



Комиссия по устойчивому развитию

Шестнадцатая сессия

5–16 мая 2008 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

Тематический блок вопросов для цикла

осуществления 2007–2008 годов

(сессия по проведению обзора)

Документы для обсуждения, представленные основными группами

Записка Секретариата

Добавление

Вклад неправительственных организаций**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	2
II. Сельское хозяйство	4–20	3
III. Земельные ресурсы	21–31	8
IV. Развитие сельских районов	32–50	11
V. Засуха	51–63	15
VI. Опустынивание	64–77	18
VII. Водоснабжение и санитария	78–100	22

* E/CN.17/2008/1.

** Изложенные в настоящем документе мнения и точки зрения могут не совпадать с позицией Организации Объединенных Наций.



I. Введение

1. Вопросы, которыми занимается Комиссия по устойчивому развитию на ее шестнадцатой сессии, тесно взаимосвязаны и не могут рассматриваться в отрыве друг от друга. Например, решения по вопросам землеустройства (включая управление сельскохозяйственными угодьями) могут приводить к засухе и опустыниванию, а модели развития сельского хозяйства могут вызвать нехватку воды, поскольку сельское хозяйство является крупнейшим потребителем водных ресурсов. Кроме того, вопросы, касающиеся землепользования, засухи и опустынивания, тесно взаимосвязаны. Деградация земель и засуха приводят к опустыниванию, и разработанные приоритетные подходы и стратегии для решения этих проблем также имеют отношение к опустыниванию.

2. Хотя соответствующие вопросы обсуждаются в различных разделах настоящего документа¹, эти темы объединяет ряд общих моментов в следующих аспектах: расширение участия и возможностей маргинализированных слоев населения в процессах принятия решений и предоставление им более широких возможностей для контроля за земельными и водными ресурсами; обеспечение представительного и всеобъемлющего характера демократических процессов; обеспечение гендерного равноправия и равенства; принятие основывающихся на правах подходов к развитию, в том числе на праве народов и государств по определению собственной политики, направленной на защиту продовольственной безопасности, качества окружающей среды и средств к существованию; проведение реформы политики, включая переход к политике, определяемой спросом, которая бы удовлетворяла потребности неимущих; обеспечение согласованности в национальной и международной политике, направленной на достижение устойчивого развития; расширение глобального сотрудничества в вопросах устойчивого развития, включая увеличение объема инвестиций и капиталовложений, а также улучшение их координации; межотраслевое сотрудничество между донорами, правительствами, общинами и представителями гражданского общества; применение таких подходов к вопросам управления, которые основывались бы на учете биоразнообразия и агроэкологии, а также местных знаний; принятие безотлагательных и конкретных мер для борьбы с изменением климата; принятие мер для децентрализации и демократизации

¹ Настоящий обзорный документ подготовлен Международным партнерством за устойчивое сельское хозяйство (ИПСА), организацией «Сеть первоочередной информации и мер в области продовольствия» (Международная организация ФИАН), организацией «Практические действия», Международным центром связи по проблемам экологии (МЦСЭ), Координационной группой по засушливым землям (ДСГ), Сетью действий по проблемам пресной воды (ФАН) и Сетью стран третьего мира (СТМ). В интересах качества проект этого документа был специально представлен глобальным сетям неправительственных организаций, занимающихся тематическими блоками шестнадцатой и семнадцатой сессий Комиссии по устойчивому развитию, чтобы они подвергли его творческому и критическому анализу. Дважды на этапе консультаций, в октябре и ноябре, этот проект распространялся среди более широкого глобального сообщества неправительственных организаций через основные глобальные серверы рассылки. Было распространено почти 25 документов по основным вопросам. Больше половины из них поступили от крупных глобальных сетей неправительственных организаций, представляющих все континенты. СТМ отвечала за сбор, систематизацию и редактирование комментариев и материалов, подготовила оба проекта, и третий окончательный пересмотренный вариант был распространен среди глобального сообщества неправительственных организаций в начале декабря 2007 года.

производства энергии; и принятие мер для искоренения существующих в настоящее время нестабильных моделей потребления и производства продуктов питания.

3. Необходимо прежде всего заниматься основными причинами проблем, а не их симптомами. К числу таких основных причин относятся принимаемые небольшой группой людей решения по вопросам землепользования в целях извлечения относительно краткосрочной экономической выгоды, а также отсутствие демократического процесса принятия решений с учетом экономических, экологических, этических и социальных аспектов, т.е. факторов, касающихся всех тем, рассматриваемых в ходе шестнадцатой сессии. Также, изменение климата непосредственно ставит под угрозу достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и связанных с ними целей, касающихся, в том числе, долгосрочной продовольственной безопасности, снабжения питьевой водой и санитарии, чистого воздуха и устойчивого развития. Последствия этих проблем затрагивают все темы, рассматриваемые в ходе шестнадцатой сессии, и требуют принятия безотлагательных мер и сбалансированных решений.

II. Сельское хозяйство

4. Практика ведения сельского хозяйства, предусматривающая устойчивое землепользование и рациональное использование водных ресурсов, является одним из ключевых факторов для достижения целей, предусмотренных в Плате выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбургский план выполнения решений). Поддержка практики ведения сельского хозяйства, которая предусматривает повышение производительности и увеличение добавленной стоимости, способствует обеспечению большей устойчивости средств к существованию, а повышение производительности труда женщин в сельском хозяйстве и расширение возможностей по получению справедливой компенсации за труд влечет за собой укрепление гендерного равенства.

A. Конкретные действия неправительственных организаций после принятия Йоханнесбургского плана

5. Неправительственные организации стали с полным основанием принимать более широкое участие в международных процессах, касающихся сельского хозяйства, управления ресурсами и развития сельских районов. Например, для проведения международной оценки использования достижений науки и техники на службе сельского хозяйства в интересах развития было создано бюро, в котором на справедливой основе представлены правительства и организации гражданского общества².

6. Неправительственные организации изучили новые подходы к развитию сельского хозяйства, которые затрагивают различные секторы (например, окружающую среду и энергетику), способствовали накоплению и углублению сельскохозяйственных знаний и обеспечили более широкий доступ к знаниям и

² <http://www.agassessment.org>.

другим ресурсам. Продовольственный суверенитет стал широкомасштабной концепцией, за которую выступает Глобальное крестьянское движение «Ла виа кампесина». Удалось добиться успехов в создании региональных и глобальных организационных структур с уделением особого внимания равенству между бедными и промышленно развитыми странами и укреплению солидарности в процессе формирования международной политики³. Такой основанный на правах подход к развитию предусматривает уделение основного внимания расширению возможностей населения в том, чтобы добиваться защиты и осуществления всех его прав.

7. Неправительственные организации выступили инициаторами совместных исследований, планирования и оценки в целях совершенствования и расширения передовой практики и ее использования в деле формирования политики. По результатам многосторонней инициативы в области устойчивого развития сельского хозяйства и сельских районов неправительственные организации и другие крупные группы предприняли совместные усилия, а общинные организации стали добиваться достижения целей этой инициативы во всем мире⁴.

8. В рамках исследований, которые проводились при поддержке неправительственных организаций, основное внимание уделялось углублению и расширению агроэкологических подходов к производству продуктов питания, а также созданию и расширению местных или региональных инфраструктур и объединений, которые позволяют мелким владельцам увеличивать площади своих посевов, получать соответствующий доступ к рынкам, а также компенсацию, превышающую их производственные издержки. Агроэкологические подходы включают органические методы ведения сельского хозяйства⁵, устойчивое производство скота, диверсифицированное производство, включая производство более дорогостоящих и альтернативных культур, не требующих больших расходов водных и энергоресурсов, причем все это делается под местным контролем.

9. Животноводство играет важную роль, хотя часто ему не уделяется достаточно внимания. Одна из главных задач заключается в том, чтобы документально регистрировать передовую практику и директивные установки, которые позволяют решать социальные, экологические и экономические вопросы, а также вопросы общественного здравоохранения, состояния здоровья скота и благосостояния населения. Неправительственные организации выступают за применение подхода, в котором основное внимание уделяется человеку. Кенийская рабочая группа по вопросам животноводства занимается решением поставленных в Йоханнесбургском плане задач, касающихся голода, землепользования, водоснабжения и развития сельских районов, путем выявления устойчивой рациональной практики обеспечения источников доходов и устройства земельных участков⁶.

³ См. <http://www.foodsovereignty.org/new/>.

⁴ <http://www.fao.org/SARD/en/init/>; <http://www.fao.org/sard/en/init/963/2952/index.html>.

⁵ См. http://www.ifoam.org/about_ifoam/principles/index.html.

⁶ <http://www.sard-klwg.org/index.html>.

В. Проблемы и препятствия

10. Были определены следующие проблемы и препятствия:

а) изменение климата и рост уязвимости неимущего населения и лиц, непосредственно зависящих от природных ресурсов;

б) нехватка воды и рост конкуренции за обладание ресурсами питьевой воды. Без повышения продуктивности водоснабжения и при сохранении нынешних тенденций к 2050 году глобальное водопользование увеличится на 70–90 процентов;

с) нехватка питательных элементов, которая влечет за собой расширение «мертвых зон» и потенциально усугубляется такими инициативами, как повышение промышленной продуктивности океана;

д) пагубные социальные, медицинские, экономические и экологические последствия, вызываемые индустриальной моделью сельскохозяйственного и животноводческого производства, включая генную инженерию. Отсутствует достаточная поддержка местных программ поощрения животноводства и улучшения состояния здоровья скота: и не уделяется достаточного внимания производству животноводческой продукции и связанным с ним источникам доходов;

е) миграция из сельских районов в городские и ее последствия для сельских районов, а также неудовлетворительные условия работы в системах промышленного производства, которые охватывают сельские районы;

ф) опасения по поводу качества продовольственных товаров и увеличения числа случаев заболеваний, связанных с рационом питания, и случаев ожирения;

г) повышение корпоративной концентрации и ужесточение контроля за цепочкой приращения стоимости, которые сопровождаются получением соответствующей экономической выгоды для производителей и потребителей, а также использование сельского хозяйства исключительно в качестве рыночного товара;

h) отказ от учета социальных и экологических факторов в качестве внутренних издержек, а также пагубные последствия политики в сфере сельского хозяйства для источников доходов лиц, которые от него зависят;

и) негативные последствия многосторонних и двусторонних торговых соглашений, особенно для неимущих представителей сельского и городского населения и мелкомасштабных и семейных фермерских секторов в развивающихся и развитых странах. К их числу относятся правила Всемирной торговой организации, не позволяющие странам разрабатывать собственную политику в сфере сельского хозяйства и производства продуктов питания.

j) отрицательные последствия экспортных субсидий в промышленно развитых странах и продажа товаров ниже их себестоимости в развивающихся странах, что наносит ущерб местным рынкам;

к) войны и конфликты, обусловленные борьбой за обладание природными ресурсами;

- l) ВИЧ/СПИД и отсутствие доступа к лечению;
- m) неиспользование системы и стратегии в области прав человека для ликвидации голода;
- n) нищета и отсутствие инвестиций, которые бы способствовали повышению производительности и эффективности использования ресурсов.

С. Приоритетные подходы и стратегии

11. Необходимо добиться более справедливого распределения ресурсов и власти. Продовольственный и топливный суверенитет является ключевой концепцией в сфере принятия решений, касающихся использования ресурсов. Например, аграрная реформа может быть успешной лишь в том случае, когда она позволяет расширить возможности местных общин и предусматривает проведение институциональной реформы. Передача технологий, предусматривающая совместное владение и контроль, а также всеобъемлющую оценку их целесообразности с участием различных сторон, может снять остроту проблемы голода и нищеты. Для распределения ресурсов и власти потребуется пересмотреть существующую политику и практику межправительственных учреждений, а также оказывать противодействие корпоративному контролю и концентрации.

12. Важной задачей является укрепление потенциала, в частности на местном и региональном уровнях. Для расширения доступа к важнейшим знаниям и ресурсам и повышения их доступности необходимо укрепить возможности представителей местных сельских общин путем подготовки кадров, обеспечения прозрачности, создания новых представительных механизмов управления и партнерств. Необходимо в самом срочном порядке приступить к созданию потенциала для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним с помощью сельского хозяйства путем создания более совершенных систем раннего предупреждения для контроля за предложением и спросом на продукты питания, а также механизмов принятия скоординированных ответных мер. Основное внимание следует уделять укреплению возможностей молодежи и ее вовлечению в процесс социальных преобразований.

13. Необходимо принять меры для интеграции местных и традиционных знаний и знаний коренного населения с научными знаниями. Общинные и принятые среди коренного населения подходы к производству продуктов питания часто формировались в контексте местных экологических и социально-культурных условий и таким образом носят более устойчивый характер. В проводимых исследованиях необходимо учитывать местные знания. Местным жителям необходимо обеспечить справедливую компенсацию за любые финансовые выгоды, полученные в результате НИОКР, предусматривающих использование местных технологий и семян или пород. Нельзя допускать хищнической эксплуатации генетических ресурсов и связанных с ними традиционных знаний, в том числе с помощью патентной системы. Общинная практика, такая, как использование засухоустойчивых видов и восстановление лесных массивов, имеет огромное значение для адаптации к изменению климата.

14. Следует уделять более широкое внимание качеству продуктов питания, состоянию здоровья населения и сохранению традиционных продуктов питания. Движение за «медленное» питание и кампании, направленные против ген-

ной инженерии, по всему миру представляют собой реакцию на массовое производство и массовый сбыт продуктов, обладающих низкой питательной ценностью и лишенных традиционной ценности. Они признают культурное значение продуктов питания и важность связанных с ними традиций для охраны здоровья. Это делается в противовес корпоративным, правительственным и неправительственным структурам, которые выступают за распространение генетически модифицированных организмов во многих странах и наносят ущерб продовольственному суверенитету и продовольственной безопасности. Отдавание предпочтения покупке товаров «справедливой торговли» и местных товаров на потребительском и институциональном уровнях способствует поддержке мелкомасштабных производителей и сохранению местных сельскохозяйственных угодий, которые выполняют многоплановые функции, а также переходу к альтернативам, более приемлемым в культурном отношении и полезным с точки зрения здоровья.

15. Необходимо уделять более широкое внимание агроэкологическим подходам, диверсификации сельскохозяйственного производства и защите сельскохозяйственного биоразнообразия, услуг, касающихся биоразнообразия и экосистем. Агроэкологические подходы к борьбе с вредителями, контролю за плодородностью, производству электроэнергии и управлению водными ресурсами могут способствовать обеспечению устойчивости экосистем. Такие подходы должны отвечать целям землевладельцев и общин и часто являются результатом комплексного подхода к вопросам управления⁷. Производство электроэнергии непосредственно на фермах, а также производство удобрений на базе переработки навоза носят более эффективный характер и в меньшей степени способны вызывать негативные последствия в отличие от централизованного промышленного производства на основе применения синтетических удобрений. Оплата услуг производителей по обслуживанию экосистем и защите биоразнообразия с помощью сельского хозяйства может способствовать увеличению источников доходов в сельских районах при одновременной защите общин.

D. Мобилизация на дальнейшие действия

16. Важнейшее значение имеет сотрудничество в сфере планирования, информации, оценки и управления. К этим вопросам относится укрепление связей между секторами, организациями и группами по интересам, которые ранее не имели отношения к практике и политике в сфере сельского хозяйства (например, занимающимися вопросами здравоохранения, труда и положения женщин), а также не участвовали в создании совместных механизмов управления на местном и региональном уровнях, таких, как советы по вопросам политики в сфере продуктов питания.

17. Нужно добиваться создания надежных и заслуживающих доверия источников информации. Необходимо создать базу данных в отношении функциональных подходов и обеспечить к ней широкий доступ. В частности, нужно создать международный и многосторонний орган по оценке сельскохозяйственных технологий, а также обеспечить разработку и применение показателей устойчивого развития.

⁷ См. http://www.holisticmanagement.org/n7/who_07.html.

18. Необходимо заняться вопросами распространения образцовых моделей устойчивого развития сельского хозяйства, торговли и сельских районов. Система «справедливой торговли» и аналогичные системы обеспечивают справедливые цены и заработную плату для фермеров и тружеников села, экологически устойчивую практику и новаторские цепочки добавления стоимости, которые позволяют осуществлять более справедливое распределение прибылей. Важно отмечать достигнутые успехи и учиться на ошибках, а также выявлять альтернативные виды деятельности, которые способны дополнять доход от сельского хозяйства.

19. В рамках информационно-разъяснительной работы в целях расширения государственных инвестиций в развитие сельского хозяйства необходимо уделять особое внимание основывающимся на правах представительным подходам, деятельности по укреплению потенциала, расширению возможностей местных общин и осуществлению права на питание. Поощрение антистратовых мер, укрепление конкуренции и повышение транспарентности в рамках корпоративной практики способны противодействовать ширящейся тенденции к концентрации рынков.

20. Необходимо провести реформу политики в сфере сельского хозяйства и контроля за ресурсами, которая наносит ущерб продовольственному суверенитету, создает неправильные стимулы, приводящие к деградации ресурсов или усилению изменения климата, развитию генной инженерии и дискриминации в отношении женщин или других уязвимых групп населения.

III. Земельные ресурсы

A. Проблемы

21. Наблюдается обострение конфликтов за обладание земельными и природными ресурсами. Свыше 3 миллиардов человек проживают в сельских районах, причем многие из них, часто с помощью силы, изгоняются с их земель и лишаются источников существования. Гигантские проекты, такие, как строительство крупных плотин и других объектов инфраструктуры, в том числе объектов добывающей промышленности и туризма, повлекли за собой принудительное перемещение местного населения, уничтожение его социальных структур и баз ресурсов, от которых оно зависело. Нынешний агротопливный бум, вероятнее всего, приведет к обострению существующих проблем, таких, как принудительное выселение, безземельность, а также концентрация и деградация земель. С изменением климата, вероятно, произойдет обострение конфликтов за обладание земельными и природными ресурсами.

22. Национальная политика и международные рамочные условия в сочетании являются причиной доведения крестьянских и коренных общин до экономической нужды. В этой связи следует отметить процессы дерегулирования и приватизации землевладения, которые повлекли за собой реконцентрацию земель; уничтожение системы коммунальных услуг в сельских районах и служб, которые поддерживали производство и организацию сбыта товаров мелких и средних производителей; расширение капиталоемкого агроэкспорта, основанного на применении современных технологий; а также либерализацию торговли

сельскохозяйственной продукцией и политики продовольственной безопасности на базе международной торговли.

В. Имеющиеся препятствия

23. Лидеры сельских движений, участвующих в конфликтах за обладание земельными и природными ресурсами, часто сталкиваются с политическими преследованиями и притеснениями, и им угрожают смертью. Некоторые из них стали жертвами убийств. Во многих странах существуют трудности в осуществлении права на коллективную организацию. Регулярно происходят произвольные задержания и убийства лидеров общественных движений. Во многих сельских районах мира представители мелких крестьянских хозяйств не могут получить доступ к правосудию. Даже в тех случаях, когда это возможно, судебные разбирательства проходят слишком медленно и не обеспечивают оперативного отправления правосудия. Ограниченный доступ к правосудию для сельских жителей и сосредоточение политической власти в руках тех, кто несет ответственность за нарушение прав человека сельского населения, часто приводит к тому, что виновные в совершении таких преступлений остаются безнаказанными.

24. Основная часть вооруженных конфликтов сегодня происходит в сельских районах. Такие конфликты часто влекут за собой перемещение населения и общин с их традиционных земель, участков и территорий. Полувоенные группировки и частные охранные подразделения, которые защищают интересы власть предержащих, все более широко используются в вооруженных конфликтах с гражданскими лицами. Помимо гибели людей и утраты безопасности крестьянских семей существуют и другие широкомасштабные и столь же пагубные последствия вооруженных конфликтов, которые не дают возможности сельским жителям зарабатывать себе на жизнь.

С. Приоритетные подходы и стратегии

25. Природные ресурсы должны использоваться прежде всего для производства продуктов питания. В новой аграрной реформе необходимо признать социально-экологические функции земельных, водных и природных ресурсов в контексте продовольственного суверенитета. В основе продовольственного суверенитета лежат права человека на продовольствие, самоопределение и права коренных народов на землю, и он подразумевает проведение политики перераспределения, обеспечения равного доступа и контроля над природными и производственными ресурсами для сельских женщин, крестьян, представителей коренных народов, лиц, занятых кустарным рыболовством, тружеников села, безработных, животноводов, дискриминируемых общин, таких, как далиты, и других сельских общин. Это требует проведения политики развития сельских районов на базе устойчивого управления землепользованием, агроэкологических стратегий, в которых основное внимание уделяется крестьянским и семейным фермам и кустарному рыболовству; антидемпинговой торговой политики и политики сохранения источников доходов, связанных с животноводством, а также производства крестьянами и представителями коренного населения товаров для местных, региональных и национальных рынков; и вспомога-

тельной политики в государственном секторе, например в сфере здравоохранения, просвещения и инфраструктуры для сельских районов.

26. Доступ к земле представляет собой часть права на достаточное продовольствие и жилье. Необходимо обеспечить, чтобы политика земельной и аграрной реформы осуществлялась в рамках системы прав человека, направленной на ликвидацию голода. Такие правовые документы, как общий комментарий № 4 о праве на достаточное жилье, общий комментарий № 7 о принудительных выселениях и общий комментарий № 12 о праве на достаточное продовольствие, принятые Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, а также Добровольные руководящие принципы Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций в поддержку постепенной реализации права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности, обеспечивают руководящие принципы в отношении путей осуществления подхода к решению земельных вопросов, основывающегося на соблюдении прав человека.

27. Аграрная реформа способна положить конец массовому и принудительному перемещению сельского населения в города; она будет способствовать обеспечению достойной жизни для всех и приведет к обеспечению более широкого и всеобъемлющего местного, регионального и национального экономического развития с учетом интересов большинства, а также способна положить конец неустойчивой практике интенсивного монокультурного хозяйства и промышленного рыболовства. Аграрная реформа нужна не только в так называемых развивающихся странах, но и в развитых странах Севера. Для обеспечения прав различных сельских общин государство должно играть решающую роль в политике аграрной реформы и производства продуктов питания.

28. Исторически понятие территории не учитывалось в политике аграрной реформы. Ни одна аграрная реформа не может быть приемлемой, если она предусматривает лишь распределение земель. Новая аграрная реформа должна учитывать мировосприятие территорий общин крестьян, безземельного населения, коренных народов, сельских работников, рыболовов, кочевников-животноводов, племен, лиц африканского происхождения, этнических меньшинств и перемещенного населения, которые производят продукты питания и с уважением относятся к земле и океанам и живут с ними в гармонии. Все люди имеют право на поддержание собственных духовных и материальных отношений с их землями; иметь, развивать, контролировать и перестраивать их социальные структуры; осуществлять политическое и социальное управление своими землями и территориями, включая всю окружающую их среду, воздух, воды, моря, льды, флору, фауну и другие ресурсы, которыми они традиционно обладают и которые они занимают или используют.

29. Гендерное равенство имеет важнейшее значение для проведения подлинной аграрной реформы. Необходимо признать основополагающую роль женщин в сельском хозяйстве и рыболовстве, а также в сфере использования природных ресурсов и управления ими. Женщины должны обладать всеми возможностями и правами на земли и природные ресурсы с учетом их многообразия. Необходимо принять меры для устранения существовавшей в прошлом дискриминации. Необходимо провести перераспределительные аграрные реформы, чтобы предоставить женщинам доступ к землям и природным ресур-

сам и возможность для владения ими, а также обеспечить представленность женщин в механизмах принятия решений на всех уровнях.

D. Мобилизация на дальнейшие действия

30. Необходимо принимать непосредственные и законные меры в виде мирного занятия земель, а также восстановления и активной защиты земли, территорий, семенного фонда, лесов, районов рыбного промысла, жилого фонда и т.д., чтобы побудить правительства выполнять их обязательства в сфере прав человека, а также осуществлять эффективную политику и программы аграрной реформы. Подлинная аграрная реформа невозможна без мобилизации и всестороннего участия общественных движений.

31. Продовольственный суверенитет является не только концепцией, но также и платформой для совместной борьбы, которая позволит сельским и городским социальным движениям продолжать добиваться укрепления единства в многообразии. Необходимо создавать союзы с другими слоями общества. Например, молодежь может играть важную роль в социальных преобразованиях при условии развития ее потенциала с помощью образования, которое способствовало бы пониманию прав человека, гендерного равенства, устойчивого развития и самых различных аспектов этичного поведения.

IV. Развитие сельских районов

32. 75 процентов неимущего населения проживают в сельских районах и прямо или косвенно зарабатывают себе на жизнь сельским хозяйством. Основную часть из них составляют женщины-мелкие фермеры, которые играют значительную и, как правило, не получающую должного признания роль в сельском хозяйстве и развитии сельских районов. В последние годы экономическая глобализация породила узкое понимание сельского развития, которое ограничивается развитием экономики, либерализацией рынков и развитием экспортных рынков без учета важных социальных, политических и культурных аспектов и факторов, составляющих основу жизни и работы в сельских районах и обеспечивающих альтернативные возможности для искоренения нищеты в сельской местности.

A. Проблемы и препятствия

33. Экономика сельских районов основывается на сочетании натурального хозяйства и производительной деятельности, дополняемой краткосрочными и среднесрочными стратегиями в таких вопросах, как миграция и оплачиваемый труд. Они зачастую свидетельствуют о том, что происходят «запретительные» процессы развития, которые вынуждают наиболее уязвимые группы населения искать другие альтернативы и далеко не во всех случаях способствуют ликвидации нищеты. Это объясняется тем, что политика развития сельских районов строится на предложении, не предусматривает достаточной увязки с политикой борьбы с нищетой, голодом и политикой в сфере торговли, а также не обеспечивает достаточной межотраслевой координации.

34. Неимущее население и источники его доходов непосредственно зависят от деятельности, касающейся биоразнообразия и экосистем. Вместе с тем, экологическая деградация уязвимых и маргинальных земель непосредственно ставит под угрозу источники средств к существованию 250 миллионов человек и создает опасность для еще 1 миллиарда человек. Это создает дополнительные факторы риска и уязвимости для сельских общин, а также ограничивает их возможности адаптации к изменению климата.

35. Управление земельными и водными ресурсами имеет важнейшее значение для развития сельских районов. Вместе с тем, неимущие фермеры не имеют достаточного контроля за земельными и водными ресурсами и доступа к ним, а законодательство, закрепляющее доступ крестьянских фермеров к земельным участкам и контроль над ними, не получило должного отражения в политике и стратегиях развития сельского хозяйства и сельских районов. До сих пор не решены проблемы гендерных диспропорций в сфере землевладения. Процессы земельной реформы, восстановления прав на земельные участки и перераспределения земель носят сложный характер, осуществляются медленными темпами и, как правило, в угоду власти предрержащим.

36. Принимаются более широкие меры для поддержки товарного производства продуктов питания на экспорт. Это может способствовать повышению эффективности и конкурентоспособности некоторых секторов, однако далеко не всегда отвечает интересам сохранения средств к существованию и интересам сельской бедноты. Точно также, помощь в развитии рынков, не сопровождающаяся решением проблем нищеты, влечет за собой углубление существующего неравенства. Модели производства, основывающиеся на ограниченном числе экспортных культур, могут привести к повышению уязвимости производителей продуктов питания к неблагоприятным условиям в будущем и отрицательно сказаться на продовольственной безопасности.

37. Приватизация служб распространения сельскохозяйственных знаний, в частности ветеринарных служб, не привела к улучшению обслуживания неимущих фермеров и фермерских хозяйств, находящихся в отдаленных районах. Анализ последствий свидетельствует о том, что фермерам приходится нести дополнительные расходы, охват носит ограниченный характер, поскольку обслуживание отдаленных районов зачастую не приносит прибыли, а самые мелкие фермерские хозяйства, особенно возглавляемые женщинами, не имеют доступа к службам распространения знаний, которые не охватывают наиболее нуждающихся.

38. Направления развития сельской инфраструктуры не учитывают безотлагательные потребности. Хотя признается, что энергетика имеет ключевое значение для искоренения нищеты в сельских районах, правительства, как представляется, уделяют приоритетное внимание лишь инвестициям в развитие энергосистемы. Хотя в развивающихся странах могут иметься возможности для развития и расширения сети энергоснабжения, бедные и разобщенные сельские общины, как правило, не получают никаких благ от инвестиций в традиционные системы энергоснабжения. То же самое касается и доступа к водным ресурсам для домашних и производственных целей и соответствующих форм транспорта.

39. В настоящее время наблюдается рост интереса к освоению биотоплива для оказания помощи в развитии сельских районов и сокращения выбросов

парниковых газов. На практике упор делается на развитие биотопливного хозяйства под контролем агропредприятий, известных также под названием «агротопливных компаний», причем это происходит без надлежащего анализа агроэкологических и социально-экономических условий. В мировой практике уже существуют примеры компромиссов в важнейших областях в том, что касается доступа к природным ресурсам и контроля над ними, что может повлиять на источники дохода неимущих, земельные права и водопользование. В настоящее время производство биотоплива в умеренной климатической зоне способно лишь незначительно сократить выбросы парниковых газов, но оно наносит значительный ущерб земельным ресурсам и имеет негативные последствия для цен на продукты питания и сохранения биоразнообразия, а также влечет за собой загрязнение водных ресурсов и т.д. Производство биотоплива в тропической зоне в конечном итоге имеет различные последствия, однако некоторые виды такого производства, включая пальмовое масло, неизбежно приводят к уничтожению тропических лесов. Необходимо учитывать изменения в сфере землепользования, вызванные производством биотоплива.

40. В последнее время на национальном и международном уровнях наметились признаки уделения более широкого внимания развитию сельских районов и сельского хозяйства, включая увеличение объема финансирования и инвестиций. В соответствии со Всеобъемлющей программой развития сельского хозяйства в Африке в рамках Нового партнерства в интересах развития Африки 10 процентов средств национальных бюджетов выделяется на цели устойчивого развития сельского хозяйства и сельских районов. В некоторых странах, в том числе в Кении, были разработаны планы, в которых основное внимание уделяется расширению возможностей общин, децентрализации управления и проведению стимулирующей политики, однако для достижения практических результатов им необходимы реальные средства. В отличие от этого во многих стратегиях страновой поддержки стран Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона на цели продовольственной безопасности и развития сельских районов выделяется незначительная доля средств.

41. Изменение климата влечет за собой повышение уязвимости экосистем, источников доходов и базовой инфраструктуры. Производственные системы, которым в настоящее время отдается предпочтение в сфере развития сельских районов, могут серьезно пострадать, если своевременно не будут учтены факторы, касающиеся изменения климата и адаптации к нему.

42. Приоритеты в сфере международной торговли определяют положение на местных рынках и развитие сельских районов. Отмечается расширение рынка для экспорта переработанных природных ресурсов вследствие развития Китая, при этом Европейский союз прилагает все более широкие усилия для расширения доступа к рынкам, например в рамках соглашений об экономическом партнерстве. Обе эти тенденции будут затрагивать развитие сельских районов, возможности правительств по сокращению диверсификации источников средств к существованию, национальные производственные мощности, а также возможности для защиты местных и региональных рынков от несправедливой и более мощной конкуренции.

43. Сельские общины по-прежнему не принимают участия в процессах формирования политики и принятия решений в том, что касается устойчивого развития сельских районов.

В. Приоритетные подходы и стратегии

44. Развитие с уделением основного внимания интересам общин на базе коллегияльного определения приоритетов, принятия решений и управления ресурсами способно укрепить социальный капитал и способствовать сокращению масштабов нищеты в сельских районах. Политика и мероприятия в области развития сельских районов, определяемые спросом, могут также способствовать устойчивому водопользованию, использованию земельных, лесных и рыбных ресурсов и поддержанию биоразнообразия.

45. Необходимо предоставить фермерам контроль над земельными и водными ресурсами. Некоторые страны, такие, как Эфиопия, приняли меры для обеспечения соблюдения прав женщин и мужчин на наследование земли. В этой связи потребуются обеспечить поддержку в совершенствовании организационных структур, потенциала и информационно-разъяснительной работы. На политическом уровне необходимо проявить более твердую решимость для обеспечения осуществления международно согласованных подходов, таких, как руководящие принципы Продовольственной и сельскохозяйственной организации, касающиеся права на продовольствие. Следует на практике реализовать широкий и всеобъемлющий подход к управлению водными ресурсами для решения вопросов, связанных с конфликтующими видами водопользования и спросом на водные ресурсы, связанным главным образом с орошаемым земледелием.

46. Службы распространения информации должны ориентироваться на наиболее нуждающихся. Хорошими примерами в этой связи являются специальные программы для удаленных и засушливых земель, такие, как Программа для засушливых и полузасушливых земель в Кении и интеграция несельскохозяйственных видов использования земель. Одной из альтернатив для наиболее уязвимых слоев населения является общинная информационно-разъяснительная работа, в рамках которой осуществляется переоценка ценностей и обеспечивается поддержка традиционных систем и сетей знаний, а также обучение местных информационных работников, которые могли бы распространять знания в фермерской среде.

47. Необходимо обеспечивать надлежащие пути развития инфраструктуры и энергетики. Управляемые на местном уровне децентрализованные системы энергоснабжения могут способствовать улучшению положения в сельских районах, и их следует считать вторичными системами энергоснабжения. Кроме того, необходимо в срочном порядке разработать конкретные стратегии, ориентированные на производство электроэнергии из биомассы и на уровне домашних хозяйств. Хотя мелкомасштабное и контролируемое на местном уровне производство биотоплива может стать одним из путей производства энергоресурсов для местных общин, необходимо провести широкую и всеобъемлющую оценку факторов риска и последствий для более крупномасштабных проектов производства агротоплива.

48. В рамках развития сельских районов необходимо способствовать укреплению потенциала адаптации в целях снижения уязвимости сельских общин и повышения их устойчивости. В стратегиях развития сельских районов необходимо уделять основное внимание национальным планам действий по адаптации и стратегиям, касающимся изменения климата. В уязвимых странах следует проанализировать данные о климате и на ежегодной основе распространять

эту информацию среди местных фермеров, чтобы обеспечить возможности для надлежащего планирования, а также учитывать ее в национальных системах формирования политики.

49. Необходимо пересмотреть приоритеты международной торговли. Введение в действие принципов обеспечения продовольственного суверенитета может способствовать разработке различных стратегий для поддержки развития сельских районов с учетом интересов неимущих в контексте международной торговли.

50. Подключение представительных механизмов к развитию инфраструктуры и рынков, например коллегиальный анализ рыночной цепочки и разработка технологий, подразумевающих широкое участие населения, могут помочь фермерам в выборе необходимых технологий, способствовать принятию нововведений, а также предоставить возможность неимущим и маргинализированным слоям населения принять участие в процессах планирования.

V. Засуха

51. Засуха представляет собой обычное и периодически повторяющееся климатическое явление. Она наблюдается практически повсеместно, хотя и имеет различные особенности в разных регионах. В этой связи представляется затруднительным разработать определение засухи; оно зависит от региональных различий, потребностей и дисциплинарных перспектив. В общих чертах можно считать, что засуха представляет собой продолжительный период острой нехватки воды в том или ином регионе, который может длиться месяцы или годы. Как правило, это происходит в том случае, когда в каком-либо регионе объем осадков последовательно ниже среднего уровня. Хотя засуха может продолжаться в течение нескольких лет, даже короткий период интенсивной засухи может нанести существенный ущерб и вред экосистеме и местной экономике, особенно в животноводческих районах.

52. В период 1991–2000 годов засуха унесла жизни более 280 000 людей и нанесла ущерб, исчисляющийся десятками миллионов долларов США. По прогнозам, к 2025 году численность населения стран, испытывающих нехватку воды, возрастет с 1 миллиарда до 2,4 миллиарда человек, т.е. составит приблизительно 13–20 процентов от прогнозируемой численности населения планеты. Как представляется, наиболее уязвимы в этом отношении Африка и некоторые районы Западной Азии.

53. Принятие надлежащих стратегий смягчения последствий засухи может в значительной мере способствовать решению этой проблемы. Периодическая или долгосрочная засуха может привести к опустыниванию. Периоды засухи в странах Африканского рога повлекли за собой тяжелые экономические катастрофы и вызвали массовую нехватку продуктов питания. Эта ситуация усугубилась ослаблением традиционных животноводческих систем.

А. Последствия засухи

54. Некоторые климатические модели показывают, что нестабильность выпадения осадков, вероятнее всего, увеличится, что повлечет за собой более частые и интенсивные засухи. Приведет ли такая засуха к возникновению чрезвычайного положения, зависит от ее последствий для конкретного населения. Это в свою очередь определяется уязвимостью систем производства продуктов питания, используемых этим населением, и в целом, систем источников доходов, а также тем, насколько они способны и готовы адаптироваться к изменению климата.

55. Засуха в сочетании с низким уровнем экономического развития является обычным сценарием для засушливых районов. Экономика многих африканских стран по-прежнему в значительной мере зависит от сельского хозяйства и пастбищного животноводства. Любые сбои в такой сельскохозяйственной/животноводческой экономике могут повлечь за собой нарушения, которые будут ощущаться во всей системе. Они отражаются на рыночных структурах и системах ценообразования. В среднесрочном плане, они могут негативно повлиять на платежный баланс. Это может повлечь за собой экономический спад, а в конечном итоге — еще большее снижение уровня развития. Вызванное этим отсутствие продовольственной безопасности может стать трудно решаемой проблемой, которая еще более усугубится последующими засухами. Таким образом, при анализе причин и последствий изменения климата, особенно в развивающихся странах, необходимо учитывать и другие факторы, помимо засухи.

56. Засуха является одной из важнейших причин отсутствия продовольственной безопасности, однако возникновение последующего кризиса будет зависеть, в частности, от политической обстановки, состояния национального и регионального сельского хозяйства и политики и практики развития сельских районов, состояния управления водосборными бассейнами, а также вопросов здравоохранения и питания.

57. Эта проблема еще более усложняется тем, что она требует решения не только вопросов нехватки продовольствия, но и вопросов права на продовольствие, иными словами — отсутствия возможностей, например для получения доходов, которые позволяли бы производить или приобретать необходимое продовольствие. Существует множество факторов, которые затрагивают такие возможности, например, сокращение объемов предложения и/или качества потенциального труда в связи с распространением ВИЧ/СПИДа. Даже при наличии рабочих рук их не всегда можно использовать для производства продуктов питания, поскольку на уровне домашних хозяйств возможность переключения с сельского хозяйства на другие виды деятельности может оказаться более привлекательной. Это может объясняться искусственно заниженными ценами на продовольственные товары в результате импорта основных продуктов питания из развитых стран по субсидируемым ценам. Такой процесс влечет за собой избирательное вытеснение наиболее квалифицированных работников из сельской экономики, однако может способствовать укреплению социальных систем безопасности за счет перевода средств и диверсификации источников доходов. Население, наиболее уязвимое к последствиям засухи, будет затронуто в большей степени. Таким образом, в рамках стратегии смягчения последствий засухи необходимо определить наиболее уязвимые группы населения, установить причины их уязвимости, провести различие между факторами, которые можно

устранить в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане, и учесть соответствующие меры в более широкой программе развития.

58. В 2005 году в некоторых районах бассейна Амазонки была отмечена самая серьезная засуха за последние 100 лет. Исследования показывают, что леса в их нынешнем состоянии могут пережить лишь три засушливых года. Это, в сочетании с последствиями обезлесивания для регионального климата, ставит тропические леса на грань катастрофы, за которой они неизбежно начнут исчезать, что будет иметь губительные последствия для климата планеты.

59. Периоды засухи могут иметь существенные экологические, экономические и социальные последствия, включая болезни и падеж скота; снижение урожайности; лесные пожары; опустынивание; пыльные бури, возникающие в тех случаях, когда засуха затрагивает территории, характеризующиеся опустыниванием и эрозией; истощение, обезвоживание и связанные с ними заболевания; голод, вызванный нехваткой воды для целей орошения; общественные беспорядки; массовую миграцию, которая повлечет за собой внутренние перемещения и потоки международных беженцев; конфликты за обладание природными ресурсами, включая водные ресурсы и продовольственные товары; снижение производства электроэнергии в связи с нехваткой охлаждающей жидкости; и увеличение числа жертв змеиных укусов.

60. Последствия зависят от степени уязвимости. Фермеры, ведущие натуральное хозяйство, и общины, занимающиеся пастбищным животноводством, вероятнее всего будут мигрировать в периоды засухи, поскольку у них нет альтернативных источников продовольствия и корма для скота. Таким образом, районы, в которых проживают такие фермеры и общины, более уязвимы по отношению к голоду, вызываемому засухой. Засуха никогда или почти никогда не становится единственной причиной голода. Существенную роль в этой связи играют социально-политические факторы, такие как крайне широкое распространение нищеты. Засуха также способна привести к снижению качества воды, поскольку снижение уровня воды влечет за собой растворение загрязняющих веществ и более существенное загрязнение оставшихся источников воды.

В. Стратегии смягчения последствий засухи

61. Характер деятельности по смягчению последствий засухи зависит от конкретной ситуации и ее масштабов. Засуха затрагивает как развивающиеся, так и развитые страны, однако их возможности по смягчению ее последствий существенно различаются. Развитые страны могут инвестировать средства в создание соответствующих систем для смягчения последствий засухи и обладают мощными организационными структурами, которые обеспечивают эффективное коллективное страхование для борьбы с засухой. Источники доходов основной части населения не зависят непосредственно от объема осадков или краткосрочных состояний окружающей среды. Кроме того, относительное благополучие городской экономики позволяет при необходимости субсидировать сельское население. В развивающихся странах это происходит редко; значительная часть населения, проживающего в засушливых районах, зависит непосредственно от зачастую деградировавшей базы природных ресурсов и, как правило, не имеет иных альтернатив и располагает ограниченными системами социальной защиты для обеспечения продовольственной безопасности.

62. Смягчению последствий засухи могут способствовать следующие стратегии:

а) Контроль за засухой и распространение соответствующей информации. Постоянный контроль за уровнем осадков и сопоставление с нынешним уровнем водопользования способны предупредить техногенную засуху. Тщательный контроль за уровнями влажности также может способствовать прогнозированию повышения опасности возникновения разрушительных пожаров. Таковую информацию необходимо эффективно доводить до сведения местного населения;

б) Землепользование. Тщательно планируемый севооборот может способствовать сведению к минимуму эрозии и дать фермерам возможность высаживать в засушливые годы культуры, в меньшей степени зависящие от воды;

в) Природозащитное ведение сельского хозяйства. В районах, зависящих от осадков, можно использовать потоки водяного пара;

г) Сбор дождевой воды. Сбор и хранение дождевой воды с крыш и других приемлемых источников водосбора;

д) Рециркуляция воды. Обработка и очистка для последующего использования сточных (канализационных) вод;

е) Ограничения на использование воды. Использование воды может подвергаться регулированию (особенно наружное использование) наряду с установкой в домах водосберегательных устройств;

ж) Засев облаков. Метод искусственного вызывания осадков.

63. Кроме того, важнейшее значение имеет осуществление Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (см. раздел VI ниже). Она является основным международно-правовым документом для решения вопросов деградации земель, засухи и опустынивания.

VI. Опустынивание

64. Опустынивание определяется как «деградация земель в засушливых, ползасушливых и сухих полувлажных районах в результате воздействия различных факторов, включая изменение климата и деятельность человека» или же в качестве «сокращения или утраты биологической или экономической продуктивности засушливых земель»⁸. Опустынивание или деградация земель представляют собой экологическую проблему и проблему в области развития, которая непосредственно затрагивает около 250 миллионов человек во всем мире.

65. Изменение климата наиболее серьезно затрагивает самые уязвимые слои населения, включая фермеров, население, занимающееся сельским хозяйством и разведением домашних животных, а также животноводов, проживающих в некоторых из наиболее засушливых районов планеты. Основное внимание необходимо уделять изучению этого явления с точки зрения последствий и уязвимости, а также создания соответствующих механизмов адаптации на засуш-

⁸ См. *Ecosystems and human well-being: Desertification Synthesis: a report of the Millennium Ecosystem Assessment* (Washington, D.C., World Resources Institute, 2005).

ливых землях для различных секторов и путей повышения устойчивости. Важное значение имеют международные механизмы адаптации, а также другие императивы в области развития, такие как сокращение распространенности нищеты и снижение опасности стихийных бедствий.

А. Проблемы

66. Опустынивание представляет собой малоизученное явление, и, как правило, под ним ошибочно понимают распространение пустынь в результате природных явлений или деятельности человека и считается, что оно происходит лишь в пустынных районах. Такое понимание является весьма ограниченным и, как правило, влечет за собой больший упор на природные аспекты проблемы и недооценку причин и последствий, вызванных деятельностью человека. Это ошибочное мнение часто порождает трудности в оценке масштабов и последствий этого явления.

67. Правительства и доноры вкладывают явно недостаточно средств в засушливые земли, поскольку, как считается, они не отличаются достаточным биоразнообразием и на них, как правило, проживают обездоленные и маргинализованные группы населения. Точно так же не существует достаточного понимания роли засушливых земель в экономике стран. Более того, долго считалось, что опустынивание является исключительно проблемой Юга. Вместе с тем последствия изменения климата и роста миграции с засушливых земель Африки в европейские страны вынудили правительства стран Севера признать последствия опустынивания. Необходимо подготовить соответствующие данные, чтобы показать правительствам этих стран и донорам последствия опустынивания для безопасности и экономики их стран.

В. Имеющиеся препятствия

68. Повышение нестабильности климата повлечет за собой повышение степени уязвимости сельского населения в плане производства продуктов питания, жилья и доступа к водным ресурсам, а также еще более осложнит деятельность в области развития. Имеющиеся в отношении засушливых земель данные можно уже считать устаревшими, а новые аспекты ситуации требуют пересмотра планов развития и планов на случай возникновения чрезвычайных обстоятельств. Таким образом, изменение климата является одним из основных препятствий на пути осуществления Повестки дня на XXI век и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

С. Приоритетные подходы и стратегии

69. Необходимо продемонстрировать ценность и важность засушливых земель с точки зрения экономики, окружающей среды, социальных, культурных и политических аспектов. Нужно подготовить и представить директивным органам данные о ценности засушливых земель с точки зрения сельского хозяйства и животноводства, туризма и так далее⁹. Необходимо обеспечить должную

⁹ Такие меры принимаются, например, Международным союзом охраны природы.

оценку экологической ценности засушливых земель, а также их важности с точки зрения биоразнообразия. Нужно также уважать и должным образом ценить права животноводов и роль фермеров-скотоводов.

70. Необходимо внимательно изучить роль опустынивания в изменении климата, а также последствия изменения климата для засушливых земель и принять соответствующие меры. Следует признать роль деградации земель в расширении конфликтов между сторонниками их сельскохозяйственного и пастбищного использования. Нужно обеспечить доступ к земле и владение природными ресурсами, передав на местный уровень контроль за основными факторами, определяющими наличие средств к существованию. Необходимо заняться решением вопросов маргинализации населения, проживающего на засушливых землях. И наконец, необходимо полностью учитывать издержки, связанные с отказом от принятия мер по предупреждению деградации засушливых земель¹⁰.

71. Расширение сотрудничества между всеми участниками деятельности по проектам развития на засушливых землях в сочетании с увеличением объема инвестиций позволит повысить эффективность борьбы с деградацией земель. Первый шаг должен заключаться в определении круга таких различных участников и распределении задач, а также в изыскании источников средств для инвестирования в засушливые районы и деятельность по борьбе с опустыниванием. Следует использовать Парижскую декларацию об эффективности помощи для оказания давления на правительства затрагиваемых стран для того, чтобы они учитывали фактор опустынивания в основных положениях национальных планов развития и значительно увеличили объем выделяемых на эти цели средств.

72. В связи с повышением нестабильности климата основное внимание в рамках соответствующих мероприятий необходимо уделять укреплению местных потенциалов для адаптации, включая применение традиционных знаний, а также поддержке образа жизни животноводов, адаптировавшихся к неблагоприятной среде, и использованию тех знаний, которые часто способствуют решению задачи обращения вспять деградации земель на местном уровне. Другие подходы включают содействие естественному восстановлению пород деревьев силами местных фермеров, внедрение комплексных систем растениеводства (включая использование видов, адаптированных для условий засушливых земель), создание рынка для устойчивой и справедливой торговли товарами, производимыми на засушливых землях, разработку программ микрокредитования, особенно ориентированных на женщин, повышение эффективного использования водных ресурсов, а также применение основывающегося на правах подхода к вопросу о доступе к продовольствию, землям и водным ресурсам. Необходимо также должным образом решить вопрос о политике децентрализации и правах на землю.

73. Необходимо обеспечить осуществление Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с изменением климата, которая является важнейшим международно-правовым документом, касающимся борьбы с деградацией земель, засухой и опустыниванием. Конвенция уже вступила в силу и была рати-

¹⁰ Французский научный комитет по опустыниванию уже приступил к анализу экономических издержек бездействия в сфере борьбы с опустыниванием (см. http://www.csf-desertification.org/dossier/dossier2_5.php).

фицирована 190 странами; она дает правительствам возможность встать на путь реформ.

D. Мобилизация на дальнейшие действия

74. В известной степени вопросу об опустынивании не уделяется достаточно внимания, и он рассматривается в отрыве от других факторов. Инвестиции в деятельность, связанную с засушливыми землями, такую, как управление водными и земельными ресурсами, инициативы развития пастбищного животноводства и защита экосистем саванны, являются минимальными и носят бессистемный характер. Важнейшее значение имеет информационно-разъяснительная работа, и необходимо привлекать внимание правительств и доноров к этому вопросу. Организации гражданского общества, в том числе фермеров, фермеров-животноводов и женщин, должны координировать свои усилия и оказывать достаточное политическое давление на региональные и национальные власти.

75. Безусловно, существует опасность того, что решительные требования в отношении принятия чрезвычайных мер по борьбе с увеличением содержания углекислого газа вследствие уничтожения лесов и заболоченных территорий могут приводить к тому, что значительная часть средств, выделяемых на управление земельными ресурсами и экосистемами, будет направляться на деятельность, касающуюся влажных лесов, что приведет к дальнейшему сокращению объема средств, которые можно использовать для управления засушливыми землями и осуществления деятельности в области развития в засушливых и полусушливых регионах.

76. В контексте Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с изменением климата можно мобилизовать дополнительные усилия для осуществления нового десятилетнего стратегического плана. Шестнадцатая и семнадцатая сессии Комиссии по устойчивому развитию обеспечивают гражданскому обществу возможность для объединения своих усилий и принятия мер в контексте перекрестных мероприятий по конвенциям, принятым в Рио-де-Жанейро. Опасения в связи с изменением климата можно использовать для повышения внимания и интереса к деятельности по борьбе с опустыниванием, поскольку это явление наблюдается в тех районах, где население весьма уязвимо по отношению к изменению климата. Передовые технологии и практика, такие, как развитие солнечной энергетики, представляют собой интересный объект для инвестиций с точки зрения развития засушливых районов и смягчения последствий изменения климата.

77. Для обеспечения более активного подхода к этому вопросу необходимо изменить понимание и подходы населения к вопросам опустынивания и засушливых земель. Этого можно добиться путем публикации и распространения информации об успешных примерах и наиболее рациональной практике, особенно в тех случаях, когда они связаны с населением, которое живет и трудится на засушливых землях.

VII. Водоснабжение и санитария

А. Оценка прогресса

78. В области водоснабжения и санитарии наблюдается глобальный кризис¹¹, который затрагивает наиболее уязвимых представителей общества, в особенности женщин и детей. В Йоханнесбургском плане выполнения решений приоритетное внимание уделяется водоснабжению для удовлетворения основных потребностей человека, однако объем имеющихся водных ресурсов продолжает сокращаться в связи с избыточным отводом поверхностных и грунтовых вод и загрязнением в сочетании с уменьшением объема осадков и увеличением испарения в результате изменения климата¹². На глобальном уровне происходит сокращение качества и объема имеющихся запасов питьевой воды. Сеть «Организация Объединенных Наций — водные ресурсы» прогнозирует, что к 2025 году 1,8 миллиарда человек будут проживать в районах, в которых будет наблюдаться нехватка водных ресурсов, а две трети населения планеты — в районах с острым дефицитом воды¹³. Это повлияет на все аспекты жизни общества, в особенности на сельское хозяйство, которое использует 80 процентов имеющихся водных ресурсов.

79. Для деятельности в области санитарии характерны крайне медленные темпы. Согласованная на международном уровне цель сокращения наполовину доли населения, не имеющего доступа к средствам санитарии, к 2015 году не будет достигнута; 74 страны мира отстают от намеченных показателей, а в странах Африки к югу от Сахары эта цель не будет достигнута по крайней мере до 2076 года.

80. Хотя на глобальном уровне удалось добиться прогресса в деле обеспечения доступа к питьевой воде, в рамках совместной программы контроля Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Детского фонда Организации Объединенных Наций в области водоснабжения и санитарии сообщалось, что в 2006 году эта тенденция, по-видимому, пошла на убыль и между регионами возникли разительные различия. Самые низкие показатели охвата отмечаются в странах Африки к югу от Сахары и, по оценкам, составляют 56 процентов населения. Обеспечение доступа к воде и санитарии для городской бедноты сопряжено с проблемами в связи с плотностью населения, загрязнением, системами землевладения и сложностью организационных структур.

В. Проблемы и препятствия

81. На решение вопросов водоснабжения и санитарии хронически не выделяется достаточных средств, и им не уделяется должного внимания на политическом уровне. Инвестиции не соответствуют общему увеличению объема помощи, и этот сектор не получает должного признания в качестве важнейшего фактора достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации

¹¹ См. United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2006: Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis*.

¹² См. United Nations Environment Programme, *Fourth Global Environment Outlook 2007*.

¹³ Ibid.

ции тысячелетия, особенно в области здравоохранения и образования¹⁴. Например, в Мали в 2005–2006 годах объемы средств, выделенных на нужды здравоохранения, почти в два раза превышали объемы средств, отпущенных на водоснабжение¹⁵, а в Малави бюджет сектора здравоохранения в 15 раз превысил объемы ресурсов, выделенных на сектор водоснабжения. Кроме того, доноры не уделяют приоритетного внимания наиболее бедным странам. В 2005 году в числе десяти основных получателей помощи в этом секторе лишь две страны — Бангладеш и Нигерия — относились к категории стран с низким уровнем доходов.

82. Необходимо еще более повысить международную коллективную ответственность и усилить координацию деятельности. Создание сети «Организация Объединенных Наций — водные ресурсы» является шагом в направлении обеспечения применения более согласованного подхода. Инициатива Европейского союза по вопросам водных ресурсов обеспечивает платформу для согласования деятельности доноров в Европейском союзе, хотя ее последствия оказались менее значительными в связи с отсутствием достаточной политической воли. Позитивным шагом является подготовка глобального годового доклада ВОЗ по контролю, однако необходимо, чтобы он не стал лишь одноразовым мероприятием и чтобы его выводы были использованы для стимулирования реальных преобразований.

83. Правительства развивающихся стран должны играть ключевую роль в деле ускорения прогресса. Национальные государственные расходы на водоснабжение и санитарии как правило составляют менее 0,5 процента валового внутреннего продукта¹⁶. Хотя вопросы водоснабжения и санитарии уже учитываются в стратегиях сокращения масштабов нищеты, это не во всех случаях получает соответствующее отражение в государственных бюджетах, что, соответственно, не всегда влечет за собой эффективное расходование средств.

84. В оценках масштабов нищеты неимущие неизменно уделяют первостепенное внимание вопросам водоснабжения и санитарии, однако это не получает должного отклика со стороны доноров и национальных правительств. Во многих странах положение характеризуется отсутствием и низким уровнем развития социальных контактов между государством и населением, что нарушает систему подотчетности и, в свою очередь, создает возможности для сохранения коррупции.

85. Вопросам санитарии совершенно не уделяется должного внимания. По оценкам Глобального партнерства в сфере водоснабжения, в 2000 году лишь 1 млрд. долл. США был израсходован в развивающихся странах на решение вопросов санитарии в сравнении с 13 млрд. долл. США, которые были выделе-

¹⁴ В странах с высокими показателями детской смертности от диареи умирает детей в возрасте до пяти лет больше, чем от любой другой причины смертности — больше, чем от пневмонии, малярии, ВИЧ/СПИДа вместе взятых. В Нигерии родители забирают своих дочерей из школ, поскольку им приходится открыто справлять свои естественные потребности. В Уганде 94 процента девочек сообщают, что у них возникали проблемы в школе во время месячных, а 61 процент опрошенных указали, что в этот период они не посещают школу.

¹⁵ WaterAid, *“Global cause” and effect*.

¹⁶ См. UNDP, *op. cit.*

ны на водоснабжение¹⁷. В сфере санитарии сложилась кризисная ситуация в связи с отсутствием политической воли на национальном и глобальном уровнях. Этот сектор находится в состоянии полного кризиса — ответственность за деятельность в области санитарии часто несут различные государственные департаменты, которые не в состоянии согласованно действовать для удовлетворения потребностей в области санитарии.

86. Среди других препятствий на пути прогресса можно назвать отсутствие точной информации для оценки масштабов потребностей, неясность в определении необходимых подходов и тенденцию к недооценке требуемых изменений в поведении. Бытует ограниченное восприятие санитарии в качестве лишь инструмента для оборудования туалетов. Необходимо выделить средства для устранения основных препятствий, а не расходовать их на субсидируемое строительство уборных.

87. Еще одним препятствием на пути прогресса являются ограничения в плане выбора, доступности, адекватности, контроля и стандартов в сфере пропагандируемых технологий в рамках господствующего подхода на уровне политики, ориентированного на оказание услуг и частный сектор.

88. На национальном уровне не обеспечивается достаточного внимания осуществлению политики комплексного управления водными ресурсами вследствие наличия серьезных организационных, научных и поведенческих препятствий. Кроме того, политики не в состоянии осознать технократический характер этих вопросов.

С. Приоритетные подходы и стратегии

89. В Докладе о развитии человеческого потенциала за 2006 год указывается, что необходимо удвоить усилия по оказанию международной помощи в сфере водоснабжения и санитарии и что донорам нужно сбалансировать их инвестиции в соответствующих секторах в целях уделения особого внимания вопросам водоснабжения, санитарии и гигиены в рамках стратегий в области здравоохранения, образования, развития городских и сельских районов и других соответствующих вопросах развития. Правительства должны разработать комплексные инвестиционные стратегии для оказания основных услуг, в которых бы признавалась взаимозависимость вопросов здравоохранения, образования, водоснабжения и санитарии. Необходимо обеспечить целевое оказание помощи наиболее нуждающимся странам, и доноры должны сотрудничать с правительствами в целях обеспечения полномасштабного финансирования всех национальных планов в области водоснабжения и санитарии.

90. Поскольку большая часть инвестиций в этом секторе осуществляется международными финансовыми организациями, то во всех случаях связанные с этим вопросы должны решаться с учетом всеобъемлющих оценок нищеты и социальных последствий.

91. Необходимо принять меры для укрепления международной координации. Такие инициативы, как сеть «Организация Объединенных Наций — водные ресурсы», Инициатива Европейского союза по водным ресурсам и глобальный

¹⁷ Global Water Partnership, Framework for Action (2000).

годовой доклад по контролю ВОЗ, нуждаются в надлежащей финансовой поддержке, а также должны преследовать четко определенные цели. Необходимо обеспечить эффективную взаимную увязку существующих инициатив в целях наиболее рационального использования ограниченных ресурсов. Нужно серьезно рассмотреть вопрос о подготовке глобального плана действий по вопросам водоснабжения и санитарии, который предусматривал бы всеобъемлющую стратегию для обеспечения прогресса и контролировался одной глобальной целевой группой.

92. Нужно обеспечить согласование политики на национальном уровне. Министерства, отвечающие за водоснабжение и санитарию, должны возглавить разработку инвестиционного плана и перейти к формированию общесекторального подхода. Такие усилия способствуют укреплению координации деятельности доноров, и существуют прекрасные примеры этого в Бангладеш, Уганде и Объединенной Республике Танзания. С учетом наличия тенденции к децентрализации административных функций и расширению роли местных органов власти в сфере оказания услуг в области водоснабжения и санитарии необходимо использовать и обобщать выводы, сделанные по итогам кампаний, проводимых местными органами власти¹⁸.

93. Для неимущих необходимо обеспечить возможности и механизмы, которые позволят им контролировать деятельность правительств и организаций, отвечающих за оказание услуг. Правительства и организации, отвечающие за оказание услуг, должны отчитываться перед населением, особенно перед неимущими его слоями. Неправительственные организации должны играть важную роль в деле расширения возможностей гражданского общества путем укрепления потенциала и содействия участию граждан в постоянном диалоге, планировании, принятии решений и обсуждении соответствующих вопросов.

94. Право на доступ к воде и санитарии было провозглашено в общем комментарии № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и в августе 2007 года было подтверждено Советом по правам человека¹⁹ и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Учет права на водоснабжение и санитарию в национальных законах при поддержке соответствующих планов, предусматривающих реальные показатели, будет способствовать укреплению подотчетности и политической воли. В такой ситуации доступ к безопасной воде и санитарии по умеренным расценкам станет правом, на базе которого можно обеспечить мобилизацию всех людей, включая женщин, детей и обездоленные и маргинализированные слои. Вместе с тем даже в тех случаях, когда право на водоснабжение получило законное признание, неимущие тем не менее могут столкнуться с необходимостью обращения к органам правосудия для защиты от незаконного отключения воды.

95. Всеохватный подход и социальная мобилизация позволяют создавать эффективные партнерства. Переход от традиционного подхода, предусматривающего оказание услуг, к учету требований и мнений неимущих влечет за собой

¹⁸ Такие усилия включают Кампанию по водным ресурсам Международного совета по местным экологическим инициативам и работу Комитета объединенных городов и местных органов власти по вопросам водоснабжения и санитарии, а также национальных ассоциаций представителей местных органов власти.

¹⁹ Решение Совета по правам человека 2/104 о правах человека и доступе к воде.

более широкое применение успешных, устойчивых, целевых и зачастую менее дорогостоящих подходов, базирующихся на общинных инициативах, что также способствует укреплению подотчетности и эффективности. Инициатива «Твоя вода» в Бразилии, а также деятельность муниципального совета в Китале, Кения, являются позитивным примером такого подхода. Для этого потребуются коренным образом изменить порядок функционирования организаций, отвечающих за оказание услуг, правительств и инвесторов, однако это является хорошим примером для развивающихся стран.

96. Нужно добиться согласованного решения вопросов санитарии. Необходимо положить конец пренебрежительному отношению к вопросам санитарии. В 2004 году Сенегал создал прецедент, став первой страной, в которой было образовано министерство профилактики, общественной гигиены и санитарии для координации деятельности в этом секторе. Проведение Международного года санитарии Организации Объединенных Наций способствует формированию позитивной политической воли. Гражданское общество должно играть мобилизующую роль, как, например, в Бангладеш, где по инициативе общин проведена кампания за полную санитарную, способствовавшая изменению политической воли правительства, которое признало право на водоснабжение и санитарную и согласилось выделить средства для достижения цели 100-процентного охвата населения санитарией к 2010 году. В Бангладеш показатель охвата увеличился с 33 процентов в 2003 году до 81 процента в 2006 году, и эта страна играет ведущую роль в регионе.

97. Хотя для достижения поставленных целей необходима новая инфраструктура, не меньшее значение следует придавать инвестированию в ремонт и техническое обслуживание существующей инфраструктуры. Также необходимо более широко признать роль технологий водоснабжения и санитарии в достижении других целей в области развития. Примерами простых технических решений, имеющих широкие последствия, являются строительство песчаных плотин общинными силами в Судане в качестве одного из подходов к регулированию конфликта; сбор дождевой воды для обеспечения продовольственной безопасности и расширения возможностей, которые успешно практикуются в рамках движения «Вода для продовольствия» в Южной Африке; оборудование отдельных туалетов в школах в Индии и Африке, что способствует увеличению посещаемости школ девочками; террасное земледелие в засушливых районах Африки и Латинской Америки в целях улучшения использования дефицитных водных ресурсов; строительство микро-гидроэлектростанций; и более широкие инициативы, такие, как комплексный проект водоснабжения в Ниама-римбуре в Зимбабве.

98. Необходимо начать осуществление стратегий комплексного управления водными ресурсами. Один из путей может заключаться в составлении планов комплексного управления водными ресурсами для этапов планирования и практической деятельности. Для каждого речного бассейна и водосбора необходимо предусмотреть план комплексного управления водными ресурсами, который способствовал бы расширению возможностей гражданских обществ и неимущих в плане участия в управлении водными ресурсами и предусматривал бы уделение основного внимания регулированию спроса. Необходимо разработать национальные стандарты и принципы распределения воды между конкурирующими видами использования. Необходимо добиться более глубокого понимания методов, применяемых для оценки устойчивого использования вод-

ных ресурсов, например определения запасов водных ресурсов, построения виртуальных моделей и изучения гидрологии конкретных рек.

99. В недавних реформах водопользования в Кении, Мексике, Никарагуа и Южной Африке получили признание связанные с реками экологические и социальные потребности и предусматриваются новые режимы распределения прав на управление водными ресурсами и учета различных видов водопользования. Другие страны, в том числе Гватемала, Гондурас и Коста-Рика, предпринимают усилия для пересмотра своего законодательства по вопросам водных ресурсов.

D. Будущие проблемы

100. Были определены следующие возникающие и будущие проблемы:

а) Изменение климата. Водные ресурсы являются ключевым элементом адаптации по отношению к изменению климата. Мы должны уделять основное внимание управлению запасами грунтовых и поверхностных вод, добиваясь обеспечения готовности к наводнениям и засухам на уровне общин. Сбор дождевой воды обеспечивает определенные возможности для районов, в которых ощущается нехватка воды, и должен в первую очередь предусматриваться в национальной и региональной политике;

б) Международные воды. Существует в общей сложности 263 реки, которые пересекают международные границы, однако в отношении 157 из них не существует соглашений о сотрудничестве между государствами. В Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков установлены минимальные стандарты для мирного управления международными реками, однако она была ратифицирована лишь 16 странами и пока не вступила в силу. Без универсального свода принципов главную роль в управлении международными водами и их распределении играет крупнейшая страна речного бассейна, а решения принимаются политическими силами, которые не учитывают интересов населения или экологические принципы. Ведется работа по разведыванию и изучению обширных запасов грунтовых вод на всех континентах, однако в этой сфере предстоит сделать еще многое;

в) Урбанизация. Быстрые темпы урбанизации влекут за собой значительный рост спроса на водные ресурсы и услуги в области санитарии, который, если его не удовлетворить вовремя, сделает невозможным достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;

г) Инфраструктурные проекты. Крупные гидроинфраструктурные проекты должны согласовываться с разработанными Глобальной комиссией руководящими принципами по плотинам 2000 года, и необходимо принимать меры для проведения консультаций с участием различных представителей во всех странах и регионах. На глобальном уровне происходит возврат к осуществлению крупных гидроинфраструктурных проектов;

е) Изменения в области сельского хозяйства. Увеличение производства агро топлива серьезным образом затронет водные ресурсы.