

Октябрь 2009 года



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

КОНФЕРЕНЦИЯ

Тридцать шестая сессия

Рим, 18-23 ноября 2009 года

Повышение готовности к угрозам и чрезвычайным ситуациям в области продовольствия и сельского хозяйства и принятие эффективных ответных мер

I. Введение

1. Страны-члены ФАО повышают свою готовность к растущему числу чрезвычайных ситуаций и принимают меры по их преодолению. Подавляющее большинство людей, затрагиваемых такими ситуациями – как стихийными бедствиями, так и антропогенными кризисами, – проживает в сельских районах, где главным источником средств к существованию является сельское хозяйство. Опыт показал, что осуществление деятельности по уменьшению опасности бедствий и своевременное принятие ответных мер по защите и восстановлению сельскохозяйственного потенциала и возрождению сельскохозяйственных источников дохода в максимально сжатые сроки позволяет спасти жизнь людей, способствует быстрому восстановлению и сокращает период зависимости от гуманитарной помощи.

2. Стратегическая цель I ФАО – *Повышение готовности к угрозам и чрезвычайным ситуациям в области продовольствия и сельского хозяйства и принятие эффективных ответных мер* – является основой для оказания Организацией содействия странам-членам в активизации подготовки и ответных мер борьбы с кризисом и в согласовании мероприятий по устранению чрезвычайных ситуаций, восстановлению и долгосрочному развитию. Достижение этой Стратегической цели строится на таких ключевых элементах уменьшения опасности бедствий в областях сельского, лесного и рыбного хозяйства, как: i) раннее предупреждение; ii) планирование на случай чрезвычайных обстоятельств; iii) разработка отраслевых и межотраслевых систем борьбы с опасностью бедствий; iv) уменьшение риска бедствий (готовность, предупреждение и смягчение последствий); v) оценка нужд; vi) своевременное принятие ответных мер; и vii) оказание помощи в переходе от принятия ответных мер к восстановлению и планированию развития.

3. В настоящем документе содержится анализ чрезвычайной помощи Организации странам-членам и обращение к ее членам с просьбой рассмотреть различные пути, через которые они могли бы получать доступ к потенциалу Организации по удовлетворению их нужд, связанных с активизацией предупредительных мероприятий, обеспечением

Настоящий документ издан ограниченным количеством экземпляров, чтобы минимизировать экологические последствия работы ФАО и не оказывать воздействия на климат. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить свои экземпляры на заседания и по возможности не обращаться за дополнительными экземплярами. Большинство документов о заседаниях ФАО размещено на вебсайте www.fao.org.

готовности и принятием эффективных ответных мер в случае возникновения угроз и чрезвычайных ситуаций в сфере продовольствия и сельского хозяйства.

II. Справочная информация

4. За период 1988-2007 годов на долю стихийных бедствий приходится 45 % случаев гибели людей и 80 % общего объема нанесенного экономического ущерба. Более 75 % этих стихийных бедствий носят гидрологический, метеорологический или климатический характер. Антропогенные бедствия нередко обусловлены конфликтами или финансовыми или экономическими кризисами. В последнее время все более серьезную угрозу представляют собой трансграничные вредители и заболевания растений и животных.

5. Соотношение между антропогенными и стихийными бедствиями со временем изменилось. В начале 1980-х годов доля продовольственных кризисов антропогенного происхождения составляла 10 % от общего числа чрезвычайных ситуаций в продовольственной сфере, к 1993 году она достигла почти 70 %, а за последние 15 лет переживала снижение. Однако в настоящее время доля продовольственных кризисов, вызванных стихийными бедствиями (в 2007 году – порядка 40 %), неуклонно растет. Вызывает озабоченность частота и интенсивность погодных катализмов. По данным ФАО, доля внезапно нарастающих бедствий, в частности наводнений, увеличилась с 14 % среди всех стихийных бедствий в 80-е годы до 27 % с 2000 года. В мировом масштабе частотность крупных наводнений возросла с почти 50 случаев в год в середине 80-х годов до более 200 – в настоящее время. Хотя в 2008 году случилось меньше бедствий, эти события были масштабнее и мощнее по своему воздействию, в том числе для стран со средним уровнем дохода, инфраструктура и население которых, будучи сконцентрированы в городских районах, становятся более уязвимыми по мере своего развития.

6. Частотность случаев проявления вредителей и заболеваний растений и животных нарастает, как о том свидетельствуют произошедшие за последние годы вспышки или случаи распространения новых вредителей или болезней - таких, как птичий грипп, саранчовое заражение, ржавчина пшеницы UG99, коричневая полосатость маниока, вредное цветение водорослей и заболевания водных животных.

7. ФАО начала оказывать гуманитарную помощь в 1973 году, когда в связи с засухой в районе Сахеля для пострадавших фермеров и гуртовщиков организовывались поставки сельскохозяйственных товаров и чрезвычайные спасательные мероприятия. Помощь, оказываемая Организацией, прошла путь развития от принятия точечных мер в отдельных чрезвычайных ситуациях до проведения длительных спасательных мероприятий в ситуациях комплексных бедствий, вызванных гражданскими конфликтами и многочисленными потрясениями. Государства-члены стали чаще обращаться с просьбами об оказании помощи и соответствующего технического содействия в случае бедствий, прежде всего – для быстрого восстановления сельскохозяйственных источников жизнеобеспечения в пострадавших от кризиса районах, а также для укрепления систем раннего оповещения и повышения уровня готовности к принятию ответных мер. Нынешние программы предусматривают многоступенчатые и комплексные ответные мероприятия, планы по ликвидации последствий и восстановлению с привлечением многочисленных технических подразделений ФАО и целого ряда административных и оперативных служб как в штаб-квартире, так и в отделениях на местах. В числе основных партнеров ФАО – широкий спектр фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, национальных и международных неправительственных организаций (НПО), Движение Красного Креста и Красного Полумесяца и частные фонды. Теперь чрезвычайные ответные меры и проекты по восстановлению составляют значительную часть программы деятельности ФАО на местах и почти полностью финансируются из внебюджетных источников.

8. Глобальные усилия по уменьшению опасности бедствий нарастают, в том числе и со стороны ФАО. С 2004 года Междепартаментской группой ФАО по уменьшению опасности бедствий осуществлено более 35 национальных и региональных проектов, нацеленных на снижение риска бедствий в сельском хозяйстве. Хиогская программа действий обеспечивает общую глобальную платформу для построения системы оперативного реагирования на бедствия на уровне стран и общин. ФАО поддерживает Хиогскую программу действий и ее цель – обеспечить к 2015 году существенное сокращение (наполовину) числа человеческих жертв в результате бедствий, а также масштабов социального, экономического и экологического ущерба, наносимого общинам и странам.

III. Стратегическая цель I – Комплексный подход к повышению готовности, принятию эффективных ответных мер и оказанию помощи в переходе к развитию

9. ФАО разрабатывает комплексный подход к проблематике уменьшения опасности бедствий через Стратегическую цель I, в основе которой лежат главные принципы: предотвращение, управление и уменьшение опасности бедствий.

10. На этапе, который предшествует бедствию, помочь ФАО ее членам направляется на поддержание источников жизнеобеспечения и повышение сопротивляемости домашних хозяйств и общин путем избежания (предупреждение) или ограничения (сглаживание) пагубных последствий бедствий и предоставления своевременных и надежных прогнозов (готовность), содействия развитию устойчивых к бедствиям видов практики в областях фермерства, рыбного промысла и использования природных ресурсов, а также политического консультирования.

11. На этапе принятия ответных мер помочь ФАО странам-членам сосредоточена на быстром восстановлении сельскохозяйственных источников дохода путем скорейшего оказания поддержки общинам и правительствам. К пострадавшим группам населения относятся мужчины и женщины, проживающие в районах кризиса, беженцы и внутренне перемещенные лица (ВПЛ), а также во многих случаях и те общинны, которые дают приют ВПЛ или возвращенцам.

12. На этапе после бедствия основным направлением усилий ФАО по оказанию помощи являются восстановление и долгосрочное преодоление последствий на основе принципа «восстанавливать лучше прежнего»: повышение сопротивляемости будущим бедствиям может быть достигнуто посредством мероприятий, способствующих переходу от преодоления последствий к развитию. Такая помощь связана с мероприятиями Организации по оказанию ее членам содействия в целях развития и с ее взаимоотношениями с ключевыми внешними партнерами в данной области, прежде всего с международными финансовыми учреждениями. Связи между готовностью, предупреждением и сглаживанием (уменьшением опасности), чрезвычайными ответными мерами, преодолением последствий и восстановлением и переходом к развитию сложны и динамичны. Система комплексного уменьшения опасности бедствий играет важнейшую роль в повышении сопротивляемости общин к таким угрозам, в сглаживании последствий кризиса и оказании помощи уязвимым группам населения в адаптации к новым ситуациям.

13. Начиная с середины 70-х годов ФАО долгое время разрабатывала и совершенствовала механизмы обеспечения готовности – такие, как системы раннего предупреждения об угрозах и чрезвычайных ситуациях в сфере продовольствия и сельского хозяйства. ФАО осуществляет управление двумя глобальными информационными службами оповещения о потенциальных продовольственных и сельскохозяйственных кризисах, а также о чрезвычайных ситуациях, касающихся животных и растений: *Глобальной системой информации и раннего предупреждения по*

проблемам продовольствия и сельского хозяйства (GIEWS) и Системой чрезвычайных мер предупреждения трансграничного распространения вредителей и болезней, опасных для животных и растений (EMPRES). Частью структуры EMPRES является Глобальная система раннего предупреждения и мер по борьбе с основными болезнями животных (ГСРП), созданная совместными усилиями Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Всемирной организации по охране здоровья животных (ВОЗЖ) и ФАО; ее цель – совершенствовать систему раннего предупреждения об опасностях для здоровья животных, а также обеспечивать прозрачность обмена информацией между странами. Такие инициативы, как Комплексная классификационная оценка состояния дел в отношении продовольственной безопасности и гуманитарной ситуации (KKO), в большей степени ориентированы на национальный и/или региональный уровень, но в то же время благодаря комплексному подходу они охватывают более широкий спектр показателей.

14. Хотя основной целью чрезвычайных мер ФАО является содействие восстановлению производства в мелких фермерских хозяйствах, значительная часть чрезвычайной помощи, которую Организация оказывает своим странам-членам, теперь ориентирована на борьбу с трансграничными угрозами и вспышками заболеваний животных – таких, как высокопатогенный птичий грипп и ящур. В этой связи недавно был создан *Механизм противодействия кризисным явлениям внутри продовольственной цепочки*, который предоставляет техническое и оперативное содействие правительствам в разработке и осуществлении неотложных мер по ликвидации опасностей для цепочки продовольственного снабжения и угроз продовольственной безопасности.

15. Помимо своих программ по принятию основных мер в ответ на чрезвычайные ситуации, восстановлению и снижению риска, ФАО в течение последних 10 лет реализовала ряд проектов комплексного уменьшения опасности бедствий. К ним относятся мероприятия по наращиванию местного и национального потенциала с упреждающей поддержкой, которая охватывает предотвращение угроз для источников дохода, оценку уровня уязвимости и продовольственной безопасности, обеспечение готовности (активизацию раннего предупреждения и прогнозирования урожая для производителей сельскохозяйственной продукции), меры по ликвидации последствий и восстановлению с отраслевым уклоном и распространение передовых видов сельскохозяйственной практики.

16. Запланированные организационные данные и показатели по Стратегической цели I (СЦ-І) были подготовлены междепартаментской многопрофильной группой, возглавляемой Департаментом технического сотрудничества. Результаты этой работы сосредоточены на предупреждении бедствий, смягчении их последствий, обеспечении готовности, принятии чрезвычайных ответных мер и восстановлении, а также на установлении перехода и взаимосвязей между этапами ликвидации последствий, восстановления и развития. Группа, занимающаяся вопросами стратегии СЦ-І, в настоящее время объединяет более 40 технических и оперативных подразделений из штаб-квартиры и отделений на местах.

17. Ожидаемые итоги СЦ-І (среднесрочные результаты) включают:

- Организационный результат 1 – Уязвимость стран от кризисов, угроз и чрезвычайных ситуаций снижается благодаря повышению уровня готовности и включению мероприятий по уменьшению опасности и смягчению последствий в политику, программы и виды деятельности.
- Организационный результат 2 – Страны и партнеры более эффективно ведут борьбу с кризисами и чрезвычайными ситуациями посредством принятия мер в сфере продовольствия и сельского хозяйства.
- Организационный результат 3 – Страны и партнеры усовершенствовали процесс перехода и последовательность между бедствием, восстановлением и развитием.

18. Результаты СЦ-І непосредственно сосредоточены на тех областях, в которых ФАО может действовать наиболее успешно, включая крупномасштабные чрезвычайные ситуации внутри продовольственной цепочки, обеспечивая при этом наращивание потенциала стран-членов для более высокой степени готовности к противостоянию кризисам.

19. Являясь корпоративной стратегией, СЦ-І будет регулировать постоянную эволюцию деятельности ФАО по ликвидации последствий бедствий и восстановлению. Три указанных результата способствуют более успешному упорядочению и согласованию увязок и переходных мер между этапами бедствия, восстановления и развития в странах-членах. Эти результаты также будут содействовать развитию потенциала правительства стран-членов и партнеров ФАО для подготовки и принятия ответных мер в случае угрозы или чрезвычайной ситуации, а также оказанию помощи в переходе к планированию развития.

20. Организация будет стремиться к тому, чтобы орган по принятию решений находился как можно ближе к бенефициарам, наращивая потенциал своих отделений на местах применительно к ликвидации последствий бедствий и проведению восстановительных мероприятий, а также к укреплению связей с проектами и программами по развитию. Это вписывается в канву более широкого стремления ФАО к децентрализации и внедрению принципа взаимодополняемости.

21. Поиск путей к решению проблем, связанных с комплексным характером параллельных кризисных ситуаций, требует координации и взаимопонимания. Чтобы достичь более долгосрочных, холистических результатов в рамках СЦ-І, Организации также потребуется проанализировать факторы эволюции той экономической, социальной, технической, финансовой и институциональной среды, в которой ведутся мероприятия по повышению готовности к бедствиям, принятию ответных мер и уменьшению опасности. К ним относятся следующие факторы:

- угрозы и чрезвычайные ситуации в сфере продовольствия и сельского хозяйства возникают в уже напряженной среде, для которой характерны кризисные явления внутри продовольственной цепочки, отсутствие безопасности в сфере продовольственных товаров и питания, рыночные потрясения, гражданские конфликты, климатические катаклизмы возрастающей частоты и интенсивности, уязвимость групп населения по признакам пола, возраста и наличия ВИЧ/СПИДа;
- ожидаемое воздействие изменения климата в будущем способно увеличить количество и интенсивность экстремальных погодных явлений и бедствий. Эти угрозы создают новые вызовы и возможности для сотрудничества среди субъектов в гуманитарной сфере и в области развития;
- финансирование в связи с чрезвычайными ситуациями возросло и все больше диверсифицируется. Гуманитарная деятельность нередко финансируется объединенными фондами на глобальном, региональном и страновом уровнях. Поступают взносы и от нетипичных доноров;
- увеличение числа партнеров - учреждения системы Организации Объединенных Наций, Движение Красного Креста и Красного Полумесяца, НПО и другие организации, принимающие участие в деятельности по ликвидации последствий, восстановлению и уменьшению опасности бедствий в сфере продовольствия и сельского хозяйства - создает возможности для сотрудничества, но при этом требует четких координирующих действий, в частности на этапе перехода от ответных и восстановительных мер к развитию;
- опасность возникновения масштабных чрезвычайных ситуаций приковывает повышенное внимание общественности и основных донорских организаций, в то время как менее значительные чрезвычайные программы, являясь столь же значимыми с точки зрения благосостояния населения, страдают от недофинансирования и замалчивания;

- осуществляемый процесс реформирования Организации Объединенных Наций и реформы управления всемирной продовольственной безопасностью открывает возможности для совершенствования координации и руководства деятельностью по устранению угроз и бедствий, подрывающих продовольственную безопасность;
- наращивание потенциала национальных учреждений по борьбе с бедствиями дает правительствам стран, охваченных чрезвычайными ситуациями, возможность играть новую, более активную роль в уменьшении опасности и координации внешней помощи. Пока сельскохозяйственные министерства и ведомства – традиционные партнеры ФАО – не принимали активного участия в деятельности этих учреждений.

22. Для удовлетворения нужд людей, которые постоянно подвержены опасности или последствиям бедствий, требуются: i) новые партнерские союзы и пути взаимодействия для обеспечения более эффективной поддержки на глобальном, региональном и национальном уровнях; и ii) устойчивый потенциал для принятия ответных мер - от готовности до развития – на основе прочной и единой приверженности со стороны Организации Объединенных Наций и ее партнеров.

23. ФАО имеет четыре сравнительных преимущества, которые способствуют успешному достижению результатов СЦ-І: i) технический опыт (например, в областях животноводства, зерновых культур, борьбы с вредителями, лесного хозяйства, рыбного хозяйства и природных ресурсов) для оказания содействия в выработке политики, укреплении институтов, развитии систем раннего предупреждения и передовых видов сельскохозяйственной практики; ii) подтвержденный оперативный потенциал для осуществления программ по ликвидации последствий бедствий и развитию; iii) способность обеспечивать эффективный переход от чрезвычайных мероприятий к развитию; и iv) растущий потенциал для упорядоченного уменьшения опасности бедствий в рамках национальной политики обеспечения сельскохозяйственной и продовольственной безопасности через свои отделения на местах, действуя в сотрудничестве с партнерами правительств соответствующих стран, системы ООН и гражданского общества.

IV. Выводы

24. Процесс обновления ФАО явился мощным стимулом и создал благоприятные условия для реализации Стратегической цели I. Страны-участники, возможно, пожелают рассмотреть:

- возможные пути активизации работы на национальном уровне по уменьшению опасности бедствий в секторах продовольствия и сельского хозяйства и наращивания потенциала для противостояния последствиям природных и антропогенных катализмов;
- национальные требования по внедрению технических знаний и опыта в мероприятия по обеспечению готовности к бедствиям и ликвидации их последствий;
- пути более последовательного перехода от чрезвычайных мер к осуществлению действий, программ и процессов в области развития; и
- возможности регионального сотрудничества среди стран-членов, организаций и доноров в целях регулирования и уменьшения опасности трансграничных кризисов и снижения уязвимости от них.

25. FAO постоянно готова предоставить своим членам помочь по всем вышеуказанным позициям для повышения уровня готовности к угрозам и бедствиям в сфере продовольствия и сельского хозяйства и принятия эффективных мер по ликвидации их последствий.