الاستثمار في بناء الصلابة

البلدان المعرضة للكوارث تعزز قدرتها على الوقوف في مواجهة الأحداث المناخية

بوب سيميسان

سكان في مدينة شيمانيماني، الواقعة على بُعد ٤٥٠ كيلومترا شرق هراري عاصمة زمبابوي، يتفقدون الجسر الذي دمره إعصار إيداي الذي ضرب المنطقة.

المسؤولون

في جزر البهاما لديهم مخطط لبناء الصلابة في السواحل بعد أن ضربها إعصار دوريان، وكذلك عقب الأعاصير التي أصابت الجزيرة في عامي ٢٠١٦ و٢٠١٧. وتوصل بحث أُجري بقيادة جامعة ستانفورد وحكومة جزر البهاما إلى أن الاستثمار في الغابات الساحلية وأشجار المنغروف الاستوائية والشعاب المرجانية والأعشاب البحرية التي تغطي مئات الكيلومترات في هذا الأرخبيل سيوفر لها حماية لا تستطيع حواجز الأمواج والأرصفة أن تقدمها، وبتكلفة أقل.

أما البلدان الأخرى في منطقة الكاريبي التي ابتُليت بالإعصار، وهي دومينيكا وغرينادا وجامايكا، فتمر بمراحل مختلفة من بناء القدرة على تحسين سبل مواجهة الكوارث الطبيعية المرتبطة بتغير المناخ والتعافي منها. وفي إفريقيا، تتبع كل من ملاوي وموزامبيق وزمبابوي «منهج إعادة البناء على نحو أفضل» للطرق والسكك الحديدية والموانئ، وتعمل على استعادة سبل العيش الزراعية، وتعزيز الصلابة في مواجهة الصدمات والكوارث المناخية والأحداث الجوية المتطرفة التي أعقبت الفيضانات العارمة التي خلفها الإعصاران المداريان المتعاقبان هذا العام إيداي وكينيث.

«هذا الأمر في سبيله ليصبح العرف السائد الجديد» على حد قول السيدة أيروسالم فاسيكا، المدير القُطري بالنيابة لبنك التنمية الإفريقي في ليلونغوي عاصمة ملاوي، حيث أدى المناخ العالمي المتغير إلى تضاعف حجم الكوارث الطبيعية وتزايد تواترها. وكان هذا البلد غير الساحلي الواقع في الجنوب الإفريقي والبالغ عدد سكانه ١٨ مليون نسمة قد أنشأ إدارة شؤون التعامل مع الكوارث لتُعنى بتنسيق وتوجيه عمليات تنفيذ برامج إدارة مخاطر الكوارث في البلاد. وتستطرد السيدة قائلة «منذ عشر سنوات، لم أكن أتصور قط أن نواجه كوارث بهذا المستوى وهذه الدرجة من التواتر». ثم تضيف «علينا أن نغير طريقتنا في التفكير».

والآن أصبحت البلدان المعرضة للكوارث تركز على الإعداد لمواجهتها والتكيف معها، تشجعها على ذلك منظمات دولية مثل بنك التنمية الإفريقي وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وتخلص جميعها إلى أن الاستثمار في

الصورة: AMADZWA/UFUMELI/ANADOLU AGENCY/GETTY IMAGES

بناء الصلابة من المرجح أن يسهم في تخفيف المعاناة الإنسانية وتقليل أعداد أولئك الذين يلقون حتفهم ببساطة أكثر مما يتحقق من مجرد تدفق الموارد للإغاثة والتعافي بعد وقوع الكوارث.

وفي يونيو ٢٠١٩، أقر صندوق النقد الدولي أهمية استثمار البلدان المعرضة للكوارث في بناء الصلابة، مشيرا إلى ما يؤدي إليه من انخفاض الخسائر المتوقعة، وتحسن الأداء الاقتصادي، وتحسن استمرارية الخدمات العامة. لكنه أقر رغم ذلك بأن هذه الاستثمارات لن تكون على الأرجح في متناول كثير من البلدان المعرضة لخطر الكوارث. ووفقا لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، فإن التكيف مع تغير المناخ في الاقتصادات النامية قد يكلف ما يتراوح بين ٥٦ مليار دولار و٣٠٠ مليار دولار بحلول ٢٠٣٠، أو ما بين ضعفي إلى ثلاثة أضعاف التمويل المُتاح حاليا.

ومع هذا، طبقا لخبراء اقتصاديين في صندوق النقد الدولي، فإن الاستثمار في بناء الصلابة قد يخفض تكاليف التدخل بعد وقوع الكوارث بما يصل إلى النصف على أقل تقدير. وهذا هو ما تحاول المنظمات الدولية أن تثبته للأطراف المانحة والبلدان.

«لا تدع أبدا الأزمة الحسنة تذهب هباء»، هكذا تقول جوديث رودين، الرئيس السابق لمؤسسة روكفلر، في كتابها الذي صدر عام ٢٠١٤ بعنوان «منفعة الصلابة» (The Resilience Dividend). وتواصل رودين دعوتها إلى التكيف مع تغير المناخ.

فتقول في حديث أُجري معها «إن الكوارث تساعد على جذب انتباه الناس وقبل أن تكتمل ملامح هذا المفهوم تماما، لم تظهر أي نوايا لإعادة بناء الصلابة. إن الفقراء والضعفاء في كل مكان هم الذين يتضررون أشد الضرر، سواء كانوا يعيشون على جزيرة أو في مدينة».

وفي مارس ٢٠١٩، أصيبت ملاوي وموزامبيق وزمبابوي بإعصار إيداي المداري، فهبت رياح عاتية وهطلت أمطار غزيرة على مدى عدة أيام، ولقي ما يزيد على ١٣٠٠ شخص حتفهم. وبعد مُضي شهر، ضرب إعصار كينيث المداري أجزاء من نفس المناطق فتفاقم الدمار، ووصلت القيمة الكلية للتلفيات الناجمة عن العاصفتين إلى ٤ مليارات دولار. وكانت هذه هي المرة الأولى في تاريخ المنطقة التي تقع فيها كارثتان متعاقبتان على هذا النحو خلال موسم واحد فخلفتا وراءهما حوالي ٣ ملايين نسمة بلا مأوى ولا إمدادات كهرباء ولا مياه جارية. وقضى الإعصاران على الأخضر واليابس فيما يزيد على ٨٠٠ ألف هكتار من المحاصيل الزراعية.

وتذكر بريثا ميترا، رئيس بعثة صندوق النقد الدولي إلى ملاوي، أن «ملاوي من أقل بلدان العالم نموا وهو أيضا أحد البلدان الأشد تضررا من تغير المناخ. ونحن نتطلع إلى التكيف مع تغير المناخ وننظر فيما إذا كان يمثل بالفعل فرصة ليس لزيادة النمو وحسب، وإنما للحد من عدم المساواة كذلك. وفي إفريقيا جنوب الصحراء، تجد أفقر الأسر هي الأشد تأثرا بتغير المناخ، ومن ثم فإن تغير المناخ يفضي حتما إلى تفاقم أشكال عدم المساواة الكبيرة بالفعل».

وفي أعقاب الإعصارين، وافق بنك التنمية الإفريقي على تخصيص مبلغ ١٠٠ مليون دولار، ضمن برنامج للمنح يغطي أربع سنوات من شأنه أن يعود بالنفع المباشر على مليون نسمة في البلدان الثلاثة. ويتضمن المشروع إجراءات لتحسين الإنتاجية الزراعية وتعزيز الصلابة من خلال تطوير نظم الري وتحسين عمليات تربية الماشية. علاوة على ذلك، فهو يتوخى زيادة صلابة البنية التحتية، كالطرق وشبكات الكهرباء وإمدادات المياه ونظم الصرف الصحي، في مواجهة العواصف العاتية. وسوف يعزز هذا البرنامج أيضا نظم الإنذار المبكر وقدرات المؤسسات والمجتمعات على التحرك في مواجهة الكوارث.

وتشير ميترا إلى اعتماد المزارعين والأسر التي تسكن مناطق نائية في بلدان مثل ملاوي على خدمات الهواتف النقالة في تلقي رسائل الإنذار المبكر من الأحداث الجوية، والتخطيط لأنواع المحاصيل التي يزرعونها، والحصول على تمويل. وتعلق بقولها إن تقوية نظم الاتصالات لمواجهة العواصف الكارثية مسألة مهمة لبناء الصلابة.

ثم تضيف «لا يسع هذه البلدان أن تأخذ الأمر برمته على عاتقها. فهي بلدان فقيرة. ومع ازدياد حجم الكوارث وتكرارها، وبالتالي ارتفاع التكاليف التي تتحملها جميع البلدان المانحة والمنظمات الدولية المختلفة، ربما صار الأمر أقل تكلفة لو أننا تعاونا جميعا على بناء الصلابة بشكل استباقي».

وهذه هي إحدى النتائج الرئيسية التي خلُصت إليها ورقة عمل أعدها خبراء اقتصاديون في صندوق النقد الدولي عام ٢٠١٩ هم أليساندرو كانتيلمو، وجيوفاني ملينا، وكريس باباجورجيو. ويرتب هؤلاء الباحثون البلدان حسب احتمالية تحملها لكارثة طبيعية استنادا إلى بيانات عشرين عاما حتى نهاية ٢٠١٧. ويحدد الباحثون أكثر من ٣٤ بلدا معرضا للكوارث ويجدون أن معظمها بلدان صغيرة أو منخفضة الدخل في المحيط الهادئ أو الكاريبي، بينما تتصدر القائمة جزر مارشال، وسانت فنسنت وغرينادين، وتوفالو، وميكرونيزيا، وسانت لوسيا.

ويتضح من الدراسة أن الكوارث الطبيعية، مثل الجفاف والفيضانات والأعاصير، يمكنها أن تسبب في كثير من الحالات تلفيات تصل قيمتها إلى ٥٠٪ من إجمالي الناتج المحلي للبلد المتضرر، مع وجود علامات على تزايد تكرار الكوارث وأحجامها على مدى العشرين عاما الماضية. فقد وصلت تكاليف ما دمره إعصار إيفان في غرينادا عام ٢٠٠٤ إلى ١٤٨٪ من إجمالي الناتج المحلي ووصلت تكاليف إعصار ماريا في دومينيكا عام ٢٠١٧ إلى ٢٦٠٪، مما يعكس الحجم الصغير نسبيا لاقتصادي البلدين.

فالبلدان الصغيرة لا يسعها التعافي بسهولة من فواجع ألمت بها بهذا الحجم. ويخلُص الباحثون إلى أن اقتصادات البلدان المعرضة للكوارث تحقق كل عام في المتوسط نموا أقل بنسبة ١٪ من البلدان غير المعرضة للكوارث بسبب حاجتها إلى تحويل مسار الموارد وتوجيهها إلى التعافي من هذه

الفواجع. ويتضح من الدراسة أن تغير المناخ قد يؤدي إلى اتساع هذه الفجوة في النمو بمقدار ثلاثة أضعاف. وفي ظل ركود النشاط الاقتصادي وتراجع الإيرادات، تتحمل البلدان المعرضة للكوارث على عاتقها دينا عاما أعلى بكثير من البلدان غير المعرضة للكوارث.

وأعد الباحثون نموذجا اقتصاديا معقدا للمقارنة بين آثار الاستثمار في بناء الصلابة وتلك التي تنتج عن مجرد تقديم الإغاثة عند وقوع الكوارث. ويتبين أن البلدان المعرضة للكوارث لن تنتفع إلا بالقدر اليسير من خلال التمويل الذاتي لعمليات التكيف الأعلى تكلفة. ويقولون في بحثهم إن «المساعدات الدولية ذات أهمية بالغة». ويتوصل خبراء الاقتصاد إلى أن هذه المساعدة على تحمل تكاليف البنية التحتية الصلبة، إذا قُدِّمَت، يمكن أن تحقق نتائج هائلة.

كذلك توضح الدراسة أن «وضع حد للتراجع في مستوى الرفاهية نتيجة الكوارث الطبيعية من خلال المنح التي تمول التكلفة الإضافية لبناء صلابة البنية التحتية، سيجعل المانحين يقدمون أقل من نصف المبلغ اللازم لتمويل التدخل بعد وقوع الكارثة».

وتبين من دراسة أخرى أجراها صندوق النقد الدولي مؤخرا عن بلدان الكاريبي أن الاستثمار في بناء الصلابة الهيكلية يمكن أن يسهم في زيادة الناتج الاقتصادي الممكن بما يتراوح بين ٣٪ و١١٪، مع زيادة النمو بنسبة ٠,١٪ إلى ٠,٤٪ سنويا.

وحدد صندوق النقد الدولي منهجا يقوم على ثلاث ركائز لبناء الصلابة في مواجهة الكوارث يتسق مع الحفاظ على الاستدامة المالية. ويتعين على البلدان ترتيب أوضاعها المالية في الداخل، مع تأمين التمويل الداعم لها من المجتمع الدولي نظرا لحجم التكاليف التي ينطوي عليه ذلك.

والعنصر الأول في هذا المنهج هو التكيف الهيكلي، مثل تقوية شبكات الطرق والجسور والاتصالات وإمدادات المياه ونظم الصرف الصحي. كانت جزيرة دومينيكا الكاريبية بالغة الصغر، التي يبلغ عدد سكانها ٧٤ ألف نسمة، قد عانت من الدمار بفعل النظم الاستوائية في ٢٠١٥ و٢٠١٧. فوصلت التلفيات في المرة الأولى إلى ما يساوي إجمالي الناتج المحلي للبلاد ووصلت في المرة الثانية إلى ضعف إجمالي ناتجها المحلي. وفي ظل برنامج تجريبي مع صندوق النقد الدولي، تعد حكومة دومينيكا خطة لتحسين صلابة البنية التحتية للبلاد بحلول ٢٠٣٠. لكن تنفيذ هذا البرنامج على نحو يضمن الاستدامة المالية سيقتضي توفير مساعدات من المانحين يصل مجموعها إلى ٢٠٠ مليون دولار، وفق تقديرات الصندوق.

والركيزة الثانية هي الصلابة الاجتماعية في فترة ما بعد الكوارث، مثل التخطيط لحالات الطوارئ والاستثمارات ذات الصلة بغرض ضمان كفاءة التحرك في مواجهة الكوارث مع أقل قدر من الاضطراب في الخدمات العامة، كتلك التي تؤوي السكان ومعرفة كيفية توجيه الإغاثة. على سبيل المثال، يقول مارشال ميلز المستشار في الإدارة الإفريقية بصندوق النقد الدولي، أعدت موزامبيق في أعقاب إعصار ٢٠١٦ سجلا اجتماعيا لاستخدامه في توزيع الإمدادات بعد وقوع الأزمات بينما أخذت تستثمر في تأسيس مبانٍ أقوى للمدارس تُستخدم كمأوى يلوذ به أفراد المجتمع.

أما الركيزة الثالثة، وهي حقيقة الركيزة الأساسية، فهي بناء الصلابة المالية قبل وقوع الكوارث، كما تقول أوما راماكريشنان المدير المساعد في إدارة نصف الكرة الغربي في الصندوق وأحد المؤلفين الرئيسيين لدراسة صندوق النقد الدولي عن بناء الصلابة في البلدان النامية المعرضة للكوارث. وتغطي في عملها كلا من جزر البهاما وبربادوس وجامايكا. وتستشهد بمشروع لصندوق النقد الدولي على مدى الست سنوات ونصف السنة الأخيرة بذلت جامايكا فيه جهودا هائلة لتعزيز مواردها المالية لكي لا يفضي وقوع صدمات خارجية كبيرة، بما فيها العواصف العاتية، إلى

الفقراء والضعفاء في كل مكان هم الذين يتضررون أشد الضرر، سواء كانوا يعيشون على جزيرة أو في مدينة.

الإضرار بالقدرات المالية للبلاد على نحو لا رجعة فيه. فعلى مدى ما يقرب من ٣٠٠ عام في التاريخ الموثق، تجاوزت جامايكا عشرات الأعاصير، منها ١٧ عاصفة تحمل أسماء مختلفة منذ عام ١٩٥١، وعادة ما تسبب فيضانات، وحالات وفيات، وتدمير النشاط الاقتصادي.

وكمرحلة أولى في بناء الصلابة المالية، أخذت جامايكا تصب أموالا في صندوق الطوارئ لإتاحة النقدية بسهولة في حالة وقوع كارثة. وطبقا لما ذكرته أوما راماكريشنان، بلغت أموال الصندوق حوالي ملياري دولار جامايكي (١٥ مليون دولار). والمرحلة الثانية هي الاتفاق على الاستعداد للتمويل في حالة وقوع كوارث في صورة خط ائتماني بقيمة ٢٨٥ مليون دولار من بنك التنمية للبلدان الأمريكية.

وكانت المرحلة الثالثة هي الاتفاق بشأن التأمين ضد الكوارث من خلال آليات مختلفة لتحويل المخاطر، بما فيها مرفق التأمين ضد مخاطر الكوارث في منطقة البحر الكاريبي، واحتمال استخدام أداة تقوم على السوق مثل سندات الكوارث، وإن كانت التفاصيل الخاصة بهذه الأداة غير متاحة بصورة تامة للجمهور.

وتقول راماكريشنان إن «على جامايكا أن تبذل مزيدا من الجهود لبناء الصلابة الهيكلية والاجتماعية، وهذه هي المرحلة التالية. وفي جامايكا، يُقال دوما إنه لم يتبق أمامها سوى إعصار واحد لمحو كل ما حققته البلاد من مكاسب اقتصادية». FD

بوب سيميسان كاتب ومحرر حر سبق له العمل في وول ستريت جورنال، وديترويت نيوز، وبلومبرغ نيوز.

الصورة: ISTOCK/ CRISSY1982