الاجتماع المشترك للمجالس التنفيذية

لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي لعام 2016

3 يونيو/حزيران 2016

العمل في السياقات الهشة، بما في ذلك في البلدان المتوسطة الدخل

ورقة معلومات أساسية اشترك في إعدادها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان (منسق مشترك)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (منسق مشترك)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي

أولا- مقدمة

1- سوف يتطلب تحقيق أهداف خطة التنمية المستدامة لعام 2030 نهجا قويا ومنسقا للتصدي للهشاشة وبناء مجتمعات سلمية وقادرة على الصمود. وبحلول عام 2018، سوف يعيش أشد الناس فقرا في العالم و30 في المائة من أطفال العالم في دول تعاني من الهشاشة. وتتمثل بعض القوى الدافعة الرئيسية للهشاشة في الفقر وانعدام الأمن الغذائي وشح المياه والنزاعات الممتدة المقترنة بخدمات اجتماعية ضعيفة وعدم المساواة بين الجنسين والفوارق العرقية وسوء الحوكمة. ويمكن ربط حركة السكان، بما في ذلك النزوح إلى المدن والهجرة الدولية، بالهشاشة، سواء كقوة دافعة لها أو كآليات تصدٍّ للأسر التي تلتمس الرفاه والأمن. والأشخاص الذين يعيشون في سياقات هشة، وخاصة النساء والأطفال، معرضون بشدة لآثار تغيّر المناخ والكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية والنزاعات وسوء التغذية والطوارئ الصحية.

2- وقد أخذ النقاش العالمي لهذا الموضوع يطرح جانبا تحديد "الدول الهشة" ويركِّز بدلا من ذلك على "الأوضاع الهشة". وهذا الفهم للهشاشة[1] استشرافي ويسمح بما يلي: أ) الفهم الدقيق لمختلف مستويات احتمالات المخاطر ودرجات تأثيرها في أي مجتمع؛ ب) حشد قوى الدعوة والدعم الوطنية والدولية لمنع الهشاشة والاستعداد لها والتصدي لأسبابها الدفينة؛ ج) توسيع نطاق التحليل ورأب الصدع بين المساعدة الإنسانية والإنمائية في التصدي للهشاشة على المستويات دون الوطنية وعبر الوطنية والإقليمية والعالمية. ويتسم البعد دون الوطني للهشاشة بأهمية خاصة في البلدان المتوسطة الدخل حيث قد توجَد مؤسسات فعّالة ونظم عاملة للحماية الاجتماعية ومجتمعات محلية متماسكة متعايشة جنبا إلى جنب مع جيوب من الهشاشة. بيد أنه ينبغي إيلاء انتباه خاص للبلدان التي تشهد تركيزا قويا لظروف الهشاشة.

3- وفي عام 2011، وبالتعاون مع الأمم المتحدة ولجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي، اتفقت مجموعة الدول الهشة السبع التي حدَّدت نفسها ذاتيا (g7+)، باعتبارها أعضاء في الحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدول، على "الخطة الجديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة". ويمثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الأمم المتحدة في الحوار المذكور ويقوم بدور المضيف لمرفق تنفيذ الخطة الجديدة وينسق فرقة العمل المعنية بهذه الخطة.

4- واستنادا إلى الخطة الجديدة وجهود أخرى، اعتمدت لجنة الأمن الغذائي العالمي " إطار العمل لمعالجة انعدام الأمن الغذائي في ظل الأزمات الممتدة " في أكتوبر/ تشرين الأول 2015 وسلّمت بأن تنفيذه يتطلب عملا من جميع أصحاب المصلحة. وكما لاحظ تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بتمويل أنشطة المساعدة الإنسانية المقدم إلى الأمين العام مؤخرا، "سوف يتوقف نجاحنا أو فشلنا في تحقيق الأهداف الإنمائية المستدامة على ما إذا كنّا سنتمكن من التصدي لتحدي إدارة الهشاشة والمخاطر."[2] وقد دعا الأمين العام إلى تركيز المساعدة الانمائية الخارجية على البلدان الأشد

---

(1) OECD draft working paper, *Towards a multidimensional concept of fragility*, January 2016.

(2) High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General: Too Important to fail—addressing the humanitarian financing gap, January 2016, p. 5.

تأثرا بالهشاشة من أجل تحسين احتمال تحقيق الأهداف الإنمائية المستدامة.[3] وفي عام 2016، جدَّد الحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدولة الخطة الجديدة لخمس سنوات أخرى ودعا المجتمع الدولي إلى الاستفادة من زخم خطة عام 2030 لمعالجة الأسباب الدفينة للهشاشة. كذلك فإن برنامج البحر الميت بشأن القدرة على الصمود، الذي يكمِّل الاتفاقات، هو مثال لكيفية استجابة البلدان المتوسطة الدخل لأزمة ممتدة.

5- وقد أتاحت هذه الخبرات فهما أفضل للعمليات والأدوات والآليات اللازمة للتعاون بشأن الأهداف الخمسة المترابطة لبناء السلام وبناء الدولة التي حُدِّدت باعتبارها طرق التغلب على الهشاشة، ألا وهي: السياسات الشاملة للجميع، والأمن، والعدالة، والأسس الاقتصادية، والإيرادات والخدمات. وعلى الرغم من أن الهدف 16 من الأهداف الإنمائية المستدامة عالميّ، فقد استُلهم من نجاح أهداف بناء السلام وبناء الدولة. وقد تعاونت أكثر من 30 وكالة برعاية مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية[1] من أجل اعتماد استراتيجية التعميم والتسريع ودعم السياسات، وهي مورد تَدعم به أفرقة الأمم المتحدة القطرية تنفيذ خطة عام 2030 ضمن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.[4] وتُستكمَل استراتيجية التعميم والتسريع ودعم السياسات بمبادرة الاستعداد في الأوضاع الهشة المنبثقة عن الأهداف الإنمائية المستدامة.[5]

ثانيا- المسائل والتحديات الرئيسية

6- على الرغم من أن المفهوم الناشئ يتصدى للوصم المرتبط "بالدول الهشة" وأن الزخم الذي يتسم به التصدي للهشاشة عالٍ، سوف يحتاج الأمر إلى التصدي للتحديات الاستراتيجية والتشغيلية التالية من خلال نهج منسق بين الحكومات ووكالات الأمم المتحدة والمانحين ومنظمات المجتمع المدني ووكالات القطاع الخاص والمجتمعات المتأثرة:

ألف- إمكانية محدودة للوصول إلى البيانات المصنفة العالية الجودة اللازمة لتقييم جوانب الضعف واستهداف الفئات السكانية المهمَّشة

7- سوف يقتضي نجاح الأهداف الإنمائية المستدامة استبانة الفئات السكانية الضعيفة ومواءمة أداء الجهات الفاعلة الانمائية وسلطات الدولة مع تطلعات الناس الانمائية وتحديد أهداف البرامج جيدا لتحقيق النتائج. بيد أن استخلاص بيانات جيدة من الأوضاع الهشة، خاصة تلك التي لا تصل إليها سلطات الدولة، قد يكون عسيرا بل ومحفوفا بالمخاطر. ويسمح التقدم الواعد الذي حدث بشأن البيانات الضخمة والاستشعار عن بعد باستكمال الإحصاءات الرسمية

---

(3) United Nations, *One Humanity Shared Responsibility: Report of the United Nations Secretary-General for the World Humanitarian Summit*

(4) United Nations Development Group, 'Support to Resident Coordinators and UN Country Teams'.

(5) أُطلقت هذه المبادرة من جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن طريق الفريق العامل المعني بقضايا الانتقال التابع للأمم المتحدة، وهي تدعو جميع وكالات الأمم المتحدة إلى التعاون على تنفيذها. وما زالت المشاورات جارية بشأن هذه المبادرة. وتهدف المبادرة إلى دعم البلدان التي تعاني من أوضاع هشة بشأن ما يلي: أ) تعميم خطة عام 2030 في استراتيجياتها وسياساتها وبرامجها الانمائية مع مراعاة ديناميات السياقات الهشة الدائمة التحوّل؛ ب) تعزيز قدرات التسليم والرصد؛ ج) استبانة القوى الدافعة للهشاشة والنزاعات العنيفة وغيرها من المخاطر التي تهدد تحقيق الأهداف الإنمائية المستدامة ودعم البرامج المحدَّدة الهدف التي تتصدى لها – بدءا بأهداف بناء السلام وبناء الدولة في الخطة الجديدة؛ د) استبانة معوّقات تنفيذ الأهداف الإنمائية المستدامة وميسّرات تنفيذها، ووضع نهج استراتيجي ومنظَّم لتنفيذها يُجسِّد السياق المحلي؛ ه) تنسيق دعم الشركاء في التنمية وتمكين شركاء البلد من حشد الموارد اللازمة لتنفيذ الأهداف الإنمائية المستدامة ذات الأولوية؛ و) أي دعم آخر يُطلب بشأن الأهداف الإنمائية المستدامة.

في الأوضاع الهشة، وإن كانت هذه المصادر أيضا تعاني من قصور الدقة أو من تحديات كبرى متصلة بالأمن.[6] ويؤدي الافتقار إلى الشفافية وتسييس البيانات، وكذلك قدرة السكان المحدودة على فهمها، إلى زيادة التعقيد الناجم عن نقصها. وفي كثير من الأوضاع الهشة، دُمّرت نظم إدارة البيانات – أي البنية التحتية والتكنولوجيا والموارد البشرية – أو لم تكن موجودة أصلا. وهذا صحيح على وجه الخصوص على المستوى دون الوطني. وكما يوضّح الهدف 17-18 من الأهداف الإنمائية المستدامة، فإن البيانات المفصلة – حسب الدخل، ونوع الجنس، والسن، والانتماء العرقي والإثني، والوضع من حيث الهجرة، والإعاقة، والموقع الجغرافي وغيرها من الخصائص ذات الصلة في السياقات الوطنية – ضرورية لتنفيذ جميع الأهداف الإنمائية المستدامة على المستويين المحلي والوطني.

باء- تعرُّض التخطيط الإنمائي الوطني والاستثمار الدولي في التنمية لمخاطر متعددة، بما في ذلك التخطيط الطويل الأجل الرديء النوعية و/أو غير الكافي، والعودة إلى ظروف النزاع، والكوارث المتعلقة بالمناخ، والأوبئة، وعدم الاستقرار السياسي، وضعف قدرة التسليم، وعدم المساواة الهيكلية، والفساد، وعدم إمكانية التنبؤ بالتمويل الإنمائي.

8- في غياب الصلابة التي يوفرها التخطيط القائم على الطلب، يُمكن حتى لصدمة واحدة أن تمحو سنوات من التقدم الإنمائي وأن تؤدي إلى انتكاس بلد، كما أثبتت أزمة مرض الإيبولا في غرب أفريقيا. ويتسم تنفيذ برامج إنمائية محدودة زمنيا بالصعوبة، كما أنه ليس هناك ما يضمن أن النتائج المتوقعة قابلة للتحقيق. وفي العادة، تتجنب الجهات الفاعلة والمانحة الإنمائية الدولية المخاطر، وتعلّق دعمها الإنمائي للبيئات الهشة متى نشبت الأزمات. وحتى الآن، لم تُدمِج جهود التنمية بقدر كافٍ نهوج إدارة المخاطر التي تُركّز على المنع. وفي هذا الصدد، يتمثل شاغل أساسي في إدارة المخاطر وبناء القدرة على الصمود، وخصوصا الصمود لتغير المناخ. وفي الآونة الأخيرة، زاد التركيز على الصلة بين تغيّر المناخ والسلام والتنمية وضوحا، حيث أوجد تغيّر المناخ بالفعل مستويات جديدة من الهشاشة حول العالم، من الهجرة المستحثة بالمناخ إلى خطر نوبات الجفاف الطويلة الأجل وقلة الأمن الغذائي والمائي. وقد صار تغيّر المناخ الآن من أكبر القوى الدافعة للهشاشة في البلدان المتوسطة الدخل وأقل البلدان نموا، حيث يهدد بحرمان آلاف الملايين من الناس من مكاسب إنمائية أُحرزت بشق الأنفس.

9- ومنذ اعتماد إطار عمل هيوغو في عام 2005، تعرض أكثر من1.5 مليار شخص للكوارث، التي أثرت على النساء والأطفال والشباب في الأوضاع المتسمة بالضعف على نحو هائل.[7] ومن المهمّ التصدي لعدم المساواة بين الجنسين إزاء المخاطر وتعزيز نظم إدارة مخاطر الكوارث وتدعيم قدرة المجتمعات المحلية على الصمود من أجل تنفيذ إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث بفاعلية.

جيم- اتخاذ القرارات دون مراعاة للتفاوتات وأوجه عدم المساواة وعدم الإنصاف القائمة على نوع الجنس والسن

10- كثيرا ما تتسم البيئات الهشة بالاستقطاب، لا سيما إذا كانت تعاني من نزاعات عنيفة أو كانت خارجة من نزاعات من هذا القبيل. وفي هذه البيئات، يُعاد تكوين الحيز السياسي في جيوب من المصالح المستندة إلى الهوية التي

---

[6] ليس هناك ما يضمن أن الاستشعار عن بعد دقيق بنسبة 100 في المائة. وتوحي بعض القيم المستقاة من الجمهورية العربية السورية بأن نسبة الدقة تبلغ 30 في المائة فقط بالنسبة لاستشعار البنية التحتية عن بعد (أي أن مستشفيات حُدِّدت باعتبارها أُصيبت بأضرار أو دُمرت كانت بالفعل قيد الإنشاء ولم تكن قد اكتملت قط أو دخلت حيز التشغيل؛ كذلك، لا يُمكن تحديد حالة بنية تحتية مثل عنفات توليد الكهرباء بمجرد النظر إلى حالة المباني التي توجد بها).

[7] Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, 2015–2030.

تتصارع فيما بينها على موارد الدولة والنفوذ. وطبقا للتقديرات، تعيش 26 مليون امرأة وفتاة في سن الإنجاب في ظل حالات طوارئ، وتعيش أعداد أكبر بكثير منهن في سياقات شديدة المخاطر وهشة لا تلقى فيها احتياجات الصحة الجنسية والإنجابية الكثير من الاهتمام. وتواجه النساء أنواعا متعددة من التمييز، لاسيما عندما تؤدي عواقب النزاعات المسلحة وضعف مؤسسات سيادة القانون إلى تفاقم إفلات مقترفي العنف الجنسي والقائم على نوع الجنس من العقاب. ويعرقِل انعدام الأمن والعنف مشاركة النساء والفتيات في الحياة السياسية والتعافي الاقتصادي والفرص التعليمية، رغم صدور قرارات لمجلس الأمن، بما في ذلك القرار 1325 (2000) بشأن النساء، والسلام، والأمن. ومع أنه حدث تقدم ملحوظ، ما زال الأمر يحتاج إلى إدامة سياسة الإدماج. وقد بُذلت جهود مركّزة لدعم انتخاب النساء للمناصب السياسية. ولكن عندما تُنتخب النساء لهذه المناصب فإنهن غالبا ما يفتقرن إلى الدعم المادي والاجتماعي اللازم للصمود في الحيز السياسي القاسي الخاضع لهيمنة الرجال أو لإعطاء المصالح الجماعية للنساء الأولوية على مصالح الحزب. وما زال الأمر يحتاج إلى تعزيز تعليم الفتيات إلى ما بعد المستوى الابتدائي في أغلب الأوضاع الهشة. وقد أظهرت دراسة في عام 2015 أن 6 في المائة فقط من المعونة المقدمة للدول الهشة تُخصَّص للمساواة بين الجنسين.[8]

دال- عدم التأكيد بدرجة كافية على الربط بين الأعمال الإنسانية والإنمائية في أوضاع الأزمات الممتدة

11- نادرا ما تتبع الجهود الوطنية والدولية الرامية إلى التصدي لأوضاع الأزمات الممتدة الهشة نهجا شموليا يعزز الصلة بين الجوانب الإنسانية والإنمائية. وفي الغالب، كانت الاستجابات تُركّز على التصدي للظواهر الإنسانية للأزمات بدلا من التركيز على منعها وبناء القدرة على الصمود لها وإدامة السلام.

هاء- قصور البنية التحتية

12- ما زالت البنية التحتية الأساسية التي تسمح بالتنمية المستدامة وتيسر التفاعل عبر المجموعات وتجتذب استثمار القطاع الخاص غير كافية وتثير تحديا كبيرا في الأوضاع الهشة. والبنية التحتية للطاقة والنقل والاتصالات والمياه والإصحاح لا وجود لها في كثير من الأحيان أو في حالة يُرثى لها. وتتأثر البنية التحتية الاجتماعية مثل الخدمات الصحية والمدارس والأسواق هي أيضا بدرجة شديدة.

واو- انخفاض تنمية القطاع الخاص في الأوضاع الهشة

13- يُمكن لاستثمار القطاع الخاص أن يوجِد فرص عمل ويدفع بتنمية البنية التحتية ويعزز الشعور بالاستقرار والسلام. بيد أن العديد من البلدان التي تعاني من أوضاع هشة لا تتوافر لها إمكانية الوصول إلى أسواق الإقراض الدولية: فالبيئة السياسية المجزّأة توجِد عقبات إدارية لا ضرورة لها؛ والبنية التحتية الأساسية مثل الطرق والطاقة لا وجود لها أو في حالة يرثى لها؛ والضعف يعتري مؤسسات سيادة القانون ونظم السجل المدني وغيرها من نظم المعلومات واحترام حقوق الملكية؛ ونظم التمويل المحلي والمصارف لا وجود لها أو ضعيفة؛ ومجموع الموارد البشرية

[8] OECD DAC Network on Gender Equality, 'Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Countries,' March 2015.

منخفض للغاية. ومن ثم نادرا ما يُجتذب استثمار القطاع الخاص إلى ما يتجاوز الصناعات الاستخراجية. ويفاقِم هذا الوضع رجالُ الأعمال المجرمون الذين يقوّضون سلطة الدولة ويعززون النظم الإدارية الفاسدة.

زاي- إمكانية محدودة للتنبؤ بالتمويل ومرونته وكذلك آلياته

14- تضطلع المساعدة الإنمائية الرسمية بدور مهمّ في وضع حدّ للهشاشة والقضاء على الفقر في كافة أشكاله.[9] وفي بعض البلدان المتأثرة بالهشاشة، تشكل المساعدة الإنمائية الرسمية 55 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.[10] بيد أنه ينبغي، لتحقيق نتائج ملموسة وتعزيز التنمية المستدامة، أن تكون المعونة ذات شأن ومحدَّدة الهدف وحافزة ومستدامة. ويثير نموذج المعونة المتّبع اليوم عددا من التحديات، وخاصة فيما يتعلق بالتصدي للهشاشة. فالمعونة تكون عموما مجزّأة وذات مغزى للمصالح الوطنية للبلد المانح ومخصَّصة بصرامة وقصيرة الأجل. ويستثمر بعض المانحين في البلدان التي تربطهم بها روابط تاريخية، مما أدّى إلى تركيز المعونة في عدد قليل من الدول وترك أغلب الدول في أوضاع هشة باعتبارها من أيتام المعونة.[11] ويتمثل تحدٍ آخر في العدد المتزايد من البلدان المانحة التي تستخدم المساعدة الإنمائية الرسمية لمنع التطرف العنيف والاستجابة للهجرة المتزايدة، وهو ما يتصدى للأعراض بدلا من التصدي للأسباب الدفينة ويعطي للاستجابة الأولوية على المنع.

حاء- دعم محدود للمستوى دون الوطني

15- تَمثَّل أحد التحديات الرئيسية التي واجهت تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية في غياب الدعم والمساندة الشعبيين. ويتعيّن على الحكومات المحلية والجهات الفاعلة المحلية الاضطلاع بدور مهمّ في تنفيذ الخطة الانمائية من خلال توفير الخدمات. وحتى عهد قريب، كانت قضية الحوكمة وتقديم الخدمات على المستوى المحلي في السياقات الهشة والمتأثر بالنزاعات تعاني من "إهمال ممنهج" من جانب المجتمع الدولي، ونتيجة لذلك ما زالت موارد المانحين المخصصة مباشرة لمسائل الحوكمة المعنية بدرجة استهلاك الأغذية على المستوى دون الوطني هامشية.[12] وقد أصبح من المسلم به على نطاق واسع الآن أهمية استعادة قدرة نظم الحوكمة المحلية، وخاصة الحكومات المحلية، في أعقاب النزاعات لتحقيق الاستقرار والتعافي وتمكينها من زيادة قدرة المجتمعات المحلية على الصمود. ويشكِّل تعزيز إدماج الفئات التي كانت مستبعدة حتى الآن، كالنساء أو الشباب أو الأقليات الإثنية، في جميع جوانب الحوكمة المحلية جزءا من النهج نفسه.

---

[9] انظر *End of Poverty* (2005) من تأليف Jeffrey Sach حيث يحتج بأنه يمكننا، بالاستثمار المحدَّد الهدف للمساعدة الإنمائية الرسمية وبحجم يكفي لمواجهة تحدي الهشاشة، أن نقضي على الفقر والهشاشة خلال عمرنا؛ ويعتبر William Easterly في كتابه *The While Man's Burden* أن طريقة إدارة المعونة هي المسؤولة عن البيروقراطية المعقدة والفساد وعدم تحقيق تقدم إنمائي مستدام في الأوضاع الهشة؛ أما Paul Collier فيحتج في كتابه *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What We Can Do About It* بأن المليار من الناس الأشد فقرا، الذين يعيش الكثير منهم في بيئات هشة، واقعون في فخ النزاعات العنيفة وسوء استخدام الموارد الطبيعية وانعدام الأمن في مناطق بأكملها وقلّة حجم اقتصادات الدول الهشة بل وتفاهته.

[10] Organisation for Economic Co-operation and Development., *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*, Paris, OECD-DAC, 2014.

[11] المصدر نفسه.

[12] 1.2 في المائة فقط من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية إلى مجموعة من 39 دولة هشة في عام 2014 (بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية).

ثالثا- الدروس المستفادة

16- على مدى السنوات القليلة الماضية، استخلصت وكالات الأمم المتحدة الدروس الحاسمة التالية بشأن التصدي للأسباب الدفينة والقوى الدافعة للهشاشة التي يتعيّن الاستفادة منها لتعزيز الأثر الإنمائي:

ألف- يُمكن للأعمال المعزَّزة والمتسقة في مجالات المساعدة الإنسانية وبناء السلم والتنمية أن تسرِّع التعافي من الهشاشة وبناء القدرة على الصمود.

17- تتطلب الاستجابة المتسقة أدلة قوية مستمدة من تحليلات ورؤى مشتركة. ويمثِّل الفهم المشترك بين جميع الجهات الفاعلة (بما في ذلك الجهات الفاعلة في مجالات السياسة، والسلام والأمن، وحقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين، والتنمية، والمساعدة الإنسانية) للسياق والأسباب الدفينة للهشاشة والاحتياجات والأولويات العاجلة والطويلة الأجل في الأزمات الممتدة والمتعلقة بالنزاعات شرطا لا غنى عنه لتحديد البرامج المناسبة للسياق وتصميمها وتنفيذها. وفي القرن الأفريقي، تقود الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية تخطيطا مشتركا يستند إلى أدارة البيانات المشتركة ومنصات الإنذار المبكر. وبدعم مشترك من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وبرنامج الأغذية العالمي، توفّر وحدة تحليل القدرة على الصمود تحليلا متكاملا يُثري السياسات والأعمال ويحمي أسس التنمية. ومن خلال الخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات التي صُممت استجابة للأزمة السورية، تخطط وكالات الأمم المتحدة وتُبرمج بصورة مشتركة للتصدي للوضع الإنساني. وقد أدت المنصة المشتركة بين الاتحاد الأوروبي ومجموعة البنك الدولي والأمم المتحدة إلى استجابة مشتركة بشأن التعافي بعد الكوارث وبعد النزاعات في أكثر من 35 من البلدان المتأثرة بأزمات، بما في ذلك في سياق أزمة مرض الإيبولا التي شهدها غرب أفريقيا مؤخرا. وأدى تنفيذ الخطة الجديدة في الصومال إلى تضافر جهود النظام الإنمائي الدولي لتحقيق حصائل متسقة في مجالات التنمية وبناء السلام والقدرة على الصمود.

18- وتُثبت الدروس المستمدة من هذه الجهود أن احتمال تحقيق نتائج إنمائية مستدامة يكون أعلى بكثير إذا اتُبع نهج متسق ومنسق وأُتيحت الحوافز الصحيحة لتعزيز القيادة الوطنية والمحلية واستُثمر بقدر كافٍ في قدرات الموارد البشرية والخدمات الاجتماعية الأساسية ومؤسسات سيادة القانون. وقد لاحظ البنك الدولي أن الحدّ من الهشاشة أو التعافي منها له آثار إيجابية (سلمية واقتصادية) على البلدان المجاورة، وكذلك على الصعيد العالمي.[13]

باء- يُمكن للقيادة الوطنية والمحلية المُلهِمة والشاملة للجميع أن تساعد على إزالة العوائق التي تعترض التنمية المستدامة وتضع حدا للهشاشة.

19- في المراحل المبكرة من التخطيط الإنمائي، يُمكن تسريع التنمية في الأوضاع الهشة بالاستثمار في نظم إدارة البيانات والموارد البشرية والقدرة التكنولوجية وقدرات القيادة المحلية الناشئة (وخاصة للنساء والشباب). ويتسم التشاور مع أكثر الفئات والمجتمعات المحلية تهميشا وتسليط الضوء على آرائها بشأن كيفية التصدي للهشاشة وتصميم الدعم الإنمائي وتقديمه بأهمية حاسمة بالنسبة للاستدامة. وقد أدّى تنفيذ التزام الأمين العام بتخصيص 15 في المائة على الأقل من جميع أموال بناء السلام لتحقيق المساواة بين الجنسين إلى حفز الدعم لتنمية القيادات النسائية.

(13) International Development Association, 'Operational approaches and financing in fragile states', June 2007.

جيم- يُمكن لتوسيع نطاق نظم الحماية الاجتماعية في السياقات الهشة أن يؤدي إلى الحدّ من المخاطر و(إعادة)بناء الثقة في النظم الوطنية.

20- يُثبت العمل الذي تقوده عدّة منظمات، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي والبنك الدولي، أن بالإمكان إقامة نظم الحماية الاجتماعية وتعزيزها في المناطق الهشة والمتأثرة بالنزاعات مثل أفغانستان وبوروندي وجنوب السودان والصومال ودولة فلسطين واليمن. وحتى في الحالات التي لا يوجد فيها نظام للحماية الاجتماعية، شجَّعت الاستجابة الإنسانية تطوّر النظم الناشئة وحفزته.

دال- يُمكن لزيادة استخدام الابتكار والتكنولوجيا أن تعزز التنمية وتحدّ من الهشاشة حتى في الأزمات الإنسانية.

21- تتزايد فائدة التكنولوجيا النقالة المنخفضة التكلفة كوسيلة لإشراك المجتمعات المحلية في النهوج التشاركية وجمع المعلومات وتحليلها في الوقت الحقيقي وتحويل النقود إلى الأشخاص المتأثرين وتعزيز الأسواق المحلية ونظم تقديم الخدمات. ويُمكن لتدعيم دور المرأة في المبادرات الابتكارية والعلمية والتكنولوجية أن يُعزِّز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود. فعلى سبيل المثال، يُمكن أن يؤدي إصدار بطاقات هوية مزودة برُقاقة إلى للنساء النازحات إلى تقليل تكاليف المعاملات وضمان استفادة النساء والرجال من المساعدة الإنسانية على قدم المساواة والحدّ من احتمال العنف القائم على نوع الجنس. وهو يوفّر أيضا هوية مدنية ومالية للنساء النازحات لتيسير مشاركتهن في جهود التعافي المبكرة ورأب الصدع بين جهود المساعدة الإنسانية والجهود الانمائية.

22- وتوفّر النهوج الابتكارية، مثل "وكالة القدرة الأفريقية على مواجهة المخاطر" ومبادرة الصمود الريفي (R4) ومؤشر إدارة المخاطر، استراتيجيات للحد من المخاطر وتقاسمها وتحويلها وللمخاطَرة الحصيفة من أجل التصدي للهشاشة. وتتيح تكنولوجيا RapidPro إمكانية الرصد في الوقت الحقيقي والتشارك مع المواطنين بالقدر الكافي. وقد اعتمد عدد من الحكومات أدوات لالتماس رؤى المجتمع من أجل المساعدة على صياغة الأنشطة البرنامجية (توضيح رسائل منقذة للحياة عن مرض الإيبولا في ليبريا وسيراليون باستخدام أداة U-report) ومن أجل الرصد والحوار في الوقت الحقيقي (حضور المدرسين، وحضور الطلبة، والإصحاح، والعنف المدرسي في أوغندا وجمهورية أفريقيا الوسطى ونيكاراغوا وبابوا غينيا الجديدة وبيرو وزمبابوي باستخدام نظام EduTrac).

هـ - يُمكن أن يؤدي التصدي للقيود التي تحول دون تحقيق السلام إلى تعزيز المكاسب الإنمائية وإدامتها.

23- لقد حُددت أهداف بناء السلام وبناء الدولة استنادا إلى فهم مؤداه أن إزالة القيود التي تحول دون تحقيق السلام يُمكن أن يُسرِّع التنمية. وطبقا للاستعراض المستقل للخطة الجديدة، ساهم تطبيق الأهداف المذكورة في مجموعة البلدان الهشة السبعة +g7 في التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد استهدفت وكالات الأمم المتحدة على نحو مشترك القيود التي تحول دون تحقيق السلام من خلال جهة التنسيق العالمية المعنية بسيادة القانون والاستراتيجيات والبرامج المشتركة لبناء السلام. ووفّر نشر استشاريين في مجالي السلام والتنمية التحليل للمنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية كما دعم تصميم برامج بناء السلام ومنع النزاعات والترابط الاجتماعي. وتثبت الخبرة المكتسبة بشأن الأزمات

الممتدة أن غياب التعليم أو انقطاعه يُسهمان على نحو يعتد به في الضعف والهشاشة الدوريين والممتدين بين الأجيال،[14] وأن عدم المساواة في التعليم يُسهم في الهشاشة ويمثّل قوة دافعة للنزاعات.[15] والعمل المنتظم للنظام المدرسي هو مؤشر على الاستقرار والعودة إلى الحياة الطبيعية، كما أنه يرسي قواعد السلام ويستثمر في المستقبل. وقد اعتمدت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أداة لتحليل النزاعات والتنمية يجري حاليا تطبيقها في عدد من البلدان من أجل إثراء إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

رابعا- الاستنتاج

24- تقتضي علاقات الترابط في عالمنا المعقد وضع حدّ للتخطيط القصير إلى المتوسط الأجل للأعمال الجماعية والمتسقة الذي يجري في معزل بعضه عن بعض استنادا إلى الدروس المستفادة. وبالتالي فثمة فرصة مثالية يتيحها نهج التعميم والتسريع ودعم السياسات لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والتعاون المزمع بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسف وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وبرنامج الأغذية العالمي وكيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة في سبيل تنفيذ خطة عام 2030 في الأوضاع الهشة.

25- ويتعيّن أن يكون الالتزام المتجدد بالربط بين أعمال المساعدة الإنسانية وبناء السلام والتنمية مقترنا بوضع خطط وطنية مستندة إلى الأدلة تعتمد على التقييم والتحليل المشتركين للمخاطر المتعددة الأخطار وتهدف إلى بناء نظم ومجتمعات محلية قادرة على الصمود.

26- وعموما، يحتاج الأمر إلى زيادة نسبة التمويل المخصصة للأوضاع الهشة كما يتعيّن استخدام جميع موارد المساعدة الإنسانية والتنمية وبناء السلام على النحو الأمثل من أجل بناء القدرات والمؤسسات الوطنية وتقليص الاحتياجات من المساعدة الإنسانية وإيجاد استثمار مباشر أجنبي وإيرادات داخلية في المدى البعيد. وسوف يقتضي الأمر إيلاء انتباه خاص للبرمجة المستجيبة للاعتبارات الجنسانية واعتماد نهج استشرافي لإدارة المخاطر. وثمة حاجة أيضا إلى تسريع الجهود الرامية إلى تعزيز التعافي القوي عقب الأزمات.

27- وتحتاج الحكومات التي تكافح الهشاشة إلى الدعم من أجل إيجاد بيئة تمكينية لاجتذاب استثمارات القطاع الخاص وتنظيمها من خلال إزالة المخاطر وإيجاد حلول مبتكرة لتغطية التكلفة المرتفعة لممارسة الأعمال في البيئات الهشة وتجنب الشركات التي تُحوِّل الأعباء.

28- وسوف يعتمد النجاح في نهاية المطاف على إقامة نظم تحترم حقوق الإنسان وكرامته وتتفق مع تطلعات النساء والشباب وتوفّر الأماكن المأمونة والتعليم للأطفال وتخضع للمساءلة من جانب أشد الناس تعرضا للمخاطر والصدمات.

---

(14) Overseas Development Institute, 'A common platform for education in emergencies and protracted crises: Evidence paper', 11 March 2016.

(15) Family Health International 360, 'Horizontal Inequality in Education and Violent Conflict: Literature Review', Washington, D.C., Learning for Peace and UNICEF, February 2015.

ملحق - أسئلة ومواضيع ممكنة للمناقشة خلال الاجتماع المشترك للمجالس

1- كيف ساعدت جهود الأمم المتحدة التعاونية البلدان على التصدي للهشاشة من أجل تعزيز الأهداف الإنمائية للألفية، وكيف يُمكن استغلال الدروس المستفادة من هذا المجهود لتعزيز إنجاز الأهداف الإنمائية المستدامة في الأوضاع الهشة؟

2- ما هي النهوج المبتكرة اللازمة لتعزيز التمويل الخاص بالأهداف الإنمائية المستدامة في الأوضاع الهشة؟

3- ما هي العوائق التي تعترض استثمار القطاع الخاص في الأوضاع الهشة وكيف يُمكن الاستفادة من المساعدة الإنمائية الرسمية لحفز استثمار القطاع الخاص؟

4- ما هي العناصر الرئيسية التي يتعيّن لنا أن ننظر فيها إذا أردنا لعملنا أن يكون مستندا إلى تحليل سليم للمخاطر وتقاسمها والتخفيف من حدتها؟ وما هي أبعاد الهشاشة المرتبطة بالبيئة وتغير المناخ؟

5- كيف يُمكن تطبيق تدابير الاستعداد والمنع بمزيد من المنهجية للتصدي للقوى الدافعة للهشاشة والحدّ من عبء أثرها على الفئات السكانية المعرضة لمخاطرها؟

6- ما هي فرص التعاون على اعتماد نهوج للبرمجة مراعية لظروف النزاعات؟

7- ما هي أبعاد الهشاشة المرتبطة بنوع الجنس وعدم الإنصاف وكيف يمكننا التصدي لها معا لتعزيز الأهداف الإنمائية المستدامة في سياق عدم السماح بتخلف أحد عن الركب؟

8- كيف يُمكن للاستثمار في رفاه الأطفال عموما أن يقلل من الهشاشة ويرسي قواعد مستقبل أفضل؟