



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
27 August 2009  
Russian  
Original: English

---

## Шестьдесят четвертая сессия

Пункт 72(а) предварительной повестки дня

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

## **Международное сотрудничество в области гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий — переход от оказания чрезвычайной помощи к этапу развития**

**Доклад Генерального секретаря**

### *Резюме*

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 63/141 Генеральной Ассамблеи от 10 марта 2009 года, в которой Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия и представить Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят четвертой сессии доклад по этому вопросу. В нем содержится общая информация о стихийных бедствиях, вызванных опасными природными явлениями, и гуманитарных ответных мерах в связи с ними, а также освещаются формирующиеся тенденции и их последствия для гуманитарной деятельности и главные проблемы, которые необходимо решать. Он охватывает период с 1 января 2008 года по 31 мая 2009 года.

---

\* A/64/150.



## I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 63/141. В нем содержится общая информация о стихийных бедствиях, вызванных опасными природными явлениями, и гуманитарных ответных мерах в связи с ними и освещаются формирующиеся тенденции и их последствия для гуманитарной деятельности и главные проблемы. В заключение доклада приводится ряд рекомендаций. Доклад охватывает период с 1 января 2008 года по 31 мая 2009 года.

## II. Обзор тенденций и формирующихся проблем<sup>1</sup>

2. В 2008 календарном году Научно-исследовательский центр по эпидемиологии стихийных бедствий зарегистрировал 354 случая стихийных бедствий, вызванных опасными природными явлениями, в результате которых погибли 235 264 человека и пострадали около 214 миллионов человек. Число случаев стихийных бедствий в 2008 году было ниже среднего показателя в период с 2000 по 2007 год, составлявшего 397 случаев в год. Однако смертность почти в три раза превысила средний показатель за тот же период. Такая картина сложилась из-за двух крупномасштабных событий: циклона «Наргис», в результате которого в Мьянме погибли 138 366 человек, и землетрясения в китайской провинции Сычуань, в результате которого погибли 87 476 человек.

3. За последние 20 лет число зарегистрированных случаев стихийных бедствий удвоилось, в среднем с 200 до 400 в год. Наличие такой тенденции отчасти можно было бы объяснить более точными данными, однако она также отражает и изменения в динамике опасных природных явлений, прежде всего связанных с изменением климата, а также в процессах развития населенных пунктов и формирования факторов уязвимости.

4. Согласно данным, самым распространенным стихийным бедствием в 2008 году были наводнения (166 зарегистрированных случаев), затем следовали штормы (112 зарегистрированных случаев) и землетрясения (23 случая). В том же году 91 процент стихийных бедствий был вызван опасными климатическими явлениями, что соответствует наблюдавшейся в последние годы тенденции к увеличению их числа. Сегодня в среднем около 70 процентов стихийных бедствий являются следствием изменения климата по сравнению с 50 процентами два десятилетия назад.

5. В этом году наиболее пострадавшим от стихийных бедствий, связанных с опасными природными явлениями, регионом снова стала Азия. Там было зарегистрировано 40 процентов случаев стихийных бедствий, 99 процентов погибших и 62 процента экономических потерь. В 2008 году 9 из 10 стран, в которых были зафиксированы самые высокие показатели смертности от бедствий в этом году, были странами Азии. Больше всего стихийных бедствий обрушилось на Индонезию, Китай, Соединенные Штаты Америки и Филиппины.

---

<sup>1</sup> Агрегированные данные, представленные в разделе II, относятся к 2008 календарному году. Данные и наблюдения, приведенные в последующих разделах, относятся к отчетному периоду с 1 июня 2008 года по 31 мая 2009 года. Более подробная информация о стихийных бедствиях, имевших место с 1 января по 31 мая 2008 года, включая циклон «Наргис» в Мьянме и землетрясение в Сычуане, содержится в докладе за предыдущий год (A/63/277).

6. В 2008 году стихийные бедствия, вызванные опасными природными явлениями, нанесли экономический ущерб на сумму 190 млрд. долл. США, что более чем вдвое превышает среднегодовые показатели в период с 2000 по 2007 год. Самыми разрушительными из них были землетрясение в китайской провинции Сычуань (85 млрд. долл. США) и ураган «Айк» в Соединенных Штатах (30 млрд. долл. США). Несмотря на огромные финансовые потери, понесенные Соединенными Штатами Америки и странами Европы в абсолютном выражении, относительные экономические последствия бедствий наиболее остро ощущались в странах с низким и средним уровнем дохода.

7. Судя по данным из опубликованного в мае 2009 года Глобального аналитического доклада о мерах по уменьшению опасности действий, подготовленного в рамках Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, опасность бедствий в мире день ото дня усиливается, и эта проблема наиболее актуальна для более бедных стран со слабой структурой управления. Растущая вероятность того, что люди и объекты инфраструктуры могут пострадать от опасных природных явлений, опережает темпы наращивания средств и возможностей для уменьшения их опасности, повышая тем самым риск бедствий, особенно в странах с низким и средним уровнем дохода, переживающих быстрый экономический рост. В докладе сформулирован вывод о том, что с учетом числа пострадавших территорий, масштабов ущерба и частотности явлений риск климатических стихийных бедствий стремительно растет. Такие основополагающие факторы риска, как плохое управление в городах, уязвимость сельского жизненного уклада и разрушение экосистем, способствуют быстрому росту опасности стихийных бедствий, вызываемых климатическими явлениями. В докладе отмечается, что последствия изменения климата уже меняют картину географического распределения, частотность и интенсивность опасных погодных явлений, ставят под вопрос способность более бедных стран и общин восполнять понесенный материальный ущерб и принимать меры по ликвидации последствий стихийных бедствий. Такое сочетание, как повышение опасности на фоне ослабления потенциала противодействия, превращает изменение климата в основной фактор риска бедствий. В докладе сделан также вывод о том, что наиболее уязвимые общины доступа к ресурсам и средствам для снижения риска бедствий на местах так и не имеют. Такой же вывод был сделан и Глобальной сетью организаций гражданского общества за уменьшение опасности бедствий.

8. Стремительная урбанизация ведет к повышению уязвимости жителей городов, особенно бедноты, перед воздействием последствий стихийных бедствий и изменения климата. Сегодня в городах проживает более 50 процентов мирового населения и ожидается, что к 2030 году этот показатель будет составлять 60 процентов, или почти 5 млрд. человек. Из них около 635 млн. человек проживает в подверженных риску прибрежных районах. Еще больше проблему уязвимости обостряет распространенная среди городского населения нищета. Стихийные бедствия и последствия изменения климата в городских районах сказываются на положении всего населения страны по причине его зависимости от городской экономики, являющейся двигателем национального экономического роста, а также их воздействия на структуру управления и тем самым на политическую стабильность. Поэтому меры в случае бедствий в городах, учитывая их важность для страны в целом, должны осуществляться в рамках стратегий скорейшего восстановления уже на первых этапах мероприя-

тий по ликвидации последствий бедствий. В марте 2009 года Межучрежденческий постоянный комитет — главный межучрежденческий механизм по координации деятельности, разработке политики и выработке решений по вопросам оказания гуманитарной помощи — учредил Целевую группу по гуманитарным действиям и правам человека с мандатом разработать стратегию преодоления гуманитарных последствий урбанизации.

9. Больше всех от стихийных бедствий страдают неимущие слои населения, а их последствия обостряют существующие проблемы гендерного неравенства и углубляют неравенство между мужчинами и женщинами с точки зрения уязвимости перед последствиями стихийных бедствий и изменения климата и возможностей в плане их преодоления. Чаще всего в результате стихийных бедствий погибают женщины. Зачастую они имеют ограниченный доступ к ресурсам, которые необходимы для обеспечения готовности к бедствиям, смягчения их последствий и восстановления. В бедных общинах, выживание которых практически полностью зависит от местных природных ресурсов, обязанности, выполняемые женщинами в семье, делают их более уязвимыми перед воздействием того или иного изменения состояния окружающей среды, которое может усиливаться под влиянием изменения климата. Кроме этого, преуменьшается также и вклад женщин в меры по снижению риска стихийных бедствий. Учитывая традиционные обязанности, выполняемые женщинами, и соответствующие знания об экологии жизни, которыми они обладают, их участие в процессе принятия решений при разработке стратегий по уменьшению риска стихийных бедствий трудно переоценить. Итогом работы Международной конференции по гендерной проблематике и уменьшению риска стихийных бедствий, состоявшейся в 2009 году в Пекине, стало более глубокое понимание взаимосвязи между гендерной проблематикой и уменьшением риска стихийных бедствий.

10. Уже существовавшие факторы уязвимости и формы дискриминации зачастую наиболее ярко проявляются в ситуациях, складывающихся сразу после бедствия, что выражается в росте числа сообщений о нарушениях прав человека в условиях стихийных бедствий. К ним относятся: гендерное насилие (включая сексуальное насилие), нарушения прав на жилье, землю и имущество, на получение документов, удостоверяющих личность, и основных прав; дискриминация в вопросах доступа к помощи и ее распределения; и нарушения прав на образование и прав на доступ к работе и источникам средств к существованию в период после бедствия.

11. Стихийные бедствия являются основной причиной внутреннего перемещения населения в мире. В условиях после бедствия важно на долгосрочной и устойчивой основе решать проблемы внутренне перемещенных лиц, независимо от того, касаются ли эти проблемы возвращения домой, местной интеграции или переезда. Достижение прочных и долгосрочных решений невозможно до тех пор, пока не сформируются необходимые для этого условия, в частности: создана безопасная и спокойная обстановка; обеспечен доступ к базовым услугам; выделены ресурсы для ремонта поврежденных или строительства разрушенных домов или объектов инфраструктуры или, когда для этого нет возможностей, выплаты компенсаций; и обеспечен равный доступ к возможностям получения дохода и государственным услугам.

### **III. Обзор событий за год (1 июня 2008 года — 31 мая 2009 года)**

#### **A. Опасные погодные явления**

##### **1. Африка**

12. Последствия опасных природных явлений продолжают сказываться на сложной гуманитарной обстановке в районе Африканского Рога. Постоянные засухи угрожают источникам средств к существованию миллионов людей из числа сельских и городских общин. В период с октября по декабрь во всем регионе количество осадков оказалось ниже среднего уровня, а в некоторых районах Кении, Сомали и Эфиопии дождей практически не было. В других регионах проливные дожди вызвали повсеместные наводнения и уничтожили посевы. В августе в результате наводнений в южной части Судана 40 000 человек были вынуждены покинуть места своего проживания. В октябре и ноябре от сильных наводнений и оползней в Кении пострадало, по оценкам, 300 000 человек. Непрерывающаяся засуха и постоянные наводнения ведут к постепенной эрозии источников средств существования людей и разрушению общинных механизмов самоподдержки во всем регионе.

13. В Западной Африке в результате наводнений в период с июля по сентябрь 2008 года пострадало более 300 000 человек в Бенине, Буркина-Фасо, Гане, Камеруне, Мали, Нигере, Сенегале и Того. На обширных площадях нанесен ущерб урожаю и жизненно важным объектам инфраструктур. От сезонных дождей пострадали также Гвинея-Бисау, Либерия и Сьерра-Леоне.

14. В начале 2009 года наводнения происходили во многих районах южной части Африки, в том числе в южных и центральных районах Анголы, северной части Намибии, повсеместно в Замбии, юго-западных районах Мадагаскара, северной части Мозамбика, северных и южных районах Малави и северных районах Ботсваны. В Намибии от наводнения погибли 92 человека и пострадали примерно 750 000 человек, а 54 000 человек были вынуждены покинуть места своего проживания. Последствия этого наводнения ощущались на протяжении нескольких недель, и ситуация осложнялась высоким уровнем уязвимости населения и текущими усилиями по ликвидации последствий наводнения 2008 года. В марте 2009 года был объявлен призыв об оказании экстренной помощи на сумму в 2,7 млн. долл. США. Между тем, численность пострадавших и перемещенных людей продолжала расти, и в июле 2009 года после проведения дополнительных оценок сумма призыва была пересмотрена и увеличена до 7,1 млн. долл. США.

##### **2. Азия и Океания**

15. Выпадение осадков в виде дождя и снега гораздо ниже нормы на большей части территории Афганистана в конце 2007 года и начале 2008 года привело к сильнейшей за последние 10 лет засухе. В результате в Афганистане было собрано лишь две трети урожая, необходимого на 2008 год. Кроме этого, Афганистан первым из всех ощутил на себе последствия кризиса цен на продовольствие. Эти факторы серьезно осложнили положение дел с обеспечением продовольственной безопасности на территории всей страны. В связи с этим Организация Объединенных Наций, правительство Афганистана и партнеры из чис-

ла неправительственных организаций обратились с призывом оказать экстренную помощь в борьбе с нехваткой продовольствия и засухой в размере 404 млн. долл. США в течение периода с июля 2008 года по июль 2009 года. По состоянию на май 2009 года в рамках этого призыва было мобилизовано 201 млн. долл. США (50 процентов требуемой суммы). Зимний сезон 2009 года был относительно мягким, и случаев чрезвычайной ситуации в масштабе, имевшем место зимой 2008 года, отмечено не было. В апреле-мае 2009 года северные, северо-восточные и западные районы Афганистана пережили сильные наводнения, от которых пострадало 13 000 домохозяйств.

16. План гуманитарных действий для Афганистана 2009 года, осуществление которого началось в январе, предусматривает реализацию проектов и предложений на общую сумму 604 млн. долл. США и призван удовлетворить неотложные потребности и укрепить потенциал противодействия тех общин, которые вследствие стихийных бедствий, отсутствия доступа к базовым социальным услугам, обострения проблем обеспечения продовольственной безопасности, ведущихся вооруженных конфликтов и ухудшения обстановки в области безопасности попали в наиболее тяжелое положение.

17. В 2008 году необычно сильные муссонные дожди вызвали сильные наводнения в Бангладеш, Индии, Непале и Пакистане, в результате которых погибло на территории этих четырех стран более 1500 человек, а несколько миллионов человек были вынуждены покинуть свои дома. В Непале в результате наводнения в августе 2008 года, вызванного выходом из берегов реки Коши, пострадало, по оценкам, 700 000 человек. Впоследствии эта река изменила свое русло, затопив обширные территории в индийском штате Бихар, расположенные ниже по течению (где эта река известна под названием Коси), из-за чего более 3 миллионов человек были вынуждены покинуть свои дома. Также в Индии в результате наводнения погибло более 1000 человек и пострадало 2,3 миллиона человек в штате Уттар-Прадеш, более 1 миллиона человек пострадали от наводнения в штате Ассам, а в штате Орисса в результате этого бедствия покинуть дома были вынуждены более полумиллиона человек. В центральной и восточной частях Бангладеш в результате наводнений в августе и сентябре пострадало более 975 000 человек. В Пакистане в результате наводнения, случившегося в сентябре, пострадало более 200 000 человек, главным образом в Северо-Западной пограничной провинции Пакистана и соседних районах, прилегающих к границе с Афганистаном. В сентябре в результате наводнений и оползней в западных районах Непала, вызванных сильными дождями, свои дома были вынуждены покинуть более 180 000 человек. Кроме этого, во время зимы 2008–2009 года в Непале разразилась самая сильная в истории засуха, в результате которой пострадало 1,5 миллиона человек. В ноябре 2008 года в результате наводнения пострадало более 300 000 человек в северной части Шри-Ланки.

18. Сегодня Сирийская Арабская Республика переживает самую сильную за последние 40 лет засуху. Ее серьезные последствия для продовольственной безопасности и источников средств к существованию ощутили на себе более 1 миллиона человек, главным образом скотоводы и фермеры, ведущие натуральное хозяйство. В сентябре 2008 года пять учреждений Организации Объединенных Наций обратились с призывом оказать помощь на сумму в 20 млн. долл. США, из которых было мобилизовано 4 млн. долл. США (19 процентов от требуемой суммы). В октябре 2008 года наводнения и сильные дожди про-

шли в восточных районах Йемена, которые стали одним из самых серьезных бедствий в стране за последнее десятилетие. Не менее 90 человек погибло, а 25 000 человек были вынуждены покинуть свои дома. Объем призыва об оказании экстренной помощи составил сумму в 11 млн. долл. США, из которых было мобилизовано 5,1 млн. долл. США (44 процента от требуемой суммы).

19. В Индонезии после проливных дождей в период с сентября по декабрь 2008 года были отмечены случаи ливневых паводков и оползней. Временно покинуть свое жилье были вынуждены не менее 31 500 человек. В декабре 2008 года штормовые приливы и тропические циклоны вызвали сильные волнения на море, которые привели к затоплению низменных островов и прибрежных районов Папуа — Новой Гвинеи. Согласно оценкам, на пике наводнения пострадало 75 000 человек. В январе 2009 года сильные дожди вызвали затопление обширных территорий в Северном, Центральном и Западном штатах Фиджи.

#### **Американский континент**

20. Сезон ураганов 2008 года был исключительно активным, во время которого было зарегистрировано 16 тропических штормов, получивших названия, включая 8 ураганов. Это был также один из наиболее разрушительных сезонов с высокой смертностью (погибло 855 человек) и крупномасштабными разрушениями на территории стран Карибского бассейна, Центральной Америки и Соединенных Штатов Америки.

21. В августе и сентября 2008 года на Гаити обрушилась череда ураганов и тропических штормов, в результате которых пострадало более 800 000 человек, а экономический ущерб составил, по оценкам, 15 процентов валового внутреннего продукта. Согласно данным правительства, в результате ураганов и тропических штормов «Фэй», «Густав», «Ханна» и «Айк» погибло 793 человека и получили ранения 548 человек. Для целей проведения гуманитарных мероприятий и некоторых мероприятий по скорейшему восстановлению в шестимесячный период был объявлен призыв об оказании экстренной помощи на сумму 127 млн. долл. США. В рамках этого призыва было мобилизовано 69 млн. долл. США. (55 процентов требуемой суммы).

22. В период с 16 августа по 10 сентября на Кубу обрушилось два тропических шторма и два урагана — ураган «Айк» и ураган «Густав». В результате этих бедствий погибло 7 человек, а экономический ущерб составил 10 млрд. долл. США. Было разрушено более 444 000 домов, в результате чего более 200 000 человек осталось без жилья, а еще сотни тысяч человек были вынуждены жить в серьезно поврежденных домах.

23. В 2008 году интенсивный сезон дождей пережили Гондурас и Гватемала. В октябре Гондурас пострадал от проливных дождей, которые привели к наводнениям в 17 из 18 департаментов страны. В результате наводнений и вызванных ими оползней погибло 33 человека и пострадало более 300 000 человек. Были уничтожены посевы и объекты государственной инфраструктуры. Был объявлен призыв об оказании экстренной помощи в объеме 17 млн. долл. США, из которых мобилизовано было 6 млн. долл. США. В Гватемале в результате наводнений погибло 3 человека и пострадало 180 000 человек. В ноябре 2008 года во многих районах Панама произошли наводнения и оползни. Погибло 10 человек, пострадало 24 000 человек и 3300 домов были повреждены или разрушены.

В конце 2008 года в Колумбии повсеместно были отмечены случаи наводнения и оползней, в результате которых пострадало около 700 000 человек.

## **В. Геологически опасные явления**

24. 5 октября 2008 года на юге Киргизии произошло землетрясение силой 6,6 балла по шкале Рихтера, в результате которого пострадало 1200 человек и 75 человек погибло. 29 октября 2008 года в пакистанской провинции Белуджистан произошло землетрясение силой в 6,4 балла, в результате которого пострадало около 35 000 человек, погибло 166 человек и оказались в положении перемещенных лиц приблизительно 7000 человек. В консультации с национальными органами власти гуманитарные организации подготовили план действий по оказанию экстренной помощи в течение шестимесячного периода в объеме 19 млн. долл. США, из которых было мобилизовано 12,6 млн. долл. США. 8 января 2009 года землетрясение в провинции Алахуэла, Коста-Рика, унесло жизнь 15 человек, а еще 3700 человек остались без крова.

## **С. Эпидемии**

25. В течение отчетного периода вспышки заболеваний причиняли людям страдания, нарушали работу социальных и экономических структур и препятствовали развитию общин. В период с 1 августа 2008 года по 31 мая 2009 года в Зимбабве было зарегистрировано 98 424 случая заболевания с подозрением на холеру, в том числе 4276 смертей. В декабре 2008 года партнеры по гуманитарной деятельности приняли решение приступить к осуществлению оперативного плана, с тем чтобы борьба с этой эпидемией проводилась на предсказуемой и скоординированной основе. Общая сумма испрашиваемых средств составляла 41 млн. долл. США. В течение отчетного периода в Сомали было зарегистрировано 94 650 случаев диарейных заболеваний и 1175 случаев заболевания корью.

26. В течение отчетного периода птичий грипп, вызываемый обладающим сильными патогенными свойствами вирусом H5N1, продолжал уносить жизни людей в ряде стран, главным образом в бассейне реки Нил и Юго-Восточной Азии. Вместе с тем число сообщений о вспышках этого заболевания у животных и случаях инфицирования человека, а также случаях заболевания в других странах, в которых раньше этого заболевания не наблюдалось, стало меньше, чем в предыдущие два года. Показатель летальности этого вируса оставался на относительно стабильном уровне — около 60 процентов, и сообщения о том, что уровень трансмиссивности вируса повысился, не поступали.

27. В апреле 2009 года в Мексике была зарегистрирована вспышка новой пандемии гриппа А(H1N1), в связи с чем Всемирная организация здравоохранения объявила о чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение. По состоянию на 31 мая 2009 года 62 страны официально подтвердили 17 000 случаев этого заболевания, включая 115 смертных исходов. После окончания отчетного периода вирус продолжал распространяться и уже затронул более 160 стран. Его дальнейшее распространение на всю территорию уже пострадавших стран и проникновение в новые страны считается неизбежным. Инфекция вызывает заболевание

со слабо выраженными симптомами. Между тем существуют опасения относительно того, что новый вирус H1N1 может в конце концов мутировать в более вирулентный штамм и спровоцировать крупномасштабную пандемию.

#### **D. Экологические риски**

28. В течение отчетного периода вторичные экологические последствия стихийных бедствий, к которым относятся, например, образовавшийся после разрушений мусор и нанесенный ущерб жизненно важным объектам инфраструктуры, еще больше обостряли гуманитарные кризисы. Так, разрушения, причиненные ураганами, затруднили усилия по восстановлению на Гаити и других карибских островах. Система Организации Объединенных Наций продолжала заниматься вопросами обеспечения эффективности гуманитарной помощи в связи с экологическими чрезвычайными ситуациями главным образом путем раннего выявления и уменьшения экологических рисков. По поступлении соответствующих просьб пострадавшим странам оказывалась специализированная помощь. Сегодня вторичные экологические риски все чаще выявляются уже при надвигании крупных стихийных бедствий, а вызывающие обеспокоенность экологические факторы во многих случаях учитываются в качестве междисциплинарного вопроса в рамках усилий по оказанию гуманитарной помощи. Индустриализация, урбанизация и последствия изменения климата — все это неизбежно ведет к росту числа чрезвычайных экологических ситуаций, особенно в странах, обладающих ограниченным потенциалом в области обеспечения готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий.

#### **E. Финансирование гуманитарной деятельности по ликвидации последствий бедствий, вызванных опасными природными явлениями**

29. По данным Системы отслеживания финансовой информации Организации Объединенных Наций, которая осуществляет мониторинг всей официально объявленной международной гуманитарной помощи, включая взносы натурой и пожертвования частных лиц, в 2008 году доноры оказали помощь в целях ликвидации последствий бедствий, вызванных опасными природными явлениями, объем которой составил свыше 1,3 млрд. долл. США. Это больше, чем в 2007 году, когда было выделено 800 млн. долл. США. Пожертвования на осуществление деятельности по ликвидации последствий бедствий, вызванных опасными природными явлениями, составили в 2008 году примерно 11 процентов от общей суммы денежных взносов на гуманитарные цели.

30. В отчетный период система Организации Объединенных Наций и ее партнерские организации объявили шесть призывов об оказании экстренной помощи в связи с ликвидацией последствий бедствий, вызванных опасными природными явлениями, в Гаити, Гондурасе, Йемене, Кыргызстане, Мадагаскаре и Намибии. По состоянию на 31 мая 2009 года были мобилизованы финансовые средства в объеме 106 млн. долл. США, что составило примерно 54 процента от запрашиваемой суммы в размере 194 млн. долл. США. В эту сумму входят также 23 млн. долл. США, выделенные Центральным фондом реагирования на чрезвычайные ситуации.

31. В отчетный период Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации выделил на проекты, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий, 84,2 млн. долл. США — около одной трети от общего объема средств. Партнеры по гуманитарной деятельности задействовали эти средства на осуществление экстренных мероприятий по спасению жизни людей, а также на мероприятия по обеспечению более широкого доступа к пострадавшему населению. Финансовые средства Центрального фонда были также использованы на цели запуска механизма гуманитарной деятельности в порядке реагирования на самые различные кризисы. Так, через механизм финансирования мер по оперативному реагированию Центральный фонд выделил гуманитарным организациям в Гаити более 9 млн. долл. США на цели смягчения гуманитарного кризиса, вызванного ураганами. Около 7 млн. долл. США было также выделено Кубе для ликвидации последствий урагана. Кроме того, Центральный фонд в экстренном порядке выделил 2 млн. долл. США на ликвидацию последствий землетрясения в пакистанской провинции Белуджистан и по 1,5 млн. долл. США Гондурасу и Гватемале на цели оказания экстренной гуманитарной помощи пострадавшим от наводнения, прошедшего в октябре. Самую крупную единоразовую сумму в размере 7,9 млн. долл. США Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации выделил на цели борьбы с эпидемией холеры в Зимбабве.

#### **IV. Главные проблемы**

32. Несмотря на то, что в последние 20 лет гуманитарным организациям удалось снизить смертность от бедствий, совершенно очевидно, что риск стихийных бедствий повсеместно возрастает. Последствия этой тенденции особенно остро ощущаются в бедных общинах развивающегося мира. Глобальные проблемы, в частности, крайняя нищета, продовольственный кризис, финансовый кризис, дефицит воды и электроэнергии, насильственное перемещение и миграция, рост народонаселения, урбанизация и пандемии, — все они в совокупности ведут к повышению уязвимости многих бедных общин, ослабляют их потенциал противодействия и повышают вероятность того, что в случае стихийного бедствия им потребуется внешняя помощь.

33. Изменение глобального климата усиливает интенсивность и периодичность опасных явлений, повышая тем самым риск стихийных бедствий. Последствия изменения климата, такие как распределение глобальных водных ресурсов, в перспективе также будут создавать новые трудности, поскольку страны будут пытаться приспособиться к измененному распределению ресурсов и адаптироваться к вторичным последствиям, среди которых можно назвать вынужденные перемещения населения, миграцию и возможные конфликты. В предстоящие годы актуальность задачи по поиску путей оперативного удовлетворения экстренных гуманитарных потребностей, все чаще возникающих как следствие сочетания многочисленных и многокомпонентных угроз, а не того или иного конкретного события, будет день ото дня расти.

34. Гуманитарные организации должны играть ведущую роль в управлении глобальными рисками и системе снижения рисков. Сегодня они уже находятся в авангарде усилий, направленных на упреждающее снижение риска стихийных бедствий, и ясно, что для целей удовлетворения растущего глобального спроса на дефицитные ресурсы и их наиболее эффективного использования

необходимо и дальше укреплять системы раннего предупреждения и обеспечения готовности к бедствиям. Кроме этого, важную роль по-прежнему играет опыт гуманитарных организаций, накопленный в области управления известными и новыми видами рисков. Для наиболее уязвимых групп населения мира гуманитарная помощь из национальных или международных источников является единственной гарантией или сетью социальной защиты в случае крупномасштабного стихийного бедствия.

35. Гуманитарные организации работают над тем, чтобы сделать свою деятельность более эффективной и приспособить свои системы для решения будущих задач. Это означает: а) перенос акцента на многокомпонентные виды рисков, в частности риски, возникающие в связи с изменением климата; б) уделение повышенного внимания мерам по обеспечению готовности для эффективного оказания помощи в случае стихийных бедствий; и с) своевременный переход от мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи к деятельности в целях восстановления, что в долгосрочной перспективе позволит ослабить зависимость от внешней помощи и уменьшить опасность стихийных бедствий в будущем. Дальнейшее обсуждение главных проблем содержится в разделах настоящего доклада, следующих ниже.

36. В условиях меняющейся гуманитарной обстановки ширится понимание того, что наращивание национального и местного потенциала в области гуманитарной деятельности в плане обеспечения готовности, реагирования и восстановления является основой для повышения эффективности оказания гуманитарной помощи в целом. Когда общины играют более активную роль, а страны имеют в своем распоряжении более широкие возможности для удовлетворения потребностей своего населения в условиях чрезвычайных ситуаций, спрос на международную помощь резко падает. Поэтому для того чтобы добиться снижения рисков для населения и обеспечить эффективность мер готовности к стихийным бедствиям, мер по снижению рисков и первоначальных мер реагирования, необходимо, чтобы наращивание потенциала на местном и национальном уровнях стало одной из приоритетных задач.

#### **А. Поиск путей преодоления последствий изменения климата в рамках гуманитарной системы**

37. В своем четвертом докладе об оценке, одобренном 194 государствами-членами, Межправительственная группа экспертов по изменению климата подтвердила, что географическое распределение, частотность и интенсивность опасных природных явлений уже заметно меняются под влиянием изменения климата. Наблюдаются изменения в количестве, интенсивности и частотности осадков, что связано с расширением площадей районов, страдающих от засухи, увеличением количества проливных дождей, вызывающих наводнения, и усилением интенсивности и продолжительности некоторых категорий тропических штормов. Прогнозируется, что развитие этих тенденций будет ускоряться. Ожидается, что последствия, которые изменение климата будет иметь для сельскохозяйственного производства и водохозяйственной безопасности, приведут к обострению проблемы нехватки продовольствия, особенно в тех районах, в которых работают гуманитарные организации. Последствия изменения климата для перемещения населения, миграции и безопасности также вызывают серьезную обеспокоенность.

38. Последствия изменения климата спровоцируют рост спроса на услуги гуманитарной системы, прежде всего в тех районах, где факторы уязвимости перед стихийными бедствиями уже проявляются довольно заметно. Адаптация к этим изменениям потребует комплексного подхода к управлению различными видами рисков, а также значительного наращивания масштабов деятельности и корректировки гуманитарных систем, с тем чтобы правительства и общины имели возможность для реагирования на все чаще повторяющиеся крайне опасные явления, а также решения проблем, связанных с отсутствием продовольственной безопасности, перемещением населения, миграцией и потенциальными конфликтами. Это потребует усиления внимания к мерам по предупреждению и обеспечению готовности, а также к вопросам наращивания национального и местного потенциала, что будет способствовать снижению спроса на международную помощь. В частности, настоятельно необходимо увеличить объем инвестиций в меры по обеспечению готовности к стихийным бедствиям в районах с повышенной степенью риска. Исключительно важную роль играет также система раннего предупреждения и анализ факторов уязвимости, и поэтому гуманитарные организации должны наладить гораздо более тесные партнерские отношения с организациями, занимающимися вопросами развития.

39. Усиление интенсивности и повышение частотности опасных природных явлений, связанных с изменением климата, происходят в мире, в котором численность пострадавших от стихийных бедствий людей увеличилась за последние десять лет в три раза. Более двух третей случаев смертельного исхода и экономических потерь в результате стихийных бедствий с последствиями на международном уровне приходится на опасные погодные явления. В 2008 году гуманитарная система Организации Объединенных Наций объявила 12 призывов об оказании экстренной помощи. Десять из них было объявлено в связи с чрезвычайной ситуацией, возникшей, по крайней мере отчасти, в результате экстремальных климатических явлений. В 2007 году 14 из 15 призывов об оказании экстренной помощи были объявлены в связи с экстремальными климатическими катастрофами. Анализ районов нынешней активности опасных погодных явлений показывает, что практически все они имеют место на определенных территориях и что неимущие слои населения подвергаются значительно более высокому риску.

40. Согласно оценкам, в 2008 году в результате внезапных стихийных бедствий места своего проживания покинули 36 миллионов человек. Из них более 20 миллионов человек покинули свои дома в результате стихийных бедствий, вызванных климатическими явлениями. В том же году численность новых перемещенных внутри страны лиц в результате конфликтов и насилия составила во всем мире приблизительно 4,6 миллиона человек. Достоверных оценок в отношении масштабов будущих перемещений населения, вызванных изменением климата, не существует, однако наиболее часто цитируемые оценки указывают на то, что к 2050 году от 50 до 200 миллионов человек могут переехать — в границы своей страны или выехать за границу — на постоянной или временной основе. Поэтому исключительно важно принимать во внимание гуманитарные и связанные с защитой потребности граждан, перемещение которых вызвано климатическими явлениями или процессами. Сегодня ясно, что настоятельно необходимо устранять сохраняющиеся проблемы в существующей нормативно-правовой базе, в частности это касается тех, кто был вынуж-

ден пересечь границу, а также в исследовательской и аналитической деятельности, политике и оперативном потенциале.

41. В отчетный период гуманитарные организации активно занимались исследовательской работой и принимали меры по адаптации к последствиям изменения климата для гуманитарных операций по трем основным направлениям. Во-первых, они стали изучать возможности повышения эффективности существующих операций в связи с повышением спроса на них и пришли к выводу о том, что выполнения этой задачи можно добиться за счет более широкого использования научных данных об изменении климата и технологических инноваций, а также путем повышения готовности и укрепления систем раннего предупреждения. Во-вторых, при изучении вопроса о том, каким образом проблемы, вызванные изменением климата, особенно день ото дня обостряющиеся проблемы вынужденного перемещения и миграции, можно решать в рамках существующей международной нормативно-правовой системы, они стали учитывать соображения, касающиеся защиты населения. В-третьих, они принимали участие в межправительственном переговорном процессе по выработке нового глобального соглашения по вопросам изменения климата, которое заменит собой Киотский протокол, срок действия которого истекает в 2012 году. Ожидается, что итогом переговоров станет принятие соглашения на Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата, которая состоится в декабре 2009 года в Копенгагене.

42. В июне 2008 года Межучрежденческий постоянный комитет учредил Неофициальную целевую группу по изменению климата с задачей оказывать гуманитарным организациям поддержку в разработке стратегий и планировании операций на местном, региональном и национальном уровнях и готовить высококачественные материалы для переговоров по будущему глобальному соглашению по вопросам изменения климата. В 2009 году Целевая группа организовала проведение первого раунда межучрежденческих консультаций на национальном и региональном уровнях, посвященных определению гуманитарных последствий изменения климата и обсуждению подходов, передовой практики и проблем при поиске путей их преодоления. Были определены следующие основные задачи: а) содействовать более широкому признанию «гуманитарного» аспекта изменения климата; б) углублять понимание процессов изменения климата и соответствующих гуманитарных последствий; в) признать гуманитарную деятельность одним из основных компонентов адаптации к изменению климата; г) укреплять и усиливать существующие меры по обеспечению готовности, с тем чтобы иметь в своем распоряжении возможности для реагирования на растущее количество и усиливающуюся интенсивность внезапных и медленно надвигающихся стихийных бедствий; и е) наладить более тесное взаимодействие и координацию мероприятий между гуманитарными организациями, участниками процесса развития и другими субъектами, занимающимися вопросами изменения климата.

43. Новое глобальное соглашение по вопросам изменения климата предоставляет уникальную возможность для совершенствования функционирования глобальной системы управления рисками в районах с повышенной степенью уязвимости. И наоборот, формирование параллельной системы для уменьшения опасности экстремальных климатических явлений может привести к фрагментации или сбоям в работе нынешней системы или даже выводу ресурсов из существующих механизмов борьбы со стихийными бедствиями, оказывающих

поддержку гуманитарным операциям. В отчетный период гуманитарные организации выступали в поддержку эффективного механизма адаптации к изменению климата, в котором, в первую очередь, учитывались бы интересы наиболее уязвимых групп населения. Представляя технические документы Секретариату Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций по изменению климата, а также проводя информационно-разъяснительную работу, гуманитарные организации показали, что новый глобальный механизм адаптации к изменению климата должен: а) признавать роль стратегий уменьшения риска стихийных бедствий и механизмов управления рисками в качестве эффективных инструментов защиты от воздействия последствий изменения климата и ускоренного принятия мер по адаптации; б) основываться на существующих стратегиях и механизмах снижения риска стихийных бедствий и управления рисками; в) учитывать и выявлять гуманитарные последствия изменения климата и обеспечивать защиту человека путем систематического снижения риска стихийных бедствий и наращивания потенциала механизмов обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, реагирования и восстановления на всех уровнях; д) обеспечивать, чтобы на цели снижения рисков стихийных бедствий и управления рисками выделялись необходимые и дополнительные людские и финансовые ресурсы и чтобы критерии, выдвигаемые в отношении финансирования, полностью соответствовали принципам Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин; и е) учитывать и выявлять последствия вынужденного перемещения населения и миграции, которые могут иметь место в контексте изменения климата.

## **В. Повышение готовности к бедствиям в целях эффективного реагирования**

44. Вложение средств в меры по обеспечению готовности к бедствиям может снизить потенциальный экономический и гуманитарный ущерб от стихийных бедствий и сократить сроки развертывания оперативных мероприятий, направленных на уменьшение числа людских потерь. Особое значение инвестиции в меры по обеспечению готовности будут иметь в контексте повышения частотности и усиления интенсивности опасных погодных явлений. Оперативная готовность к стихийным бедствиям предполагает заблаговременное создание институциональных механизмов, эффективное функционирование систем раннего предупреждения, управление информацией и разработку планов действий в чрезвычайных обстоятельствах, а также обеспечение сохранности имущества и материальных ценностей. Важное значение имеет повышение эффективности экстренной помощи и резервных механизмов, выделение достаточного объема ресурсов и финансовых средств, создание механизмов коммуникации и координации и организация учебной подготовки и просветительской работы среди общественности при участии мужчин и женщин. Для дальнейшего укрепления системы готовности важное значение имеет также наращивание местного и национального потенциала, а также региональное и международное сотрудничество.

45. Ураганы «Густав» и «Айк», которые обрушились на Кубу в августе 2008 года, являются примером того, как эффективные меры готовности могут спасти жизни людей и защитить источники средств к существованию. Считалось, что ураган «Густав» являлся самым сильным ураганом, обрушившимся

на этот остров за последние 50 лет. Сила урагана «Айк» была меньше, однако он пересек территорию всей страны, в связи с чем власти вынуждены были эвакуировать в убежища или в глубь территории более 3 миллионов человек. Поэтому, несмотря на интенсивность сезона ураганов, благодаря заблаговременному принятию таких мер погибло только 7 человек.

46. Пятой приоритетной задачей Хиогской рамочной программы действий предусматривается повышение готовности к принятию оперативных мер в случае стихийных бедствий на всех уровнях и подчеркивается важная роль, которую потенциал готовности может сыграть в спасении жизни людей и сохранении источников средств к существованию, особенно в тех случаях, когда он интегрирован в общую стратегию уменьшения риска стихийных бедствий. В соответствии со своими обязательствами по этой рамочной программе гуманитарное сообщество продолжало свою работу по обеспечению готовности к бедствиям, направленную главным образом на укрепление потенциала реагирования международных организаций на глобальном, региональном и национальном уровнях, а также потенциал национальных органов власти. Гуманитарные организации стали также более активно заниматься вопросами налаживания функционирования глобальных механизмов связи и управления информацией в интересах обеспечения готовности к бедствиям, а также повышением готовности к пандемиям.

#### **1. Укрепление потенциала реагирования правительств и международных организаций на глобальном, региональном и национальном уровнях**

47. В отчетном периоде в целях повышения готовности к бедствиям был предпринят целый ряд важных шагов. Продолжалось оказание правительствам и системе Организации Объединенных Наций помощи по вопросам развития потенциала в рамках инициативы «Потенциал для уменьшения опасности бедствий». Соответствующие мероприятия проводились в двух странах (Мозамбик и Уганда) и Юго-Восточной Европе (12 стран). В рамках этой инициативы были подготовлены также материалы для интерактивной формы обучения и организованы учебные занятия по вопросам уменьшения риска бедствий для более 100 старших сотрудников Организации Объединенных Наций, а также оказана помощь в распространении только что утвержденных Руководящих принципов по уменьшению риска бедствий для общего анализа по стране и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

48. Группа Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности вместе с государствами-членами продолжила работу по повышению их готовности и укреплению потенциала реагирования. В отчетный период в Бутане, Гондурасе, Камбодже, Папуа — Новой Гвинее, Перу и Уганде было развернуто шесть миссий по оценке готовности. Их задача заключалась в том, чтобы непосредственно на местах оказать правительствам помощь в оценке своих национальных планов готовности к стихийным бедствиям и выработать рекомендации по их улучшению. Кроме этого, в связи со стихийными бедствиями было развернуто девять миссий в следующих странах: Гаити, Гондурас, Йемен, Намибия, Непал, Панама, Папуа — Новая Гвинея, Объединенная Республика Танзания и на Островах Тёркс и Кайкос.

49. В течение отчетного периода Международная консультативная группа по вопросам поисково-спасательных операций — глобальная сеть по вопросам

проведения поисково-спасательных операций в городах, которая разрабатывает международные стандарты применительно к ликвидации последствий землетрясений, — формально аттестовала и классифицировала четыре международные группы по проведению поисково-спасательных операций в городах из Австралии, Польши, Швейцарии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. В Хорватии, Российской Федерации и Объединенных Арабских Эмиратах под эгидой Консультативной группы и системы Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности было организовано проведение трех информационных учебных курсов, в ходе которых руководители национальных служб по чрезвычайным ситуациям из стран, расположенных в подверженных бедствиям регионах, ознакомились с функционированием международной системы оказания гуманитарной помощи в случае внезапно надвигающихся стихийных бедствий.

50. Гуманитарные учреждения продолжали оказывать государствам-членам помощь в реализации приоритетной задачи пятой Хиогской рамочной программы действий (повышение готовности к бедствиям в целях эффективного реагирования). В течение отчетного периода соответствующая помощь была оказана Азербайджану, Гане, Индонезии, Камбодже, Коморским Островам, Мали, Мексике, Непалу, Никарагуа, Перу, Сенегалу, Того и Уганде. Гуманитарные учреждения занимались также пропагандой пакета руководящих указаний и показателей обеспечения готовности к принятию эффективных мер реагирования в случае бедствий для содействия осуществлению пятой приоритетной задачи. Этот пакет указаний помогает государствам-членам, гражданскому обществу, региональным организациям и международным субъектам укреплять свой национальный потенциал в области обеспечения готовности.

51. Организуя учебную подготовку и обмен примерами передовой практики, гуманитарные организации работали над тем, чтобы активизировать распространение, изучение и применение пересмотренного варианта Руководящих принципов по межучрежденческому планированию на случай непредвиденных обстоятельств при оказании гуманитарной помощи, в которых сформулированы рекомендации в отношении процесса разработки планов на случай непредвиденных обстоятельств и их осуществления и порядка разработки комплексных планов и контроля за осуществлением мер по обеспечению готовности к бедствиям. В течение отчетного периода 53 страны разработали или обновили свои межучрежденческие планы на случай непредвиденных обстоятельств с учетом конкретных вариантов развития событий или чрезвычайных обстоятельств, создающих множество опасностей. Помимо этого в течение отчетного периода в пяти странах в порядке эксперимента была реализована Межучрежденческая система моделирования чрезвычайных ситуаций, разработанная в начале 2008 года, и сегодня она уже используется в глобальном масштабе.

52. Гуманитарные организации продолжали носить свой вклад в анализ общих рисков, публикуя ежеквартальный доклад «Раннее предупреждение — ранние действия», который призван способствовать повышению готовности и оперативности оказания гуманитарной помощи. Основные гуманитарные организации встречались также в формате совещания руководителей служб по чрезвычайным ситуациям — механизм для разработки и контроля мер по обеспечению готовности к крупным и возможным чрезвычайным гуманитарным ситуациям, — в рамках которого в течение отчетного периода был проведен целый ряд формальных и специальных совещаний. Рекомендации в отношении

оперативной стратегии и политики, выработанных в ходе этого форума, способствовали повышению качества оказываемой гуманитарной помощи, в частности в Афганистане, Филиппинах, Сомали, Судане и Йемене.

53. В числе приоритетных задач деятельности гуманитарных организаций по-прежнему остается задача обеспечения защиты пострадавшего населения, особенно наиболее уязвимых групп населения, во время стихийных бедствий. Обеспечение защиты предполагает проведение мероприятий самого различного рода, цель которых — обеспечить уважение прав каждого человека. В течение отчетного периода Тематическая рабочая группа по вопросам глобальной защиты оказывала гуманитарным страновым группам и резидентам-координаторам/координаторам по гуманитарным вопросам техническую помощь и поддержку в обеспечении всестороннего учета вопросов защиты при составлении планов по ликвидации последствий стихийных бедствий и планов действий на случай непредвиденных обстоятельств. На основе Оперативного руководства по вопросу о правах человека и стихийных бедствиях (A/HRC/4/38/Add.1, приложение), принятого Межучрежденческим постоянным комитетом, было организовано проведение учебных семинаров по вопросам применения правозащитного подхода к обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидации их последствий на Мадагаскаре, в Мозамбике, Панаме и Южной Африке. Рабочая группа продолжила пересмотр методического руководства, сопровождающего Оперативные руководящие принципы, проводя консультации с сотрудниками на местах, занимающихся этими вопросами. Учебная подготовка по вопросам защиты в случае стихийных бедствий была организована для старших сотрудников по вопросам защиты проекта создания резервного потенциала для обеспечения защиты, двое из которых были откомандированы в Мьянму и Гаити. Рабочая группа направила также в эти страны миссии по поддержке. Кроме этого, Рабочая группа оказывала Представителю Генерального секретаря по правам человека и внутренне перемещенных лиц поддержку в вопросах обеспечения учета проблематики прав человека и стандартов в области защиты во всех аспектах деятельности по обеспечению готовности к бедствиям, оказанию помощи, восстановлению и реконструкции.

54. В пересмотренном варианте Круга ведения координаторов по гуманитарным вопросам и описания служебных обязанностей резидентов-координаторов, которые были утверждены в 2009 году, роли координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам в деле обеспечения готовности уделено особое внимание. Помимо выполнения руководящих функций и координации деятельности страновых групп и других гуманитарных организаций в области обеспечения готовности в рамках поддержки национальных усилий, они должны также оказывать принимающему правительству помощь в реализации мер по обеспечению готовности. Вместе с тем для эффективного выполнения этих функций координаторам-резидентам/координаторам по гуманитарным вопросам необходимы дополнительные ресурсы.

55. Сегодня система Организации Объединенных Наций и ее партнеры имеют в своем распоряжении гораздо больше средств и ресурсов для оказания оперативной краткосрочной помощи в условиях новых чрезвычайных ситуаций, а в случае крупномасштабных стихийных бедствий — для развертывания активных гуманитарных операций, которые могут длиться в течение года или дольше. Между тем проблема оперативного развертывания группы квалифицированного и опытного гуманитарного персонала — в том числе отвечающего за

вопросы координации усилий, — которую можно было бы развернуть при наступлении чрезвычайных обстоятельств небольшого или среднего масштаба и которая могла бы оставаться на местах в течение трех–шести месяцев, остается нерешенной. Эти временные рамки не вполне соответствуют параметрам действующих сегодня резервных механизмов.

56. В этом отчетном периоде гуманитарные организации и их партнеры приступили к обеспечению всестороннего учета положений Руководства по облегчению и регулированию страной международной экстренной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении при разработке правовых документов и инициатив в области уменьшения опасности бедствий и ликвидации их последствий. Они предназначены для оказания правительствам помощи в формировании своих правовых и институциональных механизмов, регулирующих оказание международной помощи по ликвидации последствий бедствий. Консультирование по конкретным вопросам, либо учебная подготовка были организованы в Вьетнаме, Камбодже, Кении, Лаосе, Малайзии, Нигерии, Панаме, Папуа — Новой Гвинее, Перу и Сьерра-Леоне. Кроме этого, гуманитарные организации поддержали усилия одного из государств-членов в Центральной Азии, направленные на укрепление нормативно-правовой базы для регионального взаимодействия в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Система Организации Объединенных Наций продолжала оказывать содействие в доработке типового соглашения об упрощении таможенных процедур, регулирующего отношения между Организацией Объединенных Наций и странами-получателями помощи по ликвидации последствий стихийных бедствий либо странами ее транзита.

57. В рамках Всемирной кампании за уменьшение опасности стихийных бедствий по теме «Безопасность лечебных учреждений в случае стихийных бедствий» гуманитарные организации и их партнеры пропагандировали идею о том, что необходимо обеспечивать безопасность лечебных учреждений, с тем чтобы они могли функционировать во время и после стихийных бедствий. Были сформированы региональные механизмы, а в ряде стран разработаны программы обеспечения безопасности лечебных учреждений, которые будут способствовать повышению эффективности медицинской помощи, оказываемой во время бедствий. Мероприятия по случаю Всемирного дня здоровья также были посвящены проблематике обеспечения безопасности лечебных учреждений в условиях чрезвычайных ситуаций.

## **2. Совершенствование глобальных механизмов коммуникации и систем управления информацией в целях обеспечения готовности к стихийным бедствиям**

58. Исключительно важное значение имеет дальнейшее развитие средств связи и систем управления информацией в поддержку мер по обеспечению готовности к оперативному оказанию помощи. В течение отчетного периода Рабочая подгруппа по обеспечению электросвязи в чрезвычайных ситуациях Межучрежденческого постоянного комитета продолжала работу по внедрению телекоммуникационных стандартов для чрезвычайных ситуаций и разработку двусторонних соглашений между гуманитарными организациями и партнерствами с частным сектором в целях повышения готовности телекоммуникационных систем к чрезвычайным ситуациям.

59. Продолжалась также работа по пропаганде положений Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи. На сегодняшний день после присоединения Армении, Колумбии и Пакистана в 2008 году Конвенцию ратифицировало 40 государств.

60. Возможность применения новейших технологий дистанционного зондирования, картографирования и спутниковой визуальной разведки имеет неоспоримо важное значение для гуманитарных организаций. В течение отчетного периода в рамках Платформы Организации Объединенных Наций по использованию космической информации для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и экстренного реагирования были продолжены усилия по обеспечению доступа ко всем категориям космических данных и их использованию в поддержку полного цикла мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий.

61. В порядке выполнения просьбы Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 62/92, был проведен обзор Центрального регистра сил и средств для ликвидации последствий стихийных бедствий, с тем чтобы оценить его эффективность и степень удовлетворенности пользователей. В 1992 году во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи о создании Центрального регистра, содержащего информацию о всех экспертах и группах технических специалистов, а также о поставках, оборудовании и услугах по оказанию помощи, которые имеются в распоряжении Организации Объединенных Наций и получены от правительственных и неправительственных организаций, которые могут быть мобилизованы Организацией Объединенных Наций в короткие сроки, было создано восемь директорий Регистра. По итогам обзора был сделан вывод о том, что директории Регистра в настоящее время имеют ограниченную практическую ценность для Организации Объединенных Наций и гуманитарных организаций, оказывающих экстренную помощь, в целом. Директории, которые были разработаны 17 лет назад и которые время от времени применялись в системах и сетях, как правило, не очень хорошо известны, имеют низкую востребованность, а потенциальные пользователи так и не получили доступа к большинству директорий, как это первоначально задумывалось. Согласно выводам обзора, в последние два года директории Регистра не играли заметной роли в процессах оказания экстренной помощи, а степень удовлетворенности пользователей была в основном на низком уровне. В обзоре рекомендуется еще раз рассмотреть вопрос о будущем каждой из восьми директорий Центрального регистра. В частности, в обзоре предлагается еще раз конкретно вернуться к изучению вопроса о том, чтобы оставить в текущем формате пять из восьми директорий.

### **3. Повышение готовности к пандемиям**

62. Гуманитарные организации продолжают готовить свои средства и оказывать поддержку государствам-членам в подготовке к реагированию на случай крупномасштабной пандемии, которая может иметь серьезные гуманитарные последствия, в частности в развивающихся странах. Страновые группы Организации Объединенных Наций и гуманитарные организации продолжали доработку и тестирование своих планов по обеспечению непрерывности функционирования и планов на случай чрезвычайной ситуации, вызванной пандемиями. В течение отчетного периода гуманитарные организации оказали 90 стра-

новым группам Организации Объединенных Наций поддержку по вопросам планирования на случай пандемии и провели для страновых групп, национальных правительств, штаб-квартир межучрежденческих групп и региональных субъектов 44 учебных мероприятия по моделированию ситуаций, с тем чтобы повысить степень информированности об угрозе пандемии и активизировать процессы планирования. Старшие руководители системы Организации Объединенных Наций, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и партнеры по гуманитарной деятельности приняли участие в учебных занятиях высокого уровня по моделированию ситуаций, с тем чтобы наметить пути координации усилий и распределения рабочей нагрузки во время пандемии. После появления нового штамма гриппа А(H1N1) страновые группы Организации Объединенных Наций и другие ключевые организации системы Организации Объединенных Наций обновили свои планы и в сотрудничестве с национальными властями и оперативными партнерами из числа гуманитарных организаций приступили к реализации жизненно важных мер по обеспечению готовности. Многие национальные ведомства также разработали и осуществили национальные стратегические планы действий по борьбе с пандемией гриппа.

### **С. Укрепление процесса перехода от оказания помощи к развитию**

63. Управление процессом перехода от оказания помощи к развитию является предметом серьезной озабоченности в период после стихийных бедствий. Все чаще опыт свидетельствует о том, что в случае надлежащего управления в период восстановления после стихийного бедствия открываются важные возможности для снижения степени уязвимости и долгосрочной зависимости от гуманитарной помощи. Усилия системы Организации Объединенных Наций в сфере скорейшего восстановления направлены на организацию устойчивых, осуществляемых на национальном уровне и стабильных процессов, содействующих восстановлению основных служб и объектов инфраструктуры, источников средств к существованию, жилья, органов управления, безопасности и правопорядка, а также защиты окружающей среды. Они также содействуют обеспечению соблюдения прав человека долгосрочным решениям проблем перемещенного населения и мероприятиям по уменьшению опасности стихийных бедствий в будущем. Управление процессом перехода от оказания помощи к развитию обуславливает необходимость эффективной координации и руководства в целях: выявления давно существующих пробелов и уязвимых характеристик; согласования потребностей в ресурсах с порядком их использования; и обеспечения общей оперативной согласованности в деятельности на уровне подразделений и мероприятий на всех этапах оказания помощи. Когда стихийные бедствия происходят в условиях текущего, недавнего или потенциального конфликта, в процессе оказания помощи в деле восстановления на раннем этапе следует учитывать аспект укрепления социальной сплоченности.

#### **Усилия по укреплению процесса перехода от оказания помощи к восстановлению**

64. В течение отчетного периода на глобальном уровне был предпринят ряд ключевых мер по укреплению процесса перехода от оказания помощи к разви-

тию. Объединенная группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Рабочая группа по переходным вопросам Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам занимались активизацией таких процессов, как планирование, координация и финансирование в переходный период, с тем чтобы содействовать активизации и согласованию мер реагирования системы Организации Объединенных Наций в поддержку национальных усилий по восстановлению. Деятельность Рабочей группы включала в себя разработку ориентиров и инструментов для использования на местах, создание общей переходной архитектуры, обеспечение надлежащего потенциала для страновой поддержки, финансирование для целей перехода и передачу гуманитарных информационных систем национальным органам.

65. Тематическая рабочая группа по вопросам восстановления на раннем этапе, в состав которой входят 30 организаций, уполномочена возглавлять усилия по содействию принятию скоординированных мер реагирования в целях оперативного восстановления как в случае стихийных бедствий, так и конфликтных ситуаций и после них. В течение отчетного периода Рабочая группа оказала поддержку в ситуациях после стихийных бедствий девяти тематическим группам и сетям по вопросам восстановления на раннем этапе на страновом уровне. Например, после циклона «Наргис» в Мьянме была оперативно создана межучрежденческая сеть по вопросам восстановления на раннем этапе, благодаря чему стало возможным оказание дополнительной технической поддержки совместной миссии по оценке потребностей в период после циклона «Наргис». В результате этого был переработан экстренный призыв в отношении Мьянмы в целях включения предметного элемента восстановления на раннем этапе, а накопленный опыт лег в основу ныне действующих стратегических рамок в области восстановления на раннем этапе.

66. В течение отчетного периода в 13 стран, пострадавших от стихийных бедствий, были направлены 17 экспертов по вопросам восстановления из резервного реестра на случай пиковых нагрузок. Они откомандировывались в дополнение к значительному числу сотрудников, направляемых членами Тематической рабочей группы по вопросам восстановления на раннем этапе. Оказанная поддержка включала в себя консультации по вопросам создания и функционирования механизмов координации деятельности по восстановлению на раннем этапе; обеспечение дополнительного потенциала и экспертов для планирования и проведения оценок потребностей в период после стихийных бедствий; содействие стратегическому планированию восстановления на раннем этапе, основанного на оказании гуманитарной помощи и увязке с процессами долгосрочного планирования в области оказания помощи; распространение и применение новых инструкций и инструментов, касающихся восстановления на раннем этапе; дополнительный потенциал и консультации по информационному управлению в поддержку скоординированных мер реагирования в области восстановления на раннем этапе; разработку рамок для мониторинга и оценки усилий по восстановлению на раннем этапе; и содействие мобилизации ресурсов для целей восстановления на раннем этапе. Кроме того, Рабочая группа разработала и распространила ряд конкретных программ и материалов на местном уровне для укрепления процесса восстановления на раннем этапе. Дальнейшее укрепление этих систем имеет существенно важное значение.

67. Оценка потребностей в период после бедствий представляет собой совместную оценку, в рамках которой учитываются одновременно территориальные,

экономические аспекты оценки процесса восстановления, а также аспекты, касающиеся развития человеческого потенциала. В течение отчетного периода оценки потребностей в период после бедствий проводились в нескольких странах, в том числе в Мьянме (июль 2008 года), Гаити (ноябрь 2008 года) и Намибии (май 2009 года). В каждом случае на основе таких оценок разрабатывались всеобъемлющие рамки в области восстановления, включающие приоритеты для ориентации усилий по восстановлению в период непосредственно после кризиса до долгосрочного восстановления. Несмотря на достигнутые успехи, сохраняются сложные проблемы, такие как отсутствие общего понимания методологических вопросов на уровне местного персонала и недостаточная согласованность существующих методологий. Эти проблемы решаются посредством создания информационной платформы в поддержку процесса оценки потребностей в период после бедствий, а также посредством подготовки местного персонала.

68. Хотя система Организации Объединенных Наций стремится активизировать свои усилия в поддержку национальных правительств в переходный период, эффективному переходу могут препятствовать отсутствие последовательного планирования, ограниченность потенциала национальных и международных организаций в плане разработки программ по восстановлению и развития потенциала, а также недостаточное или запоздалое выделение финансовых средств. Национальный потенциал в области восстановления на раннем этапе по-прежнему ненадежен и может значительно истощаться в результате стихийного бедствия. Необходимы дополнительные усилия для содействия проведению комплексных межучрежденческих оценок потребностей и потенциала в период после бедствий с акцентом на восстановлении на раннем этапе и привязке к восстановлению и реконструкции в долгосрочном плане, а также для обеспечения того, чтобы на раннем этапе прилагались усилия по укреплению управленческого потенциала по руководству усилиями, направленными на восстановление.

69. Координаторы-резиденты/координаторы по гуманитарным вопросам призваны сыграть ключевую роль в руководстве усилиями системы Организации Объединенных Наций в поддержку правительств в деле восстановления на раннем этапе и в обеспечении того, чтобы налаживались необходимые связи между мероприятиями в области оказания помощи, восстановления, перехода и развития на страновом уровне. Однако, согласно одной из недавних оценок, необходимы дополнительные людские и финансовые ресурсы для поддержки их деятельности по оценке, координации, планированию и инициированию процесса разработки программ в области восстановления на раннем этапе. Такие потребности, касающиеся потенциала, должны выявляться ранее и более комплексно, чем это происходит в настоящее время.

70. Элемент планирования процесса восстановления на раннем этапе не всегда учитывается в рамках планирования обеспечения готовности к стихийным бедствиям на национальном и местном уровнях. Стратегии и программы в сфере восстановления на раннем этапе должны разрабатываться на основе комплексных оценок, базирующихся на солидном анализе существующих пробелов, динамики рисков и национального и местного потенциала.

71. Деятельность по восстановлению на раннем этапе постоянно недостаточно финансируется по линии механизмов финансирования гуманитарной деятель-

ности и деятельности в области развития. В настоящее время отсутствуют формальные, предсказуемые межучрежденческие механизмы мобилизации ресурсов для реализации программ переходного периода. Механизмы финансирования гуманитарной деятельности в основном сориентированы на непосредственные спасательные мероприятия, в то время как финансовые средства на цели развития в основном идут на содействие достижению устойчивых, долгосрочных социально-экономических благ, в результате чего вопросу о финансировании для целей переходного периода зачастую не уделяется должного внимания. Когда процесс восстановления на раннем этапе не финансируется в рамках гуманитарного этапа, проблемы с финансированием возникают в период, когда финансовые средства на гуманитарные цели истощаются, и до того, как производятся оценка и мобилизация финансовых ресурсов на цели развития.

## V. Рекомендации

72. Государствам-членам рекомендуется подчеркивать важность оперативного принятия долгосрочных обязательств по внесению взносов в Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации и другие механизмы финансирования гуманитарной деятельности как в рамках Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, с тем чтобы обеспечивать предсказуемый и своевременный доступ к ресурсам для ликвидации последствий чрезвычайных гуманитарных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями.

73. К государствам-членам, системе Организации Объединенных Наций и другим гуманитарным организациям обращается призыв активизировать процесс осуществления Хиогской рамочной программы и делать сильный акцент на пропаганде и укреплении деятельности по обеспечению готовности к стихийным бедствиям на всех уровнях, особенно в находящихся в наиболее уязвимом положении общинах. Государствам-членам рекомендуется увеличить объем средств, выделяемых на уменьшение опасности стихийных бедствий, в том числе на обеспечение готовности к борьбе с бедствиями.

74. Государствам-членам рекомендуется усилить поддержку гуманитарных организаций, с тем чтобы они могли удовлетворять растущие гуманитарные потребности, связанные с изменением климата, при уделении приоритетного внимания усилиям, предпринимаемым в наиболее сложных контекстах.

75. Государствам-членам рекомендуется провести обзор и пересмотр нынешних планов реагирования на эпидемии, принимать необходимые меры по обеспечению готовности и другие меры по реагированию на эпидемии гриппа, в том числе участвовать в процессах международного планирования обеспечения готовности к борьбе с эпидемиями совместно с соседними странами.

76. Системе Организации Объединенных Наций и другим гуманитарным организациям рекомендуется и впредь укреплять способность оперативного и гибкого развертывания специалистов в гуманитарной области для поддержки правительств и страновых групп непосредственно в период после бедствий, особенно в течение трех-шестимесячного периода, поскольку в настоящее время наблюдается нехватка соответствующих механизмов.

77. К системе Организации Объединенных Наций и другим гуманитарным организациям обращается настоятельный призыв значительно увеличить объе-

мы людских и финансовых ресурсов для координаторов по гуманитарным вопросам и координаторов-резидентов на цели ориентирования и координации обеспечения готовности к бедствиям и восстановления на раннем этапе.

78. Государствам-членам рекомендуется укрепить юридическую базу эффективного управления деятельностью по ликвидации последствий бедствий благодаря использованию Руководства по местной организации и управлению оказанием международной помощи при чрезвычайных ситуациях и проведением восстановительных работ на начальном этапе, а также рассмотреть вопрос о подписании типового соглашения об упрощении таможенных процедур, с тем чтобы содействовать ввозу и транзиту грузов гуманитарной помощи и личных вещей сотрудников организаций по оказанию помощи в случае бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

79. К системе Организации Объединенных Наций и другим гуманитарным организациям обращается призыв включать элемент восстановления в ранний период в свою деятельность во всех секторах и тематических областях, а также усовершенствовать порядок распространения и применения программ и оказания услуг, касающихся деятельности по восстановлению на раннем этапе. Государствам-членам рекомендуется своевременно, на гибкой и предсказуемой основе выделять финансовые ресурсы на цели восстановления на раннем этапе, в том числе по линии гуманитарных финансовых механизмов, а также обеспечивать, чтобы элемент восстановления на раннем этапе включался в процесс планирования обеспечения готовности к бедствиям.

80. Государствам-членам и системе Организации Объединенных Наций рекомендуется поддерживать инициативы, направленные на учет различных последствий стихийных бедствий для отдельных лиц и групп населения, в том числе с помощью сбора и анализа информации с разбивкой по полу, возрасту и другим соответствующим показателям.

81. Государствам-членам рекомендуется рассмотреть Оперативные руководящие принципы защиты прав человека в условиях стихийных бедствий Международного постоянного комитета в рамках планирования на случай чрезвычайных ситуаций, обеспечения готовности к стихийным бедствиям и принятия мер реагирования на них, а также в процессе принятия решений, касающихся восстановления в ранний период на долгосрочной основе, и действовать сообща, изучая имеющийся опыт стран и регионов, подверженных опасности стихийных бедствий, в целях сокращения масштабов, продолжительности и воздействия внутреннего перемещения населения во время стихийных бедствий.

82. Государствам-членам, системе Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям рекомендуется рассмотреть вопрос об уникальных последствиях стихийных бедствий в городских районах, особенно применительно к стратегиям по вопросам уменьшения опасности стихийных бедствий, обеспечения готовности к ним и восстановления на раннем этапе.