



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/ICEF/1997/5
11 November 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国儿童基金会

供采取行动

执行局

1997年第一届常会

1997年1月20日至24日

临时议程项目6*

关于经济及社会理事会第1995/56号和第1996/33号决议
后续行动的进展报告

加强联合国紧急人道主义援助的协调

摘 要

本报告是应经济及社会理事会1996年7月22日第1996/33号关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的决议编写的，该决议“敦促有关机构的理事机构及时完成经济理事会(1995年7月28日)第1995/56号决议后续活动的审议，并不迟于理事会1997年第一届常会”。本报告和关于“在紧急状况下的儿童和妇女：儿童基金会的战略优先事项和业务问题”(E/ICEF/1997/7)的报告是相互参照的，后者涉及根据经社理事会第1995/56和1996/33号决议审议的一些有关问题。

本报告以及各代表团的评论和执行局的任何决定都将递交秘书长，供纳入其就此问题向经社理事会1997年实质性会议提交的报告。

* E/ICEF/1997/2。

导言

1. 供在经济及社会理事会1995年7月28日第1995/56号决议(参见E/1995/L.45,附件)框架内审议的指示性议程,包括三大方面问题,这些问题构成本报告的基础:

(a) 机构作用和业务职责,即关于在原籍国和庇护国进行预防、准备、人道主义反应、恢复、复原和发展方面的作用和职责。一个机构的作用和职责确定它用什么办法来加强地方能力和应付机制,并支配它如何在求生需要、预防、准备和恢复等方面进行资源配置。

(b) 机构间协调,包括每个机构充分参与经联合国人道主义事务部协调的方案制订和有关的联合呼吁所涉实际问题,并涉及制订组织间的执行谅解备忘录。此外,机构间工作队正在审查下述问题,即建立一个共同体系监测人道主义方案并为之提供文件,以作为有助于加强各机构责任的一种手段。

(c) 机构的内部体系、效率和能力,包括及时有效地采取行动的業務能力和财政能力,可提供灵活性和促进快速反应的行政和其他程序,人员全面发展战略(包括机构间培训模式)和对实地一级授权程度。

2. 对经济及社会理事会决议的机构间后续行动正在通过机构间工作队和经人道主义事务部协调并有儿童基金会参与的有关工作组进行。此外,儿童基金会正在进行一系列政策和业务审查,作为它本身管理改革程序的一部分,这种审查与当前讨论有关。

一、儿童基金会的作用和业务职责

3. 儿童基金会是联合国系统机构,受权为儿童倡导和采取行动。作为一个人道主义部门,它的职能是确保儿童的需要和权利在人道主义议程上始终享有优先地位,并得到系统而全面的分析。其他任何机构都没有这种特别的职责。因此,它补充

了着眼于部门的伙伴们,诸如世界卫生组织,联合国教育、科学及文化组织和世界粮食计划署(粮食计划署)等组织机构的任务。

4. 儿童基金会行动的基础是它的长期国别方案办法和它在处理危机中儿童和妇女的福利或脆弱性的决定因素方面的发展方针。这种长期观点影响使儿童基金会得以:(a)在正常国别方案中采取行动以促进防止冲突和人道主义危机;(b)作为常驻协调员的灾害管理队的一员,在国家一级参与准备措施;和(c)在其人道主义合作中尽快支持各种促进地方能力培养和(儿童、住户、社区或社会服务网的)恢复工作的活动。(强调能力发展和恢复行动,见E/ICEF/1997/7号文件附件二中的说明。)重点是:(a)使家庭--特别是以妇女为首的住户--能够确保儿童得到保护和安全;(b)鼓励社区管理救济和恢复工作;和(c)加强各国政府重建和提高社会基本服务的能力。

5. 在一些国家里,儿童基金会在人道主义危机期间及其前后都保持了它的存在。在这些国家里,它的活动可以在危机过去之后,在预防措施、人道主义救济和恢复工作之间架起一座桥梁。它可以补充其他伙伴的行动,例如联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)在原籍国发挥作用,参与较短期干预而旨在产生持久影响(见难民专员办事处1996年8月23日EC/46/SC/CRP.47号文件);世界粮食计划署担负着提供救济和发展的双重任务(见粮食计划署1996年9月23日WFP/EB.3/96/3号文件),儿童基金会可与之合作进行恢复活动,促进从救济过渡到发展;联合国开发计划署从事预防性发展和危机后的能力发展、恢复工作和国家社会基础设施的复原。

6. 在满足国内流离失所者的需要方面,缺少公共机构明确负责,这是儿童基金会参与的国内流离失所者问题机构间工作队面临的主要问题。目前,儿童基金会象粮食计划署一样,赞成在每种情况下都指定一个特设业务领导机构,以管理需求评估,协调对国内流离失所者的支助和服务;并领导同有关当局谈判,以保护和接近国内流离失所的人。正如E/ICEF/1997/7号文件第33—35段所述,儿童基金会和难民专员办事处预期合作为国内流离失所的儿童和妇女制订方案指导方针。儿童基金会将把其儿童保育和保护活动扩及国内流离失所者的这一做法制度化,并在需要时视各

个具体情况,将确保对国内流离失所者采取的行动进行业务协调。

7. 儿童基金会基本上不是一个救济机构,在需要时,作为一种临时措施将提供非食物救济。儿童基金会的发展方针体现在它的资源配置上。在1993—1995年期间,它的支出73%以上用于正常国别方案,不到27%用于紧急活动。在紧急支出范围内,仅有很小的一个百分比用于纯粹的非食物救济;一半以上用于保健、营养、水和公共卫生,旨在确保易受损害的儿童和妇女的生存和恢复。教育作为早经儿童基金会在人道主义紧急活动中列于优先地位的事项以及为保护直接面临极端暴力的儿童和妇女并促进恢复而以社区为基础采取的行动,都受到了相当重视。儿童基金会的人道主义方案几乎完全由补充捐助供资,主要通过机构间联合呼吁提供资金。

二、机构间协调

8. 儿童基金会承认,没有一个人道主义部门可以单独回应儿童要求照顾和保护的全面需要;它致力于进行合作,以实现这一目标。(儿童基金会对全面协调框架的支持已在E/ICEF/1997/7,第17—22段中概述)。儿童基金会赞成一种积极行动的机构间常设委员会(常设委员会)机制。常设委员会作为负责机构间协调的主要机构,其成员之间可更经常地交流情况。除了定期开会外,儿童基金会还赞成负责人之间通过电话会议更经常进行磋商,特别是审议紧急事项,诸如快速爆发的人道主义危机等。儿童基金会还支持人道主义事务部特别是在实地进行战略协调的作用。儿童基金会还继续谋求同联合国其他机构发展进行合作的谅解备忘录,为建立各自作用明确和可预计的伙伴关系奠定基础。

9. 为了使其战略协调作用有效,人道主义事务部需要把加强其快速调动资源的能力视作最重要优先事项。为此,它需要业务伙伴的支持,并需要它们借调有能力的工作人员担任人道主义事务部实地业务工作。儿童基金会保证加强它对这方面的支持。迅速分析通过人道主义预警系统得到的信息及人道主义事务部与其伙伴的信息交换也可促进资源调动。儿童基金会预期将充分利用人道主义预警系统,作为机

构间系统交换和分析信息程序的一部分。(儿童基金会业务中心的机构间联系已在E/ICEF/1997/7,第47段中说明。)

10. 协调的中心组成部分是信息管理、分析和交换。儿童基金会愿意看到向着实现一个经人道主义事务部协调的实地一级人道主义方案监测系统而进展,在这方面它正同机构间工作队所建立的评价与责任工作分小组一道工作。实地一级的简单而标准的监测手段将(a)促进信息交换、透明度和责任;(b)使人道主义事务部及其伙伴能够迅速发布关于进展和未决需要的新信息;(c)促进有关机构报告其行动和支出情况。儿童基金会还愿意看到在实地建立共同的通讯系统。

11. 儿童基金会同它的主要的联合国业务伙伴一样认为,在各种复杂的紧急事件中,实际情况决定任命人道主义协调员的标准和业务协调安排的标准。儿童基金会认为,一个有效率的、不受业务责任妨碍的人道主义事务部的战略协调作用一般说来是可取的。在复杂的紧急事件中,协调需要联合国机构、国家对应机构以及双边和非政府伙伴之间以及同联合国政治与维持和平方面经常的信息交换和采取的后续行动,这些机构和伙伴数以百计。这项任务如果要执行得好的话是需要全力以赴的。在各种复杂的紧急情况下,必须在承认每个机构的任务及其实际能力的基础上,早日商定按地区或方案部门明确指定业务领导机构。

12. 除E/ICEF/1997/7第20段所概述的对联合国伙伴的谅解备忘录外,儿童基金会还有对国际伙伴采用的两类主要协议,其中许多是对国际非政府组织采用的。第一类是同有关组织、工作网或高级研究中心签署的关于在广泛领域提供技术专门知识的一系列全球性备用协议。这类协议已存在或正在同以下组织进行谈判:挪威难民理事会、灾害救济机构(荷兰)、疾病防治中心(美国)、丹麦难民理事会、瑞士灾害救济、瑞典救助服务局、海外人员服务局(冰岛)、海外发展管理署(联合王国)和国际行政服务队。国外可提供的专门知识包括如下许多领域:诸如无线电通讯、车辆和设备保养、库房和后勤以及以下方面一系列方案专业:卫生、教育、供水、心理社会健康和创伤康复、照料无人伴随的儿童、儿童权利、冲突解决和调解。

13. 其次,本组织鼓励儿童基金会代表在国家一级谈判的关于行动的协议。例如,在卢旺达,已同若干机构拟订了这类协议,争取合作帮助援助无人伴随的儿童。这些机构包括意大利非政府组织国际服务志愿者协会(AVSI)和大学医务工作志愿团(CUAMM),拯救儿童基金会(联合王国)和拯救儿童基金会(美国)。儿童基金会最近已更新了它的非政府组织协议样本,其中明确规定了关于上文第12段所述许多领域的参数。

14. 根据给予能力发展的优先地位,儿童基金会将日益加强它同经历复杂紧急情况的地地区各有关组织、专业网和高级研究中心的伙伴关系,以促进在为儿童采取人道主义行动方面的地区内合作和南南合作。

15. 在经人道主义事务部协调的机构间资源调动工作分小组内,儿童基金会支持正在审议的关于精简联合呼吁机制的倡议。这些呼吁,包括火速呼吁,必须及时发出。儿童基金会承认有必要确保主要文件的战略方针和优先次序,同时改善它自己对方案、预算和向捐赠者提出报告的管理。这一点已在E/ICEF/1997/7第53段中加以概述。

三、内部效率

16. E/ICEF/1997/7第四章全面综述了儿童基金会在日益提高效率的行政程序促进迅速灵活回应人道主义危机的支持下,为加强其适当而有效地采取行动的业业务、财务和人力资源能力,正在基金范围内采取的行动。

17. 儿童基金会已经是一个权力高度分散的组织,已把相当多的权力授予国别代表。但是,作为正在进行的组织改革的一部分(这种改革预计将进一步把责任移交给实地),儿童基金会正在审查有关界定和回应紧急情况的决策程序,并使之合理化,以便弄清权力、责任及国家、地区和总部所在地之间通讯的界线(见E/ICEF/1997/7,第49段)。在机构间审查程序范围内,儿童基金会继续支持把权力和责任最大限度赋予实地的原则。

四、结论

18. 本报告强调儿童基金会以儿童为中心的任务和长期方针补充了其他伙伴在人道主义行动方面的作用。儿童基金会将继续同联合国伙伴更密切地合作,并继续加强与南半球和北半球各组织和高级研究中心的谅解备忘录和伙伴协议。儿童基金会将继续在实地同伙伴一起工作,并通过机构间常设委员会工作组、经济及社会理事会机构间工作队及其有关工作组,确保合作人道主义行动是在互补性、可预料性和明确分工的基础上进行的。
