

Distr.: General
23 July 2020
Arabic
Original: English



الدورة الخامسة والسبعون

البند 18 (ج) من جدول الأعمال المؤقت **

التنمية المستدامة: الحد من مخاطر الكوارث

تنفيذ إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير على النحو الذي طلبته الجمعية العامة في القرار 218/74 بشأن الحد من مخاطر الكوارث والقرار 230/73 بشأن اتخاذ إجراءات عالمية فعالة لمعالجة آثار ظاهرة النينيو. ويقدم التقرير لمحة عامة عن التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف العالمية وأولويات العمل المحددة في إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، ويحدد الممارسات الجيدة، والتحديات والمجالات التي يتضمنها الإطار والتي يبدو أنها لا تحظى بالاهتمام الكافي. ويستند التقرير إلى البيانات التي قدمت بشأنها البلدان تقارير إلى مرصد إطار سندي وإلى العمل الجماعي الذي تقوم به منظومة الأمم المتحدة دعماً للأولويات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث.

* أُعيد إصدارها لأسباب فنية في 10 أيلول/سبتمبر 2020.

** A/75/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

110920 110920 20-09958 (A)



أولا - الحالة الراهنة فيما يتعلق بمخاطر الكوارث

1 - بدأ تنفيذ إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، بعد خمس سنوات من اعتماده، يؤدي ثماره. فقد زادت بلدان كثيرة قدراتها على تنفيذ برامج الحد من مخاطر الكوارث، وأحرز تقدم في إنقاذ الأرواح وسبل العيش من خلال الاستثمار في التأهب للكوارث والتصدي لها. غير أن الإجراءات المتخذة لمنع خلق مخاطر جديدة والحد من مخاطر الكوارث القائمة لا تزال متأخرة عن الركب. ولا يُراعى الحد من مخاطر الكوارث على نحو كاف في السياسات والاستثمارات في كافة القطاعات، ولا يزال يتعين إدماجه بالكامل في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

2 - وهذا ما تؤكد البيانات التي أُبلغت إلى مرصد إطار سندي وقواعد بيانات نظام DesInventar لحصر الكوارث المتعلقة بالأهداف العالمية لإطار سندي. وبمقارنة الفترة 2005-2015 بالفترة 2009-2019، انخفض عدد المتوفين والمفقودين في حالة وقوع كارثة لكل 100 000 شخص (الهدف العالمي ألف) من 1,802 شخص إلى 1,039 شخص، وانخفض عدد الأشخاص المتضررين من الكوارث لكل 100 000 شخص (الهدف العالمي بء) من 1 674,9 شخصا إلى 1 380,1 شخصا. غير أن الخسائر الاقتصادية الناجمة عن الكوارث المتصلة بالنتائج المحلي الإجمالي العالمي (الهدف العالمي جيم) لا تزال تتزايد. وقد زاد عدد وحدات ومرافق الهياكل الأساسية الحيوية التي دمرتها الكوارث أو تضررت بسببها لكل 100 000 شخص من 0,587 إلى 0,844 (الهدف العالمي دال).

3 - وللحد من عوامل المخاطر الكامنة التي تولد قابلية التضرر من الكوارث والتعرض للأخطار، والتحول إلى السياسات والممارسات الإنمائية التي تحد من المخاطر القائمة وتمنع نشوء مخاطر جديدة، من الضروري إبداء مزيد من الالتزام وزيادة حجم الموارد لتحقيق الأهداف العالمية الثلاثة الأخرى لإطار سندي. وبغية توجيه هذا التحول لا بد من تحقيق زيادة كبيرة في عدد البلدان التي لديها استراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث بحلول عام 2020 (الهدف العالمي هاء). وفي نيسان/أبريل 2020، أفاد 85 بلداً بأن لديه استراتيجيات وطنية. ولا تقل أهمية نوعية هذه الاستراتيجيات عن عددها. وحتى الآن، يبلغ متوسط درجة المواءمة المبلغ عنها ذاتياً مع إطار سندي، باستخدام العناصر الرئيسية العشرة التي وضعها مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 0,67 على مقياس تتراوح درجاته بين صفر و 1. ولم يبلغ سوى 73 بلداً مانحاً ومستقيماً عن التعاون الدولي مع البلدان النامية لتنفيذ إطار سندي (الهدف العالمي واو). ويشهد الدعم المالي تقلباً كبيراً من سنة إلى أخرى ولا يتناسب مع مستويات المخاطر الحالية ووتيرة نشوء المخاطر. وعلاوة على ذلك، أبلغ 69 بلداً فقط عن إمكانية الوصول إلى نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة، وأبلغ 24 بلداً عن إمكانية الحصول على المعلومات والتقييمات المناسبة بشأن مخاطر الكوارث (الهدف العالمي زاي).

4 - وقد أدت جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، التي كانت في المقام الأول كارثة صحية عامة، إلى حدوث كارثة ذات عواقب اجتماعية واقتصادية على نطاق عالمي. وهذا يبرز الطابع النظمي للمخاطر واحتمالات حدوث آثار متتالية في جميع النظم والحدود. فالكوارث غالباً ما تكون نتيجة عقود من تراكم المخاطر داخل النظم الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والسياسية. والفيروس لا يميز بين الأغنياء والفقراء، ولكن أشد أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً تضرروا أكثر من غيرهم بسبب عوامل المخاطر الكامنة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي زادت من تعرضهم وضعفهم، مما يوهن قدرات التصدي. وفي الوقت نفسه، ما فتئت حالة الطوارئ المناخية العالمية تشتد. فبدءاً من الأعاصير التي ضربت جميع أنحاء آسيا

ووصولاً إلى أسراب الجراد الصحراوي وانعدام الأمن الغذائي في شرق أفريقيا، تكافح البلدان من أجل التأهب لمواجهة الكوارث والتصدي لها والتعافي منها في خضم أي جائحة. وقد أسفر أثر الجائحة اجتماعياً واقتصادياً عن تعميق الفقر والإقصاء مع زيادة قابلية التعرض لهذه المخاطر وغيرها والتعرض لها. ويؤكد تضافر الأزمت الحادة الملحة إلى تنفيذ إطار سندي كجزء لا يتجزأ من خطة عام 2030.

5 - ويمكن أن تؤدي النتائج السلبية غير المقصودة لاتخاذ إجراءات أو التفاعل عن اتخاذها في قطاع واحد إلى نشوء مخاطر يتردد صداها في النظم كلها، وإعاقة إحراز تقدم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد حدد واضعو تقرير التنمية المستدامة على الصعيد العالمي لعام 2019 "المستقبل هو هذه اللحظة: تسخير العلم من أجل تحقيق التنمية المستدامة"، الفوائد والمفاضلات التي يمكن أن تنجم عن التفاعل بين التدخلات الإنمائية. وللتخفيف من الآثار السلبية غير المقصودة، يجب أن تؤخذ مخاطر الكوارث ودوافعها في الاعتبار عند اتخاذ قرارات بشأن المفاضلة فيما بين مسارات التنمية.

6 - ويقدم إطار سندي منظومة معارف لفهم المخاطر النظامية وإدارتها يوسع في إطارها التركيز السائد على الأخطار الطبيعية ليشمل الأخطار التي يتسبب فيها الإنسان، والأخطار التكنولوجية والبيئية والبيولوجية. ويقدم أيضاً توجيهات واضحة للوقاية تنقل التركيز من إدارة أحداث الكوارث إلى إدارة مخاطر الكوارث بصورة منهجية عن طريق الحد من المخاطر القائمة، ومنع نشوء مخاطر جديدة، وإدارة المخاطر المتبقية. ويجب أن يكون الحد من مخاطر الكوارث في صميم التنمية والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على جميع المستويات. ويجب أن تسترشد عمليات التأهب والتصدي والإنعاش والإصلاح في حالات الكوارث بالحد من مخاطر الكوارث بحيث تسهم هذه العمليات في الحد من المخاطر وتحقيق أهداف سياسات التنمية المستدامة. وفي الإعلان السياسي الصادر عن مؤتمر القمة المعني بأهداف التنمية المستدامة لعام 2019، أدرج الحد من مخاطر الكوارث باعتباره إحدى الأولويات العشر لعقد العمل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وعلى مدى العقد القادم وما بعده، ينبغي أن تكون جميع السياسات والاستثمارات الإنمائية مستتيرة بالمخاطر وأن تستند إلى تقييم للمخاطر شامل ومتعدد الأخطار.

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

الأولوية 1 - فهم مخاطر الكوارث

7 - ما برح فهم مخاطر الكوارث وعواقبها على التنمية المستدامة يتحسن. فالمزيد من الوزارات والمؤسسات الوطنية والمحلية اكتسبت قدرات على جمع وتحليل بيانات الخسائر والمخاطر الناجمة عن الكوارث واستخدامها في صنع القرارات المتعلقة بالسياسات والاستثمارات. ويعتبر مرصد إطار سندي عاملاً أساسياً لفهم الخسائر والمخاطر الناجمة عن الكوارث. فنحو 130 بلداً يستخدم هذا المرصد. وفي سياق الإبلاغ عن مؤشرات إطار سندي، تقدم البلدان أيضاً تقارير عن مؤشرات أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث. ولذلك فإن الاستثمار في رصد تنفيذ إطار سندي هو استثمار في رصد التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

8 - ومع ذلك، في عام 2019، لم تقدم سوى 10 بلدان تقاريرها عن جميع الأهداف العالمية السبعة، ولم يبدأ سوى 71 بلداً في جمع البيانات لتحديد خطوط الأساس من أجل قياس التقدم المحرز مقارنة بالفترة من عام 2005 إلى عام 2015. ولا يزال جمع بيانات عن الخسائر الناجمة عن الكوارث مصنفة حسب

الدخل والجنس والعمر والإعاقة، وكذلك حسب الأخطار والمواقع، يشكل تحدياً كبيراً، ولم يبلغ سوى 33 بلداً عن بيانات مصنفة جزئياً. وحتى الآن، أسند 56 بلداً أدواراً إلى مكاتبها الإحصائية الوطنية في مرصد إطار سندي، مثل المراقبين والمساهمين والمنسقين والقائمين بالتحقق. ويسر تحقق المكاتب الإحصائية الوطنية من صحة البيانات التي تبلغ إلى المرصد إدماجها في البيانات الرسمية، مما يمكن أن يحد من استخدامها في صنع القرار في كافة القطاعات.

9 - وقد كثف مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث والجهات الشريكة من تنمية قدراتها الجماعية ودعمها التقني للبلدان في مجال جمع البيانات وتقديم التقارير إلى مرصد إطار سندي وإجراء تقييمات لمخاطر الكوارث. وقام المعهد العالمي للتعليم والتدريب التابع للمكتب بتدريب 154 مسؤولاً ينتمون إلى 81 بلداً منذ منتصف عام 2019. وفي إطار مبادرة المركز العالمي لإحصاءات الكوارث، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والجهات الشريكة الدعم لإنشاء منصة عالمية قائمة على الحوسبة السحابية لجمع إحصاءات الخسائر والأضرار الناجمة عن الكوارث وتحليلها. واستحدث مكتب شؤون الفضاء الخارجي، من خلال برنامج الأمم المتحدة لاستخدام المعلومات الفضائية في إدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ، ممارسات موصى بها وقدم الدعم التقني إلى 11 بلداً من أجل استخدام السواتل وتكنولوجيات رصد الأرض وتنمية القدرات لتوليد معلومات فضائية وجغرافية مكانية مشتركة بين المؤسسات وذات صلة بالسياسات. وساعدت منظمة الأغذية والزراعة نحو 20 بلداً على إضفاء الطابع المؤسسي على جمع البيانات لمرصد إطار سندي بشأن الخسائر الناجمة عن الكوارث في الزراعة باستخدام منهجيته لتقييم الأضرار والخسائر. وعلاوة على ذلك، فإن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ في تقريرها عن الكوارث في منطقة آسيا والمحيط الهادئ لعام 2019: "مشهد مخاطر الكوارث في كامل أنحاء منطقة آسيا والمحيط الهادئ - مسارات نحو اكتساب القدرة على الصمود وشمول الجميع والتمكين"، تحدد جغرافياً المواقع التي يتعرض فيها الناس والهيكل الأساسية للكوارث وقابلية تضررهم منها في بؤر الكوارث في المنطقة، وتقدم إرشادات حول كيفية منع تراكم المخاطر والكوارث. ويضطلع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث بدور هام في ضمان زيادة الاتساق في الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة إلى البلدان من أجل جمع البيانات المتعلقة بالخسائر والمخاطر الناجمة عن الكوارث وتحليلها.

10 - ويظهر كل من جائحة كوفيد-19 وباء إيبولا أن من الأهمية بمكان أن تراعي جميع القطاعات مخاطر الأوبئة والجوائح في تقييمات المخاطر متعددة الأخطار وتحليل القابلية للتضرر. وإن إدراج منظمة الصحة العالمية لمؤشرات إطار سندي في برنامج عملها العام الثالث عشر للفترة 2019-2023 وفي قائمتها المرجعية العالمية التي تتضمن 100 مؤشر صحي أساسي، يسر تقديم القطاع الصحي تقاريره إلى مرصد إطار سندي. ويمكن للبلدان استخدام المرصد للإبلاغ عن الخسائر البشرية والاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19 وما ينجم عنها من كوارث اجتماعية - اقتصادية.

11 - وتنشأ ممارسات وتوصيات سليمة فيما يتعلق بجمع بيانات الخسائر والمخاطر الناجمة عن الكوارث، تم الوقوف على العديد منها خلال المنتدى التقني السنوي الثالث المعني بمرصد إطار سندي الذي عقد في بون، ألمانيا، في تشرين الثاني/نوفمبر 2019. ونظراً إلى أن الإبلاغ عن أهداف إطار سندي يتطلب بيانات من مختلف القطاعات والمؤسسات الحكومية، فإن الالتزام السياسي وتعيين جهات اتصال في المؤسسات ذات الصلة ضروريان. ويمكن تعزيز وزيادة استخدام تقييمات مخاطر الكوارث في وضع السياسات والاستثمار في جميع القطاعات من خلال إقرارها على أعلى مستوى حكومي، وتقديم تقييمات

للمخاطر في الدورات البرلمانية، ومشاركة مكاتب الإحصاءات الوطنية والوزارات المعنية في حلقات العمل التقنية وحلقات العمل المعنية بتنمية القدرات وفي جمع البيانات المتعلقة بالكوارث وتحليلها. ومن الأهمية بمكان أيضا ضمان أن تكون تقييمات مخاطر الكوارث متعددة الأخطار ومراعية للاعتبارات الجنسانية، وأن تتضمن سيناريوهات تستند إلى الاتجاهات الحالية والناشئة والمستقبلية للمخاطر. ووضع خرائط طريق وطنية لجمع البيانات المتعلقة بالكوارث، تُدمج في الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث عند الاقتضاء، يمكن أن يدعم القيام بعملية منسقة لجمع البيانات والتحقق من صحتها والإبلاغ عنها فيما يتعلق بإطار سندياى وغايات ومؤشرات الحد من مخاطر الكوارث المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة.

12 - وثُبين جائحة كوفيد-19 أوجه القصور في فهم الطابع النُظمي للمخاطر وأوجه الترابط بين القطاعات. فالأدوات والمنهجيات الأحادية الخطر لفهم مخاطر الكوارث هي السائدة، وتقتضي الحاجة توفير أدوات ومنهجيات جديدة ليُسترشد بها في وضع تدابير متكاملة تعالج على نحو ملائم العوامل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والسياسية الكامنة وراء مخاطر الكوارث. فثمة تحديات عديدة تعوق عمليات تقييم المخاطر المتعددة الأبعاد، بما في ذلك عدم وجود منهجية أو مصطلحات مشتركة لجمع وتحليل بيانات مخاطر الكوارث فيما بين القطاعات والبلدان، ومحدودية القدرات وعدم كفاية التنسيق بين الوزارات والجهات صاحبة المصلحة بشأن تقييمات متكاملة لمخاطر الكوارث متعددة الأخطار، ومحدودية تبادل المعلومات المتعلقة بالمخاطر ونشرها على الجمهور. ويقوم فريق الخبراء المشترك بين الوكالات المعني بالإحصاءات المتعلقة بالكوارث، الذي تشترك في رئاسته اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، بوضع إطار مشترك للإحصاءات المتعلقة بالكوارث وسيقدم تقريرا إلى اللجنة الإحصائية في عام 2021. وتقوم المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بتجريب منهجيتها في مجال فهرسة الظواهر المتعلقة بالطقس والمناخ والمياه وطقس الفضاء، التي ستوفر مجموعة بيانات عالمية موحدة عن الأخطار المتصلة بالطقس والظواهر البالغة الشدة تتيح ربطها بدقة بالخسائر والأضرار المسجلة.

13 - وأثبتت الأفرقة الاستشارية العلمية والتقنية الوطنية والإقليمية المعنية بالحد من مخاطر الكوارث فعاليتها، ويمكن مواصلة تعزيزها لتقوية القدرات الوطنية في مجالي العلم والتكنولوجيا من أجل فهم مخاطر الكوارث وتحسين الحوار بين الأوساط العلمية والتكنولوجية وواضعي السياسات. وشرع المجلس الدولي للعلوم ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، بالشراكة مع عدد من كيانات الأمم المتحدة، في خطة بحثية للحد من مخاطر الكوارث، بدءاً بوضع قائمة لتعاريف وتصنيفات الأخطار المشمولة بإطار سندياى. وتظهر جائحة كوفيد-19 وحالة الطوارئ المناخية الحاجة إلى منصات علمية وتكنولوجية وأكاديمية متعددة التخصصات لفهم عوامل المخاطر الكامنة بشكل أفضل. وإن الإطار العالمي لتقييم المخاطر الذي وضعه المكتب سيدعم البلدان في إدماج الاعتبارات المتعلقة بالمخاطر النظمية في عمليات صنع القرار والتخطيط عبر القطاعات. وهو يستفيد من مساهمات الخبراء، بمن فيهم علماء الأرض، والاقتصاديون، وخبراء تقييم المخاطر، وشركات التأمين، وأخصائيو علم النفس الاجتماعي، وواضعو نماذج التصدي للكوارث، وأخصائيو الاتصالات، وممثلو الحكومات، وكيانات الأمم المتحدة.

14 - وكانت الحملات العالمية والإقليمية فعالة في زيادة الوعي العام بمخاطر الكوارث. وفي عام 2019، ارتبط اليوم الدولي للحد من مخاطر الكوارث واليوم العالمي للتوعية بأموال تسونامي بالهدف العالمي دال من إطار سندياى المتعلقة بالحد مما تلحقه الكوارث من البنية التحتية الحيوية وما تسببه من تعطيل

للخدمات الأساسية. وتحت شعار وهاشتاغ "Build to last"، ركزت الأحداث في مقر الأمم المتحدة وحول العالم وحملة لوسائل التواصل الاجتماعي على قوة رواية القصص والترويج لتجارب الشباب.

15 - وتحظى بعض جوانب الأولوية 1 على ما يبدو باهتمام محدود. فعلى سبيل المثال، هناك حاجة إلى مزيد من الاستثمار في نظم معلومات مخاطر الكوارث المتعددة الأخطار المرتبطة بالموقع، بما في ذلك التكنولوجيا الجغرافية المكانية. ولا تراعى مختلف فئات المستخدمين في الجزء الأكبر من المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث، ومعظمها لا يُعمم على صانعي القرارات والجمهور. وتحتاج البلدان النامية إلى مزيد من التعاون الدولي من حيث نقل التكنولوجيا المبتكرة، والوصول إلى البيانات والمعلومات المصنفة حسب الدخل والجنس والسن والإعاقة، وإلى المواد المشمولة بحقوق التأليف والنشر وبراءات الاختراع. ويمكن زيادة الاستفادة من آليات التدريب والتعليم القائمة، بما في ذلك المناهج الدراسية المتبعة في المدارس والجامعات، والتدريب على الخدمة المدنية، من أجل إرساء المعرفة بمخاطر الكوارث بين المسؤولين الحكوميين والمجتمع المدني والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص. وتقود جامعة الأمم المتحدة ذلك الجهد من خلال تنفيذ أنشطة التعليم العالي بشأن الحد من مخاطر الكوارث.

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

16 - في وقت تتراد فيه المخاطر المعقدة والنظمية، وكما يتضح من جائحة كوفيد-19 المتعددة الأبعاد، يكتسي تعزيز سبل إدارة مخاطر الكوارث على جميع المستويات والقطاعات طابعا ملحا جديدا. ويعد وضع استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث (الهدف العالمي هاء) وتنفيذها أمرا أساسيا. ومع ذلك، قد لا يتم الوفاء بالموعد النهائي لتحقيق هذا الهدف المحدد في عام 2020 ما لم يتم تكثيف الجهود. وينبغي لجميع البلدان التي لديها استراتيجيات أن تقدم تقاريرها إلى مرصد إطار سندي لإعطاء نظرة عامة دقيقة بحلول نهاية عام 2020. وقد عملت منظومة الأمم المتحدة على وضع مجموعة من الموارد التقنية وموارد تنمية القدرات لمساعدة الحكومات على وضع استراتيجيات للحد من مخاطر الكوارث أو تحديث القائم منها. ويتركز الدعم على الاستراتيجيات المتعددة الأخطار والتي توفر إطاراً للسياسات العامة من أجل إدماج الحد من مخاطر الكوارث في جميع القطاعات وفي جميع مستويات الحكومة، وتوسيع نطاق الاستراتيجيات بما يتجاوز التأهب والاستجابة ليشمل الحد من المخاطر والوقاية منها وتعزيز الاتساق مع الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بتغير المناخ والتنمية المستدامة. ولقد حفزت جائحة كوفيد-19 البلدان على البدء في تحديث استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث لتشمل المخاطر البيولوجية كجزء من النهج المتعددة الأخطار.

17 - وستستفيد البلدان من نهج استعراض الأقران الطوعي ومن تقييم لقدراتها التقنية والمالية لتنفيذ استراتيجياتها للحد من مخاطر الكوارث وتحديد الاحتياجات من الموارد والقدرات. ولقد وضع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث منهجية تقييم متعددة أصحاب المصلحة تجمع بين السلطات الوطنية والمحلية والعلماء، والمؤسسات المالية، والبرلمانيين، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، من بين جهات أخرى، لضمان مواءمة استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث مع إطار سندي وتلبية احتياجات الفئات الأكثر ضعفاً. ويشكل اعتماد وتنفيذ استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث أيضاً مؤشراً للأهداف 1 و 11 و 13 من أهداف التنمية المستدامة.

18 - وإن الحد من مخاطر الكوارث على الصعيد المحلي يتطلب اهتماماً. ولم يبلغ سوى 55 بلداً مرصداً إطار سندي بأن بعضاً من السلطات المحلية لديه استراتيجية للحد من مخاطر الكوارث. وتحتاج السلطات

المحلية إلى الدعم التقني، وتنمية القدرات والتمويل لإجراء عمليات تقييم للمخاطر، وبالتالي فهم المخاطر النظامية على نحو أفضل، ووضع استراتيجيات تشاركية وشاملة ومتعددة الأخطار والقطاعات للحد من مخاطر الكوارث وتنفيذ هذه الاستراتيجيات. كما أنها بحاجة إلى المساعدة في زيادة وعي مجتمعاتها المحلية. وقد شاركت أكثر من 4 300 مدينة في حملة "إكساب المدن القدرة على مواجهة الكوارث" للفترة من عام 2010 إلى عام 2020. وستركز حملة جديدة، من المقرر أن تبدأ في تشرين الأول/أكتوبر 2020، على تعزيز وضع وتنفيذ استراتيجيات وبرامج الحد من أخطار الكوارث على الصعيد المحلي. وينبغي بذل مزيد من الجهد لدمج الحد من مخاطر الكوارث في الاستراتيجيات القطاعية. وقد ساعدت منظمة الأغذية والزراعة مؤخرًا 35 بلداً على وضع استراتيجيات وطنية ودون وطنية متعددة الأخطار للحد من مخاطر الكوارث وإدارة الأزمات في القطاع الزراعي وتيسير إدماجها في الاستراتيجيات الوطنية.

19 - وقد تحقق اتساق السياسات بين إطار سندي والاتفاقات المتعلقة بالتنمية المستدامة وتغير المناخ على الصعيدين العالمي والإقليمي. ومن أجل مساعدة أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية على ترجمة السياسات العالمية المنسقة إلى سياسات واستراتيجيات وطنية، شرع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، بالشراكة مع 15 كياناً من كيانات الأمم المتحدة وشركاء آخرين، في اتباع "النهج المتسق للهدف هاء". ومن خلال وضع توجيهات تقنية وتصميم خطط عمل وطنية مشتركة بين المؤسسات وتنفيذها، سيدعم هذا النهج القدرات الوطنية على وضع تشريعات وسياسات عامة وبرامج يعزز بعضها بعضاً للحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ عبر القطاعات والمستويات الحكومية.

20 - ويتيح المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة مزيداً من الفرص لتعزيز الحد من مخاطر الكوارث وتعميمه في جميع أهداف التنمية المستدامة من خلال عملية المتابعة والاستعراض التي يضطلع بها سنوياً. وفي عام 2020، ولأول مرة، تضمن المنتدى السياسي الرفيع المستوى جلسة مخصصة بعنوان "حماية كوكب الأرض وبناء القدرة على الصمود". وسيكون النظر سنوياً في الحد من مخاطر الكوارث خلال المنتدى عاملاً رئيسياً في تعزيز النهج القائم على الوعي بالمخاطر اللازم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد زاد عدد البلدان التي تستخدم عملية الاستعراض الوطني الطوعي لتعزيز اتساق السياسات العامة بين إطار سندي وخطة عام 2030 بنسبة 24 في المائة بين عامي 2017 و 2019. ويمكن زيادة تعزيز آليات التنسيق الوطنية المنشأة في إطار تلك العملية من أجل تحقيق الاتساق بين الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث واستراتيجيات التنمية المستدامة، مما يزيد إلى أقصى حد من أثر الاستثمار في تنفيذ كل منهما.

21 - وقد حفز أثر جائحة كوفيد-19 إبان حالات الطوارئ المناخية على دراسة سبل الإدارة الوطنية لمخاطر الكوارث. وبما أنه يحتمل أن تواجه الحكومات قرارات مفاضلة هامة في مختلف القطاعات، فإن إدارة المخاطر النظامية تتطلب إشراك جميع مؤسسات الدولة والمجتمع وتعزيز التنسيق الشامل لعدة قطاعات، حيث يتحمل القطاعان العام والخاص المسؤولية عن نشوء المخاطر أو الحد منها. ويمكن للبرامج الوطنية للحد من مخاطر الكوارث، أو آليات التنسيق المماثلة، أن تيسر إدارة المخاطر القائمة على المشاركة، والمتعددة القطاعات، والمتعددة الجهات صاحبة المصلحة، وأن تدعم تعميم الحد من مخاطر الكوارث في جميع السياسات العامة والبرامج والأدوات. وتحتاج هذه الآليات، لتحقيق أقصى قدر من الفعالية والشمول، إلى تمويل يمكن التنبؤ به وأساس قوي في الأطر المؤسسية الوطنية وأن تسند إلى مسؤوليات وسلطات واضحة.

22 - وتتسم الإدارة التشاركية والشاملة لمخاطر الكوارث بأهمية حاسمة لضمان تلبية الاستراتيجيات والتشريعات لاحتياجات من تُركوا خلف الركب والاستفادة من مهارات ومعارف منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص. ويمكن للحكومات والمصلحة زيادة تعزيز منهاج الالتزامات الطوعية لإطار سندي لتعزيز أوجه التآزر بين أصحاب المصلحة والسلطات الوطنية والمحلية، مما يزيد من الاستخدام الفعال للموارد إلى أقصى حد، ويقلل من الثغرات والازدواجية، ويكفل مواءمة جهود أصحاب المصلحة مع الاستراتيجيات الوطنية والمحلية للحد من مخاطر الكوارث. وحتى الآن، جرى التعهد بـ 36 التزاما طوعيا بمشاركة الوطنية والمنظمة. ويلزم القيام بمزيد من العمل لبناء الخبرة التقنية للمنظمات الشعبية، بما فيها المنظمات النسائية، في مجال وضع السياسات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث وتعزيز قدرات المهنيين على وضع استراتيجيات شاملة للحد من أخطار الكوارث. ويجب أن تكون آليات إدارة مخاطر الكوارث متاحة وأن تسمح بإجراء مشاورات عامة ومجتمعية وتنفيذ قائم على المشاركة.

23 - وكثيرا ما يتضرر الأطفال والنساء بشكل غير متناسب من الكوارث. وينبغي أن تكون استراتيجيات وسياسات وتدبير الحد من مخاطر الكوارث مراعية للمنظور الجنساني والشباب. وقدمت هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) مؤخرا الدعم إلى 41 بلدا في تعزيز القيادة النسائية والقدرة الوطنية على وضع استراتيجيات للحد من مخاطر الكوارث وآليات إدارة المخاطر تراعي المنظور الجنساني. وقد أُطلقت في نيسان/أبريل 2020 المبادئ التوجيهية "ترجمة الأقوال إلى أفعال" بشأن تعزيز مشاركة الأطفال والشباب في تنفيذ إطار سندي من أجل مساعدة صانعي القرارات على إشراك الأطفال والشباب في أنشطة الحد من مخاطر الكوارث والاستفادة من مساهماتهم.

24 - ومن الضروري وضع أطر ومعايير تشريعية وتنظيمية على الصعيدين الوطني والمحلي للحد من مخاطر الكوارث، الذي يُعد في حد ذاته أساسيا للتمتع بحقوق الإنسان. غير أن الحد من المخاطر في العديد من البلدان يعوقه التطوير المحدود للقوانين واللوائح المناسبة على نطاق القطاعات. ويمكن أيضا أن يعزز نهج لحقوق الإنسان الحد من مخاطر الكوارث. ويتعاون مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث والاتحاد البرلماني الدولي في إعداد مجموعة أدوات للدعوة إلى تعزيز قدرات البرلمانيين على الإشراف على وضع تشريعات للحد من مخاطر الكوارث وتقييم ومناقشة التقدم المحرز في تنفيذ الاستراتيجيات. كما أن الصكوك المعيارية الأساسية لتعزيز التعاون الدولي. واقترحت لجنة القانون الدولي وضع صك دولي بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث. ويتضمن المقترح أحكاما هامة بشأن الحد من مخاطر الكوارث، وستناقشه اللجنة السادسة للجمعية العامة في عام 2020.

25 - ويمكن للمنظمات الإقليمية أن تدعم البلدان في وضع أطر وطنية للتشريعات والسياسات العامة. وتساعد الفرقة العاملة المعنية بالسياسات التنظيمية للتعاون وتوحيد المقاييس التابعة للجنة الاقتصادية لأوروبا واضعي السياسات على بناء عملية صنع القرار على أفضل الممارسات في مجال إدارة المخاطر. وقد وضعت شراكة القدرة على الصمود في منطقة المحيط الهادئ خطة عمل لرسم الأطر التشريعية والسياساتية في المنطقة، وتوثيق الممارسات الجيدة في مجال الإصلاح التشريعي، ووضع توجيهات تقنية قابلة للتطبيق إقليميا من أجل التنفيذ والإنفاذ. وينبغي تعبئة البرلمانيين على الصعيد الوطني والإقليمي والعالم من أجل وضع التشريعات أو تعديلها.

26 - وينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام للعناصر المحددة في الأولوية 2 التي تتسم بالأهمية لإدارة مخاطر الكوارث على نحو فعال، وإدماج الحد من مخاطر الكوارث في جميع القطاعات وعلى جميع المستويات.

وعلى سبيل المثال، يمكن تعزيز إدارة مخاطر الكوارث من خلال زيادة المشاركة والشفافية والمساءلة، بما في ذلك من خلال التقييمات الدورية والتقارير المتاحة للعموم والمناقشات بشأن التقدم المحرز في تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والمحلية. وقد أظهرت جائحة كوفيد-19 الحاجة إلى تعزيز إدارة المخاطر العابرة للحدود، بما في ذلك من خلال نهج متعدد الأخطار قائم على النظم.

الأولوية 3 - الاستثمار في مجال الحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها

27 - إن النهج المتبع حالياً في تمويل الحد من مخاطر الكوارث لا يزال عاجزاً عن مواكبة المعدل السريع لنشوء مخاطر الكوارث وازدياد تعقيدها. وهو لا يفي بغرض تنفيذ استراتيجيات الحد من المخاطر متعددة الأخطار الموجهة نحو الوقاية. ولذلك، تشدد الحاجة إلى نهج جديد في التمويل.

28 - وشجع منتدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي المعني بتمويل التنمية الدول الأعضاء، في الاستنتاجات والتوصيات المتفق عليها (E/FFDF/2020/3) التي اعتمدها، على وضع استراتيجيات وأدوات وطنية للتمويل في مجال الحد من مخاطر الكوارث. ويمثل ذلك تقدماً كبيراً في السياسات الدولية بشأن هذه المسألة. ويمكن لهذه الاستراتيجيات، تحت قيادة وزارات المالية، أن تغير طريقة إنفاق الأموال وأن تسهم في زيادة كفاءة وفعالية استخدام الموارد. وينبغي لها أن توجه عملية إدماج الاعتبارات المتعلقة بمخاطر الكوارث في القرارات المالية في جميع الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة من خلال المواءمة مع عمليات التمويل الوطنية الأخرى، مثل أطر التمويل الوطنية المتكاملة، وأطر الإيرادات والنفقات المتوسطة الأجل، واستراتيجيات الشراء، والميزانيات القطاعية، وخطط البنى التحتية.

29 - ومن أجل تحويل القرارات الحكومية الدولية المتعلقة بالسياسات العامة إلى تدفقات مالية، يلزم وضع برنامج لتمويل الحد من مخاطر الكوارث. ويمكنه أن يحشد الشركاء من أجل إيجاد حلول مشتركة بين الحكومات وكيانات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والمصارف الإنمائية والهيئات التنظيمية والمستثمرين، من بين جهات أخرى، وأن يتضمن عدة عناصر رئيسية: (أ) وضع توجيهات بشأن الاستراتيجيات الوطنية لتمويل الحد من مخاطر الكوارث التي تسخر التمويل العام والخاص لأغراض منع نشوء مخاطر جديدة والحد من المخاطر القائمة؛ (ب) واستعراض الأدوات القائمة لتمويل أهداف التنمية المستدامة والمناخ لتقييم مدى إسهامها في تمويل الحد من مخاطر الكوارث بما يتماشى مع إطار سندي والنظر في استحداث أدوات أو آليات مخصصة حيثما لا تزال توجد ثغرات؛ (ج) وتعزيز أو تطوير أدوات ومنهجيات تقييم مخاطر الكوارث وتعزيز قابلية التشغيل البيئي مع القطاع المالي، بالنظر إلى أن الذكاء الجماعي حول المخاطر التنظيمية يمكن أن يبسر إدراج مخاطر الكوارث في قرارات المستثمرين المؤسسيين ووكالات تقدير الجدارة الائتمانية، ضمن جهات أخرى؛ (د) ووضع أطر معيارية وتنظيمية بشأن تمويل الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك من أجل تقاسم وإدارة المخاطر على نحو منصف في الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ (هـ) ووضع منهجيات وأدوات لإدماج الحد من مخاطر الكوارث في نماذج وممارسات أعمال الشركات الخاصة، من الشركات الكبيرة إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر.

30 - وأحرز تقدم في تطوير وتحسين الأدوات اللازمة لتمويل الحد من مخاطر الكوارث. فعلى سبيل المثال، استخدم مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث أداة استعراض الميزانية القائمة على الوعي بالمخاطر في 16 بلداً من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وأدرج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مخاطر الكوارث في دليله المنهجي بشأن استعراض النفقات العامة والمؤسسات في مجال تغير المناخ.

وأدرجت مخاطر الكوارث أيضاً في الوثيقة التوجيهية التي وضعتها فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية من أجل وضع أطر تمويل وطنية متكاملة. وتستخدم مكاتب المنسقين المقيمين تلك التوجيهات لمساعدة البلدان على وضع أطر تأخذ في الاعتبار أثر مخاطر الكوارث وتغير المناخ.

31 - وحظي تحويل مخاطر الكوارث والتأمين ضدها باهتمام كبير في السنوات الأخيرة. وفي عام 2020، سيطلق البرنامج الإنمائي مرفقا للتأمين ضد المخاطر السيادية وتمويل المخاطر، يُيسر له موارد بقيمة 5 بلايين دولار من القطاع الخاص على مدى ست سنوات. وتؤدي هذه الأدوات دوراً حاسماً في توفير الحماية المالية من المخاطر المتبقية عندما يحتمل ألا تكون تدابير الحد من المخاطر كافية أو أن تكون مكلفة للغاية. غير أن تحويل المخاطر لا يمكن أن يكون بديلاً عن الأدوات التي تمول الحد من المخاطر القائمة ومنع وقوع مخاطر جديدة. ومن خلال المشاركة في منتدى تطوير التأمين، تشجع منظومة الأمم المتحدة على تحسين تقييمات المخاطر ووضع نماذج لها في قطاع التأمين. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2019، أقام مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث شراكة مع الاتحاد الدولي للتأمين التعاوني والتأمين المتبادل لبحث استخدام الأدوات القائمة على التأمين لتحفيز السلوك المتعلق بالحد من المخاطر.

32 - وتقدم برامج البنى التحتية القادرة على مواجهة الكوارث مساهمة كبيرة في تمويل الحد من مخاطر الكوارث. وقد أطلقت حكومة الهند الائتلاف من أجل إنشاء بنى تحتية قادرة على الصمود في وجه الكوارث، بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وذلك خلال قمة العمل المناخي لعام 2019، وهو عبارة عن شراكة بين الحكومات وكليات الأمم المتحدة ومصارف التنمية ومؤسسات التمويل والقطاع الخاص تساعد البلدان على تنمية القدرات ووضع الخطط والمعايير واستراتيجيات الاستثمار اللازمة لإنشاء بنى تحتية قائمة على الوعي بالمخاطر وقادرة على مواجهة الكوارث. ويشكل استخدام النظم الإيكولوجية وإدارتها وإعادة تأهيلها على نحو مستدام أيضاً استثماراً حقيقياً في بناء القدرة على الصمود. ويمكن بذل المزيد من الجهود للاستفادة من الفوائد المشتركة للاستثمار في البنى التحتية التي تُستخدم فيها الحلول القائمة على الطبيعة لإدارة الموارد البيئية والمائية من أجل الحد من مخاطر الكوارث والتنمية المستدامة وحماية البيئة. وسيساعد الاتساق بين تنفيذ الإطار العالمي للتنوع البيولوجي لما بعد عام 2020 والاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث إلى حد كبير على تحقيق أهداف إطار سندي واتفاقية التنوع البيولوجي.

33 - ويكتسي الاستثمار في تعزيز قدرة النظم الصحية الوطنية والمجتمعية على الصمود أهمية بالغة. وكشفت جائحة "كوفيد-19" عن أوجه عدم المساواة في الحصول على الرعاية وفي نوعيتها، وأكدت على أهمية الاستثمار في التغطية الصحية الشاملة. وعززت الجائحة أهمية مراعاة احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص الذين يعانون من حالات مرضية مزمنة في تصميم السياسات والخطط متعددة القطاعات لإدارة المخاطر التي يتعرضون لها. ويقدم إطار سياسات إدارة مخاطر الطوارئ والكوارث فيما يتعلق بالصحة التابع لمنظمة الصحة العالمية، والذي أُطلق في عام 2019، إرشادات لتعزيز القدرات والنظم في جميع القطاعات الصحية وغيرها من القطاعات للحد من المخاطر والعواقب الصحية المرتبطة بجميع أنواع الطوارئ والكوارث. ومن شأن تنفيذه أن يدعم تنفيذ إطار سندي واللوائح الصحية الدولية (2005). وفي هذا الصدد، يكتسي تطبيق مبادئ بانكوك بشأن تنفيذ الجوانب الصحية من إطار سندي أيضاً أهمية أساسية.

34 - وللقطاع الخاص دور حاسم في تمويل الحد من مخاطر الكوارث. ويمكن أن تعزز الحوافز الصحيحة آفاقاً استثمارية طويلة الأجل تأخذ الحد من مخاطر الكوارث في الحسبان باعتباره مؤشراً رئيسياً للأداء في مجال الاستثمار المستدام والإبلاغ عن المسائل البيئية والاجتماعية ومساائل الحوكمة. ويشمل التقدم المحرز في هذا المجال في السنوات الأخيرة إدراج جوانب تتعلق بالحد من مخاطر الكوارث في تصنيف الاتحاد الأوروبي للأنشطة المستدامة وإدماج الاعتبارات المتعلقة بالمخاطر المناخية والبيئية في تنفيذ خطة عمل المفوضية الأوروبية بشأن تمويل النمو المستدام. وكثيراً ما تفتقر المؤسسات البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم إلى الوعي والحوافز والقدرات والموارد اللازمة لاعتماد الممارسات التجارية اللازمة لالتقاء مخاطر الكوارث والحد منها بشكل فعال. ويعكف أعضاء تحالف القطاع الخاص المعني بإيجاد مجتمعات قادرة على الصمود أمام الكوارث على وضع توصيات بشأن تهيئة بيئة مواتية لهذه المؤسسات، ودخل مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث والمركز الآسيوي للتأهب للكوارث في شراكة لوضع مجموعة أدوات لتخطيط استمرارية الأعمال واستعادة القدرة على العمل لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في إطار التصدي لجائحة كوفيد-19.

35 - ويمكن أن يكون التعاون الإنمائي حافزاً للاستثمار المحلي العام والخاص القائم على الوعي بمخاطر الكوارث، فضلاً عن الاستثمار الأجنبي المباشر. ويمكن ضمان أن يدعم التعاون الإنمائي الأولويات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث من خلال مواءمة خطط التعاون الإنمائي الوطنية مع الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث واستراتيجياتها التمويلية. ويلزم الوصول إلى فهم أفضل بكثير للطريقة التي تراعي بها الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف الاعتبارات المتعلقة بمخاطر الكوارث فيما تقدمه من مساعدة إنمائية. ويمكن تحقيق ذلك بتحسين الإبلاغ عن الهدف العالمي وادوار أهداف إطار سندي وباستخدام مؤشر الحد من مخاطر الكوارث الذي وضعت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

36 - وهناك مجالات عديدة تدرج تحت الأولوية 3 وتتطلب مزيداً من الاهتمام. فهناك حاجة إلى معايير وأنظمة لتوجيه عملية الكشف عن مخاطر الكوارث في الاستثمارات العامة والخاصة والتخفيف من الآثار السلبية المحتملة. ويلزم إيلاء المزيد من الاهتمام للحد من مخاطر الكوارث في أماكن العمل. وقد استحدثت منظمة العمل الدولية معايير ومواد تدريبية ودعوية لمساعدة الحكومات ومنظمات أرباب العمل والعمال على المشاركة في خطط الحد من مخاطر الكوارث والتأهب والتصدي لها وتعزيز الصحة والسلامة في مكان العمل. وكثيراً ما يتم تجاهل حماية التراث الثقافي كاستثمار في بناء القدرة على الصمود. ويعكف مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) وغيرهما من الشركاء على وضع سجل لقياس الأداء المتعلق بحماية التراث والحد من مخاطر الكوارث. فتقافة الصيانة لم يتم غرسها بما فيه الكفاية. لذا فمن الضروري زيادة التركيز على تمويل صيانة الهياكل الأساسية القائمة وإدخال تعديلات عليها من أجل الحد من المخاطر. ويشكل نقل المساكن والمرافق العامة والهياكل الأساسية نهجاً حساساً ومكلفاً يتطلب دراسة متأنية من جانب الحكومات ليكون استثماراً فعالاً في الحد من مخاطر الكوارث.

الأولوية 4 - تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية و "إعادة البناء بشكل أفضل" في مرحلة التعافي وإعادة التأهيل والإعمار

37 - تتيح جهود التعافي وإعادة التأهيل والإعمار في أعقاب الكوارث فرصاً لتحقيق أهداف سياسات التنمية المستدامة عن طريق إدراج نهج وقائي في المسار الإنمائي لبلد ما. وما زالت جهود الإعداد لإعادة البناء بشكل أفضل محدودة، وعادة ما يُنظر إليها بوصفها من الاعتبارات المتعلقة بمرحلة ما بعد الكوارث، مما يحد من إمكانات التحول الاجتماعي والاقتصادي. ونظراً لزيادة تواتر الكوارث وشدها، يلزم بذل المزيد من الجهود لتخصيص الموارد اللازمة وتنمية تطوير القدرات على الاستعداد لإعادة البناء بشكل أفضل في جميع القطاعات. وقد تقرر خلال المنتدى العالمي للتعافي الذي عُقد مؤخراً في كانون الثاني/يناير 2020 في كوبي باليابان أن إصلاح البنى التحتية يتعدى كونه مجرد جهد هندسي، ويتعين أن يسهم في بناء مجتمعات واقتصادات أكثر احتواءً للجميع تراعى فيها احتياجات المجتمعات المحلية والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والديمقراطية والبيئية الناشئة. وسيوفر مكتب المساعدة في مسائل التعافي المنشأ حديثاً والتابع للبرنامج الدولي للتعافي من آثار الكوارث إمكانية الوصول السريع والمنسق إلى المعلومات المتعلقة بالتعافي، والمشورة التقنية والتدريب على التخطيط للتعافي من الكوارث قبل وقوعها، وإنشاء مساكن وبنى تحتية قادرة على الصمود.

38 - وتشكل جائحة كوفيد-19 لحظة فاصلة فيما يتعلق بالحد من مخاطر الكوارث في جميع القطاعات. فالحد من المخاطر يشكل عنصراً أساسياً من إطار الأمم المتحدة للتصدي الاجتماعي الاقتصادي الفوري لجائحة كوفيد-19 يندرج ضمن الركيزة المتعلقة بالتماسك الاجتماعي وقدرة المجتمعات المحلية على الصمود. ويقر الإطار بأن نجاح جهود التعافي في مرحلة ما بعد الجائحة سوف يتحدد بفهم أفضل للمخاطر من أجل بناء القدرة على الصمود على نطاق النظم. وينبغي أن تكون إعادة البناء بشكل أفضل جهداً تعاونياً تشترك فيه المؤسسات العامة ومنظمات المجتمع المدني في قطاعات الصحة والتعليم والمالية والإسكان والسلامة العامة، من بين قطاعات أخرى، فضلاً عن القطاع الخاص. وتوفر مرحلة التعافي وإعادة التأهيل أيضاً فرصاً لتعزيز آليات إدارة وتنسيق مخاطر الكوارث تأخذ بنهج متعدد الأخطار والقطاعات للحد من المخاطر النظامية وإدارتها وتطبيقه على القطاع الصحي ومخاطر الجوائح.

39 - وتتطلب إعادة تأهيل النظم الصحية التركيز على إعادة البناء بشكل أفضل، بما في ذلك القدرة على الكشف المبكر والعمل المبكر، وتعزيز التأهب لتفشي الأمراض في المستقبل، وبناء القدرة على الصمود لمواصلة توفير الرعاية الصحية أثناء الكوارث. وكما هو الحال في الكوارث الأخرى التي طال أمدها وتعددت أبعادها، يتعين إيلاء اهتمام متزامن للوقاية والتأهب والتصدي والتعافي أثناء جائحة كوفيد-19. وبينما كانت تدابير الصحة العامة والتدابير الاجتماعية، بما في ذلك تدابير البقاء في المنزل وغيرها من القيود المفروضة على التنقل، ضرورية لإنقاذ آلاف الأرواح، فقد كان لها آثار اجتماعية واقتصادية كبيرة على نطاق عالمي لم يسبق له مثيل. وهذا يدل على أهمية اتباع نهج قائم على الوعي بالمخاطر في التصدي للكوارث من أجل التقليل إلى أدنى حد من الآثار المتتالية داخل القطاعات وفيما بينها؛ وتحقيق التوازن بين قرارات المفاضلة والتخفيف من الآثار السلبية غير المقصودة لجهود التصدي للجائحة على الفئات السكانية الضعيفة؛ ووضع أساس للتعافي وإعادة التأهيل يبني القدرة على الصمود ويساهم في الاستدامة.

40 - ويتعين على البلدان والمجتمعات المحلية أيضاً أن تتأهب لمواجهة أخطار أخرى أثناء التصدي لجائحة كوفيد-19. وأصدرت منظمة الصحة العالمية توجيهات للبلدان بشأن تكييف خطط وإجراءات التأهب

والاستجابة القائمة لمواجهة الظواهر الجوية الموسمية والزلازل وتفشي الأمراض بغية ضمان استمرارها في التصدي للجائحة على الوجه الأمثل. وأعد مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، بالشراكة مع المنظمة الدولية للهجرة وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ومنظمة الصحة العالمية والبرنامج الدولي للتعافي من آثار الكوارث، ضمن جهات أخرى، توجيهات في مجال السياسات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث والتعافي من آثار جائحة كوفيد-19 وإعادة التأهيل بعدها، بما في ذلك مواجهة التحديات المزدوجة التي تطرحها الأخطار المتصلة بالمناخ والجوائح. ويتعين الموازنة بين إطار سندي وبرامج إعادة التأهيل الاجتماعي والاقتصادي المتعلقة بجائحة كوفيد-19 التي تدعم تنفيذ خطة عام 2030 واتفاق باريس بشأن تغير المناخ، بما في ذلك البرامج التي يدعمها صندوق الأمم المتحدة للتصدي لجائحة كوفيد-19 والتعافي من آثارها، من أجل إعادة البناء بشكل أفضل وتجنب نشوء مخاطر جديدة. ويتعين أن تعالج هذه البرامج أيضا العوامل الاجتماعية والاقتصادية الكامنة وراء المخاطر لضمان عدم ترك أحد خلف الركب.

41 - وإن لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات دورا حاسما في التأهب للكوارث والتصدي لها. ويساعد برنامج الأغذية العالمي والاتحاد الدولي للاتصالات الحكومات على وضع خطط وطنية للاتصالات في حالات الطوارئ وخرائط طريق لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تدابير التأهب والتصدي على الصعيد الوطني. وأحرز تقدم أيضا في تعزيز التمويل القائم على التنبؤات لبناء القدرة على الصمود وينبغي توسيع نطاقه ليشمل الأخطار البيولوجية. وتعمل منظمة الأغذية والزراعة على تعزيز التفاعل بين آليات الحماية الاجتماعية والتمويل القائم على التنبؤات لدعم سبل العيش القادرة على الصمود قبل وقوع الكارثة والتقليل إلى أدنى حد من استراتيجيات التكيف السلبية في حالة وقوع كارثة.

42 - ولا يزال التقدم مستمرا في تطوير وتعزيز نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة. وتستثمر حاليا المبادرة المعنية بنظم الإنذار المبكر بالمخاطر المناخية 54 مليون دولار في 13 مشروعا تغطي 44 من أقل البلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية. وبالتعاون مع الاتحاد الأفريقي وأربع جماعات اقتصادية إقليمية، وضع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث خريطة الطريق الأفريقية لتنفيذ نظام قاري قائم على الأثر للإنذار المبكر يبسر العمل المبكر وإدارة المخاطر العابرة للحدود. وعلى الرغم من التقدم المحرز مؤخرا في مجال الإنذار المبكر، يبين الإبلاغ عن الهدف العالمي زاي لإطار سندي أن تقييم معظم البلدان لنظم الإنذار المبكر الخاصة بها من حيث التغطية والفعالية يتراوح بين 0,24 و 0,49 على مقياس تتراوح درجاته بين صفر وواحد. ولا تزال هناك حاجة إلى التحول إلى نظم قائمة على الأثر للإنذار المبكر بالأخطار المتعددة. وتحقيقاً لهذه الغاية، تتضمن الخطة الاستراتيجية للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية لفترة 2020-2030 مؤشرات أداء رئيسية لدعم البلدان في تحقيق الهدف العالمي "زاي".

43 - وهناك مجالات عديدة تدرج تحت الأولوية 4 في إطار سندي وتتطلب مزيدا من الاهتمام. وينبغي تعزيز نظم الإنذار المبكر التي تعمل من بداية سلسلة الإنذار المبكر إلى نهايتها وجعلها تراعي الاعتبارات الجنسانية. وينبغي زيادة إمكانية الوصول إليها من أجل سد الفجوات عبر سلسلة الإنذار المبكر وتمكين الأفراد والمجتمعات المحلية من التعرف على الأخطار واتخاذ الإجراءات المناسبة في الوقت المناسب. ومن المهم للغاية العمل على أن يكون الناس محور تلك النظم، وأن تكون بسيطة ومنخفضة التكلفة، وأن تستحدث من خلال عملية تشاركية وأن تكون مصممة وفقا لاحتياجات المستعملين النهائيين. وقد أكدت جائحة كوفيد-19 ضرورة قيام البلدان باستعراض وتحديث برامج التأهب وخطط الطوارئ بصورة دورية، بمشاركة جميع المؤسسات والجهات صاحبة المصلحة المعنية، لكفالة استمرارية العمليات والخدمات

الأساسية وتعزيز جهود التعافي على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي. وثمة حاجة إلى زيادة التركيز على توفير الدعم النفسي والاجتماعي وخدمات الصحة العقلية في مرحلة ما بعد الكوارث.

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

44 - وفقاً للبيانات التي قدمتها أقل البلدان نمواً في عام 2019 إلى مرصد إطار سندي، سجلت هذه البلدان نسبة تفوق 40 في المائة من الأشخاص المتوفين والمفقودين (الهدف العالمي ألف)، ونسبة 48 في المائة من الأشخاص الذين تعطلت سبل عيشهم أو دُمرت (الهدف العالمي باء)، على الرغم من أنهم لا يمثلون سوى نسبة 18 في المائة من مجموع سكان البلدان التي قدمت تقارير. وتحملت أيضاً نسبة 17 في المائة من الخسائر الاقتصادية المبلغ عنها (الهدف العالمي جيم) ونسبة 14 في المائة مما أبلغ عنه من دمار أو ضرر لحق بالبنى التحتية الحيوية (الهدف العالمي دال)، على الرغم من أنها لا تمثل سوى نسبة واحد في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان التي قدمت تقارير. ولم تبلغ سوى نسبة 43 في المائة من أقل البلدان نمواً عن اعتمادها استراتيجيات وطنية للحد من مخاطر الكوارث (الهدف العالمي هاء). وأفادت نسبة 43 في المائة فقط من هذه البلدان بأن بإمكانية الحصول على نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة، ونسبة 11 المائة فقط على المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث (الهدف العالمي زاي)، على التوالي.

45 - وعلى الرغم من الالتزام القوي بالحد من مخاطر الكوارث، لا تزال أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية تتكبد خسائر بشرية واقتصادية كبيرة بصورة غير متناسبة بسبب الكوارث. وبالتالي، فقد تُركت خلف الركب في تنفيذ إطار سندي، ثم في تنفيذ خطة عام 2030. ويتطلب حجم التحدي تعزيز ومواصلة التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف. وينبغي تكييف وسائل التنفيذ وتنمية القدرات وفقاً لخصائصها وقدراتها وأولوياتها في مجال الحد من مخاطر الكوارث. فدعم وضع استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث هو عامل أساسي.

46 - وسيستجيب مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً، الذي سيعقد في الدوحة في عام 2022، وعمليته التحضيرية، فرصة لضمان تعزيز اتساق السياسات والتأزر بين إطار سندي والسياسات والبرامج الإنمائية والاقتصادية الوطنية في تلك البلدان خلال العقد المقبل. ويمكن في إطار برنامج العمل المقبل، مساعدة أقل البلدان نمواً على وضع استراتيجيات وطنية ومحلية متعددة الأخطار للحد من مخاطر الكوارث واستراتيجيات تمويل مرتبطة بها، بغية إدماج الحد من المخاطر في التنمية المستدامة الوطنية والخطط المتعلقة بالتحول الهيكلي والتنوع الاقتصادي وزيادة القدرات الإنتاجية. ويمكن تحديد القطاعات الرئيسية التي تحتاج إلى سياسات واستثمارات تسترشد بمخاطر الكوارث، مثل البنى التحتية والطاقة والاتصالات والإسكان والتخطيط الحضري والصحة والزراعة. وينبغي إبراز الاحتياجات المحددة من القدرات والمعارف والتكنولوجيا والاحتياجات المالية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث في برنامج العمل، وينبغي التشجيع على تعميم مراعاة الاعتبارات ذات الصلة في جميع أشكال التعاون الدولي مع تلك البلدان والاستثمار الأجنبي المباشر فيها.

47 - ويتيح الرفع من قائمة أقل البلدان نموا فرصة لإدماج الحد من مخاطر الكوارث في السياسات الإنمائية الوطنية والدعم الدولي المقدم إلى هذه البلدان. ووافقت لجنة السياسات الإنمائية في دورتها لعام 2020 على اعتماد بيانات مرصد إطار سندي، ما أن تصبح متاحة، كمصدر من حيث الرقم القياسي للضعف الاقتصادي والبيئي. وسيسهم تزايد توافر البيانات في وضع استراتيجيات ومؤشرات محتملة في المستقبل. وقد جرى بالفعل تعزيز النظر في مخاطر الكوارث في إطار مشروع التقييم التجريبي لرفع بلدان من قائمة أقل البلدان نموا، وسيتمكن تصميم اللجنة على تعزيز عملها على تطوير "سرديات الرفع من القائمة" من تحديد أولويات الحد من مخاطر الكوارث الخاصة ببلدان محددة والدعم اللازم أثناء عملية الرفع من القائمة. وإشراك الآليات الوطنية لتنسيق الحد من مخاطر الكوارث وجهات التنسيق الوطنية المعنية بإطار سندي في وضع وتنفيذ استراتيجيات للانتقال السلس يمكن أن يضمن إدراج الحد من مخاطر الكوارث في السياسات والبرامج الإنمائية خلال عملية الرفع من القائمة وما بعدها.

48 - وفي الإعلان السياسي لاستعراض منتصف المدة لبرنامج عمل فيينا لصالح البلدان النامية غير الساحلية للعد 2014-2024، حثت الدول الأعضاء الجهات الشريكة في التنمية ومنظومة الأمم المتحدة على دعم جهود هذه البلدان بغية الحد من مخاطر الكوارث، بسبل منها تعزيز التعاون مع بلدان المرور العابر من أجل إنشاء بنى تحتية في مجال النقل تتسم بالتكامل على الصعيد الإقليمي، والاستدامة، ومقاومة المناخ والكوارث. ويجب على البلدان النامية غير الساحلية أن تعتمد نهجا عابرا للحدود في استراتيجياتها الوطنية للحد من مخاطر الكوارث وآليات إدارتها على الصعيد الوطني من أجل ضمان قدرة ممرات التجارة والنقل العابر بين البلدان على الصمود.

49 - وفي الإعلان السياسي لاستعراض منتصف المدة لإجراءات العمل المعجل للدول الجزرية الصغيرة النامية (مسار ساموا)، اعتبرت الدول الأعضاء أن تمويل الحد من مخاطر الكوارث يمثل أولوية على وجه التحديد. ويتعين على منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والمصارف الإنمائية أن تعمل معا لتعزيز هذا التمويل، بسبل منها استحداث أدوات مخصصة للدول الجزرية الصغيرة النامية، بغرض تمويل الحد من المخاطر والوقاية منها، فضلا عن التأهب والاستجابة. وأبرزت الدول الأعضاء أيضا ضرورة تحقيق الاتساق بين آليات الرصد في مسار ساموا وإطار سندي. فمرصد إطار سندي لا يستخدمه سوى 8 في المائة من الدول الجزرية الصغيرة النامية. ولذلك، تقتضي الحاجة الحتمية بناء القدرات وتمويل جمع البيانات عن الخسائر والمخاطر الناجمة عن الكوارث.

50 - ويواجه العديد من البلدان المتوسطة الدخل مستويات عالية من مخاطر الكوارث. بيد أن معظم هذه البلدان غير مؤهل للحصول على قروض بشروط ميسرة من مؤسسات الإقراض المتعددة الأطراف والثنائية لتمويل الحد من مخاطر الكوارث والقدرة على الصمود. ولذلك كثيرا ما تلجأ الحكومات إلى الدين العام أو الخاص لتمويل التعافي من الكوارث وإعادة الإعمار. ولا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله لتمكين البلدان النامية، بما فيها البلدان المتوسطة الدخل، من الحصول على التمويل للاستثمار في الحد من المخاطر، وبناء القدرة على الصمود، وإعادة البناء بشكل أفضل وفق أحكام وشروط تناسب ظروفها ولا تؤدي إلى تفاقم خطر مواجهة حالة مديونية حرجة.

رابعاً - الحد من مخاطر الكوارث في البلدان المتضررة من النزاعات والأزمات الإنسانية التي طال أمدها

51 - إن ضعف الحوكمة ومحدودية توافر البيانات المتعلقة بمخاطر الكوارث وتركيز الموارد البشرية والمالية على الاستجابة للأزمات أمور تجعل من الصعب الحد من مخاطر الكوارث في البلدان المتضررة من النزاعات والأزمات الإنسانية التي طال أمدها. ولكن عدم اتباع نهج واع بمخاطر الكوارث لا بد وأن يؤدي إلى تفاقم أثر الأزمات والاحتياجات الإنسانية.

52 - ويتيح اعتماد نهج من هذا القبيل إدماج القدرة على التكيف في دورة البرامج الإنسانية. ويمكن أن يكون بناء القدرة على الصمود أمام الصدمات والأخطار، بطرق منها الإنذار المبكر والعمل الاستباقي، وشبكات الأمان الاجتماعي، وسبل العيش المرنة، والإجراءات المحددة الهدف لفائدة النساء والفتيات، والتمويل القائم على التنبؤات، وسيلة كفؤة وفعالة من حيث التكاليف لوضع البلدان التي تمر بأزمة على طريق الوقاية والاستدامة. وتسهم اللجنة التوجيهية المشتركة للنهوض بالتعاون في المجالين الإنساني والإنمائي والتوجيهات المشتركة للأمم المتحدة بشأن المساعدة على بناء مجتمعات قادرة على الصمود وثيقة بشأن التعاون في مجالات العمل الإنساني والتنمية والسلام مصاحبة لإطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة، في توجيه منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالنهج الواعية بالمخاطر لبناء القدرة على الصمود في البلدان المتضررة من الأزمات. واضطلع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث بعملية استشارية لوضع توصيات بشأن كيفية تعزيز الحد من مخاطر الكوارث في السياقات الإنسانية.

خامساً - الحد من مخاطر التشرد الناجم عن الكوارث

53 - يشكل التشرد الناجم عن الكوارث آفة لدى أشد الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية ضعفاً. فالكثيرون ممن تشردوا لا يتعافون تماماً بعد تعرضهم لذلك. وفي عام 2019، أدت الكوارث إلى تشرد 24,9 مليون شخص داخلياً، وهو أعلى رقم مسجل منذ عام 2012⁽¹⁾. وفي العديد من المناطق، يظهر التشرد الطويل الأمد والثانوي الناجم عن الأخطار الطبيعية والنزاعات، ضالّة التقدم المحرز في التنمية الواعية بالمخاطر. ويلزم إبداء مزيد من الإرادة السياسية والقيام بعمل إضافي من أجل التصدي على نحو سليم للأسباب الجذرية للتشرد الناجم عن الكوارث ودوافعه من أجل الحد من مخاطره.

54 - وقد صُمم عدد من المبادرات الأخيرة لمساعدة البلدان على الحد من مخاطر التشرد الناجم عن الكوارث. وسيدرج الفريق الرفيع المستوى المعني بالتشرد الداخلي، الذي أنشئ في عام 2019، هذه المسألة في أعماله. وقد أنشأت المنظمة الدولية للهجرة ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث فريقاً عاملاً معنياً بالتشرد الناجم عن الكوارث لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ، فيما أنشأت فرقة العمل المعنية بشراكة القدرة على الصمود في منطقة المحيط الهادئ فريقاً عاملاً تقنياً كلف بتنفيذ خطة عمل للحد من التشرد الناجم عن الكوارث في المنطقة. ويعمل برنامج الأغذية العالمي مع فيسبوك على وضع خرائط القدرة على الاتصال الإلكتروني فيما يتعلق بالكوارث توفر معلومات عن أنماط التنقل.

(1) 2020 Global Report on Internal Displacement (Geneva, International Disaster Monitoring Centre, 2020)

55 - وكان الأثر الاقتصادي لجائحة كوفيد-19 على العمال المهاجرين مدمرا. فقد أدت هذه الجائحة إلى حدوث هجرة عكسية لملايين الناس وانخفاض كبير في التحويلات المالية، الأمر الذي يمكن أن يكون له أثر دائم على القدرة على مواجهة الكوارث وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في العديد من المجتمعات المحلية. وينبغي أن تتضمن استراتيجيات التأهب لمواجهة جائحة كوفيد-19 والتصدي لها والتعافي من آثارها تدابير محددة لصالح السكان المشردين والمهاجرين، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية المحددة الهدف والحماية الاجتماعية.

سادسا - تنسيق أنشطة الحد من مخاطر الكوارث على نطاق منظومة الأمم المتحدة

56 - أتاح اتخاذ الجمعية العامة للقرار 279/72 بشأن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية في عام 2018 فرصة لمواصلة إدماج الحد من مخاطر الكوارث في الدعم المقدم إلى الحكومات على الصعيدين القطري والإقليمي. وتؤكد التوجيهات الجديدة لإطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة على ضرورة أن تكفل الأفرقة القطرية التصدي بفعالية لمخاطر الكوارث باعتبارها جزءا أساسيا من عملية التحليل وتصميم البرامج. وستستكمل عناصر الحد من المخاطر الواردة في التوجيهات المفصلة بتوجيهات مستكملة بشأن إدماج مخاطر الكوارث والمناخ في التحليل القطري المشترك وإطار التعاون. وعلى الصعيد الإقليمي، تقوم حاليا الائتلافات القائمة على مسائل تغير المناخ والقدرة على الصمود بتزويد الأفرقة القطرية بدعم ومشورة تقنيين أكثر تنسيقا وفعالية. ويمكن أيضا الاستفادة من بوابات أهداف التنمية المستدامة ومراكز إدارة المعارف التي أنشئت مؤخرا على الصعيد الإقليمي لتيسير الحصول على البيانات والمعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث على نطاق القطاعات.

57 - ولا تزال كيانات الأمم المتحدة تسترشد بخطة عمل الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها بشأن إدماج إطار سندي فيما تقدمه إلى البلدان من دعم في مجال السياسات والبرامج. ويؤكد آخر تقرير عن تنفيذ الخطة أن الحد من مخاطر الكوارث يشكل أولوية استراتيجية لمعظم هذه الكيانات. وقد تستفيد البلدان من زيادة تنسيق الدعم المقدم من منظومة الأمم المتحدة لجمع بيانات عن الخسائر الناجمة عن الكوارث، وإجراء تقييمات للمخاطر متعددة الأخطار، واستخدام البيانات لوضع سياسات وتنفيذ برامج تتصدى للمخاطر على نطاق النظم المترابطة. وسيكون التحليل القطري المشترك عاملا رئيسيا في تعزيز التنسيق والتعاون بين كيانات الأمم المتحدة في مجال جمع البيانات المتعلقة بمخاطر الكوارث وتحليلها. وفي إطار مبادرة تعزيز القدرات للحد من مخاطر الكوارث المشتركة بين الوكالات، أنشئت آلية تمويل جماعي لتمكين هذه الكيانات من وضع أدوات تحليل وبرمجة مشتركة بشأن العمل المناخي والحد من مخاطر الكوارث. وقد وقّع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث على اتفاق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو يصدد القيام بذلك مع أمانة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لتزويد الحكومات بدعم أكثر تنسيقا وكفاءة وفعالية في مجال الحد من مخاطر الكوارث.

سابعا - التصدي العالمي لأثر ظاهرة النينو

58 - تثبت الآثار المتعاقبة للظواهر المناخية من قبيل النينو - التذبذب الجنوبي والنيو أهمية استراتيجيات الحد من المخاطر متعددة الأخطار التي تعالج الطبيعة النظامية للمخاطر. فدرجات حرارة سطح البحر في منطقة المحيط الهادئ الاستوائية ظلت ضمن المرحلة المتعادلة لنظام النينو - التذبذب الجنوبي

خلال معظم عام 2019، مما يدل على عدم هيمنة أي من ظروف النينيو أو النينيا. وخلال شهر تشرين الأول/أكتوبر وأوائل تشرين الثاني/نوفمبر 2019، ارتفعت درجات حرارة سطح البحر إلى ما يقرب من مستويات ظروف النينيو، ولكن معظم مؤشرات الغلاف الجوي في منطقة المحيط الهادئ الاستوائية ظلت ضمن المرحلة المتعادلة. واستناداً إلى بيانات مستقاة من نظام دليل الإجهاد الزراعي لمنظمة الأغذية والزراعة، ساهمت ظاهرة النينيو مع ذلك في حالات جفاف في أستراليا وأمريكا الوسطى وتركيا والجنوب الأفريقي والفلبين والمغرب في عام 2019. والخطر الرئيسي الذي تشكله ظاهرة النينيو على إنتاج الأغذية هو الجفاف، ولكن يمكنها أن تتسبب أيضاً في هطول أمطار غزيرة وفيضانات أو ظواهر جوية شديدة الحرارة أو البرودة يمكن أن تطلق العنان لتفشي الأمراض لدى الحيوانات والأمراض التي تنقلها الأغذية والآفات النباتية وحرائق الغابات. ولذلك، يلزم إيلاء اهتمام خاص للحد من مخاطر ظاهرة النينيو على الزراعة، الأمر الذي سيولد بدوره فوائد فيما يتعلق بغايات أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالقدرة على الصمود والأمن الغذائي والصحة والحد من الفقر.

59 - وانخفضت درجات حرارة سطح البحر وظلت ضمن المرحلة المتعادلة لنظام النينيو - التذبذب الجنوبي في النصف الأول من عام 2020، وتوقع مركز التنبؤ بالمناخ في المعهد الدولي للبحوث الخاصة بالمناخ والمجتمع أن تظل الظروف ضمن المرحلة المتعادلة طوال عام 2020. وفي حزيران/يونيه 2020، توقع المركز أن تكون الظروف ضمن المرحلة المتعادلة بنسبة 60 في المائة خلال صيف نصف الكرة الشمالي، وأن تنخفض هذه النسبة إلى ما بين 40 في المائة و 50 في المائة في الخريف. بيد أن الإدارة الوطنية لدراسة المحيطات والغلاف الجوي في الولايات المتحدة الأمريكية توقع أن بقاء الظروف ضمن المرحلة المتعادلة في منطقة المحيط الهادئ قد يؤدي إلى تقادم موسم الأعاصير في المحيط الأطلسي في عام 2020.

60 - وتعمل الأمم المتحدة على تنفيذ مخطط عمل للحيلولة دون تحول حلقات ظاهرة النينيو إلى كوارث. ويدعم مخطط العمل خططا متكاملة تقودها البلدان من أجل التأهب للمخاطر التي تشكلها ظاهرة النينيو وغيرها من الأخطار المناخية والحد منها. ويُسترشد في تنفيذه بإجراءات التشغيل الموحدة المشتركة بين الوكالات التي توفر إطاراً منسقاً ومتعدد القطاعات لتحليل المخاطر والإنذار المبكر واتخاذ الإجراءات فيما يتعلق بحلقات ظاهرة النينيو على الصعيد القطري. وقد استخدمت هذه الإجراءات مؤخراً لدعم النظم المحلية للإنذار المبكر بحلقات ظاهرة النينيو، ولتوقع أثر الجفاف في جميع أنحاء الجنوب الأفريقي والفلبين. وينبغي أخذ المخطط في الاعتبار لدى وضع استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث في البلدان المتضررة.

61 - وقد استحدثت منظومة الأمم المتحدة مواداً لمساعدة الحكومات وأصحاب المصلحة على فهم ظاهرة النينيو وأثرها البيئي والاجتماعي - الاقتصادي على نحو أفضل. وتواصل المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، بالتعاون مع المعهد الدولي للبحوث الخاصة بالمناخ والمجتمع، والمركز الدولي للبحوث بشأن ظاهرة النينو، ضمن جهات أخرى، رصد هذه الظاهرة. وتُنشر تحديثات قائمة على توافق الآراء بشأن ظاهرة النينو كل ثلاثة أشهر تقريباً من أجل تقديم تقييم للحالة والتوقعات بالنسبة للأشهر المقبلة. وتعمل المنظمة العالمية للأرصاد الجوية أيضاً على إعداد التحديث العالمي للتوقعات المناخية الموسمية، الذي سيجمع بين الحالة المناخية الموسمية الراهنة والسلوك المناخي الموسمي المتوقع في المستقبل من حيث سمات الدوران العامة الرئيسية وحالات الشذوذ الواسعة النطاق في المحيطات في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك ظاهرة النينو، وظاهرة تذبذب شمال الأطلسي، وظاهرة ثنائية قطب المحيط الهندي. ويقوم مكتب شؤون الفضاء الخارجي،

من خلال برنامج الأمم المتحدة لاستخدام المعلومات الفضائية في إدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ (برنامج سبايدر)، برصد ظاهرة النينيو، وتدعو استراتيجية برنامج سبايدر إلى تقديم دعم استشاري تقني إلى البلدان النامية بشأن ظاهرة النينيو بالتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة والمركز الدولي للبحوث بشأن ظاهرة النينيو. وأصدرت منظمة الأغذية والزراعة عدة منشورات عن الأثر المحتمل لظاهرة النينيو على الزراعة والأمن الغذائي. وتضمنت ورقات تقنية دراسات بشأن المخاطر التي تتعرض لها المحاصيل الأساسية ومصائد الأسماك وتربية المائيات والمرجان (من حيث الابيضاض) والدروس المستفادة في مجال الحد من المخاطر والتأهب لها. وأعدت منظمة الأغذية والزراعة أيضا مبادئ توجيهية لإدماج التوقعات المتعلقة بظاهرة النينيو في نظام دليل الإجهاد الزراعي ونظام التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي من أجل تعزيز قدرات البلدان على اتخاذ إجراءات مبكرة وتخفيف أثر الجفاف على الزراعة ومنع تدهور الأمن الغذائي. ويدرج برنامج الأغذية العالمي معلومات محدثة محددة عن ظاهرة النينيو وما يترتب عليها من آثار إنسانية على الصعيد القطري في تقاريره الإقليمية وما يصدره من تحديثات نهاية الموسم واستعراضات حالة الأمن الغذائي، عند الاقتضاء.

62 - ويساعد مخطط العمل لمنع تحول حلقات ظاهرة النينيو إلى كوارث، وما يرافقه من إجراءات تشغيلية موحدة، بالفعل على تعزيز فهم ظاهرة النينيو وتحسين الإنذار المبكر. ويمكن أن يكفل التنفيذ المنسق للمخطط وإطار سندي مراعاة ظاهرة النينيو وأثرها المحتمل في تقييمات المخاطر واستراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث متعددة الأخطار.

ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات

63 - يأتي هذا التقرير في المنعطف التاريخي الذي يمثله مرور خمس سنوات على بدء تنفيذ إطار سندي. وقد التزمت الدول الأعضاء بوضع استراتيجيات وطنية ومحلية شاملة ومتعددة الأخطار للحد من مخاطر الكوارث بحلول نهاية عام 2020، باستخدام الهدف العالمي هاء من الإطار. وقد أحرزت بلدان كثيرة تقدما في تنفيذ عدة جوانب من الإطار، ولكن عددا كبيرا منها لا يسير على الطريق الصحيح نحو تحقيق هدف عام 2020. فبدون توفر الأدوات اللازمة لإدارة المخاطر ومنع وقوع الكوارث والتصدي لها، لن تحقق البلدان الغاية من الإطار أو غايات التنمية المستدامة المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، مما يهدد في نهاية المطاف عقد العمل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وثمة حاجة إلى قيادة والتزام حازمين للحد من مخاطر الكوارث على جميع المستويات وطنيا وعالميا، وفيما بين المنظمات الإقليمية والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

64 - وينبغي لجميع القطاعات أن تضع استراتيجيات للحد من مخاطر الكوارث تتفق مع الاستراتيجيات الوطنية والمحلية. والحد من مخاطر الكوارث هو في الأساس مسعى محلي، والسلطات المحلية في حاجة ماسة إلى الدعم من أجل التوصل إلى فهم المخاطر النظمية على نحو أفضل، ووضع وتنفيذ استراتيجيات تشاركية وشاملة ومتعددة الأخطار والقطاعات للحد من مخاطر الكوارث. وثمة جوانب عدة من إطار سندي تم إغفالها وينبغي إدراجها في هذه الاستراتيجيات. وهناك حاجة إلى قوانين وأنظمة ومعايير للحد من الكوارث تحدد بوضوح الالتزامات والمسائلة، وكذلك إلى القدرات والموارد المالية اللازمة لتنفيذها وإنفاذها.

65 - وتتسبب الكوارث كل عام في خسائر كبيرة في الموارد الضرورية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. والوقاية تتخذ الأرواح وتحد من الخسائر الاقتصادية. ويمكن أن يساعد تفعيل الأدوات التي حددها تقرير التنمية

المستدامة على الصعيد العالمي على التقليل إلى أدنى حد من العواقب السلبية غير المقصودة للتدخلات الإنمائية، وعلى إدراج مخاطر الكوارث في اعتبارات المفاصلة. ومن شأن إجراء مناقشة سنوية بشأن الحد من مخاطر الكوارث في إطار المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة أن يبين كيف يمكن أن يكون الحد من مخاطر الكوارث وإطار سندي أساسيين لتحقيق أهداف التنمية المستدامة ومتابعتها.

66 - وبرزت تفشي جائحة كوفيد-19 أهمية تعزيز النظم الصحية وإدراج الأخطار البيولوجية في تقييمات المخاطر والاستراتيجيات الوطنية والمحلية متعددة الأخطار للحد من مخاطر الكوارث. وتتيح مرحلة التعافي وإعادة الإعمار فرصة لا لبناء القدرة على الصمود في البنى التحتية والنظم الصحية فحسب، بل أيضا لمعالجة العوامل الكامنة في مخاطر الكوارث بطريقة منهجية. ويقدم إطار سندي، بما في ذلك الحكم الأساسي الوارد فيه بشأن إعادة البناء بشكل أفضل، إلى الحكومات الوطنية والسلطات المحلية والمنظمات المتعددة الأطراف والإقليمية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني دليلاً لإعادة بناء النظم الصحية وإعادة التأهيل الاجتماعي والاقتصادي في أعقاب تفشي جائحة كوفيد-19.

67 - والدول مسؤولة عموماً عن الحد من مخاطر الكوارث، ولكن النهج التشاركية والشاملة لإدارة مخاطر الكوارث يمكن أن تيسر ملكية جميع أصحاب المصلحة للاستراتيجيات ذات الصلة وتنفيذها. ويمكن للحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني القيام بالمزيد من أجل إيجاد طلب على الكشف عن المعلومات المتعلقة بالمخاطر والمساءلة عن الحد من الكوارث. وهناك حاجة إلى تنظيم حملات توعية عامة بشكل مستمر وعلى نطاق واسع، وينبغي أن تستفيد استفادة كاملة من جميع وسائل الإعلام المتاحة. وينبغي إدماج الحد من مخاطر الكوارث في التعليم الرسمي على جميع المستويات. ويمكن أن يؤدي الطلب العام، الذي يدفعه الاهتمام الفردي والجماعي بسلامة الناس اليوم وسلامة الأجيال المقبلة، إلى منح الحد من مخاطر الكوارث دوراً مركزياً في عملية تهيئة مستقبل مستدام خال من الخوف والعوز.

68 - ويتطلب التصدي للمخاطر النظامية اتباع نهج مركز إزاء تمويل الحد من مخاطر الكوارث. وهناك حاجة إلى استراتيجيات وطنية لتمويل الحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة الاستفادة من كامل نطاق الموارد المالية، بما في ذلك الفرص غير المستغلة في التمويل الإنمائي الدولي والقطاع المالي. وينبغي لمنظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والمصارف الإنمائية أن تضع خطة مشتركة لدعم البلدان في تمويل الحد من مخاطر الكوارث.

69 - وتتخلف أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية عن الركب في تنفيذ إطار سندي. ويتحمل مواطنوها وبيئتها وطأة الكوارث، وينبغي أن يكونوا في صميم الجهود الدولية الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث. ووفقاً لما صدر من إعلانات سياسية بعد استعراضات منتصف المدة لمسار ساموا وبرنامج عمل فيينا لصالح البلدان النامية غير الساحلية للعقد 2014-2024، يتعين ترجمة اتساق السياسات مع إطار سندي إلى عمل من خلال السياسات والبرامج الوطنية والمحلية. وتتطوي العملية التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً ونتائجها على إمكانية تعزيز إدماج الحد من مخاطر الكوارث في السياسات والاستراتيجيات والاستثمارات على نطاق القطاعات في البلدان الأكثر ضعفاً وتعرضاً للأخطار الطبيعية والأخطار التي هي من صنع الإنسان.

70 - وسيصادف عام 2023 منتصف مدة تنفيذ إطار سندي. وسيمثل ذلك فرصة سانحة لإجراء استعراض لتقييم التقدم المحرز، وتحديد الممارسات الجيدة والثغرات والتحديات، ورفع مستوى الطموح والالتزام

السياسي من أجل تحقيق الغاية من إطار سندي وأهدافه العالمية السبعة بحلول عام 2030. وينبغي أيضا تقييم التقدم المحرز في إدماج الحد من مخاطر الكوارث في السياسات والبرامج والاستثمارات الإنمائية والمناخية كجزء من استعراض منتصف المدة هذا. وسيوفر تقييم تدابير التصدي لجائحة كوفيد-19 والتعافي من آثارها وإعادة البناء بشكل أفضل رؤى أساسية. وسيتيح هذا الاستعراض الفرصة للقيام، بمشاركة نشطة من المجتمع المدني والقطاع الخاص، بتقييم التقدم المحرز على الصعيد الوطني. وسيكون جمع البيانات الشاملة عن الأهداف العالمية السبعة من خلال مرصد إطار سندي أمرا حاسما في توفير تقييم دقيق للتقدم المحرز.

71 - ويُوصى بما يلي:

(أ) أن تطبق الدول الأعضاء إطار سندي لضمان اتباع نهج موجه نحو الوقاية وواع بالمخاطر في التصدي لجائحة كوفيد-19 والتعافي الاجتماعي والاقتصادي وإعادة البناء في أعقاب الجائحة، يعالج العوامل المسببة لمخاطر الكوارث؛

(ب) أن تعجل الدول الأعضاء بإحراز تقدم في وضع استراتيجيات وطنية ومحلية جديدة للحد من مخاطر الكوارث واستعراض القائم منها وفقا لإطار سندي، بما في ذلك الجوانب التي ربما تكون قد أُغفلت، وضمان الاتساق مع السياسات المتعلقة بتغير المناخ والتنمية المستدامة في جميع القطاعات؛

(ج) أن تقوم الدول الأعضاء، بمشاركة المكاتب الإحصائية الوطنية، بزيادة استخدام مرصد إطار سندي لتتبع التقدم المحرز بالنسبة إلى جميع المؤشرات المتعلقة بالأهداف العالمية المحددة في الإطار والغايات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث في إطار أهداف التنمية المستدامة 1 و 11 و 13، وإنشاء أو تعزيز النظم الشاملة لعدة قطاعات لجمع بيانات مصنفة عن الخسائر الناجمة عن الكوارث والتأكد من صحتها والإبلاغ عنها، ووضع خطوط أساس، وإجراء تقييمات لمخاطر الكوارث، ونشر المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث؛

(د) أن تعزز الدول الأعضاء إدارة الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك آليات التنسيق الشامل لعدة قطاعات، وأن تقوم دوريا بتقييم التقدم المحرز في الاستراتيجيات الوطنية والمحلية والإبلاغ عنه علنا ومناقشته في المنتديات المؤسسية ذات الصلة، بما في ذلك البرلمانات والمجالس المحلية؛

(هـ) أن تنظر الدول الأعضاء في جعل الحد من مخاطر الكوارث التزاما قانونيا بموجب القوانين الوطنية، وأن تضع تشريعات وأنظمة ومعايير للحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك الكشف عن المخاطر في الاستثمارات والمعاملات العامة والخاصة، وأن تضمن إنفاذها؛

(و) أن تستثمر الدول الأعضاء في التوعية والتثقيف من أجل تعزيز فهم الطابع النظامي للمخاطر، وتهيئة بيئة تمكينية يشارك فيها الجمهور وجميع أصحاب المصلحة مشاركة نشطة تتسم بروح المسؤولية في الحد من مخاطر الكوارث وتنفيذ إطار سندي ويدعمونهما؛

(ز) أن تقوم الدول الأعضاء، من خلال وزارات المالية والتخطيط الاقتصادي والمصارف المركزية، بزيادة الاستثمار المحلي في الحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك البنى التحتية القادرة على الصمود بما يتماشى مع الائتلاف من أجل إنشاء بنى تحتية قادرة على الصمود في وجه الكوارث، ووضع استراتيجيات وطنية لتمويل الحد من مخاطر الكوارث، وإدراج الحد من مخاطر الكوارث في الأطر المالية الوطنية لأهداف التنمية المستدامة وغير ذلك من عمليات الميزنة والإنفاق ذات الصلة في جميع القطاعات؛

(ح) أن تعمل منظومة الأمم المتحدة مع المؤسسات المالية والمصارف الإئتمانية الدولية على تعزيز تمويل الحد من مخاطر الكوارث، بسبل منها وضع استراتيجيات وأدوات لتمويل الحد من مخاطر الكوارث؛

(ط) أن تنظر الدول الأعضاء في إدراج الحد من مخاطر الكوارث وإمكاناته من حيث تيسير تحقيق أهداف التنمية المستدامة في المتابعة والاستعراض السنويين لخطة عام 2030 خلال المنتدى السياسي الرفيع المستوى، باستخدام عملية الاستعراض الوطني الطوعي وإشراك الهيئات المعنية بالحد من مخاطر الكوارث في تقييم أنشطة الحد من مخاطر الكوارث في إطار تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛

(ي) أن تنظر الدول الأعضاء في التحضير لاستعراض تنفيذ إطار سندي في منتصف مدته في عام 2023؛

(ك) أن تعزز الدول الأعضاء توفير الوسائل اللازمة لتنفيذ إطار سندي، بسبل منها التعاون الدولي، والشراكات العالمية، والتعاون بين الشمال والجنوب وفيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، من أجل دعم أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان المتوسطة الدخل التي تواجه تحديات محددة، وأن تضمن، في هذا السياق، أن تكون المساعدة الإئتمانية الثنائية والمتعددة الأطراف واعية بالمخاطر ومتوائمة مع الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث؛

(ل) أن تنظر الدول الأعضاء في زيادة المساهمات المالية في الصندوق الاستثماري للحد من مخاطر الكوارث ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل دعم البلدان في إطار جهودها الرامية إلى إدارة مخاطر الكوارث والحد منها، وتنفيذ إطار سندي.