



Совет Безопасности

Distr.: General
13 July 2010
Russian
Original: English

Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности в соответствии с резолюциями 751 (1992) и 1907 (2009) по Сомали и Эритрее от 12 июля 2010 года на имя Председателя Совета Безопасности

От имени Комитета Совета Безопасности в соответствии с резолюциями 751 (1992) и 1907 (2009) по Сомали и Эритрее имею честь настоящим в соответствии с пунктом 11 резолюции 1916 (2010) Совета Безопасности препроводить доклад Резидента и Координатора гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в Сомали о выполнении пунктов 4 и 5 указанной резолюции и о любых барьерах, препятствующих оказанию гуманитарной помощи в Сомали (см. приложение).

Буду признателен за доведение настоящего письма и приложения к нему до сведения членов Совета и за его издание в качестве документа Совета.

(Подпись) Клод Эллер
Председатель Комитета Совета Безопасности
в соответствии с резолюциями 751 (1992)
и 1907 (2009) по Сомали и Эритрее

* Переиздано по техническим причинам 17 августа 2010 года.



Приложение

Письмо заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатора чрезвычайной помощи от 10 июля 2010 года на имя Председателя Комитета Совета Безопасности в соответствии с резолюциями 751 (1992) и 1907 (2009) по Сомали и Эритрее

В соответствии с пунктом 11 резолюции 1916 (2010) Совета Безопасности имею честь препроводить доклад Резидента и Координатора гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в Сомали (см. добавление).

В ответ на просьбу Комитета Совета Безопасности в соответствии с резолюциями 751 (1992) и 1907 (2009) по Сомали и Эритрее в ходе миссии в Найроби 27 апреля 2010 года гуманитарные организации, работающие в Сомали, сформулировали определение «партнера-исполнителя», упомянутое в пункте 5 резолюции 1916 (2010) Совета Безопасности, следующим образом:

«партнер-исполнитель» — неправительственная организация или территориально-общественные организации, добросовестность которых была должным образом проверена учреждением Организации Объединенных Наций или другой неправительственной организацией и которые по запросу представляют Резиденту и Координатору гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в Сомали информацию о мерах по ограничению негативных последствий. Партнеры-исполнители имеют следующие характерные особенности:

- а) организация является частью процесса совместных призывов в отношении Сомали (или Общего гуманитарного фонда);
- б) организация представлена в трехэлементной тематической матрице (кто исполнитель, что он делает и где).

Буду признателен за доведение настоящего письма и приложения к нему до внимания членов Совета Безопасности и его издание в качестве документа Совета.

(Подпись) Джон Холмс
Заместитель Генерального секретаря
по гуманитарным вопросам
и Координатор чрезвычайной помощи

Добавление

Доклад Резидента и Координатора гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в Сомали

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 1916 (2010) Совета Безопасности. В пункте 11 этой резолюции Совет Безопасности просит Резидента и Координатора гуманитарной помощи в Сомали представлять Совету Безопасности каждые 120 дней доклад об осуществлении положений пунктов 4 и 5 резолюции, а также о любых препятствиях на пути оказания гуманитарной помощи в Сомали и просит учреждения Организации Объединенных Наций и гуманитарные организации, имеющие статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее, оказывающие гуманитарную помощь, содействовать Координатору в этом вопросе.

2. Настоящий первый доклад охватывает период с марта по июль 2010 года. В докладе основное внимание уделяется районам Сомали, находящимся под контролем движения Аш-Шабааб и включенным в список 12 апреля 2010 года согласно пункту 8 резолюции 1844 (2008) Совета Безопасности Комитетом Совета Безопасности в соответствии с резолюциями 751 (1992) и 1907 (2009) по Сомали и Эритрее.

3. В докладе содержится информация о деятельности гуманитарных организаций в Сомали и роли Координатора; гуманитарной ситуации; барьерах, препятствующих оказанию гуманитарной помощи; и осуществляемых мерах по ослаблению негативных последствий в связи с решением проблемы политизации, использования не по назначению и неправомерного присвоения.

4. С учетом неустойчивой политической и военной обстановки в Сомали задача оказания гуманитарной помощи является сложной, но выполнимой. В той или иной степени всем районам Сомали требуется гуманитарная помощь; вместе с тем эпицентром гуманитарного кризиса являются центральная и южная части Сомали, в которых гуманитарные потребности превышают имеющиеся возможности оказания помощи гуманитарными организациями. Необходимость оказания гуманитарной помощи нуждающимся людям означает, что гуманитарные организации в Сомали должны делать все возможное для продолжения своей деятельности даже в самых тяжелых условиях.

5. В этих условиях Координатор стремится обеспечить реалистичный уровень мониторинга, основанного на принципе добросовестности и отражающего стандарт, который был бы наиболее разумным и эффективным в данном контексте.

II. Гуманитарная система

6. На глобальном уровне заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатор чрезвычайной помощи отвечает за отслеживание всех чрезвычайных ситуаций, требующих гуманитарных действий Организации Объединенных Наций. Межучрежденческий постоянный комитет является высшим директивным органом по гуманитарным вопросам, в состав ко-

того входят основные гуманитарные неправительственные организации, гуманитарные и международные учреждения Организации Объединенных Наций и учреждения, приглашаемые на постоянной основе, такие как Международный комитет Красного Креста и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Председателем Межучрежденческого постоянного комитета является заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатор чрезвычайной помощи. В стране, затронутой стихийным бедствием или конфликтом, Координатор чрезвычайной помощи назначает Координатора гуманитарной помощи.

7. Координатор отвечает за руководство и координацию гуманитарной помощи для обеспечения того, чтобы она оказывалась на основе твердых принципов, своевременно, эффективно и действенно. Основной целью гуманитарной помощи является облегчение страданий людей и защита жизни, средств к существованию и достоинства нуждающихся людей. Роль Координатора заключается в достижении консенсуса между всеми соответствующими организациями, занимающимися гуманитарной деятельностью, и активном содействии сотрудничеству между ними, включая признание того, что многие организации имеют особые мандаты и будут осуществлять свою деятельность самостоятельно.

8. В своей гуманитарной деятельности Координатор и гуманитарные организации руководствуются международным гуманитарным правом и стандартами в области прав человека; и принятыми на международном уровне гуманитарными принципами. В соответствии с этими принципами помощь должна оказываться независимыми и нейтральными гуманитарными организациями, которые руководствуются принципом гуманности и беспристрастности.

III. Ограничения доступа к гуманитарной помощи и их оперативные последствия

9. В Сомали уже долгое время сохраняется сложная чрезвычайная обстановка, усугубляемая слабостью центрального правительства, которое не контролирует большую часть страны и находится в конфликте с различными повстанческими группами, ведущими борьбу за власть. Результатом вооруженного конфликта между государственными и негосударственными вооруженными группами является гибель людей, массовое и постоянное перемещение населения, распространение болезней, утрата средств к существованию, отсутствие продовольственной безопасности и одни из самых высоких показателей недоедания в мире; при этом насчитывается порядка 240 000 страдающих от недоедания детей в возрасте до пяти лет, из которых 63 000 страдают от хронического недоедания. В целом, по оценкам, от недостаточного питания страдает каждый шестой сомалийский ребенок; а в южных центральных районах — каждый пятый.

10. По оценкам, в настоящее время от гуманитарной помощи зависят 3,2 миллиона людей, или 43 процента населения страны. В их число входят 1,4 миллиона внутренне перемещенных лиц, из которых 655 000 людей нуждаются в максимальной гуманитарной помощи. Большинство внутренне перемещенных лиц, т.е. порядка 366 000 человек, в настоящее время проживают в районе Афгойе, который является одним из самых крупных районов сосредоточения

внутренне перемещенных лиц. С марта 2010 года результатом враждебных действий в отношении мирного населения стало перемещение более 64 000 людей, из которых порядка 42 000 покинули Могадишо и бежали в другие части Сомали.

11. На гуманитарные операции постоянное воздействие оказывают действия как государственных, так и негосударственных вооруженных групп. Результатом их действий, затрагивающих гуманитарные операции, является нестабильный и постоянно ограниченный доступ гуманитарных работников к нуждающемуся населению. В северной части Сомали, где имеются местные органы управления, гуманитарная деятельность Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций остается в целом незатронутой, хотя она регулируется их соответствующими протоколами в отношении безопасности. Доступ к населению в центральной части Сомали характеризуется постоянной нестабильностью в результате частых вооруженных столкновений и частого перехода территории в руки различных групп. В южной части Сомали, где негосударственные вооруженные группы контролируют почти всю территорию, вооруженные столкновения являются локальными, короткими и спорадическими; вместе с тем доступ остается ограниченным в результате того, что ряд местных вооруженных групп неохотно принимают гуманитарную помощь и гуманитарных работников. В Могадишо вооруженные столкновения являются практически постоянными и интенсивными. За прошедшие четыре месяца два основных госпиталя в Могадишо приняли в результате вооруженных столкновений более 1384 раненых, из которых насчитывалось 328 детей в возрасте до пяти лет. Доступ в Могадишо периодически возможен, но затруднен в результате отсутствия безопасности, угроз и смены контроля за разными районами города.

12. В течение отчетного периода негосударственным вооруженным группам вменяется ответственность за 13 инцидентов, направленных против имущества и объектов Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций. В марте и апреле 2010 года были захвачены и разграблены два лагеря и склада Организации Объединенных Наций в районе Буали и Уаджид, южная часть Сомали, на которых хранились непродовольственные товары. Партнеры-исполнители сообщили, что их лагерь постигла такая же участь, при этом 11 лагерей были разграблены и захвачены, а сотрудникам было приказано прекратить гуманитарные операции. Во многих случаях происходило запугивание национальных сотрудников, а в ряде случаев их арестовывали и приказывали прекращать работать на их организации.

13. Гуманитарные организации сообщили, что по крайней мере в девяти случаях негосударственные вооруженные группы требовали от Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций регистрации и уплаты налогов. В одном случае негосударственная вооруженная группа выдвинуло гуманитарной организации требование арендовать коммерческое помещение для получения разрешения на свою деятельность. Гуманитарные работники сообщили о значительных задержках в оказании гуманитарной помощи и невозможности осуществлять свою деятельность до тех пор, пока не будут созданы условия в соответствии с гуманитарными принципами. В тех случаях, когда негосударственные вооруженные группы категорически отклоняли оперативные потребности гуманитарных работников, в конечном счете это приводило к приостановлению гуманитарных программ.

14. Несмотря на такие трудности, способность продолжать оказывать помощь, а также сохранять потенциал быстрого реагирования в чрезвычайных гуманитарных ситуациях сохранилась благодаря преднамеренному изменению оперативной практики гуманитарных работников. Если в прошлом международные сотрудники Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций постоянно базировались в Сомали, то их убитие по причине риска в плане безопасности означает, что основная ответственность за гуманитарные операции ложится на национальных сотрудников и национальных партнеров-исполнителей на местах. Бесследно это не проходит. Ограниченное присутствие международного персонала ведет к сокращению масштабов гуманитарных программ и влечет за собой значительное повышение риска в плане безопасности для национальных сотрудников учреждений Организации Объединенных Наций и международных и национальных неправительственных организаций.

15. И наконец, отсутствие структур централизованного командования среди негосударственных вооруженных групп является дополнительным барьером, препятствующим широкому доступу гуманитарных организаций. Как правило, решения принимают местные командиры, что означает, что гуманитарный доступ в разных районах и регионах является неодинаковым.

16. Вместе с тем в такой чрезвычайно сложной обстановке осуществление программ гуманитарной помощи продолжается. Хотя обеспечить наивысшие международные стандарты оказания гуманитарной помощи во всех отношениях не удалось, гуманитарные организации смогли добиться определенного прогресса и достичь значительных результатов в гуманитарной области. Результаты среднегодового обзора свидетельствуют о позитивном воздействии программ на такие показатели, как охват иммунизацией, доступ и качество услуг по обеспечению питания детей, страдающих от серьезного недоедания, и показатели зачисления детей в школу, особенно среди внутренне перемещенных лиц. С начала 2010 года в районах, доступных для Организации Объединенных Наций и партнеров-исполнителей, порядка 1,5 миллиона детей в возрасте до пяти лет и 1,3 миллиона женщин детородного возраста были охвачены кампаниями по проведению дней охраны здоровья детей, в ходе которых им оказывались исключительно важные медицинские услуги и услуги в области питания, включая иммунизацию от кори и полиомиелита. В некоторых районах, в которых проводились такие кампании, охват вакцинацией возрос с 30 до более чем 70 процентов. Медицинские службы уделяют повышенное внимание оказанию неотложной медицинской помощи мирным жителям, пострадавшим в результате конфликта, особенно в Могадишо, в том числе на основе развертывания полевого госпиталя в Буали.

IV. Меры по ослаблению риска

17. В резолюции 1916 (2010) Совет Безопасности призывает государства-члены и Организацию Объединенных Наций принять все возможные меры для ограничения масштабов политизации, ненадлежащего использования и незаконного присвоения гуманитарной помощи вооруженными группами; и просит Координатора представлять каждые 120 дней доклад об осуществлении таких мер.

18. Страновая группа Организации Объединенных Наций для Сомали уже определила меры по ослаблению риска благодаря многолетнему опыту работы в условиях повышенного риска. С учетом новых выявленных рисков и в результате сокращения присутствия сотрудников Организации Объединенных Наций в Сомали в мае 2009 года страновая группа провела межучрежденческую оценку риска для определения рисков и вынесения рекомендаций в отношении их ослабления. Страновая группа приняла рекомендации и обязалась включить принципы и методологию управления рисками в свои операции. Страновая группа создала Комитет по управлению рисками и назначила руководителя по управлению рисками для осуществления стратегического процесса общеорганизационного управления рисками.

19. Страновая группа в приоритетном порядке занялась созданием базы данных подрядчиков, которая обеспечит механизм регистрации и обмена информацией об организациях, оказывающих услуги/подрядчиках и будет содействовать проведению межучрежденческих консультаций. Она также позволит выявлять имеющихся подрядчиков, проводить оценку работы на первом этапе и обеспечит соблюдение принципа должной осмотрительности. В настоящее время база данных находится на этапе проверки функциональных возможностей.

20. В результате сложной оперативной обстановки в Сомали, а также весьма ограниченного списка подрядчиков контракты заключаются с небольшой группой влиятельных подрядчиков. Такие подрядчики могут передвигаться по разным районам сосредоточения кланов, взаимодействовать с негосударственными вооруженными группами и осуществлять комплексные поставки товаров, включая обеспечение безопасности товаров. Вместе с тем такие договорные процедуры сопряжены с серьезными рисками в плане безопасности, и поэтому принципы должной осмотрительности считаются чрезвычайно важными. Для ослабления таких рисков протоколы безопасности пользователей баз данных включаются в процесс разработки и создания базы данных подрядчиков и управления ими, а также в обзор процесса обеспечения должной осмотрительности.

21. В настоящее время руководитель по управлению рисками разрабатывает категории оперативного риска в целях углубления понимания условий, обуславливающих возникновение рисков в Сомали, и усиления процедуры отчетности. Кроме того, разрабатываются также такие инструменты управления рисками, как организационная оценка матрицы риска и процедура классификации информации для определения достоверности и надежности информации.

22. Межучрежденческий постоянный комитет для Сомали давно признал сложность оказания гуманитарной помощи в районах, находящихся под контролем негосударственных вооруженных групп. В результате согласованы три межучрежденческие структуры, две из которых выносят рекомендации в отношении управления операциями на местах и разрабатывают общие правила взаимодействия с негосударственными вооруженными группами в соответствии с гуманитарными принципами. Третья структура, основанная на двух упомянутых структурах, усовершенствовала подход, способствующий выработке более эффективных критериев взаимодействия с негосударственными вооруженными группами.

23. Гуманитарные работники Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций применяют различные стратегии ограничения потенциальной политизации вооруженными группами гуманитарной помощи или финансирования. В публикуемых мандатах, заявлениях миссий, программных заявлениях и документах о «кодексе поведения» самостоятельные организации определяются как неполитические субъекты, единственной целью которых является облегчение страданий людей на основе принципов беспристрастности. Такие широкие связи с общественностью способствуют сокращению риска политизации гуманитарной помощи. Кроме того, организации работают непосредственно с затронутым населением и, используя опыт старейших общин в целях содействия выявлению потребностей общин, способны ограничивать возможное политическое или военное вмешательство. Ряд организаций также используют базовые документы Межучрежденческого постоянного комитета для разъяснения негосударственным субъектам, почему организация не должна вносить какие-либо платежи для выполнения своей работы в данном районе и почему будет необходимо прекратить и отложить гуманитарные операции в случае сохранения требований о внесении платежей.

24. Для ограничения ненадлежащего использования гуманитарной помощи организации также осуществляют такие меры, как отдельные и независимые оценки и мониторинг на основе участия представителей общины. Контроль предполагает анализ информации для подтверждения того, что целевая группа населения получила предполагаемую гуманитарную помощь. Мониторинг предусматривает также оценку сильных и слабых сторон конкретного распределения и обслуживания. Такой механизм мониторинга особо важен в районах, в которых организации имеют ограниченный доступ или не имеют его вообще. Оценки на основе участия представителей общины обеспечивают надлежащий целевой охват бенефициаров. Дополнительными мерами, которые используются в таких гуманитарных секторах, как питание, здравоохранение, водоснабжение, санитария и гигиена, является «мониторинг результатов». Такая методология подтверждает воздействие конкретных мер на затронутое население. В том случае, если воздействие является минимальным или негативным, организации могут скорректировать процедуры оказания помощи и услуг.

25. Финансовые операции подвержены риску недобросовестного использования ресурсов. Поэтому обычной практикой является мониторинг и ревизия из Центральных учреждений в дополнение к мониторингу и ревизии, проводимым страновыми отделениями или отделениями на местах. Исключительную важность имеют прочные связи между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями и их соответствующими местными партнерами-исполнителями. Партнеры-исполнители отбираются с учетом их потенциала и технических возможностей. Некоторые организации проводят предварительную проверку возможных партнеров-исполнителей с использованием сводного перечня. И наконец, организации используют различные стратегии в области общественной информации для информирования бенефициаров об их правах и привилегиях в рамках конкретных гуманитарных программ. Такая транспарентность позволяет предотвратить недобросовестное использование гуманитарной помощи.

26. Партнеры-исполнители сообщают, что меры по ограничению случаев неправомерного присвоения предусматривают установление долгосрочного партнерства и доверия с общинами, с которыми они ведут работу, а также монито-

ринг проектов и жесткие требования в отношении отчетности доноров. В целях ограничения случаев неправомерного присвоения важное значение имеют четкие инструкции финансовой ревизии и отчетности партнеров-исполнителей. Меры по перекрестной проверке совместно со старейшинами общин, использование визуальных изображений и радиопередачи способствуют ограничению возможных случаев неправомерного присвоения гуманитарной помощи.

27. В рамках осуществляемых и разрабатываемых многочисленных мер и стратегий по ограничению противоправных действий признается, что политизация, использование не по назначению и неправомерное присвоение являются вызывающими серьезную обеспокоенность проблемами, решение которых требует времени и эффективных мер. Это не означает, что режим ограничения способен противодействовать каждой возможной комбинации этих рисков. Вместе с тем гуманитарные организации признают, что в целях сохранения гуманитарных операций каждая организация должна разрабатывать и постоянно совершенствовать меры по ослаблению негативных последствий. Гуманитарные организации, работающие в Сомали, преисполнены решимости обеспечить необходимое воздействие гуманитарных программ на жизнь затронутого населения и доверие доноров к ним.

V. Воздействие резолюции 1916

28. Поскольку данная резолюция была принята недавно, определить ее непосредственное воздействие на гуманитарные программы невозможно. Хотя прямая связь отсутствует, резолюция была принята в тот момент, когда ряд государств-членов отнесли движение Аш-Шабааб к террористической организации и соответственно приостановили или ограничили финансирование Сомали до разработки процедур содействия финансированию гуманитарной деятельности. Согласно Службе отслеживания финансовых данных Управления по координации гуманитарных вопросов новый объем финансирования (не считая перенесенный баланс с 2009 года) процесса призывов к совместным действиям составил лишь 160 млн. долл. США, что на 40 процентов меньше по сравнению с объемом финансовых средств, полученных на тот же момент в прошлом году.

29. Гуманитарные организации продолжают решать проблему значительного сокращения финансирования. Такое сокращение серьезно отразилось на способности организаций продолжать и поддерживать программы согласно гуманитарным потребностям. Хотя решение Совета Безопасности касается лишь движения Аш-Шабааб и находящихся под его контролем районов, общее сокращение финансирования оказало серьезное воздействие на гуманитарную деятельность в Сомали. Финансирование не находящихся под контролем движения Аш-Шабааб районов частично возобновилось, однако повышение сложности процесса утверждения и усиления требований в отношении отчетности привели к задержкам в оказании чрезвычайной гуманитарной помощи.

30. Гуманитарные организации, работающие в Сомали, поднимают две более серьезные проблемы, касающиеся последствий таких гуманитарных операций. Во-первых, пошатнулась уверенность в том, что гуманитарные операции проводятся в соответствии с гуманитарными принципами, которые чрезвычайно важны в условиях сложной политической и военной обстановки. Это особо

касается принципов нейтральности и беспристрастности; нейтральность гуманитарных организаций стала вызывать меньше доверия в результате сложившегося у населения Сомали мнения о том, что гуманитарные приоритеты уступили место политическим соображениям; ослабла вера в беспристрастность гуманитарных операций, поскольку группы населения в районах, в которых может оказываться гуманитарная помощь, отбираются не только исходя из их потребностей, но также в зависимости от того, кто контролирует территорию, на которой они живут. Во-вторых, среди затронутого населения бытует мнение о дискриминационном отношении к нему по непонятным причинам. Такое представление влияет на рабочие отношения и доверие между гуманитарными организациями и затронутым населением.

VI. Заключение

31. В течение отчетного периода гуманитарный доступ и способность охвата нуждающегося населения были ограниченными, но осуществимыми. Локализованное принятие решений негосударственными группами позволяло осуществлять гуманитарную деятельность во многих центральных и южных частях Сомали, хотя и не на систематической или постоянной основе, что ограничивало виды возможных мероприятий. Гибкий подход и постоянная поддержка национальных неправительственных организаций тем не менее позволили оказывать гуманитарную помощь миллионам нуждающихся людей.

32. Осуществляются меры по ограничению политизации, использования не по назначению и неправомерного присвоения гуманитарной помощи, и на постоянной основе разрабатываются дополнительные меры в целях реагирования на изменяющуюся и сложную обстановку в Сомали. Осуществляемые меры позволяют обеспечить, чтобы гуманитарная помощь оказывалась в соответствии с гуманитарными принципами, использовалась законным образом в намеченных целях и позволяла осуществлять права гражданского населения в соответствии с международным гуманитарным правом. Необходимые меры ограничения являются динамичными и должны способствовать реагированию на изменяющуюся обстановку и условия в Сомали. Задачей гуманитарных организаций является обеспечение постоянной разработки надлежащих методологий, механизмов распределения и систем мониторинга, которые бы обеспечивали поддержание надлежащего и своевременного уровня гуманитарной помощи и выполнение более жестких требований отчетности.