رویکردهای نوین در مدیریت بحران و کاهش خطرپذیری بلایا

مصطفی محقق، مشاور رییس جمعیت هلال‌احمر، و مشاور ارشد سازمان ملل متحد در مدیریت خطرپذیری بلایا

تاریخ دریافت: ۹۱/۵/۱۷ **تاریخ پذیرش:** ۹۱/۹/۱

مقدمه

تلاش‌های بشری برای مقابله با حوادث و بلایای طبیعی در عصر جدید دارای سه مرحله و رویکرد می‌باشد. مرحله و رویکرد اول مبتنی بر ارایه کمک‌های اضطراری و امداد و نجات هزمان با تأسیس سازمان‌های بین‌المللی مانند فدراسیون بین‌المللی جمعیت‌های صلیب‌سرخ و هلال‌احمر در اوایل قرن بیستم شکل گرفت. این مرحله تا زمان جنگ جهانی دوم استمرار یافت و از طریق آن کمک‌های امدادی و بشردوستانه به آسیب‌دیدگان ارایه می‌گردید. مرحله و رویکرد دوم پس از جنگ جهانی دوم و در فضای غلبه گفتمان‌های علمی و فنی و مکاتب رشد و توسعه و رفتارگرایی پس از جنگ در آمریکا، اروپا و سپس سراسر جهان گسترش یافت. برپایه این رویکرد برای گریز از آثار مخرب حوادث و بلایا پیشگیری از بروز چنین فجایعی از طریق کاربرد دستاوردهای علمی و مهندسی در ساخت و توسعه محیط مصنوع انسان مانند ابنیه، راه و شهرسازی در اولویت قرارگرفت. رویکرد علمی و مهندسی در مدیریت بحران تا دههٔ هشتاد میلادی رویکرد غالب و اساسی به شمار می‌رفت و سازمان‌های مسئول بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد آن را به عنوان یک اصل در برنامه‌های خود قرار دادند.

از اوایل دهه هشتاد میلادی و با تشدید مشکلات در بسیاری کشورها و جوامع در حال توسعه و توسه نیافته ناشی از شکست برنامه‌های توسعه‌ای نامتوازن و غیرمنطبق با ساختارهای محلی مانند مهاجرت روستاییان، حاشیه‌نشینی شهرها، تراکم جمعیت، ساخت و ساز غیر قانونی و فقدان قانونگذاری مناسب و نظارت بر اجرای قانون و نیز تخریب محیط زیست بر خسارت و تلفات ناشی از حوادث و بلایای ناشی از مخاطرات طبیعی افزوده شد.

حوادث و بلایای دهه هشتاد میلادی نشان‌دهنده آن بود که رویکرد علمی و مهندسی برای مقابله با حوادث و بلایا کافی نبوده و اساس به عوامل و متغیرهای انسانی در پیشگیری و مقابله با حوادث توجه کافی نشده‌است. در نتیجه مرحله و رویکرد سوم به نام رویکرد اجتماعی مدیریت بحران از اواخر دهه هشتاد و اوایل دهه نود میلادی بتدریج در سطح جهانی شکل گرفت. این رویکرد که تأکید اصلی را بر کاهش خطرپذیری محیط فردی و اجتماعی انسان در برابر حوادث و بلایای طبیعی قرار می‌دهد هم اکنون رویکرد غالب و فراگیر در سطح بین‌الملل و بسیاری از کشورهای جهان است.

الف- آثار جهانی سوانح بر توسعه کشورها و جوامع بشری

در سال ۲۰۰۰ اهداف توسعه در هزاره جدید (Millennium Development Goals= MDGs) توسط ۱۹۲ کشور عضو سازمان ملل متحد به تصویب رسید. کشورهای تصویب‌کننده متعهد شدند که برای نیل به پیشرفت اولیه در دستیابی به اهداف فوق تا سال ۲۰۱۵ تهیه نماید.

MDGs شامل هشت هدف اساسی در توسعه و بهبود شرایط زندگی انسان‌ها به شرح ذیل است:

۱. ریشه کنی فقر و گرسنگی شدید

[Downloaded from jorar.ir on 2026-11-08]

۲. آموزش ابتدایی در سطح جهانی
۳. ترویج تساوی جنسیتی و تقویت جایگاه زنان
۴. کاهش مرگ و میر کودکان
۵. بهبود سلامت مادران
۶. مبارزه با HIV/AIDS و مالاریا و دیگر بیماریها
۷. تأمین پایداری زیست محیطی
۸. ایجاد مشارکت جهانی برای توسعه

براساس گزارش‌های مراکز ذیربط بین‌المللی دستیابی به اهداف فوق با چالش‌های جدی روبرو بوده‌است هر چند برخی کشورها در خصوص دستیابی به بعضی اهداف توسعه در هزاره جدید موفقیت‌هایی داشته‌اند.

مهمترین عواملی که توسعه کشورهای جهان را در دهه اخیر با چالش مواجه ساخته‌است عبارتند از:

۱. جنگ و درگیریهای مسلحانه
۲. بحران‌های سیاسی اقتصادی و اجتماعی
۳. آسیب به محیط زیست و تغییرات آب و هوایی
۴. خطرات تهدید کننده بهداشت و سلامت
۵. سوانح طبیعی

سوانح و بلایای ناشی از مخاطرات طبیعی زندگی میلیون‌ها نفر در سراسر جهان را تحت تأثیر قرار داده و توسعه ملل و جوامع را با چالش روبرو ساخته است. علی‌رغم تلاش‌های فراوان به عمل آمده در بسیاری از کشورها برای کاهش خطرپذیری و آثار منفی بلایا، خطرپذیری بسیاری از بلایا در حال افزایش است. این افزایش خطرپذیری ناشی از افزایش قرارگرفتن مردم و دارایی‌ها در معرض مخاطرات، به‌طور مثال از طریق رشد سریع اقتصادی و شهری در مناطق ساحلی در معرض طوفان و در شهرهای زلزله‌خیز می‌باشد. با توسعه کشورها آسیب‌پذیری در حال کاهش است اما نه به اندازه‌ای که افزایش قرار گرفتن در معرض مخاطرات را جبران نماید. (۱)

در دوره زمانی ۲۰۰۹-۱۹۸۰ منطقه آسیا و اقیانوسیه متحمل ۴۵ درصد از بلایا در سطح جهانی بوده‌است. ۴۲ درصد از خسارات اقتصادی و۶ درصد تلفات جانی ناشی از بلایا در این منطقه روی داده‌است. ۸۶ درصد از کل جمعیت این منطقه از حوادث و بلایا آسیب دیده‌اند. رایج‌ترین نوع حادثه در این منطقه سیل و سپس طوفان است هر چند بیشترین تلفات جانی ناشی از زلزله بوده‌است.

منطقه آسیا و اقیانوسیه همچنین تجربه وقوع تعداد زیادی از سوانح کوچک‌تر که جوامع بسیار آسیب‌پذیر را تحت تأثیر قرار می‌دهد دارد. منطقه آسیا و اقیانوسیه دارای ۱۰ کشور اول دنیا از نظر قرارگرفتن در معرض خطر بلایا است و در مورد طوفان، ۶ کشور آسیا و اقیانوسیه در میان ۱۰ کشور اول دنیا قرار دارند. این امر نشان‌دهندهٔ تمرکز جمعیت در کنار بسترها و دلتاهای رودخانه‌ای سیل‌خیز است.

علی‌رغم تلاش‌های به عمل آمده جهت ارتقاء سیستم‌های هشدار سریع، در طی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۹ خطرپذیری این بلایا به نظر کاهش چندانی نیافته است. (۲)

ب- رویکرد جدید: کاهش خطرپذیری بلایا

هر چند استراتژی بین‌المللی کاهش ریسک یا خطرپذیری بلایا از سال ۲۰۰۰ و براساس قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل آغاز به کار نمود ولی سونامی سال ۲۰۰۴ یک حرکت منطقه‌ای و جهانی در راستای توسعه ابعاد گوناگون کاهش خطرپذیری و مدیریت بلایا ایجاد نمود. دولت‌ها و سازمان‌های منطقه تعهدات قوی‌تری جهت پشتیبانی تقویت فنی و سازمانی کاهش خطرپذیری و مدیریت بلایا با هدف کاهش خسارات و تلفات حوادث آینده اعلام نمودند.

[Downloaded from jorar.ir on 2026-11-08]

به فاصله کوتاهی پس از سونامی اقیانوس هند در سال ۲۰۰۴، کنفرانس جهانی کاهش بلایا در ژاپن برگزار شد که منجر به تصویب «چارچوب کاری هیوگو[1]: ایجاد توانایی ملت‌ها و جوامع در برابر بلایا ۲۰۱۵- ۲۰۰۵» توسط ۱۶۸ دولت جهان گردید.

چارچوب کاری هیوگو دارای ۳ هدف راهبردی و ۵ اولویت اقدام است و جامع‌ترین چارچوب جهانی برای کاهش خطرپذیری و مدیریت بلایا به‌شمار می‌رود.

اهداف راهبردی چارچوب کاری هیوگو:

الف) تلفیق مؤثرتر ملاحظات کاهش خطرپذیری بلایا در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعهٔ پایدار در تمام سطوح با تأکید ویژه بر پیشگیری، کاهش خطر بلایا و کاهش آسیب‌پذیری‌ها.

ب) توسعه و تقویت مؤسسات، مکانیزم‌ها و ظرفیت‌ها در تمام سطوح به‌ویژه در سطح جوامع محلی با هدف کمک به ایجاد توانایی برای مقابله با مخاطرات.

پ) واردنمودن رویکردهای کاهش خطرپذیری در طراحی و اجرای برنامه‌های آمادگی، پاسخگویی و بازسازی بلایا از مناطق آسیب دیده.

اولویت‌های اقدام در چارچوب کاری هیوگو:

الف) قراردادن کاهش خطرپذیری بلایا به عنوان یک اولویت محلی با مبانی قوی سازمانی برای اجرا

ب) شناسایی، ارزیابی و پایش خطرپذیری بلایا و تقویت هشدار سریع

پ) استفاده از دانش، ابتکار و نوآوری و آموزش برای ایجاد فرهنگ ایمنی و توانایی در تمام سطوح

ت) کاهش فاکتورهای ایجادکنندهٔ خطرپذیری

ث) تقویت آمادگی برای پاسخگویی مؤثر به بلایا در تمام سطوح (۳)

[1] Hyogo Framework for Action= HFA

به‌دنبال کنفرانس جهانی کاهش بلایا در ژاپن و تصویب چارچوب کاری هیوگو، بسیاری از کشورهای منطقه اقدامات خود در توسعه ظرفیت‌های کاهش خطرپذیری و مدیریت بحران آغاز یا تقویت نمودند.

در ایران به فاصله کوتاهی پس از کنفرانس کوبه دبیرخانهٔ اجرایی چارچوب کاری هیوگو تأسیس گردید و اقدامات اطلاع‌رسانی و آموزشی گوناگونی در این خصوص آغاز شد. هر چند تا دستیابی کامل به اهداف هیوگو هنوز راه درازی مانده‌است.

رویکردهای نوین مدیریت بحران در سطح جهانی بر کاهش ریسک یا خطرپذیری بلایا از طریق کاهش آسیب‌پذیری‌ها و کاهش مخاطرابت طبیعی و مواجهه با آن تا حد امکان تأکید می‌نماید.

خطرپذیری بلایا = مخاطره × آسیب‌پذیری × مواجهه

Exposure × Vulnerability × Hazard= **Disaster Risk**

شناسایی و کاهش انواع آسیب‌پذیری‌های چهارگانه شامل آسیب‌پذیری‌های فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی می‌تواند تأثیرات عمده‌ای در کاهش خطرپذیری حوادث و بلایا و در نتیجه کاهش آثار منفی آن داشته باشد. امروزه رویکرد جامع مدیریت بحران و کاهش خطرپذیری بلایا شامل عناصر ذیل در مدیریت بحران و برای هرگونه اقدام در برابر حوادث طبیعی ضروری می‌باشد:

۱) رویکرد جامع چندبعدی شامل پیشگیری و کاهش خطرپذیری، آمادگی، پاسخگویی و بازسازی *(Comprehensive Approach)*

۲) رویکرد چندسانحه‌ای در مدیریت بحران *(Multi-hazard Approach)*

۳) رویکرد چندبخشی در مدیریت بحران *(Multi-sectoral Approach)*

۴) رویکرد مردم‌محور در مدیریت بحران *(People-centered Approach)*

[Downloaded from jorar.ir on 2026-11-08]

References

1. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (2009) - UNISDR
2. Protecting of development achievements, Reducing vulnerability in disasters and capacity building in the Asia Pacific region; the report of Disasters in Asia and Pacific region, UNESCAP- 2010
3. Hyogo Framework for Action: Building the resilience of nations and communities to disasters 2005-2015, adopted by the World Conference on Disaster Reduction, Kobe, Japan, 2005

[Downloaded from jorar.ir on 2026-11-08]