مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات:
نداء من أجل التحرك

تقرير

المؤلفون: ليديا بول،
دانيال كلارك، وصوفيا سويثرن
التاريخ: فبراير 2020

نبذة عن مركز الحماية من الكوارث

يسعى مركز الحماية من الكوارث لإيجاد سُبل أفضل من شأنها إيقاف إزهاق الكوارث للأرواح، وذلك عن طريق دعم البلدان والنظام العالمي للتحكم في المخاطر بشكل أفضل. يحصل المركز على التمويل من قِبل المعونة التي تقدمها المملكة المتحدة من خلال حكومة المملكة المتحدة.

شكر وتقدير

أُتم إعداد هذا التقرير استنادًا إلى حوار رفيع المستوى بين أعضاء فريق استشاري شكَّله المركز، ويضم شخصيات بارزة من القطاعات التنموية والإنسانية والمالية. وقد استفاد هذا العمل من الإسهامات والمراجعات التي حددها الفريق الاستشاري ومع هذا لا يجب اعتبارها بوصفها تعبر عن الآراء الفردية للأعضاء. عُقدت جميع المناقشات وفقًا لقاعدة دار تشاتام. نتوجه ببالغ الشكر والامتنان لأعضاء فريقنا الاستشاري: ستيفاني ألان، نيل بيرد، كريستوفر بول، إيفي كالكوت، ليزا كارتي، إيرين كولان، ستيفان ديركون، كيمبرلي جير، كلير جيمس، فيليكس لانج، ناندیني مونيين، هارفي نايلور، ديرك-جان أومتجيزت، كريس باترسون، نيكولا رانجر، باتريك سايز، راشيل سكوت، زو سكوت، بينديكت سيجنر، جوناثان ستون، هاربيت ستون، وليام رين-لويس. كما نوجه الشكر أيضًا للخبراء الآخرين الذين أجروا مراجعة النظراء الإضافية للتقرير، ونخص بالذكر بيانكا آدم، روجر بيلرز، لوركان كلارك، سوزان إيريكسون، روث هيل، ديبي هيلير، ليه جونسون، وأوليفييه ماهول.

ليديا بول، ودانيال كلارك، وصوفيا سويثرن هم المؤلفون الرئيسيون للتقرير. شارك جميع المؤلفين بجهد متساوٍ في هذا العمل وتم استخدام أداة الترتيب العشوائي للمؤلفين الخاصة بالرابطة الاقتصادية الأمريكية لترتيب أسماء المؤلفين عشوائيًا.

نُكن أيضًا بالغ التقدير والاحترام لمشاركات زو سكوت، وبول هارفي، وأبي ستودارد، وكريستوفر بول. ولا ننسى أن نتوجه بالشكر إلى ليزا والمسلي المستشار التحريري.

اقتباس مقترح

بول ل.، كلارك، د. وسويثرن، س. (2020) "مستقبل تمويل جهود مواجهة الأزمات: نداء من أجل التحرك"، مركز الحماية من الكوارث، لندن.

إخلاء المسؤولية

يُعبر هذا المنشور عن آراء المؤلفين ولا يُعبر بالضرورة عن آراء مركز الحماية من الكوارث أو المنظمات التي يتبعها المؤلفون. حصلت هذه المادة على تمويل معونة المملكة المتحدة من خلال حكومة المملكة المتحدة؛ غير أن الآراء المعروضة لا تُعبر بالضرورة عن السياسات الرسمية لحكومة المملكة المتحدة.

أطفال لاجئي الروهينجا في مكان صديق للأطفال في مخيم بالوخالي، كوكس بازار، بنجلاديش، سبتمبر 2017.
الصورة: مشرور نور أفسار/ قسم التنمية الدولية بنجلاديش

يخضع مركز الحماية من الكوارث للإدارة التنظيمية من قبل شركة Oxford Policy Management المحدودة بوصفها الوكيل الإداري. شركة Oxford Policy Management مشهرة في إنجلترا برقم: 3122495. المكتب المُسجل: Clarendon House, Level 3, 52 Cornmarket Street, Oxford OX1 3HJ, United Kingdom.

We shall overcome
We shall overcome
We shall overcome someday
Oh, deep in my heart I do believe
We shall overcome someday
We are not afraid
We are not afraid
We are not afraid today
Oh, deep in my heart I do believe
We shall overcome someday
Rose
Apple
WELCOME

المحتويات

دليل القارئ		5
	نداء من أجل التحرك	5
	نحو تعريفات جديدة	6
ملخص تنفيذي		7
1	مقدمة	12
2	ما هي الأخطاء التي تشوب الطرق التي تتبعها المنظمات العالمية في تمويل جهود مواجهة الأزمات؟	20
2.1	التأخير بسبب الحوافز الهيكلية المتمثلة في "الانتظار والتعرف على النتائج"	20
2.2	قرارات التمويل التقديرية	21
2.3	العقبات التي تواجه منع الأزمات والاستعداد لها	25
2.4	أدوات ونُهج التمويل الناشئة	29
2.5	الدوافع المحدودة للتعلم والتكيُّف	31
3	حل جيد لتمويل جهود مواجهة الأزمات	36
3.1	الاتفاق على رؤية جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات	36
3.2	إنشاء حزم مترابطة لتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلدان	39
3.3	بناء قدرات المراقبة وتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى الأنظمة	42
4	الخاتمة	48
5	مسرد المصطلحات	49
المراجع		51
الاختصارات		55

● دليل القارئ

نداء من أجل التحرك

يدعو مركز الحماية من الكوارث (المركز) صناع القرارات والشخصيات المؤثرة والخبراء الفنيين في القطاعات التنموية والإنسانية والمالية للاستفادة من تزايد التوجه نحو
توفير تمويل أفضل يستهدف منع وقوع الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها.

يعرض هذا التقرير رؤية جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات، بناءً على نُهج مخططة وباستخدام آليات التمويل الملائمة. ندعوك أنت وأية مؤسسة تعمل لديها لتبني هذه الرؤية والانضمام إلينا من أجل بناء نظام أفضل لتمويل جهود مواجهة الأزمات.

على مدى عام 2020، تعهد المركز بما يلي:

- **تشكيل "ائتلاف القوى الراغبة"** لبدء حوار والاتفاق على برنامج عمل لإصلاح تمويل جهود مواجهة الأزمات؛

- **تطوير خدمة ومنهجية لمراقبة الجودة** يمكن استخدامها من جانب جميع الأطراف الفاعلة — بما في ذلك الجهات المانحة والمؤسسات متعددة الأطراف والمؤسسات الصناعية والمنظمات غير الحكومية والحكومات الوطنية—عند حاجتها لمشورة حيادية عالية الجودة بشأن تمويل جهود مواجهة المخاطر؛

- تطوير المزيد من الأفكار لأنشطة ومخرجات **هيئة أو شراكة عالمية لرصد مخاطر الأزمات**، وتحديد الجهات الفاعلة والداعية؛

- **توفير الدعم المجاني والحيادي** للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط المعرضة للمخاطر أو المتأثرة بالأزمات باتباع توجيهات المركز ذات الصلة بالتغييرات على مستوى البلدان، وتشمل مراقبة جودة آليات معينة لتمويل جهود مواجهة الأزمات، وتعزيز أنشطة محو الأمية المالية في البلدان وعلى مستوى النظام الدولي؛

- **الاستثمار في قاعدة الأدلة العالمية** لدعم السُبل التي يمكن لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي اتخاذها لصناعة قرارات أفضل في هذا الصدد، وسُبل ضمان أن كل مبلغ يتم إنفاقه يحقق أفضل تأثير ممكن لإنقاذ الأرواح، والقضاء على المعاناة، والمحافظة على الكرامة الإنسانية.

نحو تعريفات جديدة

يقترح المركز تعريفات جديدة لتقديم خطاب متسق فضلاً عن وصف رؤية جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات ونظام تمويل هذه الجهود. فيما يلي بعض المصطلحات الرئيسية المستخدمة في هذا التقرير.

الأزمة

وضع تنشأ بسببه احتياجات شديدة وواسعة الانتشار تتجاوز الإمكانات المحلية والوطنية القائمة لمنعه أو تخفيف آثاره أو الاستجابة له. وهي تشمل أزمات تنتج عن مجموعة من المخاطر من بينها الصراع وحوادث واضطرابات الطقس والمناخ، والأمراض.

يُركز هذا التقرير على المخاطر والأزمات التي تسبب معاناة شديدة وخسائر في الأرواح للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط الأكثر فقرًا في العالم.

تمويل جهود مكافحة الأزمات

توفير الأموال والتمويل الذي يعزز ويستهدف على وجه الخصوص منع الأزمات والاستعداد والاستجابة لها. وقد يتخذ أحد الأشكال التالية: (أ) التدفقات النقدية للمتلقين (مثل المنح المالية) والتي يمكن الترتيب لها بشكل مسبق أو الاتفاق عليها في الوقت الفعلي؛ (ب) التدفقات النقدية إلى المتلقين ومنهم عن طريق وسيط تمويل (مثل القروض أو التأمين).

النظام الدولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات

شبكة من الكيانات التي توفر أو تتلقى المساعدات الدولية (المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA)) لتعزيز أو دعم البلدان في توفير متطلبات التعامل مع المخاطر أو تأثيرات الأزمات أو تعويضها. يعتمد هذا التعريف إلى حدٍ كبير على وصف شبكة التعلم النشط للمساءلة والأداء (ANLAP) للنظام الإنساني في دراسة بعنوان The State of the Humanitarian System 2018 (حالة النظام الإنساني 2018).
يلفت التقرير الحالي إلى عدم وجود "نظام" واحد مترابط من حيث الحوكمة أو التنسيق أو العمل، لذا يعمد لاستخدام هذا المصطلح كوصف موجز للإشارة إلى مجموعة من المؤسسات والمنظمات التشغيلية المعنية والمشاركة في الجهود الحالية لتوفير المساعدات الدولية والجهود المقترحة في المستقبل.

مخاطر الأزمة

المعاناة والخسائر في الأرواح المحتملة التي قد تحدث خلال فترة زمنية معينة بسبب أزمة ما، تُحدَّد استنادًا إلى عناصر التعرض للخطر وقابلية التضرر والقدرات.

تمويل جهود مواجهة مخاطر الأزمات

توفير الأموال والتمويل الذي يستهدف على وجه الخصوص مواجهة مخاطر أزمات معينة، والترتيب لذلك قبل حدوث صدمة محتملة. ويمكن أن يشمل ذلك دفع الأموال لمنع المخاطر وخفض حدتها، إلى جانب دفع الأموال من أجل الاستعداد للصدمة والاستجابة لها.

ملخص تنفيذي

يتناول هذا التقرير التدابير التي يتم اتخاذها على مستوى المجتمع الدولي لتوفير التكاليف المالية لمواجهة الأزمات لدعم الإجراءات التي تخضع لإدارة محلية ودولية. لا يكفي التمويل وحدة لتوفير حلول للأزمات الحالية أو لتقليل المخاطر المستقبلية. ومع ذلك يمثل التمويل جزءًا محوريًا من الحل ويحظى بقدرة فريدة على إعادة صياغة النهج الذي تتبعه الجهات العالمية للاستعداد للأزمات والاستجابة لها. يمكن لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي تحقيق المزيد من الإنجازات باستغلال الموارد المتاحة تحت تصرفه بالفعل، بما في ذلك إجراء التحسينات الجوهرية للارتقاء بكفاءة وفعالية الاستعداد للأزمات والاستجابة لها. ومع ذلك فهناك عدد من التحديات الأساسية التي يجب التغلب عليها.

يعتبر النهج الذي يتخذه النظام الدولي حاليًا للاستجابة للأزمات تقديريًا وغير قابل للتوقع إلى حدٍ كبير. وهناك عقبات هيكلية تواجه الحكومات والجهات الفاعلة الدولية عند ترتيب أولويات منع الأزمات والاستعداد لها، إلى جانب أن توفير الأموال والتمويل يقدم حافزًا بسيطًا لفهم المخاطر والتحرُّك قبل حدوث الأزمات.

يتسم نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي بالتعقيد والتشظّي، ولا يتم تطبيق الأدوات والآليات بصورة تحقق أفضل تأثير. إن هذا النظام المتقادم *المخصص لأغراض معينة* غير مُهيأ لتلبية متطلبات تمويل جهود مواجهة الأزمات الحالية أو المستقبلية، وليس هناك نظام لتقييم كفاية إمكانات التمويل لتلبية المتطلبات الحالية أو المستقبلية. وعلاوة على ذلك، هناك مخاطر تتمثل في أن المشاركة في مسار الإصلاحات المتشظية والابتكارات الخاضعة لقيادة الأدوات قد تجعل تمويل جهود مواجهة الأزمات أكثر تعقيدًا وأعلى تكلفة، إلى جانب تجاهل مواطن الضعف والفجوات النظامية الأساسية.

وأخيرًا، فإن طريقة استخلاص الدروس المستفادة والتكيُّف لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي تنطوي على الكثير من المشكلات. وهذا قصور متجذر في آليات المساءلة الأساسية للنظام. يفتقر النظام الدولي للاستجابة للأزمات إلى الحافز للتدقيق، إما من جانب عملائه الرئيسيين—الأفراد أو الحكومات المتأثرين بالأزمات أو المعرضين لمخاطرها—أو من جانب الكيان الذي يضطلع بالإشراف العام على النظام. وبناءً على ذلك يكون التغيير غالبًا منقوصًا وقصير الأجل.

تتنوع هذه التحديات بشكل كبير ويصعب التأثير عليها. وعلى الرغم من ذلك، فهناك حاليًا زخم ملحوظ واستثمارات كبيرة والتزامات بتحسين نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي، وأصبحنا نشاهد العديد من الأدوات والآليات والنُهج الجديدة والواعدة الناشئة. وهي فرصة يجب اغتنامها لإعادة التوازن للنظام وإعادة صياغته.

يقترح هذا التقرير الاستفادة من الزخم الحالي لإحداث نقلة نوعية للنظام. وحتى يكون الخطاب متسقًا، يقترح التقرير مفهومًا وتعريفًا جديدين لتمويل الأزمات، ورؤية منطقية حتى يصبح نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي أكثر كفاءة. هذا، ويقترح التقرير أيضًا الخطوات اللازمة لتطبيق هذه الرؤية على مستوى البلدان، فضلاً عن مجموعة الإجراءات المطلوبة لتعزيز الاستعدادات المالية على مستوى النظام ضد المخاطر المستقبلية.

1 الاتفاق على رؤية جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات

نقترح هنا تعريفًا صالحًا لتمويل جهود مواجهة الأزمات، ورؤية منطقية من شأنها الارتقاء بكفاءة نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات للمراجعة والنقاش. يعني **تمويل جهود مواجهة الأزمات** في أبسط صوره توفير الأموال والتمويل المستخدم لمنع الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها. على مستوى المبدأ، يجب أن يكون تمويل جهود مواجهة الأزمات في صالح الأفراد المتأثرين بالأزمات أو المعرضين لمخاطرها، ويجب أن يهدف لتوفير الأموال والتمويل بشكل يمكن الاعتماد عليه حتى يستطيع الأفراد والمجتمعات والبلدان وضع الخطط. ويجب حيثما أمكن أن يشترط توافر الظروف المواتية للاستثمارات المناسبة التي تهدف لمنع الأزمات والاستعداد لها، أو يدعمها أو يسعى لتهيئتها، وتشمل صياغة الحوافز للأفراد والمجتمعات والبلدان والنظام الدولي لمنع وقوع الأزمات والاستعداد لها.

النظام الدولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات في أبسط صوره هو بمثابة شبكة من الكيانات التي توفر أو تتلقى المساعدات الدولية (المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA)) لتعزيز أو دعم البلدان في توفير متطلبات التعامل مع المخاطر أو تأثيرات الأزمات أو تعويضها.[1]

يجب تمكين نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الفعال لضمان تلقي الأفراد الذين يتعرضون لأسوأ الأزمات الدعم الذي يحتاجونه في الوقت المناسب، لإيقاف المعاناة الشديدة وإنقاذ الأرواح. ويجب أن يعمل مثل هذا النظام بمثابة شبكة أمان عالمية في أوقات الأزمات، وأن يوفر الدعم والتمكين لجهود منع المخاطر المستقبلية والاستعداد لها. بمقتضى هذا التعريف، وبما يتماشى مع الالتزامات والأدوار والمسؤوليات العالمية القائمة:

- تضطلع الحكومات بمسؤولية رئيسية تتمثل في مساعدة وحماية المواطنين من المخاطر والأزمات؛
- تدعم الجهات الفاعلة الدولية (لا سيما الحكومات والمؤسسات متعددة الأطراف غير المتأثرة) الحكومات المتأثرة وتمد يد العون لها للوفاء بمسؤولياتها حسب الالتزامات التي حُددت لها، مثل أهداف التنمية المستدامة وإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث؛
- إذا لم تكن الحكومات قد رتبت أولوياتها المتعلقة بمصالح شعوبها، وإذا كانت قدرات الحكومة تعجز أمام الصدمات غير المتوقعة، يؤدي التمويل التنموي والإنساني كملاذ أخير دورًا في توفير شبكة أمان عالمية للأفراد المعرضين للخطر.

يجب أن يؤدي نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الفعال دوره حسب الرؤية المنطقية المحددة في الشكل 1.

2 إنشاء حزم مترابطة لتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلدان

لتجاوز النُهج *المخصصة لأغراض معينة* على مستوى البلد، يجب مضاهاة تقييم حقيقي للمخاطر وتأثيرات الأزمات باستراتيجية التمويل، وحزمة التزامات وآليات التمويل، للتعامل مع متطلبات منع حدوث الأزمات، والاستعداد لها، والاستجابة لها. ويجب تضمين الاستراتيجيات الخاصة بتلبية احتياجات تمويل جهود مواجهة الأزمات في عمليات التخطيط الحالية على مستوى البلدان لضمان اتساقها.

وكذلك يجب تصميم حزم تمويل جهود مواجهة الأزمات حسب أنواع أو فئات معينة من المخاطر—تشمل المخاطر التي يمكن التنبؤ بها، والاحتياجات الناشئة عن المخاطر القابلة للنمذجة، إلى جانب الاحتياجات الناشئة عن المخاطر غير المعلومة — لرفع القدرة على التنبؤ، وتحفيز إدارة المخاطر والاستعداد لها.

يجب دعم الحزم الخاصة بتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلد بضخ الاستثمارات التنموية الواعية بالمخاطر لدعم الالتزامات الوطنية بتحسين أساليب وآليات منع الأزمات والاستعداد لها. يمكن لهذه الاستثمارات تعزيز الاستعدادات وخفض التكاليف وتوفير ركيزة أكثر كفاءة وموثوقية للاستجابة في المستقبل.

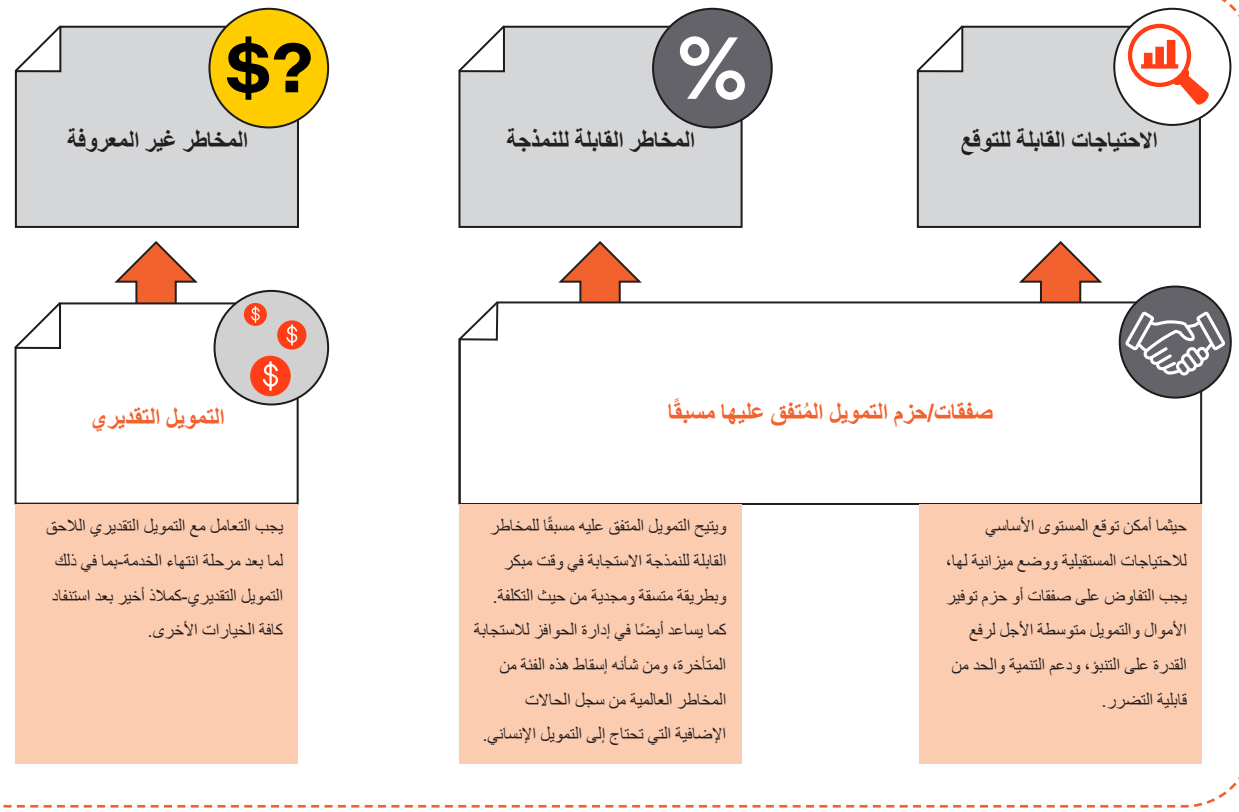
ويجب تصميم تدابير وحوافز المساءلة بعناية للاستثمار في منع حدوث الأزمات والاستعداد لمواجهتها وإدماجها في حزم وآليات تمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلدان. وهذا يشمل الالتزام بالمشورة ومشاركة الأفراد المتأثرين بالأزمات في تصميم واستهداف وتنفيذ أدوات تمويل جهود مواجهة الأزمات وآليات الاستجابة.

1 يعتمد مفهوم النظام الدولي على وصف شبكة التعلم النشط للمساءلة والأداء (ANLAP) للنظام الإنساني (ALNAP, 2018). وحاليًا ليس هناك نظام واحد مترابط من حيث الحوكمة أو التنسيق أو العمل.

الشكل 1: فكرة منطقية لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الجديد

المراقبة والاستعداد المالي لتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى النظام

يجب أن يحظى نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي بالجاهزية للتصدي للمخاطر والأزمات واسعة النطاق والنظامية التي تتطلب استجابة متسقة على مستوى النظام، وأن يعمل بمثابة شبكة أمان عالمية ضد المخاطر المستقبلية. وهذا يشمل مراقبة المخاطر على مستوى النظام وضمان توافر الموارد المالية الكافية لتلبية احتياجات تمويل جهود مواجهة الأزمات المتوقعة.



حيثما أمكن توقع المستوى الأساسي للاحتياجات المستقبلية ووضع ميزانية لها، يجب التفاوض على صفقات أو حزم توفير الأموال والتمويل متوسطة الأجل لرفع القدرة على التنبؤ، ودعم التنمية والحد من قابلية التضرر.

ويتيح التمويل المتفق عليه مسبقًا للمخاطر القابلة للنمذجة الاستجابة في وقت مبكر وبطريقة متسقة ومجدية من حيث التكلفة. كما يساعد أيضًا في إدارة الحوافز للاستجابة المتأخرة، ومن شأنه إسقاط هذه الفئة من المخاطر العالمية من سجل الحالات الإضافية التي تحتاج إلى التمويل الإنساني.

يجب التعامل مع التمويل التقديري اللاحق لما بعد مرحلة انتهاء الخدمة-بما في ذلك التمويل التقديري-كملاذ أخير بعد استنفاد كافة الخيارات الأخرى.

يجب تعزيز تمويل جهود مواجهة الأزمات باستثمارات ونُهج التنمية الواعية بالمخاطر. وهذا يشمل الاستثمارات المتعلقة بأنظمة منع الأزمات وتوفير المساعدات إلى جانب تهيئة الظروف المواتية لإدارة مخاطر الأزمات بشكل استباقي، مثل مراقبة وتحليل المخاطر، والتخطيط للاستجابة.

3 بناء قدرات المراقبة وتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى الأنظمة

يتطلب تعزيز الجاهزية للمخاطر المستقبلية مراقبة المخاطر، والاختبار المستمر للقدرات تحت الضغط، وتحديد الفجوات ومواطن الضعف في الجاهزية المالية على مستوى النظام.

وتوفر هيئة أو شراكة عالمية للمراقبة تستطيع تقييم قدرات أنظمة توفير المساعدات واختبار الخطط والآليات والمؤسسات لقياس قدرتها على التعامل مع سيناريوهات الأزمات الممكنة، توفر الآراء النقدية للجهات الفاعلة على مستوى البلدان. أما على المستوى الإقليمي والدولي، حيث تكون المخاطر عابرة للحدود، فهي توفر التوجيهات بشأن الفجوات ونقاط الضعف التي تشوب الجاهزية. يتعين على مثل هذه الهيئة أو الشراكة تحديد الفجوات في مجموعة ومخزون الأدوات والتمويل، وتحديد الأماكن حيث تكون الأدوات والمؤسسات الجديدة مطلوبة لتعزيز الجاهزية المالية العالمية لمواجهة الأزمات المستقبلية، وتقييم تكاليف المحافظة على قدرات الاستجابة الحالية لنظام الاستجابة للأزمات العالمي.

هذا، ويحصل نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي أيضًا على المزيد من الدروس المستفادة بشكل أسرع عن طريق التدقيق المنتظم والالتزام بالتعلم والمساءلة والشفافية عند استخدام كل أداة جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات. ويوفر الاستثمار في أنشطة التدقيق والاستعداد لمشاركة الدروس المستفادة الدليل العملي والمعلومات اللازمة لرفع المستوى وإجراء النقلات النوعية على النظام بأسره، فضلاً عن إسراع وتيرة التغيير، وتركيز الاستثمارات على الأماكن حيث تُحدث تأثيرًا ملموسًا.

نداء من أجل التحرك

إن محاولة إجراء التغييرات بشكل متعمد على "نظام" يتألف من مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة المستقلة لكلٍ منها مصالحها ودوافعها الخاصة، بدون نقطة قيادة مركزية، يعد أمرًا مليئًا بالتحديات. تلوح في الأفق فرص للتأثير على وتيرة ونطاق التغيير، أبرزها الاستثمار في التجارب والتعلم لفترة زمنية ممتدة، ومن خلال تجميع ودعم عوامل التسارع ونقاط الارتكاز ذات المستوى المرتفع من التأثير في النظام. وإلى جانب تقديم اقتراحات بشأن الرؤية وجدول الأعمال، يجب أن تتوافر عملية لإحداث التغيير.

بالإضافة إلى هذا التقرير، يُطلق مركز الحماية من الكوارث (المركز) أيضًا نداءً من أجل التحرك. وهو يوجه النداء لصانعي القرارات والشخصيات المؤثرة والخبراء الفنيين الملتزمين في القطاعات التنموية والإنسانية والمالية للاستفادة من تزايد التوجه نحو توفير تمويل أفضل يستهدف منع وقوع الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها، من خلال الاجتماع والاتفاق على طريقة لإصلاح نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات. ويشمل النداء من أجل التحرك أيضًا الإجراءات التي سيتخذها المركز لدعم هذه العملية. على مدى عام 2020، تعهد المركز بما يلي:

- **تشكيل "ائتلاف القوى الراغبة"** من أجل بدء حوار والاتفاق على برنامج عمل لإصلاح تمويل جهود مواجهة الأزمات؛
- **تطوير خدمة ومنهجية لمراقبة الجودة** يمكن استخدامها من جانب جميع الأطراف الفاعلة—بما في ذلك الجهات المانحة والمؤسسات متعددة الأطراف والمؤسسات الصناعية والمنظمات غير الحكومية والحكومات الوطنية—عند حاجتها لمشورة حيادية عالية الجودة بشأن تمويل جهود مواجهة المخاطر؛
- تطوير المزيد من الأفكار لأنشطة ومخرجات **هيئة أو شراكة عالمية لرصد مخاطر الأزمات**، وتحديد الجهات الفاعلة والداعية؛
- **توفير الدعم المجاني والحيادي** للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط المعرضة للمخاطر أو المتأثرة بالأزمات باتباع توجيهات المركز المتعلقة بالتغييرات على مستوى البلدان، وتشمل مراقبة جودة آليات معينة لتمويل جهود مواجهة الأزمات، وتعزيز أنشطة محو الأمية المالية في البلدان وعلى مستوى النظام الدولي؛
- **الاستثمار في قاعدة الأدلة العالمية** لدعم السُبل التي يمكن لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي اتخاذها لصناعة قرارات أفضل في هذا الصدد، وسُبل ضمان أن كل مبلغ يتم إنفاقه يحقق أفضل تأثير ممكن لإنقاذ الأرواح، والقضاء على المعاناة، والمحافظة على الكرامة الإنسانية.

مبانٍ مهدَّمة على إثر زلزال ضرب منطقة
تشوتارا في نيبال.
الصورة: جيسيكا لي/وزارة التنمية الدولية

1

مقدمة

تتخذ التأثيرات البشرية وتكاليف التعامل مع الأزمات مسارًا تصاعديًا، كما تضاعف عدد الأفراد الذين يحتاجون للمساعدات الدولية عن العقد الأخير (انظر المربع 1). توضح المسارات الحالية أن عدد الأشخاص المعرضين للخطر والمتأثرين بالأزمات سيتصاعد ويبلغ مستويات جديدة مع تنامي تعداد سكان العالم، وكلما تزايدت المخاطر والتهديدات. وهناك تغييرات تطرأ أيضًا على طبيعة ودرجة تعقيد الأزمات والمخاطر المرتبطة بها، ما يشكل صعوبة بشأن النماذج والتوقعات ومستويات الجاهزية القائمة. ربما تقتضي الضرورة اتباع نُهج وأشكال جديدة للتعاون تراعي الطبيعة المرتبطة بالمخاطر.[2] وفيما تتطلب الأزمات اليوم الانتباه العاجل، يجب أن يكون العالم مستعدًا لاحتمال حدوث تغييرات هائلة في المستقبل.[3]

إن التصدي للمخاطر وتأثيرات الأزمات هي مسؤولية مشتركة تنطوي على أهمية بالغة لتحقيق التنمية المستدامة.[4] تُقوِّض الأزمات مكاسب التنمية وتؤدي إلى تفاقم قابلية التضرر من جراء التعرض للصدمة التالية. قد تدفع أحداث الأزمات الفردية الأفراد إلى الفقر، بل إن التعرض المستمر للأزمات المحتملة، مثل خطر الحرب الأهلية أو الجفاف يكون له تأثير ضار للغاية.[5] فلماذا يتم استثمار المال في إنشاء مصنع قد يتعرض للتدمير خلال حرب أهلية محتملة، أو في زراعة المحاصيل عالية الإنتاجية والتي قد يضربها الجفاف؟[6]

لا يمكن للتمويل وحده إنهاء الأزمات الحالية أو إيقاف حدوث الأزمات في المستقبل، فهذا يتطلب تضافر الجهود على المستوى العملية والسياسي، واتباع طرق جديدة لتوقع الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها. ومع ذلك فمن شأن التمويل تغيير خطاب المجتمع الدولي وأفكاره عن الأزمات. وهو قد يتيح للنُهج المخطط لها التعامل مع الأزمات القائمة أو المستقبلية. وقد يعزز إدخال تحسينات أخرى أساسية على كفاءة وفعالية الاستعداد للأزمات والاستجابة لها.

شهد تمويل جهود مواجهة الأزمات وضع جداول زمنية للإصلاح عالية المستوى ومجموعة من الحلول المبتكرة على مدى السنوات الخمس الأخيرة. وهناك مجموعة جديدة من الأدوات المالية الدولية ومنظمات القطاع الخاص والمؤسسات التنموية التي تسعى لتجربة النماذج الجديدة والمُحسنة. وعلى الرغم من هذا الزخم والرغبة في التغيير، لا يعتبر نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي جاهزًا بعد لتلبية الاحتياجات الحالية أو المستقبلية لمجابهة المخاطر. يتناول هذا التقرير التدابير التي يتم اتخاذها على مستوى المجتمع الدولي لتوفير تكاليف مواجهة الأزمات لدعم الإجراءات التي تخضع لإدارة محلية ودولية. يؤدي التمويل الخاص والتحويلات المالية غالبًا دورًا محوريًا ويمثل جزءًا لا يستهان به من الأموال الموجهة لتمويل جهود مواجهة الأزمات.

2 تلاحظ مؤسسة Vivekandanda (في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD), 2018) أن: "الاستراتيجيات التي لا تأخذ بعين الاعتبار الطبيعة النظامية والمرتبطة لهذه المخاطر المتعلقة بهشاشة المناخ لن يحالفها التوفيق، وقد تؤدي لتفاقم المخاطر التي شرعت في معالجتها. فالمخاطر المرتبطة بحاجة إلى استجابة مرتبطة".

3 ملاحظات حول تقرير التقييم العالمي (GAR) بشأن الحد من مخاطر الكوارث: "إن زيادة السكان الهائلة في العالم، وتغير المناخ والترابط الديناميكي بين العوالم البيولوجية والمادية [يتطلب] منا إعادة التفكير في الافتراضات بشأن العلاقة بين المخاطر الماضية والمستقبلية" (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (UNDRR)، 2019).

4 الفقر والأزمات سمتان متلازمتان. فمعدلات الفقر الشديد توجد في الدول التي تتعرض لأزمات متكررة، وتبلغ هذه المعدلات ستة أضعاف متوسط حد الفقر في الدول النامية، ويزداد عدد الفقراء مع استمرار الأزمات، حيث تبلغ النسبة المتوسطة 10% بعد ثلاث سنوات من الأزمة (المبادرات الإنمائية، 2019).

5 على سبيل المثال، دفعت فيضانات باكستان 2010 أكثر من ثلث الأفراد المتأثرين بها تحت خط الفقر (UNDRR، 2019).

6 بالنسبة للمزارعين في غانا ومالي وإثيوبيا، من المتوقع أن يؤدي انخفاض الاستثمارات في عوامل الإنتاج الزراعي الناجم عن المخاطر إلى انخفاض نمو الدخل بنسبة تتراوح بين 1% و9% سنويًا، وهي نسبة كافية لإخراج العديد من هؤلاء المزارعين من الفقر، وتعويض الخسائر الناجمة عن أحداث تقع مرة كل خمس سنوات (Hill, 2019).

ولكن نظرًا للتأثير المحدود للجهات الفاعلة الدولية على هذه التدفقات النقدية، يُركز التقرير بشكل رئيسي على النُهج التي تشمل الصناديق العامة الدولية على هيئة مساعدات إنمائية رسمية.[7]

يتناول هذا التقرير التحديات الحالية التي تواجه مشهد تمويل جهود مواجهة الأزمات ويقدم اقتراحات بشأن برنامج عمل واسع النطاق للتغيير ومجموعة من الخطوات الملموسة التي يمكن اتخاذها فيما بعد. يشير التقرير إلى تمويل جهود مواجهة الأزمات والنظام الخاص بذلك، على الرغم من عدم وجود هذين المصطلحين والنظام الذي بدأ العمل بالفعل. فهو بمثابة بيان طموح. يقترح التقرير التوصل إلى مفهوم وتعريف جديد لتمويل جهود مواجهة الأزمات، وصياغة الإصلاح بشكل متعمد انطلاقًا من مستوى النظام وصولاً إلى مستوى الأدوات لإنشاء نظام عالي الكفاءة لتمويل جهود مواجهة الأزمات. التقرير موجه للأطراف والجهات التي يتعين عليها أداء الأدوار المنوطة بها في تصميم وتوفير هذا النهج الجديد، وهم صناع القرارات والشخصيات المؤثرة والخبراء الفنيون التابعون للحكومات والمؤسسات متعددة الأطراف وجماعات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص المانحة والمتأثرة بالأزمات أو المعرضة للمخاطر. والهدف هو إقامة الحوار وإنشاء "ائتلاف جديد للقوى الراغبة" يقود برنامج العمل المعني بتغيير نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات وينفذه بوتيرة سريعة.

التعريفات

يقترح المركز تعريفات جديدة لتقديم خطاب متسق فضلاً عن وصف رؤية جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات ونظام تمويل هذه الجهود. فيما يلي بعض المصطلحات الرئيسية المستخدمة في هذا التقرير.

الأزمة
وضع تنشأ بسببه احتياجات شديدة وواسعة الانتشار تتجاوز الإمكانات المحلية والوطنية القائمة لمنعه أو تخفيف آثاره أو الاستجابة له. وهي تشمل أزمات تنتج عن مجموعة من المخاطر من بينها الصراع وحوادث واضطرابات الطقس والمناخ، والأمراض. *يُركز هذا التقرير على المخاطر والأزمات التي تسبب معاناة شديدة وخسائر في الأرواح للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط الأكثر فقرًا في العالم.*

تمويل جهود مواجهة الأزمات
توفير الأموال والتمويل الذي يعزز ويستهدف على وجه الخصوص منع الأزمات والاستعداد والاستجابة لها.
وقد يتخذ أحد الأشكال التالية: (أ) التدفقات النقدية للمتلقين (مثل المنح المالية) والتي يمكن الترتيب لها بشكل مسبق أو الاتفاق عليها في الوقت الفعلي؛ (ب) التدفقات النقدية إلى المتلقين ومنهم عن طريق وسيط تمويل (مثل القروض أو التأمين).

مخاطر الأزمات
المعاناة والخسائر في الأرواح المحتملة التي قد تحدث خلال فترة زمنية معينة بسبب أزمة ما، تُحدَّد استنادًا إلى عناصر التعرض للخطر وقابلية التضرر والقدرات.

تمويل جهود مواجهة مخاطر الأزمات
توفير الأموال والتمويل الذي يستهدف على وجه الخصوص مواجهة مخاطر أزمات معينة، والترتيب لذلك قبل حدوث صدمة محتملة. ويمكن أن يشمل ذلك دفع الأموال لمنع المخاطر وخفض حدتها، إلى جانب دفع الأموال من أجل الاستعداد للصدمة والاستجابة لها.

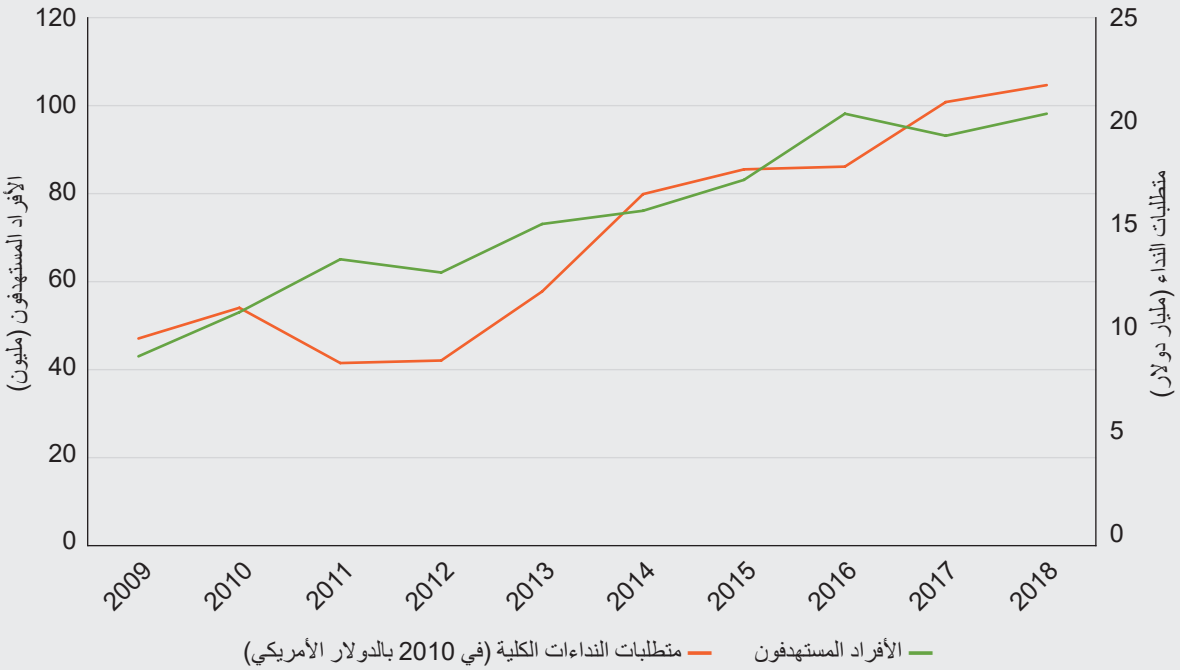
النظام الدولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات
شبكة من الكيانات التي توفر أو تتلقى المساعدات الدولية (المساعدات الإنمائية الرسمية (ODA)) أو دعم البلدان في توفير متطلبات التعامل مع المخاطر أو تأثيرات الأزمات أو تعويضها. يعتمد هذا *التعريف إلى حدٍ كبير على وصف شبكة التعلم النشط للمساءلة والأداء (ANLAP) للنظام الإنساني في دراسة بعنوان The State of the Humanitarian System 2018 (حالة النظام الإنساني 2018). يلفت هذا التقرير إلى عدم وجود "نظام" واحد مترابط من حيث الحوكمة أو التنسيق أو العمل، لذا يعمد لاستخدام هذا المصطلح كوصف موجز للإشارة إلى مجموعة من المؤسسات والمنظمات التشغيلية المعنية والمشاركة في الجهود الحالية لتوفير المساعدات الدولية والجهود المقترحة في المستقبل.*

7 تُعرف لجنة المساعدة الإنمائية (DAC) التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) المساعدات الإنمائية الرسمية (ODA) على أنها مساعدات حكومية تعزز وتستهدف على وجه الخصوص تحقيق التنمية الاقتصادية والرفاهة في الدول النامية (OECD, 2019).

المربع 1: دلالات مخاطر الأزمات المستقبلية الكبرى

يتخذ عدد الأفراد المتأثرين بالأزمات والمحتاجين إلى المساعدات مسارًا تصاعديًا. في عام 2018، قدرت الأمم المتحدة أن 1 من كل 70 شخص في العالم يخوض حالة من الأزمة (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (UN OCHA)، 2018). وتتصاعد المؤشرات الأساسية للأزمات. ارتفع عدد حالات الأفراد المتأثرين بالأزمات التي تقع ضمن اختصاص خطط الاستجابة والنداءات المنسقة من جانب الأمم المتحدة إلى أكثر من الضعف خلال العقد الماضي (انظر الشكل 2).[8] تضاعف عدد النازحين خلال الأعوام الـ 20 الماضية (مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2019)، كما زاد عدد الأفراد الذين يعانون من سوء التغذية خلال السنوات الأخيرة، بعد عقد من التراجع الثابت في أعدادهم (Food and Agriculture Organization (FAO) *et al.*, 2019) (انظر الشكلين 3 و4).

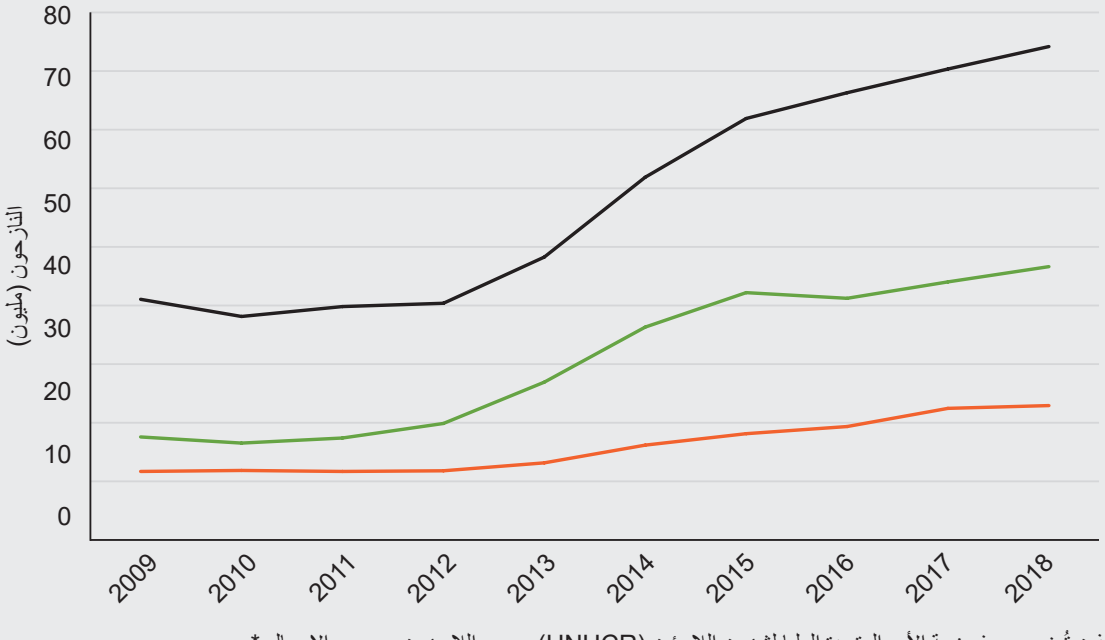
الشكل 2: عدد الأفراد المتأثرين بالأزمات المستهدفين واحتياجات التمويل ضمن خطط الاستجابة والنداءات المنسقة من جانب الأمم المتحدة، 2009–2018



المصدر: UN OCHA (2018); UN OCHA Financial Tracking Service (accessed 13 September 2019). ملاحظة: تفوق الزيادة في عدد الأفراد المستهدفين معدل النمو السكاني العالمي. في 2018، كان 1.3% من سكان العالم مستهدفين مقارنةً بـ 0.6% في 2009.

8 في هذا التقرير، يُستخدم المصطلح "خطط الاستجابة والنداءات المنسقة من جانب الأمم المتحدة" لوصف خطط الاستجابة الإنسانية والنداءات العاجلة المنسقة من جانب مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، فضلاً عن خطط الاستجابة للاجئين (RRPs) المنسقة من جانب مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR). وعدد الأفراد المستهدفين لكلٍ من هذه الخطط محدد في الملاحظات الإنسانية السنوية العالمية وتحديثات منتصف العام. من المفهوم أن زيادة عدد الأفراد المستهدفين تعتبر تقديرًا متواضعًا لأن منهجيات حسابها قد تغيرت بمرور الوقت وتختلف من بلد لآخر ومن وكالة مساعدات لأخرى. ويدور جدل أيضًا بين الجهات المانحة والوكالات المعنية بتنفيذ الخطط بشأن مدى كون نسبة الزيادة تقديرًا أعلى أو أقل من الاحتياجات ذات الأولوية (انظر Swithern, 2018) تتضمن التقديرات فقط الأفراد المستهدفين من جانب الوكالات المشاركة في العمليات المنسقة من جانب الأمم المتحدة، ومن الجدير بالذكر أنها قد لا تشمل دومًا هؤلاء المستهدفين من جانب حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية. ومع ذلك، فهي تظل أفضل تعبير شامل متاح لحجم وتكلفة ما يمكن اعتباره عدد الحالات الإنسانية.

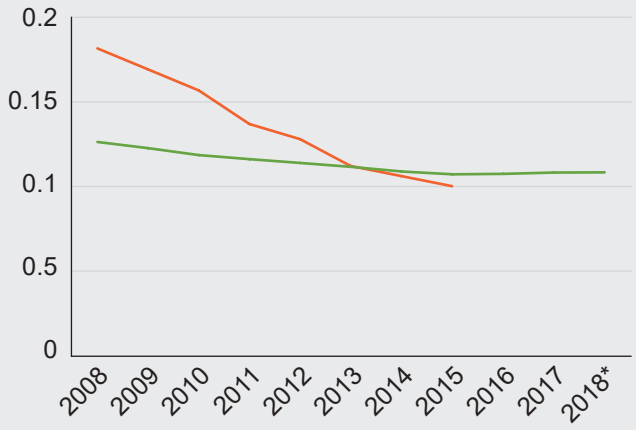
الشكل 3: النازحون وعديمو الجنسية الذين تُعنى بهم مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR)، 2009–2018



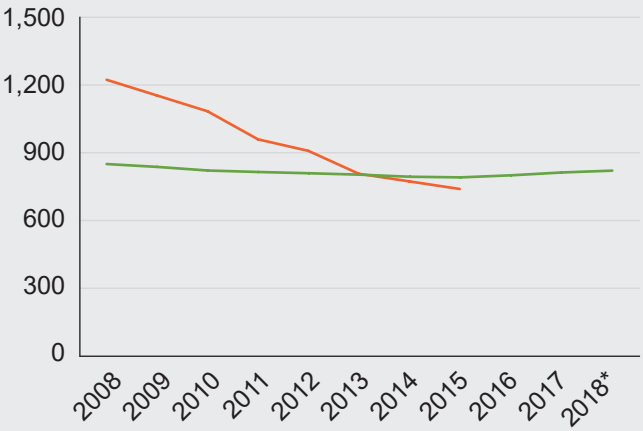
ملاحظة: إجمالي عدد السكان الذين تُعنى بهم مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR) يشملون اللاجئين وطالبي اللجوء والنازحين داخليًا والعائدين (اللاجئين والنازحين داخليًا) وعديمي الجنسية و"آخرين تُعنى بهم المفوضية"، والفنزويليين النازحين إلى دول أخرى. المصدر: مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR) (2019).

الشكل 4: عدد الفقراء ومن يعانون سوء التغذية في العالم، 2009–2018*

نسبة سكان العالم ممن يعانون من سوء التغذية ويعيشون في فقر مدقع (%)



عدد من يعانون سوء التغذية ويعيشون في فقر مدقع (مليون)



ملاحظة: *قيم عام 2018 هي توقعات. يعني سوء التغذية عدم قدرة الفرد على تناول الكمية الكافية من الطعام لتلبية الحد الأدنى للاحتياجات الغذائية اليومية التي تمنحه الطاقة خلال مدة عام واحد. يعني العيش في فقر مدقع العيش على أقل من 1.90 دولار يوميًا. المصدر: منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، البنك الدولي.

المربع 1 (تابع)

يشهد توزيع الأفراد المعرضين للخطر تحولاً كبيرًا. من المتوقع أن يشهد عدد سكان العالم زيادة من 7.7 مليار نسمة حاليًا إلى 8.5 مليار نسمة تقديريًا بحلول 2030، وإلى 9.7 مليار نسمة بحلول 2050 (إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية (UNDESA)، 2019). وسيتوزع هذا النمو بشكل غير متساوٍ، حيث من المتوقع أن يزيد عدد سكان أوروبا وأمريكا الشمالية بنحو 2% فقط بحلول 2050، فيما يُتوقع أن يتضاعف عدد سكان دول إفريقيا جنوب الصحراء. المحصلة النهائية هي زيادة وتركيز السكان الذين يعيشون في بيئات هشة: من المتوقع أن يعيش أكثر من ثلث سكان العالم في سياقات هشة حاليًا.[9] تتزايد معدلات الفقر بسرعة في البيئات المستقرة، ونتيجةً لذلك، سيعيش عدد أكبر من الأفراد الذين يعانون من الفقر المدقع في دول هشة وليس في دول غير هشة (Rogerson, 2017).[10]

أدتْ الصراعات دورًا رئيسيًا في تفاقم الأزمات الأخيرة وتعميق قابلية التضرر. تتأثر أغلب الدول المحتاجة إلى المساعدات الإنسانية بالصراعات (الأهداف الإنمائية، 2019).[11] يُقدَّر عدد الأفراد النازحين مؤخرًا بـ 13.6 مليون نسمة خلال عام 2018 فقط بسبب الحروب أو الاضطهاد (مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، 2019). وعلاوة على ذلك، يؤدي العنف والصراع إلى زيادة قابلية التضرر بدرجة هائلة، وإضعاف أنظمة الرقابة والاستجابة، إلى جانب تقويض ثقة المواطنين في المؤسسات والجهات الفاعلة الدولية، وعزل الأفراد عن الخدمات، وزيادة تكلفة وتحديات الاستجابة.

يؤدي التقارب بين الفقر والهشاشة والنمو السكاني إلى زيادة مخاطر الصراعات العنيفة، وانعدام الأمن الغذائي، وتفشي الأمراض.[12]

تزداد مشكلة التغير المناخي سوءًا وتنطوي على مخاطر جديدة وغير متوقعة. يوصف التغير المناخي بأنه مُضاعف التهديد النهائي (Ruttinger *et al.*, 2015; OECD, 2018)—التعجيل بمخاطر الفقر، وانعدام الأمن الغذائي، والأمراض، والصراعات، والهجرة والنزوح القسري، والتي يتأثر بها أفقر السكان بدرجة كبيرة (Hallegatte *et al.*, 2017).

حددت اتفاقية باريس هدفًا وهو احتواء الاحترار العالمي في حدود درجتين فوق درجات الحرارة السابقة لما قبل الثورة الصناعية، وهو هدف من المتوقع أن يتجاوزه العالم بناءً على المسار الحالي (Climate Action Tracker, 2019).[13] بدأت تأثيرات هذا الارتفاع في درجات الحرارة تتضح جليةً بالفعل في التقلبات المناخية الحادة التي شهد عددها وشدتها ومدتها زيادة ملحوظة، فضلاً عن زيادة أعداد النازحين بسبب الكوارث (مركز رصد النزوح الداخلي (IDMC)، 2018).[14]

9 مقارنةً بربع عدد سكان العالم الحالي.

10 لا يشمل أعداد الملايين المفقودين في العديد من السياقات المتأثرة بالأزمات حيث يعني الوصول المحدود وضعف الأنظمة الإحصائية إلى الافتقار إلى البيانات المتعلقة بعدد السكان والفقر، كما لا يسعى لوضع نموذج للأوضاع الهشة الجديدة أو المتفاقمة التي قد تنشأ من التفاعل المعقد بين التوجهات العالمية لعدم الاستقرار السياسي والبيئي والاقتصادي.

11 في عام 2018، اندلعت صراعات واسعة النطاق في 24 دولة من 40 دولة ذات أكبر تعداد سكاني بحاجة للمساعدات الإنسانية، وواجهت تسع من عشر دول ذات أكبر تعداد سكاني بحاجة للمساعدات الإنسانية الصراع واسع النطاق إلى جانب النزوح القسري (المبادرات الإنمائية، 2019).

12 تكون البيئات الهشة على وجه الخصوص أكثر عرضةً للعنف والنزوح وتفكك المؤسسات والأزمات الإنسانية وغيرها من الحالات الطارئة (OECD, 2016, p. 22).

13 إن حتى الارتفاع بمعدل درجتين سيكون له تأثيرات كبيرة على العديد من الأفراد، بمن فيهم من يعيشون على الجزر المعرضة لارتفاع مستويات سطح البحر. يوضح تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC) لعام 2018 كيف أن الارتفاع المستمر للاحترار العالمي يشكل مخاطر متزايدة بشكل ملحوظ على الصحة وسُبل العيش والأمن الغذائي وإمدادات المياه والأمن البشري والنمو الاقتصادي (IPCC، 2018).

14 يتوقع الائتلاف الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (IFRC) أنه حسب أسوأ السيناريوهات، وفي حالة عدم التحرك، سيتضاعف عدد الأفراد المحتاجين إلى المساعدات الإنسانية بسبب الكوارث المرتبطة بالتغيرات المناخية (الفيضانات، الجفاف، والعواصف) تقريبًا بحلول 2050 ليصل إلى 200 مليون نسمة سنويًا—غير أنه مع التحركات القائمة على تنسيق الجهود، يمكن أن يقل هذا العدد بنسبة 90% ليصبح 10 ملايين نسمة (IFRC, 2019).

هناك صعوبة في التنبؤ بتأثير التغير المناخي على مخاطر الأزمات. ومع ذلك، تتزايد المخاطر، وتشمل سيناريوهات التأثير المتوقع: احتباس الأفراد في مناطق غير مؤهلة للعيش بشكل آخذ في التزايد (المكتب الحكومي للعلوم، 2011)؛ زيادة أعداد النازحين أو المهاجرين لأسباب متعلقة بالمناخ (انظر، *inter alia*, Rigaud *et al.*, 2018)؛ زيادة انتشار الأمراض المنقولة مثل الملاريا (منظمة الصحة العالمية (WHO)، 2018)؛[15] وبشكل عام، زيادة ملحوظة في عدد الحالات الإنسانية (الائتلاف الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر) (IFRC)، 2019).[16]

لقد أصبحت المخاطر أكثر تعقيدًا وارتباطًا وأصعب في التوقع. وأصبح يجري استيعاب المخاطر بوصفها متعددة الأبعاد (في كثير من الأحيان توجد العديد من الأزمات المتداخلة في بعض الأحيان في بلد واحد)، وعابرة للحدود ومتعددة السنوات (متكررة، و/أو ممتدة). وهي تصبح أيضًا أكثر تعقيدًا وارتباطًا وأصعب في التوقع بشكل آخذ في التزايد.

وقد بدأ مؤخرًا فقط الاعتراف بوجود قصور في فهم المخاطر النظامية والاستعداد لها في السياسة الدولية للأزمات.

ما هي المخاطر النظامية؟

يرجع أصل مفهوم الخطر النظامي إلى علوم الاقتصاد، حيث تُحدث الصدمات في أحد أجزاء النظام "أحداث متتالية" في جزء آخر. وقد تؤدي هذه الأحداث المتتالية إلى خلل كبير أو حتى الفشل التام للنظام بالكامل. العامل الرئيسي المميز هو الترابط المتبادل بين الأنظمة التي قد تنتقل المخاطر من خلالها. ويؤدي الاعتماد المتزايد على الأنظمة ذات الترابط المتبادل إلى زيادة التعرض للمخاطر النظامية.

وقد بدأ الاعتراف بالخطر النظامي بوصفه تأثير غير متوقع للنظام الاقتصادي العالمي. يولي إصدار 2019 لتقرير التقييم العالمي على سبيل المثال، وهو التقرير البارز للأمم المتحدة حول الجهود العالمية لتقليل مخاطر الكوارث، اهتمامًا كبيرًا بالخطر النظامي.

يصف Korowicz وCalantzopoulos (2018) المثال التوضيحي التالي: "...تأثرت التوترات الاجتماعية والسياسية الحالية في أوروبا بأزمة اللاجئين الذين تعاظم تأثيرهم بفعل تبعات الأزمة المالية في 2008 التي قوضت الثقة في السياسات الحكومية وفيما بينها عبر دول الاتحاد الأوروبي. ويعزى جزء من أزمة اللاجئين نفسها إلى الظروف المحلية المتغيرة (مثل الحرب في سوريا، التي تأثرت بالتوترات الديموغرافية المتزايدة وشح المياه، وتراجع إنتاج النفط المحلي، والجفاف) إلى جانب الأوضاع الدولية، مثل ارتفاع أسعار الغذاء وتقلبها (بفعل الجفاف في روسيا، والتأثيرات الجانبية للتيسير الكمي في الولايات المتحدة، وارتفاع أسعار النفط العالمية، وإنتاج الوقود الحيوي)."

15 طبقًا لمنظمة الصحة العالمية، يؤدي ارتفاع درجات الحرارة العالمية بمقدار درجتين وثلاث درجات مئوية إلى زيادة عدد الأفراد المعرضين لخطر الإصابة بالملاريا بنسبة تتراوح بين 3–5%، أي ما يعادل مئات الملايين من الأفراد. وربما تمتد الفترة الزمنية لانتشار الملاريا في العديد من المناطق التي تتوطن بها العدوى حاليًا.

16 إن تعقيد حلقات ردود الفعل، ومدى تسارع التغير المناخي وانعكاساته، وتفاعل هذه العوامل مع حالة عدم الاستقرار يجعل من الصعب التنبؤ بتأثير الأزمة. يذكر تقرير التقييم العالمي (GAR) أن هناك تحديات تواجه تقديم احتمالات وجود مخاطر غير خاضعة للتغيير، وتوصيف قابلية التضرر للأفراد المعرضين لها (UNDRR, 2019, p. 165).

في بييرا، موزمبيق، أحدث إعصار إيداي دمارًا شاملاً للبنية التحتية للمدينة، لا سيما الطرق.
الصورة: سارة فرحات/ البنك الدولي

2

• ما هي الأخطاء التي تشوب الطرق التي تتبعها المنظمات العالمية في تمويل جهود مواجهة الأزمات؟

اتخذت المساعدات الإنمائية الرسمية منذ 1945 بوجه عام مسارًا تصاعديًا ولكنها شهدت استقرارًا على مدى السنوات الأخيرة الماضية، وتتعرض موازنات المساعدات لضغط كبير. في 2018، ظلت المساعدات الإنمائية الرسمية ثابتة، وانخفض نصيب الدول الأكثر فقرًا منها—وهو ما يخالف الالتزامات بزيادة المخصصات للبلدان الأقل نموًا لتحقيق أهداف التنمية المستدامة (Marcus *et al.*، 2019؛ OECD، 2019a). ويظل التحدي الذي يواجه المجتمع الدولي هو كيفية إنجاز المزيد من المهام بالأموال الموجودة تحت تصرفه كمورد عام محدود.

هناك زخم ورغبة متنامية في تغيير طريقة تمويل جهود مواجهة الأزمات. ومع ذلك فهناك عدد من التحديات الأساسية التي يجب التغلب عليها. أولاً، تعتبر الطريقة التي يتبعها النظام الدولي حاليًا للاستجابة للأزمات تقديرية وغير قابلة للتوقع إلى حدٍ كبير. وهناك عقبات هيكلية تواجه الحكومات والجهات الفاعلة الدولية عند ترتيب أولويات منع الأزمات والاستعداد لها، إلى جانب أن توفير الأموال والتمويل يقدم حافزًا بسيطًا لفهم المخاطر والتحرُّك قبل حدوث الأزمات. وبالإضافة إلى ذلك، تقتضي الضرورة تهيأة مجموعة أدوات التمويل الحالية حتى تصبح مستعدة لمواجهة المخاطر وتلبية الاحتياجات المستقبلية فضلاً عن سد الطلب الحالي. وأخيرًا، في إطار هذا التغيير، توجد فرص لإعادة النظر بشكل جذري في طريقة استخلاص النظام للدروس المستفادة والتكيف وتعديل توفير الأموال والتمويل.

2.1 التأخير بسبب الحوافز الهيكلية المتمثلة في "الانتظار والتعرف على النتائج"

من بين الجهات الفاعلة في تمويل الأنشطة الإنسانية، هناك أسباب ودوافع مبدئية للاستجابة للمؤشرات المتأخرة على الاحتياج. ومن ثم فإن الاعتماد على تمويل الأنشطة الإنسانية للاستجابة للاحتياجات المترتبة على الأزمات من شأنه زيادة احتمالات تأخر الاستجابة. وتسهم دورات جمع التبرعات، وعدم المساءلة على تأخر الاستجابة، وضرورة احترام التصريحات الحكومية بشأن الأزمة واستخراج تصاريح العمل جميعًا في بطء الاستجابة.

تعتمد المساعدات الإنسانية بشكل أساسي على الاحتياجات، ولا تستشرف المستقبل أو تكون على دراية بالمخاطر

تدفعها المبادئ الإنسانية الأساسية نحو الاستجابة للاحتياجات الإنسانية المؤكدة، وتلك التي تتطلب التدخل العاجل أولاً. يوجد مجال ضمن الالتزامات المبدئية ليتضمن الوقاية والاستعداد.[17] ولكن بشكل عملي، ومع تزايد متطلبات الاستجابة الإنسانية، يواجه التمويل ركودًا[18] ويتفاقم العجز، وتقع الجهات المانحة والوكالات المنوط بها التنفيذ تحت ضغوط كبيرة لتصنيف الاحتياجات حسب شدتها. ويتسبب ذلك في "مأساة الاختيار" (كلمة السير أشعيا برلين، المقتبسة في Binder *et al.*، 2013)— وتحديد الاحتياجات التي تعتبر أقل شدة. هناك عمليات مبادلة حقيقية تتم لتحديد الاستجابة لإحدى الأزمات دونًا عن غيرها، بصرف النظر عن الاحتياجات الحالية والمستقبلية. تضم خطط الاستجابة والنداءات المنسقة من جانب الأمم المتحدة عناصر الوقاية وبناء القدرة على التكيف بشكل آخذ في التزايد، وتسعى للتكامل مع خطط التنمية الوطنية، ومع ذلك فهناك أيضًا ضغط مضاد لتقليل نطاقها لمنح الأولوية للاحتياجات الشديدة التي تتطلب التدخل العاجل ومواجهة عجز التمويل المستمر (Swithern، 2018).

تواجه الجهات المانحة عقبات رئيسية سياسية وسلوكية تدفعها للانحياز إلى الاحتياجات المنظورة بدلاً من المخاطر المحتملة بدرجةٍ كبيرة

17 توضح مجموعة المبادئ والممارسات الجيدة بشأن المنح الإنسانية، التي اعتُمدت في 2003 وبلغ عدد الجهات المانحة الموقعة عليها اليوم 42 جهة، الحياد القائم على الاحتياجات غير أنها تُعرف أهداف العمل الإنساني بوصفها "إنقاذ الأرواح، وإيقاف المعاناة والمحافظة على الكرامة الإنسانية وفي أعقاب الأزمات من صنع البشر والكوارث الطبيعية، إلى جانب **الوقاية من هذه الأوضاع وتعزيز الاستعداد لها** [التأكيد مضاف]" (المنح الإنسانية الحميدة (GHD)، 2003). يتضح ذلك جليًا في التقارير التي تنشرها الجهات المانحة التابعة للجنة المساعدة الإنمائية بشأن المساعدات الإنمائية الرسمية. في نظام إنشاء التقارير الخاص بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، يندرج "منع الكوارث والاستعداد لها" ضمن فئة "الأنشطة الإنسانية" للمساعدات الإنمائية الرسمية.

18 طبقًا للأرقام الأخيرة للمبادرات الإنمائية، فإن المساعدات الإنسانية على مستوى العالم قد سجلت زيادة فقط بنسبة 1% من 2017 إلى 2018، مقارنةً بزيادات أكبر خلال السنوات السابقة. وانخفض التمويل من الجهات المانحة الكبرى في مجال العمل الإنساني (المبادرات الإنمائية، 2019).

هذه "الدوافع غير المتسقة" (Hillier، 2017) تشمل *عقبات المساءلة*، حيث لا تخضع الجهات المانحة للمساءلة بشأن منع تصاعد الأزمات ولكن يتم التدقيق في مسألة توجيه الأموال لمواجهة الأزمات التي لا تتحقق. هناك أيضًا *حالات انحياز عند اتخاذ القرارات*، يشمل "تجنب الندم" المرتبط بالانحياز "*للوضع القائم*" الذي يناهض تغيير مسار العمل أو الجمود القائم (انظر Mowjee *et al.*, 2018, p. 57, based on Hillier, 2017). يمكن أن تؤثر العلاقة السياسية بين الجهة المانحة والبلد المتأثر على التدخل في الوقت المناسب والاستعداد للمساعدة المبكرة، وتتأثر بالثقة، والاتفاقيات الحالية، والسيادة.

من الناحيتين الهيكلية والسياسية، يهدف النظام الدولي لإبطاء الاستجابة حتى عندما تكون الاحتياجات شديدة الوضوح أو مؤكدة

تمثل خطط الاستجابة والنداءات المنسقة من جانب الأمم المتحدة إطار العمل لتنسيق جهود تمويل الأنشطة الإنسانية. وهي تحدد العملية والجدول الزمني لنظام المساعدات الإنسانية لتعيين الاحتياجات والتحرك للاستجابة، ومع ذلك فهي تعتمد على التمويل التقديري بعد الحدث، ويتم تقديمها بوصفها هدف التمويل للعام اللاحق.

يتوقف التواجد على الساحة الدولية على الدعوة والموافقة الوطنية. توضح الأمثلة السابقة على الجفاف في القرن الإفريقي (انظر Bailey، 2012) كيف يمكن أن يؤدي التردد السياسي في الإعلان عن حالة الطوارئ في البلدان المتأثرة بالأزمات إلى إبطاء التدخل الدولي. تعتمد نافذة الاستجابة للأزمات (CRW) التابعة للبنك الدولي، وهي أكبر موارد النظام لتمويل الاستجابة للأزمات الخاضعة لإدارة الحكومة، أيضًا على طلبات التمويل من جانب الحكومة، ما أسهم في بطء معدلات الالتزام والإنفاق (Spearing، 2019).[19] مثلما الحال مع الجهات المانحة، تخضع أطراف قليلة في النظام الدولي للمساءلة بشأن منع تفاقم الأزمات، ولكن يتم التدقيق في مسألة توجيه الأموال لمواجهة الأزمات التي لا تتحقق.

2.2 قرارات التمويل التقديرية

يعني نقص الشفافية بشأن المسؤولية عن الاستجابة للمخاطر والأزمات أن الأولوية الكبرى تتمثل في اتخاذ قرارات التمويل على أساس تقديري. كما أن تحديد من سيتحمل المسؤولية وجوانب مخاطر الأزمات التي سيتحمل مسؤوليتها هو أمر في غاية الصعوبة وموضع خلاف سياسي (Clarke and Dercon، 2016). ولا تتضح على وجه الخصوص الالتزامات الدولية بتمويل جهود مواجهة الأزمات خارج الحدود الوطنية. وهناك بعض الإقرارات الرسمية لبعض المسؤوليات المحددة تجاه مساعدة الأفراد المحتاجين خارج حدود الدول التي ينتمون إليها. ومع ذلك فهناك التزامات دولية ملحوظة تعطي دلالات على النوايا الدولية.[20] فيما يتعلق بالتمويل العام، يعلن المجتمع الدولي عن تحمل مسؤوليات مشروطة محدودة للغاية (انظر التعريف التالي) بتوفير التكاليف التي تهدف لضمان حماية المواطنين في أماكن أخرى من مخاطر الأزمات.[21] غير أن تكلفة الاستجابة للأزمات تعتبر مسؤولية مشروطة ضمنية واضحة للغاية للمجتمع الدولي (انظر التعريفات)، فهناك التزام أخلاقي، وتوقعات معتادة أو شعبية لاستجابة المجتمع الدولي عند حدوث الأزمات. غير أن المسؤوليات والتزامات التمويل الدولية لمنع الأزمات والاستعداد والاستجابة لها تظل طوعية بالكامل غالبًا لكل بلد على حدة. وينشأ عن ذلك عدد من التحديات من الناحية العملية.

التعريفات

المسؤوليات المشروطة: الالتزامات بسداد التكاليف المرتبطة بحدث مستقبلي محتمل ولكن غير مؤكد. ونظرًا لعدم وجود التزام بالدفع ما لم يقع حادث، فقد لا تُدرَج المسؤوليات المشروطة بشكل رسمي كمسؤولية في ميزانية المؤسسة. وقد تكون المسؤوليات المشروطة صريحة أو ضمنية:

- **المسؤوليات المشروطة الصريحة** هي التزامات تعاقدية لتقديم مدفوعات معينة حال وقوع حادث معين، ويكون أساس هذه الالتزامات هو العقود أو القوانين أو بيانات السياسة الواضحة؛
- **المسؤوليات المشروطة الضمنية** هي التزامات سياسية أو أخلاقية للحكومة بتقديم المدفوعات، على سبيل المثال في الأزمات أو الكوارث، ولا تعترف الحكومات بهذه المسؤوليات حتى يقع حادث معين، ويصعب تقييم المسؤوليات المشروطة الضمنية، ناهيك عن الإدارة بشكل متسق ودقيق بسبب طبيعتها الضمنية.

19 يُقدّر Spearing (2019) متوسط المدة التاريخية من الأزمة حتى التزام نافذة الاستجابة للأزمات (CRW) بـ 216 يومًا، تضم أكثر من نصف تكلفة التأخير. وتبلغ المدة من الأزمة حتى أول دفعة مالية يتم إنفاقها من جانب نافذة الاستجابة للأزمات 398 يومًا.

20 على سبيل المثال، يقر ميثاق الأمم المتحدة أن من بين أهداف الأمم المتحدة "تحقيق التعاون الدولي في حل المشكلات الدولية ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو الإنساني" (الأمم المتحدة (UN)، 1945). وتحدد اتفاقية اللاجئين 1951، وبروتوكول 1967 المتعلق بحالة اللاجئين مجموعة واضحة من المسؤوليات للدول المستضيفة لحماية وتوفير حقوق واستحقاقات معينة للاجئين (UNHCR, 2011). يحدد إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث (2015–2030) الأهداف والمسؤوليات للتحرك من أجل تخفيف مخاطر وخسائر الكوارث بشكل كبير. وهو يقر بأن الدولة تؤدي دورًا رئيسيًا للحد من مخاطر الكوارث ولكن يجب أن تكون هذه المسؤولية مشتركة مع أصحاب المصالح الآخرين، وأن "التعاون الدولي والإقليمي ودون الإقليمي والعابر للحدود يظل محوريًا"، مع وجود أدوار ضرورية للتعاون الفني والدعم المالي الثنائي والمتعدد الأطراف (UN, 2015a, p. 10). في مؤتمر كوبنهاغن المعني بتغيّر المناخ لعام 2009، التزمت الدول المتقدمة بهدف يتمثل في توفير 100 مليار دولار سنويًا مجتمعةً بحلول 2020 لدعم عمليات تخفيف تأثيرات التغير المناخي والتكيف معها في الدول النامية التي تعاني منها. وأُعيد التأكيد على ذلك في اتفاقية باريس 2015 لاحقًا، التي حددت مبادئ الإنصاف، والمسؤوليات العامة والمتباينة، والتزمت بأن "على الدول المتقدمة توفير الموارد المالية لمساعدة الأطراف من البلدان النامية فيما يتعلق بكل من التخفيف والتكيف" (UN, 2015b).

21 تشمل الاستثناءات البارزة صندوق النقد الدولي (IMF)، الذي يسعى للحفاظ على الاستقرار ومنع حدوث الأزمات في نظام النقد الدولي، ومبادرات التأمين ضد الكوارث الدولية المدعومة مجتمعيًا مثل مجموعة المرفق الإفريقي لمواجهة المخاطر (ARC)، الذي يحصل على التزامات مشروطة صريحة من الدول. وهناك التزامات مالية، ومؤسسات وأموال أخرى تسهم في منع الأزمات، والاستعداد لها والاستجابة لها، غير أنها لا تقبل الالتزامات المشروطة الصريحة.

الاستجابة بالتمويل التقديري غير قابلة للتوقع

إن استجابة التمويل الجماعي للأزمات هي عبارة عن خليط من النتائج المترتبة على قرارات فردية من جانب البلدان المتأثرة بالأزمات والجهات الفاعلة الدولية. ويخضع كل قرار للعديد من الحسابات إلى جانب تقييمات الأدلة (انظر *inter alia* Drummond *et al.*, 2017; de Geoffroy, *et al.*, 2015; Darcy *et al.*, 2013). وهي تشمل أولويات ومصالح الجهات المانحة (Dalrymple and Smith, 2015)، والعلاقات مع الحكومات المتأثرة بالأزمات (Bailey, 2012)، ودورات الميزانية وتوافر الأموال، إلى جانب مجموعة من القيود على جانب الطلب والتي تتضمن القدرة والتعرض للمخاطر والوصول والقيود المتعلقة بالولاية بين الشركاء المستجيبين المحتملين.[22]

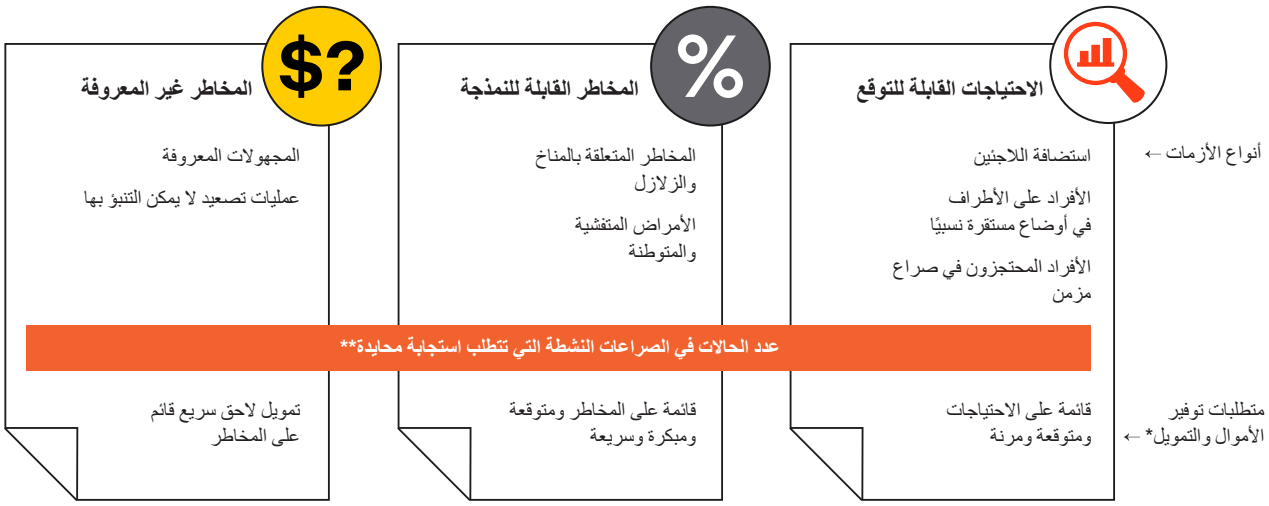
النتيجة النهائية هي جعل تمويل الاستجابة الدولية لجهود مواجهة الأزمات مخصصة *للغرض منها* باتخاذ القرارات في وقت حقيقي.[23] مع ارتفاع معدلات الطلب، والافتقار النسبي إلى المرونة في توفير الأموال، والقرارات التقديرية بشأن أماكن إنفاقه، لا تتكون صورة واضحة عن المجتمعات المعرضة للمخاطر التي يمكن توقعها. ترتفع تكاليف عدم اليقين. تؤدي الاستجابة المتأخرة وغير الكافية والمتوقفة إلى معاناة وخسائر يمكن تفاديها، إلى جانب مخاطر تدفع الناس أكثر إلى أتون الفقر وقابلية التضرر. وهذا غالبًا أعلى تكلفة (Hill *et al.*, 2019). ولعدم اليقين تأثير عميق محتمل على الحسابات التي يجريها الأفراد والشركات والحكومات بشأن الاستثمار في مستقبل منتج ومرن (Karlan *et al.*, 2014; del Valle *et al.*, forthcoming).

لا تطابق استجابات التمويل التقديرية إلى حد كبير احتياجات توفير الأموال والتمويل

يستجيب نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي إلى العديد من أنواع الأزمات بصفة منتظمة (انظر الشكل 5). وتختلف احتياجات توفير الأموال والتمويل لهذه الأزمات من حيث النوعية، وحتى وقتنا هذا، يتوفر تمويل الاستجابة للأزمات في الغالب على هيئة منح تقديرية في أعقاب الأزمات، تُقتطع غالبًا من موازنات المساعدات الإنسانية المحدودة التي توازن بين المتطلبات المتنافسة.

تتوافق أعداد الحالات المزمنة التي تقع بشكل منتظم في نطاق خطط الاستجابة الإنسانية والنداءات المنسقة من جانب الأمم المتحدة مع ثلاثة أنواع رئيسية، وهي اللاجئون، والمحتجزون في صراع داخلي لفترات ممتدة، والمعرضون للمخاطر "على الأطراف"، ممن يتعرضون لأزمات متكررة. قد توجد كلٍ من هذه الفئات في سياق منفصل.[24] تكون غالبية الأزمات الحالية التي تتطلب الاستجابة الدولية بالتمويل ممتدة ومن ثم تتطلب التمويل المستمر والقابل للتوقع مع القدرة على التكيف مع الصدمات وحالات التصعيد التي يمكن التنبؤ بها في أوقات الاحتياج.[25] غير أن تمويل الأنشطة الإنسانية متقلب ومعرض لهروب الأموال بهدف تمويل الحالات الأكثر احتياجًا في أماكن أخرى (CAFOD *et al.*, 2015). كما أن البرمجة الإنسانية غير مجهزة حاليًا لإنشاء الأنظمة أو تحسين الأحوال الاجتماعية والاقتصادية طويلة الأجل للشعوب.

الشكل 5: تصنيف تقديم الأموال والتمويل لجهود مواجهة الأزمات



*لاحظ أن التمويل المستمر لدعم التعافي يكون أيضًا مطلوبًا في كل حالة.

**يجب أن تكون المساعدات الإنسانية هي الاستثناء وليس الحالة الافتراضية. فالهدف من المساعدات الإنسانية هو أن تكون الملاذ الأخير، للتعامل مع الحالات الطارئة مع التركيز بشكل أساسي على المساعدات المنقذة للأرواح. وهي تسترشد بمبادئ تعطي الأولوية للاستجابة حسب الاحتياجات الأعظم وتحافظ على الحياد في أوضاع الصراع والنزاعات السياسية.[26]

22 يصف Konyndyk (2018) "تفضيل مُعلَن" بقوة بين الجهات المانحة في مجال العمل الإنساني لتمويل شركاء معينين، لا سيما وكالات الأمم المتحدة.

23 لفتت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) (2017) إلى أن تمويل الأنشطة الإنسانية "غير متوقع بوجه عام أو قد يكون غير كافٍ لتلبية احتياجات الإغاثة والتعافي وإعادة الإعمار، كما توضح الفجوة التمويلية في الاستجابة للحالات الإنسانية حول العالم."

24 تتجلى في الكاميرون العديد من سيناريوهات الأزمات النشطة: الصراع الداخلي النشط والمتدهور، حيث تجري الاستجابة الإنسانية الأساسية بتوفير المنح المالية فيما تم تعليق أغلب أشكال التمويل الإنمائي؛ وهناك عدد من حالات اللاجئين التي طال أمدها من جمهورية إفريقيا الوسطى (CAR)، ممن يتم البحث في خيارات إدماجهم لأجل طويل من خلال عقد صفقة تمويل بين البنك الدولي وحكومة الكاميرون عن طريق النافذة الفرعية اللاجئين التابعة للبنك الدولي؛ إلى جانب أزمة مختلطة في مناطق الشمال وأقصى الشمال، من بينها استضافة اللاجئين، والنزوح الداخلي، والجفاف المزمن والذي يزداد سوءًا، فضلاً عن التهميش السياسي والاقتصادي طويل الأجل، حيث من المحتمل التفاوض على استجابة أكثر قابلية للتوقع تتناول التمويل للوقاية من الأزمات والاستعداد والاستجابة لها (Poole, 2019a).

25 ذكرت دراسة لمحة عامة عن الحالة الإنسانية على الصعيد العالمي 2018 لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) على سبيل المثال، أن: "الصراع—لا سيما الأزمات الممتدة—سيواصل كونه المحرك الرئيسي للاحتياجات في 2018. وجميع خطط الاستجابة للحالات الإنسانية 2018 باستثناء خطتين موجهة للأوضاع التي تتضمن الصراع كعنصر رئيسي" (UN OCHA, 2017). يُظهر تحليل خطط الاستجابة والنداءات المنسقة من جانب الأمم المتحدة أن الأغلبية الساحقة هي البلدان التي قدمت نداءات متعاقبة لمدة خمس سنوات على الأقل منذ عام 2000 (الأهداف الإنمائية، 2019).

نُهج وحزم وأدوات التمويل المخطط لها غير مستغَلة بشكل كامل

يُركز تمويل الأنشطة الإنسانية من حيث المبدأ على اليوم وليس الغد. وبالإضافة إلى عدم القدرة على توقعه، فهو ليس ملائمًا للاستجابات حيث يكون النهج المخطط له أفضل. وفي نفس الوقت لا تتحمل الجهات الفاعلة للتمويل الإنمائي حاليًا أية مسؤولية واضحة أو لديها أي التزام تجاه تقاسم المزيد من أعباء التمويل والاستجابات البرنامجية لعدد الحالات المتأثرة بالأزمات. ومع ذلك فهناك أمثلة توجيهية عن نُهج وحزم وأدوات التمويل المخطط لها التي تساعد في توضيح الالتزامات وتوفر قدرة أكبر على التوقع.

يتم الاعتراف بمسؤوليات دعم اللاجئين إلى حدٍ ما في اتفاقية اللاجئين، والقوانين الوطنية، ومؤخرًا عن طريق "المواثيق" بين حكومات البلدان المستضيفة والجهات الفاعلة الدولية على هيئة أُطر الاستجابة الشاملة للاجئين (CRRFs). وتتعامل النُهج القائمة على المواثيق مع تكلفة استضافة اللاجئين بوصفها مبالغ معلومة بالكاد، ثم تتبع نهجًا مخططًا مدعومًا بتقديم الأموال والتمويل المستقبلي القابل للتوقع، لدعم حلول أكثر كفاءة من الاستجابة الإنسانية بعيدة المدى. وعلى الرغم أن هذه الترتيبات يشوبها بعض النقص، فهي تُقر ببعض المسؤولية الضمنية على المدى المتوسط والتي يمكن صياغة النُهج المخطط لها بناءً عليها، مدعومةً بحزم التمويل (انظر المربع 2). وقد اتُخذت نُهج مشابهة مخطط لها فيما يتعلق بالاحتياجات التي يمكن تضمينها في الميزانية في سياقات أخرى. فعلى سبيل المثال، كان برنامج شبكة الأمان الإنتاجي الذي أُطلق في 2004 في إثيوبيا نهجًا مخططًا للجهات المانحة المستعدة والحكومة الإثيوبية لتقاسم مسؤولية الاستجابة للفقر المزمن في بعض أنحاء الدولة كبديل للاستجابة الإنسانية المتكررة (Devereux, 2006).

المربع 2: نموذج مخصص للتعاون من أجل الاستجابة للاجئين

يمثل اللاجئون، وهم النازحون عبر الحدود بين البلدان بفعل الصراع أو الاضطهاد، جزءًا كبيرًا وآخذًا في التزايد من عدد الحالات الإنسانية. واللاجئون مميزون بعض الشيء في أنهم لا يستفيدون من نفس أشكال الحماية التي توفرها الدولة لمواطنيها كما هو الحال مع آخرين ويتم التعامل معهم بحكم *الواقع* بوصفهم مسؤولية دولية بموجب قانون اللاجئين الدولي. تضطلع الدولة المضيفة بمسؤوليات معينة وفي حالة عدم قدرتها على الوفاء بهذه المسؤوليات، تختص مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين بتوفير الحماية الدولية والمساعدة الإنسانية، إلى جانب البحث عن حلول دائمة للاجئين وعديمي الجنسية. ولذلك فيما يختلف عن الأفراد الآخرين المتأثرين بالأزمات، هناك أساس لاقتسام المسؤولية الدولية على هيئة مسؤولية مشروطة ضمنية، وإن كان موضع خلاف في كثير من الأحيان.

كما أن اللاجئين أيضًا مميزون من حيث نوعيتهم في أنهم بمجرد وصولهم واستقرارهم في البلدان المضيفة تصبح احتياجاتهم قابلة للتوقع وممتدة بشكل سريع نسبيًا. وتشير التقديرات إلى أن اللاجئين يظلون نازحين لمدة عقد كامل في المتوسط، وبالنسبة للنازحين لخمس سنوات أو أكثر، يرتفع المتوسط إلى 21 عامًا (Devictor and Quy-Toan, 2016).

كانت أزمة اللاجئين السوريين، التي تطلبت تمويلاً واسع النطاق وطويل الأمد للدول ذات الدخل المتوسط المستضيفة للاجئين في المنطقة، بمثابة اختبار لنماذج التمويل الحالية وقد أسهمت في إحداث نقلة كبيرة في الالتزامات والجهود العالمية لتقاسم المسؤولية المالية. وقد أكد الميثاق العالمي لشؤون اللاجئين، الذي صدقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر 2018، على المضي قدمًا لإنشاء مواثيق متعددة الأطراف. ويتمثل الأساس المنطقي للميثاق هو الانتقال من الدعم المُتشظي والتقديري، إلى التعاون الموحد الذي يرتكز على القواعد لتحقيق مصالح اللاجئين فضلاً عن البلدان والمجتمعات المستضيفة لهم.

إن الجمع بين أصحاب المصالح الوطنيين والدوليين تحت قيادة الدول المستضيفة يهيئ المجال لتحديد أدوار ومسؤوليات واضحة في المواثيق بهدف وضع مجموعة من الالتزامات السياسية والبرنامجية والمتعلقة بتوفير الموارد القابلة للقياس والجماعية (مركز التنمية العالمية (CGD) ولجنة الإنقاذ الدولية (IRC) 2017).

وهي تُحفز الدعم الإنمائي الخاص بالملكية العامة والدولي حيث كان الدعم الدولي فيما مضى يحيد غالبًا عن التعاون مع الدولة ويتخذ طبيعة إنسانية في المقام الأول. هناك حاليًا 10 أُطر حالية للاستجابة الشاملة للاجئين، من بينها إطار إقليمي لأمريكا الوسطى والمكسيك يغطي ست دول.[27]

لم يحل هذا النهج كل مشكلات أحجام التمويل غير الكافية أو وجود عوائق سياسية تُحبط النُهج طويلة الأجل، غير أن هذا النهج أثبت إمكانية أن يكون تمويل جهود مواجهة الأزمات جزءًا من نهج جماعي ومتفق عليه مسبقًا.

← 26 هذه المبادئ محفوظة في الالتزامات العالمية والمؤسسية، مثل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 46/182، وقواعد السلوك الخاصة بحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الإغاثة من الكوارث، والميثاق الإنساني (Sphere)، فضلاً عن سياسات الجهات المانحة. يتجلى مبدأ "الحياد" بوضوح في هذه المهمة القائمة على الاحتياجات، وملخصها هو أن "العمل الإنساني يجب أن يتم على أساس الاحتياج فقط، مع إعطاء الأولوية لأشد الحالات التي تتطلب التدخل العاجل" (UN OCHA, 2012).

27 يضم إطار الحماية والحلول الشامل والإقليمي لأمريكا الوسطى والمكسيك كلاً من بيليز وكوستاريكا وغواتيمالا وهندوراس والمكسيك وبنما. فيما يلي حالات الدول/اللاجئين الأخرى التي تُطبق نموذج إطار الاستجابة الشاملة للاجئين: أفغانستان، وتشاد، وجيبوتي، وإثيوبيا، وكينيا، ورواندا، والحالة الصومالية، وأوغندا، وزامبيا.

هناك عدد متزايد من الأمثال يوضح أنه حتى في الأوضاع الأكثر صعوبة يكون من الممكن التحول إلى الاستعداد الاستباقي لمخاطر الأزمات والاستجابة لها (انظر المربع 3). ويمكن أن تساعد آليات تمويل جهود مواجهة المخاطر والتحرك المبكر في توفير درجة أعلى من الوضوح فيما يتعلق باستجابة التمويل المتوقعة، فضلاً عن جهة التمويل، في الأوضاع التي تنطوي على مخاطر. على سبيل المثال، خضعت أدوات التمويل الاستباقي أو التمويل القائم على التوقعات مؤخرًا للتطوير وتقودها جهات فاعلة في العمل الإنساني ويتم تمويلها عن طريق مظاريف التمويل الإنساني من جهات مانحة (انظر المربع 4). إن من شأن التوسع في التمويل الاستباقي توفير الفرص لمشاركة جهات التمويل الوطنية والدولية للالتزام باستجابة تمويلية أكثر قابلية للتوقع تجاه مخاطر معينة يمكن توقعها.

المربع 3: التوقع والاستجابة الوقائية في اليمن

عانت اليمن من تفشي الكوليرا منذ أكتوبر 2016، والتي اعتُبرت الأسوأ في التاريخ البشري. فقد اجتمعت عوامل عدة تتمثل في الصراع النشط وتدمير مرافق المياه والصرف الصحي وتضرر أنظمة مراقبة الصحة والرعاية الصحية دفعت اليمن إلى أوضاع في غاية الصعوبة جعلتها بحاجة لاستجابة فعالة. وقادت الفجوات في البيانات المتعلقة بالوباء المنظمات والباحثين والجهات المانحة المستجيبة للبحث عن نُهج بديلة لمراقبة تفشي المرض من أجل وضع خطط مناسبة للاستجابة.

وبناءً على العلاقة الملحوظة بين فترات ارتفاع درجات الحرارة فوق المعدلات المتوسطة لها، يلي ذلك هطول الأمطار بأعلى من معدلاتها، وتدمير البنية التحتية لشبكة المياه والصرف الصحي وتزايد احتمالات تفشي الكوليرا، تم تطوير نموذج تنبؤي باستخدام بيانات هطول الأمطار ودرجة الحرارة والسكان ومقارنتها بمعلومات عن مرافق المياه والصرف الصحي الموجودة في الواقع. وتم الحصول على بيانات إنشاء النموذج من عدد من المؤسسات. وكذلك تم الحصول على بيانات سقوط الأمطار الحالية والسابقة من الإدارة الوطنية للملاحة الجوية والفضاء (ناسا، وبعثة قياس هطول الأمطار المدارية (TRMM) وبعثة الهطول العالمية (GPM)، فيما تم الحصول على بيانات السكان من نشرة LandScan، وبيانات شبكة المياه والصرف الصحي من إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة (DFID) وصندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف).

أظهر النموذج وجود علاقة بنسبة 92% بين المناطق المحددة عالية الخطورة والمناطق التي ترتفع بها معدلات الإصابة بالكوليرا. وقد أتاح التوقع القائم على الأماكن التي من المحتمل أن تنمو بها ضمات الكوليرا وليس على البيانات الوبائية للمستجيبين توقع الأماكن التي من المحتمل أن تشهد زيادة في حالات الإصابة بعدوى الكوليرا، ومن ثم تطبيق أنشطة الاستعداد لاستباق منحنى الوباء المحتمل. تضم إجراءات التشغيل القياسية لمنظمة الأمم المتحدة والطفولة (اليونيسيف) مجموعة من إجراءات الاستعداد، وتم بالفعل تأمين التمويل. وقد تمكنت اليونسيف والشركاء من حشد التحركات الوقائية وليس مجرد محاولة التحكم في انتقال العدوى وعلاج الحالات النشطة.

وتعكف إدارة التنمية الدولية ومجموعة من الشركاء حاليًا على دراسة إمكانية تطبيق مثل هذه النماذج التنبؤية مع أمراض أخرى، وإدماجها في أدوات التمويل (بما في ذلك الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ الذي تديره الأمم المتحدة (CERF))، للربط بين حزم التمويل المتفق عليها مسبقًا (مع آليات تحريك محددة) وتحركات الاستعداد على مستوى البلد بقيادة منظمة الصحة العالمية واليونيسيف.

المصدر: بناءً على مقابلات شخصية بحثية، ووثائق داخلية غير منشورة تابعة لإدارة التنمية الدولية، وCamacho et al. (2018).

المربع 4: تمويل جهود مواجهة الأزمات الاستباقي

يمكن أن تساعد الاستجابة للمؤشرات المبكرة للمخاطر المتوقعة في خفض أو تجنب المعاناة والخسائر البشرية، لتحسين كفاءة الاستجابة للأزمات، ووضع الحوافز للاستثمار في تحليل المخاطر والاستعداد لها.

خلال السنوات العشر المنقضية، أدار عدد من المنظمات الناشطة في العمل الإنساني آليات الاستجابة التنبؤية والتمويل التي تُحفز توفير الأموال والتحرك المبكر بناءً على أنظمة الإنذار المبكر (EWS)، لتقليل أو تخفيف تأثيرات الكوارث قبل وقوعها. ويشار إليها على نحو متباين بالتمويل القائم على التوقعات (FbF)، والتحرك القائم على التوقعات (FbA)، والتحرك المبكر بناءً على الإنذار المبكر (EWEA).

وتشمل العناصر الأساسية للتحرك التنبؤي: التوقعات المتفق عليها مسبقًا، وآليات التحريك، وبروتوكولات اتخاذ القرارات، والتحركات المبكرة المحددة بوقت معين والمخطط لها، وآليات التمويل، وقنوات التسليم.

ويكون التحرك التنبؤي مفيدًا لمواجهة المخاطر حيث تكون التحركات السابقة للمخاطر مهمة، وحيث يمكن الاعتماد على التوقعات بشكل كافٍ. وهو يتطلب الاستثمار في تحركات وإمكانات الاستعداد السابق للأزمات والتنبؤ بالتأثيرات من أجل الاستعداد للاستجابة في حالة مخالفة آليات التحريك.

المصدر: بناءً على Weingärtner & Wilkinson (2019).

2.3 العقبات التي تواجه منع الأزمات والاستعداد لها

على مستوى السياسة العالمية، يتم الإقرار بالتعامل مع الأزمات ومخاطرها بوصفها من الأمور المحورية لتحقيق التنمية المستدامة. يتزايد الطلب بين بعض البلدان الشريكة الأخرى على الاستثمار في الاستعداد المالي ضد مخاطر الأزمات، إلى جانب مجموعة آخذة في التزايد من آليات وأدوات التمويل المبتكرة التي تتنوع بين تأمين التنمية والتمويل القائم على التوقعات والقروض المشروطة. غير أن الحكومات في البلدان المعرضة لمخاطر الأزمات، وشركائها في التنمية، لا يزالون يواجهون أسبابًا سياسية وعملية قوية تدفعهم لعدم إعطاء الأولوية للاستثمار في الوقاية والاستعداد.

تواجه الحكومات عقبات وعوائق جمة تثنيها عن إعطاء الأولوية للوقاية والاستعداد

في الأوضاع التي تشهد تقييدًا في الموارد، قد لا يتسنى للحكومات سوى الوصول المحدود إلى تحليل المخاطر ومن ثم فقد تخفق في إدراك أهمية المخاطر. وقد تفتقر أيضًا إلى الإمكانات العملية، منها ترتيبات الحوكمة، وآليات التمويل، والقدرات الفنية، والبنية التحتية المادية، لتنفيذ نُهج إدارة المخاطر بصورة جيدة بما يكفي حتى تفوق مزاياها التكاليف المتكبدة (Peters, 2017; Peters, Mayhew, *et al.*, 2019)، والتمييز بين خيارات القائمة المتعلقة بالوقاية والاستعداد التي توفرها الجهات الفاعلة المحلية والدولية. وعلى الرغم من ذلك، فهناك تأثيرات قوية سياسية واقتصادية ومؤسسية وسلوكية قد تشكل عوائق أمام إعطاء الأولوية للوقاية والاستعداد.

وهناك بعض الحوافز السياسية للحكومات لإعطاء الأولوية للوقاية والاستعداد (Healy and Malhotra, 2009؛ Clarke and Dercon, 2016؛ Kaplan, in OECD, 2018a؛ e-Pact, 2017). تواجه الحكومات في الدول الأفقر غالبًا موارد محدودة للغاية، حيث يقل الإنفاق العام لكل مواطن سنويًا عن 100 دولار يتم توزيعها على كل القطاعات (خاراس في مؤسسة داغ هامرشولد ومكتب الصندوق الاستئماني متعدد الشركاء التابع للأمم المتحدة، 2019).[28]

تُضطر الحكومات المعرضة للصدمات الاقتصادية والسياسية والمخاطر الطبيعية غالبًا للتركيز على احتياجات التمويل الفورية، وتشمل تلك التي قد تشكل تهديدًا خارجيًا على استمرار عمل الحكومة، والسلام والاستقرار.[29] في مثل هذه الحالات، قد لا يكون التخطيط المسبق والاستثمار طويل الأجل منطقيًا أو ممكنًا (Long and Welham, 2016). على سبيل المثال، أقرت حكومة دولة تشاد بتكاليف الأزمات المرتبطة بطموحاتها التنموية، وبعد الحصول على الدعم الفني الدولي، سنت العديد من القوانين والأُطر والخطط وأنشأت العديد من اللجان وصندوقًا وطنيًا للطوارئ (Peters, Dewulf, *et al.*, 2019). وتعني القيود الشديدة على الميزانية، والضغوط المباشرة لسداد رواتب موظفي الخدمة المدنية والعسكريين أن الكثير من إجراءات الإدارة والاستعداد للأزمات بالدولة تظل تفتقر إلى التمويل (Peters, Dewulf, *et al.*, 2019؛ Culbert and Poole, 2019).[30]

إن تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولية في واقع الحال قد يضع العقبات أمام الحكومات لإعطاء الأولوية للاستعداد للمخاطر وتلبية احتياجات المتأثرين بالأزمات. وفي بعض الحالات، تغطي الجهات المانحة بشكل متسق جزءًا كبيرًا من الاحتياجات المالية التالية للأزمات. في جنوب السودان على سبيل المثال، تُمول الجهات المانحة حسب المعلومات المتاحة 80% من احتياجات التمويل في القطاع الصحي، فيما تسهم الحكومة فقط بنسبة لا تتجاوز 1.1% (OECD, 2018a). إن توقع تحمُّل الجهات المانحة التكاليف قد يثبط الحكومات عن تحمل مسؤولية تمويل جهود مواجهة الأزمات وإدارتها.

ويكون الطلب على تمويل جهود مواجهة الأزمات غالبًا محدودًا إذا كانت الحكومات تفتقر إلى الفسحة المالية الكافية للحصول على القروض ومنتجات التأمين، حتى لو كانت تتوفر بشروط امتيازية. وعلى الرغم من زيادة وتنوع حزم القروض المشروطة وآليات تحويل المخاطر القائمة على السوق، تعتبر القدرة على تحمل التكاليف والتنفيذ قيودًا رئيسية لبعض الحكومات وقد يكون الإقبال على منتجات التمويل محدودًا. وحتى الآن، حصلت دولة واحدة فقط، وهي كينيا، على خيار السحب المؤجل في حالات الكوارث الخاص بالمؤسسة الدولية للتنمية التابعة للبنك الدولي (Cat DDO)—أداة إقراض قائمة على السياسات (World Bank, 2018a). انخفض الطلب على التأمين من خلال مُجمع مخاطر ARC بعد أول سنتين من عمله، على الرغم من استمرار انعدام الأمن الغذائي والجفاف، وذلك بسبب عدد من المخاوف التي تشمل القدرة على تحمل التكاليف وصعوبة تبرير المدفوعات مقارنةً باحتياجات التمويل الفورية

28 بعض الدول التي يُقدَّر عددها بـ 46 دولة، معظمها من الدول ذات الدخل المنخفض وتقع في إفريقيا جنوب الصحراء وتعاني من أوضاع هشة، لم تتمكن من تدبير الاستثمارات المطلوبة للقضاء على الفقر المدقع حتى بعد زيادة الإيرادات الضريبية وتخصيص نصف الإيرادات للقضاء على الفقر (Marcus et al., 2019).

29 على سبيل المثال، فإن الحكومة العراقية في عام 2017 بعد أن عانت من انخفاض إيرادات النفط بسبب انهيار أسعاره وسيطرة تنظيم "داعش" وحكومة إقليم كردستان على أغلب مناطق إنتاج النفط قد تكبدت نفقات ضخمة خلال الحملة العسكرية ضد تنظيم "داعش". ولإعادة التوازن، عمدت الحكومة لتقليص الإنفاق على الخدمات الاجتماعية وخفضت رواتب موظفي الخدمة المدنية، وتوقفت عن سداد أتعاب الموردين، وأوقفت المشاريع الاستثمارية (Poole, 2019b).

30 تلفت خطة التنمية الوطنية لدولة تشاد (2017-2021) إلى أن الأزمات الناتجة عن الصراع والكوارث تعيق تحويل موارد الميزانية المُحولة للتنمية من التنمية إلى الأمن والاستجابة الإنسانية (Peters, Dewulf, *et al.*, 2019). في سياق انخفاض أسعار النفط في 2014، بالإضافة إلى سداد القروض المتصاعد وتزايد انعدام الأمن الداخلي والإقليمي، قلّصت حكومة تشاد الإنفاق على الخدمات الاجتماعية والتنمية بشدة (Culbert and Poole, 2019).

(Martinez-Diaz *et al.*, 2019).[31] تفتقد بعض الدول الأكثر تعرضًا للمخاطر المناخية إلى القدرات الفنية لاستكشاف والوصول إلى العديد من الأموال المخصصة لمخاطر المناخ ثنائية الأطراف ومتعددة الأطراف، حتى عندما يكون التمويل امتيازيًا أو مجانيًا (Peters, Mayhew, *et al.*, 2019).

وفي الوقت ذاته، تعاني الجهات الفاعلة الوطنية غالبًا من فجوات واسعة في القدرات، ما يعني أنه حتى بعد الحصول على التمويل، لن يتسنى لها تقديم استجابة فعالة. تكون الاستثمارات المستدامة في أنظمة الاستجابة، وتشمل الصحة العامة والحماية الاجتماعية ومراقبة المخاطر والاستعداد والتنسيق، مطلوبة إلى جانب اختبار القدرة على التحمل، لإنشاء أنظمة تسليم عالية الكفاءة لأدوات التمويل التي يمكن توجيه الموارد إليها. ومن الجدير بالذكر، أن الحماية الاجتماعية التي توفر فرصة كبيرة لإخراج القطاع الأفقر من الشعوب من الفقر المدقع، وتوفير الحماية ضد الصدمات، تعتبر القطاع الاجتماعي الذي يتلقى أقل قدر من التمويل من جانب الحكومات والجهات المانحة (Marcus *et al.*, 2019).

يفتقر النظام الدولي إلى التماسك ويتخذ سُبلاً متشظية في التعامل مع مخاطر الأزمات

فيما تتسم الأزمات بالتعقيد والترابط، فإن سبل الاستجابة لها تكون منعزلة ومجزأة. تتضمن جميع الاتفاقيات الكبرى بعد عام 2015، ومنها خطة عام 2030 واتفاقية باريس والخطة الحضرية الجديدة (NUA) وخطة عمل أديس أبابا (AAAA) وخطة العمل من أجل الإنسانية، عناصر للحد من مخاطر الكوارث (DDR) والمرونة (UNDRR, 2019)، وفي واقع الحال لا توفر أيةٌ منها بشكل فردي أو جماعي التوجيه المتسق بشأن كيف يمكن للنظام الدولي التعامل مع أمور الوقاية من الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها. تقر خطة السياسة الحالية حول الترابط بين الأنشطة الإنسانية والتنمية وإحلال السلام بالحاجة إلى نُهج مترابطة وتعاونية للتعامل مع المخاطر والقابلية للتضرر. غير أن نداءات العمل الجماعي لم تتطرق بعد للإجابة عن التساؤلات الأساسية حول القيادة والمسؤوليات وتقسيم الأعمال على الجهات الفاعلة الدولية على مستوى البلدان (Poole, 2019).

المربع 5: خطة سياسة الترابط بين الأنشطة الإنسانية والتنمية والسلام

قد ترجع أصول خطة سياسة الترابط إلى تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الصادر في 2015 أمام مؤتمر القمة العالمية للعمل الإنساني، الذي دفع الجهات الفاعلة في العمل الإنساني والتنمية وإحلال السلام والأمن وغيرهم لإيجاد طرق جديدة للعمل من أجل التغلب على التجزئة وعدم الكفاية النظامية التي طال أمدها. حدد التقرير مجموعة جديدة من الالتزامات لتقليل الاحتياجات الإنسانية والمخاطر والقابلية للتضرر، وتضمن تصورًا لتجاوز المساعدات الإنمائية الرسمية القائمة على المشاريع لتقديم نتائج تحويلية على نطاق واسع (UN, 2015c).

بموجب خطة السياسة الجديدة المُصاغة في خطة العمل من أجل الإنسانية والالتزام بالتحرك، يُتوقع من الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والتنمية الحشد من أجل إنشاء تحليل مشترك، وبيان بالمشكلات، ومجموعة من النتائج الجماعية "الاستراتيجية والواضحة والقابلة للقياس" (UN, 2015c).

ولم يجر النظر في إمكانية دعم النُهج المترابطة إلا مؤخرًا (Poole, 2019). وعلى وجه الخصوص، أصدرت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD DAC) توصيةً حول الترابط بين الأنشطة الإنسانية والتنمية والسلام (OECD, 2019b). تعتبر هذه هي أول مبادرة رفيعة المستوى للسياسة لمراعاة دور وقدرة التمويل على تمكين تطبيق النُهج الجماعية عبر مجموعات من فئات معينة تعمل في أوضاع متأثرة بالأزمات.

هناك توجهات قوية للمحافظة على النُهج المنعزلة، حيث إنه خلال المفاوضات الجارية بشأن هذه التسويات الكبيرة على سبيل المثال، دعت الدول الأعضاء بقوة إلى الفصل بين مخاطر الصراعات والكوارث.[32] المؤسسات الدولية التي تدعم تنفيذ هذه الأُطر إقليمية ومحصورة في قطاعات معينة وغالبًا تنافس للحصول على الموارد.[33] وبالتالي فإن مسؤوليات تحديد وتطوير الاستراتيجيات والاستجابات العملية لإدارة المخاطر والاستعداد للأزمات تقتصر فقط على المجالات الفنية لتقليل مخاطر الكوارث، والتكيف مع التغيرات المناخية وتخفيف تأثيراتها، ومنع الصراع وإحلال السلام، واستجابة الجهات الفاعلة الناشطة في العمل الإنساني للأزمات في

31 هناك عوامل أخرى تسهم في تقييد الحصول على منتجات ARC المدرجة في تقييم 2017 التكويني ومنها: انخفاض مستوى فهم التأمين، وعدم التطابق بين الحوافز قصيرة الأجل لصناع القرارات السياسية واقتراح القيمة طويل الأجل للتأمين، إلى جانب شواغل متعلقة بالمخاطر الأساسية والأخطاء في النموذج. حصل مجال تقييم "الحصول على عقود التأمين وتطبيق خطط الطوارئ" على التقييم العام الأصفر/الأحمر (e-Pact, 2017).

32 طالبت الدول الأعضاء بشكل ملحوظ خلال المفاوضات بالفصل بين الصراع والكوارث في أهداف التنمية المستدامة، واتفاقية باريس، والتزامات القمة العالمية للعمل الإنساني، وإطار سينداي (Peters, 2017). وبناءا على ذلك، قيدت استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث (UNISDR) تعريفها للمخاطر في 2017 لتحديد: "هذا المصطلح لا يتضمن حدوث أو مخاطر الصراعات المسلحة وغيرها من أوضاع عدم الاستقرار أو التوتر الاجتماعي التي تخضع للقانون الدولي الإنساني والقوانين الوطنية" (UNISDR in Peters, 2017).

33 يتم الإقرار بأن التشظي في نظام الأمم المتحدة يسبب مشكلات في استعراض الأمم المتحدة لبناء السلام 2018 واستعراض السياسات الشامل الذي يُجرى كل أربع سنوات للأمم المتحدة (QCPR)، ويلفت ذلك الانتباه إلى عدم الترابط والمنافسة على السياسة والمنافسة على التمويل والانتشار والسلوك الإقليمي على مستوى الدولة (المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، 2017).

مرحلة ما بعد الأزمة. ومع تدفق التمويل لهذه المجالات المنفصلة، يعزز ذلك التشظي وانعدام الترابط.

ومن الجدير بالذكر أن النُهج المتشظية وغير المترابطة في التعامل مع المخاطر فيما بين الجهات الفاعلة الدولية على مستويات السياسة والمؤسسات تتكرر أيضًا على مستوى الدول، بينما يندر وجود النُهج المترابطة لفهم المخاطر والاستعداد لها والاستجابة لها. يجري تطبيق العديد من الأُطر المتداخلة للتخطيط وترتيب الأولويات المدعومة دوليًا في دولة واحدة، وتعاني كل منها من نقاط ضعف متعلقة بالمخاطر، كما أنها مجتمعةً لا تعزز التقييم المترابط للمخاطر، أو تعطي ترتيبًا واضحًا للأولويات وتكلفة الوقاية واحتياجات الاستعداد.[34] [35]

تواجه الجهات الفاعلة في مجال التنمية تحديات في ترتيب أولويات الوقاية والاستعداد

باتت الجهات الفاعلة في مجال التنمية تدرك أنه لتحقيق أهداف التنمية المستدامة يتعين عليها العمل في أوضاع معرضة للمخاطر ومتأثرة بالأزمات إلى حدٍ ما، حيث يمكن العثور على الفئات المُهمشة. وهذا يعني عدم العمل فقط في الأماكن التي تنطوي على مخاطر. أصبحت الأدوات والنُهج تخضع للتعديل والابتكار بشكل متزايد للعمل بنشاط *على* آليات تحريك المخاطر والقابلية للتضرر (انظر المربع 6). وعلى الرغم من ذلك، فإن هذا التمحور حول البلدان الأكثر تخلفًا عن الركب لا يزال غير مكتمل. ويتعين أن تتكيف العديد من جوانب السياسة والقدرة والتجربة والحوافز والأدوات بشكل أكبر لتقديم الدعم الفعال للبلدان الشريكة للوقاية من الأزمات والاستعداد لها.

المربع 6: تمحور التنمية حول الأوضاع الهشة والمتأثرة بالأزمات

تسعى جهات التمويل الفاعلة في مجال التنمية استجابةً للسياسة رفيعة المستوى والالتزامات المؤسسية لزيادة الاستثمارات في الأماكن الهشة والمتأثرة بالصراع لزيادة استثماراتها وأدواتها وآلياتها التي تستهدف الأماكن المتأثرة بالأزمات، ويشمل ذلك التعامل المباشر مع مخاطر وتأثيرات الأزمات. شهدت المساعدات الإنمائية الرسمية الموجهة للدول الهشة نموًا خلال العقد المنصرم من 52 مليار دولار في 2007 إلى 68 مليار دولار في 2016. وعلاوة على ذلك، تَركَّز نمو المساعدات الإنمائية الرسمية على 58 سياقًا هشًا، بما يفوق النمو إلى 67 سياقًا غير هش بكثير (OECD, 2018a).

أنشأت مجموعة من الجهات الفاعلة ثنائية ومتعددة الأطراف لتمويل التنمية أدوات أكثر قدرة على تحمل المخاطر التشغيلية وحصلت على التصاريح على المستوى المؤسسي لتحمل مخاطر تشغيلية أكبر (OECD, 2018c). عزز البنك الدولي على وجه الخصوص مشاركته في السياقات الهشة، وضاعف موارده المخصصة للدول الهشة بموجب IDA18.[36] وقام بزيادة التمويل الذي يهدف للاستعداد للأزمات والاستجابة لها عن طريق نافذة الاستجابة للأزمات، وأنشأ أداة سياسة جديدة لدول المؤسسة الدولية للتنمية (IDA)، ونافذة فرعية جديدة لتلبية احتياجات تمويل استضافة اللاجئين (البنك الدولي، 2017).[37] كما أعلن صندوق النقد الدولي (IMF) مؤخرًا اعتزامه زيادة عملياته في السياقات الهشة.[38]

تحتل الجهات الفاعلة في تمويل التنمية وشركاؤها موقع الريادة في ابتكار نُهج جديدة للشراكة، تتيح لهم برمجة الأموال في بيئات محدودة القدرات ترتفع بها المخاطر التشغيلية. وتتيح عقود بناء الدولة للاتحاد الأوروبي، والبرامج التنموية واسعة النطاق، مثل برنامج تعليم فتيات جنوب السودان التابع لإدارة التنمية الدولية، لشركاء التنمية توجيه الأموال لدعم الأنظمة الحكومية على مستوى الدولة، حتى في أوضاع المخاطر المرتفعة والقدرات المحدودة (OECD, 2018c). وتسعى الجهات الفاعلة لتمويل التنمية ممن تعمل عادةً فقط مع الدول لتوسيع نطاق شركائها بحيث يشملون المنظمات متعددة الأطراف والمنظمات غير الحكومية.[39]

34 لا يتم تحديد المخاطر البيئية والمناخية بوصفها مشكلات ذات أولوية في تقييمات الهشاشة وأهداف السلامة وبناء الدول في مجموعة الدول الصناعية السبع (OECD, 2018c). ونادرًا ما تتطرق تقييمات القابلية للتضرر إلى آليات تحريك الهشاشة والمخاطر العابرة للحدود (Rüttinger *et al.*, 2015). ويجري الآن تحليل أُطر التخطيط وترتيب أولويات التنمية للحكومات الوطنية والأمم المتحدة بصفة منتظمة إلى جانب ترتيب المخاطر حسب أولويتها (Poole, 2019b). كما يمكن لتقييمات التعافي وبناء السلام المشتركة التي تُجرى بالتعاون بين الحكومة والاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة والبنك الدولي في أعقاب الكوارث توفير تحليل أكثر شمولاً للمخاطر، ويشمل ذلك مجموعة كبيرة ومتنوعة من أصحاب المصلحة، ومع ذلك يكون لديهم سجل مختلط من حيث الأخذ بها وتأثيرها. وهي أيضًا مُقيدة في تطبيقها، وتتم فقط بعد دعوة الحكومة، غالبًا في أعقاب الأزمات.

35 يلاحظ Peters, Mayhew, *et al*., (2019) أيضًا قابلية تقليل مخاطر الكوارث لتجاهل الشؤون السياسية: "في فضاءات السياسة ، غالبًا ما توصف إدارة مخاطر الكوارث على أنها مسعى غير سياسي، في حين أن الخطاب حول الكوارث الذي يؤدي إلى نشوء العوامل التي تُنتج مواطن الضعف لا يراعي العوامل السياسية التي تدفع إلى مخاطر الكوارث أثناء الدراسة والتحرك".

36 انتهت العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية (IDA18) في ديسمبر 2016 وقد وفرت التمويل للمشاريع على مدى ثلاث سنوات بدءًا من 1 يوليو 2017 حتى 30 يونيو 2020.

37 يتيح نظام التحول ونظام تخفيف المخاطر التابعان للبنك الدولي زيادة التمويل السريعة لأجل "تحسين" البيئات، وحيث تتبنى الحكومات التزامات بإدارة المخاطر وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات. على سبيل المثال، اعتمد البنك الدولي مبلغ 250 مليون دولار كحزمة مساعدات على مدى ثلاث سنوات لجمهورية إفريقيا الوسطى عقب الانتخابات الديمقراطية في مارس 2016، ومثل ذلك نهاية الترتيبات السياسية الانتقالية (Poole, 2019b).

38 انظر: https://www.devex.com/news/in-imf-debut-georgieva-brings-fragility-focus-to-fiscal-policy-95788

39 على سبيل المثال أنشأ البنك الدولي مؤخرًا برامج تمويل من خلال الأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC). بدأت الحكومة الفرنسية التي تعمل عادةً بشكل رئيسي مع شركاء حكوميين في التعاون مع المنظمات غير الحكومية لإنشاء برامج تعزيز القدرة على مواجهة الأزمات عن طريق صندوق مينكا للسلام وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات (Poole, 2019b).

المربع 6 (تابع)

ولكن على الرغم من هذه التحولات والتعديلات، تظل برامج تمويل التنمية بوجه عام في أوضاع الدول الهشة والصراعات معقدة ومفعمة بالمخاطر من منظور الجهات المانحة. في واقع الحال، فإن النمو في المساعدات الإنمائية الرسمية التي تتدفق إلى الدول الهشة كان على هيئة مساعدات إنسانية، وقد حققت زيادة قدرها 144% بين عامي 2009 و2016، وخلال هذه المدة، لم تشهد المساعدات التي توفرها الدولة عن طريق البرامج أي زيادة—الأموال المتاحة لبرامج التنمية على مستوى الدولة—ولم يكن من المقرر لها ذلك في 2019 (OECD, 2018a). وفي نفس الوقت، وعلى الرغم من زيادة قيمة الأموال المخصصة للتنمية متعددة الأطراف في السياقات الهشة من 42 مليار دولار إلى 59 مليار دولار بين عامي 2012 و2016، فإن جزءًا كبيرًا من هذه الزيادة كانت على هيئة قروض غير ميسرة، غالبًا للدول ذات الدخل المتوسط (OECD, 2018b).

أولاً، يتسم دور التنمية في منع الأزمات والاستعداد لها بالغموض على مستوى السياسة. وكما ذُكر أعلاه، فإن دور ومسؤوليات التنمية في تمويل الاستعداد للاحتياجات المزمنة وتوفير تكاليف دعمها غير واضحة.[40] كما أن دور التنمية في إيجاد المخاطر وتفاقمها—على سبيل المثال، تلك التي تساعد على انعدام المساواة والتمييز ضد الجماعات المعرضة للخطر، أو تشارك في تدمير البيئة—أيضًا لا يتم التأكيد عليها بشكل كافٍ خلال أعمال التخطيط وتحديد الأولويات وعند اتخاذ قرارات الاستثمار (Poole, 2019).[41]

ثانيًا، يكتسب التعاون والشراكة مع الحكومات أهمية كبيرة لتحقيق التنمية المستدامة—غير أنه أيضًا أمر في غاية الصعوبة في الأوضاع الهشة، حيث تكون الحكومات طرفًا في صراع نشط، وفي المناطق الخاضعة لسيطرة الجهات الفاعلة غير الحكومية، وحيث لا تحدد الحكومات أولوياتها فيما يتعلق باحتياجات الحماية أو الرفاهة التنمية لمواطنيها، وحيث تكون الموارد والقدرات الحكومية محدودة للغاية.[42] يواصل شركاء التنمية تعديل البرامج والأدوات المالية للعمل في هذه البيئات السياسية الصعبة (انظر المربع 6)، ولكن تظل هناك بعض التحديات، لا سيما حيث تعتمد النماذج والنُهج على الشراكة التقليدية مع المؤسسات الحكومية. من الجدير بالذكر أن المجال الفني لتقليل مخاطر الكوارث تجنب فيما مضى أوضاع الصراع، وعلى الرغم من تنامي الوعي بالعلاقة التي تربط بين مخاطر الصراع والكوارث (UNDRR, 2019; Peters, 2019)، يندر وجود تجارب عن كيفية تقليل مخاطر الكوارث بشكل جيد في أوضاع الصراع والبيئات الهشة (Peters, 2019).

وأخيرًا، وعلى الرغم من الالتزامات على مستوى السياسة بزيادة الاستثمارات التنموية في البيئات الهشة والمتأثرة بالأزمات، هناك حوافز قوية تدفع الجهات المانحة للقيام بذلك بطرق محافظة لا توفر أغلب الدعم الفعال لمنع الأزمات والاستعداد لها. هذا، وقد تكون الحكومات شركاء عالية الخطورة، حيث تُقيد حجم المبالغ التي يستعد ويستطيع شركاء التنمية الالتزام بتوفيرها. هناك عدة مخاطر كبيرة عند العمل مع الحكومات وهي أن شركاء التنمية قد يسببون الضرر من دون قصد، لاسيما زيادة الصراع والمخاطر البيئة. وقد يتعرض رأس مال الجهات المانحة لمخاطر جمة إذا تم تمريره عن طريق مؤسسات ضعيفة عرضةً للفساد. تمثل مخاطر فساد المساعدات شاغلاً مُلحًا للمؤسسات التنموية والحكومات المانحة. وتُفضل الجهات المانحة في الوقت الراهن البرامج التي يمكن الاعتماد عليها لتوفير نتائج يمكن إسنادها (OECD, 2016). وليس من السهل غالبًا ممارسة أنشطة منع الأزمات والاستعداد لها والاستثمار في تمكين البيئات والسلع العامة التي لا تتضح نتائج بسهولة. وقد لا يلقى الاستثمار في أنشطة منع الأزمات والاستعداد لها في الأوضاع منخفضة القدرات و/أو الهشة رواجًا كاستثمار للجهات المانحة مع الأخذ في الاعتبار زيادة احتمالات حدوث انتكاس وعكس مسار التقدم المُحرز (Peters, 2017).

40 يزعم Opitz-Stapleton *et al.* (2019) أن أهداف التنمية المستدامة وحدها "لا توفر الدعم الكافي للتنمية الواعية بالمخاطر والقادرة على مواجهة الأزمات وهناك العديد من المخاطر التي ربما تُقوض إنجازها".

41 تلاحظ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2018a) أن هناك "مخاطر جديدة وجسيمة تتجلى عندما لا يحقق النمو الاقتصادي اللافت والتوقعات المصاحبة له التقدم المتناسب في توزيع الدخل وتوفير فرص العمل وزيادة القدرة على التعبير عن الآراء والمساءلة". تم توثيق التأثير الضار لمشاريع البنية التحتية التنموية واسعة النطاق بشكل جيد، ويشمل ذلك في دراسات أجراها مركز رصد النزوح الداخلي (IDMC) على تأثير النزوح الناجم عن تدمير السدود على المجتمعات المحلية (IDMC, 2017).

42 تجدر ملاحظة أن الصراع والهشاشة غير مترادفين: 19 دولة من أصل 27 دولة ترد باستمرار في تصنيفات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) للدول الهشة منذ 2008 لم تواجه صراعات خطيرة خلال العقد الأخير (OECD, 2018a).

2.4 أدوات ونُهج التمويل الناشئة

لا تعتبر بنية تمويل جهود مواجهة الأزمات الحالية ومجموعة أدوات التمويل نتيجةً للتصميم الواعي. وهي نتاج الاستجابة لنتائج لخطط السياسات، والالتزامات والتجارب، الموزعة عبر العديد من المنظمات ثنائية الأطراف ومتعددة الأطراف والدولية والإقليمية والوطنية. ولم يتم تكوين هذا النظام القديم *المخصص* لتلبية متطلبات تمويل جهود مواجهة الأزمات الحالية أو المستقبلية. وعلى الرغم من ذلك، فهناك حاليًا زخم ملحوظ واستثمارات كبيرة والتزامات بتحسين النظام وأصبحنا نشاهد العديد من الأدوات والآليات والنُهج الجديدة والواعدة الناشئة. وهي فرصة يجب اغتنامها لإعادة التوازن لنظام جهود مواجهة الأزمات وإعادة صياغته.

لا يواجه تمويل جهود مواجهة الأزمات العقبات التي تقف في طريق منع الأزمات والاستعداد لها بشكل فعال، أو العوامل المثبطة للاستجابة لمؤشرات الاحتياج المتأخرة

يندر وجود التمويل الذي يهدف لمنع الأزمات والاستعداد لها، ويتوفر أغلب تمويل الاستجابة للأزمات على أساس تقديري بتقديم المنح المرتبطة ببعض الشروط.[43] يجب صياغة وتطبيق عمليات توفير الأموال والتمويل للتصدي لبعض العقبات التي تواجه منع الأزمات والاستعداد لها، وقد يساعد استكشاف الحوافز الهيكلية للاستجابة لمؤشرات الاحتياج المتأخرة. وعلى الرغم من ذلك، هناك بين مجموعة الأدوات الحالية استخدام محدود للتمويل المتفق عليه مسبقًا للمخاطر حيث يمكن اتخاذ إجراءات منع الأزمات والاستعداد لها. وتوجد مبادرات جارية لرأب هذه الفجوات في النظام، وهي تتطلب المزيد من التجربة والتعلم وبذل الجهود على نطاق واسع. وتظل أدوات التمويل التنبؤية التي طورتها الجهات الفاعلة في المجال الإنساني على وجه الخصوص في مرحلة التجريب، ولا تتضح كيفية تمويلها على نطاق واسع. هناك أيضًا استخدام محدود للتأمين في مقابل المجهولات المعروفة. يُقر المرفق العالمي لتمويل المخاطر (GRiF) حديث التأسيس بهذه الفجوات في النظام، وقد صُمم وحصل على التمويل لدعم إنشاء أو دعم أدوات تمويل المخاطر المرتبة مسبقًا، ويقدم حوافز لمنع الكوارث والاستعداد لها كميزات أساسية في تصميمه.[44]

يتسم النظام بالتعقيد والتشظّي، ولا يتم تطبيق الأدوات والآليات بصورة تحقق أفضل تأثير.

يتم توجيه تمويل جهود مواجهة الأزمات حاليًا عن طريق العديد من القنوات المنفصلة مع قدر قليل للغاية من الفهم أو الإشراف على ما هو متاح، أو المبالغ الإجمالية لكل الأجزاء. تتدفق الأموال والتمويل الدولي من الجهات المانحة الحكومية ومتعددة الأطراف التي تفتقر في كثير من الأحيان إلى الترابط الداخلي، أو الوعي الجماعي (Scott, 2015; Swithern, 2018). ويكون لدى موفري أدوات تمويل الأزمات غالبًا حافزًا للترويج لمنتجاتها الخاصة. ويتم توجيه التمويل غالبًا عبر سلاسل معاملات معقدة إلى وكالات عديدة منفصلة—وكالات متعددة الأطراف، منظمات غير حكومية دولية، سلطات الدولة، ومنظمات محلية.

وتجتمع المنافسة على الأموال مع عمليات الاحتكار المنعزلة من جانب الوكالات في القطاع المحدد، والتركيز الزائد على الفحوصات والتوازنات التشغيلية وليس الاستراتيجية، لترسيخ حالة التشظي في تمويل جهود مواجهة الأزمات (Konyndyk, 2018). يتم غالبًا تعميم أدوات جديدة بشكل مُجزأ وليس بطريقة استراتيجية وواعية للنظام، وهو ما يسبب المزيد من التعقيد. وهناك فجوة أيضًا في محو الأمية المالية الأساسية لواضعي الخطط وصناع القرارات تُقيد قدرتهم على تقييم المزايا المقارنة لخيارات التمويل الممكنة بشكل مقارن. تكون المخاطر التشغيلية (التي تتحمل الوكالات متعددة الأطراف جزءًا منها) على وجه الخصوص مفهومة بشكل أفضل وتدار بطريقة اكثر استباقية من مخاطر الاستثمار الناشئة عن الأزمات أو تصاعد الأزمات.

والنتيجة هي أنه يصعب للغاية معرفة الأموال والتمويل المتاحين وكيفية الوصول إليهما في أية دولة معرضة للمخاطر أو متأثرة بالأزمات. من منظور الجهات المانحة، تعتبر معرفة أين يمكن استغلال الأدوات على النحو الأفضل لإعطاء أفضل تأثير أمرًا في غاية الصعوبة. كان تفشي فيروس إيبولا خلال الفترة بين عامي 2014 و2016 في مناطق غرب إفريقيا مثالاً صارخًا على الأوضاع القائمة في مناطق أخرى، حيث إنه بمجرد الإعلان عن الأزمة، تم توجيه الأموال أو إعادة توجيهها من خلال مجموعة منفصلة من القنوات، وتشمل صناديق التنمية في مجال الصحة، والمساهمات المالية والعينية الإنسانية لوكالات معينة، إلى جانب الدعم المباشر، حتى أن الحكومة والسلطات الدولية التي تُنسق الجهود فيما بينها عجزت عن معرفة الموارد المتاحة والفجوات المتبقية (انظر *inter alia* Dubois *et al*, 2015; International Development Committee, 2016).

43 يعتمد التمويل في المجال الإنساني بشكل رئيسي على المنح. يلاحظ Clarke و2019) Dercon) أن: "نافذة الاستجابة للأزمات [البنك الدولي] التابعة للمؤسسة الدولية للتنمية وغيرها من أدوات إعادة تخصيص ميزانية الأزمات مصممة لتكون بمثابة ملاذ أخير للحماية من المجهولات المعروفة. وهي لا تمنح الدول أي حافز اقتصادي مباشر لمتابعة جهود منع الأزمات أو الاستعداد لها، كما لا تسهل معرفة كيف يمكن القيام بذلك من دون إدخال تغييرات جذرية عليها".

44 المرفق العالمي لتمويل المخاطر (GRiF) هو مبادرة أطلقتها حكومتا المملكة المتحدة وألمانيا مع البنك الدولي. انظر: https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/brief/

ليست هناك طريقة حاليًا لمعرفة ما إذا كان الاستعداد المالي الوطني وعلى مستوى النظام سيلبي الاحتياجات المستقبلية بشكل كافٍ.

فيما تشير التقارير والمؤتمرات حول التغير المناخي والأزمات الإنسانية إلى نطاق التحديات المستقبلية، يتم التطرق بشكل محدود إلى صلاحية نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي ككل لتلبية جميع احتياجات توفير الأموال والتمويل لدعم جهود مواجهة الأزمات. ليس هناك نظام ولم تجرى أية محاولات لتقييم كفاية إمكانات التمويل الحالية لتلبية المتطلبات الحالية أو المستقبلية. توضح طرق تحديد مستويات التمويل لصناديق التمويل الرئيسية للنظام الدولي هذا النهج *المخصص* للاستعداد على مستوى النظام. في عام 2015، أعلنت الأمم المتحدة اعتزامها مضاعفة حجم الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ (CERF)، وهو صندوق الطوارئ المرتبط بالأزمات لنظام الأمم المتحدة، ليصبح 1 مليار دولار.[45] ولا يعتمد هدف جمع التبرعات هذا على تقييم موضوعي للاحتياجات المستقبلية.

وبالمثل، لا يبدو أن مستويات التمويل التي تتبعها نافذة الاستجابة للأزمات، وهي مصدر أساسي للتمويل واسع النطاق للاستجابة للأزمات بقيادة الحكومات، تعتمد على تقييم موضوعي للاحتياجات (Spearing, 2019).

هناك العديد من المبادرات والأدوات التي توفر المراقبة والرصد لمخاطر الأزمات (انظر المربع 7)، ومع ذلك لا توجد جهة فاعلة على مستوى النظام مسؤولة عن جمع هذه المعلومات وتحليلها والاستعداد للمخاطر المستقبلية، أو ربط هذا التحليل بالاستعداد المالي. فيما يتولى صندوق النقد الدولي أعمال الرصد الدورية واختبار القدرة على التحمل للأنظمة المالية والاقتصادية، ولديه مجموعة من أدوات التمويل للاستجابة لصعوبة موازنة المدفوعات والأزمات المالية الدولية، فليس هناك بديل مكافئ له لأنواع مخاطر الأزمات الأخرى.

المربع 7: رصد المخاطر على مستوى النظام

مراقبة المخاطر الناشئة

تستخدم المنظمات التنموية والناشطة في العمل الإنساني مجموعة من الأدوات والأنظمة لمراقبة مؤشرات الأزمات ومخاطرها بشكل دوري. على سبيل المثال:

- تحلل شبكة أنظمة الإنذار المبكر من المجاعة (FEWS Net) البيانات الخاصة بـ 28 دولة لتطوير نظرة عامة عن انعدام الأمن الغذائي الحالي وفي المستقبل القريب؛[46]
- يراقب البنك الدولي بشكل دوري أسعار الغذاء في مقابل عتبات الأزمات وقد بدأ في تطبيق منصة عالمية لمخاطر الأزمات (GCRP) تتضمن تقييم ومراقبة مخاطر الأزمات متعددة الأبعاد (World Bank, 2018)؛
- تضم اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC) مجموعة عمل معنية بالإنذار المبكر بالمخاطر والاستعداد لها، تضطلع بإنشاء استعراض نصف سنوي للتصعيد المتوقع للمخاطر والحاجة لإفادة صناع القرار بالمعلومات بشأن المواقع حيث يكون الاستعداد الإضافي بين الوكالات مطلوبًا (IASC, 2018)؛
- توفر أداة مؤشر إدارة المخاطر (INFORM) تقييمات لاحتياجات الأزمات الحالية والمخاطر المستقبلية، بناءً على تحليل مجموعة من المؤشرات لأنواع المخاطر ومواطن الضعف المختلفة، إلى جانب القدرة على الصمود.

التنبؤ بالمخاطر المستقبلية

تستخدم التحليلات التنبؤية النمذجة الإحصائية لمحاولة توقع احتمالات حدوث الصدمات المستقبلية أو شدتها أو حجمها أو مدتها، أو تحديد مسار الأزمات الحالية. تعتبر التحليلات التنبؤية مجالاً آخذًا في النمو، ويشهد توافر البيانات ذات الصلة تطورًا كبيرًا، كما الحال مع الأدوات والأساليب المتبعة لتحليلها، وتسعى العديد من الوكالات لتجربة التطبيقات في هذا الصدد. على سبيل المثال:

- حدد مشروع Jetson التابع لمفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين في الصومال المؤشرات البديلة إلى جانب المؤشرات غير الرسمية في محاولة للتنبؤ بحركة السكان إلى إثيوبيا؛[47]
- تتعاون لجنة الطوارئ المعنية بالكوارث (DEC) مع وحدة الهشاشة والصراع والعنف التابعة للبنك الدولي لتطوير نموذج تنبؤي كمي من شأنه تحديد الدول المعرضة لمخاطر الصارع والعنف؛
- في عام 2019، أدمج مركز البيانات الإنسانية التابع لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (UN OCHA) التحليلات التنبؤية في مجال عمله الأساسي، ودعا لاجتماع يحضره الخبراء والممارسون لمشاركة خبراتهم وبدء عملية من التعاون المستمر. وفي نفس الوقت حيث يجري إنشاء نماذج جديدة تنبؤية لإفادة عمليات الأمم المتحدة الإنسانية بالمعلومات،[48] فهو يركز أيضًا على تطوير نموذج قياسي على مستوى القطاعات لضمان الجودة للأدوات التنبؤية، مدركًا للمخاطر الفنية والأخلاقية الجسيمة المرتبطة بالنماذج التي قد تشوبها عيوب وسوء استخدام الخوارزميات (مركز البيانات الإنسانية، 2019).[49]

2.5 الدوافع المحدودة للتعلم والتكيُّف

إن طريقة استخلاص الدروس المستفادة والتكيُّف لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي تنطوي على الكثير من المشكلات. وهذا قصور متجذر في آليات المساءلة الأساسية للنظام، ويجعل من الصعب التأثير في *الوضع القائم*. ومع ذلك، فهناك فرص للتأثير بتغيير النظام من خلال توسيع نطاق المشاركة والمساءلة تجاه الأفراد المتأثرين بالأزمات أو المعرضين لمخاطرها، وأيضًا بتحديد ودعم الشخصيات المؤثرة والساعين للتعجيل بتغيير النظام.

يؤدي انعدام المساءلة تجاه الأفراد المتأثرين بالأزمات أو المعرضين لمخاطرها لتقييد دوافع التغيير والتحسين

يفتقر النظام الدولي للاستجابة للأزمات بشكل أساسي إلى دوافع التدقيق، إما من جانب عملائه الأساسيين، وهم الأفراد أو الحكومات المتأثرة بالأزمات أو المعرضة لمخاطرها، أو من جانب كيان يمتلك صلاحية الإشراف على النظام ككل(Obrecht and Warner, 2016; Konyndyk, 2018).[50] ولا تتعرض الجهات الفاعلة الدولية لأية عواقب حال تأخر وصول المساعدات، أو فشلها في تلبية الاحتياجات. والخاسرون هم الأفراد المتأثرون بالأزمات أو المعرضون لمخاطرها، ممن ليست لهم حقوق رسمية لدى موفري المساعدات الدوليين، وممن يمتلكون عددًا محدودًا من الفرص لمواجهة النظام أو إخضاعه للمساءلة. وتكون المسؤوليات بوجه عام، إن وُجدت، ضمنية وموزعة عبر مجموعة متشظية من المؤسسات والأدوات، ولذلك يكون التغيير تطوعيًا وتقديريًا، مع عدم الخضوع للمساءلة أو وجود أي عواقب عند الفشل في تقديم الخدمة أو التحسين (Knox-Clarke, 2017). يمنع التشظي أيضًا عملية التعلم، إذ تنتج المبادرات المنعزلة دروسًا منعزلة، ما يعوق التعلم بالنسبة للنظام ككل.

كان يتم تحفيز التغيير فيما مضى ليس من خلال برامج التغيير المتعمد فقط، وإنما بالجمع بين الظروف العرَضية والتصميم، ويشمل الصدمات الكبرى أو أوجه الفشل، والطلب المتغير والبيئات الخارجية، والتحولات في تقدير المخاطر، والتحولات في السياسات المحلية، والإصلاح المتعمد، والأدلة، والممارسات الجيدة الناشئة (Knox-Clarke, 2017; OECD, 2018c).[51] [52]

التغيير غالبًا منقوص وقصير الأجل

إذا حدث أي تغيير، فلا تتم متابعته بشكل مستدام غالبًا، ولذا يتم استخلاص الدروس المستفادة بشكل جزئي، أو نسيانها سريعًا. توضح عمليات الإصلاح التي تمت على إثر الفشل الكبير في الاستجابة للمجاعة التي تعرض لها القرن الإفريقي في 2011/2010 وتفاديها المشكلة الهيكلية المرتبطة بالفجوة في المساءلة والتدقيق وما ترتب على ذلك من التكرار غير المكتمل في تمويل الإصلاح (انظر المربع 8). التأثير النهائي هو خليط من التعديلات التدريجية غير المترابطة بوجه عام، وافتقار المخاطر إلى الموضوعات الحرجة تمامًا.

← 45 منذ الإعلان عن الهدف الطموح لمضاعفة حجم الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ (CERF) في 2015، شهدت المساهمات نموًا مطردًا (426 مليون دولار في 2016، 515 مليون دولار في 2017، 555 مليون دولار في 2018) وحاليًا يقترب كثيرًا من مبلغ مليار دولار المتوقع بلوغه.

← 46 يُستخدم نموذج التصنيف المتكامل للمرحلة (IPC) على نطاق واسع لتصنيف مراحل انعدام الأمن الغذائي على مقياس من 1 (الحد الأدنى) إلى 5 (الكارثة/المجاعة).

← 47 بناءً على مقابلات شخصية أُجريت مع أشخاص متأثرين بالمجاعة في الصومال إلى جانب تحليل البيانات، اتضح أن التباين في الأسعار في سوق الماعز كان مؤشرًا جيدًا على حركة السكان المستقبلية. تفضل بزيارة http://jetson.unhcr.org/story.html

← 48 تشمل تضمين آليات التحرك التنبؤية التجريبية للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ فضلاً عن دعم مكاتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (UN OCHA) لتطوير خطط استجابة إنسانية استشرافية.

← 49 تشمل الشواغل الأخلاقية في علم البيانات، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالإنصاف والصلاحية وعدم الكشف عن الهوية والخصوصية وملكية البيانات والأفكار والرؤى المستنبطة، إلى جانب تباين المعلومات. كما أن مشكلة "الجمود"، أو قابلية الأساليب الحسابية للإلمام بالحالة الراهنة في العالم وترميزها ومن ثم جعلها أصعب في التغيير تمثل أيضًا خطرًا كبيرًا. كذلك يعتبر تحليل النتائج السلبية الزائفة والنتائج الإيجابية الزائفة في التحليل التنبؤي أمرًا محوريًا في أوضاع الأزمات.

50 يلاحظ Obrecht وWarner (2016) أن نظام المساعدات الإنسانية على سبيل المثال: "عبارة عن مجال مدفوع بالعرض حيث لا تكون الأطراف التي يُقصد لها الاستفادة من منتجاته وخدماته ليست هي نفس الجهات الفاعلة التي تقرر ما سيتم تقديمه أو كيفية تقديمه".

51 على الرغم من التصور الذي طال أمده بشأن ضرورة تكييف التمويل الإنمائي حسب الأوضاع الهشة والمتأثرة بالأزمات، تؤدي عمليات الإصلاح الرسمية الأخيرة، وتشمل الصفقة الجديدة للتعاون في الدول الهشة، في أفضل الأحوال إلى التغيير التدريجي. وخلال السنوات القليلة الماضية، تسارعت وتيرة التغيير في تمويل جهود مواجهة الأزمات استجابةً لمجموعة من المحفزات، من بينها التحول الذي تشهده معايير السياسة العالمية في العديد من أُطر السياسة بعد عام 2015، والمراجعات المؤسسية وتدريبات التعلم ذات المواعيد المحددة، والضغوط الصدمات الخارجية، لا سيما أزمة اللاجئين الإقليمية في الشرق الأوسط، وتفشي فيروس إيبولا في غرب إفريقيا في 2016/2015، والتأثيرات السياسية المحلية، وتشمل تغير الإدارات في الدول المانحة ثنائية الأطراف وتحول الاهتمامات الاقتصادية والسياسية (OECD, 2018c).

52 جاء إصلاح نظام المساعدات الإنسانية مدفوعًا بشدة بالتصحيحات التي أوجبتها الإخفاقات واسعة النطاق وأوجه القصور في الاستجابة العامة. على سبيل المثال، جاءت الإصلاحات في نظام المساعدات الإنسانية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC) مدفوعةً بدراسة أسباب أوجه القصور في الاستجابة الدولية لزلزال المحيط الهندي والتسونامي في عام 2004، وبرنامج التحول لعام 2011 الذي أُنشئ في أعقاب زلزال هايتي 2010 وفيضانات باكستان. انظر: https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda

المربع 8: الإصلاح المالي غير المكتمل: عندما تكرر الخطأ في الصومال

أخفق المجتمع الدولي في الاستجابة للعلامات المبكرة للجفاف في القرن الإفريقي في 2010. وبحلول 2011، تفاقمت الأوضاع لتصل إلى مجاعة أودت بحياة ما يزيد على 260 ألف نسمة في الصومال، وكانت لها تأثيرات مدمرة على إثيوبيا وكينيا.

دفع إدراك هذا الإخفاق الحاد على مستوى النظام (Darcy, 2012) لإطلاق العديد من المبادرات والالتزامات (انظر *inter alia* Hillier and Dempsey, 2012; Independent Commission for Aid Impact (ICAI), 2012). في الصومال، تم تخصيص آليات جديدة وأموال لتحسين أنظمة الإنذار المبكر وتعزيز القدرة على الصمود، وفي كينيا وإثيوبيا، تم تعزيز شبكات الأمان وتدابير تمويل جهود مواجهة المخاطر. وعلى الصعيد الإقليمي، أطلق الاتحاد الإفريقي (AU)، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (IGAD) والبنك الإفريقي للتنمية مبادرات جديدة لمواجهة الجفاف.

وفي 2017، عند اكتشاف العلامات المبكرة على الجفاف، تحرك المجتمع الدولي بشكل سريع وحاسم.[53] غير أنه في 2019، وعندما ظهرت العلامات التحذيرية المبكرة على الجفاف مرة أخرى، لم يتم استنفار الجهود بشكل مماثل، حتى على الرغم من تحسين عوامل التمكين، مثل الأدلة والقدرة على الوصول والقدرة والحيز السياسي.

تم رصد مليار دولار لخطة الاستجابة الإنسانية للصومال في 2019، منها 710 مليون دولار خُصِّصت لخطة الاستجابة للجفاف، وتمويل 22% فقط منها بحلول منتصف العام، ما حدا بالصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ المبادرة بتخصيص واحد من أكبر المبالغ على الإطلاق.[54] وعلى الرغم أنه كان من المقدر أن يحمي التحرك المبكر مليون شخص من الجوع الحاد (UN OCHA, 2019)، تم تمويل 50% فقط من الخطة بحلول سبتمبر 2019. غير أن هذا الاعتماد المستمر على التمويل القائم على نداءات الإغاثة يعتبر لُب المشكلة، وهو أحد أعراض التعلم الجزئي من 2011. لقد كان الدرس محددًا بشكل جيد (انظر Seal and Bailey, 2013)، ومع ذلك لم تتم مطابقة الآليات النظامية القائمة على الأدلة للإنذار المبكر بالآليات النظامية القائمة على الأدلة للتحرك المبكر غير المصحوب بالشعور بالندم، مدعومًا بالتمويل المرتب مسبقًا.

تتم إدارة سُبل الاستجابة بتمويل جهود مواجهة الأزمات غالبًا باستخدام الأدوات وبناءً على الأزمة، ويتم التعامل مع قطاع معين من احتياجات التمويل، ويتم إجراء القليل من التحليل النقدي والتدقيق للتجارب.[55] ولم تكن الإصلاحات التي تمت في أعقاب تفشي فيروس إيبولا في 2015 في غرب إفريقيا مكتملة وأبرزت الاهتمام المحدود بين الجهات الفاعلة الدولية للتعامل مع تحديات التمويل الأكثر صعوبة والأبعد مدى لمنع تفشي الأمراض والأوبئة والاستعداد لها والتعافي منها (انظر المربع 9).

53 مع وجود أدلة واضحة على تردي أوضاع الأمن الغذائي، ضاعف منسق الشؤون الإنسانية في الصومال حجم المساعدات الإنسانية لتصل إلى 1.5 مليار دولار، واستجابت الجهات المانحة، على رأسها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والمملكة المتحدة، سريعًا بمخصصات مالية جديدة أكبر. وعزز البنك الإفريقي للتنمية دعمه لبرامج البنية التحتية طويلة الأجل لزيادة القدرة على مقاومة الأزمات.

54 في يونيو 2019، أعلن الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ (CERF) عن اعتزامه الإفراج عن 45 مليون دولار للتعامل مع أزمة الجفاف في الصومال وإثيوبيا وكينيا، مع تخصيص ثلثي المبلغ للصومال.

55 يلاحظ Knox-Clarke (2017) المخاطر المرتبطة بالتركيز على التغيير الذي يتخذ شكل منتجات جديدة، والذي قد يصرف الانتباه ويساعد على عدم إجراء تغيير جذري.

المربع 9: تغيير تقوده الأدوات وليس المشكلات—استخلاص الدروس غير المفيدة من أزمة تفشي إيبولا

خلال عامي 2014 و2015، أُصيب أكثر من 28700 شخص بعدوى فيروس إيبولا، ولقى 11300 حتفهم في سيراليون وليبريا وغينيا. وعندئذ واجه العالم أزمة كبرى عابرة للحدود لا تتوافق مع النماذج القائمة لمنع الأزمات والاستجابة لها، وقد سلطت هذه الأزمة الضوء على مواطن الضعف السياسية والمؤسسية والمالية المتوطنة. وتجلت ثلاثة دروس متعلقة بتمويل جهود مواجهة الأزمات ولكنها لم تؤدي بعد لأي تغيير نظامي.

- **الاستثمار طويل الأجل في الاستعداد والوقاية.** تتفق العديد من المراجعات التي صدرت في أعقاب أزمة إيبولا على أن التمويل طويل الأجل لتقوية الأنظمة الصحية للدول هو أمر لا بد منه لمنع انتشار الجائحة والاستجابة لها (Gates, 2015; Independent Panel, 2015; WHO, 2015). يجب على جميع الدول بموجب الاتفاقيات العالمية وضع خطط وطنية للتعامل مع الأوبئة والأمراض المتوطنة. بالنسبة للدول الأكثر فقرًا، يتطلب ذلك التمويل المستمر من الجهات المانحة، ومع ذلك لا توجد حاليًا أي التزامات أو خطة تمويل شاملة لتحقيق ذلك (Independent Panel, 2015; WHO, 2015; Commission on a Global Health Risk Framework for the Future (GHRF), 2016; Glassman *et al.*, 2018).
- **التمويل السريع المُرتب مسبقًا في المراحل الأولى لتفشي الوباء.** تم توجيه الدعوة لتطبيق آليات تمويل جديدة لسرعة الاستجابة العالمية تجاه حالات الطوارئ الصحية بشكل أفضل، غير أن النتائج كانت جزئية ومتشظية، ولم تتضح فاعليتها. ومن الأمور الجديرة بالذكر إنشاء مرفق تمويل حالات الطوارئ الوبائية، والذي تضمن نافذة توفر النقد والتأمين نالها الكثير من النقد من خارج البنك الدولي، ولم يُنشر بعد أي تقييم مستقل لها بشكل عام. وكان إخفاقه في الاستجابة لتفشي وباء إيبولا في جمهورية الكونغو الديمقراطية قد ألقى الضوء على المخاوف بشأن ما إذا كان تصميمه قد تأثر غالبًا بالجائحة السابقة وليس اللاحقة، وقد حفز ضخ الاستثمارات في أنشطة الوقاية والاستعداد، ووفر الحماية المناسبة ضد المخاطر الفعلية بالتكلفة العادلة.[56]
- **الدعم المستمر للتعافي والصمود.** تعرضت اقتصادات كلٍ من سيراليون وليبريا وغينيا كذلك لصفعة قوية وزادت معدلات الفقر بها (World Bank, 2016). ومع ذلك، لم يكن الدعم الدولي الموجه للتعامل مع هذه التأثيرات وتعزيز القدرة على الصمود أمام الأزمات المستقبلية واضحًا ومتوقعًا. في أبريل 2015، دعت الدول المتأثرة لوضع خطة طموحة للدعم الدولي تشمل تمويل بقيمة 8 مليار دولار فضلاً عن إسقاط الديون، وتحقق هذا الهدف بشكل جزئي بتوفير تمويل متعهد به بقيمة 4.5 مليار دولار. ولكن بحلول يونيو 2019، تم صرف أقل من ثلث المبلغ الكلي المتعهد به. وهذا يعكس وجود مشكلات عامة متعلقة بالقدرة على التتبع وامتصاص الصدمات، إلى جانب تحديات بشأن الاستثمارات الإنمائية التالية للأزمة بخصوص جهود الحشد وتنفيذ البرامج.[57]

56 من بين الانتقادات الموجهة أن نافذة التأمين تتدخل فقط في حالات الأوبئة وليس الأمراض المتوطنة (Summers cited in Igoe, 2019). تلقت جمهورية الكونغو الديمقراطية منحة سريعة بقيمة 20 مليون دولار من نافذة النقد في 2019 لمواجهة الأزمة، غير أن التدخل الفعلي بدفع مبلغ التأمين لم يتم إلا بعد وصول دولتين على الأقل إلى عتبة الخطورة. وتطرق آخرون إلى مخاوف بشأن مخاطر صرف أموال الجهات المانحة بعيدًا عن جهود الوقاية وتكبيد الجهات المانحة تكاليف زائدة عن الحد لتغطية المخاطر (Stein and Sridar, 2017).

57 لاحظ مسؤول الأمم المتحدة للتتبع والتمويل، الدكتور بول فارمر: 'أن العجز يعكس مشكلة مستمرة بعد الأزمات الإنسانية: وهي أن الأفراد يمضون قدمًا، ويتم التمويل الإنمائي الذي يساعد في منع وقوع الكارثة التالية ببطء. [...] لدينا نهج لاضطراب نقص الانتباه في التعامل مع الكوارث والفوضى" (Farmer cited in Mackay, 2018).

محمد تراوالي وفريق التوثيق [الإيبولا] الخاص به عند وصولهم إلى مكامي في مقاطعة بورت لوكو، سيراليون.
الصورة: عريف بول شول/ وزارة الدفاع للمملكة المتحدة

3

حل جيد لتمويل جهود مواجهة الأزمات

يحظى التمويل بقدرة فريدة على إعادة صياغة الطرق التي تتبعها الجهات الفاعلة الوطنية والدولية لمنع الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها، وهناك بالفعل زخم متزايد للتغيير. وبدلاً من انتظار السياسات أو الحلول الشاملة الجديدة، هناك خطوات يمكن اتخاذها الآن لوضع نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي على الطريق الصحيح لمواجهة بعضٍ من التحديات الأكثر إلحاحًا.

هناك نقاط اتصال أساسية وشخصيات تسعى لإحداث التغيير على نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات يمكن الاستعانة بها لتحفيز التغيير. وتجري حاليًا تجربة الأدوات والنُهج الجديدة وقد بدأ ذلك في تحول مجرى السياسة نحو ما قد يكون ممكنًا. قامت الجهات الفاعلة في العمل الإنساني على سبيل المثال بتجريب واختبار التمويل التنبؤي، ولعبت دورًا محوريًا في إقامة الأدلة وبث الثقة في هذه الأدوات والنُهج الجديدة. وبتنفيذ برنامج مستمر من التجريب المتعمد والتعلم المفتوح، يمكن اكتشاف وتعلم المزيد بسرعة أكبر حول الأمور المجدية وتلك التي تتطلب التحسين للعمل بشكل أفضل.

نعرض في هذا القسم:

- مفهوم وتعريف جديدان لتمويل جهود مواجهة الأزمات، لتقديم خطاب متسق، ورؤية منطقية من شأنها الارتقاء بكفاءة نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات؛
- خطوات لتنفيذ هذه الرؤية على مستوى الدولة؛
- مجموعة من التحركات لتمكين الاستعداد المالي على مستوى النظام ضد المخاطر المستقبلية.

3.1 الاتفاق على رؤية جديدة لتمويل جهود مواجهة الأزمات

فيما يتناول هذا التقرير مسألة "تمويل جهود مواجهة الأزمات" بالتفصيل، لم يصبح هذا المفهوم بعد ضمن قائمة المفردات، ولا يوجد نظام دولي معترف به لتمويل جهود مواجهة الأزمات. ومن ضمن أولويات العمل الأساسية الاتفاق على المبادئ الأساسية لتمويل جهود مواجهة الأزمات، وما هو الشكل المُتصوَّر للنظام الفعال.[58] نقترح هنا تعريفًا صالحًا لتمويل جهود مواجهة الأزمات، ورؤية منطقية من شأنها الارتقاء بكفاءة نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات للمراجعة والنقاش.

يعني **تمويل جهود مواجهة الأزمات** في أبسط صوره توفير الأموال والتمويل المستخدم لمنع الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها. على مستوى المبدأ، يجب أن يكون تمويل جهود مواجهة الأزمات في صالح الأفراد المتأثرين بالأزمات أو المعرضين لمخاطرها، ويجب أن يهدف لتوفير الأموال والتمويل بشكل يمكن الاعتماد عليه حتى يستطيع الأفراد والمجتمعات والبلدان وضع الخطط. ويجب حيثما أمكن أن يشترط توافر الظروف المواتية للاستثمارات المناسبة التي تهدف لمنع الأزمات والاستعداد لها، أو يدعمها أو يسعى لتهيئتها، وتشمل صياغة الحوافز للأفراد والمجتمعات والبلدان والنظام الدولي لمنع وقوع الأزمات والاستعداد لها.

من الناحية العملية، فإن تمويل جهود مكافحة الأزمات هو توفير الأموال والتمويل الذي يعزز ويستهدف على وجه الخصوص منع الأزمات والاستعداد والاستجابة لها. وقد يتخذ أحد الأشكال التالية: (أ) التدفقات النقدية للمتلقين (مثل المنح المالية) والتي يمكن الترتيب لها بشكل مسبق أو الاتفاق عليها في الوقت الفعلي، (ب) التدفقات النقدية إلى المتلقين ومنهم عن طريق وسيط تمويل (مثل القروض أو التأمين).

النظام الدولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات في أبسط صوره هو بمثابة شبكة من الكيانات التي توفر أو تتلقى المساعدات الدولية (المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA)) لتعزيز أو دعم البلدان في توفير متطلبات التعامل مع المخاطر أو تأثيرات الأزمات أو تعويضها.[59] وحاليًا ليس هناك "نظام" واحد مترابط من حيث الحوكمة أو التنسيق أو العمل.

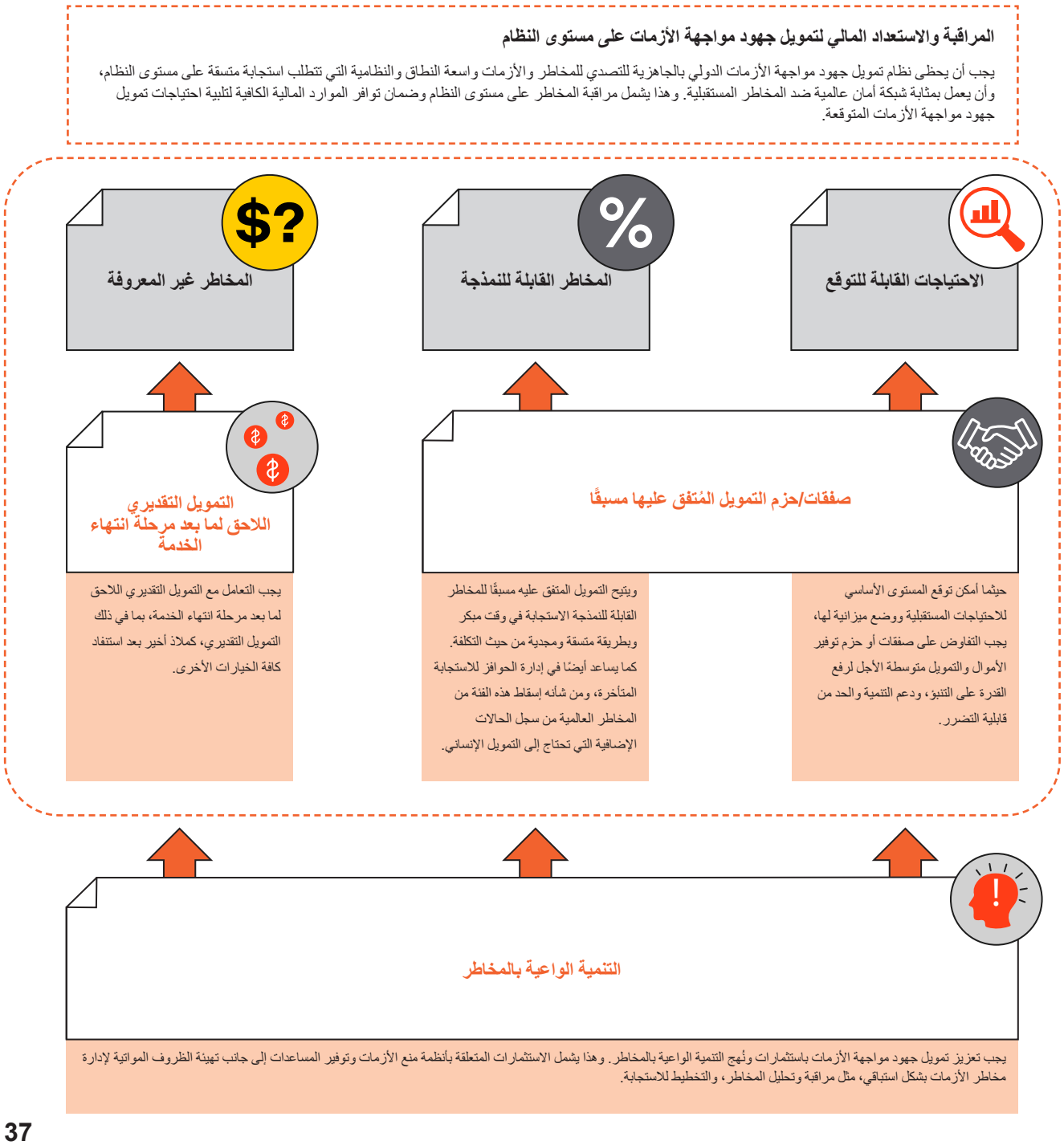
58 Knox-Clarke (2017) يوضح على سبيل المثال: "لأن التغيير يتوقف في نهاية المطاف على سلوك الأشخاص، يجدر بهم فهم أسباب التغيير، والمزايا التي ينطوي عليها، إلى جانب نطاق وطبيعة عملية التغيير".

يجب تمكين نظام دولي فعال لتمويل جهود مواجهة الأزمات لضمان تلقي الأفراد الذين يتعرضون لأسوأ الأزمات الدعم الذي يحتاجونه في الوقت المناسب، لإيقاف المعاناة الشديدة وإنقاذ الأرواح. ويجب أن يعمل مثل هذا النظام بمثابة شبكة أمان عالمية في أوقات الأزمات، وأن يوفر الدعم والتمكين لجهود منع المخاطر المستقبلية والاستعداد لها. بمقتضى هذا التعريف، وبما يتماشى مع الالتزامات والأدوار والمسؤوليات العالمية القائمة:

- تضطلع الحكومات بمسؤولية رئيسية تتمثل في مساعدة وحماية المواطنين من المخاطر والأزمات؛
- تدعم الجهات الفاعلة الدولية (لا سيما الحكومات والمؤسسات متعددة الأطراف غير المتأثرة) الحكومات المتأثرة وتمد يد العون لها للوفاء بمسؤولياتها حسب الالتزامات التي حُددت لها، مثل أهداف التنمية المستدامة (SDGs) وإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث؛
- إذا لم تكن الحكومات قد رتبت أولوياتها المتعلقة بمصالح شعوبها، وإذا كانت قدرات الحكومة تعجز أمام الصدمات غير المتوقعة، يؤدي التمويل التنموي والإنساني كملاذ أخير دورًا في توفير شبكة أمان عالمية للأفراد المعرضين للخطر.

يجب أن يؤدي النظام دوره حسب الرؤية المنطقية المحددة في الشكل 6.

الشكل 6: فكرة منطقية لنظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الجديد



المربع 10: العناصر الأساسية لأدوات تمويل جهود مواجهة الأزمات الفعالة

مثلما الحال مع نظيراتها التجارية، تتيح أدوات تمويل جهود مواجهة الأزمات للأفراد والمنظمات والحكومات دفع الأموال، وتلقي الدفعات المالية، ويعتمد حجم الأموال والتوقيت غالبًا على درجة الخطورة التي تتحدد بواسطة آليات التحريك أو العتبات المتفق عليها مسبقًا.

نوع الأداة	كيفية صرف الأموال	كيف يتم سداد التمويل
قرض	يتم صرف مبلغ يُعرف باسم أصل القرض في بداية عملية تقديم القرض.	سلسلة من عمليات سداد المدفوعات المستقبلية.
منتج تأمين	صرف المبالغ المطلوبة بعد وقوع الحدث المؤمَّن عليه.	سداد دفعة أقساط مقدمًا.
قرض مشروط	يتم صرف مبلغ يُعرف باسم أصل القرض بعد وقوع حدث مؤهل.	رسوم ترتيب بالإضافة إلى سلسلة من عمليات سداد المدفوعات المستقبلية التي تتم بعد صرف القرض.
منتج تأمين يُموله قرض	يُصرف المبلغ المطلوب فقط بعد وقوع الحدث المؤمَّن عليه.	سلسلة من عمليات سداد المدفوعات المستقبلية.

يجب أن تتضمن أدوات تمويل جهود مواجهة الأزمات كحد أدنى العناصر الأساسية لهدف الأزمة، وخطة متفق عليها لصرف ودفع الأموال، إلى جانب المستوى الأساسي للمساءلة. وعلى الرغم من ذلك، يمكن أن يحقق تمويل جهود مواجهة الأزمات المزيد من الإنجازات مع التصميم والإدارة بعناية حتى يساهم بشكل فعال وخاضع للمساءلة في منع الأزمات وتخفيف آثارها والاستعداد والاستجابة لها. تشمل المكونات الأساسية لأدوات تمويل جهود مواجهة الأزمات ذات "المعيار الذهبي":

- هدف واحد لجهود مواجهة الأزمات يركز على البحث عن الفئات الأكثر تضررًا؛
- خطط صرف ودفع الأموال التي تحقق القيمة في مقابل المال؛
- عملية تصميم تتضمن المجتمعات المعرضة للضرر لضمان ملاءمة الأداة للسياق وفهم المستخدمين النهائيين لها؛
- عملية مراقبة وتقييم توفر التدقيق والمساءلة للتحقق من أن الأداة تحقق الهدف منها؛
- التوافق مع الأدوات والنُهج الأخرى من الناحية الاستراتيجية لتكوين استراتيجية أعمّ للتعامل مع المخاطر الرئيسية وتقليلها.

الشكل 7: أدوات تمويل جهود مواجهة الأزمات القياسية والخاصة بالأزمات وذات المعيار

3.2 إنشاء حزم مترابطة لتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلدان

لتجاوز النُهج *المخصصة لأغراض معينة* على مستوى البلد، يجب أن ترتكز جهود الاستجابة للأزمات على تقييم واقعي للمخاطر وتأثيرات الأزمات. ويجب مضاهاتها باستراتيجية تمويل وحزمة من التزامات وأدوات التمويل للتعامل مع متطلبات منع الأزمات والاستعداد والاستجابة لها. ويجب تصميم تدابير وحوافز المساءلة بعناية للاستثمار في منع حدوث الأزمات والاستعداد لمواجهتها وإدماجها في حزم وآليات تمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلدان، فضلاً عن إدارتها بكفاءة.

تكييف حزم تمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلدان حسب تقييم المخاطر واحتياجات التمويل وتوفير الأموال

ويجب أن يمثل الهدف والتحليل المشترك لاحتياجات مواجهة الأزمات والمخاطر اللبنات الأساسية لنهج مترابط لتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البدل. ربما يتم تكييف حزم التمويل حسب أنواع أو قطاعات معينة من المخاطر لتسهيل قابلية التوقع وتحفيز إدارة المخاطر والاستعداد لها، إلى جانب توزيع المهام بشكل أوضح عبر الجهات الفاعلة والأدوات الدولية المتعلقة بالتمويل. فيما يلي القطاعات الكبرى للاحتياجات والمخاطر من منظور تمويل جهود مواجهة الأزمات (انظر الشكل 6).

- الاحتياجات القابلة للتوقع – احتياجات من المرجح أن تحدث في المستقبل بدرجة عالية من اليقين، ومن ثم يمكن صياغتها ووضع ميزانية لها بشكل موثوق مقدمًا، على سبيل المثال، استخدام خط ميزانية أو قرض متعدد السنوات. ويمكن التفاوض على صفقات أو حزم التمويل وتوفير الأموال متوسط الأجل لتعزيز القدرة على التنبؤ ودعم التنمية وتقليل القابلية للتضرر.
- الاحتياجات التي تنشأ عن أحداث غير مؤكدة يمكن تحديد نماذج لمخاطرها – يمكن تحديد كمية بعض الاحتياجات، كما يمكن التخطيط للتمويل بشكل منطقي مقدمًا. ونظرًا لأن الأحداث تكون غير مؤكدة، فمن غير المرجح أن تكون مجدية من حيث التكلفة أو قد لا يمكن تخصيص بنود لها في الميزانية لأسباب سياسية. من المحتمل أن تتطلب مثل هذه الاحتياجات تجميع المخاطر على الصعيد الإقليمي أو العالمي أو مع مؤسسات القطاع الخاص، من خلال التأمين على سبيل المثال (World Bank, 2014).
- الاحتياجات التي تنشأ عن مخاطر غير معروفة وأوضاع إنسانية – لا يمكن التخطيط لمثل هذه الاحتياجات بشكل مسبق ومن ثم تتطلب شكلاً من أشكال التمويل التقديري اللاحق لما بعد مرحلة انتهاء الخدمة، على سبيل المثال من خطط الاستجابة والنداءات المنسقة، أو من صناديق الاستجابة للأزمات المحددة مثل نافذة الاستجابة للأزمات (CRW) التابعة للبنك الدولي أو الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ (CERF) الخاضع لإدارة الأمم المتحدة.

ويجب تضمين الاستراتيجيات الخاصة بتلبية احتياجات تمويل جهود مواجهة الأزمات في عمليات التخطيط الحالية على مستوى البلدان لضمان اتساقها. تعتبر استراتيجيات التمويل على مستوى البلدان التي تدعم وضع خطط التنمية بوجه عام ممارسة جيدة مقبولة لضمن أن التمويل وتوفير الأموال مُستهدفان بشكل جيد وقد خضعا للتهيئة لتحقيق النتائج المرجوة.[60] يتم تكييف مثل هذه الاستراتيجيات واختبارها في أوضاع هشة في البلدان ذات الدخل المنخفض لعدد الحالات المتأثرة بمخاطر الأزمات الشديدة والأزمات المزمنة، من جانب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وفي تقييمات البنك الدولي-الاتحاد الأوروبي-الأمم المتحدة الحالية للتعافي وإحلال السلام (RPBA).[61] قد تتضمن التركيز بشكل صريح على تحديد والتعامل مع الأسباب الجذرية للمخاطر والقابلية للتضرر، وقد تعد بمثابة أداة مفيدة من شأنها الجمع بين الجهات الفاعلة من مختلف المجالات.[62، 63] مع تطبيق هذه الأدوات وتكييفها على نطاق أوسع، تلوح في الأفق الفرص لإدماج استراتيجيات تمويل جهود مواجهة الأزمات في أُطر وعمليات التخطيط والتمويل الحالية على مستوى البلدان.

إدماج الحوافز لتحمل مسؤولية منع الأزمات والاستعداد لها في حزم التمويل

يجب أن يكسر تمويل جهود مواجهة الأزمات الأنماط المترسخة المتعلقة بانخفاض الاستثمارات في منع الأزمات والاستعداد لها.
وهو يتطلب مواجهة العديد من العقبات بمتطلبات وحوافز واضحة لتحمل مسؤولية منع الأزمات والاستعداد لها. يقتضي ذلك توخي إدماجه في أدوات وباقات التمويل وتوفير الأموال، لأن ذلك لا يتم تلقائيًا بأي حال من الأحوال.[64] وهناك طرق عديدة للقيام بذلك.

- **تضمين شروط.** يمكن إدماج متطلبات واضحة للاستثمار في خطط الوقاية و/أو الاستعداد في بنود وشروط الأدوات. على سبيل المثال، يتطلب المرفق الإفريقي لمواجهة المخاطر (ARC) خطط طوارئ خاضعة لمراجعة النظراء تحدد كيفية إنفاق كل مبلغ كشرط أساسي لشراء بوليصة تأمين. وتتطلب بعض مبادرات التحركات الإنسانية المتوقعة شروطًا مماثلة للاستعداد.
- **تقييم شروط السداد لتشجيع الوقاية والاستعداد.** ينطبق هذا أيضًا على الحالات حيث تُبرم اتفاقيات لربط المدفوعات المشروطة بالخسائر المرتبطة بحدثٍ ما، ويتم تحفيز الجهة المُمولة لاتخاذ إجراء يهدف لتقليل الخسائر المحتملة، نظرًا لأن ذلك يقلل التكلفة المتوقعة للمدفوعات المشروطة. وفيما توجد أمثلة قليلة على ذلك في أوضاع الأزمات، فهناك تجربة غنية متعلقة بأدوات التأمين. فبعد بيع بوليصة تأمين على الحياة أو الصحة، يكون لشركة التأمين مصلحة في المحافظة على حياة حاملي البوليصة.
- **التدخل السريع.** يمكن كذلك تقييم المدفوعات حسب العلامات المبكرة لتصاعد مخاطر الأزمات بحيث تشمل تمويل إجراءات الاستعداد في حينه، كما الحال مع النماذج التنبؤية والقائمة على التوقعات. على سبيل المثال، قدم المرفق الإفريقي لمواجهة المخاطر (ARC) المدفوعات مرتين في نوفمبر 2019 للتدخل المبكر القائم على المؤشرات المبكرة للجفاف في السنغال، إحداها بقيمة 12 مليون دولار للحكومة، والأخرى بقيمة 10 ملايين دولارات لشبكة المنظمات غير الحكومية Start Network (Start Network، 2019).
- **الجمع بين التمويل المشروط للاستجابة وتدابير الوقاية والاستعداد التكميلية.** على سبيل المثال، وعلى المستوى الجزئي، جمع برنامج الأغذية العالمي (WFP)/ مبادرة صمود سكان الريف Oxfam R4 Rural Resilience Initiative بين استراتيجيات إدارة المخاطر التي تتضمن: تحسين إدارة الموارد (تقليل المخاطر)، والتأمين (تحويل المخاطر)، والاستثمارات في سُبل كسب العيش (المخاطر المدروسة)؛ والمدخرات (احتياطيات المخاطر) (WFP/Oxfam, 2019).

ضمان المشاركة البناءة والمساءلة

هناك صعوبة في أن تحقق المشورة والمشاركة في خضم الأزمة أي إنجاز، ولا يحالف الجهات الفاعلة في مجال التنمية والعمل الإنساني التوفيق في الوفاء بالتزاماتها بالمشاركة البناءة وتلقي التعقيب من عملائها الرئيسيين. إن إنشاء أنظمة

60 يتم استدعاء أُطر التمويل الوطني المدمجة بموجب خطة عمل أديس أبابا (AAAA) 2015، ويجري دعمها بتقييمات التمويل الإنمائي من جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) في عدد من الدول. وهي تشمل اللبنات الأساسية التالية: استراتيجية تنمية وطنية محددة التكلفة وتحظى بأولوية، وعمليات متكاملة للتخطيط وتحديد الميزانية، واستراتيجية لحشد الموارد، وأنظمة إدارة مالية توائم بين التمويل الدولي والتمويل العام المحلي، واتخاذ ترتيبات مؤسسية للترابط والتنسيق، وبيئة مواتية لعقد مناقشة بين أصحاب المصالح المتعددين بشأن الفاعلية، تدعم الشفافية والمساءلة (UNDP/Asia Pacific Development Effectiveness Facility (APDEF), n.d.).

61 قادت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على سبيل المثال جهود مشتركة لتنمية استراتيجيات التمويل في السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية. انظر: https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/conflict-fragility

62 توضح التوجيهات الخاضعة للمراجعة لتقييمات التعافي وإحلال السلام، بالإضافة إلى تحليل السياسة الموضوعية الأساسية والتحليل الأمني والاقتصادي، أن هناك مجالات أخرى محتملة تتضمن: "التطرف العنيف، والتدفقات المالية غير القانونية، والروابط بين الصراع والضغوطات البيئية/المتعلقة بالموارد الطبيعية. المشكلات المشتركة بين عدة قطاعات والتي تتطلب الانتباه هي النوع والشباب وحقوق الإنسان والبيئة، والتطرق إلى الأسباب الرئيسية للاحتياجات الإنسانية (EU, World Bank, and UN, 2017). تشمل توجيهات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المتعلقة باستراتيجيات التمويل من أجل الاستقرار: التوصيات بإجراء تخطيط وتحليل لتأثير المخاطر، وتحديد مصادر التمويل المشروط أو تمويل الاستجابة للمخاطر، وتحديد إجراءات التخفيف ذات الصلة، وتطوير خيارات لزيادة توفير التمويل المشروط (Poole and Scott, 2018).

63 هناك فجوات عديدة في الأدوات الحالية، والقدرات والطرق المتفق عليها للعمل على مستوى البلدان، وهي تُقيد إمكانية توفير حزم التمويل الجماعية المتفق عليها لمواجهة الأزمات، كما أوضحت الجهود الأخيرة للاتفاق على النتائج الجماعية (Poole, 2019). ومع ذلك، فهناك أيضًا فرص لا يُستهان بها مرتبطة بعملية الإصلاح الجارية، وتشمل خطة سياسة الترابط، وإصلاحات نظام الأمم المتحدة الإنمائي التي أعلن عنها الأمين العام للأمم المتحدة لمواجهة بعض هذه التحديات والعوائق التشغيلية.

64 بالنظر إلى مثال الأدوات القائمة على التأمين حيث يجري تقديم المدفوعات بدافع المخاطر؛ مثل ندرة الأمطار أو هطولها بغزارة، هناك حافز محدود للوقاية أو الاستعداد، ستُقدَّم المدفوعات على أي حال، وقد يؤدي سداد مدفوعات التأمين إلى بث شعور زائف بالأمن ويتم صرف الأموال في مجالات أخرى بعيدًا عن الوقاية من الأزمات والاستعداد لها (Hillier, 2018).

تمويل جهود مواجهة الأزمات والاستجابة لها قبل الأزمات، والتفاوض على نُهج أطول أجلاً حتى تكون الاستجابة بالتمويل أكثر جدارة بالثقة يوفر فرصة رائعة لتطوير المشاركة خلال مراحل التصميم والاستهداف والتنفيذ. ويجب أن تكون هذه المشاركة على جميع مستويات المجتمع، بدءًا من الحكومة الوطنية (إن وُجدت حكومة عاملة) وحتى المجتمعات المحلية القابلة للتضرر.

ولمشاركة الأفراد المتأثرين بالأزمة في تحديد نطاق وتصميم الأدوات مزايا عملية عديدة. يعتبر التشاور مع مجموعة العملاء الرئيسيين أمرًا أساسيًا لضمان استهداف المشكلات الفعلية للأفراد الأكثر استحقاقًا للمساعدة، وأن تصميم الأدوات ليس مدفوعًا بالحداثة أو أولويات أخرى لموفري المساعدة. وتؤدي المشاركة أيضًا لتحسين التصميم بكل الطرق العملية. فهي قد تساعد في استهداف آليات تحريك تمويل جهود مواجهة الأزمات بدقة أكبر بالاستفادة من المعرفة المحلية والمتغيرات غير المتوقعة. ويمكن أن يساعد التواصل المنتظم أيضًا مع الأفراد المتأثرين بالأزمات في الوصول إلى فهم مشترك وتوقعات واقعية. إن المشاركة في تصميم آليات التمويل والاستجابة يمكن أن تساعد أيضًا في توضيح الأدوار والمسؤوليات، وفهم المخاطر والوعي بخيارات الوقاية والاستعداد. بدلاً من الانتظار حتى وقوع الأزمة، ومحاولة التفاوض مع الآخرين عمن سيتولى تمويل جهود مواجهة الأزمة وكيف سيتم ذلك، فإن توضيح جوانب الأزمة التي سيغطيها التمويل بشكل أفضل يجعل من السهل على الأسر القابلة للتضرر فهم إجراءات الوقاية والاستعداد التي يجب عليها اتخاذها. ويمكن أن يوفر التعقيب المنتظم للأفراد المتأثرين بالأزمات خلال الاستجابة وبعدها كذلك معلومات قيمة حول مدى فائدة وفاعلية إجراءات الاستجابة، مع إتاحة الفرصة للجهات الفاعلة التي تضطلع بأنشطة الاستجابة لإعادة تقييم افتراضاتها وإجراءاتها، والتكيف حسب الأوضاع المتغيرة والتعقيب.

دعم حزم تمويل الأزمات باستثمارات التنمية الواعية بالمخاطر

كحد أدنى، يجب ضمان أن استثمارات التنمية لن تتسبب في أضرار جسيمة، منها تدهور كبير في البيئة وإثارة آليات تحريك النزاعات مثل انعدام المساواة والتهميش وتطبيق سياسة عامة قائمة على التمييز. غير أن التنمية الواعية بالمخاطر تقوم على تجنب تفاقم المخاطر، كما تسعى لتقليل أو إدارة المخاطرة حيثما أمكن. وهذا يتفق مع طموحات تحقيق التنمية المستدامة.[65]

يمكن أن تساعد حزم تمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى البلدان في تحديد الفجوات الرئيسية في الاستثمار وأوجه القصور الفني التي قد تنشأ عن تحليل المخاطر والاحتياجات والقدرات. ويمكن أن تعمل الجهات الفاعلة في مجال التمويل الإنمائي فيما بعد على حشد الجهود لرأب هذه الفجوات المحددة، وتقييم استثماراتها لموازنة ودعم الالتزامات الوطنية لمنع الأزمات والاستعداد لها على نحو أفضل. ويمكن لهذه الاستثمارات تعزيز الاستعدادات وخفض التكاليف وتوفير ركيزة أكثر كفاءة وموثوقية للاستجابة في المستقبل.

في واقع الحال، يجب على الجهات الفاعلة في مجال التمويل الإنمائي بذل المزيد من الجهود لحشد كميات أكبر من التمويل بهدف دعم الاحتياجات المزمنة في الأوضاع المتأثرة بالأزمات. بينما في حالات أخرى، نجحت أدوات ونوافذ التمويل المخصصة في حشد أحجام مناسبة من التمويل متوسط الأجل. في سياق الاستراتيجيات المتفق عليها، كما الحال مع مواثيق اللاجئين التي تحدد أولويات البرامج والسياسة، يجب أن تفضي مثل هذه الاستثمارات إلى تحول جذري (Post *et al*., 2019). في حالة النافذة الفرعية الإقليمية للاجئين والمجتمعات المضيفة التابعة للبنك الدولي، أدى تخصيص مبالغ مالية كبيرة لتحسين البرامج، فضلاً عن تحسينات كبيرة طرأت على بيئة الحماية والسياسة الاجتماعية الاقتصادية للاجئين (انظر المربع 11).

65 يتم تعريف التنمية المستدامة بوصفها "التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر من دون الإخلال بقدرة الأجيال المستقبلية على تلبية احتياجاتها الخاصة" (UN, 1987, p. 43). تتيح التنمية القادرة على مواجهة الأزمات الأفراد والأنظمة الاجتماعية الاقتصادية والأنظمة البيئية "مواجهة حدث أو توجه خطير أو اضطراب، والاستجابة أو إعادة التنظيم بطرق تحافظ على وظائفها الأساسية وهويتها وهيكلها، مع الاحتفاظ بالقدرة على التكيف والتعلم والتحول" (IPCC, 2014, in Opitz-Stapleton *et al*., 2019). يزعم Opitz-Stapleton *et al* (2019) أن التنمية لا تكون مستدامة إذا لم تكن قادرة على مواجهة الأزمات.

المربع 11: التمويل الإنمائي التحويلي للاحتياجات المزمنة

أنشأ البنك الدولي نافذة تمويل جديدة بقيمة 2 مليار دولار لدعم الدول ذات الدخل المنخفض التي تستضيف اللاجئين بموجب التجديد الثامن عشر لها (IDA18, 2017–2020). قدمت النافذة الفرعية الإقليمية للاجئين والمجتمعات المضيفة تمويلاً كبيرًا لأحد مجالات البرنامج الذي عانى من قبل لجذب الموارد، وكذلك توفر الحوافز للحكومات لتضمين اللاجئين في خطط التنمية الوطنية لديها إلى جانب السكان المستضيفين.

خلال الأعوام القليلة الأولى للتنفيذ، لوحظت تأثيرات إيجابية، لا سيما في تهيئة بيئات سياسية أكثر شمولاً للاجئين تتيح لهم مجالاً أفضل بكثير للحصول على الفرص الاجتماعية الاقتصادية والحماية القانونية. يتيح بيان اللاجئين لدولة إثيوبيا على سبيل المثال حرية الحركة خارج المخيمات، والوصول إلى أسواق العمل، وحضور الأطفال مدارس المرحلة الابتدائية. وتتيح باكستان الآن للاجئين فتح حسابات مصرفية، فيما تؤسس السياسة الجديدة لدولة تشاد لحقوق اللاجئين التي تتماشى مع اتفاقية اللاجئين لعام 1951 (Post *et al.*, 2019). وفي الكاميرون، تعاونت الحكومة مع البنك الدولي ومفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين لتأسيس إطار حماية جديدة للاجئين (Poole, 2019).

3.3 بناء قدرات المراقبة وتمويل جهود مواجهة الأزمات على مستوى الأنظمة

يتطلب تعزيز الجاهزية للمخاطر المستقبلية، بما في ذلك المخاطر النظامية، مراقبة المخاطر، والاختبار المستمر للقدرات تحت الضغط، وتحديد الفجوات ومواطن الضعف في الجاهزية المالية للمخاطر المستقبلية على مستوى النظام. يستطيع النظام حينئذ فقط المضي قدمًا في تأسيس الجاهزية المالية الكافية على المستوى العالمي، والبدء في إنشاء المؤسسات والأدوات العالمية المناسبة لتلبية الاحتياجات المالية المحتملة.

بناء قدرات المراقبة واختبار القدرة على التحمل على مستوى الأنظمة

نظرًا لحقيقة أن أغلب مخاطر الأزمات تكون فقط ضمنية وليست صريحة، فإن المسؤولية المشروطة للمجتمع الدولي تعمل فقط على زيادة الحاجة لإجراء التحليل نظرًا لزيادة
مخاطر وجود الفجوات وانعدام الترابط وتدني القيمة في مقابل المال. إن التجارب الأخرى المتعلقة بالمسؤوليات المشروطة الضمنية حول العالم، مثل الإعانات المحتملة التي تقدمها الحكومات الوطنية لقطاعاتها المصرفية الوطنية، تعزز بشدة أهمية المراقبة والاستعداد لتحمل المسؤوليات المشروطة الضمنية على المستوى الوطني، وينطبق ذلك أيضًا على المستوى الدولي.

ويتطلب وجود فهم مشترك للمخاطر العالمية تحسين ومشاركة أنشطة المراقبة والنمذجة ووضع السيناريوهات واختبار القدرة على التحمل. تتوزع مراقبة مخاطر الأزمات عبر الحكومات والمؤسسات الدولية (على سبيل المثال، منظمة الصحة العالمية لمخاطر الأوبئة والأمراض المتوطنة، وصندوق النقد الدولي للمخاطر الاقتصادية والمالية)، علاوة على المبادرات والقطاع المالي (ويشمل الجهات التنظيمية للقطاع المالي). ولا يوجد تحليل شامل يوضح كيفية تفاعل مخاطر الأزمات، ولا نمذجة عالية الكفاءة متعددة الأبعاد تحظى باحترام واسع النطاق للمخاطر النظامية، ولم يتم وضع سيناريو مناظر يمكن تقييم الجاهزية المالية وفقًا له. تعتبر صياغة المراقبة والقدرة على وضع السيناريوهات مصلحة عامة ضرورية على مستوى العالم تتيح الاستعداد للمخاطر، ويجب أداؤها بطريقة تنال ثقة من يمتلكون القدرة المالية للتمكن من الاستجابة للأزمات.

ويعتبر إجراء اختبارات القدرة على التحمل المنتظمة في مقابل الخطط وتدابير الاستعداد ممارسة جيدة مقبولة في مجال الإدارة المالية العامة. اختبار القدرة على التحمل هو أحد أنواع تحليل السيناريوهات، حيث يُستخدم سيناريو سلبي إلى أقصى الحدود. يتولى صندوق النقد الدولي على سبيل المثال مسؤولية مراجعة الأنظمة والمؤسسات المالية واختبار القدرة على التحمل تجاه المخاطر المحتملة للتهديدات والصدمات والأزمات النظامية الكبرى.[66]

وتوفر هيئة أو شراكة عالمية للمراقبة تستطيع تحليل مخاطر الأزمات المستقبلية وتقييم قدرات أنظمة توفير المساعدات واختبار الخطط والآليات والمؤسسات لقياس قدرتها على التعامل مع سيناريوهات الأزمات الممكنة، توفر الآراء النقدية للجهات الفاعلة على المستوى القُطري والإقليمي والدولي حول الفجوات ومواطن الضعف في الجاهزية والاستعداد. وكذلك تتولى تحديد الفجوات في مجموعة ومخزون الأدوات والتمويل، وتحديد الأماكن حيث تكون الأدوات والمؤسسات الجديدة مطلوبة لتعزيز الجاهزية المالية العالمية لمواجهة الأزمات المستقبلية، وتقييم تكاليف المحافظة على قدرات الاستجابة الحالية لنظام الاستجابة للأزمات العالمي.

66 يتولى صندوق النقد الدولي إجراء تقييمات منتظمة لاستقرار الأسواق والنظام المالي العالمي في مقابل مواطن الضعف الناشئة والمستقبلية. ويستخدم أيضًا اختبارات القدرة على التحمل على نطاق واسع منذ العقد الماضي لتقييم قدرة الأنظمة المصرفية على تحمل التطورات العكسية الكبرى. وهي تهدف للعثور على نقاط الضعف في النظام المصرفي في مرحلة مبكرة، وتوجيه الإجراءات الوقائية التي تتخذها البنوك والهيئات المسؤولة عن الإشراف عليها. دعت الأزمة الاقتصادية العالمية في 2008 لإعادة النظر بشكل جاد في أساليب ونطاق اختبار القدرة على التحمل، مع إبراز أهمية توسيع نطاق اختبارات القدرة على التحمل بحيث تتجاوز المخاطر الفردية التي تتعرض لها البنوك، وتشمل المخاطر النظامية. وتستمر الجهود لتطوير أساليب جديدة لنمذجة المخاطر ومنهجيات لاختبار القدرة على التحمل لتعزيز القدرة على تحديد المخاطر التي تنشأ عنها أوجه من عدم الاستقرار الاقتصادي والمالي واسع الانتشار.

ترقية مجموعة أدوات تمويل جهود مواجهة الأزمات

يمكن فقط أن يخرج نظام دولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات يؤدي الغرض منه على أكمل نحو إلى حيز النور إذا كانت الدول أو المنظمات على استعداد تحمل المسؤولية بشكل رسمي وصريح عن المخاطر غير المرتبطة بها، أي تحمل المسؤوليات المشروطة الصريحة والترتيب المسبق لتوفير التمويل اللازم بهدف الوفاء بهذه الالتزامات. يسرد المربع 12 بعض الخيارات حول كيفية تحمل الدول أو المنظمات المسؤولية المالية لمواجهة المخاطر. قد تكون بعض الخيارات أكثر جدوى من حيث التكلفة من غيرها، حسب المخاطر والأوضاع. وقد يكون إجراء تحليل للجدوى من حيث التكلفة مفيدًا عند الاختيار من بين الخيارات المختلفة.

المربع 12: أين يمكن أن تندرج المسؤوليات المشروطة تجاه الأزمات في النظام الدولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات؟

من بين الطرق المتبعة لتوضيح الأساليب المختلفة التي يمكن أن يتخذها النظام الدولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات لتحميل مسؤولية مخاطر الأزمات هي طرح الأسئلة التالية: هل توجد مخاطر لحدوث أو تفاقم أزمة ما، تؤدي إلى زيادة في متطلبات التمويل بمقدار مليار دولار، وكيف يمكن توفير هذا التمويل؟

1. يمكن أن تتفق الجهات المانحة الدولية على دفع المزيد من الأموال وتحمل مسؤولية بعض المخاطر المحددة. ربما يكون الخيار الأقل تكلفة (من حيث انخفاض التكلفة الرأسمالية) على الأرجح أن تأتي الأموال الإضافية من زيادة المساعدات الإنمائية الرسمية من جانب مجموعة من الحكومات، إذ إن الحكومات ذات الدخل المرتفع على وجه الخصوص تحصل على الدخل الجاهز والقروض بتكلفة أقل. وهي يجب أن تتوزع بالتساوي عبر الدول طبقًا للنسب المتفق عليها مسبقًا.[67]

غير أن هناك تحديين رئيسيين لذلك، أولهما أن الدول المانحة يجب أن تكون غير مستعدة لتحمل مسؤولية مخاطر الأزمات عن دولة أخرى لاعتبارات سياسية داخلية. وثانيهما هو أنه إذا كانت هناك بعض الدول المستعدة لتحمل مسؤولية المخاطر، فقد لا تمتلك الخبرات الداخلية اللازمة لتطبيق الضوابط الملائمة لتحليل المخاطر وإدارتها بشكل استباقي.

2. الأموال المشروطة. هناك العديد من الأموال المشروطة المخصصة لمواجهة الأموال المتوفرة بالفعل، ولكن يمكن تخصيص القليل منها، مثل Start Fund التابع لشبكة المنظمات غير الحكومية Start Network، للالتزام المسبق بالمسؤوليات الصريحة على النحو المذكور أعلاه. وهناك صناديق أخرى، مثل الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ (CERF) الخاضع لإدارة الأمم المتحدة، ونافذة الاستجابة للأزمات (CRW) التابعة للبنك الدولي، وصندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث (DREF) التابع الائتلاف الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (IFRC)، قد عكفت مؤخرًا على تجربة أشكال تحمل مسؤولية التحرك المبكر. وينطوي هذا النهج على تحديين رئيسيين. أولاً، يمكن للأموال المشروطة أن تحتجز التمويل الشحيح من الجهات المانحة ولا يتم صرفه أبدًا. ومع الأخذ في الاعتبار تكلفة الفرص العالية لهذا التمويل، فهو يكون مُجديًا من حيث التكلفة فقط للمخاطر التي ترتفع احتمالات ظهورها (Paterson, 2019). ثانيًا، يجب وضع الضوابط القوية لتحليل وإدارة مخاطر الأزمات الفردية بشكل استباقي.

3. يمكن للجهات المانحة أو المؤسسات التنموية إعادة تخصيص الأموال من النفقات المقررة للتنمية. وهناك خيار آخر وهو أن توافق الجهات المانحة أو المؤسسات التنموية على تمويل تكاليف أي استجابة للأزمات غير المتوقعة بتقليل أو تأجيل نفقات التنمية المقررة. تلجأ العديد من الجهات المانحة لذلك بالفعل عند وقوع الكوارث، غير أنها قد توفر التمويل بعد وقوع الكارثة. ويضفي الاتفاق على تقديم المدفوعات بشكل مسبق، على أساس عتبات الأزمات وآليات تحريكها، الوضوح والقابلية للتوقع على تمويل الأزمات. ويمكن أن تكون تكلفة فرصة هذا الخيار منخفضة لأموال الميزانية البسيطة المعاد تخصيصها، والتي قد تكون ممكنة دون حدوث اضطرابات أكثر مما ينبغي، غير أن تكلفتها قد تكون مرتفعة للغاية لأموال الميزانية الأكبر المعاد تخصيصها. وكما الحال مع الخيارات السابقة، يجب وضع الضوابط القوية لتحليل وإدارة مخاطر الأزمات الفردية على نحو استباقي.

4. تقترض المؤسسات المالية الدولية (IFIs) المزيد من الأموال لتغطية احتياجات تمويل جهود مواجهة الأزمات الإضافية، مدعومةً بضمانات من المجتمع الدولي. ويمكن أن تتحمل الدول المعرضة للأزمات مسؤولية سداد هذه القروض بمجرد انتهاء الأزمة، مع إسقاط الديون عن الدول غير القادرة على سداد القروض بالكامل، وربما يُحدد وقتها بحيث يتزامن مع دورات تجديد موارد المؤسسات المالية الدولية.

وأكبر الصعوبات التي تواجه هذا النهج هو حاجة المؤسسات المالية للمخاطرة بتصنيفها الائتماني، الأمر الذي لا ترغب في الإقدام عليه على الأرجح. وكما الحال مع الخيارات السابقة، يجب وضع الضوابط القوية لتحليل وإدارة مخاطر الأزمات الفردية على نحو استباقي، والتي قد لا تكون مألوفة لهذه المؤسسات.

67 يمكن لهذه الدول أن تختار تقليل مساهماتها المعتادة في المساعدات الإنمائية الرسمية تحسبًا لهذه الزيادة المستقبلية المحتملة عند المساهمة في استجابة الأزمات، بحيث يظل "المتوسط السنوي للمساعدات الإنمائية الرسمية" لها كما هو دون تغيير. على سبيل المثال، يمكن للدولة التي حملت على عاتقها نسبة مخاطر تقديرية تبلغ 10% لسداد 200 مليون دولار إضافية سنويًا تقليل إنفاقها المعتاد على المساعدات الإنمائية الرسمية بمقدار 20 مليون دولار، مع المحافظة على "المتوسط السنوي للمساعدات الإنمائية الرسمية" لها دون تغيير. قد يكون هذا الخيار أكثر جاذبية للدول التي تتمتع بحرية استهداف متوسط المساعدات الإنمائية الرسمية السنوي أكثر من تلك التي تخضع لالتزامات قانونية متعلقة بالمساعدات الإنمائية الرسمية الفعلية.

المربع 12 (تابع)

5. تحويل المخاطر إلى أسواق رأس المال وإعادة التأمين الدولية. ربما تكون الأسواق المالية مصدرًا فعالاً لتمويل جهود مواجهة المخاطر، على وجه الخصوص حيثما يكون تكرار وشدة الأزمة قابلين للنمذجة، أو عندما لا يتوفر خيار آخر عملي أو ممكن من الناحية السياسية للمخاطر الجسيمة (Bull, 2019). يمكن الوصول إلى الحلول التجارية لتمويل جهود مواجهة المخاطر من جانب الدول والمجتمع الدولي عن طريق مؤسسات مثل شركات التأمين على التنمية (أو بنوك التنمية)—انظر المربع 13. وتتمثل إحدى مزايا هذا النهج في أنه يجلب خبرات إدارة مخاطر القطاع المالي لفهم المخاطر، ودعم ضوابط المخاطر. أما العيب الرئيسي فهو أي تكاليف إضافية تنشأ بسبب الإدارة ورأس المال وتحميل الأرباح.

أثار هذا القسم أسئلة حول ما إذا كان بوسع المؤسسات القائمة تقديم رؤية بشأن نظام دولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات يؤدي الغرض منه على أكمل نحو. مطلوب بذل المزيد من الجهود لتقييم كفاية المؤسسات القائمة لتلبية الاحتياجات المستقبلية لتمويل جهود مواجهة الأزمات. ولكن ربما تكون هناك فجوة معينة لإتاحة توفير تأمين التنمية المجدي من حيث التكلفة (ربط التأمين بأهداف التنمية)، والتي قد تتطلب نوعًا جديدًا من مؤسسات التمويل.

المربع 13: ربط التأمين بتأثير التنمية: الحالة التي تنطبق على شركات التأمين على التنمية

ظهر مصطلح "شركة التأمين على التنمية" لأول مرة في Clarke and Dercon (2019) لوصف المؤسسة المالية التي توفر التأمين والمساعدة الفنية التكميلية، المقيدة بأهداف التنمية الصريحة. تختلف شركات التأمين على التنمية عن شركات التأمين التجارية التقليدية ومُجمعات المخاطر السيادية في أنها تكون مسؤولة عن تأثير منتجاتها وخدماتها على التنمية، ويشمل ذلك تأثير أي مبالغ مطلوبة. كما تختلف عن بنوك التنمية في أنه يمكن تأسيسها وإدارتها مثل شركات التأمين وليس البنوك. على سبيل المثال، وضع المرفق الإفريقي لمواجهة المخاطر (ARC) خططًا مشروطة متفق عليها مسبقًا مع ضوابط للتدقيق والإبلاغ، وهي تخضع لتقييم فريق مستقل ينشر تقارير عامة حول الأمور المجدية وغير المجدية من منظور التنمية، ولها هيكل مالي مماثل لذلك الخاص بشركات التأمين.

تحظى شركات التأمين على التنمية بإمكانية مساعدة الدول على اتخاذ نهج شامل لإدارة مخاطر محددة بشكل استباقي لتخفيف حدة الفقر وتحقيق التنمية الاقتصادية. ذلك لأن هذه الشركات قادرة على تحمل المسؤولية المالية عن مخاطر الكوارث، ما يجعلها شريكة للدول بشكل كامل في إدارة تلك المخاطر.

الالتزام بالمراقبة، والتقييم، والمساءلة والتعلم

يحصل نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات الدولي أيضًا على المزيد من الدروس المستفادة بشكل أسرع عن طريق التدقيق المنتظم والالتزام بالتعلم والمساءلة والشفافية عند استخدام كل أداة جديدة. يساعد استخلاص الدروس المستفادة من هذه التجارب المبكرة أيضًا في الوقاية من فقدان الثقة في الأدوات في مراحلها التجريبية وتوقف الدعم المالي لها. فعلى سبيل المثال، استثمرت حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية في التعلم المستمر وضبط أدواتها الخاصة بالتمويل القائم على التوقعات، من خلال الحصول على التعقيب المستمر في الوقت الحقيقي من المجتمعات المحلية والتقييمات الدقيقة في أعقاب الكوارث. وهذا الاستثمار في التعلم والالتزام بالتكيف يوفر أفكار ورؤى مستنبطة قيمة تساعد في الارتقاء بتصميم الأداة (انظر المربع 14).[68]

يمكن أن يوفر التدقيق والتعلم ومشاركة الدروس المستفادة بشكل منتظم دليلاً عمليًا لرفع المستوى وإجراء النقلات النوعية على النظام بأسره. هناك بالفعل مجتمعات قائمة على منصات الحوار الإقليمي والممارسة تشارك الدروس المستفادة والتجارب حول التمويل القائم على التوقعات وتقدم نموذجًا للتعلم على مستوى النظام عن طريق الاستثمار في الأدلة وثقافة الشفافية والحوار.[69]

المربع 14: الاستثمار في التدقيق، والتعلم والتكيف حسب تصميم وتنفيذ التمويل القائم على التوقعات

أبدت حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية من البداية التزامها بالاستثمار في الأدلة والتعلم والتكيف لتطوير الأدوات والنُهج الخاصة بالتمويل القائم على التوقعات. وكان من شأن ذلك تحفيز المراجعات المنتظمة للافتراضات والتصميم، وهو أمر مهم لتحقيق طموح الحركة التي تهدف لأن يتجاوز التمويل القائم على التوقعات مرحلة التجريب وينتج أدوات يمكن تطبيقها على نطاق واسع.

وقد أكدت بيانات استقصائية لتقييم إحدى مراحل التجريب في بنغلاديش أن الأسر المعيشية التي تتلقى الحوالات النقدية في إطار التمويل القائم على التوقعات كانت قادرة على تدبير طعامها بشكل أكثر انتظامًا، وتناول طعام أعلى جودة، وانخفضت احتمالات حصولها على قروض عالية الفائدة. ظهرت أيضًا بعض الأدلة على انخفاض التوتر النفسي الاجتماعي المرتبط بالفيضان لدى هذه الأسر مقارنةً بالأسر المعيشية الأخرى. ربما يكون التدخل كذلك قد حال دون بيع الأصول تحت الضغط عقب أول ذروة للفيضان، ولكن لم تكن هناك أدلة على دوام هذا التأثير بعد ذروة الفيضان الثانية. ولم توجد أدلة أيضًا تؤكد أن نقود التمويل القائم على التوقعات قللت من حدوث الأمراض بين الأسر المعيشية المستفيدة، أو غيرت قدرة البالغين على استئناف العمل.

أفضت هذه الأدلة إلى إدخال تغييرات كبرى على منهجية آلية تحريك التمويل القائم على التوقعات ونطاق البرنامج في بنغلاديش، حيث أدمجت الحكومة التمويل القائم على التوقعات في نظام تقليل مخاطر الكوارث للدولة. وقد كان لهذه الدراسة في بنغلاديش كذلك تأثير على مشاريع التمويل القائم على التوقعات الأخرى حيث دفعتها للعمل على مستوى النطاق الوطني، واستخدام التوقعات القائمة على التأثير التي تُدمج التوقعات المناخية، إلى جانب بيانات التأثير والتحليل والمخاطر لتحديد نقاط آليات التحريك. وأُدرجَت هذه الدراسة أيضًا في القرارات لإنشاء نافذة للتمويل القائم على التوقعات ضمن صندوق الطوارئ الداخلي التابع للائتلاف الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (IFRC)، وهو صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث (DREF).

المصادر: Research interviews; Gros *et al.*, 2019.

68 تعلمت الحركة في مكان آخر عن طريق التعقيب الروتيني أنها إذا رغبت في توسيع نطاقها والحصول على إمكانية الاستجابة للاحتياجات ذات الأولوية بدلاً من التقيد بموقع معين، فيتعين عليها اختيار الاستجابات المتفق عليها مسبقًا غير المحددة بموقع معين. وأدركت أيضًا من خلال التنفيذ أنها بحاجة لإنشاء آلية "إيقاف" للأوضاع التي لم تكن الاستجابة مطلوبة فيها على الرغم من بلوغ عتبات آليات التحريك.

69 منصة للحوار الدولي يديرها الصليب الأحمر الألماني، وتُقام في برلين مرة واحدة سنويًا. تُقام أيضًا ثلاث منصات للحوار الإقليمي في إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. وتعد هذه المنصات بمثابة منتدى لمشاركة التجارب بين أصحاب المصالح والممارسين والعلماء وصانعي القرارات في البلدان الرائدة لتحسين المنهجيات والتصميم. انظر: https://www.forecast-based-financing.org/dialogue/

الفيضانات في أوغندا.
الصورة: جاكوب دال/الصليب الأحمر الدنماركي، إهداء الائتلاف الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

4

الخاتمة

تقتضي الضرورة تغيير الطرق المتبعة من جانب النظام الدولي لتمويل جهود منع الأزمات والاستعداد والاستجابة لها لتقليل آثار المعاناة والخسائر اليوم وفي المستقبل. يقدم هذا التقرير تشخيصًا لبعض التحديات وأوجه الخلل الرئيسية في النظام الدولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات، كما يلقي الضوء على رؤية وجدول أعمال جديدين للتغيير. إن محاولة إجراء التغييرات على مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة المستقلة التي لكلٍ منها مصالحها ودوافعها الخاصة، بدون نقطة قيادة مركزية، يعد أمرًا مليئًا بالتحديات. تلوح في الأفق فرص للتأثير على وتيرة ونطاق التغيير، أبرزها الاستثمار في التجارب والتعلم لفترة زمنية ممتدة، ومن خلال تجميع ودعم عوامل التسارع ونقاط الارتكاز ذات المستوى المرتفع من التأثير في النظام. وإلى جانب تقديم اقتراحات بشأن الرؤية وجدول الأعمال، يجب أن تتوافر عملية لإحداث التغيير.

يطرح المركز من خلال هذا التقرير دعوة للتحرك توجه نداءً لصانعي القرارات والشخصيات المؤثرة والخبراء الفنيين الملتزمين في القطاعات التنموية والإنسانية والمالية للاستفادة من تزايد التوجه نحو توفير تمويل أفضل يستهدف منع وقوع الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها، من خلال الاجتماع والاتفاق على طريقة لإصلاح نظام تمويل جهود مواجهة الأزمات.

5

مسرد المصطلحات

المسؤوليات المشروطة

الالتزامات بسداد التكاليف المرتبطة بحدث مستقبلي محتمل ولكن غير مؤكد. ونظرًا لعدم وجود التزام بالدفع ما لم يقع حادث، فقد لا تُدرَج المسؤوليات المشروطة بشكل رسمي كمسؤولية في ميزانية المؤسسة. وقد تكون المسؤوليات المشروطة صريحة أو ضمنية:

- المسؤوليات المشروطة الصريحة هي التزامات تعاقدية لتقديم مدفوعات معينة حال وقوع حادث معين، ويكون أساس هذه الالتزامات هو العقود أو القوانين أو بيانات السياسة الواضحة؛
- المسؤوليات المشروطة الضمنية هي التزامات سياسية أو أخلاقية بتقديم المدفوعات، على سبيل المثال في الأزمات أو الكوارث، ولا تعترف الحكومات بهذه المسؤوليات حتى يقع حادث معين، ويصعب تقييم المسؤوليات المشروطة الضمنية، ناهيك عن الإدارة بشكل متسق ودقيق بسبب طبيعتها الضمنية (المركز).

الأزمة

وضع تنشأ بسببه احتياجات شديدة وواسعة الانتشار تتجاوز الإمكانات المحلية والوطنية القائمة لمنعه أو تخفيف آثاره أو الاستجابة له. وهي تشمل أزمات تنتج عن مجموعة من المخاطر من بينها الصراع وحوادث واضطرابات الطقس والمناخ، والأمراض (المركز). *يُركز التقرير الحالي على المخاطر والأزمات التي تسبب معاناة شديدة وخسائر في الأرواح للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط الأكثر فقرًا في العالم.*

تمويل جهود مواجهة الأزمات

توفير الأموال والتمويل الذي يعزز ويستهدف على وجه الخصوص منع الأزمات والاستعداد والاستجابة لها. وقد يتخذ أحد الأشكال التالية: (أ) التدفقات النقدية للمتلقين (مثل المنح المالية) والتي يمكن الترتيب لها بشكل مسبق أو الاتفاق عليها في الوقت الفعلي، (ب) التدفقات النقدية إلى المتلقين ومنهم عن طريق وسيط تمويل (مثل القروض أو التأمين) (المركز).

أدوات تمويل جهود مواجهة الأزمات

المجموعة المكونة من هدف الأزمة وخطة المدفوعات وخطة صرف الأموال وآلية المساءلة، حيث تسهم هذه العناصر مجتمعةً في منع الأزمات والاستعداد لها والاستجابة لها (المركز).

مخاطر الأزمات

المعاناة والخسائر في الأرواح المحتملة التي قد تحدث خلال فترة زمنية معينة بسبب أزمة ما، تُحدَّد استنادًا إلى عناصر التعرض للخطر وقابلية التضرر والقدرات (المركز).

تمويل جهود مواجهة مخاطر الأزمات

توفير الأموال والتمويل الذي يستهدف على وجه الخصوص مواجهة مخاطر أزمات معينة، والترتيب لذلك قبل حدوث صدمة محتملة. ويمكن أن يشمل ذلك دفع الأموال لمنع المخاطر وخفض حدتها، إلى جانب دفع الأموال من أجل الاستعداد للصدمة والاستجابة لها (المركز).

الكارثة

حدث فاجع مفاجئ يُعطل بشكل خطير حياة المجتمع المحلي أو المجتمع ككل ويسبب خسائر بشرية ومادية واقتصادية أو بيئية تتجاوز قدرة المجتمع المحلي أو المجتمع ككل على التصدي لها باستخدام موارده الخاصة. وعلى الرغم من وقوع هذه الحوادث بشكل طبيعي، فقد يكون بعضها من صنع البشر (IFRC, n.d.).

الهشاشة

اجتماع عوامل التعرض للمخاطر وعدم توفر القدرة الكافية للدولة و/أو النظام و/أو المجتمعات المحلية لإدارة تلك المخاطر أو استيعابها أو تخفيفها. قد تؤدي الهشاشة إلى نتائج سلبية تشمل العنف، وتفكك المؤسسات، والنزوح، والأزمات الإنسانية أو غيرها من حالات الطوارئ الأخرى (OECD, 2016a).

المخاطر

عملية أو ظاهرة أو نشاط إنساني قد يسبب خسائر في الأرواح أو الإصابة أو تأثيرات صحية أخرى أو تلف الممتلكات أو اضطرابات اجتماعية واقتصادية أو تدهور في البيئة (UNISDR, 2016).

النظام الدولي لتمويل جهود مواجهة الأزمات

شبكة من الكيانات التي توفر أو تتلقى المساعدات الدولية الإنمائية الرسمية (ODA) لتعزيز أو دعم البلدان في توفير متطلبات التعامل مع المخاطر أو تأثيرات الأزمات أو تعويضها (المركز، يعتمد هذا التعريف إلى حدٍ كبير على وصف شبكة التعلم النشط للمساءلة والأداء (ANLAP) للنظام الإنساني (ALNAP, 2018)). يلفت هذا التقرير إلى عدم وجود "نظام" واحد مترابط من حيث الحوكمة أو التنسيق أو العمل، لذا يعمد لاستخدام هذا المصطلح كوصف موجز للإشارة إلى مجموعة من المؤسسات والمنظمات التشغيلية المعنية والمشاركة في الجهود الحالية لتوفير المساعدات الدولية والجهود المقترحة في المستقبل.

المساعدات الإنمائية الرسمية (ODA)

تُعرفها لجنة المساعدة الإنمائية (DAC) التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) المساعدات الإنمائية الرسمية (ODA) على أنها "مساعدات حكومية تعزز وتستهدف على وجه الخصوص تحقيق التنمية الاقتصادية والرفاهة في الدول النامية" (OECD, 2019).

الاستعداد

المعرفة والقدرات التي تُطورها الحكومات، ومنظمات الاستجابة والتعافي، والمجتمعات المحلية، والأفراد للتحسب لتأثيرات أزمات محتملة وشيكة أو حالية والاستجابة لها والتعافي منها (المركز، بناءً على UNISDR، 2016). *يُميّز هذا التقرير على وجه الخصوص بين الاستعداد المالي (مثل وضع ميزانية لآليات التمويل للاستجابة لنوع معين من الأزمات) واستعداد نظام التسليم (مثل الاستثمارات في تمكين أنظمة الحماية الاجتماعية من توسيع نطاقها بشكل سريع عقب وقوع الكوارث).*

الوقاية

الأنشطة والتدابير التي تهدف لتجنب مخاطر الأزمات القائمة والجديدة (المركز، بناءً على UNISDR، 2016). *يستخدم التقرير الحالي هذا المصطلح بحيث يشمل أيضًا أنشطة التخفيف التي من شأنها تقليل أو الحد من التأثيرات السلبية لحدث خطر دون تجنب التأثيرات تمامًا.*

الصمود

قدرة النظام أو المجتمع المحلي أو المجتمع ككل المعرض للمخاطر على مقاومة تأثيرات المخاطر واستيعابها والتكيف معها والتحوُّل والتعافي منها بطريقة فورية وفعالة، بما في ذلك من خلال المحافظة على هياكله ووظائفه الأساسية وتجديدها عن طريق إدارة المخاطر (UNISDR, 2016).

التنمية المستدامة

التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر من دون الإخلال بقدرة الأجيال المستقبلية على تلبية احتياجاتها الخاصة (UN, 1987).

قابلية التضرر

الأوضاع التي تحددها عوامل أو عمليات مادية واجتماعية واقتصادية وبيئية والتي من شأنها زيادة تعرُّض المجتمع لتأثير المخاطر (UNISDR, 2016).

● المراجع

مقدمة

ALNAP (2018) 'The state of the humanitarian system 2018', London.

Climate Action Tracker (2019) 'Warming projections global update', s.l.

Del Valle, A., de Janvry, A., and Sadoulet, E. (forthcoming) 'Rules for recovery: impact of indexed disaster funds on shock coping in Mexico', *American Economic Journal: Applied Economics*.

Development Initiatives (2019) 'Global Humanitarian Assistance Report 2019', Bristol.

Food and Agriculture Organization (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Food Programme (WFP), and World Health Organization WHO (2019) 'The state of food security and nutrition in the world 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns', Rome.

Government Office for Science (2011) 'Foresight: Migration and global environmental change', London.

Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Bangalore, M., and Rozenberg, J. (2017) *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, World Bank, Washington D.C.

Hill, R.V. (2019) 'Managing risks and conflict', in *Accelerating Poverty Reduction in Africa*, Beegle and Christiaensen (eds), World Bank, Washington D.C.

Hill, R., Skoufias, E., and Maher, B. (2019) 'The chronology of a disaster: A review and assessment of the value of acting early on household welfare', World Bank, Washington D.C.

International Development Monitoring Centre (IDMC) (2018) 'Global report on internal displacement [GRID 2018]', Geneva.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2019) 'The cost of doing nothing: the humanitarian price of climate change and how it can be avoided', Geneva.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2018) 'Global warming of 1.5°C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty', s.l.

Karlan, D., Osei, R., Osei-Akoto, I., and Udry, C. (2014) 'Agricultural decisions after relaxing credit and risk constraints', *The Quarterly Journal of Economics* Volume 129, Issue 2, May 2014, pp. 597–652.

Kharas, H., and Rogerson, A. (2017) 'Global development trends and challenges. Horizon 2025 revisited', Overseas Development Institute (ODI), London.

Korowicz, D. and Calantzopoulos, M. (2018) 'Beyond resilience: global systemic risk, systemic failure, & societal responsiveness', Geneva Initiative, s.l.

Levine, S., Sida, L., Gray, B., and Cabot Venton, C. (2019) 'Multi-year humanitarian funding. A thematic evaluation', Humanitarian Policy Group, ODI, London.

Opitz-Stapleton, S., *et al.* (2019) 'Risk-informed development: from crisis to resilience', ODI/UNDP, New York.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016), 'States of fragility 2016: understanding violence', Paris.

OECD (2018) 'States of fragility 2018', Paris.

OECD (2019) 'What is ODA?', Paris.

Rigaud, K., *et al.* (2018) 'Groundswell: preparing for internal climate migration', Washington D.C.

Ruttinger, L., *et al.* (2015) 'A new climate for peace: taking action on climate and fragility risks', Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson Centre for Scholars, and European Institute for Security Studies, s.l.

Schweizer, P. (2018) 'Governance of systemic risks for disaster prevention and mitigation', Contributing paper to GAR 2019, s.l.

Swithern, S. (2018) 'Underfunded appeals: understanding the consequences, improving the system', EBA report 2018:09, Expert Group for Aid Studies, Sweden.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2019) 'World population prospects 2019: highlights', New York.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2019) 'Global trends. Forced displacement in 2018', Geneva.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) (2019) 'Global assessment report on disaster risk reduction', Geneva.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) (2018) 'Global humanitarian overview 2019', Geneva.

UN OCHA (2019) 'Financial Tracking Service', website [accessed 13 September 2019].

World Health Organization (WHO) (2018) 'COP24 special report: health and climate change', Geneva.

ما الأخطاء التي تشوب الطرق التي تتبعها المنظمات العالمية في تمويل جهود مواجهة الأزمات؟

Asian Development Bank (2019) 'Contingent disaster financing under policy-based lending in response to natural hazards', policy paper, s.l.

Bailey, R. (2012) 'Famine early warning and early action: the cost of delay', London.

Binder, A., Koddenbrock, K., and Horváth, A. (2013) 'Reflections on the inequities of humanitarian assistance. Possible courses of action for Germany', discussion paper, GPPi, Berlin.

CAFOD, FAO, and World Vision (2015) 'Future humanitarian financing: looking beyond the crisis', s.l.

Centre for Global Development (CGD) and International Rescue Committee (IRC) (2017) 'Refugee compacts. Addressing the crisis of protracted displacement', Washington D.C.

Centre for Humanitarian Data (2019) 'A peer review framework for predictive analytics in humanitarian response', Draft for consultation as of September 2019, The Hague.

Clarke, D.J., and Dercon, S. (2016) *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference*, Oxford University Press, Oxford.

Clarke, D., and Dercon, S. (2019) 'Beyond banking: crisis risk finance and development insurance in IDA19', discussion paper, Centre for Disaster Protection, London.

Commission on a Global Health Risk Framework for the Future (GHRF) (2016) 'The neglected dimension of global security. A framework to counter infectious disease crises', s.l.

Culbert, V., and Poole, L. (2019) 'Chad country study. Humanitarian Financing Task Team output IV', s.l.

The Dag Hammarskjöld Foundation and UN Multi-Partner Trust Fund Office (2019) 'Financing the UN development system. Time for hard choices', Uppsala.

Dalrymple, S., and Smith, K. (2015) 'Coordinating decision-making: meeting needs. Mapping donor preferences in humanitarian response', inception report, Development Initiatives, Bristol.

Darcy, J. (2012) 'Real time evaluation – East Africa crisis appeal', Valid International, Oxford.

Darcy, J., Staubagh, H., Walker, P., and Maxwell, D. (2013) 'The use of evidence in humanitarian decision making', ACAPS operational learning paper, Somerville, MA.

De Geoffroy, V., Léon, V., and Beuret, A. (2015) 'Evidence-based decision-making for funding allocations', s.l.

Del Valle, A., de Janvry, A., and Sadoulet, E. (forthcoming) 'Rules for recovery: impact of indexed disaster funds on shock coping in Mexico', *American Economic Journal*: Applied Economics.

Development Initiatives (2019) 'Global Humanitarian Assistance Report 2019', Bristol.

Devereux, S. (2006) 'Cash transfers and social protection', *Regional workshop on cash transfer activities in Southern Africa, co-hosted by the Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP), and Oxfam GB*.

Devictor, X., and Quy-Toan, D. (2016) 'How many years have refugees been in exile?', Washington D.C.

Drummond, J., Metcalfe-Hough, V., Willits-King, B., and Bryant, J. (2017) 'Beyond donorship: UK foreign policy and humanitarian action', ODI, London.

e-Pact (2017) 'Independent evaluation of the African Risk Capacity (ARC)', Formative phase 1 report, Oxford Policy Management and Itad, Oxford.

Dubois, M., Wake, C., Sturridge, S., and, Bennett, C. (2015) 'The Ebola response in West Africa: exposing the politics and culture in international aid', London.

Good Humanitarian Donorship (GHD) (2003) 'Principles and good practice of humanitarian donorship', Stockholm.

Healy, A., and Malhotra, N. (2009) 'Myopic voters and natural disaster policy', *American Political Science Review* 103: 387.

Hill, R., Skoufias, E., and Maher, B. (2019) 'The chronology of a disaster: a review and assessment of the value of acting early on household welfare', World Bank, Washington D.C.

Hillier, D. (2017) 'Accelerating progress to deliver a faster, better, cheaper response to forecast crises through earlier action', Oxford.

Hillier, D., and Dempsey, B. (2012) 'Dangerous delay: the cost of late response to early warning in the 2011 drought in the Horn of Africa', Oxford.

Gates, B. (2015) 'The next epidemic – lessons from Ebola', *New England Journal of Medicine*, www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1502918 [accessed 25 November 2019].

Glassman, A., Datema, B., and McClelland, A. (2018) 'Financing outbreak preparedness: where are we and what next?', Center for Global Development, 9 November 2018.

IDMC (2017) 'Dams and internal displacement. An introduction', case study series: dam displacement, Geneva.

Igoe, M. (2019) 'World Bank pandemic facility ' an embarrassing mistake' , says former chief economist', Devex, 12 April 2019.

Independent Commission for Aid Impact (ICAI) (2012) 'DFID's humanitarian emergency response in the Horn of Africa', London.

Independent Panel on the Global Response to Ebola (Independent Panel) (2015) 'Will Ebola change the game? Ten essential reforms before the next pandemic. The report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola', *The Lancet*, November 2015, www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)00946-0/fulltext [accessed 25 November 2019].

Inter-Agency Standing Committee (IASC) (2018) 'Reference group on risk, early warning and preparedness', progress report, s.l.

International Development Committee (2016) 'Ebola: responses to a public health emergency', second report of session 2015–2016, House of Commons, London.

Knox Clarke, P. (2017) 'Transforming change', ALNAP study, London.

Konyndyk, J. (2018) 'Rethinking the humanitarian business model', CGD Brief, May 2018, s.l.

Long, C., and Welham, R. (2016) 'Organising a strategic phase in the budget process. A public financial management introductory guide', ODI, London.

Mackay, B. (2018) 'Ebola funds pledged for recovery are slow to come', *Wall Street Journal*, 20 March 2018, www.wsj.com/articles/ebola-funds-pledged-for-recovery-are-slow-to-come-1521547201 [accessed 25 November 2019].

Marcus, M., Manea, S., Sammam, E., and Evans, M. (2019) 'Financing the end of extreme poverty. 2019 update', briefing note, ODI, London.

Martinez-Diaz, L., Sidner, L., and McClamrock, J. (2019) 'The future of disaster risk pooling for developing countries: where do we go from here?', working paper, World Resources Institute, Washington D.C.

Mowjee, A., Baker, J., and Poole, L. (2018) 'Independent review of the value added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in the countries affected by El Nino', s.l.

OECD (2016) 'Good development support in fragile, at-risk and crisis affected contexts', OECD Development Policy Papers, No. 4, Paris.

OECD (2017) 'Financing preparedness', *The commitments into action* series, Paris.

OECD (2018a) 'States of fragility 2018', Paris.

OECD (2018b) 'Multilateral development finance: towards a new pact on multilateralism to achieve the 2030 agenda together', Paris.

OECD (2018c) 'Financing for stability in the post-2015 era', OECD Development Policy Papers, No. 10, Paris.

OECD (2019a) 'Development aid drops in 2018, especially to neediest countries', OECD, 10 April 2019.

OECD (2019b) ' DAC Recommendation on the humanitarian-development-peace nexus' , OECD/LEGAL/5019, Paris.

Obrecht, A., and Warner, A. T. (2016) 'More than just luck: innovation in humanitarian action', HIF/ALNAP study, London.

Opitz-Stapleton, S., *et al.* (2019) 'Risk-informed development: from crisis to resilience', ODI/UNDP, New York.

Paterson, C. (2019) 'Financing contingent liabilities through IDA', discussion paper, Centre for Disaster Protection, London.

Peters, K. (2017) 'The next frontier for disaster risk reduction. Tackling disasters in fragile and conflict-affected settings', ODI, London.

Peters, K. (2019) 'Disaster risk reduction in conflict contexts. A briefing for policy-makers', ODI summary, London.

Peters, K., Dewulf, A., Barbelet, V., Benoudji, C., and Le Masson, V. (2019) 'Pursuing disaster risk reduction on fractured foundations: the case of Chad', ODI, London.

Peters, K., Mayhew, L., Slim, H., van Aalst, M., and Arrighi, J. (2019) 'Double vulnerability: the humanitarian implications of intersecting climate and conflict risk', ODI working paper 550, London.

Polackova, H. (1999) 'Contingent government liabilities. A hidden fiscal risk', *Finance and Development, A quarterly magazine of the IMF*, March 1999, Volume 36, Number 1, Washington D.C.

Poole, L. (2019a) 'Cameroon country study', Humanitarian Financing Task Team output IV, Norwegian Refugee Council, s.l.

Poole, L. (2019b) 'Financing the nexus. Gaps and opportunities from the field perspective', s.l.

Ruttinger, L., *et al.* (2015) 'A new climate for peace: taking action on climate and fragility risks', Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson Centre for Scholars, European Institute for Security Studies, s.l.

Scott, R. (2015) 'Financing in crisis? Making humanitarian finance fit for the future', OECD Development Co-operation Directorate, Paris.

Seal, A., and Bailey, R. (2013) 'The 2011 famine in Somalia: lessons learnt from a failed response?', *Conflict and Health* vol 7:22.

Spearing, M. (2019) 'IDA's crisis response window: learning lessons to drive change', discussion paper, Centre for Disaster Protection, London.

Stein, F., and Sridar, D. (2017) 'Health as a "global public good": creating a market for pandemic risk', BMJ 2017; 358.

Swithern, S. (2018) 'Underfunded appeals: understanding the consequences, improving the system', EBA report 2018:09, Expert Group for Aid Studies, Sweden.

United Nations (UN) (1945) 'Charter of the United Nations and State of the International Court of Justice' , s.l.

UN (2015a) 'Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030', Geneva.

UN (2015b) 'Paris Agreement', s.l.

UN (2015c) 'One humanity: shared responsibility', Report of the United Nations Secretary-General for the World Humanitarian Summit, A/70/709, s.l.

UN Economic and Social Council (2017) 'Repositioning the UN development system to deliver on the 2030 agenda – Ensuring a better future for all', Report of the Secretary-General, advance unedited version, 30 June 2017, s.l.

UNHCR (2011) 'The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol', Geneva.

UN OCHA (2012) 'What are humanitarian principles?', *OCHA On message*, s.l.

UN OCHA (2017) 'Global humanitarian overview 2018', Geneva.

Weingärtner, L., and Wilkinson, E. (2019) 'Anticipatory crisis financing and action: concepts, initiatives, and evidence', Centre for Disaster Protection, London.

WHO (2015) 'Report of the Ebola Interim Assessment Panel', s.l.

World Bank (1998) 'Contingent liabilities—a threat to fiscal stability', *PREMnotes*, Number 9, November 1998.

World Bank (2016) '2014-2015 West Africa Ebola crisis: impact update', s.l.

World Bank (2017) 'Report from the executive directors of the International Development Association to the board of governors: additions to IDA resources - eighteenth replenishment', Washington D.C.

World Bank (2018a) 'IDA18 mid-term review: implementation and results progress report', Washington D.C.

World Bank (2018b) 'Global crisis risk platform', Washington D.C.

ما الأخطاء التي تشوب الطرق التي تتبعها المنظمات العالمية في تمويل جهود مواجهة الأزمات؟

ALNAP (2018) 'The state of the humanitarian system 2018', London.

Bull, C. (2019) 'Crisis financing: considerations in finding the right financing approach', background paper for the Centre for Disaster Protection's report The future of crisis financing: a call to action. Camacho, A. *et al* (2018) 'Cholera epidemic in Yemen, 2016–18: an analysis of surveillance data', *The Lancet Global Health*, Vol 6, pp680–690, 3 May 2018.

Clarke, D., and Dercon, S. (2019) 'Beyond banking: crisis risk finance and development insurance in IDA19', discussion paper, Centre for Disaster Protection, London.

e-Pact (2017) 'Independent evaluation of the African Risk Capacity (ARC)', Formative phase 1 report, Oxfam Policy Management and Itad, Oxford.

EU, World Bank, and UN (2017) 'Joint recovery and peacebuilding assessments (RPBAs). A practical note to assessment and planning', s.l.

Gros, C. *et al.* (2019) 'Household-level effects of providing forecast-based cash in anticipation of extreme weather events: quasi-experimental evidence from humanitarian interventions in the 2017 floods in Bangladesh', *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Volume 41, December 2019.

Hillier, D. (2018) 'Facing risk. Options and challenges in ensuring that climate/disaster risk finance and insurance deliver for poor people', Oxford.

IMF (2016) 'Analyzing and managing fiscal risks—best practices', IMF policy paper, Washington D.C.

IPCC (2014) 'Climate change 2014. Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change', [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)], Geneva.

Knox Clarke, P. (2017) 'Transforming change', ALNAP study, London.

Martinez-Diaz, L., Sidner, L., and McClamrock, J. (2019) 'The future of disaster risk pooling for developing countries: where do we go from here?', working paper, World Resources Institute, Washington D.C.

Opitz-Stapleton, S., *et al.* (2019) 'Risk-informed development: from crisis to resilience', ODI/UNDP, New York.

Paterson, C. (2019) 'Financing contingent liabilities through IDA', discussion paper, Centre for Disaster Protection, London.

Poole, L., and Scott, R. (2018) 'Financing for stability: guidance for practitioners', OECD Development Policy Papers, No. 11, Paris.

Poole, L. (2019) 'Financing the nexus. Gaps and opportunities from the field perspective', s.l.

Post, L., Huang, C., and Charles, S. (2019) 'World Bank financing to support refugees and their hosts: Recommendations for IDA19', CGD-IRC Note, June 2019, s.l.

Start Network (2019) 'Largest ever humanitarian action payout received by the Start Network', Start Network website, 4 November 2019.

UN (1987) 'Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future', s.l.

UNDP/Asia Pacific Development Effectiveness Facility (APDEF) (n.d.) 'Development finance assessment and integrated financing solutions. Achieving the Sustainable Development Goals in the era of the Addis Ababa Action Agenda', Bangkok.

WFP and Oxfam (2019) 'R4 Rural Resilience Initiative. Building resilience to climate change for long-term food security and livelihood improvement', s.l.

World Bank (2014) 'Financial protection against natural disasters: an operational framework for disaster risk financing and insurance', Washington, D.C.

World Bank (2019) Malawi-disaster risk management development policy financing with Cat DDO', Washington D.C.

Glossary

ALNAP (2018) 'The state of the humanitarian system 2018', London.

IFRC (n.d.) 'What is a disaster?', *IFRC website*, https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/ [accessed 1 December 2019].

OECD (2016a) 'States of fragility 2016: understanding violence', p. 22, Paris.

(OECD) (2016b) 'Official development assistance (ODA)', *OECD website*, www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf [accessed 23 November 2019].

UN (1987) 'Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future', s.l.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) (2016) 'Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction', report of the second session (formal and informal), Geneva.

الاختصارات

AAAA	خطة عمل أديس أبابا
APDEF	(برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) مرفق فاعلية التنمية في آسيا والمحيط الهادئ
ARC	المرفق الإفريقي لمواجهة المخاطر
AU	الاتحاد الإفريقي
CAR	جمهورية إفريقيا الوسطى
Cat DDO	خيار السحب المؤجل في حالات الكوارث التابع للبنك الدولي
CERF	الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ (خاضع لإدارة الأمم المتحدة)
CGD	مركز التنمية العالمية
CRRF	إطار الاستجابة الشاملة للاجئين
CRW	نافذة الاستجابة للأزمات (البنك الدولي)
DAC	لجنة المساعدة الإنمائية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)
DEC	لجنة الطوارئ المعنية بالكوارث
DFID	وزارة التنمية الدولية (المملكة المتحدة)
DRC	جمهورية الكونغو الديمقراطية
DREF	صندوق الطوارئ للإغاثة في حالات الكوارث (الائتلاف الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر)
DRR	الحد من مخاطر الكوارث
EU	الاتحاد الأوروبي
EWEA	التحرك المبكر بناءً على الإنذار المبكر[70]
EWS	نظام (أنظمة) الإنذار المبكر
FAO	منظمة الأغذية والزراعة
FbA	التحرك القائم على التوقعات[71]
FbF	التمويل القائم على التوقعات[72]
GAR	تقرير التقييم العالمي (الأمم المتحدة) بشأن الحد من مخاطر الكوارث
GHD	المنح الإنسانية الحميدة
GCRP	منصة عالمية لمخاطر الأزمات
GHRF	اللجنة المعنية بوضع إطار عالمي للمخاطر الصحية من أجل المستقبل
GRiF	المرفق العالمي لتمويل جهود مواجهة المخاطر
HRP	خطة الاستجابة الإنسانية
IASC	اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات
ICAI	اللجنة المستقلة المعنية بتأثير المساعدات
ICRC	اللجنة الدولية للصليب الأحمر
IDA	المؤسسة الدولية للتنمية (البنك الدولي)
IDMC	مركز رصد النزوح الداخلي
IDP	النازحون داخليًا
IFAD	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
IFI	مؤسسة مالية دولية
IFRC	الائتلاف الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
IGAD	الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية
IMF	صندوق النقد الدولي
INFORM	مؤشر إدارة المخاطر
IPC	التصنيف المتكامل للمرحلة
IPCC	اللجنة الدولية للتغيرات المناخية
IRC	لجنة الإنقاذ الدولية
NGO	منظمة غير حكومية
NUA	الخطة الحضرية الجديدة
ODA	المساعدات الإنمائية الرسمية
OECD	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
QCPR	استعراض السياسات الشامل الذي يُجرى كل أربع سنوات
RPBA	تقييم التعافي وإحلال السلام
RRP	خطة استجابة للاجئين
SDGs	أهداف التنمية المستدامة
UN	الأمم المتحدة
UNDESA	إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية
UNDRR	مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث
UNHCR	مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين
UNICEF	صندوق الأمم المتحدة للطفولة
UNISDR	استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث
UN OCHA	مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية
WASH	المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية
WFP	برنامج الأغذية العالمي
WHO	منظمة الصحة العالمية

70 تُستخدم أحرف صغيرة عند الإشارة إلى آلية خاصة بمنظمة معينة، وأحرف صغيرة للمصطلحات العامة.

71 تُستخدم أحرف صغيرة عند الإشارة إلى آلية خاصة بمنظمة معينة، وأحرف صغيرة للمصطلحات العامة.

72 تُستخدم أحرف صغيرة عند الإشارة إلى آلية خاصة بمنظمة معينة، وأحرف صغيرة للمصطلحات العامة.

معلومات الاتصال

Centre for Disaster Protection
60 Cheapside
London
EC2V 6AX
United Kingdom

info@disasterprotection.org
CentreForDP
disasterprotection.org

صورة الغلاف: رجل يقف وتحيط به آثار الدمار التي سببها إعصار هايان في تاكلوبان، الفلبين. الصورة: راسيل فاتكينز/وزارة التنمية الدولية

UKaid
from the British people

CENTRE FOR DISASTER PROTECTION