



**Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
28 May 2009
Russian
Original: English

**Генеральная Ассамблея
Шестьдесят четвертая сессия
Пункт 71(а) предварительного перечня*
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**

**Экономический и Социальный Совет
Основная сессия 2009 года
Женева, 6–31 июля 2009 года
Пункт 5 предварительной повестки дня**
Специальная экономическая
и гуманитарная помощь и чрезвычайная
помощь в случае стихийных бедствий**

**Укрепление координации в области чрезвычайной
гуманитарной помощи Организации Объединенных
Наций**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря ежегодно представлять Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету доклад о координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи. Он представляется также во исполнение резолюций 61/220 и 63/139 Генеральной Ассамблеи и резолюции 2008/36 Экономического и Социального Совета.

В настоящем докладе описываются основные тенденции и проблемы в области оказания гуманитарной помощи, имевшие место в прошедший год, и анализируются два актуальных тематических вопроса: соблюдение и осуществление руководящих принципов гуманитарной помощи на оперативном уровне и учет воздействия нынешних глобальных проблем и тенденций на эффективное

* A/64/50.

** E/2009/100.



оказание гуманитарной помощи. В докладе содержится обзор основных существующих механизмов повышения эффективности координации гуманитарной деятельности, а в заключительной части сформулированы рекомендации относительно дальнейшего укрепления координации в области оказания чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение просьб, содержащихся в резолюциях 61/220 и 63/139 Генеральной Ассамблеи и в резолюции 2008/36 Экономического и Социального Совета, и охватывает период с июня 2008 года по май 2009 года.

II. Обзор основных гуманитарных тенденций и проблем

2. Глобальный спрос на гуманитарную помощь, в том числе число просьб об оказании помощи, поступающих от национальных правительств, продолжает расти. Эта тенденция и ее сохранение обусловлены возросшей интенсивностью стихийных бедствий, эскалацией конфликтов и резким усилением факторов уязвимости, связанных с глобальным финансовым кризисом, сохранением высоких цен на продовольствие, нехваткой энергетических и водных ресурсов, приростом населения и урбанизацией. В 2009 году в рамках совместного гуманитарного призыва были запрошены средства в размере 8,6 млрд. долл. США, которые были необходимы для спасения жизни 30 миллионов человек, что почти на 23 процента больше суммы, запрошенной в 2008 году (7 млрд. долл. США для оказания поддержки 25 миллионам человек).

3. В течение отчетного периода экстремальные климатические явления, такие, как наводнения, циклоны и засухи, по-прежнему приводили к гуманитарным катастрофам: в результате их погибло свыше 235 000 и пострадало более 211 миллионов человек. Ученые все больше сходятся во мнении о том, что рост интенсивности и частотности опасных природных явлений — за исключением землетрясений и извержений вулканов — с вероятностью более 90 процентов вызван изменением климата.

4. Десятки миллионов людей становятся жертвами комплексных чрезвычайных ситуаций, и серьезную обеспокоенность вызывают связанные с такими ситуациями внутренние и трансграничные перемещения населения. Впервые с 2005 года Канцелярия Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев сообщила об уменьшении общей численности беженцев в мире с 11,4 миллиона человек в 2007 году до 10,5 миллиона человек в конце 2008 года. Это сокращение связано, главным образом, с успешным проведением операций по добровольной репатриации в Афганистане, Бурунди и Судане, а также с пересмотром предварительных данных о численности беженцев из Ирака и Колумбии. Вместе с тем 26 миллионов внутренне перемещенных лиц были вынуждены покинуть родные места из-за конфликтов, отсутствия безопасности и преследований, и еще многие миллионы — из-за стихийных бедствий.

A. Бедствия, вызванные природными явлениями

5. По данным Исследовательского центра по эпидемиологии бедствий, в 2008 году произошло 321 бедствие, вызванное природными явлениями. Почти три четверти ущерба, связанного с природными явлениями, нанесли стихийные бедствия, связанные с изменением климата. Хотя это меньше, чем среднее число стихийных бедствий за год в период 2000–2007 годов (398), они были более

разрушительными, а их последствия — более тяжелыми. В 2008 году в результате бедствий, вызванных природными явлениями, погибло в три раза больше человек, чем в среднем за год в 2000–2007 годах, а причиненный ими экономический ущерб был оценен в 181 млрд. долл. США, что в два раза больше, чем среднегодовой показатель за 2000–2007 годы. Максимальное число жертв и максимальный ущерб повлек за собой циклон «Наргис» в Мьянме, в результате которого погибло 138 366 человек; за ним следуют землетрясение в провинции Сычуань в Китае, которое привело к гибели 87 476 человек и причинило ущерб в размере 85 млрд. долл. США, и ураган «Айк» в Соединенных Штатах Америки, экономический ущерб от которого оценивается в 30 млрд. долл. США.

6. Регионом, наиболее пострадавшим от бедствий, по-прежнему является Азия: в 2008 году в девяти азиатских странах было зарегистрировано наибольшее число погибших в результате бедствий. От сильных наводнений, вызванных проливными дождями, пострадали более полумиллиона человек в Индии, Непале и Пакистане. В октябре 2008 года от землетрясения в пакистанской провинции Белуджистан пострадали 68 200 человек и было разрушено или повреждено около 7600 домов. В Индонезии в результате ливневых паводков 54 человека погибли и 31 500 человек оказались в положении перемещенных лиц, а также было затоплено 45 700 домов. В декабре 2008 года штормовые приливы, сильные волнения на море и тропические циклоны в Тихом океане привели к затоплению многочисленных низменных островов и прибрежных районов Папуа — Новой Гвинеи, от чего пострадало 75 000 человек.

7. Стихийные бедствия усугубили также последствия комплексных чрезвычайных ситуаций в таких регионах, как Африканский Рог, где сильные засухи, беспрецедентно высокие цены на продукты питания и отсутствие безопасности по-прежнему создают угрозу для выживания 19 миллионов человек и подрывают общинные механизмы самоподдержки. В октябре–декабре 2008 года отдельные районы Сомали и Эфиопии пострадали от засухи в результате недостаточного количества осадков, а в начале 2009 года в Анголе, Замбии, Зимбабве, Лесото, Мадагаскаре, Малави, Мозамбике, Намибии и Свазиленде случились наводнения и циклоны, от которых пострадало 1,2 миллиона человек. В результате сильных сезонных наводнений и дождей в Южном Судане свыше 40 000 человек оказались в положении перемещенных лиц, а в Кении от этих явлений, сопровождавшихся оползнями, пострадало свыше 300 000 человек. Наводнения в Западной Африке в июле 2008 года затронули свыше 150 000 человек в Бенине, Буркина-Фасо, Гане, Мали, Нигере, Сенегале и Того. На Ближнем Востоке сильнейшие за несколько десятилетий наводнения произошли в Йемене, в результате чего перемещенными оказались около 25 000 человек. В Сирийской Арабской Республике была отмечена сильнейшая за 40 лет засуха, от которой пострадало около 1 миллиона человек.

8. Кроме того, в 2008 году крайне интенсивным был сезон ураганов в Атлантическом океане: из 16 тропических штормов 5 переросли в сильные ураганы. В августе и сентябре 2008 года на Кубу один за другим обрушились четыре урагана и тропических шторма, в результате которых были повреждены или разрушены около 500 000 домов. На Гаити число пострадавших от этих же стихийных бедствий превысило 800 000 человек, а ущерб составил приблизительно 900 млн. долл. США, или 15 процентов внутреннего валового продукта страны. В Гватемале и Панаме от проливных сезонных дождей пострадало, соответственно, 180 000 и 23 300 человек. В Восточной Европе летом 2008 года

ливни и штормы привели к сильным наводнениям, от которых пострадало 40 000 человек в Республике Молдова, Румынии и на Украине.

9. Там, где правительства и затронутые общины были надлежащим образом подготовлены, эффективные чрезвычайные меры были приняты до стихийных бедствий. В тех случаях, когда правительства нуждались в международной помощи и запросили ее, Организация Объединенных Наций, Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, Международная организация по миграции и неправительственные организации (НПО) были, как правило, в состоянии и готовы оказать ее. Из девяти срочных призывов, сделанных международной гуманитарной системой, семь были связаны с бедствиями, вызванными изменением климата. Кроме того, Организация Объединенных Наций направила на места 15 групп по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности (ЮНДАК) для оценки потребностей и координации чрезвычайной гуманитарной помощи. Во исполнение резолюций 63/137, 63/139 и 63/141 Генеральной Ассамблеи группы ЮНДАК совместно с Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) содействовали также укреплению национальных правовых механизмов регулирования международной помощи в случае бедствий в заинтересованных государствах-членах, используя для этого принятое в 2007 году Руководство по облегчению и регулированию страной международной экстренной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении.

В. Комплексные чрезвычайные ситуации

10. В течение отчетного периода гуманитарные организации были вынуждены активизировать деятельность, направленную на смягчение последствий ряда обострившихся комплексных чрезвычайных ситуаций. В некоторых случаях их последствия еще более усугубились в результате стихийных бедствий и таких глобальных проблем, как продовольственный, финансовый и энергетический кризисы. В этих сложных условиях правительства стран, региональные организации, доноры, а также национальные и международные гуманитарные организации принимали, зачастую совместно, меры, направленные на удовлетворение насущных потребностей миллионов людей. Вместе с тем одна из самых сложных задач при оказании гуманитарной помощи по-прежнему заключалась в том, чтобы добиться безопасного, беспрепятственного и своевременного доступа к многочисленным пострадавшим.

11. В рамках гуманитарной операции в Дарфуре продолжалась повседневная тяжелая работа по оказанию помощи 4,75 миллиона гражданских лиц, пострадавших от конфликта, включая 2,81 миллиона внутренне перемещенных лиц, из которых 90 000 оказались перемещенными в 2009 году. Конфликт в этой провинции продолжается уже шестой год, и конца ему пока не видно, а операции по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи осложняются из-за отсутствия безопасности и действий правительства Судана, которое 4 марта 2009 года выдворило из страны 13 международных НПО и приостановило деятельность 3 национальных НПО. Это существенно сократило возможности для оказания чрезвычайной помощи в таких областях, как медицинское обслуживание, обеспечение продовольствием и организация питания, предоставление защиты и жилья, а также доступа к воде и средствам санитарии. По-прежнему

многое делается для того, чтобы ликвидировать пробелы и создать более благоприятные условия для деятельности в будущем в целях устойчивого восполнения недостающего потенциала. Ожидается также, что после полного развертывания Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) она сможет вносить вклад в содействие оказанию гуманитарной помощи за счет создания более безопасных условий. Продолжающийся конфликт в Дарфуре может также подорвать осуществление Всеобъемлющего мирного соглашения между Севером и Югом, подписанного в 2005 году, прежде всего потому, что выдворение НПО из страны отрицательно сказывается на оказании гуманитарной помощи в других частях Судана. В Южном Судане недавние вспышки межплеменного насилия, происходившие с применением большого числа стрелкового и боевого оружия, привели к разрушению целых деревень, перемещению внутри страны 30 000 человек и гибели или пленению более 1000 человек, включая женщин и детей. Тяжелая гуманитарная ситуация еще более осложняется из-за сезонных погодных условий, серьезно ограничивающих доступ к нуждающемуся в помощи населению.

12. Боевые действия на Шри-Ланке, закончившиеся в мае 2009 года, привели к притоку около 250 000 внутренне перемещенных лиц в контролируемые правительством районы. В ходе боевых действий вооруженные силы Шри-Ланки неоднократно применяли тяжелое вооружение в районах массового проживания мирного населения, включая так называемые «зоны воспреещения огня», а также, по сообщениям, неоднократно наносили удары по медицинским учреждениям. Самая большая проблема была связана с тем, что «Тигры освобождения Тамил-Илама» не позволяли мирному населению, проживающему в контролируемых ими районах, покидать их в поисках убежища, стремясь таким образом оградить эти районы от нападений и использовать такое население в военных целях и для пропаганды. Последствия этого для мирных жителей были катастрофическими: тысячи из них были убиты и ранены. Тяжелое положение мирных жителей еще более усугубляет крайняя ограниченность доступа к гуманитарной помощи.

13. В Сомали крайне небезопасная обстановка, которую усугубляют продолжающаяся засуха и последствия продовольственного кризиса, привела к увеличению на 50 процентов нагрузки на гуманитарные организации. В настоящее время гуманитарная помощь необходима 3,25 миллиона сомалийцев, из которых 1,9 миллиона страдают от отсутствия продовольственной безопасности в результате сильной засухи, низких объемов производства зерновых и увеличения на, соответственно, 230 и 350 процентов цен на импортный рис и злаки. С 2008 года число детей в возрасте до пяти лет, страдающих от сильного недоедания, увеличилось на 30 процентов и в настоящее время составляет приблизительно 300 000, из которых 60 000 страдают от недоедания в острой форме. Основной причиной того, что 1,3 миллиона сомалийцев находится на положении перемещенных лиц, является продолжение вооруженного конфликта, а нападения на гуманитарный персонал по-прежнему препятствуют осуществлению гуманитарных операций, прежде всего в южных и центральных районах страны.

14. Продолжающаяся с июня 2007 года блокада сектора Газа, куда пропускаются лишь товары первой необходимости, повысила уровень уязвимости проживающих в нем 1,4 миллиона человек. Военные операции, проводившиеся Израилем с декабря 2008 года по январь 2009 года, усугубили и без того тяже-

лую гуманитарную ситуацию. По данным министерства здравоохранения Палестинской администрации, в ходе военной кампании 1440 палестинцев погибли и 5380 были ранены. Удары наносились по больницам, машинам скорой помощи, помещениям Организации Объединенных Наций и другим гражданским объектам, несмотря на то, что они были четко обозначены. Девять человек из числа персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала были убиты и 11 — ранены. В ходе боевых действий была разрушена инфраструктура и подорвана система социального обслуживания населения, что привело к серьезным перебоям с подачей электричества, водоснабжением, обеспечением продуктами питания и жильем, а также с оказанием медицинских услуг. В то же время постоянные неизбирательные ракетные обстрелы южной части Израиля посеяли страх среди гражданского населения и привели к нескольким жертвам. Несмотря на хрупкое и пока еще официальное не оформленное прекращение огня, все еще действуют ограничения на ввоз в сектор Газа предметов снабжения, необходимых для оказания чрезвычайной помощи, и въезд в него гуманитарного персонала. Совместно с Координатором чрезвычайной помощи я уже подчеркивал настоятельную необходимость беспрепятственного и стабильного передвижения гуманитарного персонала и грузов и обращался к враждующим сторонам с призывом уважать принцип беспристрастности и нейтральности гуманитарной помощи. Однако оказываемой гуманитарной помощи недостаточно для удовлетворения неотложных потребностей, а ввоз основных товаров, необходимых для реконструкции и восстановления инфраструктуры, по-прежнему запрещен.

15. В течение отчетного периода конфликт в провинциях Киву и налеты «Армии сопротивления Бога» (ЛРА) на северо-западные районы Демократической Республики Конго привели к массовому перемещению населения внутри страны. Целенаправленные нападения на гражданское население, широкое распространение сексуального насилия, вербовка детей-солдат и устраиваемые вооруженными группами суммарные казни стали причиной существенного ухудшения гуманитарной ситуации. Оказание гуманитарной помощи было особенно затруднено, а гуманитарный доступ был существенно ограничен из-за постоянных нападений на помещения, конвои и персонал гуманитарных организаций, а также по причине ухудшения состояния транспортной инфраструктуры или ее отсутствия. В Северном Киву число внутренне перемещенных лиц в настоящее время составляет 930 000 человек, а в Южном Киву — 419 000 человек. В Верхнем и Нижнем Уэле 220 000 человек были вынуждены покинуть родные места из-за актов насилия, совершаемых ЛРА, а еще около 1133 человек были убиты. По сообщениям, возвращение элементов ЛРА в Западную Экваториальную провинцию Южного Судана привело к перемещению приблизительно 100 000 человек и многочисленным убийствам.

16. Гуманитарная ситуация в Пакистане ухудшилась из-за продолжающегося конфликта в северо-западной части страны, который отрицательно сказался на миллионах гражданских лиц. Кроме того, передвижения населения приобретают более массовый характер по мере того, как семьи ищут убежища от насилия, сопровождавшего недавние военные операции. На момент подготовки настоящего доклада число зарегистрированных внутренне перемещенных лиц составляло более 2 миллионов человек. Организация Объединенных Наций в настоящее время занимается оказанием правительству Пакистана помощи в удовлетворении наиболее насущных гуманитарных потребностей пострадав-

шего населения, в связи с чем был пересмотрен план чрезвычайного гуманитарного реагирования и сделан новый призыв к мобилизации средств для удовлетворения потребностей 1,5 миллиона внутренне перемещенных и пострадавших лиц в течение оставшейся части 2009 года. Организация Объединенных Наций и ее партнеры смогли организовать оказание основной помощи большинству первоначально зарегистрированных внутренне перемещенных лиц. Однако отсутствие безопасности и нехватка финансовых средств затрудняют оказание помощи пострадавшим общинам.

17. В Афганистане совокупное воздействие ухудшения обстановки в плане безопасности и сильной засухи приводят к росту гуманитарных потребностей и затрудняют эффективное оказание чрезвычайной гуманитарной помощи. Мирные жители по-прежнему гибнут и получают ранения, а также подвергаются запугиванию и страдают от потери источников средств к существованию и вынужденного перемещения. В 2008 году собранный урожай позволил удовлетворить лишь две трети годовых потребностей в продовольствии, а эскалация вооруженного конфликта привела к обострению проблемы защиты гражданских лиц. В 2008 году Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану зарегистрировала 2118 погибших среди гражданских лиц, что на 40 процентов больше, чем в 2007 году. Пятьдесят пять процентов жертв среди мирного населения были убиты повстанцами и еще 39 процентов стали случайными жертвами совместных военных операций международных и афганских сил безопасности. Среди убитых было много детей, и, кроме того, по сообщениям, увеличивается число детей, связанных с повстанцами, включая детей, которые используются как террористы-смертники. Согласно имеющимся данным, в 2008 году было совершено в общей сложности 256 насильственных нападений на школы, в результате чего около 58 человек погибли и еще 46 человек получили ранения. Тем временем гуманитарный доступ был еще больше ограничен из-за ухудшения обстановки в плане безопасности, включая целенаправленные нападения на сотрудников организаций, занимающихся оказанием помощи, и гуманитарные операции.

18. В Ираке изменение к лучшему политической ситуации и обстановки в плане безопасности в последнее время позволило небольшому числу внутренне перемещенных лиц вернуться в родные места и открыло новые возможности для более эффективного оказания гуманитарной помощи в других областях. Тем не менее по-прежнему существуют проблемы с обеспечением внутренне перемещенных лиц, число которых оценивается в 2,8 миллиона человек, чистой питьевой водой, с организацией их медицинского обслуживания, поставками им продуктов питания и обеспечением их защиты. Гражданские лица по-прежнему составляют большинство среди погибших. В 2008 году в среднем в день гибли 13 мирных жителей. Кроме того, около 2 миллионов иракцев по-прежнему живут в соседних странах на положении беженцев или лиц, ищущих убежища.

19. В Зимбабве, где 6 миллионов человек имеют ограниченный доступ к чистой воде и средствам санитарии или вообще не имеют доступа к ним, создание в феврале 2009 года представительного правительства стало положительным событием и открыло возможности для расширения чрезвычайной гуманитарной помощи. В августе 2008 года в стране произошла вспышка холеры, которая быстро распространилась на все 10 провинций и охватила, по официальным данным, 97 000 человек, из которых более 4200 умерли, что еще более усугу-

было и без того тяжелой гуманитарную ситуацию. В 2008 году оказание гуманитарной помощи было временно ограничено из-за ограничений, введенных правительством и Организацией Объединенных Наций по соображениям безопасности, ограничений в отношении финансовых сделок и импорта, а также из-за последствий гиперинфляции. Гуманитарные операции продолжаются, однако из-за дальнейшего развала инфраструктуры социального обеспечения населения ситуация может ухудшиться.

20. В тех случаях, когда Организация Объединенных Наций и ее партнеры по гуманитарной деятельности были в состоянии принимать меры в связи с комплексными чрезвычайными ситуациями, они эффективно оказывали нуждающемуся населению жизненно необходимую ему гуманитарную помощь. Например, они оказали чрезвычайную помощь 600 000 внутренне перемещенных лиц и 2,5 миллиона женщин и детей, находящихся в уязвимом положении, в Демократической Республике Конго; продовольственную помощь 8,7 миллиона жителей Афганистана, включая 1,2 миллиона детей в возрасте до 5 лет и 550 000 беременных и кормящих женщин; а также продовольственную помощь, в той или иной форме, приблизительно 7 миллионам человек в Зимбабве. В рамках реагирования на нынешний глобальный продовольственный кризис подразделения системы Организации Объединенных Наций и ее партнеры, действуя совместно с правительствами стран, оказали помощь в виде поставок продовольствия и организации питания еще 30 миллионам человек, и, таким образом, общее число получателей помощи составило 100 миллионов человек.

III. Гуманитарная помощь: нынешние задачи

A. Соблюдение и осуществление руководящих принципов гуманитарной помощи на оперативном уровне: оказание помощи нуждающемуся населению

21. Пока мирное население продолжает терпеть большие лишения в результате вооруженных конфликтов и бедствий, вызванных опасными природными явлениями, гуманитарная деятельность по-прежнему имеет огромное значение для поддержки и дополнения усилий принимающих государств и сторон в конфликте по защите населения в контролируемых ими районах и удовлетворению их основных потребностей.

Нормативная база, лежащая в основе гуманитарной деятельности

22. Согласно нормам международного гуманитарного права стороны вооруженного конфликта несут основную ответственность за защиту населения контролируемых ими районов и удовлетворение его потребностей. В тех ситуациях, когда они не желают или не в состоянии делать это, важную вспомогательную роль играют субъекты гуманитарной деятельности. В таких обстоятельствах сторонам следует соглашаться на проведение чрезвычайных операций, имеющих гуманитарную направленность и носящих беспристрастный характер, обеспечивая и облегчая своевременный и беспрепятственный доступ грузов чрезвычайной помощи, соответствующих технических средств и персонала, занимающегося ее оказанием.

23. Гуманитарная деятельность ведется в сложных многополярных условиях. В связи с этим огромное значение для проведения различия между гуманитарной и другой деятельностью, что, в свою очередь, позволяет обеспечивать пространство и неприкосновенность, необходимое для эффективного оказания гуманитарной помощи всем нуждающимся, имеют уважение и соблюдение гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости (см. резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи). Гуманность подразумевает, что единственной целью гуманитарной деятельности является предотвращение и облегчение человеческих страданий, где бы они ни имели место; принцип беспристрастности требует, чтобы субъекты гуманитарной деятельности при проведении операций не проводили различия по признакам национальности, расы, вероисповедования, классовой принадлежности и политических убеждений и чтобы, принимая меры к облегчению страданий, они уделяли первоочередное внимание тем, кто находится в наиболее тяжелом положении; принцип нейтралитета запрещает субъектам гуманитарной деятельности солидаризироваться с какой-либо из сторон боевых действий и вмешиваться в разногласия на политической, расовой, религиозной или идеологической почве¹; а принцип независимости требует, чтобы гуманитарные цели не были связаны с политическими, экономическими, военными и другими целями, которые та или иная сторона может преследовать в районах осуществления гуманитарной деятельности (см. резолюцию 58/114 Генеральной Ассамблеи). Нейтралитет, беспристрастность и независимость гуманитарной деятельности содействуют ее принятию всеми сторонами и позволяют обеспечить, чтобы она не рассматривалась как ненадлежащее вмешательство во внутренние дела государств-членов.

24. Как это было подчеркнуто в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи и вновь отмечалось в последующих резолюциях, при оказании гуманитарной помощи должны полностью уважаться суверенитет, территориальная целостность и национальное единство государств-членов.

Задачи в области осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами

25. Гуманитарные принципы признаются и неоднократно подтверждались государствами-членами, подразделениями Организации Объединенных Наций, занимающимися оказанием гуманитарной помощи, и субъектами гуманитарной деятельности, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, а также подразделениями системы Организации Объединенных Наций, которые занимаются проблемами безопасности, политическими вопросами и вопросами развития. Вместе с тем основная задача состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение этих принципов всеми сторонами на местах. Участникам гуманитарной деятельности становится все сложнее вести работу в строгом соответствии с указанными принципами по ряду причин, включая тревожное увеличение числа нападений на работников и помещения гуманитарных организаций, а также то, что политические и военные субъекты, а также частный сектор все

¹ Эти определения были изначально включены в Основопологающие принципы Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятые на двадцатой Международной конференции обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, которая состоялась в Вене, а впоследствии стали использоваться всем сообществом гуманитарных организаций.

чаще посягают на традиционно «гуманитарные» области деятельности под предлогом участия в ней. Это осложняет координацию и увеличивает риск опасного размывания различий между гуманитарными организациями, с одной стороны, и военными и политическими субъектами — с другой. Особенно негативно это сказывается на возможностях доступа участников гуманитарной деятельности к нуждающемуся населению и, наоборот, пострадавших лиц — к гуманитарной помощи, в том числе на безопасности такого доступа.

Безопасность и защита гуманитарного персонала

26. По данным Департамента по вопросам охраны и безопасности Секретариата (ДОБ), в 2008 году число случаев гибели персонала Организации Объединенных Наций, в том числе гуманитарного персонала, в результате злоумышленных деяний увеличилось на 36 процентов. Из 25 таких случаев, зарегистрированных в 2008 году, 20 произошли в Африке (в том числе 17 — в Алжире и по одному — в Чаде, Кении и Эфиопии), 1 — в Пакистане и 4 — на Ближнем Востоке (1 — в Ливане и 3 — на оккупированной палестинской территории). В наиболее уязвимом положении по-прежнему находится персонал, набираемый на местной основе: именно эти работники составляют большинство жертв и чаще всего подвергаются арестам, задержаниям и враждебным актам. Из общего числа погибших, составляющего 25 человек, 21 были сотрудниками, набранными на местной основе. Департамент сообщил также, что в 2008 году в результате злоумышленных деяний погибло 63 международных и национальных сотрудника НПО: 18 в Сомали, 17 в Афганистане, 14 в Судане, 6 в Пакистане, 4 в Чаде и по одному в Бурунди, Ираке, Шри-Ланке и Уганде.

27. Эти акты иногда совершаются преступными элементами в авантюрных целях. В других случаях такие нападения бывают политически мотивированными, например совершаются в связи с кажущейся поддержкой участниками гуманитарной деятельности целей, связанных с обеспечением безопасности, или политических целей. Например, в Дарфуре прослеживаются обе эти тенденции. В 2008 году было убито 11 работников организаций, занимающихся оказанием помощи, похищено 216 гуманитарных и связанных с ними работников, угнано в общей сложности 277 транспортных средств гуманитарных организаций, а также от гуманитарного персонала поступили сообщения о 192 ограблениях со взломом. В Демократической Республике Конго, Центральноафриканской Республике и Чаде из-за разгула преступности гуманитарная деятельность несколько раз временно приостанавливалась, и в последнее время это происходит все чаще. Предполагается, что рост преступности в этих странах связан с дроблением вооруженных группировок и увеличением их числа. В Афганистане в 2008 году объектами нападений, засад и грабежа стали более 40 транспортных колонн с гуманитарной помощью и 47 складов с гуманитарными грузами. В 2008 году было зарегистрировано самое большое число погибших сотрудников НПО за период с 2002 года — вдвое больше, чем в 2007 году. Шестьдесят пять процентов актов насилия в отношении гуманитарного персонала и персонала операций в 2008 году были совершены вооруженными оппозиционными группами. По мнению самих участников гуманитарной деятельности, нападения на них совершаются по причине их кажущейся связи со сторонами вооруженных конфликтов или с усилиями по политической стабилизации.

28. Акты насилия в отношении гуманитарных работников и связанного с ними персонала часто сопровождаются враждебным отношением к ним и даже подстрекательством со стороны средств массовой информации. Это не только может приводить к увеличению числа нападений, но и подрывает основополагающий принцип уважения к участникам гуманитарной деятельности и их усилия, направленные на то, чтобы на основе нейтрального и беспристрастного оказания помощи завоевать доверие местного населения.

29. Широкое распространение и серьезный характер актов насилия в отношении гуманитарных работников, включая объекты и имущество, ограничивают их мобильность и присутствие на местах, в результате чего сотни тысяч людей часто остаются без жизненно необходимой помощи. Поэтому сторонам конфликтов настоятельно рекомендуется делать все возможное для обеспечения безопасности и защиты гуманитарного персонала, объектов и грузов в контролируемых ими районах и пресекать случаи подстрекательства к актам насилия в отношении гуманитарного персонала, объектов и имущества. В этой связи важным шагом является также публичное подтверждение всеми субъектами, включая как правительства, так и стороны в конфликте, принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости гуманитарной помощи, а также позитивной роли участников гуманитарной деятельности.

Увеличение числа субъектов, участвующих в оказании гуманитарной помощи

30. В последние 20 лет существенно увеличилось число субъектов, занимающихся оказанием гуманитарной помощи, а также ужесточился контроль за их деятельностью. Ненадлежащие действия одного субъекта неизбежно скажутся на репутации и работе других. Поэтому все субъекты гуманитарной деятельности должны неизменно соблюдать гуманитарные принципы и придерживаться высочайших стандартов поведения и дисциплины. Кодексы поведения, содержащие общие указания в отношении порядка работы участников гуманитарной деятельности, существуют уже довольно давно; к их числу относятся, например, принятый в 1995 году Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф. Кроме того, подразделения системы Организации Объединенных Наций и ее партнеры должны придерживаться введенной моим предшественником политики абсолютной нетерпимости в отношении сексуальной эксплуатации и надругательств (см. ST/SGB/2003/13). В некоторых случаях участники гуманитарной деятельности разрабатывают такие документы отдельно для конкретных районов операций: например, недавно были разработаны межучрежденческие основные правила работы для участников гуманитарной деятельности в Пакистане. Это важные инициативы, но основная задача теперь состоит в том, чтобы повышать информированность участников гуманитарной деятельности о гуманитарных принципах и таких кодексах, а также содействовать их соблюдению.

Четкое разграничение участников гуманитарной деятельности и военных или политических субъектов

31. Вооруженные силы иногда играют незаменимую роль в содействии оказанию гуманитарной помощи, в том числе обеспечивая безопасные условия для ее оказания. Так, военно-морское сопровождение поставок продовольствия в Сомали по линии Всемирной продовольственной программы (ВПП), органи-

зуемое с ноября 2007 года, позволяет успешно сдерживать пиратские нападения. Вместе с тем в последние годы военные субъекты резко активизировали свое участие непосредственно в мероприятиях по оказанию гуманитарной помощи, что в целом вызывает, скорее, обеспокоенность, поскольку приводит к размыванию грани между военно-политическими соображениями и строго гуманитарными задачами. Хотя и в условиях конфликтов, и после стихийных бедствий бывают ситуации, когда только вооруженные силы могут оказать помощь в необходимые сроки и в необходимом масштабе, в большинстве случаев военным и политическим субъектам следует воздерживаться от участия непосредственно в оказании помощи и от того, чтобы называть свои мероприятия «гуманитарными», особенно когда имеются другие варианты. Прежде всего это относится к ситуациям, когда вооруженные или миротворческие силы воспринимаются как одна из сторон конфликта.

Сбалансированное соотношение между усилиями по обеспечению согласованности операций Организации Объединенных Наций и осуществлением гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами

32. Стирание грани между гуманитарными целями и целями в области политики и безопасности может происходить также в самих операциях Организации Объединенных Наций, прежде всего в так называемых комплексных миссиях, в составе которых гуманитарная работа ведется одновременно с решением политических и миротворческих задач. Организация Объединенных Наций добилась прогресса в обеспечении того, чтобы важные меры по обеспечению согласованности операций комплексных миссий не сказывались отрицательно на усилиях по оказанию гуманитарной помощи в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости, а также на соответствующем представлении о ней у местного населения.

33. В 2008 году я постановил внедрить в Организации Объединенных Наций «комплексный подход» к многоаспектным страновым операциям с целью обеспечить максимальную стратегическую согласованность деятельности операций Организации Объединенных Наций и взаимодействие между ними. Такая интеграция, называемая также «эффективное стратегическое партнерство», между миссиями Организации Объединенных Наций (политическими и миротворческими) и страновыми группами по гуманитарным вопросам и укреплению механизмов планирования на страновом уровне призваны обеспечить взаимодействие внутри Организации и с государствами для достижения максимальной эффективности деятельности в условиях конфликтов и в постконфликтных ситуациях. Что немаловажно, в этом моем решении подчеркивалось, что при интеграции следует полностью учитывать гуманитарные принципы и обеспечивать гуманитарным субъектам возможность работать в соответствии с ними, одновременно налаживая эффективную координацию.

34. В настоящее время в системе Организации Объединенных Наций разрабатываются общесистемные директивные указания для внедрения такого подхода. Одним из ключевых его аспектов будет ситуационный анализ, который будет проводиться для оценки масштабов конфликта и степени нестабильности ситуации до определения надлежащего уровня интеграции. Особенное значение это будет иметь в условиях активных боевых действий или когда мирный процесс только набирает оборот. В таких случаях особенно велик риск того,

что усилия участников гуманитарной деятельности будут восприниматься как часть деятельности по решению политических или миротворческих задач, что может отрицательно сказываться на способности гуманитарных учреждений действовать в соответствии с установленными принципами. Иногда в таких случаях для поддержания эффективности операций можно применять согласованные, но отличные подходы, полностью учитывающие различные сильные стороны и цели политических и гуманитарных мандатов. Чрезвычайно важно, чтобы, содействуя стратегической и оперативной согласованности, международное сообщество продолжало активно следить за тем, чтобы участники гуманитарной деятельности могли работать в соответствии с установленными принципами.

Доступ к нуждающемуся населению

35. Одним из важнейших условий осуществления гуманитарной деятельности является возможность своевременного оказания помощи нуждающемуся населению. Доступ гуманитарных работников к пострадавшим общинам бывает ограничен в силу ряда факторов, некоторые из которых не являются ни умышленными препятствиями, ни нарушениями норм международного гуманитарного права. В некоторых случаях существенной помехой для эффективного оказания помощи была интенсивность проводимых военных операций, как, например, в Афганистане, Демократической Республике Конго, Ираке, Колумбии, Пакистане, секторе Газа, Сомали, Судане, Центральноафриканской Республике, Чаде и Шри-Ланке. В других случаях доступ гуманитарных работников к нуждающемуся населению был ограничен из-за сезонных погодных условий. Однако сильнее всего затрудняют доступ персонала, занимающегося оказанием чрезвычайной помощи, и поставку чрезвычайных грузов чрезмерно сложные бюрократические процедуры, целью которых является контроль за поставками помощи. Эти процедуры мешают распределению помощи, становятся причиной неоправданных задержек и иногда приводят к тому, что жизненно важные предметы снабжения, включая продовольствие и медикаменты, оказываются непригодными для использования, как, например, это было в Дарфуре, Зимбабве, на оккупированной палестинской территории, в Сомали и Шри-Ланке.

36. Препятствия для доставки нуждающемуся населению жизненно необходимой помощи приводят, в том числе, к продлению и усугублению человеческих страданий. Поэтому тех, кто преднамеренно препятствует доступу к нуждающимся людям, следует привлекать к ответственности. Широко распространенные и строгие ограничения на доступ приводят к увеличению издержек, связанных с оказанием гуманитарной помощи. Они мешают участникам гуманитарной деятельности эффективно оценивать гуманитарные потребности и следить за распределением помощи. Если участники гуманитарной деятельности имеют доступ лишь к части пострадавшего населения или же если их взаимодействие с ним ограничено или часто прерывается, то это может ставить под угрозу принцип беспристрастности помощи. Кроме того, ограничения в отношении присутствия и мобильности не позволяют участникам гуманитарной деятельности наладить постоянное взаимодействие с местными общинами и другими субъектами в тех случаях, когда регулярные контакты со всеми соответствующими сторонами необходимы для обеспечения понимания и признания целей и механизмов осуществления гуманитарной деятельности. Безо-

пасность гуманитарных работников зависит от того, применяется ли сбалансированный подход, предусматривающий, с одной стороны, их признание местными сторонами, а с другой — принятие необходимых в данных условиях мер безопасности.

В. Учет воздействия нынешних глобальных проблем и тенденций на эффективное оказание гуманитарной помощи

37. Все большую обеспокоенность у участников гуманитарной деятельности вызывает совокупное воздействие на нее таких современных глобальных проблем, как изменение климата, крайняя нищета, продовольственный кризис, финансовый кризис, нехватка водных и энергетических ресурсов, миграция, прирост населения, урбанизация, терроризм и пандемические заболевания. Хотя прогнозирование динамики этих, нередко взаимосвязанных, проблем, в основе которых лежат различные политические, экономические, демографические, экологические и технологические факторы, представляет собой сложную задачу, очевидно, что воздействие каждой из этих проблем в отдельности и всех их вместе взятых уже меняет и будет продолжать определять наш образ жизни и его устойчивость.

38. В этой связи перед участниками гуманитарной деятельности стоят два главных вопроса: а) каким образом эти проблемы влияют на понятие «уязвимости» и на гуманитарные потребности; а также б) каким образом эти проблемы повлияют на общие условия гуманитарной деятельности в ближайшие годы.

Воздействие на уязвимость и гуманитарные потребности

39. Уже сегодня глобальные проблемы приводят к усугублению уязвимости и росту гуманитарных потребностей. С начала 2008 года из-за глобального продовольственного кризиса ряды голодающих пополнили еще около 115 миллионов человек повсюду в мире. По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, к концу 2009 года число голодающих в мире вполне может превысить 1 миллиард человек, что составляет приблизительно одну шестую всего населения мира. Изменение климата приводит к росту частотности и интенсивности стихийных бедствий, а также меняет динамику заболеваемости такими болезнями, как малярия и лихорадка денге. Хотя последствия изменения климата ощущаются повсюду в мире, те общины, которые уже входят в число беднейших и наиболее уязвимых и имеют ограниченные возможности для смягчения этих последствий, будут неизбежно страдать больше остальных. Быстрое расширение масштабов опустынивания и ограниченный доступ к водным ресурсам угрожают целым жизненным укладам отдельных групп населения, например жизненному укладу скотоводов и кочевников.

40. Совокупное воздействие этих глобальных проблем в любой их комбинации может быть еще более сильным. Уже нельзя ни рассматривать их по отдельности, ни принимать меры, которые направлены на решение одной из них, но усугубляют отрицательные последствия других. Любые меры должны полностью учитывать взаимосвязь между этими глобальными проблемами и их воздействие на уязвимое население. Согласно прогнозам, к 2025 году числен-

ность населения мира составит 8 миллиардов человек, причем наибольший прирост населения будет наблюдаться в наименее развитых регионах. В странах Африки к югу от Сахары численность населения увеличится вдвое по сравнению с 1998 годом, причем половину населения будут составлять лица в возрасте до 24 лет. В связи с такими высокими темпами прироста населения и сопутствующим изменением моделей потребления потребуется увеличить приблизительно на 50 процентов объем мирового производства продовольствия. В настоящее время на сельскохозяйственные цели уже расходуется 70 процентов всех пресноводных ресурсов мира, а увеличение объема сельскохозяйственного производства и масштабов ирригации приведет к росту потребления воды, что может еще больше усугубить ее нехватку, от которой уже страдают около 1 миллиарда человек (по прогнозам, к 2025 году их число удвоится и составит 2 миллиарда человек). В то же время, по некоторым прогнозам, потребление энергии к концу 2030 года увеличится на 50 процентов, и 83 процента всей электроэнергии будет производиться из ископаемых видов топлива. Кроме того, ожидается, что к 2025 году около 5 миллиардов человек (почти две трети прогнозируемой к тому времени численности населения мира) будут проживать в городских или пригородных районах (против 3,17 миллиарда человек в 2005 году). Из-за быстрого распространения трущоб в городских районах осложнится доступ к основным услугам, таким как снабжение продуктами питания и чистой водой, а также возрастет риск возникновения вспышек заболеваний. Еще более усугубит эти проблемы демографическое давление, создаваемое ростом безработицы среди молодежи и миграцией населения в крупные города в поисках лучших условий жизни и экономических возможностей. Параллельно с этими демографическими изменениями росту ВВП и оживлению экономики во многих бедных странах будут препятствовать продовольственный, энергетический и финансовый кризисы, что приведет к урезанию расходов на жизненно необходимые механизмы социальной защиты, росту безработицы, дальнейшему обнищанию малоимущих, особенно в сельских районах, где не удовлетворяются самые насущные гуманитарные потребности населения, а также увеличит опасность социальных беспорядков и насилия.

41. Как это стало очевидно в ходе недавних кризисов, произошедших на окраинах Хараре, Могадисио и Порт-о-Пренса, совокупное воздействие быстрой урбанизации, опасных климатических явлений, ухудшения состояния окружающей среды и резких скачков цен на топливо и основные продукты питания крайне негативно влияет на экономическую и продовольственную безопасность общин, функционировании систем здравоохранения и экологическую безопасность, а также может привести к появлению новых факторов уязвимости и росту спроса на чрезвычайную помощь и помощь, необходимую для спасения жизни людей.

Воздействие на условия осуществления гуманитарной деятельности

42. С точки зрения оперативной деятельности глобальные проблемы и связанное с ними усугубление уязвимости могут заставить по-новому взглянуть на организацию работы участников гуманитарной деятельности. Могут возникнуть дополнительные трудности при разработке стратегий свертывания и развертывания операций, а гуманитарное реагирование может стать в меньшей степени событийно-ориентированным и в большей степени направленным на удовлетворение хронических потребностей и противодействие циклическим

кризисам. Распространение крайней нищеты и урбанизация наряду с демографическими изменениями могут привести к появлению новых категорий уязвимого населения с неотложными и экстренными потребностями, которые аналогичны потребностям в традиционных гуманитарных ситуациях. Из-за этих проблем помощь может стать необходима также тем категориям населения, с которыми многие участники гуманитарной деятельности раньше работали реже: например, городскому населению и пожилым людям. В связи с изменившимися финансовыми условиями могут потребоваться расширение механизмов мониторинга и отслеживания финансовых ресурсов, изыскание новых источников финансирования и разработка механизмов, позволяющих гуманитарным организациям справляться с увеличившейся нагрузкой при сохранении финансирования на прежнем уровне или даже уменьшении его объема.

43. Вместе с тем открываются также новые возможности для смягчения последствий гуманитарных кризисов и повышения эффективности оперативной деятельности. С технологическим прогрессом могут появиться новые инструменты смягчения последствий гуманитарных кризисов и их урегулирования. Так, использование спутниковых изображений и современные телекоммуникационные системы картографирования позволяют более эффективно оценивать потребности в гуманитарной помощи нуждающегося населения, к которому нет немедленного доступа. Технические новшества позволяют также наращивать потенциал раннего предупреждения; например, благодаря распространению мобильных телефонов в Африке появилась возможность раньше предупредить население о бедствиях. Такие изобретения, как недорогостоящие компьютеры, соломинки для питья, очищающие воду, новшества в области лечебного питания и современные вакцины, уже меняют и будут продолжать менять процесс оказания гуманитарной помощи. Важнейшая задача будет заключаться в том, чтобы оставаться в курсе этих новшеств, одновременно налаживая отношения партнерства для их ускоренного внедрения в оперативную гуманитарную деятельность.

Перспективы

44. Помимо чрезвычайных гуманитарных ситуаций, вызванных единичными событиями, вспышками конфликтов или землетрясениями и цунами, будет расти число чрезвычайных ситуаций, связанных с самыми различными нетрадиционными угрозами, возникшими в результате совокупного воздействия глобальных проблем. Тогда как в настоящее время гуманитарная деятельность носит преимущественно реактивный характер, в будущем в связи с вышеуказанными проблемами необходимо будет повышать готовность к оказанию помощи, уделяя при этом особое внимание уменьшению опасности бедствий, а также сосредоточиться на создании, укреплении и координации потенциала реагирования на местном, национальном и региональном уровнях. Что немаловажно, потребуются также расширить обмен информацией и наладить более тесную координацию между участниками гуманитарной деятельности и субъектами деятельности по содействию развитию, отойдя от традиционного разделения на участки работы и налаживая взаимодействие в осуществлении, своевременно и одновременно, мер по удовлетворению как неотложных, так и долгосрочных потребностей, например как это было рекомендовано Целевой группой высокого уровня по проблеме глобального кризиса продовольственной безопасности во Всеобъемлющей рамочной программе действий.

45. Для решения существующих проблем могут потребоваться новые стратегии оказания помощи. Например, можно рассмотреть вопрос о более активном использовании новых технологий при разработке гуманитарных программ и нетрадиционных механизмов оказания помощи, таких как помощь наличными деньгами, в общинах с функционирующими рынками. Для решения более долгосрочных проблем с продовольственным обеспечением и питанием требуются новаторские программы, сочетающие различные виды механизмов социальной защиты. Дополнительные усилия необходимы также для повышения качества оценки потребностей, с тем чтобы она была более всеохватной и дальновидной и опиралась на имеющиеся аналитические данные о факторах уязвимости и существующий потенциал раннего предупреждения.

46. Для решения этих проблем участникам гуманитарной деятельности, возможно, потребуется более тесно координировать свою работу с нетрадиционными партнерами (например, с организациями по вопросам развития, научными кругами, финансовыми, правовыми и региональными организациями, частным сектором и т.п.), поскольку многие из этих субъектов имеют специальный опыт и возможности в области анализа долгосрочных структурных тенденций и разработки долгосрочных решений, которые могут помочь сократить потребность в гуманитарной помощи. Вместе с тем представляется, что в ближайшем будущем спрос на гуманитарную помощь будет продолжать расти, особенно в тех сферах, где традиционно гуманитарная помощь не требовалась.

IV. Прогресс в укреплении координации гуманитарной помощи

A. Укрепление координации гуманитарной помощи

47. В 2006 году Организация Объединенных Наций приступила к проведению реформ, направленных на наращивание ее потенциала, расширение возможностей, повышение степени предсказуемости, улучшение отчетности и обеспечение сбалансированности в области гуманитарной деятельности. Усилия в рамках этой инициативы были сосредоточены на четырех областях: наращивание потенциала и координация деятельности на местах, руководство, партнерские связи и предсказуемое и сбалансированное финансирование гуманитарной деятельности. В 2009 году осуществление этих инициатив шло полным ходом.

Наращивание потенциала и координация деятельности на местах

48. Организация Объединенных Наций и ее партнеры по гуманитарной деятельности наращивают усилия, направленные на укрепление глобального потенциала в области координации гуманитарной деятельности на основе повышения степени готовности, укрепления координации деятельности по различным тематическим блокам, повышения эффективности подготовки, а также на основе разработки руководящих указаний по всем тематическим блокам и проведения соответствующих оценок.

49. Применение тематического подхода² позволило укрепить потенциал на местах. Внедрение, дополнительно к этому, подхода, предусматривающего кол-

² Международный Комитет Красного Креста (МККК) не принимает участия в реализации

лективное руководство тематическими направлениями, помогло укрепить руководство гуманитарной деятельностью и подотчетность в этой области, прежде всего у национальных заинтересованных сторон, а также обеспечило более прочный фундамент для налаживания отношений партнерства между всеми ее участниками. Заинтересованные стороны и национальные органы управления все чаще применяют тематический подход в качестве согласованного рамочного механизма координации гуманитарной деятельности в случае крупных чрезвычайных ситуаций. В течение отчетного периода тематический подход начал применяться еще в 13 странах, благодаря чему общее число таких стран составило 24.

50. В настоящее время планируется провести второй этап независимой оценки общей эффективности тематического подхода, включая роль глобальных тематических блоков, с точки зрения содействия совместному гуманитарному реагированию на страновом уровне в поддержку усилий национальных правительств и субъектов.

Расширение координации гуманитарной деятельности: система координаторов-резидентов и координаторов гуманитарной помощи

51. Огромное значение для эффективного реагирования на местах имеет повышение эффективности руководства гуманитарной деятельностью. В настоящее время соответствующие усилия были сосредоточены на повышении качества работы координаторов на основе более тщательного их отбора, улучшения их подготовки и совершенствования их служебной аттестации. В 2007 году Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) издал трехлетний план работы в этой области.

52. В отчетный период был сделан существенный прогресс в совершенствовании механизмов подотчетности. Ужесточился порядок ответственности координаторов-резидентов перед Координатором чрезвычайной помощи за осуществление мер реагирования и обеспечение готовности к их принятию; все координаторы по гуманитарным вопросам заключили договоры с Координатором чрезвычайной помощи, а также была усовершенствована система служебной аттестации координаторов-резидентов, координаторов по гуманитарным вопросам и уполномоченных должностных лиц, разработанная Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Круг ведения координаторов по гуманитарным вопросам был пересмотрен с целью включить в него различные аспекты реформы гуманитарной деятельности, и разработана более профессиональная система подбора кадров, в рамках которой начался второй этап создания резерва кандидатов на должности координаторов по гуманитарным вопросам. Для всех координаторов-резидентов была организована подготовка по вопросам координации гуманитарной деятельности, а также ведется разработка инструментов управления информационными ресурсами для использования координаторами-резидентами в случае бедствий.

тематического подхода. Вместе с тем МККК и Организация Объединенных Наций будут продолжать по мере необходимости координировать свои усилия, с тем чтобы обеспечивать эффективную взаимодополняемость оперативной деятельности и активизировать меры по оказанию помощи населению, пострадавшему от вооруженных конфликтов или других ситуаций, связанных с насилием.

53. Максимальную отдачу эти усилия дадут лишь в том случае, если одновременно будут приниматься согласованные меры, направленные на обеспечение постоянного взаимодействия системы Организации Объединенных Наций с координаторами; совершенствование организации работы координаторов; оказание Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) более последовательной поддержки координаторам по гуманитарным вопросам; а также расширение поддержки, оказываемой УКГВ координаторам-резидентам по вопросам готовности к принятию мер реагирования. Эти усилия должны подкрепляться более решительной приверженностью всех заинтересованных сторон делу координации гуманитарной деятельности.

Предсказуемость реагирования: финансирование гуманитарной деятельности

54. Основой действенной системы финансирования гуманитарной деятельности являются планы целенаправленного, своевременного и ориентированного на удовлетворение потребностей гуманитарного реагирования. С учетом этого был существенно укреплен механизм призывов к совместным действиям, для чего была повышена оперативность издания срочных призывов, в большинстве призывов к совместным действиям стала более четко определяться степень приоритетности проектов и в них стало включаться все больше проектов, осуществляемых НПО.

55. Предсказуемое и своевременное финансирование в достаточном объеме имеет огромное значение для эффективного гуманитарного реагирования. В 2008 году повышенное внимание уделялось улучшению качественных и количественных показателей финансирования, в том числе поддержанию разнообразия каналов финансирования. По информации Службы отслеживания финансовых данных, это позволило увеличить объем финансирования на гуманитарные цели до 12 млрд. долл. США. Увеличился объем средств, направляемых через гуманитарные объединенные фонды. Общий объем средств, полученных тремя общими гуманитарными фондами — в Демократической Республике Конго, Судане и Центральноафриканской Республике, — составил 294 млн. долл. США, а в фонды реагирования на чрезвычайные ситуации, находящиеся в ведении УКГВ, поступило еще 110 млн. долл. США, преимущественно на цели финансирования инициатив, осуществляемых НПО. За этот же период Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации получил 453 млн. долл. США. В целом объединенные фонды, совместно с другими механизмами финансирования гуманитарной деятельности, такими как Чрезвычайный фонд помощи в случае стихийных бедствий МФОКК и КП, созданный для оказания оперативной помощи в случае чрезвычайных ситуаций, способствовали повышению оперативности и согласованности финансирования мер гуманитарного реагирования.

56. Важнейшее значение для укрепления системы финансирования гуманитарной деятельности имеют дальнейшие усилия, направленные на улучшение количественных и качественных показателей финансирования гуманитарной деятельности, обеспечение большей увязки между потоками финансовых ресурсов и укрепление координации по вопросам, касающимся механизмов финансирования гуманитарной деятельности, со структурами, обеспечивающими руководство тематической деятельностью, координаторами-резидентами и координаторами по гуманитарным вопросам.

Сбалансированность и подотчетность в реагировании: повышение эффективности оценки потребностей

57. Продолжаются усилия по разработке новых общих подходов, которые позволяли бы участникам гуманитарной деятельности своевременно определять потребности и приоритеты, прежде всего в случае внезапных кризисов. Участники гуманитарной деятельности разрабатывают различные инструменты оценки гуманитарных потребностей и потребностей на начальных этапах восстановления. Среди подготовленных инструментов — предлагаемая схема определения последовательности различных видов оценки потребностей в зависимости от фазы кризиса и меры по совершенствованию межсекторальных механизмов и инструментов оценки потребностей, в том числе в целях обеспечения готовности к реагированию и наращивания потенциала.

58. МПК рекомендовал продолжить разработку прототипа инструмента для обобщения основной информации о гуманитарной деятельности в согласованной и доступной форме, который в настоящее время известен как «информационная панель гуманитарной деятельности», и испытать его в условиях ряда реальных чрезвычайных ситуаций. В этой связи МПК просил УКГВ подготовить усовершенствованную версию этой информационной панели для ее первоначального внедрения в конце 2009 года.

Отношения партнерства

59. Помимо укрепления партнерских связей на местах за счет внедрения более всеохватных и равноправных механизмов координации, продолжается работа по расширению отношений партнерства на глобальном уровне. Ранее в целях дальнейшего укрепления отношений партнерства в области оказания гуманитарной помощи уже были созданы три объединения НПО, а в 2008 году еще три НПО присоединились к форуму руководителей организаций — членов МПК. В июле 2008 года было проведено второе совещание Глобальной гуманитарной платформы, в которую входят гуманитарные организации системы Организации Объединенных Наций, Движение обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО. Более активно ведется работа, направленная на расширение участия в Платформе национальных НПО, прежде всего из развивающихся стран, и укрепление их возможностей для участия в этом форуме. На совещании руководителей организаций, входящих в Глобальную гуманитарную платформу, в 2008 году было решено, что Платформа должна решать двоякую задачу: с одной стороны, проводить оценку усилий по применению принципов партнерства для укрепления отношений партнерства и, с другой, — служить форумом для открытого обсуждения вопросов, касающихся гуманитарной деятельности. С учетом этого были определены стратегические вопросы, которые будут рассмотрены на следующем совещании Платформы, включая изменение климата, взаимоотношения между гуманитарными и военными субъектами и финансирование гуманитарной деятельности.

В. Улучшение координации, согласование мер реагирования и укрепление потенциала в целях оказания поддержки жертвам насилия по признаку пола

60. В условиях гуманитарных кризисов женщины и девочки — а в некоторых случаях также мужчины и мальчики — подвергаются повышенной опасности стать жертвами сексуального насилия и других форм насилия по признаку пола. Был достигнут определенный прогресс в области координации и защиты населения, борьбы с безнаказанностью и оказания жертвам всесторонней поддержки. Необходимо продолжать работу, целью которой является обеспечить, чтобы участники гуманитарной деятельности учитывали гендерные аспекты во всех областях своей работы, в том числе на основе более активного сбора и использования данных с разбивкой по признаку пола и возраста. Обзор проектов, осуществленных в период 2006–2008 годов в странах, переживших конфликты, на средства, мобилизованные в рамках призывов к совместным действиям, показал, что гендерная проблематика затрагивалась в 2,3 процента из них: такие проекты либо предусматривали женщин в качестве основных получателей помощи, либо были посвящены проблеме насилия по признаку пола. Этого явно недостаточно, и необходимы более эффективные меры по отслеживанию средств, используемых для финансирования деятельности по гендерным вопросам.

61. Хотя участники гуманитарной деятельности отмечают улучшение координации мер, связанных с проблемой насилия по признаку пола, в настоящее время продолжается оценка существующих в настоящее время структур координации таких мер. Организация Объединенных Наций разработала для Демократической Республики Конго комплексную стратегию борьбы с сексуальным насилием, которая осуществляется наряду с Программой действий Организации Объединенных Наций против сексуального насилия в условиях конфликтов. Эта стратегия позволила ликвидировать существующие пробелы и максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы и поэтому подходит для воспроизведения в других аналогичных ситуациях. В Мьянме Рабочая группа по защите женщин координировала планирование мер по ликвидации последствий циклона «Наргис». В Судане присутствие в каждом из штатов провинции Дарфур координаторов высокого уровня по проблеме насилия по признаку пола позволило повысить эффективность разработки соответствующих программ, несмотря на недостаточно активное сотрудничество со стороны правительства страны. В настоящее время готовится полевое руководство по вопросам улучшения координации мер, связанных с проблемой насилия по признаку пола.

62. Подразделения системы Организации Объединенных Наций наращивают усилия по укреплению потенциала, стремясь обеспечить, чтобы в состав гуманитарных операций направлялись высококвалифицированные специалисты, имеющие опыт работы по гендерной проблематике и проблеме насилия по признаку пола. В рамках осуществляемого МПК проекта по созданию резерва специалистов по гендерным вопросам были назначены 29 советников для принятия мер реагирования в связи с 18 гуманитарными кризисами, в том числе 1 — на глобальном уровне, что призвано способствовать укреплению потенциала для принятия мер в связи с проблемой насилия по признаку пола в рамках деятельности по тематическим направлениям, повышению эффективности

анализа и учета гендерных аспектов и более активному использованию данных с разбивкой по признаку пола и возраста.

63. Для проработки слабоизученных вопросов, связанных с проблемой насилия по признаку пола, Организация Объединенных Наций провела обзор практики международных трибуналов и судов, рассматривающих дела о сексуальном насилии в условиях конфликтов, а также изучила существующие методы сбора данных и проанализировала мотивы совершения актов сексуального насилия, в том числе в отношении мужчин и мальчиков, в условиях конфликтов. Кроме того, Организация Объединенных Наций разработала системы сбора данных о случаях насилия по признаку пола и обмена ими; внедрила типовой порядок действий в связи с проблемой насилия по признаку пола; организовала в экспериментальном порядке подготовку по вопросам координации деятельности по борьбе с насилием по признаку пола и завершила подготовку межучрежденческой электронной учебной программы, призванной помочь гуманитарным работникам в обеспечении того, чтобы женщины, девочки, мальчики и мужчины имели безопасный доступ к гуманитарной помощи и в равной степени могли пользоваться ею.

С. Обновленная информация о «белых касках»

64. Настоящий раздел подготовлен во исполнение резолюции 61/220 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря предложить меры по обеспечению более тесной увязки работы по линии инициативы «белые каски», с работой системы Организации Объединенных Наций. Инициатива «белые каски» была выдвинута правительством Аргентины в 1993 году с целью содействовать заблаговременному формированию резервных подготовленных национальных корпусов добровольцев, которые могли бы предоставляться в распоряжение Генерального секретаря и Организации Объединенных Наций для поддержки мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и развитию. Эта инициатива стала частью организационной структуры Организации Объединенных Наций в 1994 году (см. резолюцию 49/139 В Генеральной Ассамблеи).

65. В течение последних двух лет добровольцы из числа «белых касок» содействовали проведению операций Организации Объединенных Наций в различных регионах. В целях повышения эффективности оказываемой «белыми касками» поддержки мерам реагирования Организации Объединенных Наций Комиссия по вопросам деятельности «белых касок» и отделение ВПП в Многонациональном Государстве Боливия провели совместную миссию по оценке потребностей после наводнений в Бени. В середине 2008 года ВПП провела в Панаме для «белых касок» двухдневный семинар по вопросам, касающимся ее оперативных процедур. В ходе семинара было решено, что «белые каски» подготовят предложение о налаживании на уровне общин сотрудничества в областях деятельности, представляющих взаимный интерес, таких как организация поставок и хранения, распределение помощи и оценка потребностей.

66. В 1995 году добровольцы Организации Объединенных Наций (ДООН) и «белые каски» подписали меморандум о договоренности относительно оказания ДООН поддержки «белым каскам», в том числе в области управления счетом взносов «белых касок». На сегодняшний день единственным донором, пе-

реводившим средства на этот счет, является правительство Аргентины. ДОООН оказывали административную поддержку мероприятиям по гуманитарному реагированию, которые «белые каски» осуществляли на Гаити, Кубе, в оккупированных палестинских территориях и на Украине. Несколько добровольцев из числа «белых касок» в 2006–2007 годах прошли подготовку и по линии механизма ЮНДАК были направлены на места для содействия ликвидации последствий цунами в Южной Азии и наводнений в Аргентине, Гондурасе и Многонациональном Государстве Боливия.

67. Одной из первоочередных задач гуманитарной системы Организации Объединенных Наций по-прежнему является содействие, по мере возможности, укреплению местного, национального и регионального потенциала гуманитарного реагирования. При условии более тесной координации их усилий с деятельностью международной гуманитарной системы «белые каски» могут послужить перспективной моделью для региональных и местных добровольческих организаций, участвующих в усилиях по ликвидации последствий бедствий. В рамках инициативы «белые каски» следует изучить возможные механизмы обмена передовым опытом с другими региональными организациями в районах, часто страдающих от стихийных бедствий. В этой связи важно также опираться на опыт соответствующих добровольческих организаций и оказывать поддержку усилиям по укреплению добровольческих организаций повсюду в мире.

V. Выводы и рекомендации

68. Исходя из вышесказанного, государствам-членам предлагается рассмотреть следующее:

а) государствам-членам, негосударственным субъектам и гуманитарным организациям настоятельно рекомендуется содействовать уважению и соблюдению гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости;

б) безопасный, своевременный и беспрепятственный доступ к уязвимому населению является необходимым условием эффективного оказания гуманитарной помощи. Государствам настоятельно рекомендуется содействовать оперативному и беспрепятственному проезду гуманитарного персонала и провозу грузов в места проживания пострадавшего населения;

в) государствам-членам и негосударственным субъектам настоятельно рекомендуется делать все необходимое для обеспечения охраны и безопасности гуманитарного персонала, объектов и грузов в контролируемых ими территориях. В этой связи им настоятельно рекомендуется воздерживаться от любых публичных заявлений и подстрекательства, которые могут угрожать безопасности гуманитарных работников;

г) системе Организации Объединенных Наций и ее партнерам по гуманитарной деятельности рекомендуется укреплять готовность к реагированию, уделяя больше внимания аспекту уменьшения опасности бедствий и, прежде всего, укреплению потенциала реагирования на местном, национальном и региональном уровнях, в том числе потенциала национальных организаций гражданского общества. В этой связи огромное значение для определения буду-

щих потребностей и содействия субъектам гуманитарной деятельности в расширении их базы знаний имеют повышение эффективности управления информацией и укрепление координации деятельности с субъектами, занимающимися вопросами развития, и другими местными, национальными и региональными партнерами;

е) государствам-членам рекомендуется поддерживать разнообразие каналов финансирования гуманитарной деятельности и оказывать таким каналам последовательную и предсказуемую поддержку в целях удовлетворения нынешних и будущих гуманитарных потребностей. Это включает принятие срочных и многолетних обязательств по выплате взносов в объединенные гуманитарные фонды (Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации, общие гуманитарные фонды и фонды реагирования на чрезвычайные ситуации), а также дополнительную поддержку собственных чрезвычайных резервов гуманитарных учреждений и других традиционных источников финансирования гуманитарных программ;

ф) государствам-членам настоятельно рекомендуется наращивать усилия по борьбе с сексуальным насилием и другими формами насилия по признаку пола, в том числе на основе предупреждения и расследования случаев такого насилия в условиях чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера и судебного преследования в связи с ними, а также вносить свой вклад в совместную разработку всеобъемлющих стратегий по борьбе с сексуальным насилием;

г) инициативе «белые каски» рекомендуется укреплять координацию с международной гуманитарной системой и изыскивать механизмы обмена передовым опытом принятия мер в случае бедствий и обеспечения готовности к ним с другими региональными организациями в районах, часто страдающих от бедствий.
