



**Генеральная Ассамблея**  
**Экономический и Социальный Совет**

Distr.: General  
23 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**

**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 чрезвычайная помощь в случае стихийных бедствий**

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

**Доклад Генерального секретаря\*\*\***

*Резюме*

В настоящем докладе рассматривается тема «Укрепление координации в области гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций, включая аспекты потенциала и организационные аспекты». В нем прослеживаются некоторые ключевые события и проблемы в гуманитарной области, в частности проблема неадекватности потенциала, которая была отмечена в прошлом году в контексте как сложных чрезвычайных ситуаций, так и различных стихийных бедствий. В докладе также анализируются ход осуществления и эффективность резолюций 2002/32, 2003/5 и 2004/50 Экономического и Социального Совета, имея в виду совершенствование политических ориентиров, которым такие резолюции служат для международного сообщества в реализации гуманитарных задач и мероприятий. Наконец, в докладе кратко рассматривается вопрос о роли и взаимодополняемости мероприятий соответствующих подразделений Органи-

\* A/60/50 и Corr.1.

\*\* E/2005/100.

\*\*\* Настоящий доклад был представлен с опозданием по техническим причинам.

зации Объединенных Наций в контексте многоаспектных миссий, и в связи с этим и другими вопросами приводится ряд замечаний и рекомендаций Генерального секретаря в адрес как Экономического и Социального Совета, так и Генеральной Ассамблеи, направленных на дальнейшее укрепление координации в области гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций.

## **I. Введение**

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря ежегодно представлять Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету доклад о координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи. Кроме того, он представляется во исполнение просьб, содержащихся в резолюции 59/141 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 2004 года и в резолюции 2004/50 Экономического и Социального Совета от 23 июля 2004 года об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций.

## **II. События в гуманитарной области**

2. Уровень и масштабы насилия на протяжении последних нескольких лет в Афганистане, Ираке, Дарфуре (Судан) и Демократической Республике Конго свидетельствуют о том, что угрозы для безопасности людей сохраняются и что насилие продолжает уносить беспрецедентно большое число жизней. То, что в результате землетрясения в Индийском океане возникла чрезвычайная ситуация в 12 разных странах и сразу погибло самое большое число людей в таких далеких от его эпицентра местах, как Швеция, подтверждает мнение о том, что в настоящее время последствия гуманитарных кризисов ощущаются гораздо сильнее, чем когда-либо ранее. Подобные широкомасштабные конфликты и катастрофы стали суровой проверкой потенциала в области оказания гуманитарной помощи, а также способности гуманитарной системы гарантировать эффективное и надлежащее оказание такой помощи. Поскольку ожидается, что более крупные и серьезные кризисы потребуют наращивания потенциала, повышения качества и усиления подотчетности гуманитарного реагирования, Организация Объединенных Наций должна изучить и укрепить свои нынешние системы, механизмы и кадры специалистов. Признание того факта, что угроза для безопасности людей носит глобальный и взаимосвязанный характер, требует, чтобы борьба с гуманитарными кризисами велась на основе совместных и решительных действий.

### **A. Общий обзор**

3. В совместном призыве об оказании гуманитарной помощи 2005 года указывалось, что 26 миллионам человек, пострадавшим в результате 20 кризисов во всем мире, необходимо оказать гуманитарную помощь в объеме 4,5 млрд. долл. США. Хотя по сравнению с прошлым годом общее число гуманитарных кризисов сократилось, объем финансовой помощи вырос на 25 процентов (3,4 млрд. долл. США), что свидетельствует о том, что в течение последних 12 месяцев имел место ряд особенно крупных и разрушительных гуманитарных кризисов.

4. Сильнейшее землетрясение у берегов Суматры, Индонезия, 26 декабря 2004 года и порожденное им цунами вызвали целый ряд серьезных бедствий в более чем 12 странах, в результате которых 240 000 человек погибли и более 1 миллиона человек были вынуждены покинуть родные места. Ураганы, обру-

шившиеся на страны Карибского бассейна осенью 2004 года, были самыми сильными за последнее десятилетие и произвели ужасные разрушения в большом числе малых островных развивающихся государствах, из которых многие оказались не готовы к страшным последствиям этих ураганов. Несмотря на заблаговременные ранние предупреждения, в результате нашествия пустынной саранчи в 10 странах Западной и Северной Африки летом 2004 года погиб урожай на площади в несколько миллионов гектаров. Во всем мире было зарегистрировано 35 эпидемий, в том числе эпидемии полиомиелита, менингита и тропической язвы в Центральноафриканской Республике и серьезная вспышка эпидемии марбургского вируса в Анголе. Масштабы распространения птичьего гриппа создают угрозу возникновения серьезных гуманитарных кризисов в некоторых частях Азии. Хотя последствия бедствий трудно поддаются определению, предварительные данные, подготовленные Объединенным центром исследований в области эпидемиологии бедствий, свидетельствуют о том, что только в 2004 году произошло 360 стихийных бедствий, от которых пострадали более 145 миллионов человек, которые и понесли материальный ущерб на сумму более 103 млрд. долл. США.

5. Во всех штатах Дарфура отмечается эскалация боевых действий, которые имеют неизбирательный характер и сопровождаются грабежами, сжиганием деревень и убийствами их жителей, а также насилием, которому подвергаются женщины и девочки, и преднамеренными нападениями на гуманитарный персонал. Такая небезопасная обстановка заставила более 2,4 миллиона человек покинуть места своего постоянного проживания и по-прежнему препятствует оказанию гуманитарной помощи: по состоянию на апрель 2005 года 17 процентов территории этого района оставались недоступными для гуманитарного персонала, хотя потребности в оказании гуманитарной помощи по-прежнему очень значительные. По оценкам Мировой продовольственной программы, в 2005 году в Дарфуре в гуманитарной помощи будут нуждаться 3,25 миллиона человек; это число, вероятно, увеличится, поскольку население страдает от последствий засухи. Проблема с доступом еще более обострится с наступлением сезона дождей, когда оказывающим гуманитарную помощь организациям будет весьма трудно доставлять продовольствие из-за плохого состояния дорог в районе. Помимо этого, по сообщениям Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, за период с конца 2002 года по настоящее время число суданских беженцев в Чаде увеличилось с 13 000 до 225 000 человек, что привело к росту напряженности в отношениях между беженцами и жителями принимающих их общин, которым приходится бороться друг с другом за воду, дрова и пастбища.

6. Последствия волнений среди гражданского населения и споры по поводу распределения помощи среди пострадавших от цунами в Шри-Ланке, рост напряженности между правительственными войсками и повстанцами-маоистами в Непале, а также провал мирных переговоров, отсутствие прогресса в осуществлении программ разоружения и сохраняющаяся опасная обстановка в странах Западной Африки подрывают эффективность мер по оказанию гуманитарной помощи гражданскому населению во многих регионах и могут привести к возникновению в этих странах гуманитарных кризисов еще большего масштаба. В нынешнем году Зимбабве испытывает самую большую нехватку продовольствия за последние три года, что вызвано засухой, острым дефицитом сельскохозяйственной техники и контролем за системой ценообразования.

Официальные источники указывают, что производство кукурузы составляет менее 500 000 тонн, т.е. ежегодные потребности, исчисленные в 1,8 млн. тонн, удовлетворяются менее чем на треть; по предварительным данным правительства, в настоящее время остро нуждаются в продовольственной помощи 2,4 миллиона человек.

7. В ряде районов мира беженцам удалось улучшить свое тяжелое положение. По данным УВКБ, общее число беженцев, не считая 4,1 миллиона палестинских беженцев, которым оказывает помощь Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, в 2004 году составляло 9,3 миллиона человек — самый низкий уровень с 1980 года. По оценкам, во всем мире в родные места смогли возвратиться 1,5 миллиона беженцев: в Афганистан — 940 000 человек, в Анголу — 90 000 человек, в Бурунди — 90 000 человек, в Ирак — 194 000 человек и в Либерию — 57 000 человек. В то же время в 2004 году в 50 странах Азии, Европы и Северной Америки, преимущественно промышленно развитых, было зарегистрировано почти 400 000 просьб о предоставлении убежища.

8. Продолжает вызывать озабоченность число перемещенных внутри стран лиц, которое намного превосходит количество официально зарегистрированных беженцев: сегодня примерно в 49 странах из-за войны и нарушения прав человека перемещенными лицами по-прежнему числятся 25 миллионов человек, среди которых 70–80 процентов составляют женщины и дети. Еще 25 миллионам человек пришлось покинуть места своего постоянного проживания в результате стихийных бедствий. Эти цифры практически не меняются с 2000 года.

## **В. Африка**

9. Перспективы установления мира в девяти африканских странах, включая урегулирование затяжных кризисов в Анголе и Сьерра-Леоне, и обещание сформировать Переходное федеральное правительство в Сомали открывают потенциальные возможности для достижения прогресса на гуманитарном фронте. Кроме того, несколько региональных и субрегиональных организаций, таких, как Африканский союз, Экономическое сообщество западноафриканских государств, Сообщество по вопросам развития стран юга Африки и его инициатива «Новое партнерство в интересах развития Африки», предпринимают активные усилия по содействию оказанию гуманитарной помощи, укреплению безопасности и обеспечению устойчивого развития в ряде стран региона.

10. Однако объемы гуманитарных потребностей остаются высокими, трудности, связанные с удовлетворением таких потребностей — значительными, а попытки воспользоваться такими возможностями и эффективно задействовать региональные, субрегиональные и национальные институты для удовлетворения этих потребностей пока не приносят успеха. Для того чтобы гуманитарная система сумела действительно положить конец страданиям африканцев, ей необходимо придерживаться более системного подхода к урегулированию гуманитарных кризисов на африканском континенте. Это предполагает принятие целенаправленных и скоординированных мер для определения уровня потребностей, создание, восстановление и использование местных механизмов ранне-

го предупреждения, обеспечение готовности и реагирование и финансирование таких инициатив на равной и предсказуемой основе.

11. Сегодня во многих частях Африки сложилась кризисная ситуация с обеспечением защиты и оказанием помощи вынужденным переселенцам, когда из-за хронического отсутствия безопасности и роста населения, которому подвергаются гражданские лица во многих районах, гуманитарные организации не имеют возможности оказать помощь остро нуждающемуся в ней населению. В Дарфуре эскалация боевых действий, высокие уровни сексуального насилия и насилия, обусловленного половой принадлежностью, а также преднамеренные нападения на сотрудников гуманитарных организаций и их убийства резко сужают возможности гуманитарного сообщества в плане оказания помощи и решения задачи в течение всего периода кризиса. В северной части Уганды эскалация насилия и жестокие убийства, похищения, изнасилования и нападения, совершаемые «Армией сопротивления Бога», не позволяют гуманитарным учреждениям охватить основными услугами 1,4 миллиона перемещенных внутри страны лиц. Кроме этого, по оценкам Детского фонда Организации Объединенных наций (ЮНИСЕФ), с 1986 года было похищено примерно 20 000 детей, которые сейчас используются в качестве солдат, подсобных рабочих и сексуальных рабов, и 35 000 детей по-прежнему перемещаются только ночью, с тем чтобы не попасть в руки похитителей. В Демократической Республике Конго, по оценкам Всемирной организации здравоохранения, примерно 40 000 женщин и мужчин, мальчиков и девочек подвергаются сексуальному насилию и насилию, обусловленному половой принадлежностью, что является еще одной страшной составляющей конфликта, в ходе которого с 1998 года было убито более 3,8 миллиона мирных граждан. В Того вспышка насилия после президентских выборов вызвала волну беженцев (34 000 человек) в Бенин и Гану. Число лиц, перемещенных внутри страны, неизвестно.

12. Африканский союз играет важную роль в повышении эффективности защиты гражданских лиц в Дарфуре, в котором он обеспечивает охрану лагерей для перемещенных лиц и безопасность на дорогах, используемых для доставки дров и воды, и в который он предусмотрительно направил необходимое число полицейских-женщин для участия в расследовании случаев сексуального насилия. Существенная активизация работы могла бы в значительной степени способствовать повышению эффективности защиты гражданского населения Дарфура. Такой практики следует придерживаться и в других условиях.

13. Продолжавшаяся несколько лет засуха в районе Африканского Рога и на юге Африки нанесла серьезный материальный ущерб, привела к резкому сокращению поголовья домашнего скота и создала острый дефицит продовольствия, что требует принятия безотлагательных и скоординированных мер для решения основных проблем этих регионов. Только в одной Эритрее примерно 60 процентов населения нуждаются в продовольственной помощи, а показатель недоедания среди матерей, составляющий 53 процента, является одним из самых высоких в мире. Из южной части Африки, где в некоторых районах с середины января по середину марта выпало лишь 10 процентов от обычной нормы осадков, уже поступают все более тревожные сообщения о неурожаях; как представляется, особенно остро эта проблема стоит в Малави, Замбии, Зимбабве, Свазиленде и отдельных районах Мозамбика. Эпидемия СПИДа в этом регионе лишь увеличила объем гуманитарных потребностей и усилила уязвимость населения перед лицом засухи; по оценке ЮНИСЕФ, 4 миллиона детей,

ставших сиротами в результате смерти родителей от ВИЧ/СПИДа, практически не имеют доступа к основным услугам, которые позволили бы им выжить; Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций считает, что к 2020 году количество сельскохозяйственных рабочих в затронутых пандемией СПИДа странах может сократиться на 13–26 процентов.

14. Усилия таких массовых организаций, как, например, Эфиопская коалиция по вопросам продовольственной безопасности и обеспечения средств к существованию, начали приносить свои плоды в борьбе с последствиями засухи и климатических катаклизмов благодаря применению новаторских механизмов. В южной части Африки эффективное сотрудничество в рамках системы Организации Объединенных Наций и с другими заинтересованными сторонами, включая национальные правительства, Сообщество по вопросам развития стран юга Африки, доноров и неправительственные организации, имеет важное значение для предупреждения роста числа случаев острого недоедания и смерти людей от голода. Однако из-за отсутствия остро необходимых и целенаправленных мер общие показатели уязвимости в обеих областях растут, что обуславливает необходимость дальнейшего осуществления скоординированных и устойчивых по своему характеру мероприятий по линии этих инициатив.

15. Нашествие саранчи летом 2004 года, которое можно было предотвратить, свидетельствует о том, что необходимый потенциал, который когда-то имелся в Африке, оказался либо утраченным, либо подорванным. Масштабы нашествия саранчи на Сахельский регион Африки были настолько велики, что на местах не хватило ни сил, ни возможностей противостоять ему, поскольку во многих пострадавших странах проблем с нашествием саранчи не возникало на протяжении более 15 лет. Хотя Организация Объединенных Наций давно отстаивала идею создания системы предотвращения чрезвычайных ситуаций, позволяющей принимать адекватные меры в подобных случаях, в западной и северо-западной частях Африки эта система до сих пор не функционирует из-за отсутствия необходимой поддержки со стороны доноров. Хотя в настоящее время предпринимаются усилия с целью не допустить подобного нашествия саранчи в будущем, в начале лета 2005 года в пустынях северо-западной части Африки, скорее всего, вновь образуются огромные новые полчища саранчи. Поэтому чрезвычайно важно расширять возможности раннего предупреждения и создавать и поддерживать оперативный потенциал на местах, чтобы сократить масштабы и смягчить последствия нашествий саранчи в будущем.

16. Несмотря на высокие уровни потребностей и многообещающие возможности, объем финансовых ресурсов, мобилизованных по состоянию на май 2005 года по линии совместных призывов Организации Объединенных Наций, свидетельствует о том, что доноры до сих пор не выделяют в достаточном объеме ресурсы на урегулирование гуманитарных кризисов и не распределяют эти ресурсы на равноправной основе. На сегодняшний день по линии 8 из 14 призывов об оказании помощи Африке мобилизованы средства в объеме менее 20 процентов от требуемого. За исключением небольшой оперативной проведенной кампании по сбору средств для Анголы, ни один из совместных призывов не обеспечил поступления более 40 процентов от необходимого объема средств. Эти диспропорции в области финансирования не являются ни новыми, ни неожиданными: анализ финансовых потоков за последние три года, проведенный с помощью специальной системы отслеживания, свидетельствует о том, что ресурсы, выделяемые на борьбу с крупномасштабными кризисами

(Афганистан, Ирак, цунами в Индийском океане), фактически заимствуются с других направлений, а обещания восполнить ресурсы, задействованные для урегулирования широкомасштабных кризисов, обычно не выполняются. Это касается и финансирования некоторых «забытых» секторов, которое давно уже является нестабильным. Такие уровни и параметры финансирования нельзя считать приемлемыми, если мы хотим, чтобы Африка стала действительно одним из глобальных гуманитарных приоритетов, о чем уже много говорилось по самым различным поводам. Необходимо разработать «новый курс» в деле предоставления гуманитарной помощи, следуя которому доноры, со своей стороны, создали бы менее ограничительные по своему характеру механизмы распределения гуманитарной помощи, а в ответ на это гуманитарные организации согласились бы строить свою работу, руководствуясь базовыми показателями в том, что касается оперативности и интенсивности ответных мер.

### **III. Укрепление гуманитарного потенциала**

17. Недавние события показали, что гуманитарное сообщество может предпринимать широкомасштабные ответные меры, когда в этом возникает необходимость. Но они также продемонстрировали, что качество таких мер не всегда может быть гарантировано: гуманитарное реагирование не всегда позволяет удовлетворить основные потребности пострадавшего населения своевременно, характер самих мер реагирования заметно меняется в зависимости от конкретной кризисной ситуации, а созданного в настоящее время потенциала не всегда достаточно для реагирования на серьезные чрезвычайные ситуации, когда они возникают одновременно. Хотя отдельные факторы, влияющие на меры реагирования, такие, как отсутствие доступа или создание препятствий для поступления помощи, являются специфическими для конкретного кризиса, некоторые из основных проблем, как представляется, имеют системный характер.

18. На первых же этапах нынешнего кризиса в районе Дарфура в Судане пришлось испытать трудности с мобилизацией потенциала реагирования в сложных условиях, и по мере развития этого кризиса появляются новые свидетельства, указывающие на ряд серьезных недостатков в работе системы гуманитарного реагирования. Например, когда гуманитарное сообщество получило санкцию отреагировать на кризис в Дарфуре, его реакция оказалась не настолько быстрой и мощной, как можно было бы ожидать. Бюрократические меры правительства и активизация боевых действий как повстанческими группами, так и правительственными войсками, вызвали задержки с оперативным развертыванием гуманитарного персонала. Однако даже тогда, когда ситуация стабилизировалась, гуманитарная система оказалась неспособной быстро мобилизовать значительный объем средств для создания резервного фонда или направить на места должным образом подготовленный и обученный персонал. И хотя со временем гуманитарному сообществу удалось добиться прогресса в выполнении своего мандата и в устранении недостатков и оказании технической помощи в некоторых секторах, таких, как водоснабжение и санитария, обеспечение жильем, охрана и руководство работой лагерей для перемещенных внутри страны лиц, охват в этих областях остается неравномерным.

19. В ходе ликвидации последствий цунами также были выявлены некоторые ключевые области, где потенциал реагирования можно было бы укрепить. Например, в разных странах координаторы-резиденты, которые выступали в роли

координаторов гуманитарной помощи, по-разному показали себя в качестве руководителей и участников этой работы. Некоторые важнейшие общие службы мобилизовывались медленно, а ранее заключенные с правительствами резервные соглашения, в частности система групп Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации и Международное гуманитарное партнерство, хотя и оказались полезными, могли бы стать более действенными инструментами, если бы их работа лучше координировалась и если бы они располагали большим числом необходимых специалистов. Хорошо известные секторальные недостатки дали о себе знать практически сразу же, а координация, особенно в секторе здравоохранения, оставляла желать лучшего. Координация работы неправительственных организаций и их взаимодействие с Организацией Объединенных Наций были слабыми. А в последние месяцы, когда акцент с оказания чрезвычайной помощи был перенесен на восстановление и реконструкцию, стало ясно, что необходимо переориентировать систему на решение социально-реабилитационных задач и восстановление объектов инфраструктуры.

20. Этот и другие кризисы также свидетельствуют о том, что гуманитарная система оказалась не в состоянии полностью задействовать нередко значительный потенциал, который уже имеется, особенно на региональном и национальном уровнях. Участие национального и местного руководства в оказании чрезвычайной помощи и проведение восстановительных работ после землетрясения в Баме, Иран, в декабре 2003 года, имело важное значение для оперативной организации спасательных работ и обеспечения плавного перехода к этапу восстановления. Аналогичным образом, такие страны, как Ямайка и Куба, сумели свести к минимуму ущерб, нанесенный ураганами в 2004 году, благодаря осуществлению эффективных национальных и общинных программ, которые позволили им провести эвакуацию, обеспечить нуждающихся жильем и должным образом организовать поступление чрезвычайной помощи. Африканский союз сыграл исключительно важную роль в создании условий, способствующих оперативной и эффективной доставке гуманитарных грузов во многие районы Африки. В то же время механизмы, созданные с целью не допустить массового нашествия саранчи в северо-западной части Африки, не были сохранены.

## **А. Проблемы**

21. Острые, сложные и практически совпавшие по времени кризисы в Дарфуре, в регионе Индийского океана и в других местах высветили недостатки в работе нынешней системы, но также предоставили возможность критически оценить проделанную работу и извлечь необходимые уроки для определения возможных путей повышения эффективности деятельности и качества услуг.

### **Потенциал координации**

22. Сотрудничество и координация всех заинтересованных сторон на местном уровне имеют важное значение для обеспечения эффективного использования общесистемного потенциала. Отсутствие секторальной координации (как в рамках одного сектора, так и между разными секторами) может привести к недоработкам или дублированию усилий в некоторых областях. Слабая координация деятельности воинских подразделений, снабженческих групп и специалистов, работающих по линии резервных соглашений часто означает, что ос-

новые средства и ресурсы не всегда используются с должной эффективностью. Несостыковки в планировании мероприятий на этапах оказания чрезвычайной помощи и восстановления могут «подорвать» уже предпринятые эффективные усилия и негативно сказаться на мерах, направленных на обеспечение благополучия населения. Координация работы местных, национальных, региональных и международных групп реагирования имеет существенно важное значение, поскольку неизбежное объединение усилий многочисленных участников чаще осложняет, чем облегчает общую работу по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению, если соответствующие роли и обязанности четко не определены.

23. Такие недостатки с обеспечением координации требуют разработки более стандартных и формальных подходов к секторальной координации между учреждениями системы Организации Объединенных Наций и ее партнерами, а также улучшение взаимодействия между гражданским и военным компонентами, с тем чтобы добиться максимально эффективного и полезного использования того, что называют основными средствами жизнеобеспечения. В масштабах всей системы должны также предприниматься усилия по созданию более широкой общей инфраструктуры технической и оперативной поддержки. Стратегическое планирование также имеет важное значение для увязки оперативных мер реагирования с общими приоритетами деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, мерами по снижению степени риска, мероприятий по мобилизации ресурсов и долгосрочным планированием. А разработка подходов и структур, обеспечивающих координацию «снизу вверх» и позволяющих с самого начала активно задействовать основных местных партнеров и укрепить их потенциал, поможет обеспечить согласованность и эффективность работы на всех этапах процесса восстановления.

24. Когда гуманитарные последствия кризиса не могут быть ликвидированы с помощью имеющегося на местах потенциала или когда для ликвидации последствий стихийного бедствия запрашивается международная помощь, именно страновой группе в составе представителей учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, действующей под руководством координатора гуманитарной деятельности, поручается задача определения, в сотрудничестве с партнерами по оперативной деятельности, возможностей для осуществления эффективных гуманитарных мер и выявления препятствий на этом пути. Однако отмеченные задержки и упущения указывают на необходимость укрепления структур координации на местах, включая создание более широкой по своему составу гуманитарной страновой группы, укрепление руководящей роли координатора гуманитарной деятельности и резидента-координатора и обеспечение выделения достаточного объема ресурсов, которые можно было бы четко и незамедлительно использовать для оказания адекватной поддержки местным структурам. Координацию можно было бы также укрепить благодаря разработке международных целевых показателей своевременности принятия ответных мер, ускорению выделения ресурсов и обеспечению предсказуемости поддержки.

#### **Потенциал быстрого реагирования**

25. Оперативность мер реагирования на чрезвычайные ситуации и стихийные бедствия имеет исключительно важное значение для обеспечения эффективной координации и своевременного оказания услуг. В случае с цунами гуманитар-

ная система убедительно продемонстрировала свой потенциал быстрого реагирования, однако в ходе Дарфурского кризиса развертывание соответствующего персонала и материальных ресурсов осуществлялось с меньшей оперативностью. Кроме этого, поскольку оказанию таких общих услуг, как материально-техническое снабжение, связь, информационные технологии и разминирование, в миссиях стало придаваться важное значение в плане перераспределения персонала и ресурсов, выявления и анализа потребностей и предоставления помощи, для того чтобы повысить эффективность таких услуг, необходимо привлечь дополнительное число опытных сотрудников-специалистов в различных технических областях, способных обеспечить руководство операциями на местах и приступить к работе в кратчайшие сроки. Наконец, оперативное проведение финансового анализа и отслеживание в близком к реальному режиму времени движения финансовых средств имеют важное значение для ускорения поступления финансовых ресурсов и, следовательно, повышения качества мер реагирования.

26. Поэтому для дальнейшего совершенствования потенциала гуманитарной деятельности необходимо усовершенствовать механизмы и резервные соглашения, с помощью которых можно быстро мобилизовывать технических специалистов. Системой Организации Объединенных Наций предпринимаются усилия по укреплению общего обслуживания, расширению списков специалистов, привлекаемых в порядке быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации, и повышению оперативности работы механизмов быстрого развертывания. Некоторые учреждения Организации Объединенных Наций также оперативно отреагировали на призыв свести к минимуму воздействие наземных мин на гражданское население и улучшить оказание гуманитарной помощи.

27. Однако укрепление потенциала реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации также требует от гуманитарного сообщества шире использовать знания, накопленные странами, имеющими практический опыт быстрого реагирования. Организация Объединенных Наций сотрудничает с правительствами стран в заключении резервных соглашений об оперативном развертывании персонала для проведения оценок и подготовки кадров специалистов по чрезвычайным ситуациям; правительства некоторых стран начали также заключать резервные соглашения об оперативном развертывании персонала в целях укрепления потенциала быстрого реагирования учреждений системы Организации Объединенных Наций. Такие соглашения нуждаются в доработке, с тем чтобы они предусматривали взаимодействие с механизмами быстрого реагирования системы Организации Объединенных Наций, а не проведение параллельных мероприятий с ними.

### **Секторальный потенциал**

28. Серьезные упущения в создании потенциала отмечаются в таких секторах, как водоснабжение и санитария, обеспечение жильем, охрана и руководство работой лагерей, и они дают о себе знать как во время стихийных бедствий, так и в чрезвычайных ситуациях. В одних случаях такие упущения объясняются пробелами в мандатах. В других случаях причины низкой эффективности системы реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации кроются в нехватке на местах квалифицированных и опытных кадров специалистов. Однако во всех случаях такие упущения приводили к задержкам с реагированием, препятствовали адекватному охвату и сужали возможности системы обеспе-

чить справедливое распределение помощи. Поэтому необходимо реинвестировать средства в наращивание и поддержание потенциала системы, реагировать на чрезвычайные гуманитарные ситуации путем увеличения числа и повышения квалификации специалистов в основных секторах, повышения качества услуг в области материально-технического снабжения и коммуникации, а также путем налаживания и поддержания стратегических партнерских связей, чтобы использовать широкие возможности в области реагирования на чрезвычайные ситуации, имеющиеся у неправительственных организаций, и привлечь к этой работе специалистов из местных и региональных организаций. Поскольку ответственность за защиту гражданского населения от насилия лежит непосредственно на государствах, повышение эффективности такой защиты требует, чтобы государства-члены взяли на себя обязательство предотвращать и преодолевать последствия такого насилия, проводя переподготовку военнослужащих национальной армии и полицейских в целях создания специальных подразделений, укомплектованных кадрами, которые прошли подготовку по вопросам прав человека, осуществляя демобилизацию и реинтеграцию бывших комбатантов, разрабатывая программы по содействию в расширении экономических прав и возможностей женщин и обеспечивая жертвам сексуального насилия доступ к медицинскому обслуживанию и психологической помощи. Для оказания поддержки этим усилиям гуманитарная система должна проводить работу, направленную на устранение пробелов в правозащитной деятельности, путем повышения уровня профессиональных знаний, передачи вспомогательных функций и обязанностей и расширения возможностей для региональных организаций действовать в качестве сил защиты.

#### **Финансовый потенциал**

29. Характер финансирования деятельности по урегулированию гуманитарных кризисов влияет на способности системы оперативно и эффективно реагировать на них на принципиальной и беспристрастной основе. Кроме того, адекватное и предсказуемое финансирование расширяет возможности Организации Объединенных Наций в плане дальнейшего укрепления и поддержания потенциала реагирования в тех областях, где он в настоящее время недостаточно развит. Существует много ситуаций, когда кризис быстро развивается или обостряется, когда требуется оперативно развернуть персонал в жизненно важных секторах или когда потребности стран или секторов, по которым не имеется достаточной информации, могут оказаться обойденными вниманием, но для их удовлетворения требуются значительные средства. В тех случаях, когда катастрофа случается внезапно, экстренные призывы по линии создаваемых и уже существующих механизмов реагирования на чрезвычайные ситуации, таких, как Центральный чрезвычайный оборотный фонд и Чрезвычайный резервный фонд, созданные более десяти лет назад, могут оказаться слишком запоздалыми и не соответствовать масштабам и темпам развития современного кризиса.

30. Говоря о глобальном уровне, наращивание финансового потенциала означает а) создание возможностей для немедленного реагирования (т.е. выделение начальных средств до поступления объявленных взносов и выделение средств, когда в результате непредвиденных событий возрастает потребность в гуманитарной помощи); б) создание механизма, обеспечивающего справедливое распределение средств на урегулирование кризисных ситуаций и по секторам, с тем чтобы обеспечить адекватное финансирование забытых чрезвычайных си-

туаций; и с) выделение финансовых средств на создание потенциала для устранения недостатков в работе (например, в таких областях, как защита населения и руководство лагерями).

#### **Национальный и местный потенциал**

31. Создание национального и местного потенциала в области обеспечения готовности и мер реагирования является важной составляющей повышения эффективности реагирования, а участие национальных и местных субъектов в деятельности на этапе реагирования позволяет обеспечить, чтобы принимаемые в контексте оказания чрезвычайной помощи меры способствовали долгосрочному восстановлению. В случае крупномасштабных стихийных бедствий национальные и местные группы быстрого реагирования часто являются наиболее эффективным механизмом для оперативного проведения оценки и координации первоначальных мер реагирования, поскольку им легче справиться с теми трудностями, с которыми столкнутся их международные партнеры. В условиях сложной чрезвычайной ситуации ответственность и лидирующая роль национального руководства на постконфликтном этапе имеют исключительно важное значение для укрепления мира и формирования консенсуса в отношении приоритетов, ролей, обязанностей и ресурсов, связанных с развитием. И в чрезвычайной ситуации, и во время стихийного бедствия налаживание партнерских связей с членами общин будет способствовать обеспечению устойчивости в долгосрочной перспективе.

32. Очень часто национальные и местные институты не располагают необходимым потенциалом для борьбы с такими гуманитарными кризисами. При наращивании потенциала гуманитарной системы необходимо уделять внимание использованию и сохранению имеющихся возможностей, знаний и институтов через передачу технологий и ноу-хау и проведение информационно-просветительной работы с населением. Доноры и правительства затронутых кризисами государств должны взять на себя обязательство о выделении более значительного объема ресурсов на обеспечение готовности к бедствиям.

### **В. Дальнейшие действия**

33. Система гуманитарного реагирования Организации Объединенных Наций была разработана более десяти лет назад и более чем семь лет назад была реформирована. Во многих областях она выдержала проверку временем. Вместе с тем сложность условий, в которых сейчас приходится работать, а также опыт, накопленный за последние несколько лет, указывают на необходимость обновления систем и стратегий Организации и совершенствования ее механизмов и инструментов, с тем чтобы в нынешних условиях разработанные в 90-х годах механизмы функционировали более эффективно.

#### **Обзор гуманитарного реагирования**

34. Одним из направлений дальнейшей работы является анализ основных функций, выполняемых системой. Представляется очевидным, что с учетом нынешнего высокого спроса на гуманитарную помощь крайне необходимо установить те факторы, которые препятствуют быстрому и эффективному гуманитарному реагированию, включая такую область деятельности, как защита, и

обеспечить принятие надлежащих мер с целью улучшить оперативность и результативность мероприятий в гуманитарной сфере.

35. Кроме того, выдвинут ряд новых предложений и инициатив, направленных на укрепление потенциала в гуманитарной области, реализация которых могла бы оказать серьезное воздействие на гуманитарные усилия в общемировом масштабе. Такие предложения следует рассматривать в контексте тех значительных возможностей, которые они открывают для укрепления глобального потенциала гуманитарного реагирования в нескольких ключевых областях, а в их оценке следует исходить из того, как их реализация может способствовать функционированию системы чрезвычайного реагирования Организации Объединенных Наций в целом и совершенствованию этой системы.

36. С этой целью Координатор чрезвычайной помощи, действуя на основании своего мандата, сформулированного Генеральной Ассамблеей в резолюции 46/182, приступил к проведению независимого углубленного общесистемного обзора потенциала в области гуманитарного реагирования. В ходе обзора будет проанализирован общий потенциал гуманитарного реагирования, а также вопрос об имеющихся потенциальных ресурсах для удовлетворения будущих потребностей в помощи и защите. Основное внимание в рамках обзора будет уделено возможностям, которыми располагают Организация Объединенных Наций, международные неправительственные организации и общества Красного Креста и Красного Полумесяца. Это должно способствовать формированию общего представления как в отношении нынешнего потенциала реагирования и накопленного практического опыта, так и в отношении того, каким образом система оказания гуманитарной помощи может эффективно мобилизовывать и применять их. Кроме того, это будет способствовать выявлению возможных упущений, вызванных нехваткой опыта и ресурсов, и вынесению рекомендаций в отношении мер по их устранению. Информация о результатах этого обзора должна быть представлена летом 2005 года.

#### **Новые механизмы партнерских связей**

37. Последние события также позволяют определить ключевые области, в которых процесс наращивания потенциала может осуществляться с помощью партнерства. Установление более тесных партнерских связей между гуманитарными организациями и организациями, занимающимися вопросами развития, способствовало бы более эффективному переходу от программ непосредственного реагирования к программам восстановления. Отсутствие учреждения, которое руководило бы работой по устранению недостатков в сфере оказания помощи, например в таких областях, как охрана и руководство работой лагерей для внутренне перемещенных лиц, может обусловить необходимость налаживания в рамках системы взаимодействия с партнерами для решения этой задачи. Партнерские связи с правительствами могут помочь им в создании собственного потенциала регулирования гуманитарных кризисов и смягчения их последствий, а также в расширении возможностей быстрого реагирования и повышении уровня компетентности международных структур за счет привлечения людских, технических и материальных ресурсов. Партнерские связи и взаимодействие с региональными организациями на официальном уровне способствовали бы повышению способности системы выполнять ключевые задачи, которые зачастую не по силам персоналу гуманитарных учреждений, что

благоприятно сказалось бы на предоставлении помощи в целом (например, в области обеспечения безопасности).

38. Несмотря на то, что до последнего времени частный сектор играл ограниченную роль в предоставлении гуманитарной помощи, кризисная ситуация, созданная цунами, предоставила этому сектору возможность выполнять важные гуманитарные функции. В связи с активизацией участия частного сектора в гуманитарных операциях на передний план выдвигается проблема обеспечения координации, которая заслуживает отдельного анализа.

#### **IV. Последующие меры в связи с резолюциями по гуманитарным вопросам и «организационные аспекты» межправительственного диалога**

39. Эффективность работы в гуманитарной сфере зависит, однако, не только от потенциала, но и от релевантности диалога между государствами-членами, направленности и значимости межправительственных решений и способности системы Организации Объединенных Наций добиваться выполнения этих решений на местах.

40. Признание этого факта побудило государства-члены в ходе этапа рассмотрения гуманитарных вопросов на сессии Экономического и Социального Совета 2004 года обратиться с просьбой о представлении доклада об осуществлении трех лет резолюций Совета об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций (резолюции 2002/32, 2003/5, 2004/50) с целью проконтролировать их выполнение и сформировать более четкое представление о том, в каких случаях и каким образом эти резолюции могли оказать воздействие на политику и практику Организации Объединенных Наций в гуманитарной сфере. Впоследствии в пункте 4 своей резолюции 59/141 Генеральная Ассамблея особо отметила важность обсуждения гуманитарной политики и деятельности в Ассамблее и Экономическом и Социальном Совете и подчеркнула, что государства-члены должны обеспечить дальнейшую активизацию этого обсуждения.

##### **A. Последующие меры в связи с резолюциями Экономического и Социального Совета по гуманитарным вопросам**

41. В резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой ежегодно предоставлять государствам-членам через Экономический и Социальный Совет новую информацию об оказании гуманитарной помощи. Впоследствии в рамках предложенной Генеральным секретарем реформы в 1997 году был учрежден этап рассмотрения гуманитарных вопросов в ходе сессий Совета, «с тем чтобы разрабатывать руководящие указания по общим гуманитарным вопросам и вопросам координации» (см. A/51/950, пункт 193) в целях совершенствования управления мероприятиями системы Организации Объединенных Наций в гуманитарной области и обеспечения их большей согласованности. Со временем этап рассмотрения гуманитарных вопросов стал важным форумом для обсуждения тематических гуманитарных проблем, по итогам которого были подготовлены два согласо-

ванных вывода (1998/1 и 1999/1), два резюме Председателя и три резолюции (2002/32, 2003/5 и 2004/50). В последние три года центральными в этих резолюциях были следующие основные темы:

- Координация и реагирование на чрезвычайные ситуации и бедствия
- Обеспечение готовности к бедствиям и уменьшение опасности бедствий
- Мобилизация ресурсов и финансирование гуманитарной деятельности
- Всесторонний учет гендерной проблематики
- Переход от оказания чрезвычайной помощи к развитию
- Создание национального потенциала и участия в деятельности
- Защита и внутренне перемещенные лица
- Охрана и безопасность персонала гуманитарных организаций
- Сексуальная эксплуатация и насилие, обусловленное половой принадлежностью

Подробный перечень мер, принятых в целях осуществления резолюций по гуманитарным вопросам, приводится в таблице, представленной в качестве документа зала заседаний и содержащейся в приложении к настоящему докладу (A/60/CRP.1).

## **В. Эффективность резолюций по гуманитарным вопросам**

42. Однако осуществление резолюций по гуманитарным вопросам имеет смысл лишь в том случае, если принимаемые во исполнение этих резолюций меры приводят к конкретным улучшениям в области координации или предоставления гуманитарной помощи на уровне штаб-квартиры или на местах. Хотя силу такого «воздействия» трудно оценить, поскольку прогресс в разработке политики или программ часто обусловлен (или ограничен) целым рядом факторов, источников и ресурсов, проведя анализ подхода Совета к указанным ниже тематическим вопросам, можно определить, насколько большое влияние оказали дискуссии в Совете и принятые им резолюции на политику и практику в гуманитарной сфере.

### **Координация гуманитарной деятельности**

43. Как следует из резолюции 46/182, координация усилий и согласование деятельности участников в складывающихся после стихийного бедствия часто дезориентирующих условиях или организация деятельности по удовлетворению многочисленных потребностей в сложной чрезвычайной ситуации имеют крайне важное значение для обеспечения общей эффективности мер реагирования. В связи с переходом от оказания чрезвычайной помощи к развитию как в ситуациях, порождаемых стихийными бедствиями, так и в постконфликтных ситуациях координация также необходима для передачи международными субъектами ответственности за проведение послекризисных мероприятий национальным субъектам для постепенной замены временных механизмов по-

стоянными структурами и обеспечения систематической мобилизации и справедливого распределения ресурсов для удовлетворения разнообразных потребностей. В этой связи в своих ранее вынесенных рекомендациях Генеральный секретарь призывал государства признать необходимость укрепления механизмов координации и повышения эффективности управления.

44. Тем не менее принимаемые Экономическим и Социальным Советом меры по содействию повышению эффективности координации гуманитарной деятельности не всегда достигают цели. Хотя государства-члены неоднократно подтверждали руководящую роль Координатора чрезвычайной помощи в принятии мер гуманитарного реагирования, в резолюциях по гуманитарным вопросам никогда не поднимался вопрос о необходимости укрепления системы координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам, обеспечивающих такое руководство на местах. Вместо этого в резолюциях из года в год подтверждалась координирующая роль Организации Объединенных Наций в реагировании на чрезвычайные ситуации и одобрялись региональные инициативы, предусматривающие принятие параллельных мер реагирования и создание координационных структур вне системы Организации Объединенных Наций. В то же время в резолюциях Экономического и Социального Совета справедливо подчеркивалась важность формирования регионального, национального и местного потенциалов как с целью обеспечить эффективную готовность к бедствиям и умелое управление действиями по ликвидации бедствий и смягчению их последствий, так и с целью возглавить работу по координации усилий на этапе ликвидации последствий конфликта или катастроф. Хотя неправительственные организации неизменно и активно участвуют в формировании местного и национального потенциалов гуманитарного реагирования в самых разных условиях, Организация Объединенных Наций должна делать гораздо больше и на более систематической основе.

45. Вынесение вопроса о повышении эффективности координации мер гуманитарного реагирования на стихийные бедствия и сложные чрезвычайные ситуации в качестве главной темы на этапе рассмотрения гуманитарных вопросов в ходе сессий Совета представляет собой первоочередную и важнейшую задачу. Эта задача должна решаться на основе осуществления более целенаправленных усилий на межправительственном уровне в поддержку тех координационных механизмов и структур, которые обеспечивают повышение общей эффективности работы гуманитарной системы.

#### **Мобилизация ресурсов и финансирование гуманитарной деятельности**

46. Несмотря на объявление донорами щедрых взносов в связи с серьезными кризисными ситуациями, имевшими место в последние три года, финансовые средства на оказание гуманитарной помощи по-прежнему поступают в незначительном объеме и с задержками и распределяются неравномерно. Это обусловлено разными причинами, в частности непоследовательностью в выявлении потребностей и определении их первоочередности, в отслеживании и анализе потоков помощи и в том, каким способом такие средства привлекаются и расходуются.

47. Хотя о таких проблемах известно и системе Организации Объединенных Наций, и донорам, их постановка в Экономическом и Социальном Совете в значительной мере способствовала выработке политики в этой области. Дис-

куссии в Совете и его резолюции помогли реформировать финансовую повестку дня благодаря успешной увязке финансирования гуманитарной деятельности с эффективностью помощи. Одобрение Советом инициативы по обеспечению добросовестного оказания гуманитарной донорской помощи способствовало расширению тематики обсуждений, не ограничиваясь донорскими кругами, разработке директивных указаний, которые помогли изменить поведенческие установки и стимулировали дискуссии в странах-донорах и между группами доноров, что привело к качественным сдвигам, в частности к тому, что финансовые обязательства стали выполняться в более полном объеме.

48. Резолюции Экономического и Социального Совета также обеспечили важную межправительственную поддержку конкретных технических мер, направленных как на увеличение объема финансирования, так и на улучшение условий для изыскания и распределения финансовых средств и управления их использованием. Уделение Советом внимания этим вопросам помогло наладить внутреннюю работу по выработке общих определений гуманитарной помощи и укреплению механизмов анализа и отчетности в целях обоснования, сопоставления и представления оценок потребностей в самых различных чрезвычайных ситуациях. Резолюции Совета с рекомендацией укрепить такой механизм, как призывы к совместным действиям, способствовали усилению поддержки совместных инициатив Организации Объединенных Наций и доноров, направленных на повышение качества отчетности о финансовых взносах и улучшение графического представления и анализа фигурирующих в ней систем финансирования. Продолжается работа по совершенствованию системы финансового контроля, в которой участвует компания «Прайс Уотерхаус Куперс», оказавшая безвозмездную помощь в объеме 8000 человеко-часов в подготовке анализа нынешних потоков гуманитарной помощи жертвам цунами в целях выявления возможных нарушений и в консультировании по техническим вопросам системы в целом.

49. Однако резолюции Экономического и Социального Совета оказали лишь поверхностное воздействие на системы финансирования в таких тематических областях, как забытые чрезвычайные ситуации, малообеспеченные ресурсами сектора и перебои с финансированием, в частности, работ по ликвидации последствий стихийных бедствий. Именно в этих областях требуется дополнительная поддержка со стороны государств-членов.

#### **Переход от оказания чрезвычайной помощи к развитию**

50. В последние несколько лет страны, пережившие кризис или преодолевающие последствия стихийного бедствия, выступают с требованием, чтобы на этапе рассмотрения гуманитарных вопросов в ходе сессий ЭКОСОС основное внимание уделялось не только мерам по удовлетворению долгосрочных потребностей, имеющих жизненно важное значение, но и выявлению путей оказания правительствам помощи в восстановлении власти и правопорядка, перестройке базовой инфраструктуры и восстановлении систем жизнеобеспечения на переходных этапах, характеризующихся нестабильностью.

51. Несмотря на то, что вопрос о переходе от оказания чрезвычайной помощи к развитию фигурирует в повестке дня межправительственных органов, с начала 90-х годов прогресс в решении этого вопроса замедлился, поскольку в центре обсуждений, как правило, находились процессы, механизмы и внутренние

проблемы Организации Объединенных Наций. То, что в течение последних трех лет Совет вновь стал уделять внимание этому вопросу, что совпало с необходимостью оказания поддержки работе в Афганистане, позволило Организации Объединенных Наций активизировать обсуждение проблем перехода в стремлении добиться более четкого взаимодействия на переходном этапе, в том числе с международными финансовыми учреждениями, и изменить направленность обсуждений, переориентировав приоритеты перехода на разработку политики и развитие процессов, направленных на повышение ответственности и руководящей роли государства, а в случае, когда переход приходится на период ликвидации последствий стихийного бедствия, — на необходимость недопущения усиления риска.

52. Несмотря на выдвижение многочисленных конструктивных инициатив, направленных на более четкую координацию деятельности на переходном этапе, при рассмотрении гуманитарных вопросов в ходе сессий ЭКОСОС не удалось добиться более последовательного согласования усилий международных финансовых учреждений с усилиями партнеров Организации Объединенных Наций, занимающихся гуманитарными вопросами и вопросами развития. Тем не менее во многих регионах мира сейчас проводятся важные мероприятия по ликвидации последствий конфликтов и стихийных бедствий, которые требуют материальной, финансовой и политической поддержки. Пока неясно, какого подхода к переходу должен придерживаться Совет при рассмотрении гуманитарных вопросов на своих сессиях.

#### **Защита и проблема внутренне перемещенных лиц**

53. Гражданским лицам-жертвам конфликта нередко приходится покидать свои дома, обрекая себя на голод и отсутствие медицинской помощи и жилья и рискуя подвергнуться нападениям, обусловленным этнической или религиозной ненавистью, внутривластной борьбой или отстаиванием любой ценой экономических интересов. Что касается жертв стихийных бедствий из числа гражданского населения, то они лишаются — нередко в одночасье — не только своих домов и имущества, но и социальных связей и средств экономического выживания. Поэтому защита гражданских лиц-жертв конфликтов и стихийных бедствий и оказание им помощи имеют крайне важное значение для восстановления человеческого капитала и потенциала страны. Несмотря на то, что главную ответственность за защиту своих граждан несут государства, часто требуется международная поддержка, которая оказывается с согласия национальных правительств или предоставляется тогда, когда государство не способно самостоятельно защитить своих граждан. С учетом того, что в мире насчитывается примерно 50 миллионов лиц, перемещенных внутри стран вследствие конфликтов и стихийных бедствий, защита этих лиц и оказание им помощи имеют особенно важное значение для стабилизации обстановки и оздоровления экономической и общественной жизни в пострадавших странах.

54. Несмотря на то, что государства-члены осудили некоторые вооруженные группы — в том числе Объединенный революционный фронт в Сьерра-Леоне и «Армию сопротивления Бога» в Уганде — за жестокие акты насилия в отношении гражданского населения, такие вопросы, как защита и проблемы внутренне перемещенных лиц по-прежнему вызывают споры в Экономическом и Социальном Совете. Опасения по поводу «гуманитарной интервенции», высказы-

ваемые в других органах Организации Объединенных Наций, отодвинули обсуждение вопроса о защите на второй план.

55. Важнейшее значение для решения вопроса о защите имеет урегулирование проблемы доступа, и именно в этой области резолюции по гуманитарным вопросам призваны сыграть свою роль. Подтвердив ответственность всех сторон конфликта за обеспечение безопасного и беспрепятственного доступа затронутых общин к гуманитарной помощи и напомнив соседним государствам об их обязанности содействовать поступлению такой помощи через их территорию, Экономический и Социальный Совет выступил в качестве ценного информационно-пропагандистского органа, выразившего интересы всего гуманитарного сообщества. Несмотря на то, что Совет играет важную роль в повышении уровня информированности, ему не удалось перевести эти принципы на язык практических действий на местах. Правительства и вооруженные группы в некоторых кризисных ситуациях продолжают регулярно блокировать доступ, и Совет не имеет возможности удовлетворить насущные потребности в защите внутренне перемещенных лиц, например в таком вопросе, как руководство работой лагерей, и защита общин от сексуального насилия. Эти вопросы требуют к себе такого же серьезного отношения, как и вопросы оказания чрезвычайной материальной помощи, и применения такого подхода на межправительственном уровне, который вызывал бы меньше споров.

#### **Насилие, обусловленное половой принадлежностью, включая сексуальную эксплуатацию и надругательства**

56. Сексуальное насилие и насилие, обусловленное половой принадлежностью, по-прежнему используются в качестве орудия войны, поскольку избиение, изнасилование и унижение женщин и девочек и иногда мужчин и мальчиков служат средством укрепления власти, разрушения внутриобщинных связей и унижения человеческого достоинства. Эти проблемы еще более усугубляются безнаказанностью, характерной для многих ситуаций. Жертвы таких нападений часто испытывают серьезные проблемы со здоровьем и отвергаются обществом; экономическая изоляция и социальные барьеры нередко приводят к тому, что жертвы отказываются от обращения за помощью или получения ее. Серьезную озабоченность вызывают также сексуальная эксплуатация и надругательства, которым подвергаются гражданские лица со стороны персонала миротворческих миссий или гуманитарных организаций в кризисных ситуациях, но когда о таких случаях становится известно Организации Объединенных Наций и гуманитарным учреждениям, они принимают соответствующие меры.

57. Экономический и Социальный Совет постоянно поднимал эти вопросы, хотя и добивался при этом разных результатов. Несмотря на то, что Совет неоднократно призывал государства принимать превентивные меры, эффективно реагировать на случаи сексуального насилия и добиваться привлечения виновных к ответственности, эти требования не влекли за собой осуществления государствами превентивных или карательных мер. Тем не менее Совет играл в решении проблемы сексуальной эксплуатации со стороны гуманитарного персонала и военнослужащих Организации Объединенных Наций конструктивную роль, добиваясь усиления уже принятых конкретных мер и обеспечивая поддержку и импульс при выработке директивных решений. Например, когда предпринимались усилия по осуществлению стандартов, разработанных Межучрежденческим постоянным комитетом, важное значение при подготовке

бюллетеня Генерального секретаря о специальных мерах по борьбе с сексуальной эксплуатацией и надругательствами и осуществлении совместно с системой Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями последующих мер по включению разработанных Межучрежденческим постоянным комитетом стандартов в собственные кодексы поведения придавалось тому, чтобы в резолюции Совета содержались жесткие формулировки.

58. Использование сексуального насилия и насилия, обусловленного половой принадлежностью, в качестве орудия войны представляет собой вызывающую тревогу долгосрочную проблему, которая должна постоянно фигурировать в межправительственной гуманитарной повестке дня. Государства-члены должны продолжать наращивать свои усилия с целью положить конец культуре безнаказанности, служащей благодатной почвой для такого насилия. Необходимо также, чтобы правительства для смягчения последствий такого насилия теснее взаимодействовали с гражданским обществом и обществами Красного Креста и Красного Полумесяца, в том числе в сфере санитарного просвещения. Дальнейшее включение проблемы сексуальной эксплуатации со стороны сотрудников гуманитарных учреждений в повестку дня Экономического и Социального Совета будет иметь важное значение для постоянного наращивания системой своих усилий.

#### **Реагирование на бедствия и уменьшение опасности бедствий**

59. Масштабы, периодичность и географический охват современных бедствий обуславливают необходимость чрезвычайно высокого уровня координации для согласования разнообразных действий большого числа участников, оказывающих чрезвычайную помощь в удовлетворении широкого круга потребностей в самых различных обстоятельствах. Для эффективной ликвидации последствий бедствий также необходимо учитывать фактор риска и фактор уязвимости и выделять средства на осуществление мероприятий по уменьшению степени риска по линии планов реагирования, восстановления и развития.

60. Резолюции Экономического и Социального Совета играли важную роль в содействии реализации конкретных оперативных инициатив, направленных на ускорение предоставления и повышение эффективности международной помощи в ликвидации последствий бедствий, поскольку в них Совет призывал к повышению эффективности работы международных поисково-спасательных групп в городах и вместе с другими организациями, такими, как Международный союз электросвязи и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФККП), постоянно рекомендовал государствам ратифицировать Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи или присоединиться к ней. Эти усилия увенчались успехом, о чем свидетельствуют увеличение числа членов Международной поисково-спасательной консультативной группы и вступление Конвенции Тампере в силу в январе 2005 года. Совет также оказал поддержку в работе МФККП над руководящими принципами и практикой международного реагирования на стихийные бедствия.

61. Кроме того, Экономический и Социальный Совет играл важную роль в оказании стратегической политической поддержки в обсуждении гуманитарных вопросов, вынесенных на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. С учетом

того, что каждый год в Генеральной Ассамблее также рассматривается вопрос об уменьшении опасности бедствий, Совет смог повысить значимость политики в области уменьшения опасности бедствий, обратившись к Ассамблее с просьбой придать приоритетное значение вопросу об учете стратегии уменьшения опасности бедствий в соответствующих правовых, концептуальных и программных документах. Это было достигнуто главным образом на основе осуществления Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, дополненной Хиогской рамочной программой действий, которая была согласована на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в Японии в январе 2005 года.

### **Замечания**

62. Из приведенного выше анализа роли, которую играет Экономический и Социальный Совет в решении различных вопросов гуманитарной политики, следует, что в одних областях успеха в проведении этой политики добиться легче, чем в других. Самый важный вывод состоит в том, что Совет должен играть свою роль, когда цели и тематика его докладов, дискуссий и резолюций четко определены. Ниже приводятся некоторые общие замечания в отношении роли Совета и его участия в обеспечении координации гуманитарной деятельности и оказании гуманитарной помощи, подготовленные с учетом результатов проделанной им работы за последние три года.

#### *Широкий политический диалог*

63. Ценным качеством Экономического и Социального Совета применительно к оказанию гуманитарной помощи и координации по-прежнему является то, что он обеспечивает ежегодную глобальную платформу для обсуждения учреждениями Организации Объединенных Наций, неправительственными организациями, донорами и странами-получателями помощи проблем, сдерживающих работу в гуманитарной сфере. Хотя Совет не служит инструментом выявления стратегических проблем и редко выступает с программными инициативами, он призван играть свою роль в расширении круга обсуждения стратегических вопросов, когда такие вопросы требуют более глубокого осмысления, в пересмотре стратегических программ, когда некоторые вопросы теряют свою актуальность, и в обеспечении согласования стратегических действий в тех областях, по которым возникли внутренние разногласия. Подведение итогов таких обсуждений в резолюциях ЭКОСОС способствует обеспечению межправительственной поддержки важнейших стратегических приоритетов и мероприятий путем официального признания одобрения и усиления уже предпринимаемых действий.

#### *Прогресс и последующие меры*

64. Экономический и Социальный Совет также служит механизмом для отслеживания прогресса в проведении гуманитарной политики. Через ежегодные доклады Генерального секретаря система Организации Объединенных Наций и ее партнеры по гуманитарной деятельности отчитываются перед государствами-членами о принятых в течение года мерах с уделением особого внимания новым проблемам и тенденциям. Принимая резолюции по гуманитарным вопросам, государства-члены коллективно одобряют приоритетные направления политики на предстоящий год. При всей эффективности этого процесса его

можно было бы усовершенствовать за счет усиления стратегического акцента на представляющих взаимный интерес вопросах в докладах и резолюциях, применения более последовательного подхода к проведению и организации обсуждения гуманитарных проблем и обеспечения более четкого распределения функций Совета и Генеральной Ассамблеи для избежания дублирования при подготовке докладов и резолюций. Хотя приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что в одних областях прогресс в проведении гуманитарной политики достигается легче, чем в других, в тех случаях, когда требования резолюций носят более конкретный характер, эти резолюции приносят большую отдачу. Кроме того, эффективность Совета как механизма контроля зависит от его способности добиваться подотчетности всех компонентов гуманитарной системы, включая государства-члены, хотя приведенные выше примеры указывают на то, что на этом направлении он добился меньших успехов. Поэтому расширение участия в этой работе государств-членов, особенно стран, являющихся партнерами в деле оказания гуманитарной помощи или получателями такой помощи, пошло бы Совету на пользу.

*Содействие соблюдению гуманитарных принципов и норм права*

65. Что касается содействия соблюдению гуманитарных принципов, то в этой области резолюции ЭКОСОС оказались менее эффективными. Хотя в резолюциях ЭКОСОС по гуманитарным вопросам регулярно подтверждаются гуманитарные принципы, ответственность государств по международному гуманитарному праву, стандарты в области прав человека и нормы беженского права, а также ключевые руководящие принципы и нормы в гуманитарной области, Совету не удалось добиться широкого уважения таких принципов или обеспечения их соблюдения с точки зрения практических действий на местах. Укрепление нормативной базы является одним из важных компонентов повышения эффективности механизма формирования гуманитарной помощи, что может потребовать внимания более широкой аудитории, чем та, которую способен обеспечить Совет.

### **С. «Организационные аспекты» межправительственного диалога**

66. Сентябрьская встреча на высшем уровне государств-членов предоставляет серьезную возможность уточнить, в частности, соответствующие функции, которые надлежит выполнять Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету в области осуществления и координации гуманитарной деятельности. Для этих дискуссий могли бы оказаться полезными следующие наблюдения, почерпнутые на основании опыта обсуждения гуманитарных вопросов на межправительственном уровне.

**Использование Экономического и Социального Совета для решения задач более стратегического характера могло бы укрепить механизм формирования гуманитарной политики**

67. Как отмечалось выше, Экономический и Социальный Совет является важным механизмом формирования политики, который мог бы работать более эффективно при наличии более стратегического видения и подхода. С помощью такого усовершенствованного подхода можно было бы а) более четко определить роль Экономического и Социального Совета в отличие от роли Гене-

ральной Ассамблеи и Совета Безопасности в гуманитарной области; б) четко и на систематической основе выявлять и устранять недостатки в этой системе и совершенствовать, а не ограничивать гуманитарную деятельность; и 3) поощрять широкое участие и отчетность в вопросах, представляющих взаимный интерес. В частности, полезными в этом отношении были бы предложения о проведении различий между работой Экономического и Социального Совета как органа, занимающегося специальными техническими вопросами развития/гуманитарной деятельности, и основной нормативной работой Генеральной Ассамблеи.

#### **Во всех обстоятельствах необходимо исходить из ситуации на местах**

68. Максимальная эффективность дискуссий и резолюций Экономического и Социального Совета достигается в тех случаях, когда они увязываются с вопросами и проблемами, возникающими на местах. Наибольшее воздействие оказывают те содержащиеся в резолюциях Совета просьбы, которые проистекают из событий на местах и продиктованы ими и которые были сформулированы при наличии надлежащей поддержки на оперативном/учрежденческом и местном уровнях. В этом отношении конкретные успехи достигнуты в решении таких проблем, как сексуальная эксплуатация и надругательство: здесь Совет вначале подвел формальную основу под критическое осмысление одного из требований с мест, а затем его итоги были реализованы на практике. Аналогичным образом, благодаря Совету вновь активизировалось столь необходимое обсуждение вопросов переходного характера, давая возможность системе Организации Объединенных Наций совместно с затронутыми государствами «на практике реализовывать» некоторые из касающихся политики идей при разработке программ, которые могут использоваться в масштабах всей системы.

#### **Человечность — прежде всего**

69. Только руководствуясь нашей коллективной заботой о соблюдении принципа «человечности», система Организации Объединенных Наций, в том числе ее межправительственные органы, может добиться успехов в достижении гуманитарных целей. Однако этого можно добиться только на основе подтверждения роли гуманитарного сообщества Организации Объединенных Наций, действующего в интересах уязвимых, а не политических амбиций тех или иных государств. Обсуждение гуманитарных вопросов на межправительственном уровне могло бы принести наибольшую пользу, если бы опиралось на более широкую продуманную программу, дающую возможность государствам подняться над своими эгоистическими позициями, всесторонне осмыслить вопросы и события, которые ставят под сомнение способность Организации Объединенных Наций эффективно и ответственно добиваться сокращения масштабов боли и страданий в общемировом масштабе.

## **V. Многоаспектные миссии**

70. За последние два года было отмечено увеличение размеров, масштабов и сферы действия многоаспектных миротворческих операций. Эта тенденция потребовала также уточнения взаимосвязи между гуманитарными, посвященными вопросам развития, политическими и военными элементами миссий с целью укрепить уверенность в том, что процесс интеграции содействует форми-

рованию целостного подхода, при котором различные элементы миссий взаимно поддерживают и укрепляют друг друга.

71. Многие партнеры по гуманитарной деятельности по-прежнему проявляют обеспокоенность в связи с тем, что характер и структура «комплексных миссий» в ряде случаев негативно влияют на гуманитарные операции. Конкретную озабоченность вызывает отсутствие четкости в распределении функций субъектов, занимающихся военными и гуманитарными вопросами, когда проекты с быстрой отдачей и кампании по работе с населением осуществляются наряду с гуманитарными программами. Многие не входящие в систему Организации Объединенных Наций партнерские гуманитарные организации также выступают против координации гуманитарной деятельности, которая полностью интегрируется в миссии по миростроительству и поддержанию мира, опасаясь, что это неблагоприятно скажется на их способности помогать нуждающимся в соответствии с гуманитарными принципами.

72. В проведенном недавно по заказу расширенной Основной группы Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам независимом исследовании под названием *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations* («Доклад о комплексных миссиях: практические перспективы и рекомендации») был определен ряд методов, с помощью которых Организация Объединенных Наций могла бы более эффективно использовать свои ресурсы для более действенного и всеобъемлющего реагирования на ситуации, связанные с поддержанием мира и миростроительством, и были сформулированы следующие выводы:

- во многих обстоятельствах, особенно при отсутствии четкого разграничения между активной стадией конфликта и постконфликтной ситуацией, участники гуманитарной деятельности могут нуждаться в постоянном доступе во все районы и постоянной связи со всеми другими субъектами деятельности. Поэтому мандаты миссий должны признавать гуманитарные принципы, а структура миссий должна быть достаточно гибкой, чтобы обеспечить безопасные условия для проведения гуманитарных операций и сделать возможным включение в оперативные планы соответствующих аспектов, связанных с использованием потенциала страновых групп Организации Объединенных Наций;
- соблюдение гуманитарных принципов можно обеспечить более действенным образом, если заместитель Специального представителя Генерального секретаря, ответственный за гуманитарную деятельность и деятельность в области развития, будет иметь возможность следить за осуществлением проектов с быстрой отдачей и мероприятий по работе с населением, с тем чтобы они не препятствовали гуманитарной деятельности;
- в целом в исследовании признается необходимость выработки согласованного определения комплексных миссий для более четкого определения того, когда и как должны осуществляться многоаспектные миротворческие операции;
- процессы планирования и разработки структуры имеют решающее значение для действенной и гармоничной интеграции и требуют более эффективного использования опыта прежних страновых групп Организации Объединенных Наций;

- правозащитной системе Организации Объединенных Наций нередко приходится также играть двоякую роль, обеспечивая реализацию процессов переходного характера и контроль и отчетность в отношении общей ситуации, связанной с правами человека. Кроме того, структура миссий должна быть достаточно гибкой, для того чтобы субъекты правозащитной деятельности могли выполнять свои принципиальные и предусмотренные мандатом обязательства, одновременно поддерживая процессы переходного периода;
- в исследовании также признается, что многоаспектные миротворческие операции проводятся в быстро меняющихся политических условиях. Поэтому важно обеспечить регулярный обзор как мандатов миссий, так и целесообразности их структур, имея в виду достижение согласованных целей. В качестве одной из функций Комиссии по миростроительству предлагается регулярно проводить обзор хода основных миротворческих операций.

## **VI. Обновленная информация об использовании Центрального чрезвычайного оборотного фонда (ЦЧОФ) и чрезвычайных денежных субсидий**

73. Центральный чрезвычайный оборотный фонд — это механизм направления денежных потоков, которым руководит заместитель Генерального секретаря/Координатора чрезвычайной помощи и который находится в ведении Управления по координации гуманитарной деятельности. Его задача заключается в устранении несоответствий между потребностями и имеющимся финансированием на протяжении всего кризиса. Финансируемый за счет средств доноров, Центральный чрезвычайный оборотный фонд выделяет эти средства оперативным учреждениям Организации Объединенных Наций на начальном этапе кризиса, а иногда и на более поздних этапах, с тем чтобы помочь учреждениям решить проблемы с наличностью до получения донорских взносов. Одним из требований этого механизма является возмещение учреждениями предоставленного им займа в течение одного года. Выплаты, как правило, осуществляются в течение четырех-пяти дней, а займы обычно возмещаются в течение шести месяцев.

74. Первоначально имелось в виду, что средства Фонда, который был создан на основании резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, будут использоваться на начальном этапе сложных чрезвычайных ситуаций. Позднее сфера использования его средств была расширена Ассамблеей в ее резолюции 56/107 Генеральной Ассамблеи за счет включения в нее помощи в связи со стихийными бедствиями, задач, связанных с удовлетворением новых потребностей в контексте затянувшихся чрезвычайных ситуаций, и экстренных мер по обеспечению безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. Со времени создания Фонда в 1992 году к его услугам 201 раз обращались 18 учреждений Организации Объединенных Наций, и им были предоставлены средства на сумму свыше 318 млн. долл. США, из которых 306,7 млн. долл. США были возмещены. С июня 2004 года было заимствовано 20,9 млн. долл. США и 9,4 млн. долл. США было возмещено, главным образом, в связи с кризисом в Судане.

75. Сразу после стихийного бедствия Организация Объединенных Наций может предоставить пострадавшим от него странам чрезвычайные денежные субсидии. Эти субсидии особенно эффективны, поскольку они могут оперативно использоваться для закупок на местах и поставки предметов снабжения, необходимых для спасения людей. Как показали гуманитарные кризисы последних нескольких лет, установленный Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 38/202 от 20 декабря 1983 года предельный уровень в 50 000 долл. США является недостаточным, чтобы быть эффективным в отсутствие альтернативных средств оказания чрезвычайной помощи. В свете этого замечания государства-члены в резолюции 2004/50 Экономического и Социального Совета рекомендовали Генеральной Ассамблее утвердить более высокий предельный размер. Вслед за Советом государства-члены в резолюции 59/141 Ассамблеи постановили повысить до 100 000 долл. США максимальный размер чрезвычайной денежной субсидии, выделяемой на одну страну в случае возникновения стихийного бедствия, в рамках имеющихся ресурсов, предоставляемых за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций.

#### **Расширенный ЦЧОФ (р-ЦЧОФ)**

76. Хотя ЦЧОФ и система чрезвычайных денежных субсидий по-прежнему являются важными резервными механизмами финансирования в условиях острых чрезвычайных ситуаций, для обеспечения последовательного и своевременного реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия требуются более устойчивые финансовые механизмы, которые смогут обеспечить адекватное, предсказуемое и гибкое финансирование в целях оперативного реагирования, обеспечить финансирование забытых чрезвычайных ситуаций и решать проблемы секторального характера.

77. Расширение сферы использования средств нынешнего ЦЧОФ поможет решить проблемы медленного и сбалансированного реагирования. Расширенный ЦЧФ (р-ЦЧФ) обеспечил бы включение в существующий механизм использования оборотных средств как потенциала предоставления льготных займов, так и компонента субсидирования, которые могли бы использоваться для а) удовлетворения неотложных потребностей (например, внезапное возникновение стихийного бедствия или конфликта), б) непредвиденных расходов, или с) финансирования забытых чрезвычайных ситуаций. Будут установлены более жесткие критерии для утверждения субсидий или займов, и должен быть детально разработан и утвержден Генеральной Ассамблеей механизм утверждения. Конференция по вопросам финансирования в связи с расширением сферы использования средств Центрального чрезвычайного оборотного фонда будет проводиться ежегодно или раз в два года.

## **VII. Рекомендации**

### **Укрепление потенциала гуманитарного реагирования путем расширения его основы и совершенствования базовых показателей, касающихся кадровых ресурсов и эффективности**

78. Система обладает значительным потенциалом развертывания. Но этот потенциал непредсказуем, ненадежен, а его база слишком слаба. В случае возникновения серьезного кризиса система оказания гуманитарной помощи зачас-

тую не способна собрать требуемых специалистов в требуемые временные рамки, а делая это, использует одну и ту же группу людей. Однако в странах с высоким уровнем установленных гуманитарных потребностей, например в Африке, потенциал развертывания существует или существовал. Укрепление потенциала системы оказания гуманитарной помощи требует как расширения механизмов, способных обеспечить надлежащее и предсказуемое развертывание, так и использования существующих кадровых ресурсов и возможностей для придания большей стабильности его базе развертывания.

79. Значительные пробелы с точки зрения потенциала существуют в таких областях, как водоснабжение и санитария, обеспечение жильем и руководство лагерями и их охрана. Такие особенности характерны для условий, связанных как со стихийными бедствиями, так и с чрезвычайными ситуациями, и объясняются различными факторами, включая ограниченные возможности развертывания специалистов и отсутствие предсказуемого финансирования. Выявление кадровых потребностей, а также создание и финансирование «потенциала готовности» в сфере водоснабжения и санитарии, здравоохранения и особенно в руководстве лагерями в условиях кризисов могло бы улучшить обеспечение этих секторов. Секторальную деятельность также можно было бы улучшить путем установления более четких целей и показателей эффективности, подобных тем, которые доказали свою полезность в Судане при использовании их страновой группой Организации Объединенных Наций в связи с проведением оценки ситуации в Судане в масштабе реального времени.

- Расширять важнейшие общие службы по оказанию гуманитарной помощи и сохранять их устойчивость в целях обеспечения их предсказуемого развертывания и наличия требуемых специалистов.
- Систематически участвовать в создании или восстановлении регионального, национального и местного потенциала гуманитарного реагирования, с тем чтобы система оказания гуманитарной помощи имела непосредственный доступ к развертываемым ресурсам в районах с ярко выраженными высоким уровнем гуманитарных потребностей, особенно в Африке.
- Находить и/или готовить высококвалифицированных технических специалистов для работы в условиях серьезных кризисов, связанных с водоснабжением и санитарией, обеспечением жильем, а также руководством лагерями и их охраной, и просить в ходе обзора деятельности по гуманитарному реагированию рекомендовать наиболее эффективные механизмы достижения этих целей.
- Создавать механизмы финансирования на страновом уровне, обеспечивающие оперативное устранение самых серьезных недостатков.
- В условиях внезапного возникновения стихийных бедствий устанавливать базовые показатели деятельности на первые четыре недели. В условиях сложных кризисов устанавливать базовые показатели с самого начала деятельности.

**Улучшать координацию путем более эффективного использования имеющихся ресурсов**

80. Работа по устранению последствий цунами показала, что система оказания гуманитарной помощи обладает значительными возможностями, которые

можно было бы расширить, если создать более совершенные резервные и координационные механизмы, и в этом отношении выдвинуто множество предложений и инициатив. Однако такие возможности можно было бы использовать более эффективно — и гуманитарная отдача от них потенциально была бы выше, — если бы они развертывались под эгидой Организации Объединенных Наций или координировались ею, а не реализовывались по их собственному усмотрению. Организации Объединенных Наций следует расширить свои возможности по максимально полному использованию потенциала оказания гуманитарной помощи на различных уровнях, в том числе регионального потенциала, путем разработки процедур его последовательного развертывания в интересах пострадавшего населения. Кроме того, существенно важное значение имеют более четкие и более формальные процедуры координации и договоренности с военными.

- Создать более совершенные механизмы развертывания регионального резервного потенциала под руководством Организации Объединенных Наций, например, с помощью более формальных договоренностей с региональными организациями и разработки стандартных оперативных процедур развертывания и координации.
- Укреплять процедуры использования и координации военных подразделений и устанавливать более стабильные контакты с основными поставщиками.
- Усилить поддержку, оказываемую координаторам-резидентам/координаторам гуманитарной помощи и страновым группам Организации Объединенных Наций.

#### **Укреплять механизмы финансирования путем расширения сферы использования средств ЦЧОФ**

81. Нынешний статус ЦЧОФ как оборотного фонда и сегодня является полезным, несмотря на ограниченные возможности, финансовым инструментом гуманитарного реагирования. Хотя в прошлом он на временной основе предоставлял гуманитарным учреждениям наличные средства, его нынешний статус не позволяет ему на надлежащем уровне удовлетворять быстро растущие потребности в чрезвычайной помощи на начальных этапах, до того как будет выдвинут призыв, что приводит к задержкам в реагировании на начальных этапах.

- Расширить сферу использования средств ЦЧОФ (р-ЦЧОФ), включив в него компонент предоставления субсидий на основе добровольных взносов в качестве авансовых выплат, осуществляемых обычно по линии совместных призывов под руководством Генерального секретаря, имея при этом в виду следующие основные цели:
  - создание и поддержание международного, регионального и национального потенциала готовности и резервного потенциала;
  - снижение издержек, связанных с оперативным развертыванием;
  - удовлетворение неожиданно возросших потребностей в основных видах гуманитарной помощи;

– удовлетворение основных потребностей в условиях чрезвычайных ситуаций, не обеспеченных достаточным финансированием.

**Сохранять гуманитарное пространство в комплексных миссиях**

82. Во всех мандатах миссий по миростроительству следует признать необходимость соблюдения гуманитарных принципов.

- Разработать более четкие руководящие принципы и круг ведения миссий, с тем чтобы возложить на заместителя Специального представителя Генерального секретаря, ответственного за гуманитарную деятельность и деятельность в целях развития, четкую ответственность за осуществление надзора за всеми проектами с быстрой отдачей и работу с населением, которые могли бы оказать влияние на гуманитарную деятельность.
- До тех пор, пока выполняется гуманитарная функция, должностное лицо, ответственное за координацию гуманитарной помощи, и его аппарат должны отражать интересы широких слоев гуманитарного сообщества; для этого может потребоваться, чтобы координационное бюро располагалось отдельно от штаб-квартиры миссии, с тем чтобы облегчить доступ для субъектов гуманитарной деятельности.
- Гуманитарные составляющие Организации Объединенных Наций должны более последовательно участвовать на самых ранних этапах планирования и разработки структуры миссий. Это потребует формирования специализированного потенциала с использованием возможностей субъектов гуманитарной деятельности в рамках Организации Объединенных Наций для работы с Департаментом операций по поддержанию мира.

---