



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

A/53/139
E/1998/67
12 June 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Пятьдесят третья сессия
Пункт 20а первоначального
перечня*

УКРЕПЛЕНИЕ КООРДИНАЦИИ В ОБЛАСТИ
ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ И ПОМОЩИ
В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ,
ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, ВКЛЮЧАЯ
СПЕЦИАЛЬНУЮ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ:
УКРЕПЛЕНИЕ КООРДИНАЦИИ В ОБЛАСТИ
ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ
Основная сессия 1998 года
Пункт 5 предварительной
повестки дня**

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ,
ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ И
ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ ПОМОЩЬ В
СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

УКРЕПЛЕНИЕ КООРДИНАЦИИ В ОБЛАСТИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ
ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 2	3
II. УСЛОВИЯ, В КОТОРЫХ ПРОИСХОДИТ ОКАЗАНИЕ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ, И СТОЯЩИЕ ПЕРЕД НЕЙ ЗАДАЧИ	3 - 13	3

* A/53/50.

** E/1998/100.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
III. РЕФОРМА ГУМАНИТАРНОГО СЕКТОРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	14 - 21	6
IV. ПРОГРЕСС В ДЕЛЕ УКРЕПЛЕНИЯ КООРДИНАЦИИ ГУМАНИТАРНЫХ ВОПРОСОВ	22 - 49	8
A. Механизмы координации на местах	24 - 26	9
B. Лица, перемещенные внутри страны	27 - 32	10
C. Мобилизация ресурсов и процесс подготовки сводных призывов	33 - 39	11
D. Контроль, оценка и отчетность	40 - 41	13
E. Санкции	42 - 48	14
F. Безопасность персонала	49	15
V. ДЕЙСТВИЯ В СВЯЗИ СО СТИХИЙНЫМИ БЕДСТВИЯМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ СИТУАЦИЯМИ	50 - 61	16
VI. ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ ПОМОЩЬ И РАЗВИТИЕ	62 - 78	20
VII. ЗАМЕЧАНИЯ	79 - 85	27
ПРИЛОЖЕНИЕ. СВОДНЫЕ МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКИЕ ПРИЗЫВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОТНОШЕНИИ ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ		30

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад был подготовлен в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря подготавливать годовой доклад для Ассамблеи и Экономического и Социального Совета о координации чрезвычайной гуманитарной помощи, в соответствии с резолюцией 1995/56 Экономического и Социального Совета от 28 июля 1995 года, в которой Совет просил Генерального секретаря представить всеобъемлющий доклад о гуманитарной помощи, и в соответствии с резолюцией 52/168 Ассамблеи от 16 декабря 1997 года, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря представить через Экономический и Социальный Совет Ассамблее доклад о дальнейшем ходе работы Межучрежденческого постоянного комитета по укреплению потенциала Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи.

2. В настоящем докладе также освещается ход осуществления программы реформы Организации Объединенных Наций, поддержанной Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 52/12 от 12 ноября 1997 года. Меры в области реформы, обсуждаемые в настоящем докладе, в первую очередь направлены на укрепление Канцелярии Координатора чрезвычайной помощи посредством уделения повышенного внимания трем основным функциям: разработка и координация политики; информационно-пропагандистская деятельность в связи с гуманитарными вопросами; и координация ответной чрезвычайной гуманитарной помощи.

II. УСЛОВИЯ, В КОТОРЫХ ПРОИСХОДИТ ОКАЗАНИЕ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ, И СТОЯЩИЕ ПЕРЕД НЕЙ ЗАДАЧИ

3. За истекший год были получены дополнительные подтверждения тревожных тенденций, определенных в предыдущем докладе Генерального секретаря по вопросу гуманитарной помощи (E/1997/98). Имело место дальнейшее ослабление уважения гуманитарных принципов в форме ограничения доступа для нуждающихся лиц и преднамеренного насилия в отношении гражданских лиц и лиц, оказывающих помощь. Кроме того, значительно сократился объем взносов доноров на цели осуществления программ гуманитарной помощи, хотя при этом имеется ряд существенных исключений. Такое развитие событий вызывает серьезную озабоченность, и в связи с этим должны быть приняты согласованные меры.

4. Право нуждающихся гражданских лиц, особенно детей и женщин, на получение гуманитарной помощи закреплено в нормах международного гуманитарного права. Преднамеренные действия правительств или вооруженных групп, направленные на то, чтобы воспрепятствовать гуманитарным организациям оказывать помощь нуждающимся в ней людям, противоречат международным гуманитарным принципам. Генеральный секретарь считает, что постоянный и преднамеренный отказ жертвам, большинство из которых составляют дети и женщины, в осуществлении их права на получение гуманитарной помощи должен быть включен в Устав предлагаемого Международного уголовного суда в качестве влекущего за собой наказание противоправного деяния.

5. Было приятно узнать, что в мае в Афганистане и Судане органы власти согласились предоставить доступ к гуманитарной помощи нуждающимся в ней лицам в районах, которые ранее такой помощи были лишены. Этот факт обнадеживает, и это

/...

должно стать нормой. Международное сообщество должно последовательно и недвусмысленно доводить до сведения правительств и вооруженных групп, что право на гуманитарную помощь является неприкосновенным и что неуважение этого права вызовет соответствующие целенаправленные меры в отношении ответственных за это лиц, включая уголовное преследование.

6. Продолжаются преднамеренные нападения на лиц из числа гражданского населения. Такие нападения все чаще становятся целью вооруженного конфликта, а не связанным с ним отрицательным побочным явлением. Воюющие стороны пытаются с помощью террора вынудить население покинуть некоторые районы. Ненависть и подозрительность в отношениях между членами различных этнических или религиозных групп разжигаются средствами массовой информации, находящимися под контролем лидеров группировок. В некоторых местах насилию подвергаются лица, оказывающие помощь ни в чем не повинным жертвам конфликта, которая рассматривается как угроза для политических целей вооруженных групп. Поскольку такие нападения представляют собой грубое нарушение норм международного гуманитарного права, лица, ответственные за их совершение, должны подвергаться преследованию.

7. Серьезную озабоченность вызывает тот факт, что масштабы международного отклика на призывы об оказании гуманитарной помощи жертвам конфликтов и стихийных бедствий сокращаются как в абсолютном, так и в относительном выражении. В то же время как положительный факт можно отметить, что в период с 1994 по 1998 год происходило устойчивое уменьшение числа людей во всем мире, находящихся в зависимости от чрезвычайной гуманитарной помощи. В сводных призывах 1994 года численность людей, нуждающихся в помощи, была оценена в 39,5 млн. человек. Из общей суммы финансовых потребностей за указанный год в размере 2780 млн. долл. США 80 процентов было покрыто донорами. По состоянию на 1997 год число лиц, нуждающихся в помощи, сократилось примерно до 24 млн. человек, а потребности в финансировании - до 1747 млн. долл. США. В то же время помощь со стороны доноров составила лишь 62 процента. В случае призывов 1998 года количество лиц, нуждающихся в помощи, несколько увеличилось - до 25 млн. человек, что отражает широкомасштабную деятельность по оказанию чрезвычайной помощи в Корейской Народно-Демократической Республике, - и объем требуемых финансовых средств составил 1980 млн. долл. США. В то же время вызывает тревогу тот факт, что по состоянию на 15 мая 1998 года общая сумма обязательств, принятых в ответ на сводные призывы, сформулированные Управлением по координации гуманитарных вопросов на 1998 год, составляла лишь приблизительно 15 процентов. На тот же период 1997 года аналогичная цифра составляла 30 процентов.

8. Как представляется, эта тревожная тенденция имеет ряд причин. В первую очередь, ни одна из существующих в настоящее время чрезвычайных ситуаций не имеет достаточного масштаба или политического значения, чтобы привлечь к себе центральное внимание средств массовой информации. Правительства должны принимать на себя ответственность за обеспечение того, чтобы их ответная деятельность в связи с международными призывами была соизмеримой с потребностями и не оказывалась под чрезмерным влиянием интереса, проявляемого средствами массовой информации. Недостаточность ресурсов для программ оказания чрезвычайной помощи оказывает прямое воздействие на бенефициаров, ставя под угрозу, например, в некоторых странах осуществление программ репатриации и реинтеграции населения, что в свою очередь негативно влияет на стабильность, укрепление мира и примирение.

9. Эта тенденция возникает в то время, когда тщательному анализу подвергается вся концепция гуманитарной деятельности. Высказывается мнение о том, что в некоторых ситуациях гуманитарная помощь наряду с добром может приносить и вред. Такое обсуждение является полезным, и его следует поощрять. Если в результате будут приняты согласованные принципы и основополагающие правила в отношении оказания гуманитарной помощи, признаваемые всеми заинтересованными странами, которые уменьшат или устранят риск "побочного ущерба" во время гуманитарных операций, это послужит важной цели. В то же время нельзя допустить, чтобы такие дебаты стали оправданием для бездействия в условиях существования гуманитарных потребностей или для отсутствия политической воли, направленной на то, чтобы заниматься урегулированием кризиса помимо оказания чрезвычайной помощи. Совсем наоборот, это должно помочь международному сообществу сосредоточиться на разработке в полной мере скоординированного подхода в отношении стран, переживающих кризис, ключевыми аспектами которого явились бы программы в области восстановления экономики и укрепления мира.

10. За последний год, несмотря на серьезные финансовые проблемы, с которыми сталкиваются гуманитарные организации, а также на ухудшение положения в области безопасности в нескольких районах, в гуманитарной сфере были достигнуты ощутимые результаты. Они в свою очередь были достигнуты благодаря эффективно координируемой ответной деятельности системы Организации Объединенных Наций совместно с другими международными и неправительственными организациями, а также тесному сотрудничеству с правительствами, местными органами власти и организациями гражданского общества стран-доноров. К числу наиболее значительных примеров относятся гуманитарные операции в Анголе, Грузии, Ираке и провинции Косово в Союзной Республике Югославии. Другие достижения включают в себя скоординированную ответную деятельность в связи с наводнениями и стихийными бедствиями в результате природного явления "Эль-Ниньо", а также публикацию руководящих принципов, касающихся лиц, перемещенных внутри страны. Также можно с удовлетворением отметить растущую степень признания необходимости контроля за распространением стрелкового оружия в зонах конфликта в целях установления в будущем моратория на импорт стрелкового оружия в регион Экономического сообщества государств Западной Африки (ЭКОВАС).

11. За время после представления предыдущего доклада Генерального секретаря (E/1997/98) был достигнут значительный прогресс в деле решения проблемы наземных мин. К числу крупных гуманитарных достижений относятся успешные результаты в рамках Оттавского процесса и достигнутый на настоящий момент прогресс в деле введения всеобщего запрета на использование противопехотных наземных мин. Кроме того, позитивной и обнадеживающей тенденцией является рост осведомленности в отношении необходимости использования всеобъемлющего подхода к вопросу о наземных минах, включая деятельность по решению особых проблем, с которыми сталкиваются лица, оставшиеся в живых после взрывов мин.

12. Все более широко признаются чрезвычайно важные связи между всеми аспектами внешней поддержки стран, затронутых конфликтами, будь то в политической или гуманитарной областях, или в области развития, или прав человека. Задача состоит в том, чтобы создать на местах и в Центральных учреждениях механизмы совместного планирования и координации, отражающие это понимание. Для успеха этой деятельности исключительно важное значение имеет участие правительств стран-доноров, принимающих правительств и неправительственных организаций. Административный комитет по

координации (АКК) уделяет особое внимание подходу, который предусматривает разработку "стратегических рамок" и который более подробно обсуждается в пункте 67 ниже.

13. Наконец, природное явление "Эль-Ниньо", лесные пожары в Индонезии и Бразилии и ядерные катастрофы в Чернобыле и Семипалатинске напомнили международному сообществу об уязвимости многих районов земли перед лицом природных, экологических и технологических бедствий. Часто бывает, что ресурсов какой-то одной страны для ликвидации гуманитарных последствий природных катастроф недостаточно.

III. РЕФОРМА ГУМАНИТАРНОГО СЕКТОРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

14. В докладе Генерального секретаря, озаглавленном "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы" (А/51/950), были предложены значительные изменения, касающиеся структуры и функций Департамента по гуманитарным вопросам. Эти изменения впоследствии были одобрены Генеральной Ассамблеей и с того времени с незначительными изменениями деталей воплощаются в жизнь.

15. В указанном докладе Генеральный секретарь подтвердил важность функций Координатора гуманитарной помощи как составной части Секретариата Организации Объединенных Наций и как центра координации гуманитарных вопросов в Секретариате. Генеральный секретарь изложил ряд мер, направленных на укрепление координационных функций Координатора чрезвычайной помощи и на устранение факторов, которые, как представляется, способствуют размыванию его мандата. В результате этого оперативные функции, которые были возложены на Департамент по гуманитарным вопросам с момента его создания, были переданы другим подразделениям в системе Организации Объединенных Наций - и этот процесс вскоре будет завершен. Говоря конкретно, ответственность за координацию операций по разминированию была передана Департаменту операций по поддержанию мира (хотя Управление по координации гуманитарных вопросов сохранило за собой функции гуманитарно-просветительской деятельности по вопросам обезвреживания мин, а также функции по обеспечению того, чтобы инициативы в области обезвреживания мин в полной мере включались в программы гуманитарной помощи). На Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) была возложена задача обеспечения того, чтобы широкие социально-экономические последствия проблемы наземных мин и неразорвавшихся боеприпасов находили свое отражение в планировании развития. В Секретариате в качестве отдельного подразделения была создана Программа по Ираку; склад в Пизе должен быть передан в ведение Мировой продовольственной программы (МПП); а функции, связанные с созданием центра ресурсов, который выступал бы в качестве центрального депозитария знаний и опыта в отношении демобилизации, а также оперативной деятельности по предотвращению стихийных бедствий, смягчению последствий и обеспечению готовности к ним, приняла на себя Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Управление по координации гуманитарных вопросов сохранило за собой функции, касающиеся координации деятельности отделений в Афганистане (Канцелярия Координатора гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций для Афганистана) и Анголе (Группы по координации гуманитарной помощи).

16. С учетом этих изменений Департамент по гуманитарным вопросам был превращен в Управление по координации гуманитарных вопросов, центральное место в рамках

которого занимают три основные функции: разработка и координация политики; информационно-пропагандистская деятельность в связи с гуманитарными вопросами; и координация ответной чрезвычайной гуманитарной деятельности. Осуществление этих мер позволило сократить численность персонала почти на 50 процентов. В то же время в течение нынешнего двухгодичного периода свыше 60 процентов расходов Управления все еще покрываются за счет внебюджетных ресурсов. По-прежнему будут прилагаться усилия, направленные на обеспечение увеличения доли расходов Управления, покрываемых за счет средств из регулярного бюджета.

17. В январе 1998 года руководителем нового Управления в качестве заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатора чрезвычайной помощи был назначен г-н Сержиу Виейру ди Меллу (Бразилия). В этом качестве он возглавляет Межучрежденческий постоянный комитет и Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам. В течение нескольких месяцев, прошедших с момента его назначения, Координатор гуманитарной помощи стремился обеспечить участие Межучрежденческого постоянного комитета в основанных на инициативе и сотрудничестве усилиях по решению ограниченного числа ключевых гуманитарных проблем. Они включают в себя вопрос о лицах, перемещенных внутри страны, развитие процесса формулирования сводных призывов в качестве динамичного и основанного на принципах сотрудничества мероприятия в области стратегического программирования, безопасность лиц, оказывающих гуманитарную помощь, механизмы координации на местах, укрепление связей между правами человека и гуманитарной деятельностью, начало осуществления скоординированной ответной деятельности в связи с гуманитарными последствиями экологических и технологических бедствий, использование межучрежденческих групп для планирования на случай чрезвычайных ситуаций и для обсуждения вопросов, связанных с принятием гуманитарных принципов в странах, переживающих конфликт, информационно-пропагандистскую деятельность в связи с гуманитарными вопросами, такими, как ужасные гуманитарные последствия распространения стрелкового оружия, и содействие более глубокому пониманию гуманитарных последствий режимов санкций. В следующих главах освещается прогресс, достигнутый в отношении этих вопросов.

18. Кроме того, прилагаются усилия, с тем чтобы обеспечить бóльшую поддержку со стороны Управления по координации гуманитарных вопросов деятельности на местах, в частности посредством более широкого использования возглавляемых Управлением межучрежденческих групп для обсуждения вопросов, связанных с принятием гуманитарных принципов в особых ситуациях, когда эти принципы оказываются под угрозой, а также в целях планирования на случай чрезвычайных ситуаций. Эта деятельность обычно осуществляется в соответствии с конкретной просьбой Межучрежденческого постоянного комитета и Управления по координации гуманитарных вопросов и в тесной координации с ними.

19. В то же время заместитель Генерального секретаря разработал структуры и методы практической деятельности нового Управления. В Женеве в связи со стихийными бедствиями были созданы Сектор по сложным чрезвычайным ситуациям и по подготовке сводных призывов и Сектор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий. В Нью-Йорке были созданы Отдел по вопросам политики, пропагандистской деятельности и информации и Сектор по вопросам связи в чрезвычайных ситуациях. Секретариат Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий по-прежнему находится в Женеве. Для укрепления связей с членами Межучрежденческого постоянного комитета и для использования экспертов, которых не удается привлечь иным путем,

Управление по координации гуманитарных вопросов использует сотрудников, командированных участниками Постоянного комитета, для заполнения ряда старших должностей в новом Управлении. Этот процесс будет завершен к июлю 1998 года.

20. Реформа, в результате которой было создано Управление по координации гуманитарных вопросов, представляет собой органичный и динамичный процесс. Управление будет по-прежнему стремиться оправдывать ожидания государств-членов и членов Межучрежденческого постоянного комитета и будет соответствующим образом корректировать свои приоритеты и методы работы в целях удовлетворения потребностей жертв сложных чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. Учреждения Организации Объединенных Наций готовы оказывать Управлению всяческую поддержку в этой деятельности, в том числе путем назначения своих старших сотрудников в качестве координаторов гуманитарной помощи, когда будет возникать такая потребность. Принципы, которыми руководствуется Управление в процессе осуществления реформ, заключаются в том, чтобы усиливать поддержку оперативных учреждений и активизировать сотрудничество с ними, повышать степень подготовленности на случай чрезвычайных ситуаций, укреплять проводимую Организацией Объединенных Наций информационно-пропагандистскую деятельность по гуманитарным вопросам и поощрять совместное планирование на всех этапах сложных чрезвычайных ситуаций с участием гуманитарных учреждений, миротворческих органов, правозащитных организаций и участников процесса развития.

21. В рамках процесса реформы Экономический и Социальный Совет принял решение начиная со своей основной сессии 1998 года проводить этап, посвященный гуманитарным вопросам. Генеральный секретарь приветствует это решение и выражает надежду, что Совет в надлежащее время рассмотрит более долгосрочный вопрос проведения обзора координации ответной гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций, как предложено в его докладе о реформе.

IV. ПРОГРЕСС В ДЕЛЕ УКРЕПЛЕНИЯ КООРДИНАЦИИ ГУМАНИТАРНЫХ ВОПРОСОВ

22. В своей резолюции 1995/56 Экономический и Социальный Совет постановил провести обзор потенциала системы Организации Объединенных Наций в деле оказания гуманитарной помощи. Проводя такой обзор, Межучрежденческий постоянный комитет принял более стратегический по своему характеру подход, подчеркивающий важность обеспечения вклада гуманитарной помощи в деятельность Организации Объединенных Наций по установлению и укреплению мира. В этой связи Межучрежденческий постоянный комитет стремится к созданию на местном уровне простых и согласованных координационных структур и обеспечению четкого разделения обязанностей и, следовательно, отчетности, особенно в тех областях, в которых ранее четкого разделения обязанностей не было, как, например, вопрос о лицах, перемещенных внутри страны. Он также прилагает усилия по разработке более динамичного и приоритизированного подхода в отношении мобилизации ресурсов, способствуя укреплению процессов подготовки сводных призывов, определяющих четкие стратегии и цели для гуманитарных программ, занимаясь в то же время, по мере необходимости, потребностями в области восстановления и подъема. Он также рассматривает вопросы контроля и оценки, связей между чрезвычайной помощью и развитием, а также профессионального роста персонала и обеспечения безопасности.

23. В последние месяцы Межучрежденческий постоянный комитет предпринимает дальнейшие шаги в целях осуществления резолюции 1995/56 Экономического и Социального Совета с учетом соответствующих элементов программы реформы Генерального секретаря и последующего создания Управления по координации гуманитарных вопросов.

A. Механизмы координации на местах

24. В соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи и докладом Генерального секретаря о реформе Межучрежденческий постоянный комитет под председательством Координатора чрезвычайной помощи рассмотрел ряд различных вариантов в связи с принятием решения о надлежащем механизме координации на местах для каждой сложной чрезвычайной ситуации. Достигнутое понимание заключается в том, что Координатор-резидент, как правило, должен осуществлять координацию деятельности системы Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи на страновом уровне путем выполнения двойной функции Координатора-резидента и Координатора гуманитарной помощи, обычно при помощи персонала, предоставляемого Управлением по координации гуманитарных вопросов. Или же Комитет может назначить ведущее учреждение, в частности когда характер чрезвычайной ситуации определяется одной основной причиной или требованием в отношении ответных действий. В соответствии с этим вариантом страновой директор учреждения принимает на себя функции Координатора гуманитарной помощи, а само учреждение оказывает дополнительную поддержку в стране в связи с выполнением этих обязанностей. В некоторых случаях Управление по координации гуманитарных вопросов также может оказывать кадровую поддержку ведущему учреждению. Наконец, Комитет может рекомендовать назначить Координатора гуманитарной помощи, не связанного с канцелярией Координатора-резидента и ведущим учреждением. В этом случае административная поддержка в целом должна оказываться одним из имеющихся на месте оперативных учреждений. Кроме того, Комитет может рекомендовать назначить Регионального координатора гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, характеризующихся наличием значительного регионального аспекта. Такие действия будут осуществляться с должным учетом потребности в обеспечении большей согласованности мероприятий Организации Объединенных Наций на местах, в тех случаях, когда необходимо, чтобы вся система Организации Объединенных Наций выступала в качестве единого действующего лица.

25. Потребность в эффективной координации на местном уровне является особенно острой. Хотя за последние годы произошли значительные улучшения, все еще возникают ситуации, когда конкуренция между учреждениями наносит ущерб эффективности. Межучрежденческий постоянный комитет наметил ряд последующих мер, включая повышение уровня подготовки страновых групп и достаточное делегирование полномочий на места, призванных обеспечить более высокую степень согласованности и интеграции инициатив.

26. В силу большого значения системы координаторов-резидентов в Межучрежденческом постоянном комитете и в Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития было решено повысить качество подготовки и эффективность выбора координаторов-резидентов, от которых может потребоваться выполнять гуманитарные функции. Кроме того, было решено уточнить параметры полномочий, которыми должны обладать координаторы-резиденты/координаторы гуманитарной помощи; установить критерии отбора координаторов гуманитарной помощи; составить список кандидатов для назначения в

/...

качестве координаторов гуманитарной помощи; разработать и внедрить механизм контроля за результатами деятельности; согласовать руководящие принципы для проводимой на совместной основе Координатором чрезвычайной помощи/Администратором ПРООН оценки эффективности деятельности координаторов-резидентов и координаторов гуманитарной помощи; а также рекомендовать рамки и содержание курса подготовки координаторов гуманитарной помощи.

В. Лица, перемещенные внутри страны

27. Одна из основных задач, стоящих перед международным сообществом, заключается в удовлетворении потребностей более чем 20 миллионов перемещенных внутри своих стран лиц в различных частях мира, связанных с обеспечением защиты и оказанием помощи. Во многих ситуациях эти потребности удовлетворяются неэффективно и налицо серьезные пробелы в осуществляемой деятельности. Межучрежденческий постоянный комитет признал, что этот вопрос имеет центральное значение и твердо намерен добиться проведения согласованной и последовательной ответной деятельности.

28. Межучрежденческий постоянный комитет определил координаторов чрезвычайной помощи в качестве лиц, ответственных за межучрежденческую координацию гуманитарной помощи лицам, перемещенным внутри страны, с уделением особого внимания проведению информационно-пропагандистской деятельности глобальных масштабов в целях удовлетворения потребностей, связанных с защитой и оказанием помощи; мобилизации ресурсов; поощрению распространения во всем мире информации относительно лиц, перемещенных внутри страны; и оказанию поддержки операциям, проводимым на местах, включая помощь в связи с проведением переговоров относительно доступа к лицам, перемещенным внутри страны. Для выполнения этих функций координаторы чрезвычайной помощи установили тесные связи с Представителем Генерального секретаря по вопросу лиц, перемещенных внутри страны, и Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека. Представитель считается главным защитником находящихся в тяжелом положении лиц, перемещенных внутри страны, и проводит деятельность в целях выработки глобальных норм, принципов и юридических рамок для их защиты. Межучрежденческий постоянный комитет просил провести дальнейшее изучение роли Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, с тем чтобы расширить ее участие в деятельности по защите лиц, перемещенных внутри страны, и по пропаганде уважения их прав человека. Координаторы-резиденты регулярно представляют Координатору чрезвычайной помощи и Представителю Генерального секретаря доклады о существующих в отдельных странах ситуациях в отношении лиц, перемещенных внутри страны.

29. В настоящее время рабочая группа Межучрежденческого постоянного комитета выступает в качестве основного форума для проведения консультаций по вопросам, касающимся лиц, перемещенных внутри страны. В повестку дня всех заседаний рабочей группы будет включен постоянный пункт, посвященный положению лиц, перемещенных внутри страны. Координатор чрезвычайной помощи также планирует создать сеть координаторов по проблеме лиц, перемещенных внутри страны. Эта сеть будет функционировать в качестве неофициального межучрежденческого консультативного механизма и будет проводить активную, своевременную, согласованную и скоординированную ответную деятельность по удовлетворению потребностей в защите и помощи. С начала 1998 года проводятся консультации в целях определения в соответствующих организациях сотрудников, с которыми можно было бы установить

контакты в целях создания такой сети. В этой связи Управление по координации гуманитарных вопросов назначает эксперта для содействия Координатору чрезвычайной помощи в связи с осуществлением им его функций в отношении лиц, перемещенных внутри страны.

30. Межучрежденческий постоянный комитет одобрил руководящие принципы, касающиеся лиц, перемещенных внутри страны, которые были подготовлены под руководством Представителя Генерального секретаря и представлены Комиссии по правам человека на ее пятьдесят четвертой сессии. Эти принципы образуют нормативные рамки, охватывающие ситуации, связанные с перемещением населения внутри страны. Руководители учреждений договорились ознакомить с этими руководящими принципами свои исполнительные советы, а также весь свой персонал, особенно персонал на местах, и применять их в интересах лиц, перемещенных внутри страны.

31. Кроме того, по просьбе Межучрежденческого постоянного комитета Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление по координации гуманитарных вопросов и Представитель Генерального секретаря по проблеме лиц, перемещенных внутри страны, сотрудничают в деле разработки руководящих принципов для обеспечения наиболее эффективной практической деятельности, касающейся лиц, перемещенных внутри страны. После утверждения Комитетом эти руководящие принципы будут опубликованы в качестве практического пособия для деятельности на местах и будут распространены среди лиц, осуществляющих практическую деятельность как в системе Организации Объединенных Наций, так и вне ее.

32. Для совершенствования сбора, анализа и распространения информации, касающейся лиц, перемещенных внутри страны, Межучрежденческий постоянный комитет постановил, что Координатор чрезвычайной помощи должен содействовать созданию базы данных, содержащей глобальную информацию по этой теме. Эта задача была поручена внешней организации, Норвежскому совету по делам беженцев, и будет осуществляться в рамках проекта под названием "Глобальный обзор по проблеме лиц, перемещенных внутри страны". Для обеспечения координации усилий системы Организации Объединенных Наций и сообщества организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, по сбору надежной информации неправительственным организациям было предложено оказывать сотрудничество в форме предоставления имеющихся у них данных и аналитических результатов.

C. Мобилизация ресурсов и процесс подготовки сводных призывов

33. В ходе проведенного Экономическим и Социальным Советом обзора потенциала системы Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи была выявлена необходимость обеспечить более всеобъемлющий подход к гуманитарным программам в чрезвычайных ситуациях. Основным инструментом, вверенным Координатору чрезвычайной помощи (в соответствии с приложением к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи) и координаторам гуманитарной деятельности с точки зрения поддержки этого подхода, является процесс подготовки сводных призывов. Межучрежденческий постоянный комитет намерен изменить существующее представление о том, что процесс подготовки сводных призывов - это то же самое, что и реальный документ с призывом, и подчеркнуть, что это именно процесс, который отражает разработку политики на местах и продолжается на этапах контроля и обзора.

34. С осени 1997 года члены Межучрежденческого постоянного комитета обеспечили мобилизацию значительных ресурсов для повышения качества процесса подготовки сводных призывов. Была вновь созвана рабочая подгруппа по мобилизации ресурсов Комитета, которая теперь занимается исключительно совершенствованием процесса подготовки сводных призывов. Это включает назначение координаторов во всех организациях, которым поручено довести до сведения коллег в их соответствующих организациях (прежде всего в тех из них на местах, кто непосредственным образом связан с данным процессом) новые процедуры и формы мышления и обеспечить поддержку процесса подготовки призывов.

35. В настоящее время признается, что в процессе разработки призыва должны участвовать все заинтересованные стороны, включая власти принимающей страны, представителей доноров и неправительственные организации. Предпринятые в последнее время усилия по разработке стратегических основ и общих принципов составления программ в отношении программы в Афганистане позволили приобрести полезный опыт, на основе которого была сформулирована основанная на принципе участия "стратегия оказания помощи". Однако вполне очевидно, что в случае такого непосредственного участия доноров в подготовке сводных призывов возникнут ожидания в отношении того, что они также в позитивном ключе и своевременно откликнутся на опубликованный призыв.

36. Хотя процесс подготовки сводных призывов по-прежнему является основным механизмом мобилизации ресурсов на цели гуманитарной помощи, он, как правило, не отражает общие подходы и стратегию международного сообщества в отношении решения проблем стран, находящихся в кризисных ситуациях. Совершенствование этого процесса дополняет предпринимаемые в рамках АКК усилия по разработке стратегических основ, призванных сформировать в большей степени интегрированные подходы к миротворческой деятельности в отдельных странах. Стратегические основы представляют из себя механизмы и процессы, определяющие принципы, цели в области политики и организационные механизмы в целях проведения имеющих более комплексный характер ответных мероприятий, охватывающих стратегии как в политической области, так и в области оказания помощи. В идеальном случае, они позволят всем внешним партнерам совместно выявлять, анализировать основные вопросы и проблемы и определять их приоритетность на основе общих принципов и целей. Общие рамки программирования могут также послужить учреждениям и программам Организации Объединенных Наций в качестве механизма обеспечения приверженности их доноров и партнеров, предсказуемости поступления ресурсов, а также принятия согласованной политики в отношении принципов.

37. При подготовке сводных призывов на 1998 год более четко, чем в прошлом, излагались стратегии и цели. Это - важный первый шаг в направлении разработки более целенаправленных и комплексных гуманитарных программ и один из путей установления приоритетов в рамках программ. Эти стратегии предусматривают четкую взаимосвязь между усилиями по оказанию помощи и собственными приоритетами и инициативами правительств. Больше внимания стало также уделяться связи с ориентированными на развитие мероприятиями в поддержку деятельности по укреплению мира, а также усилиям, направленным на более быстрое завершение этапа оказания чрезвычайной помощи.

38. Под руководством Координатора гуманитарной деятельности страновая группа на первоначальном этапе занимается установлением приоритетов и их пересмотром в том случае, если испытывается нехватка финансовых средств. Правительства стран-доноров неоднократно и совершенно обоснованно указывали на важность установления приоритетов. Тем не менее некоторые правительства продолжают выделять свои средства на конкретные мероприятия и тем самым берут на себя ответственность за установление приоритетов. Теперь, когда процесс установления приоритетов значительно усовершенствован, важно, чтобы доноры позволили выполнить эти приоритетные задачи путем выделения достаточных и, по возможности, нецелевых ресурсов. Кроме того, в целом разочаровывает реакция доноров на включение деятельности по составлению программ в интересах реабилитации и восстановления в процесс формулирования сводных призывов. Межучрежденческий постоянный комитет предпримет усилия по обеспечению более активной, чем в прошлом, пропаганде этих призывов.

39. Следует отметить, что в последние годы объем финансирования гуманитарной помощи из средств официальной помощи в целях развития уменьшился, в то время как в начале 90-х годов он резко возрос. В настоящее время было бы целесообразно провести всеобъемлющий обзор финансирования гуманитарных программ, в ходе которого можно было бы также изучить связь между финансированием на цели чрезвычайных ситуаций и ресурсами, выделяемыми на составление программ в области развития. Говоря более конкретно, важно, чтобы в системе Организации Объединенных Наций понимали те процессы, которые влияют на правительства стран-доноров при планировании им мер в ответ на сводные призывы. Генеральный секретарь готов тесно сотрудничать с государствами-членами в деле проведения такого обзора.

D. Контроль, оценка и отчетность

40. С учетом того внимания, которое уделяется комплексному подходу и процессу подготовки сводных призывов, важно обеспечить контроль за внесением изменений в программы, обусловленным изменениями в гуманитарном положении или положении с финансированием, и наладить соответствующую отчетность. Надлежащий порядок отчетности и общие показатели достигнутого прогресса обеспечат контроль за программной деятельностью, который станет основой для анализа и пересмотра программ. Межучрежденческий постоянный комитет признал необходимость создания простой, опирающейся на отделения на местах системы стратегического контроля за общей направленностью деятельности по оказанию гуманитарной помощи в конкретных условиях. В рамках укрепления процесса подготовки сводных призывов Управление по координации гуманитарных вопросов приступило к разработке руководства по контролю, которое послужит объективной оценке степени выполнения поставленных в программах задач и достижения стратегических целей путем сопоставления поступающих с мест отчетов с финансовой информацией доноров и учреждений. Благодаря этому можно будет помочь координатору гуманитарной помощи в деле контроля за предоставлением ресурсов в ответ на призывы и доведения информации о нехватке средств до сведения доноров. В качестве первого шага на регулярной основе выпускаются сводные доклады о последствиях недостаточного финансирования, в которых указываются вынужденные изменения в приоритетах и случаи отмены мероприятий в результате нехватки финансовых средств. Эта система, которая будет ориентирована на гуманитарную деятельность в более общем плане, конечно же, значительно отличается от текущего оперативного контроля, осуществляемого индивидуальными учреждениями и программами, и призвана дополнить его.

/...

41. Совершенствование стратегического программирования и контроль станут важными элементами, благодаря которым общая отчетность по гуманитарной деятельности, направляемая как донорам, так и получателям помощи, будет опираться на результаты углубленного анализа и все более надежные данные. Управление по координации гуманитарных вопросов активно участвует в деятельности сетей доноров, неправительственных организаций и организаций системы Организации Объединенных Наций, непосредственно занимающихся совершенствованием отчетности и норм гуманитарной деятельности. Кроме того, Управление продолжает укреплять свой потенциал в области проведения исследований, посвященных "накопленному опыту", или его использования. Были опубликованы исследования, касающиеся вопросов координации деятельности в Анголе и опыта Организации Объединенных Наций в деле поддержки местных программ разминирования. Другим важным результатом в течение отчетного периода стало завершение крупного исследования по вопросам координации в районе Великих озер, заказанного Межучрежденческим постоянным комитетом. Изложенные в нем разнообразные рекомендации и последующие мероприятия в настоящее время изучаются Комитетом. Они также были рассмотрены на международном семинаре по накопленному опыту в области координации гуманитарной помощи, состоявшемся в Стокгольме в апреле 1998 года.

Е. Санкции

42. Применение экономических санкций и торговых эмбарго, особенно введение санкций на длительные периоды времени, может иметь серьезные отрицательные последствия для уязвимых групп гражданского населения в соответствующих странах.

43. Генеральная Ассамблея в приложении II к своей резолюции 51/242 от 15 сентября 1997 года просила немедленно доводить до сведения Совета Безопасности информацию о возможном или фактическом гуманитарном ущербе санкций. Ассамблея постановила, что Управление по координации гуманитарных вопросов должно играть роль координатора в деле организации и проведения оценок гуманитарных потребностей и степени уязвимости в момент введения санкций и затем на регулярной основе в период их действия. Она далее постановила разработать руководящие принципы в отношении изъятий для гуманитарных товаров, с тем чтобы обеспечить скорейшее рассмотрение заявок. В частности, Ассамблея просила исключать из режима санкций гуманитарные товары, например продовольствие и медикаменты, и другие товары, предназначенные для удовлетворения основных потребностей. Координатору чрезвычайной помощи дважды предлагалось принять участие в обсуждении с Советом этого вопроса. Кроме того, вне Совета идут регулярные обсуждения с государствами-членами в целях поощрения разработки "продуманных" санкций, которые будут оказывать воздействие на конкретный режим, не создавая сложностей для гражданского населения.

44. 23 февраля 1998 года Совету Безопасности было препровождено заявление Межучрежденческого постоянного комитета о гуманитарных последствиях санкций. В этом заявлении Комитет выразил обеспокоенность в отношении воздействия санкций на гуманитарную область и подчеркнул недопустимость отрицательных гуманитарных последствий санкций для гражданского населения. В последнее время введение эмбарго в отношении Сьерра-Леоне и в особенности уникального регионального эмбарго в отношении Бурунди создало трудности для деятельности Организации Объединенных Наций по ликвидации последствий гуманитарных кризисов. Из изложенного выше следует, что в

случае введения режима санкций важно учитывать соображения гуманитарного характера и соображения, связанные с правами человека.

45. По просьбе Совета Безопасности были организованы полевые оценки возможных и фактических гуманитарных последствий санкций, как это имело место в отношении Судана и, совсем недавно, Сьерра-Леоне, где межучрежденческая группа провела оценку гуманитарных последствий введения санкций Организацией Объединенных Наций и эмбарго ЭКОВАС.

46. На двадцать шестой Конференции международных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, прошедшей в 1995 году, была принята резолюция, в которой изложены обязанности государств при планировании, введении и пересмотре экономических санкций, включая оценку последствий для третьих государств, которые могут испытывать на себе их неблагоприятное воздействие. Государствам было предложено оказывать помощь наиболее уязвимым группам населения и лицам, пострадавшим от сложных чрезвычайных ситуаций на их территории, и разрешать проведение операций по оказанию помощи исключительно гуманитарного характера в интересах наиболее уязвимых групп гражданского населения.

47. Управление по координации гуманитарных вопросов участвует в разработке методологий для решения вопросов о гуманитарных последствиях санкций и содействия обработке заявок об изъятиях в отношении гуманитарной помощи. По просьбе Межучрежденческого постоянного комитета и при поддержке со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), ПРООН, ЮНИСЕФ и МПП в рамках заказанного Управлением исследования, озаглавленного "К более гуманному и эффективному осуществлению санкций", была подготовлена обширная методология. Комитет учредил техническую группу экспертов для дальнейшей разработки этой методологии и для того, чтобы в кратчайшие сроки направлять миссии по технической оценке.

48. Важно также отметить, что такие долгосрочные последствия режимов санкций для развития, как задержка роста у детей или снижение показателей числа учащихся школ, представляют собой угрозу для восстановления существовавших ранее показателей с точки зрения здоровья и социального благополучия населения. Эти долгосрочные последствия и их влияние на экономическое оживление и развитие не всегда могут быть смягчены краткосрочными гуманитарными мероприятиями. Техническая группа экспертов Межучрежденческого постоянного комитета займется разработкой объективных показателей для оценки этих последствий и контроля за ними.

F. Безопасность персонала

49. Чувство озабоченности в отношении безопасности гуманитарного персонала усилилось после того, как в ряде стран произошли трагические инциденты. С 1992 года было убито 139 гражданских сотрудников Организации Объединенных Наций, а 143 человека, участвовавших в проведении операций по всему миру, были взяты в заложники. В период 1996-1997 годов только в районе Великих озер в Африке погибло 23 сотрудника Красного Креста. В этом году один сотрудник МПП был убит в Анголе, а в Северной Осетии был похищен сотрудник Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), и его до сих пор не удалось обнаружить. Это - всего лишь несколько примеров тех опасностей, с которыми

/...

гуманитарный персонал сталкивается в ходе своей повседневной деятельности. В некоторых районах гуманитарные сотрудники Организации Объединенных Наций и других международных учреждений подвергались насилию со стороны властей де-факто, в том числе они были объектом похищений, вооруженных ограблений и разбоя. В таких условиях Организация Объединенных Наций должна быть готова к возникновению возможных инцидентов практически в любых районах. Эту готовность особенно трудно обеспечить с надлежащей степенью эффективности в условиях, когда нехватка средств ограничила возможности набора на службу специалистов по вопросам безопасности, которых в настоящее время насчитывается менее 100 человек, для поддержки более 30 000 полевых сотрудников Организации Объединенных Наций. В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 52/167 от 16 декабря 1997 года, Генеральный секретарь представляет пятьдесят третьей сессии Ассамблеи отдельный специальный доклад о безопасности сотрудников Организации Объединенных Наций и другого гуманитарного персонала на местах, в подготовке которого активно участвовали члены Межучрежденческого постоянного комитета и который подготавливается Координатором Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности. Кроме того, Совет Безопасности просил представить подготавливаемый в настоящее время доклад о защите гуманитарной помощи, предоставляемой беженцам и другим лицам в условиях конфликтных ситуаций.

V. ДЕЙСТВИЯ В СВЯЗИ СО СТИХИЙНЫМИ БЕДСТВИЯМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ СИТУАЦИЯМИ

50. В период с начала 1997 года по март 1998 года Организация Объединенных Наций предоставила помощь 51 государству-члену в связи с их усилиями по ликвидации последствий 77 стихийных бедствий и чрезвычайных экологических ситуаций. В целях информирования и мобилизации международного сообщества доноров и содействия координации их деятельности было опубликовано более 200 докладов о существующем положении. В 39 случаях пострадавшие от стихийных бедствий страны обратились к Департаменту по гуманитарным вопросам или Управлению по координации гуманитарных вопросов с просьбой выступить от их имени с призывами о предоставлении международной помощи. В ответ на эти призывы международное сообщество предоставило более 286 млн. долл. США наличными, натурой и услугами для оказания чрезвычайной помощи. С учетом этого группы Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации (ЮНДАК), которые действуют под руководством Управления по координации гуманитарных вопросов и включают представителей стран-доноров, а также соответствующих гуманитарных учреждений, входящих в систему Организации Объединенных Наций и не входящих в нее, направляются во все большее число районов в целях обеспечения оперативной оценки потребностей и предоставления помощи соответствующим органам власти и Координатору-резиденту Организации Объединенных Наций по вопросам координации международных действий в ответ на стихийные бедствия. С 1994 года было размещено более 40 таких групп. В сотрудничестве с государствами-членами и оперативными учреждениями Организации Объединенных Наций концепция ЮНДАК будет дополнительно развита, с тем чтобы повысить ее значение путем расширения участия соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций, прежде всего Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Мировой продовольственной программы (МПП). В 1997 году с располагающегося в Пизе, Италия, склада Департамента по гуманитарным вопросам была организована 41 поставка предметов чрезвычайной помощи по воздуху и суше для 21 страны, пострадавшей от

стихийных бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций. В 1997 году ПРООН оказывала поддержку внутристрановой координации деятельности Организации Объединенных Наций в связи с 40 стихийными бедствиями в 36 странах, для чего было выделено 5,4 млн. долл. США.

51. Крупномасштабные стихийные бедствия охватывают целые регионы. Страны Африканского Рога серьезно пострадали от наводнений, которые начались в ноябре 1997 года. Только в Сомали эта чрезвычайная ситуация коснулась почти 1 миллиона человек, при этом погибло более 2000 человек. В июле 1997 года в Центральной и Восточной Европе прошли проливные дожди, вызвавшие беспрецедентные наводнения в обширных районах Германии, Польши, Румынии, Словакии и Чешской Республики, что непосредственно затронуло 5 миллионов человек. В Польше потери составили по меньшей мере 1 процент от объема внутреннего национального продукта. В Корейской Народно-Демократической Республике засуха имела разрушительные последствия в форме голода.

52. Регион Латинской Америки и Карибского бассейна пострадал от необычайно сильного воздействия явления "Эль-Ниньо". В прибрежных районах Эквадора с сентября 1997 года проходили наводнения, штормы и грязевые оползни. По оценкам, инфраструктуре был нанесен ущерб на сумму 300 млн. долл. США, и пришлось эвакуировать тысячи человек. Аналогичные необычные погодные условия в Перу, отмечавшиеся с конца 1997 года, характеризовались обильными осадками, в результате чего в северных, центральных и южных районах страны возникли наводнения и грязевые оползни. Более чем на половине территории страны было объявлено чрезвычайное положение. В марте 1998 года широкомасштабные лесные пожары опустошили обширные районы штата Рорайма в Бразилии, и в этом случае они были связаны с отрицательными последствиями погодного явления "Эль-Ниньо".

53. Число и масштабы чрезвычайных экологических ситуаций в различных районах мира увеличиваются вызывающими тревогу темпами. С сентября по ноябрь 1997 года районы Бруней-Даруссалама, Индонезии, Малайзии, Сингапура, Таиланда и Филиппин серьезно пострадали от сильной задолженности, прежде всего обусловленной широкомасштабными лесными пожарами в Индонезии, которые в свою очередь были вызваны использованием огня для расчистки земель и дополнительно - засушливыми условиями, связанными с явлением "Эль-Ниньо". По оценкам, всего в 1997 году выгорело приблизительно 2 млн. гектаров.

54. Некоторые страны страдают от повторяющихся широкомасштабных стихийных бедствий. В начале 1997 года в Исламской Республике Иран произошло несколько землетрясений, третье из которых в Южном Хорасане 10 мая было самым сильным; погибло более 1500 человек, и приблизительно 50 000 остались без крова. Окружающей среде ряда стран также был причинен значительный ущерб в результате продолжительного пребывания на их территории беженцев из соседних государств, в которых проходили конфликты. Обезлесение, загрязнение водных ресурсов, потери сельскохозяйственных земель и связанное с этим демографическое давление в тех районах, которые не могут выдержать его, приводят к возникновению тяжелых и сохраняющихся на протяжении длительного периода времени проблем, которым международное сообщество не уделяло достаточного внимания.

55. Ответные действия в связи со стихийными бедствиями дополнительно осложняются в тех случаях, когда они должны осуществляться в условиях сложной чрезвычайной

ситуации. В феврале и мае 1998 года в отдаленных районах провинций Тахар и Бадахшан в Афганистане произошли сильные землетрясения, в результате которых погибло более 5000 человек. На первом этапе международные усилия по предоставлению помощи серьезно затруднялись чрезвычайно неблагоприятными погодными условиями и удаленностью пострадавших районов. Спустя несколько дней после землетрясений был подготовлен призыв о проведении воздушной операции и для поддержки Канцелярии Координатора Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам для Афганистана была направлена резервная группа ЮНДАК. Стихийные бедствия свидетельствуют о необходимости разработки чрезвычайных правил и процедур для того, чтобы Организация Объединенных Наций могла более оперативно выделять средства, осуществлять закупки предметов и оборудования и набирать на службу сотрудников для оказания чрезвычайной помощи. Кроме того, ценное значение имеют резервные механизмы сотрудничества между субъектами операций по поддержанию мира и гуманитарных операций, которые позволяют гуманитарным организациям оперативно использовать инструменты, имеющиеся в распоряжении миссий по поддержанию мира.

56. Предпринимались усилия по увеличению объема непосредственно имеющихся в наличии средств для осуществления деятельности в связи со стихийными бедствиями путем обращения к донорам с просьбой делать взносы в резерв, созданный в рамках Целевого фонда Организации Объединенных Наций для оказания помощи в случае стихийных бедствий. Пока ежегодные взносы в этот резерв сделали две страны. В случае возникновения стихийного бедствия согласованная с донором сумма выделяется в качестве добровольного взноса на цели осуществления конкретной операции по предоставлению помощи и средства предоставляются без какой-либо задержки. С учетом положительного опыта использования этого механизма выражается надежда на то, что и другие доноры выразят желание внести свои взносы.

57. В целях адаптации к разнообразию и все большей сложности стихийных бедствий разрабатываются новые способы предоставления международной помощи. Был учрежден международный консультативный механизм для оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, предназначенный для обеспечения эффективного и скоординированного использования международных средств. Этот механизм основывается на двух существующих международных сетях для управления в условиях чрезвычайных ситуаций: Международная консультативная группа по поисково-спасательным операциям (ИНСАРАГ) и сеть "Военная техника и средства гражданской обороны" (ВТГО). Имеется база данных, содержащая информацию о большом арсенале военной техники и средств гражданской обороны, которую можно будет использовать в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в будущем. В то же время следует определить, какие средства потребуются в первую очередь, и добиться решительной поддержки стран-доноров в целях обеспечения того, чтобы эти средства реально имелись в наличии тогда, когда они будут нужны.

58. Учреждения Организации Объединенных Наций сотрудничали с Управлением по координации гуманитарных вопросов и координаторами-резидентами в области предупреждения и смягчения последствий стихийных бедствий, а также в связи с принятием ответных мер. Например, Мировая продовольственная программа (МПП) руководила деятельностью по оказанию помощи в связи с наводнениями и засухой в Корейской Народно-Демократической Республике. Она выделила средства для предупреждения и смягчения последствий стихийных бедствий и для принятия ответных мер в более чем 25 странах, в том числе для перспективного планирования на случай возникновения непредвиденных обстоятельств в Южной Африке в целях противодействия

последствиям "Эль-Ниньо". В ответ на наводнение в Сомали Мировая продовольственная программа (МПП) и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) задействовали резервные процедуры и механизмы оперативного реагирования, с тем чтобы обеспечить предоставление лодок и организовать воздушные поставки продовольствия и медикаментов, что позволило сберечь много жизней.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) уделяла основное внимание контролю за воздействием крупных погодных аномалий во всем мире, которые, как предполагается, связаны с явлением "Эль-Ниньо", на сельское и лесное хозяйство, а также на рыбоводство. Она также предприняла ряд мер по обеспечению непрерывного информирования международного сообщества о возможном воздействии "Эль-Ниньо" на продовольственную безопасность планеты, стран и домашних хозяйств. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) учредила национальные программы создания потенциала в целях ликвидации последствий стихийных бедствий в 11 странах. Кроме того, в Латинской Америке было начато осуществление трех программ ликвидации наиболее разрушительных последствий "Эль-Ниньо".

59. Долгосрочные последствия чернобыльской катастрофы свидетельствуют о необходимости активизации усилий по мобилизации ресурсов. Кроме того, число и масштаб чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, которые периодически происходят в мире, привели сегодня к практически полному истощению организационных ресурсов тех, кто занимается предоставлением гуманитарной помощи. Важное значение имеет оптимальное использование телекоммуникационной технологии для предупреждения стихийных бедствий, подготовки к ним и реагирования на них. Однако трансграничное использование оборудования связи часто затрудняется в результате наличия препятствий в форме нормативных положений; поэтому важное значение имеет конвенция о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий стихийных бедствий и операций по оказанию помощи, которую планируется принять на Межправительственной конференции по аварийной электросвязи в 1998 году. Между Организацией Объединенных Наций и отдельными странами-членами проводятся переговоры по вопросу об использовании упрощенных таможенных процедур в целях облегчения передвижения групп и прохождения грузов с предметами помощи. В соответствии с резолюцией 52/169 М Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1997 года, в которой к международному сообществу была обращена настоятельная просьба оказывать помощь пострадавшему от радиации населению в семипалатинском регионе Казахстана, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) вместе со вспомогательной группой, включающей представителей Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Международной организации труда (МОТ), Управления по координации гуманитарных вопросов и Департамента по политическим вопросам, организовала межучрежденческую миссию, которая будет проведена в июне 1998 года. О результатах ее работы будет сообщено Генеральному секретарю.

60. Быстрыми темпами увеличивается число просьб о предоставлении срочной международной экологической помощи. Одна из основных проблем в этой области связана с отсутствием надлежащих правовых механизмов. Часто развивающиеся страны с неохотой оповещают международное сообщество и обращаются за помощью в случае возникновения чрезвычайных экологических ситуаций. В результате этого международная помощь в этой области предоставляется в настоящее время в ответ на конкретные просьбы и, во многих случаях, со значительными задержками. В сотрудничестве с потенциально

заинтересованными странами Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Управление по координации гуманитарных вопросов могли бы на совместной основе приступить к реализации предложения о разработке конвенции об оперативном оповещении и помощи в случае возникновения чрезвычайных экологических ситуаций.

61. После стихийных бедствий и чрезвычайных экологических ситуаций чаще всего неизменно делается вывод о том, что Организации Объединенных Наций следует крепить свои усилия по обеспечению готовности к стихийным бедствиям на страновом и региональном уровнях. Для этого требуется взаимодействие Управления по координации гуманитарных вопросов, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и других подразделений системы Организации Объединенных Наций. Оно будет включать обмен информацией, проведение консультаций по вопросам предварительной подготовки к реагированию на стихийные бедствия, обеспечение присутствия на местах и последующую деятельность после чрезвычайных ситуаций и передачу обязанностей от одного учреждения другому, а также проведение совместных и основанных на сотрудничестве мероприятий в области планирования и оценки. Стратегическая цель заключается в объединении опыта и ресурсов и в максимальном увеличении воздействия всей системы Организации Объединенных Наций по всем аспектам реагирования на стихийные бедствия в общем контексте международных усилий по уменьшению опасности стихийных бедствий. Необходимо обеспечить тесную координацию этих инициатив с деятельностью заинтересованных правительств и региональных организаций. Особое внимание будет уделяться созданию механизмов для использования средств, существующих в развивающихся странах, которые могут располагаться более близко к районам стихийных бедствий и быть менее дорогостоящими, чем поставки из развитых стран. Приоритетное значение также будет придаваться деятельности по укреплению потенциала неправительственных организаций в подверженных стихийным бедствиям странах и содействию процессу повышения качества оборудования, производимого в развивающихся странах.

VI. ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ ПОМОЩЬ И РАЗВИТИЕ

62. Страны, в которых в течение продолжительного периода времени сохраняются чрезвычайные ситуации или которые находятся на этапе выхода из длительного конфликта, представляют собой особую проблему для международного сообщества. Правительства этих стран нередко являются чрезвычайно слабыми, контролируют всего лишь часть территории или остаются у власти за счет господствующего положения одной этнической или религиозной группы. Традиционные подходы к программированию в области развития явно не соответствуют предъявляемым требованиям. Выход из конфликта может сопровождаться крупномасштабным перемещением населения и сохранением угроз для прав человека, обусловленных стремлением свести счеты в период после войны. В таких ситуациях настоятельно необходим согласованный подход международного сообщества и общее понимание донорами принципов осуществления программ помощи.

63. Прения по вопросам чрезвычайной помощи/развития основываются на той идее, что жертвы конфликта нуждаются в чрезвычайной помощи, в то время как странам, выходящим из состояния конфликта, требуется помощь в области развития. На простейшем уровне

/...

данная дилемма состоит в том, что дальнейшее оказание чрезвычайной помощи после завершения конфликта может нарушить экономические связи, создать зависимость от внешней чрезвычайной помощи и затормозить процесс восстановления. Вместе с тем резкое прекращение операций по оказанию чрезвычайной помощи может оставить многих людей без средств к существованию и даже возродить конфликты, если люди будут поставлены в отчаянное положение.

64. По мере накопления международным сообществом опыта осуществления деятельности во все большем числе стран, в которых сохраняются затянувшиеся чрезвычайные ситуации, сформировалось более глубокое понимание сложного характера данного вопроса. Изучаются связи между гуманитарной помощью, программами в области развития, содействием осуществлению прав человека и вопросами государственного управления. Тем не менее в последние годы в ряде стран при осуществлении программ помощи возник опасный разрыв между "этапом оказания чрезвычайной помощи" и "этапом развития". Пути решения этой проблемы широко обсуждались организациями, которые сталкиваются с этой проблемой на местах, а также на конференциях и в научных трудах. В последующих пунктах содержится обзор нынешнего состояния дискуссии, определены позиции, по которым достигнут прогресс, и освещаются вопросы, которые по-прежнему требуют обсуждения, согласования и принятия конкретных решений.

65. Концепция непрерывной связи между программами оказания чрезвычайной помощи и программами в области развития в настоящее время признается неадекватной. Термин "непрерывная связь" произвольно создает впечатление линейного перехода от ситуации, в рамках которой необходимо оказание чрезвычайной помощи, к ситуации, в рамках которой требуются усилия в области развития. Полученный в последнее время опыт свидетельствует о том, что этапы чрезвычайной помощи, восстановления и развития в целом не являются последовательными, но накладываются друг на друга и нередко происходят одновременно, в зависимости от географического района и потребностей конкретных целевых групп в той или иной стране. Также достигнуто понимание того, что чрезвычайная помощь и развитие не могут рассматриваться в отрыве от политического контекста и условий реализации прав человека. Организации по оказанию помощи в целях развития признали, что в условиях затянувшегося кризиса следует, по возможности, принимать меры, направленные на дальнейшее осуществление деятельности в области развития, поскольку она может играть важную превентивную роль. Помощь странам, находящимся на этапе выхода из конфликта, следует рассматривать в рамках будущих миротворческих усилий. На своей сессии в апреле 1997 года АКК согласился с тем, что миротворчество в качестве широкого подхода к предупреждению и разрешению кризисных ситуаций должно включать комплексные и согласованные действия, нацеленные на решение любого сочетания политических, военных, гуманитарных, правозащитных, экологических, экономических, социальных, культурных и демографических проблем.

66. В этом контексте особо важное значение приобретают механизмы координации. Имели место случаи, в рамках которых не была обеспечена комплексная координация программ в области гуманитарной помощи и развития. Учреждения по оказанию гуманитарной помощи иногда полагали, что учреждения по вопросам развития готовы "взять бразды правления в свои руки" на этапе постепенного свертывания программ чрезвычайной помощи, однако этого не происходило. Аналогичным образом, учреждения в области развития могут рассчитывать на то, что в распоряжение программ гуманитарной помощи будут и далее поступать финансовые средства доноров, даже после преодоления

непосредственного кризиса. Двусторонние доноры и бреттон-вудские учреждения порой не имели связи с координационными механизмами, созданными органами Организации Объединенных Наций.

67. Межамериканская статистическая конференция и входящие в ее состав члены пытались определить пути решения этих проблем в рамках общих и конкретных ситуаций. В большинстве стран должности Координатора-резидента и Координатора по гуманитарным вопросам занимает одно и то же лицо, что способствует координации. Кроме того, недавние призывы, провозглашенные в рамках процесса выработки призывов к совместным действиям, включают компоненты краткосрочной реабилитации в рамках "промежуточного этапа"; учреждения по вопросам развития все более глубоко осознают необходимость начала планирования и разработки мероприятий постконфликтного характера на значительно более раннем этапе; а все международные участники осознают необходимость разработки программ оказания чрезвычайной помощи таким образом, чтобы это оказывало поддержку гражданскому обществу и не вело к нарушению функционирования или разрушению существующих "механизмов преодоления кризиса" в пострадавших общинах. Короче говоря, Организации Объединенных Наций и ее партнерам с самого начала необходимы стратегия и понимание того, в каком направлении следует двигаться. Этого необходимо достичь в рамках первого сводного призыва. Процесс подготовки сводных призывов должен быть инструментом программирования, который выходит за рамки чрезвычайной помощи и является достаточно гибким для последующей адаптации. Все больший интерес в настоящее время вызывает возможность разработки стратегических рамок, в которых структуры, занимающиеся политическими, правозащитными и гуманитарными вопросами и вопросами развития, выработают комплексный подход к планированию с охватом всех секторов деятельности. Ряд этих вопросов более подробно рассматривается в следующих пунктах.

68. Как уже отмечалось в докладе, в последнее время выдвигались предположения о том, что в некоторых условиях гуманитарная деятельность приносит не только пользу, но и вред. Необходимо проводить глубокую оценку потребностей в чрезвычайной помощи, равно как и потребностей в области развития, а также обеспечивать распределение помощи таким образом, чтобы при этом избегать неправильного ее использования, нарушения рыночных связей, ослабления стимулов к производственной деятельности и создания культуры зависимости. Задача состоит в том, чтобы различать домашние хозяйства, которые могут справиться со своими проблемами при условии оказания им незначительной помощи или без помощи вообще, и при этом не упускать из виду те хозяйства, которые нуждаются в ней в наибольшей степени. Однако постановка целевых задач затрудняется в силу проблем, связанных с обеспечением доступа, отсутствием безопасности и наличием ненадежной информации, а также проблем материально-технического и финансового характера. Согласованная оценка потребностей дает возможность соответствующим учреждениям более эффективно определять, какие группы населения нуждаются в помощи, какого рода помощи, в течение какого периода времени и в каком объеме. Кроме того, в Организации Объединенных Наций и других учреждениях складывается все более глубокое понимание необходимости учета принципов программирования в области развития при планировании программ чрезвычайной помощи. Доноры должны признать, что, хотя освещение крупномасштабных стихийных бедствий средствами массовой информации диктует необходимость незамедлительного и непосредственного оказания пострадавшим помощи в виде продовольствия, одежды и предметов медицинского назначения, в некоторых случаях наиболее эффективные формы помощи могут быть более долгосрочного характера.

69. Особые трудности могут возникать в рамках ситуаций, в которых большое количество людей пытается возвратиться в свои первоначальные дома. Их дома могут быть уже заняты находящимися в отчаянном положении перемещенными людьми, которым некуда больше идти, или другими группами репатриантов. Репатрианты, возвращающиеся из-за рубежа, могут иметь ресурсы и права на получение дополнительной помощи, масштабы которой значительно превышают все то, что имеется в распоряжении у людей, переживших войну. В этих условиях планирование программ помощи может быть крайне затруднительным, в частности в тех случаях, когда первоочередные задачи стран, приютивших у себя репатриантов (которые хотели бы, чтобы они поскорее возвратились домой), противоречат приоритетам в области развития правительства, находящегося у власти. В подобных случаях конфликта приоритетных задач может оказаться, что учреждения по оказанию гуманитарной помощи поддерживают одну сторону, в то время как учреждения по вопросам развития поддерживают другую. Если не будет создана институциональная структура, в рамках которой можно будет обеспечить разрешение таких конфликтных ситуаций, то существует реальная опасность того, что репатриантов будут поощрять или даже вынуждать возвращаться домой в страну, которая абсолютно не готова принять их. Когда подобная ситуация возникает в той или иной конкретной стране, представляется целесообразным организовать совещание высокого уровня с участием всех основных участников, включая правительство принимающей страны, доноров, учреждения по оказанию гуманитарной помощи и по вопросам развития и международные финансовые учреждения, с целью выработки общей стратегии недопущения того, чтобы в данной стране сложилась ситуация разрыва между потребностями в чрезвычайной помощи и потребностями в области развития. Данный подход уже принес позитивные результаты в Камбодже и Мозамбике, и в настоящее время он применяется в Руанде, где ПРООН совместно с гуманитарными и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций и правительством разрабатывает общие согласованные стратегии и стремится обеспечить полную координацию помощи в целях реабилитации и реинтеграции репатриантов.

70. При отсутствии надлежащего планирования оказание международным сообществом долгосрочной помощи таким уязвимым группам, как репатрианты и лица, перемещенные внутри страны, может также способствовать углублению социальных и этнических различий. Это имеет особо важное значение в отношении реинтеграции бывших комбатантов в гражданское общество. Организациям по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития необходимо согласовывать свою деятельность таким образом, чтобы в период после кризиса в рамках планируемых программ было положено начало удовлетворению потребностей более широких общин. Уделение внимания конкретным потребностям женщин также имеет важное значение. Женщины могут выполнять особо ценные функции примирения и содействия восстановлению. Женщинам следует вырабатывать специальные профессиональные навыки, необходимые для возрождения общества, восстановления разрушенной экономики и создания новых социальных и просветительских организаций. Процесс самостоятельного расширения прав и возможностей, с которым женщины столкнулись в условиях кризисных ситуаций, следует признать в качестве нередко решающей позитивной перемены, которая может обеспечить поддержку усилий в области примирения и восстановления.

71. Проблема разрыва между потребностями в чрезвычайной помощи и потребностями в области развития может быть усугублена в силу резких различий между бюджетными средствами на чрезвычайную помощь и бюджетными средствами на потребности в области развития в большинстве стран-доноров. Ими обычно распоряжаются различные

департаменты, они связаны с различными процессами оценки и утверждения, имеют различные политические цели и радикальным образом различаются в сроках выделения ресурсов. Такие различия не имели большого значения, когда чрезвычайные ситуации представляли собой краткосрочные локальные явления, однако они приобретают намного более важное значение в тех странах, которые сталкиваются с затянувшимися институционализированными чрезвычайными ситуациями. Это особенно справедливо в тех случаях, когда политические условия в пострадавшей стране таковы, что донор, оказывающий чрезвычайную помощь, может проявить нежелание рассматривать вопрос об оказании помощи в целях развития. Признавая наличие этой проблемы, ряд правительств и организаций доноров пытались включить в бюджет новые статьи, благодаря которым они могли бы оказывать поддержку краткосрочным мероприятиям в области восстановления с помощью средств, выделяемых по линии бюджетов на чрезвычайную помощь. Это представляется важной мерой, заслуживающей широкого применения. Вместе с тем сама по себе она не является адекватной заменой для возможностей оперативного предоставления средств на цели развития странам, которые выходят из конфликта, и существует опасность того, что такие средства переходного характера могут стать третьим механизмом финансирования, который трудно согласовать с программами оказания чрезвычайной помощи и программами в области развития.

72. В последние годы все учреждения Организации Объединенных Наций провели или финансировали проведение серьезных обзоров политики и практики в области оказания чрезвычайной помощи/помощи в целях развития. В результате этого были сделаны важные выводы, благодаря которым в исполнительных советах ряда учреждений Организации Объединенных Наций были утверждены важные стратегии. В апреле 1997 года Департамент по гуманитарным вопросам и ПРООН обеспечили совместное финансирование состоявшегося в Турине, Италия, семинара, на котором были сделаны важные выводы, в частности вывод в отношении связей между различными организациями по оказанию помощи и процессами, касающимися планирования помощи в рамках постконфликтных ситуаций. В этих исследованиях было признано, что учреждения по вопросам развития должны создать возможности и выработать культуру, благодаря которым они могли бы осуществлять деятельность в "не оправдавших надежд" и "слабых" государствах, а не только в "нормальных" ситуациях мирного времени. Они признали тот факт, что в странах, охваченных социальной напряженностью, процесс примирения и укрепления потенциала гражданского общества должен быть неотъемлемой частью программ в области восстановления. Они использовали опыт работы с местными общинами, с тем чтобы продемонстрировать, что надлежащим образом разработанные программы оказания чрезвычайной помощи могут с самого начала включать цели в области восстановления. Они также указали на то, что реконструкция означает не просто восстановления общества в том виде, в котором оно было до конфликта, но и устранение социально-экономических причин самого конфликта. Восстановление может и должно включать новые идеи в отношении устойчивого государственного управления, соблюдения прав человека и управления развитием экономики.

73. Имелись также инициативы, предусматривавшие обеспечение соблюдения прав человека в качестве одной из целей программ оказания помощи, в частности в рамках постконфликтного общества. Наряду с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, ПРООН, Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом по политическим вопросам Управление координации гуманитарной деятельности принимает участие в работе Целевой группы по интеграции прав человека в деятельности по предупреждению конфликтов, миротворчество, поддержание мира и

миростроительство, которая рассматривает важное значение институциональной защиты прав человека для разработки плана в области развития, который обеспечит долгосрочную эффективность деятельности по оказанию гуманитарной помощи. Данный подход согласуется с тем особым вниманием, которое в программе реформы (A/51/950) уделяется учету прав человека в рамках деятельности Организации. Этот вопрос также рассматривался на совещании, организованном Всемирным банком в Париже в апреле 1998 года и посвященном вопросам реконструкции в постконфликтный период, в работе которого приняли участие представители учреждений по оказанию гуманитарной помощи, по вопросам развития и прав человека, а также основные двусторонние и многосторонние доноры, с целью обсуждения более эффективных стратегий преодоления последствий конфликта и устранения основных причин возникновения кризисных ситуаций гуманитарного характера.

74. Исключительно важную роль также играют международные финансовые учреждения. Отрядным событием стало принятие Советом директоров Всемирного банка в мае 1997 года Рамок участия Всемирного банка в восстановлении и реконструкции на постконфликтном этапе. В рамках признается необходимость того, чтобы Банк не осуществлял операций по оказанию финансовой помощи, повышающих вероятность возникновения конфликтов, и излагается состоящая из пяти этапов программа действий для отделений Банка, работающих в странах, пострадавших от конфликтов. Особенно важное значение имеют второй и третий этапы этой программы, которые предусматривают разработку Банком стратегии поддержки в течение переходного периода в тех случаях, когда существует вероятность завершения конфликта, и затем, сразу после окончания конфликта, переход к начальной фазе деятельности по восстановлению и реконструкции. Следует приветствовать тот факт, что Банк признал важное значение заблаговременного налаживания диалога с гуманитарными учреждениями и необходимость участия в работе эффективных координационных механизмов. Координация такого рода имеет особо важное значение в тех странах, которые, урегулировав конфликты, пытаются параллельно решать задачи проведения экономической реформы и миростроительства. После окончания конфликта необходимо следить за тем, чтобы осуществление программ структурной перестройки, в свою очередь, способствовало укреплению мира и не ставило под угрозу процесс восстановления социальной инфраструктуры.

75. Одной из центральных тем в связи с обсуждением этого вопроса является способность постконфликтного общества осуществлять самоуправление. Особое внимание уделяется вопросу об укреплении потенциала. После выхода из кризиса процесс восстановления и реконструкции не обязательно означает возврат к положению, которое существовало прежде. Международное сообщество должно оценивать социальные изменения, которые могли произойти в результате конфликта. Необходимо создать такие условия, при которых национальные власти и новые участники были бы вовлечены в процесс планирования, разработки программ и определения приоритетов в отношении восстановления экономики на самом раннем этапе. Проведение широких консультаций может способствовать укреплению потенциала стран, вышедших из кризиса, позволяя им определять свою судьбу, что способствовало бы укреплению национальной ответственности и восстановлению социальной инфраструктуры. Таким образом, в связи с вопросами укрепления потенциала и государственного управления встают принципиально важные вопросы структурных реформ в экономике и государственном секторе. Самое главное при этом - обратить вспять вызванный кризисом отток квалифицированных национальных кадров и капитала посредством учреждения специальных программ.

76. В настоящее время признается, что сразу после окончания конфликта возникает необходимость решения важных проблем, которые традиционно не рассматривались в рамках чрезвычайной помощи или развития, но которые должны учитываться в любой всеобъемлющей программе реконструкции и восстановления. К числу таких проблем относятся разоружение, демобилизация, примирение, разминирование и повышение информированности о минной опасности, деятельность полиции, демократизация и вопросы прав человека, такие, как подотчетность судебных органов. Как ошибки в проведении программы демобилизации комбатантов, так и неспособность полиции обеспечить правопорядок могут поставить под удар практические программы в области содействия возвращению беженцев, инвестирования в инфраструктуру и восстановления социальных услуг. Эффективно решать эти проблемы в рамках всеобъемлющих программ реконструкции и восстановления можно только в том случае, если политические инициативы, направленные на укрепление мира и защиту прав человека, будут дополнены социально-экономическими мероприятиями сообщества доноров. Поскольку такие инициативы разрабатываются по отдельности, весьма часто они не дополняют друг друга.

77. Как отмечалось выше в настоящем докладе, одной из областей, в которых за последний год был достигнут отрядный прогресс, является деятельность, направленная на уменьшение опасности, создаваемой минами и невзорвавшимися боеприпасами. Гуманитарные аспекты применения наземных мин, тем не менее, по-прежнему вызывают серьезную озабоченность. Организация Объединенных Наций будет продолжать выступать за полное запрещение применения, передачи и накопления запасов наземных мин, предлагая разработать программы, направленные на удовлетворение потребностей пострадавших общин и оказание помощи лицам, пострадавшим от мин. Группа по обеспечению деятельности по разминированию Департамента операций по поддержанию мира приняла меры в целях укрепления своего потенциала в отношении выполнения своих функций координационного центра Организации Объединенных Наций по вопросу о наземных минах. На страновом уровне координаторы-резиденты и координаторы по гуманитарным вопросам должны, в консультации с Группой по обеспечению деятельности по разминированию, принимать меры в целях эффективного определения приоритетных задач в области разминирования, включая оказание помощи жертвам, посредством проведения регулярных совещаний с участием представителей правительства принимающей страны, правительств-доноров, Организации Объединенных Наций и международных учреждений, неправительственных организаций и лиц, пострадавших от мин.

78. Из сказанного можно сделать следующий вывод: все мероприятия по оказанию помощи, будь то гуманитарной, в целях развития, политической или финансовой, имеют неразрывно взаимосвязанные последствия для принимающей страны. Для того чтобы взаимосвязь этих мероприятий не могла привести к непредвиденным негативным последствиям, их следует планировать совместно и весьма заблаговременно, по возможности, даже до завершения конфликта. Необходимо разработать стратегические рамки, которые должны представлять собой результат совместного анализа политической обстановки и совместной оценки потребностей. В стратегических рамках должны быть также определены и оценены с точки зрения приоритетности основные предпосылки устойчивого и комплексного подхода. Стратегические рамки должны также отражать консенсус относительно руководящих принципов в области осуществления программ, и в их осуществлении должны принимать участие все основные заинтересованные стороны, включая, в частности, правительство принимающей стороны и местные общины, а также доноры. В докладе Генерального секретаря о причинах конфликтов и содействии

обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке был сделан следующий вывод:

"В некоторых ситуациях конфликта или постконфликтного миростроительства может также оказаться уместным принцип "стратегических рамок", обеспечивающий основу для согласованных усилий всей системы Организации Объединенных Наций в странах кризиса. Особенность стратегических рамок состоит в том, что они охватывают мероприятия в политической сфере, в области прав человека, в гуманитарной области и в целях развития, направленные на поощрение прочного мира и устойчивого развития. Такие усилия прилагаются всеми партнерами системы Организации Объединенных Наций, включая бреттон-вудские учреждения, а также национальными органами, организациями доноров и неправительственными организациями" (A/52/871-S/1998/318, пункт 70).

VII. ЗАМЕЧАНИЯ

79. У всех, кто причастен к международной гуманитарной деятельности, величайшую озабоченность вызывает грубое нарушение основополагающих принципов международного гуманитарного права в условиях конфликтов в последние годы, которое потребовало радикального пересмотра программ гуманитарной помощи в ряде стран. Решать этот вопрос следует, действуя на нескольких направлениях одновременно. Во-первых, необходимо предпринять дополнительные усилия для повышения информированности комбатантов, участвующих в любого рода конфликтах, относительно гуманитарных принципов. Во-вторых, следует разработать согласованную программу действий по обеспечению соблюдения этих принципов комбатантами на практике и, по возможности, обеспечению защиты гражданского населения в районах, пострадавших от вооруженных конфликтов. В-третьих, и это тесно связано с тем, что было сказано выше, лица, повинные в совершении насилия в отношении гражданского населения и сотрудников учреждений, оказывающих помощь, должны быть преданы суду. В этой связи особое внимание уделяется необходимости оказания поддержки международным трибуналам по Руанде и бывшей Югославии и обеспечения того, чтобы статут Международного уголовного суда позволял ему рассматривать те виды нарушений гуманитарного права, о которых говорится в настоящем докладе. В-четвертых, необходимо укрепить потенциал учреждений Организации Объединенных Наций и других гуманитарных организаций в области обеспечения безопасности своего персонала. И в-пятых, следует всячески поддерживать недавние инициативы, направленные на прекращение распространения стрелкового оружия и наземных мин в районах, где они могли бы неизбирательно использоваться против гражданского населения. Особенно отрядным является достигнутый в рамках Оттавского процесса прогресс в отношении соглашения о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении. Государствам-членам следует ратифицировать и соблюдать это соглашение. Инициатива группы Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) для Западной Африки в отношении введения моратория на импорт, продажу и производство стрелкового оружия также заслуживает самой горячей поддержки.

80. В настоящем докладе описываются значительные успехи в области укрепления и совершенствования механизмов координации деятельности по осуществлению программ гуманитарной помощи, как в Центральных учреждениях, так и на местах. Например, были

/...

достигнуты договоренности относительно сотрудничества в деятельности по оказанию помощи лицам, перемещенным внутри страны, а также в области контроля и оценки. Было также принято решение составить список кандидатов, а также сформировать из числа членов Межучрежденческого постоянного комитета кадры вспомогательного персонала по вопросам координации для обеспечения единообразия в работе координационных механизмов на местах. С этой целью необходимо разработать совместную межучрежденческую программу подготовки такого персонала, а впоследствии вести необходимые списки. Генеральный секретарь хотел бы выразить искреннюю признательность руководителям учреждений и программ Организации Объединенных Наций, а также остальным участникам работы Комитета за поддержку этих инициатив. Всестороннее осуществление этих согласованных мер потребует - в духе распределения общего бремени - выделения ресурсов на осуществление совместных программ. В качестве примеров можно привести потребности в области обеспечения безопасности, связи и подготовки персонала. В этом отношении следует выразить надежду, что, когда это будет необходимо, такие потребности будут своевременно доводиться до сведения директивных органов учреждений для их утверждения.

81. Генеральный секретарь выражает большой оптимизм по поводу все более широкого признания того, что страны, выходящие из затяжного кризиса, нуждаются в разработке комплексной стратегии укрепления мира, которая должна осуществляться при участии национальных государственных учреждений, гражданского общества и всех внешних заинтересованных сторон. Это сложное мероприятие, которое потребует уделения постоянного внимания всех сторон. Целесообразно продолжить разработку концептуальных моделей, а также практических стратегий для конкретных ситуаций. Заместитель Генерального секретаря уделяет большое внимание этому направлению деятельности системы Организации Объединенных Наций.

82. Недавние события показали уязвимость планеты перед стихийными, экологическими и технологическими катастрофами. Можно еще очень много сделать для предотвращения таких бедствий или, когда это невозможно, для оперативного скоординированного и эффективного принятия ответных мер. В связи с приближением завершающего года Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий этому вопросу надо уделить особое внимание, делая упор на укрепление потенциала государственных органов и неправительственных организаций в странах, подверженных стихийным бедствиям.

83. Усилия, направленные на изменение представлений и повышение осведомленности по гуманитарным вопросам, должны осуществляться при участии значительно более широких слоев гражданского общества. Неправительственные организации могут сыграть особенно важную роль в этих усилиях. Генеральный секретарь намерен предложить своим представителям во всех районах мира установить более активные связи с гражданским обществом в своих странах в целях более активной пропаганды гуманитарных принципов и повышения осведомленности общественности о важном значении поддержки гуманитарных программ.

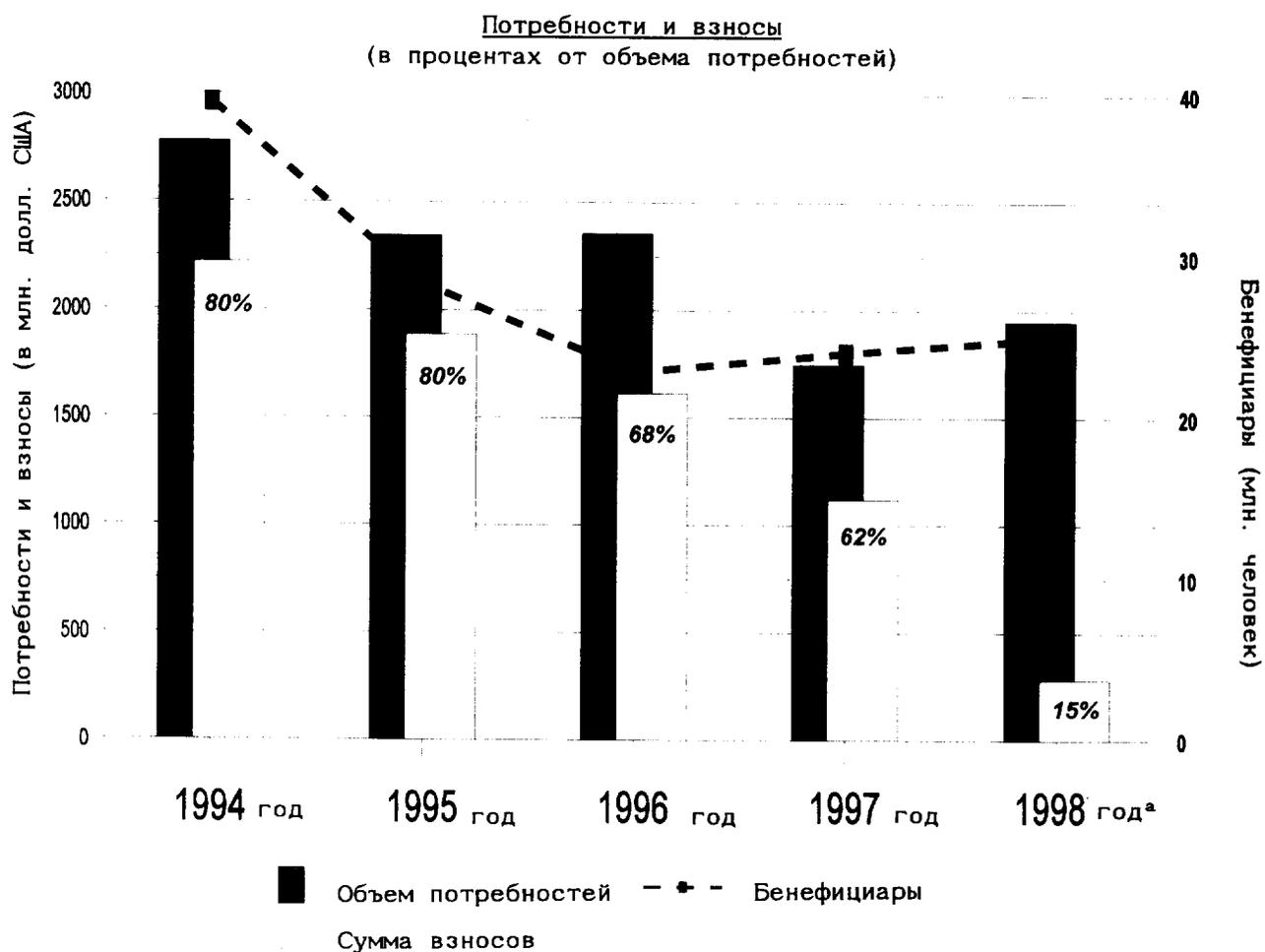
84. Генеральный секретарь испытывает глубокую озабоченность по поводу огромного разрыва между потребностями в гуманитарной помощи, которые были выявлены учреждениями и программами Организации Объединенных Наций, и объемом финансовых ресурсов, выделяемых донорами. В последние годы учреждения Организации Объединенных Наций добились крупных успехов в отношении удовлетворения требований в отношении

отчетности и проведения консультаций, предъявляемых донорами. Несмотря на это, объем выделяемых ресурсов, как в абсолютном выражении, так и в сопоставлении с объемом потребностей в рамках программ, резко сократился. В связи с этим было предложено провести в полной координации с правительствами-донорами обзор состояния дел в отношении финансирования гуманитарных программ. Такой обзор также поможет проанализировать соотношение между объемом финансовых ресурсов, выделяемых на цели преодоления последствий чрезвычайных ситуаций, и объемом ресурсов, предоставляемых для осуществления программ в целях развития. Особое внимание следует уделять определению путей мобилизации необходимых финансовых ресурсов по линии добровольных взносов в тех случаях, когда правительства-доноры принимали самое активное участие в разработке конкретной программы. Оперативное принятие ответных мер на ранних этапах кризиса может быть чрезвычайно эффективным, способствуя уменьшению общего финансового бремени.

85. И наконец, Генеральный секретарь хотел бы самым искренним образом воздать должное мужеству и приверженности делу сотрудников учреждений, занимающихся оказанием помощи, во всем мире, которые, ежедневно рискуя жизнью, оказывают жизненно необходимую помощь тем, кто в ней нуждается.

ПРИЛОЖЕНИЕ

СВОДНЫЕ МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКИЕ ПРИЗЫВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
В ОТНОШЕНИИ ОКАЗАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ



^а Данные приводятся по состоянию на 15 мая 1998 года; до конца 1998 года могут быть приняты дополнительные призывы.