



Distr.: Limited
19 January 2005

المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث



Arabic
Original: English

كوبي، هيوغو، اليابان

٢٢-١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت
استعراض استراتيجي و خطة عمل يوكوهاما
من أجل عالم أكثر أمناً

استعراض استراتيجي و خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً

مذكرة من الأمانة**

أعدت هذه الوثيقة وفقاً لقراري الجمعية العامة ١٩٥/٥٦ (الفقرة ١٨) و ٢٥٦/٥٧ (الفقرات ٤ و ٥ و ٧)، حيث اقترح الشروع في استعراض استراتيجي و خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً (١٩٩٤)، وتقديم تقرير عن الاستنتاجات التي يخلص إليها الاستعراض إلى المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث.

واستفادت هذه الوثيقة من الآراء التي أعربت عنها فرقة عمل الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث في دورتيها التاسعة والعاشرة المعقودتين من ٤ إلى ٥ أيار/مايو ٢٠٠٤، ومن ٧ إلى ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، على التوالي. ووردت ملاحظات إضافية من الحكومات والمنظمات الدولية وغير الحكومية التي حضرت الدورة الأولى للجنة التحضيرية للمؤتمر، المعقودة بين ٦ و ٧ أيار/مايو ٢٠٠٤، ثم في مرحلة لاحقة عقب نظرها في مشروع استعراض استراتيجي و خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً (A/CONF.206/PC(II)/3) في أثناء دورة اللجنة التحضيرية الثانية المعقودة بين ١١ و ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤.

وتعتمد أمانة المؤتمر نشر مادة شاملة تعكس نتائج عملية استعراض يوكوهاما، وذلك من خلال مواد متنوعة تستهدف متلقين مختلفين.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية.

** تأخر تقديم هذه الوثيقة بسبب المشاورات الداخلية والخارجية الواسعة التي لزم عقدها.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٢٣-١	أولاً - مقدمة.....
٤	٣-١	ألف - معلومات أساسية.....
٤	٩-٤	باء - المنهجية والوثائق المرجعية.....
٦	٢٣-١٠	جيم - الخطر، والقابلية للتأثر به والحد من المخاطر: أساس الالتزام.....
٩	٩٩-٢٤	ثانياً - الإنجازات وما تبقى من تحديات.....
٩	٤١-٢٧	ألف - الإدارة: الأطر التنظيمية والقانونية وأطر السياسات.....
٩	٢٨-٢٧	١` السياسات الأساسية.....
١٠	٣٤-٢٩	٢` دمج الحد من مخاطر الكوارث في عملية التنمية.....
١١	٣٦-٣٥	٣` المتطلبات من الموارد.....
١١	٣٩-٣٧	٤` المحافل الوطنية.....
١٢	٤١-٤٠	٥` الشراكات والمشاركة العامة والمجتمعات المحلية.....
١٢	٥٥-٤٢	باء - تحديد المخاطر وتقييمها ورصدها والإنذار المبكر.....
١٢	٤٣-٤٢	١` عمليات تقييم المخاطر على الصعيد الوطني.....
١٣	٤٧-٤٤	٢` استخدام البيانات والمتطلبات المنهجية.....
١٤	٥٠-٤٨	٣` المخاطر الناشئة.....
١٤	٥٥-٥١	٤` الإنذار المبكر.....
١٥	٧١-٥٦	جيم - إدارة المعارف والتعليم.....
١٥	٥٧-٥٦	١` إدارة المعلومات وتبادلها.....
١٦	٦٤-٥٨	٢` التعليم والتدريب.....
١٧	٦٧-٦٥	٣` البحوث.....
١٨	٧١-٦٨	٤` توعية الجمهور.....

المحتويات (تابع)

الصفحة	الفقرات	
١٩	٩٣-٧٢	 الحد من عوامل الخطر الأساسية
١٩	٧٧-٧٥	 ١٠ إدارة الموارد البيئية والطبيعية
٢٠	٨٤-٧٨	 ٢٠ ممارسات التنمية الاجتماعية والاقتصادية
٢٢	٨٨-٨٥	 ٣٠ تخطيط استخدام الأراضي والتدابير التقنية الأخرى
٢٢	٩٣-٨٩	 ٤٠ التكنولوجيات المتقدمة
٢٤	٩٩-٩٤	 هاء- التأهب تحقيقاً لفعالية الاستجابة والإنعاش
٢٥	١٠٧-١٠٠	 ثالثاً - الاستنتاجات
٢٥	١٠٠	 ألف - الإنجازات
٢٧	١٠٧-١٠١	 باء - الثغرات والتحديات
		مرفق
٣٠		 تطور مبادئ استراتيجية يوكوهاما إلى إطار متجدد للسياسات العامة للحد من الكوارث

أولاً - مقدمة

ألف - معلومات أساسية

١- طلبت الجمعية العامة، في قرارها ٢٥٦/٥٧، استعراض استراتيجية وخطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً: مبادئ توجيهية لاتقاء الكوارث الطبيعية والتأهب لها وتخفيف حدتها. واقترح الأمين العام أن تتولى أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، بالتشاور مع أصحاب المصلحة المعنيين، استعراض استراتيجية يوكوهاما ("استعراض يوكوهاما"). وكررت الجمعية العامة هذا الطلب في قرارها ٢١٤/٥٨، وطلبت اختتام الاستعراض في المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث الذي سيعقد في مدينة كوبي بمقاطعة هيوغو، اليابان، من ١٨ إلى ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥.

٢- واستعراض يوكوهاما هو عملية تحليلية تشمل الفترة من عام ١٩٩٤ إلى الآن. وتعكس الوثيقة المنبثقة عن الاستعراض حالة الوعي والإنجازات، والقيود والعقبات في الوقت الراهن، وتقدم ملاحظات موحدة في مجال الحد من خطر الكوارث على الصعيد العالمي^(١).

٣- ويرتبط تنامي الوعي والقبول بأهمية الحد من الكوارث بإدراج الموضوع في الالتزامات العالمية بالتنمية المستدامة، التي تتجسد بكل وضوح في خطة تنفيذ جوهانسبرغ التي اعتمدها مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة^(٢)، ولا سيما في بنودها المتعلقة بأوجه الضعف وتقييم المخاطر وإدارة الكوارث. وستزامن نهاية الفترة ما بين ٢٠٠٥ و٢٠١٥ مع قيام لجنة التنمية المستدامة، في دورة برمجتها الخامسة (٢٠١٤-٢٠١٥)، باستعراض إدارة الكوارث وقابلية التأثر بها، في سياق متابعة مؤتمر القمة. كما حدد عام ٢٠١٥ أجلاً أقصى لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحد من مخاطر الكوارث.

باء - المنهجية والوثائق المرجعية

٤- يعتمد هذا الاستعراض على وثائق العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، وأصبح يعتمد منذ عام ٢٠٠٠ على وثائق الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث.

(١) تستخدم طوال هذه الوثيقة عبارة "الحد من خطر الكوارث" المحدث لللدلالة على إطار مفاهيمي للعناصر التي ينبغي مراعاتها للتقليل إلى أدنى حد من مواطن الضعف ومخاطر الكوارث في مجتمع ما، أو تجنب (توقي) الآثار الضارة الناجمة عن الأخطار أو الحد منها (التخفيف من حدتها والتأهب لها)، في سياق التنمية المستدامة الواسع. (العيش في ظل المخاطر، المجلد الثاني، المرفق ١، المصطلحات: المصطلحات الأساسية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، ٢٠٠٤).

(٢) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، ٢٦ آب/أغسطس - ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ (نشرة الأمم المتحدة، رقم المبيع E.03.II.A.1 والتصويب)، الفصل الأول، القرار ٢، مرفق.

واستكملت هذه المصادر بخبرة وآراء الحكومات والمؤسسات ومجموعات الأفراد المعنية بإدارة الكوارث والمخاطر أو شتى أبعاد التنمية المستدامة، مع إيلاء اهتمام متزايد لبرامج القضاء على الفقر.

٥- وسمحت الاستنتاجات التي خلص إليها محفل برنامج العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية وأعمال المحفل الفرعي المعني بالعلم والتكنولوجيا لأغراض الحد من الكوارث الطبيعية، وكذلك التقرير النهائي للجنة العلمية والتقنية للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية (A/54/132 و Add.1)، بتصنيف العديد من المنجزات الأولية، وأبرزت المجالات التي ينبغي الاهتمام بها في المستقبل.

٦- وتزيد التوصيات الواردة في قرار الجمعية العامة ٢١٩/٥٤، الذي نشأت بموجبه الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، تأكيد عزم الدول الأعضاء على المضي قدماً في تحسين التعاون والتنسيق بين القطاعات فيما يتعلق بالتزامات الحد من الكوارث داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها. وأنشئت فرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث كي تتولى تنسيق الاستراتيجيات والسياسات الخاصة بالحد من الكوارث، بالاعتماد على الجهود التي تضطلع بها أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث لضمان التآزر بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والأنشطة المضطلع بها في مجال التنمية الاجتماعية - الاقتصادية وفي المجال الإنساني^(٣). كما حدد إطار عمل الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث مجالات التنفيذ ذات الأولوية.

٧- ومنذ عام ٢٠٠١، جمعت أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث معلومات عن الأنشطة التقنية والمتعلقة بوضع السياسات العامة وإذكاء الوعي الرامية إلى الحد من أخطار الكوارث في شتى أصقاع العالم. واستدعى هذا الأمر مشاركة منظمات كثيرة، وتوثيق منجزاتها التي تشمل مساعي إنسانية وبيئية وتقنية وإثرائية تقترن بجدول أعمال عالمية عديدة^(٤). واستفاد استعراض يوكوها من الخبرة والرؤى المتبصرة التي أتاحتها ما يزيد على ٥٠ مشاورة إقليمية ومواضيعية عقدتها المنظمات الشريكة خلال عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ بدعم من الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث.

٨- وترد أمثلة عديدة على الانجازات والمعلومات المتصلة بالخبرة العالمية في مجال الحد من أخطار الكوارث في المرجع والدليل المؤلف من مجلدين الصادر بعنوان "التعايش مع الخطر: استعراض عالمي لمبادرات الحد من الكوارث" (الأمم المتحدة، ٢٠٠٤)، وفي المنشور اللاحق للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بعنوان *Know Risk* (يصدر لاحقاً، الأمم

(٣) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٥/٥٦.

(٤) ورقة معلومات صادرة عن فرقة العمل المشتركة بين الوكالات، مقتطفات من مبادرات السياسات الدولية المتصلة بالحد من أخطار الكوارث ١٩٩٤-٢٠٠٣. (٤-٥ أيار/مايو ٢٠٠٤).

المتحدة، ٢٠٠٤). وأعدت أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث مجموعة تتألف من ثلاثة أقراص حاسوبية مدججة بذاكرة مقروءة فقط حول الحد من أخطار الكوارث في الفترة من ١٩٩٤ إلى ٢٠٠٤، توفر معلومات إحصائية عالمية، وموجزات قطرية، ووثائق مرجعية، وتعليقات فنية مختارة، وخبرة عملية من أكثر من ١٢٠ بلداً.

٩- ويرد عرض موسع للأهمية الحاسمة للعلاقات المتعددة بين مخاطر الكوارث والتنمية في منشور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المعنون "الحد من الكوارث: تحدٍ للتنمية" (٢٠٠٤)، ويشمل مؤشراً عالمياً لمخاطر الكوارث، أمكن تجميعه بفضل إسهامات جهات من بينها قاعدة بيانات الموارد العالمية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث.

جيم - الخطر، والقابلية للتأثر به والحد من المخاطر: أساس الالتزام

١٠- تلخص رسالة يوكوهاما ومبادئ يوكوهاما، معاً، جوهر الاستراتيجية وخطة عملها من أجل عالم أكثر أمناً: إذ ستأتي الكوارث المتواترة على التقدم المحرز في حقل التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ما لم يصبح موضوع الحد من الكوارث جزءاً من خطط وبرامج التنمية الوطنية للبلدان.

١١- ومنذ اعتماد استراتيجية يوكوهاما، شهد العالم نحو ١٠٠ ٧ كارثة جراء المخاطر الطبيعية. وأسفرت هذه الكوارث عن وفاة ما يزيد على ٣٠٠ ٠٠٠ شخص، وتسببت في خسائر فاقت قيمتها ٨٠٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة^(٥). وتقيد بعض التقديرات أن أكثر من ٢٠٠ مليون شخص يتأثرون سنوياً بالكوارث الطبيعية منذ عام ١٩٩١^(٦).

١٢- وتمثل الفيضانات والعواصف ثلثي الكوارث المسجلة منذ عام ١٩٩٤. وشملت هذه الكوارث نوبات أمطار قياسية، وفيضانات خارقة للعادة، وعواصف لم يسبق لها مثيل انتشرت في كل قارة من القارات الخمس. وبلغ إعصار "ميتش" وحده من الشدة ما أتى على مكاسب أكثر من ١٠ أعوام من التنمية في بعض أجزاء أمريكا الوسطى.

١٣- كما شهدت الفترة ذلها نوبات جفاف جد عصبية وممتدة، اقترنت أحياناً بدرجات حرارة قياسية في أجزاء عديدة من العالم. وبلغت درجات الحرارة معدلاتها العالمية

(٥) قاعدة بيانات "نات كات" (natCat) التابعة لشركة إعادة التأمين بميونخ، وتم جمعها لأمانة الاستراتيجية العالمية للحد من الكوارث في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

(٦) يان إيغيلاند، وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية، ورئيس فرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث التابعة للأمم المتحدة، تعليقات تمهيدية، اجتماع فرقة العمل الثامن، المعقود في جنيف من ٥ إلى ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

في الأعوام ١٩٩٨ و ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣. وأودت موجات الحرارة الاستثنائية التي شهدتها آسيا وأوروبا بأرواح الآلاف من الأشخاص. وتضافرت هذه الظروف الطبيعية مع سلوك الإنسان لتسبب في اندلاع حرائق منقطعة النظير ولا تخضع لأي سيطرة في كثير من الأحيان في القارات الخمس جميعها.

١٤- وشهدت تلك الفترة، بين عامي ١٩٩٧ و ١٩٩٨، واحدة من أشد نوبات "ظاهرة النينو" في القرن الماضي، مما أسفر عن انتشار الجفاف والفيضانات والتغيرات المناخية الأخرى. وكان لهذه الأحداث أثر شديد على الزراعة والأمن الغذائي، والصحة والهياكل الأساسية. وتقدر الخسائر بـ ٢٠ ٠٠٠ من الأرواح البشرية و ٣٥ مليار دولار من الأضرار المادية.

١٥- وإن الوعي العلمي بتغير المناخ، كما تصفه التقييمات الدورية للفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، ازداد ترسخاً منذ عام ١٩٩٤، شأنه شأن اهتمام الجمهور العام والحكومات في بلدان عديدة. فمتوسط درجات الحرارة العالمية في ارتفاع، وكذلك بالنسبة لمستويات سطح البحر، في حين أن التجمعات الجليدية آخذة في التراجع. غير أنه لم يثبت إن كانت الظروف المناخية القصوى المسببة للكوارث قد تغيرت تغيراً هاماً. وتنبأ تقارير الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ بأن تشهد بعض الأقاليم في المستقبل ظروف جفاف شديد وأمطار كثيفة. ولا يزال النقاش الحاد متواصلاً على الصعيد الدولي بشأن الآثار المحتملة على المدى البعيد، والسبل المثلى لمعالجة المشكلات.

١٦- ورغم أن نسبة الكوارث الجيولوجية لم تتجاوز نحو ١٥ في المائة من الظواهر المسجلة خلال السنوات العشر الأخيرة، فإنها تسببت في ثلث عدد القتلى الذي بلغ ٣٠٠ ٠٠٠. وأثارت سلسلة من الزلازل المدمرة والمهلكة المسجلة بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٤، سخط الجمهور إزاء ارتفاع عدد الخسائر البشرية بلا داع، وانعدام وسائل الأمان في المنشآت العامة، ولا سيما في المدارس. وأودت الانزلاقات الأرضية وانهيارات الأنقاض والأحوال الشديدة، التي كثيراً ما تبرهن على الآثار المركبة الناجمة عن مخاطر الرطوبة الجوية، والمخاطر الجيولوجية والبيئية، بحياة ٤٠ ٠٠٠ آخرين.

١٧- ومهما بلغت هذه المخاطر الشديدة من قوة، فإن آثارها قد تعاظمت جراء عدم التصدي على النحو الكافي لأوجه الضعف التي تتسم بها المجتمعات التي اجتاحتها، ولا سيما لدى البلدان النامية. وبينما لا يعيش سوى ١١ في المائة من الأشخاص المعرضين للأخطار الطبيعية في البلدان ذات التنمية البشرية الضعيفة، إلا أنهم يمثلون أكثر من ٥٣ في المائة من إجمالي الوفيات المسجلة^(٧). ويبرز تحليل أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن أوجه الضعف

(٧) الحد من مخاطر الكوارث، المرجع ذاته، الصفحات ١٠ و ٨٨-٨٩.

والمخاطر تتأثر بالأنشطة البشرية، وكثيراً ما يتضح ذلك في حالة ضعف القدرات المؤسسية أو عدم كفاية تطبيق المعارف المتاحة.

١٨- ويسهم التحضر السريع في ظهور أخطار الكوارث من خلال مجموعة معقدة من العوامل المتمثلة في ارتفاع الكثافة السكانية والإقصاء الاجتماعي والفقر المصحوب بالضعف المادي. ويمكن أن يتضح هذا من عواقب استخدام الأرض على نحو غير ملائم، وعدم توفير الحماية الكافية للهياكل الأساسية الحضرية، وانعدام الكفاءة في إنفاذ قوانين البناء، وسوء الممارسات في مجال البناء وقلة إمكانات تحويل المخاطر أو توزيعها.

١٩- وتعرض موارد الرزق في المناطق الريفية كذلك لخطر متنامٍ بسبب أوضاع كالفقر، وتردي الموارد الطبيعية والأراضي، والضغوطات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى التي ترتبط بأنماط التنمية العالمية، وجاذبية الحياة الحضرية وتساعد الضغوط في الأسواق الدولية. ولا يزال هناك تغاض عن هذه الأوضاع بأسرها، التي تعمق أوجه الضعف وتسبب الخطر، على الرغم من المعارف والسياسات والقدرات التقنية القائمة - التي لا تطبق بالقدر الكافي.

٢٠- ومع زيادة احتمال حدوث الكوارث زيادة هامة، يتزايد إدراك المسؤولين والجمهور عامة لأوضاع الضعف السائدة. كما تزداد الشواهد على وجود فهم أفضل للعلاقات القائمة بين الفقر والممارسات البيئية المستدامة وإدارة الموارد الطبيعية وتعرض السكان النسي لأخطار الكوارث، سواء أكانت أخطاراً تقليدية أم ناشئة.

٢١- وتبين التجربة الواسعة أن الآثار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وعواقب المخاطر المتصلة بذلك، إنما تدل على أن المسألة ليست مجرد مسألة صحة عامة فحسب. والتلوث البيئي يبرز كذلك قضايا متعلقة بالمخاطر تتجاوز حدود الاعتبارات التقنية، وتشمل صحة البشر والحيوان، والوصول إلى الماء والأمن الغذائي، والظروف البيئية المستدامة اللازمة لكسب الرزق.

٢٢- وثمة شواغل مماثلة فيما يتعلق بالتوزيع المكاني للتعرض للخطر، وهو ما يؤثر في الإدارة وصياغة السياسات العامة والمسؤوليات التنفيذية. وكثيراً ما تحدد الأهمار التخوم المشتركة بين البلدان، وهي بالتالي تؤثر على بلدان مجاورة عدة في حال فيضاتها. وإذا تجاوزت العواصف، وخطوط الصدع وأحواض الأهمار الحدود القطرية ولا تعترف بأي شكل من أشكال السيادة، فإن مجرد تحديد الأسباب والآثار يمكن أن يكون أمراً عسيراً جداً. لذلك، يجب أن تراعي استراتيجيات التوعية بالأخطار أو إدارة الكوارث والمخاطر، العواقب عبر الوطنية ودون الإقليمية أو عبر الإقليمية المتنامية لمخاطر الكوارث المعاصرة.

٢٣- وتؤكد الاتجاهات الحالية فيما يتعلق بالضعف والأخطار الطبيعية والبيئية والتكنولوجية والبيولوجية التي تتهدد المجتمعات، حقيقة أن هذه الأخطار كثيراً ما تكون مترابطة وأنه بإمكانها أن تسبب آثاراً مضاعفة وواسعة الانتشار. لذلك، من الأهمية بمكان أن

تؤخذ هذه التهديدات بعين الاعتبار لدى وضع الاستراتيجيات المحلية للحد من المخاطر، والاستفادة من العلاقات المهنية والتنظيمية الواسعة التي تتجاوز نطاق النهج التقليدية للحماية. ويتسم كل من اتساع نطاق المصالح القطاعية المتأثرة والامتداد الجغرافي للتعرض، بأهمية خاصة بالنسبة للدول الجزرية الصغيرة النامية، وأقل البلدان نمواً والمجتمعات أو الجماعات الأخرى الشديدة الضعف.

ثانياً - الإنجازات وما تبقى من تحديات

٢٤- شهدت السنوات العشر الأخيرة تطوراً في المفاهيم المتصلة بالحد من مخاطر الكوارث، سواء في نطاقها أو تعقيدها. ويسود الاعتراف بأن المبادئ الواردة في استراتيجية يوكوهاما لا تزال صالحة. ويبقى التركيز المشترك بين القطاعات وأصحاب المصالح الذي نصت عليه استراتيجية يوكوهاما أساسياً لإرساء ثقافة وقاية للحد من الضعف المادي والاجتماعي والاقتصادي والبيئي ومن آثار المخاطر من خلال تعزيز القدرات الوطنية ولا سيما القدرات المحلية.

٢٥- وثمة ما يدل على زيادة إدراك المسؤولين وعامة الناس أن خطر تضافر العواقب السياسية والاقتصادية والبيئية الناجمة عن الكوارث، يتطلب توفير وسائل أكثر فعالية لمعالجة القابلية للتأثر بالأخطار الحالية والناشئة. ويلح معلقون كثيرون على أنه، فضلاً عما تحظى به هذه القيم من اعتراف وتأييد عامين، فلا بد من الالتزام بتكريسها في أرض الواقع التزاماً أكبر بكثير.

٢٦- ويزداد استخدام المصطلحات التي يفهمها الجميع في سياق الحد من الكوارث، وأطر السياسات وآليات التنفيذ المعترف بها. وخلال السنتين الماضيتين، بذلت جهود كبيرة مشتركة بين الوكالات، بما في ذلك مشاركة فرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث والمساهمات المستمدة من تجارب البلدان، لوضع إطار للحد من الكوارث على نحو فعال. وتتفق الملاحظات التالية مع العناصر الأساسية لهذا النهج الاستراتيجي إزاء الحد من الكوارث.

ألف - الإدارة: الأطر التنظيمية والقانونية وأطر السياسات

١٠ السياسات الأساسية

٢٧- هنالك ما يدل على تزايد انشغال المسؤولين وتنامي اعتراف الجمهور بأن مسألة الكوارث لا تنحصر في مجرد الاستجابة لحدث مدمر. وتشير كل المعلومات التي قدمتها الحكومات إلى بعض السياسات أو التشريعات الوطنية المتعلقة بإدارة الكوارث، حتى وإن أشارت أقلية منها صراحة إلى برامج استراتيجية للحد من الأخطار أو إلى إدراج الموضوع ضمن أهداف التخطيط الوطنية.

٢٨- ويولي الأخصائيون في كثير من التخصصات المهنية وداخل مجتمع التنمية الدولي المزيد من الاهتمام الآن لموضوع التعرض للمخاطر وتوقع عواقب المخاطر المحتملة. وتجلى اهتمام المنظمات الدولية بالموضوع في اعتماد ترتيبات تنظيمية أكثر وضوحاً داخل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٢٢ دمج الحد من مخاطر الكوارث في عملية التنمية

٢٩- هنالك أمثلة عديدة على الممارسات الجيدة في مجال الحد من مخاطر الكوارث في قطاعات مثل الصحة العامة، أو البيئة وإدارة الموارد الطبيعية، أو زراعة الكفاف، أو حماية الهياكل الأساسية، أو التخطيط الإقليمي. أما الأمثلة التي يمكن ذكرها فيما يتعلق بالسياسات الوطنية الشاملة فهي أقل عدداً.

٣٠- ويمكن استخلاص أفكار سديدة من الأنشطة التي اضطلعت بها على مدى السنوات العشر الأخيرة بلدان مثل إثيوبيا وأستراليا وجمهورية إيران الإسلامية وبوليفيا وجنوب أفريقيا وسويسرا والصين وفيت نام والمكسيك ومنغوليا وموزامبيق والهند. وبدأت هذه البلدان، من خلال تركيزها على تقييم التهديدات التي تشكلها مخاطر الكوارث حالياً على أهداف التنمية الوطنية، أكثر اتساقاً في استعراض سياساتها المستقرة في مجال إدارة الكوارث.

٣١- وتقوم حالياً بلدان أخرى مثل الاتحاد الروسي وإكوادور وأوغندا والجمهورية التشيكية وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة ورومانيا والسلفادور وكوستاريكا وكولومبيا وكينيا ومقدونيا بتعديل وتحديث السياسات القديمة باتباع نهج أشمل وأكثر استراتيجية إزاء الحد من الكوارث.

٣٢- وحققت الاستراتيجيات المنسقة على المستوى الإقليمي نتائج مفيدة وأسفرت عن زيادة الوعي بالسياسات وتنمية القدرات العملية. ويتجلى ذلك خصوصاً في الالتزامات القوية المعلنة بين دول جزر المحيط الهادئ، وبلدان آسيا جميعها، وبلدان أمريكا الوسطى والكاريبي، ومؤخراً البلدان الأندية وبلدان أوروبا. وثمة اتفاق الآن على مواصلة الجهود بين البلدان الأفريقية.

٣٣- واتخذ العديد من هذه البلدان قرارات بصياغة سياسات استراتيجية جديدة وشاملة بدلاً من الاكتفاء بتعديل النهج القائمة التي استندت في أحيان كثيرة إلى افتراضات لم تعد مناسبة لتقييم المخاطر الحالية. وكانت تلك القرارات في كثير من الأحيان مرتبطة بسياسات إنمائية أو أهداف سياسية وطنية أوسع نطاقاً يمكن أن تحظى باهتمام الجمهور. والجدير

بالإشارة أن هذه الجهود قد خططت، وهي الآن تُنفذ على مدى فترة زمنية طويلة، وهو ما يعكس بعد النظر في تقدير الفوائد المتوقعة.

٣٤- وأشركت هذه الالتزامات المتعلقة بالسياسات العامة أعلى مستويات الحكومة في العملية، التي شملت في أحيان كثيرة عملية تشريعية موسعة تقوم على الحوار المجتمعي وتدعمها مصالح تقنية أو قطاعية إضافية. وبالمقابل، تعتمد مقتضيات التنفيذ في أحيان كثيرة على إقامة مستويات مسؤولية لا مركزية على الصعيدين دون الوطني والمحلي، بالإضافة إلى التعبئة الفعالة لاهتمام الجمهور ومشاركته.

٣٣ المتطلبات من الموارد

٣٥- غالباً ما يُشار إلى شح الموارد كعقبة أمام بدء أو تنفيذ برامج الحد من الكوارث التي تنسم ببعد النظر. ورغم تعدد النداءات من أجل إدخال الحد من مخاطر الكوارث في صلب التخطيط الإنمائي، فالموارد المخصصة تحديداً من ميزانيات التنمية لتحقيق أهداف الحد من الكوارث محدودة جداً، سواء كان ذلك على الصعيد الوطني أو من خلال الآليات المالية الدولية. ولا بد، كمسألة مبدأ وكأولوية، من دعم المبادرات التي تشجع على تخصيص حصة من أموال التنمية لإدارة مخاطر الكوارث.

٣٦- ونظراً لأن معظم الموارد المستثمرة لأغراض الحد من مخاطر الكوارث، متأتية من القطاع الإنساني - وهو مجمع ثمين للموارد لا يكاد يوفر الأموال الكافية لتغطية أنشطة الاستجابة والإغاثة - ذهب رأي وطني واقعي إلى القول بأن سائر الإدارات الحكومية على كافة مستويات النشاط يمكنها، بحكم وعيها وإيمانها، أن تدرج بسهولة عناصر الحد من مخاطر الكوارث في البرامج الإنمائية. واعتبر أن مسألة تخصيص السلطات المسؤولة حصة من موارد التنمية للمساعي الخاصة بالحد من المخاطر، هي مسألة داخلية بالأساس.

٣٤ المحافل الوطنية

٣٧- جرت الدعوة على نطاق واسع إلى إنشاء لجان وطنية معنية بالحد من الكوارث، أو محافل وطنية مماثلة معترف بها وتقوم على تعدد الاختصاصات والقطاعات وأصحاب المصالح أو توفير دعم متواصل لها. وتعتبر هذه المحافل آليات هامة لتعزيز الالتزامات الوطنية بالحد من الكوارث، غير أن العدد الحالي للمحافل الوطنية النشطة يظل متواضعاً.

٣٨- وفي حين كان عدد من اللجان الوطنية خلال التسعينات نظري المنحى، أو يتسم أساساً بالتوجه التقني، يلاحظ اهتمام جديد بإنشاء محافل وطنية لمعالجة حالات محددة لتعرض البلدان للمخاطر. ولقد قامت بعض البلدان على غرار جمهورية إيران الإسلامية وسويسرا والصين ونيوزيلندا واليابان بإدماج اللجان الوطنية المخصصة القديمة في المؤسسات الحكومية القائمة على نحو يكفل زيادة مشاركتها في عمليات التخطيط الوطنية، ومن ثم الاهتمام المتواصل بالحد من المخاطر.

٣٩- وتشير المعلومات المقدمة من البلدان إلى الدور المحرك الذي تؤديه الدعوة الدولية، ولا سيما العمليات التي يجسدها العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية/الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، في القيام، داخل البلد، بتجميع القدرات والموارد المؤسسية التي غالباً ما تكون مشتتة رغم توافرها. ويعد الاتحاد الروسي وأرمينيا وإسبانيا وإكوادور وألمانيا وأوغندا وبلغاريا والجزائر وجزر القمر والجمهورية التشيكية وجمهورية كوريا وجيبوتي وزامبيا وغابون وفرنسا والفلبين وكندا وكوستاريكا وكولومبيا والكونغو وكينيا ومدغشقر ونيكاراغوا وهنغاريا أمثلة حديثة على بلدان باشرت الاستفادة من هذه الحوافز في الجمع بين الجهود التقنية والرسمية في المحافل الوطنية.

٥٠ الشراكات والمشاركة العامة والمجتمعات المحلية

٤٠- علاوة على دور الهياكل الوطنية الرسمية، ازداد خلال السنوات الأخيرة الاعتراف بقيمة توسيع مشاركة الجمهور والجهود التي تجمع المصالح العامة بالمصالح الخاصة زيادة كبيرة. وأدى هذا إلى إقامة بعض الشراكات المتكررة وغيرها من الجهود الأخرى الرامية إلى تعزيز العلاقات بين الخبرات الأكاديمية أو التقنية، والمصالح التجارية والصناعية والسلطات الحكومية.

٤١- وفي الوقت الذي تشرع فيه الحكومات في اعتماد استراتيجيات أشمل للحد من مخاطر الكوارث، يجب أن تُبذل جهود خاصة لتعزيز الأدوار الداعمة المتبادلة المتوخاة على مستويات النشاط الوطني والبلدي والمحلي. وإذا أُريد تحقيق قدرات معززة ومتواصلة داخل المجتمعات المحلية، ينبغي أن يُنظر خلال السنوات المقبلة بشكل منظم وفعال في سبل زيادة الفرص لمشاركة ودعم المنظمات غير الحكومية والمنظمات الأهلية، وتشجيع الروح التطوعية.

باء - تحديد المخاطر وتقييمها ورصدها والإنذار المبكر

١٠ عمليات تقييم المخاطر على الصعيد الوطني

٤٢- غالباً ما يتم تقييم المخاطر كنشاط يغلب عليه الطابع التقني ويقوم أساساً على دراسة السوابق التاريخية ودرجة تعرض الناس، وعواقب الأخطار. ونظراً لأن المخاطر التي ظهرت حديثاً باتت تهدد المصالح المترابطة في بيئة عالمية معقدة، فلا بد من زيادة الوعي بالأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للضعف. وبدأت معالجة هذه المسألة من خلال عمليات تقييم المخاطر على الصعيد المحلي، وتوفير الفرص التي تشجع الحوار العام على نطاق واسع. وتمكن هذه الآليات وغيرها من الآليات التحفيزية المماثلة من تحقيق مبادئ التنمية، كالعدل ومشاركة الجمهور وحسن التدبير والشفافية، على نطاق أوسع.

٤٣- وتشير البلدان إلى ضرورة اتباع هذه النهج الأشمل إزاء تقييم المخاطر، ولكنها تُعرب أيضاً عن استيائها من عجز القدرات المتوفرة عن تنفيذها تنفيذاً كاملاً بسبب قيود الموارد البشرية والتقنية والمادية. إلا أن التجربة تبين أن عمليات تقييم المخاطر قد تسلط

الضوء على مصالح وموارد مجتمعية كانت مهمة في السابق، وتشكل بذلك أدوات إيجابية لحفز المهم.

٢٠ استخدام البيانات والمتطلبات المنهجية

٤٤ - ثمة اعتراف متزايد بضرورة القيام بتحديث متواصل للبيانات والأدوات التحليلية ذات الصلة، سواء أكان ذلك داخل كل بلد أو على الصعيد الإقليمي فيما يتعلق بالأخطار العابرة للحدود أو الأخطار الإقليمية وللأحواض الشاملة موارد مشتركة. ويستلزم هذا تحسين توفر المعلومات وحرية تبادلها، بالإضافة إلى دراسات استرجاعية للدروس المستفادة وإسقاطات للاتجاهات والسيناريوهات المستقبلية، وجعلها جزءاً من الممارسات القطاعية المقبولة عموماً.

٤٥ - وهناك اعتراف على نطاق واسع بنقص النهج المشتركة للحفاظ على مجموعات للبيانات الوطنية تتعلق بالأخطار وعواقب الكوارث. ويتجلى ذلك على الصعيد الدولي وكذلك في وثائق البلدان ذاتها، لأن المعلومات المتاحة عادة ما تكون جزئية أو قديمة أو متفرقة أو متقطعة. وكثيراً ما تكون هذه المعلومات مشتتة بين سلطات أو وكالات مختلفة، أو لا يجري تقاسمها إلا بتردد كبير.

٤٦ - ولتمكين البلدان من تقييم المخاطر بشكل منتظم ودراسة خيارات إدارة المخاطر على نحو أفضل، لا بد من توحيد أساليب جمع البيانات وتحليلها. وهناك حاجة داخل البلدان، ولا سيما على مستوى المجتمعات المحلية حيث توجد الاحتياجات الفعلية، لنشر المعلومات بشأن مخاطر الكوارث وآثارها والخيارات المتعلقة بإدارتها وذلك على نطاق أوسع وبقدر أكبر من المنهجية.

٤٧ - وثمة اقتراح يبذل جهد دولي لتحسين مستويات البيانات المتعلقة بالخطر والمعلومات الخاصة بالكوارث، وكذلك لتحديد المؤشرات المميزة لآثار الكوارث. ولا بد أيضاً من الاضطلاع بجهود لضمان التبادل الحر للمعلومات. ولقد تحقق بعض التقدم على درب جمع إحصاءات مشتركة تتعلق بالأخطار والكوارث في إطار قاعدة البيانات الدولية المتعلقة بالكوارث، التابعة لقاعدة البيانات العالمية بشأن أحداث الطوارئ. وتضطلع منظمات عدة بعمل مشترك في هذا الصدد في سبيل كسب موافقة واسعة النطاق على إنشاء نظام مرجعي مفرد لترميز الكوارث على الصعيد العالمي. وتجسد المواد التي تقوم شركات إعادة التأمين الرئيسية بجمعها سنوياً عن الكوارث التي تسجل في العالم، والإبلاغ المتسق عن الكوارث التي يحدد موقعها من خلال شبكة بلدان أمريكا اللاتينية للدراسات الاجتماعية بشأن الوقاية من الكوارث، أمثلة أخرى على الموارد الإحصائية القيمة.

٣٠ المخاطر الناشئة

٤٨ - حظيت المخاطر الناشئة بمزيد من الاهتمام على الصعيد الدولي وداخل بلدان كثيرة خلال الأعوام العشر الماضية، وهذا ما أكدته مؤخراً قرار الجمعية العامة ٢١٥/٥٨ بشأن الكوارث الطبيعية وقلة المناعة إزاءها. وكثيراً ما لاحظ أعضاء فرقة العمل المشتركة بين الوكالات للحد من الكوارث تزايد القلق بشأن عواقب المخاطر الحضرية وما يتصل بذلك من تعرض الهياكل الأساسية العصرية المعقدة للخطر. وأكد أخصائيو آخرون في مجال التنمية وبعض المعلقين الوطنيين على الأخطار الناجمة عن الأبعاد العالمية للتنمية الاقتصادية، وألحوا مثلاً على ضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام للتفاعل بين الأخطار الطبيعية وتلك التي يسببها الإنسان مثل المخاطر التكنولوجية. وأعربت بلدان عديدة عن انشغالها المتزايد إزاء المخاطر البيئية والآثار الاجتماعية والاقتصادية الخطيرة الممكنة التي قد تنشأ مع تغير الظروف المناخية.

٤٩ - وتكشف الجهود التي يضطلع بها بعض البلدان بوضوح عن اتجاه متنام نحو معالجة سائر أنواع تحديد وإدارة المخاطر المتصلة بإجراءات ما قبل التخطيط وما بعد وقوع الحادث، سواء أكانت "الأحداث المتسببة" تتعلق بحالات طوارئ طبيعية أو من فعل الإنسان أو بيئية أو تكنولوجية. وينطبق هذا المنطق بالخصوص على البلدان الصغيرة أو التي تعوزها الموارد الكافية لإقامة وكالات مستقلة تتصدى لشتى أنواع الطوارئ.

٥٠ - ولا بد لمنهجيات التقييم الدينامي وإدارة مخاطر الكوارث أن تتطور حسب المشهد العام المتغير لمخاطر الكوارث التي تمس بالأخص الفئات الضعيفة من السكان في أماكن عيشها وعملها. ويكتسي هذا التركيز الإقليمي أهمية خاصة بالنسبة إلى التخطيط الوطني والالتزامات الوطنية وتوقعات التنمية المستدامة، كذلك الواردة في الأهداف الإنمائية للألفية.

٤١ الإنذار المبكر

٥١ - يعد الإنذار المبكر عنصراً أساسياً في الحد من خطر الكوارث. ومتى وجدت أنظمة فعالة للإنذار المبكر، يمكن إنقاذ آلاف الأرواح، كما حدث في كوبا خلال إعصار ميتشيل في عام ٢٠٠١. ويتزايد الوعي بأهمية أنظمة الإنذار المبكر، نتيجة التسليم بالتزايد الشديد في أعداد المجموعات السكانية والممتلكات المعرضة للأخطار، والشواغل إزاء احتمال تغير خصائص الأحوال الجوية القصوى في المستقبل.

٥٢ - وتتوافر في جميع البلدان تقريباً خدمات لرصد الأخطار الجوية وإنذار الجمهور بالأحوال الجوية السيئة. وقد شهدت القدرات التكنولوجية لأنظمة الإنذار المبكر تطوراً مطرداً منذ عام ١٩٩٤، نتيجة لتحسن الفهم العلمي للظواهر الجوية والمناخية والظروف الجيوفيزيائية الأخرى، وتطور أنظمة المراقبة والتطور الكبير الذي شهدته تكنولوجيات التنبؤ والاتصالات المعتمدة على الحاسوب.

٥٣- غير أن أنظمة الإنذار الحالية تظل محدودة، كما بين ذلك مؤتمران دوليان عقدا في ألمانيا (في بوتسدام في عام ١٩٩٨، وفي بون في عام ٢٠٠٣). ولقد خلص صانعو السياسات والأخصائيون والمهنيون الذين شاركوا في هذه الاجتماعات إلى أن بلداناً عديدة تنقصها أنظمة الإنذار المبكر الفعالة، مما يجعل الملايين من الأشخاص معرضين للخطر، وأن العناصر الاجتماعية والسياسية لأنظمة الإنذار المبكر لم تواكب نسق القدرات التكنولوجية.

٥٤- ومن القيود الأساسية، أن أنظمة الإنذار المبكر ينظر إليها في غالب الأحيان من المنظور التقني الضيق باعتبارها خدمة خاصة بالتنبؤ، مع ما يترتب على ذلك من نقاط ضعف فيما يتعلق بمعرفة المخاطر الفعلية، بما في ذلك المخاطر البيئية ذات الصلة والطابع المتغير لقابلية الإنسان للتأثر، وعدم تبليغ الإنذارات على النحو الكافي، وضعف حالة التأهب والقدرة على اتخاذ ما يلزم من إجراءات بعد الإنذارات. وكثيراً ما يغفل دور الإنذار المبكر في التنمية المستدامة.

٥٥- ودعا المشاركون في مؤتمر بون إلى وضع برنامج دولي للإنذار المبكر يتضمن أولويات محددة لمساعدة البلدان في إنشاء أنظمة للإنذار المبكر يغطي نطاقها فعلاً الفئات المعرضة للخطر، وتقدم لها الخدمة اللازمة. وتتوفر إمكانية هامة لتطوير الأنظمة، وذلك بمجرد تعزيز القدرات والشبكات القائمة، ودعم تكاملها. ويمكن للمحافل الوطنية للحد من مخاطر الكوارث والخدمات الوطنية المعنية بالأرصاد الجوية والموارد المائية أن تلعب دوراً أساسياً في دفع هذه العملية. وينبغي أن يدرج الإنذار المبكر كجزء أساسي في السياسات والخطط الإنمائية الوطنية.

جيم - إدارة المعارف والتعليم

١٠ إدارة المعلومات وتبادلها

٥٦- يعزى التقدم المحرز في مجال تحقيق أهداف الحد من الكوارث، في معظمه، إلى وفرة البيانات والمعلومات التي تتيحها المؤسسات العامة والخاصة والخبرة المهنية المتعلقة بالأخطار وتعرض الإنسان لها وإدارة المخاطر، وإلى اتساع نطاق تبادلها بين عدد متزايد من المستعملين. ولم يتكرر ذكر أية وظيفة عملية أخرى بوصفها وظيفة أساسية للنجاح في الحد من الكوارث بقدر ما تكرر ذكر توافر المعلومات المفيدة ونشرها على نحو منهجي.

٥٧- وتضطلع منظمات كثيرة بأنشطة مراكز تبادل المعلومات، التي توفر المعلومات المتصلة بمخاطر الكوارث لخدمة صانعي القرار والمهنيين أو لتوعية الجمهور. ويمثل نمو مراكز المعلومات المعترف بها مهنيًا، التي تسهل جمع المعلومات المتعلقة بالحد من الكوارث وتحليلها ونشرها على نطاق واسع، أحد أهم الانجازات التي تحققت خلال السنوات العشر الماضية. وشدد العديد من المعلقين على ضرورة إنشاء هذه الوظيفة على المستوى العالمي من أجل

الحد من مخاطر الكوارث، وحثوا بالأخص أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث على أداء هذا الدور.

٢٠ التعليم والتدريب

٥٨- شهدت السنوات العشر الماضية إنجازات بارزة في ميدان التعليم والتدريب والبحث المتعلق بالمخاطر، ولا سيما في مستويات التعليم العالية. ويؤكد هذا عموماً أهمية التعليم في إرساء ثقافة للحد من الكوارث، تؤدي إلى تغير المواقف والسلوك عبر السنين.

٥٩- وينطوي ميدان التعليم على مزايا متعددة تفسح المجال لإيلاء اهتمام أكثر وضوحاً بالتوعية بالحد من الكوارث. ويسود الاعتراف بالدور الريادي الذي يؤديه المدرسون، وتحظى مرافق التربية والتعليم بتقدير كبير في المجتمعات المحلية في شتى أنحاء العالم. وهناك اعتراف بفعالية الأطفال في نقل الأفكار وبأهمية بناء مهاراتهم وقدراتهم الخاصة كشرط أساسي للاستدامة. غير أن عملية إدراج قضايا محددة تتعلق بمخاطر الكوارث في المناهج الدراسية اتسمت بالبطء. ولا تزال برامج التعليم التي تتناول بوضوح موضوع المخاطر تشكل الاستثناء بدلاً من القاعدة في معظم البلدان. وثمة ثغرة تفصل بين الاعتراف المتزايد بأهمية التدريس في مجال مخاطر الكوارث وترجمة هذا التدريس على أرض الواقع.

٦٠- وهناك مجال واسع لربط المفاهيم المتصلة بالمخاطر، والتوعية بها، وبمواد التدريس الحالية وإن كان "نقص الموارد من المدرسين والمواد التعليمية" كثيراً ما يذكر باعتباره عائقاً. وتعد التدابير العملية المتصلة بالتعليم مشجعة. فتعبئة اهتمام المجتمعات المحلية ببناء المدارس بطرق آمنة على سبيل المثال، تتم من خلال التثقيف والإيضاح على المستوى المحلي. وتتجلى الممارسات الجيدة في مشاريع من قبيل "خطة التعليم في نصف الكرة الأرضية" (EDUPLAN Hemisferico) في الأمريكتين، وبرنامج إدارة مخاطر الزلازل في وادي كتمانداو الذي يجري تطبيقه في نيبال، ومبادرة مركز الأمم المتحدة للتنمية الإقليمية بشأن السلامة من الزلازل التي تشمل إندونيسيا وأوزبكستان ونيبال والهند.

٦١- وفي مستويات التعليم العالي والتدريب المهني، لا بد من بذل المزيد من الجهود لإدراج إدارة المخاطر في المواد المتصلة بالبيئة والموارد الطبيعية والتنمية المستدامة. وتبقى المراكز المعتمدة الكثيرة الخاصة بالتدريب والتثقيف في مجال إدارة الكوارث والمخاطر، مراكز تنسيق هامة لحشد الاهتمام الإقليمي والدولي اللازم لدعم المساعي الوطنية والمحلية. والمركز الآسيوي للحد من الكوارث، الذي اتخذ مقراً له في كوبي في اليابان، أنشئ بالتحديد استجابة لاستراتيجية يوكوهاما. وإن عقد الأمم المتحدة المتعلق بالتثقيف من أجل التنمية المستدامة (٢٠٠٥-٢٠١٥)، الذي ستتولى منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة تنسيقه، يبشر بتوجيه المزيد من الاهتمام والدعم إلى تبادل الخبرات على نطاق عالمي أوسع.

٦٢- ويعكس برنامج الأمم المتحدة المشترك بين الوكالات التدريب في مجال إدارة الكوارث، الذي يديره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، احتياجات التدريب في بيئة مهنية متغيرة. ويجري هذا البرنامج في الوقت الراهن استعراضاً استراتيجياً لتقييم توجهه الاستراتيجي، وأغراضه وقيمه المضافة في ضوء الاتجاهات الحالية والتحديات المقبلة في مجال دعم الجهود الرامية إلى بناء القدرات الخاصة بإدارة الكوارث والمخاطر.

٦٣- ويرد بناء القدرات في تعليقات كثيرة بوصفه عنصراً حاسماً آخر لتحقيق أهداف الحد من الكوارث. وكثيراً ما يجري الاهتمام بضرورة بناء القدرات لدى أكثر المجتمعات تأثراً، كما يتضح من أعمال حركة الهلال الأحمر/الصلب الأحمر المتصلة بعمليات تقييم الضعف والقدرات بوصفها عناصر رئيسية في أنشطة التنمية المحلية. ولا بد من إيلاء مزيد الاهتمام لإتاحة فرص واسعة للمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والتعليم من بعد في هذا الصدد. كما يجري التشديد على أهمية التوسع في استخدام الخبرة المحلية والمعارف التقليدية.

٦٤- وعلى الرغم من تنامي الوعي بأنشطة التدريب على مستوى المجتمعات المحلية فلا يزال الطريق طويلاً لتجاوز الخطب الرنانة. ولا بد من إقامة حوار أكثر صراحة بين أصحاب المصلحة على المستويات المحلية في سبيل تحديد الأهداف على المدى البعيد. ولا بد أيضاً من تحديد الاحتياجات - أي ما هو مطلوب في الواقع، وأين ولمن، وما هي الوسائل التي تتيح تقديم التدريب الأنسب بأقصى قدر من الفعالية. ويجسد برنامج الحماية من الأعاصير الخاص بالمجتمعات الريفية في بنغلاديش، الذي يحظى بتقدير كبير، نموذجاً جيداً لنشاط مستدام على امتداد ٣٠ عاماً.

٣٠ البحوث

٦٥- شهدت البحوث المتعلقة بالأخطار ومخاطر الكوارث توسعاً كبيراً خلال السنوات العشر الماضية. وعموماً، أولي اهتمام خاص للدراسة الاجتماعية للكوارث وطابعها المتعدد الاختصاصات، مما يعكس أهمية الأبعاد الإنسانية التي تبرز بدورها أهمية عنصر الضعف في تحديد مدى تعرض الناس للخطر. وتعتبر الدراسة المعنونة "Disasters by Design (Mileti, 1999)" مثالاً نموذجياً على بحث جرى تنسيقه على المستوى الوطني وساهم فيه أكثر من ٢٥٠ شخصاً من اختصاصات مهنية عديدة. وهذا البحث، الذي سمح بإجراء تقييم شامل للتصورات السائدة على الصعيد الوطني فيما يتعلق بالمخاطر، اشترك في تمويله أكثر من اثني عشرة وكالة حكومية في الولايات المتحدة. وتجسد شبكة البحوث الألمانية للحد من الكوارث مثالاً آخر على مبادرة تشمل عدة قطاعات أنشئت لتحقيق برامج بحث منسقة تركز على قضايا الحد من الكوارث.

٦٦- وعلى الصعيد الإقليمي، توفر المفوضية الأوروبية، ولا سيما المديرية العامة للبحوث، وتكنولوجيات مجتمع المعلومات، ومركز البحوث المشتركة، أمثلة على الدعم المؤسسي المقدم للبحوث المتعددة الجنسيات والجامعة لعدة اختصاصات في ميادين الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، وذلك من خلال برامج إطارية متعاقبة للبحث والتنمية التكنولوجية. وهناك حاجة مستمرة إلى تشجيع البحوث التطبيقية التي تساعد في إدراج الاعتبارات المتعلقة بالقابلية للتأثر في الأنشطة الإنمائية. ولا بد أيضاً أن تعكس جداول الأعمال المتعلقة بالبحوث المتعددة الاختصاصات، المنظورين الوطني والإقليمي.

٦٧- ويتوقع صانعو القرار إلى الحصول على التحليلات الاقتصادية التي توثق العواقب المالية للكوارث والافتراضات المتصلة بتكاليف وفوائد الحد من الكوارث. وهناك أيضاً اهتمام عالمي ملح بإبراز فوائد أنشطة التخفيف من الآثار وما يتصل بذلك من تكاليف، وتحديد معايير مفيدة لدعم الاستثمار في مجال الحد من المخاطر. ولا بد أيضاً أن تستمر الاتجاهات الحالية في البحوث المتعلقة بالأبعاد الإنسانية للقابلية للتأثر، بما في ذلك المسائل المتعلقة بنوع الجنس وبالجوانب النفسية، والوعي بالمخاطر، ووسائل حث الجمهور على المشاركة مشاركة أوسع نطاقاً في إدارة المخاطر.

٤٠- توعية الجمهور

٦٨- تُعد توعية الجمهور عنصراً جوهرياً في الحد من الكوارث بنجاح. ومنذ عام ١٩٨٦، أصبحت "جائزة ساساكاوا للحد من الكوارث" التي تسندتها الأمم المتحدة سنوياً، أهم جائزة في العالم في هذا السياق، إذ تمثل أهم أداة تستخدمها أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث في مجال التوعية الدولية. وتبين التجربة المكتسبة على امتداد السنوات العشر الماضية أن توعية الجمهور تُعد أساسية لحث الفئات السكانية الضعيفة على مضاعفة نشاطها في مجال الحد من المخاطر، وحفز المجتمعات المحلية على تحمل المزيد من المسؤولية في مجال توفير حمايتها الخاصة.

٦٩- وعلى السلطات الوطنية والمحلية دور حاسم في التأثير على الرأي العام، لتجسيد الاهتمام الذي يُحظى به الموضوع في إطار التخطيط الوطني وتحقيق الأهداف الإنمائية. وتحتفل دول كثيرة باليوم العالمي للحد من الكوارث أو بيوم مماثل آخر لإحياء الذكرى، أو الإعلام أو الحفز. غير أنه يجب وضع استراتيجيات تسويق أكثر إحكاماً وأطول أجلاً وأوفر حظاً من الموارد، لكي تعرض مفاهيم واضحة وتُعبّر بطريقة أكثر اتساقاً عن الإمكانيات العملية للحد من مخاطر الكوارث.

٧٠- ويمكن الاضطلاع بمزيد من الأنشطة لزيادة الوعي عن طريق المدرسة والمنظمات المحلية والشبكات المجتمعية التي تضم أعضاء تجمع بينهم مصالح مشتركة. ويمكن حفز قدر كبير من الاهتمام عن طريق ترسيخ المواضيع المتعلقة بالحد من الكوارث في الثقافة الشعبية.

ويرى المربون والمهنيون ضرورة إيصال المعلومات بأسلوب أكثر إبداعاً واستهداف السكان المحليين وزيادة استخدام اللهجات المحلية.

٧١- ونظراً لوفرة المعلومات المتاحة وسهولة الاتصالات العالمية، لا بد أن تكون الرسائل التي تتعلق بالحد من الكوارث وثيقة الصلة بهذا الموضوع، وأن توجه بدقة نحو متلقين مستهدفين محددين. ويبقى من الصعب توجيه اهتمام الجمهور نحو احتمالات تعرضهم للأخطار على المستوى المحلي ومواطن ضعفهم المباشرة، بدلاً من الاهتمام بالكوارث التي تحدث في أماكن بعيدة وتلقى تغطية إعلامية واسعة. وتظل وسائط الإعلام إجمالاً مورداً لا يُستغل بالقدر الكافي في شن حملات أكثر فعالية للتوعية والدعوة في مجال المسائل المتصلة بالمخاطر.

دال - الحد من عوامل الخطر الأساسية

٧٢- ظهر في السنوات الأخيرة اتجاه إيجابي تمثل في دراسة عوامل الخطر في إطار برامج قطاعية مستقلة، مع زيادة الاهتمام بالتوعية بعنصر القابلية للتأثر في سياقات التنمية. وأسهم ذلك بقدر لا يستهان به في إدراج الحد من مخاطر الكوارث ضمن الأنشطة التي يضطلع بها في مجالات مثل التعليم والصحة والماء والزراعة والحراجة والبيئة والتخطيط العمراني.

٧٣- وفي حين تتركز أمثلة كثيرة في وزارات بعينها أو قطاعات قليلة، فإن البلدان التي تشارك في مؤسسة تنمية الأنديز اعتمدت نهجاً أوسع نطاقاً. ومن خلال العمل في إطار برنامج الأنديز الإقليمي من أجل توقي المخاطر والحد منها، الذي نشأ في أعقاب ظاهرة النينو التي سجلت في عامي ١٩٩٧-١٩٩٨، وضعت عدة نهج قطاعية لمعالجة القابلية للتأثر والحد من مخاطر الكوارث، وجرى تنسيقها بين شتى الوزارات، وذلك سعياً إلى تحقيق هدف مشترك أعربت عنه جميع البلدان المشاركة.

٧٤- وهذه التجربة الأنديزية هي مجرد مثال واحد بين عدة أمثلة تثبت وجود مهارات وقدرات وتقنيات كثيرة متوفرة وشائعة الاستخدام من شأنها أن تحد من تعرض الناس لمخاطر الكوارث. ولا بد من تشجيع ودعم المزيد من الجهود في سبيل تعزيز التكنولوجيات اللازمة وتقاسمها، واستغلال القدرات أو الموارد المؤسسية القائمة، لا سيما في البلدان النامية والبلدان التي تعيش ظروفًا خاصة.

١١- إدارة الموارد البيئية والطبيعية

٧٥- نظراً للروابط الوثيقة بين العوامل المتعلقة بمخاطر الكوارث والمسائل المتصلة بإدارة البيئة والموارد الطبيعية، تتوفر إمكانات هائلة لاستغلال الموارد الموجودة والممارسات الراسخة بهدف الحد من الكوارث. وهناك اعتراف متزايد بضرورة صياغة التدابير المتعلقة بإدارة الأحراج والنباتات والتربة والماء والأراضي صياغة متأنية، وتستخدم هذه التدابير على نحو فعال للتقليل من مخاطر الكوارث. وإن دراسات تقييم الآثار البيئية، التي تجري على نطاق

واسع، توفر المبررات الاقتصادية والتقنيات المتاحة لبلورة مفهوم العمليات المتعلقة بتقييم الأخطار وآثار مخاطر الكوارث، والقيام. وتقوم دول جزرية من المحيط الهادئ حالياً بوضع مؤشر للقابلية للتأثر البيئي^١ يتيح لصانعي القرار الوصول إلى معلومات أكثر انتظاماً بهدف تعزيز المقاومة وتحقيق الاستدامة. وتشير كوريا الجنوبية إلى البيئات المعرضة للخطر بصفة خاصة بوصفها مناطق خطر محتملة يتعين رصدها عن كثب من المنظور الإنمائي ومن ناحية الموارد الطبيعية على حد سواء.

٧٦- وإن الحفاظ على الأراضي الرطبة وإصلاحها كما تدعو إليه اتفاقية رامسار، وإعادة غرس شجر المنغروف في المناطق المديدة على نحو ما تقوم به جمعية الصليب الأحمر الوطنية في فييت نام ومنظمات غير حكومية في بنغلاديش، يبين منافع استخدام الموارد الطبيعية في الحد من مخاطر الكوارث. وتعطي منظمات المجتمعات المحلية التي تتبع ممارسات الزراعة التقليدية على نطاق واسع في هندوراس أهمية للنباتات واستخدام الأراضي في تحسين تثبيت التربة والحد من سيلان المياه وتأخير تدهور الأراضي.

٧٧- ويتوفر مجال هام لتعزيز العلاقات وإيجاد فرص تعاون شاملة فيما بين المنظمات البيئية والتي تعنى بإدارة مخاطر الكوارث، ولا سيما عن طريق إشراك منظمات غير حكومية على غرار الاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة، والصندوق العالمي للطبيعة والمعهد الدولي للتنمية المستدامة. وينبغي أيضاً السعي إلى زيادة التأزر وجمع الموارد المتاحة إلى جانب الأنشطة التي يضطلع بها في إطار الاتفاقات الدولية، بما في ذلك اتفاقية رامسار المتعلقة بالأراضي الرطبة والاتفاقية المتعلقة بالتنوع الأحيائي واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

٢٢ ممارسات التنمية الاجتماعية والاقتصادية

٧٨- يفتقر معظم البلدان النامية إلى الآليات الاجتماعية والاقتصادية المحددة التي تكفل حماية الفئات السكانية الضعيفة أو المحرومة في البلدان ذات الاقتصاد المتقدم النمو. ونظراً لقلة برامج الضمان الاجتماعي التي تتسم بطابع مؤسسي، فإن الفقراء والمهمشين في البلدان النامية لم يتوفر لهم وقت الأزمات ملاذ آخر سوى الاعتماد بشكل تلقائي على الدعم المقدم من خلال العلاقات الأسرية أو على المساعدة المتبادلة المتاحة على صعيد المجتمع المحلي. وهناك اعتراف متزايد بأن البرامج المخصصة لقطاعات اجتماعية بعينها كالتعليم والصحة، أو الشواغل المتصلة بأسباب المعيشة كالزراعة وتربية الحيوانات، يمكنها أن تقود الجهود الرامية إلى توفير حماية أفضل من الكوارث عن طريق الحد من أوجه الضعف.

٧٩- وقامت منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية في أمريكا اللاتينية والكاريبي، طيلة سنوات عديدة، بتنفيذ مبادرات معتمدة على المجتمعات المحلية ترمي إلى حماية المدارس والمرافق الصحية وشبكات المياه المحلية بالاعتماد على زيادة مشاركة الجمهور. وفي الفلبين، عملت وزارة الشؤون الاجتماعية والتنمية جنباً إلى جنب مع مكتب

الدفاع المدني ومنظمات غير حكومية شعبية من أجل توسيع نطاق الجوانب الاجتماعية لدعم المجتمعات المحلية وبناء القدرات المحلية للمساهمة في الحد من مخاطر الكوارث.

٨٠- وعلى نقيض ذلك، ولأسباب اقتصادية وتجارية، فإن معظم البلدان النامية تفتقر للآليات التي تسمح بتوزيع المخاطر على نطاق أوسع بين قطاعات المجتمع، مثل التأمين على المحاصيل أو المسكن أو المخططات المؤسسية للضمان الاجتماعي. وقد وفق مصرف غرامين في بنغلاديش إلى حد بعيد، شأنه شأن صناديق اجتماعية مشتركة تنشط على الصعيد المحلي، في تنفيذ مبادرات اجتماعية واقتصادية لتعزيز التنمية من خلال مخططات الإقراض الشعبية وبرامج الاستثمار الصغير، على الرغم من أن هذه المبادرات اعتبرت في بادئ الأمر غير قابلة للتنفيذ.

٨١- وعلى الرغم من بعض الحالات الاستثنائية القليلة، كالعلاقة القائمة بين شركة إنتربوليس لإعادة التأمين ومؤسسة كالانجيام في جنوب الهند وبرنامج ترعاه الحكومة في فييت نام، فقليلة هي برامج التمويل الصغير أو الإقراض التي تُشجع بوجه خاص الممارسات الكفيلة بالحد من المخاطر في صفوف السكان الفقراء. وأثبت بعض برامج إعادة التأهيل التي أعقبت زلزال غوجارات في الهند والأنشطة النموذجية الأخرى المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات في بنغلاديش ضرورة ضمان المشاركة المجتمعات المحلية في جميع مراحل هذه البرامج، ولكن أيضاً التحديات التي تواجه الممارسة الإنمائية والاستثمار الخاص.

٨٢- وعلى مستويات الاقتصاد الكلي، ثمة ما يدل على تزايد التزام المؤسسات بالحد من مخاطر الكوارث والاستثمار في هذا المجال. ومن بين المؤسسات المالية الدولية، ساهمت وحدة إدارة المخاطر التابعة للبنك الدولي إسهاماً كبيراً في تسليط الضوء على الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث. وكان إسهام هذه الوحدة حاسماً في توثيق روابط الدعوة بين القطاع الخاص ومصالح شركات التأمين والاستثمار من أجل إنشاء اتحاد الوقاية الاستباقية الذي يستضيفه حالياً الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

٨٣- وعقب الدمار الذي ألحقه إعصار ميتش ببلدان أمريكا الوسطى، جعل مصرف التنمية للبلدان الأمريكية منذ عام ٢٠٠٠ من الحد من الكوارث عنصراً رئيسياً في استراتيجياته الخاصة بالإقراض من أجل التنمية. وبدأ مصرف التنمية الكاريبي يندمج على هذا المنوال، بينما أعلن مصرف التنمية الآسيوي، بعد دراسة داخلية دامت سنتين، عن سياسة جديدة جرت مراجعتها في عام ٢٠٠٤ لدعم الحد من الكوارث من خلال سياساته الخاصة بالإقراض. ويقوم مصرف التنمية الأفريقي حالياً في إطار شراكة مع الاتحاد الأفريقي، والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، بصياغة مبادئ توجيهية لمساعدة البلدان في إدراج الحد من الكوارث في صلب استراتيجياتها الإنمائية.

٨٤- وبالمثل، تبذل صناعة التأمين على الدوام جهوداً نشطة وبارزة عن طريق تزويد البلدان بوثائق إحصائية وتحليلات حاسمة تتعلق بمخاطر الكوارث وتكاليفها. غير أن الحكومات وشركات التأمين لا تزال تواجه صعوبات في ترجمة الآليات الصالحة لتحويل المخاطر لغير المؤمن عليهم أو لمن ليس لديهم تأمين كافٍ، وفي أحيان كثيرة لصغار الملاك في البلدان النامية.

٣٠ تخطيط استخدام الأراضي والتدابير التقنية الأخرى

٨٥- يُعد تخطيط استخدام الأراضي أداة أساسية للحد من الكوارث، وذلك عن طريق تقييم المخاطر، والإدارة البيئية، وموارد الرزق المنتجة والأنشطة الإنمائية. وهو يشكل في كثير من الأحيان حلقة وصل حاسمة بين الساحتين الحضرية والريفية حيث تتعرض الموارد الطبيعية لأكبر تهديد جراء النمو والتنمية. ومع ذلك، قد تطغى القوى الاقتصادية الأخرى المؤثرة في الأجل القصير بسهولة على آفاق تجنب المخاطر الطويلة الأجل التي تكون أقل وضوحاً.

٨٦- وينطبق هذا على التدابير التقنية أو الهيكلية الأخرى المتعلقة بالحد من عوامل الخطر الأساسية. فهناك معارف واسعة ومهارات تقنية يمكن استغلالها لتقليل أخطار الكوارث إلى أدنى حد عن طريق رسم خرائط لمناطق المخاطر القصوى، وتدعيم المباني وحماية الهياكل الأساسية ووضع معايير للبناء. وفي معظم البلدان، يسهم التعاون القائم بين المهندسين والعلماء وسائر الأخصائيين التقنيين في التعريف على نطاق واسع بقوانين البناء وتدابير البناء المقاومة للكوارث، واستكمالها.

٨٧- ومن الصعب تحديد مدى استخدام التدابير التقنية بصورة اعتيادية، أو مدى تنفيذ المعايير القائمة على نحو منتظم. وفي عدة بلدان، كثيراً ما تتأثر فعالية هذه الأدوات الأساسية في الحد من المخاطر بنقص الدعم السياسي والمؤسسي.

٨٨- وإذا أُريد تحقيق الإمكانيات العالية التي توفرها الممارسات التنظيمية المستدامة، فلا بد من ضمان مشاركة أصحاب المصلحة مشاركة واسعة النطاق. ويستلزم هذا تضافر المصالح المتصلة بإدارة المخاطر، والبيئة، والقدرات المهنية والتقنية، والاستثمار والتنمية لأجل تحقيق غرض مشترك، ويرتبط النجاح في هذا الصدد ارتباطاً وثيقاً بالتصورات المتعلقة بالظروف الإقليمية أو المجتمعية المباشرة التي تتقاسمها تلك المصالح.

٤٠ التكنولوجيا المتقدمة

٨٩- يسود الاعتراف بأهمية التكنولوجيا المتقدمة في مجال الحد من الكوارث. ولقد ازداد استخدام هذه التكنولوجيا بحكم تطور أدائها وتراجع تكاليفها وتحسن إمكانيات الحصول عليها محلياً. وتبين أن التقنيات المتصلة بالاستشعار من بُعد ونظم المعلومات الجغرافية والرصد الفضائي ووضع النماذج والتنبؤ باستخدام الحاسوب وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات مفيدة جداً، لا سيما في أنشطة تحديد المخاطر ورسم الخرائط والرصد والتقييم

القطري أو المحلي والإنذار المبكر. ولقد شهد العقد، على سبيل المثال، تحسناً مطرداً في مجال توقعات الأحوال الجوية القصوى.

٩٠- وإن استخدام التكنولوجيات المتقدمة وما يتصل بذلك من مجموعات بيانات في إطار الإدارة البيئية يوفر إمكانات للتأزر واتباع نهج مشتركة مع إدارة مخاطر الكوارث. ولقد أصبحت هذه الأدوات، بحكم انخفاض تكاليفها، أيسر منالاً كقدرات تُستخدم بصورة اعتيادية، وزادت فائدتها على المستوى المحلي في بلدان عديدة. ولا بد أن تتوفر للمجتمعات المحلية ولصانعي القرار بيانات ونتائج قابلة للاستخدام بفضل تقنيات أكثر تطوراً للرصد ووضع النماذج.

٩١- وبينما قدرت بلدان معينة الزيادة في التكنولوجيات المتقدمة المتاحة، أعربت بلدان أخرى عن خيبة أملها بسبب افتقارها إلى القدرة التقنية أو البيانات التي تمكنها من زيادة فعالية استخدام تلك التكنولوجيات. وتعترف بلدان كثيرة بضرورة تقليص الازدواج إلى أدنى حد، وضمان الاتساق، ودعم تبادل المعلومات بحرية بين مختلف الوزارات، فضلاً عن تيسير التطبيقات الشاملة لعدة تخصصات واللازمة للحد من الكوارث على نحو فعال.

٩٢- ويجري العمل حالياً على وضع مبادرات عدة أخرى تستفيد من التطبيقات القائمة على الرصد الفضائي والاتصالات من بعد من أجل الحد من الكوارث، وسوف يجري تنفيذ هذه المبادرات من خلال شراكات استراتيجية عالمية وإقليمية. ويسعى مكتب الأمم المتحدة لشؤون الفضاء الخارجي، وفرقة العمل المعنية بإدارة الكوارث التابعة للجنة استخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية إلى تنفيذ نظام عالمي متكامل لإدارة الحد من الكوارث الطبيعية وجهود الإغاثة. وتوصلت مبادرة عالمية متعددة الأطراف أطلقت مؤخراً، وتشترك فيها بلدان نامية ومتقدمة النمو، إلى إعداد وثيقة إطارية لخطة يستغرق تنفيذها عشر سنوات لإقامة شبكة عالمية لنظم رصد الأرض. وتهدف هذه المبادرة، في جملة أهداف أخرى، إلى تقليل الخسائر البشرية الناجمة عن الكوارث الطبيعية، وتحسين فهم التغيرات الجوية والمناخية وتقييمها والتنبؤ بها.

٩٣- وفي حين يعترف على نطاق واسع بأهمية التكنولوجيات في الحد من الكوارث، فمن الناحية المؤسسية لا يمكن تحقيق المزايا بسهولة، وذلك بسبب ما يتطلبه الأمر في كثير من الأحيان من نظم دعم قوية وموارد مستدامة وقدرات تقنية. لذلك، لا بد للبلدان والمنظمات المتقدمة تكنولوجياً أن تشجع على تطبيق هذه الموارد على نطاق واسع في البلدان النامية والمجتمعات المحلية المتأثرة بالكوارث، ولا بد لها أيضاً من أن تساعد في الوفاء بما يتصل بذلك من متطلبات بشرية وتقنية.

هاء - التأهب تحقيقاً لفعالية الاستجابة والإنعاش

٩٤ - تبين أن وظائف إدارة الكوارث والحماية المدنية التي تضطلع بها الحكومات تشكل عناصر هامة في إدارة مخاطر الكوارث. ويتجلى ذلك خصوصاً في أنشطة التأهب والتخطيط للطوارئ التي تقتضي توافر مهارات متخصصة والتعبئة العامة وإعلام الجمهور. ويمكن للمختصين في إدارة الكوارث والمسؤولين عن الحماية المدنية أن يسهموا إسهاماً كبيراً في حفز المجتمعات المحلية كيما تشارك في أنشطة التوعية بالمخاطر، وتحديد مواقع الأخطار وحماية الهياكل الأساسية الحيوية. كما يمكن لوكالات الحماية المدنية أن تقدم دعماً إضافياً وتفيد بمعرفتها التقنية أنشطة التدريب الجارية. ويمكن لها أن تسهم إسهاماً كبيراً عن طريق نقل الدروس المستفادة من عمليات الطوارئ السابقة للمساعدة في عمليات التخطيط في إطار الاستراتيجيات المستقبلية للحد من الكوارث.

٩٥ - ويتوفر لدى معظم البلدان بعض القدرات المؤسسية في مجال إدارة الطوارئ، غير أن أقلية منها فقط توصلت إلى تحقيق الإمكانات الهائلة التي تمثلها هذه الوكالات في وضع نهج استراتيجية أشمل إزاء تحديد مخاطر الكوارث، وإدارتها والتوعية بها. وتجسد الوكالة الروسية للإغاثة، بوصفها السلطة الوطنية المختصة بكل جوانب حالات الطوارئ في الاتحاد الروسي، مثلاً على تعديل الالتزامات التنظيمية ودعم القدرات في سبيل زيادة التركيز على الحد من مخاطر الكوارث. وتعدُّ أستراليا وشيلي وفرنسا وكوبا وكولومبيا ونيوزيلندا أمثلة لبلدان اتبعت نهجاً أشمل إزاء القدرات المتعلقة بإدارة المخاطر والاستجابة للطوارئ.

٩٦ - وللنهوض بمستوى التوعية وقدرات الإدارة اللازمة لمعالجة مخاطر الكوارث الحالية، لا بد من وضع تشريعات وترتيبات مؤسسية تسمح بجمع سائر الأطراف في قطاعات إدارة الكوارث والمخاطر بغية التخطيط والاستجابة بطرق أكثر تكاملاً وتنسيقاً. ويمكن بفضل تضافر الجهود وتوسيع دائرة تقاسم الممارسات الجيدة، ربط الاحتياجات في مجالات التوعية بالمخاطر وتحليلها، بالمعرفة والخبرة العملية للمختصين في إدارة الكوارث. وفي سياق أعم، لا بد أن يندرج الدعم المقدم من سائر الوكالات الحكومية، والسلطات الحكومية المحلية، والمسؤولين عن إدارة الهياكل والمرافق الحيوية الأساسية، ودوائر الأعمال، والمنظمات غير الحكومية والجمهور ذاته في إطار عملية تقوم على مشاركة وحوار أوسع نطاقاً.

٩٧ - وثمة دعوة ملحة في دوائر إدارة الطوارئ إلى زيادة الموارد المستثمرة في إجراءات التأهب والوقاية والتخفيف زيادة كبيرة. وأبدي قلق إزاء عدم تناسب المبالغ التي اعتادت الحكومات والمنظمات الدولية الالتزام بها في إطار الاستجابة للطوارئ وإعادة التأهيل، وفي كثير من الأحيان بلا ترو، مما يؤدي إلى ازدواج الجهود، ودون ممارسة الرقابة التي تفرض عادة على المصروفات الإنمائية.

٩٨- وإزاء تزايد التكاليف المتصلة بالكوارث وعواقبها على التنمية، كلفت الإدارة البريطانية للتنمية الدولية ومنظمة الإغاثة غير الحكومية "تير فوند" (Tear Fund) مؤخرًا بإجراء دراسات تهدف إلى تحديد القيود والمعوقات التي تحول دون تحقيق توازن أفضل، في إطار تمويل إدارة مخاطر الكوارث، بين قطاع الإغاثة في حالة الطوارئ وقطاع التنمية.

٩٩- ويلاحظ أن جل الأموال المخصصة للاستجابة لحالات الطوارئ والإنعاش لا يمكن استعمالها إلا بعد خسارة الأصول الاجتماعية والاقتصادية الهامة، في حين أن الموارد التي تستثمر لتقليص الخسائر إلى أدنى حد عن طريق الاستثمار السابق للطوارئ، أقل بكثير. ويوضح هذا تطبيق حوافز أو روادع أكثر فعالية على نحو يكفل تعزيز تكامل المسؤوليات والوظائف التنفيذية. ولا بد أيضاً أن تؤخذ الاحتياجات من الموارد في الحسبان من خلال فهم جيد لتكاليف وفوائد إدارة الكوارث والمخاطر.

ثالثاً - الاستنتاجات

ألف - الإنجازات

١٠٠- لقد تحققت إنجازات هامة على درب تحقيق الأهداف الواردة في استراتيجية يوكوهاما، ويرجع ذلك إلى إدراك البلدان المتزايد، إن لم يكن الشامل، بأن الحد من مخاطر الكوارث شرط أساسي للتنمية المستدامة، علاوة على الوعي المتزايد بأن الأنشطة الإنمائية قد تسبب أيضاً، في بعض الحالات، مواطن ضعف، أو تزيد في شدتها. وتبقى المبادئ المعلنة في استراتيجية يوكوهاما صالحة كمبادئ توجيهية لوضع أطر للسياسات العامة لتعزيز القدرات الوطنية، ولا سيما المحلية في مجال الحد من الكوارث^(٨). وعلى الصعيد الدولي، أمكن إبرام اتفاقات هامة متعددة الأطراف تتعلق بالحد من مخاطر الكوارث، بما فيها شتى الاتفاقيات المتصلة بالأخطار البيئية والقرارات والبيانات والمبادرات المحددة المتعلقة بتحقيق التنمية المستدامة، وتحديد الأهداف الإنمائية للألفية.

- وما فتئت البلدان تبدي بقوة اهتماماً يقوم على أسس سليمة من خلال البيانات المتصلة بالسياسات العامة، كخطة تنفيذ جوهانسبرغ التي تدعو إلى تقديم التزامات دولية وإقليمية واتخاذ إجراءات وطنية للحد من القابلية للتأثر، والاضطلاع بعمليات لتقييم المخاطر وتنفيذ استراتيجيات شاملة لإدارة الكوارث والمخاطر. إلا أن هناك تسليماً واسع النطاق بضرورة تقديم التزامات أكثر تحديداً لترجمة هذه البيانات على أرض الواقع.
- وثمة ما يدل على زيادة إدراك العالم للعلاقات القائمة بين الفقر، والممارسات البيئية المستدامة، وإدارة الموارد الطبيعية والمخاطر ذات البعد العالمي، مثل الشواغل المتصلة بتقلب المناخ والنمو الحضري والقضايا

الصحة العالمية والتكنولوجيا الحديثة. وهناك تسليم بالحاجة إلى اتباع نهج أكثر تكاملاً إزاء إدارة الكوارث والمخاطر حيث يقوم عدد متزايد من البلدان باعتماد سياسات استراتيجية ونهج تنفيذية جديدة.

- ولقد تحقق تقدم إيجابي، وإن كان جزئياً، على درب إدراج الحد من مخاطر الكوارث ضمن التخطيط الوطني والاستراتيجيات الإنمائية. وثمة ما يدل حالياً على تحقيق تقدم واضح على الصعيد الوطني وعلى بعض المستويات الإقليمية، ومن ذلك تعزيز فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالحد من الكوارث، والدعوة التي تقوم بها المؤسسات المالية الدولية والجهود الداعمة التي يبذلها بعض اللجان الاقتصادية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة.
- ويولى اهتمام خاص لأهمية الدور الحافز والداعم الذي تقوم به المؤسسات السياسية والتقنية والتعليمية والإعلامية الإقليمية/دون الإقليمية في مساعدة البلدان في وضع استراتيجيات للحد من المخاطر، وتنسيقها ودعمها.
- وعلى نقىض ما أبدي في مرحلة سابقة من اهتمام بالنهج العلمية والتقنية إلى حد بعيد والاستخدام المتكرر للتقنيات المادية للتخفيف من آثار الأخطار الطبيعية على السكان، ثمة ما يدل على إحراز تقدم هام في الاهتمام الأوسع والأشمل بالأبعاد الاجتماعية والجوانب المتعددة القطاعات لمسألة قابلية البشر للتأثر.
- وهناك سعي إلى تطوير العلاقات بين الاختصاصات والمنظمات، مع فهم أفضل للمبدأ الأساسي للشراكة والتقاسم العادل للمسؤوليات والموارد. ولا بد من إيلاء الاهتمام اللازم لتعرض الجمهور للمخاطر على الصعيد المحلية، وإلا فإن الجهود التي تبذلها مختلف البلدان قد تركز على نحو مبالغ فيه على الآفاق الدولية أو على المستويات الوطنية المركزية للمسؤولية.
- ويتوافر حجم كبير من المعارف والمهارات والقدرات التقنية لتقليل آثار الأخطار إلى أدنى حد ممكن والحد من قابلية الناس للتأثر بالكوارث وتعرضهم لمخاطرها. وفي حين يستغل بعض البلدان هذه القدرات على نحو مفيد للغاية، فإن بلدان أخرى تنتفع بها على نحو متفاوت أو غير متواصل أو بقدر ضعيف، وذلك بسبب عدم توفر المساعدة ونقل التكنولوجيا بالقدر الممكن في إطار التعاون الدولي.
- وتعد المعلومات التي تركز على الحد من مخاطر الكوارث مورداً بالغ الأهمية؛ ويسود الاعتراف بأن توافر هذه المعلومات ونشرها واستخدامها على نطاق واسع يشكل إنجازاً هاماً. وإلى جانب التعليم بشكل عام، وبناء

القدرات على كافة المستويات، ينبغي أن ينظر لإدارة المعارف وتطوير رأس المال الاجتماعي كاستثمارات ذات أولوية في سياق الاستدامة.

باء - الثغرات والتحديات

١٠١ - بالإضافة إلى نقص التنفيذ المنهجي، والتعاون والإبلاغ عن التقدم المحرز في مجال الحد من مخاطر الكوارث والقابلية للتأثر بها، حدد المشاركون في عملية استعراض يوكوهاما الثغرات والتحديات التالية. ويتعلق الأمر بعناصر أساسية يمكن أن توفر للناس حماية أكبر من مخاطر الكوارث في مكان عيشهم وعملهم. كما يمكن أن تشكل حافزاً لمشاركة المسؤولين والمؤسسات والجمهور في تعزيز القدرة على مقاومة الأخطار التي ستسببها الكوارث في المستقبل.

١٠٢ - الإدارة: الأطر التنظيمية والقانونية وأطر السياسات العامة

- ١ - ضمان وضع استراتيجية للحد من الكوارث، ترتبط بمختلف المصالح القطاعية وتُدمج في التخطيط الإنمائي والأهداف الإنمائية على الصعيدين الوطني والمحلي.
- ٢ - إنشاء أو تعزيز محافل وطنية للحد من الكوارث، تضم عناصر فاعلة من قطاعات متعددة وتوفر لها الموارد الكافية لإنجاز التقدم المطلوب، بالإضافة إلى الاعتراف بالإرادة السياسية والإجراءات العملية المطلوبة لدعم أنشطة الحد من مخاطر الكوارث.
- ٣ - ضمان استناد الأدوار والمسؤوليات والفرص والموارد اللازمة لوضع استراتيجيات الحد من المخاطر إلى الشراكات، وقيامها على مصالح المجتمعات المحلية وتشجيعها لمشاركة الجمهور على نطاق واسع، بما في ذلك مشاركة الفئات المحرومة.
- ٤ - تخصيص الموارد التي تتيحها ميزانيات الطوارئ والتنمية بحكمة على الصعيدين الدولي والإقليمي وداخل البلدان، لتعزيز استراتيجيات الحد من المخاطر في التطبيق العملي.

- ٥ - تشجيع استخدام مصطلحات مفهومة على نطاق واسع في سياق الحد من الكوارث، واستعمال أطر مرنة للسياسات العامة تفسح المجال لتعدد نهج التنفيذ.

١٠٣ - تحديد المخاطر، وتقييمها ورصدها والإنذار المبكر بها

- ١ - وضع المعايير للقيام على نحو منهجي بجمع وحفظ السجلات الإحصائية الوطنية الشاملة المتعلقة بالجوانب العديدة المتصلة بالحد من مخاطر الكوارث (بما في ذلك البيانات المتصلة بالبيئات المبنية، وشرائين الحياة والهياكل الأساسية الحيوية؛ والجوانب الاجتماعية والاقتصادية للقابلية للتأثر؛ وتحليل الأخطار والمتطلبات العملية المتصلة بالكوارث).

٢ - تقييم حالة المخاطر على المستوى القطري (بما في ذلك خرائط الأخطار واتجاهات القابلية للتأثر) والقيام بعمليات تقييم للمخاطر، وإدراج الأبعاد التقنية والاجتماعية - الاقتصادية؛ وإجراء التحليلات، حيثما أمكن، في المواقع الإقليمية أو الملائمة التي تنقسم مخاطر التعرض للكوارث.

٣ - إنشاء أنظمة للإنذار المبكر تركز على السكان المعرضين للخطر وتدمج الأبعاد الأساسية لإدارة المخاطر، وإطلاق الإنذارات، والنشر، والتأهب وقدرة الاستجابة.

٤ - تنفيذ التوصيات البرنامجية للمؤتمر الدولي الثاني المعني بالإنذار المبكر كما أقرتها الجمعية العامة، ولا سيما عن طريق توسيع نطاق التنسيق الدولي وإدراج الإنذار المبكر في السياسة الإنمائية.

١٠٤ - إدارة المعارف والتعليم

١ - إدراج موضوع الحد من الكوارث في المناهج الدراسية في سائر مستويات التعليم والتدريب المهني، مع التركيز على المدارس وسائر المؤسسات الأخرى الهامة.

٢ - تنمية القدرات المؤسسية ودعمها من أجل جمع المعلومات والخبرات الحالية والتقليدية المتعلقة بالحد من الكوارث، ودمجها ونشرها واستخدامها على نطاق واسع.

٣ - إبراز نتائج التجارب المفيدة من خلال تعميم واستخدام دراسات الحالة على نطاق واسع، والتبادل المهني بين البلدان والجهود التي تبذلها المؤسسات لتحديد وإدماج الدروس المستفادة من الأحداث السابقة.

٤ - تنفيذ برامج البحوث التي تجمع تخصصات ومصالح مهنية متعددة، وتغذي عمليات صنع القرار بالمعلومات وتؤدي إلى تنفيذ الحد من الكوارث على جميع المستويات.

٥ - صياغة استراتيجيات مستمرة ومتعددة الجوانب لتوعية الجمهور لترويج ومساندة السياسات، وتنمية القدرات وفهم الجمهور؛ بالاعتماد على الموارد والقدرات المهنية، العامة منها والخاصة، بما فيها قدرات وسائط الإعلام، في العملية.

١٠٥ - الحد من عوامل الخطر الأساسية

١ - ربط الحد من المخاطر بمجالات الاهتمام والقدرات والالتزامات المتصلة بالبيئة والموارد الطبيعية والمناخ، وما يرتبط بها من مجالات جيوفيزيائية.

٢ - ربط المبادئ والممارسات المتعلقة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية بالقدرات التقنية لحماية الهياكل الأساسية الحيوية والحد من أوضاع الفقر لصالح الفئات السكانية الضعيفة.

٣- تنمية التعاون أو توسيع نطاقه بين المصالح العامة والخاصة، والقدرات العلمية والمهنية، والشراكات ذات الصلة، داخل وخارج مجالات محددة للتركز القطاعي، بما في ذلك التشجيع على توسيع نطاق تبادل المعارف ونقل التكنولوجيا بين سائر البلدان.

٤- تعزيز توفير التدابير التقنية المتعلقة بتخطيط استخدام الأراضي، وقوانين البناء والإنشاء، والمهارات التكنولوجية والتقنيات المتقدمة، واستخدامها استخداماً مناسباً، وعلى وجه الخصوص في البلدان المحرومة المعرضة للكوارث بشكل خاص.

٥- تحديد وتشجيع الاستخدام المحلي للأدوات المالية وما يتصل بها من أدوات الاستثمار من أجل تقاسم المخاطر أو نقلها أو تقليصها إلى أدنى حد، لا سيما في صفوف أضعف فئات السكان وداخل المجتمعات المحلية.

١٠٦- التأهب تحقيقاً لفعالية الاستجابة والانتعاش

١- توسيع دائرة الحوار العام والممارسات الرسمية ومشاركة المهنيين فيما يتصل بالمجموعة الكاملة من الاحتياجات والمسؤوليات المشتركة والمتكاملة لإدارة الكوارث والمخاطر.

٢- تحديد وتخصيص الموارد التي تتيحها ميزانيات الإنشاء والتنمية والطوارئ لإدارة الكوارث والمخاطر على نحو أفضل يتيح الحد من الكوارث على نحو مستمر.

٣- تقييم مدى ملاءمة جميع السياسات والقدرات التنفيذية والاحتياجات المتعلقة بإدارة الكوارث والمخاطر في ضوء المخاطر الحالية والناشئة.

١٠٧- ويتبين من الاستنتاجات المترتبة على استعراض يوكوها ما أن هناك أمثلة وجهود مستقلة عديدة تجسد الوعي بأهمية الحد من مخاطر الكوارث، والاهتمام بهذا الموضوع. كما يدرك العديد من صانعي القرار ما يلزم القيام به، وفي بعض الأحيان تتوافر لهم الموارد اللازمة لذلك. إلا أن أصحاب المصلحة مطالبون جميعاً بمضاعفة جهودهم لترجمة نواياهم إلى إجراءات ملموسة، حتى يصبح سكان العالم في مأمن فعلاً من الكوارث.

مرفق

تطور مبادئ استراتيجية يوكوهاما إلى إطار متجدد للسياسات العامة للحد من الكوارث

إطار السياسات العامة – المجالات المواضيعية (استناداً إلى الممارسات الجيدة وخيارات التنفيذ في المستقبل)	مبادئ يوكوهاما
الإدارة: الأطر المؤسسية والسياسية للحد من المخاطر السياسات الاجتماعية والاقتصادية، استخدام الموارد استخداماً فعالاً السياسات البيئية الحد من المخاطر والتنمية المستدامة السياسات الوطنية، التنمية المؤسسية والتشريع السلطات المحلية والسياسات البلدية للحد من المخاطر الشراكات ونشاط المجتمع ومشاركته الشفافية والمساءلة سياسات العلم والتكنولوجيا	المبدأ ٣- الجوانب الأساسية للحد من مخاطر الكوارث والمتعلقة بالسياسة الإنمائية والتخطيط الإنمائي على الأصعدة الوطني والإقليمي، والثنائي والمتعدد الأطراف والدولي. المبدأ ٦- المشاركة على جميع المستويات، من المجتمع المحلي، ومروراً بالحكومة الوطنية، إلى المستويين الإقليمي والدولي، أمر لا بد منه للحد بشكل فعال من مخاطر الكوارث. المبدأ ١٠- يتحمل كل بلد المسؤولية الرئيسية عن حماية شعبه وأصوله الوطنية من آثار الكوارث الطبيعية.
تحديد وتقييم المخاطر ورصدها والإنذار المبكر بها عمليات تقييم المخاطر وقابلية التأثر بها جمع البيانات واستخدام المعلومات عمليات تقييم آثار الكوارث التنبؤ والإنذار المبكر تقييم المخاطر المناخية والبيئية المخاطر الحضرية الجفاف	المبدأ ١- تقييم الأخطار خطوة لازمة لاعتماد سياسات وتدابير الحد من مخاطر الكوارث. المبدأ ٥- وسائل الإنذار المبكر ونشرها الفعال باستخدام وسائل الاتصالات والنشر، عاملاً أساسياً للنجاح في الحد من مخاطر الكوارث. المبدأ ٦- المشاركة على جميع المستويات، بدءاً بالمجتمع المحلي، ومروراً بالحكومة الوطنية، وانتهاءً بالمستويين الإقليمي والدولي، أمر لا بد منه للحد بشكل فعال من مخاطر الكوارث.
إدارة المعرفة والتعليم إدارة المعلومات التعليم لأجل التنمية المستدامة دراسة الحد من مخاطر الكوارث على المستوى الجامعي التدريب برامج البحث أدوات توعية الجمهور	المبدأ ٤- تنمية وتعزيز القدرات على الحد من مخاطر الكوارث مجال ذو أولوية رئيسية. المبدأ ٦- المشاركة على جميع المستويات، بدءاً بالمجتمع المحلي، ومروراً بالحكومة الوطنية، وانتهاءً بالمستويين الإقليمي والدولي، أمر حيوي للحد بشكل فعال من مخاطر الكوارث. المبدأ ٧- إن تثقيف وتدريب المجتمع بأسره أمر حيوي لتصميم وتطبيق أنماط تنمية مناسبة تحد من قابلية تأثر الفئات المستهدفة.

إطار السياسات العامة – المجالات المواضيعية (استناداً إلى الممارسات الجيدة وخيارات التنفيذ في المستقبل)	مبادئ يوكوهاما
المبدأ ٨- لا بد للمجتمع الدولي من تقاسم التكنولوجيا اللازمة للحد من مخاطر الكوارث كجزء لا يتجزأ من التعاون التقني. المبدأ ٩- إن حماية البيئة، بوصفها مكوناً من مكونات التنمية المستدامة يتسق مع تخفيف حدة الفقر، هي ضرورة حتمية للحد من مخاطر الكوارث. الحد من عوامل الخطر الأساسية • تخطيط استخدام الأراضي • البيئة وإدارة الموارد الطبيعية • الأدوات المالية؛ التأمين والتمويل بالغ الصغر – شبكات السلامة • البناء الأكثر أماناً، حماية البنى الأساسية • التكنولوجيا المتطورة	المبدأ ٢- الحد من مخاطر الكوارث له أهمية أساسية لتقليل الحاجة إلى الإغاثة في حالات الكوارث. التأهب تحقيقاً لفعالية الاستجابة والتأهيل • الإغاثة بالاعتماد على النهج القائم على الحد من قابلية التأثير
آليات التنفيذ • الأطر المؤسسية الإقليمية للحد من المخاطر • سياسة التعاون الدولي للحد من المخاطر (على الصعيد الثنائي والمتعدد الأطراف) • الشراكات، والإجراءات التي يسهم بها المجتمع المحلي ومشاركته.	المبدأ ٨- لا بد للمجتمع الدولي من تقاسم التكنولوجيا اللازمة للحد من الكوارث كجزء لا يتجزأ من التعاون التقني. المبدأ ١٠- ينبغي للمجتمع الدولي أن يبرهن على تصميم سياسي قوي لتعبئة الموارد الكافية واستغلال الموارد القائمة استغلالاً كفوئاً، بما في ذلك الموارد المالية والإمكانات العلمية والتكنولوجية، للحد من مخاطر الكوارث، مع مراعاة احتياجات البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً.
