



Конвенция по Борьбе с Опустыниванием

Distr.: General
4 February 2013
Russian
Original: English

Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции

Одиннадцатая сессия

Бонн, 15–19 апреля 2013 года

Пункт 10 предварительной повестки дня

**Поощрение и укрепление связей с другими
соответствующими конвенциями и международными
организациями, учреждениями и органами**

Основы пропагандистской политики по тематическому вопросу засухи, включая дефицит воды

Записка секретариата

Резюме

Настоящий проект основ пропагандистской политики (ОПП) по вопросу засухи¹ был составлен секретариатом Конвенции по борьбе с опустыниванием Организации Объединенных Наций (КБООН). В проекте ОПП многое почерпнуто из двух документов, подготовленных для Совещания высокого уровня по национальной политике в отношении засухи, озаглавленных: 1) "Программный документ: национальная политика по борьбе с засухой"; и 2) "Научный документ: наилучшая практика по национальной программе борьбы с засухой", а также сборника материалов состоявшегося 14–15 июля 2011 года совещания экспертов, которое было посвящено подготовке компендиума по национальной политике противодействия засухе.

Наряду с решением 9/SOP.10 ОПП по вопросу засухи обеспечивает секретариат КБООН инструментами и подходами, необходимыми для оказания содействия странам – Сторонам Конвенции в решении ключевых вопросов и проблем, касающихся засухи. Всеобъемлющая цель настоящих ОПП – оказать содействие в разработке и принятии политики, позволяющей снизить степень уязвимости общества к засухе. Они направлены на поощрение национальной политики создания условий, отвечающей уровню вызовов, создаваемых засухой в засушливых районах.

¹ В настоящем документе понятие "засуха" во всех случаях включает в себя дефицит воды.

ОПП предназначены для оказания помощи странам в поиске ответов на эти вызовы путем разработки национальной политики по организации противодействия засухе (НПОПЗ) и широкого круга соответствующих национальных законов, подзаконных актов и программ с целью поддержки и финансирования деятельности по смягчению воздействия засухи на людей, животных, промышленность, сельское хозяйство и окружающую среду. Настоящие ОПП открывают для секретариата возможность взаимодействовать с разработчиками политики стран и пропагандировать среди них идею разработки и принятия соответствующей политики по организации противодействия засухе на страновом уровне.

ОПП не призваны служить "наполнителем содержания" или обеспечивать формирование какой-либо конкретной рекомендуемой политической позиции. Специфика НПОПЗ зависит от страны, и она должна разрабатываться самими соответствующими странами при полном участии всех заинтересованных и затрагиваемых субъектов с учетом правовых последствий предлагаемой политики противодействия засухе и необходимости обеспечивать согласованность между формируемой политикой и политикой в других секторах.

В силу этого ОПП в первую очередь предназначены для использования секретариатом КБООН с целью поощрения разработки НПОПЗ на страновом уровне, смягчения воздействий засухи и дефицита воды на экономический рост и благополучие людей и окружающей среды. Предполагается, что благодаря использованию ОПП по вопросу засухи и пропаганде партисипативного подхода и процесса диалога и консультаций в соответствии с принципом "снизу вверх" при решении проблем, вызываемых частыми и интенсивными засухами, на высшем политическом уровне затрагиваемых стран будет выработан широкий круг решений. По ходу процесса будет определено, какие вопросы и каким образом будут решаться на всех уровнях.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–10	4
Правовой мандат на разработку основ пропагандистской политики по вопросу засухи (включая дефицит воды)	6–10	5
II. Обоснование необходимости разработки основ пропагандистской политики по вопросу засухи (включая дефицит воды)	11–30	6
A. Постановка проблемы	11–14	6
B. Анализ современного состояния организации противодействия засухе	15–16	7
C. Пробелы в политике по организации противодействия засухе	17–22	7
D. Возможности для устранения пробелов в политике по организации противодействия засухе	23–30	9
III. Возможные ключевые меры политического вмешательства: важнейшие меры реагирования на явление засухи (включая дефицит воды)	31–49	11
Важнейшие действия, необходимые для эффективного реагирования на явление засухи (включая дефицит воды) посредством национальной политики по организации противодействия засухе	32–49	11
IV. Предлагаемые методы для рассмотрения хода осуществления и подготовки и представления отчетности	50	18
V. Выводы	51–52	18
VI. Предложения в отношении действий Сторон	53–54	19
Приложение		
Compendium of drought management practices at national level from the High-level Meeting on National Drought Policy.....		22

I. Введение

1. В настоящее время засуха² наряду с деградацией земель и опустыниванием является фактором, усугубляющим глобальный водный кризис при том, что возможность увеличения запасов пресной воды отсутствует. Частые и интенсивные засухи приводят к повсеместному понижению уровня грунтовых вод, что является причиной сильного дефицита воды и попадания соли в водные горизонты прибрежных районов. Как и продовольственная безопасность, водная безопасность во многих районах мира становится крупной национальной и региональной проблемой приоритетного значения.

2. Начиная с 1990 года одна треть населения мира живет в условиях дефицита воды, который частично объясняется засухой и еще более усугубляется опустыниванием и деградацией земель. С учетом того, что численность мирового населения уже значительно превысила 7 млрд. человек, и вследствие этих засух некоторые страны уже достигли пределов обеспеченности водными ресурсами и в настоящее время все чаще сталкиваются с дефицитом воды. В случае реализации доминирующего сценария изменения климата в сочетании с последствиями опустынивания, деградацией земель и засухи (ОДЗЗ) к 2030 году почти половина мирового населения будет проживать в районах с высоким дефицитом воды³, в том числе это касается от 75 до 250 млн. человек в Африке.

3. Из числа Сторон Конвенции по борьбе с опустыниванием Организации Объединенных Наций (КБООН) в общей сложности 164 страны, расположенные в пределах и за пределами засушливых районов, затронуты либо одним из компонентов ОДЗЗ, либо всеми тремя компонентами сразу. В любом случае негативные последствия ОДЗЗ нередко в первую очередь сказываются именно на обеспеченности водными ресурсами. Дефицит воды в условиях, когда спрос на нее растет в геометрической прогрессии, является потенциальным источником разногласий и конфликтов как внутри государств, так и на межгосударственном уровне. Наряду с этим существует сильная взаимосвязь между засухой, отсутствием продовольственной безопасности, бедностью и дефицитом воды.

4. В среднем за год в засушливых районах планеты выпадает менее 650 мм осадков. Характер этих осадков отличается крайней пространственной и временной изменчивостью, которая, как ожидается, сохранится из-за неблагоприятных последствий изменения климата, в результате чего сотни миллионов людей будут подвергаться воздействию большего числа экстремальных погодных событий (засух и наводнений). Возможно, что в результате опустынивания, деградации земель и засухи к 2030 году еще большую нехватку воды будут испытывать почти две трети населения планеты.

5. Из-за столь неблагоприятных климатических условий бедные слои населения могут оказаться в крайне тяжелом положении: согласно оценкам, водопотребление на одного человека в сутки составляет от 2 до 4 литров. Большая часть воды, потребляемой населением, содержится в съедаемых пищевых продуктах. Например, на производство 1 кг говядины требуется 15 000 л воды, а для получения 1 кг пшеницы ее необходимо 1 500 литров. Глобальному водно-

² В настоящем документе понятие "засуха" во всех случаях включает в себя дефицит воды.

³ World Water Assessment Programme, 2009. *WWDR3: Water in a Changing World*. Можно ознакомиться по адресу <<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/wwdr3-2009/>>.

му кризису во многом способствуют ОДЗЗ, при этом в результате роста численности населения, особенно в засушливых районах, все большее число людей оказывается в зависимости от запасов пресной воды на тех территориях, где земли подвержены деградации. В условиях частых и сильных засух это указывает на неустойчивость.

Правовой мандат на разработку основ пропагандистской политики по вопросу засухи (включая дефицит воды)

6. В международной повестке дня по засухе и дефициту воды ключевая роль Конвенции заключается в том, чтобы убедить правительства интегрировать устойчивую практику управления земельными ресурсами и водохозяйствования в национальные политические платформы с целью достижения большей устойчивости населения и экосистем к засухе.

7. В статье 10 Конвенции указано, что национальные программы действий (НПД) "предусматривают укрепление национальной базы климатических, метеорологических и гидрологических исследований и расширение возможностей для создания системы раннего предупреждения о засухе" и могут включать:

а) создание и/или укрепление, в зависимости от обстоятельств, системы раннего предупреждения, включая местные и национальные средства, а также совместные системы на субрегиональном и региональном уровнях, механизмы оказания помощи лицам, перемещенным по экологическим соображениям;

б) укрепление потенциала готовности к засухе и ликвидации ее последствий, включая чрезвычайные планы борьбы с засухой на местном, национальном, субрегиональном и региональном уровнях, с учетом как сезонных, так и межгодовых климатических прогнозов;

с) создание и/или укрепление, в зависимости от обстоятельств, систем продовольственной безопасности, включая средства хранения и сбыта, особенно в сельских районах;

д) составление проектов по альтернативным источникам средств к существованию, которые могут обеспечить получение доходов в районах, подверженных засухе; и

е) разработку устойчивых ирригационных программ для нужд как земледелия, так и животноводства.

8. Кроме того, Конференция Сторон (КС) в пункте 6 своего решения 8/COP.9 просила секретариат разработать основы пропагандистской политики по тематическим вопросам в целях решения проблемы негативных воздействий ОДЗЗ, принимая во внимание подходы, разработанные с учетом гендерных факторов, и регулярно информировать затрагиваемые страны и другие основные заинтересованные стороны о таких изменениях, которые могут быть полезными при осуществлении программ действий.

9. В пункте 11 а) решения 9/COP.10 КС также просила Исполнительного секретаря продолжить разработку основ пропагандистской политики также и по тематическому вопросу засухи в консультации с национальными координационными центрами, принимая во внимание подходы, учитывающие гендерную проблематику.

10. В процессе осуществления ОПП по вопросу засухи секретариат КБОООН будет заниматься пропагандой разработки исследования и финансирования целенаправленной политики противодействия засухе для целей смягчения последствий засухи в рамках НПД, субрегиональных программ действий (СБПД), региональных программ действий (РПД) и тематических программных сетей⁴ с уделением особого внимания засухе и устойчивому управлению земельными ресурсами (УУЗР). ОПП по вопросу засухи будут способствовать решению этих задач благодаря пропаганде среди Сторон необходимости разрабатывать национальную политику по организации противодействия засухе (НПОПЗ), обеспечивая координацию повесток дня на уровне международной политики и мобилизуя имеющиеся финансовые, институциональные и технические ресурсы таким образом, чтобы можно было получить максимальные выгоды от смягчения последствий засухи на местах.

II. Обоснование необходимости разработки основ пропагандистской политики по вопросу засухи (включая дефицит воды)

A. Постановка проблемы

11. Засухи очень долго причиняли страдания людям, и, как свидетельствует пример недавней засухи в странах Африканского рога и Сахели, по-прежнему оказывают губительное воздействие на экосистемы и общество. Происходит резкое нарастание воздействия связанных с засухой повторяющихся кризисов, и всякий раз при возникновении засух ею затрагивается все большее число людей. Их повторяемость увеличивается во всем мире, даже в странах, находящихся за пределами засушливых районов.

12. В развивающихся странах засуха усиливает уязвимость местного населения. Возможности уязвимого населения противодействовать засухе ограничены: это объясняется не только возрастающей повторяемостью засух, но и нерезильентностью источников средств к существованию, сужением ресурсной базы, конфликтами из-за ресурсов, изменениями в доступе к земле и воде, а также воздействием других "шоковых" событий, в частности наводнений и вспышек заболеваний.

13. Засуха не только оборачивается серьезными последствиями для жизни человека, но и наносит все больший экономический ущерб в краткосрочном и долгосрочном плане. К числу секторов, часто затрагиваемых засухой, относятся сельское хозяйство и, следовательно, продовольственная безопасность, энергетика и промышленное производство, а также природная среда, включая дикую флору и фауну.

14. Как представляется, в ближайшем будущем к сдвигу основных параметров засухи может привести изменение климата, вследствие которого может увеличиться повторяемость и интенсивность экстремальных явлений. Это в свою очередь может усилить риск гибели людей и экономических потерь. Ожидается, что в будущем засухи могут стать причиной общинного насилия, гражданских войн и даже войн между странами.

⁴ Решение 8/COP.9, пункт 9.

В. Анализ современного состояния организации противодействия засухе

15. Хотя засуха повсеместно признается в качестве медленно наступающей природной опасности, возникающей вследствие природной изменчивости климата, большинство негативно затрагиваемых стран не имеют комплексной политики по водохозяйственной деятельности и организации противодействия засухе, которая позволяла бы заблаговременно обеспечивать защиту источников средств к существованию, имущества и/или окружающей среды и установление такой практики землепользования, которая способствовала бы долгосрочной резильентности. В последние годы в мире растет обеспокоенность по поводу возможности увеличения повторяемости и интенсивности засух вследствие меняющихся климатических условий.

16. Принимаемые в большинстве регионов мира меры в связи с засухами, как правило, сводятся к реагированию, связанному с ликвидацией последствий кризисных ситуации, но, как известно, они являются несвоевременными, плохо координируются и имеют фрагментарный характер. Результатом этого явилось существенное усиление экономических, социальных и экологических последствий засух во всем мире. Без скоординированной национальной политики в отношении засухи, которая предусматривала бы наличие эффективных систем мониторинга и раннего предупреждения для своевременного предоставления информации директивным органам и эффективных процедур оценки воздействия, упреждающих мер по управлению рисками, планов обеспечения готовности, направленных на наращивание потенциала преодоления проблем, и эффективных программ реагирования на чрезвычайные ситуации, призванных снижать воздействия засухи, страны и впредь будут противостоять засухе в режиме пассивного реагирования и ликвидации последствий уже случившегося кризиса. Ввиду долгосрочного характера их социально-экономических воздействий засухи приводят к наибольшему ущербу по сравнению со всеми остальными стихийными бедствиями. Именно по этой причине частая повторяемость засух требует осуществления в будущем упреждающих действий, с тем чтобы можно было решать возникающие в связи с ними императивные задачи.

С. Пробелы в политике по организации противодействия засухе

17. Несмотря на неоднократное возникновение засух на протяжении человеческой истории и их огромное воздействие на различные социально-экономические секторы, всем странам мира, за исключением Австралии, еще только предстоит приложить согласованные усилия для установления НПОПЗ. Применяемые в настоящее время подходы, как правило, ограничиваются мерами реагирования на воздействия. Наиболее распространенный подход, который чаще всего применяется как в развивающихся, так и в развитых странах, заключается в государственном (или негосударственном) вмешательстве после произошедшего бедствия. Меры вмешательства обычно сводятся к мероприятиям по оказанию помощи в виде программ помощи в чрезвычайных ситуациях, целью которых является предоставление денежных средств или других конкретных видов помощи, например распределение пищевых продуктов, кормов для животных и воды среди лиц, пострадавших (или лиц, испытывающих наиболее тяжелые последствия) от засухи.

18. Такой подход, сводящийся к реагированию, обычно не приводит к снижению уязвимости затронутых сообществ, поскольку им не поощряется устойчи-

вость или наращивание потенциала. Дело в том, что он не предполагает в качестве условий для получения этой помощи изменения ее получателями своего поведения или их поощрения к принятию таких необходимых для перемен видов практики, которые предусматривают рациональное ресурсопользование. Затрагиваемые общины не привлекаются на постоянной основе к разработке мер по повышению устойчивости к засухе. Постоянная зависимость от предоставляемой из внешних источников помощи в связи с засухой не развивает у затрагиваемых общин желание полагаться на собственные силы. Для этого требуется передать на местный уровень дополнительные полномочия по принятию решений и, в особенности, создать систему партисипативного руководства и осуществлять предсказуемые инвестиции в долгосрочное наращивание потенциала и повышение устойчивости к засухе.

19. Еще один недостаток этого традиционного подхода, основанного на предоставлении помощи, заключается в несвоевременности помощи. Зачастую на получение помощи уходят недели и месяцы, т.е. нередко она предоставляется не в те сроки, когда она могла бы принести наибольшую пользу. Требуется поменять сами исходные принципы определения того, какие меры должны приниматься местными органами управления и национальными правительствами и как им добиваться изменения подходов к противостоянию засухе, особенно среди уязвимых затрагиваемых сообществ.

20. Второй, более сложный подход к политике в отношении засухи заключается в разработке программ заблаговременных мер или программ по управлению рисками, направленных на снижение уязвимости и смягчение воздействий благодаря прогнозированию засух. Эти меры называют смягчающими мерами, и зачастую они представляются менее очевидными в связи с засухой, поскольку ее воздействия, как правило, не имеют структурного характера. Эти меры включают в себя создание всеобъемлющих систем раннего предупреждения; совершенствование сезонных прогнозов засушливых явлений; уделение особого внимания сбору поверхностного стока и сохранению воды; повышение эффективности использования запасов подземных вод; строительство водохранилищ; объединение систем водоснабжения соседних поселений; применение мер планирования на случай риска засухи; обеспечение осведомленности; и проведение просветительской работы. В некоторых странах в рамках программ по смягчению засухи существует страхование от засухи; эта возможность также могла бы быть изучена с целью использования в особых условиях.

21. Третий тип реагирования на уровне политики, который в настоящее время получает все большую популярность, связан с разработкой и осуществлением планов и программ по обеспечению готовности, которыми предусматривается создание правительством и другими заинтересованными сторонами организационных структур и оперативных механизмов до наступления засухи с их сохранением в промежутках между засушливыми явлениями. Этот подход представляет собой попытку создать дополнительный институциональный потенциал с упором на более эффективные координацию и сотрудничество в пределах уровней управления и между ними, а также между заинтересованными сторонами, к которым относится огромное количество частных и государственно-частных организаций, жизненно заинтересованных в организации противодействия засухам (например, сообщества, организации, управляющие природными ресурсами, коммунальные предприятия, агропредприятия, организации сельхозпроизводителей, школы и университеты).

22. На глобальном уровне уже накоплены знания и создан компендиум наилучшей практики (см. приложение I) в сфере политики по организации проти-

водействия засухе. Вместе с тем с учетом того, что издержки для людей, сопряженные с вызываемыми засухой бедствиями, могут быть во многом предотвращены благодаря надлежащим стратегическим мерам реагирования, на всех уровнях следует добиваться принятия более всеобъемлющей политики по организации противодействия засухе и формировать достаточно компетентные в ней кадры за счет использования при их подготовке в полном объеме как минимум трех упомянутых в пунктах 19–21 подходов.

D. Возможности для устранения пробелов в политике по организации противодействия засухе

23. Существующая слабая политическая основа для противодействия засухе и постоянно возникающему дефициту воды генерирует лишь меры, связанные с пассивным реагированием. Разработка и принятие политики по организации противодействия засухе позволят местным сообществам, правительствам, частному сектору, донорам, Организации Объединенных Наций и неправительственным организациям изменить свой подход к ситуациям, связанным с хронической засухой. Недостатки нынешнего подхода, в первую очередь отсутствие взаимодействия в разработке политики на национальном и местном уровнях, должны быть устранены.

24. Большой результативности можно было бы добиться благодаря принятию долгосрочных стратегии и политики, которые бы сочетали в себе краткосрочные меры реагирования на кризис (например, предоставление гуманитарной помощи) в качестве первоочередных мер, необходимых для спасения человеческих жизней, с мерами, направленными на предотвращение бедствий, оказание помощи в ликвидации их последствий и поддержку источников средств к существованию. Основной упор следует делать на формирование резильентности, улучшение средств существования и передачу технологий, а также на применение систематического подхода к оценке воздействий засухи с интеграцией инициатив по организации противодействия засухе в политику и структуру руководства КБООН.

25. В частности, разработка и интегрирование НПОПЗ позволили бы заинтересованным сторонам действовать на систематической и непрерывной основе, не дожидаясь наступления последствий конкретного засушливого явления для принятия мер реагирования. НПОПЗ помогла бы взяться за устранение коренных причин уязвимости с активным снижением рисков, но без акцентирования внимания на отдельных кризисных ситуациях. Это в свою очередь дало бы возможность повысить устойчивость населения к воздействиям засухи и спасти жизни людей, а также продвигаться вперед в достижении других целей развития в интересах повышения и сохранения благополучия уязвимых групп населения и более широких слоев общества.

26. Целью НПОПЗ было бы расширение возможностей местных сообществ по эффективному и результативному противодействию бедствиям, связанным с засухами, и наращивание потенциала затрагиваемого населения по преодолению трудностей во время засухи, причем как в условиях дефицита ресурсов, так и во времена достаточной обеспеченности ими. Это позволило бы им воспользоваться имеющимися возможностями для улучшения средств существования. Таким образом, политика по организации противодействия засухе в долгосрочной перспективе должна вести к повышению резильентности населения и снижению потребностей в мерах вмешательства в форме помощи пострадав-

шим от засухи, предоставляемой правительствами, донорами и другими заинтересованными сторонами.

27. При разработке и принятии такой политики странам следует добиваться оптимизации действий таких контекстуальных факторов, как применяемая практика, имеющийся потенциал, структуры, стратегии и их обоснование, которые оказывают влияние на действия по реагированию на явление засухи. Кроме того, страны выявят те механизмы, системы, функции и институты, которые необходимо укрепить, создадут для населения условия, позволяющие ему наращивать и повышать резильентность своих источников средств к существованию, а также принимать более своевременные и целесообразные меры реагирования для защиты этих источников и спасения жизни людей в случае будущих засух. Такая политика по организации противодействия засухе позволила бы на постоянной основе реализовывать меры вмешательства в поддержку средств к существованию, особенно в случаях, когда крайне важное значение имеет временной фактор.

28. НПОПЗ позволила бы определить ясный набор принципов или руководящих принципов работы для регулирования деятельности по организации противодействия засухе и смягчению ее воздействий. Она должна быть связанной и соответствовать потребностям затрагиваемых районов, находящихся в сходных условиях и характеризующихся схожими экосистемными функциями, группами населения и экономическими секторами на национальном уровне, а также отвечать национальным, региональным и глобальным целям устойчивого развития.

29. В национальной политике по организации противодействия засухе (и дефициту воды) следует предусмотреть поощрение стратегий, в которых делается упор на разработку и реализацию программ по заблаговременной подготовке к смягчению воздействий и планов по обеспечению готовности, а также мер политики, направленных на снижение рисков, связанных с засухой. Такая политика снижает риски путем создания и усиления резильентности источников средств к существованию, определения более своевременных и целесообразных мер реагирования, которые обеспечивают защиту источников средств к существованию и жизни людей, устранения коренных причин уязвимости и регулирования рисков, сопутствующих засухе, но без акцентирования внимания на каждой отдельной кризисной ситуации.

30. НПОПЗ не есть что-то изолированное. Она будет интегрирована в уже принятые национальные и международные инициативы и будет дополнять их; в частности это касается НПД, РПД и СПД, КБООН, политики по управлению рисками бедствий и их снижению, принятых на национальном уровне политики и планов по адаптации к изменению климата, а также практики, политики и планов комплексного характера по управлению сохранением почвы и воды. Такой скоординированный подход в русле Конвенции и Десятилетнего стратегического плана и рамок деятельности по активизации осуществления Конвенции (2008–2018 годы) позволил бы усилить резильентность источников средств к существованию на местах, укрепить продовольственную безопасность, снизить уязвимость более бедных слоев населения и способствовал бы экономическому росту на местном уровне.

III. Возможные ключевые меры политического вмешательства: важнейшие меры реагирования на явление засухи (включая дефицит воды)

31. Эффективное реагирование на явление засухи требует принятия НПОПЗ. Чтобы быть эффективной, эта политика должна создавать возможности для такого изменения парадигмы, которое бы способствовало спасению жизни людей и источников средств к существованию затрагиваемых сообществ. В то же время согласованная поддержка в принятии эффективной политики по организации противодействия засухе позволит международному сообществу и национальным правительствам взять твердый курс на важные изменения в глобальных и национальных подходах к засухе.

Важнейшие действия, необходимые для эффективного реагирования на явление засухи (включая дефицит воды) посредством национальной политики по организации противодействия засухе

32. Предлагаются ниже следующие инициативы, имеющие ключевое значение для эффективного реагирования на явление засухи посредством НПОПЗ.

1. Переход от реагирования на бедствия, вызываемые засухой, к снижению рисков засухи

33. Как ожидается, политика стран по организации противодействия засухе будет способствовать их усилиям по снижению рисков засухи, которые в целом более эффективны с точки зрения спасения жизни людей, чем сохранение подхода, связанного с реагированием на вызываемые засухой бедствия, который неоднократно приводил к страданиям и гибели относительно большего количества людей. Такая политика будет направлять усилия по наращиванию институционального потенциала на национальном и местном уровнях в целях создания возможностей для обеспечения реальной готовности к засухе и принятия программ по смягчению ее последствий в тех обществах, которые крайне уязвимы к засухе и другим стихийным бедствиям. Цель этой политики – найти ответы на основные вызовы, с которыми сталкиваются затрагиваемые страны, в контексте снижения рисков засухи с уделением основного внимания социально-экономическому развитию стран. С учетом усиления уязвимости к засухе затрагиваемых стран и создаваемых засухой проблем для их повесток дня в области развития НПОПЗ позволят затрагиваемым странам сделать выбор в пользу снижения рисков засухи и организации противодействия ей в качестве курса будущих действий.

34. С целью содействия переходу от реагирования на бедствия, вызываемые засухой, к снижению рисков засухи предлагаются следующие действия:

а) реализация в чрезвычайных ситуациях мер реагирования и помощи, способствующих усилению целей национальной политики противодействия засухе и созданию нового потенциала, позволяющего своевременно реагировать на засушливые явления;

б) определение мер реагирования на чрезвычайные ситуации с целью сокращения воздействия засух в текущий период при одновременном снижении уязвимости к засухам в будущем;

- с) обеспечение своевременного предоставления помощи затронутым сообществом секторам;
- д) увязывание помощи в случае засухи с обеспечением готовности и действиями по смягчению последствий путем:
 - i) привлечения заинтересованных сторон к определению рисков и смягчающих мер;
 - ii) сбора и анализа информации;
 - iii) проведения на основе конкретных данных процессов оценки рисков и определения приоритетности смягчающих мер;
 - iv) определения институциональных узких мест и механизмов; и
 - v) интеграции систем организации противодействия засухе путем увязывания соответствующих мер с проводимой политикой и существующими институтами.

2. Нарращивание потенциала и устойчивости уязвимых сообществ к опасностям, связанным с засухой

35. Такая политика по организации противодействия засухе создаст для затрагиваемых стран условия, позволяющие формировать и наращивать потенциал уязвимых сообществ с целью эффективного и результативного противодействия опасностям, связанным с засухой, и расширит их возможности по преодолению трудностей в период засухи, особенно в условиях дефицита ресурсов. Это – один из основных вызовов, обуславливающих необходимость принятия руководящих принципов политики с целью спасения жизни людей и источников средств к существованию уязвимых сообществ. Создание такого потенциала и резильентности снизит потребность в неустойчивых мерах вмешательства со стороны правительств, доноров и заинтересованных сторон в форме помощи в случае засухи и/или действий по ослаблению засухи. В связи с этим настоятельно необходимо усилить внимание к национальной политике по его организации с таким расчетом, чтобы она способствовала снижению рисков засухи и определяла направление усилий по наращиванию потенциала и резильентности на местном уровне с целью содействия эффективному обеспечению готовности к засухе.

36. С целью активизации работы по наращиванию потенциала и резильентности предлагаются следующие действия:

- а) содействие расширению возможностей подготовки кадров с целью углубления понимания того, каким образом сезонные прогнозы и инструменты поддержки принятия решений могут применяться уязвимыми группами и в уязвимых секторах для повышения резильентности/способности к преодолению трудностей и обеспечения готовности;
- б) разработка бизнес-плана (плана по организации работы) для подготовки кадров в различных секторах;
- с) уделение особого внимания подготовке инструкторов (например, персонала консультивно-пропагандистских служб) с целью более эффективного доведения до сообществ пользователей информации об инструментах политики;
- д) выдвижение на первый план в рамках управления и политики вопроса об использовании информации о климатических рисках;

- e) обеспечение понимания потребностей пользователей и раннее вовлечение пользователей в разработку инструментов поддержки принятия решений;
- f) использование средств массовой информации для вовлечения общественности и разработчиков политики, а также сбор откликов об эффективности мер по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях;
- g) оценка наличия систем раннего предупреждения и инструментов поддержки принятия решений, а также методологий для поддержки планирования мер по обеспечению готовности к засухе и разработки соответствующей политики;
- h) проведение оценки рисков засухи, выявление потенциальных угроз и определение степени уязвимости местного населения и экономических секторов к засухам и того, как варьируется уязвимость по регионам внутри страны;
- i) проведение оценки имеющегося в стране потенциала, обеспечивающего раннее предупреждение засух, выявление пробелов и принятие соответствующих мер по развитию и укреплению национального потенциала для обеспечения эффективного раннего предупреждения о ней;
- j) проведение оценки существующих инструментов поддержки принятия решений в тесном сотрудничестве с сообществами пользователей из различных секторов, подвергающихся воздействию засух, и совершенствование этих инструментов на основе инноваций с целью более эффективного и своевременного предоставления информации для принятия решений;
- к) поощрение междисциплинарного сотрудничества между метеорологами, гидрологами, почвоведомы, экологами, агрономами, социологами/психологами, экспертами системы здравоохранения и другими специалистами в сборе данных (включая метаданные) и разработке продуктов, относящихся к проблематике засух, для сообщества пользователей; и
- l) развитие потенциала пользователей и разработчиков политики.

3. Увязывание мер вмешательства по снижению рисков засухи с формированием резильентных источников средств к существованию и устойчивым управлением земельными ресурсами

37. Для эффективности политики по организации противодействия засухе необходимо, чтобы соответствующие меры вмешательства по снижению риска засухи рассматривались и воспринимались как часть национальной деятельности в области развития. В то же время в стратегиях и программах развития стран необходимо учитывать риск бедствий, вызываемых засухой, с целью недопущения или минимизации негативных воздействий связанных с ней опасностей для жизни и источников средств к существованию уязвимых групп населения. Следовательно, такая политика должна побуждать затрагиваемые страны к признанию того факта, что с учетом гибели людей и утраты имущества в результате засух, а также больших расходов, связанных с оказанием помощи на восстановление уязвимым группам населения, без комплексного решения вопросов, связанных со снижением рисков бедствий, вызываемых засухой, невозможно добиться устойчивого развития. По этой причине такой политике необходимо отвести центральное место в процессе устойчивого развития и отнести задачу по снижению рисков засухи к числу приоритетных. Это позволит повысить устойчивость уязвимых групп населения к воздействиям засухи и продвигаться на пути к достижению других целей развития, направленных на повы-

шение и поддержание благосостояния уязвимых групп и более широких слоев общества.

38. С целью усиления взаимосвязанности между снижением риска засухи и формированием резильентных источников средств к существованию и практики УУЗР предлагаются следующие действия:

а) установление всеобъемлющей политики в области развития, обеспечивающей поддержку продовольственной безопасности, охраны окружающей среды, землепользования и землевладения;

б) отнесение к числу наиболее приоритетных инициатив по организации противодействия засухе в контексте устойчивого развития и снижения рисков;

в) повышение потенциала местных сообществ с целью эффективного и результативного противодействия бедствиям, вызываемым засухой, путем расширения их возможностей по преодолению трудностей в условиях дефицита ресурсов, а также в периоды полной обеспеченности ими; и

г) повышение резильентности и снижение потребности в неустойчивых мерах вмешательства со стороны правительств, доноров и других заинтересованных сторон в форме помощи в случае бедствий, вызванных засухой.

4. Разработка дополнительных мер по организации противодействия засухе, направленных на повышение готовности и усиление смягчающих действий

39. Разработка и принятие эффективной политики по организации противодействия засухе должны способствовать разработке мер по ликвидации последствий засухи для уязвимых сообществ. Их следует эффективным образом включать в более широкие повестки дня социально-экономического и политического развития затрагиваемых стран, что позволит сделать резильентными и устойчивыми жизнь людей и их источники средств к существованию. Это также создаст для стран условия, позволяющие устранить возможные пробелы в организации противодействия засухе, в том числе связанные с отсутствием надлежащих основ политики или неспособностью осуществлять политику противодействия ей; эти пробелы сдерживают развитие в важнейших секторах, которые, как правило, испытывают на себе неблагоприятное воздействие засухи, например в сельском хозяйстве (особенно среди мелких сельхозпроизводителей), здравоохранении, образовании и сфере окружающей среды. Кроме того, такая политика позволит обеспечить крайне необходимую взаимосвязь между организацией противодействия засухе и политикой в других областях развития, поддерживающей продовольственную безопасность, охрану окружающей среды, землепользование и землевладение, что могло бы способствовать ослаблению конфликтов, связанных с конкуренцией за ресурсы, и решению проблем, вызванных снижением продуктивности. НПОПЗ следует интегрировать в национальную политику и в такие международные механизмы, как НПД.

40. С целью повышения готовности к засухе и усиления смягчающих мер предлагается следующая деятельность:

а) целенаправленная привязка действий, от исследований до осуществления политики, к уровню сообществ;

б) помощь в разработке, проверке и совершенствовании методологий и мер, обеспечивающих прогресс в снижении уязвимости и повышении потенциала сообществ, например в области управления рисками засухи, оценки за-

тратоэффективности методологий и анализа, а также оценок воздействий катастрофических событий на общество;

с) наращивание потенциала затрагиваемых и незатрагиваемых групп населения за счет поддержки со стороны правительств и учреждений, предоставления информации и стимулов и заимствования правовой базы из успешных подходов, способствующих повышению потенциала и проведению целенаправленных действий на местном уровне;

d) разработка смягчающих действий;

e) использование архивов наблюдений за воздействиями засухи с целью получения вероятностных оценок рисков засухи и содействия упреждающему планированию и управлению рисками засухи;

f) рассмотрение вопроса о способности сельхозпроизводителей, включая малых, разрабатывать или эффективно получать и использовать информацию, необходимую для сельскохозяйственного производства;

g) разработка мер противодействия засухе, которые способствовали бы усилению концепции управления рисками как ключевого элемента национальной политики противодействия засухе при одновременном содействии бережному отношению к окружающей среде;

h) определение стимулов, которые могли бы предоставляться уязвимым секторам/группам с целью повышения вероятности принятия мер по управлению рисками в поддержку национальной политики противодействия засухе;

i) активизация исследовательских усилий в интересах поощрения устойчивого развития и повышения устойчивости сообществ к засухе.

5. Обеспечение эффективных и надежных систем раннего предупреждения, уровней готовности и потенциала осуществления

41. Ожидается, что в перспективе политика по организации противодействия засухе позволит активизировать и/или продвинуть в затрагиваемых странах процесс обеспечения эффективных и надежных систем раннего предупреждения о засухах, уровней готовности и потенциала осуществления надлежащего уровня. Это предположение основывается на понимании того, что своевременность вмешательства с целью снижения рисков засухи зависит от наличия эффективной системы раннего предупреждения и мониторинга засухи, уровней готовности, которая предполагает существование эффективного финансирования в случае чрезвычайных ситуаций, и наличия на местах потенциала для осуществления.

42. Политика по организации противодействия засухе будет продвигать процесс формирования среды, благоприятствующей созданию и внедрению на национальном уровне ориентированных на перспективу систем раннего предупреждения, которые могли бы оповещать уязвимые группы населения, правительства и их партнеров из числа заинтересованных сторон (доноров и других субъектов) о возникновении любых засух или сильного дефицита воды; это облегчит реализацию мер непосредственно на местах и сведет на нет необходимость пассивного реагирования. Такая политика также поможет разработчикам политики лучше разобраться в системах, обеспечивающих источники средств к существованию для уязвимых групп населения, и даст возможность прийти к необходимому консенсусу по вопросу о том, что именно позволяет смягчать риски засухи, и, соответственно, не полагаться лишь на пассивные меры реаги-

рования в чрезвычайных ситуациях, а еще активнее заниматься такой восстановительной деятельностью, которая способствует усилению резильентности источников средств к существованию и спасению жизни людей.

43. Реализация политики по организации противодействия засухе на местах будет способствовать развитию потенциала, который позволит определять, проектировать, планировать, координировать и осуществлять своевременные меры по обеспечению резильентности источников средств к существованию и тем самым повышать резильентность уязвимых сообществ. Разработка и принятие такой политики в ключевых министерствах правительств и координирующих учреждениях Организации Объединенных Наций должны либерализовать жесткие системы планирования и громоздкие процедуры финансирования, которые нередко сдерживают наращивание потенциала осуществления как в плане охвата, так и с точки зрения наличия технических экспертных знаний на местах.

44. Политика по организации противодействия засухе также будет способствовать созданию национальных чрезвычайных фондов в форме своего рода общей кассы, в которую многие заинтересованные стороны будут вносить свои взносы в целях смягчения и ослабления засухи. За счет него правительства и частный сектор смогут принимать в связи с засухой и дефицитом воды эффективные и целесообразные меры вмешательства, направленные на обеспечение готовности, смягчение воздействий, ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий.

45. С целью усиления систем раннего предупреждения, повышения уровня готовности и потенциала осуществления предлагаются следующие действия:

a) обеспечение непрерывного предоставления гармонизированной информации о потенциальных рисках засухи для различных экорегионов и их населения за счет эффективного принятия решений на местном и национальном уровнях;

b) создание на страновом уровне всеобъемлющей, эффективной и понятной комплексной системы мониторинга засух и обеспечение ее поддержки на основе прежде всего уже выдвинутых инициатив;

c) проведение оценки адекватности существующих сетей, в частности метеорологических, гидрологических и экологических сетей, с точки зрения мониторинга засух и качества данных;

d) рассмотрение нынешних механизмов и процедур сбора и анализа данных, а также обеспечение координации между многочисленными учреждениями и министерствами на различных уровнях управления;

e) предоставление местным сообществам возможности разрабатывать инновационные конечные продукты, информационные инструменты и/или инструменты для поддержки принятия решений, а также обеспечение их своевременного доведения до конечных пользователей;

f) содействие разработке информационных систем раннего предупреждения, обеспечивающих, в частности, предупреждение о потенциальных воздействиях на источники средств к существованию и выдвижение на первый план вопроса об их эффективности;

g) наращивание потенциала на местном и национальном уровнях для систематического мониторинга и регистрирования локальных воздействий засухи в реальном времени;

h) наращивание потенциала на местном и национальном уровнях для измерения и контроля качества данных и обеспечения того, чтобы уже на этапе проектирования информационных систем раннего предупреждения о засухе предусматривался последующий охват ими местных сообществ (и возможность их использования местными сообществами); и

i) оказание содействия в разработке вариантов надлежащей координации мер по защите источников средств к существованию, раннему предупреждению, предоставлению помощи и реагированию.

6. Усиление координации на всех уровнях

46. Для превращения политики по организации противодействия засухе в инструмент формирования резильентности необходимо поощрять налаживание эффективной координации на всех уровнях. В связи с этим такая политика должна быть устремлена к слиянию всех фрагментированных систем координации, которые могут существовать на любом уровне, путем объединения раздельно существующих структур, занимающихся координацией мер реагирования на засуху и решением таких долгосрочных вопросов развития, включая финансовые, как планы страхования и схемы бюджетирования и налогообложения/субсидирования.

47. Следует подчеркнуть, что настоящие основы должны дополнять усилия, прилагаемые в интересах долгосрочного социально-экономического развития, с целью снижения рисков засухи и управления ими. Тогда политика будет способствовать пониманию того, что ее эффективность в долгосрочном плане при организации противодействия засухе должна обеспечиваться за счет координации и согласования действий на межсекторальной основе.

48. С целью усиления координации на всех уровнях предлагаются следующие действия:

a) обеспечение понимания природных и антропогенных процессов, способствующих уязвимости и резильентности сообществ;

b) устранение таких пробелов в знаниях, типах информации и методологиях, которые препятствуют эффективному применению этих методологий. Ключевой задачей в этой связи является "наращивание потенциала затрагиваемых групп населения";

c) проведение работы с сообществами, сталкивающимися с опасностью засух, и оказание им поддержки в управлении своей собственной окружающей средой более ответственными и справедливыми в долгосрочном плане методами путем участия в глобальной структуре, поддерживающей обоснованные, ответственные и систематические действия;

d) поощрение деятельности государственных ведомств и государственных и частных учреждений по оказанию поддержки и стимулированию, координированию данных и поддержке принятия решений, а также юридическому закреплению успешных подходов к наращиванию потенциала и активизации действий;

e) характеристика воздействий, связанных с засухой, и проведение картирования уязвимости с уделением должного внимания уязвимым группам и сообществам;

f) укрепление межсекторальной координации в связи с проведением оценок уязвимости к засухе и ее воздействий, а также создание партнерств ме-

жду соответствующими заинтересованными сторонами с целью проведения оценок воздействия; и

g) разработка критериев весовой оценки значимости воздействий засухи и факторов уязвимости, а также определение смягчающих действий с высоким мобилизационным эффектом.

49. С целью повышения информированности об издержках бездействия предлагаются следующие действия:

a) документальное подтверждение социальных, экологических и экономических воздействий, связанных с засушливыми явлениями в прошлом, и тенденций воздействий для всех уровней и секторов;

b) обеспечение понимания соотношений между затратами и выгодами при сравнении политики правительств, ориентированной на пассивное реагирование, ликвидацию последствий засухи и чрезвычайную помощь, и политики, предусматривающей исходя из рисков инвестиции в смягчающие действия, которые снижают воздействия и необходимость в мерах вмешательства со стороны правительства; и

c) расчет вмененных издержек при транслировании научных достижений в политические действия.

IV. Предлагаемые методы для рассмотрения хода осуществления и подготовки и представления отчетности

50. На каждой сессии Комитета по науке и технике (КНТ), Комитета по рассмотрению осуществления Конвенции (КРОК) и КС:

a) КНТ может рассматривать вопрос об установлении в своей сессионной программе работы постоянного пункта повестки дня, посвященного взаимодействию науки и политики, для обсуждения и предоставления соответствующей научной информации по конкретному тематическому вопросу, например по вопросу о засухе;

b) на каждой сессии КРОК КНТ следует, опираясь на руководящие указания КС, проводить диалог со Сторонами по отобранному тематическому вопросу политики с целью конкретизации сделанных им выводов и подготовки осязаемых предложений в отношении потенциальных инициатив по устранению негативных воздействий, рассматриваемых в рамках отобранного тематического вопроса;

c) Стороны и все другие заинтересованные субъекты представляют КРОК свои мнения о научно обоснованной политике, относящейся к ОДЗЗ; эти мнения будут сводиться воедино секретариатом и использоваться в ходе будущих обменов мнениями для разработки ОПП.

V. Выводы

51. **В НПОПЗ следует определить четкий набор принципов или руководящих принципов работы для регулирования деятельности по организации противодействия засухе и смягчения ее воздействий. НПОПЗ должна быть связанной и соответствовать потребностям затрагиваемых районов, находя-**

щихся в сходных условиях и характеризующихся схожими экосистемными функциями, группами населения и экономическими секторами на национальном уровне, а также отвечать национальным, региональным и глобальным целям устойчивого развития. В связи с этим НПОПЗ должна создавать для стран возможности для:

а) принятия заблаговременных мер по смягчению и планированию, управлению рисками, наращиванию потенциала на местном уровне, выходу к новым аудиториям общественности и сбережению экологических и природных ресурсов как ключевых элементов эффективной национальной политики противодействия засухе;

б) расширения сотрудничества на национальном, региональном и глобальном уровнях, в том числе в отношении сетей наблюдения и систем распространения информации, с целью улучшения понимания общественностью явления засухи и обеспечения готовности к ней;

в) включения в планы обеспечения готовности к засухе принятых в государственном, государственно-частном и частном секторе стратегий страхования и финансирования;

г) признания необходимости создания национальной системы гарантированного предоставления чрезвычайной помощи на основе разумно бережного отношения к природным ресурсам и принципа самопомощи на различных уровнях руководства; и

е) увязывания программ противодействия засухе и национальной политики в приоритетных областях с целью реагирования эффективным, результативным и ориентированным на пользователя образом.

52. В связи с разработкой НПОПЗ на основе учета рисков перед странами стоят сложные проблемы, для решения которых требуются политическая воля и скоординированный подход на всех уровнях государственного управления, а также участие различных заинтересованных сторон в процессе разработки политики. Процесс разработки планов по обеспечению готовности к засухам и смягчению их последствий является поэтапным процессом планирования, в котором должны участвовать все заинтересованные стороны.

VI. Предложения в отношении действий Сторон

53. Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции (КРОК), возможно, пожелает рекомендовать Конференции Сторон (КС) нижеследующий текст решения об утверждении основ пропагандистской политики (ОПП) по вопросу засухи⁵.

Конференция Сторон

1. *просит* секретариат докладывать об осуществлении основ пропагандистской политики в ходе совещаний Комитета по рассмотрению осуществления Конвенции;

2. *признает*, что включение в мандат органов Конвенции по борьбе с опустыниванием Организации Объединенных Наций поли-

⁵ В настоящем документе понятие "засуха" во всех случаях включает в себя дефицит воды.

тически значимых действий, предпринимаемых на национальном и международном уровнях, как это указано в основах пропагандистской политики, обеспечивает необходимые элементы для того, чтобы выполнить решение 8/COP.9 и решение 9/COP.10 о разработке основ такой политики по тематическим вопросам с целью решения проблемы негативных воздействий опустынивания, деградации земель и засухи, принимая во внимание подходы, учитывающие гендерную проблематику;

3. *рекомендует* секретариату и органам Конвенции укреплять взаимодействие между наукой и политикой с уделением особого внимания засухе (включая дефицит воды);

4. *подчеркивает* важность учета вырабатываемых в соответствии с Конвенцией по борьбе с опустыниванием Организации Объединенных Наций основ пропагандистской политики, посвященных вопросам засухи и водохозяйствования в усилиях, прилагаемых на международном уровне учреждениями Организации Объединенных Наций, как это уже было признано в рамках целого ряда глобальных соглашений и форумов;

5. *признает* актуальность итогов Совещания высокого уровня по национальной политике в отношении засухи, которое было организовано совместно Всемирной метеорологической организацией, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций и секретариатом Конвенции по борьбе с опустыниванием Организации Объединенных Наций;

6. *призывает* партнеров по развитию, Глобальный экологический фонд, Глобальный механизм и международные и региональные банки развития, а также другие финансовые учреждения оказывать помощь секретариату и участникам процесса осуществления Конвенции путем своевременного предоставления дополнительных, достаточных и доступных, ресурсов для реализации ОПП по вопросу засухи (включая дефицит воды).

54. В этой связи КС, возможно, примет решение:

- утвердить ОПП по вопросу засухи и дефицита воды;
- призвать страны разработать национальную политику по организации противодействия засухе (НПОПЗ) и интегрировать эту политику в существующие планы и механизмы, в первую очередь в национальные программы действий (НПД);
- просить Глобальный механизм (ГМ) изучить возможность налаживания партнерских связей с целью осуществления политики по организации противодействия засухе в рамках НПД;
- просить Комитет по науке и технике провести обзор имеющихся научных сведений по проблеме засухи и дефицита воды и внести предложения по документированию выявленных пробелов в знаниях и их устранению, в первую очередь в сценарии изменения климата;
- просить организаторов третьей Научной конференции документально отразить возможный вклад традиционных научных знаний в организацию противодействия засухе и политику в отношении нее;

- просить секретариат и партнеров опираться на результаты проведенного в 2013 году Всемирного дня по борьбе с опустыниванием с уделением основного внимания воде и засухе и продолжить участие в коммуникационной и информационно-просветительской деятельности, посвященной глобальной засухе и вододефицитным участкам окружающей среды;
- просить секретариат рассмотреть Всеобъемлющую коммуникационную стратегию и усилить ее компоненты, посвященные засухе и дефициту воды;
- просить ГМ разработать руководящие принципы и оказывать Сторонам поддержку в разработке схем предсказуемого финансирования для решения проблем засухи и дефицита воды, в частности планов страхования и т.д.;
- просить секретариат оказать поддержку в документальном закреплении извлеченных уроков в целях содействия образованию, наращиванию потенциала и подготовке кадров (включая разработку учебных пособий и других публикаций, когда это необходимо), особенно на региональном уровне; и
- просить Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции организовать через секретариат диалоги по вопросам политики в отношении засухи и дефицита воды с целью мониторинга хода работы по осуществлению настоящих ОПП;
- разработать НПОПЗ, интегрировать политику противодействия засухе в НПД и субрегиональные программы действий в качестве основного инструмента реализации такой политики и документально закреплять накопленный опыт для информирования о нем в ходе будущих циклов отчетности;
- интегрировать схемы обеспечения готовности к засухе в более широкие подходы к устойчивому управлению земельными ресурсами (УУЗР), например в подходы к управлению ресурсами и водохозяйственной деятельностью водосборными бассейнами;
- наращивать инвестиции в реализацию комплекса мер в области УУЗР на территориях с деградированными землями с целью оказания местным производителям (продовольствия) помощи с целью их более эффективной адаптации к засухе;
- развивать и укреплять существующие сети сотрудничества в области управления земельными ресурсами с целью поддержки обмена информацией, координации и создания партнерств по вопросам противодействия засухе и дефициту воды на уровне сообществ;
- укреплять программы наращивания потенциала организаций местных сообществ, имеющих отношение к противодействию засухе, и формировать партнерские связи с организациями гражданского общества и деловыми кругами для проведения действий на местном уровне.

Annex

[English only]

Compendium of drought management practices at national level from the High-level Meeting on National Drought Policy

The key elements in a national drought⁶ management policy (NDMP) fall under the following areas:

- Promoting standard approaches to vulnerability and impact assessments;
- Implementing effective drought monitoring and early warning systems;
- Enhancing preparedness and mitigation actions;
- Implementing emergency response and recovery measures that reinforce NDMP goals; and
- Understanding the cost of inaction.

These proposed elements in each of the five areas are described in the following.

A. Promoting standard approaches to vulnerability and impact assessments

1. Understanding the natural processes and human activities that contribute to vulnerability and community resilience and how these will be integrated to inform risk reduction and management. This involves:
 - (a) Addressing the gaps in knowledge, types of information and methodologies that prevent the effective application of these methodologies. A key goal is the enablement of affected populations;
 - (b) Working with communities (broadly defined) facing hazards to manage their own environments more responsibly and equitably over the long term by participating in a global structure that supports informed, responsible and systematic actions to improve local conditions in vulnerable regions; and
 - (c) Encouraging governments, departments and institutions, both public and private, to provide support and incentives, coordinate data collection and dissemination, provide decision support, and legitimize successful approaches to increasing capacity and action.
2. Characterize and integrate drought-related impacts, vulnerability and risk information to identify proactive mitigation actions and measures.
3. Record drought impacts on and conduct risk assessments for vulnerable economic sectors, including but not limited to:
 - (a) Rain-fed agricultural production:
 - (i) Impact(s): reduced or no yields; increases in extreme events; and accelerating negative trends in rainfed agriculture productivity;

⁶ In this document, 'drought' always includes water scarcity.

- (ii) Potential mitigations: imports (short term); choosing to sow different crops or not sow at all (short term); and application of improved agronomic practices (e.g. no tillage);
- (b) Irrigated agricultural production:
 - (i) Impact(s): reduced yields; vulnerability of water resources; reduced water quantity; and poor water quality;
 - (ii) Potential mitigations: water rationing; review of water allocation; sowing dryland crops; and introduction of water banks for the temporary transfer of water rights;
- (c) Livestock production:
 - (i) Impacts: weight loss; mortality; destocking; increased incidence of diseases; and lower fertility and reproduction rates;
 - (ii) Potential mitigations: destocking; feed distribution; cattle parking/relocation of herds; nomadic migration; and use of special reserved areas (stock routes and stock reserves);
- (d) Water:
 - (i) Impacts: degraded water quality (salinity, biochemical oxygen demand/chemical oxygen demand); surface water shortages; overdrawing and depletion of groundwater; and increased competition and conflict over water;
 - (ii) Potential mitigations: ex ante identification of supplemental and alternative sources of water; use of reserve sources of groundwater; technical optimization of water resources; water laws and rules for special circumstances; dry-year options (sale, expropriation, restrictions) using critical drought thresholds; development of critical thresholds; prediction of future water use to determine zoning; realization of water reservoirs or farm ponds; interconnection of urban or rural water supply systems; and establishment of a water security plan for all rural and urban areas with respect to climate change;
- (e) Environment:
 - (i) Impacts: ecosystem degradation; loss of biodiversity; species migration and extinction; landscape change and wind erosion; increased risk of wildfires; and impacts on fisheries;
 - (ii) Potential mitigations: maintenance of environmental flows;
- (f) Transportation:
 - (i) Impacts: reduced transportation and navigation on rivers and lakes;
 - (ii) Potential mitigations: preparation of alternate transportation plans using railways and roadways;
- (g) Health:
 - (i) Impacts: increases in morbidity and mortality; increased suicide rates; incidence of wind-, dust- and vector-borne diseases and respiratory illnesses; degradation of sanitation; decreasing levels of nutrition; depression, trauma and suicide; and increased use of and dependence on drugs and alcohol;

- (ii) Potential mitigations: food supplements; food stockpiling; more robust social safety nets; improved access to mental and physical health care; and access to counselling services;
- (h) Tourism and recreation:
 - (i) Impact(s): loss of recreation areas, decline of tourism revenue; and reduction in taxes collected;
 - (ii) Potential mitigations: improved management of water reservoirs; and reallocation of water supplies between user sectors;
- (i) Energy:
 - (i) Impacts: decreased hydropower production; brownouts and blackouts; increased demand; and destruction of transmission lines;
 - (ii) Potential mitigations: energy restrictions; improvements in efficiency; alternative energy supplies; and diversification of energy sources;
- (j) Society:
 - (i) Impacts: migration and loss of community; decreased marriage rates; increased divorce rates; increased suicide rates; increased conflicts; loss of assets and reduced property values; increased theft and crime; impacts on traditional cultures and practices; gender inequality; and migration of population from farm/rural areas to urban areas;
 - (ii) Potential mitigations: social protection and cash-transfer programmes; diversification of rural livelihoods; employment programmes and schemes; and provision of counselling services;
- (k) Education:
 - (i) Impacts: school dropout rates (short-term); and lower school enrolment (longer term);
 - (ii) Potential mitigations: targeted social protection (e.g. Bolsa Família); and mid-day meal schemes to prevent school dropouts;
- (l) Cost of emergency response programs:
 - (i) Impacts: amount spent on relief and response;
 - (ii) Potential mitigations: insurance schemes; better targeted response programmes; and improved monitoring of impact sectors to determine when measures should be implemented; and
- (m) Secondary and tertiary impacts on economic productivity:
 - (i) Impacts: loss of income and productivity; opportunity costs; and higher personal debt levels;
 - (ii) Potential mitigation: employment guarantee schemes; and loan waivers.

4. Elicit information from key stakeholders on important issues and their needs for seasonal and longer-term climate information.
5. Assess socioeconomic and management characteristics, capacity-mapping and trends in countries/communities of concern, and include standards for data collection.
6. Develop risk assessments and profiles showing physical, social, economic and environmental pressure on a community at global, regional and local scale to determine who and what is at risk and why.
7. Understand effective decision-making in the context of drought risk management, i.e. what it is and how it can be improved. This involves:
 - (a) Conducting research on decision-making, risk perceptions and the implementation of risk management and mitigation programmes; and
 - (b) Including critical actors at each jurisdictional level as well as their risk assumptions, their needs for different types of information, and the design of an information infrastructure that would support their decisions at critical entry points.
8. Conduct risk profiles prior to the onset of droughts and record drought impacts on vulnerable populations. Risk profiles should take vulnerable groups into account, including but not limited to:
 - (a) Women;
 - (b) Children;
 - (c) The elderly;
 - (d) The invalid, infirm and ill;
 - (e) The landless;
 - (f) Farmers;
 - (g) Pastoralists;
 - (h) Marginalized communities; and
 - (i) Indigenous communities and populations.
9. Develop, test and improve methodologies and measure progress in reducing vulnerability and enhancing community capacity, e.g. with regard to drought risk management, the cost-effectiveness of methodologies and analyses, and societal impacts of catastrophic events.
10. Strengthen cross-sectoral coordination in assessing drought vulnerability and impacts as well as partnerships among the state, academia and the private sector for conducting impact assessments. This involves:
 - (a) Assessing impediments and opportunities related to the flow of information, including issues of credibility, legitimacy, compatibility (appropriate scale, content, ability to be matched with existing practices) and acceptability; and
 - (b) Developing/testing common drought risk reduction practices and coordinating information flow from different organizations in easily understandable language for all affected communities in countries and communities at risk.

11. Develop and mainstream the effectiveness of impact assessments for early warning information systems that include warnings for potential impacts on livelihoods.
12. Build capacities of affected populations through support from governments and institutions, the provision of incentives, and the legitimization of successful approaches to increasing capacity and action at local level.
13. Identify and assess vulnerable people and communities. Factors to consider include, but are not limited to, the following:
 - (a) Gender;
 - (b) Age;
 - (c) Ethnicity;
 - (d) Political status;
 - (e) Dependency on agriculture;
 - (f) Level of wealth/poverty and human development;
 - (g) Education status;
 - (h) Access to natural assets;
 - (i) Access to alternative supplies of water and fodder;
 - (j) Access to markets;
 - (k) Baseline health;
 - (l) Livelihood/employment options and access to alternative/supplemental employment;
 - (m) Social networks and level of isolation;
 - (n) Access to infrastructure;
 - (o) Underlying climate variability; and
 - (p) Previous exposure to droughts, floods and other hazards.
14. Develop criteria to weigh the importance of drought impacts and vulnerability factors and to identify high-leverage mitigation actions.
15. Develop mitigation actions for various points during drought episodes to enable the implementation of appropriate mitigation actions at the outset and termination. This involves:
 - (a) Using drought impact records to develop probabilistic drought-risk assessments and facilitate proactive planning and drought-risk management; and
 - (b) Considering the abilities of farmers to receive and use information.

16. Systematically monitor and record local drought impacts in real time using drought early warning systems; this information should be made available in a timely fashion to local communities.
17. Develop common methodologies and terminology to assess drought vulnerability for determining drought risk at multiple spatial scales and across political borders.

B. Implementing effective drought monitoring and early warning systems

18. Identify and evaluate existing comprehensive, integrated drought monitoring systems that incorporate multiple climate, water, soil and crop parameters and socioeconomic and environmental indicators and indices to fully determine the magnitude, spatial extent, trends, duration, and potential impacts of droughts. This involves:
 - (a) Establishing and supporting a comprehensive and effective integrated drought monitoring system at national level;
 - (b) Ensuring that relevant parameters for climate, water, crops and soil, and socioeconomic and environmental indicators and indices are collected and made available through the system;
 - (c) Placing more emphasis on supporting research to determine the magnitude, spatial extent, trends, duration and potential impact of droughts on social, environmental and economic aspects in the region/country;
 - (d) Using an appropriate classification system for different types of droughts – e.g. meteorological, agricultural, hydrological and socioeconomic droughts – while regularly communicating drought information; and
 - (e) Developing effective delivery systems for the dissemination of information to the user community for improved decision-making.
19. Assess the adequacy of networks, particularly meteorological, hydrological and ecological networks, for drought monitoring and data quality. This includes:
 - (a) Ensuring that an adequate and coordinated network of meteorological, hydrological and ecological stations is established in the country to provide good spatial characterization of droughts;
 - (b) Ensuring that the meteorological, hydrological and ecological stations have the necessary instruments in good working condition to provide relevant data;
 - (c) Taking full advantage of advances in instrumentation technology, such as Data Collection Platforms (DCPs), automatic weather stations, telemetry and hydroprobes in automating data collection;
 - (d) Using gridded products to compensate for gaps in station networks to create a time series using climate monitoring products;
 - (e) Encouraging the wider availability and use of remote sensing data/products and providing training to natural resource managers and policymakers on properly interpreting these products;
 - (f) Implementing effective data management and data quality control systems, including proxy data consistent with World Meteorological Organization quality control procedures;

- (g) Ensuring the long-term sustainability of meteorological, hydrological and ecological networks in order to regularly provide the user community with relevant information; and
 - (h) Assessing the needs of the user community in terms of specific information requirements for making time sensitive decisions.
20. Examine current arrangements and procedures for coordinating the collection and analysis of meteorological, hydrological and ecological data and eliminate fragmentation between various agencies and ministries at the different administrative levels. This involves:
- (a) Encouraging close collaboration among meteorological, hydrological, ecological and other relevant agencies in collecting comprehensive drought data;
 - (b) Developing standard protocols for data collection and analysis;
 - (c) Establishing a centralized authority for the analysis and quality control of meteorological, hydrological and ecological data to generate integrated products related to droughts; and
 - (d) Determining the most user-friendly format for the integrated data for easier access and use by both researchers and practitioners.
21. Evaluate existing procedures for data sharing during drought, including aspects such as monitoring, preparedness, mitigation and response. These involve:
- (a) Reviewing existing data sharing practices and procedures;
 - (b) Encouraging regular interaction between all relevant agencies and institutions at local, national, and regional level in developing specific drought products for all sectors affected by droughts;
 - (c) Adopting standards for sharing data and products with all sectors concerned with the impacts of droughts;
 - (d) Promoting a policy of free, open and unrestricted exchange of data, information and products with all interested agencies and institutions in the public and private sectors; and
 - (e) Establishing a rigorous monitoring system to ensure that data, information and products are shared freely between institutions and agencies in a timely manner.
22. Assess the availability of early warning and decision-support tools and methodologies in support of drought preparedness planning and policy development. This involves:
- (a) Comprehensively assessing drought risks; identifying potential threats and determining the degree of vulnerability of local populations and economic sectors to droughts and how these vulnerabilities vary by region within a country;
 - (b) Evaluating the existing capabilities in the country for the early warning of droughts, identifying gaps and taking appropriate steps to develop and strengthen national capabilities for providing effective early warning of drought;
 - (c) Evaluating existing decision-support tools in close collaboration with the user communities in different sectors impacted by droughts and improving these

- tools by taking advantage of innovations to provide better and more timely information for decision-making;
- (d) Promoting multidisciplinary collaboration among meteorologists, hydrologists, soil scientists, ecologists, agronomists, social/behavioural scientists, health care system experts and others in the collection of data (including meta-data) and the generation of drought products for the user community; and
 - (e) Considering the capabilities of users and policymakers.
23. Assess the current ability to make regional outlooks and forecasts with regard to the duration and severity of drought, build capacities in making these forecasts and enhance communication to users. This involves:
- (a) Encouraging investments to strengthen research capacity at national, regional and local levels into the causes and effects of climate variations and long-term climate prediction to provide early warnings for drought;
 - (b) Collaborating with the Global Producing Centres for Long-range Forecasts and the Regional Climate Centres to boost countries' abilities to provide seasonal, intra-seasonal and inter-annual forecasts and skill indicators for drought outlook and decision-making;
 - (c) Assessing past and current droughts in the context of trends and extreme events that affect the duration and severity of droughts; and
 - (d) Improving capabilities to forecast and develop future drought predictions.
24. Evaluate the four phases of drought risk management: vulnerability and risk assessment; monitoring and early warning systems; preparedness and mitigation; and emergency response and recovery. This involves:
- (a) Establishing an evaluation procedure for each of the four phases;
 - (b) Implementing a feedback process in the drought life cycle to learn from past practices in mitigation and/or prevention, preparedness, response and recovery strategies;
 - (c) Ensuring that early warnings are delivered to decision-makers in a timely fashion and in appropriate formats, and that preparedness, response and recovery plans are in place;
 - (d) Ensuring that drought early warning systems are always functional and incorporate a tiered approach based upon the severity of the event;
 - (e) Developing long-term solutions in addressing recurrent/multi-year droughts; and
 - (f) Identifying appropriate and sector-specific triggers for the timely implementation of mitigation actions.
25. Examine the need for developing useful end products, information or decision-support tools for delivery to the end users. This involves:
- (a) Ensuring that the user community in different sectors impacted by droughts is involved from the outset in the development of useful end products, information and decision-support tools in order to ensure that they meet their needs and expectations;

- (b) Developing appropriate decision-support tools and climatological end products covering all aspects of drought to assist users in their drought risk management decision-making; and
 - (c) Including extension service personnel and boosting their capabilities in understanding and using drought indices to better disseminate information regarding the four phases of drought risk management.
26. Assess the capacity of delivery systems to disseminate data, information, products and services to users in a timely manner to enhance their usefulness in decision-support. This involves:
- (a) Undertaking a review of past and present delivery systems for disseminating drought services to end users and using the review findings and recommendations as the basis for developing user-friendly delivery systems;
 - (b) Establishing a procedure/survey to ensure that the needs of decision-makers are being adequately met by the delivery system and modifying the system as required;
 - (c) Designing data presentation and products to meet the specific needs of various decision-makers (do not make users search through all data but provide access to different products for different groups, e.g. agriculture, education, policymakers);
 - (d) Using the most cost-effective and modern methods for information delivery including Internet, social media (Facebook, Twitter, etc.), social gatherings, mobile phones, radio, TV, etc., which are appropriate to the local conditions; and
 - (e) Placing emphasis on training user communities to use decision-support tools and products.

C. Enhancing preparedness and mitigation actions

27. Develop drought response measures that reinforce the concept of risk management as a key element of an NDMP while promoting environmental stewardship. This involves:
- (a) Emphasizing a fundamental need for an integrated drought monitoring and analysis system;
 - (b) Establishing drought triggers or thresholds for taking action;
 - (c) Differentiating between normal seasonal dry periods and prolonged drought situations in the context of implementing emergency relief and response measures;
 - (d) Continuing the assessment of socioeconomic consequences/impacts of specific drought events;
 - (e) Identifying emergency measures that will reduce the impact of current drought while reducing vulnerability to future occurrences (these measures should, at least, be neutral);
 - (f) Establishing an effective communication and awareness-building strategy for public education;
 - (g) Developing a policy to ensure that relief reaches affected communities/sectors in a timely fashion; and

-
- (h) Providing a drought fund for relief and response as part of an NDMP.
28. Promote training opportunities to enhance understanding on how seasonal forecasts and decision-support tools can be applied by vulnerable groups and within vulnerable sectors to improve resilience/coping capacities and preparedness. This involves:
- (a) Developing a business (management) plan to carry out training in various sectors;
 - (b) Emphasizing training of trainers (e.g. extension service personnel) to better communicate policy instruments to user communities;
 - (c) Stressing the use of climate risk information in management and policy;
 - (d) Understanding user needs and involving users in developing decision-support tools from the outset; and
 - (e) Employing the media to engage the public and policymakers and receiving feedback on the effectiveness of emergency relief measures.
29. Identify incentives that could be provided to vulnerable sectors/groups to enhance the adoption of risk-based management measures in support of an NDMP. This involves:
- (a) Considering financial incentives (implementation of a government-approved programme to provide loans on a tax-free basis to stimulate the implementation of drought mitigation measures);
 - (b) Linking drought relief to the establishment/implementation of drought plans at any level;
 - (c) Instituting a policy whereby a portion of funds provided for emergency drought relief payments must be directed towards mitigation measures to reduce the impacts of future droughts;
 - (d) Evaluating existing drought insurance plans or schemes in terms of how effectively the plans promote rewarding the wise stewardship of natural resources and sustainable development; and
 - (e) Using rewards for drought preparedness and effective response, and matching funds to finance preparedness plans.
30. Identify and communicate successful examples of how inter-agency or interministerial coordination enhanced drought monitoring, mitigation, response and planning (e.g. US Drought Monitor, North American Drought Monitor, the Australian drought monitor and the State of Ceará in Northeast Brazil, drought and climate monitoring centres).
31. Examine how drought drills or exercises could effectively be used to promote more effective institutional coordination for preparedness and response.
32. Collect local and traditional knowledge and incorporate it into the decision-making process.
33. Ensure connections between science and policy aspects.

D. Implementing emergency response and relief measures that reinforce national drought management policy goals

34. Develop adequate linkages between early warning and relief and response.
35. Carry out rapid assessment of ongoing drought emergencies. This involves:
 - (a) Preparing diagnostic tools for rapid assessments; and
 - (b) Establishing and training inter-agency diagnostic teams (pre-emergency).
36. Conduct research that evaluates the effects of drought relief measures on societal vulnerability. This involves:
 - (a) Identifying case studies at local level on how risk management can reduce vulnerability (i.e. reduce impacts and improve resilience);
 - (b) Diversifying activities and portfolios of assets as a drought mitigation strategy (e.g. in crop production);
 - (c) Assessing the effectiveness of drought policies and looking for areas of improvement and refinement; and
 - (d) Using risk mapping to identify vulnerabilities to help develop appropriate drought policies.

E. Understanding the cost of inaction

37. Document the social, environmental and economic impacts associated with past drought events and impact trends for all levels and sectors.
38. Understand the cost-benefit relationships between a reactive, post-drought impact and emergency relief government policy vs. a risk-based government policy directed towards investment in mitigation actions that reduce impacts and the need for government interventions.
39. Derive opportunity costs involved in translating science into policy action.

F. National drought management policy: the way forward

The challenge that nations face in developing a risk-based NDMP is complex and requires political will and a coordinated approach involving all levels of government and diverse stakeholders who must be engaged in the policy development process. One tool that has been essential in providing guidance in developing drought preparedness and mitigation plans in the United States of America is a 10-step planning process. This step-by-step approach has been modified and provided below as one approach for assisting nations with the national drought policy development process. The terminology from the original 10-step process has been modified slightly to reflect the objective of developing an NDMP vs. a preparedness or mitigation plan as was originally intended.

- Step 1:** *Appoint* an NDMP commission or task force.
- Step 2:** *State* or *define* the goals and objectives of a risk-based NDMP.
- Step 3:** *Seek* stakeholder participation; *define* and *resolve* conflicts between key water-use sectors.
- Step 4:** *Inventory* data and financial resources available and *identify* groups at risk.

Step 5: *Prepare/write* the key tenets of an NDMP, including the following elements:

- Monitoring, early warning and prediction;
- Risk and impact assessment; and
- Mitigation and response.

Step 6: *Identify* research needs and *fill* institutional gaps.

Step 7: *Integrate* the science and policy aspects of drought management.

Step 8: *Publicize* the NDMP and *build* public awareness.

Step 9: *Develop* educational programmes for all age and stakeholder groups.

Step 10: *Evaluate* and *revise* the NDMP.

The tenets of a national drought policy require periodic evaluation and revision in order to incorporate new technologies, lessons learned from recent drought events, changes in vulnerability, and so forth. Nations are advised to complete periodic assessments of their national drought policy, conduct drought exercises to ensure the highest level of coordination between government agencies, ministries and/or non-governmental organizations, and revise or update the policy accordingly.
