



联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/43/535
30 August 1988
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十三届会议
临时议程 * 项目 12

经济及社会理事会的报告

向索马里境内的难民提供援助

秘书长的报告

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一. 导 言	1 - 4	2
二. 背 景	5 - 10	2
三. 联合国系统各组织的响应	11 - 39	4
A. 秘书长采取的行动	11 - 12	4
B. 联合国开发计划署/联合国苏丹-萨赫勒 办事处采取的行动	13 - 20	5
C. 联合国难民事务高级专员办事处/世界粮 食计划署采取的行动	21 - 32	6
D. 联合国粮食及农业组织采取的行动	33 - 35	9
E. 国际农业发展基金采取的行动	36 - 37	10
F. 联合国环境规划署采取的行动	38 - 39	10

* A/43/150 .

一、导言

1. 大会在关于向索马里境内的难民提供援助的1987年12月7日第42/127号决议中敦促：联合国难民事务高级专员斟酌情况，确保难民在得到照料、维持生计和恢复正常生活方面的需要得到适当满足；联合国开发计划署（开发计划署）按第二次援助非洲难民国际会议的要求（参看A/39/402,附件），在构想、执行和监测有关难民的项目方面起主导作用，并与高级专员和世界银行密切合作，参与调动所需的财政和技术资源；开发计划署、联合国环境规划署（环境规划署）、联合国苏丹—萨赫勒办事处和联合国粮食及农业组织（粮农组织），就国际社会以何种方式最有效地协助索马里保护和恢复其已遭破坏的环境，与索马里政府协商。

2. 在同一决议中，大会进一步敦促国际社会支持在索马里境内的当地和国际的非政府组织为规划和执行难民项目以及有关难民的发展活动所进行的各种活动。大会要求联合国系统的有关组织，即粮农组织、国际劳工组织（劳工组织）、世界卫生组织（卫生组织）、联合国教育、科学及文化组织和联合国儿童基金会（儿童基金会），以及环境规划署和世界粮食计划署（粮食计划署），与索马里政府协商，编写详尽的项目文件，以便执行秘书长的报告中所确定的项目和活动，以此作为综合行动纲领的优先工作。

3. 在同一决议中，大会也要求联合国难民事务高级专员和联合国开发计划署署长向经济及社会理事会1988年第二届常会报告他们根据本决议与他们有关的规定在他们职责领域所取得的进展。

4. 在同一决议中，大会请秘书长与联合国难民事务高级专员和开发计划署协商，就执行本决议所取得的进展向大会第四十三届会议提出报告。本报告就是根据该项要求提出的。

二、背景

5. 关于难民涌进索马里的背景情况、难民的特点以及为援助难民而作出的安

排细节见秘书长和高级专员先前提出的报告 (A/AC. 96/677, Part II, 和 A/42/498 和 Add. 1) 。

6. 自1979年, 索马里已收容的难民人数是世界上最多的之一, 与此同时它必须应付无数经济问题和与旱灾有关的紧急情况。此外, 经济发展因仍存在的国际收支困难而进一步遭到阻碍。因此难民的涌入发生在一个已经紧张的经济环境中, 难民的存在无疑地带给已经脆弱的基础设施沉重的负担, 造成生态系统进一步恶化。

7. 1982年初, 索马里政府和联合国商定索马里境内难民的规划人口为70万。从1984年第四季至1986年中, 大量新难民从欧加登涌入西北地区, 根据政府的估计, 人数达140,000。1987年3月17日, 联合国与索马里政府签订了一项重新点查索马里境内难民的一揽子协议。第一个阶段是空中调查, 已在1987年最后一季完成, 第二阶段是社会—人口调查, 已开始。预期1989年上半年会有结果。很大一部分难民是妇女和儿童, 他们都来自埃塞俄比亚。他们被收容在分布于4个地区的44个中心: 西北地区15个, 盖多12个, 希兰12个, 下谢贝利5个。

8. 1983年以来, 索马里政府一直重申其立场, 即自愿遣返仍然是索马里境内难民问题的最适当长期解决办法, 并且说它愿意协助那些希望返国的难民离去。同时索马里政府也说它可以为不愿回返的难民或在目前居住的中心不能自给自足的难民制定一个就地定居的方案。在这项方案之内开始了一些农业计划, 已经开发了约5,500公顷土地, 超过15,000个难民家庭参与。然而由于若干因素, 就地安置计划进展缓慢, 这些因素包括能够获得的土地和水, 1985—1986年方案活动减少而影响农业部门, 需要设立适当的执行安排, 以及这类项目的评价很费时。因此联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)在索马里的方案大部分仍然是照料和维持性的。

9. 虽然这样确保难民的基本需要得到满足，但是也逐渐觉察到与长期的救济工作有关的困难，包括依赖和被动在内。因此该方案必须朝向一个不同的、更持久的面向解决的道路发展。在1986年中期恢复其先前的援助水平后，已利用同时而有系统地追求自愿遣返和就地安置来试行这条道路。除了改变重点外，1988年第一季度对照料和维持部门进行了重要的审查。审查结果是精简活动，特别是在这个方案的紧急之后阶段不被认为必不可少的家庭救济项目方面。因此照料和维持活动集中于对难民中心提供基本设施方面的支持。

10. 按照大会1986年12月4日第41/138号决议，在1987年9月，联合国一个机构间视察团访问了索马里。视察团估计840,000名难民继续对索马里脆弱的经济产生严重的影响。视察团的报告确定一些需要国际援助的优先领域，诸如水资源的发展，粮食和牲畜生产，林业和牧业的发展，保健服务，教育和职业训练，道路和港口。该报告还建议以有组织的和协调的方法拟订一项综合援助方案。以及调动资源来执行这项方案。已经采取具体的步骤来执行视察团的建议，特别是那些关于促进与难民有关的发展项目和确定有益于难民和当地人民的劳动密集计划的建议。

三、联合国系统各组织的响应

A. 秘书长采取的行动

11. 1988年3月18日秘书长向联合国会员国转递大会第42/127号决议副本以及1987年9月访问索马里的机构间视察团的报告。他呼吁国际社会通过双边和单边渠道继续支持建议的或在执行中的各种方案和项目。此外，他表示希望能向索马里政府提供必须的财政、技术和物质援助，使它能有效地处理该国境内的难民情况所产生的严重社会和经济问题。

12. 1988年3月7日秘书长也将大会第42/127号决议和视察团的报告转

交给联合国系统各有关组织，敦促它们维持和增加它们对索马里政府的援助，使它
能应付形势。

B. 联合国开发计划署/联合国苏丹—萨赫勒
办事处采取的行动

13. 开发计划署办事处已开始收集和编纂与难民有关的活动的资料和数据以及
可以用于方案拟订目的的报告和其他有关的文献。

14. 为了纠正过去个别项目的取向不能在捐助国间引起足够兴趣的事实，开发
计划署现在与双边和多边伙伴紧密合作，以拟订实质性的、一体化的方案。此外，
因为这种一体化方法产生大量额外工作，因此正在采取步骤来加强开发计划署外地
办事处的能力。

15. 克奥里奥勒难民定居项目是1988年5月在筹备援助下核准的。这
个项目将提出一项可行性研究和一项技术计划，以便安置过去八年住在难民营的难
民家庭。这个项目的产出将包括拟订一项计划，以设立一个依靠雨水的农场
和设立乡村供水系统。这个项目的特殊意义是它将作为帮助索马里境内难民的其
他发展项目的模式。值得注意的是除了在这个项目下可以预见开发计划署和难民
专员办事处之间的合作外，它也提供这两个联合国机构和拯救儿童基金会（美国）
之间进行合作的架构，以便执行这个项目。

16. 联合国苏丹—萨赫勒办事处和开发计划署已协助索马里编制一项在索马里
境内防沙治沙全国计划。作为在这个项目下编制的战略的后续工作，将在该国设
立一个沙漠化管理单位，开发计划署/联合国苏丹—萨赫勒办事处也会资助这件事。
正在编制在摩加迪沙地区的一个农林项目，以便在开发计划署/联合国苏丹—萨赫
勒办事处资助下执行，大规模推广正在沙拉和沙兰博特进行的沙丘固定项目也是开
发计划署/联合国苏丹—萨赫勒办事处资助的。

17. 联合国苏丹—萨赫勒办事处正在积极地同索马里政府合作确定、拟订和资助发展项目和方案，以便保护和恢复该国的环境和生产资源。

18. 联合国苏丹—萨赫勒办事处自1980年就一直从事摩加迪沙的首都以北和以南海岸地区的沙丘固定工作。在不同地点的三个项目已使2,000多公顷活跃的沙丘固定下来。

19. 在1988年，联合国苏丹—萨赫勒办事处资助和协助索马里政府编制一项防沙治沙全国行动计划。这项计划包括加强管理自然环境的行政能力以及关于干预的实际提议。这项计划也会成为一种以日益协调和完整的方法探讨沙漠化控制和全国资源事项的基础。联合国苏丹—萨赫勒办事处也在与索马里政府合作拟订一项计划，以发展索马里的环境监测中心。一个专家组将与索马里政府合作拟订设立一个中心的项目，该中心将来将向索马里当局提供监测各种环境和极为重要的资源问题所必备的一些数据。

20. 联合国苏丹—萨赫勒办事处的其他任务将是拟订项目，包括保护和改善摩加迪沙周围的脆弱环境和抑制沙漠化的活动。这些活动将包括红沙山丘，因红沙山丘遭到人数日增的新定居人民的大量开发。

C. 联合国难民事务高级专员办事处/
世界粮食计划署采取的行动

21. 根据大会第42/127号决议，难民专员办事处同索马里政府进行了协商。根据这些协商，难民专员办事处确定了1988年和1989年的援助需要，但应当指出，在编写该报告时，一些未知因素对1988年方案和1989年方案的影响尚不能确定。不过办事处已确认，由于这些因素的影响，一旦情况允许时，便有必要对方案作出重大修改。这些因素包括西北地区局势的影响、重新计算的结果以及最近汇率的大幅度变动。

22. 1986年12月盖多地区的难民开始有组织的自愿遣返，目前已有大约4940名难民返回埃塞俄比亚西达莫省。现在正继续进行促进难民遣返的工作，其中包括详尽审查本方案所要求的各项援助措施。为了便利难民的行动，1987年在索马里和埃塞俄比亚之间的多洛过境点建造了一座吊桥，1988年重修了卢格—多洛公路。双边关系的新发展还可望进一步促进本方案的成功。

23. 与此同时，还采取一系列行动制定了一个旨在发展自给自足项目的重大方案。在农业方面，正在开发大约5500公顷农田。在这方面，正在实行区域发展、就地定居和小规模定居点项目三者结合的方式。在执行该方案方面所作的安排是进一步加强机构间工作网以及加强自愿机构的参与。为了补充这一方案，大大增加了非农业性创造收入活动。此外，社区开发项目也可望促进各难民中心的经济活动和发展同当地经济的联系。

24. 德国技术合作局代表难民专员办事处完成了对科里奥利一项区域发展项目的评价工作。该项目包括一个400户难民参加的试验性农业计划以及辅助性的道路建设、水利发展以及造林活动。预计该项目可于1988年下半年开始执行。难民专员办事处/农发基金/世界银行联合工作团于1987年第4季度评价了塔格瓦加里农业和林业项目。虽然该工作团提出了详细的建议，但由于考虑到地点离边界太近而没有取得进一步进展。

25. 世界银行于1987年中期评价了下谢贝尔省富贾诺地区难民定居方案。此后，有必要进一步审查这一评价，以确保该项目的可重复性和可支持性并降低原建议中的半机械化旱地耕种所造成的过高的人均费用。世界银行/欧洲经济共同体(欧经共同体)/难民专员办事处的一个联合小组于1988年初进行了这项重新评价工作。该小组认为经改良的传统式雨水灌溉耕种方法是一个可供选择的方式。世界银行的一个评价团将于1988年中期访问索马里，以评价适合于富贾诺项目的可能方式。

26. 1988年初，难民专员办事处、世界银行和欧经共同体采取了一项重大行动，制定了一个将难民援助和发展需要相结合的综合方案。其目标是向难民和当地居民提供就业机会，补救难民及其牲畜的到来对环境和基础设施造成的某些物质损害并为索马里经济发展一系列持久性的财源。难民得到的收入将加强难民营中的经济活动并促进难民中心同当地经济的联系，从而进一步增加就业机会。这一方案的设想是促进区域发展以及难民与当地居民之间的相互作用。世界银行/欧经共同体/难民专员办事处联合审查团于1988年2月访问索马里，发现在林业、牧区及流域管理、灌溉及道路建设等部门存在着发展这类项目的潜力。目前正在进行评价过程的后续工作，预计该项目将于1989年开始。

27. 另一个将影响到难民专员办事处索马里方案的问题是计划建造的巴尔代雷水坝将使盖多地区的大部分难民营受淹。在编写本报告的时候，难民专员办事处、世界银行及索马里政府正在进行讨论，以制定一项能够永久解决受影响难民的问题的计划。该计划的三个部分是促进自愿遣返、将难民迁往因建造该水坝而建立的定居点以及寻找其他就地安置机会。

28. 为了建立一套连贯的规划体制来制定持久的解决方式，现已制定了一项行动计划草案并同当局讨论这项计划。该计划的目标是查明希望自愿遣返的难民以及愿意就地定居的难民，以便同索马里政府商定采取何种实际措施才能恢复自愿遣返和就地自给自足定居的势头。目前正提出一些措施，用以确定难民家庭的意图以及据此调整援助方案的明确时间表。

29. 粮食援助的协调工作由粮食计划署担任。1988年粮食援助大约将达到142,000公吨，估计费用为5300万美元。根据1988年上半年进行的一项营养调查所提出的建议，已将每日的配额从490克增加到520克并已采取措施使粮食的供应更加及时。一旦重新计算得出结果，就将重新估价对粮食的需求，并将在建立新的分配系统之后采取一切必要的调整措施。

30. 难民专员办事处在索马里的援助方案是通过国家难民委员会(难民委员会)执行的。这是索马里政府建立的一个负责协调向难民提供各种援助的部级机构。政府的几个部设立了负责协调各部门援助工作的难民事务科。难民卫生科负责保健工作;难民农业科负责农业方案;在职教师培训学院主管小学教育和教师培训方案;难民成人教育科负责扫盲和成人教育方案;妇女教育司负责家庭生活教育方案;难民供水处负责供水援助工作。难民委员会各咨询办事处负责提供满足个人日常需要的援助以及难民的就地定居工作,该委员会的社区发展科则负责促进难民参与和自助。非政府组织CARE的一个专门科负责国际援助的运输和分配工作。

31. 目前,约有20个志愿机构参加本方案,其中大多数机构都在难民营中进行工作。它们的活动主要是在保健、创造收入、农业定居以及教育等部门。莫加迪舒无人照看儿童和残障儿童中心的方案也由一个志愿机构在难民专员办事处的协助下执行。其中一些志愿机构作为难民专员办事处方案的共同执行者进行工作。现计划1989年将增加农业定居和创造收入这两个部门的参与。

32. 如前所述,机构间合作正日益加强,特别是在农业定居以及难民援助和发展项目方面。在这方面,同世界银行的合作特别值得注意。目前正在执行三个重大项目。在粮食援助方面,粮食计划署承担了关键性和相辅相成作用。在这方面,正在建立效用日益增强的体制。

D. 联合国粮食及农业组织采取的行动

33. 粮农组织在索马里参与内容广泛的行动,其中包括粮食保障以及牧区的牲畜营救工作。正在积极执行的项目有:流行病防治和兽医实地服务项目;牧区供水和恢复;林业部门的支援和培训;土地资源调查以及土地使用规划;热带森林行动计划;恢复农村水资源。上述项目主要是为普通居民服务的,但难民可间接得到好处。此外,只要情况允许,难民就可以参加这些项目。

34. 目前正在为索马里境内的埃塞俄比亚难民提供紧急粮食援助。1988年紧急援助总额为1737万美元。此外，难民中的5万名孕妇、授乳的母亲以及学龄前儿童得益于粮食计划署的处境不利人口粮食援助行动。

35. 粮农组织不断同索马里政府就各种正在执行和预定的活动进行磋商。这些活动包括上述同该国政府和粮农组织优先任务有关的活动。粮农组织同机构间工作团一样强烈关注保护和恢复环境的问题。粮农组织参加了1988年3月5日至9日在莫加迪舒举行的由萨赫勒办事处、开发计划署和索马里政府联合举办的全国沙漠化与环境问题讲习会。索马里的一些国家机构以及一些国际、多边及双边机构参加了这次讲习会。会上讨论了同自然资源管理和保护有关的广泛的发展问题，尤其注意到沙漠化问题以及生态、社会及经济问题。

E. 国际农业发展基金采取的行动

36. 目前，国际农业发展基金（农发基金）同其它机构共同支助两个方案，即西北地区农业发展方案和动物保健服务方案。目前，在这两个方案的执行区内有许多难民。但是，这些方案并不包括直接为难民服务的活动。

37. 最近，世界银行/农发基金/难民专员办事处的一个联合工作团评价了图瓦贾勒农业发展项目。农发基金于1988年3月15日讨论了该次评价的报告。该项目所服务的居民当中约有25%为难民。他们将同索马里国民一样平等地得到该项目提供的好处。遗憾的是，现已推迟该项目的进一步执行，直到该地区安全局势得到解决之后才能继续执行。

F. 联合国环境规划署采取的行动

38. 环境规划署正在同索马里政府就恢复其受到损害的资源基地以及环境保护问题进行磋商。

39. 环境规划署已应该国政府请求扩大了援助范围，其中包括下列主要方面：

- (a) 关于可用于沙丘固定的植物的咨询团（1986年1月）；
- (b) 支助沿海和海洋环境保护、管理和发展问题讨论会（1986年9月）；
- (c) 关于上述方面的项目建议已提交给非洲环境问题部长级会议的捐款者会议（1988年3月）；目前正在采取后续行动；
- (d) 支助沙丘固定讲习会（1987年3月）；
- (e) 关于野生资源状况的咨询工作团（1987年5月）；
- (f) 关于采取措施对付威胁人命的鲨鱼的咨询工作团（1987年8月）；
- (g) 根据非洲环境问题部长级会议的《开罗行动纲领》，将协助索马里政府通过参加非洲环境问题部长级会议工作网（环境监测，气候学、水资源、能源、遗传资源、科学技术、教育和培训，来加强索马里负责资源管理工作的国家机构；
- (h) 将在非洲环境问题部长级会议的范围内执行一些关于可持久发展的实验项目。索马里政府已经确定了一些地点。环境规划署在为支助《开罗纲领》的总体筹款活动中将为此动员资金；
- (i) 环境规划署同干旱和沙漠化问题政府间管理局有合作关系。索马里是
从中受益的国家之一。

— — — — —