

## إدارة الكوارث والنزاعات في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي

- دراسة مشتركة أعدها كل من البنك الإسلامي للتنمية ومركز البحوث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للبلدان الإسلامية (سيسريك):

### ملخص تنفيذي:

إن الحدوث المتكرر للكوارث والنزاعات ومدتها وأثارها في تنامي، حيث يلاحظ أن ما يزيد عن 430 مليون شخص في دول أعضاء في منظمة التعاون الإسلامي قد مسهم الضرر جراء 2112 كارثة (تعود بالأساس إلى الفيضانات والأوبئة والزلازل والعواصف) تم تسجيلها خلال الفترة الممتدة من عام 1990 إلى 2012، وأن زهاء 650.000 شخص قد لقوا حتفهم جراء تلك الكوارث. كما أن الكثير من الآثار الناجمة عنها كان بالإمكان تفاديها لو اتخذت التدابير اللازمة للتخفيف من حدة الضعف والهشاشة لدى المجتمعات. وثمة دليل قوي على أن المسببات العميقة لحالات الضعف والهشاشة تشمل النمو الحضري السريع وغير الملائم، والتفاوتات والمساواة الاجتماعية والاقتصادية، وتوجهات تدبير الشأن العام وإخفاقاته، والاستدامة البيئية. وتشكل الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي، في ضوء هذه المؤشرات، الصورة الأكثر إثارة للقلق، حيث يستدل منها أنها تواجه هشاشة متزايدة وتفتقر إلى القدرات اللازمة للحيلولة جون تحول مخاطر الطبيعة إلى كوارث.

كما أمضت (53) دولة من الدول الأعضاء في المنظمة ، خلال الفترة الممتدة من عام 1946 إلى 2005 ما مجموعه 621 سنة في النزاعات، أي بمعدل (11.7) سنة لكل دولة. وقد لقي زهاء 3 ملايين شخص مصرعهم في بلدان المنظمة خلال تلك النزاعات، أي بمعدل يفوق 4600 شخص لكل نزاع. وعلاوة على ذلك، أرغم الملايين من الناس على الهروب من ديارهم بسبب النزاعات أو أعمال عنف لا يحملون، في غالب الأحيان، إلا القليل من أمتعتهم أو من دونها. وقد اجتاز بعض منهم حدود بلدانهم طلباً للجوء، وظل البعض الآخر داخل بلدانهم وأصبحوا نازحين. ومنذ عام 2003، أصبح عدد النازحين في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي يفوق عددهم في الدول غير الأعضاء في المنظمة. ومنذ عام 2010، بات أكثر من 14 مليون شخص في دول المنظمة نازحين. كما أن غالبية دول المنظمة تعتبر حالياً جزءاً من نزاع قائم وبدرجات جِدة متفاوتة. ويستدل من خلال مؤشر النزاعات لعام 2012 أن أزيد من 40

دولة من الدول الأعضاء في المنظمة قد تضررت من النزاعات، ومن ضمنها النزاعات منخفضة الجدة، مثل النزاع بين تركيا وقبرص، وكذا النزاعات شديدة الجدة كما هو الشأن بالنسبة للنزاع في مالي والصومال.

إن ثمة أسباباً عديدة للنزاعات، إلا أن العديد منها يعزى إلى مواطن القصور التي تعترى عملية التنمية. ويتعين على دول منظمة التعاون الإسلامي التركيز أكثر على بناء قدراتها على امتصاص الصدمات ومعالجة مواطن الضعف والهشاشة أمام النزاعات، وذلك من خلال نهج التدبير الفعال والشامل للشأن العام وإقامة تعاون أكبر. كما يتعين معالجة الأسباب المعقدة لأعمال العنف ودرئها وسرعة التعافي منها معالجة تركز على الجهود الجماعية لمجموعة منظمة التعاون الإسلامي ككل وبجهود الشركاء الدوليين الذين يزاولون نشاطاتهم في المجال الإنساني وفي ميدان حفظ السلم والتنمية.

ويبدو، على الأرجح، أن الأوجه المتداخلة للكوارث والنزاعات ستزداد اشتداداً مع مرور الوقت والتوسع الحضري والهجرة والتغيرات التي تطرأ على الظروف البيئية والاجتماعية والاقتصادية كلها عوامل يحتمل أن تزيد من جدة التعرض والهشاشة في مواجهة الحالات الطارئة المعقدة. كما أن مخاطر العنف واحتمالية نشوب النزاعات ستزداد مع ازدياد الضغط الاجتماعي والاقتصادي والبيئي، مثل أزمة الغذاء، وبطالة الشباب، والتوسع الحضري السريع، والظلم الاجتماعي. ومن ثم، يقتضي الأمر اعتماد برامج فعالة لإدارة الأزمات، والتي بوسعها أن تبرز البيئة المعقدة للأوجه المتداخلة بين النزاعات والكوارث، وذلك بوضع نهج يكتسي صبغة عملية أكبر وأكثر اندماجاً. وبخلاف ذلك، فإن من شأن تعقيدات الوضع أن تؤثر سلباً حتى على حصيلة التدخلات التي تكون الغاية منها تقليص مخاطر النزاعات أو درئها، والذي يركز فقط على الجانب المتعلق بالعلاقة المترابطة. كما يستلزم الأمر إجراء المزيد من الدراسات لاستكشاف فرص منع حدوث النزاع وإعداد برامج تعزز القدرة على امتصاص آثار الكوارث، على نحو يساهم في تقليص المخاطر المشتركة واقتراح الاستراتيجيات والتدابير الملائمة في هذا الشأن.

يقدم هذا التقرير، بهذا الخصوص، استعراضاً شمولياً للكوارث التي حدثت في الماضي، ومنهجيات إستراتيجية في درء الكوارث المحتملة والتخفيف من حدتها في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي. كما يتناول تحليلات لأحدث المناهج المتبعة في الاستجابة لهذه الكوارث والتعافي من آثارها، ويقدم التوصيات ذات الصلة. ويستعرض التقرير كذلك تحليلات للتوجهات الراهنة للأزمات الناجمة عن النشاطات البشرية، ومن ضمنها النزاعات المسلحة والحروب الأهلية والدول الفاشلة، ويقدم توصيات من أجل تعزيز السلم والاستقرار وترسيخ التعاون بين الدول الأعضاء المعرضة للكوارث الطبيعية وللأزمات الناجمة عن النشاطات

البشرية، ولاسيما بالنسبة لفئات الناس الأكثر هشاشة في الدول الأعضاء المعرضة للآزمات والكوارث.

وبعد مناقشة المخاطر ومواطن الضعف والهشاشة في مواجهة الكوارث الطبيعية والنزاعات وتقديم أفضل الممارسات المعتمدة في تخفيف حدة المخاطر المرتبطة بالكوارث وإدارتها في الدول الأعضاء في المنظمة، فإن الغرض العام المتوخى من هذا التقرير هو بلورة مبادرات مشتركة حول فض النزاعات وإدارتها داخل دول المنظمة والدعوة إلى اتخاذ تدابير متبادلة من أجل تعزيز القدرات المؤسسية لدى البلدان التي تعاني من كوارث طبيعية مدمرة ومن الأزمات الناجمة عن الأنشطة البشرية، والتي قد تحد من القدرات العملية والفنية للمؤسسات، وتشجيع العمليات المرتبطة بالكوارث للتركيز أكثر على الجانب المتعلق بالتخفيف من آثارها والاستعداد عوض ذلك للاستجابة لها بغية تقليصها إلى حدها الأدنى، وعرض توصيات حول السياسات بالنسبة لكل بلد على حدة ومجالات التعاون على مستوى منظمة التعاون الإسلامي لتعزيز المرونة عبر مجموعة المنظمة كلها.

أما فيما يتعلق بالنطاق، يقدم هذا التقرير ملخصاً شاملاً عن الكوارث السابقة ويستعرض مقاربات إستراتيجية لتفادي الكوارث المحتملة في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي. وبالرغم من أن هذا التقرير يركز على كون الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي في حاجة إلى اتخاذ تدابير فورية لتعزيز مرونتها في مواجهة مخاطر الكوارث، وإلى وضع إستراتيجيات لمنع حدوث الكوارث الطبيعية أو الكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، فإنه لا يقدم تدابير إستراتيجية تدريبية لكي تتخذها الدول الأعضاء، وإنما يقدم فقط توصيات ذات صلة تستند إلى أحدث العمليات و أفضل الممارسات والقناعات الخاصة.

وثمة إستراتيجيات حديثة للحد من مخاطر الكوارث تم وضعها على مدى العقود الماضية من أجل الإدارة الفعالة للكوارث على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية. وقد أقرت الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي إستراتيجية تدبير مخاطر الكوارث وانعكاسات تغير المناخ في العالم الإسلامي، وذلك خلال الدورة الرابعة للمؤتمر الإسلامي لوزراء البيئة عام 2010. كما أن ثمة مبادرات إقليمية ودولية قليلة لفض النزاعات وبناء السلم، إلا أنه لا توجد أية مبادرة من هذا القبيل بين بلدان منظمة التعاون الإسلامي. ويتعين على دول المنظمة أن تدعم المبادرات الحالية المتعلقة بإدارة الكوارث وأن نتسق جهودها من أجل تعزيز مرونتها في مواجهة الكوارث والنزاعات.

**بنية التقرير:**

يضم هذا التقرير ثمانية فصول. فالفصل التمهيدي الأول يقيم الصلة بين قدرات التخفيف من مخاطر الكوارث وبين التقدم الذي يتم إحرازه في مجال التنمية المستدامة، وستعرض الإستراتيجيات الدولية والإقليمية الحالية المتعلقة بتخفيف تقليص مخاطر الكوارث. ويخلص هذا الفصل إلى الأهداف والمقاصد والنطاق المتوخى منه. أما الفصلان الثاني والرابع فيقدمان عرضاً سريعاً حول الكوارث والنزاعات والربط بين الكارثة والنزاع على التوالي. ويتضمن تقييماً وتحليلاً حول المخاطر ومواطن الهشاشة في مواجهة الكوارث الطبيعية والنزاعات في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي وكذلك مسائل جامعة تتدرج ضمن نطاق الترابط بين الكوارث والنزاعات. أما الفصلان الخامس والسابع اللذان يشكلان العمود الفقري لهذا التقرير، فيتناولان بالتحليل نطاقاً واسعاً من الأبعاد المرتبطة بإدارة الكوارث والنزاعات وكذا الترابط بين الكارثة والنزاع وثم إثراء التحليلات المتعلقة بكل بعد من تلك الأبعاد من خلال القيام بدراسات حالة تقدم دروساً قيمة بالإضافة إلى أفكار وحلول عملية. أما الفصل الثامن فيخلص إلى ملخصاً للتوصيات حول السياسات بخصوص التدابير ذات الأولوية.

#### الكوارث - تطوير الصلات:

كان من شأن مواطن الضعف والهشاشة الاجتماعية والاقتصادية سابقاً أن تقاوم الآثار الناجمة عن كارثة طبيعية أو نزاع عنيف على نحو يسفر فوراً عن نقشي الفقر والحرمان ويزيد من صعوبة عملية التعافي والانتعاش. وبخلاف ذلك، فإن وضع إستراتيجية إنمائية تقرر تطوير آليات مالية واجتماعية للتخفيف من حدة الضعف والهشاشة وتعزز الحصول على الماء والغذاء الكافيين والسكن الآمن وبناء الرأسمال الاجتماعي والتماسك المجتمعي وتوفير مزيد من الفرص والانخراط في عملية صناعة القرار، كلها عوامل يمكن أن تسهم إسهاماً جوهرياً في تقليص مخاطر الكوارث.

وعلى غرار ذلك، وبينما يشكل السلم والأمن المستلزمات لتحقيق التنمية والازدهار، فإن الإخفاق في التنمية يزيد إلى حد كبير من احتمالية نشوب النزاعات الأهلية. كما يجب عدم الاستهانة بالعواقب الناجمة عن النزاعات العنيفة. فتكلفة الحرب الأهلية تعادل، في المتوسط، أكثر من 30 سنة من نمو الناتج الإجمالي الداخلي لبلد نامي متوسط الحجم، وتدمر البنيات التحتية الأساسية، ومنها المدارس والمستشفيات وأنظمة الطاقة، وتفتت التماسك الاجتماعي وتسبب النزوح الإجباري للسكان. وقد بينت البحوث أن غالبية الدول الأعضاء التي تتميز بدرجة عالية من الضعف والهشاشة في مواجهة الكوارث تعاني هي الأخرى من تدني مستويات التنمية البشرية. ويوضح هذا التقرير، وعلى نحو جلي، أنه في الوقت الذي تعاني فيه مختلف دول منظمة التعاون الإسلامي من أنواع شتى من المخاطر الطبيعية وبدرجات مختلفة من حيث

تكرارها وضخامتها ومن الأزمات الناجمة عن الأنشطة البشرية فإن المشكل الأكبر يكمن في واقع الأمر في كونها تبقى عرضة للمخاطر أو لافتقارها للظروف والقدرات اللازمة التي تمكنها من إدارة مخاطر الكوارث والتخفيف من حدتها.

### الجوانب الحرجة في إدارة الكوارث:

إن إدارة المخاطر وتقليل الهشاشة عملية متواصلة لتخفيف الآثار السلبية للكوارث على الناس ومصادر رزقهم وعلى البيئة. وثمة إطار أوسع يتضمن توصيفا أكثر تفصيلاً حول المقاربات رفيعة المستوى الخاصة بتخفيف آثار الكوارث إزاء مختلف المخاطر الطبيعية. ووفقاً لذلك، ينبغي استكمال أطر العمل الخاصة بإدارة المخاطر بوظيفتين هامتين وهما: تقييم مخاطر الكوارث ووضع إدارة مخاطر الكوارث في صلب اهتمامات السياسات الإنمائية. ويمكن أن تسهم الإدارة البيئية اليقظة في تقليص مخاطر الكوارث، ولاسيما من خلال ثلاث قنوات وهي: الإدارة المستدامة للموارد المائية والإدارة المستدامة لاستغلال الأراضي والإدارة المندمجة للمناطق الساحلية.

ويدعم هذا التقرير وجهة النظر التي مفادها أن الحماية الاجتماعية ومخاطر الكوارث بينهما علاقة متبادلة يعزز بعضها بعضاً. فكلما كانت الأسر أكثر فقراً كلما كانت أكثر ضعفاً وهشاشة في مواجهة مخاطر الكوارث. وتحتاج الحماية الاجتماعية في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي إلى تحسين باعتماد أساليب، من ضمنها تحسين فرص استفادة الفئات الأقل التي لا تحظى إلا بقدر أقل من الحماية الاجتماعية من التسهيلات التي تقدمها الحكومات. كما أن تقليص الفقر الهيكلي، بهذا المعنى، يشكل جزءاً أساسياً من عملية تحسين الحماية الاجتماعية.

إن تطوير القدرات أمر يتطلب نظرة شمولية للمناهج لتعزيز قدرة جاهزية الحكومات على جميع المستويات. ويجب أن تركز على القدرات المتاحة حالياً والعمل حسب الامكانيات التي يوفرها البلد المعني. فعندما تحدث كارثة معينة يكون الدعم مطلوب تقريباً من كل وزارة أو هيئة لتقديم الإغاثة للسكان المتضررين ومساعدتهم على التعافي واستعادة الخدمات التي كانت موجودة قبل حدوث الكارثة. ومن ثم فإن إدارة مخاطر الكوارث تعتبر، من حيث طبيعتها، موضوعاً متعدد الاختصاصات والقطاعات ويستلزم تنسيقاً وتعاوناً بين مختلف الوزارات والدوائر والجهات المعنية، وأفقياً على مستوى المحافظة وعلى المستوى المحلي.

يعتبر التعاون الدولي أمراً حاسماً في تبادل المعلومات (حول مخاطر محتملة) والمعرفة وأفضل الممارسات. ففي حالات كوارث عديدة، وجدت الدول الأعضاء المتجاورة نفسها في نفس المركب وأن تبادل المعلومات في وقت مناسب يعتبر بدون أدنى شكلاً أمراً حاسماً لتفادي.....

بين هذه البلدان. وعلاوة على ذلك، فإن التعاون مهم على الصعيد الثنائي، بل ومن خلال المنظمات الإقليمية والدولية والمؤسسات متعددة الأطراف وكذا الهيئات التقنية لاكتساب أفضل الممارسات عبر العالم ولتطوير القدرات اللازمة.

ترتكز الجاهزية على تحليل دقيق لمخاطر الكوارث وللروابط الجيدة بأنظمة الإنذار المبكر، وتشمل نشاطات من قبيل التخطيط للطوارئ وتخزين المعدات والإمدادات ووضع الترتيبات الخاصة بعمليات التنسيق والإخلاء والمعلومات العامة والتدريب التشاركي والتدريبات الميدانية. وبشكل تقييم الاحتياجات الخطوة الأولى الحيوية في تنظيم الاستجابة الفعالة والملائمة للكوارث. ويجب التخطيط مسبقاً وبكيفية ملائمة وشاملة. كما أن إعداد التقرير التقييمي يعتبر مهماً لإبلاغ كافة الجهات المعنية بمدى حجم آثار الكارثة والمساعدة المطلوبة. ويعتبر أداة غاية في الأهمية في صناعة القرار وحشد الموارد وإبلاغ وسائل الإعلام وعامة الناس.

إن التخطيط للطوارئ مقارنة منهجية لتحديدها يمكن أن ينجم عن الكوارث في منطقة أو بلد معين ووضع أنظمة وموارد من أجل تنظيم استجابة فعالة في حالة الطوارئ. إن الهدف المتوخى من التخطيط للطوارئ ليس وضع خطة لكل حالة طارئة بعينها، بل هو التفكير حول الكوارث الكبرى وإمكانية الاستجابة لها. وتمكن أنظمة الإنذار المبكر الأفراد والمجتمعات المهتدة بالمخاطر من التصرف في الوقت المناسب وبالشكل الصحيح بغية تقليص إمكانية إصابة الأشخاص أو سقوط أرواح أو إلحاق الضرر بالممتلكات والبيئة أو فقدان مصادر العيش. وتضلع أنظمة الإنذار المبكر بدور حاسم في منع تحول الأحداث الخطيرة إلى كوارث.

وبالنسبة لآلية استجابة فعالة وناجعة، يقتضي الأمر ملاءمة من التنسيق الخاص الحالي مع النظام المخطط والمرتب سلفاً. وعندما تكون القدرات الوطنية وافرة يكون بوسع نظام محكم التنظيم وذي مصداقية على المستوى الإقليمي وعلى مستوى منظمة التعاون الإسلامي، أن ينقذ المزيد من الأرواح. ومن أجل تحسين الجودة والأداء والمساءلة في الاستجابة للكوارث، يتعين على وكالات الاستجابة استخدام أدوات مختلفة مثل التقييم المنهجي واستعراض الأقران لضمان جودة الخدمات وفقاً لمعايير إدارة الكوارث المقبولة عالمياً ولتقييم آثار تلك النشاطات على حياة السكان المتأثرين بالكارثة. كما يتعين على السلطات الوطنية والمنظمات الإنسانية الدولية، على حد سواء، البحث عن فرصة للعمل سوية وعلى نحو فعال.

وتقتضي طريقة التعافي الفعال توجيهها ملائمة للسياسات ودعمها مالياً وفنياً ومؤسساتياً بغية تحقيق أكبر قدر من الفوائد من عملية إعادة التأهيل والإعمار عقب الكوارث. وحال تحقق التعافي تصبح الكوارث فرصاً لتذليل المخاطر ولاكتساب النمو، وإلا فإنها قد تضر بالتنمية المستقبلية من خلال تعميق حالات انعدام المساواة وتفاقم حالات الفقر وزيادة الهشاشة لدى السكان المتضررين وتعزيز المخاطر. وحسب التجربة العالمية بخصوص التعافي هنالك مبادئ

رئيسية في التعافي من الكوارث، وتشمل التركيز على أكثر الفئات ضعفاً وهشاشة، واستعادة القدرات المحلية، وإعادة بناء مصادر كسب العيش، وتقليل مخاطر الكوارث، وإشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في .... وغيرها. كما أبانت التجارب عن صعوبات في التعافي من الكوارث، وتشمل وجود حلقة مفقودة في عملية الإغاثة والتنمية ووجود فجوات مؤسسية وضعف تدبير الشأن العام والتقليص غير الكافي للهشاشة في إعادة الإعمار ووجود فجوات منهجية وانعدام الوعي والمعرفة بإدارة التعافي.

### الجوانب الحرجة لإدارة النزاعات:

شهدت بعض الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي، وخاصة منها تلك التي تقع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تحولات هامة على مدى السنوات القليلة الماضية، وهي تحولات حملت في ثناياها فرصاً ذاتية لإصلاحات اجتماعية واقتصادية بناءة، وتحديات بالنسبة للسلم والاستقرار. وعلاوة على ذلك، يلاحظ أن عدد النزاعات المرصودة عالمياً قد زادت من 83 نزاعاً عام 1945 إلى 396 عام 2012، من ضمنها أزيد من أربعين نزاعاً شملت أزيد من أربعين دولة من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي، وتتفاوت بين نزاعات منخفضة الحدة ونزاعات شديدة الحدة. ولمعالجة الانشغالات المتعلقة بالآثار الناجمة عن النزاعات المتزايدة، ولاسيما في دول المنظمة، يناقش هذا التقرير دور تحليل النزاعات وآليات الإنذار المبكر. ويستند إلى ذلك إلى المعرفة بالمخاطر، والجمع المنهجي للبيانات وتقييم النزاعات، وخدمات الرصد والإنذار، والقدرة على الاستجابة. وتشمل العوامل المحددة لرصد الإنذار المبكر، من ضمن أمور أخرى، التغيرات الديمغرافية المفاجئة وارتفاع معدلات البطالة وتنامي مظاهر التعصب الاجتماعي.

كما أن ثمة مجموعة من القدرات المؤسسية التي يتعين تطويرها من أجل درء النزاعات. إذ يجب التركيز أكثر على بناء المرونة في مواجهة الصدمات وحالات الضعف والهشاشة، سواء كانت اقتصادية أو سياسية أو بيئية، من خلال تدابير من جملتها اعتماد أنظمة أكثر فعالية وشمولية في تدبير الشأن العام. وتعزيزاً للتنمية المستدامة، يتعين تهيئة البلدان والمجتمعات لمواجهة التقلبات والصدمات، ولاسيما عندما يكون لذلك تأثيرات غير متناسبة لبعض المجموعات وتزيد من تفاقم حالات عدم المساواة القائمة. إن درء النزاعات والتعافي المبكر يقتضيان تضافر جهود مجموعة من الفاعلين، كما أن الأسباب المركبة للنزاعات والعنف

المسلح تستلزم معالجة مندمجة جنباً إلى جنب مع فاعلين في مجال المساعدة الإنسانية وحفظ السلم على نحو يعزز كل منهم الآخر.

كما يحدد هذا التقرير أربع مجموعات من التحديات بالنسبة لبناء السلم والتعافي وهي: إدارة المراحل الانتقالية ، وإدارة التوترات المتكررة بسبب الأراضي أو الموارد الطبيعية، ومعالجة خطر التطرف ومنع الدخول مجدداً في النزاعات. وتشمل عوامل النجاح المشترك المحددة بخصوص معالجة هذه التحديات تشكيل منابر للحوار للجهات المعنية المتعددة، وبذل جهود منتظمة وفعالة لفض النزاعات مثل تشكيل لجان إقليمية أو على مستوى المقاطعات تعنى بالسلم، وبلورة توافق عام في الآراء في شأن أولويات الحكم ووضع طرق لعملية تشاركية لبناء السلم.

### إدارة الكوارث والنزاعات عند تزامنها:

إن الإستراتيجيات والسياسات والتدابير المتعلقة بإدارة الكوارث ودرء النزاعات/ وبناء السلم تُبحث عادة على نحو منفصل. وبينما تختلف الكوارث والنزاعات عادة من حيث حدوثها وتداعياتها، فإن ثمة ارتباطاً قوياً، ولاسيما بخصوص الكيفية التي يمكن للتداخل، إن لم يتم فهمه وتديبره، أن يفاقم ويؤجج الآثار الناجمة عن الكوارث أو النزاعات، مع ما ينطوي عليه ذلك من عواقب وخيمة. ولهذا السبب يكتسي الفهم الشامل للكيفية التي يمكن من خلالها للكوارث والنزاعات أن يتزامنا وأن يعززا الآثار الإيجابية والسلبية، أهمية بالغة وحاسمة.

ومن الواضح أن ثمة اختلافات بين ظاهرتي الكوارث والنزاعات. فالعامل المسبب للكوارث الطبيعية هو عادة خطر طبيعي، بينما العامل المسبب للنزاعات قد يكون قراراً سياسياً، أو إخفاقاً لعملية حوار، أو لسياسة اقتصادية جديدة، أو عملية لأجهزة أمنية، أو مواجهة بين جماعتين، أو أكثر من الجماعات الاجتماعية أو العرقية، أو قتال على مورد طبيعي نادر. إلا أن العديد من الأسباب الحقيقية للنزاعات والكوارث تظل متشابهة، ويمكن أن تزيد من إمكانية تعرض السكان للنزاعات والكوارث ومن تفاقم هشاشتهم في مواجهتها. كما أن الفقر والكوارث والتهميش الاجتماعي والاقتصادي للفئات الاجتماعية على أساس الطبقة أو العرق أو اللغة أو غيرها من الهويات الأخرى، يزيد من هشاشة الناس في مواجهة النزاعات والكوارث على حد سواء. كما أن الإدارة المستدامة والمنصفة للموارد الطبيعية تعتبر إستراتيجية غاية في الأهمية لدرء النزاعات وتقليل مخاطر الكوارث، كما أن عدم التقديم المتكافئ للخدمات الأساسية، بما في ذلك التعليم والصحة والبنيات الأساسية، يفاقم الشعور بالحرمان ويقوض التضامن والتماسك الاجتماعيين فيصبح بالتالي عاملاً من عوامل زعزعة الاستقرار وإثارة النزاعات. كما أن الافتقار إلى الخدمات الأساسية يزيد من هشاشة السكان في مواجهة المخاطر الطبيعية. وأخيراً يعتبر نظام الإقصاء السياسي سبباً مهماً من الأسباب الحقيقية لهشاشة المجتمع في مواجهة النزاعات



والكوارث. فالنظام السياسي الذي لا يتسم بالديمقراطية والشمولية والشفافية والمساءلة يولد شعوراً بالظلم والعجز.

ولمواجهة الجوانب المشتركة للنزاعات والكوارث يتعين على الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي أن تتخذ تدابير خاصة في مجالات محددة معرضة للكوارث والنزاعات. كما بوسع منظمة التعاون الإسلامي أن تقيم شراكات مع مجموعة من الجهات المعنية الدولية والإقليمية.

## التوصيات:

يتناول هذا التقرير، بعناية، تحليلاً لإمكانية تعرض الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي للمخاطر الطبيعية والنزاعات، لومواطن الضعف والهشاشة لديها في مواجهتها. كما يستعرض، على نحو مستفيض، الآثار الناجمة عن الكوارث السابقة ويبرز عوامل الخطر الرئيسية التي تُتفاقم حالة الضعف والهشاشة. كما يتضمن تحليلاً لأحدث المناهج الخاصة بدرء الكوارث والاستجابة لها والتعافي من آثارها. ويتخذ التقرير من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي المعرضة للمخاطر الطبيعية والأزمات الناجمة عن النشاطات البشرية محوراً لتحليلاته.

ويبرز التقرير كذلك أنه، بالنظر إلى تنامي عدد الكوارث في الدول الأعضاء في المنظمة، فإن عدد الأشخاص المتضررين منها في ازدياد كذلك. ويعتبر أن القدرات الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية وظروف غالبية الدول الأعضاء في المنظمة من أجل المعالجة الفعالة للمخاطر تظل محدودة. كما تشكل النزاعات عائقاً رئيسياً يحول دون تنمية هذا الدول، حيث تعاني العديد من الدول الإسلامية من نزاعات حديثة العهد وأخرى قد طال أمدها. وقد ناهزت حصة دول المنظمة من إجمالي النزاعات المسلحة نسبة 50% عام 2011. وتقدر أعداد النازحين في الدول الأعضاء في المنظمة بعدد يفوق أعداد النازحين في الدول غير الأعضاء في المنظمة. بل وأكثر من ذلك، أن الترابط بين الكوارث والنزاعات يبدو على الأرجح أنه يشتد مع مرور الوقت بازدياد التمدن والهجرة والتغيرات التي تطرأ على الظروف البيئية والاجتماعية والاقتصادية، على نحو يزيد من احتمالية التعرض للضعف والهشاشة في مواجهة الحالات الطارئة المعقدة.

وبالنظر إلى كل هذه التحديات التي تواجهها الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي في إدارة الكوارث، يقترح هذا التقرير مجموعة من التوصيات لتقليل مواطن الضعف والهشاشة ولتخفيف الآثار الناجمة عن الكوارث إلى حدها الأدنى. ويقدم مناهج إستراتيجية لدرء الكوارث المحتملة والتخفيف من آثارها في الدول الأعضاء في المنظمة. وهي توصيات مصنفة ضمن ثلاث فئات وهي: الكوارث الطبيعية، النزاعات والترابط بين الكوارث والنزاعات.

## ( 8-1 ) الكوارث الطبيعية:

من الواضح أنه بالرغم من تعذر وقف حدوث المخاطر الطبيعية، فإنه بالإمكان التقليل من مخاطر الكوارث والآثار السلبية الناجمة عنها إلى حدها الأدنى، وذلك من خلال تقليص الهشاشة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية وتحسين القدرة على درئها والاستعداد لها لمجابهتها. كما أن غالبية القضايا الحرجة المرتبطة بإدارة الكوارث في منظمة التعاون الإسلامي قد تم إبرازها ضمن الفصل الخامس. وفي هذا الصدد، أوصى التقرير باتخاذ التدابير التالية على الصعيد الوطني وعلى مستوى منظمة التعاون الإسلامي وعلى الصعيد الدولي من أجل التقليل بشكل فعال من مخاطر الكوارث:

#### إدارة المخاطر والتقليل من مواطن الضعف والهشاشة:

إن التدبير الفعال للشأن العام يشكل عنصراً حاسماً في تحديد مخاطر الكوارث وفي تنفيذ المخططات للتقليل من مواطن الضعف والهشاشة والمخاطر، ويوصي باعتماد المنهجيات التالية لتحسين تدبير الشأن العام في مواجهة مخاطر الكوارث:

- صياغة سياسات وطنية ومحلية تضع ضمن أولوياتها التخفيف من الآثار، وعلى نطاق أوسع، اعتماد انتقال السياسات من الاستجابة للكوارث إلى التخفيف من آثارها، وذلك من أجل إرساء ثقافة الوقاية؛
- إعداد إشارات تخطيط داعمة (إطار وطني لإدارة مخاطر الكوارث، أو خطة وطنية لإدارة الكوارث) لتفعيل الترتيبات الخاصة بالسياسات التنفيذية ولتحديد مسؤوليات الوزارات وغيرها من الجهات المعنية الأخرى، ولتحديد الأولويات من أجل التخفيف من آثار الكوارث؛
- إنشاء لجان فعالة لإدارة الكوارث/ مجلس/ لجان للتنسيق ووضع السياسات، تُمثّل فيها الجهات المعنية الرئيسية، بما فيها الحكومة والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني والمنظمات الدولية والقطاع الخاص ووسائل الإعلام. ويتعين أن تدعمها هيئات مناسبة على المستويات الوطنية والجهوية والمحلية لكي تضطلع بمهمة مراكز الاتصال لوضع السياسات وتنفيذها ولتقوم بمهام السكرتارية للجان التنسيق؛
- وضع وتنفيذ الخطط الخاصة بتقييم مخاطر الكوارث، وتشمل، من جملة أمور أخرى، وضع خرائط مخاطر الكوارث وتحليلات مرفقة، وإعداد خرائط المخاطر لتحديد مناطق المخاطر العامة، وإنشاء قاعدة بيانات للكوارث مرفقة بتحليل للظروف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في مختلف مناطق البلاد؛
- إدماج الانشغالات المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث في التخطيط الإنمائي الوطني، وذلك من أجل تعزيز البناء الأكثر أماناً للمباني والبنى التحتية وتطبيق مخطط استغلال

الأراضي لتقليل احتمالية تعرض المستوطنات البشرية والبنى التحتية للمخاطر وإدخال نظام نقل المخاطر من خلال تأمين البنى التحتية الكبرى والمرافق الحرجة، وكذا النشاطات المجتمعية المرتكزة على التخفيف من آثار الكوارث؛

■ تشجيع الوزارات والدوائر ذات الصلة على وضع مسألة التخفيف من مخاطر الكوارث في صلب اهتماماتها والعمل بالتالي على إصلاح منهجياتها لإبراز التصميم والإدارة، بغية دمج وتقييم مخاطر الكوارث ودائرة مشروع التخفيف من آثارها. وبوسع الوزارات أن تنشئ وحدات داخلية للتخفيف من آثار الكوارث لتقديم المساعدة الفنية اللازمة في هذا الشأن؛

■ إنشاء نظام تأمين إقليمي بين البلدان المعرضة لأنواع مماثلة من الكوارث وتطوير أقطاب تأمين بين الدول الصغيرة التي يتعذر عليها امتصاص الآثار الناجمة عن الحوادث الطبيعية السلبية؛

■ تعزيز وملاءمة عملية تنفيذ الإستراتيجيات الاحترازية للإدارة البيئية من أجل التخفيف من مخاطر الكوارث والآثار السلبية للتغير المناخي، أي من خلال حماية الغابات واستصلاحها والمراعي وغابات المانغروف والكتل المائية، وغيرها من الموارد الأخرى المماثلة؛

■ تعزيز إدارة الموارد المائية المستدامة بطرق عدة، من ضمنها تقليص هدر الماء بسبب التسرب وعدم فاعلية أنظمة الري وإعادة تدوير المياه الحضرية المستعملة والمياه الصناعية وتجميع مياه الأمطار والتركيز على موارد مائية جديدة (مثل تحلية مياه البحر) وتنفيذ منهجيات مبتكرة وتشاركية؛ مثل الإدارة المتكاملة للموارد المائية؛

■ تعزيز الاستغلال المستدام للمراعي والأراضي النهرية والساحلية والحضرية وإدارتها إدارة فعالة من خلال اعتماد أساليب عدة من ضمنها إعادة التشجير وحماية التربة واعتماد ترتيبات الإدارة المجتمعية وتقليص أعداد المواشي وإدخال موارد بديلة لكسب الرزق واعتماد إطارات لبناء القدرة على المواجهة، وحماية واستصلاح الموائل الطبيعية وإقامة البنى التحتية، كالأبنهار والحواجز الساحلية وإدماج مشاريع التمدن في عملية الإدارة المستدامة للأراضي من خلال توفير الفضاءات المفتوحة وحماية قنوات الصرف الطبيعية وتأمين سلامة المزارع؛

■ تعزيز ملاءمة تغير المناخ من خلال اعتماد أحدث المنهجيات المتعددة الاختصاصات وعن طريق منهجيات الإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية.

تعزيز التوعية العامة والمشاركة في الحماية الاجتماعية:

إن مستوى الوعي والمشاركة يعتبران من المحددات الرئيسية للنجاح في إدارة مخاطر الكوارث. كما أن انعدام الوعي بالمخاطر وبمواطن الضعف والهشاشة قد يولد نوعاً من التغاضي على نحو يؤدي إلى تجاهل مسألة تقليص المخاطر. كما تضطلع الحماية الاجتماعية للجماعات الضعيفة والهشة بدور أساسي في هذا الشأن. وفي هذا الصدد يوصى باعتماد المنهجيات التالية على الصعيدين الوطني والدولي لتعزيز التوعية العامة والمشاركة والحماية الاجتماعية:

- تنظيم حملات توعية عامة منتظمة حول تقليص المخاطر المتعلقة بأخطار ومخاطر محددة، مرة واحدة في السنة على الأقل، كأن يتم ذلك، على سبيل المثال، خلال اليوم العالمي لتقليص الكوارث، واستهداف أكبر عدد ممكن من قطاعات المجتمع مثل المدارس، والمؤسسات المهنية، والأسر، مع إعداد مواد تعليمية ذات صلة لكل مجموعة.
- وضع وتنفيذ برامج توعوية إذاعية وتعليمية لعامة الناس ولجميع الجهات المعنية الأخرى، وتضمين مواضيع تقليص المخاطر ومفاهيم ثقافة السلامة في المناهج التعليمية. وعلى رأس هذه السلسلة يتعين استهداف الموظفين الحكوميين وواضعي السياسات بحملات توعية خاصة، وذلك من أجل التحفيز على أعلى مستوى لاتخاذ تدابير التخفيف من آثار الكوارث.
- دمج انشغالات إدارة مخاطر الكوارث في التخطيط الإنمائي الوطني، وذلك من أجل تنفيذ نشاطات تربوية ونوعية وتدريبية لتعزيز القدرات الفنية والسلامة الشخصية؛
- تحسين سبل استفادة الفقراء من التسهيلات التي تقدمها الحكومات مثل القروض والاعتمادات وحزم التعويضات والموارد الفنية وغيرها.
- وضع إستراتيجيات وطنية وبرامج للقطاع الخاص لتقليص الفقر الهيكلي لاعتماد تدابير من ضمنها تنفيذ برامج القروض الجزئية لأفقر الفقراء، حيث أن التخفيف من حدة الفقر يسهم في تقليص نسبة الضعف والهشاشة في مواجهة أخطار الكوارث.

#### تبادل المعلومات والمعارف وتطوير القدرات:

كما يبرز هذا التقرير، فإن إعداد القدرات من أجل تقليص مخاطر الكوارث أمر يستلزم تحليلاً عميقاً للقدرات والفجوات والمخاطر الحالية، وأنظمة للإنذار المبكر مطورة تطويراً جيداً والتخطيط للطوارئ وتخزين المعدات والإمدادات، وآليات التنسيق والمعلومات العامة وتوفير التدريب المشترك والتمارين الميدانية. وفي هذا الصدد، يوصى باعتماد المنهجيات التالية على الصعيدين الوطني والدولي لتعزيز تبادل المعلومات والمعارف وتطوير القدرات:

- إنشاء قواعد بيانات وطنية ومحلية لتصنيف المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث وإجراء تحليل للأخطار والمخاطر ولمواطن الضعف والهشاشة؛
- إنشاء فريق خبراء لجمع المعلومات وتصنيفها وتحليلها وإجراء تحليلات للمخاطر والاحتياجات والقدرات؛
- التطوير والتحديث لخطة طوارئ محكمة التصميم والقيام بتدريبات منتظمة وعقد اجتماعات تنسيقية والحرص على إشراك جميع الأطراف المعنية ذات الصلة في عملية التخطيط للطوارئ ، حيث يساعد ذلك الأطراف المشاركة على التعلم من السيناريوهات المحتملة لمعرفة الاحتياجات والقدرات والفجوات القائمة؛
- إنشاء منتدى للإنذار المبكر متعدد الاختصاصات لضمان تبادل المعلومات بين الفاعلين الرئيسيين، والتنفيذ المندمج في عملية الإنذار المبكر عبر جميع القطاعات. كما أن ضمان إصدار السلطات للإنذارات على الصعيد الوطني محدد بشكل واضح بموجب القانون وسلسلة التعليمات الخاصة لبث الإنذار؛
- إجراء تحليل لجميع احتياجات الإنذار المبكر، وتغطية المخاطر ومواطن الضعف والهشاشة والعوامل المؤسسية والاجتماعية والقدرات والفجوات الحالية، ووضع خطة وطنية من أجل التعزيز المنهجي لأنظمة الإنذار المبكر التي تغطي العناصر الفنية والاجتماعية؛
- تحفيز أنظمة تقييم المخاطر المجتمعية وأنظمة الإنذار المبكر من خلال تحديد مسؤوليات معنية لتقليص المخاطر وإدارة الطوارئ للأجهزة المحلية ودعم التدريب المحلي واحتياجات المعلومات واستخدام المعارف والخبرات التقليدية في تصميم نظام الإنذار؛
- وضع برنامج تربوي عمومي يصل إلى كل الناس، مرة واحدة في السنة على الأقل، لتوعيتهم بالمخاطر التي يواجهونها ولتلقينهم معنى الإنذارات والاستجابة الملائمة، من أجل القيام سنوياً بتدريب يتم الترويج له بشكل جيد لإبراز واختبار أنظمة الإنذار المبكر الوطنية، ومخططات الإخلاء والاستجابة العامة، ويستحسن أن تشرك كافة فصائل السكان المعرضين للمخاطر؛
- تعزيز قدرات المؤسسات المحلية من خلال إشراك الخبراء المحليين في تدابير تطوير المهارات، حيث إن تقليص مخاطر الكوارث يعتمد على التدابير التي يتعين اتخاذها على الصعيد المحلي، والعمل وفقاً لذلك على إنشاء أو دعم مرافق التدريب المحلية التي ستشكل الهدف الرئيسي لأي برنامج مستقبلي من برامج بناء القدرات؛

- وضع شبكات لبناء القدرات بين المؤسسات ذات الصلة في الدول الأعضاء بغية تقاسم المعارف والخبرات ونقلها وتبادلها؛
- بناء شبكة إقليمية للمخاطر المتعددة من أجل إدارة فعالة لمخاطر الكوارث، مع إمكانية تحديد مجالات التعاون تشمل تبادل المعلومات وبناء القدرات وتقاسم التكنولوجيا والبنى التحتية المشتركة وتعزيز المعايير المشتركة؛
- إنشاء مركز لإدارة الكوارث تابع لمنظمة التعاون الإسلامي لتوفير فرص التدريب وخدمات البحوث والإعلام من أجل تطوير قدرات الدول الأعضاء في المنظمة ولتنسيق الاستجابة للكوارث في الوقت المناسب من خلال التبادل الفعال للمعلومات والمعارف والممارسات الجيدة على الصعيدين الإقليمي والدولي؛
- تعزيز التعاون مع المنظمات متعددة الأطراف، ومن ضمنها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة للحد من أخطار الكوارث، والبنك العالمي، والمرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش، وذلك من أجل التوعية ولصياغة سياسات إقليمية ولاكتساب وتعزيز القدرات في مجال إدارة مخاطر الكوارث وتبادل الممارسات المثلى والدروس، وتأمين الموارد المالية من أجل تنفيذ المشاريع الكبرى للنبي التحتية بغرض التخفيف من آثار الكوارث.

#### تنسيق عملية الاستجابة للطوارئ:

- لكي يتسنى تنظيم جهود الإنقاذ خلال مرحلة ما بعد الكوارث وتثبيت الأوضاع الطبيعية والعاطفية لدى الناجين، يتعين وضع آلية تنسيق فعالة. ولكي يتسنى تعزيز معايير الجودة في الاستجابة الإنسانية، يتعين على الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي أن تحدد مبادئها التوجيهية الوطنية الخاصة بالاستجابة للكوارث استناداً إلى المعايير الدولية ذات الصلة وكذا إلى القيم الأخلاقية للدين الإسلامي. وعلاوة على ذلك، يجب وضع آليات خاصة للتنسيق والاستجابة من أجل تدبير فعال للكوارث. وفي هذا الصدد، ومن أجل تعزيز القدرة على الاستجابة وتقوية التعاون خلال حالة الطوارئ، يتقترح اتخاذ التدابير التالية لمجموعة منظمة التعاون الإسلامي:
- إنشاء آليات من أجل التحديد السريع للاحتياجات الميدانية والموارد الوطنية لتلبية تلك الاحتياجات خلال الحدوث المفاجئ للطوارئ؛
  - إنشاء قاعدة بيانات للقدرات المتاحة حالياً في مجال الاستجابة للطوارئ لدى مختلف البلدان الإسلامية، والتي يمكن تعبئتها لنشرها في بلدان أخرى من بلدان المنظمة في

- أوقات الكوارث، مثل القدرات في مجال البحث والإنقاذ ومكافحة الحرائق، وتوفير ملاجئ الطوارئ، ومكافحة الأمراض وتقييم الاحتياجات الطارئة وغيرها..
- تعزيز التعاون بين البلدان الإسلامية لتطوير التخطيط الإستراتيجي من أجل الاستعداد والاستجابة لتنسيق أفضل لخدمات الرعاية الصحية الطارئة ومراقبة ومنع تفشي الأمراض خلال الظروف الطارئة، لضمان التقديم الفعال لخدمات الرعاية الصحية الطارئة وتحسين عملية إدارة المعلومات وتحليل خدمات الرعاية الصحية الطارئة؛
  - تعزيز التعاون بين البلدان الإسلامية للتخفيف من حدة الهجرة الناجمة عن الأزمات، وذلك من خلال تطوير القدرات المحلية والوطنية مع اعتماد إستراتيجيات فعالة لتقليل المخاطر والاستعداد للظروف الطارئة وتحسين ظروف عيش النازحين؛
  - تصميم الإستراتيجيات الفعالة للوجيستييات الطوارئ والتواصل لتنفيذها خلال حالة الطوارئ؛
  - وضع آلية للتنسيق في الحالات الطارئة في إطار منظمة التعاون الإسلامي: يمكن إنشاء آلية للتنسيق في الظروف الطارئة في إطار منظمة التعاون الإسلامي، وذلك من أجل تنسيق الجهود الإغاثية بين الدول الأعضاء. وستخلق هذه الآلية في البداية، واستنداً إلى إعلانات الدول الأعضاء، تجمعاً من الأصول (تجهيزات، موظفون... ) من أجل الانتشار الفوري كجزء من تدخل مشترك لمنظمة التعاون الإسلامي. كما ستسهل عملية تنسيق الجهود الإغاثية من خلال ملاءمة الاحتياجات الميدانية مع القدرات المتاحة من التجمعات الطوعية للأصول. وفي الظروف الطارئة سيطلب من الدول الأعضاء أن تتطوع بوضع تلك الموارد تحت الطلب لفائدة آلية منظمة التعاون الإسلامي للتنسيق في الظروف الطارئة. كما سيكون بوسع هذه الآلية مزاوله نشاطها جنباً على جنب مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، لدعم نظام المجموعات التنسيقي لتسهيل عملية تنسيق أنشطة مختلف المؤسسات والوكالات الإغاثية وتقديم الخدمات. كما أن من شأنها أن تعزز المعايير الدولية للجودة والمساءلة داخل مجموعة منظمة التعاون الإسلامي.
  - إنشاء صندوق منظمة التعاون الإسلامي للاستجابة للحالات الطارئة والتعافي من آثارها: يمكن إنشاء هذا الصندوق لتنسيق الجهود الإغاثية بين الدول الأعضاء في المنظمة، وسيتمكن من تقديم المزيد من المساعدة الإنسانية في الوقت المناسب وبالقدر المناسب للمتضررين من الكوارث الطبيعية والنزاعات المسلّحة. وسيكون بمثابة آلية احتياطية مشتركة مخصصة لتقديم أموال لمدد قصيرة الأجل للبلدان المشاركة، مباشرة بعد حصول الكارثة. وطبقاً لبرنامج العمل العشري لمنظمة التعاون الإسلامي، فإن هذا



الصندوق سيساعد البلدان المتضررة من تلك الكوارث على إعادة بناء مخزوناتها الاحتياطية. كما سيقدم المساعدة للدول الأعضاء من أجل إعادة التأهيل والبناء. وهي مساعدة يمكن أن تتضمن معونات وقروضاً، حسب الوضع الاقتصادي للبلد المستفيد ووفقاً كذلك لحجم جهود التعافي؛

- استكشاف إمكانية تطوير آليات مالية خاصة يمكن للبنك الإسلامي للتنمية تنفيذها كجزء من إستراتيجياته التمويلية لإدارة مخاطر الكوارث. ويمكن أن تشمل الآليات التمويلية التقليدية وكذا مرفقاً خاصاً للأوضاع الهشة في الدول الأعضاء؛
- بحث إمكانية تطوير آليات تمويلية مبتكرة يمكن للدول الأعضاء تنفيذها كجزء من إستراتيجياتها التمويلية قصيرة الأجل لإدارة الكوارث. ويمكن أن تشمل آليات من قبيل التمويل السيادي للمخاطر، والتجمعات الإقليمية لتأمين الكوارث والتأمين على أساس المؤشر؛
- تعزيز فاعلية صناديق التضامن لمساعدة الفقراء والمجتمعات الضعيفة على التعافي، وتطوير قدراتها التشغيلية، ولاسيما بالنسبة للمتضررين من الكوارث الطبيعية والنزاعات؛
- إحداث أنظمة إقليمية للاستجابة للكوارث مع مجالات تعاون محتملة، بما فيها التقييم السريع للظروف الطارئة والانتشار الإقليمي للمعدات والفرق، وآليات التنسيق مع المنظمات الدولية، والإدارة المشتركة للمعلومات الخاصة بالطوارئ (من ينفذ ذلك؟)؛
- تسهيل الشراكات بين الإقليمية لبناء القدرات القطرية في مجال الاستجابة للكوارث والتعافي المبكر من أثارها ( من سينفذ ذلك؟)؛
- وضع تخطيط مشترك للظروف الطارئة للأحداث والنكسات المحتملة في المستقبل، عقب كارثة طبيعية أو جراء أزمة من صنع الإنسان (من ينفذ هذا؟)؛
- التعاون في التصدي للعنف القائم على أساس نوع الجنس والاستجابة له ونشاطات دعم الصحة العقلية والنفسية (من سينفذ هذا؟)؛

#### التعافي المستدام:

إن التعافي من آثار الكوارث يمنح الفرصة لتغيير المجتمع وتحوله. فالمرحلة التي تعقب الكوارث توفر سياقاً سياسياً داعماً لاتخاذ القرارات والتدابير لإحداث تحولات من أجل إعادة بناء مجتمع أكثر مرونة من خلال تقليص مواطن الضعف والهشاشة والمخاطر والقضاء على الأسباب الكامنة. فبدءاً بتخطيط التعافي المبكر وانتهاءً بعملية التنفيذ، لابد للدول الأعضاء في المنظمة من مراعاة خطوات أساسية في التعافي من الكوارث خلال المرحلة التي تلي حدوث الكارثة. وتعتبر تدابير التعافي المبكر حاسمة لتفادي التأثيرات الجانبية

- للكارثة. وفي هذا الصدد، ولكي يتسنى إدارة عمليات التعافي الانتقالي والمستدام إدارة فعالة واستغلال الفرصة للتخلي بقدر أكبر من المرونة بعد الكارثة يُوصى باتخاذ التدابير التالية:
- تعزيز التعاون بين البلدان الإسلامية لمساعدة البلدان التي تفتقر للقدرة على تقييم الأضرار والاحتياجات خلال مرحلة ما بعد الكوارث والتي تفتقر للآليات المؤسسية لإدارة عمليات التعافي؛
  - دعم عملية تطوير القدرات المؤسسية والفنية لدى البلدان التي تتعافى من الكوارث، وذلك من خلال القيام بنشاطات مختلفة في مجال بناء القدرات؛
  - التعاون على معالجة الاحتياجات المالية للبلدان المتضررة من الكوارث من أجل تعافيتها المبكر. وحيث إنه يمكن معالجة الفجوات المنهجية من خلال تعزيز التعاون الفني وتبادل المعارف بين الدول الأعضاء في المنظمة، فإنه بالإمكان كذلك تطوير آليات مالية مبتكرة لمعالجة الفجوات في الموارد؛
  - التصميم الحذر والدقيق لعملية الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التعافي حتى تتسنى معالجة أسباب الضعف والهشاشة؛
  - إقامة شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يعتبر الوكالة الرائدة لدى الأمم المتحدة للتعافي/ والتعافي المبكر، لتطوير قدرات الأمانة العامة لمنظمة التعاون الإسلامي ودولها الأعضاء في مجال التعافي من آثار الكوارث والنزاعات.

## 8.2 النزاعات:

تشكل النزاعات بدورها العوائق الرئيسية داخل الدول الأعضاء في المنظمة. فغالبية هذه الدول قد عانت، بشكل أو بآخر، من النزاعات. وقد ازدادت النزاعات المسلحة بين الدول الأعضاء في المنظمة. وكما سبقت الإشارة ضمن هذا التقرير، وطبقاً لمؤشر النزاعات لعام 2012، فإن أزيد من (40) دولة من الدول الأعضاء في المنظمة متضررة من النزاعات. أضف إلى ذلك، أنه من الأهمية بمكان مراعاة النماذج المتغيرة للنزاع، فعلى سبيل المثال، حالة الربيع العربي للنزاعات الناشئة المحتملة والمرتبطة بالموارد الطبيعية وبالظروف المناخية القاسية والناجمة عن تغير المناخ. وفي هذا الصدد يقترح هذا التقرير اتخاذ التدابير التالية على الصعيد الوطني وعلى مستوى منظمة التعاون الإسلامي وعلى الصعيد الدولي من أجل التدبير الفعال لحالات النزاع.

### تحليل النزاع وآليات الإنذار المبكر:

إن تحليل النزاع وأنظمة الاستجابة المبكرة تدعم عملية اتخاذ القرارات السديدة حول كيفية معالجة النزاعات العنيفة معالجة فعالة. وعليه، يتعين القيام بما يلي:

- إجراء تحليل للنزاع على الصعيدين الإقليمي والوطني من أجل عرض فهم أعمق لمسببات النزاع، ومحركات السلام، والأطراف المعنية، والقضايا الرئيسية، وديناميكيات النزاع، والمساعدة على تحديد نقاط الولوج والفرص لدعم فرص تحديد السيناريوهات المحتملة، وبرمجة الإطار وتحديد الأولويات الإستراتيجية؛
- تعزيز التعاون مع المؤسسات الدولية، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من خلال منظمة التعاون الإسلامي، للاستفادة من خبراته في تحديد أفضل الممارسات وتطوير القدرات والموارد اللازمة، ووضع إطار لتقييم المخاطر المحتملة وفرص النهوض بالسلم والتنمية، وتحديد بعض المقاييس والأهداف الخاصة والعملية في هذا الصدد؛
- تطوير أنظمة للإنذار المبكر تستند إلى التكنولوجيا الجديدة، مثل التكنولوجيا المتنقلة ووسائل الإعلام الاجتماعية لجمع المعلومات الآنية لاتخاذ تدابير وقائية ضد نزاع محتلم الوقوع، والاستفادة كذلك من أنظمة الإنذار المبكر الموجودة للمخاطر الطبيعية، والتي يمكن كذلك استخدامها في حالة النزاعات على الأصعدة الإقليمية والوطنية والمحلية؛
- تطوير الاستجابة المبكرة والقدرة على رد الفعل على الصعيد الإقليمي وعلى مستوى منظمة التعاون الإسلامي وعلى الصعيد الدولي لمعالجة النزاعات القوية المحتملة من خلال معرفة المخاطر وجمع البيانات وتقييمها؛
- العمل مع شركاء إنمائيين رئيسيين لتطوير مقاربة متوازنة للتخفيف من عوامل الخطر ولمعالجة الأسباب الحقيقية التي تحرك النزاعات العنيفة، وذلك من خلال إقامة الحوار بين الجهات المعنية المتعددة ووضع البنى التحتية للسلام.

#### بناء القدرات المؤسسية للسلام من أجل درء النزاعات:

كما ورد سابقاً في هذا التقرير، تحتاج البلدان إلى خمس مجموعات من القدرات لإحلال السلام الدائم والتنمية المستدامة في ظل بيئة سريعة التغير وهي:

(1) وجود أنظمة تضمن شمولية عملية تدبير الشأن العام، يعتبر فيها المواطنون والمجموعات أنفسهم متساويين في فرص الاستفادة من الدولة، ولاسيما ما يتعلق منها بسيادة القانون والاقتصاد؛

(2) ضمان منح الحكم الاعتراف بالحقوق الأساسية لكافة المواطنين دونما تمييز؛

(3) تطوير واستخدام آليات ومهارات دائمة للتسوية السلمية للنزاعات والأزمات المتكررة؛

(4) إدارة المراحل الانتقالية بكيفية شمولية وفعالة وعلى أساس التوافق العام، بما في ذلك

العملية الانتقالية، لتدبير الشأن العام وخلال مراحل ما بعد النزاعات؛

(5) تطوير التماسك الاجتماعي بين جماعات ومجتمعات الاستقطاب المنقسمة، وبشكل

أساسي من خلال التربية والحوار المحليين، أو عن طريق النشاط الاقتصادي الذي

يعزز الصلة فيما بينها من خلال تقاسم القيمة.

إلا أن ثمة حاجة لخط أساسي لمعرفة نوعية القدرات المطلوبة ونوعية القدرات الموجودة

سلفاً ( على سبيل المثال بالنسبة لتمول النزاعات، والوساطة، والتحليل، والتماسك

الاجتماعي، والبنى الأساسية للسلام، وأنظمة الإنذار المبكر، والحوار وغيرها ...). وعليه،

يوصى بما يلي:

▪ إجراء تقييم لبناء القدرات الإقليمية والوطنية لدرء النزاعات وتقييم الاحتياجات، من أجل

تحديد الفجوات والأولويات وكذا القدرات المتاحة لمعالجة النزاعات، وذلك على ثلاثة

أصعدة:

- البيئة المواتية (أي: السياسات، والتشريعات، والترتيبات المؤسسية وغيرها...);

- المستوى التنظيمي (أي: الإستراتيجيات، والإجراءات، والإطارات الموجودة

لتمكين المنظمة من القيام بعملها);

- المستوى الفردي (المتعلق بالمهارات والمعارف من خلال التعليم الرسمي

والتأهيل والتدريب، إضافة إلى أمور أخرى);

▪ استناداً إلى نتائج التقييم الإقليمي والوطني لقدرات درء النزاعات، يوصى بتنقيح أو

صياغة إستراتيجية إقليمية ووطنية لتطوير القدرات في مجال درء النزاعات وخطة

عمل من خلال اعتماد مقاربة تشاركية؛

▪ منهجة نتائج تنفيذ إطارات النزاع بغية تحسين التدابير المستقبلية واستخلاص الدروس

بالنسبة للتدابير المستقبلية؛

▪ وضع أنظمة وطنية وإقليمية وعلى صعيد منظمة التعاون الإسلامي لضمان التدبير

الشامل للشأن العام وإتاحة الفرص المتكافئة للوصول إلى الدولة، وخاصة فيما يتعلق

بحكم القانون والاقتصاد والاعتراف بالحقوق الأساسية للمواطنين من خلال آليات

لتدبير الشأن العام.

▪ وضع آليات دائمة وطنية وعلى صعيد منظمة التعاون الإسلامي وعلى المستوى الدولي

وإرساء أساس متين للمهارات للارتكاز عليها بغية الاستجابة للنزاعات وفضها ولبناء

التماسك الاجتماعي عن جماعات الاستقطاب.

## التسيق وتعبئة الموارد للمتضررين من النزاعات:

يحتاج الأشخاص المتضررون إلى الدعم لتذليل الصعاب القائمة التي تواجههم واسترجاع مصادر كسب عيشهم. فتقديم المساعدة غير الكافية قد يكلف أرواحاً بشرية، كما أن الأنشطة غير المنسقة قد تكون مضرّة بجهود التعافي المبكر وبناء السلم وبناء الدولة. وفي هذا الصدد، يوصى باتخاذ التدابير التالية:

- وضع بيانات أساسية وطنية من أجل السلم والتي تستخدم كآليات للجهات المعنية المتعددة لتأمين عملية التسيق عن طريق الحوار والتعاون والتشاور (مثل لجان سلام محلية، وسكرتاريات السلم، ومنابر أو منتديات وطنية لبناء السلم وغيرها)؛
- إنشاء شبكة من الوسطاء الداخليين والتي لا غنى عنها لبناء الثقة وتعزيز القدرات المجتمعية من أجل الوساطة والتفاوض؛
- إنشاء مرصد إقليمية ووطنية لدرء النزاعات وأعمال العنف لرصد النزاع وتقديم الممارسة المستمدة من الأدلة؛
- تشجيع الشركات مع محاورين يستطيعون العمل على نحو تشاركي لدعم السلم وللتغلب على النزاعات بكيفية جماعية مثل هياكل الأمم المتحدة لبناء السلم، والاتحاد الأوروبي وآلياتها الخاصة بالاستقرار والنظام الأفريقي للسلم والأمن ومجموعة الآسيان الأمنية والسياسية والشراكة العالمية من أجل درء النزاعات المسلحة.

## **بناء السلم والتعافي خلال مرحلة ما بعد النزاعات:**

استناداً إلى برنامج العمل العشري، يتعين على منظمة التعاون الإسلامي أن تعزز جهود درء النزاعات، وبناء الثقة، وحفظ السلام، وفض النزاعات وإعادة التأهيل في مرحلة ما بعد النزاعات للدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي، وكذا في حالات النزاع التي تشترك فيها المجتمعات المسلمة. إلا أنه يتعذر على منظمة التعاون الإسلامي وعلى المجتمع الدولي استبدال التملك الحرج والدور القيادي الذي يجب أن تطلع به كل دول من الدول الأعضاء من أجل تقليص النزاعات العنيفة ودرئها ويجب تقديم التزامات سياسية على الصعيد الوطني والالتزام كذلك بتوفير الموارد المالية اللازمة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال إقامة التعاون مع المؤسسات الإقليمية بغية تمكين أعضاء المنظمة من الاستفادة من الخبرات الموثقة وطلبها بكيفية ممنهجة. ويوصى باتخاذ التدابير التالية لبلدان المنظمة من أجل فض النزاعات وبناء السلم:

- إنشاء منابر وطنية لإدارة الانتقال الاجتماعي والسياسي والاقتصادي من خلال تعزيز الحوار بين الفاعلين المتعددين وإشراك الفاعلين المهمين وتشجيع المناقشات المستدامة فيما بينهم من أجل بناء الثقة وتحقيق توافق عام حول الأولويات الإنمائية؛
  - إنشاء منابر منظمة للزعماء الدينيين والشيوخ، وذلك في إطار الجهود الممنهجة لفض النزاعات، وكذا لجان السلم الإقليمية أو على مستوى المقاطعات، أو آليات ملائمة بغية معالجة النزاعات الدورية على الأراضي والموارد الطبيعية؛
  - وضع آليات لفض النزاعات لمعالجة أسباب العنف المتكررة والندرة، على الصعيد المحلي وبلورة التوافق المجتمعي العام في الآراء حول أولويات تدبير الشأن العام والتي قد تتطوي على مجموعة كبيرة من الأفكار الأمر الذي يعزز، بالتالي، القدرة على مواجهة التطرف، ولاسيما في حالة الأخطار الطائفية؛
  - تعزيز دور المرأة والمجتمع المدني في ترسيخ السلم خلال مرحلة ما بعد النزاعات ووضع طرق لعملية تشاركية في بناء السلم؛
  - تعزيز دور منظمة التعاون الإسلامي في مجال درء النزاعات، وبناء الثقة، وحفظ السلم، وتحويل النزاع، وإعادة التأهيل خلال مرحلة ما بعد النزاعات في الدول الأعضاء في المنظمة، وكذلك خلال ظروف النزاع التي تتورط فيها المجتمعات الإسلامية؛
- 8.3 الوجه المتداخل بين الكوارث والنزاعات:**

كما سبق إيضاح ذلك في هذا التقرير، يتم التطرق على نحو منفصل للإستراتيجيات والسياسات والتدابير الخاصة بإدارة مخاطر الكوارث ودرء النزاعات وبناء السلم. وتفتقر للإقناع اللازم بشأن الحالات الطارئة المعقدة المدعومة بالبحوث الثبوتية لغرض القيام بتدخلات فعالة. فبالنسبة للتدابير المندمجة الخاصة بالطوارئ المعقدة، يستلزم الأمر تعزيز البحوث والتعلم وتبادل المعارف والخبرات والمساءلة. وبخلاف ذلك، فإن الصبغة المعقدة للأوضاع قد تؤثر سلباً على حصيلة تدخل معين تكون الغاية منه تقليص المخاطر أو درء نزاعات معينة، بحيث يركز فقط على جانب واحد من العلاقة المترابطة. وعليه، يجب أن تستهدف التدخلات تقليص مخاطر الكوارث الطبيعية ومخاطر النزاعات على حد سواء.

وفي هذا الصدد، يقترح هذا التقرير اتخاذ التدابير التالية على الصعيد الوطني وعلى مستوى منظمة التعاون الإسلامي وعلى الصعيد الدولي من أجل التدبير الفعال للأوضاع التي تتزامن فيها الكوارث والنزاعات.

## إدارة المخاطر وتقليص الضعف والهشاشة:

إن الغرض المتوخى من إدارة المخاطر وتقليص الضعف والهشاشة هو فهم المخاطر وبناء القدرات اللازمة من أجل الإدارة الفعالة لكل أنواع الطوارئ المحتملة والتخطيط المحكم للمراحل الانتقالية، بدءاً من مرحلة الاستجابة وانتهاءً بمرحلة التعافي المستدام. ويوصى باتخاذ التدابير التالية بالنسبة للدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي لتحسين مستوى إدارة المخاطر والتقليص من الضعف والهشاشة عندما يتزامن حدوث الكوارث والنزاعات:

- تأمين اتخاذ تدابير خاصة في مجالات محددة تكون عرضة للكوارث والنزاعات، كأن يتم، على سبيل المثال، تسهيل الحصول على مصادر العيش والعمل وتوفير التأمينات منخفضة التكلفة لفائدة أكثر الناس ضعفاً وهشاشة؛
- ينبغي أن يراعى، عند وضع مخططات الطوارئ، الاستجابة للنزاعات، كأن يتم، على سبيل المثال، توفير ملاجئ مجانية خلال النزاعات، في حال حدوث كارثة جراء أخطار طبيعية.
- تشجيع الأعضاء على التركيز على التقديم المنصف للخدمات الأساسية بما فيها التعليم والرعاية الصحية والبنيات الأساسية لكافة المواطنين، وذلك بغرض تقليص الهشاشة وإدارة نزاعات عنيفة محتملة؛
- تشجيع الأنظمة السياسية الشاملة والشفافة والمسؤولة، على درء النزاعات العنيفة وتقليص مخاطر الكوارث الطبيعية؛
- تعزيز قدرة حكومات الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي على إدماج الأقليات العرقية واللغوية والدينية والمجتمعات المحلية الريفية النائية في منظومة تدبير الشأن العام من خلال إسماع صوتهم وتمثيلهم؛
- ضمان دعم تقييمات مخاطر الكوارث بتحليل للنزاعات؛

## **أعمال الإغاثة وإعادة التأهيل أثناء الكوارث:**

إن النزاعات والكوارث تسفر عن آثار متشابهة بالنسبة للناس المتضررين، وقد تسفر عن سقوط قتلى وجرحى ونازحين وتفشي مظاهر البؤس. كما قد تولد النزاعات والكوارث الاحتياجات دائماً فيما يتعلق بالإغاثة وإعادة التأهيل. ومن أجل تعزيز جهود الإغاثة وإعادة التأهيل أثناء الكوارث في حالات الطوارئ المعقدة يوصى باتخاذ التدابير التالية:

- تدريب عاملين في مجال الإغاثة وإعادة التأهيل أثناء الكوارث للوساطة والمفاوضات أثناء النزاعات، من أجل دعم السكان لتقليص مخاطر نشوب نزاعات جديدة إلى حدها الأدنى (على الأصعدة الوطنية وشبه الوطنية والمحلية) في حالة الكوارث؛

- وضع آليات لإشراك كافة الوزارات والدوائر المعنية الرئيسية للاستجابة في توفير الاحتياجات الإغاثية الناجمة عن النزاعات والكوارث، والتي قد تشمل توفير الملاجئ والغذاء والماء وخدمات الصرف الصحي للمجتمعات المتضررة؛

### إعادة الإعمار والتعافي المستدام:

إن التعافي من الكوارث يمنح الفرصة لإحداث تغيير ولتحسين مستوى التفاعل المجتمعي. وتقتضي طرق التعافي الفعال اعتماد التوجيه الملائم للسياسات ودعمًا مالياً وفنياً ومؤسسياً بعد الأزمات. ويقترح في هذا الصدد اعتماد التدابير التالية:

- خلال مرحلة التعافي ينبغي للتخطيط الحضري أن يراعي الآثار الناجمة عن النزاع. وبالنسبة للمجتمعات المعرضة للنزاعات والكوارث يجب أن يضمن التخطيط الحضري الجيد ليضمن تقليص النزاعات بين مختلف الجماعات إلى حدها الأدنى، ويجب تفادي الإقصاء فيما يتعلق بالمجالات العامة المشتركة. علاوة على ذلك يتعين أن يأخذ التخطيط الحضري في اعتباره أكثر الفئات السكانية ضعفاً وهشاشة التي تكون عادة مستقرة في المناطق الخطيرة للغاية في حالة الفيضانات والانهيارات الأرضية، على سبيل المثال؛
- تبادل أفضل الممارسات حول دور المرأة والمجتمع المدني في تعزيز السلم خلال مرحلة ما بعد النزاع والأساليب الإنمائية لعملية تشاركية في بناء السلم وتحقيق التعافي المستدام؛
- وضع مخططات الاستجابة للأزمات، بما في ذلك قدرة التقييم وأطر التعافي التي تحدد نطاق المسؤوليات، والآليات المتاحة لدى الحكومات للمساعدة في استرجاع مصادر العيش وبناء المنازل والبنى التحتية وغيرها...
- إنشاء وكالات مركزية للتعافي وإعادة الإعمار لمعالجة التقييمات والتخطيط لمرحلة التعافي وإدارتها فيما يتعلق بالنزاعات والكوارث،

### الشراكة الإقليمية والدولية:

من أجل معالجة الجوانب المشتركة بين النزاعات والكوارث، يمكن لمنظمة التعاون الإسلامي أن تطور شراكات مع مجموعة من الجهات الدولية المعنية. وفي هذا الصدد، يوصى باتخاذ التدابير التالية:

- تعزيز التعاون بين بلدان الجنوب/والتعاون الإقليمي لضمان تبادل الخبرات بين الدول الأعضاء في المنظمة حول ارتباط النزاعات والكوارث وأفضل الممارسات، وبينها وبين الدول غير الأعضاء في المنظمة من أجل بلورة التدابير والقرارات المستقبلية؛



- إقامة التعاضد بين الإستراتيجيات والبرامج لدى الوكالات الرئيسية التي تزاوّل عملها إلى جانب الحكومات لتطوير أنظمة فعالة لدرء النزاعات والكوارث والاستجابة لها والتعافي من آثارها. ومن أهمها: الاتحاد الأوروبي، والبنك العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية؛
- العمل على نحو وثيق مع رابطة أقطار جنوب شرق آسيا (الآسيان) ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، وجامعة الدول العربية، ومجلس التعاون الخليجي، والهيئة الحكومية الدولية للتنمية، والاتحاد الأفريقي. ولدى هذه الهيئات الحكومية الدولية إستراتيجياتها وبرامجها الخاصة لمساعدة الدول الأعضاء في مجال إدارة مخاطر الكوارث وفض النزاعات. وبوسع منظمة التعاون الإسلامي إقامة صلات تآزر مع الإستراتيجيات والبرامج الحالية لدى هذه الهيئات.

\*\*\*\*\*