Distribution: Restricted EB 2006/87/R.3/Rev.1 20 April 2006
Original: English البند 4 من جدول الأعمال Arabic

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

المجلس التنفيذي – الدورة السابعة والثمانون

روما، 19 – 20 أبريل/نيسان 2006

سياسة الصندوق بشأن تفادي الأزمات والإنعاش منها

المحتويات

أولاً– مقدمة	1
ثانياً– الخلفية	1
ثالثاً– تجربة الصندوق	2
رابعاً– ميزة الصندوق النسبية في مساعدة فقراء الريف على التغلب على الأزمات	4
خامساً– سياسة الصندوق	5
سادساً– متطلبات التنفيذ	9
سابعاً– التوصية	10

الملحق

مؤشرات عينة للمشروعات والبرامج المعتمدة في سياسة تفادي الأزمات والإنعاش منها	11

تعاريف

الأزمة هي أي تغير في ظروف بلد ما، أو منطقة ضمن بلد ما، يسبب اضطراباً كبيراً في معيشة المجموعة السكانية المستهدفة من الصندوق.

الهزة الخارجية هي وقوع أحداث خارج سيطرة المجموعة السكانية (المستهدفة من الصندوق) مثل المخاطر الطبيعية الكبرى أو نشوب نزاعات مسلحة تشكل سبباً مباشراً للأزمة.

الكارثة الطبيعية هي أي انقطاع شديد في نظم بقاء ومعيشة مجتمع ما ينجم عن الهشاشة أمام أثر خطر طبيعي أو مجموعة من المخاطر الطبيعية الكبرى وينطوي على خسائر في الأرواح والممتلكات على نطاق يفوق قدرة المجموعة السكانية المتأثرة على التصدي دون مساعدة (إدارة التنمية الدولية، المملكة المتحدة، 2004).

المخاطر الطبيعية التي يمكن التنبؤ بها هي تلك التي تنجم عن إجراء بشري أو عن عدم القيام بإجراء وقائي والتي تؤثر على مدى فترة طويلة ويمكن التحكم بها جزئياً على الأقل على الصعيد المحلي.

المخاطر الطبيعية التي لا يمكن التنبؤ بها، أو تلك التي يمكن التنبؤ بها قبل فترة قصيرة جداً، هي تلك التي تضرب فجأة وبشدة كبيرة لفترة قصيرة ولا يمكن التحكم بها محلياً.

النزاعات المسلحة هي الأوضاع التي يؤدي فيها انعدام الاستقرار السياسي إلى إضعاف سيطرة الحكومة على أراضيها وإلى انكماش اقتصادي وتفاقم الفوارق بين مختلف المناطق أو الشرائح السكانية وظهور إيديولوجيات شديدة التباين وتشكيل مجموعات مسلحة ضمن نظام الإدارة والتسيير ونشوب أعمال العنف مع وقوع خسائر جسيمة في الأرواح وتشتيت الأشخاص وارتكاب جرائم حرب وإلحاق أضرار كبرى بالممتلكات العامة والخاصة.

الهشاشة هي حالة الضعف التي تصيب الأصول الاقتصادية والبشرية والاجتماعية التي يستخدمها الأفراد أو المجتمعات عادة لتفادي الهزات الخارجية والتصدي لها والانتعاش منها.

القدرة على الانتعاش هي القدرة المعرفية والتنظيمية التي تمكِّن المجتمعات المحلية من توقع الهزات الخارجية والتصدي لها ومقاومتها والانتعاش من آثارها. وتتطلب القدرة المجتمعية على الانتعاش الرأسمال الاجتماعي/التلاحم الاجتماعي (إقامة شبكات للثقة والتضامن والقدرة على العمل المشترك).

الدول الهشة هي تلك التي تتسم سياساتها بالضعف ومؤسساتها بالوهن وإدارتها بالسوء والتي تعاني بالتالي من قلة النمو الاقتصادي وانتشار عدم المساواة وتردي التنمية البشرية. والدول الهشة هي أكثر تعرضاً لخطر نشوب أعمال العنف من الدول غير الهشة. وقد تكون الدول الهشة غنية بالموارد الطبيعية أو فقيرة في الموارد.

البلدان منخفضة الدخل التي تعاني من ضغوط هي تلك التي صنفتها هكذا الوحدة الخاصة لسياسات التشغيل والخدمات القطرية لدى البنك الدولي استناداً إلى مجموعة من مقاييس الدخل والأداء المستخرجة من سياسات البنك القطرية وتقديراته المؤسسية. وبعض هذه البلدان متأثر بالنزاعات وبعضها غير متأثر، وبعضها فقير بالموارد الطبيعية وبعضها غني بها.

سياسة الصندوق في تفادي الأزمات والإنعاش منها

أولاً- مقدمة

1 - أتى الإطار الذي وضعه الصندوق وأقره المجلس التنفيذي عام 1998 من أجل الانتقال من إنعاش ما بعد الأزمات إلى التنمية طويلة الأجل ليلبي الحاجة إلى معالجة المشكلات المتصلة بالأزمات الناجمة عن أعمال العنف والنزاعات بين الناس. وقد تراكمت الخبرات الدولية بشأن النزاعات والكوارث الطبيعية كثيراً منذ ذلك الحين. وأصبحت الروابط الوثيقة بين هشاشة البلد وضعف قدرة المجتمع على الانتعاش ووقوع الأزمات وفرص التنمية البشرية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية تعتبر في صلب استراتيجيات التنمية. لهذا فقد قامت معظم وكالات التعاون الإنمائي الثنائية ومتعددة الأطراف بتحسين أدوات التدخل التي تستخدمها بما فيها تلك الرامية إلى تفادي الأزمات وتلك التي تساند عمليات الانتعاش من الأزمات وإعادة الإعمار.

2 - وقد تعاظمت خبرة الصندوق ذاته خلال السنوات السبع الماضية. وتشير الدروس العملية المستخلصة مؤخراً إلى ضرورة: (أ) توضيح معايير الانخراط والأهداف الموضوعة؛ و(ب) تعزيز المبادئ التوجيهية التشغيلية؛ و(ج) توفير الإرشادات بشأن أبعاد تخصيص الموارد. وقد قرر الصندوق إعداد وثيقة سياسات عامة تتناول المشاكل الناجمة عن المخاطر الطبيعية وتلك الناجمة عن النزاعات المسلحة وعن الاضطرابات الأهلية الممتدة الكبرى. وقد ناقش المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول 2005 مسودة وثيقة تتضمن تحديثاً مقترحاً للإطار السياساتي. وقد تم إدراج تعليقات المجلس التنفيذي ونتائج المناقشات التي أثارتها تلك التعليقات في هذه الوثيقة.

ثانياً- الخلفية

3 - تؤدي الأزمات الناجمة عن المخاطر الطبيعية أو النزاعات المسلحة إلى خسائر في الأرواح وتدمر الأصول الخاصة والعامة وتعرض المؤسسات الوطنية للضغوط وتعيد التنمية الاقتصادية والبشرية إلى الوراء. وآثار المخاطر الطبيعية الكبرى على بلدان الدخل المنخفض وعلى الدول الهشة هي أشد بكثير منها على البلدان الغنية وهي تخلف آثاراً مدمرة للغاية على أفقر الناس في تلك البلدان[1]. وفضلاً عن هذا فإن الأزمات الناجمة عن الصراعات الأهلية وهشاشة الدولة تزيد من ضعف التسيير وقدرة المؤسسات وتستنزف رأس المال البشري والاجتماعي وتمزق التماسك الاجتماعي. والنزاعات المسلحة هي سبب لسوء التسيير والفقر ونتيجة لهما في آن وهي عامل من عوامل هشاشة الدولة.

4 - وأبعاد المشكلة هائلة: فالطوارئ تصيب ما بين 250 و300 مليون نسمة تقريباً في السنة الواحدة. وقد ارتفع عدد الكوارث الطبيعية المسجلة من 16 عام 1960 إلى 68 عام 1980 وإلى 767 عام 2000. وقد ارتفعت تقديرات الخسائر

[1] يفيد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن عدد الذين توفوا في الفترة من 1980 إلى 2000 بسبب الكوارث الطبيعية بلغ 1.5 مليون شخص تقريباً. ومع أن 11 في المائة فقط من الناس المعرضين للمخاطر الطبيعية يعيشون في البلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة فإنهم يمثلون أكثر من 53 في المائة من الوفيات المسجلة في الكوارث الطبيعية. وهذا يدل على وجود علاقة واضحة بين الوضع التنموي والتعرض للكوارث.

الاقتصادية المتصلة بهذه الكوارث من 10 مليارات دولار أمريكي في الستينات إلى 93 مليار دولار أمريكي عام 1980 وبلغت أكثر من 200 مليار دولار أمريكي عام 2000. وهناك أكثر من 50 بلداً، منها 15 من أصل أفقر البلدان الأعضاء في الصندوق وعددها 20، تعاني حالياً أو عانت مؤخراً من نزاعات مسلحة. وقد شهد العقد الأخير مقتل ثلاثة ملايين شخص خلال الأزمات (ثلثاهم خلال النزاعات) وتأثر 2.4 مليار نسمة بالمخاطر الطبيعية والنزاعات بين الناس.

إطار الأمم المتحدة لمعالجة مسألة النزاعات المسلحة

5 - يعتبر المجتمع الدولي اليوم المسائل المتصلة بالنزاعات (من التفادي إلى الإنعاش) جزءاً من تحدي التنمية الكلي. وتضطلع منظومة الأمم المتحدة بدور قيادي في الجهود الرامية إلى الحد من أثر الأزمات إذ تقدم مساعدات الطوارئ وغيرها من أشكال الإغاثة إلى الأشخاص المتأثرين من خلال عدد من الوكالات المتخصصة وتقوم بدور رئيسي في منع النزاعات وصنع السلام وإنفاذه. وبحلول عام 1995 أفضت الحاجة إلى تنسيق التدخلات بين الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة إلى إنشاء إطار لعملية التنسيق بين الوكالات التابعة للأمم المتحدة من اجل البلدان التي تعاني من أزمات. وفي عام 2000 انضم البنك الدولي إلى إطار الأمم المتحدة. ومؤخراً (ديسمبر/كانون الأول 2005) أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة إنشاء لجنة بناء السلام.

ثالثاً- تجربة الصندوق

تجربة الصندوق مع الكوارث الطبيعية

6 - أنشأ الصندوق البرنامج الخاص لبلدان أفريقيا جنوب الصحراء المتأثرة بالجفاف والتصحر كاستجابة طوارئ للجفاف الذي أضرَّ بملايين المزارعين من موريتانيا إلى موزامبيق عامي 1984 و1985. وأنشأ الصندوق صندوقين خاصين وتم جمع 360 مليون دولار أمريكي من 26 بلداً مانحاً. ومكَّن هذان الصندوقان الصندوق من توظيف ما مجموعه 413 مليون دولار أمريكي في 29 بلداً على مدى عشر سنوات إضافة إلى استثمارات الصندوق في هذه البلدان في إطار البرنامج العادي التي بلغت 551 مليون دولار. وقد خلص تقييم معمق لأداء البرنامج الخاص إلى أن "البرنامج حقق ميدانياً آثاراً إيجابية محسوسة طويلة الأجل في أكثر المناطق حرماناً ولا سيما في منطقة الساحل"[2].

7 - تشمل تجربة الصندوق القريبة مع المخاطر الطبيعية الكبرى مشاريع تعالج المشاكل الناجمة عن الأعاصير (بنغلاديش) والزلازل (السلفادور والهند وباكستان) والمد الزلزالي الذي ضرب الهند وإندونيسيا وجزر الملديف وسري لانكا عام 2004. وقد أدرك الصندوق من خلال هذه العمليات أهمية تقييم وتنفيذ التدابير المناسبة للحد من المخاطر في المناطق المعرضة عادة لهذه المخاطر.

[2] ذكر التقييم أيضاً أن البرنامج الخاص "لم يكن مجرد صندوق إضافي من أجل حالة طوارئ. فقد وفر للصندوق وشركائه صورة عريضة ودقيقة لشروط تحقيق التنمية المستدامة والأمن الغذائي في المناطق المتأثرة بالجفاف والتصحر".

تجربة الصندوق مع النزاعات المسلحة

8 - تفوق تجربة الصندوق مع الأزمات الناجمة عن النزاع في أهميتها التجارب الأخرى. فخلال الفترة 1995–2005 أدرج برنامج البحوث متعددة الاختصاصات بشأن أسباب انتهاكات حقوق الإنسان 73 دولة عضواً في الصندوق بوصفها دولاً متأثرة بنزاعات مسلحة متفاوتة الشدة. وقام الصندوق خلال هذه السنوات العشر بتمويل 188 مشروعاً وبرنامجا في هذه البلدان بما مجموعه 6.4 مليار دولار أمريكي تقريباً. والتزم الصندوق بقروض من أجلها بقيمة 2.8 مليار دولار أمريكي تقريباً. وقد أسهمت هذه المشاريع والبرامج إسهاماً كبيراً في تعزيز قدرة الأسر والمجتمعات المحلية الفقيرة على الانتعاش.

9 - وفي هذه الأوضاع مولت مشاريع وبرامج الصندوق تدخلات:

(أ) ساعدت في منع نشوب أعمال العنف في مناطق المشاريع المتأثرة بنزاعات ما زالت دون حل (كما في أجزاء من جنوب وجنوب شرق آسيا والسودان)؛

(ب) أسهمت في إبقاء حد أدنى من أنشطة التنمية الريفية قيد التنفيذ على الرغم من انهيار الخدمات الحكومية فساعدت بالتالي على منع انتشار المجموعات المسلحة ضمن المجتمعات المحلية الريفية (كما في بوروندي وبيرو والسودان وفي البلدان التي ليس فيها حكومات معترف بها كالصومال)؛

(ج) سرَّعت إحياء قدرات الإنتاج لدى الأسر الضعيفة بعيد انتهاء العمليات الحربية رسمياً (في البوسنة والهرسك والسلفادور ورواندا، مثلاً)؛

(د) عالجت البنية الجديدة للمجموعة المستهدفة من الصندوق من خلال التعامل تحديداً مع أشخاص فقدوا قدرتهم الإنمائية بفعل الأزمة ومنهم اليتامى والأشخاص المتأثرون بفيروس العوز المناعي البشري/الإيدز (مشروع جهود نساء أوغندا لإنقاذ اليتامى في أوغندا المدعوم من الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة لصالح البرنامج المشترك للعالم الثالث/الصندوق).

10 - تحققت النتائج الإيجابية لتدخلات الصندوق بفضل ثلاث مبادرات استراتيجية رئيسية ترمي لمساعدة فقراء الريف على التغلب على الفقر:

(أ) تمكين المجتمعات المحلية: إنشاء منظمات مجتمعية ريفية قوية وشفافة لها أهداف واضحة وتتمتع بإمكانات الحصول على الموارد اللازمة لتنفيذ مشاريعها الصغيرة؛

(ب) دعم قيام النساء بدور نشط في المنظمات المجتمعية وفي غيرها من مؤسسات التسيير العام المحلية؛

(ج) تعبئة المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني لمساندة، وفي بعض الحالات، منافسة الإدارات العامة في توفير الخدمات للمجتمعات الريفية.

الدروس التشغيلية المستفادة

11 - تشير تجربة مشاريع الصندوق مع أوضاع الأزمات أيضاً إلى مجالات التحسين والتعديل في عمليات الصندوق في هذه الأوضاع. وتدل الدروس الرئيسية إلى ضرورة القيام بما يلي:

(أ) تصميم تدخلات الصندوق ضمن إطار سياساتي متماسك وليس استناداً إلى قرارات مخصصة مبررة بالظروف الاستثنائية؛

(ب) الأخذ في الاعتبار على نحو أشد، عند تصميم تدخلات ما قبل النزاعات وما بعدها، خطر الأزمة التي تواجه المجموعة المستهدفة وأسباب ضعف قدرة المجتمع على الانتعاش وإدراج استراتيجيات لتخفيف المخاطر وللدفاع؛

(ج) إيلاء اهتمام خاص بمبادئ "عدم إلحاق الأذى" لضمان منع استراتيجيات البقاء قصيرة الأجل من إعاقة التنمية طويلة الأجل لدى المجموعة السكانية المستهدفة؛

(د) تعزيز التنسيق مع الوكالات الأخرى بما يكفل التكامل بين التدخلات في مجالات الأنشطة الميدانية وتحديد الأولويات ونُهُج الربط بين الإغاثة والتنمية وحوار السياسات مع الحكومات المضيفة والأطراف الأخرى المعنية.

12 - تركز المبادئ التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عام 2005 بشأن العمل الدولي السليم في الدول الهشة على بناء قدرة الدول لتمكينها من توفير السلامة العامة والأمن والإدارة الجيدة لمواطنيها وأن تحد من فقرهم. وتشير تجربة الصندوق إلى استحالة تحقيق هذه الأهداف على أساس مستدام دون خلق بيئة تعزز قوة المجتمعات الريفية في وجه الإدارات الحكومية. ويسعى الصندوق، من خلال تيسير ظهور منظمات مجتمعية ذات قدرة على الصمود وذات قيادات مجتمعية مستقلة قوية، إلى ضمان تمتع فقراء الريف بدور في عمليات صنع القرارات التي تؤثر على معيشتهم.

رابعاً- ميزة الصندوق النسبية في مساعدة فقراء الريف على التغلب على الأزمات

13 - تكمن الميزة النسبية للصندوق في قدرته على معالجة القضايا المرتبطة بالحد من الفقر من وجهة نظر الفقراء ومع منظماتهم ومؤسساتهم وعبرها. وتنطبق هذه الميزة النسبية أيضاً على مشاكل الفقراء في أوضاع الأزمات. وتقوم سياسة الصندوق العامة على التركيز على كفاءاته الرئيسية وعلى الانخراط التكميلي مع الوكالات الأخرى فيما يخص الأنشطة اللازمة الأخرى التي تقع خارج ولاية الصندوق.

14 - تشمل كفاءات الصندوق الأساسية فيما يتعلق بأوضاع الأزمات خصوصاً ما يلي:

(أ) الأدوات الفعالة اللازمة للوصول إلى أعداد كبيرة من الفقراء والضعفاء من خلال المنظمات المجتمعية والقدرة على تعبئة منظمات المجتمع المدني الدولية والوطنية من أجل توفير الخدمات الأساسية للمجتمعات الريفية[3]؛

(ب) الخبرة الطويلة في معالجة مسائل التماسك الاجتماعي وقدرة المجتمعات على الانتعاش في المناطق الريفية؛ فقد أصبح الصندوق يعرف الكثير عن طرق تشجيع ظهور القيادات المجتمعية الجديدة وتعزيز الدور الاستباقي للمرأة التي أثبتت أنها أداة أساسية في منع انتشار العنف في البيئة الريفية وفي التعامل بإيجابية مع الهزات الخارجية؛

(ج) الخبرة في مجال تحقيق التكامل بين المساعدة اللازمة للضعفاء من أجل تلبية احتياجات التنمية البشرية والاجتماعية والمؤسسية والاقتصادية العريضة مع المساعدة التكميلية من أجل البقاء على المدى القصير، من جهة أخرى؛ أي أن الصندوق يكمِّل أنشطة الإغاثة بتدابير تركز على إنعاش سبل المعيشة من خلال المساعدة على زيادة الإنتاجية الزراعية وتمكين فقراء الريف من الحصول على الموارد الطبيعية والخدمات المالية والوصول إلى الأسواق في الأجلين المتوسط والطويل[4].

خامساً- سياسة الصندوق

مبررات تحديث السياسة

15 - الأزمات ليست مع الأسف ظواهر استثنائية في العديد من البلدان التي ينشط فيها الصندوق. لهذا يتحتم على الصندوق أن يساعد مجموعاته المستهدفة على تعزيز قدرتها على الانتعاش من الهزات الخارجية وقدرتها على التصدي على نحو فعال لأوضاع الأزمة وعلى إعادة بناء سبل المعيشة التي عطلتها الأزمة. ولا بد من معالجة هذه المسألة ضمن إطار سياساتي يراعي التقدم المنجز والدروس التي تعلَّمها الصندوق وغيره من وكالات التنمية الدولية والثنائية منذ اعتماد الصندوق عام 1998 إطار سياسات الصندوق من أجل الانتقال من إنعاش ما بعد الأزمة إلى التنمية طويلة الأجل.

[3] يقول السيد محمد سعيد الرحمن، مدير مركز الاستعداد للكوارث في بنغلاديش: "من الثابت أن من يوفر احتياجات المحرومين للبقاء على قيد الحياة في الكوارث الطبيعية، وبخاصة في مراحل الطوارئ لما بعد الكوارث، هم الناس أنفسهم وأسرهم الموسعة والمجتمعات القريبة منهم".

[4] خلصت دراسة مشتركة بين البنك الدولي ومجموعة بروفنشن pro vintion عن الإنعاش في هندوراس بعد إعصار ميتش إلى أن الناس المتضررين هناك يقولون إنهم ما زالوا بعد أربع سنوات من الإعصار أسوأ حالاً مما كانوا عليه قبل الإعصار.

أهداف السياسة المحدثة

16 - ترمي هذه السياسة إلى تحقيق الأهداف المحددة التالية:

(أ) تعزيز نهج الصندوق في تفادي الأزمات لا سيما لدى أشد الناس ضعفاً؛

(ب) توضيح دور الصندوق في أوضاع ما بعد الأزمات؛

(ج) تحديد عملية تخصيص الموارد فيما يخص تمويل عمليات ما بعد الأزمات؛

(د) النهوض بإجراءات وعمليات تنفيذ البرامج بهدف زيادة فعالية الأنشطة في البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها.

17 - وسيسعى الصندوق في تنفيذه لهذه السياسة إلى تحقيق هدفين عامين رئيسيين هما:

(أ) **من أجل تفادي الأزمات:** تخفيف خطر وقوع أزمات مخاطر طبيعية منظورة أو من صنع الإنسان والحد من حجم الآثار السلبية لهذه الأزمات عند حدوثها لدى المجموعة السكانية التي يستهدفها الصندوق من خلال إدراجها، حسب الاقتضاء، في الاستراتيجيات القطرية وصناعة المشاريع (الفقرة 22)؛

(ب) **من أجل المساندة خلال الأزمات والإنعاش بعدها:** تقوية قدرة المجموعة السكانية التي يستهدفها الصندوق كأفراد ومنظمات مجتمعية على مواجهة الهزات عند وقوعها بالحفاظ على أنشطة التنمية الريفية الفقرة 19(ب)، بما يتفق والاختصاصات الأساسية للصندوق في الفقرة 19(أ) و(ب) أدناه. وإعادة بناء وتعزيز عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبشرية لدى هؤلاء الأشخاص والمجتمعات في أسرع وقت ممكن.

18 - وفضلاً عن هذا، فإن الصندوق سوف يسعى لتطوير أدوات جديدة من أجل أعمال التحليل(مثل تقدير مخاطر الصراعات) في البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها وتقديم المساعدة على نحو استراتيجي فيها(من خلال وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية مثلاً) للجهود التي تبذلها وكالات الأمم المتحدة الأخرى (خاصة الوكالات العاملة في روما)، والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية وغيرها من الجهات المانحة العامة والخاصة بهدف تحقيق التكامل والربط بين الإغاثة والتنمية المتوسطة والطويلة الأجل(الفقرة 11(د))، وتجنب ازدواج الجهود.

مبادئ انخراط الصندوق

19 - يقوم انخراط الصندوق على أساس تقديم المساندة للتنمية وإعادة بناء سبل المعيشة، لاسيما التي تقوم على القطاعين الزراعي والريفي وفي هذا السياق سيدعم الصندوق إنعاش الطاقة الزراعية الإنتاجية ويوفر الأمن الغذائي

ويساعد في بناء قدرة فقراء الريف على مواجهة الأزمات مستقبلاً من خلال إعادة بناء قاعدة الأصول ورأس المال الاجتماعي. وفضلاً عن ذلك، تؤخذ المبادئ التالية في الاعتبار عند تحديد انخراط الصندوق في أوضاع ما بعد النزاعات:

(أ) **لا يمارس الصندوق عمليات صنع السلام أو إنفاذ السلام.** وهو يركز أنشطته على تنمية المؤسسات في المجتمعات الريفية وعلى قضايا التسيير المحلية. ويعتبر هذا التركيز عاملاً مخففاً لانتشار العنف وميسراً للتهدئة وللإنعاش الاقتصادي ولاستئناف عملية التنمية. وتشدد مشروعات وبرامج الصندوق في هذا السياق على الدور الاستباقي للنساء والمجموعات والمنظمات النسائية في إعادة بناء التماسك المجتمعي.

(ب) **لا يضطلع الصندوق بعمليات إغاثة إنسانية.** بل يسعى إلى التعاون والتنسيق مع الوكالات المعنية بالمساعدة الإنسانية عن طريق دعم المبادرات التكاملية القادرة على ردم الفجوة بين إغاثة الطوارئ وإعادة بناء عملية التنمية.

(ج) **تشمل نُهُج الصندوق في أوضاع ما بعد النزاعات مبادئ "عدم إلحاق الأذى"** بما يضمن منع استراتيجيات البقاء للأجل القصير من إعاقة التنمية طويلة الأجل للمجموعة السكانية المستهدفة.

(د) **يسعى الصندوق إلى بناء القدرة على مواجهة الهزات المحتملة.** ويسعى في إطار ذلك إلى تجنب الدخول في عمليات غير ضرورية وإنشاء هياكل بيروقراطية جديدة بل ينطلق من منظمات مساعدة الذات العامة والخاصة والمحلية القائمة. وقد تنطوي عمليات بناء القدرات على مساندة موفري الخدمات، من القطاعين العام والخاص، في المجتمعات الريفية إلا أن تركيزها الرئيسي هو على المنظمات المجتمعية.

(هـ) **يعتمد الصندوق نهجاً تفاعلياً** يهدف إلى القضاء على الأسباب العميقة للأزمات مثل الإجحاف في السيطرة على الموارد الطبيعية، بما في ذلك الأرض، حيثما أمكن وفي نطاق مهمة الصندوق وموارده المحدودة.

(و) **يساعد الصندوق المجتمعات الريفية** على إقامة الصلات بينها وبين الحكومات والجهات المانحة الأخرى ومشغلي القطاع الخاص بهدف توفير السلع والخدمات اللازمة لإعادة بناء سبل المعيشة.

(ز) **يشارك الصندوق في تقديرات الجهات المانحة الأخرى** بشأن استراتيجيات ما بعد الأزمات ويفيد منها. وتشمل هذه التقديرات على سبيل المثال لا الحصر بعثات تقدير ما بعد الأزمات واستراتيجيات المساندة الانتقالية للبنك الدولي وغيرها.

20 - يشمل الانخراط في أوضاع ما بعد الأزمات ما يلي: (أ) تصميم وتنفيذ برنامج جديد يشمل أنشطة موجهة تحديداً لتفادي الأزمات والتخفيف من وطأة الأزمات أو إعادة بناء القدرة الإنمائية لدى المجموعات التي يستهدفها الصندوق أو تفعيل هذه القدرة؛ و(ب) تعديل الأنشطة التي يجري تنفيذها في إطار المشاريع أو البرامج النشطة في المناطق المتأثرة بالأزمات بهدف التركيز على التدابير المتصلة بالأزمات التي لم تلحظ في التصميم الأصلي للمشروع والبرنامج؛ و(ج) توظيف الأدوات الأخرى المتاحة للصندوق (مثل أموال المنح وتقاسم الخبرات مع شركاء التنمية).

شروط انخراط الصندوق

21 - ينبغي للصندوق، إضافة إلى العوامل المذكورة أعلاه، أن يراعي في سياسته بشان تدخلات ما بعد الأزمات ما يلي:

(أ) **التوقيت.** يحدد الوقت المناسب لانخراط الصندوق في أوضاع ما بعد الأزمات بعد تقدير فرص التنمية. وعادة يتم الانخراط، في حالة الكوارث الطبيعية، بعد أن يكون قد جرى تخفيض أنشطة الإغاثة أو إقفالها، وفي حالة أوضاع ما بعد النزاع، عندما يسود الأمن بدرجة كافية تضمن سلامة موظفي المشروع.

(ب) **تخصيص الموارد.** تمول المشاريع والبرامج التي يضطلع بها استجابة لأزمات طبيعية أو من صنع الإنسان من برنامج العمل والميزانية العادية. إلا أنه يجوز تعديل نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء مع مراعاة آليات التمويل التابعة للمؤسسة الدولية للتنمية (مجموعة البنك الدولي).المطبقة على الحالات ذات الصلة بالنزاعات والكوارث الطبيعية[5].

(ج) **التأخر عن السداد.** البلدان المتأخرة عن السداد غير مؤهلة للحصول على المساعدة المالية من الصندوق. وسيتعاون الصندوق على نحو استباقي مع بلدان ما بعد الأزمات للتوصل إلى اتفاق لتسوية المتأخرات لتيسير استئناف العمليات بأسرع ما يمكن.

(د) **الدول التي ليس لها حكومات.** لا يجوز إلا للدول الأعضاء المعترف بها والتي لها حكومات معترف بها أن تقترض من الصندوق؛ إلا أن هناك فقراء ريفيين عديدين جردوا من ممتلكاتهم وتركوا معرضين للخطر في دول ليس فيها حكومات معترف بها. ويجوز للصندوق في هذه الحالات أن يمول

[5] يمكن بموجب بند التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية توفير مخصصات محددة لما بعد النزاعات لمدة تصل إلى أربع سنوات مع فترة تقليص تدريجي في اتجاه المعيار القائم على الأداء على مدى ثلاث سنوات مما يتيح أيضاً توفير مخصصات إضافية للبلدان في أعقاب الكوارث الطبيعية الكبرى وعلى أساس كل حالة على حدة خارج إطار نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء.

خدمات من أجل تصميم وإدارة مشاريع تمولها وكالات إنمائية أخرى[6] أو أن يقدم منحاً مباشرة لبناء قدرة فقراء الريف أو إلى منظمات السكان الأصليين والمنظمات التي تعمل من أجل هؤلاء الناس.

سادساً- متطلبات التنفيذ

22- سيقوم الصندوق بإدراج استراتيجيات محددة من أجل تحسين آثار الأزمات أو تخفيفها في نموذج العمليات الجديد بغية تنفيذ سياسة ما بعد الأزمات المفصلة آنفاً تنفيذاً فعالاً. ومن المنتظر أن تكون التعديلات على العمليات الداخلية طفيفة نسبياً وأن توحد إجراءات أوضاع ما بعد النزاع ذات الصلة مع الإجراءات القائمة الأخرى. وسيتم وضع إرشادات للموظفين والخبراء المستشارين لا سيما في مجال تصميم المشاريع والبرامج لضمان حسن تطبيق السياسة. وتشمل الإجراءات المحددة المتصلة بتنفيذ سياسة ما بعد الأزمات ما يلي:

(أ) **صياغة الاستراتيجيات والمشاريع القطرية.** ستضم كل وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية الجديدة الخاصة بالبلدان شديدة التعرض للمخاطر الطبيعية تقديراً توليفياً لمدى هذه المخاطر ودرجة استعداد الحكومة المعنية للتعامل معها ومدى قدرة المجتمعات الريفية المعرضة على الانتعاش منها. وستشدد وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية للبلدان التي تعاني من انعدام الاستقرار السياسي الشديد على الأسباب العميقة للنزاعات المسلحة الجارية أو المحتملة وتدرج استراتيجيات لتعزيز قدرة المجتمعات الريفية على الانتعاش[7].

(ب) ستشمل المشروعات والبرامج التي سيتم تصميمها في هذه الظروف تدخلات ترمي إلى الحد من المخاطر المحددة في إطار مهمة الصندوق الرسمية ومخصصاته من الموارد. وفضلاً عن هذا، سيجري عند تصميم المشاريع والبرامج للبلدان المعرضة للنزاعات مراعاة احتمالات نشوب النزاعات باستخدام نُهُج استيعابية شاملة تكفل وصول استثمارات المشروع أو البرنامج مباشرة إلى سائر المجموعات العرقية والسياسية.

(ج) **إعادة هيكلة وتوجيه المشاريع الجارية.** قد تتطلب الاستجابة لأوضاع الأزمات إعادة هيكلة أو توجيه المشاريع والبرامج الجارية. وينبغي عند البت في ضرورة اللجوء إلى هذه الخطوة مراعاة آثار إعادة الهيكلة على تحقيق أهداف المشروع أو البرامج ومراميه وموازنة ذلك بضرورة توفير الفرص الإنمائية للمتأثرين بالأزمة.

[6] في بعض الحالات الاستثنائية ومنها الصومال حيث لا توجد حكومة معترف بها دولياً، استطاع الصندوق وغيره من الجهات المانحة الأخرى متعددة الأطراف أن يلبي احتياجات السكان المتأثرين بالحرب عن طريق العمل مباشرة مع منظمات المجتمع المدني القائمة على المجتمعات المحلية ومن خلال المنظمات غير الحكومية بالاعتماد على المساعدة الإنمائية الممولة بمنح.

[7] يمكن الاضطلاع بتقدير للمخاطر الائتمانية الناجمة عن انعدام الاستقرار السياسي. وتعرض تدابير تخفيف هذه المخاطر أيضاً على إدارة الصندوق للنظر فيها.

(د) **الرصد والتقييم.** سيعمل الصندوق على تعزيز رصد الجهود التي تبذل في إطار الوضع العام للبلدان المتأثرة بالأزمات وأداء المشاريع والبرامج التي يتم الاضطلاع بها في هذه البلدان وفيما يخص المؤشرات الحساسة للأزمات.ويرد نماذج عن المؤشرات التي ستنقح وتعدل وستستخدم ميدانياً في مشاريع وبرامج ما بعد الأزمات) كذلك سيعمل التعاون الوثيق مع المنظمات الدولية الأخرى في وضع وتنفيذ إطار النتائج لرصد فعالية هذه السياسة.

(هـ) **الاتصالات.** يساند الصندوق كجزء أساسي من حوار السياسات في البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها تحسين نظم الاتصالات بهدف ضمان توافق الرسائل التي تصدرها الحكومات (كالإنذار المبكر مثلاً) مع احتياجات المجتمعات الريفية ووصولها إلى هذه المجتمعات.

(و) **تدريب الموظفين.** سيتم عقد دورات تدريبية لتيسير استيعاب الموظفين للنهج بما في ذلك تحديد المخاطر وصياغة استراتيجيات التخفيف. وستعطى أهمية خاصة لتفادي الأزمات. وسيشمل ذلك تقدير الوضع من وجهة نظر فقراء الريف ونقل رأيهم إلى الحكومة والجهات المانحة وضمان مراعاة آراء ومصالح المجموعة المستهدفة على نحو مناسب عند صياغة تدابير تخفيف وطأة المخاطر التي يساندها الصندوق.

سابعاً- التوصية

23 - يوصى المجلس التنفيذي بالموافقة على سياسة الصندوق بشأن تفادي الأزمات والإنعاش بالشكل الذي يرد في هذه الوثيقة وعلى النحو المفصَّل في الفصلين الخامس والسادس والفقرات 15-22، على وجه الخصوص.

الملحق

مؤشرات عينة للمشروعات والبرامج المعتمدة في سياسة تفادي الأزمات والإنعاش منها

الموجز السردي	مؤشرات الأداء الرئيسية
الهدف:	
تخفيف شدة وتأثير الأزمات على فقراء الريف.	▪ الحد من الخسائر في الأرواح والإصابات في مناطق مشاريع وبرامج الصندوق. ▪ إرساء الاستقرار الاجتماعي والسياسي والنهوض به.
الغايات:	
تعزيز قدرة فقراء الريف على التصدي للهزات الخارجية والتغلب على أسوأ آثارها على سبل معيشتهم.	▪ مدى خفض خدمات الإغاثة الخارجية (المعونة الغذائية مثلاً). ▪ مدى عودة مصادر الدخل والمعيشة إلى ما كانت عليه قبل الأزمة على الأقل. ▪ عدد الأطفال الذين يواظبون على المدارس النظامية.
المخرج:	
يفضي حوار السياسات بين فقراء الريف والحكومة والجهات المانحة الأخرى إلى اعتماد تدابير لتفادي الأزمات وإلى توزيع أموال المانحين توزيعاً عادلاً.	▪ عدد نظم التنبؤ والإنذار المبكر المنفذة. ▪ عدد الأسر الفقيرة التي تصلها هذه النظم. ▪ حساب الموارد الواردة مقابل مصادر التمويل ومجموعات المستفيدين.
اعتماد تقنيات تحد من الآثار السلبية للمخاطر والتعاون مع الوكالات الأخرى إذا كانت النتائج المالية كبيرة.	▪ بناء البنى الأساسية المدعومة من المشروع على نحو يقاوم المخاطر الطبيعية. ▪ نسبة الأسر المطلعة على إجراءات الطوارئ.
تشكيل المجموعات استناداً إلى نهج إنمائي استيعابي قائم على المجتمع المحلي.	▪ عدد المجموعات المجتمعية التي تشكل على أسس عرقية وسياسية. ▪ عدد أفراد المجموعات المجتمعية مفصلاً حسب الجنس. ▪ عدد المجموعات المجتمعية المدربة على توزيع معونات الطوارئ على نحو عادل وشفاف.
تعزيز دور المرأة في المنظمات العامة والمجتمعية.	▪ عدد النساء في مواقع قيادية في المنظمات المجتمعية. ▪ عدد المجموعات النسائية المشكلة.