

تمكين لبنان من مجابهة الكوارث

تحقيق الحد من مخاطر الكوارث
بالدول العربية:
موجز للممارسات الجيدة القطرية



UNISDR

مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث

تمكين لبنان من مجابهة الكوارث

تحقيق الحد من مخاطر الكوارث بالدول العربية:

موجز للممارسات الجيدة القطرية

إن هذا الموجز القطري هو نتاج لممارسة إقليمية بتكليف من المكتب الإقليمي للأمم المتحدة للحد من الكوارث للدول العربية بدعم وتسهيل من وحدة إدارة مخاطر الكوارث بالحكومة اللبنانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بلبنان. ولكن ليس بالضرورة أن تعكس الآراء الواردة في هذه الورقة وجهات نظر تلك الجهات التابعة للأمم المتحدة، بل يهدف الموجز لعرض الجهود المبذولة للحد من مخاطر الكوارث في لبنان، كما أنه ليس من المقصود أن تشمل هذه الورقة جميع أعمال الحد من المخاطر في البلاد، إذ أنها تعتبر مكملة للتقارير والدراسات الأخرى ذات الصلة بالحد من مخاطر الكوارث في لبنان، فضلاً عن التقرير الوطني حول التقدم المحرز في تنفيذ إطار عمل هيوغو الذي يصدر مرتين في السنة عن حكومة لبنان.

صدرت النسخة الأولى في أكتوبر / تشرين الأول ٢٠١٢.



مقدمة

في عام ٢٠١٢، دشّن مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من خلال مكتبه الإقليمي بالدول العربية، بالشراكة مع نقاط الاتصال الوطنية للحد من مخاطر الكوارث وشركاء الأمم المتحدة وغيرهم من أصحاب المصلحة في بعض البلدان التي تم اختيارها، ممارسة لجمع تقارير موجزة للبلاد التي لديها ممارسات جيدة حول الحد من مخاطر الكوارث بالمنطقة العربية.

إذ يهدف توثيق الممارسات الجيدة في المنطقة العربية إلى تحسين فهم أصحاب المصلحة بنقاط الإدخال الحرجة اللازمة لتطوير ودمج الحد من مخاطر الكوارث في الاستراتيجيات والسياسات والبرامج الوطنية. ويشرح هذا الموجز كيفية المساعدة من خلال المناصرة على مستوى عالٍ، وتبادل المعرفة، وتنمية القدرات، والتعاون التقني والشراكات في تمكن البلدان من تحقيق أهدافها الوطنية للحد من مخاطر الكوارث، على الرغم من التحديات السياسية والاقتصادية.

كما يلخص الموجز جهود لبنان المبذولة في التخطيط للتمكن من مواجهة الكوارث بشكل أفضل. ففي السنوات الماضية، إستفادت البلاد بشكل كبير من تجربتها في الاستجابة للكوارث وخبرات التعافي، وهي تخطط الآن لتنفيذ خطة أكثر انتظاماً للحد من مخاطر الكوارث من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على تدابير الوقاية من الكوارث والتخفيف من حدتها والتأهب لها، كما تتخذ خطوات لتعزيز وتنسيق قدراتها للاستجابة للكوارث والتعافي منها.

ويحدد هذا الموجز القطري ثلاث نقاط دافعة للحد من مخاطر الكوارث في لبنان وهي: (أ) الإرادة السياسية والقيادة؛ (ب) التعاون المحلي؛ (ج) الشراكات الإقليمية والدولية. وفي فترة زمنية قصيرة نسبياً، منذ عام ٢٠٠٩، ساعدت هذه النقاط في إرساء أساس خطة شاملة، شعبية وتعاونية للحد من مخاطر الكوارث، كما توضح تجربة لبنان أن الحفاظ على الاستمرارية في إدارة الخطر أمر بالغ الأهمية لبناء القدرة على المجابهة.

ولا يقر هذا الموجز القطري بالتقدم المحرز في تعزيز خطة الحد من مخاطر الكوارث وطنياً ومحلياً في لبنان فحسب، بل يشير أيضاً إلى أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به، خاصة في ظل التحديات السياسية والاقتصادية التي يواجهها لبنان اليوم. وتحتاج القدرات والموارد والمعرفة التقنية للحد من مخاطر الكوارث إلى التعزيز وتوجيهها وصولاً إلى المستويات المحلية للحكومة، كما يتوجب إجراء استراتيجيات وسياسات وخطط وبرامج للحد من مخاطر الكوارث، وكذلك تنفيذ القوانين واللوائح والمراسيم، بالإضافة إلى التزام الشركاء في القطاعين العام والخاص والشركاء الإقليميين والدوليين والجهات المانحة الإقليمية والدولية بالمشاركة المنتظمة، والعمل على تعزيز الاستثمارات في مجال رفع مستوى الوعي حول مخاطر الكوارث وآثارها وتدابير الوقاية منها.

وبما أن لبنان يشرّع في هذه المرحلة في بناء قدرته على مواجهة الكوارث، فمن المتوقع أن يقدم هذا الموجز القطري رؤى توفيقية بشأن الفرص في لبنان، والتحديات والتطلعات.

١. السياق

يمكن أن يُعزى التزام لبنان باعتماد منهج للحد من مخاطر الكوارث^١ إلى تاريخه السياسي والجغرافي والطبوغرافي الفريد، إذ يعتبر كل من النزاع الإقليمي المستمر وتدفق اللاجئين والصراعات الطائفية الداخلية ونزوح السكان وعمليات التحضر العشوائية وضعف البنية التحتية العامة والخدمات العامة وارتفاع معدل البطالة والفقر مصحوبة بالأخطار الطبيعية المتكررة (العواصف الثلجية والفيضانات والانهيارات الأرضية والجفاف وحرانق الغابات والزلازل) فضلاً عن مخاطر (ارتفاع مستوى مياه البحار/تسونامي، والمخاطر الزلزالية) بمثابة تذكير مستمر لقابلية تعرض البلاد للمخاطر.

بالرغم من أن الدولة تتمتع بخبرة في الاستجابة بشكل تعاوني للكوارث المحلية المتكررة والمتراكمة، إلا أنها كانت تفتقد لأنظمة وقدرات لتنسيق عمليات الاستجابة للكوارث الكثيفة والموسمية وذات التأثير العالي، وقد تجلت هذه الفجوة في الغياب الواضح لهيئة وطنية معنية بتيسير عملية تنسيق جهود الوزارات والإدارات والهيئات والسلطات المحلية وشركاء المجتمع المدني والمجتمع العلمي.

بدء الإستعداد الوطني لمواجهة الكوارث منذ أكثر من عقدٍ إلا أنه في أعقاب العواصف الكبرى التي ضربت البلاد خلال عامي ٢٠٠٢-٢٠٠٣ والحرانق الكبرى التي اندلعت خلال عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨ وجد أن الاستجابة للكوارث والتنسيق لها كانت بوجه عام ضعيفة وغير فعالة، وبناء عليه، بدأت الهيئة العليا للإغاثة (HRC) ببعض الجهود من أجل تنظيم عملية تنسيق أعمال إدارة الكوارث^٢، وبعد ذلك أصبح الهدف هو توسيع نطاق عمل الهيئة العليا للإغاثة وذلك بدعم مهامها وقدراتها حتى تتمكن من تنسيق أعمال الإستعداد للكوارث والاستجابة لها والإغاثة والتعافي منها بشكل فعال.

في عام ٢٠٠٥، وبعد اعتماد إطار عمل هيوغو^٣، منح لبنان لأول مرة برنامجاً لإعداد وتنفيذ وتنسيق منهجاً للحد من مخاطر الكوارث يشمل إجراءات الوقاية من الكوارث والتخفيف من حدتها والاستجابة لها والتعافي منها.

وقد كان هناك مجموعة من التحديات السياسية والاقتصادية والإدارية، وخاصة في بداية حرب ٢٠٠٦، أدت إلى صعوبة تطبيق أولويات الحد من مخاطر الكوارث وتوقف جميع الإصلاحات المؤسسية ذات الصلة، إلا أن الكوارث المختلفة التي وقعت محلياً ودولياً في أعوام ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ كانت بمثابة جرس إنذار للحاجة الملحة لتنمية القدرات وتكريس الموارد اللازمة لأعمال التخطيط والاستجابة والتنسيق للكوارث بشكل فعال.

وبين "الجدول الزمني للحد من مخاطر الكوارث" في لبنان كما في الشكل ١ أدناه أن الشراكات الإقليمية والدولية التي قامت منذ عام ٢٠٠٩، من خلال منظومة الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث قد ساهمت في تعزيز قرار لبنان بتنفيذ خطة وطنية شاملة للحد من مخاطر الكوارث، لاسيما وأن الدعم السياسي رفيع المستوى، ومبادرات تنمية القدرات والمشاركة في المحافل الدولية والإقليمية والتعرض لممارسات الحد من مخاطر الكوارث من دول أخرى قد ساهمت جميعها في إيجاد زخم وطني ومحلي لبناني للحد من مخاطر الكوارث في فترة زمنية قصيرة نسبياً.

^١ <http://www.unisdr.org/who-we-are/what-is-dr>

تم تكليف الهيئة العليا للإغاثة في ١٩٧٧ بهدف محدد لتنظيم عمليات الاستجابة والتعافي وإدارة التبرعات وتخصيص الأموال للإدارات من أجل عمليات الإغاثة وصيانة قاعة بيانات النوح التي تم استلامها وتوزيعها.

^٢ <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergov/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>

الشكل ١: الجدول الزمني للحد من مخاطر الكوارث اللبناني

زيارات دعم رفيعة المستوى قام بها الممثل الخاص للأمم المتحدة.	حرائق الغابات الكبرى. وغيرها من الكوارث المحلية والدولية.	اعتماد إطار عمل هيوغو في ٢٠٠٥.	الصواعق الكبرى في ٢٠٠٢-٢٠٠٣.
مشاركة فريق الأمم المتحدة القطري والجهات المانحة الرئيسية (الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون).	القيادة السياسية ورئاسة مجلس الوزراء يؤكدان الحاجة إلى تنسيق أفضل للاستجابة للكوارث الكبرى.	دعم الالتزام بتنفيذ التدابير الخاصة بالوقاية والتخفيف والتأهب والاستجابة والتعافي بشكل شامل.	أعمال التنسيق الاستجابة للكوارث وجدت ضعيفة وغير فعالة
تعيين نقطة اتصال وطنية لإطار عمل هيوغو لإستراتيجية الحد من مخاطر الكوارث.	دشن مكتب رئيس الوزراء وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام ٢٠٠٩ مشروع إدارة مخاطر الكوارث بهدف تعزيز المعرفة والقدرات.	حرب ٢٠٠٦ وعدم الاستقرار السياسي أدت إلى إعاقة كافة الجهود المبذولة للحد من مخاطر الكوارث وجميع الإصلاحات المؤسسية ذات الصلة.	بدء الجهود لإصلاح مجال ومهام عمل الهيئة العليا للإغاثة لتشمل
تشكيل لجنة وطنية للحد من مخاطر الكوارث. إجراء مراجعة للهيئة العليا للإغاثة.	في منتصف عام ٢٠٠٩ اشترك مكتب رئيس الوزراء وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع مكتب الأمم المتحدة الإقليمي بالقاهرة للحد من مخاطر الكوارث		تنسيق أعمال الاستجابة.
البدء في سن التشريعات الوطنية وسياسات الحد من مخاطر الكوارث والاستراتيجيات وأطر الاستجابة.	في منتصف عام ٢٠٠٩ اشترك مكتب رئيس الوزراء وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع مكتب الأمم المتحدة الإقليمي بالقاهرة للحد من مخاطر الكوارث		
إجراء تقييم المخاطر الوطنية.	في إطلاق حملة لرفع الوعي العام للتعامل مع مخاطر الحرائق.		
إعداد تقارير التقدم الوطني المحرز في إطار عمل هيوغو (٢٠١٠-٢٠١٢)			
تنظيم دورات تدريبية ورحلات دراسية وأنشطة رفع مستوى الوعي والاتصال.			

٢. نقاط الدخول والعوامل الدافعة

وبما أن لبنان يشهد في بناء قدرته على مواجهة الكوارث، فإنه من المهم بمكان ما فهم المداخل التي تحفز على التقدم للإستثمار فيها بهدف تعزيز خطة البلاد للحد من مخاطر الكوارث. وبالرغم أن لكل بلد نهج فريد للحد من مخاطر الكوارث، فإن هذه المداخل تعد بمثابة تذكير مهم بالأهمية العالمية لدعم وجود قيادة وطنية قوية في هذا المجال بالإضافة إلى تعزيز الجمعيات التعاونية والتعلم القائم على التجربة.

ويمكن أن تُعزى تجربة لبنان في الحد من مخاطر الكوارث إلى ثلاثة عوامل وهي: الإرادة والقيادة السياسية والتعاون المحلي والشراكات الإقليمية والدولية، وكما يوضح الشكل أدناه، فإن هذه العوامل تمكن البلاد من تعزيز قدراتها ورؤيتها لخطة الحد من مخاطر الكوارث الخاصة بها.



الشكل ٢: عوامل التقدم في الحد من مخاطر الكوارث

أ. الإرادة السياسية والقدرات المؤسسية

توصيل الرسائل الصحيحة الخاصة بالحد من مخاطر الكوارث من خلال المؤسسات السياسية المعنية جعل هذا الموضوع جزءاً من الأجندة رفيعة المستوى في لبنان

منذ عام ٢٠٠٣، ساهم الاهتمام والالتزام المستمر لرئاسة مجلس الوزراء في إبراز مسألة الحد من مخاطر الكوارث على الصعيد الوطني والتأكيد على أهميتها لكافة الوزارات والسلطات اللامركزية ذات الصلة.

وفي عام ٢٠٠٩، قام مكتب رئيس الوزراء بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بصياغة مشروع "تعزيز قدرات إدارة الحد من مخاطر الكوارث في لبنان" (٢٠٠٩-٢٠١٢) ولهذا المشروع هدف من خمسة نقاط:

- تأسيس وحدة الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها،
- وضع وتنفيذ إستراتيجية وأنظمة وطنية للحد من مخاطر الكوارث،
- تنمية القدرات الوطنية والمحلية الخاصة بوحدة إدارة مخاطر الكوارث،
- رفع مستوى الوعي العام حول الحد من مخاطر الكوارث،
- دمج مبادرات المساواة بين الجنسين/ الرجل و المرأة على الصعيد الوطني والمحلي.

ومن خلال هذا المشروع المستمر، وضع مكتب رئيس الوزراء أساساً ثابتاً للجهود في بناء القدرة على المجابهة، وقد ساهم إنشاء وحدة لإدارة مخاطر الكوارث والحد منها من خلال مكتب رئيس الوزراء في إمكانية تطبيق رؤية إستراتيجية للحد من مخاطر الكوارث بشكل مبكر، كما أن وضع المشروع في مكانة رفيعة المستوى سهل من أولوية تخطيط وتنسيق الإجراءات الملحة الخاصة بالحد من مخاطر الكوارث على المستويين الوطني والمحلي وفي مختلف القطاعات.

ويدرك مكتب رئيس الوزراء أن الحد من مخاطر الكوارث تعني التزام طويل المدى يتطلب حشد المشاركة والمسائلة من جانب الوزارات القطاعية والسلطات اللامركزية والبرلمانيون والأحزاب السياسية، وبناء عليه يقوم مكتب رئيس الوزراء وبشكل منتظم بعقد لجنة وطنية لإطار عمل هيوجو / الحد من مخاطر الكوارث، مما شكل مثلاً متميزاً لدمج جهود الحد من مخاطر الكوارث للكيانات المختلفة على الصعيدين الوطني والمحلي وعبر القطاعات. فضلاً عن ذلك فإن التنسيق المؤسسي لمكتب رئيس الوزراء يضمن استمرارية الحكومة في إدارة المخاطر بغض النظر عن التوجهات السياسية والبيانات الرسمية المتغيرة. والجدير بالذكر أن أنشطة وحدة إدارة مخاطر الكوارث حظيت بأولوية عالية من قبل رؤساء الوزراء المتعاقبين.

ومن المتوقع أن يتم وبشكل كبير دعم الدور الفني لوحدة إدارة مخاطر الكوارث وذلك بإنشاء لجنة (أو هيئة) وطنية لإدارة الكوارث تحل محل الهيئة العليا لإغاثة اللاجئين وتعمل كمنسق وميسر استراتيجي لأعمال إدارة والحد من مخاطر الكوارث في البلاد.

يتمتع الشعب اللبناني بإحساس عالي بالمسؤولية والمواطنة والتعاون - في الأغلب بسبب الفراغ السياسي

ب. التعاون المحلي

نظراً لتاريخه السياسي المضطرب وغياب الحوكمة والخدمات العامة، لاسيما في أطرافها، نشأ الشعب اللبناني على حبه للتعاون المتبادل، وهذه السمة الاجتماعية ساعدت في تنفيذ المبادرات المحلية للحد من مخاطر الكوارث في لبنان.

على سبيل المثال، أظهرت الاستجابة للكوارث الصغرى في الماضي القريب مدى التعاون بين هؤلاء المستجيبين لها في الخطوط الأمامية، وبين السلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والسلطات المحلية، وبالرغم من هذا أدى عدم وجود آليات تنسيق وطنية ولا مركزية وإجراءات عمل قياسية إلى أن يكون التعاون المحلي في الغالب تلقائياً وفي بعض الأحيان فوضوياً

ان الإجراءات الخاصة بالحد من مخاطر الكوارث على المستويات المحلية تعمل الآن على توجيه الطاقات التعاونية لإنشاء هياكل أكثر كفاءة ومساءلة في إدارة مخاطر الكوارث مع بروتوكولات قياسية لأول المستجيبين و الهيئات المحلية و مقدمى الخدمات العامة وقد اسهمت بشده فى ايجاد هذا التعاون المشاركه فى الحملات الإقليمية و الدولية مثل الحملة العالمية لمكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث لتمكين المدن من مجابهة الكوارث. قد شهدت المشاركة في هذه الحملة العالمية "كسب سريع"، فقد كانت ذات تأثير كبير وادت الى اجراءات واضحة للحد من مخاطر الكوارث عبر ٢٥٠ على الأقل من البلديات و ٥ من الاتحادات البلدية في البلاد.

هناك استعدادا كبيرا للتعلم من تجارب البلدان الأخرى وتقديم الأفضل للبنان

ج. الشراكات الإقليمية والدولية

في عام ٢٠٠٩ بدأت الشراكة بين مكتب الأمم المتحدة الإقليمي للحد من مخاطر الكوارث والمكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بلبنان، وذلك لدعم أعمال الحد من مخاطر الكوارث في لبنان. وقد وصفت هذه الشراكة بالمهمة جدا" من أجل ترسيخ رؤية لبنان والتزامه الحد من مخاطر الكوارث، كما سهلت هذه الشراكة في التعرف على الخبرات العالمية الجيدة والدروس المستفادة والمشاركة في المنتديات العالمية للحد من مخاطر الكوارث، والحملات والشبكات الإقليمية المعنية بالحد من مخاطر الكوارث، والتدريبات الخاصة بتأسيس وتطوير نظام لحد من مخاطر الكوارث الوطنية والتدريب على تقييم التقدم المحرز في الحد من مخاطر الكوارث وطنياً ومحلياً فضلاً عن تقديم تقرير حول إطار عمل هيوغو، وقد ساهم كل هذا في توصيل الرسائل المناسبة والأدوات الملائمة وكذلك المنهجيات المطلوبة لاعتماد أجنحة منتظمة للحد من مخاطر الكوارث.

ولقد منحت الشراكة بين مكتب الأمم المتحدة الإقليمي للحد من مخاطر الكوارث وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في السياق اللبناني رؤية سياسية للحد من مخاطر الكوارث ودعمت تنسيق خطة الحد من مخاطر الكوارث على أعلى المستويات المؤسسية. فقد سهل المكتب الإقليمي لثلاث زيارات قام بها الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بالحد من مخاطر الكوارث- في الأعوام ٢٠١٠ و ٢٠١١ و ٢٠١٢ على التوالي، وخلال هذه الزيارات أكد الممثل الخاص على أهمية دور أجنحة السياسات العالمية والأدوات الإقليمية في تشكيل أجنحة لبنان الوطنية للحد من مخاطر الكوارث (ومنها إطار عمل هيوغو ٢٠١٥، وتوصيات المنتديات العالمية للحد من مخاطر الكوارث والإستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث ٢٠٢٠ على التوالي).

وفضلاً عن ذلك، عمل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ((UN HABITAT واليونسيف ومنظمة الصحة العالمية مع نظرائهم من الهيئات الوطنية في الوزارات التنفيذية لدمج تدابير الحد من مخاطر الكوارث في القطاعات المختلفة. وقد سهل دعم الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة من عملية التوجيه الفني والمبادرات المستهدفة عن تقييم المخاطر المتعلقة بالمنشآت غير القانونية والمدارس والمستشفيات، وتحديدًا فقد ركزت جهود برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ((UN HABITAT على تقديم التوجيه الخاص بدمج عملية الحد من مخاطر الكوارث في التخطيط الحضري وستنقل إلى عمليات التخطيط المحلية، أما اليونسيف فتعمل على رفع مستوى الوعي وذلك من خلال نظام تعليمي وتعزيز قدرات الحد من مخاطر الكوارث ومعرفة إجراءات السلامة في المدارس. وتم استهداف ٢٥ مدرسة من بين أكثر المدارس عرضة للخطر في البلاد، في حين قامت منظمة الصحة العالمية بإعداد مواد ارشادية حول الاستعداد والاستجابة للطوارئ الصحية بالإضافة إلى تدريب المستشفيات العاملة في البلاد على دليل السلامة للمستشفيات وساندت ٢٧ مستشفى في إجراء ممارسات التقييم الذاتي للسلامة.

وقدم المجتمع الدولي في لبنان (وكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي والجهات المانحة مثل الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون) دعماً كبيراً لوضع تصور وبدأ أجنحة متعددة الجوانب للبلاد. كما أدى دعم وكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة إلى تحقيق نتائج ملموسة في مجالات تنمية القدرات، ورفع التوعية العامة والتقييم الوطني للمخاطر، وهناك ادراك واسع النطاق بأنه من الضروري عند البدء في مرحلة تنفيذ الخطط الوطنية والمحلية للحد من مخاطر الكوارث إشراك مجموعات مختلفة، وعلى نطاق أوسع من الجهات المانحة والمؤسسات الإقليمية والدولية، إذ أن هذا التنوع سيوفر أنماطاً جديدة من المعرفة والخبرة إلى لبنان.

٣. خطة الحد من مخاطر الكوارث

تساعد المداخل والعوامل الدافعة للحد من مخاطر الكوارث المذكورة أعلاه في شرح كيف تمكّن لبنان من بناء أساس ثابت لتقدمه المستقبلي في مجال الحد من مخاطر الكوارث في فترة زمنية قصيرة نسبياً، ويعمل هذا الجزء على تقييم الخصائص الرئيسية لأجندة لبنان الناشئة للحد من مخاطر الكوارث وتحديد المجالات التي يمكن أن تساهم في تمكين لبنان من مواجهة الكوارث في المستقبل القريب.

خطة شاملة

استرشاداً بأولويات العمل الخمس لإطار عمل هيوغو^٤، أصبحت أجندة لبنان للحد من مخاطر الكوارث خطة شاملة، حيث أنها تؤكد على الإدماج الرئيسي للحد من مخاطر الكوارث بدءاً من أعلى المستويات السياسية وصولاً إلى المستوى اللامركزي، كما تؤكد على الدمج الأفقي للحد من مخاطر الكوارث في مختلف القطاعات ذات الصلة والتي تشمل مشاركة الصحة والتعليم والإعلام و القطاع الخاص. ومن خلال تنفيذ "إستراتيجية تدريب" تم التركيز على تنمية القدرات المؤسسية والمحلية المستدامة للحد من مخاطر الكوارث، وجاري العمل على ضمان دمج الاعتبارات المتعلقة بالجنس (النوع) في جميع أعمال الحد من مخاطر الكوارث^٥.

ويدرك الشركاء وأصحاب المصلحة الملتزمون ببناء قدرة لبنان على مواجهة الكوارث بأن أية أجندة شاملة للحد من مخاطر الكوارث تتطلب مشاركة طويلة الأجل مع إرادة سياسية وقدرات وموارد لدعم التنفيذ المستدام للأجندة، وهناك أمثلة على هذا الالتزام طويل الأجل من جانب لبنان، تتجلى في الاستثمار في العمليات والقدرات والمؤسسات، مع التركيز على النتائج.

ولقد أسهم إنشاء مؤسسات إدارة مخاطر الكوارث، ونقاط الاتصال وفرق العمل بما في ذلك وحدة إدارة مخاطر الكوارث لدى رئاسة مجلس الوزراء، واللجنة الوطنية للحد من أخطار الكوارث التي تضم ممثلين عن الوزارات والوكالات والبلديات والجمعيات الوطنية، كذلك تشكيل فرقة عمل وطنية للاستجابة ووضع خطة وطنية لذلك، وصياغة قانون جديد بشأن إدارة مخاطر الكوارث ليعكس هياكل وآليات التنسيق في ترسيخ أسس الخطة المستدامة والشاملة بلبنان.

وسوف تعمل إستراتيجية التدريب للحد من مخاطر الكوارث" في لبنان في العديد من الجوانب على دعم تنفيذ أجندة الحد من مخاطر الكوارث بنجاح على مدى أطول، فهي تغطي ثلاث مجالات – إدارة الأزمات، والتخفيف من آثار الكوارث والوقاية منها، والسلامة العامة، حيث يُركز على تنمية قدرات الوزارات والمديريات الوطنية والمحافظات وكذلك البلديات على المستوى المحلي، وكذلك التركيز على دعم المتخصصين مثل المهندسين والمعماريين والبنائين والمقاولين والإعلاميين والطلاب في المدارس والجامعات، حيث تؤدي هذه الجهود إلى قابلية تطبيق إستراتيجية تنمية القدرات على نطاق واسع وإلى استدامة أجندة الحد من مخاطر الكوارث.

خطة وطنية

أخذت خطة الحد من مخاطر الكوارث اللبنانية شكل خطة وطنية لاستمرارها في رصد اهتمام والتزام سياسي رفيع المستوى وكذلك اهتمام والتزام السلطات المحلية والمجتمعات، وعززت مكانة البلاد الفريدة وموقعها الجغرافي المنعزل التزامها بتنمية قدرتها على المجابهة، كما يجب على المرء أن يضع في اعتباره أن إرث الصراع أثر في تصورات المخاطر وإعاقة تنمية الثقافة الإستباقية للوقاية من الكوارث.

في وقت كان الالتزام بالحد من مخاطر الكوارث على أعلى المستويات السياسية يمثل تحدياً أولياً، فقد تم تحقيق هذا الالتزام بنجاح وذلك ببث الرسائل المناسبة عبر المؤسسات السياسية المناسبة، ونتاجاً لذلك حظي الحد من مخاطر الكوارث بشعبية أوسع مما يمكن تحقيقه بطرق أخرى في تلك الفترة الزمنية الوجيزة.

^٤ <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>

تقرير لبنان الوطني حول إطار عمل هيوغو ٢٠٠٩-٢٠١١، ويشتمل الإصدار الخلفي ٢٠١١-٢٠١٣ على تفاصيل حول تنفيذ النشاط والتقدم المحرز تقرير ٢٠٠٩-٢٠١١ متوفر على هذا الرابط: http://www.preventionweb.net/files/19726_lbn_NationalHFAPro-gress_2009-11.pdf

في عام ٢٠١١ وضعت وحدة الحد من مخاطر الكوارث لدى رئاسة مجلس الوزراء إستراتيجية توعية شاملة للحد من مخاطر الكوارث، والتي تؤكد على أهمية تعميم الحد من مخاطر الكوارث بتعيينها بشكل أساسي "كمنهج قائم على الجمهور" وتعمل هذه الإستراتيجية على إشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين - متخذي القرار حول الحد من مخاطر الكوارث (السلطات الوطنية والمحلية)، ووسائل الإعلام، والمؤسسات العامة الوطنية والتعليمية، وتكمن رؤية الإستراتيجية في اشتغالها على تغيير سلوكي تجاه الحد من مخاطر الكوارث، وعليه تشهد البلاد تحولاً في المفهوم من ثقافة الاستجابة للكوارث إلى البدء في ثقافة الوقاية من الكوارث والتأهب لها.

ومع ذلك هناك تحديان ينبغي إدراكهما وهما أن الدولة والسلطات المحلية تشعران بالتقييد بسبب قلة الموارد والتخصيص المقيد لموارد الحد من مخاطر الكوارث لاسيما الخاصة بأعمال الوقاية من الكوارث والتخفيف من حدتها. وبسبب الصراع والفتنة في السنوات الماضية، أظهر الشعب موقفاً شجاعاً وهو "يمكننا العيش تحت أية ظروف" ولقد قيل أنه لم يجرِ تشاورات جدية من أصحاب العلاقة حول تحديد خطط و مناهج الحد من الكوارث- وهناك حاجة إلى التشاور في هذا الشأن رغم أن التنفيذ لا يزال يشكل تحدياً بسبب عدّة عوامل.

خطة تعاونية

حتى في المراحل الأولية لتنفيذ الحد من مخاطر الكوارث، تميز لبنان في تنفيذ خطة تعاونية للحد من مخاطر الكوارث بدرجة عالية، ومثلت اللجنة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث نموذجاً جيداً للتنسيق الوطني ومتعدد القطاعات. ولقد تشكلت اللجنة الوطنية لتمكين من عملية التنسيق الأفقي / متعدد القطاعات والرأسي بين الوزارات والوكالات والمجتمعات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني ووكالات الأمم المتحدة العاملة في الأنشطة المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، وتعمل اللجنة الوطنية على تسهيل التفاعلات المنتظمة بين الأعضاء وتمكنهم من العمل سوياً لدعم تحقيق أهداف الحد من مخاطر الكوارث المؤسسية، وكان من نتائج هذه المجموعة إعداد تقارير وطنية حول إطار عمل هيوغو تصدر مرتين كل عامين^٦ (٢٠٠٩-٢٠١١)، وحالياً جاري العمل على تقرير ٢٠١٢-٢٠١٣).

على الصعيد المحلي كان التعاون فيما بين البلديات هو السمة المميزة لزخم العمل للحد من مخاطر الكوارث بلبنان، بل وفي حقيقة الأمر البلدية هي المستوى الوحيد للإدارة اللامركزية التي تساعد في إدراك نتائج الحد من مخاطر الكوارث المرئية في ظل غياب وكالة أو آلية مؤسسية وطنية قوية تعمل على التنسيق، وسوف يظهر التنسيق بين كافة الأصعدة الدولية والإقليمية والوطنية والمحلية من خلال مشاركة البلدية في الحملة العالمية للإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث حول تجهيز الأماكن لمواجهة الكوارث، وتمكنت الحملة من رفع مستوى الوعي وحشد الأعمال وحظيت بالتزام السلطات المحلية وموفري الخدمات في لبنان.

ويعتبر جبل لبنان من الأمثلة الجيدة للنتائج التي يوضحها التعاون الفعال من أجل هذه الحملة، وتم حشد البلديات التي يبلغ عددها في قضاء المتن ٥١ بهدف اعتماد خطة الحد من مخاطر الكوارث، وتم إنشاء مركز عمليات الكوارث لتنسيق أعمال الاستجابة للكوارث والتعافي منها^٧، كما تم توفير سيارات للطوارئ للقرى النائية على وجه الخصوص وللمساعدة في إخراجها في حالة وقوع كارثة، وتعدّ تدريبات كل أسبوعين لتدريب فريق العمل بالبلدية على القضايا ذات الصلة وشاركت مجموعات المجتمع المدني بنشاط في حشد المجتمعات وتدريبهم وكذلك شاركت المجموعات الدينية وذلك بإرشاد الناس. كذلك كان للمهندسين والأطباء والأساتذة والعاملين في مجال الرعاية الصحية وغيرهم حضور في لجنة إدارة الكوارث على أساس تطوعي.

^٦ http://www.preventionweb.net/files/19726_lbn_NationalHFProgress_2009-11.pdf

^٧ ظل غياب مركز العمليات الوطني، قرر الحي بدنتين مركز على الصعيد المحلي ليعمل كنموذج وهذا يعتبر مثلاً للتعاون الخلاق على المستوى المحلي رغم التأجيل في اعتماد الأطر والآليات على الصعيد الوطني

وهناك أيضاً عمل مهم قامت به المنظمات غير الحكومية والمنظمات العلمية والبحث ومؤخراً القطاع الخاص.

وعمل الصليب الأحمر اللبناني بكفاءة في دعم الإدارة المحلية ومجموعات المجتمع المدني والجمعيات في التأهب والاستجابة للكوارث في الوقت المناسب، كما أنه ساهم بشكل كبير في تنمية قدرات السلطات المحلية والجمعيات حول الاستجابة وإدارة الآثار المحلية للكوارث، ويعد الصليب الأحمر اللبناني واحداً من أكثر المتطوعين بالشبكة على الصعيد المحلي في أوقات الكوارث.

كما ساهمت جمعية الثروة الحرجية والتنمية (AFDC)^٨ في العمل على القاعدة الشعبية لجمع البيانات وعملية البحث والتحليل حول حرائق الغابات على مر العقود الماضية، وتجاوزت التحديات الموجودة باليات التنظيم وهياكل التنسيق وعملت على تحديد خطة واضحة لمنع اندلاع حرائق الغابات على المستوى الوطني وذلك للبدء في البحث والتحليل والتنفيذ المباشر على المستوى المحلي، ونتجاً لذلك، أصبحت إستراتيجية الوقاية من حرائق الغابات والاستجابة لها من أكثر المناهج شمولاً لمعالجة أحد المخاطر المحددة في لبنان، وفي الحقيقة قصد من هذه الإستراتيجية أن تعمل كنموذج لوضع استراتيجيات أخرى لأخطار محددة في البلاد.

ونظراً لعمل مركز العلوم والأبحاث الوطني في المخاطر السيزمية، أقيمت شراكات بحث مع عدد من الدول في منطقة البحر الأبيض المتوسط الذي أصبح لديه مؤخراً رصد زلزال في مشروع جديد يركز على بيروت بالشراكة مع بلدية بيروت ومنطقة "إيل دو فرانس"، والهدف من هذه المبادرة هو وضع خطة للمخاطر ببيروت على أساس أي من السيناريوهات وخطط الاستجابة التي يمكن وضعها، و نوعية المعرفة العامة المحلية التي يمكن بناءها.

ومؤخراً زادت مشاركة القطاع الخاص في الحد من مخاطر الكوارث حيث قام الجيش وبرنامج الأمم المتحدة والدفاع المدني ضمن مبادرة "الحصول على مطارات متأهبة للكوارث" (GARD) و (DHL) بعقد دورات تدريبية حول استعداد المطارات للكوارث وسوف تظهر الأهمية البالغة لهذه المشاركة في المستقبل، ذلك لأن القطاع الخاص يمثل أغلبية الاستثمارات في القطاعات الإنتاجية الوطنية والمحلية، وقدم الفريق الاستشاري للجهات المعنية بالقطاع الخاص الأراء والتوجيهات حول كيفية إشراك الشركات الدولية والمحلية في الاستعداد لمجابهة الكوارث.

رابعاً: التحديات

بالرغم من أن لبنان قد حقق تقدماً ملحوظاً باعتماده خطة شاملة وطنية تشاركية للحد من مخاطر الكوارث في فترة زمنية قصيرة نسبياً، إلا أنه من الواضح أن لبنان أمامه شوطاً كبيراً لتحقيق القدرة على المجابهة وهو مدرك أن هناك العديد من التحديات التي تعترض طريقه.

وعلى الصعيد الوطني والمحلي، فإن من أكبر التحديات التي سيواجهها لبنان باستمرار هو عدم الاستقرار السياسي والشكوك الاقتصادية، وفي ضوء هذا الواقع، سيكون من المهم بمكان ما تجديده التزام لبنان بالاستمرارية في إدارة المخاطر، وبغض النظر عن التغييرات السياسية، فلا بد أن تبقى هذه الإدارة ذات أولوية على الصعيد اللامركزي، وبعيداً عن احتمال استمرار التغييرات السياسية، فمن المعقول أن يواجه لبنان أكبر تحدٍ أمامه وهو إنفاذ القوانين والمراسم وتنفيذ الخطط والاستراتيجيات وحشد الموارد وتخصيصها، إن لم يتم تنمية القدرات المعرفية والمؤسسية للحد من مخاطر الكوارث على سبيل الأولوية.

وتعتبر مسألة رفع مستوى الوعي حول الحد من مخاطر الكوارث وتنمية القدرات أمر أساسي لتنفيذ إجراءات الحد من مخاطر الكوارث في مبادرات التنمية المستدامة، ويجب أن يتضمن تركيز لبنان الموجه نحو القطاع التعليمي وقطاع الصحة على البنية التحتية والتطوير العقاري وبناء المؤسسات.

^٨ <http://www.afdc.org.lb/home.php>

ولقد أدى التقدم الضعيف بوجه عام على المستوى المحلي إلى تأخر عملية توضيح الصلاحيات المؤسسية الوطنية وهياكل التنسيق وتخصيص الموارد، وتتمثل التحديات المحلية في قلة الوعي والمعرفة الفنية والقدرات لتنفيذ تدابير الحد من مخاطر الكوارث، ونظراً لضعف قدرات التنفيذ في القطاع العام فإنه من الصعب تنفيذ قوانين ومعايير البناء.

وكذلك لم تعد ذاكرة المواطنين على يقين بالكوارث الحديثة، ولهذا فإنه من الصعب توعيتهم بالمخاطر، فعلى سبيل المثال مضى على وقوع آخر زلازل كبير أكثر من ٦٠ عاماً وعليه لا يعتقد الكثيرون بجدية احتمال وقوع خطر مستقبلي، وعلى سبيل الأولوية فيحتاج لبنان إلى رفع مستوى الوعي بالمخاطر إلى حد كبير وأثارها واستراتيجيات الوقاية منها والتخفيف من حدتها.

وسوف يكون تحدي لبنان هو المحافظة على الزخم السياسي الوطني وروح التعاون المحلي وسعة حيلة الشراكات الدولية مع إيجاد نقاط دخول أخرى ذات صلة التي من شأنها أن تساهم في استدامة خطة الحد من مخاطر الكوارث.

خامساً: المضي قدماً

تدرك الحكومة اللبنانية وشركاء منظومة الأمم المتحدة وكذلك الجهات المانحة الثنائية بالحاجة إلى ضمان وجود التزام طويل المدى للحد من مخاطر الكوارث في سياق تنمية مستدامة، وللمضي قدماً هناك ١٠ إجراءات رئيسية بحاجة إلى إعطائهم الأولوية في لبنان من أجل تنفيذ خطته للحد من مخاطر الكوارث بطريقة مستدامة وبنائج موجهة وبأسلوب تشاركي، وهذه الإجراءات:

١. توضيح الصلاحيات المؤسسية وتخصيص الميزانية لتعيين المسؤولين من أجل تنفيذ استراتيجيات وسياسات وخطط وبرامج الحد من مخاطر الكوارث على الأصعدة الوطنية والمحلية والقطاعية.
٢. ينبغي تنفيذ القوانين والمراسيم التنظيمية وتنظيمها لضمان تنفيذ الخطط والاستراتيجيات الوطنية والمحلية والقطاعية.
٣. تكليف هيئة تنسيق وطنية للحد من مخاطر الكوارث واضطلاعها على المهام التنسيقية واليسيرية الرئيسية لكافة الإجراءات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث في البلاد.
٤. وضع خطط واستراتيجيات وطنية شاملة للحد من مخاطر الكوارث لتصل إلى المستويات المحلية (المحافظات والبلديات).
٥. جعل البحث في مجال الحد من مخاطر الكوارث (من جهة تقييم الكوارث وتوجهات المخاطر المناخية وأنماط التحضر) من ضمن الأولويات والعمل على استدامته مع التعاون الإقليمي والدولي.
٦. وضع خطة استخدام الأرض الحساسة للخطر وأن تستخدم كافة القطاعات ذات الصلة هذه الخطة والعمل على تنفيذ اللوائح التنظيمية المتعلقة بالتخطيط الحضري والتشييد وتطوير المواقع.
٧. تدشين حملات توعية مكثفة وعقد دورات تدريبية حول التأهب مع مشاركة إعلامية قوية، وبحاجة إلى أولوية التوعية في المدارس (من خلال المناهج) والمستشفيات والتجمعات السكنية مدعومة من جمعية الصليب الأحمر الوطني.
٨. تنمية القدرات والموارد والمعرفة والدراية التقنية بشكل فعال وتعميمها على الجمعيات ومجموعات المجتمع المدني والسلطات المحلية ومقدمي الخدمات، وكذلك سوف تشمل تنمية القدرات من أجل الاستجابة للكوارث على تأسيس مركز العمليات الوطني المطلوب.
٩. تعزيز وتشجيع التوأمة وإقامة الشراكات والتحالفات وشبكات المعرفة بين المدن والبلديات داخل البلاد فضلاً عن إقامتها مع غيرها من البلدان بالمنطقة وعلى الصعيد العالمي.
١٠. تشجيع وتحفيز الشركاء والجهات المانحة العامة والخاصة والإقليمية والدولية من أجل التزام أقوى ومشاركة أكبر وتقديم إمكانية الوصول في الوقت المناسب للموارد ومنح المشروع والممارسات الإقليمية والدولية الجيدة الدراية التقنية والخبرات. المكتب الإقليمي للأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث للدول العربية.



UNISDR

مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث

مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث

٢، شارع الحجاز، الدور الخامس

روكسي، هليوبوليس

القاهرة ١١٧٣٧، مصر

www.unisdr.org/arabstates

تليفون: +٢٠٢ ٢٤٥٣ ٥٦٣٨ // فاكس: +٢٠٢ ٢٤٥٣ ٥٧١٨