

4. ГУМАНИТАРНАЯ ПОЛИТИКА ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН-ДОНОРОВ, МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И НПО

Е.М.Харитонов

ПОМОЩЬ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ГУМАНИТАРНЫХ СИТУАЦИЯХ В СИСТЕМЕ ООН: ВЫЗОВЫ И РИСКИ

DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-239-248

Аннотация В статье рассматривается история становления и современное состояние системы гуманитарных агентств ООН, в мандат которых входит реагирование на чрезвычайные ситуации и помощь пострадавшим от стихийных бедствий и конфликтов. Отмечены важные этапы в развитии и реформировании этой системы, в т. ч. инициативы, направленные на усиление координации в сфере оказания помощи между различными агентствами ООН, национальными правительствами и другими гуманитарными организациями. Автор выделяет ряд вызовов и рисков, характерных для современной системы международной гуманитарной помощи и связанных с трансформацией международных отношений, усилением информационного давления и особенностями финансирования организаций системы ООН.

Ключевые слова гуманитарная помощь, помощь в чрезвычайных ситуациях, содействие развитию, система ООН, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Ближний Восток

Title Humanitarian emergency relief in the UN system: challenges and risks

Abstract The article focuses on the historical background and current state of the UN system of humanitarian agencies responsible for emergency relief and humanitarian aid in response to natural disasters and conflicts. Major stages of the system's development and reform are identified, including initiatives to improve coordination of aid between the UN agencies, national governments and international humanitarian organizations. The author highlights a number of challenges and risks to current international humanitarian aid system. They stem from transformation of the international relations, growing information pressures and the specifics of the UN agencies' funding system.

Keywords humanitarian aid, emergency relief, development assistance, UN system, UN High Commissioner on Refugees (UNHCR), UNICEF, UN Office for Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA), Middle East

Харитонов Елена Марковна – научный сотрудник сектора международных организаций и глобального политического регулирования Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М.Примакова РАН, к.полит.н.

I. Введение

В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, во второй половине XX века были созданы многочисленные специализированные агентства, программы и фонды ООН. В их задачи, в зависимости от конкретной специализации, входит содействие социальному и экономическому развитию, решение глобальных задач в области культуры, образования, здравоохранения, защита прав человека, содействие занятости и т. д.

Одна из целей ООН заключается в том, чтобы осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем гуманитарного характера.¹ Помощь в кризисных ситуациях, включая защиту уязвимых категорий населения (детей, женщин, беженцев и др.), организацию доступа к питьевой воде и питанию, медицинскую помощь и предотвращение эпидемий, доставку гуманитарных грузов и предметов первой необходимости, – это существенная часть работы ряда структур ООН. Сегодня ключевые организации, которые отвечают в т. ч. за гуманитарную помощь пострадавшим от стихийных бедствий, катастроф и кризисов, созданных человеком – это Программа развития ООН (ПРООН), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) и Всемирная продовольственная программа (ВПП). Кроме того, в решении гуманитарных вопросов в чрезвычайных ситуациях принимают участие Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО). Общую координацию такой деятельности осуществляет Управление по координации гуманитарных вопросов ООН (УКГВ).² Другие агентства и фонды ООН также играют определенную роль в реагировании на кризисные ситуации, однако именно перечисленные выше структуры отвечают за доставку гуманитарной помощи и решение других первоочередных вопросов.³

Учреждение самой ООН и создание специализированных агентств, занимающихся помощью отдельным категориям населения, в т. ч. пострадавшим в результате стихийных бедствий, военных конфликтов и других кризисных ситуаций, непосредственно связаны с результатами и последствиями Второй мировой войны. Почти все упомянутые выше структуры возникли в первые два десятилетия после ее окончания. Так, ЮНИСЕФ начал свою работу в 1946 г. и организовывал доставку продуктов питания и теплой одежды, а также отвечал за организацию медицинской помощи детям в послевоенной Европе.⁴ УВКБ ООН было создано Генеральной Ассамблеей ООН в 1950 г. для помощи миллионам европейцев, покинувшим свои дома после войны. Работа Управления была изначально рассчитана на три года, а затем регулярно продлевалась на пять лет вплоть до 2003 г.,⁵ когда временные ограничения были сняты «до разрешения проблемы беженцев». ВПП ООН была основана в 1961 г. – изначально как экспериментальная программа на трехлетний период, а затем преобразована в постоянную программу в 1965 г. ПРООН возникла в 1965 г. в результате слияния двух программ-предшественников, появившихся после Второй мировой войны (Расширенной программы технического содействия, созданной в 1949 г., и Специального фонда ООН, основанного в 1959 г.)

В последующие десятилетия встал вопрос о необходимости координации деятельности организаций системы ООН, занимающихся реагированием на чрезвычайные ситуации. Один из первых шагов в этом направлении – учреждение в 1971 г. должности Постоянного координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий,⁶ а также соответствующего Бюро. Усилия по улучшению взаимодействия между агентствами в чрезвычайных ситуациях, в т. ч. созданных человеком, предпринимались и в последующие десятилетия. Ключевым документом, заложившим основы современной системы оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, стала Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 46/182,⁷ принятая в декабре 1991 г.

Приложение к этой резолюции обобщает основные принципы оказания гуманитарной помощи и предписывает ряд мер по усилению координации между организациями системы ООН, национальными правительствами, а также по взаимодействию с другими международными гуманитарными организациями. В 1992 г. был создан новый Департамент, ответственный за координацию гуманитарной деятельности,⁸ а в 1998 г. в рамках инициированной Генеральным секретарем организации Кофи Аннаном реформы организации, он был преобразован в существующее сегодня УКГВ. Однако тема объединения усилий и более слаженного реагирования сложной и разветвленной системы ООН на кризисы остается актуальной и постоянно звучит в ходе обсуждения реформы организации. Такие инициативы и меры, как «Единство действий»,⁹ создание группы ООН по вопросам развития,¹⁰ усиление роли Постоянного координатора ООН в странах присутствия и создание должности Гуманитарного координатора, а также другие меры призваны повысить эффективность работы системы ООН, в т.ч. по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях и доставке гуманитарной помощи. Кроме того, в случае чрезвычайных ситуаций агентства ООН взаимодействуют с Международным комитетом Красного Креста (МККК) и другими международными гуманитарными организациями. Инициативы и процедуры, направленные на быстрое реагирование на кризисы и распределение полномочий между агентствами ООН и другими организациями, координацию действий с правительствами, оперативное взаимодействие с донорами и СМИ и другими заинтересованными сторонами, продолжают развиваться.

В частности, в 2005 г. был представлен кластерный подход к оказанию гуманитарной помощи, который предусматривает распределение обязанностей и конкретных сферах ответственности между агентствами ООН и другими международными организациями, а также улучшение координации такой деятельности. Каждая структура в рамках такого подхода отвечает за определенный кластер работ в чрезвычайной ситуации: например, управление временными лагерями для пострадавших в случае конфликтов находится в ведении УВКБ, а в случае природных катастроф – Международной организации по миграции (МОМ); ВОЗ отвечает за оказание медицинской помощи; ВПП и ФАО – за продовольственную безопасность; ЮНИСЕФ – за питание, образование (совместно с гуманитарной организацией “Save the children”), поставку питьевой воды и санитарии. Для координации помощи беженцам предусмотрен еще один механизм, согласованный в 2014 г. и представленный в совместном документе УВКБ и УКГВ.¹¹

Кроме того, на протяжении многих лет развивалась инфраструктура и механизмы обеспечения гуманитарной помощи: система складов с предметами первой необходимости и соответствующая логистика, программы обучения сотрудников, процедуры, предусматривающие быструю мобилизацию ресурсов и персонала и т.п.

За вторую половину XX в. агентства и фонды ООН также нарабатывали определенную репутацию и известность (хотя, безусловно, они также переживали с кризисы, и скандалы), завоевали доверие крупных доноров, смогли привлечь к своей работе знаменитых людей. Например, послом доброй воли ЮНИСЕФ была актриса Одри Хепберн, а послом доброй воли УВКБ стала актриса Анджелина Джоли. Партнерство с крупными коммерческими компаниями, спортивными организациями, активная работа со СМИ расширяли возможность организаций системы ООН влиять на повестку дня, создавать информационные поводы и формировать мнение на ту или иную тему, а также собирать денежные пожертвования компаний и частных лиц. Сотрудничество с некоторыми организациями системы ООН стало частью стратегии корпоративной социальной ответственности ряда крупных коммерческих компаний. Национальные правительства, в первую очередь, западных стран, также реализовывали собственные проекты в партнерстве с агентствами системы ООН, помимо предусмотренных членством в организации регулярных взносов. Такое

сотрудничество стало частью стратегии содействия международному развитию и используется для наращивания «мягкой силы» государств.

При этом наиболее широкое освещение в СМИ по-прежнему получали программы чрезвычайной помощи пострадавшим от конфликтов и стихийных бедствий и доставка гуманитарной помощи. Однако агентства ООН стремились перенаправить пожертвования со стороны государств, корпоративных и частных доноров на более долгосрочные проекты и программы.

II. Гуманитарная помощь и содействие развитию

За прошедшие десятилетия программы и фонды ООН претерпели значительную трансформацию. Некоторые структуры задумывались как временные, экспериментальные или рассчитанные только на помощь в чрезвычайных ситуациях. Однако со временем они превратились в постоянные органы и значительно расширили сферу своей деятельности. На протяжении второй половины XX в. агентства ООН приспосабливались к новым реалиям, участвовали в решении вопросов и проблем, связанных с процессом деколонизации, «холодной войной», многочисленными конфликтами и стихийными бедствиями. Функция оказания помощи пострадавшим в кризисных ситуациях продолжала оставаться чрезвычайно значимой, но одновременно выросло значение деятельности ООН в области развития, преодоления социального неравенства, профилактики заболеваний и эпидемий и в целом предотвращения новых или повторных кризисов. Характерным признаком этой тенденции стало то, что из официального названия Детского фонда ООН исчезло упоминание чрезвычайных ситуаций,¹² и эта организация стала уделять все больше внимания защите прав и образованию детей, снижению детской и материнской смертности, вакцинации и другим вопросам, выходящим далеко за рамки гуманитарной помощи.

К концу XX в. идея о том, что «предотвращать лучше, чем лечить», и стремление уделить приоритетное внимание вопросам развития и предотвращению кризисов, а не только реагированию на них, распространились на самые разные аспекты работы организаций системы ООН. Упомянутая выше резолюция Генеральной ассамблеи (1991 г.) подчеркивает важность мониторинга и предотвращения чрезвычайных ситуаций, а также увязки гуманитарной помощи с содействием долгосрочному восстановлению и развитию. В поддержанной ООН международной концепции «ответственность по защите»¹³ (“Responsibility to protect” / R2P) также нашла отражение идея о том, что предотвратить трагедию лучше и проще, чем потом иметь дело с ее последствиями.

В докладе УВКБ ООН 2000 г. подчеркивалась необходимость соотносить помощь в чрезвычайных ситуациях с долгосрочным развитием и с важностью укрепления демократических институтов в странах, затронутых конфликтом. Так, содействие мирному сосуществованию в разделенных сообществах было названо одним из наиболее существенных вызовов XXI века. УВКБ отмечало, что задача мирового сообщества заключается в защите прав мужчин, женщин и детей – с тем, чтобы они могли обрести мир, безопасность и защитить человеческое достоинство без необходимости покидать свои дома.¹⁴ Однако, по оценке ведущего сотрудника УВКБ ООН, усилия этой организации по предотвращению возникновения потоков беженцев и вынужденных переселенцев не дали видимых результатов.¹⁵ Скорее, внезапно усилившийся интерес доноров и гуманитарных организаций, в т. ч. УВКБ, к концепции предотвращения был продиктован возрастающей стоимостью помощи беженцам и вынужденным переселенцам для принимающих стран, угрозами национальной, региональной и международной безопасности, которые могли способствовать росту потоков беженцев, а также новыми возможностями в этой сфере, которые открылись в связи с определенным ослаблением классических концепций суверенитета.

Тем не менее, в докладе УВКБ 2003 г. отмечалось, что предпринимаемые усилия приносят свои плоды: так, в 1994–2003 гг. общее число беженцев в мире снизилось на 40%, с 15,7 млн. чел. в конце 1994 г. до 9,7 млн. к концу 2003 г.¹⁶

Другие организации системы ООН, в том числе не занимающиеся напрямую помощью пострадавшим, также уделяли внимание идее недопущения проблем. Например, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), подчеркивала в своих докладах роль образования в предотвращении конфликтов.¹⁷

Стремление сконцентрироваться на долгосрочной повестке в области развития наиболее ярко проявилось в начале XXI в., когда были приняты «Цели развития тысячелетия ООН» (ЦРТ). Агентства системы ООН фокусировались на достижении этих целей в рамках своего мандата. Например, ЮНИСЕФ и ВОЗ направляли усилия на сокращение детской и материнской смертности в соответствии с ЦРТ, а работа ВПП должна была способствовать сокращению вдвое численности голодающего населения.

В 2015 г. была представлена новая Повестка дня в области устойчивого развития (ЦУР) с еще более широким кругом целей и задач. Как и в случае с «целями развития тысячелетия», каждая из новых «целей в области устойчивого развития» относится к сфере полномочий нескольких международных организаций системы ООН. Так, например, цель № 1 «Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах», в первую очередь, относится к сфере ответственности ПРООН, Всемирного банка, ЮНИСЕФ и Международного валютного фонда (МВФ).

В том же 2015 г. на заседании Совета Безопасности ООН генеральный секретарь организации Пан Ги Мун еще раз подчеркнул, что предотвращение должно быть неотъемлемой частью всех усилий, предпринимаемых ООН.¹⁸

Таким образом, на протяжении второй половины XX в. и в начале XXI в. Организация Объединенных Наций и отдельные агентства системы ООН, в т. ч. ответственные за гуманитарную помощь, уделяли все большее внимания вопросам устойчивого развития, предотвращению болезней, голода, детской и материнской смертности, обеспечению прав человека и другим долгосрочным целям. В идеале, конечная, хотя и труднодостижимая в реальности, цель работы таких организаций – это отсутствие необходимости реагировать на кризисные ситуации (за исключением, например, стихийных бедствий, которые невозможно предусмотреть и предотвратить при современном уровне развития науки и технологий).

Несмотря на успехи по профилактике проблем в ряде областей (например, в рамках программ массовой вакцинации), идея о предотвращении и недопущении конфликтов оказалась крайне трудно реализуемой. В докладе о выполнении «Целей развития тысячелетия» отмечается, что конфликты остаются самой большой угрозой для развития.¹⁹ Военные действия не только приводят к гибели и инвалидности множества людей и появлению беженцев и вынужденных переселенцев, но и влекут за собой голод, эпидемии, отсутствие доступа к медицинским услугам и образованию, а их последствия сказываются на протяжении длительного времени. Так, в затронутых конфликтами странах число детей, посещающих школу, в среднем падает более чем на 30%. По данным ООН, среди детей–беженцев из Сирии начального и среднего школьного возраста (от 6 до 14 лет), находившихся в Ливане, в начале 2018 г. лишь 12% посещали школу.²⁰

III. Современные вызовы и риски

Вооруженные конфликты и рост террористической активности на Ближнем Востоке (в т. ч. в Афганистане, Ираке, Сирии, Йемене), а также в ряде стран Африки и другие гуманитарные кризисы текущего десятилетия ставят под угрозу многие достижения предыдущих лет и представляют серьезный вызов для гуманитарных

организаций системы ООН. Некоторые официальные лица ООН называют современную ситуацию наиболее тяжелым кризисом со времен Второй мировой войны.²¹

По данным УВКБ ООН, в 2014 г. каждый день в среднем 42 тысячи человек вынуждены были покидать свои дома и искать защиты в результате конфликтов. Это почти в четыре раза больше, чем в 2010 г., когда их было около 11 тысяч в день. Оценки общего числа беженцев и вынужденных переселенцев (в т. ч. внутренне перемещенных лиц) в мире в 2014 г. свидетельствовали о том, что оно достигло самого высокого уровня со времен Второй мировой войны, составив примерно 60 млн. человек.²² Прогресс, о котором говорилось в упомянутом выше докладе УВКБ 2003 г., оказался краткосрочным. По подсчетам УВКБ ООН, число, собственно, беженцев (т. е. людей, которые пересекают международные границы и имеют право на защиту и поддержку государств, через которые они перемещаются, а также защиту международного сообщества в лице ООН и его специальных агентств) за несколько лет выросло более чем в полтора раза. В конце 2011 г. в мире насчитывалось 10,4 млн. беженцев, а к середине 2016 г. их число выросло до 16,5 млн. При этом на первых местах в списке государств, из которых направляются беженцы, стоят Сирия и Афганистан.²³

Те агентства ООН, которые согласно общей стратегии, последовательно перестраивали свою работу и ориентировали ее на предотвращение кризисных ситуаций и развитие, вынуждены направлять значительные, но все же недостаточные, финансовые и человеческие ресурсы на помощь пострадавшим от чрезвычайных ситуаций. Однако при этом организации системы ООН сталкиваются с целым рядом вызовов и трудностей, многие из которых обусловлены изменившейся международной ситуацией, усилением глобализации, беспрецедентным доступом разных групп населения и негосударственных акторов, включая террористические группы, к средствам массовой информации и коммуникации.

В первую очередь, официальные лица агентств ООН стремятся привлечь внимание к недостатку финансирования гуманитарных программ. Так, по оценке представителей ООН, в 2015 г. программы помощи беженцам из Сирии и соседних стран были профинансированы менее чем наполовину: соответствующая работа УВКБ – на 43% от требуемого уровня, ВПП – на 37%, ВОЗ – на 27%.²⁴ К концу года СМИ писали «рекордной сумме», которая требуется ООН на гуманитарную помощь в 2016 г.²⁵ Заголовки в СМИ становятся все более алармистскими, утверждая, что агентства ООН не справляются с все возрастающим потоком беженцев.²⁶

Еще один из вызовов для агентств системы ООН связан с так называемыми информационными войнами. Безусловно, этот вызов существовал и раньше, так как в любом конфликте противоборствующие силы стремятся привлечь на свою сторону общественное мнение и заручиться поддержкой влиятельных международных организаций. В докладе УВКБ 2000 г. упоминался «эффект Си-эн-эн», связанный с освещением событий в реальном времени. В частности, указывалось, что средства массовой информации формируют общественное мнение, а это, в свою очередь, влияет на политические решения и создает давление на гуманитарные организации; подчеркивалось крайне выборочное, неравномерное освещение конфликтов и другие факторы, меняющие или влияющие на условия работы гуманитарных организаций. Сегодня информационное давление многократно усилилось. Все больше самых разных акторов участвуют в создании информационной среды, стремятся влиять на отношение общества, доноров, а также руководителей и сотрудников гуманитарных организаций к сторонам конфликта, используют различные информационные поводы в своих интересах. Благодаря новейшим информационным и коммуникационным технологиям, новости (как реальные, так и сфабрикованные) распространяются по миру за считанные минуты. Многие конфликты оказываются полем «информационной

войны» не только регионального, но и глобального масштаба, так как в них так или иначе вовлечены многие ведущие державы. Проблемы, связанные с приемом беженцев с Ближнего Востока и из стран Африки и Азии, оказывают существенное влияние на политику большинства европейских стран. Таким образом, политизация проблематики гуманитарной помощи, использование той или иной эмоционально окрашенной информации для формирования повестки дня – это ежедневная реальность, влияющая как на информационную картину на глобальном уровне, так и на отношение к международным гуманитарным организациям в зонах конфликта.

При этом, с одной стороны, основополагающие документы, регламентирующие работу агентств системы ООН, декларируют нейтральность, независимость и беспристрастность. С другой стороны, структуры и сотрудники таких организаций в любом случае являются частью информационной среды и участвуют в ее формировании. Это связано в т. ч. с финансированием: регулярные взносы стран-членов организаций не обеспечивают весь объем их работы, и значительная часть сумм поступает в качестве добровольных взносов. Крупнейшими донорами гуманитарных агентств ООН являются правительства, компании и частные лица западных стран и Японии (см. *Таблицу 1*). Например, 20 крупнейших доноров ЮНИСЕФ в 2016 г. обеспечили 72% финансирования организации. Примерно те же страны предоставляют большую часть средств непосредственно на программы помощи в чрезвычайных ситуациях.²⁷ Это неизбежно влияет на деятельность агентств и на отношение к ним как к преимущественно «западным» организациям, продвигающим соответствующую повестку дня.

Таблица 1. Крупнейшие доноры отдельных агентств системы ООН

Крупнейшие правительственные доноры УВКБ ООН в 2016 г.		Крупнейшие доноры ЮНИСЕФ в 2016 г.	
Страна	Размер взноса (долл. США)	Страна	Размер взноса (долл. США)
США	1 493 799 619	США	658 585 655
Европейский Союз	341 606 227	Великобритания	400 631 429
Германия	283 888 027	Европейская комиссия	293 318 980
Япония	164 726 114	Национальный комитет ЮНИСЕФ в США	272 175 691
Канада	117 250 790	Германия	226 184 801
Великобритания	113 854 401	Швеция	223 868 515
Швеция	109 397 030	Норвегия	206 571 609
Норвегия	94 126 671	Япония	194 012 824

Источники: Официальный сайт УВКБ ООН. URL: <http://www.unhcr.org/donors.html>;
 UNICEF Compendium of Resource Partner Contributions 2016. United Nations Children's Fund, 2017. P. 7.
 URL: https://www.unicef.org/publicpartnerships/files/UNICEF_Compendium_2016%281%29.pdf.

Необходимость поиска финансирования на текущие программы и на помощь в чрезвычайных ситуациях означает, что агентства должны активно взаимодействовать (напрямую и через СМИ) с потенциальными донорами. Призывы организаций профинансировать проекты помощи тем или иным категориям населения оказывают влияние на формирование общественного мнения, но одновременно с этим должны соответствовать ожиданиям тех, кто предоставляет финансирование. Доноры же (в т. ч. представители коммерческих компаний и частные лица), принимая решение о выделении помощи, в свою очередь, опираются на ту информационную картину, которая представлена СМИ и правительствами стран, где они находятся. Например, они могут выделить деньги на помощь тем группам населения, которые часто

упоминаются в СМИ как жертвы конфликта, и игнорировать тех, кто занимает незначительное место в информационном пространстве.

Кроме того, в каждом агентстве существует определенная система принятия решений и разделения труда: люди, отвечающие за взаимодействие с потенциальными донорами и лица, принимающие решения, работают в штаб-квартирах организаций (например, в Женеве или в Нью-Йорке) и в соответствующих подразделениях в развитых странах. Несмотря на коммуникацию между офисами в разных регионах мира и практику визитов высокопоставленных лиц в страны-реципиенты помощи, информационная среда, в которой находятся сотрудники на местах и лица, принимающие решения и отвечающие за привлечение средств, может существенно различаться.

Еще один вызов связан с тем, что агентства ООН могут реализовывать свою деятельность в регионах мира только на основании соглашений с национальными правительствами и во взаимодействии с ними. В связи с этим неизбежно возникает конфликт интересов. В частности, конфликт в Сирии, учитывая его широкий масштаб и тяжелые последствия, на фоне острейшего противостояния глобальных игроков создает угрозу репутации системы ООН. Так, в 2016 г. группа из более 50 неправительственных организаций обвинила агентства ООН в потере беспристрастности в связи с сотрудничеством агентств системы ООН с сирийским правительством.²⁸ Обвинения органов ООН в поддержке режима Б.Асада в Сирии посредством поставок гуманитарной помощи на подконтрольные правительству территории регулярно публиковались и на страницах влиятельных западных СМИ.²⁹

Другая существенная сложность – получение доступа в различные районы стран, затронутых конфликтом, то есть невозможность оказать помощь значительной части пострадавших в результате конфликта людей. Помимо очевидных ограничений по соображениям безопасности, работа на основании соглашения с правительством по сути означает, что организация часто не может получить доступ в регионы, которые правительством не контролируются. По этой причине Совет Безопасности ООН был вынужден принять, а затем продлить специальную резолюцию, разрешающую доступ гуманитарной помощи через границы Сирии без согласования с правительством.³⁰ Однако такие меры, в свою очередь, влияют на отношения агентств ООН с властями соответствующих стран. Сложности с доступом на территории, не контролируемые правительством, возникают у агентств и на Украине³¹ и в других странах и регионах.

Наконец, условия безопасности, в которых работают гуманитарные агентства системы ООН, значительно ухудшились. Времена, когда стороны конфликта лояльно относились к работникам гуманитарных организаций и стремились обеспечить их неприкосновенность, остались в прошлом. Число погибших в конфликтах сотрудников гуманитарных организаций, в т. ч. агентств системы ООН, постоянно растет.³² Отчасти это связано с ростом активности таких организаций (и ростом числа их сотрудников в «горячих точках»), отчасти – с представлениями сторон конфликтов об ангажированности гуманитарных организаций и потере ими нейтралитета, отчасти – с другими факторами.³³ Работники и миссии гуманитарных организаций регулярно становятся мишенями террористических групп, а похищения и убийства гуманитариев используются в пропагандистских видео. Это значительно влияет на психологическое состояние сотрудников на местах, затрудняет привлечение квалифицированных кадров и работу служб, отвечающих за безопасность миссий.

Перечисленные сложности – это далеко не полный список вызовов и рисков, с которыми сталкивается международная система гуманитарной помощи. Несоответствие возможностей гуманитарных организаций и текущих потребностей заставляет ряд экспертов (в т. ч. бывших сотрудников агентств ООН) говорить о том,

что система ООН по оказанию гуманитарной помощи нуждается в масштабных преобразованиях.³⁴ При этом, несмотря на глобальный характер работы структур ООН, усилия гуманитарных агентств не могут заменить политическое урегулирование и призваны лишь дополнять и направлять деятельность национальных правительств и международного сообщества.

Обострение конфликтов и рост числа беженцев и лиц, нуждающихся в гуманитарной помощи, в 2010-е гг. – это далеко не первый серьезный вызов, с которым сталкиваются агентства системы ООН (в виде угроз безопасности сотрудникам, обвинений в предвзятости и поддержке той или иной стороны, проблем финансирования гуманитарной деятельности). Однако, учитывая меняющийся характер конфликтов и масштаб гуманитарных проблем, тот растущий резонанс, который они вызывают в мире, вовлечение в них большого количества разнообразных акторов, влияние на глобальную повестку дня, а также то, насколько различаются нарративы самих противоборствующих сторон и поддерживающих их ведущих держав, можно констатировать, что современные вызовы, действительно, являются одними из самых серьезных в истории этих организаций. В условиях трансформации мирового порядка в начале XXI в. созданные после Второй мировой войны гуманитарные агентства ООН, которые строили свою работу в совершенно других условиях, далеко не всегда успевают за темпом изменений и будут и дальше сталкиваться с вызовами и проблемами, связанными с преобразившейся информационной средой и новыми угрозами. Представление о том, что мир в целом движется по пути к прогрессу и всеобщему благополучию, вновь и вновь подвергается сомнению. Современные конфликты и кризисы – это серьезнейший вызов для таких организаций, а учитывая сложную структуру и высокую степень бюрократизации системы ООН, реформировать работу этой системы и приспособить ее к новым вызовам будет непросто.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Устав Организации Объединенных Наций, 1945. URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>.

² United Nations website. URL: <http://www.un.org/en/sections/what-we-do/deliver-humanitarian-aid>.

³ Подробнее см. Кувшинов А.В. Деятельность специализированных организаций ООН и МОГО по вопросам борьбы с катастрофами в начале XXI в. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Международные отношения». 2016. № 1. С. 114–123.

⁴ UNICEF website: URL: https://www.unicef.org/about/who/index_history.html.

⁵ Помощь в случае стихийных бедствий и других бедственных положений. Резолюция 2816, принятая Генеральной Ассамблеей 14 декабря 1971 г. 26-я сессия. A/RES/2816(XXVI).

⁶ Осуществление мер, предложенных Верховным комиссаром ООН по делам беженцев в целях повышения возможностей его Управления выполнять его мандат. Резолюция 153, принятая Генеральной Ассамблеей 22 декабря 2003 г. A/RES/58/153. 58-я сессия.

⁷ Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи ООН. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 46/182. 19 декабря 1991 г. 46-я сессия.

⁸ Department of Humanitarian Affairs (DHA).

⁹ UN website. URL: <http://www.un.org/en/ga/deliveringasone>.

¹⁰ United Nations Development Group (UNDG). URL: <https://undg.org/about>.

¹¹ OCHA-UNHCR Joint Note on Mixed Situations: Coordination in Practice. 24 April 2014. URL: <http://www.unhcr.org/53679e679.pdf>.

¹² Изначально аббревиатура UNICEF расшифровывалась как “United Nations International Children’s Emergency Fund” – Международный чрезвычайный детский фонд ООН. Сегодня слово “emergency” отсутствует в названии организации, хотя аббревиатура сохранилась.

¹³ См. материалы Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/57/303&referer=http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml&Lang=R

¹⁴ The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action. – Geneva: UNHCR, 2000. P. 285–287.

¹⁵ Zapater J. Prevention of Forced Displacement: The Inconsistencies of a Concept. New Issues in Refugee Research. Research Paper № 186. – Geneva: UNHCR, 2010.

¹⁶ Population, refugees and the millennium development goals: A UNHCR perspective. URL: http://www.un.org/esa/population/publications/PopAspectsMDG/15_UNHCR.pdf.

¹⁷ Kotite P. Education for Conflict Prevention and Peace-Building: Meeting the Global Challenges of the 21st century. – Paris: UNESCO. 2012.

¹⁸ Prevention should be integral to all United Nations efforts, Secretary-General tells Security Council in first open debate on root causes of conflict. UN Security Council Meeting, 17 November 2015.

¹⁹ The Millennium Development Goals Report 2015. – N.Y.: United Nations, 2015. P. 8. URL: http://www.us.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/UNDP_MDG_Report_2015.pdf.

²⁰ Ibid. P. 23.

²¹ World faces worst humanitarian crisis since 1945, says UN // The Guardian. 11 March 2017.

²² The Millennium Development Goals Report 2015. P. 23.

²³ Mid-year trends 2016. – Geneva: UNHCR, 17 February 2017. URL: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html>.

²⁴ Erlager S., De Freytas-Tamuraspt K. U.N. funding shortfalls and cuts in refugee aid fuel exodus to Europe // The New York Times. 19 September 2015.

²⁵ UN Seeks Record Amount for Humanitarian Aid in 2016 // The New York Times. 7 December 2017.

²⁶ UN agencies “broke and failing” in face of ever-growing refugee crisis // The Guardian. 6 September 2015.

²⁷ Humanitarian funding. UNICEF. 9 November 2017. URL: https://www.unicef.org/publicpartnerships/66662_66853.html.

²⁸ Syria conflict: report says UN has lost impartiality // BBC. 15 June 2016.

²⁹ Sparrow A. Aiding disaster. How the United Nations' OCHA helped Assad and hurt Syrians in need // Foreign Affairs. 1 February 2016.

³⁰ Security Council Unanimously Adopts Resolution 2332 (2016), Renews Authorization of Relief Delivery to Syria across Conflict Lines. UN Press-release. 21 December 2016.

³¹ UNHCR calls for unimpeded access in eastern Ukraine. UNHCR note. Geneva, 23 January 2015.

³² At least 51 United Nations personnel killed in deliberate attacks against peacekeeping operations in 2015. UN Press-release. 21 January 2016. URL: <https://www.un.org/press/en/2016/org1624.doc.htm>.

³³ Hoelscher K., Miklian J., Nygård H.M. Understanding Attacks on Humanitarian Aid Workers. Conflict Trends. № 6. – Oslo: Peace Research Institute, Oslo (PRIO), 2015.

³⁴ Spiegel P.B. The humanitarian system is not just broke, but broken: recommendations for future humanitarian action // The Lancet. 8 June 2017. URL: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(17\)31278-3.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(17)31278-3.pdf).