



UNISDR

مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث

نحو إطار عمل بعد عام 2015 للحد من مخاطر الكوارث

مقدمة

1. يمثل إطار عمل هيوجو للإجراءات من عام 2005 إلى عام 2015 (المعروف اختصاراً باسم HFA) – تعزيز مقدار مرونة الدول والمجتمعات تجاه الكوارث مصدر الإلهام للحصول على المعرفة والممارسات والتنفيذ والخبرة والعلوم اللازمة للحد من مخاطر الكوارث. ومع اقترابنا من نهاية إطار عمل هيوجو للإجراءات (HFA) الحالي، فمن الأهمية بمكان أن نوضح المنهج ونحدد ملامح المناقشات التي ستجرى حول الاستمرار في إطار العمل هذا وهو ما سنتم دراسته في المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث والمزمع عقده عام 2015.

2. ويوفر مستند 'نحو إطار عمل بعد عام 2015 للحد من مخاطر الكوارث' معلومات تمهيدية (القسم "أ")؛ وتوضيح الاتجاهات السائدة ومدى التقدم والتحديات (القسم "ب")؛ ومناقشة حول صورة إطار العمل بعد عام 2015 (القسم "ج"). كما يوضح المستند عملية استشارة وجدولاً زمنياً (القسم "د") ويبرز الأحداث الرئيسية في عام 2015 (انظر "الجدول الزمني").

أ. مقدمة

3. كان تبني المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث عام 2005 لإطار عمل هيوجو للإجراءات من عام 2005 إلى عام 2015 ومصادقة الجمعية العامة للأمم المتحدة (A/RES/60/195) عليه بعد ذلك بمثابة الذروة لعملية بدأت عام 1990، مع إعلان "العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية" (A/RES/42/169).

4. في عام 1994، تم تبني إستراتيجية وخطة إجراءات يوكوهاما من أجل عالم أكثر أماناً في "المؤتمر العالمي المعني بالكوارث الطبيعية". وفي عام 1999، تبني القرار A/RES/54/219 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث (ISDR) واستحدث منصب أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث (UNISDR) بغرض ضمان تنفيذ هذه الإستراتيجية.

5. وفي عامي 2003 و2004، أجرت أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث (UNISDR) مراجعة إستراتيجية وخطة إجراءات يوكوهاما من أجل عالم أكثر أماناً. وقد شكلت "مراجعة يوكوهاما" أساساً لإطار عمل هيوجو للإجراءات وتم تقديمها في "المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث" الذي عقد في مدينة كوبي باليابان في يناير عام 2005.

6. وكجزء من عملية التنفيذ، تم الاتفاق على أن تتم مراجعة إطار عمل هيوجو للإجراءات بطريقة صحيحة. وتم مطالبة أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بأن "تجري مراجعات دورية حول مدى التقدم نحو تحقيق الأهداف والأولويات الخاصة بها". وفيما بعد، أجرت أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث مراجعة متوسطة المدة لإطار عمل هيوجو للإجراءات في عام 2010 - 2011 من خلال منهج قائم على المشاركة يتضمن أصحاب المصالح في الحد من المخاطر في حالات الكوارث.

7. وقد طالب القرار 66/199 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بأن تعمل على تسهيل تطوير إطار عمل لما بعد عام 2015 من أجل الحد من المخاطر في حالات الكوارث.¹ وقد أشار ملخص الجلسة الثالثة للبرنامج العالمي للحد من المخاطر في حالات الكوارث عام 2011 الصادر عن رئيس البرنامج إلى ملخص أولي لإطار عمل لما بعد عام 2015 في "البرنامج العالمي" التالي في عام 2013. وينبغي إكمال مسودة نحو نهاية عام 2014 لتكون جاهزة لدراستها وتبنيها في المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث المزمع عقده عام 2015.

¹ ويوفر الحد من مخاطر الكوارث إطار عمل شاملاً يستطيع أصحاب المصالح من خلاله اتخاذ إجراءات متناسقة ومتكاملة عن طريق العمليات السياسية والاجتماعية والفنية والاقتصادية والإنسانية لتحقيق المرونة.

يتزايد التعرض للمخاطر في حالات الكوارث

8. في الفترة بين عامي 2002 و2011، تم تسجيل 4130 كارثة نتجت عن مخاطر طبيعية في جميع أنحاء العالم حيث لقي 1117527 فرداً حتقهم وتم تسجيل خسائر تبلغ 1195 مليار دولار أمريكي كحد أدنى. وفي عام 2011 وحده، تسببت 302 من الكوارث في إنهاء حياة 29782 فرداً وتأثر بها 206 ملايين شخص وتسببت في أضرار بلغت قيمتها التقديرية 366 مليار دولار.²

9. هناك قدر كبير من الأشخاص والأصول الموجودين في مناطق ترتفع فيها نسبة المخاطر. فقد تزايدت نسبة السكان في العالم ممن يعيشون في أحواض أنهار معرضة للفيضانات بنسبة 114%، بينما زادت نسبة من يعيشون في خطوط ساحلية معرضة للأعاصير بنسبة 192% على مدار الثلاثين عاماً الماضية. وهناك ما يزيد عن نصف المدن الكبرى على مستوى العالم والتي يتراوح عدد سكانها من 2 إلى 15 مليوناً توجد حالياً في مناطق معرضة بدرجة كبيرة لنشاط الزلازل. وسيؤدي التمدن السريع إلى زيادة التعرض لمخاطر الكوارث.³

جميع الدول عرضة للكوارث

10. بينما تتأثر الدول النامية، وخاصة الدول النامية الواقعة في جزر صغيرة والدول الأقل تطوراً، بالكوارث بنسب متفاوتة، إلا أن زلزال شرق اليابان الكبير وإعصار تسونامي أرسلا رسالة واضحة مفادها أن الدول المتقدمة هي الأخرى عرضة لهذه الكوارث المروعة. وقد أدت ممارسات التنمية غير المستدامة وتدهور النظام البيئي والفقر إلى جانب تقلب المناخ وتطرقه إلى زيادة مخاطر الكوارث الطبيعية والتي صنعها الإنسان على حد سواء بنسبة تشكل تهديداً على حياة الأفراد وجهود التنمية.

11. وقد صدر تصنيف عالمي جديد عن Maplecroft يحسب مدى تعرض 170 دولة لتأثيرات التغيرات المناخية على مدار الثلاثين عاماً القادمة ويحدد بعضاً من أكبر الاقتصاديات العالمية وأسرعها نمواً موضعاً أنها تواجه أكبر قدر من المخاطر التي تحيط بسكانها وأنظمتها البيئية وبيئات الأعمال بها. وفي هذا التصنيف، حصلت 16 دولة على التصنيف "مخاطر هائلة" على التأثيرات المناخية المستقبلية ويرجع هذا بدرجة كبيرة إلى النمو الهائل المتوقع.⁴

النتائج الاقتصادية

12. في الأعوام الأخيرة، حدثت زيادة سريعة في تعرض الأصول الاقتصادية واحتمالية تحقيق الأرباح لمخاطر مادية. وفي الدول ذات الدخل المرتفع، يتم استحداث أصول اقتصادية ووظائف جديدة ولكن تنشأ كذلك مخاطر خسارة الأصول الاقتصادية وسبل العيش بسبب كارثة ما. بل إن خسارة الأصول الاقتصادية والوظائف بسبب وقوع كوارث يؤثر بدرجة أكبر على الدول ذات الدخل المنخفض أو المتوسط. ورغم القدر الهائل من التكاليف المحتملة وخسارة الدخل، إلا أن الحد من مخاطر الكوارث ما يزال ينظر إليه غالباً على أنه أقل أولوية من الاستقرار المالي أو البطالة أو التضخم. وعند حساب جميع التكاليف، فإن تأثير الكوارث قد يمثل بناءً على هذا خسائر هائلة لجميع الحكومات في مجال الطاقة والصحة والإسكان والتعليم على سبيل المثال.

13. وإذا نظرنا إلى بعض النماذج الحديثة، فقد تسبب زلزال شرق اليابان الكبير وإعصار تسونامي تقلصاً بنسبة 1% وفقاً لتوقعات النمو اليابانية التقديرية لعام 2011. وفي منطقة الدول الآسيوية المطلة على المحيط الهادئ، فهذا الأمر يعني تأثيراً بنسبة 0.1 إلى 0.21% على النمو في الصين وماليزيا والهند وسنغافورة والفلبين، بما يتضمن تأثيراً بنسبة 0.2 إلى 0.5% على نمو الصادرات في هذه الدول نتيجة لانقطاع الصادرات من اليابان. ولم تقتصر تكلفة الفيضانات التي اجتاحت تايلاند عام 2011 على مبلغ 40 مليار دولار أمريكي فحسب، بل أدت كذلك إلى انخفاض الإنتاج الصناعي العالمي بنسبة تقديرية تبلغ 2.5%.⁵

² نقلاً عن قاعدة البيانات الدولية EM-DAT (مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث). <http://www.emdat.be>

³ تقرير التقييم العالمي الصادر عن أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث عام 2011: الكشف عن المخاطر، مفهوم جديد للتطوير.

⁴ أطلس Maplecroft لمخاطر التغيرات المناخية لعام 2011.

⁵ الاستبيان الاقتصادي والاجتماعي الصادر عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ التابعة للأمم المتحدة (UNESCAP) لدول آسيا والمحيط الهادئ لعام 2011 - الحفاظ على الديناميكية والتنمية الشاملة: التوصل في المنطقة وسعة الإنتاجية في الدول الأقل تقدماً.

14. ستستمر الخسائر الاقتصادية الناتجة عن الكوارث في التزايد. منذ عام 1981، تزيد الخسائر الاقتصادية الناتجة عن الكوارث بسرعة تتجاوز زيادة إجمالي الناتج المحلي لكل نسمة في الدول الأعضاء بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وهذا يعني أن خطر فقدان الثروة في الكوارث المرتبطة بالجو تتجاوز الآن معدل تحقيق هذه الثروة في حد ذاتها.⁶

15. هناك قدر متزايد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة والاستثمار القومي الخاص في مجالات البنية التحتية والتصنيع والزراعة والسياحة والخدمات في العديد من الدول النامية ومتوسطة الدخل. تتراكم المخاطر بسرعة مع نمو الاقتصادات. تحتاج الاستثمارات الجديدة إلى تضمين إجراءات للحد من مخاطر الكوارث والحد من وطأتها، وإلا فسيستمر التعرض للمخاطر في الزيادة.

تسجيل الخسائر الناتجة عن الكوارث

16. هناك عدد قليل من الدول التي تحسب الخسائر الناتجة عن الكوارث بطريقة نظامية. ولا شك أن توضيح الخسائر بشكل أكثر وضوحًا سيسمح بمزيد من التحليل إلى جانب وضع نموذج للحد من المخاطر. كما أن حساب الخسائر الناتجة عن الكوارث سوف يشجع الحكومات والقطاع الخاص على تحمل مسؤولية المخاطر التي تحيط بها والعمل على تحديد المفاضلات الإستراتيجية عند اتخاذ قرارات قد يكون لها تأثير على المخاطر. إذا كانت أنظمة الاستثمار العام القومية تعبر بالفعل عن مخاطر الكوارث، فبإمكانها الحد من الخسائر على مستوى يستحيل تحقيقه من خلال إدارة مخاطر الكوارث المستقلة بذاتها.

إدارة مخاطر الكوارث في التخطيط للتنمية

17. يتقبل الخبراء الآن وبصورة جيدة مدى الحاجة إلى إدارة مخاطر الكوارث⁷ (وخاصة تقييمات المخاطر) لتكون مكوّنًا لا يتجزأ من خطط التنمية وبرامج القضاء على الفقر. وكما تمكن الدول من الحد من قابلية تعرضها للمخاطر، هناك حاجة لمنهج أكثر جرأة بدرجة كبيرة. يجب أن يتضمن المنهج آليات للتنمية (مثل أنظمة تخطيط الاستثمارات العامة القومية والحماية الاجتماعية والاستثمارات القومية والمحلية في مجال البنية التحتية) من أجل الحد من المخاطر وتعزيز المرونة.

18. هناك روابط عملية مختلفة بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع التغيرات المناخية والتنمية المستدامة. ولم يتم تضمين هذه الروابط بالكامل في طرق تعامل المؤسسات الحكومية القومية ووكالات التنمية الدولية ونظام الأمم المتحدة نفسه مع إدارة مخاطر الكوارث. من الأمور الأساسية أن نستمر في التنسيق بين جهود الحد من مخاطر الكوارث ودمجها وتضمينها في إطار سياسات وبرامج القضاء على الفقر والتنمية المستدامة. ويتزايد التفكير في الحد من مخاطر الكوارث وتعزيز المرونة باعتبارهم جزءًا من نموذج تنموي جديد حيث تمثل الصحة والمساواة قيمًا أساسية وأصولًا بشرية وطبيعية مركزية بالنسبة لعملية التخطيط واتخاذ القرار.

19. ولا شك أن مفهوم تحقيق المرونة أو تعزيزها يحقق فائدة كبيرة في هذا الشأن. وهذا يعني ضمناً تنمية أدوات موحدة تدعم مزيداً من الترابط والتنسيق بين المناهج المختلفة. إن أي منهج لإدارة مخاطر الكوارث يؤدي إلى نتيجة تتمثل في تعزيز المرونة سوف يؤدي أيضاً إلى الحد من الجهود المكررة وتحسين الاستفادة من الموارد المتاحة وزيادة احتمالية عقد تحالفات تعاونية وتبني إجراءات مشتركة بين مختلف المجالات، فضلاً عن القدرة على توفير إرشادات أفضل لوضعي السياسات والممارسين في مجال تصميم البرامج وتنفيذها وتقييمها.

20. من المحتمل بدرجة كبيرة أن يتم الحد من التعرض للكوارث المستقبلية في حالة تضمين منهج إدارة مخاطر الكوارث في استغلال الأراضي والتخطيط الحضري والمكاني وفي التخطيط كذلك لإعادة التعمير بعد وقوع الكوارث. ورغم ذلك، توضح أحدث البيانات أن 15% فقط من الدول منخفضة الدخل أبلغت عن نجاحها في الاستعانة بتخطيط استغلال الأراضي والتنمية الحضرية من أجل الحد من المخاطر. ويكشف تحليل عمليات تخطيط استغلال الأراضي على المستوى المحلي أن معلومات المخاطر وحدها يتم استغلالها، وأن المعلومات لا تستخدم لاتخاذ قرارات الاستثمار أو التخطيط.

الإدارة والمحاسبة

21. معظم الحكومات لم تنجح بشكل كامل في تبني إجراء منسق ومترايط بشأن الحد من مخاطر الكوارث بين مختلف القطاعات وفيما بين الحكومات المركزية والمحلية. وتميل الترتيبات المؤسسية والتشريعات وسياسة الحد من مخاطر الكوارث إلى الاعتماد، عند تطبيقها، على الاستجابة للكوارث وقد لا تتوفر لديها السلطة أو القدرة على التأثير في القرارات المرتبطة بتخطيط التنمية القومية

⁶ تقرير التقييم العالمي الصادر عن أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث عام 2011: الكشف عن المخاطر، مفهوم جديد للتطوير.

⁷ تعتبر إدارة مخاطر الكوارث منهجاً يمكن الاستعانة به في التخطيط للتنمية والبرامج من أجل الحد من المخاطر التي تنتج عن التنمية وقابلية التعرض لهذه المخاطر. ويتضمن منهج إدارة مخاطر الكوارث تحديد المخاطر وتقييمها والتعامل معها والإبلاغ بشأنها، وهذا جزء من عملية الحد من مخاطر الكوارث.

والاستثمار فيها. وهناك إدراك متزايد لمسؤولية الحكومة عن تخطيط سياسة الحد من مخاطر الكوارث وتنفيذ هذه السياسة بفعالية من خلال منهج شفاف يشارك فيه أصحاب مصالح متعددون.

22. ولم يتم استكشاف مستوى ونطاق آليات المحاسبة الداخلية والدولية بشكل كامل، كما لم تستكشف احتمالية تطبيق هذه الآليات على مجال الحد من مخاطر الكوارث. بإمكان إجراءات المحاسبة توجيه الوعي الحكومي والعام بشأن سياسات الحد من مخاطر الكوارث ودعم هذه السياسات. إن ثقافة المحاسبة تؤدي إلى تحسين فعالية الإدارة وتوفير الخدمات.

23. يوفر التشريع القومي الفرصة لتعزيز طرح آليات المراقبة والمحاسبة ومراقبة الالتزام بهذه الآليات كما تفعل الرقابة البرلمانية وأنظمة المراجعة القومية. كما يمكن أن يساهم الوصول إلى المعلومات، وخاصة المعلومات المرتبطة بمخاطر الكوارث، في وجود طلب اجتماعي على إدارة مخاطر الكوارث. من الإجراءات الرئيسية للمحاسبة بالنسبة للمجتمعات مدى قدرة الحكومة على مواجهة مخاطر التحضر الذي يتم التخطيط له وإدارته بشكل سيئ وكذلك التدهور البيئي والفقر.

تحديد الأهداف

24. توجد تحديات ومزايا متصلة على حد سواء في عملية تحديد الأهداف عندما يرتبط الأمر بتحقيق درجة أقوى من المحاسبة وزيادة سرعة خطط التنفيذ. وقد تركز أي مناقشة لنظام مستهدف على المجالات التي يمكن فيها تحديد الأهداف بشكل أكثر فعالية. على سبيل المثال، قد تتضمن هذه المجالات تقييمات المخاطر القومية وأنظمة الإنذار المبكر وإدارة مخاطر المياه والاستثمارات المالية في إدارة مخاطر الكوارث وتخطيط استغلال الأراضي بشكل حساس تجاه المخاطر وتطبيق قوانين البناء وخطط التعافي من الكوارث على المستوى المحلي.

25. كما قد يكون تحديد الأهداف ملائمًا بدرجة أكبر على المستوى القومي أو الإقليمي. وعلى أساس الأهداف المحددة قوميًا، يمكن التفكير في منهج إقليمي للأهداف مع مراعاة الخصائص الإقليمية للمخاطر ومدى التقدم في تنفيذ إطار عمل هيوغو للإجراءات. كما قد يتبنى هذا المنهج التعاون في المشكلات العابرة للحدود.

السياق المحلي والإجراءات على مستوى المجتمع

26. تقوم المجتمعات والشعوب المحلية بتقييم المخاطر سواءً كانت مخاطر طبيعية (على سبيل المثال الفيضانات والزلازل والانهييارات الصخرية) أو كوارث من صنع الإنسان (على سبيل المثال الصراعات والحوادث البيئية والصناعية). ومن ثم فإن استيعاب السياق المحلي لقابلية التعرض للكوارث يُمثل عنصرًا أساسيًا للحد من المخاطر وتحديد ممارسات تخفيف حدة الكوارث التي يمكن تنفيذها. وسيطلب هذا غالبًا المعرفة بالمخاطر الطبيعية وكذلك معرفة الظروف السياسية والاجتماعية الاقتصادية السائدة.

27. إن مشاركة الحكومات والمجتمعات المحلية في تصميم وتنفيذ برامج لإدارة مخاطر الكوارث تعتبر من الممارسات الجيدة المقبولة. وهذه الممارسات لا يتم تطبيقها على مستوى العالم. لا يتم تخصيص موارد كافية للحكومات المحلية من أجل إدارة مخاطر الكوارث. هناك بيانات محدودة حول الخسائر والصعوبات المحلية التي تربط بين السياق المحلي وأنظمة المراقبة القومية وحساب الخسائر وتقييمات المخاطر.

28. على الرغم من التركيز بشكل أكبر على إستراتيجيات التكيف الأوسع نطاقًا والتي تم التخطيط لها بشكل مركزي بدرجة أكبر، ففي بعض الحالات تتبنى المجتمعات جهودها الخاصة للحد من المخاطر – والتي تسمى أيضًا "التكيف المستقل" مع قدر قليل من الإرشادات أو التنسيق مع الجهات المركزية. وفي هذه الحالات، يُعد دعم إجراء المجتمع بمثابة المنهج الصحيح.

29. وما يزال من الصعوبة انتشار ثقافة قوامها التخطيط والتنظيم بناءً على الشراكات والملكية المشتركة بين الحكومات المحلية والمركزية والمجتمعات المعرضة للمخاطر. تؤكد الدراسات والأبحاث والممارسات المجمع أن مشاركة المجتمعات وتبني منهج قائم على المشاركة بوجه عام بدرجة أكبر تجاه إدارة المخاطر يمثل أكثر آليات الحد من المخاطر من ناحية توفير التكلفة والاستدامة.

إرشادات حول "كيفية" الحد من مخاطر الكوارث

30. هناك قدر هائل من المعلومات المتاحة حول الممارسات الجيدة في إدارة مخاطر الكوارث والممارسات التي تحقق نفعًا. وهناك إرشادات في بعض المجالات بما يتضمن تقييمات المخاطر مع رؤية للوصول في نهاية الأمر إلى تعريف

مشترك للكوارث والمخاطر وتضمن التكيف مع التغيرات المناخية وإدارة مخاطر الكوارث والعمل على المستويات القومية والمحلية وقابلية تعرض المجتمعات لتأثير المخاطر. لقد صدرت دعوة قوية لتطوير وتوفير مزيد من الإرشادات والمبادئ والأدوات المتعلقة بكيفية تحقيق الممارسات الجيدة.

مدى التقدم في تنفيذ إطار عمل هيوغو للإجراءات

31. تتزايد الجهود الدولية والإقليمية والقومية للحد من مخاطر الكوارث وتعزيز المرونة. تلعب القوة الدافعة الدولية للحد من مخاطر الكوارث دورًا كبيرًا في الفترة الحالية سواءً في المناقشات والتخطيط بشأن التنمية المستدامة والتكيف مع التغيرات المناخية والأهداف التنموية للألفية أم إستراتيجيات الاستثمار العامة والخاصة الأوسع نطاقًا. ظل إطار عمل هيوغو للإجراءات يمثل عنصرًا أساسيًا لزيادة الاستيعاب والمعرفة وتطوير المناهج والأولويات للحد من مخاطر الكوارث وتحقيق المرونة. وقد كان لإطار عمل هيوغو للإجراءات دور فعال في توفير مسار تغيير لا يمكن الرجوع عنه الآن.

32. وقد أثبت إطار عمل هيوغو للإجراءات فعاليته في تحفيز أصحاب المصالح وتجميعهم سويًا في جهود الحد من مخاطر الكوارث بما يتضمن الحكومات القومية والمحلية والمنديات البرلمانية والمؤسسات العاملة بين الحكومات المختلفة والمؤسسات غير الحكومية والمؤسسات والممارسين القائمين على المجتمع والقطاع الخاص والمؤسسات الأكاديمية والفنية والإعلام والمؤسسات الدولية. كما أثبت إطار عمل هيوغو للإجراءات أهميته في دعم التعاون الإقليمي والاتفاقيات الموقعة بشأن الحد من مخاطر الكوارث.

33. وقد ساعد إطار عمل هيوغو للإجراءات الحكومات على طرح تشريعات قومية للحد من مخاطر الكوارث ووضع أنظمة للإنذار المبكر بشأن الأرباح وزيادة الاستعداد لمواجهة الكوارث والاستجابة لها. كما تشير "تقارير مراقبة إطار عمل هيوغو للإجراءات" إلى حدوث تقدم هائل في مقابل أهداف وأولويات إطار عمل هيوغو للإجراءات. ومن أمثلة ذلك التقدم الذي يمكن قياسه في الحد من عدد حالات الوفاة المرتبطة بمخاطر مائية جوية كنتيجة للاستيعاب الأفضل وتحسين الاستعدادات وأنظمة الإنذار المبكر.

34. وقد ساعد إطار عمل هيوغو للإجراءات على الربط بين الحد من مخاطر الكوارث وبين إدارة المخاطر المرتبطة بالمناخ والتكيف مع التغيرات المناخية. يبرهن التقرير الخاص حول إدارة مخاطر المناخ المتطرف والكوارث الصادر عن الهيئة الممثلة لحكومات مختلفة بشأن التغيرات المناخية (IPCC/SREX) (تم طرح الملخص في نوفمبر عام 2011) على أن العديد من الإجراءات التي اتخذت لمواجهة المخاطر الطبيعية مثل التخطيط الجيد لاستغلال الأراضي وحماية البيئة والاستعداد وأنظمة الإنذار المبكر تمثل إجراءات فعالة للتكيف مع التغيرات المناخية لن يندم عليها أحد. كما أقر أطراف اتفاقية إطار عمل الأمم المتحدة حول التغيرات المناخية إطار عمل هيوغو للإجراءات كركيزة أساسية لجهودهم في التكيف مع التغيرات المناخية.

35. كما يساهم إطار عمل هيوغو للإجراءات في المناقشة الجارية التي تؤدي إلى مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ريو + 20 المزمع عقده في يونيو 2012، مع إشارة العديد من الدول المعرضة للمخاطر إلى أن الحد من مخاطر الكوارث يوفر منهجًا نحو تحقيق التنمية المستدامة دون زيادة معدل التعرض للمخاطر الطبيعية.

ج. صورة إطار العمل بعد عام 2015

36. ما الصورة التي يجب أن يكون عليها إطار العمل المعني بالحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015؟ تم التعبير عن العديد من الآراء والخيارات العديدة والتي تتراوح ما بين توفير إصدار مختلف بدرجة أكبر من إطار عمل هيوغو للإجراءات الحالي وبعض المبادئ التوجيهية الشاملة ومجموعة من المعايير القياسية وإطار عمل مع نظام مستهدف ووسيلة قائمة على القانون للحد من مخاطر الكوارث؛ أو مزيج مما سبق. كما توجد حالة قائمة على السعي لتحقيق استفادة أكبر للحد من مخاطر الكوارث كجزء من خطط وأهداف التنمية في الأهداف التي تلي الأهداف التنموية للألفية إلى جانب نتائج مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ريو + 20.

37. لقد ساهم إطار عمل هيوغو للإجراءات الحالي بشكل كبير في الحد من مخاطر الكوارث بدرجة أكبر، ولكن أهداف وأولويات الإجراءات ما تزال لم تتحقق. وينبغي أن يعتمد أي إطار عمل للحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015 على إطار عمل هيوغو للإجراءات الحالي ويركز على العناصر التي لا تزال بحاجة لمزيد من الإجراءات. على سبيل المثال، توضيح أو أعمال أكثر فعالية حول "أولوية الإجراء الرابع" - بعنوان "عوامل المخاطر الرئيسية" تستحق الدراسة. كما قد تمثل أولوية الإجراء الأول حول الإدارة وتنفيذ المستوى المحلي ومشاركة أصحاب المصالح

المتعددين موضع تركيز قويًا لأي إطار عمل بعد عام 2015. كما يمكن التعامل على نحو أفضل مع المفاهيم المتعلقة بالذكورة والأنوثة في أي إطار عمل بعد عام 2015.

38. وتعتبر مجموعة القيم والمبادئ الرئيسية نقطة انطلاق محتملة أخرى لتطوير اتفاقية دولية. إذ ستساهم مبادئ وقيم الحد من مخاطر الكوارث في التعاون الهادف لتحقيق التنمية المستدامة.

39. وكما هو الحال في المجالات الدولية المتداخلة الأخرى، فإن تطوير المزيد من المعايير قد يساعد على دعم تنفيذ الممارسات عالية الجودة، وخاصة في مجال معقد مثل الحد من مخاطر الكوارث. يجب تحديد المجالات المعنية في إطار الحد من مخاطر الكوارث من أجل إعطاء الأولوية لأكثر الفئات حاجة إلى اهتمام عالي الجودة وبشكل عاجل.

40. بصرف النظر عن صورة إطار العمل بعد عام 2015، إلا أنه يجب أن يوفر الفرصة لتطوير جهود الحد من مخاطر الكوارث التي يمكن قياسها في مقابل نتائج التطوير. وينبغي أن يؤكد إطار العمل هذا على زيادة إمكانية الوصول على المستوى المحلي وعلى مستوى المجتمع وأن يعكس القضايا الرئيسية، وخاصة الحالة الاقتصادية لزيادة الاستثمارات في إدارة مخاطر الكوارث. وفي النهاية، فإن المناقشات التي تحدد إطار العمل بعد عام 2015 للحد من مخاطر الكوارث يجب أن تكون واسعة النطاق وقائمة على التشاور وشاملة لجميع أصحاب المصالح.

د. نحو إطار عمل بعد عام 2015 للحد من مخاطر الكوارث

41. يتم تسهيل تطوير إطار عمل بعد عام 2015 للحد من مخاطر الكوارث على أساس طلب تقدمه "الجمعية العامة" أو قرارات متعددة توفر إرشادات حول الحد من مخاطر الكوارث أو النتائج التي يتم تجميعها خلال عملية المراجعة متوسطة المدة أو دورات تقارير منتالية على مستوى الدولة من خلال مراقب إطار عمل هيوغو للإجراءات أو تحليل "تقارير التقييم العالمية" أو المشاورات التي تجرى في "البرامج العالمية" إلى جانب نتائج الاجتماعات الوزارية الإقليمية والبرامج الإقليمية والموضوعية.

42. وعلى مدار نفس الفترة الزمنية التي ستتم فيها مناقشة إطار عمل للحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015، سيكون المجتمع الدولي قد اجتمع كذلك في مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ريو + 20 المزمع عقده في يونيو 2012، إلى جانب تعيين المسار المنشود نحو جدول أعمال التنمية لما بعد عام 2015 والتاريخ المستهدف لتحقيق الأهداف التنموية للألفية. ويجب مراعاة الحد من مخاطر الكوارث بشكل كامل في جداول الأعمال هذه إلى جانب الأحداث الرئيسية الأخرى لمناقشة إطار عمل للحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015 (انظر "الجدول الزمني").

43. بشأن مجموعة أصحاب المصالح والطبيعة المتداخلة للحد من مخاطر الكوارث، من المهم للغاية مشاركة جميع الأطراف المعنية في جميع مراحل العملية. كما يمكن ضمان هذا من خلال برنامج تفاعلي متخصص على العنوان www.unisdr.org إلى جانب الاستخدام واسع النطاق للمشاورات القائمة على الإنترنت وإقامة حوار مفتوح مع كل مجموعات أصحاب المصالح، بما يتضمن الحكومات والسلطات المحلية والمؤسسات الدولية والإقليمية والبرامج الموضوعية والقطاع الخاص والمؤسسات العلمية والقائمة على الجوانب الفنية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات القائمة على المجتمع.

الإطار الزمني

44. ستحتاج عملية التشاور إلى توفير مسودة للمصادقة عليها في "المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث" المزمع عقده عام 2015. وهناك مرحلتان لهذه العملية. المرحلة الأولى ستتمثل في المشاورات التي تركز على المشكلات الرئيسية العامة بما يصل إلى ويتضمن "الجلسة الرابعة" من "البرنامج العالمي" المزمع عقدها في مايو عام 2013. وهذه هي المرحلة التي من المتوقع النقاش بشأنها حول الاتجاهات والتحديات والطول الناشئة، وحيث يمكن استكشاف الصلة بين المجالات المهمة الأخرى مثل التكيف مع التغيرات المناخية والتنمية المستدامة والقضاء على الفقر والبيئة والاستعداد. ومن المتوقع تقديم ملخص أو نتيجة أولية من المرحلة الأولى للتشاورات في "البرنامج العالمي" عام 2013.

45. أما المرحلة الثانية فستنتقل من المناقشات التي تجرى في "البرنامج العالمي" وستقود إلى "المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث" المزمع عقده عام 2015. وستركز المرحلة الثانية على تحديد الأولويات الرئيسية والصورة التي يجب أن يكون عليها إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015. ومن المخطط له إكمال مشاورات ومسودة إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015 نحو نهاية عام 2014 قبل المصادقة عليها في "المؤتمر العالمي

المعني بالحد من الكوارث" المزمع عقده عام 2015 في اليابان. كما سيسعى إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015 إلى الحصول على المصادقة في الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 2015.

المجموعة الاستشارية

46. بعد اكتمال "المراجعة متوسطة المدة" لإطار عمل هيوغو للإجراءات عام 2005 - 2015 عزيز مرونة الأمم والمجتمعات تجاه الكوارث (HFA) رحب ملخص الجلسة الثالثة للبرنامج العالمي للحد من المخاطر في حالات الكوارث الصادر عن رئيس البرنامج بالعمل المستمر الذي قامت به "المجموعة الاستشارية" لدعم متابعة "البرنامج العالمي" والمساهمة في صياغة إطار عمل لما بعد عام 2015.

47. وتهدف "المجموعة الاستشارية" إلى إعطاء الممثل الخاص للسكرتير العام (SRSG) توجيهات بشأن الأمور الرئيسية والمتعلقة بالعملية فيما يتعلق بالحد من مخاطر الكوارث ضمن إطار عمل ما بعد عام 2015. ولا تمثل "المجموعة الاستشارية" لجنة لوضع المسودات ولكنها ستوفر معلومات فنية وتساهم في الانتشار ومتابعة عمليات المهام. ويقوم الممثل الخاص للسكرتير العام بدعوة أعضاء اللجنة الاستشارية.

التشاورات

48. ومن المتوقع أن يساهم جميع أصحاب المصالح في الحد من مخاطر الكوارث ويشاركون في المناقشات والأعمال التحضيرية التي تؤدي إلى وضع مسودة نهائية لإطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015. ومرفق جدول زمني للأحداث الرئيسية والاجتماعات. ستتولى أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث مسؤولية تنسيق العملية الإجمالية المرتبطة بإطار عمل هيوغو للإجراءات من خلال مقرها الرئيسي في جينيف ومكاتبها الإقليمية وستساعد في تجميع الملاحظات من عمليات أصحاب المصالح الآخرين.

49. ستتم صياغة مجموعة من الأسئلة الإستراتيجية واسعة النطاق مع الأسئلة الفرعية ذات الصلة بالتشاور مع أصحاب المصالح، مع رؤية لتحفيز المناقشات المركزة حول مجالات التركيز الرئيسية من أجل إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015. سيتم تناول هذه الأسئلة في سياق اجتماعات أصحاب المصالح على المستوى الإقليمي والوطني. سيتم التفويض بإجراء دراسات تحليلية عميقة ومخصصة أو تنسيقها بواسطة أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث والشركاء لتوفير المعلومات للعملية أثناء تطورها. كما سيتم تنظيم مشاورات عبر الإنترنت لضمان تحقيق أقصى قدر ممكن من الوصول لجميع أصحاب المصالح المعنيين. سيتم توفير تقويم لاجتماعات التشاور على موقع الويب المخصص لأمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث في إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015 بحلول شهر مارس عام 2012.

المرحلة الأولى (من مارس 2012 إلى مايو 2013)

50. أ) نتائج ورش العمل على المستوى الإقليمي ودون الإقليمي مع مجموعات مختلفة من أصحاب المصالح: سيتم تسهيل سلسلة من المشاورات الإقليمية بواسطة أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، وذلك من خلال مكاتبها الإقليمية، للتركيز على الأسئلة الرئيسية التي يجب إبرازها في أي إطار عمل بعد عام 2015. هناك مشاورات أخرى تجرى مع مجموعات معينة من أصحاب المصالح لاستكشاف آرائهم حول إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015. وهذه المشاورات تتضمن ما يلي على سبيل المثال لا الحصر: الدول والحكومات المحلية والإدارات والمجتمع المدني والمجتمع العلمي والقطاع الخاص والأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. الإجراءات: سكرتارية أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، المكاتب الإقليمية لأمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، البرامج الإقليمية والوطنية

الفترة: من مارس 2012 حتى فبراير 2013

ب) الدراسات العميقة: سيتم تحديد موضوعات الدراسات الموضوعية المعنية، ذات العدد المحدود، في الربع الأول من عام 2012. وستتم دعوة المستشارين المستقلين والدول الأعضاء وكذلك مؤسسات البحث القومي والمؤسسات الأكاديمية لإجراء هذه الدراسات بهدف الحصول على مزيد من الآراء التحليلية والعميقة بشأن مشكلات معينة تخص إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015. وسيتم الاهتمام بالدراسات التي تساعد على تحديد الحلول وتدعم التحول الإستراتيجي في الحد من مخاطر الكوارث من الحديث عن "الماهية" إلى "الكيفية". الجهة القائمة بالإجراء: سكرتارية أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، المستشارون المستقلون، أصحاب المصالح، معاهد الأبحاث.

الفترة: من مارس 2012 حتى فبراير 2013

ج) المناقشات عبر الإنترنت: لضمان إمكانية استكشاف موضوعات معينة، والتي تنبثق من المشاورات الإقليمية ومشاورات أصحاب المصالح، والنقاش بشأنها بالكامل، ستنظم أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث مشاورات عبر الإنترنت يديرها كبار الخبراء للوصول إلى أكبر قدر ممكن من الجمهور. وبناءً على توفر الموارد واهتمام أصحاب المصالح، تخطط أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث لتنظيم المناقشات حتى مايو عام 2013 وإجراء مناقشات إضافية قبل "المؤتمر العالمي".

الجهة القائمة بالإجراء: سكرتارية أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث عند تقديم اقتراحات من أصحاب المصالح بشأن الموضوعات التي يجرى النقاش حولها.

الفترة: من مايو 2012 حتى أكتوبر 2014

المرحلة الثانية (من البرنامج العالمي في شهر مايو عام 2013 وحتى المؤتمر العالمي المزمع عقده عام 2015)

51. أ) تحليل تنفيذ إطار عمل هيوغو للإجراءات من عام 2005 - 2015: ستقدم أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث تحليلاً لمدى التقدم الذي تم إنجازه بواسطة الدول الأعضاء وأصحاب المصالح في تنفيذ إطار عمل هيوغو للإجراءات. وسيعتمد هذا التحليل على التقارير التي سلمتها الدول من خلال مراقب إطار عمل هيوغو للإجراءات والإصدارات المختلفة من تقرير التقييم العالمي وملاحظات المرحلة الأولى من المشاورات. الجهة القائمة بالإجراء: سكرتارية أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بالتشاور مع أصحاب المصالح. الفترة: 2014

ب) الاجتماعات على المستوى الإقليمي: سيتم عقد مشاورات على المستوى الإقليمي من خلال "البرامج الإقليمية" والاجتماعات الوزارية، وذلك لدراسة مسودات إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015. وفي هذه المرحلة، من الممكن أيضاً الاستعانة بالمشاورات الإقليمية لتحديد الإنجازات التي يجب تحقيقها في إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015 والاتفاق على هذه الإنجازات.

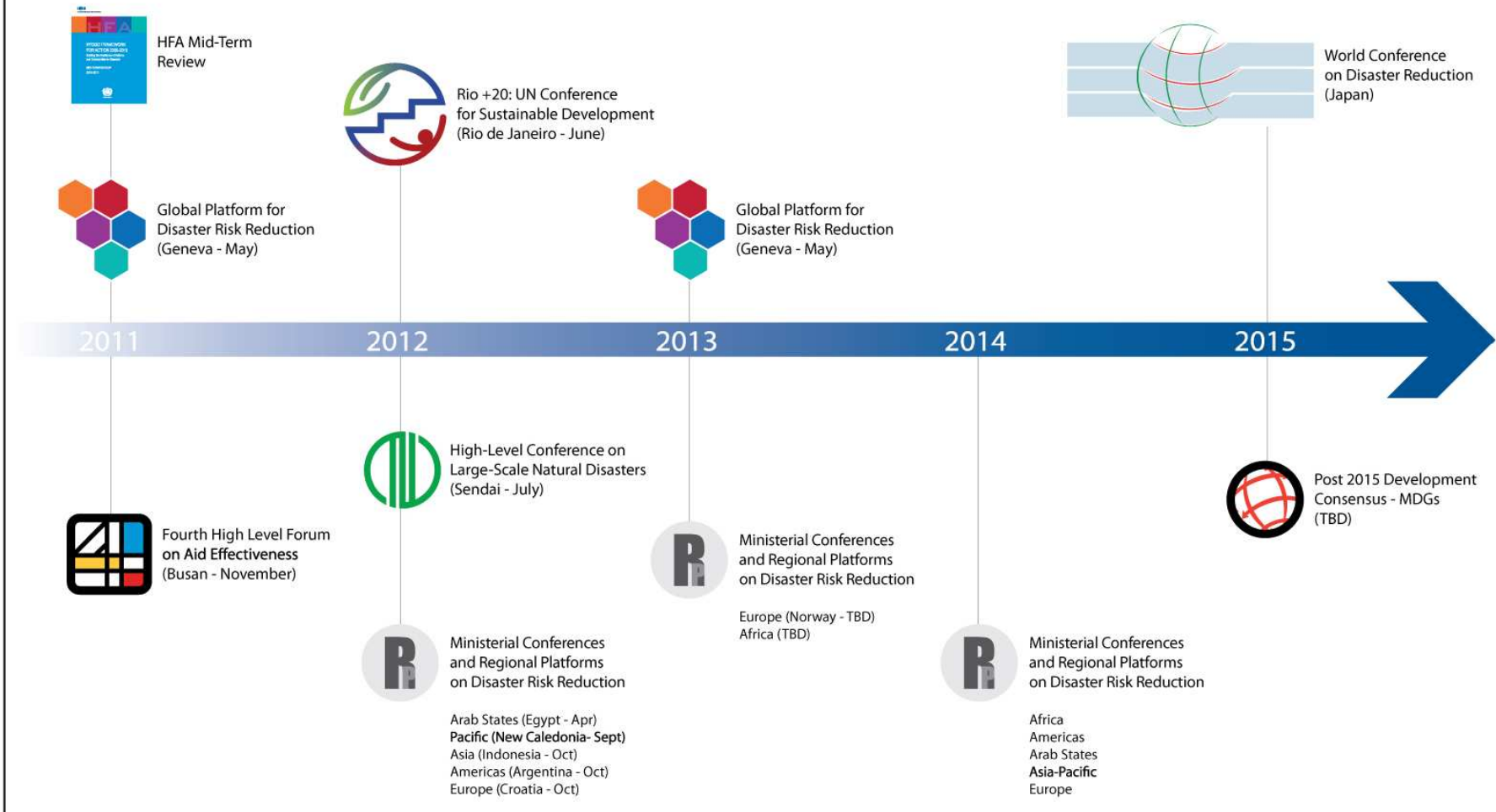
ج) المناقشات والمقترحات عبر الإنترنت: ستستمر أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث في استضافة مناقشات مباشرة حول المشكلات الناشئة المرتبطة بإطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2015، وذلك من خلال مساحتها المخصصة لذلك عبر الإنترنت. كما ستدعو أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث إلى طلب تسليم المقترحات بناءً على الأوراق التمهيدية والمسودات الأولية. الجهة القائمة بالإجراء: سكرتارية أمانة سر الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وأصحاب المصالح.

الفترة: من يونيو 2013 حتى 2014



United Nations
International Strategy for Disaster Reduction

2015 جدول الزممني للأحداث الرئيسية لإطار عمل الحد من مخاطر الكوارث بعد عام 2012 فبراير 16 الإصدار:



Note: These reflect the key milestone events for disaster risk reduction. Other events and consultation meetings will also be part of the process.