تاثیر مشارکت جامعه در کاهش اثرات مخرب سوانح طبیعی

مصطفی محقق، مدیر برنامه جهانی کاهش خطر بلایا در مناطق شهری

عکس: سعید غلامحسینی/ شهروند

حوادث و بلایا به‌طور فزآینده‌ای بر سلامت انسان‌ها و توسعه اجتماعی و اقتصادی کشورها و جوامع انسانی تأثیر منفی می‌گذارد. در ۱۰سال گذشته بیش از ۷۰۰هزار نفر جان خود را در حوادث و بلایای ناشی از مخاطرات طبیعی از دست دادند، بیش از ۱/۴میلیون نفر مجروح و تقریبا ۲۳میلیون نفر در نتیجه وقوع بلایا بی‌خانمان و بیش از ۱/۵میلیارد نفر به طرق مختلف متاثر از بلایا شدند. در این میان زنان، کودکان و افراد آسیب‌پذیر بیشتر از دیگران تحت‌تأثیر بلایا قرار گرفتند. کل خسارات اقتصادی وارد شده بالغ بر ۱/۳ تریلیون دلار برآورد شد. به علاوه بین سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۰۸، ۱۴۴میلیون نفر به واسطه وقوع بلایا مجبور به تغییر محل زندگی خود شدند.(۱)

ریشه‌ها و علل اصلی وقوع بحران‌ها و حوادث خسارت‌بار را نه در طبیعت بلکه باید در ضعف و آسیب‌پذیری جوامع انسانی ناشی از توسعه نامتوازن و بی‌برنامه مانند گسترش سریع و ناایمن شهرها و برنامه‌ریزی غیرکارآمد اقتصادی و اجتماعی و در نتیجه مهاجرت روستاییان به شهر و ایجاد حاشیه‌های شهری پرخطر، استفاده بی‌رویه و مخرب از منابع طبیعی مانند آب و جنگل‌ها و امثال آن جست‌وجو کرد.

دو پدیده اصلی که جوامع بشری در قرن بیست‌ویکم را با بیشترین تهدید و مخاطره مواجه ساخته است تغییرات اقلیمی و گسترش سریع و بدون برنامه‌ریزی شهرهاست. براساس آخرین آمارهای رسمی بین‌المللی، جمعیت شهری جهان به سرعت رو به افزایش است و در سال ۲۰۱۰ برای نخستین‌بار در تاریخ بشر متوسط جمعیت شهری جهان از مناطق روستایی پیشی گرفته است. جمعیت شهری جهان درحال حاضر معادل ۵۳درصد یا ۳۷۶۳۰۰۰۰۰۰ نفر و جمعیت روستایی معادل ۴۷درصد یا ۳۳۳۷۰۰۰۰۰۰ نفر شده است. پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۵۰ متوسط جمعیت شهری ۶۶درصد جمعیت کل جهان را تشکیل دهد.(۲) گسترش بی‌رویه شهرها و شهرنشینی میزان آسیب‌پذیری انسان‌ها در برابر حوادث و بلایا را به‌شدت افزایش داده است. تعدادی از مخرب‌ترین حوادث سال‌های اخیر مانند زلزله هاییتی و زلزله و سونامی فوکوشیمای ژاپن قربانیان فراوان و خسارت‌های اقتصادی گسترده‌ای در پی داشته است. شهرها و کلانشهرهای متعددی در دنیا در معرض خطر حوادث گوناگون مانند زلزله، سونامی، زمین‌لغزش، سیل، طوفان، آتشفشان، آلودگی هوا، طوفان گرد و غبار و ... قرار دارند. افزایش نگران‌کننده خطرپذیری شهرهای جهان در برابر حوادث و بلایا ضرورت بازنگری اساسی در برنامه‌های توسعه ملی و شهرسازی و نیز ارتقا و تقویت برنامه‌ها و ابزارهای کاهش خطرپذیری و آمادگی و پاسخگویی را دو چندان نموده است. بر این اساس رویکردهای توسعه اقتصادی و اجتماعی در هر کشور منشاء و عامل تعیین‌کننده در ایجاد خطر حوادث و بلایا و نیز راه‌حل‌های مقابله با آن بشمار می‌رود.اهداف توسعه پایدار(۲۰۳۰-۲۰۱۵) که در مجمع عمومی سازمان ملل درسال ۲۰۱۵ به تصویب رسید و راهنمای جامعه بین‌المللی و کشورها برای توسعه همه‌جانبه بشمار می‌رود ونیز جایگزین اهداف توسعه هزاره (۲۰۱۵-۲۰۰۰) شده است ارتباط ویژه‌ای با پیشگیری و کاهش خطر و مقابله با آثار منفی بلایا و حوادث دارد.

عوامل زیربنایی و متغیرهای اجتماعی خطر حوادث و سوانح

برای شناخت و ارزیابی دقیق‌تر فاکتورهای ایجاد ریسک حوادث و سوانح و نیز تدوین برنامه‌ها ی موثر پیشگیری و مقابله با آثار آن، به مدل‌های جدید و متفاوتی برای تحلیل نظری و مطالعه کنش و واکنش‌های میان عوامل ایجاد خطر حوادث و بلایا نیاز است.

> «کاهش خطر بلایا نیازمند حضور و مشارکت کلیت جامعه است. همچنین توانمندسازی و مشارکت فراگیر، قابل دسترسی و غیر تبعیض‌آمیز با توجه ویژه به افرادی که به صورت عمده آسیب دیده‌اند

محیط (Built environment) روشی که در این مقاله پیشنهاد می‌گردد تفکیک ۳ محیط مصنوع یا ساخت بشر است. (Social environment) و محیط اجتماعی (Natural environment) طبیعی بخش عمده پیشرفت‌های به دست آمده تا کنون در سطح جهانی و در کشور در زمینه پیشگیری و کاهش خطر بلایا مربوط به محیط مصنوع یا ساخت بشر در مدیریت بحران بوده است. رویکرد غالب و سنتی در این زمینه بهبود و ارتقاء روش‌های علمی و مهندسی برای ایمنی و مقاومت ساختارهای فیزیکی مانند ساختمان و سکونت‌گاه‌ها، ابنیه عمومی، راه، پل و امثالهم در برابر حوادث طبیعی به‌ویژه زلزله بوده است. این رویکرد هر چند موفقیت‌های چشمگیری در تقویت ایمنی در ساختارهای فیزیکی در مقابل حوادث و مخاطرات طبیعی به همراه داشته است ولی توجه کافی به عوامل زیربنایی خطر حوادث و بلایا مانند عوامل انسانی، اجتماعی و زیست‌محیطی نداشته است. به‌طور مثال در برخی کشورها مانند ایران استانداردهای ساخت‌وساز از طریق تدوین و اجرای مقررات ایمنی در برابر زلزله تا حدود زیادی بهبود یافت و در نتیجه ریسک فیزیکی زلزله کاهش یافت ولی همزمان دیگر عوامل زیربنایی خطر مانند گسترش بی‌رویه و بدون برنامه شهرها در نتیجه مهاجرت وایجاد حاشیه‌نشینی و نیز تراکم جمعیت موجب شد آسیب‌پذیری‌ها افزایش یافته و علیرغم این پیشرفت‌ها مقدار کلی خطر در این مناطق چند برابر شود.

محیط طبیعی در حوزه مدیریت بحران و کاهش خطر بلایا در دهه‌های اخیر و با افزایش آثار منفی تغییرات اقلیمی و تخریب منابع طبیعی و محیط‌زیست بیش از پیش مورد توجه واقع شد. به نحوی که برخلاف روند دهه‌های گذشته، بیش از هفتاددرصد از حوادث و بلایا در ۲۰سال گذشته در مقیاس جهانی دارای علل و عوامل آب و هوایی و اقلیمی بوده است. به‌طور مثال سیل که درگذشته در رتبه پایین‌تر نسبت به زلزله از نظر تعداد وقوع قرارداشته، امروزه در بسیاری از کشورهای دنیا ازجمله درکشور ما به‌عنوان یک حادثه کثیرالوقوع شناخته می‌شود. عوامل متعددی در محیط طبیعی در ایجاد و کاهش خطر حوادث و بلایا تاثیرگذارند ازجمله خشکسالی، تخریب جنگل‌ها، گسترش صحرا، آلودگی محیط‌زیست، طوفان‌های گرد و غبارو امثال آن. با افزایش اطلاعات به‌دست آمده از پژوهش‌های علمی در (Mitigation)دهه‌های اخیر، جامعه بین‌المللی تلاش‌های مختلفی را برای کنترل و کاهش آثار منفی تغییرات اقلیمی (Adaptation) و نیز افزایش مقاومت و سازگاری مردم و جوامع در برابر پیامدهای منفی تغییرات اقلیم آغاز نمود. این تلاش‌ها به‌دلیل تاثیرگذاری عمیق عوامل متعدد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی هنوز به نتایج ملموس و اثربخش منتهی نشده است. شاید تصویب موافقتنامه پاریس در اجلاس اخیر تغییرات اقلیم را بتوان مهم‌ترین دستاورد جامعه بین‌المللی در زمینه پیشگیری و مقابله با آثار منفی تغییرات اقلیم دانست.

اما محیط اجتماعی جدیدترین حوزه شناخت و تحلیل عوامل پیچیده و زیربنایی خطر حوادث و بلایا و نیز کارکردهای مدیریت بحران به‌شمار می‌رود.

محیط اجتماعی در مدیریت خطر حوادث و بلایا

جامعه و عوامل اجتماعی نقش اساسی در همه برنامه‌های پیشگیری و کاهش خطر و مقابله با آثار منفی حوادث و بلایا دارد. در سطح مفاهیم اساسی در تعریف پذیرفته شده جهانی از «آسیب‌پذیری» کلیت جامعه مدنظر گرفته شده است:

«شرایط ایجاد شده بوسیله عوامل یا فرآیندهای فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی که امکان تاثیرپذیری جامعه در برابر آثار مخاطرات را افزایش می‌دهد» (۳)

همچنین در تعریف «تاب‌آوری» دربرابر بلایا وحوادث جامعه نقش غیرقابل انکاری دارد:

«توانایی یک سیستم، جوامع محلی یا جامعه در معرض مخاطرات برای مقاومت و جذب و رفع آثار یک مخاطره و بازسازی پس از وقوع آن طی زمان قابل قبول و به شکل کارآمد از طرق گوناگون ازجمله حفظ و احیای ساختارها و کارکردهای اساسی و ضروری» (۴)

در سطح اقدامات عملی برای پیشگیری و کاهش خطربلایا نیز جامعه نقش محوری دارد. در بخش اصول راهنمای چارچوب سندای برای کاهش خطربلایا مصوب سومین کنفرانس جهانی کاهش خطر بلایا در سندای، ژاپن توصیه ذیل آمده است:

«کاهش خطر بلایا نیازمند حضور و مشارکت کلیت جامعه است. همچنین توانمندسازی و مشارکت فراگیر، قابل دسترسی و غیرتبعیض‌آمیز با توجه ویژه به افرادی که به صورت عمده آسیب دیده‌اند(۵)

چارچوب‌های بین‌المللی موجود همچنین تأکید ویژه‌ای بر استفاده و بکارگیری دانش مردمی و بومی درکاهش خطر بلایا دارد. چارچوب سندای بند مستقلی در این خصوص ارایه می‌نماید:

«تأمین کاربرد دانش و رویه‌های سنتی، بومی و محلی به شکل مناسب جهت تکمیل دانش علمی در مدیریت خطر بلایا و تدوین و اجرای سیاست‌ها، راهبردها؛ طرح‌ها و برنامه‌های بخش‌های خاص با یک رویکرد میان بخشی که باید متناسب با شرایط محلی و بسته‌های مربوطه باشد»(۶)»

اما علیرغم همه این تاکیدات در سطح بین‌المللی و ملی، هنوز نقش مردم و جامعه در پیشگیری و مقابله با حوادث و بلایا تبیین و توسعه کافی نیافته وتنها محدود به برخی اقدامات در زمینه‌های آموزش و اطلاع‌رسانی، ارتقاء آگاهی عمومی و برخی فعالیت‌ها مانند مانورمقابله با زلزله در مدارس امثالهم شده است. درحالی‌که عوامل اجتماعی ایجاد خطر و و نقش زیر بنایی جامعه در کاهش خطر بلایا به صورت راهبردی و جامع در کلیه سطوح و بخش‌های فرآیندهای پیشگیری، کاهش خطر، آمادگی و پاسخگویی و بازسازی پس از حوادث و سوانح باید در نظر گرفته شود.

فاکتورهای اصلی محیط اجتماعی که در ایجاد و کاهش خطر حوادث و مدیریت بحران نقش دارند عبارت است از:

۱. عوامل ناشی از توسعه نامتوازن اجتماعی و اقتصادی

الف- ریسک‌های بوجود آمده از برنامه‌ریزی نا مناسب توسعه: مانند مهاجرت‌های گسترده از مناطق روستایی به شهری به دلایل گوناگون ازجمله مشکلات کشاورزی و معیشتی، تخریب محیط‌زیست و منابع طبیعی، بیکاری و تمرکز امکانات و پتانسیل‌ها در شهرها که موجب گسترش بی‌رویه شهرها و ایجاد حاشیه‌نشینی با ریسک‌های بالا ازجمله ساخت سکونت‌گاه‌های غیررسمی و نامقاوم در برابر حوادث می‌گردد.

ب – ریسک‌های ناشی از فقدان روش‌های همه‌جانبه نگر، چند بخشی و جامع در توسعه: مانند کمک به توسعه بخش صنعت برای افزایش تولید خودرو جهت رفع رکود و ایجاد اشتغال و حل مشکلات مالی صنایع ولی از طرف دیگر نادیده گرفتن شرایط و بسترهای لازم برای بهره‌برداری مناسب از خودروها مانند راه و فضای کافی که منجر به افزایش ریسک تصادفات، آلودگی هوا و افزایش احتمال مرگ و میر، خسارات ناشی از اتلاف وقت و کاهش کارآیی در محیط کار و نهایتا خسارات گسترده اقتصادی و اجتماعی و امثال آن می‌شود.

ج- نقش داده‌های اجتماعی ریسک در کاهش خطر و موفقیت توسعه: داده‌ها و اطلاعات گوناگون مربوط به آسیب‌پذیری‌های گوناگون مردم و جامعه محلی در زمینه‌های فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی نقش اساسی در تدوین و اجرای موفق برنامه‌های کاهش خطر و مدیریت بحران دارد. همچنین داده‌های اجتماعی ریسک باید در تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی از ابتداء در نظر گرفته شود تا اولا برنامه‌های توسعه خود مبتنی بر اطلاعات آسیب‌پذیری بوده و عوامل زیربنایی ریسک را ایجاد ننماید و ثانیا بر تدوین و اجرای موفق برنامه‌های بخشی کاهش خطر بلایا مانند بخش‌های سلامت، برنامه‌ریزی شهری و روستایی، انرژی، محیط‌زیست، آموزش و امثال آن در چارچوب رویکرد توسعه ملی نظارت نماید.

۲-عوامل فرهنگی موثر بر کاهش خطر بلایا و مدیریت بحران

تحقق اهداف برنامه‌های کاهش خطر حوادث و بلایا به ایجاد و تقویت فرهنگ ایمنی و پیشگیری از حوادث در جامعه کاملا بستگی دارد. برخی از مولفه‌های اساسی فرهنگ ایمنی به شرح ذیل است.

(Human dignity) کرامت انسانی

کرامت انسانی به عنوان اصلی‌ترین منبع ارزش‌های اخلاقی، از سلامت روحی و جسمی انسان در زندگی فردی و اجتماعی حمایت می‌کند. هرقدر کرامت انسان در جامعه و سیستم‌های اجتماعی بیشتر محترم شمرده شود، اولویت سلامت و ایمنی انسان در نهادهای رسمی و مدنی و برنامه‌ریزی‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی و نیز تخصیص منابع ارتقا می‌یابد. جامعه‌ای که در آن ارزش نسبی ایمنی و سلامت انسان نسبت به دیگر مولفه‌های رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی، علمی و صنعتی پایین‌تر قرار داشته باشد، احتمالا در تعریف کرامت انسانی و احترام به آن دچار چالش و ضعف است.

(Attitudes) و باورها (Beliefs) اعتقادات:

اعتقادات و باورها نقش اساسی در آمادگی ذهنی و فیزیکی افراد جامعه برای پیشگیری و مقابله با آثار منفی حوادث و بلایا ایفا می‌کنند. اعتقاد قوی به این‌که انسان دارای اختیار و تعهد اخلاقی و دینی برای حفظ جان و سلامت خود و دیگران است و دارای این حق است که با اصلاح روش و الگوی زندگی خود از میزان عوامل تهدیدکننده بکاهد، می‌تواند نقش موثری در ایجاد تاب‌آوری و کاهش خطر بلایا و آثار منفی آن داشته باشد. این امر نهایتا به اصلاح الگوهای رفتار اجتماعی در زمینه خطرپذیری حوادث ختم خواهد شد. بالعکس اگر اعتقادات و باورهای جبری مبنی بر این‌که حوادث و بلایا خارج از حیطه قدرت و اختیار انسان است و برای آن کاری نمی‌توان کرد، تأثیر منفی و بازدارنده در دستیابی به اهداف برنامه‌های پیشگیری و کاهش خطر حوادث خواهد داشت.

> نقش داده‌های اجتماعی ریسک در کاهش خطر و موفقیت توسعه: داده‌ها و اطلاعات گوناگون مربوط به آسیب‌پذیری‌های گوناگون مردم در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی نقش اساسی در اجرای برنامه‌های مدیریت بحران دارد

(Social solidarity) همبستگی اجتماعی

سطح اولیه و بسیط روابط افراد در جامعه براساس عواطف و ارزش‌های نوعدوستانه همبستگی اجتماعی است. براساس تجارب موجود تاثیرات همبستگی و مشارکت اجتماعی در کاهش ریسک و مدیریت بحران بیشتر در کمک رسانی انسان‌دوستانه پس از حوادث مشاهده می‌شود و معمولا دارای ویژگی‌های ذیل است:

الف- براساس عواطف و ارزش‌های بشردوستانه است.

ب – معمولا کوتاه مدت و موردی است.

ج- تکلیف محور است وبرای ادای دین و انجام وظیفه انسانی صورت می‌گیرد.

د- اقدام محور است و به‌دنبال نتایج و خروجی‌های دراز مدت نیست.

ه-بیشتر پس از بروز حادثه، بحران و فاجعه صورت می‌گیرد. کاهش بلند مدت ریسک و پیشگیری حوادث هدف نیست.

و-شدیدا تحت‌تأثیر رفتارهای جمعی در جامعه است ولی در عین حال بیشتر رویکرد انفرادی دارد.

ز-اندازه و کیفیت آن براساس شدت و سرعت وقوع حادثه متغیر است. بیشترین مشارکت در زمان حوادث سریع‌الوقوع و ناگهانی ناشی از ریسک‌های متراکم مانند زلزله صورت می‌گیرد درحالی‌که مشارکت در ریسک‌های گسترده ولی غیرناگهانی و حوادث و بحران‌های تدریجی مانند خشکسالی، تصادفات جاده‌ای و بحران‌های اجتماعی بسیار کمتر است.

(Social cohesion) پیوستگی اجتماعی

پیوستگی اجتماعی عاملی است که یک گروه یا جامعه را با هم نگاه می‌دارد حتی اگر افراد آن گروه دارای پیشینه یا شرایط متفاوتی باشند. این عامل از طریق ارزش‌ها و رفتارهای مشترک اعضای گروه قابل شناسایی است. قرارداد یا توافقات اجتماعی نقش مهمی درپیوستگی اجتماعی ایفا می‌نماید. قرارداد اجتماعی درکی میان اعضای یک جامعه است که هرکسی استانداردهای مشخصی برای منافع کلیت جامعه را رعایت می‌نماید. عناصرگوناگونی برای حفظ و موثر بودن پیوستگی اجتماعی در جامعه وجود دارد مانند اعتماد میان افراد و نهادهای عمومی.

پیوستگی اجتماعی نقش مهمی در پیشگیری و کاهش درازمدت خطر حوادث و بلایا ایفا می‌نماید. ویژگی‌های اساسی و تاثیرگذار پیوستگی اجتماعی در مدیریت ریسک بلایا عبارتند از:

الف – توافق و تعهد غیرمستقیم و ضمنی افراد جامعه برای اجتناب از اقدامات خطرخیز در سطح زندگی فردی و اجتماعی

ب- اعتماد افراد جامعه به درستی و اثربخشی اقدامات سازمان‌های رسمی و عمومی برای پیشگیری و کاهش خطر و مدیریت بحران

ج- مشارکت فعالانه و معنا دار افراد جامعه به‌صورت داوطلبانه در اجرای فرآیندها و برنامه‌های عمومی پیشگیری و کاهش خطر بلایا و ارتقای آگاهی عمومی و آموزش همگانی

د- مسئولیت‌پذیری بیشتر نهادها و سازمان‌های متولی خدمات عمومی در زمینه ارایه خدمات متناسب با انتظارات و توقعات جامعه.

ه- توجه بیشتر جامعه و نهادهای مسئول برای ایجاد ظرفیت‌ها ی لازم و تخصیص منابع درازمدت قابل پیش‌بینی برای پیشگیری و اقدامات زیربنایی کاهش خطر حوادث و بلایا.

نتیجه

امروزه عوامل اجتماعی به‌طور فزاینده‌ای در ایجاد خطر حوادث و بلایا نقش ایفا می‌کنند. چالش‌هایی مانند مهاجرت از روستا به شهر، گسترش بی‌رویه و بدون برنامه شهرها، ایجاد مناطق حاشیه‌نشین پیرامون شهرهای بزرگ، تخریب محیط‌زیست و منابع طبیعی ازجمله مهم‌ترین علل آسیب‌پذیری‌های ناشی از توسعه اقتصادی و اجتماعی نامتوازن و ناپایدار است.

برای شناسایی و تحلیل بهتر بستر، علل و عوامل گوناگون ایجاد خطر حوادث و بلایا، می‌توان سه محیط مصنوع بشر، طبیعی و اجتماعی را در نظر گرفت تا تصویر جامع‌تری از علل و آثار ریسک حوادث و بلایا به‌دست آید. با وجود پیشرفت‌های بدست آمده در حوزه عوامل محیط مصنوع مانند استانداردسازی ساخت‌وساز و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها در برابر زلزله و نیز اقدامات به‌عمل آمده در حوزه عوامل محیط طبیعی، هنوز توجه کافی به محیط اجتماعی در مدیریت ریسک حوادث و بلایا صورت نگرفته‌است.

برای ارتقاء آگاهی و مشارکت جامعه در پیشگیری و کاهش اثرات مخرب حوادث و بلایا باید به عناصر بنیادین محیط اجتماعی مانند کرامت انسانی، اعتقادات و باورها، همبستگی اجتماعی، پیوستگی اجتماعی و اعتماد عمومی توجه بیشتر نمود و آنها را تقویت کرد. به‌طور ویژه تقویت عناصر پیوستگی اجتماعی می‌تواند کشور را در راه دستیابی به اهداف برنامه‌های پیشگیری و کاهش خطر حوادث و بلایا یاری نماید.

پی‌نوشت‌ها:

۱.چارچوب‌سندای‌برای‌کاهش‌خطربلایا،صفحه۴
http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework
۲.چشم‌اندازهای جهانی گسترش شهرها، گزارش دپارتمان امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد،۲۰۱۴
۳.(UNISDR)،۲۰۰۹ترمینولوژی کاهش خطر بلایا،
۴.همان
۵.چارچوب‌سندسندای،اصول‌راهنما
۶.ترمینولوژی کاهش خطر بلایا،۲۰۰۹

مصطفی محقق|مدیربرنامه‌جهانی کاهش خطر بلایادرمناطق‌شهری،فدراسیون بین‌المللی‌صلیب‌سرخ‌وهلال‌احمر،ژنو،سوییس