



Distr.
GENERAL

S/1998/155
25 February 1998
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1998年2月20日

联合国秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会 1997 年 12 月 22 日在非正式协商中请秘书处就塞拉利昂政变以来的人道主义状况编写一份具体的技术分析报告,其中包括实施制裁带来的影响。人道主义事务协调处领导的一个机构间评价特派团被派往该区域进行分析。然而,因为塞拉利昂的安全情况恶化,特派团只能在科纳克里开展工作,编写了一份临时报告,报告的资料来源是联合国各机构、红十字国际委员会和在塞拉利昂开展工作的非政府组织提供的信息和分析。

因此我向阁下,并通过阁下向安全理事会成员国提交机构间特派团的这份临时报告。我尤其希望提请安全理事会注意报告中的各项建议。我相信,这些建议将得到安理会成员国的充分审议。

科菲·安南(签名)

附件

塞拉利昂机构间特派团的临时报告

一、 引言

1. 联合国安全理事会在 1997 年 12 月 22 日的非正式协商中要求对塞拉利昂政变以来的人道主义状况进行一次技术分析,包括联合国实施制裁和西非经共同体实施禁运所造成的影响。鉴于人道主义机构在向受到制裁和西非经共同体禁运的塞拉利昂弱势群体提供援助上遭遇困难,紧急救济协调员向该区域派遣了一个专家特派团。机构间特派团目前在几内亚境内,目的是评价塞拉利昂的人道主义状况,分析在联合国实施制裁和西非经共同体实施禁运之后人道主义状况恶化的程度,尤其是提供人道主义援助面临多大困难。预计特派团将建议采取切实步骤,协助向塞拉利昂提供人道主义援助,监测制裁和西非经共同体禁运所造成的人道主义影响。机构间特派团的成员包括,特派团负责人道主义事务协调处的克劳德·布鲁德莱恩、阿迪尔·艾哈迈德先生(人道主义事务协调处)、安妮·文森特博士(儿童基金会)、伊姆兰-里萨先生(难民专员办事处)、伊德里萨·索博士(卫生组织)、马马杜·姆贝耶先生(粮食计划署)和莫登·劳森-贝土姆先生(秘书长特使办事处)。

2. 特派团于 1998 年 2 月 5 日抵达几内亚的科纳克里,计划自 1998 年 2 月 9 日至 16 日访问塞拉利昂的弗里敦和其他地区。特派团在科纳克里同联合国各机构和非政府组织进行初步协商期间,塞拉利昂的安全情况极度恶化,该国若干地区的武装冲突加剧,武装部队革委会在弗里敦地区与西非监测组部队冲突,在博城和凯内马周围同民防单位“Kamajors”冲突。这些军事方面的事态发展目前使得特派团无法进入塞拉利昂,在最近的将来仍将如此。因为军事活动加剧,所以更需要向在塞拉利昂从事工作的人道主义机构和组织运送重要的人道主义援助物资。因此,特派团编写了本临时报告。本报告向紧急救济协调员汇报塞拉利昂最新的人道主义状况,提出特派团的初步建议:向在联合国制裁和西非经共同体禁运下受到敌对

行动影响的人口紧急提供人道主义援助。

3. 联合国把塞拉利昂列为尼日尔之后的第二个最不发达国家。该国人均收入每年为 160 美元,预期寿命为 43 岁。经过长达五年的内战,一万多人死亡,几十万人流离失所,民选总统特泰扬·卡巴赫于 1996 年 11 月同革命联合阵线(联阵)签署了一项和平条约。开展了一项重新安置流离失所者的重大方案,在联合国各机构、捐助者和人道主义非政府组织的支助下,广为分发水稻种子。然而,1997 年 5 月 25 日,军队内部紧张加剧,导致了一场军事政变。1997 年 8 月 25 日,西非国家经济共同体(西非经共体)就当选总统卡巴赫被推翻作出反应,对塞拉利昂实行全面禁运,其中包括禁止向塞拉利昂运送人道主义粮食援助,除非经过申诉得到豁免。当选总统卡巴赫目前流亡在几内亚。

4. 在 5 月 25 日军事政变后暴力行为持续不断,这造成平民的巨大痛苦并导致更多的人流离失所。1997 年 10 月 8 日联合国安全理事会在第 1132(1997)号决议中表示“强烈支持西非经共体为解决塞拉利昂危机所作的努力。”它还决定在燃料和其他石油产品、武器和其他有关军用物资的进口上对塞拉利昂实行有限制裁,并且不让军政府成员及其家属出国旅行。该决议详细制定了对燃料进口实行人道主义豁免的规定。安理会授权西非经共体同卡巴赫政府合作,确保联合国制裁得到实施。不过,它在该决议第 14 段中坚决要求有关各方为提供人道主义援助作出适当安排。

5. 1997 年 10 月 23 日,西非经共体塞拉利昂问题五国委员会和武装部队革命委员会(武革会)代表团签署了一项协议。协议中确定了一项六个月和平计划,要求停止敌对行动、遣散战斗人员,并规定于 1997 年 11 月 14 日在西非观察组和联合国军事观察员监测下恢复向塞拉利昂提供人道主义援助。尽管人道主义机构和组织对提供人道主义援助与执行和平协议相联系的规定持保留态度,但是它们还是同西非经共体合作,为联合国制裁和西非经共体禁运下的人道主义豁免物品建立了边境结关和手续的正式程序。令人遗憾的是,也许由于缺少资源和这方面的专门知

识,西非经共体至今未能放行任何运往塞拉利昂的人道主义物资。西非经共体不放行,援助的粮食就不能进入该国,这在过去 4 个月中造成在塞拉利昂的人道主义机构和非政府组织现有的粮食库存告罄。药品和其他非粮食物品曾被允许过境,但最近几内亚当局反对红十字委员会和医师无国界协会运给医院的药品过境。包括食疗和补充营养餐在内的国内救济粮食库存耗尽,造成了严重的人道主义影响,尤其是在国内流离失所者、难民和营养不良儿童等易受伤害群体中。还有,鉴于最近的军事局势发展,人道主义援助的需要剧增。从 2 月 7 日以来弗里敦城内和周围以及博城和凯内马等省城的军事对抗已造成大批平民流离失所并增加了余留的少数几个保健机构的负担。为了在受影响地区继续开展活动,人道主义非政府组织和红十字委员会迫切需要补充援助物资。

6. 特派团在 4 个主要方面收集和分析了包括联合国制裁和西非经共体禁运影响在内的人道主义状况的材料:粮食援助、保健、人口流离失所和人道主义组织的活动。特派团分析材料着重于这四个部门的普遍联系和有必要对塞拉利昂局势采取综合办法。本临时报告叙述了专家组的初步意见,和他们对这四个方面中每个方面的建议,就联合国系统对于塞拉利昂人道主义状况的最新发展所应采取的对策向救济协调员提供咨询意见。本临时报告的材料由联合国各机构、红十字委员会和人道主义非政府组织提供。

二、向易受伤害群体提供粮食援助

7. 尽管塞拉利昂有 85%的土地是可耕地,可是农业生产力却属于全球最低的,使国家的粮食需求严重依赖商业进口和国际援助。据粮农组织统计,1996 年需要 450 000 多公吨的各类谷物,主要是大米才能养活塞拉利昂人民。其中的一半需要靠进口来补充当地生产。全部有粮食需求的四分之一(110 000 公吨)来自通过联合国和非政府组织提供的国际粮食援助。在 1996 年 11 月签署了《阿比让和平协定》和 1997 年初执行国内流离失所者重新安置重大方案之后,由联合国各机构和向塞拉利昂提供粮食援助非政府组织组成的塞拉利昂粮食援助委员会决定停止一

般性供餐方案。新办法着重以工换粮、以农换粮方案使国内流离失所者回返,分配大米和菜籽,以及向包括难民和举目无亲的儿童在内的最易受伤害群体提供食疗和补充营养餐。据粮食计划署统计,这一战略变化大大减少了 1997 年的粮食援助需求,在此期间,粮食计划署和人道主义非政府组织向对象易受伤害群体分配了 40 000 公吨粮食(保加利亚小麦、玉米粉、油、玉米—大豆杂粮和豆类等)。另外,据粮农组织报告,由于粮农组织、欧盟和美援署在政变前就通过红十字委员会和非政府组织大量分配稻种和工具,再加上有利的气候条件,到 1997 年底稻米生产估计增长了 15%。使某些农村地区在 1998 年上半年有了一定程度的粮食安全。由于 1997 年动荡加剧和联合国的禁运造成燃料不足,使得这些有限的余粮只能留在生产地区。粮农组织和世界展望报告说,一些地区的农民不得不吃掉或出售种子,损害了今年 5 月再种植的能力。

8. 自西非经共体于 1997 年 8 月 25 日实施禁运以来,其成员,尤其是控制人道主义运输队通往塞拉利昂唯一一条实用公路的几内亚当局,阻止所有大宗粮食援助进入塞拉利昂。尽管西非经共体已接受人道主义事务协调处有关制裁豁免机制的建议,但是在正式机制下,没有一个救济项目通过边境。不过,据医师无国界协会、反饥饿行动和医救组织报告,仍有少量治疗用牛奶可通过边境,包括将其从蒙罗维亚空运到博城和凯内马。

9. 卡巴赫总统的统亡政府担心大宗粮食到不了预定受益者手里,却有可能在转运途中和存放在仓库时遭匪徒或武装部队抢劫。卡巴赫总统在与特派团会谈时指出,在塞拉利昂,大米正被用作“战争武器”。尽管联合国机构和人道主义非政府组织已多年未分配大米,西非经共体成员仍坚持由西非监测组监测进入该国的任何大量粮食。尽管在军事政变后的几天内运到弗里敦及其周围的一些粮食确实遭到抢劫,包括 3 000 多吨粮食计划署的粮食援助,但是这样的事件仍很少发生,而且只限于弗里敦地区。在整个 1997 年,粮食计划署、美国援外社、天主教救济会和世界展望运送和分配了存放在国内的粮食(约 14 000 公吨),在仓库或路途中都未发生

任何重大事件。红十字委员会证实,1997 年该国的安全局势未妨碍其粮食分配活动。

10. 塞拉利昂境内的救济粮储备已经告罄。据粮食计划署报告,到 1997 年 12 月,其国内存粮几乎全部用完。美国援外社、世界展望和天主教救济会也说到 1 月底只剩下极少的存粮。1997 年稻米增产多少抵消了粮援减少的影响。而且持续的商业活动,通过走私取得粮食也弥补了一些不足。但是,最易受伤害的一部分人口并不指望从这一商业活动中得到好处,因为他们买不起价格暴涨的粮食。一些非政府组织报告说,自政变以来,米价已长了 300%。为了应付这一局面,人民改食木薯和其他次级主食,使卡路里的摄取量减少。

11. 尽管对大多数人口来说,粮食不足还未达到危险的地步,少数人的营养不良状况显然日益严重,急需向这些易受伤害群体提供最起码的粮食援助,尤其是向食疗和补充营养餐中心(参见下文第三节)的营养不良儿童提供粮食援助。据粮食计划署、儿童基金会、红十字委员会和非政府组织估计,每月向对象易受伤害群体提供食疗和补充营养餐所需的全部粮食援助共达 5 000 公吨。它们认为,可以不通过维持大批国内存粮来提供这一援助,以尽量减少被抢的危险。从更长远的角度来看,塞拉利昂的粮荒必须得到解决。据粮食计划署、粮农组织和一些非政府组织说,1997 年的稻米收成将在今后两个月耗尽。如果种子运输和分配方案不能在今后 90 天内执行,可能再次需要大批粮食援助。一些非政府组织在开发计划署、粮农组织、欧盟和美援署的资助下,正计划执行若干紧急农业投入方案。

12. 此外,目前的军事活动尤其使城市地区,如凯内马、博城和弗里敦的国内流离失所者更需要粮食援助。必须向这些地区的国内流离失所者营地和利比里亚难民营提供粮食,以确保在此情况下最起码的用以维生的粮食。所需的粮食数量尚待评估。但是易受伤害群体更加迫切和更有必要得到所需的 5 000 公吨粮食。

三、易受伤害群体的营养状况

13. 营养不良一直是塞拉利昂的严重关切。据儿童基金会估计有 35% 五岁以

下儿童发育不良。五年的内战在慢性营养不良之外更加上急性营养不良或消瘦的问题。自军事政变以来,人口的营养状况进一步恶化。根据 1996 年 12 月反饥饿行动在弗里敦进行的营养调查,5.7% 五岁以下儿童患有全面急性营养不良症。1997 年 12 月,反饥饿行动修订了许多县,包括弗里敦的 1997 年数据。最近这次调查显示患有全面急性营养不良症的儿童增加了 53%,而患有严重急性营养不良症的儿童则增加了 100%。在国家一级上进行的其他调查显示儿童营养状况的急速恶化是成年人情况的先兆。这些迹象已由关于诸如 Makeni、Bombali 和 Tonkoli 等较不受影响的县内人口的营养状况的其他数字加以证实,而据儿童基金会说,这表示严重的营养问题正在出现。最易受伤害的群体还是儿童。

14. 为对儿童营养危机作出反应,包括荷兰医师无国界协会、反饥饿行动、医救组织和儿童基金会在内的各人道主义组织已加强其各项针对五岁以下儿童的补充营养餐方案。据这些组织说,目前这些项目正在对 460 名儿童(严重营养不良儿童)提供食疗支助,对 2 500 名儿童(中度营养不良儿童)则提供补充营养餐。参加这些方案的儿童是特别易受伤害的,并完全依赖向他们提供的粮食和特别护理。提供这项援助的该四个组织通知特派团,由于西非经共体实施的禁运,它们所储存的食疗食物只能再应付 2 至 4 周的需要。这些儿童的死亡人数日益增加,例如在 Kambia,荷兰医师无国界协会报告去年 12 月其食疗供餐中心收容的儿童增加 24%,而死亡人数增加 23%,即比前两个月增加了 10%。如果由于西非经共体的禁运而停止对这些儿童提供粮食援助,将导致大多数这些儿童死亡。因此必须授权位于几内亚境内联合国仓库的援助粮食立即进入塞拉利昂,以补充各有关组织的存粮。

四、 健康状况与获得保健服务

15. 塞拉利昂人口的健康状况不佳。预期寿命只有 43 岁,是世界最低的一个。在各人道主义组织能评价健康状况的地区内,目前的主要公共卫生问题是疟疾、呼吸道感染和诸如麻疹和拉萨热等传染病的蔓延。据儿童基金会说,自 1997

年5月以来,在 Koinadugu 县爆发麻疹,五岁以下儿童至少有 400 名死亡。霍乱病则因各人道主义机构和非政府组织进行水中加氯消毒法方案而未蔓延。但是,如果不能保证可以取得氯,便有发生霍乱病蔓延的危险。由于疫苗方案不够普及,例如麻疹疫苗方案(1995 年 43%)和冷链崩溃,卫生组织预计传染病数量将增加。根据卫生组织,其他可预防的疾病也预计将蔓延,例如小儿麻痹症和脑膜炎。应当指出的是,根据卫生组织在 1997 年报导的患拉萨热的 504 人中有 14%死亡,而这种病还在蔓延下去。在为抑制传染而制定预警办法及适当和及时的反应办法之前,将仍有许多人因这些传染病而死亡。

16. 根据儿童基金会和各人道主义非政府组织,在军事政变以前,有 54%的保健设施在运作,而 1998 年初则为 16%。在政变前有 600 个保健中心运作。只有三分之一的人能得到这些中心的服务。自政变以来,运作的保健中心已减少到 120 个。因此,儿童基金会估计现在只有十五分之一的人口可以得到最起码的保健服务。在每一个情况下,现在只在各非政府组织和国际组织提供协助的各县才能得到保健服务。因此,最近几个月来,住院病人的死亡率不断增加。根据比利时医师无国界协会 1997 年 11 月和 12 月,Pujehun 县住院病人的死亡率分别为 16%和 22%,Bo 县医院则分别为 18%和 15%。大多数人是在住院后 48 小时内死的,这表示病人到医院时的健康情况不好。对东南部的情况仍不了解,例如 Bonthé(人口:130 000 人)和 Muyamba(人口:250 000 人),这两个县在最近 12 个月来所得到的援助十分少。

17. 1996 年,约 70%的保健设施可以得到许多基本药物。卫生部现已不再能够提供药物,即使是例如扑热息痛药和盘尼西林之类最基本的药物。自 1997 年 5 月以来,药物供应极其有限,因而造成私营药房基本药物的价格大长(例如:用于退热和止痛的扑热息痛药涨价 25%,用于治疗五岁以下儿童第三种普遍疾病的急性呼吸道感染病的盘尼西林涨价 50%)。用于治疗疟疾(第一个致命性疾病)的氯奎价格大长。当前的社会经济情况使大多数人口买不起药物。如果不让药物过境,今后几个

月的情况肯定会恶化下去。

18. 虽然西非经共体的禁运豁免药物,而直到最近各救济组织也将药品带进该国,但是根据卫生组织,这不足以使疾病局面有所改变。但是,在最近两周内,最需要这些药物的时候也不准红十字委员会和医师无国界协会将药品输入塞拉利昂。这些卡车所运输的药物和医疗用品是运到因军事活动增加而最受影响的地区,包括弗里敦,供各主要医院和保健设施今后三个月使用的。

五、人口流离失所

19. 截至 1996 年底,长达五年的内战在塞拉利昂造成 100 多万国内流离失所者。这场战争还产生 24 万塞拉利昂难民,他们在几内亚和该分区域其他国家寻求庇护。此外,塞拉利昂也为 14 000 名利比里亚难民提供庇护,这些难民多数在弗里敦及其周围地区的难民营栖身。难民专员办事处和其他机构执行的一些项目在 1997 年继续进行,以遣返并重新安置流离失所人口。1997 年 5 月以来塞拉利昂发生的事件不但妨碍了遣返工作和进行中的计划,也使来自利比里亚的难民处于极其危急的境地。

20. 由于制裁和禁运,不能进行跨国界的救济行动,使所有这些易受伤害人口的状况恶化。流离失所人口特别依赖国际机构的援助方案,因为他们缺乏其他易受伤害群体可以采用的应付机制。他们无法请求亲戚帮助,也没有土地种粮。

21. 在军事政变之前,在 1997 年期间执行了一些旨在重新安置塞拉利昂国内流离失所者的方案。以工换粮和有针对性的供餐方案成功地重新安置了 80 多万塞拉利昂国内流离失所者。但是政变以来发生的事件打断了重新安置过程。根据机构间粮食援助委员会的统计,自从政变以来,登记的国内流离失所者增加了 16 万人。实际流离失所者人数可能更多;由于人道主义组织无法进入内地,使情况难以证实。红十字委员会和当地非政府组织的报告显示,目前安全局势的恶化使更多的人,尤其是凯内马、博城和科诺一带的人流离失所。

22. 虽然有一些国内流离失所者转移到亲戚的家中,依赖亲戚维生,但是绝

大多数人需要援助。人们怀疑，由于易受伤害程度增加，城市中心的一些流离失所儿童正被各派军队招募入伍。据联合国各机构和非政府组织说，其他一些人由于缺少粮食援助被迫卖淫和抢劫。据目前在塞拉利昂境内开展的非政府组织估计，迫切需要向国内流离失所者提供医药和粮食援助。

23. 一旦安全状况允许，即应恢复重新安置方案。除了粮食援助之外，还需提供非粮食物品、住所和交通。目前大约有 43 万塞拉利昂难民滞留邻国。根据难民专员办事处的数据，在几内亚大约有 26 万人；利比里亚 16 万人，其他国家 1 万人。其中在几内亚的 77 000 人是在军事政变以后抵达该国的。

24. 1996 年 11 月 30 日塞拉利昂政府和联阵在阿比让签署和平协定之后，到 1997 年 3 月开始执行一些计划，推动 24 万多塞拉利昂难民自愿遣返。制订并在各目标地区不间断地执行速效项目，以造福于返回者和回返中的流离失所者。根据难民专员办事处的数据，在几内亚大约有 26 万塞拉利昂难民，其中 77 000 人是在军事政变以后抵达几内亚的。如果安全条件改善，难民特别是来自城市地区的难民将大批从几内亚返回。来自离目前的流放地不远的地方，例如科洛港和坎比亚的许多难民可能会自愿遣返，但是对于来自较远的弗里敦、凯内马、博城的难民，则需作出安排，尤其是在交通和非粮食物品方面。这种案例主要在科纳克里和福雷卡里亚。最后，塞拉利昂目前最严重的局势之一是有 8 000 利比里亚难民滞留弗里敦地区。在始于 1991 年的一系列颠沛流离之后，这一群人处于极其易受伤害的境地，现在又由于近日的交火而陷于困境。由于一连串颠沛流离，他们几乎没有应付机制。最后一次分配援助是在 1997 年 8 月。

25. 如果近日的事态发展导致在弗里敦出现可以安全通行的局势，就迫切需要同西非监测组谈判，以便从海路将这批难民撤离/遣返回利比里亚。从陆路经几内亚转运这一备选办法看起来问题较多。难民专员办事处估计，在凯内马和博城还有 6 000 利比里亚难民，在维持生存和作出安排以使其尽早自愿遣返方面，他们都需要获得援助。

六、结论和建议

26. 据所有参与的联合国机构报告，看起来在今后数月人道主义组织必须迅速干预，否则该国将面临大规模的粮食危机。某些群体和某些地区极端脆弱，在粮食援助和医疗保健方面需要有更多的人道主义援助。由于西非经共体的禁运，在计划响应这些需要方面，联合国机构和非政府组织面临重大困难。这些业务机构在向塞拉利昂运送人道主义货物时遭遇到的困难显示西非经共同体方面严重缺乏实施豁免程序的能力。人们知道塞拉利昂严重缺乏粮食，在过去八个月中没有任何粮食援助获准进入该国，这一点强烈显示西非经共同体所采取程序的缺陷。由于弗里敦和其他地方武装冲突加剧，出现了严重的保健服务危机，而西非经共同体最近却封锁药品，这证实迫切需要审查整个程序。

27. 最后，由于敌对行动加剧而造成的人道主义形势恶化要求各机构审查自己的行动计划。根据这项提供重要人道主义援助物品的新计划，人道主义必需品的跨界运输应免除不必要的检查或造成耽搁的其他行政手续。此外，联合国机构和非政府组织应能提供必要的保障，确保其援助的数量充分和符合比例，援助的分配不偏不倚，援助物品安全送到预定受益者手中并由他们使用。在过去 12 个月中在弗里敦以外地区没有发生同粮食分配有关的重大安全事件，考虑到这一点，各机构认为，在适当的分配计划中肯定可以采取实际步骤提供这些担保。

28. 鉴于以上意见，特派团向紧急救济协调员提出建议如下：

- 紧急救济协调员应提请安全理事会注意塞拉利昂人道主义局势的严重性，并请其进行干预，在联合国制裁和西非经共同体禁运之下，为人道主义必需品的进口、转运和跨界运输提供便利；
- 紧急救济协调员应要求有关联合国机构审查其旨在应付当前人道主义危机的行动计划，同时确保它们的援助充分应付形势需要并安全地送达需要援助者手中。紧急救济协调员应强调，就运送人道主义援助物品而言，必须不偏不倚地送交平民人口，不受该国任一特定交战部队的控制。

1998 年 2 月 10 日，科纳克里
