الحد من مخاطر الكوارث:
تحد يواجه التنمية

تقرير عالمي

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
مكتب منع الأزمات والانتعاش
www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm
2004

موجز تنفيذي

يعيش حاليا حوالي 70 في المائة من سكان العالم في مناطق تعرضت للزلازل، أو الأعاصير الاستوائية، أو الفيضانات، أو حالات الجفاف، لمرة واحدة على الأقل فيما بين عامي 1980 و2000.

ولم يبدأ إلا الآن التعرف على الآثار التي يتركها على التنمية البشرية هذا التعرض الواسع النطاق للمخاطر الطبيعية. ومنشور *الحد من مخاطر الكوارث: تحد يواجه التنمية* يلعب دورا في عملية التعلم هذه.

وترتبط مخاطر الكوارث الطبيعية ارتباطا وثيقا بعمليات التنمية البشرية. فالكوارث تعرض التنمية للخطر. وفي الوقت ذاته، فإن اختيارات التنمية التي يتخذها الأفراد والمجتمعات والأمم يمكن أن تولد خطر كوارث جديدة. غير أنه لا ينبغي أن يكون هذا هو الحال. فالتنمية البشرية يمكن أن تسهم أيضا في الحد من مخاطر الكوارث بدرجة كبيرة.

ويبين هذا التقرير أن بلايين الناس في أكثر من 100 بلد يتعرضون من وقت لآخر لحالة واحدة عل الأقل من حالات الزلازل، أو الأعاصير الاستوائية، أو الفيضانات، أو الجفاف. ونتيجة للكوارث التي تنجم عن هذه المخاطر الطبيعية، تُسجل أكثر من 184 حالة وفاة كل يوم في مختلف أنحاء العالم.

ويبين هذا التقرير أن عمليات التنمية تتدخل في ترجمة التعرض المادي إلى حالات للكوارث الطبيعية. ويتضح ذلك من ملاحظة أنه في حين لا يعيش في البلدان المصنفة ضمن الشريحة الدنيا من حيث التنمية البشرية سوى 11 في المائة ممن يتعرضون للمخاطر الطبيعية، فإنهم يشكلون أكثر من 53 في المائة من مجموع حالات الوفيات المسجلة.

ويرى التقرير أن مخاطر الكوارث ليست أمرا محتوما، ويعرض أمثلة لممارسات جيدة في مجال الحد من الكوارث يمكن الاستفادة منها في سياسات التخطيط الإنمائي الجارية. ويعرض هذا الموجز التنفيذي ملخصا لهذه الأمثلة.

أولا – الخطر الذي يتهدد التنمية

إن الخسائر الناجمة عن الكوارث تشكل تهديدا خطيرا لاحتمالات بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

ويُعد تدمير البنية الأساسية وتآكل سبل الحياة من النتائج المباشرة التي تترتب على الكوارث. غير أن الخسائر الناجمة عن الكوارث تتفاعل مع الصدمات المالية والسياسية والصحية والبيئية الأخرى، ويمكن أن تزيد أيضا من تفاقمها. ومثل هذه الخسائر الناجمة عن الكوارث يمكن أن تحدث انتكاسة في الاستثمارات الاجتماعية الرامية إلى التخفيف من وطأة الفقر والجوع، وتوفير فرص الوصول إلى

التعليم، والخدمات الصحية، والإسكان الآمن، ومياه الشرب وخدمات الصرف الصحي، أو إلى حماية البيئة، فضلا عن الاستثمارات الاقتصادية التي توفر فرص العمالة والدخل.

وتتضمن الأهداف الواردة في إعلان الألفية حافزا قويا على إعادة التفكير في مخاطر الكوارث.

توجه الأهداف الإنمائية للألفية عملية التخطيط الإنمائي نحو الغايات ذات الأولوية. وكل من هذه الغايات يتفاعل مع مخاطر الكوارث. ويمكن أن تسهم هذه الغايات في الحد من الضعف البشري إزاء المخاطر الطبيعية. غير أن العمليات التي ستتم للوصول إلى كل غاية من هذه الغايات هي التي ستحدد مدى الحد من مخاطر الكوارث. ويعني ذلك أن ثمة علاقة متبادلة بين نوع التخطيط الإنمائي الذي يمكن أن يؤدي إلى بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية والعمليات الإنمائية التي ترتبط حاليا بتراكم احتمالات مخاطر الكوارث.

وتقع على فرادى البلدان المسؤولية الأولية في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد نوقشت في مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، المعقود في جوهانسبرغ بجنوب أفريقيا عام 2002، الفرص الجديدة المتاحة لتحقيق الاستدامة البيئية. فورقات استراتيجيات الحد من الفقر، على سبيل المثال، يجب أن تأخذ في حسبانها مخاطر الكوارث والاستدامة البيئية. كما أن الجمع بين الكوارث والتنمية يتطلب أيضا تحسين التكامل بين دوائر المساعدات الإنسانية والدوائر الإنمائية.

كيف يمكن للتنمية أن تزيد من مخاطر الكوارث؟

هناك العديد من الأمثلة على اتجاه النمو الاقتصادي والتحسن الاجتماعي لتوليد مخاطر كوارث جديدة. والتحول الحضري السريع من أمثلة ذلك. فنمو المستوطنات العشوائية والأحياء الفقيرة في قلب المدن، سواء كان نتيجة لحركة الهجرة الدولية أو لعمليات النزوح الداخلي من المستوطنات الحضرية الأصغر أو من الريف، يؤدي إلى نمو بيئات الحياة غير المستقرة. وكثيرا ما تُقام هذه المستوطنات في الوهاد الضيقة، أو على المنحدرات شديدة الانحدار، أو على طول السهول المعرضة للفيضانات، أو بجوار مرافق الصناعات أو المواصلات الضارة أو الخطيرة.

وتتعرض سبل الحياة في الريف للخطر من جراء الآثار المحلية الناتجة عن تغير المناخ أو تدهور البيئة على الصعيد العالمي. كما أن قدرة بعض الشعوب على التصدي لهذه المخاطر قد أصابها الضعف نتيجة لاضطرارها للتنافس في اقتصاد آخذ في التحول إلى العولمة، وهو الاقتصاد الذي يكافئ حاليا التخصص والتكثيف أكثر مما يكافئ التنوع والاستدامة.

هل يمكن إدماج مخاطر الكوارث في التخطيط الإنمائي؟

من المؤكد أن تكرار تعرض بعض البلدان للكوارث الطبيعية يجب أن يضع مخاطر الكوارث في صدارة اهتمامات القائمين على تخطيط التنمية. وتفرق هذه الخطة بين نوعين من أنواع إدارة مخاطر الكوارث. *الادارة الاستشرافية prospective لمخاطر الكوارث*، التي يجب إدماجها في تخطيط التنمية المستدامة. إذ لابد من استعراض البرامج والمشاريع الإنمائية لتحديد ما تنطوي عليه من إمكانيات للحد من الضعف والمخاطر أو لتفاقمها. أما *الادارة التعويضية compensatory لمخاطر الكوارث* (مثل التأهب للكوارث والتصدي لها)، فتتواكب مع التخطيط الإنمائي، وتتركز على التخفيف من حدة أشكال الضعف القائمة والحد من المخاطر الطبيعية التي تراكمت خلال مسيرات التنمية في الماضي. والسياسات التعويضية ضرورية للحد من المخاطر الحالية، غير أن السياسات الاستشرافية مطلوبة للحد من مخاطر الكوارث في الأجلين المتوسط والطويل.

الجمع بين الحد من مخاطر الكوارث والشواغل الإنمائية يتطلب اتخاذ ثلاث خطوات:

(أ) جمع البيانات الأساسية عن مخاطر الكوارث وتطوير أدوات تخطيط لتتبع العلاقة بين سياسة التنمية و مخاطر الكوارث.

(ب) جمع ونشر أفضل الممارسات في التخطيط الإنمائي وسياسات التنمية في مجال الحد من مخاطر الكوارث.

(ج) تعبئة الإرادة السياسية لإعادة توجيه قطاعات التنمية والحد من مخاطر الكوارث على حد سواء.

ثانيا – أنماط المخاطر على الصعيد الدولي

بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وضع دليل لمخاطر الكوارث من أجل تحسين تفهم العلاقة بين التنمية و مخاطر الكوارث.

والنتائج التي خلص إليها مشروع دليل مخاطر الكوارث، التي يعرضها هذا التقرير، تمكن من قياس ومقارنة المستويات النسبية للتعرض المادي للمخاطر وعوامل الضعف والمخاطر بين البلدان، وتحديد مؤشرات الضعف.

وتم دراسة أربعة أنحاء من المخاطر الطبيعية (الزلازل، والأعاصير الاستوائية، والفيضانات، وحالات الجفاف) تتسبب في 94 في المائة من الوفيات الناجمة عن الكوارث الطبيعية، وحساب أعداد السكان المعرضين لها ومدى الضعف النسبي للبلدان إزاء كل من هذه المخاطر.

خلال العقدين الماضيين، لقي أكثر من 1.5 مليون شخص حتفهم نتيجة للكوارث الطبيعية.

وأعداد وفيات البشر هي المقياس الذي يوثق به أكثر من غيره للخسائر البشرية،

وهي تستخدم كمؤشر في هذا التقرير. ولكن، مثلما هو الحال مع أية بيانات اقتصادية، لا يكشف ذلك إلا قمة جبل الجليد من حيث خسائر التنمية ومعاناة البشر. فعلى مستوى العالم، في مقابل كل شخص يلقى حتفه، يكون هناك حوالي 000 3 شخص معرضون للمخاطر الطبيعية.

وعلى المستوى العالمي، وبالنسبة لأنواع المخاطر الأربعة التي جرى تقييمها، اتضح أن خطر الكوارث ينخفض بدرجة كبيرة في البلدان المرتفعة الدخل عنه في البلدان ذات الدخل المتوسط أو المنخفض. فالبلدان التي تصنف ضمن الشريحة العليا من حيث التنمية البشرية تشكل 15 في المائة من السكان المعرضين للمخاطر، ولكنها لا تمثل سوى 1.8 في المائة من أعداد الوفيات.

الزلازل – تبين أن هناك حوالي 130 مليون شخص يتعرضون كل سنة في المتوسط لخطر الزلازل، على النحو الوارد تعريفه في هذا التقرير. وتبين ارتفاع معدل الضعف النسبي (أعداد القتلى/المعرضين للخطر) في جمهورية إيران الإسلامية، وأفغانستان، والهند. وتبين أيضا ارتفاع معدل الضعف النسبي في البلدان الأخرى التي تقع في الشريحة المتوسطة من حيث التنمية والتي تضم أعدادا كبيرة من سكان الحضر، مثل تركيا والاتحاد الروسي، مثلهم في ذلك مثل أرمينيا وغينيا اللتين شهد كل منهما زلزالا استثنائيا خلال الفترة التي يغطيها التقرير.

الأعاصير الاستوائية – تبين أن ما يصل إلى 119 مليون شخص يتعرضون كل سنة في المتوسط لخطر الأعاصير الاستوائية، وتعرض بعضهم لأكثر من أربعة أعاصير في المتوسط كل سنة. وتبين ارتفاع معدل الضعف النسبي في بنغلاديش، وهندوراس، ونيكارغوا، التي شهد كل منها كارثة كبرى خلال الفترة التي يغطيها التقرير. كما تبين ارتفاع معدل الضعف في البلدان الأخرى التي تعيش فيها أعداد كبيرة من السكان في السهول الساحلية، مثل الهند، والفلبين، وفييت نام. كما أن هناك مجموعة من البلدان المرتفعة المخاطر تضم الدول الجزرية الصغيرة النامية. غير أن مقارنة هذه البلدان ببعضها البعض يكشف عن فروق، على سبيل المثال، بين ارتفاع معدل الضعف نسبيا في هايتي وانخفاضه في كوبا وموريشيوس.

الفيضانات - تبين أن حوالي 196 مليون شخص يعيشون في أكثر من 90 بلدا يتعرضون كل سنة في المتوسط لكوارث الفيضانات. وتتعرض أعداد أكثر بكثير لمخاطر طفيفة أو محلية للفيضانات وإن كانت تترك أثرا متراكما على التنمية، رغم أنها لا تتسبب في موت أعداد من البشر في كل حالة على حدة. ولم تُدرج هذه الحالات في هذا التقييم. وتبين ارتفاع معدل الضعف في عدد كبير من البلدان، وهو ما يُرجح أن يتفاقم نتيجة لتغير المناخ العالمي. ففي

فنزويلا، كان ارتفاع معدل الضعف يرجع إلى كارثة فيضان واحد هائل. وتشمل البلدان الأخرى التي يرتفع فيها معدل الضعف الصومال، والمغرب، واليمن.

الجفاف - تبين أن حوالي 220 مليون شخص يتعرضون كل سنة لخطر حالات الجفاف، وتبين أن الدول الأفريقية تعاني من أعلى معدلات الضعف تجاه حالات الجفاف. وثمة معوقات منهجية تحول دون الوصول إلى أية نتائج محددة بشأن فرادى البلدان فيما يتعلق بهذا الخطر. ويؤكد التقييم بقوة الأدلة التي توصلت إليها الدراسات الميدانية على أن الصراعات المسلحة، وحالات تشريد السكان، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وسوء نظم الحكم، والأزمات الاقتصادية تساعد جميعها على تحويل حالات الجفاف إلى مجاعات.

ما هي العوامل والعمليات الإنمائية الأساسية التي تؤثر على مخاطر الكوارث؟

إن تحليل كل من المتغيرات الاقتصادية-الاجتماعية المتوفرة في إطار التغطية الدولية والآثار المسجلة للكوارث يكشف عن بعض الارتباطات الأولية بين مخاطر الكوارث وأوضاع وعمليات إنمائية بعينها. وقد أنجز هذا التحليل فيما يتصل بمخاطر الزلازل، والأعاصير الاستوائية، والفيضانات.

الزلازل - ترتفع درجة المخاطر في البلدان التي ترتفع فيها معدلات النمو الحضري والتعرض المادي.

الأعاصير الاستوائية - ترتفع درجة المخاطر في البلدان التي ترتفع فيها نسبة الأراضي الزراعية والتعرض المادي.

الفيضانات - ترتفع درجة المخاطر في البلدان التي ينخفض فيها معدل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي مع انخفاض الكثافة النسبية للسكان وارتفاع نسبة التعرض المادي.

وتتسم هذه النتائج بدرجة عالية للغاية من الأهمية الإحصائية، حيث أنها تبرز أهمية التحول الحضري وسبل الحياة الريفية كسياق للتنمية يسهم في تشكيل مخاطر الكوارث.

لابد من تغيير سياسات التنمية والتخطيط لها إذا ما أردنا إدارة مخاطر الكوارث والحد منها

لابد من بذل مزيد من الجهود لجمع البيانات المتعلقة بالكوارث على الصعيد دون الوطني. فمن شأن ذلك أن يساعد على بناء مجموعات قواعد البيانات والمؤشرات التي تنطوي على درجة من الرصد الوطني والمنظور المحلي، مما يتيح تصور الأنماط المعقدة للمخاطر المحلية. ومن أمثلة ذلك تراكم المخاطر بمرور الوقت في مواقع بعينها، وكذلك الحالات التي تتسبب فيها الكوارث الهائلة في حدوث العديد من المخاطر الثانوية والعديد من الكوارث الصغيرة. ويتسم هذا النوع من المعلومات بالأهمية بالنسبة لإدماج اعتبارات مخاطر الكوارث في سياسات التنمية على المستوى الوطني. كما أن

البيانات المحلية المحددة يمكن أن تسلط الضوء على الطرق التي تتفاعل بها المخاطر الطبيعية وتلك التي من صنع الإنسان (مثل حرائق المنازل)، بما يسمح بالمزيد من تنقيح السياسات بدرجة أكبر.

وضع دليل لمخاطر الكوارث يشمل مخاطر متعددة هو مهمة يمكن إنجازها

يتم تصميم نموذج لمخاطر متعددة بناء على المتغيرات الاقتصادية-الاجتماعية المرتبطة بفرادى المخاطر. ويعتبر دليل مخاطر الكوارث الذي يشمل مخاطر متعددة نهجا مبتكرا في التحول من نهج التحليل الذي يتركز على المخاطر وحدها إلى التحليل المتكامل الذي يستند إلى عوامل الضعف. وثمة مجال في النموذج لتحسين إدماج متغيرات عوامل الضعف (مثل الصراعات المسلحة) والمخاطر (مثل البراكين والانهيارات الأرضية) كلما توفرت البيانات بشأنها. كما ستسعى الجهود التي ستبذل مستقبلا إلى تضمين النموذج تقييما لمدى استيعاب السياسات الوطنية لمسألة الحد من المخاطر وآثار تلك السياسات على مخاطر الكوارث. ويؤمل أخيرا أن يؤدي دليل مخاطر الكوارث الذي يشمل مخاطر متعددة إلى تهيئة الأرض أمام إجراء دراسات على المستوى الوطني تجمع بين المعلومات المتعلقة بالكوارث والمعلومات الاقتصادية-الاجتماعية.

ثالثا – التنمية: العمل من أجل الحد من المخاطر

لا يبدو في نظر كثير من الناس في أنحاء العالم أن التنمية تسير بصورة ناجحة. وتتبدى الأزمة في أحد أشكالها في ازدياد عدد وحدة الكوارث الناجمة عن أسباب طبيعية.

وثمة متغيران رئيسيان يرتبطان بمخاطر الكوارث في دليل مخاطر الكوارث الذي يشمل مخاطر متعددة: *التحول الحضري وسبل الحياة الريفية*. وبالنسبة لكل من هذين المتغيرين، تمت أيضا دراسة الضغوط الدينامية البالغة الأهمية التي يُرجح تشكل سماتهما مستقبلا. وبالنسبة للتحول الحضري، تناولنا بالتحليل *العولمة الاقتصادية*، وبالنسبة لسب الحياة الريفية، تناولنا بالتحليل *تغير المناخ العالمي*. غير أن عددا من الضغوط الإنمائية الإضافية الهامة – مثل العنف والصراعات المسلحة، وتغير الأبعاد الوبائية للأمراض (فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)، وأصول الحكم الرشيد ورأس المال الاجتماعي – لم تتوفر لها مجموعات قواعد البيانات ذات النطاق والنوعية اللازمة لإدراجها في دليل مخاطر الكوارث في وقت إجراء حساباته، وبالتالي فقد أدرجت لتعزيز التحليل النوعي.

خلال العقد الحالي، ستزداد أعداد السكان بأسرع المعدلات في المناطق الحضرية في بلدان أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، حيث سيزيد سكان الحضر عن نصف سكان العالم بحلول عام 2007.

ازداد متوسط حجم أكبر 100 مدينة في العالم من 2.1 مليون نسمة عام 1950 إلى 5.1 مليون نسمة عام 1990. وزاد التعقيد الناجم عن تركز هذا الكم الهائل من البشر في المدن من حدة المخاطر ومن العوامل المسببة للمخاطر، غير أن غالبية سكان الحضر يعيشون في المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم. والمدن الأصغر تسهم بدرجة أقل في التلوث بالنسبة لتغير المناخ العالمي، غير أنها تتسم بدرجات عالية من تلوث البيئة والمخاطر على الصعيد الداخلي. ولذلك، فإن التحول الحضري يشكا تحديا حقيقيا للتخطيط ولقدرة السوق على تلبية الاحتياجات الأساسية التي يمكن أن تسمح بالتنمية دون أن تخلق مخاطر كوارث يمكن تجنبها.

لا يتحتم بالضرورة أن يؤدي التحول الحضري إلى زيادة مخاطر الكوارث، بل يمكن بالفعل أن يحد منها إذا ما أدير بصورة جيدة.

وهناك عدد من العوامل التي تسهم في تشكيل المخاطر في المدن. أولا، يتسم التاريخ بالأهمية. على سبيل المثال، في الحالات التي تنشأ فيها المدن أو تتوسع في مواقع تنطوي على مخاطر. وثانيا، تؤدي عملية التحول الحضري إلى تركز السكان في المدن المعرضة للمخاطر، وفي المواقع المعرضة للمخاطر داخل المدن. وينطبق ذلك على المدن العملاقة وعلى المراكز الحضرية الصغيرة والمتوسطة التي تتوسع بمعدلات سريعة. وعندما ينمو السكان بمعدلات أسرع من قدرة السلطات الحضرية أو القطاع الخاص على توفير الإسكان أو البنية الأساسية، يمكن أن تتراكم المخاطر في المستوطنات العشوائية بصورة سريعة. وثالثا، عادة ما تكون الشبكات الاجتماعية والاقتصادية مفككة في المدن التي تضم سكانا عابرين أو نازحين. وكثير من الناس، وبخاصة الأقليات أو الفئات ذات الوضع الاجتماعي المتدني، يمكن أن تنتهي إلى الاستبعاد الاجتماعي والتهميش السياسي، بما يؤدي إلى انعدام فرص الوصول إلى الموارد وزيادة جوانب الضعف لديهم. وكثيرا ما يضطر فقراء الحضر إلى اتخاذ قرارات صعبة فيما يتعلق بالمخاطر. فأحيانا، 'يختارون' العيش في مواقع خطيرة إذا ما كانت توفر لهم فرص الحصول على عمل، عل سبيل المثال، في قلب المدينة.

كما أن التحول الحضري يمكن أن يدخل تغييرات في أنماط المخاطر. فمن خلال عملية التوسع الحضري، تحدث المدن تحولات في البيئات المحيطة بها، وتولد مخاطر جديدة. فالتحول الحضري في مناطق مستجمعات المياه يمكن أن يحدث تغييرات في النظم المائية، ويزعزع استقرار المنحدرات، مما يزيد من خطر الفيضانات والانهيارات الأرضية.

والمدن، باعتبارها مراكز للقيمة الثقافية التي تجد تعبيرا عنها من خلال البيئة التي صنعها الإنسان، تُعد أيضا أماكن يمكن أن

تتقوض فيها النوعية الجماعية للحياة إذا ما تركنا الدمار يصيب المباني التاريخية.

كما أن التحول الحضري يمكن أيضا أن يؤثر بصورة جذرية على مخاطر الكوارث على الصعيد الإقليمي. والاستثمارات الكبيرة في البنية الأساسية والمنشآت الإنتاجية، وتنمية مناطق حضرية وممرات تجارية جديدة، والتحول الحضري غير المخطط، كلها أمثلة للطرائق التي يمكن أن يؤثر بها التحول الحضري على مخاطر الكوارث في مناطق أوسع نطاقا.

يتأثر التحول الحضري بالضغوط الدينامية، مثل العولمة الاقتصادية.

إن العولمة وازدياد الترابط المتبادل للمجتمع العالمي يعني أن الكوارث التي تقع في مكان ما يمكن أن تؤثر على الحياة والسياسات العامة في مواقع أبعد. وفي الوقت نفسه، تنطوي العولمة على إمكانية تشكيل علاقات اقتصادية محلية جديدة، وما يترتب على ذلك من توزيع جغرافي جديد للمخاطر. ونظرا لأن القرارات التي تخلق هذه الأوضاع (مثل اتفاقات حرية التجارة) تتخذ على المستوى الدولي، دون أن تتوفر معرفة مفصلة أو بيانات مفصلة عن المناطق التي يمكن أن تتأثر بها، فإن من غير المعتاد أن تؤخذ أنماط المخاطر القائمة في الحسبان.

والعولمة الاقتصادية يمكن أن تتيح فرصا لتعزيز سبل الحياة ونوعية الحياة للشعوب والمناطق التي تستفيد من الاستثمارات الجديدة. وللحيلولة دون أن تؤدي هذه الاستثمارات إلى خلق أشكال من انعدام المساواة الواسع، وزيادة استقطاب العالم بين المعرضين للمخاطر وغير المعرضين لها، فإنه لابد من تقاسم فرص العولمة والمكاسب التي تتحقق من ورائها بصورة أوسع بكثير مما هو قائم الآن. وكان استحداث ورقات استراتيجيات الحد من الفقر كمبادئ توجيهية متماسكة للتخطيط الإنمائي على المستوى الوطني يتيح أداة لتعزيز احتلال قضايا الفقر والحد من الضعف مكانا متميزا في عملية التنمية. والعمل من أجل الحد من انعدام المساواة والضعف في سياق الاقتصاد الآخذ في التحول إلى العولمة يتطلب إدارة قوية على الصعيد الدولي والوطني والمحلي.

سبل الحياة الريفية: يعيش نحو 70 في المائة من فقراء العالم في المناطق الريفية.

هناك تنوع هائل في هيكل الاقتصادات الريفية ومجتمعاتها وتفاعلها مع البيئة. غير أن ثمة سمات متكررة تميز الطريقة التي تؤثر بها التنمية على تشكيل المخاطر في الريف. والفقر في الريف واحد من العوامل الرئيسية التي تشكل إمكانية لتعرض لمخاطر من قبيل الفيضانات أو حالات الجفاف. وفي كثير من الحالات، لم يعد فقراء الريف، الذين يواجهون أعظم المخاطر، من مزارعي الكفاف. فسكان الريف أصبحوا يعتمدون على استراتيجيات أكثر تعقيدا في سبل حياتهم، بما في ذلك الهجرة الموسمية أو تلقي مدخلات من

التحويلات التي يرسلها الأقارب ممن يعيشون في المدن أو في الخارج. وهذه الاستراتيجيات الجديدة للبقاء تعيد تشكيل المخاطر في الريف.

وكثيرا ما تكون أكثر الأراضي هامشية من نصيب أفقر الفقراء في المناطق الريفية، وهو ما يضطر الناس إلى الاعتماد على سبل حياة محفوفة بالأخطار وشديدة الضعف في مناطق أكثر عرضة للجفاف والفيضانات وغير ذلك من الكوارث. كما أن التغير الإيكولوجي والبيئي المحلي الذي يحدث نتيجة للممارسات الزراعية يمكن أن يخلق هو نفسه مخاطر جديدة. فإزالة الغابات، على سبيل المثال، كثيرا ما تؤدي إلى تآكل التربة، وفقدان المغذيات، وفي النهاية إلى تهميش الزراعة نفسها. وفي بعض الحالات، يمكن أن تؤدي هذه العمليات بصورة مباشرة إلى توليد أنماط جديدة من الفيضانات أو حالات الجفاف أو الحرائق أو الانهيارات الأرضية.

وبالنسبة لغالبية المجتمعات المحلية الريفية المرتبطة بالاقتصاد العالمي، تتسم سبل الحياة بالضعف تجاه التقلبات في مستويات الأسعار العالمية للسلع الأساسية. وعندما يتواكب انخفاض أسعار سلعة أساسية ما مع حدوث مخاطر طبيعية، تتعرض سبل الحياة الريفية لضغوط شديدة. غير أن المجتمعات المحلية الريفية الأخرى المعزولة عن السوق الأوسع ليست بالضرورة أقل تعرضا للخطر؛ فالطرق التي تسلكها المخاطر تكون مختلفة فحسب. وعلى وجه الخصوص، فإن العزلة تحد من الاختيارات المتاحة لاستراتيجية التصدي للمخاطر.

تتأثر سبل الحياة الريفية بالضغوط الدينامية، مثل تغير المناخ العالمي.

يجلب تغير المناخ العالمي معه تحولات طويلة الأجل في المستويات المتوسطة للطقس، مع إمكانية ازدياد تواتر الحالات الجوية القاسية وشدتها – وقد يكون هذا الخطر الأخير أشد تهديدا لسبل الحياة الزراعية. والآثار الناجمة عن تغير المناخ تؤدي مجتمعة إلى زيادة انعدام اليقين وتعقيد المخاطر بالنسبة للجميع، بما في ذلك العمال الزراعيون الذين لا يملكون أرضا، وصغار الفلاحين، وكبار المزارعين الأثرياء، وغيرهم من تعتمد سبل حياتهم عل خدمة الاقتصاد الريفي.

وفي حين أن البلدان المتقدمة النمو في العالم هي التي تنتج النسبة الأعظم من غازات الاحتباس الحراري، فإن عبء الآثار المترتبة على ذلك ستكون أشد حدة على البلدان النامية. فسكانها الأكبر حجما يعانون من جوانب الضعف، واقتصاداتها تعتمد على الإنتاج الزراعي، وهي تفتقر إلى القدرة على التصدي للحالات الجوية القاسية.

والافتقار إلى القدرة عل إدارة المخاطر المتصلة بالمناخ والتكيف معها أصبح بالفعل قضية محورية من قضايا التنمية في كثير من البلدان النامية، وبخاصة الدول الجزرية النامية الصغيرة. كما أن الافتقار

إلى القدرة عل إدارة المخاطر المتصلة بالتقلبات الحالية للمناخ سيحول على الأرجح دون أن تتكيف البلدان مع تعقيدات تغير المناخ العالمي وانعدام اليقين بشأنه مستقبلا.

وأخيرا، في الحالات التي تتفاعل فيها ديناميات تغير المناخ العالمي مع العولمة الاقتصادية، تتبدى الطبيعة المتقلبة للمخاطر بصورة أوضح وتكون أصعب في التنبؤ بها.

وإذا ما أريد النهوض بالتنمية في البلدان المتضررة من تغير المناخ، وإذا ما أريد للتنمية ألا تزيد من نفاقم خطر تغير المناخ، فلابد من تشجيع تبني نهج متكامل للحد من مخاطر المناخ المحلية. فالنُهج الناجحة في الحد من المخاطر، المتبعة بالفعل في دوائر الحد من المخاطر، ينبغي أن تُدمج في صلب الاستراتيجيات والبرامج الوطنية.

إن العنف والصراعات المسلحة، والأمراض، وأصول الحكم الرشيد، ورأس المال الاجتماعي، هي جميعها أيضا عوامل هامة في تشكيل المخاطر.

لم تُدرج هذه المواضيع في دليل مخاطر الكوارث نتيجة للمعوقات الإحصائية، غير أنها لا تقل أهمية عن غيرها من العوامل.

فخلال التسعينات، أدى ما مجموعه 53 صراعا مسلحا إلى مصرع 3.9 مليون إنسان. وتشير التحليلات التي أجريت ضمن دليل مخاطر الكوارث إلى أن الصراعات المسلحة وقضايا أصول الحكم الرشيد هي عوامل يمكن أن تحول حالات محدودة من انخفاض معدلات هطول الأمطار، على سبيل المثال، إلى حالات مجاعة واسعة. وهذا تحديدا ما يحدث في حالات الطوارئ المعقدة. ففي بداية القرن الحادي والعشرين، تعرضت بعض البلدان لحالات من الجفاف، أو الزلازل، أو ثورات البراكين بعد سنوات من الصراع المسلح، مما تسبب في حدوث أزمات إنسانية حادة بصفة خاصة. ولم يكن هناك كثير من الاهتمام، إن كان هناك اهتمام أصلا، بإمكانية استغلال إدارة الكوارث كأداة لمبادرات منع نشوب الصراعات، رغم أنه كانت هناك بعض التجارب المشجعة.

ورغم أن الأمراض الوبائية تعتبر كوارث في حد ذاتها، فإنها يمكن أيضا أن تتفاعل مع حالات الضعف البشري والكوارث الطبيعية. وهناك تنوع هائل في العلاقات بين المرض والكوارث والتنمية. فالمخاطر من قبيل الفيضانات أو ارتفاع درجات الحرارة في المناطق المرتفعة يمكن أن توسع من نطاق الأمراض المنقولة عن طريق الحشرات، مثل الملاريا. كما أن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وغيره من الأمراض يمكن أن تفاقم مخاطر الكوارث التي تنتج عن تغير المناخ و التحول الحضري والتهميش والحروب. ففي حالة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز مثلا، يصيب الضعف البالغ أفراد قوة العمل البالغين السليمي الجسم الذين كان يمكن في الظروف العادية أن

يستفاد من جهودهم في التصدي للكوارث. أو قد يكون أفرادها قد لقوا حتفهم بالفعل، تاركين وراءهم أسرا لا تضم سوى المسنين والأطفال الصغار تماما، ممن يفتقرون في كثير من الحالات إلى القدرة على العمل أو المعرفة.

وبالنسبة للحد من الكوارث، تنطوي أصول الحكم الرشيد على عناصر اقتصادية وسياسية وإدارية:

- الادارة الاقتصادية الرشيدة تتضمن عمليات لصنع القرار تؤثر على الأنشطة الاقتصادية في البلد وعلاقاته بالاقتصادات أخرى.
- الحكم السياسي الرشيد يتمثل في عملية صنع القرار من أجل وضع السياسات العامة، بما فيها السياسة الوطنية للحد من المخاطر والتخطيط لها.
- الادارة الرشيدة تتمثل في وضع نظام لتنفيذ السياسات العامة، وهي تتطلب وجود مؤسسات تعمل بصورة جيدة على الصعيدين المركزي والمحلي. وفي حالة الحد من المخاطر، يتطلب ذلك حسن إنفاذ قواعد بناء المباني، والتخطيط لاستغلال الأرض، ورصد المخاطر البيئية وأشكال الضعف البشري ومعايير السلامة.

وأصول الحكم الرشيد تنطوي على ما هو أكثر من مجرد إعادة تنظيم القطاع العام أو إعادة تقسيم المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة. وفي حين تتحمل الحكومات المسؤولية الأولية فيما يتعلق بالحق في السلامة والأمن، فإنها لا تستطيع ولا ينبغي أن تتحمل عبء إنجاز هذه المهام وحدها. وعلى الصعيدين الوطني والدولي، أصبح المجتمع المدني يلعب دورا أنشط بكثير من أي وقت مضى في تشكيل سياسات التصدي للمخاطر. كما أن للقطاع الخاص دور يجب أن يضطلع به في التحول إلى التنمية المستدامة التي تتضمن داخلها الوعي بمخاطر الكوارث – وهو دور يمكن تعزيزه بدرجة أكبر.

ويعرض هذا التقرير عددا من دراسات الحالات للممارسات الجيدة في أصول الحكم الرشيد في مجال الحد من مخاطر الكوارث. فعلى مدار العقد الماضي، ازداد عدد المنظمات الإقليمية المعنية بالتصدي لقضايا إدارة المخاطر. وبالإضافة إلى تطويرها لخبراتها ومبادراتها المتعلقة بالسياسات، يمكن أن توفر هذه المنظمات الإقليمية الاستمرارية للمساعدة في مواصلة التقدم المحرز على الصعيد الوطني في مجالي التنمية وإدارة مخاطر الكوارث.

وعلى الصعيد الوطني، يُعد إدماج الحد من مخاطر الكوارث في صلب الأنشطة تحديا رئيسيا. فمن المسلم به أنه لابد من أن يكون هناك تدخل قوي في حالات وقوع الكوارث. ويتمثل التحدي القائم الآن في زيادة التركيز على الحد من مخاطر

الكوارث كعنصر محوري في السياسة الإنمائية المتواصلة. وثمة نهج أكثر تكاملا يدعو إلى التعاون بين الوكالات الحكومية المسؤولة عن التخطيط لاستغلال الأرض، والتخطيط الزراعي والإنمائي، والتعليم، فضلا عن تلك المسؤولة عن إدارة الكوارث.

ويتطلب هذا النهج اتباع اللامركزية في استراتيجيات التخطيط لمخاطر الكوارث التي يمكن أن تساعد على تمكين المجتمعات المحلية وإتاحة الفرص للمشاركة المحلية. فالفئات الأكثر ضعفا في المجتمع كثيرا ما تكون هي الفئات الأكثر تعرضا للاستبعاد من عمليات صنع القرار على الصعيد المحلي، وفي كثير من الحالات تشمل تلك الفئات النساء. والتمكين من المشاركة في هذه الظروف يتطلب التزاما طويل الأجل بالتنمية الاجتماعية كجزء من برامج الحد من الضعف.

وأهمية تبني منظور يراعي الفروق بين الجنسين في التصدي للمخاطر، والفرص التي يخلقها الحد من المخاطر لتبني نهج يراعي تلك الفروق في التنمية، يمكن أن يتضح من التجارب المشجعة لجماعات المجتمع المدني التي تنشط في مجال الحد من المخاطر وتحقيق الانتعاش بعد وقوع الكوارث.

وضمن عمليات الإصلاح، كثيرا ما تكون التشريعات عنصرا بالغ الأهمية في تهيئة قاعدة صلبة للمجالات المحورية الأخرى، مثل النظم المؤسسية، والتخطيط والتنسيق السليم، والمشاركة المحلية، وفعالية تنفيذ السياسات العامة. غير أن الطريق إلى الإصلاح القانوني ليس بالطريق السهل، ولا يكفي وحده على الدوام لتيسير التغيير. فالتشريعات يمكن أن تحدد معايير وحدود الجهود المبذولة، على سبيل المثال، بتحديد قواعد بناء المباني أو الشروط التدريبية والمسؤوليات الأساسية للأطراف الرئيسية في إدارة المخاطر. غير أن التشريعات لا يمكن في حد ذاتها أن تدفع الناس لاتباع هذه القواعد. فلابد من الرصد والإنفاذ.

وفي السنوات الأخيرة، وفر مفهوم *رأس المال الاجتماعي* رؤى جديدة بشأن الطرق التي يتم بها تعبئة الأفراد والمجتمعات المحلية والجماعات للتصدي للكوارث.

ورأس المال الاجتماعي يعني تلك الأرصدة من الثقة والقواعد والشبكات الاجتماعية التي يستخلصها الناس من عضويتهم في مختلف أنواع التجمعات الاجتماعية. ورأس المال الاجتماعي، الذي يقاس بمستويات الثقة والتعاون والتبادل في جماعة اجتماعية ما، يلعب أهم الأدوار في تشكيل المرونة الفعلية اللازمة للتغلب على صدمات الكوارث وضغوطها. وتظل الاستجابة على مستوى المجتمع المحلي أهم عامل يمكن الناس من الحد من المخاطر المرتبطة بالمرض والتصدي لها. غير أن الضغوط الاجتماعية الطويلة الأجل أو الحادة يمكن أن تؤدي إلى تآكل هذه الروابط المحلية.

إن مدى ملاءمة السياسات العامة لتعزيز المساهمة الإيجابية للمجتمع المدني يتوقف على السياق الذي تتم فيه التنمية. فبالنسبة لكثير من البلدان في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، ممن تمر بمرحلة التكيف الهيكلي والتنمية القائمة على المشاركة، لا يتمثل التحدي في نشوء قطاع غير حكومي بقدر ما يتمثل في تنسق أنشطته.

رابعا – الاستنتاجات والتوصيات

يؤيد هذا التقرير ستة اتجاهات مستجدة في الحد من مخاطر الكوارث. وفيما يلي موجز لها.

1 – الحكم الرشيد المناسب عنصر جوهري إذا ما أريد إدماج الاعتبارات المتعلقة بالمخاطر في التخطيط للتنمية، وإذا ما أريد النجاح في تخفيف اثر المخاطر القائمة.

يجب تنظيم التنمية من حيث أثرها على مخاطر الكوارث. وربما كان توفر الإرادة السياسية والمساواة بين المناطق الجغرافية هما من أعظم التحديات التي تواجه إدماج مخاطر الكوارث في صلب التخطيط للتنمية. وهي مشاكل مشتركة من خلال إدارة البيئة وتقييم الأثر البيئي. فكيف نحدد المسؤولية عن مخاطر الكوارث التي تتعرض لها منطقة إذا كانت قد نتجت عن أنشطة تمت في منطقة أخرى؟ فتبرير النفقات في مجال الحد من المخاطر سيصبح أكثر سهولة مع زيادة تنقيح الأساليب الفنية للتقييم (بما فيها دليل مخاطر الكوارث) التي تتوفر لتوضيح الإسهام الإيجابي الذي يتحقق بالنسبة للتنمية نتيجة للاستثمار في الحد من المخاطر.

2 – إدماج المخاطر في برامج الإنعاش والتعمير في حالات الكوارث. يلزم توفر أدوات لتقييم التنمية وصنع القرار، بالإضافة إلى برامج للرصد تتضمن إدارة لمخاطر الكوارث، وذلك من أجل إدماج منظور إدارة المخاطر في صلب الأنشطة. وتزداد أهمية ذلك في حالات التعمير في حالات الكوارث.

3 – الادارة المتكاملة لمخاطر المناخ. إن الاستفادة من القدرات التي تتصدى لمخاطر الكوارث الحالية يُعد وسيلة فعالة لتطوير القدرة على التصدي لمخاطر تغير المناخ مستقبلا.

4 – إدارة الطبيعة المتعددة الوجوه للمخاطر. إن المخاطر الطبيعية هي مجرد تهديد واحد من بين التهديدات العديدة للحياة ولسبل الحياة. ففي كثير من الحالات، يعاني الناس الأكثر ضعفا تجاه المخاطر الطبيعية أيضا من الضعف تجاه مصادر أخرى للمخاطر. وبالنسبة للكثيرين، تتمثل استراتيجيات سبل الحياة في تجنب التهديدات من المصادر المتعددة للمخاطر – المصادر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية. ويجب على سياسة الحد من مخاطر الكوارث أن تأخذ هذه الحقيقة في حسبانها، وأن تبحث عن فرص لبناء القدرات العامة والخاصة على الحد من مخاطر الكوارث.

5 – الادارة التعويضية للمخاطر. بالإضافة إلى إعادة صياغة علاقة المخاطر بالتنمية، وهو ما يأمل هذا لتقرير أن يسهم فيه، يوجد اليوم تراث من المخاطر المتراكمة، ويلزم تحسين مستويات التأهب للكوارث والتصدي لها.

6 – معالجة ثغرات المعرفة في تقييم مخاطر الكوارث. إن إحدى الخطوات الأولى على الطريق إلى بذل جهد عالمي متسق ومنسق في مجال الحد من مخاطر الكوارث لابد وأن يتمثل في وجود فهم واضح لمدى عمق واتساع المخاطر وأشكال الضعف والخسائر الناجمة عن الكوارث.

وثمة توصيات محددة من أجل الوصول إلى تلك الغاية، منها ما يلي:

(أ) تعزيز وضع دليل عالمي بالمخاطر وأشكال الضعف، بما يتيح زيادة وتحسين المقارنات بين البلدان والمناطق.

(ب) دعم وضع الأدلة الوطنية والإقليمية للمخاطر للتمكين من إنتاج المعلومات اللازمة لصنع القرار على الصعيد الوطني.

(ج) وضع نظام متعدد المستويات للإبلاغ عن الكوارث.

(د) دعم تقييم الكوارث الذي يراعي السياق الذي تحدث فيه الكوارث.