

## مقدمة

### الملاحظة الإرشادية رقم ١

إن أدوات تبني الحد من خطر الكوارث عبارة عن سلسلة من ١٤ ملاحظة إرشادية يمكن ان تستعين بها منظمات التنمية لتكييف أدوات تخطيط البرامج وتقدير المشاريع وتقييمها بغية تبني الحد من خطر الكوارث في عملها الإنمائي في البلدان المعرضة للمخاطر. وتعد هذه السلسلة مفيدة أيضا للجهات المعنية التي تعمل في مجال التكيف مع تغير المناخ.

وتبين هذه الملاحظة الأولية الأساس الذي تقوم عليه هذه السلسلة، وتقدم الملاحظات الإرشادية وتبرز العوامل الحاسمة التي تسهم في نجاح تبني الحد من خطر الكوارث في سياسات التنمية وممارساتها.

## ١ - الدفاع عن فكرة تبني الحد من خطر الكوارث

هناك اعتراف متزايد، منذ نهاية التسعينات، بالحاجة إلى «تبني» مفهوم الحد من خطر الكوارث في عملية التنمية أي، مراعاة ومعالجة الأخطار الناجمة عن المخاطر الطبيعية في الخطط الاستراتيجية المتوسطة الأجل وفي هياكل المؤسسات وفي استراتيجيات وسياسات البلدان والقطاعات وفي تصميم المشاريع في البلدان المعرضة للمخاطر. ويتطلب تبني هذا المفهوم تحليلا لكيفية تأثير المخاطر المحتملة في أداء السياسات والبرامج والمشاريع من ناحية، وأثر هذه السياسات والبرامج والمشاريع قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية. وينبغي أن يؤدي هذا التحليل إلى اعتماد تدابير للحد من قابلية التأثر، عند الضرورة، ومعاملة الحد من الخطر كجزء لا يتجزأ من عملية التنمية عوضاً عن اعتباره غاية في حد ذاتها.

إن هذا التحول في التفكير من رأي راسخ وشائع مفاده أن الكوارث تمثل ظواهر لا يمكن توقعها وتفاديها ويتعين على الاختصاصيين في مجال الطوارئ مواجهتها، يعكس اتجاهًا متزايدًا نحو اعتبار الكوارث مشكلات دون حلول ومرتبطة بعملية التنمية. وليس بالضرورة أن تقلل مبادرات التنمية من قابلية السكان للتأثر بالكوارث الطبيعية، بل يمكن على العكس من ذلك أن تولد أشكالاً جديدة من قابلية التأثر أو تؤدي إلى تفاقم أشكال التأثير القائمة أصلاً. بما يصاحب ذلك من عواقب مأساوية أحيانا (الإطار رقم ١). لقد كان لزيادة الاهتمام بالحد من الفقر أثر حاسم في الإسهام في هذا الفهم المتزايد. وقد تم الاعتراف على نطاق واسع بأن التعرض للخطر وفقدان الدخل، بما في ذلك الأخطار الناجمة عن المخاطر الطبيعية، يمثل أحد أبعاد الفقر الأساسية. وقد أدى هذا الاعتراف إلى التركيز بقدر كبير على تحليل القابلية للتأثر وأسبابها الكامنة، وعلى المبادرات الرامية إلى تعزيز القدرة على المقاومة.

### ضرر تجاهل المخاطر الطبيعية

### الإطار رقم ١

- في مدينة هوي الفيتنامية، أدى توسع البنية التحتية، التي تشمل الجسور والسكك الحديدية والطرق، إلى إقامة حاجز عبر الوادي الذي تقع فيه هذه المدينة. وبالتالي، بات من المتعذر على فائض الأمطار أن يتسرب بسرعة، وأخذت الفيضانات تزداد حدة. وقد شهدت قرى عديدة في كوجارات بالهند مشاكل مماثلة على أثر بناء طريق سريع مؤله أحد المتبرعين.
- على أثر الدمار الهائل الذي لحقه الإعصار هوغو سنة ١٩٨٩، تم بناء مستشفى جديد ممول من المساعدات على سفح بركان في جزيرة مونتسيرات. وقد دُمر هذا المستشفى لاحقاً بسيل الصخور البركانية بعد أن عاد نشاط البركان الانفجاري من جديد في أواسط سنة ١٩٩٥<sup>٢</sup>.
- بعد كارثة «تسونامي» المدمرة التي وقعت في المحيط الهندي سنة ٢٠٠٤، أعيد بناء بعض المنازل في إقليم آتشي باندونيسيا في مناطق معرضة للفيضانات، مما يعرض العائلات إلى مخاطر طبيعية في المستقبل.

<sup>١</sup> تقرير الاتحاد الدولي عن الكوارث في العالم: التركيز على التعافي. جنيف، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠٠١.

<sup>٢</sup> كلاي وأيل «تقييم استجابة حكومة جلاله الملكة لحالة الطوارئ الناجمة عن بركان مونسيرات»، المجلد ٢، تقرير التقييم رقم ٥٣٦، لندن: إدارة التنمية الدولية (المملكة المتحدة) ١٩٩٩.

إن زيادة الاهتمام بتبني موضوع الخطر يعود أيضا إلى الارتفاع التدريجي في الخسائر الناجمة عن الكوارث، وهي خسائر ترجع أساسا إلى زيادة تعرض الأصول الاقتصادية والاجتماعية ورفاه السكان وسبل معيشتهم إلى الكوارث الطبيعية. وتفيد التقديرات بأن التكلفة العالمية للكوارث زادت بمقدار ١٥ مرة ما بين الخمسينات والتسعينات، وارتفع عدد المتضررين منها من ١,٦ مليار شخص خلال الفترة ١٩٨٤-١٩٩٣ إلى ٢,٦ مليار شخص تقريبا خلال العقد اللاحق.<sup>٢</sup> وخلال السنوات القليلة الماضية، تم تسجيل سلسلة من الكوارث السريعة التواتر سببت خسائر بشرية واقتصادية مهمة، بما فيها كارثة تسونامي في المحيط الهندي سنة ٢٠٠٤ والإعصارين كاتارينا وريتا في الولايات المتحدة الأمريكية، وزلزال جنوب آسيا الذي هزّ كاشمير سنة ٢٠٠٥. وعلى الرغم من أن أكبر الخسائر الاقتصادية من الناحية المطلقة تُسجل في البلدان المتقدمة، فإن البلدان النامية تعاني أكثر بكثير من هذه الكوارث نسبيا. ويفيد البنك الدولي بأن الخسائر يمكن أن تكون ٢٠ مرة أكبر، من حيث نسبة الناتج المحلي الإجمالي للبلدان النامية، من الخسائر المسجلة في البلدان الصناعية، علما بأن ٩٥ في المائة من كل الوفيات الناجمة عن الكوارث تحدث في البلدان النامية.<sup>٤</sup> وبالفعل، يزداد الاعتراف يوما بعد يوم بأن الكوارث تمثل خطرا محتملا على التنمية المستدامة وعلى مبادرات الحد من الفقر وعلى تحقيق عدد من الأهداف الإنمائية للألفية.

لذا، لا بد من البحث عن حلول مفيدة للجميع لضمان التنمية المستدامة وللحد من الفقر وتعزيز القدرة على مقاومة المخاطر بشكل صريح وفعال، لا سيما وأن تغيّر المناخ سيؤدي إلى زيادة حالات الجفاف والفيضانات وحادّة الأعاصير على ما يبدو.<sup>٥</sup> وإن أفضل طريقة لإيجاد مثل هذه الحلول تتمثل في دمج استراتيجيات وإجراءات الحد من خطر الكوارث في إطار التنمية الشامل، واعتبار الحد من خطر الكوارث جزءا لا يتجزأ من عملية التنمية بدلا من اعتباره غاية في حد ذاتها. وجاء في تقرير حديث عن البنك الدولي «... من المناسب أن نتذكر إنه ليس في الإمكان، في أي وقت من الأوقات، أن نتجاهل خطر الكوارث أو نضعها جانبا ونحن مطمئنون، وعلى الأخص بالنسبة إلى مجموعة من البلدان الأكثر قابلية للتأثر بالكوارث».<sup>٦</sup> وبنبغي، عوضاً عن ذلك، النظر في القضايا المتعلقة بالمخاطر في تخطيط التنمية على صعيد البلدان والقطاعات والبرامج القطرية وفي تصميم كل مشاريع التنمية في البلدان المعرضة للكوارث، في محاولة لحماية استثمارات التنمية نفسها من المخاطر الطبيعية ولتعزيز قدرة المجتمعات التي تخدمها على مقاومة تلك المخاطر. وقد لا تكلف حماية الهياكل الفردية من الأخطار كثيرا.<sup>٦</sup> وعلى الرغم من اختلاف الأرقام بهذا الخصوص، فإن تقديرات وكالة الولايات المتحدة الفيدرالية المعنية بإدارة الطوارئ<sup>٨</sup>، مثلا، تفيد بأن تدابير الحد من الخطر تزيد تكاليف بناء المرافق الجديدة بنسبة تتراوح ما بين ١ و ٥ في المائة فقط، في حين أن مردودها المحتمل يمكن أن يزيد على ذلك بكثير (الإطار رقم ٢). لذا، يمكن أن تمثل مراعاة خطر الكوارث جانبا مهماً من الجهود الدولية الرامية إلى تحسين جدوى وفعالية معونات التنمية.

## الحد من خطر الكوارث فوائد

## الإطار رقم ٢

- بلغ متوسط تكلفة برنامج الصليب الأحمر الفيتنامي لزراعة أشجار القرم في ثماني محافظات فيتنامية لحماية سكان السواحل من المد العالي والعواصف ٠,١٣ مليون دولار أمريكي سنويا خلال الفترة ١٩٩٤-٢٠٠١، ولكنه قلل التكلفة السنوية لصيانة الحواجز بمبلغ ٧,١ مليون دولار أمريكي. كما ساعد البرنامج على إنقاذ حياة الناس وحماية سبل معيشتهم وخلق فرص عمل.<sup>٩</sup>
- إن إنفاق نسبة ١ في المائة من قيمة الهياكل على تدابير الحد من الضعف يمكن أن يقلل الخسائر القصوى المحتملة الناجمة عن الأعاصير بمقدار الثلث تقريبا في منطقة الكاريبي على حد قول خبراء الهندسة المدنية الإقليميين.<sup>١٠</sup>

<sup>٢</sup> البنك الدولي (٢٠٠٦).

<sup>٤</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTDISMGMT/0,menuPK:341021~pagePK:149018~piPK:149,menuPK:341015,00.html>

<sup>٥</sup> يفيد استعراض شتيرن لسنة ٢٠٠٦ بدوره، فيما يتعلق بتغير المناخ، بضرورة تبني التكيف، بما فيه الجهود الرامية إلى تحسين القدرة على مقاومة الكوارث، في التنمية، ويذكر بالتحديد أن «سر نجاح الحد من خطر الكوارث هو ضمان دمجها في السياسات والخطط الإنمائية والإنسانية (مكتب وزارة الاقتصاد والمالية (٢٠٠٦) صفحة ٥٦٦).

<sup>٦</sup> البنك الدولي (٢٠٠٦) صفحة ٦٧.

<sup>٧</sup> أنظر مثلا حماية الأعمال التجارية: التقرير الثاني عن التكاليف وفوائد التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية. واشنطن، العاصمة. الوكالة الفيدرالية المعنية بإدارة الطوارئ، ١٩٩٨؛ الخطة الاستراتيجية للبلدان الأمريكية حول سياسة الحد من التعرض للضرر وإدارة المخاطر ومواجهة الكوارث. وثيقة المجلس الدائم ٣٧٣/٠٣. لجنة البلدان الأمريكية المعنية بالحد من الكوارث الطبيعية ٢٠٠٣.

<sup>٨</sup> أنظر الهامش رقم ٧ (FEMA 1998)

<sup>٩</sup> الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، التقرير عن الكوارث في العالم. التركيز على الحد من الأخطار. جنيف، الاتحاد الدولي ٢٠٠٢.

<sup>١٠</sup> البنك الدولي. إدارة الكوارث المأساوية عن طريق الاستعانة بآليات تجميع التمويل والتأمين البديلين للأخطار. مشروع مناقشة، واشنطن، العاصمة، البنك الدولي، قسم المالية والقطاع الخاص والبنية التحتية، وحدة إدارة بلدان الكاريبي، منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، ٢٠٠٠.

- يبلغ عائد دولار واحد تنفقه الوكالة الفيدرالية المعنية بإدارة الطوارئ على الحد من الأخطار ما يقدر بـ ٤ دولارات في المتوسط وفقاً لدراسة أجريت بشأن منح الوكالة (بما في ذلك من أجل تجهيزات التحسين والمشاريع الهيكلية لتخفيف آثار الكوارث، ومدونات توعية الجمهور والتعليم والتكوين).<sup>١١</sup>
- لم يترك الإعصار أيفان سوى مدرستين في غرينادا (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤). وقد أدخلت تحسينات على المبنيين عبر مبادرة من البنك الدولي. واستعملت إحدى المدرستين لإيواء النازحين بعد هذا الحدث.<sup>١٢</sup>
- ألحق الإعصاران لويس وماريلين أضراراً بنحو ٨٧٦ منزلاً في جزيرة دومينيكا ما بين ٢٧ آب/أغسطس و١٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، وسببا خسائر بلغت ٤,٢ مليون دولار أمريكي. ولم تكن المنازل الخشبية الصغيرة التي دُمّرت تستجيب لمعايير البناء المحلية. وقد صمدت لهذين الإعصارين المباني التي تم تحسينها عن طريق إدخال تعديلات بسيطة على أساليب البناء المحلية بموجب برنامج البناء المأمون في إطار مشروع تخفيف آثار الكوارث في الكاريبي الذي تموله وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية.<sup>١٣</sup>

واكتسب الوعي المتزايد بضرورة تبني الحد من خطر الكوارث في مجال التنمية طابعاً رسمياً في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ عندما اعتمد المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث إطار عمل هيوغو للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥ الذي وقعت عليه ١٦٨ دولة والعديد من المنظمات الدولية. ويتمحور إطار عمل هيوغو حول ثلاثة أهداف استراتيجية رئيسية: أولها هو «تعزيز الدمج الفعال لاعتبارات خطر الكوارث في سياسات وخطط وبرامج التنمية المستدامة على كل المستويات مع تركيز خاص على الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها وتقليل قابلية التأثر بها».<sup>١٤</sup>

### التقدم المحرز حتى اليوم: التغيير السياسي والمؤسسي

بدأ عدد من منظمات التنمية، في هذا السياق، ببذل جهود لتبني الحد من خطر الكوارث في عملها بإجراء مختلف التغييرات المؤسسية والسياسية والإجرائية. وفيما يتعلق بالتغييرات المؤسسية مثلاً، تم تحويل مسؤولية التخفيف من وقع الكوارث الطبيعية والتأهب لها والوقاية منها في منظومة الأمم المتحدة من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الذي يتعلق عمله أساساً بالاستجابة في أعقاب الكوارث، إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووكالة الأمم المتحدة للتنمية، وذلك على أثر عملية إصلاح الأمم المتحدة في عامي ١٩٩٧-١٩٩٨. وفي ١٩٩٨، أنشأ البنك الدولي مرفقاً لإدارة الكوارث (أعيدت تسميته الآن بفريق إدارة خطر الكوارث) لتحسين ممارساتها في مجال الوقاية من الكوارث وتخفيف وقعها والاستجابة لحالات الطوارئ. وتتمثل مهمة فريق إدارة خطر الكوارث في توفير استجابة استراتيجية وسريعة للكوارث وتشجيع جهود تبني الوقاية من الكوارث وتخفيف وقعها في الأنشطة الإنمائية للبنك الدولي. وقد أنشأ كلا من مصرف التنمية للبلدان الأمريكية ومصرف التنمية الآسيوي مراكز تنسيق جديدة معنية بإدارة الكوارث، أسندت إليها مهمة دعم جهود تبني الحد من خطر الكوارث في برامج منظماتها الإنمائية.

وفيما يتعلق بتغيير السياسات، وافق مصرف التنمية الآسيوي وإدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية على سياسات في مجال الكوارث خضعت لتتقح مهم خلال السنوات القليلة الماضية. ومن المتوقع أن يوافق مصرف التنمية للبلدان الأمريكية أيضاً على سياسة جديدة لإدارة خطر الكوارث في الجزء الأول من سنة ٢٠٠٧. وتسجل سياسة مصرف التنمية الآسيوي الجديدة المعتمدة سنة ٢٠٠٤ «تحولاً من التركيز على مواجهة الكوارث إلى دعم أنشطة التأهب لها والتخفيف من وقعها».<sup>١٥</sup> وتشمل المبادئ الأساسية «تبني إدارة خطر الكوارث بوصفها جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية».<sup>١٦</sup> وقد حددت السياسة الجديدة لإدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية في مجال الحد من خطر الكوارث المنشورة في آذار/مارس ٢٠٠٦، ثلاثة أهداف أساسية، أولها هو «دمج الحد من الخطر بشكل أفضل في السياسة

<sup>١١</sup> التخفيف من حدة الكوارث الطبيعية ينقذ: دراسة مستقلة لتقدير ما يمكن توفيره مستقبلاً بفضل أنشطة التخفيف من وقع الكوارث. واشنطن، العاصمة. مركز التخفيف من حدة مختلف الكوارث التابع للمعهد الوطني لعلوم البناء، ٢٠٠٥.

<sup>١٢</sup> البنك الدولي. غرينادا، الإعصار إيفان. التقييم الأولي للأضرار، ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، واشنطن، العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٤. يمكن الإطلاع عليه على الموقع التالي: [http://siteresources.worldbank.org/INTDISMGMT/Resources/grenada\\_assessment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTDISMGMT/Resources/grenada_assessment.pdf)

<sup>١٣</sup> ملزمة أدوات مشروع التخفيف من حدة الكوارث في الكاريبي: دليل برنامج تطبيق تحسينات منزلية تقاوم الأعاصير في الكاريبي. سلسلة مطبوعات مشروع التخفيف من وقع الكوارث في الكاريبي. واشنطن، العاصمة. منظمة البلدان الأمريكية، ١٩٩٩. يمكن الإطلاع عليها على الموقع التالي: <http://www.oas.org/cdmp/document/toolkit/toolkit.htm>

<sup>١٤</sup> استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث (٢٠٠٥) الصفحة ٣.

<sup>١٥</sup> مصرف التنمية الآسيوي (٢٠٠٤) الصفحة ٢٠

<sup>١٦</sup> نفس المصدر، الصفحة ٢٠

والتخطيط في المجالين الإنمائي والإنساني... [بما في ذلك] دمجها بشكل أفضل في برامج الإدارة نفسها كجزء اعتيادي من أساليب مكاتب البلدان في مجال التنمية المستدامة في الأماكن الأكثر تضرراً من خطر الكوارث».<sup>١٧</sup> ومشروع سياسة مصرف التنمية الآسيوي الجديد في مجال إدارة خطر الكوارث هدفين متداخلين: أولهما هو «تعزيز فعالية المصرف في دعم مقترضيها بغية إدارة الأخطار المتعلقة بالمخاطر الطبيعية بشكل منهجي عن طريق تحديد هذه الأخطار وتقليل قابلية التأثر بها، والوقاية من الكوارث قبل حدوثها، والتخفيف من وقعها».<sup>١٨</sup> وبالمثل، يقوم البنك الدولي بتنقيح سياسته التشغيلية المتعلقة بالمساعدة على مواجهة الطوارئ (التي تشمل الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها)، وذلك لدعم دمج مبادئ الحد من خطر الكوارث في عملياتها الإنمائية. كما أوصى تقييم أجراه البنك الدولي مؤخراً بوضع استراتيجية أو خطة عمل خاصة بالمساعدات في حالات الكوارث «تولي اهتماماً أكبر للمخاطر الطبيعية عند تقييم مشاريع الاستثمار بشكل عام، وعلى الأخص عند إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر واستراتيجيات المساعدة القطرية وغيرها من الاستراتيجيات» إلى جانب دعم تحسين عمليات الاستجابة للطوارئ.<sup>١٩</sup> ويقوم فريق إدارة خطر الكوارث بتطبيق هذه التوصية عن طريق استهداف استراتيجيات المساعدة القطرية للبلدان شديدة التأثر بالكوارث، وتوفير المساعدة فيما يتعلق بتبني إدارة خطر الكوارث في هذه الوثائق.

ومن جملة المتبرعين الثنائيين الآخرين الذين يشاركون حالياً في تبني اعتبارات الحد من خطر الكوارث في سياساتهم الإنمائية، هناك الوكالة الكندية للتنمية الدولية والوكالة الدانمركية للتنمية الدولية واللجنة الأوروبية والوكالة الألمانية للتعاون التقني ووزارة الشؤون الخارجية النرويجية والوكالة السويدية للتعاون في مجال التنمية الدولية. وبدأت بعض المنظمات غير الحكومية عملية مماثلة، ومنها مثلاً منظمات Action Aid و CARE و Christian Aid و Plan International و Practical Action و Tearfund.

كما التزمت الحكومات بتطبيق مهام مختلفة لدمج الحد من خطر الكوارث في التنمية. فمثلاً، تفيد لجنة البلدان الأمريكية للحد من الكوارث الطبيعية<sup>٢٠</sup> بأن الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية التزمت جماعياً، كمجموعات إقليمية أو فردية، بما يزيد على ٣٠ مهمة، يضم الكثير منها هذا النهج. كما وقّع العديد من هذه الدول على إطار عمل هيوغو لسنة ٢٠٠٥. وتساعد منظمات التنمية الحكومات على تطبيق عملية التبني هذه. فمثلاً، أخذ الاتحاد الأفريقي والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا وبنك التنمية الأفريقي والاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث، في العمل معاً منذ بداية سنة ٢٠٠٣ على إيجاد سبل لتوفير الإرشادات والتوجيهات الاستراتيجية لصانعي السياسة في المنطقة فيما يتعلق بتبني الحد من خطر الكوارث في مجال التنمية.<sup>٢١</sup>

## تحويل السياسة إلى فعل

إن الكثير من التقدم المحرز حتى اليوم فيما يتعلق بتبني الحد من خطر الكوارث في التنمية يرتبط بالتغيرات السياسية والمؤسسية. وتتمثل الخطوة المهمة اللاحقة في هذا الميدان، في تغيير أسلوب تطبيق التنمية في البلدان المعرضة للكوارث. وقد اتخذت مختلف المبادرات دعماً لهذا الأسلوب، وتشمل الآتي:

- إعداد إرشادات عملية وتطبيقها. لقد بدأ العمل على إعداد إرشادات عملية وأدوات تقترن بها لدعم عملية تبني الحد من الخطر في تصميم البرامج والمشاريع القطرية:
- أعد مصرف التنمية في الكاريبي والجماعة الكاريبية كتاباً مرجعياً عن دمج عنصر الكوارث الطبيعية في تقييم الأثر البيئي (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٧).
- وضع مصرف التنمية الآسيوي قائمة تدقيق لاستعراض عملية إدارة الكوارث من أجل دعم تحليل وتقييم المخاطر الطبيعية وما يلزمها من أخطار في برامجها للإقراض (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٥، الإطار رقم ٢).
- أعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث إرشادات عن دمج مفهوم الحد من خطر الكوارث في أدوات منظومة الأمم المتحدة الخاصة بالبرامج القطرية والتقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٤، الإطار رقم ٤).

<sup>١٧</sup> إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية (٢٠٠٦) الصفحة ٣

<sup>١٨</sup> مصرف التنمية للبلدان الأمريكية (٢٠٠٦) الصفحة ٢

<sup>١٩</sup> البنك الدولي (٢٠٠٦) الصفحة ٧٣

<sup>٢٠</sup> أنظر الهامش ٧ (IACNDR 2003)

<sup>٢١</sup> الاتحاد الأفريقي (٢٠٠٤)

- التنمية وتطبيق مؤشرات خاصة بخطر الكوارث. لقد حفزت زيادة الاعتراف بأهمية تبني الحد من خطر الكوارث في سياق التنمية الأوسع عددا من المبادرات لوضع مؤشرات خاصة بالأخطار القطرية ودون القطرية من قبل البنك الدولي واتحاد الوقاية الاستباقية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومصرف التنمية الآسيوي والجماعة الأوروبية (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٤، الإطار رقم ٢). والغرض من مثل هذه المؤشرات هو تمكين العاملين في مجال التنمية من الحكم على الأهمية النسبية لخطر الكوارث في القرارات التي يتخذونها بخصوص تصميم البرامج والمشاريع القطرية والعمل بموجبها. ويضم موقع البنك الدولي على شبكة الانترنت الآن خريطة تفاعلية تحدد المناطق الجغرافية الأكثر عرضا للكوارث المحتملة، استنادا إلى الدراسة المشتركة بين البنك الدولي واتحاد الوقاية الاستباقية، مما يساعد موظفي البنك الدولي وغيرهم على تحديد مجالات الاستثمار في الحد من خطر الكوارث وتحسين أساس جهود التنمية. ٢٢ كما توفر مؤشرات الحد من الكوارث إمكانية تقدير الأخطار كميًا، ويمكن الاستعانة بها لرصد أداء البرنامج وتقييمه.
- إعداد مواد التدريب وتوفيرها. تقوم مختلف منظمات التنمية حاليا، بما فيها إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية ومصرف التنمية الآسيوي والبنك الدولي، بإعداد مواد للتدريب على تبني الحد من خطر الكوارث في مجال التنمية.
- توفير الدعم للحكومات. تقوم منظمات التنمية بتقديم دعم فعال للحكومات في مجال تبني الحد من خطر الكوارث في سياساتها واستراتيجياتها وعملياتها. فقام البنك الدولي وأمانة استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث الطبيعية على سبيل المثال بطرح مبادرة جديدة كبرى تدعى المرفق العالمي للحد من الكوارث والتعافي منها GFDRR. وسيوفر هذا المرفق منح المساعدة الفنية للبلدان الأكثر قابلية للتأثر لدعم جهودها في مجال بناء القدرات من أجل الحد من الكوارث وإقامة الشراكات العالمية والإقليمية لدعم البرامج القطرية. ويقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP بتنفيذ مبادرة عالمية لتبني الحد من الكوارث ترمي إلى دمج الحد من خطر الكوارث في خطط عمل وعمليات البرنامج وشركائه، مع تركيز خاص على الصعيد القطري.

وقد ساهم مشروع اتحاد الوقاية الاستباقية المتعلق بأدوات تبني الحد من خطر الكوارث في هذه العملية، ووسع العمل الجاري في مجال إعداد وتطبيق إرشادات تشغيلية بحيث يشمل وضع مجموعة من الملاحظات الإرشادية الموجهة لمنظمات التنمية بشأن دمج تحليل خطر الكوارث في الطرق الخاصة بتخطيط البرامج القطرية وتقييم المشاريع وتقييمها. وتعد هذه الملاحظة الإرشادية جزءا من سلسلة اتحاد الوقاية الاستباقية الحالية.

## أدوات اتحاد الوقاية الاستباقية لتبني مشروع الحد من خطر الكوارث

- تقوم سلسلة الملاحظات الإرشادية لاتحاد الوقاية الاستباقية على مجموعة من المبادئ المتعلقة بطبيعة قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية، وعلى استنتاجات استعراض أولي مفصل، أجري في إطار مشروع اتحاد الوقاية الاستباقية، بشأن الأدوات النموذجية التي تستعملها منظمات التنمية في تصميم المشاريع وتقييمها. ٢٣
- إن قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية مسألة معقدة متعددة الجوانب تقتضي تحليلا وحلولا من منطلق اقتصادي واجتماعي ومؤسسي وفني، وتتطلب بالتالي أدوات لتحقيقها.
  - كثيرا ما تغطي البرامج وأدوات التقييم والإرشادات الحالية مسألة الخطر بمعناه الواسع (الأخطار التشغيلية والمالية والسياسية وما إلى ذلك)، ولكنها لا تضم سوى إشارات محددة قليلة إلى القضايا المرتبطة بالمخاطر.
  - وبالتالي، فنادرًا ما تُراعى المخاطر الطبيعية وما يرتبط بها من قابلية للتأثر، عند تصميم وتقييم مشاريع التنمية خلاف المشاريع المكرسة للحد من الخطر، وذلك حتى في المناطق شديدة التعرض للأخطار.
  - ويمكن تطبيق العديد من أدوات تصميم البرامج وتقييمها وتقييمها بسهولة لبيان المشاريع القطرية والقطاعية والفردية التي يحتمل أن تتعرض لمخاطر طبيعية، وتوفير معلومات مفصلة عن طبيعة الخطر ومستواه، وضمان اتخاذ تدابير مناسبة للحد من الأخطار.
  - ويمكن لهذه الأدوات مجتمعة أن تسمح لمخططي المشاريع والبرامج استكشاف القضايا المرتبطة بالمخاطر من منطلقات ومجالات الخبرة المتعددة مع مراعاة طبيعة التأثير المتعددة الجوانب.
  - وليس من الصعب تقدير خطر الكوارث أو تصميم وتقييم تدابير الحد من الخطر إذا ما تمت معالجة هذه المهام بعناية وعن معرفة وإسنادها بمعلومات كافية.

٢٢ أنظر الموقع: <http://geohotspots.worldbank.org/hotspot/hotspots/disaster.jsp>

٢٣ بنسن وتويغ (٢٠٠٤).

لذا، أُعدت سلسلة من ١٤ ملاحظة إرشادية (بما فيها هذه الملاحظة) لكي تستعملها منظمات التنمية عند تكييف تخطيط البرامج وأدوات وإرشادات تقدير المشاريع وتقييمها من أجل دعم عملية تبني الحد من خطر الكوارث في مجال التنمية. لقد حرصنا على أن تكون هذه الإرشادات قصيرة وعملية ومكّملة للإرشادات الأعم الموجودة أصلاً والمتعلقة بوسائل تخطيط البرامج والتقدير والتقييم، بدلا من أن توفر إرشادات كاملة وشاملة عن جميع جوانب كل أداة. وهي تركز بصفة خاصة على كيفية أخذ المشاغل المتعلقة بالمخاطر في الاعتبار في كل من الأدوات المشمولة لضمان مراعاة الحد من خطر الكوارث وغيرها من فرص تقليل الضرر بشكل مناسب ومنهجي في البلدان المعرضة للمخاطر.

وهذه الملاحظات الإرشادية موجهة أساساً لمنظمات التنمية كما سبق أن أشرنا. ويتفاوت نطاق ودرجة التفاصيل وتركيز البرامج القطرية وممارسات التقدير والتقييم من منظمة إلى أخرى حسب مجال تخصصها وأسلوبها في التنمية ومقدار المساعدة المستلمة. ولم توضع الملاحظات الإرشادية لاتحاد الوقاية الاستباقية من أجل منظمة إنمائية بعينها، وقد لا تتوافق تماما مع إجراءات كل منها، غير أن في الإمكان تكييفها لكي تلائم كلا منها.

وتعتبر السلسلة مناسبة لأصحاب الشأن الذين يعملون في مجال تبني عملية التكيف مع تغيّر المناخ في مجال التنمية. وصرحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي «إنه ينبغي دمج التكيف مع تغير المناخ في الاتجاه العام للسياسات الاقتصادية ومشاريع التنمية وجهود المعونة الدولية»<sup>٢٤</sup>. وتحدد الملاحظات الإرشادية لاتحاد الوقاية الاستباقية مداخل محتملة مناسبة للتخطيط وتوفير مساعدات التنمية لمراعاة أثر المخاطر المحتملة على التنمية، وأثر مبادرات التنمية بدورها على قابلية التضرر من المخاطر الطبيعية. وتعتبر هذه المداخل المحتملة مناسبة أيضا في ضمان عدم إضرار أنشطة التنمية بالمناخ، وبالتالي تقليل انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، وضمان قدرة التنمية على التكيف مع آثار تغير المناخ بقدر أكبر.

## ٢ - سلسلة الملاحظات الإرشادية من إعداد اتحاد الوقاية الاستباقية

يرد فيما يلي وصف للغرض من كل ملاحظة إرشادية في سلسلة أدوات اتحاد الوقاية الاستباقية لتبني الحد من خطر الكوارث، ونطاق هذه الملاحظات.

ويقدم الشكل ١ صورة عامة تبين علاقة الملاحظات الإرشادية ببعضها ومساهماتها معا في دعم عملية تبني اعتبارات الحد من خطر الكوارث في مشاريع التنمية فرادى في البلدان المعرضة للكوارث (أنظر أيضا الملاحظة الإرشادية رقم ٥، الجدول ١). كما يرد بيان للتأثيرات الأخرى الرئيسية التي تحدد جودة أساليب إدارة خطر الكوارث في الاعتراف بحقيقة مفادها أن مشاريع التنمية لا تصمم ولا تطبق بمنأى عن ما يحيط بها. ويمكن أن تتطلب مثل هذه العناصر أيضا شكلا من أشكال التعزيز من أجل دعم تحسين إدارة خطر الكوارث (أنظر الفقرة ٣).

**الملاحظة الإرشادية رقم ١: مقدمة.** تبين هذه الملاحظة التمهيدية الأساس الذي تقوم عليه هذه السلسلة، وتقدم الملاحظات الإرشادية، وتسلط الضوء على العوامل الحاسمة التي تسهم في نجاح عملية تبني الحد من خطر الكوارث في سياسة التنمية وممارساتها.

**الملاحظة الإرشادية رقم ٢: جمع واستخدام المعلومات المتعلقة بالمخاطر الطبيعية.** تركز الملاحظة الإرشادية الثانية على الأساليب الأساسية لجمع المعلومات المتعلقة بالكوارث واستعمالها. وتمثل هذه الملاحظة الإرشادية المحور الرئيسي لسلسلة الملاحظات الإرشادية حيث تساعد منظمات التنمية على تحديد مستوى التعرض للكوارث في بلد ما أو منطقة ما، وتحدد ما إذا كان تبني الحد من خطر الكوارث ضروريا أم لا. وتشمل هذه الملاحظة الإرشادية العناصر الرئيسية من المعلومات المتعلقة بالكوارث الطبيعية ومكانها في دورة تخطيط/ إدارة المشروع، وأدوات جمع المعلومات، وموفري المعلومات، والمسائل التي يلزم مراعاتها عند جمع البيانات وتحليلها. وبالنظر إلى تنوع الكوارث الطبيعية والمعلومات المتعلقة بها وأساليب جمع البيانات، فقد وضعت هذه الملاحظة كمقدمة لهذا الموضوع فحسب.

<sup>٢٤</sup> منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٦) الصفحة ١. أنظر أيضا مكتب وزارة الاقتصاد والمالية (٢٠٠٦)

<sup>٢٥</sup> الملاحظة الإرشادية رقم ١٤ (دعم الميزانية) لا ترد في الشكل ١ حيث يركز الجدول على تبني الحد من الكوارث الطبيعية في المشاريع الفردية.

## الشكل ١ تبني الحد من خطر الكوارث في مشاريع التنمية في البلدان المعرضة للمخاطر

استراتيجية الحد من الفقر (الملاحظة الإرشادية رقم ٣) وغيرها من أدوات تخطيط التنمية القطرية



■ **الملاحظة الإرشادية رقم ٣: استراتيجيات الحد من الفقر.** لما كانت منظمات التنمية تسعى بشكل متزايد إلى تكييف برامجها في مجال الدعم مع سياسات وأهداف حكومة البلد المتلقي للدعم، فقد بات من الضروري أن يبدأ التوحيد بسياسات هذه الحكومات واستراتيجياتها نفسها. لذا، تشمل هذه الملاحظة الإرشادية إدماج القضايا المرتبطة بالكوارث في تحضير استراتيجيات الحد من الفقر - وهي أداة التخطيط الأولى في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض وغيرها من مبادرات الحد من الفقر في البلدان المعرضة للمخاطر. وهي موجهة للحكومات لكي تستخدمها في إعداد استراتيجيات الحد من الفقر، ولمنظمات التنمية لمساعدة الحكومات على الاضطلاع بهذه المهمة.

**الملاحظة الإرشادية رقم ٤: تخطيط البرامج القطرية.** تطبق جميع منظمات التنمية الدولية شكلا من أشكال رسم الأطر القطرية أو الإقليمية لتخطيط البرامج، يجري عبرها تحليل المشكلات والاحتياجات والمصالح، وتحديد مجالات التركيز حسب المواضيع، وبيان مجال ومضمون المساعدة الواسعين. وتوفر هذه العملية فرصة مهمة لمعالجة موضوع خطر الكوارث من منطلق استراتيجي وبصورة منسقة، مع استجلاء الطبيعة المعقدة والشاملة والمتعددة الجوانب لقابلية التأثر، وإيجاد الحلول المناسبة والاستباقية لإدارة المخاطر. لذا، تعالج الملاحظة الإرشادية الرابعة من هذه السلسلة هذا الموضوع، وتقدم المشورة بشأن طريقة تقييم ومعالجة خطر الكوارث في ظل البرامج القطرية في البلدان المعرضة للمخاطر. وتعد بالفعل دليلا مشتركا أساسيا يمكن لكل أنواع منظمات التنمية استعماله، وهي تكمل الإرشادات القائمة في مجال تخطيط البرامج القطرية.

**الملاحظة الإرشادية رقم ٥: إدارة دورة المشروع.** تنقل هذه الملاحظة الإرشادية التركيز إلى المشاريع الفردية. وتبدأ بمناقشة بعض المسائل العامة بشأن دمج مشاغل إدارة خطر الكوارث في دورة المشروع ككل، لا سيما في مراحل التخطيط. وهي تشرح نهج دورة المشروع، وتوفر إرشادات شاملة بشأن تبني الحد من خطر الكوارث فيها، وتدرس الوسائل المتاحة ذات الصلة بالموضوع. وتكتمل مثل هذه الوسائل الجهود الرامية إلى تكييف أدوات التقييم الفردية المحددة التي توضع عادة ضمن دورة المشروع لمراعاة المشاغل المرتبطة بالكوارث. وهذه الملاحظة الإرشادية موجهة أساسا لموظفي منظمات التنمية الذين يعملون في مجال إعداد المشاريع وإدارتها، ولكنها مفيدة أيضا لموظفي الحكومات والمنظمات الخاصة.

**الملاحظة الإرشادية رقم ٦: الأطر المنطقية والمبنية على النتائج.** يستعمل الإطار المنطقي والإدارة المبنية على النتائج استعمالا واسع النطاق لأغراض تصميم المشاريع وإدارتها الشاملة. وتوفر هذه الملاحظة نصائح فيما يتعلق بمراعاة المواضيع المتعلقة بالكوارث بصورة منهجية عند استعمال هاتين الأداتين في كل المشاريع في المناطق المعرضة للمخاطر. وهي موجهة لفرق تخطيط مشاريع منظمات التنمية والمسؤولين عن تنفيذها.

**الملاحظة الإرشادية رقم ٧: التقييم البيئي.**<sup>٢٧</sup> تركز هذه الملاحظة الإرشادية على التقييم البيئي، وهو عنصر أساسي في تصميم أي مشروع، من أجل دراسة المخاطر الطبيعية والأخطار المرتبطة بها. فالمخاطر الطبيعية هي نفسها ظواهر طبيعية يمكن أن تلحق أضرارا بالمشاريع وتعرق تنفيذها، بينما تمثل حالة البيئة بدورها عنصرا أساسيا في تحديد قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية. وعليه، توفر هذه الملاحظة نصائح لتحليل ما يمكن أن تستتبعه مشاريع محتملة على قابلية التأثر عبر وقعها على البيئة، والتهديدات التي يمكن أن تمثلها المخاطر الطبيعية للمشاريع. ويعتزم استعمال الاستنتاجات في أشكال التقييم والتصميم الهندسي الأخرى حسبما يناسب. ووضعت هذه الملاحظة الإرشادية من أجل منظمات التنمية في المقام الأول، ولكنها مناسبة أيضا لموظفي الحكومات والمنظمات الخاصة التي تصمم مشاريع فردية.

**الملاحظة الإرشادية رقم ٨: التحليل الاقتصادي.** تجري مؤسسات الإقراض المتعددة الأطراف اعتياديا شكلا من أشكال التحليل الاقتصادي عندما تقوم بتقييم مشاريعها. وتبين هذه الملاحظة الإرشادية طريقة تحليل خطر الكوارث والخيارات المرتبطة بذلك من أجل تقليل قابلية التأثر بالكوارث في البلدان المعرضة لها من هذا المنطلق، وضمان دراستها بشكل مناسب ومنهجي حيثما أمكن. وهذه الملاحظة الإرشادية موجهة للاقتصاديين العاملين في منظمات التنمية وتكمل إرشادات تلك المنظمات في مجال التحليل الاقتصادي. وهي مستعملة على نطاق أوسع أيضا في دعم عملية تجميع أدلة أكيدة عن صافي الفائدة الاقتصادية المستخلصة من الحد من خطر الكوارث. فالواقع هو أن ندرة هذه الأدلة حاليا يمثل عائقا أمام جذب الاهتمام بالحد من خطر الكوارث والالتزام به، حيث أن الإحساس بالفائدة الاقتصادية التي يمكن استخلاصها من مثل هذا الاستثمار لا يزال محدودا.

<sup>٢٦</sup> اشترك في إعداد هذه الملاحظة الإرشادية كلا من اتحاد الوقاية الاستباقية ومصرف التنمية الكاريبي. ويعتمد الجزء الثاني على أمانة مصرف التنمية الكاريبي والجماعة الكاريبية (٢٠٠٤)



**الملاحظة الإرشادية رقم ٩:** تحليل القابلية للتأثر والقدرات. إن هذه الملاحظة الإرشادية هي الأولى من ثلاث ملاحظات في سلسلة تشمل مختلف أدوات تقييم المشاريع من وجهة النظر الاجتماعية، تستعين بها مختلف منظمات التنمية. وتتناول هذه الملاحظة الأولى موضوع تحليل وتقييم القابلية للتأثر والقدرات، وتعرض أساليب التحليل والتقييم الأساسية، وتشرح كيفية دمج تقييم قابلية التأثر والقدرات في عملية تخطيط المشاريع وبيان طريقة مراعاة المخاطر والكوارث الطبيعية بدورها في تقييم قابلية التأثر والقدرات. وتعد مسألة قابلية الناس للتأثر بالمخاطر الطبيعية وقدرتهم على مواجهتها مسألة مهمة للغاية في فهم وقعها المحتمل واختيار عمليات التنمية المناسبة. وتركز الملاحظة الإرشادية على استعمال تقييم قابلية التأثر والقدرات في مشاريع التنمية. بيد أنه يمكن استعمال هذا الأسلوب أيضا في الحد من خطر الكوارث والتعافي منها. والملاحظة موجهة للموظفين من مختلف التخصصات.

**الملاحظة الإرشادية رقم ١٠:** مناهج سبل المعيشة المستدامة. يمثل مفهوم سبل المعيشة المستدامة ومناهجه أداة ثانية للتحليل الاجتماعي تدعم مفهوم تبني مراعاة المخاطر الطبيعية وخطر الكوارث المرتبطة بها في تخطيط مشاريع التنمية. وتقدم أساليب تقييم الضعف والقدرات فرصة جيدة لدمج التوعية بالمخاطر والكوارث في تخطيط المشاريع عن طريق إبراز الدور المركزي لقابلية التأثر والصدمات الخارجية في تحديد مناهج سبل المعيشة. وتعرض هذه الملاحظة الإرشادية باختصار مفهوم سبل المعيشة المستدامة وتشرح طريقة تطبيقه على المشاريع والبرامج مع تركيز خاص على جدواه فيما يتعلق بالمخاطر والكوارث. وتستعرض الطرق المستعملة في مناهج كسب المعيشة المستدامة لتقييم المخاطر والضعف والخطر، وتناقش عوامل أخرى في تطبيق سبل المعيشة المستدامة في دورة إدارة المشروع.

**الملاحظة الإرشادية رقم ١١:** تقييم الأثر الاجتماعي. تتناول الملاحظة الإرشادية الثالثة عن أدوات التقييم الاجتماعي مسألة تقييم الأثر الاجتماعي. حيث أن تقييم الأثر الاجتماعي يسهل عملية تشخيص الآثار الاجتماعية المباشرة وغير المباشرة وتطوير آليات مناسبة وفعالة للتخفيف من الأضرار تعزز موارد المجتمع المحلي وتعترف بطرق مواجهته للأحداث، وذلك عن طريق المساعدة على فهم مجتمع ما وآلياته. وتبرز هذه الملاحظة الإرشادية الطرق والأساليب الأساسية المستعملة في مجال تقييم الأثر الاجتماعي، وتحدد المداخل المحتملة المناسبة لتبني موضوع الكوارث الطبيعية والمخاطر المرتبطة بها. والملاحظة موجهة لمخططي ومديري المشاريع في وكالات التنمية الثنائية والمتعددة الأطراف، وفي الدوائر القطرية والمحلية الحكومية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات القطاع الخاص. ويشمل المستعملون المعنيين بإدارة أو إجراء تقييم الأثر الاجتماعي، عن طريق مساعدتهم على دمج خطر الكوارث في تقييمهم الاجتماعي. كما يمكن للذين يظطلعون بعمليات تقييم خطر الكوارث استعمال الملاحظة الإرشادية لفهم كيفية مساعدة أساليب تقييم الأثر الاجتماعي على تقييم خطر الكوارث والتخفيف منها.

**الملاحظة الإرشادية رقم ١٢:** تصميم المباني ومعايير البناء واختيار موقع البناء. يرجع قسط كبير من الخسائر البشرية والاقتصادية المباشرة الناجمة عن المخاطر الطبيعية إلى الأضرار التي تلحق بالمباني مباشرة، مما يبين قصور البناء والاستخدامات غير الملائمة للأراضي أحيانا. لذا، تركز هذه الملاحظة الإرشادية على تصميم المباني ومعايير البناء واختيار موقع البناء ودورها في تخفيف الخطر. وتقدم الملاحظة إرشادات عامة لمهنيي التصميم ومنظمات التنمية فيما يتعلق ببناء البنى التحتية الجديدة وتعزيز البنى التحتية القائمة، وإعادة التعمير في أعقاب الكوارث في البلدان المعرضة لها.

**الملاحظة الإرشادية رقم ١٣:** تقييم مبادرات الحد من خطر الكوارث. تنتقل هذه الملاحظة الإرشادية من أدوات تقييم المشاريع إلى معالجة أنشطة الحد من خطر الكوارث. ويمكن أن يمثل ذلك مهمة مثيرة، حيث أن نجاح الحد من خطر الكوارث يقاس في نهاية المطاف في ضوء شيء ما - كارثة أو شكل أو مستوى معين من الخسارة في حالة وقوع كارثة ما - لا يحدث. وتحدد الملاحظة الإرشادية الخطوات الأساسية التي ينبغي اتباعها عند تخطيط مثل هذا التقييم وجمع البيانات وتحليلها واستعمال النتائج ومناقشة أهم القضايا المرتبطة بهذه الأنشطة. والملاحظة موجهة لمديري البرامج وصانعي السياسة في مختلف المنظمات التي تشارك في كل أنواع أنشطة الحد من خطر الكوارث إما لوحدها أو في إطار مبادرات أوسع للتنمية أو التعافي في أعقاب الكوارث (أنظر أيضا الإطار رقم ٣).

**الملاحظة الإرشادية رقم ١٤:** دعم الميزانية. تتناول الملاحظة الإرشادية الأخيرة موضوع دعم الميزانية. وهناك تحول من المساعدة الموجهة للمشاريع إلى دعم الميزانية العامة وميزانيات القطاعات. ويمثل هذه التحول إمكانية هائلة لمساعدة الحكومات على تعزيز قدرة بلدانها على مقاومة المخاطر الطبيعية. لذا، توفر هذه الملاحظة الإرشادية نصائح عن طريقة ضمان دراسة خطر الكوارث بشكل مناسب ومنهجي عند وضع برامج دعم الميزانيات في البلدان المعرضة للمخاطر، وتشجيع الحكومات ومساعدتها على إدارة خطر الكوارث وتقليل الضعف بشكل مناسب. والملاحظة موجهة لموظفي منظمات التنمية الذين يشاركون في تصميم برامج دعم الميزانيات وتنفيذها وتقييمها.

يضم مشروع أدوات تبني الحد من خطر الكوارث أيضا إعداد كتاب مرجعي على شبكة الانترنت يتعلق بالحد من خطر الكوارث ورصده وتقييمه. ويكمل هذا الكتاب المرجعي الملاحظة الإرشادية رقم ١٣ عن الرصد والتقييم، موفرا عددا من الأمثلة العملية على الرصد والتقييم بالإضافة إلى روابط بمواد مرجعية مفيدة على شبكة الانترنت وقائمة مرجعية بالمطبوعات غير الواردة على شبكة الانترنت. ويوفر الكتاب المرجعي خلفية عن الغرض العام من الرصد والتقييم وأساليبه العامة، كما يدرس بالتحديد سبب اختلاف الحد من خطر الكوارث ورصده وتقييمه عن الرصد والتقييم الاعتياديين، بما في ذلك سبب إهمال الرصد والتقييم في العديد من مشاريع الحد من الأخطار، ومنطق قياس آثار ومنافع الحد من خطر الكوارث.

ومن جملة المواضيع المحددة التي يشملها الكتاب المرجعي نذكر:

- التعاريف والمصطلحات
- نوع برامج ومشاريع الحد من خطر الكوارث
- توفر الموارد في مجال الرصد والتقييم ونطاقها
- الطرق والأساليب الخاصة بالحد من خطر الكوارث بما في ذلك الطرق البديلة لقياس الحد من خطر الكوارث
- اختيار طرق ومؤشرات القياس
- أساليب جمع البيانات النوعية والكمية
- بيانات المعالجة والتحليل
- تحرير التقارير وتقديم الاستنتاجات
- موجز دراسات الحالات المتعلقة بالحد من خطر الكوارث ورصدها وتقييمها

يمكن الإطلاع على الكتاب المرجعي على العنوان التالي: [http://www.proventionconsortium.org/M&E\\_sourcebook](http://www.proventionconsortium.org/M&E_sourcebook)

### ٣- مقومات النجاح الحاسمة

إن وضع إرشادات عملية عن دمج الاعتبارات المرتبطة بخطر الكوارث في البرامج القطرية لمنظمات التنمية وتصميم المشاريع وتقييمها، لا يمثل سوى خطوة في سلسلة من الخطوات المطلوبة لضمان التبني الناجح لهذا المفهوم في البلدان المعرضة للمخاطر. وكما سبق أن أشرنا، فقد بدأ تطبيق بعض الإجراءات الأخرى بالفعل. ويجري تناول هذه التدابير وبعض التدابير الحاسمة الأخرى بمزيد من التفصيل أدناه وتلخيصها في الشكل ٢. ويرد عرضها كخطوات متتالية في الشكل ٢. ولكن، قد يوجد تداخل ملموس بين كل مرحلة من المراحل من الناحية العملية.

#### الشكل ٢ خطوات لضمان نجاح تبني هذا المفهوم



## الخطوة رقم ١ التوعية

- تقدير وفهم فائدة الحد من خطر الكوارث والتنمية المستدامة. تمثل التوعية بأهمية دراسة خطر الكوارث ومعالجتها عند الاقتضاء، أمرا حاسما بالنسبة إلى الحكومات ومنظمات التنمية في سعيها إلى تحقيق التنمية المستدامة والحد من الفقر.
- المساءلة. من المهم أن تقبل منظمات التنمية والحكومات الخضوع لمزيد من المساءلة فيما يتعلق بالخسائر البشرية والمادية والاقتصادية الناجمة عن الكوارث. حيث يرجع أمر معالجة هذه الخسائر إلى البلدان والحكومات أكثر مما يعود إلى منظمات التنمية. إلا أن منظمات التنمية مسؤولة عن ضمان استعمال مواردها بشكل فعال يخضع للمساءلة. وينبغي للحكومات أن تتحمل قدرا أكبر من المسؤولية عن ضعف بلدانها وشعوبها وأن تسعى إلى الحد من الأخطار بشكل نشيط.

## الخطوة رقم ٢ محيط مساند

- تتمتع منظمات التنمية بسياسات واستراتيجيات وقدرات مؤسسية مناسبة. ينبغي لسياسات واستراتيجيات منظمات التنمية أن تولي الاهتمام اللازم للحد من خطر الكوارث وأن تعتبره مسألة إنمائية بدلا من اعتباره من مسؤولية الدوائر الإنسانية. وينبغي إيراد السياسات والاستراتيجيات المنقحة في الترتيبات المؤسسية المناسبة.
- سعي الحكومات إلى إعطاء الأولوية لموضوع الحد من خطر الكوارث. لما كانت غايات وأهداف منظمات التنمية تتمحور بشكل متزايد حول استراتيجيات التنمية القطرية والحد من الفقر، فمن المهم أن تقوم الحكومات نفسها بإعطاء الأولوية لموضوع الحد من الأخطار بوصفه تحديا إنمائيا حاسما في البلدان شديدة التعرض للأخطار، ورسم سياسات وقدرات وترتيبات تشريعية ومؤسسية ذات صلة بها. وينبغي لمنظمات التنمية أن تبحث عن حوافز لتشجيع الحكومات على الأخذ بهذه العملية.

## الخطوة رقم ٣ إعداد الأدوات

- تعد أدوات تخطيط البرامج والتقدير والتقييم ضرورية للكشف عن البلدان والقطاعات والمشاريع الفردية المعرضة للمخاطر الطبيعية، وتوفير معلومات مفصلة عن طبيعة الخطر ومستواه، وضمان اتخاذ التدابير المناسبة للحد من الخطر.

## الخطوة رقم ٤ التدريب والدعم الفني

- على منظمات التنمية أن توفر التدريب الداخلي والدعم الفني المناسب للمساعدة على دمج الاعتبارات المتعلقة بخطر الكوارث في التنمية.

## الخطوة رقم ٥ تغيير الممارسات التشغيلية

- التقييم المبكر. من الضروري دراسة المسائل المرتبطة بالمخاطر خلال المراحل المبكرة من تخطيط البرامج القطرية وتصميم المشاريع لكي يتاح مراعاتها بشكل كامل ومنهجي ومعالجتها بشكل مناسب حيثما كان ذلك مناسبا. وينبغي للاستراتيجيات القطرية وللتحليلات البيئية القطرية المرتبطة بها (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٤) أن تشخص البلدان التي يلزم تبني هذا المفهوم فيها.
- معلومات مساندة ملائمة. لا بد من توفر معلومات كافية لإجراء تقييم كامل ودقيق لأخطار الكوارث ومواجهتها على نحو مناسب. وقد تحتاج البلدان إلى دعم لتعزيز قاعدة معلوماتها مثلا عن طريق تحسين جمع البيانات المتعلقة بالمخاطر وتحليلها (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٢).
- تقليل التكاليف. ينبغي دمج تحليل خطر الكوارث في إعداد البرامج القطرية وتصميم المشاريع بأقل تكلفة ممكنة. ومن شأن جمع المعلومات المناسبة وإجراء التحليل المناسب ضمن أوساط التنمية ومع الحكومات أن يساعد على تحقيق ذلك.
- معالجة الأخطار ذات الاحتمال المحدود والوقوع الشديد. هناك احتمال كبير في اعتبار الكوارث المناخية مخاطر ممكنة، تحدث على فترات متقاربة مما يزيد من إمكانية حدوثها خلال دورة حياة مشروع ما أو تطبيق استراتيجية قطرية معينة. وفي المقابل، يمكن إهمال الأخطار الناجمة عن الزلازل والانفجارات البركانية التي تحدث على فترات متباعدة. غير أن من المهم ضمان مراعاة أخطار الزلازل والبراكين بشكل مناسب من وجهة نظر السلامة، مع أخذ الحق في السلامة والحماية في الاعتبار.
- مشاورات شفافة وشاملة وقابلة للمساءلة. ينبغي أن تتيح المشاورات للفئات الفقيرة والهامشية مجالا للتعبير عن نفسها، حيث كثيرا ما تكون تلك الفئات من أكثر الجماعات قابلية للتأثر بالكوارث الطبيعية. وينبغي ضمان معالجة مصالحها بشكل مناسب وحماية حقوقها.

- الإدارة المناسبة لاستثمارات التنمية. تعد آليات ضمان المحافظة على استثمارات التنمية ومستواها الجيد بشكل مناسب أمراً ضرورياً لضمان محافظتها على مستوى مقاومة المخاطر الذي صممت من أجله.

### الخطوة رقم ٦ قياس التقدم

- ينبغي وضع أهداف متفق عليها دولياً للحد من الكوارث أو دمج مشاغل الحد من خطر الكوارث بشكل صريح في الأهداف الإنمائية للألفية، مما يوفر مرجعاً مشتركاً لمنظمات التنمية والحكومات يتيح قياس التقدم في مجال تبني الحد من خطر الكوارث.

### الخطوة رقم ٧ التعلم وتقاسم الخبرة

- على أوساط التنمية، بالتعاون مع الجهات المعنية الأخرى، أن تبذل جهوداً متناسقة للتعبير والتبادل والتعلم من خبرتها في مجال تبني الحد من خطر الكوارث في أنشطة التنمية.

## الإطار رقم ٥ مصطلحات المخاطر والكوارث

## الإطار رقم ٥

تعترف أغلبية الأوساط المعنية بالكوارث بأن المصطلحات الخاصة بالمخاطر والكوارث لا تستعمل بشكل متناسق في هذه الأوساط لتعكس مشاركة مهنيين وباحثين من تخصصات متعددة. وتستعمل المصطلحات الرئيسية في هذه السلسلة من الملاحظات الإرشادية بالمعنى الآتي:

**المخاطر الطبيعية** هي أحداث جيوفيزيائية أو جوية أو هيدرولوجية (كالزلازل والانزلاقات الأرضية والأمواج السنامية (تسونامي) والعواصف والموج أو المد والفيضانات أو الجفاف) يمكن أن تلحق أضراراً أو خسائر.

**قابلية التأثر** هي احتمال التعرض للضرر أو الخسارة المرتبط بالقدرة على توقع خطر ما ومواجهته ومقاومته والتعافي من وقعه. وتحدد العوامل الفيزيائية والبيئية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والمؤسسية كلا من قابلية التأثر ونقيضها القدرة على المقاومة.

**الكارثة** هي حدث شديد القوة يؤثر في المجتمعات القابلة للتأثر مسبباً أضراراً بالغة واختلالات وإصابات محتملة، بحيث تصبح المجتمعات المتضررة عاجزة عن أداء وظائفها الاعتيادية بشكل طبيعي دون مساعدة خارجية.

**خطر الكوارث** هو عامل من خصائص وتكرار المخاطر التي تشهدا منطقة محددة، وطبيعة العناصر المعرضة للخطر ومدى قابليتها للتأثر أو قدرتها على المقاومة الكامنة.<sup>٢٧</sup>

**تخفيف وقع الكوارث** هو أي إجراء هيكلية (مادي) أو غير هيكلية (مثل تخطيط استخدامات الأراضي والتعليم العام) يتخذ للحد من الآثار الضارة للمخاطر الطبيعية المحتملة.

**التأهب** أو الاستعداد هو الأنشطة والتدابير المتخذة قبل وقوع المخاطر للتنبؤ بها والإنذار بحدوثها وإجلاء الناس والممتلكات عندما يعظم الخطر، وضمان الاستجابة الفعالة لها (كتخزين الإمدادات الغذائية).

**الإغاثة وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار** هي الإجراءات المتخذة في أعقاب كارثة ما لإنقاذ حياة الناس وتلبية الاحتياجات الإنسانية المباشرة واستئناف النشاط الاعتيادي وترميم البنية التحتية واستئناف الخدمات.

**تغير المناخ** هو تغير ملموس إحصائياً في قياسات متوسط حالة المناخ أو تقلبه في مكان أو منطقة معينة على مدى فترة زمنية ممتدة، إما بشكل مباشر أو غير مباشر، بسبب تأثير النشاط البشري على مكونات الغلاف الجوي الشامل أو نتيجة للتقلبات الجوية الطبيعية.

<sup>٢٧</sup> استعملنا مصطلح «خطر الكوارث» عوضاً عن عبارة «مصدر الخطر» الأكثر دقة في هذه السلسلة من الملاحظات الإرشادية، حيث أن مصطلح «خطر الكوارث» هو المصطلح الذي تفضله الأوساط المعنية بالحد من الكوارث.

ADB. *Disaster and Emergency Assistance Policy*. R-paper. Manila: Asian Development Bank, 2004. Available at: [http://www.adb.org/Documents/Policies/Disaster\\_Emergency/default.asp#contents](http://www.adb.org/Documents/Policies/Disaster_Emergency/default.asp#contents)

African Union. *Programme of Action for the Implementation of the Africa Regional Strategy for Disaster Risk Reduction*. Addis Ababa: African Union, 2004. Available at: [http://www.africa-union.org/Agriculture/Disaster\\_Risk\\_Reduction/Programme\\_of\\_Action.doc](http://www.africa-union.org/Agriculture/Disaster_Risk_Reduction/Programme_of_Action.doc)

Benson, C. and Twigg, J. *Measuring Mitigation: Methodologies for assessing natural hazard risks and the net benefits of mitigation*. Geneva: ProVention Consortium, 2004. Available at: [http://www.proventionconsortium.org/mainstreaming\\_tools](http://www.proventionconsortium.org/mainstreaming_tools).

CDB and CARICOM Secretariat. *Sourcebook on the Integration of Natural Hazards into Environmental Impact Assessment (EIA): NHIA-EIA Sourcebook*. Bridgetown, Barbados: Caribbean Development Bank and Caribbean Community Secretariat, 2004. Available at: [http://www.caribank.org/Projects.nsf/NHIA/\\$File/NHIA-EIA\\_Newsletter.pdf?OpenElement](http://www.caribank.org/Projects.nsf/NHIA/$File/NHIA-EIA_Newsletter.pdf?OpenElement)

DFID. *Reducing the Risk of Disasters – Helping to Achieve Sustainable Poverty Reduction in a Vulnerable World: A Policy Paper*. London: Department for International Development (UK), 2006. Available at: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/disaster-risk-reduction-policy.pdf>

HM Treasury and Cabinet Office. *Stern Review on the Economics of Climate*. London: Her Majesty's Treasury and Cabinet Office (UK), 2006. Available at: <http://www.sternreview.org.uk>

Holloway, A. and Pelling, M. *Legislation for mainstreaming disaster risk reduction*. Teddington, UK: Tearfund, 2006. Available at: <http://tilz.tearfund.org/Research/Climate+change+and+disasters+policy>

IDB. *Draft Disaster Risk Management Policy*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2006. Available at: <http://www.iadb.org/sds/doc/ENV-DraftDRMPolicy-E.pdf>

La Trobe, S. and Davis, I. *Mainstreaming disaster risk reduction: a tool for development organisations*. Teddington, UK: Tearfund, 2005. Available at: <http://tilz.tearfund.org/Research/Climate+change+and+disasters+policy>

Kratt, P. *Reducing the risk of disasters: Sida's effort to reduce poor people's vulnerability to hazards*. Report number SIDA22204en. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), 2005. Available at: [http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA22204en\\_web.pdf&a=17204](http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA22204en_web.pdf&a=17204)

OECD. *Putting Climate Change Adaptation in the Development Mainstream*. Policy Brief. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/55/36324726.pdf>

UNDP and UN/ISDR. *Integrating Disaster Risk Reduction into CCA and UNDAF: Guidelines for Integrating Disaster Risk Reduction into CCA/UNDAF*. Geneva: United Nations Development Programme and United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat, 2006. Available at: <http://www.unisdr.org/eng/risk-reduction/sustainable-development/cca-undaf/cca-undaf.htm#2-3>

\* رأينا ألا نترجم المراجع لتسهيل البحث عنها في المواقع المذكورة على شبكة الانترنت

UN/ISDR. *Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. World Conference on Disaster Reduction, 18–22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan. Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2005. Available at: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>

World Bank. *Hazards of Nature, Risks to Development – An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*. Washington, DC: World Bank, Independent Evaluation Group, 2006. Available at: <http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/report.html>

World Bank and UN/ISDR. *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery: A partnership for mainstreaming disaster mitigation in poverty reduction strategies*. Washington, DC and Geneva: World Bank and United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2006. Available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTDISMGMT/0,,contentMDK:21021166~menuPK:2848225~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:341015,00.html>

حررت السيدة شارلوت بنسن هذه الملاحظات الإرشادية. ووضعت السيدة شارلوت بنسن (مستقلة) والسيد جون تويغ (مركز بنفيلد لأبحاث الكوارث) هذه السلسلة من الملاحظات الإرشادية بعنوان أدوات تبني الحد من خطر الكوارث. ويود المؤلفان توجيه شكرهما إلى أعضاء الفريق الاستشاري للمشروع على نصائحهم ودعمهم القيم في إعداد هذه السلسلة وهم: مرغريت أرنولد (البنك الدولي)، وستيف بندر (مستقل)، ويوري شاكالال (الوكالة الكندية للتنمية الدولية)، وسيت دوي فوردزوغب (مستقل) وفينيللا فروست (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، ونيلس هولم نيسلن (البنك الدولي)، وكاري كايبي (مصرف التنمية للبلدان الأمريكية)، وساري لاتروب (صندوق تير) وبرافين بارديشي (استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث) وكاساندر روجرز (مصرف التنمية للبلدان الأمريكية) ومايكل سيبرت (الوكالة الألمانية للتعاون التقني) وكليفير سكويريس (مصرف التنمية الكاريبي) وجنيفر وريل (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) وروجر ياتيس (منظمة أكشن إيد). ويخص المؤلفان بالشكر الأعضاء الحاليين والسابقين في أمانة اتحاد الوقاية الاستباقية: السيد دافيد بيببات (الرئيس السابق الذي يعمل حاليا في الصليب الأحمر البريطاني) وبرونو هاغيباريت ويان أودونيل ومايا شارير وماريان جيمين. كما يودان التعبير عن امتنانهما للدعم المالي الذي قدمته الوكالة الكندية للتنمية الدولية وإدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية ووزارة الخارجية الملكية والنرويج والوكالة السويدية للتعاون الدولي في مجال التنمية. والآراء الواردة في هذا التقرير تعبر عن آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة آراء الفريق الاستشاري أو المراجعين أو هيئات التمويل. وقد قامت الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بمراجعة وتنقيح النسخة العربية من خلال مكتبها الإقليمي لغرب آسيا وشمال أفريقيا.

وبوسعكم الإطلاع على السلسلة الكاملة للملاحظات الإرشادية إلى جانب دراسة التقييم الأساسية التي أعدتها السيدة شارلوت بنسن والسيد جون تويغ عن قياس تخفيف وقع الكوارث: أساليب تقدير أخطار الكوارث الطبيعية والمنافع الفعلية للتخفيف من وقعها، على الموقع التالي: [http://www.proventionconsortium.org/mainstreaming\\_tools](http://www.proventionconsortium.org/mainstreaming_tools)



أمانة اتحاد الوقاية الاستباقية

PO Box 372, 1211 Geneva 19, Switzerland

E-mail: [provention@ifrc.org](mailto:provention@ifrc.org)

Website: [www.proventionconsortium.org](http://www.proventionconsortium.org)