

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 2011/11/17-14

## قضايا السياسات

البند 4 من جدول الأعمال

سياسة برنامج الأغذية العالمي بشأن الحد من  
مخاطر الكوارث وإدارتها

بناء الأمن الغذائي والقدرة على التكيف

للموافقة



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.2/2011/4-A**

21 October 2011

ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الاطلاع على وثائق المجلس التنفيذي

في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: (<http://www.wfp.org/eb>)

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للموافقة

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين قد تكون لديهم أسئلة فنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير شعبة السياسات والتخطيط السيد M. Aranda da Silva رقم الهاتف: 066513-2988 والاسراتيجيات:

رئيس وحدة التنسيق المعنية بتغير المناخ السيد C. Scaramella رقم الهاتف: 066513-2009 والحد من مخاطر الكوارث:

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعدة الإدارية لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

## ملخص

"بمقدورنا، من خلال ما نقوم به من أفعال، أن نضاعف من آثار الكوارث أو أن نقلل منها."

بان كي مون، الأمين العام للأمم المتحدة

يعتبر الحد من مخاطر الكوارث أولوية مركزية لدى برنامج الأغذية العالمي وذلك في ضوء الآثار العميقة التي تخلفها الكوارث على السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي والسكان الضعفاء في مختلف أنحاء العالم. ففي عام 2010، عالج أكثر من 50 في المائة من برامج البرنامج مخاطر الكوارث الطبيعية وآثارها على الأمن الغذائي، ووصلت هذه البرامج إلى حوالي 80 مليون نسمة.

وتركز سياسة البرنامج للحد من مخاطر الكوارث على بناء طاقات المجموعات السكانية، والمجتمعات المحلية، والبلدان الأكثر ضعفاً، وقدرتها على التكيف، من خلال العمل لضمان الأمن الغذائي والتغذوي والتقليل في الوقت نفسه من التعرض لمخاطر الكوارث وحماية الأرواح وسبل العيش وتعزيزها.

وترسم هذه السياسة معالم ولاية البرنامج، ومزاياه النسبية، وتوضح دوره في الأمن الغذائي وما يتصل بذلك من الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها. وتشمل السياسة مبادئ أنشطة الحد من الكوارث في البرنامج إلى جانب مجموعة واضحة من الأولويات للنهوض بجودة برامج وشركائه وفعاليتها دعماً للسكان الأشد ضعفاً وحرماناً من الأمن الغذائي.

ورغم أن التركيز الأساسي لهذه السياسة ينصب على الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية، فإن العديد من المبادئ تنطبق أيضاً على الكوارث التي يتسبب بها الإنسان وحالات الطوارئ المعقدة.

وتنسخ هذه الورقة وثيقة "سياسة البرنامج بشأن الحد من مخاطر الكوارث" (WFP/EB.1/2009/5-B) ووثيقة "تخفيف وطأة الكوارث: نهج استراتيجي" (WFP/EB.1/2000/4-A).

وتستند هذه السياسة إلى الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2008-2013)، وسياسة البرنامج لإدارة المخاطر (WFP/EB.2/2005/5-E/1)، وسياسة البرنامج بشأن المساواة بين الجنسين (WFP/EB.2/2009/5-A/Rev.1)، ووثيقة "تغير المناخ والجوع: نحو سياسة لبرنامج الأغذية العالمي بشأن تغير المناخ" (WFP/EB.A/2011/5-F) والتي تعرض نهج البرنامج الناشئ إزاء تأثير تغير المناخ على الجوع.

وقد أعدت السياسة بالتشاور الوثيق مع المجلس. وتتضمن نتائج العمليات الأخيرة للتقييم والاستعراض، وتراعي سياسات الشركاء الرئيسيين للبرنامج، بما في ذلك الجهات المانحة،<sup>(1)</sup> والمنظمات غير الحكومية، ووكالات الأمم المتحدة، والحوار العالمي الواسع بشأن الحد من مخاطر الكوارث.

<sup>(1)</sup> من بين سياسات الجهات المانحة التي جرت الاستشارة بها ما يلي:

Department for International Development (DFID). 2011. Saving Lives, Preventing Suffering and Building Resilience: The UK Government's Humanitarian Policy. London; Australian Agency for International Development. 2009. Investing in a Safer Future: A Disaster Risk Reduction Policy for the Australian Aid Program, Canberra; DFID. 2006. Reducing the Risk of Disasters – Helping to Achieve Sustainable Poverty Reduction

وستحظى السياسة بخطة عمل للتنفيذ ولرصدته والإبلاغ عنه. ويجري العمل حالياً على استحداث إطار للبرنامج للاستعداد للطوارئ والتصدي لها وفقاً لهذه السياسة.

## مشروع القرار\*

يوافق المجلس على الوثيقة المعنونة "سياسة برنامج الأغذية العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها: بناء الأمن الغذائي والقدرة على التكيف (WFP/EB.2/2011/4-A)"، ويؤكد التزام البرنامج بحماية أرواح وسبل عيش الأسر الأشد حرماناً من الأمن الغذائي وتفادي الجوع وسوء التغذية. ويتطلع المجلس إلى وضع خطة عمل لمساندة تنفيذ هذه السياسة.

in a Vulnerable World: A DFID Policy Paper. London; European Commission. 2009. A Community Approach on the Prevention of Natural and Man-Made Disasters. Brussels; European Commission. 2009. EU Strategy for Supporting Disaster Risk Reduction in Developing Countries. Brussels; United States Agency for International Development (USAID). 2011. USAID Policy Framework 2011–2015. Washington DC; USAID/Office of United States Foreign Disaster Assistance. 2009. "Disaster Risk Reduction" in Office of United States Foreign Disaster Assistance: Annual Report for Fiscal Year 2009, pp. 101–131. Washington DC; and USAID. 2006. Office of Food for Peace Strategic Plan .Washington DC ,2010–2006

\* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

## المبرر المنطقي

- 1- تعتبر الكوارث الطبيعية والتي يحدثها الإنسان من الأسباب الرئيسية للجوع وهي تؤثر على جميع أبعاد الأمن الغذائي بما في ذلك إمكانية الوصول الاقتصادي والمادي إلى الغذاء، وتوفير الإمدادات واستقرارها، والتغذية<sup>(2)</sup> وإذا لم تبذل جهود جادة للتصدي لمخاطر الكوارث، فإنها تصبح عقبة متزايدة الخطورة تعترض سبيل التنمية المستدامة وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية<sup>(3)</sup>.
- 2- وتوضح الأدلة التجريبية بصورة متزايدة أن هناك علاقة مباشرة بين مخاطر الكوارث والفقر وانعدام الأمن الغذائي. وتتعرض الخسائر الناجمة عن الكوارث بصورة أكثر حدة على الأسر والمجتمعات الفقيرة وتؤدي إلى عواقب طويلة الأجل في مجالات الأمن الغذائي والصحة والتعليم والأبعاد الحيوية الأخرى للرخاء الإنساني<sup>(4)</sup>.
- 3- وتعيش غالبية الناس الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي في المناطق الهشة المعرضة للأخطار الطبيعية، وهم أقل قدرة على التعامل مع الصدمات<sup>(5)</sup> ويؤدي التعرض لمستويات عالية من مخاطر الكوارث والافتقار إلى القدرة على إدارة هذه المخاطر، وهو ما يتفاقم بفعل عوامل أخرى مثل صعوبة الوصول إلى الأسواق وإلى فرص توليد الدخل، إلى محاصرة الأسر الفقيرة في حلقة مفرغة من انعدام الأمن الغذائي والفقر، الأمر الذي يتدهور بسرعة عندما تقع كارثة ما ليصبح أزمة غذائية.
- 4- وعند التأثر بالكوارث، تلجأ الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في كثير من الأحيان إلى استراتيجيات التصدي الضارة من قبيل خفض جودة الأغذية واستهلاكها، وسحب الأطفال من المدارس، وخفض الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم، والانخراط في ممارسات مؤذية للبيئة، وبيع الأصول الإنتاجية، والهجرة الناتجة عن الضائقة. كما تأخذ هذه الأسر بمواقف محافظة إزاء المخاطرة، مما يحد من قدرتها على بناء سبل العيش وتنويعها، ويؤدي بالتالي إلى انخفاض تدفقات الدخل في المستقبل، وإلى إطالة فترة الانتعاش بعد الكوارث<sup>(6)</sup>.
- 5- وتزيد النظم الإيكولوجية المتدهورة من آثار موجات الجفاف والفيضانات، مما يخلف آثاراً بالغة على سبل العيش حتى من الصدمات منخفضة الشدة، ولاسيما في صفوف الأسر المعدمة والأشد حرماناً من الأمن الغذائي. وفي أفريقيا وحدها، يعتمد 650 مليون شخص على الزراعة البعلية في بيئات تعاني من ندرة المياه وتدهور الأراضي وحالات الجفاف والفيضانات المتكررة وأنماط الطقس المتقلبة<sup>(7)</sup> وسيؤدي تغير المناخ وتفاقم شح الموارد إلى تعميق أوجه الهشاشة إزاء الكوارث في هذه البيئات.
- 6- وفي الدول الهشة، تؤدي النزاعات وعدم الاستقرار السياسي وضعف المؤسسات إلى مضاعفة أثر الكوارث وانعدام الأمن الغذائي. ويؤثر تدمير البنية الرئيسية مثل الطرق، وتآكل المؤسسات في المناطق المنكوبة بالنزاعات على الأرواح،

De Haen, H. and Hemrich, G. 2007. The Economics of Natural Disasters: Implications and Challenges for Food Security. Agric. Econ., 37(s1):<sup>(2)</sup> 31–45

United Nations Development Programme (UNDP). 2004. *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development: A Global Report*. New York<sup>(3)</sup>

United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). 2011. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Geneva<sup>(4)</sup>

De Haen, H. and Hemrich, G. 2007. The Economics of Natural Disasters: Implications and Challenges for Food Security. Agric. Econ., 37(s1):<sup>(5)</sup> 31–45; Pelham, L., Clay, E. and Braunholz, T. 2011. Natural Disasters: What is the Role of Social Safety Nets? SP Discussion Paper No. 1102, Washington DC, World Bank; and Vakis, R., Kruger, D. and Mason, A. 2004. Shocks and Coffee: Lessons from Nicaragua. SP Discussion Series,

Washington DC. World Bank

Vakis, R. 2006. Complementing Natural Disaster Management: The Role of Social Protection. SP Discussion Paper No. 0543, Washington DC.<sup>(6)</sup>

World Bank

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 2008. Challenges for Sustainable Land Management (SLM) for Food Security in<sup>(7)</sup> Africa 25. The Regional Conference for Africa, Information Paper No. 5. Rome.

وسبل العيش، وآليات الحماية الاجتماعية الرسمية والتقليدية، ونظم توزيع الأغذية، والنفاذ إلى الأسواق، وهو ما يسفر جميعاً عن مخاطر جوع متصاعدة.<sup>(8)</sup>

7- وتؤثر الكوارث تأثيراً كبيراً على التغذية، سواء في أعقاب وقوع كارثة مباشرة أو على الأجل الطويل. وعلى سبيل المثال، تظهر الدراسات من بنغلاديش زيادة في معدلات الهزال والتقرم في صفوف الأطفال قبل سن التعليم المدرسي إثر الفيضانات، وهو أمر ناجم عن انخفاض القدرة على الوصول إلى الغذاء، وتزايد مصاعب توفير الرعاية الكافية، واتساع التعرض للملوثات.<sup>(9)</sup> وتبرز دراسات أخرى أن أكثر من 20 في المائة من التباين في الطول في البلدان النامية ناتج عن العوامل البيئية، ولا سيما الجفاف.<sup>(10)</sup>

### أثر الجفاف على التغذية (11)

يخلف الجفاف آثاراً حادة على تنوع الوجبات الغذائية ويقلل من الاستهلاك الغذائي الإجمالي. وتشمل الأمثلة على أثر الجفاف على التغذية ما يلي:

- ◀ في زامبيا، تزيد احتمالات انخفاض طول ووزن الأطفال الذين يولدون في ظروف الجفاف عن المتوسط بنسبة 12 في المائة بالمقارنة مع الأطفال الذين يولدون في غير سنوات الأزمات.
- ◀ في أثيوبيا، تزيد احتمالات إصابة الأطفال الذين يولدون خلال الكوارث بسوء التغذية بنسبة 35.5 في المائة عن غيرهم بينما تصل هذه النسبة إلى 41 في المائة فيما يتعلق بالتقرم.
- ◀ في النيجر، وبغض النظر عن مكان الولادة، فإن احتمالات معاناة الأطفال الذين يولدون خلال فترة جفاف من سوء التغذية بين السنة الأولى والسنة الثانية من العمر هي أكثر من ضعف ما هو قائم بالنسبة لغيرهم.

8- وهناك أيضاً حجج اقتصادية مقنعة للاستثمار في مجال الحد من مخاطر الكوارث كوسيلة لحماية مكاسب التنمية، ومنع حالات الطوارئ الإنسانية، وبناء القدرة على التكيف في مواجهة حالات الطوارئ المقبلة وتغير المناخ.

9- ويتصف الحد من مخاطر الكوارث بالفعالية من حيث التكلفة وغالباً ما يعتبر الوسيلة الأفضل لتحقيق القيمة المنشودة من الإنفاق. ويقدر "استعراض الاستجابة الطارئة الإنسانية" أن استثمار جنيه بريطاني واحد في الوقاية يمكن أن يوفر أربعة جنيهات من تكاليف الاستجابة، ويحذر من أن تجاهل الحد من المخاطر يمكن أن يؤدي إلى خسارة سنوات من الاستثمار.<sup>(12)</sup>

10- ويقارب البرنامج مسألة الحد من الكوارث وإدارتها من منظور الأمن الغذائي والتغذوي. وفي بعض أنحاء العالم التي تتقاطع فيها مشكلات انعدام الأمن الغذائي، وسوء التغذية، والفقر، ومخاطر الكوارث فإن البرنامج يعتبر شريكاً مهماً للحكومات، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المحلية، حيث يساند جهودها الرامية إلى الحد

<sup>(8)</sup> Teodosijevic, S. 2003. Armed conflicts and food security. ESA Working Paper No. 03-11. FAO, Rome.

<sup>(9)</sup> Del Ninno, C., Dorosh, P.A. and Smith, L.C. 2003. 'Public policy, markets and household coping strategies in Bangladesh: Avoiding a food security crisis following the 1998 floods'. *World Development* 31(7): 1221-1238.

<sup>(10)</sup> Silventoinen, K. 2003. Determinants of variation in adult body height. *Journal of Biosocial Sciences*, 35:263-285.

Sources include: i) Gitau, R., Makasa, M., Kasonka, L., Sinkala, M., Chintu, C., Tomkins, A. and Fileau, S. 2005. "Maternal micronutrient status and decreased growth of Zambian infants born during and after the maize price increases resulting from the southern African drought of 2001-2002". *Public Health Nutrition*, 8(7): 837-843; ii) IPCC. 2007. *IPCC Fourth Assessment Report*. Cambridge, UK, Cambridge University Press; iii) Silventoinen, K. 2003. "Determinants of Variation in Adult Body Height". *Journal of Biosocial Sciences*, 35: 263-285; and Fuentes, R. and Seck, P. 2007. *The Short-Term and Long-Term Human Development Effects of Climate-Related Shocks: some Empirical Evidence*. New York, UNDP.

<sup>(12)</sup> إدارة التنمية الدولية (الملكة المتحدة). استعراض الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية (2011) والتقارير السنوي للإتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (2008).

من مخاطر الكوارث بمجموعة من أدوات واستراتيجيات المساعدة الغذائية التي تتراوح بين الإنذار المبكر عن أوضاع الأمن الغذائي، وتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، والاستجابة للطوارئ والإنعاش، وصولاً إلى بناء القدرة على التكيف، على سبيل المثال لا الحصر.

## أساس السياسة

- 11- تحتل العلاقة بين انعدام الأمن الغذائي والكوارث الطبيعية وأهمية التحضير لآثار الكوارث، ومنعها، والتخفيف من وطأتها، مكانة مركزية في رسالة برنامج الأغذية العالمي. ويتمثل الهدف العام للمساعدة التي يقدمها البرنامج، سواء في سياق حالات الطوارئ أو في سياق التنمية، في بناء القدرة على التكيف والاعتماد على الذات لدى السكان الأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي.<sup>(13)</sup>
- 12- وينص بيان رسالة البرنامج ونظامه الأساسي على أن البرنامج يهدف إلى "المساعدة في الانتقال من عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ إلى التنمية، وذلك بمنح الأولوية لمساندة أنشطة اتقاء الكوارث والاستعداد لها والتخفيف من آثارها ودعم أنشطة التعمير في مرحلة ما بعد الكوارث" – وهي ثلاثة من العناصر المركزية للحد من مخاطر الكوارث.<sup>(14)</sup>
- 13- وتعيد الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2008-2013) التأكيد على رسالته المتمثلة في منع الجوع من خلال الهدف الاستراتيجي 2: منع الجوع الحاد والاستثمار في تدابير الاستعداد للكوارث والتخفيف من حدتها. ويتضمن الهدف الاستراتيجي الثاني غايتين هما:
- ◀ الغاية 1: دعم وتعزيز قدرات الحكومات للتنبؤ بالجوع الحاد الناجم عن الكوارث والتخفيف من حدته وتقدير نطاقه والتصدي له
  - ◀ الغاية 2: دعم وتعزيز قدرة المجتمعات المحلية على مواجهة الصدمات من خلال شبكات الأمان أو إنشاء الأصول بما في ذلك التأقلم مع تغير المناخ.
- 14- ولأهداف البرنامج الاستراتيجية الأخرى أهميتها هي أيضاً:
- ◀ الهدف الاستراتيجي 1: "إنقاذ الأرواح وحماية سبل كسب العيش في حالات الطوارئ"، وهو يوجه عمل البرنامج للتركيز على الحد من أثر الكوارث المباشر على السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، وتجنب أسوأ العواقب التي يحتمل أن تتسبب بها كوارث.
  - ◀ الهدف الاستراتيجي 3: "استعادة الحياة وسبل كسب العيش وإعادة بنائها في حالات ما بعد الصراع أو حالات ما بعد الكوارث أو حالات الانتقال"، وهو يشمل تقديم الدعم لإعادة بناء الأصول والهياكل الأساسية الشديدة الأهمية بالنسبة لسبل العيش ولتحسين فرص الحصول على الغذاء – وكثيراً ما يجري ذلك بهدف الحد من المخاطر وضمان أن تصمد هذه الأصول أمام أثر الكوارث في المستقبل.
  - ◀ الهدف الاستراتيجي 4: "الحد من الجوع ونقص التغذية المزمنين"، وهو يتضمن الجهود المبذولة للحد من الآثار المتواصلة للكوارث وخصوصاً على الأطفال، مع التركيز على تحسين الوضع التغذوي للسكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي.

<sup>(13)</sup> [www.wfp.org/about/mission-statement](http://www.wfp.org/about/mission-statement)

<sup>(14)</sup> في مصطلحات الحد من مخاطر الكوارث، يشير مصطلح "التخفيف" إلى "التقليل من الآثار السلبية للأخطار والكوارث المتصلة بها" (الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث)، في حين أن المصطلح نفسه، في سياقات تغير المناخ يعني الجهود الرامية إلى الحد من تغير المناخ عن طريق تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة.

- ◀ الهدف الاستراتيجي 5: "تعزيز قدرات البلدان على الحد من الجوع، بما في ذلك من خلال استراتيجيات تسليم المسؤولية والمشتريات المحلية"، ويشمل ذلك الجهود الرامية إلى تحسين تحليل الأمن الغذائي والإنذار المبكر واللوجستيات والحد من مخاطر الكوارث المتصلة بالأمن الغذائي وإدارتها وقدرات التأهب للطوارئ لدى الحكومات.
- 15- وفي عام 2005، جعل المجتمع الدولي الحد من مخاطر الكوارث أولوية له من خلال إطار عمل هيوغو. وتولت الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2008-2013) ربط أنشطة البرنامج بهذا الإطار.
- 16- وتتسم أنشطة الحد من مخاطر الكوارث بطابع متعدد القطاعات يربط بين الاستجابة للطوارئ، والإنعاش، والتنمية. وثمة إقرار بذلك في استعراض فئات البرامج في البرنامج الذي يؤكد أن كثيراً من عمليات الإغاثة والإنعاش تتيح فرصاً فريدة رسمية وغير رسمية لمساعدة المجتمعات والمؤسسات المحلية على بناء طاقاتها وقدراتها الخاصة على التكيف مع صدمات الأمن الغذائي.<sup>(15)</sup> كما يسلط الاستعراض المذكور الضوء على ثلاث أولويات للبرامج الإنمائية للبرنامج تدعم بصورة مباشرة الحد من مخاطر الكوارث لدى الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. وتشمل هذه الأولويات ما يلي:
- 1) التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية المتكررة في المناطق المعرضة للخطر؛ (2) مساعدة الأسر الفقيرة على كسب الأصول والحفاظ عليها؛ (3) مساعدة الأسر التي تعتمد على الموارد الطبيعية المتدهورة على التحول إلى سبل عيش أكثر استدامة، وتحسين الإنتاجية، ومنع المزيد من التدهور في قاعدة الموارد الطبيعية.<sup>(16)</sup>

#### إطار عمل هيوغو والأمن الغذائي

يعترف إطار عمل هيوغو تحديداً بضرورة "النهوض بالأمن الغذائي كعنصر هام من عناصر ضمان قدرة المجتمعات المحلية على مواجهة الأخطار، وبخاصة في بعض المناطق المعرضة للجفاف والفيضانات والأعاصير وغيرها من الأخطار التي يمكن أن تضعف أساليب المعيشة الزراعية".<sup>(17)</sup>

ويركز البرنامج جهوده الخاصة بالحد من مخاطر الكوارث وإدارتها في المقام الأول على دعم ثلاث من أولويات إطار عمل هيوغو في المجالات المتعلقة بالأمن الغذائي والتغذية، وهي: الأولوية 2: "تحديد مخاطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الإنذار المبكر"؛ والأولوية 4: "الحد من عوامل الخطر الأساسية"؛ والأولوية 5: "تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية على جميع المستويات".

## التعريف والمفاهيم

- 17- من حيث المفهوم، لا تعتبر إدارة مخاطر الكوارث جديدة، ولكنها ارتبطت في العقد الماضي بالفكرة الشاملة المتمثلة في تخفيف التعرض للكوارث. وفي حين أن الجهود السابقة كانت تركز على الاستعداد لمواجهة الكوارث والتخفيف من حدتها، والاستجابة، والانتعاش كعناصر منفصلة في دورة كاملة، فإن الحد من مخاطر الكوارث يوحد بين مسائل التأهب وتخفيف الوطأة والوقاية من الكوارث.
- 18- ويشكل الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها جزءاً من إطار موحد يعرف فيه الحد من مخاطر الكوارث بأنه "مفهوم وممارسة الحد من مخاطر الكوارث من خلال الجهود المنهجية لتحليل وإدارة العوامل المسببة للكوارث، بما في ذلك عن

(15) "استعراض فئات البرامج" (WFP/EB.A/2010/11/Rev.1).

(16) اللانحة العامة والنظام المالي واللائحة الداخلية للمجلس التنفيذي، برنامج الأغذية العالمي، إصدار نوفمبر/تشرين الثاني 2010.

(17) إطار عمل هيوغو 2005-2015.

طريق خفض التعرض للأخطار، والتخفيف من ضعف الناس والممتلكات، والإدارة الحكيمة للأراضي والبيئة، وتحسين التأهب للأحداث السلبية".<sup>(18)</sup>

19- وتُعرّف إدارة مخاطر الكوارث على أنها "عملية منهجية لاستخدام التوجيهات الإدارية، والمنظمات، والمهارات والقدرات التشغيلية لتنفيذ الاستراتيجيات والسياسات وتحسين قدرات التصدي من أجل تخفيف الآثار السلبية للمخاطر واحتمال وقوع كارثة".<sup>(18)</sup>

20- ويرسي البرنامج ما يبذله من أنشطة للحد من الكوارث وإدارتها ضمن سياق الجهود العريضة لبناء القدرة على التكيف التي تساند المجموعات السكانية، والمجتمعات المحلية، والبلدان الأكثر ضعفاً. وتتمثل هذه القدرة في "مقدرة النظام، أو المجتمع المحلي، أو كامل المجتمع المعرض للأخطار في مقاومة واستيعاب ومواجهة آثار المخاطر والتعافي منها في الوقت المناسب وبطريقة فعالة، بما في ذلك من خلال حفظ وترميم هيكله ووظائفها الأساسية الضرورية".<sup>(18)</sup>

21- وبالنسبة للبرنامج، فإن بناء القدرة على التكيف يتعلق بتعزيز وتدعيم القدرات، وسبل كسب العيش، والفرص بالنسبة للمجموعات السكانية، والمجتمعات المحلية، والبلدان الأشد معاناة من الضعف وانعدام الأمن الغذائي في مواجهة بيئة متزايدة الأخطار. ويسهم البرنامج في بناء القدرة على التكيف من خلال تدخلات تلبي الاحتياجات الفورية للأمن الغذائي والتغذوي مع تعزيزها في الوقت ذاته لقدرة المجموعات السكانية والبلدان المحرومة من الأمن الغذائي على إدارة المخاطر المقبلة والصمود أمام آثار الكوارث الطبيعية والناجمة عن أفعال الإنسان.

### الربط بين الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ

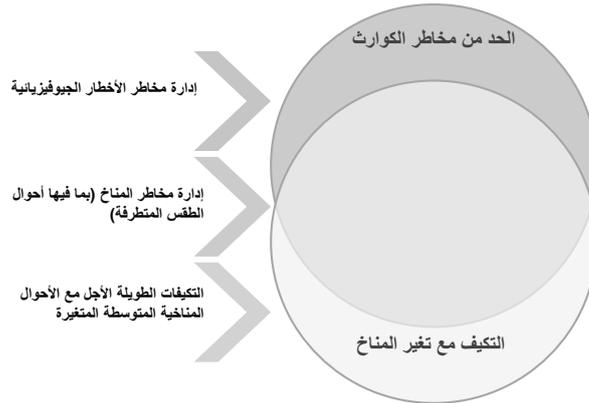
22- هناك أدلة متزايدة على أن تغير المناخ سيؤدي إلى زيادة كبيرة في مخاطر انعدام الأمن الغذائي ونقص التغذية.<sup>(19)</sup> ونظراً لأن العديد من التأثيرات الناجمة عن تغير المناخ سوف تتحقق من خلال تحولات في تواتر وحدة الأحداث المناخية المتطرفة، فإن الحد من مخاطر الكوارث يشكل عنصراً رئيسياً من استراتيجيات التكيف، وهو خط الدفاع الأول ضد تغير المناخ. ولذا فإن دعم الحكومات والمجتمعات الضعيفة والتي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، بطرق تعزز قدراتها على إدارة مخاطر الكوارث، يعتبر هدفاً رئيسياً من أهداف البرنامج يدعم جهود التكيف مع تغير المناخ.

23- وتسلط الدراسة المعنونة "تغير المناخ والجوع: نحو سياسة لبرنامج الأغذية العالمي بشأن تغير المناخ" (2011) الضوء على أن تعميم تغير المناخ والحد من مخاطر الكوارث في عمليات البرنامج سيحقق عوائد مهمة على الاستثمار من حيث تعزيز الأمن الغذائي والتغذية، وسيقلل من الحاجة إلى التدخلات الإنسانية.

<sup>(18)</sup> مصطلحات الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، 2009. [www.unisdr.org/eng/terminology/UNISDR-Terminology-English.pdf](http://www.unisdr.org/eng/terminology/UNISDR-Terminology-English.pdf).

<sup>(19)</sup> Confalonieri, U. and Menne, B. 2007. Human Health. In M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, eds. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

### الشكل 1: التداخل بين التكيف مع تغير المناخ والحد من مخاطر الكوارث



المصدر: مأخوذة عن دراسة ميتزل وفان الت، 2008.

### المسائل الجنسانية والحد من مخاطر الكوارث

24- يتأثر الرجال والنساء بالكوارث بشكل مختلف. ففي المجتمعات غير القائمة على الإنصاف، تعتبر النساء أكثر عرضة للكوارث الطبيعية من الرجال بسبب أدوار الجنسين والسلوكيات المبنية اجتماعياً والتي تؤثر على حصول المرأة على الموارد. (20) وفي حالات ما بعد الكوارث، كثيراً ما تكون النساء أكثر تعرضاً من الرجال، نظراً لأن دورهن في تقديم الرعاية يتوسع بشكل كبير بعد وقوع الكارثة، وتبين التجربة أن كثيراً ما يتم تقييد حصول المرأة على الموارد التي تحقق الانتعاش. (21)

25- وتهدف سياسة برنامج الأغذية العالمي بشأن المساواة بين الجنسين (2009) إلى خلق بيئة مواتية في البرنامج لتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة وهي تنعكس في السياسات والبرامج والتدابير التي تدعم البلدان الشريكة في التصدي لتحديات الغذاء والتغذية.

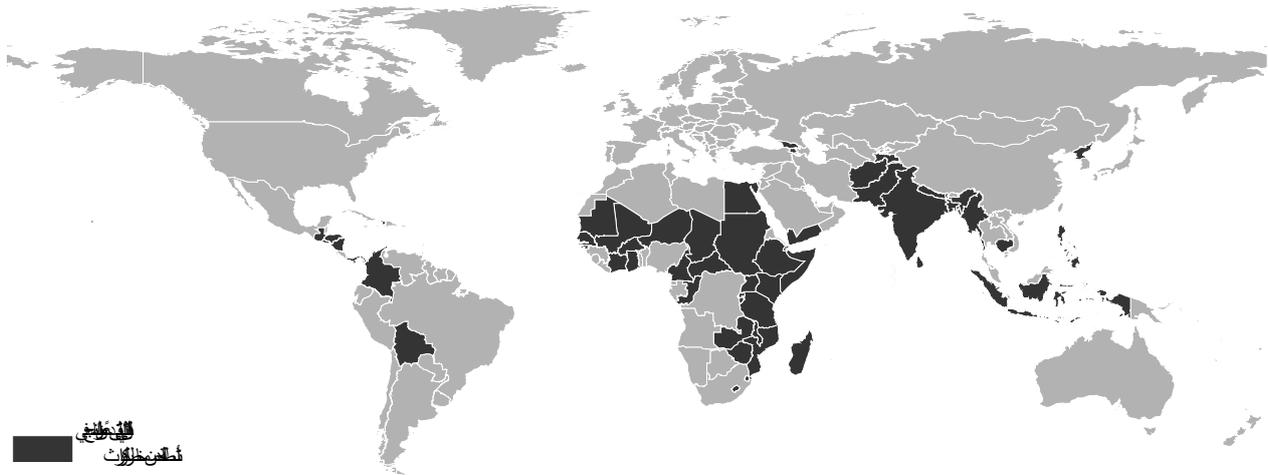
### المزايا النسبية للبرنامج

26- تستند أنشطة البرنامج للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها إلى الخبرات المتراكمة على مدى عقود من العمل مع الحكومات والمجتمعات المحلية الأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي للتأهب للكوارث والاستجابة لها، والحد من مخاطرها، وبناء القدرة على التكيف. وتشكل هذه الأنشطة جزءاً هاماً من عمل البرنامج في الميدان. ووفقاً للتقارير الموحدة عن المشروعات، نفذ البرنامج أنشطة تعالج مخاطر الكوارث في 58 بلداً من أصل 75 بلداً (77 في المائة) في عام 2010، وهو ما يمثل أكثر من نصف المشروعات التي ينفذها البرنامج. ونتيجة لذلك فقد طوّر البرنامج مزايا نسبية إلى جانب أعمق مجموعات من الخبرة التقنية في أي منظمة على المستوى العالمي في مجال الحد من مخاطر الكوارث المتعلقة بالأمن الغذائي، والتي تتراوح من الإنذار المبكر عن الأمن الغذائي، وتحليل هشاشة الأوضاع، والاستجابة للطوارئ، والإنعاش، وصولاً إلى بناء القدرة على التكيف، على سبيل المثال لا الحصر.

Neumayer, E. and Pleumper, T. 2007. *The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002*. Available at <http://ssrn.com/abstract=874965>

UNISDR, UNDP and IUCN. 2009. *Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive Policy and Practical Guidelines*. Geneva. UNISDR. (22)  
(21) الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، 2009. جعل الحد من مخاطر الكوارث سياسة تراعي المسائل الجنسانية، المبادئ التوجيهية العملية. جنيف، الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث.

## الشكل 2: الحد من مخاطر الكوارث في مشروعات البرنامج – 2010



المصدر: التقارير الموحدة عن المشروعات

27- وقد طُوّر البرنامج مجموعة من المزايا النسبية المركزة.

### تحليل الأمن الغذائي، والرصد، والإنذار المبكر

28- **تحليل الأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع.** تعتبر مجالات رصد الأمن الغذائي والتغذية، وتحليل هشاشة الأوضاع، وفهم سبل كسب العيش في سياق مخاطر الكوارث، جميعاً من بين المجالات الأساسية للمعارف اللازمة كي ينفذ البرنامج مهمته. وقد طُوّر البرنامج الكفاءات والمزايا النسبية على المستويات العالمية والوطنية في المجالات المذكورة. ويسلم البرنامج الخدمات ويبني القدرات وبيئتها في مجال تحليل الأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع. وعلى سبيل المثال فإنه يقوم، في أكثر من 25 بلداً، بدعم الحكومات على تنفيذ نظم متقدمة لرصد الأمن الغذائي التي تقوم بمتابعة مؤشرات الأمن الغذائي والتغذية والسوق، إلى جانب الأخطار الطبيعية، لتوفير تحليل فعال يدعم التأهب لمواجهة الكوارث، والوقاية منها، والاستجابة لها.

29- **تحليل الأخطار والإنذار المبكر.** يتسم الإنذار المبكر وتحليل المخاطر الفعالان بأهمية بالغة بالنسبة للتأهب للطوارئ، ويشكلان كفاءات أساسية في البرنامج. وفي الوقت ذاته يدعم البرنامج وضع نظم وطنية وإقليمية وعالمية للأمن الغذائي والإنذار المبكر عن المخاطر. وقد قاد البرنامج عملية تطوير خدمة الإنذار المبكر بالأزمات الإنسانية (HEWSweb) التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وهي برنامج مشترك للإنذار المبكر العالمي في الحالات الإنسانية. كما يدعم استحداث نظم على المستويين الوطني ودون الإقليمي للإنذار المبكر عن الأمن الغذائي، بالتعاون الوثيق مع المؤسسات الوطنية والإقليمية مثل اللجنة الدائمة المشتركة بين الدول لمكافحة الجفاف في منطقة السهل، ومنظومة التكامل لأمريكا الوسطى، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي.

### التأهب للطوارئ والاستجابة لها والإنعاش

30- **التأهب للطوارئ والتخطيط الاحترازي.** إن التأهب للطوارئ والتخطيط الاحترازي في البرنامج هاما لضمان الاستعداد للاستجابة للكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن أفعال الإنسان على حد سواء وللحد من أثرها على المجموعات السكانية الضعيفة. وبفضل هذه القدرة غدا البرنامج جهة فاعلة رائدة في الاستعداد للكوارث على مستوى العالم؛ ويقوم البرنامج بنقل معارفه وقدراته إلى الحكومات الشريكة كلما سمحت الظروف بذلك. وعلى سبيل المثال فإن

البرنامج، في هايتي، يقدم المساعدة للحكومة للاستعداد لمواجهة الكوارث من خلال اتفاقات احتياطية مع الشركاء وتخزين الإمدادات والمعدات مسبقاً. وفي عام 2010، مكنت هذه الجهود الحكومة والبرنامج وشركائه من الاستجابة بسرعة للإعصار توماس ووباء الكوليرا الذي اجتاح البلاد.

31- **الاستجابة لحالات الطوارئ.** يندرج البرنامج في عداد الجهات الفاعلة الإنسانية العالمية القائدة. وتؤدي عمليات الطوارئ التي ينفذها إلى الحد من أثر الكوارث على الأمن الغذائي والتغذوي وتساعد الناس على البدء بالانتعاش. وحيثما أمكن فإن هذه الأنشطة تسهم في الحد من مخاطر الكوارث المقبلة.

32- **الإنعاش والإعمار.** يعمل البرنامج مع الحكومات والمجتمعات المحلية المتضررة على مساندة جهود الإنعاش المرتبطة بالأمن الغذائي والتغذوي لبناء القدرة على التكيف والحد من الأثر طويل الأجل للكوارث. وعلى سبيل المثال فإن البرنامج يساند الأنشطة الرامية إلى إعادة إرساء الأمن الغذائي وسبل كسب العيش، وإعمار البنية التحتية، وتحسين قدرات إدارة الكوارث. وتلبي الأنشطة الأخرى التي يدعمها البرنامج، مثل التغذية المدرسية، الاحتياجات الغذائية الفورية، وتساعد الأطفال على العودة إلى المدارس، وتعيد إرساء الحياة الطبيعية في حالات ما بعد الكوارث. وخلال مرحلة الإنعاش يسعى البرنامج أيضاً إلى ضمان تحقيق التضامن الممكن الأمثل بين المساعدة الغذائية والبرامج القطاعية الأخرى لمساندة أنشطة الانتقال.

### بناء القدرة على التكيف وحماية الأشد ضعفاً

33- **بناء قدرة المجتمعات المحلية على التكيف عبر برامج المساعدة الغذائية.** في عام 2010، قدم البرنامج الدعم لأكثر من 22.5 مليون نسمة في نحو 10 000 مجتمع محلي من المجتمعات المحلية الأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي في العالم، وذلك من أجل تحسين فرص الحصول على الغذاء وتقليل المخاطر من خلال برامج الغذاء مقابل الأصول التي تعمل على تحسين سبل عيشهم، ومن خلال تحفيز العمليات ذات الأساس المجتمعي. وساندت هذه البرامج جهوداً محددة لبناء القدرة على التكيف من خلال أنشطة من قبيل الحفاظ على التربة والمياه، وإعادة تأهيل الأراضي والبنى الأساسية الإنتاجية، وتدريب أفراد المجتمعات المحلية على إدارة مخاطر الكوارث وحماية سبل كسب العيش. ورغم قلة تقييمات الأثر المتاحة فإن ما هو متوافر منها، مثل التقييمين المتعلقين بأثيوبيا وكينيا، يعرضان أدلة على تحقيق زيادات مهمة في الأمن الغذائي نتيجة تلك التدخلات. وفي بنغلاديش، ساعد مشروع تعزيز القدرة على التكيف التابع للبرنامج والذي ينفذ مع الحكومة والمنظمات غير الحكومية الشريكة 30 000 من الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي لرفع منازلها إلى ما فوق مستويات الفيضان، ودرّب 1.3 مليون امرأة على التأهب للكوارث منذ عام 2001. كما ساهمت أنشطة أخرى مثل دعم الشراء من أجل التقدم والشراء المحلي في بناء القدرة على التكيف من خلال تحسين سبل العيش.

34- **شبكات الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الإنتاجية.** على نحو متزايد تعتبر آليات الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان خيارات سياساتية وأدوات هامة لإدارة مخاطر الكوارث الطبيعية<sup>(22)</sup> ولدعم تدابير التكيف مع تغير المناخ المناصرة للفقراء.<sup>(23)</sup> وتتمتع برامج الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان، إذا صُممت بشكل صحيح، بالقدرة ليس فقط على حماية سبل عيش الفقراء، بل وتعزيزها بشكل ملموس.<sup>(24)</sup> ويساند البرنامج استحداث وتنفيذ آليات الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان المرتبطة بالأمن الغذائي والتغذية. وعلى سبيل المثال فقد أنشأ البرنامج في أوغندا، وبالشراكة مع حكومة أوغندا

(22) Pelham, L., Clay, E. and Braunholz, T. 2011. Natural Disasters: What is the Role of Social Safety Nets? SP Discussion Paper No. 1102. Washington DC, World Bank.

(23) Newsham, A., Davies, M. and Bene, C. 2011. Making Social Protection Work for Pro-Poor Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation. Background

paper. Brighton, UK, Institute of Development Studies.

(24) البنك الدولي. 2011. بناء القدرة على التكيف وبناء الفرض: استراتيجية البنك الدولي في مجال الحماية الاجتماعية والعمل للفترة 2012-2022. مذكرة نظرية. واشنطن العاصمة.

ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، برنامج كاراموجا للأصول الإنتاجية الذي يستخدم المساعدات الغذائية لتلبية الاحتياجات الغذائية الموسمية مع القيام في الوقت نفسه ببناء الأصول الإنتاجية، من قبيل الهياكل الجديدة لجمع مياه الأمطار التي تحسّن توافر المياه للإنتاج الزراعي والثروة الحيوانية، وتحد من تأثير الجفاف.

**35- التمويل الابتكاري للمخاطر ونقلها والتأمين ضدها لأغراض الأمن الغذائي.** يوفر البرنامج، بالتعاون مع الشركاء، الدعم للحكومات والمجتمعات المحلية من خلال تطوير مبادرات لتمويل المخاطر ونقلها والتأمين ضدها موجهة نحو الحد من خطر الجوع وحماية سبل العيش. وفي أثيوبيا، وعبر مشروع سبل كسب العيش، والتقدير المبكر، والحماية يساعد البرنامج حكومة أثيوبيا على وضع نظام يدمج بين الإنذار المبكر المتقدم والتخطيط الاحترازي الذي يحرك التمويل الاحترازي التجميعي الذي يقدمه البنك الدولي والجهات المانحة الأخرى بغية توسيع نطاق برنامج شبكة الأمان الإنتاجية لحماية سبل العيش من الجفاف. وثمة مبادرة أخرى انطلقت حديثاً وهي مبادرة المرونة في المناطق الريفية "شراكة المخاطر الأربعة R4"، بالاشتراك مع منظمة أوكسفام أمريكا، التي تدمج البرامج المجتمعية للحد من مخاطر الكوارث وبرامج إنشاء الأصول، ونقل الأخطار - بما في ذلك آلية مبتكرة للتأمين مقابل العمل - وتعزيز سبل العيش، بدعم من الجهات المانحة التقليدية والقطاع الخاص.

### تنمية القدرات مع المؤسسات الوطنية والإقليمية

**36- تنمية القدرات والحوار السياسي على الصعيد الوطني.** يعمل البرنامج مع الحكومات لتنمية القدرات في المجالات المتصلة بالحد من الكوارث وإدارتها في المجالات التي يتمتع فيها بمزايا نسبية، بما في ذلك المساعدة الإنسانية، والأمن الغذائي والتغذوي، وتعزيز سبل كسب العيش، وتحليل هشاشة الأوضاع، والتأهب للطوارئ، والإنذار المبكر، والتخطيط الاحترازي، والقدرات اللوجستية في حالات الطوارئ، والحماية الاجتماعية، وبناء القدرة على التكيف، ودعم وضع السياسات والخطط الوطنية التي تعالج أثر مخاطر الكوارث على الجوع وسوء التغذية.

**37- تنمية القدرات الإقليمية وحوار السياسات.** يعمل البرنامج مع المؤسسات الإقليمية على تطوير القدرات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث وإدارتها في مجالات مزاياه النسبية ذاتها، ويساعد هذه المؤسسات على تحسين ما تقدمه من خدمات لدولها الأعضاء وتطوير خدمات وأدوات إقليمية، مثل النظم الإقليمية للإنذار المبكر.

**38- دعم السياسات والاستراتيجيات الوطنية والإقليمية المتعلقة بالأمن الغذائي والحد من مخاطر الكوارث.** يسهم البرنامج، على المستوى الاستراتيجي والسياساتي، في وضع الاستراتيجيات الوطنية والإقليمية التي تراعي المخاطر وجوانب الهشاشة المتصلة بالأمن الغذائي، ويساند فرص تعزيز القدرات الوطنية والإقليمية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث وإدارتها.

### التنسيق والقيادة

**39- التنسيق والقيادة على المستوى المشترك بين الوكالات.** يؤدي البرنامج وظائف مهمة على المستوى المشترك بين الوكالات بالنيابة عن المجتمع الدولي الواسع ودعماً له. ويتشارك البرنامج مع منظمة الأغذية والزراعة في قيادة مجموعة الأمن الغذائي وهو يقود مجموعة اللوجستيات ومجموعة الاتصالات في حالات الطوارئ. ويشترك البرنامج أيضاً في رئاسة الفريق العامل الفرعي المعني بالتأهب، والتابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وهو فريق يهدف إلى تعزيز التعاون بين الوكالات في مجال التأهب والتخطيط الاحترازي والإنذار المبكر ضمن مجتمع المساعدة الإنسانية بأسره.

وأخيراً فإن البرنامج يلعب دوراً رئيسياً على الصعيد القطري، ويوفر القيادة ضمن أفرقة الأمم المتحدة القطرية في مجال الحد من مخاطر الكوارث في بلدان مثل إثيوبيا وأوغندا وبنغلاديش وزامبيا والسلفادور والسودان ومدغشقر وموزامبيق.

### الدروس المستفادة

ثمة إقرار واسع، ولاسيما في صفوف الحكومات الوطنية، بمساهمة البرنامج على مدى السنوات في ميدان بناء القدرات الوطنية والمحلية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث وإدارتها عبر برامج تنمية القدرات، وبناء القدرة على التكيف، وحماية سبل كسب العيش وتعزيزها، والمبادرات الأخرى المعنية باحتياجات أشد المجموعات السكانية ضعفاً وحرماناً من الأمن الغذائي. على أن الأمر يقتضي تعميق قاعدة الأدلة التي يركز عليها بناء تدخلات متزايدة الفعالية للحد من مخاطر الكوارث وتنظيمها على مستوى البرنامج الذي ما يزال عاجزاً عن توفير وصف مفصل للنتائج والنواتج النوعية لعمله في الميدان.

ورغم القيود القائمة فإن الخبرات وعمليات التقييم الأخيرة تقدم للبرنامج دروساً هامة للنهوض بعمله في مجال الحد من مخاطر الكوارث. وعلى سبيل المثال فإن التقييمين الأخيرين للأثر في إثيوبيا وكينيا بيرهنان على أن تدخلات البرنامج الداعمة لأهداف إدارة الموارد الطبيعية، وإعمار البنية التحتية، والحد من مخاطر الكوارث، قد أسهمت في الزيادات المستدامة في الأمن الغذائي الأسري والمجتمعي، ودعمت بناء القدرة على التكيف في الأجل الطويل في المناطق التي تعاني تقليدياً من العجز الغذائي.<sup>(25)</sup>

كما أن الخبرات الأخيرة الأخرى من عمليات البرنامج وتقييماته من إثيوبيا، وغانا، وهايتي، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وملاوي، ونيبال، والنيجر، وباكستان تساعد أيضاً على تحديد بعض الشروط اللازمة لتنفيذ أنشطة فعالة للحد من المخاطر وبناء القدرة على التكيف، إلى جانب بعض التحديات. ويشمل ذلك ما يلي:

- ✓ تعتبر ملكية الحكومات الوطنية والمحلية عنصراً أساسياً في نجاح جهود الحد من مخاطر الكوارث؛ وينبغي للبرنامج أن يكفل ربط برمجته مع سياق السياسات الوطنية ودعمه لها.
- ✓ يندرج توافر الموارد والمساعدة التقنية في الوقت المناسب خلال تصميم البرامج وتنفيذها في عداد عوامل النجاح الأساسية لبرامج البرنامج.
- ✓ بمقدور الشراكات القوية مع المنظمات المتخصصة تعزيز جودة برامج البرنامج ونواتجها، مثل ما يتعلق بدعم تطوير البنية التحتية والأشغال الهندسية.
- ✓ ينبغي أن تراعي تدخلات البرنامج، وخصوصاً عند مساندتها لاستصلاح الموارد الطبيعية، النطاق والإطار الزمني اللازمين لتحقيق الأثر.
- ✓ من الواجب أن تراعي أدوات التحليل والبرمجة في البرنامج أكثر فأكثر الطابع المتغير لمخاطر الكوارث والتفاعلات المعقدة بين القوى الدافعة لانعدام الأمن الغذائي، بما في ذلك الفقر، وشح الموارد، والتدهور البيئي، وتقلب الأسعار، وتغير المناخ.
- ✓ بمقدور برامج البرنامج، سواء في سياقات الطوارئ أو المراحل الانتقالية أو التنمية، أن توفر فرصاً لدعم جهود المجتمعات المحلية الضعيفة لحماية أصولها وسبل كسب عيشها، والحد من المخاطر، وبناء القدرة على التكيف إزاء الصدمات المقبلة.
- ✓ أكدت حالات الطوارئ الواسعة الأخيرة، بما في ذلك الحالات التي وقعت في هايتي، والنيجر، وباكستان، الحاجة إلى مواصلة تعزيز قدرات البرنامج في مجالات إدارة مخاطر الكوارث، والتأهب للطوارئ والاستجابة لها، عبر نهج يشمل البرنامج بأكمله.

Ngigi, S.; Wanjiku, M.; Wambua, F.; Karuti, S.; Home, P.; and Njigua, J. 2011. FFA Impact Evaluation: Food for Assets Project PRRO 10666 <sup>(25)</sup> Kenya Rainwater Association, Nairobi, Kenya; WFP. 2005. Report on the Cost-Benefit Analysis and Impact Evaluation of Soil and Water Conservation and Forestry Measures. Addis Ababa, Ethiopia; and UNDP. 2007. *Human Development Report 2007/2008 – Fighting Climate Change: Human solidarity in a divided world*. New York, USA.

## الشراكات

40- تعتمد قدرة البلدان والمجتمعات المحلية المتعلقة بإدارة المخاطر على طائفة من العوامل السياقية. ويتمثل دور البرنامج في المساهمة في الجهود الوطنية والمحلية للحد من أثر الكوارث على الأمن الغذائي والتغذية، عبر الاستفادة من

### شراكة روما لإدارة مخاطر الكوارث

في إطار شراكة روما لإدارة مخاطر الكوارث، يعمل البرنامج ومنظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية معاً على استكشاف السبل الكفيلة بتعزيز تقييم أفضل للمخاطر والحد منها والتأهب لها والإنذار المبكر بها، والاستجابة لها وإعادة التأهيل بعدها، مع التركيز على التعاون الميداني في البلدان التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي والمعرضة بشدة لمخاطر الكوارث.

- ◀ حددت حلقة عمل مشتركة بين منظمة الأغذية والزراعة والبرنامج في أواخر عام 2010 بشأن إدارة مخاطر الكوارث تسعة أنشطة مشتركة على الأقل تجري في أفريقيا الشرقية والجنوبية، إلى جانب فرص لتعزيز التعاون في الميدان. وينظر البرنامج والمنظمة الآن في سبل تكرار هذه التجربة في أقاليم أخرى.
- ◀ يدعم مرفق إدارة مخاطر الأحوال الجوية المشترك بين البرنامج والصندوق الدولي للتنمية الزراعية الوصول إلى آليات مبتكرة لإدارة المخاطر، مثل التأمين المرتبط بالأحوال الجوية، لتعزيز الأمن الغذائي.
- ◀ يتعاون البرنامج مع منظمة الأغذية والزراعة وشركاء آخرين في استحداث نهج مبتكرة تجمع بين أهداف الحد من مخاطر الكوارث، والتكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره بغية تعزيز الأمن الغذائي، وذلك مثلاً من خلال مبادرة "الزراعة الذكية مناخياً".

مزياه النسبية في مساندة الحكومات والمجتمعات المحلية المحرومة من الأمن الغذائي. وسواء كان ذلك في المناطق المعرضة للكوارث الطبيعية أو في الدول الهشة فإن البرنامج لا يمكن أن يقوم بذلك إلا من خلال إرساء شراكات متينة والعمل من خلالها، هي شراكات تشمل مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك الحكومات الوطنية، والمؤسسات الإقليمية، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية الأخرى، ومنظمات المجتمع المدني، ومؤسسات البحوث، والقطاع الخاص.

41- وتحمل الحكومات الوطنية المسؤولية الرئيسية عن الحد من مخاطر الكوارث وهي تعتبر الشريكة الرئيسية للبرنامج. ويعمل البرنامج مع الحكومات في كل بلد من البلدان التي يشتغل فيها للحد من الجوع وسوء التغذية. وفي جميع البلدان التي يعمل فيها البرنامج تقريباً، يشمل ذلك الجهود الرامية إلى تعزيز القدرات الحكومية على أساس الأولويات والاحتياجات الوطنية.

42- ويلعب البرنامج دوراً فاعلاً في منظومة الأمم المتحدة في مجال الحد من مخاطر الكوارث، مع التركيز على المساعدة الغذائية، والتأهب لحالات الطوارئ، وتحليل هشاشة الأوضاع. وبالإضافة إلى دوره الرائد في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ينشط البرنامج كعضو في نظام الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، ويعمل عن كثب مع أمانة هذه الاستراتيجية.

43- وبالنسبة للبرنامج، هناك أولوية تتمثل في العمل مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى التي تتخذ من روما مقراً لها. وفي عام 2009 اعتمد البرنامج ومنظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، في ظل شراكة روما لإدارة

مخاطر الكوارث، إطاراً نظرياً مشتركاً للحد من مخاطر الكوارث ولإدارتها يستند إلى التعاريف المستخدمة في إطار عمل هيوغو والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث. وقاد ذلك إلى عدد من المبادرات (انظر الإطار).

- 44- وقد وقع البرنامج مؤخراً مذكرات تفاهم مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. وتهدف هذه المذكرات جميعها إلى إيضاح أدوار الوكالات المعنية ومسؤولياتها القيادية في المجالات التي تتمتع فيها بالمزايا النسبية، والمساهمة في تعزيز فعالية التعاون الميداني.
- 45- كما يجري تعزيز الشراكات على الصعيد الإقليمي. وتتولى المكاتب الإقليمية التابعة للبرنامج قيادة الجهود الرامية إلى إبرام شراكات مع مؤسسات من قبيل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، ومنظومة التكامل لأمريكا الوسطى، وذلك لتعزيز أنشطة الحد من مخاطر الكوارث والتأهب لحالات الطوارئ، والتي ترتبط بالأمن الغذائي.
- 46- ويمثل تعزيز التعاون مع المنظمات غير الحكومية أولوية أخرى لدى البرنامج. وفي عام 2010، تعاون البرنامج مع ما يقارب 2 000 منظمة غير حكومية، 90 في المائة منها منظمات غير حكومية محلية أو منظمات مجتمعية، وذلك في إطار 162 مشروعاً في 66 بلداً في مختلف أنحاء العالم. وتقدم المنظمات غير الحكومية الشريكة قدرات تقنية حيوية.
- 47- وأخيراً فإن البرنامج يعزز شراكاته لدعم التعلم وتطوير الابتكارات والممارسات المثلى عبر التعاون مع المؤسسات ومراكز البحوث الرائدة مثل معهد التنمية الخارجية، والمركز الدولي لبحوث التنمية، والمعهد الدولي للمناخ والمجتمع التابع لجامعة كولومبيا، ومركز هادلي التابع لمكتب الأرصاد في المملكة المتحدة. ويعمل البرنامج مع الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون في استحداث مركز معارف افتراضية بشأن الأمن الغذائي والحد من مخاطر الكوارث والذي سيبسر اقتسام المعارف والقدرات وتعزيز تحسين برمجة الحد من مخاطر الكوارث المرتبطة بالأمن الغذائي.

## مبادئ دعم البرنامج لأنشطة الحد من مخاطر الكوارث المرتبطة بالأمن الغذائي

- 48- استناداً إلى الدروس المستفادة من تجربة البرنامج، ومزاياه النسبية، والممارسات المثلى في مجال الحد من مخاطر الكوارث، فإن هذه السياسة تحدد مجموعة من المبادئ لتوجيه أنشطة البرنامج المقبلة في ميدان الحد من مخاطر الكوارث. وتشمل هذه المبادئ ما يلي:
- 49- سيركز البرنامج جهوده المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث ضمن إطار ولايته المتعلقة بالمساعدة الغذائية ومزاياه النسبية، وسيستهدف الأسر والبلدان الأشد ضعفاً التي تعجز طاقاتها المتعلقة بالتصدي والتكيف عن ضمان تلبية احتياجاتها الغذائية والتغذية أثناء الكوارث وبعدها.
- 50- وسيطبق البرنامج بصورة منتظمة أفضل التحليلات الممكنة للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع لتحديد السبيل الفعال الأمثل لمعالجة أمر الجوع وسوء التغذية. وسيختار البرنامج أكثر الأدوات فعالية لتسليم نواتج الحد من مخاطر الكوارث، سواء كانت هذه الأدوات مشروطة أو غير مشروطة، أو أغذية، أو تحويلات نقد أو قسائم، أو تنمية للقدرات أو الخدمات، أو أدوات أخرى للمساعدة الغذائية.

- 51- وعلى البرنامج أن يواصل الاستثمار في التأهب للطوارئ لتعزيز فعالية أنشطته في ميدان الاستجابة للطوارئ. وينبغي أن يشمل ذلك بصورة متزايدة تطوير القدرات الوطنية والإقليمية للتأهب للآزمات الغذائية والاستجابة لها، وضمان الاستعداد المشترك بين الوكالات لحالات الطوارئ الإنسانية.
- 52- وسيساند البرنامج الحكومات في وضع سياسات، وخطط، وبرامج وطنية للحد من مخاطر الكوارث المتعلقة بالأمن الغذائي، وهو ما يتضمن القيام بذلك عبر أنشطة تنمية القدرات. ومن الواجب إعداد استراتيجيات وأنشطة قطرية للبرنامج تساند السياسات والخطط الوطنية، وتراعي السياقات الوطنية والمحلية، وتتلاءم مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وعمليات التقدير القطري المشترك.
- 53- ومن الواجب أن تراعي مساندة البرنامج لأنشطة الحد من مخاطر الكوارث المرتبطة بالأمن الغذائي وبناء القدرة على التكيف الآثار المتزايدة لتغير المناخ والنزاعات والقوى المحركة الأخرى لانعدام الأمن الغذائي، مع إيلاء اهتمام خاص بالنساء والأطفال.
- 54- وسيعمل البرنامج على ترويج الشراكات لمساندة الأمن الغذائي والتغذوي ونواتج بناء القدرة على التكيف، وسيشارك في ذلك طيفاً واسعاً من الجهات الفاعلة، مثل الحكومات، والمجتمعات المحلية الضعيفة، ووكالات الأمم المتحدة، والمجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، ومؤسسات البحوث، والقطاع الخاص. ويتيح ذلك للبرنامج الاستفادة من المزايا النسبية والانخراط في الجهود الواسعة لبناء القدرة على التكيف، وذلك مع الشركاء والجهات الفاعلة الأخرى حيثما أمكن، بحيث يسهم في تحقيق نتائج مستدامة.
- 55- وسيؤكد البرنامج على النهج التشاركية للحد من مخاطر الكوارث على مختلف الأصعدة، وسيعمل مع الحكومات، والشركاء، والمجتمعات المحلية لإرساء صلات فعالة بين الخطط والأولويات الخاصة بالمستوى الوطني، والإدارات والمجتمعات المحلية.
- 56- وسيسعى البرنامج إلى توليد نواتج متعددة من برامجه وإلى تعظيم أثرها واستدامتها عبر إدماج مبادئ الحد من مخاطر الكوارث في كل مراحل البرمجة، وتحديد الفرص للحد من مخاطر الكوارث مع النهوض بالأمن الغذائي في الوقت ذاته.
- 57- ومن الواجب أن يحدد البرنامج النواتج، والنطاق، والإطار الزمني بشكل واضح لضمان تصميم برامجه على نحو يستهدف تسليم نتائج فعالة.
- 58- وعند تصميم البرامج الرامية إلى مساندة الأهداف الوطنية فإن على البرنامج أن ينظر على الدوام في إمكانية العثور على أدوات وتدخلات بديلة وتكميلية، وأن يغتنم الفرص المتاحة لدمج العمل.
- 59- وينبغي للبرنامج أن يكفل توفير المساعدة التقنية الكافية لإعداد البرامج وتنفيذها، بالتعاون الوثيق مع السلطات الوطنية، ومع الشركاء الرئيسيين مثل منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي حال تعذر ذلك فإن على البرنامج أن ينظر في استخدام أدوات بديلة للمساعدة الغذائية ذات سلامة تقنية مضمونة.
- 60- وعلى البرنامج أن يكفل انخراط النساء والرجال بصورة متساوية في عمليات تقدير هشاشة الأوضاع وفي ترتيب المشروعات من حيث الأولوية وتصميمها. وسيستفيد البرنامج، بالتعاون الوثيق مع شركائه، من مهارات ومعارف النساء

في مجالات مثل إدارة الموارد الطبيعية والشبكات الاجتماعية، لتعزيز جهود بناء القدرة على التكيف. فضلاً عن ذلك فإن البرنامج سيكفل أن تكون الأعباء والفرص الناجمة عن البرامج عادلة ومناسبة.

## تنفيذ السياسة

- 61- أنشأ البرنامج بالفعل قدرات داخلية مهمة في مجال الحد من مخاطر الكوارث المرتبط بالمساعدة الغذائية. ومع ذلك، ومع تصاعد تعقيد مخاطر كوارث الجوع وتحول البرنامج إلى منظمة للمساعدة الغذائية، فإن الحاجة تدعو إلى تعزيز القدرات في المجالات الاستراتيجية والتقنية. وتنفيذاً لهذه السياسة فإن البرنامج سيركز على الأولويات التالية بما يتماشى مع الخطة الاستراتيجية:
- 1) تعزيز القدرات والنهوض بفعالية الآليات العالمية، والإقليمية، والوطنية للاستعداد للطوارئ والاستجابة لها سواء في البرنامج أو في النظام الإنساني الأعم، بما في ذلك نظم الدعم المشتركة بين الوكالات.
  - 2) تكثيف جهود البرنامج لتنمية القدرات ودعم السياسات في مجال إدارة مخاطر الكوارث المرتبطة بالأمن الغذائي، مع التركيز على المؤسسات الإقليمية والوطنية، بما في ذلك المؤسسات المعنية بالأمن الغذائي، وإدارة الكوارث، والحماية الاجتماعية، والمجالات الأخرى ذات الصلة، ومنظمات الشركاء.
  - 3) النهوض بقدرة البرنامج على تحليل الصلات بين مخاطر الكوارث، والجوع، والقوى المحركة الأخرى لانعدام الأمن الغذائي، على المستويات الوطنية والعالمية، بما في ذلك أثر تقلب المناخ وتغيره، والنزاعات.
  - 4) النهوض بجودة وأثر أنشطة البرنامج لتدعيم قدرة المجتمعات المحلية الأشد ضعفاً وحرماناً من الأمن الغذائي على التكيف إزاء مخاطر الكوارث، بما في ذلك المخاطر التي يطرحها تغير المناخ، من خلال إنشاء الأصول، والحماية الاجتماعية، والتكيف مع تغير المناخ، والمشتريات المحلية، والأدوات الأخرى للمساعدة الغذائية.
  - 5) تدعيم الشركات المهمة لتحسين تصميم البرامج وتنفيذها وضمان مواصلة التعلم وتطوير الممارسات المثلى، مع منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، والمنظمات غير الحكومية، وهيئات المجتمع المدني، والجهات الفاعلة الوطنية، ومؤسسات البحوث.
  - 6) تحسين رصد وتقييم أثر ومردودية جهود البرنامج للحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك أنشطة بناء القدرة على التكيف، ونظم الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها.

## اعتبارات التمويل والموارد

- 62- تم تصميم برامج البرنامج بالفعل، وإلى حد كبير، لتسليم نواتج تتعلق بالحد من مخاطر الكوارث، وهي نواتج ممولة في ظل برنامج العمل الحالي ومدرجة في خطة الإدارة.
- 63- على أن الخدمات ونظم الدعم، وتنمية القدرات والمبادرات لتعزيز جودة البرامج تتطلب موارد إضافية. وتشمل هذه الموارد متطلبات خارجة عن الميزانية في مجال: (1) الحد من مخاطر الكوارث وبناء القدرات؛ (2) التأهب للطوارئ. وتم

تحديد كلا هذين المجالين على أنهما يتمتعان بالأولوية في استثمارات الموارد الخارجة عن الميزانية في خطة الإدارة لعام 2012.

- 64- وتدعو الحاجة إلى موارد لمساندة تنمية قدرة البرنامج على الحد من الكوارث في المجالات ذات الأولوية المعروضة في الفقرة السابقة. وتُقدَّر هذه الاستثمارات الإضافية بنحو 5-6 ملايين دولار أمريكي سنوياً على مدى أربع سنوات، وسيتم تنسيقها في ظل خطة عمل لتنمية القدرات المؤسسية في مجال الحد من مخاطر الكوارث تتولى قيادتها شعبة السياسات والتخطيط والاستراتيجيات وتُدرج في خطة إدارة البرنامج.
- 65- كما تشمل خطة الإدارة الجهود لتحسين التأهب للطوارئ والاستجابة لها التي يجري تنسيقها في إطار مشروع تعزيز التأهب والاستجابة الذي يجري حالياً إعداد خطة عمل مخصصة له.
- 66- وستسفر هذه المبادرات مجتمعة في نهاية المطاف عن تنفيذ البرنامج لمجموعة من الأنشطة البرمجية المتسمة بقسط أوفى من المردودية والاستدامة.

## الاستنتاجات

- 67- في مركز اهتمام البرنامج الناس المعانين من الضعف وانعدام الأمن الغذائي والتغذوي - أولئك الذين يعيشون عادة في المناطق الأكثر هامشية والأشد عرضة للمخاطر في البلدان المعرضة للكوارث. وللكوارث تأثيرات كبرى على حياة ومعيشة هؤلاء الناس المستضعفين، مما يقوض المكتسبات الإنمائية الهشة ويحكم عليهم باستمرار الكفاح من أجل عيش الكفاف والبقاء.
- 68- والحد من مخاطر الكوارث التي يواجهها هؤلاء السكان هو في صميم مهمة البرنامج وولايته. ولذا فإن سياسة البرنامج للحد من مخاطر الكوارث تركز على بناء القدرة على التكيف وذلك عن طريق ضمان الأمن الغذائي للسكان الأكثر ضعفاً، مع العمل في الوقت نفسه على الحد من تعرضهم لمخاطر الكوارث وحماية سبل عيشهم وتعزيزها.
- 69- وبالنظر إلى أن التغير المناخي، والنمو السكاني، والتدهور البيئي تزيد من مخاطر الكوارث فإن هذه السياسة توفر الأساس لعمل البرنامج مع الحكومات والمجتمعات المحلية المحرومة من الأمن الغذائي، لتعزيز طاقتها وقدرتها على التكيف إزاء مخاطر الكوارث المحدقة بالأمن الغذائي والتغذوي.