

Distr.: General
27 July 2021
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والسبعون

البند 20 (ج) من جدول الأعمال المؤقت *

التنمية المستدامة: الحد من مخاطر الكوارث

تنفيذ إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030

تقرير الأمين العام

موجز

أُعد هذا التقرير بناءً على طلب الجمعية العامة في قرارها 216/75 بشأن الحد من مخاطر الكوارث. وهو يحتوي على لمحة عامة عن التقدم المحرز نحو هدف، والغايات العالمية وأولويات العمل لإطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 ويعمل على تحديد الممارسات الجيدة التي يمكن أن تدعم البلدان للتغلب على التحديات التي تواجه التنفيذ الفعال. ويتضمن التقرير أيضاً لمحة عامة عن الاستجابة العالمية للتعامل مع آثار ظاهرة النينو، عملاً بمقرر الجمعية 537/74 بآء؛ وتقييماً أولياً لتطبيق إطار سندي في الاستجابة لمرض فيروس كورونا (كوفيد-19) والتعافي منه؛ ومدخلات لتتظر فيها الدول الأعضاء بشأن استعراض منتصف المدة للإطار.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/76/150

240821 170821 21-10405 (A)



أولا - الحالة الراهنة لمخاطر الكوارث

1 - المخاطر الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الأساسية التي تؤدي إلى انتشار مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) وآثاره الاجتماعية والاقتصادية ليست جديدة، ومع ذلك لم تكن الحكومات والمجتمعات في جميع أنحاء العالم مستعدة استعداداً جيداً لمواجهةها. وانتكست بسبب الجائحة عقود من التقدم الذي أحرزته التنمية البشرية⁽¹⁾ وكان لها تأثير على التمتع الفعلي بحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، استمرت أزمة المناخ في التفاقم في عام 2020. ومقارنة بالفترة من 2000 إلى 2019، شهد عام 2020 عددًا أكبر من المتوسط من أحداث الكوارث والخسائر الاقتصادية المسجلة⁽²⁾. ومع ذلك، لا تزال مخاطر الكوارث تتشأ، وإن كان ذلك عن غير قصد، بفعل السياسات العامة واستثمارات القطاع الخاص والقرارات غير الواعية بالمخاطر التي يتخذها الأشخاص يوميًا.

2 - وتدل جائحة كوفيد-19 وأزمة المناخ على مدى تعقد المخاطر النظامية. وهي توضح كيف أن تأثيرات الكارثة يرتبط الواحد منها بالآخر وتتعاقد حلقات هذه التأثيرات من نظام إلى نظام ثم تلبث في مكانها بمرور الزمن. وقد كشفت عن نقاط ضعف وأوجه عدم مساواة متأصلة داخل النظم الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والسياسية التي تعتمد عليها البشرية لصون أمنها. وهذه النظم على وشك أن تتعرض إلى تحولات هامة، وقد تكون عواقبها المحتملة كارثية. وتؤدي آثار الكوارث إلى ترك مجتمعات لا حصر لها وراء الركب على طريق التنمية المستدامة وإلى زيادة عدد الحالات الإنسانية إلى مستويات غير مسبوقة.

3 - وتكشف البيانات المتعلقة بالتقدم المحرز نحو تحقيق الغايات العالمية السبع لإطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 التي تم الإبلاغ عنها إلى مرصد إطار سندي عن صورة مختلطة للتقدم والتحديات. واعتبارًا من نيسان/أبريل 2021، انخفض متوسط العدد السنوي للقتلى والمفقودين في حالة وقوع كارثة لكل 100 000 شخص (الغاية العالمية ألف) من 1,98 بين عامي 2005 و 2014 إلى 1,32 بين عامي 2011 و 2020. ولكن عدد الأشخاص المتضررين بالكوارث لكل 100 000 شخص (الغاية العالمية باء) قد ارتفع من متوسط 1 981 إلى 3 145 سنويًا خلال الفترتين ذاتهما. ولا تزال الخسائر الاقتصادية الناجمة عن الكوارث فيما يتعلق بالناتج المحلي الإجمالي العالمي (الغاية العالمية جيم) مرتفعة لا تتزحزح، وبلغ متوسط عدد وحدات ومرافق البنية التحتية الحيوية التي دمرت أو تضررت بسبب الكوارث (الغاية العالمية دال) 158 800 سنويًا بين عامي 2015 و 2020. وهذه الأرقام ستزيد بلا شك مع قيام المزيد من البلدان بالإبلاغ عن آثار جائحة كوفيد-19. وفي حين أبلغ 120 بلدا عن وجود استراتيجيات وطنية و/أو محلية للحد من مخاطر الكوارث (الغاية العالمية هاء)، لم يبلغ سوى 56 بلدا مانحا ومستفيدا فقط عن التعاون الدولي لتنفيذ إطار سندي (الهدف العالمي واو). وأبلغ 79 بلدا فقط عن إمكانية وصولها إلى أنظمة إنذار مبكر متعددة الأخطار، وأبلغ 28 بلدا عن إمكانية وصولها إلى المعلومات والتقييمات المناسبة عن مخاطر الكوارث (الغاية العالمية زاي).

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "human development perspectives: COVID-19 and human 2020"،
development: assessing the crisis, envisioning the recovery (نويويورك، 2020).

(2) مركز أبحاث علوم أوبئة الكوارث ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "the non-COVID year in 2020: disasters" (بروكسل، 2020).

4 - ويمكن عكس اتجاه خلق المخاطر على مدى عقود من خلال اتخاذ إجراءات فورية لتنفيذ إطار سندي ونهجه المرتقب والوقائي والشامل للجميع للحد من مخاطر الكوارث. ولا يزال تنفيذ الإطار يحقق نتائج على جميع المستويات. ومع ذلك، فإن وتيرة التنفيذ لا تزال بطيئة للغاية لمواجهة ظهور مخاطر جديدة. ووفقاً للإعلان المتعلق بالاحتفال بالذكرى السنوية الخامسة والسبعين للأمم المتحدة⁽³⁾، فقد حان وقت العمل الآن للحد من المخاطر وجعل النظم أكثر قدرة على الصمود. وإن حزم التعافي من جائحة كوفيد-19 والالتزامات بإعادة البناء بشكل أفضل، والانتقال إلى اقتصادات منخفضة الكربون ومرنة، وعقد من العمل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، كلها فرص لمواءمة سياسات واستثمارات التنمية والمناخ والبيئة مع الهدف من إطار سندي لمنع مخاطر الكوارث الجديدة والحد من مخاطر الكوارث الحالية.

ثانياً - تطبيق إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث في جهود الاستجابة والتعافي من مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)

5 - دعت الجمعية العامة، في قرارها 306/74 بشأن الاستجابة الشاملة والمنسقة لجائحة كوفيد-19، الدول الأعضاء إلى تصميم استراتيجيات للتعافي تكون واعية بالمخاطر. وقد تم تعزيز هذه الدعوة في القرار 216/75 بشأن الحد من مخاطر الكوارث، وسلمت الجمعية بأن إطار سندي، بما في ذلك أحكامه الأساسية لإعادة البناء بشكل أفضل، يوفر توجيهات ذات صلة بالتعافي المستدام من الجائحة.

6 - وتكشف استعراضات الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث من منظور صحي⁽⁴⁾ أنه في معظم الاستراتيجيات، لا يولى اهتمام كاف للمخاطر البيولوجية التي يمكن أن تؤدي إلى انتشار الأوبئة. وتدعم منظومة الأمم المتحدة الحكومات لتحديث استراتيجياتها الوطنية للحد من مخاطر الكوارث وإجراء تقييمات لاحتمال وقوع مخاطر متعددة تتضمن مخاطر الجوائح والأوبئة وتطبق مبادئ بانكوك لتنفيذ الجوانب الصحية لإطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030⁽⁵⁾. والعمل في هذا الصدد تدعمه أيضاً إضافة خاصة بشأن إدماج نقشي الأمراض والأوبئة والجوائح في التوجيهات المتعلقة بإدماج الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ في أطر الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة.

7 - وأدرجت عدة كيانات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة الحد من المخاطر في برامج التعافي من فيروس كورونا، بما في ذلك عرض برنامج كوفيد-19 العالمي 20، لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتقدم اللجان الإقليمية والاتلافات القائمة على القضايا مجموعة من الأدوات والمنتجات الإعلامية لتشجيع إدماج المخاطر والقدرة على الصمود في جهود الاستجابة والتعافي من جائحة كوفيد-19. ويقوم كل من مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث ومنظمة الصحة العالمية بدعم البلدان لتقديم تقارير إلى إطار سندي لرصد آثار الجائحة وإقامة وتعزيز التعاون بين جهات التنسيق الوطنية للإطار ولوائح الصحة الدولية (2005) لبناء

(3) قرار الجمعية العامة 1/75.

(4) اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "The COVID-19 pandemic: an opportunity for a systemic approach to disaster risk for the Caribbean" (جنيف، 2021)؛ مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "COVID-19 brief: preliminary evidence from sub-Saharan Africa" (جنيف، 2020)؛ مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "Review of COVID-19 disaster risk governance in Asia-Pacific: towards multi-hazard and multisectoral disaster risk reduction" (جنيف، 2020).

(5) قرار اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ 7/73.

التأزر في تنفيذ خطط العمل الوطنية للأمن الصحي والاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث. وعلاوة على ذلك، طورت منصة التعافي الدولية وثائق توجيهية لدعم الحكومات وشركائها في التنمية على اعتماد نهج واع بالمخاطر لجهود التعافي من فيروس كورونا⁽⁶⁾. كما أنتجت المجموعات الاستشارية العلمية والتقنية الإقليمية المعنية بالحد من مخاطر الكوارث العديد من المنتجات المعرفية واستعرضت خطط التعافي الوطنية من كوفيد-19 لتقديم توصيات إلى الحكومات للحد من مخاطر الكوارث وبناء المرونة من خلال حزم التعافي.

8 - وبالشراكة مع العديد من كيانات الأمم المتحدة، أجرى المكتب سلسلة من الندوات عبر الإنترنت وحلقات العمل عبر الإنترنت بشأن دمج الحد من مخاطر الكوارث في استراتيجيات الاستجابة لفيروس كوفيد-19 والتعافي منه. فعلى سبيل المثال، التقى في الحوار الذي نظمته المكتب والتحالف الإقليمي القائم على القضايا المعني بالتحضر ومنظمة الصحة العالمية ممثلون عن المدن من تسعة بلدان عربية مختلفة وممثلون من خمسة بلدان في آسيا الوسطى. وأتاحت هذه اللقاءات عبر الإنترنت فرصة للحكومات التي تواجه تحديات مماثلة لتبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة والتفكير في ما يجب القيام به لتعزيز قدراتها على توقع مخاطر الجوائح المستقبلية بشكل أفضل.

9 - وتبين نتيجة هذه اللقاءات أن البلدان التي لديها استراتيجيات لإدارة مخاطر الكوارث المتعددة الأخطار تشمل حالات الطوارئ الصحية تبدو أكثر استعداداً للاستجابة للمخاطر التي تشكلها جائحة كوفيد-19 والحد منها، وأن هناك حاجة ملحة إلى تعزيز القدرات وتطوير الأساليب للاستجابة للأخطار المتزامنة وإدارة الطابع الكلي للمخاطر. ويتطلب هذا الهدف مزيداً من الاستثمار في العلوم والتكنولوجيا، لا سيما في البلدان النامية، لجمع وتحليل البيانات عن المخاطر المتعددة الأخطار من أجل توقع المخاطر المستقبلية وعلاقاتها المتبادلة وتطبيق المعلومات الناتجة على القرارات السياسية والاستثمارية. وتسلط الجائحة الضوء أيضاً على حاجة البلدان إلى تطوير مناهج موجهة للحد من المخاطر وبناء المرونة في مواجهة الأخطار المتعددة في قطاعاتها الاقتصادية الأساسية. كما برزت كأولوية أهمية إنشاء أو تعزيز آليات إدارة المخاطر المتعددة القطاعات والمشاركة بين المؤسسات وتعزيز الاتساق بين سياسات وبرامج الحد من مخاطر الكوارث المحلية والوطنية. ويجب دمج قطاع الصحة في آليات حوكمة المخاطر هذه.

10 - ولقد أضافت جائحة كوفيد-19 اللثام عن الفوارق الاجتماعية والاقتصادية التي تحدد تعرض الناس للأخطار وقابليتهم للتأثر بها والحاجة إلى مزيد من التحليل النوعي المتعمق للتفاعل بينها. وقد تأثرت النساء والفتيات والأشخاص ذوو الإعاقة والأقليات العرقية والفئات المهمشة الأخرى بشكل غير متناسب. وبدون الاهتمام المتضافر للحد من العرضة للأذى والتعرض للأزمات المستقبلية من خلال استراتيجيات التعافي من كوفيد-19، سيزداد تخلف الفئات المهمشة وراء الركب. ولذلك، من الضروري اتباع نهج شامل قائم على حقوق الإنسان للحد من مخاطر الكوارث.

11 - وبفضل إطار سندي، باتت الحكومات تمتلك مخططاً عالمياً متقناً عليه لإعادة البناء بشكل أفضل بطريقة تحد من المخاطر وتبني المرونة في مواجهة الصدمات والمخاطر المستقبلية. ورغم ما أحرز من تقدم على مدار الاثني عشر شهراً الماضية، يمكن للحكومات ومنظومة الأمم المتحدة بذل المزيد من الجهد

International Recovery Platform, "Practical lessons for recovery from the COVID-19 pandemic: (6) principles for recovery", (كوبي، اليابان، 2020).

لإدماج الحد من مخاطر الكوارث بشكل منهجي في برامج الاستجابة والتعافي من فيروس كورونا. وهناك حاجة إلى مزيد من الالتزام السياسي والقيادة لضمان دمج الإطار في حزم التعافي من كوفيد-19. وإن تنفيذ خيارات سياسة الحد من مخاطر الكوارث الواردة في قائمة الأمم المتحدة لخيارات تمويل التنمية في عصر كوفيد-19 وما بعده لينظر فيها رؤساء الدول والحكومات سيكون خطوة مهمة إلى الأمام. وتشمل خيارات السياسة ما يلي: توفير التمويل الكافي للاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث؛ ودمج الحد من مخاطر الكوارث في التخطيط الوطني وعمليات التمويل؛ ودمج الاستدامة والمخاطر، بما في ذلك تلك المتعلقة بالمناخ والبيئة، في عمل البنوك المركزية والمشرفين الماليين فيما يتعلق بمراقبة الاستقرار المالي والإشراف التحوطي الكلي والإشراف التحوطي الجزئي؛ وتعزيز المواءمة بين استراتيجيات وأنشطة جميع أجزاء النظام الدولي وإطار سندي.

ثالثاً - التقدم المحرز في تنفيذ إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث

الأولوية 1: فهم مخاطر الكوارث

12 - لا يزال فهم مخاطر الكوارث مستمرا في الازدياد بين واضعي السياسات ومتخذي القرارات في العديد من القطاعات وعلى جميع المستويات. وهناك حاجة إلى كل من البيانات التاريخية عن الخسائر والأضرار الناجمة عن الكوارث وتقديرات مخاطر الكوارث المستقبلية من أجل فهم آثار الكوارث على التنمية المستدامة، ورصد التقدم المحرز في الحد من الخسائر الناجمة عن الكوارث ومخاطرها، وتوجيه السياسات الواعية بالمخاطر وقرارات الاستثمار في جميع القطاعات.

13 - وحتى تموز/يوليه 2021، أنشأت 110 دول أعضاء و 5 أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتي قواعد بيانات عن الخسائر الناجمة عن الكوارث باستخدام نظام ديس إنفنتر "DesInventar". وتعد قواعد بيانات الخسائر الناجمة عن الكوارث مصدراً أساسياً للمعلومات لرصد إطار سندي، والذي تقدم إليه 153 بلداً حالياً تقارير عن واحدة على الأقل من الغايات العالمية السبع للإطار وغايات الحد من مخاطر الكوارث لأهداف التنمية المستدامة 1 و 11 و 13. وتم تطوير وحدة جديدة بشأن الرصد والإبلاغ عن تنفيذ استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث للمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية ويستخدمها الاتحاد الأفريقي ومركز تنسيق الوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية.

14 - وللحفاظ على الاستمرارية خلال جائحة كوفيد-19، أعيدت صياغة الدورة التدريبية السنوية لتدريب المدربين على رصد إطار سندي وإعداد تقرير بالخسائر الناجمة عن الكوارث من دورة شخصية مدتها أربعة أيام إلى دورة تدريبية عبر الإنترنت مدتها ستة أسابيع. كما وصلت أنشطة المعهد العالمي للتعليم والتدريب التابع للمكتب إلى 6 020 مشاركاً في ندوات تدريبية عبر الإنترنت حول رصد الخسائر الناجمة عن الكوارث وتقييم المخاطر خلال الفترة المشمولة بالتقرير. وأطلقت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) دورة للتعليم الإلكتروني بشأن جمع البيانات المصنفة والإبلاغ عنها بشأن الأضرار والخسائر الناجمة عن الكوارث في القطاع الزراعي، وقدمت التدريب إلى 19 بلداً. وبالإضافة إلى ذلك، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمكتب في شراكة لدعم البلدان في تطوير أو تحديث قواعد بيانات وطنية للخسائر الناجمة عن الكوارث تتماشى مع الإطار. وأدت الشراكة إلى إنشاء مجموعات من الخبراء الوطنيين ومدربي المدربين وزادت من مشاركة الشركات الرئيسية الحافظة للبيانات من القطاعات ذات الصلة. ويعتزم عدد متزايد من الحكومات وأفرقة الأمم المتحدة القطرية الآن استخدام بيانات رصد إطار سندي لتوجيه سياسات وبرامج الحد من

مخاطر الكوارث والتنمية المستدامة ورصد تنفيذها، بما في ذلك ضمن أطر الأمم المتحدة للتعاون الإنمائي المستدام.

15 - ورغم أن عدد البلدان التي تستخدم أداة رصد إطار سنداي آخذ في الازدياد، فإن 68 بلدا فقط تقدم تقارير عن جميع الغايات العالمية السبع. وتشمل التحديات المتبقية الثغرات في إدخال البيانات عن جميع الغايات ونقص البيانات المقدمة من جميع القطاعات. وتعد مشاركة المكاتب الإحصائية الوطنية أمراً ضرورياً لإدماج البيانات المبلغ عنها إلى مرصد الإطار في البيانات الوطنية الرسمية ولتعزيز الإبلاغ عن البيانات واستخدامها من قبل جميع القطاعات. وحتى الآن، قام ثلث البلدان التي تقدم تقاريرها إلى المرصد بإسناد أدوار في هذا الرصد إلى مكاتبها الإحصائية الوطنية. وفي هذا الصدد، ثبتت فعالية إضفاء الطابع الرسمي على الشراكات بين هذه المكاتب والسلطات المكلفة بإدارة الكوارث.

16 - كما تدعم عدة كيانات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة البلدان في جمع البيانات عن مخاطر الكوارث وإجراء تقييمات للمخاطر. ومن أجل الفهم الحقيقي للمخاطر النظامية والآثار المتعاقبة للكوارث بما يتجاوز آثارها الأولية، هناك حاجة إلى منهجيات وأدوات مشتركة للأخطار المتعددة تعزز قابلية التشغيل البيئي وتبادل البيانات عن المخاطر بين القطاعات. ويدعم الإطار العالمي لتقييم المخاطر الذي يقوده المكتب البلدان في دمج اعتبارات المخاطر النظامية في عمليات صنع القرار والتخطيط من خلال الجمع بين خبراء المخاطر من مختلف القطاعات. والعمل بشأن الإطار العالمي لتقييم المخاطر مستمر في كوستاريكا وإسواتيني وباكستان، بهدف الوصول إلى 15 بلداً بحلول عام 2022. ويمكن أن يدعم تحسين التعاون والتنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة نهجاً متعدد الأخطار ومتعدد القطاعات لتقييم المخاطر. ويعمل فريق الخبراء المشترك بين الوكالات المعني بالإحصاءات المتعلقة بالكوارث على وضع إطار مشترك للإحصاءات المتعلقة بالكوارث. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، يتخذ فريق عامل معني بالحد من مخاطر الكوارث ومؤشرات أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالكوارث خطوات لمواءمة المنهجيات وتحديد الممارسات والأدوات الجيدة لتعزيز القدرات الإحصائية المتعلقة بالكوارث على المستوى الوطني. والمصطلحات الشائعة ضرورية أيضاً للتشغيل البيئي المتعدد القطاعات لجمع البيانات عن الكوارث وتقييم المخاطر. و"التقرير الفني: مراجعة تعريف وتصنيف المخاطر"، (*Hazard Definition and Classification Review*)، الذي نشره المجلس الدولي للعلوم والمكتب في عام 2020، و"مسرد مصطلحات إدارة الطوارئ الصحية ومخاطر الكوارث"، (*Glossary of Health Emergency and Disaster*)، الذي نشرته منظمة الصحة العالمية في عام 2020، يفيدان في توفير مجموعة مشتركة من تعريفات المخاطر دعماً للاتساق عبر القطاعات فيما يتعلق بتقييم المخاطر ورصد آثارها.

17 - ويجب التعامل مع العديد من التحديات المشتركة بين كل من حساب الخسائر الناجمة عن الكوارث وتقييم مخاطر الكوارث حتى يمكن للبيانات أن توجه بشكل فعال اتخاذ القرار الواعي بالمخاطر. وتشمل العقبات المتبقية القدرة الوطنية المحدودة وعدم كفاية الموارد المخصصة لجمع وتحليل البيانات المحدثة بانتظام. ويجب تعميم بيانات المخاطر على نطاق أوسع من خلال المنتجات المعرفية التي يمكن الوصول إليها لصانعي القرار والمجتمعات. كما لا تزال هناك تحديات في التنسيق وتبادل البيانات بين القطاعات وبين الجهات الفاعلة المحلية ودون الوطنية والوطنية. وهناك حاجة إلى إنشاء أو تعزيز آليات التنسيق بين

الوزارات لرسم خريطة للأنشطة الجارية، وتحديد الفجوات في البيانات وتحديد الأدوار والمسؤوليات بوضوح لجمع البيانات وتقييم المخاطر.

18 - وتميل قواعد بيانات الخسائر الناجمة عن الكوارث وتقييمات المخاطر أيضًا إلى التركيز على الأخطار الطبيعية ولا تشمل المخاطر البيولوجية والبيئية والتكنولوجية وتفاعلاتها. ولا يزال التصنيف المحدود للبيانات حسب الدخل والجنس والعمر والإعاقة يشكل عائقًا كبيرًا أمام فهم وتحليل الآثار التفاضلية وصياغة برامج الحد من مخاطر الكوارث التي تراعي المنظور الجنساني وتكون أكثر شمولًا للجميع. وتعكف هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، من خلال برنامجها المتعلق بمدى قدرة المرأة على الصمود في مواجهة الكوارث، على تطوير مركز معرفي لتوفير وصول موحد ومفتوح إلى معلومات عن مخاطر الكوارث المتعلقة بنوع الجنس. ويمكن للحكومات أن تفعل المزيد للاستفادة من بيانات القطاع الخاص الحالية والاستفادة من أنظمة المعلومات الجغرافية المفتوحة المصدر، لا سيما في البلدان النامية، حيث إن هناك حاجة ماسة إلى حلول فعالة من حيث التكلفة لتقييم المخاطر المتعددة. ويعد كل من مسرّع الابتكار التابع لبرنامج الأغذية العالمي وأداة Collect Earth لمنظمة الأغذية والزراعة مثالين ابتكاريين يستخدمان الصور التي يلتقطها قمر غوغل الصناعي لجمع بيانات عن الخسائر الناجمة عن الكوارث ومخاطرها.

19 - ويجب أن يمتد فهم مخاطر الكوارث إلى ما هو أبعد من صانعي السياسات لتحقيق نهج المجتمع بأسره الذي دعا إليه إطار سنداي. ويعتبر دمج الحد من مخاطر الكوارث في التعليم الرسمي وغير الرسمي على جميع المستويات طريقة فعالة لزيادة المعرفة العامة والوعي مع بناء القدرات للحد من المخاطر. ويجمع تحالف يونيسباير (U-INSPIRE Alliance)، الذي ينشط الآن في 10 بلدان في آسيا والمحيط الهادئ، المهنيين الشباب في العلوم والهندسة والتكنولوجيا جنبًا إلى جنب مع الحكومات والأمم المتحدة لبناء القدرات وتطوير المنتجات المعرفية للحد من مخاطر الكوارث. ويجب توسيع نطاق حملات التوعية، التي تعتبر ضرورية أيضًا لزيادة فهم عامة الناس لمهمة الحد من مخاطر الكوارث والمشاركة فيها على الصعيدين الوطني والمحلي.

الأولوية 2: تعزيز سبل إدارة مخاطر الكوارث من أجل تحسين التصدي لها

20 - الاستراتيجيات الوطنية والمحلية للحد من مخاطر الكوارث هي حجر الزاوية في حوكمة مخاطر الكوارث. وقد بذلت الحكومات جهودًا كبيرة للوفاء بالموعد النهائي المحدد بعام 2020 للغاية العالمية هاء لإطار سنداي لزيادة عدد البلدان التي لديها استراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث. وفي عام 2020، دعمت 10 كيانات على الأقل من كيانات الأمم المتحدة البلدان لتطوير أو تحديث استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث الوطنية والمحلية والقطاعية في 85 بلدًا⁽⁷⁾.

21 - وحتى شهر نيسان/أبريل عام 2021، بلغ متوسط درجة مواءمة الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث مع إطار سنداي، استنادًا إلى 10 عناصر رئيسية وضعها المكتب، 0,68 على مقياس من صفر إلى 1. وفي حين أن هذا يمثل زيادة كبيرة عن 0,41 في عام 2015، لا يزال يتعين إيلاء الاهتمام لتحسين جودة الاستراتيجيات من حيث مواءمتها مع الإطار. ولا يزال تركيز الاستراتيجيات ينصب على

(7) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "Progress report on the implementation of the United Nations Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience" (جنيف، 2021).

التأهب والاستجابة، ولا يزال هناك نقص في النهج الإستراتيجية الواعية بالمخاطر التي تركز على الوقاية. كما أن هناك حاجة لزيادة تدابير الحد من العوامل الأساسية المسببة للمخاطر، بما في ذلك عدم المساواة، وزيادة التركيز على تعميم الحد من مخاطر الكوارث في جميع القطاعات. ويمكن للبلدان أن تستفيد من تطبيق منهجية وأداة التقييم النوعي للمكتب، والتي تعمل على تقديم توصيات لتعزيز مواعمة الاستراتيجيات مع إطار سندي.

22 - وأصبح الدور الأساسي للسلطات المحلية في إدارة مخاطر الكوارث والحد منها واضحاً بشكل متزايد خلال جائحة كوفيد-19. وحتى شهر نيسان/أبريل 2021، أبلغ 91 بلداً عن تطوير 49 662 استراتيجية محلية لرصد إطار سندي. ورغم ما يحرز من تقدم، فإن هناك حاجة إلى مزيد من التركيز على تطوير وتنفيذ استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث المحلية. وبناءً على نجاح حملة "جعل المدن مرنة" التي اختتمت أنشطتها في عام 2020، والتي وصلت إلى 4 300 مدينة، أطلقت في عام 2020 مبادرة "جعل المدن مرنة عام 2030". وهي توفر خريطة طريق مرنة من ثلاث مراحل بشأن تقييم وتخطيط وتنفيذ استراتيجيات الحد من المخاطر المحلية ومبادرات بناء المرونة.

23 - وتواصل البلدان إحراز تقدم نحو إنشاء أو تعزيز آليات التنسيق بين المؤسسات لإدارة المخاطر. ولكي تكون الآليات الوطنية أو هياكل التنسيق الوطنية المماثلة أكثر فاعلية، يجب أن تعزز الروابط بين سلطات إدارة مخاطر الكوارث والوزارات والمؤسسات ذات الأدوار الرئيسية في التنمية المستدامة الواعية بالمخاطر، مثل تخطيط التنمية، والتمويل والميزانية، واستخدام الأراضي، والزراعة، والبنية التحتية، وتغير المناخ والإدارة البيئية. ويجب عليها وضع ترتيبات مؤسسية وسياساتية مشفوعة بتفويضات ومسؤوليات واضحة لتنفيذ ورصد استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث والإبلاغ عنها. ويمكن تعزيز الرصد والإبلاغ باستخدام وحدة رصد إطار سندي بشأن غايات ومؤشرات وطنية مخصصة. وفي العديد من البلدان، هناك حاجة إلى تنمية القدرات والموارد والقيادة السياسية لضمان اجتماع الآليات الوطنية بانتظام وتقديم التوجيه الاستراتيجي بشأن تطوير وتنفيذ ورصد الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث. ويمكن أن يوفر إنشاء الآليات بموجب مرسوم رسمي أو قانون الدعم السياسي اللازم.

24 - وتكون إدارة مخاطر الكوارث أكثر فعالية عندما يشارك فيها أصحاب المصلحة من غير الدول مشاركة منصفة وشاملة للجميع. وتعد مشاركة أصحاب المصلحة أكثر شيوعاً في مرحلة صياغة الاستراتيجية ولكنها تقل أثناء التنفيذ والرصد. ووفقاً لبحث حديث أجرته هيئة الأمم المتحدة للمرأة، فإن 26 بلداً فقط لديها سياسات أو استراتيجيات معمول بها تضمن إدراج جميع مجموعات أصحاب المصلحة المحددة في إطار سندي⁽⁸⁾. وتعتبر وجهات نظر النساء والفتيات ضرورية لتصميم وتنفيذ أنشطة الحد من مخاطر الكوارث. وفي عام 2020، دعمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة 500 منظمة نسائية في الترويج لنهج يراعي المنظور الجنساني لسياسات واستراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث، وأطلق المكتب الشبكة الدولية للمرأة للحد من مخاطر الكوارث، وتهدف الشبكة إلى تعزيز القدرات القيادية للمرأة في الحد من مخاطر الكوارث في آسيا والمحيط الهادئ. ويمكن أن تستفيد البلدان من تقييم أنظمة إدارة مخاطر الكوارث الوطنية

(8) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، Women's Resilience to Disasters Policy Tracker، متاح في:

<https://wrd.preventionweb.net/tracker> (زير في 1 تموز/يوليه 2021).

لتحديد مدى ملاءمتها لدعم تنفيذ استراتيجيات الأخطار المتعددة، والمشاركة بين المؤسسات والمتعددة أصحاب المصلحة.

25 - والجهود جارية لإضفاء الطابع الرسمي على دور أصحاب المصلحة والاستفادة من مساهماتهم في الحد من مخاطر الكوارث. وحتى الآن، نشرت 340 منظمة 76 التزامًا طوعيًا فيها 300 نتيجة ملموسة من خلال منصة الالتزامات الطوعية لإطار سندي على الإنترنت، والمنصة تعمل على التوعية بأنشطة أصحاب المصلحة وتشجع إشراكهم في تنفيذ الإطار. وتعمل منظمة العمل الدولية على إضفاء الطابع الرسمي على مشاركة منظمات العمال وأرباب العمل في حوكمة مخاطر الكوارث الوطنية. وفي عام 2020، أطلقت المنظمة وحدات التعلم الإلكتروني بشأن الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ كجزء من دورة تدريبية مفتوحة على الإنترنت بشأن توصية منظمة العمل الدولية رقم 205. وفي الوقت نفسه، في أوروبا، تستفيد شبكة مراكز آرهوس من "توصيات ماستريخت بشأن تشجيع المشاركة العامة الفعالة في صنع القرار في المسائل البيئية"، التي نشرتها اللجنة الاقتصادية لأوروبا، لتشجيع مشاركة المجتمعات المحلية في أنشطة الحد من مخاطر الكوارث. ولتعبئة نهج شامل لجميع أفراد المجتمع، تم التركيز على إدارة مخاطر الكوارث في اليوم الدولي للحد من مخاطر الكوارث واليوم العالمي للتوعية بأمواج تسونامي في عام 2020.

26 - وإن غياب القوانين واللوائح للحد من مخاطر الكوارث، والإنفاذ المحدود للتشريعات القائمة، والافتقار إلى قابلية التشغيل البيئي بين استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث والأطر التنظيمية المرتبطة بها، كلها عوامل تعيق الإدارة الفعالة لمخاطر الكوارث. وفي هذا الصدد، يقوم البرنامج الإنمائي والمكتب والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بدعم البلدان لاستعراض وتحديث الأطر القانونية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث. ويجب أن تتجاوز الأطر القانونية قوانين إدارة الكوارث التقليدية المستقلة لضمان اندماج مسألة الحد من المخاطر في اللوائح والمعايير والميزانيات والتخطيط في جميع القطاعات. ويمكن أن يساعد إنشاء لجان أو شبكات برلمانية لمراجعة التشريعات الوطنية بشأن إدارة مخاطر الكوارث في ضمان توافقها مع إطار سندي وتعزيز دمج الحد من المخاطر في التشريعات ذات الصلة. وقام أعضاء البرلمان الأوروبي مؤخرًا بمراجعة العديد من النصوص التشريعية لتعزيز مساهمتهم في تنفيذ الإطار. ولدعم هذا العمل، سيصدر المكتب والاتحاد البرلماني الدولي دليلًا للبرلمانيين بشأن الحد من مخاطر الكوارث لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

27 - وأنشئ انساق سياساتي بين إطار سندي والاتفاقات المتعلقة بالتنمية المستدامة وتغير المناخ على الصعيدين العالمي والإقليمي. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات تتعلق بالانساق السياساتي تعترض تنفيذ النهج المتكاملة للحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ لدعم التنمية المستدامة على المستوى الوطني، فضلاً عن التحديات المتعلقة بالتنسيق والحوكمة والرصد والتمويل⁽⁹⁾. ومن خلال "النهج المتسق للغاية هاء"، دعم المكتب وأمانة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وشركاء آخرون تسجيل واقع سياسات التكيف مع تغير المناخ والحد من مخاطر الكوارث في 16 بلداً في عام 2020. كما وقعت الأمانة والمكتب مذكرة تفاهم لتعزيز النهج المتكاملة لتنفيذ وتمويل الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. ويمكن للمناقشات المكرسة للحد من مخاطر الكوارث في الدورات السنوية لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ أن تعزز الانساق بين التكيف مع

(9) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، *Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: Pathways for Policy Coherence in Sub-Saharan Africa* (جنيف، 2020).

المناخ والحد من مخاطر الكوارث لضمان اتخاذ إجراءات مناخية واعية بالمخاطر من أجل تجنب سوء التكيف.

28 - ويظل المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة مجالاً حكومياً دولياً بالغ الأهمية لتقديم التوجيه وتبادل الممارسات الجيدة في تعميم مراعاة الحد من مخاطر الكوارث في الجهود المبذولة لتحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة. ويمكن أن يساهم النظر السنوي في الحد من مخاطر الكوارث في المنتدى إسهاماً كبيراً في تعزيز النهج الواعي بالمخاطر الضروري لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ويمكن زيادة الاستفادة من تقارير المراجعة الوطنية الطوعية لإنشاء انساق بين الحد من مخاطر الكوارث الوطنية واستراتيجيات التنمية المستدامة وتشجيع العمل بنهج واع بالمخاطر لتحقيق التنمية المستدامة. وفي عام 2020، أدرج 86 في المائة من البلدان المعلومات المتعلقة بالكوارث في مراجعاتها الوطنية الطوعية، وأدرج 40 في المائة روابط مباشرة لتنفيذ إطار سنداي.

الأولوية 3: الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث من أجل تعزيز القدرة على التحمل

29 - كوارث اليوم تترتب عليها آثار اقتصادية كلية لا يمكن حصرها في قطاع أو مكان واحد ويمكن أن تؤدي إلى انخفاض مطرد في الثروة الوطنية في أفقر بلدان العالم⁽¹⁰⁾. ونظراً إلى الترابط بين الأنظمة المالية والاقتصادية العالمية، فإن الأحداث التي كانت معزولة سابقاً صارت تتطور إلى كوارث واسعة النطاق ذات آثار نظامية يصعب توقعها وإدارتها⁽¹¹⁾. وإن النهج الحالي لتمويل الكوارث لا يزال غير متوافق مع هذا الواقع. ولا يزال يركز بشدة على التدابير التفاعلية، مثل صناديق الطوارئ والتأمين وسندات الكوارث لتمويل الاستجابة والتعافي بعد الكوارث.

30 - في الوثيقة الختامية لمنتدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام 2021 بشأن متابعة تمويل التنمية، شدد الوزراء والممثلون الرفيعو المستوى على الحاجة الملحة لتحويل بؤرة التركيز من الاستثمار في الاستجابة إلى الاستثمار في الوقاية والحد من مخاطر الكوارث⁽¹²⁾. ويمكن للحكومات زيادة الاستثمارات والموارد للحد من مخاطر الكوارث من خلال دمجها في التخطيط الاقتصادي واستراتيجيات الاستثمار العام والميزانيات وأطر الإنفاق في جميع القطاعات. ولتنسيب هذا النهج، تم دمج الحد من مخاطر الكوارث في لبنات بناء أطر التمويل الوطنية المتكاملة للتنمية المستدامة، تلك الأطر التي وضعتها فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية. وكانت مشاركة وزارات المالية والتخطيط الاقتصادي في تطوير الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث وفي المراجعات الواعية بالمخاطر للميزانيات العامة مفيدة في تعزيز فهم صانعي السياسات لفجوات التمويل والحاجة إلى المواءمة بين الميزانيات الوطنية واستراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث.

31 - وكثيراً ما يطلب صانعو القرار أدلة على قيمة تطبيق الحد من مخاطر الكوارث في التمويل العام والخاص. وفي أفريقيا، دعم المكتب والشركاء حكومات أنغولا وتنزانيا وزامبيا لتقييم الفوائد الاقتصادية

(10) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "Regional assessment report on disaster risk in Latin America and the Caribbean" (جنيف، 2021).

(11) فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية، *Financing for Sustainable Development Report 2021*، (منشورات الأمم المتحدة، 2021).

(12) E/FFDF/2021/3.

والاجتماعية المتعددة للاستثمار المنهجي في المرونة عبر القطاعات⁽¹³⁾. وبالنسبة للعديد من البلدان النامية، فإن توفير قاعدة أدلة للميزنة والاستثمار الواعين بالمخاطر يتطلب تنمية القدرات والموارد لتوليد بيانات عن الكوارث أو الوصول إليها، بما في ذلك قدرات التنبؤ بالمناخ على المدى البعيد، من أجل تحديد المبلغ الذي يجب إنفاقه وتحديد التدابير الأكثر فعالية في الحد من مخاطر الكوارث والخسائر.

32 - وكما لوحظ في موجز الاجتماع السابع الرفيع المستوى لمنتدى التعاون الإنمائي⁽¹⁴⁾، يجب أن يصبح التعاون الإنمائي الدولي أكثر وعياً بالمخاطر، نظراً لتزايد تعقيد مشهد المخاطر ونطاق الموارد والخبرة المطلوبة. ويمكن دعم هذا الهدف من خلال مواءمة سياسات التعاون الإنمائي الوطنية مع الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث وخطط التكيف مع تغير المناخ. ومع ذلك، وفقاً لاستعراض لسياسات التعاون الإنمائي الوطنية في دراسة استقصائية أجراها المنتدى عام 2020، فإن القليل من هذه السياسات يشمل الحد من مخاطر الكوارث⁽¹⁵⁾. وهناك حاجة إلى زيادة الإبلاغ عن الغاية العالمية واو من إطار سندي واستخدام مؤشر الحد من مخاطر الكوارث الذي وضعته لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتوفير فهم أعمق لكيفية قيام الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف بدمج اعتبارات مخاطر الكوارث في المساعدة الإنمائية، بما في ذلك ما يتعلق بجهود التعافي من كوفيد-19.

33 - وكشف جائحة كوفيد-19 عن نقاط ضعف منهجية في مرونة الشركات الخاصة وسلاسل التوريد التي لها. وهناك حاجة إلى تشريعات ومعايير حكومية وحوافز وتوجيهات أقوى لفرض الكشف عن مخاطر الكوارث في استثمارات وعمليات ومعاملات القطاع الخاص. ويجب أن تعمل التشريعات والمعايير أيضاً على ضمان قيام المستثمرين والشركات بإجراء تقييمات المخاطر بشكل روتيني بأفاق طويلة الأجل بحيث لا تسعى قرارات الاستثمار إلى الحد من المخاطر التي قد تلحق بالعوائد المالية فحسب، بل أن تسعى أيضاً إلى الحد من المخاطر الاجتماعية والاقتصادية والبيئية بدلاً من خلقها. وكمساهمة في تنفيذ خطة عمل التمويل المستدام، اعتمدت المفوضية الأوروبية مرسوم الاتحاد الأوروبي غير التشريعي المفوض لتصنيف المناخ، والذي يتضمن أنشطة للحد من آثار الكوارث ولضمان الاستثمارات لمنع خلق مخاطر جديدة. وعلاوة على ذلك، بدأ التحالف من أجل البنية التحتية المقاومة للكوارث مسارات عمل بشأن تعزيز اللوائح التنظيمية للبنية التحتية الحيوية، وتطوير بطاقة لتقييم أداء مرونة البنية التحتية ومعايير التصنيف، ومنهجية لاختبار درجة إجهاد أصول البنية التحتية المترابطة. وهناك حاجة أيضاً إلى أطر سياساتية مخصصة ومنتجات مالية مبتكرة للحد من مخاطر الكوارث التي قد تصيب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم⁽¹⁶⁾.

34 - ويضطلع قطاع التأمين بدور هام في تشجيع السلوك الذي يحد من المخاطر. ويحتوي منشور حديث للمكتب والاتحاد الدولي للتأمين والتعاوني والمتبادل على توصيات لتوجيه قطاع التأمين في توسيع نطاق تركيزه من توفير منتجات تحويل المخاطر لتشمل أيضاً إعطاء الحوافز والاستثمار في الحد من

(13) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "Multiple benefits of DRR investment: reducing risk and building resilience against floods and droughts in sub-Saharan Africa" (جنيف، 2020).

(14) E/2021/70.

(15) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "DCF survey study 2020: toward effective development cooperation in the COVID-19 period" (نيويورك، 2020).

(16) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "Reducing Risk and Building Resilience of SMEs to Disasters" (جنيف، 2021).

مخاطر الكوارث والوقاية منها. وبالإضافة إلى ذلك، يتضمن تقرير حديث أعده معهد البيئة والأمن البشري التابع لجامعة الأمم المتحدة توصيات لحلول تأمينية مصممة خصيصاً للسياقات والمخاطر ونقاط الضعف الخاصة بالدول الجزرية الصغيرة النامية. وعلاوة على ذلك، في تموز/يوليه 2021، أنشأ ثمان من شركات التأمين وإعادة التأمين الرائدة في العالم تحالف Net-Zero Insurance Alliance، ودعاها برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى اجتماع.

35 - ويمكن للبلدان أيضاً أن تفعل المزيد للاستفادة من فوائد الاستثمار في النهج القائمة على النظم الإيكولوجية للحد من مخاطر الكوارث. ويحتوي دليل "من القول إلى الفعل" (Words into Action) الصادر في عام 2021 على توجيهات عملية حول الحلول القائمة على الطبيعة للحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. والحد من مخاطر الكوارث مشمول أيضاً في المعيار العالمي للاتحاد الدولي للحفاظ على الطبيعة والموارد الطبيعية للحلول المستندة إلى الطبيعة، المصمم لدعم المستخدمين في تطبيق وتعلم الحلول القائمة على الطبيعة وتعزيز وتحسين فعالية واستدامة وقدرة هذه الحلول على التكيف بشكل مستمر.

36 - وفي حين أن الأولوية 3 هي محرك إطار سندي، فإن تمويل الحد من مخاطر الكوارث يظل قصير الأجل للغاية، وصغير النطاق، ويقوم على المشاريع. كما أن أدوات ومنهجيات الاستثمار الواعي بالمخاطر ليست متطورة. وهناك حاجة ملحة للمؤسسات المالية الدولية وبنوك التنمية، وكذلك القطاع المالي، للتركيز على تطوير أدوات تمويل الحد من مخاطر الكوارث. ويمكن أن تشمل هذه الأدوات سندات الحد من المخاطر والوقاية منها، وأدوات التمويل المختلط والأموال المجمعة، بالإضافة إلى التوجيه والمنهجيات لإدراج الحد من مخاطر الكوارث في قرارات المستثمرين التجاريين والمؤسسات. ويمكن للبنوك المركزية ووكالات التصنيف الائتماني أيضاً مواءمة استراتيجياتها وعملياتها مع الإطار لضمان إعطاء الأولوية للحد من المخاطر.

الأولوية 4: تحسين مستوى الاستعداد من أجل التصدي للكوارث بفعالية، وإعادة البناء على نحو أفضل في مجال التعافي وإعادة التأهيل والإعمار

37 - إن جائحة كوفيد-19 تذكرنا صارخة بأن معظم البلدان ليست مستعدة استعداداً كافياً لمواجهة الكوارث، ولا سيما الكوارث المتزامنة والمعقدة، كما أنها ليست مستعدة لإعادة البناء على نحو أفضل، بناءً على الحد من المخاطر وبنية القدرة على الصمود في مرحلة التعافي. وفي إعلان الاحتفال بالذكرى السنوية الخامسة والسبعين للأمم المتحدة، شددت الدول الأعضاء على الحاجة إلى تعزيز التأهب للاستجابة لجميع أنواع الكوارث وتقليل المخاطر وجعل النظم أكثر قدرة على الصمود. ويمكن أن يؤدي التأهب، وهو عنصر أساسي في إدارة مخاطر الكوارث، إلى إنقاذ الأرواح والحد من الخسائر الاقتصادية. ومع ذلك، فإن التأهب للكوارث لا يعالج العوامل المسببة للمخاطر، ولهذا السبب فإنه ليس الهدف المتوخى. ولكسر حلقة الكوارث والاستجابة والتعافي والتكرار، هناك حاجة إلى إحرار تقدم في صنع السياسات الوطنية وبناء القدرات من أجل وضع نهج تأهب متعدد الأخطار ومتعدد القطاعات وطويل الأجل مدمج في نهج شامل للحد من المخاطر والوقاية منها.

38 - وفي عام 2020، دعمت كيانات الأمم المتحدة 151 بلداً لوضع وتنفيذ أطر وطنية للتأهب للكوارث. وبالنظر إلى أن 13 في المائة فقط من هذه الأطر تعكس نهجا متعدد الأخطار⁽¹⁷⁾، ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تعتمد نهجا أكثر تنسيقا وتكاملا للتأهب بما يتماشى مع إطار سندي. ويمكن أن تساعد مواءمة أو دمج أطر التأهب للكوارث الوطنية مع الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث في ضمان أن يسهم التأهب في الحد من المخاطر وفي أولويات المرونة واستراتيجيات إعادة البناء بشكل أفضل.

39 - ويقوم العديد من كيانات الأمم المتحدة، مثل منظمة الأغذية والزراعة، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالمي، بدعم البلدان لتعزيز الإجراءات الاستباقية، بما في ذلك الإنذار المبكر الذي يؤدي إلى اتخاذ إجراءات مبكرة والتمويل القائم على التنبؤ. والعديد من الدروس المستفادة والممارسات الجيدة تنبثق من هذا العمل. وعلى سبيل المثال، يجب أن يكون التأهب مستندا إلى فهم المخاطر النظامية لتمكين المجتمعات والبلدان من التعامل مع الآثار المحتملة المتعاقبة للأخطار والكوارث المترتبة وتجنب اعتماد استراتيجيات المواجهة السلبية. ويجب أيضا توسيع نطاق التأهب للكوارث بما يتجاوز المخاطر المتعلقة بالطقس ليشمل المخاطر البيئية والتكنولوجية والبيولوجية، فضلاً عن مخاطر الصراع والنزوح، عند الاقتضاء. ولذلك، هناك حاجة إلى أدوات تحليلية وتوجيهات محسنة للعمل الاستباقي للسماح بالرصد المتكامل لعوامل المخاطر المتعددة. ويجب أن يكون الإنذار المبكر والعمل الاستباقي مستندا أيضاً إلى تقييمات الضعف المحلية لضمان إدراج احتياجات جميع الفئات. كما أن هناك حاجة لتزويد العاملين في الخدمة العامة بالتمويل والموارد والقدرات اللازمة لضمان استمرارية العمليات أثناء الكوارث وبعدها. وتعد المراجعات اللاحقة وتمارين المحاكاة من الأدوات الفعالة التي يمكن أن تساعد في تحديد الثغرات في الاستعداد وبناء القدرات.

40 - وسلطت جائحة كوفيد-19 الضوء على قيمة السياسات والقدرات وإمكانية الحصول على التمويل لضمان إعادة بناء جهود التعافي وإعادة الإعمار بعد الكوارث بشكل أفضل. وتتطلب استراتيجية التكيف الجديدة للاتحاد الأوروبي الأموال والأدوات اللازمة للتعافي من الكوارث لإدماج مفهوم إعادة البناء بشكل أفضل. وقدم منتدى التعافي الدولي لعام 2021 توجيهات بشأن إعادة البناء بشكل أفضل بعد الإصابة بكوارث مركبة في سياق جائحة عالمية ومخاطر طبيعية. ويحتوي "دليل دعم التعافي الاقتصادي الأخضر في فترة ما بعد جائحة كوفيد-19"، الذي أعدته شبكة ParlAmericas، على معلومات حول كيفية قيام البرلمانات بتطبيق إطار سندي في جهودها لإعادة البناء بشكل أفضل. وبينما توفر هذه الوثائق والجهود بعض التوجيهات الضرورية، فإن الحكومات يمكنها أن تفعل أكثر من ذلك لتكون متأهبة وفعالة فيما يتعلق بإعادة البناء بشكل أفضل.

41 - ويتطلب التأهب الفعال للكوارث والعمل الاستباقي قدرات وموارد لأنظمة الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة والتنبؤات المناخية البعيدة المدى. وتظهر البيانات الواردة في التقارير التي أرسلتها البلدان عن الغاية العالمية زاي أن هناك حاجة إلى استثمارات أكبر ولنقل التكنولوجيا لبناء قدرات التنبؤ والإنذار المبكر في البلدان النامية. وبحلول نهاية عام 2020، كانت مبادرة المخاطر المناخية ونظم الإنذار المبكر تدعم 57 بلداً. وتدعم مشاريعها، التي ينفذها مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، ومجموعة البنك

(17) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "تقرير مرحلي عن تنفيذ خطة عمل الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها".

الدولي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية لتعزيز خدمات الأرصاد الجوية المائية والإنذار المبكر في منطقة البحر الكاريبي، وجنوب - غرب المحيط الهندي وجنوب المحيط الهادئ، بما في ذلك مراعاة الجوانب الجنسانية ووجهات نظر الأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة. وعلاوة على ذلك، يقوم المكتب والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية بوضع مجموعة من المؤشرات المخصصة لدعم البلدان في قياس فعالية نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة.

42 - وبما أن الكوارث لا تعرف حدوداً، فإن اتباع نهج إقليمي عابر للحدود للإنذار المبكر أمر أساسي. وأحرز تقدم ملحوظ خلال الفترة المشمولة بالتقرير لتحسين توافر معلومات المخاطر والإنذار المبكر في أفريقيا. وتنفذ مفوضية الاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية وحكومات إثيوبيا وأنغولا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا خريطة الطريق لأفريقيا لتحسين توافر المعلومات عن مخاطر الكوارث والوصول إليها واستخدامها من أجل الإنذار المبكر والعمل المبكر، بما في ذلك في سياق إدارة المخاطر العابرة للحدود. كما أقامت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والمكتب وبرنامج الأغذية العالمي وحكومة السويد شراكة القرن الأفريقي للإنذار المبكر للعمل المبكر في تشرين الأول/أكتوبر 2020. وتهدف الشراكة إلى إنشاء مركز لعمليات الكوارث كجزء من الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية لتشغيل نظام شبه إقليمي للإنذار المبكر بالأخطار المتعددة ونظام العمل المبكر وأن يكون بمثابة محور معارف عن المخاطر وبيانات الكوارث لدعم الأمن الغذائي.

رابعاً - الحد من مخاطر الكوارث في أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان المتوسطة الدخل

43 - هناك حاجة ماسة إلى زيادة الدعم الدولي، بما في ذلك ما يتعلق بأدوات التمويل المخصصة وتنمية السياسات والقدرات لتمكين أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان المتوسطة الدخل من الحد من مخاطر الكوارث وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويتيح مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً فرصة لتحقيق اتساق السياسات بين تنفيذ إطار سنداى وبرنامج العمل الجديد لأقل البلدان نمواً المتوقع أن ينبثق عن المؤتمر. ويمكن أن يؤدي تحقيق اتساق السياسات بين العمليتين إلى تعزيز إدماج الحد من المخاطر في السياسات الاقتصادية والإنمائية لأقل البلدان نمواً، بما في ذلك استراتيجيات التعافي من فيروس كورونا. وقد احتل الحد من مخاطر الكوارث مكانة بارزة في مداولات ونتائج الاجتماع الاستعراضي الإقليمي لأفريقيا الذي عقد تمهيداً للمؤتمر وللإعتماد الأول للجنة التحضيرية الحكومية الدولية للمؤتمر. وحددت الدول الأعضاء أولويات الحد من مخاطر الكوارث التي ستدرج في برنامج العمل الجديد، بما في ذلك تعزيز فهم المخاطر النظامية وتطبيقه في صنع القرار، وتمويل الحد من مخاطر الكوارث والاستثمار العام والخاص الواعي بالمخاطر، وتعزيز القدرات العلمية والحصول على التكنولوجيا.

44 - ويخرج معظم البلدان من فئة أقل البلدان نمواً التي تعاني من مستويات عالية من الضعف الاقتصادي والبيئي، مما يهدد بقلب مسار التقدم. وأقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في قراره 11/2021 بشأن تقرير لجنة السياسات الإنمائية عن دورتها الثالثة والعشرين، بأهمية معالجة مخاطر الكوارث في عملية التخريج وأهمية إدماج الحد من مخاطر الكوارث في استراتيجيات الانتقال السلس للدول المتخرجة. وسيكون الدعم المنسق من منظومة الأمم المتحدة ضرورياً لضمان مواءمة استراتيجيات الانتقال السلس والدعم الدولي

مع إطار سندي ومعالجة الثغرات في القدرة على الحد من المخاطر أثناء عملية التخرج. ويمكن الاستفادة من بنك التكنولوجيا لأقل البلدان نمواً لدعم الجهود المبذولة في هذا الصدد؛ وقد دخل بالفعل في شراكة مع مكتب شؤون الفضاء الخارجي لتعزيز قدرة وكالات إدارة الكوارث في استخدام تكنولوجيات الفضاء للحد من مخاطر الكوارث.

45 - وإن تنفيذ ولايات استعراضات منتصف المدة لمسار إجراءات العمل المعجل للدول الجزرية الصغيرة النامية (ساموا) وبرنامج عمل فيينا للبلدان النامية غير الساحلية للعقد 2014-2024 يعزز اتساقها مع تنفيذ إطار سندي. وفي إطار مسار ساموا، تشمل الجهود ذات الصلة فحص بيئة التمويل والدعم ذات الصلة بالكوارث، وتطوير نظام للرصد، واستكشاف مؤشر متعدد الأبعاد لقابلية التعرض للأذى. وتشمل خارطة الطريق للتنفيذ المعجل لبرنامج عمل فيينا في السنوات الخمس المتبقية عدة أنشطة رئيسية للحد من مخاطر الكوارث كجزء من الدعم المنسق المقدم من منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الأنشطة المتعلقة بالاستراتيجيات الوطنية والمحلية للحد من مخاطر الكوارث، وتقييم مخاطر الأخطار المتعددة والبنية التحتية المرنة. ويجب إيلاء اهتمام أكبر للتحديات المحددة للحد من مخاطر الكوارث التي تواجهها البلدان المتوسطة الدخل، بما في ذلك الوصول إلى التمويل للاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث وبناء القدرة على الصمود. وإن الفهم الأعمق لقابلية التعرض للأذى المتعددة الأبعاد في البلدان المتوسطة الدخل فيما يتعلق بالعلاقات المتبادلة بين آثار تغير المناخ والآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19، فضلاً عن عدم المساواة وعدم الاستقرار الاقتصادي، يمكن أن يدعم تطوير استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث وأدوات التمويل المصممة خصيصاً لتلبية الاحتياجات المحددة لهذه البلدان.

خامساً - الحد من مخاطر الكوارث في البلدان المتضررة من النزاعات والأزمات الإنسانية التي طال أمدها والنزوح بسبب الكوارث

46 - إن تنفيذ إطار سندي يمكن أن يسهم بفضل تركيزه على معالجة العوامل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الكامنة وراء المخاطر في الحد من الاحتياجات الإنسانية، والحفاظ على السلام، والحد من مخاطر التشرد بسبب الكوارث. ولدعم العمل الإنساني الواعي بالمخاطر، أصدر مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، بالتعاون مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، مجموعة من التوصيات مشفوعة بقائمة مرجعية بشأن توسيع نطاق الحد من مخاطر الكوارث في دورة البرامج الإنسانية⁽¹⁸⁾. كما أصدر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وثيقة مرجعية عن استخدام أداة التقييم البيئي المترابطة التي تدعم دمج المخاطر البيئية في العمل الإنساني.

47 - على الرغم من التحديات الملازمة للحد من مخاطر الكوارث في البلدان المتضررة من النزاعات، فإن التقدم ممكن، لا سيما على المستوى المحلي. وتحتاج البلدان المتضررة من النزاعات إلى مزيد من الدعم من منظومة الأمم المتحدة لإجراء تقييمات للأخطار المتعددة ذات الأبعاد المتعددة تشمل مخاطر الكوارث. ووضعت آلية أمن المناخ، وهي مبادرة مشتركة بين إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، مجموعة توجيهات لدعم أفرقة الأمم المتحدة القطرية والبعثات

(18) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، *Scaling up Disaster Risk Reduction in Humanitarian Action 2.0: Recommendations for the Humanitarian Programme Cycle* (جنيف، 2021).

السياسية وبعثات حفظ السلام والمنظمات الإقليمية لإجراء تقييمات للمخاطر ووضع استراتيجيات تتناول التفاعل المعقد بين ضغوط المناخ وقابلية التأثر والمخاطر الأمنية.

- 48 - وخلصت المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، في تقريرها الذي أرسلته إلى الجمعية العامة في دورتها الخامسة والسبعين، إلى أن هناك حاجة إلى مزيد من الدعم الدولي للعمل المشترك بشأن تغير المناخ، والحد من مخاطر الكوارث، والتنمية، وحماية حقوق الإنسان والسلام لمعالجة النزوح الداخلي⁽¹⁹⁾. وأجرى المجلس النرويجي للاجئين والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، بدعم من مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث ومنصة النزوح في حالات الكوارث، عملية رسم خرائط للسياسات لتقديم حلول حول كيفية إدماج النزوح الناجم عن الكوارث بشكل أفضل في الحد من مخاطر الكوارث واستراتيجيات التكيف مع تغير المناخ والتنمية. ويجري تقديم دورة التعلم الإلكتروني بالتعاون مع مركز تنسيق الوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية والهيئة لاستكمال نتائج هذا التمرين.
- 49 - وفي البلدان المتضررة من الأزمات الطويلة أو المتكررة، يمكن أن يكون تنفيذ إطار سندي متقطعاً ومحدوداً بسبب القيود على القدرات والتكنولوجيا والمالية والحوكمة. وهناك حاجة إلى دعم دولي مستمر ونهج مبتكرة لدمج الحد من المخاطر في العمل الإنساني وبرامج بناء السلام والحلول الدائمة للنزوح بسبب الكوارث، المصممة خصيصاً للاحتياجات والقدرات المحددة للبلدان والمجتمعات المتضررة من الأزمات.

سادساً - تنسيق الحد من مخاطر الكوارث عبر منظومة الأمم المتحدة

- 50 - لا يزال تنفيذ قرار الجمعية العامة 279/72 بشأن إعادة تنظيم جهاز الأمم المتحدة الإنمائي يدعم إدماج الحد من مخاطر الكوارث في عمل المنظومة. وقد تعزز هذا الدعم بإصدار القرار 233/75 بشأن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات، وأسندت الجمعية العامة بموجبه ولاية واضحة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي لمواصلة إدماج الحد من مخاطر الكوارث في عملها. وبدعم من منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمكتب، أعد فريق عمل مشترك بين الوكالات مذكرة توجيهية بشأن دمج الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ في إطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة⁽²⁰⁾. وجرى تنظيم برنامج لتدريب المدربين بشأن هذا الموضوع لأفرقة الأمم المتحدة القطرية. كما يجري وضع مجموعة مواد تدريبية لدعم الأفرقة القطرية في تطبيق التوجيهات المشتركة للأمم المتحدة بشأن المساعدة في بناء مجتمعات قادرة على الصمود. وحتى كانون الأول/ديسمبر 2020، تم إدماج الحد من مخاطر الكوارث والقدرة على الصمود في أطر النتائج الخاصة بـ 24 إطاراً جديداً من أطر الأمم المتحدة للتعاون الإنمائي المستدام.

- 51 - ولكفالة تزويد البلدان بما يلزمها من دعم، يجب إدراج الحد من مخاطر الكوارث في تقييم تشكيلة الفريق القطري والأصول المطلوبة لتنفيذ أطر التعاون. وإن إدراج الكفاءات للكشف عن الاتجاهات الناشئة والمخاطر المتعددة الأبعاد في ملف قيادة المنسق المقيم هو مساهمة كبيرة في تحقيق هذه الغاية. علاوة

(19) A/75/207.

(20) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، *Integrating Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation in the UN Sustainable Development Cooperation Framework: Guidance Note on Using Climate and Disaster Risk Management to Help Build Resilient Societies* (جنيف، 2020).

على ذلك، وقع البرنامج الإنمائي والمكتب إعلان نوايا لتقديم دعم تعاوني للبلدان، مما أدى إلى وضع خطط عمل مشتركة على الصعد العالمي والإقليمي والوطني. كما تبرهن التحالفات الإقليمية القائمة على القضايا ومراكز إدارة المعارف أنها مفيدة في ضم خبرة منظومة الأمم المتحدة التقنية ومواردها وبياناتها لتقديم توجيهات تقنية منسقة وفعالة ومنتجات معرفية عن المخاطر إلى الأفرقة القطرية.

52 - ويوفر إطار النتائج لخطة عمل الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها معلومات لتعزيز التنسيق عبر منظومة الأمم المتحدة من خلال تحديد الثغرات والازدواجية ومجالات التعاون. ويوجه تنفيذ خطة العمل لفريق القيادة العليا المعني بالحد من مخاطر الكوارث لزيادة القدرة على الصمود. وفي عام 2020، طلبت مجموعة القيادة العليا من مجموعة جهات تنسيق الحد من مخاطر الكوارث التابعة للأمم المتحدة إجراء دراسة عن حالة المساواة بين الجنسين وقيادة المرأة في الحد من مخاطر الكوارث ومراجعة دعم التعافي من جائحة كوفيد-19 الذي قدمته الأمم المتحدة لضمان الحد من المخاطر وبناء القدرة على الصمود فيما يتعلق بالمخاطر المتعددة. وقُدمت الدراسة والمراجعة والتوصيات الواردة فيهما إلى الفريق في اجتماعه لعام 2021.

سابعا - التعامل مع آثار ظاهرة النينو في استجابة عالمية فعالة

53 - إن ظاهرة النينو - التذبذب الجنوبي هي إحدى أهم الظواهر التي تؤثر على نظم المناخ العالمي وأنماط الطقس، ولها تأثيرات اجتماعية واقتصادية كبيرة. وفي عام 2020 وأوائل عام 2021، كان تأثير ظاهرة النينيا باديًا، وهي مرحلة برود ظاهرة النينو - التذبذب الجنوبي. وبلغت ظروف النينيا ذروتها كحدث متوسط القوة بين تشرين الأول/أكتوبر وكانون الأول/ديسمبر 2020 واستمرت حتى أيار/مايو 2021. ومن المتوقع أن تهيم الظروف المحايدة حتى تشرين الأول/أكتوبر 2021 في نصفي الكرة الأرضية الشمالي والجنوبي⁽²¹⁾، مع احتمال عودة ظروف النينيا بنسبة 50 في المائة في أواخر عام 2021، مما يعكس الاتجاه التاريخي لفترة ثانية من ظاهرة النينيا بعد الأولى⁽²²⁾.

54 - ورغم أن ظاهرة النينيا تعتبر المرحلة الأضعف من ظاهرة النينو - التذبذب الجنوبي، فقد كان لها تأثير كبير على أنماط المناخ والطقس في جميع أنحاء العالم. وفي عام 2020، ساهم الجمع بين مرحلة النينيا وتأثيرات تغير المناخ البشري المنشأ في تسجيل موسم الأعاصير في المحيط الأطلسي رقمًا قياسيًا: حيث وصلت 12 عاصفة إلى اليابسة، مما أدى إلى مقتل 430 شخصًا وإلحاق أضرار بلغت تكلفتها أكثر من 47 بليون دولار⁽²³⁾. وكان إعصار إيتا أكثر هذه العواصف ضررًا، حيث قتل 394 شخصًا وأثر على 7,1 ملايين نسمة آخرين في 10 دول تمتد من كولومبيا إلى الولايات المتحدة الأمريكية. وعانت هندوراس

(21) المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، "El Niño/La Niña Southern Oscillation: current situation and outlook". متاح في: <https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/el-ni%C3%B1o-la-ni%C3%B1a-update> (زير الموقع في 8 تموز/يوليه 2021).

(22) الإدارة الوطنية لعلوم المحيطات والغلاف الجوي، El Niño/Southern Oscillation (ENSO) diagnostic discussion، 8 تموز/يوليه 2021.

(23) المراكز الوطنية للمعلومات البيئية التابعة للإدارة الوطنية لعلوم المحيطات والغلاف الجوي، "2020 North Atlantic hurricane season shatters records"، 17 كانون الأول/ديسمبر 2020.

وغواتيمالا من وطأة تأثيرها، حيث تضرر 4,6 ملايين شخص و 2,4 مليون شخص على التوالي⁽²⁴⁾. وفي آسيا والمحيط الهادئ، هطلت الأمطار في أستراليا بنسبة أعلى من المعتاد بسبب ظاهرة النينيا، وتسببت في حدوث فيضانات في الأجزاء الشرقية والشمالية من البلاد بين كانون الأول/ديسمبر 2020 وآذار/مارس 2021. وفي إندونيسيا وتيمور - ليشتي، ساهمت ظروف النينيا أيضًا في هطول أمطار زادت نسبتها عن المتوسط بين كانون الأول/ديسمبر 2020 وشباط/فبراير 2021، مما تسبب في حدوث فيضانات وانهيارات أرضية أثرت على الثروة الحيوانية وقطاع صيد الأسماك وعمليات زراعة الأرز والذرة. وأشارت وزارة الصحة الفلبينية إلى أن الأمطار الغزيرة التي أحدثتها مرحلة النينيا أدت إلى زيادة انتشار الأمراض بسبب الفيضانات والمياه الملوثة، مثل الكوليرا والتهاب المعدة والأمعاء الحاد وحمى الضنك والملاريا. وفي أفريقيا، على النقيض من ذلك، ساهمت ظاهرة النينيا في ظروف الجفاف، لا سيما في منطقة القرن الأفريقي الكبرى بين تشرين الأول/أكتوبر وكانون الأول/ديسمبر 2020. وكان للجفاف آثار كبيرة على الأمن الغذائي حيث أتلّف جفاف المناخ المراعي، وزاد من تلف الكلاً والمحاصيل وتعطلت عمليات الزراعة⁽²⁵⁾.

55 - وقدمت منظومة الأمم المتحدة دعماً منسقاً إلى البلدان المتضررة من ظاهرة النينيا في عامي 2020 و 2021، مسترشدة بـ "إجراءات التشغيل الموحدة: العمل المبكر من أجل مواجهة مرحلتي النينو/النينيا"، التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وفي تموز/يوليه 2020، اجتمعت الخلية العالمية لظاهرة النينو والتذبذب الجنوبي التابعة للجنة لتحديد البلدان المعرضة لأعلى درجة من المخاطر قبل مرحلة النينيا المتوقعة، ونشر العديد من كيانات الأمم المتحدة أدوات رصد لدعم الإجراءات الاستباقية. فعلى سبيل المثال، نفذ برنامج الأغذية العالمي مشروعه، مشروع تحليل قابلية التعرض للأذى ورسم خرائط لها بواسطة الهوائيات النقالة في جنوب المحيط الهادئ، واعتمدت منظمة الأغذية والزراعة نهجاً استباقياً للحد من الآثار المحتملة للظروف الجافة التي تسببها ظاهرة النينيا في أفغانستان. ونظمت الفاو ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية جلسات إحاطة إقليمية في جنوب المحيط الهادئ وجنوب شرق آسيا وشرق أفريقيا لمناقشة الآثار المترتبة على التنبؤات ووضع استراتيجيات التخفيف المناسبة.

56 - وتعد التنبؤات المبكرة بظاهرة النينو - التذبذب الجنوبي حاسمة لدعم صانعي القرار، بما في ذلك على مستوى المجتمع المحلي، لاتخاذ إجراءات استباقية للتخفيف من الآثار السلبية على سبل العيش والأمن الغذائي. ويزود المركز الدولي لبحوث النينو، ومقره في غواياكيل، الإكوادور، صانعي القرار والمخططين الوطنيين، والصناعات الزراعية والتجهيز النهائي، ووسائل الإعلام وعامة السكان بتوليفات في حين وقتها للمعلومات ذات الصلة، مع التركيز على شرق المحيط الهادئ. وفي كانون الأول/ديسمبر 2020، عقد المركز اجتماعه السنوي لمنتدى التوقعات المناخية لتقييم ظروف المحيطات والغلاف الجوي والتنبؤات المناخية للمنطقة. ونشرت المعلومات التي أنتجها المنتدى على نطاق واسع واستخدمت لتوجيه الإجراءات الاستباقية من قبل الحكومات والقطاع الخاص، ولا سيما قطاعات الطاقة والزراعة والمياه.

57 - وتضافرت الآثار البيئية والاقتصادية للتذبذب الجنوبي لظاهرة النينو في عامي 2020 و 2021 وزادت من تقاوم قابلية التعرض للأذى الناجم عن أزمات المناخ والتنوع البيولوجي الجارية، وكذلك جائحة

(24) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "2020: the non-COVID year in disasters".

(25) منظمة الأغذية والزراعة، "FAO 2020-2021 La Niña advisory" (روما، 2021).

كوفيد-19. ويؤكد التحدي المتمثل في الاستجابة للعديد من الأخطار المترامنة، بما في ذلك جائحة كوفيد-19، على ضرورة إدراج ظاهرة النينو - التذبذب الجنوبي في تقييمات مخاطر الكوارث المتعددة الأخطار والاستراتيجيات الوطنية والمحلية للحد من مخاطر الكوارث. كما ينبغي للبلدان أن تترجها في أنظمة الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة لتوجيه التأهب، بما في ذلك الإجراءات المبكرة أو الاستباقية المستندة إلى فهم أعمق لقابلية المجتمعات والصناعات الحيوية للتأثر والتعرض للأذى من جراء مرحلتي النينو والنينيا.

ثامنا - استعراض منتصف المدة لإطار سندي للحد من مخاطر الكوارث

58 - قررت الجمعية العامة، في قرارها 216/75، إجراء استعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سندي في عام 2023. وتقييم الغايات العالمية السبع للإطار وأولويات العمل الأربع واستعراض تطبيق مبادئه التوجيهية سيعطينا صورة شاملة عن التقدم المحرز نحو تحقيق النتائج المتوقعة وهدف الإطار. ومن خلال تحديد الدروس المستفادة، والممارسات الجيدة، والثغرات والتحديات، فضلاً عن الاتجاهات الجديدة والناشئة والقضايا النظامية التي لها آثار محتملة على التنفيذ الناجح للإطار، قد تتبثق عن استعراض منتصف المدة توصيات لتسريع التقدم وتذليل العقبات وفك القيود على مدى السنوات السبع المتبقية من الولاية.

59 - ويعطي استعراض منتصف المدة أيضاً فرصة لتركيز الاهتمام والموارد على مجالات إطار سندي التي تحظى حالياً باهتمام محدود وحيث التقدم متخلف. وتم بالفعل تحديد عدة مجالات في هذا التقرير والتقرير السابق للأمين العام عن تنفيذ إطار سندي⁽²⁶⁾. وينبغي أن يقدم استعراض منتصف المدة أيضاً توصيات للتصدي للتحديات التي تواجه البلدان التي تخلفت عن الركب في تنفيذ الإطار والدعم الذي تحتاجه، بما في ذلك أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان المتضررة من الأزمات الممتدة أو المتكررة.

60 - ويعتمد تحقيق هدف إطار سندي على إدماج الحد من مخاطر الكوارث في السياسات والتشريعات والبرامج والاستثمارات وقرارات الميزانية في جميع القطاعات وعلى جميع المستويات. وسيكون تقييم التقدم المحرز والتحديات التي تواجه هذا التكامل والاتساق وأوجه التأخر في تنفيذ الإطار والاتفاقات الحكومية الدولية المتعلقة بالتنمية المستدامة وتمويل التنمية وتغير المناخ والبيئة عنصراً هاماً في استعراض منتصف المدة. وبالمثل، فإن مراجعة منتصف المدة هي فرصة لتقييم الدروس المستفادة من جائحة كوفيد-19 في حوكمة المخاطر وإدارة المخاطر وإلى أي مدى يقوم الإطار بتوجيه التعافي وإعادة التأهيل.

61 - وينبغي أن يكون استعراض تنفيذ إطار سندي على الصعد الإقليمي والوطني والمحلي في صميم استعراض منتصف المدة. ولضمان إجراء استعراض شامل تتبثق عنه توصيات عملية وقائمة على الأدلة، يمكن للدول الأعضاء الشروع في عملية استعراض منتصف المدة قبل نهاية عام 2021 والانتهاؤها قبل نهاية عام 2022. ولتحقيق أقصى قدر من الفعالية والكفاءة وضمان نهج يشمل الحكومة كلها، يمكنها استخدام الآليات القائمة المتعددة القطاعات المشتركة بين المؤسسات، والتي ستضمن أيضاً التشاور مع الوزارات والمؤسسات الرئيسية خارج سلطات إدارة الكوارث. وتعتبر وجهات نظر السلطات الإقليمية ودون الوطنية والمحلية مهمة للغاية أيضاً. وستوفر البيانات الواردة في التقارير المرسلة إلى مرصد الإطار

تقييمًا دقيقًا لتقدم البلدان نحو الغايات العالمية السبع للإطار. ولذلك من الضروري أن تقدم الدول الأعضاء تقارير عن جميع الأهداف والمؤشرات إلى المرصد بحلول أيلول/سبتمبر 2022.

62 - ورغم أن الدول تتحمل المسؤولية بوجه عام عن تنفيذ إطار سندي، يمكن للمشاورات الوطنية والمحلية التشاركية والشاملة أن تضمن أن يشمل استعراض منتصف المدة مدخلات ووجهات نظر من أصحاب المصلحة في المجتمع المدني. ويمكن للقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية والمؤسسات العلمية والبحثية أيضًا توفير رؤية مهمة للغاية ويجب عليها أن تشارك بنشاط في العملية. ويمكن للبلدان استخدام تدابير فعالة من حيث التكلفة، مثل الدراسات الاستقصائية والمشاورات والحوارات عبر الإنترنت، لضمان مشاركة جميع أصحاب المصلحة.

63 - وتُشجع الدول الأعضاء على إصدار تقارير طوعية عن نتائج استعراضاتها الوطنية لمنتصف المدة. كما ينبغي لكيانات الأمم المتحدة أن تقدم مدخلات لاستعراض منتصف المدة يمكن استكمالها بدراسات مواضيعية. وتوفر الدورة السابعة للمنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث، المقرر عقدها في إندونيسيا في أيار/مايو عام 2022، وكذلك المنتديات الإقليمية للحد من مخاطر الكوارث المقرر عقدها في عامي 2021 و 2022، فرصًا في حين وقتها لإجراء تقييم واسع النطاق لأصحاب المصلحة المتعددين والقيام باستعراضات مواضيعية. ويمكن أن تكون نتائجها مكونًا مركزيًا في استعراض منتصف المدة. وفي هذا الصدد، سيصدر مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث تقريرًا شاملاً عن نتائج استعراض منتصف المدة وتقريرًا تولييفيًا يتضمن النتائج والتوصيات الرئيسية.

64 - ويمكن أن يتوج استعراض منتصف المدة باجتماع رفيع المستوى للجمعية العامة يدعو لعقده رئيسها وتكملة حوارات مواضيعية تفاعلية وجلسات مائدة مستديرة لأصحاب المصلحة المتعددين، مما يمكن الدول الأعضاء من تبادل نتائج استعراضات منتصف المدة التي أجرتها والتداول بشأن الإجراءات المحددة وتدابير الدعم اللازمة لتنفيذ إطار سندي. وإن اعتماد إعلان سياسي موجز وعملي المنحى متفق عليه بين الحكومات في الاجتماع الرفيع المستوى يمكن أن يعطي توجيهات بشأن تنفيذ التوصيات العملية لاستعراض منتصف المدة، وكذلك تجديد ورفع مستوى الالتزام السياسي والطموح لتنفيذ الإطار وتشجيع إدماجه في سياسات التنمية والمناخ والتمويل. ويمكن أن يقدم استعراض منتصف المدة أيضًا مدخلات في المداولات الحكومية الدولية الرئيسية الأخرى في عام 2023.

تاسعا - الاستنتاجات والتوصيات

65 - في خضم جائحة عالمية وأزمة مناخية متصاعدة، لا يمكن إنكار أن تحقيق أهداف التنمية المستدامة يتوقف على تحقيق هدف إطار سندي المتمثل في منع مخاطر الكوارث الجديدة والحد من مخاطر الكوارث الحالية. وأحرز العديد من البلدان تقدمًا كبيرًا نحو الغاية العالمية هاء لإطار سندي لوضع استراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث بحلول نهاية عام 2020. ويلزم اتخاذ إجراءات فورية لسد الثغرات في القدرات ومواجهة التحديات التي تعوق تنفيذها الفعال، على النحو المبين في هذا التقرير. ولا تزال الاستراتيجيات المحلية للحد من مخاطر الكوارث تمثل ثغرة حرجية، كما هو الحال بالنسبة للاستراتيجيات القطاعية المتوافقة مع الاستراتيجيات الوطنية والمحلية. وما لم تسد هذه الثغرات على وجه السرعة، فسيكون لها آثار كبيرة على تنفيذ الإطار وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

66 - ويشكل الوصول إلى معلومات عن المخاطر عقبة في طريق العديد من البلدان. وينبغي زيادة الدعم المالي وتنمية القدرات والتكنولوجيا المعقولة التكلفة المصممة لتلائم السياقات الوطنية لتمكين البلدان، ولا سيما أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، من إنتاج بيانات عن مخاطر الكوارث والتنبؤات المناخية والوصول إليها وتطبيق المعلومات عن المخاطر على القرارات السياسية والاستثمارية في جميع القطاعات. كما تعد النظم الوطنية المحسنة لتقاسم البيانات عن المخاطر من الأولويات. ويمكن أن تساعد تنمية القدرات المعززة والشراكة مع المؤسسات الأكاديمية والتقنية والبحثية في تحسين الوصول إلى معلومات سهلة الاستخدام بشأن مخاطر الكوارث. كما أبرزت الجائحة ضرورة تعزيز فهم القابلية المتقاطعة للتعرض للأذى في تقييمات المخاطر المتعددة الأخطار في جميع البلدان والقطاعات.

67 - وتكون إدارة المخاطر أكثر فعالية عندما تشمل مجموعة واسعة من القطاعات والجهات الفاعلة، بما في ذلك وزارتا التخطيط والمالية، وقطاع الصحة والجهات الفاعلة الأخرى التي لا تشارك تقليدياً في إدارة مخاطر الكوارث. وهذا النهج ضروري لتسهيل الدمج المطلوب بشكل عاجل للحد من مخاطر الكوارث في السياسات والاستراتيجيات والقوانين واللوائح والميزانيات في جميع القطاعات. وبرهنت جائحة كوفيد-19 على أهمية بناء القدرات وإنشاء آليات يمكن أن تسمح بنهج مرّن وقابل للتكيف لإدارة المخاطر على أساس الرصد المنتظم والتعلم التكراري. ويمكن أيضاً تعزيز مشاركة أصحاب المصلحة من غير الدول في آليات الحوكمة التي توجه تنفيذ ورصد استراتيجيات وبرامج الحد من مخاطر الكوارث. ويمكن لنهج للحد من مخاطر الكوارث يعزز ويحمي جميع حقوق الإنسان أن يسهل إضفاء الطابع المؤسسي على مشاركة أصحاب المصلحة المتنوعين ويضمن أن تعالج الاستراتيجيات والبرامج الدوافع الاجتماعية والاقتصادية المحركة لمخاطر الكوارث، بما في ذلك عدم المساواة بين الجنسين والتمييز العنصري.

68 - ولا يزال تمويل الحد من مخاطر الكوارث والنهج المتبعة في الاستثمار الواعي بالمخاطر غير متطورة، ولهذا السبب فإنها تشكل عقبة أمام التنفيذ الفعال لإطار سندي. وستواصل منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والوطنية ومصارف التنمية، فضلاً عن القطاع المالي، العمل معاً لتطوير أدوات تمويل للحد من مخاطر الكوارث. وفي هذا الصدد، يمكن الاستفادة من حزم التعافي من مرض فيروس كوفيد-19 والالتزامات بتخصيص 50 في المائة من تمويل المناخ للتكيف كفرص لزيادة التمويل من أجل الحد من مخاطر الكوارث.

69 - وأعطت الجمعية العامة، في قرارها 233/75 بشأن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات، ولاية واضحة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي لتعميق إدماج الحد من مخاطر الكوارث في أعماله وعملياته. وستواصل جميع مكاتب المنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية اتخاذ إجراءات ملموسة لتعزيز إدماج الحد من مخاطر الكوارث في سياساتها ودعمها البرنامجي للبلدان ومواءمة عملياتها مع إطار سندي. ويمكن لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة والمنتدى التعاونية الإقليمية أن تعزز النظر في الحد من مخاطر الكوارث في عملها.

70 - وبدون اتخاذ إجراءات عاجلة لإدماج الحد من مخاطر الكوارث بشكل منهجي في استراتيجيات التعافي والنماذج الاقتصادية وسياسات التنمية وقرارات الاستثمار العام والخاص في جميع القطاعات، فإن الجائحة يمكن أن تكون مجرد بداية لأزمة المناخ التي تلوح في الأفق. ونظر إلى الخسائر البشرية والتكلفة المالية لعدم اتخاذ أي إجراء بشأن الحد من المخاطر الآن بشكل واضح، فإن الحكومات يترتب

عليها التزام أخلاقي بإعطاء الأولوية للحد من مخاطر الكوارث باعتباره منفعة عامة. والأنظمة مترابطة على نطاق عالمي لدرجة أنه لا يمكن لأي بلد أن يدير مخاطر الكوارث إدارة فعالة بمفرده. ولذلك فإن تعزيز تعددية الأطراف والشراكات العالمية للحد من المخاطر والوقاية منها لا يمكن أن ينتظر. ويعد الحد من مخاطر الكوارث أمراً ضرورياً لتنفيذ عقد العمل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولمداولات مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ ومؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ. والتنوع البيولوجي. ويمثل استعراض منتصف المدة لإطار سندي فرصة لتجديد الالتزامات ورفع مستوى الطموح لضمان اتباع نهج واع بالمخاطر إزاء التنمية.

71 - ويوصى بأن:

(أ) تبدأ الدول الأعضاء عمليات وطنية لإجراء استعراض منتصف المدة تشاركي وشامل ومتعدد القطاعات لتنفيذ إطار سندي قبل نهاية عام 2021؛

(ب) تشارك الدول الأعضاء بنشاط في الدورة السابعة للمنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث، في أيار/مايو 2022، فضلاً عن المنتديات الإقليمية للحد من مخاطر الكوارث المقرر عقدها في عامي 2021 و 2022، وأن تكون المشاركة عبر القطاعات على أعلى مستوى ممكن؛

(ج) تطبق الدول الأعضاء إطار سندي لضمان اتباع نهج وقائي المنحى وواع بالمخاطر لسياسات واستراتيجيات التعافي الاجتماعي والاقتصادي وحزمة المالية الخاصة بفيروس كوفيد-19؛

(د) تسرع الدول الأعضاء التقدم في وضع استراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث وإعادة النظر فيها وفقاً لإطار سندي، وتعزيز الاتساق مع تنفيذ وتمويل السياسات والاستراتيجيات والخطط المتعلقة بتغير المناخ والتنمية المستدامة والبيئة، والتأكد من أن استراتيجيات الحد من المخاطر القطاعية موجودة ومتوافقة مع الاستراتيجيات الوطنية والمحلية للحد من مخاطر الكوارث، وتقييم ومناقشة التقدم المحرز في الاستراتيجيات الوطنية والمحلية بشكل دوري في المنتديات المؤسسية ذات الصلة، بما في ذلك البرلمانات والمجالس المحلية؛

(هـ) تزيد الدول الأعضاء، من خلال وزارتي المالية والتخطيط الاقتصادي والمصارف المركزية، الاستثمار المحلي في الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك البنية التحتية المرنة، ووضع استراتيجيات وطنية لتمويل الحد من مخاطر الكوارث، وإدراج الحد من مخاطر الكوارث في أطر التمويل الوطنية لأهداف التنمية المستدامة وتمويل التكيف مع المناخ وعمليات الميزانية الأخرى ذات الصلة عبر القطاعات؛

(و) تزيد الدول الأعضاء، بمشاركة المكاتب الإحصائية الوطنية، من استخدام أداة رصد إطار سندي لتتبع التقدم المحرز في جميع مؤشرات الغايات العالمية للإطار وأهداف الحد من مخاطر الكوارث في أهداف التنمية المستدامة 1 و 11 و 13، والنظر في استخدام جهاز الرصد لتتبع الأهداف والغايات ذات الصلة للاتفاقيات الحكومية الدولية الأخرى ذات الصلة؛

(ز) تنشئ الدول الأعضاء أو تعزز النظم المتعددة القطاعات لجمع البيانات المصنفة عن الخسائر الناجمة عن الكوارث والتحقق من صحتها والإبلاغ عنها، ووضع خطوط الأساس، وإجراء تقييمات لمخاطر الكوارث وتحديثها بانتظام، ونشر المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث، والاستثمار في تنمية

القدرات العلمية والتكنولوجية وإنشاء أو تعزيز شراكات مع القطاع الخاص لتطوير أدوات فعالة من حيث التكلفة لتقييم الأخطار المتعددة؛

(ح) تعزز الدول الأعضاء حوكمة الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك آليات التنسيق المتعدد القطاعات مع تحديد الأدوار والمسؤوليات بوضوح للحد من مخاطر الكوارث عبر الوزارات والمؤسسات وعلى الصعد الوطني ودون الوطني والمحلي، والنظر في إضفاء الطابع الرسمي على الأدوار المسندة لأصحاب المصلحة من غير الدول؛

(ط) تنظر الدول الأعضاء في جعل الحد من مخاطر الكوارث جزءاً من التشريعات الوطنية ووضع لوائح ومعايير للحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك الكشف عن المخاطر في الاستثمارات والمعاملات العامة والخاصة، وضمان إنفاذ أي من هذه اللوائح والمعايير؛

(ي) تنظر الدول الأعضاء في إدراج الحد من مخاطر الكوارث وإمكانية تسهيل تحقيق أهداف التنمية المستدامة في المتابعة والاستعراض السنويين لخطة عام 2030 في المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، باستخدام عملية الاستعراض الوطني الطوعية وإشراك سلطات الحد من مخاطر الكوارث لتقييم الحد من مخاطر الكوارث في تنفيذ خطة عام 2030، والنظر في إدراج الحد من مخاطر الكوارث في المداورات السنوية لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ ومداورات مؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي؛

(ك) تعمل منظومة الأمم المتحدة مع المؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية لتعزيز تمويل الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك وضع استراتيجيات وأدوات لتمويل الحد من مخاطر الكوارث؛

(ل) تحسن الدول الأعضاء توفير الوسائل اللازمة لتنفيذ إطار سنداي، بما في ذلك من خلال التعاون الدولي والشراكات العالمية والتعاون بين الشمال والجنوب وبين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، من أجل دعم أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان المتوسطة الدخل التي تواجه تحديات محددة، وفي هذا السياق، ضمان أن تكون المساعدة الإنمائية الثنائية والمتعددة الأطراف واعية بالمخاطر ومتوافقة مع الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث؛

(م) تنظر الدول الأعضاء في زيادة المساهمات المالية للصندوق الاستثماري للحد من مخاطر الكوارث ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل دعم الجهود التي تبذلها البلدان لإدارة مخاطر الكوارث والحد منها ولتنفيذ إطار سنداي، ودعم استعراض منتصف المدة للإطار.