



第五十九届会议

临时议程* 项目 40

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

人道主义人员的安全保障和保护联合国人员

秘书长的报告**

摘要

大会 2003 年 12 月 17 日第 58/122 号决议请秘书长就人道主义人员的安全保障和保护联合国人员问题和该决议的执行情况向大会第五十九届会议提交一份全面最新报告，包括秘书长在联合国全系统各级实行问责制并评估涉及联合国人员及与联合国有关的人员的一切个别安全事件的责任方面所取得的进展，并说明各国政府和联合国为防止和因应这类事件所采取的措施

本报告概述在过去一年中联合国人员安全保障方面所遭受的威胁，以及执行大会第五十八届会议所核准的倡议的最新情况。由于这些倡议正在 2003-2004 整个两年期内执行，本报告是一份关于已采取的行动的进度报告，同时也指出了待做事项。

* A/59/150。

** 本报告迟交是因为要等待其他办事处提供资料。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 针对联合国人员的威胁	3-8	3
三. 逮捕、拘留和其他限制	9	4
四. 现有的安全管理系统	10-23	4
五. 问责制	24-25	7
六. 最低业务安全标准	26-28	8
七. 安全培训方案	29-34	8
八. 心理压力的调控	35-37	9
九. 联合国系统与非政府组织间的安全协作	38-42	10
十. 意见和建议	43-48	11
附件		
一. 在本报告所述期间（2003 年 7 月 1 日至 2004 年 6 月 30 日）丧生的文职人员		13
二. 联合国、各专门机构和有关组织无法充分行使其保护权而遭逮捕、拘留或失踪的工作人员综合名单（截至 2004 年 6 月 30 日）		16

一. 引言

1. 大会 2003 年 12 月 17 日第 58/122 号决议请秘书长向大会第五十九届会议提交一份关于人道主义人员的安全保障和保护联合国人员以及关于该决议执行情况的全面最新报告，包括秘书长在联合国全系统各级实行问责制并评估一切个别安全事件的责任方面所取的进展，并说明各国政府和联合国为防止和因应这类事件所采取的措施。

2. 本报告是与联合国系统行政首长协调理事会（CEB）协商后编写的，涵盖期间从 2003 年 7 月 1 日至 2004 年 6 月 30 日。

二. 针对联合国人员的威胁

3. 在整个报告所涉期间，参与外地行动的联合国人员，如前几份报告所述，继续普遍受到扣作人质、人身攻击、抢劫、偷盗、骚扰和长期拘留的威胁。此外，现又出现了一种新的直接定点攻击的毁灭性极大的威胁，2003 年 8 月 19 日，联合国在巴格达的总部发生爆炸，造成 16 名联合国工作人员死亡，150 多人受伤。

4. 2003 年 12 月 5 日，秘书长根据安全理事会第 1483（2003）号决议第 24 段和第 1511（2003）号决议第 12 段提出的报告（S/2003/1149）中概述了 2003 年 8 月 19 日攻击之前、攻击期间和攻击之后发生的各种事件。2003 年 9 月同一设施遭到攻击，虽然联合国人员无人死伤，但是有几名伊拉克警察被炸死、炸伤，证明攻击者的敌意难以平息。后来的攻击包括用爆炸装置袭击红十字国际委员会驻巴格达办事处、恐吓在伊拉克当地征聘的联合国工作人员，包括谋杀了 2 名人员，杀害了 29 名在阿富汗境内的各非政府组织的成员。一小撮敌对分子一再利用网站和其他公开声明对联合国进行威胁，表明联合国组织、及其各项活动和工作人员一直有可能在很广的地域范围内受到恶毒的、具有毁灭性质的直接攻击。

5. 如过去几年所报告的那样，联合国人员在他们工作的所有区域继续面临针对其人身安全与保障的重大威胁，其中最危险的是对他们实施人身暴力。不算由于疾病或车辆和飞机事故造成的死亡，自 1992 年以来有 218 名联合国文职人员死于恶意的不法行为。其中有 22 人是在本报告所述期间死亡，其中大部分是在巴格达联合国总部的炸弹攻击中丧身（见附件一）。218 这个死亡数字不包括穿制服的维持和平人员。也不包括自 1992 年以来由于飞机机械故障失事而丧生的 20 名联合国文职人员。因恶意行为死亡的工作人员及有关会员国所采取的法律诉讼的现况的综合清单列入 2004 年 4 月 12 日至 16 日《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护范围问题特设委员会的报告，该报告根据 2004 年 12 月 9 日大会第 58/82 号决议提交大会第五十九届会议。

6. 人身攻击、抢劫和偷窃是联合国行动安全受到的最普遍的威胁。在本报告所涉期间记录的攻击联合国人员的事件超过 120 件，包括 10 件强奸或性攻击事件。在同一时期，联合国还收到非联合国实体，包括红十字国际委员会及国家和国际非政府组织报告的 428 件暴力攻击事件。对联合国人员的骚扰也仍然普遍存在，在此期间，至少有 139 件事件发生在检查站或是针对车队或其他活动。还发生了两起绑架联合国工作人员的严重事件，这两起事件都发生在索马里。

7. 设在埃塞俄比亚、格鲁吉亚、危地马拉和巴基斯坦的外地办事处受到四次炸弹威胁，大大低于前一个报告所涉期间。但是，对外地的联合国房地和财产的攻击则令人日益关切。在本报告所涉期间，共有 7 件针对联合国建筑群和车队的暴力攻击事件，分别发生在伊拉克（两起）、埃塞俄比亚、印度尼西亚、巴基斯坦、刚果民主共和国和阿富汗。另报告有 52 件强行闯入联合国建筑群的事件，虽然大部分是政治性抗议引发的。据报告共有 1 256 多件偷窃办公室设备、公务车辆、工作人员住宅和私人物品的事件。虽然受偷窃直接影响的大部分是联合国各行动拥有的物资，但对工作人员个人的安全和安适以及对联合国外地设备的完整也产生重大影响。

8. 统计数字清楚表明，联合国人员的安全保障继续受到威胁，其次数之多令人震惊。联合国人员由于作为国际社会代表的能见度提高，因此很有可能成为各种实体和个人攻击的对象。由于联合国往往是在失业率高、体制薄弱和其他社会——经济压力大的环境中开展外地活动，因此联合国工作人员常常成为街头犯罪、私闯民宅的目标，或成为心情不佳的领导人、集体和个人泄私愤的对象。过去一年内，所报告的人身攻击、偷窃、入侵、绑架和扣作人质事件的数目增加，突显了这一令人不安的趋势。这些攻击所产生的直接影响以及许多工作人员及其家属认为他们处境危险的感觉，对工作和个人都造成很大的压力。因此，大会根据秘书长最初的一系列建议在 2004 年 6 月 18 日关于加强联合国行动、工作人员和房地的安保和安全的第 58/295 号决议中提出的倡议是在一个持续开展的方案中迈出的一个重大步骤，以便能够在总部和外地应对一个不断变化、对安全的威胁性大增的环境。

三. 逮捕、拘留和其他限制

9. 因联合国无法对其行使保护权而被逮捕、拘留、或失踪的人的数目从过去一年的 34 件减至 26 件：20 名联合国工作人员仍被以色列拘留（19 人在西岸、1 人在加沙）；2 人被关在黎巴嫩和卢旺达，其余 2 名工作人员在厄立特里亚被关押，或失踪。有关工作人员的综合清单载于附件二。

四. 现有的安全管理系统

10. 大会 2002 年 12 月 16 日第 57/155 号决议第 25 段确认联合国系统在总部和外地必须有一个强化的统一安全管理系统，并要求联合国系统和会员国为此采取

一切必要的适当措施。对联合国系统安全管理系统各个方面的评价工作于 2003 年 8 月初完成，并已提交由常务副秘书长领导的一个指导小组。通过改进联合国安全管理的若干即期和较长期“改变管理”倡议，将这次评价的结果和建议，连同后来对 2003 年 8 月 19 日攻击事件的内外调查结果和建议核对审查，供采取行动。

11. 在本报告所涉期间，已完成在总部的立即行动，包括为外地的联合国所在地和活动的威胁和风险评估拟订和颁布增强的标准化程序；提升最低业务安全标准，化解已发现的用爆炸装置和其他手段进行直接攻击的风险；从联合国安全协调员办公室(UNSECOORD)派遣 19 个支助团前往需要特别关注的国家；由该办公室和联合国秘书处维持和平行动部拟订具体的安全措施，包括制定具体国家的最低业务安全标准、特别安全结构以及对工作人员人数、访问和旅行进行严格管制，以应对在伊拉克和阿富汗面临的特高风险；树立淡化高风险区人道主义活动和联合国其他活动的国际印记的概念；通过总部对 2003 年 8 月 19 日攻击的管理，对危机管理的经验教训进行研究；2004 年 5 月，请大会增拨资源，以立即满足在总部和外地地点征聘安保人员和提供设施保护的需求。

12. 为了迅速、全面和综合处理整个联合国系统在较长时期的概念和需求问题，将单独向大会第五十九届会议提交一份关于建立一个统一和强化的联合国安全管理系统的报告。

13. 联合国安全协调员办公室为过去一年特别是伊拉克和阿富汗境内的非常严重的安全条件和事件提供直接和较长期的应对办法，除此之外，它的一项持续重大职能就是向机构间安管理网提供支助。该管理网于 2004 年 5 月在罗马举行年度会议，讨论了与安全有关的一系列问题。据报告，在为应付重大事件而加强的医疗制度制定医疗准则和计划方面取得了显著进展，这是与联合国系统医务主任协商后制定的，在航空安全领域也取得了进展。

14. 其他重要成果包括机构间安管理网赞同建立一个风险管理模式，并建议立即采用，将其作为一个能够清楚说明地方、区域和总部各级在安全方面存在的风险的工具。考虑到过去一年《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护的范围内工作组提供的意见以及对最低业务安全标准的外部评价结果，管理网还通过和提高向外地颁布的标准，以协助联合国每一个国家小组和行动，针对具体国家拟订所需标准。管理网还建议如果拿得出资源，应在联合国安全协调员办公室内设立一个专门股，确保连贯持续实施。上述建议和其他建议将提交管理问题高级别委员会下一届会议通过。

15. 本报告所涉期间，联合国安全协调员办公室向维持和平行动部提供技术支助和援助，包括为联合国在世界各地的维持和平特派团的警卫人员举办两周的培训课程。该办公室还协助维持和平行动部起草和修订若干内部安全管理政策、程序和培训材料、协助为苏丹和布隆迪新特派团挑选警卫人员和进行规划以及帮助联

联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）和联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）完成安全评估和审查。

16. 在利用技术改进安全管理方面可以说取得了一些进展。虽然去年报告的联合国安全事件报告制度的拟定和执行所花的时间比预计的要长，现在该制度可望在2005年1月开始运作。它将充当在国家地点发生的安全事件的中央信息存储库，使安保协调干事、安保联络员和其他授权人员能够获取重大安全事件信息，从而能够确定和分析不断发展的威胁和趋势。此外，为联合国全系统人员的旅行建立一个计算机化的全球安全保密检查制度的工作也在进行之中。

17. 联合国外联网所设的联合国安全协调员办公室网站于2003年5月开始运作，这是一个提供每月旅行咨询、最新安全等级变化的资料库。这方面资料提供相关的旅行信息，以及为目的地国的指定官员和其他安保人员提供联系详情，可供联合国各组织、方案和基金使用。

18. 在整个报告所涉期间，联合国各组织、方案和基金以及联合国安保协调员办公室一直在积极征聘、培训和部署有技能的外勤安保协调干事和机构外勤安全咨询人员。目前全世界共部署了129名外勤安保协调干事（包括通过预算外资源供资的29名干事）和258名当地征聘的支助人员，来辅助155名安全事务指定官员及由联合国各组织、方案和基金高级代表组成的各安全管理小组。目前安保人员的部署不足以承担往往需要涉及广阔区域以及很多方案和活动的一系列职能。因此，联合国安全协调员办公室没有任何弹性，无法在较长期筹资、征聘和部署额外的工作人员之前，临时调动安保干事应付急需应对的紧急情况，例如阿富汗的大选或达尔富尔的人道主义危机。联合国安全协调员办公室现有的外勤部队缺乏灵活性，这一点经过去年一年已很明显，当时为了应付阿富汗和伊拉克的需要，只能压缩索马里、苏丹和其他地区的不断需求。

19. 在评估世界其他地区是否也可能发生2003年8月19日在伊拉克出现的那种威胁时，联合国安全协调员办公室认识到有必要加强指定官员和安保干事的能力，以指明、评估和阐述风险，并用一种标准成本效益办法来制定务实的对策。该办公室同维持和平行动部一道发展了一个安全风险管理模式，使本组织能在各级阐述安全风险，并使非安全工作人员能更好地了解并积极促进风险评估及其他安全问题的解决。安全风险管理模式的一个显著特点是，纳入并强调联合国有关组织、基金和方案在接受风险方面的方案、人道主义及政治任务。指定官员以及区域和地方级方案干事为该模式提供了支持性反馈，因为模式鼓励和要求他们积极参与其行动区的安全风险评估。

20. 将安全风险管理模式作为集体分析、决策和资源方案拟定的依据，对建立共识和形成一种更强大的参与式安全意识文化起到了很大的促进作用。目前，它是安全培训的一个关键组成部分，也是联合国安全协调员办公室对安全管理小组的

援助访问和相关对话的一个关键组成部分。在这方面，考虑 2005 年出版一本正式的手册。

21. 在许多冲突和公开战争地区，安全是运送人道主义援助的一个重要先决条件，因此也是联合国联合呼吁程序的一个组成部分。本报告所述期间，特别是在阿富汗、伊拉克和刚果民主共和国境内人道主义工作者和行动所面临的风险明显加剧，那里的救济工作者成为直接攻击的目标。虽然在外地的工作人员和行动面临越来越大的安全威胁，但截至 2004 年 7 月 27 日，对 2004 年联合呼吁中与特派团相关的安全所需经费的捐款总额仅略超过 4 百万美元，是总需求的 27%。不过，捐助者在联合呼吁程序外，为联合国伊拉克行动特别安全经费提供了 6 百多万美元。

22. 伊拉克的安全部门注资充足，但是许多不太引人注目的紧急情况缺乏安全人员、资源和资产。在索马里，由于缺少资源而推迟建立一个重要的安全通讯网络，该网络是要加强安全，并促进联合国和其他援助组织之间的协调。同样，在印度尼西亚安汶增设一个联合国安全办公室的提议未能吸引捐助者的支助，因此严重地限制了安全的人道主义进出，该提议是在最近该地区暴力剧增之前提出的。为人道主义行动管理安全必须要有充足资源，才能避免限制人道主义和人权活动的效果。

23. 由于人道主义危机和联合国在高风险地区的其他活动的开始和持续时间往往无法预测，尽管秘书处打算请大会在扩大正规外地安保协调干事队伍的范围内容许更大的弹性和紧急情况应付能力，安全安排在某种程度上仍需要预算外捐助者供资。在这方面，波兰和摩纳哥在本报告所述期间向联合国系统工作人员安全信托基金共捐款 20 000 美元。

五. 问责制

24. 秘书长根据大会 2001 年 12 月 24 日第 56/255 号决议第八节的要求提出的题为“组织间安全措施：联合国外地安全管理制问责制框架”的报告（A/57/365）继续为联合国外地安全管理制内的所有行动者的问责制提供指导。机构间安保管理网继续鼓励有关各方确保作用和责任自然列入职务说明、职权范围和考绩。联合国各组织和方案继续以问责制框架为范例，根据要求向其理事机构提交政策说明。联合国安全协调员办公室还在本报告所述期间派出的 21 个督察和检查团和提出的报告中适用了一份共同检查表。维持和平行动部和该办公室还进行了联合安全评估访问，并为伊拉克和阿富汗建立了综合安全管理结构，因为联合国在这两个国家的集体存在和行动承受很大风险。

25. 2004 年 3 月 29 日，秘书长宣布了一系列惩戒措施，之前一个小组发表了一份重要报告，在对 2003 年 8 月 19 日攻击前的巴格达安全状况进行评估时，指明

了机构和个人失误。秘书长对小组指明的失误感到遗憾，并表示决心在其权力范围内采取一切改正措施，以加强所有联合国工作人员，特别是部署在危险冲突地区的工作人员的安全保障。在这方面，联合国继续与伊拉克有关当局开展后续活动，确保对这一悲惨事件进行充分调查，并将犯罪人绳之以法。

六. 最低业务安全标准

26. 联合国各组织、方案和基金已经充分接受并承认最低业务安全标准是减轻对高风险地区工作人员的威胁的一个有利机制。此外，在外地，工作人员日趋认识到，实际运用这些标准有助于极大地减少他们的脆弱性，以至于外地工作人员现在开始自己掌握标准，这又导致加强了实施和遵守。所有 150 个工作地点中，近 95% 报告完全或部分遵守标准。此外，各工作地点制定了执行计划，包括预算和资源分配，以确保今后继续遵守。只有 5% 尚未提出报告，它们目前是积极监测的对象。由于强化运用标准，指定官员和安全管理小组提高了对其安全责任的认识，并加强了有效履行这些义务的能力。

27. 在实现最低业务安全标准方面虽已取得重大进展，但是资源缺乏及政府限制仍妨碍充分遵守。公开冲突局势中的行动有特别标准。虽然联合国联合呼吁说明了有关需要，但没有捐助者的支助，可能必须减少或暂停人道主义方案，在本报告所述期间索马里和刚果民主共和国就发生了这种情况。此外，有些会员国不为进口必要的安全设备提供便利，如护身装甲或通讯设备。

28. 至于联合国在日内瓦、维也纳、内罗毕、海牙、亚的斯亚贝巴、曼谷、贝鲁特、圣地亚哥及其纽约总部的主要地点，安保和安全处在管理事务部的领导下，为这些地点拟定了特别最低业务安全标准。安全主管年度会议讨论了这些标准。

七. 安全培训方案

29. 本报告所述期间，联合国安全协调员办公室为新招聘的外地安保协调干事及其他警卫提供了部署前上岗培训。为期四天的上岗培训仍包括关于联合国政策、程序和最佳做法的一对一或小组安全培训密集课程，并提供论坛，在部署前与有关总部的安全协调员办公室主管干事进行深入讨论。这一方案使新招聘的外地警卫能做好任职准备，快速促进改善整个安全制度及所在国家或地区的姿态，从而在部署后马上对指定官员、安全管理小组和工作人员发挥更大作用。

30. 过去一年，联合国安全协调员办公室还在 40 个工作地点为安全管理小组提供了培训。正如过去一份报告所言，这项培训方案于 2003 年 4 月开始。除其他国家外，在阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、孟加拉国、伯利兹、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、布隆迪、哥斯达黎加、科特迪瓦、朝鲜民主主义人民共和国、丹麦、萨尔瓦多、赤道几内亚、希腊、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、印度、

伊拉克、约旦、肯尼亚、科索沃、莱索托、利比里亚、毛里塔尼亚、墨西哥、摩洛哥、尼泊尔、尼加拉瓜、巴拿马、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、索马里、南非、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、乌兹别克斯坦和也门举办了培训。目前正在修订下一个报告期间的活动安排，以便在有训练员的条件下增加这种培训活动。

31. 鉴于一些地区的人道主义援助环境越来越困难，必须确保工作人员了解他们应征去工作的条件，并提供适当的安全培训，以加强他们履行职能的安全和功效。例如，对于伊拉克和阿富汗境内的行动，除了抵达工作地点时听取安全简报外，工作人员必须在部署前完成特制安全认识培训。凡未参加这种强制性培训的工作人员，不得前往这些国家。

32. 此外，正如上一次报告所述 (A/58/343, 第 34 段)，2003 年 6 月在内罗毕举办了一个训练员培训讲习班，向警卫传授技能和知识，使他们自己能为在高风险地区的工作人员进行特定国家安全培训。参加的警卫现已开始为其工作地点的工作人员提供培训，并获得很大成功。联合国安全协调员办公室计划在有资源的条件下向所有其余的外地安保协调干事提供类似培训。

33. 正如去年所言，这种特定国家方案考虑到并辅助今后安装“先进外地安全”光盘。该光盘也支助动荡地区工作人员。应忆及，这个先进光盘使外地安保协调干事不必浏览基本资料，而是更强调那些被视为对有关工作地点至关重要的方面，如特定国家外地安全程序和标准，以及更实际的运用。英文版将于 2004 年年底提供。之后，剩下的五种版本还要用 10 个月来制作。

34. 向联合国各组织、方案和基金、秘书处及其它组织分发了 8 500 多个载有“外地基本安全”互动学习课程的光盘，另外正在采购 20 000 个以满足需要。联合国各组织、方案和基金都报告说，除了不能完成英文版的工作人员外，大多数工作人员都完成了该光盘。目前正在制作该课程的西班牙文、阿拉伯文、俄文和中文版。必须强调，所有联合国工作人员都必须完成该光盘。

八. 心理压力的调控

35. 心理压力调控方案已进一步扩大，纳入重大事件标准作业程序，目前将预防和救济干预列入其中。在以往紧急情况经验的基础上，设计了对重大事件心理压力调控的多部分综合办法，以帮助工作人员在任何重大或创伤性事件发生之前加强复原力和应付能力；协助经受过创伤性事件的工作人员尽快恢复适应功能；并确保工作人员及其直系亲属在后续干预中得到照顾。本报告所述期间，在 34 个国家开展了关于心理压力和心理压力相关题目的个别咨询和培训，为 3 500 多名工作人员提供了服务。

36. 应外地的要求, 设计了情绪急救课程, 并向管理人员和警卫提供了相关培训。这种培训有助于加强和发展必要的技能, 以支持面对紧急情况、危机或重大事件的人员。向联合国各种机构、方案和基金的选定工作人员提供了同行支助志愿人员培训, 以便在外地办事处建立工作人员支助网络。这种网络将有助于对重大事件立即作出回应, 有助于加强工作人员的福祉和福利。目前正在同联合国安全协调员办公室、世界粮食计划署(粮食计划署)和联合国儿童基金会(儿童基金会)的外地办事处一道为 2004 年再筹备几个讲习班。

37. 在对网络联系和协调机制进行界定后, 联合国系统心理压力辅导员之间的合作大大加强了。这种协作的成果很快在联合国各组织、方案和基金 12 名顾问在炸弹攻击后被快速派往巴格达中显示出来。巴格达事件的经验教训还被用来影响所有联合国系统心理压力辅导员之间的协调。

九. 联合国系统与非政府组织间的安全协作

38. 在本报告所述期间, 联合国系统继续与非政府组织和政府间组织在安全管理方面进行密切合作。在 2002 年 2 月联合国安全协调员公布的“UN/NGO/IGO 安全协作准则”的指导下, 取得了重大进展; 该准则为帮助指定官员进行外地安全协作提供了供选方案菜单。与 NGO 和 IGO 合作伙伴的安全协作现在已经成为武装冲突局势下联合国外地安全管理系统的有机组成部分。联合国系统与 NGO 和 IGO 的合作比以往任何时候都更加密切。

39. 特别值得一提的一个领域是安全培训。只要有可能, 联合国就为 NGO 合作伙伴提供机会, 参加联合安全培训。在本报告所述期间, 在联合国安全协调员办公室的指导下, 开展了两项重要的安全培训活动。第一项是为在伊拉克执行任务的联合国以及 NGO 工作人员提供的培训方案。过去三个月来, 共有 169 名联合国以及 NGO 工作人员接受了培训。2004 年 6 月, 在乌干达北部举办了六期各为期两天的安全培训讲习班, 来自 6 个联合国组织和 28 个 NGO 的工作人员参加了培训。另外, NGO 合作伙伴继续从所有区域, 特别是非洲和亚洲的许多人道主义活动实施地点开展的联合国安全培训活动中受益。

40. 根据上述准则, 联合国安全协调员办公室将服务提供正规化, 指定官员可酌情向从事应付人道主义危机的 NGO 和 IGO 合作伙伴提供各种服务。其中包括提供关于方案活动的威胁及风险评估; 提供诸如使用安全和通信设备等方面的安全培训; 提供通信服务; 行动安全; 以及与地方当局的联络。但是应当指出, 加强与联合国合作伙伴的安全协作的经费不是由经常预算提供的, 而是靠捐款, 主要是通过联合国联合呼吁进程累积的。不同的联合呼吁得到的资助多寡不一, 导致准则的执行情况参差不齐。在许多情况下, 联合国由于缺少捐款, 无法加强安全协作或者提供服务, 这种情况使人道主义行动的效率受到影响。

41. 联合国与 NGO 和 IGO 合作伙伴之间的协作在人道主义行动中和公开冲突情势下最为有效。人们通常认为，NGO 和 IGO 总是可以在人道主义行动中和公开冲突情势下维持自己的存在，但是，过去一年来，维持这样一种存在付出了昂贵的代价。据报告，在本报告所述期间，先后共有 60 名非联合国援助人员在阿富汗、安哥拉、刚果民主共和国、厄立特里亚、伊拉克、索马里和乌干达丧生。仅仅在阿富汗一个国家，就有 29 名非联合国工作人员丧生。在目标明确的暴力行为中，当地征聘的工作人员成为主要攻击对象，在 60 名丧生的工作人员中，43 名为当地雇员。令人极为关切的是，医师无国界协会在阿富汗活动 20 多年之后，为了保持中立和安全考虑，决定撤出阿富汗。只有当人道主义工作人员的安全得到武装行为者的尊重时，才有可能提供人道主义援助。

42. 在这方面，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员于 2004 年 3 月 31 日在日内瓦举办了人道主义问题高级别论坛，讨论由于援助人员的工作环境越来越不稳定而给人道主义安全带来的严重挑战。来自联合国各组织、方案和基金以及国际及各国 NGO 的与会者，查明了可以采取联合行动的领域和战略，包括用于风险管理、信息交流和分析以及提供基本安全和怨愤管理的各种机制。

十. 意见和建议

43. 最大的优先事项莫过于确保联合国系统工作人员的安全，他们经常被派往全世界各地既困难往往又风险很大的工作地点。去年的情况尤其艰难，迫使联合国系统对其各级安全管理安排进行认真的反思。在这种情况下，我们不能再以过去的方式看待或者应付越来越不稳定的工作环境，特别是当人道主义机构——不论是联合国的还是非联合国的——日益成为攻击目标的时候。尽管令人遗憾的是这已经不是什么新的现象，但是，在本报告所述期间，这种趋势的蓄意性和致命性骤增。

44. 为了管理随着上述新环境不断演变的安全系统，需要整个联合国系统采取一种预防在先的方式。这并不是说要将我们的办公大楼变成碉堡，但是确实意味着我们必须更有系统地监测我们的环境：我们必须预见安全事故，未雨绸缪，并且通过培训、设备以及人身安全措施，加强防备和保护。当然，为此还需要获得相应的资源。

45. 但是，最重要的是，为此还需要改变联合国内部的文化。这种文化变革的一个方面是，必须认识到安全保卫人人有责。为了确保成功，不论是管理人员，还是一般员工，都必须同样致力于实现该进程。将需要资深工作人员采取加强人身安全的行为方式，以身作则，成为有助于减少风险做法的表率。每个工作人员可能也需要改变个人的行为方式和做法，从而最大限度地保证自己的安全。

46. 尽管联合国作出最大的努力，各种事件还是不断发生，本组织在这些事件中的努力遇到挫折。在一些国家，国际组织依然很难获准进口通信设备。由于这是一项影响到工作人员的健康和安全的严重关切，秘书长呼吁所有采取这类限制措施的会员国为了工作人员的安全和保障，立即取消这类限制。

47. 另外，令秘书长感到不安的是，当发生逮捕或者拘留当地雇佣的联合国人员的情况时，有关方面往往不愿意及时提供信息，只有极少数几个国家对攻击或者威胁国际及当地征聘的联合国工作人员和相关工作人员的事件进行了充分的调查，或者根据国际法及国内法追究肇事者的责任。过去十年来，联合国工作人员的安全和保障受到的威胁空前加剧，而这些暴力行为肇事者似乎依然逍遥法外。秘书长强烈敦促所有国家采取更有力的行动，确保对在其境内的人道主义人员、联合国人员及相关人员受到的威胁和暴力行为进行充分调查，将肇事者绳之以法。联合国将继续为了工作人员的利益加强安全管理系统，但是，与此同时，应当时刻牢记，在保障联合国人员及其他人道主义工作人员的安全方面，东道国政府负有主要责任。

48. 去年在伊拉克发生的悲惨事件以及我们在其它地方继续面临的极其危险的情况，凸现了一个严峻的现实：无论联合国工作人员具有怎样的献身精神和勇气，如果他们本身成为受害者，就无法帮助世界上最脆弱的群体。因此，秘书长打算继续采取一切手段——先是通过即将根据第 58/295 号决议第 6 段提出的报告——寻求必要的结构、系统和能力，以加强联合国安全管理系统的有效性。

注

¹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 52 号》(A/59/52)。

附件一

**在本报告所述期间(2003年7月1日至2004年6月30日)
丧生的文职人员**

姓名	国籍国/组织	事发地点和日期	原因	法律行动
Al-Farra, Reham	约旦/新闻部	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Al Mahdawi, Raid Shaker Mustafa	伊拉克/监核视委	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Al Qadi, Leen Assad	伊拉克/驻伊协调处	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Basim, Mahmoud u Taiwi	伊拉克/驻伊协调处	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Buenaventura, Rani lo	菲律宾/驻伊协调处	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Hooper, Richard	美国/政治部	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Hosseini, Reza	伊朗伊斯兰共和国/驻伊协调处	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Hussein, Ihssan Taha	伊拉克/项目厅	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Kanaan, Jean-Selim	埃及/项目厅-特代办	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Klein-Beekman, Christopher	加拿大/儿童基金会	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Salman, Emaad Ahmed	伊拉克/监核视委	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Teas, Martha	美国/项目厅	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Vieira de Mello, Sergio	巴西/人权高专办-特代办	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Watson, Fiona	联合王国/维和部-特代办	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无

姓名	国籍国/组织	事发地点和日期	原因	法律行动
Younes, Nadia	埃及/联合国-特代办	伊拉克巴格达, 2003年8月19日	爆炸	无
Mahmoud, Ahmed Shukry	伊拉克/卫生组织	伊拉克巴格达, 2003年8月29日	爆炸	无
Hussan, Tariq Abu	巴勒斯坦/近东救济工程处	加沙地带, 2003年10月18日	爆炸	无
Nsengiyumva, Philibert	布隆迪/粮食计划署	布隆迪恩戈齐, 2003年11月7日	枪击	无
Goislard, Bettina	法国/难民专员办事处	阿富汗加兹尼, 2003年11月11日	枪击	有
Ndonga, Joseph	肯尼亚/内罗毕办事处	肯尼亚内罗毕, 2003年11月21日	枪击	无
Conroy, Richard	澳大利亚/开发计划署	乌兹别克斯坦塔什干, 2004年1月13日	飞机失事	无
Kalili, Benjamin Mbiti	肯尼亚/卢旺达问题国际法庭	肯尼亚恩古图尼, 2004年3月20日	枪击	无
Magomed, Getogazom	俄罗斯联邦/人道协调厅	俄罗斯联邦纳兹让, 2004年6月22日	枪击	无
Adanku, Renatus	加纳/志愿人员方案	塞拉利昂, 2004年6月29日	飞机失事	无

所用简称:

新闻部	联合国秘书处新闻部
监核视委	联合国监测、核查和视察委员会
驻伊协调处	联合国伊拉克人道主义协调员办事处
政治部	联合国秘书处政治事务部
项目厅	联合国项目事务厅
特代办	秘书长特别代表办公室
儿童基金会	联合国儿童基金会
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
维和部	联合国秘书处维持和平行动部
卫生组织	世界卫生组织

近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
粮食计划署	世界粮食计划署
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处
开发计划署	联合国开发计划署
卢旺达问题国际法庭	起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭
人道协调厅	联合国秘书处人道主义事务协调厅
志愿人员方案	联合国志愿人员方案

附件二

联合国、各专门机构和有关组织无法充分行使其保护权而遭逮捕、拘留或失踪的工作人员综合名单（截至 2004 年 6 月 30 日）

姓名	组织	事发地点和日期
Mahmoud Hussein Ahman	近东救济工程处	自 1983 年 3 月 22 日在黎巴嫩失踪；据报被民兵或身份不明分子拘留。
Alec Collet	近东救济工程处	自 1985 年 3 月 25 日在黎巴嫩被民兵或身份不明分子拘留。
Fulgence Rukindo	卢旺达人权外地行动	自 1995 年 6 月 17 日至今拘留在卢旺达基布耶。
J. Baptiste Sibomana,	卢旺达人权外地行动	自 1997 年 3 月至今拘留在卢旺达。
Khaled Al Jundi	近东救济工程处	自 2001 年 6 月 22 日至今拘留在西岸。
Khalil Badee	近东救济工程处	自 2002 年 5 月 16 日至今拘留在西岸。
Rami Jawabreh	近东救济工程处	自 2002 年 5 月 28 日至今拘留在西岸。
Mohammad Ighbariyeh	近东救济工程处	自 2002 年 6 月 19 日至今拘留在西岸。
Nahed Atallah	近东救济工程处	自 2002 年 8 月 14 日至今拘留在加沙地带。
Mohammad Abu Latifah	近东救济工程处	自 2002 年 9 月 23 日至今拘留在西岸。
Nidal Daoud	近东救济工程处	自 2002 年 9 月 25 日至今拘留在西岸。
Ammer Ataya	近东救济工程处	自 2002 年 10 月 3 日至今拘留在西岸。
Mohammad Itwei	近东救济工程处	自 2002 年 11 月 13 日至今拘留在西岸。
Mohammad Al Khatib	近东救济工程处	自 2003 年 1 月 28 日至今拘留在西岸。
Mahammoud Harb	近东救济工程处	自 2003 年 6 月 2 日至今拘留在西岸。
Hamzeh Hamdiya	近东救济工程处	自 2003 年 9 月 30 日至今拘留在西岸。
Marwan Rayyan	近东救济工程处	自 2003 年 12 月 1 日至今拘留在西岸。
Anas Abed Aziz	近东救济工程处	自 2004 年 1 月 17 日至今拘留在西岸。

姓名	组织	事发地点和日期
Henok Debessai	粮食计划署	自 2004 年 1 月 19 日在厄立特里亚失踪。
Mahmoud Al-Araj	近东救济工程处	自 2004 年 1 月 26 日至今拘留在西岸。
Ahmed Al Jawarish	近东救济工程处	自 2004 年 2 月 5 日至今拘留在西岸。
Mahmoud Othman	近东救济工程处	自 2004 年 2 月 13 日至今拘留在西岸。
Eyob Eyassu	难民专员办事处	自 2004 年 2 月 26 日至今拘留在厄立特里亚特瑟内。
A/Fattah Jabarin	近东救济工程处	自 2004 年 5 月 7 日至今拘留在西岸。
A/Fattah Al Qassas	近东救济工程处	自 2004 年 5 月 16 日至今拘留在西岸。
Ibrahim Abu Leil	近东救济工程处	自 2004 年 5 月 16 日至今拘留在西岸。

所用简称：

近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
粮食计划署	世界粮食计划署
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处