حول إنشاء آلية القدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث

1. السياق

ناقش وتبنى مجلس السلم والأمن للاتحاد الإفريقي خلال دورته 1042 المنعقدة في 29 أكتوبر 2021 اقتراح الحكومة الجزائريّة الديمقراطية الشعبيّة المنعلق بإنشاء آلية القدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث (PSC/AHG/COMM.104**2**(2021)). ويتماشى إنشاء هذه الآليّة مع روح التضامن الإفريقي لبناء قدرة العمل الإفريقي المشترك من أجل الحدّ من المخاطر التي تمسّ استقرار الدول.

تمت دراسة المقترح المتعلّق بإنشاء آلية القدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث وتبنّيه خلال الدورة العاديّة الرابعة للجنة التقنيّة المتخصّصة المكلفة بالفلاحة، التنميّة الريفيّة، المياه والبيئة المنعقدة من 13 إلى 16 ديسمبر 2021 افتراضياً. تبنّت هذه اللجنة التقرير المقدّم من طرف مفوضيّة الاتحاد الإفريقي حول إنشاء الآليّة ووافقت على إنشاء آليّة القدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث التي ترتكز على القدرات للدول الأعضاء في الاتحاد الافريقي، من أجل توفير مساعدة سريعة للدول المتضرّرة، إضافة لذلك كلّفت اللجنة التقنية المتخصّصة في ميدان الفلاحة والتنمية الريفية و البيئة، مفوضيّة الاتحاد الإفريقي لتنظيم اجتماع، في أقرب الآجال، للهيئات الوطنيّة للدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي المسئولة عن الحماية المدنيّة والاستجابة للكوارث بهدف الاتفاق على المسائل، بما في ذلك الشؤون الماليّة والهيكليّة، لإنشاء القدرة المدنيّة.

وافق المجلس التنفيذي للاتحاد الإفريقي خلال الدورة الأربعين العاديّة المنعقدة يومي 02 و03 فيفري 2022، على تقرير الدورة الرابعة العاديّة للجنة التقنيّة المتخصّصة المكلفة بالفلاحة، التنميّة الريفيّة، المياه والبيئة (EX.CL/Dec.1144.XL)CTS-ADREE، ووافق فضلا عليه على إنشاء آليّة القدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث، التي ترتكز على القدرات للدول الأعضاء، من أجل توفير مساعدة سريعة للدول المتضرّرة، وكلّف مفوضيّة الاتحاد الإفريقي لتنظيم اجتماع الهيئات الوطنيّة للدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي المسئولة عن الحماية المدنيّة والاستجابة للكوارث من أجل الاتفاق على المسائل، بما في ذلك الشؤون الماليّة والهيكليّة، المتعلقة بإنشاء القدرة المدنيّة.

2. آليّة القدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث (**M3CPRC**)

1- الجدوى من انشاء الآلية

تنبع الحاجة لإنشاء القدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث من زيادة حدّة ونطاق الكوارث في القارّة، فبالإضافة لتزايد مخاطر الكوارث في الدول والمجتمعات الإفريقيّة، ازدادت حدة الكوارث في القارة بشكل كبير منذ سنة 2015. على سبيل المثال فقط في إفريقيا الجنوبيّة أصبحت الأعاصير متكررة وكارثية، مخلّفة خسائرا وأضراراً جد معتبرة. كما توجد هناك كوارث أخرى تهدد القارة وخاصة تلك المتكررة (الفياضانات، حرائق الغابات، الزلازل،...) وأخرى مرتبطة بالحوادث التكنولوجية، بالإضافة المخاطر المرتبطة بالتغيرات المناخية.

ادراكاً للوتيرة التصاعدية لمخاطر الكوارث ، طوّر الاتحاد الإفريقي سلسة من الآليات التي تهدف للحد من المخاطر وتحسين الاستجابة والتعافي. ففي عام 2004، وضع الاتحاد الإفريقي الاستراتيجية الإقليمية الأفريقية للحد من مخاطر الكوارث. حيث تم تطوير برامج العمل المتتالية لموائمة تنفيذ الاستراتيجية مع الأطر العالمية الأخرى، على غرار إطار عمل Hyogo لبناء قدرة الأمم والمجتمعات 2005 – 2015، وإطار عمل سنداي للحد من مخاطر الكوارث 2015 – 2030. بالإضافة إلى ذلك، طوّرت مفوضية الاتحاد الافريقي عدداً من البرامج لتسهيل تنفيذ الاستراتيجية الإقليمية وبرنامج عملها الأخير لتنفيذ إطار عمل سنداي ومن بين هذه البرامج، النظام الإفريقي للإنذار المبكر والتدخل المستعجل للمخاطر المتعدّدة، نظام الإنذار والاستجابة وتعزيز إدارة مخاطر الكوارث من أجل الصمود في المناطق والدول الإفريقيّة، مشروع القدرة على الصمود في منطقة الساحل، ومؤخراً البرنامج الإفريقي للمرونة الحضرية. وتم تطوير مبادرات أخرى للاتحاد الإفريقي لمعالجة المخاطر المتزايدة بما في ذلك التعاضدية القارية لإدارة المخاطر، والوكالة الإنسانية للاتحاد الإفريقي وكذلك أطر مثل استراتيجية وخطة عمل الاتحاد الإفريقي المتعلقة بتغير المناخ والتنمية المرنة 2022-2032 ، الاستراتيجية الإفريقية للطقس والمناخ، وأخرى.

على الرغم من كل هذه التطورات، فإنه في حال وقوع كارثة، تلجأ العديد من الدول الإفريقية إلى القدرات الدولية لعمليات البحث والإنقاذ، حتى ولو كانت هذه القدرات موجودة في دولة مجاورة أو على مستوى القارة.

ومع التغيير المناخي والتحديّات التنموية الأخرى، قد تكون قدرة الدول محدودة في الاستجابة للكوارث نتيجة الأزمات المتعددة. في السنوات الأخيرة أدركنا أن المخاطر تتجاوز الحدود الوطنية أو الإقليمية ممّا يقلّل بشكل أكبر من قدرة كلّ دولة على الاستجابة انفرادياً.

وعليه، فإنّ إنشاء آلية إفريقية للتحضير والاستجابة للكوارث سيمّكن الدول الإفريقية، تحت رعاية الاتحاد الإفريقي، من تجميع مواردها والاستجابة بفاعلية في حالة وقوع كارثة كبرى، من خلال تعبئة ونشر القدرات والوسائل الإفريقية من أجل التحضير والاستجابة. في هذا السياق، اعتمد الاتحاد الإفريقي إنشاء آلية (M3CPRC) لتنفيذ هذه المهمة.

2- الغاية من الآلية

الغرض من إنشاء آلية (M3CPRC) هو دعم الدول الأعضاء للاتحاد الإفريقي المتضررة من الكوارث. وستقوم بالتدخل أولا من خلال العمل الوقائي، الأمر الذي يتطلب من الدول الأعضاء تطوير قدراتها للاستجابة للمخاطر المتعددة، لاسيما من خلال التكوين وتبادل المعرفة، لتشكيل خزان موارد إفريقية مشتركة لاستجابة للكوارث وتقديم المساعدة عندما يكون حجم الخطر يتجاوز قدرة استجابة الدولة العضو، من خلال تنسيق وتوزيع الموارد على المستويين الإقليمي والدولي.

3- الأهداف

الهدف العام للآلية هو حماية الشعوب الإفريقية وممتلكاتها من الكوارث، من خلال استجابة سريعة للاتحاد الإفريقي وتقوية قدرات التحضير والاستجابة للكوارث للدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي، حتى تكون مجهزة أكثر بالأدوات والمرافق اللازمة للوصول إلى السكان المتضررين عند وقوع كارثة، وتعزيز قدراتهم للتحضير والاستجابة في أوقات السلم والقدرة على التعبئة السريعة للموارد لنشرها في البلدان الإفريقية الأخرى، عند الضرورة، لتسهيل الاستجابة الإفريقية في الوقت المحدد لحالات الطوارئ والكوارث العالمية في إطار التضامن الدولي.

لتحقيق هذا الهدف، تركّز الآلية على الأهداف الخاصة التالية:

- تنسيق تسخير الموارد والتجهيزات اللازمة من الدول الأعضاء لنشرها في حالة وقوع كارثة كبرى؛
- تسهيل النشر السريع للموارد في الدول والمجتمعات المتضررة من الكوارث؛
- تعزيز القدرات ووسائل دول الأعضاء للاتحاد الإفريقي للاستجابة للكوارث داخل حدودها، وعندما تتجاوز قدرتها، فإنها تطلب تدخل الآلية؛
- إنشاء منصة عابرة للحدود في اتصال مباشر للإنذار المبكر في الوقت الحقيقي، بالتركيز على غرف عمليات AMHEWAS؛ و
- تسهيل استجابة العمل الإفريقي المشترك لحالات الطوارئ والكوارث العالمية.

4- ميادين التدخل

تضمن الآلية، بصفة دائمة وفي حالة الكوارث التي تتجاوز قدرات الدولة العضو، المهام التالية:

1) التحضير

- إنشاء احتياطي من الموارد، بما في ذلك الموارد البشرية والمادية التي سيتم فحصها بانتظام للتأكد من أنها جاهزة للتشغيل في حالة وقوع كارثة؛
- مشاركة أحسن الممارسات في مجال تسيير الأوضاع المتعلقة بالكوارث؛
- تطوير/تقوية قدرات مؤسسات الحماية المدنية، وتسيير الكوارث في الدول الأعضاء، فيما يتعلق بالتحضير والاستجابة للكوارث؛
- تنسيق وتوأمة الإجراءات العملياتية للتحضير والاستجابة للكوارث؛
- دعم إنشاء أنظمة الإنذار المبكر وخطط الطوارئ وتنظيم تمارين المحاكاة بانتظام من أجل تحضير أفضل للاستجابة لمواجهة الكوارث؛
- تعزيز العمليات الاستباقية في إطار الصمود؛

- القيام بالأبحاث من أجل تحسين عمليات التحضير والاستجابة؛
- تعزيز عملية التحسيس والتوعية بالمخاطر.

2) الاستجابة

- تسهيل النشر السريع للموارد البشرية والمادية في القارة من أجل التحضير والاستجابة للكوارث؛
- التدخل، بناء على طلب الدول مع احترام الأدوار السيادية لكل دولة، للقيام بأنشطة التحضير والاستجابة على سبيل المثال لا الحصر، الإجلاء، عمليات البحث والإنقاذ وإدارة مركز عمليات الطوارئ، التواصل في الأزمات، التنسيق في توفير التدخلات الفورية المنقذة للحياة (الإنسان، الحيوان، البيئة) مثل المياه والصرف الصحي والإمدادات الطبية والمأوى والغذاء والمواد غير الغذائية، وغيرها من الاحتياجات الطارئة؛
- توجيه الاستجابة القارية ومساعدة الحكومات المستقبلة في تنسيق أنشطة الاستجابة الدولية؛
- تعزيز قدرات مؤسسات تسيير الكوارث للدول الأعضاء للاتحاد الإفريقي في التقييم والإعلام السريع عن حالة الكارثة؛
- تقديم الدعم التقني للدول في تقييم الخسائر والاحتياجات بعد وقوع الكارثة؛

3) المبادئ التوجيهية

تتبع الآلية المبادئ التوجيهية التالية:

- التضامن الإفريقي؛
- احترام المبادئ المنصوص عليها في الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي؛
- احترام التشريعات الوطنية ذات الصلة للدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي؛
- احترام الأخلاقيات المهنية ومبادئ الحياد والنزاهة.

4) الاعتبارات الهيكلية والقانونية

1- المسائل الهيكلية

يتم وضع وتقديم الهيكل المفصل للآلية والنظام التأسيسي في نفس الوقت. وتقترح مفوضية الاتحاد الافريقي بأن تتشكل الآليّة من العناصر التالية:

- مؤتمر الوزراء المكلفين بالحماية المدنيّة وتسيير مخاطر الكوارث للدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي (هيئة مقررة) ومكتب المؤتمر. سيتألف المكتب من 5 ممثلين ويسترشد تشكيل المكتب بالنظام الاجرائي للاتحاد الإفريقي، كما ستكون إدارة الفلاحة والتنمية الريفية والمياه والبيئة بالإضافة إلى الادارات الأخرى المعنية عضوا فيالمؤتمر الوزاري؛
- مجلس إدارة: يتألف من المسئولين عن الحماية المدنية وتسيير الكوارث في الدول الأعضاء في لاتحاد الإفريقي؛
- الأمانة: يوصى بأن يكون للأمانة هيكل عملياتي يرأسه مدير عام ويساعده نائب وطقم موظفين، بالإضافة للجنة علميّة استشاريّة ومركز قاري للتدريب ومكاتب وطنيّة للتنسيق

(وهي نقاط اتصال يتم تعيينها من قبل كلّ دولة عضو لضمان تنسيق وطني مع الآليّة) بالإضافة إلى هياكل أخرى تحدد لاحقاً.

2- المسائل القانونية

يتم تحديد عهدة وتركيبة ومهام كلّ مكون ضمن القانون التأسيسي/النظام، الذي سيضمن إنشاء خمس أقطاب إقليميّة للتدخل السريع وسيتمّ تحديد مقرّاتها بالتشاور مع اللجان الاقتصادية الجهوية CER وبين الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي في كل إقليم وكذا الآليات الجهوية وفقا لمبادئ الاتحاد الأفريقي.

سوف يعرض النظام الأساسي للقدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث على المجلس التنفيذي للاتحاد الإفريقي، على أن يتم تبنيه من طرف مؤتمر رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي.

3- المسائل المالية

- مصادر التمويل

تموّل الآلية بشكل أساسي كالآتي:

- المساهمات التطوعية للدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي؛
- المساهمات التطوعية لمنظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المخصصة و/أو كل آلية إقليمية و/ أو دولية؛
- مساهمات الشركاء على المستويين الثنائي و/أو متعدد الأطراف؛
- إمكانية اللجوء إلى تمويل جزئي من صناديق الاتحاد الإفريقي الخاصة ؛
- إمكانية إنشاء صندوق جديد خاص للتحضير والاستجابة للكوارث:
- تقترح المفوضية بـأن تتحمل الدولة المستضسفة لمقر الآلية مسؤولية خاصة في الإنشاء الفعلي للآلية وتفعيلها.

-التبعات المالية

سيتم إعداد دراسة وتقييم لتكلفة إنشاء وتفعيل الآلية وستقدم في نفس الوقت مع النظام الأساسي.

5) عملية إنشاء الآلية و المسار الواجب اتباعه

- 13-16 ديسمبر 2021 : الدورة العادية الرابعة اللجنة التقنية المتخصصة المكلفة الفلاحة والتنمية الريفية والبيئة التي توافق على إنشاء آلية القدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث، أديس أبابا، إثيوبيا؛
- 02-03 فيفري 2022 : اعتمدت الدورة الأربعون العادية للمجلس التنفيذي للاتحاد الإفريقي إنشاء آلية القدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث في أديس أبابا، إثيوبيا؛
- 05-06 فيفري 2022 : توافق الدورة العادية الخامسة والثلاثون لرؤساء الدول والحكومات للاتحاد الإفريقي على تقرير الدورة الأربعون العادية للمجلس التنفيذي الذي اعتمد إنشاء الآلية، أديس أبابا، إثيوبيا؛

- 23 مارس 2022 : مشاورة بين مفوضية الاتحاد الإفريقي والسفارة الجزائرية بشأن تنفيذ قرار المجلس التنفيذي أديس أبابا، إثيوبيا؛
- 30 نوفمبر 2022: مذكرة شفوية لتسجيل التقرير المرحلي حول إقامة الآلية في جدول أعمال الدورة العادية الثانية والأربعين للمجلس التنفيذي الذي سينعقد في فيفري 2023؛
- 07-09 ديسمبر 2022 : إعداد وتبني المذكرة المفاهمية لإنشاء الآلية من قبل مسئولي الحماية المدنية وتسيير الكوارث للدول الأعضاء للإتحاد الإفريقي؛
- 07-09 ديسمبر 2022 : إثراء و اعتماد المذكرة المفاهمية حول آلية القدرة المدنية القارية للتحضير والاستجابة للكوارث من قبل الدول الأعضاء في الإتحاد الإفريقي ؛
- 07-09 ديسمبر 2022 : تبني خطة عمل من أجل إعداد النظام الأساسي المنشئ للألية؛
- 20 ديسمبر 2022 : تقديم تقرير مرحلي عن إنشاء الآلية لإدراجه في الدورة الثانية والأربعون للمجلس التنفيذي للاتحاد الإفريقي في فيفري 2023؛
- فيفري 2023 : المصادقة على التقرير المرحلي من قبل المجلس التنفيذي للاتحاد الإفريقي خلال الدورة العادية الثانية والأربعين؛
- 28 فيفري 2023 : إرسال الاستبيانات المملوءة من قبل الدول الأعضاء إلى مفوضية الاتحاد الإفريقي بغرض تقييم أحسن الممارسات والقدرات الموجودة في مجال التحضير والاستجابة للكوارث التي يمكن إتباعها في إطار العمل الإفريقي المشترك.
- 31 ماي 2023 : إعداد مشروع النظام الأساسي وترجمته إلى اللغات الرسمية المعتمدة لدى الاتحاد الإفريقي ومشاركته مع الدول الأعضاء قصد الإثراء؛
- 30 جوان 2023 : تقديم الدول الأعضاء لمفوضية الاتحاد الإفريقي مساهماتهم في مشروع النظام الأساسي للآلية قصد الدراسة والاعتماد.
- 29-31 أوت 2023 : مناقشة لشروع النظام الأساسي للآلية واعتماده من قبل مسؤولي الحماية المدنية و تسيير المخاطر للدول الأعضاء؛
- 23-27 أكتوبر 2023 : المصادقة على النظام الأساسي للآلية من قبل اللجان التقنية المتخصصة المعنية ؛
- جانفي 2024 : دراسة النظام الأساسي من طرف لجنة المندوبين الدائمين للدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي ومناقشة التبعات القانونية والماليّة والتوصية باعتماده خلال الدورة الموالية للمجلس التنفيذي المزمع انعقادها في فيفري 2024 ؛
- فيفري 2024 : إقرار النظام الأساسي واعتماده خلال الدورة العادية للمجلس التنفيذي و رفعه إلى قمة رؤساء الدول و الحكومات للدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي؛ وفور تبنيه، يدخل النظام الأساسي حيز النفاذ مع التوجيه بتاريخ تفعيل الآلية.

ملاحظة: التواريخ المتعلقة بعامي 2023 و2024 هي تواريخ استدلالية فقط.