



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

A

المؤتمر

الدورة السادسة والثلاثون

روما، 18-23 نوفمبر/تشرين الثاني 2009

زيادة القدرة على التأهب للتهديدات وحالات الطوارئ الغذائية والزراعية والتصدي لها على نحو فعال

أولاً - مقدمة

1 - تستعد البلدان الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة (المنظمة) لعدد متزايد من حالات الطوارئ والتصدي لها. وتعيش الغالبية الكبيرة من السكان المتضررين من حالات الطوارئ هذه - سواء كانت كوارث طبيعية أو من صنع الإنسان - في مناطق ريفية وتعتمد في سبل معيشتها على الزراعة. وقد أظهرت التجربة أن أنشطة تخفيض أخطار الكوارث والتصدي لها في الوقت المناسب لحماية الأصول الزراعية للسكان وإعادة بنائها واستعادة سبل المعيشة القائمة على الزراعة في أقصر وقت ممكن يحمي الأرواح، ويعجل بالإنعاش، ويقلل من الاعتماد الطويل الأجل على المساعدة الإنسانية

2 - ويعد الهدف الاستراتيجي طاء - زيادة القدرة على التأهب للتهديدات وحالات الطوارئ الغذائية والزراعية والتصدي لها على نحو فعال - الأساس الذي يقوم عليه دعم المنظمة لمساعدة الدول الأعضاء على الاستعداد للأزمات والتصدي لها على نحو أفضل، وإقامة روابط بين التصدي للطوارئ، وإعادة التأهيل، والتنمية الطويلة الأجل. ويقوم الهدف الاستراتيجي على عناصر رئيسية لإدارة أخطار الكوارث من حيث علاقتها بالزراعة، والغابات، ومصايد الأسماك: "1" الإنذار المبكر؛ "2" والتخطيط للطوارئ؛ "3" ووضع أطر قطاعية ومشاركة بين القطاعات لإدارة أخطار الكوارث؛ "4" والحد من أخطار الكوارث (التأهب، والوقاية، والتخفيف)؛ "5" وتقدير الاحتياجات؛ "6" والتصدي في الوقت المناسب؛ "7" ودعم الانتقال من التصدي للطوارئ إلى أنشطة إعادة التأهيل وبرامج التنمية.

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحد من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها.

ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

3 - وتستعرض هذه الوثيقة دعم المنظمة للبلدان الأعضاء وتدعو الدول الأعضاء إلى بحث الطرق المختلفة التي تمكنها من الحصول على الدراية الفنية للمنظمة دعماً لاحتياجاتها المتعلقة بتحسين الوقاية من التهديدات وحالات الطوارئ الغذائية والزراعية، والتأهب لها، والتصدي لها على نحو فعال.

ثانياً - خلفية

4 - استأثرت الكوارث الطبيعية بنسبة 45 في المائة من الوفيات و80 في المائة من جميع الخسائر الاقتصادية خلال الفترة 1988-2007. وكان 75 في المائة من هذه الكوارث ذا طبيعة هيدرولوجية، أو جوية، أو مناخية. وغالبا ما تتعلق الكوارث التي من صنع الإنسان بالنزاعات أو نتيجة للأزمات المالية والاقتصادية. وأخيراً، فإن الآفات والأمراض النباتية والحيوانية العابرة للحدود، وحالات الطوارئ الأخرى المتعلقة بالسلسلة الغذائية تمثل تهديداً متزايداً.

5 - وقد تغير التوازن بين الكوارث التي من صنع الإنسان والكوارث الطبيعية بمرور الزمن. فكان معدل الأزمات الغذائية التي من صنع الإنسان يمثل 10 في المائة من حالات الطوارئ الغذائية خلال بداية الثمانينات من القرن الماضي، ليصل إلى قرابة 70 في المائة بحلول عام 1993، ثم ينخفض على مدى الـ 15 عاماً الماضية. أما في الوقت الحاضر، فإن معدل الأزمات الغذائية التي تعزى إلى الكوارث الطبيعية (حوالي 40 في المائة في عام 2007)، آخذ في الازدياد. ويسبب تواتر وكثافة ظواهر الطقس المتطرفة قلماً متزايداً. وتشير بيانات المنظمة إلى أن الكوارث ذات البدايات المفاجئة، وخاصة الفيضانات، قد زادت من 14 في المائة من بين جميع الكوارث الطبيعية في ثمانينات القرن الماضي إلى 27 في المائة منذ عام 2000. وزادت حوادث الفيضانات الكبيرة على نطاق العالم من حوالي 50 فيضاناً في السنة في منتصف ثمانينات القرن الماضي، إلى أكثر من 200 فيضان في الوقت الحاضر. ومع أنه قد وقع عدد أقل من الكوارث في عام 2008، إلا أن الأحداث كانت أكبر وكانت لها آثار أوسع، بما في ذلك بالنسبة للبلدان ذات الدخل المتوسط، حيث تصبح البنية الأساسية والسكان المتركزون في المناطق الحضرية أكثر تعرضاً عندما يتحقق لها مزيد من التطور.

6 - كذلك فإن تواتر الآفات والأمراض النباتية والحيوانية آخذ بالفعل في الازدياد كما اتضح خلال السنوات الماضية من حالات تفشي وانتشار آفات أو أمراض جديدة مثل أنفلونزا الطيور، وصدأ ساق القمح، وفسيفساء المنيهوت، والطحالب الضارة، وأمراض الحيوانات المائية.

7 - وقد بدأت مساعدات المنظمة الإنسانية في عام 1973 عندما قدمت المستلزمات الزراعية والدعم الخاص بحالات الطوارئ للمزارعين والرعاة المتضررين من الجفاف الذي أصاب منطقة الساحل. وتطورت مساعدات المنظمة من تدخلات محدودة في حالات طوارئ معينة إلى التصدي على المدى الطويل لحالات طوارئ معقدة نتجت عن نزاعات مدنية وصددمات متعددة. وزادت البلدان الأعضاء من طلباتها للحصول على الدعم والمساعدات التقنية ذات الصلة فيما يتعلق بحالات الطوارئ، وكانت تتركز في المقام الأول على سرعة إعادة تأهيل سبل المعيشة الزراعية في المناطق المتضررة من الأزمات،

وتعزيز نظم التصدي والإنذار المبكر، والتأهب. وتشمل البرامج الحالية برامج معقدة ومتكاملة للتصدي للطوارئ، وإعادة التأهيل، والإنعاش، ويشارك فيها كثير من الشعب التقنية بالمنظمة وطائفة واسعة من خدمات الدعم الإداري والتشغيلي بالمقر وفي المكاتب الميدانية. ومن بين شركاء المنظمة المهمين، سلسلة طويلة من صناديق وبرامج الأمم المتحدة، ووكالات متخصصة، ومنظمات غير حكومية وطنية ودولية، وحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ومؤسسات خاصة. وتشكل مشروعات الاستجابة لحالات الطوارئ وإعادة التأهيل جزءاً كبيراً من برنامج المنظمة الميداني وهي تمول بأكملها تقريباً من أموال من خارج الميزانية.

8 - ويجري تكثيف الجهود العالمية للحد من أخطار الكوارث، بما في ذلك داخل المنظمة. فمنذ عام 2004، نفذت الجماعة الحكومية الدولية التابعة للمنظمة والمعنية بإدارة أخطار الكوارث أكثر من 35 مشروعاً وطنياً وإقليمياً تهدف إلى الحد من أخطار الكوارث في الزراعة. ويوفر إطار عمل هيوغو برنامجاً عالمياً مشتركاً لدعم صمود الأمم والمجتمعات في مواجهة الكوارث. وتدعم المنظمة إطار هيوغو وهدفه للحد بصورة مستدامة من الخسائر التي تسببها الكوارث في الأرواح (بمقدار النصف)، وفي الأصول الاقتصادية والبيئية للمجتمعات والبلدان بحلول عام 2015.

ثالثاً - الهدف الاستراتيجي طاء - نهج متكامل لزيادة القدرة على التأهب والتصدي على نحو فعال، ودعم الانتقال إلى التنمية

9 - تضع المنظمة نهجاً متكاملًا تجاه إدارة أخطار الكوارث من خلال الهدف الاستراتيجي طاء، استناداً إلى الركائز الرئيسية وهي توقع الكوارث، وإدارتها، والحد من أخطارها.

10 - ففي مرحلة ما قبل الكارثة، يوجه دعم المنظمة للأعضاء إلى تعزيز سبل المعيشة وزيادة صمود الأسر والمجتمعات، عن طريق تفادي الآثار العكسية للأخطار (الوقاية) أو الحد منها (التخفيف)، وتقديم تنبؤات موثوقة وفي حينها (التأهب)، وتشجيع ممارسات إدارة الزراعة والصيد والموارد الطبيعية الأكثر صموداً للمخاطر، وتقديم المشورة في مجال السياسات.

11 - وفي مرحلة التصدي، ينصب دعم المنظمة للبلدان الأعضاء على الاستعادة السريعة لسبل المعيشة القائمة على الزراعة عن طريق تقديم الدعم للمجتمعات والحكومات في الفترات الحرجة. ويشمل السكان المتضررون الرجال والنساء في مناطق الأزمة، وكذلك اللاجئين والمشردين داخلياً، وفي حالات كثيرة، تلك المجتمعات التي تستضيف المشردين داخلياً أو العائدين.

12 - في مرحلة ما بعد انتهاء الكارثة، يتركز دعم المنظمة على إعادة التأهيل والإنعاش الطويل الأجل، استناداً إلى مبدأ "إعادة البناء على نحو أفضل": ويمكن أن تتحقق زيادة الصمود للأخطار في المستقبل عن طريق تدخلات تسهل الانتقال من الإغاثة إلى التنمية. ويرتبط هذا الدعم بالمساعدة المتعلقة بالتنمية التي تقدمها المنظمة لأعضائها، وبعلاقتها

مع الشركاء الخارجيين الرئيسيين في هذا الصدد، وخاصة المؤسسات المالية الدولية. وتعد هذه الروابط بين التأهب، والوقاية، والتخفيف من الأخطار، والتصدي للطوارئ، والإنعاش وإعادة التأهيل، والانتقال إلى التنمية روابط معقدة ودينامية. وتقوم الإدارة المتكاملة لأخطار الكوارث بدور رئيسي في تعزيز صمود المجتمعات للأخطار، والتخفيف من آثار الأزمة، ومساعدة السكان المعرضين على التكيف مع المواقف الجديدة.

13 - وقد أعدت المنظمة وحسنت أدوات التأهب على مدى سنوات كثيرة، مثل نظم الإنذار المبكر عن التهديدات وحالات الطوارئ الغذائية والزراعية، منذ منتصف السبعينات من القرن الماضي. وتدير المنظمة خدمتين إعلاميتين عالميتين للإنذار عن الأزمات الغذائية والزراعية المحتملة وحالات الطوارئ الحيوانية والنباتية: *النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر عن الأغذية والزراعة* (النظام العالمي للإعلام)، و*نظام الوقاية من طوارئ الآفات والأمراض الحيوانية والنباتية العابرة للحدود* (نظام الوقاية). أما *النظام العالمي للإنذار المبكر والتصدي للأمراض الحيوانية الرئيسية* (النظام العالمي للإنذار) - وهو جزء من هيكل نظام الوقاية - فهو مبادرة مشتركة بين منظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية لصحة الحيوان، ومنظمة الأغذية والزراعة، ويهدف إلى تحسين الإنذار المبكر العالمي عن صحة الحيوان، وكذلك شفافية المعلومات فيما بين البلدان. وهناك مبادرات أخرى مثل التصنيف المتكامل لمرحلة الأمن الغذائي تركز بدرجة أكبر على الجوانب الوطنية و/أو الإقليمية، بينما تشمل في الوقت نفسه طائفة عريضة من المتغيرات بطريقة متكاملة.

14 - ومع أن تقديم الدعم لإنعاش الإنتاج الزراعي لصغار المزارعين يعد من الأمور الأساسية في تصدى المنظمة لحالات الطوارئ، فإن جانباً كبيراً من الدعم الذي تقدمه المنظمة للبلدان الأعضاء في حالات الطوارئ يتعلق الآن بالتهديدات وحالات الطوارئ الخاصة بالأمراض الحيوانية العابرة للحدود، مثل أنفلونزا الطيور العالية الإمراض، أو الحمى القلاعية. وفي هذا السياق، يقدم إطار إدارة أزمات السلسلة الغذائية الذي أنشئ حديثاً مساعدة تقنية وتشغيلية لمساعدة الحكومات على إيجاد وتنفيذ حلول فورية لأخطار السلسلة الغذائية والتهديدات الخاصة بسلامة الأغذية.

15 - وبالإضافة إلى برامج المنظمة الأساسية الخاصة بالتصدي لحالات الطوارئ، وإعادة التأهيل، وإدارة الأخطار، نفذت المنظمة على مدى السنوات العشر الماضية عدداً من مشاريع الإدارة المتكاملة لأخطار الكوارث. وتشمل هذه المشاريع أنشطة لتحسين القدرات المحلية والوطنية مع دعم استباقي يشمل الأخطار المتعلقة بسبل المعيشة، وحالات التعرض، وتقديرات الأمن الغذائي، والتأهب، (الإنذار المبكر المعزز والتنبؤات المحصولية للمنتجين الزراعيين)، والتصدي لحالات الطوارئ الخاصة بالقطاعات وإعادة التأهيل، وتشجيع الممارسات الزراعية الجيدة.

16 - وقد أعدت فرقة حكومية دولية متعددة التخصصات برئاسة إدارة التعاون التقني النتائج التنظيمية والمؤشرات المتوقعة للهدف الاستراتيجي طاء. وتركز هذه النتائج على الوقاية من الكوارث، والتخفيف، والتأهب، والتصدي لحالات الطوارئ وإعادة التأهيل، والانتقال، والروابط بين الإغاثة وإعادة التأهيل والتنمية. وتتألف الفرقة الخاصة بالهدف الاستراتيجي طاء حالياً من أكثر من 40 وحدة تقنية وتشغيلية من المقر والمكاتب الميدانية.

17 - وتشمل النتائج المتوقعة للهدف الاستراتيجي طاء (النتائج المتوسطة الأجل):

- النتيجة التنظيمية 1- تخفيض تعرض البلدان للأزمات والتهديدات وحالات الطوارئ عن طريق تحسين التأهب وإدراج الوقاية من الأخطار والتخفيف منها في السياسات والبرامج والتدخلات.
- النتيجة التنظيمية 2- تتصدى البلدان والشركاء على نحو أكثر فعالية للأزمات وحالات الطوارئ بتدخلات تتعلق بالأغذية والزراعة.
- النتيجة التنظيمية 3- حسنت البلدان والشركاء عملية الانتقال والروابط بين الطوارئ، وإعادة التأهيل، والتنمية.

18 - وتركز نتائج الهدف الاستراتيجي طاء بصورة مباشرة على المجالات التي تستطيع فيها المنظمة إحداث أكبر تغيير، بما في ذلك حالات الطوارئ الواسعة النطاق والمتعلقة بالسلسلة الغذائية، مع ضمان تعزيز قدرات البلدان الأعضاء على التأهب لهذه الأزمات والتصدي لها.

19 - والهدف الاستراتيجي طاء، بوصفه أحد استراتيجيات المنظمة، سيوضح التطوير المستمر لأنشطة المنظمة في مجال الطوارئ وإعادة التأهيل. وتسهم النتائج الثلاث في زيادة اتساق ومواءمة الروابط والبرمجة بين عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل والتنمية في البلدان الأعضاء. وستساعد النتائج أيضا على تطوير قدرة الحكومات الأعضاء وشركاء المنظمة على التأهب للتهديدات وحالات الطوارئ والتصدي لها، وكذلك دعم الانتقال إلى برامج التنمية.

20 - وستكفل المنظمة وجود جهات صنع القرار أقرب ما تكون من المستفيدين عن طريق بناء قدرة مكاتب المنظمة الميدانية، فيما يتعلق بأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل، وكذلك تعزيز الروابط مع المشاريع والبرامج الإنمائية. وهذا يتواءم مع التزام المنظمة الأعرض باللامركزية ومبدأ الولاية الاحتياطية.

21 - والبحث عن طرق لمواجهة الطبيعة المعقدة للأزمات المتعددة أمر يتطلب إجراءً منسقا وتفهما. ولكي تحقق المنظمة النتائج الشاملة الطويلة الأجل التي يتصورها الهدف الاستراتيجي طاء، فإنها ستحتاج أيضا إلى دراسة البيئات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية والمالية والمؤسسية المتطورة التي سيجري فيها تنفيذ أنشطة المنظمة الخاصة بالتأهب لحالات الطوارئ، والتصدي لها، والحد من أخطارها. وهذه تشمل:

- اندلاع التهديدات وحالات الطوارئ الغذائية والزراعية بشكل متزايد في بيئة تتسم فعلا بالتحدي وتتأثر بحالات الطوارئ المتعلقة بالسلسلة الغذائية، وانعدام الأمن الغذائي والتغذوي، وصددمات الأسواق، والنزاعات المدنية، وزيادة تواتر وكثافة الظواهر المناخية المتطرفة، وحالات التعرض المتعلقة بالجنسين والمرحلة العمرية، وفيرس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)؛

- من المحتمل أن تؤدي الآثار المتوقعة لتغير المناخ إلى زيادة عدد وكثافة الظواهر المناخية المتطرفة والكوارث في المستقبل. وتمثل هذه التهديدات تحديات وفرصا جديدة للتعاون فيما بين الوكالات الإنسانية والإنمائية؛
- زاد التمويل المتعلق بحالات الطوارئ وأصبح أكثر تنوعا. وغالبا ما يتم تمويل العمل الإنساني عن طريق أموال مجمعة على المستويات العالمية والإقليمية والقارية. وتقوم الجهات المانحة غير التقليدية بزيادة مساهماتها؛
- يساعد العدد المتزايد من الشركاء: وكالات الأمم المتحدة، وحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمات غير الحكومية وغيرها من المنظمات المعنية بحالات الطوارئ الغذائية والتغذوية والزراعية وإعادة التأهيل، والحد من أخطار الكوارث، على إيجاد فرص للتعاون، ولكنها تشكل أيضا تحديات تتعلق بالتنسيق، خاصة في الانتقال من التصدي وإعادة التأهيل إلى التنمية؛
- تستأثر أخطار حالات الطوارئ الكبيرة باهتمام الجمهور والمنظمات المانحة الرئيسية، في حين تعاني برامج الطوارئ الصغيرة النطاق، وإن كانت لا تقل أهمية بالنسبة لرفاه الإنسان، من نقص التمويل وعدم وضوح الرؤية؛
- تتيح العملية الجارية لإصلاح الأمم المتحدة وإصلاح حوكمة الأمن الغذائي العالمي فرصا تتعلق بتحسين التنسيق والقيادة بالنسبة للتهديدات وحالات الطوارئ المتعلقة بالأمن الغذائي؛
- يسمح تطوير المؤسسات الوطنية الخاصة بإدارة الكوارث للحكومات التي تواجه حالات الطوارئ بالقيام بأدوار جديدة وقوية للحد من الأخطار وتنسيق المساعدة الخارجية. وحتى الآن فإن وزارات وإدارات الزراعة - وهي الجهات النظرية التقليدية للمنظمة - لا تشارك كثيرا في هذه المؤسسات.

22 - وتتطلب تلبية احتياجات السكان المعرضين بصورة دائمة لأخطار الكوارث والمتضررين منها: "1" شركات وطرق عمل جديدة لتأمين دعم أكثر فعالية على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية؛ "2" وعمليات تصدى مستمرة بدءاً بالتأهب حتى التنمية تستند إلى التزام قوي وموحد من جانب الأمم المتحدة وشركائها.

23 - وتتمتع المنظمة بأربع مزايا نسبية تدعم نجاح تحقيق نتائج الهدف الاستراتيجي طاء: "1" درايتها التقنية (مثل الثروة الحيوانية، والمحاصيل، والآفات، والغابات، ومصايد الأسماك، والموارد الطبيعية) للمساعدة في صياغة السياسات، والتعزيز المؤسسي، ونظم الإنذار المبكر، والممارسات الزراعية الجيدة؛ "2" وقدرتها التشغيلية الواضحة على تنفيذ برامج إعادة التأهيل والتنمية بعد حالات الطوارئ؛ "3" وقدرتها على تحقيق انتقال فعال من تدخلات الطوارئ إلى التنمية؛ "4" وقدرة متزايدة على إدراج الحد من أخطار الكوارث في السياسات الوطنية المتعلقة بالزراعة والأمن الغذائي عن طريق مكاتبها الميدانية، التي تعمل بالتعاون مع نظراء حكوميين وطنيين ومع الأمم المتحدة وشركاء من المجتمع المدني.

رابعاً - الاستنتاجات

24 - أعطت عملية تجديد المنظمة دفعة قوية وسياقا داعما لتنفيذ الهدف الاستراتيجي طاء. وقد تود البلدان الأعضاء النظر فيما يلي:

- الطرق التي تستطيع بها الإسراع بالعمل الوطني بشأن إدارة أخطار الكوارث في قطاعي الأغذية والزراعة، وبناء القدرات للحد من التعرض لأخطار الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان؛
- والمتطلبات الوطنية لإدراج المعرفة والدراية التقنية في تدابير التأهب لأخطار الكوارث والتصدي لها؛
- وطرق تأمين مزيد من الاتساق بين أنشطة وبرامج وعمليات الطوارئ والتنمية؛
- وفرص التعاون الإقليمي فيما بين البلدان الأعضاء، والمنظمات، والجهات المانحة لإدارة وتخفيض الأخطار والتعرض للأزمات العابرة للحدود.

25 - وتقف المنظمة على استعداد لتوسيع نطاق دعمها للأعضاء بالنسبة للنقاط المذكورة أعلاه من أجل تحسين القدرة على التأهب للتهديدات وحالات الطوارئ الغذائية والزراعية والتصدي لها على نحو فعال.