



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 August 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 73 а) предварительной повестки дня*

Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций

Международное сотрудничество в области гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий — от чрезвычайной помощи к развитию

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции [73/136](#) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия и представить Ассамблее на ее семьдесят четвертой сессии доклад по этому вопросу. Доклад охватывает период с 1 января по 31 декабря 2018 года. В докладе содержится общий обзор достигнутого в этой области прогресса и освещаются связанные с этим тенденции, проблемы и тематические вопросы. В заключительной части доклада приводятся рекомендации в отношении дальнейшего повышения эффективности соответствующей деятельности.

* [A/74/150](#).



I. Обзор событий за год

A. Данные о стихийных бедствиях за 2018 год

1. В 2018 году Центр исследования эпидемиологии стихийных бедствий зарегистрировал 315 стихийных бедствий, в результате которых, согласно оценкам, погибли 11 804 человека, пострадали 68,5 миллиона человек и был нанесен ущерб в размере 131,7 млрд долл. США¹. Самым смертоносным видом бедствий были землетрясения и последующие цунами, на долю которых пришлось 45 процентов всех погибших. От наводнений пострадало больше людей, чем от любого другого вида бедствий, и на их долю приходится 50 процентов от общего числа пострадавших. Количество погибших и пострадавших и масштабы экономического ущерба в результате бедствий в 2018 году были ниже среднегодового показателя за последние 10 лет отчасти из-за меньшего числа разрушительных крупномасштабных бедствий, случившихся в этом году. С течением времени смертность в результате стихийных бедствий снизилась, в том числе благодаря совершенствованию управления рисками стихийных бедствий, в частности укреплению систем раннего предупреждения и своевременной эвакуации, а также благодаря более эффективному и оперативному реагированию.

2. С 2008 года стихийные бедствия вызвали перемещение около 265 миллионов человек, что более чем в три раза больше, чем конфликты и насилие, и в среднем составляет 24,1 миллиона перемещенных лиц в год². По оценкам Центра мониторинга внутренних перемещений, в 2018 году стихийные бедствия привели к перемещению более 17,2 миллиона человек в 144 странах и территориях. Это перемещение населения в основном было вызвано погодными явлениями, в частности тропическими циклонами. Из этого глобального общего числа 54 процента приходилось на Азию и Тихоокеанский регион. Общемировое число людей, перемещенных в результате медленно надвигающихся бедствий, по-прежнему неизвестно, поскольку в некоторых странах регистрируется лишь перемещение, вызванное засухой, и то лишь частично³.

3. По данным Всемирной метеорологической организации (ВМО), последние четыре года были самыми теплыми за всю историю наблюдений. Эту тревожную тенденцию дополняют явления, связанные с глобальным потеплением, такие как увеличение частоты и интенсивности стихийных бедствий, эффект городского острова тепла, подъем уровня моря, теплосодержание океана, потеря массы ледников и сокращение площади ледового покрова⁴. Для сокращения объемов выбросов парниковых газов, сдерживания глобального повышения температуры и достижения целей Парижского соглашения об изменении климата настоятельно необходимы более масштабные амбициозные цели, обязательства и действия на глобальном уровне.

¹ См. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, “Natural disasters 2018”. URL: www.cred.be/sites/default/files/CREDNaturalDisaster2018.pdf. Из данных, использованных для целей настоящего доклада, исключены эпидемии и нашествия насекомых.

² См. Sylvain Ponsérre and Justin Ginnetti, *Disaster Displacement: A Global Review, 2008–2018* (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2019).

³ См. Vicente Anzellini and others, *Global Report on Internal Displacement 2019* (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2019).

⁴ См. World Meteorological Organization, *WMO Statement on the State of the Global Climate in 2018* (Geneva, 2019).

4. В 2018 году 113 миллионов человек в 53 странах испытывали острую нехватку продовольствия⁵, вызванную главным образом конфликтами и отсутствием безопасности, бедствиями и экономическими потрясениями, и нуждались в срочной продовольственной помощи, помощи в области питания, здравоохранения и средств к существованию. Сокращение числа этих людей по сравнению с 124 миллионами человек в 2017 году в основном объясняется тем, что уязвимые страны не испытывали на себе таких последствий климатических потрясений и факторов стресса, как те, с которыми они столкнулись в 2017 году после явления Эль-Ниньо в 2015–2016 годах. Из этих 113 миллионов человек 29 миллионов человек в 26 странах в результате бедствий и климатических потрясений оказались в состоянии острой нехватки продовольствия, причем почти 23 миллиона из них проживают в 20 странах Африки. Еще 35 миллионов человек в странах, затронутых изменением климата, живут в условиях стресса⁶ на грани критической нехватки продовольствия. В докладе Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) «Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире» за 2019 год содержится предупреждение о том, что страны, затронутые сочетанием факторов конфликтов, изменения климата и замедления темпов экономического роста, сталкиваются с наибольшим риском голода и недоедания. В будущем масштабы острой нехватки продовольствия на уровне кризиса могут возрасти из-за дальнейших потрясений и стрессогенных факторов, а также из-за того, что по причине менее благоприятных погодных условий в сезон сельскохозяйственных работ 2018–2019 года повысилась вероятность снижения сельскохозяйственного производства во многих уязвимых странах, что обернется связанными с этим последствиями для продовольственной безопасности, питания и здоровья населения⁷.

В. Обзор произошедших в 2018 году бедствий, связанных с опасными природными явлениями

5. В Азиатско-Тихоокеанском регионе на индонезийскую провинцию Центральный Сулавеси обрушилось землетрясение силой 7,4 балла, вызвав цунами, оползни и сжижение, от которых пострадали 1,5 миллиона человек. Это произошло после серии землетрясений, приведших к перемещению более 300 000 человек. Помимо этого, в результате цунами, обрушившегося на регион Зондского пролива в Индонезии, погибло более 400 человек. Извержения вулканов в Вануату привели к неоднократным перемещениям населения. От землетрясения силой 7,5 балла пострадали 544 000 человек в Папуа — Новой Гвинее. На Филиппины обрушились два тайфуна, в результате чего родные места были вынуждены покинуть около 2,1 миллиона человек. Тропический циклон «Гита» вызвал обширные наводнения и разрушения в Фиджи и Самоа, а также в Ниуэ и затронул 80 процентов населения Тонга. Тропические циклоны «Кени» и «Джози» затронули более 77 000 человек на Фиджи, вызвав серьезные наводнения.

6. Сильная засуха затронула более 4 миллионов человек в Афганистане и привела к сокращению годового производства пшеницы примерно на 45–57 процентов. В Пакистане от засухи в провинциях Белуджистан и Синд пострадали более

⁵ Фаза 3 или выше Комплексной классификации стадий продовольственной безопасности (IPC) и Cadre Harmonisé (CH) («Механизм согласования»).

⁶ Фаза 2 IPC/CH.

⁷ См. Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2019: Joint Analysis for Better Decisions* (2019); Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: Safeguarding against Economic Slowdowns and Downturns* (Rome, 2019).

5 миллионов человек. В результате наводнения в индийском штате Керала 500 человек погибли и более 1 миллиона человек стали перемещенными лицами, были причинены ущерб и убытки в размере 3,8 млрд долл. США.

7. На юге Африки во многих районах период нехватки продовольствия 2018/2019 годов начался раньше обычного из-за нерегулярного и запоздалого выпадения осадков, обусловившего неурожай, в результате чего в крайне неблагоприятном положении с точки зрения обеспеченности продовольствием оказались, по оценкам, 10,8 миллиона человек. В Сахеле около 5 миллионов человек во всем регионе срочно нуждаются в помощи в плане продовольствия, питания и средств к существованию из-за засухи, конфликтов и отсутствия безопасности.

8. Что касается Сомали, то, хотя после четырех подряд сезонов дождей со скудным выпадением осадков и связанной с ними засухи в настоящее время общая ситуация в области продовольственной безопасности улучшилась, соответствующие потребности сохранялись, а самые сильные за последние почти два десятилетия сезонные дожди в апреле-июне привели к наводнениям в южных и центральных регионах, затронув 830 000 человек и вынудив еще 290 000 человек покинуть свои дома.

9. Несмотря на в целом благоприятную в 2018 году картину выпадения осадков в Эфиопии, от наводнений пострадало 419 000 человек, а еще 190 000 человек были вынуждены покинуть свои дома в поисках средств к существованию, продовольствия, воды и пастбищ. По состоянию на конец года более 500 000 человек были вынуждены покинуть свои дома в результате стихийных бедствий.

10. В Нигерии от сильных наводнений пострадали около 2,3 миллиона человек. В Мали от наводнений пострадало более 70 000 человек. В Нигере от наводнений пострадали 250 000 человек и было утрачено 8500 гектаров сельскохозяйственных угодий.

11. В 2018 году в некоторых частях Центральной Америки возникли серьезные проблемы в плане отсутствия продовольственной безопасности. Потеря 282 000 гектаров сельскохозяйственных культур затронула 2,2 миллиона человек в Гватемале, Гондурасе и Сальвадоре. В Гватемале извержение вулкана привело к гибели 425 человек.

С. Финансирование деятельности, связанной с бедствиями, в 2018 году

12. Согласно информации, представленной Службе финансового контроля Управления по координации гуманитарных вопросов, на цели финансирования мер реагирования на чрезвычайные ситуации, отнесенные к категории стихийных бедствий, было выделено в общей сложности 508,9 млн долл. США. Из этой суммы 381,4 млн долл. США было выделено на борьбу с засухой в Афганистане, Зимбабве, Кении, Мавритании, Сомали и Эфиопии. Согласно полученной информации, для ликвидации последствий землетрясений и цунами было выделено в общей сложности 54 млн долл. США. Еще 53,2 млн долл. США было выделено на ликвидацию последствий наводнений в различных странах, а 20,3 млн долл. США — на ликвидацию последствий циклонов и ураганов на Мадагаскаре, в Карибском бассейне и Тихоокеанском регионе.

13. Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации выделил в 2018 году 500,5 млн долл. США, из которых 125,3 млн долл. США предназначалось на операции по борьбе с последствиями бедствий. Эта сумма включала 59,3 млн долл. США на удовлетворение потребностей пострадавших от засухи стран, 30,8 млн долл. США — на удовлетворение потребностей, вызванных

наводнениями, 28,3 млн долл. США — на ликвидацию последствий землетрясений и извержений вулканов и 6,9 млн долл. США — на меры реагирования в связи с циклонами, ураганами и тайфунами.

II. Прогресс в повышении уровня готовности к стихийным бедствиям, улучшении мер реагирования и укреплении жизнестойкости

A. Возможности для решения проблем, связанных с рисками и последствиями бедствий и климатических явлений

14. Как свидетельствуют недавние крупные стихийные бедствия во всем мире, бедствия, связанные с климатом и погодой, уже наносят огромный урон общинам, и это бремя, как ожидается, будет только расти. В Специальном докладе за 2018 год Межправительственной группы экспертов по изменению климата о глобальном потеплении на 1,5°C подчеркивается все более острая необходимость глобальных усилий. Если пороговые значения потепления — на 1,5°C и 2°C — будут превышены, то возможности адаптации резко сократятся и, вероятно, это приведет к беспрецедентным масштабам перемещения населения, миграции и гуманитарных потребностей.

15. Изменение климата и его воздействие имеют серьезные последствия для гуманитарной деятельности. Все более частые и интенсивные бедствия, их последствия, усугубляемые изменениями их пространственного распространения, продолжительности и сроков, подрывают способность гуманитарной системы эффективно готовиться к ним и своевременно реагировать и оказывать помощь нуждающимся людям. Гуманитарным организациям необходимо продолжать адаптировать анализ, планирование и разработку программ в качестве одной из приоритетных задач для решения проблемы усиления рисков бедствий и изменения климата во всех секторах и областях деятельности. Субъекты деятельности в областях гуманитарной помощи, развития, климата и прав человека должны сотрудничать, уделяя больше внимания уменьшению опасности бедствий, их предотвращению, прогнозированию и обеспечению жизнестойкости. Для этого необходимо увеличить инвестирование мер по уменьшению уязвимости, совершенствованию анализа рисков и укреплению механизмов обеспечения готовности и раннего предупреждения и раннего реагирования, особенно посредством более широкого использования климатологии и долгосрочных прогнозов, сезонного анализа климата, прогнозов погоды и других гидрометеорологических услуг, а также соответствующих механизмов финансирования.

16. Повышение риска и последствий стихийных бедствий и изменения климата, усугубляемое такими факторами риска, как быстрый рост населения, незапланированная урбанизация и концентрация населения, активов и важнейших объектов инфраструктуры в районах, подверженных опасностям, ставит под угрозу достижение целей в области устойчивого развития. В рамках процессов развития и инвестирования в развитие необходимо учитывать эти риски и обеспечивать устойчивость к последствиям бедствий и изменения климата. Бедствия ежегодно затрагивают, вынуждают перемещаться и ввергают в нищету миллионы людей, усугубляя неравенство и неся серьезные последствия для прав человека. Бедствия и неблагоприятные последствия изменения климата оказывают чрезвычайное воздействие на людей, живущих в нищете, женщин, детей, инвалидов, пожилых людей и другие группы людей, находящихся в уязвимом или маргинализованном положении.

17. Необходимо уделять более пристальное внимание расширению прав и возможностей местных субъектов для активного решения проблем, связанных с рисками бедствий и изменением климата, и укреплению национального и местного потенциала в областях предупреждения, обеспечения готовности, реагирования и восстановления внутри секторов и между ними. Достижение целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года зависит от обеспечения того, чтобы уязвимые группы населения, пострадавшие от бедствий или подвергающиеся риску бедствий, не остались без внимания. Гуманитарные организации и партнеры должны выявлять тех, кто больше всего нуждается в помощи, кого труднее всего охватить, и тех, кто может быть исключен, и уделять им первоочередное внимание⁸. В соответствии с темой шестой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий затронутое население должно играть одну из центральных ролей в содействии укреплению потенциала противодействия и построению устойчивого и инклюзивного общества. Государствам-членам необходимо удвоить усилия по реализации глобальной целевой задачи е) Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, в рамках которой требуется к 2020 году значительно увеличить число стран, принявших национальные и местные стратегии снижения риска бедствий, с тем чтобы содействовать повышению жизнестойкости и достижению целей в области устойчивого развития.

18. Сейчас наступил решающий поворотный момент для ускорения и расширения масштабов деятельности по повышению устойчивости и противодействию угрозе изменения климата. Ключевые механизмы, такие как Глобальная платформа по снижению риска бедствий, Всемирная конференция по вопросам восстановления, этап рассмотрения гуманитарных вопросов основной сессии Экономического и Социального Совета, Саммит по мерам в области изменения климата, политический форум высокого уровня по устойчивому развитию 2019 года, проводимый под эгидой Генеральной Ассамблеи, Диалог на высоком уровне по вопросу о финансировании развития, проводимый на высоком уровне среднесрочный обзор хода осуществления Программы действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств («Путь Самоа») и двадцать пятая Конференция Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, дают крайне важный импульс для подтверждения приверженности делу принятия согласованных и всеобъемлющих глобальных мер по реагированию на риски бедствий и климатические риски, их причины и последствия, а также по борьбе с коренными причинами гуманитарных кризисов⁹.

В. Меры, принимаемые для укрепления готовности и реагирования в Карибском бассейне после сезона атлантических ураганов 2017 года

19. Сезон атлантических ураганов 2017 года стал серьезным вызовом для механизмов обеспечения готовности и реагирования в Карибском бассейне. На основе извлеченных уроков, в том числе уроков, рассмотренных в предыдущем докладе Генерального секретаря (A/73/343), структуры и партнеры Организации Объединенных Наций расширили свое присутствие в регионе и укрепили механизмы реагирования, координацию и партнерские связи с Карибским агентством

⁸ См. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2018: Leaving No One Behind* (Geneva, 2018).

⁹ См. заявление Председателя об этапе рассмотрения гуманитарных вопросов в 2019 году. См. <http://www.unocha.org/sites/unocha/files/ECOSOC%20HAS%20-%20CHAIR%20STATEMENT.pdf>.

реагирования на чрезвычайные ситуации и оказали поддержку канцеляриям координаторов-резидентов и страновым группам Организации Объединенных Наций в укреплении оперативной готовности и планировании действий на случай чрезвычайных ситуаций на национальном уровне.

20. Всемирная продовольственная программа укрепила потенциал Карибского агентства реагирования на чрезвычайные ситуации, усовершенствовала его логистические протоколы и управление цепочками поставок, а также усилила меры по заблаговременному размещению предметов чрезвычайной помощи в подцентрах Агентства. В настоящее время ВПП сотрудничает с Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в проведении анализа последствий потрясений и интеграции проектов по экстренным денежным переводам в состав сетей социальной защиты, функционирующих под руководством правительства. ФАО, Агентство и партнеры в настоящее время разрабатывают региональную стратегию реагирования на чрезвычайные ситуации и соответствующий план действий для сельскохозяйственного сектора. ЮНИСЕФ и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») подписали с Карибским агентством реагирования на чрезвычайные ситуации меморандумы о взаимопонимании по вопросам защиты детей и, соответственно, гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в контексте реагирования на бедствия, а Программа развития Организации Объединенных Наций и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца продолжают укреплять общинные системы раннего предупреждения. Панамериканская организация здравоохранения оказывает техническую помощь странам Карибского бассейна в управлении рисками для здоровья, связанными с бедствиями, и обеспечении структурной безопасности и функционирования больниц во время бедствий.

21. В 2018 году Управление по координации гуманитарных вопросов осуществило первый этап двухлетней стратегии по оказанию поддержки Карибскому агентству реагирования на чрезвычайные ситуации в укреплении оперативной готовности и потенциала реагирования. Управление провело семинары-практикумы по вопросам готовности к реагированию, циклам гуманитарных программ, механизмам финансирования, управлению информацией, оценке потребностей и оперативной совместимости между механизмами реагирования Организации Объединенных Наций, такими как Группа Организации Объединенных Наций по оценке и координации в чрезвычайных ситуациях и Региональный механизм реагирования Агентства. Были рассмотрены методы развертывания, оценки потребностей, механизмы координации действий гражданских и военных структур и представления отчетности и сформулированы рекомендации для всех партнеров. На Ямайке были проведены имитационные учения для западной части Карибского бассейна, а на Барбадосе — для Подветренных островов. Управление организовало поездку по обеспечению готовности в Доминику для оказания поддержки в разработке плана действий в чрезвычайных ситуациях, связанных с ураганами, и типового порядка действий. Оно также оказало поддержку в планировании на случай чрезвычайных ситуаций и принятии планов действий по обеспечению минимальной готовности в Белизе, Доминиканской Республике и Тринидаде и Тобаго. В Гаити Управление и его партнеры укрепляют национальный потенциал реагирования посредством координации гуманитарной деятельности между гражданскими и военными структурами и проведения обучения в рамках Группы Организации Объединенных Наций по оценке и координации в чрезвычайных ситуациях, а также заблаговременного размещения предметов чрезвычайной помощи. В Синт-Мартен была направлена миссия по обеспечению готовности к ураганам силами Группы Организации Объединенных Наций

по оценке и координации в чрезвычайных ситуациях в целях укрепления потенциала в области координации мер реагирования и определения планов действий по обеспечению готовности к ураганам в преддверии будущих ураганов.

С. Продовольственная безопасность и бедствия

22. Бедствия и изменчивость климата являются одними из главных причин произошедшего в последнее время расширения масштабов голода в мире и одной из главных причин продовольственных кризисов и связанных с ними рисков, таких как вспышки заболеваний. Потепление климата отрицательно влияет на производство основных зерновых культур, что непосредственно сказывается на продовольственной безопасности и численности нуждающегося в помощи уязвимого населения. В странах, в значительной степени подверженных экстремальным климатическим явлениям, число недоедающих людей более чем в два раза больше, чем в странах, не столь уязвимых перед лицом таких явлений. Голод более распространен в странах с такими сельскохозяйственными системами, которые крайне чувствительны к атмосферным осадкам, колебаниям температуры и засухе и где средства к существованию значительной части уязвимого населения, особенно сельской бедноты и мелких фермеров, зависят от сельского хозяйства⁴.

23. Данные и технологии помогают выявлять изменения в уровне продовольственной безопасности и служат для разработки политики, стратегий и планов по предотвращению, смягчению последствий, обеспечению готовности и реагированию. Хотя качество данных улучшилось, во многих странах сохраняются пробелы. Сбор и анализ данных о людях, уязвимых в плане продовольственной безопасности, имеют важнейшее значение для выявления основных причин голода и создания условий для целенаправленного и комплексного реагирования субъектов гуманитарной деятельности и деятельности в области развития в целях удовлетворения чрезвычайных потребностей и устранения коренных причин уязвимости.

24. Бедные домохозяйства в большей степени подвержены повторяющимся потрясениям и могут обладать ограниченной жизнестойкостью из-за низкого уровня доходов, отсутствия накоплений, социальной изоляции, ограниченной базы активов и сильной зависимости от неорошаемого земледелия и природных ресурсов. Для оказания поддержки беднейшим и наиболее уязвимым слоям населения в целях уменьшения социальной уязвимости и уязвимости, основанной на уровне доходов, а также для сокращения масштабов использования нежелательных стратегий выживания все чаще используются национальные программы социальной защиты. Эти программы могут обеспечить стимулы для создания устойчивых к изменению климата источников средств к существованию в области сельского хозяйства и поддержать меры по обеспечению всеохватной готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них. Системы социальной защиты, реагирующие на потрясения, позволяют оказывать гуманитарную помощь в дополнение к программам развития, направленным на повышение уровня жизни и производственного потенциала бедных и уязвимых домохозяйств.

25. Меры на глобальном и региональном уровнях играют центральную роль в укреплении продовольственной безопасности и снижении уязвимости. В 2018 году Организация Объединенных Наций оказала поддержку Ассоциации государств Юго-Восточной Азии в разработке регионального подхода и национальных стратегий в области систем социальной защиты, учитывающих риски и устойчивых к потрясениям, в целях укрепления национального потенциала по

решению проблемы отсутствия продовольственной безопасности. Были приняты важные шаги по введению в действие Глобальной сети по борьбе с продовольственными кризисами — многосторонней партнерской инициативы, направленной на поиск совместных решений по борьбе с продовольственными кризисами.

D. Расширение сотрудничества по гуманитарным вопросам и вопросам развития

26. В 2018 году Объединенный руководящий комитет для содействия сотрудничеству в гуманитарной сфере и в области развития принял решение сосредоточить свои первоначальные усилия на семи приоритетных странах¹⁰ и провел обзор прогресса и извлеченных уроков в области формулирования и практического применения общих результатов¹¹ в этих странах¹². В ходе обзора были отмечены разработанные на сегодняшний день передовые методы сотрудничества между субъектами гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, особенно в отношении совместного анализа и совместного планирования. Была также подчеркнута необходимость того, чтобы все соответствующие заинтересованные стороны более систематически согласовывали программы и финансирование с общими результатами в целях эффективного сокращения потребностей, рисков и уязвимости, повышения жизнестойкости и достижения прогресса в деле обеспечения устойчивого развития.

27. В некоторых странах были определены общие результаты для уменьшения рисков и уязвимости в плане бедствий и климата, решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности и недоедания и укрепления системы предоставления основных услуг в целях смягчения последствий повторяющихся бедствий.

28. В Буркина-Фасо и Мавритании на общие результаты повлияла засуха, которая затронула Сахель и привела к широкомасштабному отсутствию продовольственной безопасности и недоеданию в 2018 году. В Буркина-Фасо правительство и доноры, включая Европейский союз и Всемирный банк, финансировали меры реагирования в области питания в соответствии с общими результатами. В Мавритании началось осуществление плана гуманитарного реагирования в целях мобилизации финансовых средств для борьбы с последствиями засухи и в целях дополнения рамочной программы партнерства с участием многих заинтересованных сторон в интересах устойчивого развития на 2018–2022 годы.

29. В Сомали в 2018 году после принятия мер реагирования на засуху были сформулированы общие результаты на основе результатов оценки потребностей в связи с последствиями засухи в Сомали и обзора гуманитарных потребностей. В рамках разработки этих результатов подчеркивается важность систематического снижения риска и уязвимости путем согласования программ и финансирования в областях гуманитарной помощи и развития, а также важность безотла-

¹⁰ Буркина-Фасо, Камерун, Нигер, Нигерия, Сомали, Чад и Эфиопия. См. www.un.org/jsc/.

¹¹ Общие результаты — это конкретные и измеримые результаты, которых стремятся достичь гуманитарные организации, организации, занимающиеся вопросами развития, и другие соответствующие субъекты на совместной основе в течение трех–пяти лет в целях сокращения потребностей, рисков и уязвимости людей и повышения их жизнестойкости. Для получения дополнительной информации см. www.un.org/jsc/.

¹² Помимо стран, охваченных в рамках этого обзора, ряд других стран, такие как Демократическая Республика Конго, Мавритания, Судан и Южный Судан, также разработали общие результаты.

гательного введения в действие рамочной программы по восстановлению и созданию потенциала противодействия и разработанного Всемирным банком Механизма принятия срочных мер в связи с проблемой голода в дополнение к плану гуманитарного реагирования.

30. Организация Объединенных Наций укрепляет сотрудничество своих структур, занимающихся гуманитарной деятельностью, и структур, занимающихся вопросами развития, путем содействия осуществлению общесистемных мер по уменьшению опасности бедствий и укреплению потенциала противодействия. План действий Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий в целях укрепления потенциала противодействия «Формирование комплексного и учитывающего существующие риски подхода в области устойчивого развития» служит важным инструментом обеспечения максимальной отдачи от поддержки, оказываемой странам в целях укрепления планирования развития с учетом факторов риска и инвестиций и осуществления согласованных планов действий по уменьшению опасности бедствий, укреплению потенциала противодействия и достижению целей Повестки дня на период до 2030 года, Сендайской рамочной программы и Парижского соглашения.

31. Общие руководящие указания Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в построении жизнестойких обществ служат основой для формирования потенциала устойчивости к внешним воздействиям в целях осуществления Повестки дня на период до 2030 года и включены в повестку дня Генерального секретаря в области реформ и предупреждения и другие ключевые глобальные рамочные программы. Цель этих руководящих указаний заключается в повышении согласования усилий по укреплению потенциала противодействия путем включения широкого спектра вопросов жизнестойкости, угроз и рисков в различные виды деятельности и инвестирования в разных хронологических рамках, с тем чтобы помочь странам, где часто происходят бедствия, укрепить институты и самостоятельность общин и разорвать порочный круг бедствий и восстановления. В настоящее время эти руководящие указания проходят проверку на местах в нескольких отдельных странах и будут окончательно доработаны в 2019 году.

Е. Прогнозирование бедствий путем повышения готовности к реагированию и восстановлению

32. Сохраняется настоятельная необходимость дальнейшего укрепления готовности, раннего предупреждения, принятия мер на раннем этапе, быстрого реагирования и восстановления жизнестойкости стран и групп людей, подверженных риску все более серьезных и частых бедствий или страдающих от этих бедствий. Этому вопросу уделялось много внимания в ходе недавних этапов рассмотрения гуманитарных вопросов и соответствующих специальных заседаний в ходе сессий Экономического и Социального Совета.

33. Повышение рисков бедствий и климатических рисков требует увеличения инвестиций в управление рисками бедствий и создание потенциала противодействия. Эффективные системы раннего предупреждения и эвакуации крайне важны для спасения жизни людей и должны быть неотъемлемой частью стратегий обеспечения готовности и реагирования и усилий по обеспечению устойчивого развития и адаптации. Наука, информационно-коммуникационные технологии и большие массивы данных могут помочь обеспечить, чтобы информация о раннем предупреждении доходила до самых последних инстанций и способствовала осуществлению эффективных мер на раннем этапе до наступления бедствия.

34. Гуманитарным организациям следует расширять сотрудничество с гидрометеорологическими и климатическими службами для обеспечения наличия полезной информации о раннем предупреждении и картировании опасных явлений. С этой целью ВМО расширяет поддержку, оказываемую гуманитарным организациям, в том числе через глобальную систему оповещения о различных видах бедствий. В 2018 году в рамках Инициативы по созданию систем мониторинга климатических рисков и раннего предупреждения в Западной Африке и Карибском бассейне было начато осуществление двух региональных проектов и оказана поддержка 41 стране в целях развития потенциала в области прогнозирования погоды и климата, укрепления сотрудничества между учреждениями, занимающимися ранним предупреждением, и вовлечения общин в картирование рисков и осуществление мер на раннем этапе.

35. Межучрежденческие стандартные оперативные процедуры по принятию оперативных мер в отношении эпизодов явлений Эль-Ниньо и Ла-Нинья обеспечивают основу для межучрежденческой деятельности на раннем этапе, стимулируя и направляя гуманитарные меры и усилия в области развития на раннем этапе в целях смягчения и предотвращения последствий экстремальных погодных явлений, связанных с периодически возникающим в Южном полушарии явлением Эль-Ниньо. В этом документе описывается, кому, когда и какие меры необходимо принять при появлении признаков надвигающегося эпизода Эль-Ниньо/Ла-Нинья. В сентябре 2018 года после предупреждения о возможном эпизоде в конце 2018 года — начале 2019 года Межучрежденческий постоянный комитет создал «механизм наблюдения за Эль-Ниньо» и задействовал аналитическую группу, которая определила 25 подверженных серьезному риску стран Африки, Азиатско-Тихоокеанского региона, а также Латинской Америки и Карибского бассейна, в которых на региональном и страновом уровнях были приняты меры по обеспечению готовности и предприняты действия на раннем этапе. К концу 2018 года были созданы региональные структуры, а гуманитарные организации и организации, занимающиеся вопросами развития, разработали или пересмотрели планы обеспечения готовности и реагирования, заручились предварительно согласованным финансированием и приняли меры на раннем этапе в странах, подверженных риску.

36. В ноябре 2018 года руководители Межучрежденческого постоянного комитета одобрили общесистемный протокол введения в действие расширенных общесистемных мер гуманитарного реагирования, который позволяет оперативно мобилизовывать усилия всей системы для удовлетворения неотложных гуманитарных потребностей в условиях внезапно возникшего или значительно ухудшающегося гуманитарного кризиса путем обеспечения дополнительного потенциала на местах и создания надлежащих механизмов руководства и координации для оказания помощи и защиты.

37. К концу 2018 года разработанный Межучрежденческим постоянным комитетом механизм обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям был эффективно внедрен в 72 странах. В этих странах на регулярной основе (не реже одного раза в год) проводится анализ рисков, функционирует система мониторинга этих рисков и проводится анализ пробелов для определения необходимых первоочередных мер по обеспечению готовности для действующих внутри стран субъектов при необходимой поддержке на региональном и глобальном уровнях.

38. В 2018 году Группа Организации Объединенных Наций по оценке и координации в чрезвычайных ситуациях отметила свою двадцать пятую годовщину. С момента своего создания Группа отреагировала более чем на 285 чрезвычайных ситуаций в более чем 100 странах. В 2018 году были мобилизованы группы

для оказания адресной поддержки в условиях различных бедствий. В связи с землетрясением в Папуа — Новой Гвинее Группа оказала правительству и гуманитарной страновой группе поддержку в управлении информацией, представлении отчетности, координации и ситуационном анализе, включая анализ экологических рисков. В Нигерии Группа оказала поддержку правительственным центрам по чрезвычайным операциям в связи с наводнениями. В Индонезии она оказала помощь в принятии под руководством правительства мер по реагированию на землетрясение и цунами. В Синт-Мартен была направлена миссия Группы по обеспечению готовности к реагированию.

39. В 2018 году Международная консультативная группа по вопросам поиска и спасания продолжала укреплять потенциал государств-членов в области поисково-спасательных работ в городах, в том числе путем проведения в Армении и на Филиппинах учений по мерам реагирования для всего региона. Консультативная группа также предоставила технические консультации по использованию технологий в поддержку мер реагирования; к концу 2018 года более 450 членов из 38 городских поисково-спасательных групп прошли подготовку по вопросам сбора данных и управления информацией.

40. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и ее партнеры поддерживали национальные усилия по наращиванию потенциала в области предупреждения, выявления и реагирования на угрозы для здоровья населения, в том числе на угрозы, связанные с бедствиями, и осуществления Международных медико-санитарных правил. ВОЗ оказала поддержку 27 странам в проведении учений, 18 странам — в проведении аналитических обзоров результатов, а 19 странам была оказана помощь в проведении оценок рисков для здоровья в условиях чрезвычайных ситуаций, связанных с различными опасностями.

41. Поскольку бедствия приводят к большим людским и экономическим потерям и зачастую повторяются, возрастает важность устойчивого восстановления. Практика восстановления, которая также включает реконструкцию домов и инфраструктуры, помогает вернуть активы и средства к существованию людей, останавливает погружение пострадавшего населения в нищету и возвращает его на путь устойчивого развития. Восстановление дает возможность извлечь уроки из прошлых проблем и отстроить все заново по принципу «лучше, чем было» на основе жизнестойкого, инклюзивного и основанного на учете факторов риска подхода. Это предусматривает осуществление политики и инвестирование с учетом рисков бедствий и климатических рисков и включением факторов устойчивости внутри секторов и между ними во избежание возврата к существовавшей до бедствия уязвимости и значительных потерь в случае будущих бедствий, в том числе путем создания устойчивой к бедствиям инфраструктуры и средств к существованию и повышения эффективности землепользования и укрепления соблюдения строительных норм и правил.

42. В 2018 году Организация Объединенных Наций совместно со Всемирным банком и Европейским союзом провела семь¹³ оценок потребностей после бедствий, которые дают всеобъемлющую картину ущерба и потерь и служат основой для программ восстановления и реконструкции. Хотя возрастающее воздействие бедствий повышает спрос на эти оценки и подчеркивает важность удовлетворения потребностей в области восстановления, отсутствие предсказуемого и адекватного финансирования остается одной из ключевых проблем в области планирования и осуществления программ восстановления и реконструкции. Об-

¹³ В Джибути, Индии (штат Керала), Индонезии, Кот-д'Ивуаре, Лаосской Народно-Демократической Республике, Руанде и Сомали.

зор оценок потребностей после бедствий, проведенных в период 2014–2016 годов, показал, что в среднем было профинансировано лишь 24 процента потребностей в области восстановления¹⁴.

Е. Расширение использования данных

43. Сбор, представление, анализ и использование дезагрегированных данных о риске бедствий, потерях и ущербе крайне важны для понимания конкретных потребностей, факторов уязвимости и потенциала уязвимых и пострадавших групп населения и для обеспечения эффективности и инклюзивности стратегий уменьшения опасности бедствий и мер по реагированию и восстановлению. Требуется дополнительные усилия для наращивания потенциала национальных учреждений, занимающихся борьбой со стихийными бедствиями, а также статистических управлений и других официальных источников данных в целях обоснования и укрепления основанных на фактических данных подходов к решению проблем, связанных с рисками и последствиями бедствий.

44. Механизм контроля за осуществлением Сендайской рамочной программы представляет собой инструмент для отслеживания прогресса в выполнении целевых задач Сендайской рамочной программы и соответствующих целей в области устойчивого развития (1, 11 и 13), в то время как модернизированная система базы данных об ущербе от бедствий “DesInventar Sendai” позволяет государствам-членам более эффективно регистрировать и анализировать последствия бедствий и тенденции в соответствии с вышеупомянутым механизмом контроля.

45. В рамках инициативы INFORM по-прежнему два раза в год публикуется Глобальный индекс рисков. В 2018 году при поддержке этой инициативы был проведен новый субнациональный анализ рисков в Бурунди, Мьянме, Непале, Нигере и Чаде. В рамках этой инициативы также были опубликованы подробные инструкции и учебные материалы для стран и организаций, желающих провести анализ рисков с использованием методологии INFORM.

46. Защита данных и неприкосновенность частной жизни имеют первостепенное значение для гуманитарной деятельности. Риск ненадлежащего использования данных может подорвать доверие затронутого населения и негативно сказаться на гуманитарных операциях. Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов и партнеры разработали оперативное руководство по ответственному использованию данных в гуманитарном секторе в целях содействия безопасному, этичному и эффективному управлению данными в рамках гуманитарного реагирования.

47. Центр гуманитарных данных отслеживал увеличение объема данных в рамках созданной Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов платформы по обмену гуманитарными данными, где по состоянию на 16 июля 2019 года было размещено более 9800 наборов данных, совместно используемых 243 организациями. Значительный рост в 2018 году числа пользователей и объема данных, загружаемых с этой платформы, свидетельствует о том, что сейчас как никогда ранее используется больше данных для повышения осведомленности и принятия обоснованных решений в гуманитарной системе.

¹⁴ См. United Nations Development Programme, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, World Bank and European Union, *Post-Disaster Needs Assessments: Lessons from a Decade of Experience* (2018).

Г. Финансирование упреждающих мероприятий

48. В целях принятия необходимых мер в ответ на растущие потребности и риски бедствий гуманитарные организации переходят от мер реагирования к более упреждающим подходам. Этот сдвиг направлен на повышение эффективности мер по предупреждению, смягчению последствий, обеспечению готовности, раннему предупреждению, раннему реагированию, быстрому реагированию, восстановлению и повышению устойчивости в условиях повышенного риска и повторяющихся бедствий в целях спасения жизни людей и источников средств к существованию и сокращения времени подготовки к принятию мер, гуманитарных потребностей и затрат на реагирование. Для достижения этих целей и улучшения результатов в интересах подверженных риску и пострадавших людей финансирование должно быть предсказуемым, своевременным, гибким, адекватным и многолетним, а также должно учитывать некоторую неопределенность в плане прогнозов и в плане того, возрастут ли угрозы до уровня полномасштабных бедствий.

49. Для создания системы более упреждающего реагирования, которая не дожидается наступления полномасштабных последствий бедствия, требуется более высокий уровень прогнозирования, прогнозного анализа и систем раннего предупреждения, охватывающих людей, подверженных риску, в сочетании с оптимальной структурой и использованием всех имеющихся финансовых инструментов и мер вмешательства. Появляется все больше убедительных доказательств преимуществ упреждающих подходов, в рамках которых финансирование заранее планируется и выделяется для принятия мер на раннем этапе в случае прогнозирования неминуемой опасности.

50. Подход по принятию мер на основе прогнозных оценок, реализуемый Чрезвычайным фондом помощи в случае стихийных бедствий, представляет собой механизм финансирования, специально предназначенный для обеспечения предсказуемого и своевременного финансирования деятельности, включенной в протоколы действий на раннем этапе национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, с автоматическим выделением средств в соответствии с заранее согласованными прогнозными факторами, которые указывают на непосредственную опасность. К концу 2018 года эти протоколы разрабатывали 20 таких обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. С момента своего создания в мае 2018 года этот механизм утвердил ассигнования на принятие срочных мер в Бангладеш, Мозамбике, Перу и Эквадоре.

51. Оценка экспериментального проекта Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца по основанному на прогнозах финансированию в Бангладеш показала, что домохозяйства, получившие необусловленные денежные пособия за три–семь дней до наводнения, имели явные преимущества в плане уменьшения воздействия наводнения. Они потеряли меньше скота, уровень их продовольственной безопасности во время и после стихийного бедствия был выше, они накопили меньше долгов и испытывали меньше психологических страданий по сравнению с домохозяйствами, которые не получили поддержку в виде мер на раннем этапе. Этот проект помог увязать меры по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них с долгосрочной деятельностью по укреплению потенциала противодействия и развитию и показал, что основанные на прогнозах подходы спасают жизни людей и средства к существованию и экономят деньги.

52. В 2018 году ФАО совместно с международными и национальными партнерами провела целевые мероприятия на раннем этапе в целях предотвращения и смягчения воздействия прогнозируемых опасностей в семи странах Африки,

Азии и Латинской Америки, в дополнение к трем текущим мероприятиям, осуществление которых началось в 2017 году. Анализ рисков и информация о раннем предупреждении, благодаря которым были приняты меры на раннем этапе, оказались точными и своевременными, поскольку все спрогнозированные опасности в конечном итоге возникли. Принятые на раннем этапе меры помогли сохранить источники средств к существованию в сельском хозяйстве, повысить продовольственную безопасность и питание и укрепить жизнестойкость домашних хозяйств. Исследования показывают, что меры на раннем этапе в области сельского хозяйства являются экономически эффективными и помогают снизить стоимость гуманитарной помощи: на каждый 1 доллар США, вложенный в обеспечение средств к существованию до прогнозируемых опасностей, домашние хозяйства получили доход в размере от 2,50 до 7,10 долл. США в плане увеличения производительности сельского хозяйства и предотвращения производственных убытков и ущерба имуществу¹⁵.

53. Механизм страхования Африканской системы оценки потенциала рисков был укреплен благодаря разворачиванию программы “Replica”, которая призвана помочь гуманитарным организациям в приобретении дополнительных полисов страхования от климатических рисков, страховые выплаты по которым начинаются тогда, когда определенные показатели, такие как низкое количество осадков или уменьшение растительности, подтверждаются спутниковыми данными. Этот механизм был создан в дополнение к работе Африканской системы оценки потенциала рисков в целях обеспечения надежного и предсказуемого финансирования на ранних этапах оказания гуманитарной помощи и содействия защите уязвимых домашних хозяйств, а также для того, чтобы разорвать порочный круг нищеты в условиях экстремальных погодных потрясений.

54. В 2018 году Управление по координации гуманитарных вопросов получило поддержку со стороны Консультативной группы Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации в целях изучения возможности более упреждающего использования Фонда, а затем провело технические консультации и заказало проведение независимых обзоров. В недавно проведенном исследовании была отмечена практическая польза Фонда как инструмента финансирования упреждающих действий и подчеркнута его особая роль в этой области, включая необходимую деятельность в соответствии с его критериями спасения жизней. Для лучшего понимания пользы Фонда в этом отношении Управление разработает и проведет экспериментальные проекты с выделением средств из Фонда в скрупулезно выбранных контекстах. Эти экспериментальные проекты помогут собрать фактические данные и информацию об извлеченных уроках в технических, институциональных и стратегических областях, касающихся способов скоординированного финансирования упреждающих действий.

55. Переход от реагирования к прогнозированию в сфере финансировании представляет собой изменение системного характера. В настоящее время, за редким исключением, упреждающие действия часто предпринимаются в виде отдельных межучрежденческих проектов в относительно скромных масштабах. Собранные к настоящему времени данные об эффективности и преимуществах упреждающих действий дают импульс для дальнейших усилий, направленных на использование моделей финансирования и объемов финансирования мер на раннем этапе в целях расширения масштабов и обеспечения усиления координации, согласованности, результативности и охвата таких инициатив. В этой

¹⁵ См. FAO, *Madagascar: Impact of Early Warning Early Action* (Rome, 2019); FAO, *Mongolia: Impact of Early Warning Early Action* (Rome, 2018); FAO, *The Sudan: Impact of Early Warning Early Action* (Rome, 2019).

связи решающее значение имеют дальнейшее опробование подходов, сбор данных об их воздействии и результатах для пострадавшего населения и извлечение уроков по результатам включения информации о раннем предупреждении, прогнозного анализа и мониторинга и анализа рисков в процесс принятия решений.

Н. Адаптация к местным условиям деятельности по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них

56. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, Повестка дня в интересах человечества и «базовая договоренность» придали импульс осуществлению мер на местном уровне в соответствии с призывом к укреплению, а не замене местных и национальных систем и субъектов. Международные субъекты инвестируют в укрепление местного потенциала с помощью организации подготовки кадров и оказания технической помощи. Некоторые доноры и международные организации внесли изменения в законодательство и политику, которые позволяют применять новые подходы, включая прямое финансирование для местных субъектов, и приводят к созданию новых партнерств. Тем не менее в деле осуществления мер на местном уровне все еще отмечаются значительные проблемы. Можно сделать больше для активизации усилий по вовлечению национальных и местных субъектов в работу международных структур по координации на местах и в глобальные процессы принятия решений. Структурные препятствия по-прежнему затрудняют доступ местных субъектов к международному финансированию. Необходимы постоянные усилия для расширения диалога и более эффективного выполнения обязательств на местах.

57. Оценки гуманитарной деятельности свидетельствуют о том, что национальные и местные субъекты повышают эффективность гуманитарного реагирования. Местные субъекты действуют на местах до, во время и после бедствий и играют ключевую роль в укреплении мер по предупреждению, повышению устойчивости и обеспечению готовности. Они находятся в непосредственной близости от пострадавшего населения и обладают местными знаниями и опытом, которыми могут не обладать международные субъекты. Национальные и местные субъекты особенно важны для расширения охвата мер, осуществляемых международными силами реагирования, поскольку эти субъекты действуют в труднодоступных районах. Местные неправительственные организации (НПО) обладают уникальными возможностями и функциями в плане мобилизации добровольцев, установления контактов между различными субъектами и предоставления специализированных услуг общинам.

58. Принимаемые под руководством местных органов власти меры реагирования на ряд землетрясений, произошедших в Индонезии в 2018 году, продемонстрировали преимущества осуществления мер на местном уровне и инвестиций в укрепление потенциала и руководящей роли местных служб и механизмов реагирования. После цунами 2004 года в Индийском океане при международной поддержке правительство Индонезии и местные субъекты гражданского общества успешно инвестируют средства в укрепление структуры управления рисками бедствий и потенциала на национальном, провинциальном и окружном уровнях, включая национальную рамочную программу реагирования на бедствия, утвержденную в 2018 году. Эти инвестиции позволили правительству взять на себя активную руководящую роль, а местным службам реагирования — развернуть свои сети добровольцев и мобилизовать финансовые средства на местах и взять на себя ответственность за меры реагирования, в то время как международные субъекты оказывали национальным и местным субъектам специализированную дополнительную поддержку. Наблюдалось заметное расширение

присутствия и участия национальных и местных субъектов в работе координационных форумов, в которых тематические блоки возглавлялись представителями национальных или местных органов власти.

59. Местные и национальные субъекты получают все более широкий доступ к международному финансированию. В 2018 году совместные страновые фонды выделили 25 процентов (208 млн долл. США) своих финансовых средств непосредственно национальным и местным неправительственным организациям. В тех случаях, когда потенциал этих организаций является значительным, совместные страновые фонды выделяют им значительно больше средств — от 40 до 80 процентов от объема их финансирования. Такие факторы, как активная информационно-пропагандистская и учебная поддержка, оказываемая этим организациям, в сочетании с их участием в процессах определения приоритетов и принятия решений в рамках этих фондов, способствуют увеличению объема прямых ассигнований, выделяемых этим организациям, который в 2015 году составлял 16 процентов (74,3 млн долл. США). Кроме того, значительная часть финансовых средств Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации поступает национальным и местным службам реагирования в качестве партнеров-исполнителей организаций системы Организации Объединенных Наций. В дополнение к этим усилиям другие источники финансирования гуманитарной деятельности должны увеличить долю средств, выделяемых ими местным субъектам.

I. Перемещения, вызванные бедствиями

60. Перемещение населения в результате стихийных бедствий оказывает разрушительное воздействие на людей и их средства к существованию. В период с 2008 по 2018 год стихийные бедствия вызвали в три раза больше случаев внутреннего перемещения населения, чем конфликты и насилие. По прогнозам Межправительственной группы экспертов по изменению климата, модели мобильности людей будут меняться в зависимости от изменчивости климата, экстремальных погодных явлений и медленно прогрессирующих бедствий и процессов, таких как повышение уровня моря. На стихийные бедствия, связанные с погодой, приходится более 87 процентов всех перемещений населения, вызванных бедствиями, и ожидается, что риск и последствия этих бедствий будут усугубляться из-за изменения климата². В среднем более 17 миллионов человек в мире ежегодно подвергаются риску перемещения только в результате наводнений, причем более 80 процентов из них проживают в городских и пригородных районах³. Учитывая быстрые темпы урбанизации и растущую концентрацию людей в подверженных риску районах, их незащищенность и уязвимость перед лицом стихийных бедствий и связанным с ними перемещением, вероятно, будет расти. Без конкретных действий в области климата и развития медленно наступающие последствия изменения климата, такие как нехватка воды и снижение урожайности, могут к 2050 году вынудить более 143 миллионов человек переместиться внутри своих стран в одной только Латинской Америке, Южной Азии и Африке к югу от Сахары¹⁶.

61. Уменьшение опасности бедствий играет важную роль в предотвращении перемещения населения в результате бедствий и снижении риска этого перемещения, повышении жизнестойкости людей, подверженных риску перемещения, удовлетворении потребностей перемещенных лиц и поиске долгосрочных реше-

¹⁶ См. Kumari Rigaud and others, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration* (Washington, D.C., World Bank, 2018).

ний проблемы их перемещения. Исключительно важное значение имеет вовлечение и конструктивное участие перемещенных лиц в этих усилиях. Сендайская рамочная программа направлена на то, чтобы к 2020 году значительно увеличить число стран, принявших национальные и местные стратегии снижения риска бедствий. Это дает возможность включить в такие стратегии вопросы перемещения в результате стихийных бедствий и других форм мобильности людей в качестве шага на пути к сокращению числа людей, пострадавших от стихийных бедствий.

62. Риск перемещения населения в результате стихийных бедствий будет зависеть от того, как политика и процессы на всех уровнях влияют на уязвимость и незащищенность людей, инфраструктуры и активов перед лицом стихийных бедствий. В этой связи в существующих глобальных стратегических повестках дня и рамочных программах признается проблема перемещения населения и даются руководящие указания в отношении стратегических мер реагирования. Необходимо разработать соответствующие национальным условиям целевые показатели и индикаторы сокращения масштабов перемещения населения в результате бедствий и использовать их для представления информации о прогрессе в осуществлении Сендайской рамочной программы и Повестки дня на период до 2030 года.

63. Конференция сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата на своей двадцать четвертой сессии приветствовала содержащиеся в ежегодном докладе Исполнительного комитета Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата рекомендации Целевой группы по перемещению, касающиеся комплексных подходов к предотвращению, минимизации и решению проблемы перемещения, связанного с неблагоприятными последствиями изменения климата. В своем решении 10/CP.24 участники Конференции Сторон также предложили Сторонам, органам Конвенции и Парижского соглашения, учреждениям Организации Объединенных Наций и соответствующим заинтересованным кругам учитывать эти рекомендации при проведении соответствующей работы. В этих рекомендациях содержатся ссылки на меры и документы, направленные на укрепление политики, институциональных рамок, инструментов и руководящих принципов в области изменения климата, уменьшения опасности бедствий и гуманитарной деятельности. Осуществление этих рекомендаций поможет лучше понять и решить проблемы рисков и последствий перемещения, связанного со стихийными бедствиями и изменением климата.

64. В Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции признается взаимосвязь между бедствиями, негативными последствиями изменения климата, деградацией окружающей среды и миграцией. В нем предлагается комплекс мер, политических инструментов и передовых методов работы, которые государства могли бы использовать в целях сведения к минимуму неблагоприятной динамики и структурных факторов, вынуждающих людей покидать свои родные страны, и в целях разработки подходов и решений в поддержку этих людей, в том числе с учетом рекомендаций таких процессов, как программа по защите в рамках Нансеновской инициативы и Платформа по вопросам перемещения в результате бедствий. В Глобальном договоре также подчеркивается необходимость укрепления процессов сбора и анализа данных для выработки согласованных политических подходов и налаживания регионального сотрудничества.

65. В глобальном договоре о беженцах признается усиливающаяся взаимосвязь бедствий, изменения климата и деградации окружающей среды с причи-

нами перемещения беженцев. В этом договоре содержится призыв к международному сообществу поддержать усилия по уменьшению опасности бедствий в соответствии с Повесткой дня на период до 2030 года и другими соответствующими рамочными программами, такими как Сендайская рамочная программа.

66. Осуществление Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны имеет ключевое значение для сокращения масштабов и урегулирования проблемы перемещения лиц в результате стихийных бедствий внутри стран. В 2018 году в ознаменование двадцатой годовщины создания Руководящих принципов было начато осуществление трехлетнего многостороннего Плана действий по более эффективному предотвращению, защите и решению проблем внутренне перемещенных лиц, призванного переориентировать внимание международного сообщества на вопросы внутреннего перемещения и мобилизовать более партнерские и междисциплинарные действия, а также продемонстрировать передовой опыт. В рамках таких региональных обменов технические эксперты в Тихоокеанском и Карибском регионах рассмотрят вопрос о планируемом переселении населения в связи с бедствиями и изменением климата.

67. В рамках Платформы по вопросам перемещения в результате бедствий продолжалось осуществление программы по защите в рамках Нансеновской инициативы, которая представляет собой комплекс практических методов и возможных стратегий в целях предотвращения внутренних и трансграничных перемещений, сокращения их масштаба, подготовки к ним и реагирования на них в контексте бедствий и негативных последствий изменения климата. В 2018 году страны — члены Южноамериканской конференции по вопросам миграции приняли региональные руководящие принципы по защите лиц, перемещенных через границы, и мигрантов в странах, пострадавших от бедствий, связанных со стихийными природными явлениями; этот процесс осуществлялся при поддержке со стороны Платформы с 2016 года. Платформа оказывает поддержку в разработке политики, обучении и обмене передовым опытом в Северной и Южной Америке, странах Африканского Рога, в Юго-Восточной Азии и Тихоокеанском регионе. Платформа предоставила информацию для шестой Глобальной платформы по снижению риска бедствий посредством отслеживания прогресса в деле осуществления положений Сендайской рамочной программы, касающихся перемещения населения в результате бедствий, и начала осуществления на экспериментальной основе в отдельных регионах руководящих принципов по вопросам перемещений в результате бедствий «Переход от слов к действиям».

68. Несмотря на масштабы перемещения населения в результате стихийных бедствий, существуют пробелы в данных, которые ограничивают наше понимание полного воздействия и динамики этого перемещения и необходимых эффективных мер реагирования и стратегий для удовлетворения потребностей, выработки решений и снижения риска перемещения в будущем. Отслеживать завершение перемещения по-прежнему является сложной задачей, к тому же имеется мало информации о потоках возвращенцев или об успешной интеграции на местах или расселении в каком-либо другом месте. Для адаптации мер реагирования к конкретным потребностям и отслеживания прогресса в решении проблемы перемещения населения в результате бедствий необходимо лучше понимать причины, продолжительность и серьезность перемещения и различную способность перемещенных лиц справляться с потрясениями. Кроме того, для этого требуется использование более систематического подхода, включающего общие стандарты, совершенствование процессов сбора, дезагрегирования и обеспече-

ния совместимости данных в целях обеспечения эффективного доступа к данным, их анализа, управления ими и использования¹⁷. Существующие инструменты, подкрепленные новыми технологиями и подходами, могут помочь в получении всеобъемлющих, своевременных и точных дезагрегированных данных. В то же время следует укреплять потенциал национальных субъектов, включая статистические управления, в области сбора и анализа данных, в том числе путем учета рекомендаций Международной группы экспертов по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц.

J. Защита в случае бедствий

69. Люди, пострадавшие и перемещенные в результате бедствий, подвержены рискам в плане защиты, которые угрожают их безопасности, достоинству и осуществлению прав. Во время бедствий ранее существовавшие факторы уязвимости усугубляются, а уровень рисков, связанных с защитой, и масштаб нарушений соответствующих прав возрастают. К этим факторам относятся неравный доступ к помощи, жестокое обращение и эксплуатация, разлучение с семьей, утрата личных документов, физическое насилие и другие формы насилия, включая сексуальное и гендерное насилие, и торговля людьми, а также проблемы, связанные с землей, жильем и имущественными правами.

70. Учет аспекта защиты во всех усилиях по уменьшению опасности бедствий имеет огромное значение. Гуманитарные организации, занимающиеся реагированием на бедствия, обязаны не причинять вреда, анализировать и удовлетворять потребности в защите, коллективно взаимодействовать для достижения результатов в области защиты, которые снижают риски, и осуществлять мониторинг и оценку этих результатов и их воздействия. Политика Межучрежденческого постоянного комитета в области защиты в ходе гуманитарной деятельности обеспечивает основу для того, чтобы уделять вопросу защиты основное внимание в рамках мер реагирования, в то время как другие инструменты, такие как выработанные Комитетом Оперативные руководящие принципы по защите людей в условиях стихийных бедствий и Справочник проекта «Сфера», содержат дополнительные инструкции по защите в процессе обеспечения готовности к бедствиям и реагирования. В целях содействия решению проблем в области защиты в рамках межучрежденческого проекта создания резервного потенциала для обеспечения защиты на места направляются старшие советники для оказания помощи в укреплении гуманитарного реагирования. Гуманитарным страновым группам в районах, подвергающихся риску стихийных бедствий, следует рассмотреть возможность разработки стратегий, направленных на обеспечение приоритизации подхода к обеспечению защиты в рамках деятельности по реагированию и на ослабление подверженности рискам, связанным с защитой.

K. Гендерные вопросы и вопросы возраста в контексте стихийных бедствий

71. Женщины часто первыми приходят на помощь в условиях бедствий и играют центральную роль в обеспечении выживания общин и семей и их способности к преодолению неблагоприятных условий. Основанное на принципах гуманитарное реагирование невозможно обеспечить без понимания различного положения женщин и мужчин в социально-экономической и политической сферах и того, как это способствует или препятствует их вкладу в оказание помощи

¹⁷ Vicente Anzellini and others (2019), chapter 2; Sylvain Ponserre and Justin Ginnetti (2019).

и доступу к ней. Усовершенствованные руководящие указания и подходы, введенные в действие в 2018 году, такие как обновленный Справочник Межучрежденческого постоянного комитета по гендерным вопросам для гуманитарной деятельности, представляют собой важный шаг вперед в плане способности учитывать результаты такого анализа при разработке и осуществлении гуманитарной политики и программ. В 2018 году вышло обновленное издание Справочника, и в настоящее время для мониторинга коллективной деятельности Комитета используется рамочная программ подотчетности.

72. В июне 2018 года началось использование гендерно-возрастного маркера, разработанного Межучрежденческим постоянным комитетом. Этот маркер является одним из инструментов планирования и мониторинга, который дает Управлению по координации гуманитарных вопросов возможность сообщать о выполнении обязательства никого не забыть, принятого на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам и в рамках «базовой договоренности». Этот маркер усиливает ранее использовавшийся маркер, добавляя к нему возраст и компонент мониторинга и обеспечивая возможность анализа таких показателей качества программ, как подотчетность, защита, обратная связь и механизмы подачи жалоб. При поддержке консультантов проекта по созданию резерва специалистов по гендерным вопросам этот показатель был применен более чем к 2700 гуманитарным проектам, из которых 44 процента были утверждены для программного цикла гуманитарной деятельности 2019 года; при этом показатели завершения страновых программ варьировались от 4 до 80 процентов.

L. Инвалиды и бедствия

73. В общинах, пострадавших от стихийных бедствий, люди с инвалидностью являются одной из наиболее маргинализованных групп. Исключение этих лиц усугубляется из-за ограниченности данных, низкого качества идентификации и регистрации и отсутствия разумного учета их потребностей и прав в контексте гуманитарной деятельности, особенно в ходе реагирования и восстановления. Полное, эффективное и конструктивное участие, вовлеченность и расширение прав и возможностей этих людей в качестве активных заинтересованных сторон во всех аспектах политики и программ в областях гуманитарной деятельности, уменьшения опасности бедствий, развития и восстановления крайне важны, в том числе для укрепления потенциала устойчивости к бедствиям и для достижения целей в области устойчивого развития и выполнения основных обязательств в рамках Повестки дня в интересах человечества и Повестки дня на период до 2030 года, с тем чтобы никого не забыть и гарантировать уважение достоинства и прав человека для всех.

74. Для повышения эффективности и результативности инклюзивной гуманитарной деятельности и оказания помощи гуманитарным организациям, правительствам и пострадавшим общинам в проведении соответствующих мероприятий Межучрежденческий постоянный комитет разрабатывает общесистемные руководящие принципы вовлечения инвалидов в гуманитарную деятельность, работа над которыми будет завершена к концу 2019 года. Новая Стратегия Организации Объединенных Наций по интеграции инвалидов обеспечивает основу для укрепления общесистемной доступности и всестороннего учета прав инвалидов, в том числе в контексте гуманитарной деятельности. На Глобальном саммите по проблемам инвалидности, состоявшемся в Лондоне в июле 2018 года, были приняты новые обязательства и намечены конкретные цели для решения проблемы включения инвалидов в гуманитарную деятельность и деятельность по оказанию помощи в целях развития.

III. Рекомендации

75. На основе настоящего доклада Генеральный секретарь рекомендует государствам-членам, Организации Объединенных Наций, гуманитарным организациям и организациям по вопросам развития и другим соответствующим заинтересованным сторонам:

a) активизировать и расширить масштаб усилий по устранению и регулированию рисков и последствий изменения климата и в этой связи оказывать всестороннюю поддержку организованному Генеральным секретарем в 2019 году Саммиту по мерам в области изменения климата и осуществлению его соответствующих решений, инициатив и ориентированных на преобразования мер;

b) расширить и активизировать усилия по преодолению гуманитарных последствий изменения климата и соответствующим образом адаптировать анализ, планирование и составление программ в целях устранения возрастающих рисков бедствий и климатических рисков в рамках гуманитарной деятельности во всех секторах и областях;

c) укреплять сотрудничество и партнерские отношения между участниками гуманитарной деятельности, деятельности в областях развития, изменения климата и уменьшения опасности бедствий на всех уровнях в целях совершенствования понимания, прогнозирования, предотвращения, сокращения масштабов и реагирования на потребности, риски и уязвимость, связанные с бедствиями и изменением климата;

d) выявлять и поддерживать людей и общины, которые в наибольшей степени подвержены риску бедствий и неблагоприятных последствий изменения климата и страдают от них, путем укрепления их потенциала противодействия и реагирования и обеспечения эффективного удовлетворения их потребностей и того, чтобы никто не был забыт;

e) продолжать укреплять системы раннего предупреждения о различных видах бедствий и обеспечивать своевременную передачу полезной информации в области раннего предупреждения на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях;

f) использовать возможности, предоставляемые наукой, техникой и данными, для улучшения перспективной оценки, прогнозирования, картирования и анализа рисков, оказания климатологических услуг и работы систем раннего предупреждения в целях более эффективного прогнозирования риска бедствий и управления им;

g) продолжать осуществлять на экспериментальной основе подходы и инициативы в области финансирования на основе прогнозирования и расширять масштабы их применения;

h) увеличить объемы предсказуемого финансирования деятельности по восстановлению после бедствий и в этой связи изучить варианты эффективных подходов и документов;

i) разрабатывать и укреплять устойчивые к изменению климата продовольственные системы и устойчивые к потрясениям системы социальной защиты, которые позволяют прогнозировать, предотвращать и уменьшать риски и последствия бедствий и изменения климата, облегчают реагирование и укрепляют источники средств к существованию, производ-

ство продовольствия, устойчивость и восстановление и которые эффективно связаны с гуманитарной помощью, включая денежные выплаты и дополнительную поддержку источников средств к существованию, с механизмами передачи рисков, включая страхование климатических рисков, и с усилиями по устранению коренных причин отсутствия продовольственной безопасности и недоедания в контексте бедствий и изменения климата;

j) углублять понимание существующих национальных и местных субъектов, систем и возможностей до начала бедствий, содействовать установлению равноправных партнерских отношений с местными организациями и укреплять их потенциал в области управления рисками бедствий и участия в оказании гуманитарной помощи на основе закрепленных принципов;

к) поддерживать осуществление глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, в том числе посредством сведения к минимуму неблагоприятной динамики и структурных факторов, которые вынуждают людей покидать страны своего происхождения в связи со стихийными бедствиями, неблагоприятными последствиями изменения климата и ухудшением состояния окружающей среды, учета имеющихся инструментов политики и руководящих указаний и укрепления существующих партнерских связей;

l) укреплять осуществление Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны в контексте бедствий;

m) укреплять на всех уровнях процессы сбора, обмена, дезагрегирования и обеспечения совместимости данных о внутреннем и трансграничном перемещении населения в контексте бедствий и изменения климата;

n) включать в национальные стратегии, политику и планы целевые показатели и индикаторы для сокращения масштабов перемещения населения в результате бедствий и представления отчетности о прогрессе в реализации Сендайской рамочной программы и Повестки дня на период до 2030 года;

o) содействовать обеспечению полного, равноправного и конструктивного участия женщин и девочек в процессе принятия решений и планировании и осуществлении гуманитарной деятельности в целях эффективного удовлетворения их потребностей и устранения гендерного неравенства, в том числе путем увеличения финансирования женских организаций;

p) включать аспект защиты в деятельность по уменьшению опасности бедствий и активизировать усилия по предотвращению сексуального и гендерного насилия и борьбе с ним в контексте бедствий.