



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 September 2004
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 39 (а) 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 оказания чрезвычайной помощи к развитию

Доклад Генерального секретаря*

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 58/25 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила представить доклад о прогрессе, достигнутом в повышении эффективности международного реагирования на стихийные бедствия. В этот доклад включена также обновленная информация о деятельности Международной поисково-спасательной консультативной группы во исполнение резолюции 57/150 Генеральной Ассамблеи и других последующих решений Ассамблеи по этому вопросу.

В докладе освещаются некоторые из ключевых направлений деятельности, осуществлявшейся в связи с ликвидацией последствий стихийных бедствий в отчетный период, с уделением особого внимания усилиям по ликвидации последствий стихийных бедствий, проведению восстановительных работ и усилиям в рамках переходного периода в связи со стихийными бедствиями, а также глобальным инициативам по уменьшению опасности стихийных бедствий.

* Настоящий доклад был издан с задержкой по техническим причинам.

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 58/25 Генеральной Ассамблеи, в которой Генеральная Ассамблея просила представить доклад о прогрессе, достигнутом в повышении эффективности международного реагирования на стихийные бедствия.
2. В этот доклад включена также обновленная информация о деятельности Международной поисково-спасательной консультативной группы (ИНСАРАГ) во исполнение резолюции 57/150 Генеральной Ассамблеи.
3. Ряд вопросов, представляющих интерес для данного доклада, также рассматривается в докладах Генерального секретаря об «Укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций» (A/59/93–E/2004/74) и об «Осуществлении Международной стратегии уменьшения опасности бедствий» (A/59/228).

II. Обзор событий за прошедший год

4. Большое число стихийных бедствий и их широкие масштабы имеют все более тяжелые последствия для людей и финансовых ресурсов, выражающиеся в массовой гибели людей и уничтожении имущества во всем мире. Часто случается так, что именно те общины, которые наиболее подвержены опасности стихийных бедствий, в меньшей степени, чем остальные приспособлены к ликвидации их последствий, что приводит к негативным социально-экономическим и экологическим последствиям долгосрочного характера. По оценкам, в 2003 и 2004 годах в результате стихийных бедствий погибло 75 000 человек, пострадало более 284 млн. человек и был нанесен материальный ущерб на сумму свыше 65 млрд. долл. США. Общие тенденции указывают на то, что частота возникновения стихийных бедствий и число пострадавших от них людей резко возросли за последние 30 лет, но благодаря мерам реагирования, таким, как раннее предупреждение и оказание продовольственной помощи, число смертей в результате стихийных бедствий находится на относительно стабильном уровне.
5. 26 декабря 2003 года произошло разрушительное землетрясение в городе Бам в Исламской Республике Иран, в результате которого было разрушено 85 процентов города, погибло 26 000 человек и было ранено свыше 30 000 человек. Два месяца спустя, 24 февраля 2004 года, произошло землетрясение вблизи от портового города Эль-Хосейма в Марокко, в результате которого более 600 человек погибло, 900 человек получили ранения и 15 000 человек были вынуждены переселиться.
6. В июле 2004 года сильные муссоны привели к крупному наводнению в Южной Азии, в результате которого погибло более 2 000 человек, более 50 млн. человек пострадало и был нанесен тяжелый ущерб общественной инфраструктуре, включая автомобильные и железные дороги. В наибольшей степени это сказалось на юго-восточной части Непала, где, по оценкам, пострадало в общей сложности 130 000 человек и приблизительно 38 000 семей были вынуждены переселиться. В Бангладеш пострадало более 33 миллионов человек и около 5 миллионов человек остро нуждаются в продуктах питания и в

других предметах чрезвычайной помощи. В результате наводнения в Доминиканской Республике и Гаити в ноябре 2003 года и мае 2004 года погибло по крайней мере 1059 человек и пострадало 6226 семей. Крупные наводнения в Аргентине и в бывшей югославской Республике Македонии нанесли ущерб инфраструктуре дорог и мостам, а также сельскохозяйственным постройкам. В Перу в результате сильных холодов и снежных бурь в июле 2004 года погибло 90 и пострадало 337 467 человек. В Европе летом 2003 года в результате жары погибло, по сообщениям, более 20 000 человек. Эти примеры могут быть дополнены сотнями более мелких стихийных бедствий, о многих из которых не сообщается, и в связи с этим они не включаются в мировую статистику стихийных бедствий.

7. Спорадическое и недостаточное выпадение дождей на Африканском Роге приводит к сохранению засухи в этом регионе. Хотя благодаря международным усилиям по преодолению — и устранению на основе финансирования — препятствий структурного характера на пути обеспечения продовольственной безопасности удалось избежать крупномасштабного голода в результате засухи, которая началась в 2002 году, из-за нехватки продовольствия миллионам людей по-прежнему грозит голод. Недостаточность питания и крайняя нищета вызвали массовое перемещение населения с целью поиска более безопасных мест проживания и более плодородных земель. По оценкам, проведенным в связи с гуманитарным призывом 2004 года, почти 2 миллиона людей в Эритрее, 5 миллионов людей в Эфиопии и 1,3 миллиона людей в Сомали нуждаются в неотложной чрезвычайной помощи. В Кении в результате недавнего воздействия различных факторов — эндемической засухи, преждевременного окончания долгого периода дождей и порчи имеющихся запасов зерна — до 2,3 миллиона людей оказались в условиях, требующих немедленного оказания помощи, преимущественно продовольственной.

8. Хотя положение в южной части Африки существенно улучшилось по окончании опустошительной засухи и продовольственного кризиса 2002-2003 годов, во многих частях региона ситуация все еще чревата опасностями из-за убийственного сочетания таких факторов, как быстро меняющиеся погодные условия, высокие уровни распространения ВИЧ/СПИДа, ограничительная политика в области земельной реформы и плохое правление. Небогатые урожаи — особенно в Лесото, южной части Малави и Свазиленде — в сочетании с исчерпанием производственных мощностей по-прежнему сводят на нет прежние успехи в области питания и подрывают перспективы обеспечения устойчивых средств к существованию для миллионов людей, находящихся в уязвимом положении. Наблюдение за положением в области продовольственной безопасности в регионе имеет особо важное значение в свете того, что политика и действия правительства, которые становятся все более запретительными по своему характеру, ведут к ограничению продовольственной помощи, доступа к уязвимым группам населения и сбора достоверной информации о потребностях, уязвимых местах и возможностях.

9. В Западной Африке в настоящее время наблюдается усугубление кризиса, связанного с нашествием саранчи, которое наносит значительный ущерб урожаю. В наибольшей степени от этого на данный момент пострадала Мавритания; ситуация ухудшается также в Мали и Нигере. Сообщается также о нашествии саранчи в Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Чаде и Сенегале. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) высту

пила с предупреждением о том, что положение с нашествием саранчи может усугубиться в сентябре, что представляет собой серьезную угрозу для урожаев, которые будут готовы к сбору.

10. Здоровью людей по всему миру по-прежнему угрожают эпидемии и возникающие новые инфекционные заболевания. Глобализация, изменение климата, рост мегаполисов и резкое увеличение числа международных пассажирских перевозок — все это повышает потенциальные возможности быстрого распространения инфекционных заболеваний. Обезлесение и расширение границ городов приводят к более близкому контакту между людьми и животными и создают возможности для возникновения новых эпидемий. Многие из этих эпидемий, такие, как холера и менингит, периодически вызывают проблемы для систем здравоохранения в странах, располагающих ограниченными ресурсами, которые уже значительно истощены в результате эпидемии ВИЧ/СПИДа. Другие эпидемии, такие, как грипп и тропическая лихорадка, обладают все возрастающим потенциалом для превращения в новые пандемии. Крупным городам в развивающихся странах угрожает возвращение желтой лихорадки, и в то же время возникновение и быстрое распространение не поддающихся лечению лекарственными препаратами разновидностей туберкулеза и малярии резко повышают стоимость лечения. Из-за угрозы зарождающихся и эпидемических заболеваний страдают и пассажирские перевозки, и торговля, и туризм.

11. Как показывают эти события, рост числа опасностей — и их все более тяжелые последствия для уязвимых групп населения — являются причиной для серьезной обеспокоенности во всемирном масштабе. Ряд тенденций указывает на ухудшение ситуации. По-прежнему наблюдается недальновидная политика и не отвечающая интересам устойчивого развития практическая деятельность, такая, как бесконтрольная урбанизация и вырубка лесов, и климат планеты имеет ярко выраженную тенденцию к изменению в результате возрастающей концентрации в атмосфере парниковых газов, вызываемой главным образом сжиганием ископаемого топлива. По прогнозам из авторитетных источников, будет происходить повышение температуры и уровня моря, а связанные с погодой экстремальные природные явления, такие, как ураганы, наводнения, засухи и периоды сильной жары, будут проявляться с возрастающей силой и частотой. Результатом этого скорее всего станет ухудшение социально-экономических факторов, включая изменения в структурах сельскохозяйственного производства, что, в свою очередь, повлияет на средства к существованию и миграционные потоки. Растущая конкуренция в области разработки природных ресурсов и контроля над ними часто выступает одним из факторов возникновения или продолжения вооруженных конфликтов.

12. Наибольшую тревогу вызывает то, что развивающиеся страны страдают в непропорционально больших масштабах. Сами по себе опасные природные явления — землетрясения, извержения вулканов, ураганы и циклоны — как таковые не обязательно приводят к бедствиям. Но опасные явления становятся бедствиями, когда они воздействуют на людей и имущество, которые подвержены их разрушительным последствиям. Часто это объясняется недальновидной политикой и практической деятельностью на международном и местном уровнях, такой, как неправильное использование земли и плохое жилищное строительство, ведущее к усилению уязвимости и разрушению базы природных ресурсов. В докладе Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), опубликованном в 2004 году и озаглавленном «Уменьшение опасно

сти бедствий: задачи в области развития», содержится вывод о том, что опасные природные явления одной и той же силы вызывают большие разрушения в странах с низким уровнем дохода. Например, на страны, относящиеся к группе с низким индексом развития человеческого потенциала, приходится более 53 процентов всех зарегистрированных случаев гибели людей, несмотря на то, что их население составляет всего 11 процентов от общемировой численности населения, подверженного опасным природным явлениям. Иными словами, именно неимущие и уязвимые группы населения в наибольшей степени подвержены воздействию ухудшения окружающей среды и опасных природных явлений, и именно они скорее других будут ощущать на себе последствия, выражающиеся в гибели людей и вынужденном переселении и в систематической утрате завоеваний в области развития. В связи с этим смягчение неблагоприятных последствий стихийных бедствий неразрывно связано с поощрением устойчивого развития и достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

13. Таким образом, для улучшения гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий и обеспечения прогресса в достижении Декларации тысячелетия требуется всеобъемлющий двуединый подход, в соответствии с которым обеспечивается мобилизация усилий и готовность ресурсов на случай катастрофических явлений и одновременно с этим вносится вклад в процессы смягчения последствий и развития, направленные на уменьшение опасности. Создание потенциала государств-членов и региональных организаций по борьбе со стихийными бедствиями и поддержка деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий на национальном и региональном уровнях также имеют важное значение для обеспечения укрепления таких подходов.

III. Новые направления деятельности: от оказания чрезвычайной помощи к развитию

A. Организация работ в чрезвычайных ситуациях и координация мер по ликвидации последствий

14. Своевременные и эффективные меры правительств и международного сообщества по ликвидации последствий стихийных бедствий по-прежнему имеют крайне важное значение для сохранения жизни людей и смягчения непосредственных последствий чрезвычайных происшествий.

15. В период с сентября 2003 года по конец августа 2004 года Организация Объединенных Наций оказала помощь странам и/или регионам, переживавшим последствия более 50 стихийных бедствий, в ответ на 20 международных призывов и/или призывов со стороны государств-членов. Усилия по координации мер системы Организации Объединенных Наций по ликвидации последствий стихийных бедствий включали выступление с четырьмя межучрежденческими чрезвычайными призывами Организации Объединенных Наций (в связи с землетрясением в Баме, циклоном на Мадагаскаре, наводнениями в Бангладеш и засухой в Кении).

16. С сентября 2003 года Группа Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации (ЮНДАК) — сеть, состоящая из 180 специалистов по борьбе со стихийными бедствиями из 57 стран, — осуще

ствляла координацию мер по ликвидации последствий 10 стихийных бедствий, включая наводнения в Судане, Доминиканской Республике, Гаити и Бангладеш, землетрясения в Исламской Республике Иран, Марокко и Колумбии и тайфуны в Микронезии (дважды) и в Вануату. Эти усилия осуществлялись при поддержке Мировой продовольственной программы (МПП), которая работала в координации с правительствами над обеспечением потребностей более 30 миллионов человек в связи со стихийными бедствиями в южной части Африки, Африканском Роге, Мавритании, Мадагаскаре, Афганистане, Бангладеш, Пакистане, Гаити, Корейской Народно-Демократической Республике и Восточном Тиморе, и Детского фонда Организации Объединенных Наций, который поддерживал национальные усилия чрезвычайного характера по восстановлению основных служб и инфраструктуры в области здравоохранения, питания, водоснабжения и санитарии, образования и защиты детей.

17. Организация Объединенных Наций прилагает все больше усилий для расширения участия государств-членов в ее сетях по ликвидации последствий стихийных бедствий и для поощрения регионального подхода к ликвидации последствий стихийных бедствий, особенно среди стран с низким уровнем дохода. За последний год ЮНДАК смогла расширить свою сеть путем добавления в нее специалистов по борьбе со стихийными бедствиями из Азиатско-Тихоокеанского региона, и она проведет вводный курс для своих новых африканских членов — специалистов по борьбе со стихийными бедствиями в Аддис-Абебе в ноябре 2004 года.

18. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) предлагает помощь пострадавшим государствам на основе поставок медикаментов и предметов медицинского назначения; восстановления учреждений здравоохранения и подготовки медико-санитарного персонала; обеспечения последовательной иммунизации; укрепления систем наблюдения за заболеваниями; обеспечения контроля за вспышками инфекционных заболеваний; сотрудничества в целях принятия мер по вмешательству в областях оздоровления окружающей среды, водоснабжения и санитарии; проведения оценок по вопросам здравоохранения и предоставления технических консультаций; содействия координации в секторе здравоохранения; обеспечения руководящих указаний для удовлетворения потребностей женщин в области здравоохранения и профилактики ВИЧ/СПИДа в чрезвычайных ситуациях; внесения вклада в подготовку к кризисным ситуациям и в послекризисное восстановление посредством медицинского обследования бывших комбатантов; сбора средств для помощи государствам-членам в удовлетворении неотложных потребностей пострадавшего населения в области здравоохранения, а также обеспечения возможностей для восстановления сектора здравоохранения.

В. Меры реагирования в связи с засухой

19. Засухи вызывают особые проблемы в плане мер реагирования, поскольку они зачастую медленно развиваются, долго продолжаются и повторяются, а также часто возникают в результате взаимодействия природных и антропогенных факторов. Кроме того, последствия засухи могут приводить к усугублению конфликтов и выступать одной из причин возникновения сложной чрезвычайной ситуации, вызывая борьбу за скудные ресурсы, обостряя существующую нестабильность положения и создавая еще большую угрозу для тех, кто нахо-

дится у власти. Совокупные последствия этих хронических потрясений вызывают наряду с другими факторами ухудшение положения в гуманитарной области, разрушение экономических, политических и социальных систем и постепенно сводят на нет достижения в области развития. В связи с этим для принятия мер реагирования необходима общая стратегия, посвященная решению вопросов, связанных с чрезвычайными потребностями в продовольствии, хроническим отсутствием продовольственной безопасности и мерами по борьбе с голодом, включая продовольственную помощь, меры по вмешательству в области здравоохранения и вакцинацию скота.

20. Все вышеуказанные элементы присутствуют на Африканском Роге, где продолжительные последствия хронической засухи, наводнений и отсутствия безопасности привели к разрушению установившихся систем земледелия и вызвали беспорядочные перемещения населения, подорвали продовольственную безопасность и потенциал в области животноводства, стали причиной широко распространенного недоедания и затруднили восстановление. В 2004 году Организация Объединенных Наций совместно с ассоциированными с ней неправительственными организациями и правительственными партнерами предприняла попытку удовлетворить потребности крайне уязвимых групп путем выступления с объединенными гуманитарными призывами о гуманитарной помощи Эритрее на сумму 147 млн. долл. США, Эфиопии на сумму 85 млн. долл. США и Сомали на сумму 111 млн. долл. США в целях поддержания распределения продовольствия по всему региону наряду со смягчением последствий нехватки водных и продовольственных ресурсов для питания и здоровья людей. С учетом тревожной ситуации в Кении 10 августа 2004 года был организован чрезвычайный призыв, за которым в случае необходимости последует объединенный призыв на 2005 год. Были организованы призывы об оказании помощи на общую сумму 97 млн. долл. США в целях удовлетворения острых потребностей 2,3 миллиона человек, испытывающих последствия серьезной засухи, неурожая, заражения запасов кукурузы и необычайно резкого повышения цен на зерно в результате этого. Совместные инициативы с участием международного сообщества, доноров и правительств затрагиваемых стран, такие, как Совещание по продовольственной безопасности в Кении, Новая коалиция по вопросам продовольственной безопасности и обеспечения средств к существованию в Эфиопии, Программа сети безопасности в Эритрее и Инициатива по борьбе с голодом и обеспечению продовольственной безопасности на Африканском Роге, направлены на поиск долгосрочных решений путем прекращения цикла голода и улучшения долгосрочной продовольственной безопасности и обеспечения средств к существованию.

21. В южной части Африки вслед за огромными усилиями по оказанию гуманитарной помощи в течение 2002 и 2003 годов, которые в значительной степени способствовали уменьшению последствий массовой нехватки продовольствия и предотвращению дальнейшего ухудшения положения уязвимых общин, Организация Объединенных Наций, в сотрудничестве с партнерами из числа НПО и Сообществом по вопросам развития стран юга Африки (САДК) подготовила план по удовлетворению неотложных потребностей в Замбии, Зимбабве, Лесото, Малави, Мозамбике и Свазиленде, выступив с просьбой о предоставлении 419 млн. долл. США главным образом для оказания продовольственной и чрезвычайной помощи в области сельского хозяйства и для поддержки предоставления социальных услуг, таких, как услуги в области здравоохранения

ния, образования, водоснабжения и санитарии. Этот план разработан в соответствии с подходом, изложенным в плане Специального посланника Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам на юге Африки, в котором содержится призыв к действиям по удовлетворению чрезвычайных потребностей уязвимых групп населения при одновременном принятии мер для удовлетворения долгосрочных потребностей в регионе.

22. В дополнение к этому МПП в настоящее время изучает вопрос о целесообразности страхования от острого голода в качестве финансового инструмента в целях содействия облегчению последствий экстремальных изменений погодных условий в районах, подверженных засухе. В качестве первого шага МПП разрабатывает показатель погодных условий для Эфиопии, который предназначен для определения различных уровней риска в связи с изменением погодных условий, выявления групп населения, которые нуждаются в гарантированной защите от голода, и исчисления расходов в связи с этой защитой по каждому уровню риска. С использованием этой модели МПП в партнерстве со Всемирным банком и частным сектором страхования намерена разработать официальный механизм, который обеспечит учет этого риска — и связанных с ним расходов — в планах учреждений и стран-доноров в качестве страхования уязвимых групп населения от экстремальных изменений погодных условий. Это позволит создать резерв «дежурных» средств на случай непредвиденных обстоятельств для покрытия расходов в связи с повышением уровней уязвимости при возникновении экстремальных погодных условий.

С. Создание потенциала на местном и региональном уровнях

23. Благодаря своей близости к районам стихийных бедствий и знанию местной инфраструктуры национальные и местные группы по принятию мер реагирования всегда будут занимать важное место в борьбе с разрушительными последствиями стихийных бедствий. Кроме того, правительствами стран, подверженных опасности стихийных бедствий, донорами и международными учреждениями по оказанию помощи все больше признается важное значение создания местного потенциала по подготовке к стихийным бедствиям и смягчению их последствий.

24. В целях решения этой проблемы в период 2003–2004 годов в различных регионах и странах мира было начато осуществление программ по созданию потенциала в целях укрепления готовности к принятию мер реагирования. Для повышения местного потенциала по принятию мер реагирования группы ЮНДАК были также направлены в Колумбию и Филиппины в рамках региональных учебных мероприятий ИНСАРАГ по внедрению новых методов координации на местах в странах, подверженных опасности стихийных бедствий, и по подготовке местных органов власти по вопросам координации международных мер реагирования. ПРООН провела учебную подготовку на региональном уровне по методам уменьшения опасности в целях смягчения последствий изменения климата в Карибском бассейне, установила рамочные основы для уменьшения опасности в Колумбии и оказала поддержку во включении мер по уменьшению опасности в национальную стратегию в области жилья на Кубе. В Африке ПРООН и Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) провели сравнительный анализ опасности для городов в крупных городских центрах и начали разработку надлежащих мер по умень-

шению этой опасности. Кроме того, ПРООН оказала поддержку в разработке институциональных и законодательных систем для уменьшения опасности в Албании, провела мероприятия по обеспечению готовности в связи с опасностью наводнений в Таджикистане и оказала поддержку в укреплении сети внешних знаний об уменьшении опасности стихийных бедствий для Центральной Азии. ВОЗ занималась продвижением темы смягчения последствий стихийных бедствий для лечебных учреждений в Центральной Америке с использованием пересмотренных норм и правил строительства для возведения зданий лечебных учреждений. Всемирная метеорологическая организация (ВМО) проводила практикумы и оказывала информационную поддержку в целях улучшения систем раннего предупреждения во многих странах.

25. На региональном уровне международная сеть региональных консультантов Организации Объединенных Наций по мерам реагирования в случае стихийных бедствий сосредоточила свои усилия на укреплении международных механизмов в целях решения вопросов борьбы со стихийными бедствиями на всех этапах. Например, в сентябре 2003 года региональные консультанты Организации Объединенных Наций по мерам реагирования в случае стихийных бедствий для Северной и Южной Америки провели семинары по планированию действий в чрезвычайных ситуациях с участием страновых групп и местных подразделений в Колумбии, Перу, Боливии, Панаме, Сальвадоре и Доминиканской Республике и создали Региональную группу по уменьшению опасности и ликвидации последствий стихийных бедствий, которая провела заседание для обсуждения общих вопросов, таких, как гражданская и военная помощь при реагировании на стихийные бедствия в Латинской Америке.

26. В Азии в декабре 2003 года в Кобе, Япония, Азиатский центр по уменьшению опасности бедствий и региональные консультанты Организации Объединенных Наций по мерам реагирования в случае стихийных бедствий для Азии совместно организовали региональную конференцию, к участию в которой были приглашены правительства, НПО, международные организации, средства массовой информации и академические учреждения для обмена передовым опытом и информацией об инициативах в регионе, а также содействовали проведению учебной подготовки и семинаров по вопросам борьбы со стихийными бедствиями для страновых групп Организации Объединенных Наций и правительств в Камбодже и Мьянме.

27. Региональное отделение Управления по координации гуманитарной деятельности Секретариата Организации Объединенных Наций в Южной Африке проводит работу в целях оказания поддержки координаторам-резидентам в улучшении возможностей региона и страны реагировать на стихийные бедствия с учетом особой уязвимости, характерной для южной части Африки. Например, при поддержке Управления комитета по оценке уязвимости в составе САДК приступили к оценке региональной и национальной уязвимости в отношении засухи, включая конкретную уязвку с кризисом ВИЧ/СПИДа.

D. Уменьшение опасности и смягчение последствий

28. Под «уменьшением опасности стихийных бедствий» понимаются меры, принимаемые заранее в целях сокращения потерь в результате бедствия на основе уменьшения подверженности населения опасности стихийных бедствий и

его незащищенности от них, а также повышения способности населения устранивать последствия бедствий и приспосабливаться к ним. Все больше признается важное значение уменьшения опасности в странах, подверженных стихийным бедствиям, что ведет к осуществлению многочисленных усилий на глобальном уровне в целях уменьшения опасности, в частности в рамках Международной стратегии уменьшения опасности бедствий.

29. Стратегия осуществляется под руководством Межучрежденческой целевой группы по вопросам уменьшения опасности бедствий, членами которой являются, среди прочего, учреждения Организации Объединенных Наций, региональные организации и организации гражданского общества, и играет ключевую роль в пропаганде и координации деятельности. Кроме того, существует особый механизм трехстороннего сотрудничества между Управлением по координации гуманитарной деятельности, ПРООН и секретариатом Стратегии в целях повышения эффективности Организации Объединенных Наций в отношении уменьшения опасности стихийных бедствий и уязвимости и учета стратегий уменьшения опасности на всех этапах борьбы со стихийными бедствиями.

30. Первоочередное значение имеет укрепление систем раннего предупреждения и оценки опасности, так как глобальные тенденции стихийных бедствий показывают, что совершенствование систем раннего предупреждения — включая системы предсказания и оповещения, образовательные программы и определение путей эвакуации и безопасных зон — за последние 30 лет имело определяющее значение для сокращения связанных со стихийными бедствиями человеческих жертв. В октябре 2003 года в рамках Стратегии была проведена вторая Международная конференция по раннему предупреждению в целях уделения особого внимания необходимости лучшего нацеливания работы систем раннего предупреждения на страны, подверженные опасности стихийных бедствий, и лучшего перехода от раннего предупреждения к своевременному принятию мер. В результате Конференции в Бонне, Германия, под руководством секретариата Стратегии была создана общая платформа для содействия раннему предупреждению. На основе этого будут обеспечиваться связи между многими программами раннего предупреждения, осуществляемыми учреждениями Организации Объединенных Наций, такими, как программы ВМО в области погоды и Глобальная система информации и заблаговременного предупреждения ФАО по вопросам отсутствия продовольственной безопасности, в целях содействия совместным усилиям по улучшению предоставления услуг государствам-членам и разработки межучрежденческой сетевой платформы раннего оповещения о ситуациях, связанных с гуманитарными последствиями под руководством МПП для облегчения доступа к информации в связи с ранним предупреждением и ее использования более широкими кругами международного сообщества.

31. В целях совершенствования моделей оценки опасности ООН-Хабитат и ПРООН в сотрудничестве с Азиатским центром по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и Организацией американских государств (ОАГ) взяли на себя ведущую роль в разработке перечня инструментов по проведению анализа опасностей и оценки уязвимости, в частности для применения на местном уровне и в городских условиях. Первый этап проекта заканчивается в 2004 году. Кроме того, ПРООН приступила к разработке глобального индекса рисков возникновения стихийных бедствий, при помощи которого измеряется

сравнительная уязвимость стран к трем основным опасным природным явлениям (землетрясения, тропические циклоны и наводнения), определяются факторы развития, которые ведут к повышению уровней опасности, и демонстрируется, как страны с аналогичными уровнями подверженности опасности стихийных бедствий зачастую испытывают на себе весьма различные последствия бедствий. Кроме того, ФАО разработала Руководящие принципы по оценке неотложных потребностей. Этот подход к оценке на основе рассмотрения средств к существованию содействует достижению целей оказания поддержки в смягчении последствий стихийных бедствий и обеспечения готовности, так как он ведет к улучшению понимания роли, которую играют общественные группы, заинтересованные участники и местные учреждения на различных этапах сокращения опасности стихийных бедствий, а также возможностей сельского населения к преодолению их последствий.

32. Все большее признание получает также необходимость включения факторов уменьшения опасности стихийных бедствий в процесс развития в качестве средства достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В докладе, озаглавленном «Уменьшение опасности бедствий: задачи в области развития», который был опубликован ПРООН при поддержке ЮНЕП и секретариата Стратегии, сделан вывод о том, что, хотя невозможно избежать подверженности некоторым опасным явлениям, незащищенность от их разрушительного воздействия не является чем-то само собой разумеющимся и можно внедрять позитивный опыт развития в целях недопущения воплощения физической предрасположенности в разрушительные бедствия.

33. Такие выводы привели к осуществлению инициатив в целях включения факторов уменьшения опасности стихийных бедствий в практическую деятельность в области развития. Например, в 2004 году образовалось партнерство с участием Стратегии, Африканского союза, секретариата Нового партнерства в интересах развития Африки, ПРООН и Всемирного банка в целях разработки Африканской региональной стратегии по уменьшению опасности бедствий. Этот подход был одобрен главами африканских государств в Аддис-Абебе в июле 2004 года. В целях обеспечения учета факторов риска возникновения бедствий в политике и программах устойчивого развития сельского хозяйства и сельских районов ФАО приняла решение продолжать укреплять свою деятельность по предоставлению консультаций в области политики и технических услуг в странах, которые особенно подвержены опасным природным явлениям.

34. В качестве одной из мер по уменьшению опасности Управление по координации гуманитарной деятельности совместно с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде рассматривает факторы окружающей среды, учет которых имеет ключевое значение для эффективного смягчения последствий стихийных бедствий и их ликвидации. Большим шагом вперед стало создание нового глобального партнерства по вопросам экологических чрезвычайных ситуаций, в рамках которого осуществляется поддержка усилий по уменьшению опасности стихийных бедствий на основе практических инициатив, ведущих к укреплению сотрудничества и обмена информацией между международными, национальными и региональными участниками деятельности в области чрезвычайных ситуаций.

IV. Повышение эффективности и результативности международной помощи при проведении поисково-спасательных операций в городах

35. Международная поисково-спасательная консультативная группа является межправительственной организацией по вопросам поисково-спасательных операций в городах и по другим вопросам, касающимся мер в связи со стихийными бедствиями, которая работает под эгидой Организации Объединенных Наций. Цель группы состоит в создании форума для обмена информацией, определения стандартов международной помощи в проведении поисково-спасательных операций в городах и разработки методологии международного сотрудничества и координации при проведении мероприятий по ликвидации последствий землетрясений. В состав ИНСАРАГ входят страны, подверженные землетрясениям, и традиционные доноры, оказывающие международную помощь.

36. В рассматриваемый период ИНСАРАГ внесла особенно большой вклад в ликвидацию последствий землетрясений в Баме, Исламская Республика Иран, в декабре 2003 года и в Эль-Хосейме, Марокко, в феврале 2004 года, когда международные поисково-спасательные консультативные группы оказывали правительствам пострадавших стран и национальным и местным группам спасателей помощь в спасении людей из-под обломков городских зданий. После этого секретариат ИНСАРАГ Управления по координации гуманитарной деятельности организовал совещания по изучению накопленного опыта, в ходе которых правительства пострадавших стран и международные, национальные и местные группы спасателей оценили меры по ликвидации последствий землетрясения и приняли рекомендации для включения в Руководящие принципы ИНСАРАГ, которые в настоящее время, соответственно, пересматриваются.

37. В целях повышения готовности к стихийным бедствиям на местном уровне группы представителей ЮНДАК также были направлены в рамках региональных учебных мероприятий ИНСАРАГ в Колумбию и Филиппины для внедрения новых методов координации на местном уровне в подверженных стихийным бедствиям странах и профессиональной подготовки сотрудников национальных учреждений по вопросам координации международной деятельности по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий. ИНСАРАГ также организовала региональные совещания в Кобе, Япония (ноябрь 2003 года), Тунисе (апрель 2004 года), Лиме (август 2004 года) и Сингапуре (сентябрь 2004 года) для обсуждения вопроса о региональном сотрудничестве с особым упором на укрепление национального потенциала в плане готовности к стихийным бедствиям.

38. Кроме этого, секретариат ИНСАРАГ при содействии правительств Республики Корея и Сингапура организовал совещания руководителей всех международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах в Сеуле (ноябрь 2003 года) и Сингапуре (сентябрь 2004 года), чтобы практические работники, занимающиеся вопросами чрезвычайного реагирования, могли обсудить технические и оперативные аспекты поиска и спасения людей из-под завалов в целях повышения стандартов деятельности международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах и координации их усилий на местах в условиях чрезвычайных ситуаций. Чтобы придать своей

деятельности более широкий размах, ИНСАРАГ в апреле 2004 года создала филиал отделения в Тунисе и в феврале и провела информационно-пропагандистские кампании, посвященные ИНСАРАГ, для стран Центральной и Южной Европы в феврале 2004 года в Венгрии и для стран Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) в мае 2004 года в Индонезии.

V. Возникающие вопросы и задачи

39. Несмотря на то, что за истекший год был достигнут немалый прогресс, для повышения готовности к стихийным бедствиям и уменьшения рисков предстоит еще решить ряд весьма ответственных задач. В этом отношении как правительства стран-доноров и стран, подверженных стихийным бедствиям, так и система Организации Объединенных Наций и ее партнеры могут совместно сыграть исключительно важную роль в решении этих вопросов, что будет способствовать повышению готовности к стихийным бедствиям и повысит эффективность деятельности по ликвидации их последствий и, в конечном счете, послужит делу спасения людей.

A. Повышение эффективности чрезвычайного реагирования

1. Улучшение координации чрезвычайного реагирования

40. Международные органы по вопросам чрезвычайного реагирования, такие, как Группа Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации (ЮНДАК) и Международная поисково-спасательная консультативная группа (МПСКГ), постоянно решают задачу поиска путей повышения эффективности координации деятельности спасателей и распределения материальных средств в условиях внезапно возникающих чрезвычайных ситуаций. В район стихийного бедствия прибывают десятки групп местных, национальных и международных спасателей, а также поставляемые правительствами группы гуманитарной помощи и иного имущества, причем нередко это происходит в условиях отсутствия полного представления об объемах потребностей в помощи и конкретных местах, где именно такие потребности имеют место. Прибытие в район стихийного бедствия огромного числа спасателей, имеющих различную степень опытности и профессиональной подготовки, из разных стран часто не только не способствует повышению эффективности чрезвычайного реагирования в целом, но и приводит к неразберихе и дублированию усилий, принося больше забот, чем пользы.

41. Особая озабоченность была выражена по поводу направления чрезмерного числа международных групп спасателей в районы землетрясений. Поскольку решения о посылке таких групп нередко принимаются на основе положений двусторонних межправительственных соглашений, международным координирующим организациям трудно ограничить число таких групп. Межучрежденческая поисково-спасательная консультативная группа (МПСКГ) добилась некоторого успеха в ограничении числа поисково-спасательных групп во время землетрясения в Баме за счет распространения неофициальной информации через виртуальный онлайн-центр координации операций на местах (www.reliefweb.int/virtualosocc/login.asp). Тем не менее создание координационных механизмов, которые информировали бы правительства о временных

рамках, в которых возникает потребность в их помощи в виде направления поисково-спасательных групп, и о порядке использования таких групп, необходимо поставить на более официальную основу.

2. Преодоление административных трудностей

42. Для оперативного и эффективного реагирования исключительно важное значение имеет безопасный, немедленный и беспрепятственный доступ в районы стихийных бедствий, в частности к пострадавшим общинам, особенно в условиях таких внезапно возникающих стихийных бедствий, как землетрясения, когда от каких-нибудь двух часов зависит жизнь людей. Это доказали операции по ликвидации последствий землетрясений в Баме и Эль-Хосейме, в связи с которыми правительства Исламской республики Иран и Марокко сделали визовые послабления, с тем чтобы международные поисково-спасательные группы могли быстрее попасть в районы стихийных бедствий. Если подобные административные вопросы и будут решаться заблаговременно до возникновения стихийных бедствий, неразберихи станет еще меньше, сократится время реагирования, а сами операции будут осуществляться более организованно.

43. В своей резолюции 57/150 Генеральная Ассамблея настоятельно призвала все государства упростить или смягчить административные процедуры, касающиеся въезда, пребывания и выезда международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах и их техники и материальных средств. В настоящее время только правительство Новой Зеландии приняло четкие руководящие принципы по этому вопросу. Страны, подверженные стихийным бедствиям, должны последовать этому примеру и осуществить меры и принять руководящие принципы в отношении обеспечения безопасного и оперативного доступа в районы стихийных бедствий для поисково-спасательных групп.

3. Включение мер по уменьшению риска в деятельность по ликвидации последствий стихийных бедствий

44. Деятельность по ликвидации последствий стихийных бедствий и аварийно-восстановительные работы, сами по себе, могут способствовать сохранению опасной ситуации или создать новые риски, например связанные с переселением населения, пострадавшего в результате наводнения в районы с недостаточно развитой инфраструктурой, переоценкой продовольственной помощи в ущерб удовлетворению других потребностей или формированием зависимости населения от получаемой помощи, которая мешает ему восстанавливать свои собственные источники средств к существованию. При этом стихийные бедствия также могут открывать уникальные возможности для проведения системных, организационных и практических преобразований, способствующих снижению степени риска и достижению устойчивого развития.

45. Соответственно, как на этапе обеспечения готовности к стихийным бедствиям, так и на этапе ликвидации их последствий, крайне важно учитывать необходимость уменьшения степени риска. Следует разрабатывать и внедрять более эффективные руководящие принципы и средства для достижения этой цели. На международном уровне это включает повышение эффективности проводимых страновыми группами Организации Объединенных Наций мероприятий по обеспечению готовности к стихийным бедствиям посредством:

а) совершенствования систем раннего предупреждения и улучшения планирования чрезвычайных мероприятий; б) заблаговременного распределения функций и ответственности между учреждениями, занимающимися оказанием чрезвычайной помощи, организациями гражданского общества, региональными консультантами по мерам реагирования в случае стихийных бедствий и соответствующими правительствами; с) заблаговременного выявления возможных уязвимых областей и проявлений уязвимости; d) открытия каналов коммуникации для обмена информацией и данными; и е) заблаговременного распределения финансовых средств и предметов снабжения и определения условий и механизмов для их оперативного выделения.

46. В интересах уменьшения степени риска также необходимо обеспечить, чтобы уязвимые страны и регионы могли оперативно реагировать на стихийные бедствия, внезапно возникающие вблизи от их границ. Для этого требуется, оказывая материально-техническую поддержку и организуя профессиональную подготовку, создавать и укреплять устойчивый потенциал на местном уровне как в отношении обеспечения готовности к стихийным бедствиям, так и в отношении ликвидации их последствий. Такие мероприятия, способствующие повышению роли национальных органов в деятельности по координации усилий по ликвидации последствий стихийных бедствий на международном и региональном уровнях в условиях, когда на местах стихийных бедствий собираются десятки групп спасателей, позволят повысить эффективность реагирования в целом.

47. Поскольку стихийные бедствия нередко охватывают целые регионы, меры по уменьшению степени риска также должны носить региональный характер. Регулярно повторяющиеся наводнения в бассейне реки Замбези и в дельте Окаванго неизменно уничтожают посевы, разрушают дома и лишают население источников средств к существованию на большей части центральной Африки. Засушливые условия на территории всего юга Африки имеют самые серьезные последствия в плане продовольственной безопасности, здравоохранения, питания и наличия источников средств к существованию. В результате вызванного ураганом «Митч» схода селевых потоков в странах Центральной Америки были разрушены отдельные участки Панамериканского шоссе, в результате чего был разорван один из основных торговых путей региона. Региональные консультации, сотрудничество и планирование, в сочетании с принятием политических и финансовых обязательств, могут очень помочь в разработке согласованного подхода к уменьшению степени риска, упорядочении деятельности доноров по оказанию помощи и разработке концепции распределения расходов, обмена информацией и совместного использования объектов инфраструктуры в интересах создания в масштабах всего региона устойчивых по отношению к стихийным бедствиям общин.

В. Финансирование

1. Увеличение суммы финансовых ресурсов, предоставляемых для осуществления операций в чрезвычайных условиях

48. Управление по координации гуманитарной деятельности имеет двусторонние соглашения с правительствами Норвегии, Италии, Дании, Нидерландов и Ирландии о выделении средств для пополнения резервов Целевого фонда для

оказания помощи в случае стихийных бедствий Управления. Такие соглашения позволяли Управлению немедленно удовлетворять наиболее насущные потребности населения, пострадавшего от стихийных бедствий. С учетом этого положительного опыта Управление надеется заинтересовать более широкий круг доноров в этой схеме.

49. Кроме этого, Управление имеет возможность сразу после стихийного бедствия выделять пострадавшим странам из средств регулярного бюджета чрезвычайную денежную помощь в размере до 50 000 долл. США. Такие субсидии особенно эффективны, так как они могут оперативно использоваться на местах для закупки и поставки предметов снабжения, необходимых для спасения людей. Такие денежные субсидии также имеют исключительно важное значение ввиду того, что они позволяют выиграть время, обеспечивая удовлетворение непосредственных финансовых потребностей до тех пор, пока международное сообщество доноров не примет необходимые меры. Предоставление таких чрезвычайных денежных субсидий было предусмотрено в резолюции 2816 (XXVI) Генеральной Ассамблеи. Несмотря на то, что общая сумма субсидии из средств регулярного бюджета за двухгодичный период была увеличена до 1,5 млн. долл. США, предельная сумма такой помощи в размере 50 000 долл. США с 1983 года не пересматривалась.

50. Вместе с тем опыт ликвидации последствий стихийных бедствий, в частности накопленный недавно во время землетрясения в Баме, свидетельствует о том, что предельная сумма чрезвычайной денежной помощи в размере 50 000 долл. США является недостаточной и что такая сумма нередко оказывается значительно ниже того уровня, на котором она могла бы быть эффективной при отсутствии альтернативных источников средств для оказания чрезвычайной помощи. В этой связи необходимо увеличить предельную сумму денежной субсидии до более приемлемого уровня 100 000 долл. США в связи с бедствием в какой-либо стране в рамках существующих ассигнований по регулярному бюджету. Это предложение уже было рассмотрено и одобрено Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 2004/___.

2. Финансирование мер по уменьшению риска

51. При финансировании деятельности, связанной со стихийными бедствиями, основное внимание, как правило, уделяется собственно этапу ликвидации последствий стихийных бедствий, который имеет большой общественный резонанс, а не мероприятиям по обеспечению готовности к стихийным бедствиям, смягчению их последствий или каким-либо иным мерам, направленным на уменьшение степени риска. Между тем инвестиции в долгосрочную деятельность по уменьшению степени риска как стратегия спасения людей могут быть более эффективными с точки зрения затрат, так как они позволяют обеспечить сохранность капиталовложений в деятельность в целях развития и финансовых инвестиций, которые могли быть утрачены в результате стихийных бедствий. Эти тенденции указывают на необходимость разработки нового подхода в интересах повышения общего уровня готовности к стихийным бедствиям и увеличения размеров ассигнований на деятельность в связи со стихийными бедствиями и направления более значительной процентной доли таких средств на осуществление мер по уменьшению степени риска. Например, в текущем периоде Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) предоставила свыше 40 чрезвычайных денежных субсидий странам, пострадавшим

шим от стихийных бедствий. Эти денежные субсидии использовались для поддержки координационной функции системы координаторов-резидентов, проведения мероприятий, связанных с развертыванием планирования спасательно-восстановительных операций на их начальном этапе, и обеспечения учета необходимости уменьшения степени риска на самых ранних этапах деятельности по проведению поисково-спасательных работ.

С. Управление информацией

52. Для повышения эффективности чрезвычайного реагирования, максимально эффективного использования ресурсов и сведения к минимуму рисков и страданий людей крайне важно обеспечить доступ к своевременной, достоверной и точной информации. При этом не менее важное значение имеет подготовка, координация и широкое распространение исходных данных, включая национальные и районные демографические данные, результаты оценок уязвимости и данные анализа, проводимого в целях раннего предупреждения.

53. Имеющиеся считанные инициативы местного, национального и глобального масштаба в отношении сбора, сопоставления и анализа данных о стихийных бедствиях в большинстве случаев были разработаны на основе разных критериев, форматов, но и в разных целях. Несмотря на то, что такие инициативы по отдельности являются ценными, их несогласованность, неполнота имеющихся данных и нечеткость используемой терминологии затрудняют сопоставление и использование разных массивов данных, что, в конечном счете, сильно искажает общее представление о положении в районах бедствий и его оценку, а также является серьезным препятствием для планирования, принятия решений и сбора средств, создавая угрозу для жизни людей.

54. В целях обеспечения большей достоверности, широты охвата и точности данных о стихийных бедствиях и оценки будущих рисков на нескольких уровнях в рамках Межучрежденческой целевой группы по вопросам уменьшения опасности стихийных бедствий была создана рабочая подгруппа по стандартизации, агрегации и сопоставлению данных о стихийных бедствиях из разных источников посредством выявления и анализа массивов данных о стихийных бедствиях и методах ликвидации их последствий на основе разработки стандартов для определения, идентификации и регистрации стихийных бедствий и антропогенных катастроф, таких, как единый международный идентификатор катастроф, а также посредством разработки показателей и индексов для оценки глобальных рисков.

55. На данном этапе в целях сбора более полных данных необходимо принять меры по сведению данных местной, национальной и глобальной статистики в широкодоступную всемирную базу о стихийных бедствиях. Это существенно облегчит руководителям операций по ликвидации последствий стихийных бедствий на международном, региональном и национальном уровнях задачу по документальному отражению и анализу ущерба от стихийных бедствий во всемирном масштабе. Кроме того, следует выделить дополнительные ресурсы для анализа информации о стихийных бедствиях и их краткосрочных и долгосрочных последствиях и, в частности, для проведения оценки рисков с большей детализацией по конкретным факторам опасности, а также для проведения общей оценки эффективности деятельности по уменьшению степени риска с точки

зрения затрат. Результаты такого анализа могут использоваться для определения инвестиционных и программных приоритетов международных и национальных организаций по оказанию помощи, доноров и пострадавших государств.

D. Повышение эффективности деятельности в переходный период после стихийного бедствия

56. Деятельность в связи со стихийными бедствиями, как правило, главным образом заключается в оказании чрезвычайной помощи на самом напряженном этапе чрезвычайной ситуации, редко в ущерб удовлетворению тех потребностей, от которых зависит нормальное восстановление. Часто в результате стихийных бедствий происходят нарушение деятельности государственных учреждений и ослабление физической инфраструктуры или их уничтожение, истощение индивидуальных накоплений и перегрузка механизмов социальной поддержки. Перемещенные лица, из-за стихийных бедствий вынужденные покинуть свои места постоянного проживания, стремятся вернуться в свои дома или влиться в новые общины. Помимо того, что начальный период восстановления является важным этапом реабилитации общин, он также предоставляет ценную возможность для осуществления возможно оправданных в долгосрочном плане мер по снижению степени риска в наиболее подверженных стихийным бедствиям странах, таких, как проведение экологически рациональной политики землепользования, принятие эксплуатационных и строительных стандартов, профессиональная подготовка по вопросам обеспечения готовности к стихийным бедствиям и поддержка национальных учреждений.

57. Международное сообщество под руководством системы Организации Объединенных Наций может содействовать таким переходным процессам. Вместе с тем между этапами оказания чрезвычайной помощи и этапом восстановления сохраняется разрыв как по объемам выделяемых ресурсов, так и по масштабам планируемых мероприятий, причем правительства, многосторонние финансовые учреждения и доноры по-прежнему недостаточно учитывают возможности переходного периода с точки зрения развития.

1. Финансирование деятельности в переходный период

58. Поскольку основная часть ресурсов, мобилизуемых для осуществления деятельности по ликвидации последствий стихийных бедствий, направляется на оказание чрезвычайной помощи или долгосрочное восстановление, их трудно переключить на удовлетворение нужд переходного периода. Кроме того, для сбора средств на деятельность переходного периода не было создано официальных механизмов мобилизации ресурсов.

59. Чтобы решить задачу финансирования мероприятий переходного периода, международное сообщество должно сопоставить преимущества разработки нового механизма финансирования деятельности по восстановлению после стихийных бедствий и обеспечения учета потребностей, связанных с деятельностью по восстановлению после стихийных бедствий, при разработке долгосрочных стратегий и планов доноров по оказанию помощи.

2. Планирование мероприятий переходного периода

60. Для того чтобы планирование переходного периода стало более эффективным, необходимо внести ясность в вопрос о том, что такое переходный период, и заполнить этот институциональный пробел за счет активизации сотрудничества между гуманитарными организациями и партнерами в деле развития по вопросам восстановления, обеспечения большей синхронизации территориальных и секторальных механизмов планирования и мобилизации средств, обеспечения более последовательной оценки потребностей и постановки приоритетных задач и сосредоточения внимания на программах и проектах, способствующих уменьшению уязвимости.

61. Кроме того, в отличие от «постконфликтных» ситуаций, нередко в наиболее благоприятном положении для того, чтобы взять на себя руководство деятельностью по восстановлению после стихийного бедствия и реконструкции, находятся национальные органы власти. Международное сообщество, под руководством системы Организации Объединенных Наций, должно поддерживать национальные структуры, с тем чтобы они могли осуществлять реконструкцию, особенно в районах, подверженных стихийным бедствиям.

3. Использование этапа восстановления в качестве возможности для уменьшения степени риска

62. Послекризисный этап деятельности в связи со стихийным бедствием представляет собой ключевой период для развертывания мероприятий по уменьшению степени риска: воспоминания о страданиях людей и финансовом ущербе еще сохранили остроту восприятия в средствах массовой информации, среди международного сообщества и в среде местного населения, причем правительство в это время, как правило, крайне заинтересовано в предупреждении новых катастроф. Таким образом, следует использовать этот период для проведения организационных и практических мероприятий, имея в виду перспективу уменьшения степени риска в будущем.

63. Например, первые этапы послекризисного восстановления имеют решающее значение для внедрения новых подходов к управлению городским хозяйством и городскому планированию, в частности таких, как принятие стандартов эксплуатации зданий, строительных стандартов, систем зонирования и правил городской застройки. Например, после разрушительного землетрясения в Баме Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и правительством Исламской Республики Иран, разработала стратегию восстановления жилого фонда и укрепления потенциала местных органов власти. В Гаити ООН-Хабитат оказывала содействие и основную поддержку по вопросам населенных пунктов в рамках рассчитанной на два года программы восстановления страны после наводнения, произошедшего в июле 2004 года.

64. Если будут предприниматься усилия, направленные на: а) поддержку процесса восстановления на местном и национальном уровнях на начальном этапе; б) обеспечение учета и необходимости снижения рисков и уязвимости при проведении всех мероприятий по восстановлению; в) установление более тесных отношений между участниками процесса развития и участниками деятельности по оказанию гуманитарной помощи и использование их сравнитель

ных преимуществ, — станет возможно преодолеть разрыв между этапом оказания чрезвычайной помощи и этапом развития, не допустить возобновления деятельности, способствующей повышению риска, исключить риск повторения стихийных бедствий и использовать открываемые кризисом возможности в интересах устойчивого развития.

Е. Решение трудных вопросов

65. До сих пор обсуждение вопросов уменьшения степени риска было в основном направлено на поиск решений гуманитарных проблем и проблем развития при игнорировании не менее важного политического аспекта деятельности по уменьшению степени риска. В результате по многим важнейшим направлениям такой деятельности работа не ведется, так как это нередко могло бы потребовать решения кардинальных структурных вопросов или принятия трудно осуществимых по политическим соображениям мер. Например, меры в области проведения земельной реформы, направленной на внедрение частной формы собственности и осуществление капиталовложений в развитие способствующих повышению плодородности почв и уменьшению их эрозии методов ведения сельского хозяйства, таких, как создание лесонасаждений или террасирование, способствуют снижению риска возникновения голода в засушливых странах. Причем преодоление таких политических препятствий позволяет добиться наибольшего прогресса в деле уменьшения степени риска. Если такие политические задачи будут по-прежнему игнорироваться, уменьшение степени риска не сможет по праву считаться одной из приоритетных глобальных задач.

VI. Выводы и рекомендации

66. Нынешние тенденции к развитию урбанизации, ухудшению состояния окружающей среды и изменению климата свидетельствуют о том, что количество и разрушительная сила стихийных бедствий и антропогенных катастроф будут продолжать увеличиваться. Если не будут предприняты целенаправленные усилия по повышению готовности к стихийным бедствиям, ликвидации их последствий и уменьшению степени риска и уязвимости, последствия катастроф для человечества и населенных пунктов станут еще более смертоносными и дорогостоящими, а миллионы людей окажутся вовлеченными в порочный цикл маргинализации и нищеты. Такое положение требует принятия более согласованных и комплексных подходов к вопросам обеспечения готовности к стихийным бедствиям и преодоления их последствий, которые должны разрабатываться с учетом национального и регионального потенциалов, содействовать их укреплению и в качестве основополагающего принципа делать упор на уменьшении степени риска.

67. Несмотря на то, что в деле наращивания и координации деятельности по уменьшению степени риска был достигнут прогресс, такая деятельность осуществляется на фоне общей тенденции к усилению воздействия факторов риска и обострению проблемы уязвимости. В частности, по-прежнему отмечается острая нехватка последовательной политики и мер, направленных на укрепление потенциала в области обеспечения готовности к стихийным бедствиям, ликвидации их последствий на местном и национальном уровне и уменьшения

степени риска. Для обеспечения такой политики и мер приверженность обеспечению более полного учета задачи уменьшения степени риска в процессе планирования развития и стремление обеспечить серьезный подход к разработке наиболее сложных политических и структурных аспектов политики уменьшения риска должны быть облечены в организационные и финансовые формы.

68. Этим вопросам будет уделяться важное внимание на Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий, которая будет проведена 18–22 января 2005 года в Кобе, Япония. На этой конференции будет подчеркнута продолжающееся увеличение числа стихийных бедствий, которые остаются серьезным препятствием для устойчивого развития и достижения целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия, и будут разработаны практические рекомендации, направленные на то, чтобы помочь странам и международному сообществу добиться повышения эффективности деятельности по уменьшению степени риска и обеспечению готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий. Информацию о подготовке к Конференции можно получить по адресу: www.unisdr.org/wcdr.

69. С учетом этих выводов заслуживают внимания следующие рекомендации в отношении повышения эффективности международной помощи в деле обеспечения готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий:

Меры по ликвидации последствий стихийных бедствий

а) Государствам-членам из числа подверженных стихийным бедствиям стран рекомендуется разрабатывать национальную политику и создавать механизмы в целях обеспечения координации деятельности поисково-спасательных групп по ликвидации последствий землетрясений с учетом Руководящих принципов Международной поисково-спасательной консультативной группы (МПСКГ) и положений резолюции 57/150 Генеральной Ассамблеи;

б) государствам-членам рекомендуется развивать сотрудничество с Группой Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации (ЮНДАГ) как ценным механизмом, позволяющим обеспечить максимально эффективное использование международного опыта и ресурсов для ликвидации последствий внезапно возникающих стихийных бедствий, и поддержать предложение о расширении членского состава ЮНДАГ, в частности за счет стран Африки и подверженных стихийным бедствиям стран;

в) Организации Объединенных Наций следует укрепить сеть региональных советников по вопросам реагирования на стихийные бедствия и советников по смягчению их последствий в целях поддержки усилий по созданию скоординированного и взаимодополняющего регионального потенциала в области предупреждения стихийных бедствий, ликвидации и смягчении их последствий и уменьшения степени риска;

г) Организации Объединенных Наций следует повысить степень готовности к стихийным бедствиям в плане их прогнозирования, планирования мероприятий по ликвидации и смягчению гуманитарных последствий кризисов за счет повышения готовности к стихийным бедствиям и укрепления потенциала реагирования отдельных учреждений и участников и оптимизации их потенциала с помощью таких межучрежденческих механизмов, как рабочая группа

по вопросам готовности и резервного планирования Межучрежденческого постоянного комитета;

Укрепление местного и регионального потенциала в области обеспечения готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий

e) Организации Объединенных Наций и ее международным партнерам следует активизировать усилия по выявлению практически более целесообразных путей для направления ресурсов на деятельность по укреплению потенциала в области обеспечения готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий на местном и национальном уровнях в подверженных стихийным бедствиям странах и расширения масштабов такой поддержки;

f) Организации Объединенных Наций следует поощрять и налаживать партнерства между региональными организациями, в том числе в рамках сети региональных советников по вопросам реагирования на стихийные бедствия, в целях укрепления регионального потенциала в области реагирования и уменьшения степени риска;

Управление информацией

g) Организации Объединенных Наций следует устранить информационные пробелы в области обеспечения готовности к стихийным бедствиям, ликвидации их последствий и уменьшения степени риска посредством определения путей совершенствования систем и сетей, используемых для сбора и анализа информации о стихийных бедствиях, уязвимости и факторах риска в целях принятия решений;

Уменьшение степени риска и устойчивое развитие

h) учреждениям по вопросам оказания гуманитарной помощи и развития и государствам-членам следует рассмотреть конкретные меры по обеспечению учета задачи уменьшения степени риска в деятельности в целях развития и восстановления, особенно на этапе реконструкции после стихийных бедствий;

i) государствам-членам рекомендуется учитывать задачу уменьшения степени риска при планировании деятельности в целях развития и определении приоритетов в интересах достижения целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия;

Финансирование деятельности по борьбе со стихийными бедствиями

j) донорам рекомендуется увеличить общий объем финансирования деятельности по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий и, в частности, рассмотреть возможность направления более значительной части средств, предназначенных для борьбы со стихийными бедствиями, на меры по уменьшению степени риска, включая инициативы, разработанные исходя из накопленного опыта;

k) Организации Объединенных Наций следует более активно поддерживать финансирование деятельности по ликвидации последствий стихийных бедствий и, в частности, поднять предельную сумму чрезвычайной денежной помощи с 50 000 долл. США до 100 000 долл. США для одного стихийного

бедствия в той или иной пострадавшей стране в рамках нынешних ассигнований по линии регулярного бюджета;

l) учреждениям Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам и вопросам развития следует идти по пути унификации инструментов планирования и мобилизации средств в целях оказания поддержки на этапах выхода из кризиса после стихийного бедствия, переходного периода и развития;

Контроль и оценка

m) Организации Объединенных Наций следует продолжать изучать вопрос о международном механизме управления рисками возникновения стихийных бедствий в целях повышения готовности международного сообщества к таким бедствиям и укрепления его потенциала в области ликвидации последствий стихийных бедствий и его способности применять подходы, основанные на оценке рисков и уменьшении степени рисков, при разработке программ в целях развития;

n) система Организации Объединенных Наций должна поддерживать научные исследования по ключевым аспектам проблемы уменьшения степени риска возникновения стихийных бедствий, например таким, как методы анализа затрат и результатов или стратегии сведения к минимуму факторов опасности и уязвимости;

Всемирная конференция по уменьшению опасности стихийных бедствий

o) государствам-членам рекомендуется постоянно оказывать поддержку Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий и принять меры к тому, чтобы эта возможность была использована для обеспечения неуклонного и более эффективного осуществления политики и практики в области смягчения последствий стихийных бедствий.