



چکیده

ماهیت و جوهره‌ی شهر با مسائل مختلفی از قبیل موضوعات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، فیزیکی، قضایی و محیطی پیوند خورده است. بنابراین معنی و مفهوم «امنیت شهری» مسأله‌ای ترکیبی و پیچیده است. زیرا که شهر از واحدهای ملی و جهانی بسیاری تأثیر می‌پذیرد. لذا امروزه یکی از مباحث بسیار مهم در تأمین امنیت کلانشهرها؛ طراحی فضای قابل دفاع شهر می‌باشد. این فضاها می‌تواند شامل طراحی فضاهای مسکونی ایمن، یکپارچه‌سازی فضای عمومی با دیگر کاربری‌ها (مراکز تجاری، ادارات دولتی و سایر ارگان‌های مهم)، کنترل تراکم جمعیت در مناطق مهم شهر در زمان‌های مختلف و بهینه‌سازی سیستم‌های حمل‌ونقل و مدیریت بحران باشد. با دستیابی به اطلاعات جامع و داده‌های کلی می‌توان نقشه‌ی بحران شهر را تهیه کرد و با اجرای راهکارهای بهینه، ایمنی و امنیت شهری را ارتقا بخشید. الگوی تغییرات فضایی در شهرها و همچنین چارچوب کلی کاربری اراضی شهری مهمترین موضوعاتی هستند که در بحث ایمنی و امنیت شهری؛ اهمیت برنامه‌ریزی پدافند غیرعامل را در شهرها بیان می‌کنند. برنامه‌ریزی فضایی شهرها یکی از مهمترین اهرم‌هایی است که آسیب‌پذیری مناطق مختلف شهری را در مقابل بحران‌های طبیعی و انسانی در موقعیت‌های مکانی و زمانی مختلف نشان می‌دهد. مسأله‌ی ایمنی و امنیت شهری به الگوهای بسیار پیچیده‌ای از علل تراکمی و اثرات چندگانه بستگی دارد. زیرا علل ناامنی در شهرها از مبانی بسیار مختلفی ناشی می‌شود. پیچیدگی الگوها حاکی از این است که تفاسیر ساده و تشریح علل خاص این مسائل برای بهینه‌سازی ایمنی و امنیت شهری ارزش محدودی دارد. این مقاله با هدف ارزیابی نقش پدافند غیرعامل در تأمین و بهینه‌سازی امنیت کلانشهرها و آرایه‌ی راهبردهای بنیادین در جهت کاهش بحران‌های ثانویه (بعد از وقوع بحران‌های اولیه از قبیل سیل، زلزله، آتش‌سوزی و آشوب‌های شهری) تدوین شده است. به نظر می‌رسد رویکرد پدافند غیرعامل دیدگاه راهبردی جدیدی در پایه‌ریزی امنیت کلانشهرها در جهت ساخت شهری سالم و ایمن می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: پدافند غیرعامل، امنیت، کلانشهر، بحران، مدیریت بحران.

مقدمه

مقابله با بحران‌های شهری و تأمین ایمنی و امنیت در کلانشهرها یکی از مبانی استراتژیک برای مدیریت و حکمرانی مناسب شهری در جهت تضمین توسعه‌ی پایدار شهری و مدیریت جامع شهروندی است. تحقیقات کارشناسان نشان می‌دهد که تعداد بحران‌ها در چند دهه‌ی اخیر در کل دنیا رشد بسیار چشمگیری داشته است و از ۱۰۰ مورد در سال ۱۹۷۵ میلادی به ۵۵۰ مورد در سال ۲۰۰۰ میلادی رسیده و در سال‌های اخیر تعداد آن از هزار مورد فراتر رفته است. به موازات این مسأله هزینه‌های اقتصادی ناشی از این بحران‌ها نیز افزایش یافته است. لازم به ذکر است که بسیاری از قربانیان بحران‌های طبیعی و انسانی اتفاق افتاده در کل دنیا در کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه سکونت دارند که این امر مسلماً به دلیل سطح پایین درآمد و فقر ساکنان این کشورها می‌باشد. برای مقابله با بحران‌های طبیعی و انسانی توجه به دو رویکرد عقلانی بسیار مهم است که عبارت‌اند از: ۱- درک این مسأله که چگونه رفتار و فعالیت‌های انسان می‌تواند به وقوع بحران (انسانی و طبیعی) کمک نماید و ۲- برای پیشگیری از وقوع بحران‌ها و تأمین امنیت در کلانشهرها به چه استراتژی‌ها و راهبردهای جامع و کلی نیاز است (UN-Habitat, 2007, 18). یکی از اختلافات و تفاوت‌های بارز میان بحران‌های طبیعی و انسانی این است که بحران‌های انسانی (آشوب‌ها و اغتشاشات شهری، فعالیت‌های تروریستی، بمب‌گذاری، گروگان‌گیری و...) بدون وابسته بودن به میزان توسعه و شرایط درآمدی و ... در کشورها اتفاق می‌افتد. در حالی که میزان توسعه یافتگی و ثروت کشورها در مدیریت بحران‌های طبیعی می‌تواند بسیار مؤثر باشد و مسلماً خسارات به وجود آمده بر اثر بحران در یک کشور فقیر با یک کشور ثروتمند تفاوت فاحشی خواهد داشت. توجه به این مسأله‌ی کلیدی نقش بسیار مهمی در تدوین راهبردهای امنیتی در کلانشهرها برای دستیابی به توسعه‌ی پایدار و تأمین ایمنی و امنیت در تمامی عرصه‌های شهری دارد (علمداری، ۱۳۸۵: ۴۵).

تحلیلی بر نقش پدافند غیرعامل در امنیت راهبردی کلانشهرها

علی جوزی خمسلویی

کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری،
دانشگاه اصفهان

هدی جواهران

کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری،
دانشگاه اصفهان



دارد. برنامه‌ریزی طرح‌های مدیریتی به منظور آمادگی در برابر بحران و آشوب در این عرصه نیز بسیار مهم است.

تعاریف و مفاهیم

پدافند غیرعامل یکی از مهمترین مفاهیم مطرح شده در حوزه‌ی کلی مدیریت بحران شهری برای تأمین امنیت شهرها و پایه‌ریزی رفاه شهروندی در تمام مناطق شهری می‌باشد. بررسی و تفهیم این مسأله نیاز به تحلیل مبانی بنیادین این مفهوم دارد. لذا در ذیل مهمترین مبانی رایج در رویکرد پدافند غیرعامل تعریف می‌گردد:

- حفاظت (Protection): به تمامی اقدامات و استراتژی‌هایی اطلاق می‌گردد که جهت جلوگیری از نفوذ افراد آشوبگر به مراکز و سازمان‌های حساس صورت می‌گیرد. این مقوله به هنگام وقوع بحران در کلانشهرها اهمیتی بنیادین دارد. زیرا حفاظت از مراکز حساس و امنیتی می‌تواند از بسیاری از بحران‌های ثانویه بکاهد.

- کنترل (Control): به مجموعه اقداماتی گفته می‌شود که قبل و بعد از بحران به اجرا گذاشته می‌شود تا میزان خسارات و تلفات ناشی از حادثه به حداقل برسد.

- آسیب‌دیدگی (Damage): به خسارات و صدمات ناشی از عوامل و پدیده‌های بالقوه یا بالفعل بحران‌زا نسبت به نیروهای انسانی، تجهیزات و تأسیسات در بازه شدت صفر تا صد گفته می‌شود. آسیب دیدگی در کلانشهرها به هنگام وقوع بحران از دو بعد انسانی و فیزیکی بررسی می‌شود. راهبردهای برنامه‌ریزان و مدیران شهری باید با توجه به این دو بعد تدوین شود و در آن به راهکارهای پیشگیری کننده توجه گردد (Coaffee, 2009).

- مراکز حیاتی (Vital Center): مراکز حیاتی هستند که دارای فعالیت‌های گسترده‌ی ملی بوده و وجود و استمرار فعالیت آنها برای بقای شهر یا کشور حیاتی است و آسیب یا وقوع بحران در آنها می‌تواند اختلالاتی اساسی در شهر یا کشور به وجود بیاورد. این مراکز اغلب در کلانشهرها مکان‌گزینی شده و ایمنی و امنیت آنها به هنگام وقوع بحران بسیار مهم است.

- دفاع غیرنظامی (Civil Defense): این بحث که با بحث مدیریت بحران و پدافند غیرعامل قرابت زیادی دارد، به دفاع شهری نیز تعبیر می‌شود. لذا دفاع غیرنظامی به تمامی راهبردها و برنامه‌هایی گفته می‌شود که با بهره‌گیری از آنها خسارات مالی و جانی وارده بر غیرنظامیان (شهروندان) به هنگام وقوع بحران‌های انسانی و طبیعی به حداقل می‌رسد. دفاع غیرنظامی مشتمل بر چهار بخش است که عبارت‌اند از: اقدامات پیشگیرانه و کاهش دهنده، آماده‌سازی و امدادسانی، هشدار و اختطار و بازسازی مجدد.

- پدافند (Defense): به مجموعه استراتژی‌ها و راهبردی‌هایی گفته می‌شود که مستلزم به کارگیری تمامی لوازم و امکانات تاکتیکی به منظور مقابله با بحران‌های احتمالی می‌باشد.

- پدافند عامل (Active Defense): پدافند عامل به بهره‌گیری از تمامی ابزارها و جنگ افزارهای نظامی برای مقابله با دشمن گفته می‌شود. لذا پدافند عامل به معنای به کارگیری اقدامات و برنامه‌های آفندی و تهاجمی با هدف ممانعت از پیشروی دشمن است (Department of the Army, 2007).

به طور کلی زندگی شهروندان در شهرها و کلانشهرها در معرض دامنه‌ی وسیعی از خطرات و بحران‌ها می‌باشد. این بحران‌ها همواره به صورت بالقوه ایمنی و امنیت شهری خانوارها، افراد و شهروندان را در سطوح محلی، شهری و ملی تهدید می‌نمایند. اگر چه این بحران‌ها ممکن است از منابع مختلف سرچشمه بگیرند. ولی به طور کلی می‌توان آنها را به سه دسته تقسیم‌بندی کرد که عبارت‌اند از: ۱- دسته‌ی اول بحران‌هایی هستند که بر اثر کمبود نیازهای حیاتی و اولیه‌ی انسان از قبیل خوراک، پوشاک، مسکن و بهداشت به وجود می‌آیند، ۲- گروه دوم بحران‌هایی می‌باشند که از ماهیت سیاسی، محیطی، اجتماعی و اقتصادی زندگی افراد سرچشمه می‌گیرند که از مهمترین آنها می‌توان به تراکم بیش از حد جمعیت، منازعات قومی و نژادی، فقدان کار و درآمد بر اثر بحران‌های اقتصادی و سایر جرایم شهری اشاره کرد و ۳- سومین دسته از این بحران‌ها آنهایی هستند که به صورت طبیعی (زلزله، سیل، طوفان) یا انسانی (بمب‌گذاری، آشوب‌های شهری، تروریسم و ...) اتفاق می‌افتند. تفاوت این بحران‌ها با بحران‌های دسته‌ی دوم از لحاظ حجم و عمق اثرات می‌باشد. زیرا میزان خسارات و تلفات ناشی از این بحران‌ها ممکن است بسیار سنگین باشد. آشنایی با انواع بحران‌ها به برنامه‌ریزان شهری کمک می‌کند تا راهبردهای مناسبی را برای مقابله با آنها در نظر بگیرند و ایمنی و امنیت شهری را به نحو بهینه تأمین نمایند. از مهمترین استراتژی‌های راهبردی برنامه‌ریزان برای مقابله با جرم و جرایم و بحران‌ها در کلانشهرها می‌توان به مواردی از قبیل به کارگیری سیستم‌های قضایی کارآمد برای مقابله با جرم، بهینه‌سازی نظارت‌ها و مراقبت‌ها، تدوین راهبردهای اجتماعی، طراحی فضای باز عمومی و راه‌اندازی سیستم‌های حمل‌ونقل بهتر، بهینه‌سازی اشتغال برای جوانان، توسعه‌ی ارتباطات و ارتقای امنیت و ایمنی شهری اشاره کرد (مردرو، ۱۳۸۸: ۳۲).

تحقیقات صورت گرفته در بخش مدیریت بحران شهری حاکی از این است که بحران‌شناسی بخش مهمی از فرآیند مدیریت بحران و ایمنی شهری می‌باشد. لذا شناخت هر چه دقیق‌تر بحران و ابعاد آن به کنترل بهینه‌ی بحران و اجرای راهبردهای امنیتی کمک شایانی می‌نماید. بنابراین در مقوله‌ی ایمنی و امنیت شهری؛ کارایی و تأثیرات کلی برنامه‌های اجرایی و واکنش در برابر بحران یا آشوب به استراتژی‌های تدوین شده در مرحله‌ی آمادگی بستگی دارد. در بسیاری از برنامه‌های مدیریت بحران مراحل آمادگی و واکنش به صورت یکپارچه در نظر گرفته می‌شوند. برگزاری همایش‌های برنامه‌ریزی شده و جلسات مشاوره‌ای منظم میان سازمان‌های فعال در مدیریت بحران می‌تواند اثرات برنامه‌های واکنشی را در اغتشاشات و بحران‌های شهری افزایش دهد (Abbott and Roger, 2007). البته یکپارچه‌سازی سریع و به هنگام امکانات و منابع در این کارایی بی‌تأثیر نیست. بنابراین آمادگی اصل بسیار مهمی در فرآیند مدیریت بحران شهری است و به همین دلیل یک شهر یا جامعه برای رویارویی با بحران‌های بالقوه باید به این عنصر مجهز باشد. سازمان‌های ذیربط و مدیران بحران بعد از تحلیل و ارزیابی کل منطقه یا شهر و منطبق نمودن تمامی بخش‌های آن با یکدیگر برنامه‌ها و طرح‌های آماده‌سازی را تدوین می‌نمایند. این طرح‌ها معمولاً با بهره‌گیری از اطلاعات استاندارد و روزآمد تهیه می‌شود و قابلیت انعطاف‌پذیری بالایی



ایمنی و امنیت شهرها در قالب طرح‌ها، برنامه‌ها، راهکارها و معیارهای ساختاری مهمی به کار گرفته می‌شوند که می‌توانند مستقیماً بر رفتار اجتماعی تأثیر بگذارند؟ (Gregory, 2005, 17).

تحقیقات و پژوهش‌های داخلی و خارجی انجام شده توسط محققان نشان می‌دهد که مفهوم امنیت به طور کلی مفهومی غیرتوسعه یافته، دوپهلو، مبهم، نارسا و از نظر ماهیتی جدال برانگیز و متناقض است. ریچارد لیتل بر این باور است که کلمه امنیت همواره حاوی عنصر ایدئولوژیک است و ثقل ایدئولوژیک گفتمان‌های امنیتی فضای پیچیده‌ای را برای این مفهوم به وجود آورده است. به طور کلی امنیت مفهومی است که ویژگی‌های ذیل را دارا باشد:

- امنیت جامع است و تمامی حوزه‌های مربوط به اداره‌ی امور جامعه را شامل می‌شود،
- امنیت تجزیه ناپذیر است و نبود یکی از ارکان آن ممکن است به ماهیت اساسی آن ضربه وارد کند،
- امنیت ذاتی است و در اینجا ذاتی به معنای عدم نیاز به علت، دلیل و گریز است،
- امنیت همواره مفهومی از عدالت را در خود نهفته دارد و
- امنیت پدیده‌ای ادراکی و احساسی است (کارگر، 1385، 32-37).

ایمنی و امنیت شهری در برخی از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه؛ فقط به عنوان یک مشکل در مناطق شهری مدنظر است، ولی در برخی از کشورها این مسأله نه تنها به عنوان یک بحران تلقی می‌شود، بلکه بر توسعه‌ی اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی این کشورها نیز تأثیرگذار است. بنابراین از دیدگاه برنامه‌ریزان شهری، پیگیری مسأله‌ی جرم و جنایت در مناطق شهری (به ویژه بعد از وقوع بحران‌های طبیعی و انسانی) یکی از ضرورت‌های بنیادین حکمروایی خوب شهری است. برای مثال در کشور استرالیا حدود نیمی از خسارات مالی کشور به هنگام وقوع بحران از وندالیسم و دزدی ناشی می‌شود. به همین دلیل مدیران شهری سعی می‌نمایند تا با مدیریت بهینه‌ی بحران حکمروایی پایدار را در شهرها حاکم سازند. ولی باید توجه کرد که این روند در کشورهای مختلف به شیوه‌های متنوع انجام می‌پذیرد. آرایش نیروهای انتظامی شهری و چیدمان خدمات پلیسی برای مقابله با ناامنی‌های شهری از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. بنابراین در تمامی شهرهای دنیا، مدیران شهری در حیطه‌ی مدیریت امنیت شهری به دو مسأله‌ی بسیار مهم توجه می‌نمایند که عبارت‌اند از: تأثیر عدم امنیت بر کیفیت زندگی و رفاه شهروندان و قابلیت و توانایی ارگان‌های مدیریتی و انتظامی برای مقابله با ناامنی‌ها. لذا امنیت عمومی در شهرها یکی از ضرورت‌های بسیار مهم زندگی شهری است که تمامی شهروندان باید به آن دسترسی داشته باشند. ولی بدیهی است که این هدف و ضرورت در تمامی شهرهای دنیا به شکل مطلوب خود وجود ندارد (Querol, 2005, 3-9).

- پدافند غیرعامل (Passive Defense): کارشناسان و متخصصان از این مفهوم تعاریف متعددی ارائه کرده‌اند. به مجموعه فعالیت‌ها و اقدامات احتیاطی گفته می‌شود که با استفاده از آنها می‌توان به هنگام وقوع بحران از خسارات و تلفات مالی و جانی کاست و آنها را به حداقل رساند (Dreier, 2003, 34). پدافند غیرعامل مجموعه اقدامات غیرمسلحانه‌ای است که موجب کاهش آسیب‌پذیری نیروهای انسانی، ساختمان‌ها، تأسیسات، تجهیزات و شریان‌های حیاتی شهر یا کشور در برابر حملات نظامی یا مخاطرات طبیعی و انسانی می‌شود (حسینی، 1386: 4). پدافند غیرعامل عبارت است از مجموعه فعالیت‌های غیرمسلحانه‌ای که باعث افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری، ارتقا پایداری و تسهیل مدیریت بحران در مقابل تهدیدات و بحران‌ها می‌شود (هاشمی، 1387: 6). پدافند غیرعامل به کارگیری روش‌هایی است که با بهره‌گیری از آن بتوان آثار بحران و حمله را به حداقل رساند. در این نوع از پدافند برخلاف نوع اول از هیچگونه جنگ افزار نظامی استفاده نمی‌شود (زیاری، 1387: 134). پدافند غیرعامل عبارت است از تمامی اصول و اقداماتی (عدم استفاده از جنگ افزار و تسلیحات) که با بهره‌گیری از آنها از وارد شدن خسارات مالی به تجهیزات، تأسیسات حیاتی و حساس نظامی و غیرنظامی و تلفات مالی و جانی جلوگیری شده یا میزان آن به حداقل می‌رسد (نباتی، 1383: 52). از دیدگاه برخی از پژوهشگران تفاوت میان پدافند عامل و غیرعامل مبتنی بر راهکارها و استراتژی‌های تدوین شده توسط انسان است که با اجرای آن آثار منفی بحران به حداقل می‌رسد. در این برنامه‌ها هیچگاه از ابزار نظامی استفاده نمی‌شود (اصغریان جدی، 1374: 14).

مفهوم امنیت در کلانشهرها

امنیت از جمله عوامل بنیادین و اساسی است که نبود آن خود به تنهایی باعث ایجاد بحران می‌شود. امروزه توسعه‌ی امنیت در کلانشهرها یکی از مهمترین وظایف دولت‌ها به شمار می‌رود. با نگاهی به تاریخ شکل‌گیری شهرها و مراکز سکونت انسان به این نتیجه می‌رسیم که برقراری امنیت و آرامش یکی از مهمترین عوامل پدید آورنده‌ی شهرها بوده است. لذا احساس امنیت و رفاه یکی از ضرورت‌های بسیار مهم مناطق شهری است که بی‌توجهی به آن توسعه‌ی پایدار شهری را به چالش می‌کشد. امنیت شهری حاصل برنامه‌ریزی و مدیریت بحران‌ها و تهدیداتی است که در مناطق شهری ایجاد می‌شود. بدین ترتیب یکی از اساسی‌ترین وظایف مدیران بحران به هنگام وقوع حادثه، برقراری امنیت در محیط بحران‌زده می‌باشد. از دیدگاه مدیریت بحران شهری، بهینه‌سازی ایمنی و امنیت شهری و مقابله با بحران‌های انسانی و طبیعی نیازمند مناسب‌سازی آمادگی جامعه در مقابله با بحران، کاهش آسیب‌پذیری‌ها، افزایش ظرفیت واکنش سازمان‌ها در برابر بحران و ایجاد فرصت‌هایی برای اصلاحات مثبت شهری و تغییرات اجتماعی در فرآیند بازسازی می‌باشد. چگونه می‌توان نقش و اثرات راهبردهای توسعه شهری، برنامه‌ریزی شهری، طراحی شهری و حکمرانی شهری را در زمینه‌ی ایمنی و امنیت شهری ارتقا بخشید؟ راهبردهای تدوین شده در بخش پدافند غیرعامل برای بهینه‌سازی



نقش پدافند غیرعامل در امنیت کلانشهرها

پدافند غیرعامل در ابتدا به صورت تلاش در جهت آمادگی غیرنظامی در برابر حملات و در قالب عملیات اضطراری و اورژانسی مطرح گردید. بعد از پایان دوران جنگ سرد مبحث پدافند غیرعامل تا حدودی از بحث‌های نظامی خارج گردید و به بلایای طبیعی و بحران‌های انسانی معطوف گشت و مفاهیم جدید آن به صورت مدیریت بحران، مدیریت اورژانس، آمادگی و سازماندهی سریع، برنامه‌ریزی احتمالی، سرویس‌های بحرانی و حفاظت شهری مطرح گردید. در دهه‌ی اخیر نیز بعد از حملات یازدهم سپتامبر سال ۲۰۰۱ میلادی در ایالات متحده؛ مفهوم پدافند غیرعامل مجدداً تحت عنوان امنیت کشور و مدیریت استراتژیک تمامی بحران‌ها مورد توجه قرار گرفت (رضازاده خویی، ۱۳۸۶: ۵). بر اساس مدل‌های اولیه جنگ مدرن اصلی‌ترین و مهمترین اهدافی که در جنگ‌ها و آشوب‌های شهری ممکن است به سرعت مورد حمله قرار گرفته و آسیب ببینند مراکز حیاتی و مهم کشور یا شهر است که به ترتیب عبارت‌اند از: مراکز فرماندهی (سیاسی، اداری، نظامی و انتظامی)، مراکز ارتباطی (فرودگاه‌ها، پایانه‌ها، راه‌آهن، بندر) و تأسیسات و زیربنای (مخابرات، کارخانه‌ها، نیروگاه‌ها، پمپ‌بنزین و...). برای مراقبت از این مکان‌ها در برابر بحران چهار راهکار اساسی وجود دارد: حفظ و پایداری، تخلیه، تغییر کاربری و ایزوله کردن (Jorman, ۲۰۰۵, ۶). ایزوله کردن به این معنا که این مکان‌ها باید به سرعت مورد حفاظت قرار بگیرند تا به آنها آسیبی نرسد. مبحث پدافند غیرعامل در کشور ما مبحث بسیار جدیدی است و در مقایسه با تاریخچه‌ی سایر علوم در اول راه قرار دارد. این موضوع یک علم بین‌رشته‌ای است و اصول و مبانی آن از سایر رشته‌ها به امانت گرفته شده است.

در واقع پدافند غیرعامل همان دفاع از شهر یا کشور بدون استفاده از تجهیزات نظامی به منظور کاهش آسیب‌پذیری (به ویژه اماکن حیاتی و مهم)، تسهیل مدیریت و پایداری زیرساخت‌ها و مدیریت جامعه در شرایط بحران است. سابقه‌ی پدافند غیرعامل در ایران به پیش از انقلاب اسلامی باز می‌گردد که سازمان دفاع غیرنظامی و وظیفه‌ی دفاع از مردم، کاهش آسیب‌پذیری زیرساخت‌ها و مدیریت بحران ناشی از حوادث غیرمترقبه را بر عهده گرفت. پس از انقلاب اسلامی مدیریت حوادث انسانی و طبیعی در شهرهای مختلف به ستاد حوادث غیرمترقبه و سپس سازمان مدیریت بحران کشور واگذار شده است. بالاخره در آبان ماه سال ۱۳۸۲ هـ ش با فرمان مقام معظم رهبری سازمان پدافند غیرعامل تشکیل و مسئولیت آن به ستاد کل نیروهای مسلح واگذار شد (مبانی، مستندات و الزامات قانونی سازمان پدافند غیرعامل، ۱۳۸۲). از آنجا که این رشته هنوز در کشور ما به عنوان یک رشته‌ی دانشگاهی به خوبی جا نیفتاده است؛ لذا برای آشنایی بهتر با مبانی آن باید از تجربیات کشورهای اروپایی بهره برد که از مهمترین آنها می‌توان به آلمان، فرانسه و انگلیس اشاره کرد. پدافند غیرعامل به ویژه در زیرگروه بحران‌های انسانی پدیده‌ای پویا و متحرک است. از این رو می‌تواند در اولویت تلاش‌های علمی و پژوهشی قرار بگیرد. علاوه بر این پدافند غیرعامل می‌تواند در کلیه‌ی سطوح مدیریتی، مهندسی و فنی آموزش داده شود و توسعه پیدا کند. با توسعه‌ی این راهبردها تمامی مراکز

حیاتی، حساس و مهم تحت پوشش استراتژی‌های امنیتی قرار می‌گیرند تا در مواقع بحرانی دفاع و مراقبت از آنها کاملاً راحت باشد. لذا به منظور کاهش آسیب‌پذیری در اینگونه مراکز توجه به مبانی مهمی از قبیل مکانیابی صحیح، ایجاد موانع و استحکامات، مقاوم‌سازی زیربنایها و استحکامات، رعایت ضوابط ایمنی، پیش‌بینی امکانات جایگزین، استفاده از سامانه‌های هشدار دهنده، ساماندهی امکانات امداد و نجات، تعیین وظایف سازمان‌ها و آموزش و تمرین شهروندان ضروری است (فرزادپهناش، ۱۳۸۰: ۶۷).

هدف اصلی پدافند غیرعامل حفاظت از افراد به هنگام وقوع بحران با بهره‌گیری از روش‌های غیرنظامی می‌باشد. برای مثال در قانون اساسی کشور آلمان ذکر شده است که تعهد به حفاظت از زندگی شهروندان به هنگام وقوع بحران بالاترین ارزش را در قانون اساسی دارد. بنابراین می‌توان اینگونه اظهار کرد که دفاع غیرعامل عنصری مهم در مدیریت بحران محسوب می‌شود. یکی از مهمترین اصول پدافند غیرعامل در کشور آلمان این است که دفاع غیرعامل وظیفه‌ای است که باید با همکاری شهروندان به انجام برسد (مؤیدی‌نژاد و مکاران، ۱۳۸۴: ۱۰). بنابراین عنصر «مشارکت» در پدافند غیرعامل این کشور نقش حیاتی دارد. در این کشور همکاری و مساعدت هر شهروند با سازمان‌های دولتی و خصوصی به ویژه به هنگام وقوع بحران از وظایف اصلی هر شهروند محسوب می‌گردد. تهیه و تنظیم اصول جامع پدافند غیرعامل بر اساس مبانی بنیادین مدیریت بحران یکی از مهمترین چالش‌های کارشناسان و برنامه‌ریزی شهری است. از مهمترین مسائلی که باعث به وجود آمدن این چالش می‌گردد می‌توان به ماهیت بحران و فعالیت‌های پدافندی، تغییر ماهیت بحران‌ها در طی زمان، نحوه‌ی تدوین و اجرای اصول مدیریتی و پدافندی، کاربرد کلی و جامع استراتژی‌ها و... اشاره کرد. البته یکی از مهمترین مسائلی که باید به آن اشاره کرد این است که تعهد سازمان‌ها به اجرای این اصول جامع و هماهنگ نمودن قوانین و استراتژی‌های خود با این مبانی جامع تدوین شده بسیار مهم می‌باشد.

مدیریت جامع بحران و پدافند غیرعامل به عنوان یکی از زیربنایهای مدیریتی مهم هر کشور در توسعه‌ی امنیت کلانشهرها نقش بسیار مهمی دارد. لذا توسعه‌ی بدون برنامه‌ریزی جامع برای مدیریت بحران و پدافند غیرعامل توسعه‌ی پایداری نخواهد بود. لذا از این دیدگاه مدیریت بحران عبارت است از اقدامی که برای اداره‌ی بهتر انواع خطرات و بحران‌ها (طبیعی، تکنولوژیکی، جنگی و تروریستی) و با در نظر گرفتن تمامی ابعاد بحران (فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، امنیتی) در تمام فازهای یک بحران (پیشگیری، کاهش خطرات، آمادگی، مقابله یا بازتوانی و بازسازی) صورت می‌گیرد. دکرترین پدافند غیرعامل مشتمل بر اصول و مبانی بنیادینی است که تمامی منابع، راهبردها، سیاست‌ها، برنامه‌ها و استراتژی‌ها را شامل می‌شود و از شاخص‌های بارزی برخوردار می‌باشد که از مهمترین آنها می‌توان به هدف‌محوری، مفهوم‌محوری، رویکرد آینده‌نگرانه، واقعیت‌گرایی و شفافیت اشاره کرد. هر یک از این شاخص‌ها در پایه‌ریزی امنیت و ایمنی در کلانشهرها جایگاه ویژه‌ای دارد. نظام جامع مدیریت بحران و پدافند غیرعامل در جهت بهینه‌سازی اوضاع شهرها و مناطق؛ سیاست‌ها و استراتژی‌ها، راهبردی معینی دارد که از میان آنها مواردی از قبیل تعیین



دخیل در مدیریت بحران و امنیت می‌تواند در پایداری شهرها در برابر ناامنی و بحران بسیار مؤثر باشد (عسگری، ۱۳۸۳: ۲۵).

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

توجه به توزیع میزان آسیب‌پذیری و خطرات انسانی و طبیعی در مناطق مختلف شهری یکی از راهکارهای بسیار مهمی است که می‌تواند به تأمین امنیت بهینه‌ی کلانشهرها کمک نماید. بعد فضایی این مسئله را می‌توان در قالب «جغرافیای مسائل بحرانی» در کلانشهرها مورد تحلیل و بررسی قرار داد. زیرا نبود امنیت کافی در کلانشهرها یکی از بزرگترین موانعی است که باعث عدم رشد و پیشرفت اقتصاد کلانشهری می‌شود. مدارک و شواهد آماری موجود در دنیا حاکی از این است که میان سطح توسعه و درجه‌ی امنیت و ایمنی در کلانشهرها رابطه‌ی مستقیمی وجود دارد. ساختارهای فیزیکی و اجتماعی این شهرها در برابر بحران‌های انسانی و طبیعی بسیار آسیب‌پذیر است. اگر بخواهیم چرایی این مسئله را بیان کنیم، می‌توان گفت که شهر مجموعه‌ی پیچیده‌ای است که درگیر فرآیندهای گسترده‌ای از قبیل تمرکز سرمایه، ثروت و جمعیت، موقعیت و رشد شتابان مراکز شهری، تغییر و تحولات ساختارهای شهری، توسعه‌ی سکونتگاه‌های آسیب‌پذیر و مهمتر از همه ناکامی برنامه‌ریزان و مدیران شهری در بهینه‌سازی استانداردهای ساخت‌وساز، هنجارهای اجتماعی و استراتژی‌های برنامه‌ریزی کاربری اراضی می‌باشد. این فرآیند هر یک به نحوی در شکل‌گیری بحران‌های مختلف تأثیرگذار می‌باشند. به کارگیری راهبردها و راهکارهای ذیل می‌تواند در تأمین امنیت کلانشهرها نقش به‌سزایی داشته باشد:

- تعریف امنیت شهری و پدافند غیرعامل برای کلیه نهادها، سیستم‌ها و زیرسیستم‌ها برای آشنایی هر چه بیشتر با آن،
- آموزش و ترویج فرهنگ مقابله با بحران و پدافند غیرعامل توسط آموزش و پرورش از مقاطع ابتدایی تا رده‌های بالاتر،
- برگزاری همایش‌ها و سمینارها برای هر چه بهتر شدن ابعاد و کمیت و کیفیت موضوع امنیت، مدیریت بحران و پدافند غیرعامل از طریق سازمان‌های دولتی و خصوصی،
- مجهز شدن سازمان‌های مختلف (به ویژه سازمان‌های امنیتی و حساس) به تیم‌های مدیریت بحران مجرب و آموزش دیده،
- تأمین اعتبارات لازم و اختصاص سهمی از بودجه‌ی نهادها برای تدوین و اجرای راهبردهای پدافند غیرعامل توسط دولت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و ارگان‌های مسئول دیگر در این زمینه برای فعالیت‌های بیشتر و بهتر،
- استفاده از فناوری‌های نوین جهانی و تجهیزات مدرن در سازمان‌های مسئول مانند امداد و نجات، هلال احمر، ادارات آتش نشانی، نیروهای انتظامی و...،
- انجام پژوهش‌ها و تحقیقات همه‌جانبه در زمینه‌ی امنیت شهری، پدافند غیرعامل و مدیریت بحران،
- دادن اعتبارات لازم برای شهرداری‌ها، ستاد مدیریت بحران و سازمان پدافند غیرعامل برای ایجاد مانور و برنامه‌های امنیتی و پدافند غیرعامل برای

نقش نهادهای مردمی در پدافند غیرعامل، چارچوب مدیریت منابع، تعیین اولویت‌های راهبردی در بحران، مدیریت حوادث شهری، شناسایی خطرات و تهدیدها و آرایه‌ی آموزش‌های تخصصی و همگانی در پدافند غیرعامل و مدیریت بحران از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشند (Kim, ۲۰۰۸: ۳۴).

ذکر این نکته حائز اهمیت است که در پدافند غیرعامل تمامی نهادها، سازمان‌ها، صنایع و حتی مردم عادی می‌توانند نقش مؤثری در تأمین امنیت بر عهده گیرند. برای مثال در کشور ایالات متحده ۵۰ ایالت، چهار ناحیه و ۸۷۰۰۰ حوزه‌ی حکومتی وجود دارد که سازمان‌های امنیتی مختلف در محدوده‌ی جغرافیای سیاسی این حکومت نقش حیاتی و منحصر به فردی در حفاظت از زیرساخت‌ها و تأسیسات این کشور به ویژه در کلانشهرها ایفا می‌نمایند (اشتری، ۱۳۸۱: ۹). بنابراین در مدیریت بحران و پدافند غیرعامل تمامی سازمان‌ها با همکاری همدیگر سعی می‌نمایند تا با تعیین اولویت‌ها، یکپارچه‌سازی سیستم‌های ارتباطی، هماهنگ‌سازی اطلاعات و تصمیمات، سلسله‌مراتب منظم و دقیقی از برنامه‌ریزی و مدیریت را برای مقابله با بحران و کاهش اثرات منفی آن تدارک ببینند (موحدی‌نیا، ۱۳۸۵: ۵۶). لذا مدیران شهری و حتی مدیران ملی باید با نگرش و دیدگاه‌های واقع‌بینانه در سیستم‌های مدیریتی نقش بسیار مهمی را در مدیریت جامع بحران ایفا نمایند. بر این اساس سطح‌بندی میزان بحران و برنامه‌های مدیریتی صحیح می‌تواند راهکار و روش بسیار مناسبی برای مدیریت جامع بحران و پدافند غیرعامل موفق باشد (Mawson, ۲۰۰۵: ۱۲). راهبردهای شهری در حوزه‌ی پدافند غیرعامل شهری می‌تواند شامل تصمیمات استراتژیکی باشد که با تمرکززدایی شهری، مدیریت تصمیمات مدیران شهری و تغییر و اصلاح این تصمیمات در قالب استراتژی‌ها و معیارهای اجرایی نقش مهمی در این عرصه داشته باشد. طراحی شهری یکی دیگر از رشته‌های بسیار مهم در بحث پدافند غیرعامل شهری است. این رشته با طراحی مناسب ساختمان‌ها و مدیریت فضاها و چشم اندازها در شهر و شهرک‌ها سعی در ایجاد محیطی پایدار، ایمن و مقاوم در برابر بحران است.

اشاعه‌ی فرهنگ پدافند غیرعامل و مشارکت تمامی آحاد جامعه در گسترش اصول و مبانی بنیادین آن یکی از مهمترین راهکارهایی است که می‌تواند جامعه را در برابر بحران‌های احتمالی بیمه نماید. مطالعات پژوهشگران نشان می‌دهد که فرهنگ پدافند غیرعامل در جامعه‌ی ایران حتی در کلانشهرهایی چون تهران، مشهد و اصفهان هنوز در سطح بسیار پایینی است و نیاز به تلاش و برنامه‌ریزی بیشتری دارد. در حالی که کشور سوئیس با در نظر گرفتن این موارد در سطح اول دنیا قرار دارد (جلالی و تاجور، ۱۳۸۷: ۱۹). استراتژی‌ها و برنامه‌های توسعه‌ی ایمنی و امنیت در شهرها باید ایجاد بحران را در سطوح مختلف در شهرها مورد شناسایی قرار دهد و عوامل بالقوه‌ی بحران‌زا را مورد تحلیل؛ ارزیابی و مدیریت قرار دهد. شناسایی این عوامل باعث برنامه‌ریزی، طراحی و مدیریت کارآمد بحران و امنیت در شهرها می‌شود و این امر می‌تواند علاوه بر پیشگیری از بحران، اثرات بحران را نیز در صورت وقوع به حداقل برساند. لذا می‌توان اینگونه استنباط کرد که برنامه‌ریزی و طراحی دقیق در سطح شهرها، تعیین نقاط آسیب‌پذیر، پهنه‌بندی مناطق مخاطره‌آمیز در شهرها و تقویت سازمان‌های



۱۵- نباتی، عزت‌الله (۱۳۸۳)، اصول و مبانی پدافند غیرعامل، انتشارات دانشکده‌ی فرماندهی آجا، تهران.

۱۶- هاشمی، سیدجواد (۱۳۸۷)، نقش مهندسی در دفاع غیرعامل، کتاب ماه علوم اجتماعی، سال دوازدهم، شماره‌ی دهم، تهران.

17- Abbott, C and Roger, P(2006), *Global Response to global Threats-security sustainable for 21 century*, Oxford research groups, Oxford.

18- Coaffee, Jon(2009), *Terrorism, risk and Global city*, Birmingham University Press, Birmingham.

19- Department of the Army(2006), *Counter insurgency, Military review*, Washington.

20- Dreier, Peter(2003), *American urban crisis, a decade after the Los Angeles riots, national civic review*, vol. 29, No. 1, Los Angeles.

21- Gregory, vecchi(2005), *Crisis (hostage) negotiation: current strategies and issues in high-risk conflict resolution*, Journal of Aggression and Violent Behavior, No.10, Washington.

22- Gorman, Neil(1979), *Matera conflict: parades and visual display in Northern Ireland*, Berg, Oxford.

23- Kim, yungwook(2008), *Negotiating with terrorists: The iterated game of the Taliban Korean hostage case*, Journal of Public Relations Review, No.34, Seoul.

24- Mawson, A(2005), *Understanding mass panic and other collective response to threat and disaster*, psychiatry, vol. 68, New York.

25- Quarrel, Marta(2005), *Does democracy preempt civil wars?* Journal of politician Economy, vol. 21, London.

26- United Nations Human Settlements Programme(UN-Habitat) (2007), *Enhancing Urban Safety And Security*, First published by Earthscan in the UK and US.

شهروندان،
- آموزش و ارتقاء فهم و درک عمومی شهروندان از امنیت و پدافند غیرعامل از طریق صدا و سیما و سازمان‌های مربوطه،
- ایجاد واحدها و پروژه‌های درسی و آموزشی در مورد مدیریت بحران، امنیت و پدافند غیرعامل برای تربیت متخصصان و خبرگان در این زمینه توسط وزارت علوم یا وزارت آموزش و پرورش و
- بهره‌گیری از تجربیات موفق جهانی در زمینه‌ی امنیت شهری و پدافند غیرعامل.

منابع و مأخذ

۱- اشتری‌فر، مجید (۱۳۸۸)، تاریخچه‌ی پدافند غیرعامل در آمریکا، نشریه‌ی توسعه‌ی صنعت، شماره‌ی ۲۹۲، تهران.

۲- اصغریان جدی، احمد (۱۳۷۴)، دفاع غیرعامل در ارگ بم، مجموعه مقالات کنگره‌ی تاریخ معماری و شهرسازی ایران، جلد دوم، تهران.

۳- جلالی، غلامرضا و تاجور، اسماعیل (۱۳۸۷)، مبانی پدافند غیرعامل و تعلیمات صورت گرفته توسط کشور سوئیس، پژوهشکده‌ی پدافند غیرعامل، دانشگاه صنعتی مالک اشتر، اصفهان.

۴- حسینی، سید بهشید (۱۳۸۶)، تدوین معیارهای پدافند غیرعامل در معماری اماکن عمومی، مؤسسه‌ی آموزشی و تحقیقاتی پدافند غیرعامل و دانشکده‌ی معماری و شهرسازی دانشگاه هنر تهران، تهران.

۵- رضازاده خویی، رحیم (۱۳۸۶)، پروژه‌ی دفاع شهری، پژوهشکده‌ی پدافند غیرعامل، دانشگاه صنعتی مالک اشتر، اصفهان.

۶- زیاری، کرامت‌الله (۱۳۸۷)، برنامه‌ریزی شهرهای جدید، انتشارات سمت، تهران.

۷- عسگری، علی (۱۳۸۳)، برنامه‌ریزی و مدیریت سوانح در آموزش عالی، مجله‌ی شهرداری‌ها، سال ششم، شماره‌ی ۶۰، تهران.

۸- علمداری، شهرام (۱۳۸۴)، جامعه‌ی آماده، انتشارات نوآندیشان آریا، چاپ اول، تهران.

۹- فردرو، محسن (۱۳۸۸)، آشنایی با پدافند غیرعامل: افکار عمومی و جنگ روانی، انتشارات عابد، تهران.

۱۰- فرزاد بهتاش، محمدرضا (۱۳۸۰)، دانشنامه‌ی مدیریت شهری؛ سازمان پدافند غیرعامل، تهران.

۱۱- کارگر، بهمن (۱۳۸۵)، امنیت شهری، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، چاپ دوم، تهران.

۱۲- مبانی مستندات و الزامات قانونی مدیریت بحران (۱۳۸۲)، سازمان پدافند غیرعامل، تهران.

۱۳- موحدی‌نیا، جعفر (۱۳۸۵)، مفاهیم نظری و عملی دفاع غیرعامل، مرکز برنامه‌ریزی و تألیف کتب درسی ستاد مشترک سپاه، چاپ اول، تهران.

۱۴- مؤیدی‌نژاد، حمزه و همکاران (۱۳۸۴)، نواقص و کاستی‌های مدیریت بحران در شریان‌های حیاتی ایران، سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت جامع بحران، تهران.