Document:	TFWG 2019/8/W.P.3/Rev.1
Agenda:	4(a)
Date:	12 April 2019
Distribution:	Public
Original:	English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

البرنامج الخاص بالبلدان التي تعاني من أوضاع هشة: تفعيل استراتيجية الصندوق للهشاشة

مذكرة إلى السادة أعضاء مجموعة العمل المعنية بإطار الانتقال

في هذه النسخة المنقحة، تم إدراج التعليقات المقدمة من أعضاء مجموعة العمل المعنية بإطار الانتقال. وتظهر التعديلات باللون الأصفر لسهولة الرجوع إليها

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Jill Armstrong
المديرة المؤقتة
لشعبة سياسة العمليات والنتائج
رقم الهاتف: 2324 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: j.armstrong@ifad.org

نشر الوثائق:

Deirdre McGrenra
مديرة شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb@ifad.org

مجموعة العمل المعنية بإطار الانتقال – الاجتماع الثامن
روما، 26 مارس/آذار 2019

للاستعراض

المحتويات

أولا – مقدمة **1**

ثانيا – السياق **2**

ألف – الهشاشة تهديد للتنمية 2

باء – دور الصندوق في التطرق للهشاشة 3

ثالثا – استعراض البرنامج الخاص **4**

رابعا – العناصر الرئيسية للبرنامج الخاص **5**

ألف – التركيز على البلدان ذات الأولوية 5

باء – النقاط المرجعية الرئيسية للتطرق للهشاشة 6

جيم – المراحل الأربعة للهشاشة 7

دال – تكييف الاستراتيجيات القطرية والمشروعات للهشاشة 8

هاء – خيارات التمويل المتاحة للصندوق 10

واو – الشراكات الاستراتيجية 12

زاي – تنظيم البرنامج الخاص 12

خامسا – موازنة المخاطر والتخفيف منها **13**

الملاحق

الملحق الأول: القائمة المنسقة للأوضاع الهشة التي أعدها البنك الدولي لعام 2019 **14**

الملحق الثاني: – أمثلة عن المشروعات والأنشطة التي مولها الصندوق وتطرقت للهشاشة **15**

البرنامج الخاص بالبلدان التي تعاني من أوضاع هشة: تفعيل استراتيجية الصندوق للهشاشة

أولا – مقدمة

1- **تمثل الهشاشة تهديدا جديا لتنفيذ خطة 2030.** تعتبر نتائج الهشاشة التي تعرّف على أنها "وضع يتسم بضعف المؤسسات، والتعرض للهزات الطبيعية وتلك التي هي من صنع الإنسان" مثيرة للقلق، وهي تمثل تحديا جديا يعيق تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد أظهرت الدراسات الحديثة أنه ومع استمرار الفقر في التراجع في معظم السياقات، إلا أنه يرتفع في الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات. وتشير التقديرات إلى أن أكثر من 80 بالمائة من أشد السكان فقرا في العالم سيعيشون في أوضاع هشّة بحلول عام 2030[1]. علاوة على ذلك، لا تقتصر الهشاشة على بلدان و/أو أقاليم محددة – فهي تخلف أثارا عالمية حادة على قضايا مثل الهجرة وانعدام الأمن والاضطرابات الاقتصادية والاجتماعية.

2- **تزيد المؤسسات المالية الدولية وشركاء الأمم المتحدة من دعمها للتطرق للهشاشة.** دعت كل من البلدان التي تعاني من الهشاشة والنزاعات، والشركاء الدوليين لمزيد من الانخراط الفعال ولاستثمارات أكبر للترويج للانتقال من الهشاشة إلى الصمود[2]. وجعلت معظم المؤسسات المالية الدولية من التطرق للهشاشة هدفا محددا تخصص له المزيد من الموارد تبعا لذلك. ويعتبر الحفاظ على السلام، والاستجابة للأزمات، والتنمية التي تتسم بالاستدامة والصمود أهدافا لمنظومة الأمم المتحدة[3]. وفي هذا السياق، يعتبر التنسيق الفعال بين الجهات الفاعلة في المساعدة الإنسانية والإنمائية أمرا أساسيا لتحقيق أثر ذي مغزى على الهشاشة.

3- **البرنامج الخاص بالبلدان التي تعاني من أوضاع هشة إطار متكامل من أجل تفعيل استراتيجية الهشاشة في الصندوق لمساعدة الصندوق على تصعيد جهوده المبذولة للاستجابة بصورة أفضل لاحتياجات البلدان التي تعاني من أوضاع هشة.** أولى الصندوق على الدوام اهتماما مخصوصا بالهشاشة، بما يتماشى مع مهمته في العمل مع أشد الناس فقرا وضعفا. ولكن، وكما أشير إليه في التقييم المؤسسي لانخراط الصندوق في الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات الذي أجراه مكتب التقييم المستقل، ومع أن للصندوق دورا حاسما كي يلعبه في الأوضاع الهشة، إلا أنه يفتقر إلى نهج شمولي متسق للانخراط في السياقات الهشة. واستجاب الصندوق لهذا الشاغل أولا باستراتيجية وضعها للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة عام 2016، تبعها البرنامج الخاص الحالي الذي يوفر إطارا تشغيليا للاستراتيجية، كالتزام من التزامات التجديد الحادي عشر للموارد. وسوف يوحّد البرنامج طريقة التفكير المؤسسية بشأن الطرق التي تؤثر فيها الهشاشة على عمل الصندوق، والتركيز على تبعات الهشاشة، وتعديل أنشطة الصندوق لتتواءم مع مثل هذه البيئات التشغيلية. كما أنه يوفر اقتراحات مخصوصة حول كيفية تحديد الصندوق لأوضاع الهشاشة ورصدها والاستجابة لها.

---

[1] منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي: الدول التي تعاني من أوضاع هشة 2016: فهم العنف

[2] في عام 2011، اتفقت الحكومات التي تصف دولها بالهشاشة (مجموعة سبعة+) على إعلان جديد للانخراط في الدول الهشة في بوزان، جمهورية كوريا الجنوبية. انظر http://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/about-new-deal

[3] انظر القرارين A/RES/70/262 و S/RES/2282.

ثانيا – السياق

ألف – الهشاشة تهديد للتنمية

4- **كما جاء تعريفه في استراتيجية الصندوق لعام 2016 للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة**

"الهشاشة هي وضع يتسم بالتعرّض الكبير للهزات الطبيعية وتلك التي يتسبب بها الإنسان، وغالبا ما تتزامن أيضا بمخاطر عالية للعنف والنزاع. وتعتبر هياكل الحوكمة الضعيفة، مع المؤسسات التي تتسم بتدني القدرات، محركا ونتيجة مشتركة للأوضاع الهشة. وينجم عن الأوضاع الهشة نمطيا بيئات تمكينية أضعف للتحول الريفي المستدام، وتتّسم بأزمات ممتدة و/أو متكررة، مع ما لذلك من تبعات على الغالب على زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة والأمن الغذائي."[4]

5- وكما يؤكد عليه التعريف أعلاه، تتسم البلدان التي تعاني من أوضاع هشة في العادة بضعف أنظمة الحوكمة والمؤسسات التي تفتقر إلى القدرة والاستطاعة للاستجابة للهزات[5]. وفي مثل هذه السياقات، تكون قدرة السلطات على توفير المهام الأساسية المطلوبة للحد من الفقر والتنمية ضعيفة على وجه الخصوص. ويتم الاعتراف بصورة واسعة بأن الكوارث التي هي من صنع الإنسان كالنزاعات وأحداث العنف، هي من محركات الهشاشة وتبعاتها في آن معا. ويتوقع لنسبة الذين يعانون من الفقر المدقع ويعيشون في الأوضاع المتأثرة بالنزاعات أن يرتفع بحوالي 50 بالمائة بحلول عام 2030[6]. وأما الهشاشة البيئية[7] فهي تعرض بلدانا أو أقاليم معينة للكوارث الطبيعية مثل موجات الجفاف، والفياضات والأعاصير التي غالبا ما يفاقمها تغير المناخ، وانتشار الأمراض. ومع وجود هياكل حوكمة ضعيفة، يمكن للهزات الخارجية سواء كانت طبيعية أو من صنع الإنسان أن تمحي بصورة مفاجئة عقودا من الاستثمارات الاقتصادية، علاوة على دفعها بأعداد كبيرة من الأشخاص للهجرة بصورة قسرية، ولانتشار الفوضى والنزاعات.

6- **يعتبر التهجير والهجرة على نطاق واسع مظهران عالميان لطبيعة الهشاشة العابرة للحدود**. لم تعد نتائج الهشاشة تقتصر على حدود بلدان أو أقاليم معينة. فهي تنتشر عبر الحدود وتؤدي إلى آثار كبيرة على الأشخاص الذين يضطرون للهجرة للهروب من النزاعات والجوع والعنف والكوارث الطبيعية. وتشير التقديرات الحديثة إلى أن عدد الأشخاص الذين هجروا قسرا حول العالم يتراوح بحدود 68.5 مليون شخص، منهم 40 مليون من المهجرين داخليا، و25.4 مليون لاجئ، و3.1 مليون من طالبي اللجوء.[8]

7- **تؤثر الهشاشة بصورة سلبية على التنمية الريفية والأمن الغذائي**. يمكن أن تخلف الهشاشة تبعات جدية في المناطق الريفية على الإنتاج الزراعي وسبل العيش بوجه عام، مع تحمل الفئات الأشد ضعفا، وبخاصة النساء والشباب لأثقل أعبائها. وقد تغدو الأغذية الآمنة والمغذية غير متوفرة، كما يتسم الوصول إلى الأغذية بالانقطاعات حيث يفقد السكان فرص الوصول إلى الموارد الضرورية لإنتاج الأغذية والإنتاج الزراعي. وقد ازداد عدد الأشخاص الذي يعانون من سوء التغذية المزمن في العالم من 777 مليون شخص

---

[4] استراتيجية الصندوق للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة، الوثيقة EB 2016/119/R.4.

[5] معهد التنمية الخارجية، التوصيات الست لإصلاح المصارف الإنمائية متعددة الأطراف: سلسلة مقالات (لندن، 2017).

[6] البنك الدولي، تقرير البنك الدولي لعام 2011

[7] منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادي، الدول التي تعاني من أوضاع هشة، 2018.

[8] مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، 2018.

عام 2015 إلى 815 عام 2016، مع عيش الغالبية الساحقة منهم (489 مليون شخص) في البلدان التي تعاني من الهشاشة، والنزاعات، والعنف والكوارث المناخية[9].

باء – دور الصندوق في التطرق للهشاشة

8- **يتسم الصندوق بميزة نسبية وتخصص محدد يمكنه من التطرق للهشاشة.** على الرغم من حجمه المتواضع وآليات الإقراض الأساسي فيه التي تقرض للحكومات السيادية، إلا أن للصندوق ميزة نسبية واضحة في المساهمة في بناء ودعم الانتقال إلى الصمود بشراكة مع الحكومات والجهات الفاعلة في المساعدة الإنسانية والشركاء الإنمائيين الذين يكملون عمله. ويمكن للصندوق أن يجلب خبرته في مجالات:

(أ) تحقيق النتائج على نطاق واسع لجهة عدد السكان الريفيين و السكان الضعفاء، وتعبئة نقل التمويل الإنمائي من الشركاء إلى الحكومات أو الوسطاء بهدف إفادة فقراء الريف؛

(ب) الانخراط مع المجتمعات الريفية والإدارات دون الوطنية، الذي يرفد التركيز الأكثر قطاعية ووطنية الذي تتبعه المؤسسات المالية الدولية الأخرى؛

(ج) تعزيز التنمية المؤسسية على المستوى المجتمعي، بهدف دعم بناء الدولة وإرساء السلام الأوسع نطاقا؛

(د) تمكين النساء والشباب وتعزيز شموليتهم، كأداة فعالة لتجنب انتشار العنف في البيئات الريفية والاستجابة بصورة نشطة للهزات الخارجية؛

(هـ) رفد إجراءات الإغاثة بتدابير تركز على خلق فرص العمل، والاستعادة المستدامة لسبل العيش والصمود والتنمية، علاوة على التطرق للقضايا ذات الصلة بالتلاحم الاجتماعي وإعادة بناء المجتمع المحلي؛

(و) الاستمرار في الانخراط في الأوضاع الهشة لمساعدة فقراء الريف، أو العمل مع الجهات الفاعلة في المساعدة الإنسانية مع انتقال البلدان من المساعدة الإنسانية إلى المساعدة الإنمائية.

9- **اعترف التقييم المؤسسي لعام 2015 بانخراط الصندوق في الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات بالميزة النسبية للصندوق ودوره الحاسم في الأوضاع الهشة. إلا أنه أشار إلى افتقار الصندوق لنهج متسق للانخراط في السياقات التي تتسم بالهشاشة.** وإضافة إلى ذلك، فقد وجد التقييم المؤسسي بأن أداء المشروعات في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة أضعف من نظيراتها في الأوضاع غير الهشة. وللتطرق لهذه العيوب، حدد التقييم المؤسسي الحاجة لفهم أفضل لمحركات الهشاشة، ولمواءمة أكبر لنهج الصندوق الإنمائية ونموذجه التشغيلي لتعزيز الأداء.

10- **أدت جهود الصندوق الرامية إلى مواءمة نهجه مع الاحتياجات المخصوصة للأوضاع الهشة على مر السنين إلى صياغة عدد من السياسات، والاستراتيجيات والمبادئ التوجيهية والأدوات.** ففي عام 2006، تبنى الصندوق *سياسة بشأن تفادي الأزمات والإنعاش منها*[10] للتطرق للقضايا التي تتسبب بها الكوارث

[9] منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، زرع بذور السلام لأغراض الأمن الغذائي (روما، 2017).
[10] سياسة الصندوق بشأن تفادي الأزمات والإنعاش منها، الوثيقة EB 2006/87/R.3/Rev.1.

الطبيعية الكبيرة، والصراعات العنيفة والاضطرابات المدنية. وأعدت إدارة الصندوق *استراتيجية للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة*، وصادق عليها المجلس التنفيذي عام 2016. وهنالك أيضا العديد من المبادرات والأدوات التنظيمية والتشغيلية التي تم إعدادها والتي يمكن لها أن تساعد على تنفيذ الاستراتيجية:

(أ) المبادئ التوجيهية المنقحة للاستراتيجيات القطرية، التي صادق عليها المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2018، والتي تتطلب تقديرات للهشاشة في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة؛

(ب) نهج جديد يستند إلى المخاطر في تصميم المشروعات يعتبر الهشاشة أحد المعايير لتقرير حجم المخاطر التي تواجهها العمليات المقترحة لتمويل الصندوق، مع توفير تجهيز سريع لها عندما توجد حاجة لاستجابة سريعة؛[11]

(ج) الالتزام بتخصيص 25–30 بالمائة من الموارد الأساسية للصندوق للأوضاع الهشة، علاوة على تمويل إضافي يمكن الحصول عليه من مرفق اللاجئين والمهاجرين والتهجير القسري والاستقرار الريفي، للمساعدة على التطرق لتبعات أزمة الهجرة العالمية، ومن برنامج التأقلم لصالح أصحاب الحيازات الصغيرة، وغيره من المرافق المشابهة المستقبلية للمساعدة على التطرق للهشاشة البيئية؛

(د) عملية اللامركزية في الصندوق التي أدت إلى إشراف مباشر ودعم للتنفيذ. ويتوفر للمشروعات التي تواجه مخاطر مخصصات إضافية من الميزانية للإشراف ودعم التنفيذ، تقدم لمساعدة حوالي ربع جميع المشروعات المحفوفة بالمشاكل في البلدان التي تتسم بأوضاع هشة.

ثالثا – استعراض البرنامج الخاص

11- **التعريف والهدف.** البرنامج الخاص هو نهج تشغيلي شامل، يضم تدابير قائمة وجديدة لتمكين الصندوق من أن ينخرط بصورة أكثر فعالية في الأوضاع الهشة. إذ لم يؤدِ العمل على النحو المعتاد في السابق إلى تحقيق النتائج المرجوة في الأوضاع الهشة. وبالتالي، سيضمن هذا البرنامج الخاص تطبيق الصندوق لعدسة الهشاشة عند تصميم وتنفيذ الاستراتيجيات القطرية والبرامج والمشروعات. ومن شأن وجود جهة مرجعية جديدة لهذا البرنامج الخاص أن يساعد على نشر المعرفة والممارسات حول ما الذي ينجح في الأوضاع الهشة، وخلق مجتمع ممارسة حول موضوع الهشاشة. وأما الغاية القصوى فتتمثل في تخليص السكان الريفيين الفقراء من الفقر بصورة مستدامة، والعيش في مجتمعات أكثر صمودا في وجه الهزات الطبيعية وتلك التي هي من صنع الإنسان.

12- **العوامل الرئيسية.** تتضمن العوامل الرئيسية لهذا البرنامج الخاص، المعروضة بالتفصيل في المقطع التالي، ما يلي:

(أ) **قائمة منسقة.** استخدام القائمة المنسقة لتصنيف البلدان التي تعاني من أوضاع هشة التي يعدها البنك الدولي؛

[11] نشرة رئيس الصندوق: بشأن إعادة معايرة تصميم المشروعات، PB/2018/04.

(ب) **نقاط الدخول الرئيسية للتطرق للهشاشة.** حددت أربع نقاط دخول أساسية لتعظيم الأثر عند التطرق للهشاشة وبناء الصمود: (1) تمكين المرأة؛ (2) بناء المؤسسات؛ (3) الأمن الغذائي؛ (4) إدارة الموارد الطبيعية.

(ج) **نهج متمايز باستخدام المراحل الأربعة للهشاشة.** الذي يؤكد موقع الصندوق كميسّر للانتقال من المساعدة الإنسانية إلى التنمية، مع تمتعه بخبرة في رفد إجراءات الغوث بإجراءات تركز على الاستعادة المستدامة لسبل العيش وإعادة بناء التلاحم الاجتماعي؛

(د) **تطبيق عدسة الهشاشة على برامج الصندوق القطرية ومشروعاته.** بما يتماشى مع إطار الانتقال، سوف يساعد البرنامج الخاص على تصميم وتنفيذ الاستراتيجيات القطرية والعمليات التي سيتم مواءمتها بصورة أفضل لسياقات الهشاشة.

(هـ) **التمويل.** الذي يحدد السبل التي يمكن من خلالها تجميع المخصصات القطرية التي يوفرها الصندوق لأغراض التمويل الإضافي المحدد للتطرق لمحركات وتبعات الهشاشة؛

(و) **الشراكات الاستراتيجية** بالتركيز على استراتيجيات أقل عددا وأكثر استراتيجية، مما يمكّن من اتباع نهج متسق ومنسق نحو الهشاشة؛

(ز) **الموارد البشرية.** إيجاد جهة مرجعية للهشاشة في دائرة إدارة البرامج لتوفير القيادة العامة للبرامج والتوجهات للفرق القطرية. وسوف توفر سياسات وإجراءات الموارد البشرية القابلة للتطبيق الحوافز الملائمة للعمل في الأوضاع الهشة.

رابعا – العناصر الرئيسية للبرنامج الخاص

ألف – التركيز على البلدان ذات الأولوية

13- **سوف يستخدم الصندوق القائمة المنسقة السنوية للأوضاع الهشة التي يصدرها البنك الدولي لتصنيف بلد ما على أنه متأثر بالهشاشة** (الملحق الأول)، بدلا من قائمة الصندوق للأوضاع الأشد هشاشة التي أعدها الصندوق عام 2016، والتي تستقي من تقدير أداء القطاع الريفي عوضا عن تقدير السياسات والمؤسسات القطرية التي يتبعها البنك الدولي أو غيره من المؤسسات المالية الدولية. وأما مسوغات اختيار القائمة المنسقة، التي تضم لعام 2019، 36 بلدا فتتضمن: (1) المواءمة مع المصارف الإنمائية الأخرى متعددة الأطراف؛ (2) الأهمية الطاغية التي أعطيت للبلدان منخفضة الدخل وبُعد الهشاشة؛ (3) حقيقة أن الهشاشة والصراع غالبا ما يشكلان ظرفين وطنيين عوضا عن كونهما ظرفين ريفيين، مما يلغي الحاجة لأن يضع الصندوق قائمته الخاصة به استنادا إلى العوامل الريفية أساسا.[12]

[12] وإلى جانب البلدان الموجودة على القائمة المنسقة، تنظر إدارة الصندوق أيضا في إمكانية إجراء تحليل مخصوص للهشاشة في المشروعات أو برامج الاستراتيجية القطرية للبلدان التي تكون الهشاشة فيها: (1) بسبب العوامل المناخية والبيئية (مثلا البلدان المعرضة للكوارث الطبيعية)؛ (2) المتأثرة بالسلع العامة السلبية العالمية أو الإقليمية (مثلا البلدان التي تستضيف الأشخاص المهجرين بالقوة)؛ أو (3) حيث توجد الهشاشة في جيوب على المستوى دون الوطني.

باء – النقاط المرجعية الرئيسية للتطرق للهشاشة

14- باستخدام عدسة الهشاشة، سوف يضمن البرنامج تركيز العمليات في السياقات الهشة على نقاط دخول تتسم بفعالية مثبتة في التطرق للهشاشة وبناء الصمود. وسييسر التركيز على مجالات قليلة تتسم بالأولوية من تحديد أفضل الممارسات وتكرارها، والترويج لإدارة معرفة معززة، والوصول إلى مخرجات أسرع.

15- **دور النساء في ترسيخ السلام وبناء مجتمعات تتسم بالصمود.** يبني البرنامج الخاص على قرار مجلس الأمن رقم 1325 بشأن النساء، والسلام والأمن، والذي يؤكد مجددا على دور النساء في ترسيخ الأمن والسلام والترويج لهما. وسوف يستهدف الصندوق النساء كنقاط دخول رئيسية للانخراط في الأوضاع الهشة من خلال الترويج لتميكنهن الاقتصادي وحقهن في الوصول إلى الموارد والخدمات واستخدامها، وسلطتهن في اتخاذ القرارات بشأن إدارة الموارد الطبيعية والتنمية المجتمعية. وتظهر الدراسات بأن مثل هذه التدخلات لن تساعد على ردم الفجوة بين الجنسين في الزراعة فحسب، ولكنها ستؤدي إيضا إلى مكاسب إيجابية طويلة الأمد نحو بناء مجتمعات تتسم بالشمولية والسلام[13].

16- **تعزيز المجتمعات والمنظمات الريفية والمؤسسات المحلية للوصول إلى نظم حوكمة محلية أكثر صمودا.** تسهم الأنشطة على المستوى المجتمعي مثل تعزيز حوكمة الموارد الطبيعية وتقوية المنظمات المجتمعية الشمولية أيضا في إرساء السلام وأهداف بناء الدولة. ويحسن بناء قدرات المؤسسات المحلية والمنظمات القاعدية والمجتمعات على المدى الطويل من إيصال الخدمات المحلية، علاوة على قدرة هذه المؤسسات على الإستعداد والإستجابة للنزاع وللكوارث الطبيعية.

17- **الأمن الغذائي كنقطة دخول أولية للتطرق للهشاشة والنزاعات.** صادق الصندوق على إطار الإجراءات الخاصة بالأمن الغذائي والتغذية في الأزمات الممتدة، الذي وضعته لجنة الأمن الغذائي العالمي[14]، والذي يتضمن مبدأ مخصوصا للتطرق لانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية بأسلوب يراعي النزاعات، وللمساهمة في تحقيق أهداف السلام من خلال تدخلات الأمن الغذائي والتغذية. وبصورة أوسع، سوف يستخدم البرنامج الخاص الأمن الغذائي كنقطة أولية للتطرق للهشاشة والضعف في وجه الهزات. وعلى وجه الخصوص وخلال أزمة ما أو في أعقابها، سوف يركز الصندوق على إعادة إطلاق الإنتاج الزراعي والإنتاجية الزراعية باستخدام حزم تقنية لتحسين الزراعة وإعادة إعمار البنى التحتية للريّ، واستعادة سبل الوصول إلى الأسواق لتحسين توفر الأغذية والقدرة على الوصول إليها.

18- **إدارة الموارد الطبيعية وأخطار الكوارث بصورة مستدامة للتطرق للهشاشة البيئية.** سوف يبني البرنامج الخاص على خبرة الصندوق الطويلة في تعزيز قدرة المزارعين الريفيين/الرعاة ومجتمعاتهم على الصمود في وجه تغير المناخ، من خلال بناء القدرات الخاصة بالإدارة المستدامة للموارد الطبيعية، وبخاصة موارد المياه الشحيحة، التي أثبتت كونها فعالة في تجنب النزاعات المحلية والتطرق لقضايا التلاحم الاجتماعي. وسوف يستمر الصندوق في الترويج لاستخدام التأقلم مع تغير المناخ وتقنيات التخفيف من أثار تغير المناخ، وتعزيز الجاهزية في وجه الكوارث الطبيعية على المستويين المحلي والمجتمعي للتطرق للهشاشة البيئية. ويعتبر إشراك الحكومات والشركاء مفتاح بناء إطار تمكيني قانوني وسياساتي.

---

[13] منظمة الأغذية والزراعة، زرع بذور السلام لتحقيق الأمن الغذائي(2017).
[14] انظر إطار العمل بشأن الأمن الغذائي والتغذية في ظل الأزمات الممتدة.

جيم – المراحل الأربع للهشاشة

19- **يعترف البرنامج الخاص بأربع مراحل للهشاشة كي يمايز نهج الصندوق بشأنها.** بما ينسجم مع طيف الهشاشة الذي تبنته مجموعة 7+ بشأن الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات،[15] يحدد البرنامج الخاص أربع مراحل للهشاشة في الانتقال من الهشاشة إلى الصمود – وعلى الرغم من أن هذا المسار ليس بالمسار المباشر على الدوام، إلا أنه هام للصندوق ويتطلب استجابات تشغيلية مختلفة:

(1) **خطر التعرض الشديد للهزات.** البلد معرض بصورة عالية للهزات السياسية والاقتصادية والبيئية وغيرها من أشكال الهزات التي يمكن أن تؤدي إلى اضطرابات مؤسسية واجتماعية ونزاعات؛

(2) **الأزمة.** البلد في أزمة بسبب نزاع أو كارثة طبيعية؛

(3) **ما بعد الأزمة والإنعاش.** البلد في أعقاب الأزمة مباشرة سواء كانت نزاعا أو كارثة؛

(4) **الانتقال إلى الصمود.** البلد في المراحل الأولى من الانتقال إلى الصمود، أو عندما يكون الانتقال مطولا.

20- ويوفر الملحق الثاني أمثلة قطرية عن تدخلات الصندوق في المراحل المختلفة للهشاشة.

21- **يتم دعم المرحلتين الأولى والرابعة وهما "خطر التعرض الشديد للهزات والانتقال إلى الصمود" نمطيا من خلال نموذج العمل الاعتيادي للصندوق.** ويتألف الانخراط من تدخلات إنمائية متوسطة إلى طويلة الأمد تهدف إلى الحد من التعرض للهزات وبناء الصمود، مع تطبيق عدسة الهشاشة على دورة المشروع. وستركز الأنشطة على ما يلي: تعزيز قدرات المؤسسات والمجتمعات المحلية والمنظمات الريفية لتجنب الأزمات والاستجابة لها والانعاش منها؛ الترويج للتمكين الاقتصادي لفقراء الريف، وبخاصة النساء والشباب؛ تعزيز الحد من مخاطر الكوارث والاستعداد لها؛ ودعم الممارسات الفعالة لإدارة الموارد الطبيعية.

22- **أما خلال المرحلتين الثانية والثالثة، "الأزمة" و"ما بعد الأزمة/والإنعاش"، فسوف يركز الصندوق على أنشطة إعادة بناء سبل العيش.** بما يتماشى مع سياسة الصندوق بشأن تفادي الأزمات والإنعاش منها، وخلال أو في الفترة التي تعقب مباشرة صراعا ما أو كارثة طبيعية، لن ينخرط الصندوق في عمليات الإغاثة ولا في عمليات إرساء/ترسيخ السلام، وإنما سييسر الصندوق الانتقال من المساعدة الإنسانية إلى التنمية من خلال إجراءات تهدف إلى ضمان استمرار الخدمات الأساسية، وإعادة بناء سبل العيش واللحمة الاجتماعية، بهدف التخفيف من أثر الأزمات على السكان الضعفاء (مثلا إعادة إنعاش الإنتاج والإنتاجية الزراعي والحيواني، وإعادة إعمار البنى التحتية الريفية، واستعادة رأس المال الاجتماعي، وإنشاء شبكات اجتماعية لدعم الحوار على المستوى المحلي بشأن إدارة الموارد الطبيعية، ودعم تعافي النظم المالية ومساعدة المجتمعات المضيفة على التكيف مع موجات اللاجئين والمهجرين من خلال تعزيز نظمها الزراعية، ودعم الأسر المهجرة من خلال مساعدتها على تطوير مهارات قابلة للتسويق لتمكينها من الوصول لفرص العمل الزراعي في الاقتصاد الريفي غير الزراعي).

23- بما يتماشى مع خطة العمل من أجل الإنسانية،[16] سيتبنى الصندوق "إطار السبيل الجديد للعمل" لردم الفجوة بين المساعدة الإنسانية والتنمية من خلال العمل مع الأخرين نحو تحقيق مخرجات مشتركة استنادا إلى

[15] تعرف مجموعة 7+ المراحل الخمسة للهشاشة على النحو التالي: الأزمة، إعادة البناء، الإصلاح، الانتقال، التحول، والصمود.
[16] ملحق بتقرير الأمين العام للأمم المتحدة المعروض على مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني (A/70/709، 2 فبراير/شباط 2016).

ميزاتهم النسبية. وسيستند تسلسل واستكمال إجراءات الإغاثة على تقدير الاحتياجات، كما يتم الاتفاق عليه مع الحكومات والشركاء. وفي حال وجود أزمة، سيقوم الصندوق بالإشراف المباشر على التدخلات، وبالعمل مع الحكومات والشركاء الموجودين كاستثناء من القاعدة عندما لا تسمح الظروف الأمنية بذلك، قد يختار أن يقيم شراكة مع طرف ثالث يتمتع بالوصول والقدرات والميزة النسبية للعمل في المناطق المتأثرة، مع الإعداد لانخراطه في وقت لاحق. ولهذه الغايات، سيتم الاستفادة من الشراكات مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، وبخاصة منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وبرنامج الأغذية العالمي، عندما يكون ذلك ممكنا، ومع الشركاء الآخرين عندما تستدعي الضرورة وعلى أساس كل حالة على حدة، وخاصة في مراحل الأزمة أو ما بعد الأزمة.[17]

دال – تكييف الاستراتيجيات القطرية والمشروعات للهشاشة

24- **يجب أن يكون تعزيز الصمود هدفا واضحا في الاستراتيجيات القطرية في الأوضاع الهشة، وذلك لصياغة ورصد مساهمة الصندوق في الحد من الهشاشة.** ولكي يكون فعالا، سيحتاج الصندوق لتبني أهداف على مستوى أعلى للتطرق للهشاشة، مع العمل ضمن ولايته وبالتنسيق مع الشركاء الأخرين. وسوف يستمر تصميم تدخلات الصندوق لتعزيز صوت الفقراء بحيث يمكن لهم الاستفادة من معارفهم المحلية النهوض بمصالحهم وحل مشاكل الإجراءات المشتركة أو الحد من التوترات الاجتماعية التي يمكن أن تؤدي إلى النزاع.

25- **هنالك حاجة لتقديرات الهشاشة في الاستراتيجيات القطرية لجميع البلدان المدرجة على القائمة المنسقة.** *تتطلب المبادئ التوجيهية والإجراءات المنقحة لإعداد برامج الفرص الاستراتيجية القطرية المستندة إلى النتائج* لعام 2018 من جميع البرامج الفرص الاستراتيجية القطرية والمذكرات الاستراتيجية القطرية للبلدان المدرجة على القائمة المنسقة أن تتضمن تقديرا للهشاشة لأغراض إجراء تحليل أكثر عمقا لمحركات الهشاشة الوطنية ودون الوطنية، بهدف مواءمة انخراط الصندوق تبعا لها[18]. ويمكن لإدارة الصندوق أن تطالب بتقدير للهشاشة في البلدان التي لم تدرج على القائمة بعد، عندما ترى أن الموضوع هام لفعالية الصندوق. ويتوجب على تقديرات الهشاشة أن تستقي، كلما كان ذلك ممكنا، من التحليل الذي تقوم به الحكومات أو شركاء التنمية الأخرون.

26- **ستساعد تقديرات الهشاشة على فهم المراحل المحددة من الهشاشة التي تمر بها البلدان في طريقها نحو الصمود.** اعتمادا على مرحلة الهشاشة وخصوصيات البلد، سوف تستنير الاستراتيجيات القطرية للصندوق بتقديرات الهشاشة، وذلك لجهة التدرج الملائم في الانخراط والمخاطر المتأصلة وإجراءات التخفيف منها، والأهداف طويلة الأمد والشراكات الاستراتيجية والتمويل، وتدابير التنفيذ.

---

[17] سوف يتم بذل جهود لاتباع ممارسات التنمية الجيدة من خلال الاستفادة من وجود قدرات الوكالات أو الجهات الفاعلة الأخرى، بما في ذلك المشاركة في التمويل عندما تستدعي الضرورة. وسوف يتم التفاوض على التكاليف ذات الصلة بمثل هذه الإجراءات على أساس كل حالة على حدة استنادا إلى مبدأ تقرير الرسوم على الصندوق إلى الحد الأدنى.

[18] قد تدرج المحركات والاستراتيجيات الرامية إلى التطرق للهشاشة ذات الصلة بتغير المناخ أو الأثار الاجتماعية أيضا في تحليل تقدير المخاطر البيئية والاجتماعية والاقتصادية

27- **يمكن للمشروعات المرنة والأكثر تركيزا أن تسرّع من النتائج وتحسن من أداء الحافظة في الأوضاع الهشة.** يتوجب على المشروعات في الأوضاع الهشة أن تكون مرنة لتتواءم بسهولة مع التغييرات التي تطرأ على الأولويات، كما يجب أن تضم مكونات أبسط وأقل وأن تركز على أهداف محددة وواضحة، وأن توائم تدابير تنفيذها للقدرة النظيرة. ولابد لنظريات التغيير من أن تدمج الهشاشة في جميع أبعادها بمؤشرات أداء قابلة للرصد وافتراضات ذات صلة. وستعزز إدارة الصندوق من ضمان الجودة لكفالة أن تتبع العمليات الجديدة في الأوضاع الهشة هذه المبادئ الأساسية.

28- **ستستنير تصميمات المشروعات في الأوضاع الهشة بتقديرات الهشاشة.** سوف تتضمن تقارير تصميم المشروعات تحليلا للهشاشة وأطرا مفصلة متكاملة للمخاطر، تتبع المخاطر ذات الصلة بالهشاشة وما يقابلها من إجراءات للتخفيف منها. سوف تستقي الفرق القطرية المعلومات الواردة في تقديرات الهشاشة في برامج الفرص الاستراتيجية القطرية وتحدثها كلما دعت الحاجة. وسيوجه المستوى المتوقع للهشاشة في منطقة المشروع وإمكانيات المشروع في دعم تعزيز الصمود، الحاجة لمزيد من التفاصيل بشأن الهشاشة دون الوطنية في المناطق الجغرافية التي يغطيها المشروع.

29- **تنحو المشروعات الاستثمارية في الأوضاع الهشة لأن تجهز كعمليات تتطلب قدرا عاليا من الاهتمام على المستوى المؤسسي.** أدخلت نشرة رئيس الصندوق بشأن إعادة معايرة عملية *تصميم المشروعات* (2018) نهجا يستند إلى المخاطر في تصميم المشروعات، مع تصنيف المشروعات في ثلاثة مسارات مختلفة وفقا للمخاطر ذات الصلة. وهنالك العديد من المعايير التي يتم أخذها بعين الاعتبار عند تصنيف المشروعات، بما في ذلك وجود أوضاع هشة نظرا للقدرات المؤسسية وقدرات التنفيذ الأضعف على وجه العموم وجملة أخرى من المخاطر القطرية والتشغيلية. وعلى وجه الإجمال، يتم تصنيف المشروعات في الأوضاع الهشة على أنها عمليات تتطلب قدرا كبيرا من الاهتمام على المستوى المؤسسي (المسار الأول). وأما العملية والتوثيق المطلوبين فهما مشابهان لما يحدث في العمليات الاعتيادية (المسار الثاني)، ولكن هنالك مستوى أعلى من التوجيه الاستراتيجي الذي توفره إدارة الصندوق. إلا أنه، وعندما تبرز ضرورة لاستجابة سريعة، على سبيل المثال في مرحلة الأزمة أو ما بعد الأزمة، يمكن تجهيز عملية جديدة بموجب إجراءات المسار السريع المبسط (المسار الثالث) تنطوي على خطوات أقل.[19] ولأنه من المتوقع لنتائج مثل هذه المشروعات أن تتحقق بصورة أسرع من المشروعات الاعتيادية، يقترح البرنامج الخاص أن تتسم مشروعات الاستجابة السريعة بفترة تنفيذ محدودة (حتى ثلاث سنوات كحد أقصى)، مع تقرير حجم المشروعات وتسلسل أنشطتها تبعا لذلك. ويعتبر وجود مدة أقصر نسبيا للمشروعات أمرا ضروريا عندما تبرز الحاجة لنتائج سريعة لتجنب الأثر السلبي للأزمة أو التخفيف منه.

30- **سيطبق الصندوق سياسته بشأن تفادي الأزمات والإنعاش منها لعام 2006 لتجنب الأزمة أو الاستجابة لها[20] عندما يتطلب الأمر استجابة سريعة.** مع أن الصندوق سوف يصمم وينفذ مشروعات إنمائية في

[19] سيستمر وجود الإجراءات الحمائية الائتمانية في جميع المشروعات في الأوضاع الهشة، بما في ذلك مشروعات المسار الثالث، وذلك لضمان استخدام الأموال للغاية المقصودة منها. وسوف تتبع عمليات المصادقة الإجراءات المتفق عليها استنادا إلى تصنيف الخطر. وعندما يكون ذلك ملائما، سوف تطلب إدارة الصندوق مصادقة المجلس التنفيذي على مشروعات الاستجابة السريعة بحيث تتم المصادقة عليها من خلال التصويت بالمراسلة، أو من خلال إجراء انقضاء المدة.

[20] سياسة الصندوق بشأن تفادي الأزمات والإنعاش منها الوثيقة EB 2006/87/R.3/Rev.1.

الأوضاع الهشة، إلا أنه وفي حالات استثنائية وبخاصة "في مرحلتي "الأزمة" و "ما بعد الأزمة"، قد يطلب من الصندوق تمويل أنشطة الاستجابة السريعة. وتتضمن مثل هذه الحالات الإنعاش بعد نزاع ما أو كارثة طبيعية، أو نزاع بارز بسبب التدهور المتسارع للحوكمة والمؤسسات، أو لتجنب كارثة تلوح في الأفق مثل فشل المحاصيل الذي يمكن أن يؤدي إلى اضطرابات اجتماعية واقتصادية أو سياسية كبيرة في سياق هش.

31- **يمكن إعادة هيكلة المشروعات الجارية عندما تتغير الأولويات الوطنية كنتيجة لأزمة ما والحاجة لاستجابة سريعة.** توفر سياسة الصندوق لإعادة هيكلة المشروعات[21] إطارا سياساتيا واحدا، يضم الأدوات والعناصر الخاصة بالسياسة الجديدة لإعادة هيكلة المشروعات. واستجابة للأزمات، يمكن أن تمثل إعادة هيكلة و/أو توفير تمويل إضافي لمشروعات قائمة خيارا بديلا عن تصميم عملية جديدة.

32- **قد يتطلب تحقيق نتائج مبكرة تقلل من مخاطر الهشاشة إجراءات جديدة لتنفيذ المشروعات، وبخاصة عندما تكون المؤسسات ضعيفة.** سيبقى التنفيذ الحكومي النهج الذي يتبعه الصندوق في السياقات الهشة لأنه يدعم بناء المؤسسات من خلال التعلم عن طريق العمل، مع توفير الحوافز للنظراء عندما يخضعون للمساءلة عن الإيصال. كذلك فإنه يعزز أيضا الاستدامة بما يتعدى نهاية المشروع. إلا أنه، وفي البلدان التي تعاني من أوضاع هشة حيث الحكومة هي جزء من النزاع أو عندما تكون قدرات التنفيذ للوكالات العامة الأساسية ضعيفة للغاية، يمكن للصندوق أن ينظر في إمكانية اتباع طرائق تنفيذ بديلة، وهي التنفيذ من خلال طرف ثالث، حيث تقوم منظمة غير تابعة للدولة مثل وكالة من وكالات الأمم المتحدة أو منظمة غير حكومية، أو شركة من شركات القطاع الخاص بتنفيذ المشروع نيابة عن الحكومة. ومع المشروعات التي تمول من خلال نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، هنالك حاجة للحصول على تفويض من الحكومة لتحويل الأموال المخصصة للبلد بصورة مباشرة إلى طرف ثالث.

33- **يتوقع لمرفق التنفيذ السريع لاستهلال المشروعات أن يوفر السيولة في وقت مبكر وذلك للشروع بأنشطة استهلال المشروعات وتمويلها كجزء من تصميم المشروع**[22]. تتطلب بعض الأحكام، مثل توفير التمويل بأثر رجعي لتسريع استهلال المشروع وتحسين جاهزية التنفيذ، من الحكومة أن تقوم بالتمويل المسبق لهذه الأنشطة، الأمر الذي غالبا ما يشكل معوقا بالنسبة للبلدان التي تعاني من أوضاع هشة. وبالتالي، يتوقع لمرفق التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات، الذي صادق عليه المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2018، أن يتطرق لهذه القضية من خلال تزويد الجهة المتلقية بالسيولة اللازمة للبدء بالأنشطة التمهيدية قبل المصادقة على المشروع ودخوله حيز النفاذ. وتعتبر جميع البلدان التي تعاني من أوضاع هشة مؤهلة للحصول على المساعدة التقنية من نافذة استهلال المشروعات التابعة لمرفق التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات.

هاء – خيارات التمويل المتاحة للصندوق

34- **من بين التزامات التجديد الحادي عشر للموارد تخصيص ما يتراوح بين 25 إلى 30 في المائة من الموارد الأساسية للبلدان التي تعاني من أوضاع هشة.** وتنعكس الهشاشة في كل من درجات مكوني الأداء

[21] سياسة إعادة هيكلة المشروعات في الصندوق الوثيقة EB 2018/125/R.37/Rev.1.
[22] مقترح لأداتي التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات، الوثيقة EB 2018/125/R.38.

القطري والاحتياجات القطرية في معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء من خلال درجات أداء القطاع الريفي ومؤشر الضعف الخاص بالصندوق على التوالي. وستمول الأنشطة الخاصة بالتطرق للهشاشة أساسا من التمويل المتاح بصورة اعتيادية بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، مع الإشارة إلى التزام التجديد الحادي عشر للموارد بتخصيص ما يتراوح بين 25 إلى 30 في المائة من الموارد الأساسية للبلدان التي تعاني من أوضاع هشة.[23] وبما يتماشى مع ما تتبعه المصارف الإنمائية الأخرى متعددة الأطراف، سوف يستخدم الصندوق القائمة المنسقة للأوضاع الهشة التي يضعها البنك الدولي لتقرير حصة هذه البلدان من الموارد الأساسية ورصد هذا الالتزام.[24]

35- **ستستقي أنشطة التطرق للهشاشة أساسا من تمويل العمليات بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، ولكن من غير الممكن تلبية جميع الاحتياجات من خلال هذا النظام.** سيتم السعي للحصول على تمويل إضافي للبلدان عندما: (1) تكون هنالك حاجة لاستجابة سريعة إما لتفادي أزمة ما أو الاستجابة لها، مما لا يمكن تمويله من خلال إعادة هيكلة المشروعات الجارية؛ (2) عندما لا يمكن تلبية الاحتياجات المخصوصة من خلال الاقتراض. وباستخدام عدسة الهشاشة، سوف يسعى البرنامج الخاص لتعبئة تمويل إضافي يمكن توفيره مبدئيا من خلال المصادر التالية:

(أ) **الصناديق والمرافق التي يديرها الصندوق بتطبيق عدسة الهشاشة:** (1) المنح الإقليمية/العالمية، حيث تتضمن المجالات التي تتمتع بأولوية للتمويل بالمنح خلال فترة التجديد الحادي عشر للموارد، تتضمن الالتزامات الخاصة بالتجديد الحادي عشر للموارد، بما فيها الهشاشة؛ (2) ومن المساعدة التقنية لاستهلال المشروعات ومرفق التنفيذ الأسرع لاستهلال المشروعات للمساعدة على تمويل أنشطة استهلال المشروعات؛ (3) مرفق اللاجئين والمهجرين والتهجير القسري والاستقرار الريفي للمساعدة على التطرق لتبعات أزمة الهجرة الدولية؛ (4) برنامج التأقلم لصالح زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة أو أية مرافق مشابهة قد يتم إنشاؤها في المستقبل للتطرق للهشاشة البيئية.

(ب) **التمويل التكميلي من الشركاء الثنائيين ومتعددي الأطراف**، بما في ذلك صناديق الأمانة متعددة الجهات المانحة الخاصة بالهشاشة على المستويات القطرية والإقليمية والدولية، علاوة على التمويل المشترك الدولي؛

(ج) **التمويل التكميلي** لدعم تمكين النساء في سياق الهشاشة على وجه الخصوص؛

(د) **صناديق ومؤسسات القطاع الخاص.** ومع أن المستثمرين من القطاع الخاص يتجنبون تقليديا الأوضاع الهشة، إلا أن هنالك أمثلة على استثمارات خاصة تحويلية في المناطق الهشة.

---

[23] تم إدخال مؤشر الضعف الخاص بالصندوق على معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء كمقياس للهشاشة، وكجزء من التعديلات التي أدخلت على هذا النظام عام 2017. ومن خلال هذه الإضافة كلما ازداد ضعف البلد، كلما ارتفعت درجة مؤشر الضعف الخاص بالصندوق، وبالتالي كان الأثر أكبر لهذا المؤشر على الدرجات القطرية (التعزيزات المدخلة على معادلة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصندوق EB 2017/121/R.3).

[24] بالنسبة للسنة الأولى من التجديد الحادي عشر للموارد (2019) تصل حصة الموارد الأساسية المخصصة للأوضاع الهشة إلى 25 بالمائة. وتعتبر 75 في المائة من البلدان الموجودة على القائمة المنسقة مؤهلة للاستفادة من شروط إطار القدرة على تحمل الديون.

واو – الشراكات الاستراتيجية

36- وبالإضافة إلى التعاون المالي، سوف يتعاون الصندوق من الناحية التشغيلية ولأغراض تبادل المعرفة مع الوكالتين الأخرتين في روما، برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة لضمان أوجه الاتساق والتكامل بين الأنشطة الإنسانية والإنمائية. وسيتم تعزيز الشراكات مع الجهات الفاعلة في منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية الإقليمية (مثل مصرف التنمية الأفريقي)، والمنظمات الإقليمية (مثل الاتحاد الأفريقي)، والقطاع الخاص وغيره من أصحاب المصلحة، للوصول إلى نهج أكثر اتساقا وانسجاما للتطرق للهشاشة. ويعتبر طيف الأنشطة من تجنب النزاعات إلى الاستجابة للأزمات إلى الصمود إلى التنمية المستدامة هدفا من الأهداف الإجمالية لمنظومة الأمم المتحدة.[25] وسوف يستمر الصندوق في استخدام إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية كنقطة دخول رئيسية للتعاون مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، والمساهمة في تعزيز رؤية الأمم المتحدة الشاملة للهشاشة التي تتراوح بين الإغاثة إلى التنمية طويلة الأمد.

زاي – تنظيم البرنامج الخاص

37- **سوف توفر الجهة المرجعية للهشاشة ضمن دائرة إدارة البرامج في الصندوق الرابط المؤسسي لهذا البرنامج الخاص.** بهدف جمع الدروس المستفادة عن الخبرة في العمل في الأوضاع الهشة، سوف توفر هذه الجهة المرجعية القيادة الإجمالية للبرنامج الخاص، والتوجه للفرق القطرية بشأن الانخراط في الأوضاع الهشة. وعلى وجه أكثر خصوصية، سوف تكون هذه الجهة المرجعية مسؤولة عن نشر الممارسات الجيدة، وتوفير المساعدة التقنية للوحدات التشغيلية، وضمان إدارة المعرفة والترويج للتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، ورصد تنفيذ البرنامج،[26] وإرساء الشراكات مع المنظمات الثنائية ومتعددة الأطراف بشأن الهشاشة، وتوفير مواد التعلم والتدريب المرتبط بالهشاشة للموظفين. وسوف تقدم هذه الجهة المرجعية أيضا المشورة للفرق بشأن تحديد مصادر التمويل المحتمل والوصول إليها.[27]

38- **سوف يبذل الصندوق جهودا لتوفير الحوافز لضمان إناطة المسؤولية بالأوضاع الهشة للموظفين الذين يمتلكون المهارات المطلوبة.** سرّع الصندوق مؤخرا من إعادة توزيع موظفيه في المكاتب القطرية، الأمر الذي سيعزز من قدرته المؤسسية للانخراط في الأوضاع الهشة. وبالمضي قدما، سوف يضمن إطار الموارد البشرية في الصندوق أن يتمتع الموظفون الذين يتسمون بالخبرة والأداء الجيد في الأوضاع الهشة باعتراف ملائم بهم. وسوف يستمر الصندوق في اتباع النظام المشترك لإدارة الموارد البشرية في الأمم المتحدة، الذي يوفر بدلا خاصا بالوظيفة وغيره من المزايا للموظفين في مراكز العمل الشاقة. وسوف تتضمن إعادة توزيع الموظفين إلى مواقع جديدة إلى أقصى حد ممكن، التدوير بين الأوضاع الهشة وغير الهشة، علاوة على الاضطلاع بالمهام في الأوضاع الهشة في مقر الصندوق.

---

[25] يرد إرساء السلام في قراري الجمعية العامة ومجلس الأمن (A/RES/70/262) و (S/RES/2282).

[26] سوف يتم رصد نجاح البرنامج الخاص من خلال المؤشرات الرئيسية التالية: (1) احتواء 100 في المائة من الاستراتيجيات القطرية للبلدان التي تعاني من أوضاع هشة على تقدير للهشاشة؛ (2) أخذ 100 في المائة من تقارير تصاميم المشروعات في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة للهشاشة بعين الاعتبار؛ (3) تخصيص ما لا يقل عن 25 في المائة من الموارد الأساسية للصندوق للأوضاع الهشة.

[27] إدارة الصندوق ملتزمة بضمان وجود الأشخاص المرجعيين، ومبدئيا ضمن الموارد الموجودة حاليا.

39- **سيتم تعزيز تطوير الموظفين لتيسير التنفيذ الفعال للبرنامج الخاص.** سوف يتم تعديل منهج أكاديمية العمليات لضمان تعميم الهشاشة في مناهج التعلم المعيارية. وحيث أن هنالك حاجة ملحة لتنمية الخبرات في الصندوق بشأن التطرق للهشاشة، بما في ذلك فهم نظري وسياسي لهذا الموضوع، سيعد الصندوق منهج تعلم متخصص لزيادة مهارات الموظفين ذات الصلة بالهشاشة وتقدير المخاطر، كذلك سيسمح لموظفين مختارين بالمشاركة في تدريبات مماثلة ذات صلة يوفرها شركاء آخرون.

خامسا – موازنة المخاطر والتخفيف منها

40- **تمثل الأوضاع الهشة مخاطر إضافية تحتاج للموازنة والتخفيف منها.** في الأوضاع الهشة، من المحتمل بصورة أكبر أن يواجه الصندوق مخاطر ائتمانية وقانونية ومخاطر على سمعته، ومخاطر تتعلق بفشل المشروعات التي يدعمها في تحقيق أهدافها، ومخاطر سياقية قد تؤثر على إقليم أوسع يتجاوز منطقة المشروع (مثل الأزمات الإنسانية أو عودة النزاع)، وهنالك مخاطر أخرى تتعلق بسلامة الموظفين والمرافق القطرية. ومع أن نتائج المخاطر الائتمانية قد تخلف أثرا أكبر وأقصر مدى يتطلب معالجة محددة، وهنالك مخاطر أخرى يمكن لها أن تقوض من أهمية الصندوق والدعم الذي يتلقاه من الجهات الممولة. ويمكن تجنب بعض هذه المخاطر أو التخفيف من أثارها من خلال تصميم البرامج والمشروعات، واتخاذ إجراءات خاصة مثل التنفيذ عن طريق طرف ثالث، أو استخدام الوكلاء الائتمانيين في البلد. أما مخاطر السياق فلا يمكن للصندوق أن يديرها بمفرده، وإنما يتطلب الأمر إرساء شراكات مع الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى.

41- **يمكن لزيادة قدرات الإدارة المالية العامة أن تخفف من المخاطر، وأن تقلل من التأخيرات في تنفيذ المشروعات، وتخلق مساءلة مالية أكبر.** بتشاور مع الحكومات والشركاء الأخرين، سيتم السعي للاتفاق على التدابير التي ترسخ معايير ائتمانية عالية وتسمح بتنفيذ المشروعات بصوة فعالة وفي الوقت المحدد لها. وقد تتضمن مثل هذه التدابير بناء قدرات الموظفين في المشروعات المعنية أو استخدام الشركات التي تتعاقد مع الحكومة لمساعدة المشروعات على أداء مهامها الائتمانية في الوقت الذي يتم فيه بناء القدرات. وستخضع أية مخاطر ائتمانية متبقية لسياسة الصندوق بشأن عدم التسامح إطلاقا بشأن التدليس والفساد في استخدام أمواله. وسوف يشجع المدراء الموظفين على الإبلاغ عن حالات التدليس أو الفساد المشكوك بها في وقت مبكر وتوفير الدعم للتطرق لها، بما في ذلك من خلال مكتب الإشراف والمراجعة.

42- **يعتمد الصندوق على الأمم المتحدة وشركائه لإدارة المخاطر الأمنية في الميدان.** تعتبر دائرة السلامة والأمن في الأمم المتحدة شريكا أمنيا للصندوق، وهي توفر المشورة بشأن الأوضاع الهشة، والتصاريح لبعثات الصندوق لزيارة الميدان. ويتطلب من جميع موظفي الصندوق أن يقوموا بالتدريب الإلزامي الذي توفره هذه الدائرة، كذلك هنالك تدريبات إضافية متوفرة للموظفين الذي يسافرون إلى البلدان التي تعاني من أوضاع هشة. وعلى الغالب تتم استضافة الصندوق في بناء لشريك من الأمم المتحدة أو من المصارف الإنمائية متعددة الأطراف في الميدان، مما يوفر الأمن لموظفي الصندوق ومرافقه بالحد الأدنى أو أعلى منه من معايير السلامة التشغيلية التي تحددها دائرة الأمن والسلامة في الأمم المتحدة.

الملحق الأول: القائمة المنسقة للأوضاع الهشة التي أعدها البنك الدولي لعام 2019

الإقليم	البلد
آسيا والمحيط الهادي	أفغانستان
أفريقيا الشرقية والجنوبية	بوروندي
أفريقيا الغربية والوسطى	جمهورية أفريقيا الوسطى
أفريقيا الغربية والوسطى	تشاد
أفريقيا الشرقية والجنوبية	جزر القمر
أفريقيا الغربية والوسطى	الكونغو
أفريقيا الغربية والوسطى	كوت ديفوار
أفريقيا الغربية والوسطى	جمهورية الكونغو الديمقراطية
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا	جيبوتي
أفريقيا الشرقية والجنوبية	إريتريا
أفريقيا الغربية والوسطى	غامبيا
أفريقيا الغربية والوسطى	غينيا بيساو
أمريكا اللاتينية والكاريبي	هايتي
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا	العراق
آسيا والمحيط الهادي	كيريباس
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا	*كوسوفو**
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا	*لبنان*
أفريقيا الغربية والوسطى	ليبيريا
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا	*ليبيا*
أفريقيا الغربية والوسطى	مالي
آسيا والمحيط الهادي	*جزر مارشال*
آسيا والمحيط الهادي	*ولايات ميكرونيزيا الموحدة*
أفريقيا الشرقية والجنوبية	موزامبيق
آسيا والمحيط الهادي	*ميانمار*
آسيا والمحيط الهادي	*بابوا غينيا الجديدة*
آسيا والمحيط الهادي	*جزر سليمان*
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا	*الصومال*
أفريقيا الشرقية والجنوبية	جنوب السودان
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا	السودان
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا	الجمهورية العربية السورية
آسيا والمحيط الهادي	*تيمور – ليشتي*
أفريقيا الغربية والوسطى	توغو
آسيا والمحيط الهادي	*توفالو*
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا	*غزة والضفة الغربية***
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا	اليمن
أفريقيا الشرقية والجنوبية	زمبابوي

* ليست عضوا

** في الصندوق يطلق عليها اسم فلسطين

البلدان المذكورة بالأحرف المائلة = البلدان التي لا يوجد لها مخصصات في فترة التجديد الحادي عشر للموارد

المصدر البنك الدولي

أمثلة عن المشروعات والأنشطة التي مولها الصندوق وتطرقت للهشاشة

يرد أدناه أمثلة عن الأنشطة التي يمولها الصندوق المصممة والمنفذة قبل البرنامج الخاص، والتي تسهم بشكل كبير في التطرق لمسببات و/أو نتائج الهشاشة. وعلى وجه العموم، كان أداء هذه المشروعات مرضٍ إلى حد ما على الرغم من سياقاتها الهشة. وتتضمن هذه الأمثلة تدخلات ناجحة تم تكرارها أو توسيع نطاقها في مشروعات أخرى، كما تتضمن أيضا عمليات كانت أقل أداءً، حيث فرضت الظروف الأمنية معوقات كبيرة على التنفيذ. وقد استفاد إعداد البرنامج الخاص من هذه الأمثلة.

نقل الثروة الحيوانية للتطرق للبطالة والفقر كأسباب جذرية للنزاع.

مرحلة الهشاشة: الثانية– الأزمة

بادر الصندوق بالتركيز على أصحاب الحيازات الصغيرة الريفيين في **أفغانستان**، وهي أحد أشد البلدان فقرا في العالم، حيث ضربتها سلسلة من النزاعات استمرت لأكثر من ثلاثة عقود من الزمن. وبموجب برنامج التمويل الريفي الصغري ودعم الثروة الحيوانية (2009–2016)، أطلق الصندوق عام 2010، مشروعا ريادیا لاستهداف مدقعي الفقر نجح في تمكين السكان الريفيين الفقراء في بعض المناطق النائية من أفغانستان، وبخاصة النساء منهم، من خلال تزويدهم ببدل إعاشة ، ونقل الأصول والتدريب على تطوير المشروعات، والتنمية الاجتماعية والرعاية الصحية الأولية. وقد تجاوز هذا المشروع جميع توقعات الأثر الموضوعة له، كما غدا حركة تحولية اقتصادية واجتماعية، وخلّف أثرا إيجابيا على سببين من الأسباب الجذرية للنزاع الجاري في أفغانستان– وهما الفقر والبطالة.

تنمية المجتمع لإعادة بناء التلاحم الاجتماعي الذي تضرر بفعل الحرب الأهلية

مرحلة الهشاشة الثالثة: بعد الأزمة والتعافي

أدت عقود من الصراعات الإثنية والسياسية المتكررة في **بوروندي**، وهي بلد يعاني أساسا من الفقر المدقع، إلى تقويض الزراعة، وإلى سحب العديد من الجهات الفاعلة الإنمائية لدعمها للبلاد. ففي عام 2004، ومباشرة بعد الحرب الأهلية البوروندية، تدخل الصندوق ببرنامج انتقالي لإعادة الإعمار في فترة ما بعد النزاع (2004–2012) وذلك لدعم إعادة إحياء الزراعة وإعادة إعمار البنى التحتية الريفية، علاوة على التنمية المجتمعية لأغراض التوافق والانتقال التشاركي والتنمية. ومن خلال استمرار الأنشطة في وجه انعدام الأمن، وضمن معوقات الحظر الدولي المفروض على بوروندي، ساعد الصندوق المجتمعات المحلية على الإبقاء على إحساسها باستمرار الحياة العادية.

إعادة تأهيل سبل العيش بعد كارثة طبيعية

مرحلة الهشاشة الثالثة: بعد الأزمة والتعافي

في عام 2010، ضرب زلزال بقوة 7 درجات **هايتي** مؤديا إلى وفاة 220 000 شخص، وتشريد حوالي 2.3 مليون آخرين، وألحق أضرارا بالغة بالمنازل والإمدادات والبنى التحتية. ولجأ أولئك الذين خسروا منازلهم إلى المناطق غير المتأثرة بالزلزال من البلاد، مما زاد الضغط على إمدادات الأغذية المحلية وحاجة اللاجئين للعمالة والإيرادات. وشملت الاستجابة الفورية للصندوق برنامجا للدعم بعد الزلزال مدته 18 شهرا لأغراض دعم الأمن الغذائي وتوفير فرص العمل في المناطق الريفية المنكوبة، ركز على إعادة إعمار البنى التحتية وزيادة الأمن الغذائي وتوليد فرص العمل. وتم تحقيق أهداف هذا البرنامج بنجاح، وعبّرت حكومة هايتي عن تقديرها للدعم الذي تلقته من الصندوق.

تعزيز الاستقرار والصمود في وجه النزاعات من خلال التمويل الصغري

مرحلة الهشاشة الثانية: الأزمة

بالإضافة إلى أثره الإنساني الفادح، أدى النزاع المسلح في الجمهورية العربية السورية إلى تقويض البنى التحتية، ونتيجة لذلك، تضرر توفير الخدمات الأساسية، والوصول إلى الأغذية والأنشطة المولدة للدخل بصورة جدية. وحتى في ظل الظروف الأمنية المحفوفة بالتحديات في سياقات شديدة الهشاشة، أثبتت المشروعات التي يدعمها الصندوق فعاليتها، إذ تم إنشاء 130 صندوقا دوارا للتمويل الصغري، المعروفة باسم "صناديق الإدخار" بواسطة ثلاثة مشروعات للتنمية الريفية دعمها الصندوق، وهي مشروع للتنمية الريفية في إدلب (2002–2013) ومشروع التنمية –الريفية في المنطقة الشمالية الشرقية (2007–2014)؛ ومشروع التنمية المتكاملة للثروة الحيوانية (2010–2018)[28]، ومازال العديد من هذه الصناديق قيد التشغيل حتى يومنا هذا على الرغم من النزاع. وتم استخدام النهج المجتمعي للصندوق كأداة لزيادة الاستقرار وتعزيز الصمود في وجه النزاع.

ضمان استدامة البنى التحتية في أزمة إنسانية

مرحلة الهشاشة الثانية: الأزمة

جراء إنقلاب حدث في باماكو عام 2012، تقطعت السبل بشمال **مالي** مما ترك هذه المنطقة تحت سيطرة المتمردين، وأجبر الألاف من السكان على مغادرة منازلهم. وتم سحب موظفي مشروعين للصندوق من المنطقة الشمالية إلى باماكو للتطرق لكيفية مساعدة العمليات التي يدعمها الصندوق، وتحري سبل الترويج لاستدامة البنى التحتية التي يمولها. وبدعم من الصندوق، عمل هؤلاء الموظفون مع الممثلين الحكوميين، والشركاء الماليين والتقنيين وشركاء آخرين موثوقين يعملون في شمال مالي على تعزيز الإنتاجية الزراعية للمزارعين الفقراء في المنطقة والمساهمة في تحسين الرعاية الصحية مع تأمين البنى التحتية. وقد سمح الانخراط طويل الأمد والخبرة التي اكتسبها الصندوق في شمال مالي بالمشاركة بصورة نشطة في كل من الجهود المشتركة وحوار السياسات عن كيفية الجمع بين الاستجابة الإنسانية للأزمة والتعافي بعد النزاع.

تعزيز قدرة المؤسسات الإنمائية الريفية للتطرق للحوكمة الضعيفة

مرحلة الهشاشة الأولى: التعرض العالي للهزات

بجانب كونها متأثرة بإنتشار إجمالي للفقر وبصراع إثني داخلي على مدى أكثر من 60 عاما، تعتبر **ميانمار** أحد أكثر بلدان العالم عرضة للكوارث، حيث أنها عرضة للعديد من المخاطر بما في ذلك الفياضانات، والأعاصير والزلازل والإنزلاقات الأرضية والجفاف. ومن بين التدخلات الحاسمة للصندوق في البلاد، أنشطة تنمية القدرات المطورة من خلال مشروع تعزيز قدرات دائرة التنمية الريفية لتنسيق أنشطة التنمية الريفية لتنفيذ خطة عمل الحكومة للتنمية الريفية والتخفيف من وطأة الفقر (2013–2016). وقد تم تعزيز قدرات مؤسسات التنمية الريفية لتنفيذ خطة عمل الحكومة هذه، سواء على المستوى المحلي أو الوطني من خلال نهج ونماذج مستدامة وتشاركية جيدة التنسيق.

تدخلات إدارة الموارد الطبيعية المجتمعية لحل النزاعات على الموارد الطبيعية

[28] تم تعليق هذا المشروع بسبب الظروف القاهرة.

مرحلة الهشاشة الثانية: الأزمة، والثالثة: التعرض العالي للهزات

شهد **السودان** نزاعات خلال معظم تاريخ استقلاله، وبعد استقلال جنوب السودان عام 2011، خسر السودان موارد بشرية وأراضٍ وثلاثة أرباع ثروته النفطية. وتفاقم وضع الفقر وسوء التغذية، الذين كان أصلا في حالة سيئة. ولذا كان تعزيز أداء الزراعة، بما في ذلك المحاصيل والثروة الحيوانية ومصايد الأسماك والحراجة أمرا حيويا للحد من الفقر. وقد أظهرت المشروعات التي مولها الصندوق في السودان – وهي مشروع التنمية الريفية المتكاملة في البطانة (2006–2017)[29]، ومشروع دعم صغار المنتجين في قطاع الزراعة البعلية التقليدية في ولاية سنار (2010–2017)، وبرنامج إدارة الموارد الطبيعية في غرب السودان (2004–2015) كيف يمكن للحوافز الملائمة أن تحسن بصورة كبيرة من الإنتاج الزراعي، على سبيل المثال من خلال تبني زراعة الصون وتوزيع البذور المحسّنة وكيف يمكن للإدارة المجتمعية للموارد الطبيعية، علاوة على إنشاء مراكز لحل النزاعات على طول مسارات القطعان، أن تسهم في تعزيز مبادرات السلام.

الجمع بين الإنتعاش قصير الأمد والتنمية طويلة الأمد في سياقات عالية التعرض للهشاشة

مرحلة الهشاشة الثالثة: ما بعد الأزمة والتعافي، والأولى التعرض العالي للهزات

إريترتيا واحدة من أقل البلدان نموا في العالم. ومازال الاقتصاد بانتظار التعافي من أثار 30 سنة من الحروب، التي أدت إلى ارتفاع البطالة ومحدودية فرص توليد الدخل وانعدام الأمن الغذائي. وفاقمت موجات الجفاف المتعاقبة من هذا الوضع، وقد جاءت إستجابة الصندوق بشقين، أولهما: تفادي الأزمات والتعافي منها الذي انعكس في مشروعين للمساعدة التقنية، وهما مشروع تنمية الوديان في الأراضي المنخفضة في المنطقة الشرقية (1994–2005)، ومشروع تنمية الإنتاج والزراعي في غاش باركا (2002–2008)، اللذين ركزا على إعادة توطيد سبل العيش المستقلة لصالح الأسر الريفية المتأثرة بالأزمة (الجفاف والحرب). وأما المشروعات اللاحقة، مثل برنامج التنمية والإنعاش الريفي في مرحلة ما بعد الأزمة (2006–2012) فقد بادرت بعملية للتنمية الزراعية والحيوانية المستدامة، من خلال إدخال التكنولوجيا لتعزيز الإنتاجية وتحسين إدارة الموارد الطبيعية وبناء القدرات على جميع المستويات لدعم المبادرات الإنمائية التي تقودها المجتمعات المحلية.

[29] المشروع مازال جاريا.