



**Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
16 May 2011
Russian
Original: English

**Генеральная Ассамблея
Шестидесят шестая сессия
Пункт 71(а) первоначального перечня***
**Укрепление координации в области гуманитарной
помощи и помощи в случае стихийных бедствий,
предоставляемой Организацией Объединенных Наций,
включая специальную экономическую помощь**

**Экономический и Социальный Совет
Основная сессия 2011 года
Женева, 4–29 июля 2011 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. Доклад представляется также во исполнение резолюции 65/133 Ассамблеи и резолюции 2010/1 Экономического и Социального Совета.

В докладе излагаются основные тенденции и проблемы в области оказания гуманитарной помощи, имевшие место в прошедшем году, и анализируются два актуальных тематических вопроса: повышение устойчивости и готовности и укрепление потенциалов для оказания гуманитарной помощи и финансирование гуманитарной деятельности. В докладе содержится обзор основных существующих процессов улучшения координации гуманитарной деятельности, и он завершается рекомендациями относительно дальнейшего укрепления координации в области оказания чрезвычайной гуманитарной помощи Организацией Объединенных Наций.

* A/66/50.

** E/2011/100.



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи и просьб, содержащихся в резолюции 65/133 Ассамблеи и резолюции 2010/1 Экономического и Социального Совета. Доклад охватывает период с июня 2010 года по май 2011 года.

II. Обзор гуманитарных тенденций и проблем

2. По прошествии 20 лет после того, как Генеральная Ассамблея в своей резолюции 46/182 заложила основу для координации чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций, гуманитарные потребности продолжают расти в силу новых и продолжающихся конфликтов, все более частых и интенсивных стихийных бедствий и воздействия глобальных проблем. Действуя в поддержку правительств и в тесном сотрудничестве с гуманитарными партнерами, Организация Объединенных Наций откликнулась за отчетный период более чем на 30 чрезвычайных ситуаций.

3. Сложные чрезвычайные ситуации продолжали сказываться на десятках миллионов людей, приводя к перемещению населения в пределах границ и через границы. По состоянию на конец 2010 года приблизительно 27,5 миллиона человек по всему миру оставались в положении внутренне перемещенных лиц по причине вооруженных конфликтов, что на 400 000 человек больше, чем в 2009 году. Из этого количества до 50 процентов составляли дети, и многие перемещенные лица жили в городских районах. В Африке насчитывалось самое большое число вынужденных переселенцев — примерно 11,1 миллиона человек. Несмотря на то, что общее число перемещенных лиц неуклонно росло, по меньшей мере 2,1 миллиона человек смогли вернуться в свои дома в 2010 году. Количество беженцев, находящихся под мандатом Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), увеличилось примерно на 140 000 человек и составило к концу 2010 года 10,5 миллиона. Это увеличение объясняется новыми или возобновившимися конфликтами в странах Африки к югу от Сахары, в частности в Сомали, Демократической Республике Конго и Кот-д'Ивуаре. По состоянию на конец 2010 года УВКБ обеспечивало защиту и/или оказывало помощь примерно 14,7 миллиона внутренне перемещенных лиц.

4. В 2010 году было зарегистрировано увеличение числа стихийных бедствий. Исследовательский центр по эпидемиологии бедствий зарегистрировал 373 стихийных бедствия (по сравнению с 328, зафиксированными в 2009 году), в результате которых погибло около 297 000 человек, пострадало почти 208 миллионов человек и был причинен ущерб, оцениваемый в 110 млрд. долл. США. Количество затронутых бедствиями людей существенно выросло — со 113 миллионов в 2009 году — вследствие растущих масштабов бедствий, которые отчасти являются результатом изменения климата. По данным Всемирной метеорологической организации, температуры земной поверхности достигли рекордных величин в 2010 году (так же, как это происходило в 1998 и 2005 годах), в то время как глобальное количество атмосферных осадков на суше также повысилось до рекордного уровня.

5. Совокупное воздействие глобальных проблем и тенденций, таких как изменение климата, неустойчивость цен на продовольствие и энергоносители, макроэкономические тенденции, нерегулируемая миграция, быстрый рост численности населения, урбанизация и ухудшение состояния окружающей среды, продолжает усугублять уязвимость и увеличивать гуманитарные потребности. Свыше 3,3 миллиарда человек — большинство населения мира — живут в городских районах, причем более миллиарда из них — в трущобах и неофициальных поселениях, что делает их особо уязвимыми с точки зрения гуманитарных кризисов. Засухи и наводнения в основных странах-производителях продуктов питания способствовали быстрому и устойчивому повышению международных цен на продукты питания с середины 2010 года. Во второй половине 2010 года увеличение цен на продовольствие, усугубляемое резким ростом цен на топливо, привело к чистому увеличению — примерно на 44 миллиона человек — числа людей в странах с низкими и средними уровнями доходов, живущих в условиях крайней нищеты. Рост цен на продовольствие также имел своим результатом усиление нищеты для многих из 1,2 миллиарда людей, которые уже живут на уровне ниже черты крайней нищеты, которая равняется 1,25 долл. США в день. Увеличение цен на продовольствие и другие товары также способствует волнениям во все большем числе стран, однако, как правило, его трудно разделить от других факторов.

А. Сложные чрезвычайные ситуации

6. В Ливийской Арабской Джамахирии положение в плане безопасности остается крайне нестабильным, что создает серьезную гуманитарную ситуацию. Согласно Международной организации по миграции (МОМ), по состоянию на 7 мая по крайней мере 710 408 человек, включая 263 290 иностранных трудящихся-мигрантов, покинули страну. В пределах Ливийской Арабской Джамахирии не ослабевает обеспокоенность по поводу защиты мирных жителей в районах интенсивных боев, и поступают сообщения от 200 000 перемещенных лиц, большинство из которых живет в принимающих семьях.

7. По оценкам, недавние политические волнения в Йемене привели к гибели 135 человек, включая 26 детей, и к нанесению увечий 2656 людям, включая 800 детей. Даже до недавних протестов гуманитарные потребности в Йемене имели распространенный и растущий характер. Проблемы включают отсутствие безопасности на севере страны, отсутствие стабильного доступа к тысячам внутренне перемещенных лиц и повсеместные и тревожные уровни отсутствия продовольственной безопасности и недоедания. Затяжной конфликт на севере страны привел к перемещению 300 000 человек.

8. Несмотря на то, что Израиль ослабил блокаду полосы Газа, доступ населения к источникам средств существования остается ограниченным, в значительной мере вследствие сохраняющихся ограничений на импорт исходных строительных материалов и экспорт товаров, а также на доступ людей к сельскохозяйственным землям и рыбопромысловым районам в пределах Газы и ее морских вод. Как результат, большинство населения по-прежнему страдает от отсутствия продовольственной безопасности и зависит от продовольственной помощи. В зоне С Западного берега и Восточном Иерусалиме израильские власти не осуществляют надлежащего планирования для удовлетворения базовых потребностей палестинских жителей в жилье и объектах инфраструктуры. Ре-

зультатом этого являются плохие услуги и условия жизни, а также постоянная угроза сноса зданий и перемещения для тысяч семей, живущих в домах без выданных Израилем разрешений.

9. В Ираке Организация Объединенных Наций и ее партнеры продолжают заниматься удовлетворением потребностей групп населения, находящихся в особо уязвимом положении. По оценкам Организации Объединенных Наций, до сих пор имеется 1,3 миллиона иракских вынужденных переселенцев и сотни тысяч беженцев, живущих в соседних странах. Постепенное улучшение положения в пределах Ирака пока не достигло уровня, создающего возможности для широкомасштабного и устойчивого возвращения населения.

10. В Афганистане гуманитарные потребности в результате как конфликта, так и стихийных бедствий остаются большими. Хотя в некоторых случаях доступ для неправительственных организаций улучшился, гуманитарный доступ в целом ухудшился вследствие инцидентов в плане безопасности, в частности на севере и северо-востоке страны. Гуманитарному реагированию существенно препятствует отсутствие безопасности, включая нападения на гуманитарных работников, в частности нападение на комплекс Организации Объединенных Наций в Мазари-Шарифе 1 апреля 2011 года, во время которого были убиты семь сотрудников и офицеров безопасности Организации Объединенных Наций. По сравнению с 2009 годом количество инцидентов в плане безопасности выросло на 19 процентов. Вызванное конфликтом перемещение населения увеличилось в 2010 году и в начале 2011 года, и, по оценкам, количество перемещенных внутри страны лиц составляет 360 000 человек, из которых 102 000 — это лица, перемещенные с 2009 года. Значительное число (возможно, 40 процентов) афганских возвращенцев из Исламской Республики Иран и Пакистана до сих пор нуждаются в поддержке в плане реинтеграции, и многие (возможно, 28 процентов) крайне нуждаются в гуманитарной помощи.

11. Хотя в течение отчетного периода в гуманитарных усилиях в Пакистане доминировали меры реагирования на муссонные наводнения 2010 года, гуманитарные организации продолжают оказывать чрезвычайную помощь и помощь на ранних этапах восстановления пострадавшему от конфликта населению Хайбер-Пахтунхвы и Федерально-управляемых племенных территорий. Хотя большое число вынужденных переселенцев вернулось в свои дома, сохраняются немалые гуманитарные потребности, поскольку примерно 820 000 человек остаются перемещенными в Федерально-управляемых племенных территориях и Хайбер-Пахтунхве и по меньшей мере 1 миллион человек в пределах Федерально-управляемых племенных территорий по-прежнему нуждаются в поддержке на этапе раннего восстановления, дабы продолжать содействовать процессу их возвращения.

12. Центральнаяафриканская Республика продолжает сталкиваться с серьезными гуманитарными проблемами. Количество перемещенных внутри страны лиц выросло до 192 000 вследствие возобновившихся актов насилия в отдельных частях на севере страны и нападения «Армии сопротивления Бога» на востоке. В соседнем Чаде 262 000 суданских беженцев по-прежнему нуждаются в гуманитарной помощи. Внутреннее перемещение также остается проблемой, и 130 000 вынужденных переселенцев по-прежнему живут в лагерях. Чад был одной из стран, больше всего пострадавших от продовольственного кризиса в

Сахеле, в результате которого до 1,6 миллиона человек страдают от отсутствия продовольственной безопасности.

13. Кот-д'Ивуар был ввергнут в политический кризис после проведения 28 ноября 2010 года второго раунда президентских выборов, вызвавшего повсеместные беспорядки, в результате которых сотни человек были убиты и еще очень многие получили увечья. К середине апреля до 1 миллиона человек оказались вынужденными переселенцами, и многие ивуарийцы бежали в соседние страны, в частности в Либерию, где более 130 000 человек пытались найти убежище. Хотя безопасный доступ к пострадавшему населению и защита мирных жителей относились к числу главных гуманитарных вопросов для Кот-д'Ивуара, плохая инфраструктура и разбросанность беженцев в труднодоступных пограничных общинах создавали немалые оперативные проблемы в Либерии.

14. Гуманитарная ситуация в Демократической Республике Конго остается серьезной ввиду наличия в общей сложности 1,7 миллиона внутренне перемещенных лиц. В провинциях Северное и Южное Киву неослабевающее насилие со стороны вооруженных группировок вызвало крупномасштабные гуманитарные потребности, и примерно 1,3 миллиона перемещенных лиц остаются в одних только провинциях Киву. Гуманитарный доступ к пострадавшему населению остается крайне сложным. Приблизительно 120 000 человек из Экваториальной провинции, бежавшие в Конго и Центральную Африканскую Республику в результате местного этнического конфликта в конце 2009 года и в 2010 году, еще не вернулись. «Армия сопротивления Бога» продолжала терроризировать население больших отдаленных районов Демократической Республики Конго; 251 человек были убиты в одном только 2010 году. Примерно 380 000 человек остаются на положении вынужденных переселенцев в районах, затронутых действиями «Армии сопротивления Бога», в Центральноафриканской Республике, Судане и Демократической Республике Конго.

15. По оценкам, в суданском регионе Дарфур, помимо существующих 1,9 миллиона вынужденных переселенцев, свыше 70 000 человек были, возможно, перемещены в результате возобновившегося насилия. Отсутствие безопасности, новая волна высылки сотрудников гуманитарных организаций и бюрократические препятствия еще больше ограничили гуманитарный доступ. В январе 2011 года был мирно проведен референдум по вопросу самоопределения для Южного Судана, и 300 000 южан вернулись с севера до и после его проведения. Однако межобщинный конфликт, нападения «Армии сопротивления Бога» и столкновения между Народно-освободительной армией Судана и ополченскими группами, которые действуют все более активно после проведения референдума, привели, по имеющимся сведениям, к перемещению в общей сложности 154 000 человек и к гибели по меньшей мере 1400 человек.

16. Продолжающийся конфликт, отсутствие продовольственной безопасности и последствия засухи серьезно сказались на средствах существования и механизмах приспособления жителей Сомали. Значительное число людей продолжает покидать Сомали и искать убежища в соседних странах. В настоящее время около 2,4 миллиона сомалийцев, или 32 процента населения страны, нуждаются в гуманитарной помощи и поддержке источников существования. Введенные вооруженными группировками ограничения в отношении операций по оказанию помощи препятствуют действиям гуманитарных учреждений.

Конфликт приводит к немалым жертвам среди мирного населения вследствие невыполнения всеми сторонами их обязательств согласно международному праву.

17. Несмотря на постепенный переход к восстановлению в Зимбабве, более 1,7 миллиона человек нуждались в продовольственной помощи в течение пикового сезона голода (с января по март), и различные уязвимые группы будут и далее нуждаться в целевой гуманитарной помощи. Доступ к безопасной воде и санитарии остается проблемой для миллионов людей, а коэффициент распространения ВИЧ/СПИДа остается одним из самых высоких в мире.

18. В Колумбии 111 684 человека были перемещены в 2010 году в результате вооруженного конфликта и действий группировок, возникших после процесса демобилизации. По официальным источникам, число вынужденных переселенцев в Колумбии — 3,6 миллиона человек — остается одним из самых больших в мире.

В. Бедствия, связанные с опасными природными явлениями

19. Несколько геофизических бедствий вызвали разрушения в течение отчетного периода. 11 марта 2011 года на северо-востоке Японии произошло землетрясение силою 9,0 баллов, вызвавшее цунами 10-метровой высоты. По состоянию на 1 мая правительство подтвердило, что 14 704 человека погибли, 5278 получили увечья и 10 969 пропали без вести. Последовавшие затем трудности на атомной электростанции «Фукусима» вызвали повышение уровней радиации в окружающих районах. По состоянию на 28 апреля 168 901 человек остаются эвакуированными из пострадавших районов. В Новой Зеландии 22 февраля 2011 года произошло землетрясение магнитудой 6,3, в результате которого погибло 166 человек и было разрушено или повреждено свыше 100 000 домов. В Индонезии в октябре-ноябре дважды происходили извержения вулкана Маунт Мерапи, приведшие к гибели 386 человек и к перемещению 410 388 человек. 25 октября 2010 года землетрясение силою 7,2 балла сотрясло Ментавайские острова, а за ним последовало цунами, приведшее к гибели 460 человек и к перемещению 15 353 человек и разрушившее тысячи домов.

20. В Гаити нынешние усилия по восстановлению после опустошительного землетрясения, происшедшего в январе 2010 года, были еще больше осложнены вспышкой холеры, начавшейся в октябре 2010 года. К маю 2011 года эпидемия стабилизировалась во многих районах, и коэффициент смертности снизился до 1,7 процента в масштабе всей страны; эпидемия привела к смерти 4800 человек, а общее число больных превысило 280 000 человек. Ураган «Томас», сформировавшийся в конце октября 2010 года и превратившийся в тропический шторм к тому времени, когда он обрушился на Гаити, вызвал меньше разрушений и срывов в гуманитарных усилиях, чем предполагалось. После землетрясения в лагерях все еще живут свыше 600 000 человек.

21. Сезон муссонов в 2010 году вызвал самые серьезные наводнения за всю историю Пакистана, от которых пострадали более 20,5 миллиона человек, или 10 процентов населения; было уничтожено свыше 1,8 миллиона домов и более 2,4 миллиона гектаров сельскохозяйственных культур. Многие из перемещенных лиц вернулись в свои родные места, хотя в различных секторах сохраняются пробелы в плане оказания поддержки. В Шри-Ланке беспрецедентные

осадки в начале 2011 года вызвали наводнения, оползни и перемещение населения в восточных и центральных районах страны, затронувшие 1,2 миллиона человек; в разгар наводнений было перемещено свыше 1 миллиона человек. В Австралии самое серьезное наводнение за 50 лет, усугубившееся последствиями циклона «Яси», привело к гибели 20 человек и затронуло миллионы людей. В октябре ливневые дожди вызвали наводнения в Таиланде и Вьетнаме, затронувшие, соответственно, свыше 477 000 и 210 000 домохозяйств. В Колумбии самые сильные из зарегистрированных дождей привели к смертоносным наводнениям и оползням, которые к концу 2010 года затронули более 2 миллионов человек. Многие другие страны и регионы были затронуты рядом бедствий малого и среднего масштаба, вызванных осадками, тропическими штормами, засухой и экстремальными погодными явлениями.

22. Почти 2 миллиона человек пострадали от тайфуна «Меги», который обрушился на Филиппины 18 октября, разрушив 30 206 домов и повредив еще 115 584 домов. Также в октябре циклон «Гири» ударил по Мьянме, затронув 260 000 человек и оставив без крова 100 000 человек.

23. В Корейской Народно-Демократической Республике положение в сфере продовольственной безопасности ухудшилось, и, согласно проведенной Организацией Объединенных Наций в марте 2011 года оценке, 6,1 миллиона человек будут нуждаться в продовольственной помощи в период с мая по сентябрь 2011 года. Среди многочисленных факторов, приведших к ухудшению положения в сфере продовольственной безопасности, были опасные природные явления, включая сильные дожди и наводнения, имевшие место в середине 2010 года, и суровая зима 2010/11 года. Значительные потребности также зарегистрированы в секторах здравоохранения, водоснабжения и санитарии.

24. Региональный сезон наводнений и циклонов в южной части Африки начался с сильных дождей, приведших к самым высоким за десятилетия уровням воды в реках в Анголе, Замбии, Зимбабве, Мозамбике, Намибии и Южной Африке. Благодаря укреплению национальных систем раннего предупреждения и улучшению межправительственного сотрудничества в том, что касается готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них, в рамках Сообщества по вопросам развития стран юга Африки последствия наводнения были не такими тяжелыми, как ожидалось. Более 1,6 миллиона человек были затронуты крайне сильными дождями и наводнениями в Западной Африке. Нигер, уже пострадавший от затяжной засухи и связанной с нею острой нехватки продовольствия, претерпел дальнейшие страдания вследствие внезапных паводков в июле 2010 года, в то время как в Бенине проливные дожди и самое серьезное наводнение за 50 лет затронули 680 000 человек и оставили без крова сотни тысяч людей. Вызванные явлением Ла-Нинья засушливые условия и отсутствие продовольственной безопасности затронули примерно 80 процентов населения Эритреи и 2,8 миллиона человек в Эфиопии. В Кении 1,6 миллиона человек нуждались в гуманитарной помощи вследствие периодической засухи, конфликта и локализованных наводнений. Повышение глобальной температуры земной поверхности проявилось в Российской Федерации, где изматывающая аномальная жара затронула миллионы человек и вызвала массовые лесные и торфяные пожары летом 2010 года.

III. Актуальные проблемы

25. Предсказания в отношении того, что население мира достигнет 8 миллиардов человек в 2025 году (за счет увеличения прежде всего в развивающемся мире), что производство продовольствия будет необходимо увеличить на 50 процентов к 2030 году, что потребление энергии вырастет на 50 процентов к 2030 году и что безопасная вода может стать недоступной для почти 50 процентов населения мира к 2025 году, наводят на мысль о том, что, очевидно, уязвимость и гуманитарные потребности существенно увеличатся в наиболее пораженных регионах. Организация Объединенных Наций и ее партнеры должны будут постоянно адаптироваться к этому меняющемуся миру, в частности посредством укрепления партнерских связей со всеми заинтересованными сторонами, особенно с правительствами. Это во все большей степени будет означать переход от реагирующей системы, откликающейся на чрезвычайные ситуации, к более подготовленной, упреждающей системе с более прочными связями с правительствами и местными структурами, а также с субъектами в сфере развития. Механизмы финансирования гуманитарной деятельности также должны будут адаптироваться для обеспечения предсказуемого и адекватного финансирования в интересах удовлетворения возросших гуманитарных потребностей и устранения пробелов в таких областях, как поддержка деятельности по обеспечению готовности и создание благоприятных условий для эффективного перехода от чрезвычайной помощи к более долгосрочному восстановлению.

A. Повышение устойчивости и готовности и укрепление потенциалов для оказания гуманитарной помощи

26. При возникновении чрезвычайных ситуаций готовность к чрезвычайному реагированию спасает жизни, поскольку она позволяет быстрее увеличивать масштабы эффективной, принципиальной и скоординированной деятельности по оказанию гуманитарной помощи на местном, национальном и международном уровнях. Требования в отношении готовности к чрезвычайному реагированию, по-видимому, будут возрастать, поскольку глобальные угрозы и тенденции продолжают усугублять уязвимость. Крупномасштабные гуманитарные чрезвычайные ситуации, такие как землетрясение в Гаити и наводнения в Пакистане в 2010 году, демонстрируют настоятельную необходимость обеспечения адекватного уровня готовности в странах, подверженных стихийным бедствиям. Воздействие готовности и предотвращения трудно измерить. Однако землетрясения в Японии и Чили в начале 2011 года четко продемонстрировали эффективность готовности в плане спасения жизней; их последствия могли бы быть более тяжелыми, чем они были. Аналогичным образом, хотя наводнений и других гидрометеорологических бедствий избежать нельзя, систематическое совершенствование мер готовности, планов и потенциалов реагирования, в том числе в Бангладеш, Мозамбике и некоторых карибских странах, привело к существенному уменьшению числа погибших и сокращению потерь в плане средств существования.

27. В общем плане понимается, что готовность к чрезвычайному реагированию включает в себя меры и деятельность в преддверии чрезвычайных ситуаций с целью установления потенциалов и механизмов для быстрого и эффек-

тивного реагирования при возникновении чрезвычайных ситуаций. Первыми реагируют национальные и местные власти. Как указано в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, международное сообщество должно оказывать странам содействие в укреплении их потенциала реагирования. Чтобы быть эффективными, международные усилия по обеспечению готовности должны укреплять национальные и местные потенциалы реагирования и поддерживать существующие национальные и местные учреждения и общины. В то же время гуманитарные организации должны продолжать совершенствовать свои собственные возможности реагирования, дабы выполнять свои функции как можно более эффективно. Кроме того, необходимо иметь больше ясности в отношении ролей и обязанностей различных субъектов, участвующих в обеспечении готовности.

28. Хиогская рамочная программа действий, принятая государствами-членами в 2005 году, в частности в рамках приоритетного направления действий 5, выступает за повышение готовности для реагирования на всех уровнях и подчеркивает важную роль, которую может играть готовность в плане спасения жизней и средств существования, особенно когда она коренится во всеобъемлющей национальной стратегии по уменьшению риска бедствий. Необходимо активизировать усилия по наращиванию местных потенциалов в подверженных бедствиям и страдающих от бедствий общинах и объединять существующие национальные и местные потенциалы в системы координации гуманитарной деятельности, поскольку более крупная гуманитарная система лучше оснащается в плане готовности к будущему, связанному с большим риском, большей неопределенностью и большим спросом.

Развитие потенциала реагирования для обеспечения готовности на региональном, национальном и местном уровнях

29. Система Организации Объединенных Наций продолжает вести работу по усилению поддержки правительств и региональных организаций в деле обеспечения готовности, в частности в регионах, подверженных стихийным бедствиям. Примером является осуществление минимальных мер готовности на национальном и региональном уровнях. В регионе юга Африки гуманитарные партнеры вместе с секретариатом Сообщества по вопросам развития стран юга Африки занимаются обеспечением подготовки государств-членов, разработкой общих инструментов, общей политики и общих стратегий для применения в целях обеспечения готовности в масштабах всего региона и достижением договоренности относительно сценариев опасных ситуаций для облегчения планирования на национальном и региональном уровнях. Организация Объединенных Наций проводит также имитационные эксперименты в Африке, предназначенные для улучшения функционирования региональных сетей материально-технического обеспечения.

30. В Азиатско-Тихоокеанском регионе Управление по координации гуманитарных вопросов сейчас внедряет на экспериментальной основе страновой комплексный пакет мер готовности для целей чрезвычайного реагирования. После установления конкретных потребностей целевых стран в деле обеспечения готовности Управление имеет целью оказание поддержки гуманитарным партнерам и правительствам в ключевых областях, таких, как создание структур по координации, планирование на случай чрезвычайных ситуаций, подготовка данных и готовность к оценке потребностей. Этот подход нацелен

на оказание всеобъемлющей поддержки в плане обеспечения готовности, устанавливающей четкую связь между действиями по обеспечению готовности и позитивными результатами гуманитарного реагирования. Аналогичным образом, Организация Объединенных Наций и партнеры организуют учебные занятия по вопросам гуманитарного реагирования и инструментов координации для организаций в регионе Залива. В Латинской Америке и Карибском бассейне Управление по координации гуманитарных вопросов подготовило краткое руководство для правительств, в котором обрисовало международные механизмы реагирования и соответствующие службы, находящиеся в их распоряжении в случае стихийных бедствий, и оказало поддержку подготовке членов гуманитарных страновых групп и представителей правительств из различных стран по всему региону, содействуя обмену информацией и общему пониманию инструментов и процессов чрезвычайного реагирования.

31. В Западной Африке гуманитарные учреждения были недавно объединены в рамках стратегического партнерства в интересах обеспечения готовности; этот экспериментальный проект был осуществлен в 2010 году совместно с региональными заинтересованными сторонами. В странах при поддержке региональных и глобальных партнеров осуществляется деятельность по наращиванию потенциала. В первой экспериментальной стране — Гане — в октябре 2010 года была проведена оценка потенциала готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них, которая привела к пересмотру компонентов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в январе 2011 года, к выработке плана действий на 2011–2012 годы на основе пяти главных рекомендаций и к имитационному эксперименту, проведенному в мае 2011 года.

32. В феврале 2011 года руководители Межучрежденческого постоянного комитета договорились о том, что Комитет должен уделять больше внимания вопросам готовности и уменьшения опасности бедствий. В 2011 году члены Рабочей подгруппы Комитета по вопросам готовности будут оказывать поддержку национальным процессам планирования на случай чрезвычайных ситуаций в отобранных странах. По состоянию на апрель 2011 года Гана, Непал, Уганда и Гаити были выбраны в качестве первоначальных экспериментальных стран. Глобальный фонд уменьшения опасности бедствий и восстановления под управлением Всемирного банка также обязался оказать техническую и финансовую поддержку ряду стран с высокой степенью риска в деле подготовки к бедствиям и уменьшения их риска. Инициатива «Потенциал для уменьшения опасности бедствий» является еще одним примером межучрежденческих усилий по предоставлению консультативных услуг, обеспечению технического руководства и подготовке кадров и обмену знаниями.

33. Важно укрепить анализ информации в отношении раннего предупреждения на национальном и международном уровнях посредством сотрудничества между государствами и партнерских связей между подразделениями системы Организации Объединенных Наций и исследовательскими институтами. Доклад Межучрежденческого постоянного комитета «Раннее предупреждение — ранние действия» публикуется три раза в год, и появился обновленный вариант Службы раннего оповещения о гуманитарных ситуациях с усовершенствованной информацией в порядке раннего предупреждения об опасных природных явлениях.

Укрепление международных сетей и механизмов в целях более эффективного реагирования

34. Существующие глобальные сети и межучрежденческие механизмы, такие как Международная консультативная группа по вопросам поисково-спасательных операций (ИНСАРАГ), группа Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности (ЮНДАК) и программа по координации действий гражданских и военных властей в рамках гуманитарных операций Организации Объединенных Наций (ООН-ГВКоорд), продолжают оказывать правительствам поддержку в их усилиях по реагированию на бедствия. Руководящие принципы и методика деятельности ИНСАРАГ сейчас приняты большинством международных поисково-спасательных органов в мире. В 2010 году группа ЮНДАК организовала две миссии по обеспечению готовности к реагированию на бедствия и осуществила 10 чрезвычайных миссий. Примерно 250 руководителей операций в случае стихийных бедствий готовы для участия в миссиях ЮНДАК. В рамках ООН-ГВКоорд, которая обеспечивает координацию между гуманитарными и военными структурами, существует комбинация учебных и ознакомительных модулей, помогающих готовить различных гуманитарных и военных участников к чрезвычайному реагированию. Аналогичным образом, соглашение, достигнутое в рамках Азиатско-Тихоокеанской конференции по вопросам привлечения вооруженных сил к операциям по оказанию помощи в случае бедствий, содержит стратегические указания, а также систему критериев для гуманитарных организаций и правительственных партнеров в отношении привлечения военных субъектов к деятельности в поддержку гуманитарного реагирования.

35. Организация Объединенных Наций продолжала сотрудничать с Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в деле стимулирования и поддержки правительств в том, что касается использования Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ. В течение отчетного периода Управление по координации гуманитарных вопросов продолжало сотрудничать с Федерацией и Межпарламентским союзом в целях разработки типового внутригосударственного законодательства по повышенной готовности к чрезвычайному реагированию и более эффективному содействию и регулированию международной помощи в случае бедствий.

Готовность в контексте усиливающейся уязвимости

36. Сейчас широко признается, что глобальные проблемы, такие как изменение климата, нестабильность цен на продовольствие и энергоносители, макроэкономические тенденции, незаконная миграция, стремительный рост населения, урбанизация и ухудшение состояния окружающей среды, способствуют усилению уязвимости и гуманитарных потребностей, а также быстро меняющимся условиям для деятельности гуманитарных организаций.

37. Чтобы предотвращать и смягчать отрицательные последствия глобальных проблем, гуманитарные субъекты все в большей мере стремятся анализировать и отслеживать их и их воздействие на уязвимость, дабы предвидеть, где и когда могут возникнуть или усилиться гуманитарные ситуации. Эта информация может затем использоваться для более своевременного и надлежащего вмеша-

тельства, включая планирование на случай чрезвычайных обстоятельств, укрепление национального потенциала реагирования и другие мероприятия по обеспечению готовности. Ввиду сложности этих тенденций гуманитарным субъектам все в большей мере придется вступать в партнерские отношения с местными властями и другими заинтересованными сторонами, учреждениями по вопросам развития и профильными учреждениями, международными финансовыми учреждениями и научно-исследовательскими организациями, чтобы улучшить их доступ к высококачественному анализу и их понимание жизнестойкости общин и существующих механизмов приспособления.

38. В течение отчетного периода учреждения продолжали совершенствовать мониторинг и анализ глобальных проблем, которые оказывают воздействие на гуманитарные потребности и ситуации. Например, Межучрежденческий постоянный комитет одобрил свою первую стратегию и план действий по удовлетворению гуманитарных потребностей в городских районах. Гуманитарные учреждения, работающие вместе с партнерами в сфере развития в рамках Целевой группы высокого уровня по глобальному кризису в области продовольственной безопасности, занимались проведением совместного анализа последствий высоких цен для находящихся в уязвимом положении людей и определением очередности действий по их смягчению.

В. Финансирование гуманитарной деятельности

39. Несмотря на последствия глобального спада, взносы государств-членов и частного сектора на цели гуманитарной помощи в 2010 году продолжали расти. По меньшей мере 140 стран, а также организаций частного сектора и отдельных лиц внесли в общей сложности около 15,6 млрд. долл. США¹ на цели финансирования в рамках и за рамками процесса совместных призывов. Это представляет собой увеличение на 4 млрд. долл. США по сравнению с уровнями финансирования, зарегистрированными в 2009 году, и отчасти объясняется высокими уровнями поддержки в связи с гуманитарными чрезвычайными ситуациями в Гаити и Пакистане. Все большее число государств-членов выделяют ресурсы на цели гуманитарной деятельности, включая некоторые государства, которые сами являются получателями помощи. Однако общий объем финансирования по отношению к потребностям (измеряемый в виде взносов в процесс совместных призывов) снизился с 73 процентов в 2006 году до 63 процентов в 2010 году.

40. Как указано в принципах добросовестного гуманитарного донорства, донорам рекомендуется продолжать вести совместную работу по коллективному выделению финансовых средств пропорционально потребностям и на основе оценки потребностей, а также осуществлять гибкое финансирование, чтобы учреждения на местах могли направлять помощь туда, где она больше всего необходима. Хотя созданный Центральным фондом реагирования на чрезвычайные ситуации механизм финансирования не обеспеченных достаточными ресурсами кризисов оказывает существенный выравнивающий эффект с точки зрения различий между секторами, необходимо сделать еще больше для того, чтобы все сектора были адекватно обеспечены нецелевыми взносами.

¹ Как это зафиксировано Службой финансового контроля (<http://fts.unocha.org/>) по состоянию на 11 апреля 2011 года.

Улучшения в системе финансирования гуманитарной деятельности

41. По прошествии почти 20 лет после того, как Генеральная Ассамблея в своей резолюции 46/182 учредила процесс совместных призывов и создала Центральный чрезвычайный оборотный фонд (предшественник нынешнего Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации), государства-члены вместе с Организацией Объединенных Наций и ее партнерами продолжают продвигаться вперед в направлении большей предсказуемости и эффективности в финансировании гуманитарной деятельности. Предсказуемое финансирование гуманитарной деятельности включает наличие нецелевых средств, позволяющее гибко, на основе потребностей распределять ресурсы, и быстрый доступ к дополнительным средствам, по мере необходимости. Улучшения достигнуты в плане как уровня и масштабов финансирования, обеспечиваемого государствами-членами, так и имеющихся инструментов и механизмов для целей мобилизации, координации и выделения ресурсов.

42. К числу механизмов финансирования, созданных в последние годы, относятся объединенные фонды, включая Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации и страновые объединенные фонды, а именно общие гуманитарные фонды и фонды реагирования на чрезвычайные ситуации, а также другие механизмы, такие как Чрезвычайный фонд помощи в случае стихийных бедствий Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Дополнительные новаторские механизмы, такие как системы авансового финансирования, позволяющие производить внутренние займы, которыми пользуются некоторые из учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, значительно ускоряют реагирование организаций в случае чрезвычайной ситуации.

43. Многосторонние объединенные фонды — это механизмы, посредством которых доноры направляют нецелевые взносы в один общий источник, из которого производятся ассигнования в соответствии с совместно определенными стратегическими приоритетами, что способствует все более адекватному, своевременному и гибкому финансированию гуманитарной деятельности. В период с 2006 по 2010 год объединенные механизмы финансирования гуманитарной деятельности (как Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации, так и страновые фонды) получили более 3,8 млрд. долл. США, что составляет примерно 7 процентов от общих гуманитарных взносов за указанный период.

44. В 2010 году была еще больше укреплена подотчетность и эффективность этих механизмов финансирования. Внедрение системы оценки результатов работы и подотчетности для Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, как ожидается, даст представление о воздействии Фонда на страновом уровне. Более того, сейчас проводится всеобъемлющая оценка Фонда после первых пяти лет его работы. Также усилился контроль за страновыми объединенными фондами. Оценка общих гуманитарных фондов была завершена в марте 2011 года. Подготовка ежегодных докладов и стандартных соглашений и отчетности еще больше усилит транспарентность этих фондов.

45. Процесс совместных призывов существенно развился с течением лет. Особое внимание уделяется обеспечению того, чтобы оценки потребностей были тесно увязаны с этим процессом, страновыми стратегиями и общим программным циклом. Например, инструменты планирования в рамках процесса

совместных призывов будут увязываться с итогами скоординированных оценок потребностей. Это облегчает использование потребностей в качестве основы для разработки программ и проектов и для покрытия потребностей без каких-то пробелов или дублирования. Финансирование через посредство сложившихся механизмов, таких как процессы совместных призывов и объединенные фонды, способствует повышению предсказуемости, укрепляет приоритизацию и предоставление ресурсов на основе потребностей и усиливает подотчетность в сопоставлении с коллективными результатами. Совершенствование выделения ресурсов на основе потребностей остается также одной из приоритетных тем группы добросовестного гуманитарного донорства.

46. Несмотря на эти значительные улучшения в системе финансирования гуманитарной деятельности, сохраняются проблемы в плане обеспечения того, чтобы структура была способна эффективно реагировать на нынешние и будущие тенденции, затрагивающие гуманитарную помощь. Финансирование работы по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям остается одной из областей, волнующих Организацию Объединенных Наций и ее партнеров. Более того, в ситуациях, существующих в странах, выходящих из конфликтов и из состояния уязвимости, необходимы устойчивые усилия для обеспечения своевременного наличия финансовых ресурсов для целей развития и создания соответствующих механизмов финансирования в поддержку переходного периода и раннего восстановления. Необходимо приложить дальнейшие усилия для того, чтобы лучше использовать ресурсы и потенциалы, существующие в рамках гражданского общества.

Финансирование в целях обеспечения готовности

47. Несмотря на широкое признание необходимости укреплять потенциал правительств и местных общин по предотвращению гуманитарных кризисов и готовности к ним, финансирование в целях обеспечения готовности часто носит ситуативный и непоследовательный характер. Необходимо создать надлежащие, как следует обеспеченные ресурсами финансовые механизмы для финансирования деятельности по обеспечению готовности. Донорам рекомендуется выделять на предсказуемой основе ресурсы для мероприятий по обеспечению готовности. В то же время правительствам и местным субъектам в странах, подверженных бедствиям, рекомендуется усиливать принимаемые ими меры по обеспечению готовности, а международным субъектам следует оказывать им поддержку в доступе к надлежащим финансовым механизмам. Хотя в этом отношении внимание должно в первую очередь уделяться использованию ресурсов в рамках помощи в целях развития для обеспечения готовности и уменьшения опасности бедствий, гуманитарным партнерам также потребуется приложить усилия для выделения на цели обеспечения готовности части ресурсов, получаемых через посредство призывов.

48. Целевая группа в рамках Группы по финансированию гуманитарной деятельности Межучрежденческого постоянного комитета сейчас занимается отслеживанием и стимулированием финансирования в целях обеспечения готовности через существующие в системе Организации Объединенных Наций механизмы финансирования гуманитарной деятельности. В тесном сотрудничестве с государствами-членами и Рабочей подгруппой Межучрежденческого постоянного комитета по вопросам готовности проводятся также страновые тематические исследования для демонстрации эффективности затрат на обеспече-

ние готовности и для дальнейшего освещения практических решений в целях улучшения финансирования усилий по обеспечению готовности.

Финансирование на переходном этапе

49. Адекватное финансирование в ситуациях конфликта и уязвимости спасает жизни и может также помочь заложить основы для устойчивого развития, мира и национального потенциала. Несмотря на значительные взносы государств-членов на цели оказания помощи странам, затронутым конфликтами, объем ресурсов, выделяемых для оказания поддержки на переходном этапе, был недостаточным. Финансирование деятельности по восстановлению часто откладывается или бывает ограниченным, что, в свою очередь, приводит к растягиванию гуманитарных программ.

50. Организация Объединенных Наций и ее партнеры, включая Международный диалог по миростроительству и государственному строительству, разрабатывают общесистемное руководство касательно будущих улучшений в этой области. Кроме того, Организация Объединенных Наций вместе с членами Организации экономического сотрудничества и развития через посредство Международной сети по проблемам конфликтов и уязвимости занимается разработкой руководства по вопросам финансирования на переходном этапе, вращающегося вокруг поощрения национальных приоритетов, движимых соответствующими правительствами в партнерстве с донорами, многосторонней системой и ее партнерами. Эту работу поддерживает целевая группа по вопросам финансирования и эффективности помощи в рамках совместной Рабочей группы по вопросам переходного периода Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития/Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам в координации с Группой по финансированию гуманитарной деятельности Межучрежденческого постоянного комитета. Главная цель нового руководства заключается в обеспечении более продуктивного использования финансовой помощи путем наиболее эффективного объединения потоков финансирования и различных инструментов помощи.

51. Хотя эти инициативы помогают улучшить системы финансирования гуманитарной деятельности с учетом нынешних и будущих проблем, необходимо сделать еще больше. Необходимо повысить уровень осведомленности о растущих потребностях для того, чтобы продолжать мобилизовывать донорскую поддержку среди государств-членов и частного сектора. Подразделениям Организации Объединенных Наций и ее партнерам рекомендуется оказывать поддержку государствам-членам в содействии многостороннему финансированию гуманитарной деятельности. Необходимо также изыскивать новые возможности для финансирования через региональные и общемировые организации, такие как международные финансовые учреждения. Хотя вследствие глобальной экономической ситуации условия для финансирования гуманитарной деятельности стали сложными, государствам-членам, Организации Объединенных Наций и партнерам будет необходимо укреплять партнерские связи для достижения ощутимых результатов с наибольшими последствиями для нуждающихся людей посредством увеличения объема и улучшения качества финансовой помощи.

IV. Прогресс в координации гуманитарной помощи

A. Укрепление координации гуманитарной помощи

Создание потенциала и координация усилий на местах

52. На протяжении последних нескольких лет от Организации Объединенных Наций и ее гуманитарных партнеров требовалось отреагировать на ряд крупномасштабных чрезвычайных ситуаций. Масштабы бедствий в Гаити и Пакистане до предела напрягли потенциал гуманитарного сообщества. Оценки этих мер реагирования, в том числе в отношении координации, привели к возникновению ряда общих тем, касающихся эффективного предоставления гуманитарной помощи.

53. Итоги оценок продемонстрировали важность обеспечения наличия ресурсов, необходимых для всеобъемлющего гуманитарного отклика, предусмотренного в срочных призывах. Целевые людские и финансовые ресурсы, включая обязательства доноров, необходимы для выполнения крайне важных функций в плане координации внутри тематических блоков и между ними и для облегчения таких насущных процессов, как совместные оценки потребностей и стратегии реагирования.

54. Вовлечение национальных субъектов и пострадавшего населения в работу по координации и обеспечению гуманитарного отклика необходимо для того, чтобы гуманитарные субъекты могли адекватно откликаться на реальные потребности и защищать достоинство пострадавшего населения. Однако недавние оценки единодушно приводят к выводу о том, что участие национальных субъектов или пострадавшего населения в гуманитарном реагировании носит ограниченный характер и что это остается важной областью для улучшений. Целевая группа по тематическому подходу Межучрежденческого постоянного комитета занимается такими вопросами, как более эффективная работа с национальными партнерами, обеспечение большего участия международных и национальных неправительственных организаций и создание координационных механизмов для переходного этапа.

55. Итоги оценок, проведенных в 2010 году, указывают на то, что тематический подход оказывает позитивное воздействие на качество гуманитарного реагирования и в плане содействия усилиям по координации между международным сообществом и правительствами. Внедрение тематического подхода укрепило предсказуемость в плане руководства и партнерские связи между учреждениями системы Организации Объединенных Наций, Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Международной организацией по миграции и международными неправительственными организациями. Однако можно добиться дополнительных улучшений с точки зрения координации. Кроме того, все большее число гуманитарных субъектов, в частности в случае крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, таких как на Гаити, требует прилагать усилия для дальнейшего укрепления руководства, упорядочения механизмов координации и усиления приверженности, подотчетности и транспарентности от членов тематических блоков, а также обеспечения четкой и упорядоченной координации внутри тематических блоков и между ними.

Укрепление руководства гуманитарной деятельностью

56. В течение отчетного периода проблемы, возникшие перед гуманитарной системой вследствие серии крупномасштабных бедствий и продолжающихся затяжных чрезвычайных ситуаций, усилили довод в пользу того, что крепкое и предсказуемое руководство крайне важно для эффективного реагирования. Ключевые области, в которых необходимо добиться прогресса, включают укрепление знаний, навыков и опыта координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам, усиление оказываемой им поддержки и упрочение механизмов, имеющихся в их распоряжении.

57. Хорошо подготовленные и правильно размещенные координаторы по гуманитарным вопросам имеют первостепенное значение; необходимо продолжать инициативы по их подготовке и усилия по укреплению пула координаторов по гуманитарным вопросам, который сейчас насчитывает 39 человек. Усиление эффективного руководства деятельностью координаторов по гуманитарным вопросам и координаторов-резидентов, выполняющих функции по координации гуманитарной деятельности, является областью, требующей большого внимания. Следует оказывать достаточную и более предсказуемую поддержку ряду координаторов-резидентов, работающих в подверженных стихийным бедствиям странах, дабы позволить им руководить усилиями по обеспечению готовности и по реагированию и координировать такие усилия. Межучрежденческий постоянный комитет недавно опубликовал справочник для координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам, в котором излагаются главные меры, которые они должны принимать для обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них.

58. Эффективность координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам зависит также от потенциала гуманитарных страновых групп, члены которых должны, по мере необходимости, укреплять свои страновые руководящие группы, в частности в случае крупномасштабных кризисов. Сейчас ведутся обсуждения относительно создания системы, в рамках которой гуманитарные страновые группы будут проводить коллегиальные обзоры, а также структуры показателей эффективности гуманитарной деятельности, посредством которой можно будет отслеживать прогрессивное достижение коллективных результатов и докладывать о них. Достижение коллективных результатов должно согласовываться с усилиями, направленными на укрепление подотчетности перед пострадавшим населением.

Подотчетность перед пострадавшим населением

59. Организация Объединенных Наций и ее гуманитарные партнеры усиливают свою подотчетность перед пострадавшим населением. Пострадавшее население находится в самом центре гуманитарной деятельности, и его активное участие необходимо для оказания помощи так, чтобы она лучше всего удовлетворяла их потребности. Недавние бедствия высветили необходимость того, чтобы откликающиеся на них организации уделяли приоритетное внимание консультациям и общению с пострадавшими от бедствий общинами. Подразделения Организации Объединенных Наций и гуманитарные партнеры устанавливают внутренние механизмы подотчетности для обеспечения вовлеченности пострадавшего населения и местных организаций и консультаций с ними.

60. Благодаря распространенности экономически выгодных технологий сейчас изучается ряд новых подходов, таких как использование мобильных телефонов, телефонные информационные центры, бесплатное открытое программное обеспечение, создание социальных сетей, технические сообщества и сообщества добровольцев. Кроме того, несколько важных инициатив, таких как пересмотренное руководство в рамках проекта «Сфера» 2011 года², партнеров из числа неправительственных организаций, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и подразделений Организации Объединенных Наций, а также инициатива «Международное партнерство за гуманитарную подотчетность» предлагают инструменты, руководящие указания и строгую систему добровольной сертификации для обеспечения того, чтобы осуществление программ соответствовало наивысшим стандартам.

61. Усилению роли тематических блоков в деле использования и стимулирования подходов на основе широкого участия было уделено приоритетное внимание в плане работы целевой группы по тематическому подходу Межучрежденческого постоянного комитета на 2011 год. Под руководством Координатора чрезвычайной помощи руководители организаций — членов Межучрежденческого постоянного комитета нацелили свои организации на включение в свою внутреннюю практику вопросов участия пострадавшего населения в планировании и обзоре программ и содействия учету полученных откликов в услугах, предлагаемых организациями — членами Межучрежденческого постоянного комитета.

Согласование оценок потребностей

62. Согласованные и скоординированные оценки потребностей необходимы для повышения эффективности предоставления помощи бенефициарам и усиления подотчетности перед заинтересованными сторонами. Они облегчают совместный анализ гуманитарной ситуации путем применения последовательных методологий и показателей и помогают обеспечить сведение к минимуму пробелов и дублирования усилий при проведении оценок вместе с пострадавшим населением. С этой целью Организация Объединенных Наций и ее партнеры через посредство Целевой группы по оценке потребностей Межучрежденческого постоянного комитета завершили работу над оперативным руководством по скоординированным оценкам в чрезвычайных ситуациях, которое обеспечивает основу и инструменты для координации оценок потребностей и для обобщения информации по итогам оценок.

63. Хотя это руководство подчеркивает общую ответственность национальных властей, оно нацелено прежде всего на гуманитарные страновые группы, ведущие учреждения в тематических блоках и гуманитарные организации. Его осуществление должно поддерживать разработку призывов и укреплять связи с усилиями по постконфликтной оценке и оценке после бедствий. Руководство применимо также к чрезвычайным ситуациям, не охватываемым призывом, а также к ситуациям, связанным с обеспечением готовности. Основа предусматривает далее набор стандартизованных показателей и инструментов, инструмент обобщения сведений, именуемый «информационной панелью гуманитарной деятельности», и многоблочную методологию первоначальной быстрой

² Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response, The Sphere Project, 2011.

оценки, предназначенной для получения — в течение первых нескольких дней после возникновения чрезвычайной ситуации — общего представления о гуманитарной ситуации, ее масштабах и серьезности и ее возможной эволюции.

64. При поддержке со стороны расширяющегося резервного потенциала экспертов по оценке потребностей оперативное руководство и соответствующие инструменты проходят экспериментальное опробование в течение 2011 года по меньшей мере в четырех гуманитарных чрезвычайных ситуациях и четырех ситуациях, связанных с обеспечением готовности. Руководство и инструменты будут скорректированы на основе откликов с мест и извлеченных уроков.

Чрезвычайные правила и процедуры Секретариата в отношении оперативного предоставления гуманитарной помощи

65. Неотъемлемой частью эффективной гуманитарной деятельности является своевременное реагирование. В 2010 году отклик Управления по координации гуманитарных вопросов на гуманитарные чрезвычайные ситуации, включая землетрясение в Гаити и наводнения в Пакистане, продемонстрировал ценность приложенных в последнее время усилий по укреплению его способности быстро и гибко набирать и развертывать персонал. Программа управления реестром позволила осуществить 85 процентов назначений на местах и уменьшить на 12 процентов процент вакансий на местах. Среднее время для отбора кандидатов на местах было еще больше сокращено — с 75 дней до 51 дня, и переход от развертывания резервных сил поддержки к долгосрочному кадровому планированию улучшился за счет усиленной внутренней и внешней координации. В реестр включено более 600 человек. Новый резервный механизм — резервный пул ассоциированных членов — позволил развертывать в короткие сроки заранее проверенных консультантов и независимых подрядчиков для покрытия временных кадровых пробелов в порядке дополнения существующего реестра персонала по вопросам реагирования на чрезвычайные ситуации и программы резервных партнерств. В своей совокупности эти резервные механизмы позволили осуществить в общей сложности 121 развертывание персонала помимо резерва региональных отделений.

66. Чтобы позволить полевому персоналу оснащаться более адекватно и быстро, Управление по координации гуманитарных вопросов в партнерстве с Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве создало онлайн-базу закупочную базу данных в реальном масштабе времени под названием “Acquisition Planning” («Планирование приобретений»), которая позволяет производить закупки товаров и услуг более быстро и более унифицированным образом. Централизованный резерв средств для быстрого развертывания, который выполняет функцию внутреннего стратегического запаса оборудования и материалов оперативной поддержки, был быстро задействован в полном объеме. В 2010 году он оказался крайне важным для незамедлительной мобилизации крайне важного оборудования поддержки в ходе чрезвычайных ситуаций.

Улучшение координации действий гражданских и военных властей в рамках гуманитарных операций и использование военных сил и средств

67. Недавний опыт в ходе крупномасштабных чрезвычайных ситуаций продемонстрировал уникальные возможности военных субъектов, которые часто могут быть способны содействовать поддержке гуманитарной деятельности.

Землетрясение в Гаити и наводнения в Пакистане послужили напоминанием в отношении того, что военные могут своевременно выделять надлежащие и уникальные силы и средства для оказания содействия на начальных этапах гуманитарного чрезвычайного реагирования.

68. Однако проблемы в плане поддержания гражданского характера гуманитарной помощи остаются, и часто они усугубляются вследствие оказания двусторонней иностранной военной помощи. Необходимо, чтобы военные силы и средства в поддержку гуманитарной деятельности выделялись надлежащим, предсказуемым и взаимодополняющим образом для обеспечения того, чтобы гуманитарные потребности удовлетворялись там, где они возникают, и в соответствии с гуманитарными принципами.

69. Краеугольные камни такой принципиальной координации действий гражданских и военных властей в рамках гуманитарных операций изложены в принятых на международном уровне руководящих указаниях, и государства-члены должны и далее признавать и соблюдать их принципы. В то время как гуманитарные субъекты продолжают выступать за то, чтобы Ословские руководящие принципы использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий и «Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержания гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях» (Руководящие принципы ВРСГО) были частью национальной политики и военной доктрины, государствам-членам и военным субъектам следует сосредоточить внимание на развертывании военных сил и средств для удовлетворения конкретных потребностей, установленных гуманитарным сообществом, в качестве крайней меры, при условии уважения международных руководящих принципов и национальных указаний и в поддержку гуманитарной деятельности. Эти установки применяются в контексте Ливии, где, хотя на сегодняшний день не высказано никаких просьб о военной поддержке, координация между гражданскими и военными властями является эффективной, например посредством устранения конфликтных ситуаций путем обмена информацией с вооруженными субъектами во избежание потенциальных опасностей для гуманитарного персонала.

70. На протяжении отчетного периода программа ООН-ГВКоорд продолжала обеспечивать принципиальную координацию между гуманитарными и военными субъектами посредством обмена информацией, недопущения конкуренции и, в соответствующих случаях, преследования общих целей. Опыт последнего времени в деле координации с военными субъектами существенно усилил заинтересованность государств-членов и породил предложения в отношении новых инициатив в поддержку эффективной координации действий гражданских и военных властей в рамках гуманитарных операций. Необходимо будет предпринять шаги для улучшения такой координации путем устранения выявленных пробелов, в том числе за счет расширения пула подготовленных экспертов, активизации профессиональной подготовки и усиления диалога между гуманитарными и военными/вооруженными субъектами, более эффективного, предсказуемого и оперативного взаимодействия между гражданскими и военными властями в ходе операций по реагированию на чрезвычайные ситуации и дальнейшего задействования Ословских принципов и Руководящих принципов ВРСГО посредством разработки контекстуальных, страновых указаний.

В. Усиление соблюдения гуманитарных принципов и доступ к населению

71. Гуманитарная деятельность должна осуществляться исключительно на основе необходимости и в соответствии с основными гуманитарными принципами гуманности, беспристрастности, нейтралитета и независимости. К сожалению, способность гуманитарных субъектов поддерживать присутствие и безопасный и надежный доступ к нуждающемуся населению по-прежнему находится под серьезной угрозой в нескольких гуманитарных кризисных ситуациях. Ограничения в отношении доступа связаны с бюрократическими ограничениями, активными боевыми действиями, нападениями на гуманитарный персонал и кражей имущества.

72. Активные боевые действия в ситуациях вооруженного конфликта также создают проблемы для безопасного и своевременного доступа к нуждающемуся населению. Это подчеркивает важность взаимодействия гуманитарных субъектов со всеми сторонами в конфликте в целях разработки и реализации мер для содействия доступу в ходе активных боевых действий. Они включают создание сторонами в конфликте «гуманитарных коридоров», временное приостановление боевых действий, дабы позволить безотлагательный доступ к пострадавшему населению, или эвакуацию мирных жителей.

73. Акты насилия, направленные против гуманитарного персонала и гуманитарных объектов, мотивируются как политическими, так и экономическими причинами и являются особенно изнуряющими для гуманитарных операций. На протяжении последнего десятилетия количество крупных нападений, приведших к гибели людей, их похищению и нанесении им серьезных увечий, на персонал, оказывающий гуманитарную помощь, увеличилось втрое и с 2006 года превышало ежегодно 100 нападений. Хотя международный персонал сталкивается с более высоким коэффициентом несчастных случаев из расчета на одного человека, чем национальный персонал, именно национальные сотрудники, составляющие более 90 процентов персонала на местах, несут главное бремя рисков в плане безопасности.

74. Проведенное в 2010 году Управлением по координации гуманитарных вопросов исследование³ проанализировало передовую практику в отношении того, как в сложных условиях безопасности гуманитарные учреждения могут поддерживать свое присутствие и добираться до пострадавшего населения в целях спасения жизни людей и обеспечения защиты. Гуманитарные субъекты на местах разработали новые стратегии управления рисками — основанные на одобрении и дополняемые мерами безопасности, — включая альтернативы «бункеризации», которые позволяют им сохранять присутствие вблизи пострадавших общин. Активная пропаганда одобрения посредством налаживания добрых отношений с местными общинами является краеугольным камнем разумного управления рисками. Подходы на основе одобрения представляют собой процесс, а не какое-то единовременное явление, и требуют последовательного диалога со всеми заинтересованными сторонами — включая все стороны в конфликте, — для которых поддержка государств-членов имеет большое значение. Принципы гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимо-

³ To Stay and Deliver, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2010.

сти остаются главными установками в современной гуманитарной деятельности на местах.

75. В основе этого благоприятствующего подхода лежит изменение в подходе от избежания рисков к управлению рисками, которое должно происходить на всех директивных уровнях и которое сейчас получило отражение в системе управления безопасностью Организации Объединенных Наций, перешедшей от подхода по принципу «когда уходить» к подходу по принципу «как остаться». В соответствии с принципом, согласно которому не должно быть «ни одной программы без безопасности» и «никакой безопасности без ресурсов»⁴, управление безопасностью — один из самых малообеспеченных ресурсами компонентов программы, — равно как и меры по выполнению обязанности заботиться о национальном персонале и местных сотрудниках должны стать неотъемлемой частью процессов гуманитарных призывов и гуманитарного программирования.



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

76. Эффективная гуманитарная помощь требует, чтобы женщины, девочки, мальчики и мужчины имели равный доступ к услугам, пользовались ими и не подвергались рискам, включая гендерное насилие. Гуманитарные организации продолжают заниматься наращиванием потенциала партнеров в целях укрепления программ гендерного равенства. Советники из кадрового резерва специалистов по гендерной проблематике используются в 28 гуманитарных ситуациях для оказания поддержки гуманитарным страновым группам в применении программ гендерного равенства в рамках гуманитарной деятельности. Тысячи гуманитарных работников прошли электронный учебный курс по гендерной проблематике, подготовленный Межучрежденческим постоянным комитетом. В 2010 году «гендерный показатель» Межучрежденческого постоянного комитета — инструмент для улучшения гуманитарного реагирования для обеспечения того, чтобы проекты, разработанные в рамках процессов совместных призывов и объединенных фондов, в полной мере учитывали различные потребности женщин, девочек, мальчиков и мужчин, — был внедрен в 12 странах, вследствие чего число проектов, учитывающих гендерную проблематику, выросло на 300 процентов.

77. В рамках тематического блока, посвященного глобальной защите, продолжают приниматься усиленные меры по предотвращению гендерного насилия и реагированию на него посредством регулярных консультаций и целевого развития потенциала. Были подготовлены справочник по вопросам координации действий по борьбе с гендерным насилием и одобренный Межучрежденческим постоянным комитетом учебный пакет, и в пяти странах была оказана непосредственная и своевременная поддержка на местах. В девяти странах был начат проект по наращиванию потенциала по борьбе с гендерным насилием в гуманитарных контекстах для укрепления навыков гуманитарных работников по искоренению такого насилия. Система управления информацией по вопросам гендерного насилия, предназначенная для сбора и анализа стандартизован-

⁴ См. СЕВ/2009/1.

ных данных о ставших известными случаях такого насилия, используется в пяти странах.

78. Включение гендерной проблематики в межучрежденческую работу по планированию на случай чрезвычайных ситуаций и обеспечению готовности имеет большое значение. Через программу кадрового резерва специалистов по гендерной проблематике странам Тихоокеанского региона и региона юга Африки оказывается техническая поддержка для укрепления национального потенциала. Новаторские стратегии улучшили также анализ того, на ком именно сказываются кризисы и как вовлечение всех частей общества может улучшить планирование на случай чрезвычайных ситуаций и реагирование.

79. Топливо, предназначенное для приготовления пищи, остается крайне важным вопросом, затрагивающим практически все грани повседневной жизни миллионов людей. Поскольку главную ответственность за сбор древесного топлива и приготовление пищи несут женщины и дети, они находятся в особо уязвимом положении с точки зрения целого ряда рисков, включая респираторные инфекции, изнасилование и сексуальные нападки, упущенные возможности для получения образования и разрушение окружающей среды. Целевая группа Межучрежденческого постоянного комитета по безопасному доступу к древесному топливу и альтернативным источникам энергии в условиях гуманитарных операций обеспечивает, чтобы новое Глобальное объединение за экологически чистые кухонные плиты уделяло большое внимание многосекторальному подходу к удовлетворению потребностей в топливе для приготовления пищи в условиях гуманитарных чрезвычайных ситуаций, и сейчас пропагандирует усилия по безопасному доступу к такому топливу в связанной с кризисом обстановке по всему миру.

V. Выводы и рекомендации

80. Исходя из вышесказанного, я предлагаю следующее:

а) государствам-членам, негосударственным субъектам и гуманитарным организациям настоятельно рекомендуется содействовать большему 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-членам настоятельно рекомендуется содействовать оперативному и беспрепятственному проезду гуманитарного персонала и доставке грузов в места проживания пострадавших общин;

с) важно, чтобы система Организации Объединенных Наций и гуманитарные партнеры усиливали основанные на одобрении и принципиальные меры, поддерживающие способность сохранять присутствие гуманитарных организаций и операций в условиях повышенного риска. Управление рисками с точки зрения безопасности должно включать поощрение признания гуманитарной деятельности всеми соответствующими субъектами, в том числе посредством информационно-разъяснительной работы с местными общинами, и должно постоянно обогащаться за счет непрерывного анализа контекста;

d) государствам-членам настоятельно рекомендуется укреплять свою приверженность принципиальной гуманитарной деятельности, в том числе посредством обеспечения адекватных ресурсов для всеобъемлющих подходов к управлению рисками с точки зрения безопасности как части бюджетов на составление и осуществление программ гуманитарной деятельности, и производить инвестиции в дальнейшее укрепление системы управления безопасностью Организации Объединенных Наций;

e) важно, чтобы система Организации Объединенных Наций укрепляла потенциал руководства гуманитарной деятельностью в чрезвычайных ситуациях, в частности систему координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам, а также механизмы координации гуманитарной деятельности, в том числе на переходном этапе, в частности в поддержку национальных и местных властей, в зависимости от ситуации;

f) государствам-членам, системе Организации Объединенных Наций и партнерам рекомендуется усилить поддержку деятельности по обеспечению готовности, в том числе посредством укрепления партнерских связей с организациями, занимающимися вопросами развития, и продолжать укреплять региональные, национальные и местные потенциалы и готовность к реагированию на гуманитарные чрезвычайные ситуации. Государствам-членам следует также продумать дополнительные пути оценки прогресса в укреплении их уровней готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации;

g) государствам-членам, системе Организации Объединенных Наций и гуманитарным партнерам, равно как и партнерам в области развития, рекомендуется продолжать укреплять готовность и уменьшение риска бедствий путем дальнейшей разработки механизмов для эффективного обнаружения и удовлетворения гуманитарных потребностей, возникающих вследствие взаимодействия глобальных проблем и других структурных или хронических уязвимостей;

h) государствам-членам предлагается поддерживать разнообразие каналов финансирования гуманитарной деятельности и оказывать таким каналам последовательную и предсказуемую поддержку в целях удовлетворения нынешних и растущих 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;

i) государствам-членам, системе Организации Объединенных Наций и гуманитарным партнерам рекомендуется продолжать изыскивать решения для совершенствования механизмов финансирования с учетом переходного периода; и государствам-членам рекомендуется укреплять усилия по обеспечению адекватного и гибкого финансирования деятельности по обеспечению готовности;

j) государства-члены и гуманитарные организации вновь извещаются о коренной необходимости поддерживать гражданский характер чрезвычайной гуманитарной помощи, и к ним обращается просьба обеспечивать, чтобы использование иностранных военных сил и средств было надлежащим, своевременным и носило уникальный с точки зрения их потенциала и наличия характер и чтобы оно осуществлялось только по просьбе или с согласия пострадав-

шего государства, в соответствии с международным правом и гуманитарными принципами, а также выработанными на международном уровне указаниями, такими как Ословские принципы, Руководящие принципы ВРСГО и страновые/контекстуальные указания, когда они существуют;

к) государствам-членам рекомендуется консультироваться с гуманитарным сообществом и с Координатором чрезвычайной помощи через установленные структуры при рассмотрении вопроса о развертывании военных сил и средств в поддержку гуманитарной деятельности, когда это необходимо, для обеспечения развертывания соответствующих ресурсов для удовлетворения конкретных гуманитарных потребностей;

л) государствам-членам настоятельно рекомендуется наращивать усилия по борьбе с сексуальным насилием и другими формами насилия по признаку пола, в том числе посредством предотвращения и расследования случаев такого насилия в условиях чрезвычайных гуманитарных ситуаций и судебного преследования за них, а также предоставлять необходимые услуги жертвам;

м) Организации Объединенных Наций и партнерам по гуманитарной деятельности активизировать использование данных, дезагрегированных по признаку пола и возраста, и продолжать 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.
