



**Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
21 June 2005
Russian
Original: English

**Генеральная Ассамблея
Шестидесятая сессия**

Пункт 74(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 2005 года**

Нью-Йорк, 29 июня — 27 июля 2005 года

Пункт 5 предварительной повестки дня**

**Специальная экономическая и
гуманитарная помощь и помощь в
случае стихийных бедствий**

**Укрепление деятельности по оказанию чрезвычайной
помощи, восстановлению, реконструкции
и предотвращению после катастрофического цунами
в Индийском океане**

Доклад Генерального секретаря***

Резюме

Настоящий доклад был подготовлен в ответ на резолюцию 59/279 Генеральной Ассамблеи, принятой государствами-членами в январе 2005 года с учетом озабоченности мирового сообщества в отношении последствий землетрясения и цунами, которые поразили район Индийского океана. В докладе излагаются уроки, извлеченные из усилий по оказанию гуманитарной помощи, и освещаются основные вопросы, возникшие в ходе продолжающейся деятельности по восстановлению в пострадавших странах. При этом в нем анализируются достижения и проблемы, конкретно касающиеся усилий по ликвидации последствий землетрясения/цунами и по восстановлению, и рассматривается ряд тем, характерных для мер реагирования на стихийные бедствия и деятельности по восстановлению, таких, как национальная ответственность и руководящая роль, потенциал для реагирования на стихийные бедствия, координация деятельности

* A/60/50.

** E/2005/100.

*** Доклад был представлен с опозданием, обусловленным техническими причинами.

на этапах оказания помощи и восстановления, мобилизация ресурсов, участие гражданского общества и уменьшение опасности стихийных бедствий. В заключительной части доклада излагается предназначенный для дальнейшего обсуждения комплекс замечаний и рекомендаций Генерального секретаря, адресованных ЭКОСОС и Генеральной Ассамблее.

I. Введение

1. Настоящий доклад был подготовлен во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года, в которой она просила Генерального секретаря ежегодно представлять Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету доклады о координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи. Доклад также представляется во исполнение резолюции 59/279 Генеральной Ассамблеи от 19 января 2005 года, озаглавленной «Укрепление деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предотвращению после катастрофического цунами в Индийском океане», в которой содержится просьба к Генеральному секретарю представить Генеральной Ассамблее на ее шестидесятой сессии доклад об осуществлении этой резолюции и представить доклад Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии 2005 года.

II. Определение кризиса

2. 26 декабря 2004 года в районе западного побережья северной части острова Суматра произошло мощное землетрясение силой 9,0 баллов по шкале Рихтера, после которого было зарегистрировано еще несколько сильных подземных толчков. В результате этого землетрясения, которое стало четвертым по мощности землетрясением в мире начиная с 1990 года и самым сильным за последние 40 лет, произошло смещение грунта морского дна на расстояние в 10 метров. Это вызвало мощное цунами, которое с катастрофической силой прошло через Индийский океан и через несколько минут обрушилось на западное побережье северной части Суматры и затем на западное побережье Таиланда, Мьянмы, Шри-Ланки, восточное побережье Индии и низлежащий архипелаг Мальдивских островов; после этого оно достигло африканского побережья, приведя к гибели нескольких человек и нанеся ущерб Сомали и Сейшельским островам. В общей сложности от цунами пострадали 12 стран.

3. В результате этого стихийного бедствия погибло около 240 000 человек; 50 000 человек пропали без вести, и имеются опасения в отношении того, что они погибли; и было перемещено более одного миллиона человек. Во многих пострадавших районах женщин погибло в три раза больше, чем мужчин; дети составляли более одной трети всех погибших, а в некоторых общинах — более половины. В наибольшей степени пострадала Индонезия, поскольку побережье ее провинции Ачех приняло на себя первый удар землетрясения, после чего на него сразу же обрушилось цунами. В Индонезии, Шри-Ланке и Сомали это стихийное бедствие произошло на фоне давно разразившихся сложных кризисов, которые имели серьезные последствия для организации и оказания гуманитарной помощи, в том числе тем людям, которые уже были перемещены вследствие конфликта.

4. Землетрясение и цунами в наибольшей степени затронули бедные общины в прибрежных районах, уничтожив не только жизненно важную инфраструктуру, административный потенциал и сектор основных услуг, но также основные источники средств к существованию. Согласно данным первоначальной оценки, проведенной правительством Индонезии при поддержке Всемирного банка и Организации Объединенных Наций, индонезийской провинции Ачех был нанесен ущерб на сумму 4,5 млрд. долл. США, что составляет

97 процентов валового внутреннего продукта (ВВП) страны, из которых 78 процентов приходится на мелкую торговлю, сельское хозяйство и рыболовство. По оценкам Организации Объединенных Наций, сумма прямого ущерба, понесенного Шри-Ланкой, составляет 1 млрд. долл. США (4,5 процента ВВП), включая ущерб на сумму в 450 млн. долл. США так называемым «социальным секторам», таким, как жилье, и ущерб на сумму около 300 млн. долл. США, который понесла индустрия туризма. На Мальдивских островах общая сумма ущерба, по оценкам, достигла уровня 470 млн. долл. США, что составляет 62 процента ВВП страны. Значительные экономические потери понесла даже более масштабная и относительно высокоразвитая экономика Индии, где на побережье Андаманских островов ущерб был нанесен 500 деревням, жители которых занимаются рыболовством, а также Таиланда, в котором около 120 000 человек потеряли работу в секторе туризма.

5. Через шесть месяцев после стихийного бедствия срочные потребности непосредственно пострадавших людей в плане жизнеобеспечения были удовлетворены. Практически все они в достаточной степени снабжаются водой, хотя во многих лагерях санитарно-технические средства не соответствуют международно признанным минимальным стандартам для ситуаций, связанных с оказанием срочной помощи. Уборка мусора и обломков вдоль основных дорог в основном завершена. В Шри-Ланке было построено около 30 000 временных убежищ; в Индонезии в настоящее время ведется строительство 11 000 сейсмостойких домов. Поскольку большая часть каналов снабжения продовольствием и лекарствами была восстановлена, ситуация постепенно стабилизируется. Однако в результате значительной и продолжающейся сейсмической активности в регионе, включая сильный подземный толчок, который был зарегистрирован в конце марта возле острова Нياس в Индонезии, погибло еще несколько человек, и был нанесен дополнительный ущерб, темпы осуществления деятельности по восстановлению замедлились, а население продолжает испытывать психологический стресс. Ясно, что, даже несмотря на продвижение вперед в осуществлении этапа восстановления, население в течение многих месяцев будет по-прежнему испытывать значительные гуманитарные потребности, особенно женщины, дети, представители меньшинств, трудящиеся-мигранты и перемещенные внутри страны лица.

А. Первоначальные меры реагирования

6. Правительства пострадавших стран, неправительственные организации, движение Красного Креста/Красного Полумесяца и местные общины сыграли исключительно важную роль в принятии мер реагирования. Государственные учреждения незамедлительно возглавили деятельность по организации и координации срочной помощи, местные неправительственные организации и добровольцы Красного Креста/Красного Полумесяца оказали срочную чрезвычайную помощь, а национальные сети по вопросам семьи предоставили убежища для бездомных. Национальные организации также предоставили международным организациям исключительно ценную информацию для первоначальных оценок и картографирования. Исключительно важную роль сыграли военные, которые занимались уборкой мусора и обломков и расчисткой дорог.

7. Например, правительство Индонезии направило 600 военнослужащих и транспортные средства в Нангор, Ачех и Даруссалам для ускорения деятельно-

сти по оказанию срочной помощи и осуществления тесного взаимодействия с международными партнерами в распределении помощи и проведении первоначальных оценок ущерба. Правительство Шри-Ланки незамедлительно предоставило все свои военные, административные и материально-технические ресурсы в распоряжение организаций по оказанию помощи и оперативно разработало программы выплаты компенсаций пострадавшим от цунами. Правительство Таиланда оперативно начало оказывать медицинские и другие услуги потерпевшим и возглавило проведение крупномасштабной судебно-медицинской операции по установлению личности иностранцев, погибших от цунами. Правительство Индии выделило 155,56 млн. долл. США и 20 900 специалистов по проведению поисково-спасательных операций для оказания срочной помощи в пострадавших штатах и союзных территориях и также направило медицинские группы, морские и воздушные суда и несколько тонн помощи в Индонезию, на Мальдивские Острова и в Шри-Ланку. В Сомали, несмотря на то, что отдаленность пострадавших общин отрицательно сказывалась на темпах оказания помощи, местные общины, Международный комитет Красного Креста (МККК), Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФККП), Сомалийское общество Красного Креста и неправительственные организации оперативно предприняли усилия для удовлетворения срочных потребностей посредством мобилизации ресурсов внутри страны и распределения остро необходимых предметов снабжения по линии оказания помощи. Неоценимую роль сыграли местные органы власти в Пунтленде и местные старейшины в городах и деревнях, которые оказывали гуманитарным учреждениям помощь в выявлении наиболее нуждающихся групп населения.

8. Оказание международной помощи странам, пострадавшим от цунами, началось сразу же после получения от их правительств просьб о помощи. После начала стихийного бедствия правительства Индонезии, Мальдивских Островов и Шри-Ланки объявили чрезвычайное положение. Правительства Индонезии, Мальдивских Островов, Сейшельских Островов и Шри-Ланки обратились с официальными просьбами об оказании международной помощи. В Сомали районные власти Пунтленда объявили чрезвычайное положение, а переходное федеральное правительство обратилось с призывом об оказании помощи.

9. После получения этих просьб в пять из пострадавших от цунами стран были направлены пять групп Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности в составе 44 специалистов по ликвидации последствий стихийных бедствий из 18 стран и четырех международных организаций. Шестнадцать учреждений Организации Объединенных Наций, 18 групп реагирования МФККП, более 160 международных неправительственных организаций и огромное число частных компаний и групп гражданского общества направили своих представителей в пострадавшие районы для оказания чрезвычайной продовольственной помощи, снабжения водой и предоставления медицинских услуг приблизительно пяти миллионам человек, нуждавшимся в помощи. Около 35 стран предоставили военные средства для осуществления деятельности по оказанию помощи, а Организация Объединенных Наций направила в ключевые пункты региона сотрудников по координации деятельности гражданских и вооруженных сил. Объединенный центр материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций (ОЦМТСООН) создал координационные центры в Индонезии и Шри-Ланке

для обеспечения оптимального использования материально-технических возможностей и оказания содействия в координации и использовании военных средств. В целях содействия сбору и прохождению информации среди гуманитарных организаций Организация Объединенных Наций создала Виртуальный центр координации операций на местах — онлайн-услугу обмена информацией для поддержки координации в реальном режиме времени, а также центры гуманитарной информации в Индонезии и Шри-Ланке для содействия прохождению информации. В Индонезии была создана межучрежденческая сеть срочной связи, обеспечивающая коммуникационную инфраструктуру для целей координации и оперативного управления. Совместная группа по охране окружающей среды Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)/Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД) провела оперативные экологические оценки в сотрудничестве с группами Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности в Индонезии, на Мальдивских Островах и в Шри-Ланке для выявления острых экологических проблем. В Индии операции по оказанию помощи координировались правительством без какой-либо внешней помощи; вместе с тем группа Организации Объединенных Наций по ликвидации последствий бедствий участвовала в обмене информацией об ущербе и потерях с другими партнерами, включая двусторонние учреждения, неправительственные организации и субъекты частного сектора. Большинству общин помощь была оказана в течение нескольких дней; однако в том, что касается наиболее труднодоступных районов, то для этого потребовалось до шести недель.

10. Сразу же после стихийного бедствия Генеральный секретарь назначил заместителя Координатора чрезвычайной помощи г-жу Маргарету Вальстрём Специальным координатором по гуманитарной помощи районам, пострадавшим от цунами, для осуществления руководства деятельностью страновой группы Организации Объединенных Наций и оказания ей поддержки и особенно для содействия оказанию международной помощи посредством проведения консультаций высокого уровня с правительствами соответствующих стран.

11. Это стихийное бедствие также привело к проявлению беспрецедентной солидарности государственным и частным секторами, которые за более короткий период времени мобилизовали для ликвидации последствий этой чрезвычайной ситуации больше ресурсов, чем в связи с любым другим кризисом. По оценкам Организации Объединенных Наций, для ликвидации последствий цунами были объявлены взносы на общую сумму 6,8 млрд. долл. США, из которых 5,8 млрд. долл. США проходятся на государственные источники, а 1 млрд. долл. США (35 процентов) представляет собой пожертвования корпораций и частных лиц. Согласно сообщениям средств информации, частные доноры предоставили по крайней мере еще 1 млрд. долл. США, о чем Организация Объединенных Наций не была информирована.

12. Часть этих средств была предоставлена по линии призывов Организации Объединенных Наций. 6 января 2005 года Организация Объединенных Наций обратилась с чрезвычайным призывом о предоставлении 977 млн. долл. США для оказания гуманитарной помощи и помощи в области восстановления в течение первых шести месяцев. На совещании на уровне министров, проведенном в Женеве 11 января 2005 года, 25 государств объявили взносы на общую сумму 777 млн. долл. США в ответ на этот призыв, а также для осуществления дополнительных мероприятий по восстановлению. Через 15 дней после сти-

хийного бедствия были зарезервированы или выплачены 60 процентов средств от суммы чрезвычайного призыва. После проведения среднесрочного обзора призыва в апреле 2005 года объем потребностей был пересмотрен и установлен на уровне 1086 млн. долл. США. По оценкам Службы отслеживания финансовых данных УКГД, по состоянию на июнь 2005 года в ответ на призыв было предоставлено 880 млн. долл. США и были взяты обязательства еще на 162 млн. долл. США. Вместе с тем важно отметить, что значительная часть средств для ликвидации последствий цунами была предоставлена не по каналам Организации Объединенных Наций, а по другим каналам, включая международные организации, такие, как МФККП, которая сообщила, что она получила 2,2 млрд. долл. США, а также крупные неправительственные организации.

13. Аналогичная солидарность была также продемонстрирована и на межправительственном уровне. 6 января 2005 года члены Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) созвали в Джакарте совещание на уровне министров и приняли Декларацию о мерах по укреплению деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предотвращению после катастрофического землетрясения и цунами от 26 декабря 2004 года, которая была направлена на дальнейшую мобилизацию международных программ по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению и реконструкции. На специальном заседании, посвященном землетрясению/цунами, которое было проведено в ходе Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий 20 января 2005 года, представители правительств более 160 стран призвали к созданию системы раннего предупреждения о цунами в районе Индийского океана, и были проведены совещания, посвященные разработке планов создания систем раннего предупреждения. 19 января 2005 года многие из концепций, содержащихся в Джакартской декларации, получили официальную и широкую поддержку со стороны государств-членов в резолюции 59/279 Генеральной Ассамблеи «Укрепление деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предотвращению после катастрофического цунами в Индийском океане», в которой было подчеркнуто, что международному сообществу необходимо не ослаблять своего пристального внимания и оказывать помощь странам, пострадавшим от цунами, после завершения этапа чрезвычайной помощи.

В. Быстрое восстановление

14. С самого начала деятельность по принятию мер реагирования включала осуществление мероприятий в области восстановления. В течение двух недель после начала кризиса Организация Объединенных Наций направила в пострадавшие районы группы по вопросам восстановления для начала проведения оценок ущерба в результате этого стихийного бедствия и оказания поддержки национальным органам в деле планирования деятельности по восстановлению. Помимо этого, в ряде поездок в страны регионы Специального координатора по оказанию помощи странам, пострадавшим от цунами, сопровождал представитель Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития для безотлагательного привлечения внимания к потребностям в скорейшем восстановлении и обеспечения включения в программы помощи элементов, касающихся деятельности по оперативному восстановлению.

15. Правительства ряда пострадавших стран в партнерстве с Всемирным банком, Азиатским банком развития (АБР) и Организацией Объединенных Наций также незамедлительно занялись оценкой потребностей в области восстановления и реконструкции и в настоящее время завершают подготовку среднесрочных и долгосрочных планов. Три месяца спустя после стихийного бедствия правительство Индонезии обнародовало свой генеральный план восстановления и реконструкции в провинции Ачех, на острове Ниаса и в северной части Суматры и затем создало Агентство по восстановлению и реконструкции (АВР) для надзора за его осуществлением. Создание специализированного правительственного учреждения, наделенного четко проработанным мандатом и располагающего энергично действующим персоналом, в значительной мере способствовало сплочению международного сообщества вокруг общего комплекса целей и стандартов, касающихся планирования деятельности в области восстановления и реконструкции. В Шри-Ланке в конце июля будет обнародована рассчитанная на 24-месячный период переходная стратегия, инициированная системой Организации Объединенных Наций в поддержку новой разработанной правительством программы восстановления в период после цунами. В Индии Комиссия по планированию правительства Индии создала Межведомственную группу «Кор» для разработки и руководства осуществлением рассчитанной на 156 недель программы восстановления после цунами для всех пострадавших районов на сумму 2,19 млрд. долл. США. В Таиланде правительство создало комитет по руководству восстановлением и развитию пострадавших от цунами прибрежных районов Андаманских островов. Правительство Мальдивских Островов разработало обстоятельный национальный план восстановления и реконструкции, цели которого включают восстановление деятельности на макроэкономическом уровне и средств к существованию, расширение прав и возможностей общин, охрану окружающей среды и обеспечение готовности к стихийным бедствиям, а также предоставление эффективных государственных услуг.

16. Для содействия поддержке и осуществлению этих национальных планов Генеральный секретарь назначил бывшего президента США Билла Клинтона Специальным посланником по восстановлению в районе Индийского океана после цунами. В этом качестве бывший президент Клинтон предпринимает усилия для сохранения внимания мирового сообщества к операциям по ликвидации последствий цунами, поддержки усилий по координации на страновом и глобальном уровнях, содействию обеспечению транспарентности и подотчетности и пропагандированию такого восстановления, которое предусматривает использование обеспеченных в результате кризиса моральных, политических и финансовых возможностей для направления пострадавших общин на лучший и более безопасный путь развития. С этой целью президент Клинтон созвал «Глобальный консорциум» в составе правительств пострадавших стран, учреждений ООН, международных организаций, международных финансовых учреждений и неправительственных организаций в целях улучшения координации между основными субъектами, особенно на страновом уровне, содействия осуществлению планов отдельных стран в области восстановления и принятия общих мер по обеспечению транспарентности и подотчетности. В конце мая Специальный посланник также посетил ряд пострадавших стран для оценки прогресса в налаживании процесса восстановления.

III. Достижения, проблемы и уроки, извлеченные из мер реагирования

17. Катастрофическое цунами в Индийском океане создало одну из наиболее сложных проблем в плане координации и материально-технического обеспечения, с которыми когда-либо сталкивалась система реагирования на стихийные бедствия Организации Объединенных Наций. Время, в которое произошло это событие, и его масштабы потребовали принятия оперативных и гибких усилий по координации в различных странах и условиях, а его глобальные последствия привели к значительному увеличению числа мероприятий по оказанию помощи и субъектов, занимающихся этими вопросами, а также к оказанию помощи со стороны общественности и частного и государственного секторов на самых высоких уровнях. Такое международное внимание и поддержка заслуживают высокой оценки и имеют конструктивный характер, и сложившаяся в их результате обстановка, характеризующаяся высокой степенью мобилизации, привела к возникновению надежд на обеспечение эффективности деятельности и подотчетности. Признание этих условий является ключом к определению задач, возникающих в связи с принятием первоначальных мер реагирования. В нижеследующем разделе излагаются замечания в отношении мер реагирования в пяти ключевых областях и извлеченные в связи с этим уроки.

A. Национальная ответственность и руководящая роль

18. То, что бедствие затронуло эффективно действующие национальные правительства с хорошо развитой системой национальных учреждений и функционирующими правовыми системами, в значительной степени способствовало успешному осуществлению деятельности по оказанию помощи. Во многих областях деятельности по оказанию помощи существенно способствовали активное участие профильных министерств и вооруженных сил и использование там, где они имелись, существующих государственных структур. Сотрудничество между международными и национальными организациями по оказанию помощи и между различными уровнями систем управления облегчило задачу распространения помощи и упростило передачу ответственности за осуществление гуманитарных мероприятий и деятельности по скорейшему восстановлению соответствующим государственным органам.

Извлеченные уроки

19. **Активная координация и сотрудничество со стороны правительств в значительной мере способствовали усилиям по оказанию помощи.** В Индонезии немедленное назначение и направление в провинцию Ачех старшего министра для координации деятельности по ликвидации последствий стихийного бедствия способствовали обеспечению того, чтобы международные и национальные меры реагирования носили взаимодополняющий характер. В Шри-Ланке все стороны и органы власти сразу же признали необходимость создания на местном уровне координационных механизмов, в состав которых входили бы представители Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций и местных органов, для обеспечения оказания и координации помощи в северной и восточных частях страны. Правительство Таиланда в тесном сотрудничестве с правительствами иностранных государств способствова-

ло обеспечению оперативной и эффективной эвакуации иностранных граждан и координации международной помощи. Введение в действие правительствами ряда стран чрезвычайных иммиграционных процедур (оформление виз по прибытии в страну) и чрезвычайных таможенных процедур ускорило прохождение сотрудников по оказанию помощи и соответствующих товаров в первые дни после начала кризиса. Вместе с тем по прошествии двух месяцев эти процедуры стали приобретать все более сложный характер, что привело к задержкам в доставке многих товаров по линии помощи и средств, необходимых для поддержки операций (таких, как компьютеры, телекоммуникационное оборудование, автотранспортные средства и необходимые поставки по линии оказания помощи), и были установлены некоторые правительственные ограничения на использование спутниковых систем. Такие административные затруднения привели к замедлению темпов осуществления деятельности по оказанию помощи и препятствовали эффективной доставке столь необходимой помощи.

20. Эффективному национальному и международному сотрудничеству в деле ликвидации последствий бедствий способствовало бы возобновление приверженности выполнению взаимных обязанностей и обязательств по соблюдению соглашений, таких, как Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для предотвращения, смягчения последствий и преодоления стихийных бедствий, и расширение базы данных о практике в этих вопросах, которая стала применяться в течение определенного времени.

21. **Оперативное подключение правительств к деятельности на местном уровне способствовало обеспечению более активного сотрудничества в краткосрочной и среднесрочной перспективе.** В ходе усилий по оказанию помощи правительства пострадавших стран не стремились к централизации полномочий, а вместо этого приветствовали подключение к деятельности и ее координацию на субнациональных уровнях для содействия принятию мер реагирования. Например, открытая, восприимчивая и коллегиальная позиция старших должностных лиц органов власти в Ачехе и Джакарте обеспечила основу для налаживания эффективных отношений на основе сотрудничества в ходе первоначального этапа, в результате чего при полной поддержке национальных органов власти на местном уровне были проведены секторальные совещания и совещания по координации действий гражданского общества и вооруженных сил. В Индии правительство направило опытных административных сотрудников в наиболее пострадавший округ Нагапатинам в штате Тамилнад для координации операций по оказанию помощи на местах и в сотрудничестве с неправительственными организациями создало координационный центр, который осуществлял свою деятельность в административном офисе данного округа.

22. Местные субъекты существенно необходимы для успешной координации мер реагирования, хотя местные органы управления не всегда располагают достаточными ресурсами для выполнения таких координационных задач. Поэтому для продуктивного сотрудничества с местными учреждениями требуется планирование для обеспечения готовности к стихийным бедствиям в целях налаживания отношений с местными учреждениями в районах, подверженных стихийным бедствиям, и укрепления их потенциала в тех случаях, когда он является недостаточным.

В. Потенциал реагирования

23. В большинстве случаев система реагирования Организации Объединенных Наций в случае бедствий действовала эффективно: были оперативно задействованы имеющиеся сети и средства реагирования на чрезвычайные ситуации, а группы по оказанию помощи прибыли во все пострадавшие районы в течение первых шести недель. Никаких серьезных вспышек заболеваний отмечено не было, около 2 миллионов человек получили срочную медицинскую помощь и примерно столько же — продовольственную помощь. Школьные принадлежности были распределены среди более чем 700 000 детей, и большинство детей в пострадавших районах смогли быстро возобновить учебу.

24. Вместе с тем для деятельности по оказанию помощи были характерны определенные недостатки в некоторых областях (жилье, водоснабжение и санитария), обусловленные в значительной степени масштабностью проблемы, но и также неспособностью системы направить на места и удерживать там контингент достаточно квалифицированных и опытных сотрудников. На эффективности мер реагирования также отрицательно сказались высокая текучесть персонала Организации Объединенных Наций и несвоевременное налаживание работы некоторых исключительно важных общих гуманитарных служб Организации Объединенных Наций, в частности в областях, касающихся управления информацией, коммуникации и использования возможностей гражданского общества и вооруженных сил, что осложнило координацию деятельности в течение первых дней.

Извлеченные уроки

25. **Существенные недостатки в отраслевом потенциале продолжают препятствовать деятельности по оказанию помощи.** Сохраняющиеся недостатки, подрывающие способность системы обеспечивать адекватное снабжение чистой водой, надлежащее жилье и соответствующие санитарно-технические средства, продолжают создавать препятствия для оперативного оказания гуманитарной помощи. В связи с этим возникает необходимость вложения новых средств в развитие и поддержание системного потенциала для оказания гуманитарной помощи посредством увеличения и укрепления штата специалистов и административных органов в ключевых секторах и создания и поддержки стратегических партнерств, которые используют возможности неправительственных организаций и существующий опыт местных и региональных организаций. В этой связи Координатор чрезвычайной помощи начал проведение общесистемного обзора гуманитарной помощи для оценки сильных и слабых сторон нынешней системы и подготовки практических рекомендаций относительно возможных путей устранения недостатков. Ожидается, что информация о результатах этого обзора будет представлена в июне.

26. **Немедленное и стратегическое развертывание служб общего назначения имеет существенное значение для обеспечения принятия эффективных мер реагирования.** Направление сотрудников Объединенного центра материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в качестве членов групп Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности способствовало оперативному налаживанию исключительно важных видов деятельности по материально-техническому обеспечению. Вместе с тем сотрудники Управления по коорди-

нации гуманитарной деятельности, занимающиеся координацией действий гражданского общества и вооруженных сил, и центры гуманитарной информации не были задействованы в рамках механизмов быстрого реагирования, и их развертывание осуществлялось по менее официальным каналам и поэтому с задержками. С мобилизацией телекоммуникационных систем возникли проблемы, а в области сбора, анализа и распространения данных ощущалась нехватка стандартов и систем. Эти проблемы могут быть решены за счет признания Организацией Объединенных Наций стратегического значения таких услуг на самом первом этапе кризиса, а также разработки механизмов и стандартов, способствующих оперативному развертыванию деятельности общих служб по оказанию гуманитарной помощи.

27. Потенциал быстрого реагирования можно было бы также укрепить за счет создания постоянно действующего механизма реагирования под эгидой Организации Объединенных Наций, несущего прямую ответственность за принятие первоначальных мер реагирования и наделенного соответствующими полномочиями. Такая система могла бы также предусматривать создание региональных механизмов, особенно в районах, подверженных стихийным бедствиям, с тем чтобы группы по оказанию помощи и соответствующие предметы снабжения можно было бы задействовать более оперативно и с лучшим пониманием местных условий. Следует поощрять такие инициативы, как усилия, предпринимаемые Организацией для расширения реестра Группы Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности, и просьба Индонезии к Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) о создании механизма оперативного выделения военных средств в случае возникновения бедствий в регионе.

С. Методы и средства осуществления координации

28. Создание эффективных механизмов координации мер реагирования являлось одной из наиболее серьезных задач в ходе деятельности по оказанию помощи. Тем не менее общая координация на международном, национальном и региональном уровнях осуществлялась эффективно: резервные соглашения с донорами и частным сектором о предоставлении персонала, оборудования, транспортных средств и другой помощи способствовали своевременному принятию мер реагирования; помощь военнослужащих (национальных и международных) способствовала оперативной доставке помощи; и оперативное направление старших сотрудников Организации Объединенных Наций в регион Индийского океана также способствовало повышению эффективности координации.

29. Вместе с тем координация не всегда осуществлялась планомерно. В некоторые районы было доставлено слишком большое количество товаров для оказания помощи, и в них было сосредоточено слишком много организаций, у которых не имелось возможностей для оказания помощи. В других районах объем оказываемой помощи не соответствовал уровню потребностей. Во многих случаях возникли трудности с оперативным созданием надлежащих координационных структур с привлечением различных субъектов, прибывших на места. Возникший в результате этого «затор с оказанием гуманитарной помощи» временами приводил к недопониманию, разработке мероприятий в связи с неожиданно возникшими обстоятельствами и задержкам в оказании помощи, а руко-

водящая роль Организации Объединенных Наций на местах не всегда пользовалась поддержкой, необходимой для оказания помощи правительствам в выполнении стратегических функций по координации.

Извлеченные уроки

30. Руководство и координация должны надлежащим образом подкрепляться на местном уровне. Хотя Координатор чрезвычайной помощи обеспечивал эффективное руководство и стратегическое планирование на уровне штаб-квартир, такая исключительно важная деятельность не подкреплялась в такой же степени на местах. Во многих случаях координаторам-резидентам/координаторам гуманитарной помощи не хватало кадровых ресурсов для осуществления руководства и координации, необходимых для реализации таких крупномасштабных мер реагирования. Тот факт, что специальный координатор помощи странам, пострадавшим от цунами, смогла действовать в качестве «передвижной группы» по оказанию помощи координаторам-резидентам/координаторам гуманитарной помощи, высветил необходимость оказания такой поддержки на местном уровне. Исключительно важно, чтобы координаторам-резидентам/координаторам гуманитарной помощи были незамедлительно предоставлены персонал и возможности для выполнения исключительно важных функций по координации, а также возможности для оперативного инициирования деятельности по восстановлению и чтобы в призывах к обеспечению первоначального финансирования четко указывались их функции.

31. Необходимо улучшить взаимоотношения между гражданским обществом и вооруженными силами для обеспечения более эффективного удовлетворения гуманитарных потребностей и просьб с использованием возможностей вооруженных сил. Оперативное и щедрое предоставление средств и личного состава вооруженными силами многих стран, в том числе правительствами пострадавших стран, имело ключевое значение для охвата труднодоступных групп населения и позволило справиться со многими техническими проблемами, которые невозможно было решить силами гражданского общества. Вместе с тем в некоторых случаях деятельность гражданских и военных компонентов дублировали друг друга. Вследствие этого товары по линии оказания помощи не всегда распространялись надлежащим образом, в соответствующем количестве и там, где они были необходимы в наибольшей степени, в связи с чем возникли параллельно действующие каналы оказания помощи. Положение дополнительно усугублялось недостаточным пониманием системы органов военного управления и недостаточным обменом информацией между гуманитарными организациями и вооруженными силами. Для обеспечения наиболее эффективного использования средств вооруженных сил и сил гражданской обороны необходимы четкое определение функций и обязанностей, надежные каналы связи, соблюдение гуманитарных принципов и соответствующая степень осведомленности о них. С учетом вышеизложенного необходимо усовершенствовать оперативный механизм координации действий гражданского общества и вооруженных сил.

D. Мобилизация ресурсов

32. Цунами привело к беспрецедентному проявлению солидарности, которая способствовала оперативному предоставлению исключительно большого объ-

ема ресурсов и обеспечению новых источников финансирования среди частных лиц и в предпринимательских кругах. Хотя такая реакция позволила гуманитарным организациям действовать без уделения особого внимания сбору средств, возникшая в результате проявления такой щедрости обстановка, требующая высокой финансовой ответственности, потребовала от гуманитарных организаций оперативного расходования средств и повысила уровень требований к представлению как донорам, так и получателям помощи информации о расходовании средств и его результатах. Это в некоторых случаях усугублялось тем, что объем взносов в значительной степени превышал возможности многих организаций по их освоению на этапе принятия мер реагирования. В связи с этим возникла необходимость в том, чтобы организации незамедлительно рассмотрели свои процедуры планирования на среднесрочный период и оперативно разработали стратегии представления информации и отчетности об использовании этих средств.

Извлеченные уроки

33. Усовершенствование видов и формата представления информации и отчетности имеет исключительно важное значение для сохранения участия новых субъектов в ликвидации последствий будущих чрезвычайных ситуаций. Хотя внутренние и внешние механизмы отчетности системы гуманитарной деятельности сложились давно, беспрецедентный объем средств, объявленных или предоставленных для ликвидации последствий цунами, особенно частным сектором, привел к активизации обсуждения вопроса о том, как используются эти средства. В результате этого между Организацией Объединенных Наций и компанией «ПрайсуотерхаусКуперс» (ПВК) было заключено соглашение об использовании на безвозмездной основе услуг специалистов в объеме 8000 часов для оказания Организации Объединенных Наций помощи в деле непосредственного учета и отслеживания взносов, полученных по линии чрезвычайного призыва о ликвидации последствий цунами, и в расширении ее существующих систем отслеживания финансовых данных по линии чрезвычайных призывов с тем, чтобы они соответствовали требованиям новых условий финансирования. Такие усовершенствования имеют исключительно важное значение для повышения степени доверия и увеличения объема помощи со стороны как правительств, так и частного сектора в случае нынешних и будущих кризисов. Вместе с тем эффективность такой системы зависит от сотрудничества всех соответствующих образований как в рамках, так и вне системы Организации Объединенных Наций, особенно в том, что касается своевременного представления информации о выделении и расходовании средств.

34. Кроме того, в результате самопроизвольного предоставления средств, которое наблюдалось после цунами, многие гуманитарные учреждения и организации оказались в необычном положении, поскольку у них в распоряжении оказался большой резерв средств для финансирования деятельности по оказанию помощи. В некоторых случаях учреждения рассматривают пути оказания поддержки деятельности других организаций в тех же секторах. Другие организации прекратили прием средств для ликвидации последствий цунами, обратившись к потенциальным донорам с просьбой направлять свои взносы на цели урегулирования других кризисов. Еще одна группа организаций смогла переключить средства, полученные на ликвидацию последствий цунами, на осуществление долгосрочных планов восстановления. В целях сохранения дове-

рия общественности гуманитарным организациям независимо от того, как они решат использовать такие средства, следует распространять транспарентную информацию о своих намерениях.

35. Для работы с большими объемами ресурсов требуется укрепление координации на местном уровне. Многие организации, которые получили исключительно большой объем ресурсов и от которых доноры требовали принятия практических мер, отреагировали на кризис, начав осуществление одновременных, многочисленных проектов по оказанию помощи с привлечением большого числа сотрудников, что осложнило координацию деятельности во многих областях. В связи со стремлением к принятию оперативных мер деятельность многих международных организаций также воспринималась таким образом, что в ней не уделяется достаточного внимания их национальным и местным партнерам и что в ней не учитываются местные условия. Координация имеет исключительно важное значение в таких случаях и должна охватывать доноров, неправительственные организации и национальных партнеров.

Е. Проблемы, связанные с перемещением и защитой населения

36. После цунами за сравнительно короткий срок места своего проживания покинули примерно 1 миллион человек. Однако по прошествии первых нескольких недель численность временных переселенцев начала сокращаться по мере того, как ситуация стабилизировалась и люди стали возвращаться в свои родные места. Быстрота, с которой двигались перемещенные группы населения (особенно в провинции Ачех), возросшая нагрузка на приемные семьи и утрата людьми средств к существованию стали факторами, затруднившими для национальных властей и международного сообщества задачу принятия специальных мер по удовлетворению нужд разных категорий населения, и дали основания для беспокойства по поводу возможных вспышек насилия на сексуальной почве и по признаку пола, включая возможность похищения людей и вербовки детей в вооруженные силы. Организация временного переселения пострадавших еще больше осложнилась из-за политической ситуации в Индонезии и Шри-Ланке, а также вследствие ранее предпринятых действий по переселению жителей на Мальдивских Островах.

Извлеченные уроки

37. Удовлетворение особых нужд вынужденных переселенцев на этапе первоначального реагирования имеет решающее значение. На этапе оказания чрезвычайной помощи при любом внезапно произошедшем стихийном бедствии главное внимание должно уделяться удовлетворению неотложных, жизненно важных потребностей как можно большего числа людей. Речь идет об удовлетворении особых потребностей вынужденных переселенцев в защите и помощи и привлечении их с самого начала к планированию мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи с целью обеспечить справедливое распределение такой помощи и не допустить закрепления ранее существовавшего неравенства. Таким образом, должны приниматься особые меры, которые также должны быть учтены при планировании и осуществлении проектов, по предоставлению помощи и защиты вынужденным переселенцам и приемным семьям.

38. **Необходимо уже на ранних этапах уделить внимание особо уязвимым категориям населения, затронутого стихийным бедствием.** У вынужденных переселенцев возникают особые потребности не только в помощи, но и в защите. После цунами предметом особой обеспокоенности стала защита женщин и детей и опасность насилия на сексуальной почве и торговли людьми. Уже на ранних этапах выражались опасения по поводу того, что проблемы насилия на сексуальной почве, по признаку пола и бытового насилия, которые стояли весьма остро в ряде пострадавших от цунами стран еще до этого стихийного бедствия, могут еще больше обостриться вследствие того, что гибель родственников, утрата средств к существованию и умственное перенапряжение лягут дополнительным психологическим бременем на пострадавших. Хотя сообщения о злоупотреблениях и поступали, они были весьма малочисленными, и методам предупреждения рисков, а также защиты особо уязвимых лиц уделялось самое пристальное внимание. Проведенная правительствами на раннем этапе разъяснительная работа и их ответственное отношение к защите детей помогли предотвратить торговлю детьми и их эксплуатацию — опасности, которые оказались в центре внимания на ранних этапах чрезвычайной ситуации. Важное значение имела также разъяснительная работа в отношении полезности мер по усыновлению детей, оставшихся без родителей. По мере того как послекризисная деятельность будет выходить на этап восстановления, все более важное значение будет приобретать решение таких непростых вопросов, как права собственности на землю, оформление документов и выплата компенсации.

39. **Руководящие принципы в отношении перемещения населения внутри страны должны быть распространены на стихийные бедствия.** За последние несколько лет была проделана большая работа по выработке общеприемлемых международных норм оказания помощи перемещенным лицам и их защиты на основе опыта массового перемещения населения во время войны и в конфликтных ситуациях. Хотя и признается, что Руководящие принципы не охватывают особых ситуаций, возникающих в результате кратковременного и массового перемещения населения после стихийных бедствий, их общие положения вполне заслуживают того, чтобы использоваться в качестве нормы. Однако если Руководящие принципы могут оказаться полезными с точки зрения правильной постановки вопросов, они вряд ли могут дать одинаковые ответы на эти вопросы в разных ситуациях. Для оказания адекватной помощи вынужденным переселенцам необходимы знание и понимание тех специфических условий, в которых произошло бедствие.

IV. Восстановление районов, пострадавших от стихийного бедствия: успехи, нынешние и будущие проблемы

40. Переход от чрезвычайной помощи к восстановлению после стихийного бедствия, вызванного цунами, имеет решающее значение с точки зрения будущей деятельности, поскольку он предполагает: а) выявление сохраняющихся недостатков и слабых звеньев; б) увязывание потребностей в ресурсах с областями их фактического использования; в) обеспечение общей оперативной согласованности между субъектами, мероприятиями и этапами; г) увязывание между собой гуманитарных инициатив и инициатив в области развития; и е) уменьшение опасности как сознательный элемент деятельности по восста-

новлению. Из-за неспособности набрать и сохранить определенный темп в работе и поддержать все вышеуказанные мероприятия будет утрачена ценная возможность для реконструкции важнейших объектов инфраструктуры с одновременным улучшением условий и материальной стороны жизни пострадавших и созданием национального и местного потенциала для обеспечения готовности к будущим стихийным бедствиям.

41. Темпы перехода к восстановлению неодинаковы и будут и в дальнейшем различаться в зависимости от страны, и к восстановительным работам необходимо применять разный подход. Последние сообщения с мест показывают, что эффективность восстановительных работ на раннем этапе действительно бывает разной. Например, правительство Шри-Ланки сообщает, что приблизительно 17 300 семей, оставшихся без крова в результате цунами, по-прежнему живут в 100 лагерях. Из них 9480 семей живут в палатках, особенно в тех прибрежных районах, где площади свободных земель на удалении от береговой линии недостаточны. Тем не менее строительство временного жилья набирает темпы (в июне — 31 000 единиц жилья), и следует надеяться, что в ближайшем будущем эти цифры значительно сократятся. То обстоятельство, что вынужденные переселенцы в провинции Ачех продолжают менять разные типы жилья, свидетельствует о попытках населения лучше подготовиться к началу восстановительных работ и как можно скорее получить доступ к средствам и материалам для реконструкции. Целью работы, которую в настоящее время начинает Агентство по восстановлению и реконструкции, является разъяснение пострадавшему населению того, каким образом будет идти процесс реконструкции и какую роль оно может в нем сыграть.

42. По мере продвижения вперед восстановительных работ во всех пострадавших странах будет крайне важно оказывать непрерывающуюся поддержку затронутым государствам и общинам в этой деятельности и соотносить планы восстановительных работ, а также приоритеты государств и общин с реалиями текущей социально-экономической ситуации. В нижеследующих разделах рассматриваются общие вопросы и проблемы, возникшие на ранних этапах восстановительных работ.

A. Ответственность правительств на раннем этапе

43. Подключение правительств к разработке и осуществлению программ восстановления и взятие ими на себя ответственности за эти программы на раннем этапе важны не только для достижения желаемого эффекта от восстановительных работ, но и для укрепления потенциала на местах. Участие местных специалистов по ликвидации последствий стихийных бедствий и технических работников поможет обеспечить учет потребностей и возможностей пострадавшего населения при составлении программ восстановительных работ и решающую роль национальных руководителей в формировании консенсуса в отношении приоритетов, ролей, обязанностей и ресурсов в контексте этих работ.

44. Для того чтобы такая ответственность приобрела долгосрочный характер, местные субъекты и институты должны получать поддержку извне в форме передачи технологии и ноу-хау, а также просветительской работы с общественностью. Поддержка, оказанная международным сообществом правительству, Индонезии включала в себя планирование, составление карт, строительство жилья

и создание рабочих мест на национальном, провинциальном и окружном уровнях. В Шри-Ланке международные группы оказывали помощь в оценке потребностей и сборе данных. В Индии операции по оказанию гуманитарной помощи и восстановлению районов, пострадавших от цунами, поддерживались за счет тесного сотрудничества между государственными ведомствами, местными общинами и индийскими добровольцами Организации Объединенных Наций. Индийским добровольцам было также поручено оказать помощь в разработке и осуществлении планов восстановительных работ на Мальдивских Островах и в Шри-Ланке, где они, по сообщениям, сыграли решающую роль в ускорении этих работ на раннем этапе. В Таиланде были образованы национальные оперативные группы для работы с международными партнерами и проработки наиболее важных вопросов на этапе восстановления. Вместе с тем необходима более активная поддержка национальных и международных партнеров на этапе восстановления и реконструкции, включая долгосрочное стратегическое планирование, и более тесная координация их усилий на местах.

В. Упор на восстановительные работы на этапе чрезвычайной помощи

45. То, что упор на проведение восстановительных работ был сделан еще на этапе чрезвычайной помощи, помогло местному населению вернуться к нормальной жизни. Например, в Индонезии благодаря операциям по разбору завалов, проводившимся по принципу оплаты труда наличными, был обеспечен приток наличных средств в местную экономику, а также оказана психологическая поддержка участвовавшим в них жителям, которых насчитывалось около 11 000 человек.

46. Тем не менее во многих районах восстановление на раннем этапе оказалось невозможным в силу того, что поврежденные дороги осложнили оперативную транспортировку и доставку необходимых для реконструкции материалов. Более тесное сотрудничество с частными подрядчиками и резервными партнерами, располагающими современной материально-технической базой и воздушным флотом, помогло бы преодолеть такие трудности с восстановлением на ранних этапах. Кроме того, в настоящее время в системе Организации Объединенных Наций нет общепризнанных и общесистемных механизмов посткризисного восстановления, особенно таких, в которых делался бы упор на уменьшение опасности. Недоработки в таких областях, как подходящие методологии для оценки потребностей в восстановлении на раннем этапе и предсказуемые механизмы направления технических специалистов для оказания помощи в составлении планов и программ восстановительных работ, а также механизмы для своевременного финансирования основных мероприятий по восстановлению и уменьшению уязвимости, были определены как серьезные помехи на пути к преодолению существующего разрыва между чрезвычайной помощью и развитием.

С. Координация

47. Был достигнут ряд важных успехов в секторальной координации усилий международных и национальных субъектов на ранних этапах восстановления.

Секторальная координация усилий на этапе реконструкции, которая осуществлялась правительствами Индонезии и Шри-Ланки при содействии Всемирного банка, АзБР, учреждений системы Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, привела к разработке национальных планов восстановительных работ, в рамках которых все субъекты и мероприятия в области реконструкции были сведены в единую согласованную стратегию. В Индонезии и Шри-Ланке Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) оказывала помощь соответствующим отраслевым министерствам и банкам развития в составлении планов реконструкции сельскохозяйственного и рыболовного секторов. В Шри-Ланке Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Всемирный банк, Азиатский банк развития и Международная организация по миграции предприняли совместные усилия с целью увязать стратегию предоставления временного жилья с планами строительства постоянного жилья. УВКБ и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) также провели совместные миссии с целью оценить остроту проблем насилия на сексуальной почве и по признаку пола в созданных правительством временных лагерях и разработали совместный план действий по борьбе с ним. В Мьянме координация секторальных мероприятий оказалась весьма эффективной благодаря созданию новаторского совместного координационного механизма по инициативе Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Организации Объединенных Наций. В Индии ЮНИСЕФ предпринял шаги для того, чтобы международные и национальные НПО могли совместно обсудить проблемы водоснабжения и санитарии как в общенациональном масштабе, так и в штате Тамилнад. Межправительственная океанографическая комиссия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирная метеорологическая организация и секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий тесно сотрудничали с национальными ведомствами в деле создания организационно-технической базы для системы раннего предупреждения о цунами в регионе Индийского океана.

48. Несмотря на эти успехи, общая координация восстановительных работ после стихийного бедствия требует дополнительного изучения и проработки. Если при **реагировании** на стихийное бедствие применяются четкие и общепризнанные стандарты и механизмы координации, то для координации действий по **восстановлению** после стихийного бедствия — в которых участвует более широкий круг сторон — не существует никаких официальных и общих структур. Это относится в первую очередь к международной координации усилий на страновом уровне, и проблема осложняется тем, что координаторы-резиденты не получают достаточной поддержки при выполнении своей координационной роли. Признавая эту недоработку, Организация Объединенных Наций в настоящее время на примере стихийного бедствия, вызванного цунами, пытается определить, какого рода поддержка необходима для совершенствования координации восстановительных работ после стихийного бедствия.

D. Привлечение гражданского общества

49. Во многих пострадавших странах гражданское общество проявило небывалую активность как на этапе оказания гуманитарной помощи, так и на этапе

восстановления. Группы гражданского общества в Таиланде сыграли важную роль в организации восстановительных работ в сотрудничестве с местными органами власти и национальными ведомствами, а также в привлечении внимания к участи тех, о ком могли попросту забыть, в частности трудящихся-мигрантов из Мьянмы и «морских цыган» из племени мoken. В Индонезии Форум по восстановлению провинции Ачех оказывал поддержку и консультативную помощь правительству, Организации Объединенных Наций и международным финансовым учреждениям в составлении государственного генерального плана восстановления и реконструкции. Благодаря широким консультациям с представителями гражданского общества в провинции Ачех процесс планирования стал пользоваться еще большей поддержкой у населения.

50. Однако несмотря на общее понимание того, что планирование восстановительных работ должно основываться на объективной оценке потребностей и возможностей пострадавшего населения, проводимой с участием широкого круга сторон, на практике так происходит не всегда. В ряде стран пострадавшее население выразило озабоченность тем, что его не привлекают к планированию восстановительных работ. Сегодня при поддержке учреждений Организации Объединенных Наций и структур гражданского общества расширяются возможности для децентрализованной деятельности, способствующей привлечению к восстановительным работам широкого круга сторон. Следует надеяться, что благодаря этому подходу появятся возможности и для решения таких непростых вопросов, как права собственности на землю, а также проблем особой уязвимости меньшинств и мигрантов.

Е. Гибкие и нетрадиционные подходы к мобилизации средств

51. Как показывает прошлый опыт, финансовые средства, которые охотно предоставляются, пока сообщения о стихийном бедствии занимают главное место в материалах СМИ, в дальнейшем иссякают по мере утраты интереса к этой проблеме. Так обстояло дело после землетрясения в Баме, Иран, в декабре 2003 года и после урагана «Митч» в октябре 1998 года, когда лишь малая часть из тех сотен миллионов долларов, в которых возникла потребность, была когда-либо обещана донорами или реально выплачена.

52. Поскольку возможности для мобилизации средств в связи со стихийными бедствиями бывают ограниченными и сохраняются весьма недолго, чрезвычайный призыв о ликвидации последствий цунами охватил собой и этап восстановления, благодаря чему стало возможным мобилизовать ресурсы на такие нужды, как жилье, восстановление нормальных условий жизни, микроинфраструктура и защита окружающей среды, и без промедлений реализовать планы и программы восстановления. Хотя такая гибкость стала возможной благодаря щедрой донорской помощи после катастрофических цунами, учет в чрезвычайных призывах потребностей, связанных с восстановлением, следует рассматривать как оптимальную практику применительно к будущим стихийным бедствиям.

53. Кроме того, то обстоятельство, что во многих случаях собранные после цунами средства используются для реализации среднесрочных проектов, должно способствовать ускорению восстановительных работ. В связи с тем, что на ликвидацию последствий цунами доноры обещали выделить около

6,8 млрд. долларов, что составляет примерно половину общей суммы, необходимой для реконструкции всем пострадавшим странам, главное внимание уделяется не мобилизации большего объема средств на восстановление, а осуществлению планов восстановительных работ. Этому будут также способствовать усилия Глобального консорциума, созданного бывшим президентом Клинтон, которому поручено следить за реализацией планов восстановительных работ, поддерживать высокие темпы реконструкции и в сотрудничестве с правительствами решать сложные политические проблемы, которые обычно затрудняют эту деятельность. Планированию и осуществлению восстановительных работ будет способствовать также создание общей базы данных для финансового контроля, целью которой является объединение всех форм помощи, включая официальную помощь, поддержку со стороны НПО и взносы частного сектора, в единую согласованную систему.

Е. Принятие мер по уменьшению опасности на раннем этапе

54. В ходе восстановительных работ все пострадавшие страны стремились найти некий компромисс между необходимостью быстрого восстановления и важностью защиты своих граждан от будущих стихийных бедствий. Общества, затронутые крупным стихийным бедствием, слишком часто делают выбор в пользу краткосрочных и имеющих большой общественный резонанс инициатив по нормализации обстановки, нередко в ущерб более продуманным и долгосрочным решениям. Если фактор уменьшения опасности не будет учтен в политике, стратегиях и планах в области развития, это может привести к большим человеческим жертвам в результате стихийного бедствия, росту потребностей в национальной и международной гуманитарной помощи с увеличением соответствующих издержек и постоянному подрыву основ экономического роста и общественного благосостояния. На Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся 18–22 января 2005 года, спустя всего несколько недель после цунами, были даны своевременные руководящие указания на этот счет благодаря принятию ставшего плодом длительных переговоров межправительственного плана первоочередных действий по уменьшению опасности бедствий — Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы по созданию потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин.

55. Хотя и общепризнан тот факт, что надлежащим образом подготовиться к стихийному бедствию такого масштаба было бы невозможно, очевидно также и то, что эффективные системы раннего предупреждения, в том числе меры по обеспечению готовности, могли бы спасти тысячи жизней. Например, после землетрясения в Гуджарате в 2001 году правительство Индии в течение последних нескольких лет занималось укреплением потенциала для уменьшения опасности стихийных бедствий на всех уровнях. В итоге, когда цунами обрушились на Тамил Наду, жители одного прибрежного района — которые ранее обучались проведению спасательных операций и оказанию первой помощи в рамках программы уменьшения опасности стихийных бедствий — смогли спасти жизни более 100 человек. Таким образом, стихийное бедствие, вызванное цунами, имело важное значение в том смысле, что оно поставило на первый план необходимость расширять возможности подвергающихся риску общин для защиты себя и своего имущества от стихийных бедствий. Разработка на

уровне общин планов обеспечения готовности к бедствиям, охватывающих все стороны этой деятельности — от создания запасов продовольствия и медикаментов и сооружения защитных дамб в местах, подверженных наводнениям, до включения вопросов обеспечения готовности в программу подготовки преподавателей и школьную программу, — позволила бы значительно уменьшить эти риски. Необходимо также уделять больше внимания созданию технической базы для комплексных систем раннего предупреждения, включающих в себя строительство объектов инфраструктуры (сейсмостойкие сооружения, убежища, пути эвакуации), разработку планов обеспечения готовности и стратегий коммуникации, позволяющих предпринять быстрые и конкретные действия после получения соответствующего предупреждения.

V. Последствия для будущей деятельности и рекомендации Генерального секретаря

Совершенствование структур для непосредственного реагирования на внезапно происходящие крупные стихийные бедствия на национальном и международном уровнях

56. Чрезвычайное реагирование на внезапные стихийные бедствия требует дальнейшего укрепления и координации действий сил быстрого реагирования и тех общих служб, которые играют ключевую роль на этапе непосредственного реагирования. Это предполагает укрепление потенциала быстрого развертывания, который существует — или существовал ранее — в странах, подверженных стихийным бедствиям. Кроме того, лучшая организация операций на местах в связи с крупномасштабными чрезвычайными ситуациями во многом способствовала бы и более эффективному международному реагированию.

57. Организация Объединенных Наций, правительства и соответствующие группы гражданского общества должны взять курс на создание и восстановление регионального, национального и местного потенциала для реагирования на стихийные бедствия, с тем чтобы гуманитарная система получила прямой доступ к готовым к развертыванию ресурсам, в особенности в районах, подверженных стихийным бедствиям.

58. Организация Объединенных Наций должна сохранять и расширять существующие в ней основные общие гуманитарные службы, с тем чтобы их персонал мог направляться в районы бедствия на предсказуемой основе, имея соответствующее сочетание знаний и навыков.

59. Организация Объединенных Наций должна создать более централизованную структуру управления операциями на местах с целью обеспечить надлежащую координацию и, соответственно, эффективность мер реагирования. Это предполагает оказание более активной поддержки гуманитарным координаторам-резидентам.

Создание потенциала для реагирования на региональном уровне

60. У региональных организаций есть все необходимое для того, чтобы оперативно реагировать на крупные стихийные бедствия, используя местные знания и ранее существовавшие связи с национальными руководителями. Организация Объединенных Наций должна сотрудничать с региональными организа-

циями в районах, подверженных стихийным бедствиям, с целью обеспечить, чтобы региональные планы и потенциал для реагирования были созданы и имелись в наличии прежде, чем произойдет бедствие.

61. Международное сообщество должно создать более эффективные механизмы развертывания региональных резервных сил под руководством Организации Объединенных Наций, например путем заключения соглашений об обеспечении готовности к стихийным бедствиям с региональными организациями и разработки стандартных рабочих процедур для развертывания и координации действий.

62. Правительства должны предоставлять в распоряжение таких структур имеющийся у них потенциал для реагирования на стихийные бедствия.

Обеспечение согласованности действий гражданских служб и воинских подразделений

63. Помощь в преодолении последствий цунами со стороны воинских подразделений разных стран была беспрецедентной по масштабам и сыграла ключевую роль в спасении человеческих жизней на первоначальном этапе и на этапе стабилизации обстановки. Стихийное бедствие, вызванное цунами, явилось переломным моментом в этой связи. По этой причине вполне вероятно, что в будущих чрезвычайных ситуациях, вызванных стихийными бедствиями, военные силы и средства будут выделяться государствами весьма оперативно и в значительном объеме. Таким образом, необходимо обеспечить, чтобы тот огромный потенциал, которым располагают военные, эффективно способствовал реагированию на бедствия, включая разработку приемлемых процедур и структур для координации усилий между самими военными, а также между военными и их партнерами по гуманитарной деятельности и лучшее ознакомление участников с этими процедурами и структурами.

64. Организация Объединенных Наций должна повышать эффективность процедур использования и координации военных сил и средств при реагировании на стихийные бедствия и поддерживать более регулярные контакты с основными поставщиками услуг.

65. С учетом того, что национальные вооруженные силы, силы гражданской обороны, пожарные и спасательные службы нередко оказываются первыми в районе бедствия, те круги, которые отвечают за реагирование на стихийные бедствия, должны активно привлекать эти группы к решению вопроса о том, когда и каким образом они могут внести свой вклад в послекризисную деятельность.

Вложение финансовых средств в системы раннего предупреждения и обеспечение готовности

66. Теперь уже широко признается тот факт, что существование региональной системы раннего предупреждения о цунами могло бы спасти тысячи человеческих жизней. Однако такая региональная система будет эффективной лишь в том случае, если она станет частью комплексной деятельности в интересах общин, подверженных риску, и если она будет подкрепляться соответствующей организационно-правовой базой и местными системами раннего предупреждения и чрезвычайного реагирования. Организация Объединенных Наций должна

способствовать укреплению региональных структур и механизмов, необходимых для систем раннего предупреждения, а также поддерживать технические и стратегические действия по комплексному регулированию рисков в соответствии с Хиогской рамочной программой действий на 2005–2015 годы.

67. Международное сообщество должно вкладывать финансовые средства в создание продуманных, ориентированных на интересы людей систем раннего предупреждения о всех опасностях и во всех странах, которые охватывали бы всех, кто подвергается риску. Эти системы должны включать в себя оценку риска, повышение осведомленности и меры по обеспечению готовности, с тем чтобы общины были готовы и способны принять соответствующие меры после получения предупреждения.

Усиление координации и укрепление потенциала системы Организации Объединенных Наций для деятельности по восстановлению

68. Важное значение для эффективного восстановления имеет повышение способности Организации Объединенных Наций оказывать поддержку пострадавшим странам, одновременно координируя свои собственные мероприятия в гуманитарной сфере и в области восстановления. Если координацией чрезвычайного реагирования руководит Координатор чрезвычайной помощи, а на местах она обеспечивается гуманитарными координаторами, то на этапе восстановления аналогичного института и поддержки в штаб-квартире или на местах не существует. Устранение этих недостатков предполагает определение того, какой организационный механизм будет обеспечивать руководство и координацию в штаб-квартире и на правительственном уровне, усиление взаимодействия между координаторами-резидентами и гуманитарными координаторами на этапе реконструкции и укрепление страновых групп Организации Объединенных Наций.

69. Осознавая существующие недостатки в деятельности по восстановлению с точки зрения ее организации, координации и стратегического планирования, система Организации Объединенных Наций должна поддерживать текущие инициативы по определению того, какого рода поддержка необходима для улучшения координации восстановительных работ после стихийных бедствий.

Поощрение финансовой транспарентности и подотчетности

70. Рост масштабов стихийных бедствий — и, соответственно, масштабов деятельности по реагированию и восстановлению — означает, что Организация Объединенных Наций будет играть более активную роль в обеспечении финансовой транспарентности и подотчетности при использовании финансовых средств. Важное значение будет иметь сохранение и укрепление транспарентной системы финансового контроля над государственными и частными взносами, поступающими в ответ на глобальные призывы и по другой линии. Эта система также позволит лучше учесть действия частных сторон в координационных структурах и механизмах финансового контроля и привлечь основных субъектов из частного сектора к усилиям по мобилизации и координации ресурсов. Следует поощрять такие инициативы, как создание системы финансового контроля при содействии компании «ПрайсуотерхаусКуперс». Международные организации и правительства должны также в сотрудничестве друг с

другом укреплять механизмы отчетности и подотчетности на этапах восстановления и реконструкции.

71. Международное сообщество должно способствовать созданию в системе Организации Объединенных Наций общего механизма для отслеживания средств, выделяемых на гуманитарные нужды, и представления отчетности о них и должно призвать организации как в системе Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами своевременно предоставлять информацию, необходимую для работы таких механизмов.

72. Международные организации и правительства должны совместными усилиями укреплять механизмы отчетности и подотчетности на этапах восстановления и реконструкции.

Курс на уменьшение уязвимости и рисков

73. Несмотря на убедительные факты, свидетельствующие о том, что снижение рисков и устойчивое развитие — явления взаимосвязанные, — проведение сознательной политики, направленной на уменьшение уязвимости и рисков, и вложение финансовых средств в эту деятельность по-прежнему сопряжено с трудностями. Долгосрочная поддержка устойчивого экономического развития, результатом которого станет формирование прочных гражданских обществ, а также мощной инфраструктуры, помогла бы государствам выдержать потрясения, вызванные опасными природными явлениями.

74. Международное сообщество должно взять курс на осуществление Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы и выделить на это соответствующие финансовые средства.

Поощрение научно-исследовательской и учебной деятельности, необходимой для руководства послекризисными мероприятиями

75. Планирование мероприятий по реагированию и восстановлению должно основываться на объективной оценке потребностей и возможностей пострадавшего населения, проводимой с участием широкого круга сторон, с тем чтобы местные инициативы, ресурсы и возможности могли учитываться и использоваться в полной мере. Национальные механизмы разработки политики и консультаций и меры по установлению приоритетов способствуют формированию консенсуса в отношении приоритетов, ролей, обязанностей и ресурсов в контексте послекризисной деятельности.

76. Круги, отвечающие за реагирование на стихийные бедствия, должны собрать, обобщить и распространить знания и опыт, полученные после стихийного бедствия, вызванного цунами, и других недавних стихийных бедствий. Эти знания и опыт способствовали бы росту профессионализма у работников организаций на всех уровнях и послужили бы ориентиром при проведении будущих операций по ликвидации последствий стихийных бедствий.