

# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/38/400  
15 September 1983  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第三十八届会议  
临时议程 \* 项目 12

## 经济及社会理事会的报告

### 向索马里境内难民提供援助

#### 秘书长的报告

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言 .....	1 - 5	2
二、一般情况 .....	6 - 19	3
三、援助方面需要 .....	20 - 54	6
四、未来规划 .....	55 - 61	15

\* A/38/150 .

## 一、导 言

1. 大会在其1982年12月17日第37/174号决议中吁请会员国、国际组织和志愿机构向索马里政府为难民提供一切必要援助的努力尽可能给予物质、财政和技术援助，并请联合国难民事务高级专员协同秘书长，对难民的全盘需要，包括他们定居和恢复正常生活的问题，进行全面审查。大会还请联合国难民事务高级专员协同秘书长，向经济及社会理事会1983年第二届常会提出关于计划审查的报告，并就执行本决议所取得的进展，向大会第三十八届会议提出报告。

2. 为实施上述决议的规定，联合国难民事务高级专员安排了一个审查团，于1983年3月12日至28日访问了索马里，与该国政府就难民情况进行协商，评价国际救济工作并鉴定1983年及今后几年中难民的需要。审查团由联合国难民事务高级专员办事处负责援助的副主任带队，并包括了世界粮食计划署的一名代表。

3. 审查团在访问期间得到索马里民主共和国总统穆罕默德·西亚德·巴雷少将阁下的接见。审查团还会见了外交部长、农业部长和难民事务特命专员。并且与难民方案和经济及社会发展有关的高级官员和技术人员进行了会谈。审查团访问了盖多、希兰、西北区域和谢贝利河下游区域，并得到为便利其工作所需要的所有资料。

4. 此外，审查团会见了为难民营内国际救济工作作出重大贡献的一些捐助国、各联合国组织和志愿机构的代表。讨论的事项包括按照大会第37/197号决议，筹备援助非洲难民国际会议（第二次援非难民会议）的问题。

5. 本报告和高级专员1983年7月向经济及社会理事会作的口头报告一样，主要是根据这次审查团的调查结果。

## 二、一般情况

6. 由于索马里境内存在大量难民，该国继续面临着种种重大问题。 审查团得知，除了难民营内的难民外，许多难民在农村或市区和当地人口居住在一起。 秘书长的前几次报告（A/36/136、E/1980/44 和 E/1982/40）详细说明了难民涌入索马里的背景、他们的特征和为援助他们所作的安排。 经过同该政府及捐助国、各国际和非政府组织在索马里的代表进行讨论后，前次视察团同意难民营人口为 700,000 人。

7. 目前，难民居住在 35 个难民营中，散布在希兰、盖多、西北部和谢贝利河下游四个区域。 审查团访问了其中 27 个难民营。 南部的 26 个难民营位于朱巴和谢贝利河岸边，而西北部的 9 个难民营大部分靠近称为“tugs”的季节性水源。 一般来说，难民营是开放的，对旅行极少有限制，迁进迁出的情况经常发生。 难民到城镇上去，妇女儿童经常离开难民营到农村去和在那里放牧的家庭中男性成员团聚。

8. 政府充分认识到有必要准确估计难民营的人口。 但是，试图在散布在四个区域的 35 个难民营中进行一次人口普查的努力遇到了相当大的困难，特别是因为难民营的实际人口每天都有巨大变化。 因此，审查团建议，为规划 1983 年间的救济方案起见，前次视察团所同意的 700,000 这个难民人口数字将继续适用。 估计这个数字中，大致有 50% 为儿童，27% 为妇女，23% 为 15 岁以上的男人。

9. 前几次报告中叙述了国家难民事务委员会和负责难民方案的政府组织所起的作用（参见 E/1980/44，第 41—43 段，A/36/136，第 40—41 段和 E/1982/40，第 37—42 段）。 这个组织仍继续对援助活动进行全面协调。 委员会内还设立了一个规划处，从事难民方案的规划、协调和检查工作。

10. 前次视察团建议执行特别技术项目和难民方案的工作应当尽可能交给政府的有关部门去做，这项建议已被采纳。农业部设立了一个难民农业处，国家水利局设立了一个难民供水处，以承担起向难民供水的项目。

11. 国际援助的全面协调工作由联合国难民事务高级专员办事处负责，办事处同国家当局一起，并通过与联合国有关机构的协调，起草难民营的综合方案，确定优先项目和指导参加方案的专家和志愿机构的投入。

12. 粮食援助是通过世界粮食计划署提供的，世界粮食计划署负责国际粮食援助的协调以及将粮食运往索马里的港口。联合国儿童基金会正在为家庭生活和社区发展项目的执行作出贡献；世界卫生组织（卫生组织）在向难民卫生处提供援助；国际劳工组织（劳工组织）在帮助发起各种产生收入的活动。此外，联合国环境规划署（环境规划署）、联合国人类住区中心（生境中心）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）在为方案的某些部分提供咨询援助。

13. 目前，西欧和北美一些国家的大约30个志愿机构在从事救济工作，其中大部分机构在难民营内作业，在若干方面提供直接援助。一些机构为自己的活动筹措资金，并在难民方案的总范围内执行种种项目，另一些机构则实施难民专员办事处筹资的项目。原来从事照顾和维持，现由于业务逐步结束而退出的志愿组织应当逐渐退出，并保证将工作有序地移交给适当的政府服务机构。另外，由于重点转向自给自足，建议拥有发展项目方面技术专门知识的志愿组织应当参与第二阶段的工作。

14. 1981年5月以来，美国援外合作社就在国家难民事务委员会的紧急后勤处指导下承担了与难民专员办事处筹资的难民方案有关的所有运输和后勤工作。它雇用了58名移居外国的人和1,000名索马里人。拯救儿童基金会负责一些医疗和社会福利方案，由难民专员办事处提供部分资金，除此之外，索马里全基督教救济和发展组织也进行了一些医疗部门的活动。难民方案在很大程度上有赖于

这些和其它非政府组织的贡献，而这类方案的继续不仅对于提供照顾和维持而且对于发展自助和可得收入的活动，都是至关重要的。

15. 索马里境内难民的基本重要问题是这些难民在难民营中居住的预计时间，因为其中许多难民营不适合作为长期定居的所在。

16. 人们一致认为，解决在索马里民主共和国境内的埃塞俄比亚难民问题的最佳持久办法是自愿遣返，在这方面，明显需要起草基本指导方针，以便于进行这种涉及原籍国和避难国的活动。审查团希望，难民专员办事处能够促进两国政府的接触，以从事此事。不过，遣返能够成功还有赖于若干因素，其中包括为遣返创造的种种条件以及这些条件所激起的信任。通过与难民的讨论得知，保证安全返回、保障财产和其它基本人权、保证从事传统职业的自由似乎可以成为任何有组织的大规模遣返方案的先决条件。

17. 索马里政府重申希望看到难民返回故乡，但强调这种返回必须是自愿的，而且是在有组织的方案和可接受的条件下去进行的。审查团得到保证，索马里政府将向任何有组织的自愿遣返方案提供充分合作。

18. 虽然自愿遣返方案仍然是最佳选择办法，该政府还利用审查团来访的机会宣布，将为在难民营现有条件下不能自立的难民制定一项本地定居的方案。鉴于这一决定可能会推动土地的开拓，已经组织了初步的技术考察团，旨在更明确地查出1983年内所需的额外研究和调查，以便从1984年开始执行中等规模的农业定居点的计划。

19. 从本报告所述期间的整个经费承担和所估计的需要中已经反映出从着重于照顾和维持需要的方案向着重于本地定居的方案的转移。虽然本年度内的救济需要仍然很大，特别是在医疗卫生方面，但鉴于索马里政府从1982年开始在难民营附近提供了更多的土地，农业发展方面取得了一定的进展。

### 三. 援助方面需要

20. 建议1983年向难民提供的援助和1984年的估计需要如下:

<u>援助类别</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
	(美元)	
粮食(约150,000吨)	94,500,000	94,500,000 <sup>a</sup>
保健	2,560,000	3,200,000
水	2,000,000	2,800,000
社区建筑	1,500,000	500,000
运输和后勤	12,800,000	8,300,000
居所和家庭用品	2,200,000	2,000,000
教育和社区发展	2,000,000	2,800,000
自助活动	4,100,000	3,000,000
为难民服务提供援助和其他援助	2,290,000	1,440,000
当地融合	—	12,050,000
共 计	<u>123,950,000</u>	<u>130,590,000</u>

a 其中通过粮食计划署提供的为9,350万美元。

21. 订正的1983年方案与提议的1984年方案的主要改变是减少了救济的方面和在1984年方案中列入1,200万美元的拨款,用于执行本地定居方案。此外,索马里政府有可能向第二次援非难民会议提交援助难民或加强社会和经济基础设施以应付大规模难民重负的计划项目。

22. 各部门的援助需要详述如下。

A. 粮食

23. 按照难民营的平均人口约为 700,000 人的估计, 和政府核准的每人每天 595 克的配给量<sup>1</sup>, 1983 年的粮食总需要约为 148,680 吨, 估计费用为 9,450 万美元。需要有足够的数量用于开创 1984 年的贮存和提供一些储备。1983 年的粮食情况详见在下表:

农产品	按政府统计数字 的配额需要	已有或计划 的贮存 (公 吨)	缺 额
谷类	75,600	60,822	14,778
面粉	25,200	15,198	10,002
油	10,080	6,132	3,948
牛奶	10,080	10,080	NIL
豆类	10,080	4,444	5,636
糖	10,080	1,533	8,547
枣	3,780	2,000	1,780
肉	2,520	NIL	2,520
茶叶	756	NIL	756
盐	504	504	NIL
共 计	<u>148,680</u>	<u>100,713</u>	<u>47,967</u>

24. 将需要一批额外的农产, 为 150,000 人的老弱病残群体提供补充或加强的营养食品。希望通过实物捐赠来满足这一需要。

25. 粮食计划署是诸如谷类、面粉、食用油、脱脂奶粉、豆和枣等粮食援助的渠道。粮食计划署是否可能负责供应补充食物, 如肉、盐和糖等, 也正在考虑之中。此外, 鉴于它在这方面有专门知识, 应由它负责, 在与全国难民委员会和难民专员办事处协商后, 按照难民在粮食生产上达到自给自足的速度, 决定如何按比例减少粮食供应。

26. 为确保每一难民得到他(她)的一份口粮,建议全国难民委员会加速建立配给中心和向每一难民发给配给卡。

B. 保健

27. 难民保健服务是由卫生部的难民保健股负责组织的,并且还有13个志愿机构和21个保健队在难民营工作。秘书长在前几次报告中指出,难民营养不良并受到疾病的苦痛。难民的健康情况现在看来尚属满意,但是,这一改善需要经常坚持下去,要对规定在难民保健股的协调下进行的初级保健方案给予支助。还需要建立更多的保健中心和加紧供应医药和设备。此外,还应保证向有难民来到的各地区的政府保健设施提供更多的用品和人员,使难民得到充分的中级保健服务

28. 1983年1月,除社区保健工作者外,为难民提供保健服务的人数如下:

<u>本国国民</u>		<u>外来者</u>	
医生	12	医生	40
护士	125	护士	100
保健专家	10	<u>共计</u>	<u>140</u>
助理药剂师	10		
实验室技师	10		
<u>共 计</u>	<u>167</u>		

29. 为向营地难民提供基本保健,估计1983年将需要260万美元来支付保健人员、医药供应和接种疫苗方案等等。此外,还需要为本国的保健工作者修建住房。

30. 为避免难民和本国国民所获得的保健服务产生悬殊,应请世界卫生组织来



帮助政府加强在农村地区本国国民的初级保健服务，特别是在难民大批涌入的地区。

31. 应尽一切努力，利用人员和设备加强难民保健股，使它能够逐步从在难民营进行保健服务的外来志愿组织手中接管过来。这些组织将逐渐结束它们在索马里民主共和国境内活动。

C. 水

32. 安全供水与身体健康是分不开的，因此，现有的临时设施应予以扩大，并应加强难民营的供水系统。在提供安全用水时，或可试行将不同的技术结合起来的办法。同时，在国家用水管理局之下设一难民供水司被认为是一项积极的步骤，可以帮助解决供水的问题。并且建议，这一部门逐步接管为难民协调供水项目的工作。1983年，难民专员办事处用于水方面的开支估计如下：

	<u>美 元</u>
难民供水司	
(行政支助) .....	190,000
维修、改善和扩大西北地区的	
供水设施 .....	560,000
维修、改善和扩大南部地区的	
供水设施 .....	990,000
为新的难民营地开发水源	
西北部地区 .....	100,000
南部地区 .....	160,000
共计	<u>2,000,000</u>

33. 除上述以外，自执行机构（索马里全基督教救济和发展组织和牛津饥荒救济委员会）获得的资金投入总数为 820,000 美元。

#### D. 社区建设

34. 在难民营内及其周围建造临时社区设施的工作已取得了相当大的进展，包括食品商店、保健所和供食站。450 个左右的预制构件都是赠送的，同时，六个大的区域仓库和七个车间都是在外部的援助下建造的。然而，在建造教室方面，只取得了极有限的进展。

35. 1983 年最起码的需要是建造 500 间教室和 9 个车间。还需要在自助的基础上，对已有的建筑进行维修。难民事务办事处已为此目的拨款 150 万美元，包括产生收入和自助内容。

#### E. 运输和后勤

36. 难民营应配备足够的运输工具，以便能将紧急病人毫不迟延地送至最近的医院。

37. 1981 年 4 月在全国难民委员会的范围内创立了紧急后勤股。组织和处理运输救济用品事宜，其后由紧急后勤股和执行这方面援助的美国援外合作社签订了合同。政府向紧急后勤股/美国援外合作社提供办公地点和贮藏设施，难民专员办事处则为一切行政费用和支助设施提供资金，而美国援外合作社在非营利的基础上收行政费用。1982 年，紧急后勤股/美国援外合作社经营了 215 辆卡车，174 辆拖车，18 辆水漕汽车，2 辆油漕汽车和 11 架拖拉机，并雇用了 1,000 名索马里人和 58 名外籍人。

38. 1983 年，需要运进难民营的粮食、补充食品和救济用品超过 90,000 吨。此外，需要使用水漕汽车向一些地点供应用水。为此目的，为当前由紧急后勤股/美国援外合作社经营的车辆队提供了维修设备和替换零件，同时又增建了一些区域性的仓库。建议紧急后勤股/美国援外合作社从今以后将卡车队换成一

个标准的车型，以便于保养和采购零件。 估计1983年用于运输的开支将需要1,280 万美元左右。

39. 另外还建议，紧急救济股/美国援外合作社的作用应限于运输和后勤事务，而保养和服务车间的对象应限于紧急救济股/美国援外合作社和全国难民委员会的车辆。 此外，为了达到最高的效率，全国难民委员会、难民事务办事处和粮食计划署应着手研究下列办法的利弊：分开设立两个机构，一个负责接收、运输、贮存、分发和监测物品，另一个则负责保养全队的车辆。

F. 家庭用品

40. 1983年，难民事务办事处负责供应的物品如下：

<u>项 目</u>		<u>美 元</u>
毯子	60,000 条	300,000
布	200,000 码	200,000
鞋	25,000 双	75,000
器皿	15,000 套	375,000
肥皂	1,000 公吨	400,000
灯	20,000 台	80,000
金属制桶	5,000 只	40,000
杂项		80,000
	共 计	<u><u>1,550,000</u></u>

### G. 居所

41. 大部分的难民居所是灌木搭成的草顶小屋，四周以破布和毯子等为墙。难民营地周围40公里半径以内地区的灌木、草、树这些当地的建筑材料已用光。在一定程度上为了应付这个短缺现象，去年向难民提供了塑料和金属板，铁丝和其它材料。建议1983年提供50,000块雨布，费用估计为650,000美元。另外鉴于难民可能要在索马里停留一段时间，应考虑为他们用当地材料建筑半永久性居所。

### H. 家用燃料

42. 难民用木头做为家用燃料已造成严重生态损害。应加紧寻找其它燃料，而且从长远打算，应优先注意扩大植树方案。

### I. 教育和社区发展

43. 教育设施的改善很有限。很多课仍然在露天专为上课而留的一棵枯零零的树下进行。计划中要建的600间教室进展缓慢。建造了一些泥墙、草和灌木顶的临时教室，在这些教室里几乎没有草垫、凳子或桌子，孩子蹲在地上，以空缺桶为凳子。涂成黑色的破木板做为黑板。几个学生合用一本书，练习本没有。

44. 为培训更多的小学老师，索马里和荷兰政府合办了一所在职教师培训学院1982—1983学年，从难民儿童中选出900名小学毕业生参加为期两年的培训。该学院计划每年培训400名新教师。

45. 为1983年制定了一个规模不大的教育方案，准备接受70,000儿童入小学，在职培训另外900名小学教师。另外计划尽量利用当地材料和劳力修建600间教室。还计划给1,644名小学毕业生提供奖学金，到索马里学校上中学，并为162个学生提供高等教育奖学金。此外将援助扩大家庭生活方案，为成年人开设的扫盲方案，以及310个学生的职业培训方案。

46. 难民专员办事处1983年援助方案中指定2,000,000美元用于教育和社区发展,其中包括创造收入和自助内容。

47. 尽管做出了目前的努力,有人指出有难民存在地区的中学教育需要扩大,以便符合条件的难民能够接受中等和职业教育。另一方面大批难民小学毕业生不符合升入这些学校的条件也是个问题。应研究这一情况,以望建立中等学校,如商业学校来解决这一问题。

#### J. 自助性活动

48. 为提高自助能力进行了数项活动,例如一些难民被培养做为医务助理人员、社会工作人员和教师。另外在举办妇女业余教育和简单的职业训练方面也取得了一些成绩。小规模的家庭农业耕作和水果种植计划也取得了进展。在一些营地鼓励难民在住地附近种植小块菜地,和养家禽。

49. 营地举办了讲习班和培训班教授难民特别是妇女一些技能,教授制皂和制革业、制陶、缝纫、制造生活用具和篮子。将特别注意鼓励老年人和残废人参加。

50. 为满足部分家用燃料和居所建筑需要,将把植树方案扩大到240公顷,这将为250个难民家庭解决就业问题。

51. 有人建议将来在进行农业项目规划工作时,应注意解决自给自足问题。拨给耕作的土地面积应足以使农民生产可以维生的粮食。为保证有足够的基本粮食生产,以及有余粮购买基本的非粮食商品,能够扩大的难民营地应增加农田面积每家应分到4至5公顷干地,0.5公顷水浇地或两种地均有。此外,为有效执行农业项目,最好将新的难民重新安置到有合适农田的地方去。

52. 1983年自助项目预算4,100,000美元分摊如下:

	<u>美元</u>
农业和家禽	2, 200, 000
灌溉计划	1, 200, 000
其它项目	700, 000
共计	4, 100, 000

#### K. 对难民服务的支助

53. 象1982年一样仍需支助国家难民委员会，借调政府官员，支付办公室租金、车辆、运输和有关行政费用，包括购买和更换办公室设备。鉴于国家难民委员会担负的行政任务之重，它的工作人员已达464人。预计1983年所需费用将为2,290,000美元，其中有一小部分将用于为难民营管理人员举办难民援助事务座谈会。此外国家难民委员会需要一部新的电话交换机。1984年的预算为1,440,000美元，这笔费用除支付以上开支外，将支付联合国志愿人员借调给国家难民委员会的服务。

#### L. 就地定居

54. 按照索马里政府关于协助就地定居的决定，今年正在进行初步研究，包括水利和地质考查。初步计划是建立能安置40,000难民的农村定居点。政府为此在现有营地以外暂时划定1,000公顷土地。一个技术性机构间小组定于1983年下半年访问索马里，和政府共同审查一项全面定居方案。在该小组提出调查结果之前，已拨出12,000,000美元建立这些定居点，这还需要在选定地点建立适当基础结构。

#### 四. 未来规划

55. 尽管索马里政府开始时承担了难民流入的负担，但国际社会其后对各种援助的要求给予慷慨地支持。目前难民的大部分基本需要和维持费用都是由外援承付的。由于难民目前多半要在索马里呆下去，需要考虑长期向他们提供援助的问题。在此情况下需更多强调自助性活动和定居地。

56. 难民一般希望在他们自己的救济方案和其它项目中找到就业机会。捐赠国和志愿机构的代表也希望难民实现更大的自立和自助。政府官员完全同意难民应有生产能力，但由于政府的资源有限，官员们担心这些措施会将难民的更多负担从国际社会转嫁到索马里政府和人民身上。

57. 国际上帮助难民自立的努力应集中在开垦有足够雨量或靠近河流的新的土地，或能够开出地下水的土地。另外应鼓励难民从事认真规划的饲养业，并应增打水井和机井，使一些难民进入畜牧业。还可发展小规模工业和手工业。所有这些活动都应以营地附近资源多少而定，并应考虑到当地人民的利益和技术。另外这些活动也应以满足当地人民部分需要为目标，以避免出现歧视和冲突现象，而且保证公平分担负担。

58. 但根据这些指导方针，应该是可以制定和执行方案来协助难民日益实现自立。在这一方面，政府认识到随着方案的进展，有些难民营地可能需要重新安置

59. 对于确立和发展能够使难民通过就业获得收入的项目特别重视，这些项目将有助于难民所在地区的经济发展。出于这一考虑以及上届调查团的建议，可考虑将刚成立的隶属于国家难民委员会的规划股转到规划部，做为该部的难民规划股这样该股就象隶属于各部的其它技术性难民单位一样由国家难民委员会统一协调，并保证新的农村定居政策的执行符合该国的国家计划和发展目标。

60. 此外还建议联合国专门机构的援助，特别是国际劳工组织和联合国粮食和农业组织应：

- (a) 进行一次社会经济调查以查明难民所具备的技能；
- (b) 调查销售的可能性；
- (c) 确定、拟订、估价和监督能够为难民在农业和其它领域创造收入机会的项目，而同时又有助于索马里的经济发展，特别是难民所在地区的经济发展。

61. 同时索马里政府也需要得到国际援助以继续从事对难民营地内外难民的援助方案。另外需要在物质和资金上大力援助该国以维持和加强其脆弱的经济结构特别在难民所在地区，以使其支持大量增加的人口。索马里政府可以拟订由它承担部分额外费用的项目。这些项目将提交1984年的援助非洲难民国际会议（第二次援非难民会议）。这一程序将符合大会通过的第37/197号决议。审查团与政府进行了长时间磋商，讨论将向会议提交的两种项目。那些向难民提供额外援助的项目将由国家难民委员会根据审查团的调查结果与难民专员办事处共同制定，而旨在增强社会经济基础结构的项目正在与开发计划署磋商，该署将协助有关当局进行拟订工作。

注

- <sup>1</sup> 每日基本口粮定量（以克为单位）：谷类—300；小麦面粉—100；油—40；脱脂奶粉—40；豆类—40；枣/干果品—20；肉—10；菜—3；盐—2；糖—40。

-----