



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 March 2011
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия

Пункт 69(d) повестки дня

Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: специальная экономическая помощь отдельным странам и регионам

Укрепление механизмов чрезвычайной помощи, восстановления, реконструкции и предотвращения с учетом опустошительных наводнений в Пакистане

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представлен Генеральной Ассамблее в соответствии с ее просьбой, содержащейся в резолюции 64/294, озаглавленной «Укрепление механизмов чрезвычайной помощи, восстановления, реконструкции и предотвращения с учетом опустошительных наводнений в Пакистане». В докладе говорится о последствиях этого бедствия и, в первую очередь, о гуманитарной помощи, помощи в восстановлении и реконструкции, оказанной Организацией Объединенных Наций и ее партнерами. Кроме того, в докладе идет речь о ряде основных гуманитарных проблем, а также об усилиях по сокращению риска стихийных бедствий и приготовлению к ним.



I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Генеральной Ассамблее в соответствии с ее просьбой, содержащейся в резолюции 64/294 от 19 августа 2010 года, и охватывает период с августа 2010 года по февраль 2011 года.

II. Механизмы чрезвычайной помощи, восстановления, реконструкции и предотвращения с учетом опустошительных наводнений в Пакистане

A. Произошедшее бедствие

2. В сезон муссонов 2010 года, с июля по август, в Пакистане произошли самые сильные наводнения за всю его историю: река Инд вышла из берегов и затопила значительную часть территории страны. Обильные дожди вызвали наводнения в северном и северо-западном районах. Большое количество осадков в провинции Хайбер-Пахтунхва спровоцировало беспрецедентный подъем уровня воды в реке Сват. Эти наводнения нанесли серьезный ущерб одной крупной ирригационной структуре и полностью смыли еще одну. Реки Сват и Кабул, слившись, вызвали еще один рекордный подъем уровня воды близ города Ноушер, причинив ему серьезный ущерб. Потоки устремились вниз через плотины в Пенджабе и Синде, пока не достигли Аравийского моря около плотины Котри. Крайне высокий уровень воды был зарегистрирован на плотинах Чазмы и Таунсы и почти рекордный уровень — на плотине Котри. Многие из основных ирригационных каналов, которые забирают воду из реки Инд, также были затоплены, и вода хлынула на прилегающие сельскохозяйственные земли. Эта ситуация усугубилась сильными дождями, разрушением основных каналов и набережных, а также отводом речных потоков в попытке предотвратить затопление городских районов.

Пострадавшее население

3. Наводнения имели место в 78 из в общей сложности 141 области Пакистана, что составляет одну треть географической территории страны, и от них пострадало более 18 миллионов человек (одна десятая населения Пакистана), при этом были разрушены деревни по всей стране на пространстве от Гималаев до Аравийского моря. Серьезнейшим образом пострадала территория площадью около 50 000 кв. км, были уничтожены взошедшие посевы на площади 2,2 млн. гектаров и погибло полмиллиона голов скота. По подтвержденным данным, погибло в общей сложности 1980 человек, 1,7 миллиона жилых построек и 10 000 школ были повреждены или разрушены. По прошествии семи недель, после того как первые жертвы проливных дождей и наводнений были зарегистрированы в северо-западной провинции Хайбер-Пахтунхва, водные потоки все еще наносили разрушения в южной провинции Синд, пока поток не достиг Аравийского моря. Через шесть месяцев после этого бедствия в провинции Синд все еще оставались районы, затопленные водой, которая начала испаряться с повышением температуры в весенне-летний сезон. По оценкам, основная часть населения, покинувшего места своего проживания из-за наводнения, вернулась в родные края в провинциях Хайбер-Пахтунхва и Пенджаб,

тем не менее, около 170 000 человек по-прежнему живут во временных лагерях, при этом 75 процентов из них находятся в провинции Синд, а остальные — в Белуджистане и Хайбер-Пахтунхва. Эта цифра не включает в себя тех, кто был вынужден покинуть места своего проживания вторично: во многих случаях люди, которые вернулись на свое прежнее место жительства, обнаружили, что их жилища и посевы уничтожены и они по-прежнему нуждаются во временном жилье.

4. В провинции Хайбер-Пахтунхва многочисленные чрезвычайные ситуации возникают с 2008 года, и на момент наводнения эта провинция, будучи как местом приема вынужденных переселенцев, так и изначальным местом проживания пострадавшего населения, уже испытывала серьезные сложности с ресурсами ввиду присутствия там беженцев. Когда разразилось наводнение, в провинции уже насчитывалось 1,2 миллиона вынужденных переселенцев.

Урон, нанесенный инфраструктуре

5. Наводнения и оползни, вызванные обильными дождями, нанесли серьезный ущерб инфраструктуре. На северо-западе страны многие деревни и мосты были полностью стерты с лица земли. Городские центры были затоплены, и пострадали тысячи акров посевов и сельскохозяйственных земель, при этом в некоторых районах бедствие вызвало серьезную эрозию почв. Оценочные общие затраты на восстановление после наводнений, рассчитанные в рамках проведенной в ноябре 2010 года предварительной оценки ущерба и потребностей (данные были собраны по просьбе правительства Пакистана Всемирным банком и Азиатским банком развития), составили от 6,799 млрд. долл. США до 8,915 млрд. долл. США.

Последствия для экономики и уровня жизни людей

6. Наводнения усугубили уже существовавшие хронические проблемы. По результатам совместной оценки Организации Объединенных Наций за 2008 год, 45 миллионов человек испытывали острую нехватку продовольствия, а почти 40 процентов детей имели недостаточный вес. Условием для участия в официальных программах помощи является наличие национального удостоверения личности, однако эти удостоверения выдаются нерегулярно, при этом было зарегистрировано больше мужчин, чем женщин (98 процентов мужчин по сравнению с 71,2 процента женщин). Национальная служба учета и регистрации подтверждает наличие проблем с регистрацией неофициальных поселенцев, в том числе в районах, пострадавших от наводнения. С точки зрения потребности в ресурсах ситуация усугубляется и тем фактом, что Пакистан в течение последних 30 лет также является пристанищем для порядка 1,7 миллиона зарегистрированных афганских беженцев. Наводнение еще больше стеснило правительство Пакистана в его способности принимать ответные меры.

7. В соответствии с оценками Организации Объединенных Наций прямым следствием наводнения могут стать: ухудшение питания дополнительно миллионов людей; потеря работы миллионами работников; сокращение набора в начальные школы и числа учащихся, продолжающих учебу; повышение уровня детской смертности из-за незащищенности от погодных явлений; малярия (ввиду разрушения медицинских объектов), тропическая лихорадка (в город-

ских центрах) и распространение туберкулеза (из-за плохих условий проживания и недоедания); уничтожение лесного покрова (ведущее к еще большей подверженности населения стихийным бедствиям в будущем); а также ухудшение состояния систем водоснабжения и санитарии (что повышает вероятность распространения заболеваний, передающихся через воду). Возможны и более долговременные последствия для экономики.

В. Гуманитарная помощь

8. По просьбе правительства Пакистана международное сообщество оказало поддержку национальным усилиям по устранению последствий бедствия. Масштабы катастрофы, вызванной наводнениями 2010 года, таковы, что ни одно правительство не было бы в состоянии справиться с такой задачей в одиночку.

9. Правительство Пакистана предпринимало усилия на федеральном уровне, а также на уровне провинций и областей. Общая руководящая функция по координации донорской помощи возлагается на отдел экономических вопросов Министерства финансов, а Национальная служба реагирования на стихийные бедствия несет ответственность за общую координацию усилий, предпринимаемых и правительством, и международным сообществом по ликвидации последствий катастрофы. Национальная служба реагирования на стихийные бедствия тесно взаимодействует с федеральными министерствами, правительственными ведомствами, вооруженными силами, организациями системы Организации Объединенных Наций, а также донорами в вопросах мобилизации средств, а также приема и распределения предметов помощи. Она также служит координационным органом для операций по материально-технической поддержке усилий в рамках оказания помощи. Организация Объединенных Наций тщательно координирует свою деятельность с этой службой на федеральном уровне.

10. Также на федеральном уровне Национальная служба реагирования на стихийные бедствия работает в консультации с Координатором по гуманитарным вопросам и Гуманитарной страновой группой. На уровне провинций структуры, оказывающие гуманитарную помощь, работают с провинциальными службами реагирования на стихийные бедствия, большинство из которых были усилены за счет создания гуманитарных координационных центров и узловых структур на уровне провинций/районов (включая Хайдерабад, Мултан, Пешавар, Кветту и Суккур), а также размещения свыше 50 узловых координаторов. Координация на уровне областей имеет определяющее значение, учитывая тесный контакт, который областные координаторы поддерживают с операциями, в рамках которых организуется помощь, и бенефициарами. Благодаря использованию кластерного подхода была усилена координация на всех уровнях, при этом впервые были созданы кластерные структуры в Пенджабе и Синде. В общей сложности насчитывается 12 кластеров: сельское хозяйство, управление и координация во временных лагерях, координация, восстановление на уровне общин, образование, продовольствие, медицинские услуги, материально-техническое обеспечение, питание, защита, убежища и непродовольственные товары, а также водоснабжение, санитария и гигиена; а также

(четыре вспомогательных кластера: защита детей, массовая коммуникация, целевая группа по гендерным вопросам и группа по проблеме насилия, обусловленного половой принадлежностью).

11. В провинциях деятельность по реагированию осуществляется под общим руководством главных министров провинций. Правительства на этом уровне состоят из различных профильных департаментов; администрации провинций возглавляют главные секретари; и провинциальные службы по реагированию на стихийные бедствия играют ключевую роль как связующие звенья для гуманитарного сообщества. Администрации на уровне областей работают под руководством областных координаторов; в их подчинении находятся исполнительные областные должностные лица, которые отвечают за соответствующие департаменты на этом уровне. Организация Объединенных Наций координирует работу с этими властями на уровне провинций и областей. Кластерными структурами совместно управляют Организация Объединенных Наций и представители профильных департаментов.

12. На начальном этапе этого стихийного бедствия местные общины играли определяющую роль в спасении жизни людей. Местное население, обладая знаниями о ежегодных наводнениях в сезон муссонов, уже на раннем этапе понимало, что уровень осадков превышает «нормальный» уровень, и предупредило население в южных районах о необходимости укрепить насыпи и подготовиться к эвакуации на возвышенные места. Стойкость людей в это тяжелое время была необыкновенной: бесчисленное количество раз люди оказывали помощь друг другу.

13. Вооруженные силы Пакистана первыми отреагировали на происшедшее и стали организовывать спасение пострадавшего населения и первичную помощь. Были задействованы более 20 000 военнослужащих вооруженных сил Пакистана, включая бригады медицинской помощи, а также десятки вертолетов, несколько самолетов C-130 и свыше 1000 единиц плавсредств для обеспечения поисково-спасательных работ по всей стране и распределения товаров первой необходимости среди вынужденных переселенцев и населения, оказавшегося в изоляции, в первые три недели катастрофы. Были созданы центры телефонной связи для приема экстренных звонков и ответа на них. Одновременно была проведена работа по укреплению берегов в районах, которым угрожало наводнение. В некоторых районах были построены отводные каналы для сброса прибывающей воды, при этом шло быстрое восстановление нарушенных коммуникационных сетей благодаря строительству временных сооружений.

14. По просьбе правительства Пакистана было развернуто порядка 2500 военнослужащих из других стран для оказания содействия усилиям правительства по борьбе с последствиями стихийного бедствия. Главным образом были предоставлены вертолеты, полевые госпитали и установки для очистки воды. Национальная служба реагирования на стихийные бедствия координировала свою работу с задействованными пакистанскими военными и военными из других стран. В провинциях аналогичную роль выполняли местные гражданские власти.

15. Работу тех, кто оказывал гуманитарную помощь, возглавил Координатор по гуманитарным вопросам. В июне 2009 года эта должность была отделена от должности координатора-резидента, с тем чтобы обеспечить четкое и конкретное распределение руководящих функций в условиях кризиса, обусловленного пребыванием вынужденных переселенцев на северо-западе страны. Эти две должности были вновь объединены в декабре 2010 года.

16. Организация Объединенных Наций на самом высоком уровне продемонстрировала свою солидарность с народом Пакистана и приверженность его интересам в ходе нескольких визитов старшего руководства. Я посетил районы, пострадавшие от наводнения, в августе. По итогам моей поездки и проведения заседания на высоком уровне в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в связи с чрезвычайной ситуацией, вызванной наводнениями, я признал сохраняющуюся важность мандата моего Специального посланника по оказанию помощи Пакистану и в сентябре 2010 года назначил на эту должность г-на Рауфа Энджина Сойсала, который сменил на ней г-на Жан-Мориса Рипера. Я просил г-на Сойсала тесным образом работать с правительством Пакистана над укреплением существующего партнерства между Организацией Объединенных Наций и этой страной. Основной обязанностью Специального посланника является наблюдение за координацией международной помощи Пакистану.

17. Координатор чрезвычайной помощи г-жа Валери Амос выбрала Пакистан для своей первой поездки после своего назначения на эту должность в августе 2010 года и еще раз приехала в эту страну в октябре. Исполнительный директор Всемирной продовольственной программы (ВПП) посетил страну в сентябре, а в октябре там побывал Верховный комиссар по делам беженцев. Генеральные директора Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) побывали в Пакистане в октябре в рамках запуска программы «Стратегия выживания». Группа экспертов Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в октябре посетила объекты культурного наследия, которые пострадали в результате наводнения; Исполнительный секретарь Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата¹ побывал в стране в ноябре, а в январе 2011 года ее посетил Исполнительный секретарь Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). В феврале 2011 года Специальный представитель Генерального секретаря по реализации Международной стратегии уменьшения опасности бедствий сам приехал оценить ситуацию на месте, а Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) приехал в страну, когда полным ходом шло осуществление начальных мероприятий по ликвидации последствий бедствия. Число визитов и обсуждавшихся вопросов демонстрирует неизменную приверженность Организации Объединенных Наций делу оказания помощи Пакистану на всеобъемлющей основе.

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. ..., No. 30822.

18. Совещания высокого уровня включали в себя проведенное 19 августа 2010 года 110-е пленарное заседание в рамках шестьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеи и состоявшееся 19 сентября 2010 года совещание высокого уровня с участием министров государств-членов для обсуждения чрезвычайной ситуации в связи с наводнениями в Пакистане. Участники прошедшего в Брюсселе 15 октября 2010 года третьего совещания на уровне министров Группы друзей демократического Пакистана посвятили часть своей дискуссии произошедшим в 2010 году наводнениям, и эту же тему обсуждали участники Форума развития Пакистана, организованного в Исламабаде в ноябре 2010 года.

19. В рамках принятого 11 августа 2010 года плана первоначальных мер по ликвидации последствий наводнений в Пакистане предполагалось собрать 459 млн. долл. США для удовлетворения насущных потребностей пострадавшего населения. В рамках плана ликвидации последствий наводнения в Пакистане и первичного реагирования были учтены данные самой последней оценки потребностей, изменения численности нуждающегося населения, а также продленные сроки, на которые составляются план и бюджет; в этой связи план предусматривал сбор 1,93 млрд. долл. США для того, чтобы позволить международным партнерам (организациям системы Организации Объединенных Наций и неправительственным организациям) оказывать правительству Пакистана поддержку в обеспечении неудовлетворенных потребностей в чрезвычайной помощи в течение 6 месяцев, а также в удовлетворении потребностей семей, пострадавших от наводнения, на первоначальном этапе восстановления в течение 12 месяцев до августа 2011 года. План ликвидации последствий наводнения имел своей важнейшей целью не допустить слишком высокой заболеваемости и смертности, а также создать условия для того, чтобы члены общин, пострадавших от наводнения, смогли вернуться к нормальной жизни.

20. По состоянию на 1 марта 2011 года в рамках плана ликвидации последствий наводнения было собрано 65,5 процента от объема требуемых средств (1,3 млрд. долл. США). Объем средств, поступивших не в ответ на призыв, а в порядке осуществления двусторонних программ помощи, в виде частных пожертвований, пожертвований натурой и в рамках финансирования Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, превысил 1,1 млрд. долл. США.

21. Организации системы Организации Объединенных Наций в Пакистане получили в 2010 году в общей сложности более 51 млн. долл. США от Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, что представляет собой самую крупную сумму, выделенную отдельной стране в течение одного года. Первая часть средств объемом почти 10 млн. долл. США была выделена в апреле 2010 года для поддержки пострадавшего населения в провинции Хайбер-Пахтунхва и Территории племен федерального управления. В период с августа по декабрь 2010 года еще 41 млн. долл. США был выделен на проекты оказания помощи лицам, пострадавшим от разрушительных муссонных наводнений.

22. В августе 2010 года, как только началось наводнение, был создан Фонд реагирования на чрезвычайные ситуации для Пакистана. Целью этого фонда было удовлетворение экстренных потребностей в тех сферах, где наблюдались пробелы в гуманитарной деятельности, путем предоставления финансовых

средств организациям системы Организации Объединенных Наций и неправительственным организациям без задержек и на гибких условиях, с тем чтобы можно было удовлетворить основные краткосрочные экстренные потребности пострадавшего населения. К 1 марта 2011 года было выделено почти 29 млн. долл. США на осуществление 100 проектов, в том числе проектов в провинциях, пострадавших от наводнения.

23. По состоянию на 31 января 2011 года около 6 миллионов человек получили продовольственную помощь в виде месячных пайков (5 миллионов, начиная с января), было распределено более 385 000 метрических тонн продовольствия, 9,3 миллиона человек смогли удовлетворить свои основные медицинские потребности, медицинские услуги также были оказаны почти 10 миллионам человек, и почти 900 000 семей смогли воспользоваться временными убежищами. Благодаря восстановлению систем водоснабжения доступ к питьевой воде был обеспечен для 4,7 миллиона человек, а еще 4,57 миллиона человек воду доставляли грузовым транспортом. По данным кластера, отвечающего за питание, более 750 000 детей в возрасте до пяти лет по всей стране прошли обследование, и 31 000 детей, страдающих от крайней формы недоедания, и порядка 70 000 детей, страдающих от недоедания средней степени тяжести, были включены в лечебные программы или программы питания, в то время как 39 000 беременных и кормящих матерей по всей стране были включены в программы дополнительного питания. Кластер по материально-техническому снабжению обработал 80 000 кубометров грузов экстренной помощи, и свыше 11 900 тонн груза было доставлено с использованием 60 воздушных транспортных средств. Временные учебные центры обеспечивали обучение более 220 000 детей (включая 96 000 девочек), и для более 400 000 детей были организованы специальные детские помещения. В общей сложности Национальная служба учета и регистрации оказала помощь 1,46 миллиона семей, пострадавших от наводнения.

24. Международное гуманитарное сообщество является всего лишь одним из нескольких субъектов, занимающихся вопросами удовлетворения потребностей семей, пострадавших от стихии. Для обеспечения максимального эффекта их деятельности Гуманитарная страновая группа на раннем этапе определила следующие направления, в рамках которых вклад международного гуманитарного сообщества мог бы быть особо полезен, прежде всего с точки зрения поддержки наиболее уязвимых групп: а) оказание содействия правительству в обеспечении стратегической координации помощи, предоставляемой всеми заинтересованными сторонами; б) технические консультации и поддержка в развитии потенциала; в) материальная и финансовая поддержка; а также г) информационно-агитационная работа в отношении гуманитарных потребностей и прав пострадавшего населения.

Критически важные гуманитарные проблемы и их решение

25. Наряду с многочисленными сложностями, не последней из которых является беспрецедентный масштаб бедствия, стоит сказать о результатах, которых удалось добиться правительству Пакистана и международному сообществу: число погибших было относительно небольшим для такой крупномасштабной

катастрофы; не было зарегистрировано серьезных вспышек заболеваний благодаря немедленному реагированию на медицинские нужды пострадавшего населения; также не была прервана продовольственная цепочка, что позволило удовлетворять потребности миллионов пострадавших.

26. Нехватка людских ресурсов для осуществления координации и управления информацией затруднила реагирование на чрезвычайную ситуацию, прежде всего на поднациональном уровне. Уровень компетентности был существенно разным в разных областях, а также провинциях, при этом в районах с недавним опытом координации гуманитарного реагирования (Хайбер-Пахтунхва) с задачами справились несколько лучше. По мере того, как наводнение продвигалось на юг, людей, уже накопивших опыт, переводили в провинции Пенджаб и Синд.

27. Пострадавшие районы отличаются друг от друга по плотности населения, уровню нищеты и числу действующих в них международных и национальных неправительственных организаций. В условиях чрезвычайной ситуации после землетрясения 2005 года сформировался потенциал для оказания экстренной помощи силами неправительственных организаций северной части Пакистана. Тем не менее в силу соображений безопасности присутствие международных неправительственных организаций в этом районе невелико. На юге ситуация обратная: там присутствуют многочисленные международные неправительственные организации, однако не так много национальных неправительственных организаций, и хотя они обладают опытом в реализации программ развития, они практически не имеют опыта реагирования на чрезвычайные ситуации. Все эти факторы в совокупности обуславливают проблемы с распределением ресурсов как на юге, так и на севере страны.

28. Когда по всей стране потребности настолько велики, гуманитарным структурам сложно определить достаточное число специалистов, прежде всего технических экспертов, способных быстро и эффективно объединить свои усилия с уже имеющимися местными кадрами. Это было особенно характерно для провинций Пенджаб и Синд (где до наводнения присутствие подавляющего большинства гуманитарных структур было малозначительным и эти структуры не имели сформированных партнерств) и Белуджистана (где проблемы доступа и безопасности усложнили задачу резкого расширения масштаба деятельности настолько быстро, насколько это было необходимо).

29. С учетом уроков, усвоенных в прошлом в рамках оказания гуманитарной помощи (прежде всего в провинции Хайбер-Пахтунхва и Территории племен федерального управления), Гуманитарная страновая группа расширила свою помощь правительству, оказывая стратегическую и ресурсную поддержку координации на уровне областей, провинций и на федеральном уровне всем заинтересованным сторонам, вовлеченным в гуманитарное реагирование, включая гражданские и военные власти, общественные структуры и частный сектор. В частности, гуманитарные агентства сфокусировали свою работу на определении местных и национальных общественных сетевых структур или организаций, а также на укреплении их потенциала реагирования посредством предоставления им технической помощи (включая управление информацией), а также материальных или финансовых средств.

30. Адресное распределение помощи также связано с масштабами стихийного бедствия. Данные правительства о потерях и ущербе в различных областях и провинциях, а также список серьезно пострадавших районов, приоритеты в котором устанавливает правительство, и первичные оценки уязвимости стали основой обеспечения справедливого распределения ресурсов за счет целенаправленного оказания помощи со стороны гуманитарного сообщества наиболее серьезно пострадавшим районам и общинам. Помимо этого, осуществление межучрежденческой программы «Стратегия выживания» позволило гуманитарным организациям проводить еженедельно обновляемый анализ с учетом механизма наблюдения на местах в целях выявления общин, подверженных высокому риску, и обеспечения того, чтобы оказание помощи основывалось на имеющихся фактических данных и помощь распределялась адресно.

31. Нехватка некоторых предметов чрезвычайной помощи в значительной степени замедлила работу по ряду аспектов, включая организацию временных убежищ, обеспечение водоснабжения/санитарии и гигиены, а также питания. Ограниченные производственные возможности на национальном и местных рынках в сочетании с глобальным дефицитом определенных материалов (что частично связано с высоким спросом на предметы помощи в Гаити) спровоцировали значительные задержки в приобретении основных предметов помощи, таких как палатки, брезент, фляги для воды, таблетки для очистки воды и питательные добавки. Помимо этого доступ в определенные районы и к нуждающемуся населению был затруднен из-за материально-технических сложностей, в частности связанных с повреждением инфраструктуры. Задержки в определении экстренных процедур закупок также замедлили работу нескольких субъектов. С учетом четко определенных пробелов в глобальной и национальной цепи поставок кластерные центры реагировали на структурные проблемы, корректируя свои стратегии реагирования благодаря разработке инновационных решений, подходящих под конкретную ситуацию, с тем чтобы предоставлять помощь в соответствующем масштабе, при этом закупки на местном уровне оставались приоритетным вариантом ввиду необходимости как можно более оперативной доставки предметов помощи конкретным бенефициарам.

32. Например, в том, что касается обеспечения временным жильем, одной из самых серьезных проблем для гуманитарного сообщества был урон, нанесенный жилому сектору. Степень ущерба жилому фонду, как правило, является основным показателем для определения районов, которые больше всего нуждаются в помощи. Однако с учетом того, что ограниченность ресурсов и возможностей реализовывать программы повышает важность правильной адресной ориентации помощи, были разработаны дополнительные показатели, включая показатель социальной адаптированности, для того, чтобы более четко определять, где помощь нужнее всего. Доля разрушенных домов в том или ином районе представляет собой более точный показатель потенциальной способности местного населения справиться с ситуацией и устранить последствия, чем общие данные об ущербе; таким образом, она является более точным показателем того, куда следует направить помощь.

33. Изначальное отсутствие специального потенциала для управления информацией в некоторых кластерах привело к тому, что были упущены возможности повысить эффективность гуманитарной помощи. Сбору и анализу данных препятствовали отсутствие единых стандартизированных форматов отчетности, прежде всего на местном уровне и уровне провинций, а также отсутствие

четко определенных ролей и обязанностей в отношении предоставления данных и обмена ими. Эти первичные проблемы были решены благодаря тому, что в Исламабаде и координационных узлах на уровне провинций по 12 кластерам было распределено 50 специалистов по управлению информацией. Была расширена помощь, оказываемая подразделениям по управлению информацией в рамках Национальной службы реагирования на стихийные бедствия и таких же служб на уровне провинций. В связи с этой чрезвычайной ситуацией был разработан единый формат представления отчетности — продукт совместных усилий Национальной службы реагирования на стихийные бедствия и Управления по координации гуманитарных вопросов Секретариата Организации Объединенных Наций для Пакистана; этот формат представляет собой сетевой инструмент мониторинга операций и доставки товаров. Всеми данными, введенными в эту систему, может пользоваться любая структура гуманитарного сообщества для содействия в обеспечении транспарентности, подотчетности и эффективности помощи.

34. Динамика разразившегося наводнения, которое через семь недель после начала операции по реагированию все еще наносило новый урон и разрушало целые деревни, поставила под вопрос способность гуманитарного сообщества одновременно осуществлять спасательные работы, оказывать чрезвычайную помощь и обеспечивать первичное восстановление в различных частях страны. Это также привело к тому, что в ряде районов провинции Хайбер-Пахтунхва помощь была относительно более эффективной по сравнению с другими провинциями, поскольку гуманитарные структуры изначально фокусировались на районах, которые в первую очередь были отнесены к числу наиболее серьезно пострадавших. Благодаря привлечению дополнительных людских ресурсов помощь в провинциях Пенджаб и Синд также была более действенной.

35. Последствия наводнений в Пакистане усугубила исходная уязвимость, включая уже существовавшие гуманитарные потребности (вынужденных переселенцев и беженцев на северо-западе страны), повсеместную бедность и структурные проблемы, как об этом говорилось ранее. Кроме того, если в провинции Хайбер-Пахтунхва были уже созданы и кластерная система, и службы реагирования на стихийные бедствия на уровне провинции, то ситуация была иной в Пенджабе и Синде, где представители гуманитарного сообщества и провинциальные власти вынуждены были с нуля создавать систему координации и оказания помощи в рамках ликвидации последствий наводнения.

Гендерные аспекты

36. Как следует из базы данных, созданной Национальной службой учета и регистрации и касающейся населения, пострадавшего от наводнения, 8–9 процентов женщин были зарегистрированы как главы семей. При этом есть различия в социокультурном контексте регионов, пострадавших от наводнения, что усложняет задачу реагирования. В предварительном докладе по оценке гендерных потребностей, подготовленном Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), отмечается, что на женщин могут и не обратить внимания в процессе компенсации, поскольку их экономический вклад, как правило, не так заметен. После стихийных бедствий женщины, будучи традиционно теми, кто берет на себя заботу о других, как правило, ставят собственные потребности на последнее место, хотя их здоровье имеет решающее значение для благополучия их семей. В некоторых про-

винциях в отсутствие специалистов по охране женского здоровья такие культурные нормы, как «пурда» (жесткое разделение мужчин и женщин), ограничивают возможность женщин заявить о своих потребностях, даже в условиях, когда из-за наводнения они вынуждены находиться в лагерях и в общественных местах.

37. В качестве положительного аспекта можно сказать о том, что эти наводнения предоставили женщинам возможность участвовать в работе и продемонстрировать свой вклад в гуманитарную деятельность. Учет гендерных показателей в рамках плана ликвидации последствий наводнений в Пакистане и оказания помощи на первичном этапе восстановления позволил более активно использовать гендерную стратегию, при этом, как показала практика, почти 40 процентов проектов, разработанных в различных кластерах, в значительной степени способствовали обеспечению гендерного равенства. Финансовый анализ показал, что проекты, учитывающие гендерные факторы, удостоились приоритетного внимания и финансовой поддержки со стороны доноров.

С. Помощь и восстановление на раннем этапе

38. В результате происшедших наводнений стали очевидными глубинные структурные сложности и сложности, связанные с развитием, включая проблему недоедания, что также обусловило повышение внимания к наиболее слабо развитым районам страны. Были достигнуты некоторые положительные результаты в рамках усилий по ликвидации последствий наводнений: впервые тысячи детей в лагерях получили доступ к образованию и еще больше людей (включая значительное число женщин) получили удостоверения личности, позволяющие воспользоваться государственной системой денежных карточек.

39. Национальная служба реагирования на стихийные бедствия выделила следующие шесть приоритетных секторов для оказания помощи на раннем этапе: жизнеобеспечение за счет фермерских хозяйств и без таковых, ремонт местной инфраструктуры, образование, охрана здоровья, временное жилье и восстановление государственных органов власти.

40. Сразу же после того, как разразилось бедствие, стала очевидной необходимость оказания помощи на раннем этапе, с тем чтобы можно было продолжать обеспечивать жизнедеятельность спасенных людей и поддерживать спонтанные инициативы на уровне местного населения до тех пор, пока не начнется реальное осуществление реконструкции и восстановления в ходе среднесрочного этапа. Этот подход не только будет способствовать быстрому переходу к полноценной реконструкции и восстановлению, но также сможет снизить зависимость от чрезвычайной помощи. Восстановительные работы на раннем этапе имеют ключевое значение для выработки переходного плана для возмещения ущерба миллионам пострадавших от наводнения. Характер этого бедствия спровоцировал ситуацию, когда правительство и гуманитарное сообщество должны были одновременно начать операции по спасению, оказанию помощи и восстановлению на раннем этапе в различных географических районах. Кроме того, эти наводнения, скорее всего, скажутся на процессе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, если вовремя не будет начата скоординированная работа по восстановлению.

41. В то время как в провинциях Хайбер-Пахтунхва и Пенджаб работа уже продвинулась к стадии восстановления и реконструкции, в провинции Синд и некоторых районах Белуджистана по-прежнему существуют проблемы с вынужденными переселенцами и их возвращением в родные места. Более 130 000 человек по-прежнему живут во временных лагерях, при том что в других частях страны уже начались работы по восстановлению и реконструкции. Многие пострадавшие районы сталкиваются с ситуацией, когда гуманитарная деятельность, помощь на раннем этапе, восстановление, реконструкция и развитие осуществляются одновременно, нередко в одной и той же области.

42. По состоянию на 31 января 2011 года продолжалась работа по строительству однокомнатных жилых помещений и временного жилья для 180 000 семей. Помимо этого, было отремонтировано 435 школ, по крайней мере 600 000 домохозяйств получили помощь для посадки зерновых и овощей, около 310 000 семей начали получать помощь для восстановления поголовья скота, а 227 000 семей получили чрезвычайную помощь для обеспечения средств к существованию (плата наличными за работу в сельскохозяйственном секторе, наборы семян зерновых и овощей, а также инвентарь).

43. Предварительный анализ результатов оценки хода восстановления после стихийного бедствия, проведенный недавно совместно ВПП/ФАО (при поддержке ЮНИФЕМ и ОКСФАМ), говорит о том, что в пострадавших после наводнений районах провинции Синд проживает самая значительная доля населения, испытывающего нехватку продовольствия, — более 2,4 миллиона человек, после чего идут провинции Пенджаб (1,8 миллиона), Хайбер-Пахтунхва (1,2 миллиона) и Белуджистан (более 300 000 человек). По оценкам, прямым следствием этих наводнений является тот факт, что почти 3 миллиона этих людей испытывают сложности с продовольствием, причем подавляющее большинство из них — члены фермерских домашних хозяйств. По данным из того же доклада, после наводнений в значительной степени изменился образ жизни населения, многие из этих фермеров стали выполнять работу, не требующую квалификации, для того, чтобы иметь доход. Почти 50 процентов сельхозугодий в провинции Синд на момент проведения этого исследования все еще были затоплены, и почти каждый четвертый фермер занимался неквалифицированным трудом, для того чтобы прокормить семью.

44. По результатам недавно проведенного обзора изменения режима питания после наводнений в провинции Синд, доля населения, страдающего от острого недоедания, превышает пороговый показатель в чрезвычайных ситуациях, составляющий 15 процентов. В северной части провинции эта доля равняется 22,9 процента, а в южной — 21,2 процента. В Пакистане было начато осуществление интегрированной стратегии обеспечения питания на основе совместных усилий по пяти кластерам (питание, продовольствие, сельское хозяйство, вода/канализация и гигиена); цель этой стратегии — удовлетворение потребностей уязвимого населения в экстренной помощи/восстановлении/развитии.

45. В 15 из наиболее серьезно пострадавших от наводнений районов в провинциях Синд, Пенджаб, Белуджистан и Хайбер-Пахтунхва, в которых еще до этого бедствия наблюдались серьезные проблемы в сфере продовольственной безопасности, было расширено оказание чрезвычайной продовольственной помощи. Конкретные мероприятия включали в себя программы «продовольствие в обмен на труд» и «деньги в обмен на труд», призванные улучшить условия

жизни и повысить возможность получения дохода; организацию питания в школах для повышения возможностей для учебы; а также оказание помощи в вопросах питания женщин и малолетних детей из групп риска. По состоянию на 31 января 2011 года программой «продовольствие в обмен на труд» воспользовались 1,2 миллиона человек в провинциях Хайбер-Пахтунхва, Пенджаб и Синд, а 3000 семей в провинции Пенджаб получили денежные выплаты в рамках экспериментальной программы. Еще один проект — программа продовольственных ваучеров — осуществляется в провинциях Хайбер-Пахтунхва, Пенджаб и Синд и охватывает более 64 000 семей. Реализация этой программы началась с августа 2010 года и закончилась в конце февраля 2011 года.

46. В соответствии с недавно завершенной оценкой потребностей в сфере восстановления в связи с наводнением до июля 2011 года будут получать помощь 3 миллиона человек, страдающих от нехватки продовольствия, для чего будет оказываться поддержка в изыскании средств к существованию, организовываться питание в школах и мероприятия по обеспечению питания для детей младше пяти лет, а также беременных и кормящих женщин. Распределение чрезвычайной продовольственной помощи будет продолжаться в четырех областях провинции Синд и одной области провинции Белуджистан, где по-прежнему требуется помощь.

47. Свыше 12 000 квалифицированных и неквалифицированных рабочих получили денежные средства в рамках проектов по восстановлению трубопроводов, ремонту тротуаров и улиц, укреплению объектов для защиты от наводнений и модернизации дренажных систем. Программы «деньги в обмен на труд» также были осуществлены в области Наушера провинции Хайбер-Пахтунхва; в общей сложности 656 малых коммерческих предприятий возобновили свою работу благодаря выделению микросубсидий.

48. Одним из уроков, извлеченных из этой чрезвычайной ситуации, явилась необходимость использовать темпы самовосстановления в качестве ориентирного показателя. На начальном этапе восстановления важно принимать меры для определения темпов самовосстановления и исходя из них решать, какие факторы в максимальной степени влияют на процесс самовосстановления. Например, деятельность по восстановлению на раннем этапе в рамках кластера, касающегося временных убежищ, показывает, что следует поощрять включение мероприятий по сокращению рисков стихийных бедствий в деятельность по самовосстановлению. Этот подход повысит готовность бенефициаров к будущим чрезвычайным ситуациям.

49. В январе 2011 года правительство Пакистана приняло решение переориентировать свою основную деятельность с оказания чрезвычайной помощи на восстановление и объявило об окончании фазы экстренного реагирования в рамках плана ликвидации последствий. Правительство объявило, что деятельность по оказанию чрезвычайной помощи будет продолжаться в четырех областях провинции Синд и одной области провинции Белуджистан до конца марта 2011 года. Управление по координации гуманитарных вопросов и ПРООН работают сообща для того, чтобы обеспечить плавный переход к следующей фазе; они также организовали совместную миссию по разработке необходимой стратегии в координации с правительством. Важно, чтобы усилия

по удовлетворению остающихся гуманитарных потребностей были учтены в рамках долгосрочной деятельности по восстановлению, и над этим совместно работают участники системы Организации Объединенных Наций.

50. В январе и феврале 2011 года была проведена межучрежденческая текущая оценка хода работ по ликвидации последствий наводнения. Рекомендации по итогам этой оценки помогут гуманитарному сообществу учесть основные уроки в своей будущей работе по реагированию на чрезвычайные ситуации.

D. Уменьшение опасности стихийных бедствий и готовность к ним

51. Пакистан подвержен разного рода стихийным бедствиям, наиболее частыми из которых являются циклоны, наводнения, оползни, землетрясения и засухи. В результате наводнений 1950, 1988, 1992 и 1998 годов погибло большое количество людей и был нанесен огромный материальный ущерб, а наводнение в июле 2010 года характеризуют как самое сильное за последние 80 лет. Сейсмическая уязвимость страны нашла свое подтверждение в октябре 2005 года, когда в девяти областях провинции Хайбер-Пахтунхва (ранее известной как Северо-западная пограничная провинция) и провинции Джамму и Кашмир произошло крупное землетрясение силой 7,6 балла по шкале Рихтера, в результате которого погибло более 73 000 человек и было разрушено или повреждено 450 000 жилых построек. Значительный ущерб причинили засухи 2000–2002 годов и 14 циклонов, зарегистрированных в период с 1971 по 2001 год. Изменение климата считается определяющим фактором изменения характера осадков и заметного увеличения их объемов в сезон муссонов в некоторых частях страны. Исследовательская работа, основанная на данных о долговременном изменении климата, указывает на то, что в будущем обильные дожди в ходе сезона муссонов будут вероятны скорее на северо-западе, нежели на северо-востоке Пакистана. В результате районы вдоль западных рек страны (Инд и Кабул) в большей степени будут подвержены риску пострадать от наводнений, сходных с наводнениями сезона 2010 года. В настоящее время идет подготовка плана действий в чрезвычайных ситуациях на следующий сезон дождей, начинающийся с июля, при координирующей роли Национальной службы реагирования на стихийные бедствия и Организации Объединенных Наций.

52. Была создана Национальная комиссия по реагированию на стихийные бедствия под председательством премьер-министра как высший директивный орган Пакистана по управлению деятельностью в условиях стихийных бедствий. Национальной службе реагирования на стихийные бедствия, которая является исполнительной структурой упомянутой комиссии, поручены функции координации и надзора за осуществлением национальной политики и стратегий реагирования на стихийные бедствия.

53. Организация Объединенных Наций через Программу уменьшения опасности бедствий в рамках концепции «Единая ООН» продолжает оказывать техническую поддержку Национальной службе реагирования на стихийные бедствия в формировании и активизации политики, правовых и институциональных механизмов реагирования на опасность бедствий. Необходимо учесть потребности, связанные с сокращением риска стихийных бедствий, при разработке планов в сфере развития, при этом необходимо создавать потенциал реагиро-

вания на стихийные бедствия на уровне областей. Одним из ключевых компонентов помощи со стороны Организации Объединенных Наций являются информационно-просветительская работа и наращивание потенциала правительства, в том что касается учета деятельности по снижению риска стихийных бедствий в планах развития ключевых министерств. С учетом уроков, усвоенных в связи с произошедшим наводнением, правительство признало необходимость включать мероприятия по снижению риска стихийных бедствий в проекты, утверждаемые Комиссией по планированию, в качестве неотъемлемой части системы проектного цикла. В этой связи Комиссией по планированию были утверждены контрольные перечни мер по снижению риска стихийных бедствий, с тем чтобы обеспечить уделение в будущем должного внимания аспектам, связанным со снижением риска стихийных бедствий, в целях обеспечения соответствующего учета потребностей в снижении риска бедствий в будущем.
