# سياسة البرنامج لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها

WFP

## مشاورة غير رسمية

**23 أكتوبر/تشرين الأول 2008**

**برنامج الأغذية العالمي**

**روما، إيطاليا**

# سياسة البرنامج لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها

## ملخص

يشمل الهدف الاستراتيجي 2 في الخطة الاستراتيجية **للبرنامج** (2008-2011) الاستثمار في تدابير الاستعداد للكوارث والتخفيف من حدتها. وتشكّل أنشطة التخفيف من مخاطر الكوارث في كثير من الأحيان جزءاً من برنامج عمل برنامج الأغذية العالمي. وترمي أنشطة الغذاء مقابل العمل في كثير من الأحيان إلى تحسين فرص كسب العيش والنهوض بقدرة المجتمعات المحلية على الصمود، بينما تشكّل تقديرات هشاشة الأوضاع أساساً سليماً لأعمال التخفيف من خطر الكوارث. كما يعني التخفيف من مخاطر الكوارث بالنسبة **للبرنامج** تكميل الاستجابة للطوارئ والاستعداد لها بأنشطة موجَّهة لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها قبل وقوعها. ويمكن **للبرنامج**، من خلال الاسترشاد بالحكومات والعمل مع الشركاء، أن يساهم في الأُطر الوطنية للتخفيف من مخاطر الكوارث والتكيُّف مع تغيُّر المناخ بفضل ما يتمتع به من كفاءة في مجال إدارة الكوارث، وما لديه من خبرات، وما يوفره من خدمات، وما له من حضور ميداني. و**للبرنامج** سجل حافل بأنشطة إعادة بناء سُبل كسب العيش والحد من مخاطر الكوارث على كافة المستويات فيحوّل عواقب الكوارث في كثير من الأحيان إلى فرص الحد من المخاطر. وينبغي على **البرنامج** استخدام ميزته النسبية لدعم الحكومات والجهات الشريكة.

## برنامج الأغذية العالمي ومنع الكوارث والتخفيف من حدتها

1- تعترف الخطة الاستراتيجية **للبرنامج** (2008-2011) بحاجة **البرنامج** إلى مواصلة الالتزام بالعمل على منع الكوارث والتخفيف من حدتها بجعل ذلك هدفاً استراتيجياً واضحاً. ويرمي هذا الهدف الاستراتيجي إلى تحقيق الغايات التالية:

**الهدف 1:** دعم وتعزيز قدرات الحكومات للتنبؤ بالجوع الحاد الناجم عن الكوارث والتخفيف من حدته وتقدير نطاقه والتصدي له.

**الهدف 2:** دعم وتعزيز قدرة المجتمعات المحلية على مواجهة الصدمات من خلال شبكات الأمان، بما في ذلك التأقلم مع تغيُّر المناخ.

## الأساس المنطقي لوضع سياسة لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها

2- تحدِّد هذه الوثيقة النهج الجامع **للبرنامج** في منع الكوارث والتخفيف من حدتها في إطار الحد من مخاطر الكوارث.[1] وفي عام 2005، اعتمد أكثر من 180 بلداً إطار عمل هيوغو الذي أعقبته خطة عمل بالي في عام 2007 لمكافحة تغيُّر المناخ. ويمثِّل ذلك تركيزاً عالمياً على الحد من مخاطر الكوارث، مما أفضى **بالبرنامج** إلى اتخاذ مزيد من الإجراءات المتضافرة والمتسقة لدعم جهود الحكومات الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث والتكيُّف مع تغيُّر المناخ.

3- ويعترف الهدف الاستراتيجي 2 المتعلق بمنع الكوارث والتخفيف من حدتها بعدم كفاية التصدي للصدمات وإعادة بناء سُبل كسب العيش والحد ضمناً من المخاطر؛ بل يتعيَّن على **البرنامج** أن "يستثمر في تدابير الاستعداد للكوارث والتخفيف من حدتها". ويستجيب **البرنامج** فعلاً بشكل جيد للكوارث (سواء الكوارث الطبيعية أو التي يتسبب فيها البشر) وله تاريخ حافل بأنشطة إعادة بناء سُبل كسب العيش والعمل بنشاط في الحد من مخاطر الكوارث على كافة المستويات.[2] على أنه يتعيَّن على **البرنامج** تحديد مبادئه التوجيهية بشأن وضع برامج متسقة ومركَّزة لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها في مختلف السياقات القطرية، وهو ما من شأنه أن يساعد على سد الثغرة بين الإغاثة والتنمية. فكل دولار يُنفق اليوم على منع الكوارث والاستعداد لها سينقذ الأرواح وسُبل كسب العيش وسيوفِّر علينا بذل جهود إضافية غداً.

4- لقد اجتاحت الكوارث جميع أنحاء العالم على مر التاريخ ولكن آثارها الاقتصادية والاجتماعية لم تكن أشد مما هي عليه الآن، وبخاصة في العالم النامي.[3] ويعني اتساع نطاق الكوارث وازدياد تواترها شدتها، وهو ما يرجع

---

[1] تعني المخاطر في هذه الوثيقة الجمع بين تعرُّض السكان للمخاطر/الصدمات (ضعفهم في مواجهتها) وبين أساليبهم الخاصة للحد من عواقبها السلبية. ومن شأن التخفيف من مخاطر الكوارث أن يقلل من ضعف البشر (أي منع الأثر) وتعزيز قدرتهم على الصمود.

[2] باستثناء عمليات العراق فإن أكثر من 46 في المائة من تكاليف عمليات الطوارئ التي نفذها **البرنامج** فيما بين عامي 1994 و2003 وجِّهت للاستجابة للكوارث الطبيعية. وفي عام 2002، تم تجهيز 103 من بين 207 من عمليات الطوارئ المعتمدة للاستجابة للكوارث الطبيعية، وهو ما يمثِّل 62 في المائة من المستفيدين من الإغاثة في حالات الطوارئ. وفي عام 2003، بلغ الرقم 89 من بين ما مجموعه 191 عملية طوارئ، و57 في المائة من المستفيدين.

[3] في عام 2006، أشارت تقديرات فريق التقييم المستقل في البنك الدولي إلى أن 1.6 بليون نسمة كانوا معرضين للمخاطر في ثمانينات القرن الماضي، وأن عدد الأشخاص الذين تعرضوا للمخاطر في التسعينات بلغ 2.6 بليون نسمة (فريق التقييم المستقل. 2006. أخطار الطبيعية، ومخاطر التنمية. واشنطن العاصمة). ووفقاً لمركز أبحاث علم أوبئة الكوارث فإن "متوسط عدد الكوارث الهيدرولوجية المبلغ عنها خلال العقود الأخيرة قد ازداد بنسبة 7.4 في المائة. وعلاوة على ذلك فقد شهدنا تصاعداً في هذا الاتجاه خلال السنوات الأخيرة حيث بلغ متوسط النمو السنوي 8.4 في المائة خلال الفترة من عام 2000 حتى عام 2007". وقد أضرت الكوارث الجوية الهيدرولوجية بأكثر من 177 مليون نسمة وأزهقت أرواح أكثر من 859 8 شخصاً آخرين. وعلى الرغم أن من الآثار البشرية تركَّزت أساساً في آسيا فقد عانت جميع الأقاليم من بعض الحوادث الجوية الهيدرولوجية. (مركز أبحاث علم أوبئة الكوارث. 2008. الاستعراض الإحصائي السنوي للكوارث: الأعداد والاتجاهات لعام 2007. بروكسل).

في جانب منه إلى تغيُّر المناخ، ازدياد الاحتياجات الإنسانية الناشئة عن الكوارث. كما يواجه العالم أنواعاً جديدة من المخاطر، من قبيل ارتفاع أسعار الأغذية والوقود وتهديدات الأوبئة. وبالنظر إلى الضغوط الديمغرافية والتهميش في الكثير من البلدان فإن الأثر الشامل للكوارث آخذ في الازدياد ويقابله زيادة في التكاليف البشرية والاجتماعية والاقتصادية المصاحبة لتلك الأحداث.

5- وتقع على الحكومات المسؤولية الأولى عن التنمية المستدامة واتباع سياسات متسقة لمنع الكوارث والتخفيف من آثارها. على أنه بالنظر إلى ازدياد الترابط العالمي فيما يتعلق بالحد من الكوارث فسوف يزداد الاعتماد على **البرنامج** في المستقبل في ظل ما يتمتع به من قدرة على التعامل بسرعة مع المعلومات المستمدة من مصادر متفرقة. وسوف يشترك **البرنامج** في عمليات السياسات الوطنية ومع وكالات الأمم المتحدة الأخرى لتعزيز الاتساق وتنسيق العمل في منع الكوارث والتخفيف من آثارها.

6- ويشكّل تغيُّر المناخ بالفعل تهديداً للنُظم الغذائية الهشة في جميع أنحاء العالم النامي. وعلى ضوء توقع ازدياد تواتر الكوارث بسبب تغيُّر المناخ فإن منع الكوارث والاستعداد لها يساعد المجتمعات المحلية على التكيُّف مع تغيُّر المناخ. وباتت هناك حاجة إلى العمل الجماعي والاستثمارات الهائلة في جهود التخفيف من الكوارث والتكيُّف معها، وبخاصة في المجتمعات المحلية الأشد فقراً والأكثر ضعفاً التي تعتمد على القطاعات الحساسة للمناخ والتي ليس أمامها سوى أقل البدائل.[4]

7- ويقوم **البرنامج** بدعم الحكومات من خلال مجموعة أدوات للحد من مخاطر الكوارث وللتكيُّف مع تغيُّر المناخ، وهي تشمل تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، وتقديرات الاحتياجات والاستجابة في حالات الطوارئ، ونُظم الإنذار المبكر بالمخاطر المتعددة. ويمكن لهذه الأدوات، إلى جانب نقل المعرفة، أن يساعد على تعزيز قدرة الحكومات في مجال الاستعداد للكوارث والاستجابة لها.[5] ويمكن لأنشطة الغذاء مقابل التدريب أن تشكل أدوات وقائية بالنظر إلى أنها تدرِّب القيادات في المجتمعات المحلية وممثلي النساء في اللجان على بناء ثقافة السلامة والصمود. وبالمثل فإن خطط القسائم والتحويلات النقدية قد تستخدم أيضاً في برامج الوقاية. وتساعد أدوات تحويل المخاطر الجوية على حماية سُبل كسب العيش من خلال تيسير الدعم في الوقت المناسب، ومن ثم الحد من الخسائر الاقتصادية التي تسفر عنها الكوارث.[6] ويمثّل التخطيط الاحترازي في **البرنامج** أداة بالغة الأهمية على المستوى القطري لاستعداد الحكومات، ويتسع ليشمل العالم بأسره في مجالات من قبيل أنفلونزا الطيور والأنفلونزا البشرية.[7]

## تجربة البرنامج

8- يشمل الكثير من عمليات الطوارئ التي ينفذها **البرنامج** عناصر للتخفيف من مخاطر الكوارث. وفي أعقاب الفيضانات التي اجتاحت بنغلاديش في نوفمبر/تشرين الثاني 2007 فإن جانباً من خطة الإنعاش شمل تعلية

---

[4] "تتماشى الاتجاهات الحالية مع تنبؤات الفريق الحكومي الدولي المعني بتغيُّر المناخ والتي تفيد بأن آسيا وكذلك غرب أفريقيا، تعانيان بالفعل من فيضانات أشد وأكثر تواتراً." مركز أبحاث علم أوبئة الكوارث، بروكسل.

[5] مثال ذلك أن **البرنامج** يدعم الاتحاد الأفريقي في بناء شبكات قارية لتحليل مخاطر سُبل كسب العيش، ورسم خرائط هشاشة الأوضاع، ورصد الأمن الغذائي، مع التركيز على تتبُّع آثار تغيُّر المناخ على الإنتاجية الزراعية.

[6] انظر البنك الدولي. 2005. إدارة مخاطر الإنتاج الزراعي.

[7] انتدب **البرنامج** موظفين متخصصين في الاستعداد إلى مكتب منسق منظومة الأمم المتحدة المعني بالأنفلونزا لصياغة خطوط توجيهية للتخطيط للأوبئة والاستعداد لها في منظومة الأمم المتحدة لكي تسترشد بها أفرقة الأمم المتحدة القطرية في العمل في البيئات التي تتفشى فيها الأوبئة. وشارك في العملية عناصر من الأمم المتحدة وشركاء من قبيل حركة الصليب الأحمر، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع التجاري في وضع خطط لكفالة الاستعداد على المستويين الوطني والمجتمعي.

المنازل لحمايتها أثناء الفيضانات. وفي عملية طاجيكستان التي أعقبت زلزال عام 2006، ساعد **البرنامج** على بناء مساكن أكثر أمناً. وفي تشاد، أنشأ **البرنامج** مستجمعات المياه وحفر الآبار وأصلح السدود. وفي سيراليون، قام **البرنامج** بإصلاح المستنقعات الداخلية ومزارع محاصيل الأشجار. ويمثّل فرع الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها جهة الاتصال المعنية بأنشطة الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها في **البرنامج**.

9- ونفّذ **البرنامج** في كثير من الأحيان أنشطة موجَّهة للحد من مخاطر الكوارث باستخدام المشروعات الغذائية. ويساعد الكثير من مشروعات الغذاء مقابل الأصول على إصلاح وحماية الأراضي والبنية الأساسية في المجتمعات المحلية. وتساعد مشروعات الغذاء مقابل العمل الموجَّهة نحو إدارة مستجمعات المياه على التقليل قدر المستطاع من أثر قلة سقوط الأمطار، أو إنشاء وصيانة الطرق الفرعية لكفالة الوصول إلى القرى في جميع الظروف الجوية. وفي موريتانيا، استخدم **البرنامج** المشروعات الغذائية لدعم تنويع سُبل كسب العيش.

10- ويدرج **البرنامج** في المشروعات الإنمائية في كثير من الأحيان أنشطة الغذاء مقابل الأصول التي تحد مباشرة من المخاطر التي تتعرَّض لها المجتمعات المحلية. ويستهدف مشروع إدارة الموارد البيئية للتمكين من التحول نحو سُبل أكثر استدامة للمعيشة في إثيوبيا المجتمعات المحلية التي تفتقر إلى الأمن الغذائي في النُظم الإيكولوجية الهشة المتدهورة المعرَّضة للأزمات الغذائية المرتبطة بالأحوال الجوية. ويستخدم المشروع الأغذية لتحفيز العمالة على تجديد الغطاء النباتي الذي يزيد من قدرة التربة على الاحتفاظ بالمياه ويساعد على الحد من خطر الجفاف والفيضانات. وينفّذ **البرنامج** عملية خاصة في إقليم أمريكا اللاتينية والكاريبي لبناء قدرة الحكومة على الاستعداد لحالات الطوارئ والاستجابة لها.

11- ومن الأمثلة المهمة على جهود **البرنامج** في مجال منع الكوارث والتخفيف من حدتها استجابته للتهديد الذي يشكله ارتفاع أسعار الأغذية والوقود بالنسبة لسُبل كسب العيش والوضع التغذوي للسكان. وقد انطلق **البرنامج** في تنفيذ إجراءات وقائية في جانب الطلب، من قبيل توسيع شبكات الأمان (مثل الأموال النقدية، والأغذية، والقسائم) وبرامج التغذية المدرسية. وسيواصل **البرنامج** دعم جانب العرض من خلال برامج الشراء من أصحاب الحيازات الصغيرة. وتسترشد هذه الإجراءات بمبادئ الملكية الحكومية لسياسات منع الكوارث والتخفيف من حدتها، وتأييد فريق الأمم المتحدة القطري، والشراكات.

## الميزة النسبية

12- يستمد **البرنامج** ميزته النسبية في مجال منع الكوارث والتخفيف من حدتها من طابعه التشغيلي، وحضوره الميداني، وكفاءته في إدارة الكوارث، وشرعيته مع الحكومات. فحضوره الميداني يزوده بمعرفة محلية شاملة. وهذه المعرفة المحلية، إلى جانب تحليل هشاشة الأوضاع، والتقديرات الدقيقة للاحتياجات، والقدرة على الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها، تمنح **البرنامج** مصداقية مع الحكومات على مختلف المستويات. ويتبوأ **البرنامج** مكان الصدارة بين وكالات الأمم المتحدة في ميادين الإنذار المبكر، والتحليل المبكر للآثار، وإدارة الأزمات سواء في الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي من صنع الإنسان. وهذه القيادة يعززها دوره القوي مع المجتمعات المحلية من خلال مشروعات شبكات الأمان ومشروعات الغذاء مقابل الأصول.

## إطار السياسات[8]

13- يستند النهج الجامع الذي يسير عليه **البرنامج** في منع الكوارث والتخفيف من حدتها إلى غايات الهدف الاستراتيجي 2 التي نوقشت أعلاه، وثلاث مجموعات من المهام تتمثَّل في: تحديد وكفالة فهم المخاطر؛ ومنع الكوارث من خلال خفض مستويات المخاطر؛ والتخفيف من حدة الكوارث عن طريق الاستعداد.

## الحصائل والآثار المتوقعة

14- تهدف جميع جهود منع الكوارث والتخفيف من حدتها في المدى البعيد إلى الحد بشكل كبير من الخسائر في الأرواح والأصول في المجتمعات المحلية والبلدان.[9]

15- وأما الحصائل المزمع تحقيقها في الأجل المتوسط من خلال برامج منع الكوارث والتخفيف من حدتها فتتمثَّل فيما يلي:

- تحديد المخاطر وفهمها تماماً على كافة مستويات الحكومات وداخل المجتمعات المحلية.
- تأهُّب الحكومات تماماً للاستجابة للكوارث.
- قدرة المجتمعات المحلية والبلدان عموماً على الصمود في وجه الصدمات وحُسن استعدادها للاستجابة للكوارث.
- خفض الإنفاق على منع الكوارث والتخفيف من حدتها عن الوفورات في تكاليف الإغاثة والإنعاش[10]

وترتبط هذه الحصائل بتحديد المخاطر ومنعها والتخفيف من حدتها على مستوى الحكومات والمجتمعات المحلية. ويبين الشكل 1 الأنشطة المنفذة عموماً في كل مرحلة من مراحل دورة الكوارث وأهميتها النسبية.

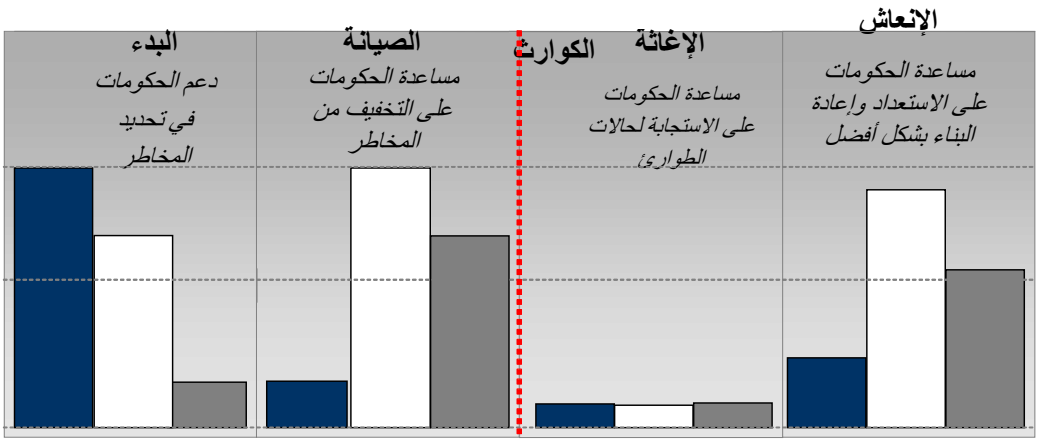
---

[8] يستفيد هذا القسم من دراسات الحالة التي أُجريت في خمسة بلدان (بنغلاديش، وبوروندي، وهايتي، وموزامبيق، وطاجيكستان) و"إطار توجيه سياسات الحد من مخاطر الكوارث: تعزيز قدرة **البرنامج** على الحد من مخاطر الكوارث وفقاً لإطار عمل هيوغو 2005-2015"، بتمويل من الحكومة السويدية (في هذا الموقع http://epweb.wfp.org/ep/drr/drrpolicyguidance.zip).

[9] إطار عمل هيوغو 2005-2015، الصفحة 3.

[10] انظر الحاشية بخصوص الدراسات الأخيرة التي أُجريت في الولايات المتحدة والتي أجراها **البرنامج**.

**الشكل 1: تحديد المخاطر ومنعها والتخفيف من حدتها في دورة الكوارث**




**تحديد المخاطر**
نظام للإنذار المبكر محوره البشر
التقدير الشامل للمخاطر وهشاشة الأوضاع
ثقافة السلامة والصمود على كافة المستويات
السياسات والأساس المؤسسي: الأولويات الوطنية لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها

**الوقاية**
الوقاية المادية
تخطيط وتطبيق استخدام الأراضي
الوقاية الاجتماعية الاقتصادية
تحويل المخاطر الجوية

**التخفيف من الآثار**
تمويل الطوارئ
تخطيط الطوارئ
الاستعداد اللوجستي
تخطيط الاستجابة للكوارث

16- ويعني الفهم الكامل للمخاطر تقاسم استنتاجات التقديرات ومناقشتها وفهمها والاتفاق عليها بين جميع أصحاب المصلحة، على أن يصب ذلك في تخطيط الكوارث على مستوى المجتمع المحلي. ويعني استعداد الحكومات من الناحية الضمنية إقامة هياكل متفق عليها ومنسقة ومموَّلة تمويلاً كافياً، وتحديد الأدوار والاختصاصات للحكومات والجهات الفاعلة غير الحكومية في إدارة الكوارث على كافة المستويات. ويشمل ذلك نُظماً للإنذار المبكر القائمة على المجتمعات المحلية والتي يكون محورها البشر. ويعني صمود المجتمع المحلي قدرته على: (1) مواجهة الإجهاد أو القوى المدمرة عن طريق المقاومة أو التكيُّف؛ (2) إدارة وظائف وهياكل أساسية معيَّنة أو الحفاظ عليها أثناء الحوادث الكارثية؛ (3) الانتعاش أو "النهوض" عقب وقوع الحدث.

17- ويؤثر الحد الشامل من مخاطر الكوارث والتكيُّف مع تغيُّر المناخ على الأسر عن طريق الحد من هشاشة الأسر وانعدام أمنها الغذائي. ويمكن للحماية الموثوقة لأصول كسب العيش أن تشجع الأسر على الانخراط في الأنشطة التي تعود عليها بأرباح بدلاً من الاقتصار على استراتيجيات سُبل كسب العيش المنخفضة المخاطر والمنخفضة الربحية التي تعزز الأنماط المتوارثة للفقر المزمن. ولذلك فإن حماية أصول كسب العيش، إلى جانب الوصول

إلى الأسواق، يمكنها تهيئة فرص التنمية، وبناء الأمن الغذائي، وإدرار إيرادات جديدة.[11] وإضافة إلى ذلك فإن الأسر التي تتمتع بقدر أكبر من الحماية يغلب عليها عدم الاتجاه إلى انتزاع الأطفال من المدرسة لدفعها إلى العمل.[12] وعموماً فإن الأسر القادرة على الصمود تنتهج ممارسات أفضل في الرعاية وتكون قادرة على حماية رصيدها المادي والبشري بصورة أفضل.[13]

**الشراكات**

18- تمثّل الملكية الحكومية عنصراً على جانب عظيم من الأهمية لنجاح منع الكوارث. وتمثّل الحكومات الوطنية والمحلية والمجتمعات المحلية عناصر فاعلة رئيسية في الحد من مخاطر الكوارث والتكيُّف مع تغيُّر المناخ كما أن عليها المسؤولية الأولى عن ذلك. وعلاوة على ذلك فإن الحكومات الوطنية تستحدث في كثير من الأحيان أدوات وتضع سياسات تناسب السياق القطري وبالتالي فإنها تعتبر أفضل كيان مؤسسي وتشغيلي لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها. ويتمثّل دور **البرنامج** في دعم الحكومات في تحديد وسد الثغرات لزيادة فعالية أنشطتها.

19- وبالنظر إلى أن الكوارث لا تقف أمام الحدود الوطنية وقد تؤثر على العديد من البلدان في إقليم واحد فثمة حاجة إلى تبادل المعلومات والتنسيق على المستوى الإقليمي.[14]

20- ولا يتوقف النجاح في دمج منع الكوارث والتخفيف من حدتها في عمل **البرنامج** على ما يتمتع به من قدرات فحسب، بل وكذلك على مدى مباشرته لأعماله بالشراكة مع الآخرين، أي مع الحكومات الوطنية والكيانات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات الأمم المتحدة الأخرى والقطاع الخاص[15]، لتبادل المعلومات وإجراء بحوث مشتركة، وإقامة قواعد بيانات متكاملة، وتنفيذ التخطيط والبرمجة المشتركة.

21- وتشمل الجهات الشريكة المهمة:

- أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث. والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث هي مبادرة اتخذتها الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة غير التابعين للأمم المتحدة، بما في ذلك البنك الدولي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية[16]، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واتحاد الوقاية الاستباقية. وتتمثّل الأهداف الرئيسية للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث في زيادة الوعي العام، وفهم المخاطر، وهشاشة الأوضاع والحد من الكوارث على الصعيد العالمي؛ والحصول على التزامات من السلطات العامة بتنفيذ سياسات وإجراءات الحد من الكوارث. وفي عام 2008، اشتركت الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، **والبرنامج** في إطلاق شبكة عالمية للحد من مخاطر الجفاف.

---

[11] "توضح نظرية شرك الفقر أن الأسر التي تواجه ظروفاً أولية متماثلة في غير ذلك من الحالات قد تتبع مسارات مختلفة في تجميع الدخل إذا توفرت لها رؤوس أموال أفضل أو سُبل أفضل للتأمين عن الأسر الأخرى" Carter, M.R. and Barrett, C.B. 2006. اقتصاد شرك الفقر والفقر المستحكم: نهج قائم على الأصول. مجلة الدراسات الإنمائية، 42 (2): 99–178.

[12] للوقوف على أدلة عن الأسر في قرى جنوب الهند التي ترسل أطفالها إلى العمل بدلاً من المدرسة لتكميل دخلها في أعقاب الصدمات المعاكسة، انظر Jacoby, H. and Skoufias, E. 1997. المخاطر والأسواق المالية والرصيد البشري في بلد نام. *استعراض الدراسات الاقتصادية، 64 (3): 311-35.*

[13] للوقوف على أدلة عن نمو الأطفال المتضررين خلال وبعد الفيضانات الشديدة في بنغلاديش في عام 1988، انظر Foster, A.D. 1995. الأسعار وأسواق الائتمانات ونمو الأطفال في المناطق الريفية المنخفضة الدخل. *المجلة الاقتصادية*، 105 (430): 551-70.

[14] من أمثلة التأثيرات العابرة للحدود فيضانات بنغلاديش التي أعقبت الأمطار الغزيرة في أعالي منطقة مستجمعات مياه الغانجيز في الهند.

[15] من أمثلة ذلك المرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش الذي يعتزم تنفيذ عمليات في 51 بلداً.

[16] يتعاون **البرنامج** مع المنظمة العالمية للأرصاد الجوية في تطوير الخدمات الجوية الوطنية لتمهيد الطريق أمام خدمات إدارة المخاطر الجوية.

- البنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وقد عملت المؤسستان معاً على بناء الجسور بين الجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية للحد من المخاطر في جميع البرامج.
- منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة التي أنشأت مجموعة عمل لإدارة مخاطر الكوارث وهي تربط بين وحداتها الفنية والتشغيلية لزيادة فعالية المنظمة في الاستعداد والاستجابة.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يعمل من خلال مكتبه لمنع الأزمات والإنعاش لتعميم الحد من مخاطر الكوارث في البرامج الإنمائية على المستوى القطري.
- اتحاد الوقاية الاستباقية الذي يشكّل ائتلافاً عالمياً من المنظمات الدولية، والحكومات، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الأكاديمية. وهذا الاتحاد مكرَّس لزيادة سلامة المجتمعات المحلية الضعيفة والحد من آثار الكوارث في البلدان النامية.

كما يوفر القطاع الخاص والأوساط الأكاديمية مدخلات تقنية مفيدة. ويعمل **البرنامج** مع الشركاء لتعزيز قدراتها التقنية من خلال التكنولوجيات الجديدة.[17]

22- ويحتاج **البرنامج** على أرض الواقع إلى الاندماج في أُطر منع الكوارث والتخفيف من حدتها وأن يجد الشركاء التقنيين الأقوياء. ومن الأساسي الحصول على الدعم التقني للتنفيذ السليم للعمل. ومن الدروس المستفادة من مشروعات **البرنامج** السابقة في مجال منع الكوارث أن رداءة تصميم المشروعات والافتقار إلى الدقة التقنية وضعف الشراكات مع الجهات الفاعلة المتخصصة يمكن أن يشكل خطراً يهدد نجاح المشروعات. ويتيح الدعم التقني حلاً لتلك المشاكل. وينطبق ذلك على الأشغال الهندسية بشكل خاص، وإن كان ينطبق كذلك على البرامج المجتمعية لتوليد الأصول التي ينبغي أن تقوم على الممارسة المجتمعية وتنفذ وفقاً لمعايير هندسية معترف بها دولياً.

## المبادئ التوجيهية

23- تسترشد جهود **البرنامج** في مجال الحد من مخاطر الكوارث بمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وعلى الصعيد القطري، تسترشد جهود الحد من مخاطر الكوارث بإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.[18] وشارك **البرنامج** في صياغة المبادئ التوجيهية التشغيلية المتعلقة بحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (يونيو/حزيران 2006) بينما عكف فريق عامل تابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على وضع خطوط توجيهية بشأن المبادئ السليمة للحد من مخاطر الكوارث في حالات الطوارئ. وتساعد التقييمات القطرية المشتركة وأُطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الحكومات على الحد من التعرض للمخاطر.

24- وينبغي أن تشكّل الأنشطة الإنمائية والتدخلات الدورية في حالات الطوارئ جزءاً من سلسلة متصلة من عمليات البرمجة. وفي البلدان التي تتعرض لكوارث طبيعية متكررة، ينبغي تعميم منع الكوارث والاستعداد لها

---

[17] قام **البرنامج** ومعهد تورينو للعلوم التطبيقية والمعهد العالي لنُظم الابتكار الإقليمية بتكوين شراكة لإنشاء 'مركز التدريب العالي في مجال الكوارث الطبيعية: تكنولوجيا معلومات المساعدة الإنسانية والتعاون والعمل' لتحسين كفاءة **البرنامج** في مجال الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها من خلال التكنولوجيا التطبيقية والخدمات، وبخاصة في مجال الكوارث الطبيعية. كما يتعاون **البرنامج** مع المعهد الدولي لبحوث المناخ والمجتمع في مجال إدارة المخاطر المناخية.

[18] وثيقة معلومات أساسية عن استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث عُرضت على الاجتماع المشترك للمجالس التنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة **والبرنامج** في يناير/كانون الثاني 2008. كما تدعو الوثيقة **البرنامج** إلى تعميم الحد من مخاطر الكوارث والامتثال لإطار عمل هيوغو.

والاستجابة للإنذارات المبكرة في العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، والمشروعات الإنمائية، والبرامج القطرية، ووثائق استراتيجيات الحد من الفقر، ومخططات الاستراتيجيات القطرية.

25- وينبغي أن يوجه **البرنامج** تدخلاته في مجال التخفيف من حدة الكوارث إلى جميع الأسر التي لا تتمتع بقدرات كافية على مواجهة الكوارث لتلبية احتياجاتها الغذائية والحفاظ على الأصول الحيوية لكسب العيش. وتتفاوت درجات هشاشة الفئات المحتمل تضررها من الكوارث وما تستخدمه من آليات للتصدي، وتعتمد على قاعدة مواردها المحلية، وهياكل كسب العيش، واستراتيجيات التصدي، والقيم والعادات الثقافية. ويمكن للنُهج التشاركية أن تحسِّن من الاستهداف وتساعد على إيجاد إحساس بالملكية.

26- وتلعب العلاقات بين الجنسين دوراً مهماً في استراتيجيات التخفيف من حدة الكوارث. فالرجال والنساء يستخدمون في كثير من الأحيان استراتيجيات مختلفة لمواجهة الكوارث الطبيعية المتكررة. وكلما ازدادت فجوة الفقر والقيود الثقافية على أنشطة المرأة كلما ازدادت الخسائر في الأرواح والممتلكات التي قد تمنى بها النساء. وتدعو سياسة التمايز بين الجنسين في **البرنامج** إلى اتباع نهج تشاركي لكفالة تمثيل النساء في الأنشطة على قدم المساواة مع الرجال.

27- وينبغي إنشاء نُظم محلية للرصد والتقييم منذ بداية تنفيذ المشروعات على أساس إطار منطقي، واستخدامها لتعديل البرامج بما يحسِّن الحصائل. وتشكّل نُظم الرصد والتقييم الأساس لإثبات كفاءة التكلفة التي تمثّل إحدى الحصائل الأربعة المتوقعة من منع الكوارث.

## تصميم حافظة قطرية شاملة للحد من مخاطر الكوارث

### ◄ فهم المخاطر

28- أول ثلاث ركائز لتصميم برنامج للحد من مخاطر الكوارث على مستوى المكاتب القطرية هو تحديد المخاطر وضمان فهم السكان لتداعياتها. ويشمل ذلك إجراء تقديرات شاملة للمخاطر، وتعزيز نُظم الإنذار المبكر، وإرساء أُسس على صعيد المؤسسات والسياسات للحد من مخاطر الكوارث، وترويج ثقافة السلامة والصمود.

29- وفي هذا المجال، يمكن **للبرنامج** تقديم يد العون إلى الحكومات في مجال الحد من المخاطر من خلال:

- إجراء تقييمات وتحليلات شاملة للمخاطر وهشاشة الأوضاع. ويمكن لوحدات الأمن الغذائي التابعة **للبرنامج** تقدير هشاشة أوضاع السكان وتقييم عواقب الصدمات المحتملة على أمنهم الغذائي بشكل عام. ويتم إجراء التحليلات على المستوى الأسري وتراعى فيها الفروق بين الجنسين.
- تقييم القدرات ومواصلة تعزيز نُظم الإنذار المبكر. ويمكن ترجمة الإنذار المبكر إلى عمل مبكر من خلال نُظم الإنذار المبكر التي تركز على البشر، والنُظم الموجَّهة لرصد الأمن الغذائي، إلى جانب آليات الاتصال والنشر السليمة.

30- كما يمكن **للبرنامج** أن يؤدي دوراً داعماً في:

- الجهود الحكومية الرامية إلى وضع سياسة وطنية لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها. وينبغي أن تستند تلك السياسة إلى تحليل شامل للمخاطر المرتبطة بالكوارث والتكاليف والفوائد المحتملة للحد من تلك المخاطر، لا سيما بالنسبة للسكان الفقراء الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي أو الأكثر تعرضاً للكوارث. ومن شأن ذلك أن يدعم صنع القرار ويقلل من ازدواجية الجهود ويوضح المسؤوليات.[19]
- بناء ثقافة السلامة والصمود على كافة مستويات المجتمع بحيث يكون مفهوماً أن المسؤولية عن الحد من مخاطر الكوارث تقع على كل مواطن. وتتطلب هذه المهمة عملاً موسَّعاً من جانب العديد من أصحاب المصلحة، وبناء توافق في الآراء، وكفاءات سياسية من أجل زيادة الوعي بالمخاطر. وإضافة إلى ذلك، يتعيَّن دمج هذه المهمة في مختلف جداول أعمال وسياسات الوزارات على الصعيدين الوطني والإقليمي. ويمكن لبرامج التغذية المدرسية التي ينفذها **البرنامج** أن تشكل نقطة الانطلاق.

### ◄ منع الكوارث

31- الهدف من منع الكوارث هو تلافي الأضرار من خلال الحد من هشاشة الأوضاع. وتشمل تدابير الحماية من الصدمات في المستقبل شبكات الأمان الغذائية وأنشطة الغذاء مقابل الأصول التي تعمل كآليات لحماية سُبل كسب العيش. ويمكن أن يشمل ذلك بناء السدود أو غرس الأشجار للحد من احتمالات التعرض للفيضانات والانهيارات الأرضية الناجمة عن الأمطار الغزيرة.

32- ويمكن منع تأثيرات الكوارث الطبيعية من خلال: (1) منع الآثار الاجتماعية الاقتصادية؛ (2) منع الآثار المادية؛ (3) تخطيط استخدام الأراضي؛ (4) تحويل المخاطر الجوية. وفي الظروف السابقة لوقوع الكوارث، سينفِّذ **البرنامج** عمليات لمنع الكوارث والتخفيف من حدتها من خلال برامج الغذاء مقابل الأصول (باستخدام إدارة الموارد الطبيعية، من قبيل غرس الأشجار أو إنشاء نُظم الري)، والمبادرات المدرسية غير الضارة بالمناخ (باستخدام عمليات التغذية المدرسية كنقاط انطلاق) وتوفير الخبرة. وأما في سياقات ما بعد الكوارث، فسوف تشمل إجراءات **البرنامج** للإغاثة أنشطة وقائية.[20] والواقع أن الكوارث تفتح نوافذ لفرص منع الكوارث من خلال تعميق الوعي بمخاطرها.

33- ويتم في إطار منع الآثار الاقتصادية الاجتماعية إنشاء آليات لزيادة قدرة الفقراء والسكان الأشد ضعفاً على الصمود أمام الكوارث من خلال توفير أنشطة جديدة ومتنوعة لإدرار الدخل التي تشجع في كثير من الأحيان على تنويع سُبل كسب العيش. ويتعيَّن إدراج هذه الآليات في عملية استراتيجية الحد من الفقر للبلد المعني.

**دور البرنامج في مواجهة أزمة ارتفاع الأسعار**

[19] دعت الاستراتيجية الدولية للحد من المخاطر **البرنامج** إلى الاشتراك في رئاسة شبكة الحد من مخاطر الجفاف. وقام **البرنامج** والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بعد ذلك بعرض المفهوم على لجنة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في نيويورك في مايو/أيار 2008.

[20] من قبيل "إعادة البناء بشكل أفضل" من خلال تطبيق معايير المباني المقاومة للصدمات.

يؤثر ارتفاع أسعار الأغذية تأثيرا سلبيا خطيرا على الأسر الضعيفة في البلدان المنخفضة الدخل والمعرضة للأزمات. وقد يشكل أثر ذلك على الحالة التغذوية والصحية للسكان تهديداً لجهود تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ولا يستبعد استمرار انزلاق الأسر الأشد ضعفا إلى دوامة الفقر والحرمان. وفي هذا السياق فإن أشد الأضرار ستقع على الأسر التي تعولها النساء، والمزارعين الحديين، والفقراء في المناطق الحضرية، والرعاة. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن مخاطر ارتفاع أسعار الأغذية قد تدفع 105 مليون نسمة أخرى إلى هوة الفقر.

وترتفع الأسعار في سياق الاضطرابات المناخية المتزايدة. وتتسع هذه الأزمة المتعددة الجوانب بسرعة، لتلقي بمزيد من الضغوط على السكان بما لهم من قدرة محدودة على الصمود في وجه الصدمات وحيث يمكن أن يستمر أثر ذلك لمدة طويلة. وتشمل استجابة **البرنامج** لهذه الحالة ما يلي:

1- اتخاذ خطوات فورية نحو تلبية الاحتياجات الملحة، ومنع انتشار سوء التغذية، وتحقيق الاستقرار في الأمن الغذائي؛

2- دعم التدابير المتوسطة الأجل لدفع عجلة الإنتاج الزراعي؛

3- تشجيع الجهود الطويلة الأجل لتهيئة بيئة السياسات المواتية للنمو لصالح الفقراء.

ومن الحيوي ملكية الحكومات للاستجابة لهذه الأوضاع. وسوف يدعم **البرنامج** الحكومات من خلال أنشطة تشمل ما يلي:

1- تقييم وتحليل تطورات الحالة؛

2- تعديل البرامج القائمة؛

3- الرصد وتنفيذ تدخلات في المناطق الحضرية؛

4- إسداء المشورة بشأن قضايا السياسات المتعلقة بمعالجة مشاكل توفر الأغذية والوصول إليها؛

5- تقديم المساعدة التقنية حسب الطلب؛

6- الدعوة إلى التمويل والاستجابة الجماعية من الشركاء.

ويستجيب **البرنامج** للاحتياجات العاجلة للسكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي، كما يشارك في الجهود القطرية والعالمية على النطاق الأوسع لدعم الاستجابة الملائمة من خلال الإمدادات المحلية. وتعتبر الشراكات حاسمة لتقييم أزمة ارتفاع الأسعار والاستجابة لها.

34- الأنشطة التالية ليست جزءا من الأنشطة الأساسية **للبرنامج**، ولكنها أجزاء ضرورية من أطر الوقاية من الكوارث والتخفيف من حدتها:

- الوقاية المادية بما في ذلك تحسين المشروعات التي تنشئ بنى تحتية جديدة وتحمي المرافق الهامة القائمة. ومن بين أمثلة أنشطة الوقاية إنشاء بنى تحتية ريفية للحد من ضرر مياه الفيضان أو إبطاء زحف التصحر أو تقليل الخسائر الناتجة عن الأعاصير. ويستطيع **البرنامج** دعم هذه المشروعات بأنشطة الغذاء مقابل الأصول أو الغذاء مقابل العمل.

- إدراج الحد من مخاطر الكوارث في التنمية الحضرية والريفية وتخطيط استخدام الأراضي، وتقوية آليات الإنفاذ. ويقتضي هذا إدراج إحداثيات المخاطر والضعف في خطط وقواعد استخدام الأراضي مثل تحديد المناطق وقوانين البناء. وقد تتضمن الأولويات إيجاد بدائل للمستقرات الحضرية غير الرسمية، ووضع المرافق والبنى التحتية المهمة في مواقع مناسبة.

35- يقتضي تحويل مخاطر الطقس وضع ودعم صكوك شبيهة بما يحدث في مجال التأمين لتعزيز اليقين والتعويض السليم في الوقت المناسب عن الكوارث، وتحويل المخاطر عن المستفيد إلى جهات المخاطرة من القطاع العام أو الخاص.[21] وقد تستخدم أيضا شبكة للأمان أو يوسع نطاقها لتحويل المخاطر إلى الحكومات وأسواق التأمين على التوالي.[22] وفي بعض الحالات "يدفع" المستفيدون مقابل التعويض بعد الحادث عن طريق عملهم في برامج الأشغال العامة.[23] وبإمكان **البرنامج** دعم الحكومات والقطاع الخاص عن طريق تصميم أدوات لتحويل مخاطر الطقس.

**تجربة برنامج الأغذية العالمي في مجال الوقاية في أوضاع ما قبل الكوارث**

**بنغلادش – التخفيف من حدة الكوارث والاستعداد لها على نحو شامل**

بنغلادش عرضة للفيضانات ونوبات الجفاف والأعاصير. ففي راجباري، وهي قرية صغيرة على الضفة الغربية من الجانغ، كان من عادة القرويين هجرة بيوتهم وماشيتهم وغير ذلك من الأصول بصفة منتظمة عند فيضان النهر. وفي أوائل سنة 2006 بدأت الحكومة والمجتمع المحلي و**البرنامج** معا مشروعا تلقى القرويون عن طريقه الغذاء والنقود من الحكومة مقابل العمل في رفع المساكن إلى قمم التلال الصغيرة الراسخة حيث لا يتأثرون بالفيضانات. ويعد ملاك تلك المساكن أكثر جدراة بالائتمان، وهم يتلقون قروضا بسهولة أكبر. واستجابة للمهارات الجديدة المكتسبة تقوم 25 امرأة من راجباري في الوقت الحاضر بتنفيذ أعمال رفع المساكن في قرى أخرى لقاء أجر.

واتفقت الجهات المانحة في بنغلادش على أن **البرنامج** هو أفضل منظمة لتنسيق أنشطة التخفيف من حدة الكوارث والاستعداد لها، وذلك بناء على الدور القيادي الذي يؤديه **البرنامج** في مجموعة الاستجابة للكوارث والطوارئ ورئاسته لفريق الأمم المتحدة لإدارة الكوارث. وقد صمم المكتب القطري **للبرنامج** ونفذ من خلال وحدته المعنية بالحد من مخاطر الكوارث نهجا شاملا للوقاية من الكوارث والتخفيف من حدتها ومجموعة من الأنشطة. وبفضل تقدير أجري بالتعاون مع الشركاء، أصبح المكتب القطري مستعدا حسن الاستعداد للطوارئ الكبرى. ويرتكز الاستهداف الجغرافي إلى حد ما على نتائج تقديرات المخاطر التي أجريت في النواحي التي نفذت فيها مشروعات للتخفيف من حدة الكوارث. كما اضطلع **البرنامج** بأعمال إضافية للتخفيف من حدة الكوارث في المناطق المعرضة لها.

[21] انظر "Index Insurance for Agriculture" in: World Bank. 2008. *World Development Report 2008: Agriculture for Development,* pp. 89ff.

[22] Alderman, H. and Haque, T. 2006. Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable. *Food Policy*, 31: 372–383.

[23] انظر ISDR. 2004. *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives* ينبغي تنظيم الأشغال العامة عند توافر مزيد من الوقت لدى السكان وذلك مثلا خلال فترة ما بعد الحصاد.

### ◄ التخفيف من حدة الكوارث والاستعداد لها

36- في أوقات الكوارث يمكن تقليل الآثار والخسائر إلى حد كبير إذا كان الأفراد والمجتمعات المحلية في المناطق المعرضة للمخاطر مستعدين استعدادا حسنا وجاهزين للعمل ومسلحين بالمعارف والقدرات اللازمة لإدارة الكوارث إدارة فعالة. ويتطلب ذلك فهما مشتركا لأفضل الممارسات فيما يتعلق بالاستعداد للكوارث، وخاصة على مستوى المجتمع المحلي، ولكن الوضع الأمثل هو أن يكون ذلك على المستوى الوطني بل والإقليمي. ويستطيع **البرنامج** بقيادة الحكومة دعم الفريق القطري التابع للأمم المتحدة فيما يلي:

(1) تقوية التخطيط والبرمجة من أجل الاستعداد للكوارث على المستوى القطري. ومن الأهمية بمكان اتفاق أصحاب المصلحة على تنسيق التدابير ومجالات المسؤولية قبل وقوع الكارثة. وهو ما يعني تحسين الاتصالات بالجهات المانحة والحكومات القطرية، وخاصة في المراحل المبكرة من الأزمة.[24] ويجب التخطيط مقدما لأنشطة الاستجابة للكارثة مقدما.

(2) الاستعداد اللوجستي بما في ذلك تدبير المخزونات والموظفين مسبقا وإجراء تقديرات للاحتياجات بسرعة في أعقاب الكارثة مباشرة. وتدعم مستودعات الأمم المتحدة للاستجابة للحالات الإنسانية ومجموعة الأمم المتحدة للشؤون اللوجستية الجهود العالمية لتعزيز القدرات اللوجستية على الاستجابة للكوارث. ويستضيف **البرنامج** مركز الأمم المتحدة المشترك للوجستيات وفريق الأمم المتحدة السريع لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في حالات الطوارئ الذي يتولى التدخل السريع في حالات الطوارئ ويدعم العمليات الإنسانية الضخمة فيقدم معلومات شاملة وخدمات الاتصالات والكهرباء.

(3) التخطيط للطوارئ كعملية استراتيجية وتشغيلية للربط بين معلومات الإنذار المبكر والعمل المبكر مع استخدام السيناريوهات. ولدى **البرنامج** إطار للتخطيط للطوارئ وآليات تقنية وتنسيقية في داخله، ولكن لا توجد في كثير من البلدان خطط شاملة للطوارئ من أجل التخفيف من حدة الكوارث. و**البرنامج** وشركاؤه مستعدون للشروع في خطط لمواجهة الطوارئ وأخرى تشغيلية في البلدان المعرضة للكوارث من أجل تعزيز أهداف التخفيف من حدة الكوارث في استراتيجيات البلدان وربط الاستجابة المبكرة بالإنذار المبكر عن طريق الأنشطة الإنمائية الجاري تنفيذها.[25]

(4) التمويل في حالات الطوارئ على المستوى الكلي. يجتذب هذا النوع من التمويل الجهات المانحة الدولية مع شركات إعادة التأمين وغير ذلك من الأطراف الفاعلة في سوق رأس المال حتى يطلعوا على المخاطر في البلد المعني. ويسهل تسجيل مخاطر الطقس وتسعير التحويلات

---

[24] يعد برنامج إعادة هيكلة سوق الحبوب في مالي نموذجا يبين كيف يمكن للجهات المانحة والحكومة و**البرنامج** أن يعملوا معا في إطار نظام وطني للإنذار المبكر بغية تنسيق المساعدة الغذائية.

[25] تدعو الحاجة إلى التخطيط للطوارئ على الصعيد القطري عندما يكون سبب حالة الطوارئ بلدا مجاورا. ومثال ذلك أن فيضانات سنة 1998 في بنغلادش كان سببها إلى حد ما الأمطار المفرطة على تلال الهمالايا المجردة في الهند. وقد اضطلع **البرنامج** بعملية تخطيط إقليمية للطوارئ في أفريقيا الجنوبية من أجل النينيو في 1997. وتحقيق **البرنامج** للامركزية في المكاتب القطرية وتجميعها بحسب الأقاليم يتواءم تماما مع التخطيط للطوارئ. إلا أنه كثيرا ما تنشأ، حتى في المناطق التي توجد فيها مؤسسات إقليمية، صعوبات في تصميم نهج مشترك للوقاية من الكوارث والاستجابة لها بسبب اختلاف السياسات والأولويات الوطنية ومستويات القدرات المؤسسية.

مقارنة تكاليف الحد من المخاطر في مقابل الاستجابة للكارثة. وهو ما يسمح أيضا بتحديد المبادلات المالية بوضوح وبيان أكفأ استخدام للأموال.[26]

**تجربة برنامج الأغذية العالمي في مجال التخفيف من حدة الكوارث في أوضاع ما بعد الكارثة:**

**طاجيكستان**

طاجيكستان معرضة للفيضانات السريعة والانهيارات الجبلية والانهيالات الوحلية والزلازل. وقد حول **البرنامج** اهتمامه عقب تدخل طارئ في البلد إلى مشروعات التنمية والوقاية والتخفيف، فساعد المجتمعات المحلية على إعادة بناء المساكن طبقا لمعايير البناء المقاومة للزلازل. وفي دوستي بجنوب طاجيكستان يقوم **البرنامج** والمنظمة غير الحكومية للموائل من أجل البشرية بإعادة بناء مساكن دمرها زلزال 2006 عن طريق مشروع للغذاء مقابل العمل. وفي هذا المشروع قدمت منظمة الموائل من أجل البشرية المساعدة التقنية ومواد البناء بينما قدم **البرنامج** الحصص الغذائية. وأدى المشروع إلى توفير مساكن مقاومة للزلازل وبين الآثار المترتبة على تقنيات البناء الفعالة. وبعد المشروع صمم المجتمع المحلي مشروعا لمتابعة المساكن القائمة المقاومة للزلازل وطلب دعم **البرنامج** .

وفي آيني دعم **البرنامج** وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والممكتب المحلي لوزارة الأشغال مشروعا لحماية قناة تحمل مورد القرية الرئيسي لمياه الري من الفيضانات السنوية المتكررة. واشترك المجتمع المحلي بأسره في بناء 3.5 كيلومتر من السدود المصنوعة من الصخور والخرسانة لحماية مساكن القرية من فيضانات الربيع السريعة. كما أعد المجتمع المحلي قنوات للمياه وحسن شبكة الري لأغراض توليد الدخل وتزويد الطاحون المحلية بالطاقة المائية اللازمة. ومن المزمع أيضا بناء كيلومترين آخرين من أشغال الري في 2009 لحماية الجزء الأعلى من النهر.

## إعداد نهج الوقاية والتخفيف

37- سيواصل **البرنامج** إسهامه في أطر الحد من مخاطر الكوارث. ولا تتوافر لدى بعض البلدان أطر قائمة، بينما يتعين على بعض المجتمعات المحلية في هذه البلدان تقاسم بعض الدروس الهامة.[27] غير أن مساهمة **البرنامج** سترتكز على استعداد البلدان لمثل هذا النوع من التدخلات. ويعتمد الاستعداد على مستوى المؤسسات والإدارة والتاريخ القريب للصدمات في البلد المعني. فضعف النظم وقصور الذاكرة فيما يتعلق بتأثير الصدمات يقللان من استعداد البلد لهذا النوع من البرامج. أما ارتفاع مستويات التطور المؤسسي فيهيئ بيئة مواتية، وتتيح الكارثة التي وقعت مؤخرا نافذة للفرص للوقاية والتخفيف. وينتج عن هذين العاملين مجتمعين ارتفاع مستوى الاستعداد القطري. والنهج التي ينبغي استخدامها مع مراعاة استعداد البلد ونتائج تحليل الفجوات والاحتياجات هي ما يلي:

---

[26] انظر ISDR. 2007. *Drought Risk Reduction Framework and Practices*, p. 35.

[27] يمكن تحديد خمسة مستويات لقدرة المجتمع المحلي على استعادة حيويته: i) قلة الوعي بالقضية (أو القضايا) ذات الصلة أو قلة الحافز إلى معالجتها. وتقتصر الأنشطة على الاستجابة للأزمة. ii) الوعي بقضية (أو قضايا) الاستعداد لمعالجة تلك القضايا. إذ تظل القدرة عل العمل (المعارف والمهارات والموارد البشرية والمادية وغيرها من الموارد) محدودة. وتقتصر التدخلات عادة على المرة الواحدة وتكون مجزأة وقصيرة الأجل. iii) وضع الحلول وتنفيذها. تحسن القدرة على العمل والتدخلات الكبيرة أكثر عددا وطويلة الأجل. ivi) الاتساق والتكامل. التدخلات واسعة النطاق وتشمل جميع الجوانب الرئيسية للمشكلة، وهي ترتبط في إطار استراتيجية متسقة وطويلة الأجل. v) توجد "ثقافة للأمان" بين جميع أصحاب المصلحة حيث تدخل الوقاية التخفيف كجزء لا يتجزء من جميع السياسات وعمليات التخطيط والممارسات والاتجاهات وأشكال السلوك. ( Twigg, J. 2007. *Characteristics of a disaster-resilient community: A guidance note*, Version 1، لندن، وزارة التنمية الدولية (المملكة المتحدة، مجموعة التنسيق المشتركة بين الوكالات للحد من مخاطر الكوارث).

(1) على مستوى المجتمع المحلي. ويركز هذا النهج على أضعف المجتمعات المحلية في أضعف المناطق ويرمي إلى تحقيق آثار واضحة. وإذا كانت هناك قيود تحد من القدرة على التنفيذ، فإن الحكومة و**البرنامج** والشركاء ينتقون عددا قليلا من المهام ويقتصرون على مواجهة أكبر المخاطر.

(2) على نطاق القطر. ويتضمن هذا النهج المهام الرئيسية في تحديد المخاطر والوقاية منها والتخفيف من حدتها. ومن العوامل الهامة ملكية الحكومة ومساءلتها والوعي بعد الكارثة والاستعداد لجهود الوقاية ("نافذة الفرص").

(3) وضع إطار كامل لتحديد المخاطر والوقاية منها والتخفيف من حدتها مع مشاركة القطاع الخاص. كما يشمل هذا النهج تحويل مخاطر الكارثة على مستوى الأسرة (التأمين من الكوارث، وتأمين المحاصيل، ومخططات موجهة للتعويض) وتحويل مخاطر الطقس على المستوى الكلي. وتركز التدخلات على المساعدة التقنية وبناء القدرات لصالح الحكومة.

38- وسوف تختلف الأهمية النسبية لتحديد المخاطر والوقاية منها والتخفيف من حدتها ودور **البرنامج** باختلاف البيئة القطرية. والدور الذي يضطلع به **البرنامج** في مجال الإغاثة في غاية الأهمية بالنسبة لانتهاز "نافذة الفرص" التي تنفتح بعد الكارثة وتتميز بوعي شديد بضرورة الوقاية والاستعداد وزيادة إمكانية الوصول إلى التمويل اللازم لهذه الأنشطة. وينبغي **للبرنامج** أن ينتهز الفرصة من أجل إدراج الوقاية في برامجه الخاصة بالوقاية والإنتعاش وينبغي كلما كان ذلك ممكنا أن يعمل من خلال البرامج القائمة كمنافذ للتدخل.

39- ويمكن لدور **البرنامج** أن يكون محوريا أو داعما بل وقد يكون محدودا جدا بحسب تنفيذ العمل قبل الكارثة أو بعدها، ونوع النشاط وتجربة **البرنامج** ومستويات كفائته. كما أن الأدوات التي قد يستخدمها **البرنامج** تختلف إلى حد كبير. ويرد في الجدول 1 عرض تقريبي بحسب النشاط الرامي إلى الحد من مخاطر الكوارث.

الجدول 1: دور **البرنامج** وأدواته في الحد من مخاطر الكوارث

| أدوات البرنامج | | | | | | | | | | | | | | | | | البرنامج | الأدوار والمسؤوليات |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| تحليل المخاطر | الإنذار المبكر | تعبئة الموارد | الاتصال والتوعية | التأهب للطوارئ | الاستجابة للطوارئ | الانتعاش المبكر | التعافي | التخفيف | الحماية الاجتماعية | الأصول | بناء القدرات | الشراكات | | | | | | |
| ✓ | | | | | | | | | | | | ✓ | | ✓✓ | | | الأفراد المعرضون للمخاطر | **دور البرنامج** |
| | | | | | | | | | | | | ✓✓ | | | | | الأفراد المعرضون للمخاطر | |
| ✓✓ | | ✓✓ | | | | | ✓ | | | | | | | | | | مجتمعات محلية | |
| ✓✓ | | | | | | | | | | | | | | | | | مجتمعات محلية | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | الأفراد المعرضون للمخاطر | **التخفيف** |
| | | | | | | | | | | | | | ✓✓ | | | | مجتمعات محلية | |
| | | | | | ✓✓ | | | | ✓ | | | | | | | | الأفراد المعرضون للمخاطر | |
| ✓ | ✓ | | | | ✓✓ | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | الأفراد المعرضون للمخاطر | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | الأفراد المعرضون للمخاطر | **الطوارئ** |
| ✓ | | | | | ✓✓ | | | | | | | | ✓✓ | | | | مجتمعات محلية | |
| ✓✓ | | | | | | | | | | | | | ✓ | | | | الأفراد المعرضون للمخاطر | |
| ✓ | | | | | ✓✓ | | | | | | | | | | | | مجتمعات محلية | |
| ✓✓ | | | | | | | | | | | | | | ✓ | | | الأفراد المعرضون للمخاطر | |

| مفتاح | |
|---|---|
| يعتمد على أدوات البرنامج | ✓✓ |
| أدوات داعمة | ✓ |

**الروابط مع الأهداف والسياسات الاستراتيجية الأخرى**

40- كما ينبغي لأطر الوقاية والتخفيف أن تدرج في الهدف الاستراتيجي 1 **للبرنامج**، "إنقاذ الأرواح وحماية سبل العيش في حالات الطوارئ". وتساعد الوقاية والاستعداد القويان على تحقيق هذا الهدف عن طريق الحد من الاحتياجات الناتجة عن الطوارئ، وهو ما يزيد من احتمال الاستجابات السديدة والسريعة.

41- وترتبط الوقاية والتخفيف ارتباطا وثيقا بالهدف الاستراتيجي 3، "تجديد وإعادة بناء حياة السكان وسبل العيش في أوضاع ما بعد النزاع أو ما بعد الكوارث أو الأوضاع الانتقالية". وترمي مرحلة الإنعاش بعد وقوع كارثة إلى إعادة سبل العيش إلى مستواها قبل الكارثة؛ والحد من مخاطر الكوارث مكمل لذلك الهدف. وتؤدي الوقاية والتخفيف إلى بناء سبل للعيش أكثر استدامة وأشد مقاومة للصدمات.

42- الهدف الاستراتيجي 4، "الحد من الجوع ونقص التغذية المزمنين" ضروري للوقاية الاجتماعية الاقتصادية لأنه يحد من تعرض المجتمع المحلي للكوارث. وتؤدي الوقاية إلى وجود أسر أقدر على التأقلم وتستطيع أن تحقق إمكانياتها الاقتصادية وتبلغ بالتالي مستويات أعلى من الأمن الغذائي. والأشخاص الذين يحصلون على التغذية الجيدة أقل عرضة لفقدان حياتهم وسبل عيشهم في أوضاع الكوارث.

43- الهدف الاستراتيجي 5، "تقوية قدرات البلدان على الحد من الجوع." أساسي لنجاح أطر الوقاية والتخفيف ولتحقيق الهدف الشامل للحد من خسائر الكوارث. وبصفة خاصة تساعد أنشطة الهدف الاستراتيجي 5 الحكومات على أن تكون أحسن استعدادا للكوارث. وسترسي مبادرات **البرنامج** في مجال مشتريات أصحاب الحيازات الصغيرة الأساس لزيادة الدخول وبناء الأصول وتجعل الأسر أقدر على التأقلم.

44- وترتكز وثيقة السياسات الحالية على سياسة شبكات الأمان في **البرنامج** لسنة 2004 والتي تشرح كيف يستطيع **البرنامج** تحسين تحديد وتصميم وتنفيذ برامج المساعدة الغذائية كجزء من استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية.

45- ويتضمن مشروع سياسات النقد والقسائم في **البرنامج** اقتراحا بإنشاء أداة شديدة الفائدة لإطار الوقاية الموصوف هنا. وتمكن برامج النقد مقابل العمل والنقد مقابل الأصول لمشاركة أقوى في أنشطة الوقاية والتخفيف.

46- ولسياسات تمايز الجنسين **في البرنامج** للفترة 2003-2007 أهمية بالنسبة للوقاية والتخفيف لأنها أقامت ثمانية التزامات محسنة تجاه النساء يسترشد بها عمل **البرنامج** وجهوده في مجال المناصرة مع الشركاء الوطنيين.

47- وتزود سياسات **البرنامج** بشأن التدخلات الحضرية سياسات الوقاية والتخفيف. ففي الأوضاع الحضرية قد تكون تدابير الاستهداف والرصد والأمان قاصرة عن الكمال. غير أن التدخلات الحضرية كثيرا ما يبررها العدد الكبير للضعفاء الذين يتم الوصول إليهم.

**النتائج المترتبة بالنسبة لبرنامج الأغذية العالمي**

**تركيز البرمجة في برنامج الأغذية العالمي**

48- يتطلب دعم الأطر القطرية للحد من مخاطر الكوارث (بدلا من الاستجابة للصدمات بالعمل على إنقاذ الأرواح) تحولا في التفكير داخل مجتمع العمل الإنساني. فالعمل فيما قبل الكارثة يحتاج مؤشرات للأداء تتجاوز أهداف تقديم الأغذية. وبإمكان **البرنامج** بصفة خاصة أن يبني على أساس التجارب المهمة المستقاة في المقر والكفاءات المكتسبة في مجال الحد من مخاطر الكوارث لتحسين برامجه. ويتطلب ذلك تحسين دوره في عملية استراتيجة الحد من الفقر. ويقتضي تعميم إدراج الوقاية والتخفيف والاستعداد طرقا جديدة في تحديد ومكافأة نجاح المشاريع. وتتطلب النتائج الجديدة المتوقعة أهدافا جديدة وأطرا جديدة للرصد.

**التمويل**

49- تدخل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث عناصر جديدة لتزويد الخطط الحالية **للبرنامج** بالموارد ولتمويلها. فهذه الأنشطة لا تتناولها على النحو المناسب الأنشطة القائمة على مقادير الغذاء، وهي تتطلب بناء على ذلك آلية بديلة للتمويل بدلا من الآلية المستخدمة حاليا في **البرنامج**. وهناك أمثلة لجهات تمويل تقدم مخصصات لتلك الأنشطة خارج قنوات **البرنامج** الإنسانية التقليدية. وسيستكشف **البرنامج** قنوات لذلك التمويل لدى الجهات المانحة والحكومات، وذلك دعما بصفة خاصة للدور القيادي للحكومات القطرية في مجال بناء القدرات.

50- وسيكفل **البرنامج** عند استعراض الإطار المالي وجود آليات مناسبة لتمويل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث لتحسين الاتساق بين الحوافز الحالية للتمويل على أساس المقادير وطبيعة هذا العمل المتميزة. ولا يمكن تمويل الحد من مخاطر الكوارث على النحو المناسب عن طريق أطر المعونة الغذائية التقليدية.

**تصميم البرامج**

51- سيستعرض **البرنامج** توجيه برامجه لكي ينظر في كيفية إدراج العمل قبل الكارثة في عملياته وبرامجه ويتدخل في مرحلة مبكرة في "سلسلة القيمة في مجال الجوع".

52- وينبغي تنفيذ أنشطة الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل الأصول أو النقد مقابل العمل التي ترمي إلى الوقاية من الكوارث مع الاستعانة بدعم تقني قوي وإرشاد واضح بشأن كيفية انتقاء أنشطة التخفيف وضمان المعايير الدنيا في تصميمها وتنفيذها ورصدها وتقييمها. وتدل التجربة على أن لمشاريع الوقاية والتخفيف الناجحة شركاء تقنيون أقوياء.[28] ومن شأن تنقيح المبادئ التوجيهية للغذاء مقابل العمل والنقد مقابل العمل، بالإضافة إلى ضوابط الجودة في جميع مراحل المشروع، أن تساعد على ضمان الممارسات الجيدة على المستوى القطري.

53- والأدوات القائمة في **البرنامج** يمكن إلى حد ما أن تتناول أنشطة الحد من مخاطر الكوارث (انظر الجدول 1 أعلاه). غير أن هذه الأدوات كثيرا ما تدعم البرامج بدلا من توجيهها. كما أن الحد من مخاطر الكوارث يتطلب تنمية القدرات وانتقال المعارف، وهما مجالان يستطيع **البرنامج** أن يقدم فيهما الكثير، ولكن تحقيق ذلك قد يتطلب تعديل أدواته التشغيلية الحالية.

**الموظفون**

54- ينبغي لموظفي البرامج الذين يتمتعون بمهارات في الوقاية من الكوارث والتخفيف من حدتها أن يعينوا في مكاتب قطرية منتقاة. وينبغي لهذه المكاتب أن تدعم بمعارف وتجارب الحد من مخاطر الكوارث في المقر والمكاتب الإقليمية.

[28] من بين أمثلة تلك المشروعات مشروع "ميريت" في إثيوبيا، وأنشطة الغذاء مقابل العمل في بوروندي ومشروع مشترك بين منظمة العمل الدولية وبرنامج الأغذية العالمي في هايتي.