


Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
 Комитет по уменьшению опасности бедствий

Третья сессия

Бангкок, 27-29 ноября 2013 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Стратегии уменьшения опасности бедствий, в том
числе связанные с адаптацией к изменению климата,
в интересах устойчивого развития**
**Интеграция мер по уменьшению опасности бедствий и
адаптации к изменению климата в интересах устойчивого
развития**
Записка секретариата
Резюме

В настоящем документе содержится обзор ключевых задач, стоящих в регионе в связи с обусловленными изменением климата бедствиями, и рассматривается вопрос о том, каким образом это изменение может сделать эти явления более частыми и разрушительными. Обсуждаются вопросы, связанные с синергической взаимосвязью между уменьшением опасности бедствий и адаптацией к изменению климата, а также стратегии и программные меры для решения задач, с которыми страны сталкиваются при планировании и осуществлении программ уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата.

Комитету предлагается рассмотреть передовую практику по этим вопросам и варианты укрепления регионального сотрудничества в деле уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в интересах устойчивого развития. Комитет, возможно, также рассмотрит вопрос о поощрении региональной деятельности по такой интеграции и представит секретариату указания о стратегическом направлении его будущей деятельности.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	2
II. Возможные последствия изменения климата	3
III. Задачи в сфере интеграции вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в процесс устойчивого развития.....	6
IV. Передовая практика в сфере учета вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в процессе устойчивого развития	7
V. Путь вперед.....	10
VI. Вопросы для рассмотрения Комитетом по уменьшению опасности бедствий.....	12

* E/ESCAP/CDR(3)/L.1/Rev.1.

I. Введение

1. Страны Азиатско-Тихоокеанского региона относятся к числу наиболее уязвимых к стихийным бедствиям в глобальном масштабе. Хотя на протяжении последних лет число случаев смерти в результате бедствий в некоторых субрегионах снижается, подверженность региона рискам, обусловленным бедствиями, растет более быстро, чем его способность укреплять потенциал противодействия на уровне общин.¹

2. Во многих случаях бедствия являются теми событиями, которые приводят к превышению потенциала противодействия на уровне домашних хозяйств, общин и стран. В частности, они приводят к быстрому разрушению системы, переводя ее из одного состояния в другое, при этом последствия часто распространяются на другие экономические, социальные и экологические системы и угрожают достижениям в сфере развития. Включение вопросов изменения климата в это уравнение создает опасность того, что такие потрясения станут еще более разрушительными и частыми.

3. В том случае, если не заниматься вплотную результатами изменения климата, может повыситься опасность нарушения экологического равновесия, последствия чего распространятся далеко за пределы местных или национальных границ. Эти последствия следует выявлять и устранять уже сегодня. Первоначальный подход предусматривает включение анализа рисков в процесс планирования развития. На деле, как правило, надлежащее природопользование должно быть одним из ключевых компонентов рассмотрения лежащих в основе бедствий рисков. Риски бедствий могут быть уменьшены в случае обеспечения общественных капиталовложений в надлежащую практику управления природными ресурсами.

4. Многие меры, которые оказались эффективными в связи с адаптацией к изменению климата, аналогичны мерам по уменьшению опасности бедствий и связаны с ними. Основное различие в подходах заключается в том, что уменьшение опасности бедствий основывается на анализе исторических данных о них, в то время как данные, используемые для целей адаптации к изменению климата, как правило, носят более перспективный характер и основываются на прогнозах в отношении изменения климата, которые варьируются в зависимости от сценария.

5. Стратегии, касающиеся изменения климата, уменьшения опасности бедствий и устойчивого развития, осуществляются в большинстве стран, однако, к сожалению, часто лишь параллельно. Предпринимаются попытки увязать эти вопросы, однако в большинстве случаев их анализ и осуществление проводятся силами различных министерств. Часто международные организации и финансирующие учреждения усиливают эту фрагментацию, распространяя свои собственные раздробленные административные требования и стратегии в отношении финансирования на получателей средств.

6. В то же время на уровне домашних хозяйств и общин не проводятся различия между адаптацией к изменению климата, уменьшением опасности бедствий, экономическим развитием или выживанием. Нехватка продовольствия может быть обусловлена крупным экономическим кризисом, возникшим за тысячи километров, или местной засухой или наводнением,

¹ United Nations Office for Disaster Risk Reduction and the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Asia Pacific Disaster Report 2012: Reducing Vulnerability and Exposure to Disasters* (ST/ESCAP/2639).

которые уничтожили сезонный урожай. В любом случае, механизмы краткосрочной ответной деятельности малоимущих домашних хозяйств часто являются одними и теми же: продажа домашнего скота и имущества, сокращение рациона питания, прекращение обучения детей в школах или миграция в другие районы или города. Такие действия усугубляют уязвимость домашних хозяйств в долгосрочной перспективе, подрывают потенциал их противодействия последовательным потрясениям независимо от того, обусловлены ли они бедствиями или другими факторами. Поэтому основная часть деятельности по уменьшению опасности бедствий и адаптации к изменению климата должна предназначаться для сокращения степени уязвимости общин, лежащие в основе которой факторы на деле часто связаны с недостаточной степенью развития, что требует рассмотрения глубоких структурных вопросов, стоящих в центре неравенства и бедности в той или иной стране.

7. И наконец, бедствия и последствия изменения климата могут носить трансграничный характер. Действия, принимаемые в одной стране, могут существенным образом затрагивать другие страны вниз по течению, что часто имеет место с крупными водосборными районами. Для решения этих трансграничных вопросов с различной степенью успеха было подписано несколько международных соглашений и создано несколько форумов. Государствам-членам в Азиатско-Тихоокеанском регионе необходимо достичь согласия по региональным платформам и механизмам для поддержки национальных и местных усилий в целях содействия совместной информационно-пропагандистской деятельности, сотрудничеству и работе координационных механизмов, предназначенных для поощрения стратегий по вопросам уменьшения опасности бедствий и повышения потенциала противодействия изменению климата. Это имеет особое значение для рассмотрения вопросов, носящих региональный характер, или вопросов, которые потенциально могут носить трансграничный характер.

8. В настоящем документе в общих рамках укрепления потенциала противодействия секретариат анализирует вопросы, касающиеся уменьшения опасности бедствий и связь с адаптацией к изменению климата. В этом документе кратко рассматриваются возможные последствия изменения климата для региона, ключевые задачи на пути применения комплексного подхода к уменьшению опасности бедствий и адаптации к изменению климата, ряд примеров передовой практики и программ, осуществляемых различными странами в Азиатско-Тихоокеанском регионе, и возможные варианты регионального сотрудничества для поддержки национальных усилий.

II. Возможные последствия изменения климата

9. Предполагаемые последствия изменения климата обстоятельно обсуждаются на национальном и международном уровнях, и, по всей видимости, они окажут серьезное воздействие на способность государств-членов обеспечивать свое развитие устойчивым образом. По оценкам Всемирного банка, стоимость адаптации к изменению климата будет варьироваться от 75 до 100 млрд. долл. США в год в случае повышения температуры на 2-4 градуса, при этом, по всей видимости, на Азиатско-Тихоокеанский регион придется основная нагрузка.² Ранее было продемонстрировано, что бедствия могут приводить к ликвидации достижений в сфере развития и отбрасывать страны назад на пути достижения Целей развития тысячелетия.¹ Изменение климата окажет

² World Bank, *Economics of Adaptation to Climate Change* (Washington, World Bank, 2010).

дополнительное разрушительное воздействие на эти достижения, если не принять значительные меры по рассмотрению данных проблем.

10. В Специальном докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата об опасности бедствий и адаптации к изменению климата указывается на повышение опасности бедствий в результате того, что большее число находящихся в уязвимом положении людей и объектов подвергаются экстремальным погодным явлениям ввиду быстрых темпов unplanned урбанизации, даже без учета последствий изменения климата. Авторы доклада делают вывод о том, что экстремальные климатические явления будут играть все более важную роль в формировании последствий бедствий, и подчеркивают необходимость улучшения существующих мер по управлению рисками.³

11. Предполагается, что последствия изменения климата окажут отрицательное воздействие на большинство стран региона, при этом наиболее уязвимыми являются страны, располагающиеся в Южной и Юго-Восточной Азии, и малые островные развивающиеся государства. В случае глобального потепления на 4 градуса предполагается, что к 2090 году в странах Южной Азии при повышении уровня моря на 100 см увеличится частотность наводнений и засухи, которые приведут к сокращению площадей обрабатываемых земель и снижению ее качества ввиду соленизации. По всей видимости, к концу столетия экстремальные муссоны, которые в настоящее время происходят один раз в 100 лет, станут происходить один раз в 10 лет.²

12. В горных районах изменение климата приводит к уменьшению площадей ледников и осадков в форме снега, что создает большую проблему для стран, поскольку они полагаются на них в качестве источников воды. В Гималаях можно наблюдать повышение опасности прорыва ледниковых озер и наводнений. Говоря конкретно, с повышением температуры в летнее время увеличиваются масштабы таяния ледников и снежного покрова. В Центральной Азии и Монголии таяние ледников приводит к увеличению числа грязевых потоков и лавин.

13. Например, предполагаемое повышение температуры воздуха в северо-западных районах Китая приведет к сокращению площади ледников на 27 процентов, площади почвенной мерзлоты на 10-15 процентов, а также к увеличению числа наводнений и грязевых потоков. В других районах Китая повышение температуры и снижение уровня осадков уже привели к высыханию озер и рек.³

14. Постепенное уменьшение объема дождевых осадков в сезон выращивания травы повысило засушливость в Центральной и Западной Азии. Участки бесплодной земли усугубляют эту проблему, увеличивая отражение солнечной радиации, приводящее к росту объемов испарений с почвы, что, в свою очередь, способствует ускорению процесса деградации пастбищ.³

15. Потенциально произойдет усугубление проблемы водоснабжения, уже стоящей во многих странах Южной Азии. По оценкам, в 2010 году 380 млн. человек в Азиатско-Тихоокеанском регионе не располагали доступом к чистой воде; приблизительно 164 млн. человек из них проживали в Южной Азии. Увеличение дефицита водных ресурсов приведет к росту давления на сельскохозяйственное производство и росту политической напряженности. На деле, по оценкам, к 2050 году объем водных ресурсов в Пакистане и Непале

³ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* (New York, IPCC, 2012).

будет таким низким, что производство продовольствия перестанет быть самодостаточным.⁴

16. По всей видимости, в XXI веке некоторые страны столкнутся с увеличением разрушительной силы тропических циклонов и штормов.³ Например, предполагается, что в Бенгальском заливе повысится частотность сильных штормов.⁵ Кроме того, предполагается, что дополнительный ущерб экономике будет нанесен по той причине, что под воздействием экономического роста создание более уязвимых объектов инфраструктуры происходит в подверженных опасностям районах, таких, как прибрежные районы и затопляемые равнины.

17. Районы речных дельт и прибрежные города особенно уязвимы в связи с наличием комбинации факторов, включая, среди прочего, повышение температуры, затопление, повышение уровня моря и активную циклонную деятельность. Предполагается, что Юго-Восточная Азия станет гораздо более подверженной медленному повышению уровня моря, потеплению океанов и их окислению, обесцвечиванию кораллов и утрате биоразнообразия, которые в сочетании с увеличением числа циклонов и других экстремальных погодных явлений окажут большее воздействие на прибрежную инфраструктуру и жизнь людей. В дельте реки Меконг, основной район выращивания риса в Юго-Восточной Азии, по оценкам, уровень моря поднимется приблизительно на 30 см, что приведет к сокращению ежегодного объема производства риса на 11 процентов с использованием показателя за 2011 год в качестве основы.

18. Такие города, как Бангкок, Хошимин, Джакарта и Манила, будут особенно уязвимы к наводнениям и повышению уровня моря, которые, по всей видимости, в первую очередь затронут самые бедные слои населения. Без мер по адаптации по сценарию потепления на 4 градуса, по прогнозам, к 2030-м годам будет затоплено 40 процентов территории Бангкока и 70 процентов – к 2080-м годам.⁶

19. Особенно уязвимы малые островные развивающиеся государства. Предполагается, что уровень моря больше всего повысится в районах, располагающихся ближе к экватору, при этом такие страны, как Мальдивские Острова, сталкиваются с опасностью сильного затопления. По оценкам, в зависимости от степени глобального потепления, повышение уровня моря в этой стране составит от 70 до 125 см. Инфраструктура многих малых островных развивающихся стран сосредоточена в прибрежных районах. Поэтому изменение климата уже затрагивает стратегические сектора экономики этих стран. Кроме того, закисление океанов и изменение температуры воды могут оказать значительное воздействие на морские биоразнообразие и экосистемы, создав угрозу рыбным ресурсам и кораллам.

20. Австралия и Новая Зеландия сталкиваются с большими проблемами в сфере водоснабжения и сельского хозяйства – их экосистемы претерпевают изменения и в соответствующие сезоны формируется меньший снежный покров.

⁴ World Bank, *Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience* (Washington, 2013). Документ представлен на веб-сайте www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2013/06/14/000445729_20130614145941/Rendered/PDF/784240WP0Full00D0CONF0to0June19090L.pdf.

⁵ A.S. Unnikrishnan, R. Kumar, S.E. Fernandez, G.S. Michael, and S.K. Patwardhan, "Sea Level Changes along the Indian Coast: Observations and Projections", *Current Science India* 90: 362-368, 2006.

⁶ World Bank, *Climate Change Impact and Adaptation Study for the Bangkok Metropolitan Region* (Washington, World Bank, 2009). Документ представлен на веб-сайте <http://beta.worldbank.org/climatechange/node/5360>.

Кроме того, более часто происходят такие экстремальные явления, как лесные пожары, жара, циклоны, засухи и наводнения.

21. В Северной Азии совокупное воздействие изменения климата, экстремальных погодных явлений и антропогенной деятельности приведет к повышению частотности лесных пожаров.

III. Задачи в сфере интеграции вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в процесс устойчивого развития

22. Способность эффективно планировать и осуществлять мероприятия, касающиеся адаптации к изменению климата и уменьшения опасности бедствий, ограничивается рядом фундаментальных идеологических, практических и институциональных факторов. К их числу относятся:⁷

a) *отсутствие надлежащих политических, технологических и институциональных рамок*: адаптация к изменению климата и уменьшение опасности бедствий не могут происходить независимо от развития страны. Поэтому они должны учитываться во всех секторах и на всех уровнях правительства и в других организациях. Институциональная слабость и отсутствие знаний и/или потенциала для этого являются основными препятствиями на пути усилий многих государств-членов по осуществлению данной деятельности;

b) *отсутствие достаточной или/и надлежаще распространяемой информации*: часто данные, например о мониторинге дождевых осадков, характере стоков или о состоянии почв, не являются объектом адекватного наблюдения, что затрудняет предсказание и адаптацию в отношении потенциальных будущих опасностей. Если они существуют, их могут не распространять среди различных организаций и/или стран, которые нуждаются в них, или доступ к ним может быть затруднен. Данные также могут быть неинклюзивными, поскольку часто неофициальные поселения не учитываются в национальных базах данных. Кроме того, по причине отсутствия систем мониторинга и наблюдений, исторические данные по климату могут быть недостаточными, и часто отсутствуют другие факторы, такие, как местные стратегии адаптации и социальная информация;

c) *огромное число людей или объектов, располагающихся в подверженных опасностям районах*: поскольку Азиатско-Тихоокеанский регион является наиболее населенным регионом мира, государства-члены часто сталкиваются с ситуацией, обусловленной наличием большого числа находящихся в уязвимом положении людей в условиях сложных ситуаций. Такое положение, как правило, вызывает чувство паралича и затрудняет любые инициативы, направленные на осуществление надлежащих мероприятий по уменьшению опасности и обеспечению адаптации. Это ограничивает процесс принятия решений и существенно сокращает число возможных программных мер;

d) *отсутствие социального равенства в процессе принятия решений*: участие самых заинтересованных сторон, прежде всего на уровне общин, на справедливой основе является одним из предварительных основных требований

⁷ Cap-Net, and others, *IWRM as a Tool for Adaptation to Climate Change: Training Manual and Facilitator's Guide* (Pretoria, South Africa, 2009). Документ представлен на веб-сайте www.cap-net.org/sites/cap-net.org/files/CC&%20IWRM%20_English%20manual_.pdf.

разработки эффективных мер по адаптации. Часто местные общины лучшего всего осведомлены о своих условиях, препятствиях и возможных решениях в отношении существующих опасностей. Их участие также должно обеспечить гендерную сбалансированность предлагаемых мер и учет интересов других потенциальных групп меньшинств, таких, как дети, пожилые лица и инвалиды;

е) *отсутствие субнационального, субрегионального и регионального сотрудничества, включая комплексное водопользование*: часто бассейны основных рек являются трансграничными, и поэтому надлежащее водопользование должно учитывать значительные политические трудности, которые иногда возникают в странах, располагающихся в районе водосбора. Даже на национальном и местном уровнях отсутствие сотрудничества может сдерживать усилия одного муниципалитета или общины по уменьшению опасности бедствий в том случае, если деятельность других сторон подрывает такие усилия. Например, уничтожение леса вверх по течению реки одним учреждением может приводить к увеличению масштабов наводнений вниз по течению реки;

ф) *ошибки политиков*: хотя многие соглашаются с тем, что профилактика лучше, чем лечение, часто политики не обеспечивают эффективного планирования и инвестирования в целях уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата. К сожалению, большинство политиков сосредоточивают внимание только на недавно произошедших событиях, таких, как землетрясение или циклон, однако со временем это забывается, и люди редко задумываются о потребностях будущих поколений. Кроме того, как правило, люди недооценивают степень своей неосведомленности и неопределенности или возможной опасности своего окружения, при этом они переоценивают свою способность предсказывать будущее. Политики особенно часто становятся жертвами практики «оценки задним числом». Они знают, что их будут винить за те решения, которые оказались неудачными, однако их мало благодарят за успешное планирование, которое может предупредить катастрофу.

IV. Передовая практика в сфере учета вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в процессе устойчивого развития

23. Межправительственная группа экспертов по изменению климата определяет адаптацию к изменению климата как «инициативы и меры по уменьшению уязвимости естественных и антропогенных систем к фактическим или ожидаемым последствиям изменения климата, которые позволяют уменьшать ущерб или задействовать благоприятные возможности...».³ Меры по адаптации должны координироваться не только между учреждениями, в их рамках также следует учитывать интересы общин, в том числе неформальных поселений, на основе положений национального или местного законодательства.

24. Меры по адаптации могут быть техническими, например создание инфраструктуры, управленческими, например практика в области сельского хозяйства или потребление водных ресурсов, политическими, например планирование развития или разработка строительных норм, или поведенческими, например выбор продуктов питания или видов транспорта. Стратегии адаптации часто формулируются на местах или даже на уровне

домашних хозяйств, а затем поддерживаются или ограничиваются стратегиями или институтами более высокого уровня.⁸

25. Меры по адаптации к наводнениям, например, могут включать увеличение площади водосборных районов, таких, как плотины или естественные сильно увлажненные земли, улучшение процесса развития городов или перепроектирование инфраструктуры для улучшения стока вод в городах и обеспечения их прохождения через городские районы без чрезмерного повреждения инфраструктуры. Что касается штормовых нагонов воды и сильных штормов, то лесопосадки и надлежащая эксплуатация прибрежных экосистем содействуют обеспечению защиты прибрежных районов. Системы раннего предупреждения и укрытия от циклонов защищают уязвимые группы населения от большинства экстремальных явлений, хотя в конечном счете переоборудование и перепроектирование зданий, включая улучшение местных строительных норм, принесут большую пользу для борьбы с сильными штормами. К ключевым стратегиям борьбы со все большим числом засух относятся меры по сбору дождевой воды и эффективное водопользование, комплексное использование водоносных слоев, применение традиционных и местных знаний и улучшение наблюдения и мониторинга за использованием и качеством водных и других природных ресурсов.

26. Бангладеш является одной из стран мира, наиболее страдающих от изменения климата в результате частых, связанных с муссонами наводнений и тропических циклонов. На протяжении последних трех десятилетий страна инвестировала более 10 млрд. долл. США в программы улучшения осведомленности общественности и сокращения ее уязвимости к опасностям в результате учета вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в целом ряде планов секторального развития. Эти инвестиции позволили существенно сократить объем ущерба от бедствий, однако для этой цели необходимо выделить больше средств, с тем чтобы учесть изменяющиеся климатические сценарии. По оценкам, с учетом возможных последствий изменений климата затраты на адаптацию к наводнениям и штормам в два раза превышают затраты, которые возникли бы в том случае, если не существовало бы проблемы изменения климата.² По оценкам, до 2050 года общий объем дополнительных инвестиций на цели адаптации к тропическим циклонам и штормам составляет 2,5 млрд. долл. США, при этом 50 млрд. долл. США ежегодно будет затрачиваться на цели эксплуатации. Кроме того, по оценкам, для адаптации к затоплениям внутренних районов потребуется 2,7 млрд. долл. США, при этом ежегодно на цели эксплуатации будет требоваться 54 млн. долл. США. Основные элементы этих расходов связаны со строительством польдеров и укрытий от ураганов и с повышением высоты и увеличением дренажного потенциала транспортных систем. По сравнению с этим в 90-е годы ежегодные средние расходы, обусловленные бедствиями, в том, что касалось ущерба инфраструктуре, доходам и экономике, составляли 0,5-1 процент от ВВП страны, при этом пик на уровне почти 5 процентов был достигнут в 1998 году, когда наводнение затопило две третьих территории Бангладеш и причинило ущерб на сумму более 2 млрд. долл. США.²

27. В Непале значительные инвестиции осуществляются в целях улучшения деятельности по ликвидации последствий бедствий на уровне общин. Краткосрочные цели национальной программы заключаются в сборе информации и подготовке карт, в то время как в долгосрочной перспективе основная цель заключается в ограничении отрицательных последствий потенциального расширения масштабов наводнений, обусловленных

⁸ Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Climate Change Adaptation for Water Management in a Green Economy* (Bangkok, United Nations, 2013).

повышением температуры. Инвестиции будут осуществляться в целях рационального использования лесов и экосистем для поддержки инновационной деятельности, рационального водопользования и снабжения чистой энергией. Кроме того, значительные инвестиции будут выделяться для укрепления устойчивых к изменению климата городских поселений и обеспечения адаптации к его изменению в системах здравоохранения. Национальная программа действий по адаптации (МПДА) Непала предназначена для улучшения адаптации на уровне общин на основе комплексного управления сельским хозяйством, водными ресурсами, лесами и биоразнообразием. Укрепление потенциала противодействия уязвимых общин на основе улучшения методов ведения сельского хозяйства и доступа к услугам, касающимся развития сельского хозяйства, должно стимулировать инновационную деятельность в секторе сельского хозяйства.⁹

28. Вьетнам уменьшает воздействие изменения климата на сельское хозяйство путем пересмотра сроков посевных, использования устойчивых к засухе сельскохозяйственных культур, адаптации устойчивых к засолению почв видов риса и перехода к выращиванию риса и рыбы на одних и тех же угодьях. По расчетам, общая стоимость адаптации составляет 210 млн. долл. США в год, при этом она должна обеспечить ликвидацию потерь в размере 1,3-1,6 процента ВВП.¹⁰ Аналогичные стратегии для сельского хозяйства были предложены в отношении Индонезии, наряду со строительством морских дамб для защиты от повышения уровня моря и штормовых нагонов волн. Предполагаемая стоимость составляет приблизительно 5 млрд. долл. США в год на период до 2020 года, однако ожидаемые потери должны быть перекрыты к 2050 году, в результате чего ВВП возрастет на 1,6 процента к 2100 году, в то время как для финансирования этих мер будет расходоваться лишь 0,12 процента ВВП.¹¹

29. Малые островные развивающиеся государства адаптируются к изменению климата и уменьшают опасность бедствий путем защиты инфраструктуры, строительства прибрежных польдеров, охраны коралловых рифов, которые позволяют уменьшать воздействие штормов, и использования устойчивых к засолению видов растений и рыбы, что содействует борьбе с вторжением морской воды во время штормов и повышением уровня моря.

30. Самоа, предполагаемые потери которой могут составить от 103,4 до 212,4 млн. долл. США в зависимости от прогнозов в отношении дождевых осадков для этой страны,¹² приняла ключевую стратегию ограничения ущерба зданиям и инфраструктуре в результате сильных ветров и больших осадков во время циклонов. Пересмотр норм проектирования и связанных с этим планов повышает устойчивость к данным типам стихийных бедствий. Стандарты проектирования на случай штормов разрабатываются с учетом возможной частотности повторения шторма такой же силы, при этом большие перерывы свидетельствуют об увеличении их силы. Сравнение штормов, вероятность повторения которых составляет 10 лет, и штормов, повторяющихся каждые 50 лет, показывает, что проектирование на более продолжительный период уменьшает возможное воздействие изменения климата на 80-90 процентов.¹² Более того, несмотря на первоначальное увеличение затрат на цели адаптации,

⁹ Nepal, Ministry of Environment, *National Adaptation Programme of Action to Climate Change* (NAPA) (Kathmandu, 2010). Документ представлен на веб-сайте <http://unfccc.int/resource/docs/napa/npl01.pdf>.

¹⁰ World Bank, *Economics of Adaptation to Climate Change - Vietnam* (Washington, World Bank, 2010).

¹¹ Asian Development Bank, *The Economics of Climate Change in Southeast Asia: a Regional Review* (Manila, ADB, 2009). Документ представлен на веб-сайте www.adb.org/sites/default/files/economics-climate-change-se-asia.pdf.

¹² World Bank, *Economics of Adaptation to Climate Change - Samoa* (Washington, World Bank, 2010).

долгосрочные ежегодные расходы на цели борьбы с изменением климата будут меньше по сравнению с 10-летним стандартом, используемым в настоящее время.

31. Малое островное государство Кирибати расширяет свои меры по адаптации к изменению климата на всю территорию страны, уделяя особое внимание тем секторам, которые наиболее уязвимы к бедствиям. Эти меры предусматривают улучшение водоснабжения, защиту прибрежных районов, укрепление законов, направленных на сокращение масштабов эрозии прибрежных районов, и планирование населенных пунктов в целях сокращения рисков на личном уровне. По оценкам, для осуществления этих мер потребуется 10-11 млн. долл. США.

32. Меры по уменьшению опасности бедствий и адаптации к изменению климата должны учитывать обстоятельства конкретных стран и районов и пользоваться поддержкой институтов, которые располагают надлежащей информацией и стратегиями, обладающими определенной степенью гибкости. Многочисленные исследования свидетельствуют о том, что отсутствие планирования в целях рассмотрения будущих угроз изменения климата может обеспечивать экономию средств в краткосрочной перспективе, однако опасность на долгосрочную перспективу заключается в том, что, если работа по адаптации не является адекватной, для исправления положения потребуется больший объем средств и времени.

V. Путь вперед

33. В дополнение к целому ряду препятствий, разрозненные институциональные мандаты различных организаций и министерств сдерживают усилия по эффективному осуществлению мер в области адаптации к изменению климата и уменьшению опасности бедствий в процессе развития. Например, различные секторальные министерства считают, что уменьшением опасности бедствий должно заниматься другое учреждение или министерство, даже в том случае если воздействие какого-либо бедствия на соответствующий сектор может быть значительным, что серьезно усугубляет процесс фрагментации усилий по снижению этого риска. Для содействия усилиям по преодолению таких препятствий в итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию содержится призыв обеспечить, чтобы вопросы уменьшения опасности бедствий и создания потенциала противодействия бедствиям в контексте устойчивого развития и ликвидации нищеты решались в первоочередном порядке и в надлежащих случаях учитывались в стратегиях, планах, программах и бюджетах всех уровней и при составлении соответствующих рамочных программ в будущем.¹³

34. Роль ЭСКАТО в поддержке такой стратегической интеграции была подчеркнута Комиссией в ее резолюции 69/12 об укреплении регионального сотрудничества в целях повышения устойчивости к бедствиям в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В этой резолюции Комиссия просила Исполнительного секретаря в сотрудничестве с органами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, международными финансовыми учреждениями и организациями-донорами, где уместно: содействовать реализации итогов Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, касающихся уменьшения опасности бедствий в регионе, и работать с соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций в целях содействия надлежащему учету вопросов уменьшения опасности

¹³ Резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение.

бедствий, включая вопросы адаптации к изменению климата, в ходе обсуждения повестки дня на период после 2015 года применительно к уменьшению опасности бедствий. В своей резолюции 69/6 об осуществлении Тегеранской декларации для содействия созданию государственно-частных партнерств в области развития инфраструктуры в Азиатско-Тихоокеанском регионе в интересах устойчивого развития Комиссия предложила членам и ассоциированным членам учитывать соответствующие меры по обеспечению устойчивого развития и адаптации к изменению климата и стратегии по уменьшению опасности бедствий в планах и проектах государственно-частных партнерств в интересах развития инфраструктуры.

35. Правительства стран несут основную ответственность за обеспечение устойчивого инклюзивного развития, в том числе за осуществление стратегий по адаптации к изменению климата и уменьшению в результате этого опасности бедствий. Для укрепления национальных и местных усилий правительства могут использовать механизмы регионального сотрудничества, включая те, которые поддерживаются ЭСКАТО. Например, секретариат оказывает значительную поддержку в связи с созданием Региональной комплексной системы раннего предупреждения о многих видах бедствий (РИМЕС), которая оказала содействие многим развивающимся странам, не располагающим адекватным потенциалом для создания своих собственных систем раннего предупреждения. В будущем такие межправительственные органы, как Комитет ВМО/ЭСКАТО по тайфунам и Группа ВМО/ЭСКАТО по тропическим циклонам, могут служить полезными платформами для обмена передовой практикой и для поощрения совместных усилий по обеспечению адаптации к изменению климата. По состоянию на нынешнюю дату, оба органа играли полезную роль в обеспечении обмена информацией и наращивании сотрудничества в областях метеорологии, гидрологии и предупреждения бедствий/готовности к ним. В рамках текущего проекта, финансируемого ЭСКАТО, они сотрудничают в целях «обеспечения синергии» стандартных оперативных процедур, охватывающих многие виды опасности в прибрежных районах. На перспективу с учетом того, что изменение климата, по всей видимости, во все большей степени будет затрагивать основные области работы обоих органов, эти платформы могут стать инструментами для поддержки усилий стран по обеспечению учета фактора устойчивости в своих стратегиях развития.

36. На национальном уровне правительства могут содействовать повышению эффективности усилий по уменьшению опасности бедствий, в том числе по адаптации к изменению климата, путем рассмотрения ряда препятствий, упомянутых выше. Укрепление потенциала адаптации на многих уровнях, начиная с национальных рамок и кончая местными общинами и стратегиями на уровне домашних хозяйств, является одним из ключевых компонентов обеспечения долгосрочной устойчивости. Управление процессом адаптации служит инструментом, который главным образом включает комплексный и перспективный анализ, а также проводимый на регулярной основе обзор политики. Он требует проведения активных консультаций среди всех заинтересованных сторон, прежде всего с находящимися в обездоленном положении группами и с наиболее уязвимыми слоями населения. Институциональная гибкость необходима в тех случаях, когда приходится заниматься сложными многоуровневыми потрясениями, в условиях которых также требуется достаточная информация. С учетом межсекторального характера бедствий некоторые наиболее эффективные институты действуют на самом высоком уровне, обеспечивая лучшие возможности для оценки угроз и быстрой разработки комплексных мер в ответ на них. В то же время даже на уровне общин управление процессом адаптации может служить эффективным инструментом реагирования на чрезвычайные ситуации.

37. Субнациональные институты, такие, как местные органы власти, играют ключевую роль в уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата, поскольку часто ввиду смягчающих обстоятельств они находятся в центре работы в ответ на чрезвычайную ситуацию и им приходится заниматься последствиями после устранения непосредственной угрозы. Следует отметить, что в пункте 101 итогового документа Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию подчеркивается важная роль местных институтов:

«Мы обращаем особое внимание на необходимость более согласованного комплексного планирования и принятия решений соответственно на национальном, субнациональном или местном уровне и в этой связи призываем страны укреплять, по мере необходимости, национальные, субнациональные и/или местные учреждения или соответствующие многосторонние органы и процессы, имеющие отношение к устойчивому развитию, в том числе обеспечивать координацию по вопросам устойчивого развития и создавать возможности для эффективной интеграции всех трех компонентов устойчивого развития.»¹³

38. Наконец, для обеспечения успешной реализации усилий по учету вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в процессе устойчивого развития они должны основываться на реальных фактах. Такие усилия должны включать анализ данных о рисках наряду с вариантами изменения климата, с тем чтобы содействовать странам в подготовке более реалистичных планов в целях уменьшения воздействия будущих бедствий. В этом контексте одна из основных задач государств-членов заключается в разработке общей методологии для определения потерь и ущерба от бедствий и изменения климата на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу. Улучшенная база данных также способствовала бы глобальной информационно-пропагандистской деятельности и проведению переговоров, в том числе касающихся повестки дня в области развития на период после 2015 года.

VI. Вопросы для рассмотрения Комитетом по уменьшению опасности бедствий

39. Комитет, возможно, призовет государства-члены играть активную роль на политических форумах по вопросам развития, прежде всего на региональном и субрегиональном уровнях, которые содействуют интеграции вопросов адаптации к изменению климата и уменьшения опасности бедствий в стратегии устойчивого развития.

40. Кроме того, Комитет, возможно, рассмотрит вопрос об обращении к секретариату с просьбой о сборе информации о передовой практике и о разработке региональных принципов в отношении стратегии для учета вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в процессе устойчивого развития. Для сокращения операционных издержек, связанных с параллельной деятельностью по уменьшению опасности бедствий и адаптации к изменению климата, возникающих у государств-членов, Комитет, возможно, рассмотрит пользу от расширения мандата существующих региональных инициатив, таких, как Комитет по тайфунам и Группа по тропическим циклонам, и возможность подготовки или укрепления других региональных инициатив в этой связи.

41. Комитет, возможно, также рассмотрит вопрос об обращении к секретариату с просьбой об укреплении базы данных с учетом важности интеграции вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению

климата в процесс разработки политики и стратегий устойчивого развития. К секретариату можно обратиться с просьбой о содействии определению позиции Азиатско-Тихоокеанского региона для презентации на соответствующих международных форумах. Кроме того, с учетом выводов этих совещаний Комитет, возможно, рассмотрит вопрос об обращении к секретариату с просьбой представить Комиссии конкретные политические рекомендации по обобщению вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года.

42. Комитет, возможно, обратится к секретариату с просьбой продолжить в сотрудничестве с другими учреждениями и институтами Организации Объединенных Наций деятельность по выявлению объединяющих тем, которые обеспечивают учет вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в процессе устойчивого развития. Недавно концепция повышения устойчивости процесса развития заняла более видное место в качестве такого элемента, который может быть дополнительно прояснен и реализован в азиатско-тихоокеанском контексте. В этой связи Комитет, возможно, обратится к секретариату с просьбой проделать дополнительную работу по подготовке или составлению комплекса принципов, стандартов, стратегий и процедур по концепции устойчивости, а также показателей развития для определения целей и мониторинга устойчивости.

43. Хотя секретариат может играть активную роль в информационно-пропагандистской деятельности, для эффективной интеграции вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата важное значение имеет появление пропагандистов из числа государств-членов. Поэтому Комитет, возможно, предложит государствам-членам стать азиатско-тихоокеанскими пропагандистами позиции региона, прежде всего в интересах и от имени государств-членов, которые уязвимы и страдают как от бедствий, так и от отрицательных последствий изменения климата. Таким образом, Комитет, возможно, пожелает:

a) поощрять тесную увязку стратегий, касающихся уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата и устойчивого развития, и рассмотреть институциональные структуры и механизмы, которые будут содействовать такой увязке;

b) обратиться к секретариату с просьбой обеспечить сбор примеров передовой практики и разработать региональные принципы для учета вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в процессе устойчивого развития;

c) обеспечить поддержку в связи с подготовкой азиатско-тихоокеанского заявления по принципам учета вопросов уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата в процессе устойчивого развития, которое может быть представлено государствами-членами в одностороннем порядке или совместно на международных форумах и в ходе переговоров, в том числе по итогам Хиогской рамочной программы действий, повестке дня по вопросам развития на период после 2015 года и по изменению климата. Кроме того, Комитет может призвать отдельно взятые государства-члены выступать в качестве «пропагандистов» в этой связи;

d) рассмотреть дополнительные варианты обеспечения того, чтобы мнения стран Азиатско-Тихоокеанского региона по вопросам уменьшения опасности бедствий и адаптации к изменению климата адекватно отражались в обсуждениях, посвященных реализации Хиогской рамочной программы действий в период после 2015 года, последующей деятельности по Киотскому

протоколу и повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года;

е) содействовать созданию базы данных, в том числе об ущербе и потерях от бедствий и изменения климата, и предложить обмениваться информацией в рамках региона, прежде всего в отношении бедствий, которые могут носить трансграничный характер;

ф) предложить дополнительно разъяснить и реализовать на практике концепцию устойчивости к бедствиям и связанной с этим адаптации к изменению климата в азиатско-тихоокеанском контексте.
