إدارة الكوارث والأزمات:
زلزال الحوز نموذجا

أحمد سالم حميد العطشان المنصوري

طالب باحث بسلك الدكتوراه

تخصص القانون العام والعلوم السياسية

تحت اشراف الدكتور عبد اللطيف شكور

جامعة محمد الخامس – الرباط

المغرب

مقدمة

تُعد الكوارث الطبيعية تحدياً كبيراً لأي نظام حكومي. وقد أحدث الزلزال [1] الذي ضرب المغرب في شتنبر 2023 أضرارا بالغة بالبنيات التحتية والوضع الإنساني، حيث وجدت الآلاف من الأسر نفسها في وضعية هشة.

ونتيجة للأضرار البشرية والمادية التي أحدثها الزلزال، قامت السلطات العمومية باتخاذ إجراءات سريعة برعاية ملكية وضعت خارطة طريق للتكفل بالضحايا وجبر الضرر، وذلك لتفادي هشاشة البناء المؤسساتي لتدبير الكوارث الطبيعية، وأمام الإرباكات التي عرفها رد الفعل الحكومي نتاج تباطؤ عمليات الإنقاذ والإيواء والدعم. وقد أظهر الزلزال أيضا دورا رائدا لتضامن المواطنين، وعن حالة من المبادرة الخلاقة لدى التنظيمات المدنية لإسناد الجهود الرسمية في أوقات الأزمات.

ولقد اعتبر زلزال الحوز بحق زلزالا مدمرا وقد ضرب مناطق تقع بين مراكش وأكادير، لكن ارتداداته غطت البُعد الجغرافي للمغرب. وكان الضرر الأكبر في بؤرة أو مركز الزلزال بمنطقة الحوز وتارودانت، وهما معًا يقعان على سلسلة جبال الأطلس ذات المسالك الوعرة وشظف العيش وقسوة الطبيعة ونقص التنمية في هذه المناطق المحافظة.

ولقد عملت المملكة الغربية، خلال المراحل السابقة، على وضع الأسس التشريعية والتنظيمية الكفيلة بالتعامل مع مخاطر الكوارث الطبيعية؛ وذلك من خلال تكييف وملاءمة المرجعيات التوجيهية لإدارة الطوارئ بالمغرب، عبر المصادقة على المرجعيات الدولية التي وضعت مبادئ استرشادية لتجنب وتخفيف أخطار الكوارث والتأهب لها".

الى هنا ينتصب سؤال عريض سنحاول الإجابة عنه والذي يمكن تفكيكه في السؤالين الفرعيين الآتيين، كيف تم تدبير زلزال الحوز؟ **(المحور الأول)** وماهي التحديات التي واجهت إدارة الازمات والكوارث في مواجهته؟ **(المحور الثاني)**.

المحور الأول: تدبير الزلزال: من زلزال الحسيمة الى زلزال الحوز

لقد عرف تدبير كل من زلزال الحسيمة وزلزال الحوز خصائص معينة لكنهما شهد نفس المراحل، هذه المراحل التي مر منها تدبير الزلزال –أولا– ستعطينا فكرة عن واقع التدبيري للزلزال سيما زلزال الحوز–ثانيا–.

أولا: مراحل تدبير الزلزال

كان من المنطقي أن يستفيد الفاعلون والمتدخلون في إدارة الازمات والكوارث من كل كارثة سبقت ليسهل مواجهة اللاحقة في حدود معينة نظرا لاختلاف الأمكنة والأزمنة وكذا البعد والقرب من المركز، كل ذلك جعلنا نرجع الى الوراء بنحو عشرين سنة

ونحط الرحال بزلزال ضرب مدينة الحسيمة سنة فكيف تم تدبير هذا الزلزال وهل استفاد المتدخلون من ذلك في مواجهة زلزال الحسيمة؟

1-تدبير زلزال الحسيمة 2004

يشير تقرير أعدته اللجنة الجهوية للإغاثة[2] إلى وجود عدة نقائص على مستوى وسائل الإغاثة، مع غياب مخطط خاص بالتدخل وتدبير الأزمة.

أ- قبل الكارثة

- ✓ غياب استراتيجية وطنية وجهوية وإقليمية خاصة بالكوارث؛
- ✓ غياب المخططات والمساطر العملية لمواجهة الكوارث؛
- ✓ عدم احترام المعايير الزلزالية مع نقص في معدات الإغاثة؛
- ✓ نقص الفاعلية في اتخاذ القرارات؛
- ✓ غياب الخرائط الجيوتقنية والزلزالية التكتونية إضافة إلى هشاشة المنطقة؛
- ✓ غياب مخطط مديري للتعمير.

ب- خلال الكارثة

- ✓ عدم ملاءمة وسائل الإغاثة؛
- ✓ غياب التنسيق بين المتدخلين؛
- ✓ ضعف على مستوى استقبال وتوزيع المساعدات؛
- ✓ نقص على مستوى تأطير السكان في عين المكان؛
- ✓ غياب مخطط محدد سلفا لتأطير فرق الإغاثة الأجنبية والصحافة ومختلف المنظمات غير الحكومية.

ج- نقص في أجرأة الاقتراحات المقدمة

عند الرجوع إلى التجربة لقد قدمت اللجنة الجهوية للإغاثة عدة اقتراحات على أساس تجربة زلزال الحسيمة لسنة 2004، لكن لم تؤخذ في مجملها بعين الاعتبار. ويتعلق الأمر بما يلي:

- ✓ الإسراع بوضع النصوص التنظيمية المتعلقة بتدبير مخاطر الزلازل؛
- ✓ التوفر على معطيات محينة لمونوغرافيات الجهات وإنجاز دراسة حول انفراط السدود؛
- ✓ توعية السكان بالمخاطر المحدقة بكل منطقة من أجل احترام الضوابط المعمول بها.

2- ماذا عن زلزال الحوز 2023؟

كشف رئيس الحكومة المغربية، عن ثلاثة مراحل سيجري تنفيذها لمواجهة تداعيات أزمة الزلزال المدمر، الذي هز البلاد[3].وتتجلى هذه المراحل في:

أ-المرحلة الأولى: تخص تدبير الأزمة، والتي نقوم بها بكفاءة كبيرة، إضافة إلى إنقاذ الأرواح وإسعاف الجرحى وتبسيط إجراءات الدفن وإيصال الإعانات الغذائية والصحية.

ب- المرحلة الثانية تهم إعادة إعمار منازل المواطنين المتضررين، كما سيكون صرف تعويضات للساكنة، وأن تفاصيل التعويضات سيتم حسمها في الأيام القليلة المقبلة.

ج- المرحلة الثالثة هي الاهتمام بالخدمات العمومية في المناطق، التي شهدت الزلزال، مثل الصحة والتعليم والطرق والماء والكهرباء، بهدف مواكبة مرحلة إعادة الإعمار وإعادة الحياة إلى طبيعتها.

ثانيا: الواقع التدبيري لزلزال الحوز

في إطار الواقع التدبيري لزلزال الحوز يرى الباحث عبد الرفيع زعنون أن "زلزال الحوز كشف عن ضعف حكومي على مستوى تدبير الأزمات الطبيعية، خصوصا فيما يتعلق بالجانب التواصلي خلال الأيام الثلاثة الأولى ويضيف أن ضعف التواصل أدى إلى التأخر في الإعلان عن حزمة التعافي من الزلزال".

وفي جانب اخر نوه الباحث بـ"المبادرات الملكية التي همت تعزيز جهود الاستجابة العمومية وتطوير المشاريع لمواجهة هذه الكارثة".

وفسر الباحث سالف الذكر كيف أن هذه التحركات الملكية "أسهمت في تحفيز مختلف الإدارات المعنية على بذل جهود أكثر جدية وفعالية في وضع المشاريع وتنفيذها، مع مأسسة التضامن ضمن صندوق خاص بتدبير الآثار المترتبة عن الزلزال لتغطية نفقات تقديم الدعم المباشر للمتضررين وإعادة البناء والتأهيل العام للمناطق المنكوبة".

وأخيرا وليس اخر يرى الباحث أن "تداعيات الزلزال الأخير أبانت عن محدودية الاستجابات الظرفية التي تقتصر على الإغاثة والإيواء وجبر الضرر الآني، لتظهر بذلك الحاجة إلى إسنادها باستجابات ذات طابع مستدام؛ وهو الأمر الذي تمت بلورته عبر المصادقة على إحداث وكالة تنمية الأطلس الكبير"[4].

المحور الثاني: تحديات إدارة الكوارث والأزمات في مواجهة زلزال الحوز

أبانت تداعيات الزلزال الأخير عن تطور الخبرة المغربية في التصدي لمخاطر الكوارث الطبيعية، أبرزها تنامي القدرات الذاتية بشكل جعله في غنى عن الاستعانة بالخبرات والإمكانات الخارجية، إلا في حدودها الدنيا وضمن شروط خاصة جعلته ينتقي عروض المساعدات الدولية بحسب حاجياته وعلاقاته مع الأطراف المبادرة[5]. كما كشف عن عمق التضامن الشعبي وعن بوادر التكامل بين الفعل المؤسساتي والجهود غير الرسمية.

أولا: التحدي القانوني والتقني

تواجه إدارة الكوارث والازمات بالمغرب" مجموعة من التحديات يمكن اجمالها فيما يلي:

- **تحدي التقنين:**

بالرغم من تطور الأطر التشريعية والتنظيمية والسعي المستمر لملاءمتها مع المرجعيات الدولية، فإنها ظلت مشوبة بعدة أوجه قصور، كغياب تحديد واضح ودقيق لمفهوم الخطر الطبيعي، وغموض الضمانات المرتبطة بتدبير المخاطر الطبيعية وبتحديد المسؤوليات بين الجهات المسؤولة. إضافة إلى عدم إصدار النصوص التطبيقية للعديد من المقتضيات التشريعية خاصة فيما يتعلق بتدقيق مساطر التأمين التضامني ضد مخاطر الكوارث[6].

كما أن معظم النصوص القانونية وُضِعت استجابة لظرفية استعجالية ولم تنطلق من رؤية استراتيجية للوقاية ومكافحة الكوارث الطبيعية[7]. ناهيك عن إغفال عدة قوانين لهذا الجانب، كالقانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير الذي لم يراع المخاطر الطبيعية عند تحديد شروط البناء ومنح التراخيص وتخصيص العقارات، الأمر الذي كان وراء منح رخص البناء في مناطق مهدد بالفيضانات والزلازل وانزلاق التربة[8].

خلاصة الامر أن التحدي القانوني يتمثل في "ضرورة ملاءمة الأطر التشريعية والتنظيمية مع المرجعيات الدولية، ومن تم وضع تحديد دقيق لمفهوم الخطر الطبيعي؛ فضلا عن وجود غموض في الضمانات المرتبطة بتحديد المسؤوليات بين الجهات".

- **تحدي "التقننة"**:

لا زالت الدعائم التقنية لتدبير الكوارث تتسم بالهشاشة، فضعف أنظمة الاتصال يؤثر سلبا على مستويات اليقظة والإنذار المبكر.

ومن تجليات ذلك، عدم استغلال نظام التحليل الاحتمالي لمخاطر الكوارث الطبيعية في أغلب الأجهزة بالرغم من أهميته القصوى في تقدير الآثار المحتملة للكوارث الطبيعية.

ومع وجود عجز فادح في آليات الإسناد والتتبع والمواكبة في ظل محدودية قدرات الأجهزة المختصة، كمركز اليقظة والتنسيق (CVC) الذي لم يتم تمتيعه بميزانية خاصة ولا بأي تمثيل على المستوى المحلي، كما أن الإمكانات الموضوعة رهن إشارة المديرية العامة للوقاية المدنية تبقى غير كافية وموزعة بشكل غير متكافئ[9].

فبالإضافة إلى ذلك تتميز قواعد المعطيات المتعلقة برصد المخاطر الطبيعية بالتشتت وضعف التحيين على نحو يضعف من دقتها ومصداقيتها، ويحد من نجاعة التدخلات العمومية ذات الصلة.

وهكذا يمكن تلخيص هذا التحدي في كون الدعائم التقنية لتدبير الكوارث "لا تزال تتسم بالهشاشة؛ بالنظر إلى عدم استغلال النظام الاحتمالي لمخاطر الكوارث الطبيعية في أغلب الأجهزة".

ثانيا: تحدي التخطيط والتمويل

- **تحدي التخطيط:**

انصبت جهود الاستشراف على الجوانب التقنية مهملة التخطيط الاستراتيجي لتأثيرات الكوارث الطبيعية، خاصة وأن المغرب بحكم موقعه وخصائصه الجغرافية يُعتبر من أكثر الدول تعرُّضا للأخطار الجيولوجية والمناخية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كالزلازل والانزلاقات الأرضية، والفيضانات والغمر البحري، والتي يُحتمل أن تتجاوز الخسائر السنوية الناجمة عنها 800 مليون دولار وفقا للتقييم الاحتمالي لمخاطر الكوارث الذي أنجزه البنك الدولي[10].وهو ما يُحتِّم الانتقال نحو استراتيجية متكاملة تنضبط لإطار "سنداي" بخصوص الإدارة المندمجة لمخاطر الكوارث، وتُعزِّز النهج الاستباقي بما يُمكِّن من التأهب للمخاطر الطبيعية واستشراف سبل التحكم في نطاقها والتخفيف من تأثيراتها المحتملة على مختلف الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية.

اذن وكما سبقت الإشارة الى ذلك أن إدارة الكوارث بالمغرب أهملت التخطيط الاستراتيجي رغم أهميته و انصبت جهود الاستشراف على الجوانب التقنية .

- **تحدي التمويل:**

بالرغم من اللجوء المتزايد إلى إحداث حسابات لأمور خصوصية بقوانين المالية السنوية فإن الهندسة المالية لمخصصات مواجهة الكوارث الطبيعية تنتابها عدة إشكالات، فعنصر المخاطر الطبيعية لم يُحدَّد بشكل واضح في ميزانيات مختلف القطاعات التي تتدخل في تدبير الكوارث الطبيعية[11].مع قصور بَيّن في شفافية التدبير المالي للبرامج المخصصة لهذا الغرض، وكذا محدودية أثرها المالي، إذ لم تمكن التمويلات الضخمة المرصودة لتدبير مخاطر الكوارث الطبيعية من توسيع نطاق ومدى الاستفادة، ونشير على سبيل المثال إلى ضعف أعداد المستفيدين من الصناديق المخصصة لمواجهة آثار الكوارث الطبيعية، مما يطرح على المحك راهنية تحويلها من مجرد أداة للاستجابة في حالات الطوارئ إلى صندوق وطني لتعزيز القدرة على الصمود[12].

ثالثا: تحدي تأهيل الموارد البشرية

تسعى الإدارة العمومية المغربية جاهدة إلى تأهيل مستوى الخدمة العمومية الجيدة وزيادة المردودية الحالية والمستقبلية بما يحقق ذلك إشباع الحاجيات المواطنين، وهذا عن طريق تكليف موظفين بتقديمها.

إن وجود الإدارة واستمراريتها رهين بمدى جودة الخدمة العمومية التي تقدمها للمرتفقين والتي تعتبر محددا رئيسا لقياس الأداء الوظيفي الذي يعتمد على كفاءة الموظف من جهة، ونجاعة الإدارة العمومية من جهة أخرى.

ولا يتأتى لها ذلك إلا من خلال الاستثمار في رأس المال البشري الذي يكتسي أهمية بالغة داخل المنظمات سواء كانت عمومية أو خاصة، فتنميته وتدبيره استراتيجيا يسهم في الرفع من أدائها وبالتالي يعزز من حكامها.

لهذا فتحقيق الأهداف المرجوة للإدارة العمومية يقتضي تطوير العنصر البشري بما يتيح في ذلك خلق المعارف والمهارات الضرورية للعمل والقدرة على استعمال هذه المهارات والمعارف أو ما يسمى باكتساب الكفاءات التي تعتبر أحد أهم الركائز لتمكين المؤسسات من تحسين أداءها وتطوير استراتيجيتها[13].

الخاتمة

تحمل الكوارث الطبيعية والزلازل تحديات كبرى وآلامًا لا حصر لها للإنسان والمجتمعات، بفعل ما تخلفه من أضرار على مستوى الأرواح البشرية والعمران. لذلك، هي فاجعة تفجع كل من أصابته، وتتجاوز المخلفات الجانب المادي إلى النفسي والفكري.

ولقد أثمرت جهود المملكة في مواجهة الكوارث الطبيعية عن وضع مخططات موضوعاتية؛ كالمخطط الوطني للحماية من الفيضانات والمخطط العام لتنظيم الإغاثة، واستراتيجية الحد من المخاطر البيئية؛ غير أن هذه المخططات تميزت بطابعها القطاعي والجزئي، الأمر الذي استوجب المرور إلى مخطط استراتيجي وموحد".

غير أن الملاحظ ورغم هذه الجهود المبذولة في مواجهة تداعيات زلزال الحوز سواء على المستوى التشريعي أو المؤسساتي نرى الامر يتطلب مزيدا من الجهد وعلى سبيل المثال لا الحصر:

- ✓ تهيئة علاقة مستدامة بين مختلف المتدخلين في إدارة الكوارث والازمات من خلال تشبيك أصحاب المصلحة ضمن شبكة وطنية للمنظمات المشتغلة في مجال الإغاثة.
- ✓ إنشاء مؤسسة ذات بعد وطني توكل لها مهمة انجاز تقارير بخصوص الكوارث التي تعرفها البلاد.
- ✓ العناية بوكالة تنمية الأطلس الكبير مع تعميمها بالمناطق الواقعة ضمن أحزمة الكوارث الطبيعية.
- ✓ تدريب وتأهيل الموارد البشرية لمواجهة مثل هكذا كوارث ووضع رهن اشارتها مختلف الوسائل الضرورية.

- ✓ الاهتمام بالبعد الترابي لإدارة الطوارئ بخلق فروع محلية أو جهوية لوكالة تدبير الكوارث الطبيعية.
- ✓ –تعزيز المقاربة بالكفاءات في تدبير الرأسمال البشري من خلال تغليب منطق المهنة
- ✓ على منطق الفئة.

الهوامش:

[1] – خلف زلزال الحوز الذ ي يعد أعنف زلزال ضرب المغرب وفاة حوالي 2900 مواطن وإصابة أكثر من 5500 مواطن، إلى جانب بيان التحديات التي تواجه إدارة الكوارث الطبيعية بالمغرب.

[2] – تقرير اللجنة الجهوية للإغاثة بتاريخ 2 فبراير 2004

[3] – أخنوش، في حديثه للصحفيين عقب اجتماع وزاري عقد بالعاصمة الرباط على خلفية زلزال الحوز

[4] – Nora Jaafar, Agence de développement du Haut Atlas : les conseillers approuvent le projet de création, ebrief.ma, 01/11/2023, https://urlc.net/vAQZ

[5] – تقرير حول تقييم تدبير الكوارث الطبيعية، مرجع سابق، ص 11.

[6] – محمد ازكرار، زلزال "الحوز" بالمغرب: بين تدبير الكارثة وإدارة الفرص الناجمة عنها، مجلة الدراسات الاستراتيجية للكوارث وإدارة الفرص، المجلد الخامس – العدد العشرون، دجنبر 2023، ص 26.

[7] – Mehdi Michbal, Séisme d'Al Haouz : pourquoi le Maroc a le droit d'être sélectif dans les aides internationales, medias24.com, 11 septembre 2023, https://urlc.net/vAZ2

[8] – Nora Jaafar, Agence de développement du Haut Atlas : les conseillers approuvent le projet de création, ebrief.ma, 01/11/2023, https://urlc.net/vAQZ

[9] – تقرير حول تقييم تدبير الكوارث الطبيعية، مرجع سابق، ص 9.

[10] – برنامج المغرب المتكامل لإدارة مخاطر الكوارث والصمود من أجل النتائج، البنك الدولي،2021. ص 14.

[11] – تقرير حول تقييم تدبير الكوارث الطبيعية، مرجع سابق، ص 4.

[12] – محمد مامون العلوي، مستودعات جهوية للمخزون في المغرب بهدف التصدي الفوري للكوارث، العربي الجديد، 25/09/2023. https://urlc.net/x9P1

[13] – Flück, Claude, 'Management des compétences enpratique: Dispositifs, méthodes et outils concrets', ed 3, Gereso,2019.p 62