



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

A/38/202
E/1983/94
23 June 1983
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Тридцать восьмая сессия
Пункт 81а первоначального перечня*
СПЕЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ
И ПОМОЩЬ В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ:
БЮРО КООРДИНАТОРА ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКАЗАНИЮ
ПОМОЩИ В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ
СОВЕТ
Вторая очередная сессия
1983 года
Пункт 17 предварительной
повестки дня**
СПЕЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И
ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ И
ПОМОЩЬ В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ
БЕДСТВИЙ

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ И
ПОМОЩЬ В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

Укрепление способности системы Организации Объединенных
Наций принимать меры в связи со стихийными бедствиями и
другими бедственными ситуациями

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 8	3
II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	9 - 21	5
III. УКРЕПЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВ- НОСТИ БЮРО КООРДИНАТОРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕН- НЫХ НАЦИЙ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ	22	9
IV. МЕРЫ, ПРИНЯТЫЕ СООТВЕТСТВУЮЩИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ С ЦЕЛЬЮ УКРЕП- ЛЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ СВОЕЙ СПОСОБНОСТИ ПРИНИМАТЬ МЕРЫ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ	23 - 32	9

* A/38/50/Rev.1.

** E/1983/100.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
V. ИНФОРМАЦИЯ	33 - 47	13
А. Системы раннего оповещения	35 - 40	14
В. Программы в области информации, касаю- щейся чрезвычайной помощи	41 - 45	15
С. Общественная информация	46 - 47	17
VI. ГОТОВНОСТЬ К СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ И ИХ ПРЕ- ДОТВРАЩЕНИЕ	48 - 57	18
VII. КООРДИНАЦИЯ УСИЛИЙ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ И РАЗ- РАБОТКА СОГЛАСОВАННЫХ ПРОГРАММ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ	58 - 72	23
А. Координация на местах	59 - 63	23
В. Координация на уровне штаб-квартиры	64 - 66	24
С. Сложные бедствия и чрезвычайные ситуации исключительно крупных масштабов	67 - 72	26
VIII. ЗАМЕЧАНИЯ И ВЫВОДЫ	73 - 116	28
А. Замечания	74 - 114	28
1. Согласованные программы помощи	75 - 79	28
2. Призывы	80 - 84	30
3. Доставка материальной помощи	85 - 99	33
4. Список экспертов	100 - 102	38
5. Средства общего назначения	103 - 106	38
6. Оценка	107 - 110	40
7. Восстановление и реконструкция	111 - 114	41
В. Выводы	115 - 116	43

/...

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Генеральная Ассамблея в резолюции 36/225 от 17 декабря 1981 года, озаглавленный "Укрепление способности системы Организации Объединенных Наций принимать меры в связи со стихийными бедствиями и другими бедственными ситуациями", просила Генерального секретаря представить предварительный доклад о ходе осуществления этой резолюции Генеральной Ассамблее на ее тридцать седьмой сессии через Экономический и Социальный Совет на его второй очередной сессии 1982 года и всеобъемлющий доклад Ассамблее на ее тридцать восьмой сессии через Совет на его второй очередной сессии 1983 года.

2. Доклад Генерального секретаря о деятельности Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (A/37/235 и Corr.1) и заявление Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий во Втором комитете 2 ноября 1982 года (см. A/C.2/36/SR.29, пункты 33-40), представляют собой предварительный доклад о ходе осуществления, запрошенный в резолюции 36/225.

3. 17 декабря 1982 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 37/144, в которой она, в частности, с удовлетворением приняла к сведению вышеупомянутый доклад Генерального секретаря и заявление, сделанное Координатором, и вновь просила Генерального секретаря "представить всеобъемлющий доклад об осуществлении резолюции 36/225 Генеральной Ассамблеи, включая доклад об осуществлении настоящей резолюции Генеральной Ассамблеи на ее тридцать восьмой сессии через Экономический и Социальный Совет на его второй очередной сессии 1983 года".

4. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с запросами, содержащимися в резолюциях 36/225 и 37/144 Генеральной Ассамблеи, в отношении подготовки всеобъемлющего доклада о ходе осуществления этих резолюций. Подробная информация о деятельности Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий за прошедший год представляется в годовом докладе Генерального секретаря о деятельности этого Бюро, этот доклад будет представлен Генеральной Ассамблее на ее тридцать восьмой сессии, также были приняты все необходимые меры с целью не допустить дублирования. Кроме того, в настоящем докладе предпринята попытка представить дополнительную информацию, а не повторять информацию, уже представленную Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету, например, в документах A/36/73/Add.1 и E/1981/16.

5. Генеральный секретарь хотел бы выразить свою благодарность бывшему помощнику Генерального секретаря в Канцелярии по специальным политическим вопросам и Общему Координатору специальных программ экономической помощи г-ну Гордону Гундри, который являлся консультантом при подготовке этого доклада.
6. В ходе подготовки доклада были проведены консультации с соответствующими должностными лицами в основных организациях и учреждениях системы Организации Объединенных Наций, занимающихся оказанием чрезвычайной помощи и помощи в случае стихийных бедствий. Совещания были проведены с Международной организацией труда (МОТ), Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО), Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Мировой продовольственной программой (МПП), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО).
7. Обсуждения были также проведены с некоторыми добровольными организациями, включая Международный комитет Красного Креста, Лигу обществ Красного Креста и Международный совет добровольных учреждений. Кроме того, были проведены неофициальные переговоры с представителями ряда правительств, которые сделали взнос в Целевой фонд ЮНДРО или через ЮНДРО направили средства на оказание чрезвычайной помощи.
8. Генеральный секретарь хотел бы обратить особое внимание на замечания, содержащиеся в разделе VIII ниже. Предложения, содержащиеся в этом разделе, в основном основываются на консультациях, проведенных в рамках системы Организации Объединенных Наций, и приводятся с тем, чтобы ответить на ряд вопросов, поднятых представителями правительств. Генеральный секретарь считает, что эти предложения представляют собой практические меры в рамках существующих соглашений, которые еще более укрепят способность системы Организации Объединенных Наций в целом принимать меры в связи со стихийными бедствиями и другими бедственными ситуациями и что их необходимо подвергнуть дальнейшему рассмотрению.

II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

9. В ходе 60-х годов международное сообщество столкнулось с растущей проблемой предоставления международной помощи странам, терпящим стихийные бедствия и другие бедственные ситуации, и с целью решения этой проблемы была принята резолюция 2816 (XXVI) от 14 декабря 1971 года, озаглавленная "Помощь в случае стихийных бедствий и других бедственных положений".

10. Принимая эту резолюцию, Генеральная Ассамблея учитывала различные потребности стран, терпящих такие бедствия, и ее интересовала способность международного сообщества приходить на помощь странам в случае стихийных бедствий. Резолюция 2816 (XXVI) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея одобрила создание Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, была адресована различным организациям. Во-первых, Генеральная Ассамблея призвала Генерального секретаря назначить Координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и создать Бюро. Во-вторых, она предложила правительствам - потенциальным получателям помощи составить планы повышения своей способности принимать меры в случае стихийных бедствий. Далее в этой резолюции правительствам стран, которые могут оказать помощь, предлагалось укрепить свои программы предоставления чрезвычайной помощи и заранее информировать Координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий о средствах и услугах, которые они могли бы предоставить. Кроме того, Генеральная Ассамблея признала жизненно важную роль, которую играет Международный Красный Крест и другие добровольные общества в деле оказания международной помощи в случае стихийных бедствий, и предложила всем организациям, занимающимся оказанием чрезвычайной помощи, сотрудничать с Координатором по оказанию помощи в случае стихийных бедствий. Одобрив предложение о создании Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и определяя его мандат (позднее подтвержденный в резолюции 36/225), Генеральная Ассамблея учла компетенцию Организации Объединенных Наций и связанных с ней учреждений в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и других чрезвычайных положений.

11. В ходе 70-х годов международное сообщество явилось свидетелем возросшего числа бедственных ситуаций всевозрастающего масштаба и сложности в период, когда многие пострадавшие от стихийных бедствий страны, особенно развивающиеся страны, столкнулись с серьезными экономическими проблемами, что и предопределило их всевозрастающую зависимость от помощи, предоставляемой международным сообществом. Эта обеспокоенность нашла свое отражение в резолюции 1980/43 Экономического и Социального Совета от 23 июля 1980 года и во включении специального пункта (пункт I6I) по вопросу об оказании помощи в случае стихийных бедствий в Международную стратегию развития на третье Десятилетие развития Организации Объединенных Наций 1/.

12. В то же самое время, когда Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея рассматривали методы укрепления способности системы Организации Объединенных Наций принимать меры в связи со стихийными бедствиями, Административный комитет по координации занимался проблемой того, каким образом организовать систему Организации Объединенных Наций на осуществление мер по ликвидации сложных бедственных ситуаций и чрезвычайных ситуаций исключительно широкого размаха и принял решение I98I/2 по этому вопросу 2/.

13. На своей тридцать шестой сессии Генеральная Ассамблея, на рассмотрении которой находился ряд докладов по этому вопросу, приняла резолюцию 36/225 от 17 декабря 1981 года, озаглавленную "Укрепление способности системы Организации Объединенных Наций принимать меры в связи со стихийными бедствиями и другими бедственными ситуациями". Генеральная Ассамблея включила в резолюцию 36/225 свои выводы, сделанные в ходе рассмотрения различных докладов, представленных на ее рассмотрение, и, как и ранее, приняла резолюцию, в которой было одобрено предложение о назначении Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий; эта резолюция была адресована международному сообществу в целом.

14. В резолюции 36/225 Генеральная Ассамблея предложила Административному комитету по координации в рамках своего решения I98I/2 безотлагательно рассмотреть роль ведущего учреждения и участвующих органов, организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций в сложных бедственных ситуациях. Впоследствии в резолюции 37/I44 от 17 декабря 1982 года Генеральная Ассамблея отметила решение I982/I Административного комитета по координации, касающееся роли и функций ведущего учреждения в сложных бедствиях и чрезвычайных ситуациях исключительно крупных масштабов.

15. Таким образом, Генеральная Ассамблея в своих резолюциях 28I6(XXVI), 36/225 и 37/I44 предусмотрела три вида бедственных ситуаций, при которых Организация Объединенных Наций может оказать помощь.

16. Во-первых, некоторые бедственные ситуации четко подпадают под сферу ведения какой-либо организации или специализированного учреждения системы Организации Объединенных Наций, и на эти организации возлагается основная ответственность за ликвидацию таких ситуаций. Например, ФАО, МПП, УВКБ, ВОЗ, ЮНИСЕФ и Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) разработали четкие программы оказания чрезвычайной помощи, за осуществление которых они одни несут ответственность. Однако необходимо отметить, что определяющая черта заключается в том, что именно конкретный вид чрезвычайного положения подпадает под сферу ведения какой-либо организации или учреждения, а не в том, какие организации или учреждения имеют к этому чрезвычайному положению отношение. Например, в своих программах для беженцев, забота о которых предусмотрена мандатом Верховного комиссара

Организации Объединенных Наций по делам беженцев, последний заключает рабочие соглашения с МПП в отношении продовольствия, с ВОЗ - по вопросам здравоохранения и с ЮНИСЕФ - по программам, касающимся матерей и детей. В зависимости от характера программ он зачастую заключает специальные соглашения с ЮНЕСКО, ФАО, МОТ, ЮНИДО, ЮНЕП или Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам. Аналогичным образом ЮНИСЕФ разрабатывает соглашение с МПП и ВОЗ в отношении своих программ чрезвычайной помощи для детей и женщин. Эти мероприятия по оказанию чрезвычайной помощи четко определяются как основной вид деятельности какого-либо учреждения или организации, и, хотя деятельность ряда организаций касается этих видов деятельности, они не подпадают под общие координационные функции ЮНДРО. В большинстве случаев, исходя из характера ситуации, можно определить ответственное координирующее учреждение. Это же относится к Международному комитету Красного Креста в соответствии с его особым статутом и положениями Женевской конвенции 1949 года, а также дополнительными протоколами 1977 года.

17. Во-вторых, случаются такие стихийные бедствия и бедственные ситуации, характер которых не соответствует характеру ситуаций, входящих в сферу компетенции какой-либо организации или специализированного учреждения и которые касаются более чем одной организации, что диктует необходимость того, чтобы Координатор Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий выполнял координационные функции для всей системы Организации Объединенных Наций.

18. В-третьих, Генеральная Ассамблея признала, что в исключительных обстоятельствах могут возникнуть стихийные бедствия и другие бедственные ситуации такого масштаба и сложности, что для координирования, мобилизации и предоставления чрезвычайной помощи потребуется принятие специальных мер.

19. Кроме того, необходимо отметить, что в резолюции 36/225, как и в ранее принятых резолюциях, Генеральная Ассамблея предусмотрела, что Координатор Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий должен играть центральную роль не только для системы Организации Объединенных Наций, но также при оказании общей международной помощи в случае конкретных бедствий. Поэтому Координатору было предложено установить и поддерживать тесное сотрудничество со всеми соответствующими организациями и заключать все необходимые дополнительные соглашения с ними с целью обеспечения наиболее эффективной помощи. Эта центральная роль была также подчеркнута при определении роли Координатора в качестве координационного центра в системе оказания помощи в случае стихийных бедствий.

20. В настоящем докладе излагаются меры, которые были приняты с целью укрепления и повышения способности и эффективности деятельности ЮНДРО, т.е. решения, которые были приняты соответствующими организациями и специализированными учреждениями Организации Объединенных

Наций, с тем чтобы обеспечить себе возможность полного участия в оказании помощи в бедственных ситуациях; излагается прогресс, достигнутый в ходе осуществления программ, которые были начаты или расширены с целью улучшения потока информации по вопросам предотвращения стихийных бедствий или подготовки к ним; а также прогресс, достигнутый в разработке комплексных программ по оказанию помощи, и в осуществлении решений, принятых с целью координации деятельности по оказанию помощи в случае стихийных бедствий. По каждой из этих широких областей предоставляется общая информация о том, каким образом различные организации и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций удовлетворяют просьбы, с которыми к ним обратилась Генеральная Ассамблея. Более подробная информация будет представлена Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее в соответствующих докладах различных организаций. В разделе VIII ниже содержатся некоторые предложения, направленные на укрепление возможностей этой системы.

21. В имевшееся в распоряжении время не представлялось возможности получить информацию о мерах, принятых правительствами в соответствии с теми аспектами резолюций, с которыми к ним обратилась Генеральная Ассамблея.

III. УКРЕПЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮРО КООРДИНАТОРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИИ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

22. Генеральная Ассамблея в резолюции 36/225 призвала укрепить возможности и повысить эффективность ЮНДРО (пункт 3), просила Генерального секретаря продолжать принимать необходимые меры по укреплению управленческих операций (пункт 5) и далее подчеркнула необходимость укрепления и повышения возможностей ЮНДРО в области сбора и распространения информации (пункт 6). В резолюции 37/144 Генеральная Ассамблея отметила прогресс, обеспеченный Генеральным секретарем в деле совершенствования управленческих функций ЮНДРО (пункт 2); просила Генерального секретаря содействовать, когда это необходимо, быстрому назначению временного персонала и поставкам товаров ЮНДРО (пункт 4); вновь подтвердила свое стремление к дальнейшему укреплению и повышению способности ЮНДРО в области информации, предоставляемой существующими системами раннего оповещения (пункт 10); и просила Генерального секретаря придать первоочередное значение укреплению, предпочтительно в рамках средств, находящихся в его распоряжении, финансовых и людских ресурсов ЮНДРО (пункт 13). В поддержку информационных программ ЮНДРО, Генеральная Ассамблея утвердила создание, на временной основе, одной дополнительной должности категории специалистов на уровне С-3 и одной дополнительной должности категории общего обслуживания.

IV. МЕРЫ, ПРИНЯТЫЕ СООТВЕТСТВУЮЩИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИИ С ЦЕЛЬЮ УКРЕПЛЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ СВОЕЙ СПОСОБНОСТИ ПРИНИМАТЬ МЕРЫ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

23. В пункте 18 резолюции 36/225 Генеральная Ассамблея призвала органы, организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся предоставлением гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, создать чрезвычайные группы или центры, если они еще не существуют.

24. Официальные чрезвычайные группы были созданы в ФАО, МПП, ЮНИСЕФ и УВКБ. ВОЗ назначила сотрудника, который будет нести ответственность за операции по оказанию помощи в случае чрезвычайных обстоятельств. Кроме того, были созданы чрезвычайные группы или координационные центры по оказанию помощи в случае стихийных бедствий в каждом региональном отделении. ПРООН, которая может предоставить до 30 000 долл. США в качестве чрезвычайной помощи и до 1 млн. долл. США из специальных ресурсов программ по деятельности в области оказания технической помощи в поддержку восстановления и реконструкции, располагает координационным центром для установления всех контактов в области оказания чрезвычайной помощи, хотя региональные бюро по-прежнему остаются основными отделениями. ЮНЕСКО располагает группой, специализирующейся на оказании чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий, которая функционирует в качестве координационного центра по этим вопросам. МОТ, чья

деятельность в основном носит характер оказания поддержки в бедственных ситуациях, находится в процессе назначения координатора, через которого различные отделения могут быть проконсультированы на предмет осуществления программ оказания чрезвычайной помощи.

25. Со времени принятия резолюции 36/225 был достигнут значительный прогресс в укреплении связанных с чрезвычайной помощью компонентов этих учреждений и организаций, в первую очередь занимающихся предоставлением чрезвычайной помощи, а также были значительно расширены способности этих организаций в области осуществления совместных действий в системе Организации Объединенных Наций по предоставлению помощи государствам, терпящим стихийные бедствия. ФАО приняла меры с целью укрепления своего Бюро по операциям по оказанию специальной помощи (ОСРО) и разработала программу технического сотрудничества, в которой содержится компонент оказания помощи в случае стихийных бедствий. Бюро, деятельность которого финансируется в основном за счет добровольных взносов, сделанных на оказание чрезвычайной помощи и предоставление помощи с целью восстановления, повысило свои оперативные и административные возможности для удовлетворения целого ряда запросов об оказании чрезвычайной помощи. Ежегодно на добровольной основе ФАО мобилизует окло 9-10 млн. долл. США для оказания специальной помощи. В эту усередненную сумму не включаются средства, выделяемые на крупномасштабные операции по оказанию чрезвычайной помощи, на такие, как, например, операции в Кампучии, на осуществление которых, в результате общих усилий, предпринятых в системе Организации Объединенных Наций, были мобилизованы гораздо более крупные суммы средств. Программа технического сотрудничества ФАО финансируется из регулярного бюджета Организации и также способна удовлетворить, в условиях финансовых затруднений, запросы о предоставлении чрезвычайной помощи, поступившие от государств-членов в отношении приобретения компонентов, необходимых для сельскохозяйственного производства, материалов для защиты растений и животных, а также оборудования, чрезвычайно необходимого для налаживания сельскохозяйственного производства. На предстоящий двухгодичный период предлагается дальнейшее увеличение ресурсов этой Программы.

26. Приблизительно 200 млн. долл. США ежегодно выделяются для пополнения чрезвычайных запасов продовольствия, эти средства состоят из отчислений на чрезвычайные цели из средств МПП и международного чрезвычайного резерва продовольствия. Запросы о предоставлении МПП чрезвычайной продовольственной помощи утверждаются Генеральным директором ФАО. Повышено положение Службы МПП по оказанию чрезвычайной помощи и расширен ее состав, она была определена в качестве координационного центра для оказания помощи в случае стихийных бедствий и сейчас укомплектована семью должностями категории специалистов (что представляет собой увеличение штатов на одну треть по сравнению с предшествующими тремя годами). В 1982 году около 12 млн. человек в 37 странах получили приблизительно 537 000 тонн продовольствия в соответствии с программой оказания чрезвычайной помощи. Однако в последние годы от двух третей до трех четвертей объема продовольственной чрезвычайной помощи МПП было предоставлено программам оказания помощи беженцам.

/...

27. В последние два года была укреплена чрезвычайная группа в ЮНЕСКО в результате дополнения одной должности старшего сотрудника и была утверждена расширенная программа, касающаяся научных аспектов стихийных бедствий. Отдел ВОЗ, занимающийся операциями по предоставлению помощи в случае стихийных бедствий, мобилизовал миллионы долларов из внебюджетных источников на удовлетворение потребностей в оказании чрезвычайной медицинской помощи в ходе трех прошлых лет, а в ряде региональных представительств были укреплены чрезвычайные группы.

28. ЮНИСЕФ создал чрезвычайную группу уже в 1971 году. Несмотря на финансовые затруднения, чрезвычайный резервный фонд ЮНИСЕФ будет ежегодно поддерживаться на уровне 3 млн. долл. США в течение 1983-1985 годов и представителям ЮНИСЕФ на местах обеспечен доступ к дискреционному резервному фонду, в соответствии с которым ежегодно могут выделяться 25 000 долл. США на конкретные операции по оказанию чрезвычайной помощи без предварительного утверждения в штаб-квартире ЮНИСЕФ. Однако, чтобы принимать меры в ходе чрезвычайных ситуаций и укрепить его способность принимать меры в случае стихийных бедствий и других бедственных ситуаций в 1983 году была создана новая группа по чрезвычайным операциям. Эта чрезвычайная группа является координационным центром применительно ко всем мероприятиям, относящимся к участию ЮНИСЕФ в деятельности по оказанию чрезвычайной помощи. В отношении незначительных по своему масштабу чрезвычайных ситуаций эта группа координирует осуществление программ в различных географических секторах в штаб-квартире ЮНИСЕФ, а в отношении крупномасштабных чрезвычайных ситуаций назначает внутреннюю целевую группу. Группа по чрезвычайным положениям также несет ответственность за обеспечение координации осуществляемых Фондом мер по оказанию чрезвычайной помощи с организациями в Европе. Для своей европейской координации Фонд располагает сотрудником по осуществлению программ оказания чрезвычайной помощи с местом службы в Женеве, которому поручено укреплять постоянные контакты Фонда с базирующимися в Женеве организациями и добровольными организациями.

29. Чрезвычайная группа УВКБ была создана в 1980 году, и основной обязанностью этой группы является разработка мер подготовки к чрезвычайным положениям; ответственность за проведение операций по оказанию чрезвычайной помощи лежит на географических бюро и основных отделениях. Чрезвычайная группа располагает ежегодным проектом в размере 200 000 долл. США на цели подготовки к чрезвычайным положениям, включая запас медицинских комплектов на чрезвычайные случаи для беженцев. В 1981 году чрезвычайный фонд Верховного комиссара был увеличен до 10 млн. долл. США, а максимальная сумма, выделяемая для удовлетворения потребностей в ходе какого-либо отдельного стихийного бедствия, была повышена до 4 млн. долл. США.

/...

30. Необходимо отметить, что эти чрезвычайные группы или координационные центры, как правило, играют двойную роль в предоставлении чрезвычайной помощи. В целом они несут ответственность за осуществление или координацию программ чрезвычайной помощи, которые четко укладываются в рамках мандатов соответствующих организаций. Кроме того, они являются механизмом общесистемной координации в результате их отношений с ЮНДРО. Разумеется, в большинстве случаев основная часть их деятельности касается принятия мер в связи со стихийными бедствиями, за которые эти организации несут основную ответственность.

31. Каждый год Бюро специальных операций по оказанию помощи имеет дело с 20-25 чрезвычайными ситуациями, непосредственно относящимися к ведению ФАО и не требующими координации с ЮНДРО. На новое подразделение ЮНИСЕФ возложена задача укрепления способности ЮНИСЕФ эффективно реагировать на случаи стихийных бедствий путем оказания помощи отделением на местах, представителям в странах и сотрудникам по связи в развивающихся странах. Соответствующие подразделения ВПП и ВОЗ также отвечают за координацию и осуществление мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи, соответствующей профилю этих организаций. В целом, способность системы Организации Объединенных Наций реагировать на чрезвычайные ситуации определяется эффективностью деятельности этих подразделений, а также имеющимися у них людскими, материальными и финансовыми ресурсами.

32. При обсуждении данного вопроса соответствующие учреждения не двусмысленно заявляли о том, что они редко когда располагают достаточными ресурсами для удовлетворения всех просьб об оказании чрезвычайной помощи. Генеральная Ассамблея в резолюции 36/225 признала, что серьезным фактором, препятствующим принятию системой Организации Объединенных Наций эффективных мер в связи со стихийными бедствиями и другими бедственными ситуациями, является нехватка ресурсов, подчеркнув в пункте 14 необходимость укрепления оперативного потенциала и людских, материальных и финансовых ресурсов, предоставляемых отдельным учреждениям и организациям, с тем чтобы позволить им быстрее, действеннее и эффективнее выполнять свою соответствующую роль в случае стихийных бедствий и других бедственных ситуаций. Несмотря на это, необходимые дополнительные ресурсы пока не предоставлены, хотя положение в этой области несколько улучшилось.

У. ИНФОРМАЦИЯ

33. Генеральная Ассамблея неоднократно признавала, что всеобъемлющая новейшая информация является важным фактором, определяющим способность международного сообщества эффективно реагировать на стихийные бедствия, и подчеркивала особое значение информации для координации чрезвычайной помощи. Так, в пункте 1h резолюции 2816 (XXVI) Генеральная Ассамблея уполномочила Координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий "накапливать и распространять информацию, касающуюся планирования и координации помощи в случае стихийных бедствий, в том числе улучшать и создавать запасы в районах возможных бедствий". Далее Генеральная Ассамблея рекомендовала, чтобы Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий поддерживал контакты с правительствами в связи с предоставлением чрезвычайной помощи, такой как поставки продовольствия и медикаментов, помощь персоналом, транспортом и средствами связи, а также в связи с предоставлением консультаций странам при планировании мер до возникновения стихийных бедствий и относительно состояния их готовности (пункт 7), и предложила потенциальным странам-донорам заранее информировать Координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий о средствах и услугах, которые они могли бы немедленно предоставить (пункт 9с).

34. На важное значение информации указывается в различных резолюциях Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеей, принятых после 1971 года. Так, например, в пункте 6 резолюции 36/225 Генеральная Ассамблея подчеркнула необходимость полного использования информации, предоставляемой существующими системами раннего оповещения, и координации, несколько это осуществимо и целесообразно, всех соответствующих систем оповещения, а также необходимость в связи с этим укрепления и расширения возможностей Бюро координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий в области сбора и распространения информации. В пункте 15 Генеральная Ассамблея просила все государства обеспечивать полный приток информации в ЮНДРО. Позднее, в пункте 10 резолюции 37/144 Генеральная Ассамблея подтвердила свое стремление к дальнейшему укреплению и повышению способности ЮНДРО полностью использовать информацию, предоставляемую существующими системами раннего оповещения, и в пункте 11 настоятельно призывала все правительства и соответствующие органы и организации расширять такой приток информации о помощи, мерах и планах. По мнению Генерального секретаря, ЮНДРО должно являться центром всеобъемлющей сети информации на различных уровнях (национальном, региональном и международном) и из различных источников, включая правительства, добровольные органы и организации Организации Объединенных Наций (A/36/73/Add.1, пункт 27).

/...

а) Системы раннего оповещения

35. Возможность раннего оповещения и заблаговременного предупреждения о стихийных бедствиях является, ввиду особого значения последних для своевременного принятия международным сообществом соответствующих мер, одним из важных компонентов программы ЮНДРО в области информации. За последнее десятилетие рядом организаций системы Организации Объединенных Наций были созданы системы раннего оповещения и наблюдения для предупреждения о возможных стихийных бедствиях, соответствующих по своему характеру профилю этих организаций. В настоящее время эти системы совершенствуются с целью повышения их эффективности. Все они основаны на использовании специальных методов и часто зависят от информации, предоставляемой в конфиденциальном порядке. Ввиду опасности ложных тревог их прогнозы носят осторожный характер. В этих условиях каждая организация, создавая свою собственную систему, должна решить вопрос, в каких масштабах она намерена вести соответствующую деятельность, какие методы ей следует использовать и какие ресурсы выделить. Следует, однако, учитывать и то, что информация, накапливаемая в рамках таких систем, может находить и находит более широкое применение.

36. В резолюции 36/225 Генеральная Ассамблея подчеркнула необходимость координации, насколько это осуществимо и целесообразно, всех соответствующих систем раннего оповещения и указала на важную роль ЮНДРО в координации информации, предоставляемой такими системами. Однако соответствующие положения резолюции 37/144 могут быть истолкованы как призывающие ЮНДРО координировать сами эти системы. Непонятно, как от ЮНДРО можно ожидать координации узкоспециализированной деятельности, осуществляемой и финансируемой рядом самостоятельных организаций. От ЮНДРО разумно ожидать лишь координации и оценки информации, предоставляемой различными системами.

37. По мнению Генерального секретаря, ЮНДРО должно стать центром всеобъемлющей сети информации на различных уровнях и из различных источников. ЮНДРО предпринимает шаги в этом направлении. В настоящее время ЮНДРО получает информацию от Глобальной системы информации и заблаговременного предупреждения ФАО/ВПП, Всемирной службы погоды и Системы наблюдения за тропическими циклонами ВМО, а также от Центра по оказанию чрезвычайной помощи ВОЗ. Разработаны мероприятия по обмену информацией с ЮНИСЕФ, Международным Красным Крестом, Международным союзом добровольных учреждений в случае чрезвычайных ситуаций. Еще одним источником заблаговременной информации является широкая сеть представителей-резидентов ПРООН, выполняющих также функции представителей ЮНДРО, которые имеют уникальную возможность для получения и оценки необходимой информации из различных местных источников. Информацию о возможных стихийных бедствиях предоставляют ЮНДРО и некоторые правительства.

38. ЮНДРО создало также свою собственную (хотя и ограниченную) систему раннего оповещения, основой которой являются "предупредительные" доклады. Пока эти доклады используются для предупреждения о возможных просьбах в связи с уже происшедшими стихийными бедствиями. В отдельных случаях они оповещают также о стихийных бедствиях до их подтверждения. Однако в целом Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий использует эти "предупреждения" острожно, полностью осознавая опасность ложных тревог.

39. Существуют широкие возможности дальнейшего развития такой системы "предупреждений" как скоординированной системы раннего оповещения на основе использования всех доступных ЮНДРО источников информации. Однако есть два соображения, которые необходимо учесть до начала осуществления такой программы.

40. Потребуется обеспечить широкое признание нового смысла, вкладываемого в слово "предупреждение", и тщательно изучить последствия этого. Получение и обмен информацией в рамках широкой системы, оценка такой информации и определение необходимости "предупреждений" -- задача, требующая значительных затрат времени. Однако решение этой задачи, ввиду ее значения, не терпит отлагательства. Кроме того, информация должна постоянно обновляться и быть легко доступной, так как в противном случае центральная система оказалась бы бесполезной.

В. Программы в области информации, касающейся чрезвычайной помощи

41. У программы ЮНДРО в области информации есть еще два аспекта, имеющих важное значение не только в плане содействия осуществлению программ чрезвычайной помощи, но и в плане координации этих программ. В случае стихийного бедствия ЮНДРО должно иметь возможность немедленно получать определенную необходимую информацию о пострадавшей стране. Такая информация, которая может быть связана с системой "предупреждений", является важным элементом подготовки к принятию соответствующих мер в случае стихийных бедствий. Кроме того, после того, как стихийное бедствие произошло, ЮНДРО должно иметь возможность получать новейшую информацию о масштабах бедствия, направлении развития ситуации, потребностях пострадавших и мерах по их удовлетворению, а также о необходимой дополнительной помощи для преодоления сложившейся ситуации. Помимо этого, чрезвычайно важно, чтобы ЮНДРО располагало информацией о лицах, к которым можно обратиться с просьбой об оказании содействия в преодолении чрезвычайной ситуации, а также о наличии необходимых товарно-материальных ресурсов для оказания чрезвычайной помощи. Эти задачи решаются путем расширения системы баз данных по вопросам стихийных бедствий ЮНДРО, которая действует с сентября 1982 года. Эта система представляет собой интерактивную систему баз разнотипных данных, позволяющую быстро получать введенную в нее информацию с указанием

соответствующего массива данных. Эта система позволяет также предоставлять сведения об информации и массивах данных, имеющихся в рамках других информационных систем, а в некоторых случаях и непосредственно получать информацию из других банков данных. Имеются возможности для дальнейшего развития системы; план такого развития разработан в сотрудничестве с Межучрежденческим советом по системам информации и Международным вычислительным центром, с которым эта система связана.

42. В рамках этого этапа планируется создать семь баз данных, из которых две (база данных о странах и база данных о консультантах) уже действуют, а третья (база данных о поставщиках/запасах) находится в процессе создания.

43. Поскольку ЮНДРО не располагает значительными финансовыми средствами, важнейшим направлением укрепления его роли в деле развития, содействия и координации деятельности по оказанию чрезвычайной помощи является создание в его рамках источника информации, который бы использовался всеми, кто занимается оказанием чрезвычайной помощи. Таким источником может стать система баз данных по вопросам стихийных бедствий. Разработка и создание этой системы находятся на том этапе, когда возможно расширение круга потенциальных пользователей — оперативных учреждений, добровольных организаций и правительств, являющихся потенциальными донорами. Совещания и консультации с более широким кругом потенциальных пользователей имели бы ряд преимуществ: они позволили бы более полно информировать потенциальных пользователей о том, как работает система, и ее возможностях и позволили бы им внести предложения, касающиеся интересующих их вопросов; они способствовали бы устранению дублирования и лишних расходов и позволили бы довести до сведения всех необходимость обеспечения своевременного и непрерывного притока соответствующей информации в ЮНДРО.

44. Программа ЮНДРО в области информации охватывает, через систему докладов о положении, информацию о предполагаемых потребностях, прогрессе, достигнутом в деле их удовлетворения, а также о требующейся дополнительной помощи. В последние годы качество этих докладов значительно улучшилось. Однако была и всегда будет существовать возможность дальнейшего улучшения. Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий выбрал две первоочередные области возможного улучшения и активизации деятельности: оценка потребностей и выявление неудовлетворенных потребностей.

45. Генеральный секретарь отметил, что тесное сотрудничество с правительствами-донорами и правительствами-получателями помощи и их поддержка являются необходимым условием для международных действий по оказанию помощи в случае стихийных бедствий практически во всех аспектах. Это имеет первоочередное значение в деле предоставления самой современной информации.

С. Общественная информация

46. Ввиду того, что Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий в основном занимается вопросами обеспечения, содействия и координации чрезвычайной помощи, предоставляемой другими организациями, он нуждается лишь в ограниченной программе общественной информации, касающейся операции ЮНДРО. Однако существует одна область, в которой он может выполнять свои полномочия лишь в том случае, если ему удастся успешно мобилизовать общественную поддержку не только в странах, подверженных стихийным бедствиям, но также и в потенциальных странах-донорах. Эта область касается обеспечения готовности в случае стихийных бедствий.

47. Уже отмечалось, что деятельность по обеспечению готовности в случае стихийных бедствий не носит того первоочередного характера, которого она заслуживает в программах стран, подверженных стихийным бедствиям, и в финансовых программах доноров; такое положение дел может быть исправлено лишь путем принятия программы общественной информации. Это та область, в которой ЮНДРО в сотрудничестве с Департаментом общественной информации и в консультации с ЮНЕСКО и другими заинтересованными организациями могло бы сыграть важную роль.

/...

VI. ГОТОВНОСТЬ К СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ И ИХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ

48. Приняв резолюцию 2816 (XXVI), Генеральная Ассамблея признала необходимость принятия мер, направленных на обеспечение готовности к стихийным бедствиям и их предотвращение. Так, в резолюции было предложено правительствам – потенциальным получателям помощи осуществить ряд программ обеспечения готовности в случае стихийных бедствий, и в соответствии со своим мандатом Координатор Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий должен был способствовать изучению, предупреждению, прогнозированию стихийных бедствий и борьбе с ними и оказывать консультативную помощь правительствам по вопросам планирования мер до возникновения стихийного бедствия. Озабоченность в связи с этими вопросами по-прежнему выражалась в резолюциях, принятых Экономическим и Социальным Советом и Генеральной Ассамблеей после 1971 года. Так например, в резолюции 36/225 Генеральная Ассамблея вновь настоятельно призвала правительства в подверженных стихийным бедствиям странах изучить далее возможность улучшения условий складирования, средств связи и транспорта, а также меры по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и их предупреждению и настоятельно призвала международное сообщество оказывать помощь подверженным стихийным бедствиям странам, по их просьбе, в создании эффективных национальных систем раннего оповещения, разработке чрезвычайных планов на случай стихийных бедствий и укреплении возможности оценки в отношении потребностей в помощи и в отношении распределения и контроля за поставками для оказания помощи.

49. В период после 1971 года в странах, подверженных стихийным бедствиям, был принят ряд мер по разработке планов готовности к стихийным бедствиям и созданию организаций по оказанию чрезвычайной помощи (см. E/1981/16 и Corr.1, пункт 32). Однако в последние годы многие развивающиеся страны столкнулись с растущими экономическими трудностями и не смогли направить скудные ресурсы на эти виды деятельности.

50. Однако международные организации продолжали и расширяли свою деятельность в области готовности к стихийным бедствиям и их предотвращения. В ежегодных докладах Генерального секретаря о деятельности Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий содержится информация о конкретных мерах, принятых ЮНДРО в области готовности к стихийным бедствиям и их предотвращения. Помимо деятельности ЮНДРО, значительные усилия были предприняты рядом других организаций и специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций. Что касается этих усилий, то организации-инициаторы в каждом случае предпринимали меры для обеспечения того, чтобы подготовленные доклады и документы распространялись среди соответствующих аудиторий.

51. Среди этих усилий следует отметить следующие:

а) Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев подготовил подробное руководство о чрезвычайных положениях, которое, хотя и направлено в первую очередь на то, чтобы облегчить решение вопросов доставки помощи для удовлетворения потребностей людей, живущих вне территории своей страны, будет весьма полезным для любой организации, предоставляющей гуманитарную помощь в рамках страны. Кроме того, Верховный комиссар намеревается по-прежнему предоставлять ежегодно 200 000 долл. США на меры по обеспечению готовности в случае возникновения чрезвычайного положения;

б) ВОЗ и УВКБ в сотрудничестве с ЮНИСЕФ, ЮНДРО и Лигой обществ Красного Креста подготовили перечень стандартных лекарственных средств и больничного оборудования для 10 000 человек на три месяца. Укомплектованные ВОЗ наборы этих средств будут незамедлительно доставляться в случае отсутствия местных ресурсов. Кроме того, ВОЗ участвовала в подготовке книги "Refugee Community Health Care" ("Здравоохранение в общинах беженцев"), опубликованной Oxford University Press, и совместно с УВКБ сотрудничала с Лондонским университетом в подготовке годовичного курса, посвященного здравоохранению беженцев. ВОЗ и ЮНДРО совместно опубликовали исследование, озаглавленное "Предотвращение и ослабление последствий стихийных бедствий": аспекты санитарии; и ВОЗ разработала совместно со шкалой общественного здравоохранения в Левенском университете курс по аспектам здравоохранения и управления оказанием чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий. В 1982 году в сотрудничестве с Европейским советом в Страсбурге был организован практикум для деканов медицинских школ, посвященный аспектам просвещения в области здравоохранения в случае стихийных бедствий. ВОЗ и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) разработали совместную программу, касающуюся аспектов здравоохранения в случае несчастных случаев на гражданских ядерных установках, включая подготовку руководства и справочника по проведению учебных тревог для проверки планов и готовности к возникновению чрезвычайных ситуаций на ядерных установках.

в) ЮНЕСКО в рамках своей программы в области стихийных бедствий провела ряд мероприятий, связанных с усовершенствованием оценки стихийных бедствий и их прогнозированием и с ослаблением последствий стихийных бедствий. Семинары и совещания специалистов были организованы по вопросам прогнозирования землетрясений и уменьшения ущерба от землетрясений; по расширению существующих сейсмических сетей и созданию новых сетей; по вопросу создания экспериментальных полигонов для применения современных методов прогнозирования землетрясений и усовершенствования методов прогнозирования; по вопросам вулканических извержений и предотвращения и уменьшения ущерба, возникающего в результате этих явлений; и по вопросу об оползнях и эрозии крутых склонов, включая способы уменьшения возникающего в результате ущерба.

Эти мероприятия проводились в сотрудничестве с соответствующими национальными и международными научными ассоциациями. Хотя в любой ситуации, связанной со стихийным бедствием, первоочередное внимание должно уделяться безопасности людей и заботе о них, существует также необходимость принятия мер по защите национального наследия страны, подвергшейся стихийному бедствию. ЮНЕСКО разрабатывает подход к этому вопросу, включая возможность представления официальной рекомендации для рассмотрения на своей предстоящей генеральной конференции;

d) в рамках своей программы в области тропических циклонов Всемирная метеорологическая организация (ВМО) предоставляла помощь государствам-членам для расширения их возможностей в области определения, слежения и прогнозирования тропических циклонов, для усовершенствования систем оповещения о тропических циклонах и для обеспечения принятия своевременных и эффективных мер в области готовности к стихийным бедствиям. ВМО также провела работу в области прогнозирования наводнений и оценки подверженных наводнению районов;

e) почти во всех чрезвычайных ситуациях неотъемлемым элементом является продовольствие, и в большинстве программ по оказанию чрезвычайной помощи продовольствие составляет наиболее значительный компонент. Доставка и распределение крупных поставок продовольствия зачастую вызывает серьезные проблемы. Поэтому развитие возможностей подверженной стихийным бедствиям страны в области эффективного удовлетворения своих потребностей в продуктах питания должно рассматриваться как важный фактор в деле предотвращения стихийных бедствий и готовности к ним. Хотя чрезвычайный компонент ресурсов ВПП и Международного чрезвычайного продовольственного резерва является значительным достижением в деле обеспечения поставок продовольствия в случае чрезвычайных ситуаций, на повестке дня по-прежнему стоит проблема своевременной доставки этих продуктов питания. Национальные и региональные запасы продовольствия по-прежнему являются первоочередным источником, на который необходимо рассчитывать, в особенности в области пищевого зерна. В этих условиях национальная и региональная продовольственная безопасность является весьма важным элементом в деле готовности к стихийным бедствиям, и в последние годы ФАО и ВПП предприняли значительные меры в области обеспечения продовольственной безопасности и разработке программ обеспечения продовольствием в чрезвычайных ситуациях.

52. В этой связи наиболее интересным представляется доклад, озаглавленный "Исследование чрезвычайных операций ВПП и усовершенствование всех аспектов, связанных с этими вопросами", представленный ВПП на двенадцатой сессии Комитета по политике и программам продовольственной помощи, а также три доклада, представленные Генеральным директором ФАО на восьмой сессии Комитета по обеспечению всемирной продовольственной безопасности: "Обзор осуществления плана действий по обеспечению всемирной продовольственной безопасности", "Увеличение потока ресурсов для программ продовольственной безопасности" и "Доклад Генерального директора о всемирной продовольственной безопасности".

В этих докладах указываются пути улучшения поставок продовольствия в чрезвычайных ситуациях и уменьшения необходимости в чрезвычайных поставках продовольствия. В этих докладах содержится информация, касающаяся целого ряда моментов в этой области.

53. В рамках программ ФАО следует отметить следующие положительные моменты: создание Региональной комиссии по обеспечению продовольственной безопасности для Азии и района Тихого океана; создание региогальной группы по вопросам зерновых для стран Сахели; меры, предпринятые в области создания региональной системы раннего оповещения и продовольственного резерва для стран-участников Южноафриканской конференции по координации развития; и решение о создании в рамках Латиноамериканской экономической системы Комитета действий по обеспечению большей продовольственной безопасности в регионе. Кроме того, продолжает действовать Программа обеспечения продовольственной безопасности, созданная ФАО в 1976 году и направленная на уменьшение уязвимости в связи с нестабильностью положения в области снабжения продовольствием (этой Программой были получены обязательства в размере 8,5 млн. долл. США на период январь-ноябрь 1982 года).

54. ВПП недавно провела углубленное исследование чрезвычайных продовольственных программ прошлых лет и создала Руководящий комитет по проведению чрезвычайных операций с целью улучшения осуществления таких операций и обеспечения их координации. Этот Комитет будет также проводить регулярные обзоры и переоценку объема и характера ресурсов, предоставляемых на цели чрезвычайных операций.

55. Правительства Швеции, Швейцарии и Федеративной Республики Германии создали подвижные группы для оказания помощи в случае стихийных бедствий, которые имеют возможность осуществлять деятельность по оказанию помощи в других странах. В ходе совещания руководителей этих групп с Координатором Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий были разработаны руководящие принципы для их деятельности в сотрудничестве с системой Организации Объединенных Наций в чрезвычайных ситуациях.

56. Хотя общая картина различных усилий, предпринимаемых в области предотвращения стихийных бедствий и готовности к ним, является далеко неполной, она служит наглядным примером работы, проводимой организациями и специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций и методов разработки этой системой ряда подходов по многим вопросам для решения этой проблемы в соответствии с желаниями, выраженными Генеральной Ассамблеей.

57. Генеральный секретарь отметил, что на проекты в области готовности к стихийным бедствиям выделяется меньше средств, чем на проекты, непосредственно связанные с развитием, и уровень их национальной первоочередности гораздо ниже. Он отметил, что проектам в области

готовности к стихийным бедствиям оказывается мало поддержки, за исключением поддержки в рамках соответствующего субсчета Целевого фонда ЮНДРО (A/36/73/Add.1, пункт 38). Со времени представления Генеральным секретарем его замечаний в этой связи произошло мало изменений. Так, в течение 1983 года резкое увеличение количества случаев оказания помощи пострадавшим от стихийных бедствий странам со стороны ЮНДРО потребовало много времени от его сотрудников и большую часть средств. В этой связи Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий не смог уделить то внимание, которое, по его мнению, заслуживают меры в области готовности к стихийным бедствиям и их предотвращения.

VII. КООРДИНАЦИЯ УСИЛИЙ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ И РАЗРАБОТКА
СОГЛАСОВАННЫХ ПРОГРАММ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ

58. Генеральная Ассамблея признала и вновь подтвердила первоочередную роль каждого государства в обеспечении заботы о жертвах стихийных бедствий, происходящих на их территориях, и ответственности этих властей за проведение операций по оказанию помощи в случае возникновения чрезвычайной ситуации и за управление и координацию международных программ помощи. Резолюции 36/225 и 37/144 Генеральной Ассамблеи направлены на обеспечение того, чтобы система Организации Объединенных Наций оказывала помощь правительствам государств, пострадавших от стихийных бедствий, по их просьбе в осуществлении этих обязанностей.

A. Координация на местах

59. В пункте 8 резолюции 36/225 Генеральная Ассамблея коснулась вопроса о координации усилий системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи и постановила, что "в ответ на просьбу пострадавшего в результате стихийного бедствия государства о предоставлении помощи в случае стихийных бедствий и по мере необходимости, в особенности в подверженных стихийным бедствиям странах, координатор-резидент Организации Объединенных Наций должен с полного ведома, с согласия и при полном участии правительства созывать совещания заинтересованных органов, организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций для планирования, контроля и немедленного принятия мер по предоставлению помощи ... Международный комитет Красного Креста, Лига обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и соответствующие добровольные организации могут приглашаться для участия в таких совещаниях с согласия принимающей страны.

60. Роль, отводимая Координатору-резиденту, сотрудничающему с представителями соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, требует принятия некоторых мер в области готовности к стихийным бедствиям. Кроме того, в случае просьбы об оказании помощи требуется разработка первого этапа согласованной программы с учетом требований ситуации и того, в какой степени правительство пострадавшей страны может удовлетворить эти требования. От Координатора-резидента и представителей соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций и чрезвычайной ситуации также ожидается принятие незамедлительных мер для обеспечения помощи в соответствии с их полномочиями и контролирование ситуации и объема предоставленной международной помощи. Подразумевается, что все организации, включая добровольные учреждения, будут действовать в соответствии со своими мандатами и полномочиями и начнут предоставлять помощь в течение первого этапа.

61. Что касается системы Организации Объединенных Наций, то Генеральным директором по вопросам развития и международного экономического сотрудничества и Администратором ПРООН были разработаны новые инструкции, включающие вопросы ответственности Координатора-резидента/представителя-резидента, изложенные в пункте 8 резолюции 36/225 Генеральной Ассамблеи. Администратор ПРООН в сотрудничестве с Директором-исполнителем ВПП и Координатором Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий издал пересмотренные инструкции для представителя-резидента ПРООН, а также представителей ВПП и ЮНДРО.

62. ЮНИСЕФ, ПРООН, УВКБ и ВПП вносили и вносят необходимые поправки в руководства по операциям на местах в соответствии с пунктом 8 резолюции 36/225 Генеральной Ассамблеи, а заинтересованные специальные учреждения (ФАО, ВОЗ и Международная организация гражданской авиации (ИКАО)) предприняли меры для обеспечения того, чтобы их представители сотрудничали с Координатором-резидентом, согласно положениям этой резолюции.

63. В течение 1982 года конкретные процедуры, предусмотренные Генеральной Ассамблеей в пункте 8 резолюции 36/225, выполнялись Координатором-резидентом/представителем-резидентом в 19 случаях стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. Кроме того, в 20 случаях Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий по просьбе Координатора-резидента/представителя-резидента провел мероприятия по своевременному командированию в пострадавшие районы сотрудников по координации помощи для оказания содействия в осуществлении задач, связанных со стихийными бедствиями.

В. Координация на уровне штаб-квартиры

64. В 1982 году Координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий просили обратиться к международной общественности с призывом в 32 случаях стихийных бедствий. Хотя в каждом конкретном случае он консультировался с соответствующими организациями и специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций и добровольными организациями, предоставляющими чрезвычайную помощь, он не проводил совещаний по каждому случаю, в отношении которого его просили предоставить помощь, как это предусматривается в пункте 9 резолюции 36/225 Генеральной Ассамблеи. В этом случае огромное бремя было бы возложено не только на ЮНДРО, но также и на группы по оказанию чрезвычайной помощи и центры различных организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций. В некоторых случаях с отдельными организациями проводились специальные совещания.

65. Представляется целесообразным, чтобы Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий по-прежнему имел возможность самостоятельно решать вопрос о необходимости созыва крупных совещаний в рамках системы и вместе с тем был готов созывать подобные совещания по просьбе в конкретной ситуации.

66. Наряду с этим в отношении некоторых стран осуществлялись мероприятия, предусмотренные в пункте 9 резолюции 36/225 Генеральной Ассамблеи, когда Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий считал необходимым созыв таких совещаний. Цель этих совещаний состояла в выработке совместного подхода, при котором каждая организация могла бы играть свою роль в координируемой программе. Ниже приводятся примеры согласованного подхода к случаям стихийных бедствий, роли координационного механизма и участия организаций системы Организации Объединенных Наций и добровольных учреждений.

а) Чад. Были проведены консультации с ЮНИСЕФ, УВКБ, ПРООН, ВПП, ВОЗ, ВМО и ФАО. Кроме того, было проведено совещание с рядом добровольных организаций, таких как "Авиация не знает границ", "Медицина не знает границ", Международный комитет Красного Креста, Лига обществ Красного Креста и "Больницы не знают границ". В апреле 1982 года в Женеве была организована конференция по объявлению взносов с участием представителей 37 стран, 9 организаций системы Организации Объединенных Наций и 15 добровольных организаций в целях мобилизации международной поддержки для проведения согласованной программы помощи, которая была представлена на рассмотрение Конференции.

б) Ливан. В целях планирования мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи были проведены консультации с Бюро Координатора по оказанию помощи Организации Объединенных Наций в целях восстановления и развития Ливана (ЮНАРДОЛ), ЮНИСЕФ, ПРООН, БАПОР и ВОЗ. С этими и другими организациями часто проводились консультации на протяжении всего периода осуществления программы чрезвычайной помощи. 11 октября 1982 года состоялось совещание по вопросу о ходе осуществления согласованной программы помощи с участием БАПОР, ЮНИСЕФ, ВОЗ и УВКБ, и было организовано еще одно совещание с добровольными организациями, включая Лигу обществ Красного Креста (ЛОКК), Всемирный совет церквей (ВСЦ) и Международный совет добровольных организаций. 26 октября 1982 года была проведена специальная информационная сессия (по Ливану и Чаду) с участием представителей 33 правительств, ЮНИСЕФ, ПРООН, УВКБ, БАПОР, МОТ и ряда добровольных организаций, включая МККК, ЛОКК и Межправительственный комитет по миграции (МКМ). В этой связи следует отметить, что согласованная программа помощи для Ливана не включала продовольственные потребности, поскольку такие потребности были уже рассмотрены отдельно, что объясняет отсутствие на совещании ФАО и МПП.

с) Гана. 3 февраля 1983 года ЮНДРО организовало совещание с УВКБ, ЮНИСЕФ, МПП и ВОЗ для обсуждения чрезвычайных потребностей в связи с возвращающимися гражданами (ФАО не смогла быть представлена на этом совещании из-за транспортных проблем и встреча с ЮНДРО состоялась на следующий день). Было организовано еще одно совещание с ЛОКК, ВСЦ, МКМ, Католической службой помощи, Всемирной федерацией лютеранской церкви (ВФЛЦ), МККК, Международной организацией

"Продовольствие для голодающих" и "Каритас Интернационалис". До и после этого совещания проводились специальные консультации на протяжении всей подготовки и осуществления программы чрезвычайной помощи для Ганы.

а) Эфиопия. 28 февраля 1982 года ЮНДРО созвало координационное совещание для решения острых проблем в связи с засухой, в котором приняли участие УВКБ, ЮНИСЕФ, ФАО, ЛОКК и ВФЛЦ.

С. Сложные бедствия и чрезвычайные ситуации
исключительно крупных масштабов

67. Генеральная Ассамблея признала необходимость принятия чрезвычайных мер в случае возникновения сложных бедствий и чрезвычайных ситуаций исключительно крупных масштабов и приняла к сведению прогресс, достигнутый Генеральным секретарем и Административным комитетом по координации (АКК) в разработке мероприятий для таких случаев (резолюция 37/144, пункт 2). Пункты 8, 9 и 10 резолюции 36/225 Генеральной Ассамблеи предполагают, что до и в ходе процесса определения сложности или исключительно крупной масштабов осуществления программ помощи будет идти нормальным путем.

68. После принятия Административным комитетом по координации решения I98I/2 и Генеральной Ассамблеей резолюции 36/225 Генеральный секретарь не устанавливал случаев сложного бедствия или чрезвычайной ситуации исключительно крупного масштаба. Поэтому не создавались ведущие подразделения на международном уровне и не назначались подразделения на уровне стран, хотя система Организации Объединенных Наций сейчас занимается вопросами в связи с тремя ситуациями, которые вполне можно считать сложными или исключительно широкого масштаба; здесь речь идет о ситуациях в Чаде, Ливане и Кампучии.

69. Непринятие мер в соответствии с процессом, установленным в резолюциях 36/225 и 37/144 Генеральной Ассамблеи и в решениях I98I/2 и I982/I Административного комитета по координации вряд ли указывает на какие-либо трудности в использовании механизмов, предусмотренных в этих резолюциях и решениях.

70. Что касается Чада, как только Генеральный секретарь получил просьбу об оказании помощи, он начал процесс, изложенный в решении I98I/2 АКК, и связался со всеми членами АКК, информировав их о том, что, как ему представляется, ситуация в Чаде носит характер, предусмотренный в этом решении. Соответствующие учреждения сразу же откликнулись на его призыв и их реакция свидетельствует об их согласии в целом в том, что Чаду действительно может потребоваться чрезвычайная помощь. Однако в данном случае Генеральная Ассамблея в резолюции 36/210 от 17 декабря 1981 года, в которой она просила, в частности, Генерального секретаря в консультации с Председателем ОАЕ организовать конференцию по объявлению взносов для Чада и просила

его установить "контакт с правительством Чада для назначения в срочном порядке резидента-координатора, который будет также его специальным представителем по вопросам реконструкции, восстановления, развития и оказания помощи в Чаде", дала ход процессу, который отличается от характера, предусмотренного в решении I98I/2 АКК.

71. В отношении Ливана уже произведены специальные мероприятия, в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 33/I46 от 20 декабря I978 года, 34/I35 от I4 декабря I979 года, 35/85 от 5 декабря I980 года и 36/205 от I7 декабря I98I года. Аналогичным образом в отношении Кампучии, Генеральная Ассамблея в резолюции 37/6 от 28 октября I982 года обратилась к системе Организации Объединенных Наций с призывом продолжить осуществляемые мероприятия в помощь нуждающимся кампучийцам, т.е. мероприятия, которые были разработаны в рамках резолюций Генеральной Ассамблеи 34/22 от I4 ноября I979 года, 35/6 от 22 октября I980 года и 36/5 от 2I октября I98I года. Исходя из этого, во всех этих случаях организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций продолжали осуществлять свои программы в соответствии с положениями этих резолюций, однако мероприятий в соответствии с решением I982/I АКК не проводилось.

72. Словом, не было еще случая осуществления резолюций 36/225 и 37/I44 Генеральной Ассамблеи в отношении сложных бедствий и чрезвычайных ситуаций исключительно крупного масштаба, и поэтому сейчас нельзя ничего сказать относительно того, как на практике действовали эти положения.

VII. ЗАМЕЧАНИЯ И ВЫВОДЫ

73. Меры, принятые в осуществление резолюций 36/225 и 37/144 Генеральной Ассамблеи, позволили укрепить и повысить способность и эффективность системы Организации Объединенных Наций реагировать на чрезвычайные ситуации, а также повысили эффективность роли Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий как координирующего звена в оказании чрезвычайной помощи в системе Организации Объединенных Наций. Однако с момента принятия этих резолюций прошло еще недостаточно времени для окончательных выводов относительно этих новых положений. Имеющийся на сегодня опыт их осуществления, консультации с соответствующими организациями и специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а также обсуждения с представителями правительств и добровольных организаций указывают на то, что наряду с заметным улучшением состояния дел в результате принятия этих новых положений имеются места, где желательно уточнение процедур и где возможно принятие дальнейших мер по улучшению этих положений.

A. Замечания

74. Следующие соображения не касаются чего-то особенно нового. Во многом речь идет о попытке развить и укрепить меры, которые уже принимаются. Они повсеместно направлены на обеспечение совместных международных действий в целях удовлетворения потребностей людей, пострадавших в результате бедствий, на основе согласованной и координирующей программы, в которой каждая организация играет ответственную ей роль.

1. Согласованные программы помощи

75. Координатор Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий стремится к разработке согласованной программы помощи в случае каждого бедствия или чрезвычайной ситуации, когда его просят обратиться с международным призывом. Становится ясно, что разработка согласованной программы помощи в случае крупного бедствия предполагает три основных ступени. Во-первых, существует необходимость в проведении оценки на месте в рамках, предусмотренных в пункте 8 резолюции 36/225 Генеральной Ассамблеи. В этом пункте Генеральная Ассамблея возлагает на резидента-координатора, по просьбе властей пострадавшей от бедствия страны, ответственность осуществить первый этап разработки программы помощи в виде созыва совещаний всех организаций, занимающихся оказанием чрезвычайной помощи. В реализации этого первого этапа реакции на бедствие предполагается, что каждая из вовлеченных организаций дает свою оценку ситуации и потребностей. Кроме того, предполагается, что по возможности и практической осуществимости организации приступают к оказанию чрезвычайной помощи. В практических руководствах и оперативных инструкциях каждой организации четко

излагаются меры, которые должен принять каждый представитель на местах, а также обязанности каждого в случае возникновения бедствия. Опыт ясно свидетельствует о ценности использования находящихся в пострадавшей стране специалистов для производства первоначальной оценки ущерба и потребности в помощи, а также о необходимости обеспечения того, чтобы меры по обеспечению координации не противоречили функциям оперативных учреждений. Даже на этом этапе необходимы база и опыт оперативных организаций и оперативная поддержка специалистов в их оперативных и административных подразделениях.

76. Второй этап, предусмотренный в пункте 9 резолюции 36/225 Генеральной Ассамблеи, требует, чтобы Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий созвал совещания заинтересованных организаций системы Организации Объединенных Наций для дальнейшей разработки и конкретизации согласованной программы помощи и в консультации со специализированными учреждениями, занимающимися вопросами оказания чрезвычайной помощи, приступил к разработке оперативного плана для обеспечения быстрой и эффективной доставки товаров и услуг в пострадавший от бедствия район. Именно на этой стадии особое значение приобретают межучрежденческие миссии по оценке.

77. Установление объема надлежащей помощи в бедственной ситуации является не простым делом. Полный масштаб любого бедствия и точные потребности проявляются лишь после начала осуществления программы помощи. Почти на каждой ступени оценки потребностей и определения наиболее эффективных мер возникают технические вопросы, которые требуют квалифицированных консультаций специалистов, а также оперативного и административного опыта и базы. В некоторых случаях точный характер потребностей можно установить лишь в процессе предоставления помощи. Поэтому ясно, что оперативные организации и специализированные учреждения должны непрерывно участвовать во всех стадиях оценки потребностей и установления объема помощи. Во многих случаях это вызовет, как представляется, необходимость третьей ступени в виде осуществления соответствующей организацией или учреждением своих собственных специализированных мероприятий для решения проблем в конкретном секторе после первой совместной попытки развернуть согласованную программу помощи. В случае возникновения крупных бедствий, которые особенно сказываются на секторах продовольствия и сельского хозяйства, может оказаться совершенно необходимым, чтобы специализированное учреждение осуществило детальную последующую оценку общего состояния производства продовольствия и снабжения в стране, технических трудностей в доставке больших объемов материальной помощи и потребностей восстановления в целях быстрой нормализации положения в пострадавших районах.

78. Поэтому необходимо признать, что любая согласованная программа помощи, проводимая в соответствии с резолюцией 36/225 Генеральной Ассамблеи, будет требовать доработки и изменений на основе дополнительной информации. Это соображение подчеркивает предварительный характер первой оценки потребностей и первого призыва об оказании международной помощи и важность осознания международным сообществом того, какие поправки и коррективы необходимо будет внести после проведения технической работы на местах. Следует всегда добиваться баланса между быстротой в доставке материальной помощи и временем, необходимым для проведения правильной оценки не только потребностей, но и наиболее эффективного способа их удовлетворения. Во многих случаях помощь была бы более эффективной, если бы было выделено время на оценку даже за счет быстроты осуществления поставок. Было бы полезно созывать периодические межсекретариатские совещания различных оперативных подразделений и координирующих звеньев для дальнейшего уточнения конкретных процедур в проведении и освещении согласованных программ помощи.

79. В этой связи следует отметить, что созыв совещаний влечет за собой большие затраты и требует времени. В своем докладе о средствах коммуникации в системе Организации Объединенных Наций (A/37/372) Объединенная инспекционная группа (ОИГ) сделала вывод о наличии в системе Организации Объединенных Наций значительных потенциальных возможностей в использовании современных средств телекоммуникации вместо поездок (пункты 57-65). Введение эффективной системы телеконференций с использованием видеоустройств позволило бы сократить у соответствующих организаций и специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций бремя участия в совещаниях по разработке согласованных программ помощи в бедственных ситуациях. Инспекторы рекомендовали опробировать проведение экспериментальных телеконференций вместо обычных консультаций или краткосрочных миссий. Было бы полезно включить в такие эксперименты, в консультации с заинтересованными организациями, мероприятия ЮНДРО по разработке согласованных программ помощи, особенно если учесть, что оперативный центр в ЮНДРО имеет оборудование, позволяющее проводить телеконференции.

2. Призывы

80. В пункте 9 резолюции 37/144 Генеральная Ассамблея призвала Генерального секретаря, представителем которого, как правило, будет Координатор Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, проводить консультации с заинтересованными учреждениями системы Организации Объединенных Наций для разработки согласованных программ помощи в качестве основы для совместных призывов о предоставлении средств, с которыми Координатор выступит от имени Генерального секретаря. Из пунктов преамбул резолюций 36/225 и 37/144 явствует, что Генеральная

Ассамблея намерена обеспечить предоставление международным сообществом дополнительных средств для оказания помощи населению пострадавших от бедствий государств. Пункт 9 резолюции 37/144 Генеральной Ассамблеи, поэтому, следует истолковывать и осуществлять именно с учетом этого намерения.

81. Генеральная Ассамблея признала необходимым, чтобы основную долю бремени в решении проблем в связи с бедственными ситуациями несла сама страна. Помимо вклада пострадавшей страны, сюда подключаются двухсторонние программы и добровольные организации, которые мобилизуют и направляют значительные объемы ресурсов для оказания помощи пострадавшему населению. Более того, по линии системы Организации Объединенных Наций удовлетворяется лишь часть общего объема потребностей. Программы помощи, проводимые в различных бедственных ситуациях, указывают на необходимость того, чтобы каждая организация, занимающаяся оказанием чрезвычайной помощи, быстро принимала решения о необходимости мобилизации дополнительных ресурсов и о способах осуществления этого.

82. В таких обстоятельствах важно, чтобы при интерпретации пункта 9 резолюции 37/144 Генеральной Ассамблеи не ставились препятствия на пути мобилизации организациями ресурсов по линии их обычных каналов и чтобы процедура обращения с призывами, предложенная Генеральной Ассамблеей, применялась так, чтобы увеличивать, а не уменьшать наличие ресурсов. Цель резолюции была бы, видимо, достигнута, если совместный призыв о предоставлении средств распространялся на все потребности согласованной программы помощи с указанием того, за какие конкретные части программы отвечает каждая организация, и с четкой установкой о том, что каждый донор может свободно направлять свою долю в различные организации по своему усмотрению. Учитывая большой объем ресурсов, которые мобилизуются добровольными организациями и организациями и специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций с использованием своих процедур призыва, получение дополнительных ресурсов было бы более вероятным, если на основании совместного призыва и при соответствующей координации каждая заинтересованная организация продолжала направлять свои усилия на получение средств, необходимых для такой помощи. Совместный призыв можно было бы использовать и для подкрепления и поддержки различных отдельных призывов, но не в качестве их подмены.

83. Правильным было бы, с точки зрения установок Генеральной Ассамблеи, если бы Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий получал информацию о мобилизации такой помощи и результатах таких усилий. Только при этом Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий может представить пересмотренный расчет потребностей, определить пробелы и принять меры к получению ресурсов для покрытия оставшихся потребностей. Такая информация имеет важное значение и для того, чтобы ЮНДРО выступало в роли информационного звена системы.

84. Представляется, что Генеральная Ассамблея не имела в виду применять концепцию совместного призыва к чрезвычайной ситуации, которая явно подпадает в сферу ведения конкретной организации, которая могла бы при необходимости использовать свои процедуры обращения с призывом. Даже в таких случаях Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий мог бы играть определенную роль. Координатор мог бы по просьбе соответствующего учреждения или организации поддержать такой призыв, используя каналы и методы ЮНДРО. Кроме того, Координатор должен получать информацию о создавшемся чрезвычайном положении, с тем чтобы его Бюро могло вести полную базу данных учета бедствий.

3. Доставка материальной помощи

85. Быстрая доставка материальных средств пострадавшему населению остается одной из областей, в которых необходимо произвести дальнейшие улучшения в целях максимального сокращения страданий населения от бедствий. В этой связи прослеживаются две четкие области для деятельности. Одна из них связана с наличием необходимых материалов и быстрой их доставки в пострадавшую страну. Второе соображение связано с распределением такой помощи в пострадавших районах и среди населения.

86. Способы обеспечения наличия материальных средств изложены в предыдущем докладе Генерального секретаря (E/I98I/I6 и Corr.1), в котором подчеркивается важное значение заблаговременного накопления запасов материальных средств и оборудования в подходящих местах для быстрого доступа к ним, а также незамедлительного обеспечения наличия любых средств, необходимых для мобилизации такой помощи. Несмотря на принятие отдельных мер в отношении обеспечения наличия материальных средств помощи на глобальном уровне, в последние два года наблюдались лишь некоторые новые изменения в деле улучшения положения в области материальной обеспеченности или быстроты реакции.

87. В качестве примера связанных с этим проблем можно привести поставки продовольствия, что нередко имеет огромное значение. В рамках предварительных обязательств МПП в настоящее время имеет более 500 000 тонн продовольствия для удовлетворения чрезвычайных потребностей путем использования элемента чрезвычайной помощи своей программы и Международного чрезвычайного продовольственного резерва. Однако на практике заявки на предоставление помощи от донора поступают после возникновения чрезвычайного положения; это может привести к неоправданной задержке поставок продовольствия пострадавшему населению.

88. Подробное изучение целого ряда операций по оказанию чрезвычайной помощи, проведенных МПП за последние два года, показало, что в среднем между запросом о предоставлении чрезвычайной продовольственной помощи и поставкой продовольствия пострадавшей стране проходит четыре месяца. Из этого срока стране-донору в среднем требуется 107 дней на сбор продовольствия и его отправку. В среднем на перевозку продовольствия требуется лишь 30 дней, а для проведения различных процедур в стране-доноре и укомплектования продовольствия для отправки требуется около 77 дней.

89. Вследствие таких задержек насущные потребности приходится удовлетворять за счет других источников или посредством специальных мероприятий, предусматривающих изъятие из национальных резервов страны или соседних стран с обещанием восстановить эти резервы, заимствования запасов из проектов в области развития или возвращения

поставок, отправленных морем. Ни один из этих методов не отвечал требованиям в полной мере. ФАО разработала программы по созданию национальных и региональных продовольственных резервов, которые могут выполнять важную задачу удовлетворения насущных потребностей в продовольственной помощи, однако эти резервы создаются довольно медленно. Кроме того, МПП внесла предложение о создании под своим контролем небольших запасов основных поставок, которые будут храниться в стратегических районах, и которые станут источником первой помощи. Запасы будут управляться и дополняться путем получения от доноров заявок о предоставлении чрезвычайной продовольственной помощи и продовольствия в целях развития. Это предложение еще не было принято, хотя оно может сыграть определенную роль в уменьшении сроков задержек. Еще одним гораздо более эффективным способом решения проблемы задержек является предоставление МПП большего объема заявок о взносах наличностью, с тем чтобы она могла использовать наиболее подходящий путь удовлетворения продовольственных потребностей, зачастую путем закупок в пострадавшей стране или в соседних странах.

90. Вопрос о задержке обсуждался в связи с продовольствием, которое является важнейшим и зачастую наиболее значительным компонентом программ оказания чрезвычайной помощи. Однако аналогичные соображения применяются и в отношении всех поставок помощи (удобрений, одежды, медикаментов, строительных материалов и т.д.). Те немногие запасы, которые хранятся на складах Организации Объединенных Наций и добровольных организаций могут удовлетворить лишь небольшую часть потребностей в чрезвычайной помощи. Небольшая сумма средств, которая могла бы быть использована гибким образом для обеспечения чрезвычайных поставок, значительно расширит возможности системы Организации Объединенных Наций в отношении принятия мер в связи со стихийными бедствиями.

91. Хотя проблема наличия поставок для оказания помощи в сокращении сроков поставок этой помощи государствам, пострадавшим от стихийных бедствий, носит серьезный характер, еще более важной является проблема распространения помощи в пределах страны. В ряде случаев вопросы распределения поставок и контроля за распределением внутри страны создавали серьезные проблемы оперативного характера, в особенности в тех чрезвычайных случаях, когда пострадавшая страна не могла выполнить свою основную обязанность по распределению поставок.

92. Необходимость обеспечения того, чтобы чрезвычайные поставки были получены, перевезены и распределены, является одной из важнейших задач; в идеальном случае такая процедура должна быть предусмотрена к тому времени, когда будут готовы первые чрезвычайные поставки. Проблема получения и распределения внутри страны чрезвычайных поставок связана, с одной стороны, с организацией и управлением, и, с другой стороны, — с финансированием. Поскольку власти государства, пострадавшего от стихийного бедствия, несут основную ответственность

за удовлетворение нужд их граждан, многие двусторонние и многосторонние программы оказания помощи организуются таким образом, чтобы отвечать лишь внешним потребностям, а именно в организации, перевозке, и управлении поставками из источника в пострадавшую страну. Во многих случаях возникновения стихийных бедствий эти процедуры применяются должным образом. Однако в некоторых случаях, в особенности в наименее развитых странах, местные власти не могут удовлетворять требованиям внутреннего положения после того, как начнется стихийное бедствие. В случае стихийного бедствия в стране могут возникнуть серьезные проблемы с организацией, что уменьшит возможности местных властей, а серьезные трудности экономического характера могут привести к тому, что власти не смогут эффективным образом покрыть расходы на распределение продовольствия. В этих условиях международные организации, включая организации системы Организации Объединенных Наций, играют важную роль; однако необходимо улучшить процедуры для более эффективного выполнения этой роли системой Организации Объединенных Наций.

93. В тех случаях, когда власти государства, пострадавшего от стихийного бедствия, нуждаются в консультативной помощи для решения проблем внутреннего распределения, система Организации Объединенных Наций может справиться с этой задачей без каких-либо проблем организационного характера. Каждая организация системы Организации Объединенных Наций имеет возможности по оказанию помощи правительству путем предоставления консультантов по вопросам перевозки, распределения и контроля за отдельными поставками чрезвычайной помощи, входящими в компетенцию этой организации. В некоторых случаях организации не обладают средствами для обеспечения таких консультативных услуг, однако в целом при условии наличия средств система Организации Объединенных Наций может в рамках существующей структуры предоставить всю необходимую консультативную помощь.

94. В то же время, особые проблемы возникают в тех случаях, когда местным властям требуется не только техническая консультация и они обращаются с просьбой к системе Организации Объединенных Наций о взятии на себя общих функций по перевозке и распределению чрезвычайных поставок. Эта функция не входит в мандат ни одной из организаций или учреждений системы Организации Объединенных Наций.

95. Должное проведение операций по доставке и распределению чрезвычайных поставок требует наличия оперативных и административных возможностей целого ряда специалистов и экспертов. Поэтому оперативные функции в этой области должны предоставляться такому учреждению и организации, которые могут при необходимости использовать возможности своей штаб-квартиры или региональных подразделений. На сегодняшний день не существует какого-либо учреждения или организации системы Организации Объединенных Наций, которые могли бы взять на себя функции по общей перевозке чрезвычайных поставок внутри страны,

/...

включая создание необходимых систем связи в тех случаях, когда национальные власти не могут выполнить функции и просят оказать им помощь. В последние годы МПП ввиду большого объема продовольственной помощи, необходимой во многих программах помощи, взяла на себя эти функции. В других случаях эти функции выполнялись ФАО, ЮНИСЕФ, ПРООН, МОТ и УВКБ. Иногда эти оперативные функции брали на себя добровольные организации. Наиболее разумным подходом по оказанию помощи пострадавшим от стихийных бедствий государствам в этих условиях является определение наиболее приемлемой организации путем рассмотрения каждой организации в отдельности с учетом характера операций и особых условий, существующих в стране.

96. Ряд организаций и специализированных учреждений имеют возможности по осуществлению таких операций, и в рамках системы имеются сотрудники с необходимым опытом. Однако не существует установленного механизма для выявления и мобилизации этих специалистов и для покрытия расходов, которые не могут быть покрыты организацией, учитывая цели, на которые ей выделяются фонды. Таким образом, существует необходимость в создании в рамках системы возможностей для покрытия любых расходов, которые выходят из рамок мандата и программ той или иной организации, осуществляющей операции в государстве, пострадавшем от стихийного бедствия. Именно в этой области важным вкладом в усиление общей возможности системы по принятию мер в связи со стихийными бедствиями может стать список экспертов ЮНДРО, а также определенная сумма средств общего назначения.

97. Ряд стран, потенциально подверженных стихийным бедствиям, разработали чрезвычайные планы, направленные на обеспечение эффективных мер по оказанию помощи в случае стихийного бедствия. Были приняты меры по сокращению задержек, вызванных различными положениями и по ускорению передвижения людей и гуманитарной помощи, а также были разработаны процедуры, связанные с воздушными перевозками и системами коммуникаций для уделения первоочередного внимания деятельности в области для оказания помощи. Однако в этих областях предстоит еще много сделать.

98. Успешное проведение мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи в рамках страны зависит в конечном итоге от подготовки местных кадров таким образом, чтобы они смогли решать особые проблемы, связанные с этими обстоятельствами. Хотя эти организации, в особенности Международный Красный Крест, провели учебные программы для лиц, занимающихся решением вопросов, связанных со стихийными бедствиями, в рамках системы Организации Объединенных Наций был достигнут лишь ограниченный прогресс в деле обеспечения соответствующей подготовки (см. в этой связи пункт 24 документа A/36/73/Add.1). Сотрудники, обладающие соответствующим опытом в таких областях как документация, управление материалами, срочный ремонт и эксплуатация оборудования, обеспечение транспорта и связи в чрезвычайных ситуациях, а также

создание ударных программ подготовки кадров для восстановления и реконструкции, имеются в различных подразделениях системы Организации Объединенных Наций, а также в организациях, которые, как правило, не связаны с деятельностью по оказанию чрезвычайной помощи, таких, как МОТ, ЮНИДО, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и отделения Организации Объединенных Наций на местах.

99. Существует необходимость в дополнительных программах подготовки должностных лиц в странах, подверженных стихийным бедствиям, на основе использования опыта, имеющегося в системе Организации Объединенных Наций, в добровольных учреждениях и в различных службах государств-членов. В этой области для заполнения существующих пробелов важную роль может сыграть список экспертов ЮНДРО, а также дополнительные фонды. Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий провел встречу с исполнительными секретарями региональных комиссий и выявил подходы в подготовке специалистов на региональном уровне. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) организовала два семинара при сотрудничестве со стороны ЮНДРО.

4. Список экспертов

100. В своем докладе Экономическому и Социальному Совету на его пятьдесят первой сессии (E/4994) Генеральный секретарь предложил план составления списка добровольцев, набираемых из числа опытных сотрудников системы Организации Объединенных Наций и заинтересованных неправительственных организаций, которых можно было бы немедленно привлекать в случае стихийного бедствия. Этот план был одобрен Генеральной Ассамблеей в пункте 6 резолюции 2816 (XXVI), и Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий принял меры по составлению такого списка.

101. В настоящее время база данных информационной системы ЮНДРО в области стихийных бедствий охватывает внесенный в ЭВМ список экспертов по проблемам стихийных бедствий, которых могут использовать в качестве консультантов для проведения операций по оказанию помощи, в миссиях по оценке или при оказании технической помощи. Внутренняя рабочая группа ЮНДРО в консультации с Лигой обществ Красного Креста и ПРООН начала изучать данные приблизительно по 300 специалистам. Были изучены и внесены в список данные по 50 специалистам.

102. Обновленный список лиц, обладающих рядом навыков и которых можно привлекать в случае стихийных бедствий, будет полезен для всех организаций, оказывающих помощь в случае стихийных бедствий, поскольку он будет являться готовым источником информации о специалистах, которые могут выполнять те или иные функции. Для того чтобы максимально увеличить его ценность, в список следует включить информацию о всевозможного рода специалистах, которые могут понадобиться любым организациям, занимающимся оказанием помощи в случае стихийных бедствий в качестве дополнения к их собственным источникам информации. Этот вид информации будет особенно полезным в тех случаях, когда учреждению или организации будет предложено провести мероприятия в связи с такими стихийными бедствиями, которые описаны в разделе 3 выше. После завершения основной работы по составлению списка представляется целесообразным, чтобы ЮНДРО создало дополнительные рабочие группы с другими потенциальными пользователями, с тем чтобы расширить этот список.

5. Средства общего назначения

103. Генеральный секретарь указал, что в отношении финансирования ЮНДРО через Целевой фонд, по его мнению, основной упор должен быть сделан на создание фонда общего назначения для неустановленной чрезвычайной помощи (A/36/73/Add.I, пункт 40). Он подчеркнул, что такой фонд будет иметь особую ценность в случае стихийных бедствий: "Он может сыграть важную роль в заполнении пробелов между программами

/...

различных учреждений и позволит Организации Объединенных Наций выделять средства, помимо весьма ограниченных средств, получаемых за счет регулярного бюджета, для быстрого осуществления операций до получения дополнительных ресурсов и для обеспечения того, чтобы операции по оказанию помощи не прерывались в критический момент".

104. В настоящее время представляется возможным более точно определить некоторые функции по заполнению пробелов, которые может выполнить фонд. Обсуждение вопроса об ускорении поставок чрезвычайной помощи показало, что в некоторых случаях требуются средства для покрытия той доли внутренних расходов на транспортировку чрезвычайных поставок в стране, которая не предусмотрена в программах организаций, предоставляющих товары; тех оперативных расходов любых организаций, занимающихся транспортировкой и распределением внутри страны, которые не могут быть покрыты этими организациями; необходимо также оборудование связи и оказание помощи в покрытии расходов на персонал различных организаций, направленный на решение проблем стихийных бедствий. Опыт ряда чрезвычайных ситуаций показал, что гораздо легче осуществлять координацию, когда у Координатора имеются фонды для заполнения этих пробелов, и что наличие у Координатора таких возможностей значительно усиливает значение его координирующей роли для всех сотрудничающих организаций.

105. Наиболее приемлемым каналом такого финансирования общего назначения, по-видимому, может стать Целевой фонд ЮНДРО.

106. Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, главным образом от имени Генерального секретаря, занимается функциями по содействию развитию и координации мероприятий по оказанию международной помощи, а не проведением таких мероприятий. Оперативная ответственность за оказание помощи входит в компетенцию других организаций системы Организации Объединенных Наций, а также специализированных учреждений и добровольных организаций. Поэтому для того, чтобы средства общего назначения могли быть предоставлены через Целевой фонд для удовлетворения потребностей, определенных Генеральным секретарем, необходимо четко определить роль финансирования для ЮНДРО. В этой связи Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий подготовил и распространил информационную записку о развитии и задачах Целевого фонда ЮНДРО. Эта записка полностью охватывает вопросы, поднятые Генеральным секретарем в пунктах 34-38 документа A/36/73/Add.1.

6. Оценка

107. Генеральный секретарь признал важность осуществления в рамках ЮНДРО процедуры систематической оценки для анализа, после каждого стихийного бедствия, политики, процедур и использовавшейся практики и выявления проблем, которым, в свете полученного опыта, возможно потребуются уделить внимание в будущем (A/36/73/Add.I, пункт 29). Программы ЮНДРО должны отражать результаты такой оценки и быть приведены в соответствии с этими результатами. Генеральный секретарь информировал Генеральную Ассамблею о своем намерении предоставить ЮНДРО возможность привлекать специалистов и службы в области оценки, имеющиеся в настоящее время в Секретариате, для укрепления своего потенциала этой области. В соответствии с вышесказанным ЮНДРО была оказана определенная помощь, а само Бюро приняло ряд мер, с тем чтобы сотрудники, занимающиеся вопросами стихийных бедствий и осуществления программ, проводили оценку мер, принимаемых в рамках своих регулярных программ работы. Было бы целесообразно более подробно остановиться на вопросе оценки применительно к ЮНДРО.

108. Подход, предложенный Генеральным секретарем, предусматривает два конкретных вида оценки, оба из которых являются основными управленческими механизмами и должны быть включены в текущую деятельность ЮНДРО. Во-первых, существует потребность в таком процессе оценки, который в настоящее время осуществляется каждым сотрудником, несущим ответственность за стихийные бедствия или осуществление программ. В силу необходимости процесс оценки осуществляется на базовом уровне, однако имеет большое значение практически для всех областей деятельности ЮНДРО. Второй вид оценки, предусмотренный в подходе Генерального секретаря, представляет собой подробный анализ выборочных программ в целях определения вопросов, которые могут потребовать внимания и выявления путей и средств для упорядочения деятельности ЮНДРО в свете полученного ответа.

109. Такой вид подробной оценки выборочных программ осуществляется в ряде организаций системы Организации Объединенных Наций. Обычно наилучшие результаты достигаются там, где сотрудники обладают необходимым опытом, однако сами непосредственно не связаны с этой деятельностью, и, следовательно, этот вид оценки дополняет вышеупомянутый первый вид. Как правило, для проведения такого рода подробной оценки, во многих более крупных организациях существуют специальные подразделения, являющиеся частью системы общего руководства или приданные начальнику этой организации. Подобная деятельность обычно занимает много времени и поэтому осуществляется после завершения того или иного мероприятия. Чрезмерные затраты не дают возможности осуществлять такую оценку в отношении каждой программы или каждого стихийного бедствия. ЮНДРО является слишком небольшой организацией, чтобы иметь у себя подобное подразделение по оценке; тем не менее

существует возможность удовлетворения потребностей Бюро, если оно сможет привлечь специалистов из других учреждений Организации Объединенных Наций или из организаций вне системы. Может возникнуть потребность в обеспечении ЮНДРО необходимыми ресурсами и в этой связи внимание обращается на пункт III ниже.

IIО. Вышеизложенные виды оценки представляют собой важные управленческие механизмы Координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и позволят проводить регулярный обзор тех методов, с помощью которых осуществляются его функции. Тем не менее существует потребность в совершенно отличном виде оценки, призванном выявить пути и средства, с помощью которых международное сообщество в целом решает вопросы мобилизации и предоставления чрезвычайной помощи в конкретных случаях. Такого рода оценка позволит определить любые необходимые изменения в методике, которую использует международное сообщество при возникновении чрезвычайных ситуаций, и предоставит необходимую основу для упорядочения любых необходимых новых мероприятий. По всей видимости, в настоящее время отсутствует какая-либо процедура для осуществления такого вида общесистемной оценки.

7. Восстановление и реконструкция

III. Существуют специальные потребности в восстановлении и реконструкции после того, как произошло стихийное бедствие. Генеральный секретарь сообщил, что "применительно к этапу восстановления и реконструкции помощь, требуемая от системы, по своему характеру аналогична сотрудничеству в целях развития, с тем лишь исключением, что она не может планироваться заблаговременно; и поэтому задача по ее осуществлению должна быть возложена на компетентные учреждения системы в области развития. С этой целью необходимо обеспечение их достаточной гибкостью для удовлетворения незапрограммированных потребностей, а также наличие достаточных ресурсов для осуществления такой деятельности" (A/36/73/Add.1, пункт 30).

III2. Таким образом, роль Координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий в области восстановления весьма ограничена. Действительно, он должен "прекращать выполняемые под его руководством операции по оказанию помощи в случае стихийных бедствий по мере того, как страна, пострадавшая от бедствия, переходит к этапу восстановления и реконструкции..." (резолюция Генеральной Ассамблеи 2816 (XXVI), пункт 1i). Тем не менее существует одна возможность, которой может воспользоваться Координатор по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, с тем чтобы содействовать заполнению пробела, который зачастую существует между этапами "оказания чрезвычайной помощи" и "восстановления и реконструкции".

/...

II3. Срочные проекты в области реконструкции и восстановления должны быть разработаны непосредственно в период чрезвычайного положения. На самом деле, теоретически, некоторые из этих проектов должны осуществляться непосредственно в ходе оказания чрезвычайной помощи. Во многих случаях организации системы Организации Объединенных Наций в области развития и добровольные учреждения разрабатывают такого рода проекты непосредственно во время чрезвычайного положения. К сожалению, у этих организаций отсутствует достаточное количество ресурсов для осуществления этих проектов - единственным значимым источником помощи в рамках системы Организации Объединенных Наций является возможность использования программного резерва ПРООН в размере до 1 млн. долл. США на каждое стихийное бедствие в целях последующей организации технического сотрудничества по восстановлению. Однако организациям в области развития необходимы внебюджетные средства.

II4. Если ЮНДРО в консультации с соответствующими правительствами и учреждениями Организации Объединенных Наций будет включать в свои доклады для потенциальных стран-доноров определенную информацию о необходимых первоочередных потребностях в области восстановления и реконструкции, то это может принести огромную пользу вышеупомянутым учреждениям в области развития в их усилиях по мобилизации ресурсов на цели восстановления, по мере удовлетворения потребностей в оказании срочной помощи. Все что необходимо в этой связи - это определить организацию и проект в области восстановления. В этом случае потенциальные доноры будут знать, что необходимая подготовительная работа осуществлена и что организации в области развития необходимы внебюджетные ресурсы для осуществления данного проекта. Затем потенциальные доноры и организация в области развития будут сами осуществлять дальнейшее сотрудничество на двусторонней основе: деятельность ЮНДРО на этом этапе заканчивается.

В. Выводы

II5. В целом удовлетворительная и практически осуществимая структура по содействию, осуществлению и координации мероприятий в области чрезвычайной помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций, в сотрудничестве с правительствами и добровольными организациями, изложена в резолюциях 2816 (XXVI), 36/225 и 37/144 Генеральной Ассамблеи. Вместе с концепциями, изложенными Генеральным секретарем в документе A/36/73/Add.I и в решениях АКК I981/2 и I982/I, а затем разработанными практически, они представляют собой необходимое юридическое основание и обязательные элементы для создания системы дальнейшего сотрудничества, которая соответствует потребности в обеспечении гибкого подхода и способствует укреплению потенциала различных организаций. Таким образом, роль Координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий становится все более и более определенной, а его функция по координации усилий в этой области заслуживает всеобщее признание.

II6. По-прежнему будет сохраняться потребность в улучшении системы, с помощью которой международное сообщество реагирует на трагическую участь тех, кто пострадал в результате стихийных бедствий или оказался в чрезвычайном положении. По всей видимости, в настоящее время необходимо разработать тщательно продуманный подход к осуществлению любых сделанных в настоящем докладе предложений, которые имеют какое-либо практическое применение. Необходимо изучить последствия каждого сделанного выше предложения, включая дополнительные ресурсы, с тем чтобы принять соответствующее решение. Учитывая текущий уровень ресурсов, ЮНДРО вряд ли будет в состоянии на данном этапе осуществить какие-либо дополнительные мероприятия, предложенные в настоящем докладе.

Примечания

1/ Резолюция Генеральной Ассамблеи 35/46, приложение.

2/ См. ACC/1981/DEC/1-10.

3/ Однако Мировая продовольственная программа может финансировать вплоть до половины разумной суммы внутренних расходов по транспортировке чрезвычайных запасов продовольствия в наименее развитых странах.
