



第五十四届会议

议程项目 20(b)

加强联合国人道主义救灾援助的协调,

包括特别经济援助: 向个别国家或区域提供的特别经济援助

向苏丹提供紧急援助

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1	2
二. 苏丹当前局势	2-16	2
三. 紧急行动和苏丹生命线行动	17-86	3
A. 概况	17-29	3
B. 影响人道主义救济工作的政治和军事事态发展	30-40	4
C. 进入	41-44	5
D. 国内流离失所者	45-47	6
E. 非政府组织	48-53	6
F. 粮食救济援助	54-57	7
G. 非粮食援助	58-80	7
H. 援助难民	81-86	9
四. 会员国采取的行动	87-93	10
五. 结论意见	94-98	10

一. 引言

1. 本报告是根据大会 1998 年 12 月 17 日第 53/1 O 号决议第 13 段提交的,该决议请秘书长继续为苏丹生命线行动调动和协调各种资源和支助,向大会第五十四届会议报告该国灾区的紧急情况,以及该国的复原、恢复和发展情况。本报告审查了苏丹当前局势,详述了联合国及其合作伙伴在 1998 年 8 月至 1999 年 7 月期间提供人道主义援助的情况。

二. 苏丹当前局势

2. 1998 年下半年,苏丹南部面临十年来最严重的危机,在该区域的严重饥荒期间死亡人数不明。虽然局势最终稳定下来,1998 年 8 月中以后死亡率和营养不良情况大幅降低,但年底加扎勒河地区仍然极为脆弱。成千上万的苏丹平民靠紧急援助为生和复原。

3. 1998 年 7 月和 8 月,苏丹南部的人道主义危机达到极点,瓦乌和阿杰普的营养不良率最高。7 月初,阿杰普的死亡率为 18/10 000;10 天后,死亡率增长了 4 倍,约为 70/10 000。5 岁以下儿童死亡率从不到 32/10 000 增至 133/10 000。加扎勒河 5 岁以下儿童总营养不良率为 63%。

4. 1998 年 8 月底和 9 月,苏丹遭受了几十年来最严重的洪灾。在苏丹生命线行动南部地区,博尔县受灾最重,估计 7 万灾民,其中包括因河流水位空前上涨和滂沱大雨而流离失所的 1 万人。在某些地区,70%以上的夏季作物被淹,因而严重危及当地人的粮食安全。

5. 苏丹政府认识到问题的严重性,建议全面停火,允许人道主义援助易于进入南部苏丹的最严重灾区。1998 年 7 月 15 日,苏丹人民解放运动/解放军(人运/解放军)也响应宣布人道主义停火,停火范围只限于加扎勒河地区,最初为三个月。这次停火后来每三个月延长一次,成为苏丹生命线行动各项措施取得成功的必要先决条件。

6. 鉴于加扎勒河地区继续亟需紧急援助,双方在 1999 年 5 月在奥斯陆举行的人道主义援助技术委员会会议上同意,必须延长将于 7 月 15 日到期的人道主义停火。苏丹政府重申其支持南方各省全面停火的立场,承诺使目前的停火持续到政府间发展管理局(发展管理局)主持的下一轮和平谈判。人运赞同在亟需紧急援助的三个地区(加扎勒河、统一省/上尼罗西部地区和琼莱省/上

尼罗中部地区)将停火延至 10 月中旬,而且需要时就继续延长。

7. 虽然今年加扎勒河地区的人道主义形势有很大改善,但人民仍然易受伤害,在下次收获(9 月/10 月)之前一直靠救济为生。联合国儿童基金会(儿童基金会)4 月和 5 月进行的营养情况调查确认,加扎勒河的营养标准总体上有所提高,但原来水平很低:事实上,总营养不良率平均为 22%。但在某些地方,儿童营养不良率仍然很高。例如在东阿韦勒县,一些地方的总营养不良率高达 44%,认为因局势不安全而流离失所是造成营养不良的主要因素。

8. 粮食计划署继续关注的问题是,在第一次向易受伤害住户分发粮食之后当地再分发的粮食数量。根据最新监测资料,在南区受援者将粮食又分流给社区其他脆弱程度较低的人,这些人不是粮食计划署的粮援对象。据估计,分流的粮食占收到的配给粮的 30%至 35%,另有 15%至 20%的粮食分给邻居和亲属,粮援对象只剩下 45%至 55%的粮食。除在证实粮食被再分流后通常暂停分发粮食之外,为处理该问题计划采取的措施之一是修改粮食分发办法,使得不再需要所谓的分流(即社区内获得和未获粮援的人之间共分粮援)。在北区,分发后监测结果表明,90%至 95%的粮食计划署粮食被受援人消费,5%的粮食用于换取粮食计划署粮援不包括的其他商品,如肥皂、盐和肉;约 5%分给未获粮援的亲属。此外,还常有偷粮和丢失配给卡的报道。

9. 已发现上尼罗的人道主义状况恶化。长期不安全的形势使苏丹生命线行动很难进入该地区。在卡萨拉、红海山和青尼罗三省,战斗不断升级;在南科尔多凡、上尼罗、统一、琼莱四省和赤道省部分地区,不安全局势也妨碍苏丹生命线行动按计划进行救济活动。一些地区布有地雷,无法运送和分发粮食。此外,在加扎勒河西北和南达尔福尔交界地区,敌对行动增加,数百人流离失所,迁往在南科尔多凡省伊德达因的国内流离失所者营地。

10. 1999 年上半年,Murahaleen 民兵的袭击使苏丹南部的人道主义局势更加脆弱。这些袭击导致数人丧生,牲畜被盗,妇女和儿童被绑架。儿童基金会公开谴责绑架行径,并与冲突各方共同拟订了处理目前局势及其根本原因的框架。

11. 1998 年 5 月初,苏丹政府向联合国秘书长保证,同意派遣一个人道主义评估特派团前往人运/解放军控制

的努巴山区(南科尔多凡省)。经过多次因安全理由的推迟,1998年5月22日,苏丹政府同意该特派团可以进行并向联合国代表团提供了该特派团进行评估的明确日期。特派团于6月20日至30日进行工作。苏丹政府和人运都宣布停火四天,使特派团能够在该地区执行其方案。该特派团于6月21日至24日在该区执行任务。由人道主义事务协调厅、儿童基金会、粮食计划署的人员和一位联合国警卫组成的联合国工作组访问了苏丹人民解放军控制的5个村庄,对该地区易受伤害平民的人道主义需要进行评估。

12. 1999年5月,在关键的播种时节,加扎勒河、拉克斯区和西赤道地区普降大雨。据报告,大多数地区的牧地状况良好,特别是在去年遭受洪灾的地区。

13. 今年,在新苏丹教会理事会的推动下,丁卡和努埃尔部族同意和解,并建设和平。1999年2月和3月,在温利特(加扎勒河)举行了丁卡与努埃尔西岸和平与和解会议。

14. 5月29日至31日,儿童基金会/苏丹生命线行动能力建设科在梅佩尔召开了加扎勒河会议,在加扎勒河工作的所有非政府组织、苏丹生命线行动、苏丹救济和重建署代表、妇女组织领导人、青年团体和人运成员都参加。会议的主要目的是使有关各方开始就1998年饥荒进行开诚布公的对话,并讨论从去年经验中吸取的教训。

15. 1998年12月,脑膜炎在苏丹生命线行动北区暴发流行。随后,发出机构间联合呼吁,各捐助者为此捐款约5 836 888美元。这些捐款用于采购1 430万剂疫苗和27万小瓶油性氯霉素以及相应的注射用品。

16. 至1999年6月初,通过1999年联合国机构间联合呼吁向粮食计划署苏丹联络处捐助和认捐78 206吨粮食,价值为8 970万美元。这些捐助占1999年呼吁中提出的净总需求的63%。重新规划粮食计划署内的经费,加上其他捐助者的不附带条件捐款,使对呼吁的总捐助增至87 467吨粮食,占1999年粮食净总需求的70%。至7月中旬,向苏丹机构间联合呼吁的认捐共1.677亿美元。在7月结束的中期审查所要求捐款2.042亿美元中,占81.8%。

三. 紧急行动和苏丹生命线行动

A. 概况

17. 在本报告所述期间,苏丹生命线行动得到捐助者的支助及苏丹政府和人运的承诺,仍然是在苏丹执行人道

主义政策的唯一可行机构。苏丹生命线行动注重扩大为所有受战灾的人服务,向他们提供救生粮和非粮食的紧急援助。在苏丹生命线行动总协调下工作的各机构,继续想方设法向困境中人口提供更多紧急援助。

18. 由于1998年饥荒后,苏丹生命线行动将其方案重点改放在紧急措施上。在不断改进机构间联合呼吁的努力中,1999年呼吁第一次纳入一种核心方案战略。该战略根据明确地区分重灾区、轻灾区和长期灾区,确定提供援助的优先顺序。过去,苏丹生命线行动方案旨在加强人民的复原能力,无论他们生活在重灾区、轻灾区还是长期灾区。

19. 1998年,苏丹生命线行动采取了在其10年历史中最复杂的一套措施。在危机最严重时,粮食计划署利用公路、河流和空中走廊每月平均向大约100万受援者发放15 000吨粮食。苏丹生命线行动各机构还向10万以上的人提供补充营养餐和食疗餐,大规模开展麻疹和小儿麻痹接种运动,成功预防了这些疾病的暴发流行。

20. 9月下旬,由于联合国各机构及其非政府组织合作伙伴作出巨大努力,南区的人道主义局势缓和很多。每日死亡率从7月的63/10 000降至9月的3/10 000,受援者共计48 000人。营养不良率也大幅下降,从1998年5月和6月的50%降到年底的30%以下。但由于局势再次不安全,许多人的状况仍很脆弱而且易受伤害。

21. 在本报告所述期间,确保向最易受伤害的人提供救济援助仍是苏丹生命线行动面临的巨大挑战。1998年6月,救济活动增加后,显然一些人似乎没有从粮食和其他救济援助中受益。1998年8月成立了苏丹生命线行动/苏丹救济和重建署/人运的联合工作队,调查最易受伤害的人是否得到他们应得的救济。工作队得出的结论是,当地权势人物将某些粮食和其他救济物资分流,并对某些物资征税。工作队提出了若干建议,以改进在加扎勒河分发粮食的工作。苏丹生命线行动和粮食计划署随后进行的主要分析也表明,未能在粮食援助分发系统内向最易受伤害的人提供援助。

22. 虽然根据这些评估建议采取了行动,至去年年底情况大有改善,但今年一整年苏丹生命线行动和苏丹救济和重建署不得不经常处理这一问题。苏丹生命线行动与对应各方达成一项协议,改进通过在社区的救济和善后联合委员会分发救济物资的系统。

23. 在本报告所述期间,儿童基金会与非政府组织合作,把工作重点放在以下方面:扩大免疫方案;初级保健、环

境卫生、卫生与防治暴发流行病活动;预先制订计划,以便采购和储备将于 2000 年分发的种子;紧急情况的工作;教育与处境特别困难儿童;外地业务和空中业务。呼吁要求进行针对性别的活动,但在北区和南区都未落实经费。

24. 由于最近在战略上改以人权和建设和平为重点,儿童基金会/苏丹生命线行动正在将这些内容作为新的优先事项纳入核心方案战略。新的内容将立足于现有的以权利为基础的方案,如人道主义原则和处境特别困难儿童/儿童保护战略。这一框架将成为儿童基金会各项活动的基础。

25. 至 1999 年 5 月底,粮食计划署当年累计运送 57 090 吨粮食,其中北区共运送 17 190 吨,南区共运送 39 900 吨。运送的粮食占这一时期计划所需粮食的 85%。在今年前 5 个月,粮食计划署每月平均向 1 177 600 受援者提供粮食援助(北区 281 100 人,南区 896 500 人)。但上尼罗、统一、琼莱和赤道各省,局势不安全使粮食计划署无法向成千成万的穷人提供援助。

26. 1997 年,联合国人道主义协调股发起联合国援助和保护国内流离失所者综合方案,这是联合国首次提出的此类方案之一。该方案包括人道主义原则,已用于界定政府管辖区人道主义行动的框架。联合国人道主义协调股继续发挥机构间协调的作用,与联合国各机构和非政府组织共同努力,确保向政府管辖区的受援者、特别是国内流离失所者及时有效地提供救济服务。

27. 1999 年初成立了由联合国、国际非政府组织和捐助国代表组成的保护国内流离失所者工作队,这是肯定了向国内流离失所者提供援助至关重要。该工作队除其他外,将审查与苏丹政府各部进行协调的有关问题,以及目前城市规划政策引起的保护问题。联合国人道主义协调股还多次组织召开紧急情况准备工作规划会议,以确定目前和预计采取的救济措施的范围和地位。

28. 苏丹生命线行动(北区和南区)继续由联合国苏丹紧急和救济行动协调员(苏丹救济行动协调员)进行协调,并得到设在喀土穆的联合国人道主义协调股的援助。苏丹救济行动协调员作为联合国驻地协调员和联合国开发计划署(开发计划署)驻地代表,还在苏丹生命线行动北区和不归苏丹生命线行动所属的苏丹其他地区担任指定官员,负责联合国各项安全行动。

29. 在苏丹生命线行动南区协调员和业务主任的领导下,儿童基金会继续发挥苏丹生命线行动南区领头机构

的作用,负责从洛基乔基奥提供服务的各地区的协调。具体职责包括:管理洛基乔基奥前沿中转基地;管理空运线;为在苏丹南部工作的苏丹生命线行动所有工作人员提供安全保障。

B. 影响人道主义救济工作的政治和军事事态发展

30. 在通过谈判解决内战方面缺乏明确的政治进展,因此造成真空。在这一真空中,苏丹政府与苏丹人民解放军及其盟军之间的军事对抗仍在继续。最近几个月,在统一省/上尼罗西部和临近地区的敌对行动尤为激烈,因为各方争夺油区和其他关键地理区域的控制权,

31. 再次爆发敌对行动造成一连串与安全有关的事件,阻碍了苏丹生命线行动方案的执行。例如在加扎勒河地区,虽然自 1998 年 7 月中旬人道主义停火生效以来安全状况大体稳定,但最近发生的严重事件中断了人道主义行动。

32. 在统一省/上尼罗西部地区,与政府结盟的南方各派之间不断发生冲突,使苏丹生命线行动在该地区的人道主义行动实际上完全停止。1999 年 5 月,在该地区的战斗升级,因为以前通过 1997 年 4 月和平协定与苏丹政府结盟的南苏丹独立运动/军(独运/军)的部队突然袭击该地区的政府部队。

33. 在本报告所述期间,上尼罗地区西部的大部分时间,很不安全,独运/军与南苏丹统一运动之间冲突不断。5 月初,在杜阿尔和班迪尤爆发了争夺油田控制权的战斗,南苏丹统一运动最终占领了大部分地区。目前,该地区仍是各方争夺之地。这场战斗中断了自 1998 年 5 月以来时断时续的所有救济活动,严重影响了苏丹生命线行动对该地区暴发流行霍乱作出反应的能力。

34. 1998 年 7 月和 12 月,苏丹生命线行动工作人员共撤离 6 次。1999 年 1 月至 6 月,撤离增至 50 次。这一数字比去年同期高很多。在当地的非政府组织和联合国工作人员报告说,对苏丹生命线行动安全设施的袭击在 55 次以上。大多数袭击(约 50 次)发生在东赤道省。自 1998 年 9 月苏丹人民解放军企图占领政府要镇 Torit 以来,该地区一直是政府不断袭击的目标。Yei、Kajo-Keji、Ikotos、Labone、Chukudum 和 Narus 被袭击多次。在袭击期间,医师无国界协会/瑞士和挪威人民援助会分别在 Kajo-Keji 和 Yei 办的医院被击中。

35. 在东赤道省,随着苏丹人民解放军与当地迪丁加族发生冲突,部族冲突导致安全形势恶化。Chukudum 镇成为激烈战斗的战场,所有苏丹生命线行动非政府组织都已撤离,包括一个在该地区工作多年的苏丹组织 - Diocese of Torit。当地人也逃离了该地区。从肯尼亚边界到 Chukudum 镇的道路治安很差,粮食计划署的粮食运输队被袭击。由于抢劫活动猖獗,肯尼亚边界附近的一段道路被关闭二个多月。

36. 加扎勒河省也被袭击两次。该省东部再次成为各派间的战场,与此同时 Murahaleen 民兵继续袭击社区、村庄和市场。经加扎勒河省到阿韦勒和瓦乌市的政府运货火车进入邻近地区,也使暴力袭击随之进入,致使苏丹生命线行动工作人员撤离,人流离失所。每一交战方都声称是另一方违反停火协议。

影响救济人员的其他安全事件

37. 与安全有关的事件继续危及苏丹生命线行动人道主义工作人员的安全和保障。1999年5月18日凌晨,在统一省/上尼罗西部地区的 Adok,粮食计划署在尼罗河盆地执行任务的驳船队遭到武装攻击,造成1人死亡,3人受伤,其中包括粮食计划署的2名工作人员(当地和国际工作人员各1名)。这起事件导致所有驳船队暂停在尼罗河盆地执行任务,等待对河流沿岸进行安全评估。年初以来,粮食计划署作出了巨大努力,以使用驳船向更多的受援者(64万多)运送更多的粮食并降低运输费。苏丹政府和人运都派代表团参加了5月召开的人道主义援助技术委员会会议,并承诺采取一切必要措施,保证在其各自控制下的所有地理区域苏丹生命线行动人员和财产的安全和保障,并确保他们的盟派也遵守此承诺。

38. 1999年3月,苏丹红新月会1名工作人员和陪同一个红十字国际委员会(红十字委员会)工作组的3名苏丹政府官员在被人运/解放军绑架后被杀害。

39. 政府飞机两次轰炸了加扎勒河省的两个地方。5月16日,首先轰炸了 Akak,24枚集束炸弹投在粮食计划署的一个空投区附近,一名女童被炸死。5月17日,炸弹投在 Nyamlel,这是另一个停火区,苏丹生命线行动的工作人员驻在那里。

40. 据报道,保安部队曾对人道主义行动和人员进行武力干涉。今年6月,挪威教会援助社的1名工作人员因保留空弹壳而在 Ikotos 他的宅院内被拘留。一名试图替他交涉的苏丹生命线行动警卫也被拘留。在儿童基

金会/苏丹生命线行动人道主义原则方案和人运保安人员的干预下,这起在 Ikotos 发生的事件才得到解决。

C. 进入

飞行许可

41. 继1998年2月和3月在加扎勒河省实行禁飞之后,1998年其余时间和1999年初,除在东赤道省、琼莱省部分地区及上尼罗省有几次不准飞机进入外,一般都准许飞机进入苏丹南部。1999年,苏丹政府一直不准许苏丹生命线行动进入东赤道省人运控制的所有地区,但准许他们进入该省政府控制区。由于可经公路进入,这些禁令的影响并不严重。但随着雨季开始,道路难以通行,在1999年第三季度之前,可能对该地区的救济活动产生了巨大影响。与1998年情况一样,1999年不准许人运控制的琼莱省 Bor 县大部分地区。此外,也不准进入上尼罗的一些地方。因此严重阻碍了粮食计划署进入该区域广大洪灾区对重灾居民的援助。

工作环境

42. 苏丹生命线行动各机构受到种种限制,因为违反《基本规则协议》的情况不断增多,而且当地掌权人物并不优先重视人道主义原则。在人运这一方,重视的是鼓励苏丹救济和重建署执行苏丹生命线行动/人运/苏丹救济和重建署关于易受伤害性和确定目标问题联合工作队提出的各项建议,以促进尊重受战灾人民获得人道主义援助的权利。其他问题包括通过苏丹救济和重建署和非政府组织双方可接受的《谅解备忘录》草案。此外,苏丹生命线行动还遇到一些难题,因为人运/苏丹救济和重建署的地方官员试图对人道主义救济物资、服务、人员和车辆征税。虽然苏丹救济和重建署的官方立场仍然是不应征收这些税,但仍很难确保人运控制区的地方官员遵守这一立场。

43. 在执行人道主义援助技术委员会罗马会议签署的《安全议定书》方面进展一直很慢,因为通讯和导航设备方面的主要问题依然存在。自签署《议定书》以来,除瓦乌外,通讯现况没有任何改变。这一问题对在技术委员会奥斯陆会议上商定的跨界行动的前途十分重要。儿童基金会喀土穆总部及其12个外地办事处和粮食计划署喀土穆部及其11个办事分处都受到与进口和使用通讯设备有关的问题的影响。各种官僚主义难关继续阻碍种种努力,无法获得将无线电从喀土穆运到外地的安全许可。安全问题、外地通讯限制和进口限制也对国际非政府组织的工作环境产生了不利影响。

公路通行

44. 由于诸多原因,5月暂停从南区基地洛基乔基奥和科博科(乌干达)经公路运输粮食。东赤道省局势不安全导致粮食计划署租用的运粮卡车被抢,进入加扎勒河省的道路被切断,而粮食计划署正在该省梅佩尔分发预先储备的粮食。此外,自1999年4月以来,因局势不安全而长期推迟从苏丹港经公路运送粮食商品,官僚主义也使粮食计划署的货船迟迟不能卸货。这种情况导致粮食商品暂时短缺。

D. 国内流离失所者

45. 在本报告所述期间,由于局势不安全,国内流离失所情况始终存在。此外,没有发现国内流离失所者大规模回返。苏丹人民解放军攻击加扎勒河省造成人们流离失所,多亏援助各方向受影响地区的国内流离失所者持续有效地提供紧急服务,才使这一情况稳定下来。在瓦乌,正在向5万多受援者提供粮食援助,他们大部分是国内流离失所者。

46. 在本报告所述期间,影响国内流离失所者的主要紧急情况包括洪水,仅在喀土穆就冲毁1000多家、破坏6000多家。在大喀土穆地区,由于发生拆毁行动,不断重新安置国内流离失所者,因此需要提供紧急援助。据报道,大约5万名国内流离失所者从棚户区和在Jabel Awalia的国内流离失所者营地迁至在大喀土穆地区的新住区。预计今年下半年将在大喀土穆地区重新安置更多的流离失所者。

47. 作为联合国人道主义协调股——援助和保护国内流离失所者综合方案的一部分,在外地成立了若干援助协调论坛,旨在促进以协调一致的方式去处理国内流离失所者的紧急需要。目前正努力通过多部门、多机构援助国内流离失所者共同方案,尽可能将适当保护内容纳入援助方案。此外,还特别强调国内流离失所者在流离失所期间能够在安全、可持续的环境内自力更生,以及增加国内流离失所者社区的参与。目前,正在最后确定紧急状况准备工作的计划,为容易遭受灾害的国内流离失所者各地区未雨绸缪。这些计划将设法尽量减少紧急情况造成的困难。目前,继续对苏丹生命线行动北区最易受伤害的国内流离失所者社区的需要进行评估,并得到有关人道主义行动的支持。联合国人道主义协调股通过援助和保护国内流离失所者方案,开始定期发布国内流离失所者状况的最新消息,以便加强关于苏丹

生命线行动北区国内流离失所者总体情况的信息交流。

E. 非政府组织

48. 在本报告所述期间,在苏丹生命线行动北区工作的国际非政府组织继续在16个区域开展工作,并加强对加扎勒河省流离失所者的支助。1998年,国际非政府组织进入“要镇”的问题大部分得到解决,但它们进入青尼罗省等新地区的问题需等待联合国作出评估。通过人道主义援助论坛会议和工作队的努力,改进了国际非政府组织/苏丹生命线行动之间的协调,而且与联合国人道主义协调股及其国内流离失所者工作队的联系有助于交流信息,促进方案的执行。

49. 总体而言,在1998-1999年间,国际非政府组织在苏丹生命线行动北区的工作环境有所改善。政府澄清各项政策减少了许多障碍,但各官僚机构之间内部沟通很差,经常干扰国际非政府组织方案的执行。此外,向国际非政府组织工作人员提供适当安全保护仍成问题,现正通过不断努力,改进通讯条件和与联合国安全系统的协调,来解决这个问题。

50. 在北区的国际非政府组织继续通过国际非政府组织论坛互相协调。截至本报告所述时期,该论坛包括18个成员,其中一些是粮食计划署、儿童基金会和联合国其他机构的执行伙伴,执行粮食、医药、疫苗和供水设备等联合国投入的各项方案。国际非政府组织在苏丹生命线行动北区的其他方案为环境、环境卫生、住房、重建和社会发展。

51. 目前在南区,共有40多个国际非政府组织在苏丹生命线行动领导下开展工作,其中大多数集中在加扎勒河省(22个国际非政府组织),16个在上尼罗省,15个在赤道省。令人遗憾的是,只有少数苏丹非政府组织具有本地工作能力。国际非政府组织是苏丹生命线行动各项方案的主要执行者,在很短时间接到通知后即提供资金和物资。这些组织已成为苏丹生命线行动应急工作队的积极成员。大约10个国际非政府组织出于各种原因决定不在苏丹生命线行动系统内开展工作。

52. 非政府组织的主要工作重点是保健和营养部门,共有20多个组织在这一领域工作。其余工作重点依次是:家庭粮食安全部门,大约10个非政府组织参与这方面的工作;饮水和环境卫生部门;分发救济物资,拯救儿童基金-联合王国和世界展望国际组织等几个非政府组织

在此领域大规模开展工作。只有少数非政府组织在社会发展和教育领域工作。

53. 非政府组织得益于1999年4月召开的苏丹生命线行动务虚会。会上,详细审查了对苏丹生命线行动具有更大战略意义的问题,也审查了在协调、应急规划和其他问题方面从当前救济工作中吸取经验教训的必要性。1999年6月在内罗毕召开了捐助国联合会议,在北区和南区的国际非政府组织应邀参加。该会议提供了一个机会,以便探讨如何加强南北两区国际非政府组织之间的协调,并向苏丹生命线行动和捐助国提出一份联合报告。报告研究了关于有效应急反应的若干问题,包括民间机构参与、建立地方能力、从救济转到发展、加强安全和增加准入、保护与人权、以及必须加紧努力实现和平。

F. 粮食救济援助

54. 在1998年发生危机期间,粮食计划署向大约150万受援者提供了112 000多吨粮食,极大地改善了苏丹大部分穷人的生活。1999年的目标是降低加扎勒河省的死亡率和营养不良率,在1998年成绩的基础上更上一层楼。

55. 1998年10月至11月,一年一度的苏丹生命线行动需求评估工作以及粮农组织/粮食计划署作物和粮食供应评价团估计,粮食计划署1999年共需提供173 286吨紧急粮食援助,以满足236万受援者的需要;66 241吨粮食援助北区的1 197 800受援者(其中60%是妇女);91 293吨粮食援助南区的1 162 500受援者。在所需粮援中,还包括占每年所需粮援10%的应急储备粮,以使粮食计划署具有对突发性紧急情况迅速作出反应的灵活性。粮食计划署能够从其在北区的喀土穆和埃尔奥贝德工作基地和南区的洛基乔基奥空运33 830吨粮食,占其总运输量的60%。

56. 地面运输占总运输量的33%(19 097吨)。在旱季,利用费用较低的公路运输粮援办法使公路运输量大增。在雨季到来之前,所有计划预先储备在北区遥远地区的粮食都经公路运到。在南区,由于存在粮食分流和局势不安全导致损失储备粮的危险,所以成绩较小。

57. 驳船运输占总运输量的7%(4 163吨)。为增加驳船运输,粮食计划署已谈妥从苏丹河运公司增租顶推船,将可供使用的顶推船增至4艘。此外,粮食计划署已得到经费,为3个顶推船购买6个检修过的发动机。新添的这些顶推船和功效更高的发动机使粮食计划署的运

送能力,比只有2个顶推船时的2 500吨增至5 200吨。在1999年前5个月,粮食计划署派出3个驳船队沿班修和朱巴河走廊共运送了7 414吨储备粮。这些粮食储存在粮食计划署的仓库内,在5至9月青黄不接时分发。

G. 非粮食援助

58. 至1998年9月,加扎勒河省受灾最重地区(瓦乌市和阿杰普)的人道主义状况已脱离严重的紧急状况阶段。在这一阶段,所有工作的重点都是拯救生命;进入第二阶段的重点是改进服务质量并巩固已取得的成绩。在瓦乌镇,继续把国内流离失所者重新安置在河东岸新建造的营地。截至10月底,儿童基金会通过修复和安装手泵,确保提供安全饮水。

59. 从1998年8月开始,26个省中有13个省的许多地区遭受了毁灭性的洪水和大雨。大约500个村庄的25万住户受到影响。29 000多个家庭无家可归,200多所学校和保健单位受到严重破坏或被冲毁。公共保健、环境卫生和农业基本设施也遭到大规模的破坏。

60. 1998年10月24日,由国际货币基金组织(货币基金组织)、世界银行、世界卫生组织(卫生组织)、儿童基金会、粮农组织、粮食计划署、开发计划署和苏丹政府代表组成的评估团开始对这一情况进行评估,发现洪水造成的主要疾病是传染性眼疾、腹泻、疟疾和其他水传播疾病。根据这些评估结果,儿童基金会提供了医疗必需用品、疫苗、塑料薄膜、蚊帐和供水系统。此外,还计划建造保健中心、培训卫生工作人员和建立药物循环基金,作为长期项目。165所学校被严重破坏,已无法使用。短期活动包括建造300个临时教室,提供学校基本材料。目前,苏丹政府、儿童基金会和卫生组织和当地社区正在执行善后方案。

保健

61. 1998年12月,北区暴发流行脑膜炎,使保健服务量过重。至1999年6月8日,已报告了31 190个病例,其中2 223人死亡,死亡率为7.1%。大规模接种疫苗运动有助于控制这一流行病。目前实施的方案已为1 005万人接种疫苗。虽然在南区也报告了脑膜炎病例,但各地都没有到流行病的程度。

62. 1999年3月至4月,在统一省和琼莱省南部地区宣布暴发流行霍乱/水泻病,大约有1 000个病例。儿童基金会向在当地工作的非政府组织提供用品、药物和支助。这一流行病得到控制,死亡率为3%。在北区,以马

拉卡尔为中心暴发流行水泻病,报告了 3 654 个病例,死亡率为 8.2%。此流行病已被成功地控制住。

63. 1999 年 2 月和 3 月,在北区和南区,第一轮和第二轮小儿麻痹症全国免疫日运动结束。在南区,每一轮为 100 多万儿童接种疫苗(百分比目标为 100%)。在北区,在第一轮全国免疫日运动中,五岁以下儿童目标人口为 4 163 116,4 074 443 名接种了疫苗;在第二轮中,目标人口为 4 636 921,4 692 644 人接种了疫苗。第一轮和第二轮的百分比目标分别为 98%和 101%。在北区和南区,向 6 至 59 个月的幼儿分发了维生素 A 添加剂;在北区为 21 万名五岁以下儿童接种了麻疹疫苗。

64. 1998 年 7 月,儿童基金会执行主任在访问期间发起防治麻疹运动,为加扎勒河省可进入地区 95%的五岁以下儿童接种疫苗。由于大批流离失所者涌入阿韦勒,开始为五岁以下儿童提供一剂口服小儿麻痹症疫苗、麻疹疫苗和维生素 A 添加剂。

65. 1998 年,儿童基金会、卫生组织和非政府组织调查了并防治了至少 19 种其他暴发流行病。在整个苏丹南部,暴发流行了百日咳、严重腹泻、回归热和麻疹。1999 年,暴发流行十多种此类流行病。儿童基金会提供了必需用品和药包,包括静脉输注器、注射器材和疫苗。卫生组织在洛基乔基奥和朱巴建立了工作基地,参与疾病控制、监测和作出防治活动。还成立了国家间扩大免疫方案支助工作队。

营养

66. 1998 年底和 1999 年初,妇女和儿童的营养状况有极大改善。苏丹生命线行动各机构提供的紧急保健、安全饮水和卫生设施有利于执行方案。儿童基金会向五岁以下儿童提供补充和食疗方案,向怀孕和哺乳妇女提供补充粮食。1998 年,苏丹生命线行动在北区设立了 70 多个供餐站,现作为灾区营养不良转诊中心。在南区,儿童基金会向非政府组织提供类似支助,这些组织在加扎勒河省的 57 个地方开办补充和食疗中心。

家庭粮食安全

67. 1999 年,南区受益于种子和农具方案的住户比以往任何时候都多。该方案共有 3 268 吨种子,儿童基金会分发了其中的 646 吨种子。该方案的服务指标为 50 万个住户,比去年指标高一倍多。通过试验种子发芽率,加强了作物生产。在北区,共向 69 517 个受援住户分发了

451 吨种子。还通过用当地各类种子交换儿童基金会提供给苏丹北部的各类种子,支助作物的多样化。

68. 控制侵害牲畜的牛瘟仍是该方案的重要内容,并加强强调积极监视病情。在本报告所述期间,在北区和南区为大约 180 万头牲畜接种了牛瘟疫苗,并向 1 000 多名社区动物卫生工作人员和疫苗接种员提供培训、监视和设备支助。该方案得到泛非牛瘟防治运动和儿童基金会的支助,而且大量利用了非政府组织的专门知识和资源。

饮水和环境卫生

69. 在本报告所述期间,苏丹生命线行动北区和南区的 99 万人受益于饮水和环境卫生措施。1998 年,对当地 60 多个对口工作队进行操作和维修南区现有供水系统方面进行了强化培训。45 个大型供餐中心和主要分发站也得到足够的清洁饮水供应。儿童基金会与地方当局密切合作,提高对卫生的认识并建造厕所。此外,还在加扎勒河省新凿了一些人工井和钻井。

紧急情况教育

70. 在本报告所述期间,在苏丹生命线行动南区培训了 2 000 多名教师和学校行政管理人员。1999 年,教师培训方案更加稳定,这是一项重大转变。儿童基金会还在提供教育物资方面提供了有限支助,包括向学校督导员提供自行车;向外地教育机构提供学校用品;向 150 所学校提供教师指南和系列教科书。在北区,对 17 650 名小学教师进行了初级教育培训。在过去几年中,向南科尔多凡省提供的教育支助使人学人数增加,包括女童。该方案还向整个苏丹南部的儿童提供基本学习材料,向学校提供教学材料。儿童基金会采取通过监督、监测和提供办公用品以提高办公能力的办法,支助各省教师培训机构共同进行有计划的培训。

其他援助

71. 联合国人类住区中心(人类住区中心)正在执行其关于城市改造和减缓贫穷方案。该方案的目标如下:通过制定一种协商组织框架,在所有城市行动者之间建立信任;增强个人和机构减缓贫穷的能力;开展城市创收活动;确保棚户区处境不利的人租用和拥有土地;制订项目管理办。该方案结束后,在项目区内将会有大约 1 200 名各类城市贫民受到培训,获得新的发展技能。

72. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)正在实施其协调苏丹北部和南部教育制度的倡议,并向南部

地区的一些教育活动提供支助。1998年,向丁德尔干谷生物圈保护区和阿布哈尔干谷提供了经费和技术支助。1999年,计划向苏丹派遣二个咨询团,其中一个团将商拟一个项目,把苏丹所有公私立大学与因特网联网。

处境特别困难儿童

73. 在过去一年中,处境特别困难儿童方案的工作包括:为受战争影响的儿童提供心理支助,满足瓦乌许多无人照料儿童的需要,并向少年教养院提供支助。

74. 由于加所勒河省 1998 年发生危机,无人照料儿童的人数激增。瑞典拯救儿童联合会立即作反应,从东非区域资源小组抽调二名顾问提供培训服务。这二名顾问在调查方法、核查和跟踪以及使儿童与家庭团聚方面培训有关工作人员。在朱巴的 Totto Chan 中心举办了一系列关于向受战争影响的儿童提供心理支助讲习班。拯救儿童联合会和丹麦难民委员会提供了技术知识。

75. 儿童基金会与苏丹当局和注重儿童问题的非政府组织(包括联合国拯救儿童基金)合作,使 1 000 多名儿童与他们在加扎勒河省的家人团聚。这些儿童是因为在 1998 年第二季度发生饥荒和大规模流离失所而与家人失散的。至 1998 年中,儿童基金会发起和协调向无人照料的儿童提供紧急援助,注重提供粮食、住房和保健服务。儿童基金会还向该地区的非政府组织提供技术援助及经费和后勤支助,并部署了一个应急工作队,由在儿童保健和保护问题方面受过培训的社会工作者组成。

76. 1999 年前三个月,对 500 多名儿童兵进行了登记,并让 350 人复员,这是儿童兵复员新方案的部分内容。50 多名儿童兵复员后与家人团聚,其余人被转送到过渡营地接受指导,等待查明其家人下落后与家庭团聚。这些儿童住在供餐中心期间,中心设施被用作“学习中心”,成为他们的娱乐和学习场所。这些中心收留了 2 000 名儿童,并随着更多志愿人员的参与而增加收留人数。

77. 继 1999 年 5 月至 6 月在上尼罗地区发生战斗之后,大约 100 名复原的儿童兵失踪。这些儿童在上尼罗西部地区的 Thonyir 过度营得到照顾。由于再次发生冲突,形势始终不稳定,5 月 5 日这些儿童被撤离。有人担心,这些失踪儿童可能被招进各个部队和民兵组织。目前,苏丹生命线行动各机构正在调查他们的下落。

人道主义原则

78. 为了促进在 1999 年遵守苏丹生命线行动关于《基本规则协定》的协议,苏丹生命线行动南区人道主义原则股征聘了一名国际人道主义原则/基本规则干事,派驻在洛基乔基奥。这一任命被认为很成功,国际非政府组织称赞说,苏丹生命线行动在此领域提供援助的能力有所加强。设在洛基乔基奥的职位还增强了外地工作人员的组织能力,使他们能够在外地举办更多的《基本规则》宣传讲习班。在洛基乔基奥苏丹生命线行动安全问题讲习班中,延长了讨论《基本规则》的时间。正在进行征聘工作,以增加苏丹外地工作人员的人数。

79. 1999 年 5 月,在加扎勒河省梅佩尔召开高级别会议,讨论粮食分流及违反人道主义原则和苏丹生命线行动《基本规则》的问题。这些是在人运/苏丹救济和重建署/苏丹生命线行动关于易受伤害性和确定目标问题联合工作队 1998 年的报告中查出的。人运/苏丹救济和重建署高级官员再次公开承认人运控制区内有粮食分流问题,承诺再增加采取措施纠正这些问题。

80. 拯救无辜生命行动提高认识地雷工作队参加了在雷区附近各村镇开展的提高认识地雷活动。

H. 援助难民

81. 在本报告所述期间,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)向住在难民营的 147 302 名厄立特里亚难民和 11 889 名埃塞俄比亚难民提供必需品和保护。估计有 232 000 名城市难民接受有限的物资援助,仍然受难民专员办事处的保护。在本报告所述期间,没有落实遣返厄立特里亚人的安排,原因如下:最近发生厄立特里亚/埃塞俄比亚边界冲突;目前苏丹政府与厄立特里亚政府之间的关系欠佳,后者不愿意接回其国民。

82. 自 1998 年 6 月成功地自愿遣返埃塞俄比亚难民之后,在难民营中有 11 889 名难民,在城市地区估计有 23 670 名难民。在两国政府以及难民专员办事处亚的斯亚贝巴区域联络处和难民专员办事处总部之间继续进行协商。关于是否可能针对 1999 年以前的埃塞俄比亚难民援引停止条款,目前正拟订一项行动计划,包括一项专为解决问题的一揽子办法:向受难民影响的地区提供援助;采取措施援助可能希望在高级专员“斡旋”下返回埃塞俄比亚的前埃塞俄比亚难民。

83. 在所余难民完全与国民融合之后,还有 4 400 名乍得难民住在西达尔福尔省的 El Geneina,接受难民专员

办事处的有限援助。最近在该地区发生的部族间冲突使许多人流离失所,当地人和难民都受影响。一俟获准进入 El Geneina,难民专员办事处打算组织希望返回的难民自愿遣返,并在向地方当局移交基本设施之前,先行有限翻修。

84. 1997年初来到朱巴的334名刚果难民,主要是妇女和儿童,一直在苏丹生命线行动的总框架下接受粮食和其他人道主义援助。粮食计划署提供全部配给粮,儿童基金会在难民住地维护水井。由于刚果共和国局势不稳定,没有推动大规模遣返。

85. 估计共有8865名乌干达和刚果难民住在苏丹南部,接受苏丹生命线行动的支助。还有少数难民住在喀土穆,也接受苏丹生命线行动的援助。在Fau-5营地,共有43名索马里难民接受难民专员办事处提供的一般援助。在本报告所述期间,难民专员办事处在各国组织重新安置489名在苏丹的难民。

86. 非常重要,设在苏丹的难民专员办事处还接收一些从国外回返的苏丹难民。在1998年7月至1999年6月期间,共有92名苏丹难民,主要来自肯尼亚,在难民专员办事处的主持下返回家园。

四. 会员国采取的行动

87. 除上述活动以外,会员也提供了以下资料,说明依照大会第53/10号决议采取的行动。

88. 芬兰政府向苏丹提供的人道主义和救济援助如下:1998年捐款700万芬兰马克;1999年捐款580万芬兰马克,其中200万通过儿童基金会提供,200万通过粮食计划署提供。

89. 1998年,法国政府共捐款460万法郎。此外,法国驻苏丹大使馆(喀土穆)从其紧急基金中拨款7万法郎,用于在Dongola地区建造一个药房并向一家医院提供设备。1999年,法国政府向卫生组织捐款4万法郎,支助该组织开展防治脑膜炎运动。

90. 1998年,德国政府提供的人道主义紧急援助共计12169893德国马克,1999年共计3073118德国马克。

91. 自1998年1月1日起,印度政府共捐款100万卢比,其中20万卢比用于提供婴儿奶粉;60万卢比用于提供药品;20万卢比用于支付运送以上两批货物的运费、手续费和保险费。

92. 挪威政府报告,1998年挪威向苏丹捐款共计126224810挪威克朗。今年,提供了价值75064844挪威克朗的人道主义援助。

93. 在1998年财政年度,美国国际开发署(美援署)外国灾难援助厅共捐款37874874美元,其中64014美元用于援助洪水灾民。在1999年财政年度,共捐款12442025美元,其中254325美元用于援助洪水灾民。

五. 结论意见

94. 多亏捐助国的援助达到空前水平,1998年人道主义危机的最严重灾难基本上得到控制。但不应忘记,在冲突各方重开战火的地区对苏丹生命线行动实行禁飞令加剧了这场危机。虽然后来为支助苏丹生命线行动的合作有所改善,但这一无疑使数千人丧生的悲剧起因,正是由于非人道主义的理由而致这一合作中断。

95. 这事件说明了许多问题,包括连续三代之长的苏丹人似乎无穷无尽的苦难,他们的生活受到非洲大陆延续最久的内部冲突影响。从纯人道主义角度看,1998年危机表明,如果没有冲突各方充分和不间断的合作,苏丹生命线行动就不得不无休止地与人类痛苦和贫困作艰苦的斗争。

96. 必须再次强调,必须遵守确定苏丹生命线行动内部合作的基本原则和各项文书。其中关键文书是1994年3月和5月三方协定、《苏丹生命线行动基本规则》和在人道主义援助技术委员会内达成的各种准入和安全协议。在援引这些主要文书方面仍令人关切的是,南区和北区的许多接受人道主义援助者继续在某些方面被剥夺其基本权利和应享待遇。无论为何,所有公认的人道主义行动规则都不允许:将粮食援助分流或滥用;强迫重新安置国内流离失所者,或冲突一方单方面企图重新规定苏丹生命线行动的参数以符合自己的政治利益,等等。

97. 自1998年中以来,几乎在所有情况下,冲突各方都表示愿意公开审查有关问题。因此,先后在人道主义援助技术委员会两届会议上,在获得与联合国达成协议方面取得了重大进展。但在实施1998年11月和1999年5月达成的协议方面,还需给予极大注意和改进。鉴于安全事件激增,造成苏丹生命线行动工作人员被害或严重受伤,则尤应如此。更具体地说,进一步延长和从地理上扩大在加扎勒河省实行的人道主义停火,必须有利于

在苏丹南部发生危机地区继续进行人道主义行动。自4月以来再次发生的武装冲突危及这一目标。

98. 1999年6月底,终于向人运控制的努巴山区派遣联合国人道主义评估团,并在苏丹政府和人运的充分合作下进行评估。为了在这一积极成就的基础上再上一层楼,必须采取后续行动,包括最后确定所需粮食援助及供应和运送救济物资的总模式,以期在政府和人运控制的努巴山区开始实施完整的联合国方案。