

بحران های طبیعی
و نظم و امنیت اجتماعی

عبدالرضا امیری

سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا

پژوهشکده امنیتی انتظامی

۱۳۸۷

بحران‌های طبیعی و نظم و امنیت اجتماعی / تالیف عبدالرضا امیری (۱۳۴۱)

تهران: سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا، پژوهشکده امنیتی انتظامی، ۱۰ ص

موضوع: مدیریت بحران

ISBN: ۹۷۸-۶۰۰-۹۰۵۳۸-۰۰۳

۱۲۱۹۹۴۳

۱۳۸۷ ۳ ب ۸ الف / HV ۷۵۵۱/۲

۶۵۸/۴۷۷

ماره کتاب شناسی ملی:

ردم بندی:

رده بندی دیویی:

سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا

عنوان: بحران‌های طبیعی و نظم و امنیت اجتماعی

مؤلف: عبدالرضا امیری

ناشر: سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا، پژوهشکده امنیتی انتظامی

شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه

شماره مجوز انتشار برون سازمانی: ۱۰/۵۱۹۶۳

لیتوگرافی و چاپ: مرکز چاپ سازمان عقیدتی سیاسی ناجا

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۰۵۳۸-۰۰۳

نوبت چاپ: اول

سال نشر: ۱۳۸۷

نشانی: بالاتراز میدان ونک- میدان عطار- خیابان شهید سرتیپ نجفی- سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا- پژوهشکده

امنیتی- انتظامی - تلفن: ۸۱۸۲۳۷۷۲

۹.....	سخن ناشر
۱۱.....	فصل اول: چارچوب
۱۱.....	الف- درآمد
۱۳.....	ب - پیامدهای امنیتی - انتظامی بحران‌های طبیعی
۱۴.....	ج- طایف تحقیق
۱۸.....	فصل دوم: مفهوم شناسی بحران
۱۸.....	الف- مقدمه
۱۹.....	ب- تعریف بحران
۲۲.....	ج- ویژگی‌های شرایط بحران
۲۵.....	د- انواع بحران
۳۳.....	س - مدیریت بحران
۳۶.....	ط - فرایند مدیریت بحران
۴۰.....	ع - راهبردهای مقابله با بحران
۴۳.....	و - اثر بخشی مدیریت بحران
۴۵.....	ی - درجه بندی بحران
۴۷.....	فصل سوم: بحران‌های طبیعی
۴۷.....	الف - مقدمه
۴۸.....	ب- خطرات زمین ساختی (زلزله، زمین لغزش)
۶۲.....	ج- خطرات اقلیمی (سیل، توفان، گردباد)
۷۲.....	د - خطرات زیست محیطی (خشکسالی)

فصل چهارم: نظم و امنیت عمومی	۷۵
الف - مقدمه	۷۵
ب- نظم اجتماعی	۷۵
ج- امنیت	۷۸
د- امنیت اجتماعی	۸۲
ح - بکردهای امنیتی	۸۴
ک- امنیت اجتماعی: بحارها، ارزشها و قوانین	۸۵
و- امواج چهارم: مطالب امنیتی	۸۷
ی- رابطه نظم و امنیت	۸۹
فصل پنجم: نظریه سیستمی و نظم امنیت عمومی	۹۲
الف- مقدمه	۹۲
ب- نظریه عمومی سیستم‌ها	۹۳
ج- نظریه سیستمی و موضوع نظم و امنیت	۹۵
د- نظریه سیستمی و بحران‌های طبیعی	۹۷
ظ- سطوح مختلف آثار حوادث طبیعی بر نظم و امنیت عمومی	۱۰۰
و- عوامل تاثیرگذار در پیامدهای بحران‌های طبیعی	۱۰۹
ی- عوامل تخفیف دهنده آثار بحران‌های طبیعی	۱۰۹
فصل ششم: ناامنی و بی‌نظمی در بحران	۱۱۵
الف - مقدمه	۱۱۵
ب- بحران‌های طبیعی و پیامدهای امنیتی- انتظامی آن‌ها	۱۱۶
ج- سازوکارهای تولید تهدیدات امنیتی- انتظامی	۱۱۷

فصل هفتم: بلایای طبیعی	۱۲۸
الف - مقدمه	۱۲۸
ب - بلایای طبیعی	۱۲۹
ج - اثرات فاجعه	۱۳۱
د - نقش عنوان فشارزای روانی	۱۳۳
ذ - عملیات مقابله در فاجعه	۱۳۷
ف - مراجع فاجعه	۱۳۹
ه - انواع فجایع	۱۴۰
ی - چرخه فاجعه	۱۴۰
فصل هشتم: آسیب پذیری	۱۴۵
الف - مقدمه	۱۴۵
ب - اشکال مختلف آسیب ها	۱۴۶
ج - مدل ارزیابی آسیب پذیری نظام های اجتماعی	۱۴۶
د - ویژگی های عمومی فاجعه	۱۵۱
ه - ویژگی های نظام در معرض خطر	۱۵۴
و - ویژگی های مدیریت بحران	۱۵۶
فصل نهم: ایران و حوادث طبیعی ربع قرن اخیر	۱۵۹
الف - مقدمه	۱۵۹
ب - ویژگی های تهدیدات امنیتی - انتظامی ناشی از حوادث طبیعی	۱۵۹
ج - دلایل شکلگیری تهدیدات امنیتی - انتظامی	۱۶۴
د - حوادث طبیعی و مشکلات امنیتی - انتظامی در کشور	۱۶۶

و- تهدیدات امنیتی - انتظامی ناشی از سوانح زمین ساختی	۱۷۱
ه- تهدیدات امنیتی - انتظامی ناشی از سوانح اقلیمی	۱۷۴
ی- تهدیدات امنیتی - انتظامی ناشی از سوانح زیست محیطی	۱۷۵
فصل دهم: نتیجه گیری	۱۸۰
الف- مقدمه	۱۸۰
ب- جمع بندی	۱۸۱
ج- پیشنهادها علمی و پژوهشی	۱۸۶
د- پیشنهادات اجرایی	۱۸۷
د- پیوست	۱۸۹

سخن‌ناشر

بحران‌های طبیعی با بر جای گذاشتن آثار مختلف انسانی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی، موجب وارد آمدن خسارات مستقیم، غیرمستقیم و ثانوی بر حیات جوامع بشری شده و زنجیره‌ای از مشکلات به هم پیوسته را به وجود می‌آورند. در ماهیت شناسی بحران‌های طبیعی، تعریف جدیدی از نظم و امنیت بر مبنای متغیرهای کلان انسانی، تکنولوژیک و طبیعی (جغرافیا) شکافتنی گردید که در صورت صدمه دیدن هریک از این وجوه نوع خاصی از تهدید به وجود می‌آید. بحران‌های طبیعی با صدمه زدن به وجه طبیعی نظم و امنیت عمومی، جامعه و نیروهای امنیتی انتظامی، با چالش‌های ویژه‌ای روبرو می‌کنند که اساساً ماهیتی متفاوت از انواع دیگر تهدیدات دارند.

از تبعات مهم بحران‌های طبیعی، به مخاطره افتادن الگوهای عادی زندگی در مناطق آسیب‌دیده و یا از دست رفتن آن‌ها، که بازتاب‌های مختلفی در زندگی روزمره کلیه افراد جامعه آسیب‌دیده برجا می‌گذارد، چنان سیراتی حوزه‌های مختلف را تحت تأثیر قرار داده و به صورت نیازها و مشکلات جدیدی در زمینه مدیریت بحران را با چالش‌های جدی روبرو می‌سازند.

از جمله تبعات منفی حوادث طبیعی، تهدیداتی است که متوجه نظم و امنیت اجتماعی و فردی می‌شود. این تهدیدات می‌توانند ضمن تشدید مسائل و مشکلات حوادث طبیعی بر روند عادی شدن اوضاع اثر گذاشته و عملیات مدد و نجات را در مراحل اولیه به خطر اندازد و در بلند مدت بازسازی مناطق آسیب‌دیده، مشکل جدی روبرو سازد. به همین دلیل شناخت ماهیت بحران‌های طبیعی با رویکرد امنیتی انتظامی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد.

در این کتاب سعی بر آن است تا ضمن غنی سازی مبانی نظری بحران‌شناسی بحران‌های طبیعی، مدلی واحد و یکپارچه ارائه و در یک مطالعه موردی چرایی و تکنیکی ماهیت بحران‌های طبیعی با رویکرد انتظامی را مورد مطالعه قرار دهد.

این کتاب با هدف شناخت ماهیت تهدیدات امنیتی انتظامی ناشی از بحران‌های طبیعی و در قالب یک مطالعه توصیفی تحلیلی به تحریر در آمده است. هم‌چنین پیامدهای امنیتی انتظامی سوانح طبیعی اثرگذار در ایران و سایر کشورها بین سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۸۴ امکان لازم را برای تهیه این اثر فراهم نموده است.

امید است تألیف این کتاب موجب غنای توانمندی‌های تحلیلی فعالان نظم و امنیت کشورمان گردد. سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا ضمن آرزوی موفقیت روز افزون و سپاس از مولف محترم، از نقطه نظرات متخصصین، اساتید، پژوهشگران و سایر علاقمندان استقبال می‌نماید.

سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا

پژوهشکده امنیتی انتظامی

www.ketab.ir

فصل اول: چارچوب

الف - درآمد

گزارش جهانی برنامه عمران سازمان ملل متحد (UNDP)، در مورد خطرات بلایای طبیعی نشان می دهد که نزدیک به ۱۳۰ میلیون نفر در ۱۵ کشور جهان، هر ساله در معرض خطر زمین لرزه قرار داشته و جان آنها تهدید می شود. بین سال های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰، نزدیک به ۱۵۸ هزار و ۵۵۰ نفر در اقصی نقاط آسیا به سر وقوع زلزله جان خود را از دست داده اند، و جمهوری اسلامی ایران با رقمی معادل ۱۲ هزار و ۲۶۷ نفر قربانی، بالاترین میزان مرگ و میر ناشی از وقوع زمین لرزه را به خود اختصاص داده و در رتبه اول جهان از نظر تعداد قربانیان ناشی از زلزله قرار دارد. علاوه بر این، نزدیک به ۱۹۶ میلیون نفر در ۹۰ کشور جهان در معرض وقوع سیل قرار دارند که در دو دهه قبل ۱۷۰ هزار و ۱۰ نفر در این رابطه جان باختند. این گزارش می افزاید؛ ایران بعد از میانمار و قبل از افغانستان در رده هفتم کشورهای در معرض وقوع سیل قرار دارد. خشکسالی نیز، از دیگر بلایای طبیعی است که در بیست سال گذشته خسارات و تلفات زیادی را به جوامع بشری وارد نموده است. بر اساس گزارش (UNDP)، جمهوری

اسلامی ایران در میان ۲۰ کشوری است که از این بابت متحمل خسارات فراوانی شده است

بر اساس آمار منتشر شده از سوی (UNDP)، در دو دهه اخیر بیش از یک و نیم میلیون انسان در اثر وقوع بلایای طبیعی در نقاط مختلف جهان، جان خود را از دست داد و میلیارد‌ها دلار خسارت وارد شده است. بخش عظیمی از این تلفات و خسارات به حوادث ثانویه که معمولاً بعد از وقوع اولیه حوادث طبیعی صورت می‌گیرد ناشی می‌شود. حوادث ثانویه، با تشدید آسیب‌ها و تهدیدات به وجود آمده دامنه تلفات و خسارات انسانی و مالی را افزایش می‌دهند. براساس گزارش کنفرانس بین‌المللی بیهوشی و بیهوش‌شناسی در سپتامبر سال ۱۹۹۷ در پکن برگزار شد، خسارات اقتصادی سالانه جهان در طول دهه ۱۹۹۰ که به وسیله بلایای طبیعی حاصل شده، حداقل ۶۰ میلیارد دلار بوده است. مطالعات، تاکید کرده است که بلایای ثانویه از مهمترین عوامل موثر در ایجاد خسارات ناشی از بلایا در نواحی شهری و روستایی هستند. حوادث ثانویه، به عنوان عامل تشدید کننده اثرات مخرب ناشی از بلایای طبیعی گستره وسیعی از انواع حوادث مانند: آتش‌سوزی، سرک‌کشی لوله‌ها، اتصالات خطوط فشار قوی برق، مشکلات ارتباطی و حمل و نقل، بیماری‌های واگیردار، نابسامانی‌های رفتاری، انفجار، از بین رفتن اسناد و مشکلات امنیتی - نظامی را شامل می‌شوند. در این میان مشکلات امنیتی - انتظامی، به دلیل جایگاه خاص خود و قرار داشتن در سطوح اولیه نیازهای انسانی، از اهمیت به سزایی برخوردار می‌باشد. همین به عنوان بستر اصلی فعالیت‌های بشری، فضای مناسبی را برای ادامه حیات و انجام فعالیت‌های امدادی مهیا کرده و در تعاملی پیچیده با دیگر مولفه‌های اجتماعی، اثرات زیر قبلی کاری بر کاهش و کنترل اثرات ثانویه مخرب برجای خواهد گذاشت.

ب - پیامدهای امنیتی - انتظامی بحران‌های طبیعی

مطالعه و بررسی حوادث ثانویه ناشی از بحران‌های طبیعی در ایران و جهان، نشان می‌دهد که مولفه‌های امنیتی- انتظامی، سهم به سزایی در تشدید و یا تخفیف پیامدهای زیانبار بحران‌های طبیعی و برگشت اوضاع به شرایط عادی دارند.

بحران‌های طبیعی، با برهم زدن نظم عادی سیستم‌های اجتماعی و از بین بردن یا صدمه زدن به زیر ساخت‌های فیزیکی و روانی امنیت اجتماعی، فضایی را به وجود می‌آورند که در آن فرصت و امکان برهم خوردن نظم و امنیت به شدت افزایش می‌یابد. بحران‌ها بست‌گاه‌های فردی و اجتماعی، راه‌های ارتباطی، اماکن خدماتی و عمومی به همراه تخریب‌های اقتصادی، شرایط روانی نامطلوب آسیب‌دیدگان و دهها مورد مشابه دیگر، راه را برای بروز پیامدهای سوء امنیتی- انتظامی می‌نامیم هموار می‌نماید. تحقیقات و تجربیات به دست آمده از حوادث طبیعی نشان می‌دهد، نوع و نحوه وقوع هر یک از ناهنجاری‌های امنیتی- انتظامی که به شکل بزه و جرائم خاص نمود پیدا می‌کند وابسته به نوع و حجم بحران و وجود آمده، محل و جغرافیای حادثه، ویژگی‌های جمعیت‌شناسی، زمان حادثه، میزان آمادگی نیروهای امنیتی- انتظامی و متغیرهایی از این دست می‌باشد.

بحران‌های طبیعی، علاوه بر به مخاطره ساختن زندگی افراد جامعه، موجب آسیب رساندن به محیط زیست و همچنین دست ساخت‌های انسانی می‌گردند. بسیاری از این آسیب‌ها به شکل مستقیم ناشی از ضربات مستقیم بخشی نیز به صورت تبعات و پیامدهای ضربه اصلی بوده و در زنجیره‌ای از حوادث خودمایی می‌کنند. این حوادث که تحت عنوان حوادث ثانویه از آن‌ها یاد می‌شود اغلب ناشی از صدمه دیدن زیر ساخت‌های زندگی امروزی، نظیر از بین رفتن یا مسدود شدن راهها، قطع شدن جریان‌های حیاتی مثل جریان الکتریسیته، آب و گاز و غیره بوده و یا با واسطه موجب بروز رفتارهای ناهنجار و مجرمانه از سوی گروههای اجتماعی مختلف نظیر بازماندگان، امدادگران و دیگر افراد می‌شود.

از تبعات مهم بحران‌های طبیعی، به مخاطره افتادن الگوهای عادی زندگی در مناطق آسیب دیده و یا اطراف آن بوده که بازتاب‌های مختلفی در زندگی روزمره کلیه افراد جامعه آسیب دیده برجا می‌گذارد. چنین تغییراتی حوزه‌های مختلف را تحت تأثیر قرار داده و به صورت نیازها و مشکلات جدید؛ جامعه و مدیران بحران را با چالش‌های جدی روبرو می‌سازند. به دلیل اهمیتی که این تغییرات در چرخه مدیریت بحران به ویژه در مراحل عادی‌سازی و بازسازی دارند؛ مورد توجه بسیاری از پژوهشگران بوده و به صورت موردی درباره آن‌ها تحقیقات زیادی انجام شده است.

از جمله نتایج منفی حوادث طبیعی تهدیداتی است که متوجه نظم و امنیت اجتماعی و فردی می‌شود. این تهدیدات می‌توانند ضمن تشدید مسائل و مشکلات حوادث طبیعی، سبب عادی شدن اوضاع اثر گذاشته و عملیات امداد و نجات را در مراحل اولیه به خطر بیندازد. خطر در بلند مدت بازسازی مناطق آسیب دیده را با مشکل جدی روبرو سازد. به همین دلیل شناخت ماهیت بحران‌های طبیعی با رویکرد امنیتی-انتظامی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده و به عنوان یک پروژه تحقیقاتی در برنامه‌های سازمان تحقیقات و مطالعات با قرار گرفته است. آن چه که در ادامه می‌آید حاصل این رویکرد و توجه سازمان می‌باشد.

ج- طرح تحقیق

این تحقیق بر اساس یک سری سوالات اصلی و فرعی شکل گرفته. اهداف ویژه‌ای را تعقیب می‌نماید. مهم‌ترین هدف از تدوین این مجموعه، رسیدن به چارچوب نظری است تا بتوان بین شواهد و مدارک تجربی مطالعات موردی و اصول بنیادین ماهیت بحران‌های طبیعی و پیامدهای امنیتی-انتظامی آن رابطه برقرار کرد. در اغلب شیوه‌های معمول، مطالعه ماهیت بحران‌های طبیعی و پیامدهای آن، جدای از هم مورد تأمل واقع شده و تاکنون کمتر اقدامی برای جمع‌بندی این دو موضوع در یک الگو و مدل واحد و منسجم صورت گرفته است. در این مجموعه سعی بر آن است تا ضمن غنی‌سازی مبانی نظری ماهیت‌شناسی بحران‌های طبیعی، مدلی واحد و یکپارچه ارائه و

در یک مطالعه موردی چرایی و چگونگی ماهیت بحران‌های طبیعی با رویکرد انتظامی مورد مطالعه قرار گیرد.

برای رسیدن به اهداف تحقیق، از دو مسیر مکمل یکدیگر و با دو روش‌شناسی متمایز، استفاده شده است. ابتدا، پژوهشی عمیق پیرامون بحران‌های طبیعی ۲۶ سال گذشته در کشور به عمل آمد. در این مرحله، با استفاده از اسناد و مدارک موجود کلیه بحران‌های طبیعی به وقوع پیوسته در ۲۶ سال گذشته احصا و سپس مسائل و مشکلات امنیتی-انتظامی پیامد هر یک از این حوادث شناسایی گردید. در مسیر دوم با استفاده از ابزارهای جمع‌آوری اطلاعات چون مصاحبه و پرسشنامه، اطلاعات لازم در جامعه آماری جمع‌آوری گردید.

به عنوان بخشی از طرح تحقیقاتی، مدل‌های گوناگونی برای توصیف سازوکارهای شکل‌گیری تهدیدات امنیتی-انتظامی در قالب‌های نظام یافته و منسجم، ترسیم و ارائه گردید. در این مرحله، با استفاده از اطلاعات به دست آمده از بررسی‌های اولیه و نیز مطالعه ادبیات تحقیق، متغیرهای مهم و اثرگذار، شناسایی و در قالب یک مدل مفهومی که منعکس‌کننده اهداف و نحوه رسیدن به پاسخ پرسش‌های تحقیق است فهرست گردید. در این مدل مفهومی، اسناد پژوهشی مختلف سوالات تحقیق، روابط علت و معلولی بین اجزا و ساخت آنها و همچنین چگونگی تأثیرگذاری متغیرهای واسطه‌ای و مداخله‌گر تبیین گردید. به منظور جلوگیری از موضوعات بیشتر، مدل مفهومی که در این مرحله تهیه و تدوین گردیده است به شرح زیر آورده می‌شود.

در این مدل مفهومی که در هشت مرحله تدوین گردیده است، فرایند شکل‌گیری تهدیدات امنیتی-انتظامی در سوانح طبیعی از آغاز تا پایان تبیین داده شده است. طراحی این مدل مفهومی به شکل تدریجی بوده و همزمان با پیشرفت مطالعات اکتشافی و آشنایی با منابع جدید علمی، اجزای جدیدی به آن اضافه گردیده است. کلمات و عبارات کلیدی به کار گرفته شده در این مدل، برگرفته از ادبیات تحقیق بوده و برای رسیدن به شکل نهایی از نظرات تعدادی از خبرگان استفاده گردیده است.

- ۱- فاجعه طبیعی، در یکی از زیر سیستم‌ها با درجه آسیب‌پذیری مشخص روی می‌دهد.
- ۲- فاجعه، موجب از بین رفتن یا صدمه خوردن زیر ساخت‌های فیزیکی و روانی نظم و امنیت اجتماعی می‌گردد.
- ۳- ثبات و تعادل زیر سیستم در دو بعد عینی و ذهنی و سه سطح فردی، نهادی و اجتماعی به هم می‌خورد.
- ۴- بی‌نظمی محیطی، ناامنی ساختاری، شکل‌گیری فضاهای بی‌دفاع و تغییر رفتار به عنوان اثرات ناشی از حوادث طبیعی، موجب شکل‌گیری تهدیدات و نیازهای جدید امنیتی- اجتماعی می‌گردد.
- ۵- پیامدهای آسیب- اجتماعی ناشی از بحران‌های طبیعی، با توجه به درجه آسیب‌پذیری سیستم در معرض خطر در مقاطع زمانی مختلف، خود را نشان می‌دهند.
- ۶- انواع خاصی از نیازها، بی‌ثباتی و ناامنی، با توجه به شدت، گستره، تداوم و با ویژگی‌هایی چون فوریت، تازگی، پیچیدگی، اهمیت، سردرگمی، راه‌حل‌های محدود، تنوع، فشارزایی، حجم زیاد و حساسیت در سه مقطع زمانی کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت و در دو بعد عینی و ذهنی، فرصت‌ظهور و بروز یافته و با جابجایی در اولویت‌ها، در برنامه‌های عملیاتی نیروهای انتظامی را بر می‌انگیزد.
- ۷- سیستم آسیب دیده، برحسب میزان توان پاسخگویی، وارد فرایند عادی سازی و بازسازی در دو بعد عینی و ذهنی شده و با استفاده از امنیت‌های انطباقی و نگهدارنده، خود را با شرایط جدید وفق می‌دهد.
- ۸- زمانی حوادث طبیعی منجر به بحران امنیتی- اجتماعی خواهد شد که جامعه و نهادهای آن توانایی سازمان‌دهی مجدد و حفظ نظم اجتماعی را نداشته باشند و ساخت امنیتی- اجتماعی جامعه دچار بحران گردیده باشد.