20亿美元,人均国内总产值为431美

元。国内总产值的40%以上来自外援,其中一半是贷款。该国每年新负债务4亿美元。即便在最佳的情况下,尼加拉瓜在本世纪内仍将依赖外援。

62. 因此,订立一项国际协定是至关重要的,因为这可使尼加拉瓜重新就其债务进行谈判,既使债务达到可控制的水平,但又不阻碍国家的发展;同时又能保障该国能得到在达到自力更生之前所需的援助规模。

63. 联合国可成为这一使命的最佳鼓动者。同时,由于联合国的特点,尤其是它没有既得利益,但享有信誉,且采用跨部门的方式,联合国系统在设制确定今后所需援助的国家政策的过程中将发挥出色的作用。

注

¹ 参见《大会正式记录,第四十年,1986年4月、5月和6月补编》A/40/119-S/18106号文件,附件。

² 《同上书,第四十二年,1988年7月、8月和9月补编》A/42/521-S/19085号文件,附件。
