



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/ICEF/1997/5
11 November 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Исполнительный совет
Первая очередная сессия 1997 года
20-24 января 1997 года
Пункт 6 предварительной повестки дня*

НА РЕШЕНИЕ

ДОКЛАД О ХОДЕ РАБОТЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОСЛЕДУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СВЯЗИ С РЕЗОЛЮЦИЯМИ 1995/56 И 1996/33

Экономического и социального совета Организации Объединенных Наций
Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи
Организации Объединенных Наций

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с резолюцией 1996/33 Экономического и Социального Совета от 22 июля 1996 года об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций, которая "настоятельно призывает также руководящие органы соответствующих учреждений своевременно, не позднее чем на своих первых очередных сессиях 1997 года, завершить рассмотрение вопроса о последующей деятельности в связи с резолюцией 1995/56 Совета" (от 28 июля 1995 года). Доклад взаимосвязан с докладом "Дети и женщины в чрезвычайных ситуациях: стратегические приоритеты и оперативные задачи ЮНИСЕФ" (E/ICEF/1997/7), затрагивающий ряд соответствующих вопросов, рассмотренных в связи с резолюциями 1995/56 и 1996/33 Совета.

Настоящий доклад наряду с замечаниями делегаций и решением Исполнительного совета будет передан Генеральному секретарю с целью включения в его доклад по этому вопросу, который будет представлен на основной сессии Совета в 1997 году.

* E/ICEF/1997/2.

ВВЕДЕНИЕ

1. Содержащиеся в предлагаемой повестке дня вопросы для рассмотрения в свете резолюции 1995/56 Экономического и Социального Совета от 28 июля 1995 года (ref. E/1995/L.45, annex) затрагивают три блока задач, которые и были положены в основу настоящего доклада:

а) роль учреждений и ответственность за проведение операций с учетом предупреждения, готовности, гуманитарного реагирования, а также реабилитации, восстановления и развития как в стране кризисной ситуации, так и в стране, предоставившей убежище. Роль и ответственность учреждения определяют его подход к укреплению местного потенциала и механизмов, позволяющих овладеть ситуацией, а также распределение ресурсов между необходимыми мероприятиями по спасению жизней, предупредительными мерами, обеспечением готовности и деятельностью по восстановлению;

б) межучрежденческая координация, которая включает практическую деятельность каждого учреждения по осуществлению своего полного участия в программах, координируемых Департаментом по гуманитарным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, и совместных выступлениях с соответствующими призывами, а также принятию оперативных меморандумов о взаимопонимании между организациями. Кроме того, Межучрежденческая целевая группа изучает вопрос об общей системе контроля и документации в области гуманитарных программ, как одного из средств, способствующих большей подотчетности учреждений;

в) внутренние системы, соответствующие специфике учреждений, эффективность и потенциал, включая оперативные и финансовые возможности учреждения, позволяющие ему действовать своевременно и эффективно; административные и другие процедуры, которые обеспечивают гибкость и способствуют быстрому реагированию; стратегии всестороннего развития кадровой политики (включая межучрежденческие проекты подготовки кадров) и расширение передачи полномочий на местном уровне.

2. Последующая межучрежденческая деятельность во исполнение резолюции Экономического и Социального Совета осуществляется Межучрежденческой целевой группой и связанными с ней рабочими группами; она координируется Департаментом по гуманитарным вопросам в которых участвует ЮНИСЕФ. Кроме того, ЮНИСЕФ занимается пересмотром ряда имеющихся отношение к настоящему обсуждению аспектов своей стратегической и оперативной деятельности в ходе проводимой им реформы управления.

г. РОЛЬ ЮНИСЕФ И ЕГО ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРОВЕДЕНИЕ ОПЕРАЦИЙ

3. ЮНИСЕФ – учреждение в системе Организации Объединенных Наций, на которое возложен мандат выступать в защиту и действовать в интересах детей. Его задача в гуманитарной области состоит в том, чтобы нужды и права ребенка всегда стояли на первом месте в списке гуманитарных вопросов и подвергались систематическому и всестороннему анализу. Ни на какое другое учреждение не возлагается столь конкретной ответственности. Таким образом, его мандат дополняет мандаты его партнеров в гуманитарной области, таких как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Мировая продовольственная программа (МПП).

4. Деятельность ЮНИСЕФ базируется на подходе, предусматривающем долгосрочных программ в отношении конкретных стран и постоянную ориентацию на развитие при рассмотрении факторов, определяющих благополучие и уязвимость детей и женщин в кризисных ситуациях. Такая опора на

долгосрочную перспективу позволяет ЮНИСЕФ а) предпринимать в рамках своих обычных программ в отношении конкретных стран действия, которые могут способствовать предупреждению конфликтов и кризисных ситуаций гуманитарного характера; б) участвовать на уровне отдельной страны в мероприятиях по обеспечению готовности в качестве члена Группы управления операциями в случае стихийных бедствий, координируемых на местном уровне, и с) в рамках гуманитарного сотрудничества максимально быстро оказывать поддержку местным мероприятиям по созданию потенциала и реабилитации отдельного ребенка, семьи, населения пострадавшего района, или системы социальных услуг. (Особое внимание, уделяемое развитию потенциала и реабилитационным мероприятиям, проиллюстрировано в приложении II документа E/ICEF/1997/7.) Первостепенное значение придается тому, чтобы а) предоставлять семье — уделяя особое внимание домохозяйствам, главами которых являются женщины, — возможность обеспечивать защиту и безопасность ребенка; б) содействовать управлению сообществом деятельностью в области оказания помощи и реабилитации; и с) укреплять национальный потенциал по восстановлению и совершенствованию необходимых социальных услуг.

5. Деятельность ЮНИСЕФ в странах, где его присутствие сохранялось до, во время и после кризисной ситуации гуманитарного характера, могла бы обеспечить взаимосвязь предупредительных мер, гуманитарной помощи и реабилитационных мероприятий в послекризисный восстановительный период. Она может дополнить деятельность других партнеров, например Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), считающего, что его роль в странах с кризисной ситуацией состоит в том, чтобы осуществлять сравнительно краткосрочные, но нацеленные на долговременное воздействие операции (см. документ УВКБ E/46/SC/CRP.47 от 23 августа 1996 года); МПП, которая имеет мандат как на предоставление помощи, так и на обеспечение развития (см. документ МПП WFP/EV.3/96/3 от 23 сентября 1996 года), и с которой ЮНИСЕФ может сотрудничать в области реабилитационных мероприятий, с тем чтобы способствовать переходу от помощи к развитию; а также Программа развития Организации Объединенных Наций, с которой ЮНИСЕФ может сотрудничать в области развития как потенциала по предупреждению кризисных ситуаций, так и потенциала в послекризисный период, а также в области реабилитации и восстановления национальной социальной инфраструктуры.

6. В центре внимания Межучрежденческой целевой группы по делам лиц, перемещенных внутри страны, в которой участвует ЮНИСЕФ, — отсутствие четкой ответственности учреждений за удовлетворение нужд перемещенных внутри страны лиц. В настоящее время ЮНИСЕФ, как и МПП, выступает за то, чтобы по каждой ситуации на основе ad hoc назначалось одно из учреждений, которое возглавило бы соответствующие операции, проводило оценку этих нужд, координировало предоставляемые вышеуказанным лицам помощь и услуги, проводило переговоры с соответствующими властями о защите этих лиц и обеспечении допуска к ним. Как определено в документе E/ICEF/1997/7, пункты 33–35, ЮНИСЕФ и УВКБ предусматривают сотрудничество в области разработки основных программных направлений по перемещенным внутри страны детям и женщинам. ЮНИСЕФ будет систематически распространять свою деятельность по защите детей и уходу за ними на перемещенных внутри страны лиц и в каждом конкретном случае обеспечивать по мере необходимости оперативную координацию действий в интересах этих лиц.

7. ЮНИСЕФ не является учреждением, первоочередная задача которого состоит в предоставлении помощи. В случае необходимости он будет оказывать непродовольственную помощь в качестве временной меры. Ориентация ЮНИСЕФ на развитие отражена в распределении его ресурсов. В 1993–1995 годах более 13 процентов его затрат было направлено на обычные программы для отдельных стран и менее 27 процентов — на чрезвычайные мероприятия. В рамках затрат на чрезвычайные мероприятия на чистую непродовольственную помощь была выделена лишь небольшая часть их; более половины из них составили расходы на медицинскую помощь,

питание, водоснабжение и улучшение санитарных условий в целях обеспечения выживания и реабилитации пострадавших детей и женщин. Особое значение придавалось также образованию – приоритетному, по мнению ЮНИСЕФ, направлению в чрезвычайных ситуациях в гуманитарной области – и акциям на уровне общим по защите и реабилитации непосредственно подвергнутых насилию детей и женщин в пострадавших районах. Гуманитарные программы ЮНИСЕФ почти полностью финансируются за счет дополнительных взносов, обеспечиваемых прежде всего посредством совместных межучрежденческих призывов.

II. МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ

8. ЮНИСЕФ признает, что ни одно из действующих в гуманитарной области учреждений в одиночку не может удовлетворить все потребности детей в уходе и защите; для достижения этой цели ему приходится устанавливать сотрудничество с другими учреждениями. (Поддержка ЮНИСЕФ всеобъемлющей системы координации отмечается в E/ICEF/1997/7, пункты 17–22). ЮНИСЕФ выступает за действенный механизм Межучрежденческого постоянного комитета (МПК). Контакты между членами МПК, важнейшего механизма межучрежденческой координации, могут быть более частыми. В дополнение к регулярным заседаниям ЮНИСЕФ выступает за проведение более частых консультаций по телефону между руководством учреждений, особенно для обсуждения таких срочных вопросов, как быстро развивающиеся кризисные ситуации гуманитарного характера. ЮНИСЕФ также поддерживает укрепление роли Департамента по гуманитарным вопросам, особенно в области координации стратегии на местном уровне. Кроме того, ЮНИСЕФ продолжает стремиться к принятию совместных меморандумов о взаимопонимании с другими учреждениями Организации Объединенных Наций как основы для сотрудничества на базе предсказуемости и четкого определения ролей.

9. Для эффективного осуществления роли стратегического координатора Департаменту по гуманитарным вопросам необходимо уделить первоочередное внимание консолидации своего потенциала по быстрой мобилизации усилий. В этих целях ему необходимы поддержка со стороны его оперативных партнеров и направление ими своих компетентных сотрудников для участия в операциях Департамента на местах. ЮНИСЕФ привержен укреплению этого аспекта своей деятельности по поддержке. Мобилизации должен способствовать и быстрый анализ информации, осуществляемый посредством Системы раннего оповещения о гуманитарных ситуациях и обмена информацией между Департаментом и его партнерами. ЮНИСЕФ стремится к полному доступу к Системе раннего оповещения в качестве одного из шагов в процессе систематического обмена информацией между учреждениями и ее анализа. (Межучрежденческие связи Центра операций ЮНИСЕФ отмечены в E/ICEF/1997/7, пункт 47.)

10. Управление, анализ и обмен информацией – это главный компонент координации. ЮНИСЕФ хотел бы видеть прогресс в создании координируемой Департаментом по гуманитарным вопросам системы контроля за гуманитарными программами на местном уровне и в связи с этим работает совместно с Рабочей подгруппой по оценке и подотчетности, созданной Межучрежденческой целевой группой. Простой стандартизированный инструмент контроля на местном уровне будет а) способствовать обмену информацией, открытости и подотчетности; б) позволит Департаменту по гуманитарным вопросам и его партнерам выпускать срочные сводки новостей о развитии событий или настоятельных потребностях; и в) облегчит учреждениям представление докладов об их действиях и затратах. ЮНИСЕФ хотел бы также подумать о создании общей системы связи на местном уровне.

11. Как и его основные оперативные партнеры в рамках Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ считает, что в каждой сложной чрезвычайной ситуации критерии для назначения

Координатора гуманитарной помощи и проведения мероприятий по оперативной координации определяются положением на месте. По мнению ЮНИСЕФ, эффективному Департаменту по гуманитарным вопросам в целом желательно отвести роль стратегического координатора, не стесненного обязанностями оперативного характера. В сложных чрезвычайных ситуациях координация требует последующей деятельности и постоянного обмена информацией между учреждениями системы Организации Объединенных Наций, партнерами в лице национальных, двусторонних и неправительственных организаций, число которых может достигать нескольких сотен, а также политическими органами и подразделениями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. При надлежащем исполнении эта роль требует полной занятости. В каждой сложной чрезвычайной ситуации достижение скорейшего соглашения о четком определении роли возглавляющего операции учреждения по принципу географической зоны или сектора программы — это необходимость, основанная на признании мандата каждого учреждения и его потенциале на месте.

12. Наряду с разработкой меморандумов о взаимопонимании с партнерами в рамках Организации Объединенных Наций, как отмечается в E/ICEF/1997/7, пункт 20, у ЮНИСЕФ имеются два принципиальных типа соглашений с международными партнерами, многие из которых заключены с международными неправительственными организациями. Первый тип — это серия глобальных вспомогательных соглашений с организациями, системами или хорошо работающими центрами, обеспечивающими высококвалифицированных технических специалистов в многочисленных областях. Такие соглашения уже существуют или находятся в стадии переговоров с Норвежским советом по делам беженцев, Агентством по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (Нидерланды), Центрами по борьбе с болезнями и их предупреждению (США), Датским советом по делам беженцев, Швейцарским советом по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, Шведским советом по спасательным операциям, Агентством по найму персонала для заморских территорий (Ирландия), Управлением по развитию заморских территорий (Соединенное Королевство) и Международным корпусом исполнительной службы. Привлекаемые со стороны специалисты работают в таких областях, как радиосвязь, текущий ремонт и эксплуатация машинного парка и оборудования, складирование и материально-техническое снабжение, а также в осуществлении ряда специальных программ в сфере здравоохранения, образования, водоснабжения, психологического и социального здоровья и восстановления после полученных травм, ухода за несопровождаемыми детьми, прав ребенка, разрешения конфликтов и посредничества.

13. Во-вторых, организация содействует заключению соглашений по конкретным видам деятельности, переговоры о заключении которых проводят представители ЮНИСЕФ в отдельных странах. Например, в Руанде такие соглашения о сотрудничестве в оказании помощи несопровождаемым детям были составлены с рядом учреждений, включая итальянские неправительственные организации *Associazione Volontari Per il Servizio Internazionale* и *Collegio Universaterio Aspiranti e Medici Missionari*, Фонд спасания детей (ФСД) (Соединенное Королевство) и ФСД (США). ЮНИСЕФ недавно обновил свое типовое соглашение с неправительственными организациями, в котором устанавливаются четкие параметры во множестве областей из упомянутых в пункте 12, выше.

14. В соответствии с приоритетом, придаваемым развитию потенциала, ЮНИСЕФ будет все больше стремиться к партнерству с организациями, профессиональными системами и хорошо работающими центрами в регионах, где отмечается сложная чрезвычайная ситуация, с тем чтобы способствовать развитию внутрорегионального сотрудничества и сотрудничества по типу юг—юг в области гуманитарных операций в интересах детей.

15. В рамках координируемой Департаментом по гуманитарным вопросам Межучрежденческой рабочей подгруппы по мобилизации ресурсов ЮНИСЕФ поддерживает рассматриваемые инициативы

по модернизации механизма совместных призывов, которые, включая призывы "в последнюю минуту", должны выпускаться своевременно. Признание ЮНИСЕФ необходимости обеспечить стратегическое руководство и порядок очередности документов, содержащих межучрежденческие совместные призывы, и одновременно с этим улучшить свое собственное управление программами, бюджетами и представлении докладов донорам отмечается в пункте 53 документа E/ICEF/1977/7.

III. ВНУТРЕННЯЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

16. В главе IV документа E/ICEF/1977/7 содержится всестороннее освещение текущей деятельности ЮНИСЕФ по укреплению своих оперативного и финансового потенциала и людских ресурсов, для того чтобы функционировать соответствующим и эффективным образом с помощью более действенных административных процедур для содействия быстрому и гибкому реагированию на кризисные ситуации гуманитарного характера.

17. Уже сейчас ЮНИСЕФ — это весьма децентрализованная организация, в которой значительная часть полномочий делегирована ее представителям в отдельных странах. Тем не менее в рамках текущей организационной реформы, предусматривающей дальнейшую передачу ответственности на местах, ЮНИСЕФ пересматривает и рационализирует процедуру принятия решений относительно определения характера чрезвычайной ситуации и реагирования на нее, с тем чтобы сделать более четкими полномочия, подотчетность и связь между его представительствами в странах, регионах и штаб-квартирой (см. E/ICEF/1997/7, пункт 49). В рамках процесса межучрежденческой перестройки ЮНИСЕФ продолжает придерживаться принципа максимального делегирования полномочий и ответственности на местный уровень.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

18. В настоящем докладе подчеркивается, что ориентированный на проблемы детей мандат ЮНИСЕФ и его долговременная ориентация дополняют роли его партнеров в области гуманитарной деятельности. ЮНИСЕФ и впредь будет стремиться к более тесному сотрудничеству со своими партнерами в рамках системы Организации Объединенных Наций и укреплению меморандумов о взаимопонимании и соглашениях о сотрудничестве с организациями и хорошо работающими центрами как в северном, так и в южном полушарии. ЮНИСЕФ будет продолжать работу с партнерами по проведению операций на местах и работу в рамках Рабочей группы Межучрежденческого постоянного комитета, Межучрежденческой целевой группы Экономического и Социального Совета и соответствующих рабочих групп для обеспечения того, чтобы сотрудничество в гуманитарной деятельности основывалось на принципах взаимодополняемости, предсказуемости и четкого разделения обязанностей.
