



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 August 2005
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункт 74(а) предварительной повестки дня*

Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций

Международное сотрудничество в области гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий — от оказания чрезвычайной помощи к развитию

Доклад Генерального секретаря**

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 59/212 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря представить доклад о прогрессе в области международного сотрудничества в случае бедствий, вызванных опасными природными явлениями. В докладе освещаются основные проблемы, с которыми сталкивается международное сообщество в деле укрепления потенциала подверженных бедствиям стран в области обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них, послекризисного восстановления и уменьшения опасности бедствий.

Во исполнение резолюции 57/150 в доклад также включена обновленная информация о деятельности Международной поисково-спасательной консультативной группы за период с декабря 2002 года.

* A/60/150.

** Настоящий доклад был представлен с запозданием по техническим причинам.

I. Введение

1. В настоящем докладе не будет использоваться выражение «стихийные бедствия», поскольку оно создает ложное представление о том, что бедствия, происходящие в результате опасных природных явлений, являются целиком и полностью «стихийными» и, таким образом, неотвратимыми и неподконтрольными человеку. На самом же деле широко признается, что такие бедствия — прямой результат того, как индивиды и общество относятся к угрозам, исходящим от опасных природных явлений. Присущие этим явлениям угрозы разнообразны по характеру и масштабам. Риски бедствий, вызванных опасными природными явлениями, и шансы на их возникновение во многом определяются степенью уязвимости и принимаемыми мерами по предупреждению бедствий, смягчению их последствий и обеспечению готовности к ним. Таким образом, бедствия в значительной мере являются результатом активности или пассивности людей. В связи с этим здесь будет использоваться выражение «бедствия, вызванные опасными природными явлениями» в соответствии с Хиогской рамочной программой действий, принятой на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, которая состоялась в Кобе (Хиого, Япония) 18–22 января 2005 года.

2. Бедствия, вызванные опасными природными явлениями, продолжают расти как в количественном отношении, так и по масштабам. К числу их главных причин можно отнести климатические изменения, деградацию окружающей среды, рост уязвимости, неоптимальные модели развития и неразвитость систем смягчения последствий и обеспечения готовности. Кроме того, такие факторы, как изменение климата, глобализация экономики и рост объема авиаперевозок, способствуют зарождению новых тенденций, свидетельствующих о необходимости глобального подхода к реагированию на бедствия, многие из которых имеют глобальные причины и последствия.

3. Кроме того, растут людские и материальные потери в результате бедствий, которые оборачиваются трагическими последствиями для жизни и жизнедеятельности людей и сводят на нет достигнутые столь большим трудом успехи в развитии. По данным Центра исследований в области эпидемиологии бедствий, экономические убытки от бедствий, вызванных опасными природными явлениями, с 50-х годов увеличились в 14 раз.

4. Тесная взаимосвязь между бедствиями и неоптимальными моделями развития хорошо изучена. Неустойчивые модели развития могут таить в себе опасность новых бедствий; для примера достаточно взять урбанизацию и концентрацию населения в зонах, подверженных рискам. Бедствия также находятся в тесной взаимосвязи с нищетой, поскольку основной удар принимают на себя страны с низким уровнем дохода. Как правило, малоимущие в меньшей степени способны противостоять угрозам и пережить потрясения, вызванные бедствиями. Кроме того, людям с ограниченными средствами или альтернативами бывает труднее вернуться к нормальной жизни.

5. В этой связи очевидно, что нынешние и будущие уровни риска станут фактором, способным замедлить или парализовать работу по достижению целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия. Кроме того, не все успехи в достижении целей в области развития автоматически приведут к уменьшению уязвимости людей в случае опасных природных явлений. В этой

связи международное сообщество должно позаботиться о том, чтобы попытки ускорить темпы социально-экономического развития на благо стран не привели и к такому неожиданному результату, как возрастание опасности бедствий.

6. Тесная взаимосвязь между бедствиями, неустойчивым развитием и нерациональным управлением доказывает неправоту тех гуманитарных организаций, которые обычно проводят различие между бедствиями, вызванными опасными природными явлениями, и другими типами чрезвычайных ситуаций, требующими гуманитарных действий. Во всех случаях общественное устройство является одним из главных факторов, определяющих степень уязвимости и то, нуждаются ли уязвимые общества в гуманитарной помощи. Во всех случаях общественные беспорядки или развал механизмов социальной защиты являются следствием несправедливого или нерационального распределения ресурсов. Таким образом, бедствия, вызванные опасными природными явлениями, лучше всего рассматривать как социальный феномен, следствием которого является усиление незащищенности людей.

7. Все большему числу стран приходится иметь дело с многоаспектными кризисами, при которых бедствия, вызванные опасными природными явлениями, и сложные чрезвычайные ситуации накладываются друг на друга, что приводит к обострению и тех, и других. Так обстояло дело, особенно в последние годы, с голодом в районе Бахр-эль-Газаль на юге Судана в 1997-1998 годах и засухой в Афганистане в 1999-2001 годах. В обоих случаях затяжной конфликт стал причиной развала местных систем жизнеобеспечения (прямо или косвенно, в результате развала местной экономики), что, в свою очередь, усилило незащищенность местного населения перед опасными природными явлениями. В подобных ситуациях у пострадавших домохозяйств зачастую не остается иного выхода, кроме как находить способы для выживания, которые лишь усиливают их незащищенность перед воздействием опасных природных факторов, включая, к примеру, рубку деревьев для изготовления древесного угля, что ускоряет процесс обезлесения. И наоборот, некоторые бедствия сыграли определенную роль в усилении социальной напряженности, как это произошло в Никарагуа после землетрясения 1972 года.

8. Бедствия могут быть одновременно и причиной, и следствием деградации окружающей среды. В результате раздвижения границ городов и сельскохозяйственных угодий в окружающей среде происходят изменения, которые порождают новые факторы риска. Уровень сейсмической опасности может быть значительно выше на рекультивированных водно-болотных угодьях и в районе мусорных свалок, чем в других зонах городской застройки. Исчезновение мангровой растительности в прибрежных зонах может привести к росту опасностей, связанных со штормовым приливом. При строительстве населенных пунктов в бассейнах рек могут быть изменены гидравлические системы и нарушены склоны, что увеличит опасность наводнений и оползней. Кроме того, во многих районах опасности природного характера накладываются на риски техногенного и антропогенного происхождения, такие, как сброс отходов в реки в нарушение экологических норм, образование промышленных и шахтных отходов. И наоборот, крупные бедствия либо совокупные риски более мелких, но регулярно повторяющихся явлений могут стать причиной экологических проблем, негативно отражающихся на жизнедеятельности людей и возможностях в области развития, например, в тех случаях, когда причиняется ущерб биологическому разнообразию.

9. Бедствия имеют разные последствия для женщин и мужчин, мальчиков и девочек: все они в разной степени подвержены риску, по-разному относятся к нему и в разной степени готовы к нему; физическое и психологическое воздействие бедствий на них неодинаково, равно как и их потребности на этапах ликвидации последствий, восстановления и реконструкции. Об этих разноплановых последствиях бедствий должны помнить и думать правительства и международное сообщество на всех этапах, и в первую очередь на этапе восстановления.

II. События истекшего года

A. Бедствия, вызванные опасными природными явлениями

10. Главным бедствием, происшедшим за отчетный период (июль 2004 года — июнь 2005 года), было цунами в Индийском океане, которое унесло подавляющее большинство человеческих жизней, хотя число пострадавших было сравнительно невелико. По данным Центра исследований в области эпидемиологии бедствий, за указанный период в результате бедствий, вызванных опасными природными явлениями, погибло 242 793 человека, причем 226 408 человек — в результате одного только цунами в Индийском океане. Более 158 миллионов жителей нашей планеты получили травмы, были вынуждены покинуть свои дома или испытали на себе другие пагубные последствия бедствий, вызванных опасными природными явлениями, а общий экономический ущерб составил, по оценкам, 94 млрд. долл. США.

11. 26 декабря 2004 года на западном побережье северной Суматры произошло обширное землетрясение силой 9,0 балла по шкале Рихтера, за которым последовали многочисленные и подчас весьма сильные повторные толчки. Землетрясение вызвало мощные цунами, которые обрушились на прибрежные районы Индии, Индонезии, Мальдивских Островов, Таиланда и Шри-Ланки. Цунами затронули также Йемен, Мьянму, Сейшельские Острова и Сомали. 28 марта 2005 года на западном побережье Суматры произошел мощный повторный толчок силой 8,7 балла по шкале Рихтера; больше всего пострадали острова Ниас, Симелуэ и Баньяк. О последствиях этой катастрофы и реагировании на нее подробно говорится в докладе Генерального секретаря об укреплении деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предотвращению после катастрофического цунами в Индийском океане (A/60/86-E/2005/77).

12. Как и прежде, наибольшее число жителей нашей планеты (132 миллиона человек) пострадали от бедствий, вызванных наводнениями. В июле 2004 года сильные муссонные дожди вызвали обширное наводнение на значительной части территории Бангладеш. В результате наводнений погибли свыше 600 человек, 1,7 миллиона человек были вынуждены покинуть свои дома и пострадали в общей сложности 34 миллиона человек. Кроме того, стихией был уничтожен почти 1 млн. жилых домов и свыше 1,4 млн. акров посевных площадей.

13. Сезон ураганов в 2004 году выдался особенно суровым для Карибского региона, где в период с августа по октябрь четыре урагана — «Чарли», «Фрэнсис», «Иван» и «Жанна» — повлекли за собой катастрофические наводнения.

«Иван» — самый мощный из всех ураганов, отмеченных в регионе за последние десять лет, пронесся над Гренадой, достигнув четвертой категории опасности, с силой ветра до 220 км/час. В результате на Гренаде было разрушено порядка 90 процентов жилых домов и около 60 000 человек остались без крова. Тропическая буря «Жанна», пройдя над Пуэрто-Рико, достигла ураганной силы, а затем ослабла, проходя через остров Испаньола. В Доминиканской Республике около 38 000 человек были вынуждены оставить свои дома; были повреждены мосты, дороги и система водоснабжения. На Гаити больше всего пострадал город Гонаив на восточном побережье; в результате урагана погибло 1500 человек, а еще 300 000 человек получили травмы или понесли материальный ущерб. Из-за проблем со стоком уровень воды не спадал в течение нескольких месяцев. Вследствие затяжного социально-политического конфликта, серьезной деградации природной среды и больших убытков, понесенных в результате наводнений в мае 2004 года, Гаити оказалась не в состоянии преодолеть последствия этой катастрофы, и ей потребовалась крупная международная помощь.

14. В ноябре-декабре 2004 года серия тайфунов и штормов вызвала оползни и паводки на Филиппинах, в результате которых свыше 1000 человек погибло и более 500 пропали без вести, а также был причинен крупный материальный ущерб, особенно на восточном берегу главного острова Лусон. Жилые дома, объекты инфраструктуры и сельскохозяйственные угодья были стерты с лица земли и погребены под толстым слоем грязи, упавших деревьев и бревен.

15. В январе 2005 года ливневые дожди вызвали сильное наводнение в густонаселенных прибрежных районах Гайаны, включая столицу страны Джорджтаун. Пострадало свыше 300 000 человек — почти половина населения страны, — из которых одну треть составили дети в возрасте до девяти лет. Положение усугубилось в результате проблем с отводом воды, обусловленных нехваткой насосов и плохим состоянием дренажных систем.

16. В начале 2005 года на большей части территории Центральной Азии свирепствовала непогода; сильные дожди и снегопады были отмечены по всей территории Афганистана, Пакистана и Таджикистана. В Пакистане в результате стихии пострадало до 700 000 человек и 486 человек погибло. В северных районах страны сильные снегопады привели к сходу лавин, которые отрезали от остального мира несколько горных деревень и в общей сложности 140 000 человек. На западе Пакистана обильные дожди, продолжавшиеся почти три недели, вызвали сильное наводнение, которое, в свою очередь, стало причиной обрушения большой плотины в провинции Синд. В провинции Белуджистан погибло до 80 процентов посевных площадей. Хотя правительство Пакистана официально не обращалось за международной помощью и выделило на нужды чрезвычайной помощи свыше 2,3 млн. долл. США, международное сообщество предоставило стране более 4 млн. долл. США.

17. На востоке и юге Таджикистана также прошли сильные снегопады, в результате которых в Раштской долине пострадало почти 2 миллиона человек. Ливневые дожди в Хатлонской области причинили дополнительный ущерб инфраструктуре, которая и без того серьезно пострадала от сильных снегопадов. Несмотря на огромные масштабы бедствия, благодаря оперативным действиям правительства и международного сообщества число погибших оказалось срав-

нительно небольшим: по официальным данным, стихия унесла жизни 16 человек.

18. В Афганистане ненастная погода, установившаяся в начале 2005 года, стала причиной гибели свыше 100 человек. Из-за сильных снегопадов был закрыт ряд стратегически важных дорог, что затруднило доставку столь необходимого продовольствия населению юга страны.

19. За период с апреля по декабрь 2004 года огромные тучи африканской саранчи уничтожили миллионы гектаров посевных и пастбищных площадей в 10 странах запада и севера Африки. В некоторых районах Буркина-Фасо, Мавритании, Мали, Нигера, Сенегала и Чада стоимость продовольствия — особенно проса — возросла вдвое, а цены на недокормленный крупный рогатый скот и других домашних животных резко упали. Несмотря на заблаговременно и многократно переданные предупреждения, помощь доноров для борьбы с саранчой подоспела только тогда, когда многие районы уже были опустошены. Принятые меры были нацелены прежде всего на борьбу с вредителем, а смягчению последствий нашествия саранчи для местного хозяйства и окружающей среды уделялось недостаточно внимания. Хотя это нашествие саранчи было самым крупным за последние 10 лет, данная проблема время от времени возникает вновь, и для ее решения требуется более планомерный превентивный подход.

20. 22 февраля 2005 года в Зарандском районе остана Керман в Исламской Республике Иран произошло землетрясение силой 6,4 балла по шкале Рихтера. Оно причинило колоссальный ущерб территории площадью 1000 кв. километров с населением порядка 75 000 человек, непосредственно затронув свыше 32 000 человек. Пятидесяти деревням был причинен материальный ущерб, некоторые были полностью разрушены, 612 человек, по официальным данным, погибли и 1500 получили травмы. Правительство Исламской Республики Иран оперативно мобилизовало поисково-спасательные группы, а также национальную сеть неправительственных организаций и общество Красного Полумесяца на удовлетворение неотложных потребностей пострадавшего населения. Оно не обращалось с призывом о помощи, однако ряд учреждений Организации Объединенных Наций незамедлительно оказали стране чрезвычайную помощь.

21. Большая часть населения развивающихся стран была, как и прежде, затронута такими хроническими бедствиями, как эпидемии, засуха и голод. От одной только засухи пострадали свыше 20 миллионов жителей нашей планеты. Афганистан вот уже шестой год подряд живет в условиях засухи (в августе 2004 года исполнилось пять лет с момента начала этого бедствия), так как количество атмосферных осадков остается значительно ниже среднего. Хотя засухой была охвачена большая часть территории страны, больше всего пострадали 14 провинций и до 37 процентов населения, или 11,1 миллиона человек, не смогли удовлетворить свои основные потребности в продовольствии и других товарах. В результате засухи еще больше возросла и без того высокая уязвимость населения, которое на протяжении почти 25 лет жило в условиях конфликта.

22. В странах Африканского Рога, Западной Африки и Юга Африки опасные природные явления — включая засуху, периодические дожди, нашествие саранчи и наводнения — в сочетании с такими хроническими проблемами, как

нищета, конфликты, неадекватное управление и ВИЧ/СПИД, затронули миллионы людей, в том числе земледельцев, скотоводов и агропастбищные хозяйства. В итоге в продовольственной помощи в 2005 году будут нуждаться свыше 12 миллионов человек в странах Африканского Рога, свыше 7 миллионов жителей Западной Африки и 10 миллионов жителей Юга Африки. В ряде стран, включая Мавританию, Мали и Нигер, уязвимое население страдает от серьезного недоедания. Сочетание периодически повторяющихся опасных природных явлений с застарелыми проблемами диктует необходимость применения комплексных и многоуровневых подходов.

23. В марте 2005 года в Анголе была объявлена эпидемия марбург-вирусной геморрагической лихорадки. На конец июня 2005 года было зафиксировано 392 случая заболевания и 354 смертельных исхода, что говорит о том, что это была самая мощная и смертоносная вспышка геморрагической лихорадки за всю историю. Средств лечения от нее не существует, и инфицирование этим вирусом в 90 процентах случаев оканчивается летальным исходом. Неизвестны ни причина этой вспышки, ни резервуар, где находится возбудитель в период между вспышками. Ухудшению ситуации изначально способствовали нехватка надлежащих лечебных учреждений, низкий уровень подготовки медперсонала и дефицит лекарственных средств и оборудования. Опасаясь заразиться вирусом в больнице, люди не желали обращаться в главную больницу в городе Уиже, в результате чего о больных и умерших — активных переносчиках инфекции — пришлось заботиться общинам. Вернуть доверие местного населения оказалось чрезвычайно сложным, несмотря на активную разъяснительную работу, привлечение старейшин и народных целителей и целенаправленную кампанию с целью положить конец такой опасной и широко распространенной практике, как похоронные ритуалы и многократное использование шприцев. Несмотря на то что эпидемия локализована в Уиже и не распространяется по всей стране, передача инфекции не остановлена и вирус по-прежнему активен.

24. Если крупные катастрофы, такие, как цунами в Индийском океане, привлекали к себе внимание широкой мировой общественности, то большинство бедствий, происшедших в отчетный период, были меньшими по масштабам и поэтому затерялись среди других международных новостей. К сожалению, международное сообщество, как и прежде, отдавало предпочтение чрезвычайным ситуациям, имевшим большой общественный резонанс, в ущерб менее заметным бедствиям, которые были обойдены вниманием СМИ и политиков и в которых главную ответственность за ликвидацию последствий и восстановление взяли на себя пострадавшие страны и общины. Эта тенденция четко проявилась и при финансировании. Например, если в ответ на призыв Организации Объединенных Наций к оказанию помощи жертвам цунами в Индийском океане доноры предоставили 82 процента от запрошенной суммы в 1,26 млрд. долл. США, то в ответ на призыв Организации помочь людям, пострадавшим от засухи в Джибути, было выделено только 7,5 млн. долл. США, или 5,3 процента необходимых средств. Бедствие, вызванное цунами, наглядно показало, что при наличии соответствующей политической воли и готовности помочь могут быть выделены беспрецедентные по объему средства. «Малозаметные» бедствия требуют к себе большего внимания — не только потому, что они причиняют большие страдания людям, но и потому, что они оборачиваются крупными убытками и тормозят процесс развития стран с низким доходом и наименее развитых стран. Поскольку эти бедствия, как правило, происходят или повто-

ряются в течение длительного периода времени, реагирование на них должно осуществляться на основе более долгосрочного подхода.

В. Всемирная конференция по уменьшению опасности бедствий

25. Всемирная конференция по уменьшению опасности бедствий, состоявшаяся в Кобе (Хиого, Япония) 18–22 января 2005 года, является знаковым событием с точки зрения осознания мировой общественностью необходимости применения комплексного подхода к уменьшению опасности бедствий, который включал бы в себя предупреждение, смягчение последствий, обеспечение готовности, чрезвычайное реагирование и восстановление. Такое понимание нашло отражение в Хиогской декларации и Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и сообществ, которые были приняты на Конференции. Хиогская рамочная программа действий дополняет собой Июкогамскую стратегию по обеспечению более безопасного мира (1994 год) за счет определения коллективных и индивидуальных ролей и обязанностей основных сторон при ее осуществлении и последующей деятельности в связи с ней. Подробнее о Конференции и последующей деятельности в связи с ней говорится в докладе Генерального секретаря об осуществлении Международной стратегии уменьшения опасности бедствий (A/60/180).

III. Основные проблемы

26. Главную ответственность за организацию работы по ликвидации последствий бедствий несут национальные правительства, местные учреждения и пострадавшие общины. Эти стороны имеют все возможности для того, чтобы изучить и оценить динамику нарастания опасности бедствий в своей собственной среде, и первыми принимают на себя удар стихии. В частности, широко признается важность активного участия в мероприятиях по борьбе с бедствиями местных общин.

27. В этой связи роль международного сообщества состоит прежде всего в поддержке и укреплении местного, национального и регионального потенциала для борьбы с бедствиями. Хотя эта идея получила широкое признание, на практике у многих международных субъектов, когда они пытаются определить свою роль как сугубо вспомогательную, по-прежнему возникают трудности. Что касается Организации Объединенных Наций, то главной трудностью для нее является нехватка людских и финансовых ресурсов для нужд, связанных с уменьшением опасности бедствий и реагированием на них.

А. Обеспечение готовности к бедствиям

28. Несмотря на некоторые ценные достижения прошлого десятилетия, предстоит еще многое сделать для обеспечения надлежащего уровня готовности к бедствиям. Политический настрой на обеспечение готовности и объем выделяемых на это ресурсов как на национальном, так и на международном уровне пока оставляют желать лучшего.

29. Хотя степень готовности подверженных бедствиям стран необходимо повышать на всех уровнях, особое внимание должно уделяться работе на уровне общин, т.к. местные общины первыми включаются в работу по оказанию чрезвычайной помощи. При проведении мероприятий, направленных на повышение готовности местных общин, следует должным образом учитывать местные реалии, традиционные механизмы социальной защиты и отношение населения к рискам.

30. Важную роль в обеспечении готовности к бедствиям играют региональные организации. В восточной части Карибского бассейна в рамках региональной инициативы была образована Восточнокарибская группа доноров для содействия координации чрезвычайной помощи извне в случае крупного стихийного или техногенного бедствия. Каждый год накануне сезона ураганов издается новый текст оперативной директивы в целях направления помощи международных организаций и доноров затронутым странам. В июне 2005 года на Кубе состоялось региональное совещание, на котором обсуждалась степень готовности стран региона и были обновлены их планы чрезвычайных мероприятий.

31. Вызывает беспокойство до сих не решенная проблема нехватки финансовых средств. Парадоксально, но факт: мобилизовать силы на поддержку мероприятий по чрезвычайной помощи после бедствия по-прежнему значительно проще, чем на мероприятия по обеспечению готовности и смягчению последствий, которые позволили бы избежать человеческих жертв и разрушения важнейших зданий и объектов инфраструктуры или свести их к минимуму. Отчасти это объясняется тем, что в бюджетах Организации Объединенных Наций и доноров ассигнования на обеспечение готовности располагаются где-то между ассигнованиями на гуманитарные нужды, из которых берутся средства для чрезвычайного реагирования на бедствия, и ассигнованиями на цели развития, из которых заимствуются средства для других направлений работы по борьбе с бедствиями.

Организационно-правовая база

32. Уменьшение опасности бедствий стоит в одном ряду с целым рядом других национальных приоритетов и нужд, связанных с развитием, и нередко ему уделяется мало внимания при составлении бюджета и распределении средств. Таким образом, главная задача состоит в содействии созданию или укреплению эффективных, но не громоздких организационных структур, в которых учитывались бы роль и вклад каждой заинтересованной стороны благодаря процессу участия, расширения возможностей и передачи знаний на всех уровнях.

33. Создание в национальных административных структурах механизмов обеспечения готовности к бедствиям, реагирования на них и регулирования рисков — это процесс, который требует многолетней и неослабной моральной и материальной поддержки со стороны международного сообщества и национальных правительств. Необходимо изучить альтернативы традиционному подходу к составлению проектов, рассчитанных, как правило, на два-три года. Одним из путей является учет вопросов обеспечения готовности к бедствиям и уменьшения их опасности в более общих программах управления и сокращения масштабов нищеты, которые, как правило, охватывают более длительные периоды, и укрепление потенциала и более активное привлечение к работе

подверженных риску стран благодаря направлению в них консультантов по вопросам реагирования на бедствия и уменьшения их опасности.

34. Нормативно-правовая база для борьбы с бедствиями — при условии укрепления национальных систем — играет важную роль в создании оптимальных условий для уменьшения опасности бедствий. Таким образом, реформа законодательства является одной из необходимых предпосылок для любых усилий по укреплению потенциала противодействия бедствиям.

Резервные механизмы

35. Хотя международные резервные механизмы — такие, как Группа Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности (ЮНДАК) и механизмы под эгидой Международного гуманитарного партнерства, — уже давно и успешно функционируют, необходимость создания аналогичных межправительственных механизмов в подверженных бедствиям регионах только начинает осознаваться. Сегодня идет работа по созданию Азиатско-тихоокеанского гуманитарного партнерства (АТГП), в котором будут участвовать Австралия, Китай, Новая Зеландия, Республика Корея, Сингапур и Япония. Кроме того, начато обсуждение вопроса о создании аналогичных вспомогательных механизмов в странах Северной и Южной Америки. Однако объем международной поддержки в деле создания резервных механизмов в подверженных бедствиям странах по-прежнему недостаточен.

Планирование на случай чрезвычайных ситуаций

36. Планирование на случай чрезвычайных ситуаций — задача не из простых. Главная трудность состоит, с одной стороны, в преодолении сомнений по поводу полезности этого планирования, а с другой стороны — в институционализации, практической реализации и постоянном совершенствовании таких планов. Планирование на случай чрезвычайных ситуаций следует рассматривать не как разовое мероприятие, а как постоянно действующий механизм обеспечения готовности. Необходимо делать акцент не только на составлении плана, но и на создании местного потенциала для его реализации на практике. Нередко планы чрезвычайных мероприятий разрабатываются сами по себе, в отрыве от национальных планов обеспечения готовности и планов чрезвычайных мероприятий, составляемых страновой группой Организации Объединенных Наций или отдельными международными организациями. Для более планомерного увязывания национальных планов чрезвычайных мероприятий с аналогичными планами, составляемыми Организацией Объединенных Наций, планирование на случай чрезвычайных ситуаций должно всякий раз предполагать участие всех соответствующих сторон. Благодаря этому заинтересованные стороны смогут указать на возможные недостатки и лучше скоординировать свои усилия.

37. Планирование на случай чрезвычайных гуманитарных ситуаций вошло в обычную практику учреждений Организации Объединенных Наций, действующих на местах, включая страновые группы Организации Объединенных Наций. Это свидетельствует о радикальной перемене в методах работы системы Организации Объединенных Наций на глобальном, региональном и страновом уровнях. Инструменты планирования будет необходимо постоянно совершенствовать для решения все более сложных задач на местах, в первую очередь таких, как стандартизация процесса планирования на случай чрезвычай-

ных ситуаций, обеспечение выполнения последующих действий и привлечение общин и правительств.

Раннее предупреждение

38. Эффективные системы раннего предупреждения должны предполагать предупреждение о множественных рисках, быть ориентированы на нужды населения и включать в себя информационно-разъяснительную работу. Основная работа должна вестись на местном уровне; ее целью является оказание помощи общинам и местным органам власти в принятии несложных мер по смягчению последствий бедствий и вводу в действие простейших систем раннего предупреждения и эвакуации. В этих системах должны быть задействованы основные средства коммуникации, дающие больше всего шансов на то, что предупреждение будет получено и распространено и что общины, которых оно касается, смогут принять соответствующие меры.

39. Новая Интернет-служба раннего предупреждения о чрезвычайных гуманитарных ситуациях (www.hewsworld.org), презентация которой состоялась на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, была создана под руководством Мировой продовольственной программы (МПП) и Рабочей подгруппы по обеспечению готовности и планированию на случай чрезвычайных ситуаций Межучрежденческого постоянного комитета. Она представляет собой первый в мире центр по сбору и распространению информации, необходимой для раннего предупреждения об опасных природных явлениях. В настоящее время Рабочая подгруппа совместно с национальными и региональными органами изучает возможность использования этой службы для поддержки местного потенциала и структур.

Разъяснительная работа

40. Как показывает практика, местные общины нередко хорошо осознают угрозу бедствий, но не знают, как лучше всего оградить себя от их последствий. Необходимо предпринимать более систематические усилия для того, чтобы местные и национальные органы власти могли лучше разъяснять общинам, какие опасности их подстерегают, как им защитить себя и свое имущество и снизить уровень риска. Эта работа должна вестись с опорой на местные знания и с привлечением формальной и неформальной систем образования, СМИ и других соответствующих сторон.

В. Реагирование на бедствия

41. Принцип субсидиарности международной помощи, давно применяемый на практике, предполагает, что правительство затронутой бедствием страны не только несет главную ответственность за оказание помощи потерпевшим, но и уполномочено координировать и направлять процесс оказания всей доступной ему помощи.

42. Таким образом, международное сообщество должно сделать своей первоочередной задачей укрепление потенциала подверженных бедствиям стран для реагирования на них. Благодаря международной поддержке, оказываемой правительствам, может быть укреплено доверие населения к правительству, а так-

же расширены возможности правительств для реагирования на будущие бедствия.

43. Важную роль в реагировании на бедствия в подверженных бедствиям регионах могут сыграть региональные организации, поскольку им как никому другому знакомы местные условия и у них имеется опыт взаимоотношений с руководством стран. Тем не менее до настоящего времени степень участия региональных организаций в антикризисной деятельности была далеко не одинаковой. Если одни организации создали механизмы реагирования на бедствия, то другие уделяли мало внимания бедствиям, которым подвержен их регион.

44. Важную роль в преодолении последствий крупных бедствий, когда возможности пострадавших стран оказываются исчерпанными, играет международная система чрезвычайного реагирования. В соответствии с принципом субсидиарности международные организации должны воздерживаться от оказания помощи без предварительных консультаций с правительством и явного согласия на это с его стороны. Они должны также стараться укреплять существующие координационные механизмы, а не действовать в их обход.

45. Одна из главных проблем взаимодействия между национальными и международными субъектами, занимающимися оказанием чрезвычайной помощи, — это отсутствие единого подхода и общего понимания терминологии, определений и стандартов. Национальным ведомствам, как правило, мало известно о сложности, культуре и рабочих процедурах международной системы, а международные учреждения и отдельные специалисты по оказанию помощи плохо знают — а нередко и недостаточно учитывают — те специфические условия, в которых им приходится действовать.

46. В планировании и осуществлении программ чрезвычайной помощи, как и прежде, недостаточно активно участвуют их бенефициары. Необходимо создать специальные механизмы для того, чтобы все те, кто занимается оказанием чрезвычайной помощи, строже отчитывались за проделанную работу перед бенефициарами. При оказании помощи следует руководствоваться исключительно нуждами пострадавших, а не приоритетами тех, кто ее оказывает.

Роль правительств пострадавших стран в координации чрезвычайной помощи

47. Правительства пострадавших стран зачастую сталкиваются со значительными трудностями в деле координации национальной и международной чрезвычайной помощи. В эту работу вовлечено немало зачастую весьма разных участников, что создает серьезные трудности в координации их деятельности, особенно в течение первых недель ликвидации последствий внезапного бедствия. Вследствие людских и материальных потерь нередко оказывается ослаблен и потенциал самих местных властей, к тому же последним нередко приходится работать в условиях отсутствия четко установленного порядка подчиненности, при вмешательстве со стороны различных правительственных ведомств. Некоторые из неправительственных участников не готовы к координации действий или не отдают себе отчет в ее необходимости. Даже международные организации, уже на протяжении длительного времени участвующие в гуманитарных операциях, порой принимают меры без проведения предварительных консультаций, а в некоторых случаях и минуя правительство. Коорди-

национные механизмы, создаваемые правительством, порой малоэффективны, что стимулирует некоторых участников к принятию односторонних мер.

Роль Организации Объединенных Наций в координации международной помощи

48. Ключевую роль в координации международной помощи играет Координатор-резидент Организации Объединенных Наций. Координатор-резидент отчитывается перед Координатором чрезвычайной помощи на этапе чрезвычайной ситуации и опирается на поддержку Группы оперативной ликвидации последствий стихийных бедствий, структура которой должна отражать структуру Межучрежденческого постоянного комитета и в состав которой должны входить представители движения Красного Креста и неправительственных организаций. Вместе с тем в потенциале страновых групп Организации Объединенных Наций по координации международной помощи по-прежнему остаются слабые места. В целях укрепления их потенциала в этой области Управлением по координации гуманитарной деятельности (УКГД) и Программой развития Организации Объединенных Наций проводятся программы профессиональной подготовки, в частности в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна; эти программы должны проводиться и в других регионах, а круг их участников необходимо расширять.

Отношения между гражданскими и военными властями

49. Катастрофическое цунами в Индийском океане вновь высветило важность эффективной координации между субъектами, занимающимися оказанием гуманитарной помощи, и военными властями на местном, национальном и международном уровнях. Различия в культуре организации работы и порядке оперативной деятельности между гражданскими и военными участниками, недостаточное понимание структур военного командования и неадекватность обмена информацией могут привести к тому, что координация действий будет не самой оптимальной, а порой и вовсе неэффективной. Отсутствие совместного планирования может стать причиной образования пробелов или дублирования усилий в деятельности по оказанию чрезвычайной помощи. Чтобы активы вооруженных сил и сил гражданской обороны использовались наиболее эффективно, необходимо, в частности, обеспечить четкое распределение ролей и обязанностей, наличие ясных каналов связи, уважение гуманитарного пространства и гуманитарных принципов и надлежащий уровень конфиденциальности с учетом оперативной обстановки.

Трудности административного порядка

50. В своей резолюции 57/150 Генеральная Ассамблея настоятельно призвала все государства упростить или смягчить административные процедуры, касающиеся въезда, пребывания и выезда международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах и их техники и материальных средств. По-прежнему сохраняется ряд факторов, препятствующих ввозу, транспортировке и распределению грузов чрезвычайной помощи и обеспечению въезда и свободы передвижения организаций, занимающихся ликвидацией последствий бедствий, и их персонала, а также обмену информацией, касающейся происшедшего бедствия. Правительствам стран, подверженных опасности бедствий, следует принять и — при необходимости — обновить или упорядочить

дочить национальные процедуры в отношении запроса, приема и координации прибытия международных групп по оказанию чрезвычайной помощи, получения услуг и материальных средств из-за рубежа. Полезным инструментом в деле облегчения доставки грузов чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий является типовое соглашение об упрощении таможенных процедур (текст см. на сайте www.reliefnet.int/ocha-ol/programs/response/custnet/model-en.html). Заблаговременное заключение такого соглашения позволяет обеспечить наличие необходимых процедур, когда в них возникает потребность.

Телекоммуникация

51. Ключевую роль в реагировании на бедствия играют информационные и телекоммуникационные технологии. 8 января 2005 года вступила в силу Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, ратифицированная в настоящее время 31 государством. Ко всем государствам-членам обращается настоятельный призыв ратифицировать Конвенцию и включить надлежащие стандартные оперативные процедуры в национальное законодательство, с тем чтобы обеспечить возможность беспрепятственного ввоза и использования необходимых для работы в чрезвычайных ситуациях аппаратуры и оборудования и въезда соответствующих сотрудников для участия в оказании помощи. Государствам-членам следует также укреплять потенциал телекоммуникационных служб в плане реагирования на чрезвычайные ситуации и составить перечни телекоммуникационных ресурсов, которые могли бы использоваться в таких ситуациях.

Привлечение частного сектора

52. Отклик корпоративного коммерческого сектора на катастрофическое цунами в Индийском океане на всех уровнях деятельности по мобилизации помощи был беспрецедентным по объему предоставленных товаров и услуг. Существуют возможности для более широкого привлечения деловых кругов к усилиям по предоставлению чрезвычайной помощи и в других частях мира. Организации Объединенных Наций следует укрепить свой потенциал в области сотрудничества с частным сектором на основе более четкой проработки внутренних процедур и выделения более значительного объема ресурсов на сотрудничество с деловыми кругами. Одна из важнейших задач заключается в том, чтобы предложения о предоставлении средств оперативно увязывались с реальными потребностями. Разработка транспарентной и объективной процедуры, принятие четких руководящих принципов (в частности, по правовым вопросам), заключение резервных соглашений с компаниями и повышение эффективности обмена информацией между учреждениями — вот те способы, используя которые сообщество по оказанию гуманитарной помощи сможет эффективнее задействовать потенциал деловых кругов в деле ликвидации последствий бедствий.

Мобилизация международных ресурсов в чрезвычайных ситуациях

53. Нынешние процедуры мобилизации международных ресурсов на основе выступлений со срочными призывами доказали свою состоятельность. Дальнейшему укреплению и стандартизации этих процедур следует по-прежнему уделять приоритетное внимание. Эффективность срочных призывов можно

было бы повысить за счет проведения более оперативной и действенной оценки потребностей и разработки более совершенной стратегии задействования средств массовой информации в совокупности с укреплением механизмов регистрации взносов и контроля за их использованием. В контексте реформы Организации Объединенных Наций рассматриваются варианты мер по обеспечению более предсказуемого и оперативного выделения ресурсов на цели использования в условиях гуманитарных кризисных ситуаций. В своей резолюции 2005/4 об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организация Объединенных Наций Экономический и Социальный Совет подчеркнул необходимость совершенствования механизмов финансирования и рекомендовал Генеральной Ассамблее улучшить функционирование Центрального чрезвычайного оборотного фонда.

С. Восстановление после бедствия

54. В рамках восстановительного процесса акцент переносится со спасения жизни людей на решение задач восстановления систем жизнеобеспечения, повышения сопротивляемости и снижения уровня уязвимости. Как показывает опыт, существует возможность устранить пробел между оказанием чрезвычайной помощи и переходом к решению задач развития и использовать в этой связи ситуацию, обусловленную бедствием, для налаживания процесса устойчивого развития. Это возможно в случае, когда усилия в поддержку осуществляемых на местном и национальном уровнях восстановительных процессов принимаются на раннем этапе; когда соображения уменьшения опасности бедствий учитываются во всей деятельности по ликвидации их последствий и обеспечению восстановления, включая разработку планов реконструкции; и когда надлежащим образом используются возможности взаимодополняемости усилий субъектов, занимающихся вопросами развития, гуманитарной помощи и другими вопросами на этапе ликвидации последствий бедствия.

55. Необходимое внимание этим вопросам следует уделять на возможно более раннем этапе развертывания восстановительных работ. Первая задача заключается в том, чтобы помочь пострадавшему населению быстро встать на ноги, предоставив людям возможность зарабатывать средства к существованию. Это можно обеспечить за счет использования местных материалов для проведения восстановительных работ, подключения к усилиям по восстановлению местной рабочей силы (как мужчин, так и женщин) и предоставления снаряжения, подготовки и микрокредитов, с тем чтобы дать быстрый толчок развитию местной промышленности, сельскохозяйственного и рыболовецкого секторов и мелких коммерческих предприятий. Деятельность по ликвидации последствий бедствий приносит более эффективные результаты, когда с самого начала операции по оказанию чрезвычайной помощи осуществляются с учетом задач восстановления, благодаря чему обеспечивается плавный переход к рассчитанному на более долгосрочную перспективу восстановлению. Важно, чтобы с самого начала ставилась задача сокращения риска при одновременном создании возможностей для устойчивого жизнеобеспечения. Вопрос восстановления подробнее рассматривается в докладе Генерального секретаря о переходе от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития (A/60/89-E/2005/79).

Планирование

56. Существенно важно обеспечить участие и активное вовлечение в планирование восстановительных работ местных общин, учреждений и самих пострадавших — как женщин, так и мужчин. Программы восстановления должны основываться на рациональной, предполагающей участие широких слоев оценке потребностей и возможностей пострадавшего населения, дабы обеспечить полное понимание и задействование местных инициатив, ресурсов и потенциала. Необходимо, чтобы этот процесс основывался на учете существующего спроса и был ориентирован на охват наиболее уязвимых слоев. Внешняя техническая помощь должна дополнять существующий потенциал, концептуально ей следует отводить вспомогательную, а не основную роль, к тому же она должна предполагать передачу технологий, ноу-хау и потенциала в целях повышения способности к восстановлению, более полного учета факторов риска и обеспечения устойчивого развития.

Координация

57. Важная роль в деле недопущения дублирования усилий и образования пробелов и обеспечения оптимального использования имеющихся ресурсов отводится координации действий и обмену информацией между национальными и международными субъектами, участвующими в проведении восстановительных работ. Созданные на этапе чрезвычайной ситуации механизмы обмена информацией и координации должны сохраняться и совершенствоваться. Они должны служить платформой для поддержания постоянного диалога и деятельности по достижению консенсуса между государственными ведомствами, гражданским обществом, международными организациями, донорами и кредитными учреждениями, на которой обеспечивается постановка приоритетных задач и определяется и систематически обновляется картина реального распределения соответствующих функций и обязанностей.

58. Хотя к настоящему времени и имеются определенные достижения, задача координации восстановительных работ по-прежнему остается проблемной, налицо необходимость обеспечения более структурированной и систематической поддержки со стороны международного сообщества, с тем чтобы национальные и местные власти могли возглавить процесс восстановления на основе, позволяющей максимально эффективно использовать всю имеющуюся помощь. Недавно выдвинутая инициатива по созданию Международной платформы восстановления (МПВ), которая ориентирована, в частности, на оказание содействия в разработке общих процедур и инструментов планирования и программ восстановительных работ в более широком контексте укрепления национального потенциала, должна помочь в устранении некоторых существующих факторов, которые осложняют деятельность по разработке имеющих стратегическую направленность и хорошо скоординированных программ устойчивого восстановления.

Учет фактора снижения риска в восстановительной деятельности

59. В период восстановления существует немаловажная возможность учета соображений снижения риска в восстановительных процессах. Вместе с тем страны, пережившие масштабное бедствие, слишком часто тяготеют к принятию быстрых и зримых мер, направленных на восстановление нормальной

жизни, нередко в ущерб более устойчивым и перспективным вариантам, обеспечивающим реальное устранение коренных причин бедствия. Слишком часто эта «тирания спешных мер» не позволяет отреагировать на специфические потребности тех или иных конкретных слоев пострадавшего населения, снижая вероятность того, что будут реализованы возможности для осуществления перемен, снижения риска и обеспечения устойчивого развития. Исключительно важно обеспечить, чтобы усилия на этапе восстановления и реконструкции не приводили к возрождению существовавших до бедствия опасностей, которые изначально способствовали его возникновению, а были нацелены на создание более устойчивых систем жизнеобеспечения.

60. В контексте большинства недавних крупных бедствий можно говорить о достижении определенных успехов. После ураганов 2004 года правительство Гренады обнародовало стратегию сокращения опасности бедствий, в которой был обеспечен учет фактора снижения риска во всем восстановительном процессе. Проведенные семинары и отраслевые заседания «за круглым столом» по приоритетным задачам восстановительной деятельности способствовали обеспечению учета фактора сокращения риска при разработке планов восстановительных работ по секторам. Рамочные планы восстановления на начальном этапе, разработанные в Индонезии, Мальдивских Островах и Шри-Ланке после цунами в Индийском океане, предполагают принятие мер по сокращению опасности бедствий уже на самых ранних этапах деятельности.

Пробелы в плане возможностей и в общесистемных механизмах

61. В настоящее время в системе Организации Объединенных Наций отсутствуют общесистемные механизмы поддержки посткризисного восстановления. Недоработки имеются в таких областях, как понимание различия между факторами уязвимости мужчин и женщин и их потребностей на посткризисном этапе, подходящие методологии оценки для выявления потребностей на ранней стадии восстановления, предсказуемые механизмы для направления технических экспертов по оказанию помощи в составлении планов и программ восстановительных работ, а также для обеспечения своевременного финансирования основных мероприятий по восстановлению и уменьшению уязвимости. В попытке устранить недочеты в областях планирования, финансирования и работы с информацией на этапе восстановления Организация Объединенных Наций и ее несистемные партнеры взялись за создание Международной платформы восстановления (МПВ). Платформа должна обеспечить рамки и сетевую структуру координации усилий по восстановлению; содействовать распространению накопленного опыта и выработке общих инструментов и механизмов для оценки потребностей на этапе восстановления, разработки стратегии и программ; предоставления консультативной помощи и поддержки по вопросам разработки планов и программ восстановительных работ; укрепления национального потенциала по проведению восстановительных работ; и содействия сотрудничеству по линии Юг-Юг между странами, подверженными опасности бедствий.

Мобилизация ресурсов

62. Объем международной помощи, как правило, достигает своего пика сразу после бедствия. Впоследствии уровень финансовой помощи резко падает, и в итоге в большинстве случаев для поддержания деятельности на этапе восстановления средств оказывается недостаточно. В период после цунами междуна-

родное сообщество щедро выделило средства на проведение начальных восстановительных работ, откликнувшись на срочный призыв. Та гибкость, с которой использовался соответствующий механизм, позволила мобилизовать средства на оказание помощи в секторах жилья, обеспечения средств к существованию, микроинфраструктуры и защиты окружающей среды, обеспечив тем самым возможность безотлагательного осуществления планов и программ восстановления. Индия и Таиланд, которые не были охвачены срочным призывом, сообщали о значительных трудностях в мобилизации ресурсов на цели восстановления.

D. Уменьшение опасности бедствий

63. В целях уменьшения опасности бедствий странам и соответствующим общинам следует прежде всего выявлять факторы риска, решать, какой уровень риска является приемлемым, и затем принимать меры по уменьшению этих факторов или их выводу за пределы пострадавших районов. Выявление факторов риска связано не только с оценкой вероятности опасных явлений, характеризующихся последствиями различной степени тяжести, но и определением факторов, обуславливающих уязвимость социально-экономических систем перед лицом этих явлений. Чаще всего мало что можно сделать, чтобы повлиять на сам характер таких явлений. Уменьшение же опасности влечет за собой и снижение уязвимости по отношению к опасным явлениям.

64. Чем в большей степени удастся уменьшить факторы риска, тем больше облегчается задача перенесения определенной части остающегося риска с подверженного ему населения на страховщиков или инвесторов с использованием разнообразных финансовых механизмов, разработанных специально с этой целью.

65. Деятельность по уменьшению опасности бедствий требует принятия на уровне страны и общины мер по широкому ряду направлений, включая создание технического и организационного потенциала, разработку надлежащей политики и привлечение инвестиций в целях снижения факторов риска до приемлемых уровней при приемлемых издержках. Поддержка деятельности по созданию такого потенциала является, пожалуй, важнейшей задачей, стоящей в повестке дня международных действий по уменьшению опасности бедствий. Вопрос снижения факторов риска более обстоятельно рассматривается в докладе Генерального секретаря, озаглавленном «Осуществление Международной стратегии уменьшения опасности бедствий» (A/60/180).

IV. Обновленная информация о деятельности Международной поисково-спасательной консультативной группы

A. Меры реагирования на землетрясения

66. За период с декабря 2002 года входящие в систему Международной поисково-спасательной консультативной группы (ИНСАРАГ) международные группы по проведению поисково-спасательных операций в городах из всех регио-

нов мира участвовали в ликвидации последствий землетрясений в Бумердесе, Алжир (май 2003 года), Баме, Исламская Республика Иран (декабрь 2003 года), Эль-Хосейме, Марокко (апрель 2004 года) и Индийском океане (декабрь 2004 года), руководствуясь процедурами развертывания и координации, изложенными в руководящих принципах ИНСАРАГ. Поисково-спасательные работы в городах проводились быстро и эффективно во всех чрезвычайных ситуациях. По итогам принятых мер реагирования секретариат ИНСАРАГ, размещающийся в Управлении по координации гуманитарной деятельности, организовал проведение совещаний, посвященных изучению накопленного опыта, с участием сторон, оказывавших помощь в ликвидации последствий этих землетрясений по международной линии, и правительств пострадавших стран. Участники оценили возможность применения методологии ИНСАРАГ на всех этапах мероприятий по ликвидации последствий землетрясений и вынесли рекомендации по ее совершенствованию, которые были впоследствии учтены в руководящих принципах ИНСАРАГ. По итогам этих совещаний Европейская комиссия и Управление по координации гуманитарной деятельности обменялись письмами, в которых были уточнены концептуальные основы координации действий этих организаций в странах за пределами Европейского союза, а руководящие принципы ИНСАРАГ были закреплены в качестве нормативной основы координации международных действий в случае землетрясений.

В. Учения по ликвидации последствий землетрясений

67. Секретариат ИНСАРАГ при поддержке правительств Колумбии, Филиппин и Армении организовал проведение учений по ликвидации последствий землетрясений в подверженных опасности землетрясений городах: Боготе (октябрь 2003 года), Маниле (январь 2004 года) и Ереване (июнь 2005 года). При проведении этих мероприятий национальные власти отрабатывали методы приема и координации действий прибывающих международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах. Эти учения позволили принявшим в них участие международным группам реагирования из соответствующих регионов наладить тесное взаимодействие с национальными властями стран, подверженных опасности землетрясений, в соответствии с руководящими принципами ИНСАРАГ. Методология ИНСАРАГ была также представлена и опробована на проведенных под эгидой Организации Североатлантического договора учениях по ликвидации последствий землетрясений в Узбекистане (апрель 2003 года) и проведенных под эгидой Европейского союза аналогичных учениях в Австрии (октябрь 2004 года), а также при проведении учебного мероприятия в Женеве в апреле 2005 года в рамках региональной сети ИНСАРАГ, включающей Австрию, Германию и Швейцарию. В этих учениях приняли участие более 50 стран и организаций, занимающихся ликвидацией последствий бедствий, из всех регионов мира.

С. Региональные мероприятия по обеспечению готовности к реагированию на бедствия

68. Секретариат ИНСАРАГ, опираясь на поддержку правительств соответствующих принимающих стран, организовал проведение региональных совещаний ИНСАРАГ в Кобе, Япония (ноябрь 2003 года), городе Тунис, Тунис (апрель

2004 года), Лиме, Перу (август 2004 года), Сингапуре (сентябрь 2004 года) и Женеве (апрель 2004 года). В этих региональных совещаниях приняли участие должностные лица, отвечающие за организацию работ в случае стихийных бедствий из стран, подверженных опасности бедствий, и стран региона, участвующих в ликвидации их последствий. Региональные совещания ИНСАРАГ предоставили сотрудникам директивных органов и старшим руководителям работ по ликвидации последствий бедствий возможность обсудить вопросы регионального сотрудничества с упором на укрепление национального потенциала в деле обеспечения готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации.

69. Секретариат ИНСАРАГ при содействии правительств Республики Корея и Сингапура организовал всемирное совещание руководителей международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах Сеуле (ноябрь 2003 года) и Сингапуре (сентябрь 2004 года), с тем чтобы практические работники могли обсудить технические и оперативные аспекты поиска и спасения людей из-под завалов в целях повышения норм эффективности деятельности международных групп и координации их усилий на местах в условиях чрезвычайных ситуаций. Секретариат провел также учебные курсы в Венгрии (февраль 2004 года), Тунисе (февраль 2004 года и апрель 2005 года), Индонезии (май 2004 года) и Эстонии (ноябрь 2004 года), в ходе которых с методологией ИНСАРАГ были ознакомлены руководящие работники всех административных уровней, отвечающие за обеспечение готовности к бедствиям, из приблизительно 40 стран, подверженных опасности бедствий.

70. Для содействия внедрению методологии ИНСАРАГ в арабоязычных и франкоязычных странах Северной Африки и Ближнего Востока в апреле 2005 года правительствами Туниса, Швейцарии и Германии в сотрудничестве с секретариатом ИНСАРАГ было создано региональное отделение связи ИНСАРАГ в Тунисе для перевода документов ИНСАРАГ на арабский и французский языки и их распространения в регионе.

D. Руководящие принципы Международной поисково-спасательной консультативной группы

71. Для обеспечения широкого распространения и использования руководящих принципов ИНСАРАГ в рамках сети Международной поисково-спасательной консультативной группы эти принципы были переведены на арабский, испанский, китайский, корейский, немецкий, французский и японский языки. Они широко использовались международными группами по проведению поисково-спасательных операций в городах в ходе ликвидации последствий землетрясений в отчетный период, а также при проведении всех упоминавшихся выше учебных мероприятий по ликвидации последствий землетрясений.

72. В 2003–2005 годах руководящие принципы ИНСАРАГ были пересмотрены межрегиональной рабочей группой. Внесенные изменения позволили усовершенствовать и обновить методологию координации действий ИНСАРАГ благодаря учету уроков, извлеченных в ходе ликвидации последствий недавних землетрясений. В пересмотренные руководящие принципы включены также согласованные нормы классификации международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах с учетом их возможностей поиска

и спасения людей из-под завалов. Эти пересмотренные руководящие принципы станут для национальных властей и международного сообщества хорошим подспорьем в деле повышения эффективности и оперативности помощи, предоставляемой международными группами по проведению поисково-спасательных операций в городах.

Е. Задачи и рекомендации

Прекращение развертывания излишних международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах

73. Одна из важных задач, стоящих перед участниками ИНСАРАГ, заключается в создании системы, позволяющей реагирующим правительствам на основе рекомендаций групп Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности (ЮНДАК) на местах и секретариата ИНСАРАГ приостанавливать развертывание дополнительных международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах, когда потребность в этом отсутствует. С учетом того, что такие группы направляются на основе двусторонних соглашений между правительствами пострадавшей и реагирующей страны, рекомендуется, чтобы правительства реагирующих стран следовали рекомендациям, выносимым секретариатом ИНСАРАГ. Во время землетрясения в Баме, Исламская Республика Иран, секретариату ИНСАРАГ удалось добиться определенного успеха в деле прекращения направления таких групп благодаря использованию виртуального онлайн-центра координации операций на местах.

Преодоление трудностей административного порядка

74. В своей резолюции 57/150 Генеральная Ассамблея настоятельно призвала все государства упростить или смягчить административные процедуры, касающиеся въезда, пребывания и выезда международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах и их техники и материальных средств. К настоящему времени четкими руководящими принципами по данному вопросу располагает лишь Новая Зеландия. Правительства Алжира, Исламской Республики Иран и Марокко допускали отступления от обычных таможенных и иммиграционных процедур для содействия прибытию международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах после недавних землетрясений в их странах. Другим странам, подверженным опасности землетрясений, следует также принять меры в этой связи.

Обеспечение безопасности международного персонала

75. В соответствии с резолюцией 57/150 Генеральной Ассамблеи и руководящими принципами ИНСАРАГ государства обязаны принимать меры по обеспечению безопасности действующих на их территории международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах. Правительства должны уделять особое внимание этому вопросу в условиях повышенного стресса и эмоционального шока в период после землетрясения. Им следует также обеспечить, чтобы этот вопрос нашел отражение в их национальном плане реагирования на бедствия.

Координация действий на местах

76. Важную задачу в случае масштабного бедствия представляет собой обеспечение слаженности и координации действий национальных и международных субъектов, участвующих в ликвидации его последствий. Группы ЮНДАК в рабочем порядке направляются для оказания местным и национальным властям помощи в этом плане. Благодаря тесному сотрудничеству между правительством Исламской Республики Иран, Иранским обществом Красного Полумесяца и ЮНДАК работа по ликвидации последствий землетрясения в Баме, Исламская Республика Иран, дала один из наиболее примечательных примеров координации действий на местах. Правительствам стран, подверженных опасности бедствий, рекомендуется предусматривать использование групп ЮНДАК в своих национальных планах реагирования и при проведении мероприятий по ликвидации последствий бедствий.

V. Рекомендации

77. Соответствующим организациям системы Организации Объединенных Наций и правительствам стран-доноров следует укреплять потенциал стран, подверженных бедствиям, в области смягчения последствий этих бедствий, обеспечения готовности к ним, принятия мер по ликвидации их последствий и обеспечения посткризисного восстановления в рамках мер по уменьшению опасности бедствий на основе обеспечения поддержки соответствующих инициатив в этой области.

78. Региональные организации в регионах, подверженных бедствиям, должны играть более значительную роль в деле уменьшения опасности бедствий и ликвидации их последствий на основе разработки региональных программ и поддержки усилий, предпринимаемых странами региона.

79. Соответствующим организациям системы Организации Объединенных Наций и правительствам стран-доноров следует способствовать повышению уровня готовности стран, подверженных опасности бедствий, особенно на местном уровне, посредством существенного увеличения объема финансирования деятельности по обеспечению готовности.

80. Всем сторонам, участвующим в предоставлении чрезвычайной помощи, следует принять конкретные меры по обеспечению максимального вовлечения ее получателей в процесс планирования и осуществления программ предоставления чрезвычайной помощи.

81. Всем сторонам, участвующим в предоставлении чрезвычайной помощи, следует разработать конкретные механизмы для повышения уровня ответственности перед ее получателями для обеспечения того, чтобы помощь предоставлялась с учетом потребностей пострадавших групп населения.

82. Организации Объединенных Наций следует укрепить механизмы координации действий гражданских и военных властей как на уровне штаб-квартир, так и на местах. Организации следует продолжать разработку и внедрение концепции координации действий гражданских и военных властей в рамках гуманитарных операций Организации Объединенных Наций в целях дальнейшего укрепления системы координации действий

гражданских и военных структур, включая создание государствами-членами национальных резервных групп.

83. Соответствующим организациям системы Организации Объединенных Наций и государствам-членам следует укрепить глобальный потенциал по обеспечению устойчивого посткризисного восстановления в таких областях, как координация с традиционными и нетрадиционными партнерами; изучение и распространение накопленного опыта; разработка общих инструментов и механизмов для оценки потребностей в восстановлении и разработки соответствующих стратегий и программ; и учет соображений уменьшения опасности бедствий во всех процессах, связанных с восстановлением. Международным финансовым учреждениям предлагается в полной мере подключаться к таким усилиям, с тем чтобы повысить общий эффект мер по обеспечению устойчивого восстановления.

84. Государствам-членам следует обеспечить реализацию приоритетных задач, поставленных в Хиогской рамочной программе в поддержку Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий и, в частности, включить практические меры по уменьшению опасности бедствий в стратегии устойчивого развития и сокращения масштабов нищеты, а также в деятельность по обеспечению готовности к бедствиям и ликвидации их последствий.
