نظم إدارة الكوارث الطبيعية والحد منها في البلدان الإفريقية

د. مصطفي خواص

أستاذ محاضر بالمدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية بالجزائر

تبحث هذه الدراسة في الآليات الإفريقية الإقليمية والوطنية في الاستجابة للكوارث الطبيعية، ويظهر أن أكثر الكوارث تكراراً في البلدان الإفريقية هي الجفاف في مناطق والفيضانات والأوبئة في مناطق أخرى. ومهما كان عليه الحال فإن الكوارث التي تعرفها إفريقيا هي أقل من بعض مناطق العالم الأخرى، لكن الإشكال هو أن عملية الحد من الكوارث صعبة جداً، وبخاصة تلك المتعلقة بالمناخ، ولذا يقتصر عمل تلك البلدان على الاستعداد للمواجهة.

لا يمكن للبلدان الإفريقية أن تعمل بمفردها في الاستجابة والحد من الكوارث، فالأمر يتطلب تعاوناً إقليمياً وعالمياً، وكذا يحتاج إلى تدخل من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، لكن يبقى المؤثر الكبير في إدارة الكوارث هو درجة الحوكمة التي تعرفها الدولة، حيث تتحكم جوانب مختلفة في عملية الاستجابة للكوارث، والبلاد التي تعاني من سوء إدارة أو تخلف في التنمية لا يمكنها أن تواجه بفعالية الكوارث الطبيعية، وهذا هو حال الكثير من البلدان الإفريقية.

يظهر جلياً أن الكوارث في تصاعد مستمر، من حيث النوع والحجم، ... أدى هذا إلى انخفاضٍ حادٍّ في حجم الأراضي الإفريقية الصالحة للزراعة، والاحتمال الأكبر أنه سيؤدي إلى تداعيات خطيرة

١ - مقدمة :

شهد العالم نمواً كبيراً في عدد الكوارث الطبيعية، وترتب على ذلك ارتفاع في الخسائر المادية والبشرية التي تسببها هذه الكوارث، وفي العقدين الأخيرين ارتبطت أغلب الكوارث الطبيعية بالتغير المناخي، واحتلت الفيضانات والأعاصير الصدارة في العشرين سنة الأخيرة من بين كل الكوارث الأخرى، وحسب مركز البحوث حول وبائيات الكوارث CRED؛ فإن نصف الكوارث كانت فيضانات، وحوالي ثلث الكوارث كانت أعاصير.

تضرب إفريقيا كل عام العشرات من الكوارث عبر أركان القارة الأربعة، لكنها لا تأخذ الاهتمام الكافي بسبب قوة الكوارث التي تحدث في آسيا وأمريكا الشمالية، والتي عادةً تكون أكثر فتكاً وتأثيراً على السكان. لكن بسبب التغير المناخي السريع، وزيادة النمو السكاني الذي يرافقه تراجع قدرات البلدان الإفريقية في تنمية كل المناطق، يزيد تأثير هذه الكوارث الطبيعية، والتي لا تأخذ نوعاً واحداً بل تختلف حسب اختلاف جغرافيا القارة.

تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة عن جملة من الأسئلة المترابطة بعضها مع بعضها الآخر، يدور السؤال الأساسي حول: هل البلدان الإفريقية لديها القدرات اللازمة للاستجابة للكوارث الطبيعية؟ وهل الاستجابة الأكثر نجاعة هي الفردية أو الجماعية؟ كما تبحث كذلك في نوع الكوارث الأكثر تكراراً في البلدان الإفريقية، إذ إن اختلاف الكوارث يؤدي حتماً إلى اختلاف في الاستجابة. والإجابة عن هذه الأسئلة يحيلنا حتماً إلى سؤالٍ آخر، وهو كيف يمكن لهذه البلدان أن تنجح في مواجهة الكوارث وهي أمر طارئ في غالب الأحيان؛ في حين أن أغلبها فشل حتى في معالجة المشكلات المعروفة والمستقرة في المجتمع؟ مما يحتم البحث في كفاءة هذه الحكومات وقدرتها على بلورة سياسات عامة ناجعة في مواجهة الكوارث وتداعياتها، لكن ليس بمعزل عن قدرتها في إدارة الشأن العام ككل.

تشهد البلدان الإفريقية تصاعداً في عدد الكوارث الطبيعية، واختلافاً شديداً في نوعها، حسب المكان الجغرافي لكل بلد، هذا حتّم على كل بلد أن يفكر بجدية في تبنّي سياسات وإستراتيجيات معيّنة لمواجهة هذه الكوارث، التي يتكرر بعضها بصفةٍ دورية، بل ويأخذ طابعاً موسمياً.

تنطلق الدراسة من فرضيةٍ أساسية مفادها: أنه كلما كانت الحكومات الإفريقية أكثر كفاءة،

وأفضل من حيث تطبيق المعايير العالمية للاستجابة للكوارث، نجحت في الوقاية من الكوارث ومواجهة تداعياتها بفعالية، إذ إن مشكلة الحكومات الإفريقية الأساسية تتمثل في قلة الكفاءة من جهة، والاختلاف الكبير بين الخطاب والواقع فيما يتعلق بتنفيذ المعايير العالمية في الاستجابة القَبْلية والبعدية للكوارث، لذلك بغض النظر عن طبيعة الحكومة يبقى المتغير المستقل هو «الكفاءة»، خاصةً في بلدان تعاني من نقص الموارد المالية؛ مما يجعل التقيد بالمعايير العالمية أمراً مكلفاً لهذه البلدان.

وجود السياسات لا يعني غالباً أنه تم التحكم في الكوارث الطبيعية أو تقليل تداعياتها الاقتصادية والاجتماعية، بل الأمر يتخطى ذلك إلى البحث في جدية وكفاءة هذه السياسات التي تتجسد عادةً في نُظم وآليات في الميدان، لذلك فإن هذه الورقة تهدف إلى البحث في وجود نُظم إفريقية لإدارة الكوارث الطبيعية، والأهم هو البحث في درجة كفاءتها في الواقع، سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي أو حتى القاري، وهنا يستلزم الأمر تسليط الضوء على الدور الذي يؤديه الاتحاد الإفريقي في نُظم الاستجابة للكوارث الطبيعية في القارة، وكذلك درجة تطابق ذلك مع المعايير والأطر العالمية.

٢- مفهوم الكوارث الطبيعية:

شهد العالم في الفترة الممتدة من ٢٠٠٠م إلى ٢٠١٩م، حوالي ٧٣٤٨ حدثاً كارثياً، أودى بحياة ١,٢٣ مليون شخص عبر العالم، وأثّر في ٤,٢ مليارات شخص، وكلّف ما يقرب من ٢,٩٧ تريليون دولار أمريكي من الخسائر الاقتصادية، وهذه زيادة حادة عن العشرين سنة الماضية، إذ ما بين عامَي ١٩٨٠م و ١٩٩٩م كانت هناك ٤٢١٢ كارثة طبيعية في جميع أنحاء العالم، حصدت أرواح ما يقرب من ١,١٩ مليون شخص، وأثّرت في ٣,٢٥ مليارات شخص، مما أدى إلى خسائر اقتصادية تُقدّر بنحو ١,٦٣ تريليون دولار أمريكي. ويُرجع الكثيرون هذا الارتفاع إلى زيادة الكوارث المتعلقة بالمناخ، بما في ذلك الظواهر المناخية المتطرفة: من ٣٦٥٦ حدثاً متعلقاً بالمناخ (١٩٨٠-١٩٩٩م)؛ إلى ٦٦٨١ كارثة مرتبطة بالمناخ في الفترة (٢٠٠٠-٢٠١٩م)[١].

يعتبر مركز الأبحاث حول وبائيات الكوارث CRED التابع لجامعة لوفان الكاثوليكية[٢]: **أن الكارثة لكي تُعتبر كذلك يجب أن يتوفر فيها على الأقل واحد من العناصر الآتية:**

أولاً: تسجيل عشر وفيات أو أكثر.

ثانياً: أن يتضرر ١٠٠ شخص أو أكثر.

ثالثاً: إعلان حالة الطوارئ في البلد المعني.

رابعاً: أن يتم طلب المساعدة الدولية.

حصول أحد أو كل هذه العناصر يعني أننا أمام حالة كارثة، وعليه يمكن ضم ما يحصل إلى قاعدة البيانات التي يسيّرها هذا المركز، والتي تعتبر أكبر قاعدة بيانات للكوارث في العالم، وتتضمن تفاصيل أخرى حول الكارثة.

يعرّف الباحثون الكارثة بأنها: «حدث مفاجئ، توقيته غير متوقع، ونتائجه مدمرة»، أو هي أحداث تسبب أضراراً يصعب للمجتمعات المحلية أن تتعافى منها دون مساعدة خارجية[٣].

تأتي الكوارث بأخطار مختلفة، يتعاظم الخطر عندما تكون هناك قابلية للتضرر عالية،

(١) Center for Research on the Epidemiology of Disasters CRED, UNDRR, Human Cost of Disasters an Overview of the last 20 years 2000-2019. p.6.

(٢) Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED. https://www.emdat.be/explanatory-notes

(٣) غسان الكحلوت، العمل الإنساني: الواقع والتحديات (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٢٠٢٠)، ص (٢٥-٢٦).

أي عندما تكون هناك ظروف قد تزيد من إمكانية أو من شـــدة تعرض البلد أو الجماعة البشـــرية لأثر المخاطر الناتجة عن الكوارث. يعتبر خطر كل «حـــدث أو ظاهرة مادية أو نشـــاط بشـــري يمكن أن يكون مضراً، وأن يؤدي إلى خسائر في الأرواح أو إلى الإصابة بجروح، أو إلحاق الضرر بالممتلكات، أو إلى اختلال النشاط الاقتصادي أو الاجتماعي أو إلى تدهور البيئة»[1].

الكوارث والأخطار الطبيعية والبشرية:

	الأخطار الطبيعية	الأخطار البشرية	أخطار ثانوية غير منتشرة
الأخطار المناخية	الأعاصير المدارية. البرق. الأمطار الغزيرة.		- الفيضانات في الأنهار أو الشواطئ. - الحرائق. - تحرك الكتل الضخمة.
الهيدرولوجية (بسبب الأمطار الغزيرة)	الطوفان المفاجئ. - الانزلاقات الأرضية/ الرماد والحمم البركانية/ تشكل السدود الجليدية على الأنهار. التسونامي.	- تعطيل البنى التحتية الهيدرولوجية (السدود، الحواجز، الخزانات، أنظمة الصرف). - عجز حماية السواحل (حواجز الأمواج)	- الأمراض الوبائية. - التلوث.
الأخطار البركانية	تدفق الحمم البركانية. سقوط الرماد والصخور. الغازات.	- بسبب التعدين (كبراكين الطين).	- الانهيارات. - الانزلاقات. - التسونامي. - الحرائق.
الأخطار الزلزالية	الفوالق. الاهتزازات الأرضية البسيطة. حركة الطبقات الأرضية والتسبيل الناتج عن إعادة التشكيل المستمرة لطبقات الأرض (تشكل الطيات مثلا).	- تحرك الكتل الأرضية الناتج عن بناء السدود والبحيرات الصناعية الضخمة. - الانفجارات الناتجة عن نشاطات التعدين أو النشاطات الذرية.	- حركة الكتل الأرضية. - الحرائق. - الفيضان.
تحرك الكتل الضخمة (الثلج والجليد والصخور التربية والأوحال...)	الشلالات. الانهيارات الأرضية المفاجئة. الانزلاقات. التدفق.	- أكوام النفايات والأنقاض الناتجة عن التعدين غير المستقر أو مخلفات البناء.	

المصدر: اليونيسكو وآخرون، إدارة مخاطر الكوارث للتراث العالمي، جنيف، يوليو ٢٠١٦م، ص (٩-١٠). https://whc.unesco.org/document/142411

إن الحـــد أو إنهاء الكوارث أمرٌ صعب جداً، وأحيانـــاً يكون مســـتحيلاً، لذا تعمـــل البلدان والمجتمعات علـــى امتلاك القدرة على مواجهة الكوارث، والتـــي تعني: «قدرة منظومة أو تجمع عمراني أو مجتمع معرض للأخطار على مقاومة آثار الأخطار وامتصاصها واستيعابها والتعافي منها، في الوقت المناســـب وبالأسلوب الفعال، بطـــرق منها حفـــظ وترميم منشـــآته ووظائفه الأساســـية»، قد تشـــمل هذه القـــدرة: البنية التحتية، والمؤسســـات، والمعرفـــة، والمهارات البشـــرية، والســـمات الجماعية مثل العلاقات الاجتماعيـــة والقيـــادة والإدارة، وهي امتلاك المجموعـــة البشـــرية أو البلـــد بصفـــة عامة القدرة علـــى التكيف مع الأخطار، والقدرة على تقييم الأخطار، والقدرة علـــى تطوير وتحديث الإمكانيات المختلفة لمواجهة الأخطار[2].

عادةً ما يرتبط حصول الكارثة بمفهوم إدارة الكـــوارث، والتي تعتبر جملة الإجـــراءات التي تُتخذ قبل أو أثناء أو بعد الكارثة، ويكون هدفها الحد من تداعيات الكارثـــة، أو محاولة منعها، وتكون متعـــددة من حيث الفاعلين، ومتنوعة من حيث السياســـات. الإدارة الناجحة للكوارث هي

(١) الأمـم المتحدة، التأهب للكوارث تحقيقاً للاستجابة الفعـالـة، مجـموعـة الإرشـــادات والـمـؤشـرات لتنفيذ الأولـوية الخامسة من إطـار عمل هيوغو (٠٨-٦٠٩٢٤)، جنيف، ٢٠٠٨م، صـ٤. https://www.unisdr.org/files/2909_0860924giparabic.pdf

(٢) UNDRR, Terminology, Capacity, (https://www.(undrr.org/terminology/capacity

التي تسـتبق تقييم المخاطر وتحاول صدها، أو التأهب لمواجهتها، لكن يمكن أن تحدث الكارثة ولا يمكن صدها، هنا تكون الاسـتجابة لحالات الطوارئ التي تحدثهـا الكارثة أهم عنصر في الإدارة، وفي مرحلة أخرى يكون تقييم الأضرار، ومعالجتها، ووضع خطط للتعافي منها بشـكل سـريع وفعال. ثم تبدأ الدورة من جديد بتقييم المخاطر وتحديدها والاستعداد لصدها أو منع حدوثها إن كان ذلك ممكناً.

دورة إدارة الكوارث[1]:

٣- الاستجابة للكوارث الطبيعية على المستوى العالمي:

إن البلـدان الإفريقيـة ليسـت بمعزل عن العالـم، لذلك فهـي تتبنى عـادةً كل الخطط والبرامج التي تتم بلورتها على المستوى العالمي والدولـي، وفيما يخـص الكـوارث الطبيعية ومخاطرها فإن الاهتمام العالمي بها كان قد بدأ منذ عقود، وقد تم وضع عدد معتبر من الخطط والإسـتراتيجيات للحد من الكـوارث الطبيعية والقدرة على الاستجابة لما يحدث منها.

جاء إطـار عمـل هيوغـو ٢٠٠٥-٢٠١٥م HFA بهـدف إحـداث تخفيـض كبيـر في الخسـائر الناجمة عن الكـوارث، في الأرواح والممتلكات الاجتماعيـة والاقتصادية والبيئية للبلـدان والمجتمعات، ولتحقيـق هذا الهدف سعت الأمم المتحدة عبر إسـتراتيجيتها للحد من مخاطر الكـوارث، إلى دمج آليات الحد من المخاطر ضمن سياسات التنمية المستدامة في كل بلد، والعمل على تطوير المؤسسات والآليات والمهـارات البشـرية من أجل بنـاء القدرات علـى مواجهة المخاطر الناتجـة عن الكوارث، والاسـتعداد لحالات الطوارئ وتسـطير برامج الاستجابة للمخاطر والتعافي منها، ويتم كل هذا ليس من طرف الدول فرادى؛ بل عبر إشـراك المنظمات والمؤسسات الإقليمية والدولية[2].

وقد كانت أهداف التنمية السـبعة عشـر (٢٠٣٠) للأمـم المتحدة قد حثت على مواجهة الكوارث الطبيعية، لأنهـا تؤثر بقوة في تحقيق هـذه الأهداف، وعلى رأسـها نوعيـة العيش والصحة والممتلـكات. تتضمن أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر روابط قوية بين الرفه الاجتماعـي والبيئـة، لكن حـدوث الأعاصير وغيرها من الكوارث يضيع المكاسـب التي يتم تحقيقها في التنمية المستدامة، مما يمنع تحقيق أجندة ٢٠٣٠، وبسبب هذه الكوارث لاحظت قمة نيويورك في سـبتمبر ٢٠١٩م لأهداف التنمية المسـتدامة: أن معظم البلدان الأقل نمواً كانت غير قادرة على بلوغ الأهداف التي كان يجب أن

(١) اليونيسكو وآخرون، إدارة مخاطر الكوارث للتراث العالمي، يونيو ٢٠١٦م، ص١٣.
https://whc.unesco.org/document/142411

(٢) الاستراتيجية الدولية للأمم المتحدة للحد من الكوارث ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية: التأهب للكوارث لتحقيق استجابة فعالة، مجموعة الإرشـادات والمـؤشـرات لتنفيذ الأولـويـة الخامسة في إطـار عمل هيوغو، جنيف، سويسرا، ص (٥٠-٥١). https://bit.ly/3p63G6h

تصل لها في ٢٠٢٠م[١].

مع بداية ٢٠١٥م بدأت الجهود العالمية تتجمع في إطار متكامل وموحد، وظهر على إثر ذلك اتفاق أممي آخر، وهو ساري المفعول إلى غاية اليوم، تحت مسمى «إطار عمل سنداي للحد من مخاطر الكوارث SFDRR»، نسبةً للمدينة اليابانية التي عُقد فيها اللقاء عام ٢٠١٥م، جاء هذا الإطار بعد دراسة تقييمية لإطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥م.

الأولويات الكبرى لهذا الإطار الجديد تتمثل في:

- فهم مخاطر الكوارث.
- تعزيز سبل إدارة مخاطر الكوارث من أجل تحسين التصدي لها.
- الاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث من أجل تعزيز القدرة على التحمل.
- تحسين مستوى الاستعداد من أجل التصدي للكوارث بفعالية وإعادة البناء على نحوٍ أفضل. يسعى إطار سنداي في عام ٢٠٣٠م إلى امتلاك كل الدول لأنظمة إنذار مبكر، من أجل غاية نهائية، هي منع نشوء مخاطر الكوارث والحد من المخاطر القائمة[٢].

حُدّد الهدف (هـ) من إطار سنداي عام ٢٠٢٠م باعتباره العام الذي ستسن فيه البلدان خططاً وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث، **لكن بحلول أبريل ٢٠٢٠م، ومن بين ٨٥ دولةً قدّمت تقارير بموجب إطار سنداي، كان هناك:**

- ستة بلدان فقط؛ كانت إستراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث الخاصة بها متوافقة تماماً مع الإطار.
- في حين أن ٣٤ دولةً كانت إستراتيجياتها متوافقة من ٧٥٪ إلى ٩٩٪.
- عدد كبير من البلدان (١٨ على الأقل)- لا يزال لديها إستراتيجيات للحد من مخاطر الكوارث- نسبة توافقها مع إطار سنداي لا تتجاوز ٥٠٪[٣].

من أجل تحقيق الأهداف الأممية المسطرة إلى غاية ٢٠٣٠م؛ جاء ما يُعرف بالإطار الشامل لتقييم المخاطر The Global Risk Assessment Framework-GRAF، وهو تجمع للخبراء والمنظمات المختصة بتقييم المخاطر والاستجابة للكوارث، هدفه تقييم تقدّم البلدان في تنفيذ إطار سنداي، وتقييم المخاطر الأخرى التي يمكن أن تمس بلدان العالم، والتي أصبحت متشابكة ومتداخلة جداً، ويستحيل الرد عليها بصفة منفردة، خاصةً من بلدان فقيرة مثل البلدان الإفريقية التي فشل معظمها لحد الآن في تحقيق أهداف التنمية المستدامة التي سطرتها الأمم المتحدة[٤].

٤- الكوارث الطبيعية في السياق الإفريقي:

شهدت إفريقيا ما بين ٢٠٠٠-٢٠١٩م حوالي ١١٩٢ كارثة، منها ٧٦٣ فيضاناً. الجفاف، وهو الظاهرة التي تضرب إفريقيا، وشرق إفريقيا

(١) D. Chikodzi and G. Nhamo, "Linking the Impacts of Tropical Cyclones to the Sustainable Development Goals", in Godwell Nhamo and David Chikodzi (Eds), Cyclones in Southern Africa Volume 3: Implications for the Sustainable Development Goals (Switzerland: Springer, 2021), p.5.

(٢) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠م، جنيف، سويسرا، ٢٠١٥م، ص١٤. https://www.unisdr.org/files/43291_arabicsendaiframeworkfordisasterris.pdf

(٣) D. Chikodzi and G. Nhamo, Op.cit, p.6.

(٤) The Global Risk Assessment Framework, Concept Note, May 2019. https://www.preventionweb.net/files/61909_grafnewdraftconceptnote.pdf

بصفــة خاصة، أكثر من غيرهــا من القارات (من بيــن ١٣٤ حادث جفاف كان ٧٠ حادثاً في شــرق القــارة الإفريقية)، يصيب إفريقيا حوالي ٤٠٪ من حجم الجفاف الذي يصيــب العالم. أثرت حالات التوقف المتتالية للأمطار الموســمية في شــرق إفريقيا في عام ٢٠٠٥م فــي ١٠ دول، وما يقارب ١٦,٧ مليون شــخص. في عامَي ٢٠١٦م و ٢٠١٧م تســببت الظروف الناجمة عن ظاهرة النينيو في حدوث جفاف آخر في شــرق إفريقيا، مما أثر في أكثر من ٢٠ مليون شخص، ١٠,٢ ملايين منهم في إثيوبيا وحدها. في المجموع ســجل EM-DAT تأثر حوالي ١,٤ مليار شخص بالجفاف، في الفترة الممتدة من ٢٠٠٠-٢٠١٩م، ما جعل الجفاف ثاني أكثــر أنواع الكــوارث تأثيراً، علــى الرغم من أن الجفاف لا يمثل إلا ٥٪ فقط من جميع الكوارث[١].

أكبر ١٠ دول حسب إجمالي عدد الوفيات الناجمة عن الكوارث (٢٠٠٠-٢٠١٩م)[٢]:

الدولة	عدد الوفيات
الصومال	٢٠,٧٣٩
الجزائر	٣,٧٧٧
موزمبيق	٢,٢٩١
نيجيريا	١,٦٩٦
مدغشقر	١,٦٤٤
إثيوبيا	١,٦٣٩
كينيا	١,٥٧٢
سيراليون	١,٢٨٩
الكونغو الديمقراطي	١,٠٧٢
مالاوي	٩٨٥

(١) CRED, UNDRR, Human Cost of Disasters 2000-2019, an Overview of the last 20 years. p.10-18. https://www.undrr.org/media/48008/download

(٢) https://cred.be/sites/default/files/CredCrunch56.pdf

تتعرض القارة الإفريقية إلى جملة من الكوارث الطبيعيــة، منها علــى وجه الخصــوص كوارث جيولوجية مائية، وكوارث مناخية بيولوجية. الأولى مثل البراكين والزلازل وموجات التســونامي، وهي كوارث غير متكررة إذا ما قارنّها مع مناطق أخرى من العالم مثل قارة آسيا. تُعد الكوارث الأكثر تكراراً وتدميراً في القارة هي الكوارث المائية والمناخية مثل الفيضانات والأعاصير والعواصف والحرائق، وبخاصــة الجفاف. أما الكوارث البيولوجية الأكثر تفشياً فهي الأوبئة والأمراض المختلفة التي تضرب مناطق مختلفة من القارة بين الحين والآخر[٣].

علــى الرغم من كل هذا تظهــر دولة إفريقية واحدة ضمن أول عشر دول يتأثر سكانها بالكوارث، حيث جاءت سبع دول من آسيا، والولايات المتحدة الأمريكيــة والبرازيل من أمريــكا، وإثيوبيا فقط من إفريقيا. كما ســجلت القارة الإفريقية خسائر بحوالي ٢٧ مليار دولار في العشرين سنة الأخيرة، وهي أقــل بكثير من باقي قارات العالم، وتصدرت الخســائر كل مــن قارتَي أمريكا وآســيا بحوالي ١٣٢٠، و١,٢٦٠ مليار دولار على التوالي[٤].

إن تفكير ساســة الاتحــاد الإفريقي/ منظمة الوحدة الإفريقية في مواجهــة الكوارث الطبيعية والحــد منها، بدأ منذ عقود وليس في الســنوات الأخيــرة فقط، فقــد اعتمد المجلــس الوزاري لمنظمة الوحدة الإفريقية إستراتيجية وخطة عمل يوكوهاما في تموز عام ١٩٩٤م، بوصفها أساســاً

(٣) بابافيمي أديسينا باديجو، مشروع دراسة حول طرائق تشغيل الوكالة الإنسانية الإفريقية، مقدم إلى إدارة الشؤون السياسية، مفوضية الاتحاد الإفريقي، أكتوبر، ٢٠٢١. ص. ١٥.

(٤) Centre for Research on the Epidemiology of Disasters-CRED and UN Office for Disaster Risk Reduction-UNDRR, Human Cost of Disasters: An overview of the last 20 years 2000-2019, pp.20, 25.

موحداً للتقدم في الاستجابة والحد من مخاطر الكوارث في القارة.

أشارت أجندة ٢٠٦٣، وهي الوثيقة المرجعية لإستراتيجية تحقيق التنمية المستدامة لصالح الأفارقة، إلى شدة الهشاشة التي تتصف بها البلدان الإفريقية فيما يخص التغير المناخي، والتي على الرغم من أنها لم تشارك في التلوث البيئي لكنها تتحمل تبعات ذلك، ولذا يجب التفكير في خطة إفريقية موحدة وواضحة للوصول إلى تنمية مستدامة، وتفادي الكوارث الطبيعية التي ستنجم عن تغير المناخ[١].

الكوارث التي أثرت في أكبر عدد من السكان حسب الدولة (٢٠٠٠-٢٠١٩)[٢]:

لا تؤثر الكوارث الطبيعة المذكورة سابقاً على أرواح الناس ومصادر رزقهم، بشكل مباشر فقط، بل يمتد تأثيرها بعيداً في الزمان والمكان، تشير دراسة قامت بقياس تأثير الكوارث على حجم الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أن لها تأثيراً واضحاً في انخفاض الاستثمارات المباشرة، وفقدان البلدان التي تشهد هذه الحوادث لجاذبيتها لرؤوس الأموال، مما يفاقم المشكلات الموجودة أصلاً[٣].

كما أنشأت المنظمات الإقليمية الإفريقية وكالات إقليمية ودون إقليمية تسهّل تبادل المعلومات وبناء القدرات المتعلقة، وقد كان القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي قد نص صراحة على: «حماية البيئة والعمل الإنساني، والاستجابة للكوارث الطبيعية والحد منها»[٤]، على أن يقوم المجلس التنفيذي للاتحاد بمهمة التنسيق واتخاذ القرارات حول السياسات في المجالات ذات الاهتمام المشترك للدول الأعضاء.

كما صدر إعلان ياوندي في ٢٣ جويلية (يوليو) ٢٠١٥م من أجل الطلب من البلدان الإفريقية وحثها على إدماج إطار سنداي في النظم الإفريقية للاستجابة والحد من الكوارث[٥].

في التقييم ما قبل الأخير لتنفيذ إطار سنداي على المستوى الإفريقي (٢٠١٨)؛ لاحظ المراقبون أن هناك إشكالاً كبيراً يتعلق بتجميع البيانات، وهو غياب القدرات الفنية والتقنية، ولذلك طلب من المنظمات الإقليمية أن تساهم بجهدٍ أكبر

(١) African Union Commission, Agenda 2063 The Africa we Want, 2015, p.4, 16.

(٢) Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED, CRED Crunch 56- Disasters (2000-2019) in Africa: 20 Year Review.

(٣) Ben Katoka, "Do Natural Disasters Reduce Foreign Direct Investment in Sub-Saharan Africa?" in Taha Chaiechi (ed.) Economic Effects of Natural Disasters: Theoretical Foundations, Methods, and Tools (Oxford: Academic Press, 2021), p.543.

(٤) الاتحاد الإفريقي، القانون التأسيسي، المادة ١٣، الفقرة (هـ)، الدورة العادية السادسة والثلاثين لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات في لومي، توجو، ١١ يوليو ٢٠٠٠م.

(٥) UNISDR, Declaration of the fourth High level meeting on Disaster Risk Reduction held in Yaoundй, Camroon, 23 July 2015. https://www.unisdr.org/files/43907_43907yaounde(declarationen.pdf)

في تأهيل وتطوير قدرات البلدان الإفريقية في الحصول على البيانات من الميدان وتنظيمها وتجميعها وتحليلها، كل خطوة يتم تنفيذها أو التخطيط لها تعتمد بشكل أساسي على البيانات والمعلومات التي يحصل عليها المختصون من الميدان[١].

على الرغم من اختلاف مخاطر الكوارث التي تواجه البلدان الإفريقية؛ فإن الجزائر دعت مؤخراً إلى ضرورة إنشاء جهاز مدني موحد لمواجهة الكوارث والأخطار الطبيعية المتصاعدة[٢]، هذه المبادرة وإن كانت إيجابية إلا أنها لا يمكن أن تساهم في حل المشكلة بالقدر المطلوب، إذ بناءً على ما قيل ستكون له أدوار ما بعد حدوث الكارثة، في حين العمل الكبير الذي يجب أن يتم على المستوى القاري هو المساهمة في جهدٍ حقيقي للحد من مخاطر الكوارث وتقييم وكشف نقاط الهشاشة، لأن أهم مشكلة تقابل الاتحاد الإفريقي هي أن العديد من بلدانه لديهم القابلية للتضرر، وهذا ما يجب أن يتم تلافيه ومعالجته في المنظمات الإقليمية، والقارية.

٥- عوائق الاستجابة لمخاطر الكوارث على المستوى الوطني:

تتوفر الكثير من البلدان الإفريقية على سياسات وآليات لمواجهة المخاطر الناتجة عن الكوارث الطبيعية، وغالباً ما ترصد أموالاً كبيرة لتنفيذ هذه السياسات، خاصةً في البلدان التي تملك الموارد الكافية مثلما هو الحال عليه في نيجيريا، لكن في كثير من الحالات هذه الأموال إما لا تصل من الحكومة الفيدرالية، وإما يتم اختلاسها على المستوى المحلي، وإما يتم تبديدها بسبب سوء التسيير، وهذا ما كان يحصل مع «الصندوق البيئي النيجيري»، حيث كانت الأموال لا تصل لأصحابها، ولهذا كانت مرحلة التعافي أو مواجهة الكوارث غالباً ما تفشل رغم وجود الموارد، والسياسات الحكومية، والتي غالباً تُستنبط من الاتفاقيات الإقليمية والعالمية التي ذكرناها آنفاً، وهنا يدخل عاملٌ يحد من قدرة البلدان الإفريقية في الاستجابة لمخاطر الكوارث والحد منها، وهو الفساد وعدم القدرة على بناء نظام إدارة شفاف. إن عدم حوكمة تسيير نظم الاستجابة يحد مستقبلاً من قدرة البلدان الإفريقية على الاستجابة للمخاطر[٣].

وتشهد البلدان الإفريقية صعوبة في التنسيق بين القطاعات من أجل تحديد وتقييم الخسائر الناتجة عن الكوارث، وصعوبات مالية، كما توجد بها أيضاً صعوبات فنية، فأغلب البلدان ليس لديها مختصون في مجال الحد من مخاطر الكوارث، كما أن عدم وجود إحصائيات وقواعد البيانات يجعل من الصعب معرفة وفهم ما يحدث قبل الكوارث وبعدها، وآثار ذلك على المجتمع والاقتصاد المحلي والوطني[٤].

لكن هناك دولٌ قامت بجهدٍ كبير من أجل بناء

(١) African Union Commission, Bi-ennial-Report on the Programme of Action for the Implementation of the Sendai Framework for in Africa 2030-Disaster Risk Reduction 2015 Addis Ababa, Ethiopia, 2020 p.38. ,2018-2015 https://bit.ly/32btyVk

(٢) الإذاعة الجزائرية، قمة مجلس السلم والأمن للاتحاد الإفريقي تتبنى مقترح الرئيس تبون حول الكوارث الطبيعية. https://news.radioalgerie.dz/ar/node/550

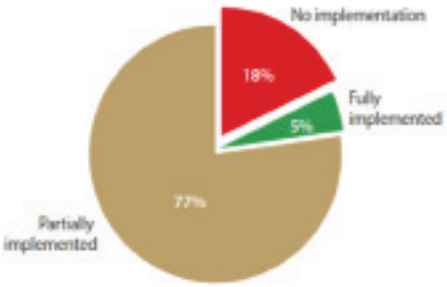
(٣) Emeh Ikechukwu Eke and Kalu T.U. Ogba, "Challenges of Addressing Natural Disasters in Nigeria Through Public Policy Implementation: An Examination of Isuikwuato Erosion and The Ecological Fund", in Taha Chaiechi, Op.cit, p.435.

(٤) African Union Commission, Bi-ennial report on the programme of action for the implementation of the sendai framework. Op.cit, p.37.

برامج قوية في الاستجابة للكوارث والحد منها، ففي كينيا تُستكمل السياسة الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث بخطة لإدارة مخاطر الجفاف وإنهاء ظهوره ضمن رؤية كينيا ٢٠٣٠م. وفي أنغولا تم اعتماد نهج مزدوج مع الخطة الوطنية الإستراتيجية للوقاية وإدارة مخاطر الكوارث، والتي تغطي ثلاثاً من الأولويات العالمية لإطار سنداي، وخطة التأهب والطوارئ والاستجابة والتعافي الوطنية، والتي تغطي الأولوية العالمية الرابعة لإطار سنداي. كما أن ناميبيا وضعت برنامجاً وطنياً لإدارة المخاطر عام ٢٠٠٩م، وقامت بتحيينه (تحديثه) عام ٢٠١٧م لينسجم مع إطار سنداي، وكذلك فعلت الكثير من البلدان الأخرى[١].

لكن وجود سياسات أو نظم وبرامج للاستجابة لمخاطر الكوارث ليس كل شيء، كشف تقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث لعام ٢٠١٩م أن فحص محتويات الإستراتيجيات والخطط كشف عن ثغرات كبيرة، ولا سيما فيما يتعلق بالعناصر الأحدث المقدمة في إطار سنداي، مثل منع نشوء المخاطر، كذلك غموض في الأهداف والمؤشرات، وآليات المراقبة والمتابعة. والمثير للدهشة أن بعض العناصر الأكثر رسوخاً لم يتم تناولها باستمرار في هذه الإستراتيجيات التي تمت مراجعتها، مثل الأدوار والمسؤوليات الواضحة، وطرق وضع وتنفيذ الإستراتيجيات المحلية. بل إن الكثير من البلدان لم تلبِّ حتى الشروط التي ينص عليها إطار عمل هيوغو، الذي من المفروض أنه قد انقضى منذ خمس سنوات[٢].

نسب البلدان الإفريقية حسب تنفيذ إستراتيجية الحد من المخاطر:



Source: African Union Commission p.22. https://bit.ly/32btyVk

يوضح إطار عمل سنداي أنه لا يمكن الحد من مخاطر الكوارث بشكلٍ كبير؛ ما لم يتم فهم الطبيعة الديناميكية والنظامية للمخاطر بشكلٍ أفضل، وتطوير أنظمة الحوكمة لدمج النُّهُج المختلفة في مواجهة المخاطر، وهنا تُعدّ الأدوات الجديدة لصنع القرار الصحيح والواعي بالمخاطر ضرورية؛ للسماح للمجتمعات البشرية بالعيش والازدهار بشكلٍ أكثر أمناً في ظل عدم اليقين.

وفي إطار الفهم الحقيقي لمخاطر الكوارث، وعلى رأسها الجفاف كما في الحالة الإفريقية، ينبغي تقدير الأضرار الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية بعناية، حيث توجد عادة فجوة كبيرة بين الآثار المُبلَّغ عنها والحقيقة. تُظهر تقديرات التكاليف الناشئة عن آثار الجفاف في الفترة من ١٩٩٨م إلى ٢٠١٧م أن حالات الجفاف أثّرت في ١,٥ مليار شخص على الأقل، وأدت إلى خسائر اقتصادية لا تقل عن ١٢٤ مليار دولار في جميع أنحاء العالم، لكن هذه مجرد حسابات جزئية، وعلى الأرجح تقلل من التقدير الإجمالي الحقيقي، إذ تشير دراسات الحالة إلى تأثيرات عديدة تجعل التكلفة مضاعفة في الواقع[٣].

(١) United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction GAR 2019, Geneva, https://gar. .330-Switzerland, (UNDRR), p.324 unisdr.org

(٢) .Ibid, p.335

(٣) United Nations Office for Disaster Risk

تُظهر دراسات الحالة أن قدرات البلدان على الاستجابة للآثار ذات الصلة بالجفاف تتفاوت، وهي تسلط الضوء على أن المعرفة المحدودة بالتأثيرات المحتملة، والتقييمات الضعيفة لمَواطن الضعف والتكاليف، وقلة التنسيق على المستويين الوطني والإقليمي، والافتقار إلى الوعي بخيارات السياسات والخطط، هي عوائق رئيسية أمام الإدارة الفعالة للجفاف[1]. وتزداد حدة هذا الأمر في البلدان الإفريقية التي تعاني أصلاً صعوبات في بناء الدولة ذاتها، والتي نادراً ما تكون قادرة على أداء وظائفها كاملة، ولهذا فإن الموافقة على المعاهدات والأطر القانونية الأممية لا تعني أن المشكلة قد حُلّت، فهناك دائماً فجوة بين الخطاب والواقع.

٦- الاستنتاجات:

تتطلب المواجهة الجيدة لمخاطر الكوارث الطبيعية عملية تنسيق عالي المستوى وفعّال على ثلاثة مستويات: المستوى الوطني، ثم المستوى الإقليمي، وأخيراً المستوى العالمي. كما يتطلب الأمر رفع كفاءة أداء الحكومات، والتقيد بمعايير الحوكمة والمقاييس العالمية في التحضير والاستجابة للكوارث.

تتوفر كل البلدان الإفريقية على نظم وآليات لمواجهة الكوارث والحد منها، لكن فعالية هذه النظم تبقى محل شكٍّ كبير، خاصةً أن الكثير من البلدان لا تستطيع توفير الحاجات الإنسانية الأساسية في الظروف العادية؛ فما بالك في حالة الكارثة، التي يكون الهدف الأساسي فيها هو إنقاذ الأرواح البشرية وإنقاذ مصادر رزق هؤلاء البشر حتى يستمروا في حياة كريمة؟! هشاشة هذه البلدان الاقتصادية والسياسية تُعقِّد من وضع المواطن الإفريقي، خاصةً إذا واجهت كارثة طبيعية، التي تولّد له عبئاً جديداً، إلى جانب الأعباء التي يعاني منها.

تشير أغلب الدراسات إلى أن زيادة درجة الحرارة بمقدار ٣ درجات مئوية في المناخ العالمي، تزيد من وتيرة الأحداث والكوارث الطبيعية ذات التأثير الخطير في جميع أنحاء العالم، ومنه إفريقيا، وهذا يمكن أن يجعل نظم الاستجابة والحد من الكوارث الطبيعية الوطنية والإقليمية الحالية في حالة عجزٍ وانعدام للقدرة لا يمكن إصلاحه، مما يقود إلى حتمية التعاون العالمي من أجل العمل الاستباقي للحد من الكوارث الطبيعية وتداعياتها على الدول، وهذا أمرٌ في غاية الأهمية للبلدان الإفريقية، خاصةً أنها من الدول الأقل تلويثاً للبيئة، ولا تتحمل ما تقوم به الدول الصناعية مثل الولايات المتحدة الأمريكية والصين وباقي الدولة المصنعة، التي تتسبب في أكبر الانبعاثات الغازية التي تؤدي إلى رفع حرارة الأرض وزيادة الكوارث.

على الاتحاد الإفريقي أن يعمل بقوة من أجل دفع دول العالم نحو خفض الانبعاثات الغازية الضارة، وكذا عليه أن يعمل على تحصيل مساعدات مالية لأجل المساهمة في بناء وتشغيل نظم للحد والاستجابة للكوارث في البلدان الإفريقية وعلى المستوى الإقليمي والقاري، باعتبار أن أغلب هذه الكوارث ناتجة عن التغير المناخي الذي تسببت فيه البلدان الصناعية.

عند المقارنة بين عدد وحجم تأثير الكوارث الطبيعية في العشرين سنة الأخيرة من القرن الماضي؛ مع الكوارث التي حدثت في العشرين سنة الأولى من القرن الحالي، يظهر جلياً أن الكوارث في تصاعد مستمر، من حيث النوع والحجم، وبخاصة الفيضانات الموسمية والجفاف، وفي

Reduction, GAR Special Report on Drought https://www.undrr. .168-2021, Geneva, p.167 org/media/49386/download

(١) Ibid, p.xvi.

القـــارة الإفريقية أدى هذا إلى انخفاضٍ حادٍّ في حجم الأراضـــي الصالحة للزراعـــة، والاحتمال الأكبر أنه سيؤدي إلى تداعيات خطيرة سياسية واجتماعيـــة واقتصادية، لا يمكـــن بكل حال من الأحـــوال أن تتمكن نظم مواجهـــة الكوارث من الاســـتجابة الفعالة لها، الاحتمال الأكبر أنها قد تتســـبب في إحداث تحولات سياسية كبرى على مســـتوى القارة الإفريقية والعالم، وســـيكون لها تداعيات حتى خارج القارة.

أهم الأخطار الناتجة عن الكوارث التي تواجه القارة الإفريقية هي حالة الجفاف الممتد، والتي تضرب مناطق واســـعة من القارة الإفريقية، في جنوب القارة مثل أنغولا وتنزانيا وزامبيا، وشـــرق إفريقيـــا والقرن الإفريقـــي، وحتى بعض مناطق حوض النيـــل، إضافةً إلى بعـــض مناطق غرب إفريقيا مثل نيجيريا. مشكلة الجفاف أن التكيف معه صعبٌ جداً، وخطط المواجهة تكون محدودة جداً، والأغلب أن هذا الوضع سيؤدي إلى كوارث أخرى؛ أهمها تهديـــد الأمن الغذائي للمجتمعات المحلية، وانتشار المجاعة.

يجـــب الاســـتثمار بقوة في أنظمـــة الإنذار المبكـــر في القارة، باعتبار أن تكلفة عملية الحد مـــن الكوارث أهـــم وأفضل بكثير مـــن مواجهة الكارثة، لذا على البلدان الإفريقية أن تطور وتبني أنظمة إنذار مبكر، بل أيضاً تسعى للحصول على الأموال من المانحيـــن الدوليين؛ إذا عجزت عن رصد المبالغ اللازمة لفعل ذلك.

ويجب أن تعطي أهمية كبرى لمرحلة ما قبل الكارثة، وألا ينصب الجهـــد فقط على مواجهة الكارثـــة وتداعياتها، وإذا كان التكفل بالمرحلتين الثانية والثالثة ضرورياً وعبر خطة واضحة؛ فإن المرحلة الأولـــى مرحلة تقييم المخاطر والبحث عن حلول لها تبقى ذات أهمية فارقة.

على البلدان الإفريقية أن تفتح المجال واسعاً للمنظمات والجمعيات المدنية الوطنية والدولية لتقديم المساعدة في مواجهة الكوارث ونتائجها، حيث غالباً ما يتم التضييق على هذه المنظمات بحجج مختلفة، فـــي مقابل عجز الحكومات عن أداء دورها الكامل في هذه الظروف.

إن الأطـــر التي تأتي بها المنظمات الإقليمية والعالمية جيدة في مجملها، وعملية، لكنها تفتقد إلى شـــرط الإلزامية، مما يجعل أكثر البلدان لا تلقـــي لها بالاً، حتى إن وقّعت على تنفيذ بنودها، إلا أنها فعلياً تتقاعس في معظم الأحيان عن تنفيذ ما يجب، وهذه المشكلة ترجع إلى طبيعة الحكم في الدولة الإفريقية نفســـها، حيث أغلب أنظمة الحكم غير ديمقراطية، والإنســـان/المواطن لا يشـــكّل أولوية لدى الجهاز الإداري والسياســـي الحاكم، حتى حياته ليســـت بتلـــك الأهمية التي تتحدث عنها النصوص القانونية الأممية.

توفـــر التكنولوجيا الزراعيـــة أو تكنولوجية المراقبـــة والرصد فرصة ذهبيـــة على البلدان الإفريقية الاســـتثمار فيهـــا، خاصةً أنها تخفّض التكلفة، وتســـاهم في جعل أنظمة الإنذار المبكر تعمل بكفاءة، كما ترفع من حجم المعطيات التي يتـــم البناء عليها في التخطيـــط لتصورات إدارة الكوارث ومحاولات كبح أخطارها.

تبقى الكفاءة والشفافية في تسيير القدرات المرصودة لبرامج وخطط الاســـتجابة لمخاطر الكوارث أهم عائق في البلـــدان الإفريقية، فإذا كانت الخطط النظرية لمواجهة الكوارث معروفة، أو يتم بلورتها عبر التعاون الدولي، فإن المشكلة الأهم هي فـــي تنفيذ هذه الخطـــط، فحتى لو توفـــرت الأموال محلياً، أو عبـــر المانحين، فإن الفساد وسوء التسيير يبقى أكبر عائق أمام نجاح هذه البرامج ■