الاستعداد للعاصفة

بناء الصلابة في منطقة الكاريبي يشكل مسألة تتعلق بالبقاء

إنجي أوتكر وكريشنا سرينيفازان

من بين الأمور المشتركة بين بلدان منطقة الكاريبي إلى جانب جمالها الساحر هي قابلية تعرضها للكوارث الطبيعية المتكررة والمكلفة. وكثير من بلدان هذه المنطقة تعتبر من أكثر ٢٥ دولة ضعفا من حيث نصيب الفرد من الكوارث أو مساحة الأرض. ويعد إعصار إرما وماريا — وهما إعصاران من الفئة الخامسة ضربا منطقة الكاريبي في سبتمبر ٢٠١٧ — أحدث عاصفتين استوائيتين دمرتا المنطقة، مما تسبب في خسائر كبيرة في الأرواح ودمار واسع النطاق من جزر تركس وكايكوس وحتى دومينيكا.

وتكون التكاليف الاقتصادية والبشرية للكوارث الطبيعية باهظة: فهي تؤثر تأثيرا عميقا على آفاق النمو وتؤدي إلى تآكل احتياطيات المالية العامة. وتتسبب تكاليف إعادة البناء الضخمة في أعقاب الكوارث إلى مزاحمة الموارد الشحيحة التي يمكن تخصيصها للصحة والتعليم والإنفاق الاجتماعي. ولن يؤدي تغير المناخ إلا إلى تكثيف هذه المخاطر. ويمكن أن تعتمد البلدان سياسات لخفض التكاليف البشرية والاقتصادية للكوارث وبناء الصلابة أمام الصدمات في المستقبل من خلال الاستعداد بشكل أفضل والاستجابة بطريقة أكثر فعالية.

درجة عالية من التعرض للمخاطر

وقعت ٥١١ كارثة حول العالم منذ عام ١٩٥٠ في الدول الصغيرة — أي اقتصادات نامية لا يتجاوز عدد سكانها ١,٥ مليون نسمة. ومن بين هذه الكوارث، وقعت ٣٢٤ كارثة في منطقة الكاريبي، التي تتركز فيها نسبة كبيرة من الدول الصغيرة، أودت بحياة ٢٥٠ ألف شخص وأثرت على أكثر من ٢٤ مليون شخص من خلال الإصابة وفقدان المنازل وسبل العيش.

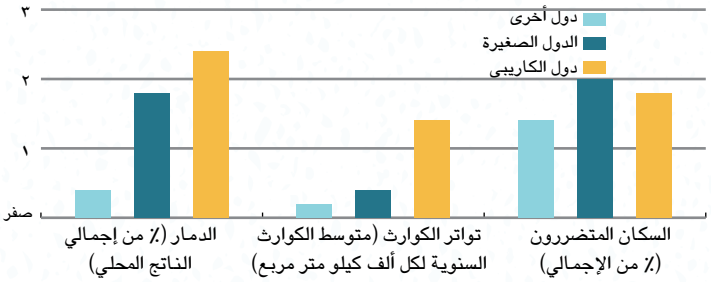
وتعتبر حالة الضعف التي تعاني منها منطقة الكاريبي من خصائص الدول الجزرية الصغيرة، ولكن تعرضت هذه المنطقة في العادة إلى أضرار أكثر من غيرها. فقد كان متوسط نسبة الأضرار المقدرة الناجمة عن الكوارث إلى إجمالي الناتج المحلي أكبر في الدول الصغيرة من نظيره في الدول الكبيرة بمقدار ٤,٥ أضعاف، ولكنه كان أعلى بمقدار ستة أضعاف في حالة بلدان الكاريبي. وبالإضافة إلى ذلك، تزيد احتمالات تعرض المنطقة لكوارث طبيعية بمقدار سبعة أضعاف مقارنة بالدول الكبيرة وبمقدار الضعف مقارنة بالدول الصغيرة الأخرى (راجع الرسم البياني).

والتكلفة الاقتصادية لهذه الكوارث في منطقة الكاريبي كبيرة، إذ تتجاوز ٢٢ مليار دولار (بالقيمة الثابتة للدولار في عام ٢٠٠٩) للفترة الممتدة بين عامي ١٩٥٠ و٢٠١٦، مقابل ٥٨ مليار دولار للكوارث المماثلة على مستوى العالم. وبالنسبة لبعض البلدان، يتجاوز الدمار بكثير حجم الاقتصاد: تشير التقديرات إلى أن إعصار ماريا كلف دومينيكا ٢٢٥٪ من إجمالي ناتجها المحلي، في حين كان الدمار الناجم عن الإعصار في غرينادا عام ٢٠٠٤ قدره ٢٠٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما خلّف احتياجات ضخمة لعملية إعادة البناء التي قد تستغرق سنوات لإنجازها.

ومن المتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى تفاقم هذه المشكلة بجعل هذه الكوارث أكثر تواترا وشدة. وعلى الرغم من أن منطقة الكاريبي تشكل جزءا ضئيلا من انبعاثات غازات الدفيئة على مستوى العالم، فهي معرضة بشكل أكبر وغير متناسب للمخاطر المناخية. ويعيش عدد كبير من سكان المنطقة في مناطق عالية المخاطر ذات بنية تحتية ضعيفة. وبالإضافة إلى ذلك، تعتمد اقتصاداتها اعتمادا كبيرا على قطاعات تتأثر بالطقس، مثل السياحة

درجة عالية من الانكشاف

تحدث الكوارث الطبيعية بشكل أكثر تواترا ومتوسط تكلفتها أعلى في منطقة الكاريبي مقارنة بأي مكان آخر —حتى بالمقارنة مع الدول الصغيرة الأخرى.



المصادر: قاعدة البيانات الدولية للكوارث (EM-DAT)؛ صندوق النقد الدولي، ٢٠١٦؛ «صلابة الدول الصغيرة تجاه مخاطر الكوارث الطبيعية وتغير المناخ – دور صندوق النقد الدولي»؛ وصندوق النقد الدولي، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي؛ والبنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية؛ وحسابات المؤلفين.

والزراعة، في حين أن القدرات والموارد المتاحة لإدارة المخاطر محدودة. وتشكل الحالات المتكررة من الفيضانات، والجفاف، والأعاصير وارتفاع مستوى سطح البحر تهديدا للزراعة والمناطق الساحلية وتزيد مخاطر انعدام الأمن المائي والغذائي. وتشجع الكوارث المتعلقة بالمناخ على الهجرة، على النحو الذي أشارت إليه دراسة مايكل بيرلمان وماكس ستينهاردت الصادرة عام ٢٠١٧ بعنوان «تغير المناخ والكوارث الطبيعية والهجرة — مسح للأدلة التجريبية.» وقد يصبح هذا الأمر شاغلا مهما في مجال السياسات بالنسبة لمنطقة الكاريبي، حيث تشكل هجرة العقول تهديدا خطيرا للنمو.

وتنطوي على الكوارث انعكاسات اقتصادية كبيرة وممتدة تتراوح من فقدان الدخل إلى تدمير رأس المال المادي والبشري والبنية التحتية والممتلكات. وتعطي إعادة البناء دفعة مؤقتة، ولكن يمكن أن تنتشر الآثار غير المباشرة في جميع أرجاء الاقتصاد وتقوض الاستثمار والنمو والأداء الاقتصادي الكلي. كما أنه لا مفر من أن تزداد ديناميكيات الدين سوءا نتيجة لجوء الحكومات إلى الاقتراض لتمويل التعافي وتباطؤ النمو.

ويؤيد هذا الرأي تحليل أجري في ١٢ من بلدان الكاريبي التي تكبدت أعلى تكاليف بسبب الأضرار بالنسبة لإجمالي الناتج المحلي منذ عام ١٩٥٠. وعلى الرغم من أن معظم البلدان شهدت انخفاضا في النمو في العام الذي وقعت فيه الكارثة، فقد تعافت في العام التالي. ولكن زاد عجز المالية العامة في ٧ بلدان من أصل ١٢، وتدهورت الحسابات الجارية، وارتفعت نسب الدين إلى إجمالي الناتج المحلي. وفي بعض البلدان، واصلت الديون الارتفاع، مما يشير إلى أن التعرض للكوارث المتكررة يعطل الجهود الرامية إلى الحفاظ على النمو القوي وتحسين الماليات العامة.

وإذا استطاعت هذه البلدان تقليل الأضرار الناجمة عن الكوارث، فإنها قد تولد مكاسب نمو كبيرة وتجد الطريق الذي يخرجها من فخ الحلقة المفرغة للديون المرتفعة والنمو المنخفض التي وقع فيه العديد منها حاليا.

أوقية من الوقاية

عادة ما يكون الاستعداد للكوارث أكثر فعالية من حيث التكلفة من الاستجابة بعد وقوعها. ويتعين أن تضع المنطقة كأولوية لها تصميم تدابير التكيف التي تقلل احتمالية الكوارث المتعلقة بالمناخ وتكلفتها، وتبني الصلابة أمام الصدمات في المستقبل. وبالنسبة لمنطقة كثيرة التعرض للكوارث، فإن بناء الصلابة لا يمثل خيارا بل مسألة تتعلق بالبقاء.

وتتمثل نقطة البداية في تقييم احتمالية تحقق مخاطر الكوارث وتغير المناخ وأثرها المحتمل. فإذا ارتئي أن هذه المخاطر عالية، يمكن أن يدمجها صناع السياسات بشكل صريح في أطر السياسات وأن يضعوا خططا لإدارة التعرض لها. ومن شأن إطلاق حملات إعلامية لرفع الوعي، ووضع نظم للإنذار المبكر، والاستثمار في البنية التحتية الصلبة أمام الكوارث، وإنفاذ قواعد استخدام الأراضي وتقسيمها للحد من إزالة الغابات وتعرض المناطق الساحلية للمخاطر، وضمان معايير ملائمة للبناء أن تقطع شوطا طويلا نحو الحد من المخاطر.

غير أنه لا يمكن تجنب المخاطر بشكل دائم، وفي هذه الحالات، ينبغي أن تستثمر البلدان في سبل تخفف فيها أثر الكوارث، بما في ذلك ما يلي:

- التأمين الذاتي عن طريق بناء احتياطيات وقائية للمالية العامة يمكن أن يحمي البلد في الأيام الصعبة عندما يحتاج إلى تمويل صغير ولكن لا يمكن التنبؤ به. ويساعد بناء الاحتياطيات الوقائية في السنوات التي لا تقع فيها كوارث الحكومات على تعويض الآثار السلبية عندما تقع. ويمكن أن توفر القواعد المالية الانضباط اللازم للحفاظ على الاحتياطيات الوقائية وأن توجه السياسات. وتقوم العديد من دول منطقة الكاريبي بوضع أطر للتأمين الذاتي بشكل منهجي.
- أدوات التأمين والتحوط تتيح للقطاعين العام والخاص تجميع المخاطر للكوارث المعتدلة، التي تكون تكاليف الاحتياطيات الوقائية الكبيرة الخاصة بها من خلال التأمين الذاتي مرتفعة جدا. وهي تساعد على حماية الحكومات من العبء الاقتصادي للكوارث وتعزز قدرتها على الاستجابة وتحد الضغوط الواقعة على الموارد العامة لتغطية الخسائر الخاصة. وتدعو هذه الأدوات إلى بناء أسواق مالية أكثر عمقا وتطورا تيسر تجميع المخاطر، وتوسع نطاق سوق التأمين، وتتيح إمكانية الحصول على التمويل لمشروعات البنية التحتية التي تبني الصلابة.
- الأدوات المبتكرة لتقاسم المخاطر توفر للحكومات دعما إضافيا في إدارة مخاطر الكوارث. فيحدد التأمين القائم على المعلمات المدفوعات على أساس طبيعة الكارثة ويتجاهل تقييم الخسائر في الموقع، مما يتيح إغاثة سريعة. ويتيح تجميع المخاطر للبلدان تقاسم التكلفة العالية للتأمين في الأسواق النامية. ومن الأمثلة على ذلك تسهيل التأمين ضد مخاطر الكوارث في منطقة الكاريبي التابع للبنك الدولي — وهو صندوق إقليمي يسمح للحكومات بأن تحد الأثر المالي للكوارث الطبيعية

عن طريق توفير سيولة سريعة عند وقوع كارثة كبرى. وتعتبر سندات الكوارث أداة أخرى لتقاسم المخاطر حيث تنقل المخاطر إلى الأسواق مقابل مدفوعات منتظمة كبيرة (قسائم) وتسمح لجهة الإصدار بعدم سداد المبلغ الأصلي في حالة وقوع كارثة كبرى.

- خطوط الائتمان الطارئة مع الدائنين الثنائيين ومتعددي الأطراف والتجاريين تضع التمويل قبل وقوع الكوارث، مما يحد من حالات عدم اليقين إزاء التمويل. ويتيح خيار السحب في حالات الكوارث للبنك الدولي — وهو خط ائتمان يمكن السحب منه بعد إعلان حالة طوارئ بسبب كارثة طبيعية — للبلدان متوسطة الدخل إمكانية الحصول الفوري على أموال عندما تكون السيولة شحيحة. واستخدم العديد من بلدان أمريكا اللاتينية هذه الأداة، ولكنها لم تُستخدم حتى الآن في منطقة الكاريبي، ويرجع ذلك في جزء منه إلى تكلفتها والوصم بالعار المرتبط بالاقتراض.

الاستعداد للأسوأ

ينبغي أن يقلل الاستعداد الأفضل من حاجة البلدان إلى تمويل تكاليف إعادة البناء بعد الكوارث. إلا أن التجربة تشير إلى أنه على الرغم من المنافع الواضحة للاستعداد، فإن البلدان دائما ما لا تستثمر بما فيه الكفاية في الحد من المخاطر والوقاية منها.

ولكن ما السبب في ذلك؟ فهناك العديد من العوامل التي قد يكون لها دور في ذلك. أولا، إمكانية الحصول على الأموال للاستعداد لكارثة محدودة، نظرا لمعايير الأهلية والصرف المعقدة، وفجوات المعلومات، وعدم وجود خطط متسقة للحصول على الأموال بسبب صعوبة تصميمها في بيئة منخفضة القدرات.

وثانيا، لا تزال تغطية التأمين منخفضة، نظرا لارتفاع التكلفة، أو الأسواق المالية الضحلة، أو المنافسة المحدودة، أو عندما تكون كارثة معينة غير مشمولة في عقد التأمين. ففي بليز وغرينادا، على سبيل المثال، لم يغط التأمين سوى ٤,٥٪ من الأضرار الكلية لكارثة كبيرة وقعت في الفترة الأخيرة.

وثالثا، على الرغم من أن الكثير من دول الكاريبي تشترك في تسهيل التأمين ضد مخاطر الكوارث في منطقة الكاريبي، فقد كانت المدفوعات صغيرة مقارنة بالتكاليف، لأن البلدان لا تستطيع تحمل سداد تكاليف تغطية التأمين المرتفعة. ومن شأن تجميع المخاطر لإدراج دول صغيرة أخرى من جميع أنحاء العالم أن يقلل أقساط التأمين، مما يعكس انخفاض مخاطر أن تتعرض جميع البلدان لنفس الصدمة. ويعتبر سوق سندات الكوارث الخاص بالكوارث الكبيرة جدا صغيرا وضحلا، مما يجعل سندات الكوارث مكلفة جدا لبلد واحد. وعلى الرغم من أن العديد من دول الكاريبي تنشئ صناديق طوارئ، يتعين أن تراعي حكومات أخرى هذه المخاطر عند صياغة السياسات.

وعندما لا يمكن تفادي المخاطر أو تخفيف أثرها بتكلفة معقولة، قد يكون الاعتماد على الاقتراض أو المعونة الخارجية أو تسهيلات تمويل الكوارث من المؤسسات المالية الدولية الملاذ الوحيد. وتأتي هذه الخيارات بتحدياتها، ويرجع ذلك لعدة أسباب ليس أقلها أن معظم بلدان الكاريبي وصلت إلى مركز البلدان متوسطة أو مرتفعة الدخل وأصبحت غير مؤهلة للحصول على تمويل بأسعار فائدة تيسيرية بموجب معايير الأهلية الحالية. وبالإضافة

دائما ما لا تستثمر البلدان بما فيه الكفاية في الحد من المخاطر والوقاية منها.

إلى ذلك، عادة ما تكون حدود تسهيلات التمويل منخفضة مقارنة بالأضرار الضخمة المتكبدة.

ومن الممكن أن يُحدث المجتمع الدولي فرقا عن طريق مساعدة صناع السياسات في المنطقة على تنمية القدرات اللازمة لإدارة المخاطر. ويمكن أن تركز المشورة على تصميم نظم لتقييم مخاطر الكوارث وتغير المناخ؛ وتطوير أسواق معقولة السعر للتأمين والتحوط؛ وتحسين إمكانية الحصول على التمويل من أجل الاستعداد؛ وتعزيز الاقتصادات وتنويعها حتى يتسنى لها امتصاص الأثر الاقتصادي للكوارث بطريقة أفضل.

ومن شأن تعزيز تسهيل التأمين ضد مخاطر الكوارث في منطقة الكاريبي لتوسيع قاعدة رأس ماله وعضويته، فضلا عن خفض أقساط التأمين أن يساعد على توسيع نطاق تغطية التأمين. ويمكن أن تقلل هذه الأداة أيضا أقساط التأمين للبلدان التي تبذل جهودا متضافرة للاستعداد قبل وقوع الكارثة.

وينبغي أن يساعد تمويل الكوارث البلدان على الحد من مواطن الضعف أمام المخاطر وبناء الصلابة أمام الصدمات في الوقت الذي يتم فيه مكافأة الجهود المبذولة للاستعداد والحد من المخاطر. وهناك حاجة إلى التفكير المبتكر لضمان أن يحقق هذا التمويل منافع قصيرة وطويلة الأجل على حد سواء، وألا يؤدي إلى تفاقم دورة الديون المرتفعة والنمو المنخفض في المنطقة. FD

إنجي أوتكر رئيسة قسم **وكريشنا سرينيفازان** نائب مدير إدارة نصف الكرة الغربي في صندوق النقد الدولي.

يستند هذا المقال إلى كتاب صادر في عام ٢٠١٧ بعنوان إطلاق عنان النمو وتعزيز الصلابة في منطقة الكاريبي من تأليف تريفور آلين، وإنجي أوتكر، وأوما راماكريشنان، وكريشنا سرينيفازان.