联合国 A/61/78 - E/2006/61

大会
经济及社会理事会

Distr.: General
3 May 2006
Chinese
Original: English

大会
第六十一届会议
暂定议程* 项目 67(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
2006 年实质性会议
2006 年 7 月 3 日至 28 日，日内瓦
临时议程** 项目 5
特别经济、人道主义和救灾援助

向萨尔瓦多和危地马拉提供人道主义援助和帮助复原

秘书长的报告

摘要

本报告的主题是关于“向萨尔瓦多和危地马拉提供人道主义援助和帮助复原”。报告说明了从人道主义应急工作中学到的经验教训，并突出受灾国家开展复原工作中存在的关键问题。同时报告审查了斯坦热带暴雨应急和复原工作特有的成就和挑战。报告包括秘书长提出供经济及社会理事会和大会进一步讨论的一组意见和建议，重点特别放在改进国际、区域、国家和当地的应急能力和协调方面，以及总的减少受灾人口对灾害的脆弱性。

* A/61/50 和 Corr.1。

** E/2006/100。

06-33820 (C) 240506 250506

一. 导言

1. 本报告是根据大会 2005 年 12 月 22 日关于向萨尔瓦多和危地马拉提供人道主义援助和帮助复原的第 60/220 号决议编写的，大会在决议中请秘书长通过经济及社会理事会在其 2006 年实质性会议的人道主义事务部分会议上，就本决议的执行情况和受灾国的救济、复原和重建努力所取得的进展向大会提出报告。

二. 危机情况

2. 危地马拉和萨尔瓦多反复出现自然灾害是两国近几十年发展成就出现反复的主要原因，因为灾害增加了它们的脆弱程度，降低了灾民的复原能力。2005 年飓风季节的负面影响面积特别广大，袭击了前几年中反复遭受自然灾害的地区。

A. 危地马拉

3. 2005 年 10 月第一周斯坦热带暴雨在危地马拉南海岸和西海岸持续降雨，引起地滑和洪水，严重影响到上、中盆地地区的人民以及河流两岸的社区。

4. 斯坦热带暴雨造成 670 人死亡，844 人失踪，386 人受伤，影响所及估计有 474 928 人。15 个受灾地区的 133 个城市 1 156 个社区都感受到它的影响。约有 25 828 个住房单元损坏，9 000 余单元被毁。

5. 2005 年 10 月 5 日危地马拉政府宣布为公共受灾国，呼吁国际援助。结果，部署了联合国灾害评估和协调小组，设立了现场作业中心，支持国家减灾协调办公室、非政府组织界和联合国系统的工作。应政府的请求，该小组还安装了后勤支助系统/人道主义物资管理系统，以便监测紧急捐款和投资的财务流向，改善人道主义物资的管理。

6. 政府、联合国系统、红十字会与红新月会国际联合会、其他双边、区域和多边机构以及国际和当地非政府组织协调努力前往灾区。2005 年 10 月 14 日至 26 日之间，大约建造了 500 个收容所，容纳约 14 万人。这项工作需要省市当局、民间社会组织、联合国系统和危地马拉红十字会志愿人员积极参与。邻国和其他国家约 600 名保健专业人员组建了 60 个国家医疗队支援保健行动。

7. 为了及时响应灾害造成的需要，联合国系统同危地马拉当局协调，于 2005 年 10 月 10 日发出紧急呼吁，要求提供 2 400 万美元。呼吁打算解决四重大需要：保健、供水和卫生、粮食安全和收容所/社会基础设施。

8. 进程之初，部署了一个复原支助组，以便协助政府和联合国组织制定早期复原框架，重点是人口中最脆弱的部分和恢复他们的生计。

9. 斯坦热带暴雨主要影响土著人口和居住在危地马拉高低的弱势群体。绝大多数土著居民生活赤贫，而暴雨的影响则使他们的生活条件更差。在泥流摧毁道路

和河流泛滥卷走几十座桥梁之后，偏远的土著社区同该国的其他地区隔绝了好几个星期。灾害对男女的影响不同。由于受灾地区男子大量移民，大部分家庭以妇女为户主，使他们在灾害时期高度脆弱。

10. 受灾 6 个月以后，应急工作还在继续，重点是人道主义需要和早期复原优先事项。预计今后几个月中还会有小片人口需要粮食援助，因为这一和上一收获季节损失了很多粮食储备。因此粮食援助工作还需要复原活动配合，这需要技术和财政支助，以便随后执行有效的重建计划。

11. 灾害的经济影响估计为 9.83 亿美元，59%是私营部门的损失。总体损失按 2004 年国内总产值计，占 3.4%。地滑造成的表土损失和陡坡上形成的新裂缝不仅加剧了原有的环境脆弱性还增加了新的风险。任何新的事故都可能造成进一步的破坏和损失，减少福利，推迟实现较快增长和千年发展目标。

B. 萨尔瓦多

12. 2005 年 10 月的前几周，萨尔瓦多同时遭受双重灾难：Ilamatepec 火山爆发和斯坦热带暴雨。萨尔瓦多政府和议会宣布为公共受灾国，并发出呼吁要求国际援助。Ilamatepec 火山位于圣安娜咖啡种植区，2005 月 10 月 1 日第一次爆发，10 月 3 日再次爆发，10 月 2 日热带降雨发展成斯坦热带暴雨，这是 2005 年飓风季节命名的 27 次暴雨之一。滂沱大雨影响萨尔瓦多几近一半的领土，造成洪水和地滑，影响到居民和基础设施，包括通信。

13. 有 69 人丧生，7 万多人被迫撤离到临时收容所。另有许多农田和住房被摧毁，还损失了大量家庭物件和小牲畜。

14. 根据拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）进行的评估，从 2005 年 10 月 26 日至 11 月 8 日，两次灾害的经济影响达 3.556 亿美元，相当于 2004 年国内总产值总数的 2.2%。影响集中在社会、基础设施和生产部门。住房部门受影响最重（1.13 亿美元），私营生厂商收入损失最大。和危地马拉一样，环境损坏导致资产损失，这会推迟增长并对实现千年发展目标产生负面影响。

15. 应政府的请求，在萨尔瓦多境内的联合国系统立即提供救灾援助，向全国 650 余个收容所提供粮食、住所、水和紧急保健服务，并同负责管理应急活动的国家当局建立联系。部署了联合国灾害评估和协调小组，同国家和地方机构合作，对需要和损失进行初步评估。为了应急，联合国于 2005 年 10 月 7 日发出紧急联合呼吁，要求提供 790 万美元，呼吁国际社会及时响应灾民的需要。

16. 受灾六个月后，绝大多数撤离的居民已经返回家园，在各自社区内恢复正常活动，重建家园，并耕作土地为新的农业周期作准备。可惜还有 100 余人还住在临时收容所，因为他们不能返回位于火山活动易发区的家园。另外，预报下一个雨季有大雨，生活在易受灾区的人口可能再次遇到风险。

三. 应急和复原：挑战和学到的经验教训

A. 应急和复原能力

17. 斯坦热带暴雨考验了两国政府和在两国国内的国际和地方机构的应急能力。在危地马拉，政府立即向灾民提供援助，调动了一切可用的人力和后勤资源便利进入重灾区，提供医疗服务，设立仓库并分发人道主义援助。民间社会在应急阶段的贡献十分重要，它们提供信息，协助将人道主义援助运交灾民。联合国系统也能立即开展救灾行动，将方案资源转用于解决紧急需要。

18. 同样，负责管理紧急情势和灾害情势的萨尔瓦多国家应急系统，能够将政府机构的预算资源立即转用于救灾。私营部门、非政府组织和国际合作机构和组织和政府伙伴合作，使用人力、财力和后勤资源支持救灾活动和立即恢复洪水和地滑毁坏的社会和道路基础设施。尽管所有参与的行为作出了坚持不懈的努力，但是两国灾害的规模超出了政府的财政和组织能力，突出显示两国政府和联合国系统机构应急和救灾计划中的弱点，也显示了预警和有风险人口社区备灾中的弱点。

经验教训

19. 斯坦热带暴雨留下的证据发人深省，说明必须加紧进行特别是最高风险地区社区预警和备灾工作，并使之成为复原、重建和发展计划的组成部分。更恰当的回应应当包括：特别是在最易受灾地区预先储放应急物资；规划进入这些地区的备用后勤路线；补充协议和程序书，以便在出现新的紧急情况时使用物资；不断更新后勤和采购信息，确保最有效的回应。

20. 灾害还显示，在地方政府和下放机构具有良好组织能力并具有必要的手段和资源，支持减少风险的活动时，救灾和复原就比较迅速，更加有效，人力和物资损失也减少。因此必须保持和提高地方组织的能力。

B. 应急和复原工作的协调和统一

21. 2005 年飓风季节的影响揭示了政府机构、联合国机构、非政府组织和民间社会组织之间需要更好统一和协调备灾和应急救灾程序，并且确保专业人员参与救灾、复原、恢复和重建进程。在放权的环境中，有效率和有效力的人道主义应急协调工作比较困难，这种地方有组织的民间社会在当地发挥重要作用。

22. 在危地马拉，虽然为了初步定向和改进定向以及绘制紧急情势后阶段可能的设想，有一个机构间方案进行了两次紧急粮食安全需要评估，但是某些初期的制约在将中央一级机构和地方和社区组织连接起来，以及同其他地方行为者，比如非政府组织和民间社会组织建立联系的工作中突显出来。现有的协调机制和体系不足以调动基层和民间社会一级的大量行为者，他们是救灾和复原行动的基本支持力量。有时还引起任务和责任方面的混乱，导致中央和地方各级职能重叠。

23. 紧急情况一出现，联合国驻萨尔瓦多的实体就同管理紧急形势的其他相关政府机构，包括内政部和国家应急委员会，建立了有效协作。在紧急行动中心设立了一个常设联络点，协助信息流通，召集捐助者和国际合作机构、非政府组织和政府机构会议，支持建立同各国和同人道主义组织的协调渠道，接受国际人道主义援助。此外，卫生部还成立了指挥中心和情况室，监测卫生情势，并且确保协调应急，支持全国性协调机制。应政府的请求，联合国支助部署拉加经委会视察团，在萨尔瓦多政府合作下，评估灾害对卫生和社会经济的影响。视察团由联合国机构、美洲开发银行、世界银行和中美洲经济一体化银行的专家组成，其任务是鉴明可能的供资来源支付重建费用。在社区一级，联合国系统机构同地方政府、国家和国际人道主义机构以及在灾区开展活动的社区性协会协作，运交人道主义援助。

经验教训

24. 受灾国家政府、联合国系统机构及其有关危机的专门组织、国际合作组织、社区联合会和领导人的共同努力促成了全国和地方两级对紧急形势作出有效回应。

25. 不过，还必须加强现有协调手段和方法，以便和组织起来的民间社会一同提供更有效的、更全面地回应。因此，最好事先就尊重各类组织活力的信息分享系统和战略取得协议。

C. 动员资源和财政可持续性

26. 2005 年飓风季节的后果表明，危地马拉和萨尔瓦多还没有系统统一的记载接受的财政援助（通过政府、联合国系统、非政府组织、民间社会和私营公司输送的资源）。萨尔瓦多紧急呼吁获得了 650 万美元的双边捐助和多边组织捐助。提供的人道主义资金对 14 000 个家庭的福利由重大影响，帮助促进恢复创收活动，并加强地方能力纳入减灾措施。机构内部财务机制方便对紧急形势立即提供应急资金，证明很有价值。但是有些联合国机构缺少立即向斯坦热带暴雨灾民捐助，因此被迫将干预限于刚受影响的人，没有资源恰当地参加复原活动。

27. 至于危地马拉，国际捐助社会迄今为止向紧急呼吁捐款 3 200 万美元，其中 64%是通过联合国系统输送的，31%是捐给红十字会与红新月会国际联合会及国际和国家非政府组织的。

经验教训

28. 为了更系统地记录金融业务往来，提高透明性和问责制，并且查明资金的关键缺口，有必要向政府提供支助建立财务跟踪系统，记载和监测紧急捐款和投资的财务流向。

D. 有效使用军用资产

29. 灾害规模之大要求迅速进入难以达到的地区，致使人道主义社会依靠两国的军事能力，提供直接援助和后勤资助。在危地马拉，军方的后勤能力用于空中和陆上运输活动，输送人道主义援助。军事设备用作仓库和作业中心。陆军重型机械用于廓清和重建道路，并使用他们的通信系统补充卫生部的系统。

30. 在萨尔瓦多，军用运输设备和后勤主要被用于受洪水和地滑灾害最严重的以及受 Ilamatepec 火山喷射火山灰灾害最严重的偏远地区的救援和撤离活动。国家应急委员会同地方政府、搜索和救援队以及救济组织协调行动。军方和平民的支援对于及时向灾民提供救济十分重要。

经验教训

31. 两国国内，政府机构和军队的协调行动便利了作出迅速、协调反映，又未危及国家安全和民间社会的利益。可以为该区易受灾国家制定旨在改善这种合作的类似待命安排和标准作业程序。

E. 信息管理

32. 在大规模灾害中，统一信息和初步评估的后续行动，仍然是人道主义界面临的挑战，它们努力摸清某一紧急形势的范围所及。危地马拉危机的规模使得评估实际损失和受灾家庭和社区的工作无法进行。同样统一集中的信息系统以及信息的传播没有协助建立机制，核实初步评估得到的信息。国家减灾协调办公室、国家经济规划委员会秘书处和联合国系统实际设立了网站，以便同参与处理紧急形势的其他行为者分享信息。非政府组织、国际组织和政府机构还开始在实地交流数据，尽管是在没有协调的情况下进行的。

33. 在萨尔瓦多境内的联合国系统建立了一个信息管理网络，以便收集、分析和分发关于部门损失评估信息，紧急收容所的情况，并向重灾区的人口提供人道主义援助信息。通过联合国协助的一个网站，定期向所有参与部门广为分发信息（www.emergenciaelsalvador.org），这有利于更新信息和信息流通。

经验教训

34. 危机前已有信息管理机制可以迅速启动有助于改进数据交流。但是，实地很少有这种机制。

35. 如果在重建计划中包含减少风险工作，信息系统必须由救济/应急阶段转入复原、恢复和重建阶段。

F. 应急、复原和发展进程中包含减少风险措施

36. 联合国系统认为减少风险是贯穿应急进程，也贯穿随后的复原、恢复和重建阶段。例如，拉加经委会支持将斯坦热带暴雨对两国造成的社会和经济影响量化，

而联合国机构提供恢复支助组制定具有减少风险观点的恢复框架。另外，危地马拉政府的恢复和重建计划把有形的基础设施工程置于优先地位，但是尚未将支持转向受灾最重、最弱势的家庭恢复资产。

37. 在萨尔瓦多，联合国系统和国家土地研究系统合作，支助制定土地使用计划，目的是最佳利用环境和自然资源，防止和减轻最弱势人口面临的风险。联合国和国家系统联合承担的主要活动之一是评估 2005 年雨季造成的损失，以及建立一个火山观察处，监测和评估圣安娜 llamatepec 火山构成的危害。正努力加强地方网络，通过设计便于登录进程的手段，更新国家一级环境风险信息。通过非政府组织支持制定和更新包含减轻风险内容的城市和社区计划，以便培训市级官员和社区领导人，便利获得风险地图、复原计划并改善技术能力。

经验教训

38. 不论是在国内或是在总部，联合国机构和政府的共同能力是制定复原和重建计划的关键要素。因为进行应急活动的时间有限，需要及早提倡将减少风险重点纳入重建、恢复和发展进程战略，尤其是在地方社区一级，同时在救灾和复原进程中还要特别重视性别和多种文化问题。

四. 对于未来的影响和建议

改善应急能力

39. 联合国人道主义机构应该重申承诺，支持中美洲国家各级政府制定和执行鉴明风险、预警，风险准备、风险管理和减轻脆弱性的政策、战略和机构安排。目的是加强有风险社区的力量，将来遇到灾难事时保护生命和生计，同时适当注意性别和多文化问题。

应急协调

40. 联合国还应当继续协助受灾国制定备灾和应急计划，明确分工、责任、并保持区域、中央和地方当局和社区之间的通信线路。

军民关系

41. 联合国应当制定待命安排和标准作业程序，改善中美洲易受灾各国的军民协调。

信息管理

42. 联合国应当支持中美洲各政府建立信息管理系统，以便在紧急情势中，根据信息及时恰当地决策。这样的系统应具有复原、恢复和重建角度，以便协助重建计划。

资源动员、财政可持续性和跟踪

43. 应该作出更大的努力确保动员资源，支持灾民和做好应急准备，这可有助于应对未来飓风季节造成的紧急情势。联合国还应当协助政府制定机制，以便及时、有效和透明地使用拨用于紧急情况的基金，并同各国际人道主义机构协调。

减少风险

44. 会员国应向联合国配置资金，使联合国加强同中美洲各国政府及其相关的国家和地方机构合作，从而协助制定有效的多部门国家平台和机制，指导和协调国家一级的风险管理活动，这正是《2005-2015 年兵库行动框架》所建议的。在此进程中应更多考虑到性别和多文化方面。