

# استراتيجيات الحد من الفقر

## الملاحظة الإرشادية رقم ٣

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

تتناول هذه الملاحظة الإرشادية مسألة الحد من الفقر، موفرة معلومات عن دمج القضايا المرتبطة بالكوارث في عملية تحضير استراتيجيات الحد من الفقر وغيرها من مبادرات الحد من الفقر في البلدان المعرضة للمخاطر، وتشخيص فرص الحد من الفقر التي تعود بالفائدة على الجميع، وتعزيز القدرة على مقاومة المخاطر. والملاحظة موجهة للحكومات الوطنية لكي تستخدمها في إعداد استراتيجيات الحد من الفقر، ومنظمات التنمية الدولية في الدعم الذي تقدمه للحكومات من أجل إنجاز هذه العملية.

## ١ - مقدمة

اعتباراً من أواخر التسعينات، أصبح الحد من الفقر الهدف الرئيسي لاستراتيجيات التنمية في العديد من البلدان النامية. وقادت مبادرة استراتيجية الحد من الفقر هذا التحول في التركيز إلى حد ما. وأطلقت هذه الاستراتيجية في عام ١٩٩٩ من قبل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لاستكمال مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ويُطلب من البلدان المؤهلة للحصول على المساعدة في إطار هذه المبادرة، إعداد وتطبيق ورقات استراتيجية الحد من الفقر، للحصول على تخفيف دائم لديونها. وبحلول عام ٢٠٠٥، أصبحت ورقة استراتيجية الحد من الفقر الأداة الرئيسية في ما يقرب من ٦٠ بلداً من البلدان ذات الدخل المنخفض للتعبير عن استراتيجيات الحد من الفقر والتنمية<sup>١</sup>. وقد عبرت أوساط التنمية الدولية، بما فيها المؤسسات المالية الدولية ووكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة الثنائية والمنظمات غير الحكومية، عن دعمها القوي لعملية استراتيجية الحد من الفقر هذه، ولإستخدام ورقات استراتيجية الحد من الفقر القطرية بشكل متزايد كأساس لتصميم برامجها الخاصة في مجال المساعدة، وللتنسيق مع الحكومات ومع شركاء التنمية الآخرين.

وتصف ورقات استراتيجية الحد من الفقر الاقتصاد الكلي للبلد وكذلك سياساته الهيكلية والاجتماعية وبرامجه الرامية إلى الحد من الفقر وتعزيز النمو لصالح الفقراء. وتعتبر هذه الوثائق ملكاً وطنياً قامت بإعدادها الحكومات فرادى، واستندت إلى تحليل تفصيلي وشامل للفقر وإلى استراتيجيات دعم النمو الاقتصادي لصالح الفقراء، كما اعتمدت على مشاورات واسعة مع أصحاب الشأن الرئيسيين، بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص.

إن زيادة الأهمية المعلقة على الحد من الفقر ساهم في تصدّر موضوع إدارة خطر الكوارث في جدول الأعمال. فقد بات من المعروف إلى حد بعيد، أن التعرض للخطر ولصدّات الدخل، بما فيها تلك الصدمات الناجمة عن المخاطر الطبيعية، يمثل أحد أبعاد الفقر الأساسية (أنظر الإطار رقم ١)<sup>٢</sup>. فمن الناحية النظرية، يمكن للنمو الاقتصادي والحد من الفقر لوحدهما أن يقللا من قابلية تأثر الفقراء بالمخاطر الطبيعية دون الحاجة إلى استراتيجية واضحة للحد من الخطر. غير أن مثل هذا الرأي يتجاهل حقيقة مفادها أن قابلية التأثر هو سبب من أسباب الفقر وظاهرة من ظواهره في آن معا. وهذا يعني أنه لن يُكتب لمكاسب الحد من الفقر الاستدامة دون معالجة خطر الكوارث، وكذلك أن عملية التنمية يمكن أن تؤثر على الضعف سلبيًا وإيجابياً في نفس الوقت. وعليه، لا بد من إيجاد حلول للحد من الفقر وتعزيز القدرة على مقاومة الكوارث تعود بالفائدة على الجميع.

<sup>١</sup> البنك الدولي. نحو استراتيجية للحد من الفقر تراعي النزاعات. الدروس المستفادة من تحليلات سابقة. تقرير رقم ٣٢٥٨٧، واشنطن، البنك الدولي، ٢٠٠٥. يمكن الاطلاع عليه على الموقع التالي: <http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187283&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679>

<sup>٢</sup> أنظر، على سبيل المثال، البنك الدولي (٢٠٠٢)

ثمة ارتباط وثيق بين الفقر وقابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية، حيث يعزز أحدهما الآخر. وتعد الكوارث مصدراً للمشقة والبؤس، ولها المقدرة على إجبار فئات معينة على المعيشة تحت حد الفقر بصورة مؤقتة، وتسهم أيضاً في توليد فقر مزمن ومستمر. ويمكن أن تسبب الكوارث خسائر في الأرواح والمساكن والممتلكات، وتؤدي إلى تقويض فرص المعيشة والتعليم وتوفير الخدمات الاجتماعية، وإلى تآكل المدخرات وخلق مشاكل صحية ذات عواقب طويلة الأجل أحياناً. كما يمكن أن تترك الكوارث أنشطة الحد من الفقر القائمة، مجبرة على تحويل المصادر المالية المخصصة للحد من الفقر نحو جهود الإغاثة وإعادة التأهيل. ويمكن أن يتفاقم الفقر بقدر أكبر نتيجة للاختيارات التي قد تأخذها العوائل الأكثر فقراً عبر تجنبها المتعمد للمجازفة والتشبث بمصادر المعيشة التقليدية. فقد تختار أفقر الأسر مثلاً التخلي عن الفوائد المحتملة من زرع المحاصيل ذات الإنتاجية العالية أو الأكثر إداراً للأرباح لاختيار محاصيل أكثر قدرة على مقاومة الكوارث.

وتُعد المجموعات الفقيرة والمحرومة اجتماعياً بدورها من ضمن أكثر المجموعات قابلية للتضرر من الكوارث. ويعكس ذلك بينتها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية - مثلاً، النوعية الرديئة للمساكن التي غالباً ما تقع في أماكن خطرة (كأن تقع مثلاً في السهول المعرضة للفيضانات أو على ضفاف الأنهار أو على المنحدرات الحادة)؛ وانخفاض إمكانيات الحصول على الخدمات الأساسية، لا سيما بالنسبة إلى فقراء الريف، والذين يشغلون منازل بصورة غير قانونية؛ وحقوق الملكية غير المؤكدة، مما يقلل حوافز الإدارة المستدامة للموارد المتوفرة أو الاستثمار في إجراءات هيكليّة للتخفيف من وقع الكوارث؛ وسبل معيشتهم الأكثر عرضة للتضرر، وقلة حصولهم على الموارد المالية، مما يؤدي إلى تقييد قدرتهم على تنويع سبل معيشتهم وتحمل آثار الكارثة لاحقاً. ويمكن أن يساهم الفقراء أيضاً في تفاقم الخطر الذي قد يتعرضون إليه عندما تدفعهم فرص كسب المعيشة المحدودة إلى الإفراط في استغلال البيئة المحلية. وفي الوقت نفسه، فإن متغيرات طبيعة الكوارث الطبيعية تحد من مجال وضع نظم رسمية وغير رسمية للمساعدة المستندة إلى المجتمعات المحلية في أعقاب الكارثة.

## آخر المستجدات

يُعرف في أعداد متزايدة من أوراق استراتيجيات الحد من الفقر اعترافاً صريحاً بالدور الذي تلعبه المخاطر الطبيعية وقابلية التأثر المرتبطة بها في تحديد أشكال الفقر ومستوياته، وفي التأثير على أداء الاقتصاد الكلي بشكل أوسع. ويشمل ما يزيد على ١٥ من هذه الأوراق تدابير ذات صلة بإدارة خطر الكوارث. غير أن هذه التدابير تصاغ عادة بصورة ضيقة وتقليدية جداً. فهي تحدد مثلاً خطأً لتعزيز أجهزة الإنذار وقدرات مواجهة الكوارث، ولتوجيه مساعدات الإغاثة وإعادة التأهيل لمصلحة الفقراء (مثلاً، غانا وملاوي وموزامبيق)، و/أو لتعزيز قدرة قطاع الزراعة على مقاومة الكوارث (كما هو الحال في ملاوي وموزامبيق مثلاً) عن طريق اختيار البذور المحسنة مثلاً. ولا يخطو إلا القليل منهم خطوة إضافية أساسية سعيًا إلى دمج مشاغل إدارة خطر الكوارث في استراتيجيات وبرامج التنمية الأوسع ومعالجتها بصورة أكثر شمولية (من أبرز الاستثناءات على هذه الممارسات هناك بنغلادش (أنظر الإطار ٢) وكمبوديا). وعلاوة على ذلك، هناك بعض الإغفالات الصارخة التي تخص البلدان الأكثر تعرضاً للكوارث، حيث تم فيها التطرق إلى تأثير كوارث وقعت مؤخرًا على مستويات الفقر بشكل عابر ولكن دون مناقشة التدابير الضرورية لتقليل الخطر.

وهناك عدد من المبادرات الدولية التي تدعو اليوم إلى إيلاء اهتمام أكبر للقضايا المرتبطة بالكوارث في استراتيجيات الحد من الفقر في البلدان المعنية، وإلى تطوير الأدوات والآليات القادرة على دعم هذه العملية. ويشارك عدد من منظمات التنمية في هذه المبادرات، منها إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية والاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي. واعتمد المؤتمر العالمي للحد من الكوارث المنعقد في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ إطار عمل هيوغو للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥ الذي وقعت عليه ١٦٨ دولة والعديد من المؤسسات متعددة الأطراف والذي يدعو، على وجه التحديد، إلى دمج اعتبارات الحد من خطر الكوارث في استراتيجيات الحد من الفقر.<sup>٣</sup>

<sup>٣</sup> الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث / الأمم المتحدة. إطار عمل هيوغو للفترة من ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الدول والمجتمعات على مقاومة الكوارث. المؤتمر العالمي لتقليل الكوارث، ١٨-٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، كوبي، هيوغو، اليابان. جنيف: استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث، ٢٠٠٥، الصفحة ٦، الفقرة ١٦ (ب) (ط). يمكن الاطلاع عليه على الموقع التالي: <http://www.unisdr.org/wcdar/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>

تعد ورقة استراتيجية الحد من الفقر الخاصة ببنغلادش متميزة من حيث الأهمية التي تعلقها على عمليتي إدارة الكوارث من جهة وسعيها إلى دمج إدارة خطر الكوارث في أنشطة التنمية الأوسع نطاقاً من جهة أخرى. ولم يدرج موضوع إدارة خطر الكوارث صراحةً كجزء من الكتل الاستراتيجية الأربع أو استراتيجيات الإسناد الأربع التي تقوم عليها استراتيجية الحد من الفقر. ولكن مدى تأمين استراتيجية الحد من الفقر للإدارة الشاملة لخطر الكوارث واستدامة البيئة، ومراعاة هذه الاعتبارات في عملية التنمية الوطنية، يعتبر واحداً من الأهداف الرئيسية العشرة التي سيتم على أساسها الحكم على مدى نجاح استراتيجية الحد من الفقر.

وقد وُضعت ست عشرة مصفوفة سياسية كأدوات لتنفيذ استراتيجية الحد من الفقر، بما فيها مصفوفة خاصة بالإدارة الشاملة للكوارث. وتبرز هذه المصفوفة ستة أهداف استراتيجية، هي:

- تبني موضوع إدارة الكوارث وتقليل الخطر في السياسات الوطنية، وفي المؤسسات وعملية التنمية، بما في ذلك اقتراح دراسة تأثير الكوارث وتقييم الأخطار عند إعداد مشاريع جديدة.
- تعزيز قدرة المؤسسات على إدارة الكوارث وتقليل المخاطر.
- تعزيز إدارة المعارف، بما في ذلك ما يتعلق بتقاسم المعلومات واستعمالها.
- تعزيز قدرة المجتمع المحلي على تقليل خطر الكوارث
- ضمان الحماية الاجتماعية للجماعات الضعيفة.
- تعزيز الحكم في مجال إدارة خطر الكوارث.

وقد تم ضم شتى الأهداف والتدابير المتعلقة بإدارة خطر الكوارث أيضاً في مصفوفات سياسية أخرى، منها الحماية من الفيضانات وتعزيز التنوُّب بالفيضانات وأجهزة الإنذار، وقدرة التنوُّب بالمخاطر الطبيعية الأخرى، وبرامج مختلفة لدعم المتضررين من الكوارث عبر توفير إغاثة إنسانية، على سبيل المثال، وتوفير قروض للمؤسسات التجارية الصغيرة والإسكان.

ومن جملة العوامل التي تدفع إلى التأكيد على إدارة خطر الكوارث في استراتيجية الحد من الفقر، هناك زيادة تكرار الكوارث في بنغلادش مما يؤثر على شرائح واسعة من السكان؛ والاعتراف القوي داخل البلد بضرورة تحويل الاهتمام من مواجهة الكوارث والتعافي منها إلى إتباع نهج أكثر شمولية لتقليل الخطر؛ وإعداد برنامج شامل لإدارة الكوارث مسبقاً يمتد على فترة خمس سنوات (٢٠٠٤-٢٠٠٨) يهدف إلى تحقيق هذا التحول.

### الممارسات السليمة المحبذة

يلزم اتخاذ أربع إجراءات أساسية في سياق إعداد استراتيجية الحد من الفقر إذا ما أريد ضمان تقييم أخطار الكوارث وإدارتها بشكل مناسب. وهذه الإجراءات هي:

- إجراء تقييم مبكر لقابلية التضرر من المخاطر الطبيعية في البلدان المعرضة للكوارث.
- ضرورة اتخاذ قرارات رشيدة وصریحة عن علم حول جدوى وكيفية مواجهة الأخطار المهمة.
- ضرورة استكشاف مساهمة الكوارث وما يقترن بها من مخاطر في خصائص الفقر الأخرى، وتبعاتها المحتملة على تحقيق الأهداف الاستراتيجية ذات الصلة بها بعناية.
- ضرورة التخطيط المسبق للدعم المقدم في أعقاب الكارثة لمساعدة التعافي السريع وتحسين القدرة على مقاومة الكوارث المقبلة، لا سيما بين الفقراء.

وتبين هذه الملاحظة الإرشادية التدابير المفصلة لضمان تحقيق هذه الإجراءات.

## ٢- الخطوات الأساسية لدمج المشاغل المتعلقة بخطر الكوارث في عملية استراتيجية الحد من الفقر

يتفاوت نطاق أوراق استراتيجية الحد من الفقر وتركيزها من بلد إلى آخر، عاكساً البيئات الاجتماعية والاقتصادية والمالية والسياسية والطبيعية المختلفة. غير أن عملية التحضير المتبعة بشكل عام عادة ما تكون متشابهة. ويجري فيما يلي بيان التدابير اللازمة لضمان دراسة ومعالجة المخاطر الطبيعية وما يرتبط بها من قابلية للتأثر بطريقة ملائمة ومنهجية في كل خطوة من هذه العملية. وتعد هذه التدابير، وبالأخص تلك التي يرد وصفها في الخطوة ١، مفيدة أيضاً عند تقييم الفقر وتخطيط برامج الحد من الفقر ورسم السياسات لصالح الفقراء في بلدان غير البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

## الخطوة رقم ١ العمل التحليلي والتشخيصي

- اعتبر دور قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية جزءاً من التحليل الواسع لتشخيص الفقراء، وقم بتحليل حدة الفقر، وحدد العوامل المترابطة والمحددات الأساسية، وأفحص القيود التي يعاني منها الفقراء وأولياتهم.
- وفي البلدان المعرضة للكوارث، ينبغي أن يسعى التقييم إلى تحديد شرائح السكان الأكثر قابلية للتأثر بالمخاطر الطبيعية ونتائج ذلك على مستويات الفقر وأشكاله. وتشمل النقاط المحددة التي ينبغي النظر فيها ما يلي:
- أنواع المخاطر التي يجري مواجهتها في أجزاء مختلفة من البلاد وحجمها ونطاقها واحتمالاتها. وقد يكون من المفيد، كخطوة أولى، مطابقة خرائط المخاطر المكانية (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٢) مع خرائط الفقر، على افتراض توفر مثل هذه الخرائط.
  - العوامل المساهمة في قابلية التأثر (مثلاً، المهنة، نوع السكن وموقعه، إمكانية الحصول على القروض وشبكات الأمان الاجتماعي). وينبغي للتحليل أن يميز بين المجموعات على أساس أشكال ومستويات قابلية التأثر التي قد تختلف كثيراً (مثلاً بين مجموعات الدخل المختلفة، والمناطق الجغرافية، والمناطق الريفية والحضرية، والأسر التي يُعيلها الذكور أو الإناث، والمجموعات العرقية، والمجموعات التي تواجه أنواع مختلفة من الكوارث).
  - النتائج المحتملة المباشرة وغير المباشرة للكوارث على مستويات الدخل ورفاه المجموعات المختلفة (ففي المناطق الريفية المعرضة للجفاف، يمكن أن يزيد الجفاف من الوقت اللازم لجمع المياه، ويؤثر بالتالي على الأنشطة المدرة للدخل).
  - استراتيجيات تقليل خطر الكوارث وتأثيرها على الدخل (مثلاً، اختيار المحاصيل المزروعة).

### الشكل رقم ١ : دمج المشاغل المرتبطة بخطر الكوارث في استراتيجية الحد من الفقر



- استراتيجيات مواجهة الكوارث والتعافي من وقعها (مثلاً، التغييرات في إنتاجية المحاصيل وتنوع مصادر الدخل، وزيادة استخدام الممتلكات العامة أو الموارد المتاحة، وسحب الأطفال من المدارس، وبيع الأصول نتيجة للعسر)، وتأثيراتها على مستويات الفقر وعلى التعافي (مثلاً، الإمكانات المحدودة للحصول على القروض).
- دور إدارة خطر الكوارث واستراتيجيات الحد من الفقر سابقاً في التأثير على أشكال الضعف ومستوياته سواء سلباً أو إيجاباً.
- وقع سياسات الاقتصاد الكلي والإصلاحات الهيكلية السابقة على قابلية التضرر من الكوارث الطبيعية، ولا سيما بالنسبة إلى الفقراء (أنظر الملاحظتين الإرشاديتين ٤ و ٨).
- وقع الكوارث السابقة على مستويات الفقر وأشكاله، وما يرتبط بها من تحولات باتجاه الفقر وابتعاده عنه (أنظر الإطار رقم ٣). هل استفاد الفقراء من الدعم المقدم في المرحلة التالية للكارثة، وهل كان مناسباً لتلبية احتياجاتهم؟
- تبعات التغييرات في أوجه الضعف على مر الزمن (مثلاً، بسبب النمو الاقتصادي السريع (أنظر أدناه) أو انتشار فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز) على فعالية استراتيجيات إدارة خطر الكوارث الرسمية وغير الرسمية. كما ينبغي دراسة تبعات التغييرات المناخية واستكشاف قدرة الفقراء على المقاومة في ظل تزايد تواتر الكوارث المناخية وشدتها.

### العيش على حافة الهاوية: الكوارث و«أشباه الفقراء»

### الإطار رقم ٣

ينبغي لاستراتيجيات تقليل الضعف أن تأخذ في الاعتبار احتياجات «أشباه الفقراء» والفقراء أيضاً، إذ أن للكوارث القدرة على دفع مجموعات بشرية إضافية نحو الفقر. فمثلاً:

- في السلفادور، تخضع عن الهزتين الأرضيتين لعام ٢٠٠١ زيادة في الفقر قدرت نسبتها ٢,٦ إلى ٣,٦ في المائة.<sup>٤</sup>
- في هندوراس، زادت نسبة الأسر الفقيرة من ٦٣,١ في المائة في آذار / مارس ١٩٩٨ إلى ٦٥,٩ في المائة في آذار / مارس ١٩٩٩ في أعقاب الإعصار ميتش الذي وقع في تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩٨. وارتفع عدد الأسر الريفية التي تعيش في فقر مدقع أو في عوز بنسبة ٥,٥ نقطة مئوية.<sup>٥</sup>
- في فينتام، تفيد التقديرات بأن نسبة إضافية تتراوح ما بين ٤ و ٥ في المائة من السكان يمكن أن تصبح فقيرة<sup>٦</sup>
- في مدينة آنتشي باندونيسيا، تشير التقديرات إلى أن كارثة الأمواج السنامية (تسونامي) التي وقعت عام ٢٠٠٤، أدت إلى رفع نسبة السكان الذين يعيشون تحت حد الفقر من ٣٠ في المائة إلى ٥٠ في المائة.<sup>٧</sup>

إن تسجيل انخفاض في التقلبات في مستويات الفقر مقابل حدوث الكوارث (أو أي بديل مناسب، كالتقلبات في غلة المحاصيل الأساسية أو الانحرافات في متوسط هطول الأمطار) يمكن أن يكون مفيداً في تحديد قابلية تأثر الفقراء وأشباه الفقراء بالمخاطر الطبيعية. ويمكن للبيانات الكمية المجمعة بغية تكوين صورة لملاحق الفقر أن توفر أيضاً معلومات أساسية تساعد على تحديد أسباب الفقر الكامنة. وإذا توفرت بيانات مصنفة كافية، أمكن استعمال الاختلافات في الدخل أو الاستهلاك لمختلف الجماعات على مر الزمن كبيانات غير مباشرة عن قابلية التأثر ومقارنتها بعوامل مثل المهنة، وما يمتلك من موجودات، وجنس معيل الأسرة، لاستكشاف العوامل التي تحدد قابلية التأثر. غير أن قابلية التأثر مسألة معقدة وتتطلب تحليلات نوعية إضافية باستخدام أدوات مثل تحليل سبل المعيشة المستدامة وقابلية التأثر والقدرات، حتى عندما تكون البيانات الكمية متوفرة، وذلك لضمان وضع الاستراتيجيات المناسبة لتعزيز القدرة على المقاومة (أنظر الملاحظات الإرشادية ٩ و ١٠ و ١١). وينبغي البحث عن مثل هذه التحليلات والحالات التي تثبت وقع الكوارث الأخيرة على الفقراء للمساعدة على دعم هذا التحليل وتقليل الجهود الإضافية إلى أدنى حد.

<sup>٤</sup> البنك الدولي، مذكرة رئيس البنك الدولي للتنمية والتعمير والهيئة المالية الدولية إلى المدراء التنفيذيين المشرفين على استراتيجية المساعدة القطرية لجمهورية السلفادور. التقرير رقم ٢٢٩٢٢ إي أس، واشنطن العاصمة: البنك الدولي، وحدة إدارة بلدان أمريكا الوسطى، منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، ٢٠٠١. يمكن الإطلاع عليها على الموقع التالي: [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2001/11/28/000094946\\_01110804162761/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2001/11/28/000094946_01110804162761/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

<sup>٥</sup> ورقة استراتيجية الحد من الفقر لهندوراس. يمكن الإطلاع عليها على الموقع التالي: [http://povlibrary.worldbank.org/files/Honduras\\_PRSP.pdf](http://povlibrary.worldbank.org/files/Honduras_PRSP.pdf)

<sup>٦</sup> مصرف التنمية الآسيوي وآل. تقرير تنمية فينتام لعام ٢٠٠٤. تقرير المانحين المشاركين إلى اجتماع الفريق الاستشاري لفينتام، هانوي. من ٢ - ٣ كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٣. هانوي: مصرف التنمية الآسيوي، برنامج المساعدة ما وراء البحار للحكومة الأسترالية، إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية، الوكالة الألمانية للتعاون التقني، الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، منظمة إنقاذ الطفولة في المملكة المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي ٢٠٠٤. يمكن الإطلاع عليه على الموقع الآتي: <http://www.worldbank.org.vn/news/VDR04%20Poverty.pdf>

<sup>٧</sup> إدارة التنمية الدولية. تقليل خطر الكوارث - المساعدة من أجل تحقيق الحد من الفقر المستدام في عالم ضعيف. ورقة سياسة. لندن: إدارة التنمية الدولية (المملكة المتحدة) ٢٠٠٦. يمكن الإطلاع عليها على الموقع التالي: [http://povlibrary.worldbank.org/files/Honduras\\_PRSP.pdf](http://povlibrary.worldbank.org/files/Honduras_PRSP.pdf)

## الخطوة رقم ٢ حدد أهداف الحد من الفقر

استخدم نتائج الخطوة ١ لتحديد جدوى وكيفية دمج إدارة خطر الكوارث في الأهداف الرئيسية المتوسطة الأجل والطويلة الأجل. لا توجد طريقة صحيحة أو خاطئة للقيام بذلك. قد يكون هناك مثلاً أساس منطقي قوي لتبني موضوع تقليل خطر الكوارث كهدف قطاعي أو قطاعي فرعي، بدلاً من اعتباره هدفاً رئيسياً حتى في البلدان شديدة التعرض للأخطار (أنظر الإطار رقم ٤). ولكن، ينبغي ألا يغيب عن البال أنه يمكن لمجموعة واسعة ومتنوعة من العوامل أن تحدد قابلية التضرر من المخاطر الطبيعية، وبالتالي ينبغي الحفاظ على منظور واسع عند محاولة تحديد أفضل السبل لمعالجتها، بدلاً من الاضطرار تحت ضغط مجموعة الغايات والأهداف، إلى البحث عن حلول مصنفة حسب كل قطاع.

### ممارسات دمج إدارة خطر الكوارث في أهداف استراتيجية الحد من الفقر

#### الإطار رقم ٤

- نادراً ما يتم اختيار إدارة خطر الكوارث كهدف رئيسي ضمن أهداف استراتيجية الحد من الفقر من الناحية العملية. غير أنه تم دمجها في أهداف استراتيجية الحد من الفقر الأخرى بطرق مختلفة منها:
- تشخيص موضوع تقليل خطر الكوارث في إطار الأولويات الأساسية الأخرى مثل الانخفاض العام لقابلية التأثر (على سبيل المثال في كمبوديا وغانا وملاوي ونيكاراغوا (٢٠٠١) وفيتنام).
  - تم اعتبارها ذات أولوية ثانوية ومكملة لتحقيق أهداف أولية مختارة (على سبيل المثال في موزامبيق).
  - خصصت لبعض جوانب الحد من خطر الكوارث أولوية ضمنية عبر أهداف فرعية أخرى لتقليل الضعف العام للنشاط الزراعي مثلاً (في بوركينا فاسو).
  - أدرجت كجزء من الأولويات القطاعية الفرعية (مثلاً في لاوس (في إطار الزراعة)، وطاجيكستان (في إطار البيئة والسياحة).

## الخطوة رقم ٣ أعطِ الصدارة للإجراءات العامة الرامية إلى الحد من الفقر

في البلدان الأكثر عرضة للخطر، يستحسن التفكير في إجراءات تقليل قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية عند تخطيط الاقتصاد الكلي والسياسات والبرامج الهيكلية والاجتماعية، للحد من الفقر وتشجيع التنمية لصالح الفقراء، وعند تخصيص الموارد العامة. وينبغي أن تكون تدابير تقليل خطر الكوارث التي تم اختيارها مناسبة وقابلة للتطبيق ومستندة إلى ما تم التوصل إليه في الخطوة ١ أعلاه، مثل أهداف استراتيجية الحد من الفقر الرئيسية، والتكاليف والمنافع المقدرة لمختلف خيارات تقليل خطر الكوارث، والموارد المتوفرة، وقدرات المؤسسات، وفعالية تدابير تقليل خطر الكوارث السابقة. كما ينبغي دراسة التأثيرات الإيجابية والسلبية للإجراءات الأخرى للحد من الفقر في القدرة على مقاومة المخاطر، وتأثرها ذاتها من الكوارث بشكل واضح.

السياسات والبرامج القطاعية: توجد مجموعة كبيرة من التدابير الممكنة لتقليل قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية، مثل تطوير أنواع من المحاصيل الزراعية القادرة على تحمل الجفاف أو الفيضانات وذات الدورة الإنتاجية القصيرة والغلة المرتفعة، وتوسيع شبكات الري، وترويج نمو مشاريع التأمين الصغيرة ذات العلاقة بالكوارث (مثلاً، مشتقات المناخ التي يتم العمل بها حالياً في منغوليا لدعم الرعاة)؛ وجعل البنى التحتية الاجتماعية والإنتاجية الحيوية لصالح الفقراء مقاومة للكوارث؛ وتطوير أنظمة الإنذار المبكر<sup>٨</sup>. وهناك أيضاً عدد من الآليات التي يمكن تصميمها مسبقاً لمواجهة الكوارث (الإطار رقم ٥). ومن الضروري عند انتقاء وتخطيط هذه التدابير المتنوعة، ملاحظة ما إذا كانت لصالح الفقراء -على سبيل المثال، هل سيفضل نصب المصدات البحرية في المناطق التي تقطنها مجموعات السكان ذات الدخل المنخفض، أم هل سيكون للأسر الفقيرة المهارات والموارد اللازمة التي تمكنها من الحصول على أجهزة الإنذار واستعمالها بالفعل. وفي ضوء القيود المالية، ينبغي التركيز على التدابير قليلة التكلفة، مثل برامج إدارة خطر الكوارث المستندة إلى المجتمع المحلي والتي يمكن أن توفر حلولاً مستدامة تراعي احتياجات الفقراء وأساليب مواجهتهم للمخاطر، إذا ما تم إشراك هذه المجتمعات في اختيارها.

<sup>٨</sup> للتوسع في النقاش حول التدابير الممكنة، أنظر الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث / الأمم المتحدة، الحياة مع الخطر: استعراض عالمي لمبادرات الحد من الكوارث. جنيف: منظمة الأمم المتحدة / الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ٢٠٠٤. متوفر على موقع الموقع التالي: [http://www.unisdr.org/eng/about\\_isdr/bd-lwr-2004-eng.htm](http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-lwr-2004-eng.htm)



قد تكون هناك حاجة لشبكات الأمان الاجتماعية المدعومة مالياً من الحكومة لمساعدة أفراد الأسر الفقيرة في أثناء الكوارث وبعدها، ولتوفير الإغاثة الإنسانية، ودعم استعادة سبل المعيشة والسعي إلى تفادي انحدار الأسر الفقيرة إلى حالة فقر أكبر. (مثلاً عبر عملية تآكل الأصول). وتشير التحليلات الحديثة عن إثيوبيا وهندوراس، على سبيل المثال، إلى أن وجود شبكات الأمان التي تلبي حاجات الطعام الأساسية، والتي توفر في بعض الحالات الحد الأدنى من الدخل النقدي، يمكن أن تسمح لمن يعانون من فقر مزمن بتحويل جهودهم من أساليب البقاء والمواجهة (كبيع ما تبقى من الأصول الإنتاجية نتيجة للعسر) إلى أنشطة مربحة تتيح لهم تكوين موجوداتهم وزيادة دخلهم.<sup>٩</sup>

ينبغي إقامة شبكات الأمان هذه في مرحلة مبكرة، وضمان استهدافها للفقراء وتصميمها لدعم التعافي السريع وتحسين القدرة على مقاومة الكوارث المقبلة حيثما أمكن. وينبغي أن تسعى إلى استكمال، وليس إلى إضعاف الأساليب التي تتبعها الأسر لمواجهة المخاطر، وضمان عدم تفاقم حالة عدم المساواة الموجودة أصلاً (مثلاً، عبر تقديم الدعم للعاملين المرخص لهم والمسجلين فقط). كما ينبغي أن تكون هذه الشبكات حساسة لواقع أن بعض شرائح الفقراء لها قدرة أكبر نسبياً على مقاومة الكوارث (مثل عمال المعامل غير الماهرين في المدن) بينما تكون بعض الشرائح من غير الفقراء، مثل المزارعين، ذات قابلية عالية للتأثر، ويمكن أن تنحدر إلى حالة الفقر مؤقتاً في أعقاب كارثة ما وأن تستلزم من ثم دعماً يستهدفها.

ويعتمد النوع الملائم من شبكة الأمان على طبيعة الكارثة وخصائص الأسر الفقيرة المتضررة ووقوع الحدث. وتشمل الخيارات الممكنة ما يلي:

- تقديم منح مالية أو شبه مالية لمرة واحدة للمساعدة على التعويض عن الأصول المفقودة (مثلاً، الماشية)، وإعادة تكوين مصادر المعيشة، وحماية ما تبقى من أصول.
- دعم المؤسسات المالية المختصة بالتمويل البالغ الصغر لمواجهة ضغوط نقص السيولة المالية في أعقاب الكوارث ولتقديم القروض لضحايا الكارثة.
- تخطيط برامج في مجال الأشغال العامة لخلق العمالة التي تستهدف الفقراء عبر أجور عمل منخفضة.
- الإعفاء من الأجور أو الضرائب، كالإعفاء من ضرائب زراعية معينة أو أجور الدراسة أو نفقات الرعاية الصحية.

في المناطق الشديدة الخطورة، ينبغي مراعاة تبعات قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية عند تحديد الاستراتيجيات والبرامج الأخرى للحد من الفقر. ويعتبر ذلك مهماً لضمان حساب كل فوائد وتكاليف مختلف الخيارات، بما فيها التنازلات المحتملة بين إنجاز أهداف استراتيجية الحد من الفقر وتقليل الخطر، وتوفير فكرة عامة عن صافي الأثر المتوقع لاستراتيجية الحد من الفقر على قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية، لا سيما بالنسبة إلى الفقراء. فمثلاً:

- يمكن أن يساعد تحسين شبكة الطرق الريفية على فتح الأسواق لمحاصيل جديدة ولمنتجات غير زراعية، تسمح بتسهيل تنوع الدخل عبر أنشطة أقل تأثراً من المخاطر، وأن يساعد على تحسين الوصول إلى المجتمعات الريفية المتضررة من الكوارث.
- يمكن أن يساعد توسيع نطاق توفير القروض للفقراء على دعم تنوع الدخل عبر أنشطة ذات قدرة أكبر على مقاومة المخاطر.
- يمكن لتحسين عملية جمع النفايات الصلبة أن يقلل من خطر الفيضانات في الإحياء الحضرية الفقيرة.
- أو من الناحية السلبية، يمكن أن يؤدي تشجيع إقامة مصائد الأسماك إلى تدهور البيئة وإلى تقليل الحماية من المخاطر الطبيعية (أنظر الإطار رقم ٦ أيضاً).

<sup>٩</sup> كارتر م.ر، ليتل ب. د، مونكس، ت، ونيكاتا، الصدمات والحساسية والمقاومة: رصد الآثار الاقتصادية لكارثة بيئية على الموجودات في إثيوبيا وهندوراس. جامعة أديس أبابا، من جامعة كنتاكي، وجامعة وسكونسن، ٢٠٠٤. متوفر على موقع الانترنت: <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpdc/0511029.html>

طوّر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث مصفوفة تبرز طرق تبادلي تأثير المساهمات القطاعية الفردية الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والملتزمة بأهداف الحد من الفقر، في تفاقم خطر الكوارث (أنظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث لعام ٢٠٠٦). ففيما يتعلق بالغاية رقم ١ من الأهداف الإنمائية للألفية، التي ترمي إلى خفض نسبة الناس الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، تتضمن المصفوفة النقاط التالية:

- **الزراعة:** بينما يجري رفع الإنتاجية الزراعية من أجل زيادة دخل فقراء الريف وخلق فرص عمل في الريف، فمن الضروري دعم استراتيجيات الزراعة المقاومة للجفاف التي تشمل الأخذ بأساليب زراعة الطوارئ التي تتيح مواكبة الأمطار المتأخرة، وحالات الفيضانات أو الجفاف، وترتبط ارتباطاً وثيقاً برصد الأنواء الجوية والتنبؤ بالطقس.
- **الماء والصرف الصحي:** بينما تؤدي عملية تحسين توفير المياه للأنشطة الإنتاجية إلى رفع النمو الاقتصادي عبر قطاعات الزراعة والصناعة والخدمات، ينبغي الاهتمام بضمان استغلال المياه الجوفية بشكل متزن بحيث لا تتجاوز عملية السحب معدلات الامتلاء، وأن لا تؤدي إلى تفاقم وقع حالات الجفاف في المستقبل.
- **تحسين حالة الأحياء الفقيرة وتخطيط المدن:** بينما يمكن أن يؤدي ضمان حق الحيازة إلى تحسين مساهمة سوق العمل وفتح أبواب سوق القرض، فمن الضروري الاهتمام بتطبيق اللوائح الخاصة باستخدامات الأراضي، المتناسقة مع خرائط أخطار الكوارث. إن البنى التحتية الحضرية، بما فيها أنظمة النقل، ضرورية لإقامة معامل التصنيع والخدمات، ولكن، ينبغي ضمان مقاومتها للمخاطر عن طريق مواصلة إدامتها وتحديثها وتعزيزها حتى تتلاءم مع أخطار الكوارث المقدر.
- **النقل:** تقلل الطرق والسكك الحديدية والموانئ تكاليف النقل، وبالتالي تزيد الدخل الحقيقي للفقراء. ولكن، لا بد من جعل أنظمة النقل مقاومة للكوارث.

تساعد هذه المصفوفة الوزارات والدوائر الحكومية والمنظمات غير الحكومية النظيرة لها، عبر تسليط الضوء على التدخلات المطلوبة من مختلف القطاعات، على فهم مسؤولياتها فيما يتعلق بالتنازلات الممكنة بين خطر الكوارث والحد من الفقر، وتحديد التدخلات المطلوبة لتقليل خطر الكوارث. وينوي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث توسيع هذا العمل بقدر أكبر لتوفير إرشادات قطاعية إضافية أكثر تحديداً.

ويستحسن تحليل جميع الخيارات الممكنة في مجال الحد من الفقر كميّاً للبت في كيفية تخصيص الموارد. كما يُفضل، عند استعمال تحليل فعالية التكلفة، تسجيل تكاليف كل خيار ومنافعه الملموسة المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بخطر الكوارث (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٨). وفي الممارسة، غالباً ما يكون تحليل فعالية التكلفة أسهل تطبيقاً، ويتيح مقارنة تكلفة الوحدات (على أساس تكلفة كل فقير أو أسرة تلقت خدمة ما) وتحقيق مختلف النتائج الوسطية. وفي مثل هذه الحالات يصعب أخذ فوائد تقليل خطر الكوارث في الحسبان كميّاً، إلا عندما تؤثر على التكاليف الفردية. غير أن التكاليف والمنافع المرتبطة بخطر الكوارث ينبغي دراستها نوعياً عند الانتقاء النهائي للخيارات. ويعتبر هذا الاختيار في نهاية المطاف مسألة تقدير مبني على المعارف.

سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الهيكلية. هناك إجماع على اعتبار النمو الاقتصادي العامل الأكثر أهمية في التأثير على الحد من الفقر، واعتبار استقرار الاقتصاد الكلي بدوره ضرورياً لتأمين نمو اقتصادي مرتفع ومستدام<sup>١٠</sup>. غير أن الكوارث يمكن أن تسبب اضطراباً ملموساً في الاقتصاد الكلي، مما يؤدي إلى اختلال أنشطة الإنتاج بدورها وتدهور ميزان المدفوعات وميزان التجارة الخارجية وتقليل معدلات النمو في الأجلين القصير والمتوسط. (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٨). زد على ذلك أن النمو الاقتصادي لا يدل بالضرورة على انخفاض قابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية. بل أن الكوارث يمكن أن تؤدي، في الواقع، إلى تفاقم حالة ضعف بعض الجماعات الضعيفة أصلاً والاقتصاد الكلي الأوسع على حد سواء (أنظر الإطار رقم ٧ والملاحظة الإرشادية رقم ١٤). لذا ينبغي لسياسات الاقتصاد الكلي في البلدان شديدة التعرض للخطر، أن تأخذ في الاعتبار قابلية التأثر بالكوارث الطبيعية، وأن تراعي الضعف النسبي للقطاعات المختلفة عند حفر النمو الاقتصادي، واستكشاف خيارات لتعزيز القدرة على مقاومة الكوارث تعود بالفائدة على الجميع، وضمان تنمية اقتصادية مستدامة. كما ينبغي أن تكون تقديرات أداء النمو في المستقبل وإنجازات الحد من الفقر والموارد المتوفرة للإنفاق العام واقعية وأن تأخذ بالاعتبار احتمالات وقوع الكوارث، وذلك من أجل دعم التخطيط التنموي الناجح (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ١٤).

<sup>١٠</sup> أنظر، على سبيل المثال، البنك الدولي (٢٠٠٢).



إن العلاقة بين مستوى تقدم اقتصاد ما وتضرره من المخاطر الطبيعية معقدة جدا وتعكس حقيقة مفادها أن التنمية عملية غير خطية وذات مسارات متنوعة عديدة. ولكن، وكما تؤكد الأدلة، يمكن أن تزداد قابلية التأثر في المراحل الأولى للتنمية الاقتصادية، على مستوى الاقتصاديين الجزئي والكلّي معاً. ويمكن أن يزداد ضعف الفقراء والفئات المحرومة اجتماعياً، حيث تؤدي التغيرات الاجتماعية والاقتصادية إلى تفكك الدعم العائلي وآليات التحمل التقليدية، وبالتالي إلى الاعتماد المتزايد على الإيرادات النقدية بدلا من إنتاج البضائع، كما تؤدي إلى انتقال الناس إلى المناطق الأكثر تعرضاً للكوارث بحثاً عن العمل وسبل المعيشة. يضاف إلى ذلك، أن عملية التخضر غالباً ما تكون سريعة وغير مخططة خلال المراحل الأولى من التنمية، ويقل تطبيق قوانين البناء واستخدامات الأراضي، ولا يولى سوى اهتمام محدود لحالة البيئة، ويجري استغلال الموارد الطبيعية، مثل الغابات والمياه الجوفية، مما يؤدي إلى تفاقم وقع الكوارث المقبلة (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٧). وفي الوقت نفسه، تؤدي زيادة التكامل القطاعي والجغرافي والمالي إلى مضاعفة آثار الأداء السيئ لقطاع أو ميدان معين من الاقتصاد الكلي في بقية الاقتصاد، مما يمكن أن يحول أزمات محلية إلى أزمات وطنية.

وتكون الخسائر المادية الناجمة عن الكوارث أعلى بكثير عند مستويات النمو الاقتصادي المرتفعة، غير أن الآثار الاقتصادية للكوارث تعود إلى الانخفاض بصورة تناسبية نتيجة لزيادة الاستثمار في تدابير التخفيف من وقع الكوارث والتأهب لها وتحسين الإدارة البيئية، وزيادة فرص الحصول على الموارد المالية وانخفاض التكاليف المقترنة بها، وانخفاض في الفقر المطلق، وبالتالي في ضعف الأسر. كما يحتمل أن يكون قد تم التأمين بشكل كافٍ على جزء كبير من أصول القطاع الخاص الاقتصادية ضد الكوارث، وتوزيع عبء التأمين عبر إعادة التأمين عالمياً.

المصدر: بينسون س، وكلي ي ج، «فهم التأثيرات الاقتصادية والمالية للكوارث الطبيعية. سلسلة إدارة مخاطر الكوارث، رقم ٤. واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٤. متوفر على الموقع التالي: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000012009\\_20040420135752](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000012009_20040420135752)

الحكم: ١١ في البلدان الأكثر عرضة للخطر، ينبغي أن تشمل الجهود المبذولة لتحسين الحكم، الآليات التي تكفل:

- وجود أطر سياسية ملائمة لتبني الحد من خطر الكوارث كعنصر مركزي في تخطيط التنمية
- وجود الترتيبات والقدرات المؤسسية والتشريعية والتنظيمية القوية لإدارة خطر الكوارث؛
- وجود مخصصات مالية كافية لإدارة خطر الكوارث، بما في ذلك التخطيط المالي المناسب للكوارث المحتملة (أنظر أدناه)؛
- مساهمة جميع أصحاب الشأن المعنيين، بمن فيهم الفقراء والفئات الضعيفة،

في سياسة إدارة خطر الكوارث وصنع القرار في هذا المجال؛

- منع مجموعات المصالح القوية من تخريب جهود تقليل تأثير الفقراء بالكوارث؛
- تأمين حقوق الملكية للفقراء، وتشجيع الاستثمار في التخفيف من وقع الكوارث؛
- وصول مساعدات مرحلة ما بعد الكارثة إلى من هم في أشد الحاجة إليها؛
- تقليل فرص انتشار الفساد المرتبطة بالعملية إلى أدنى حد (مثلاً، عبر التصميم السليم والتطبيق الصحيح للرقابة المالية وأنظمة المحاسبة الخاصة باستعمال صناديق الإغاثة والتعمير)؛
- محاسبة الحكومات والمؤسسات المشاركة الأخرى على قراراتها وأعمالها المتعلقة بإدارة خطر الكوارث.

يمثل الأخذ باللامركزية أداة مهمة لتبني الحد من خطر الكوارث، وتشجيع وتمكين المشاركة المحلية، وتحسين أسلوب المحاسبة. ولكن، إذا ما أريد التأكد من أن الحكومات المحلية أصبحت قادرة على الوفاء بمسؤوليتها في مجال إدارة الكوارث، وجب أن يقرن تفويض المسؤوليات بمنح صلاحيات وموارد مالية تعادلها.

كما يلزم الاعتراف بمشاكل الحكم المحتملة التي يمكن أن تسببها الكوارث، فيما يتعلق بالضغط الكبير الذي يمكن أن تفرضه الكوارث على النظم الإدارية مثلاً، والاختلال الذي يمكن أن تسببه في عمليات التشاور والمشاركة.

١١ أنظر، على سبيل المثال، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اتحاد الوقاية الاستباقية، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، متطوعي الأمم المتحدة (٢٠٠٥) لمناقشات معمقة إضافية.

التكاليف والميزانية والتمويل. ينبغي أن يؤخذ خطر الكوارث في الاعتبار عند تخصيص الموارد الحكومية العامة، مع تخصيص ما يناسب للحد من خطر الكوارث والكوارث المحتملة (أنظر الملاحظتين الإرشاديتين ٤ و ١٤).

هناك ميل نحو تمويل جهود الإغاثة وإعادة التأهيل في حالات الكوارث جزئياً عبر إعادة تخصيص الموارد المالية التي تم تخصيصها سابقاً للتنمية، مما يحول دون إنجاز أهداف أخرى. كما أن التدفقات الكبيرة الحجم لمساعدات الإغاثة والتعمير الخارجية في أعقاب الكوارث يمكن أن تولد أيضاً مشاكل استيعابية، مما يؤثر على كل مجالات الإنفاق العام. غير أن نظم تحديد أولويات الإنفاق وعنصر الإدارة المالية الجيدة الأشمل يمكن أن يلعب دوراً هاماً في ضمان حماية البرامج الرئيسية للحد من الفقر. وينبغي إنشاء صناديق مخصصة سلفاً لللكبات إذا كانت مصروفات ما بعد الكوارث منتظمة وسنوية.

كما أن استعمال أطر الإنفاق المتوسط الأجل يعد مهماً أيضاً ويساعد على ضمان عدم إغفال احتياجات الحد من الخطر تحت ضغط المتطلبات القصيرة الأجل الوقتية والتي قد تكون أقل أهمية في نهاية المطاف.

#### الخطوة رقم ٤: فع إجراءات للرصد والتقييم

إذا أريد لاستراتيجية الحد من الفقر أن تساهم في تحسين إدارة خطر الكوارث، وجب أن تشمل أيضاً الأهداف والمؤشرات القصيرة الأجل والطويلة الأجل المناسبة والأنظمة المرتبطة بها لرصد وتقييم عمليتي التنفيذ والإنجازات، وبالتحديد أثرها على الفقراء (أنظر الإطار رقم ٨).

ويستحسن أن تكون المؤشرات كمية (البيانات الأساسية المعنية التي يقاس على أساسها التقدم) ودقيقة وسهلة المنال وتكاليف متيسرة، ووثيقة الصلة بالموضوع وكافية لتقييم الأداء. وقد يكون من المناسب أيضاً استخدام المؤشرات ذات الصلة المصنفة على أساس المناطق الجغرافية المناخية والجيوفيزيائية. وينبغي أن تقوم مؤشرات النتائج على تقليل قابلية التأثر بدلاً من تقليل الخسائر، حيث أن الكارثة قد لا تحدث خلال فترة تنفيذ استراتيجية الحد من الفقر. كما ينبغي ربط نتائج الحد من خطر الكوارث بتحقيق أهداف استراتيجية الحد من الفقر الأوسع، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية في حالة استراتيجيات الحد من الفقر المستندة إلى الأهداف الإنمائية للألفية.

ومن المهم أيضاً مراعاة العواقب المحتملة للكوارث (والصدمات الأخرى) على عملية تنفيذ استراتيجية الحد من الفقر (عبر ما تلحقه من أضرار مادية أو بسبب إعادة تخصيص الموارد)، وتأثيرها ونتائجها، لضمان وضع مؤشرات وأهداف واقعية في الحالتين، وباعتبارها أداة تدقيق إضافية لضمان دراسة التبعات المحتملة للكوارث ومعالجتها بصورة مناسبة. وقد يكون من الأنسب، في البلدان شديدة التعرض للأخطار، إدراج مؤشرات خاصة بنطاق الكوارث عوضاً عن موقعها، أو مؤشرات وأهداف لاستراتيجية الحد من الفقر في حال وقوع كارثة أو عدم وقوعها (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ١٣ لمواصلة النقاش).

#### مؤشرات الرصد والتقييم للحد من خطر الكوارث

#### الإطار رقم ٨

تشمل ورقات استراتيجية الحد من الفقر الحالية مختلف المؤشرات الخاصة بمدخلات ومخرجات الحد من خطر الكوارث المتعلقة مثلاً بالإنفاق المخطط على أنشطة معينة، ورسم سياسات مناسبة وإقرارها، وتوفير التدريب وتشبيد بنى تحتية هيكلية للتخفيف من وقع الكوارث. وتضع بعض هذه الورقات، بما فيها تلك التي تسعى إلى دمج اعتبارات تقليل خطر الكوارث في استراتيجيات وبرامج التنمية الأوسع نطاقاً، مؤشرات محددة خاصة بعواقب الكوارث ووقوعها وتقيس أحياناً إنجازات مبادرات الحد من خطر الكوارث بصورة غير مباشرة باستخدام مؤشرات أخرى للمخرجات في بعض الحالات (أنظر أيضاً الملاحظة الإرشادية رقم ٤) مثل:

- ورقة استراتيجية الحد من الفقر في فيتنام لسنة ٢٠٠٢ التي تهدف إلى تقليل عدد الناس الذين يعودون إلى حالة إلى الفقر نتيجة لللكبات والكوارث الأخرى، بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٠.
- ورقة استراتيجية الحد من الفقر في بنغلاديش لعام ٢٠٠٥ التي ينتظر أن يسهم التطبيق الشامل لبرنامج إدارة الكوارث بموجبها في تقليل عدد الناس الذين يعيشون تحت حد الفقر بنسبة ٥٠ في المائة، وفي الحصول على عمل مجزي، وتقليل الخسائر في الإنتاج والممتلكات والأرواح.
- ورقة استراتيجية الحد من الفقر في كمبوديا لعام ٢٠٠٢ التي تهدف إلى تقليل مساحة الأراضي الزراعية التي تدمرها الفيضانات والجفاف، وتقليل القيمة النقدية لخسائر الفيضانات، وعدد الناس المتضررين من الجفاف.

## الخطوة رقم ٥ التنفيذ والتقييم والتعليق

قيم منجزات ونواقص إدارة خطر الكوارث كجزء من عملية التقييم، واستفد من الدروس المستخلصة لتحسين فعالية استراتيجيات الحد من الفقر اللاحقة. وينبغي للتقييم أن ينظر في ما إذا كان التحليل الأصلي لخطر الكوارث كافياً؛ وفيما إذا تم معالجة خطر الكوارث بصورة مناسبة وفعالة من حيث التكلفة؛ ومدى تأثير واستدامة الأنشطة ذات الصلة بالموضوع؛ وفيما إذا كانت إنجازات ونتائج استراتيجيات الحد من الفقر مهددة بمخاطر مقبلة؛ وكيف تؤثر الكوارث التي تقع أثناء فترة تنفيذ استراتيجية الحد من الفقر على نتائجها. وينبغي استجلاء جميع هذه المسائل عند تقييم ورقات استراتيجية الحد من الفقر في البلدان المعرضة للكوارث، سواء تمت معالجة خطر الكوارث بشكل واضح أم لا (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ١٣ للحصول على مزيد من الإرشادات بشأن التقييم).

وفي حال حدوث كارثة كبرى أثناء تنفيذ استراتيجية الحد من الفقر، قد يكون من الضروري إجراء تعديل عليها. وفي مثل هذه الظروف، ينبغي أن تكون التغييرات شفافة ومنطقية ومناسبة مع الأهداف الرئيسية لاستراتيجية الحد من الفقر.

## خطوة مكررة: التشاور القائم على المشاركة

ينبغي تكرار المشاورات المتعلقة بإسهام الكوارث في مشاكل الفقر، والخيارات المرتبطة بها لتعزيز المقاومة، عدة مرات أثناء إعداد استراتيجية الحد من الفقر، وذلك عن طريق توفير معلومات تكميلية لاستعمالها في أعمال التشخيص وفي تحديد برامج العمل وفي عملية التقييم واستخلاص الدروس مثلاً.

وينبغي ضم الفئات الضعيفة جداً، الفقيرة منها وغير الفقيرة، في هذه العملية لتحديد مشاغلها، بما في ذلك تصوراتها للخطر، وردود فعلها السلوكية وأولوياتها في تعزيز المقاومة. وينبغي التوجه بشكل خاص إلى التماس وجهات نظر النساء ربات الأسر، والمسنين، والمعوقين وغيرها من الفئات المعزولة اجتماعياً، حيث أن هذه الجماعات غالباً ما تكون ذات قابلية عالية للتأثر بالمخاطر الطبيعية.

وينبغي كذلك استشارة أصحاب الشأن الآخرين ذوي المعارف والخبرات ذات الصلة بالموضوع، مثل منظمات المجتمع المدني (حيث أنه غالباً ما يكونون من أكثر الناشطين في حفز تنفيذ جدول أعمال جهود تقليل الأخطار)، وموظفو الدولة العاملين في الوزارات والإدارات التي لها نفس خطوط العمل (مثلاً، وزارات الرعاية الاجتماعية والزراعة والنقل والصحة) في الحكومة الوطنية والمحلية، والوكالات العامة المتخصصة بالكوارث، والقطاع الخاص والمؤسسات الأكاديمية ومؤسسات الأبحاث.

## ٣- مقومات النجاح الحاسمة

- الاعتراف المسبق بأهمية تقليل خطر الكوارث. إن الاعتراف المسبق بالدور المهم الذي يمكن أن تلعبه المخاطر الطبيعية وقابلية التأثر بها في حالة الفقر، إلى جانب اعتبار الضعف قضية إنمائية بدلاً من اعتبارها مسألة إنسانية، يُعد أمراً حاسماً لضمان إيلاء الاهتمام اللازم لهذا الموضوع في مراحل التحليل والتشخيص الأولى لإعداد استراتيجية الحد من الفقر والعملية الاستشارية المرتبطة بها، وللإستراتيجية الناتجة نفسها.
- الإرادة السياسية والمساءلة. ضرورة قبول الحكومات وأوساط التنمية الدولية بعملية مساءلة نشاطاتهم من قبل الفقراء، لتقليل خطر الكوارث عبر تعهدهم بالالتزام بتقليل الخطر في الأجل الطويل. وقد تكون عوائد ذلك في الأجل القصير محدودة جداً، على افتراض عدم حدوث كارثة، غير أن المردودات الطويلة الأجل يمكن أن تكون كبيرة.
- الدعم الفني. ضرورة صياغة إرشادات واضحة يسهل فهمها لمساعدة الحكومات في تحليلها ومعالجتها لجوانب الفقر المرتبطة بالكوارث.
- قدرة الفئات القابلة للتأثر على المناصرة. ينبغي الاستماع إلى وجهات نظر الفئات القابلة للتأثر واحتياجاتها وفهمها، وهي مهمة شاقة إذ قد يصعب تعريف هذه المجموعات ويتعذر الوصول إليها عبر مدخل محتمل وحيد في العادة.
- تقليل التكاليف إلى أدنى حد. ينبغي دمج الاعتبارات المتعلقة بخطر الكوارث في استراتيجيات الحد من الفقر بأدنى تكلفة. إن تجميع التحليلات الموجودة عن قابلية التأثر بالكوارث الطبيعية ووقوع الكوارث على الفقراء سيساعد على تقليل تكاليف إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وإن إيلاء الاهتمام اللازم لتقليل خطر الكوارث عند اتخاذ التدابير الأخرى للحد من الفقر بدلاً من اعتبار تقليل الخطر نشاطاً مستقلاً، من شأنه أن يساعد أيضاً على خفض تكاليف التنفيذ إلى حد كبير.

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 تشهدها منطقة محددة، وطبيعة العناصر المعرضة للخطر ومدى قابليتها للتأثر أو قدرتها على المقاومة الكامنة.<sup>١٢</sup>

*تخفيف وقع الكوارث* هو أي إجراء هيكلي (مادي) أو غير هيكلي (مثل تخطيط استخدامات الأراضي والتعليم العام) يُتخذ 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>١٢</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..

## قراءات إضافية\*

ActionAid International and Ayuda en Acci.n. *People-Centred Governance: Reducing Disaster for Poor and Excluded People*. Policy Briefing for the World Conference on Disaster Reduction, Japan, January 18–22, 2005. Johannesburg and Madrid: ActionAid International and Ayuda en Acci.n, 2005. Available at: [http://www.actionaid.org/wps/content/documents/kobe\\_peoplecentredgov.pdf](http://www.actionaid.org/wps/content/documents/kobe_peoplecentredgov.pdf)

AfDB et al. *Poverty and Climate Change: Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation*. African Development Bank et al., 2003. Available at: [http://povertymap.net/publications/doc/PovertyAndClimateChange\\_WorldBank.pdf](http://povertymap.net/publications/doc/PovertyAndClimateChange_WorldBank.pdf)

ALNAP and ProVention Consortium. *South Asia Earthquake 2005: Learning from previous recovery operations*. Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action and ProVention Consortium, 2005. Available at: [http://www.alnap.org/publications/pdfs/ALNAP-ProVention\\_SAsia\\_Quake\\_Lessonsb.pdf](http://www.alnap.org/publications/pdfs/ALNAP-ProVention_SAsia_Quake_Lessonsb.pdf)

DFID. *Disaster risk reduction: a development concern – A scoping study on links between disaster risk reduction, poverty and development*. London: Department for International Development (UK), 2004. Available at: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/drr-scoping-study.pdf>

DFID. *Key Sheets on Climate Change and Poverty*. London: Department for International Development (UK), 2004. Available at: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/climatechange/keysheetsindex.asp>

GTZ. *Linking Poverty Reduction and Disaster Risk Management*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2005. Available at: <http://www.zeneb.uni-bayreuth.de/downloads/en-linking-povred-drm.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>

UNDP, ProVention, UN-HABITAT and UNV. *Governance: Institutional and Policy Frameworks for Risk Reduction – Thematic Discussion Paper Cluster 1*. Paper prepared for World Conference on Disaster Reduction, 18–22 January, Kobe, Hyogo, Japan. Geneva, Nairobi and Bonn: United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, ProVention Consortium Secretariat, United Nations Human Settlements Programme and United Nations Volunteers, 2005. Available at: <http://www.unisdr.org/wcdr/thematic-sessions/cluster1.htm>

World Bank. *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, DC: World Bank, October 2002. Available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20175742~menuPK:435735~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>

Individual PRSPs and other related documents can be downloaded at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20200608~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>

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

كتبت السيدة شارلوت بنسن هذه الملاحظة الإرشادية. وتود المؤلفة أن تشكر أعضاء الفريق الاستشاري للمشروع وأمانة اتحاد الوقاية الاستباقية على نصائحهم ودعمهم القيم، وأن تعبر عن امتنانها للدعم المالي من الوكالة الكندية للتنمية الدولية، وإدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية، ووزارة الشؤون 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 و تنقيح النسخة العربية من خلال مكتبها الإقليمي لغرب آسيا و شمال أفريقيا.

إن أدوات تبني الحد من خطر الكوارث عبارة عن سلسلة من ١٤ ملاحظة إرشادية أنتجها اتحاد الوقاية الاستباقية لكي تستعين بها منظمات التنمية لتكييف أدوات تقدير المشاريع وتقييمها بغية تبني الحد من خطر الكوارث في عملها الإنمائي في البلدان المعرضة للمخاطر. وتغطي هذه السلسلة المواضيع التالية: (١) مقدمة؛ (٢) جمع واستخدام المعلومات المتعلقة بالمخاطر الطبيعية؛ (٣) استراتيجيات الحد من الفقر؛ (٤) تخطيط البرامج القطرية؛ (٥) إدارة دورة المشروع؛ (٦) الأطر المنطقية و المبنية على النتائج؛ (٧) التقييم البيئي؛ (٨) التحليل الاقتصادي؛ (٩) تحليل قابلية التأثر والقدرات؛ (١٠) مناهج سبل المعيشة المستدامة؛ (١١) تقييم الأثر الاجتماعي؛ (١٢) تصميم المباني ومعايير البناء واختيار موقع البناء؛ (١٣) تقييم مبادرات الحد من خطر الكوارث؛ (١٤) دعم الميزانية. وبوسعكم الإطلاع على السلسلة الكاملة للملاحظات الإرشادية إلى جانب دراسة التقييم الأساسية التي أعدها السيدة شارلوت بنسن والسيد جون تويغ عن قياس تخفيف وقع الكوارث: أساليب تقدير أخطار المخاطر 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)