

# تخطيط البرامج القطرية

## الملاحظة الإرشادية رقم ٤

إن أدوات تبني الحد من خطر الكوارث عبارة عن سلسلة من ١٤ ملاحظة إرشادية يمكن أن 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.

تعالج هذه الملاحظة الإرشادية مسألة تخطيط البرامج القطرية، وتوفر إرشادات حول كيفية تقدير خطر الكوارث وتشخيص فرص تقليل الخطر لغرض حماية فعالية برامج المساعدة الإنمائية وكذلك لمساندة البلدان في مجال تعزيز استراتيجياتها الخاصة بإدارة خطر الكوارث. ويراد أن تكون هذه الملاحظة بمثابة دليل عام أساسي يمكن أن تستعين به جميع أنواع منظمات التنمية الدولية، ويكمل إرشادات التخطيط القطري الموجودة.

## ١ - مقدمة

تستخدم جميع منظمات التنمية الدولية أحد أشكال أطر التخطيط القطري والتي يمكن من خلاله تحليل المشاكل والاحتياجات والمصالح، وتشخيص مجالات تركيز القطاعات والمواضيع، وتحديد مكونات المساعدات ومستواها العام. وعدا حالات المنظمات غير الحكومية الأصغر، يُستخدم إطار العمل هذا اعتياديا على المستوى القطري، وتستخدم المؤسسات مسميات عديدة ومختلفة للخطط المنبثقة عنه، من ضمنها ورقات الاستراتيجية القطرية وبرامج المساعدة القطرية واستراتيجيات الدعم القطرية، وتسميها الأمم المتحدة التقديرات القطرية العامة التي يتم انطلاقا منها وضع أطر المساعدة الإنمائية. وتمتد الأطر الزمنية للخطط القطرية اعتياديا على فترة تتراوح ما بين ثلاث إلى خمس سنوات مما يكسبها أهمية استراتيجية. وفي حالة المؤسسات المالية الدولية، إذا لم يتم تشخيص مجال معين للتركيز في خطة قطر ما، فلا يمكن حينها الاضطلاع بمشاريع ذات صلة بالموضوع (عدا الحالة الاستثنائية الملحوظة المتعلقة بالاستجابة في أعقاب الكوارث)

إن مراعاة المخاطر الطبيعية والأخطار المقترنة بها في تخطيط البرامج القطرية يمكن أن يكون حاسما في تأمين تنمية مستدامة طويلة الأجل وتأمين فعالية استراتيجيات منظمة ما فيما يتعلق بقطر منفرد. ويمكن أن يعاق تحقيق الأهداف في الأجل القصير وربما في الأجل المتوسط بحدوث كارثة ما، سواء ما يتعلق بالأهداف القطرية العريضة مثلا، كالحد من الفقر، أو ما يتعلق بالأهداف الأكثر تحديدا مثل نسبة الطرق السليمة أو مستوى الحصول على الكهرباء والماء الصالح للشرب. وتوفر عملية تخطيط البرامج القطرية بالفعل فرصة مهمة لمعالجة خطر الكوارث بطريقة استراتيجية منسقة مع استكشاف طبيعة قابلية التأثر المعقدة والمتداخلة والمتعددة الجوانب من منظور إنساني وبيئي واقتصادي، وتشخيص حلول ملائمة واستباقية لإدارة الخطر.

## آخر المستجدات

تاريخيا، نالت الكوارث التي وقعت مؤخرا فقط بعض الاهتمام في الاستراتيجيات القطرية، حيث غالبا ما تعتبر ضمنا حدثا شادا منفردا يعيق تحقيق الأهداف القصيرة الأجل. وكثيرا ما تجاهلت هذه الاستراتيجيات واستراتيجيات قطرية أخرى لبلدان معرضة للمخاطر الاعترافات المعنية بالكوارث المقبلة المحتملة والتحديات التي تطرحها للتنمية المستدامة في الأجل الطويل والتفاعلات والروابط المهمة بين أشكال وأمط التنمية وقابلية التأثر بالمخاطر الطبيعية (أنظر الإطار رقم ١)

غير أن أهمية الحد من خطر الكوارث أخذت تحظى باعتراف متزايد في سياسات منظمات التنمية (الحكومات) منذ أواخر التسعينات. لقد تم دفع هذا التحول بفعل فهم متزايد للكوارث بوصفها مشاكل إنمائية غير محلولة، وارتفاع تدريجي في خسائر الكوارث التي تعكس بدورها ضعفا اقتصاديا واجتماعيا متزايدا (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ١). وأخذ الانتباه يتحول إلى دمج المشاغل المتعلقة بخطر الكوارث في تخطيط البرامج القطرية، وتبني موضوع إدارة خطر الكوارث في مبادرات التنمية. إن إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥

كشفت استعراض للاهتمام الذي توليه استراتيجيات البنك الدولي الخاصة بالمساعدات القطرية للقضايا المتعلقة بالكوارث أن ٤٤ في المائة من استراتيجيات المساعدة القطرية لبلدان تلقت دعم البنك الدولي المتعلق بالكوارث لا تذكر المخاطر الطبيعية. وحتى في الأقطار الـ ٤٠ التي ساعد فيها البنك الدولي أربعة أو أكثر من المشاريع ذات العلاقة بالكوارث، لم يرد أي ذكر للمخاطر الطبيعية في ثلث استراتيجيات المساعدة القطرية. وقد خلص التقرير إلى أنه «عند صياغة برامج الإقراض القطرية، ينبغي للبنك أن يولي أهمية أكبر للكوارث لا سيما بالنسبة إلى الأقطار الأكثر قابلية للتأثر. (ص ٢٦)

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٦)

الذي اعتمده المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ والذي وقعت عليه ١٦٨ دولة ومؤسسة متعددة الأطراف، يدعو المنظمات الدولية بصفة خاصة إلى «إدراج اعتبارات الحد من خطر الكوارث في أطر المساعدة الإنمائية مثل التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية واستراتيجيات الحد من الفقر»<sup>١</sup>. ولغرض تسهيل عملية التنبؤ هذه، بدأت بعض منظمات التنمية بتطوير مقاييس كمية للخطر. (أنظر الإطار رقم ٢). وبدأ بعضها، بما فيها المنظمات الدولية المتعددة الأطراف وغير الحكومية أيضا بتبني أساليب تخطيط البرامج القطرية التي تطلب إيلاء اعتبار خاص لإدارة خطر الكوارث في الأقطار شديدة التعرض للأخطار. (أنظر مثلا الإطار رقم ٣)

وسيعتمد مستوى نجاحها على عدد من العوامل (أنظر الفقرة الأخيرة) منها العلاقة المتداخلة بين درجة الحرية ومقاييس المساعدة لدى منظمة إنمائية معينة، وأولويات الحكومة ذاتها. فللمؤسسات المالية الدولية مثلا حقائب إقراض كبيرة، غير أنه قد يلزم التفاوض بشأنها مع الحكومات التي قد لا ترغب بدورها في الاقتراض من أجل إدارة خطر الكوارث (أنظر أدناه). وقد تركز المنظمات الثنائية على المساعدة الفنية والمنح إلى حد كبير، مركزة المساعدة على قطاعات ذات أولوية تكون قد حددتها بنفسها. وغالبا ما تكون للمنظمات غير الحكومية مجالات تخصص معينة تركز عليها مواردها القليلة نسبيا.

إن الاعتراف المتزايد بأهمية تبني الحد من خطر الكوارث في إطار التنمية الأوسع، قد ولد عددا من المبادرات لتطوير مؤشرات لقياس المخاطر القطرية ودون القطرية. ويقصد من هذه المؤشرات السماح للعاملين في مجال التنمية بالحكم على الأهمية النسبية لخطر الكوارث في القرارات الخاصة بوضع البرامج القطرية، وتوفير قاعدة أولية لتشخيص متطلبات إدارة خطر الكوارث، علما بأنه ينبغي اختبار استخدامها وجدواها. كما أنها توفر تحديدا كميا للخطر يمكن أن يفيد في بعض الحالات لرصد وتقييم أداء البرامج (الملاحظة الإرشادية رقم ١٣)

وتشمل هذه المبادرات:

- مؤشر خطر الكوارث لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>٢</sup> - وهو عبارة عن تقييم عالمي لخطر الكوارث الوطنية أعده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لبيان كيف يمكن للتنمية أن تسهم في توليد الخطر. ويحسب المؤشر متوسط احتمالات الوفيات في كل بلد بشكل عام في الكوارث الكبيرة والمتوسطة المرتبطة بالزلازل والأعاصير الاستوائية والفيضانات.
- مشروع البنك الدولي ومنظمة الوقاية الاستباقية الخاص بمناطق الخطر - تقدير محلي (دون وطني) شامل للخطر يحسب مناطق محددة بدلا من دول مجملها، يقصد منه توفير أساس منطقي لتحديد أولويات الحد من الخطر وإلقاء الضوء على المناطق التي تكون بأمر الحاجة إلى إدارة الخطر. ويحسب احتمال الوفيات والخسائر الاقتصادية كدالة لتواتر الخطر المتوقع والخسائر المتوقعة من كل كارثة.

<sup>١</sup> إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥ - بناء مقاومة الدول والمجتمعات للكوارث. المؤتمر الدولي المعني بالحد من الكوارث ١٨-٢٢ يناير ٢٠٠٥، كوبي، هيوغو، اليابان، جنيف. استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من المخاطر ٢٠٠٥، ص ١٦ فقرة ٣٢ (هـ) متاح على الموقع التالي: <http://www.unisdr.org/hfa/hfa.htm>

<sup>٢</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٤

- مصرف التنمية للبلدان الأمريكية ومعهد الدراسات البيئية، برنامج أمريكا<sup>٢</sup> - سلسلة من المؤشرات القطرية ودون القطرية لقياس خطر الكوارث في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي المخصصة لتخطيط البرامج القطرية. لقد تم تطوير أربعة مؤشرات تقيس أداء البلد في إدارة خطر الكوارث وقدرته المالية على تغطية تكاليف التعافي، ومستويات الخطر المحلية والظروف السائدة لمستوى الضعف البشري على الصعيد الوطني.
  - مؤشر الخطر الذي وضعه مكتب الشؤون الإنسانية للجماعة الأوروبية<sup>٣</sup> - عبارة عن مقياس للأخطار القطرية وضع لكي يستخدم في تحديد مجالات التركيز القطرية ذات الأولوية لأنشطة مكتب الشؤون الإنسانية للجماعة الأوروبية في مجال الحد من الكوارث. ويجمع مؤشر المكتب الإنساني للجماعة الأوروبية المعلومات عن المخاطر الطبيعية والضعف، والمعلومات المتعلقة بالقدرة الوطنية على التصدي للمخاطر حيثما كانت متاحة.
- وتختلف درجات ورتب البلدان بناء على ذلك حسب كيفية تعريف الخطر. فمثلا تنصدر اقتصادات الجزر الصغيرة الجداول المستندة إلى نسبة الأضرار المادية مقارنة مع حجم الاقتصاد. وعلى العكس، تنصدر البلدان متوسطة الحجم التي شهدت كوارث مدمرة قائمة مؤشرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المستندة إلى الوفيات.

ومع ذلك، وبعد تفسير متأن، توفر هذه المؤشرات معلومات لصانعي السياسة يمكن أن تكون مفيدة جدا في اتخاذ القرارات والتقييم. فقد تم مثلا استخدام مؤشر خطر الكوارث الذي أعده مكتب الشؤون الإنسانية للجماعة الأوروبية عام ٢٠٠٣ بالفعل لاتخاذ قرارات داخلية عن علم بشأن تخصيص الموارد فيما بين البلدان المعرضة للكوارث، وأخذ يحفز النقاش حول الأولويات. لقد بدأ مصرف التنمية للبلدان الأمريكية باستخدام المؤشرات المتوفرة مؤخرا ضمن برنامج الأمريكتين كمؤشرات للأداء في استراتيجيات البلدان المعنية. ويستخدم البنك الدولي مؤشر مناطق الخطر لتحديد أهداف استراتيجيات المساعدة القطرية قيد الإعداد في البلدان الأكثر قابلية للتأثر، وتشجيعها على إعطاء الأولوية لإدارة خطر الكوارث. وبدأت منظمة إنمائية غير حكومية واحدة على الأقل باستخدام مؤشرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاصة بخطر الكوارث لمساعدتها على اختيار البلدان التي ستعمل فيها.

## الإطار رقم ٣

### دمج إدارة خطر الكوارث في تخطيط البرامج القطرية بشكل رسمي - مبادرة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية

في آذار/مارس عام ٢٠٠٥، أيد مجلس إدارة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية خطة عمل لتحسين إدارة خطر الكوارث. وبموجب الخطة، يجري الاضطلاع بمجموعة من الأعمال المتعلقة بتخطيط البرامج القطرية وإدارة المحفظات المالية وتعزيز السياسات والتنظيم على مدى السنوات الثلاث اللاحقة. ويقصد من خطة العمل جعل مصرف التنمية للبلدان الأمريكية في وضع يمكنه من تنفيذ التزاماته باعتماد موقف استباقي تجاه إدارة خطر الكوارث، ومساعدة البلدان على تقليل الخسائر التي يمكن تفاديها والناجمة عن الكوارث، وحماية فعالية مساعدات التنمية التي يوفرها مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، وترسيخ مفهوم إدارة خطر الكوارث في العمليات. ومن المتوقع أن تُعرض على مجلس إدارة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بحلول نهاية عام ٢٠٠٦ سياسة جديدة لإدارة خطر الكوارث تضم خطة عملها التزامات صريحة، لكي يوافق عليها.

في البلدان شديدة التعرض للخطر، سيجري مصرف التنمية للبلدان الأمريكية تقييما لخطر الكوارث بالتعاون مع البلد، ويعدل الاستراتيجيات والبرامج القطرية بموجبه. وستتضمن التقديرات تقييما للأخطار الخاصة بالبلد المعني لتقييم الخسائر المحتملة والوقوع الاقتصادي والقدرة على تمويل التعافي والتعمير، والمناطق الجغرافية والقطاعات شديدة التعرض للخطر مما يبرر التدخل فيها من باب الأولوية، والقدرة المؤسسية على إدارة المخاطر. وسوف تناقش الاستراتيجيات القطرية والمذكرات الخاصة بإعداد البرامج الجديدة موضوع خطر الكوارث، بما في ذلك كيفية إدارته المقترحة من قبل مصرف التنمية للبلدان الأمريكية. وسوف تراعى تقارير رصد أداء البرامج في البلدان شديدة التعرض للخطر وقع الكوارث بشكل واضح.

المصدر: مصرف التنمية للبلدان الأمريكية (٢٠٠٥)

<sup>٢</sup> العلاقات الدولية لاقتصادات التنمية/ مصرف التنمية للبلدان الأمريكية. مؤشرات خطر الكوارث وإدارتها. التقرير الفني الرئيسي. مانيزال وواشنطن العاصمة. معهد الدراسات البيئية، جامعة كولومبيا الوطنية وبنك الإنماء الأمريكي، شعبة التنمية المستدامة ٢٠٠٥. متوفرة على موقع <http://idea.monzales.unal.edu.co/ProyecotosEspeciales/adminIDEA/ContolDocumentacion/DocDigitales/Documentos/Main%20technical%20report%20IDEA.pdf>

<sup>٤</sup> De Haulville A.ligellos.S.amd Pbsomer.V.Overall Evaluation of ECHO's Strategic Orientation to Disaster Reduction:Main Report, Brussels: European Community Humanitarian Office-2003 تقييم التوجه الاستراتيجي لمكتب الشؤون الإنسانية للجماعة الأوروبية نحو الحد من خطر الكوارث: التقرير الرئيسي، بوركسل، ٢٠٠٣

## الممارسات السليمة المحبذة

- يلزم الاضطلاع بثلاثة أعمال أساسية كجزء من تخطيط البرامج القطرية لضمان تقدير أخطار الكوارث وإدارتها بشكل ملائم:
- ينبغي فحص أخطار الكوارث بشكل واضح كجزء من التحليل القطري الأولي المتبع أو المعتمد في بداية العملية.
- ينبغي اتخاذ قرارات حكيمة ومطلعة وواضحة مرتبطة بمهام شفافة للمسؤولية والمساءلة بشأن جدوى وكيفية التعامل مع الأخطار المهمة.
- ينبغي استجلاء مساهمة الكوارث والأخطار المقترنة بها في تحديات التنمية الأخرى وتبعاتها المحتملة على إنجاز الأهداف الاستراتيجية للبرامج القطرية.

تحدد هذه الملاحظة الإرشادية التدابير المفصلة لتأمين إنجاز هذه الأعمال

## ٢- الخطوات الأساسية لدمج اعتبارات خطر الكوارث في تخطيط البرامج القطرية

يختلف نطاق الاستراتيجية القطرية ومستوى تفاصيلها ومجالات تركيزها باختلاف منظمات التنمية حسب مجالات تخصصها وأسلوبها التنموي وحجم المساعدة الموفرة. ومع ذلك، تتبع هذه المنظمات أسلوبا متشابها في رسم استراتيجياتها وتتخذ نفس الخطوات تقريبا، وإن كان تسلسلها مختلفا. ونوضح فيما يلي التدابير المطلوبة لضمان دراسة ومواجهة خطر الكوارث بشكل مناسب في كل خطوة من هذه الخطوات وعرضها باختصار في الشكل-١. ولم تناقش المبادئ التوجيهية لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية بشكل صريح، ولكن معظم ما يرد أدناه يخصها أيضا (انظر الإطار رقم ٤)

### دمج الحد من خطر الكوارث في تخطيط الأمم المتحدة للبرامج القطرية

#### الإطار رقم ٤

عند القيام بتخطيط البرامج القطرية، تبدأ وكالات الأمم المتحدة معا بإعداد تقييم قطري مشترك تقدر فيه الأسباب الرئيسية للفقر في بلد ما وتحلل تقدم القطر نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وأعد انطلاقا من ذلك إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الذي يوفر إطارا استراتيجيا مشتركا للأنشطة التشغيلية لمنظومة الأمم المتحدة ويعرض الأولويات الجماعية ويربطها بمخرجات نتائج البرامج القطرية الفردية لوكالات الأمم المتحدة. ويركز إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية إلى جانب التزامات وغايات وأهداف إعلان الألفية والمؤتمرات الدولية ولقاءات القمة والمواثيق وصكوك حقوق الإنسان لمنظومة الأمم المتحدة. ثم تقوم كل وكالة من وكالات الأمم المتحدة بوضع برنامجها القطري الخاص بها.

ويقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث بوضع إرشادات توضح كيفية دمج موضوع الحد من خطر الكوارث في عملية التقييم القطري المشترك/ وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ومتى يمكن القيام بذلك وأين. وتبين هذه الإرشادات الإجراءات التي ينبغي اتباعها في خطوات لدمج موضوع الحد من خطر الكوارث في العملية، بما في ذلك في العمل التحليلي وتحليل الرسم التخطيطي للمشكلات وتحديد الشخص في فريق الأمم المتحدة القطري الذي ينبغي أن يلعب دورا رئيسيا في المجالات المعنية. كما تتضمن الإرشادات ملاحق توفر نصائح بخصوص مراعاة الحد من خطر الكوارث في مصفوفة نتائج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية (انظر الملاحظة الإرشادية رقم ٣) بالإضافة إلى قائمة تدقيق لتقييم مراعاة مشاغل الحد من خطر الكوارث في عملية التقييم القطري المشترك/ وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وأمثلة على الممارسات الجيدة.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث (٢٠٠٦)

## الشكل ١ دمج خطر الكوارث في تخطيط البرامج القطرية



## التحليل والتقييم ذو العلاقة بالماضي

### الخطوة رقم ١ اجر تحليلا قتريا وقطاعيا

اشمل تحليل خطر الكوارث كملكون اساسي في تحديد السياق الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمؤسسي والتشريعي والسياسي والمدني والثقافي للبلد وأهم الاتجاهات.

ليس من الضروري أن يكون تحليل أخطار الكوارث المستقل مطولا (أنظر الإطار رقم ٥)، وفي حالة منظمات التنمية المتخصصة، ينبغي أن يُكيّف هذا التحليل بحيث يركز على مجالات العمل المحددة لهذه المنظمات. وبالفعل، بالنظر إلى طبيعة الضعف المتعددة الجوانب والشاملة والتبعات المهمة المحتملة لخطر الكوارث على التحديات الإنمائية الأخرى، يمكن استخلاص فوائد كثيرة بتناول خطر الكوارث ضمن سياق التحليلات الأساسية الأخرى. بيد أن العديد من منظمات التنمية تعتمد جزئيا على دراسات ثانوية يجريها آخرون. وينبغي تقييم مثل هذه الوثائق لتحديد ما إذا كانت تولى اهتماما مناسباً لخطر الكوارث وتوفر معا تقييما مطلعا. وتوفر العناصر التي يلي ذكرها قائمة مرجعية بالتقييمات التي يمكن الإطلاع عليها أو الاضطلاع بها لصياغة استراتيجية قطرية، وكيف ينبغي لكل عنصر من هذه العناصر أن يعالج بدوره وبالشكل الأمثل المشاغل المتعلقة بخطر الكوارث حيثما كانت ملموسة:

- **استراتيجيات الحد من الفقر.** تعتبر استراتيجيات الحد من الفقر الأداة الحكومية الأولية في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض، المستعملة في صياغة استراتيجيات الحد من الفقر والنمو. وعليه، تُعد هذه الأداة نقطة انطلاق رئيسية في تحديد البرامج القطرية لمنظمة التنمية. وينبغي أن تعطي القضايا المتعلقة بالكوارث ما تستحقه من اهتمام في تحليل أشكال الضعف المؤدية إلى الفقر وكذلك في اختيار إجراءات الحد من الفقر. **أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٣** لإجراء نقاش مفصل.
- **التحليل البيئي القطري.** ينبغي أن يتضمن هذا التحليل جميعا للبيانات الأساسية عن المخاطر الطبيعية الرئيسية وأن يوفر نظرة عامة عن أشكال ومستويات الضعف. وينبغي أن يوفر، إلى جانب المؤشرات المتوفرة بشأن خطر الكوارث، (أنظر الإطار رقم ٢)، معلومات كافية للبت في الأهمية المحتملة لمراعاة خطر الكوارث عند الاضطلاع بأشكال أخرى من التحليل الأساسي وإعداد الاستراتيجية القطرية. **أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٧** لنقاش أشمل

### تحديد معالم خطر الكوارث

#### الإطار رقم ٥

ينبغي أن تشمل معالم خطر الكوارث المواضيع التالي ذكرها، وأن توفر على الأقل موجزا وقائعا تحت كل عنوان مستفيدة من الدراسات الثانوية الموجودة، بدلا من إجراء البحث الأولي، بغية تقليل التكاليف بقدر المستطاع:

- نوع المخاطر وحجم واحتمالات حدوثها (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٢)
- أرقام مؤشر خطر الكوارث (أنظر الإطار رقم ٢)
- موجز تاريخي لخسائر الكوارث من حيث التكاليف الاقتصادية والبشرية والاتجاهات المسجلة على مر الزمن.
- سيناريوهات الخطر واستكشاف الخسائر المحتملة والتأثيرات الاقتصادية-اجتماعية لكوارث المستقبل.
- المناطق والجماعات المتأثرة الرئيسية
- منهاج الحكومة الواسع في مجال إدارة خطر الكوارث، بما في ذلك مجالات التركيز الخاصة والأنشطة الرئيسية
- سياسات الحكومة والتزاماتها وممارساتها فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية
- علاقة خطر الكوارث بجدول الأعمال الإنمائي العام للبلد
- التشريع المناسب، بما فيه التشريع المتعلق باستخدامات الأراضي وقوانين البناء
- القدرة المؤسسية للتخفيف من الكوارث والتأهب لها ومواجهتها
- القدرة المالية لتغطية تكاليف التعافي والتعمير واستخدام آليات تقاسم/ تحويل المخاطر مثل التأمين.
- مشاغل وأنشطة المجتمع المدني المتعلقة بالكوارث
- معلومات منظمات التنمية المحددة حول أنشطة الحد من المخاطر السابقة والحالية ومساعدات ما بعد الكوارث وتأثير الكوارث على المشاريع الأخرى
- أنشطة منظمات التنمية الأخرى في مجال إدارة خطر الكوارث

- التقييم الاقتصادي. ينبغي أن تستجلي عمليات التقييم طبيعة الضرر الاقتصادي من الكوارث ونطاقه، وعلى وجه الخصوص معرفة ما إذا كان الإطار الاقتصادي الكلي قادرا على تحمل صدمات الكوارث الكبرى، وطرق تحسين قدرة الاقتصاد على المقاومة. وفي البلدان شديدة التعرض للمخاطر، ينبغي توسيع نطاق تمارين التنبؤ الاقتصادي لكي تراعي سيناريوهات الكوارث الكبرى. أنظر الملاحظات الإرشادية ٣ و ٨ و ١٤ لنقاش أشمل.
- استعراض المصرفيات العامة، أنظر الإطار رقم ٦
- عمليات التقييم الاجتماعية. أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ١١

## استعراض نفقات الكوارث والمصرفيات العامة

### الإطار رقم ٦

يراد من استعراض البنك الدولي للإنفاق العام اتخاذ قرارات مطلعة بشأن الإنفاق العام واستكشاف أسباب قرارات الإنفاق العام الماضية، بما في ذلك تبعاتها على الفقراء، وتقديم توصيات للحكومات بشأن عناصر الإنفاق العام في المستقبل وحجمه إلى حد ما. وتستمد المؤسسات المالية الدولية المعلومات من تقارير الإنفاق العام في إعداد الاستراتيجيات القطرية لأنها تضع إقراض المانحين ضمن هذا السياق الأوسع.

وفي البلدان المعرضة للكوارث، ينبغي أن يتضمن إعداد تقارير الإنفاق العام تحليل التأثيرات الواسعة للكوارث على الميزانية والمسؤوليات المالية المقترنة بها. فيمكن أن تخلق الكوارث ضغوطا مالية كبيرة تقلل من الإيرادات المتوقعة وتفرض طلبات إضافية على الموارد المتبقية بما يستتبعه ذلك من آثار محتملة وأوسع على التنمية في الأجل الطويل، بالإضافة إلى قيود على الموارد في الأجل القصير. ويمكن أن يكون الوقع المالي للكوارث شديدا، خصوصا في البلدان ذات الدخل المنخفض التي تعاني من مشكلات في مجال الحكم الرشيد والإدارة المالية والنقدية<sup>٦</sup>. وينبغي لتقارير الإنفاق العام أن تراعي ما يلي صراحة:

- كيف تم تمويل عمليات الإغاثة والتعمير السابقة في أعقاب الكوارث، وآثارها على أهداف الإنفاق والدخل الواسعة والاقتراض العام والمصرفيات المخططة سابقا، حيث أن الكوارث عادة ما تؤدي إلى إعادة توزيع الموارد على نطاق واسع.
- ما إذا كانت المستويات الحالية للإنفاق العام على الحد من المخاطر ملائمة في ضوء مستويات الخطر المسجلة والعائدات الاقتصادية والاجتماعية للحد من الخطر، والمسؤوليات والالتزامات الحكومية المعقولة.
- ما إذا كانت استراتيجيات الإدارة المالية لخطر الكوارث مناسبة وفعالة. وإذا كان الإنفاق في أعقاب الكوارث يحدث بشكل منتظم وسنوي، فينبغي تأسيس صناديق مالية مصممة مسبقا لمواجهة الكوارث. وقد يلزم استخدام أدوات تحويل المخاطر المالية بقدر أكبر للمساعدة على تغطية تكاليف برامج التعمير المحتملة الواسعة النطاق.

الدراسات القطاعية. يمكن إجراء مختلف الدراسات القطاعية أو الاستعانة بها (مثلا بشأن الزراعة، النقل، التعليم، الصحة، والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم). وينبغي أن تتضمن هذه الدراسات من جديد تقييما لخطر الكوارث، بما في ذلك تحليلا لوقوع الكوارث السابقة وضعف البنى التحتية المادية والاجتماعية وتبعات الإصلاحات والتغييرات الهيكلية الجارية فيما يتعلق بخطر الكوارث. كما ينبغي أن تحدد التدابير المطلوبة للحد من الخطر، وأن تضم التكييفات المطلوبة مع الأهداف والأنشطة الأخرى المخططة كالتأكد من أن ارتفاع متوسط مكاسب الإنتاج الزراعي لن تكون مصحوبة بتقلبات أكبر في الغلة من سنة إلى أخرى، مما يعكس ارتفاعا ملازما في قابلية التأثر بالتغيرات المناخية<sup>٥</sup>.

وتطبق بعض منظمات التنمية أيضا قوائم تدقيق لضمان تغطية الدراسات الأساسية لقضايا معينة. وينبغي أن تتناول هذه القوائم الاعتبارات المتعلقة بالكوارث.

بعد إكمال الخطوة ١، وإذا لوحظ أن بلدا ما يواجه احتمالا كبيرا بحدوث كارثة، وجب إعادة النظر في تكوين فريق تخطيط البرنامج والمجموعات الاستشارية الداخلية المرتبطة به لضمان احتوائها على خبراء مناسبين في مجال الكوارث. كما ينبغي أن تراعي الخطوات المتبقية لتخطيط البرامج القطرية لخطر الكوارث كما نبينه أدناه.

<sup>٥</sup> لنقاش أوسع لهذه القضايا انظر بينسون وكلاي.ثي جي «فهم التأثيرات المالية والاقتصادية للكوارث الطبيعية». سلسلة رقم ٤ لإدارة خطر الكوارث واشنطن، العاصمة، البنك الدولي ٢٠٠٤، متاح على الموقع التالي: [http://www.wds.worldbank.org/serlet/WDS\\_IBank\\_serlet?pcont=details&id=000012009\\_20040420135752](http://www.wds.worldbank.org/serlet/WDS_IBank_serlet?pcont=details&id=000012009_20040420135752)

<sup>٦</sup> أنظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث (٢٠٠٦)

## الخطوة رقم ٢ قيم التحديات الإنمائية الكبرى

راع سياق خطر الكوارث في البلد عند وصف وتحليل وضعه الحالي ومستقبله الإنمائي في الأجلين المتوسط والطويل. وينبغي لعمليات التقييم أن تتحدد ما إذا كانت المخاطر وقابلية التأثر المقترنة بها تمثل تحدياً إنمائياً مهماً، وما إذا كانت تشكل عاملاً مساهماً في التحديات الرئيسية الأخرى (مثلاً ارتفاع نسبة الفقر، عدم استقرار الاقتصاد الكلي أو عدم الاستقرار المالي، وضعف الحكم وقلة التنافس أو الإدارة البيئية الضعيفة). وينبغي أن يفحص التقييم أيضاً تبعات خطر الكوارث على تحقيق الأولويات الشاملة لمنظمة التنمية نفسها. (مثل الحد من الفقر والتنمية المستدامة)

## الخطوة رقم ٣ قيم الدروس الرئيسية المستخلصة من التعاون الإنمائي السابق

قدر تأثير الكوارث السابقة على الأداء والطرق التي اتبعت لتقليله، وما إذا كان مستوى الاهتمام المعطى لخطر الكوارث في الاستراتيجية القطرية القائمة مناسباً. وما إذا كانت فرص ما بعد الكوارث لتقليل أخطار المستقبل قد استغلت كلياً في حدود ما تسمح به الاستراتيجية. كما ينبغي أن يراعى التقييم ما إذا كانت الكوارث المقبلة قد تهدد ديمومة إنجازات المنظمة في مجال التنمية (مثلاً بسبب الأضرار التي تلحق بالبنى التحتية أو انهيار موارد الرزق). وينبغي أن يستند التقييم إلى تجارب منظمات التنمية والحكومات الأخرى في هذا المجال فضلاً عن تجاربها الخاصة.

## إعداد الاستراتيجية القطرية

## الخطوة رقم ٤ حدد أهداف واستراتيجيات البرنامج القطري

اعتبر مسألة الحد من خطر الكوارث مجالاً ممكناً للتعاون أو موضوعاً جامعاً يستند إلى تحليل تحديات وأهداف التنمية ذات الأولوية والدروس المستخلصة من التعاون السابق والميزة المقارنة لمنظمة التنمية (بما في ذلك الخبرة الفنية وطبيعة الخبرة الموجودة داخل البلاد) وخطط الحكومة نفسها المتعلقة بالحد من خطر الكوارث.

وبالنظر إلى المجموعة الواسعة من المشكلات التي يواجهها العديد من البلدان النامية، فمن غير المرجح أن يرد موضوع الحد من خطر الكوارث كأولوية، إلا في الاقتصادات الصغيرة التي تستعيد قدراتها بعد كوارث حديثة (أنظر الإطار رقم ٧) وضمن برامج منظمات

## الإطار رقم ٧ فرص وتحديات ما بعد الكوارث

كان البنك الدولي يعد استراتيجية للمساعدة القطرية من أجل هندوراس عندما وقع الإعصار ميتش في شهر تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨ مما أجبره على إجراء تغييرات مهمة في صياغة إستراتيجيته للمساعدة. وبقي الحد من الفقر يمثل التحدي الكبير. غير أنه قرر بأن تركيزاً أكبر بكثير على البنى التحتية بات مطلوباً لدعم جهود التعمير الهائلة، والمساعدة في الوقت نفسه على وضع الأساس لاقتصاد أقوى وتوزيع أرباح النمو بمزيد من العدل.

وأقرت استراتيجية المساعدة القطرية التي وضعت بعد ذلك والتي استكملت في عام ٢٠٠٠، بأن الإعصار ميتش قد جعل جدول أعمال التنمية أكثر تعقيداً. ولكنه دفع في الوقت نفسه إلى إجراء بعض التغييرات الإيجابية الضرورية في استراتيجية المساعدة القطرية، بما في ذلك إدراك أكبر للحاجة إلى الأخذ باللامركزية كقوة محرّكة جديدة في العلاقات بين الحكومة والمجتمع المدني، وتركيز أكبر على الشفافية والحكم الرشيد، واعتراف أكبر بالحاجة إلى تقليل قابلية تأثر البلد في كل أبعاده.

لقد أدرجت استراتيجية المساعدة القطرية خمسة عوامل حاسمة لتحقيق استدامة منجزاتها، مما يعكس إدراكها لأهمية الحد من خطر الكوارث. وقد شملت تلك العوامل ضمان ديمومة البيئة لحماية موارد البلاد الطبيعية الثمينة وتقليل آثار المخاطر الطبيعية والتأهب للكوارث عن طريق بناء القدرات وتدابير الحماية.

المصدر: مذكرة البنك الدولي لرئيس جمعية التنمية الدولية ومؤسسة التمويل الدولي إلى المدراء التنفيذيين حول استراتيجية المساعدة القطرية لمجموعة البنك الدولي إلى جمهورية هندوراس. تقرير رقم ٢٠٠٧٢ المقر الرئيسي واشنطن العاصمة، البنك الدولي، وحدة إدارة بلدان أمريكا الوسطى، أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ٢٠٠٠. متوفرة على الموقع التالي: [http://www.wds.worldbank.org/external/default/main7pagePK=64193027 & the site PK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&the sitePK=523679&entityID=00094946\\_00021805433066&searchMenuPK=64187283 &the sitePK=523679](http://www.wds.worldbank.org/external/default/main7pagePK=64193027 & the site PK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&the sitePK=523679&entityID=00094946_00021805433066&searchMenuPK=64187283 &the sitePK=523679)



غير حكومية أكثر اختصاصا مثل تلك التي تركز على الطعام وتأمين سبل المعيشة. أما بالنسبة إلى منظمات التنمية الأكبر، فإن المنهاج الذي تتبعه قد يحدد أولويات ومجالات تركيز أخرى، وإن كانت تقدم مسألة الحد من خطر الكوارث كعنصر في خطتها القطرية (أنظر الإطار رقم ٨). وفي حالات أخرى يمكن أن يكون الحد من خطر الكوارث موضوعا جامعا ملائما يجري تناوله في جميع القطاعات والمشاريع لدعم تحقيق أهداف رئيسية أخرى مثل النمو الاقتصادي المستدام وتحسين الحياة وحماية المجموعات القابلة للتأثر.

### معالجة موضوع الحد من خطر الكوارث عبر أولويات أخرى

#### الإطار رقم ٨

تشمل ورقة الاستراتيجية الإقليمية للمفوضية الأوروبية لمنطقة الكاريبي توفير الدعم لإدارة الكوارث ضمن قطاعاتها غير الرئيسية (أي ذات الأولوية الأدنى). غير أن الطريقة المختارة تركز على تعزيز استراتيجية إقليمية شاملة للكوارث تتماشى مع تركيز المفوضية على دعم المنطقة الذي يشدد على تكثيف التكامل الإقليمي.

المصدر: المفوضية الأوروبية/ المجموعة الأوروبية/ المنبر الإقليمي الكاريبي ورقة الاستراتيجية الإقليمية لدول الكاريبي والبرنامج الإقليمي الدلالي للفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٧ بروكسل، المفوضية الأوروبية. مديرية التنمية ٢٠٠٣. متوفرة على الموقع التالي: [http://europa.eu.int/comm/development/body/csp\\_rsp/print/r9\\_rsp\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/body/csp_rsp/print/r9_rsp_en.pdf)

### الخطوة رقم ٥ نسق مع منظمات التنمية الأخرى

ابحث كيفية معالجة منظمات التنمية الأخرى لخطر الكوارث. واستنادا إلى مثل هذا التحليل، قد يتخذ قرار عدم إعطاء الأولوية للحد من خطر الكوارث حتى في البلدان شديدة التعرض للخطر. ولكن، على منظمة التنمية أن تضمن حماية محفظتها والأهداف المرتبطة بها بشكل مناسب من الكوارث، وأن تتفادى مساهمتها في تفاقم أي من أشكال التأثر. (الإطار رقم ٩)

### ترشيح الاستجابة لخطر الكوارث

#### الإطار رقم ٩

توجد في بنغلاديش آليات راسخة للتأهب للطوارئ. وعليه اختارت إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية أن تولي اهتماما أكبر لقضايا التنمية الأطول أجلا والتي تؤثر على سبل المعيشة، بما فيها مرض السل وسوء التغذية ووفيات الأطفال دون الخامسة من عمرهم. ووجدت مع ذلك مجالا لأنشطة الحد من خطر الكوارث على أساس مراعاة الخطر بشكل واضح.

المصدر: دائرة التدقيق الوطنية. إدارة التنمية الدولية. الاستجابة للطوارئ الإنسانية. تقرير مراقب الحسابات والمدقق العام ١٢٢٧ HC الجلسة ٢٠٠٢-٢٠٠٣: ٥ لندن: دائرة التدقيق الوطنية، ٢٠٠٣. متوفرة على الموقع التالي: [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/02-03/02031227.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/02-03/02031227.pdf)

### الخطوة رقم ٦ هيئ البرنامج التشغيلي

اشمل أنشطة الحد من خطر الكوارث في أهداف واستراتيجيات البرامج القطرية عند إعداد قائمة المساعدة الإرشادية وموارد تخطيط البرامج. وإذا كان برنامج المساعدة مقيدا بشروط وكان الحد من خطر الكوارث هدفا مركزيا، فقد يكون من المناسب أيضا تحديد الشروط المتعلقة بالحد من الكوارث مثلا ما يتعلق بالموافقة على تشريعات أو سياسات إدارة خطر الكوارث التي تحدد مستوى المساعدة التي يراد توفيرها.

### الخطوة رقم ٧ شخّص مخاطر التنفيذ

اشمل، كجزء من التقييم الأوسع للخطر، نقاشا صريحا لخطر الكوارث وتبعاته المحتملة على التنمية القطرية عموما وعلى أهداف برنامج منظمة التنمية نفسها وفعاليتها (الإطار رقم ١٠). كما ينبغي أن يراعي التحليل مسألة كيفية مساهمة خطر الكوارث في توليد أشكال أخرى من الخطر كالأخطار المؤسسية والبيئية والمالية والاقتصادية والسياسية وأن يبين التدابير المطلوبة للتخفيف من أخطار الكوارث المهمة.

توصلت عملية تقييم مصرف التنمية للبلدان الأمريكية للبرنامج القطري في الجمهورية الدومينيكية للفترة من عام ١٩٩١ إلى عام ٢٠٠٣، إلى أن أوراق الاستراتيجية القطرية السابقة لم تتضمن تحليلاً كافياً للتضرر المتزايد من المخاطر الطبيعية التي ازدادت بسبب التدهور السريع للموارد الطبيعية والفقر المستمر والتوسع الحضري العشوائي السريع. لقد دعم برنامج الاستراتيجية القطرية للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٣ الإصلاح مؤكداً على الأسلوب الوقائي والتوقعي لخطر الكوارث، ومفهوم المؤسسات التساهمية واللامركزية والمتعددة القطاعات. غير أن القرض المتعلق ببرنامج للوقاية من الكوارث ألغي قبل بدء الإنفاق.

وبناءً على هذه الدروس المستخلصة والمشاكل التي تثيرها حقيقة أن الجمهورية الدومينيكية لم تضع بعد الآليات المؤسسية وآليات التنسيق بين الأقاليم الضرورية للوقاية من المخاطر الطبيعية والتخفيف من حدتها ومواجهتها، بينت ورقة الاستراتيجية القطرية للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٨ أن الكوارث تمثل خطراً على برنامج مصرف التنمية للبلدان الأمريكية مما يمكن أن يهدد إنجاز أهداف الاستراتيجية. وشمل برنامج العمليات المقترح تسهيلات قطاعية للوقاية من الكوارث ولتخفيف الأخطار من أجل تطوير وتعزيز القدرات المؤسسية المرتبطة بذلك. لكن ورقة الاستراتيجية القطرية ذكرت أيضاً أنه «بينما يعالج برنامج العمليات هذه المسألة كتحدٍ إنمائي ويدعو إلى اتخاذ تدابير محددة، فإن الحقيقة الواقعة هي أن الكوارث الواسعة النطاق يمكن أن تحول برنامج العمليات والمحفظة إلى عمليات للإغاثة في حالات الطوارئ. وبينما يقترح برنامج العمليات تدابير لتقليل قابلية التضرر من الكوارث، فإن قدرة المصرف على تخفيف هذه المخاطر تظل محدودة» (الصفحتان ٢٩-٣٠)

المصادر: مصرف التنمية للبلدان الأمريكية: تقييم البرامج القطرية، الجمهورية الدومينيكية ١٩٩١-٢٠٠٣ واشنطن، العاصمة. مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، مكتب التقييم والإشراف ٢٠٠٥.

مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، الجمهورية الدومينيكية، استراتيجية مصرف التنمية للبلدان الأمريكية مع الجمهورية الدومينيكية. واشنطن العاصمة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية ٢٠٠٥ متوفر على الموقع التالي:  
<http://idbdocs.iadb.org/getdocument.aspx?docnum=566406>

## الخطوة رقم ٨ فع إطاراً للتتائج والمؤشرات

إذا كان الحد من خطر الكوارث يمثل هدفاً رئيسياً، فاشمل الأهداف والمؤشرات في النتائج أو في إطار المؤشرات لرصد التنفيذ وتقدير الوضع (أنظر أيضاً الملاحظة الإرشادية رقم ٦).

وينبغي، كحل أمثل، أن تكون المؤشرات كمية (مصحوبة ببيانات أساسية يمكن قياس التقدم استناداً إليها) ودقيقة ويمكن الحصول عليها بسهولة وبشمول، وأن تكون مناسبة وكافية لتقدير الأداء. وينبغي أن تستخدم المؤشرات المستندة إلى تقليل قابلية التأثر (أي تقليل الخسائر المحتملة) بدلاً من تقليل الخسائر الفعلية لقياس إنجازات البرنامج. مجمله والنتائج الاستراتيجية الأطول أجلاً لأن الكارثة قد لا تحدث خلال دورة حياة البرنامج. وتبذل حالياً جهود لوضع مؤشرات كمية قد تكون مناسبة على كلا المستويين القطري ودون القطري. (أنظر الإطار رقم ٢) علماً بأن المؤشرات المستندة جزئياً إلى الخسائر الفعلية ينبغي أن تستعمل بحذر. كما ينبغي البت فيما إذا كان سيتم تحديث المؤشرات المفضلة بالقدر الكافي لتكون مفيدة لأغراض الرصد والتقييم. كما ينبغي استجلاء الفرص الممكنة لقياس الحد من خطر الكوارث باستعمال مؤشرات أخرى للنتائج، مثلاً عبر انخفاض الترابط بين التقلبات في نسبة السكان الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم وتواتر الكوارث، أو العلاقة بين كثرة الأطفال دون الوزن الصحي ووقوع الكوارث (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ١٣ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث (٢٠٠٦) للحصول على معلومات إضافية). ولعل من المهم التمييز بين المناطق الجغرافية و/أو المجالات المواضيعية الأكثر والأقل خطراً عند اختيار المؤشرات.

يمكن قياس التقدم في تطبيق أنشطة الحد من خطر الكوارث باستخدام مؤشرات أدق للنتائج حسبما هو مناسب (كإنفاذ تشريع إدارة الكوارث، وتوجيه استثمارات الحد من خطر الكوارث الصغيرة، ودمج شبكات الأمان الاجتماعي ضد الكوارث كلياً في استراتيجية الحد من الفقر، أو تعزيز الوعي العام بخطر الكوارث).

## الرصد والتقييم

### الخطوة رقم ٩ الرصد والتقييم

استغل الفرصة التي يتيحها التقييم المستمر للأداء للبت فيما إذا كانت الاستراتيجيات القطرية بحاجة إلى تعديل بعد كارثة ما، وقدّر إنجازاتها ونقاط ضعفها من حيث خطر الكوارث كجزء من التقييم النهائي في ختام البرنامج.

ينبغي أن يراعي التقييم النهائي ما إذا كان التحليل الأولي لخطر الكوارث كافياً، وما إذا كان التعامل مع خطر الكوارث قد تم بشكل مناسب وفعال من حيث التكلفة ضمن حدود البرنامج؛ وكيف أثر وقوع كارثة ما خلال مدة البرنامج على نتائجه وفاعليته؛ وفيما إذا كان من المحتمل أن تؤثر الكوارث المقبلة على ديمومة نتائج البرنامج. وينبغي دراسة هذه القضايا عند تقييم البرامج القطرية في كل البلدان المعرضة للكوارث سواء عاجلت خطر الكوارث صراحة أم لا.

### خطوة مكررة: التشاور المستمر مع أصحاب الشأن

اشرك الناس الذين لديهم معرفة وخبرة كافيتين لطرح أية قضايا حاسمة متعلقة بالمخاطر، كالتدابير الضرورية المطلوبة لمعالجة جوانب معينة من الخطر والضعف، والنواقص في أنظمة وآليات الاستجابة الموجودة، بما في ذلك صكوك الحماية الاجتماعية؛ وكيف يمكن للكوارث والمخاطر الملازمة لها أن تساهم في خلق تحديات أخرى في مجال التنمية؛ وكيف يمكن للكوارث أن تعيق تحقيق الغايات والأهداف الطويلة الأجل. يمكن العثور على مثل هذه المعرفة والخبرة في بعض الوزارات المعنية (مثل وزارات الرعاية الاجتماعية والزراعة والنقل والصحة)، والوكالات المختصة بشؤون الكوارث في الحكومة الوطنية المحلية، ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والمؤسسات الأكاديمية ومؤسسات الأبحاث. وينبغي أن تولي عملية التشاور مع أصحاب الشأن اهتماماً خاصاً لضمان تمثيل المجموعات شديدة الضعف ومناقشة همومها واحتياجاتها المتعلقة بالحد من خطر الكوارث بشكل صريح.

يمكن أن يتكرر التشاور الخارجي مرات عديدة في مراحل مختلفة من إعداد الاستراتيجية القطرية.

## ٣- مقومات النجاح الحاسمة

- سياسات واستراتيجيات داخلية ملائمة. توفر السياسات والاستراتيجيات الشاملة لمنظمات التنمية الإطار الذي تصاغ ضمنه البرامج القطرية. وينبغي أن تولي السياسات والاستراتيجيات اهتماماً كافياً للحد من خطر الكوارث معتبرة إياها مسألة تنمية بدلاً من اعتبارها من مسؤولية دوائر الشؤون الإنسانية.
- ضرورة أن تمنح الحكومات الأولوية للحد من خطر الكوارث. لما كانت البرامج القطرية لمنظمات التنمية تتماشى بشكل متزايد مع استراتيجيات التنمية الوطنية والحد من الفقر، وتبين كيف تنوي المساهمة في تحقيق الأهداف الوطنية، فمن الضروري أن تحدد الحكومات نفسها أولوية الحد من الأخطار كتحدٍ إنمائي أساسي في البلدان شديدة التعرض للمخاطر. ويكتسب ذلك أهمية خاصة، كما هو الحال بالنسبة لعدد من منظمات التنمية، حيث يجري التفاوض بشأن البرامج القطرية مع الحكومات الوطنية. وعلى منظمات التنمية أن تبين الحوافز الملائمة لتشجيع الحكومات على الاهتمام بقدر أكبر بمسألة الحد من خطر الكوارث. وعليها أن تظطلع أيضاً بالمناصرة في هذا المجال لترويج مزاياه والتشديد على حقيقة أن المساعدة الخارجية التي تعقب الكوارث نادراً ما تكمل تمويل التنمية بل تستنفذه على العكس من ذلك.
- تحديد أهداف معترف بها دولياً للحد من الكوارث. وفي سياق ما ورد أعلاه، يُسجل ميل متزايد نحو مزيد من التماسك في أهداف التنمية الرئيسية، مثل الأهداف الإنمائية للألفية التي تمثل موضع تركيز مشترك للمانحين والحكومات على السواء. وإن تحديد أهداف مماثلة للحد من الكوارث أو دمج اعتبارات الحد من خطر الكوارث في الأهداف الإنمائية للألفية، من شأنه أن يلعب دوراً مهماً في تأمين اهتمام أكبر بخطر الكوارث (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٣)
- مشاورات شفافة وشاملة وقابلة للمساءلة. ينبغي أن تعطي عملية التشاور صوتاً للمجموعات الفقيرة والمهمشة التي غالباً ما تكون بين الشرائح الأكثر قابلية للتأثر بالمخاطر الطبيعية، وأن تضمن معالجة مصالحها وحماية حقوقها بشكل مناسب.
- حفز الأفراد. ينبغي توعية مسؤولي مكاتب المناطق الجغرافية أو رؤساء فرق المهمات المسؤولين عن وضع الاستراتيجيات لكل بلد، بالأهمية المحتملة لخطر الكوارث.

- **الدعم الفني.** ينبغي لمنظمات التنمية أن توفر دعماً داخلياً فنياً ملائماً للمساعدة على مراعاة المشاغل المتعلقة بخطر الكوارث عند تخطيط البرامج القطرية.
- **تقليل التكاليف إلى أدنى حد.** ينبغي دمج الاعتبارات المتعلقة بخطر الكوارث في تخطيط البرامج القطرية بأدنى تكلفة ممكنة. ومن شأن جمع المعلومات وتحليلها وإجراء تقييمات أولية دقيقة بشأن أهمية خطر الكوارث وصلته بالموضوع أن يساعد على تحقيق ذلك. وينبغي لمنظمات التنمية أن تسعى إلى التنسيق مع الآخرين، خصوصاً حيثما اتبعت برامجها القطرية نفس الدورة (كاتباع استراتيجيات الحد من الفقر أو الدورات الانتخابية)

## مصطلحات المخاطر والكوارث

## الإطار رقم ١١

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>٧</sup>

**تخفيف وقع الكوارث** هو أي إجراء هيكلية (مادي) أو غير هيكلية (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>٧</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\*

IDB. *Bank Action Plan for Improving Disaster Risk Management 2005–2008*. GN-2339-1. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2005. Available at:  
<http://www.iadb.org/sds/doc/idbdisasteractionplan-05-08-e.pdf>

UNDP. *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*. New York: United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, 2004. Available at:  
<http://www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm>

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, 2006. Available at:  
<http://www.unisdr.org/eng/risk-reduction/sustainable-development/cca-undaf/cca-undaf.htm#2-3>

UN/ISDR. *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*. Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2004. (See, especially, Chapter 3.) Available at:  
[http://www.unisdr.org/eng/about\\_isdr/bd-lwr-2004-engp.htm](http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-lwr-2004-engp.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>

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

كتبت السيدة شارلوت بنسن هذه الملاحظة الإرشادية. وتود المؤلفة أن تشكر باولا البريتو (استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث) وكارولين كلارك (مصرف التنمية للبلدان الأمريكية) 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 وتنقيح النسخة العربية من خلال مكتبها الإقليمي لغرب آسيا وشمال 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 والمبنية على النتائج؛ (٧) التقييم البيئي؛ (٨) التحليل الاقتصادي؛ (٩) تحليل قابلية التأثير 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 أعدتها 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)