

Distr.: General
1 August 2017
Arabic
Original: English



الدورة الثانية والسبعون

البند ٢٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

مجموعات البلدان التي تواجه أوضاعا

خاصة: متابعة مؤتمر الأمم المتحدة الرابع

المعني بأقل البلدان نموا

التخفيف من أزمات أقل البلدان نموا وبناء قدرتها على الصمود

تقرير الأمين العام

موجز

يقدم هذا التقرير عملاً بقراري الجمعية العامة ٢٩٤/٧٠ و ٢٣٨/٧١، اللذين تقرر فيهما إجراء تحليل متعمق بشأن التخفيف من أزمات أقل البلدان نموا وبناء قدرتها على الصمود على الصعيدين الوطني والدولي، وتقديمه إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والسبعين. ويجري في هذا التقرير تسليط الضوء على صدمات شتى واجهتها وتواجهها أقل البلدان نموا وعلى آثار تلك الصدمات على التنمية المستدامة؛ ويُستعرض فيه المشهد الحالي، الوطني والإقليمي والدولي، لآليات مختلفة لإدارة المخاطر؛ وتقدم فيه توصيات لاتخاذ مزيد من الإجراءات لتعزيز قدرة أقل البلدان نموا على الصمود. وترد في التقرير تفاصيل عن الكيفية التي يدعم بها المجتمع الدولي، بما في ذلك البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية ومنظومة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية، بناء قدرة أقل البلدان نموا على الصمود، والكيفية التي يمكنه به تعميق هذا الدعم، كما يجري فيه دراسة الطرق التي يمكن بها لمختلف أصحاب المصلحة، مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، فضلا عن المعارف المحلية ومشاركة المجتمع المحلي، أن تسهم في بناء قدرة أقل البلدان نموا على الصمود من خلال تدابير التأهب، وخلق فرص العمل، والتوعية، وتوفير التأمين، وغير ذلك من التدابير.



أولا - مقدمة

- ١ - تمثل البلدان الـ ٤٧ الأقل نمواً أفقر شرائح المجتمع الدولي وأضعفها اقتصادياً. ويشكل الفقر المدقع، والضعف الهيكلي، وضعف البنى التحتية، وارتفاع درجة التعرض للصدمات الخارجية، مجموعة تحديات مستمرة تواجهها هذه البلدان. وتتفاقم الآثار السلبية لتلك التحديات بفعل مجموعة متنوعة من الصدمات النَّسَقِيَّة، بما في ذلك الأزمات الاقتصادية، وتقلب أسعار السلع الأساسية، والأوبئة الصحية، والكوارث الطبيعية والصدمات البيئية الأخرى، التي تحدث بشكل مفرط في أقل البلدان نمواً.
- ٢ - ولا تقتصر آثار هذه الصدمات على وقف وتيرة التقدم الاقتصادي وتفاقم الفقر فحسب، وإنما تقوض أيضاً قدرة أقل البلدان نمواً على تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وبالتالي، فإن هذه البلدان ليست عرضة للصدمات القسوى فحسب، ولكنها تتضرر منها بشدة أيضاً، نظراً لضعف اقتصاداتها وضعف قدرتها الصمود. لذلك فمن الأهمية بمكان الحد من قابليتها للتضرر من الصدمات الاقتصادية والصحية والبيئية، بما في ذلك الكوارث الطبيعية وتغير المناخ، وتعزيز قدرتها على الصمود، وتحسين قدرتها على مواجهة تلك التحديات وغيرها.
- ٣ - وفي هذا السياق، يهدف برنامج عمل اسطنبول لصالح أقل البلدان نمواً للفترة ٢٠١١-٢٠٢٠ إلى مساعدة أقل البلدان نمواً على التغلب على تحدياتها الهيكلية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويتمثل أحد أهداف برنامج عمل اسطنبول في تمكين نصف أقل البلدان نمواً من استيفاء معايير الخروج من قائمة هذه البلدان بحلول عام ٢٠٢٠، التي يتصل أحدها بالضعف الهيكلي أمام الصدمات الاقتصادية والبيئية. ويستدعي تحقيق هذا الهدف الطموح تحقيق نمو اقتصادي مطرد وشامل للجميع في تلك البلدان، بما يقلل من قابليتها للتضرر بصدمات وأزمات شتى ويعزز قدرتها على الصمود.

ثانياً - تعدد الصدمات التي تواجهها أقل البلدان نمواً

- ٤ - تتعرض جميع الاقتصادات لصدمات نَسَقِيَّة مختلفة. وفي أقل البلدان نمواً، تحدث هذه الصدمات على نحو أكثر تواتراً وتسبب عدم استقرار اقتصادي أكبر مما تواجهه الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة. فوفقاً لصندوق النقد الدولي، يتزايد تواتر الصدمات بشكل حاد ومتكرر جداً كلما انخفض مستوى دخل المجموعة القطرية. وعلى وجه الخصوص، فإن تواتر حدوث صدمات كبيرة في معدلات التبادل التجاري في البلدان الأكثر فقراً يزيد بمقدار ستة أضعاف تقريباً عن تواتر حدوثها في البلدان المتقدمة.
- ٥ - وارتفاع وتيرة الصدمات الخارجية في بعض أقل البلدان نمواً يعزى جزئياً إلى كونها عرضة بدرجة أكبر لتلك الصدمات، حيث إن تلك البلدان غالباً ما يكون لها طوبوغرافيات ذات خطوط صدع جيولوجية (تحمّل خطر الزلازل) ورفّات (سهول فيضية) ومناطق ساحلية معرضة بشدة لخطر الأعاصير الحلزونية والمدارية. وهي عرضة أيضاً لدرجة أكبر من عدم الاستقرار الاقتصادي، لأنها تعتمد في الغالب على السلع الأساسية الأولية والصادرات الأقل تنوعاً. وتشهد أسعار السلع الأساسية تقلباً كبيراً في الأجل القصير مقارنة بأسعار السلع المتداولة والصناعية الأخرى. ولتحقيق إنتاج اقتصادي وتوفير فرص العمل، تعتمد أقل البلدان نمواً أيضاً بشدة على القطاعات المرهونة بالمناخ، مثل الزراعة والسياحة. ويجعل تغير المناخ والعولمة المتزايدة أقل البلدان نمواً عرضة للصدمات الخارجية.

ألف - الكوارث الطبيعية في أقل البلدان نموا

٦ - يشكل خطر الكوارث الطبيعية تحديا عالميا. بيد أنه بالنظر إلى الموقع الجغرافي لأقل البلدان نموا ومحدودية قدرات مالياتها العامة وقدراتها المالية ومعاناتها من أوجه ضعف مؤسسي شتى، فإنها لا تزال الأكثر عرضة للأخطار الطبيعية. وقد خلص تحليل لـ ١٧١ بلدا في المؤشر العالمي لقياس المخاطر لعام ٢٠١٦^(١) إلى أن ٦ من البلدان الـ ١٥ الأكثر عرضة للمخاطر من أقل البلدان نموا^(٢).

٧ - ووفقا لقاعدة البيانات الدولية للكوارث، كانت الأغلبية العظمى (حوالي ٧٠ في المائة) من الكوارث الطبيعية التي حدثت في أقل البلدان نموا في العقد الماضيين (١٩٩٥-٢٠١٦) كوارث مرتبطة بالطقس، وهو ما يعزى بدرجة كبيرة إلى الارتفاع المستمر في أعداد الفيضانات والعواصف. وقد بلغت نسبة الفيضانات بين جميع الكوارث المرتبطة بالطقس ٤٠ في المائة تقريبا؛ وتضرر منها نحو ١٧٨ مليون شخص وأودت بحياة أكثر من ٢٨ ٠٠٠ شخص. وشكلت العواصف (التي تشمل العواصف المدارية والأعاصير الحلزونية والتمورات العاصفية) حوالي ١٤ في المائة من مجموع الكوارث المرتبطة بالطقس في تلك البلدان. وأضررت العواصف بأكثر من ٤٠ مليون شخص، ورغم أنها أقل تواترا من الفيضانات، فقد أودت بحياة ما يقرب من ١٥٥ ٠٠٠ شخص. وتُحتمل العواصف البلدان الأكثر فقرا والأقل نموا عينا جاثرا من حيث عدد الوفيات. فوفقا لما أُبلغ عنه في عام ٢٠١٥ مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، حدثت الغالبية العظمى (٩٠ في المائة تقريبا) من الوفيات المرتبطة بالعواصف في البلدان الأدنى دخلا رغم حدوث حوالي ربع جميع العواصف فيها.

٨ - ومن بين الكوارث والصدمات الكبرى الأخيرة في أقل البلدان نموا، تضرر من إعصار بام الذي ضرب فانواتو في آذار/مارس ٢٠١٥، ثلثا سكانها، وأتلف الإعصار أو دمر الكثير من المساكن، مما أدى إلى تشريد حوالي ٦٥ ٠٠٠ شخص من بيوتهم. وأدى هذا الإعصار الحلزوني المداري إلى قطع إمدادات الأغذية والمياه وانقطاع التيار الكهربائي والاتصالات وأجبر الكثير من المدارس والمرافق الطبية على إغلاق أبوابها. وقدرت التكاليف الاقتصادية الكلية للأثار الناجمة عن إعصار بام بحوالي ٤٤٩,٤ مليون دولار أو ما يعادل ٦٤,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد^(٣).

٩ - وفي نيسان/أبريل ٢٠١٥، وقع في نيبال زلزال مدمر بلغت شدته ٧,٦ درجات، وتبعته أكثر من ٣٠٠ هزة لاحقة زادت كل منها عن ٤,٠ درجات، منها واحدة حدثت بعد الصدمة الأولى بأسبوعين وبلغت شدتها ٦,٨ درجات. وتضرر بسبب ذلك أكثر من ٨ ملايين شخص، أو ما يعادل ثلث السكان. وزاد عدد القتلى عن ٩ ٠٠٠ شخص والجرحى عن ٢٣ ٠٠٠ شخص. ولحق الدمار بأكثر من ٥٠٠ ٠٠٠ منزل والتلف الجزئي بأكثر من ٢٥٠ ٠٠٠ منزل. وفي بعض المناطق، جرفت

(١) يفحص المؤشر العالمي لقياس المخاطر، الذي تعده هيئة Alliance Development Works وجامعة الأمم المتحدة، خطر أن يصبح كل بلد ضحية كارثة ناجمة عن خطر طبيعي بالغ الشدة، حيث يتألف "الخطر" من عنصرين هما التعرض للأخطار الطبيعية وقابلية المجتمع للتضرر.

(٢) أقل البلدان نموا التي تعتبر الأشد تعرضا للخطر، هي فانواتو وبنغلاديش وجزر سليمان وكمبوديا وتيمور - ليشتي وغينيا - بيساو.

(٣) International Monetary Fund, "With external support, Vanuatu's recovery builds on prudent past", 6 July 2015، متاح على الرابط www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar070715a و Vanuatu, Prime Minister's Office, *Post-Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Pam, March 2015* (Port Vila, 2015).

الانهيالات الأرضية والانهيارات الثلجية مستوطنات بكاملها، مما أسهم أيضا في خطر حدوث فيضان. وقدرت الأضرار والخسائر بنحو ثلث الناتج المحلي الإجمالي، أي أكثر من ١٠٠ في المائة من تكوين رأس المال الثابت الإجمالي. وهبط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٥، الذي حددته التنبؤات السابقة بـ ٤,٦ في المائة، إلى ٣ في المائة^(٤).

١٠ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، شق إعصار ماثيو طريقا من الدمار عبر هايتي، مما تسبب في أضرار واسعة النطاق في الجنوب الغربي من البلد. وبلغ عدد قتلى الإعصار حوالي ٥٥٠ شخصا. وأضرت الأزمة بما يقدر بـ ٢,١ مليون من سكان هايتي (أكثر من ٢٠ في المائة من السكان)^(٥). وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، وقع في هايتي زلزال مدمر بلغت شدته ٧,٣ درجات، مما أضر بحوالي ٣,٥ ملايين شخص، بمن فيهم جميع سكان العاصمة بورت - أو - برانس البالغ عددهم ٢,٨ مليون شخص. وتشير تقديرات الحكومة إلى أن أكثر من ٢٢٠.٠٠٠ شخص لقوا مصرعهم وأصيب أكثر من ٣٠٠.٠٠٠ شخص.

١١ - وتعاني بنغلاديش المكتظة بالسكان من ارتفاع درجة التعرض للكوارث، وكثيرا ما تتضرر بالعواصف والفيضانات والانهيارات الأرضية. ففيما بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٥، أضرت الفيضانات النهرية بأكثر من ٤ ملايين شخص وأودت بحياة ٩٠ شخصا. وبلغ مجموع الخسائر الناجمة عن هذه الفيضانات حوالي ٢٠٠ مليون دولار. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٧، وقعت في بنغلاديش سلسلة من الانهيالات الأرضية والفيضانات بسبب الأمطار الغزيرة واندفاعات المياه من المنبع. وأحدثت الأمطار الموسمية الجارفة في جنوب شرقي بنغلاديش انهيارات محلية ثقيلة، أودت بحياة ما لا يقل عن ١٣٥ شخصا.

١٢ - وفي عام ٢٠١٥، شهدت ميانمار أسوأ فيضانات منذ عدة عقود. فقد بدأت الفيضانات في تموز/يوليه، واستمرت حتى أيلول/سبتمبر، ملحققة أضرارا بـ ١٢ من ولايات البلد الأربع عشرة، مما أسفر عن مقتل حوالي ١٠٠ شخص وتضرر ما يصل إلى مليون شخص. وكانت الزراعة هي القطاع الأكثر تضررا، وهي مصدر ما يقرب من ثلث الناتج المحلي الإجمالي وربح الصادرات السلعية للبلد. ونتيجة لذلك، تضرر إنتاج الأرز وارتفعت الأسعار المحلية وتهاوت الصادرات.

١٣ - وكانت الفيضانات التي وقعت في ملاوي في عام ٢٠١٥ الأكثر تدميرا من حيث التغطية الجغرافية وفداحة الأضرار وحجم الخسائر. وفي حين أن ١٥ مقاطعة قد لحقها ضرر مباشر من هذه الفيضانات، فقد تضرر البلد بكامله من آثارها. وقدرت الأضرار التي تكبدها البلد بـ ٣٣٥ مليون دولار، في حين بلغت التكلفة الكلية للتعافي وإعادة الإعمار ٤٩٤ مليون دولار^(٦).

١٤ - وضرب الإعصار المداري العنيف، إيناو، مدغشقر في آذار/مارس ٢٠١٧، حيث أضر بحوالي ٥٠٠.٠٠٠ شخص ودمر ما يزيد على ٤٠.٠٠٠ منزل. وقدرت منظمة

(٤) Nepal, National Planning Commission, *Nepal Earthquake 2015: Post-Disaster Needs Assessment (Vol. A: key findings)* (Kathmandu, 2015) متاح على الرابط <http://www.moudclpiu.gov.np/public/filesmanager/30.pdf>؛ و "Mid-term review report of the Istanbul Programme of Action", March 2016.

(٥) Food and Agriculture Organization of the United Nations, "Haiti: Hurricane Matthew situation report - 16" (March 2017), March 2017. متاح على الرابط www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/852828/.

(٦) Malawi, "Malawi 2015 floods post-disaster needs assessment report", March 2015.

Cellule de prévention et gestion des urgences المعنية بمنع حالات الطوارئ وإدارتها والبنك الدولي الخسائر الاقتصادية لهذا الإعصار بحوالي ٤٠٠ مليون دولار، وهو ما يعادل حوالي ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي السنوي. وسجل قطاع الزراعة خسائر بمبلغ ٢٠٧ ملايين دولار. وفي المناطق الأكثر تضررا، ضاع ما يصل إلى ٨٥ في المائة من محاصيل الكفاف المزروعة.

١٥ - وفي ٢٠١٦، واجهت إثيوبيا واحدة من أسوأ موجات الجفاف منذ عقود، مما أسهم في وقوع خسائر بمبلغ ١,٤ بليون دولار (٢,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) وحدث نقص حاد في الغذاء بسبب فشل محاصيل متعاقبة^(٧). وباتت لدى حوالي عشر السكان - ما يزيد على ١٠,٢ ملايين نسمة - حاجة ماسة إلى الغذاء، ولدى حوالي ٠,٥ مليون طفل حاجة إلى العلاج من سوء التغذية الحاد الوخيم. كما كانت لدى أكثر من ١,٧ مليون من الأطفال والحوامل والمرضعات حاجة إلى تغذية تكميلية^(٨).

١٦ - وتشهد الحالة الإنسانية في الصومال تدهورا سريعا. ففي أيار/مايو ٢٠١٧، كان ٦,٧ ملايين صومالي، من أصل ١٤,٣ مليون هم عدد سكان البلد، يعانون من انعدام حاد للأمن الغذائي ويحتاجون إلى مساعدات إنسانية. ويتوقع أن يواجه ٣,٢ ملايين شخص من هؤلاء انعداما للأمن الغذائي يصل إلى مستوى الأزمة ومستوى حالة الطوارئ.

١٧ - وفي جنوب السودان، من المحتمل في الفترة بين حزيران/يونيه وتموز/يوليه ٢٠١٧ أن يواجه ما يقدر بـ ١,٧ مليون شخص حالة طوارئ في الأمن الغذائي، أي ما يقل بدرجة واحدة عن مستوى الجماعة، بالإضافة إلى الـ ٤٥٠٠٠ شخص تقريبا الذين يقدر أنهم يواجهون بالفعل كارثة إنسانية.

١٨ - ويعاني اليمن، الذي يبلغ فيه عدد الذين يصل انعدام أمنهم الغذائي إلى مستوى "حالة الطوارئ" أو مستوى "الأزمة" ١٧ مليون نسمة، واحدة من أسوأ أزمات الجوع في العالم.

باء - الصدمات الاقتصادية وتقلب أسعار السلع الأساسية

١٩ - لم يكن للأزميتين الاقتصادية والمالية اللتين حدثتا في عام ٢٠٠٨ تأثير يذكر في بادئ الأمر على أقل البلدان نموا، لأنها كانت ذات روابط محدودة بالأسواق المالية العالمية. إلا أنه مع تعمق الأزمة المالية، أحدثت تلك الأزمة انخفاضا حادا في الناتج العالمي والتجارة العالمية وتراجعا سريعا في أسعار السلع الأساسية، وكان لهذا الانخفاض وذلك التراجع تأثير سلبي على أقل البلدان نموا. وتُخْلِف الصدمات الاقتصادية العالمية، مقرونة بالكوارث الطبيعية، تأثيرا قاسيا بالغ القسوة على بعض البلدان الأكثر ضعفا بين البلدان الجزرية الأقل نموا.

٢٠ - وقد تقلص أثناء هاتين الأزميتين تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقل البلدان نموا، فضلا عن نمو التحويلات المالية إليها. فمع ارتفاع البطالة في البلدان المتقدمة نتيجة للأزمة المالية، تراجع بشدة الطلب على الأيدي العاملة المهاجرة، مما أدى إلى تباطؤ تدفق التحويلات المالية إلى أقل البلدان نموا المصدر للعمالة.

(٧) United Nations, "State of the least developed countries 2017: follow-up of the implementation of the Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries", 2017.

(٨) United Nations Children's Fund, "Ethiopia humanitarian situation report No. 7", 19 May 2017.

٢١ - ومع تدهور أوضاع المالية العامة لجميع الاقتصادات المتقدمة، تعرضت ميزانيات المساعدة الإنمائية الرسمية لضغوط كبيرة نحو التقليل. ورغم أن الأزمة الاقتصادية العالمية كان لها تأثير متعدد الأبعاد على أقل البلدان نمواً، فقد أثرت على البلدان المختلفة بطرق متميزة، تبعاً لهيكل اقتصاداتها المحلية ودرجة اندماجها في العالم واعتمادها على المعونة.

٢٢ - وبعد أن ارتفعت أسعار السلع الأساسية بشكل كبير على مدى عقد من الزمن تقريباً، بدأت في الانخفاض من النصف الثاني من عام ٢٠١٤. وأثر هذا التقلب الحاد في الأسعار على أقل البلدان نمواً بصور مختلفة، تبعاً لدرجة اعتمادها على السلع الأساسية. وبوجه عام، كان النمو أكثر قدرة على الصمود في البلدان الأكثر تنوعاً في حافظات صادراتها من السلع الأساسية^(٧).

٢٣ - وبين البلدان الأقل نمواً الـ ٤٧، يوجد ٣٩ بلداً معتمداً على السلع الأساسية، التي تشكل مصدر ٦٠ في المائة من إيراداتها، ولا تعتمد هذه البلدان في تلك الإيرادات إلا على واحدة أو اثنتين من السلع الأساسية. ولا تقل النسبة الآتية من السلع الأساسية من حصائل صادرات أنغولا واليمن وجنوب السودان عن ٩٧ في المائة. وهناك ارتباط قوي جداً بين أسعار السلع الأساسية ونمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية، إذ يبلغ معامل الارتباط ٠,٧٩. والنمو الاقتصادي يكون جيداً عادة في البلدان التي تكون أسعار السلع الأساسية فيها مرتفعة، والعكس صحيح. وينبغي النظر بجديّة في الصدمات التي تلحق بأسواق السلع الأساسية لأنها يمكن أن تكون مدمرة بالنسبة للعديد من أقل البلدان نمواً.

٢٤ - وتقلب أسعار المواد الغذائية له عواقب كبيرة على سبل كسب الرزق، وخاصة فيما يتعلق بالجوع والفقر. ويتوقف هذا الأثر على الوضع البيعي الصافي للأسرة المعيشية. ويشكل ارتفاع أسعار المواد الغذائية شاغلاً مهماً في البلدان الفقيرة لأنه تبين أن البلدان الأكثر فقراً تنفق عادة ثلاثة أرباع ميزانيتها أو أكثر على الغذاء. وهناك أيضاً عواقب على صعيد الاقتصاد الكلي تلحق بالبلدان المنخفضة الدخل المستوردة للأغذية. وكل هذه عقبات لا يستهان بها في سبيل التنمية.

٢٥ - وعلى صعيد الاقتصاد الكلي، أدى انخفاض أسعار السلع الأساسية في السنوات الأخيرة، ولا سيما أسعار الوقود، إلى تباطؤ النمو واختلال المالية العامة وتضاؤل الاحتياطيات الأجنبية وانخفاض قيمة العملة. وأثر انخفاض أسعار النفط تأثيراً سلبياً على أقل البلدان نمواً المنتجة للوقود، ولا سيما أنغولا وتشاد وجنوب السودان وغينيا الاستوائية واليمن. كما تباطأ النمو في عدد من البلدان المصدرة للسلع الأساسية، بما في ذلك زامبيا وموزامبيق. وواجهت تشاد وجنوب السودان واليمن، فضلاً عن غيرها من أقل البلدان نمواً، حالات مرتفعة من انعدام اليقين السياسي على الصعيد المحلي، وهو ما فاقم من تأثير الصدمات التي لحقت بأسعار السلع الأساسية. وفي تشاد، أدى نضوب حقول النفط إلى استفحال الآثار السلبية لانخفاض أسعار النفط على الإنتاج.

٢٦ - وبات العديد من أقل البلدان نمواً الآن أقل قدرة على مواجهة صدمات أسعار السلع الأساسية مما كانت عليه قبل الأزمة المالية العالمية، وذلك بسبب تآكل هوامش أمان سياستها المالية.

جيم - صدمات الأوبئة

٢٧ - شهدت السنوات الأخيرة تفشي عدد من الأوبئة، بما فيها فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، وإنفلونزا الطيور، والمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة، ومرض فيروس إيبولا. وكان لوباء إيبولا أثر مدمر على اقتصادات ثلاثة من أقل البلدان نموا هي غينيا وليبيريا وسيراليون. ووفقا لتحليل أجره البنك الدولي، كان من المتوقع أن تفقد البلدان نتيجة للوباء نموا اقتصاديا بقيمة لا تقل عن ٢,٢ بليون دولار في عام ٢٠١٥^(٩). وقد أدى تفشي الفيروس إلى تآكل ثقة المستهلكين والمستثمرين وتعطل السفر والتجارة عبر الحدود في المنطقة.

٢٨ - ويمثل التعامل مع مخاطر الأوبئة تحديا كبيرا أمام أقل البلدان نموا لأنه يتطلب استثمارات قوية في نظم الصحة العامة لتيسير الاكتشاف والتشخيص والاستجابة السريعة. غير أن هناك مستوى مؤلما من عدم كفاية هذه الاستثمارات في أقل البلدان نموا بسبب النقص الشديد في الموارد.

ثالثا - عواقب الكوارث والصدمات

٢٩ - تترتب على الكوارث والصدمات عواقب اجتماعية واقتصادية متعددة في أقل البلدان نموا. ففي عالم اليوم المترابط بشدة الذي تطبعه العولمة بشكل كبير، كثيرا ما تتجاوز الآثار غير المباشرة للكوارث والصدمات إقليم البلد المعني وقد يكون لها أثر على السلام والأمن والاستقرار في البلد والمنطقة.

٣٠ - وكثيرا ما تتسبب الكوارث الطبيعية في خسائر في الأرواح وتدمير لرأس المال، مثل الأصول الإنتاجية والممتلكات والهياكل الأساسية، مما يوقف أو يبطئ عملية الإنتاج ويؤثر سلبا على أسعار السلع الضرورية. وفي أقل البلدان نموا، تُعرّض الكوارث الطبيعية الفقراء للعديد من المخاطر وتهدد بفقدان سبل كسب العيش والأمن الغذائي نتيجة لتعطيل إنتاج الأغذية والإمدادات الغذائية. وليس لدى الفقراء، عندما تواجههم هذه المخاطر، سوى القليل من آليات إدارة المخاطر التي تكون رهن تصرفهم. وكثيرا ما يكون قيام الفقراء بوضع استراتيجيات للتكيف وباستحداث أدوات لإدارة المخاطر ضارا باستثماراتهم الإنتاجية، مما يؤثر في قدرتهم على توليد دخل متزايد في المستقبل وتحسين رفاههم في الأجل الطويل.

٣١ - وفي معظم أقل البلدان نموا، تتسم نظم الحماية الاجتماعية الرسمية بالضعف أو تكون معدومة تقريبا. ويتعين على الفقراء والضعفاء أن يعتمدوا في الغالب على آليات التكيف غير الرسمية والفتوية. غير أن شبكات الأمان غير الرسمية هذه غير فعالة وغير كافية في مواجهة الصدمات الجامعة الكبيرة^(١٠). ومن ثم، فبغير نظام شامل للحماية الاجتماعية، يصبح لزاما على الغالبية العظمى من الفقراء أن تقلل من استهلاك الطعام. وهذا بدوره يقلل من إنتاجيتهم ويزيد من تعرضهم لسوء التغذية على المدى الطويل وللمرض البدني والنفسي على السواء. وتخفف بعض الأسر نفقات التعليم وترسل أطفالها إلى العمل بدلا من المدرسة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من الأسر تحد من نفقاتها الصحية، مما يجعلها أكثر عرضة للمخاطر الصحية.

(٩) انظر www.worldbank.org/en/topic/health/brief/world-bank-group-ebola-fact-sheet

(١٠) الصدمات الجامعة (مثل الكوارث الطبيعية أو الأوبئة) هي التي تعاني فيها الأسر المعيشية المجاورة بنفس الدرجة. أما الصدمات الفردانية (التي تقع لأسرة معيشية بعينها، مثل الوفاة أو الإصابة أو البطالة) فهي التي لا تكون فيها تجربة أسرة معيشية معينة ذات صلة بتجربة الأسر المجاورة.

٣٢ - وتؤدي الكوارث الطبيعية وغيرها من الصدمات أيضا إلى انخفاض الإيرادات الحكومية وزيادة المبالغ المنفقة على الإغاثة الطارئة وأعمال التعمير والرعاية الاجتماعية. وهذا يؤدي إلى زيادة كبيرة في عجز الميزانية. وعندما تؤدي كارثة طبيعية إلى زيادة حادة في عجز المالية العامة وعجز حساب المعاملات الجارية، فمن المرجح أن يؤدي ذلك إلى ارتفاع مستوى الأسعار وأسعار الفائدة، إلى جانب ارتفاع سعر الصرف الحقيقي. ومع ذلك، فإن أي من هذه النتائج ليس آليا، إذ سيتوقف الكثير على السياسات الحكومية وتوقعات القطاع الخاص والاستجابة.

٣٣ - ومعظم الخسائر في أقل البلدان نموا غير مؤمن ضدها، ولا تملك الحكومات قدرا من الاحتياطات المالية أو إمكانية الحصول على تمويل للطوارئ يتيح لها استيعاب الخسائر والتعافي وإعادة البناء بسرعة. وفي الوقت نفسه، فإن البلدان التي تعاني عجزا كبيرا في الميزانية لا تستطيع عادة تحويل التمويل نحو استيعاب الخسائر الناجمة عن الكوارث، ومن ثم تحتاج إلى استخدام آليات أخرى، منها الضرائب والائتمان الوطني والدولي والاحتياطات الأجنبية والسندات المحلية والمعونة وأدوات تمويل المخاطر. وكل هذه العناصر يصعب تحقيقها أو تكون لها عواقب سلبية.

٣٤ - وفي بعض الحالات، تجتذب الكوارث الطبيعية تدفقات متزايدة من المساعدة الأجنبية، لا سيما عندما تكون كبيرة الحجم، ولكن كثيرا ما يزول أثر ذلك بفعل انخفاض المساعدة الإنمائية في السنوات اللاحقة^(١١). يضاف إلى ذلك أن المساعدة الغوثية في حالات الكوارث تأتي مجزأة، مما يجعل إدارة التدفقات أمرا صعبا.

رابعا - التوافق الدولي الناشئ

٣٥ - هناك الآن وعي عالمي أوسع نطاقا بخاطر الأزمات المتعددة التي تهدد آفاق التنمية في أقل البلدان نموا. وينعكس هذا الوعي في الاتفاقات التي اعتمدها المجتمع الدولي في السنوات الأخيرة، والتي تهدف إلى بناء القدرة على مواجهة المخاطر وتحقيق التنمية المستدامة.

٣٦ - وقد اعتمدت خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ لاتخاذ خطوات مؤدية إلى التحول وجسورة نحو تحسين أنماط الحياة من خلال تحقيق التنمية المستدامة وعدم إغفال أحد. ومن خلال خطة عام ٢٠٣٠، اتفق المجتمع الدولي على تقديم مساعدة مركزة وموسعة إلى أقل البلدان نموا.

٣٧ - ويوفر اتفاق باريس المعقود في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ خطة عمل لوضع العالم على المسار الصحيح وتحقيق أمور منها تجنب حدوث زيادات خطيرة في درجات الحرارة، وهي زيادات يقع أشد تأثير لها على أقل البلدان نموا. وحددت الأطراف في اتفاق باريس هدفا عالميا بشأن تعزيز القدرة على التكيف وتقوية القدرة على الصمود والحد من القابلية للتضرر بتغير المناخ، بغية الإسهام في التنمية المستدامة وكفالة الاستجابة بما هو مناسب من التكيف. واتفقت الأطراف أيضا على اتخاذ إجراءات وتقديم الدعم للحد من قابلية المجتمعات وسبل العيش والنظم الإيكولوجية للتضرر والمشاركة في بناء قدرة النظم الاجتماعية الاقتصادية والإيكولوجية على الصمود، بوسائل منها التنوع الاقتصادي والإدارة المستدامة للموارد الطبيعية.

(١١) *Building Resilience to Natural Disasters and Major Economic Crises* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.F.3)

٣٨ - ومن خلال إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠، الذي يهدف إلى الحد كثيرا من الكوارث والخسائر في الأرواح وسبل العيش، كررت الدول الأعضاء تأكيد التزامها بتناول مسألة الحد من مخاطر الكوارث وبتعزيز بناء القدرات وتقوية القدرة على الصمود بإلحاح متجدد. كما التزمت بربط الإطار بخطة عام ٢٠٣٠ ودمج كل من الحد من مخاطر الكوارث والقدرة على الصمود، حسب الاقتضاء، في السياسات والخطط والبرامج والميزانيات على جميع المستويات. ويشير إطار سندي أيضا إلى الحاجة إلى زيادة تعزيز التأهب للكوارث من أجل الاستجابة لحالات الطوارئ، وبوسائل منها إدماج الحد من مخاطر الكوارث والتخفيف من حدتها في السياسات والبرامج الوطنية، واتخاذ إجراءات مبكرة تحسبا للأزمات وضمن توافر القدرات من أجل الاستجابة والإنعاش بشكل فعال على جميع المستويات.

٣٩ - وتتناول خطة عمل أديس أبابا مصادر مختلفة للتمويل وتغطي التعاون بشأن طائفة من المسائل، منها التكنولوجيا والعلم والابتكار والتجارة وبناء القدرات. وتتعترف الخطة أيضا بأن النجاحات السابقة والتوقعات المستقبلية لأقل البلدان نموا مهددة بمجموعة من المخاطر الاقتصادية والبيئية، وتؤكد الحاجة إلى كفاءة الصمود في وجه هذه الصدمات الخارجية.

٤٠ - ويبرز برنامج عمل اسطنبول قابلية أقل البلدان نموا للتضرر بمجموعة متنوعة من الصدمات والكوارث، فضلا عن تغير المناخ. ويتناول بالتفصيل مجموعة من مجالات العمل ذات الأولوية، بما في ذلك بناء قدرة أقل البلدان نموا على تحمل الأخطار الطبيعية والصدمات الاقتصادية والتخفيف من آثارها الضارة، وتعزيز قدرة تلك البلدان على مواجهة تغير المناخ، وتعزيز النمو المستدام، وحماية التنوع البيولوجي.

٤١ - وفي الإعلان السياسي لاستعراض منتصف المدة الشامل الرفيع المستوى لتنفيذ برنامج عمل اسطنبول، أعيد التأكيد على أن الضعف الشديد الذي تعانيه أقل البلدان نموا يتطلب تعزيز التعاون الدولي وكفالة إقامة شراكات إقليمية ودولية حقيقية ودائمة لتحسين قدرتها على الصمود. وسلط الضوء على أهمية اعتماد وتنفيذ استراتيجيات وخطط وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث بهدف منع المخاطر والحد منها وتعزيز القدرة على الصمود في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والبيئية. وجرى التشديد أيضا على أن بناء القدرة على الصمود على الصعيد الوطني، وكذا على الصعيد دون الوطني والمجتمعي والفردى، أمر بالغ الأهمية لاستدامة المكاسب الإنمائية التي تحققت بشق الأنفس والتعجيل بالتقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية المحددة في برنامج عمل إسطنبول، وفي خطة عام ٢٠٣٠. ولذلك فإن تصميم السياسات المناسبة لتخفيف حدة الأزمات وبناء القدرة على الصمود أمر بالغ الأهمية لتحقيق التنمية المستدامة في أقل البلدان نموا.

خامسا - الصدمات الخارجية وإدارة المخاطر من جانب الجهات الفاعلة

ألف - الأسر والمجتمعات المحلية

٤٢ - تعتمد الأسر استراتيجيات مختلفة لإدارة المخاطر للتصدي للصدمات الخارجية، بما في ذلك استخدام المدخرات والائتمان ومبيعات الأصول والعمل الإضافي والهجرة والمساعدة المقدمة من الأصدقاء وأفراد الأسرة والمجتمع. واستخدام المدخرات هو استراتيجية شائعة للمواجهة، ولكن يتطلب درجة من الإعداد المسبق.

٤٣ - وقد أصبحت الهجرة، الداخلية والدولية، آلية مواجهة شائعة في معظم أقل البلدان نمواً، ولا سيما بين الأسر الريفية. وتميل التحويلات إلى الارتفاع في أوقات الانكماش الاقتصادي والكوارث الطبيعية، حيث يرسل المهاجرون في الخارج المزيد من الأموال لتلبية احتياجات أسرهم الطارئة في بلدانهم الأصلية. بيد أن هذا يمكن أن ينهار إذا كانت الصدمات عالمية أو ذات تأثير على البلدان المضيفة للمهاجرين، مما يؤدي إلى فقدان وظائفهم أو دخلهم.

٤٤ - وكثيراً ما يكون التأمين غير الرسمي من خلال المجتمعات المحلية والأسر هو الشكل الوحيد المتاح للتغطية التأمينية للأسر الفقيرة في أقل البلدان نمواً. ومع ذلك، فإن آليات التكيف والتأمين غير الرسمية هذه لا توفر عموماً إدارة كافية للمخاطر، وبالتالي تحتاج إلى أن تُستكمل بآليات شاملة للحماية الاجتماعية من السلطات المحلية والحكومات الوطنية. وتعترف خطة عام ٢٠٣٠ بأهمية الحماية الاجتماعية الشاملة في التخفيف من آثار الصدمات، سواء على صعيد الاقتصاد الكلي أو المستوى الأسري.

باء - القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني

٤٥ - من المعترف به الآن على نحو متزايد - كما يتجلى في إطار سندي - أن القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني يمكن أن تؤدي دوراً هاماً في دعم الحكومات في إدارة المخاطر والاستجابة لحالات الطوارئ على حد سواء.

٤٦ - ويحظى جزء صغير من القطاع الخاص، ولا سيما الشركات الكبرى العاملة في القطاع الرسمي، بالتغطية ضد الصدمات من خلال وسائل منها التأمين وخطط الطوارئ وفرص الحصول على الائتمان. وقد تكون هناك أيضاً فرصة للقطاع الخاص، في قطاعات إدارة المخاطر مثل التأمين والبحث والتطوير وغيرها، للاضطلاع بدور رئيسي في منع الأزمات والتخفيف من حدتها. ويمكن للقطاع الخاص أيضاً أن يؤدي دوراً هاماً في عدد من تدابير الحد من المخاطر، بسبل منها الامتثال لقواعد تخطيط استخدام الأراضي وقوانين البناء وغير ذلك من بروتوكولات البنى التحتية القادرة على الصمود. ويمكن أيضاً أن تكون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال التأمين ونقل المخاطر عنصراً هاماً في استراتيجيات الحد من المخاطر.

٤٧ - وقد ثبت أن مشاركة منظمات المجتمع المدني في أنشطة الحد من المخاطر مفيدة لعدد من الأسباب. فهذه المنظمات يمكن أن تستجيب بشكل أسرع وأكثر كفاءة للأولويات المحلية وأن تبني على القدرات المحلية. وكثيراً ما تكون أيضاً ذات أداء جيد في التحدث نيابة عن الأشخاص الضعفاء المتأثرين بالأزمات.

جيم - الدولة

٤٨ - للدول دور مركزي في التخفيف من حدة الأزمات وبناء القدرة على الصمود. وينبغي أن تغطي الأطر التي تستخدمها لإدارة المخاطر سلسلة متصلة تمتد من التدابير الوقائية وبناء القدرة على الصمود إلى التأهب للمخاطر والإنعاش بعد الكوارث، تمسحاً مع رؤية الأمين العام بشأن الوقاية.

١ - الاستعدادات المسبقة للحد من المخاطر

٤٩ - لإطار الحد من المخاطر قبل وقوعها أربعة عناصر متميزة. يتعلق العنصر الأول بتحديد المخاطر ومواطن الضعف الاجتماعية. ويتعلق العنصر الثاني بتخفيف المخاطر، الذي يشمل

الإصلاحات الهيكلية والقطاعية فيما يتعلق بتخطيط الأراضي، وتعزيز قوانين البناء، والاستثمارات في إعادة تجهيز المباني، وتشبيد السدود في المناطق المعرضة للجفاف. ويتعلق العنصر الثالث بالتأهب للمخاطر، الذي يشمل نظم الإنذار المبكر، والتخطيط للطوارئ، والتدريب العام على الوقاية من المخاطر. ويتعلق العنصر الرابع بالاستعداد المالي وله بعدان منفصلان: التأمين الذاتي، الذي يقتضي مراكمة المدخرات والاحتياطيات الأجنبية في الأوقات العادية للسحب منها في حالة وقوع كارثة طبيعية، ونقل المخاطر.

٥٠ - ويمكن أن يكون للتأمين الذاتي، الذي يستلزم نقل الموارد فيما بين الفترات الزمنية، تكلفة اجتماعية كبيرة، لأنه يتطلب توفير مخصصات طارئة وتحويل الموارد الشحيحة من الاستثمارات في الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية إلى بناء الاحتياطيات. ومن ناحية أخرى، يستتبع نقل المخاطر شراء تأمين تجاري يحول المخاطر خارجياً إلى أسواق رأس المال والمستثمرين. والتأمين التجاري هو أيضاً أفضل آلية لخفض تكاليف الكوارث الطبيعية ويوفر رأس المال المتاح بسرعة لإعادة الإعمار. ومع تزايد مستوى انتشار التأمين في بلد ما، تتجه خسائر الإنتاج والرفاه التي يتكبدها البلد نتيجة للكوارث الطبيعية إلى الانخفاض. ومع ذلك، حتى بالنسبة إلى البلدان المتقدمة النمو، لا يزال انتشار التأمين محدوداً.

٥١ - وبالنسبة لأقل البلدان نمواً، لا يتوفر التأمين التجاري القائم على التعويض بالنسبة لمعظم الكوارث الطبيعية، حيث أن سوق هذا النوع من التأمين إما أنها غير موجودة أو لم تتطور بصورة كافية. ويعزى إخفاق السوق هذا عادةً إلى سببين رئيسيين. أولاً، تطرح الكوارث الطبيعية مخاطر جماعية عالية تؤدي إلى ارتفاع باهظ في أقساط التأمين. وثانياً، ينطوي التأمين على مسائل دينامية متصلة بالحوافز التي تدفع الحكومة إلى شرائه. فقد تشتري الحكومة اليوم التأمين ولكن قد يحين موعد الاستحقاق في المستقبل عندما لا تكون الحكومة التي اشترت التأمين في السلطة. وبالإضافة إلى ذلك، لا تتحمل الحكومات عادة المسؤولية عن الكوارث الطبيعية، التي تعتبر ظروفًا خارجة عن نطاق السيطرة. وكل هذه العناصر تجعل التأمين ضد الكوارث أولوية منخفضة بالنسبة لكثير من الحكومات.

٥٢ - وفي السنوات الأخيرة، لوحظ ظهور إجراءات أكثر كفاءة لتقاسم المخاطر تستخدم أسواق رأس المال لتوزيع التعرض للمخاطر على عدد أكبر من المستثمرين في سندات الكوارث. وتباع هذه السندات المتعددة السنوات، وهي محفوفة بالمخاطر بطبيعتها، إلى مجموعة مشتتة من المستثمرين. وتصدرها شركة التأمين أو الحكومة عن طريق المصارف الاستثمارية. ويتم بعد ذلك استثمار العائدات من السندات في أوراق مالية خالية من المخاطر، ويمثل الفرق بين الحالتين التكلفة المتكررة للتأمين. فإذا لم تحدث كارثة، تدفع شركة التأمين أو الحكومة (الجهة المصدرة) قسيمة للمستثمر. أما إذا حدثت كارثة، فإنها ستُطلق "المحركات البارامترية". وتستند هذه المحركات إلى بارامترات يمكن التحقق منها بسهولة وتقاس بالتكنولوجيا في الوقت الحقيقي.

٥٣ - وقد وضعت رابطة صغار المزارعين الوطنية في ملاوي، بالتعاون الوثيق مع البنك الدولي، في عام ٢٠٠٥، عقد تأمين على المحاصيل مستند إلى مؤشر، يستخدم بيانات هطول الأمطار، ويوفر غطاءً لمبالغ القروض الزراعية المستحقة على المزارعين في حال حدوث جفاف. ويتمثل أساس العقد في الارتباط بين هطول الأمطار، كما تقيسه محطات الأرصاد الجوية، وغلة المحاصيل الزراعية. وعند حدوث جفاف مشمول بالتغطية وانخفاض مستويات هطول الأمطار إلى ما دون المستويات التاريخية، تؤدي مدفوعات بموجب العقد إلى المؤسسة المالية التي قدمت القروض الزراعية من أجل شطب ديون المزارعين.

ويتوافر التأمين من خلال سوق التأمين الخاص بمشاركة جمعية التأمين في ملاوي وInsurance Association of Malawi. وهذه الزيادة في إمكانية الحصول على التغطية أتاحت، بدورها، للمزارعين الاستثمار في أنشطة ذات غلة أكبر وعائد أعلى.

٥٤ - وهناك أيضا أدلة على نجاح تقاسم المخاطر بين بلدان متعددة للتحوط ضد صدمات وأزمات مختلفة. وتشكل شركة الحوافظ المتمايزة Segregated Portfolio Company التابعة للمرفق الكاريبي للتأمين ضد مخاطر الكوارث أول مجمع متعدد البلدان في العالم لتوزيع المخاطر يقوم على التأمين البارامتري. وتوفر الشركة للحكومات الكاريبية خدمات التأمين البارامتري ضد الكوارث منذ عام ٢٠٠٧. وتوفر تغطيةً ضد الأعاصير والزلازل و - منذ عام ٢٠١٣ - ضد فرط هطول الأمطار. وتمارس الشركة عملها كمنظمة غير ربحية وتوفر حاليا منتجاتها وخدماتها إلى ١٧ بلدا من بلدان منطقة البحر الكاريبي وأمريكا الوسطى. وخلافا للتأمين التعويضي، تتمثل منتجات التأمين البارامتري للشركة في عقود تأمين تدفع بموجبها المبالغ بحسب شدة الحدث ومقدار الخسائر الناجمة عنه، وتحسب المبالغ باستخدام نموذج متفق عليه مسبقا. وتمثل الشركة وسيلة فعالة من حيث التكلفة للتمويل المسبق لسيولة قصيرة المدى لبدء جهود الإنعاش لحكومة بمفردها بعد حدوث كارثة، وبالتالي سد الفجوة بين المعونة الغوثية الفورية وإعادة الإعمار على المدى الطويل. وقد قامت الشركة منذ تأسيسها في عام ٢٠٠٧ بسداد ٢٢ دفعة إلى ١٠ بلدان أعضاء بقيمة كلية قدره ٧٠ مليون دولار. وُضرفت جميع المدفوعات في غضون ١٤ يوما. وتضم الشركة في عضويتها هايتي، وهي البلد الوحيد الأقل نموا في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ويتلقى منها دعما ماليا بعد تعرضه لكوارث طبيعية.

٥٥ - وإضافة إلى التجربة الكاريبية، هناك نظم تأمين مماثلة في مراحل مختلفة من التطور في المحيط الهادئ وأفريقيا. ويشكل المشروع التجريبي للتأمين ضد مخاطر الكوارث في منطقة المحيط الهادئ مرفقا إقليميا لتوزيع المخاطر للبلدان الجزرية في المحيط الهادئ، التي تضم اثنين من أقل البلدان نموا هما جزر سليمان وفانواتو.

٥٦ - وفي أيار/مايو ٢٠١٤، أنشأت شركة African Risk Capacity Insurance Company Limited (إحدى الشركات المالية التابعة لوكالة African Risk Capacity وهي وكالة متخصصة تابعة للاتحاد الأفريقي) مجمعا للتأمين ضد الكوارث في أفريقيا لتحسين الاستجابة لحالات طوارئ الأمن الغذائي المرتبطة بالمناخ. وقد أبرمت ٨ بلدان عقود تأمين مع الشركة^(١٢). وتزعم الشركة توسيع نطاق التغطية ضد الجفاف والفيضانات والأعاصير ليشمل ٣٠ بلدا بحلول عام ٢٠٢٠، وبالتالي تغطية زهاء كل البلدان الأفريقية الأقل نموا.

٥٧ - إلا أن التأمين البارامتري ليس معناه النجاح تلقائيا، ذلك لأن النجاح يتوقف على عدد من العوامل. أولا، تتوقف زيادة التوسع في هذا النوع من التأمين على أنشطة تثقيف العملاء وتوعيتهم. فعدم فهم هذا التأمين والإلمام به يمكن أن يؤدي إلى مقاومة شرائه. وثانيا، تتطلب عقود تأمين الطقس الفعالة المستندة إلى مؤشر بيانات موثوقة عالية الجودة تتوافر في الوقت المناسب وشبكات محطات الطقس، وهي متطلبات قد لا تكون متاحة في العديد من أقل البلدان نموا. ثالثا، تأمين الطقس المستند

(١٢) منها بلدان من الأقل نموا مثل غامبيا ومالي وملاوي.

إلى مؤشر ليس حلا سحريا. فتأمين الطقس له دور محدود في التعامل مع الطيف الواسع من المخاطر وهو خطوة أولى، ولكن لا بد أن تغطي برامج التأمين مخاطر متعددة تتعلق بالإنتاج الزراعي.

٥٨ - ورغم التحفظ المذكور أعلاه، فإن التجربة تشير إلى أنه في معظم البلدان المعرضة بشدة لمخاطر حدوث كارثة طبيعية، يمكن للاستثمارات الحكومية في مجال الوقاية من الكوارث أن تكون فعالة للغاية في تجنب النفقات المرتفعة للإغاثة وإعادة الإعمار بعد الكوارث. ولذلك فمن المهم القيام بالاختيار الصعب بشأن المزيج الأمثل بين الاستثمارات الحكومية في الوقاية من مخاطر الكوارث قبل وقوعها وفي الإغاثة وإعادة الإعمار بعد الكوارث.

٢ - استراتيجية الحد من المخاطر قبل وقوعها

٥٩ - تحتاج خطط إدارة المخاطر قبل وقوعها إلى تحقيق التوازن بين التنمية والاستقرار الاقتصادي. وفي حين أن التنمية تتطلب تعبئة الاستثمارات العامة وتخصيصها بكفاءة، فإن الاستقرار الاقتصادي يتطلب إنشاء مصدات اقتصادية كلية لـ "التأمين الذاتي" ضد الصدمات الخارجية في المستقبل، سواء كانت اقتصادية أو طبيعية. ويتوقف تحقيق التوازن التام على خصوصيات كل بلد على حدة. وعلاوة على ذلك، فإن العناصر الهامة في خطط الحد من المخاطر قبل وقوعها يجب أن تشمل عددا من مبتكرات السياسة العامة.

٦٠ - فيجب أن تدعم السياسة المالية للدولة الاستثمارات العامة المخصصة لبناء قدرة البنى التحتية الاجتماعية والمادية على الصمود، رهنا بتوافر الحيز اللازم لذلك في المالية العامة. وينبغي أن تستهدف السياسات المالية والنقدية توفير الائتمان بأسعار معقولة لتعزيز الإنتاج في الزراعة والصناعة التحويلية.

٦١ - وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أن صياغة سياسة اقتصادية كلية فعالة أو تنفيذ إدارة المخاطر بكفاءة يتطلبان مؤسسات قوية وقدرات تحليلية قد لا يكون لهما وجود في العديد من حكومات أقل البلدان نموا. وهذا النقص هو، جزئيا، السبب في حدوث عملية التعافي من الصدمات الخارجية في أقل البلدان نموا بوتيرة أبطأ إلى حد ما.

سادسا - استعراض أدوات وآليات مختارة

٦٢ - تؤدي وكالات منظومة الأمم المتحدة أدوارا محددة في التخفيف من حدة المخاطر وبناء القدرة على الصمود في وجه أنواع مختلفة من الصدمات والأزمات في ميدان اختصاص كل منها، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للطبولة، وأمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا، والأمانة المشتركة بين الوكالات للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، وعدد من الكيانات الأخرى.

٦٣ - ومصارف التنمية المتعددة الأطراف، على الصعيدين العالمي والإقليمي، مهياة بشكل فريد لتحقيق مزيد من التقدم في المساعي العالمية للتخفيف من مخاطر الكوارث. فبالإضافة إلى دمج مراعاة المخاطر في عملياتها الخاصة، توجد لدى هذه المصارف الفرصة لاستخدام قوتها في مجال الحشد لبناء شراكات استراتيجية بين الحكومات والوكالات المانحة والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وتقوم هذه

المصارف حالياً باستحداث تشكيلة واسعة من الآليات والأدوات المالية وغير المالية لبناء القدرة على الصمود في وجه الكوارث والتغيرات المناخية. وتوفر مصارف التنمية المتعددة الأطراف حالياً، بالإضافة إلى تعزيز مرونة وسرعة جهودها المبذولة بعد وقوع الكوارث، قروضا استثمارية وقروضا مرتبطة بالسياسة العامة ومنتحا ومساعدة تقنية وخدمات معرفية للدعم المقدم قبل وقوعها.

٦٤ - ويشكل المرفق العالمي للحد من الكوارث والإنعاش آلية تمويل تركز حصراً على الحد من مخاطر الكوارث. وقد أنشئ في عام ٢٠٠٦ لدعم تنفيذ إطار عمل هيوغو، وتموله ٤٣ حكومة وطنية (من البلدان المتقدمة والصاعدة والنامية) فضلاً عن ٩ منظمات دولية. ويقوم البنك الدولي بإدارة المرفق العالمي نيابة عن الشركاء المانحين المشاركين وغيرهم من الشركاء أصحاب المصلحة. ويؤكد نموذج الأعمال الذي يتبعه المرفق على الحد من مخاطر الكوارث على أساس تقديم دعم سابق لوقوع الكوارث للبلدان المعرضة لخطر كبير وتقديم مساعدة لاحقة من أجل الانتعاش المتسارع بعد وقوع الكارثة. ويزود فريق الخبراء العالميين المعني بإدارة مخاطر الكوارث التابع للبنك الدولي الحكومات بدعم استشاري عالي الجودة وسريع في هذا الصدد.

٦٥ - وبرنامج تمويل مخاطر الكوارث والتأمين ضدها هو عبارة عن شراكة بين المرفق العالمي والبنك الدولي تستهدف تحسين قدرة الحكومات والأعمال التجارية والأسر على الصمود مالياً أمام الكوارث الطبيعية. وهو شريك رئيسي للبلدان النامية التي تسعى إلى وضع وتنفيذ استراتيجيات شاملة للحماية المالية. ويدعم البرنامج الحكومات في تنفيذ استراتيجيات شاملة للحماية المالية من خلال الجمع بين تمويل مخاطر الكوارث السيادية، والتأمين الزراعي، والتأمين على الممتلكات من مخاطر الكوارث، وبرامج الحماية الاجتماعية المرتبطة بالكوارث.

٦٦ - ويمكن من خلال التجديد الثامن عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية، بمخصصات تمويل تبلغ حوالي ٧٥ مليار دولار، زيادة التمويل المخصص لتعزيز القدرة على الصمود من خلال التأهب لمواجهة الأزمات والتصدي لها، بوسائل منها نافذة التصدي للأزمات التابعة للمؤسسة. وبالإضافة إلى اقتراح لزيادة الدعم المقدم في إطار النافذة، يجري حالياً النظر في خيارات لتعديل شروط التمويل فيما يخص البلدان التي تسبب الكوارث الطبيعية أضراراً كبيرة فيها، وعند الاقتضاء، إدخال تغيير يخص مخاطر مرور البلد بوضع مديونية حرج عقب وقوع كارثة. ويشمل تجديد الموارد أيضاً خيارات لتمويل الطوارئ من أجل التأهب للأزمات والتصدي لها عن طريق إتاحة خيار السحب المؤجل في حالات الكوارث للبلدان الأعضاء في المؤسسة.

٦٧ - ويؤدي صندوق النقد الدولي دوراً هاماً في تسهيل بناء قدرة أقل البلدان نمواً على الصمود في وجه الصدمات الخارجية، بما في ذلك صدمات أسعار السلع الأساسية. كما يؤدي الصندوق دوراً محدوداً ولكنه حيوي في الإنعاش من الكوارث من خلال توفير التمويل الطارئ والدعم في مجال السياسة العامة للبلد المتضرر. ويوفر التسهيل الائتماني السريع دعماً مالياً سريعاً دون شروط في صورة دفعة واحدة مصروفة مقدماً للبلدان النامية المنخفضة الدخل^(١٣) ذات الاحتياجات العاجلة لتمويل ميزان المدفوعات، بما في ذلك ما ينشأ منها عن صدمات أسعار السلع الأساسية والكوارث الطبيعية والهشاشة

(١٣) إحدى فئات البلدان لدى الصندوق.

الداخلية، ويوفر دفعات متكررة على مدى فترة محدودة في حالة تكرار أو استمرار احتياجات تمويل ميزان المدفوعات.

٦٨ - وتضم حافظة أدوات التمويل العالمية المتعلقة بالصدمات أدوات رئيسية أخرى لمرحلة ما بعد الصدمات منها تمويل التجارة (على سبيل المثال، ضمانات مؤسسة التمويل الدولية التي تغطي مخاطر المدفوعات في التعاملات التجارية) وترتيبات تبادل العملة للبنوك المركزية، التي تستخدمها البنوك المركزية على نطاق واسع منذ الأزمة المالية العالمية كوسيلة للحصول على العملة الأجنبية لزيادة الاحتياطيات وتخفيف القيود على السيولة وزيادة الإقراض المشتق للمصارف والشركات المحلية^(١٤).

٦٩ - وفي الدورة السادسة عشرة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، تم تأسيس صندوق المناخ الأخضر بهدف جمع أموال للمناخ بواقع ١٠٠ مليار دولار سنويا بحلول عام ٢٠٢٠. ويقتصر الوصول إلى موارد صندوق المناخ الأخضر لتنفيذ مشاريع وبرامج متعلقة بتغير المناخ على الكيانات الوطنية والإقليمية والدولية المعتمدة. وهناك آليات لتلبية الاحتياجات العاجلة والفورية للتكيف مع تغير المناخ في البلدان الأقل نمواً، تعرف باسم برامج العمل الوطنية للتكيف. وحتى تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠١٦، تم تنفيذ ما يقرب من ٢٣١ مشروعاً من هذه المشاريع بتمويل من صندوق المناخ الأخضر وصندوق أقل البلدان نمواً، وبلغ مجموع تعهدات المانحين التراكمي لصندوق أقل البلدان نمواً ١,٢٢ مليار دولار وبلغ مجموع المساهمات المدفوعة ١,١٢ مليار دولار.

٧٠ - وأنشأت مجموعة البنك الدولي بالتعاون مع منظمة الصحة العالمية، مرفق تمويل حالات الطوارئ الوبائية، الذي يوفر تغطية لجميع البلدان المؤهلة للحصول على تمويل من المؤسسة الدولية للتنمية. وهذا المرفق له نافذتان: نافذة "التأمين" بأموال قدرها ٤٢٥ مليون دولار في شكل سندات وترتيبات مبادلة، وتغطي النافذة تكاليف الأقساط وقسائم السندات؛ ونافذة "النقدية" لاستكمال نافذة التأمين وتوفير تمويل أكثر مرونة لمعالجة مجموعة أكبر من مسببات الأمراض الطارئة التي قد لا تفي بمعايير تفعيل نافذة التأمين. وقد افتتحت نافذة التأمين في تموز/يوليه ٢٠١٧ وسوف تكون نافذة النقدية جاهزة في أوائل عام ٢٠١٨.

٧١ - وأنشأت جمعية الصحة العالمية الصندوق الاحتياطي للطوارئ في أيار/مايو ٢٠١٥ عقب استعراض استجابة منظمة الصحة العالمية لأزمة فيروس إيبولا في عام ٢٠١٤. والهدف من الصندوق هو توفير تمويل في فترة احتياج شديد للموارد تبدأ من لحظة تحديد الحاجة إلى الاستجابة العاجلة إلى النقطة التي تبدأ فيها الموارد من آليات التمويل الأخرى تتدفق. ويغطي الصندوق كامل دورة الطوارئ الصحية: التأهب؛ والاستجابة والإنعاش؛ ودعم المجتمعات المحلية وجهود الحكومة الوطنية. ويأتي تمويل الصندوق من خلال التبرعات المرنة ويتم تحديد موارده من خلال التسديد من المكاتب القطرية التابعة لمنظمة الصحة العالمية في البلد المستفيد أو من خلال مساهمات مباشرة جديدة.

(١٤) Council on Foreign Relations, "Spread of the central bank currency swaps since the financial crisis", 2015. متاح على الرابط - www.cfr.org/international-finance/central-bank-currency-swaps-since-financial-crisis/p36419#/

سابعاً - استعراض عام للترتيبات القائمة

٧٢ - هناك عدد من التدابير والمبادرات والأدوات المحددة المتاحة على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي للتخفيف من حدة الأزمات وبناء القدرة على الصمود. ومع ذلك، فإن الترتيبات الحالية المتعلقة بمخاطر الكوارث تشوبها جوانب ضعف وأوجه قصور شتى. فليس باستطاعة العديد من أقل البلدان نمواً إنشاء نظم حديثة للإنذار المبكر تغطي أخطاراً متعددة على الصعيدين الوطني والإقليمي. وكثيراً ما تكون الاستراتيجيات الوطنية مجزأة وغير قادرة على الاستجابة للصدمة والأزمات غير المتوقعة الأكبر حجماً. كما لا يتوافر تمويل كافٍ للسياسات والاستراتيجيات الوطنية نظراً لضعف القدرات المالية والتقنية للبلدان. وقد سنت بعض البلدان استراتيجيات شاملة للحد من المخاطر ولكنها أخفقت في إجراء ما يتطلبه ذلك من إصلاحات تنظيمية ومن بناء قدرات مؤسسية وبشرية ولم تفلح في تعبئة الموارد المالية والتكنولوجية والدرامية التقنية اللازمة.

٧٣ - ومن المدير بالذكر أيضاً أن بلدانا عديدة من أقل البلدان نمواً تكافح بصعوبة شديدة لتلبية احتياجاتها الإنمائية المتواصلة مع الحفاظ على التوازن في حساب معاملاتها الجارية، مما يجعل من الصعب بالنسبة لها اعتماد وتنفيذ سياسات اقتصاد كلي لمواجهة التقلبات الدورية. ولا يوجد لدى العديد من البلدان أيضاً "إطار مالي للصمود" يستند إلى تحليل فعال للتكلفة والعائد يتتبع ما يجري تخصيصه وإنفاقه للحد من المخاطر وتحقيق القدرة على الصمود. بالنسبة للعديد من البلدان، فإن سوق رأس المال هو إما غير موجود أو على درجة رديئة من التطور مما يشكل عاملاً مثبطاً لأدوات ومنتجات تمويل الحد من المخاطر القائمة على سوق رأس المال.

٧٤ - وقد ثبت أيضاً أن الاستراتيجيات المتعددة الأطراف للحد من المخاطر غير كافية بالنسبة للبلدان الأقل نمواً. ويُدعى أن بعض البرامج والأدوات، وخاصة تلك المصممة خصيصاً لتلك البلدان، ليس لديها أموال كافية لتلبية احتياجاتها المتزايدة. وتتطلب بعض الآليات العالمية الأخرى التي تديرها مصارف التنمية المتعددة الأطراف اتباع إجراءات إدارية معقدة وإجراء إصلاحات تنظيمية، مما يقيد فرص أقل البلدان نمواً في الاستفادة باستخدام المسار السريع، لأن هذه الفئة من البلدان، وهي إحدى فئات البلدان لدى الأمم المتحدة، غير معترف بها من قبل المؤسسات المالية الدولية وبعض وكالات منظومة الأمم المتحدة. وتواجه أقل البلدان نمواً أيضاً صعوبات هائلة في إعداد المقترحات المعقدة والتقنية اللازمة للحصول على أموال من صناديق مختلفة بسبب ضعف قدراتها.

٧٥ - ويشكل ضعف سوق رأس المال، وسوء التصنيف الائتماني، وأحياناً عدم وجود أطر تنظيمية ملائمة عوامل تعوق أقل البلدان نمواً عن الاستفادة من المشتقات المرتبطة بالأحوال الجوية والتأمين المنخفض الأقساط. وتقيدها هذه العوامل أيضاً عند اتخاذ تدابير إقليمية للتأمين ضد المخاطر.

٧٦ - وفي ضوء ما سبق، فإن الإعلان السياسي لاستعراض منتصف المدة الشامل والرفيع المستوى لتنفيذ برنامج عمل اسطنبول يؤكد على الحاجة الملحة لإيجاد حلول إضافية للتحديات الرئيسية التي تواجه أقل البلدان نمواً بطريقة منسقة. وقد جرى في الإعلان السياسي التسليم بأن الطريق إلى الأمام للتخفيف من حدة الأزمات وبناء القدرة على الصمود يتطلب اتخاذ إجراءات منسقة ومتوازنة ومتكاملة على جميع المستويات، بوسائل منها تعزيز المبادرات القائمة، بهدف إكساب أقل البلدان نمواً القدرة على الصمود التي تمكنها من التغلب على مواطن ضعفها.

ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات

٧٧ - يشكل الاقتصاد القادر على الصمود شرطا أساسيا لتحقيق الاستدامة على المدى الطويل، وهو ما يمكن البلد من التكيف مع الصدمات بسرعة والتعافي من آثارها دون الإضرار بالتنمية. ولذلك فمن الأهمية بمكان أن تعمل جميع البلدان معاً، ضمن شراكة مع جهات فاعلة أخرى، لمواصلة تعزيز وتنفيذ تدابير محددة على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي لبناء وتعزيز قدرة أقل البلدان نمواً على الصمود في وجه صدمات مختلفة والحد من المخاطر وتعزيز النمو المستدام بما يتماشى مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وبرنامج عمل اسطنبول.

الآلية المتعددة أصحاب المصلحة لبناء القدرة على الصمود

٧٨ - نظراً لعمق واتساع وتعقيد التحديات التي واجهت وتواجه أقل البلدان نمواً في سياق الكوارث والصدمات، لا يوجد حل سحري يمكن أن يعالجها كلها. ولذلك، ربما ينظر المجتمع الدولي في إنشاء آلية شاملة متعددة أصحاب المصلحة لبناء قدرة أقل البلدان نمواً على الصمود من خلال الاستفادة من التدابير والمبادرات القائمة. وهذه الآلية، التي ستحتاج إلى وضع عدد من التدابير على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي، أو تنشيط القائم منها، حسب الاقتضاء، ستغطي التصدي لأنواع مختلفة من الكوارث والصدمات. وهذا سيمكن تلك البلدان من إنقاذ الأرواح وتوفير الأموال وتسريع أوقات الاستجابة وزيادة إمكانية التنبؤ بالاستجابة العالمية للصدمات والأزمات وجعلها أكثر انضباطاً.

٧٩ - ويمكن للمبادرات المتخذة على الصعيد الوطني أن تركز على السياسات والبرامج الوطنية المناسبة؛ وسياسات الاقتصاد الكلي المرنة والمعاكسة للدورة الاقتصادية؛ وبرامج الحماية الاجتماعية القوية والديناميكية؛ ونظم الإنذار المبكر المتعددة الأخطار؛ وتنويع الإنتاج والنفاذ إلى سلاسل القيمة العالمية والإقليمية؛ وإنتاجية اليد العاملة من خلال التعليم والتدريب والتكنولوجيا؛ والاستثمار في الهياكل الأساسية القادرة على الصمود؛ والبحث والتطوير؛ وصناديق الطوارئ الحكومية؛ والتحوط من المخاطر من خلال تمويل مخاطر الكوارث القائم على السوق، مثل أنواع مختلفة من السندات والمشتقات عقود الخيار.

٨٠ - وتشمل المبادرات الإقليمية والعالمية جلب الخبرة والمعرفة لأقل البلدان نمواً؛ وإنشاء أو تعزيز نظم مركبة ومتكاملة للإنذار المبكر بأخطار متعددة على المستوى الإقليمي؛ والعمل بتأمين مؤشرات الأحوال الجوية أو التأمين البارامترية؛ وإتاحة القدرة الدائمة على الصعيدين الإقليمي والعالمي اللازمة لتقديم الدعم المالي والعيني وتوفير مجموعة من المتطوعين؛ وإتاحة وصول سهل عبر المسار السريع إلى صناديق تمويل مختلفة لتخفيف حدة المخاطر وبناء القدرة على الصمود على الصعيدين الإقليمي والعالمي؛ وتوفير دعم مالي وتقني ثنائي كاف لتدابير التدخل قبل وقوع الكوارث وبعدها في أقل البلدان نمواً.

القيادة والمسؤولية الوطنيتان

٨١ - يتطلب تخفيف حدة الأزمات وبناء القدرة على الصمود درجة قوية من القيادة والمسؤولية الوطنيتين يمكن أن تنشأ عنها استراتيجيات وطنية للتأهب وآليات شاملة لتقديم الخدمات. وتحتاج الحكومات إلى أن تضع السياسات المناسبة لتفادي حدوث الأزمات، حيثما أمكن، وللتكيف بكفاءة مع حجم الآثار. وينبغي أن تتضمن السياسات أبعاداً تقنية وتنظيمية واقتصادية واجتماعية، فضلاً عن مبادئ توجيهية بشأن السلامة والأمن وبروتوكولات ومعايير لبناء الهياكل الأساسية الحيوية وتوفير صيانة

عالية الجودة. ويتطلب ضمان قدرة الهياكل الأساسية الحيوية الجديدة الحالية على الصمود أن تظل آمنة وفعالة وجاهزة للعمل أثناء وبعد الكوارث من أجل توفير الخدمات المنقذة للحياة والخدمات الأساسية.

٨٢ - وسيؤدي تشجيع الزراعة الذكية مناخياً، التي تشمل إدارة التربة والمياه، وتناوب المحاصيل وضبط الخصوبة، إلى تحسين الإنتاجية وزيادة القدرة على التكيف مع تغير المناخ دون تأثير يذكر على الموارد المائية. ويلزم أن تقوم الحكومات والجهات المانحة بضخ استثمارات كبيرة في خدمات الإرشاد وجهود التدريب، مع التركيز بشكل خاص على النساء والشباب في المناطق الريفية.

٨٣ - وتوافر إمكانية الحصول على التكنولوجيا الحديثة والمعارف أمر في غاية الأهمية لبناء القدرة على الصمود، بما في ذلك صمود الهياكل الأساسية والاتصالات والصناعات. وللابتكارات المستقلة أهمية حاسمة لبناء القطاع الزراعي وشبكات سلاسل القيمة بحيث تكون أقل جدياً في قابليتها للتضرر بالكوارث والصدمات. ويمكن أن يسهم البحث والتطوير في المحاصيل المقاومة للكوارث وأمراض المناطق المدارية وخدمات الصحة العامة إسهاماً كبيراً في بناء القدرة على مواجهة آثار الصدمات والأزمات.

٨٤ - ويحتاج البلد إلى أن يسن إطاراً مناسباً لسياسة الاقتصاد الكلي لإنشاء هوامش أمان مالية ضد الصدمات. وينبغي أن يشمل هذا الإطار: (أ) سياسة مالية لمواجهة التقلبات الدورية توفر مصدات مالية لـ "التأمين الذاتي" لمراكمة موارد كافية خلال فترات الازدهار وإنفاقها خلال فترات الركود؛ و (ب) سياسة نقدية مرنة لتسهيل وتنظيم الاقتراض بهدف زيادة الإدماج المالي ومنع أنشطة المضاربة ودعم الاستثمار المنتج.

٨٥ - وهناك أيضاً حاجة إلى تعزيز الوسائل الأخرى لامتصاص الصدمات، بما في ذلك تدابير الحماية الاجتماعية والنظام المالي المحلي القوي. وينبغي أن تدعم السياسة المالية توجيه الاستثمارات العامة لبناء الهياكل الأساسية الاجتماعية والمادية القادرة على الصمود. ومما له أهمية في هذا الصدد أنه يمكن زيادة فسحة التصرف المتاحة للسياسة المالية في أقل البلدان نمواً من خلال تحسين تعبئة الموارد المحلية، واستكشاف فرص إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص مع اتخاذ تدابير كافية لضمان إمكانية الحصول على الأموال وتقاسم المخاطر المالية، وتعزيز كفاءة الإنفاق العام، وخلق بيئة لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر دون الانخراط في المنافسة الضريبة الضارة أو خفض المعايير البيئية أو معايير العمل.

٨٦ - ومن المهم لأقل البلدان نمواً ودائبها دمج بعض الأحكام المتصلة بمجالات الطوارئ مباشرة في العقود المتعلقة بديونها السيادية، وذلك لكي يتسنى لها عند حدوث كوارث وصدمات تأجيل مدفوعاتها أو الحد منها أثناء فترات التعافي. فالديون المشروطة بمتغيرات خاصة بالدولة تربط التزامات خدمة الديون التعاقدية بمتغير محدد سلفاً خاص بالدولة، مثل الناتج المحلي الإجمالي. وتضمن السندات المرتبطة بالناتج المحلي الإجمالي أنه عند انخفاض الناتج المحلي الإجمالي لبلد ما، تنخفض أيضاً مدفوعات أصل دينها السيادي وفوائده.

٨٧ - وتحتاج أقل البلدان نمواً أيضاً إلى تعزيز الإنتاج وتنويع الصادرات وزيادة إنفاق القطاع الاجتماعي على الصحة والتعليم وشبكات الأمان الاجتماعي، حسب الاقتضاء، التي تدعم الفئات الأكثر ضعفاً بسرعة وكفاءة في أوقات الأزمات.

التعاون الدولي

٨٨ - تحتاج أقل البلدان نمواً بمستواها الحالي من التنمية إلى الدعم لبناء قدرتها على الصمود، بما في ذلك آليات نقل المخاطر التي يمكن أن تقلل بشكل كبير من العبء المالي على الحكومات. وتحتاج هذه البلدان إلى مساعدة دولية أكبر، تقنية ومالية، من البلدان المانحة ومصارف التنمية المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية لبناء قدرتها على الصمود والاستفادة من آليات نقل المخاطر القائمة على سوق رأس المال في شكل خدمات التأمين وسندات الكوارث وغير ذلك. وتحتاج أيضاً إلى الدعم لتنفيذ نظم ملائمة وطنياً لتوفير الحماية الاجتماعية للجميع، بما يشمل توفير حدود دنيا للحماية الاجتماعية، مما يمكنها من منع المزيد من الانخفاض في الدخل والاستهلاك والنمو الاقتصادي وكبح الارتفاع في مستوى الفقر.

٨٩ - ويمكن أن تكمل المصادر التقليدية للتمويل التدابير المحددة المتخذة للتحوط ضد صدمات وأزمات شتى. ويمكن تعزيز أنشطة بناء القدرة على الصمود في البلد عن طريق المساعدة الإنمائية الرسمية والاستفادة من التمويل المختلط الذي توفره الشركات بين القطاعين العام والخاص. واعتماداً على حجم الأزمة، يمكن أيضاً من خلال التجميد المؤقت للديون ومبادلات الديون توفير موارد لإعادة الإعمار وإعادة بناء الهياكل الأساسية.

٩٠ - ويتسم تبادل الإطلاع على أفضل الممارسات والدروس المستفادة بأهمية حيوية لبناء القدرات في مجال اتخاذ التدابير المناسبة لمواجهة الصدمات والأزمات. وقد نجحت العديد من البلدان في التصدي للمخاطر والصدمات بشكل فعال من خلال تدابير وأدوات مختلفة يمكن لبلدان أخرى أن تنفذها. ويمكن أن يوفر المجلس الاقتصادي والاجتماعي منصة موثوقة للحوار من أجل تبادل وجهات النظر بين الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الآخرين في هذا الصدد.

٩١ - وهناك كوارث وأزمات عديدة تؤثر على عدد من البلدان في وقت واحد أو لها آثار عابرة للحدود. والنهج الأكثر فعالية لهذه الأنواع من الكوارث هو التعاون الإقليمي في إدارة المخاطر عبر الحدود أو إعادة الإعمار في حال وقوع كارثة عبر الحدود. ويمكن أن يتخذ التعاون شكل الإنذار المبكر، وتبادل البيانات، وتمويل المخاطر، وتبادل المعارف والتكنولوجيا.

التصدي للمخاطر من خلال أدوات مختلفة

٩٢ - يمكن بذل جهود لتوسيع آليات التأمين الحالية المتعدد الأقطار لتشمل أقل البلدان نمواً أو لاستحداث آليات مماثلة في تلك البلدان على أساس عالمي أو إقليمي أو دون الإقليمي، حسب الاقتضاء. وتشترط سياسات التأمين ضد الكوارث أن يدفع البلد أقساط تأمين قد تكون باهظة التكاليف بالنسبة للبلدان الأقل نمواً. وسيكون من الضروري أن توفر البلدان المتقدمة والمنظمات الدولية رأس مال أولياً للمساعدة في تقليل تكلفة أقساط التأمين على أقل البلدان نمواً. ويمكن أن تساعد شركة الحوافز المتميزة Segregated Portfolio Company التابعة للمرفق الكاربي للتأمين ضد مخاطر الكوارث ووكالات أخرى في إعداد توصيفات للبلدان من حيث المخاطر، ووضع الأدوات والإجراءات اللازمة وتأمين التزامات الجهات المانحة.

٩٣ - وهناك بعض مخاطر قد لا تكون متركزة في أحد البلدان أو المناطق دون الإقليمية أو حتى المناطق. لذا، فمن المهم تجاوز النهج الإقليمي باستكشاف إمكانية تنويع المخاطر عالميا وبتحديد مكان يمكن أن تدار فيه هذه المخاطر عالميا. ويجب أن يكون هذا المكان منظمة دولية قادرة على توفير إعادة التأمين، مثل البنك الدولي أو منظمة أخرى من منظمات إعادة التأمين في المخاطر العالمية.

٩٤ - ويتطلب التأمين البارامتري ضد الكوارث بيانات بيئية مفصلة، فضلا عن تكنولوجيا متطورة في مجال النمذجة. وليس لدى معظم أقل البلدان نموا إمكانية الوصول إلى هذه المعلومات أو القدرة التقنية على وضع برامج تأمين بارامترية؛ لذا لا بد من تزويدها بالمساعدة التقنية للتغلب على أوجه القصور هذه. والمعلومات التي تجمعها هذه البرامج يجب تقاسمها دوليا وإتاحتها من خلال مركز لتبادل المعلومات، حيث أن هذه البيانات يمكن أن تستفيد منها برامج تأمين متعددة. ويمكن للمؤسسات الدولية أن تكون بمثابة مركز لتيسير تبادل البيانات وأفضل الممارسات التقنية.

٩٥ - وبما أن البلدان الأقل نموا ما زالت عرضة بشدة لخطر الأوبئة، ولا تملك للتصدي لها إلا قدرات محدودة جدا، فإنها تحتاج إلى ترتيبات خاصة ودعم كي تستخدم التدابير الوقائية قبل وقوع تلك الأوبئة وتتحمل تكاليف التدابير العلاجية بعد وقوعها. وتحتاج إلى إقامة بنية شاملة للصحة العامة تشارك فيها جهات فاعلة إنسانية ذات كفاءة على الصعيد الوطني وعلى صعيد أوسع منه، حسب الاقتضاء، ويمكن الاستفادة منها مواطنوها كافة. ويمكن للشركاء التنموية، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية، المساهمة في هذه البنية من خلال الاستثمار في تعزيز نظم الصحة العامة وتحسين التنسيق في حالات الطوارئ وتوفير الدعم المالي لمجالات البحث والتطوير المهملة. وتشكل بعض المبادرات الأخيرة التي قام بها البنك الدولي ومنظمة الصحة العالمية، مثل مرفق تمويل حالات الطوارئ الوبائية، خطوات في الاتجاه الصحيح. ومن الأهمية بمكان أن تعمل جهات العمل الإنساني والتنموية معا تمشيا مع رؤية الأمين العام بشأن الوقاية وجهود الحفاظ على السلام وطريقة العمل الجديدة.

٩٦ - وأخيرا، هناك حاجة ملحة لتحسين الإدارة الاقتصادية العالمية لمنع الأزمات المالية وتعزيز تدابير شبكات الأمان المالية الإقليمية والعالمية المستخدمة في التعامل معها عند وقوعها. وسوف يخفف هذا من حاجة البلدان إلى مراكمة احتياطات للتأمين الذاتي المقترن بتكبد تكاليف باهظة من حيث الفرص الاجتماعية الضائعة.