



**Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
25 May 2010
Russian
Original: English

**Генеральная Ассамблея
Шестьдесят пятая сессия
Пункт 70(а) первоначального 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 2010 года
Нью-Йорк, 28 июня — 23 июля 2010 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 63/147 и 64/76 Генеральной Ассамблеи и резолюции 2009/3 Экономического и Социального Совета.

В настоящем докладе описываются основные тенденции и проблемы в области оказания гуманитарной помощи, имевшие место в прошедшем году, и анализируются два актуальных тематических вопроса: деятельность в условиях повышенного риска и уязвимость и ее последствия для оказания 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.

* A/65/50.

** E/2010/100.



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение просьб, содержащихся в резолюциях 64/76 и 63/147 Генеральной Ассамблеи и резолюции 2009/3 Экономического и Социального Совета. Доклад охватывает период с июня 2009 года по май 2010 года.

II. Обзор гуманитарных тенденций и проблем

2. Во всем мире отмечался непрерывный рост объема гуманитарных потребностей, возникновение и сохранение которых обуславливают вооруженные конфликты, стихийные бедствия и глобальные проблемы. К последним относятся неблагоприятные погодные условия, вызываемые изменением климата, глобальный финансовый кризис и экономический спад, крайняя нищета, нехватка ресурсов, рост населения, стремительная урбанизация и нестабильность цен на энергоносители. Хотя мировые цены на продовольствие, достигшие своего наивысшего значения в 2008 году, снизились, по сравнению с показателями за прошлые периоды они остаются высокими, и от этого страдает около 1 млрд. человек. В целом в рамках призывов к совместным действиям на 2010 год было испрошено 7,1 млрд. долл. США в целях оказания гуманитарной помощи 48 миллионов человек по сравнению с 43 миллионов человек в 2009 году. Между тем финансовое давление на программы возрастает в контексте целого ряда чрезвычайных гуманитарных ситуаций, и учреждения выражают озабоченность по поводу сокращения их плановых поставок помощи.

3. По оценкам, во всем мире 27 миллионов человек стали внутренне перемещенными лицами в результате вооруженных конфликтов. На конец 2009 года, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев оказало помощь 10,4 миллиона беженцев, т.е. почти столько же беженцам, что и в 2008 году. В Африке и Азии, где продолжались разрушительные для общин вооруженные конфликты, число внутренне перемещенных лиц, как новых, так и давно находящихся в этом положении, и лиц, добивающихся статуса беженцев, оставалось на уровне, вызывающем обеспокоенность. В ряде случаев гуманитарные потребности усугублялись совокупным воздействием таких факторов, как вооруженные конфликты, стихийные бедствия и глобальные проблемы. Доступ к гуманитарной помощи по-прежнему затруднен в ряде пострадавших от конфликта районов, нуждающихся в чрезвычайной помощи. Особую обеспокоенность продолжают вызывать преднамеренные насильственные нападения на персонал, оказывающий гуманитарную помощь.

4. В 2009 году было зарегистрировано сокращение числа бедствий, связанных с опасными природными явлениями. Исследовательский центр по эпидемиологии бедствий сообщил о 328 стихийных бедствиях, произошедших в 111 странах и затронувших 113 млн. человек. Это значительно меньше среднегодового показателя за период 2000–2008 годов, составляющего 392 бедствия. Однако эксперты объясняют это снижение частотности возникновения стихийных бедствий не общей тенденцией, а изменениями климатического цикла и, в частности, явлением Эль-Ниньо, под воздействием которого североатлантический сезон ураганов прошел необычно спокойно в Карибском бассейне, но в Южной Азии разразилась засуха. Согласно прогнозам, глобальная температура

будет продолжать повышаться, и во всемирном масштабе температура в 2009 году была даже выше, чем в предыдущие три года, и в этой связи возрастает вероятность более частых экстремальных погодных явлений в будущем. В целом важно отметить, что более высокая степень готовности, обеспечиваемая на основе осуществления четких национальных планов ликвидации последствий стихийных бедствий и наращивания потенциала в этой области, является определяющим фактором повышения эффективности реагирования на стихийные бедствия и предотвращения тяжелого экономического ущерба. По оценкам за 2009 год, экономические издержки в связи со стихийными бедствиями составляют в среднем от 35 до 50 млрд. долл. США, что опять-таки значительно ниже средних издержек за период 2000–2008 годов в размере 94 млрд. долл. США.

А. Бедствия, связанные с опасными природными явлениями

5. Первое полугодие 2010 года было отмечено несколькими мощными землетрясениями, затронувшими миллионы людей и причинившими ущерб, измеряемый миллиардами долларов США. В Гаити 3 миллиона человек пострадали от произошедшего 12 января землетрясения силой в 7,0 балла. По данным правительства, погибло более 220 000 человек, 300 000 человек было ранено и более 1,5 миллиона человек стали перемещенными лицами. Экономический ущерб оценивается в 7,8 млрд. долл. США, что эквивалентно примерно 120 процентам валового внутреннего продукта Гаити за 2009 год. Спустя пять месяцев после землетрясения десятки тысяч семей все еще живут во временных убежищах в плохих санитарных условиях. Несмотря на широкомасштабный отклик международного сообщества, проявление доброй воли и поступление ресурсов со всего мира, потребность в чрезвычайной помощи сохраняется.

6. 27 февраля 2010 года произошло землетрясение в Чили силой в 8,8 балла, от которого пострадало более 2 миллионов человек и погибло 486 человек. Правительственные источники сообщили об ущербе для жилого фонда, здравоохранения, образования, источников средств к существованию и инфраструктуры на сумму 30 млрд. долл. США. В Китае, в провинции Цинхай, 14 апреля 2010 года произошло землетрясение силой в 7,1 балла. По официальным данным, погибли 2200 человек, 12 135 человек получили травмы и 70 человек пропали без вести. Как в Китае, так и в Чили правительства при поддержке со стороны международного сообщества оперативно приняли меры реагирования на произошедшее в стране стихийное бедствие на основе развертывания групп по оказанию помощи и проведению оценки, а также доставки в пострадавшие районы материалов для строительства временных убежищ, продовольствия, медикаментов и воды. Ранее, в сентябре 2009 года, в Тихоокеанском регионе произошли землетрясения подобной силы, включая два землетрясения подряд в Индонезии, в результате которых пострадали 2,5 миллиона человек, 1100 человек погибли и 469 000 человек стали перемещенными лицами, а также был нанесен ущерб 114 000 домов.

7. Несмотря на то, что в 2009 году частотность возникновения циклонов была ниже средней, в сентябре и октябре на Филиппины один за другим обрушились три тайфуна, затронувшие более 10 миллионов человек, из которых примерно 700 000 стали перемещенными лицами. Несмотря на то, что правительство приняло решительные меры реагирования, по своей силе, частотности и

последствиям эти тайфуны были столь значительными, что национальные возможности оказались исчерпанными и Филиппины были вынуждены обратиться с призывом об оказании международной гуманитарной помощи. В ноябре в Карибском регионе в результате совокупного воздействия урагана «Ида» и метеоциклона у побережья Тихого океана в Сальвадоре прошли беспрецедентно сильные дожди, приведшие к наводнению, от которого пострадало более 75 000 человек и 198 человек погибло, а также был нанесен серьезный ущерб инфраструктуре. Гватемала пострадала от засухи и сохраняющихся высоких цен на продовольствие, и около 136 000 семей нуждаются в продовольственной помощи и помощи в области питания, сельского хозяйства и здравоохранения.

8. В ряде регионов мира из-за нарушения цикличности выпадения дождей пострадали миллионы людей. От ливневых дождей и наводнений пострадало примерно 800 000 человек в Западной Африке. В особо тяжелой степени пострадали Буркина-Фасо и Сенегал. Пострадали также Бенин, Гамбия, Гана, Гвинея и Мавритания. Этот регион также пострадал от засухи. Из-за недостаточного количества осадков был нанесен колоссальный урон сельскому хозяйству и скотоводству в Чаде и Нигере, где соответственно 2,5 и 7,8 миллиона человек сталкиваются с проблемой отсутствия продовольственной безопасности в тяжелой или умеренной форме. В Южной Африке более 3 миллионов человек по-прежнему с трудом удовлетворяли свои основные потребности в продовольствии из-за неурожайного сезона 2008–2009 годов и низкой покупательной способности. В марте 2010 года от тропического циклона «Хьюберт» в регионе, в частности на Мадагаскаре, пострадало около 370 000 человек в регионе.

9. В районе Африканского Рога, где, по оценкам, 23 миллиона человек по-прежнему нуждаются в чрезвычайной помощи сохранялись проблемы, связанные с изменчивостью климата, отсутствием безопасности и ограниченностью доступа для гуманитарных организаций. Периодическими засухами и отсутствием продовольственной безопасности было затронуто около 80 процентов населения Эритреи и 5,2 миллиона человек в Эфиопии. Уязвимость пострадавшего населения в обеих странах усугублялась резким ростом цен на продовольствие и введением ограничений для доступа гуманитарных организаций на местном уровне. В Эфиопии ситуация все больше усложняется из-за локального перемещения населения в результате происходящего на общинном уровне конфликта по поводу административных границ, природных ресурсов и базовой инфраструктуры, а также непрерывного притока большого числа беженцев из Сомали, Судана и Эритреи. В Кении 5,8 миллиона человек нуждались в продовольственной помощи в связи с тем, что несколько лет подряд в сезон дождей выпадало недостаточное количество осадков. Восстановление оставалось сложной проблемой из-за высоких рыночных цен на продукты питания, больших потерь поголовья скота, отсутствия безопасности в скотоводческих районах и по-прежнему непредсказуемых погодных условий.

10. По просьбе правительств в течение отчетного периода миссии Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности в связи с чрезвычайными ситуациями были направлены в Албанию, Бенин, Буркина-Фасо, Гаити, Доминиканскую Республику, Индонезию, Китай, на Коморские Острова, Никарагуа, на острова Кука, Сальвадор, Самоа, Украину и Филиппины. Международная гуманитарная система выступила с шестью срочными призывами об оказании помощи в связи со стихийными бед-

ствиями, четыре из которых относились к бедствиям, обусловленным климатом. Данные, полученные в рамках системы отслеживания финансовых ресурсов, свидетельствуют о том, что на сегодняшний день на основе призывов об оказании помощи в связи со стихийными бедствиями в среднем удается мобилизовать значительно меньше финансовых средств, чем на основе призывов об оказании помощи в сложных чрезвычайных ситуациях. Этот дисбаланс в общем и целом проявляется также тогда, когда речь идет о международном реагировании на стихийные бедствия, которое, как правило, осуществляется не так энергично, как реагирование на вооруженные конфликты и для которого характерно менее значительное участие международного сообщества в плане предоставления политической и финансовой поддержки, а также более быстрое переключение внимания на другие проблемы, хотя в случае бедствия в Гаити наблюдалось явное исключение из этого правила.

В. Сложные чрезвычайные ситуации

11. Затянувшиеся конфликты и ситуации, связанные с отсутствием безопасности, приводят к увеличению гуманитарных потребностей в ряде сложных чрезвычайных ситуаций. Получение безопасного, беспрепятственного и своевременного доступа к пострадавшим общинам остается одной из ключевых проблем для гуманитарных организаций из-за целенаправленных нападений на гуманитарный персонал и отсутствия безопасности. Из-за сокращения численности нескольких миссий по поддержанию мира, таких как миссии в Демократической Республике Конго, Центральноафриканской Республике и Чаде, ожидается возникновение дополнительных проблем для пострадавших общин и гуманитарных операций, в том числе в отношении доступа, безопасности, защиты гражданских лиц и материально-технического снабжения.

12. Африка по-прежнему страдает от ряда конфликтов. В Сомали 3,2 миллиона человек, включая 1,4 миллиона внутренне перемещенных лиц и 1,5 миллиона детей, страдающих от недоедания, нуждаются в гуманитарной помощи из-за проблем, обусловленных совокупным воздействием таких факторов, как затянувшийся конфликт и засуха в некоторых районах. Несмотря на усилия по ведению переговоров с местными вооруженными группами для обеспечения доступа гуманитарных организаций, многие организации в сложившихся условиях военных действий, нападений на сотрудников гуманитарных организаций и их имущество и бюрократических преград были вынуждены прекратить или временно приостановить свою деятельность в определенных областях, что фактически исключает возможность осуществления долгосрочных программ. В 2009 году было отмечено 89 инцидентов, связанных с безопасностью персонала гуманитарных организаций и их имущества, в результате которых, в частности, 10 сотрудников гуманитарных организаций погибло, 7 сотрудников было похищено и 10 сотрудников захвачено в плен. Сокращение числа инцидентов в области безопасности со 154 в 2008 году обусловлено главным образом уменьшением численности сотрудников Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций в некоторых районах и тем, что целью нападений все больше становится нанесение ущерба объектам инфраструктуры гуманитарных организаций, их имуществу и поставкам.

13. В регионе Дарфур в Судане более 2 миллионов человек по-прежнему являлись перемещенными лицами. Хотя в рамках гуманитарных программ стало

осуществляться все больше программ раннего восстановления, гуманитарные организации по-прежнему страдают от отсутствия безопасности. Особую обеспокоенность вызывает тенденция к увеличению числа случаев похищения людей. Были похищены и впоследствии освобождены восемь сотрудников международных гуманитарных организаций и шесть участников Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). На юге Судана продолжались межплеменные столкновения и нападения со стороны «Армии сопротивления Бога», в результате которых погибли более 2000 человек и около 440 000 человек стали перемещенными лицами. Восемьдесят три тысячи человек из этого общего числа стали перемещенными лицами в результате нападений со стороны «Армии сопротивления Бога», которая проявляла свойственную ей жестокость и практиковала обычное для нее похищение детей в целях вербовки. В общей сложности 4,3 миллиона человек страдают от отсутствия продовольственной безопасности, которое усугубляется недостаточным выпадением осадков, а также тем, что из-за недостаточного охвата медицинским обслуживанием миллионы людей остаются уязвимыми для инфекционных заболеваний и их связанные с охраной здоровья потребности не удовлетворяются, особенно в том, что касается охраны материнского здоровья. Во многих частях страны из-за сложностей материально-технического снабжения и осуществления специальных процедур, регулирующих операции по оказанию помощи, особенно процедур, установленных в отношении неправительственных организаций на севере Судана, гуманитарный доступ по-прежнему является ограниченным.

14. Гуманитарная ситуация в Демократической Республике Конго, особенно в Северном и Южном Киву, остается крайне тревожной. По-прежнему широко распространены нарушения прав человека, включая сексуальное и гендерное насилие, грабежи, принудительный труд и вербовку детей-солдат. В общей сложности 1,9 миллиона человек по-прежнему являются внутренне перемещенными лицами. Доступ гуманитарных организаций к пострадавшему населению оставался затрудненным из-за отсутствия безопасности, нападений на сотрудников гуманитарных организаций по уголовным мотивам, а также плохого состояния или полного отсутствия дорожной инфраструктуры. В Восточной провинции в результате нападений со стороны «Армии сопротивления Бога» перемещенными лицами стали 300 000 человек, а в Экваториальной провинции в результате местных этнических конфликтов было перемещено 200 000 человек, в том числе 118 000 — в Конго и более 18 000 — в Центральноафриканскую Республику.

15. В Центральноафриканской Республике, несмотря на некоторый прогресс в установлении мира, гуманитарные потребности остаются на высоком уровне. В некоторых пострадавших районах 16 процентов детей в возрасте до пяти лет страдают от недоедания и 6,6 процента — от недоедания в острой форме. В результате повсеместного отсутствия безопасности и широко распространенных целенаправленных нападений на гражданских лиц число беженцев превысило 137 000 человек и число внутренне перемещенных лиц возросло до примерно 162 000 человек. Пятнадцать тысяч беженцев переместились в соседний Чад, где благодаря отсутствию крупномасштабных боевых действий несколько улучшилась общая гуманитарная ситуация, несмотря на подтвержденное присутствие в этой стране 250 000 беженцев и 180 000 внутренне перемещенных лиц. Тем не менее и в Центральноафриканской Республике, и в Чаде сохраня-

ются серьезные проблемы из-за хронического отсутствия безопасности, и в этих странах доступ гуманитарных организаций к нуждающимся общинам существенно ограничен из-за преступности и бандитизма.

16. Сложные чрезвычайные ситуации по-прежнему затрагивают миллионы людей в Азии. В Афганистане гуманитарная ситуация по-прежнему вызывает обеспокоенность из-за совокупного действия таких факторов, как непрерывный вооруженный конфликт, отсутствие продовольственной безопасности и стихийные бедствия. По оценкам, число внутренне перемещенных лиц составляло около 290 000 человек. Хотя в 2009 году было убито гораздо больше мирных жителей, чем в предыдущие годы, 67 процентов погибших приходилось на вооруженные группы оппозиции. Несмотря на хороший урожай в 2009 году, более 7 миллионов афганцев испытывали на себе отсутствие продовольственной безопасности, в основном из-за ограниченного доступа к рынкам и в целом низкой покупательной способности обычных домашних хозяйств. В результате наводнений и землетрясений были уничтожены тысячи домов и сельскохозяйственных угодий. Между тем оказанию гуманитарной помощи существенно мешало отсутствие безопасности, включая нападения на сотрудников гуманитарных организаций.

17. В Пакистане более 2,5 миллиона человек по-прежнему нуждаются в гуманитарной помощи. Наряду с тем, что около 2 миллионов внутренне перемещенных лиц вернулись в свои дома, более 1 миллиона человек все еще являются перемещенными лицами. Хотя большинство перемещенных лиц нашли убежище в принимающих их семьях, 120 000 человек остаются в лагерях. Возможности по предоставлению гуманитарной помощи значительно сократились в связи с отсутствием безопасности и преднамеренными нападениями на персонал гуманитарных организаций. В отчетном периоде было убито 18 сотрудников гуманитарных организаций (в том числе 12 сотрудников Организации Объединенных Наций), а многие другие были ранены.

18. В секторе Газа гуманитарные потребности по-прежнему усугубляются блокадой, введенной Израилем в 2007 году. Более 60 процентов домашних хозяйств сталкиваются с отсутствием продовольственной безопасности. Восстановлению объектов, разрушенных в результате наступательной военной операции «Литой свинец», предпринятой Израилем в январе 2009 года, существенно мешали сохраняющиеся ограничения на импорт строительных материалов. Совместно с Координатором чрезвычайной помощи Генеральный секретарь неоднократно призывал к отмене блокады сектора Газа и обеспечению свободного передвижения гуманитарных и коммерческих грузов, в том числе поставок для гуманитарных проектов. На Западном берегу доступ палестинцев к сельскохозяйственным угодьям и ресурсам по-прежнему является ограниченным из-за совокупного действия факторов, связанных с возведением стены, наличием поселений и закрытием пропускных пунктов. В результате продолжающегося сноса домов на Западном берегу, в том числе в Восточном Иерусалиме, 262 палестинца стали перемещенными лицами. В отчетный период в результате израильских военных действий и насилия со стороны поселенцев на оккупированных палестинских территориях 49 палестинцев погибли и 1106 были ранены. В результате нападений со стороны палестинцев, включая неизбирательный ракетный обстрел, на Западном берегу и в секторе Газа 5 израильтян погибли и 174 были ранены, а также на юге Израиля погиб 1 иностранный гражданин.

19. В Ираке снижение уровня насилия и расширение возможностей правительства привели к постепенной стабилизации гуманитарной ситуации. Тем не менее 2,8 миллиона иракцев по-прежнему являются внутренне перемещенными лицами и 1,7 миллиона иракцев по-прежнему ищут убежища за рубежом. Нынешняя гуманитарная ситуация во многих частях страны сложилась под воздействием последствий санкций, конфликта, экономической отсталости и заброшенности. Ввиду нехватки воды, жилья и питания, а также отсутствия защиты и доступа к образованию и здравоохранению сохраняется необходимость в оказании гуманитарной помощи.

20. Все более сложной становится ситуация в Йемене. Эскалация вооруженного конфликта в северной части страны в августе 2009 года привела к перемещению населения на обширной территории. Более 250 000 внутренне перемещенных лиц получают помощь, в то время как многие другие по-прежнему остаются вне досягаемости гуманитарных организаций. После прекращения огня в начале 2010 года возникла надежда на то, что внутренне перемещенные лица смогут вернуться в места своего проживания, но сложившаяся ситуация может в любой момент измениться. Как показало обследование по вопросам продовольственной безопасности, проведенное Всемирной продовольственной программой (ВПП), один из трех йеменцев страдает от голода в острой форме и более 2,7 миллиона человек испытывают на себе отсутствие продовольственной безопасности. Принимающие общины, внутренне перемещенные лица и более 170 000 беженцев из Сомали и Эфиопии едва сводят концы с концами из-за того, что механизмы приспособления постепенно разрушаются, а потребности в водоснабжении, санитарии, жилье и медицинском обслуживании возрастают. В дополнение к широко распространенной нищете Йемен страдает от высоких цен на продовольствие, нерегулярного выпадения осадков и быстрого роста населения.

21. В отчетном периоде некоторые чрезвычайные гуманитарные ситуации стали менее тяжелыми. В Зимбабве гуманитарный кризис сменился периодом постепенного восстановления. Тем не менее гуманитарные потребности тысяч перемещенных лиц и 1,6 миллиона детей-сирот оставались значительными, особенно в областях здравоохранения, продовольственной безопасности, водоснабжения и санитарии. Более 2 миллионов человек нуждались в продовольственной помощи на протяжении голодного сезона. В Шри-Ланке на заключительном этапе боевых действий между правительственными силами и «Тиграми освобождения Тамил-Илама» перемещенными лицами стали около 300 000 человек. Хотя с конца 2009 года большинство внутренне перемещенных лиц вернулись в районы своего происхождения, сохраняется существенная необходимость оказания дальнейшей поддержки внутренне перемещенным лицам, остающимся в лагерях, а также лицам, возвращающимся к своей прежней жизни. В Колумбии число внутренне перемещенных лиц остается одним из самых высоких в мире и составляет от 3,3 до 4,9 миллиона человек.

III. Актуальные проблемы

A. Работа в условиях повышенного риска

22. Возможность получения и сохранения доступа к нуждающимся группам населения является ключевым необходимым условием для выполнения основных мандатов национальных и международных гуманитарных организаций, заключающихся в оказании гуманитарной помощи нуждающимся группам населения и принятии мер в целях их защиты при соблюдении основных гуманитарных принципов — беспристрастности, нейтралитета, гуманности и независимости. Вызывает обеспокоенность то, что эта возможность все больше ставится под угрозу в связи с общим возрастанием опасностей и значительным увеличением числа преднамеренных нападений на организации, предоставляющие помощь, и их персонал, оборудование, объекты и транспортные средства. Кроме того, восприятие гуманитарных организаций в качестве субъектов, преследующих политические и военные цели, ставит под угрозу их облик беспристрастных, нейтральных и независимых участников, и поэтому эмблемы Организации Объединенных Наций и гуманитарных организаций все меньше оберегают их от нападений.

23. Во время празднования 19 августа 2009 года первого Всемирного дня гуманитарной помощи указывалось, что в 2008 году было убито, похищено или тяжело ранено 260 сотрудников по оказанию гуманитарной помощи по сравнению с 69 сотрудниками в 1998 году. За период с 1 июля 2008 года по 30 июня 2009 года Департамент по вопросам охраны и безопасности сообщил о гибели 27 гражданских сотрудников Организации Объединенных Наций и 36 сотрудников неправительственных организаций.

24. Подобные нападения на гуманитарный персонал совершаются по разным причинам. Можно выделить следующие широкие категории.

25. *Преднамеренные и целенаправленные нападения на гуманитарные операции по политическим мотивам и мотивам, связанным с конфликтами.* Как представляется, основные причины нападений заключаются в следующем: а) гуманитарные организации воспринимаются как связанные с одной из сторон конфликта; б) организация сама по себе может быть основной целью нападений из-за ее действий или заявлений, особенно если они воспринимаются как нарушение культурных обычаев; или в) нападения совершаются в целях предотвращения поставки помощи определенной группе населения. Например, в Афганистане вооруженные группы оппозиции, связанные с движением «Талибан», угрожали международным организациям, которые в их представлении тесно сотрудничали с международными военными силами или правительством, и пытались помешать их работе. Преднамеренные нападения на гуманитарный персонал и его запугивание также вызывали обеспокоенность в контексте в таких странах, как Ирак, Сомали и Пакистан, где в октябре 2009 года было совершено нападение на помещения ВПП.

26. *Высокий уровень преступности и бандитизма.* Это явление широко распространено в районах, где повсеместно нарушается закон и правопорядок, вооруженные группы не до конца демобилизованы или действуют в виде мелких фракций, а поставки гуманитарной помощи воспринимаются в качестве высокоприбыльной легкой добычи или средства оснащения и обеспечения воо-

руженных групп. Гуманитарные операции были подвержены таким угрозам в Судане, Центральноафриканской Республике и Чаде. В 2009 году в Демократической Республике Конго ежемесячно отмечалось в среднем 11 случаев нападений на гуманитарный персонал в провинции Северное Киву, включая убийства, похищения людей, физические нападения, угон автомобилей, разграбление гуманитарных поставок и кражи со взломом. Начало 2010 года было отмечено дальнейшим усилением этой тенденции. Последние данные подтверждают рост числа жертв среди подрядчиков, в частности водителей грузовиков.

27. Неизбирательные нападения и террористические акты. В ряде ситуаций гуманитарный персонал подвергается неизбирательному насилию, направленному против гражданского населения. Нападения с участием смертников и с использованием самодельных взрывных устройств, которые часто происходят в Афганистане и Ираке, затрагивают гуманитарные операции, даже если они не направлены непосредственно против них. Такие нападения обычно происходят в густонаселенных районах и вдоль основных транспортных магистралей, как правило, часто используемых гуманитарным персоналом.

28. Активные боевые действия, в том числе удары с воздуха и наземные операции. Активные боевые действия создают явные проблемы в том, что касается обеспечения безопасности гуманитарных организаций и координации их деятельности, в частности в тех случаях, когда участники конфликта не выполняют своих обязательств в соответствии с международным гуманитарным правом, которые заключаются в обеспечении возможностей для предоставления помощи населению, затрагиваемому боевыми действиями и находящемуся в районе конфликта, и оказании содействия в предоставлении такой помощи. В 2009 году активные боевые действия препятствовали доступу к затронутому конфликтом населению в таких регионах и странах, как сектор Газа, Демократическая Республика Конго, Пакистан, Сомали, Судан и Шри-Ланка. В Сомали в одном только Могадишо около 80 000 лиц, находящихся в уязвимом положении, неоднократно оказывались отрезанными от основной продовольственной помощи в течение длительного периода времени из-за sporadических боевых действий.

Методы обеспечения возможностей для работы в условиях повышенного риска

29. В целях оказания помощи исключительно исходя из потребностей важно обеспечивать, чтобы гуманитарные организации предлагали свои услуги пострадавшему населению на основе поддержания контактов со всеми сторонами конфликта, предоставляя при этом необходимые гарантии того, что их поведение будет нейтральным, беспристрастным и независимым. Такой подход направлен на повышение приемлемости гуманитарного персонала для национальных и местных органов власти, общин и их лидеров, а также всевозможных вооруженных групп, и его применение помогает сократить степень уязвимости гуманитарного персонала в условиях отсутствия безопасности. Однако для обеспечения подобной приемлемости необходимо на долгосрочной основе последовательно придерживаться таких методов работы, как непрерывное осуществление информационно-пропагандистской деятельности и укрепление доверия со стороны местных лидеров, общин и органов власти; постоянное поддержание прямых контактов со всеми сторонами конфликта; четкое отмежевание от политических и военных целей; обеспечение гласности в отношении

программ и намерений; а также тщательный анализ условий деятельности и присутствующих субъектов.

30. Опыт гуманитарных организаций, работающих в сложных полевых условиях, показывает, что долгосрочное участие — до, во время и после чрезвычайных ситуаций — играет ключевую роль в повышении степени их приемлемости как для общин, которым предоставляется помощь, так и для сторон в конфликте, а также в получении более полного представления об условиях деятельности и налаживании эффективных сетевых связей с соответствующими заинтересованными участниками. Факторы, способствующие успешному повышению степени приемлемости, также включают предоставление услуг, имеющих важное значение для общин, приспособление к условиям деятельности в том, что касается степени ее наглядности и проявления (использование эмблем, маркировка транспортных средств), задействование национального и местного потенциалов, а также соблюдение установленных правил поведения. Структурированное взаимодействие со всеми сторонами конфликта является также частью мандата Координатора чрезвычайной помощи, определенного в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, и во многих случаях оно позволяет внедрять дополнительные механизмы обеспечения безопасности и доступа, такие как гуманитарные коридоры, дни затишья и временного прекращения военных действий или так называемые «соглашения о прекращении огня в гуманитарных целях». В контексте деятельности в Афганистане, например, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Всемирная организация здравоохранения и другие партнеры по гуманитарной деятельности с согласия «Талибана» успешно координируют проведение дней затишья в целях осуществления кампаний по иммунизации.

31. Как показывает опыт, наряду с активизацией усилий в целях повышения степени приемлемости гуманитарных учреждений и соответствующего решения вопросов, связанных с оправданием ожиданий со стороны правительств, бенефициаров и доноров, необходимо также дополнять такие усилия эффективным решением проблем в области безопасности, что включает всесторонний сбор информации и анализ рисков и угроз с учетом местных особенностей для сохранения учреждениями их возможностей в плане осуществления своей деятельности, а также принятие в случае необходимости практических мер по обеспечению безопасности. Новый подход Организации Объединенных Наций к обеспечению безопасности призван помочь гуманитарным операциям сохранить свое присутствие и продолжить свою деятельность. В докладе Независимой группы по вопросам охраны и безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций по всему миру рекомендуется следовать принципу «ни одной программы без обеспечения безопасности», в соответствии с которым учет аспектов безопасности является неотъемлемой частью процесса разработки программ. Это способствует признанию и укреплению важного значения эффективных стратегий обеспечения безопасности, предполагающих наличие надлежащего потенциала и возможностей на местах. Тем не менее постоянное отсутствие предсказуемого и устойчивого финансирования усилий по обеспечению безопасности деятельности в достаточном объеме, вплоть до уровня округов, часто подрывает способность Департамента по вопросам охраны и безопасности более эффективным образом содействовать осуществлению программ в сложных ситуациях в плане безопасности.

32. В целях сохранения способности работать в условиях повышенного риска и сотрудничать с местными общинами и их лидерами многие гуманитарные учреждения неоднократно прибегали к финансированию усилий по обеспечению безопасности за счет призывов об оказании гуманитарной помощи. Однако даже это не обеспечивает стопроцентной эффективности. Безопасность по-прежнему является одним из компонентов совместных призывов, в большинстве случаев не получающих достаточного финансирования. Например, в 2009 году всего 35 процентов потребностей в области безопасности были обеспечены финансированием. В результате возросло число поступающих в Центральный фонд чрезвычайной помощи заявок на предоставление краткосрочных субсидий для поддержки компонентов гуманитарной помощи, связанных с обеспечением безопасности. Тем не менее управление рисками в области безопасности, эффективно способствующее созданию возможностей для гуманитарной деятельности, требует долгосрочных инвестиций со стороны государств-членов и не может быть достигнуто за счет краткосрочного и спорадического финансирования усилий по обеспечению безопасности.

33. Предпринимались также дальнейшие усилия в целях совершенствования механизма «Совместное спасение жизней», в рамках которого укрепляется сотрудничество по вопросам безопасности между Организацией Объединенных Наций, международными организациями и неправительственными организациями посредством обмена информацией и передовым опытом работы. Для поддержки внедрения этого механизма Руководящая группа по вопросам безопасности Межучрежденческого постоянного комитета создала целевую группу в составе представителей Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, которая действует под руководством Департамента по вопросам охраны и безопасности. На местах продолжается внедрение этого механизма в качестве стандартного структурного элемента гуманитарной деятельности.

34. Обеспечение приемлемости гуманитарных операций имеет важное значение для поддержания способности учреждений работать в условиях повышенного риска и выполнять их мандат. Чрезвычайно важно также выявлять и поощрять процедуры, которые позволяют учреждениям оставаться на местах, а не вести работу из удаленных мест или вовсе не работать. В этой связи Управление по координации гуманитарных вопросов поручило провести независимый обзор передовой практики и накопленного опыта в отношении инициатив, механизмов, процедур и методов работы на местах, которые обеспечивают гуманитарным учреждениям возможность продолжать работать в условиях высокого риска. Ожидается, что это исследование будет завершено в декабре 2010 года и по его итогам будут вынесены рекомендации относительно стратегических подходов и практических методов создания возможностей для проведения гуманитарных операций, где они необходимы, с использованием нового подхода к обеспечению безопасности, разработанного Департаментом по вопросам охраны и безопасности.

В. Гуманитарные потребности в условиях уязвимости

35. Нынешняя система оказания гуманитарной помощи, сформировавшаяся на протяжении последних десятилетий, действует прежде всего на основе реагирования на события, связанные с «потрясениями», такими как конфликты

или внезапные стихийные бедствия. Тем не менее механизмы реагирования на медленно развивающиеся стихийные бедствия, такие как засухи, или кризисы, имеющие более ярко выраженные черты структурного характера, определяемые глобальными проблемами, такие как финансовый, продовольственный или энергетический кризисы, гораздо менее развиты. Кроме того, отсутствует достаточное понимание механизмов реагирования на острые гуманитарные потребности в общем контексте развития, что подрывает способность международного сообщества соблюдать основной принцип гуманизма, который заключается в удовлетворении гуманитарных потребностей во всех местах их возникновения, независимо от их происхождения.

36. Для более сбалансированного удовлетворения гуманитарных потребностей необходимо рассмотреть возможность внесения изменений в систему оказания гуманитарной помощи, с тем чтобы переориентировать ее с реагирования на «потрясения» на удовлетворение потребностей с учетом факторов уязвимости. Это включает признание того, что гуманитарные потребности могут возникать не только в ситуациях, объявляемых «чрезвычайными гуманитарными ситуациями», но и в контексте медленно развивающейся ситуации, в которой постепенное возрастание степени уязвимости не обязательно приведет к объявлению этой ситуации «гуманитарным кризисом». Хотя такое изменение не означает прекращения использования потрясений в качестве сигнала к принятию мер реагирования или отказа от существующих механизмов оказания гуманитарной помощи, оно потребует от международного гуманитарного сообщества выработки более четкого подхода к реагированию на ситуации, связанные с повышенной и хронической уязвимостью, включая разработку в рамках всей системы показателей по целому ряду опасностей и создание эффективных систем контроля, обеспечивающих возможность для определения того, каким образом сочетание глобальных проблем и уже действующих факторов уязвимости приводит к возрастанию гуманитарных потребностей, и выявления «переломных моментов». Однако следует также признать, что существующая система оказания гуманитарной помощи, при ее нынешнем объеме ресурсов, не в состоянии обеспечивать удовлетворение всех выявленных потребностей. Поэтому важно, чтобы участники гуманитарной деятельности и деятельности в целях развития объединили свои усилия на основе применения новых подходов.

Глобальные проблемы в качестве факторов, определяющих уровень гуманитарных потребностей и уязвимости

37. По итогам анализа, позволяющего локализовать обострение гуманитарных потребностей или повышение их уровня, можно выделить три тенденции: а) уровень имеющейся хронической уязвимости может повышаться под воздействием глобальных проблем и возрастания частотности и/или масштабов стихийных бедствий, в результате чего возникают новые факторы повышенной уязвимости и возрастает нагрузка на гуманитарные организации; б) сфера охвата гуманитарных операций может расширяться в целях включения в нее новых бенефициаров по мере распространения уязвимости на новых субъектов, например на бенефициаров, не получающих достаточной помощи, таких как городская беднота; и с) острые гуманитарные потребности могут проявляться в сочетании с хронически недостаточным уровнем развития, в связи с чем необ-

ходимо принимать временные меры в целях оказания гуманитарной помощи, а также продолжать усилия в целях развития.

38. Существует множество примеров того, как под совокупным бременем глобальных проблем возникают или обостряются гуманитарные потребности. В 2008–2009 годах на примере Кыргызстана и Таджикистана — двух стран, в которых индекс развития человеческого потенциала находится на среднем уровне и которые, соответственно, рассматриваются как нуждающиеся в помощи в целях развития, — можно было увидеть, как даже временное наложение на проблемы, связанные с отсутствием безопасности в областях продовольствия, водоснабжения и энергетики на местном уровне, таких глобальных факторов, как высокие цены на продовольствие и топливо и глобальный экономический спад, может приводить к возникновению острых гуманитарных потребностей. Примером медленного роста гуманитарных потребностей является Нигер, где под гнетом многочисленных глобальных проблем, таких как хроническая нищета, ухудшение окружающей среды, высокие темпы роста населения, опустынивание, засуха, острая нехватка водных ресурсов и другие климатические последствия для сельского хозяйства и продовольственной безопасности, хронические потребности перерастают в острые гуманитарные потребности. По данным обследования, проведенного в декабре 2009 года, около 7,8 миллиона человек сталкиваются с острой нехваткой продовольствия. Тем не менее ввиду того, что положение в Нигере рассматривается в контексте развития, эта страна сталкивается с трудностями в мобилизации ресурсов в целях гуманитарной помощи. Недавно Целевая группа высокого уровня по вопросам глобального кризиса в области продовольственной безопасности привлекла государства-члены, Экономическое сообщество западноафриканских государств и гуманитарные учреждения к борьбе с отсутствием продовольственной безопасности в странах Сахеля в целях достижения прогресса в обеспечении этого региона продовольствием на коммерческой основе. Кения является еще одним примером того, как многочисленные глобальные проблемы приводят к повышению степени уязвимости и увеличению гуманитарных потребностей не только среди сельского населения и общин перемещенных лиц, но и среди беднейших групп населения в городских трущобах, которые до сих пор вынуждены мигрировать из-за невыпадения дождей и последующей засухи и нехватки водных ресурсов.

Путь вперед: от реагирования на потрясения к предоставлению помощи при более полном учете потребностей

39. С учетом вышеуказанных тенденций необходимо уделять больше внимания предотвращению чрезвычайных ситуаций и обеспечению готовности к ним, улучшению контроля, оценки и анализа повышенной уязвимости в различных секторах, а также налаживанию более тесных партнерских связей с правительствами, партнерами и организациями, занимающимися вопросами развития, которые располагают возможностями для анализа глобальных тенденций и их последствий для уязвимости. Это будет способствовать приспособлению к условиям, в которых труднее разработать стратегии начала и прекращения оказания гуманитарной помощи, а также поможет понять суть переломных моментов на глобальном и региональном уровнях, что в конечном итоге позволит более своевременно и эффективно реагировать на повышение степени уязвимости.

40. В оперативном отношении для этого перехода от реагирования на потрясения к предоставлению помощи с учетом потребностей требуется наличие системы оказания гуманитарной помощи, способной: а) содействовать уменьшению степени уязвимости и укреплению устойчивости на основе повышения эффективности мер в целях сокращения рисков и обеспечения готовности; б) улучшать методы мониторинга и выявления повышенной гуманитарной уязвимости и острых гуманитарных потребностей; а также с) укреплять партнерские связи с правительствами, участниками деятельности в целях развития и другими субъектами в целях обеспечения их участия в передаче знаний и проведении анализа возможных последствий на ранних этапах (как это осуществляется в настоящее время в области оперативного восстановления). Хотя возможно нежелание признать существование гуманитарных потребностей из опасения потерять привлекательность для инвесторов и лишиться финансирования в целях развития, более раннее выявление возникающих гуманитарных потребностей с использованием системы надежных показателей позволит координаторам-резидентам Организации Объединенных Наций доводить такие потребности до сведения правительств на ранних этапах и своевременно разрабатывать, в тесном взаимодействии с соответствующими органами и местными общинами, надлежащие эффективные меры в поддержку существующих общих рамочных основ развития.

41. Ряд мероприятий, осуществляемых по линии межучрежденческой деятельности, уже способствует более эффективному выявлению и мониторингу гуманитарной уязвимости и механизмов, приводящих в действие программы оказания помощи. В докладе Межучрежденческого постоянного комитета о раннем предупреждении и деятельности на ранних этапах содержится обобщенная информация, поступающая в режиме реального времени из гуманитарных источников на местах, и предлагается инструментарий для органов, занимающихся урегулированием чрезвычайных ситуаций, который предназначен для отслеживания давно существующих и новых угроз, в частности угроз, связанных с медленно развивающимися событиями. В 2009 году с использованием этого инструментария отслеживалось ухудшение гуманитарного положения в Йемене, Кыргызстане и Нигере, что позволило гуманитарному сообществу содействовать смягчению кризиса на основе осуществления информационно-пропагандистской деятельности на высоком уровне по линии Координатора чрезвычайной помощи, осуществить планирование на случай чрезвычайных ситуаций и обеспечить заблаговременное размещение запасов для целей оказания помощи. Рядом гуманитарных организаций также использовались инструменты внутреннего мониторинга уязвимости. Например, с использованием Глобальной модели уделения повышенного внимания Управления по координации гуманитарных вопросов обеспечивался анализ опасностей, факторов уязвимости и потенциала в области реагирования на страновом уровне с использованием целого ряда количественных показателей.

42. Эффективная оценка национальных потенциалов и механизмов, предназначенных для решения проблем пострадавшего населения, также является важным компонентом эффективного реагирования. В рамках Организации Объединенных Наций, в сотрудничестве со Всемирным банком, ведется разработка комплексной глобальной информационной системы оповещения по вопросам воздействия и уязвимости (ГИВАС). Она будет выполнять роль платформы для сбора и анализа данных в режиме реального времени в целях выяв-

ления причин уязвимости, особенно в период после внешних потрясений, таких как финансовый кризис, и осуществления информационно-пропагандистских усилий. В ходе недавней региональной инициативы в западной части Сахеля были задействованы экспертные знания Группы ВПП по анализу и картированию уязвимости в целях подготовки карт, предназначенных для локализации острых потребностей, с использованием данных, получаемых по результатам всеобъемлющих обследований домашних хозяйств. Цель этих инициатив заключается в содействии более раннему и точному выявлению потребностей в гуманитарной помощи и своевременном приведении в действие эффективных механизмов реагирования.

43. Для обеспечения удовлетворения гуманитарных потребностей в условиях, для которых характерны множественные опасности и медленное развитие чрезвычайной ситуации, необходимо налаживать более тесные партнерские связи между гуманитарными организациями и участниками деятельности в целях развития, с тем чтобы заполнять пробелы в знаниях о последствиях глобальных проблем и объединять усилия и ресурсы. Партнерские связи с нетрадиционными партнерами в области развития, такими как Международное энергетическое агентство, Международный валютный фонд, Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития, будут обеспечивать получение экспертных знаний аналитического и технического характера по определенным глобальным проблемам, включая анализ пороговых показателей. Два недавних примера таких партнерских связей включают скоординированные усилия по борьбе с продовольственным кризисом в 2008–2009 годах и ускоренную адаптацию к изменению климата в условиях высокого риска. Целевая группа высокого уровня по вопросам глобального кризиса в области продовольственной безопасности призвала к обеспечению одновременного, а не последовательного участия субъектов гуманитарной деятельности и деятельности в области развития в целях совместного удовлетворения насущных потребностей общин, страдающих от отсутствия продовольственной безопасности, а также устранения более долгосрочных структурных причин такого отсутствия безопасности. Гуманитарные учреждения также активизируют усилия по включению осуществляемых ими мероприятий в целях реагирования и обеспечения готовности в программы действий по адаптации к изменению климата, чтобы повысить тем самым устойчивость уязвимых групп населения к изменению климата на основе осуществления инициатив по наращиванию потенциала. Примеры подобных инициатив включают поддержку усилий правительств по восстановлению земель и водных ресурсов в районах, для которых характерно отсутствие продовольственной безопасности, и инициативы «продовольствие в оплату за труд», включающие осуществление мероприятий в целях адаптации к изменению климата на общинном уровне.

44. Укрепление системы гуманитарного реагирования, которая формировалась на протяжении десятилетий главным образом на основе реагирования на определенные события, в целях более эффективного устранения факторов уязвимости структурного характера в поддержку усилий, предпринимаемых правительствами, займет некоторое время. Прогресс в области информационных технологий и методов оценки может способствовать осуществлению преобразований, которые могли бы послужить катализатором обеспечения более систематического участия соответствующих субъектов за счет воздействия на их организационные приоритеты, мобилизации финансовых средств на цели гу-

манитарной деятельности и осуществления информационно-пропагандистской деятельности на высоком уровне. Тем не менее необходимо обеспечить более ясное понимание последствий такого подхода правительствами принимающих стран, донорами и получающими помощь общинами с учетом национальных особенностей и возможных деликатных моментов.

IV. Прогресс в координации гуманитарной помощи

A. Укрепление координации гуманитарной помощи

Создание потенциала и координация усилий на местах

45. Организация Объединенных Наций и ее партнеры по гуманитарной деятельности продолжают свои усилия по обеспечению наличия потенциала гуманитарного реагирования, основанного на принципах координации, предсказуемости и подотчетности. На глобальном уровне гуманитарная структура дополнительно укрепляется за счет повышения готовности к принятию мер реагирования по всем глобальным тематическим блокам, дальнейшей подготовки оперативных кадровых резервов, инструментов и стандартов в поддержку деятельности на местах, достижения значительных успехов в обеспечении учета значения и функций тематических блоков в основных направлениях деятельности учреждений, руководящих работой по тематическим блокам, и разработки руководящих принципов Межучрежденческого постоянного комитета, в том числе по вопросам создания страновых гуманитарных групп с участием равноправных партнерств между Организацией Объединенных Наций и субъектами, не входящими в ее систему.

46. На местном уровне координационный потенциал укрепляется за счет учебной подготовки руководителей учреждений и координаторов деятельности по тематическим блокам в целях расширения их возможностей в плане руководства гуманитарной деятельностью и обеспечения ее эффективности. Подход на основе тематических блоков¹ в настоящее время применяется почти во всех странах, где имеются координаторы гуманитарной деятельности, что позволяет правительствам принимающих стран и местным органам власти применять подход «одного окна» в отношениях с гуманитарным сообществом с использованием четко установленных порталов для входа в систему. Кроме того, на систематической основе создаются механизмы координации деятельности по тематическим блокам для новых чрезвычайных ситуаций, в контексте которых принимаются широкомасштабные меры реагирования на международном уровне, а также для новых кризисных потрясений в условиях хронических чрезвычайных ситуаций.

47. В начале 2010 года была завершена независимая оценка эффективности деятельности и основных результатов применения подхода на основе тематических блоков. По ее итогам был сделан вывод о том, что в то время как подход

¹ Международный комитет Красного Креста (МККК) не применяет подход на основе тематических блоков. Тем не менее благодаря координации усилий между МККК и Организацией Объединенных Наций по-прежнему обеспечиваются оперативная взаимодополняемость и повышение эффективности мер реагирования в интересах групп населения, затрагиваемых вооруженными конфликтами и другими ситуациями, связанными с применением насилия.

на основе тематических блоков доказал свою эффективность с точки зрения вложенных в него средств, гуманитарным организациям необходимо продолжать работать над улучшением его применения. В целом механизмы координации деятельности на основе тематических блоков способствуют более эффективному выявлению пробелов в реагировании, сокращению случаев дублирования, более эффективному удовлетворению потребностей, обеспечению предсказуемости руководства принятием мер реагирования по отдельным секторам, а также укреплению и расширению партнерств между Организацией Объединенных Наций и субъектами, не входящими в ее систему. Кроме того, по итогам оценки был отмечен потенциал подхода на основе тематических блоков в том, что касается дальнейшего совершенствования гуманитарной помощи и увеличения отдачи для пострадавшего населения. По ее итогам был вынесен ряд рекомендаций относительно возможных путей более эффективного применения подхода на основе тематических блоков в целях обеспечения полного задействования его потенциала, в том числе путем обеспечения надлежащей координации осуществляемой на местах деятельности по тематическим блокам с общинными и национальными структурами и задействования национальных потенциалов в целях применения этих подходов; более полного учета многоплановых и сквозных аспектов, таких как пол, возраст, состояние окружающей среды и заболеваемость ВИЧ/СПИДом, при оказании гуманитарной помощи; а также улучшения координации деятельности по различным тематическим блокам. Межучрежденческий постоянный комитет в настоящее время готовит план управленческих мероприятий в целях выполнения рекомендаций, вынесенных по итогам оценки.

**Повышение эффективности координации гуманитарной деятельности:
система координаторов-резидентов и координаторов гуманитарной помощи**

48. Укрепление руководства гуманитарной деятельностью на местах по-прежнему является первоочередной задачей для гуманитарных организаций. Был достигнут прогресс в трех ключевых областях: пересмотр нормативных основ функции руководства координацией гуманитарной деятельности; расширение знаний резидентов-координаторов, координаторов гуманитарной деятельности, заместителей координаторов гуманитарной деятельности и кандидатов из резерва координаторов гуманитарной деятельности об инструментах координации гуманитарной деятельности и предъявляемых к ним требованиях; а также увеличение числа квалифицированных кандидатов на руководящие должности, связанные с координацией гуманитарной деятельности. Ввиду того, что функции руководства координацией гуманитарной деятельности осуществляются в основном в рамках системы координаторов-резидентов, были также установлены более тесные связи с системой координаторов-резидентов при поддержке со стороны Управления по координации оперативной деятельности в целях развития.

49. С учетом того, что резерв кандидатов на должности руководящих сотрудников по вопросам координации гуманитарной деятельности был слишком малочисленным, в июле 2009 года Межучрежденческий постоянный комитет создал резерв координаторов гуманитарной деятельности. Координатор чрезвычайной помощи по мере необходимости может подбирать из этого резерва кандидатуры на должности специально назначаемых координаторов гуманитарной деятельности, заместителей координаторов гуманитарной деятельности или

других руководящих сотрудников по вопросам координации гуманитарной деятельности. По состоянию на март 2010 года в этот резерв входили 27 квалифицированных сотрудников из 10 различных учреждений, и 4 из этих сотрудников работают в учреждениях, не входящих в систему Организации Объединенных Наций. Этот резерв задействуется также в процессе отбора кандидатов на должности координаторов-резидентов. Координатор чрезвычайной помощи может выбирать из этого резерва кандидатов на должности в тех странах, в которых координаторы-резиденты уполномочены также выполнять функции координаторов гуманитарной деятельности, или в тех местах, где им, скорее всего, придется выполнять функции координаторов гуманитарной деятельности на нерегулярной основе.

50. В результате этих и других усилий удалось прояснить и согласовать требования, предъявляемые партнерами по гуманитарной деятельности к руководству координацией гуманитарной деятельности; руководящие сотрудники по вопросам координации гуманитарной деятельности способны лучше выполнять функции координации гуманитарной деятельности; и возросла численность резерва потенциальных кандидатов для заполнения должностей руководящих сотрудников по вопросам координации гуманитарной деятельности, что обеспечивает более широкий выбор кандидатур.

Предсказуемость реагирования: финансирование гуманитарной деятельности

51. Для того чтобы реагирование было эффективным, необходимо обеспечивать своевременное и целенаправленное финансирование гуманитарной деятельности там, где потребности являются наиболее острыми. Несмотря на глобальный экономический спад в 2009 году, система финансирования гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций продолжала расширяться, и, что более важно, она становилась все более эффективной и подотчетной. Объединенные фонды остаются одним из полезных инструментов содействия быстрому реагированию и оказанию незамедлительной помощи для спасения жизни людей, что особенно относится к Центральному фонду реагирования на чрезвычайные ситуации, страновым объединенным фондам (общим гуманитарным фондам и фондам реагирования на чрезвычайные ситуации) и другим механизмам финансирования гуманитарной деятельности, таким как Чрезвычайный фонд помощи в случае стихийных бедствий Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

52. В 2009 году объем взносов, собираемых в рамках процесса призывов к совместным действиям, достиг 6,9 млрд. долл. США, что почти вдвое превышает объем средств, мобилизованных двумя годами ранее, однако все еще сохраняются значительные различия в уровнях финансирования по различным секторам. Хотя объем финансовых поступлений в Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации сократился с 453 млн. долл. США в 2008 году до 401 млн. долл. США в 2009 году, это снижение объясняется главным образом колебаниями валютных курсов в глобальном масштабе. В 2009 году около 22 государств-членов увеличили объем своих взносов в национальных валютах, и еще 17 стран Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации стали донорами, в результате чего общее число государств-членов, вносящих взносы в Фонд, возросло до 117. Объем финансовых поступлений в объединенные страновые фонды также сократился с 407 млн. долл. США в

2008 году до 339 млн. долл. США в 2009 году. За отчетный период было создано пять новых страновых фондов реагирования на чрезвычайные ситуации, в результате чего их общее число возросло до 18.

53. В рамках всех этих механизмов финансирования особое внимание по-прежнему уделялось дальнейшему повышению их эффективности и подотчетности. Что касается Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации и процесса призывов к совместным действиям, то меры по обеспечению подотчетности были усилены на основе разработки проекта рамочной программы повышения эффективности и подотчетности и экспериментального представления отчетности по тематическим блокам. Было обеспечено дальнейшее укрепление систем контроля за деятельностью объединенных страновых фондов в Демократической Республике Конго, Ираке и Эфиопии и на оккупированных палестинских территориях. Управление по координации гуманитарных вопросов также укрепило свой потенциал по управлению этими фондами на основе создания специального административного подразделения в Женеве.

Упорядочение оценок потребностей

54. Достоверные оценки потребностей имеют важное значение для обеспечения более эффективной и адресной доставки помощи бенефициарам и укрепления отчетности перед заинтересованными сторонами. Они также являются необходимым условием для перехода от гуманитарной системы, основанной на возможных предоставления помощи, к системе, обеспечивающей более полный учет гуманитарных потребностей. Организация Объединенных Наций и ее партнеры продолжали прилагать усилия по согласованию и объединению своих потребностей в области оценки и расширению возможностей в плане управления информацией и сбора данных, включая анализ данных в разбивке по полу и возрасту. Целевая группа Межучрежденческого постоянного комитета по оценке потребностей в консультации с его же Целевой группой по управлению информацией разработала оперативные руководящие указания и показатели для межсекторальных оценок потребностей, укрепила потенциал гуманитарного сообщества на основе подготовки резерва экспертов для оказания помощи в проведении оценки потребностей на ранних этапах реагирования и разработала инструментарий для обобщения и представления информации по гуманитарным вопросам.

55. В результате Целевая группа по оценке потребностей подготовила пакет руководящих указаний, включающий набор ключевых показателей для оценки; инструментарий на базе Интернета, объединяющий более 100 инструментов и директивных документов по вопросам оценки потребностей, с тем чтобы упростить доступ к ним для специалистов-практиков на местах; а также многосекторальную платформу под названием «Информационная панель гуманитарной деятельности», обеспечивающую последовательное обобщение основной информации гуманитарного характера для гуманитарных страновых групп и ее представление в доступной форме. Этот инструмент, все еще находящийся в процессе разработки, будет способствовать применению подхода на основе тематических блоков в качестве рамочной основы для обобщения информации об оценке потребностей по конкретным учреждениям с использованием формата, позволяющего обобщать результаты анализа потребностей, недостатков и тен-

денций в интересах гуманитарных страновых групп и других основных участников гуманитарной деятельности.

Партнерские связи

56. В феврале 2010 года в Женеве состоялось третье совещание, посвященное Глобальной гуманитарной платформе, в котором приняли участие 11 сотрудников Организации Объединенных Наций, других межправительственных органов и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, а также представители 31 неправительственной организации, многие из которых базируются в развивающихся странах Африки и Азии. Состоявшееся в этом году совещание предоставило гуманитарному сообществу возможность оценить прогресс в области сотрудничества. С 2006 года в рамках Межучрежденческого постоянного комитета и среди широкого сообщества неправительственных организаций распространяются и постепенно принимаются к исполнению на глобальном и местном уровнях «принципы партнерства». Участники приветствовали расширение состава гуманитарных страновых групп и участия в их работе. Основные обсуждавшиеся темы включали возможности предоставления помощи в условиях безопасности и на принципиальной основе, а также соответствующие руководящие принципы координации деятельности гражданского и военного компонентов и подходы к ее осуществлению. На совещании также обсуждалась необходимость внедрения «новой модели гуманитарной деятельности», позволяющей сократить нежелательные последствия деятельности международной гуманитарной системы и вкладывать больше средств в развитие потенциала национальных и местных субъектов, с тем чтобы обеспечить для них центральное место в гуманитарной деятельности, особенно на общинном уровне.

Наращивание потенциала для обеспечения готовности к оказанию гуманитарной помощи

57. Готовность к оказанию помощи является необходимым условием для быстрого и эффективного предоставления гуманитарной помощи на предсказуемой основе, и ее обеспечение включает ряд мероприятий на местном, национальном и глобальном уровнях. Среди широкого круга вопросов, касающихся готовности к оказанию помощи, Управление по координации гуманитарных вопросов основное внимание уделяет координации усилий по обеспечению готовности к оказанию гуманитарной помощи на международном уровне. Это включает повышение готовности Управления к принятию мер реагирования, оказание содействия международной гуманитарной системе в повышении готовности к реагированию и совместную работу с национальными органами власти и гражданским обществом стран в целях обеспечения их лучшей готовности к запрашиванию и получению международной гуманитарной помощи и сотрудничеству в этой области.

58. Широкий круг учреждений Организации Объединенных Наций, гуманитарных организаций и неправительственных организаций поддерживает деятельность по обеспечению готовности к реагированию, направленную на укрепление потенциала правительств в плане реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации. В настоящее время основные механизмы и усилия Организации Объединенных Наций по укреплению потенциала в плане реагирования включают: инициативу «Потенциал для уменьшения опасности бедствий»,

Международную поисково-спасательную консультативную группу, миссии по обеспечению готовности к оценке стихийных бедствий и координации, тематическую платформу действий по уменьшению опасности бедствий в интересах охраны здоровья, а также регулярные мероприятия по наращиванию потенциала, учебную подготовку и распространение руководящих принципов обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям. Кроме того, Организация Объединенных Наций продолжает сотрудничать с Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в вопросах поощрения и поддержки использования правительствами Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ.

59. Инициатива «Потенциал для уменьшения опасности бедствий» представляет собой межучрежденческую программу с участием Программы развития Организации Объединенных Наций, Управления по координации гуманитарных вопросов и Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, осуществляемую в поддержку усилий по укреплению потенциала правительств в плане внутреннего реагирования на основе предоставления консультативных услуг, разработки и распространения руководящих указаний, подготовки кадров и оказания содействия в работе, обмена знаниями и создания сетей в интересах национальных, региональных и международных партнеров. В рамках этой инициативы осуществляются мероприятия в поддержку национальных участников в Кении, Намибии и Ямайке, а также 12 национальных органов по ликвидации последствий стихийных бедствий в Восточной Европе. По просьбе национальных властей гуманитарные страновые группы провели также ряд мероприятий по наращиванию потенциала в Азии, в том числе в Бутане, Вьетнаме, Индонезии, Папуа — Новой Гвинее и Таиланде. С точки зрения данной инициативы, эти мероприятия по обеспечению готовности к реагированию являются частью широкого круга усилий по уменьшению опасности бедствий, которые также включают мероприятия по смягчению последствий стихийных бедствий, такие как содействие внедрению более совершенных строительных кодексов.

60. В целях укрепления потенциала правительств в плане реагирования Организация Объединенных Наций в Западной Африке оказывала поддержку национальным планам обеспечения готовности к стихийным бедствиям в Гане, Сенегале и Того и помогала создавать совместные системы разрешения кризисов в Бенине, Гане и Нигерии. На региональном уровне совместно с Африканским союзом осуществлялись мероприятия по созданию потенциала, включая усилия по укреплению его потенциала в области реагирования на стихийные бедствия, управления гуманитарными фондами и содействия разработке руководящих принципов координации деятельности гражданского и военного компонентов и защиты гражданского населения.

Чрезвычайные правила и процедуры Секретариата в отношении оперативного предоставления гуманитарной помощи

61. Оперативное реагирование имеет крайне важное значение в чрезвычайных гуманитарных ситуациях. Так, опыт работы по ликвидации последствий землетрясений показывает, что вероятность спасения жизни людей значительно уменьшается после первых 72 часов. С учетом этого, в своей резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея просила Организацию Объединенных На-

ций разработать специальные чрезвычайные правила и процедуры, обеспечивающие возможности для быстрого набора персонала в целях оказания чрезвычайной помощи, быстрой закупки предметов снабжения и оборудования и быстрого выделения средств на оказание чрезвычайной помощи. В своей резолюции 64/76 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить доклад о том, в какой степени действующие правила и процедуры Секретариата отвечают этой цели (см. также пункты 47–49 выше).

62. Первичный потенциал оперативного реагирования в целях координации гуманитарной помощи в рамках Секретариата обеспечивается региональными отделениями Управления по координации гуманитарных вопросов при содействии механизмов развертывания персонала Управления, таких как реестр персонала по вопросам реагирования на чрезвычайные ситуации и программа резервных партнерств. Эти механизмы действуют все более эффективно и своевременно. Тем не менее многие существующие процедуры Секретариата, разработанные главным образом в целях удовлетворения потребностей базирующейся в штаб-квартире организации, обслуживающей межправительственные органы, не так легко приспособить к нуждам подразделений быстрого реагирования на местах, таких как Управление. Поэтому они, как правило, задерживают быстрый набор персонала для оказания помощи в чрезвычайных ситуациях. В качестве временной меры Секретариат, в соответствии с официальными процедурами на экспериментальной основе создал для Управления по координации гуманитарных вопросов реестр кандидатов для набора полевого персонала. Это позволяет производить набор сотрудников с использованием резерва квалифицированных и прошедших предварительный отбор кандидатов в различных функциональных областях и соответственно сокращать сроки набора персонала. Для принятия мер реагирования в связи с землетрясением в Гаити Секретариат принял также специальные меры, позволяющие обеспечивать быстрый набор дополнительных внешних кандидатов по срочным контрактам. Однако эти меры по-прежнему носят временный характер, и необходимо стандартизировать процедуры быстрого набора персонала для оказания помощи в чрезвычайных ситуациях.

63. Чтобы сотрудники на местах могли эффективно действовать, их также следует быстро экипировать надлежащим образом. Однако действующие административные процедуры, установленные Секретариатом для закупок и материально-технического снабжения, не рассчитаны на чрезвычайные ситуации, и их использование может приводить к задержкам. В качестве паллиативной меры Управление создало небольшой централизованный резерв средств для быстрого развертывания, который позволяет проводить незамедлительное направление некоторого оборудования. Тем не менее необходимы дополнительные сдвиги к лучшему, и с этой целью Управление стремится к дальнейшему делегированию полномочий на закупки, а также работает над обеспечением более систематического сотрудничества с Департаментом полевой поддержки.

В. Решение проблем гендерного равенства, а также предотвращение гендерного насилия в контексте гуманитарной деятельности и принятие соответствующих мер реагирования

64. Укрепление координации, ответственности и возможностей в плане осуществления программ по обеспечению гендерного равенства и предотвращению гендерного насилия остается одной из приоритетных задач гуманитарного сообщества. Советники по гендерным вопросам предоставляют техническую поддержку в целях обеспечения учета гендерных аспектов в контексте 25 чрезвычайных ситуаций, и Межучрежденческий постоянный комитет разработал набор инструментов и руководящих указаний по обеспечению учета гендерных факторов при осуществлении усилий в целях оказания гуманитарной помощи и укреплению координации деятельности по борьбе с гендерным насилием.

65. Например, Межучрежденческий постоянный комитет начал применять гендерный показатель, измеряемый по шкале от 0 до 3 и позволяющий определять, насколько хорошо разработаны гуманитарные проекты для того, чтобы способствовать обеспечению гендерного равенства или сокращению масштабов дискриминации по признаку пола и гендерного неравенства. Этот инструмент позволит более эффективно отслеживать выделение финансовых средств для разработки программ по обеспечению гендерного равенства и борьбе с гендерным насилием в контексте любых гуманитарных призывов или механизмов финансирования, включая процессы призывов к совместным действиям, централизованные фонды реагирования на чрезвычайные ситуации и объединенные фонды, и поддерживать усилия участников деятельности с применением подхода на основе тематических блоков, направленные на включение гендерных аспектов в их стратегии. Также разрабатывается инструмент для более эффективного наблюдения за положением женщин на этапе восстановления.

66. В марте 2010 года Межучрежденческий постоянный комитет внедрил онлайн-курс, озаглавленный «Разные потребности — равные возможности: повышение эффективности гуманитарной деятельности в интересах женщин, девочек, мальчиков и мужчин», в целях укрепления потенциала сотрудников по гуманитарным вопросам в том, что касается эффективного включения гендерных подходов в программы гуманитарной деятельности. Этот курс основан на подготовленном Комитетом Пособии по гендерной проблематике и разработанных им методических рекомендациях, касающихся принятия мер по защите от гендерного насилия в гуманитарных ситуациях. Гуманитарным организациям рекомендуется принять его в качестве обязательного элемента подготовки персонала.

67. Межучрежденческий постоянный комитет также одобрил ряд межсекторальных руководящих указаний по осуществлению стратегий, касающихся использования топлива для приготовления пищи, в которых определяются основные мероприятия для тематических групп или учреждений и соответствующие стратегии энергетического обеспечения домашних хозяйств в целях сокращения угроз для безопасности и защищенности перемещенных лиц, в частности женщин и девочек, при сборе и использовании дров в небезопасных гуманитарных условиях.

68. Усилия системы Организации Объединенных Наций в целях предотвращения гендерного насилия получают дальнейшее развитие. Как ожидается, назначение в феврале 2010 года Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта будет способствовать активизации глобальной информационно-пропагандистской деятельности и борьбе с сексуальным насилием в военное время. В этой связи следует отметить, что в рамках инициативы под названием «Действия Организации Объединенных Наций по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликтах» обеспечивается соединение стратегий гуманитарных организаций по разработке программ и обеспечению защиты населения с усилиями миссий по поддержанию мира в целях предупреждения насилия, защиты прав человека и обеспечения безопасности, а также усилиями в целях осуществления инициатив по обеспечению правопорядка в Демократической Республике Конго, Судане и Чаде. Между тем Межучрежденческий постоянный комитет подготовил Справочник координатора по вопросам борьбы с гендерным насилием и предоставлял поддержку на местах в целях сбора данных и внедрения стандартных оперативных процедур многосекторальной координации усилий по борьбе с гендерным насилием.

С. Обновленная информация о новом международном гуманитарном порядке

69. С учетом положений резолюции 63/147, в которой Генеральная Ассамблея просила представить ей доклады по вопросам, касающимся нового международного гуманитарного порядка, следует отметить, что международная гуманитарная система претерпела изменения и адаптировалась к современным вызовам благодаря принятию рекомендаций, обсуждавшихся по данному пункту повестки дня, в том числе благодаря осуществлению резолюции 46/182, в которой заложены основы существующих механизмов координации Организации Объединенных Наций.

70. Хотя многие из вопросов, касающихся координации гуманитарной помощи, рассматриваются в других разделах настоящего доклада, в вышеупомянутой резолюции особо отмечаются усилия Межучрежденческого постоянного комитета, региональных организаций, гражданского общества, неправительственных организаций и частного сектора в области оказания гуманитарной помощи и предотвращения гуманитарных кризисов и содержится призыв к укреплению сотрудничества в этой сфере. Хотя Глобальная платформа гуманитарной деятельности и Комитет зарекомендовали себя в качестве эффективных механизмов, государствам-членам предлагается поразмыслить о путях дальнейшего укрепления взаимодействия с гражданским обществом, и в том числе с национальными неправительственными организациями и частным сектором.

V. Выводы и рекомендации

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

а) государствам-членам, негосударственным субъектам и гуманитарным организациям настоятельно рекомендуется содействовать уваже-

нию и соблюдению гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости;

b) 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;

c) системе Организации Объединенных Наций и гуманитарным партнерам настоятельно рекомендуется усилить меры, содействующие обеспечению возможностей для поддержания присутствия гуманитарных организаций и операций в условиях повышенного риска на принципиальной основе, в том числе на основе поощрения более широкого признания участников гуманитарной деятельности всеми сторонами конфликта;

d) государствам-членам настоятельно рекомендуется укреплять свою приверженность дальнейшему укреплению системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и расширению соответствующих инвестиций;

e) государствам-членам, системе Организации Объединенных Наций, а также партнерам по гуманитарной деятельности и деятельности в целях развития рекомендуется обеспечивать дальнейшее развитие их механизмов в целях эффективного выявления и удовлетворения гуманитарных потребностей, связанных с глобальными вызовами и другими факторами структурной или хронической уязвимости, на основе укрепления партнерских связей, установления более четких показателей, скоординированного мониторинга уязвимости, внедрения эффективных средств для приведения в действие механизмов реагирования и повышения степени готовности, а также сокращения рисков на всех уровнях;

f) государствам-членам, системе Организации Объединенных Наций и ее партнерам рекомендуется обеспечивать дальнейшее укрепление национального и местного потенциалов и повышать готовность к реагированию на чрезвычайные ситуации;

g) государствам-членам предлагается 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, а также поддержку собственных чрезвычайных резервов гуманитарных учреждений и других традиционных источников финансирования гуманитарных программ;

h) Организация Объединенных Наций будет продолжать свои усилия по укреплению своей способности быстро и гибко проводить набор персонала, а также быстро и эффективно с точки зрения затрат закупать материалы для оказания чрезвычайной помощи в поддержку деятельности правительств и страновых групп Организации Объединенных Наций в целях координации международной гуманитарной помощи сразу же после бедствий;

i) 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 содействовать усилиям системы Организации Объединенных Наций и партнеров по гуманитарной деятельности в целях укрепления многосекторальной координации для борьбы с гендерным насилием;

j) Организации Объединенных Наций и партнерам по гуманитарной деятельности рекомендуется включать гендерные показатели в механизмы финансирования гуманитарной деятельности в целях отслеживания использования финансовых средств, выделяемых на цели разработки программ по обеспечению гендерного равенства и по борьбе с гендерным насилием;

k) в целях укрепления нового международного гуманитарного порядка государствам-членам рекомендуется и далее расширять участие гражданского общества и особенно национальных неправительственных организаций в предоставлении гуманитарной помощи.