



Distr.: General  
10 June 1999  
Chinese  
Original: English

**大会****第五十四届会议**

暂定项目表\*项目 20 (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:

向个别国家或区域提供特别经济援助

**经济及社会理事会****1999 年实质性会议**

1999 年 7 月 5 日至 30 日,日内瓦

临时议程\*\*项目 5

特别经济、人道主义和救灾援助

**为援助伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马而进行的协作和受灾国家救济、善后与重建工作取得的进展**

**秘书长的报告****一. 背景**

1. 1998 年 10 月 24 日,大西洋热带风暴米奇转变成袭击加勒比和中美洲区域最强烈和破坏性最大的飓风之一。在其后的一个星期,甚至在飓风眼还离岸大约 150 公里时,伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜等国已经受到影响。其后飓风眼停留在洪都拉斯加勒比岸外,带来狂风暴雨、水灾和塌方。米奇飓风于 10 月 26 日和 27 日达到第 5 级,也就是最大的强度;这个常受热带风暴袭击的区域在二十世纪内仅仅遭到四次高达 5 级的飓风。在那段期间内,米奇飓风维持将近每小时 300 公里的风力并给全中美洲带来豪雨。

2. 任何灾害都不是纯属于自然的灾害。一些人为的因素加剧了米奇飓风的影响。人口压力使人们大肆砍

伐森林和耕种边缘土地而没有进行适当的土壤保持。这些情况使得许多社区经不起严重的水灾和土崩;洪水泛滥又因为没有进行适当的流域管理而更为严重。

3. 在发生米奇飓风一类的灾害时穷人首当其冲,因为他们没有多少使用土地的机会,又往往居住在河岸和溪谷等高风险的边缘地区。许多最贫穷的人遭受双重打击,因为米奇飓风使他们无家可归并失去收入来源。米奇飓风使得原先已经存在的社会状况,例如就业以及享用土地和社会服务的机会不均等的情况更为严重。中美洲国家所达成的一项明确的共识就是,复原工作应当包括努力改变造成该区域生态和社会方面的弱点的社会和经济状况。

**二. 拉丁美洲和加勒比经济委员会和联合国开发计划署对损失所作的评估**

4. 飓风过后立即在联合国驻地协调员主持下和联合国开发计划署(开发计划署)资助下组织了拉丁美洲和加

\* A/54/50 .

\*\* E/1999/100 和 Add.1 .

勒比经济委员会(拉加经委会)损失评估团,先前往萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜。其后前往哥斯达黎加进行评估时着重该国由于同各邻国之间的经济联系而蒙受的间接损失,包括出口量减少和无法偿付区域内债务等。米奇飓风没有对伯利兹造成极大的破

坏,但是狂风暴雨对其脆弱的旅游业、公路和教育设施造成了损害。

5. 拉加经委会评估的结果对于截至 1998 年 11 月底全区域受到的各种人道主义方面的影响(受灾人数及其在全人口中所占百分比)估计如下:

表 1. 米奇飓风所造成的人道主义影响

类 别	洪都拉斯 (百分率)	尼加拉瓜 (百分率)	危地马拉 (百分率)	萨尔瓦多 (百分率)	共 计
死亡	5 657(62.7)	2 863(31.7)	268(3.0)	240(2.7)	9 028(100)
失踪	8 058(88.1)	948(10.4)	121(1.3)	19(0.2)	9 146(100)
受伤	12 272(94.8)	388(3.0)	280(2.2)	N/A	12 940(100)
进收容所	285 000(62.5)	65 271(14.3)	50 000(11.0)	55 864(12.2)	456 135(100)
撤离灾区总数	617 831(52.3)	370 641(31.4)	108 594(9.2)	84 316(7.1)	1 181 382(100)
灾民总数 a	4 753 537(70.9)	867 752(12.9)	734 198(11.0)	346 910(5.2)	6 702 397(100)
在总人口中所占百分率 b	76.6	19.3	6.3	5.7	23.6

a 包括伤亡和无家可归者,以及蒙受物质和经济损失者。在洪都拉斯,灾民包括在进行评估时还没有获得基本社会服务的许多城市居民。

b 估计所根据的资料来源:拉丁美洲人口统计中心。

6. 据估计米奇飓风在四个受到最严重灾害的国所造成的直接和间接损失数达 50 亿美元以上。<sup>1</sup> 米奇飓风对于供水和卫生系统、保健中心、学校及其他社会基础设施造成普遍的破坏,并使得原已长期存在的住房不足现象更为严重。死水使得水传疾病的发病率上升,也带来较大的登革热、霍乱和疟疾的威胁。就学率也将由于基础设施损坏和家庭收入减少等因素而下降。

7. 上述所有国家的公路系统都遭到一定程度的损坏,从而使得区域内贸易受到阻碍。对能源部门的破坏所造成的影响从暂时关闭发电厂到有计划地定量分配能源不等。

8. 生产部门中损失最大的是农业部门。种植园和耕地遭到破坏,使得失业率上升,并使贫穷家庭所能获得的食物量减少,从而对一些人群的粮食安全造成严重的威胁。中美洲国家出口量的减少给全区域的生产部门造成了很大的间接损失。

9. 洪都拉斯蒙受了空前程度的直接和间接损失,直接危害到该国的经济生存能力。根据初步估计,洪都拉斯所遭受的直接和间接损失数占损失总数的 70%。损失

最大的是农业部门,不但作物被毁,而且表土也遭到暴雨冲刷。作为每月主要收入来源的香蕉生产需要 16 到 18 个月的时间才能恢复,需要在这段期间内清除垃圾、更换表土和重新播种。这些损失和基础设施遭到的破坏将会对经济,特别是对小型企业,产生持久的影响,从而减少人均收入。

10. 在尼加拉瓜,受到损害的主要是基础设施部门,特别是住房和公路。生产部门,即农牧渔业,也遭到相当程度的损害。这场严重的风灾对经济产生的影响几年内还不能消除。米奇飓风使得原来已经很差的保健、供水和卫生状况更为恶化。

11. 在萨尔瓦多,初步数据表明,农业部门受到最大的损害。在危地马拉,损失最大的也是农业部门,特别是咖啡、香蕉、瓜类和基本谷物。在密切注意米奇飓风对易受害的群体,例如返回的难民和国内流离失所者的影晌,以尽可能减少这些群体从和平进程得到的利益受到损害的可能性。危地马拉的重建工作的一个明确特性就是同和平进程挂钩。这种方式提供了进一步的机会巩固和平进程,因为《和平协定》中反映了重建和改革的主题。

表 2. 中美洲:直接和间接损失摘要

(百万美元)

部门	直接损失	间接损失	共计
社会部门 (住房、保健、教育)	547.2	792.3	1 339.5
基础结构 (公路、桥梁、铁路、供水、卫生、能源)	610.2	430.3	1 040.5
生产部门 (农业、畜牧业、渔业、林业、工业、贸易、服务业)	1 871.7	1 041.1	2 912.8
环境	67.3	0.7	68.0
共 计	3 096.5	2 264.3	5 360.8

### 三. 联合国最初的反应

12. 联合国系统及其基金、计划署和专门机构在中美洲进行活动已有几乎 50 年之久。在过去的十年间,联合国也在该区域内积极促使和平进程顺利结束。联合国在各国开设有办事处,同各国政府和文明社会密切合作,改善最贫穷的社会阶层——妇女、儿童及其他易受伤害的群体——也就是米奇飓风最大的受害者的生活和生计。

13. 风灾袭击该区域时,联合国系统立即利用其外地人员和现有的医药、粮食和物资作出反应。联合国紧急救济协调员/人道主义事务协调厅同驻萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜的联合国驻地协调员和驻地联合国灾害管理队(驻地联合国机构代表)合作,协调国际救灾工作:(a) 印发情况报告,着重说明尚未满足的紧急需求,以调动国际援助和总结国际反应;(b) 部署联合国灾害评估和协调工作队,以协助联合国驻地协调员办事处;(c) 输送现金捐助(260 万美元)作为救济和紧急复原之用;(d) 从人道主义事务协调厅在意大利比萨的仓库空运紧急救济品和促进供水设备的运送;(e) 人道主义事务协调厅在日内瓦的办事处也在从荷兰调动军事援助(40 艘救生艇、200 名军事人员),和协调大不列颠及北爱尔兰联合王国提供的军用资产(直升机)的使用方面发挥了作用。

14. 风灾后的头几个星期,联合国系统提供了 1 200 多万美元用于紧急援助。世界粮食计划署(粮食计划署)在

各地储备的粮食在确保向受灾地区紧急运送粮食方面起了关键的作用。联合国国别工作队在所有受灾国设法促进协调和加紧执行现有捐助者支助项目。

15. 开发计划署应急司在飓风过后核定了 120 多万美元,以供加强开发计划署人道主义协调员进行关键性协调和信息交流活动的能力。

16. 联合国各主要机构都不是增聘了工作人员就是从其他办事处或总部借调了专业人员。在洪都拉斯,联合国驻地协调员在四个地点监督建立分散权力后的外地业务能力的工作,以促进同农民之间的联系并支助和监测紧急方案拟订的执行工作。雇用了 150 多名当地和联合国志愿人员协助分发救济品和评估紧急收容所的情况。国际移徙组织(移徙组织)在特古西加尔巴开展工作,协助开发计划署对还在收容所的人口进行调查,并在挪威政府的资助下协助为无法返回家园的人增建住所。在尼加拉瓜,开发计划署派遣协调人员前往主要灾区,协助地方当局管理救济活动和收集资料。协调人员设法确保紧急援助分配工作的透明度和效率及其所起的作用。

17. 在萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯,灾害管理队通过设立网址传播有关飓风的资料。这些网址证明是有关联合国活动的重要资料来源,并连结了有关风灾的政府的官方数据和人道主义事务协调厅的数据以及非政府组织的工作。在飓风过后的多次评估工作期间,联合国国别工作队和联合国灾害评估和协调工作队成为国际社会的危机信息交流中心。

18. 联合国儿童基金会(儿童基金会)核定了取自紧急方案基金的款项并评估了妇女和儿童的情况。泛美卫生组织/世界卫生组织(卫生组织)动员了 60 多名专家来加强保健制度。泛美卫生组织/卫生组织利用其在该区域建立的供应品管理制度监测实物捐助情况并将所收到的捐助物品加以分类。联合国粮食及农业组织(粮农组织)核可了向受飓风影响的农民提供工具、种子和肥料的紧急项目。

19. 秘书长于 1998 年 11 月 3 日会见了洪都拉斯、尼加拉瓜、萨尔瓦多、哥斯达黎加和危地马拉驻联合国大使,随后写信给世界银行和美洲开发银行及国际货币基金组织总裁,要求他们协助减轻受到最严重影响的国家的债务负担并提供更多条件优惠的贷款,以供重建受到损害的基础设施。

## 四. 联合国机构间临时呼吁

20. 开发计划署和人道主义事务协调厅应秘书长的要求,集合联合国系统、各国际金融机构和向米奇飓风灾民提供紧急救济的主要非政府行动者,成立了一个政府间工作队。该工作队于 1998 年 11 月 18 日在纽约举行了由开发计划署和人道主义事务协调厅联合主持的第一次会议,会上强调必须在人道主义事务协调厅的协调下提出联合国机构间临时呼吁。这种呼吁将有助于为所需提供的救济和当前的善后工作争取足够的支助。联合国驻伯利兹、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜国别工作队将在联合国驻地协调员和日内瓦的人道主义事务协调厅的全面协调下拟订呼吁书。

21. 日内瓦的人道主义事务协调厅于 1998 年 11 月中同日内瓦的各国驻联合国代表团和联合国各组织举行了情况介绍会,随后同一个机构间工作组组织了一系列的会议,以协调临时呼吁书的拟订工作。下列机构、计划署和基金提出了各种项目以供列入呼吁书:粮农组织、移徙组织、人道主义事务协调厅、开发计划署、联合国教科文组织(教科文组织)、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、儿童基金会、粮食计划署和卫生组织/泛美卫生组织。呼吁书涉及下列各部门:保健、供水和卫生、住房、粮食安全、教育、协调/管理和紧急电讯。所要求的资源总额为 1.53 亿美元,其中 80% 用以满足受到最严重影响的两个国家——洪都拉斯和尼加拉瓜的需要。日内瓦的人道主义事务协调厅和开发计划署于 1998 年 12 月的第一个星期发出了呼吁。

22. 人道主义事务协调厅表示,呼吁书迄今所得响应的比率为 64%,其中包括通过非政府组织提供的捐助。粮食计划署构成部分的资金,6 300 万美元几乎已经筹足,但是所需其他资金仍待筹措。人道主义事务协调厅于 1999 年 3 月 26 日在日内瓦举行了一次捐助者情况介绍会,以提高对尚未满足的需求的认识,特别提请注意需要紧急筹措资金的救济/善后项目。

## 五. 中美洲救灾和复原联合工作团

23. 联合国主管人道主义事务副秘书长提议派遣一个工作团,评估联合国系统的紧急救灾工作、查明联合国国别工作队所需增拨资源数和建议如何将减灾工作纳入国家重建和改革计划。

24. 泛美卫生组织/卫生组织、人道主义事务协调厅、开发计划署和儿童基金会共同赞助这一工作团。工作团于 1999 年 1 月和 2 月间进行了活动,其工作组会见了联合国工作人员、政府对应人员以及国际社会和民间社会的伙伴。其主要结论和建议可总结如下:

1. 国家备灾和预警工作。该团工作队表示,联合国在灾害初期起了有益的作用,主要是因为它得以独立地评估损失,调动国际援助和向所有行动者及时提供可靠的资料。在这方面,联合国灾害评估和协调工作队发挥了极其有益的作用。
2. 灾害管理队。经验表明,灾害管理队如果在过去外地合作和外地工作人员的基础上进行工作,则最能发挥有效的作用。工作团的报告指出,联合国系统在洪都拉斯发挥了高度的团队精神,依靠联合国工作人员特定的技能,而不是严格遵守各机构各别的任务规定。临时指派新闻干事将有助于确保加强同媒体、灾民和国际社会之间的联系。
3. 当地联合国工作人员的部署。该团工作队注意到联合国在所有受灾国的救灾工作所采取的分散事权方式,特别赞扬联合国在洪都拉斯所作的努力,它派遣了七个地点的机构间工作队,其中包括 150 名国家志愿人员和国际联合国志愿人员。这些当地工作人员不但协助地方当局,也是关于当地情况的很好的消息来源。
4. 应急资金的筹措。需要筹措更多的紧急资金来支助运输工作:联合国国别工作队无法租用直升机和救生筏将救济品运送给由于公路和桥梁的损坏而与外界隔绝的地区,从而受到限制。人道主义事务协调厅在设法扩大应急资金筹措办法,并将协同开发计划署和联合国各有关机构,协助估计区域内有多少直升机可供利用和协助拟订应急采购协定。
5. 减灾。联合国系统必须协同这些国家和捐助者之中的伙伴,提高对于必须将减灾纳入国家重建和改革计划和方案这一点的认识。应当优先注意最易受害的人口。联合国应当进行

宣传,使各国更为注意集水区和河川流域的管理。

6. 加强国别工作队。为了做到建议 5, 必须加强联合国国别工作队本身的救灾准备工作, 并加强其为评估现有灾害管理办法和拟订减灾战略的工作提供技术援助的能力。应当提高联合国系统内对于人道主义事务协调厅的工具——例如联合国灾害评估和协调工作队、协调厅调动军事和民防资源的部门及其仓库——的认识。<sup>2</sup>
7. 从救灾过渡到发展。如果采取一种较开放供参与而由外地推动的工作方式, 结合着重最紧迫的需求的“短暂而密集”的呼吁, 应可提高为复原阶段调动资源的工作的成效。

## 六. 评估米奇飓风的备灾和救灾工作

25. 2月16日至19日期间, 备灾和救灾专家在圣多明各举行会议, 审查从乔治和米奇飓风总结的经验。该工作会议由人道主义事务协调厅、泛美卫生组织/卫生组织、开发计划署、儿童基金会和联合国减少自然灾害十年联合主办。该会议召集了加勒比和中美洲区域许多从事灾害管理工作的人和这方面的专家。工作会议的一些主要建议可总结如下:

1. 提高决策者对于弱点分析、减灾措施以及迅速评估损失和需求的重要性的认识。
2. 建立一种有各阶层人士和易受灾害地区民间社会参与的单一的国家协调机制。受过灾害管理方面训练的工作人员不应经常更替。
3. 应急计划应在社区和国家二级制订, 并应高度重视在国家预算范围内制订这种计划。指导方针和政策应使用易于理解的说法。
4. 应将减灾和减少环境弱点的战略纳入发展项目。
5. 拉加经委会及其他负责评估风灾损害的组织应修订和统一有关办法, 将间接的社会和环境方面的损失以及现代化和改革的代价考虑在内。
6. 应利用有关系统, 例如泛美卫生组织供应品管理系统, 改进紧急供应品的管理。

7. 应当向新闻工作者提供灾害问题方面的训练, 以帮助防止在灾害期间和灾后散播谣言和不正确的资料。必须增加资料收集和传播方面的透明度。
8. 应促使地方社区参加预警系统, 并将其纳入经常性的工作, 使其成为日常生活的一部分。

## 七. 善后、重建和改革倡议

26. 联合国系统继续支助当前的善后工作, 同时设法集中注意力于灾害的根本原因。开发计划署、联合国环境规划署(环境规划署)、拉加经委会和泛美卫生组织/卫生组织参加了机构间技术委员会向区域一体化制度(具体地说中美洲环境和发展委员会)提供技术援助的工作, 以评估该区域的环境风险和弱点, 并制订一种较持续和弱点较少的区域发展战略。
27. 委员会属于一个广泛的国家、区域和国际机构联盟, 这些机构在区域一级共同合作, 汇编和修订有关环境风险和弱点的资料和图表的目录。该联盟在协助编写农村和城市地区个案研究报告, 说明生态因素, 备灾工作同自然灾害所造成的损害的程度之间的联系, 并协助拟订提交国际社会的区域项目。
28. 由世界银行、开发计划署和环境规划署共同经营的全球环境基金在与其他方面共同资助有关项目, 以加强中美洲生物走廊和设置中美洲持续发展基金。生物走廊是米奇飓风过后该区域修改发展议程工作的一个重要工具。该项目既注重维护生物多样性, 也注重减少气候变化的影响, 如果得到顺利的执行, 应当有助于建立一个全中美洲保护区和易受灾地区的网络, 从而可以帮助减低今后受灾害影响的程度。
29. 粮农组织协同粮食计划署派遣了评估团前往洪都拉斯和尼加拉瓜, 详细评估作物和粮农供应情况。1999年1月, 粮食计划署核可了一项在萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜的长期救济和复原工作计划。这项行动虽然属于区域性, 但是将重点放在受灾最严重的国家——洪都拉斯上, 该国多数的商业活动都在低地进行, 而100%的低地的农业生产都受到严重的破坏。该行动将设法促使受益者积极参与恢复生产活动的工作, 以帮助恢复和增进最易受害的群体的粮食安全。行动将于1999年5月展开, 费用估计为7300万美元。

30. 1999 年 2 月,教科文组织派遣了一个特派团前往该区域,以在协商小组工作范围内协助各国政府编写项目文件提交捐助者。它核可了一项米奇飓风受灾国紧急行动计划,该计划是要设法支助区域内的改革进程。支助办法是提供技术援助、实施小型灾民援助项目、以及拟订一项中美洲特别战略以供在审议下一项教科文组织方案和预算时予以核可。一些试办项目将促使社区设法在农村教室使用太阳能。

31. 开发计划署和人道主义事务协调厅在协力为联合国国别工作队及其国家对应人员做好加强防灾救灾能力的准备。开发计划署核可了拟订国家灾害管理计划所需的种子资金,泛美卫生组织/卫生组织、儿童基金会和人道主义事务协调厅表示愿意通过成立灾害问题专家机构间工作队在分区域一级提供更多的专门知识。该工作队将支助联合国灾害管理队和国家当局,并将在灾害期间同联合国灾害评估和协调工作队协力支助救灾工作。人道主义事务协调厅在同该区域各国和美国国家当局合作,筹办高级别讨论会,以期对于在国际上利用军事和民防资源从事的救灾工作进行更好的协调。

32. 社区参与和分散事权一直是联合国支助的善后和重建活动的重要主题。开发计划署、移徙组织和联合国人类住区中心(生境)在协助重新安置马那瓜索洛特兰湖岸的 1 200 个住户,办法是恢复社会服务,将受灾住户重新安置在较安全的地区。该项目同社区合作,恢复和加强市政能力,并通过小型企业创造就业机会。

33. 在受米奇飓风极大影响的尼加拉瓜北部城市,开发计划署和联合国资本发展基金(资发基金)原来在共同合作帮助前战斗人员重返社会并创造就业机会,联合国支助在该地区原先这种合作的基础上所作的努力。风灾发生后,资发基金核可了提供给参与的社区的紧急赠款,开发计划署、美洲国家组织、国际劳工组织(劳工组织)、联合国人类住区中心(生境)和人口基金则设法重建永久性住房、加强市政、恢复社会服务和生产。

34. 在危地马拉,联合国机构间工作将重点放在受到飓风极严重的影响的该国东部地区。联合国国别工作队设法头一次在该地区派遣外地人员,在工作上全面一体化,以利用联合国系统现有的各种专门知识,促进地方一级的重建和改革。

## 八. 协商小组进程

35. 1998 年 12 月,美洲开发银行在华盛顿市举行了关于中美洲重建和改革工作的第一次协商小组会议。在该次会议上,国际会议捐了 60 多亿美元,以供救灾、重建援助和减免债务之用。协商小组的第二次会议定于 1999 年 5 月在斯德哥尔摩举行,会议将由美洲开发银行和瑞典政府共同主持。将在会上介绍几个新的方面的问题,包括在专题工作会议期间由各国政府、民间社会和国际社会的专家讨论对地峡的改革工作至关重要的问题,即生态和社会弱点、权力下放和透明度等问题。

36. 联合国系统在设法协助各国政府制订国家战略解决上述关切的问题并明确地订定各该国家的优先事项。它也在促使民间社会组织参与协商小组进程,包括建立可持续机制,监测米奇飓风过后的重建和改革进程。在萨尔瓦多,这种办法推行得特别顺利,这方面的工作包括在开发计划署的支助和许多部门的参与下设立和协调关于重建和改革计划特定构成部分的各工作组,该国政府将向捐助者正式提出这项计划。

37. 联合国系统在国家和总部二级密切合作,确保全系统以协调一致的方式参加斯德哥尔摩会议。在捐助者讨论期间,联合国将为该区域提出单一的文件并作出一致的保证。

## 九. 结论

38. 米奇飓风反映了全球环境的改变。热带风暴和水旱灾的灾民日益从国际紧急援助得到惠益。联合国必须将它在解决中美洲政治危机时所发挥的创造性和能力也运用到解决自然现象所造成的危机上,这种危机没有那么大的争议性,但是具有同样大的破坏性。

39. 专家们预期,1999 年中美洲和加勒比将会受到另一场严重的热带风暴的侵袭。联合国在同该区域各国合作,协助制订较持续的发展框架,以防止另一场象米奇飓风那么严重的灾害。

### 注

<sup>1</sup> 拉加经委会为直接损失所下的定义是,对固定资产(包括财产)、资本货物以及所存制成品和半制成品、原料和备件等造成的一切损害,这种损害不是在自然现象酿成灾害时发生就是这种灾害的直接后果。待收割的

作物遭到的损害也应予以估计,列为直接损失。间接损害是指在从灾害刚过,可能持续到善后和重建阶段的期间内,由于停止生产或提供某些物品和服务而造成的损失。任何估计都应包括恢复整体或部分生产能力所需的期间。这种损失包括由于无法或难以生产某些物品或提供服务而引起或增加的费用、以及损失的收入。

<sup>2</sup> 人道主义事务协调厅于 1999 年 4 月在危地马拉为联合国灾害评估和协调工作队的 24 名新成员举办了简介班。