

# مساعدات النقد والقسائم

## ضمن التأهب للحماية الاجتماعية

في أمريكا الوسطى

والمكسيك

وجمهورية الدومينيكان



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**CALP**  
**NETWORK**  
CHOICE & DIGNITY FOR PEOPLE IN CRISIS

## شكر وتقدير

تولت شبكة CALP إعداد دراسة "مساعدات النقد والقوائم ضمن التأهب للحماية الاجتماعية في أمريكا الوسطى والمكسيك وجمهورية الدومينيكان" من خلال جهود تعاونية بقيادة فريق الأبحاث والكتابة الأساسي وبدعم قوي من العديد من الأفراد والمنظمات - لا سيما في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي - ممن قدموا مساهمات عظيمة في هذا التقرير من خلال مدخلاتهم القيمة.

تجمع شبكة CALP المنظمات معاً لتعزيز السياسات والممارسات والأبحاث المتصلة بمساعدات النقد والقوائم.

لمعرفة المزيد في:

[شبكة CALP](#)

نتقدم بالشكر لكل الأفراد والمنظمات الذين ساهموا بسخاء بوقتهم وجهدهم لإعداد هذا التقرير، بما في ذلك من قابلناهم بصفتهم مقدمي معلومات رئيسيين أو من قدموا معلومات متصلة بالدراسة.

ونحن ممتنون على وجه الخصوص للأفراد والمنظمات الذين شاركوا في اللجنة التوجيهية للدراسة وساهموا بأفكارهم وتوجيهاتهم وتقييماتهم التفصيلية لجودة الدراسة. وقد ضمت اللجنة الأعضاء التالية أسماؤهم: إسيدرو نافارو (World Vision International)، ولوسيا ستاينبيرغ وماريو أليخاندرو ميدينا (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر)، وتانيا أوسيجو وأدريان ستوربيرك (برنامج الأغذية العالمي)، وباولو بنجومي (Catholic Relief Services)، وميجيل أنجل غارسيا (Acción Contra el Hambre)، وأوسكار بورتيللو ومارسيلو غونزاليز (GOAL) وماريا فلورنسيا أليخاندري وجيراردو إسكاروز (اليونيسف).

كما نتقدم بالشكر الجزيل على المساهمات الإضافية والمدخلات من كلٍّ من ميغان دونا (برنامج الأغذية العالمي في جمهورية الدومينيكان)، وأدريان ألبيرتي (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في المكسيك)، وسيليا غونزاليز وجيمينا بيروني (مشروع القدرة النقدية والأسواق الاحتياطية)، وأليخاندرو أرياس (CARE الهندوراس) ورودولف بيزلي (باحث مستقل).

تم إعداد البحث الأساسي ومسودة التقرير الأولى من قبل: ماديسون تشابمان - مستشارة مستقلة (قائدة الفريق)، وروبيرتو مارتينيز - مستشار مستقل (تصميم البحث وجمع البيانات)، ودارن هيدلي - مستشار مستقل (الدعم)، وماريا ناجل - مستشارة مستقلة (الدعم). وتم تحرير وكتابة التقرير النهائي من قبل خوسيه جودار، وجولي لاوسون-مكداول، وهولي ويلكوم راديس من شبكة CALP.

أخيراً، ساهم زملاء آخرون في شراكة التعلم النقدي في جعل هذا البحث ممكناً بعملهم الجاد وتفانيهم ومنهم لين يوشيكواوا، وجيني ترو، وكارين ناتاليا بينزون، وليونيلا مدينا، وبولين بيريز، ومارتا فيرنانديز-كوبل.

بدعم من:



## التمويل

كان إعداد هذه الدراسة ممكناً بفضل دعم سخي من الشعب الأمريكي من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). تتحمل شبكة CALP محتويات هذه الدراسة وهي لا تعكس بالضرورة آراء الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو حكومة الولايات المتحدة الأمريكية.

صورة الغلاف

WFP/HETZE TOSTA©

## الملخص التنفيذي

ثمة مجموعة من الخيارات لدمج برامج الحماية الاجتماعية المتصلة بمساعدات النقد والقوائم الإنسانية. وهي تتفاوت من تولى الحكومات قيادة تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية التي تستجيب للصدمات واسعة النطاق (أنظمة الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات) حتى قيادة الجهات الإنسانية لهذه العملية (فيما يوصف بربط مساعدات النقد والقوائم الإنسانية بالحماية الاجتماعية). لذلك ينبغي أن يشمل التأهب تعزيز استجابة أنظمة الحماية الاجتماعية للصدمات وتعزيز طرق ربط الأنظمة الإنسانية وأنظمة الحماية الاجتماعية، لتقديم استجابة أكثر فعالية وكفاءة وعدالة.

بدأ شمول مساعدات النقد والقوائم في أعمال التأهب بكسب الزخم في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي - عن طريق الحماية الاجتماعية أو الاستجابة الإنسانية أو كليهما. ولطالما نجحت حكومات أمريكا اللاتينية والكاريبي في توظيف مساعدات النقد والقوائم ضمن برامج حماية اجتماعية مختلفة، لكن استخدام مساعدات النقد والقوائم في الاستجابة الإنسانية واسعة النطاق أكثر حداثة في المنطقة.

إن المنطقة معرضة بشكل كبير لأخطار عديدة متكررة كالجفاف والأعاصير التي تتسبب بشكل متزايد بالزوح والفقر. ومن العوامل التي تمنع استخدام مساعدات النقد والقوائم في الاستجابة للكوارث أن الاستجابة التقليدية لإدارة الكوارث في أمريكا اللاتينية والكاريبي تفضل المساعدات العينية مبدئياً، وذلك يحد من زيادة الاستثمار في توظيف مساعدات النقد والقوائم في الحالات الطارئة.

لكن جائحة كوفيد-19 مثلت دافعاً للتغيير من خلال التركيز بشكل أكبر على مساعدات النقد والقوائم بصفتها وسيلة أساسية لمعالجة تفاقم الفقر والهشاشة. وقد بدأت حكومات المنطقة بتعزيز التأهب للحالات الطارئة باستخدام مساعدات النقد والقوائم الإنسانية من خلال إنشاء روابط مع برامج الحماية الاجتماعية القائمة مسبقاً. ويمكن أن تقدم هذه الممارسات والدروس المستفادة الجديدة خارطة طريق للتأهب للاستجابة للكوارث المعقدة عن طريق ربط مساعدات النقد والقوائم الإنسانية بأنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية القائمة.

ترسم هذه الدراسة خارطة للبرامج وتحللها ابتداءً من عام 2016 حيث تم ربط مساعدات النقد والقوائم الإنسانية ببرامج الحماية الاجتماعية الوطنية أو البناء عليها للتأهب للكوارث بشكل أساسي وأيضاً للاستجابة المباشرة للكوارث في جميع أنحاء أمريكا الوسطى والمكسيك وجمهورية الدومينيكان. تضع هذه الدراسة إطاراً تحليلياً لخمسة "لبنات بناء" أساسية لأنظمة الحماية الاجتماعية للمساعدة في تحليل المتغيرات الرئيسية التي تنطوي عليها جهود التأهب:

(1) الأطراف المعنية والمؤسسات، (2) البيانات وأنظمة المعلومات، (3) تصميم مساعدات النقد والقوائم، (4) أنظمة تقديم المساعدات، (5) التنسيق والتمويل. وتكمل هذه الدراسة دراسات حالة معمقة من جمهورية الدومينيكان والهندوراس، حيث يمثل تغير المناخ مشكلة إنسانية أكبر من أي وقت مضى.

## النتائج

ثمة حكومات عديدة في المنطقة مهتمة بتوظيف مساعدات النقد والقسائم في الاستجابة الإنسانية والحماية الاجتماعية، وهي تطور حلولاً مبتكرة لذلك: وجدت الدراسة أن التجارب الأخيرة لاستخدام مساعدات النقد والقسائم الإنسانية في برامج الحماية الاجتماعية التي تقودها الحكومات تقدم دروساً قيمة، حيث مثلت جانحة كوفيد-19 فرصة لتجربة توظيف مساعدات النقد والقسائم بطرق جديدة مستندة في ذلك على خبرات أطراف فاعلة مختلفة. وأثبتت حكومات عديدة في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبية انفتاحها على تجربة استخدام مساعدات النقد والقسائم الإنسانية (السلفادور) وإشراك المنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة لاستثمار البرامج القائمة مسبقاً (جمهورية الدومينيكان) وطلب الدعم الفني (الهندوراس) والتعلم من مجموعات العمل النقدي لتصميم برامج جديدة (غواتيمالا). كما تتيح الأساسات القوية لبرامج الحماية الاجتماعية في المكسيك ودول أمريكا الوسطى الأخرى المشمولة في هذه الدراسة استخدام مساعدات النقد والقسائم بسهولة نسبياً. حيث تمكنت الحكومات من تعديل آلياتها، وتوحيد قواعد بياناتها، وتوسعة أنظمة مقدمي الخدمات الخاصة بها، وتطوير آليات المساءلة والشفافية الخاصة بها - وقد أدى كل ذلك إلى تحسين أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية بشكل عام. ويعزى جزء من هذه المرونة إلى أن الشركاء الذين عملوا مع الحكومات توفر لديهم التمويل اللازم لتقديم الدعم، لكن ثمة دور واضح للجهات المانحة - الإنسانية والإنمائية - في تمويل التأهب والاستثمار فيه بصفته خطوة استباقية، وذلك من خلال مساعدات النقد والقسائم الإنسانية وربط مساعدات النقد والقسائم الإنسانية ببرامج و / أو أنظمة الحماية الاجتماعية، وأيضاً من خلال جعل أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة أكثر استجابة للصدمات.

**السياسات والإطارات التنظيمية الوطنية تحد من خيارات التأهب للحالات الطارئة بمساعدات النقد والقسائم: إن الأطر التنظيمية من أكبر المعوقات في المنطقة؛ فالقوانين الحالية تحد فعلياً من خيارات حكومات المنطقة لتوظيف مساعدات النقد والقسائم في الحالات الطارئة بشكل مستدام. لكن ثمة قصص نجاح؛ ففي جمهورية الدومينيكان تمكن الرئيس من الاستفادة من مرونة القوانين لتوظيف مساعدات نقد وقسائم إضافية فوراً عند وقوع إحدى الصدمات. ولكن حتى بوجود أطر تنظيمية مرنة، تحتاج الحكومات لإبرام اتفاقيات رسمية مرنة غير مقيدة بنوع واحد من الأزمات أو إطار زمني معين، مثل مذكرة تفاهم شبيهة بالتي أبرمت في الهندوراس. ومن التحديات الرئيسية أيضاً نقص المؤسسات التنسيقية. حيث اشتركت الدول التي تغطيها الدراسة بالحاجة لوزارة وطنية واحدة على الأقل لديها سلطة التخطيط لاستخدام مساعدات النقد والقسائم الإنسانية للتأهب للصدمات ضمن برامج الحماية الاجتماعية الوطنية.**

**ينبغي التخطيط لأدوار التنسيق ومسؤولياته ونطاقه بين الوزارات ومنظمات المجتمع المدني خلال مرحلة التأهب: في كل سياق، وجدت الدراسة عدم ائزان أو غياب لآليات تنسيق مساعدات النقد والقسائم الإنسانية والحماية الاجتماعية. في بعض الحالات، اتخذت مجموعات العمل النقدي خطوات لمحاولة سد هذه الفجوة، كما هو الحال في غواتيمالا، حيث تم إنشاء فريق عمل معني بهذا الأمر. وفي جمهورية الدومينيكان، مثل دور الحكومة في اجتماع المائدة المستديرة بشأن الحماية الاجتماعية مثلاً آخر واعداً على التنسيق في هذا الشأن. ينبغي أن يتلاءم التنسيق بين الوزارات والوكالات الإنسانية وربما المجتمع المدني المحلي مع السياق وينبغي تنظيمه مسبقاً. وينبغي أن يحدد هذا التنسيق بوضوح الأفراد الذين تتحمل مسؤوليتهم كل وكالة، بحيث تتلقى الفئات الأكثر هشاشة التي لا تغطيها المسؤوليات الوطنية، كالمهاجرين واللاجئين والأشخاص بدون جنسية، الدعم من خلال شريك مفوض على نحو سليم - سواء كان حكومة أو وكالة دولية أو المجتمع المدني. إن تحسين التنسيق والإقرار بتفويض الوكالات يسهل تأهب مختلف الوكالات الحكومية والأطراف الإنسانية المعنية بما فيها الجهات المانحة وغيرها من الأطراف الفاعلة. سيبني التنسيق المنتظم والمتوقع للأطراف الفاعلة تنسيق وتوحيد استجاباتها قبل وقوع الأزمات. ومن المسائل الحرجة التي ينبغي حلها في التنسيق تحديد الثغرات في الكفاءات واستخدام آليات الاستجابة وتقديم المساعدات ذات الصلة.**

**وضوح الرسائل وفعالية قنوات الاتصال والتغذية الراجعة المخصصة للمجتمعات المتضررة والمستفيدين أمران أساسيان: من المواضيع المستجدة في الدراسة الحاجة لإنشاء واستخدام منصات إدارة بيانات ومعلومات قوية لتوجيه رسائل واضحة للمستفيدين. أشار أصحاب المصلحة الذين تمت استشارتهم في الدراسة بقوة إلى أنهم يواجهون معوقات في مشاركة البيانات لا سيما بين الحكومات والمنظمات الإنسانية. وتلك مسألة حساسة بشكل خاص بالنسبة للمنظمات التي تعمل في سياقات الهجرة غير الموثقة و / أو المختلطة حيث يسير التفويض الإنساني جنباً إلى جنب مع حماية وخدمة السكان الأكثر هشاشة. وكثيراً ما تنقيد وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية باللوائح العامة لحماية البيانات (GDPR) أو غيرها من سياسات حماية البيانات على مستوى المنظمات والتي تحد مشاركة البيانات.**

قد تختلف طرق تحديد المستفيدين الخاصة بالمنظمات غير الحكومية وبرامج الأمم المتحدة عن طرق تحديد المستفيدين الخاصة ببرامج الحماية الاجتماعية الوطنية، وقد يؤدي ذلك إلى ازدواجية المستفيدين أو استثنائهم بطريق الخطأ أو التسبب بالإرباك بين السكان. لكن يمكن تجاوز هذه العراقيل إذا تم تحديد آليات واضحة لحماية البيانات ضمن اتفاقيات مرافقة وتمت كتابة هذه الاتفاقيات بحيث تتوقع الأزمان وتسمح بالاستجابة لها. كي يكون التأهب حقيقياً، يجب أن تكون منصات إدارة البيانات مرنة وقابلة للتعديل، ومن الأمثلة على ذلك تأسيس سجل اجتماعي واقتصادي موحد وزيادة الروابط والتشغيل البيئي بين مختلف قواعد البيانات.

**ينبغي أن تتعاون المنظمات غير الحكومية الدولية ووكالات الأمم المتحدة لمشاركة تجاربها وتعزيز الكفاءات الحكومية** ينبغي أن يستمر تقديم بناء القدرات والتدريب للوزارات والوكالات والمجتمع المدني المعنيين بالحماية الاجتماعية بالتشارك مع المنظمات غير الحكومية ومجموعات العمل النقدي والأمم المتحدة لتطوير معارفهم الفنية والمؤسسية. تتمتع المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة بقدرات متنامية على تقديم مساعات النقد والقوائم الإنسانية في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، وهي في وضع يؤهلها لدعم الحكومات في بناء قدراتها من خلال المرافقة الفنية والدعم المالي، لضمان تقديم مساعات النقد والقوائم الإنسانية بطريقة أكثر مرونة، وذلك يشمل تحسين الاستهداف وآليات تحديد المستفيدين. سيتطلب ذلك الدعم الفني العمل مع الجهات المانحة للمساعدة في تأمين التمويل للدعم المستدام وبناء القدرات لا سيما مع الحكومات على المستويين الوطني والإقليمي ومع المنظمات غير الحكومية المحلية.

**تؤدي الهيئات الإقليمية مثل مركز التنسيق للوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى (CEPREDENAC) دوراً حرجاً:** بناءً على القدرات الناشئة في أمريكا اللاتينية والكاريبي، تتوفر العديد من الفرص لتعزيز الروابط بين الحماية الاجتماعية ومساعات النقد والقوائم الإنسانية، وإصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية الحالية لاستخدام مساعات النقد والقوائم الإنسانية في أمريكا اللاتينية والكاريبي، أو في نهاية المطاف، لتصبح أنظمة حماية اجتماعية أكثر استجابة للصدمات. يجري اتخاذ عدة تدابير للتأهب بدءاً من خطة دعم الطوارئ والتأهب للطوارئ في جمهورية الدومينيكان وانتهاءً بالتفويضات القانونية بالشفافية والمساءلة المصاحبة لمساعات النقد والقوائم ضمن الحماية الاجتماعية في الهندوراس. استكمالاً لتدابير تعزيز التأهب، ينبغي للحكومات الوطنية أن: (1) تتغلب على التحديات الحالية كالوصول إلى الأشخاص بدون جنسية والأفراد غير الموثقين، و(2) بناء الثقة مع المنظمات غير الحكومية التي تنسق الرسائل الوطنية المتصلة بمساعات النقد والقوائم الإنسانية ومساعات النقد والقوائم المشمولة ضمن الحماية الاجتماعية طويلة الأمد، و(3) مواصلة مواءمة آليات تقديم مساعات النقد والقوائم والاستهداف الوطنية مع نهج المجتمع المدني. وذلك يتطلب بناء علاقات أكثر عمقاً بين مختلف الأطراف الرئيسيين المعنيين بمساعات النقد والقوائم والحماية الاجتماعية. تتوفر كفاءات وخبرات دون إقليمية/ وطنية يمكنها أن تمثل أساساً لإطار عمل التأهب، ومنها على سبيل المثال آليات الاستجابة السريعة التي تدمج مساعات النقد والقوائم الإنسانية ضمن أنظمتها القائمة للحماية الاجتماعية أو آليات إقليمية لدعم تقديم مساعات النقد والقوائم الوطنية وشفافيتها. وتتمتع هيئة مثل مركز التنسيق للوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى (CEPREDENAC) بالقدرة على توليد الإقبال الإقليمي على ربط منظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني لتأهب الحماية الاجتماعية باستخدام مساعات النقد والقوائم الإنسانية.

## الخلاصة

ستستمر الصدمات المناخية والاجتماعية-الاقتصادية والوبائية في التأثير على مشهد الاستجابة للحالات الطارئة في أمريكا اللاتينية والكاريبي، وقد أثبتت هذه الدراسة أن أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية تزداد تأهبًا للاستجابة لتلك الصدمات. لكن تعزيز الاستجابة للصدمة من خلال دمج مساعدات النقد والقوائم الإنسانية في الأنظمة والبرامج الوطنية استعدادًا للصدمة التي لا يمكن تجنبها قد يوفر استجابات أكثر مرونة وفعالية وقدرة على التكيف مع السياقات المعقدة بما يضمن توفير الدعم للفئات السكانية الأكثر هشاشة. وقد سلط الوضع الطارئ الذي فرضته جائحة كوفيد-19 الضوء على تجارب ذات صلة يمكن التعلم منها والبناء عليها في كل من أمريكا الوسطى والمكسيك وجمهورية الدومينيكان، ومن المرجح أن توضح هذه التجارب الطريق قدمًا للمنطقة عمومًا والعالم.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

