

Снижение риска катастроф: задача развития

ГЛОБАЛЬНЫЙ ДОКЛАД



Программа развития Организации Объединенных Наций
Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению

www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm

2004

Краткая справка для руководства

Около 75 процентов населения Земли живут на таких территориях, где за период с 1980 по 2000 год хотя бы один раз происходили землетрясения, циклоны, наводнения или засухи.

Лишь сейчас начинают предприниматься попытки определить последствия такого распространенного влияния природных катастроф¹ на развитие человечества. Определенную роль в этом процессе изучения играет *Снижение риска катастроф: задача развития*.

Риск стихийных бедствий тесно связан с процессами человеческого развития. Катастрофы угрожают развитию. В то же время, выбор путей развития, который делают отдельные лица, сообщества и нации может привести к новой угрозе катастроф. Человеческое развитие может быть направлено на существенное сокращение риска катастроф.

В настоящем Докладе представлена информация о том, что миллиарды людей в более чем 100 странах периодически хотя бы один раз подвергаются воздействию землетрясения, тропического циклона, наводнения или засухи. В результате катаклизмов, вызванных этими стихийными бедствиями, в разных частях света ежедневно регистрируется более 184 смертельных случаев.

В настоящем Докладе показано, что процессы развития отражаются на физических последствиях стихийных бедствий. Это выражается в данных наблюдений, свидетельствующих о том, что хотя лишь 11 процентов людей,

подвергающихся риску стихийных бедствий, живут в странах с низким уровнем развития, на их долю приходится более 53 процентов от общего числа зарегистрированных смертельных случаев.

В Докладе утверждается, что риск катастроф не является неизбежным, и приводятся положительные примеры снижения риска катастроф, которые можно положить в основу стратегии планирования дальнейшего развития. Такие примеры обобщены в данной Краткой справке для руководства.

I. Развитие под угрозой

Во многих странах ущерб от катастроф является серьезным препятствием для достижения целей развития тысячелетия (Millennium Development Goals – MDGs).

Разрушение инфраструктуры и уничтожение средств существования – прямые результаты стихийного бедствия или катастрофы. Но ущерб от стихийного бедствия связан с другими потрясениями в таких областях как финансы, политика, здравоохранение и экология, и может усугубить их отрицательное воздействие. Такой ущерб от стихийного бедствия может свести на нет социальные инвестиции, направленные на снижение уровня бедности и ликвидацию голода, на обеспечение доступа к образованию, на медицинское обслуживание и обеспечение безопасным жильем, питьевой водой, на улучшение санитарных условий или на защиту окружающей среды, так же как и экономические инвестиции, которые обеспечивают работу и заработок.

Важный стимул для переосмысления связанных с катастрофами рисков заложен в целях, определенных в Декларации тысячелетия.

¹ В данной Справке термины «природные катастрофы» и «стихийные бедствия» употребляются как синонимы при переводе английского выражения «natural disaster» – прим. пер.

MDGs направляют планирование развития к приоритетным целям. Каждая из этих целей связана с угрозой катастроф. Потенциально эти цели будут способствовать снижению уязвимости человека перед лицом природных катаклизмов. Но степень сокращения риска катастроф будет определяться теми процессами, которые будут применяться для достижения каждой цели. Это означает наличие двусторонних отношений между типом планирования развития, которое может привести к достижению MDGs и процессами развития, которые в настоящее время ассоциируются с повышением риска катастроф.

Главная ответственность за достижение MDGs возлагается на отдельные страны. Новые пути обеспечения экологической стабильности обсуждались на Всемирном саммите по устойчивому развитию, который состоялся в Йоханнесбурге, Южная Африка, в 2002 году. Например, в стратегических документах по снижению уровня бедности необходимо учитывать риск катастроф и экологическую устойчивость. При совместном рассмотрении вопросов катастроф и развития требуется более глубокая интеграция между гуманитарным сообществом и группами, занимающимися проблемами развития.

Каким образом развитие может повысить риск катастроф?

Имеется много примеров того, как стремление к экономическому росту и социальные преобразования генерируют угрозы новых катастроф. Одним из примеров является быстрая урбанизация. Рост неформальных поселений и городских трущоб вследствие международной миграции или внутренней миграции из более мелких городов или из сельской местности, приводит к повышению нестабильных условий жизни. Такие поселения часто размещаются в оврагах, на крутых склонах, на

подтопляемых берегах рек или поблизости от вредных или опасных промышленных либо транспортных объектов.

Жизнь в сельской местности подвергается риску вследствие влияния глобального изменения климата на местном уровне или деградации окружающей среды. Для некоторых людей потенциал противостояния подрывается необходимостью выдерживать конкуренцию в условиях глобализации экономики, которая в настоящее время благоприятствует специализации и интенсификации производства, а не разнообразию и устойчивости.

Можно ли при планировании развития учитывать риск катастроф?

Частота, с которой в некоторых странах происходят стихийные бедствия, несомненно, должна поставить вопрос о риске природных катастроф на первый план для лиц, занимающихся планированием развития. В этой повестке дня следует различать два типа управления риском катастроф. *Перспективное управление риском катастроф* следует включить в процесс планирования устойчивого развития. Необходимо проверять, будут ли проекты и программы развития способствовать понижению или повышению уровня опасности и уязвимости. *Компенсаторное управление риском катастроф* (подготовленность к стихийным бедствиям и реакция) происходит параллельно с планированием развития и направлено на снижение существующего уровня уязвимости и сокращение последствий стихийных бедствий с учетом опыта развития в прошлом. Компенсаторная политика необходима для снижения компенсаторного риска, в то время как перспективная политика применяется для средне- и долгосрочного сокращения риска катастроф.

Для сближения планов по снижению риска катастроф и планов развития необходимо сделать три шага:

- a. Сбор основных данных о риске катастроф и разработка методов (инструментов) планирования для выяснения отношений между стратегией планирования и риском катастроф.
- b. Сбор и распространение данных о передовых методах планирования развития и разработки стратегии, при которых сокращается риск катастроф.
- c. Содействие проявлению политической воли для переориентации как сектора по планированию развития, так и сектора по управлению риском катастроф.

II. Международные модели риска.

Программа развития ООН начала разработку индекса риска катастроф (Disaster Risk Index – DRI) для лучшего понимания взаимосвязи между развитием и риском катастроф.

Результаты проекта DRI, представленные в настоящем Докладе, дают возможность измерить и сравнить относительные уровни физической подверженности опасности, уязвимости и риска для разных стран и определить показатели уязвимости.

Изучались четыре типа стихийных бедствий (землетрясение, тропический циклон, наводнение и засуха), на которые приходится 94 процента смертельных случаев от природных катастроф. Для каждого типа стихийных бедствий рассчитывалось также число жителей, подвергаемых его действию, и относительная уязвимость стран.

За последние два десятилетия более 1,5 миллиона человек погибли в результате стихийных бедствий.

В настоящем докладе в качестве наиболее надежного показателя измерения человеческих потерь использовались данные о смертельных случаях. Однако, как случается с любыми экономическими данными, этот показатель приоткрывает лишь вершину айсберга в том, что касается приостановки развития и человеческих страданий. По всему миру на одного погибшего человека приходится более 3000 людей, пострадавших от стихийного бедствия.

В глобальном масштабе по четырем оцениваемым типам стихийных бедствий в странах с высоким доходом риск стихийных бедствий оказался значительно ниже, чем в странах со средним или низким уровнем доходов. На страны, которые относятся к разряду стран с высоким уровнем человеческого развития, приходится 15 процентов населения, подвергаемого воздействию стихийных бедствий, но лишь 1,8 процентов смертельных случаев.

Землетрясения – В настоящем Докладе было установлено, что ежегодно более 130 миллионов человек подвергаются риску землетрясения. Высокая относительная уязвимость (число погибших/пострадавших) была установлена в таких странах как Исламская Республика Иран, Афганистан и Индия. Другие страны со средним уровнем развития и со значительным процентом городского населения, такие как Турция и Российская Федерация, также были отнесены к группе с высокой относительной уязвимостью, наряду с такими странами как Армения и Гвинея, в которых в течение исследуемого периода произошли стихийные бедствия исключительного характера.

Тропические циклоны – Было установлено, что ежегодно около 119 миллионов

человек подвергаются воздействию тропических циклонов, а некоторые – в среднем более четырех раз каждый год. Высокая относительная уязвимость была установлена в Бангладеш, Гондурасе и Никарагуа, во всех этих странах в течение исследуемого периода произошли природные катастрофы. Высокая уязвимость была установлена для других стран, где значительная часть населения проживает на прибрежных равнинах, например, для Индии, Филиппин и Вьетнама. Малые островные развивающиеся государства представляют страны, относящиеся к группе высокого риска. Но в рамках этой группы проявляются различия между, например, относительно высокой уязвимостью Гаити и более низкой уязвимостью Кубы и Маврикия.

Наводнения – Более 196 миллионов человек в более чем 90 странах ежегодно подвергаются воздействию катастрофических наводнений. Еще больше людей испытывают на себе действие менее интенсивных или местных наводнений, которые могут привести к кумулятивному отрицательному воздействию на развитие, но не приводят к большим человеческим жертвам по отдельности. Такие наводнения не включены в настоящее исследование. Высокая уязвимость была установлена для широкого круга стран и она, по-видимому, усугубляется глобальным изменением климата. В Венесуэле высокая уязвимость была установлена в связи с единственной природной катастрофой. Среди других стран с высокой уязвимостью к наводнениям можно назвать Сомали, Марокко и Йемен.

Засухи – Было установлено, что около 220 миллионов человек ежегодно подвергаются воздействию засухи. Африканские страны наиболее уязвимы к этому стихийному бедствию. Невозможно представить какие-либо твердые выводы относительно этого стихийного бедствия по конкретным странам в связи с

методологическими трудностями. В данном исследовании значительно расширена база данных, полученных на местах, которые свидетельствуют о том, что засуха приводит к голоду, что усугубляется такими факторами как вооруженный конфликт, внутреннее (насильственное) перемещение, ВИЧ/СПИД, плохое управление и экономический кризис.

По каждому типу стихийных бедствий в странах меньшего размера постоянно наблюдается более высокий уровень уязвимости к бедствиям, а в случаях тропических циклонов это выражается в высоком уровне относительной уязвимости.

Какие факторы развития и лежащие в их основе процессы формируют риск катастроф?

Анализ социально-экономических переменных, представленных в международных исследованиях, и зарегистрированных последствий катастроф позволяет установить некоторые первичные связи между конкретными условиями и процессами развития и риском природных катастроф. Такая работа проводилась по землетрясениям, тропическим циклонам и наводнениям.

Землетрясения – Страны с высоким уровнем роста численности городского населения и с высокой физической уязвимостью характеризовались как страны с высоким уровнем риска.

Тропические циклоны – Страны с высоким процентом пахотных земель и с высокой физической уязвимостью характеризовались как страны с высоким уровнем риска.

Наводнения – Страны с низким валовым внутренним продуктом (Gross Domestic Product – GDP) на душу населения, с низким уровнем плотности населения и с

высокой физической уязвимостью характеризовались как страны с высоким уровнем риска.

Эти выводы имеют очень большое статистическое значение и подчеркивают важность урбанизации и жизни в сельской местности как контекстов развития, определяющих риск стихийных бедствий. Поэтому последующий анализ структурировался на этих двух факторах развития.

Если риском катастроф нужно управлять для его снижения, необходимо на национальном уровне внести изменения в стратегию развития и в процесс планирования.

Следует прилагать больше усилий для сбора данных о катастрофах национального масштаба. Это поможет создать базы данных и определить показатели на национальном уровне наблюдений и в масштабе одной страны, что поможет наглядно определить сложные схемы риска на местном уровне. Например, нарастание риска с течением времени в конкретных географических точках, когда катастрофические стихийные бедствия становятся причиной многочисленных последующих опасностей и бедствий более мелкого масштаба. Такая информация важна для оценки всех факторов риска при разработке стратегии развития на общенациональном уровне. Показатели, характерные для конкретных местностей, также помогут выявить взаимосвязь между природными и антропогенными бедствиями (такими как пожары), что позволит внести дополнительные уточнения в стратегию развития.

Индекс множественных рисков катастроф является достижимой задачей.

Модель множественных рисков строится на социально-экономических переменных, связанных с отдельными катастрофами.

Индекс множественных рисков катастроф является новаторским в том отношении, что он отходит от анализа риска по отдельному стихийному бедствию и используется для комплексного анализа риска на основе факторов уязвимости. Эта модель дает возможность лучше учитывать переменные уязвимости (такие как вооруженный конфликт) и стихийные бедствия (такие как извержения вулканов и оползни), по мере поступления данных. В дальнейшей работе следует стремиться к включению оценки степени, до которой в национальной политике предусматривается сокращение риска и воздействия такой политики на риск катастроф. И, наконец, есть надежда, что глобальный индекс множественных рисков катастроф проложит путь для исследований на национальном уровне, в которых наряду с информацией о стихийных бедствиях будут учитываться и социально-экономические показатели.

III. Развитие: работа по снижению риска?

Многие люди на земном шаре не ощущают результатов развития. Все возрастающее число и интенсивность катастроф природного характера является одним из проявлений этого кризиса.

С риском стихийных бедствий в DRI связаны две ключевые переменные: *урбанизация* и *жизнь в сельской местности*. Для каждой из них также изучалось критическое динамическое давление, которое, по-видимому, определяет будущие характеристики этих переменных. Для урбанизации мы анализировали *экономическую глобализацию*, а для жизни в сельской местности мы анализировали *глобальное изменение климата*. Однако по многим дополнительным важным факторам, влияющим на развитие – насилие и вооруженные конфликты, изменение эпидемиологии болезней (ВИЧ/СПИД), управление и социальный капитал – не

созданы базы данных необходимого объема и качества, что не позволило включить эти факторы в DRI на момент его расчета, но эти факторы приводятся для более точного качественного анализа.

В течение нынешнего десятилетия рост численности населения будет происходить более быстрыми темпами за счет роста городского населения стран Африки, Азии и Латинской Америки, а также стран Карибского бассейна, и к 2007 году более половины населения земного шара будет жить в городах.

Средняя численность населения в 100 самых крупных городах мира выросла с 2,1 миллиона человек в 1950 году до 5,1 миллиона человек в 1990 году. Неоднородность и абсолютное соотношение численности населения, сконцентрированного в крупных городах, создают новую степень риска и факторов, вызывающих риск, но большинство городского населения живет в городах среднего и малого размера. Малые города меньше влияют на глобальное загрязнение окружающей среды и на глобальное изменение климата, но в них наблюдаются высокие уровни локального загрязнения окружающей среды и риска. Поэтому урбанизация является реальной проблемой для планирования и для способности рынка обеспечить основные потребности, которые позволят продолжать развитие без создания предсказуемых рисков различных катастроф.

Урбанизация не обязательно должна привести к повышению риска катастроф и при правильном управлении может сократить этот риск.

Существует ряд факторов, которые определяют структуру риска в городах. Во-первых, большое значение имеет история. Например, когда города создавались на опасных местах или расширились на такие места. Во-вторых, процесс урбанизации приводит к

концентрации населения в городах, расположенных на опасных склонах или в расположенных на таких склонах районах городов. Это характерно для мегаполисов и для быстро разрастающихся средних и малых городов. Когда численность населения увеличивается быстрее, чем позволяют возможности городских властей или частного сектора по обеспечению жильем или базовой инфраструктурой, может быстро повыситься риск неформальных поселений. В-третьих, в городах с переменным или мигрирующим населением наблюдается тенденция по ослаблению социальных и экономических связей. Многие люди, особенно представители меньшинств или групп с низким социальным статусом, могут подвергнуться социальной изоляции и политической маргинализации, что приводит к отсутствию доступа к ресурсам и повышению уязвимости. Городские бедняки часто вынуждены принимать трудные решения о риске. Иногда они «выбирают» жизнь в опасных местах, если при этом они могут, например, получить работу в центре города.

Урбанизация также может изменить схемы опасностей. В процессе расширения своих границ города изменяют окружающую среду и создают новые риски. Урбанизация водоразделов может изменить гидравлические режимы и дестабилизировать береговые склоны, что повышает риск наводнений и оползней.

Будучи центрами, имеющими культурную ценность за счет созданного человеком окружения, города также являются местами, в которых может пострадать коллективное качество жизни, если вследствие стихийного бедствия разрушаются исторические здания.

Урбанизация также может полностью определять риски катастроф регионального масштаба. Крупные

инвестиции в инфраструктуру и производственные мощности, развитие новых урбанистических регионов и торговых коридоров, внеплановая урбанизация новых регионов – все это примеры того, как урбанизация может формировать риск на больших территориях.

Урбанизация подвергается воздействию таких факторов давления как экономическая глобализация.

Глобализация и рост взаимозависимости мирового сообщества означает, что катастрофические события, происходящие в одном месте, потенциально могут влиять на жизнь и государственную политику в отдаленных регионах. В то же время, глобализация также способствует формированию новых экономических отношений на местном уровне и, соответственно, географии риска. Учитывая, что решения, порождающие такие условия (например, соглашения о свободной торговле), принимаются на международном уровне и без подробной информации и данных о территориях, потенциально подпадающих под действие этих условий, существующие схемы риска редко принимаются во внимание.

Экономическая глобализация может предоставить возможности для повышения зарплат и качества жизни тех людей и территорий, которые получают выгоду от новых инвестиций. Чтобы эти инвестиции не создавали большого неравенства и не способствовали дальнейшей поляризации мира на тех, кто подвергается риску, и тех, кто не подвергается, возможности и выгоды глобализации должны распределяться намного более широко. С введением стратегических документов по снижению уровня бедности, как последовательных директив для планирования развития на национальном уровне, появляется инструмент для укрепления равенства и для сокращения, в ходе развития, уровня бедности и

уязвимости. Работа над сокращением неравенства и уязвимости в контексте глобализации экономики требует твердого международного, национального и местного управления.

Сельские жители: во всем мире более 70 процентов бедного населения живет в сельской местности.

Существуют большие различия в структуре сельских экономик и обществ и в их взаимодействии с окружающей средой. Однако существуют также повторяющиеся темы, характеризующие влияние развития на риск в сельской местности. Бедность сельских жителей является одним из ключевых факторов, определяющих риск таких опасностей, как наводнение и засуха. Сельские бедняки, наиболее подверженные риску, часто уже не являются крестьянами, способными себя прокормить. Вместо этого сельские жители зависят от сложных стратегий добывания средств существования, включая сезонную миграцию или денежные переводы от родственников, живущих в городах или за границей. Эти новые стратегии выживания меняют конфигурацию риска в сельской местности.

В сельской местности самые бедные часто занимают самые плохие земли, и это вынуждает людей полагаться на ненадежные и крайне уязвимые источники средств к существованию в районах, подверженных засухе, наводнению и другим опасностям. Изменения экологии и окружающей среды, происходящие на местном уровне вследствие применения определенных методов ведения сельского хозяйства, могут стать причиной риска. Например, вырубка лесов с целью расширения сельскохозяйственного производства часто приводит к эрозии и истощению почвы и, в конечном счете, к упадку сельского хозяйства. В определенных обстоятельствах эти процессы могут привести непосредственно к формированию новых

моделей опасности наводнений, засухи, пожаров или оползней.

Для большинства сельских сообществ, связанных с глобальной экономикой, средства к существованию уязвимы к колебаниям мировых цен на потребительские товары. Когда низкие цены совпадают с природными катастрофами, сельские жители испытывают сильный стресс. Однако сельские сообщества, изолированные от широкого рынка, не обязательно оказываются менее подверженными риску. Различаются лишь траектории, по которым формируется риск. В частности, изоляция связана с ограничением выбора какой-либо стратегии преодоления.

Сельские жители подвергаются действию динамических давлений, таких как глобальное изменение климата.

Глобальное изменение климата приводит к долгосрочному сдвигу средних показателей погодных условий и к возможности возрастания частоты и интенсивности экстремальных погодных явлений – последнее, возможно, представляет собой более серьезную угрозу для сельскохозяйственных районов. Результаты изменения климата, взятые вместе, повышают неопределенность и сложность риска для каждого, включая безземельных сельскохозяйственных работников, фермеров, крупных землевладельцев и людей, заработок которых связан с обслуживанием сельской экономики.

В то время как большую часть парниковых газов производят развитые страны, результаты парникового эффекта окажутся более тяжелыми для развивающихся стран. В этих странах больше уязвимо население, их национальные экономики зависят от сельскохозяйственного производства и менее оснащены для действий в условиях чрезвычайных погодных явлений.

Отсутствие мощностей для управления и адаптации к рискам, связанным с изменением климата, уже стало центральным вопросом развития во многих развивающихся странах, в частности в малых островных развивающихся государствах. Отсутствие мощностей для управления рисками, связанными с нынешней изменчивостью климата, по-видимому, воспрепятствует странам адаптироваться к будущей сложности и неопределенности глобального изменения климата.

И, наконец, в тех случаях, когда наблюдается взаимодействие между динамикой глобального изменения климата и экономической глобализацией, изменчивая природа опасности и риска катастроф становится еще более очевидной и трудно предсказуемой.

Если развитие должно продвигаться в странах, подверженных климатическим рискам, и если развитие не должно усугублять риск изменения климата, необходимо содействовать применению комплексного подхода к снижению риска изменения климата на местном уровне. Успешные подходы к снижению риска, уже применяющиеся для снижения риска стихийных бедствий, должны стать главными положениями национальных стратегий и программ.

Насилие и вооруженные конфликты, болезни, управление и социальный капитал – это также важные факторы риска.

Эти темы не были включены в анализ факторов уязвимости при определении индекса риска катастроф из-за статистических ограничений, но они не менее важны.

В течение 1990-х гг. в 53 основных вооруженных конфликтах погибли 3,9 миллиона человек. Анализ по индексу риска катастроф дает основания считать,

что вооруженные конфликты и управление являются такими факторами, которые могут привести, например, к тому, что случаи недостаточного количества осадков превращаются в голод. Это особенно справедливо для сложных чрезвычайных ситуаций. На рубеже 21 столетия в некоторых странах происходили засухи, землетрясения или извержения вулканов в годы вооруженных конфликтов, что привело к особенно острым гуманитарным кризисам. Почти не уделяется внимание потенциальной возможности управления риском природных катастроф как инструментом для инициатив по предотвращению конфликтов, несмотря на то, что в этой сфере имеется обнадеживающий опыт.

Эпидемии инфекционных заболеваний можно рассматривать как самостоятельные катастрофы. Они также связаны с уязвимостью человека и стихийными бедствиями. Существует большое число вариантов связей между болезнями, стихийными бедствиями и развитием. Опасные явления, такие как наводнение или повышение температуры в горной местности могут привести к возникновению таких заболеваний как малярия. ВИЧ/СПИД и другие болезни могут увеличить риск стихийных бедствий, возникающий вследствие изменения климата, урбанизации, маргинализации и военных действий. При заболевании ВИЧ/СПИД взрослые люди, которые могли бы заниматься работой по преодолению последствий стихийного бедствия, слишком слабы из-за болезни или умирают, оставляя семьи, состоящие из престарелых и очень молодых членов, которые уже не могут или еще не умеют работать.

Управление снижением риска стихийных бедствий содержит экономический, политический и административный элементы:

- Экономическое управление включает процесс принятия

решений, который влияет на экономическую деятельность в стране и ее отношения с другими экономиками.

- Политическое управление – это процесс принятия решений для формирования стратегий, включая национальную стратегию снижения риска катастроф, а также планирование.
- Административное управление – это система реализации политики или стратегии, требующая наличия хорошо функционирующих организаций на централизованном и местном уровнях. В случае снижения риска катастроф эта система должна включать реальное внедрение строительных норм и правил, планирование землепользования, мониторинг риска для окружающей среды и уязвимости населения, а также правила техники безопасности.

Хорошее управление означает нечто большее, чем реорганизация государственного сектора или перераспределение обязанностей между различными уровнями управления. В то время как правительства несут прямую ответственность за обеспечение права на безопасность, они не могут и не должны выполнять это задачу самостоятельно. На национальном и международном уровне гражданское общество играет активную, как никогда раньше, роль в формулировании стратегий снижения риска. Частный сектор также должен сыграть свою роль в движении к устойчивому развитию, которое включает осознание риска стихийных бедствий и катастроф – эта роль может стать более значимой.

В настоящем Докладе приводится много примеров правильного управления снижением риска катастроф. За последние десять лет возросло число региональных организаций, которые занимаются вопросами управления риском. В

дополнение к разработке собственных стратегических инициатив и накоплению опыта, региональные организации могут обеспечить последовательность для прогресса в развитии и управлении риском катастроф на национальном уровне.

На национальном уровне ключевой проблемой является включение вопросов снижения риска катастроф в стратегию развития. Необходимость серьезного вмешательства после стихийного бедствия уже признается. Теперь главная задача состоит в том, чтобы больше внимания уделялось снижению риска стихийных бедствий и катастроф как центрального элемента стратегии дальнейшего развития. При более интегрированном подходе необходимо сотрудничество между государственными органами, ответственными за планирование землепользования, планирование развития, планирование сельскохозяйственной политики и вопросов охраны окружающей среды, а также организациями, осуществляющими управление риском катастроф.

При таком подходе следует применять децентрализованные стратегии планирования риска катастроф, что расширит возможности сообществ и откроет дорогу для участия на местном уровне. Самые уязвимые слои общества часто оказываются также наиболее исключенными из общественного процесса принятия решений, и во многих случаях к этой категории относятся женщины. Привлечение к участию в этих обстоятельствах требует долгосрочных усилий в сфере социального развития как части программ снижения уровня уязвимости.

Многообещающий опыт групп гражданского общества, проявляющих активность в вопросах снижения риска и преодоления последствий стихийных бедствий, свидетельствует о важности гендерного подхода к риску и

возможностях, возникающих при сокращении риска за счет гендерного подхода к развитию.

При проведении реформ законодательство часто остается решающим элементом для обеспечения твердой почвы для других центральных сфер деятельности, таких как институциональные системы, крепкое планирование и координация, участие на местном уровне и эффективная реализация политики. Но путь правовых реформ нелегкий, и для реализации перемен не всегда достаточно только провести реформы. В законодательстве можно установить нормы и границы действий, например, за счет разработки строительных норм и правил или норм профессиональной подготовки, а также определения ответственности ключевых фигур в управлении риском. Но само по себе законодательство не может заставить людей выполнять эти правила. Необходимы контроль и механизмы правоприменения.

В последние годы концепция *социального капитала* позволяет находить дополнительные способы мобилизации отдельных людей, сообществ и групп на борьбу со стихийными бедствиями.

Понятие социального капитала связано с таким набором социального доверия, норм и связей, который возникает в результате участия в социальных коллективах различного типа. Социальный капитал, измеряемый по уровню доверия, сотрудничества и взаимодействия в социальной группе, играет самую важную роль в формировании фактической устойчивости к шоку и стрессу вследствие стихийных бедствий и катастроф. Местный уровень реакции сообщества остается наиболее важным фактором, позволяющим людям сократить риски, связанные со стихийными бедствиями, и справиться с последствиями таких бедствий. Но социальные связи могут разрушаться под воздействием

долгосрочного или крайне интенсивного социального стресса.

Правомерность стратегий, направленных на усиление позитивного вклада гражданского общества, зависит от контекста развития. Для многих стран Африки, Латинской Америки и Азии, которые прошли через структурные преобразования и развиваются в сторону активного участия в управлении государством, главная проблема заключается не столько в создании неправительственного сектора, сколько в координации.

IV. Выводы и рекомендации.

В настоящем Докладе обосновывается необходимость поддержки шести основных направлений, стоящих на повестке дня в рамках стратегии сокращения риска катастроф. Ниже приводится их краткое описание.

1. Надлежащее управление является основополагающим моментом, если вопросы, связанные с риском, необходимо учитывать в процессе планирования развития, и если ставится задача по успешному снижению существующего уровня риска.

Развитие следует регулировать в терминах его влияния на риск катастроф. Возможно, самыми большими проблемами при включении риска природных катастроф в процесс планирования развития являются политическая воля и географическое равенство. Эти проблемы характерны как для управления вопросами охраны окружающей среды, так и для оценки влияния на окружающую среду. Как распределять ответственность за риск стихийного бедствия, возникший в одном месте, который был вызван действиями, совершенными в другом? Можно будет легче обосновать расходы на снижение риска, когда методы оценки (включая индекс риска катастроф), применяемые

для определения позитивного эффекта от инвестиций в стратегии снижения риска, станут более совершенными.

2. Учет риска в процессе преодоления последствий стихийного бедствия. Идея о том, что управление риском следует учитывать в процессе планирования развития, становится вдвойне важной в период ликвидации последствий стихийного бедствия.

3. Комплексное управление риском изменения климата. Расширение возможностей по управлению существующим в настоящее время риском стихийных бедствий является эффективным методом наращивания мощностей для управления риском изменения климата в будущем.

4. Управление многогранной природой риска. Природные катастрофы стоят в одном ряду с потенциальными угрозами для жизни и выживания. Часто те люди и сообщества, которые являются наиболее уязвимыми к природным катастрофам, также оказываются уязвимыми и к другим источникам опасности. Для многих стратегии выживания заключаются в лавировании между рисками со стороны различных источников опасности – экономических, социальных, политических, экологических. Это следует учитывать при разработке стратегии снижения риска катастроф, необходимо также изыскивать возможности для создания мощностей по преодолению как общих рисков, так и конкретного риска стихийных бедствий.

5. Компенсаторное управление риском. В дополнение к изучению отношений между катастрофами и развитием, вкладом в которое является и данный Доклад, в настоящее время существует наследие в виде накопленного риска, поэтому необходимо повысить готовность к стихийным бедствиям и катастрофам и усовершенствовать меры по ликвидации последствий.

6. Заполнение пробелов в знаниях для более точной оценки риска катастроф.

Первым шагом в направлении более согласованных всеобщих действий по снижению риска катастроф должно стать четкое понимание глубины и степени опасности, уязвимости и потерь от стихийных бедствий и катастроф.

В этом отношении приводятся конкретные рекомендации:

- a. Содействие индексированию риска и уязвимости во всех странах мира, что позволит провести более точные и обширные сравнения между странами и регионами.
- b. Поддержка национального и субрегионального индексирования риска для предоставления информации лицам, принимающим решения на национальном уровне.
- c. Разработка многоуровневой системы отчетов о стихийных бедствиях и катастрофах.
- d. Поддержка оценки риска с учетом контекста.