

# تعزير النظام بحالات الطوارئ الإنسانية: تعثر في الرّوتين؟



United Kingdom  
Humanitarian  
Innovation Hub

Humanitarian Outcomes

يتزايد عدد الأشخاص المتضررين من النزاعات والكوارث، مما يؤدي إلى تنامي الاحتياجات الإنسانية. يواجه قطاع العمل الإنساني، الذي يعاني أصلاً من ضغوطات كبيرة بسبب العدد الكبير من الأزمات المزمعة التي تستدعي عاماً تلو الآخر استجابة إنسانية عامة، تحديات إضافية عندما تتطلب حالات الطوارئ الجديدة زيادة سريعة تتمثل في "تعزيز النظام في حالات الطوارئ" - أي القدرة على حشد ونشر موارد مالية وبشرية ومادية إضافية بسرعة لتلبية الاحتياجات حيث تكون قدرات الاستجابة الحالية غير كافية. في ظل ظروف الشح السائدة في الموارد، لا بد أن تكون الاستجابة السريعة لحالة طوارئ واحدة على حساب إجراءات وتدابير في حالة طوارئ أخرى.

تتصدى الحكومات والجهات الفاعلة في المجتمع المدني في جنوب العالم للفكرة القائلة بأن القدرة سد الاحتياجات المفاجئة شيء يجب أن يكون على المستوى العالمي - أي بيد المنظمات الدولية التي تسيطر بالفعل على معظم موارد المساعدات في العالم - وتدعو بدلاً من ذلك إلى الاستثمار في القدرة على زيادة القدرات الاحتياطية على المستوى المحلي والوطني والإقليمي والمزيد من الاستجابات التي تقودها جهات محلية.

يتناول هذا التقرير التصورات والوضع الراهن فيما بالقدرة على عملية تعزيز النظام في الحالات الطارئة في القطاع، بالإضافة إلى التحديات الهيكلية والتنظيمية التي تواجه فعالية هذه العملية والفرص الممكنة لإعادة تصور ذلك على نطاق أوسع. تستند الدراسة إلى بحث يتضمن مقابلات مع مخرين رئيسيين، وإلى بيانات موثقة ومراجعة مكتبية للوثائق المتوفرة. بالرغم من وجود جملة من التعاريف لمصطلح "تعزيز النظام بحالة الطوارئ"، إلا أنه لأغراض هذه الدراسة، يُفسر على أنه توفير القدرة أو الموارد الإضافية اللازمة في حالة حدوث أزمة بغية تخفيف المعاناة الإنسانية وفق المعايير المتفق عليها؛ بحيث يشير إلى توافر متطلبات التدخل السريع من حيث العمالة والتمويل، والأصول، والقدرة اللوجستية.

يشير العدد المتزايد لحالات الطوارئ إلى أن الاستجابات الإنسانية المستقبلية ستتطلب قدرة أكثر مرونة على سدّ الاحتياجات المفاجئة، يمكنها الاستجابة ضمن منظومة مستنزفة أصلاً وتعاني من نقص التمويل. غالباً ما يتم تأطير الاستثمارات في مجال تعزيز النظام بحالة الطوارئ والقدرات والاستجابات المحلية فتكون مشروطة ب "إما هذا/ أو ذلك. يستدعي تطوير نهج 'هذا وذاك كلاهما' والذي يدعم القدرات المحلية والوطنية على الاستجابة على نحو أفضل، مع الإبقاء على القدرة الدولية لتعزيز النظام بحالات الطوارئ، لوقت الضرورة، إعادة توجيه جذريّة بحيث تدعم هذه الآلية الاستجابة والقدرات المحليّة بدلاً من أن تحل محلّها.

### عملية تعزيز النظام بحالات الطوارئ: فقير التمويل، مستنزف، وغير مرحّب به دائماً

ثمة عدة سائدة نُهج عبر القطاع الإنساني لتعزيز النظام بحالات الطوارئ: من نشر المزيد من العاملين؛ والحصول على تمويل إضافي للاستجابة للاحتياجات الطارئة؛ وتقديم الإمدادات عبر شبكات لوجستية موجودة مسبقاً. في حين تهدف العمليات التنظيمية إلى ضمان اتخاذ قرار موضوعي بشأن تصعيد حجم الاستجابة والقدرة الاحتياطية على سدّ الاحتياجات المفاجئة، ثمة عوامل أخرى مختلفة تؤثر على هذا القرار. غالباً ما يتم موازنة الاهتمام السياسي والإعلامي والتمويل (المحتمل) مع وجهات نظر العاملين داخل البلاد، وخاصة الدولة، التي قد ترغب في الحد من الحضور الدولي. في العديد من حالات الطوارئ الحالية، تكون القيود المفروضة على الوصول كبيرة، مما يعيق نشر الأشخاص والأصول. يمكن للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC) أن تدعو إلى "توسيع نطاق" شامل على مستوى المنظومة لتعزيز القدرات ضمن الدولة.

نقص العمالة اللازمة لتعزيز النظام بحالات الطوارئ أمرٌ شائع. كثيراً ما لا تمتلك المنظمات الأموال اللازمة للحفاظ على قدرة احتياطية كافية داخلياً، وينتهي بها الأمر إلى استعارة العاملين من عمليات استجابة أخرى جارية. غالباً ما يكون نشر العاملين لتحقيق هذه الغاية قصير الأمد، ومعدّل دورانهم مرتفع، مع افتقار غالبيتهم للخبرة بمكان عملهم. توفر القوائم العالمية للأخصائيين - المتاحة بواسطة ترتيبات احتياطية - قدرات إضافية عند الطلب، لكن يشوبها غياب التنسيق فيما بين القيميين عليها والتنافس على عدد قليل جداً من الأفراد (أي أن الطلب أكبر من العرض). ثمة طلب متزايد على أصحاب الخبرات المهنية وأهل الاختصاص، مما قد يؤدي إلى اضطرار الشركاء الاحتياطيين إلى البحث عن "أشخاص متميزين

وذات مواصفات فريدة وفاقية التخصص لإضافتهم إلى قوائمهم. كثيراً ما يكون الأشخاص مدرجين في أكثر من قائمة، مما يجعل عدد هذه القوائم يبدو أكبر مما هو عليه في الواقع. لقد كان هناك طفرة في خدمات الدعم عن بُعد - على سبيل المثال، إما بشكلٍ مؤقت أثناء انتظار حصول الأفراد التأشيرات، أو لدعم سياقات متعددة.

لا يزال التحدي الدائم الذي يواجه عملية تعزيز النظام بحالات الطوارئ يتمثل في العدد المحدود للنساء العاملات في هذا المجال، مما يؤثر سلباً على القدرة لضمان مشاركة النساء والفتيات من المجتمعات المتضررة في تصميم أي استجابة. تشير الممارسات الحسنة إلى وجوب قيام المنظمات بتضمين استراتيجيات الخروج في آلياتها واستراتيجياتها منذ البداية، غير أنه ما من أدلة كافية على أن ذلك يحدث بشكلٍ منهجي.

أما بالنسبة للموارد المالية، فباستثناء الاستجابة السريعة من جانب الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ (CERF) (٣٧٤ مليون دولار أمريكي في ٢٠٢٣)، والموارد المتاحة الأقل حجماً من خلال كيانات كصندوق ستارت والصناديق القطرية المشتركة (CBPFs)، والاتحاد الدولي لجمعيات الهلال الأحمر والصليب الأحمر IFRC، وصندوق الطوارئ للاستجابة للكوارث DREF،

والصندوق الدولي للاستجابة للطوارئ (CBPFs)، فليس هناك موارد كبيرة للتمويل المسبق لعملية تعزيز النظام بحالات الطوارئ، غير المخصص في متناول مقدمي الخدمات الإنسانيّة. لا تزال الاستثمارات في مجال التأهب تفتقر باستمرار إلى تمويل كافٍ، على الرغم من الأدلة الموثقة جيداً التي تثبت قيمة هذه الاستثمارات. وبما أن ٩٢% من التمويل الإنساني يذهب إلى السياقات الهشة المعقدة التي طال أمدها والمتأثرة بالنزاعات، فإن نسبة التمويل المرن حقاً المخصص لتعزيز النظام بحالات الطوارئ في الواقع ضئيلة جداً.

أما في مجال الخدمات اللوجستية، فقد تحول التركيز إلى القيام بالمزيد من المشتريات المحلية، بالإضافة إلى زيادة استخدام النقد والقسائم، مما يقلل من الحاجة إلى الإمدادات المجهزة مسبقاً وقدرة سلسلة الإمداد العالمية (مع زيادة الحاجة إلى التمويل المرن) على أساس يومي. ولكن لا يزال هناك طلب على السلع أو المواد المتخصصة والقدرة اللوجستية السريعة في الأوضاع الاستثنائية كما هو الحال في أوكرانيا وزلزال تركيا/سوريا ومؤخراً في غزة.

## محلي قدر الإمكان، عالمي قدر الحاجة؟

نظراً للتحديات التي تواجهها المنظمات الدولية فيما يتعلق بتعزيز النظام بحالات الطوارئ، ثمة حجج واضحة لصالح أن تستند هذه العملية بشكلٍ أكبر على القدرات المحليّة المستدامة. غير أن الأدلة التي تفيد بأن الالتزامات المتعلقة بالتوطين تؤدي إلى تحولات جوهرية في نهج عملية تعزيز النظام بحالات الطوارئ. في حين أن العديد من المنظمات تستثمر في المزيد من قدرات التوظيف المحلية أو الإقليمية وتعهدت بدعم الجهات الفاعلة الإنسانية المحلية والوطنية بشكل أفضل وأكثر مباشرة، إلا أنه لم يُصار بعد لتوطين عملية سد الحاجات المفاجئة بشكلٍ مجدي.

لا تزال الموارد اللازمة لدعم القدرات الاحتياطية للجهات الفاعلة المحلية والوطنية خارج نطاق التنفيذ الضيق للمشاريع على أساس التعاقد من الباطن محدودة. تساهم متطلبات العناية الواجبة في جعل التمويل المتاح للجهات المحلية والوطنية من المانحين محدوداً، وقصير الأمد، بالإضافة إلى افتقاره إلى التطوير التنظيمي. يعد دور الحكومات الوطنية وكيف يمكن دعم القدرات الاحتياطية للوزارات التنفيذية الرئيسية وسلطات إدارة الكوارث بشكلٍ أفضل، عنصراً آخر بالغ الأهمية في عملية التوطين وسدّ الاحتياجات المفاجئة، ولكنه أغفل في السياسات والممارسات.

## فرص لتحسين نتائج القدرة على تعزيز النظام بحالات الطوارئ

ولدت المخاوف بشأن زيادة الكوارث المتوقعة الناجمة عن تغير المناخ والانتقادات الحالية للنظام جملة من المبادرات. العمل جارٍ على تطوير أدوات تمويل جديدة، مثل تمويل مخاطر الكوارث، وأشكال جديدة لتمويل المناخ، بما في ذلك نماذج تأمين وأدوات تمويل بشروط ميسرة للحكومات الوطنية. يمكن لعملية تمويل مخاطر الكوارث أن تساعد في تحفيز المزيد من التخطيط المسبق ( بغرض الاستحصال على الموافقة على التمويل)، الأمر الذي يمكنه المساهمة بشكلٍ إيجابي في

عملية التأهب وتعزيز الثقة بين الجهات الفاعلة. ثمة مشاركة أكبر من جانب المؤسسات، مثل تلك المالية الدولية، التي تمّ خبراتها في مسائل التمويل الهيكلي وتعمل مع الحكومات. ومع ذلك، ثمة حاجة إلى مزيد من التعاون عبر المجتمعات المهنية المختلفة التي تعمل على هذه الأنواع من التمويل مع القطاع الإنساني الأكثر تقليدية، حتى يكون النظام ككل أكثر مرونة واستجابةً للسياق. كثيراً ما يكون الحال مطابقاً للقول كل "مطرقة تبحث عن مسمار"، في حين أن المطلوب هو صندوق الأدوات بأكمله ما يعني القدرة على العمل حسب السياق والحاجة. تعمل بعض هذه الأدوات بشكل أقل كفاءة في السياقات الهشة والمتأثرة بالصراعات، حيث يتم إنفاق غالبية التمويل الإنساني الحالي، مثلاً.

هناك عدد متزايد من الجهات الفاعلة التي ترى أن دورها يتمثل في دعم الجهات الفاعلة المحلية والوطنية، حيث تيسر الاستجابة الإنسانية، ولكنها لا تقود زمامها. يمكن للجهود الرامية لجعل تقييمات العناية الواجبة "عابرة للمنظمات" أن تساهم في تقليل العبء الواقع على المنظمات المحلية والوطنية: إذا وافقت إحدى المنظمات على شريك، فقد تتمكن منظمة أخرى من قبول العناية الواجبة من طرف ثالث باعتبارها كافية. وفي كينيا، تعمل شبكة الأراضي الفاحلة وشبه الفاحلة الإنسانية - (ASAL Humanitarian Network (AHN)، وهي منصة تقودها منظمات غير حكومية وطنية ومحلية، على قلب الموازين ودعوة المنظمات الدولية إلى إعطاء تقدير واهتمام بالقدرة التي تحددها الشبكة على أنها مطلوبة في الاستجابة.

تُستخدم التكنولوجيا أيضاً لدعم الاستجابات السريعة، على سبيل المثال دعم التعاون مع المستجيبين المحليين في المناطق "التي يصعب الوصول إليها" باستخدام التقنيات الرقمية والبرمجة عن بعد. وتستكشف المنظمات أيضاً الدور الذي يمكن أن يلعبه الذكاء الاصطناعي في دعم التأهب لمواجهة الكوارث.

## استنتاجات

تعدّ العديد من المشاكل التي تواجه عملية تعزيز النظام بحالات الطوارئ أعراضاً لمشاكل أوسع نطاقاً في منظومة الاستجابة الإنسانية. يعني النموذج الحالي لجمع الأموال الانفعالي للاستجابة لحالات الطوارئ يعني الاستثمار في الاستعداد والاستراتيجيات طويلة المدى، بما في ذلك دعم الجهات الفاعلة المحلية والوطنية، ليس لديها الحوافز الكافية.

من الممكن تحسين آليات تحقيق عملية سدّ الاحتياجات المفاجئة بالتركيز على كيفية تقديم دعم جماعي أفضل للجهات الفاعلة المحلية والوطنية الفاعلة في هذا المجال. يتطلب مثل هذا التحول تركيزاً أكبر على التأهب، وبناء العلاقات، والمزيد من التنسيق والتعاون المدروس مع الجهات الفاعلة المحلية والوطنية. كما يستدعي أيضاً إعادة توجيه تركيز الاستراتيجيات ليس فقط لفهم الاحتياجات، بل أيضاً لقدرة الأفراد ونقاط ضعفهم من مختلف الأعمار والأجناس والتنوع ضمن المجموعات السكانية المتضررة. ومن ثم فمن الأهمية بمكان النظر في الأسئلة الاستراتيجية، مثل:

- ما هي القدرات المحلية والوطنية الموجودة وكيف يمكن دعمها؟
- ما هي القدرات الدولية المتواجدة حالياً في البلد؟
- ما هي/ما هي آلية (الآليات) تعزيز النظام بحالات الطوارئ الأكثر ملاءمة لزيادة الدعم الجماعي للقدرات المحلية والوطنية؟

## توصيات

التوصية ١: على العاملين في مجال تمويل مخاطر الكوارث والجهات الفاعلة الإنسانية التنفيذية الاستثمار أكثر في مجال التنسيق والتعاون بهدف معالجة الفجوات النظامية في الاستجابات. بالمثل، يجب أن يكون هناك تنسيق أكبر بين الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية والسلطات الوطنية لإدارة الكوارث أو قوات الدفاع المدني لضمان المزيد من الاستثمار في التأهب وبناء العلاقات المسبقة، لا سيما في البلدان التي توجد فيها حالات طوارئ متكررة ويمكن التنبؤ بها إلى حد ما.

التوصية ٢: على الجهات المانحة أن تستغل نفوذها للحث على أنشطة التأهب والنهج التعاونية فيما يخص تعزيز النظام بحالات الطوارئ، مما يدعم الجهات الفاعلة المحلية والوطنية على نحو أفضل.

التوصية ٣: على المنظمات الدولية أن تكمل قوائمها الدولية بالدعم للمساعدة في إنشاء وتعزيز القدرات الوطنية والإقليمية لزيادة عدد الموظفين، بما في ذلك شبكات المتطوعين، ووضع خطط لإقامة شراكات أكثر فعالية معهم (على سبيل المثال من خلال التوجيه أو المتابعة الوظيفية كجزء من عمليات النشر الدولية).

التوصية ٤: على الجهات المانحة والمنظمات الدولية مواصلة وتوسيع الجهود الرامية لجعل العناية الواجبة "عابرة للمنظمات" من جانب لمنظمات المحلية والوطنية حتى تتمكن هذه الأخيرة من الوصول بسهولة إلى التمويل والشراكات.

التوصية ٥: على المنظمات الدولية تحديد الوسائل الكفيلة بدعم بشكل أفضل طلبات الجهات الفاعلة المحلية والوطنية في مجال التطوير التنظيمي لتمكين قدرات هذه الأخيرة على الاستجابة السريعة وتحديد ما ومن يلزم في الاستجابة لحالات الطوارئ.

التوصية ٦: على المنظمات أن تجعل بياناتها والتعرف على الاستجابات للزيادة المفاجئة متاحة للعموم بشكل أكبر لتمكين التعلم عبر القطاعات. يعد دعم الجهات المانحة أمراً بالغ الأهمية لضمان عدم معاقبة المنظمات الراغبة بمراعاة الشفافية في أداؤها.

التوصية ٧: على المنظمات وقوائم الاحتياطيين والشركاء العمل على تنظيم قدراتها الاحتياطية بما يتماشى مع أهدافها الاستراتيجية (مثل تعزيز التعاون مع الشركاء) وضمان تنسيق أفضل لتجنب ازدواجية الجهود.