المؤسسة الدولية للتنمية على أرض الواقع

إدارة الأخطار الطبيعية، والحد مما يواجه التنمية من مخاطر

يعد الحد من التعرض للكوارث جزءاً لا يتجزأ من مكافحة الفقر. فالكارثة الطبيعية يمكن أن تدمر خلال لحظات ما تحقق من مكاسب في التنمية طوال عقود. وعادة ما يتعرض الفقراء لأشد الأضرار ويحتاجون إلى وقت أطول للتعافي لأنهم يعيشون على الأرجح على أراض هي الأكثر هشاشة وفي مبان غير آمنة ولا تتوفر لهم سوى موارد ضئيلة لحماية أنفسهم.

وقد لعبت المؤسسة الدولية للتنمية التابعة للبنك الدولي دوراً رئيسياً منذ وقت طويل في أنشطة التعافي من الكوارث وإعادة الإعمار، كما أنها تشارك مشاركة متنامية في الحد من المخاطر. والمؤسسة من أكبر المانحين لأعمال إعادة الإعمار والتعافي من الكوارث. ولا تغطي المعونات الإنسانية التي تسجلها لجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلا أقل من 10 في المائة في المتوسط من خسائر بلد ما بسبب الكوارث. وحين لا يقوم البنك الدولي بتمويل الجزء الأكبر من أعمال إعادة الإعمار، لا يتم التصدي إلا للنذر اليسير من المشكلات، هذا إن تمّ التصدي لها أصلاً.

وقد أسهمت عمليات البنك الدولي ومساعدته الفنية وأبحاثه في إقامة الروابط بين أخطار الكوارث الطبيعية والحد من الفقر والنمو الاقتصادي. كما أن كل ذلك نجح في توليد الطلب على الاستثمار في الحد من المخاطر. وقد أثبتت المؤسسة، بمساندتها أنشطة التعافي من الكوارث، أنها تتمتع بالمرونة والريادة والخبرة الفنية للاستفادة من إصلاح السياسات وإشراك المجتمعات المحلية بغرض نجاح المشروعات. وتستخدم المؤسسة الدولية للتنمية تأثيرها الفريد في جميع الأطراف المعنية كي تعمل مع مختلف الشركاء على تطوير وسائل التوعية وأدواتها بغرض تنظيم عملية الحد من المخاطر، كما أنها تتمتع بمكانة رائدة في ابتكار منتجات لتمويل إدارة المخاطر.

نظرة سريعة

- كان حوالي 98 في المائة ممن تضرروا من الكوارث الطبيعية على مستوى العالم (1991-2005) يعيشون في بلدان نامية، نحو 10 في المائة منهم في أقل البلدان نموا.
- خلال السنوات الاثنتى عشرة الماضية (1996-2007)، التزمت المؤسسة بارتباطات قدرها 12 مليار دولار أمريكي لأنشطة منع الكوارث والانتعاش من آثارها.
- خلال الفترة نفسها، كان تصنيف 85 في المائة من مشروعات المؤسسة المعنية بالكوارث الطبيعية، والذي قامت به مجموعة التقييم المستقلة بالبنك، مرضيا أو مرضيا للغاية مما يعني أنها كانت من بين أنجح محافظ المشروعات في المؤسسة.
- في غضون ثلاثة أشهر من وقوع كارثة تسونامي في 2004، قدمت المؤسسة لنحو 100 ألف أسرة في سري لانكا منحا نقدية طارئة.

السياق القطاعي

للكوارث الطبيعية تبعات خطيرة على البلدان الفقيرة.

آثار الكوارث الطبيعية من حيث الوفيات والخسائر في إجمالي الناتج المحلي أكبر في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل عنها في البلدان المرتفعة الدخل. فمن بين مجموع الوفيات التي وقعت في أحداث ذات صلة بالكوارث في الفترة بين عامي 1991 و 2005، حدثت تسع من بين كل عشر وفيات في البلدان النامية وأكثر من ربع الوفيات في أقل البلدان نموا. وكان حوالي 98 في المائة ممن وقعت لهم أضرار في العالم يعيشون في بلدان نامية، وعُشْر هؤلاء من أقل البلدان نمواً.

وتحتل البلدان الغنية مركزاً أعلى من البلدان الفقيرة من حيث الخسائر الاقتصادية بسبب الكوارث وذلك نظراً لزيادة قيمة الممتلكات التي تم التأمين عليها. بيد أنه حين تسجل كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، فإن البلدان النامية تحتل مركزاً أعلى من حيث الآثار الاقتصادية. فالإعصار أندرو الذي اجتاح ولايتي فلوريدا ولويزيانا في الولايات المتحدة عام 1992 تسبب في خسائر تقدر بنحو 40 مليار دولار لا تمثل سوى 0.3 في المائة من إجمالي الناتج المحلي الأمريكي. وعلى النقيض، فإن الخسائر التي تسببت فيها كارثة تسونامي عام 2004 في جزر المالديف بلغت 66 في المائة من إجمالي الناتج المحلي وكانت خسائر الإعصار ميتش تعادل 41 في المائة من إجمالي الناتج المحلي لهندوراس.

وحتى إذا كان الأثر ضئيلاً نسبياً على المستوى الوطني، فقد يكون الأثر المحلي مأساويا. فكارثة تسونامي 2004 أسفرت عن انخفاض نمو إجمالي الناتج المحلي في إندونيسيا ما بين 0.1 و 0.4 في المائة فحسب، لكن إقليم أتشيه عانى تدمير رصيد رأس المال بما يعادل 97 في المائة من إجمالي ناتجه المحلي.

ومع غياب أسواق تأمين فعالة، تواجه الحكومات أضراراً تتجاوز مواردها المالية. وفي البلدان المنخفضة الدخل، يكون تأثير الكوارث على الفقراء هو الأشد، حيث تسلبهم مواردهم النادرة وتحبسهم في دائرة الفقر.

كما تؤثر الكوارث عادة على السكان داخل كل بلد بشكل متباين. وتشير الدراسات المسحية إلى أن تأثير الكوارث أشد على الفئات الضعيفة من السكان وأن آثار الكوارث الطبيعية على رأس المال البشري لا يمكن إزالتها على المدى البعيد في البلدان الفقيرة.

وسيتفاقم هذا الوضع في ضوء التوقعات بزيادة الكوارث الطبيعية من حيث التواتر والشدة نتيجة لتغير المناخ والتوسع الحضري واستمرار التدهور البيئي. وتتأثر البلدان المنخفضة الدخل المؤهلة للحصول على مساعدات المؤسسة الدولية للتنمية بهذه الاتجاهات بنسب متباينة، وتشكل الكوارث تهديدا متناميا لجهود التنمية.

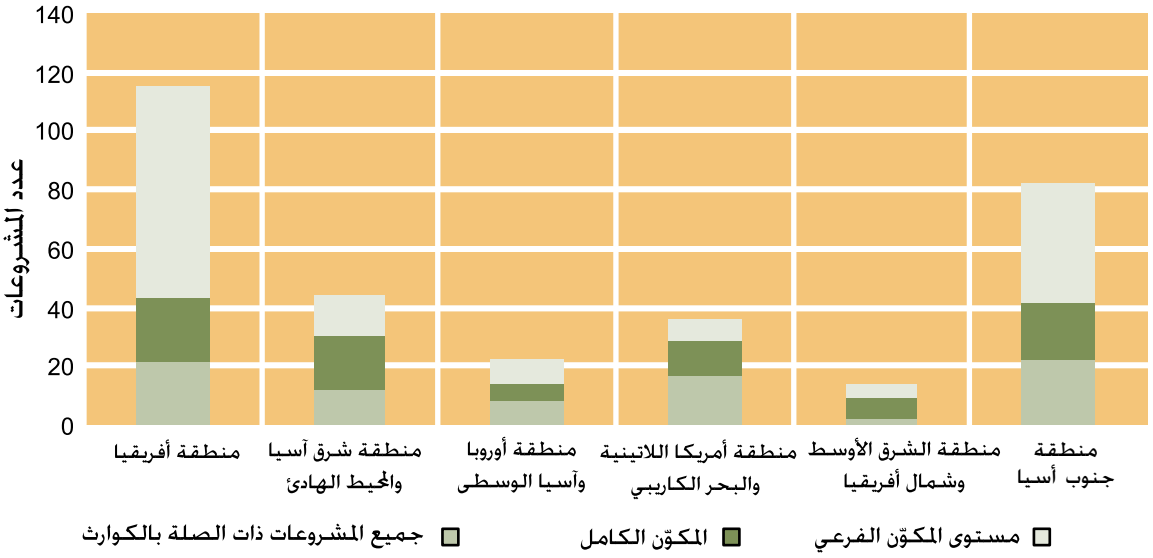
مساهمات المؤسسة الدولية للتنمية

تضمنت مساندة البنك لإدارة مخاطر الكوارث تمويلاً رئيسياً لأنشطة التعافي من الكوارث، والاستثمار في تجنب آثار الكوارث والتخفيف منها، وأعمالاً تحليلية لتحسين إدارة هذه المخاطر. وفي السنوات الأخيرة، تحوّلت السياسات والاستثمارات في إدارة الكوارث من الإجراءات التدخلية اللاحقة إلى إجراءات سابقة للحد من المخاطر.

العمليات. يتزايد ما تقدمه المؤسسة من مساندة لإدارة مخاطر الكوارث بمرور السنين، سواء من حيث الحجم أو كنسبة من إجمالي القروض. بيد أنه في إطار هذا الاتجاه التصاعدي، يأخذ نشاط الإقراض في العادة شكلاً دورياً مع وصوله إلى الذروة كل بضع سنين.

وفي الفترة بين عامي 1984 و 2005، تمت الموافقة على 313 اعتماداً ومنحة ذات صلة. من بينها 82 مشروعاً يركز تماماً على إعادة الإعمار والتعافي من الكوارث. وكان 84 مشروعا آخر يتضمن مكوّناً واحداً على الأقل مخصصاً للأنشطة ذات الصلة بالكوارث (إعادة الإعمار أو تجنب آثارها)، وكانت المشروعات الأخرى (147) ذات صلة بالأنشطة المتعلقة بالكوارث.

مشروعات المؤسسة الدولية للتنمية، 1984-2005



وكان مجموع ارتباطات الاعتمادات لهذه المشروعات 18.2 مليار دولار (10.2 مليار دولار تمت الموافقة عليها بين عامي 1996 و 2005)، ويغطي جميع المشروعات بصرف النظر عن مستوى الأنشطة في الكوارث. ويبلغ مجموع المبالغ التي تم الارتباط بها للأنشطة ذات الصلة بالكوارث نحو 13 مليار دولار.

وخلال الفترة من 2006 إلى يونيو حزيران 2008، تمت الموافقة على 31 مشروعاً إضافياً من مشروعات المؤسسة (1.4 مليار دولار) تتضمن مكوّناً رسمياً واحداً على الأقل ذا صلة بالكوارث. وشملت، على سبيل المثال لا الحصر، مشروعات في جيبوتي وهندوراس وملاوي ونيكاراغوا وباكستان وفييتنام. وفيما يتعلق بهاييتي، وافقت المؤسسة الدولية للتنمية على منحة لتمويل مشاركة هذا البلد في صندوق التأمين ضد المخاطر الكارثية في البحر الكاريبي، الذي أنشأه البنك الدولي لمساعدة البلدان بسيولة نقدية فورية في حالة وقوع كوارث طبيعية ضخمة.

إعادة توزيع المخصصات. أصبحت إعادة توزيع المخصصات تجاه أنشطة إعادة الإعمار بعد أي كارثة تمثل جزءاً هاماً من المساندة الطارئة للمؤسسة وتظهر قدرة المؤسسة على التحرك بشكل يتسم بالمرونة والسرعة في الطوارئ.

ففي زامبيا، على سبيل المثال، استجابت المؤسسة على وجه السرعة لطلب الحكومة مساعدة للتعافي من آثار الجفاف من خلال إعادة برمجة الأموال التي لم يتم صرفها من العمليات القائمة، الأمر الذي سمح للحكومة بمواصلة برامج الإنفاق والتصدي للأزمة التي واجهت ميزان مدفوعاتها.

إن إعادة توزيع المخصصات هي عملية تتصل بشكل وثيق بالوضع القائم حين تتسبب كارثة ما في الحد من نطاق أو حجم المشروع الأصلي، وبخاصة حين تظل الأموال في القطاعات المخصصة لها. فعلى سبيل المثال، يمكن إعادة تخصيص أموال كان الهدف الأصلي

منها هو تحسين المدارس بحيث تُوجه إلى إعادة إعمار مدارس تعرضت للدمار عقب هبوب إعصار أو ثوران بركان. وهذا هو ما حدث في مشروع التعليم الأساسي في هندوراس عام 1995، ومشروع التعليم الأساسي في نيكاراغوا عام 1995، ومشروع تطوير التعليم في بابوا غينيا الجديدة عام 1993.

واستفادت المؤسسة الدولية للتنمية في حالات أخرى من مشروعات ذات مكونات بطيئة الصرف وأعادت توزيع أموالها رسمياً لتشمل أغراض إعادة الإعمار الطارئ بصرف النظر عن القطاع الأصلي الذي يقع فيه المشروع (حدث هذا في بوليفيا عام 1998 وفييتنام عام 1995).

وفي حالة أن المخصصات القائمة لا تسمح باستجابة كافية، تعرب المؤسسة عن التزامها بموجب أحدث عملية لإعادة تجديد مواردها بتقديم مخصصات إضافية للبلدان المعنية عقب وقوع كوارث طبيعية ضخمة.

الأعمال التحليلية. باتت الأعمال التحليلية مجالاً هاما من مجالات المساندة التي يوفرها البنك لإدارة مخاطر الكوارث. إذ يقدم خبراؤه تحليلاً للمخاطر وآثارها المحتملة، وتقييماً للقدرات المؤسسية لإدارة مخاطر الكوارث، ويتبادلون الدروس المستفادة من جهود الانتعاش من آثار الكوارث، ويوفرون التوجيه للمقترضين بشأن كيفية تحسين إدارة المخاطر.

وبشكل عام، قام البنك بإعداد ما يزيد على 75 مطبوعة وتقريراً عن إدارة مخاطر الكوارث منذ عام 1999. ومن بين هذه الأعمال، تم إجراء 31 عملاً تحت رعاية فريق إدارة المخاطر (اقتصاديات المالية والتنمية الحضرية)، ويكون ذلك في العادة بالتعاون مع الموظفين الذين يتمتعون بالخبرة في بلد أو قطاع معين.

الإدراج في الإستراتيجيات القطرية. كانت الكوارث الطبيعية تعتبر عادة صدمات خارجية لم يتسن التخطيط لها، ومن ثمّ لم تبرز في إستراتيجيات المساعدة القطرية التي يعدها البنك. غير أن تحليل المناطق الساخنة (انظر الإطار) يبدد قدرا كبيرا مما يحيط بالأحداث الخطرة من غموض وعدم القدرة على التكهن بها. ويستخدم هذا التحليل في زيادة الوعي بين موظفي البنك والحكومات المتعاملة معه في البلدان التي تواجه مخاطر كبيرة، وذلك بشأن ضرورة إدراج تدابير التخفيف من مخاطر الكوارث في إستراتيجياتها.

ويتزايد عدد هذه الإستراتيجيات التي تستجيب لمخاطر الكوارث في البلدان المعنية. فعلى سبيل المثال، تعتبر الإستراتيجيات الخاصة بعدد من البلدان التي تحصل على تمويل من المؤسسة الدولية للتنمية -هي بنغلاديش والهند وموزامبيق وفييتنام وسري لانكا-

المناطق المُهدّدة بالكوارث الطبيعية

تتمتع إحدى المبادرات العالمية بأثر خاص على المستوى الإستراتيجي. وتحدد مبادرة "المناطق المهددة بالكوارث الطبيعية" التي تم تدشينها عام 2005 البلدان المعرضة لخسائر بشرية واقتصادية عالية من جراء ستة مخاطر ضخمة، وهي: الجفاف والفيضانات والأعاصير والزلازل والانهيارات الأرضية والبراكين.

وعن طريق تحديد مستوى التعرض للكوارث باستخدام وحدة مشتركة للجغرافيا المكانية كمرجع في جميع البلدان وعن طريق ترتيب البلدان من حيث أعلى احتمال للمخاطر، توجّه الدراسة الاستثمارات في تخفيف المخاطر وإرشاد البنك وغيره من المانحين بشأن كيفية إدارة القروض الطارئة في المستقبل بشكل أفضل.

وحصلت مبادرة المناطق المهددة على جائزة الممارسات الجيدة لعام 2006 من مجموعة التقييم المستقلة بالبنك الدولي لكونها مؤثرة ومبتكرة وتظهر نتائج. كما توصي مجموعة التقييم المستقلة البنك الدولي في تقريرها باستخدام تصنيف المناطق المهددة لمستويات المخاطر النسبية للبلدان في ترتيب أولويات الاستثمار، واستهداف المناطق المعرضة لأضرار، وضمان أن تشمل العمليات التدابير الرامية إلى التخفيف من الآثار.

الكوارث الطبيعية من أولويات التنمية، في حين تعتبرها إستراتيجيات كثيرة أخرى خطراً يهدد النمو الاقتصادي والحد من الفقر.

أسفرت أنشطة المؤسسة الدولية للتنمية في إدارة مخاطر الكوارث عن كثير من النتائج الإيجابية.

على مدار السنوات الأثنتى عشرة الماضية (1996-2007)، كان تصنيف 85 في المائة من مشروعات المؤسسة ذات الصلة بالكوارث الطبيعية مرضياً أو مرضياً جداً وفقا لتصنيف مجموعة التقييم المستقلة التابعة للبنك الدولي، مما يجعل هذا المجال من أنجح محافظ البنك.

تجديد الأصول المادية.

أفضل نواتج المشروعات ذات الصلة بالكوارث هي في مجال تجديد الأصول المادية التي تعرضت للدمار أو الضرر بسبب كوارث طبيعية. فعلى سبيل المثال، شملت المساندة التي قدمتها المؤسسة للتعافي من آثار سيول مدمرة في اليمن عام 1989 إعادة بناء المنازل التي تعرضت لأضرار وإعادة تأهيل 12 مدرسة و 13 مركزاً صحياً ومستشفى. وحين اجتاحت اليمن سيول شديدة مرة أخرى عام 1996، أفادت مساندة المؤسسة نحو 124 ألف شخص في المحافظات الثلاث الأشد تضرراً من الكارثة من خلال تجديد وإعادة تأهيل الطرق الرئيسية ومنشآت المياه في المناطق الحضرية والريفية وشبكات الري والقنوات والجسور وأعمال الحماية من السيول.

وبعد عام من وقوع زلزال عام 2005 في باكستان، كان أكثر من 25 في المائة من المساكن التي تعرضت لأضرار يجري إعادة بناؤها، وقام حوالي 528 ألف شخص بتوقيع مذكرات تفاهم لإعادة بناء منازلهم. وتم تدريب ما يزيد على 80 ألف شخص من المشرفين وأصحاب المنازل على تصميم الأبنية الآمنة من الزلازل وأساليب بنائها. كما أفادت المساندة التي قدمتها المؤسسة أيضا في النمو المؤسسي، ولا سيما في إنشاء هيئة إعادة الإعمار وإعادة التأهيل من الزلازل.

تحسين درجة الاستعداد للطوارئ.

تشمل أنشطة الملاجئ التي تلقى مساندة من المؤسسة في الطوارئ بناء الملاجئ، وإعادة توطين الضحايا في مناطق أكثر أمناً، وتسهيل قيام الناجين ببناء ملاجئ مؤقتة، ومساندة إعادة بناء مساكن دائمة باستخدام تكنولوجيا البناء المقاوم للكوارث. وشجع المشروع الطارئ للزلازل في ماهاراشترا في الهند، مثلاً، على تطوير أساليب بسيطة مقاومة للزلازل في الأبنية التي لا يشيدها مهندسون وذلك استناداً إلى ثلاث قواعد بسيطة يمكن للقرويين فهمها واعتمادها وتطبيقها. وأتاحت بساطتها تعميمها على نطاق واسع واستفادة عدد من السكان بها أكبر مما كان مستهدفاً في الأصل.

وساعدت سبعة مشروعات بمساندة المؤسسة الدولية للتنمية على بناء أكثر من 500 ملجأ من الأعاصير بين عامي 1984 و 2003. ففي بنغلاديش، على سبيل المثال، أسفرت الاستثمارات في هذا النوع من إجراءات الاستعداد للطوارئ عن خفض كبير في عدد الوفيات الناجمة عن الأعاصير. وطوال عقود كانت المؤسسة وغيرها من المانحين يقدمون المساندة في بناء الملاجئ من الأعاصير. ففي عام 1970، لقي 300 ألف شخص مصرعهم في إعصار واحد. وفي عام 1991، توفي نحو 140 ألف شخص بسبب إعصار آخر (90 في المائة من الضحايا كانوا نساءً وأطفالاً). وتسبب إعصاران في مصرع نحو 200 شخص عام 1997، وتوفي نحو 800 شخص من جراء سيول وفيضانات شديدة وقعت بسبب العواصف عام 1998، في انخفاض حاد عن الوفيات في السنوات السابقة.

وفي غرينادا، ساندت المؤسسة تعديل ملاجئ الطوارئ وتضمن مشروع لقطاع التعليم تعديل تجهيزات المدارس، مما ساعد هذه الأبنية على تحمل الإعصار أيفان حين اجتاح الجزيرة في سبتمبر/أيلول 2004. وكشف تقييم الأضرار أن الملاجئ التي تم تعديل تجهيزاتها

كانت أكثر كفاءة، وأن المدرستين اللتين تم تعديلهما في مشروع التعليم الذي ساندته المؤسسة لم ينجيا من الأضرار الشديدة فحسب بل تم استخدامهما كملاجئ أيضا.

التركيز على الآثار الاجتماعية للكوارث.

تتجه المشروعات ذات الصلة بالكوارث بصورة متنامية إلى التركيز على الآثار الاجتماعية للكوارث واستهداف الفقراء. فقد أتاحت المساندة التي توفرها المؤسسة منذ مدة طويلة لصندوق التخفيف من الفقر في باكستان أن يستجيب على الفور لزلزال أكتوبر/تشرين الأول 2005. ومن خلال شبكته، استطاع الصندوق أن يقدم لأكثر السكان تضرراً في المناطق النائية من باكستان إمدادات الإغاثة، ثم المساندة لإعادة الإعمار في وقت لاحق. ويشارك الصندوق في إعادة بناء نحو 20 في المائة من 600 ألف مسكن يعاد بناؤها حالياً.

وفي شمال الصين (1993)، أتاح مشروع إعادة الإعمار من الزلزال للسكان المتضررين الفرصة للمشاركة في أعمال إعادة البناء والصيانة مع توفير مصادر للدخل هم في أشد الحاجة إليها. وشمل المشروع برامج لتوليد الدخل تم تطبيقها لمساعدة الأسر على سداد ما حصلت عليه من ديون لإعادة البناء. واستفاد المزارعون الفقراء الذين لم يحصلوا على أموال لإصلاح منازلهم أو إعادة بنائها استفادة خاصة من هذا المشروع. فالنشاط الاقتصادي المحلي لم يعد إلى مستوياته السابقة على وقوع الزلزال بل إنه يحقق نمواً منذ استكمال المشروع.

ويمكن استخدام سياق ما بعد الكارثة أحياناً كفرصة لتعزيز قضايا ربما لا تتحرك في "الأوقات العادية". وتعتبر المساواة بين الجنسين من الأمثلة الجيدة في هذا المجال. وساعدت مشروعات ساندتها المؤسسة للتعافي من آثار الكوارث على تشجيع إشراك المرأة وتحقيق المساواة لها. فعلى سبيل المثال، لا يُسمح للمرأة في كثير من البلدان النامية بتملك الأرض أو المسكن. وفي تونغا، بعد اجتياح إعصار عام 2002 اضطرت كل امرأة تملك منزلاً لم يتعرض لأضرار أن تسلمه لأحد أقاربها من الرجال فقد مسكنه.

وساعدت مشروعات ممولة من المؤسسة على رفع مكانة المرأة في المجتمع عن طريق منح صكوك ملكية الأرض للرجال والنساء على السواء. وحدث هذا في ماهاراشترا، حيث حصلت الأرامل أيضا، ولأول مرة، على منازل خاصة بهن، وعلى مبالغ نقدية تعويضاً عن وفاة أقاربهن. وتم تطبيق النهج ذاته في مشروع إعادة الإعمار الطارئ من زلزال جوجارات عقب وقوع زلزال يناير/كانون الثاني 2001 في تلك الولاية.

مشروعات ناجحة تظهر بعض العناصر الرئيسية: المرونة والابتكار والشراكة ومشاركة المجتمع المحلي.

المرونة. عقب إعصار ميتش، قدمت المؤسسة الدولية للتنمية لهندوراس مساندة كانت في أشد الحاجة إليها. وفي هذه الحالة تحديداً، شملت الاستجابة الأولية من المؤسسة مساندة نقدية من خلال اعتماد التعافي من الطوارئ. وتم استكمال هذا الجهد بإعادة توزيع المخصصات من سبعة مشروعات قائمة وإعادة توجيه صندوق اجتماعي للمساعدة في أعمال التعافي من آثار الإعصار وإعادة الإعمار.

وقام الصندوق الاجتماعي في هندوراس بتوسيع عملياته بصورة ملموسة في أعقاب الإعصار ميتش عام 1998. وزادت عملياته خلال السنتين اللاتي أعقبتا هذه الكارثة (كان هذا الإعصار من أشد الأعاصير التي اجتاحت نصف الكرة الغربي وأكثرها فتكاً) زيادة ضخمة مقارنة بمجمل عملياته خلال السنوات الثماني الأولى من عمره. إذ تمت الموافقة على نحو 6400 مشروع (137 مليون دولار أمريكي) خلال هاتين السنتين عقب اجتياح الإعصار ميتش (نوفمبر/تشرين الثاني 1998-أكتوبر/تشرين الأول 2000)، مقابل تنفيذ 10 آلاف مشروع (125 مليون دولار) خلال السنوات الثماني الأولى من عمر الصندوق الاجتماعي (1990-1998).

ثلاثة أشهر بعد كارثة تسونامي

أظهرت المؤسسة الدولية للتنمية أيضاً مرونة في تقديم مساندة لسبل كسب العيش فور وقوع كارثة تسونامي في ديسمبر/كانون الثاني 2004. ففي سري لانكا، شملت المساندة التي قدمتها المؤسسة منحاً نقدية للأسر المتضررة لمساعدتها على استعادة سبل الرزق وإعادة بناء منازلها بعد ثلاثة أشهر من وقوع الكارثة المدمرة.

واستفاد نحو 100 ألف أسرة من هذه المنح النقدية التي خففت من معاناتها وساعدتها على استعادة سبل كسب العيش وبدء تشغيل الاقتصاد المحلي مجدداً. وساعدت المنح النقدية لاستعادة سبل الرزق الأفراد المتضررين من الكارثة على العودة إلى أعمالهم سريعاً وساعدت الأطفال أيضا على العودة إلى مدارسهم بالسماح لأسرهم بالحصول على مستلزمات المدارس والزي المدرسي عوضاً عما فقدته في الكارثة.

واستعاد أكثر من 80 في المائة من أشد المتضررين (من أصحاب العمل الحر والعمال المؤقتين) أعمالهم خلال عام ونصف العام بعد وقوع الكارثة.

وقامت المؤسسة الدولية للتنمية بتعزيز دور الصندوق في جهود إعادة الإعمار عن طريق زيادة عمليات الصرف للاعتماد التالي لمساندة الصندوق (45 مليون دولار) وتقديم منحة 22.5 مليون دولار استكمالاً للاعتماد الطارئ عام 1999. ويعكف مشروع متابعة الآن على الحد من أوجه الضعف عن طريق تدعيم المؤسسات البلدية للحد من مخاطر الكوارث.

الابتكار. أدرج مشروع إعادة إعمار شمال الصين الممول من المؤسسة الدولية للتنمية (1993) المخاوف بشأن الإرث الثقافي في تصديه لكارثة الزلزال في ليجيانج. فقد تم تدمير مجمعات سكنية مرتفعة وأعيد بناء منازل تقليدية منفصلة. وساعد هذا الوضع منطقة ليجيانج على الحصول على تصنيف منظمة اليونسكو كموقع ثقافي عالمي، الأمر الذي زاد من جاذبية المدينة للسياح ومن ثمّ من فرص العمل.

ويستخدم البنك الدولي أيضاً خبراته وتأثيره على تجميع مختلف الأطراف في استكشاف آليات مبتكرة للتمويل ضد المخاطر من أجل البلدان المتعاملة معه. وأعدت برامج تأمين وطنية ضد الكوارث في البلدان النامية المرتفعة الدخل التي تقترض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ومن بينها تركيا ورومانيا، وفي عهد أقرب بلدان البحر الكاريبي (انظر الإطار).

الشراكة والتنسيق. غالباً ما يقوم البنك الدولي بدور ريادي في تقييم الأضرار والاحتياجات بعد الكوارث بالمشاركة مع الأمم المتحدة وغيره من المؤسسات المالية الدولية. وأتاحت له هذه الريادة الإسهام في التنسيق الهام والتوجيه الاستراتيجي لبرامج التعافي من آثار الكوارث.

وتظهر وثائق المشروعات أن إعداد إستراتيجية مشتركة مع غيره من المانحين بعد وقوع كارثة ما قد نجح في أغلب الأحوال في البلدان المؤهلة للحصول على تمويل

تجميع المخاطر، توفير الأموال

يعتبر الصندوق الكاريبي للتأمين ضد مخاطر الكوارث (CCRIF) أول برنامج تأمين إقليمي في العالم ضد الكوارث الطبيعية. وكان رؤساء الحكومات في تجمع بلدان البحر الكاريبي قد طلبوا من البنك الدولي مساعدتهم في إنشاء هذا البرنامج بعد الدمار الذي خلفه الإعصار أيفان عام 2004.

وتعتبر دول البحر الكاريبي شديدة التعرّض للكوارث الطبيعية في حين أن خيارات التصدي لها محدودة. ويمثل صندوق التأمين خطوةً هاماً من التصدي للكوارث إلى التخفيف من مخاطر الكوارث قبل وقوعها. وسيتيح للحكومات المشاركة في المنطقة الحصول على سيولة مالية فورية إذا تعرضت لإعصار أو زلزال. (يتعرض كل من بلدان هذه المنطقة في المتوسط لإعصار شديد مرة كل عامين.) وسيوفر مجمّع التأمين حوالي 40 في المائة من قيمة أقساط التأمين الفردية للبلدان الثمانية عشر المشاركة فيه.

وفي مؤتمر للمانحين استضافه البنك الدولي لصندوق التأمين الكاريبي في فبراير/شباط 2007، تم الحصول على تعهدات من جزر برمودا وكندا وفرنسا والمملكة المتحدة ومصرف التنمية الكاريبي والبنك الدولي. وسيقوم هذا الصندوق أيضا كبرنامج تجريبي يمكن التوسع فيه ليخدم الدول الصغيرة مثل جزر المحيط الهادئ.

من المؤسسة الدولية للتنمية، في بنغلادش (1999) وجوجارات بالهند (2002) وهندوراس (1999) وموزامبيق (2000) ونيكاراغوا (1999) والسودان (1989).

ويعتبر السودان مثالاً لأفضل الممارسات. فقد أجرت المؤسسة الدولية للتنمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقييماً مشتركاً للأضرار والاحتياجات من أجل برنامج إعادة الإعمار الطارئ للفيضانات في السيول عام 1989. وعقب إجراء التقييم، أصدرت البعثة وثيقة رُفعت إلى مؤتمر المانحين في باريس. وساعدت المفاوضات على ضمان تلبية اهتمامات المانحين مع تجنب التداخل غير المطلوب في التغطية. وساعد ما تتسم به تركيبة المساندة التي تقدمها المؤسسة من مرونة المانحين الآخرين على تعديل برامجهم. ثم قامت المؤسسة بتمويل الجزء المتبقي لإكمال برنامج شامل لإعادة الإعمار.

وفي سري لانكا بعد كارثة تسونامي 2004، لعبت المؤسسة دوراً هاماً في قيام المانحين الرئيسيين الآخرين النشطين في قطاع الإسكان باعتماد نموذج إعادة إعمار المساكن ذاته المستند إلى اعتبارات المالك في المناطق الجغرافية المسؤولين عنها.

مشاركة المجتمع المحلي. ظهرت مزايا مشاركة المجتمع المحلي في مشروع إعادة التأهيل من الفيضانات في الأرجنتين عام 1993. فقد شارك المستفيدون في جميع مراحل المشروع، وأسفر التفاعل بينهم وبين السلطات المحلية عن توفر مواد البناء في الوقت المناسب ومراعاة العادات المحلية عند تصميم المساكن الجديدة. وقد لاحظ موظفو البنك أن هذا قد خلق إحساساً بالمسؤولية بين المستفيدين وبأنهم يملكون هذه المنازل فعلاً مما زاد من أعمال الصيانة لهذه المنازل الجديدة.

وعقب وقوع كارثة تسونامي في إقليم أتشيه بإندونيسيا، استفادت المؤسسة الدولية للتنمية من وجود برنامج التنمية في كيجاماتان -هو مشروع هام يستند إلى اعتبارات المجتمع المحلي ويغطي تقريباً نصف قرى إندونيسيا- في تنفيذ برنامج لإعادة إعمار المساكن اعتماداً على مطالب المجتمع المحلي. وبالمثل، كان برنامج الإسكان المستند إلى اعتبارات الملاك في سري لانكا بعد كارثة تسونامي يستند إلى مباديء الشمولية والعدالة والشفافية ومشاركة المستفيدين وتطبيق مبادئ تفويض السلطات إلى أدنى مستوى.

نظرة استشرافية

كان دور المؤسسة الدولية للتنمية موضع تقدير بالغ من البلدان المتعاملة معها لما قدمته من مساعدات طارئة في الماضي، وتقوم مجموعة البنك الدولي ككل بتعزيز جهودها لتحسين قدرات الاستجابة للطوارئ في المستقبل.

وعُدلت سياسات البنك وإجراءاته المتعلقة بالتصدي السريع للأزمات والطوارئ عام 2007 في ضوء تطور دور البنك والطلب المتنامي للتصدي السريع والفعال للطوارئ. ومن بين التعديلات التي تم تطبيقها:

- التراخيص المحددة زمنيا والموافقات التي تصدر من مكان واحد لعمليات الطوارئ؛
- زيادة التركيز على إدراج الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية للفئات الضعيفة؛
- زيادة المرونة لتحسين التعاون؛
- زيادة توضيح دور البنك في عمليات التصدي الدولية المتكاملة للطوارئ؛
- نهج إستراتيجي بدرجة أكبر للحد من مخاطر الكوارث.

وتشدد هذه السياسة على ضرورة أن تكون جهود الحد من مخاطر الكوارث جزءاً لا يتجزأ من إستراتيجية المساعدة القطرية ووثيقة إستراتيجية تخفيض أعداد الفقراء.

ويجري بناء القدرات بالتوازي مع تغيير السياسات. كما يجري تدريب فرق موظفي البنك على استخدام أدوات ومنهجيات لتقييم المخاطر والأضرار والخسائر الاقتصادية والاحتياجات المالية بغرض التعافي من آثار الكوارث وإعادة الإعمار. ويجري كذلك إنشاء فريق التحرك السريع وسجل للموظفين "المستعدين دائما" للزيادة السريعة في القدرات في الدول الهشة.

الصندوق العالمي للحد من الكوارث والتعافي من آثارها
كآلية عالمية لمساندة البلدان المؤهلة للحصول على قروض من المؤسسة الدولية للتنمية

في يناير/كانون الثاني 2005، اعتمدت 168 حكومة إطار عمل هيوجو في المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الذي نظمته الأمم المتحدة في كوبي باليابان. ويتيح هذا الإطار خطة عمل للحد من الكوارث بدرجة ملموسة بحلول عام 2015.

وفي يونيو/حزيران 2006، أقر مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي إنشاء الصندوق العالمي للحد من الكوارث والتعافي من آثارها. وستعمل علاقة الشراكة هذه الطويلة المدى القائمة بموجب إستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث على خفض الخسائر عن طريق إدراج جهود الحد من مخاطر الكوارث في عملية التنمية. ولديه التزام طويل الأجل حجمه 5 ملايين دولار سنويا من صندوق منح التنمية التابع للبنك الدولي و 70 مليون دولار أخرى من عديد من المانحين. وهو يساعد 54 بلدا (من بينها 28 بلداً يحصل على مساعدات من المؤسسة الدولية للتنمية وخمسة بلدان تقترض من كل من المؤسسة والبنك الدولي) على تحدي مخاطر الكوارث، وإعداد إستراتيجيات للتخفيف من المخاطر وتمويل التصدي لها، بناء قدرات على التكيف للتأقلم مع تغير المناخ، وإنشاء أنظمة مؤسسية وقانونية للحد من المخاطر، وتدعيم التعاون الإقليمي في إجراءات الإنذار المبكر، وتبادل المعارف، والاستعداد للطوارئ. ويمنح الصندوق العالمي أيضاً مساندة إضافية لتمويل الانتعاش من آثار الكوارث، وهي تقدم للحكومات المتلقية التي تثبت التزامها بمنع الكوارث.

ومن شأن هذه التعديلات أن تزيد من تدعيم قدرة المؤسسة على توفير مساندة سريعة مرنة وإستراتيجية للبلدان المتعاملة معها عند الحاجة إلى مساعدات عاجلة لإعادة الإعمار والتعافي من آثار الكوارث.

وفي الوقت ذاته، هناك إقرار متنام بين أعضاء المجتمع الدولي على أن الحد من مخاطر الكوارث ليس مجرد قضية مساعدات إنسانية بل يمثل تحدياً خطيراً للتنمية.

فالنشاط الإنساني (أو عدم النشاط) يزيد من التعرض للأخطار، ويحول الحوادث الخطرة إلى كوارث حين يتضافر ذلك مع أنظمة ضعيفة القدرات. ويعتبر البنك الدولي مكافحة الكوارث قضية إنمائية رئيسية، وكان عمله مع الشركاء على توثيق الصلة بين الفقر والكوارث من الأعمال الحاسمة في توفير الحافز لمزيد من الاستثمار للحد من الآثار المحتملة قبل وقوع الكارثة.

وللمؤسسة الدولية للتنمية وضع فريد لمساندة الجهود الفعالة للتعافي من آثار الكوارث، ولجعل الحد من مخاطر الكوارث جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية.

ويمكنها أن تقود عملية إعداد إستراتيجيات شاملة لإدارة المخاطر للبلدان المتعاملة معها نظراً لتأثيرها على تجميع مختلف الأطراف وهو ما لا يتوفر لأي مؤسسة أخرى. وتستطيع المؤسسة الدولية للتنمية أن تنسق وتجمع الخبراء العالميين البارزين من مختلف حقول المعرفة والذين تشتد الحاجة إليهم في المرحلة الأولى من برنامج إدارة مخاطر الكوارث. وهي تتمتع بعلاقات عمل وثيقة مع حكومات البلدان الأعضاء المهتمة بتحسين إدارة المخاطر. وتستطيع المساعدة في ضمان إدراج آليات تمويل المخاطر في الإستراتيجية القطرية لإدارة المخاطر والتي تشمل أيضاً إستراتيجيات فعالة للحد من المخاطر. وتستطيع المؤسسة تنسيق الجهود العالمية اللازمة لحل القضايا ذات الصلة بالمخاطر المعنوية.

وفي إيجاز، تستطيع المؤسسة الدولية للتنمية أن تجمع أصحاب المصلحة المباشرة كافة لتعزيز جهود الحد من المخاطر وتحويل الجهود الإنمائية إلى جهود مستدامة فعلاً. فموارد المؤسسة لازمة لتحقيق كل هذا.

إن ما ظهر خلال المفاوضات الأقرب عهداً على العملية الخامسة عشر لتجديد موارد المؤسسة من تشديد على أهمية توسيع نطاق الاستعداد للكوارث إنما يمثل حافزاً هاماً وحسن التوقيت لبلدان المؤسسة كي تعمل على الحد من الفقر وحماية المكاسب الإنمائية من خلال الحد من مخاطر الكوارث.

يوليو/تموز 2008
http://www.worldbank.org/ida