



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

12 August 2016

Russian

Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункт 70(a) 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 — от чрезвычайной помощи к развитию

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 70/107 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия и представить Ассамблее на ее семьдесят первой сессии доклад по этому вопросу. В докладе содержится обзор бедствий, связанных с опасными природными явлениями, которые произошли в течение отчетного периода, и анализируется ряд тематических вопросов. Основное внимание в докладе уделяется существующим проблемам и возможностям, связанным с укреплением гуманитарной деятельности, включая явление Эль-Ниньо 2015/2016 годов и новые глобальные политические программы, новым методам работы, предусматривающим переход от предоставления помощи к искоренению нужды, и перемещению населения, обусловленному стихийными бедствиями и изменением климата. В докладе представлен обзор прогресса, достигнутого в укреплении международного сотрудничества по этим направлениям, а в его заключительной части содержатся рекомендации относительно дальнейших улучшений.

* A/71/150.



I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 70/107 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия. Доклад охватывает 2015 календарный год.

II. Обзор событий за год

A. Данные о стихийных бедствиях за 2015 год

2. В 2015 году в Центр исследования эпидемиологии стихийных бедствий поступили сообщения о 346 стихийных бедствиях¹, в результате которых, согласно оценкам, погибли 22 773 человека, пострадали 98,6 миллиона человек и был нанесен экономический ущерб на сумму 66,5 млрд. долл. США. Больше всего пострадал Азиатско-Тихоокеанский регион (42 процента всех стихийных бедствий, 60 процентов всех пострадавших людей и 72 процента всех людей, погибших в результате стихийных бедствий во всем мире).

3. Согласно оценкам Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, в 2015 году более 19,2 миллиона человек были вынуждены покинуть свои дома в результате стихийных бедствий, что более чем в два раза превышает число лиц, перемещенных из-за конфликтов и насилия². Несмотря на то, что этот показатель ниже среднегодового показателя за период с 2008 года — 25,4 миллиона человек, — он отражает более долгосрочную тенденцию роста числа перемещенных лиц, которая прослеживается с 1970-х годов.

4. Всемирная метеорологическая организация сообщила о том, что 2015 год стал самым жарким за всю историю наблюдений, и это, по данным Центра исследования эпидемиологии стихийных бедствий, привело к гибели более чем 7300 человек из-за аномальной жары. В течение года были зафиксированы 32 серьезные засухи, что более чем в два раза превышает среднегодовой показатель за период 2005–2014 годов. От засух, многие из которых продолжились в 2016 году, особенно в Африке, пострадали 50,5 миллиона человек. Прямые экономические потери в результате стихийных бедствий остались ниже среднегодового показателя в 147 млрд. долл. США, наблюдавшегося в последние 10 лет. Стихийными бедствиями, приведшими к наибольшему ущербу, стали землетрясения в Непале в апреле и мае 2015 года; ущерб и убытки от них, согласно оценке потребностей после бедствия, проведенной правительством этой страны, составили в общей сложности 7 млрд. долл. США. Тем не менее число стихийных бедствий и погибших и пострадавших людей оставалось ниже среднегодового показателя в период 2005–2014 годов. Уменьшение числа погибших может быть отчасти объяснено успехами в деле снижения опасности бедствий, в том числе усилиями по раннему оповещению и проведению эвакуации.

¹ За исключением эпидемий и нашествий насекомых.

² За исключением перемещения населения в связи с засухами, постепенным ухудшением состояния окружающей среды и биологическими угрозами, такими как эпидемии.

В. Обзор стихийных бедствий

5. Явление Эль-Ниньо в 2015/16 году стало одним из наиболее масштабных за всю историю наблюдений и затронуло десятки миллионов людей с того времени, как в мае 2015 года оно было зафиксировано. Изменение температурного режима и режима осадков, вызванное Эль-Ниньо, способствовало ухудшению ситуации в области продовольственной безопасности, питания, здравоохранения и состояния канализации во всем мире, что привело к серьезным социально-экономическим и экологическим последствиям. Наиболее существенное увеличение гуманитарных потребностей в связи с данным явлением было отмечено в Юго-Восточной Африке, Южной и Центральной Америке и на островах Тихого океана. В восьми странах было объявлено общенациональное чрезвычайное положение, а в ряде других государств чрезвычайное положение было объявлено в отдельных районах.

6. Согласно оценкам, к декабрю 2015 года из-за Эль-Ниньо с отсутствием продовольственной безопасности столкнулись 18,5 млн. человек в Восточной Африке, причем в последние четыре месяца 2015 года их число увеличилось на 64 процента. Больше всего от Эль-Ниньо пострадала Эфиопия. Эта страна пережила самую сильную засуху за последние 50 лет, и к концу 2015 года более 10,2 миллиона человек нуждались в гуманитарной продовольственной помощи по сравнению с 2,9 миллиона человек в начале года. Из-за наводнений, усугубленных Эль-Ниньо, погибли почти 100 человек в Кении и оказались перемещенными около 300 000 человек в Восточной Африке; кроме того, эти наводнения увеличили опасность и распространенность холеры в Объединенной Республике Танзания. В результате проливных дождей пострадали около 145 000 человек на территории Сомали, а также около 770 000 человек в Демократической Республике Конго. Еще 385 000 человек пострадали от засухи в северной части Сомали. Чрезмерное количество осадков привело к наводнениям и оползням на территории Бурунди, где было уничтожено более 30 000 гектаров сельскохозяйственных угодий. Около 50 человек погибли, и более 15 000 домохозяйств непосредственно пострадали из-за повреждения или разрушения их домов.

7. В южной части Африки к концу года из-за вызванной Эль-Ниньо засухи с отсутствием продовольственной безопасности столкнулись, согласно оценкам, 28 миллионов человек, из которых 15,9 миллиона были не в состоянии удовлетворить свои основные потребности в продовольствии без внешней помощи. Прогнозируется, что ситуация перестанет ухудшаться только в начале 2017 года. В Свазиленде в период с июля по декабрь показатель отсутствия продовольственной безопасности увеличился на 60 процентов, а в Зимбабве было затронуто 30 процентов сельского населения. В Малави засуха началась после крупного наводнения, которое произошло в начале года и в результате которого перемещенными оказались 230 000 человек.

8. Сахель остается одним из регионов, в наибольшей степени затронутых изменением климата: все более непредсказуемые погодные условия могут привести к потере сельскохозяйственных источников средств к существованию и являются одной из причин того, что более 20 миллионов человек в регионе живут в условиях отсутствия продовольственной безопасности, причем 6 миллионов из них нуждаются в срочной продовольственной помощи, а 20 процентов

детей в возрасте до пяти лет страдают от недоедания. В 2015 году почти 103 000 человек были затронуты наводнениями в Нигере, а в Нигерии этот показатель был в два с лишним раза выше.

9. В 2015 году из всех регионов мира Азиатско-Тихоокеанский регион по-прежнему был в наибольшей степени подвержен стихийным бедствиям: Центр исследования эпидемиологии стихийных бедствий сообщил о 174 стихийных бедствиях, произошедших в нем. В Южной и Юго-Восточной Азии около 4,7 миллиона человек пострадали от аномальной жары и сильной засухи, связанных с явлением Эль-Ниньо. В Тихоокеанском регионе более 3,5 миллиона человек пострадали от засухи; в частности, в медицинских учреждениях все чаще отмечались случаи недоедания и нехватки воды, что отрицательно сказывалось на эффективности оказания медицинской помощи. В апреле и мае в Непале одно за другим произошли два землетрясения, в результате которых более 8800 человек погибли, 5 миллионам человек потребовалась гуманитарная помощь и более 600 000 домов было разрушено. В марте тропический циклон «Пэм» привел к крупномасштабным разрушениям на Вануату: он затронул 70 процентов населения и привел к гибели 11 человек. Большого числа погибших удалось избежать благодаря системам раннего предупреждения и эффективно проведенной эвакуации. В результате тайфунов «Коппу» и «Мелор», обрушившихся на Филиппины в октябре и декабре соответственно, погибли несколько десятков человек, были вынуждены временно покинуть свои дома около 1 миллиона человек и было повреждено более 400 000 домов. Жизни людей помогла спасти превентивная эвакуация в более безопасные места, проводившаяся в рамках усилий правительства по обеспечению готовности и реагированию.

10. В Индии из-за аномальной жары в мае погибли почти 2250 человек. В Бангладеш проливные дожди в конце июня вызвали оползни и наводнения, от которых пострадали свыше 1,4 миллиона человек. В следующем месяце от циклонного ливня «Комен» пострадали приблизительно 2,6 миллиона человек; также затронутыми оказались Индия и Мьянма. Из-за наводнений и оползней были опустошены некоторые районы Индии, в которых погибли более 750 человек, и 12 из 14 штатов и регионов Мьянмы были затронуты серьезными наводнениями, в результате которых погибли 172 человека, были уничтожены посевы и сельскохозяйственные угодья, а 1,7 миллиона человек были вынуждены временно покинуть свои дома. В Пакистане 1,6 миллиона человек пострадали от наводнений, а в октябре в результате землетрясения магнитудой 7,5 по шкале Рихтера погибли 280 человек и было повреждено более 100 000 домов. В Афганистане из-за этого же землетрясения погибли 117 человек и было повреждено более 18 000 домов, а примерно для 130 000 человек потребовалась гуманитарная помощь.

11. В 2015 году от стихийных бедствий в Латинской Америке и Карибском бассейне пострадали 12,9 миллиона человек. В Центральной Америке более 4,2 миллиона человек оказались затронуты засухами, связанными с явлением Эль-Ниньо, и 2,8 миллиона человек потребовалась гуманитарная помощь, главным образом в Гватемале и Гондурасе, которые пострадали в наибольшей степени. В Гаити засуха, усугубленная Эль-Ниньо, привела к тому, что 3,6 миллиона человек столкнулись с отсутствием продовольственной безопасности, а почти 1,5 миллиона человек оказались в условиях серьезной нехватки продовольствия. В Мексике ураган «Патрисия» — самый сильный ураган кате-

гории 5 из когда-либо зафиксированных в Западном полушарии — обрушился на побережье и привел к разрушению или повреждению примерно 10 000 домов, а также нанес значительный ущерб сельскому хозяйству. Благодаря активным мероприятиям по обеспечению готовности и снижению риска ни один человек не погиб, а инфраструктуре, сфере услуг и домам был нанесен минимальный ущерб. В Чили в сентябре произошло землетрясение магнитудой 8,3 по шкале Рихтера, которое вызвало цунами. Меры по уменьшению опасности бедствий, своевременное предупреждение о цунами и эвакуация почти 1 миллиона человек из прибрежных районов помогли избежать более серьезных потерь, аналогичных тем, что были понесены в результате землетрясения и цунами в 2010 году. В Колумбии из-за стихийных бедствий пострадали более 547 000 человек.

12. В Йемене тропические циклоны «Чапала» и «Мегх» затронули свыше 1,1 миллиона человек. Более 50 000 человек оказались перемещенными или были временно эвакуированы из прибрежных районов.

С. Тенденции в области финансирования деятельности, связанной со стихийными бедствиями

13. Согласно данным, поступившим в Службу отслеживания финансовых операций Управления по координации гуманитарных вопросов, в 2015 году объем финансирования гуманитарной деятельности во всем мире составил 20 млрд. долл. США. Из этих средств 714 млн. долл. США, или 4 процента, были направлены на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, классифицированных как стихийные бедствия. Наибольший объем финансирования — 533 млн. долл. США, или 75 процентов, — предназначался для ликвидации последствий землетрясения в Непале³. В будущем необходимо увеличить объем финансирования, с тем чтобы эффективным и адекватным образом удовлетворять потребности всех групп населения, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, на ликвидацию последствий которых не выделяется достаточно средств.

14. В 2015 году Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации перечислил 469,6 млн. долл. США, из которых 143,1 млн. долл. США было направлено на ликвидацию последствий стихийных бедствий в 20 странах, то есть по сравнению с 2014 годом объем средств, выделенных для реагирования на стихийные бедствия, увеличился более чем в три раза. Ассигнования включали 90,1 млн. долл. США в связи с засухами, 27,3 млн. долл. США в связи с наводнениями, 19,1 млн. долл. США в связи с землетрясением в Непале, 5 млн. долл. США в связи с тропическим циклоном «Пэм» в Вануату и 1,5 млн. долл. США в связи с тайфуном «Коппу» на Филиппинах. Около 59 млн. долл. США было выделено в рамках реагирования на явление Эль-Ниньо в период с июля по декабрь 2015 года. Фонд также был одним из первых доноров, поддержавших мероприятия по реагированию после землетрясения в Непале: он выделил 15 млн. долл. США, с тем чтобы начать оказание чрезвычайной помощи в течение 48 часов.

³ По состоянию на 9 июня 2016 года.

15. Масштабы и интенсивность чрезвычайных ситуаций в 2015 году свидетельствуют о необходимости того, чтобы Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации был более крупным и надежным, что соответствовало бы объему задач, решение которых потребует в будущем для удовлетворения растущих глобальных гуманитарных потребностей. Фонд использовал свои резервы (67 млн. долл. США) в дополнение к взносам, полученным за 2015 год (403 млн. долл. США), в целях поддержки работы по спасению жизней людей, проводимой гуманитарными партнерами в 45 странах. Ежегодное финансирование в надлежащем объеме чрезвычайно важно для обеспечения способности Фонда удовлетворять растущие гуманитарные потребности и эффективно осуществлять свой мандат. В связи с этим Генеральный секретарь призвал увеличить целевой показатель Фонда по ежегодному финансированию до 1 млрд. долл. США к 2018 году.

III. Будущие задачи и возможности, связанные с укреплением гуманитарной деятельности в контексте стихийных бедствий и изменения климата

16. Центр исследования эпидемиологии стихийных бедствий фиксировал в среднем 335 связанных с погодными явлениями стихийных бедствий ежегодно в период 2005–2014 годов, что на 14 процентов больше по сравнению с периодом 1995–2004 годов и практически вдвое больше показателя, зафиксированного в период 1985–1994 годов. Хотя трудно определить, какая процентная доля этого увеличения обусловлена изменением климата, прогнозы относительно более экстремальных погодных условий в будущем почти наверняка означают, что в предстоящие десятилетия сохранится тенденция к увеличению числа стихийных бедствий, связанных с погодными явлениями. Уже сейчас миллионы людей регулярно сталкиваются со стихийными бедствиями, которые делают их все более уязвимыми перед лицом новых потрясений и зависимыми от гуманитарной помощи и защиты. Для спасения жизней людей, снижения воздействия на здоровье и защиты источников средств к существованию в будущем потребуются всеобъемлющий подход к уменьшению опасности бедствий, включая устойчивое развитие с учетом угроз, обеспечение большей готовности и совершенствование систем раннего предупреждения, что позволит быстро принимать меры на раннем этапе наряду с эффективным реагированием и восстановлением.

17. Изменение климата, экстремальные погодные явления и другие стихийные бедствия ставят под угрозу решение задач по искоренению бедности, обеспечению устойчивого развития и осуществлению прав человека. Они свидетельствуют о настоятельной необходимости активизации усилий по сокращению выбросов парниковых газов и устранению основных факторов риска, таких как последствия бедности и неравенства, неупорядоченная и стремительная урбанизация, экологически нерациональное использование природных ресурсов и ухудшение состояния окружающей среды, отсутствие продовольственной безопасности, нехватка воды, уязвимость систем здравоохранения, слабость институтов и разработка политики без учета угроз. В рамках будущих усилий по уменьшению опасности бедствий и повышению устойчивости к ним необходимо признание того, что из-за роста населения и неконтрольного строительства на пойменных землях и в подверженных угрозам прибрежных

зонах все больше людей и экономических активов будет и далее подвергаться воздействию экстремальных погодных явлений. Принимая во внимание ожидаемые негативные последствия изменения климата и экстремальных погодных явлений, а также обусловленную этим вероятность увеличения людских и экономических потерь, все инвестиции в устойчивое развитие должны осуществляться с учетом рисков. Когда происходят стихийные бедствия, благодаря гуманитарной помощи и защите у людей должна быть возможность заниматься восстановлением более эффективным образом с учетом рисков и сохранять траекторию устойчивого развития.

18. Женщины и девочки в несоразмерно большей степени страдают от стихийных бедствий и подвергаются угрозам, в том числе для их здоровья. В Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы особо признается необходимость бесперебойного оказания услуг по охране сексуального и репродуктивного здоровья во время стихийных бедствий и в ходе ликвидации их последствий. Женщины и девочки-подростки также подвергаются более серьезной угрозе сексуального и гендерного насилия, включая изнасилование, ранние и принудительные браки и торговлю людьми. Участие женщин чрезвычайно важно для эффективного уменьшения опасности стихийных бедствий и разработки, обеспечения ресурсами и реализации политики, планов и программ с учетом гендерных аспектов.

А. Передовая практика и извлеченные уроки в связи с явлением Эль-Ниньо в 2015/16 годах

19. Уровень мобилизации в связи с явлением Эль-Ниньо в 2015/16 годах был выше, чем в предыдущих случаях, и были учтены многие уроки, извлеченные по итогам более ранних стихийных бедствий. По сравнению с предыдущими ситуациями раннее предупреждение более эффективно трансформировалось в адресные превентивные меры и своевременные действия, отчасти благодаря укреплению межучрежденческих и государственных систем и установлению эффективных связей с органами, принимающими решения. Начиная с середины 2015 года участники гуманитарной деятельности активизировали анализ и оценку рисков и усилия по обеспечению готовности и реагированию, а Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации профинансировал мероприятия по спасению жизней людей на раннем этапе. Участники гуманитарной деятельности работали с правительствами и партнерами по процессу развития в целях переориентации существующих программ в области развития и уменьшения опасности бедствий и стратегий адаптации к изменению климата, с тем чтобы повысить стойкость затрагиваемых общин, а также вели информационно-разъяснительную работу с донорами для обеспечения оперативного и гибкого финансирования. Участники гуманитарной деятельности подчеркивали необходимость тесного взаимодействия с участниками деятельности в области развития с использованием сравнительных преимуществ, для того чтобы снизить уязвимость и поддержать скорейший возврат к самообеспечению. Для поощрения такого взаимодействия организовывались мероприятия высокого уровня с партнерами по процессу развития и Всемирной метеорологической организацией, а на местном уровне страновые группы работали в целях согласования своих усилий.

20. При этом многие проблемы сохраняются. Хотя реагировать стали быстрее, чем раньше, по-прежнему делали слишком мало и слишком поздно. Трансформация раннего предупреждения в ранние действия по-прежнему сдерживается отсутствием желания принимать меры исходя из прогнозов, отсутствием согласованных критериев для принятия мер и отсутствием своевременного финансирования. Несмотря на значительные инвестиции на раннем этапе, поступившие от некоторых затронутых государств-членов и международных партнеров, и невзирая на многочисленные доказательства того, что с кадровой и финансовой точки зрения целесообразно принимать меры на самом раннем этапе, мобилизация достаточных ресурсов на ранних этапах медленно надвигающихся стихийных бедствий остается основной проблемой, снижающей эффективность и своевременность реагирования в деле спасения жизней людей и по другим направлениям. Примером практики, которую можно было бы расширить и улучшить, является использование кризисных модификаторов, позволяющих обеспечить некоторую гибкость в рамках имеющихся ассигнований на цели развития или соответствующих механизмов путем экстренного зачисления средств на счета существующих программ развития. Во многих странах, больше всего пострадавших от явления Эль-Ниньо, до начала чрезвычайной ситуации международные участники гуманитарной деятельности не имели существенного присутствия, из-за чего пришлось срочно увеличивать объем международной помощи в сложное время, когда участники гуманитарной деятельности испытывали перенапряжение из-за сохраняющихся потребностей по всему миру. Расширенные и скоординированные действия на раннем этапе, осуществляемые пострадавшими государствами и их партнерами по процессу развития в целях уменьшения рисков и повышения стойкости местного населения, могут помочь предотвратить гибель людей и потерю источников средств к существованию и сократить потребность в гуманитарной помощи и защите.

21. Явление Эль-Ниньо, имевшее место в 2015/16 годах, стало подтверждением того, что для медленно надвигающихся кризисов по сравнению с быстро надвигающимися кризисами необходимы другие инструменты с циклическими, а не линейными моделями, масштабы которых могут увеличиваться и уменьшаться по мере необходимости. Для более качественного отслеживания засух и оценки их последствий требуются усовершенствованные инструменты и методики. Участники гуманитарной деятельности начали работу со всеми соответствующими заинтересованными сторонами в целях разработки свода стандартных оперативных процедур с согласованными действиями, которые необходимо предпринять в конкретные сроки для своевременного уменьшения опасности, обеспечения готовности и реагирования на события в будущем в случае появления прогнозов о высокой вероятности явлений Эль-Ниньо и Ла-Нинья. Эти меры будут включать обновление стандартных инструментов обеспечения гуманитарной готовности, в частности подхода Межучрежденческого постоянного комитета к обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации. Для этих усилий будет крайне важно с самого начала достичь понимания того, какие действия на раннем этапе необходимы в конкретных условиях, и наладить тесное сотрудничество между участниками гуманитарной деятельности и деятельности в области развития.

22. Учитывая вероятность того, что изменение климата может сделать будущие явления Эль-Ниньо более интенсивными и частыми, 20 мая 2016 года Генеральный секретарь назначил двух специальных посланников по вопросам

явления Эль-Ниньо и климата — Мэри Робинсон (Ирландия) и Мачариа Камау (Кения). Эти специальные посланники будут руководить информационно-разъяснительной деятельностью и усилиями по мобилизации ресурсов в рамках реагирования на явление Эль-Ниньо и повышения устойчивости к изменению климата, опираясь на Сендайскую рамочную программу, Парижское соглашение в соответствии с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата и цели в области устойчивого развития. Специальные посланники будут уделять основное внимание обеспечению поддержки гуманитарной деятельности в странах, затронутых явлением Эль-Ниньо, и будут повышать готовность к своевременному принятию мер в рамках подготовки к возможному скорому повторению явления Ла-Нинья, а также содействовать принятию решений, направленных на снижение рисков и повышение устойчивости к будущим климатическим явлениям с помощью такого подхода к обеспечению безопасности людей, который направлен прежде всего на удовлетворение потребностей людей, соответствует конкретным условиям и является всеобъемлющим и ориентированным на предотвращение. Работа специальных посланников поддерживается Целевым фондом Организации Объединенных Наций по безопасности человека.

В. Глобальные политические программы: новая эпоха более эффективной совместной работы

23. С точки зрения глобальных политических программ 2015 год стал знаменательным: были приняты Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Сендайская рамочная программа, Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития и Парижское соглашение, а в 2016 году появились итоговые документы Всемирного саммита по гуманитарным вопросам и ожидается появление итоговых документов Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III).

24. Повестка дня на период до 2030 года создает общую систему оценки результатов, в рамках которой участники гуманитарной деятельности и деятельности в области развития могут работать сообща в целях повышения устойчивости и оказания поддержки наиболее уязвимым группам населения и странам. В ней признается, что изменение климата, стихийные бедствия, вынужденное перемещение, гуманитарные кризисы и глобальные угрозы здоровью людей, такие как эпидемии и пандемии, могут свести на нет значительную часть успехов в области развития, достигнутых в последние десятилетия. В Повестке дня на период до 2030 года содержится обещание, что никто не будет забыт и что в первую очередь будут охвачены самые отстающие, причем в ней конкретно упоминаются беженцы, вынужденные переселенцы и люди, проживающие в районах, пострадавших в результате чрезвычайных гуманитарных ситуаций комплексного характера. Многочисленные целевые показатели по уменьшению опасности бедствий и повышению устойчивости в соответствии с Сендайской рамочной программой и различные цели в области устойчивого развития будут способствовать обеспечению того, чтобы усилия в области устойчивого развития предпринимались с учетом рисков.

25. Сендайская рамочная программа является основным одобренным Генеральной Ассамблеей руководящим документом, призванным обеспечить учет необходимости уменьшения опасности бедствий в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Она отражает ориентированный на нужды людей комплексный подход к уменьшению опасности бедствий на всех уровнях и представляет собой базовую платформу для совместных взаимодополняющих действий, способствующих достижению целей устойчивого развития, связанных с уменьшением опасности бедствий. Пересмотренный План действий Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий в целях укрепления потенциала противодействия, озаглавленный «Формирование комплексного подхода к устойчивому развитию с учетом рисков», обеспечивает такое осуществление Сендайской рамочной программы Организацией Объединенных Наций, которое наиболее эффективным образом способствует претворению в жизнь комплексного подхода с учетом рисков, применяемого для реализации Повестки дня на период до 2030 года, в особенности путем повышения устойчивости к стихийным бедствиям и изменению климата и поддержки потенциала в сфере готовности и реагирования на национальном и местном уровнях.

26. В Аддис-Абебской программе действий признается, что финансирование развития может уменьшить уязвимость общества в случае возникновения стихийных бедствий. В ней признается, что надо координировать финансирование развития и гуманитарной деятельности в целях применения более актуальных, всеобъемлющих, надлежащих и экономически эффективных подходов к уменьшению опасности стихийных бедствий с помощью новаторских механизмов финансирования и других средств и путем укрепления национального и местного потенциала, дополненного международной помощью.

27. В Парижском соглашении правительства признали важность адаптации к изменению климата и уменьшения опасности бедствий для сокращения потерь, обусловленных негативными последствиями изменения климата, и согласились укреплять потенциал стран и населения в сфере адаптации и усиливать международную поддержку развивающихся стран. Взаимодополняющие цели и задачи, содержащиеся в Сендайской рамочной программе и Парижском соглашении, уже взяты за основу, например, в рамках инициативы Генерального секретаря «Повышение устойчивости к изменению климата: предвидеть, адаптироваться и перестроиться». Эта инициатива призвана повысить стойкость уязвимых стран и групп населения в условиях изменения климата, причем акцент делается на таких направлениях, как раннее предупреждение, обеспечение готовности, страхование, социальная защита и учет вопросов устойчивости в процессе городского планирования.

28. Обязательства, принятые на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, включали оказание помощи уязвимым группам населения и странам в предотвращении стихийных бедствий и последствий изменения климата, обеспечении готовности к ним и повышении соответствующей устойчивости. На Саммите были взяты обязательства по расширению поддержки местных субъектов и сотрудничества с ними в целях укрепления их потенциала, повышения стойкости населения и улучшения социальной защиты. Соответствующие итоги Саммита включают конкретные последующие действия для улучшения понимания стихийных бедствий и связанных с климатом рисков, подготовки к ним и уменьшения их опасности, а также обеспечения более широкого взаимо-

действия между организациями, занимающимися вопросами гуманитарной деятельности, развития и изменения климата в рамках многосторонних партнерств, глобальных политических программ и других механизмов.

29. Конференция Хабитат III и ее запланированный итоговый документ — Новая программа развития городов — создадут возможности более эффективного решения вопросов, связанных со все более городским характером гуманитарных кризисов, и адаптации к таким условиям гуманитарных мер в ответ на стихийные бедствия, перемещение населения и неблагоприятные последствия изменения климата. Чтобы сделать гуманитарные меры более эффективными, надо использовать такие возможности урбанистической среды, как сотрудничество с местными органами власти и местными жителями, а также опыт городского планирования с учетом рисков. С этой целью 65 организаций создали на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам Глобальный альянс по борьбе с городскими кризисами, в рамках которого рассматривались конкретные инициативы, реализуемые различными партнерами, намеренными совместно работать для обеспечения того, чтобы находящиеся в группе риска городские жители могли лучше выстоять в условиях гуманитарного кризиса.

30. Решающее значение будет иметь всеобъемлющий и последовательный подход к уменьшению опасности бедствий, объединяющий всех заинтересованных лиц на национальном и субнациональном уровне. Осуществление взаимодополняющих программ должно создать возможности для более тесного сотрудничества и координации подходов к повышению устойчивости перед лицом стихийных бедствий и изменения климата, с тем чтобы радикально изменить жизнь уязвимых групп населения, ни о ком не забыть и достичь целей устойчивого развития. Для этого правительства и партнеры должны выполнить свои обязательства, взятые в рамках данных программ, с тем чтобы расширить поддержку, оказываемую наиболее уязвимым странам и слоям населения.

IV. Новые методы совместной работы: от оказания помощи до удовлетворения всех потребностей, обусловленных стихийными бедствиями

31. На Всемирном саммите по гуманитарным вопросам Генеральный секретарь и руководители восьми структур Организации Объединенных Наций⁴ при поддержке Всемирного банка и Международной организации по миграции выпустили совместный документ о готовности к действиям в поддержку Повестки дня в интересах человечества и предусмотренных в ней новых методов работы для решения вопросов, связанных с гуманитарной деятельностью и развитием. Эта приверженность ключевых оперативных учреждений Межучрежденческого постоянного комитета и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития объясняется гуманитарными принципами и основывается на трех главных элементах: а) достижение общих результатов, кото-

⁴ Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Управление по координации гуманитарных вопросов, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Программа развития Организации Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Всемирная продовольственная программа и Всемирная организация здравоохранения.

рые ориентированы в будущее, поддаются измерению и не только обеспечивают удовлетворение чрезвычайных потребностей, но и способствуют уменьшению опасности и уязвимости и повышению устойчивости; b) многолетняя работа с учетом затяжного характера кризисов и внесение вклада в более долгосрочное развитие; c) работа с использованием сравнительных преимуществ различных субъектов, включая правительства государств, муниципалитеты, гражданское общество, частный сектор и международные финансовые учреждения.

32. Новые методы работы предусматривают укрепление местных систем, а не их замену, и в Сендайской рамочной программе, Повестке дня на период до 2030 года и Парижском соглашении нашел отражение соответствующий акцент на укреплении потенциала и повышении устойчивости местных субъектов, слоев населения и отдельных лиц, осуществляющих реагирование на первом этапе, в том числе путем привлечения населения к деятельности учреждений, занимающихся уменьшением опасности бедствий, а также к участию в соответствующих процессах и в принятии решений. В Повестке дня в интересах человечества подчеркивается, что усилия по уменьшению степени уязвимости людей и повышению их жизнестойкости должны начинаться на местном уровне, а национальные и международные усилия должны опираться на местные знания, лидерство и потенциал, и в ней содержится призыв в рамках реагирования на стихийные бедствия стремиться по мере возможности максимально работать на местном уровне, а в случае необходимости — на международном. Коалиция одного миллиарда в целях повышения устойчивости, организованная Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, является инициативой, призванной обеспечить повышение устойчивости уязвимых слоев населения благодаря совместной работе в составе глобальных, национальных и местных коалиций в течение следующих 10 лет, и ей будет отводиться ключевая роль в том, что касается реагирования на содержащийся в Повестке дня в интересах человечества призыв Генерального секретаря выдвигать местных субъектов на первый план в ходе конкретной деятельности в этой связи.

33. Для обеспечения максимальной эффективности новые методы работы необходимо адаптировать к каждой ситуации. Для этого требуется широкий диапазон подходов, применимых в конкретных условиях, которые помогут определить степень сотрудничества между участниками гуманитарной деятельности и деятельности в области развития и другими заинтересованными сторонами, а также уровень координации анализа, планирования и разработки программ в соответствии с гуманитарными принципами. В условиях регулярных стихийных бедствий, особенно связанных с явлениями Эль-Ниньо и Ла-Нинья, засухами и сезонными тропическими циклонами, появляются возможности тесного сотрудничества между участниками гуманитарной деятельности и деятельности в области развития и национальными властями в целях достижения общих результатов в деле уменьшения опасности, уязвимости и потребностей. Такие усилия должны включать всеобъемлющий подход к уменьшению опасности бедствий и повышению устойчивости с особым акцентом на обеспечение готовности и раннее предупреждение, что является необходимым условием для своевременного и эффективного реагирования, а также на укрепление национального и местного потенциала. В связи с этим участники деятельности в области развития должны будут больше рисковать, начинать дей-

ствовать на более раннем этапе и разрабатывать более гибкие программы, которые можно адаптировать к различным условиям. Если деятельность по развитию имеет достаточный размах, то взаимодействие между участниками гуманитарной деятельности и деятельности в области развития можно расширить для обеспечения оптимальной координации и в конечном итоге прекращения международных мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи.

34. Касаясь гуманитарной деятельности, следует отметить, что новое требование — готовиться к кризисам, а не просто реагировать на них, может радикально изменить то, каким образом информация об опасности бедствий учитывается в ходе гуманитарной деятельности и ее планирования. Многие участники Всемирного саммита по гуманитарным вопросам поддержали создание Платформы по глобальным рискам, которая позволит фиксировать и согласовывать подходы к оценке рисков, наблюдению за ними и управлению ими. В рамках Платформы будут отслеживаться краткосрочные и долгосрочные тенденции и совокупное воздействие рисков, в том числе связанных со стихийными бедствиями и изменением климата, и то, как они меняются с течением времени. Платформа будет опираться на работу Глобальной платформы действий по снижению риска бедствий, которая является главным общемировым форумом для координации консультационной помощи по стратегическим вопросам и развития партнерских связей в сфере уменьшения опасности бедствий.

35. Еще одной инициативой, выдвинутой на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, является Партнерство по обеспечению глобальной готовности⁵, призванное повысить нашу готовность к бедствиям, с тем чтобы к 2020 году достичь определенного минимального уровня готовности к будущим стихийным бедствиям и климатическим рискам сначала в 20 странах, находящихся в группе риска. Партнерство будет призвано дополнить механизмы Межучрежденческого постоянного комитета путем улучшения доступа к системам анализа рисков и раннего предупреждения и привлечения новых инвестиций в обеспечение готовности наряду с соответствующими критериями и финансированием, для того чтобы в случае стихийных бедствий принимать меры на раннем этапе. Оно также дополняет инвестиции в услуги по предоставлению гидрометеорологической информации, поддержанные в рамках инициативы по системам отслеживания климатических рисков и обеспечения раннего предупреждения, которая была предложена на двадцать первой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

36. Открытые данные и скоординированный анализ — это исходные позиции на пути к снижению рисков и удовлетворению потребностей наиболее уязвимых групп населения и районов, наиболее подверженных риску. Общее понимание и аналитическая работа являются необходимыми условиями совместного эффективного снижения комплексных взаимосвязанных рисков. Правительства и региональные и международные субъекты должны собирать, анализировать и отслеживать данные о риске до, во время и после бедствий для опреде-

⁵ Под руководством министров финансов Группы двадцати уязвимых стран на Форуме стран, уязвимых перед лицом изменения климата, в сотрудничестве с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, Управлением по координации гуманитарных вопросов, Программой развития Организации Объединенных Наций, Всемирной продовольственной программой и Глобальным фондом Всемирного банка по уменьшению опасности бедствий и восстановлению.

ления типа и масштаба необходимых мер реагирования. Следует усилить международную поддержку для укрепления национального и местного потенциала и решения проблемы отсутствия надежных данных и доказательств, в том числе с помощью национальных баз данных о потерях и ущербе.

37. Индекс по управлению рисками является глобальным механизмом анализа гуманитарных рисков на основе открытых источников, который поддерживается несколькими учреждениями Организации Объединенных Наций и внешними партнерами; он охватывает 193 страны и объединяет около 50 показателей гуманитарных рисков. Он может содействовать общему пониманию гуманитарных рисков и потребностей, связанных с готовностью, среди участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития и обеспечить совместное формулирование проблем в конкретных условиях и приоритетность инвестиций в достижение готовности на основе данных и результатов анализа. В течение прошедшего года в рамках этого индекса велась работа с местными партнерами в целях разработки субнациональных моделей гуманитарных рисков для Колумбии, Ливана, Сахеля и Большого Африканского Рога. Для таких субнациональных моделей используются те же открытый подход, методология и процесс развития, что и для глобальной модели, но при этом в них учитываются региональные или национальные риски и обеспечивается более высокий уровень географической детализации. Они могут помочь установить степень приоритетности инвестиций в обеспечение готовности и повышение устойчивости на этих уровнях. В рамках данного индекса будет вестись работа по внедрению субнациональных моделей в более значительном числе регионов и стран, причем эти модели будут контролироваться и поддерживаться местными партнерами, но проверяться в соответствии с глобальными стандартами.

38. В основе новых методов работы лежит переход от решения вызванных кризисами и стихийными бедствиями проблем с помощью отдельных краткосрочных проектов к достижению общих результатов на протяжении ряда лет с использованием показателей, позволяющих отслеживать прогресс на уровне результатов, а не мероприятий. Для того чтобы эта концепция стала реальностью, наделенное полномочиями эффективное руководство должно будет обеспечить согласованное, коллективное и предсказуемое сотрудничество и осуществление многолетних планов. Необходимо расширить возможности координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам, с тем чтобы они эффективно руководили работой Организации Объединенных Наций и ее партнеров по сокращению потребностей, уязвимости и риска путем объединения усилий заинтересованных сторон, которые могут наилучшим образом выполнять эти приоритетные задачи (стороны, которые продемонстрировали, что они обладают сравнительными преимуществами, принимая во внимание обязанности, отраженные в их мандатах), и путем координации мер по выполнению приоритетных задач. Они также должны играть существенную роль в консолидации данных и результатов анализа, управлении ресурсами в рамках многолетних планов, задействовании более широкой архитектуры финансирования, способствующей достижению общих результатов, и дополнении усилий национального руководства, направленных на повышение жизнестойкости и уменьшение опасности бедствий.

39. Хотя важно вести работу по достижению общих результатов в целях уменьшения потребностей, уязвимости и риска, основным требованием по-прежнему является сохранение возможностей быстрого и эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации, чтобы можно было предоставлять срочную помощь и защиту для спасения жизней людей. Это должно включать разработку четких и эффективных пороговых показателей и критериев для международного реагирования и принятия мер на раннем этапе. На национальном уровне следует разработать и усилить правовую базу и внутренние правила, процедуры и институциональные механизмы для облегчения и регулирования международной помощи при бедствиях и в ходе восстановления, особенно в странах, подверженных стихийным бедствиям, с опорой на принципы, изложенные в руководстве по внутригосударственной поддержке и регулированию международных усилий по реагированию на бедствия и оказанию помощи в восстановлении на начальном этапе. Со времени появления этого руководства в 2007 году 23 страны приняли новые законы, правила или процедуры с опорой на него. Однако во многих странах по-прежнему отсутствуют надлежащие процедуры для поддержки и регулирования международных усилий по предоставлению помощи, хотя результаты исследований свидетельствуют о том, что нормативные барьеры продолжают препятствовать эффективному оказанию помощи. Для того чтобы ускорить поступление международной помощи и укрепить национальный потенциал, Всемирная таможенная организация и «Дойче пост Ди-Эйч-Эл» взяли на себя обязательство активизировать модернизацию таможенных служб, служб, занимающихся погрузочно-разгрузочными работами в аэропортах, и служб материально-технического обеспечения. В связи с признанием растущей роли региональных организаций, дополняющих усилия по обеспечению готовности и реагированию на национальном и международном уровнях, в 2015 году была создана Сеть региональных организаций для осуществления гуманитарной деятельности, о начале функционирования которой было объявлено на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам и цель которой состоит в укреплении сотрудничества и обмене передовым опытом между региональными организациями.

40. Следует использовать дополнительные способы укрепления сотрудничества между различными структурами. Одним из примеров является совместный процесс разработки общих стандартов координации гуманитарной деятельности между гражданскими и военными в рамках Консультативной группы по координации гуманитарной деятельности между гражданскими и военными, в работе которой принимает участие широкий круг заинтересованных сторон. Эти стандарты призваны обеспечить перевод в практическую плоскость и контекстуализацию принципов и концепций, изложенных в Руководящих принципах использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий, в целях предоставления помощи государственным, военным и гуманитарным структурам на всех уровнях с опорой на уроки, извлеченные всеми соответствующими организациями.

Финансирование новых методов работы

41. Финансирование должно стать более предсказуемым и разнообразным и должно продолжаться в течение ряда лет, причем необходимо задействовать возможности, связанные с различными вариантами и инструментами финанси-

рования, позволяющими достичь общих результатов, а не провоцирующими институциональную разобщенность и конкуренцию между отдельными проектами. Для достижения общих результатов в деле повышения устойчивости в условиях повторяющихся стихийных бедствий финансирование должно быть гибким, с тем чтобы все структуры могли корректировать свои программы в зависимости от меняющихся рисков, потрясений и потребностей. Оно также должно позволять использовать возможности согласования подходов к гуманитарной деятельности и развитию, например с помощью последовательных подходов на основе наличных средств, обеспечивающих поддержание и по мере возможности задействование государственных систем социальной защиты. При организации финансирования также следует учитывать приоритеты, определенные заинтересованным населением, соответствующие данные и результаты аналитической работы. Правительствам и другим структурам следует выделять ресурсы на укрепление национального и местного потенциала и повышение устойчивости. Инвестируя в устойчивое развитие, следует учитывать факторы риска, а главную роль в финансировании должны играть внутренние ресурсы — как государственные, так и частные.

42. Для поддержки структур, одновременно занимающихся реализацией программ с различными сроками окончания в целях достижения общих результатов, потребуются различные инструменты финансирования. Только лишь краткосрочные субсидии не смогут обеспечить достижение общих результатов: они чрезвычайно важны при реагировании на бедствия, но их надо дополнять более широким кругом финансовых инструментов, таких как объединение рисков, страхование, микрозаймы и льготные кредиты для помощи в повышении устойчивости и укреплении национального потенциала в более долгосрочной перспективе.

43. Следует увеличить объем предсказуемого финансирования и инвестирования с учетом рисков для поддержки принятия мер на ранних этапах, содействия обеспечению готовности и наращивания усилий по восстановлению. Финансирование должно выделяться на беспроигрышной основе, что необходимо для повышения устойчивости путем предоставления льгот и дивидендов, например, обусловленных более совершенными агротехническими методами или политикой улучшения социальной защиты и страхования, даже если прогнозируемое стихийное бедствие не произошло. Для подготовки к экстремальным погодным явлениям и смягчения их последствий следует использовать финансовые инструменты с учетом результатов прогнозов и особенностей климата, в том числе Зеленый климатический фонд.

44. Государственно-частные партнерства могут играть ключевую роль в поддержке и поощрении инвестиций с учетом рисков для содействия повышению устойчивости. Инициатива «Подключение бизнеса», выдвинутая на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, призвана содействовать созданию сетей для увеличения масштаба и повышения эффективности скоординированного взаимодействия частного сектора с Организацией Объединенных Наций, правительствами государств и гражданским обществом в деле уменьшения опасности бедствий. Другие инициативы, такие как недавно созданный Форум по развитию страхования, призваны поддержать финансирование и страхование в интересах населения стран, находящихся в уязвимом положении, путем увеличения размера страхового покрытия с учетом суммарных экономических потерь от стихийных бедствий. Инициатива «Принципы устойчивого страхова-

ния», ставшая результатом сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и страховыми компаниями, объединила ведущие страховые компании всего мира для подтверждения их обязательств по ускорению осуществления Сендайской рамочной программы с помощью государственно-частных партнерств. Такие инициативы могут способствовать применению методов моделирования рисков и использованию страхования для стимулирования инвестиций в мероприятия по уменьшению опасности бедствий и технологии, помогающие повысить устойчивость.

45. «Большая сделка» — инициатива крупных доноров, учреждений Организации Объединенных Наций и других заинтересованных сторон, выдвинутая на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, — представляет собой соглашение между крупными донорами и организациями по оказанию помощи относительно мер по реформированию и обязательств сделать гуманитарное финансирование более эффективным. В частности, она станет крупным шагом на пути к внедрению новых методов работы, позволяя укреплять их основные элементы и отслеживать ход выполнения конкретных обязательств, например, касающихся укрепления взаимодействия между участниками гуманитарной деятельности и деятельности в области развития и расширения совместного многолетнего планирования и финансирования с целью разработки единой концепции общих результатов.

46. Для успешного внедрения новых методик потребуются значительные изменения в области аналитической работы, планирования, разработки программ, руководства и финансирования на всех уровнях. Для превращения этой концепции в практические действия нужен комплекс конкретных последующих действий и инициатив с масштабными целями по этим направлениям.

V. Перемещение населения

47. Каждый год миллионы людей вынуждены покидать свои дома в результате стихийных бедствий. В период 2008–2015 годов из-за стихийных бедствий свои дома были вынуждены покинуть 203,4 миллиона человек. По данным Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, вероятность перемещения в результате стихийного бедствия сегодня на 60 процентов выше, чем в 1970-е годы. Эта динамика вызвана многими факторами, включая рост численности населения, быструю незапланированную урбанизацию, экономическое развитие в опасных районах и погодные явления. В дальнейшем изменение климата в сочетании с другими причинами, как ожидается, приведет к увеличению масштабов перемещения населения в результате более частых и серьезных стихийных бедствий.

48. Хотя подавляющее большинство людей, оказавшихся перемещенными в результате стихийных бедствий, остаются в своей стране, трансграничное перемещение, обусловленное стихийными бедствиями и изменением климата, уже стало реальностью. Число перемещенных лиц, вынужденных пересекать границы, как ожидается, будет еще больше увеличиваться по мере того, как будет продолжаться изменение климата. Для многих малых островных развивающихся государств и их народов изменение климата представляет собой экзистенциальную угрозу. Для обеспечения готовности стран к приему, защите и поддержке таких людей, которые не имеют защиты, предоставляемой статусом

беженца, необходимо наряду с механизмами регионального сотрудничества вводить в действие соответствующие национальные законы и принимать организационные и практические меры. Принимающим странам и группам населения потребуется адекватная и предсказуемая поддержка в более долгосрочной перспективе, в том числе в сфере жилищного хозяйства, трудоустройства, образования, здравоохранения и прочих государственных услуг. С этой целью Генеральный секретарь в своей Повестке дня в интересах человечества призывает принять к 2025 году соответствующую международную базовую систему, национальное законодательство и базовую систему регионального сотрудничества для обеспечения того, чтобы страны, расположенные в подверженных стихийным бедствиям регионах, были подготовлены к принятию и обеспечению защиты лиц, прибывших из-за рубежа и не имеющих статуса беженца.

49. Такие действия, как повышение готовности и жизнестойкости в условиях стихийных бедствий, могут помочь людям лучше адаптироваться к неблагоприятным последствиям изменения климата и не допустить перемещения населения. Такие меры, как плановое переселение, проводимое с соблюдением прав человека, и миграция в достойных условиях, следует включить в национальные стратегии адаптации, планы по снижению опасности бедствий и политику устойчивого развития. Для проведения такой деятельности страны, наиболее уязвимые в случае изменения климата, должны иметь доступ к Зеленому климатическому фонду.

50. Связь между изменением климата и перемещением населения признается в Парижском соглашении, в соответствии с которым была создана целевая группа для разработки рекомендаций по комплексным подходам к предотвращению и минимизации перемещения населения в связи с неблагоприятными последствиями изменения климата и к решению соответствующих вопросов. Кроме того, в двухлетний план работы Исполнительного комитета Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата включено направление деятельности, посвященное миграции, перемещению населения и мобильности людей, причем особое внимание уделяется углублению понимания и знаний о том, как последствия изменения климата влияют на такие модели.

51. В рамках Инициативы имени Нансена в отношении трансграничного перемещения населения в связи со стихийными бедствиями и последствиями изменения климата в конечном итоге в октябре 2015 года в Женеве 109 государствами была утверждена Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий и изменения климата (Программа защиты). Программа защиты объединяет набор методов и вариантов политики, позволяющих предотвратить обусловленное стихийными бедствиями перемещение населения, как внутреннее, так и трансграничное, подготовиться к нему и решить связанные с ним проблемы, а также предоставлять более эффективную защиту и помощь лицам, перемещенным в результате стихийных бедствий и изменения климата.

52. Для дальнейшего осуществления Инициативы имени Нансена и рекомендаций, содержащихся в Программе защиты, в мае 2016 года была создана Платформа по вопросам перемещения населения в результате стихийных бедствий. Платформа призвана устранить пробелы в знаниях и данных о том, почему, где, когда и каким образом люди оказываются перемещенными из-за сти-

хийных бедствий и изменения климата. Она будет способствовать применению эффективных методов защиты лиц, перемещенных через границы, и снижению риска перемещения населения в результате стихийных бедствий в своей стране, в том числе путем добровольной миграции в достойных условиях и планового переселения, проводимого с соблюдением прав человека. Она будет способствовать согласованности политики и учету проблем, связанных с мобильностью людей, в рамках направлений политики и деятельности и между ними, включая гуманитарную деятельность, уменьшение опасности бедствий, адаптацию к изменению климата, регулирование миграции и оказание помощи в целях развития. Она также будет способствовать разработке политики и нормативных актов в проблемных областях, таких как обеспечение безопасного прохода и мер защиты в случае отсутствия статуса беженца. Платформа является важным инструментом, позволяющим государствам-членам, международным организациям и другим соответствующим структурам расширять сотрудничество и координацию и применять комплексный подход к трансграничному перемещению населения в результате стихийных бедствий.

53. Сендайская рамочная программа, Повестка дня на период до 2030 года, Парижское соглашение, Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, пленарное заседание высокого уровня Генеральной Ассамблеи для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, которое состоится в сентябре 2016 года, и конференция Хабитат III, проведение которой запланировано на октябрь 2016 года, взятые вместе, обеспечивают историческую возможность для целенаправленных совместных действий по укреплению потенциала в сфере готовности и реагирования, с тем чтобы предоставлять более эффективную защиту и помощь людям, которым грозит опасность перемещения в результате стихийных бедствий и изменения климата. Потребности перемещенных лиц и необходимость снижения рисков, связанных с перемещением населения из-за стихийных бедствий, надлежащим образом отражены в Сендайской рамочной программе. В Повестке дня на период до 2030 года признается важность решения проблемы вынужденного перемещения в качестве элемента устойчивого развития и содержится обязательство никого не оставить без внимания, в том числе в условиях перемещения населения. Это даст перемещенным лицам шанс на лучшую жизнь в достойных условиях и с опорой на собственные силы, на реализацию своих устремлений и на получение пользы от устойчивого развития принимающих их групп населения и внесение вклада в такое развитие. В рамках этих усилий решающее значение будут иметь поощрение, защита и осуществление прав человека.

54. Перемещение населения — это многоплановая проблема, и, для того чтобы справиться с ней, необходимы краткосрочная и долгосрочная поддержка и скоординированные решения, основанные на гуманитарной и политической деятельности и деятельности в области развития и прав человека. Широко распространенные мнения о том, что перемещение населения, вызванное стихийным бедствием, является краткосрочным и временным, могут привести к игнорированию потребностей людей, нуждающихся в защите и помощи. На самом деле перемещение населения из-за стихийных бедствий и изменения климата часто происходит регулярно и может растягиваться на годы или десятилетия, подрывая устойчивость, вынуждая людей жить в нищете и подвергая их воздействию новых циклов кризиса. Для предотвращения перемещения населения, вызванного стихийными бедствиями и изменением климата, сокращения

его масштабов и для решения связанных с ним проблем необходимы политическая воля и серьезные изменения на всех уровнях, а также новые подходы и партнерские отношения, способствующие преодолению изоляционистского мышления.

55. Долгосрочных решений не будут, если не будет снижен риск стихийных бедствий и перемещения населения и если не будет повышена жизнестойкость населения. Более тщательное отслеживание положения, в котором находятся люди, оказавшиеся перемещенными в результате стихийных бедствий, и длительный сбор данных необходимы для принятия основанных на фактических данных мер по предотвращению и снижению риска, связанного с перемещением, с тем чтобы оно не приняло затяжной или хронический характер. Сейчас мы плохо понимаем и фиксируем динамику и последствия перемещения населения, обусловленного медленно надвигающимися бедствиями, такими как засухи. Надо уделять больше внимания предотвращению, минимизации, выявлению и реагированию на перемещение населения в связи с медленно надвигающимися бедствиями и постепенным ухудшением состояния окружающей среды, включая воздействие повторяющихся засух и опустынивания на источники средств к существованию, продовольственную безопасность и структуру миграции и перемещения. Для своевременного и целенаправленного проведения политики и принятия практических мер важно собирать достоверные данные о перемещении и миграции, а также о потребностях людей в условиях медленно надвигающихся бедствий и постепенно ухудшающейся ситуации. Для решения проблем, связанных с доступностью земли, ресурсов для жилищного строительства и других прав и услуг в контексте перемещения, нужны более серьезные технические возможности.

56. Для выполнения общего обязательства никого не оставить позади требуется принятие политических, практических и финансовых мер, с тем чтобы не только удовлетворить потребности самых уязвимых групп населения, в том числе перемещенных лиц в условиях конфликтов и бедствий, но и в принципе снизить риск перемещения с помощью таких мер, как уменьшение опасности бедствий, адаптация к изменению климата и устойчивое развитие. В связи с этим чрезвычайно важно обеспечить соблюдение прав человека, поскольку отдельные лица и группы населения, в наибольшей степени подверженные риску дискриминации, маргинализации и изоляции, скорее всего, будут наиболее уязвимыми также и в условиях такого перемещения, как внутреннего, так и трансграничного. Национальное законодательство, политика и потенциал имеют большое значение для защиты перемещенных лиц и их интеграции в национальные системы социальной защиты, образовательные программы, системы здравоохранения, рынки труда и планы развития, и при этом надо признавать их положительную социально-экономическую роль и вклад в деятельность на местных рынках и в частном секторе. Национальные ресурсы и международное финансирование следует направлять в национальные и местные системы, занимающиеся удовлетворением потребностей вынужденных переселенцев и принимающих их жителей. Кроме того, ключевое значение имеет дальнейшее принятие и более строгое соблюдение национальных, региональных и международных норм и основополагающих решений, таких как Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны и Конвенция Африканского союза о предоставлении защиты и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке.

57. Участники гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, местные органы власти и предприятия частного сектора должны, несмотря на узкие рамки своих мандатов, отходить от изоляционистского мышления и вести совместную работу по линии многолетних программ, направленную на прекращение зависимости от помощи и поощрение самообеспеченности вынужденных переселенцев. Этот новый подход к удовлетворению неотложных гуманитарных потребностей и достижению более долгосрочных результатов в области развития в целях повышения жизнестойкости и самообеспеченности перемещенных лиц и принимающих их жителей важен для значительного сокращения масштабов внутреннего перемещения, в том числе благодаря усилиям по достижению цели, состоящей в уменьшении числа вынужденных переселенцев на 50 процентов к 2030 году. Надо больше помогать жителям, принимающим большое количество перемещенных лиц или репатриантов, путем укрепления многосторонних инструментов финансирования и других механизмов, для того чтобы решать проблемы, связанные с гуманитарными и социально-экономическими последствиями перемещения населения.

58. Перемещение населения все чаще становится городским феноменом и городской проблемой. Конференция Хабитат III дает уникальную возможность сделать так, чтобы малые и большие города могли регулировать внутреннее перемещение, признавая существующую уязвимость и нищету в городских районах и дополнительную нагрузку на местные службы, которая может появиться в результате перемещения. В рамках созданного на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам Глобального альянса по вопросам городского кризиса уделялось особое внимание нуждам перемещенных лиц, в том числе в контексте стихийных бедствий, и признавалось, что надо учитывать их особую уязвимость и потребности местных жителей, касающиеся городского планирования, инфраструктуры и услуг.

VI. Рекомендации

59. На основании настоящего доклада Генеральный секретарь делает следующие рекомендации:

а) государствам-членам, гуманитарным организациям, организациям, занимающимся вопросами развития, и другим заинтересованным структурам следует применять всеобъемлющий и согласованный подход на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях по отношению к явлениям Эль-Ниньо и Ла-Нинья, в том числе путем улучшения прогнозирования, раннего предупреждения, предотвращения, обеспечения готовности, жизнестойкости и быстрого реагирования, дополняемых эффективным руководством и предсказуемым, адекватным и своевременным финансированием в регионах, странах и микрорайонах, которые могут быть затронуты этими явлениями;

б) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям следует и далее содействовать применению методов, позволяющих правительствам уменьшать опасность стихийных бедствий и климатических рисков и реагировать на них, в том числе путем поддержки и укрепления национального и местного потенциала в сфере руководства, обеспечения готовности и реагирования, а также повышать жизнестойкость, при-

нимая во внимание различные потребности женщин, девочек, мальчиков и мужчин всех возрастов;

с) Организации Объединенных Наций следует продолжать наращивать поддержку, оказываемую государствам-членам, в приоритетном порядке осуществляющим Сендайскую рамочную программу, в том числе с помощью пересмотренного Плана действий Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий в целях укрепления потенциала противодействия, для обеспечения того, чтобы осуществление Сендайской рамочной программы самым эффективным образом способствовало применению комплексного подхода с учетом рисков к осуществлению Повестки дня на период до 2030 года, в частности путем повышения жизнестойкости в условиях стихийных бедствий и изменения климата и путем поддержки национального и местного потенциала в сфере обеспечения готовности и реагирования;

d) государствам-членам, Организации Объединенных Наций, гуманитарным организациям, организациям, занимающимся вопросами развития, и всем заинтересованным структурам следует, помогая друг другу, несмотря на институциональные барьеры и различающиеся повестки дня, укреплять сотрудничество и координировать подходы к повышению жизнестойкости в условиях стихийных бедствий и изменения климата, для того чтобы радикально изменить жизнь уязвимых групп населения, никого не забыть и достичь целей устойчивого развития;

e) государствам-членам и региональным организациям следует вместе укреплять региональное сотрудничество, с тем чтобы наращивать национальный и региональный потенциал в целях обеспечения понимания рисков, подготовки к бедствиям и реагирования на них в дополнение к национальным усилиям, в том числе путем обмена опытом использования различных моделей в других регионах;

f) в соответствии с призывом, содержащимся в Сендайской рамочной программе, государствам-членам следует проводить регулярные учения по обеспечению готовности к бедствиям, реагированию на них и ликвидации их последствий, с тем чтобы обеспечивать быстрое и эффективное реагирование на бедствия и вызванное ими перемещение населения и содействовать международному сотрудничеству в целях повышения жизнестойкости и уменьшения риска бедствий, в том числе риска перемещения населения;

g) Организации Объединенных Наций и ее партнерам следует преодолевать барьеры между гуманитарной деятельностью и деятельностью по развитию и общими усилиями добиваться результатов в интересах самых уязвимых групп населения, для того чтобы на многолетней основе сокращать нужду, уязвимость и риски. Для этого должны быть обеспечены эффективное руководство и гибкое управление с опорой на сравнительные преимущества широкого круга структур и общее понимание потребностей и рисков в конкретных условиях, в том числе применительно к повторяющимся стихийным бедствиям, и с учетом важности соблюдения гуманитарных принципов в ходе гуманитарной деятельности;

h) государствам-членам, международным финансовым учреждениям и частным предприятиям следует обеспечивать предсказуемое и гибкое финансирование на многолетней основе в целях достижения общих результатов, ис-

пользуя при этом различные финансовые инструменты, позволяющие направлять средства тем структурам, которые были признаны обладающими сравнительными преимуществами с точки зрения достижения общих результатов, и учитывать приоритеты, определенные пострадавшим населением, соответствующие данные и результаты аналитической работы. В частности, следует более эффективно использовать существующие ресурсы и возможности и новые партнерские связи для привлечения дополнительных ресурсов и возможностей в целях поддержки достижения общих результатов;

i) государствам-членам, международным финансовым учреждениям, Организации Объединенных Наций, гуманитарным организациям, организациям в области развития, частным предприятиям и другим заинтересованным структурам следует добиваться того, чтобы все инвестиции в устойчивое развитие осуществлялись с учетом риска;

j) государствам-членам, Организации Объединенных Наций, гуманитарным организациям, организациям в области развития и другим заинтересованным структурам следует принять новый подход к удовлетворению неотложных гуманитарных потребностей и достижению более долгосрочных результатов в сфере развития в целях повышения степени жизнестойкости и самообеспеченности перемещенных лиц и принимающих их жителей, в том числе в условиях стихийных бедствий и изменения климата. В связи с этим следует поощрять и поддерживать безопасные, достойные и долгосрочные решения в рамках согласованных международных, региональных и национальных усилий с учетом как гуманитарных проблем, так и проблем развития, связанных с перемещением населения, и принимать соответствующие политические, правовые и финансовые меры, необходимые в конкретных условиях;

k) государствам-членам, Организации Объединенных Наций, гуманитарным организациям и организациям в области развития следует расширять сотрудничество и координацию в целях применения всеобъемлющего подхода к трансграничному перемещению населения, обусловленному стихийными бедствиями и изменением климата, включая варианты, позволяющие предотвратить такое перемещение, подготовиться к нему и решить связанные с ним проблемы, с тем чтобы предоставлять более эффективную защиту и помощь лицам, перемещенным в таких условиях, в том числе использовать меры гуманитарного характера, такие как предоставление временной защиты и гуманитарных виз и организацию добровольной миграции в достойных условиях и планового переселения с соблюдением прав человека;

l) государствам-членам, Организации Объединенных Наций, гуманитарным организациям, организациям в области развития и другим заинтересованным структурам следует улучшить понимание, анализ, мониторинг и оценку динамики и последствий перемещения населения, обусловленного медленно надвигающимися бедствиями и постепенным ухудшением состояния окружающей среды, и усовершенствовать процесс сбора данных с разбивкой по полу и возрасту, а также политические и практические меры в этом отношении;

m) государствам-членам следует работать в тесном сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, местными органами власти и другими соответствующими структурами для обеспечения более высокого уровня готовности к бедствиям и реагирования на них в городских районах, в том числе решать проблемы, связанные с внутренним перемещением, признавая особую

уязвимость и потребности вынужденных переселенцев и принимающих их жителей, а также уделять должное внимание этим вопросам на конференции Хабитат III и при осуществлении ее итоговых документов.
