



大会
第五十五届会议
临时议程项目 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
2000 年实务会议
2000 年 7 月 5 日至 8 月 1 日，纽约
议程项目 5
特别经济、人道主义和救灾援助

向遭受毁灭性水灾的莫桑比克提供援助

秘书长的报告

* A/55/150。

一. 导言

1. 本报告是根据大会 2000 年 3 月 10 日第 54/96L 号决议编写的，大会在该决议中请秘书长通过经济及社会理事会 2000 年实务会议向大会第五十五届会议报告加强联合国人道主义和救灾援助协调工作以及联合国系统各专门机构和其他机关为支助莫桑比克政府所作的努力，在调动和协调人道主义援助与重建和恢复莫桑比克基础设施所需的援助方面努力协作的情况。

2. 2000 年 2 月和 3 月莫桑比克南部的毁灭性水灾触发国际社会提供了大量的支助。受灾地区包括马普托、加扎、伊尼扬巴内、索法拉和马尼卡等省及马普托市。估计有 54.4 万人流离失所，有 500 万人受水灾影响。此外，据报导有 699 人丧生。联合国系统在促进、调动和协调向莫桑比克提供的援助方面发挥了关键作用。本报告讨论了联合国在支持莫桑比克努力战胜严重水灾方面所发挥的作用。

3. 从 1999 年 12 月开始莫桑比克各地均遭暴雨袭击，至该月底达到前所未有的程度。2000 年 2 月上旬，Umbeluzi、因科马蒂和林波波等河流的水位均超过历史最高水位，2 月 25 日，由于 Eline 旋风造成莫桑比克洪水泛滥，中部和南部各省遭到五十多年来规模最大的洪水袭击。

4. 受这次紧急情况袭击的莫桑比克系世界上最穷的 10 个国家之一，其贫穷指数为 70%。受水灾影响的占人口的 12.1%，即五个省份的 204 万人；其中 70 多万人需要援助。在这 70 多万人之中，有 50 万人因水灾流离失所，暂时栖居于政府设立的 100 多个营地中。水灾对经济的所有各个部门影响巨大：10% 的农地被摧毁；受灾地区 90% 的灌溉系统受到破坏。600 多所小学被摧毁或严重受损，医疗站和医院的情况也是如此。世界银行估计，直接损失达 2.73 亿美元，而生产上的损失达 2.47 亿美元。

5. 尽管资源十分有限，但莫桑比克政府对该紧急情况反应值得称道。在联合国系统的支助下，在全国灾害管理协会这一政府处理紧急情况的业务部门内设立了一个协调机构。国家灾害管理协会组织定期协调会议，由外交部主持，与会者来自政府各部、联合国各机构、捐助方和非政府组织。全国灾害管理协会还定期举行情况介绍会和部门规划会议。

6. 第二次洪水之后，秘书长随即于 2 月 28 日任命罗斯·芝廷为其莫桑比克人道主义特使。芝廷先生于 3 月 1 日抵达马普托并在此停留了两个星期，与莫桑比克政府和联合国驻地协调员及联合国国别队共同商讨如何应对这场灾害。

7. 驻地协调员和联合国国家小组与联合国秘书处人道主义事务协调厅及各机构总部的增援人员一起，同全国灾害管理协会及相关的业务机构协同共事并对它们提供了支持。世界粮食计划署(粮食计划署)发挥了关键作用，除提供粮食援助外，它还负责协调由全国灾害管理协会设立的联合后勤单位的救灾后勤工作。联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和世界卫生组织(卫生组织)与莫桑比克政府水、环境卫生、健康、住房和教育等部门的相应各部协同努力。

8. 应莫桑比克政府及驻地协调员的请求，人道主义事务协调厅在 2 月 20 日洪水之后派遣了一个联合国灾害评估和协调小组(灾害评估组)，为应对第二次洪水，又派遣了一个时间更长的灾害评估组，在整个 3 月期间均留在莫桑比克。这些小组系官方协调机构的有机组成部分，它们对全国灾害管理协会提供支助和援助，并设立了救灾协调数据库。为保证进行中的行动与首都之间的联络，这些小组的某些成员被派往贝拉。协调国际文职工作人员和来自七国的军事人员之间的关系成了灾害评估组的一项尤为重要工作，灾害评估组还负责协调为数众多的军事资产(一度有近 60 架直升飞机和固定翼飞机)。它们在紧急情况危急阶段所提供的支助无可估量：总共约有 5 万人获救。4 月 26 日，双方的专家对在提供军事资产的整个期间军事人员的协作和与文职机构的融合作了评价，一致认为他们的表现十分成功，堪称楷模。

9. 人道主义事务协调厅/灾害评估组还协助编写了两份主要应急呼吁书：2 月 13 日，莫桑比克政府和联合国各实体呼吁为 30 万名水灾受害者提供约 6,000 万美元的援助。由于 Eline 旋风的影响，所需援助大幅度增加，捐助方在救灾期间捐助了 1.3 亿美元。

10. 3 月 22 日，莫桑比克政府和联合国各实体发出过渡性呼吁，寻求在 9 月的下一个农季之前为 60 多万名水灾受害者增募 1 亿美元的紧急援助。该呼吁系政府各业务部、联合国各实体——儿童基金会、开发计划署、人口基金、粮食计划署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、教科文组织、卫生组织和主要的非政府组织大力协作的结果。

其总体目的是在拟订复原项目并为这些项目筹集资金并予以执行之前，填补在水灾受害者返回家园所需的短期应急救济上的短缺。

11. 开发计划署同莫桑比克政府于 5 月 3 日和 4 日在罗马联合组织的莫桑比克重建问题国际会议获得了 4.53 亿美元的重建认捐。已敦促捐助方满足该呼吁书中尚未落实的资源要求，以便为罗马会议决定的重建努力铺平道路。

12. 人道主义事务协调厅将继续向全国灾害管理协会提供人员上的支助，并将协助莫桑比克政府和联合国驻地协调员进行有关协调和监督的任务，直到 2000 年 9 月过渡阶段结束。这还包括向非政府组织派驻联络官员、在贝拉当地驻员以及为协调呼吁书中的住房、重新安置和农业等组成部分而分别向开发计划署与粮农组织提供支助。

背景情况

13. 莫桑比克是世界上最穷的国家之一，按照开发计划署编写的《1999 年人的发展报告》，其人的发展指数为 0.340，在所调查的 174 个国家中名列第 169 位。该国自 1994 年 12 月和平进程结束以来得到了大量的国际支助，咨询小组会议期间得到的每年认捐额平均为 8 亿美元至 10 亿美元。1994 年和 1999 年的多党选举得到了参与最近一次选举的国内外观察员的高度赞扬，认为这体现了该国对巩固民主所持的承诺。1996 年以来的经济增长十分迅速，每年增长率从 7% 至 12% 不等，当发生史无前例的水灾并由此造成严重后果时，该国似乎已完全走上了恢复和发展的道路。

14. 莫桑比克的海岸线长达 2,500 多公里，莫桑比克有主要发源于邻国的 9 条河道系统。10 月至次年 3 月为雨季，旋风和水灾通常每年都有。旱灾也很常见，由于莫桑比克很大，因此在某些年份，该国某些地方发生旱灾，而另一些地方则发生水灾。在和平时期，莫桑比克政府会注意建立一个强有力的管理系统，以控制该国易受自然灾害影响的可能性，包括设立一个新的监督机构，即全国灾害管理协会，并拟订一项全国减灾政策。

15. 在莫桑比克同自然灾害所进行的各种搏斗，例如在这次特别的灾害期间所进行的搏斗中，联

联合国系统自始至终一直是莫桑比克的一个合作伙伴。根据这些水灾及其后果而对联合国的作用所进行的审查表明，以下几点在协调工作中十分突出，对减轻水灾对灾民的影响均有所帮助：

(a) 莫桑比克政府领导应急工作，而联合国的行动是为了支持这些努力；

(b) 联合国及莫桑比克政府的努力借助了以前的培训、经验和准备这些先前得到儿童基金会、开发计划署、粮食计划署等联合国实体支持的活动；

(c) 在联合国会员国遇到其无力立即应付的灾害时，联合国系统迅速调动资源；

(d) 联合国系统在马普托设立了由国家管理小组和各机构技术联络中心组成的灾害管理小组，同时在很短时间内动员了大批其他工作人员；

(e) 外国军事人员以史无前例的方式听从文职人员和联合国的协调；

(f) 秘书长首次为自然灾害而任命其人道主义特使。

二. 2000 年的水灾

A. 国家应急能力

16. 自 1975 年独立以来，莫桑比克及其在国际社会的合作伙伴在应付复杂紧急情况方面获得了丰富的经验，这种复杂紧急情况是由于该国 16 年内乱造成的，在内乱期间也曾发生了一些自然和人为的灾害。随着经验的增长，应急能力有所提高，这也得益于莫桑比克政府在九十年代后期决定加强国家机构能力，以减轻这类灾害的影响。

17. 莫桑比克对以前的灾害规划与管理部作了整顿，设立了一个继续归外交和合作部负责的新的协会，即国家灾害管理协会。1999 年 6 月，正式核准了国家灾害管理协会和第一个国家灾害管理政策。在联合国各实体中，国家管理小组就指定粮食计划署作为负责莫桑比克灾害管理事务的联合国牵头机构达成了一致意见。粮食计划署以此身份同莫桑比克政府和其他合作伙伴

密切合作，编写全国灾害管理协会章程和新的政策文件。全国灾害管理协会采取的首批行动之一是设立了一个由 10 个部的代表组成的技术委员会，作为例外情况也邀请粮食计划署参加该委员会。

18. 在 1999 年期间，全国灾害管理协会举行了两次全国性讲习班和各种培训与模拟演练，这些活动得到粮食计划署的直接参与和开发计划署的支助。尤其重要的是，救火队、警察以及民间社会，特别是童子军、红十字会等和若干宗教组织的代表参加了这种培训，他们随后在莫桑比克战胜 2000 年水灾的斗争中均作出了重要贡献。

19. 同 1999 年 2 月伊尼扬巴内省水灾有关的救灾行动也很有助于获得经验。实际上，全国灾害管理协会制作了一份 2000 年日历，其中有伊尼扬巴内水灾所造成的损害的照片，该协会将这份日历分发给水灾多发区的领导，以直观的方式警示水灾的潜在威力。儿童基金会和粮食计划署是参与这些救济活动的主要的联合国机构。

20. 关于区域合作，在 1996、1997 和 1999 年水灾期间，南非空军提供了直升机在莫桑比克使用，并在该过程中与全国灾害管理协会建立了良好的关系并获得了在莫桑比克飞行的宝贵经验。在 1999 年 12 月的莫桑比克选举期间，南非军用直升机也被用于运送人和物资。因此，南非成了在 2000 年水灾期间第一个提供空中支助的国家毫不奇怪。

21. 作为其同莫桑比克定期合作方案的一部分，粮食计划署脆弱状况评估股(包括政府各部、非政府组织和粮农组织)确定了 20 个最易发生粮食不安全状况的县。作为其粮食基金开发方案的一部分，粮食计划署对粮食援助监督员和县当局进行了培训，开设了以工换粮的项目，并建立了应急粮食储备。某些县系水灾区，在 2000 年的水灾中有效地利用了粮食储备和粮食援助监督员。粮食计划署还在伊尼扬巴内省的维兰库卢什设置了 150 吨粮食的意外储备，该意外储备在该省和邻近的索法拉的萨韦河救济行动中派上了用场。

22. 粮农组织过去八年在农业部内设立了一个负责监督农业状况的预警系统。使用了预警工作人员来估算受水灾影响的农地面积以及今后几个季节对种子的需求。

B. 预警

23. 从 1999 年 9 月开始, 全国灾害管理协会, 全国气象协会和南部非洲区域气候展望论坛开始报警说, 初期天气预报表明雨季雨量将很大, 不同往常。在 9 月至 12 月期间, 当地报刊上的一些头版文章重复了这一警告。1999 年 11 月, 为新闻界和国际社会召开了一次会议, 启动全国灾害管理协会 1999 至 2000 年应急计划。这次会议是由莫桑比克外交和合作部长在联合国驻地协调员的陪同下主持的。11 月, 卫生部指示其省一级的主管部门为可能发生的水灾作好准备。储备了应急医疗用品并拟定了工作人员应急执行计划。

C. 水灾

24. 暴雨来得很早, 使 1999 年 12 月 3 日至 5 日举行的全国大选在莫桑比克几个地方中断。1999 年 10 月至 12 月, 莫桑比克北部和中部的雨量低于正常情况, 但南部的雨量很高——马普托的雨量高于正常情况 70%, 加扎省赛赛地区的雨量高于正常情况 25%。1 月份, 莫桑比克南部和邻近的南非及斯威士兰均下了暴雨, 造成洪水来的很早, 但除此之外并无任何异常。1 月 17 日至 23 日期间, Umbeluzi、因科马蒂和林波波河流均出现洪峰, 有些人因此而流离失所。全国灾害管理协会在该地区的小组警告人们有可能还有洪水发生。

25. 在 2 月的第一周期间, 莫桑比克南部连下暴雨, 很不寻常, 并开始引起一些人的恐慌。在这期间, 莫桑比克南部和中部于 2 月 4 日至 7 日受到 Connie 旋风的袭击。在马普托国际机场, 2 月 6 日的雨量为创记录的 328 毫米, 并在四天内达到 454 毫米。这给当地造成了巨大损失, 房屋被冲走, 公路遭到破坏。估计有 6,000 人流离失所, 受水灾影响的人则更多。联接马普托市与马托拉省会的公路被切断, 从马普托和马托拉通往南非的公路也遭水淹, 无法通行。

26. Connie 旋风非常缓慢地穿过莫桑比克南部并进入斯威士兰、南非、赞比亚南部, 并甚至进入博茨瓦纳, 一路的降雨量空前。这造成洪水再次袭击莫桑比克。2 月 7 日, 因科马蒂河的水位高于以往任何时候, 南非边境的测量设备被冲走。2 月 9 日, 因科马蒂的洪水切断了马普托和赛赛之间的主要公路 (EN1)。因科马蒂和

Umbeluzi 河的水位达 1937 年以来的最高点。萨比城(居民为 9,000 人)撤离一空, 农村地区数以千计的其他人被迫移往地势较高的地方。

27. 2 月 12 日, 林波波河谷, 尤其是绍奎(该地的洪水达 1977 年历史最高点)和赛赛城均发生了严重的水灾。在更北处的莫桑比克中部, 萨韦河和布济河的洪水使成千人流离失所。据估计, 当时这场洪水造成 10 万人流离失所, 另有 20 万人成为灾民。

28. 南非的五架直升机和数目类似的固定翼飞机于 2 月 11 日抵达莫桑比克。在随后的九天内, 它们成功地抢救了 2,800 人。1 月 29 日至 2 月 23 日, 莫桑比克海军的四艘船只也抢救了 6,358 人。

29. 在随后的 10 天内, 林波波河水位仍然很高, 但其他河流的水位开始下降, 人们开始返回家园。然而, 至 2 月 17 日, 种种预报称另有 Eline 旋风即将来袭, 该旋风于 2 月 22 日终于袭击了莫桑比克的中部(几乎摧毁了萨韦河口的新曼博内城)。

30. Eline 旋风移入内地后给莫桑比克中部、赞比亚和南非北部带来了暴雨。这场雨落在已经被水浸湿的土地上并很快流走。2 月 21 日至 24 日的全国灾害管理协会/灾害协调组的四份每日灾情通报均警告说, 林波波河还会发生水灾; 2 月 21 日的报告警告说, 洪水的继续来临可能会产生毁灭性的影响。加扎省政府开始撤离其在赛赛地势较低的地区的办事处, 并将当地监禁的囚犯移往他处。

31. 2 月 25 日至 27 日, 一场史无前例的洪峰沿着林波波河顺流而下。至 3 月 1 日, 赛赛河的水位高出历史最高水位三米之多。类似的洪峰也沿着萨韦河和布济河顺流而下。

32. 洪水所达水位是闻所未闻的, 它所淹没的地区是人们通常认为属于地势很高的安全地带。林波波河河面最宽处曾达 60 公里, 淹没了从未被淹过的地区。林波波、萨韦和布济河谷的人被迫栖身于树上和建筑物的屋顶上。

33. 2 月 26 日星期六, 洪水沿林波波河奔腾而下, 在四小时之内水位涨了 1.5 米, 萨韦河与布济河水位也迅速上升, 使情况发生急剧变化。2 月 27 日恢复了抢救性飞行, 至 3 月 6 日, 南非的直升飞机又抢救了 11,591 人, 马拉维的直升飞机抢救了 1,873 人, 其他国家的直升飞机抢救了 287 人。

莫桑比克的军用船只和红十字会的船只(许多是由不穿军装的军人操作的),也抢救了 11,254 人。渔民和其他驾驶小船的个人又抢救了几千人。有些人在屋顶上和树上竟呆了有 10 天之久。人们获救的动人电视场面在世界各地均能看到,包括母亲被困在树上时生下婴儿 Rosita 的情景。

34. 至 3 月的第二周,大多数飞机和许多船只均抵达目的地,曝光度很高的抢救行动接近尾声。然而,在继续救灾方面的需要仍然很大。在 100 多个往往交通不便的不同地方,近 55 万人无家可归;许多人住在难民营,至少有三个收容中心各收容了 3 万人至 6 万人不等。还有其他人三五成群的被困在地势较高的偏僻地带。对食物、住宿、水、有所改善的卫生条件和保健的需求很大;然而,受灾地区几乎所有的公路和铁路线均被封闭了,桥梁坍塌,公路被冲垮或遭水淹。没有公路能与林波波河北岸(赛赛和希布托)联通,所有的运送均只得依靠飞机或依靠小船渡过洪水泛滥,水流湍急的河道。赛赛机场仍旧封闭着,在希布托草地简易机场建立了一个非正式的空中交通管制与后勤协调系统;在此降落的飞机每天有数 10 架,并开通了每天往来于马普托和希布托之间的三班商业航班。在更北处,直升飞机从停靠在沿海的一艘英国海军船只上将粮食运往在萨韦河沿岸零散聚居的人。即使这种大规模的集体空军努力铺得很散,收容中心和偏僻地区仍有饥饿发生。救灾工作从总体上说是十分有效的,很少有人死于饥饿或疾病,大多数人现已返回其原住地。

35. 至 3 月晚些时候,大多数飞机已经撤离,大多数地区的水位也有所下降。然而,3 月中旬仍有暴雨,这些暴雨部分来自于 Gloria 的热带风暴,萨韦河和布济河的水位维持在洪水水位之上,直到 3 月底。在 4 月底之前,林波波河的水位也维持在洪水水位之上,这造成某些公路被封闭,人们仍然无法返回家园。数千人曾试图在 3 月的第三个星期返回家园,但他们在水位再次上升之后又被迫出走。人们逐渐返回家园,但 3 月中,仍有 30 万人流离失所,其中大多数人栖身于收容中心,仅仅到 4 月中才突然有大批人返回家园。人们在清理工作尚未完成的情况下就返回林波波河南岸的绍奎。至 5 月底,某些地势较低的地区的洪水尚未消退,有几千人仍然无家可归,一些收容中心还在开设着。而且,许多返回家园的人仍然需要帮助,某些人只能依赖空运获得供

应。某些空运一直持续到 5 月底,在 5 月底之前,联接林波波河北岸与赛赛的固定公路均未重新开通。

36. 根据政府的数字,这些洪水造成 544,000 人流离失所,至少有 699 人丧生。尽管水位是逐步上升的,而且事先就有警告,但洪水的严重后果仍远非任何人所能想象、估计或以前所经历过的。例如,在绍奎,由于洪水速度之猛,上升幅度之大出乎任何人的意料,因此市政府、保健部门、地方灌溉系统的管理部门、红十字会和粮食计划署均不得不仓促撤出其办事处,而将储备的物品和档案记录弃之不顾。全国灾害管理协会 1999 年 11 月计划中所设想的“最坏情况”是预计在加扎省可能有多达 93,000 人流离失所,但是仅加扎一个省实际流离失所的人数就超过了 25 万人。

三. 人道主义援助的协调情况

A. 政府和联合国合作应急

37. 随着日益认识到灾害的规模有可能日趋严重,全国灾害管理协会技术委员会从 1 月中开始更加频繁地举行会议,在 1 月晚些时候开始了救灾工作,初步将人口迁移。南非在 1 月正式提出,如果莫桑比克同意支付燃料费用,则它可提供空军的直升飞机。粮食计划署编写了有关莫桑比克水灾的第一份情况报告,由人道主义事务协调厅于 1 月 26 日印发。全国灾害管理协会/粮食计划署联合特派团对某些受灾地区进行了查访,并要求粮食计划署向已经流离失所的人们提供粮食援助。计划于 2 月 7 日派遣一个全国灾害管理协会/捐助方/政府/联合国联合特派评价团,但形势发展之快已等不及这次访问。

38. 2 月 6 日马普托的大暴雨首次引起强烈反应。当天外交部长就开始了以后每日下午必举行的同总理及其他三个部长的会晤,以协调政府对水灾的反应。全国灾害管理协会技术委员会在红十字会和开发计划署的参加下,于 2 月 7 日开会。政府于 2 月 10 日发布了初步报告并吁请提供资金。

39. 2 月 8 日,人道主义事务协调厅电告马普托驻地协调员办事处,提出派遣一个灾害评估组予以援助。在同全国灾害管理协会及外交和合作部长讨论之后,莫桑比克政府正式接受了这一建议

并于 2 月 10 日正式发出邀请。由五人组成的灾害评估组(系第一组, 随后又派遣了两组)于 2 月 12 日和 13 日星期六和星期天抵达, 并在星期天同联合国官员进行了会晤。该小组的最初任务是协助撰写联合国机构间呼吁书, 编写提供给捐助方的报告和资料, 并帮助协调国际援助。在开发计划署应急司的协助下在全国灾害管理协会内设立了一个协调中心, 并为其配备了设备和工作人员。

40. 通常, 灾害评估组在联合国的办公室工作, 粮食计划署这个负责莫桑比克灾害管理的主要联合国机构已经为小组准备了办公场所和计算机。灾害评估组在第一天使用了这些场所和计算机。但驻地协调员作出了一个不寻常的步骤, 他决定, 该小组应设在全国灾害管理协会的办公室, 这一步骤于 2 月 15 日得到落实。灾害评估组随后得到驻地协调员办事处和开发计划署紧急基金的支助, 小组的一名成员称: “我们总是支持联合国协调员的工作, 但是我们这样快就能与莫桑比克政府协同工作是前所未有的。”

41. 儿童基金会和粮食计划署拨出人力和财力资源及其现有的库存供应品用于帮助水灾受害者。儿童基金会支持政府和非政府组织开始修理水管并向栖身于学校和社区、无法得到饮用水的难民提供水囊。儿童基金会和粮食计划署开始对某些捐助方的会议进行协调, 并帮助组织了 2 月 11 日和 12 日的评估飞行: 儿童基金会还向卫生部和马普托省卫生局派驻了三名专家。2 月 16 日, 意大利的一架飞机运来了由儿童基金会提供的 40 吨医疗用品和粮食计划署提供的高蛋白饼干。

42. 粮食计划署开始对粮食救济活动进行有效的协调, 这显然也是其他捐助方所期望的。粮食计划署还开始将其大部分食品运往帕尔米拉(马普托市以北 70 公里处), 这是道路可通行的最北端, 此地有储存货物的场地并有能力对玉米进行碾磨; 飞机和直升机能够在公路上降落将食品运往更北处。直升机还可从马普托将粮食运往南方。赛赛的小机场已被水淹, 飞机开始使用邻近希布托的草地简易机场。

43. 开发计划署和联合国驻地协调员办事处迅速组织了一批计算机、蜂窝式电话机、汽车等, 2 月 16 日, 灾害评估组正式在全国灾害管理协会开始办公。在这一星期内, 人道主义事务协调厅根据莫桑比克政府 2 月 10 日的呼吁, 组织了一

次救济飞行, 将其在比萨仓库的用品运往莫桑比克。

44. 灾害评估组强调了召开公开会议, 让政府、捐助方和业务机构一起商讨的重要性。以后天天举行的全国救灾管理协会/灾害评估组情况介绍和协调会议的第一次会议于 2 月 17 日举行。这些会议对所有各方开放, 各部门工作组的政府代表在会上报告其活动。

45. 飞机机群逐步扩大, 到 2 月 20 日又增添了三架飞机(其中一架飞机为粮食计划署租用), 另有一架飞机投入运行。2 月 22 日, 马拉维的两架军用直升飞机开始从莫桑比克中部的贝拉飞行, 还有两架儿童基金会租用的载客直升飞机从马普托飞行。

46. 然而, 这时通往南非的公路已经可以通行, 捐助方的兴趣开始减退。联合国系统在促使捐助方继续保持兴趣方面发挥了重要作用。

47. 在全国灾害管理协会设置改进后的系统并于 2 月 23 日发出第一份紧急救灾和复原的国际呼吁书之后, 灾害评估组于 2 月 24 日离开。在他们离开之后, 全国灾害管理协会接下了负责每天情况介绍和协调会议的任务。

48. 2 月 29 日, 秘书长任命日内瓦的人道主义事务协调厅主任为其莫桑比克水灾人道主义特使, 这位特使于第二天抵达莫桑比克。他的任命向莫桑比克政府和捐助方表明联合国系统对灾情的发展十分关注。人道主义特使在莫桑比克成功地作出了重大努力, 以动员国际社会支持救灾活动。他在鼓励双边捐助方和非政府组织参与全国灾害管理协会的协调工作方面起了重要作用。在马普托的一名联合国官员称: “他的头衔确实很重要。大家都愿意见见秘书长的特使, 这就使得人们更想加入他的小组。” 他的头衔对鼓励军方加入已确立的协调进程也起了重要作用。

49. 联合国对这场灾害的重视体现在安理会主席 3 月 6 日的一份声明和大会 3 月 10 日所通过的第 54/96L 号决议, 该决议吁请秘书长继续“调动和协调”人道主义援助并对重建和复原工作给予支持。联合国的资深官员——儿童基金会执行主任、粮食计划署副署长和副秘书长——对莫桑比克的三次高层访问均有助于同政府和捐助方进行接触, 提请注意需要对紧急情况继续给予支持。

50. 人道主义特使在莫桑比克的两周内系联合国资深官员，他主持了特别灾害管理小组的工作。人道主义特使凭其所持职衔同当地的联合国机构协作作出决定，这使得在马普托的联合国系统的工作更加既紧张又灵活。

51. 灾害评估组的目的是想成为主要就“突发性自然灾害”作出迅速反应的小组；他们通常很快抵达现场并仅仅停留两周。人道主义事务协调厅在莫桑比克的出现很不寻常，这不仅是因为它在全国灾害管理协会内工作，而且还因为又来了第二组和 3 月 10 日到达的第三组。灾害评估组最初没有计划派遣第三组，之所以派遣是根据联合国驻地协调员的请求，而驻地协调员的请求又部分是由于有捐助方认为灾害评估组的在场可确保救灾工作的顺利进行。第三组还帮助设立了数据库，编写了新的呼吁书，并建立了全国灾害管理协会贝拉分部。但是第三组的重要性或许不是体现在任何具体行动上，而是体现在可以使队伍迅速壮大的捐助方再次放心。不应低估联合国系统在调解捐助方和政府之间的关系并确保双边捐助方和捐助个人感到更为知情上所起的重要作用。

B. 协调联合国的援助

52. 在莫桑比克开展活动的联合国系统是作为秘书长改革方案的一部分最先完成联合国发展援助框架的机构之一。相互协作的经验和精神在洪水期间那些最困难的日子里对联合国系统起了很大的作用。值得指出的是，人们常常说，在那个危机时期，联合国系统象一个小组而不是象一系列各自为政的机构在采取行动。因此，从执行角度来说，由驻地协调员办事处而不是由开发计划署或粮食计划署这样的联合国特定实体来与国家灾害管理协会进行联系是意义重大的。

53. 在联合国发展援助框架内，成立了国家管理小组，设立了联合国驻地协调员办事处。国家管理小组很快就被用作灾害管理小组的基础，而灾害管理小组还包括人道主义事务协调厅和各部门协调中心。驻地协调员办事处支助由人道主义事务协调厅派出的小组。1999 年为在莫桑比克开展活动的联合国系统设立了一个网址，该网址很快就成为提供洪水资料的主要场所，高峰时每天要更新好几次；在 2000 年 3 月，58 个国家的 3,448 人查访了该网址。

54. 在救济工作最紧张的时候，联合国另外调动了 200 多人。与灾害评估组一样，大多数联合国机构从驻其他国家的办事处派来了专家和其他人员，同时将联合国志愿人员从莫桑比克境内的其他活动调来支持洪水救灾工作。联合国机构雇佣了当地工作人员，用来支助国家灾害管理协会的工作，同时还有许多当地的志愿人员。

55. 为了协调救灾工作，成立了部门工作组，来处理与食品供应、保健和营养、用水和卫生、住所、收容中心和非食品救济物品、教育和农业等有关的活动。应开发计划署的请求，成立了一个排雷行动工作组，该工作组的报告随后即纳入国家灾害管理协会的定期情况介绍会。参加部门工作组的有政府、联合国和双边机构以及非政府组织，并且经常碰头，有些一连几个月每天碰头，用来协调和解决技术问题。粮食计划署和儿童基金会这两个业务机构在实地所起的作用最大。

1. 食品供应

56. 从 2 月 11 日至 5 月 29 日，粮食计划署向五个省 259 个不同地点的 290,000 名灾民分发了 12,000 吨食品，主要是玉米，但也有大豆、油、糖、盐和高能饼干。粮食计划署还为 20,000 个家庭安排了厨房用具。为了确保能照顾到更多的地区，总共开设了五个前哨基地。在所提供的所有食品中，33%是空运。15 个当地和国际非政府组织确保向主要营地分发食品。地方当局也在向偏僻地区提供食品方面起了重要的作用。粮食计划署的食品监督员和社会动员员在这样一些方面起了关键作用：确保受益者登记，加强妇女的作用，进行监测和实地评估，通过以工换粮和补充营养餐来发展复原计划。除了粮食援助方面的协调和活动之外，粮食计划署还提供技术工作人员和工具来测绘容易受影响的地区，以便确定受灾人数和被洪水淹没的面积。

2. 用水和卫生

57. 儿童基金会在确保收容中心的安全用水和卫生方面向政府以及当地和国际非政府组织提供了协调和资源。为了减少霍乱和痢疾的发生，儿童基金会组织了动画片和戏剧小组到营地和收容中心表演，向人们传授人口拥挤时的卫生知识。它购买和分发了 44,000 套水桶和肥皂，让人

们可以洗手。它还分发了 352,000 包净水粉（含有去除泥水的絮凝剂和净化水的氯）。政府和非政府组织还分发了 500,000 包儿童基金会的口服脱水盐。霍乱和痢疾在收容中心得到有效的控制表明了这些措施所产生的作用。

58. 儿童基金会还帮助在绍奎和赛赛这两个受到破坏的城市恢复供水和卫生系统。儿童基金会与莫桑比克本国的非政府组织和国际非政府组织密切协作，在莫桑比克军方的参与下，清理了绍奎；在这两个城市，儿童基金会提供了一些基本工具，例如 1,500 把铲子，600 架手推车和 3,000 副厚橡胶手套。在绍奎，通往垃圾场的公路在修理后重新开通。

3. 健康和教育

59. 由于洪水和蚊子滋生地的扩散，再加上营养不良和过渡紧张使流离失所者抵抗能力下降，疟疾成了流离失所者中的一个严重问题。为了抑制疟疾病例的增加，卫生组织和儿童基金会提供了技术支助和用品来强化控制疟疾的活动，包括喷药、保健教育以及分发经过杀虫剂处理的蚊帐和疟疾药物。

60. 儿童基金会向卫生部提供了疫苗、自毁型针头和针筒、冷藏链设备、运输和技术援助，以便对流离失所者进行预防麻疹、脑膜炎和新生儿破伤风的紧急接种工作。人口基金向收容中心内外的年轻孕妇提供了药物和服务，以加强产妇产后护理。

61. 卫生组织派来了一队人员帮助卫生部制订应急计划，进行了快速需要评估，并制订了预防疟疾、健康教育和心理健康计划。卫生组织还提供了霍乱药物、应急药物包、通信设备和儿童玩具。

62. 政府强调了儿童尽快重返学校的重要性。儿童基金会和教科文组织同意相互协作，协助进行了快速需要评估。儿童基金会为受洪水影响的 670 所学校和 200,000 名小学学生购买了教学材料，并为 1,300 间受洪水影响的教室提供了基本的清理材料。从科索沃空运来了 50 顶大型帐篷以用作临时教室。

63. 为了支持在加扎省的工作，儿童基金会决定向加扎省政府的卫生局、公共工程局和教育局分别派遣了四名工作人员，以取代在赛赛设立一个

分办事处。

4. 农业

64. 粮农组织向进行初步农业生产评估和向返回家园的人们提供种子和工具的方案提供了技术援助。粮农组织派来了好些专家与农业部一起进行评估，制订了非政府组织分配计划数据库（确保此种资料的传播），组织了种子协调，并完成了农业生产预测。3 月 6 日，粮农组织派遣了一名应急协调员，在技术上协助农业和乡村开发部的应急小组，以确保在受洪水影响的地区开展相互协调的农业部门应急工作。

5. 住所、收容中心和非食品救济物品

65. 开发计划署支持政府行使其收容方面的协调职能，并在住所工作组中起联络中心的作用，住所工作组中有政府、国家和国际非政府组织、捐助方和联合国其他机构的代表。该工作组是讨论重新安置工作战略问题的场所。制订了重新安置准则，它们是由政府和联合国联合编写和印发的。国家办事处的一名资深工作人员被指定为该工作组的负责人，同时由开发计划署提供经费征聘当地和国际人员加强该工作组的工作，对国家灾害管理协会提供了直接支持，以建立一个关于收容中心和非食品救济物品的数据库。开发计划署还起到了与捐助方进行沟通的作用，这些捐助方为支持重建社区和公共建筑物的某些活动提供了资金。

66. 3 月中旬，世界银行派遣了一个 20 人小组进行破坏评估和调查重建情况，4 月，批准了 3,000 万美元国际收支资助，并为修理公路调拨了 250 万美元的快速分配资金。

67. 即使是没有在马普托派驻代表的机构也作出了贡献。环境规划署、国际劳工组织和联合国人类住区中心也派小组前来莫桑比克，协助政府评估洪水的影响和制订重建计划。

6. 排雷行动

68. 莫桑比克一个主要的发展问题是清除散布在该国各地的约 700,000 到 900,000 颗地雷和未爆炸的军械这项挑战。在受洪水影响的省份中，马普托和伊尼扬巴内据认为地雷最多，而加扎、

马尼卡和索法拉省的部分地区也有地雷。尽管捐助方为清除地雷行动所提供的资金持续增加，但在总的埋雷面积中只有很小一部分得到了清除。为对地雷状况进行确定性评估的一级调查将在2001年完成。与此同时，人们日益担心洪水可能会造成未发现的地雷的移动，从而可能危及援助工作者和重返家园者的生命。为此，为了确保在评估洪水对排雷行动可能造成的影响方面作出迅速和一致的反应，并促进有效地使用现有和新的资源，开发计划署援助国家排雷研究所设立了一个应急机制。成立了一个排雷行动应急队，其中包含国家排雷研究所、主要清除地雷作业者（国际残疾协会、挪威人民援助会和开发计划署资助的加速排雷方案）的代表以及有关的捐助方。该队拟订了一项试点行动计划，批准了优先次序和资源的使用。因而得以完成了水灾地区的空中和地面调查，以及在已知布雷地区对援助工作者和收容中心的人们进行了地雷教育。儿童基金会作为指定的进行地雷教育的联合国机构，向国际残疾协会分拨了资金以进行这方面的活动。为确定移位地雷的数目而进行的全面评估将在由与水灾有关的排雷行动管理工作组制订的总项目的赞助下完成。开发计划署还与国家排雷研究所一起编写了关于排雷行动的议题文件，在莫桑比克政府向5月在罗马举行的重建问题国际会议提交的会议室文件中载列了该议题文件。

7. 空中行动

69. 由于有联合国各机构和多达100个非政府组织和2,500名外国工作人员在实地进行工作和多达56架飞机在空中飞行，协调的必要性是显而易见的。3月3日，联合后勤行动中心开始在国家灾害管理协会办公。联合后勤行动中心由粮食计划署代表联合国系统组织，但它显然是国家灾害管理协会和政府协调系统的一部分。任何机构凡要在第二天空运物资和人员的，必须在联合后勤行动中心下午1时举行会议确定优先次序之前提出申请。该优先运输清单然后送往马普托机场，在那里所有作业者（大多数是军方）于下午3时举行会议。该会议由粮食计划署组织，拟运输的用品和人员清单在作业者之间分配。在灾害评估组的支助下，在贝拉也建立了类似的安排，为布济和萨韦地区提供服务。军事部队同意由联合国协调，因为它被视为是中立的。

70. 灾害评估组和部队的军官认为，在洪水灾害中这是一种没有先例的安排。利用联合后勤行动中心是从复杂的应急活动中吸取的一个教训，因为这种复杂的应急活动通常涉及军事行动，这一次是联合后勤行动中心在自然灾害中的首次使用。在自然灾害中的另外一项例外是，人道主义事务协调厅从它的军事和民防志愿股派遣了一名人员前来马普托，协助协调军事资产的使用；以往（例如在1998年中美洲Mitch飓风期间）这种联络员是留在日内瓦的。

71. 各支空军相互合作并接受文职人员的指示。到5月26日，飞行了9,615小时（其中军用飞机飞行了5,398小时），除了救助和侦查之外，装运了11,789吨货物和13,911名乘员。

C. 与捐助伙伴的协调和呼吁提供资金

72. 2月26日星期六，正当驻马普托的各使馆和联合国对危机的发展处于警戒状态时，外交和合作部长请联合国召开一个紧急的捐助方多边伙伴协商会议，这次会议于2月27日星期天上午在国家灾害管理协会举行，由外交和合作部长主持。他还将他每天上午8时的部长会议移到国家灾害管理协会的办公室，然后转而组织每天上午11点在国家灾害管理协会举行的会议。

73. 国际社会对2月26日新的洪水做出了积极的响应。有许多国际筹资组织以及志愿人员和非政府组织前来。除了那些私人租用的飞机之外，有11支不同的空军部队提供了飞机。高峰时有56架飞机投入行动，在莫桑比克有1,000多名外国军事人员。还向莫桑比克捐助或出借了200多条船。

74. 新的洪水爆发后的第一星期比较混乱，因为各种物资以前所未有的数量运入。在这一困难时期，联合国工作人员在幕后做了大量的协调工作。例如，粮食计划署的一名工作人员在马普托机场工作，试图用蜂窝型电话控制迅速扩大的救灾后勤工作。联合国国家小组自身发现它的资深工作人员中具有灾害管理经验的并不多，也没有联合国应急或备灾计划。然而，各机构负责人具有在国家管理小组一起工作的经验，这使他们比较容易对自然灾害作出联合的响应。

75. 到3月6日星期一，随着参加每天协调会议的人数急剧增加，有必要加强与所有伙伴的协

调，从3月6日起，协调会议由外交部长主持。每日会议被用来向人们通报救灾工作的进度和最迫切的需要。3月3日在国家灾害管理协会内设立了一个新的联合后勤行动中心。

76. 政府印发了它的初始资料文件，并在2月10日呼吁提供价值270万美元的紧急救济物品。根据这一呼吁，2月11日，粮食计划署和儿童基金会也都发出了本机构的呼吁。

77. 但是，对这些呼吁的响应很有限，10天后粮食计划署和儿童基金会仅收到140万美元；粮食计划署担心它将无力支付维持南非飞机和直升飞机飞行的费用。在马普托，无论是政府还是联合国官员都批评捐助方响应缓慢，而至少有一个主要捐助方抱怨说联合国系统没有清楚地表明需要为直升飞机提供更多的资金，而且有关信息也没有传达到它的首都。

78. 人道主义事务协调厅2月11日致政府的正式信函说，人道主义事务协调厅可以协助政府发出联合国的机构间呼吁，并已将这项工作看作它在莫桑比克任务的主要组成部分。莫桑比克政府历来发布由政府牵头或联合参加的呼吁，并认为这次也将这样做，而人道主义事务协调厅则认为它已在其信函中陈述了它的立场。随着情况的发展致使在2月23日向捐助方发出了呼吁，双方的这种假设造成了某种误解，因为呼吁书的初稿标题是“联合国关于紧急救灾和初步重建的机构间呼吁”。它要求向人道主义事务协调厅或联合国机构提供捐助，并说向该厅提供的捐款将与联合国系统的有关机构协调加以使用。然而，经与政府磋商，最后文本的标题是“莫桑比克政府关于与联合国机构协作进行紧急救灾和初步重建的国际呼吁”，并要求通过双边渠道向国家灾害管理协会或红十字会提供捐助或向人道主义事务协调厅提供捐助，并说，向人道主义事务协调厅提供的资金将在政府及联合国系统有关机构协调的情况下加以使用。

79. 结果，政府以及人道主义事务协调厅/灾害评估组遇到了最大的障碍，因为该小组感到它可以包括救灾和初步重建方面的援助，而这些援助将通过联合国系统提供。而政府则表示，即使是初步重建也需要修理遭到破坏的公路，而对此没有对应的联合国机构，因此政府想将这列入呼吁书。最后的文件是一个混合文件，头三页是“莫桑比克政府的国际呼吁”，要求援助6,500万美

元，其中4,430万美元将用于基础设施，810万美元用于政府其他需要，1,360万美元用于联合国系统的援助。该文件的其余部分详细叙述了相应的具有联合国伙伴机构的那些需要。

80. 到3月1日，就在大洪水爆发几天之后，已经认捐了1,700万美元。3月6日，粮食计划署发布了一份新的呼吁书。到3月20日，向政府和联合国机构认捐的总额已经超过1亿美元，虽然这一认捐额没有全部兑现。

81. 与此同时，由人道主义事务协调厅派来的第三组中包括了两名人员起草新的捐助呼吁书，这是因为考虑到洪水形势要比2月23日发布呼吁书以来严重得多，需要帮助当地居民至少坚持到8月。

82. 在这个时候，莫桑比克政府已经接受意大利政府关于主办一个重建问题国际会议的邀请，该国际会议最初提议在4月召开，但最后在5月3日和4日举行。与此同时，人们清楚地意识到需要为抗洪应急阶段提供更多的援助。然而，莫桑比克政府担心，在即将召开的协商小组会议之外再发布第三次紧急援助国际呼吁可能会使潜在的捐助方感到混乱。当最后决定发布最新的紧急救济和重建国际呼吁书时，政府以同时列出由联合国和政府评估的需要为条件表示同意。3月22日的呼吁书标题与2月24日的呼吁书相同，但采用了不同的形式。该呼吁书要求在已经认捐的基础上再提供1亿美元，并在报告正文中列入了政府和联合国的各个项目。它不但列入了政府关于重建公路和建筑物的要求，而且还列入了范围更大的提供农业支助的要求，从而反映了政府的这样一种观点，即需要积极行动起来帮助农民恢复生产。3月22日，儿童基金会发布了它自己的呼吁书。

D. 与非政府组织伙伴的协调

83. 总的来说，全国灾害管理协会协调机制和每日例会在帮助协调非政府组织的活动方面是起了作用的。未作宣布或未与当地联系就抵达的国际非政府组织和其他捐助方被送往国家灾害管理协会，并邀请它们参加情况介绍会，以便对它们的活动和所涉地区作综合性考虑。卫生部要求所有开展保健活动的非政府组织应当登记。实际上，将人道主义事务协调厅各小组纳入国家灾害

管理协会最有助益的一个方面是没有替代协调点。

84. 为了改进与非政府组织的协调，联合国特使与当地的一个非政府组织联合会和国家红十字会会晤，以拟订加强协助的方式方法。由于这些努力，最后，由人道主义事务协调厅提供经费，在马普托和贝拉增设非政府组织联络员，作为负责协调非政府组织活动的联络中心，与人道主义事务协调厅和国家灾害管理协会一起工作。虽然大多数非政府组织与国家灾害管理协会举行会议努力协调各项工作，但有些非政府组织拒绝参加协调活动。

E. 与新闻界的协调

85. 毫无疑问，对洪水的广泛报道在引起大量的响应方面起到了作用。联合国系统在使洪水出现在全世界电视机屏幕上方面起了主要作用。

86. 2月初，英国广播公司和南非广播公司小组首先到达马普托，并得到了粮食计划署和儿童基金会的协助。2月26日洪水爆发时英国广播公司小组在绍奎。随后，独立电视新闻公司、有线新闻电视网和其他许多新闻社也派了记者和电视摄制小组来到莫桑比克。现在家喻户晓的电视救灾镜头在吸引国际社会注意洪水方面起了特别重要的作用。粮食计划署和儿童基金会为电视摄制小组安排了大量的本组织工作人员时间，并帮助确保直升飞机上有电视摄制小组的位置。从2月中旬到4月中旬，粮食计划署在马普托另外有五名新闻人员，开发计划署有一名从总部派来的通讯干事，而其他一些机构则使用了在莫桑比克境内的新闻工作人员。这些安排是有成效和成功的，虽然他们与联合国其他一些机构产生了一些紧张状况。

87. 秘书长人道主义特使抵达时有一名新闻干事随行。可以对秘书长特使进行采访，而他的发言分量要比联合国其他官员来得重。还可以请驻地协调员以及卫生组织和教科文组织等联合国专门机构的负责人作新闻介绍和采访（英国广播公司、有线新闻电视网和其他新闻社），这在使传媒随时了解情况方面也起到了重要作用。

88. 在2月26日洪水之后的第一个星期内，由于机场比较混乱，记者们不得不与飞行员本人交涉以便在飞机上获得位置。但自联合后勤行动中

心于3月3日开始运作以来，这方面得到了较好的协调。联合国系统和联合后勤行动中心高度重视确保记者在飞机和直升飞机上有位置。

89. 记者们能够从南非飞入，都住在马普托的一家旅馆内，白天外出到水灾地区，晚上返回马普托。由于联合国为传媒的工作提供了方便，能够请联合国的高级工作人员作情况介绍和采访，以及联合国能够制作新的资料，有关洪水的报道一直出现在报刊的头版和电视屏幕上。毫无疑问，大量的传媒报道触发了对莫桑比克的大规模支助。

F. 重建

90. 在5月3日和4日于罗马举行的国际重建会议上，莫桑比克政府呼吁提供44,950万美元的援助。联合国系统则发挥了与它在前几次呼吁书中不同的作用。莫桑比克政府接受提议，请在马普托的联合国系统支持这次会议。开发计划署应邀担任会议的秘书处。在当地，由应急司提供的工作人员，利用由大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展司调动的资源以及总部提供的资源，充实了开发计划署办事处，以加强当时的国家办事处。联合国驻地协调员办事处和扩大的国家办事处小组一起在与政府的代表协作安排罗马会议方面起了很大的作用。联合国各机构的代表与它们在莫桑比克的对应方一起汇编数据，拟订活动，其中列入了在罗马会议上提交的重建文件。世界银行派遣了一个技术小组，编写第一份全面破坏评估报告。这些报告以草案的形式提供给了联合国灾害管理小组，该小组内有世界银行的代表。报告的结论随后由莫桑比克政府增补并纳入罗马会议文件。与以前的两个国际应急和重建呼吁书不同，莫桑比克政府在编写会议文件方面起了牵头的的作用。它设立了一个特别起草委员会，由前任计划和财政部长与现任运输和通信部长领导，借助联合国系统的报告和世界银行的评价，并用它自己随后更新的资料加以充实。

91. 开发计划署被指定为会议的秘书处，并由开发计划署的成员设立了一个小组，且包括应急司的工作人员和顾问、驻地协调员办事处和政府。他们利用开发计划署总部提供的投入设计和组织这次会议，最后决定则由莫桑比克部长会议作出。联合国设在罗马的项目服务办事处应开发计划署署长的特别请求，负责为莫桑比克代表团安

排旅馆和旅行事宜。其他后勤安排则由开发计划署通过设在日内瓦的组织圆桌会议和捐助方会议特别顾问负责，并由设在莫桑比克驻罗马大使馆的联合国-莫桑比克政府联合会前小组作出决定。整个联合国国家小组前往罗马支持这次会议，并且一起最后确定由驻地协调员在会上所作的联合国国家小组干预报告。

92. 最后，罗马会议是莫桑比克和联合国的联合会议，由莫桑比克外交部长和开发计划署署长联合主持，并产生了一个莫桑比克政府的重建方案文件。这次会议是成功的，认捐总额估计为 45,290 万美元，略微超过会议文件所示数额。

G. 进行中的援助活动

93. 电视摄制组以及大多数流离失所者已经回家，大水也大都已经退掉，但联合国的参与尚未结束。联合国起了并继续在起四个重大作用。

94. 首先，是联合国帮助筹办罗马会议中的作用，它确保莫桑比克将有充足的资源用于艰巨的重建方案。

95. 第二方面的作用是表示希望从这次洪水以及抗洪斗争中吸取教训，并有必要制订一个当地的联合国灾害计划。7 月将在马普拉举行一次特别评价和总结经验研讨会。

96. 第三方面的作用是需要继续帮助那些受到洪水影响的人们。在马普托和加扎这两个南部省份，洪水破坏了 70% 的农田。莫桑比克农业产量今年损失约 10%，有些农民将需要两年甚至三年的时间才能恢复。这意味着有些农民将继续需要在长达一年的时间内获得粮食援助，粮食计划署还需要 500 万美元来提供这种援助。粮食计划署正在与非政府组织作出安排，执行粮食分发和以工代粮项目。还需要提供更多的种子和工具，已经向重返家园的农民分发了 100,000 套工具，其中有些通过由意大利提供资金、由开发计划署援助的项目，与农业和乡村发展部一起分发。卫生组织正在制订霍乱和疟疾控制计划。儿童基金会正在继续帮助政府建立保健服务、学校、提供饮用水和卫生设施以及以社区为基础的营养信息系统。教科文组织继续与教育部协作，在它的规划活动中更加突出防灾和救灾问题。教科文组织作为其总干事提供的成套技术援助的一部分，向教育部提供了一名教育建筑师供教育部调遣。教

科文组织还将与教育部一起确保在拟议的教育广播能力中包含应急组成部分。此外，一个大型的重建公共部门办公室和楼房的方案正在进行之中，资金由联合王国国际发展司通过开发计划署提供。联合国所起作用的一个重要方面是确保在洪水退了以后捐助方不要忘记莫桑比克。

97. 第四，联合国各机构将在改进灾害管理以及加强防灾救灾方面发挥作用。联合国在莫桑比克的所有机构都将参与加强国家灾害管理协会、气象和其他预警系统；改进绘制地图和风险评估；让居民疏离容易遭受洪水的地区和作好防灾准备；以工代粮等改进防范洪水的其他项目；和重新建设。各专门机构，虽然在救灾工作中较不引人注意，但将特别重要。

四. 初步结论

98. 莫桑比克 2000 年 2 月和 3 月的水灾无论是在水灾的演变情况还是在国际社会对此作出的巨大响应方面都是不同寻常的。在危机早期，联合国在赢得捐助方的支助方面起了重要作用。但是，当危机变得极其严重并受到广泛报道之后，莫桑比克政府则请联合国帮助协调几乎是劈头盖脑而来的国际援助。现在，除了莫桑比克之外人们可能已经忘记了这场水灾，但联合国又重新回到调动支助这一位置上来了。

99. 在这一过程中，可以发现联合国系统的参与和伙伴关系具有一些不同寻常的特点：

(a) 加强政府在灾害管理中的中心作用，而不是建立一个平行的或替代的系统。联合国系统的主要工作是在幕后，但它的在场和活动增加了政府与捐助界的信心；

(b) 任命了一名秘书长特使，从而在关键时刻提高了救灾工作的重要性；

(c) 同样重要的是有象外交部长这样得人心的高级官员亲自负责灾害管理；

(d) 扩大了救灾协调中心的作用；

(e) 联合国系统的改革和驻地协调员办事处非常有效；

(f) 能够利用以往的方案进行灾害管理和救灾工作，联合国各机构能够将应急活动纳入正常的方案编制结构和行动中；

(g) 军事部队愿意接受由联合国支持的文职人员的协调。

100. 莫桑比克本来就有一个灾害管理系统和救灾传统，联合国系统可以通过这一系统提供援助。但是，这次灾害其规模远远超出了能够合理地希望莫桑比克政府加以对付的程度。联合国系统表明它能够迅速地调动援助，同时又能与政府

一起并通过政府工作。所获得的经验将为政府和联合国系统提供宝贵的资料，以便在今后更加加强防灾准备、应急响应和改进协调机制，而政府和联合国之间异常强大的伙伴关系将在今后的各项举措中得到体现，最显著的将是 2002—2006 年联合国莫桑比克发展援助框架。

附件

2000 年莫桑比克水灾：大事记

1999 年

11 月 国家灾害管理协会 1999—2000 年雨季应急计划启动

2000 年

1 月 17—23 日 在莫桑比克南方的 Umbeluzi、因科马蒂和林波波河出现洪峰

1 月 26 日 人道主义事务协调厅发布关于莫桑比克水灾的第一份险情报告，由粮食计划署编写

2 月 4—7 日 旋风 Connie 袭击莫桑比克中部和南部地区，然后慢慢消退

斯威士兰、南非、津巴布韦和博茨瓦纳的降雨量破记录

2 月 6 日 马普托国际机场降雨量记录为 328 毫米

莫桑比克外交部长与其他政府部长一起主持了第一次每日例会，协调政府对洪水的应急措施

2 月 7 日 因科马蒂河水位达到前所未有的高度

马普托和马托拉之间以及继续通往南非和斯威士兰的公路被切断

2 月 8 日 人道主义事务协调厅提议派遣一联合国灾害评估和协调小组

2 月 9 日 因科马蒂河的洪水切断了马普托与赛赛之间的国道（EN1）。Umbeluzi 河发洪水

- 2月10日 人道主义事务协调厅派遣一联合国灾害评估和协调小组的提议正式获得莫桑比克政府的接受
政府发布洪水报告，呼吁提供 270 万美元
- 2月11日 第一批南非飞机（5架直升飞机和5架固定翼飞机）抵达
粮食计划署和儿童基金会发布呼吁书
- 2月12日 林波波河发洪水，淹没了绍奎和赛赛两个城市
莫桑比克中部萨韦和布济河发洪水
联合国灾害评估和协调小组五人抵达马普托
- 2月13日 联合国灾害评估和协调小组与政府和联合国会晤
- 2月15日 联合国灾害评估和协调小组迁入国家灾害管理协会内办公
- 2月16日 联合国灾害评估和协调小组全面投入运作，其计算机和蜂窝型电话由开发计划署提供
- 2月17日 第一次国家灾害管理协会/联合国灾害评估和协调小组每日情况介绍和协调会举行，会议向所有各方开放
- 2月19日 法国军用 C160 飞机抵达马普托参加空运行动
- 2月21日 加扎省政府撤离赛赛低地的办公室
- 2月21—24日 国家灾害管理协会/联合国灾害评估和协调小组每日灾情报告发出林波波河新的洪水警报
- 2月22日 旋风 Eline 袭击莫桑比克东部地区，然后通过津巴布韦和南非北部向内地移动
马拉维两架直升飞机抵达贝位，在萨韦河谷行动
- 2月23日 莫桑比克政府与联合国协作发布应急救灾和初步重建国际呼吁书
- 2月24日 联合国灾害评估和协调小组撤离莫桑比克
- 2月25—27日 林波波河出现洪峰；萨韦和布济河出现新的洪水
- 2月26日 法国军用 C160 飞机撤离马普托
- 2月27日 莫桑比克外交部长在国家灾害管理协会办公室主持与联合国和捐助方的紧急会议
- 2月28日 每日部长会议移到国家灾害管理协会办公室举行
- 2月29日 第二个联合国灾害评估和协调小组抵达马普托
人道主义事务协调厅主任被任命为秘书长人道主义特使
- 3月1日 赛赛地区的洪水比历史最高记录高出 3 公尺
- 3月2日 秘书长人道主义特使抵达马普托
法国 6 架军用直升飞机抵达马普托参加空运行动
- 3月3日 法国军用 C160 飞机抵达马普托参加空运行动

- 比利时军用 C130 飞机抵达马普托参加空运行动
- 联合后勤协调中心在国家灾害管理协会内设立，协调外国空军、一个非政府组织和商业包机的飞行
- 3 月 6 日 莫桑比克外交部长接手主持国家灾害管理协会内的每日情况介绍会
- 英国皇家空军直升飞机抵达（4 架 Puma 直升飞机抵达马普托，4 架 Sea King 直升飞机抵达贝拉），参加救灾行动
- 安全理事会主席发表声明
- 粮食计划署发布第二份呼吁书
- 3 月 7 日 德国军事小分队抵达（2 架 C160 飞机抵达马普托，4 架直升飞机抵达贝拉）
- 3 月 8 日 法国军用直升飞机离开马普托前往马达加斯加，该国也受到洪水的影响
- 3 月 9 日 美国军事小分队抵达（3 架 C130 飞机和 3 架直升飞机抵达马普托，4 架直升飞机抵达贝拉）
- 3 月 10 日 大会在第 54/96 L 号决议中呼吁秘书长继续调动和协调人道主义援助和为重新建设调动支助
- 第三个联合国灾害评估和协调小组抵达马普托
- 3 月 12 日 西班牙军事小分队抵达（3 架直升飞机抵达马普托）
- 比利时军用 C130 飞机撤离马普托
- 法国军用 C160 飞机撤离马普托
- 3 月 20 日 葡萄牙军事小分队抵达（1 架 C130 飞机抵达马普托）
- 英国军事小分队撤离
- 2 月 22 日 新的国际呼吁书发布，呼吁援助 1 亿美元
- 儿童基金会发布第二份呼吁书
- 3 月 27 日 美国军事小分队撤离
- 3 月 29 日 德国军事小分队撤离
- 3 月 31 日 第三个联合国灾害评估和协调小组撤离马普托
- 4 月 2 日 西班牙军事小分队撤离
- 4 月 3 日 葡萄牙军事小分队撤离
- 4 月 3—4 日 关于水灾后重新建议的罗马会议获得超过所要求数额的认捐