



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
12 July 2000
Chinese
Original: French

大会

第五十五届会议

暂定项目表*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 年实质性会议

议程项目 5**

特别经济、人道主义和救灾援助

向遭受热带气旋袭击的马达加斯加提供援助

秘书长的报告

一. 导言

1. 马达加斯加在 2000 年 2 月里三周内两次遭到热带气旋的吹袭,首先是热带气旋埃利纳从中一东部吹向西南部,然后是热带风暴格洛里亚从该岛的东北岸登陆。这两个风暴影响了中西部、中部、东北部和东南部等区域,造成 222 人死亡,184 831 人需要紧急人道主义援助,另外 22 985 人无家可归。

2. 四周后一在 3 月,极为严重的热带气旋胡达(最高阵风超过每小时 300 公里)从东北岸(安塔拉哈市)登陆,在西北离开。它以极为罕见的强度袭击已经遭受了热带风暴格洛里亚蹂躏的安塔拉哈、马鲁安采特拉、安达帕三地。

3. 这些自然灾害为该岛带来了强风、造成洪水的倾盆大雨和塌方。这三个连续而来的大灾难对农业、卫生、教育和公共基础设施造成了重大的损失以及人命

伤亡。

4. 这三个大灾难一共造成 222 人死亡,受灾人数 1 106 208 人(包括 5 岁以下儿童 221 242 人和孕妇 12 445 人),导致 295 613 人需要立即援助(包括 5 岁以下儿童 59 123 人和孕妇 3 326 人)。

5. 目前正在进行深入的评价,以估计这三场自然灾害所造成的损失——它们将大大地降低经济发展的前景,影响受灾地区的营养状况,特别是在中一东部和西部和东北区域。其他中部区域和西部及东南区域也受到了影响。但是这些区域在经济和社会方面所受的影响不如较脆弱的东北区域和中一东部那么严重。

二. 三场灾难的影响

受灾地区的经济状况和粮食安全受影响

6. 严重的水灾和塌方损坏了大量稻田,这将影响大部分受灾地区这一农作年和以后稻米的收成——稻米是这些地区的主食。恢复农业水系将是长期工作。

7. 此外,这些灾难破坏了经济作物(香草,香树),其对受灾地区家庭的现金收入及对经济的影响几个

* A/55/150。

** E/2000/100。

月后将会呈现出来（粮食价格上涨、出口减少和人民的先进收入不足）。

8. 粮食短缺将严重影响人民的营养状况，特别是高危人群。与此同时，粮食价格将会暴升，粮食销售收入减少。

9. 塌方和洪水泛滥破坏了通讯基础设施（道路中断，桥梁被洪水冲倒，稻田被沙石淤积），对正在遭受极大的经济困难的偏远地区的发展是不利的。

对各种基本社会服务的影响

10. 有几个卫生站被毁，除非迅速制定复原方案，以确保基本服务和同各种疾病作斗争（腹泻病、疟疾、麻疹、急性呼吸道感染）和因为若干地区被隔绝以及无法得到即时的医疗援助（药物库存被毁）和水源（井水、地表水和不安全的、受影响的河水）受污染而恶化的营养不良。在东北部，至少 86% 的卫生站无法再工作。人口中最脆弱的阶层（儿童、老人、怀孕妇女、流离失所者）的健康状况朝不保夕。

11. 许多学校的校舍也被毁，数以千计的学童面临不能完成学年的切实危险，因为何时才能复学仍然是未知数。在安达帕、安塔拉哈和马鲁安采特拉等县，学校校舍损坏严重。例如在马鲁安采特拉的 124 家学校中，只有 7 家没有关闭。在等待校舍修复之际，现正在进行紧急工作，通过提供教材和用帐篷做临时教室来恢复教学。

12. 至于被毁的政府大厦，将需要长期的紧急复员方案才能恢复有效率的服务。

在受灾地区进行干预面对的结构瓶颈和困难

13. 受影响最严重的区域在偏远地区，无法从首都塔那那利佛前往那里。在东北进行调查的村落只有 28% 有道路通往该地，46% 只能靠直升飞机前往该地，3% 靠飞机，42% 靠船或独木船—除了海岸被树木阻挡的地方（例如安塔拉哈港）。此外，受灾严重的东北区域目前面临的困难是陆路没有通道，需要大

规模调动飞机去救援地区，同时缺乏电话通讯—特别是在马鲁安采特拉。在中—东部的马鲁兰布县及安塔南包—马南普齐县，迄今只能从空中进出。此种地理条件使救援工作十分困难和昂贵。

三. 联合国系统各机构、政府和捐助者的反应

联合国各机构的反应

14. 联合国机构这一次的反应是与每次发生旋风时采取的措施一致的。联合国系统在协调和动员联合国系统内外的紧急援助活动方面发挥了推动作用。

15. 由驻地协调员领导的联合国系统的工作组（联合国开发计划署（开发计划署）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国人口基金（人口基金）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际劳工组织（劳工组织）、世界卫生组织（卫生组织）、联合国工业发展组织（工发组织））起草了一个三轨并进的战略：立即紧急行动以救援受害者；短线的救援活动和应付一般性紧急状况的联合机制。

立即救援战略

16. 为了协调紧急救援活动（粮食和非粮食援助、净水设备、医疗包），“单一后勤支援”概念一直贯穿着此种活动，原因是偏远地区和重灾区的后勤困难。后勤资源因而集中在粮食计划署手里，并由其管理，以应付联合国各机构以及其他合作伙伴（医师无国界协会、美国援外合作社、红十字会和其他组织）的后勤需要。

17. 在胡达旋风吹袭该岛之后，鉴于需求的规模和重灾区地处偏远之地，于是设立了两个业务干预和协调中心来便利和加快东北区的紧急措施（联合国业务中心和后勤中心，一个设在安塔拉哈，另一个则设在马鲁安采特拉）。每个中心的协调都是立足于“主导机构”概念。在安塔拉哈的驻地协调员指派粮食计划署为联合国干预的主导机构，而在马鲁安采特拉，这个

角色则由儿童基金会担任，由其与这个部门的其他合作伙伴以及该国政府（国家救援理事会、区域救济机构和地方当局）协调。

18. 在此紧急阶段，总的协调仍然由驻地协调员领导——他在胡达旋风吹袭之后编写了联合国各机构的紧急呼吁。这次呼吁共要求 15 794 339 美元，已通过人道主义事务协调厅的信息渠道发出，以动员资源。

19. 即使是在胡达旋风袭击之前，人道主义事务协调厅在埃利纳旋风和格洛里亚旋风吹袭之后已经派出自然灾害救援处一名人员，以协助驻地协调员动员国际援助，并编写和分发了关于这些风灾的 7 个情况报告。

20. 鉴于胡达旋风影响巨大，人道主义事务协调厅派遣 3 名成员包括 1 名信息专家前往塔那那利佛以及安塔拉哈区域，协助驻地协调员办事处收集有关这场旋风的影响的信息，并通过拟写给国际社会的紧急呼吁来动员资源。人道主义事务协调厅通过其信息网络散发了 5 个情况报告。该协调厅的军事和民防资源股向其合作伙伴发起呼吁，请它们动员资源空运援助物资到没有其他交通办法的地区。

21. 通过立即反应，每个机构按照其任务规定采取行动：

(a) 世界粮食计划署：

(一) 紧急粮食援助，总值 200 000 美元；

(二) 特别行动（后勤），总值 1 200 000 美元；

(三) 以传病媒介控制技术形式的紧急行动，总值 2 932 487 美元。

(b) 儿童基金会：紧急援助（医疗包、高蛋白饼干、水的净化、毯子，等等），总值约 3 000 000 美元。

(c) 人口基金：提供紧急生殖保健包和支助深入的生殖保健需要的评价以及在东北区（安塔拉哈、桑巴瓦）恢复/重建卫生站，全部共计 70 000 美元。

(d) 卫生组织：利用卫生工程师和流行病学家的专业知识，与卫生部合作评价卫生事务处应付旋风过后的流行病的准备情况，以及紧急援助（医疗包和药品共 97 000 美元）。

(e) 劳工组织：支助政府评价东南和中一东区遭受的损毁情况。

(f) 粮农组织：

(一) 评价农业部门遭受的损失和确定紧急的农业需要以及提供种子（120 吨稻米种子、90 吨豆种和 400 公斤菜种）和小型设备（铲、手推车）。

(二) 通过技术合作项目向遭受旱灾一段时期的阿劳特拉湖稻米区提供 150 吨的稻米种子，总值 127 500 美元。

(g) 开发计划署/应急司：

(一) 财政支助进行首次深入评价及支持通信，导航和监测系统业务，以改善协调——150 000 美元。

(二) 人道主义事务协调厅提供的后勤支助，共 98 500 美元。

短线战略救援工作

22. 除了具体的援助措施之外，联合国还支助了深入评价阶段，并协助加强国家研究委员会应急处的能力。为此，驻地协调员动员了联合国系统内现有的一切技术及人力资源来支助卫生、饮水和卫生、教育、营养和农业等部门的损害评价阶段，以及支助起草关于在重建阶段的中期救援工作的战略文件。

23. 在世界粮食计划署/粮农组织在政府（农业部）的支持下，从 2000 年 4 月 25 日至 5 月 12 日派团评价在各种天灾（洪水、旱灾和旋风）之后的作物年度和粮食负债表。该团的建议将在执行中、短线救援工作时融入。

中长线战略救援工作

中线

24. 联合国也参与了中线救援工作（3 至 12 个月）。这包括通过编制和分析深入的部门研究来协助政府制定受灾地区的中线重建计划。

25. 联合国机构支持根据与政府合作成立的技术委员会来界定行动纲领：卫生/饮水和环境卫生；农业/粮食安全；生产性基本建设和通讯；后勤。

长线

26. 长线支助机制是基于开发计划署提供的体制性支助的，目的是为国家机构应付突发的自然灾害作准备。此种援助应当会促成制订国家预防和管理自然灾害及风险的战略，制订体制管理架构。

27. 在这点上，开发计划署向航空通信、导航和监测系统提供了 5 个国家顾问和一个国际顾问来指导这个进程。

28. 在紧急援助阶段完了之后，设在安塔拉哈和马鲁安采特拉两地的业务协调中心将能够在短期通知后马上在其他领域进行动员，并可用作预防措施，为 2001 年的旋风季节作准备。

政府的救援工作

29. 政府在 3 月 9 日和 4 月 7 日两次呼吁国际共同救援这三场自然灾害造成的紧急状况。根据通信，导航和监测系统的深入评价，首次呼吁获得了 3 500 000 美元，第二次呼吁获得了 15 608 121 美元。联合国的紧急呼吁是基于政府在胡达旋风之后发动的呼吁。

30. 由于受灾地区之间相隔甚远，物资损毁和人命伤亡严重以及通讯困难，这三个旋风大大地影响了政府的救灾工作。

31. 在关键的紧急阶段，政府依赖通信，导航和监测系统，积极地与区域救援机构合作，以加快紧急救援工作及协调援助的流动和技术工作队的工作。

32. 军队也参与辅助紧急救援工作，并向通信，导航和监测系统提供了宝贵的支助。但是，政府提供的人力和技术投入由于后勤问题和没有足够的资源来应付此种危急情况，因而也未能有效地应付紧急需要。

33. 重建阶段已开始，国家旋风损害情况协调委员会已取代了国家救援委员会。国家旋风损害情况协调委员会作为政府与参与重建的捐助者之间的桥梁。

34. 5 月时前往评价旋风造成的损害的特派团任务已完成。重建方案和紧急救援的费用估计为 1.02 亿美元，政府需要的预算款项预期会达到 51 000 000 美元。

财政和技术合作伙伴的反应

35. 财政合作伙伴（双边和多边机构、大使馆）和技术合作伙伴（非政府组织和国际组织）从开始就通过协商及考卡区域土著委员会带头的交流来参与。这个协商论坛在整个危机阶段发挥了十分重要的作用，协调了救援措施和各合作伙伴为了迅速满足援助需要所作的努力。

36. 联合国系统的机构对促进救援工作的一致性作了很大的贡献，使国际社会在紧急援助阶段能够迅速反应。

37. 财政合作伙伴极为需要考卡区域土著委员会收集的数据（联合空中视察、每日举行的通信，导航和监测系统/考卡区域土著委员会协调会议）以计划它们的紧急援助，并把它们的资金直接转给联合国机构（世界粮食计划署、儿童基金会），以便利援助资金的流动：

(a) 通过粮食规划署：

(一) 美国国际开发署：通过粮食规划署给予三架直升机的融资；

(二) 加拿大：供后勤支助用的资源；

(三) 联合王国：供后勤支助用的资源；

(四) 瑞士：提供后勤专家，必要时并提供资金供购买粮食。

(b) 通过儿童基金会：

(一) 联合王国：非粮食的捐助；

(二) 挪威：非粮食的捐助，医疗包。

(c) 通过卫生组织：

(一) 意大利：捐款 150 000 美元供重建保健基本设施；

(二) 博茨瓦纳政府：紧急援助 3 000 美元（林格氏乳酸盐溶液 + 口服体液补充盐）。

38. 一些捐助者（法国、德国、美利坚合众国、欧洲联盟）选择直接提供支助或通过技术伙伴和专门的伙伴（美国援外合作社、医师无国界协会、区域救援机构）提供支助。

39. 关于中线重建工作，政府、捐助者和技术合作伙伴共同参与了损害及重建需要的广泛评价。政府将向捐助者提出这个文件，以期取得财政援助。货币基金组织原则上同意提供特别资源支助，数额共 24 000 000 美元。巴黎俱乐部目前正在审核一项推迟偿还 14 000 000 美元债务的要求，这件事会将在 2000 年 12 月底前作出决定。

四. 迅速和耐久的重建的前景

40. 重建阶段由国家旋风损害情况协调委员会协调。各部门委员会（农业、卫生、饮水和环境卫生、基本建设、交通）所进行的研究的分析和解读，评价了每个部门的损害和重建需要。

41. 在农业部门，由于粮农组织最初派来的特派团（2000 年 4 月）使其能够通过耗资 400 000 美元的技术合作方案迅速评估损害及计划中、短线的紧急措施。这之后粮农组织与粮食规划署共同派出较高级的特派团去评估赖以维持生计的农作物和出口农作物

——特别是香草和香树一的生产损失，以及这些大灾难造成的粮食短缺情况。这个特派团的目的是帮助政府确定粮食短缺数量、克服短缺所需要的粮食援助形式和进口，以及需要多少种子才能够挽救已经开始的这个农业年。

42. 这个特派团评估的灾难不只限于旋风，还包括特别是旱灾和雹暴。特派团强调这三个旋风加上旱灾（南部和中—东部）将对稻米生产（阿劳特拉湖区域）的前景以及将会发生的受灾人口营养差别产生严重的影响。该国南部区域的旱灾也需要在以下领域采取紧急措施：储存、营养状况追踪和加强粮食安全制度，除此之外，还有受旋风吹袭的地方的重建需要。

43. 与此同时，世界银行采用了在莫桑比克所用的同样方法来评估基本建设（农业、环境卫生、教育和行政）所遭受的损毁。此项工作包括从开始就参与的各部门委员会的工作，它们将编制一份关于援助旋风损毁重建和支助国际收支一到 5 月底前将会确定下来。这两个特派团的工作成果将需要整理。

44. 开发计划署/应急司对中线重建计划的筹备工作的支持是这个过程的组成部分。

45. 所有这些特派团的目的都是为向政府和国际社会就将要进行的紧急措施作出决定所需要的信息。此种信息对财政伙伴极为重要，因为它们依赖整个评估过程的结果，这将导致制定经援受影响最严重的部门如农业、交通、教育和卫生等的基本建设重建的单一计划。