

Distr.: General
31 January 2023
Arabic
Original: English



النتائج والتوصيات الرئيسية لاستعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030

موجز

يتضمن هذا التقرير موجزاً للنتائج والتوصيات التي خلص إليها استعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030. وعند دراسة ما أُحرز من تقدم وما وُوجه من تحديات منذ عام 2015 في تحقيق النتيجة المتوقعة، وهي الحد بشكل كبير من مخاطر الكوارث والخسائر في الأرواح، والهدف المنشود، وهو منع نشوء مخاطر الكوارث والحد من المخاطر القائمة، يستكشف استعراض منتصف المدة الجهود التي بُذلت لدمج الحد من المخاطر في صنع القرار والاستثمار والسلوك والتي شملت القطاعات والتخصصات والمناطق الجغرافية والمقاييس من أجل إعادة النظر في علاقتنا بالمخاطر وتصحيحها.

وقد جاءت النتائج والتوصيات نتيجة لمشاورات واستعراضات شاملة قادتها الحكومات وأُشرك فيها أصحاب المصلحة المتعددون، بما يتفق مع المبادئ التوجيهية لإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 كعمل تشترك فيه "كافة أطراف المجتمع" و "جميع مؤسسات الدولة"⁽¹⁾.

ويعرب مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث عن تقديره لجميع الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة من غير الدول الذين أفاد اهتمامهم الحقيقي بالعملية والتزامهم بها بنتائج هذا التقرير وتوصياته. ونعرب عن امتناننا الخاص للدول الأعضاء الـ 75 التي أجرت مشاورات واستعراضات وطنية، وللمنظمات والصناديق والبرامج الـ 25 التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وللجهات المعنية الـ 26 المرتبطة بآلية إشراك أصحاب المصلحة الخاصة بالمكتب، وللعديد من المجموعات الرئيسية والمنظمات الأخرى والأفراد الآخرين الذين قدموا مساهمات⁽²⁾.

(1) إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 (قرار الجمعية العامة 283/69، المرفق الثاني)، الفقرة 19.

(2) يمكن الاطلاع إلكترونياً على جميع مساهمات الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة من غير الدول في استعراض منتصف المدة، وذلك على الرابط التالي: <https://sendaiframework-mtr.undrr.org/mtr-sf-submissions-and-reports>.



أولاً - استعراض استذكاري

ألف - التقدم المحرز نحو تحقيق الأولويات والأهداف

- 1 - يمثل إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 تحولاً من إدارة الكوارث إلى نهج لفهم وإدارة مخاطر الكوارث ملازم لما يُتخذ من قرارات وإجراءات في النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والبيئية في المناطق الجغرافية جميعها وعلى كافة المستويات.
- 2 - ويشير ازدياد عدد البلدان التي تبلغ بشأن تنفيذ إطار سندي إلى تنامي الالتزام بفهم المخاطر فهما أكثر دقة، حيث أبلغت 93 في المائة من الدول الأعضاء التي أجرت مشاورات بشأن استعراض منتصف المدة عن تحسينات في المعلومات المتعلقة بالمخاطر وإدارتها.
- 3 - وقد أحرز تقدم نحو تحقيق أولويات إطار سندي، إلا أنه لم يكن بنفس القدر في كل البلدان. فالتحديات الفريدة التي تواجهها أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية ما زالت تعيق تحقيق النتيجة المتوقعة للإطار وهدفه المنشود.
- 4 - ولا تزال الإتاحة العالمية لبيانات الكوارث والمعارف القابلة للتطبيق بشأن المخاطر، بما في ذلك نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة، إتاحة غير كافية. وزيادة التكاليف الاقتصادية للكوارث لا يقابلها تمويل للحد من مخاطر الكوارث، وهناك تحديات لا تزال مستمرة في القياس الكمي للتمويل الوقائي الواعي بالمخاطر والمضمن في الاستثمارات العامة والخاصة. وفي ظل استمرار التعافي من جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، الذي تعيقه آثار تغير المناخ، هناك حاجة إلى زيادة كبيرة في الجهود الرامية إلى تحقيق النتيجة المتوقعة من إطار سندي وهدفه المنشود وأولويات العمل المتعلق به.
- 5 - ولتمكين الدول الأعضاء من الإبلاغ بفعالية عن التقدم المحرز في التنفيذ، أنشئت في عام 2018 أداة إلكترونية للإبلاغ وبوابة بيانات - مرصد إطار سندي - لتطبيق توصيات عام 2016 الصادرة عن فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمؤشرات والمصطلحات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث. وحتى آذار/مارس 2022، كانت 155 دولة تستخدم المرصد، وهو ما يمثل زيادة في عددها مقارنة بـ 88 دولة في عام 2018.
- 6 - وقد أحرز بعض التقدم في الحد من آثار الكوارث، لكن التقارير الوطنية المقدمة من خلال مرصد إطار سندي تظهر أن البلدان ليست على المسار الصحيح لتحقيق النتيجة المتوقعة من الإطار وهدفه المنشود بحلول عام 2030.

(أ) الغاية ألف: الحد بدرجة كبيرة من الوفيات الناجمة عن الكوارث على الصعيد العالمي بحلول عام 2030 - بلغ متوسط الوفيات السنوية خلال الفترة 2015-2021 ما عدده 833 42 حالة وفاة. وانخفض متوسط الوفيات من كل 100 000 نسمة من 1,77 في الفترة 2005-2014 إلى 0,84 في الفترة 2021-2012، وهو ما يمثل تحسناً في متوسط العدد السنوي للوفيات وحالات المفقودين التي تعزى إلى الكوارث. لكنه تحسّن قائله ما نجم عن جائحة كوفيد-19 من حالات وفاة بلغت 599 239 حالة في عام 2020 و 237 518 حالة في عام 2021، حسب ما أفادت به 37 بلداً باستخدام مرصد إطار سندي.

ولعل هذه الأرقام تقل بكثير عن الأرقام الفعلية، فتقديرات منظمة الصحة العالمية تفيد بوقوع 1,9 مليون حالة وفاة في عام 2020 و 3,5 ملايين حالة وفاة في عام 2021 من جراء الجائحة⁽³⁾.

(ب) **الغاية باء: الحد بدرجة كبيرة من عدد الأشخاص المتضررين على الصعيد العالمي -** ارتفع عدد الأشخاص المتضررين من الكوارث من كل 100 000 نسمة من 147 متضررا في الفترة 2014-2005 إلى 2 066 متضررا في الفترة 2012-2021. وبلغ متوسط العدد السنوي للأشخاص المتضررين من الكوارث خلال الفترة 2015-2021 ما يعادل 150 214 597 متضررا سنويا.

(ج) **الغاية جيم: خفض الخسائر الاقتصادية الناجمة مباشرة عن الكوارث مقابل الناتج المحلي الإجمالي العالمي -** يقدر بأن متوسط الخسائر الاقتصادية السنوية المباشرة في الفترة من عام 2015 إلى عام 2021 يتجاوز 330 بليون دولار، أي ما يناهز 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان المبلغة، وهو متوسط مقوم بأقل من قيمته الحقيقية إلى حد كبير. وفي حين ظل الأثر الاقتصادي للكوارث الجيوفيزيائية مستقرا على مدى العقود الأخيرة، فإن الخسائر الاقتصادية السنوية الناجمة عن الأحداث المتصلة بالمناخ والطقس قد ازدادت ازديادا كبيرا خلال العقد الماضي.

(د) **الغاية دال: الحد من إحداث الكوارث أضرارا في البنية التحتية الحيوية وتسببها في تعطل الخدمات الأساسية -** بلغ متوسط عدد وحدات ومرافق البنية التحتية الحيوية التي دمرت أو تضررت بسبب الكوارث ما يعادل 142 852 وحدة ومرقفا سنويا في الفترة من عام 2015 إلى عام 2021. وإضافة إلى ذلك، عطلت الكوارث، بما فيها جائحة كوفيد-19، أكثر من 363 184 خدمة أساسية في عامي 2020 و 2021 في 44 بلدا مبلغا، وشمل التعطيل الخدمات الصحية والتعليمية.

(هـ) **الغاية هاء: زيادة الاستراتيجيات الوطنية والمحلية للحد من مخاطر الكوارث⁽⁴⁾ -** ازداد عدد البلدان التي لديها استراتيجيات وطنية للحد من مخاطر الكوارث من 55 بلدا في عام 2015 إلى 125 بلدا في عام 2021. وقد بلغ عدد البلدان التي لديها استراتيجيات تعزز اتساق السياسات والامتثال لها، ولا سيما أهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس، 118 بلدا مقارنة بـ 44 بلدا فقط في عام 2015. وأبلغ ما مجموعه 99 بلدا بأن لديها حكومات محلية تتوافر على استراتيجيات للحد من مخاطر الكوارث.

(و) **الغاية واو: تعزيز التعاون الدولي من أجل الحد من مخاطر الكوارث⁽⁵⁾ -** في العقد الماضي، أبلغت 42 بلدا ناميا عن تلقيها مساعدة إنمائية رسمية من أجل اتخاذ إجراءات وطنية للحد من مخاطر الكوارث، وأبلغت 26 بلدا عن تقديمها الدعم بالمساعدة الإنمائية الرسمية⁽⁶⁾. وأنفقت نسبة

(3) انظر: <https://covid19.who.int/>.

(4) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، (Geneva, 2020) "Status Report on Target E Implementation" (متاح على الرابط التالي: www.undrr.org/publication/status-report-target-e-implementation-2020)، و Target E report 2022 (يصدر قريبا).

(5) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "International cooperation in disaster risk reduction: Target F" (Geneva, 2021) (متاح على الرابط التالي: www.undrr.org/publication/international-cooperation-disaster-risk-reduction-target-f).

(6) المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، *Gaps, Challenges and Constraints in Means of Implementing the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction in Small Island Developing States* (2022).

4,1 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث التي أُتيحت في الفترة بين عامي 2010 و 2019 على الوقاية من الكوارث والتأهب لها. وكانت هناك 1 113 من حالات نقل التكنولوجيا و 2 203 من نماذج تنمية القدرات في الفترة 2005-2020.

(ز) **الغاية زاي: زيادة توافر نظم الإنذار المبكر والمعلومات عن المخاطر - من بين** 120 بلدا قدمت تقارير باستخدام مرصد إطار سندي، أبلغت 95 بلدا عن توافرها على نظم للإنذار المبكر بالأخطار المتعددة⁽⁷⁾.

7 - ويعترف إطار سندي بوضوح بأن أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية تواجه العديد من التحديات المتعلقة بالموارد والقدرات. وتمثل هذه البلدان حوالي 25 في المائة من الوفيات وحالات المفقودين على الرغم من أنها لا تمثل سوى 11,6 في المائة من إجمالي سكان البلدان المبلغة. وتكبدت أيضاً البلدان ذات الاحتياجات الخاصة 11,3 في المائة من الخسائر الاقتصادية المبلغ عنها على الرغم من أنها لم تمثل سوى 2,2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان المبلغة. وفي الفترة من عام 2012 إلى عام 2021، بلغ متوسط معدل الوفيات الناجمة عن الكوارث 1,28 و 2,54 حالة وفاة سنوياً من كل 100 000 نسمة في أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية المبلغة، وما يصل إلى 13 حالة وفاة سنوياً من كل 100 000 نسمة في الدول الجزرية الصغيرة النامية مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 0,84 من كل 100 000 نسمة.

8 - وفي حين أن إدراج البيانات المتعلقة بكوفيد-19 في مرصد إطار سندي يبين كيفية معالجة البلدان للنطاق الموسع للإطار (يشمل الأخطار والمخاطر البيولوجية والبيئية والتكنولوجية)⁽⁸⁾، هناك حاجة إلى مزيد من العمل لإدراج بيانات الأخطار الطبيعية والأخطار الناجمة عن الأنشطة البشرية.

9 - ولا تزال هناك ثغرات في جمع البيانات وتحليلها على الصعيدين دون الوطني والوطني، حيث يبلغ عدد قليل جداً من البلدان مرصدَ إطار سندي عن بيانات مصنفة حسب نوع الجنس والعمر والإعاقة. ولا يقتصر هذا التحدي على الاقتصادات النامية. وتفصيل كيفية تأثير الأخطار والمخاطر، وكذلك آثار الكوارث، على الفئات المختلفة داخل المجتمعات المحلية والدول أمر ضروري لفهم أوجه الضعف والمخاطر التي تحتاج إلى معالجة.

10 - ومع ذلك، فقد ساهم إطار سندي في تعزيز المعايير والجودة في جمع بيانات الكوارث وتحليلها. وقاد مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث الجهود الرامية إلى إشراك مكاتب الإحصاء الوطنية لدمج بيانات مرصد إطار سندي في الإحصاءات الوطنية وتعزيز استخدام بيانات الكوارث من قبل جميع القطاعات. ولتحقيق ذلك، أنشئ في تشرين الأول/أكتوبر 2020 فريق الخبراء المشترك بين الوكالات المعني بالإحصاءات المتعلقة بالكوارث. ووضعت أهداف ومؤشرات مخصصة علاوة على 38 مؤشراً عالمياً للإطار، وهي قيد التعميم من قبل البلدان وفقاً للأولويات الوطنية.

(7) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، "Global status of multi-hazard early warning systems: target G" (Geneva, 2022). متاح على الرابط التالي: www.undrr.org/publication/global-status-multi-hazard-early-warning-systems-target-g.

(8) إطار سندي، الفقرة 15.

11 - ويعزز إطار سندي، من خلال توفير المقاييس والبيانات الموحدة، الرصد المبسط والمتعاقد للتقدم المحرز في شتى الأطر والآليات الدولية، وزيادة اتساق البرامج المتعددة الأطراف، وتخفيف عبء الإبلاغ على البلدان، وتكامل البرامج، والتنفيذ المتضافر.

باء - التقدم المحرز في تنفيذ إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030

1 - الأولوية 1: فهم مخاطر الكوارث

12 - لقد تحسن فهم المخاطر منذ عام 2015، ولكن يلزم المزيد من التقييم والمعالجة للعناصر الأساسية للمخاطر، لا سيما فيما يتعلق بمسببات نشوء المخاطر وقابلية الناس للتضرر والنظم الإيكولوجية التي يعتمدون عليها.

13 - وقد تحسّن جمع واستخدام بيانات الحد من مخاطر الكوارث على الصعيد العالمي، حيث أُحرز تقدم ملحوظ في المعلومات المتعلقة بالمخاطر وإدارتها. وتستخدم 110 من الدول الأعضاء نظام DesInventar لحصر الكوارث⁽⁹⁾، وتجمع بيانات الخسائر والأضرار المتعلقة بالعواقب البشرية والاجتماعية - الاقتصادية للمخاطر المحققة (الكوارث).

14 - ونتيجة لذلك، تحسّنت المعرفة بتواتر الأخطار الطبيعية وشدتها وبتعرّض الناس والأصول لها. أما فيما يتعلق بالأخطار والمخاطر الناجمة عن الأنشطة البشرية، فقد تحسّنت المعرفة بها بشكل أقل.

15 - وازداد عدد نماذج المخاطر ودراسات تقييم المخاطر. ومع ذلك، فإن أقل من نصف البلدان التي أبلغت بشأن أهداف إطار سندي تشير إلى أن لديها معلومات عن المخاطر مناسبة للغرض ويمكن الوصول إليها وقابلة للتنفيذ. وتقر دول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا بأن عدم التوافر على البيانات يحد من فهم الطبيعة النظامية للمخاطر والقدرة على معالجتها. ويلزم تعزيز منظومات البيانات، بما في ذلك البيانات المصنفة، بوسائل منها تعزيز قابلية التشغيل البيئي في كل النظم، وإدراج المعارف المحلية والتقليدية ومعارف الشعوب الأصلية والتعليقات وآراء الخبراء.

16 - وأبلغ عن تحسّن الفهم الشامل للطبيعة النظامية للمخاطر في الأزمات التي يطول أمدها، وتحديدًا في التفاعل القائم بين العنف والنزاع ومخاطر الكوارث، ولا سيما فهم الطرق العديدة التي تتفاعل بها مسببات المخاطر الهيكلية في الأزمات التي يطول أمدها مع قابلية التضرر وتفاقمها. ولا يزال إحراز التقدم في الحد من المخاطر في مناطق النزاع وما بعد النزاع يشكل تحدياً⁽¹⁰⁾.

17 - وهناك عدد متزايد من المؤشرات المفيدة التي تعزز فهم المخاطر النظامية، وتجمع بين البيانات المتعلقة بالمخاطر الطبيعية والبيانات المتعلقة بالتهديدات بحدوث جوائح، والأزمات التي يطول أمدها، والعنف والنزاع المسلح، وانعدام الأمن الاقتصادي وغيرها من التدابير. ويقاس مؤشر الضعف المتعدد الأبعاد قابلية البلد للتضرر من الصدمات حتى تتمكن البلدان الأكثر احتياجاً من تحديد حلول مناسبة ومحددة السياق للمعلومات عن المخاطر وإدارتها.

(9) بيانات الخسائر الناجمة عن الكوارث لأغراض أهداف التنمية المستدامة ومرصد إطار سندي.

(10) على سبيل المثال، تسجل المنطقة العربية أقل قدر من التقدم المحرز في الحد من مخاطر الكوارث في مناطق النزاع وما بعد النزاع.

18 - وفي حين يتزايد إدماج المعلومات المتعلقة بالمخاطر وتبادلها في عملية صنع القرار على الصعيد الوطني، يلزم إدخال تحسينات على تعزيز وتعميم عمليات الرصد والتقييم والتعلم ومنصات إدارة المعارف الأساسية. وهذا أمر أساسي لتحسين تقييم الاستجابات الشاملة لعدة قطاعات ونطاقات من حيث الفعالية واستخلاص الدروس لدعم استتساخ النماذج الناجحة أو توسيع نطاقها.

19 - وبشكل متزايد، تشمل الجهود الرامية إلى فهم مخاطر الكوارث فهما أفضل الجوانب المتعلقة بالعدالة والتماسك الاجتماعي وحقوق الإنسان. وتمشيا مع المبادئ التوجيهية لإطار سنداي، تتواصل الجهود لتفعيل النهج القائمة على الحقوق للحد من مخاطر الكوارث على المستوى الوطني أو المستوى الدولي. وتعتبر ثقة الجمهور وإشراك الفئات الضعيفة اجتماعيا في الشأن العام واتباع نهج يشمل "كافة أطراف المجتمع" أمورا أساسية. ولا تزال هناك تحديات تتعلق بالمشاركة، بما في ذلك في جمع البيانات، مع وجود ثغرات كبيرة في البيانات المتعلقة بالمرأة والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والأطفال. وبدون هذه البيانات، "تظل المشاكل غير مرئية وبالتالي لا يتم حلها ضمن الإطار السياساتي"⁽¹¹⁾. وقد أثارت لجنة الأمم المتحدة المعنية بوضع المرأة هذه المخاوف، مذكّرة بأن الحد من مخاطر الكوارث يتطلب "اتخاذ القرارات بطريقة شاملة تتسم بالدراية بالمخاطر وتستند إلى التبادل والنشر العلنيين للبيانات المصنفة، بما في ذلك البيانات المصنفة بحسب الجنس والعمر والإعاقة"⁽¹²⁾. ودعت الدول الأعضاء إلى إنشاء هيئات مركزية ذات ميزانيات كافية وقدرة على إجراء مشاورات مع شتى أصحاب المصلحة وتحسين المساءلة.

20 - وتتيح التقنيات الجديدة والناشئة فرصا للتغلب على الثغرات في البيانات. ولا تزال ندرة البيانات عالية الجودة أو القابلة للتشغيل البيني أو التي يتييسر الوصول إليها عقبة أمام تحقيق الفعالية في الحد من مخاطر الكوارث. وحتى عندما تكون البيانات متاحة والأدوات مثل شبكات محطات الأرصاد الجوية موجودة، فإن الافتقار إلى القدرة على تفسير البيانات وإعداد معلومات عن المخاطر يعوقان اتخاذ القرارات الواجبة بالمخاطر وحسن اتباع السياسات. وهناك حاجة إلى زيادة دعم المانحين لبناء القدرات.

21 - وتتوافر الآن المعلومات والإرشادات بشأن معالجة الأخطار التكنولوجية وتدعم العديد من منظمات الأمم المتحدة الدول الأعضاء في تحسين فهم الأخطار والمخاطر الناجمة عن الأنشطة البشرية والإبلاغ عنها. وفي عام 2020، عُممت مراجعة لتعريف المخاطر وتصنيفها⁽¹³⁾ علاوة على نُبذات المعلومات المتعلقة بالمخاطر التي تتضمن وصفا مفصلا لكل خطر.

22 - واستجابة للحاجة إلى زيادة فهمنا للطبيعة النظامية للمخاطر، استحدثت منظومة الأمم المتحدة⁽¹⁴⁾ منصات لتبادل المعارف وشبكات خبراء لتبادل المعارف التقنية والممارسات الجيدة. ومبادرات من قبيل مبادرة تبادل المعلومات عن المخاطر⁽¹⁵⁾ تحسّن فهمنا للأمر.

(11) مساهمة من البوسنة والهرسك.

(12) E/2022/27-E/CN.6/2022/16، الفقرة 56.

(13) متاحة على الرابط التالي: www.undrr.org/publication/hazard-definition-and-classification-review-technical-report.

(14) على سبيل المثال، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، وجامعة الأمم المتحدة.

(15) <https://rix.undrr.org/>.

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

- 23 - أبلغ ما مجموعه 123 من البلدان عن وضع استراتيجيات وطنية للحد من مخاطر الكوارث، ومع ذلك فإن التنفيذ على المستوى المحلي تشوبه ثغرات حرجية⁽¹⁶⁾. وأحرزت أقل البلدان نموا تقدما أقل، حيث وضع 61 في المائة منها فقط استراتيجيات وطنية للحد من مخاطر الكوارث.
- 24 - وقد أحرز تقدم كبير في التعاون الإقليمي وآليات إدارة الحد من مخاطر الكوارث⁽¹⁷⁾، حيث أدت التحسينات في إدارة الحد من مخاطر الكوارث على الصعيد الإقليمي إلى عدة أمور منها تقليل الحواجز في الدول الجزرية الصغيرة النامية وأقل البلدان نموا التي تعيق تنفيذ استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث.
- 25 - ولم يحرز سوى تقدم محدود على المستوى المحلي. وأبلغت 99 بلدا فقط عن وجود حكومات محلية لديها استراتيجيات للحد من مخاطر الكوارث. وحدد العديد من أقل البلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان النامية غير الساحلية غيابا شبة كامل لمشاركة الحكومات المحلية والمجتمعات المحلية في التخطيط للحد من مخاطر الكوارث.
- 26 - وهناك حد أدنى من الأدلة على حدوث تحسن في آليات التنسيق. فعمل وكالات الحد من مخاطر الكوارث وسياساته، التي تُنفَّذ في ظل عدم الترابط، ما زالتا يحدان من اتخاذ القرارات المتكاملة الواعية بالمخاطر قبل أن تتحول تلك المخاطر إلى صدمات أو كوارث. ومع ذلك، فهناك منذ بداية جائحة كوفيد-19 فهم متزايد لأهمية التنسيق فيما بين التخصصات والقطاعات والتنسيق المتعدد النطاقات داخل البلدان لتعزيز قدرات الحد من مخاطر الكوارث، وتقليل ازدواجية الجهود أو التمويل، والتمكين للتدابير الوقائية التي تخفف من حدة الكوارث، وتجنب نهج رد الفعل إزاء الكوارث.
- 27 - بيد أن عددا كبيرا من البلدان يشير إلى أن العمل المنعزل داخلها ما زال يقلل فعالية الحد من مخاطر الكوارث⁽¹⁸⁾. وقد وضع بعض البلدان خططا طموحة لتعزيز التعاون، دون تغيير الهياكل التنظيمية والولايات، لولا أنه لم يُلاحظ سوى تغيير طفيف.
- 28 - ولا يزال هناك نقص في التنسيق بين المؤسسات المسؤولة عن الحد من مخاطر الكوارث وتغير المناخ والتنمية، ناهيك عن قطاعات الاقتصاد الكلي ذات الأولوية، كما لوحظ في الأمريكتين ومنطقة البحر الكاريبي وفي أفريقيا. وأشارت الدول الجزرية الصغيرة النامية إلى أن تقليل الازدواجية أمر ضروري لمعالجة الفجوات التمويلية للحد من مخاطر الكوارث. وهناك حاجة إلى مزيد من التكامل بين اتخاذ القرارات الواعية بالمخاطر والاستثمار في القطاعات والنطاقات كلها، إذا ما كان لإطار سندي أن يُنفَّذ بحلول عام 2030.

(16) انظر مناقشات المنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث لعام 2022. متاحة على الرابط التالي:

https://globalplatform.undrr.org/sites/default/files/inline-files/Global%20Platform%202022%20Proceedings_DIGITAL_1.pdf

(17) على سبيل المثال، خطة العمل الإقليمية لتنفيذ إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 في الأمريكتين ومنطقة

البحر الكاريبي (متاحة على الرابط التالي: [www.undrr.org/publication/regional-action-plan-implementation-](http://www.undrr.org/publication/regional-action-plan-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-0))

والاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث (متاحة على الرابط التالي: https://www.preventionweb.net/files/59464_asdrrreportinsidefinalforweb.pdf).

(18) مساهمات من بوركينافاسو وتركيا والنيجر؛ والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

29 - وفي حين حددت معظم البلدان أهمية تحديث الأطر القانونية لتسهيل تنفيذ خطط الحد من مخاطر الكوارث واتخاذ القرارات الواعية بالمخاطر والاستثمار، فإن التقدم قد أحرز إلى حد كبير في البلدان المرتفعة الدخل دون غيرها، وذلك بسبب نقص الموارد المالية أو القدرات التنظيمية أو الإرادة السياسية.

30 - وأشارت عدة بلدان إلى أن المساعدة في وضع أطر قانونية لدعم استراتيجيات وسياسات الحد من المخاطر عبر قطاعات ونطاقات متعددة وفيما بينها هي من الأولويات. ومن بين التحسينات في هذا المجال سنّ تشريعات لتوفير أساس قانوني للتصدي للمخاطر الجديدة والناشئة، مثل الأمن السيبراني⁽¹⁹⁾ أو تكثيف آثار تغير المناخ.

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

31 - رغم ازدياد الآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة الناجمة عن الكوارث، لا تزال الاستثمارات في الحد من مخاطر الكوارث والجهود المبذولة للحد من مخاطر الاستثمار غير كافية.

32 - ففي السنوات العشرين الماضية، كاد عدد الكوارث المرتبطة بالمناخ يبلغ ضعفه. والبلدان النامية في حاجة إلى ما يقدر بنحو 70 بليون دولار سنوياً من أجل التكيف⁽²⁰⁾. وعانت منطقة أفريقيا من الأثر الاقتصادي الأكبر، حيث بلغت الخسائر 12,3 في المائة من مجموع ناتجها المحلي الإجمالي في السنوات المشمولة بالتقرير. غير أن المساعدة الإنمائية الرسمية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث لم تزد، حيث خصصت 0,5 في المائة فقط في الفترة 2010-2019 للحد من مخاطر الكوارث في مرحلة ما قبل الكارثة - وهو تحسن هامشي إذا ما قورن بنسبة 0,4 في المائة في الفترة 1990-2010⁽²¹⁾. ولا بد من معالجة هذه الفجوة التمويلية.

33 - وتوجّه نسبة تناهز 90 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية نحو التعافي، مع رصد 10 في المائة فقط لجهود الوقاية⁽²²⁾. وفي الفترة بين عامي 2018 و 2019، أنفقت 4,1 في المائة فقط من إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية المتعلقة بالكوارث على الوقاية من الكوارث والتأهب لها، أي ما يعادل 50 سنتاً فقط أنفقت على الإجراءات الوقائية من كل 100 دولار أنفقت على المساعدة الإنمائية⁽²³⁾. وتشير الدلائل إلى أن المساعدة الإنمائية الرسمية لا تستهدف المناطق والبلدان التي تشتد فيها الحاجة إليها. ويعزو العديد من المجهيين سوء تخصيص الموارد هذا إلى سوء القياس. ولا يزال التقصير في الإبلاغ عن الخسائر والتقليل من شأنها تحديين شائعين. وستمكن التدابير التصحيحية من تحسين فهم الفجوة التمويلية وضمان توجيه موارد كافية إلى القطاعات المناسبة.

(19) مساهمة من الولايات المتحدة الأمريكية.

(20) انظر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "International cooperation in disaster risk reduction: Target F" (2021) (انظر الحاشية 4).

(21) المرجع نفسه.

(22) Natalie Donback, "What we can learn from disaster risk reduction efforts in small islands", Devex, 12 February 2020.

(23) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، (2021) "International cooperation in disaster relief reduction".

34 - والهياكل المحلية والاستثمارات مقيدة بقيود التعاون الدولي في مجال الحد من مخاطر الكوارث. فعلى الرغم من أن العديد من البلدان قد أنشأت أطرا وطنية متكاملة للتمويل وصناديق للحد من مخاطر الكوارث، فإن الاستثمار المحلي في الحد من مخاطر الكوارث لا يزال يواجه تحديات. وتقل مخصصات الحد من مخاطر الكوارث في ميزانيات القطاع العام بشكل كبير عن سائر أولويات التنمية الوطنية. وفي العديد من البلدان، يمثل الحد من مخاطر الكوارث أقل من 1 في المائة من ميزانياتها الوطنية⁽²⁴⁾.

35 - وتفتقر العديد من البلدان إلى أطر تمويل رسمية للحد من مخاطر الكوارث، مما قد يؤدي إلى الاعتماد المفرط على تمويل المانحين ويحد من التدابير التي تدعم القدرة على مواجهة الكوارث على المدى الطويل. ولا تزال هناك تحديات في تقييم النسب المباشرة وغير المباشرة لمخصصات الحد من مخاطر الكوارث في الميزانيات. وتعيق القيود والافتقار إلى قابلية التشغيل البيئي في بيانات المخاطر والبيانات المالية اتخاذ قرارات مستنيرة وتحديد أولويات القرارات المتعلقة بميزانيات الحد من مخاطر الكوارث. ولضمان أن تدعم استعراضات الميزانيات الإدارة الشاملة والمستدامة ماليا لأخطار الكوارث وألا تكون عمليات مخصصة أو عمليات تنفذ لمرة واحدة، ينبغي وضع نظم محددة للتصنيف والتتبع، مع تكليف الكيانات بولاية التحليل والاستعراض المنهجيين والمسؤولية عنهما⁽²⁵⁾.

36 - وتحدد أقل البلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية القيود التي تعيق القدرات التقنية والبشرية باعتبارها أحد الاستثمارات الرئيسية الناقصة في مجال الحد من مخاطر الكوارث. وفي حين لوحظ استثمار محدود في نقل التكنولوجيا والقدرات البحثية من خلال المنتديات الإقليمية والتعاون فيما بين بلدان الجنوب، توصي أقل البلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية بتحديد الأولويات والاستثمار في بناء القدرات، والحد من التعقيد الذي يتسم به طلب المساعدة الإنمائية الرسمية وتنسجم به إدارتها.

37 - وتشمل مجالات تمويل الحد من مخاطر الكوارث التي زادت فيها الاستثمارات على الصعيد العالمي الحماية الاجتماعية التكيفية⁽²⁶⁾، التي يمكن أن تساعد في معالجة الطابع المتعدد الأبعاد لقابلية التضرر والطابع النظمي للمخاطر؛ والحلول القائمة على الطبيعة، التي ترى البلدان بشكل متزايد أنها قابلة للتطوير وفعالة في التصدي في آن واحد للتحديات المتزايدة لتغير المناخ وفقدان التنوع البيولوجي ومخاطر الكوارث⁽²⁷⁾، وتظهر على نحو مطرد ضمن استراتيجيات البلدان للحد من مخاطر الكوارث.

38 - وعلاوة على ذلك، فإن المبادرات المتعلقة بتمويل الإجراءات الاستباقية آخذة في الازدياد. ومن بين هذه المبادرات شراكة الإجراءات المبكرة القائمة على الوعي بالمخاطر، والشراكة العالمية InsuResilience،

(24) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "Accelerating financing and de-risking investment", policy brief, 2021.

(25) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "Disaster risk reduction investment in Africa: evidence from 16 risk-sensitive budget reviews" (2020).

(26) على سبيل المثال، برنامج الحماية الاجتماعية التكيفية في منطقة الساحل.

(27) على سبيل المثال، تسعى مبادرة الحكومة الأسترالية المعنية بالقدرة على التكيف مع تغير المناخ بالاعتماد على الطبيعة، التي بدأت في عام 2021، إلى تعزيز الحلول القائمة على الطبيعة من أجل القدرة على مواجهة الكوارث في منطقة المحيطين الهندي والهادئ؛ وتقوم الولايات المتحدة بدمج الحلول القائمة على الطبيعة ضمن مجموعة أدوات البنية التحتية الحيوية الخاصة بها.

والجهود المبذولة في إطار الصفقة الكبرى بشأن تمويل الأنشطة الإنسانية لمواصلة معالجة فجوة التمويل الإنساني من خلال الدعوة إلى زيادة الاستثمار في التمويل الاستباقي⁽²⁸⁾.

39 - وفي حين ازداد وعي القطاع الخاص بالحاجة إلى الاستثمار في القدرة على مواجهة الكوارث⁽²⁹⁾، أبلغت الدول الأعضاء عن إحراز تقدم ضئيل في مجال المشاركة. وبدون إدخال تغييرات على السياسات واللوائح التنظيمية بما يستلزم من القطاع الخاص أن يدرج الحد من مخاطر الكوارث في عملية صنع القرار، لا يُتوقع إحراز تقدم يُذكر.

40 - وعلى الرغم من الفقرة 36 (ج) من إطار سندي والمادة 2-1 (ج) من اتفاق باريس، والدعوات إلى مواءمة التدفقات المالية مع أهداف اتفاقية التنوع البيولوجي وغاياتها، تساهم جوانب كثيرة من النظام المالي وسياسة الاقتصاد الكلي والتمويل العام والخاص في نشوء مخاطر الكوارث. فبدلاً من تعزيز قدرة المجتمعات على مواجهة الكوارث، غالباً ما تؤدي الاستثمارات الحالية إلى تفاقم المخاطر، وتزيد قابلية المجتمعات المحلية وسلاسل الإمداد والنظم الإيكولوجية للتعرض للكوارث وقابليتها للتضرر منها.

41 - وعلى الرغم من أن إطار سندي يبشر بالتحول إلى إدارة مسببات المخاطر، لا يزال تمويل مواجهة الكوارث يركز بشدة على التدابير التي تكون من ضروريات رد الفعل، مثل صناديق الطوارئ والتأمين وسندات الكوارث لتمويل الاستجابة والتعافي بعد الكوارث. وذلك رغم دعوات الدول الأعضاء للتحول من الاستثمار في الاستجابة إلى الوقاية من الكوارث والحد من مخاطرها⁽³⁰⁾. ويُنظر إلى الاستثمار في معالجة المسببات الأساسية للمخاطر قبل أن تتحول إلى صدمات أو كوارث على أنه من اختصاص الحكومات، وأنه ليس مصدر قلق للمستثمرين المؤسسيين.

42 - وفي حين تحسنت مشاركة القطاع الخاص في العوامل المتعلقة بالبيئة والمسائل الاجتماعية والإدارة والإبلاغ عن الاستدامة ومعايير الإفصاح، لا يزال ارتباط القطاع بالحد من مخاطر الكوارث ضعيفاً باستثناء ما يتعلق بتغير المناخ. ولا يزال المستثمرون المؤسسيون غير قادرين إلى حد كبير على صياغة نهج متماسك وموجه للحد من مخاطر الكوارث.

43 - وتفتقر الابتكارات الواعدة في مجال تمويل المخاطر إلى النطاق وإلى نفاذ التأثير، على الرغم من الاهتمام المتزايد بتمويل المخاطر وآليات تحويل المخاطر. وتشمل الابتكارات زيادة استخدام آليات تمويل الطوارئ، مثلًا سندات الكوارث⁽³¹⁾، أو تنفيذ بنود التأجيل الفوري للديون في أعقاب الكوارث⁽³²⁾، أو "سندات القدرة على الصمود"⁽³³⁾. وفي عام 2022، التزم وزراء التنمية في مجموعة الدول السبع بتعزيز بنية تمويل

(28) Katie Peters, "Evidence of positive progress on disaster risk reduction in the humanitarian-development-peace nexus" (Geneva, 2023).

(29) على سبيل المثال، تضم شبكة تحالف القطاع الخاص من أجل مجتمعات قادرة على الصمود أمام الكوارث العالمية الآن أكثر من 400 عضو و 29 شبكة تدعم الإطار وتنفذه.

(30) انظر E/FFDF/2022/L.1.

(31) على سبيل المثال، دفع مرفق سندات رأس المال المعرض للمخاطر التابع للبنك الدولي إلى حكومة الفلبين مبلغ 52,5 مليون دولار، على سبيل التعويضات السريعة استجابةً لإعصار أوديت المداري؛ ومساهمة من جامايكا.

(32) مساهمتان من بربادوس وغرينادا.

(33) على سبيل المثال، السندات التي تربط تمويل مشاريع البنية التحتية بسندات الكوارث. انظر: www.refocuspartners.com/projects/.

وتأمين مخاطر المناخ والكوارث على الصعيد العالمي⁽³⁴⁾، بما في ذلك دعم إعانات أقساط التأمين، وتوفير الدعم الرأسمالي للتصدي لآثار أزمة المناخ، وسد فجوات الحماية.

44 - وزادت مؤسسات تمويل التنمية الدولية والوطنية استثماراتها سواء من حيث التمويل المباشر أو من خلال آليات الامتثال. وفي حين أن التركيز غالبا ما يكون على التنمية خفيفة انبعاثات الكربون وعديمته، فإن العديد من تلك المؤسسات تستثمر في مجالات القدرة على المواجهة والتكيف والاستجابة، مع مراعاة بعضها لأولويات إطار سندي. ويدير مصرف التنمية الآسيوي مؤشرات الأداء الرئيسية لأعداد الأشخاص المستفيدين من تعزيز القدرة على الصمود في مواجهة تغير المناخ والكوارث، ويساعد الصندوق الاستثماري للصلاية والاستدامة التابع لصندوق النقد الدولي البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل الضعيفة على بناء القدرة على الصمود في وجه الصدمات الخارجية والمخاطر البيئية والبيولوجية الأطول أجلا، وتعزيز النمو المستدام.

45 - وقد استثمر المانحون والقطاع الخاص بشكل كبير في آليات تحويل المخاطر، مثل منتدى تطوير التأمين، ومرفق التأمين المستدام بقيادة مجموعة الدول الهشة العشرين، وعمل الاتحاد الدولي لشركات التأمين التعاونية والتعاضدية الذي يتحول من الحماية إلى الوقاية ويحفز السلوكيات الواعية بالمخاطر⁽³⁵⁾، ومبادرة تقييم وتمويل عملية الحد من مخاطر الكوارث في المحيط الهادئ. ومع ذلك، لا يزال التأمين متخلفا في العديد من المناطق، حيث يبلغ مثلا التأمين كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي 1 في المائة في المنطقة العربية، أي أقل بكثير من المتوسط العالمي البالغ 3 في المائة.

46 - وفي البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء، تكون القدرة على تحمل تكاليف التأمين وتوافره مصدر قلق متزايد في ظل ازدياد المخاطر إلى درجة أن بعضها يصبح غير قابل للتأمين، مما يدفع مقدمي خدمات التأمين إلى التخلي عن تلك الأسواق⁽³⁶⁾. وفي حين أن الاستثمار الواعي بالمخاطر الذي يحول دون نشوئها ويقلل المخاطر القائمة لا يزال هو الأولوية، فإن توسيع نطاق آليات تحويل المخاطر المناسبة والميسورة التكلفة مطلوب لسد فجوة الحماية.

4 - الأولوية 4: تحسين مستوى الاستعداد من أجل التصدي للكوارث بفعالية، و "إعادة البناء على نحو أفضل" في مجال التعافي وإعادة التأهيل والإعمار

47 - إن تعزيز القدرة على مواجهة الكوارث من خلال الحد من مخاطرها، بما يتيح الحيلولة دون وقوع الخسائر الاقتصادية والبيئية والبشرية في حالة حدوث أزمة، هو في صميم النتيجة المتوقعة من إطار سندي وهدفه المنشود. وأدى ذلك إلى فهم أوسع للحاجة إلى التأهب المعزز والواعي بالمخاطر ضمن استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث التي تشمل على سبيل المثال خطط الإعمار بعد الطوارئ، والعقود الموافق عليها

Zoë Scott, "Finance for early action: tracking commitments, trends, challenges and opportunities" (34) (Risk-informed Early Action Partnership, 2022).

(35) انظر: <https://www.icmif.org/undrr-icmif-report/>

(36) انظر: Aviva Investors, "Act now: a climate emergency roadmap for the international financial architecture" (15 November 2022).

مسبقاً، والترتيبات المالية لتغطية الفئات السكانية الضعيفة بشكل كاف. وأعقب ذلك استثمارات في أنشطة التأهب، بما في ذلك تدريب وتجهيز المستجيبين في حالات الكوارث⁽³⁷⁾.

48 - وكان التقدم المحرز فيما يتعلق بالأولوية 4 محدوداً بسبب استمرار التركيز المفرط على تدابير رد الفعل في الحد من مخاطر الكوارث. وبتركيز على سرعة الاستجابة قبل كل شيء، تُقوّت فرص كبيرة لإعادة البناء على نحو أفضل، ولتسريع التنمية وتحسين القدرة على الصمود بعد الكوارث.

49 - وأدت التحسينات في التعاون إلى تعزيز التأهب وفعالية الاستجابات. وتشير الدول الأعضاء إلى المكاسب الكبيرة التي تحققت في تحسين آليات التعاون الإقليمي. ففي الأمريكتين ومنطقة البحر الكاريبي، أنشئت آلية الاستجابة الإقليمية⁽³⁸⁾ لمعالجة القيود التي تعيق القدرات التي تواجهها الدول الجزرية الصغيرة النامية، بوسائل منها تحسين التخزين المسبق لإمدادات الطوارئ، وزيادة الخبرة التقنية، والحصول على التمويل الاستباقي والحد من ازدواجيته.

50 - وعلى الرغم من إحراز تقدم في تصميم وتنفيذ نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة، فإن التغطية بها لا تزال غير كافية. فحتى عام 2022، أبلغت 95 دولة فقط عن توافرها على نظم للإنذار المبكر بالأخطار المتعددة، مع عدم تغطية واحد من كل ثلاثة أشخاص بشكل كاف على مستوى العالم⁽³⁹⁾. وأبلغ 32 في المائة فقط من الدول الجزرية الصغيرة النامية، و 59 في المائة من البلدان النامية غير الساحلية، و 41 في المائة من البلدان في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى عن توافرها على نظم للإنذار المبكر بالأخطار المتعددة. وفي جميع البلدان تقريباً، غالباً ما تُستبعد الفئات المهمشة (مثل النساء والفتيات، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأشخاص في المناطق الريفية، والشعوب الأصلية، والأقليات العرقية واللغوية، والمهاجرين، والنازحين، والأقليات الجنسية والجنسية، والشباب⁽⁴⁰⁾)، والمسنين) من الإنذار المبكر والتعافي بعد الكوارث.

51 - وغالباً ما كانت مبادرات المانحين بمثابة محفزات لنظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة. فعلى سبيل المثال، أنشئت المبادرة المعنية بنظم الإنذار المبكر بالمخاطر المناخية لدعم 60 بلداً في تحسين نظمها للإنذار المبكر، وذلك لسد الفجوات التمويلية لأقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية لأغراض خدمات الإنذار المبكر الواعية بالمخاطر⁽⁴¹⁾. والتنفيذ الشامل لنظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة توصية أساسية من توصيات الدول الأعضاء⁽⁴²⁾، ويتمشى مع مبادرة "نظم الإنذار المبكر للجميع" بحلول عام 2027 التي أطلقها الأمين العام.

(37) وضع كل من توغو وجمهورية تنزانيا المتحدة وغامبيا وليبيريا وملاوي وموريشيوس ميزانيات إلزامية للتأهب لحالات الطوارئ والتصدي لها.

(38) نهج بقيادة الوكالة الكاريبية لإدارة طوارئ الكوارث التي تتسق الاستجابة الإقليمية لحالات الكوارث في منطقة البحر الكاريبي.

(39) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، "Global status of multi-hazard early warning systems: target G" (الخاصة 6).

(40) تلاحظ مشاركة الشباب في شبكة شباب أوروبا وآسيا الوسطى للحد من مخاطر الكوارث.

(41) مبادرة المخاطر المناخية ونظم الإنذار المبكر، (2022) "Annual report 2021: rising to the challenge in complex crises".

(42) مساهمات من إثيوبيا، وبوتان، وبوروندي، والبوسنة والهرسك، وتايلاند، وتركيا، وتوغو، والجزائر، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وسلوفينيا، والسودان، والسويد، والفلبين، وفيت نام، وقيرغيزستان، والمغرب، وموريشيوس، والنمسا.

52 - ويتضح التركيز المتزايد على التأهب للكوارث في مختلف المناطق، غير أن إدماج المرأة والتنوع لم يُعترف بهما بعد بوصفهما عنصرين أساسيين في الحلول المنصفة في مجالات التعافي وإعادة التأهيل والإعمار. ويعتبر تحسين الإدماج والتنوع أمرا بالغ الأهمية في جميع جوانب إدارة المخاطر، ولكن مساهمة مهارات وقدرات النساء والفتيات في التأهب للكوارث وضمان قدرة المجتمع على الصمود غير مستغلة بشكل كاف. وكان هذا واضحا في التصدي لجائحة كوفيد-19، حيث كانت النساء أقل من ربع الأعضاء في جميع اللجان المعنية بالجائحة على المستوى الوطني.

53 - وتعد مشاركة المجتمع في عملية الإنشاء المشترك من القاعدة إلى القمة أمرا ضروريا في التخطيط للتعافي. وقد بذلت جهود من أجل استعادة القدرة على العمل بعد الكوارث على نحو يشمل الإعاقة، وتشمل هذه الجهود تحديد المبادئ، والاحتياجات من البيانات، والسياسات التمكينية، والآليات المؤسسية، والتمويل. وتعتبر هذه الجهود ضرورية لتحقيق القدرة على مواجهة الكوارث بشكل فعال ومنصف ومستدام. ومع ذلك، ظل إنشاء وتنفيذ آليات الاستجابة للكوارث "الشاملة للجميع" محدودا.

54 - وأصبحت عمليات تقييم الاحتياجات بعد وقوع الكوارث أكثر وعيا بالمخاطر وأكثر تكاملا. ويستمر تطوير المنهجيات والإرشادات لإنشاء عمليات تقييم الاحتياجات بعد وقوع الكوارث، بما في ذلك تقييم احتياجات التعافي من جائحة كوفيد-19⁽⁴³⁾، والتقدير العالمي السريع للأضرار بعد الكوارث⁽⁴⁴⁾، والتقييم السريع للكوارث⁽⁴⁵⁾، ودليل عمليات تقييم الأضرار للوكالة الفيدرالية لإدارة حالات الطوارئ في الولايات المتحدة الأمريكية. وتعد عمليات تقييم الاحتياجات بعد وقوع الكوارث أدوات قيمة لدعم الإعمار المادي، والتعافي المرن المرتبط بالتنمية على المدى الطويل، وبناء الخبرات المؤسسية. ولا تزال هناك تحديات في تقدير الأضرار التي تلحق البنية التحتية وتعطل الخدمات، حيث تؤدي الثغرات في البيانات في كثير من الأحيان إلى عدم تقدير الخسائر.

55 - وقد صار التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة بشأن الحد من مخاطر الكوارث أقوى. وتوجه خطة عمل الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها، المعنونة "نحو إرساء نهج متكامل إزاء التنمية المستدامة يقوم على الوعي بالمخاطر"، الجهود المشتركة التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة في دعم تنفيذ الدول الأعضاء لإطار سندي والجوانب ذات الصلة من خطة التنمية المستدامة لعام 2030 والاتفاقات الدولية الأخرى. وأصبحت خطة عمل الأمم المتحدة، التي نقحت في عام 2016، آلية فعالة تساعد منظمات الأمم المتحدة على تحديد الاتجاهات والثغرات والفرص. وقد أسفر إنشاء فريق الأمم المتحدة للقيادة العليا المعني بالحد من مخاطر الكوارث من أجل القدرة على مواجهتها، في عام 2017⁽⁴⁶⁾، عن مزيد من الزخم لتعزيز التعاون بين الوكالات.

(43) <https://recovery.preventionweb.net/build-back-better/post-disaster-needs-assessments/covid-19-recovery-needs-assessment>

(44) انظر: www.gfdrr.org/en/publication/methodology-note-global-rapid-post-disaster-damage-estimation-grade-approach

(45) انظر: www.unescap.org/publications/innovations-disaster-rapid-assessment-framework-early-recovery-asean-countries

(46) انظر A/72/259.

ثانياً - استعراض استشرافي

56 - يقدم هذه الاستعراض الاستشرافي لمحة عامة عن المسائل والتدابير الرئيسية لتسريع تنفيذ إطار سنداى وتعزيزه في السنوات حتى عام 2030. وهو يبني على الاستعراض الاستنكاري ويدمج تقييم التحولات السياقية والقضايا الناشئة، مستنيراً بالتحليل التطلعي للدول الأعضاء وأصحاب المصلحة من غير الدول، لاقتراح توصيات رفيعة المستوى للحد من المخاطر وإدارتها بشكل فعال.

57 - والحد من المخاطر هو أحد المكونات المركزية لحماية الوجود البشري وضمان الأمن⁽⁴⁷⁾. ولم تعد الاستجابة التقليدية الحالية للأزمات وإدارة المخاطر قادرة على التعامل مع الاضطرابات المترابطة، على نحو ما لوحظ مثلاً في أوجه الضعف في نظم الأغذية أو الصحة أو الطاقة⁽⁴⁸⁾. وهناك حاجة إلى اتخاذ إجراءات جماعية لمعالجة المخاطر التي ليس بمقدورنا بعد أن نتوقعها كلها⁽⁴⁹⁾. ويجب أن يكون توقع المخاطر التي يتعرض لها كوكبنا ومنعها ومعالجتها جزءاً من كل قرار ومن كل سياسة واستثمار وميزانية، على "أن يكون في صدارة كل ما نقوم به خطة للوقاية تكون شاملة فعالة جامعة"⁽⁵⁰⁾.

58 - وفي ظل ازدياد حالات عدم اليقين والمخاطر المطردة التعقيد، والتي تتضخم بسبب زيادة آثار الكوارث وخسائرها، يبدو أن إيماننا بقدرتنا الجماعية على تحقيق خطة عام 2030 في تضائل⁽⁵¹⁾. ويتزايد انعدام الأمن البشري في ظل الكوارث كأحد المسببات الرئيسية⁽⁵²⁾. وتتفاقم مخاطر الكوارث بسبب أوجه عدم اليقين التي تعوق قدرتنا على توقع الصدمات الكبرى والاستعداد لها. وبالإضافة إلى ذلك، فإننا نواجه مستويات لا يمكن تحملها من المخاطر تتجاوز الحدود الوطنية وتنتقل من جيل إلى جيل⁽⁵³⁾.

59 - وتتطلب أكبر التحولات اللازمة لتحقيق خطة عام 2030 وغيرها من الأطر والاتفاقات المتفق عليها دولياً اتباع نهج منهجي يدير أوجه الترابط والتفاعلات بين الأهداف والغايات. وتحتاج الحكومات إلى تحويل الأولويات إلى تقارب في السياسات، والتغلب على عمل القطاعات بشكل لا ترابط فيه، ووضع نهج متكاملة جديدة تأخذ في الاعتبار التفاعلات النظامية وتركز على العلاقات السببية بين الأهداف والسياسات⁽⁵⁴⁾.

60 - وإن تعُدّ مخاطر الكوارث على الصعيد العالمي يطغى على أنظمة الإدارة التقليدية للكوارث، التي صُممت لمعالجة التغيرات البيئية والاجتماعية المتزايدة، بدلاً من العمليات التي لا تتبع مساراً خطياً ومن التفاعلات المعقدة بين مسببات المخاطر والآثار غير العكوسة الناجمة عن تجاوز حدود الكوكب.

(47) الأمم المتحدة، *خطةنا المشتركة - تقرير الأمين العام* (2021) (A/75/982).

(48) الأمم المتحدة، *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now - Science for Achieving Sustainable Development* (New York, 2019).

(49) *خطةنا المشتركة*

(50) المرجع نفسه.

(51) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *Human Development Report 2021-2022: Uncertain Times, Unsettled Lives*، — *Shaping our Future in a Transforming World* (New York, 2022), p. 49.

(52) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *New Threats to Human Security in the Anthropocene: Demanding Greater Solidarity* (New York, 2022).

(53) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *Human Development Report 2021-2022*.

(54) الأمم المتحدة، *Global Sustainable Development Report 2019*.

ألف - الإجراءات الموصى باتخاذها

61 - هناك حاجة إلى إعادة تأكيد التزام أصحاب المصلحة التقليديين في الحد من مخاطر الكوارث وإلى تكرار جهودهم، وتجديد التعاون مع أصحاب المصلحة الآخرين، تصحيحا للمسار وضمانا لتنفيذ إطار سندي بالكامل بحلول عام 2030.

62 - ويكشف استعراض منتصف المدة لتنفيذ إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 عن الالتزام بإعمال المبادئ التوجيهية للإطار، ولا سيما أهمية حوكمة وإدارة المخاطر بطريقة تطور "المشاركة والشراكة على مستوى المجتمع كله"⁽⁵⁵⁾ بالنسبة لفعالية إجراءات الحد من مخاطر الكوارث واتسامها بالإنصاف، مع جعل "جميع مؤسسات الدولة ذات الصبغة التنفيذية والتشريعية على المستويين الوطني ودون الوطني"⁽⁵⁶⁾ في صميم الإجراءات الرامية إلى تنفيذ الإطار بحلول عام 2030.

63 - وتشمل الأنشطة الموصى بها جميع قطاعات المجتمع ومستويات الإدارة، وترتبط مجالات متنوعة مثل نظم الأغذية والطاقة، والأمن المائي، والفقر، وتغير المناخ، والنزاع⁽⁵⁷⁾، مع اعتبار إطار سندي فرصة لتحسين التقارب وتعزيز الإدماج وتحقيق نتائج منصفة في كل المجتمعات.

1 - الأولوية 1: فهم مخاطر الكوارث

64 - يعد إنتاج بيانات عالية الجودة عن مخاطر الكوارث أولوية للعاملين في مجال الحد من مخاطر الكوارث. ويجب على الدول الأعضاء أن تحسن مستوى البيانات الرسمية المتعلقة بالمخاطر وأن توسع نطاق تطبيق تقييمات المخاطر.

65 - وفي ظل تطور قدرة الحوسبة وتوافر البيانات واستخدام الذكاء الاصطناعي، تكون من أولويات الدول الأعضاء أن تتداول البيانات ومعلومات المخاطر وتُجَعَل ذات قابلية للتشغيل البيئي في المجالات ونظم البيانات جميعها، داخل الوكالات الحكومية وفيما بينها، ومن الجهات الفاعلة من غير الدول وإليها⁽⁵⁸⁾، بوسائل تشمل تطوير منصات تبادل البيانات واتفاقات تبادل البيانات ذات الصلة، وفيما يتعلق بالمخاطر العابرة للحدود وقابلية المقارنة عبر الحدود.

66 - والهدف النهائي لهذه التدابير هو ضمان إمكانية تحديد موقع بيانات المخاطر، وإمكانية الوصول إليها، وقابليتها لأن تشغل ببنيا ويكرّر استخدامها وتُدمج في عملية صنع القرار على جميع المستويات.

67 - ويلزم التركيز على توزيع وتحليل البيانات المتعلقة بمخاطر الكوارث، مع تحديد كيانات حكومية بعينها ودعمها للعمل كجهات تنسيق واضحة لجمع البيانات المتعلقة بمخاطر الكوارث وتحليلها على الصعيدين الوطني ودون الوطني، ولتولي التنسيق إقليمياً وعالمياً.

(55) إطار سندي، الفقرة 19 (د).

(56) المرجع نفسه، الفقرة 19 (ه).

(57) مساهمات من بوروندي، والبوسنة والهرسك، وزمبابوي، وكندا، وليبيريا، والمغرب، والنمسا؛ ومساهمات من أصحاب المصلحة من غير الدول بما في ذلك المجموعة الرئيسية المعنية بالعلم والتكنولوجيا.

(58) مساهمات من فييت نام، والنرويج، والولايات المتحدة.

- 68 - والاستثمار مطلوب في تدريب وتوعية الكيانات غير تلك التي تكون عادةً أو عموماً مكلفة بقيادة جهود الحد من مخاطر الكوارث، حتى يشمل الأمر جميع القطاعات والمجالات، بما فيه تنمية القدرات لجمع البيانات وتحليلها على المستوى المحلي.
- 69 - ولدعم تعزيز قابلية التشغيل البيئي وتعهيد الجموع والتحليلات المعقدة، ينبغي للدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الاستثمار في البنية التحتية لتبادل البيانات في قطاع تكنولوجيا المعلومات، وضمان تحسين التجميع الرقمي للبيانات الميدانية، والإبلاغ عبر الإنترنت، ورقمنة السجلات التاريخية، وحساب الخسائر، ورسم خرائط المناطق المعرضة للخطر على جميع المستويات الإدارية.
- 70 - ويجب على الدول الأعضاء أن تمضي في تنفيذ وتحسين قواعد بيانات الخسائر الناجمة عن الكوارث ورسم خرائط المناطق المعرضة للخطر على الصعيد الوطني. ويجب أن يشمل ذلك دمج بيانات القبلية للتعرض وقابلية التضرر في ما هو قائم من المنصات وآليات دعم القرار.
- 71 - ولأنه مهم أن تُضمن جودة البيانات وأن تُحسن، يجب على الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة أن تستثمر في تنمية قدرات الإبلاغ المنهجي بشأن إطار سندي والاتفاقات والأطر ذات الصلة وأن تقدم لها الدعم.
- 72 - ويجب على الدول الأعضاء تعزيز الإحصاءات الرسمية عن مخاطر الكوارث، بوسائل تشمل توحيد تصنيفات المخاطر، وتوليد بيانات المخاطر، ومنهجيات تقييم المخاطر (بما في ذلك فقدان الطبيعة)، وتطوير أدوات لتقييم تغير النظم وتأثيرها على مخاطر الكوارث والقدرة على مواجهتها. وسيؤدي التعاون بين الإحصائيين⁽⁵⁹⁾ والعاملين في مجال الحد من مخاطر الكوارث إلى تحسين الجودة في جمع وتحليل البيانات المتعلقة بمخاطر الكوارث والحفاظ على تلك الجودة. وإشراك مكاتب الإحصاء الوطنية في دمج بيانات مرصد إطار سندي في الإحصاءات الوطنية يعزز الإبلاغ عن البيانات المتعلقة بمخاطر الكوارث واستخدامها من قبل القطاعات جميعاً، ومن ثم يعزز اتخاذ القرارات الواعية بالمخاطر في "جميع مؤسسات الدولة".
- 73 - ويجب على الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة أن يجعلوا تقييماتهم للمخاطر تركز على تحسين الفهم لقابلية المجتمعات المحلية للتضرر من الكوارث وتعرضها لها، بدلاً من التركيز على فرادى المخاطر⁽⁶⁰⁾.
- 74 - ويجب على الدول الأعضاء أن تعزز التزامها وقدرتها على إعداد مجموعات بيانات مصنفة تستوعب التجارب المتباينة لمخاطر الكوارث وآثارها باستخدام مؤشرات متعددة⁽⁶¹⁾. وهذه البيانات أساسية لفهم كيف تنشأ المخاطر وللوقاية منها والتخفيف من حدتها وفهم آثارها في سياق أوجه الضعف المتقاطعة.
- 75 - وسيساعد تطوير الولايات والقدرات وما يستتبعه من مسؤوليات مالية وسياساتية على الصعيد المحلي على تعزيز جمع البيانات المصنفة. ومن الضروري رصد وتقييم قابلية التعرض على نحو شامل متكامل.

(59) بما في ذلك فريق الخبراء المشترك بين الوكالات المعني بالإحصاءات المتعلقة بالكوارث.

(60) مساهمات من بوتان، وبوروندي، وغواتيمالا، وكمبوديا، وموريشيوس.

(61) مساهمات من بوتان، وترينيداد وتوباغو، وغواتيمالا، وفيت نام، ونيوزيلندا.

76 - ومن الأولويات إنتاج البيانات وتقييم المخاطر على نحو يعزز إشراك النساء والفتيات⁽⁶²⁾ والأشخاص ذوي الإعاقة⁽⁶³⁾ وتولييتهم أدواراً قيادية. وينبغي للدول الأعضاء أن تدمج الاعتبارات الجنسانية ومسائل الإعاقة في ولايات الوكالات المسؤولة عن جمع وتحليل البيانات المتعلقة بأخطار الكوارث وإعداد المعلومات المتعلقة بالمخاطر.

77 - وينبغي أن تكفل الدول الأعضاء استخدام البيانات والمعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث بشكل منهجي ليستنار بها في عملية صنع القرار⁽⁶⁴⁾. ويجب استخدام تحليل المخاطر المتعددة وقابلية التضرر والتعرض للاسترشاد به في التخطيط الاجتماعي - الاقتصادي الرفيع المستوى والمتعدد السنوات⁽⁶⁵⁾، وكذلك في التخطيط للحد من مخاطر الكوارث وميزنته وتمويله.

78 - وينبغي للمؤسسات الحكومية ذات الصلة أن تدمج البيانات والمعلومات ووجهات النظر من جميع القطاعات في قواعد بيانات و/أو سجلات المخاطر وفي تقييمات المخاطر⁽⁶⁶⁾. ويتيح اعتماد نهج مشتركة بين القطاعات لإدارة البيانات إعداد معلومات متطورة وقوية عن مخاطر الكوارث تدمج المعرفة من كل التخصصات والمجالات، وتنتج رؤية ذات صلة بالقطاعات المتعددة. وتكتسي الشراكات العلمية والأكاديمية أهمية في هذا الصدد، وكذلك شأن توحيد البيانات وتداولها بين الوكالات الحكومية في شتى القطاعات.

79 - ويجب على الدول الأعضاء أن تكفل الفهم الكافي للمخاطر في الإدارة المحلية والبلدية وأن تحافظ على الحوار بين الكيانات المعنية بإدارة المخاطر على الصعد الوطني والإقليمي والعالمي. وتحسين قدرة كيانات إدارة مخاطر الكوارث أمر لا بد منه يتطلب الاستثمار المالي وتطوير الخبرات واستخدام الابتكارات التكنولوجية.

80 - ويجب على الدول الأعضاء أن تعد تقييمات شاملة للمخاطر وأن تستفيد أفضل الاستفادة من التكنولوجيات الناشئة وأنشطة التخطيط القائم على السيناريوهات لتحديد المخاطر المعقدة وتقييمها. ويشمل ذلك تطوير آليات مرنة وتكيفية لإدارة المخاطر تدمج الجهات الفاعلة من قطاعات ومستويات متعددة.

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

81 - من الأساسي لتسريع تنفيذ إطار سندي أن تُستحدث ترتيبات الحوكمة التي تدعم الفهم والإدارة المتكاملين للمخاطر في القطاعات والمقاييس والمجالات جميعاً، وتعكس النطاق الموسع للأخطار والمخاطر. ويتطلب ذلك تحولاً فيما يتعلق بموقع المسؤولية والمسائلة عن منع نشوء المخاطر والحد من المخاطر القائمة، بما يتجاوز الاعتماد على وكالة مركزية واحدة إلى اتخاذ قرارات منسقة وواعية بالمخاطر والاستثمار من جانب "جميع مؤسسات الدولة" و "كافة أطراف المجتمع".

(62) مساهمتان من نيوزيلندا ومجموعة الأمم المتحدة الرئيسية المعنية بالعلم والتكنولوجيا.

(63) مساهمتان من فييت نام، كمبوديا.

(64) مساهمتان من الفلبين والولايات المتحدة.

(65) مساهمات من: إثيوبيا، وأستراليا، وتايلند، وفييت نام؛ وسلطات محلية؛ وشبكة العاملين في مجال التوسع الحضري.

(66) مساهمات من سلوفينيا، سويسرا، ليبيا، المغرب.

- 82 - وأساساً، لم يعد ينبغي التعامل مع الحد من مخاطر الكوارث باعتباره قطاعاً، بل ينبغي التعامل معه باعتباره نتيجة.
- 83 - ويتعين على الحكومات أن تجدد الالتزام بضمان تنفيذ آليات واستراتيجيات متعددة القطاعات ومتعددة المستويات وذات أصحاب مصلحة متعددين لإدارة المخاطر على الصعيدين الوطني ودون الوطني.
- 84 - ويجب على الدول الأعضاء أن تكفل اعتراف هذه الآليات والنهج بالطابع النظامي للمخاطر (من حيث نشوؤها وانتشارها وأثارها عند تحققها)، وأن تعززها بأطر تشريعية وتنظيمية تعكس المسؤولية المشتركة عن اتخاذ القرارات والاستثمار على نحو واع بالمخاطر. ومن الأساسي وضع ترتيبات إدارية واضحة ومحددة تتحمل فيها سلطات متعددة مسؤولية الوقاية من مخاطر الكوارث والحد منها.
- 85 - ويجب أن تخرج الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة من غير الدول الحد من مخاطر الكوارث من الحيز الحصري للخبرات التقنية والمكتسبة إلى حيز الإدارة المتعددة الأبعاد، بل وحتى الإدارة المحلية الطابع⁽⁶⁷⁾. وعند تجديد أطر إدارة المخاطر، ينبغي للدول الأعضاء أن تستهدف وتدمج، بشكل صريح، المسؤولين عن القطاعات أو المجالات المسؤولة أصلاً عن التسبب في نشوء المخاطر ومنعها والحد منها.
- 86 - وينبغي للدول الأعضاء وأصحاب المصلحة أن يتبعوا في إدارة المخاطر نهجاً تكيفياً ومتكاملاً رأسياً وأفقياً في إطار التخطيط الاجتماعي - الاقتصادي والإنمائي الذي يتيح الحد من المخاطر المقبلة، إدارة مؤهلة للتعامل مع أوجه عدم اليقين والمفاجآت المتأصلة في تحويل النظم الاجتماعية والتكنولوجية والإيكولوجية ولمعالجة أوجه الضعف وحالات التعرض والعوامل السياقية. وتعتمد الإدارة التكيفية على التعلم التكراري والتخطيط وصنع السياسات والتنفيذ والتقييم بمرور الوقت⁽⁶⁸⁾، ويتطلب ذلك عملية تنسيق منهجية، من المستويات العالمية حتى الوطنية، ومن المستويات الوطنية حتى المستويات دون الوطنية، ثم العود إلى تدوير التنسيق.
- 87 - وينبغي للحكومات أن تحدد وتقيم الهيكل المؤسسي والسياساتي لإدارة المخاطر فيما يتعلق بمشهد المخاطر، وأن تحدد الأدوار والمسؤوليات اللازمة للتصدي للمخاطر المعقدة، مع إجراءات تشغيل موحدة متفق عليها مسبقاً أو مبادئ توجيهية للتعاون.
- 88 - ويجب على الحكومات تطوير هياكل مؤسسية لإشراك وتعبئة خبرات أصحاب المصلحة من الأوساط العلمية والأكاديمية والقطاع الخاص والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة المحليين، وإنشاء منابر وفضاءات للاستماع إلى أصحاب المصلحة هؤلاء ولممارستهم تأثيراً هادفاً في عمليات صنع القرار الواعية بالمخاطر.
- 89 - ويجب أن تتمحور هذه الهياكل والعمليات حول مشاركة واحتياجات السكان المهمشين، بما في ذلك النساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة، وضمان مشاركة أكثر منهجية مع الشبكات القائمة والناشئة التي تحشد أصحاب المصلحة في الحد من مخاطر الكوارث. وتعتبر المنابر الوطنية للحد من مخاطر الكوارث أساسية لتيسير توسيع نطاق المشاركة.

(67) المجموعة الرئيسية المعنية بالعلم والتكنولوجيا، "Midterm review of the Sendai Framework" (بصدر قريباً).

(68) برنامج الولايات المتحدة لأبحاث التغير العالمي، و European Environment Agency, *Perspectives on Transitions to Sustainability*, report No. 25/2017 (Luxembourg, 2018). متاح على الرابط التالي: www.eea.europa.eu/publications/perspectives-on-transitions-to-sustainability/file

90 - ويجب على الدول الأعضاء أن تكفل دعم هياكل إدارة المخاطر على المستوى المحلي بالسلطة وبالموارد اللازمة لتلبية هذه التوقعات. ويجب على السلطات على المستوى الوطني أن تبني الموارد البشرية وتضع الاستراتيجيات وخطط العمل الواضحة وتهيئ القدرات المالية على المستوى المحلي حيث لا تكون هذه الموارد موجودة بالفعل، وضمان اتساق التخطيط للحد من مخاطر الكوارث مع عمليات التخطيط البلدية والمحلية الأوسع نطاقاً.

91 - ويجب أن تشمل إدارة الحد من مخاطر الكوارث المعارف المحلية والتقليدية ومعارف الشعوب الأصلية وأن تطبقها. وتسهل إشراك حملة المعارف المحلية والتقليدية ومعارف الشعوب الأصلية، ينبغي ترجمة البروتوكولات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث إلى اللغات المحلية والأصلية، كما ينبغي تبادل المعارف الحالية المتعلقة بالمخاطر بطريقة مناسبة وإنشاء فضاءات مؤسسية للتعاون. وتعد آليات توسيع نطاق الرؤى والنجاحات المحلية على المستويين الوطني والدولي أمراً بالغ الأهمية، ومن ذلك إنشاء ترتيبات تشريعية وتنظيمية تشمل وجهات نظر حملة المعارف المحلية والتقليدية ومعارف الشعوب الأصلية.

92 - ويجب على الدول الأعضاء والهيئات الإقليمية (بما في ذلك الهيئات الحكومية الدولية) أن تمضي في تطوير هياكل إدارة المخاطر على الصعيدين الإقليمي والعالمي التي تتفاعل مع الحد من المخاطر على الصعيدين الوطني والمحلي وتدعمه. ومن شأن ذلك أن يشمل تحديد الاستراتيجيات وخطط العمل الحالية، بحسب مجموعة الأخطار والمخاطر المعنية في إطار سنداي.

93 - وتكتسب أنشطة الرؤية الاستراتيجية زخماً في سياقات متعددة للتخطيط الاستراتيجي وصنع السياسات، على الصعد الوطني والإقليمي والعالمي، وينبغي أن تنظر الدول الأعضاء في شأنها. وتكشف هذه الأنشطة مختلف الآفاق المستقبلية لتحديد الاتجاهات والقضايا الناشئة والرؤى وما يتصل بذلك من مسارات لاتخاذ قرارات أفضل والعمل في الوقت الحاضر لتشكيل مستقبل مرغوب فيه⁽⁶⁹⁾. ويتيح تعزيز الرؤية الاستراتيجية التفكير على المدى الطويل واتخاذ إجراءات استباقية ووضع سياسات وبرامج أكثر استشرافاً للمستقبل⁽⁷⁰⁾.

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

94 - تسمح العديد من المجالات المتعلقة بتمويل الحد من مخاطر الكوارث والاستثمارات في تجنب المخاطر بإعادة تصور العلاقة الأساسية بين الاقتصاد والبيئة والمجتمع. ويوجد زخم للإصلاح البنوي للنظام المالي وقواعده الناظمة وهياكله وعملياته، وهو الزخم الذي برز مؤخراً في خطة شرم الشيخ للتنفيذ⁽⁷¹⁾ وفي تحالف غلاسكو المالي من أجل تحقيق صافي الانبعاثات الصفري⁽⁷²⁾. وهناك فرصة لجعل دعم الحد من مخاطر الكوارث واجباً أساسياً.

(69) Angela Wilkinson, *Strategic Foresight Primer* (European Commission, European Political Strategy Center, 2017).

(70) خطتنا المشتركة.

(71) متاحة على الرابط التالي: <https://unfccc.int/documents/624441>.

(72) www.gfanzero.com/.

95 - ويجب على الدول الأعضاء أن تعالج تركيز الأسواق على المدى القصير وإخفاقاتها التي تؤثر على كفاءة التسعير والنظر على النحو الواجب في مخاطر الكوارث، باستخدام التدابير الضريبية والتدابير القائمة على آليات السوق وغيرها من الحوافز.

96 - وينبغي للدول الأعضاء أن تعيد تقييم النهج الذي تتبعه وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، التي تقوم بدور هام في أسواق رأس المال، والتي تُستخدم تصنيفاتها في العديد من الولايات القضائية لأغراض تنظيمية. وعلى سبيل المثال، يمكنها أن تطلب تمديد المدة التي يغطيها تقييم وكالات تقدير الجدارة الائتمانية إلى ما يتجاوز السنوات الثلاث التقليدية وإنشاء تصنيفات طويلة الأجل لمراعاة المخاطر بشكل أفضل. وينبغي كذلك ألا تعاقب وكالات تقدير الجدارة الائتمانية البلدان على التماسها مساعدة في مجال الدين بعد وقوع الكوارث⁽⁷³⁾. وبدلاً من ذلك، يمكن أن تساعد وكالات تقدير الجدارة الائتمانية الدول الأعضاء في اكتساب فهم أفضل للكيفية التي يحسن بها الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث تصنيفات تلك الدول.

97 - ويحتاج القطاع المالي إلى إحكام حساب مخاطر الكوارث وتسعيرها بدقة أفضل، مع التحلي أيضاً بمزيد من الشفافية فيما يتعلق بتعرضه للمخاطر المتصلة بالكوارث وإدارته لها. وتحقيقاً لهذه الغاية، يمكن للدول الأعضاء دمج الحد من مخاطر الكوارث في ولايات وقرارات البنوك المركزية وغيرها من السلطات المالية والتنظيمية لتحفيز الاستثمارات في الحد من مخاطر الكوارث والقدرة على مواجهتها. ويشمل ذلك مطالبة المصارف التجارية بالإفصاح عن المخاطر وتضمين تقييمات الحد من مخاطر الكوارث في القرارات الائتمانية، وخفض متطلبات رأس المال المخاطر به لشركات التأمين التي تستثمر في الوقاية من المخاطر والحد منها، ومراجعة التزامات المؤسسات المالية في مجال الإبلاغ لتجنب التهديدات التي يتعرض لها الاستقرار المالي ونزاهة الأسواق المالية على المدى الطويل.

98 - ويمكن للتعاون الدولي تحديد الممارسات الجيدة واستنباط نهج مشتركة لتعديل اللوائح المالية لأغراض القدرة على مواجهة الكوارث، من خلال الاستفادة من المنتديات القائمة، مثل شبكة خضرة النظام المالي⁽⁷⁴⁾ وائتلاف وزراء المالية من أجل العمل المناخي⁽⁷⁵⁾ ومجلس تحقيق الاستقرار المالي⁽⁷⁶⁾ وهيئات المحاسبة. ويستلزم ذلك تحديث ولاياتها وبرامج عملها لكي تراعى صراحة مجموعة أوسع من المخاطر تتجاوز المناخ والبيئة.

99 - ودعماً لمبادرة بريدجتاون⁽⁷⁷⁾، ينبغي للدول الأعضاء أن تواصل إصلاح المؤسسات مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وغيرهما من مؤسسات التمويل الإنمائي، لزيادة إدماج الحد من مخاطر الكوارث في عملها واستخدام ميزانياتها العمومية بشكل أفضل لهذا الغرض، بوسائل منها الإقراض والدعم في مجال الدين والتنمية المستدامة وتدفقات ومنح التمويل التكيفي.

100 - ويتعين على الدول الأعضاء أن تعمل مع القطاع الخاص على تعزيز الحوافز والآليات لزيادة استثمارات القطاع الخاص في الحد من مخاطر الكوارث. ويمكن أن يشمل ذلك تعاون الدول الأعضاء

(73) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، الموجز السياسي رقم 131، 21 آذار/مارس 2022.

(74) www.ngfs.net/en

(75) www.financeministersforclimate.org/

(76) www.fsb.org/

(77) www.foreign.gov.bb/the-2022-barbados-agenda/

مع المؤسسات المالية لتحسين دمج تحليل المخاطر المتعدد وطويل الأجل في قرارات الاستثمار الخاص، أو الالتزام بتطوير هياكل مالية مخصصة للحد من مخاطر الكوارث، مثل التمويل المختلط أو سندات المرونة⁽⁷⁸⁾ أو صناديق الاستثمار ذي الأثر. وعلى سبيل المثال، يمكن للمجتمع الدولي أن ينظر في شأن إرساء آليات، من قبيل الضمانات، لخفض تكلفة الاقتراض للبلدان التي تستدين بغرض الاستثمار في القدرة على مواجهة الكوارث.

101 - وفي ظل ازدياد المعروض من الأدوات القابلة للاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث، يمكن لكبار المستثمرين استخدام رؤوس أموالهم لإنشاء مجتمعات أكثر قدرة على مواجهة الكوارث. وعلى وجه الخصوص، يمكن تحفيز المؤننين على تخصيص رأس مال لأدوات الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث المصممة لهذا الغرض والتي تهدف إلى تحقيق عوائد بأسعار فائدة السوق. ولهذه الأدوات فوائد مشتركة تتمثل في منع وتخفيف المخاطر التي يؤمنها المؤمنون الذين يجرون عملية تقييم المخاطر وتحليلها.

102 - وتتطلب تعبئة الاستثمار الخاص تحسين إفصاح الشركات المتعلقة بمخاطر الكوارث ومراجعة الممارسات المحاسبية والبناء على التقدم المحرز في البيئة والمسائل الاجتماعية والحوكمة وتقارير الاستدامة، من قبيل فرقة العمل المعنية بالإفصاحات المالية المتصلة بالمناخ⁽⁷⁹⁾ وفرقة العمل المعنية بالإفصاحات المالية المتصلة بالطبيعة⁽⁸⁰⁾ والمجلس الدولي لمعايير الاستدامة⁽⁸¹⁾. ومن المهم فهم ما إذا كانت الشركات تدير تعرضها لمخاطر الكوارث، وما إذا كانت تساهم بشكل إيجابي في جهود الوقاية من الكوارث والتخفيف من حدتها والقدرة على مواجهتها من خلال الممارسات التجارية والمنتجات والخدمات. ويجب على الدول الأعضاء أن تضمن إدراج اعتبارات الحد من مخاطر الكوارث في ما ينشأ من معايير الإفصاح عن المخاطر.

103 - وستظل المخاطر المتبقية قائمة، ومن ثم الحاجة إلى توسيع نطاق التغطية والوصول إلى آليات التأمين. وينبغي للدول الأعضاء أن تواصل الاستثمار في إعانات أقساط التأمين لتوسيع نطاق حصول الفئات الضعيفة على الخدمات، واستكشاف خيارات لإجراء تغييرات تنظيمية بغية إعمال التشارك في تحمل المخاطر من خلال التأمين الإلزامي ضد الكوارث.

104 - ويشدد استعراض منتصف المدة لإطار سندي على زيادة الاستثمار العام في الحد من مخاطر الكوارث في النصف الثاني من المدة المعنية. وينبغي للدول الأعضاء كفالة أن يعمل في جميع الاستثمارات والمشتريات العامة على تضمين اعتبارات مخاطر الكوارث وممارسات إدارة مخاطر الكوارث في عمليات صنع القرار.

105 - ويجب على الدول الأعضاء أن تلتزم بإنشاء مخصصات قطاعية محددة في ميزانية الحد من مخاطر الكوارث من خلال المؤسسات الحكومية على جميع المستويات المناسبة وأن تنشئ هياكل

(78) انظر مثلاً: www.ebrd.com/news/2019/worlds-first-dedicated-climate-resilience-bond-for-us-700m-is-issued-by-ebrd.html

(79) www.fsb-tcfd.org/

(80) <https://tnfd.global/>

(81) www.ifrs.org/groups/international-sustainability-standards-board/

قانونية تدعم الاستثمار الواعي بالمخاطر⁽⁸²⁾. ويجب أن تركز المخصصات على التحول من الاستثمار في الاستجابة للكوارث إلى منع المخاطر والحد منها وبناء القدرة على مواجهة الكوارث.

106 - ويجب على الحكومات أن توسّع نطاق تيسير الحصول على التمويل، وأن تعطي الأولوية لدمج الحد من مخاطر الكوارث مع تمويل التنمية والمناخ، بما من شأنه أن يتمشى مع أطر التمويل الوطنية المتكاملة. ويلزم تعزيز التنسيق بين المانحين، مع تقديم دعم أكبر للدول التي تفتقر إلى القدرة على الحصول على التمويل، وإدارة طلبات التمويل، ورصد المشاريع.

107 - ولتحديد الثغرات في الإنفاق العام، ينبغي للدول الأعضاء أن تصنف النفقات المتصلة بالحد من مخاطر الكوارث وأن تقوم بتتبعها استناداً إلى تصنيف للاستخدامات النهائية المؤهلة، وأن تحسّن فهم تكاليف وفوائد الاستثمار في الوقاية من المخاطر والحد منها والإبلاغ عنها، بما في ذلك تسعير المخاطر بدقة في قرارات الاستثمار.

108 - ويجب على الحكومات وأصحاب المصلحة استحداث بيانات معرفية وتنظيمية تحفز تعبئة الاستثمارات العامة والخاصة في البنية التحتية القادرة على الصمود في وجه الكوارث. ويتطلب ذلك التحديد الكمي للفوائد المتعددة القطاعات لمثل هذا الاستثمار، بالاستفادة من خبرات ورؤى شتى أصحاب المصلحة، ومنهم المؤسسات الخاصة.

4 - الأولوية 4: تحسين مستوى الاستعداد من أجل التصدي للكوارث بفعالية، و "إعادة البناء على نحو أفضل" في مجال التعافي وإعادة التأهيل والإعمار

109 - يجب تنفيذ إدارة مخاطر الكوارث والتعافي بغرض سد الفجوة بين الأنشطة الإنسانية والإنمائية وأنشطة السلام. وبإدماج الحد من مخاطر الكوارث ضمن الأنشطة الإنسانية، تتجاوز التدخلات الإطار الزمني لحالات الطوارئ الفورية إلى بناء القدرة على مواجهة الكوارث على المدى الطويل. وينبغي مراجعة آليات تمويل الحد من مخاطر الكوارث في الأوضاع الإنسانية ووضع إرشادات لتعبئة الموارد في سياقات مختلفة.

110 - ويجب على الدول الأعضاء أن تمضي في تعبئة الموارد والتكنولوجيا والقدرة على التنفيذ، وأن توسّع نطاق نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة وتضع استراتيجيات توجيهية وترتيبات إدارية عبر جميع المراحل الأربع لنظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة، وهي: المعرفة بالمخاطر، والرصد والتنبؤ، والنشر والاتصال، والتأهب والقدرة على الاستجابة.

111 - ويطلب العمل بشكل أوثق مع المجتمعات المحلية⁽⁸³⁾ وعبر الحدود الوطنية لتطوير نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة التي تتكامل مع كل من المعارف المحلية والتقليدية ومعارف الشعوب الأصلية والبيانات الإقليمية عن مخاطر الكوارث التي تدمج وجهات نظر المنظمات التي يقودها النساء والأشخاص ذوو الإعاقة وحَمَلة المعارف المحلية والتقليدية ومعارف الشعوب الأصلية والتي تستثمر فيها.

112 - وينبغي للدول الأعضاء أن تضع ترتيبات ومنهجيات للإدارة تمكّن مما يلي: إدماج بيانات القابلية للتعرض في نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالصحة البشرية

(82) مساهمات من بلجيكا، وتايلند، واليوسنة والهرسك، وقيرغيزستان.

(83) مساهمات من ترينيداد وتوباغو، والفلبين، وفييت نام، وكندا.

وصحة النظام الإيكولوجي والمسائل الجنسانية؛ وتبادل البيانات؛ والاستخدام المتسق للبيانات الموجودة على المستوى الوطني. ويمكن أن يدعم ربط نظم الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة بالحماية الاجتماعية البلدان في معالجة قابلية التضرر من الأخطار الطبيعية وآثار تغير المناخ.

113 - ويجب على الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة أن يضعوا مبادئ القدرة على مواجهة الكوارث في صميم تطوير نظم البنية التحتية⁽⁸⁴⁾، سواء في ترقية النظم القائمة أو دمج تقييمات المخاطر وبياناتها في المشاريع المقبلة. وهو ما يتطلب الأمور التالية: تقييم قدرة البنية التحتية الحيوية القائمة على مواجهة الكوارث وتعرضها لها وتقييم أداء تلك البنية (على سبيل المثال، من خلال فحص مدى إجهادها)؛ واعتبار القدرة على مواجهة الكوارث قيمة أساسية في التخطيط للبنية التحتية وتنفيذها (على سبيل المثال، البناء على مبادئ البنية التحتية القادرة على الصمود في وجه الكوارث) والاستثمار في القدرات الوطنية والمحلية لتشغيل وصيانة نظم البنية التحتية.

114 - ويجب أن تتضمن خطط التعافي من الكوارث على المستويين الوطني والمحلي بشكل منهجي مبادئ "إعادة البناء على نحو أفضل" وأن تقترن بأطر قانونية تقتضي تطبيق مبادئ الإنصاف وإدماج الفئات السكانية الضعيفة وأن توجه ذلك. وينبغي تفعيل هذه الأطر من خلال مبادئ توجيهية عملية بشأن التعافي المرن، يضعها أصحاب المصلحة المتنوعون على المستوى الوطني مستثمرين في ذلك بتحليل القيود التي تعيق تفعيل مبادئ "إعادة البناء على نحو أفضل" القائمة حتى الآن.

باء - خاتمة

115 - بفضل جهود عالمية متضافرة، أحرز تقدم كبير في تنفيذ إطار سنداي. فالحكومات وأصحاب المصلحة أقر على فهم المخاطر التي يواجهونها؛ وهم، بهذا الفهم، في موقع أفضل لإنجاز التحولات المطلوبة لمنع تلك المخاطر أو تخفيف حدتها أو إدارتها. ومع ذلك، فإن الأثر الاجتماعي - الاقتصادي والإيكولوجي للمخاطر غير المعالجة التي تتحول إلى كوارث، غالباً ما يضر بالجهود المبذولة ويعيق التقدم المحرز إعاقة كبيرة. وعلى الرغم من أن التقدم المحرز واضح، فإنه لا يزال غير متكافئ في جميع النطاقات الجغرافية وفي كل مستويات الدخل.

116 - وفي ظل استمرار النمو السكاني وتجلي تبعات تدهور المناخ في النظم الاجتماعية - البيئية والتكنولوجية، تواجه المجتمعات تحديات متزايدة باستمرار. فالترابط والاعتماد المتبادل القائمان بين نظم المياه والطاقة والأغذية والصحة والتجارة والنظم المالية يظهران أوجه ضعف ويولدان مخاطر يمكن أن تنشأ عندما تُترك دون معالجة على شكل صدمات تتميز بالعدوى التي تنتشر محلياً ثم عالمياً فمحلياً من جديد، مع تأثيرات يمكن أن تتعاقب وتتضاعف عبر الزمان والمكان.

117 - والموارد الطبيعية مثل المياه والتربة والطاقة تزداد ندرة، والأراضي والنظم الإيكولوجية البحرية في تدهور سريع، والتنوع البيولوجي آخذ في التدهور، والتفاوتات في الدخل وعدم المساواة بين الجنسين في ازدياد، وفجوات أكثر حدة توجد في البلدان والمناطق الأكثر ضعفاً في العالم. وبعد مضي ثماني سنوات

(84) مساهمات من: أستراليا، وبوتان، والبوسنة والهرسك، وتونس، والفلبين، وفييت نام، والمغرب، والنرويج، ونيوزيلندا؛ والشراكة من أجل النهوض بالبيئة والحد من مخاطر الكوارث الخاصة بالمنظمة الدولية للهجرة، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الصحة العالمية.

على اعتماد إطار سندي، لم نحقق بعد ما ينبغي أن نكون قد حققناه، لأسباب ليس أقلها أننا نُبْطِئُ في تقبل فكرة التهديد الوجودي الناشئ عن تغير المناخ.

118 - ومع ذلك، توجد فرصة حيثما توجد المعرفة والشجاعة والتضامن في مواجهة التهديدات. وبما أن مخاطر الكوارث هي بنية اجتماعية تنتج عن عدم اكتمال عمليات التنمية وعدم استدامتها، فإن الحد من المخاطر المستقبلية التي تعني عدة تخصصات يتيح وسيلة لتقليل أوجه الضعف والحد من قابلية التعرض وعدم المساواة. واستعراض منتصف المدة، إذ يسعى إلى تحديد مسارات واعية بالمخاطر ومستدامة ومتجددة للمضي قدماً، وعلاوة على ما تفعله تمارين التقييم والاستعراض الأخرى، يتناول بعضاً من أصعب المسائل التي نواجهها في عصرنا. ويمثل عام 2023 منعطفاً حاسماً وفرصة فريدة للدول وأصحاب المصلحة من غير الدول لكي يصححوا المسار ويحققوا النتيجة المتوقعة من إطار سندي وهدفه المنشود ويكرسوا اتخاذ القرارات والاستثمار والسلوك على نحو واعي بالمخاطر حتى عام 2030 وما بعده.

119 - ويشكل تصحيح المسار هذا تحدياً كبيراً، سواء فيما يتعلق بالتحويلات في إدارة المخاطر العالمية من المستوى العالمي إلى المستوى المحلي وإعمال المساءلة والمسؤولية؛ أو بكيفية التعامل مع المخاطر في النظام المالي العالمي؛ أو بإعادة تشكيل مقاييس النمو لتكون متوافقة مع حدود الكوكب ورفاهية الإنسان، بدلاً من تركيز الثروة وتراكم المخاطر؛ أو بتغيير الإطار الزمني لصنع القرار، من التفكير على المدى القصير إلى التفكير على المدى الطويل. ومع ذلك، فتصحيح المسار هذا جوهري لتحقيق نتائج وأهداف أي من الخطط والأطر والاتفاقات والاتفاقيات التي تم التوصل إليها في عام 2015 أو قبله.