

نقش سازمان نظامی در مدیریت بحران طبیعی

نویسندگان: حسین حسینی*

تاریخ دریافت مقاله: ۸۴/۷/۵

مجید جدی**

تاریخ تأیید مقاله: ۸۴/۹/۱۵

صفحات مقاله: ۷-۲۸

چکیده

مدیریت بحرانهای طبیعی، همچون مدیریت سایر انواع بحرانها، نیازمند تصمیم‌گیری سریع و سنجیده و واکنشهای عظیم و پر دامنه هستند. چنین تصمیمات و واکنشهایی، آمادگی سازمانی و منابع گسترده‌ای را می‌طلبند که اغلب، سازمانهای نظامی از جمله (و گاه تنها) دارندگان این منابع و آمادگی هستند. به همین دلیل، به هنگام بروز بحران، ارتشها اولین سازمانی هستند که وارد هر صحنه مدیریت بحران می‌شوند. بسته به نوع محیط عمل، مشارکت آنها در بحران، مراحل مختلف مدیریت بحران را شامل می‌شود؛ در بعضی از کشورها نقش اصلی ارتشها به مرحله مقابله و واکنش اولیه محدود می‌شود و در برخی دیگر، این نقش برجسته تا مراحل آخری بحران ادامه می‌یابد.

* * * * *

کلید واژگان

مدیریت بحران، سازمان نظامی، زلزله.

* دکترای علوم سیاسی و عضو هیأت علمی دانشگاه امام حسین (ع)

E-mail: Hoseini2@Yahoo.com

** دکترای علوم استراتژیک و عضو هیأت علمی دانشگاه امام حسین (ع)

E-mail: Sa2002nad@yahoo.com

مدیریت بحران طبیعی چیست؟

همچنانکه پیشتر اشاره شد، پیش از ورود به بحث نقش آفرینی نظامیان در مدیریت بحرانهای طبیعی، ابتدا جوانب مختلف این پدیده را مشخص سازیم. منظور از بحرانهای طبیعی در مقاله، عبارت است از: «هرگونه حادثه دارای فشردگی زمانی و مکانی که در جریان آن، جامعه یا یک بخش نسبتاً خودکفای آن، خطر شدیدی را تجربه کرده و اعضا و شاکله فیزیکی آن دچار چنان تلفات و خساراتی می شود که ساختار اجتماعی مختل شده و اجرای همه یا بخشی از کارکردهای اساسی جامعه متوقف می شود.» (Fritz, 1961, p.655)

همچنین منظور از مدیریت بحران عبارت است از:

«سازماندهی، برنامه ریزی، جذب و به کارگیری، کنترل و هدایت کارآمد منابع (مالی، غیرمالی، انسانی) در کنترل و کاهش آثار بحران».

با توجه به تعریف، مدیریت بحران طبیعی، حداقل از چهار مرحله تشکیل می شود. در ذیل، ضمن اشاره به این چهار مرحله، اهم اقدامات لازم در هر مرحله را نیز فهرست می کنیم:

۱) کاهش اثر فاجعه: یعنی مجموعه اقداماتی که به منظور کاهش یا از بین بردن خطر حوادث طبیعی و تکنولوژیک برای جان و مال مردم در بلندمدت انجام می شود. نمونه این اقدامات عبارت اند از وضع مقررات ساختمانی، برقراری و گسترش بیمه حوادث، ایجاد شبکه های اطلاع رسانی حادثه، مدیریت استفاده از زمین، تحقیق و پژوهش، جابه جایی جمعیتی، آموزش همگانی و وضع مقررات ایمنی.

۲) ایجاد آمادگی: یعنی مجموعه اقدامات فوری برای افزایش توان عملیاتی و ایجاد تسهیلات برای واکنش مؤثر در برابر حادثه ای که روی می دهد. نمونه های این اقدامات عبارت اند از ایجاد شبکه انتشار خبر در مواقع اضطراری، برقراری سیستم ارتباطی اضطراری، تأسیس مراکز عملیات اضطراری، تدوین طرح های عملیات اضطراری، آموزش

کارکنان سازمانهای متولی واکنش در برابر خطر، و برقراری سازوکارهایی برای حفظ پایایی و تداوم خدمات دولتی.

۳) **واکنش به بحران**: یعنی مجموعه اقداماتی که در آستانه وقوع یا در طول مدت کوتاهی پس از وقوع فاجعه برای نجات جان مردم، به حداقل رساندن خسارتهایی که به اموال آنها وارد می‌آید و افزایش اثربخشی عملیات رفع خسارت انجام می‌شود. نمونه این اقدامات عبارت‌اند از به اجرا در آوردن طرحهای اضطراری، به جریان انداختن شبکه‌های اعلام خطر، جست و جو برای یافتن قربانیان، نجات قربانیان و انتقال آنها به مناطق امن، بسیج منابع و امکانات موجود، فعال‌سازی ستاد مرکزی هدایت عملیات اضطراری، ارائه کمکهای پزشکی و دارویی، و آگاه‌سازی و هدایت جمعیت به سوی مناطق امن.

۴) **ترمیم و بازسازی**: یعنی مجموعه اقداماتی که برای احیای حداقل امکانات و استانداردهای زندگی برای مردم منطقه فاجعه دیده صورت می‌گیرد و همچنین، و انجام اقدامات بلندمدت برای بازگرداندن جامعه به حالت عادی. نمونه این اقدامات عبارت‌اند از برآورد خرابی و خسارتها، پاکسازی آوار و خرابیها، پاکسازی آلودگی، راه‌اندازی مراکز کمک‌رسانی به فاجعه‌دیدگان، پرداخت وام و کمک‌مالی به آسیب‌دیدگان، بازسازی تأسیسات شهری، و ارائه کمکها و مشاوره‌های روان‌شناختی. (Caleman & Gantino, 1989, 325)

لازم به یادآوری است که مرحله‌بندی یاد شده از مدیریت بحران، امر استاندارد و کاملاً پذیرفته شده‌ای نیست و محققان دیگر، گونه‌های دیگری از مرحله‌بندی را ارائه کرده‌اند؛^۱ با این حال، تفاوت بین دیدگاهها تأثیر چندانی بر مباحث اصلی

۱- برای مثال، در برخی از تعریفها (همچنانکه در بحث مربوط به ارتش آمریکا خواهیم دید، مرحله ترمیم و بازسازی، خود به دو مرحله ترمیم و اعاده (یا عادی‌سازی) تقسیم شده است.

ما که پس از این خواهد آمد، ندارد. همچنین، محققان سعی کرده‌اند اصول و قواعدی را برای مدیریت بحران و مراحل مختلف آن احصا کنند که ذکر همه آنها از حوصله این مقاله خارج است و تنها به دو اصل مشهور که برای تجزیه و تحلیل‌های بعدی ما نیز کاربرد دارد، اشاره می‌کنیم. دو اصل مورد نظر عبارت‌اند از اصل آمادگی و اصل واکنش سریع (درایک و مویستر، ۱۹۹۱، ص ۱۱۸). منظور از اصل آمادگی آن است که اگر سیستم‌های مدیریت بحران می‌خواهند با شروع فاجعه، از صفر شروع نکنند و به حداکثر امکان، از بحران جلو بیفتند (بویژه با توجه به معضل اساسی غافلگیری و کمبود شدید زمان برای تصمیم‌گیری و اقدام در بحرانها) باید کار بسیج منابع و تهیه طرح‌های لازم برای پاسخگویی به بحران را پیشاپیش و تا آنجا که امکان‌پذیر است، آماده سازند. در مورد موضوع مقاله حاضر، یعنی نقش سازمان نظامی در مدیریت بحران، این اصل به معنای آن است که اگر قرار باشد از منابع سازمان نظامی برای پاسخگویی به بحران استفاده بهینه شود، باید از پیش، تمهیدات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری لازم برای این مأموریت اندیشیده شده و تا حد امکان، قبل از بروز بحران، به اجرا درآید. اصل دوم ارتباط کاملی با اصل اول دارد. کمبود زمان، سرعت واکنش را ایجاب می‌کند و به میزانی که آمادگی‌های قبلی بیشتر باشد، سرعت مورد نظر نیز افزایش می‌یابد.

فرصتهای نقش‌آفرینی سازمانهای نظامی در مدیریت بحران طبیعی

اکنون وقت آن است که امکان نقش‌آفرینی سازمانهای نظامی را در جنبه‌های مختلف مدیریت بحران طبیعی مشخص کنیم. با انتظار حداقلی، سازمان نظامی به عنوان سازمانی که ویژگیهای برجسته و گاه منحصربه‌فردی دارد، می‌تواند در بخشهایی از فرایند مدیریت بحران، نقش کلیدی داشته باشد. از این منظر، مهمترین محورهای مدیریت بحران طبیعی که بیشترین امکان اثربخشی را برای سازمانهای نظامی فراهم می‌کند، عبارت‌اند از:

عملیات امداد و نجات - معمولاً حیاتی‌ترین هدف در مدیریت بحران،

محدودسازی خسارتها و کاهش تلفات انسانی است. بر این اساس، همواره فوری‌ترین و مهمترین اقدام عملیاتی در مدیریت بحران زلزله، عملیات امداد و نجات است. اگر عامل تنگنای زمانی و اضطرار برای پاسخگویی را مهمترین معیار تشخیص بحرانی بودن یک وضعیت تلقی کنیم، آنگاه پس از مرحله پیش‌بینی و پیش‌آگهی، بحرانی‌ترین جنبه مدیریت بحران زلزله عملیات امداد و نجات است، چون ارزش زمانی این اقدامات، از اولین لحظات وقوع زلزله به بعد، به سرعت و با تصاعد هندسی کاهش می‌یابد. به بیان دیگر، ۲۴ ساعت اول پس از وقوع، حیاتی‌ترین زمانی برای نجات انسانهای گیرافتاده در زیر آوار و خرابیهاست. قربانیانی که ظرف این ۲۴ ساعت نجات داده می‌شوند، شانس زیادی برای بقا دارند؛ پس از آن، با گذشت زمان بیشتر، شانس نجات افراد در زیر آوار بر اساس نوع آوار و مصالح به‌کار رفته در ساختمانها (مانند بوم) به شدت کاهش می‌یابد.

با توجه به اهمیت زمانی یاد شده، سرعت عمل در عملیات امداد و نجات، تعداد کافی از نیروهایی را می‌طلبد که بتوانند یا حداکثر سرعت، بسیج، جابه‌جا و در صحنه وارد عمل شوند. این سرعت عمل، با توجه به موقعیت مکانی وقوع زلزله و دوری و نزدیکی آن به مراکز اصلی کشور و نوع و تنوع راههای دسترسی به آن منطقه، اهمیت متفاوتی خواهد داشت. با این حساب، می‌توان بیان داشت چنین نیرویی، آن هم به تعداد مورد نیاز، معمولاً در سازمانهای نظامی یافت می‌شود. صرف‌نظر از توان سازمانی، مهمترین علل آن را می‌توان در گسترش مکانی و استعداد این سازمان در نظر گرفت. در نمونه زلزله بم، اولین نیروهای سازمانی که به‌طور گسترده وارد صحنه شدند (البته پس از مردم بومی شهر و روستاهای اطراف آن)، واحدهایی از سپاه، ارتش و نیروی انتظامی بودند.^۱

۱- در اولین روز زلزله بم و پس از ابلاغ فرماندهی نیروی زمینی سپاه، لشکر ۴۱ تارا... از اولین ساعات وقوع زلزله با تمام توان در صحنه حاضر و به کمک آپدیدگان شتالت. با توجه به بُعد مسافت لشکرهای دیگر سپاه همچون لشکر ۱۴ امام حسین (ع)، لشکر ۸ نجف اشرف، لشکر ۱۹ فجر و برخی از واحدهای مهندسی نیز در روز

واقعیات فوق ما را به قاعده‌ای رهنمون می‌شود و آن اینکه احتمالاً مناسبترین نفرات امدادی در منطقه دستخوش زلزله، انسانهایی هستند که بستگان درجه اول آنها در منطقه ساکن نیستند و بنابراین، دلنگرانی شخصی مهمی که آنها را از اجرای مأموریت امداد و نجات باز دارد، ندارند. به‌طور طبیعی، اینها باید ریشه خانوادگی در خارج از منطقه زلزله‌زده داشته باشند و چنین افرادی را می‌توان در میان اقشاری همچون سربازان و نظامیان یافت که یا از منطقه‌ای دیگر با هدف امداد و نجات به منطقه زلزله‌زده مأمور شده‌اند و یا به صورت خدمت سربازی و مأموریت‌های کوتاه‌مدت، حضور مجردانه‌ای در منطقه دارند.

تناسب افراد یاد شده برای خدمات امداد و نجات و ضرورت دخالت سریع و گسترده نیروهای نظامی در بحران زلزله، امروزه سازمانهای نظامی را واداشته است تا تمهیدات مختلفی را برای کسب حداکثر آمادگی و انطباق برای عملیات امداد و نجات ببیند. نمونه آن، سازماندهی گردانهای امداد و نجات هواپرد است. پس از زلزله ۱۷ اوت سال ۱۹۹۹ ترکیه که با مشارکت حدود شصت و چهارهزار نفر از پرسنل نظامی در عملیات امداد و نجات و عملیات امنیتی همراه بود، ارتش این کشور تصمیم گرفت تا قابلیت‌های خود در زمینه مأموریت‌های امداد و نجات تخصصی را بهبود بخشیده و بدین‌وسیله، عملکرد خود در رویارویی با فجایع طبیعی بزرگ مقیاس را بهینه سازد. بدین‌منظور یک واحد امداد و نجات در اندازه گردان طراحی

بعد وارد منطقه زلزله‌زده بم گردیدند. - از نظر ترابری هوایی نیز سپاه پاسداران با ۵ فروند هواپیمای آن‌تورف، ۲ فروند ایلوشین و ۲ فروند فالکن و ۶ فروند بالگرد به‌کار انتقال مجروحان و حمل آذوقه و وسایل ضروری برای آسیب‌دیدگان پرداخت (روزنامه همشهری، ۶ دی ۸۲، ص ۲۷؛ و سایت هواپیمایی کشوری www.cao.ir) ارتش جمهوری اسلامی نیز با تشکیل ستاد کمک‌رسانی در فرارگاه عملیاتی جنوب شرق در کرمان و اعزام سریع واحدهایی از لشکر ۸۸ زاهدان و یگانهای ۵۸ و ۵۵ هواپرد و بخشی از لشکر ۷۷ خراسان نیروهای امداد‌رسان را وارد منطقه نموده و از طرف دیگر با ۱۴ فروند C130 و یک فروند ایلوشین و یک فروند بوئینگ ۷۴۷ نسبت به ترابری هوایی مصدومین و مجروحین اقدام نمود. (روزنامه ایران، ۶ دی ۸۲، ص ۸۱ و سایت هواپیمایی کشوری www.cao.ir/bam...) نیروی انتظامی نیز با ۷ گردان از سطح استان و دو گردان از استانهای مجاور در ساعات اولیه وارد شهر بم گردید.

شد و تحت امر فرماندهی نیروهای ویژه قرار گرفت تا در صورت وقوع بلایای طبیعی و فجایع بیولوژیک وارد عمل شود.^۱ (Mostafa Eriik, 2001, p.124)

حمل و نقل - احتمالاً، دومین کارکرد مهم مدیریت بحران در زلزله، حمل و نقل و ارتباطات فیزیکی است. از یک سو، زلزله هرچه بیشتر ویرانگر باشد، باعث به حرکت درآمدن جمعیت انبوهی، هم از منطقه زلزله‌زده به سوی شهرها و روستاهای مجاور، و هم از آن مناطق به سوی منطقه زلزله‌زده خواهد شد. مردمی که نگران آینده زندگی فرزندان خود در منطقه، فاقد امکانات زندگی و آلوده به بیماریهای واگیردار هستند، سراسیمه به خارج از منطقه هجوم می‌آورند؛ در مقابل، انسانهایی که نگران سرنوشت بستگان زلزله‌زده خود هستند، به منظور اطلاع‌یابی از وضعیت آنها و کمک‌رسانی احتمالی به سوی منطقه سرازیر می‌شوند. این دو جریان حرکت جمعیتی، عملاً باعث قفل شدن مجاری عبور و مرور می‌شود و این در حالی است که انجام سریع و به‌موقع عملیات امدادی، بیش از هر چیز، مستلزم روانی ترافیک و سهولت جابه‌جایی جغرافیایی است. سازمانهای نظامی به دلیل برخورداری از امکانات بالای حمل و نقل (در مقایسه با سایر سازمانهای اجتماعی)، از جمله آماده‌ترین سازمانها برای پاسخگویی به معضل جابه‌جایی در وضعیت بحرانی هستند، بویژه از آنجا که سیستمهای حمل و نقل نظامی قادر به حرکت در وضعیتهای دشوار و نامعمول هستند، این قابلیت، اهمیت حیاتی‌تری در بحران پیدا می‌کند.^۲ از کار افتادن سیستمهای ناوبری

۱- این واحد متشکل از نظامیان حرفه‌ای است که به منظور اجرای مأموریتهای سریع امداد و نجات در ترکیه و خارج از آن، به خوبی آموزش دیده و تجهیز شده‌اند. واحد یاد شده می‌تواند ظرف سه ساعت در هر نقطه‌ای از کشور ترکیه وارد عمل شود و مأموریتهای امداد و نجات تخصصی را همزمان در مجده محل مختلف انجام داد، تا پانزده روز، بدون دریافت هیچگونه تدارکاتی به کار خود ادامه دهد.

۲- در زلزله ۲۰۰۵ پاکستان، علاوه بر آنکه هواپیماها و بالگردهای نظامی نقش اصلی را برعهده داشتند، از ناتو نیز درخواست شد تا برای تقویت امکانات حمل و نقل هوایی مدیریت بحران، تعداد کافی هواپیما و بالگرد نظامی به منطقه ارسال کند. سرپرست برنامه کمکهای اضطراری سازمان ملل، چند روز پس از زلزله اعلام کرد که در کمک به زلزله‌زدگان با دشوارترین عملیات امدادرسانی تاریخ خود مواجه شده است و پراکندگی جغرافیایی نقاط

فرودگاهی در منطقه زلزله زده بم و خودداری هواپیماهای غیرنظامی از پرواز به منطقه در روزهای اولیه، همراه با ترافیک سنگین جاده‌های ورودی و خروجی این شهر، و وجود انبوهی از سانحه‌دیدگان و مجروحان نیازمند اعزام به مراکز درمانی خارج از منطقه، مدیریت بحران را با بحران مضاعفی در زمینه جابه‌جایی روبه‌رو ساخت که بدون وارد عمل شدن نیروهای هوایی سپاه و ارتش و امکانات ترابری هوایی وزارت دفاع غیرقابل حل می‌نمود.^۱

اما بحران حمل و نقل تنها به جابه‌جایی فرامنطقه‌ای محدود نمی‌شود. قطع معابر در اثر ریزش ساختمانهای بلند (بویژه برجها) و تخریب پلها (بویژه پلهای هوایی)، همراه با انهدام گسترده خودروها و تعطیل شدن سیستمهای حمل و نقل درون شهری، بن‌بست ترافیکی سهمگین به بار می‌آورد که شاید به‌گونه‌ای، از اختلال در حمل و نقل برون‌شهری جدی‌تر باشد. حتی شهری همچون بم نیز که بافت ساختمانی آن عمدتاً سستی بوده از معضل بن‌بست ترافیکی درون شهری برکنار نماند و بخش مهمی از زمان گرانقیمتی که باید صرف امداد و نجات می‌شد، مصروف اقدامات مربوط به بازگشایی معابر گردید. باردیگر، پاسخ این معضلات را می‌توان در قابلیت ترابری نظامی جستجو کرد. بالگردهای ترابری سازمانهای نظامی به عنوان یکی از آماده‌ترین سیستمهای حمل و نقل می‌توانند با جابه‌جایی گروهها و تجهیزات امدادی، مصدومان، امکانات اردوگاهی و حتی

زلزله زده و از بین رفتن راههای ارتباطی مستلزم استفاده از تعداد زیادی هواپیما و بالگرد نظامی و اجرای عملیاتی مشابه عملیات^۳ انتقال هوایی برلین^۴ است. (شرق، ۳۰ مهر ۱۳۸۴)

۱- قابلیت‌های ترابری هوایی نظامی نقش مهمی در بحران بم ایفا کردند، از راه‌اندازی موقت فرودگاه بم با نصب سیستم ناوبری هوایی سیار توسط سپاه گرفته تا انجام حجم بزرگی از جابه‌جایی‌های هوایی. حتی وزارت دفاع نیز با امکانات محدود خود، ۸ سورتی پرواز هواپیمای ایران ۱۴۰ و یکصد و هشت سورتی پرواز با انواع بالگرد برای جابه‌جایی مجروحان، امدادگران، تیم پزشکی و وسایل امدادی در سطح منطقه زلزله زده و همچنین در مسیر فرودگاه مهرآباد تا بیمارستانهای تهران انجام داد (همبستگی، ۲۵ مرداد ۱۳۸۳). همچنین رجوع شود به پیوست شماره ۱ و بر اساس آمار سازمان هواپیمایی کشوری، ۵۲ درصد از هواپیماهایی که در امر جابه‌جایی مصدومین زلزله بم شرکت داشته‌اند متعلق به نیروهای مسلح بوده‌اند.

انتقال تجهیزات سنگینی مانند لودر و بلدوزر سبک، تا حد زیادی به رفع معضل ترافیک درون شهری کمک کنند (نجات انسانهای گرفتار در سیل و طوفان کاترینا در شهر نیواورلئان، احتمالاً از جمله جدیدترین کاربردهای این امکانات در مدیریت بحران است). همچنین باید به همه اینها، امکانات حمل و نقل زمینی نیروهای نظامی را اضافه کرد که به میزان محدودتری می‌توانند بخشی از کارکردهای ترابری یاد شده را ایفا کنند.

عملیات مهندسی - مرتبط با دو کارکرد پیشین، باید نقش قابلیت‌های مهندسی سازمانهای نظامی در بحران زلزله را اضافه کرد. آواربرداری از منطقه زلزله‌زده، فراهم آوردن امکانات زندگی موقت (مانند امکانات اسکان، آب‌رسانی، بهداشتی، برق و تغذیه) و نصب پلها و تسهیلات موقت عبور و مرور، نیازمند قابلیت‌های مهندسی گسترده، متنوع و با قابلیت جابه‌جایی سریع است و این قابلیت نیز در سازمانهای نظامی یافت می‌شود. وجود انبوه لودرها، بلدوزرها، جرثقیل‌ها، خودروهای حامل پل متحرک و سایر تجهیزات در واحدهای مهندسی رزمی سازمانهای نظامی، به آنها این قابلیت را می‌بخشد که احتمالاً بیش از هر سازمان یا شرکتی بتوانند در منطقه زلزله‌زده مستقر شده و عملیات مهندسی را آغاز کنند.

ارتباطات - کارکرد بعدی سازمانهای نظامی در مدیریت بحران زلزله، کارکرد ارتباطی و اطلاعاتی آنهاست. اصولاً از جمله اولین لوازم مدیریت کارآمد بحرانهای طبیعی (و همچنین سایر انواع بحرانها) به دست آوردن تصویری هرچه واقعی‌تر و سریعتر از گستره، شدت و ابعاد بحران است. ابتدا باید پرسشهایی همچون «چه حادثه‌ای روی داده»، «دامنه و گستره حادثه کجاست»، «چه میزان خرابی و تلفات به بار آمده» و پرسشهای دیگری از این دست، پاسخهایی دقیق و سریع بیابند تا آنگاه نیروهای امدادی و مدیریتی بتوانند با کارایی و سرعت وارد عمل شوند. اگر به خاطر آوریم که خبر زلزله بم با تأخیرهای غیرقابل چشم‌پوشی به تصمیم‌گیرندگان و افکار عمومی رسید، آنگاه به اهمیت مسئله ارتباطات و اطلاع‌رسانی بیشتر پی می‌بریم. ارتباطات و اطلاع‌رسانی در بحران طبیعی ابعاد

مختلفی دارد، از پیش آگاهی از حادثه گرفته تا اطلاع‌یابی از ابعاد و گستره حادثه، و از انتقال سریع و دقیق این اطلاعات به مراجع ذی‌ربط گرفته تا اطلاع‌رسانی به افکار عمومی داخلی و خارجی. سازمانهای نظامی به دلیل لزوم هشیاری دفاعی و برخورداری از توانایی «کنترل، فرماندهی، کامپیوتر، ارتباطات، اطلاعات و جاسوسی» (C⁴II) قابلیت‌های مناسبی برای شناسایی حادثه، انتقال اطلاعات آن و تهیه برآورد از بحران دارند. به میزانی که ارتش یک کشور پیشرفت بیشتری در عرصه انقلاب اطلاعاتی داشته باشد، امکان کمک‌رسانی آن به این جنبه از مدیریت بحران نیز بیشتر خواهد بود.^۱

امانجبه مهمتر ارتباطات، برقراری ارتباط با مردم است. بروز فاجعه باعث نگرانی و تشویش مردم شده و همزمان، عطش خبری و اطلاعاتی آنها را افزایش می‌دهد. این امر به نوبه خود، امواجی از شایعات و اخبار نادرست را دامن زده و خاصیت خود تقویت‌کنندگی نگرانیها و اضطرابات شکل می‌گیرد.

علاوه بر این، اشتیاق مردم برای کمک‌رسانی نیز در صورت عدم توجیه و هدایت مناسب می‌تواند مشکل ساز باشد و گاه به اقدامات خودجوش تکراری یا دردسرساز، و یا به هجوم و تراکم نیروها و ارائه کمکهای بی‌فایده منجر می‌گردد. در وضعیتی که رسانه‌های رسمی کشور در اثر زلزله از کار افتاده باشد، امکانات تبلیغاتی و عملیات رواتی نیروهای نظامی (از جمله، دستگاههای فرستنده رادیویی سیار، بلندگوهای بسیار قوی، امکانات چاپ و پخش اعلامیه) می‌تواند وارد عمل شده و به عنوان ابزاری در جهت اطلاع‌رسانی عمومی مورد استفاده قرار گیرد.

همه کارکردهایی که تا اینجا شرحشان رفت، آنهایی هستند که با قابلیت اصلی و فلسفه وجودی نیروهای مسلح، یعنی جنگیدن، ارتباط مستقیمی ندارند. با این حال، هنوز موضوع دیگری باقی مانده است که با این فلسفه ارتباط نزدیکی دارد،

۱- از جمله تقسیم کارهایی که بین آژانس مدیریت اضطراری فدرال آمریکا و ارتش این کشور صورت گرفته، استفاده از ماهواره‌های نظامی و سایر سیستمهای ارتباطی ارتش برای مراقبت از اقیانوسها و پیش‌بینی طوفان است.

و آن، کارکرد امنیتی است. معمولاً از جمله حساس‌ترین پیامدهای بحرانهای طبیعی، پیدایش و گسترش ناامنی‌های سازمان‌یافته و غیرسازمان‌یافته است، که در صورت امکان دسترسی عامه مردم به اسلحه، اغلب شکل مرگباری به خود می‌گیرد. گروههای تبهکاری که به دنبال اختتام از فرصت، به‌طور وسیعی فعال شده‌اند، انسانهای ناامیدی که از فرط استیصال دست به خشونت می‌زنند، افرادی که ناراضی از کمکهای ارائه شده، به کاروانهای امدادی حمله می‌کنند، و جماعت خشمگینی که رفتارهای جمعی خشن را آخرین راهکار می‌یابند، همگی باعث اوج‌گیری ناامنی می‌شوند. گاه این ناامنی‌ها آنقدر محدود است که کنترل آنها از عهده نیروهای پلیس برمی‌آید؛^۱ اما گاهی نیز ناامنی‌ها و ناآرامی‌ها چنان گسترش و شدت می‌گیرد که مقابله با آنها مستلزم ورود نیروهای جدیدی به صحنه است؛ و اغلب، این نیروهای جدید را ارتشها تشکیل می‌دهند. آخرین نمونه آن، اوج‌گیری ناامنی‌ها در شهر نیواورلئان، به صورت حمله به خانه‌های مردم و تیراندازی به نیروها و بالگردهای امدادی بود که در نهایت، با دخالت نیروهای گارد ملی به پایان رسید. (Sapenfield, 2005)

و سرانجام باید به کارکرد مدیریتی سازمان نظامی در بحران طبیعی اشاره کرد. معمولاً سازمانهای نظامی، از جمله سازمانهای پیشرو در زمینه سازماندهی، ساختار تشکیلاتی، انضباط جمعی، فرماندهی و کنترل هستند. این در حالی است که زلزله‌های بزرگ و همچنین سایر بحرانهای طبیعی گسترده با از هم گسیختگی ساختار نهادها و تشکیلات اداری همراه هستند؛ نظم حاکم در وضعیت عادی از

۱- در زلزله بم نیز نمونه‌های متعددی از ناامنی و ناراضی‌تبی از نحوه امدادسانی علی‌رغم تلاش کلیه مسئولین قابل مشاهده بود. ناامنی در توزیع مواد غذایی و امکانات مردمی چه در مسیر جاده‌های منتهی به شهرستان بم و چه در زمان توزیع یکی از مشکلات مهم امنیتی محسوب می‌شد که نهایتاً با دخالت نیروهای انتظامی و نیروهای بسیج کنترل گردید ضمن آنکه اعتراضات بخشی از مردم در مورخ ۸۲/۱۲/۱۴ در اعتراض به عدم رسیدگی مطلوب به وضعیت شهر افراد آسیب‌دیده از زلزله که با سر دادن شعارهای تحریک‌آمیز و خشونت همراه گردید نمونه دیگری از مسائل امنیتی نظامی پس از زلزله می‌باشد.

بین می‌رود، روال تصمیم‌گیریها و ترتیب اداره امور به هم می‌ریزد، و مراجع اقتدار رسمی و ترتیبات قدرتی و مناصبی فرو می‌باشد. همزمان، کنترل بحران نیازمند تصمیم‌گیری‌ها و انجام اقدامات سریع، هماهنگ و با حجمی بی‌سابقه است. در این وضعیت، سازمانهای نظامی به عنوان آماده‌ترین و قابل‌ترین سازمان، که می‌توانند مدیریت عملیات و سامان‌بخشی اوضاع را برعهده گیرند، ظاهر می‌شوند. سپردن مسئولیت مدیریت بحران بم به سپاه و بروات به ارتش توسط رئیس جمهور در زلزله دی‌ماه سال ۱۳۸۲، و سپردن فرماندهی مدیریت بحران زلزله پاییز سال جاری به ارتش پاکستان، در راستای چنین تحلیلی صورت گرفته است.

با این وجود، مخالفت‌هایی نیز با دخالت مدیریتی ارتشها در صحنه مدیریت بحرانهای طبیعی ابراز شده است. از نظر محققان علم مدیریت، آموزش و سنت نظامی عمدتاً در مفهوم "فرماندهی و کنترل" تجسم می‌یابد. (Crecine, 1986; Weissinge, 1986; Baylon, 1988, Train, 1986) بر این اساس، مخالفین معتقدند که سیستم مدیریتی سازمانهای نظامی، منعکس‌گر ساختار اقتداری سلسله‌مراتبی و تعیین بسیار مضیق وظایف است. اصل فرماندهی و کنترل به معنای تعیین روشن روابط اقتداری در میان واحدهای تابعه، به منظور افزایش کنترل بر عملکرد مجموعه سازمان است. این مدل سازمانی را می‌توان مدل تعیین‌گرا^۱ نامید و هدف از آن کاهش عدم اطمینان در عملکرد سازمان، از طریق آموزش و طرح‌ریزی تفصیلی است. مشکل اینجاست که این ترتیبات سازمانی، به همان میزان که کارایی خود را در شرایط ساختاریافته و روال‌مند ثابت کرده است، در شرایط پویا و نامطمئنی، ضعیف‌ترین گزینه محسوب می‌شود (Comfort, 1993). در چنین محیط پیچیده‌ای، مدل فرماندهی و کنترل ممکن است قفل کند^۲ و یا به نادیده گرفتن حجم زیادی از اطلاعات مناسب در جریان تصمیم‌گیریها منجر شود (Cohen and Levinthal, 1990, 136). مخالفان ادامه می‌دهند که «فرماندهانی که در صحنه بحران، مدیریت عملیاتی را برعهده

1- Deterministic Model

2- Lock Out

داشته‌اند، به تجربه، ضعف کارایی نگرش فرماندهی و کنترل در شرایط پیچیده و پویای بحرانهای طبیعی را دریافته‌اند و بر این اساس، تلاشهای زیادی برای ایجاد انطباق بیشتر بین این مدل و شرایط بحرانی انجام شده است. با این حال، مقابله سریع با بحران نیازمند انعطاف‌پذیری است» (Comfort, 1993) و انعطاف‌پذیری در بحران نیز تا حد زیادی، مستلزم تکیه بر هماهنگیها و تصمیم‌گیریهای غیرمتمرکز است. به علاوه، سازمانهای نظامی برای کنترل بحران بر ایجاد ساختارهای شبه‌نظامی تأکید دارند و حال آنکه مدیریت بحران نیازمند تأکید بر بسیج منابع اجتماعی است. (Dynes, 1998)

به‌رغم مخالفت‌های یاد شده، سازمانهای نظامی، بویژه در جهان سوم که سازمانهای غیرنظامی اغلب دچار بحران اقتدار و کارآمدی هستند، آماده‌ترین راهکار و اثربخش‌ترین سازوکار برای تصدی مدیریت صحنه بحران‌زده، حداقل در سطح محلی هستند و تجربه‌های اخیر نیز همین ادعا را تأیید کرده‌اند. به علاوه، در کشور ما، سازمانهای نظامی به دلیل دو ویژگی، امکان انطباق بیشتری با الزامات مدیریتی فرایند مدیریت بحران دارند: اول، نقش کلیدی بسیج به عنوان رابط سیستم نظامی و جامعه، که امکان بسیج اجتماعی را در وضعیت بحرانی تسهیل می‌سازد، و دوم، تأکید بر دکترین جنگ نامتقارن و شکل‌گیری واحدهای نظامی کوچک و خودکفایی که از انعطاف‌پذیری قابل ملاحظه‌ای برای برخورد با وضعیتهای بحرانی برخوردار هستند. البته در اینجا این سؤال اساسی باقی می‌ماند که سازمانهای نظامی از چه زمانی باید وارد فرایند مدیریت حوادث طبیعی شده و چه زمانی از آن خارج گردند؟ و آیا خروج سازمان نظامی سبب بروز مشکلات بعدی در اداره نیازهای جامعه زلزله زده نمی‌گردد؟ پاسخ به این سؤاها نیازمند مجال دیگری است.

نبلور مأموریتی کارکردهای بحرانی در ارتش فرضی: نمونه آمریکا

با وجود مثالهای مختلفی که از نقش سازمانهای نظامی در مدیریت بحرانهای طبیعی آورده شد، مناسب است نمونه‌ای از سازمان نظامی را که به گونه‌ای روشن

و تعریف شده، درگیر مأموریت در این گونه بحرانها هستند، مورد اشاره قرار دهیم. انتخاب ارتش آمریکا به عنوان نمونه، به این دلیل صورت گرفته که این کشور، پیشرفته‌ترین امکانات و زیرساختهای غیرنظامی را در اختیار دارد و علی‌القاعده، نباید در مدیریت بحرانهای طبیعی اتکای چندانی به توانمندیهای نیروهای مسلح داشته باشد؛ به علاوه، به دلیل فراوانی وقوع بلایای طبیعی، و از جمله زلزله (مانند زلزله کالیفرنیا) در آمریکا، این کشور از نظر چاره‌اندیشی و برنامه‌ریزی برای بهره‌برداری از ارتش در مدیریت بحران طبیعی، سابقه زیاد و قابل تأملی دارد. نقشهای مختلف ارتش آمریکا در مدیریت بحران، به‌گونه‌ای قانونمند و نهادینه شده، در قالب آیین‌نامه‌ها و دستورالعملهای نظامی (از جمله در جزوات مشهور به دستورالعملهای میدانی FM) و همچنین آیین‌نامه‌های غیرنظامی مربوط به مدیریت حوادث غیرمترقبه تدوین و منتشر گردیده است. مطابق این آیین‌نامه‌ها، وظایف و کارکردهای بحرانی سیستم نظامی در دوازده حوزه از مدیریت بحران طبیعی دسته‌بندی و اولویت‌گذاری شده است: حمل و نقل، ارتباطات، مهندسی و فعالیتهای عمومی، آتش‌نشانی، اطلاعات و طرح‌ریزی، مراقبت از مردم، خدمات بهداشتی و درمانی، جستجو و نجات، مواد خطرناک، تغذیه و انرژی (رجوع شود به جدول ذیل).

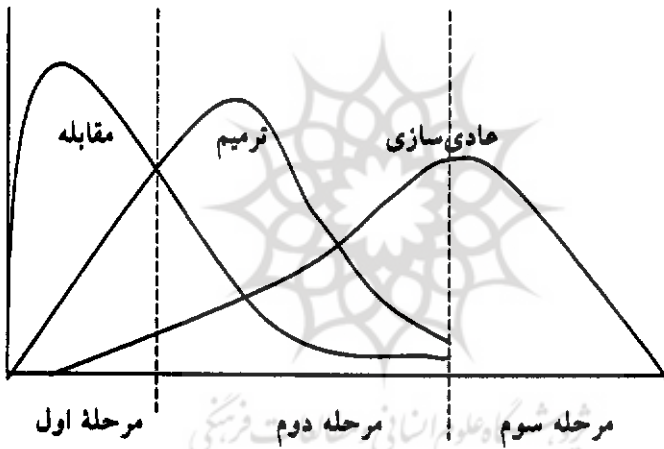
منطق اولویت‌بندی یاد شده، تحلیلهایی است که از توانمندی سیستم نظامی (در مقایسه با سیستمهای غیرنظامی) برای عمل کردن در بحران انجام شده، همراه با قوانینی است که در مورد نحوه این عملکرد به تصویب رسیده است. مطابق این قوانینی، منابع نظامی صرفاً نقش پشتیبانی و مکمل نهادهای غیرنظامی فدرال، ایالتی و محلی را ایفا می‌کنند و نه نقش جانشین و جایگزین آنها را؛ بر این اساس، هر گاه که نهادهای غیرنظامی از ایفای کامل نقش مصوب خود ناتوان بمانند، سازمانهای نظامی وارد عمل خواهند شد و برعکس، هر گاه که سازمانهای غیرنظامی بتوانند در حوزه‌ای، بی‌نیاز از ارتش عمل کنند، سازمان نظامی عقب کشیده و جای خود را به نهادهای اصلی متولی خواهند سپرد. (Domestic Support Operations)

جدول اولویت بندی نقش ارتش در مقایسه با نهاد وزارت کشاورزی

ردیف	حوزه فعالیت در مدیریت بحران	نوع نقش سازمان		
		وزارت دفاع	ناسا	هما
۱	حمل و نقل	نقش پشتیبانی	—	نقش پشتیبانی
۲	ارتباطات	نقش پشتیبانی	—	نقش پشتیبانی
۳	مهندسی و خدمات عمومی	نقش اصلی	—	نقش پشتیبانی
۴	مقابله با آتش	نقش پشتیبانی	—	نقش پشتیبانی
۵	اطلاعات و طرح ریزی	نقش پشتیبانی	نقش پشتیبانی	نقش اصلی
۶	مراقبت و نگهداری از جمعیت	نقش پشتیبانی	—	نقش پشتیبانی
۷	پشتیبانی و تأمین منابع	نقش پشتیبانی	—	نقش پشتیبانی
۸	خدمات بهداشتی و درمانی	نقش پشتیبانی	—	نقش پشتیبانی
۹	جستجو و امداد و نجات	نقش اصلی	—	نقش پشتیبانی
۱۰	مواد خطرناک	نقش پشتیبانی	—	نقش پشتیبانی
۱۱	تغذیه	نقش پشتیبانی	—	نقش اصلی
۱۲	انرژی	نقش پشتیبانی	—	نقش پشتیبانی

متناسب با توانمندیهای ارتش و نیازمندیهای صحنه بحران، میزان مشارکت آن در مراحل مختلف مدیریت بحران تغییر می‌کند. همچنانکه نمودار نشان می‌دهد، بیشترین میزان مشارکت در مرحله مقابله صورت می‌گیرد و بر این اساس، عملیات امداد و نجات، مهمترین وظیفه‌ای است که از نیروهای مسلح در وضعیت بحرانی طبیعی انتظار می‌رود. نقش ارتش در مرحله ترمیم^۱ (که طی آن،

زیرساختها و خدمات اصلی اجتماعی، اعم از شهری و تجاری، به وضعیتی برگردانده می‌شوند که نیازهای اصلی جمعیت برطرف شود) در درجه بعدی اهمیت قرار دارند. و سرانجام باید به مرحله عادی‌سازی^۱ اشاره کرد، که فرایندی طولانی است و طی آن، جامعه به وضعیت عادی قبل از بحران برگردانده می‌شود. در این مرحله، نقش ارتش به حداقل می‌رسد و نقش نهادهای غیرنظامی به حداکثر می‌رسد^۲ (رجوع شود به نمودار).



«نمودار مراحل مدیریت بحران و سطوح مشارکت ارتش آمریکا»

۱- Restoration اعاده - برگرداندن به وضعیت عادی

۲- البته اخیراً ارتش در مرحله پیش‌بینی بحران طبیعی نیز نقش مهمی پیدا کرده است. مهمترین نمونه آن، پروژه «سیستم یکپارچه داده‌ای برای مدیریت وضعیت اضطراری» است که توسط سپاه مهندسی نیروی زمینی این کشور در دست اجرا می‌باشد. هدف از این پروژه آن است که منابع داده‌ای با کیفیت بالا برای مدیریت اضطراری را در قالب یک سیستم یکپارچه فراهم آورد. این سیستم، در واقع یک سیستم فرماندهی، کنترل و ارتباطات است که امکان دسترسی سریع به پایگاههای داده‌ای مختلف و اطلاعات متنوع صحنه بحران را فراهم کرده و اطلاعات حاصله را به صورت نقشه‌های چندلایه نشان می‌دهد. از نکات قابل توجه سیستم این است که علاوه بر مسئولین و مدیران بحران، عامه مردم نیز به اطلاعات آن دسترسی خواهد داشت.

(Reducing disaster losses through better information, 1999)

لازم به یادآوری است که با وجود همه تلاشهایی که آمریکاییها برای مرزبندی روشن بین وظایف نظامیان و غیرنظامیان در بحرانهای طبیعی شده و بهرغم تأکیدات مکرری که بر ارجحیت نقش آفرینی سازمانهای غیرنظامی صورت گرفته، در عمل، گاه ارتش مجبور شده است تا نقش‌هایی به مراتب، فراتر از آنچه در قوانین و آیین‌نامه‌ها تعریف شده است را برعهده گیرد. نمونه چنین نقش آفرینی را می‌توان در جریان توفان کاترینا مشاهده کرد. پس از این توفان، روزنامه واشنگتن‌پست نوشت: «واقعیت این است که در حوادثی مانند توفان کاترینا که قسمتی بزرگ از خاک آمریکا - تقریباً به اندازه مساحت کشور انگلیس - را مورد تخریب قرار داد، تنها ارتش آمریکا این توانایی را دارد که از مردم این کشور محافظت کند.» (Washington Post, 2006, Feb. 25)

نتیجه‌گیری

بحرانهای طبیعی، همچون سایر انواع بحرانها، با ایجاد وضعیتی از اضطرار، تهدید و تغییرات سریع، نیازمند تصمیم‌گیری‌های سریع و سنجیده، و واکنشهای عظیم و پردامنه هستند. چنین تصمیمات و واکنشهایی، آمادگی سازمانی و منابع گسترده‌ای را می‌طلبد که اغلب، بویژه در کشورهای جهان سوم، سازمانهای نظامی از جمله (و گاه تنها) دارندگان این منابع و آمادگی هستند. این شرایط باعث می‌شود که ارتشها در تمامی مراحل مدیریت بحرانهای طبیعی نقشهای کلیدی ایفا کنند و البته با توجه به نوع امکانات و ویژگیهای سازمانی آنها، مهمترین مرحله مستعد نقش آفرینی نظامیان، مرحله واکنش اولیه و اقدامات امداد و نجات است. این مرحله از نقش آفرینی سازمانهای نظامی، تقریباً در همه کشورها، حتی پیشرفته‌ترین آنها مشاهده می‌شود و بنابراین، می‌توان گفت که نقطه مشترک نقش آفرینی ارتشها در بحرانهای طبیعی را همین مرحله تشکیل می‌دهد. صرف‌نظر از تفاوتها و شباهتها، توانمندیهای سازمانهای نظامی، واقعیتی غیرقابل چشم‌پوشی در همه کشورهاست و به‌کارگیری بهینه این توانمندیها در

جریان مدیریت بحرانهای طبیعی (در هر شکل آن، از به کارگیری به عنوان نیروی واکنش سریعی که فقط نقش پر کردن خلأ سازمانهای نظامی در ساعتهای اولیه بحران را ایفا می‌کند گرفته تا نقش مشارکت همه‌جانبه در سراسر مدیریت بحران) مستلزم پیش‌بینی‌ها و تمهیدات قانونی، آموزشی، تجهیزاتی و تشکیلاتی مختلفی است. هر میزان تأخیر در انجام این پیش‌بینی‌ها و اتخاذ تمهید، تداوم خسارتهایی را باعث خواهد شد که یا به صورت غفلت از توانمندی‌های یک عنصر مهم در مدیریت بحران، و یا آشفتگی نقش‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در صحنه‌های بحرانی بروز می‌کنند.

پیوست شماره ۱:

جابه‌جایی مصدومین در تفکیک شرکت یا سازمان

ردیف	نام شرکت	تعداد	درصد از کل
۱	ارتش جمهوری اسلامی	۱۹۱۰	۳۵
۲	ایران ایر	۱۳۰۹	۲۴
۳	سپاه پاسداران	۹۳۰	۱۷
۴	ماهان	۵۹۰	۱۱
۵	فراز قشم	۲۶۰	۵
۶	آسمان	۲۴۰	۴
۷	ایرتور	۱۷۶	۳
۸	سایر	۷۲	۱
۹	کیش ایر	۳۴	۱
۱۰	کاسپین	۰	۰
۱۱	آریا	۰	۰
	جمع	۵۵۱۱	۱۰۰

منابع فارسی

- ۱- هوتر، جرارد (۱۹۹۱)؛ مدیریت بحران: اصول و عملکرد برای دولتهای محلی، ترجمه مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، تهران، شهرداری تهران.
- ۲- اگلندریان، مصاحبه با بی‌بی‌سی، شرق (شنبه، ۳۰ مهر ۱۳۸۴).
- ۳- اقدامات انجام شده توسط وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در زلزله بم، همبستگی (یکشنبه، ۲۵ مرداد ۱۳۸۳).
- ۴- سایت سازمان هواپیمایی کشوری www.cao.ir/bam/report
- ۵- روزنامه همشهری، ۶ دی ۱۳۸۲.
- ۶- روزنامه ایران، ۶ دی ۱۳۸۲.

English Reference

1. Erdik, Mostafa (2002). "Turkish Earthquakes: Response, Lessons Learned, New Procedures and Mechanisms"
<http://www.iiasa.ac.at/Researchdh/RMS/papers/Erdik.PDF>.
2. Sappenfield, Mark (2005). "Katrina Poses Key Test for Stretched National Guard"
<http://www.csmanitor.com/2005/0902/P02w01-usmi.htm>.
3. Train, Marry (1986). "Decision-making and Managing Ambiguity in Politico-military Crisis", in, March and Wessinger-Baylon. *Ambiguity and Commond*, Marshfield: Pitman: 298-308.
4. Dynes, Russell (1998). *Governmental Systems for Disaster Management*, Network: Disater Research Center.
5. Comfort, Louise (1993). "Integrating Information Technology Into International Crisis Management and Policy", in, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol.1, no.2 (September): 15-26.
6. Center for Strategic Leadership (2005). "Disaster Preparedness: Anticipating the Worst Case Scenario",

<http://www.carlisle.army.mil/usacs/lpapers.asp>.

7. *Washington Post*, (2006, Feb. 25).
8. Fritz, C. E. (1961). "Disasters", in, Merton and Nisbet (eds.), *Contemporary Social Problems*, NewYork: Harcourt.
9. Caleman & Gantino, (1989). "Managing Disasters",
<http://www.mandisast.com>.
10. Board on Natural Disaster (1999), "Reducing Disaster Losses Through Better Information",
<http://www.nap.edu/openbook/0309063396/htm>.

