



**СОВЕТ ДЕЛЕГАТОВ
МЕЖДУНАРОДНОГО КРАСНОГО КРЕСТА
И ДВИЖЕНИЯ КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА**

Женева, Швейцария

26 ноября 2011 года

**Отношения компонентов Движения
с внешними гуманитарными организациями**

Справочный доклад

подготовленный для резолюции 2 «Отношения компонентов Движения с внешними гуманитарными организациями», принятый на Совете делегатов 26 ноября 2011 года

Документ подготовлен совместно

Международным комитетом Красного Креста

и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Женева, октябрь 2011 года

СПРАВОЧНЫЙ ДОКЛАД

Отношения компонентов Движения с внешними гуманитарными организациями

1. Введение

Компоненты Движения стремятся максимально использовать возможности и смягчить проблемы, возникающие при взаимодействии с организациями за пределами Движения. Тенденции во внешней среде постоянно влияют на то, как компоненты Движения Красного Креста и Красного Полумесяца работают с внешними организациями. Эти тенденции включают в себя: рост числа субъектов, участвующих в гуманитарных операциях; проблемы с доступом к бенефициарам в сложных условиях; увеличение числа и тяжести природных бедствий; развитие

коммуникационных технологий; изменения в глобальной политической ситуации; рост конкуренции за финансирование гуманитарной деятельности.

В данном документе освещаются некоторые ключевые вопросы отношений с внешними организациями, даются рекомендации, принятые в резолюции Совета делегатов по этому вопросу. Настоящий документ основан на результатах семинара Совета делегатов 2009 года по теме «Отношения с внешними организациями», на различных отчетах, подготовленных Британским Красным Крестом (1), а также на совместных процессах, начатых Международной Федерацией и Международным Комитетом Красного Креста (МККК). Это также часть реализации Стратегии Движения (2).

2. Компоненты Движения и внешние организации

«Отношения с внешними организациями» охватывают широкий спектр отношений между компонентами Движения и внешними организациями с целью удовлетворить разные гуманитарные потребности. Сюда входит простой обмен информацией, постоянное неформальное сотрудничество или более полные партнерские отношения с широким кругом организаций, включая государственные структуры, военные и другие вооруженные силы, гражданскую оборону, агентства ООН, национальные и международные неправительственные организации (НПО) и частный сектор.

При обычных обстоятельствах есть ряд возможностей для взаимодействия, они могут и не конфликтовать с основополагающими принципами Движения. Но в ситуациях вооруженных конфликтов и насилия, когда среда сильно политизирована, взаимодействие с некоторыми организациями на базе основополагающих принципов может быть затруднено.

В свете вышеупомянутых возможностей и вызовов, разнообразия организаций и обязательств всех компонентов Движения действовать на базе основополагающих принципов, становится ясно, что эти компоненты должны выработать общий метод оценки того, когда и с какой организацией следует взаимодействовать, какую при этом брать на себя роль и как ее проводить в жизнь.

3. Существующая стратегия, руководящие принципы и слабые места

В последние годы компоненты Движения предприняли значительные шаги, чтобы лучше строить отношения с различными внешними организациями, активнее их развивать. На предыдущих уставных собраниях были выработаны стратегия и руководящие принципы, на основе которых будут приниматься решения относительно того, как Движение относится к разным категориям таких внешних организаций, как военные структуры, частный сектор и органы государственной власти (3). В 2009 году семинар Совета делегатов на тему «Отношения с внешними организациями» определил конкретные вопросы, над которыми предстоит работать Федерации и МККК (4). Среди этих вопросов указывалась необходимость:

a. восприниматься, общаться и действовать как нейтральная, независимая и беспристрастная гуманитарная организация;

b. согласованно и последовательно работать над правильным восприятием Движения на местном и глобальном уровнях и оставаться сильным гуманитарным игроком;

c. укреплять потенциал Движения в вопросах управления разными типами отношений и ожиданий при общении с разными категориями внешних организаций без ущерба для наших основополагающих принципов и отличительных особенностей Движения;

d. решать конкретные будущие проблемы, связанные с возросшей ролью военных в гуманитарной сфере, эволюцией механизмов гражданской защиты и влиянием чрезвычайных партнерств с международными организациями на деятельность Национальных обществ в долгосрочной перспективе;

Международная Федерация и МККК, на основе консультаций с Национальными обществами, предприняли ряд шагов (5). Особое внимание уделено совершенствованию и укреплению оперативных механизмов координации Движения, это позволит решать перечисленные выше вопросы на местном уровне, в соответствии с существующей стратегией и руководящими принципами.

4. Слабые места в руководящих принципах по работе с внешними организациями

Несмотря на проделанную за последние годы работу, возникла необходимость в более широком распространении и ознакомлении с текущими и будущими руководящими принципами в рамках Движения. Предлагалось также оказывать предпочтение подготовке более практических рекомендаций и инструментов, которые помогут оперативным менеджерам принимать решения на местах (6). Наиболее заметен интерес к практическим конкретным примерам, которые позволят выделить некоторые конкретные категории внешних организаций, обстоятельств и координационных механизмов в рамках Движения, это относится и к взаимодействию компонентов Движения с внешними механизмами.

Кроме того, некоторые конкретные слабые места в руководящих принципах были выявлены в отчете о внешних организациях, подготовленном британским Красным Крестом:

а. Отношения с агентствами ООН: те немногие подходы или стандарты, разработанные или разрабатываемые для сотрудничества с агентствами ООН (например, УВКБ ООН, ВПП), а также проект рекомендаций Федерации по координации, не дают достаточных сведений о том, когда и как координированно сотрудничать с агентствами и механизмами ООН, особенно в меняющихся условиях (например, при возникновении конфликта).

б. Частный сектор: действующие руководящие принципы (Стратегия по партнерству с корпоративным сектором, 2005) рассматривают частный сектор в первую очередь как донора и не дают адекватных рекомендаций по взаимодействию с частным сектором, как с оперативным партнером во время чрезвычайных ситуаций.

с. Инициативы под началом Межведомственного постоянного комитета, команда страны, координационный механизм и кластерная система: В Движении продолжается дискуссия о степени и форме участия Федерации и Национальных обществ в этих механизмах, включая лидерство Федерации в

кластере по предоставлению убежища при определенных обстоятельствах, особенно в условиях вооруженных конфликтов или других ситуаций, связанных с насилием.

d. Потенциал и навыки компонентов Движения по взаимодействию с внешними организациями: Здесь речь идет о широком спектре областей, начиная от разработки, ведения переговоров и управления отношениями с другими организациями (7) и заканчивая определением соответствующей природы отношений с внешними организациями (8). Также нужна максимальная ясность в вопросе общих и индивидуальных приоритетов Движения и его компонентов. Важно, чтобы сотрудники и волонтеры понимали отличительные особенности Движения.

5. Отношения между компонентами Движения, агентствами ООН и координационными органами в отдельных странах

Наличие слабых мест и необходимость согласовывать подход к текущим рабочим отношениям между компонентами Движения, агентствами ООН и координационными органами в отдельных странах диктуют пути решения этих вопросов, представленные ниже.

5.1 Отношения МККК и Международной федерации с агентствами ООН и координационными органами в отдельных странах

Чтобы хорошо ориентироваться в событиях, происходящих в гуманитарном секторе, и при надобности поделить своим мнением или повлиять на решения, относящиеся к вопросам гуманитарного характера, МККК и Международная Федерация внимательно следят за работой ООН в гуманитарной сфере. Чтобы упростить такие контакты, с учетом своего нейтрального и независимого статуса, МККК и Международная Федерация получили статус наблюдателей на нескольких значимых форумах (таких как Генеральная Ассамблея ООН, руководящие органы гуманитарных агентств).

В рамках усилий по участию в делах гуманитарного сектора, МККК и Международная Федерация активно участвуют в работе Межведомственного постоянного комитета (МПК) и его вспомогательных органах, в статусе

«постоянного приглашенного» (демонстрируя, что они сотрудничают с этими органами, а не координируются ими).

Обе структуры поддерживают постоянный двусторонний диалог с несколькими агентствами ООН по вопросам, представляющим взаимный интерес. В случае МККК это так называемые «встречи на высоком уровне», они проводятся регулярно на уровне руководства, на встречах обсуждается насущная текущая деятельность. В случае Международной федерации это вклад в текущий диалог и процессы, призванные улучшить гуманитарную помощь и деятельность по координации в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Межведомственная координация на уровне страны или региона: В случаях, когда это приносит ощутимые для бенефициаров результаты, МККК участвует в работе механизмов межведомственной координации в качестве наблюдателя. Основная задача МККК – скоординировать работу на местах на основе реальной обстановки и проводимых действий.

Международная Федерация участвует в межведомственных координационных совещаниях, чтобы обеспечить эффективный обмен информацией и координацию. Она также координирует глобальную готовность сектора и международную гуманитарную деятельность по обеспечению жильем в конкретных чрезвычайных ситуациях.

5.2 Национальные общества, агентства ООН и координационные органы в отдельных странах

Многие национальные общества имеют партнерские отношения с агентствами ООН и участвуют в межведомственных координационных механизмах в отдельных странах. В частности, во время стихийных бедствий, Национальные общества заключают соглашения с агентствами ООН о предоставлении помощи. Для нормальной работы таких партнерств на глобальном уровне разрабатываются типовые соглашения, они учитывают национальные особенности той или иной страны. Подобное соглашение уже обсуждалось с УВКБ ООН и вступило в силу в начале 2011 года. В настоящее время ведется работа с ВПП ООН, чтобы заключить аналогичное соглашение для сотрудничества с

Национальными обществами. Есть надежда, что в ближайшем будущем появятся соглашения и с другими агентствами ООН. Один из ключевых вопросов при разработке этих соглашений - обеспечение соблюдения Национальными обществами основополагающих принципов.

6. Возможности и проблемы

Возможности

Взаимодействие с внешними организациями при чрезвычайных ситуациях позволит улучшить оперативный охват, масштаб, эффективность и действенность Движения, укрепит само Движение в отношении финансов, репутации и уровня восприятия. Вот его основные возможности:

а. Укрепить гуманитарную деятельность компонентов Движения: вести переговоры о доступе с разными заинтересованными сторонами, обеспечить положительное восприятие Движения. Сюда входит и взаимодействие с другими организациями для сбора и обмена важной информацией, что позволит сформировать общие приоритеты и деятельность Движения, как было недавно, когда пришлось реагировать на наводнения и землетрясения.

б. Мобилизовать финансовые, технические, человеческие и материальные ресурсы. Заметная тенденция в мобилизации ресурсов - переход к партнерству. Доноры все больше хотят активно участвовать в действиях, а не просто предоставлять финансовые ресурсы.

с. Прояснять и утверждать отличительные особенности и значимость компонентов Движения в меняющейся гуманитарной обстановке.

д. Укреплять глобальный гуманитарный ответ путем участия в общих механизмах координации с внешними организациями на местном, национальном и международном уровнях. Работа компонентов Движения – это, в большой степени, часть глобального гуманитарного реагирования.

Вызовы

Взаимодействие с внешними организациями в современных условиях чрезвычайных ситуаций продолжает ставить новые задачи, наряду с текущими,

призванные по максимуму использовать имеющиеся возможности. Основные вызовы приведены ниже:

а. Как компонентам Движения строить отношения с внешними организациями, чтобы принести максимальную пользу бенефициарам и в то же время сохранить основные характеристики компонентов Движения - нейтральных, беспристрастных поставщиков гуманитарной помощи?

б. Как компонентам Движения осознанно решить, какие внешние партнерства помогут активизировать деятельность Движения, а какие скомпрометируют свойственный ему беспристрастный нейтралитет, особенно учитывая дополнительные проблемы для нейтралитета, независимости и беспристрастности, какие возникают при работе в условиях вооруженного конфликта?

с. Могут ли компоненты Движения дополнительно влиять на повестки дня других поставщиков гуманитарной помощи, чтобы выгода для бенефициаров была оптимальной?

д. Могут ли компоненты Движения сильнее использовать свое отличие от других организаций, чтобы продвигать принимаемые Движением меры, которые одновременно облегчат бенефициарам доступ и привлекут дополнительные ресурсы для компонентов Движения?

Отличительные черты и характеристики Движения включают в себя следующие факторы, определенные на семинаре Совета делегатов 2009 года по внешним организациям:

- связи МККК и Национальных Обществ с международным гуманитарным правом;

- основополагающие принципы, в частности, нейтралитет;

- использование эмблемы;

- вспомогательный статус Национальных Обществ;

- тот факт, что Движение является поистине глобальной сетью, в которую входят 186 национальных обществ, МККК и Международная Федерация

e. Как Национальным Обществам реагировать на требования, все чаще выдвигаемые их собственными правительствами, возглавить и координировать национальные меры реагирования во всех случаях чрезвычайных ситуаций и бедствий?

f. Могут ли компоненты Движения более согласованно и предсказуемо подходить к участию в координационных механизмах, управляемых органами ООН, в ходе международных операций по оказанию помощи, особенно в новых чрезвычайных ситуациях?

Как изменить роли и обязанности, какие берут на себя компоненты Движения, когда стихийное бедствие становится сложной чрезвычайной ситуацией, как осуществлять эффективное управление, особенно когда агентства ООН не ведут себя нейтрально и беспристрастно?

g. Каким должно быть участие Национальных Обществ в национальных и региональных механизмах гражданской обороны, которые реагируют на внутренние и международные чрезвычайные ситуации? Как Национальным обществам выполнять свои обязательства в рамках Движения по участию в международных механизмах реагирования, когда они должны стать неотъемлемой частью скоординированных действий на государственном или межведомственном уровне?

h. Как эффективно управлять глобальными партнерствами с частным сектором? Отношения с глобальными организациями довольно сложны и требуют сложных процессов управления. Отношения с глобальными организациями дают большие возможности, но также чреваты для Движения новыми рисками. Успехи, проблемы или плохие результаты деятельности в одной части света могут повлиять на положение дел в другой.

i. Рост числа Национальных Обществ, работающих в чрезвычайных ситуациях (9) за пределами своих стран и представляющих различные интересы и мнения – это еще одна значительная возможность, которая сопровождается своими проблемами. Следовательно, необходимо и дальше укреплять координационные механизмы Движения на всех уровнях и уделять особое внимание согласованному

и последовательному стратегическому и оперативному взаимодействию с организациями, не входящими в Движение. При решении этой задачи важно обеспечить координацию с соответствующими компонентами Движения на разных уровнях принимающего Национального Общества.

7. Рекомендации

Исходя из возможностей, проблем и слабых мест, охарактеризованных в настоящем документе, следует рассмотреть приведенные ниже рекомендации и использовать их в качестве основы для резолюции на Совете делегатов в 2011 году.

А именно:

а) Все компоненты Движения должны доводить до сведения внешних гуманитарных организаций информацию о том, как они работают в соответствии с основополагающими принципами.

б) Международная Федерация и МККК продолжают анализировать потребности и, где требуется, разрабатывать руководящие принципы, уделяя особое внимание следующим вопросам:

i. Координация с агентствами ООН и координационными органами, в том числе для мобилизации ресурсов.

ii. Отношения с разными координационными механизмами и органами в разных странах (включая местные команды и кластеры), в том числе в меняющихся условиях, когда, например, конфликт вспыхивает там, где проводится операция по ликвидации последствий стихийного бедствия (или наоборот).

iii. Развивающаяся роль гражданской обороны, военных и оборонных сил и средств при чрезвычайных ситуациях и кризисах.

iv. Использование своей эмблемы в операциях под началом других организаций.

v. Способы взаимодействия с частным сектором, как с оперативным партнером.

vi. Укрепление потенциала всех компонентов Движения, чтобы развивать отношения с внешними гуманитарными организациями в соответствии с основополагающей стратегией, Уставом Движения и руководящими принципами.

Vii. Обзор существующей практики, стратегии и руководства, касающихся отношений с внешними гуманитарными организациями и предоставление такого обзора в доступном для пользователя виде.

с) Все компоненты Движения продолжают укреплять координационные механизмы Движения

с) Все компоненты Движения продолжают укреплять механизмы координации Движения на уровне страны и региона, чтобы улучшить отношения с внешними гуманитарными организациями и обмениваться накопленным в этой сфере опытом.

ПРИМЕЧАНИЯ

1 British Red Cross, July 2008, "The Red Cross/Crescent "pillar" in the 21st century: a discussion paper"; Hofmann, C.A. July 2009, "The International Red Cross and Red Crescent Movement's engagement with external humanitarian actors: a discussion paper", British Red Cross; Hanley, T, July 2011, "The International Red Cross and Red Crescent Movement: Relations with External Actors in Humanitarian Operations", British Red Cross.

2 Действие 9, пункт 3.9.3, касающийся руководящих принципов сотрудничества с политическими и военными субъектами

3 Документы Совета делегатов: Отношения между компонентами Движения и военными органами (2005); Национальные Общества, как помощники государственных органов в гуманитарной сфере (2005); Политика Движения в области партнерства с корпоративным сектором (2005); Этические принципы, определяющие партнерство МККК с частным сектором (2002); Севильское соглашение (1997) и Дополнительные меры (2005).

Прочее: Минимальные элементы, которые должны содержаться в оперативных соглашениях между компонентами Движения и их внешними оперативными партнерами (2003); Принципы и правила Красного Креста и Красного Полумесяца по оказанию помощи при стихийных бедствиях (26-я Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца) - в

настоящее время пересматриваются. Кодекс добросовестного партнерства; Протокольный справочник Федерации; Проект справочника по координации

4 2009, Совет депутатов, Отчет о семинаре «Отношения с организациями, не входящими в Движение»

5 Работа МККК и разработка стратегии в отношении вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, включая Процесс по подготовке Национальных Обществ по реагированию на вооруженные конфликты и другие ситуации насилия (OSVs), подготовленный для резолюции Совета депутатов 2011 года; Стратегия Федерации до 2020 года и стратегия МККК на 2011-2014 годы; обе стратегии описывают необходимость партнерства, мобилизации ресурсов, влияния и инвестиций. Инициатива Федерации по гуманитарной дипломатии с конкретными целями и результатами, определенными на 2020 год; Новая инициатива в рамках МККК «Здравоохранение в опасности»; Текущая работа в рамках Федерации по распространению и продвижению Международного закона по реагированию на стихийные бедствия; Инициатива по брендингу в рамках всего движения; Изучение, разъяснение и руководящие принципы для Национальных Обществ в отношении новых национальных и региональных инициатив по гражданской обороне, в частности, в странах ЕС; Общефедеральная инициатива по мобилизации ресурсов в рамках всего Движения;

6 Чтобы это стало возможным, британский Красный Крест указывает на необходимость разработки практических инструментов и механизмов, позволяющих строить отношения с внешними организациями. Некоторые примеры уже есть, возможно, их стоит распространить более широко в виде набора инструментов или чего-то подобного (6).

Вот некоторые из них:

а) *Анализ операционного ландшафта и определение потенциальных внешних отношений и их характера;*

б) *Ведение переговоров об отношениях.* Считается, что Движение и особенно Национальные Общества недооценивают свои возможности в переговорах об отношениях с внешними организациями. Это особенно касается агентств ООН и

международных НПО, которые стремятся получить доступ к бенефициарам, а Национальное Общество – это одна из немногих, если не единственная организация, способная предоставить такой доступ.

с) *Формализация отношений.* Движение имеет ряд глобальных инструментов, позволяющих управлять отношениями. Чтобы распространить информацию об этих соглашениях и как можно лучше эти отношения оформить, нужна поддержка Национальных Обществ и делегаций на глобальном уровне;

d) *Оценка.* Необходимо верно оценивать плюсы и минусы отношений с внешними партнерами, включая операционную эффективность этих отношений и общие выгоды от внешнего взаимодействия.

7 Характер отношений может быть разным:

a) **Договорные отношения,** когда компонент Движения заключает контракт с внешней организацией на оказание различных услуг;

b) **Информирование:** Движение или его компонент предоставляет одностороннюю информацию о Движении и/или его деятельности;

c) **Обучение:** Движение или компонент ищет информацию от внешней организации, чтобы извлечь уроки и получить сведения о своих текущих или будущих операциях;

d) **Координация:** Движение или компонент обмениваются информацией, чтобы избежать дублирования и синхронизировать операции (например, гуманитарные координационные группы);

e) **Сотрудничество:** Движение или компонент разделяют ответственность за выполнение определенных задач, например, эвакуацию граждан третьих стран из Ливии в сотрудничестве с МККК и МОМ, или разработку глобальной гуманитарной стратегии и механизмов, таких как кластерная система, с участием Федерации в рамках Межведомственного комитета;

f) **Сотрудничество/партнерство:** Движение или компонент Движения имеют формализованные отношения, показывающие, что именно каждый компонент привносит в эти отношения, какова их продолжительность и цель. Пример - соглашение между МККК и ВПП об обмене продовольствием и

бесперебойной работе трубопроводов; участие Федерации в Инициативе по безопасности дорог; отношения турецкого РКЦ с ВПП по распределению продовольствия в Сомали;

g) **Стратегические партнерства**; Официальный союз между Движением и/или его компонентами с другой организацией и/или группой организаций, который обязывает обе стороны сотрудничать в определенных областях (географических или тематических), он также содержит потенциал для будущих отношений.

8 Есть много разных факторов и характеристик, на основе которых строятся отношения с внешними организациями. Среди прочего, они могут включать:

a) характер общения Движения с внешней организацией, предоставление информации, поиск информации, принятие решений;

b) уровень близости (или отдаленности) отношений;

c) роль Движения и/или компонента Движения в отношениях (например, донор, равный, ведущий, иной);

d) степень формализации отношений с внешней группой - важный элемент определения отношений.

9 Пример - более 40 Национальных Обществ работают на Гаити и в Пакистане.