Организация Объединенных Наций A/63/81–E/2008/71

Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
30 May 2008
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят третья сессия
Пункт 68(a) предварительного перечня*
Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций

Экономический и Социальный Совет
Основная сессия 2008 года
Нью-Йорк, 30 июня — 25 июля 2008 года
Пункт 5 предварительной повестки дня**
Специальная экономическая и гуманитарная помощь и чрезвычайная помощь в случае стихийных бедствий

Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря ежегодно представлять Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету доклад о координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи. Кроме того, он представляется во исполнение просьб, содержащихся в резолюции 62/94 Генеральной Ассамблеи и в резолюции 2007/3 Экономического и Социального Совета.

В настоящем докладе излагаются основные гуманитарные тенденции и проблемы, отмечавшиеся за истекший год, и анализируются два вызывающих обеспокоенность тематических вопроса: гуманитарные последствия изменения климата и гуманитарные проблемы, связанные с текущими глобальными тенденциями в области продовольствия. В докладе содержится обзор основных текущих процессов, нацеленных на повышение эффективности координации в гуманитарной сфере, а в его заключительной части высказываются рекомендации в целях дальнейшего укрепления координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций.

* A/63/50.
** E/2008/100.

08-36005 (R) 240608 270608

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение просьб, содержащихся в резолюции 62/94 Генеральной Ассамблеи и в резолюции 2007/3 Экономического и Социального Совета.

II. Обзор основных гуманитарных тенденций и проблем

2. За отчетный период крупнейшим фактором возникновения стихийных бедствий выступали все более суровые экстремальные погодные явления, отличающиеся повышенной частотностью и связанные главным образом с изменением климата. В настоящее время с изменением климата связаны девять из десяти стихийных бедствий. За истекший год Организация Объединенных Наций опубликовала беспрецедентно большое число призывов о предоставлении финансовых средств в связи с неожиданными стихийными бедствиями — 15 таких призывов, что на пять призывов больше по сравнению с предыдущим годом. Четырнадцать из этих призывов были связаны с изменением климата.

3. Гуманитарные последствия межгосударственных и внутригосударственных конфликтов по-прежнему существенны. Одной из проблем, вызывающих обеспокоенность, все еще является вынужденное перемещение населения. По сообщениям Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), по состоянию на конец 2007 года число беженцев во всем мире составляло 11,4 млн. человек, число лиц, перемещенных внутри страны в результате насилия или преследования, составляло, по оценкам, 26 млн. человек, и число лиц, перемещенных в результате возникновения бедствий, связанных с опасными природными явлениями, также составляло 26 млн. человек. Эти показатели включают перемещенных лиц в Колумбии и Шри-Ланке, которые остаются таковыми на протяжении долгого периода времени, а также недавно возникшие группы перемещенных лиц в Ираке, Кении, Сомали, Судане, Центральноафриканской Республике и Чаде. С учетом отдельных потребностей, обусловленных этим положением, в опубликованном в 2008 году совместном призыве об оказании гуманитарной помощи сообщалось, что во всем мире 25 млн. человек нуждаются в гуманитарной помощи на сумму 3,8 млрд. долл. США.

4. Проблемы, вызванные изменением климата и вооруженными конфликтами, усугубляются недавним резким ростом цен на продукты питания и топливо, вызвавшим во многих странах протесты с применением насилия. Высокие цены на продукты питания могут привести к резкому росту масштабов и степени отсутствия продовольственной безопасности. По прогнозам Всемирного банка, в дополнение к тому, что порядка 800 млн. человек страдают от голода, кризис в области продовольственной безопасности может привести к тому, что еще 100 млн. человек станут жить в нищете, в результате чего во многих странах будет обращен вспять прогресс в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Этот кризис оказывает непосредственное воздействие на расходы, связанные с осуществлением гуманитарных операций, и, по всей вероятности, приведет к возникновению значительных дополнительных потребностей в продуктах питания, медицинском обслуживании и продовольственной помощи, в то время как решение связанных с ним проблем заключается в увеличении объема инвестиций, предназначенных

для осуществления мер в целях повышения производительности труда в сельском хозяйстве. Это развитие событий указывает на то, что глобальный спрос на гуманитарную помощь, который уже находится на высоком уровне, в ближайшее десятилетие, по всей вероятности, возрастет.

A. Бедствия, связанные с опасными природными явлениями

5. В 2007 году Исследовательский центр по эпидемиологии бедствий сообщил о том, что в результате 414 бедствий, связанных с изменением климата, погибло более 16 000 человек и пострадало более 234 млн. человек. Восемьдесят шесть процентов всех погибших в результате стихийных бедствий и 98 процентов населения, пострадавшего от стихийных бедствий, приходится на жертвы наводнений или ураганов. С 1987 года число бедствий, связанных с погодными явлениями, возросло почти на 90 процентов, в то время как число бедствий, вызванных геологическими катаклизмами, возросло примерно на 40 процентов. Однако частично это увеличение объясняется совершенствованием отчетности.

6. Азия по-прежнему является регионом, который больше всего страдает от бедствий, связанных с опасными природными явлениями. Из десяти стран мира, в которых отмечалось наибольшее число погибших от бедствий, восемь стран приходилось на Азию: 4234 человека погибло в Бангладеш в ноябре 2007 года в результате циклона «Сидр», и более 3000 человек погибло в Бангладеш, Демократической Республике Корея, Индии и Китае в результате сильных наводнений. В Китае число людей, пострадавших от крупного землетрясения силой 8,0 балла по шкале Рихтера, которое произошло в провинции Сычуань 12 мая 2008 года, исчислялось миллионами. По официальным данным, на 27 мая число погибших превышало 67 000 человек, число раненых составляло, по оценкам, 362 000 человек и число пострадавших превышало 45 млн. человек. В Мьянме циклон «Наргис», обрушившийся на эту страну 2 мая 2008 года, вызвал широкомасштабные наводнения и привел к сбоям в электроснабжении и разрушению домов, дорог и рынков. Около 2,4 млн. человек, как представляется, тяжело пострадали, а 1,4 млн. нуждаются в чрезвычайной помощи. По официальным данным, на 20 мая число погибших составляет почти 78 000 человек и число пропавших без вести порядка 56 000 человек. Участники гуманитарной деятельности высказывают обеспокоенность по поводу того, что если пострадавшему населению не будет оказано незамедлительной помощи во имя спасения жизни, это приведет к еще большим людским страданиям.

7. Необычайно сильные дожди в Африке, отмечавшиеся в ноябре 2006 года — марте 2007 года и ноябре 2007 года — марте 2008 года, вызвали одно из самых разрушительных и самых широкомасштабных наводнений за всю историю этого континента. В результате наводнений в восточной, центральной и западной частях Африки число погибших превысило 200 человек, число перемещенных лиц составило более 600 000 человек и число пострадавших исчислялось миллионами. Наиболее тяжело пострадал южноафриканский регион. Замбия, Мадагаскар, Малави и Мозамбик — страны, которые едва успели преодолеть последствия наводнений конца 2006 — начала 2007 годов, в начале 2008 года были вынуждены противостоять неожиданно рано разразившимся проливным дождям и последующим циклонам. Эти погодные явления нанесли широкомасштабный урон инфраструктуре и урожаям, привели к падежу тысяч

голов скота и затронули жизненный уклад более миллиона человек. За этим последовали сильные засухи, последствия которых были особенно тяжелыми в Лесото, Свазиленде, южной части Мозамбика и Зимбабве.

8. Тяжелые последствия стихийных бедствий ощущались также в Латинской Америке и Карибском бассейне. Впервые за всю историю наблюдений два урагана — «Дин» и «Феликс» — достигли побережья за один и тот же сезон, с августа по сентябрь 2007 года, затронув Гондурас, Мексику и Никарагуа. В Боливии и Эквадоре в результате непрерывных дождей и наводнений в марте и апреле 2008 года погибло без малого 100 человек и пострадало более 700 000 человек. В Боливии органы власти сообщили о том, что около 90 процентов урожая основных летних культур погибло на земельных участках, которые оставались затопленными на всем протяжении сезона сбора урожая. В Эквадоре наводнения затронули половину из 13 провинций этой страны, что привело к возникновению потребностей в помощи в том, что касается предоставления основных услуг, оперативного восстановления и материально-технического снабжения.

9. Пострадавшие общины и правительства пострадавших стран, в тех случаях, когда они были готовы к этому, смогли эффективно преодолеть последствия бедствий. В южной части Африки и в Азии в 2007/08 году отмечалось гораздо более эффективное принятие мер реагирования в связи с наступлением сезона дождей и циклонов по сравнению с предыдущими годами. Вложение средств в системы раннего предупреждения и укрепление сотрудничества между правительствами в управлении речными системами привело к резкому сокращению числа погибших. Благодаря принятию мер по обеспечению готовности, включая планирование на случай чрезвычайных ситуаций и накопление запасов имущества, необходимого для оказания помощи, появилась возможность для более оперативного и эффективного принятия мер реагирования. В то время как в 2002 году в результате наводнений в Мозамбике погибло около 700 человек, в 2008 году в результате подобных по своим масштабам наводнений в этой стране погибло всего 20 человек. Число погибших в результате циклона «Сидр», обрушившегося на Бангладеш в конце 2007 года, было гораздо меньше числа погибших в 1991 году, когда один из сильнейших циклонов привел к гибели 138 000 человек. В отличие от этого, в Мьянме, для которой циклон «Наргис» стал беспрецедентным по своей силе стихийным бедствием, отмечалось очень большое число погибших, и это, несомненно, было частично обусловлено тем, что в этой стране не принималось мер в целях уменьшения опасности бедствий и обеспечения готовности.

10. В тех случаях, когда правительства нуждались в международной помощи и просили о ее предоставлении, Организация Объединенных Наций, Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, Международная организация по миграции (МОМ) и неправительственные организации имели возможность и были готовы принять меры реагирования. В 2007/08 году Организация Объединенных Наций опубликовала в общей сложности 20 обращений со срочными призывами о предоставлении помощи на общую сумму 712 млн. долл. США. Кроме того, Организация Объединенных Наций направила в страны 15 групп Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности (ЮНДАК) в целях оказания помощи в оценке потребностей и координации гуманитарной помощи.

B. Сложные чрезвычайные ситуации

11. На протяжении пяти лет Дарфур переживает кризис, которому не видно конца в обозримом будущем. Число перемещенных лиц составляет почти 2,4 млн. человек, большинство из которых — женщины и дети. Серьезную проблему по-прежнему представляет сексуальное насилие, включая изнасилования. Две трети населения Дарфура нуждаются в гуманитарной помощи в том или ином виде. Самая широкомасштабная в мире операция по оказанию помощи, в состав которой входят более 14 700 гуманитарных сотрудников, большинство из которых суданцы, ежедневно преодолевает трудности, связанные с тяжелыми условиями работы, которые усугубляются непрекращающимися враждебными актами, угоном машин и целенаправленными нападениями. За первые несколько месяцев 2008 года в Западном Дарфуре более 100 000 гражданских лиц были вынуждены покинуть места своего проживания, чтобы не стать жертвами насилия, причем темпы перемещения населения составляли 1000 человек в день. Около 13 000 гражданских лиц переместились в Чад, что представляет собой самый крупный зарегистрированный исход беженцев из Дарфура начиная с 2004 года. В свете ухудшения ситуации становится более очевидной необходимость быстрого развертывания Смешанной операции Африканского союза — Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД), в то время как достигнутое в 2005 году историческое мирное соглашение между северной и южной частями страны, благодаря которому был положен конец одной из самых продолжительных и кровопролитных войн в Африке, явно поставлено под угрозу.

12. В Ираке непрекращающееся насилие и другие проблемы с доставкой помощи лишают миллионы человек доступа к получению необходимых услуг. По оценкам Организации Объединенных Наций, четыре миллиона иракцев испытывают острую потребность в продовольственной помощи, и лишь 40 процентов населения Ирака имеют надежный доступ к безопасной питьевой воде. Одна треть населения не имеет доступа к первичному медицинскому обслуживанию и необходимым лекарственным препаратам, и от 4 до 9 процентов детей в возрасте до пяти лет страдают от острого недоедания. По оценкам, начиная с 2003 года 2,2 млн. иракцев (8 процентов населения Ирака) бежали из Ирака; еще 2,5 млн. человек (9 процентов населения страны), согласно оценкам, относятся к числу лиц, перемещенных в пределах границ Ирака. Наибольшее число беженцев из Ирака проживает в Сирии (порядка 1,5 млн. человек) и в Иордании (450 000–500 000 человек). В Египте, Исламской Республике Иран, Ливане и Турции также проживают иракские беженцы, но их число относительно невелико.

13. В Сомали наблюдается дальнейшее ухудшение положения. Как ожидается, в 2008 году в гуманитарной помощи будут нуждаться 2 млн. человек, что более чем на 50 процентов больше, чем в 2007 году. Вслед за всплеском насилия в отношениях между переходным федеральным правительством и антиправительственными элементами, по оценкам Организации Объединенных Наций, начиная с 2007 года 800 000 человек бежали, спасаясь от военных действий, из Могадишо, но это привело лишь к тому, что в районах расселения они столкнулись с неурожаем, нерегулярным выпадением осадков, засухой, рекордно высокими ценами на продукты питания и необычайно высоким уровнем недоедания. В Шри-Ланке эскалация конфликта отмечена дальнейшим ростом

числа взрывов бомб, убийств, похищений, принудительной вербовки и произвольных арестов, в результате чего более 308 000 человек стали перемещенными лицами.

14. На оккупированной палестинской территории Организация Объединенных Наций на протяжении шести десятилетий предоставляет помощь пострадавшим общинам. Палестинское население на Западном берегу и в Газе, а также израильское население в Сдероте и западной части Негева по-прежнему испытывают проблемы, связанные с насилием и экономическими ограничениями. В Газе, где почти 80 процентов населения испытывают зависимость от гуманитарной помощи, почти полное закрытие контрольно-пропускных пунктов для въезда в сектор Газа начиная с июня 2007 года препятствует ввозу и распределению гуманитарной помощи, а также доставке коммерческих товаров на рынки и их вывозу с рынков. Строгие ограничения, установленные в отношении передвижения людей и товаров на Западном берегу и в Газе, оказали сильное негативное воздействие на коммерческую деятельность. В результате вызванной этим экономической стагнации почти половина населения, в частности в Газе, оказалась за чертой бедности. В Израиле гражданские лица в Сдероте и западной части Негева живут в постоянном страхе за свою жизнь из-за продолжающихся неизбирательных ракетно-минометных обстрелов из Газы.

15. Эти продолжительные чрезвычайные ситуации усугубляются политическими волнениями в странах, положение в которых было прежде относительно стабильным. В Кении вслед за объявлением спорных результатов президентских выборов в декабре 2007 года последовали беспорядки, не прекращавшиеся шесть недель. Более 1000 граждан было убито и 300 000 человек стали перемещенными лицами. В более чем 30 странах осуществление важных программ развития может быть поставлено под угрозу в результате сопровождающихся насилием волнений и протестов, вызванных резким повышением цен на продукты питания.

16. Там, где Организация Объединенных Наций и ее партнеры по гуманитарной деятельности имеют возможность принять меры реагирования в связи с возникновением этих сложных чрезвычайных ситуаций, они эффективно предоставляют своевременную помощь нуждающимся людям. Например, учреждения Организации Объединенных Наций и организации-партнеры смогли обеспечить питьевой водой и услугами в области санитарии 1 млн. внутренне перемещенных лиц в Сомали; заботились о 240 000 тыс. суданских беженцев и 180 000 внутренне перемещенных лиц в восточном Чаде; создали рабочие места в чрезвычайных ситуациях для 44 000 обездоленных семей на оккупированных палестинских территориях и предоставили им материальную помощь; доставили продовольствие для 4,1 млн. жителей Зимбабве, находящихся в уязвимом положении; распространили 12 535 одеял, 10 275 подстилок и 14 600 пластиковых простыней для внутренне перемещенных лиц в Центральноафриканской Республике; оказали помощь 10 000 лиц, перемещенных в результате гражданских беспорядков в Тиморе-Лешти; остановили распространение 131 эпидемии в Демократической Республике Конго; и пробурили более 300 скважин для обеспечения водой пострадавшего от войны населения Уганды.

17. Однако слишком во многих местах гуманитарные сотрудники лишены доступа к нуждающемуся населению и подвергаются нападениям, когда они

пытаются предоставить помощь. В условиях роста гуманитарных потребностей и спроса на гуманитарные операции как никогда необходимо признавать и уважать принципы, лежащие в основе гуманитарной деятельности.

III. Принципы гуманитарной деятельности

18. Гуманитарная деятельность должна осуществляться в соответствии с принципами гуманности, беспристрастности, нейтралитета и независимости, подтвержденными в резолюциях 46/182 и 58/114 Генеральной Ассамблеи. Приверженность участников гуманитарной деятельности этим принципам попрежнему имеет крайне важное значение для обеспечения возможностей по предоставлению гуманитарной помощи на справедливой основе и во всех местах, где она необходима. Принцип гуманности акцентирует внимание на необходимости предотвращения и облегчения человеческих страданий и защиты жизни и здоровья людей при обеспечении уважения к личности. В соответствии с принципом беспристрастности от участников гуманитарной деятельности требуется осуществлять свои операции, не проводя различия между людьми на основе их гражданства, расы, пола, религиозных убеждений, классовой принадлежности или политических взглядов, и действовать, исходя чисто из интересов удовлетворения гуманитарных потребностей. Принцип нейтралитета не допускает поддержки участниками гуманитарной деятельности той или иной стороны в конфликте или их участия в спорах политического, расового, религиозного или идеологического характера. В соответствии с принципом независимости требуется, чтобы гуманитарная помощь не определялась политическими, экономическими, военными или другими целями. Эффективность гуманитарной помощи зависит от принятия и признания этих принципов всеми соответствующими субъектами, включая враждующие стороны. Отказ от применения этих принципов при осуществлении гуманитарных операций не только ставит под угрозу гуманитарную деятельность, но и может привести к тому, что люди, затрагиваемые конфликтами и бедствиями, связанными с опасными природными явлениями, а также гуманитарные сотрудники, работающие в целях облегчения человеческих страданий, будут подвергаться еще большей опасности.

19. Доступ участников гуманитарной деятельности к нуждающимся группам населения и наличие у этих групп населения возможности получать помощь — одно из основополагающих предварительных условий осуществления гуманитарных операций. В условиях сложных чрезвычайных ситуаций от сторон вооруженного конфликта ожидается, что они будут оперативно и своевременно содействовать безопасному прохождению гуманитарных грузов. Это предусмотрено нормами международного гуманитарного права и подтверждено в нескольких резолюциях Генеральной Ассамблеи.

20. Однако доступ к помощи, обеспечивающей выживание, часто затруднен по причине непрестанных военных действий, ограничений свободы передвижения, бандитизма, разграбления товаров, предназначенных для оказания помощи, бюрократических препон или открытого сопротивления осуществлению гуманитарной деятельности. Существование этих препятствий указывает на неуважение гуманитарных принципов. Обусловленная этим невозможность обеспечить оперативный и беспрепятственный доступ к находящимся в уязвимом положении группам населения приводит к тому, что миллионы граждан-

ских лиц оказываются лишенными столь необходимой для них помощи. В Сомали расширение практики использования блок-постов и контрольно-пропускных пунктов, контролируемых различными вооруженными сторонами, и незаконных поборов привело к существенным задержкам в доставке гуманитарной помощи и росту расходов, связанных с ее предоставлением. В результате ухудшения положения в области безопасности и поступления открытых угроз в адрес гуманитарных работников условия их работы стали тяжелыми и опасными. В Ираке в условиях отсутствия безопасности международные сотрудники лишены возможности оказывать поддержку в предоставлении гуманитарной помощи, в то время как наличие бюрократических препон приводит к исключению значительных сегментов гражданского населения из числа получателей основных услуг и помощи. Строгие ограничения на ввоз топлива в Газу приводят к срывам в предоставлении основных услуг и в отдельных случаях — к прекращению предоставления продовольственной помощи для около 650 тыс. человек.

21. В то же время, гуманитарные работники все чаще подвергаются открытым нападениям с применением насилия, что представляется недопустимым. Особую обеспокоенность вызывают прямые угрозы и физическое насилие в отношении гуманитарного персонала со стороны участников конфликта и преступных элементов. Непреходящее широкое распространение таких угроз оказывает непосредственное воздействие на затрагиваемое конфликтом население, нуждающееся в помощи. В 2007 году неправительственные организации сообщили о 273 случаях нарушения безопасности в Дарфуре[1], включая четыре случая убийства сотрудников и 16 случаев огнестрельных ранений. Все большую обеспокоенность вызывают ограбления и бандитские нападения с учетом того, что угоны автомашин причиняют ущерб, исчисляемый миллионами долларов, и приводят к существенному ограничению оперативного потенциала групп по оказанию помощи. За тот же период были совершены нападения на 26 помещений гуманитарных организаций. Что касается Афганистана, то в 2007 году неправительственные организации сообщили о 135 случаях нарушения безопасности, включая убийство 15 сотрудников (четырех международных сотрудников и 11 национальных), похищение 66 сотрудников и 65 вооруженных нападений на автоколонны с гуманитарными грузами.

22. В 2007 году Департамент по вопросам охраны и безопасности сообщил о 520 актах насилия в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций и о гибели 16 сотрудников в результате злоумышленных нападений в Афганистане, Бангладеш, Гватемале, Израиле, Ираке, Ливане, Малави, Судане, Тиморе-Лешти, Уганде и Шри-Ланке. Набираемые на местной основе гуманитарные сотрудники и сотрудники Организации Объединенных Наций попрежнему находятся в особо уязвимом положении, и на них приходится бóльшая часть людских потерь, арестов и враждебных актов. Пятнадцать из 16 убийств сотрудников, о которых сообщил Департамент по вопросам охраны

[1] В своей резолюции 60/123 Генеральная Ассамблея призвала к дальнейшей активизации сотрудничества в области безопасности между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями. Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) работает в тесном взаимодействии с Департаментом по вопросам охраны и безопасности и неправительственными организациями по вопросам безопасности персонала в рамках инициативы «Давайте спасать жизнь вместе» — серии необязательных рекомендаций в целях укрепления безопасности гуманитарных операций.

и безопасности, приходится на персонал, набираемый на местной основе. В Дарфуре и Демократической Республике Конго ограничения доступа, вызванные обеспокоенностью в отношении охраны и безопасности, усугубляются непрекращающимися военными действиями, нарушением системы подчинения в вооруженных формированиях и разгулом бандитизма, что ставит под угрозу охрану и безопасность участников гуманитарной деятельности. В Дарфуре число случаев бандитских нападений на дорогах возросло на 350 процентов по сравнению с уровнем 2007 года. В первом квартале 2008 года было угнано 96 автотранспортных средств, включая три автомобиля ЮНАМИД и 60 грузовиков, задействованных на контрактной основе Всемирной продовольственной программой (ВПП). В апреле 2008 года ВПП была вынуждена сократить на 50 процентов ежемесячные рационы питания. Это приведет к сокращению ежедневной калорийности рациона на 40 процентов и помешает доставке продовольственной помощи нуждающемуся населению в достаточных объемах. Правительствам настоятельно предлагается принять все необходимые меры в целях обеспечения охраны и безопасности гуманитарного персонала, действующего на территории их стран. Одним из важных шагов в этом направлении является обеспечение признания общественностью их беспристрастности и позитивной роли.

23. Одним из факторов, все больше затрудняющих применение гуманитарных принципов, является дальнейшее стирание различия между воинскими формированиями и гражданскими участниками гуманитарной деятельности. Это в наибольшей мере проявляется в таких странах, как Афганистан и Ирак, где гуманитарные работники действуют бок о бок с вооруженными силами и воинские формирования занимаются доставкой гуманитарной помощи. Хотя важное значение налаживания каналов связи и координации между гражданскими участниками и воинскими формированиями пользуется широким признанием, в целях обеспечения эффективности гуманитарных операций по-прежнему важно и впредь проводить строгое различие между деятельностью в гуманитарных и военных целях. В рамках Организации Объединенных Наций необходимо предпринять важные шаги в целях содействия принятию унифицированных общесистемных мер реагирования в сложных чрезвычайных условиях при сохранении надлежащих организационных и структурных механизмов, позволяющих участникам гуманитарной деятельности работать, занимая принципиальную позицию. Межучрежденческий постоянный комитет разработал ряд руководящих указаний по вопросам поддержания взаимосвязи и взаимодействия между участниками гуманитарной деятельности и воинскими формированиями, такие, как справочный документ Межучрежденческого постоянного комитета по вопросам взаимоотношения между гражданским и военным компонентами в сложных чрезвычайных ситуациях, руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для поддержки гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в комплексных чрезвычайных ситуациях и руководящие принципы использования военных и вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев. Организация Объединенных Наций, в консультации с государствами-членами и воинскими формированиями, будет по-прежнему предпринимать усилия в целях обеспечения широкого распространения руководящих указаний по вопросам взаимоотношений между гражданским и военным компонентами и их ясного понимания и уважения всеми заинтересованными участниками.

24. Участники гуманитарной деятельности должны последовательно проводить различие между собой и другими участниками деятельности на местах. В условиях, когда участники гуманитарной деятельности действуют бок о бок с политическими миссиями и миссиями по поддержанию мира, одной из основополагающих предпосылок для достижения этого является наличие организационных механизмов и структур, способствующих обеспечению независимости гуманитарной деятельности. В этой связи участники гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций продолжают укреплять координацию с операциями по поддержанию мира. Кроме того, разработано несколько кодексов поведения в целях установления правил поведения участников гуманитарной деятельности в соответствии с ее принципами. К числу таких кодексов относится, например, бюллетень Генерального секретаря о специальных мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств (ST/SGB/2003/13). В этом бюллетене вновь заявляется о политике абсолютной нетерпимости по отношению к надругательствам и эксплуатации и об обязанности сообщества гуманитарных организаций поддерживать людей, пострадавших от их действий. Необходимо постоянно подтверждать и обновлять эти руководящие указания в целях поощрения отчетности о соблюдении основополагающих принципов в сложных и быстро меняющихся условиях оперативной деятельности.

IV. Возникающие гуманитарные проблемы

25. Наиболее значимые события гуманитарного характера, произошедшие за отчетный период, так или иначе связаны с гуманитарными последствиями изменения климата и глобального роста цен на продукты питания. Эти явления обусловили рост гуманитарных потребностей и привели к возникновению уникальных задач в плане задействования потенциала по оказанию помощи.

A. Гуманитарные последствия изменения климата: задачи по уменьшению опасности бедствий и подготовке к ним

26. За последние 20 лет число зарегистрированных бедствий удвоилось с приблизительно 200 до более 400 в год. Бедствия, вызванные наводнениями, происходят более часто (их число увеличилось с около 50 в 1985 году до более чем 200 в 2005 году), и причиняемый ими ущерб распространяется на более обширные территории, чем 20 лет назад. То, что мы наблюдаем сегодня, не следует считать временным отклонением от нормы. Существующие тенденции указывают на то, что в будущем крайне изменчивый климат и его последствия, по всей вероятности, станут нормой.

27. Гуманитарные последствия этого значительны, включая повышенный риск наводнений, обусловленный более частыми и сильными ураганами наряду с повышением уровня моря. Около 634 млн. человек — одна десятая мирового населения — проживают в подверженных риску прибрежных районах, расположенных всего на несколько метров выше существующего уровня моря, и три четверти из этих районов приходится на подверженные наводнениям устья рек в Азии или на низколежащие малые островные государства. Почти две трети городов с населением более 5 млн. человек приходится, по крайней мере час-

тично, на низколежащие районы, подверженные наводнениям. Двадцать один процент городского населения наименее развитых стран проживает в таких природных условиях.

28. Изменение климата приведет к усилению экстремальных погодных явлений и к увеличению степени вероятности и распространенности засухи. Оно оказывает негативное воздействие на сельскохозяйственное производство и состояние продовольственных систем, в результате чего растет число людей, на которых распространяется угроза голода. В некоторых странах Африки объем сельскохозяйственного производства, зависящего от выпадения осадков, к 2020 году по прогнозам сократится вдвое, и опустынивание распространяется на все более обширные территории Сахелианского региона, что частично обусловлено установлением более засушливого климата, сокращением уровня осадков и увеличением продолжительности периодов засухи. Многие общины в Сахеле зависят от земельных ресурсов в том, что касается земледелия и скотоводства, и опустынивание наряду с последующим снижением уровня продовольственной безопасности приведет к тому, что они окажутся в более уязвимом положении. Приблизительно 200 млн. человек, проживающих в Африке (25 процентов населения континента), в настоящее время не имеют доступа к питьевой воде. К 2020 году число таких людей увеличится, как ожидается, на 50 млн. человек, а к 2050 году оно возрастет, по прогнозам, до 400 млн. человек. В 1995 году около 1,4 млрд. человек (24 процента населения мира) проживало в районах сильно перегруженных водосборных бассейнов, в которых спрос на воду превышает ее предложение. К 2025 году число таких людей возрастет, по прогнозам, до более 3 млрд. человек, исходя лишь из показателей темпов роста населения.

29. В результате более частых наводнений увеличивается распространенность заболеваний, передаваемых через воду, а повышение температуры приводит к росту вероятности возникновения эпидемий малярии в Африке. Если не будут приняты более эффективные защитные меры, изменение климата приведет к тому, что возникнут новые широко распространенные заболевания, такие, как лихорадка денге, заражению которой к 80-м годам этого века будет подвержено еще 2 млрд. человек. По оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в 2000 году по причинам, связанным с глобальным потеплением, погибло 150 000 человек, и любое повышение глобальной температуры будет приводить к росту смертности. Экстремальные климатические явления могут вызывать усиление борьбы за доступ к скудным ресурсам и контроль на ними, что может привести к вынужденному перемещению населения и вооруженным конфликтам. С учетом типичных факторов уязвимости, можно утверждать, что засухи и наводнения будут приводить к повышению степени риска краткосрочной временной миграции. Изменение климата может также привести к усилению тенденций в области долгосрочной миграции, связанной с ухудшением состояния окружающей среды и опустыниванием. Это указывает на необходимость укрепления защитных механизмов, предназначенных для затрагиваемого бедствиями населения, а также повышения эффективности координации между участниками гуманитарной деятельности и субъектами, занимающимися вопросами развития, в целях сокращения возможных негативных последствий проявления тенденций в области долгосрочной миграции.

30. В настоящее время проводится первоначальный анализ взаимосвязи между изменением климата и повышением цен на продукты питания. В условиях,

когда глобальные запасы продовольствия находятся на беспрецедентно низком уровне, его поставки могут подвергнуться дальнейшему сокращению по причине экстремальных погодных явлений, которые приводят к неурожаям и изменению структуры сельскохозяйственного производства. В 2006/07 году в результате засухи в Австралии погиб урожай пшеницы, которого бы хватило на целый год, а из-за холодной погоды пострадал урожай зерновых в Европе и Соединенных Штатах Америки. Изменение климата может также оказать воздействие на уровень продовольственной безопасности, поскольку изменение объемов собранного урожая может по-прежнему приводить к повышению цен на основные продовольственные товары в странах-импортерах продовольствия.

31. Ближайшая задача, стоящая перед гуманитарными организациями в связи с изменением климата, заключается в определении способов обеспечения готовности к этим погодным явлениям, возникающим с повышенной частотностью и интенсивностью, и принятия соответствующих мер реагирования. Настоятельно необходимо увеличить объем инвестиций в целях уменьшения опасности бедствий и обеспечения готовности к ним в местах с высокой степенью риска и мобилизовать усилия в поддержку устранения негативных гуманитарных последствий изменения климата. В ближайшем будущем эти усилия должны быть сосредоточены на явлениях повышенного риска, таких, как ураганы, наводнения и засухи, в то же время не упуская из вида долгосрочные последствия, такие, как повышение уровня моря. Сбор и анализ данных о гуманитарных последствиях изменения климата по-прежнему находится на начальных стадиях. Участники гуманитарной деятельности расширяют свое сотрудничество со Всемирной метеорологической организацией и учеными-климатологами в целях определения путей для наиболее эффективного включения существующих национальных и региональных моделей изменения климата и прогнозов погоды в системы раннего предупреждения и их задействования в целях укрепления готовности к бедствиям и мер по преодолению их последствий. Правительствам следует укреплять свою готовность к бедствиям, в частности свои правовые основы, в том числе путем внедрения руководящих принципов, касающихся внутригосударственного содействия и регулирования международной помощи в случае бедствий и первоначальной помощи в деле восстановления, принятых на тридцатой Международной конференции обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в ноябре 2007 года.

32. Наряду с тем, что повышение степени информированности сообщества гуманитарных организаций об опасностях имеет крайне важное значение, столь же важно обеспечивать более полное представление о том, как связанные с изменением климата опасности влияют на существующие типичные факторы уязвимости и риска. По этой причине участники гуманитарной деятельности уделяют все большее внимание рассмотрению возможных путей обновления профилированной информации о рисках и инструментах для их определения в целях проведения более подробного анализа уязвимости, обусловленной изменением климата. Такие факторы, как изменение динамики заболеваемости, доступ к продовольствию и воде, урбанизация, потенциал существующей инфраструктуры и возможные изменения в структуре миграции занимают центральное место среди элементов этого анализа. Прогресс в решении этого вопроса был достигнут благодаря разработке Балийского плана действий, согласованного на Конференции Организации Объединенных Наций по изменению

климата в 2007 году. В этом плане подчеркивается необходимость более эффективной оценки уязвимости, наращивания потенциала, разработки стратегий реагирования, страхования, уменьшения опасности бедствий и более пристального рассмотрения конкретных потребностей стран Африки, страдающих от засухи, опустынивания и наводнений.

B. Гуманитарные последствия глобальных тенденций в области продовольствия

33. Существенный рост цен на продовольственные товары в сочетании с сокращением запасов продовольствия — один из основных факторов, оказывающих воздействие на уровень продовольственной безопасности и предоставление гуманитарной помощи в глобальном масштабе. С середины 2007 года учреждения Организации Объединенных Наций сообщают о росте расходов на поставки продовольственных товаров на 30–130 процентов. Факторы, определяющие рост цен, можно подразделить на связанные со спросом и связанные с предложением. Факторы, связанные со спросом, включают увеличение численности населения мира и изменение структур потребления продовольствия, которое зачастую связано с увеличением доли мясомолочных продуктов в рационе питания. Значительное расширение производства биотоплива привело к росту спроса на такие товары, как маис и пальмовое масло. По предварительным сведениям, стратегии, осуществляемые институциональными инвесторами на сырьевых рынках, могут также способствовать повышению цен и приводить к их колебаниям. Одним из важных факторов, связанных с предложением, является самый низкий за последние 30 лет уровень продовольственных запасов в мире, обусловленный прежним представлением о том, что продовольствия всегда будет в избытке и оно будет доступно по сравнительно низким ценам. Повышение цен на продукты питания частично обусловлено также ростом цен на удобрения и топливо.

34. По предварительным прогнозам, сохранение нынешних тенденций в области продовольствия приведет к возникновению серьезных проблем гуманитарного характера в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах. Среди непосредственных последствий этого наибольшую обеспокоенность вызывают вызванные продовольственными проблемами общественные беспорядки и политические волнения в большом числе стран, с учетом того, что они угрожают политической стабильности, как показали события 2008 года. Опасность этого особенно велика в странах, переживающих последствия сопровождавшихся насилием конфликтов, в которых легко может быть обращен вспять неустойчивый прогресс в областях безопасности, политики и экономики. В некоторых случаях могут быть подорваны усилия Организации Объединенных Наций по стабилизации в связи с тем, что миссии по поддержанию мира вынуждены поддерживать усилия правительств по предотвращению беспорядков, а гуманитарные сотрудники и занимаемые ими помещения все чаще подвергаются целенаправленным нападениям. Помимо незамедлительного принятия мер реагирования в области безопасности необходимо в срочном порядке предпринять усилия в целях наблюдения за продовольственными рынками и отслеживания цен на продукты питания (особенно в городских районах), учета факторов риска беспорядков, связанных с продовольственными проблемами, в системах раннего предупреждения и включения аспектов продовольственной

безопасности в планы в области миростроительства и планы действий на случай чрезвычайных ситуаций.

35. В то же время, оказание продовольственной помощи становится все более дорогостоящим. Для поддержания существующих уровней необходимы дополнительные средства в целях покрытия расходов на продовольствие и перевозки. ВПП недавно запросила дополнительные средства в объеме 755 млн. долл. США для покрытия расходов по проектам на 2008 год, на которые уже были начислены средства. Несмотря на то, что в ответ на этот призыв были щедро выделены средства, как представляется, все еще будут необходимы значительные дополнительные ресурсы с учетом того, что многие из тех, кто зависит от внешней продовольственной помощи, могут испытать на себе сокращение рационов питания.

36. Реакция отдельных стран на резкий рост цен на продукты питания неоднозначна. Большинство стран-импортеров продовольствия сократили или отменили импортные тарифы и налоги на импорт, и бюджетные последствия этих мер еще предстоит оценить. Сокращение бюджетных поступлений может повлиять на осуществление правительственных программ в области развития, что будет иметь серьезные долгосрочные последствия для обеспечения продовольственной безопасности и борьбы с нищетой. Многие страны-экспортеры продовольствия ввели экспортные тарифы и квоты в целях снижения внутренних цен или полностью запретили такой экспорт. Несколько стран осуществляют закупки в целях пополнения запасов и стратегических резервов, в то время как другие страны увеличивают объемы субсидий или рассматривают возможность нормирования. Правительства должны проявлять осмотрительность в целях избежания возможных негативных последствий такой политики, включая связанную с ней опасность возникновения еще большей нехватки, дальнейшего повышения цен в странах-импортерах или ослабления стимулов к производству.

37. Наконец, одна из самых серьезных проблем может заключаться в разрастании и обострении ситуации, связанной с отсутствием продовольственной безопасности, для разрешения которой может потребоваться принятие мер по оказанию чрезвычайной помощи. Несмотря на то, что из развивающихся регионов начинают поступать отдельные данные о последствиях роста цен для людей, пока что не имеется глобальных оценок, позволяющих определить количество людей, которые могут оказаться в числе голодающих. Невзирая на трудности в установлении пороговых показателей отсутствия продовольственной безопасности и обеспечении отчетности об осуществлении стратегий по исправлению положения, имеется множество признаков того, что беднейшие домашние хозяйства, в своем большинстве возглавляемые женщинами, находятся в отчаянном положении и вынуждены идти на такие меры, как продажа имущества, сокращение рациона питания и потребление менее качественной пищи. Система Организации Объединенных Наций должна срочно исправить положение дел в том, что касается оценки потребностей и анализа уязвимости, а также приступить к совместной работе с правительствами в целях разработки эффективных систем защиты (в форме продовольственной помощи, выдачи ваучеров или наличных средств, школьного питания, программ обеспечения занятости, программ питания, планов социального обеспечения и т.д.) в целях защиты уязвимых групп населения.

38. На национальном уровне правительства должны выделять больше ресурсов для стимулирования сельскохозяйственного производства и укрепления программ социальной защиты в целях стабилизации поставок продуктов питания, поддержки в области продовольствия, медицинского обслуживания и просвещения по вопросам чрезвычайных ситуаций. Системы защиты могут способствовать смягчению долгосрочных последствий повышения цен на продукты питания, таких, как недоедание, предотвращению вынужденной продажи имущества и созданию возможностей для увеличения объема инвестиций на цели здравоохранения и образования. Необходимо разработать меры, включая закупку продовольственных товаров на местах и предоставление наличных средств, в поддержку усилий правительств и продовольственных учреждений в целях укрепления их потенциала деятельности в чрезвычайных ситуациях. Осуществление этих программ на национальном уровне должно подкрепляться проведением рыночного анализа в целях обеспечения положения дел, при котором закупки на местах и предоставление наличных средств не приводят к еще большему ограничению доступа к продуктам питания для беднейших групп населения, на которые не распространяются системы социальной защиты.

39. Правительствам, общинам и международным учреждениям по-прежнему настоятельно необходимо располагать более совершенными средствами для нахождения долгосрочных решений новых проблем, связанных с голодом. Для этого Организации Объединенных Наций потребуется обеспечить бóльшую согласованность своих действий с усилиями правительств и укрепить партнерские связи с ними в целях укрепления национального потенциала по решению связанных с голодом проблем и обеспечению продовольственной безопасности. Учреждения в области продовольствия и сельского хозяйства предпринимают шаги в целях смягчения последствий роста цен, в том числе посредством закупки продовольственных товаров на местных и региональных рынках. ВПП в настоящее время закупает 80 процентов товаров для своих продовольственных поставок в развивающихся странах в целях сокращения расходов на доставку и в поддержку местной экономики. Однако возрастает опасность того, что дальнейшему расширению объема закупок на местах может препятствовать введение запрета на экспорт во многих странах. На уровне глобальной политики необходимо выделить дополнительные ресурсы для изучения последствий этой тенденции и изыскания способов смягчения ее негативного воздействия на всех уровнях.40. С учетом настоятельной потребности в поддержке деятельности и политики на глобальном и страновом уровнях необходимо разработать международную стратегию с изложением согласованных и скоординированных мер реагирования в связи с повышением цен на продукты питания. В мае 2008 года Генеральный секретарь учредил целевую группу высокого уровня по глобальному кризису в области продовольственной безопасности, в состав которой входят представители учреждений Организации Объединенных Наций и бреттон-вудских учреждений. Деятельность этой целевой группы будет направлена на разработку всеобъемлющей рамочной программы действий, в которой будут определяться общие стратегии деятельности в поддержку усилий органов власти и затрагиваемого населения. Аспекты реагирования будут включать краткосрочные и долгосрочные меры, стратегии и ресурсы, имеющие ключевое значение, и охватывать широкий круг вопросов, связанных с продовольственной безопасностью. Участники гуманитарной деятельности будут играть центральную роль, особенно в краткосрочной перспективе.

V. Текущие проблемы

A. Укрепление координации гуманитарной помощи

41. В 2006 году Организация Объединенных Наций приступила к осуществлению серии инициатив, направленных на дальнейшее укрепление координации чрезвычайной гуманитарной помощи на основе увеличения потенциала, расширения возможностей, повышения степени предсказуемости, улучшения отчетности и обеспечения сбалансированности в области гуманитарной деятельности. Усилия в рамках этих инициатив были сосредоточены на четырех областях: наращивание потенциала и координация деятельности на местах; руководство; партнерские связи; и предсказуемое и сбалансированное финансирование.

Наращивание потенциала и координация деятельности на местах

42. Усилия в целях наращивания потенциала и координации деятельности на местах укреплялись на основе применения тематического подхода[2], который был разработан Межучрежденческим постоянным комитетом в целях ликвидации выявленных пробелов в предоставлении помощи. В соответствии с этим подходом были специально разработаны тематические направления для областей, по которым прежде не было установлено четких направлений. Этот подход способствует повышению эффективности координации и принятия решений и укреплению партнерских связей между участниками гуманитарной деятельности как на местах, так и в глобальном масштабе.

43. За отчетный период тематический подход применялся в 12 из 26 стран, в которых имеются координаторы-резиденты и координаторы гуманитарной помощи. Этот показатель возрастет в 2008 году благодаря тому, что все большее число координаторов внедряют тематический подход в целях повышения эффективности мероприятий в области координации и обеспечения готовности в рамках осуществляемых операций по предоставлению чрезвычайной помощи. В Пакистане и Мозамбике этот подход применялся во второй раз в связи с ликвидацией последствий наводнений. Тематический подход был незамедлительно применен в Мьянме после циклона «Наргис». По данным независимой оценки, проведенной в 2007 году, тематические группы успешно устраняли пробелы в помощи и повышали эффективность стратегического планирования и обеспечения готовности на местном уровне. В ходе оценки была выявлена, однако, необходимость более действенного учета гендерных факторов, аспектов ВИЧ/СПИДа, вопросов окружающей среды и потребностей в оперативном восстановлении, а также укрепления отчетности тематических групп перед заинтересованными участниками, включая национальные правительства и бенефициаров. В целях дальнейшего содействия укреплению глобального потенциала гуманитарной помощи в 2007 году был опубликован призыв о выделении

[2] Международный комитет Красного Креста (МККК) не участвует в применении тематического подхода. Однако координация между МККК и Организацией Объединенных Наций будет по-прежнему осуществляться в той степени, в какой это необходимо для обеспечения оперативной взаимодополняемости и расширения помощи населению, затрагиваемому вооруженными конфликтами и другими ситуациями, связанными с насилием.

средств на сумму 63 млн. долл. США. К настоящему времени эта сумма обеспечена средствами лишь на 53 процента.

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

44. Более эффективное руководство предоставлением гуманитарной помощи на местном уровне, независимо от того, осуществляется ли оно координаторами-резидентами или координаторами гуманитарной помощи, имеет крайне важное значение для более эффективного предоставления гуманитарной помощи при обеспечении лучшей отчетности. Для обеспечения эффективной координации гуманитарной помощи требуется наличие квалифицированных кадров, осуществляющих руководство в период чрезвычайных гуманитарных ситуаций. Реализации усилий в целях укрепления этой функции препятствуют следующие проблемы: резерв потенциальных координаторов гуманитарной помощи является недостаточно широким; координаторы располагают ограниченными возможностями в плане обмена опытом и передовыми методами работы; и система подотчетности координаторов гуманитарной помощи нуждается в дальнейшей разработке.

45. В целях устранения этих недостатков в 2007 году Межучрежденческий постоянный комитет разработал трехгодичный план работы и приступил к его осуществлению. Достигнутый прогресс включает разработку стандартизированной ознакомительной программы для вновь назначенных Координаторов гуманитарной помощи; укрепление подотчетности на основе более эффективного выявления общих приоритетов гуманитарной деятельности для координатора чрезвычайной помощи и координаторов гуманитарной помощи; и внедрение системы наставничества для вновь назначенных координаторов гуманитарной помощи. В настоящее время в рамках всей системы предпринимаются дополнительные усилия в целях укрепления служебной аттестации координаторов гуманитарной помощи.

Предсказуемость реагирования: финансирование гуманитарной помощи

46. Укрепление потенциала в плане руководства должно подкрепляться выделением достаточных средств на гибкой основе в целях удовлетворения неотложных гуманитарных потребностей. В рамках гуманитарной системы создано несколько механизмов в целях обеспечения более оперативного, сбалансированного и предсказуемого финансирования гуманитарной помощи. Эти гуманитарные «объединенные фонды» включают Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации на глобальном уровне, а также общие гуманитарные фонды и фонды реагирования на чрезвычайные ситуации на местном уровне. Дополняемые активно осуществляемым процессом совместных призывов, который позволяет всем заинтересованным участникам выявлять гуманитарные потребности и устанавливать первоочередность их удовлетворения, эти механизмы финансирования могут очень эффективно действовать в поддержку оперативного предоставления гуманитарной помощи исходя из оценки потребностей.

47. Объединенные механизмы финансирования зарекомендовали себя как успешно действующие. С момента создания Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации доноры обязались внести в него 1,1 млрд. долл.

США. За два года существования этого Фонда по его линии было выделено 708,9 млн. долл. США на осуществление 879 проектов в 60 странах. В настоящее время по поручению Генеральной Ассамблеи проводится двухгодичная оценка деятельности Фонда. Генеральный секретарь представит доклад о результатах этой оценки Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят третьей сессии. Доноры взяли на себя обязательства внести 330 млн. долл. США в общий гуманитарный фонд в Судане и около 300 млн. долл. США — в Демократической Республике Конго. В 2008 году общие гуманитарные фонды будут созданы в Эфиопии и Центральноафриканской Республике. Несмотря на то, что эти фонды наделяют координаторов гуманитарной помощи и координаторов-резидентов инструментами для укрепления координации гуманитарной помощи и обеспечивают распределение средств с учетом потребностей, все еще необходимо предпринимать дополнительные усилия в целях более эффективного определения приоритетных направлений расходования средств и их распределения. Предпринимается ряд усилий, включая профессиональную подготовку, наставничество и разработку более подробных руководящих указаний, в целях совершенствования процессов принятия решений. Разработка усовершенствованных рамочных основ деятельности и подотчетности, в дополнение к рамочным основам и инструментам анализа потребностей, приведет к более эффективному использованию этих фондов.

Сбалансированность помощи и отчетность о ней: более эффективная оценка потребностей

48. Общая аналитическая платформа, позволяющая заинтересованным участникам гуманитарной деятельности совместно определять гуманитарные потребности и приоритеты, имеет важное значение для обеспечения своевременного и сбалансированного предоставления гуманитарной помощи при соблюдении принципов подотчетности. В консультации с другими учреждениями-партнерами Организации Объединенных Наций Управление по координации гуманитарных вопросов приступило к картированию осуществляемых инициатив по проведению оценки в рамках усилий, предпринимаемых в целях разработки глобальной платформы оценки потребностей, предусматривающей совместный сбор и использование данных. Эта платформа будет включать определения, ключевые показатели, механизмы управления информацией и методы сбора данных, которыми смогут пользоваться участники гуманитарной деятельности, доноры и правительства.

Партнерские связи

49. Глобальная гуманитарная платформа объединяет гуманитарные организации, входящие и не входящие в систему Организации Объединенных Наций, и предназначена для определения путей укрепления партнерских связей в области гуманитарной деятельности. Ее цель заключается в повышении эффективности и улучшении координации гуманитарной помощи и укреплении потенциала местных неправительственных организаций. На своем втором совещании, состоявшемся в 2007 году, участники Платформы одобрили принципы партнерских связей, а именно равноправие, гласность, ориентированный на достижение результатов подход, ответственность и взаимодополняемость. На своем следующем совещании, которое должно состояться в июле 2008 года,

участники Платформы обсудят пути претворения в жизнь этих принципов, например, в контексте текущего роста мировых цен на продукты питания.

B. Использование иностранных военных активов при оказании помощи в случае бедствий

50. В отчетном периоде по просьбе государств-членов Управление по координации гуманитарных вопросов распорядилось провести независимое исследование по вопросу об использовании иностранных военных активов при оказании помощи в случае бедствий. По опубликованным в начале 2008 года данным этого исследования, которое было завершено в конце 2007 года, иностранные военные активы используются при проведении всех крупных международных операций по оказанию помощи в случае бедствий. Выводы исследования свидетельствуют о том, что чрезвычайная гуманитарная помощь является и должна оставаться преимущественно гражданской функцией, однако иностранные военные активы могут играть ценную роль в операциях по оказанию чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий. С учетом прогнозов, касающихся изменения климата, масштабы использования иностранных военных активов могут возрасти.

51. В рамках исследования иностранные военные активы определялись как военный персонал, оборудование и услуги, предоставляемые правительствами с согласия затрагиваемого государства в целях осуществления крупных международных операций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий. По результатам исследования, наиболее используемыми активами при оказании помощи в случае бедствий являются воздушный транспорт, медицинский персонал и эксперты, координирующие взаимоотношения между гражданским и военным компонентами, проводящие оценку потребностей и обеспечивающие материально-техническое снабжение. В результате исследования было выявлено, что к числу субъектов, предоставляющих иностранные военные активы, относятся в основном страны Северной Америки и Европы, оказывающие помощь удаленным и соседним странам, в то время как многие страны в большинстве регионов предоставляют иностранные военные активы в целях оказания помощи в случае бедствий соседним странам.

52. В случае возникновения ситуации, представляющей серьезную опасность, правительство принимает решение об обращении за помощью к вооруженным силам или о предоставлении помощи с использованием вооруженных сил с учетом нескольких факторов: масштабы и гуманитарные последствия бедствия; степень готовности затрагиваемой страны; политика стран в отношении допущения использования военных активов или их выделения для оказания помощи в случае бедствий; национальные интересы; дипломатические отношения и исторические связи. Страны, затрагиваемые стихийными бедствиями, обычно прежде всего обращаются за помощью к своим соседям с учетом непосредственной близости их активов и предположительно хорошего понимания контекста их оперативной деятельности. В большинстве случаев иностранные военные активы, используемые для оказания помощи в случае бедствий, предоставляются по итогам прямых двусторонних переговоров между правительствами или представителями вооруженных сил их стран на основе установившихся отношений, хотя в некоторых странах существуют политические запреты на развертывание иностранных сил на их территории по различным причи-

нам. В последнее время изучался вопрос о задействовании региональных многосторонних механизмов и других методов координации развертывания и использования военных активов, таких, как Соглашение о ликвидации последствий бедствий и реагировании на чрезвычайные ситуации в рамках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии и Карибское агентство по чрезвычайным операциям в случае стихийных бедствий. Иностранные военные активы редко предоставляются по линии Организации Объединенных Наций.

53. В ходе исследования было установлено, что предоставление военных активов на двусторонней основе отличалось недостаточной координацией действий и иногда приводило к перегрузке потенциала страны в плане эффективного использования этих активов. Что касается роли Управления по координации гуманитарных вопросов, то по результатам исследования было рекомендовано провести обзор его координирующей роли в целях определения, каким образом оно может повысить эффективность использования системы, которая, как представляется, по-прежнему действует главным образом на основе двусторонних соглашений. Например, Управление могло бы оказать помощь правительствам в управлении иностранными военными активами на основе расширения возможностей координаторов-резидентов/координаторов по оказанию гуманитарной помощи в плане содействия правительствам в определении потребностей в таких активах и их эффективном использовании. Группы ЮНДАК могли бы иметь в своем составе больше экспертов по вопросам поддержания связи между гражданскими и военными компонентами, и можно было бы приглашать военнослужащих для участия в совместных оценках гуманитарных потребностей. Другой конкретный шаг, который можно было бы предпринять в этом направлении, заключается в проведении пересмотра Центрального реестра военных активов и средств гражданской обороны.

54. По результатам исследования была подтверждена необходимость развертывания правительствами иностранных военных активов эффективным образом и при соблюдении соответствующих принципов, а также важное значение существующих международных руководящих принципов по этому вопросу, особенно Ословских руководящих принципов, принятых в 1994 году и обновленных в 2006 году, которые, как было определено по итогам исследования, выступают в качестве международной нормативной и практической основы для использования иностранных военных активов при предоставлении помощи в случае бедствий. Согласно Ословским руководящим принципам, вся гуманитарная помощь должна предоставляться в соответствии с основополагающими принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности и при полном уважении суверенитета государств. Этими руководящими принципами подтверждается, что помощь должна предоставляться исходя из фактических потребностей и доставляться беспристрастными нейтральными участниками, при обеспечении доступа к уязвимым группам населения и содействии укреплению их безопасности. По итогам исследования было признано, что соблюдение Руководящих принципов приобретает особо важное значение в сложных чрезвычайных ситуациях, требующих оказания международной помощи в случае бедствий.

55. По итогам исследования были выявлены существенные недостатки, связанные с отсутствием осведомленности о Руководящих принципах среди различных заинтересованных участников, и было отмечено их непоследовательное применение, особенно в том, что касается концепции «последнего средст-

ва», в соответствии с которой военные активы должны испрашиваться только при отсутствии альтернативных вариантов, предполагающих задействование сопоставимых по объему гражданских ресурсов, или когда такие активы позволяют удовлетворить жизненно важные гуманитарные потребности. Таким образом, военные активы должны предоставлять уникальные возможности и не иметь аналога по своей доступности. Среди правительств и участников гуманитарной деятельности по-прежнему нет согласия по поводу того, как обеспечить, чтобы опасности, связанные с тяжелым бременем расходов, вероятной милитаризацией ситуации и последствиями присутствия иностранных войск для функциональных возможностей участников гуманитарной деятельности, не перевешивали выгоды, связанные с уникальными возможностями использования военных активов. Исследование высветило необходимость обеспечения более широкой осведомленности об Ословских руководящих принципах и обсуждения гражданскими и военными субъектами усвоенных уроков и передового опыта работы по итогам проведения операций по оказанию помощи в случае бедствий. Как показывают события, произошедшие после циклона «Наргис» в Мьянме, когда правительство этой страны отказалось от всех предложений о предоставлении иностранных военных активов невзирая на необходимость безотлагательного разрешения сложной ситуации, в этой сфере попрежнему необходимо действовать крайне осмотрительно.

Эффективность использования иностранных военных активов при оказании помощи в случае бедствий

56. По итогам оценки эффективности использования иностранных военных активов, проведенной в рамках исследования, было подчеркнуто, что ее основным определяющим фактором выступает своевременность их развертывания и введения в действие. Это зависит от наличия активов, близости тех, кто их предоставляет, надежности информации и бюрократических процедур. Недостаточный обмен информацией и отсутствие четкого представления о соглашениях о статусе сил может приводить к существенным задержкам. Благодаря осуществлению четко разработанных национальных стратегий и подготовке постоянных соглашений между страной, предоставляющей активы, и учреждением, координирующим усилия по оказанию помощи, может быть достигнуто существенное сокращение задержки между подписанием какого-либо соглашения о статусе сил, их отправкой и началом деятельности.

57. Было подчеркнуто также важное значение соответствия иностранных военных активов стоящим перед ними целям. Проведение всеобъемлющих объединенных оценок потребностей и внедрение механизмов координации могло бы в потенциале обеспечить предоставление надлежащих военных активов. К числу дополнительных факторов, определяющих степень соответствия иностранных военных активов поставленным целям, относятся сроки их развертывания, последовательность усилий в целях оказания помощи, предпринимаемых с их использованием, представления о чрезвычайной ситуации и ее характер. Элементы, оказывающие дальнейшее воздействие на эффективность использования иностранных военных активов, включают их результативность с точки зрения того, как они функционируют и дополняют усилия по оказанию помощи; способность пострадавшей страны осваивать ресурсы, ее возможности по размещению и эффективному использованию иностранных военных активов и других ресурсов для оказания помощи в случае бедствий; и координа-

цию усилий по оказанию помощи, в том числе между гражданским и военным компонентами.

58. Эффективность иностранных военных активов с точки зрения затрат вызывает обеспокоенность среди предоставляющих их правительств, которые считают, что они дорого обходятся, и среди участников гуманитарной деятельности, которые опасаются, что бремя расходов в связи с использованием этих активов будет переложено на гуманитарные фонды. Согласно Ословским руководящим принципам, правительства пострадавших стран не должны нести расходов в связи с развертыванием иностранных военных активов, и средства на их покрытие должны независимым образом предоставляться по линии ресурсов, в целевом порядке выделяемых для оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. Размеры расходов, связанные с использованием иностранных активов, сразу определить невозможно. В связи с этим трудно определить последствия использования иностранных военных активов для бюджетов операций по оказанию гуманитарной помощи. Некоторые страны, предоставляющие иностранные военные активы, внедрили внутренние меры в целях обеспечения того, чтобы расходы, связанные с их использованием, не имели последствий для источников финансирования гуманитарной помощи. Эффективность с точки зрения затрат не только представляет собой неподходящий критерий для оценки эффективности использования иностранных военных активов, но и может оказаться трудной для подсчета с учетом того, что расходы являются несопоставимыми и гуманитарные организации могут их вовсе не нести. Кроме того, эффективность с точки зрения затрат трудно принять в качестве одного из аргументов, когда речь идет о спасении жизней.

59. Степень эффективности развертывания, использования и вывода иностранных военных активов при оказании помощи в случае бедствий находится в зависимости от взаимодействия всех вышеуказанных факторов. При принятии решения о развертывании военных активов и в процессе выбора видов активов и методов их использования следует прежде всего исходить из гуманитарных принципов, выявленных гуманитарных потребностей, интересов пострадавших стран и общин и того вклада, который может быть внесен в общие усилия по оказанию помощи за счет использования иностранных военных активов.

C. Учет гендерных аспектов при оказании гуманитарной помощи: обзор опубликованного в 1999 году программного заявления Межучрежденческого постоянного комитета

60. Важное значение учета аспектов гендерного равенства при осуществлении гуманитарных операций получает все большее признание со стороны директивных органов и учреждений, занимающихся практической работой. В 2006 году Межучрежденческий постоянный комитет приступил к осуществлению состоящего из пяти пунктов стратегического плана, который был разработан на основе программного заявления по гендерным вопросам, опубликованного в 1999 году, и это впоследствии привело к принятию обновленной политики Комитета по вопросам гендерного равенства в контексте гуманитарной деятельности, которая была одобрена в мае 2008 года. Кроме того, в 2007 году коалиция в поддержку действий Организации Объединенных Наций против

сексуального насилия в условиях конфликтов приступила к согласованию мер реагирования, принимаемых системой Организации Объединенных Наций в связи с сексуальным насилием в условиях чрезвычайных ситуаций. В эту коалицию входят 12 подразделений Организации Объединенных Наций, и она поддерживает осуществление мероприятий на местном уровне в нескольких странах, включая Судан и Демократическую Республику Конго.

61. По итогам проведенного в 2007 году обзора политики МПК было отмечено достижение прогресса. Например, был опубликован справочник по гендерным вопросам в целях предоставления участникам гуманитарной деятельности руководящих указаний по обеспечению удовлетворения различных потребностей женщин, девочек, мальчиков и мужчин. С использованием недавно подготовленного реестра сотрудников по гендерным вопросам было развернуто на местах 11 консультантов по гендерным вопросам в поддержку обеспечения учета гендерных аспектов в процессах программирования на страновом уровне. По предварительным оценкам, применение этого реестра сотрудников по гендерным вопросам может привести к существенному повышению эффективности гуманитарной помощи.

62. По итогам обзора политики предлагалось укрепить координацию между участниками гуманитарной деятельности по вопросам разработки программ в области обеспечения гендерного равенства, включая обеспечение равного участия женщин, девочек, мальчиков и мужчин в деятельности по всем аспектам гуманитарной помощи. Основополагающее значение для достижения гендерного равенства имеет также гарантированное наделение женщин и девочек равными возможностями в областях создания потенциала и занятости. Крайне важно обеспечить представление участниками гуманитарной деятельности данных с разбивкой по полу и возрасту в целях обеспечения принятия более обоснованных решений и укрепление механизмов отчетности для обеспечения учета аспектов гендерного равенства.

VI. Выводы и рекомендации

63. Государства-члены и участники гуманитарной деятельности, как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее, сталкиваются со сложными проблемами, обуславливающими рост спроса на гуманитарную помощь. Такие тенденции, как увеличение числа бедствий, вызванных изменением климата, и непрерывное повышение мировых цен на продукты питания, чреваты повышением степени уязвимости общин. Для противодействия этим тенденциям требуется укреплять гуманитарную деятельность при обеспечении более эффективной координации на вех уровнях, а также обеспечивать более строгое соблюдение всеми заинтересованными участниками гуманитарных принципов, лежащих в основе гуманитарной помощи.

64. Исходя из вышесказанного, государствам-членам предлагается рассмотреть следующие меры:

а) необходимо настоятельно призвать всех участников деятельности по оказанию гуманитарной помощи в связи с возникновением сложных чрезвычайных ситуаций и в случае стихийных бедствий содействовать более строгому соблюдению принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости гуманитарной деятельности;

b) необходимо признать обеспечение доступа к уязвимому населению и охраны и безопасности гуманитарного персонала в качестве предварительного условия для эффективного предоставления гуманитарной помощи. Государствам настоятельно рекомендуется содействовать быстрому и беспрепятственному доступу гуманитарного персонала к нуждающимся группам населения и прохождению предназначенных для этих групп гуманитарных грузов;

c) соответствующим органам власти необходимо предпринять надлежащие шаги в целях обеспечения охраны и безопасности гуманитарного персонала, действующего в пределах их территории. Органы власти должны воздерживаться от публичных заявлений, которые ставят по угрозу охрану и безопасность гуманитарных работников;

d) необходимо разрабатывать и укреплять на всех уровнях меры по уменьшению опасности стихийных бедствий и обеспечению готовности к ним в координации с соответствующими заинтересованными участниками и с учетом пятой приоритетной задачи Хиогской рамочной программы действий[3] (обеспечение готовности к принятию мер реагирования);

e) государствам-членам и региональным организациям предлагается укреплять оперативные и правовые механизмы по оказанию международной помощи в случае бедствий на основе непрерывного осуществления согласованных на международном уровне руководящих принципов, включая руководящие принципы, касающиеся внутригосударственного содействия и регулирования международной помощи в случае бедствий и первоначальной помощи в деле восстановления;

f) необходимо предпринять более широкие усилия для активизации исследований в целях совершенствования эмпирических данных и результатов анализа, с тем чтобы добиться лучшего понимания гуманитарных последствий изменения климата;

g) необходимо решительно поддержать работу учрежденной Генеральным секретарем целевой группы высокого уровня по глобальному кризису в области продовольственной безопасности в целях расширения доступа к продовольствию для уязвимых групп населения, в частности детей, повышения производительности сельского хозяйства и более эффективной разработки систем наблюдения за рынками продовольствия;

h) необходимо увеличить объем ресурсов, выделяемых для решения существующих глобальных гуманитарных проблем, таких, как изменение климата и рост цен на продукты питания. Можно было бы успешно использовать такие механизмы финансирования гуманитарной деятельности, как Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации на глобальном уровне, общие гуманитарные фонды и фонды реагирования на чрезвычайные ситуации, в целях обеспечения предсказуемого, своевременного и основанного на потребностях доступа к ресурсам;

i) рекомендуется предоставлять военные активы для оказания помощи в случае бедствий исходя из гуманитарных соображений, в соответствии с Ословскими руководящими принципами и при полном уважении гуманитарных принципов. Необходимо обеспечить, чтобы признанные на международном

[3] A/CONF.206/6 и Corr.1, глава I, резолюция II.

уровне руководящие принципы координации усилий между гражданским и военным компонентами, такие, как Ословские руководящие принципы, широко распространялись, в том числе на основе более эффективной профессиональной подготовки;

j) Организации Объединенных Наций и ее партнерам по гуманитарной деятельности необходимо обеспечить, чтобы при предоставлении гуманитарной помощи во всех ее аспектах в равной мере удовлетворялись потребности женщин, девочек, мужчин и мальчиков, в том числе на основе более эффективного сбора, анализа и представления данных с разбивкой по полу и возрасту.