GAR

تقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث

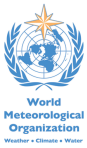
٢٠١٥

موجز تقرير التقييم العالمي ٢٠١٥

استدامة التنمية: مستقبل إدارة مخاطر الكوارث

الأمم المتحدة

يعرب مكتب الأمم المتحدة للحد من المخاطر عن امتنانه للمنظمات الوارد شعاراتها أدناه لمساهماتها لإنتاج تقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث ٢٠١٥. بالإضافة إلى ذلك، تكرم أيضا بتقديم الموارد المالية بسخاء كل من المفوضية الأوروبية (المديرية العامة للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية، والإدارة العامة للتنمية والتعاون)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية.



GAR

تقرير التقييم العالمي
بشأن الحد من مخاطر الكوارث

٢٠١٥

موجز تقرير التقييم العالمي ٢٠١٥

استدامة التنمية: مستقبل إدارة مخاطر الكوارث

الأمم المتحدة

يحتوي تقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث ٢٠١٥ على أيقونات «الواقع المحسن» (AR)، وهي تربط التقرير بالتطبيق المصاحب «تقرير التقييم للأرض الملموسة» (GfT) وتوفر للقارئ معلومات إضافية ومحتوى من الوسائط المتعددة.

ومن أجل استخدام هذه الملامح، وجه الكاميرا في الكمبيوتر اللوحي أو الهاتف الذكي الذي يضم تطبيق «GFT» إلى الأيقونة المطلوبة، ثم اضغط على زر (AR) عندما يظهر. سوف تظهر لك مجموعة متنوعة من الوظائف والمعلومات الحيوية المصممة لإثراء تجربة القراءة.

أيقونة الأرض: تربط المستخدم بكرة أرضية ديناميكية ثلاثية الأبعاد، وعرض البيانات المكانية الجغرافية للموضوع ذي الصلة بالنص المكتوب.

أيقونة الفيديو: روابط لمقاطع الفيديو ذات الصلة بموضوع النص من مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث وشركائه.

لتحميل التطبيق استخدم «الباركود المربع» المخصص في نهاية هذه الوثيقة، أو قم بزيارة الموقع: www.preventionweb.net/gar

لتبادل التعليقات والأخبار حول تقرير التقييم العالمي على تويتر وفيسبوك، يرجى استخدام #GAR15

© الأمم المتحدة ٢٠١٥. جميع الحقوق محفوظة.

تنويه:

الآراء الواردة في هذه المطبوعة لا تعكس بالضرورة وجهة نظر الأمانة العامة للأمم المتحدة. والتسميات المستخدمة وطريقة عرض المواد لا تعني التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي دولة أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن ترسيم الحدود أو التخوم.

من الممكن الاقتباس من هذا المنشور بحرية، ولكن يجب الإقرار بالمصدر.

تنويه الاستشهاد بالمصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من المخاطر (٢٠١٥). موجز تقرير التقييم العالمي – استدامة التنمية: مستقبل إدارة مخاطر الكوارث. جنيف، سويسرا: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث

تصميم وتخطيط: AXIS and ELP, Tokyo, Japan. Takae Ooka, New York, U.S

التحرير: كريستوفر أندرسون، فيينا، النمسا

الطباعة: في فرنسا Imprimerie Gonnet, Belley

الملخص

مستقبل التنمية على المحك

يمثل عام ٢٠١٥ عاما حاسما بالنسبة لمستقبل التنمية، حيث يصادف هذا العام اكتمال ثلاث عمليات دولية من شأنها تحديد جدول الأعمال الذي يتم من خلاله التعامل مع ومعالجة الحد من مخاطر الكوارث والتنمية المستدامة وتغير المناخ في السنوات القادمة.

ففي مارس/ آذار ٢٠١٥، يُعقد المؤتمر العالمي الثالث للحد من مخاطر الكوارث في «سينداي» باليابان، ومن المتوقع أن تعتمد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إطارا جديدا خلفا لإطار عمل «هيوغو». وسوف يعمل الإطار الجديد على توجيه الدول في جهودها الرامية إلى تحقيق خفض كبير في الخسائر الناجمة عن الكوارث في المستقبل.

وبحلول سبتمبر/ أيلول ٢٠١٥، ستتفق الحكومات على مجموعة من الأهداف الإنمائية المستدامة بناءً على نتائج مؤتمر «ريو + ٢٠» الذي عُقد في ٢٠١٢، وعلى الأهداف الإنمائية للألفية. وللمرة الأولى سيتم تصميم هذه الأهداف الجديدة للتطبيق عالميا.

وأخيرا سيُعقد المؤتمر الحادي والعشرين للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، وتُعقد الدورة الحادية العشر لاجتماع أطراف بروتوكول «كيوتو» في باريس في ديسمبر/ كانون الأول ٢٠١٥، بهدف التوصل إلى اتفاقية عالمية بشأن تغير المناخ.

وقد قام تقرير التقييم العالمي للحد من مخاطر الكوارث لعام ٢٠١٥ (GAR15) بجمع الأدلة المؤكدة لإثبات أن تعزيز الالتزام والاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث هو أمر بالغ الأهمية لنجاح جميع العمليات العالمية الثلاثة وكذلك لتحقيق التآزر بينها.

لا يمكن تحقيق التنمية المستدامة ما لم يتم تقليل مخاطر الكوارث

يقدر متوسط الخسائر السنوي المتوقع من الزلازل والتسونامي والأعاصير المدارية وفيضانات الأنهار بنحو ٣١٤ بليون دولار في البيئة المبنية وحدها. وسوف يرتفع الرقم عن ذلك إذا تضمن الأخطار الأخرى مثل الجفاف، أو القطاعات الأخرى مثل الزراعة. ويمثل متوسط الخسائر السنوية قيمة جميع الخسائر المستقبلية محسوبة على أساس سنوي على المدى الطويل، ويمكن توضيحه على أنه مقدار المبالغ التي يجب على الدول أن تضعها جانبا في كل عام لتغطية الخسائر الناجمة عن الكوارث المستقبلية.

وإذا لم يتم خفض هذه المخاطر فإن الخسائر المستقبلية المتوقعة تصبح تكلفة مهدرة كبيرة للتنمية. وعلى نحو خاص في الدول التي تمثل فيها مخاطر الكوارث الآن نسبة كبيرة من استثمارات رأس المال والنفقات الاجتماعية، فإن القدرة على التنمية المستقبلية ستتعرض للتقويض بشكل خطير. في مثل هذه الظروف، سيكون من الصعب تحقيق تنمية مستدامة، ناهيك عن الاستدامة.

في العديد من الدول، يتسبب تغير المناخ في تعاظم المخاطر وزيادة تكلفة الكوارث. ففي منطقة البحر الكاريبي على سبيل المثال، يبلغ متوسط الخسائر السنوي المرتبط برياح الأعاصير المدارية وحدها إلى ما يصل إلى ١,٤ بليون دولار بحلول عام ٢٠٥٠. والعديد من الدول الجزرية الصغيرة النامية تواجه بالفعل مخاطر تتجاوز نسبيا حجم الكارثة التي تقع. لذلك فإن الحد من تلك المخاطر هو أمر ضروري لحماية تلك الدول من آثار تغير المناخ.

الحد من مخاطر الكوارث هو استثمار جيد

الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث هو بالتالي شرط مسبق للتنمية المستدامة للمناخ المتغير. وهو شرط مسبق يمكن تحقيقه، وهو منطقي جدا من الناحية المالية. ومن المتوقع أن يزداد متوسط الخسائر السنوي العالمي نتيجة لمتطلبات الاستثمارات الجديدة، على سبيل المثال في البنية التحتية الحضرية التي تقدر حاليا أنها ستصل إلى ٩٠ تريليون دولار بحلول عام ٢٠٣٠[١]. إلا أن هذه الزيادة ليست حتمية بحيث لا يمكن تجنبها. فمن الممكن أن استثمارات عالمية سنوية بنحو ٦ بليون دولار في في الاستراتيجيات المناسبة لإدارة مخاطر الكوارث يمكن أن تنتج منفعة إجمالية من حيث خفض المخاطر تقدر بنحو ٣٦٠ بليون دولار[٢]. وهذا يعادل الخفض السنوي لمتوسط الخسائر السنوية الجديدة والإضافية بأكثر من ٢٠٪.

ومثل هذا الاستثمار السنوي في الحد من مخاطر الكوارث يمثل فقط جزء صغير جدا من قيمة الـ ٦ تريليون دولار سنويا التي يجب استثمارها في البنية التحتية (أنظمة التطوير الحضري واستخدام الأراضي وأنظمة الطاقة) على مدى السنوات الـ ١٥ المقبلة. ولكن بالنسبة لكثير من الدول، فإن مثل هذه الاستثمارات الإضافية الصغيرة يمكن أن تحدث فرقا حاسما في تحقيق الأهداف الوطنية والدولية للقضاء على الفقر، وتحسين الصحة والتعليم، وضمان النمو المستدام والعادل.

إدارة للكوارث ولكن لا إدارة للمخاطر

بعد خمسة وعشرين عاما من تصديق الدول الأعضاء بالأمم المتحدة على العقد الدولي للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية، وبعد عشر سنوات من اعتماد إطار عمل «هيوغو»، لم يتم خفض مخاطر الكوارث العالمية بشكل كبير. وعلى الرغم من النجاح في الحد من الوفيات والخسائر الاقتصادية في بعض الدول والمدن وبالنسبة لبعض الأخطار، فإن مخاطر الكوارث على النحو الكلي لا تزال في تزايد.

وبقياس الكوارث من حيث سنوات العمر المفقودة، فإنها تمثل انتكاسة للتطور بالمقارنة مع أمراض مثل الدرن. فهناك حوالي ٤٢ مليون سنة تُفقد من الأعمار المتوقعة نتيجة للكوارث المبلغ عنها عالميا كل سنة. وتتركز هذه الخسائر بشكل غير متناسب في دول الدخل المنخفض والمتوسط.

ومن التطورات المقلقة على نحو خاص تصاعد كلا من الوفيات والخسائر الاقتصادية المرتبطة بالكوارث الصغيرة المحلية المتكررة. وهذه المخاطر الممتدة ترتبط بشكل وثيق مع مسببات مثل عدم المساواة، والتدهور البيئي، والتنمية الحضرية سيئة التخطيط والإدارة، وضعف الحوكمة. وهي تمثل الشغل الشاغل للأسر ذات الدخل المنخفض والشركات الصغيرة التي تعتمد على البنية التحتية العامة، وكذلك للحكومات المحلية التي توفر هذه البنية.

لقد أدى إطار عمل «هيوغو» إلى توليد استثمارات كبيرة وإلى الالتزام بالحد من مخاطر الكوارث من قبل المعنيين على جميع المستويات، بما في ذلك الحكومات الوطنية والسلطات البلدية، والمرافق، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات العلمية والتقنية، والمنظمات الإقليمية والدولية، والقطاع الخاص.

ومع ذلك، في حين قدم إطار عمل «هيوغو» إرشادات مفصلة بشأن إدارة المخاطر الكامنة ومسبباتها، فإن معظم الدول قد استوعبت ومارست الحد من مخاطر الكوارث على أنه إدارة للكوارث، وذلك بشكل أساسي من خلال تعزيز قدرات التأهب والاستجابة والإنذار المبكر للكوارث وعن طريق الحد من مخاطر محددة.

وفي حين أن هذا النهج هو طريقة مناسبة لإدارة الكوارث، فقد ثبت أنه أقل فعالية بكثير في إدارة المخاطر الكامنة. وبالنظر إلى أن هذه المخاطر تتولد من داخل عملية التنمية، فإن التصدي لها يتطلب إجراءات مثل الحد من الفقر، وتخطيط المدن وإدارتها بشكل مناسب، وحماية واستعادة النظم الإيكولوجية.

وهذا هو المجال الذي لم يتحقق فيه إلا تقدم محدود في معظم الدول خلال إطار عمل «هيوغو». والحالات التي تم فيها وضع اعتبارات المخاطر بالكامل في الحسبان في الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية، أو تم دمج المعرفة الخاصة بالمخاطر في خطط وممارسات التنمية لا تزال تشكل الاستثناء. وعلى هذا النحو، وبالرغم من التحسن الملحوظ في إدارة الكوارث، فقد تولدت مخاطر جديدة وتراكمت أسرع مما تم خفضه من المخاطر القائمة.

مستقبل الحد من مخاطر الكوارث

إن مخاطر الكوارث تقوض بالفعل قدرة العديد من الدول على إيجاد استثمارات رأس المال والنفقات الاجتماعية اللازمة للتنمية المستدامة. وفي الوقت نفسه مع تزايد اللامساواة في العالم، وزيادة التعرض للخطر، والتوسع الحضري السريع والاستهلاك المفرط للطاقة ورأس المال الطبيعي، فإن كل ذلك يهدد بالدفع الخطير نحو مستويات خطيرة وغير متوقعة من الآثار العالمية الشاملة. وعلى نحو خاص، مع التعديات المفرطة على القدرة البيولوجية للكوكب، فإن هناك الآن إمكانية حقيقية لأن تصل مخاطر الكوارث إلى نقطة نهائية، والتي بعدها تكون الجهود والموارد اللازمة للحد منها تتجاوز قدرة الأجيال القادمة. وهذا يشكل تحديا حاسما لمستقبل الحد من مخاطر الكوارث.

وإذا كان هناك تزايد متسارع لتجنب مخاطر الكوارث، فإن هناك إجماع متنامي بأن مسببات المخاطر يجب أن يتم معالجتها. إن المنطق يقول بأنه بعد حد معين لا يعتمد التقدم الاجتماعي والتنمية البشرية على النمو الاقتصادي غير المحدود، وأن ازدياد استهلاك الطاقة أصبح مقبولا على نحو متزايد وهو يدفع الآن نحو المناقشة العالمية بشأن التنمية المستدامة.

هناك الآن زخم متزايد من القطاع الخاص والمواطنين والمدن لتحويل ممارسات التنمية إلى قطاعات مثل الطاقة المتجددة والمياه وإدارة النفايات، وإدارة الموارد الطبيعية، والمباني الخضراء والبنية التحتية، والزراعة المستدامة. وهذه التحولات في مجال التنمية تسهم أيضا في الحد من مخاطر الكوارث: على سبيل المثال الانتقال إلى اقتصاد خفض الكربون الذي يقلل من خطر التغير الكارثي للمناخ، وحماية واستعادة النظم الإيكولوجية التنظيمية التي يمكن أن تخفف مجموعة متنوعة من الأخطار؛ كما أن الزراعة المراعية للمخاطر يمكن أن تعزز الأمن الغذائي.

إلا أنه من أجل دعم هذه التحولات في التنمية، فمن الضروري أيضا إعادة تفسير الطريقة التي يتم بها معالجة الحد من مخاطر الكوارث. إن إدارة المخاطر الكامنة في النشاط الاجتماعي والاقتصادي بدلا من تعميم الحد من مخاطر الكوارث – لمجرد الحماية ضد التهديدات الخارجية – هو أمر مختلف تماما عن النهج الحالي للحد من مخاطر الكوارث. وهذا يعني أن إدارة المخاطر – وليس إدارة الكوارث – تكون بمثابة مؤشرات للمخاطر غير المعالجة، تصبح الآن متأصلة في فن التنمية؛ لا كوظيفة إضافية إلى التنمية، ولكن كمجموعة من الممارسات تمثل جزءا لا يتجزأ من أصولها الجذرية.

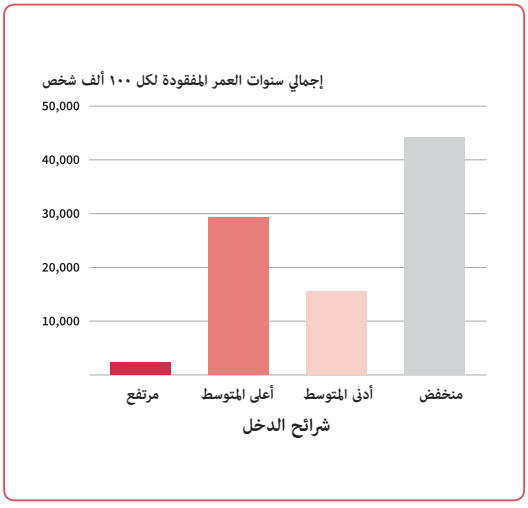
وهكذا فإن الرسالة الرئيسية لتقرير التقييم العالمي ٢٠١٥ هي أنه يجب أن تكون هناك مجموعة مناسبة من الاستراتيجيات الداعمة لبعضها بعضا لإدارة مخاطر الكوارث تمتزج وتتدفق من خلال قرارات التنمية، وهو أمر بالغ الأهمية لتسهيل التحول ونجاح جميع الأطر الدولية الثلاث التي قيد المناقشة حاليا. وبدون الإدارة الفعالة لمخاطر الكوارث، فإن التنمية المستدامة لن تكون مستدامة.

النتائج الرئيسية

خسائر الكوارث لا تزال كبيرة

بعد خمسة وعشرين عاما من تصديق الدول الأعضاء بالأمم المتحدة على العقد الدولي للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية، وبعد عشر سنوات من اعتماد إطار عمل «هيوغو»، لم يتم خفض مخاطر الكوارث العالمية بشكل كبير. وبينما أدت التحسينات في مجال إدارة الكوارث إلى انخفاض كبير في الوفيات في بعض الدول، فإن الخسائر الاقتصادية للكوارث وصلت الآن إلى ما يتراوح من ٢٥٠ بليون دولار إلى ٣٠٠ بليون دولار سنويا[٣]. والأهم أن الوفيات والخسائر الاقتصادية للمخاطر الممتدة في الدول منخفضة ومتوسطة الدخل آخذة في الصعود.

شكل ١ معدل سنوات العمر المفقودة بالنسبة لعدد السكان تبعا لشرائح الدخل، ١٩٩٠-٢٠١٢



المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث مع بيانات من "Noy, 2014".[٤]

تكلفة الكوارث تعادل الأمراض الرئيسية وهي عبء اقتصادي واجتماعي

يمكن استخدام مفهوم سنوات العمر المفقودة لتقديم تمثيل أفضل لأثر الكوارث، حيث أنها توفر وصفا لقياس الوقت اللازم لإنتاج التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي. بين عامي ١٩٨٠ و٢٠١٢، فقد البشر حوالي ٤٢ مليون سنة من الأعمار المتوقعة نتيجة للكوارث المبلغ عنها عالميا كل سنة، وهو ما يمثل انتكاسة للتطور بالمقارنة بأمراض مثل الدرن[٥].

وإذا أظهرت هذه الأرقام أن خسائر الكوارث تصل إلى القدر الذي يمثل تحديا عالميا هاما للتنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي يعادل ما تمثله الأمراض، فإن ذلك يوضح أيضا أن هذا التحدي لا يتوزع بشكل متكافئ. فأكثر من ٩٠٪ من مجموع سنوات العمر المفقودة في الكوارث تنتشر في الدول منخفضة ومتوسطة الدخل (شكل ١).

المخاطر العالمية تشكل تكلفة كبيرة مهدرة

بينما يمكن للخسائر التاريخية أن تفسر الماضي، إلا أنها لا تقدم بالضرورة دليلا جيدا للمستقبل. ومعظم الكوارث التي يمكن أن تحدث لم تحدث حتى الآن. وهناك تقييم جديد للمخاطر العالمية[٦] يسلط الضوء على متوسط الخسائر السنوي المتوقع من الزلازل والتسونامي والأعاصير المدارية وفيضانات الأنهار بما يقدر الآن بنحو ٣١٤ بليون دولار في البيئة المبنية وحدها. ومتوسط الخسائر السنوي يمكن توضيحه على أنه المبلغ الذي يجب على الدول أن تضعه جانبا كل عام لتغطية خسائر الكوارث المستقبلية؛ وهكذا فإنه يمثل الالتزامات الاحترازية التراكمية. وهذه تكلفة كبيرة مهدرة، حيث كان من الممكن استخدام هذه الموارد لاستثمارات التنمية الهامة.

الخسائر المستقبلية المتوقعة تهدد التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي في دول الدخل المنخفض

إذا تم تقاسم هذه المخاطر بالتساوي بين سكان العالم، ستكون الخسارة السنوية تعادل ٧٠ دولار تقريبا لكل فرد في سن العمل[٧]، أو قيمة الدخل لمدة شهرين بالنسبة للأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر[٨]. وهذا يمثل خطرا وجوديا لأولئك الذين يكافحون أصلا من أجل البقاء على أساس يومي.

عندما تتجاوز مخاطر الكوارث المقاييس الاقتصادية مثل مستويات استثمار رأس المال أو الإنفاق الاجتماعي، يصبح تحدي التنمية واضحا. على سبيل المثال، الإنفاق الاجتماعي السنوي أكبر ٤٠٠ مرة تقريبا في دول الدخل المرتفع عنها في دول الدخل المنخفض. ومع ذلك، فإن متوسط الخسائر السنوي في دول الدخل المنخفض تعادل حوالي ٢٢٪ من الإنفاق الاجتماعي، مقارنة بنحو ١,٤٥٪ فقط في دول الدخل المرتفع (شكل ٢).

لذلك ما لم يتم خفض مخاطر الكوارث، فإن هذه الدول لن تكون قادرة على إيجاد الاستثمارات اللازمة في مجال الحماية الاجتماعية والصحة العامة والتعليم العام لتحقيق أهدافها الإنمائية.

التنمية المستدامة في الدول الجُزُرية الصغيرة النامية

بالنسبة للدول الجزرية الصغيرة النامية، لا تكون خسائر الكوارث المستقبلية المتوقعة عالية على نحو غير متناسب فقط، ولكنها تمثل تهديدا وجوديا. على سبيل المثال من الناحية النسبية، من المتوقع أن تخسر الدول الجزرية الصغيرة النامية من أسهم رأس المال أكثر من ٢٠ ضعف كل عام بالمقارنة مع أوروبا وآسيا الوسطى. وبالنسبة لاستثمار رأس المال أو الإنفاق الاجتماعي، فإن الخسائر المتوقعة في الدول الجزرية الصغيرة النامية هي أيضا أعلى منها في مناطق أخرى.

شكل ٢ تقديرات الخسائر المستقبلية من الزلازل والفيضانات والأعاصير المدارية وأمواج التسونامي مقارنة بالإنفاق الاجتماعي

المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث مع بيانات من التقييم العالمي للمخاطر والبنك الدولي.

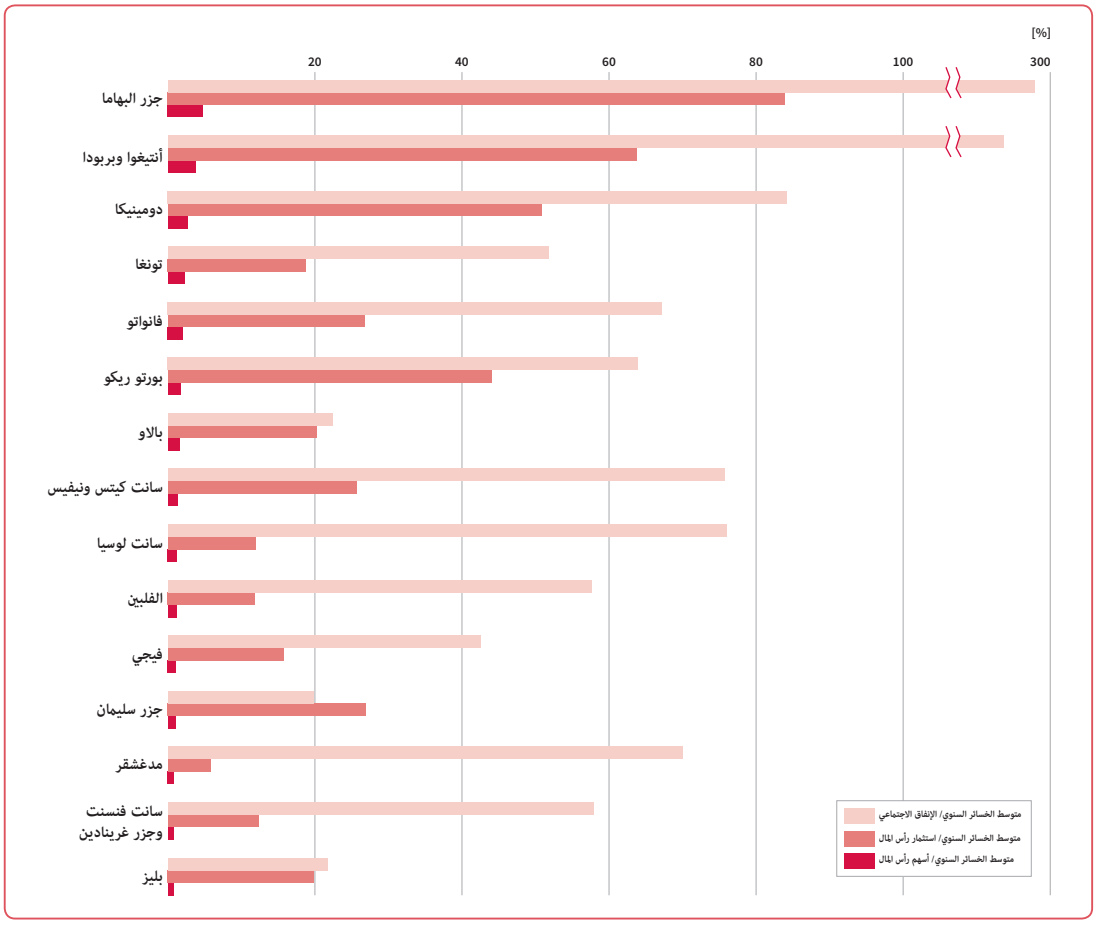
في أربع من الدول الجزرية الصغيرة النامية، نجد أن الموارد التي يجب أن توضع جانبا كل عام لتغطية خسائر الأعاصير المدارية تتجاوز في الواقع مجموع الإنفاق الاجتماعي السنوي لهذه الدول (شكل ٣)، في حين أن في خمس دول أخرى، يزيد متوسط الخسائر السنوية بأكثر من ٥٠٪ مما تستطيع أو تعتزم حكوماتها إنفاقه على التعليم والصحة والحماية الاجتماعية مجتمعة.

زيادة مخاطر الكوارث بسبب تغير المناخ في الدول الجزرية الصغيرة النامية في منطقة البحر الكاريبي

سوف يكون لتغير المناخ أثر كبير على هذه الخسائر المستقبلية المتوقعة. ففي منطقة البحر الكاريبي على سبيل المثال، سيساهم تغير المناخ في زيادة إضافية تقدر بنحو ١,٤ بليون دولار إلى متوسط الخسائر السنوي المتوقع بحلول عام ٢٠٥٠. وهذا الرقم يمثل فقط الخسائر المرتبطة بزيادة أضرار الرياح ويستبعد الخسائر الإضافية من العواصف الناجمة عن ارتفاع مستوى سطح البحر.

ومع تغير المناخ، تتضاعف المخاطر في هندوراس، وتزداد بنحو خمسة أضعاف في ترينيداد وتوباغو. وفي المقابل، تشهد المكسيك انخفاضا فعليا للمخاطر، بما يؤكد أن آثار تغير المناخ ليست موزعة بالتساوي، ولكن سوف تؤثر على الدول المختلفة بطرق مختلفة.

شكل ٣ تقديرات الخسائر المستقبلية من الأعاصير المدارية مقابل أسهم رأس المال والاستثمار والإنفاق الاجتماعي في الدول الجزرية الصغيرة النامية



المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث مع بيانات من التقييم العالمي للمخاطر والبنك الدولي.

الآثار غير المتساوية لتغير المناخ على الإنتاجية الزراعية

وفقا لما تذكره الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ أنه: «من المرجح جدا أن يكون لتغير المناخ تأثير سلبي شامل على غلة محاصيل الحبوب الرئيسية في جميع أنحاء أفريقيا، مع تفاوتات إقليمية كبيرة في درجة انخفاض الغلة» [٩]، بل قد يؤدي هذا التفاوت الإقليمي إلى زيادة في إنتاج الذرة في شرق أفريقيا.

في كينيا ومالاوي والنيجر، يشكل الدخل من الزراعة حصة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي يشكل قطاعا إنتاجيا مهما في كل الدول الثلاث.

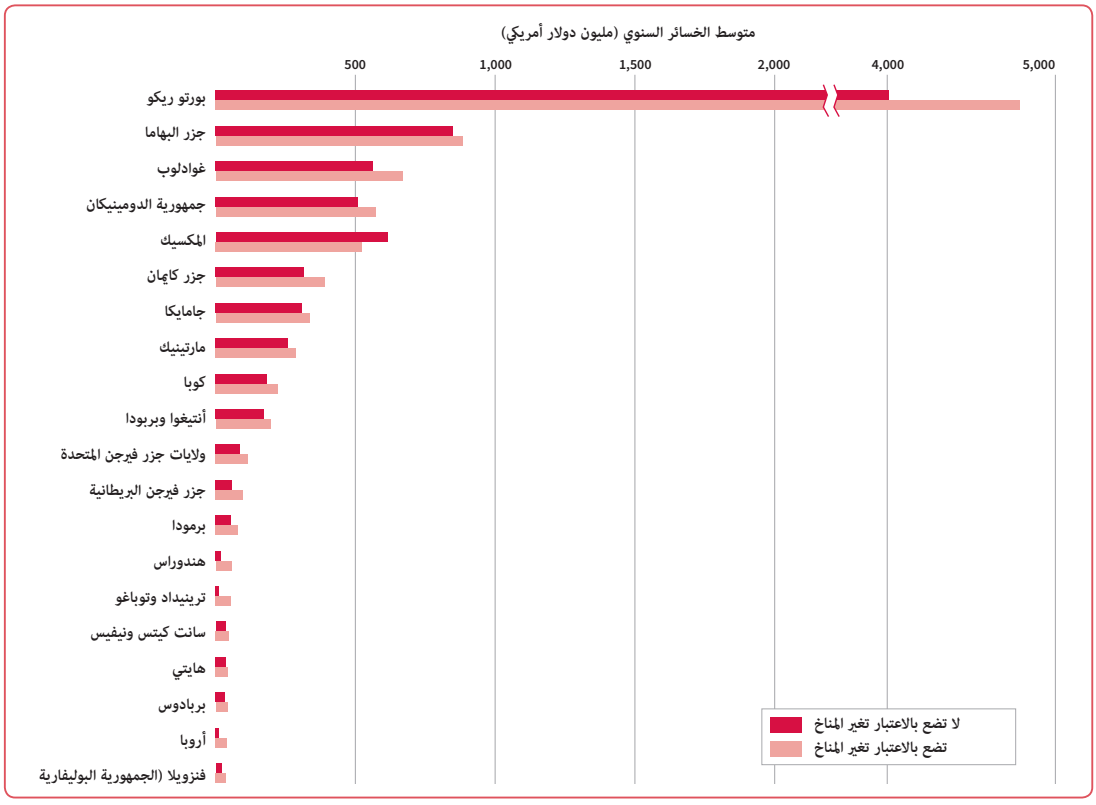
بناء على سيناريوهات تغير المناخ في المستقبل القريب، من المتوقع أن خسائر الذرة في ملاوي نتيجة للجفاف قد تزداد من حيث القيمة المطلقة والقيمة النسبية لإجمالي الناتج المحلي[١٠]. ونظرًا لأن الزراعة تسهم بنحو ٣٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في ملاوي، فإن هذا قد يدفع البلاد إلى تجاوز حد المرونة من حيث الاقتصاد الوطني وكذلك الفقر.

ومع ذلك، في كينيا والنيجر، حيث تشكل الزراعة ٣٠٪ و٣٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي (على التوالي)، فإن الخسائر سوف تنخفض فعليا في نفس السيناريو لتغير المناخ.

المخاطر الممتدة كأحد عوامل الفقر

خلافا للمخاطر الحادة، فإن المخاطر الممتدة ترتبط على نحو أوثق مع مسببات مثل اللامساواة والفقر، أكثر من ارتباطها مع خطوط الصدع الزلزالية ومسارات الأعاصير. وعلى وجه الدقة، لأن المخاطر الممتدة تتأصل في المسببات

شكل ٤ خسائر إضافية من تغير المناخ في حوض البحر الكاريبي



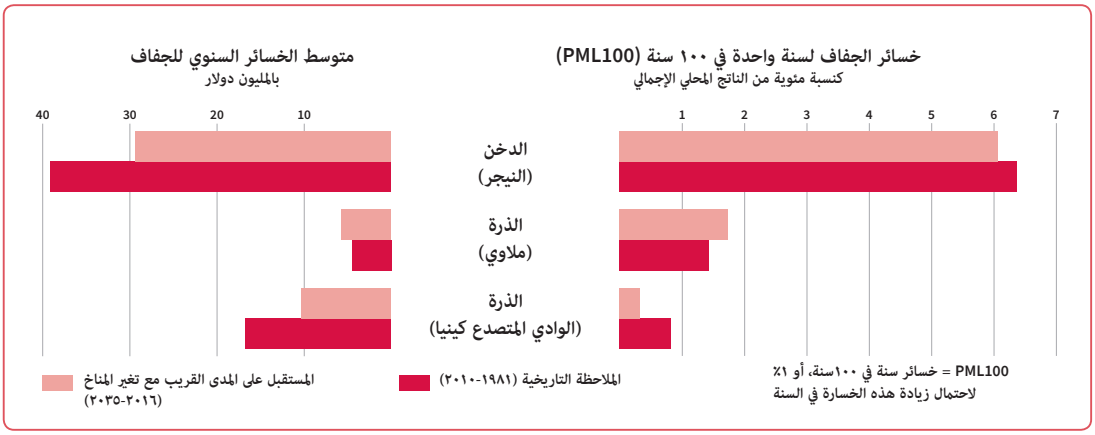
المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث مع بيانات من التقييم العالمي للمخاطر.

المرتبطة بالتنمية، فمن الممكن تجنبها وإدارتها من خلال الاستثمارات الملائمة في الحد من مخاطر الكوارث.

والمخاطر الممتدة مسؤولة عن معظم أضرار الكوارث، وهذا يشكل تآكلا مستمرا لأصول التنمية، مثل المنازل والمدارس والمرافق الصحية والطرق والبنية التحتية المحلية، ولاسيما في دول الدخل المنخفض والمتوسط (شكل ٦).

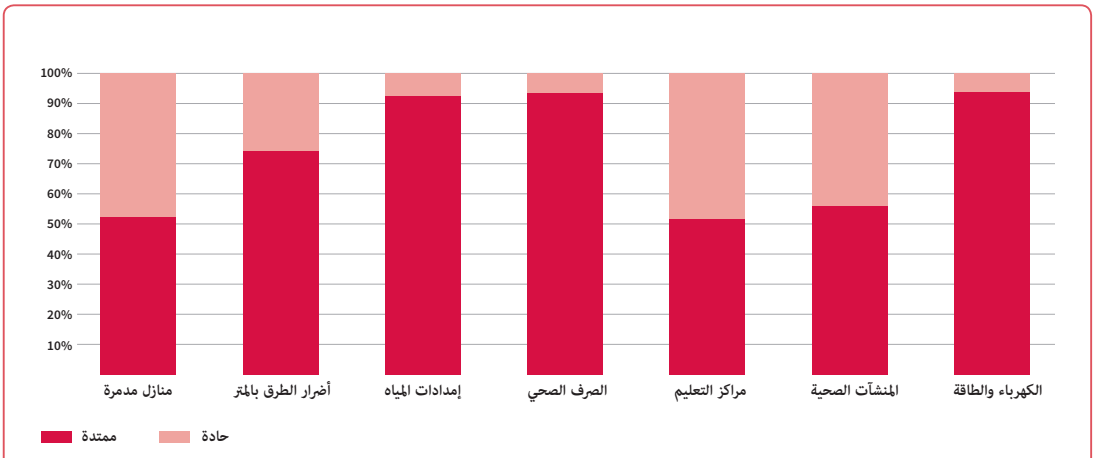
في العقد الأخير، كانت الخسائر الناجمة عن المخاطر الممتدة تعادل ٩٤ بليون دولار في ٨٥ دولة وإقليم تتوفر لهم البيانات حاليا[١١]. وعادة ما نجد أن الخسائر المؤمن عليها والخسائر الناجمة عن الكوارث الحادة يتم تقديرها والإبلاغ عنها. وعلى العكس، عادة ما يتم تجاهل تكلفة المخاطر الممتدة. وهذه الخسائر يتحملها المتضررون، وهو ما يصير مسببا هاما للفقر ضمن هذا الإطار.

شكل ٥ متوسط الخسائر السنوية المتوقعة من الجفاف لمحاصيل الذرة والدخن في كينيا ومالاوي والنيجر، التي تم ملاحظتها وتلك المتوقعة مع اعتبارات تغير المناخ



المصدر: Jayanthi, ٢٠١٤[١٢]

شكل ٦ الأضرار الناجمة عن المخاطر الممتدة والحادة منذ عام ١٩٩٠



المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث مع بيانات من قواعد بيانات الخسائر الوطنية.

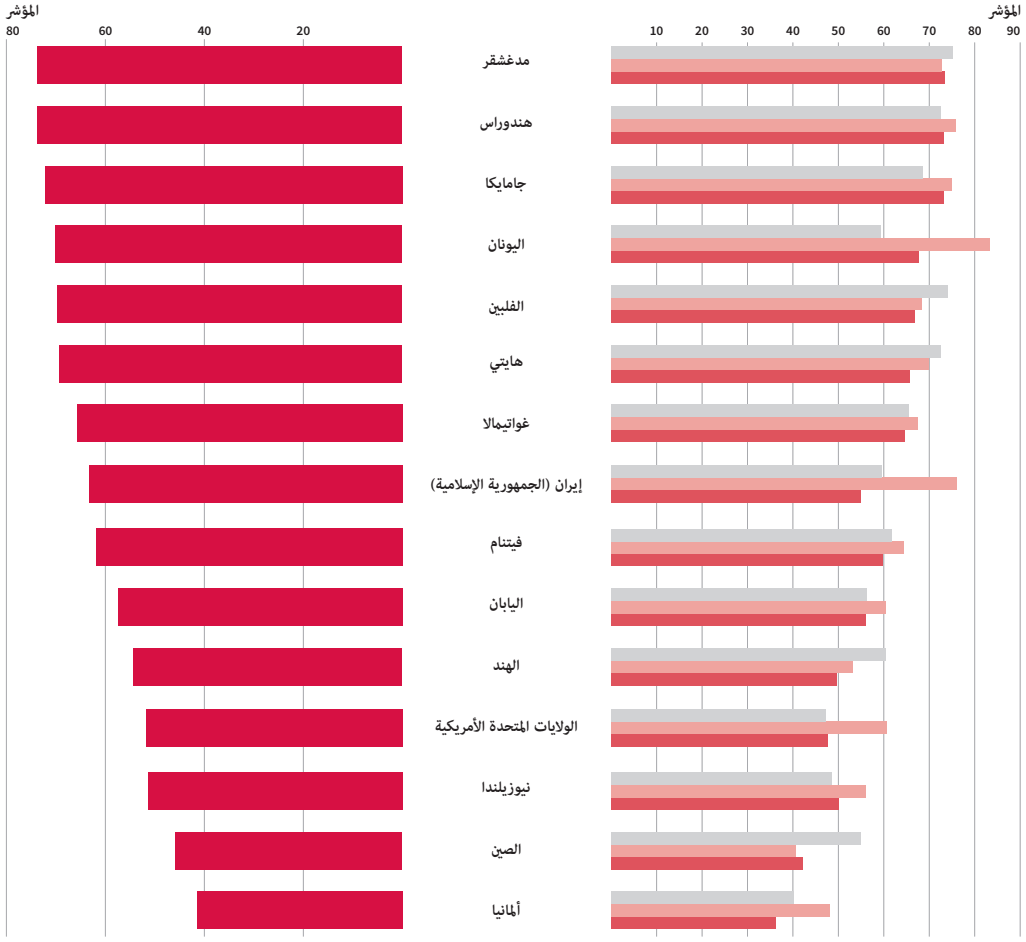
المخاطر متعددة الأبعاد

في الدول التي لديها نسبة عالية من متوسط الخسارة السنوي بالنسبة لرأس المال والمدخرات، فإن الكوارث قد تؤدي إلى اضطرابات اقتصادية كبيرة. وفى الدول التي لديها نسبة عالية من المخاطر لاستثمار رأس المال، فإن الكوارث قد تؤدي إلى إعاقة النمو الاقتصادي في المستقبل. وقد تتأثر التنمية الاجتماعية فى الدول التي لديها نسبة عالية من المخاطر على الإنفاق الاجتماعي.

يتسم عدد من الدول بكل هذه السيناريوهات الثلاثة، مما يعني أن مخاطر الكوارث يمكن أن تقوض بشكل خطير قدرتها على التنمية عبر أبعاد متعددة (شكل ٧). ويشكل ذلك تحديا ليس فقط لدول الدخل المنخفض مثل مدغشقر وهايتي، ولكن أيضا لدول الدخل المتوسط مثل هندوراس وجامايكا والفلبين، وبالنسبة لدول الدخل المرتفع مثل اليونان.

على الرغم من أن جامايكا واليونان أقل نسبيا بكثير في التعرض للمخاطر بالمقارنة مع الفلبين وفيجي وهندوراس

شكل ٧ آثار مخاطر الكوارث على قدرات التنمية



المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث مع بيانات من التقييم العالمي للمخاطر والبنك الدولي.

ومدغشقر، إلا أن الآثار السلبية للتنمية متشابهة جدا. ومع ذلك، تتأثر الدول المختلفة ببعض الأبعاد أكثر من الأخرى. ففي حين أن التحدي الرئيسي لليونان يتعلق بالنمو الاقتصادي، فإن التحدي الرئيسي الذي يواجه الفلبين يتعلق بالتنمية الاجتماعية.

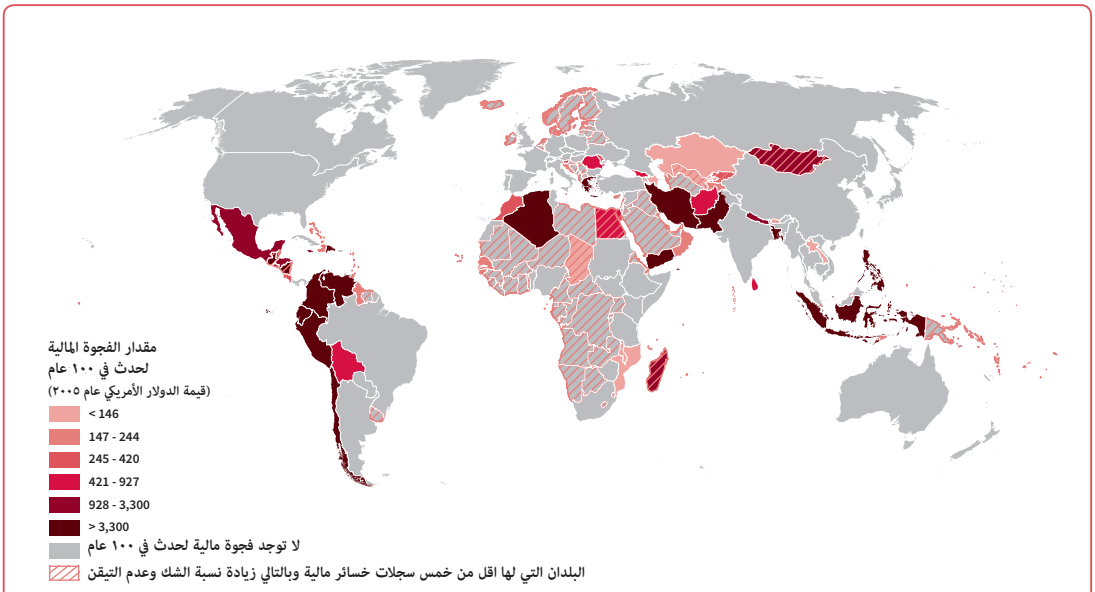
تحديات المرونة المالية

حتى إذا كانت هناك دولة يمكن أن تمول الخسائر السنوية المتوقعة بها، فليس بالضروري أن يكون لديها المرونة الاقتصادية والمالية لمواجهة الخسائر البالغة قليلة التكرار. وفي الدول الأعلى دخلا، تتمتع نسبة عالية من الخسائر الاقتصادية بالتأمين، مما يعزز المرونة المالية. وعلى العكس، فإن العديد من الدول الأقل دخلا والأصغر اقتصادا – بما في ذلك الدول الأقل نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية – تواجه تحديات خطيرة في حالات الخسائر البالغة.

في هذه الدول، تكون معظم المخاطر غير مؤمن عليها، والحكومات لا تملك احتياطيات مالية أو لا تستطيع تدبير تمويل للطوارئ يسمح باستيعاب الخسائر والتعافي وإعادة البناء. وعلى نحو خاص، فإن الدول التي تعاني من عجز كبير في الميزانية تكون غير قادرة على توجيه حصيلة الإيرادات للتعامل مع الخسائر الضخمة للكوارث، وبالتالي تحتاج إلى استخدام آليات أخرى، بما في ذلك الضرائب والقروض الوطنية والدولية، والاحتياطيات الأجنبية، والسندات المحلية، والمساعدات وآليات تمويل المخاطر.

وهكذا فإن العديد من الدول لن تستطيع اجتياز اختبار الإجهاد لمرونتها المالية في مواجهة خسائر حدث يتكرر مرة واحدة في ١٠٠ عام (شكل ٨). على سبيل المثال فإن دول مثل كندا والولايات المتحدة واليابان والدول الأوروبية، لن تواجه فجوة التمويل في حالة خسائر ناتجة عن حدث لا يتكرر إلا مرة واحدة كل ١٠٠ عام. وعلى العكس، فإن حدث مثل هذا سوف يشكل تحديا قاسيا للمرونة المالية لدول متنوعة مثل الجزائر، وتشيلي، واليونان، وإندونيسيا، وإيران، ونيكاراغوا، وباكستان، وستواجه الفلبين تحديا كبيرا.

شكل ٨ الدول التي تواجه فجوة مالية لمواجهة حدث يتكرر مرة في ١٠٠ عام



المصدر: Williges et al., ٢٠١٤[١٣]

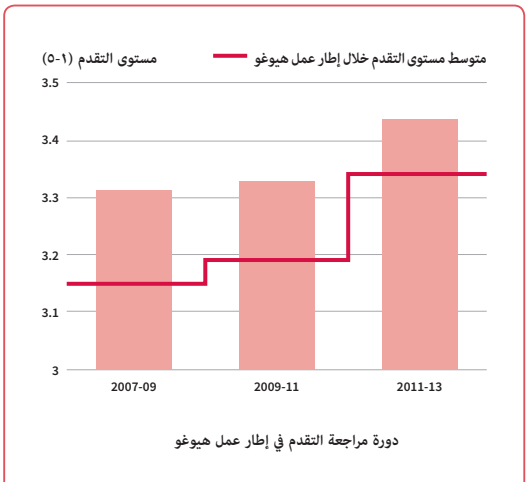
تعزيز إدارة الكوارث

إن تعزيز الترتيبات المؤسسية والتشريعية للحد من مخاطر الكوارث ضمن إطار عمل «هيوغو» هو أحد المجالات التي ذكرت الدول أنها حققت فيه تقدما كبيرا في فترة قصيرة من الزمن (شكل ٩). ووفقا لمرصد إطار عمل «هيوغو»[١٤]، فإن أكثر من ١٠٠ دولة حتى الآن خصصوا ترتيبات مؤسسية وطنية للحد من مخاطر الكوارث. ومنذ عام ٢٠٠٧، أجرت أكثر من ١٢٠ دولة إصلاحات قانونية أو سياسية، وأكثر من ١٩٠ دولة أنشأت نقاط اتصال للحد من مخاطر الكوارث، و٨٥ دولة أسست منظومات عمل وطنية للمعنيين المتعددين.

إلا أن في الممارسة العملية، تبرز تقارير التقدم لإطار عمل «هيوغو» أن معظم الموارد والجهود تستمر تجاه الاستثمار في تعزيز القدرات في مجال إدارة الكوارث.

أما التقدم لضمان أن القطاعات الأخرى تتبنى السياسات والقواعد والمعايير والأنظمة لإدارة والحد من المخاطر كان أكثر تواضعا. وبالمثل، كان هناك القليل من المشاركة المنهجية للقطاع الخاص، إلا من خلال منظور المسؤولية الاجتماعية للشركات.

شكل ٩ التقدم المحرز في حوكمة مخاطر الكوارث وصياغة السياسات



المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث مع بيانات من مرصد إطار عمل «هيوغو».

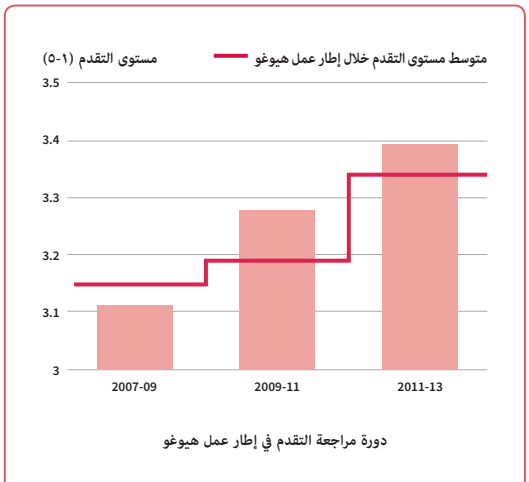
المعلومات والتوعية بالمخاطر

منذ اعتماد إطار عمل «هيوغو»، ازداد الاستثمار تحديد وتييم المخاطر إلى حد كبير (شكل ١٠). ولكن حيث أن هذه الجهود نادرا ما تضع في الاعتبار القيود أو الفرص الاجتماعية والاقتصادية التي تتحكم في كيفية إدارة الأسر والمجتمعات والشركات والحكومات المحلية والوطنية لمخاطر الكوارث، فإنها بالتالي لم تخلق ثقافة الوقاية[١٥].

بالتوازي مع ذلك وعلى جميع المستويات، ازداد أيضا إنتاج معلومات المخاطر بشكل ملحوظ، يصاحبه نمو متناسب في مجتمع ممارسة نمذجة المخاطر،وكذلك في بيانات المخاطر المتاحة وفي القدرات العلمية والتقنية لتحويل هذه البيانات إلى معلومات للمخاطر.

ومع ذلك، هناك القليل من الأدلة على أن معلومات المخاطر المنتجة تقدم فعليا المعرفة اللازمة للتنمية أو الحد من مخاطر الكوارث. ولا يزال إنتاج معلومات المخاطر عموما مدفوعا بغرض العرض، ونادرا ما تترجم المعلومات إلى معرفة للمخاطر لمختلف المستخدمين المحتملين.

شكل ١٠ التقدم المحرز في تحديد وتقدير المخاطر



المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث مع بيانات من مرصد إطار عمل «هيوغو».

Early warning

نظم الإنذار المبكر

إن تطوير وتنفيذ نظم الإنذار المبكر هو أحد المجالات التي تحقق فيها قدر كبير من التقدم خلال فترة إطار عمل «هيوغو». وهناك قصص نجاح من بنغلاديش وشيلي والهند والفلبين ودول أخرى تبين أن الإنذار الفعال وفي الوقت المناسب والاتصالات، إلى جانب معلومات المخاطر وإعداد السكان، يمكن أن يقلل بشكل كبير من وفيات الكوارث.

في دول الدخل المرتفع وعلى المستوى الإقليمي، عزز التطور المتزايد للرصد والتنبؤ بشكل كبير من دقة التحذير فيما يتعلق بالأعاصير الاستوائية والعواصف والفيضانات والجفاف والتسونامي وغيرها من الأخطار. وفي الوقت نفسه، فإن توصيل الإنذار المبكر إلى المستخدم النهائي قد ازداد بشكل هائل نتيجة لسهولة التواصل العالمي، ولاسيما استخدام الهاتف المحمول.

ومع ذلك، لا تزال هناك فجوات كبيرة في رصد المخاطر، وخاصة في دول الدخل المنخفض، التي قد يكون لديها صعوبات في الحفاظ على البنية التحتية التقنية والمؤسسية اللازمة. ولكن لا يزال إدماج معلومات المخاطر المتاحة في الإنذار المبكر ضعيفا، وهذا يعني أن ليس كل التحذيرات توفر معلومات حول مستوى المخاطر. وفي الوقت نفسه، فإن مستويات التأهب على الصعيد المحلي للاستجابة للتحذيرات لا تزال متفاوتة جدا.

الاستعداد للكوارث

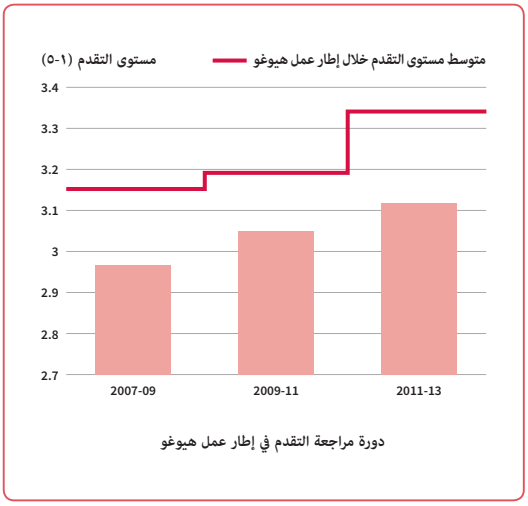
تبرز تقارير التقدم المحرز لإطار عمل «هيوغو» أنه في الغالبية العظمى من الدول، كانت هناك تحسينات حقيقية في الاستعداد للكوارث واستثمارات كبرى في تعزيز القدرات اللازمة، وغالبا ما دعم ذلك آليات إقليمية محسنة. ويمكن أن تعزى قصص النجاح خلال إطار عمل «هيوغو» مثل الخفض الكبير في معدل وفيات الكوارث في بنغلاديش وموزمبيق والهند وكوبا، إلى مزيج من تعزيز التأهب وآليات الإنذار المبكر الأكثر فاعلية.

ومع ذلك، فإن بعض دول الدخل المنخفض لا تزال تواجه تحديات في تطوير والحفاظ على مستوى الاستعداد اللازم، ولاسيما على المستوى المحلي. والقدرات المحلية الضعيفة أو غير الموجودة تقوض أيضا حتى الترتيبات الوطنية القوية لإدارة الكوارث. وفي الوقت نفسه، فإن خطط التأهب والاستجابة قد تعكس الأحكام المسبقة والقوالب النمطية الراسخة تجاه السكان المتضررين، أو تفشل في حساب الخصوصيات وتعقيدات سيناريوهات المخاطر المحلية، مما يؤدي إلى عواقب غير مقصودة أو سلبية على المستوى المحلي.

إعادة البناء بشكل أفضل

لم يحظ التعافي وإعادة الإعمار إلا بقليل من الاهتمام في إطار عمل «هيوغو»، على الرغم من وصفه دوما بأنه جزء لا يتجزأ من الحد من مخاطر الكوارث. ووفقا لتقارير التقييم الذاتية الوطنية، فقد كان التقدم العالمي في هذا المجال محدودا (شكل ١١).

شكل ١١ التقدم المحرز في التعافي وإعادة الإعمار



المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارثمع بيانات من مرصد إطار عمل هيوغو.

تشير مراجعات التقدم إلى أنه تم إحراز تقدم حقيقي في ضمان إدماج عوامل الحد من مخاطر الكوارث في عمليات تقييم الاحتياجات وأطر التعافي. ومع ذلك، فإن إدماج شعارات مثل إعادة البناء بشكل أفضل في هذه التقييمات نادرا ما يكون قابلًا للتنفيذ ما لم يدمج بشكل كامل في خطط وميزانيات عمليات التعافي، ومن ثم يدمج في نهج أكثر شمولا لإدارة مخاطر الكوارث.

وبمجرد الحكم باكتمال التعافي، لا تستمر العديد من الدول بالضرورة في نهج إعادة البناء بشكل أفضل، وإنما تعود إلى البناء المعتاد. ويسلط ذلك الضوء على مدى صعوبة الاستفادة من نافذة الفرص التي تفتح بعد وقوع الكارثة، وعلى ضمان أن التطور الجديد يمنع ويتجنب مخاطر الكوارث بدلا من إعادة بنائها.

معالجة المسببات الكامنة للمخاطر

بينما يوفر الهدف الاستراتيجي ١ وأولوية العمل ٤ من إطار عمل «هيوغو» مساحة واسعة لمعالجة مسببات المخاطر الكامنة، إلا أن هذا النهج كان الأقل استخداما. ونتيجة لذلك، تشير كل الأدلة أن الهدف الاستراتيجي ١ لإطار عمل «هيوغو» (إدماج الحد من الكوارث في سياسات وخطط التنمية المستدامة)، لم يتحقق إلا على نطاق محدود.

إلا أن هذا النقص الظاهري يخفي واقعا أكثر تعقيدا. فهناك العديد من الأمور تؤدي إلى تحولات في سياسات وممارسات التنمية لتأتي بمنافع مشتركة مباشرة أو غير مباشرة من الحد من مخاطر الكوارث، وهذه لا يرد ذكرها بالضرورة في تقارير التقدم لإطار عمل «هيوغو». من هذه الأمور الابتكارات والتقدم السريع في المجالات الأخرى بما في ذلك ما يتعلق بالحماية الاجتماعية، وتمويل المخاطر، وتغير المناخ، والبيئة، والمياه، والإدارة والتخطيط الحضري والاستدامة.

ومع ذلك، فإن هذه التحولات تحدث على خلفية من المخاطر المتزايدة. وهناك الآن أدلة متزايدة على أن أربع مسببات عالمية مترابطة (زيادة التعرض للأخطار، والمستويات العالية من اللامساواة، والحضرنة السريعة، والتدهور البيئي) قد تزيد المخاطر إلى مستويات خطيرة ولا يمكن تحملها.

زيادة تعرض الأصول الاقتصادية للأخطار

لقد ازداد الناتج المحلي الإجمالي العالمي للفرد بنسبة ١٢٢٪ بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٠[١٦]. وحيث أن الاقتصاد أصبح أكثر عولمة، فإن الاستثمار يميل إلى التدفق إلى المواقع التي تقدم مزايا نسبية، بما في ذلك انخفاض تكاليف العمالة، والوصول إلى أسواق التصدير، والبنية التحتية، والاستقرار، وعوامل أخرى.

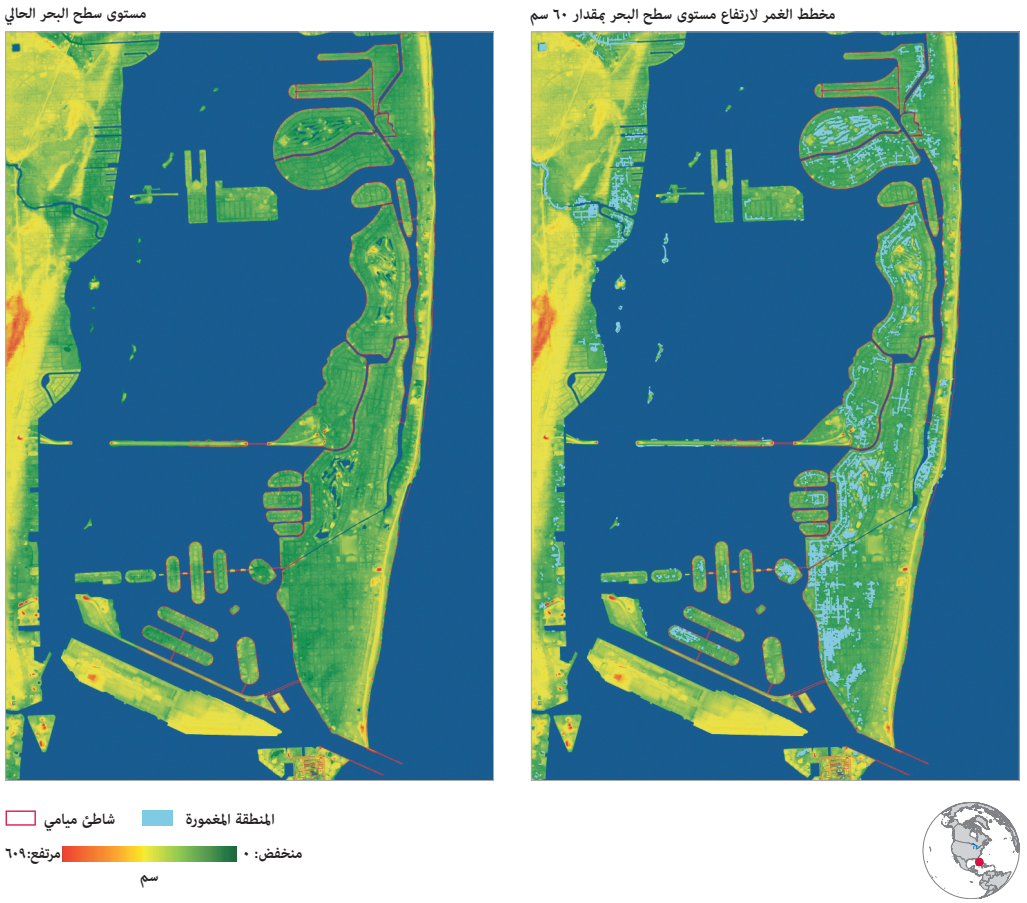
نادرا ما تضع قرارات الاستثمار في الاعتبار مستوى الخطر في تلك المواقع، أو أنها تستبعد من حساباتها تماما المخاطر نظرا لتحقيق الأرباح على المدى القصير. ونتيجة لذلك، تستمر كميات كبيرة من رؤوس الأموال في التدفق إلى المناطق المعرضة للأخطار، مما يؤدي إلى زيادة كبيرة في قيمة الأصول الاقتصادية المعرضة للأخطار (شكل ١٢).

وفي الوقت نفسه، بدأ تصميم مبادرات مبتكرة من أجل الاستثمار العام والخاص المراعي للمخاطر. على سبيل المثال، حققت دول أمريكا اللاتينية مثل بيرو وكوستاريكا وغواتيمالا وبنما جهودا مستدامة لتضمين مخاطر الكوارث في تخطيط الاستثمار العام، بالرغم من أن هذه العمليات لا تزال تواجه تحديات لاسباب مختلفة مثل توافر معلومات المخاطر وضعف القدرات على المستوى المحلي[١٧].

إلا أنه حتى الآن، لا تزال فرص تراكم رأس المال على المدى القصير تفوق المخاوف بشأن الاستدامة المستقبلية. كما أن غياب المساءلة في مواجهة كل من الإهمال أو التعمد في توليد المخاطر يعني أن العواقب نادرا ما تعزى إلى القرارات التي أدت لتوليد المخاطر. في نفس الوقت، فان هذا النقص في إرجاع العواقب لمسبباتها يخلق حوافز ضارة تؤدي لاستمرار السلوك المولد للمخاطر.

ونظرا إلى الترابط المتزايد في النظم الحضرية، وسلاسل التوريد العالمية والتدفقات المالية، فإن هذا يعني أنه ما لم

شكل ١٢ ميامي اليوم وبعد ارتفاع مستوى سطح البحر بحوالي ٦٠ سم



المصدر: Peter Harlem, FIU[١٨]

تتغير تقييمات المخاطر، فإن مخاطر الكوارث ستصبح أكثر منهجية.

Global inequality

تزايد اللامساواة في المخاطر

إن تركيز رأس المال يولد عدم المساواه الاجتماعية والإقليمية. فأغنى ٢٪ من السكان في العالم يملكون الآن أكثر من ٥٠٪ من الثروة العالمية[١٩]، في حين أن أفقر ٥٠٪ يملكون أقل من ١٪ من الثروة العالمية[٢٠]. وهذا يمثل ٠,٨٩ على معامل جيني العالمي[٢١]، وهذا يعني أن العالم قد شارف على ما يمكن اعتباره مستويات مطلقة من عدم المساواة.

ونتيجة لذلك تواجه القطاعات والمناطق التي لا تتمتع بمزايا نسبية لاجتذاب رأس المال مخاطر متزايدة بسبب انخفاض مستويات الاستثمار في البنية التحتية للحد من المخاطر، وغياب الحماية الاجتماعية والبيئية، والفقر في الريف والحضر، وعوامل أخرى. وتتواجد جغرافيا لامساواة المخاطر على جميع المستويات، بين الدول والمناطق الجغرافية، وداخل الدول وحتى داخل المدن والمحليات.

خلال إطار عمل «هيوغو»، أحرزت قطاعات الزراعة والغذاء والرعاية الاجتماعية تقدما ملحوظا في معالجة الفقر واللامساواة. على سبيل المثال، تحسن الأمن الغذائي في العديد من المناطق، كما أن تغطية الحماية الاجتماعية آخذة

في الازدياد[٢٢]. ومع ذلك، لا تزال القدرة على الاستثمار في الحماية الاجتماعية أو الحد من مخاطر الكوارث محدودة في كثير من الدول، مع وجود تفاوتات صارخة في قدرات الحكومات المحلية على تلبية احتياجات المواطنين (شكل ١٣).

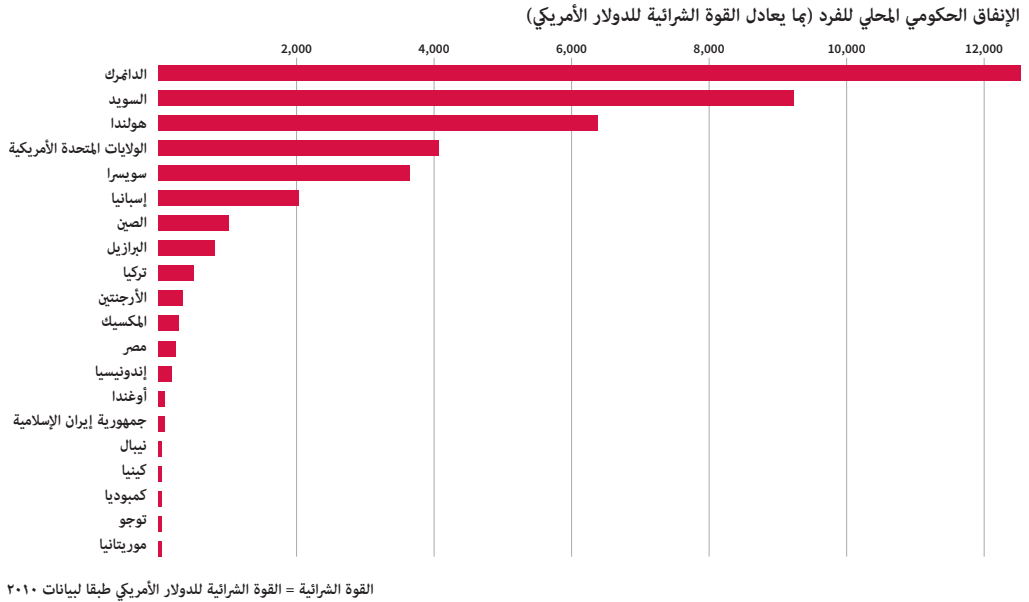
كإحدى الآليات لتعزيز القدرة على المواجهة الأسرية والتجارية والمالية، اجتذب تمويل المخاطر أيضا الاهتمام المتزايد خلال إطار عمل «هيوغو»، وأحرز تقدما كبيرا في هذا المجال. وأصبحت صناديق التجميع وسندات المخاطر والكوارث أداة شائعة بشكل متزايد على المستوى الوطني والإقليمي كأداة لتعزيز القدرة على المواجهة.

وفي حين أن أسواق التأمين يتم رسملتها جيدا، إلا أن عدد قليل فقط من الدول منخفضة ومتوسطة الدخل هي التي طورت آليات للوصول إلى أسواق رأس المال لتمويل المخاطر. كما أن نسبة صغيرة فقط من الأسر والشركات في تلك الدول يتاح لها حاليا الحصول على التأمين ضد الكوارث. وأوردت الدول في تقاريرها العقبات التي تعترض إحراز التقدم، مثل نقص القدرات في قطاعات التأمين المحلية أو الوعي المحدود بجوانب التكلفة والمنفعة للتأمين ضد الكوارث بين المستفيدين المحتملين، إلى جانب صعوبات تسعير المخاطر في ظل غياب مقاييس ائتمانية ودقيقة للمخاطر.

انعزال التنمية الحضرية

مثلما تعكس الحضرنة النمو الاقتصادي، فإن التنمية الحضرية السريعة في حد ذاتها تساهم في تركيز المخاطر في المواقع المعرضة للخطر. ومع ذلك، عادة ما تتميز التنمية

شكل ١٣ الإنفاق الحكومي المحلي للفرد في بعض الدول المختارة

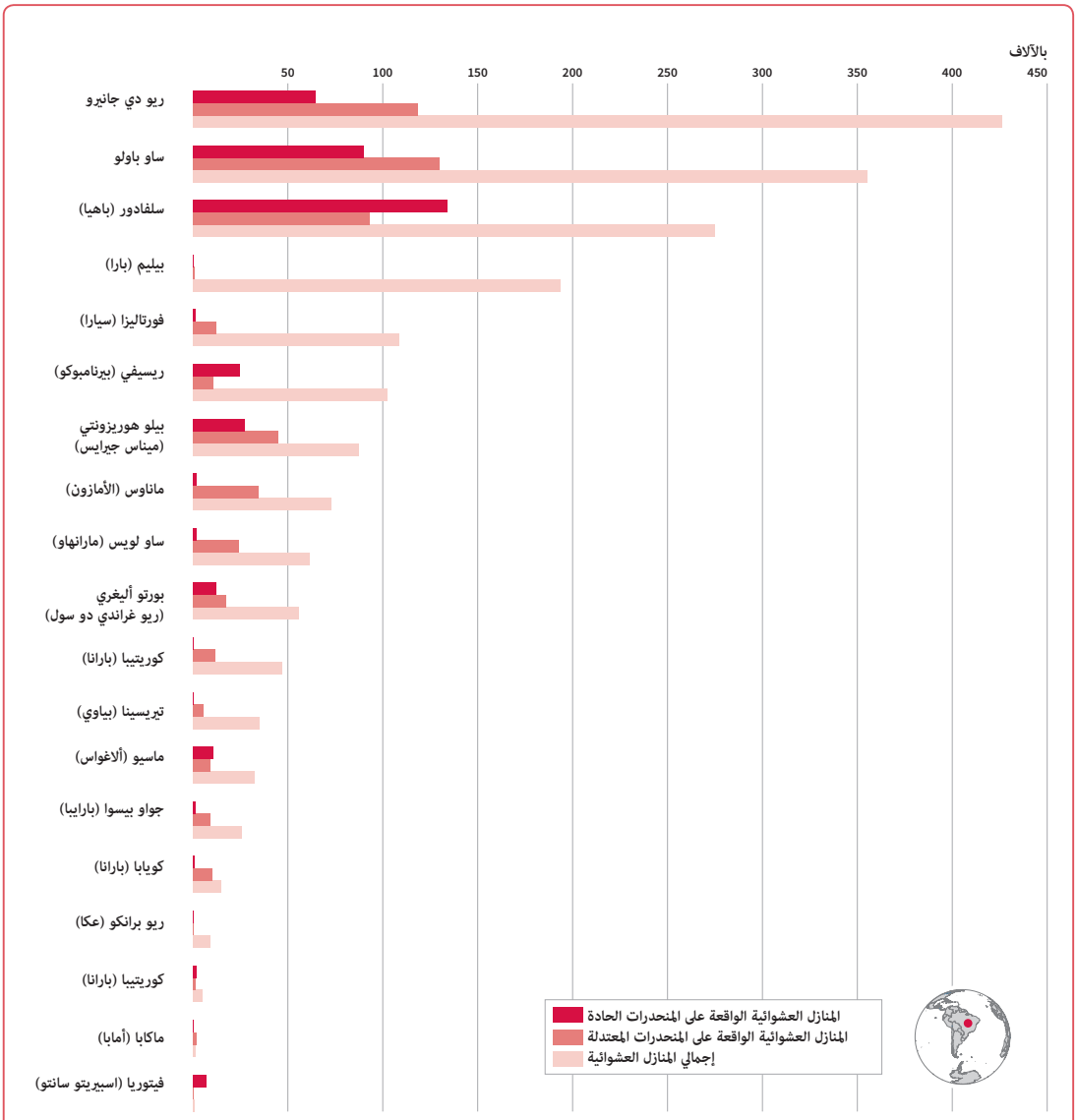


المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث استنادا إلى بيانات من "Satterthwaite and Dodman, 2013"[٣].

الحضارية في معظم دول الدخل المنخفض والمتوسط بعدم المساواة في الوصول إلى الحيز الحضري والبنية التحتية والخدمات والأمن[٢٤].

ونتيجة لذلك تصبح التنمية الحضرية معزولة اجتماعيا، وهذا بدوره يولد أنماطا جديدة من مخاطر الكوارث سواء الممتدة أو الحادة (شكل ١٤). وغالبا ما تضطر الأسر ذات الدخل المنخفض على نحو خاص بالسكن في المناطق المعرضة للخطر ذات القيمة المنخفضة، والتي تفتقر إلى

شكل ١٤ المنازل العشوائية الواقعة على المنحدرات المعتدلة والحادة في بعض المدن البرازيلية المختارة



ملاحظة: منحدر حاد: يساوي أو أكبر من ٣٠٪ (١٦,٧°)؛ منحدر معتدل: بين ٥٪ (٢,٩°) و ٣٠٪ (١٦,٧°).

المصدر: Alvalá et al., ٢٠١٤[٢٥]

البنية التحتية والحماية الاجتماعية أو تنعدم تماما، كما تعاني من مستويات عالية من التدهور البيئي.

لقد أتاح إطار عمل «هيوغو» مساحة واسعة للدول للانخراط في التنمية الحضرية المراعية للمخاطر. وقد أحرزت دول الدخل المرتفع وبعض المدن الكبرى في الدول متوسطة الدخل تقدما سليما في هذا المجال أثناء فترة إطار عمل «هيوغو». وكان من أكثر التطورات الواعدة في السنوات الأخيرة أن بعض المدن أصبحت قادرة على استعادة السيطرة على التخطيط والإدارة، وعلى تعزيز الإدارة الحضرية من خلال شراكات مبتكرة بين الحكومات المحلية والأسر والمجتمعات.

ومع ذلك فقد افتقر كثير من دول الدخل المنخفض والمتوسط إلى قدرات تخطيط وإدارة التنمية الحضرية بطريقة مناسبة ومراعية للمخاطر، وخاصة في المراكز الحضرية الصغيرة. ونتيجة لذلك، نمت مخاطر الكوارث الحضرية بمعدل أسرع مما قد انخفضت به.

ومن المتوقع أن يتدفق حجم هائل من رأس المال على التنمية الحضرية في العقود المقبلة. و لم يتم حتى الآن سوى بناء ٤٠٪ فقط من المساحة المتوقع حضرنتها بحلول عام ٢٠٣٠ لم يتم بناؤها بعد. إن التوسع المتوقع في الغطاء الأرضي للمناطق الحضرية بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٣٠ ستزداد نسبته من ٥٦٪ إلى ٣١٠٪[٢٦]. وسوف يعتمد مستقبل الحد من مخاطر الكوارث بشكل كبير على ضمان أن هذه التنمية الحضرية المستقبلية مراعية للمخاطر.

استنفاد الموارد الطبيعية

لقد أدى السعي لتحقيق نمو اقتصادي غير محدود إلى الاستهلاك المفرط والمتزايد وغير المستدام للطاقة والمياه العذبة والغابات والموائل البحرية والهواء النقي والتربة الغنية على النطاق العالمي. والأثر البيئي من هذا الاستهلاك المفرط للطاقة ورأس المال الطبيعي يتجاوز الآن القدرة البيولوجية لكوكب الأرض بما يقرب من ٥٠٪ (شكل ١٥).

لقد تم تحديد حد لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون على الكوكب بنحو ٣٥٠ جزء في المليون[٢٨]، ولكن المستويات الحالية لا تزال في ازدياد وتقترب الآن من ٤٠٠ جزء في المليون[٢٩]. ونتيجة لتغير درجات الحرارة والأمطار ومستوى سطح البحر والعوامل الأخرى، أصبح تغير المناخ العالمي يعمل على تعديل مستويات الخطر وتفاقم مخاطر الكوارث في بعض المناطق والقطاعات.

وفي الوقت نفسه، أصبح لقطاع البيئة القدرة على استخدام إطار عمل «هيوغو» لتعزيز السياسات الدولية والإقليمية وممارسة التأثير من أجل تطبيقها. وبالمثل، ولد قطاع تغير المناخ دعما وزخما سياسيا واقتصاديا إضافيا هاما.

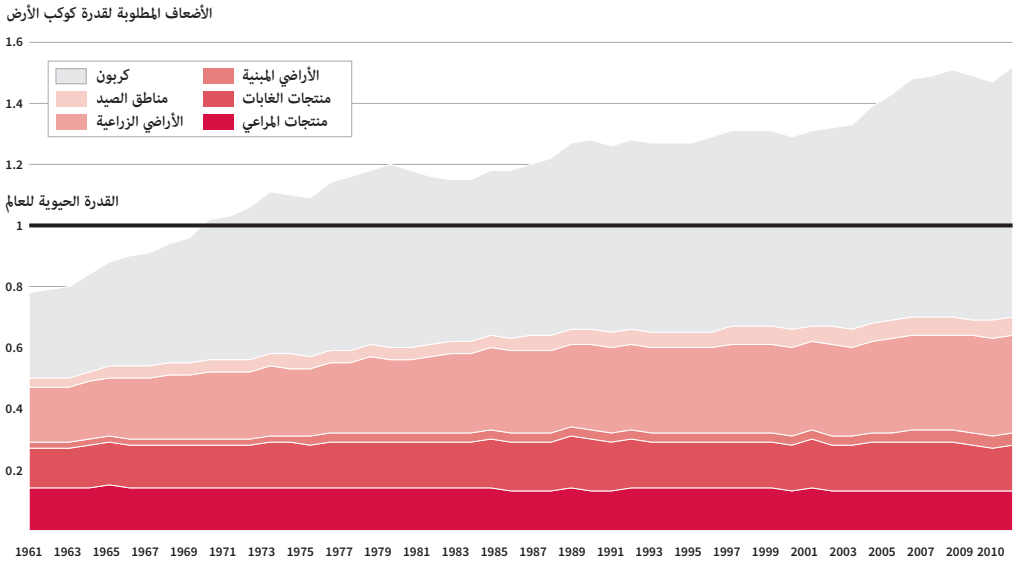
لقد أصبح الحد من مخاطر الكوارث الآن أفضل اندماجا في الاولويات المتعلقة بالتنوع البيولوجي، والمياه، والاستدامة والطاقة وتغير المناخ عما كان عليه عند بدء العمل بإطار هيوغو. وهناك عدد من المقاربات وأدوات الإدارة البيئية – بما في ذلك تقييم الأثر البيئي – تضع في حسبانها بشكل واضح مخاطر الكوارث بالتزامن مع تنفيذ استثمارات متزايدة حاليا في النظم الإيكولوجية لإدارة مخاطر الكوارث على جميع المستويات.

مستقبل الحد من مخاطر الكوارث

نظرا لتزايد مخاطر الكوارث بسرعة خلال إطار عمل «هيوغو»، فإن الحد من مخاطر الكوارث نفسها تتطور أيضا بسرعة. وبدأ يقود هذا التغيير معنيون جدد بما في ذلك حكومات المدن والشركات والقطاع المالي. وهناك ابتكارات في مجالات متنوعة مثل إدارة المخاطر، والمعرفة بالمخاطر، وتحليلات التكلفة والمنفعة والمساءلة، وهذه الابتكارات تتحدى الفرضيات القديمة وتخلق فرصا جديدة.

يقدم تقرير التقييم العالمي ٢٠١٥ مناقشة – بدلا من *برنامج* أو *إطار العمل* – حول مستقبل الحد من مخاطر الكوارث التي ترسخ الابتكار المستمر. والغرض من هذا التقرير هو تشجيع مزيد من التفكير والنقاش وتحسين الممارسات مع

شكل ١٥ الأثر الإيكولوجي العالمي يتجاوز القدرة البيولوجية بما يقرب من ٥٠٪



المصدر: شبكة فوتبرنت العالمية[٢٧]

بدء الدول في مواجهة التحديات التي تفرضها الاتفاقات الدولية الجديدة بشأن الحد من مخاطر الكوارث وتغير المناخ والتنمية المستدامة في عام ٢٠١٥ وما بعده.

إصلاح الحوكمة

سوف يتعين على الدول أن تواصل سعيها نحو وجود قطاع مخصص ومتخصص لإدارة الكوارث من أجل الاستعداد والاستجابة للكوارث. وعلى قدر استمرار نمو المخاطر، سيكون هناك طلب أكثر – وليس أقل – على مثل هذا القطاع.

ومع ذلك، فإن مخاطر الكوارث والمناخ في التنمية تحتاج إلى المعالجة من خلال ترتيبات تعزيز الحوكمة في القطاعات والأقاليم. وهذا يتطلب مزيجا من إدارة المخاطر المحتملة لضمان أن المخاطر تدار بشكل مناسب في الاستثمارات الجديدة وفي الإدارة التصحيحية للمخاطر، لتقليل المخاطر على أسهم رأس المال الحالية، وكذلك تتطلب بذل الجهود لتعزيز القدرة على المواجهة على جميع المستويات.

من معلومات المخاطر إلى معرفة المخاطر

تتطلب إدارة المخاطر بهذه الطريقة مزيدا من الوعي والمعرفة بالمخاطر. ويحتاج الإنتاج الاجتماعي للمعلومات حول المخاطر أن يتغير مع تغير التركيز على مجرد إنتاج معلومات المخاطرإلى انتاج معلومات قابلة للفهم ويمكن التحرك على اساسها من قبل أنواع مختلفة من المستخدمين: وبعبارة أخرى معرفة المخاطر.

والمراعاة المتزايدة للمخاطر الممتدة لها أهمية خاصة. فنظرا لانتشارها، فإن هذا الشكل من المخاطر يرتبط مباشرة بالشواغل اليومية للأسر والمجتمعات المحلية والشركات الصغيرة والسلطات المحلية. في نفس الوقت، نظرا لأن المخاطر الممتدة تتكون إلى حد كبير نتيجة لقابلية التضرر

الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، فمن الممكن خفضها بشكل فعال من خلال إدارة المخاطر وممارسات التنمية المستدامة.

تقييم التكلفة والمنفعة

يجب إدماج التكلفة والمنفعة لإدارة مخاطر الكوارث بشكل كامل في الاستثمار العام والخاص على جميع المستويات، وفي النظام المالي وفي تصميم آليات تقاسم المخاطر والحماية الاجتماعية.

ويمكن توسيع تحليلات التكلفة والمنفعة لتسليط الضوء على المقايضات الضمنية في كل قرار، بما في ذلك المنفعة النهائية والتكلفة الممكن تجنبها من حيث الحد من الفقر واللامساواة، والاستدامة البيئية، والتنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي، فضلا عن تحديد واضح لمن يظل يعاني من المخاطر، ومن الذي يتحمل التكلفة ومن الذي يجني المنفعة. إن وجود نهج أوسع لتحليل التكلفة والمنفعة من الممكن أن يزيد من وضوح الرؤية ومن جاذبية الاستثمارات في مجال الحد من مخاطر الكوارث.

ومن الممكن لهذا النهج داخل النظم المالية أن يساعد على التعرف على المخاطر المحتملة الكامنة في محافظ الأصول والقروض، والائتمان وتصنيف الديون، والتوقعات الاقتصادية، وهو ما يربط قرارات الاستثمار على نحو أوثق مع عواقب مخاطر الكوارث. كما يمكن أن يوفر ذلك أيضا أساسا منطقيا لتشجيع التوسع في تمويل المخاطر وتدابير الحماية الاجتماعية للأسر ذات الدخل المنخفض، والشركات الصغيرة والحكومات المحلية.

تعزيز المساءلة

لن يكون من الممكن إدماج التكلفة والمنفعة بشكل كامل لإدارة مخاطر الكوارث في قرارات الاستثمار، وفي القطاع المالي، وفي آليات تقاسم المخاطر، إلا إذا كان المسؤولون يخضعون للمساءلة عن قراراتهم. وإذا أصبحت المجتمعات أكثر مراعاة لكل من مسببات وعواقب مخاطر الكوارث، فإن المسؤولية عن الخسائر والآثار اللاحقة ستصبح قضية مجتمعية يمكن أن تخضع للنقاش والتفاوض الاجتماعي. وهذا يمكن أن يؤدي إلى تعزيز المساءلة ليس فقط لإدراك خسائر وآثار الكوارث، ولكن أيضا لتوليد وتراكم المخاطر المستقبلية.

إن الطلب الاجتماعي والمساءلة يسيران جنبا إلى جنب. فبدون الطلب من القاع للقمة، فإن حتى المستويات العالية من الدعم السياسي لإدارة المخاطر ستفشل في خلق آليات المساءلة بالنوع المطلوب.

وفي الوقت نفسه، يجب على القوى المختلفة داخل الدول أن تقوم بأدوار متباينة. فالمساءلة تعتمد على المتابعة والتقارير المنتظمة طبقا للمعايير والأهداف المتفق عليها. وفي حين أن السلطة التنفيذية قد يكون لها القدرة على تحديد الأهداف والغايات، فإن العديد من الدول حاليا تعمل على تجريب آليات مثل اللجان البرلمانية أو الرقابة الوطنية أو مكاتب المراجعات الحسابية لتوفير الرقابة، فضلا عن تعزيز دور السلطة القضائية في ضمان الامتثال.

كما أن المعايير الطوعية لها القدرة أيضا على أن تكون وسيلة لتعزيز المساءلة. ويمكن أن تساعد على رفع الوعي والمشاركة في إدارة المخاطر من خلال تقديم مقاييس بسيطة ومتفق عليها، ومصاغة في لغة وشكل مألوف للشركات والحكومات والمجتمعات المحلية.

جعل التنمية المستدامة

وإذا كان كل ذلك وغيره من الابتكارات بدأ في تحدي أساليب إدارة مخاطر الكوارث حتى الآن، فإن الحد من مخاطر الكوارث لديه القدرة على أن يصبح قوة تغيير حقيقية.

شكل ١٦ مستقبل إدارة مخاطر الكوارث

المصدر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطرالكوارث

إن الحد من الفقر، وتحسين الصحة والتعليم للجميع، وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والعادل، وحماية سلامة كوكب الأرض، كلها تعتمد الآن على إدارة مخاطر الكوارث في قرارات يومية من الحكومات والشركات، والمستثمرين، ومنظمات المجتمع المدني والأسر والأفراد. إن تعزيز الحد من مخاطر الكوارث هو أمر ضروري لجعل التنمية مستدامة.

الحواشي الختامية

1 Global Commission on the Economy and Climate, 2014: Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report. Washington: WRI. UNCTAD, 2014: World Investment Report 2014 – Investing in the SDGs: An Action Plan. Geneva, Switzerland.

٢ التقديرات تعتمد على نسبة التكلفة والمنفعة ومعدل الخصم المطبق.

3 Munich Re, 2013: 2013 Natural Catastrophe Year in Review. January 2014. Munich, Germany. Swiss Re, 2014: Natural catastrophes and man-made disasters in 2013: large losses from floods and hail; Haiyan hits the Philippines. No. 1/2014.

4 Noy, I., 2014: A new non-monetary global measure of the direct impact of natural disasters. Background Paper prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

٥ بناء على تقييم سنوات العمر المفقودة: Noy, I., 2014: A new non -monetary global measure of the direct impact of natural disasters. Background Paper prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. تم حسابها استنادا إلى دليل «DALYs» لمنظمة الصحة العالمية: http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates/en/index2.html.

٦ تقييم المخاطر العالمية بقيادة مكتب الأمم المتحدة للحد من المخاطر المقدم في التقرير يشكل جهدا فريدا من العديد من المؤسسات العلمية والمنظمات الدولية والحكومات والخبراء الذين أنتجوا أول تقييم عالمي من نوعه لاحتمالية المخاطر. للمزيد عن تفاصيل المنهجية، انظر الملحق ٢ من التقرير الرئيسي.

٧ الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٦٤ استنادا إلى بيانات الأمم المتحدة؛ http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm.

٨ يتم تعريف خط الفقر هنا استنادا لتعريف البنك الدولي، وطبقا له يعيش من هم تحت خط الفقر على ١,٢٥ دولار أو أقل في اليوم الواحد.

9 IPCC, 2014: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Working Group II, 31 March 2014. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

10 Jayanthi, H., 2014: Assessing the agricultural drought risks for principal rainfed crops due to changing climate scenarios using satellite estimated rainfall in Africa. Background Paper prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

١١ التحليل يستند إلى بيانات من قواعد بيانات الخسائر الوطنية.

12 Jayanthi, H., 2014: Assessing the agricultural drought risks for principal rainfed crops due to changing climate scenario using satellite estimated rainfall in Africa. Background Paper prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

13 Williges, K., S. Hochrainer-Stigler, J. Mochizuki and R. Mechler. Modeling the indirect and fiscal risks from natural disasters: Emphasizing resilience and «building back better". Background paper prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

١٤ مرصد إطار عمل هيوغو يسهل ويجمع التقييمات الذاتية الوطنية للتقدم المحرز في إطار عمل هيوغو. لمزيد من التفاصيل حول تقارير المرصد والتقدم الوطني: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-monitoring.

15 OECD, 2014: Disasters Derail Development. So why aren't we doing more about them? How better incentives could help overcome barriers to disaster risk reduction in development programming. Background Paper prepared for the 2015 Global Risk Assessment on Disaster Risk Reduction.

١٦ بيانات من مؤشرات التنمية للبنك الدولي: http://data.worldbank.org/

17 Lavell, A., 2014: Disaster Risk Reduction and Public Investment Decisions: The Peruvian Case. Technical Note, First Edition, August 2014. Lima, Peru. GIZ, 2012: Disaster risk management and adaptation to climate change. Experience from German development cooperation. Edited by Lutz, W., M. Siebert and E.Wuttge. Frankfurt am Main, Germany.

١٨ قدم هذه الخرائط لمكتب الأمم المتحدة للحد من المخاطر «بيتر هارلم» جامعة فلوريدا العالمية في نوفمبر/ تشرين الثاني، ٢٠١٤.

19 Davies, J., R. Lluberas and A. F. Shorrocks, 2012: Measuring the Global Distribution of Wealth. 2012 OECD World Forum New Delhi. 17 October 2012.

20 Credit Suisse, 2013: Global Wealth Report 2013. Research Institute, October 2014. Zurich, Switzerland.

٢١ يتراوح معامل جيني من الحد الأدنى بقيمة صفر إلى حد أقصى قدره واحد، حيث صفر هو المساواة الكاملة وواحد هو اللامساواة التامة.

22 FAO , IFAD and WFP, 2014: State of Food Insecurity in the World In Brief. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, Italy: FAO.

Arnold, M., R. Mearns, K. Oshima, V. Prasad, 2014: Climate and Disaster Resilience: the Role of Community-Driven Development. Background Paper prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

23 Satterthwaite, D. and D. Dodman, 2013: Towards resilience and transformation for cities within a finite planet. Environment and Urbanization 2013, Volume 25 (2): 291-298.

24 Mitlin, D. and D. Satterthwaite, 2013: Urban Poverty in the Global South. Scale and Nature. USA and Canada: Routledge Publishing.

25 Alvalá, R, C. Nobre and V.Marckezini, 2014: Lições aprendidas com os desastres naturais: a criação de uma estrategia nacional de gestão de riscos no Brasil. Case study provided to UNISDR for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

26 IPCC, 2014: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Working Group II, 31 March 2014. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

٢٧ بيانات مقدمة من شبكة «فوت برنت» العالمية إلى مكتب الأمم المتحدة للحد من المخاطر بشأن إعداد تقرير التقييم العالمي ٢٠١٥ حول الحد من مخاطر الكوارث.

٢٨ جزء في المليون، أي نسبة عدد جزيئات الغاز إلى العدد الكلي لجزيئات الهواء الجاف.

٢٩ البيانات الشهرية للإدارة القومية للطقس والمحيطات حول تركيز ثاني أكسيد الكربون: http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/global.html

منتجات تقرير التقييم العالمي ٢٠١٥

• موجز تقرير التقييم العالمي ويلخص الأدلة والرسائل الرئيسية من التقرير في شكل موجز سهل القراءة.

• يتضمن التقرير الرئيسي مزيدا من الروابط للمحتوى المحسن التي توفر الوصول إلى خرائط ديناميكية، ومقاطع فيديو، وصور، ودراسات حالة لمستخدمي الهواتف الذكية والأجهزة اللوحية.

• يمكن لمستخدمي الكمبيوتر اللوحي والهاتف الذكي أيضا التمتع بتطبيق تقرير التقييم العالمي للأرض الملموسة (GfT). وهو تطبيق تفاعلي بالكامل يعرض واجهة ثلاثية الأبعاد للعالم مع عقود من مجموعات البيانات الديناميكية لعلوم الأرض، بما في ذلك الأحداث الكارثية من كل تقارير التقييم العالمية. وهذه المجموعات من البيانات يتم توضيحها من خلال سيناريوهات وخرائط وصور تفاعلية للمخاطر، ويمكن البحث من خلال دلائل البحث الزمني (بما في ذلك في الوقت الراهن)، والمكان، ومسببات المخاطر، الأخطار، الأحداث الكارثية، وأشياء أخرى كثيرة.

• كما يتوفر تقرير التقييم العالمي ٢٠١٥ أيضا كإصدار على شبكة الإنترنت، مع الكثير من الوظائف المتاحة في منتجات مثل:

التقرير الرئيسي التفاعلي (PDF) باللغة الإنجليزية والصينية والفرنسية والروسية والإسبانية
موجز تقرير التقييم العالمي باللغات الإنجليزية والصينية واليابانية والروسية والإسبانية
الملاحق
أوراق بحثية أساسية
تقارير التقدم الوطني المرحلي لتنفيذ إطار عمل هيوغو
الوصول إلى قواعد بيانات خسائر الكوارث والأخطار

www.preventionweb.net/gar

UNISDR
مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث