

联合国
大会
第四十八届会议
正式记录



第五十九次全体会议

1993年11月19日, 星期五

下午3时举行

纽约

主席: 英萨纳利先生
(圭亚那)

嗣后: 汗先生(副主席)
(巴基斯坦)

下午3时25分开会

议程项目44(续)

加强联合国人道主义紧急援助的协调: 秘书长的报告(A/48/536)

陈健先生(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向本届大会提交的A/48/536号报告, 并感谢联合国人道主义事务部副秘书长埃里亚松先生就本议题所作的介绍性发言。我愿借此机会就加强人道主义援助的协调问题谈谈我们的看法。

主席先生, 我们高兴地看到, 自1991年12月四十六届联大通过了46/182号决议以来, 联合国加强人道主义援助的协调工作得到了进一步的加强。联合国人道主义事务部在这一领域的协调发挥了重要的作用。机构间常设委员会的运作、中央紧急循环基金资金的使用以及综合救灾援助呼吁的发起, 充分表明上述联大决议已经得到了实质性的贯彻执行。我们对联合国人道主义事务部为加强人道主义紧急援助协调所作的各种努

力表示支持, 同时对埃里亚松先生为执行46/182号决议所作的工作表示赞赏。

中国代表团十分关注人道主义援助活动。我们认为, 不论是自然灾害还是人为灾害, 只要发生灾情, 国际社会就应当慷慨解囊, 本着人道主义精神, 及时向灾区人民提供援助。值得注意的是, 近年来自然灾害较多, 而造成的损失也越来越大。埃里亚松先生在11月9日就本议题向会员国通报情况中提到, 据不完全统计, 1991年的损失多达440亿美元, 而1992年的损失却高达620亿美元。由此可见, 进一步加强以对自然灾害地区提供援助已经是不容人们忽视的严重问题。当然, 我们同时也不应忽视对人为灾害地区提供援助。但问题是, 援助工作的重点应当究竟放在哪里? 这是一个值得人们深思的问题。

救灾资金不足是人道主义援助活动中所遇到的一个最重要的问题, 也是协调工作中遇到的困难之一。埃里亚松先生在通报情况时指出, 由于各种灾害给人们的生命财产造成了巨大的损失, 援助的需求量很大, 尤其是非食品援助。我们呼吁所有有能力的国家本着人道主义的精神, 提供更多的援助、特别是那些非食品援助, 以便使灾民能够及时获得救济, 缓解自然灾害和各种灾害给他们带来的痛苦。

紧急救灾援助同灾区的恢复重建和长期发展有着十分密切的联系。我们高兴地注意到, 目前这一问题已

本记录可以更正。

对本记录的更正, 应经有关代表团的一位成员签署后, 在本文件印发日期后的一星期内送交
逐字记录科科长(C-178室), 并编入记录的副本中。

更正将在届会结束后编成一份单一的更正印发。

记录表决和/或唱名表决结果后如有星号请参阅本记录的附件。

Distr. GENERAL

A/48/PV.59
3 December 1993

CHINESE

经引起各方的重视。我们支持联合国机构和有关国家在提供紧急援助时,充分考虑灾区的恢复重建和长期发展的问题。同时,我们支持埃里亚松先生在这方面进一步加强协调工作。

资金是加强协调的一种重要手段。手中无钱,协调就会成为一句空话。第46/182号决议决定设立一个5 000万美元的中央紧急循环基金,以确保灾情发生初期提供足够的救济。这是人道主义事务部加强人道援助协调的一个重要工具。从一年多时间的“基金”使用情况看,我们认为该“基金”存在着两个方面的问题,一是现有资金尚未得到充分利用。由于受到各方面规定的限制,使那些有资格借支的联合国机构无法充分使用这一“基金”的资金;二是这一“基金”的总额太少,无法对当前众多的紧急灾情初期的需求作出足够的反应。因此,我们同意对“基金”的使用采取更加灵活的措施;同时,我们支持增加来自志愿捐款的“基金”总额。

在协调人道主义援助活动的过程中,人道主义事务部必须遵守第46/182号决议中所规定的人道、中立、公正的原则。同时在提供经济和救灾紧急援助时必须充分尊重国家主权的原則。我们主张,提供人道援助不得附加任何先决条件,并且必须征得受灾国的同意。

西拉拉希先生(印度尼西亚)(以英语发言):首先请允许我向联合国副秘书长表示衷心感谢,他在第二委员会中深入介绍了关于我们面前的议程项目的全面和详尽的报告。

该报告是副秘书长根据第46/182号决议编写的,涉及加强联合国系统人道主义紧急援助的协调问题。显然,正如该决议的附件所表明的,有许多方面和层次上的问题必须加以解决。其中需要我们密切注意的问题包括:指导原则、预防和准备问题、确保短期和长期目

标的衔接问题、关于中央紧急循环基金和专门人员、设备和供应的中央登记处的建议、以及旨在加强紧急援助的应变能力的其它措施。

随着冷战的结束,种族冲突和暴力卷土重来,内乱和欠发达状态的加剧导致了人道主义紧急情况接踵而来,达到了前所未见的程度。这些紧急情况,连同不断增加的自然灾害、环境恶化、大规模干旱和严重的经济状况,使世界广大人口和地区面临人道主义危机,给联合国应付危机的能力造成了沉重压力。此外,我们遗憾地注意到,人道主义援助活动是在日益危险的条件下进行的,救援人员已经因此而负伤甚至死亡。这些挑战不断变化的范围和性质,特别证实了大会第46/182号和第47/168号文件的重要性。

我们高兴地看到,联合国内正在作出调整,以根据这两项决议,应付这类从未有过的挑战。在许多目前困扰世界的复杂的紧急情况中,人道主义援助是维护和平与安全努力的必要组成部分。同样,联合国维持和平和缔造和平的努力也促进了获取和输送人道主义援助。因此,联合国的反应不仅应涉及传统的救援机构,还应涉及政治事务部和维持和平行动部,以取得综合的、全面的和持久的成果。为此目的,该报告强调必须在秘书长领导下在联合国系统中心建立有效的机制。因此,人道主义事务部必须确保在这两个部及其下属机构之间进行有效协调与合作。

此外,按照大会第46/182号决议的规定,应将紧急援助、重建和发展看作一个整体,同样在这一背景下,我们同意秘书长的看法,即需要将人道主义援助与建立和平、维持和平和缔造和平的政治方面联系起来。基础设施需求、重建和恢复,应与紧急援助一起,构成一个全面和综合的方针,将短期目标和长期目标结合起来。

我国代表团还完全赞同经济及社会理事会在今年7月份实质性会议期间就人道主义援助问题达成的一致结论。在这一方面,我要特别提到紧急援助协调员应全面参与联合国对复杂紧急情况的反应的整体规划。协调员还应成为人道主义的倡导者,确保救援援助的人道、中立和公正原则得到遵守。

准备和预防是保证人道主义反应取得成功的关键因素。为此目的,灾害控制培训方案是中心性的工作,同时,该方案在联合国开发计划署和人道主义事务部的联合管理下,对脆弱国家加强其能力,以应付紧急情况 and 更好地缓解这些紧急情况的影响至关重要。

与加强准备和确保有效的初期反应紧密相关的是,需要在紧急情况的早期阶段更为积极地运用中央紧急循环基金。这将有助于控制危机并推动解决危机。

关于共同呼吁办法,情况表明,过去18个月来这一办法是成功的。因此,我们认为,应当继续执行这一方针,同时,在现场一级汇集有关呼吁以及所有参与者的投入的作法应当保持下去。虽然这类呼吁是满足紧急人道主义需求的整体战略的关键成分,但我们认为,应当使这些呼吁与长期的重建和发展需求,乃至从根本上解决紧急情况的需求协调起来。

最后,人道主义事务部已继续加强和协调其对日益增加的紧急情况和灾害的反应,并努力充实执行第46/182号和第47/168号决议的机制,但显然,自然灾害和复杂的紧急情况正在不断地成倍增加。

目前的关键在于作出认真的努力扭转这一进程,防止这些局势的进一步恶化和蔓延。由于不断减少的资源同这个任务不相匹配,为了这个目的进行的所有努力都应当是集体性的。与此同时,尽管短期的减轻灾害和紧急救济需要越来越多的资助,但是作为持久稳定的最好保证,应当以诸如发展和防灾及准备工作,包括建立

国家能力等手段来支持长期目标。因此,我们同意必须有勇气把人道主义的理想变为对那些极端需要者的有形援助。这类援助是战胜对人类生命和财产的巨大摧残的关键,然而作为推动发展的手段,它也是持久和平与安全基础的基本成分。

布拉夫金先生(白俄罗斯)(以俄语发言):白俄罗斯共和国代表团是第一次参加关于这个议程项目的辩论。我们要强调的是这个主题日益增长的重要性以及联合国及其专门机构和方案在审议和解决无论由于什么原因引起的人道主义问题方面越来越多的介入。

这种局势引起了极其明确的反应。一方面,全世界发生的事件明确表明大会两年前作出的关于有必要扩大联合国人道主义行动和加强这个领域中的协调的决定是及时和重要的。另一方面,我们关注的是,联合国及其会员国必须更多地重视对人道主义局势作出反应的问题,这些人道主义局势不是由于自然灾害或诸如技术灾难的非正常现象造成的,而是由某些国家的不文明行为、内战、种族紧张局势和违反人权造成的危机所引起的。

我们认为应在同所有经济、军事、政治、社会、文化、自然和地理因素有关的深刻的历史范畴内分析这一令人不安的趋势的成因。不过,对这些成因的分析是以后的事情,在现阶段,我们必须审议构成联合国对未能预防复杂的和其他的人道主义局势的出现和发展的后果的有效反应的现实措施。

世界上悲惨事件和紧急局势的不同成因和规模要求进一步加强人道主义事务部并加强负责协调联合国人道主义领域中行动的秘书长的作用。我们认为,重要的是,应当更多地协调人道主义事务部和其他部门之间的工作——尤其是在有关预防性外交方面,同政治事务部的协调;以及在对复杂的人道主义局势作出

反应方面,同维持和平行动部的协调。

我国代表团希望提请注意联合国及其秘书处已制订并执行的战略中的某些方面,并注意特别是在经济及社会理事会夏季会议的辩论中涉及的,而本次辩论又再次提出的人道主义执行行动。这些是许多会员国关注的问题。

它们首先涉及在最初期阶段提供的紧急人道主义援助和在重建和发展阶段提供的援助之间的协调问题。我们认为,即使是现在,需求评估特派团的数量和共同行动与资源调动的呼吁的数量都超过联合国的资源。牢记世界各地正在扩散和恶化的危机以及本组织的有限资源,秘书处必须根据大会的授权主要在复杂的紧急局势方面集中努力。

我们原则上同意一些代表团的意见,即在必须把人道主义援助和维持和平行动结合起来的局势中提供紧急援助对全体会员国有财政影响的决定不得在没有大会参与的情况下作出。否则,就应当由那些作出决定的国家来支付。

我国代表团完全同意有必要加强对有关人员的保护措施,尤其是对于那些参加复杂和危险的紧急人道主义行动的人员的保护。我们还认为,人道主义援助应当以完全符合人道、中立原则以及其他已经得到同意并已载入第46/182号决议附件的指导原则的方式提供。

援助国与接受国的政府和代表必须在制定有关紧急局势的具体政策、战略和策略、以及执行行动方案和计划方面起更大的作用。在此,机构间常设委员会以及在需要的情况下还有机构间工作小组必须更为开放,以便保证有兴趣的国家的代表和各国在纽约或日内瓦的常驻联合国代表能够参加。我们认为,应当对在这两个机构间协调机制内利用国家经验和会员国的人力,包括准备政策文件和讨论实质性问题以及其他行动

的人员的增选制订更明确的程序。评估特派团也应当更为开放,使捐助国和非政府组织能够参加。

至于人道主义事务部的设置地点,尤其是把它从纽约迁往日内瓦的问题,我们认为解决这一相当技术性的问题,应当对经常预算没有影响。具体而言,应当利用诸如日内瓦和纽约之间通讯以及同区域多边组织和其他联合国伙伴所在地的其他中心联系的现代化设备等技术设施,并发挥联合国的潜力,短期利用现场通讯设备。

第二个方面涉及制定一项调动自愿资源和更富有具体使命地利用相对优势原则,以及通过重建的阶段摆脱紧急援助达到更独立发展的联合国战略。

重建阶段在目前确保过渡的概念当中是最不明朗的方面。我们认为,包括布雷顿森林机构在内的那些提供发展援助的各组织、规划方案和基金不妨与那些负责提供紧急人道主义援助的组织在这方面共同努力。

在此,为实现从紧急援助向长期发展的更加顺利、更连贯和更快的过渡,我们认为,在重建阶段十分有效的基础设施及其他重建项目如果在这些组织、基金、方案和机构的参与下得到实施和资助会是一个好主意。

关于联合国在重建阶段所起的作用,我们认为该作用应限于机构间协调和向感兴趣的政府和组织提供工作资料。我再次强调,在考虑到要求提供紧急人道主义援助的协调行动的大量呼吁的同时,我们必须牢记:

“……影响联合国系统有效处理许多人道主义紧急状况的能力的严重资源问题,”(文件E/1993/90,1993年6月21日,英文第33段)

我们认为,与人道主义援助储备资金和紧急筹资

机制有关的特别问题应在大会对其作出决定之前在第五委员会进行深入和全面的讨论。紧急情况下的迅速支付和征聘程序应与如下各方面一道给予迫切考虑：紧急援助协调小组的筹资、使用维持和平行动资金以支付人道主义援助的费用的决策机制、利用中央紧急循环基金及其他非特定资金、以及建立一个由各机构集体支付协调费用的机制的可取性。

我国代表团希望，有关支付协调费用的这些问题将在第四十八届会议上得到某种澄清并且第五委员会将就这些问题的附加指导原则提出建议。

第三方面涉及在紧急情况剧增的前提下方法和优先次序上的差别。这是第二委员会和第五委员会应当讨论的重要问题。我国代表团认为，人道主义事务部应对任何导致人道主义危机的局面作出恰当反应。

其相关性能够通过对比白俄罗斯出现的特殊问题的审视表现出来，那里令人遗憾地存在着严重的人道主义局面。除切尔诺贝利灾难的后果以外，我们传统的对外经济关系已被破坏，并且我们从中央计划经济向市场经济的过渡还造成了结构性变化；此外我国还发生了前所未有的洪水。我国代表团认为，联合国各主要机构还应就附加预防性措施和如何对新近独立国家——不仅仅在种族紧张或政治不稳定的地区——出现的复杂的人道主义局面作出反应的措施进行深入探讨。

最后，我谨强调指出，防止国家分裂和社会结构解体、防止内战和侵犯人权、消除贫困和不良经济发展以及自然资源的耗损与环境恶化的原因、最大限度地减少技术灾难所带来的后果，所有这些及其他长期优先事项都始终应当是联合国各项活动的核心所在，以便解决我们这个世界的各种人道主义问题。

姆森格齐先生(津巴布韦)(以英语发言)：我愿对摆在我们面前的秘书长就加强联合国人道主义紧急援助

的协调提出的报告(A/48/536)表示我们的赞赏；该报告是根据大会第46/182号和第47/168号决议编写的。鉴于这些决议通过以来要求得到国际人道主义援助的自然灾害及其他紧急状况的剧增，我们的确应及时审查联合国系统对这些危机作出反应的能力。

出于一些特殊原因，我们南部非洲地区对人道主义紧急援助问题具有特殊兴趣。首先，我们地区直至最近一直遭受多年的战争和不稳定，它造成了人口各部分的大规模迁移和巨大的难民潮。其次，这一已经严重的局势由于1991年和1992年袭击整个地区的灾难性的干旱变得更为严重，这一自然灾害对该地区的经济结构和人民的社会生活结构带来了巨大的破坏代价。第三，这一史无前例的自然灾害是在该地区多数国家刚刚开始其稳定和结构调整方案的时候发生的；这些方案，除其他目标外，旨在通过更好的经济表现改善我们人民的生活标准。

毫无疑问，南部非洲的干旱不仅对该地区人民，也对整个国际社会构成了一个尤其令人生畏的挑战。包括运输和通讯基础设施以及良好预警系统在内的国家和区域性规划以及得到妥善协调的国际反应在避免本来很可能在整个地区造成的一场饥荒方面都发挥了关键作用。的确，国际社会对联合国和一个区域性机构联合发出的首次饥荒救济呼吁，即去年6月发起的联合国-南部非洲发展共同体救济南部非洲干旱紧张情况的呼吁作出了十分慷慨的反应。我们还对在处理这场危机中人道主义事务部进行的国家一级的有效协调和联合国系统各业务机构间的合作表示确认和赞赏。我们愿借此机会对国际社会、联合国系统各机构和政府间与非政府组织对这一空前的紧急局面作出的及时和无私的反应表示我们发出内心的赞赏。

我们在非常感谢国际社会对我们区域的局势所作

的迅速反应的同时,仍然对响应南部非洲发展共同体和联合国的联合呼吁所作认捐的一大部分尚未转变成实际捐款感到关注。正如秘书长的报告所指出的,至1993年9月24日,该区域所需的粮食和非粮食援助总额几乎达9亿5 100万美元。已经提供的捐款为7亿2 400万美元,因此,出现了几乎达2亿2 700万美元的数额庞大的短缺。在这方面,我们呼吁捐助界及时履行其认捐,特别是铭记,我们仍然遭受着旱灾带来的破坏后果,而且整个区域都正在感受这种后果。

我们希望以类似的语气着重指出一个成为南部非洲成为干旱紧急行动的特点,但在其他区域也已成为普遍现象的问题,这就是在所需粮食援助和非粮食援助之间达成正确平衡的问题。秘书长在其于去年提交给大会的报告中指出了这个问题,并且从那时以来就一直在这方面表示关注。我们面前的报告甚至指出:

“非粮食援助需要资金不足的一般模式继续给连贯执行人道主义援助方案造成严重问题”。(A/48/536,第52段)

主管人道主义事务副秘书长扬·埃利亚松大使于本星期二在第二委员会就一组与此有关的项目进行介绍性发言时也强调了这个问题。我们呼吁捐助界和有关的国际组织认真地处理这个问题。

大会通过第46/182号决议无疑是我们寻求改进联合国系统和更广泛的国际社会对自然灾害和其他人道主义紧急情况所作反应的努力中的一个重要里程碑。大会的这一行动显示了各会员国使联合国对人道主义紧急情况的反应更为连贯和及时的愿望。我国代表团满意地注意到,根据第46/182号决议所规定的新的协调安排,联合国已大大改进了制定和协调对这些紧急情况所作的全系统反应的能力。

津巴布韦欢迎人道主义事务部与受灾国家的政府

和有关业务机构进行协商,发挥带头作用,来评估紧急情况中的各种需要,以便制定出国际社会所作的适当反应。实际上,只有在这种由所有有关方面参加的深入评估的基础上,才有可能发出现实和共同的跨机构的呼吁。然而,引起了很大关注的是,正如秘书长的报告所指出,

“虽然国际社会慷慨响应,……迄今只满足了所发出呼吁的百分之五十六的要求”。(A/48/536,第51段)

在这方面,我们感到鼓舞地注意到,人道主义事务部的机构间常设委员会正在审查筹资情况,并检查各种筹资机制,以便改进为人道主义援助方案筹集资源的战略。

在一个与此有关的问题上,我们深受鼓舞地注意到,根据第46/182号决议设立的中央紧急循环基金一直在以令人满意的方式运作。然而,人们对在利用该基金方面所受到的各种限制表示了关注,经济及社会理事会在其今年7月的实质性会议上建议了若干措施,以便保证该基金最有效地运作。

最重要的是,我们希望大会积极考虑扩大该基金规模,并在适当情况下扩大该基金的范围,以使其包括其他国际组织的提议。我们还关注地在秘书长的报告中注意到,为紧急反应所作的外地协调安排资金不足。我们认为,外地一级的协调具有根本的重要性,因此,我们将赞成利用中央紧急循环基金资助外地协调安排的提议。

津巴布韦重视把从救济到重建和发展连成一体的迫切需要。我们充分同意秘书长的以下结论:

“大会是把人道主义援助放在发展背景下来强调紧急行动和发展进程之间的关系的”。(A/48/536,第108段)

在这方面,我们希望赞赏地指出人道主义事务部和南部非洲发展共同体之间的继续合作,这种合作的目标是加强共同体成员国防灾和准备治灾的能力。已经在灾害管理培训方案之下为遭受旱灾的南部非洲国家举办了七个特别讲习班。我们注意到该方案需要的额外经费,并呼吁捐助界对这些需要作出积极反应。

我们还感谢联合国系统其他机构,尤其是联合国开发计划署、联合国粮食及农业组织和世界粮食计划署,感谢它们为在我们区域把从救济到重建和发展连成一体所进行的活动。我们还感谢世界银行为减轻旱灾对我们的结构调整方案造成的不利影响所采取的具体措施。

津巴布韦希望强调,为了充分满足把从救济到重建连为体的各项需要,必须要有适当和可以预见的筹资。我们同意秘书长的这段话:

“为从救济向发展过渡的统一体及时适当地筹措资金是有效益的,这有助于防止受灾国家陷入依赖经济援助的恶性循环之中”。(A/48/536,第135段)

因此,我们支持他的提议,即捐助界应积极考虑为重建和发展专门划拨资源,并可以通过设立特别基金来这样做。

最后,我想提到非洲的令人心碎的人道主义紧急情况,这种情况继续需要国际上予以紧迫的注意。在非洲大陆上我们自己的区域,我们仍对正在安哥拉发生的人类悲剧深感忧虑。我们再次呼吁立即停止安哥拉境内的敌对行动,以便为提供适当的人道主义援助以及恢复这个不幸国家的和平与正常状态开辟途径。

主席发言

主席(以英语发言):我提醒各位成员,我们的会议

安排在上午10时和下午3时准时开始。但是,在这些时候,大会堂内往往空空荡荡。大会的意图不应显得模棱两可,一方面呼吁厉行节约,而另一方面却拖延其会议事项。特别是在象今天这样有许多人发言的日子,推迟会议的开始或是导致会议服务人员的加班,或是导致辩论的推迟,这两种情况都涉及财政费用。

我紧迫地呼吁大会更为严守时间。

议程项目44(续)

加强联合国人道主义紧急援助的协调:秘书长的报告(A/48/536)

弗雷谢特夫人(加拿大)(以法语发言):对于为了那些处于生、死、绝望和混乱极端的整个国家的人民而从事十分困难的人道主义紧急工作的所有人员来说,今年是难熬的一年。特别是对于使许多人流离失所和挨饿的残酷的冲突和破坏性的灾难的数以千万计的受难者来说,今年也是难熬的一年:对他们来说,紧急援助是最后的保护,也是获得新的较好生活的唯一一丝希望。

在这方面,谈论联合国某一个必不可少的使命似乎是一种老生常谈,是一种毫无色彩的名称,因为我们每天都在对付的是触动整个国际社会良知的触目惊心的种种危机。人道主义援助问题处在联合国系统主要职责的中心,这是不足为奇的,而对联合国系统来说,团结、尊严、尊重基本权利、发展与和平一直是它本身的各种愿望与成为文明基础的各种理想的汇合点。

没有必要强调这一使命的特别重要意义。一些数字本身可以说明问题:过去一年期间发生了108次灾难和自然灾害以及26次复杂的紧急情况,在这些平淡的词语后面所隐藏的是620亿美元的破坏损失,发展的前

景急剧暗淡,而最主要的是数以十万计的人丧失了生命。我要代表加拿大政府表示我深切的同情,并我要在总部和外地的人道主义事务部和各机构中那些为履行其使命而努力提供救济并防止最坏的事情发生的人们表示感谢。在这种工作中,他们也应该得到我们的鼓励和坚定的支持。我要告诉埃利亚松先生,他对这一事业的热情、他的参与和他的信念已在很大的程度上成了鼓舞我们所有人的源泉。

对我们来说,我们正在做到言行一致,去年已同意为该部以及专门处理紧急情况的各机构和其他组织的预算提供3.13亿美元人道主义援助,其中1.95亿万美元是用于29次紧急情况和8次自然灾害的食品援助。

各会员国对人道主义援助所表现出的精力和注意无疑是与给予它的特别重要性直接成比例的。经常对这一新的部提出的批评意见也可以被理解为表明有必要做出更多更好的工作。然而,这些讨论从来没有对系统内协调的重要义务提出疑问,因而也从来没有对该部的中心作用提出疑问。我们在这里讨论的至多只是调整、改进和方法等问题。

加拿大虽然主张这些改进活动,但它依然认为,在比人们所说的更多的情况下,该系统已充分发挥了它的作用。众所周知,已经避免的危机不会被人大肆宣扬。南部非洲的危机是机构间合作的一个典范。在当前现实的尽头,人道主义行动的真实的轮廓开始在各个方面明显地形成:预防、人道主义外交,当然还有具有很快就能采取行动性质的紧急援助。正是由于预防行动才使我们在南部非洲防止了一场灾难性的饥荒,做到这一点是由于有了少量雨水的帮助以及世界粮食计划署、联合国开发计划署和联合国儿童基金会以及有关政府在实地的大量合作和远见。就人道主义外交而言,它在安哥拉特别明显,在那里由于对进入问题作了坚持不懈

的努力而最终使援助得以到达处于十分需要的人们的 手中。以前无法进行任何接触的十来个地点现在已经可以达到。同样的谈判努力也在苏丹取得了成功,使整个地区也从给那里的初步援助之中获益。最后,人道主义事务部所进行的协调的行动方面已不再需要强调,因为对它的需要是显而易见的。除了值得注意的南摩加迪沙之外,甚至索马里也可以声称在饥荒结束之后,开始出现复兴前景。

我们充分认识到已经取得的进展而且我们希望重视这一进展。对该部自成立以来工作表现及其存在的本身的评价主要是经济及社会理事会在今年夏天进行的。当时经社理事会在履行其评价和制订政策的任务时,重申了作为行动基本构架的第46/182号决议的效力;回顾了决议所载的指导原则的重要性,特别是关于公正、中立和人道的原则;坚持认为该部应该主张联合国每一个行动都应充分考虑到人道主义问题;对该部能动用的一系列手段表示满意,而同时建议采取一系列措施来提高它的效率;最后要求人道主义援助应该放在发展的范畴之中,以便打破依赖的周期并防止其再一次出现。

加拿大对这些结论感到十分满意,并认为应充分利用这些结论并在此基础上制订该决议。

(以英语发言)

处理人道主义紧急情况的中心问题是急需进行协调并急需紧急情况协调员在承担这一任务时明确地担负其领导责任。我们在设立人道主义事务部的时候在经济及社会理事会以及在各机构的行政部门提出了合作的理由,而这种合作的制度现在正在开始慢慢地进入本系统的日常体制中。该部可以为本系统提供领导和动力并提供有效的导致重建和发展的实施基础,从而真正地提高本系统的价值。我们认为这些功能实际

上已具体地变成了对现有手段的利用。

首先,机构间常设委员会必须体现这种合作制度,因此它应该面向行动并负责制订有关其面临的各项问题的政策。流离失所的人群、扫雷、复员、人员的安全、预防和复兴是宣称具有远见和洞察力的所有人道主义行动的中心问题。在这方面,我们指望在埃利亚松先生领导和促进下委员会将积极而创造性地从事这些方面的工作。

正如我们以前多次指出的那样,共同呼吁应密切地以该领域内确定的各项需求为基础。它们应该在全面和现实的范围内确定各项优先项目。它们应该限于处理复杂的紧急情况并应最后考虑到未来的重建和发展的需求。我们认为这些呼吁已经证明对捐赠国政府和受援国政府的效益,因为两者都能从全面而真正的综合办法之中获益。

至于中央紧急循环基金,我们高兴地看到,它正在日益得到利用。迄今已有5 000多万美元得到了利用,这是它的效能的明显标志。我们继续希望简化而明确的规则将继续有利于它的使用。加拿大充分意识到的事实是,正如报告所表明的那样,随着各机构对这一工具更为熟悉,对基金的需求就会增加。它的范围延伸到国际减灾组织,也将会增加对它的需求。根据定义,循环基金必须得到偿还。解决增加使用这一问题的办法是缩短平均为七个月的基金偿还期。要实现这一目标,所有参与活动的国家显然要分担责任。人道主义事务部必须保持必要的警惕;各机构必须尽快地履行其偿还基金的义务;而各捐助国必须尽快对呼吁作出反应。加拿大愿意承担其分担的责任,并请其他捐助国按照设立基金时所规定的各项目标进行合作。

(以法语发言)

如果以从事提供人道主义援助工作的各机构开始

的有关各方都真正地理解并接受上述各项考虑,联合国在人道主义领域内有效而协调地行动的基本条件将得到满足。但某些实质性的问题依然尚待解决。预算问题继续使我们感到关切。我们必须表明,应该核准适当的办法使该部能够充分履行交付给它的各项职责。

秘书长本人承认这个问题具有高度优先,这一明显迹象使我们感到鼓舞。一旦第五委员会的辩论结束后,人道主义事务部应该吸取教训并以严以律己,以便它能够对付目前的现实。

更为迫切的是,我们认为应该回应必须培训紧急情况初期迅速反应能力的问题,不容否认这个阶段是关键时刻。我们认为,这个问题已得到普遍承认,在实地干预能力不足或微不足道的局势中尤为如此。

加拿大认为,最好并应该由机构间常设委员会解决这个问题。解决这个问题是它的作用,使命和义务。但是,严格的限期似乎是必要的。经济及社会理事会将于1994年进行的全球审查似乎很自然地构成作更明确判断的时刻。届时如果结果不可接受,人们则必须找出更严厉的解决办法。

最后,加拿大欣见在人道主义援助这一人们非常关心的重大问题上,我们彼此都发扬了出色的对话的精神。我们认为,这预示着就重新确定联合国系统核心使命和人们对大家完全理解的密切协调制度的迫切需要等有关的其他问题有待我们进行的同样重要的审议工作有美好的前景。

马歇尔女士(巴巴多斯)(以英语发言):我谨代表作为联合国会员国的加勒比共同体12国——即安提瓜和巴布达、巴哈马联邦、伯利兹、多米尼加联邦、格林纳达、圭亚那共和国、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥

共和国、以及我国巴巴多斯 就议程项目44“加强联合国人道主义紧急援助的协调”发言。

加勒比共同体各国认真注意到秘书长的报告(A/48/536)及其对执行第46/182号和第47/168号决议授权任务方面取得的进展所作的详尽和坦率评估。我们赞扬人道主义事务部在副秘书长埃利亚松的领导下为回应国际社会面临的日益增长的灾害和复杂紧急情况,加强全系统人道主义援助的合作与协调所作的不断努力。

我们承认,人道主义事务部及其业务伙伴是在困难和经常是危险的情况下工作的,而且它们面临的责任越来越大。因此,我们认为,必须以同其要代表国际社会所起的重大作用相适宜的方式给人道主义事务部提供人员和资金。

加勒比共同体成员国特别注意到第46/182号决议所设的机制的发展和运作。关于中央紧急循环基金,我们赞成秘书长和经济及社会理事会发出的呼吁,即为使用该基金在使用方面有更大的灵活性,早日审查其财政规则,在紧急情况早期阶段更加迅速地支付资金,并考虑增加该基金的总额和扩大其范围,使其包括其他国际组织。

我们还同意,有必要加强机构间共同呼吁的程序,此类呼吁应构成满足直接人道主义需要,同长期重建的发展相一致并处理其根源的一项综合战略的关键因素。

加勒比共同体各国政府还支持经济及社会理事会的结论,即机构间常设委员会作为协调机构间有关人道主义援助的政策问题和制定一致和及时的联合国重大和复杂紧急情况对策的主要机制,应该在执行其任务过程中更加面向行动。

我们对常设委员会强调重建与发展的统一性感到欣慰,并期望从联合国系统各发展组织和布雷顿森林机

构之间为审议这一重要问题而成立的特别工作小组那里得到实际建议。

加勒比共同体各国从它们自己的经验中知道,为确保从紧急救灾向重建与发展过渡,人道主义援助政策必须包括综合性措施。在这方面,我们完全同意报告第133段详尽阐明的各项方针。

秘书长的报告提请大家注意复杂紧急局势的数量和规模有大幅增加,并指出战争和内乱现在经常产生人道主义援助的需要。这些危机的庞大规模和多样性继续使国际社会的反应能力十分紧张,并给联合国的创造和平和人道主义手段不断提出挑战。它们仍使我们区域深感关切。

对加勒比共同体的和平民主国家来说,人道主义苦难最直接和最有说服力的象征是海地人民的悲惨局势,他们的非法统治者仍在蔑视国际社会的意愿。我们一些成员,即这一痛苦国家的近邻已亲自经历该局势所造成的人们绝望出逃。我们遗憾地注意到,迄今对援助海地的共同呼吁的反应只占需要概算的6.3%。

在过去两年中,自然灾害的影响也大幅增加,据人道主义事务部估计,自然灾害造成的损害总额1991年为440亿美元,1992年为620亿美元。正如秘书长所指出的那样,旱灾、洪水、地震和旋风对社会和住区的破坏性同战争和内部对抗一样严重。联合国系统也应对其作出迅速和全面反应。

我们加勒比对大自然的破坏力并不陌生。事实上,在联合国救灾协调专员办事处的最近一次普查中,6个加勒比共同体成员国已被列入25个最易受灾国家名单中,其中13个国家都是小岛屿发展中国家。这些自然灾害的主要形式是飓风,但风暴潮和洪水也越来越包括在其中,它们在我们区域的发生频率和强度越来越高,给我们的经济造成了广泛和长期影响。

一场自然灾害就可能导导致一年的国内生产总值下降达30%,并给重建努力造成极大影响。

最近加重我们国家负担的一个现象是,我们次区域的岛屿现在已被定为高风险实体,因此财产保费大幅度提高,而且大型国际保险公司也已撤回其再保险便利。经济后果非常严重,以至于这个问题得到了加勒比共同体政府首脑会议的审议,该会议已创立一个学科间工作小组,以便对局势进行紧迫审查。

联合国环境与发展会议在《21世纪议程》第17章G节中已经承认包括加勒比岛屿在内的小岛屿发展中国家极易受到自然灾害的影响。因此,自然灾害和环境灾害问题很可能成为目前制定供将于明年4月在巴巴多斯召开的全球首次小岛屿发展中国家持久发展会议审议的一项最终行动方案中的优先领域之一。

在这方面,有人已建议在国家、区域和国际一级采取具体行动,协助易受灾的小岛屿防灾、减灾、抗灾和重建。预计该方案一经核可,联合国救灾协调专员办事处将在支持该方案方面起重要作用。

该方案在国际一级的重要目标之一是协助小岛屿发展中国家建立国家和区域体制和政策,以减少自然灾害的影响,改善防灾准备并把自然灾害考虑列入发展规划,其手段包括为减灾、防灾、抗灾和重建提供资源。

方案草案并且建议,减少自然灾害国际十年及减少自然灾害世界会议要特别认识到小岛屿发展中国家的情况,从而在制订减少自然灾害的管理方案中能够考虑其特别的性质。

加共体国家在国家与区域各级在行动方案草案范围内考虑的其他行动包括建立或加强综合的灾害管理机构,加强早期警报系统,并利用电讯联络;执行建筑规则,灾害地区制图以及危险的分析;在社区一级促进了了解和防备程度;建立国家灾害紧急基金;在灾害的防

备、减轻或反应方面发展人力资源;并且在小岛屿发展中国家之间交流专业知识和经验。

加共体国家坚决认为,我们事实所证明的容易受到自然灾害损害的情况需要我们本身在管理灾害的所有方面的国家和分区域方面的能力都需要有系统的升级。为此,我们与人道主义事务部及其前任联合国救灾协调员办事处,特别是通过现在已缔结的《泛加勒比防灾项目》多年来已经开展了密切合作。但是,仍然还有迫切的不间断的必要,要加强国家和区域机构的能力,以便在危机的时候作出适当的反应。在这一方面,尽管我们赞赏人道主义事务部对我们各项区域努力的持续支持,我们认为,这些努力将会因该部加强其在加勒比的存在而得到改善。

与1991年由加勒比共同体建立的加勒比对灾害紧急反应机构,是我们区域决心发展自身管理灾害和对灾害作出反应能力的具体例子。同时,我们希望得到国际社会在这些方面的支持,例如在我们能力还有限的搜索和拯救灾民等方面。我们高兴的指出,加勒比的这一机构在其1993-1996年工作方案中制订了四个集中努力的方面,机构希望能够得到大量的机构间支持。这些方面包括加强区域救灾反应机制;增加能力资源及地方管理灾害的地方机构安排,更新信息和通讯基础结构;以及在制订减轻灾害和预防战略中开展危险评估和受害可能性程度的制图工作。

加共体成员国请感谢联合国的以及区域的一些业务机构以及双边捐助国在我们分区域发展管理灾害基础结构中所做的贡献。在这一方面,联合国开发计划署,泛美卫生组织,生境-人类住区会议,世界气象组织和美洲国家组织在灾害管理培训、准备和作出反应方面作出了有效的贡献,同时加勒比国际开发机构,英国开发司、海外开发管理所,美国外国灾害援助处和志

愿技术援助署。我们期望这种支持能够扩大,以便包括防备和减轻灾害的活动。

目前,加共体正在考虑一项全面灾害紧急管理方案,这项方案除了传统的防备和反应方面,正企图扩大其范围,以便包括管理灾害的所有方面,并把它同可持续发展联系起来。我们希望能够在现有的人道主义援助结构里形成一种方式,在这种结构里,每发生一次重大的灾害,都会有一个机构为处理可能造成的损失分配一部分援助。我们认为,只有这种实质性的有象征意义的承诺才能够驱使不同的方面把注意力集中在共同的希望的方向上去。

关于明年开始的国际减少自然灾害十年的审查,我们敦促应当注意保证在这一方面所促进的新的技术并不消除传统的能经得起灾害的机制,而这种机制目前在许多发展中国家存在。我们各项努力的焦点必须是总智慧的结合。

加勒比地区在促进体制化的救灾方案方面已经有了十多年的经验。我们认为,我们的经验对许多发展中国家其他国家可能会感兴趣和有价值,同样,我们也可以从其他国家学习到宝贵的经验。在这一方面,应当鼓励人道主义事务部建立促进交流世界不同地区经常发生灾害国家的专业知识和经验的各项方案。

巴特勒先生(澳大利亚)(以英语发言):可悲的现实是,全球对人道主义紧急援助的需求今天比过去更为紧迫。

1993年间,遭受到新的和不断存在的紧急状况之害的人数超过5860万。这一数字中包括了在1992年和1993年初面临非洲南部饥饿威胁的1800万人。

紧急状况的起源常常是复杂的,但是让我们明确指出一项中心事实,是战争和内部的争斗造成了对人道主义援助的越来越多的要求,秘书长在他的报告中认识到

这些要求带来了:

“联合国系统在执行冲突局面中所面临的新的挑战和威胁”。(A/48/536,第3段)

在1993年间有5 860万人受到紧急局势的影响表明了我们面临的任务及为重大。由于国家的分裂、由于冷战时期结束以来区域和民族冲突的增加,由于大规模的饥荒的威胁,无数人的生活都受到了影响。

自我们通过第46/182号决议后两年,我们及时和有效地处理大规模的复杂的紧急局势的力量负担沉重。全世界在处理108起自然灾害以外,还不得不处理至少是26起主要的紧急状况。正如前面所指出的,紧急状况的起因常常是复杂的,因此解决办法的主要构成也常常是很难确定的。但是如果有一件事是正确的,那么必须要试图采用它,及时这是很困难的。而联合国理因应付今天的人道主义紧急局势所造成的挑战,并且以其所有的智慧、精神和积极性来这样做,也就是尽联合国的一切力量来这样做。

我们也许无法消除或者迅速解除灾害造成的痛苦,但是如果我们能够逐步的减除这种痛苦,那么我们就提供了帮助,我们就做到了我们应当做的起码的事情。

过去已经有过一些成功。在1992年间和1993年初在10个南部非洲国家防止大规模饥饿就是拯救了大约1800万人民生命的很好的成就,这项工作是对人道主义事务和主要执行机构——世界粮食方案,及非政府组织的工作、技巧和刻苦奋斗精神的赞扬。这表明,如果有将人道主义放在第一位政治意愿,那么就可以取得很大成就。但是相反:如果没有政治意愿,人道主义救济的工作就会极为困难。

秘书长的报告,特别是报告的结论和建议表明了人道主义援助所面临挑战的重要性和复杂性。经济及社会理事会今年的高级别小组得出的结论表明,国际

社会决心迎接这一挑战并加强有关的协调机制。

为了对付我们今天面临和我们知道今后将要面临的复杂的人道主义紧急情况,我们将需要新技术、新的制度和新的工具。具体地说,我们需要携手努力,寻找更有效的方式去加强人道主义紧急援助的协调工作。我们面临的第一个挑战就是要正视两个非常基本的问题:需要摆正优先次序,把人道主义目标放在首位,以及需要建立能够处理具有我们今天面临的程度和复杂性的人道主义危机的制度。

在索马里,我们认识到——也许太晚了——在最严重的民政部门崩溃的情况下,绝对必须向平民人口提供足够的食物。然而,在认识到需要以武力作为这一人道主义目标基础时,我们开始迷失方向。我们的目标变得如此模糊,以致使联合国的作用产生严重疑问。人道主义目标几乎受到破坏,联合国最宝贵的资产——信誉——也随之受到损害。

军事干预所提供的关键支助帮助把索马里人民从灾难的边缘拉回来,这是众所周知的。在我们时代,在考虑对政治和内部动乱所造成的人道主义紧急情况作出有效反应时,不可能看不到外交和甚至是使用武力的密切和综合作用。一个复杂的紧急情况的人道主义、政治和军事方面有着能动的相互关系。但是,我们需要从索马里的经历中吸取教训,确保始终坚持第46/182号决议规定的基本原则——人道、中立、不偏袒的原则。人道主义目标必须是至高无上的。

第二,我们需要寻找比我们目前更有效的方式来达到我们在大规模和复杂紧急情况中的人道主义目标,并且我们需要以更大紧迫感去这样做。我们做出迅速和有效反应的能力对人类生命有着巨大的影响,不仅是在短期,而且在预防冲突和迅速减缓紧张局势方面也是如此。必须认识到未解决的人道主义问题损害政治稳定,

并可能以后发展为更为严重的人道主义问题。预防性外交在人道主义事务上可发挥关键的作用。我们现在也应当认识到,作出有效的人道主义反应的责任涉及联合国、捐助国、非政府组织和最重要的是受援国之间的四重关系。除非其中每一个都进行有效的合作,否则做出有效反应的前景将大大受损。

澳大利亚外长加雷特·埃文斯参议员在9月27日向大会提出他的《合作实现和平》研究报告的发言中提出了迎接人道主义援助挑战的新的方法。埃文斯参议员指出,尽管最近为加强人道主义救济协调作出了努力,人们广泛承认目前的联合国国际制度存在着不足之处,而这些问题的核心是结构性原因。首先,第二次世界大战后的联合国援助制度产生于为了不同目的而建立的一个结构。除了联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和联合国儿童基金会(儿童基金会)之外,现在参与紧急情况的所有主要机构的作用都是起次要职能,主要作用是促进经济和社会发展。尽管其人道主义救济工作在1980年代急剧上升,这些机构的组织没有经过根本性的改变。

我们不清楚最近设立的人道主义事务部或机构间常设委员会是否能够解决产生于这种多机构、多职能结构的协调问题。由于这一问题的根源主要是结构性的,看来迫切需要寻找结构性解决方法。已经提出了几种模式。但我们倾向于建立一个秘书长赞助下的单一的联合国救灾机构,在一个新的主管人道主义事务的副秘书长的领导下工作。这将成为一个业务机构,接管目前各主要机构——联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会和世界粮食规划署——的救济工作和相关的基本恢复工作。在需要其他机构的技能时,可以通过承包或支付服务费的方式提供。也可以从其他非政府组织和国家政府购买必要的技能。这样做将

使儿童基金会和粮食规划署能够继续进行其发展工作，而难民专员办事处将可集中进行其保护工作。尽管这一模式将造成重大改变——而联合国系统中的这种改变当然始终是有点争议的——我们认为，这应该和必须加以认真考虑。

埃文斯参议员还在《合作实现和平》中提议把联合国秘书处内部人道主义事务的协调提升到副秘书长一级。任命的这一级人员能够最大的发挥联合国的能力指挥、精简和协调人道主义反应从而避免联合国系统内外有关协调问题经常发生的毫无收获的竞争。这也将反映对联合国这一领域中活动协调工作的高度重视。

我们的目标是要对紧急情况作出比我们目前好得多的反应，我们将愿意考虑能够导致这一结果——我们所需要的结果——的所有可能的选择。但是，与此同时，时间是不等人的。我们不能放任目前的安排而不做改变。我们必须愿意积极谋求改变现状，即便我们认为这不是最好的方法。

本着这一精神，让我简单地谈谈秘书长报告中提到的几项具体提议。首先，我们同意扩大中央紧急循环基金的复盖范围，以包括国际移民组织。

第二，我们认为，应当优先考虑加快补充中央紧急循环基金的办法，而不是争取大幅度增加该基金。这是一种循环基金，如果资金补充缓慢的情况能够改善，应该能够扩大基金所涉范围。

第三，根据基金所提出的证据，我们仍然不相信改善协调工作的答案在于为人道主义事务部提供额外的资金，以强化复杂的紧急状况中的初步协调工作。然而，我们仍然有兴趣看到，就其中所涉问题提出一份充分和详细的建议。但是，在没有一份建议草案的情况下，目前我们的最佳判断是，这种数量的外地一级的协

调，有使该部在大规模和复杂的紧急状况中作业的风险，而我国政府不赞成这样做。

我们赞扬副秘书长埃利亚松和他的工作人员，以及各联合国机构和其他有关的国际机构的献身精神，赞扬他们在响应人道主义援助挑战方面所作的优秀工作。我们承认机构间常务委员会及其各工作组工作中已经完成的改进。我们认为，人道主义事务部正在做一项重要的工作，并尽其所能，做的不错；而且，我们强烈地认为，该部应当配备适当的条件，以便在纽约和日内瓦之间，更好地管理它的事务。但我们认为，目前安排的结构迟早将证明明显的不足。因此，我们认为需要建立崭新的安排。

我们还祝贺绪方夫人再次当选联合国难民事务高级专员。我们强烈支持联合国难民事务高级专员办事处（难民事务高级专员办事处）对前南斯拉夫和柬埔寨危机所采取的全面综合作法。但是，正如我们已经说的那样，还没有一个机构有能力单枪匹马地处理涉及人民大规模流离失所的全球性灾难响应、人道主义和难民危机的全盘问题。

世界要求对使我们各国人民中大批人受影响的各种天灾人祸有一个更加有效和及时的反应。我们必须弥补空隙，消除重复，使各组织的任务不在某种反应中重复，或在其他情况下又没有行动。需要建立更为明确和专注的职权安排。作为一项过渡性措施，我们仍然承诺同其他方面合作，以求改进现有的安排。但是我们认为，在我们采取根本行动，解决目前状况和过去的结构不相称的情况之前，我们将无法找到有效的答案。

最为重要的是，我们需要用新的信念表明，人道主义目标具有如此根本的重要性，我们绝不会在这一问题上妥协。

波多野先生(日本)(以英语发言):为我们的议程项目44的审议工作作准备,副秘书长埃利亚松最近向各会员国的代表通报了人道主义事务部过去两年的活动情况。他的结论是第46/182号决议还算比较有效,国际社会显然已经从中受益。我同意他的结论。比如,正如秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利所指出,除摩加迪沙南部以外,索马里大部分地区现在已经安全,通过人道主义救济活动,索马里人民吃的已经比较好了。作为联合国成功的人道主义努力的例子列举的还有对南部非洲的干旱的早期反应,以及莫桑比克行动。

令人遗憾的是,大众传播媒介通常并不重视这些成功的例子,因此,它们很容易被马上遗忘。联合国曾一度面临一种所谓公众漠不关心的危机;而现在,随着冷战的结束,据说联合国又面临一场期望过高的危机,结果,联合国更加容易受到批评。然而,总而言之,我坚定地认为,人道主义事务部已经在联合国系统内建立了牢固的基础,以应付今后的各种挑战。

第46/182号决议通过后,人道主义事务部被赋予加强所有联合国人道主义援助活动之间协调工作的困难任务。缺乏一套有效的组织和充足的资源,使这项任务变得特别困难。因此,我国政府高兴地看到,为1994-95年两年期拟订的预算建议,把人道主义活动领域同维持和平行动和人权一起,放在优先地位。我国政府重申同其他感兴趣的会员国合作的决心,以实现这项预算方案。

借此机会,我谨宣布,日本政府已经决定同美国政府一起,促进帮助加强目前急需的该部通讯网络能力的努力。

今年夏天,在经济及社会理事会会议协调工作部分上,我国代表团强调,人道主义事务部需要在各业务机构间发挥催化和便利的作用,进而给现在正在展开的各

项联合国人道主义活动增添价值。我确定了该部在协调人道主义援助的过程中可以这样做的五个努力领域。它们是,第一,明确确定什么情况构成一种复杂的紧急状况,并重新界定该部在确保对复杂的紧急状态作出及时和有效反应方面的作用;第二,展开人道主义外交;第三,在涉及维持和平、建立和平和人道主义援助的联合国综合行动中倡助人道主义的职能;第四,发起综合的呼吁;第五,该条涉及从救济到重建和发展的连续不断的人道主义努力。我们从秘书长的报告(A/48/536)中令人满意地获悉,该部已为此目的展开了内容广泛的努力,而且,事实上,它已经在若干领域取得了进展。

我愿借此机会,谈谈对提供人道主义援助构成新挑战的一些问题。

交给人道主义事务部的一项第46/182号决议没有设想到的任务是在对复杂的紧急状况作出反应时将其活动同维持和平行动部和政治事务部的活动进行协调。我国政府满意地注意到,人道主义事务部遵守该决议规定的人道、中立和不偏不倚原则,充当了其他业务组织的人道主义代言人。令人鼓舞的是,在实地进行的人道主义行动和军事行动间的关系方面已获得宝贵的经验,并且将进一步进行改进,以确保协调和有效的分工。

此外,我同意秘书长的报告所表达的观点:

“基本救济援助能帮助缓解政治紧急局势,从而有助于促进冲突的和平解决。”(A/48/536,第143段)

我们的经历已证明了这种关系。在这方面,我国政府欢迎即将召开的关于协调索马里援助的会议。在该会议上,索马里各氏族的成员将参加讨论今后救济和恢复计划。我们希望,这一努力将推动在政治解决索马

里局势方面取得进展。

虽然我已经指出了人道主义援助的政治意义,但我必须承认此类援助本身既不能提供、也不能代替危机的政治解决。因此,不论是否已进行人道主义援助努力,我们必须集中努力消除冲突的根源。此外,在政治突破遥遥无期或基本上不可能时,不应对人道主义行动寄予过高的期望。

在两年前,大会通过第46/182号决议时,很少有人能预测到现在联合国面临的人道主义危机的数目、规模和复杂性。为满足全世界对人道主义救济的越来越大的需求,联合国已发起了许多项综合呼吁,要求提供总额达46亿美元的捐助。但是,根据秘书长的报告,这一目标迄今只达到56%。这一短缺可能破坏联合国系统的信誉,这是国际社会成员极其关切的问题。从捐助国的角度我必须指出,至少在某种程度上这一困难可能产生于某些呼吁在需求评估和确定优先秩序方面做得不够,还有的是由于缺乏足够的后续行动。因此,令我欣慰的是,秘书长的报告承认在使捐助国作出目标更为明确的反应方面还有改进的余地,并向我们保证人道主义事务部将开展后续活动,以实现这一目标。

但是,从更广的角度说,我认为可能必须制定一项新的战略和新的概念,以确保得到资源,俾能对紧急状况作出更为迅速和有效的反应。每当联合国通过一项关于使维持和平、建立和平和人道主义活动结合起来的联合国三方行动、以对复杂的紧急状况作出反应的决议时,这一信念就得到了加强。尽管这三项行动在实现维持秩序、协助全国和解和促进经济恢复等综合目标方面携手并进,在财务安排方面的不一致仍然令人担忧。虽然维持和平和缔造建立和平努力具有可以依赖的资源基础,人道主义行动不得不在逐案处理的基础上获得资金。

我国政府欣慰地注意到,机构间常设委员会正在审查资金筹措情况,研究人道主义援助方案的不同筹资机制和调拨资源战略。我们急切地希望听到关于这一紧急问题辩论的结果。

在这方面,我国政府要强调进行预防性外交的重要性,因为这是《和平议程》的核心主题之一。我国政府还盼望着即将制订的发展纲领,它将从社会经济角度解决根源问题,以扭转国际社会负担不断增加的趋势。

令我国政府高兴的是,中央紧急循环基金已生效并正在发挥协调人道主义援助的有效工具的作用。我国政府非常了解关于更灵活地利用该基金,尤其是加速在实地作出反应的建议。我国政府总的来说同意这一观点,并敦促机构间常设委员会对此进行研究,同时考虑该基金的循环性以及负责和汇报的必要性。关于增加该基金规模的问题,我国政府认为,在作出这样的决定前,应对这些财务安排和有关人道主义业务机构已经可以向紧急状况提供的后备资金进行审查,并应在这些安排和该基金间确立互补性。

日本充分地认识到,在实地作出迅速反应的必要性。确实,这是人道主义事务部的协调能力应得到立即加强的领域之一,以帮助发起救援行动,尤其是在没有人道主义基础设施的地方。这将需要在紧急状况一出现就派遣调查团,评估各种需要并准备综合呼吁。因此,必须紧急解决财务安排问题。这方面已提出了一些建设性意见。例如,有人建议该基金所获得的利息用来维持该基金的循环性;一项行动的启动成本应包括在综合呼吁中;建立一项特别后备基金,以作为此类行动的启动资金。我国政府尤其重视确保为在实地迅速启动此类行动提供资金,并希望机构间常设委员会也将进一步审议这一问题。

最后,请允许我重申我国政府支持人道主义事务部为加强联合国系统内人道主义援助的协调而进行的努力。在人道主义事务部履行其重要职责时,我国政府将继续予以充分合作。

副主席汗先生(巴基斯坦)主持会议。

阿丰索先生(莫桑比克)(以英语发言):我十分荣幸地代表我国代表团参加审议秘书长关于加强联合国人道主义紧急援助的协调的报告(A/48/536)。

我国代表团谨正式表示深切赞赏秘书长的报告,它清晰地说明了联合国在寻求满足世界各个地区日益增加的人道主义援助要求而开展的各项活动。

在我们努力应付人道主义援助的挑战和处理紧急情况的过程中,当需要国际社会处理自然灾害和其它复杂现象造成的困难问题时,联合国在为进行有效协调提供适当构架方面起极端重要的作用。

鉴于世界各地需要人道主义援助的紧急情况日益增多,秘书长根据大会第46/182号决议设立人道主义事务部是一项明智和及时的行动。

在这方面,我谨再次赞扬联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利先生。他最近对莫桑比克的访问极大地推动了产生一个迅速执行和平进程的新的势头。整个莫桑比克重建和人道主义援助方案的顺利执行取决于这一和平进程。

我谨借今天在这里发言的机会特别赞扬主管人道主义事务的副秘书长杨·埃利亚松大使及其工作人员不懈地致力于处理影响世界成千上万人的日常问题。的确,自从担任人道主义事务部主任的职务以来,埃利亚松大使在处理影响处于绝望和危难境地的人的敏感问题方面表现出了高超的领导才干。我们莫桑比克高兴地注意到通过联合国莫桑比克行动进行的建立和平和缔造和平的努力与人道主义援助方案和发展问题可

以齐头并进。

我们南部非洲,包括莫桑比克,非常重视正在审议的议程项目。大会记得,直到最近,南部非洲区域仍在遭受一场严重旱灾后果的影响。这是人们记忆中最严重的一场旱灾。因此,联合国与南部非洲发展共同体密切合作发出了一项联合呼吁,以处理该区域人民面临的令人震惊的局面。

旱灾的后果在莫桑比克尤其严重。长期干旱造成的困境由于长期的战争而加剧,造成了人们的巨大苦难。去年,随着《全面和平协定》在罗马签署,人们的苦难才开始结束。因此,我们面临一个非常复杂的负担,需要国际上对它的多方面内容给予广泛注视。

目前,虽然自1992年最后一个季度以来已下了一点雨,但莫桑比克的人道主义和紧急情况总的来讲仍然十分危急,《1993年和1994年人道主义援助综合方案》清楚叙述了这一点。然而,值得一提的是,在莫桑比克随着战争的结束和和平前景的出现,联合国人道主义事务部与莫桑比克政府协调拟定的《人道主义援助综合方案》正在执行中。《方案》包括一系列广泛的应立即采取的行动,其中有支持遣返进程、遣散武装部队、紧急救济、恢复基本服务和收支平衡以及预算支助。任何一方面得不到处理自然将对整个进程造成消极影响。这一进程的目的在于,在我们担负起重建多年遭受战争和自然灾害蹂躏的国家这项艰巨任务时,为我国人民建立一个健康的环境。

正如一再得到承认的那样,我国目前的需求之大远远超出了我们以所需的人力和物力资源予以应付的能力。但是,我国政府正进行最大努力满足其能力范围内的任何需求,并与联合国系统以及整个国际社会在处理主要关注问题的所有方面进行充分合作。

1992年12月15日和16日在意大利政府主持下在罗马举行的莫桑比克捐助者会议和今年6月8日和9日在

马普托举行的后续会议使与会者得以制订将采取的方案,并评估在莫桑比克成功进行人道主义行动所需的资源。

对莫桑比克人道主义援助的需求所作的最近一次评估表明,该国需要大约六亿九百七十万美元来满足其优先需要,其中捐助者已认捐五亿五千九百四十万美元。我们深切感谢捐助各方继续对我国人民提供援助。我们相信,国际社会将继续不遗余力地有效处理莫桑比克的紧急情况,特别是使剩下的5 000万美元短缺得到补充。

我们高兴和深受鼓舞地注意到,我国政府、联合国系统和整个国际社会在初步制订处理莫桑比克紧急情况和人道主义援助问题所需的行动步骤方面达成一致。

和平的前景使集中进行和解与让全国各地数百万返回者和流离失所者恢复正常生活,成为一项优先工作。总的来讲,使返回者和流离失所者成功地重新进入社会生活,将为所有莫桑比克公民参与该国正在实行的发展计划创造有利条件。这种框架还将有利于政府加速实现经济和社会复兴计划。

我们还满意地注意到,联合国人道主义事务部作为其创新的措施之一,通过把人道主义计划纳入长期复兴和发展战略而高度重视连贯的努力,以及正在莫桑比克成功地采用国家一级现有的机构间协商机制。

我愿代表我国政府,借此机会重申我们对联合国人道主义援助协调处为帮助政府解决有关我国人道主义救援项目的重要问题所作的出色工作的满意和赞赏。

目前,莫桑比克2百万难民中大约30%已借助联合国难民事务高级专员署同人道主义援助协调处和其他国际组织的密切配合下实行的广泛计划而返回家园。大约150万国内流离失所者已被重新安置在该国、其原籍地或他们选择的地区,预计在今后12个月内将重新安置

大约二百万人。

在该国紧急恢复的整个过程中的其他主要事项,是联合国和其他国际人员的安全、扫雷作业以及自由进入边远地区的问题。

扫雷是重新安置返回者和流离失所者的关键,对于该问题,政府正与根据联合国的倡议而实行的莫桑比克扫雷计划进行充分合作。这是一项全面的计划,包括扫清最主要道路、建立一种扫雷的能力以及执行一项地雷观念的计划。它的成功是目前恢复乡村基础设施和促进农业生产的努力的关键。我国政府正是在这种情况下支持和提出了大会最近所通过的有关援助扫雷工作的决议。

我们认为,联合国通过大会1989年12月的第44/236号决议所作的关于发起国际减少自然灾害十年活动的决定,标志着国际联合行动以减少自然灾害影响大陆的第一步。大多数发展中国家都希望看到第44/236号决议的实质性部分在这一十年结束前得到执行。我们今天所审议的报告以下面的文字总结了这一部分的目标:

“这是国际上为宣传减少灾害的重要性,支持加强容易受灾国家的能力,促进技术转让和资料交换,推动研究和培训所作的努力。”(A/48/536,第27段)

在此关头,我们对召开订于明年在日本横滨举行的减少自然灾害世界会议所采取的步骤尤为满意。我们对这次会议的成功结局抱有厚望,因为它将提供一次对有关国际十年的活动进行中期审查的机会,并将确立一项计划和决定在今后岁月中所采取的具体行动。

然而任何减少自然灾害的计划如果要取得成功,就必定要包括一揽子以持续的经济和社会发展计划为基础的减轻和预防灾害的措施,以促进建立国家能力

的长期战略,这将对未来灾害和紧急情况作出有效反应的一个重要部分。

我们认为,秘书长1994年关于相应的议程项目报告,应尽可能对联合国在解决协调全世界各种人道主义和紧急情况问题方面的经验进行评价。我们认为,从这些行动中所得到的教训可能对促成人道主义事务部今后作好准备至关重要。同时,我们认为,鉴于不时袭击各个和各个地区的自然灾害和类似灾害无法预测,人道主义事务部应在利用循环基金方面具有更大的灵活性。我们认为,这将提高该部对未来紧急情况作出有效和迅速反应的能力。

阿卜杜拉先生(突尼斯)(以法语发言):突尼斯代表团首先要感谢秘书长关于议程项目44的高质量文件。

我国全部同意秘书长报告中对自然灾害和其他紧急情况的破坏性影响以及它们造成死亡及其对经济和社会发展的不利影响所表示的所有关注。

如文件A/48/536号所指出,需要国际社会作出协调反应的自然灾害和紧急情况的数量、程度和复杂性近年来都在增加。

今天,没有一个地区完全不会遭受天灾人祸。但是,正如报告所说,这些灾害的影响往往是更为持久的,因为受到影响的人们在经济上和社会上是更易受害的。因此,近几十年在不利的和生态上脆弱的地区的灾害的增多加剧了有时是不可避免的环境的恶化。

在有风险的地区的贫困、人口压力和定居都是加剧、并且在许多情况下造成生态破坏、毁灭以及人同其自然环境之间的不平衡的因素。

我认为,我们不需要强调自然灾害和其他紧急情况的复杂性,我们各国人民和国家都是他们的受害者,并且要以其十分有限的人力和物资资源来对付他们。因此,重要的是要作出迅速反应,并且必须在实地进行认真协调,以限制破坏、减少灾害的后果,并使人民能恢

复尽可能正常的生活,并控制局势。与此同时,在实地迅速进行协调,使得地方和国家当局也可能迅速和有效地满足紧急情况受害者的需求和期望。

在这一巨大任务中,联合国系统同政府当局并肩作出的贡献具有极大重要性。显然,我们各国都以一种方式或另一种方式建立了在困难形势下处理优先事项的机制。但是,在这些复杂情况下,由于灾害的程度以及他们所产生的超过这些国家能力的需求,联合国系统的专门知识、经验和技术的必不可少。

在实地,近几年的经验表明,对于灾害和紧急情况的有效反应取决于协调和使各种努力配合,并且避免浪费资源和应景或外行的做法。我们所设想的协调应该是在联合国系统之内、在人道主义事务部主办下,在业务组织和专门机构之间,并同受害国的政府密切合作。

我们的行动还应该包括预防灾害,并且应加强联合国所建立的系统。应该采取必要措施预防人为的灾害,尤其是那些由于武装冲突和或化学活动的结果所产生的人为灾害。过去的经验应该使我们得以作出恰当的结论,以避免将来出现这类灾害。

此外,我们继续参加同国际减少自然灾害十年有关的所有活动,我们希望在这方面,国际社会将汲取每一个人的经验,以采取一个更好的预防做法。

人道主义事务部决心“应付现有和未来的挑战”(A/48/536,第15段),这受到了我国的欢迎。我们表示支持该部的工作,并重申我们有关中央紧急循环基金的呼吁,即给予它必要的资源,以巩固其工作、加强其有效性,并使它得以对各种灾害和其他紧急情况迅速和有效地作出反应。

因此我们呼吁国际社会记住受害国长期恢复和发展的需要,以便加强国家的能力和减少灾害的影响,并防止灾害重新发生。在这方面,我要引用秘书长的报

告:

“有些灾害是可以防止的,其他灾害产生的影响和不利后果也可以减轻。”(A/47/536,第20段)

我国完全同意这一评估。

我们还支持秘书长报告中关于减少未来灾害的影响的看法。因此,我们认为减少灾害的各项措施应该同发展方案结合在一起,并且成为从灾害到重建的统一体的一个不可分割的部分。

穆罕默德先生(苏丹)(以阿拉伯语发言):哥伦比亚已经代表77国集团和中国发言,因此,也是代表我们发言,所以我只补充下面几点。

我国代表团感兴趣地研究了秘书长关于加强联合国人道主义紧急援助的协调的报告(A/48/536)。我们要赞扬这一报告,因为它谈到了这个问题的所有方面。我们同意秘书长的看法,即对于人道主义援助的要求不断增加而资源却很少。

经验表明,人道主义援助的提供是一项复杂的活动,需要大量清晰度,透明度,以及各级的谅解。因而,我国代表团愿做以下评论:

第一,过去的经验表明,尽管要求在不断增加,但却缺少资源。因此,有必要节约可支配的资源,办法是依靠受害国当地的能力。这要求对负责人道主义紧急援助和减少灾害的国家机构提供设备和称职的当地干部。这一点之外,还应加上恢复运输工具和组织专门单位在减少灾害和预警地区进行研究和提供培训。

我们认为,依赖这类机构的方法是极为妥当的,因为这些机构是最可行的。与此同时,还应恢复地方非政府机构,因为它们在各自国家与当地环境联系更为密切,而且讲受援国的语言,这里我们要指出,专业技能和知识可以通过经验来取得。

第二,当事各方必须尊重人道主义援助不得附带政

治考虑的需要;援助绝不应以任何方式与这些考虑联系或混淆起来,只有独立和效率才能确保切实有效地提供人道主义援助,并确保实施援助方案。

第三,大会在其第46/182号决议中,强调救济恢复和发展连成一体是多边援助的一项基本原则。经济及社会理事会在其1993年夏季会议期间,也要求救济方案,共同呼吁和非政府组织在其紧急援助的早期阶段考虑到受灾国在长期恢复和发展方面的需要。经济及社会理事会还呼吁加强国家缓解今后问题影响的能力。经社理事会还建议,负有发展任务而且介入救济活动的机构应当加强其能力并制订恢复方案,以建立必要的基础设施,帮助有关国家和机构处理所涉资金问题。

然而,在世界许多地区,对发展和重建方案的反应仍然是初步的,而重建与发展必须与紧急援助同时进行,以使紧急状况不至重演,国家能力有所提高。

第四,过去冲突地区遗留的地雷威胁到平民的生命,妨碍了紧急援助,重建和流离失所人口的返回。扫雷需要大量资源,我们请求为此目的筹措必要的资金。人道主义事务部应将扫雷列为优先考虑活动。在这一方面,苏丹参与提出了大会本届会议早些时候通过的关于扫雷问题的决议草案。

第五,可支配资源的最佳利用必须成为一项优先考虑事项。可通过扩大紧急援助和重建方案资源、并通过依赖当地工作人员减少行政费用来实现这一目标。同样,各国政府,联合国办事处和当地非政府组织应当承担联合国授予的评估任务。这将减少开支并允许进行适当评估。

第六,最近设立的中央紧急环境基金是一旦发生天灾人祸联合国迅速采取行动的一个新途径。我们认为,鉴于灾害的次数和对联合国援助的需求不断增加,

应当增加该基金的资源。我们同意在这方面可利用联合国移民基金。环境基金的使用应当具有更大的灵活性,以便协调委员会和人道主义事务部能够在灾害初期阶段派出评估小组。

最后,我们同意秘书长对这一问题的看法,即:

“最近从实施人道主义援助方案中得到的教训说明,需要为这个统一体制定出把每个国家的特殊情况,包括社会经济、政治、历史和文化方面的情况均考虑在内的方案和战略。此外,应注意下列指导方针:

“(a) 救济援助不应导致长期依赖外援;

“(b) 参与该统一体的国际实体必须与各级国家当局密切合作;

“(c) 应在尽可能早的阶段在对紧急情况作出的反应中列入关于复兴和重建的标准;

“(d) ……方案…应有助于加强预警能力和国家对此作出反应的能力;

“(e) 制订的援助方案应……帮助从救济向重建和发展过渡;

“(f) 并为复兴和重建划拨专用资源”。
(A/48/536,第133段)

拉马姆拉先生(阿尔及利亚)(以法语发言):首先,我希望表明我国代表团同意77国集团主席今天上午的发言。

接下来请允许我对主管人道主义事务的副秘书长简·埃里亚松先生表示感谢,他就加强联合国人道主义救济援助的协调问题向大会提交了高质量的报告。我们还要向他在履行其崇高使命时作出的无私奉献表示钦佩,由于这一崇高使命,无数人因为联合国而得以生存。

本组织确实为向全世界数百万灾民提供迅速援助

做了大量工作。但还有许多事情有待去做,只有这样,国际社会才能视情况的需要有效提供紧急人道主义援助。

两年前,大会通过了第46/182号决议,规定了联合国系统开展人道主义活动的指导原则和机构。该决议还设立了人道主义事务部,在人道、中立和公正原则基础上,主管联合国在这一方面的重要活动。

人道主义事务部自设立以来,遇到了108次突发的自然灾害和26次复杂的紧急情况。秘书长的报告(A/48/536)在此经验基础上,审查了第46/182号决议通过以来的活动和事件,规划了加强联合国人道主义紧急援助的新措施。

报告表明,到目前为止,呼吁所述的需求,只有56%得到满足,这就提醒会员国采取行动,使这些需要成为国际社会共同关注的问题,并加大力度以满足这些需要。

令人欣慰的是,紧急情况中央循环基金于1992年5月开始运作。至今为止已支付的5千2百万美元款项确实令人鼓舞。该基金是一个在灾害刚一发生的最初关键日子里提供人道主义援助的宝贵工具,它应当不断得到补充;捐助者应接管其职能,其本身的努力将继续并巩固联合国的努力。

本着这种精神,提高基金的财政指标可加强联合国迅速采取行动的能力,甚至还可以帮助减少因对特定灾害的初期干预不充分而造成的后来对资源的需求。使有关该基金的规定具有更大的灵活性也可以推动迅速和有效干预目的的实现。

阿尔及利亚1994年为基金捐献1万美元,它希望基金能变得逐渐有效率,并将得到来自越来越多方面的支持。

紧急情况、重建和发展之间存在明显的关系。为

了从紧急援助顺利过渡到重建和发展,应以支持长期重建和发展方式提供紧急援助,因此紧急措施应被视为迈向这类长期发展的一个步骤;这是第46/182(1991)号决议附件第40段中提出的观点。

此外,正如秘书长在他的报告中强调的那样,显然

“救济行动不应造成受援国的依赖综合症”(A/48/536,第139段)

因此,伴随人道主义援助的必须是对经济增长和发展作出贡献的再度承诺,由此通过关注发展中国家面临的经济问题产生的许多自然灾害的根源,为这些国家提供手段,承担满足其紧急人道主义援助方面许多可能的需求的责任。

最后,我要强调作为自然灾害和紧急情况早期预警系统的一部分,人道主义事务部作为一个收集、分析和传播所掌握的资料的中心所起的作用的重要性。我们欢迎事务部为建立国际紧急情况资料系统而进行的初步工作,同时我国代表团鼓励事务部加速其他阶段的工作并加强这个系统,因为我们坚信,这样一个成功的系统将得到全体会员国更多的支持。

班代尔先生(印度)(以英语发言):我国代表团赞赏秘书长向大会提交的全面报告。我们欢迎有机会参加关于加强联合国协调人道主义紧急援助的辩论。回顾《联合国宪章》是有益的,它自己指出本组织的一个目的就在于在解决具有经济、社会、文化和人道主义特征的国际问题方面实现国际合作。作为联合国的一个缔造国,印度一贯十分重视本组织在这个方面的工作。

会员国都知道,人道主义事务部是遵照大会第46/182号决议设立的,并由于第47/186号决议而得到加强。在初期援助努力的发展中,事务部已经跨越了一些障碍并走过了一系列里程碑。它主要为有效地协调和

加强联合国人道主义紧急援助计划而设立,已经起了令人钦佩的作用。它对种种援助呼吁作出反应的方式确实是可靠的。尤其是在过去18个月中,事务部以卓越的能力满足了国际社会的高度期望。

第46/182号决议为这类人道主义援助制定的指导方针进一步得到对进行人道主义救济负有重大责任的各种机构之间协调需要的细致调整。这些机构包括诸如联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国粮食和农业组织、世界卫生组织、联合国难民事务高级专员办事处和其他一些机构等联合国系统内组织,包括其他政府间和非政府组织,也包括国际红十字委员会。实地人道主义工作中的责任常由事务部委托给开发计划署驻地协调员。我国代表团认识到,必须十分重视所有这些机构之间的协调,并承诺支持联合国在大会决议的范围内加强这类协调努力的所有行动。

我国代表团还十分重视大会一些决议,尤其是第46/182号决议提出的关于这类人道主义援助的参数。这些参数包括了人道、中立和公正的原则;充分尊重各国主权、领土完整和国家统一;受灾国家的同意和呼吁极其重要;最后是受灾国在其境内发起、组织、协调和执行人道主义援助方面必须起主要作用。我国代表团重申坚决支持所有在联合国领导下并在这些具体参数范围内的人道主义行动。

我国代表团特别满意由机构间常设委员会(常设委员会)协调的反应,正是由于这些反应,才能如此令人满意地处理了索马里、安哥拉、苏丹和新独立国家发生的复杂紧急情况。正如我们所了解的那样,常设委员会的作用在1993年7月的经济与社会理事会会议上得到了高度评价。我国代表团还十分重视常设委员会的作用及其增加的减轻灾害以及防灾备灾的重点工作。我们还赞赏所有有关机构为推动大会第44/236号

决议于19989年12月授权的国际减少自然灾害十年的计划所作的努力。

我国代表团特别表示完全支持加强联合国在国家一级提高更好地处理自然灾害和突发紧急情况的能力方面的活动。我们敦促毫不拖延地提供在联合国系统内有关级别承诺的技术援助,以这些领域中协助各国。

我愿正式表示印度赞赏人道主义事务部为救济1993年9月马哈拉施特拉邦遭受的悲剧性地震的受害者所采取的迅速行动。该部向灾区迅速派出联合国灾害评估和协调后备小组的3名成员。它还支付50 000万美元的紧急赠款。随后,该部还对局势进行日夜监测,以期调动各种资源并向国际社会和新闻界发布准确资料。

这进而导致国际社会对地震受害者提供了大量援助。我国还感激国际社会在我们的困难时期给予的支持和及时援助。

印度的地震突出强调了生境中心在发展中国家设计和建造低成本、防震和全天候房屋的迫切性。我们希望国际社会将支持联合国有关机构在这方面采取的行动。

我国代表团意识到联合国在上述各方面作出的高度承诺,但与此同时,我们要划清界线,以期确定维持和平与缔造和平的紧迫任务与人道主义援助的原则之间的关系;这些原则主要是中立和公正。

如果联合国系统能够在国家一级有效协助预警系统和评估能力,便利受灾国自己采取早期反应的预防性行动,这将更加符合各国的利益。

必须有意地加强国家能力,以期以其高效益方式并在轻重缓急的基础上满足人道主义需求。我国代表团赞赏「前已经开始的各项努力,正象秘书长报告中所概括的那样;我们也欢迎在处理灾害和人道主义协调方

面加强国家能力的任何新倡议。

在所有这些方面和所有这些努力中,我国代表团着重强调澄清冲突与人道主义援助之间关系的重要性。

我国代表团对人道主义事务部和副秘书长埃里亚松在过去一年中取得的成就表示祝贺。然而,如果我们不提醒大家注意因忽视在解决冲突与人道主义援助之间的区别而产生的问题,我们则没有履行作为一个会员国所负有的义务。在此方面,在重申我们对联合国根据大会决议的授权在人道主义援助领域开展的所有活动所作的承诺的同时,我们愿再次强调各国主权、领土完整与国家统一的各项原则,以及在受灾国同意的情况下提供人道主义援助的重要性。

我国代表团期待着与联合国系统在人道主义援助领域进一步合作。

萨登贝格先生(巴西)(以英语发言):人们将冷战的结束说成是世界事务中的一个转折点已成为老生常谈了。这是一个由于敌对的意识形态集团的毫无结果的对峙的结束使人们产生合作将取代冲突期望的时刻。如果这种期望不是一种幻觉的话,我们本来可以得到为提高每一个人——尤其是处境最不利的人——的生活水准所进行的协调努力而产生的各种益处。

这一理想能够实现的那个时刻继续变得渺茫,与此同时,我们不得不将精力用于加强各种治标措施,从而有损于永久性解决方法。使这种目光短浅的观点的愚蠢加重,强烈的大自然的力量正以不断增多的自然灾害造成越来越大的损失。

关于这些自然灾害,我们对扬·埃里亚松大使所作的不懈努力表示感谢;他的承诺和奉献精神使加强联合国在人道主义援助领域各项活动的协调工作成为可能。

我们面前的报告突出强调了我们面临的问题的严重性,在过去两年中已有108次突发的自然灾害和26次复杂的紧急情况。我们同意这样一种结论,即第46/182号决议在提供协调救济援助的框架方面的有效性已经被迄今的经验所证明。

第46/182号决议的最显著成就是为提供人道主义援助建立了各项指导原则。通过广泛和具有建设性的辩论,人们就提供此种援助的框架达成了一项协商一致的协议,在上述框架内,应各国政府的请求为那些遭受各种自然灾害及其他紧急情况的后果的人口提供救济。因此,我们的任务不是审查第46/182号决议的各项条款,而是寻求在已经确立的框架范围内进一步加强协调人道主义援助机制的方式方法。

经济及社会理事会在其今年实质性会议的协调工作期间详细审议了该问题并且通过了为此目的而达成的一系列结论。

在此,我认为如果能澄清这些商定的结论的真正性质的话,将是十分有益的。正象我国代表团在第二委员会就议程项目12进行的辩论中所指出的,各项商定结论是对整个系统下达的一套明确的指示,具有明显的法律权威。但是,如果说此种结论是一个有选择地改变第46/182号决议的微妙平衡的先例,则会严重损害这一概念,因为那样的话我们则不得不对协调部分的结果进行漫长的、逐字逐句的谈判,从而葬送了商定结论的创新机制所取得的显著进展。

秘书长在其报告中概括了遇到的一些困难,并且提出了加强人道主义援助协调工作的一些措施,以供大会审议;我愿就此作一些评论。

报告表明的一个令人尤为关注的方面是资助人道主义援助的机制。

第一个方面涉及通过紧急情况中央循环基金(中央

基金)作出紧急反应的现有资金数量。该基金及时支付资金的灵活性有明显进展;我们鼓励作出进一步努力,以确保尽快在实地得到资金,因为初始阶段在紧急情况开始时是最关键的。

问题在于向基金偿还资金,这种偿还平均要用6至8个月的时间,在当前可动用的资源水平为1 900万美元的情况下,这是一个给紧急情况中央循环基金对新的紧急情况作出反应能力造成紧张的因素。如果扩大基金的范围,这个问题可能更为恶化。

秘书长所提议的补救办法是增加基金的规模。而在另一方面,各捐助国认为,更为及时地偿还资金将把基金维持在适当的水平上。这两个提议都将大大加强基金对紧急情况作出反应的能力,但是,这两个提议都依赖于捐助国的坚定承诺,要么向基金提供更多的自愿捐款,要么加快对共同呼吁作出反应的程序,从而得以迅速向基金偿还资金。然而,在我们看来,增加基金的规模将是一项更为实际的解决办法,因为它将更为持久地解决这个问题,而无需不断地花很大力气去争取及时的偿还。

根据该报告,遇到的另一个困难是缺乏资金来支助外勤一级的协调安排,并使紧急救济协调员在没有任何其他业务机构对其负有具体责任的紧急情况的早期阶段履行职能。

我们仍未消除在经济及社会理事会实质性会议上对这些问题所提议的安排——其中最引人注目的是允许人道主义事务部从紧急情况中央循环基金提款——所表示的疑虑。这些疑虑主要涉及给紧急情况中央循环基金造成损害的可能性,因为,用于这些目的的资金偿还还是毫无保证的,其中特别是因为报告指出,

“为外勤协调安排提供资金的请求……仍是资金最不足的部分”。(A/48/536,第56段)

此外,我们认为,这些措施带来一种危险,这就是,使人道主义事务部越来越多地接管业务职能,从而失去其在协调人道主义援助方面的主要相对优势,即,不在业务一级与各机构直接竞争。我们因此认为,把在外勤一级进行工作的机构和组织联系起来的机构间常设委员会是就这个问题进行审议并提出处理建议的最适当论坛。

关于扩大紧急情况中央循环基金范围的提议,我们同意这一观点,即,在本阶段,这样一种扩大应该仅限于国际移民组织。然而,我们认为,如要获得利用紧急情况中央循环基金资源的机会,就必须充分遵守财务规定,特别是遵守关于偿还的规定以及关于人道主义事务部的领导作用的规定,以便确保基金的财务稳定和为之建立这个基金的协调目的。

如报告所着重指出的那样,当前,围绕着联合国系统人道主义援助活动最关键问题之一是:

“必须对维持和平和创造和平的责任同人道主义介入、中立和公正这些原则这两者间的关系作出定义”。(A/48/536,第45段)。

正如我早先指出的那样,在指导将来关于这个问题的所有审议方面,第46/182号决议所规定的原则极为重要。这些原则的中心内容是确定

“必须按照人道、中立公正的原则提供人道主义援助”。(第46/182号决议,附件,第2段)

我们并不是仅作为抽象的法律原则而坚持这些要点,我们之所以坚持它们,最主要的是因为它们对于保证人道主义援助的长期效力具有实实在在的至关重要性。中立和公正原则的不可抹煞的相关性在于这一事实:如果那些运送人道主义救济的人被视为偏袒一方或不公平,那么,援助紧急情况受害者的途径以及救济活动的运作本身便会受到严重的妨碍。

这些指导原则,还要求以一种谨慎的方式来处理人道主义行动同政治或军事性主动行动之间的关系问题。正如那些在实地进行工作的人将能够告诉我们的那样,这种关系当然是一种多层面的关系,尤其必须注意到,在运送人道主义救济方面所取得的成就将为促进解决政治性问题作出很大贡献。在冲突局势中,人道主义情况的改善往往增加各方之间的信任,从而为外交努力的成功作出贡献。此外,显然有必要协调联合国对各种具体局势所采取的分散的主动行动,以便保证合理地利用有限的资源。

尽管如此,对这些事实的认识不应导致我们忽视使人道主义行动严格按照其本身指导原则来遵循其本身的逻辑并保持其本身的节奏的必要性。把人道主义努力和政治努力过于密切地联系在一起对两者都是不利的。归根结蒂,人道主义行动的效力的唯一真正保障是这种行动的合法性本身。在这里发挥作用的逻辑是,救济行动之所以有效和之所以必定有效,是因为它属于严格的人道主义性质,并被视为属于严格的人道主义性质。因此,尽管联合国人道主义行动可以而且必须利用本组织的包括维持和平行动方面的资源在内的各种资源,它一定不能取决于某种政治性质的主动行动,当然更不能取决于使用军事力量。

我在发言结束时表示,巴西政府感激那些每天都在默默无闻地作出奉献,常常在极其困难和危险的情况下向那些需要的人提供救济的男男女女。这些男男女女应该得到我们的衷心感谢和不断支持。巴西将在大会和其他论坛上继续工作,以便帮助改善各种条件,从而使他们能够安全和有尊严地进行其崇高的工作。

下午6时20分散会