



المدرسة الوطنية العليا  
للعلوم السياسية

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

People's Democratic Republic of Algeria

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministry of Higher Education and Scientific Research

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية

The National Postgraduate School of Political Sciences

قسم : السياسات العامة و النظرة المقارنة

محاضرات في: إدارة الأزمات

Courses In Crisis Management

الطور: ماستر سياسات عامة ونظم مقارنة

السنة: أولى

السادسي: الثاني

المجلس الوطني للعلوم السياسية  
المجلس العلمي  
المجلس العلمي  
للعلوم السياسية  
صايح مصطفى

من إعداد الأستاذة: أمال حاجة

الرتبة: أستاذ محاضر - أ-

سمية بن قويدر  
الكتابة  
المكتبة

## الفهرس

الصفحة	العنوان
01	المقدمة
02	مدخل عام
05	المحاضرة الأولى: مفهوم الأزمة وإدارة الأزمات
09	المحاضرة الثانية: أنواع الأزمات وأبعادها ومدى تأثيرها
12	المحاضرة الثالثة: مدارس ومناهج تشخيص الأزمات
18	المحاضرة الرابعة: مبادئ إدارة الأزمات
22	المحاضرة الخامسة: أساليب إدارة الأزمات
26	المحاضرة السادسة: الأزمات والمجتمع الحديث
31	المحاضرة السابعة: إدارة الأزمات في السياسات العامة
36	المحاضرة الثامنة: عناصر فعالة في إدارة الأزمات
45	المحاضرة التاسعة: تغيير أدوار الحكومات في إدارة الأزمات وزيادة الطلب من المواطنين ووسائل الإعلام
48	المحاضرة العاشرة: النهج التقليدي مقابل التعامل مع المستجدات أطر ومفاهيم إدارة الأزمات
52	المحاضرة الحادية عشر: تخطيط الطوارئ: القائم على السيناريو مقابل بناء القدرات وبناء الشبكة
58	المحاضرة الثانية عشر: القيادة والاتصالات في الأزمات مقابل صنع المعنى
62	المحاضرة الثالثة عشر: المستويات الثلاثة لإدارة الأزمة الدولية
67	المحاضرة الرابعة عشر: نماذج لإدارة الأزمات
75	المحاضرة الخامسة عشر: النظريات الأميركية الجديدة في إدارة الأزمات في نظام القطب الأوح
86	الخاتمة
87	قائمة الراجع



## مقدمة:

تضم هذه المطبوعة محاضرات في مقياس إدارة الأزمات، وهو مبرمج لطلبة الهيئة أولى ماستر سياسات عامة ونظم مقارنة للسداسي الثاني، يعتبر هذا المقياس وحدة استكشافية مهمة لتعزيز معارف الطلبة الذين سيتخصصون في مجال رسم وتقييم السياسات العامة في ظل تحليل النظم المقارنة. إذ تشكل إدارة الأزمة والإدارة بالأزمة أحد أهم المتغيرات التي تبنى عليها استراتيجيات الدول في تجاوز مراحل الهزات التي تمر بها. ورغم أن مفهوم إدارة الأزمات مرتبط بشكل كبير بتسيير المؤسسات الاقتصادية، إلا أن وجوده تعزز داخل حقل العلوم السياسية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، لذا عملنا في هذه المحاضرات على التركيز على تحليل إدارة الأزمات من منظور سياسي اجتماعي.

لقد وجدت الحكومات والأنظمة السياسية نفسها مطالبة بإدارة أزمات متنوعة الأبعاد والمسارات خاصة بعد اكتساح العولمة الاقتصادية السياسية والثقافية للحدود الجغرافية، ومع ولوج التكنولوجيا لكل تفاصيل الحياة الاجتماعية أصبحت سمة العصر الحالي هي تواتر الأزمات وتعتها. فأصبح الدور الأول للدولة هو معالجة الأزمات وإدارتها وفق مقاربات متنوعة، يلعب فيها مستوى اليقظة والتجربة التي تتمتع بها الدولة دوراً مهماً في تجاوز الأزمات وتحويلها إلى نقاط قوة.

المحاضرات مصممة لإمداد الطلبة بالمعارف الأساسية فيما يتعلق بإدارة الأزمات من جانبين:

✓ **جانب نظري:** يتضمن تعريفات لإدارة الأزمات، الأزمة، الإدارة، المبادئ، المقاربات والمدارس الكبرى التي تناولت تحليل إدارة الأزمات... إلخ

✓ **جانب تطبيقي:** وفيه محاضرات تتناول تقديم نماذج وأمثلة عن إدارة الأزمات وكيف تم حل هذه الأزمات والدور الذي لعبته الهيئات الكبرى في إدارة هذه الأزمات.

من جهة أخرى الطلبة مطالبون بتحضير عدة أعمال من بينها: تحليل لبعض الأزمات على المستويين الوطني والدولي.

### • الهدف من المحاضرات: نهدف من خلال هذه المحاضرات

- وصول الطالب إلى اكتساب لقدرة تحليلية ومعرفية يتمكن من خلالها:
- تحديد الأزمة وتفريقها عن المشكلة أو الصراع.
- تحديد مؤشرات الأزمة ومسبباتها.
- تحديد مدى الأزمة ومدارها الزماني والمكاني.
- تحقيق قيمة مضافة من خلال تقديم مقاربة أصيلة لإدارة الأزمة.

## مدخل عام:

توجه الحكومات عدداً متزايداً من الأزمات، وغالباً ما تتكون من تهديدات جديدة قد تنتشر خارج الحدود الوطنية، وقد تخلق آثاراً اقتصادية كبيرة. يُدرك قادة العالم تمام لأدراك ان المزيد من الأزمات الشاملة يمكن أن تتحدى بشدة الانتعاش الاقتصادي والتماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي. ودائماً ما تكون الحكومات في طليعة من يبذل جهود إدارة الأزمات عندما تنشأ، كما تتأثر ثقة المواطنين بالحكومة بشكل مباشر بكيفية رد فعل الحكومات بسرعة وكفاءة في حالة نشوء الأزمات. غالباً ما تتطلب تعقيدات الأزمات الحديثة مشاركة العديد من الجهات الفاعلة، بما يتجاوز خدمات الطوارئ، وهذا يتطلب تنسيقاً فعالاً لتحقيق نتيجة ناجحة. تُثير الحاجة إلى التنسيق أيضاً تحديات كبيرة في مجال الحوكمة العامة، نظراً لأن وظائف إدارة الأزمات غالباً ما تُمارس على المستويات دون الوطنية، ولكن يتم تنسيقها في مراكز الحكومات. تُعد القدرة على تنسيق إدارة الأزمات عنصراً أساسياً للحكم الرشيد، حيث أنها تختبر قدرة الحكومات على توفير الاستجابات المناسبة في الوقت المناسب، من أجل حماية مواطنيها واقتصادها والتخفيف من آثار الكوارث.

إن ضمان امتلاك السلطات الوطنية الأدوات المناسبة والإطار المؤسسي للعمل المنسق أمر بالغ الأهمية. وهذا ما يتطلب تصميم أنظمة لإدارة الأزمات تتكيف مع السياق العالمي والمحلي الجديد والمتغير باستمرار.

كلمة "أزمة" ليست حديثة العهد، فقد عُرفت الكلمة منذ العهد الإغريقي في القرن الرابع قبل الميلاد، بمعنى نقطة التحول الحرجة في حياة المريض، واستخدمها العرب كذلك بنفس المعنى. وفي القرن السادس عشر شاع استخدام هذا المصطلح في المعاجم الطبية، وتم اقتباسه في القرن السابع عشر للدلالة على ظهور مشكلات اجتماعية خطيرة أو لحظات تحول فاصلة في تطور العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتم استعمال المصطلح بعد ذلك في مختلف فروع العلوم الإنسانية وبات يعني مجموعة الظروف والأحداث المفاجئة التي تنطوي على تهديد واضح للوضع الراهن المستقر في طبيعة الأشياء.<sup>1</sup>

تفيد كلمة الأزمة في اللغة العربية معنى الضيق والشدة، يقال أزمّت عليهم السنة أي: اشتد قحطها، وتأزم أي أصابته الأزمة. وكلمة أزمة باللغة الإنجليزية هي Asthma وتعني نفس المفهوم الطبي. وعلى الرغم من أن أدبيات بحوث السلام استخدمت كلمة Crisis إلا أن المعنى الطبي هو الغالب في التسمية من ناحية المضمون لا من ناحية الاسم. ويعرف معجم ويبستر Webster الأزمة بأنها "نقطة تحول إلى الأفضل أو الأسوأ، وهي لحظة حاسمة، أو وقت عصيب، أي وضع وصل إلى مرحلة حرجة".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ولاء البحيري، "إدارة الأزمة"، القاهرة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، مفاهيم، العدد 38، فبراير 2008، ص 9.

أصبح موضوع إدارة الأزمات على رأس الموضوعات الحيوية في العالم منذ عام 1962 (الأزمة الكوبية) وتكمن أهمية هذا الحدث في تصريح وزير الدفاع الأميركي آنذاك (روبرت مكنمارا) بقوله "لن يدور الحديث بعد الآن عن الإدارة الإستراتيجية وإنما ينبغي أن نتحدث عن إدارة الأزمات". ويلاحظ أنه على مستوى الجامعات العربية كلها لا توجد للأسف جامعة عربية تُدرّس إدارة الأزمات، ما عدا جامعة عين شمس – كلية التجارة، وباستثناء بعض الكليات العسكرية وإن كانت تتعرض للمسائل من منظور أمني ضيق.

أما أهم مراكز إدارة الأزمات فهي:

• معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام SIPRI.

• مركز بحوث الأزمات (جامعة عين شمس، كلية التجارة في القاهرة).

ومن المواضيع التي تم بحثها في هذا المركز:

✓ إدارة الأزمات في قطاع الغزل والنسيج.

✓ كوارث التسرب الكيميائي.

✓ كوارث التسرب الإشعاعي.

✓ الفاعلية التنظيمية لنظام الدفاع المدني في مصر في مواجهة الكوارث.

✓ دور المستشفيات في مواجهة الكوارث عند تفاجأ المستشفيات بازدياد الطلب غير المتوقع على الخدمات الصحية.

وعادة ما يتم رصد أزمة ما في مركز بحوث الأزمات في جامعة عين شمس، ثم يتم جمع البيانات وتحليلها، ثم تعقد ندوة يشارك فيها المختصون.

• مركز إدارة الأزمات (بالقوات المسلحة المصرية)

أنشئ هذا المركز رسمياً عام 1995 وقد استطاع العاملون في هذا المركز أن يخرجوا بنتائج جيدة، ظهرت بجلاء في كارثة السيول في مصر عام 1997 وقبله كارثة الزلزال عام 1992، كما قام المركز بإعداد بحوث خاصة بمسألة ماذا لو اكتشفنا مواد مشعة في نهر النيل، ماذا نفعل؟

ما الذي نفعله قبل وقوع الأزمة حتى نكون مستعدين لها؟ وماذا نفعل أثناء الأزمة إذا وقعت رغم كل الاحتياطات؟

وأخيراً، ماذا نفعل بعد وقوع الأزمة؟

• مركز جيمي كارتر للسلام (في اتلنتا): وقد ساهم في التوسط بأزمات متعددة أهمها كوريا الشمالية، والصحراء الغربية.

- مركز حل النزاعات في جامعة ميتشغن.
- معهد أبحاث السلام في النروج.
- مركز دراسات النزاعات الدولية في جامعة ستانفورد.
- مركز الأبحاث في جامعة كولومبيا.
- مركز الدراسات في جامعة شيكاغو.
- أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية في الرياض – المملكة العربية السعودية، والتي نظمت عدة مؤتمرات حول إدارة الأزمات الأمنية.

لكن الازمات الأخيرة تحدد القيادة السياسية ومديري المخاطر في العديد من البلدان، غالباً بسبب ظروف غير متوقعة أو مفاجئة، ولكن أيضاً بسبب ضعف الروابط وانهايار تدفق المعلومات. وتشمل الأمثلة 11 سبتمبر 2001 وجائحة سارز وأتش وان أن وان في 2003 و2009 وتسونامي المحيط الهندي، وتسونامي اليابان في 2010. وأخيراً أزمة كورونا كوفيد 19. في مثل هذه الحالات كان مديرو المخاطر والعمليات والهيكل غير مستعدين للتعامل مع هذه الأزمات الجديدة التي تختلف بشكل كبير عن الماضي في عدة نواحي منها:

- أزمات على نطاق واسع بشكل غير متوقع.
- حقيقة أنها جديدة أو غير مسبوقة.
- طبيعتها العابرة للحدود

إذ تنتشر الأزمة عبر الحدود الجغرافية (بين الدول و الأمم أو بين السلطات المحلية الأخرى) أو الحدود السياسية (بين الإدارات و القطاعات و القطاعين العام و الخاص و ما إلى ذلك). تجلب هذه الأزمات شكوكاً عميقة وتتحدى الهياكل الحكومية، مما يزيد من التوترات بين العديد من أصحاب المصلحة في القطاعين العام والخاص.

يمكن أن تتوسع هذه الآثار العابرة للحدود لتصبح حدث سريع مع عواقب مدمرة للغاية تغطي قارتين على الأقل.

# المحاضرة الأولى: مفهوم الأزمة وإدارة الأزمات

## تمهيد

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الأزمة كنتيجة مباشرة للتغيرات البيئية الداخلية والخارجية السريعة والمتلاحقة والتي تعمل في إطارها المنظمات سواء كانت إنتاجية أو خدمية، الأمر الذي يترتب عليه حدوث أزمات تفرض على المنظمات إدارتها بكفاءة وفعالية وبهدف الحد من نتائجها السلبية والاستفادة من نتائجها الإيجابية<sup>3</sup>

وتعتبر الأزمة لحظة حرجة وحاسمة تتعلق بمصير الكيان الإداري الذي يصاب بها، ومشكلة تمثل صعوبة حادة أمام متخذ القرار تجعله في حيرة بالغة فيصبح أي قرار يتخذه داخل دائرة من عدم التأكد، وقصور المعرفة، واختلاط الأسباب بالنتائج والتداعي المتلاحق الذي يزيد درجة المجهول في تطورات ما قد ينجم عن الأزمة.<sup>4</sup>

وفي تعريف آخر فإن الأزمة: هي تحول فجائي عن السلوك المعتاد – تعنى تداعى سلسلة من التفاعلات يترتب عليها نشوء موقف فجائي ينطوي على تهديد مباشر للقيم أو المصالح الجوهرية للدولة مما يستلزم معه ضرورة اتخاذ قرارات سريعة في وقت ضيق وفي ظروف عدم التأكد وذلك حتى لا تنفجر الأزمة. وتعد الأزمة بمثابة خلل يؤثر تأثيراً مادياً على النظام كله، كما أنه يهدد الافتراضات الرئيسية التي يقوم عليها هذا النظام، وتتسم الأزمة غالباً بعناصر المفاجأة وضيق الوقت ونقص في المعلومات بالإضافة إلى عوامل لتهديد المادي والبشري.

وقد عرفها *Mitroff* "بأن الأزمة هي العملية التي تتضمن خمس مراحل أساسية هي اكتشاف إشارات الإنذار المبكر والاستعداد والتأهب للوقاية من الأزمة واحتواء الخطر والتقليل من الآثار السلبية، وزيادة لإيجابيات، واستعادة النشاط وفي النهاية التعلم، واكتساب الخبرة".<sup>5</sup>

بينما تعرف الأزمة في قاموس Webster بأنها موقف يمثل نقطة تحول نحو الأسوأ أو الأفضل وهذا الموقف يواجهه الدول والأفراد والجماعات والمنظمات بمختلف أنواعها.<sup>6</sup>

والأزمة حقيقة من حقائق الحياة الثابتة، وتحظى التحديات الداخلية والتحديات الخارجية باهتمام الأنظمة الحاكمة التي تعمل جاهدة على إدارة الأزمات التي تنشأ عن التهديدات والتحديات إدارة ناجحة تنتهي إلى تجنبها أو حلها أو التخفيف من نتائجها.

<sup>3</sup> Mark Hunter, et. Al., "the New Rule for Crisis Management". Harvard Business Review, 2016, P-P. 8-9.

<sup>4</sup> محمود جاد الله، "إدارة الأزمات"، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010، ص 6

<sup>5</sup> Mitroff, & Persone, C.: **Programs frame work and services**, center for Crisis management, 1991, P.13-15.

<sup>6</sup> Webster, **Ninth new dictionary**, second edition, libraric due Liban, Beriut,1999, p.495

توجد تعريفات متعددة للأزمة في الأدبيات العربية، فيذهب أحد تلك التعريفات إلى أن الأزمة هي "خلل يؤثر تأثيراً مادياً على النظام كله، ويهدد الافتراضات الرئيسية التي يقوم عليها النظام، ويذهب تعريف آخر للأزمة بأنها (حدث مفاجئ) "غير متوقع" يؤدي إلى صعوبة التعامل معه، ومن ثم ضرورة البحث عن وسائل وطرق لإدارته بشكل يحد من آثاره السلبية".<sup>7</sup>

### 1. تعريف الأزمة السياسية وتحديد أهم سماتها:

تعني الأزمة السياسية في أوسع معانيها "موقفاً مفاجئاً يُهدد بتحول جذري في الوضع القائم بسبب المفاجأة وضيق الوقت المتاح لاتخاذ القرار، والتهديد القائم للمصالح الحيوية". وبهذا المعنى تحدث الأزمة للفرد، كما تحدث للجماعة والدول.

وتنقسم الأزمة بعدة سمات، من بينها:<sup>8</sup>

- 1- أنها نقطة تحول جوهري في تطور الأحداث الجارية.
- 2- موقف يتطلب عملاً عاجلاً، يستدعي التدخل الفوري لمنع تدهور الأمور.
- 3- موقف يهدد أولويات النظام القائم، أو يهدد النظام في وجوده.
- 4- من المتوقع أن تقود إلى نتائج مهمة ذات آثار محورية على أطرافها.
- 5- وجود أحداث محورية تفرز مجموعة نتائج جديدة تماماً.
- 6- تشكل موقفاً عصيباً يتزايد فيه الغموض بشأن طبيعة الموقف المطروح والبدائل المتاحة.

7- عدم القدرة على التحكم في الأحداث أو في نتائجها.

8- الإحساس بالأهمية القصوى لما يجري (urgency) مما يشكل ضغطاً على الأطراف المسؤولين عن إدارتها.

9- قلة المعلومات الصحيحة المتاحة (وبالذات في الدول المتخلفة حيث لا توجد برامج محاكاة للأزمات: منع الأزمة والتحذير من وقوعها وإدارة الأزمات)، أو برامج الإنذار المبكر للأزمات.

10- الضغوط المفروضة بسبب ضيق الوقت.

11- ارتفاع حدة التوتر بين أطراف الأزمة.

### 2. مفهوم إدارة الأزمات:

ارتبط مصطلح إدارة الأزمات Management Crisis ارتباطاً قوياً بالإدارة العامة Public Administration فإدارة الأزمات نشاط هادف يقوم على البحث والحصول على المعلومات اللازمة التي تمكن الإدارة من التنبؤ بأمكان واتجاهات الأزمة المتوقعة، وتهيئة المناخ المناسب للتعامل معها، عن طريق اتخاذ التدابير اللازمة للتحكم في الأزمة المتوقعة والقضاء عليها أو تغيير مسارها لصالح المنظمة ومما لا شك فيه إن إدارة الأزمات هي علم وفن، ولكنها من الناحية التطبيقية فهي فن أكثر منها علم، لأنها تتعلق

<sup>7</sup> أحمد عامر، مقدمة في إدارة الأزمات، الإسماعيلية: كلية التجارة، جامعة قناة السويس، 1989، ص ص 2-11.

<sup>8</sup> حسن بكر، المرجع السابق، ص ص 100-101.

بموهبة القيادة التي لا يمكن أن تكتسب بالمعرفة، والغرض من إدارة الأزمة هو تغيير الأمر الواقع مع تجنب القتال فإذا تطورت الأزمة إلى قتال تعتبر الإدارة فاشلة.<sup>9</sup>

ويعد علم إدارة الأزمات أحد العلوم الإنسانية الحديثة التي ازدادت أهميتها في عصرنا الحاضر والذي شهد العديد من المتغيرات المتكاثفة شديدة الغرابة إلى حد المعجزات، سواء على المستوى الدولي أو الإقليمي أو على المستوى القومي. فقد أوردت الموسوعة الإدارية تعريفا لإدارة الأزمات بأنها: المحافظة على أصول وممتلكات المنظمة وعلى قدرتها على تحقيق الإيرادات وكذلك المحافظة على الأفراد والعاملين بها ضد لمخاطر المختلفة.<sup>10</sup>

وقد تم تعريف مفهوم إدارة الأزمات "بأنها تعني بالأساس كيفية التغلب على الأزمات بالأدوات العلمية والإدارية المختلفة وتجنب سلبياتها والاستفادة من إيجابياتها فعلم إدارة الأزمات هو علم إدارة التوازنات والتكيف مع المتغيرات المختلفة وبحث أثارها في كافة المجالات" وهي اتخاذ إجراءات طارئة تحت ضغوط متنوعة ومتعددة وتوتر داخلي لحل مشكلات سببتها الأزمة نفسيا إما بفعل أو تصدير جانب آخر وإما بتراكم آثار وسلبيات<sup>11</sup> البيروقراطية والإهمال مرورا بعواقب الأزمة أو خسائر الكوارث وهي العملية الإدارية المستمرة التي تهتم بالتنبؤ بالأزمات المحتملة عن طريق الاستشعار ورصد المتغيرات البيئية الداخلية والخارجية المولدة للأزمة وتعبئة الموارد والإمكانات المتاحة لمنع أو التعامل مع الأزمات بأكبر قدر ممكن من الكفاءة وبما يحقق أقل قدر ممكن من الضرر للمنظمة وللبيئة والعاملين مع ضمان العودة للأوضاع الطبيعية في أسرع وقت.<sup>12</sup>

أما إذا حددنا مجال إدارة الأزمات في المجال السياسي فهي تعني التعامل مع عناصر موقف الأزمة باستخدام مزيج من أدوات المساومة الضاغطة والتوفيقية، بما يحقق أهداف الدولة ويحافظ على مصالحها الوطنية، وهي أيضاً عبارة عن محاولة لتطبيق مجموعة من الإجراءات والقواعد والأسس المبتكرة، تتجاوز الأشكال التنظيمية المألوفة وأساليب الإدارة الروتينية المتعارف عليها، وذلك بهدف السيطرة على الأزمة والتحكم فيها وتوجيهها وفقاً لمصلحة الدولة. وبالتالي فإن إدارة الأزمة Crisis Management تعني معالجتها على نحو يمكن من تحقيق أكبر قدر ممكن من الأهداف المنشودة والنتائج الجيدة.

ومن بين التعريفات التي قدمت لمفهوم إدارة الأزمة أنها نظام يُستخدم للتعامل مع الأزمة، من أجل تجنب وقوعها، والتخطيط للحالات التي يصعب تجنبها، بهدف التحكم في

<sup>9</sup> أمين هويدى، "فن إدارة الأزمات العربية في ظل النظام العالمي الحالى"، المستقبل العربى، 1993، ص 13-15.

<sup>10</sup> محمود جاد الله، "إدارة الأزمات"، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010، ص 2

<sup>12</sup> Misse Wester and Malin Mobjork., "A Brief Survey of the Work Being Performed by Crisis Organizations in European Union Member States on Climate Change Effects". Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 25, N.4, December 2017, P-P: 364-368.

النتائج، والحد من الآثار السلبية"، وبالتالي فلا بد أن تشتمل على خطوات لتقليل مخاطر حدوث الأزمة. وتختلف إدارة الأزمة بالمعاني السابقة عن مفهوم "الإدارة بالأزمة Provoction of Crisis والذي يعبر عن "آلية تقوم على خلق الأزمة وإثارته والإعداد المسبق لها والتخطيط المبكر لوقوعها بهدف تحقيق مصالح محددة، وهي قدرة لا تتوفر إلا لعدد محدود من الدول والمنظمات التي تمتلك من القوة والوسائل ما يمكنها من خلق الأزمة وإدارتها بما يحقق أهدافها<sup>13</sup>.

كانت أزمة الصواريخ الكوبية بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي السابق عام 1962 نقطة التحول المركزية نحو تحويل إدارة الأزمة إلى حقل علمي مستقل، وبالتالي بحوث السلام. وقد أدرك الجميع، ومن بينهم وزير الدفاع الأمريكي الأسبق روبرت مكنمارا أنه من الآن فصاعداً لم يعد هناك ما يُسمى بالإستراتيجية بل إدارة الأزمة. ومنذ ذلك الحين، صارت ألفاظ وأدبيات إدارة الأزمة وإدارة الصراع هي اللغة السائدة في العلاقات الدولية.

حددت أدبيات دراسة الأزمة الدولية بعض العوامل التي تُعتبر مصادر للأزمات الدولية، ومن بينها العوامل الاقتصادية، النزعة العسكرية، أنظمة الأحلاف، إلا أن أحد الدارسين وجد من تحليله لسبع حالات دراسية تتمثل في الحربين العالميتين الأولى والثانية، وحرب 1967 بين العرب وإسرائيل، وأزمة فيتنام، وأزمة الخليج الأولى والثانية أنه لم يكن لأي من العوامل السابقة دور في اندلاع تلك الأزمات، وأن شخصيات القادة والبيئة النفسية لهم كانت أكثر حسماً<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> ولاء البحيري، "إدارة الأزمة"، مرجع سابق، ص ص 17-23.

<sup>14</sup> John G. Stoessinger, **Why Nations Go to War**, New York: The Macmillan Press, 1993, pp, 211-218.

## المحاضرة الثانية: أنواع الأزمات وأبعادها ومدى تأثيرها

تعددت الآراء في تقسيم أنواع الأزمات وتصنيفها ومدى تأثيرها، إلا أنه يمكن تصنيفها في مجموعات متميزة مثل (مدى تكرارها - حدتها - تأثيرها - شدتها - محاورها...) كما يلي:

✓ **تكرار الأزمة:** يعد التكرار من أهم الأسس في تصنيف الأزمات وعلى الرغم من أن حدوثها الدوري يتيح رصد مقدماتها وتجنبها، فإن أي كيان إداري سواء كان فردا أو مؤسسة أو دولة، لا يستطيع تلافيها على ما يملك من أجهزة وقائية ويمكن تقسيمها إلى: بمدى حجمها وشدتها

أ- أزمات دورية متكررة: تكرر الأزمات بتوقع حدوثها، فإنه لا يتيح التنبؤ تنبؤا دقيقا واتساع مجالها وهي تتمثل في الأزمات الاقتصادية المرتبطة بالدورة الشرائية والناجمة عن الكساد، والتي قد تنجم كذلك عن الانتعاش نتيجة لخلل في قوي الإنتاج<sup>15</sup>.

ب- أزمات غير دورية: هذه الأزمات عشوائية الحدوث، لا ترتبط في حدوثها بأسباب دورية متكررة مثل الأزمات المرتبطة بالدورة الاقتصادية، ومن ثم لا يسهل توقعها، والأزمات غير الدورية تحدث نتيجة عوامل متعددة، وإن كانت عادة تكون فجأة وبدون مقدمات مثل الأزمات الناجمة عن سوء الأحوال الجوية، أو تغير الظروف المناخية.

✓ **تأثير الأزمات:** وهو الوصف العام لمدى ما نتج عن الأزمة ويمكن تقسيم الأزمات إلى نوعين أساسيين و فقا لمقدار وحجم تأثير الأزمة على أداء الكيان الذي حدثت فيه الأزمة إلى نوعين هما:

أ - أزمات محدودة التأثير: وهي أزمة وليدة ظروف معينة، ويحدث عادة دون أن يترك بصمات أو معالم واضحة على الكيان الذي حدثت فيه الأزمة، مثل أزمة عدم توفير سلعة تموينية معينة ولديها بديل يحل محلها بالكامل ومتوفر بالأسواق. في بنية الكيان الذي يحل به مما ومؤكدا واضحا

ب - أزمات جوهرية: يؤثر هذا النوع من الأزمات تأثيرا ينعكس على أدائه، ويساعد على حرمانه حاجاته ومطالبه الأساسية، التي لا يمكن الاستغناء عنها ولذلك فإنه لا يمكن تجاهل هذا النوع من الأزمات، أو اهمال مواجهتها إذ إن استمرارها قد يسفر عن نتائج صعبة وقد وتدمير يلد أزمات أشد خطرا وتتمثل تلك الأزمات في نقص المياه أو الوقود أو الغذاء.

✓ **شدة الأزمات:** تتراوح الأزمات بين نوعين أساسيين من الشدة والضعف هما:  
أ أزمات عنيفة: وهي أزمات بالغة الشدة والعنف، والسبيل الوحيد للتصدي لهذا النوع من الأزمات هو إبقائه قوة الدفع الخاصة بتتار الأزمة، وتصنيف

<sup>15</sup> Vilma Luoma- Aho and Piet Verhoeven, " Crisis responds strategies in Finland Spain". Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol 25, N.4, 2017, P: 223.

عناصرها والتعامل مع كل عنصر على حدة، والمثال على ذلك الأزمات العمالية العنيفة التي تصل إلى حد الإضراب العام .

ب- أزمات خفيفة : وعلى الرغم من أن هذا النوع من الأزمات يبدو عفيفاً بعض الشيء بالنسبة للقائمين به، إلا أن تأثيره على الرأي العام أو الجمهور المحيط به يكون خفيفاً، ويسهل معالجته بشكل فوري سريع بمجرد لمس وكعرفة أسبابه لتعامل معه إيجابياً مثل الأزمات الناتجة عن الإشاعات .

✓ **محاور الأزمات:** يتم تصنيف الأزمات إلى الأنواع الآتية:

أ - أزمات مادية: تدور حول محور مادي، مثل أزمة الغذاء، أزمة السيول، أزمة العمالة، أزمة انخفاض المبيعات، وهي جميعها أزمات تدور حول شيء مادي ملموس، يمكن التحقق منه ودراسته والتعامل معه مادياً وطبيعياً بأدوات التعامل المختلفة، وقياس مدي توافق أدوات التعامل في إدارة الأزمة بنجاح ومعرفة ذلك بالنتائج المادية المترتبة على هذا التدخل مثل فقدان جزء كبير من المال

ب- أزمات معنوية: وهي التي تدور حول محور غير موضوعي يرتبط بذاتية الأشخاص المحيطين بالأزمة مثل أزمة الثقة أو المصادقية، وأزمة الولاء والانتماء... الخ، وهذه الأزمات جميعها تدور حول محور معنوي شخصي غير ملموس، لا يمكن الإمساك به مادياً أو لمسه، وإنما التعامل معه يتم من خلال إدراكه بتحليل مضمونه.

ج- الأزمات المزدوجة: يتمثل هذا النوع في المشكلات الدولية والمحلية، مثل أزمات الرهائن، وأزمة الإرهاب وهي ذات جانبيين أحدهما مادي ملموس هو الواقع المادي الذي أحدثته أو نتجت منه وهو الأشخاص المختطفون أو الخسائر والأضرار المادية، والآخر معنوي يتمثل في ردود الفعل العنيفة المصاحبة للأعمال الإرهابية.

✓ **مستوي الأزمات:** ووفقاً لهذا الأساس يمكن التفرقة بين نوعين من الأزمات: <sup>16</sup>

أ- الأزمات الشاملة: تصيب الدولة وتؤثر في المجتمع كله فهي أزمات شاملة سواء في أسبابها ونتائجها وكذلك متطلبات علاجها، ولهذا النوع من الأزمات تداخلات وأبعاد مختلفة التأثير ويشمل الأزمات المتصلة بينية الدولة وأدائها الاقتصادي والسياسي أو وضعها الأمني الداخلي أو الخارجي، فضلاً عن سيادتها واستقرارها السياسي والاجتماعي وهذه الأزمات تتطلب مواجهتها جهداً كبيراً، بل تتطلب معونات و دعماً كبيراً وغالباً ما تحاول الدولة أو المنظمة بتجنب الانهيار التام في التوازن داخل المنظمة والتوفيق بين الحاجة أو حماية المصالح المعرضة للخطر والرغبة في تجنب التصعيد غير المرغوب فيه للأزمة لتصبح أزمة شاملة.

<sup>16</sup> توفيق عبد الرحمن، إدارة الأزمات : التخطيط لما قد يحدث، القاهرة، مركز الخبرات المهنية للإدارة، (بميك)، 2011.

ب- الأزمات الجزئية: تتمثل في أزمات المشروعات أو الوحدات الإنتاجية أو قطاع بعينه وينحصر تأثيرها فيها إلا أنه قد يمتد إلى المشروعات الأخرى المرتبطة بها بل يطول الدولة برمتها إن لم يكن السيطرة عليه، وهذا النوع من الأزمات يتميز بالتنوع والتعدد، طبقاً للكيان الذي قد ينشأ فيه إضافة إلى التأثيرات المتباينة للأزمات والمتمثلة في عوامل انتشارها وتكاملها ونشوتها، وفي هذا النوع من الأزمات يجب تدخل الدولة لمواجهة الأزمة واحتوائها، إن لم يتمكن الكيان الإداري الذي تأثر بها من مواجهتها.

✓ **أبعاد الأزمات:** يمكن تصنيف أنواع أخرى من الأزمات وفقاً لمدي علاقتها بالعالم الخارجي على النحو التالي: <sup>17</sup>

أ- أزمات عالمية لها تأثير محلي: غالباً ما تنجح الدول الكبرى في نقل أزماتها إلى الدول التي تدور في فلكها .

ب- أزمات محلية لها تأثير خارجي: يتضح مثل هذه الأزمات كلما كانت الدول النامية مترابطة، ويمكنها ترابطها وعلاقتها التعاونية من جعل أزماتها تطول العالم الخارجي فتدفع الدول الكبرى إلى النهوض بمسؤولياتها تجاه تلك الأزمات. وتحمل الدول الكبرى فاتورة عبء هذه الأزمات وتجعلها تدفعها نيابة عنها.

ت- أزمات محلية فقط: وهي الأزمات التي لا يتعدى تأثيرها حدود الدولة بل تقتصر على قطاع محدود منها ولا يمكن ترحيلها إلى الخارج ولذلك فهي تعالج في إطار محلي داخلي فقط. و مما سبق يتبين أن تعدد أنواع الأزمات يتطلب إعداد فرد لديه الفترة على اتخاذ القرار المناسب للحد من تصاعدها بأسلوب علمي وموضوعي، وأن الدراسة الحالية موضوع البحث تتطلب التدريب على كيفية تحليل واستنتاج أسباب هذه الأزمة ودراسة البدائل المختلفة واختيار البديل المناسب للخروج من هذه الأزمة.

---

<sup>17</sup> Carolina Acedo Darbo and Malgorzata Zurawska, " **Effective Crisis and Emergency Responses in the Multinational Corporation**". ISBN.978, 1- 71784831, Publishing by Emerald, 2017, P-P: 169-204

## المحاضرة الثالثة: مدارس ومناهج تشخيص الأزمات

يُعدّ التشخيص السليم للأزمات هو مفتاح التعامل معها، وبدون هذا التشخيص السليم يصبح التعامل مع الأزمات ارتجالاً، وأساس التشخيص السليم هو وفرة المعلومات، المعرفة، الخبرة والممارسة. ومن هنا فإن مهمة التشخيص الدقيق لا تنصرف فقط إلى معرفة أسباب وبواعث نشوء الأزمة، والعوامل التي ساعدت عليها، ولكن بالضرورة إلى تحديد كيفية معالجتها، ومتى وأين تتم معالجة الأزمة، ومن يتولى أمر التعامل معها، وما تحتاجه عملية إدارة الأزمة من معلومات واتصالات وأدوات مساندة، وسيناريوهات أساسية وبديلة للتعامل مع الأحداث الأزمومية ووقف تصاعدها، واحتوائها وامتصاص الضغط الأزمومي المتولد عنها ... إلخ.

فالأزمة تعد بمثابة مرض فجائي أصاب إنساناً معيناً ويهدد حياته ويحتاج إلى:

- معالجة سريعة.
- معالجة حاسمة.
- شفاء المريض.

ولن نستطيع تحقيق أي من هذه الأهداف دون تشخيص حالة المريض، ليس فقط لمعرفة ما هو المرض الذي أصابه، ولكن أيضاً لمعرفة مدى قدرة المريض على تحمل العلاج المقترح، والبدائل المناسبة للتعامل مع الحالة المرضية على أقصى درجة من السرعة، والدقة، والكفاءة وهي أمور كلها تمارس تحت ضغط الأزمة الرهيب.

ويستخدم في تشخيص الأزمات عدة مناهج أساسية وفيما يلي عرض لكل منها بإيجاز:

### 1. مناهج تشخيص الأزمات

أ- **المنهج الوصفي التحليلي:** يقوم هذا المنهج على تحديد مظاهر الأزمة وملاحمها العامة والنتائج التي أفرزتها وتأثيرها على الوضع العام في الدولة. وينتهي هذا المنهج بتوصيف الأزمة وعرض أبعادها وجوانبها والمرحلة التي وصلت إليها والتداعيات التي قد تصل إليها.

ب- **المنهج التاريخي لتشخيص الأزمات:** يعمل هذا المنهج وفقاً لنظرية أن أي أزمة من الأزمات لا تنشأ فجأة وليست وليدة اللحظة، ولكنها نتاج تفاعل أسباب وعوامل نشأت قبل ظهور الأزمة تاريخياً، ومن هنا فإن أي تعامل مع هذه الأزمة يجب أن يبنى أساساً على معرفة كاملة بالماضي التاريخي وكيفية تطورها، فالتعمق في تشخيص الأزمة، وردها إلى أصولها التاريخية الحقيقية هو المقدمة الضرورية لطرح المعالجة وأدوية العلاج. على سبيل المثال أن "حرب الأيام الستة" عام 1967، وما أحدثته من نتائج وإفرازات لا يمكن أن يتم دراستها بشكل علمي دقيق دون البدء بالتتبع التاريخي لمولدها منذ قيام ثورة 23 تموز 1952 وأزمة الأحلاف العسكرية، وأزمة كسر احتكار السلاح، وأزمة سحب العرض الغربي لتمويل السد العالي والمساهمة في بنائه - وأزمة تأمين

قناة السويس – أزمة الوحدة المصرية السورية – أزمة حرب اليمن – أزمة التنمية الاقتصادية والاستقلال الاقتصادي – أزمة الحصار الاقتصادي الذي فرض على الجمهورية المتحدة "مصر". وهي جميعاً محطات واضحة في تاريخ الصراع الأزموي بين إدارة الأزمة وصناع الأزمة، حتى بلغت ذروتها في أزمة "حرب 1967.

**ت- منهج الدراسات المقارنة لتشخيص الأزمات:** ويقوم هذا المنهج على دراسة الأزمات التي تمت في الماضي ومقارنتها موضوعياً بالأزمات التي نواجهها في الحاضر، ومن خلال الدراسة المقارنة يتبين أوجه الاتفاق، وأوجه الاختلاف، ومن ثم يتم تجربة استخدام العلاج فيما اتفق ونجح في الماضي، واستحداث علاج فيما اختلف في الحاضر. وأساس المقارنة وفقاً لهذا المنهج قد يكون أحد الأسس التالية:

- مقارنة زمانية تاريخية.

- مقارنة مكانية جغرافية.

مقارنة نشاطية يتصل بالنشاط الذي حدثت به الأزمة

- مقارنة من حيث الحجم الذي بلغته الأزمة أو الشدة التي وصلت إليها.<sup>18</sup>

## 2. مدارس دراسة الأزمة السياسية .

نظراً لتعدد تعريفات الأزمة بتعدد الباحثين، فقد جرت محاولات لتجميع تلك التعريفات في مجموعات فكرية معينة، من أهمها مدرسة النظم، مدرسة صنع القرار، مدرسة بحوث السلام. وترتبط تلك المدارس ببعضها البعض، ولكنها تتميز من حيث التركيز على حيز معين. وعلى سبيل المثال تركز مدرسة النسق ومن أنصارها **كينيث بولدنج** و**أوران يونج** و**كوران بيل** و**تشارلز ماكلياند** على أن الأزمة الدولية هي نقطة تطور في نظام دولي ما عام أو فرعي، وأنها تزيد من احتمالات الحرب واللجوء إلى استخدام القوة العسكرية بدرجة تُهدد باختلال وظيفي للوضع القائم.

أما مدرسة صنع القرار فقد اهتمت بتحديد خصائص موقف الأزمة كالمفاجأة والتهديد وقصر الوقت المتاح، كما ركزت على الأزمة من خلال اتخاذ القرار. ومن أهم رواد مدرسة صنع القرار **هيرمان كان** و**جيمس روبنسون** و**أنتوني فينر** و**تشارلز هيرمان** و**مارجريت هيرمان** و**رايموند كوهين**.

وقد اتخذت مدرسة بحوث السلام اتجاهاً توفيقياً يجمع بين بعض عناصر تعريف الأزمة كما جاءت في مدرستي النظم وصنع القرار.

<sup>18</sup> محسن أحمد الخضيري، إدارة الأزمات، القاهرة، الطبعة الثانية (د.ت)، ص. 88 – 94.

وقد عرّف جيمس روبنسون وتشارلز هيرمان ومارجريت هيرمان الأزمة بأنها “موقف أو حدث يشكل تهديداً لشيء موضع اهتمام طرف آخر بدرجة كبيرة”. وقد قسموا الأزمة إلى نوعين هما:<sup>19</sup>

### 1- الأزمة الشديدة The Most Loaded Crisis

يكون الفعل فيها مفاجئاً وغير متوقع ويتضمن درجة عالية من التهديد للأهداف ويتوجب على صانع القرار الرد الفوري.

### 2- الأزمة الأقل شدة The Least Crisis

تشبه الموقف الروتيني حيث الفعل متوقع من قبل صانع القرار، ويتضمن درجة أقل من التهديد في إطار وقت قراري متسع. ومجمل تركيز هذه المدرسة أن الأزمة الدولية نابعة من موقف يتسبب في حدوث تغيير في البيئة الخارجية أو الداخلية التي تؤثر على القرار السياسي من ثلاث زوايا رئيسية:

أ- وجود تهديد لقيم وأهداف ومصالح أطراف الأزمة.

ب- محدودية الوقت المتاح لاتخاذ القرار.

ج- وجود عنصر المفاجأة، بحيث يفاجئ تصاعد الأحداث صانع القرار ومتخذه على حين غرة.

حاول رواد هذه المدرسة قدر طاقتهم إيجاد اجتهادات خاصة نحو تدقيق اتخاذ القرار وقت الأزمة فيما يتعلق بعناصر التهديد، وضيق الوقت والمفاجأة من خلال عدة وسائل منها توفير المعلومات من خلال برامج المحاكاة Simulation Program والتحذير من الأزمة Crisis Warning. وعلى الرغم من التشابه بين مدرسة النظم ومدرسة صنع القرار في دراسة الأزمة، إلا أن مدارس صنع القرار تركز على مواقف معينة في أوقات معينة وتدرس حالات محددة في أزمات أنظمة الحكم المقارنة.

### 3. خطوات التعامل مع الأزمات

وهي تمثل دستور مبادئ يتعين على كل متخذ قرار أن يعيه جيداً عند التعامل مع أي أزمة تواجهه، وألا يتناسى أو يتجاهل إحدى هذه المبادئ التي هي شديدة الأهمية والخطورة، وهي:

1. توخي الهدف.
2. الاحتفاظ بحرية الحركة وعنصر المبادأة.
3. المباغتة.
4. الحشد.
5. التعاون.
6. الاقتصاد في استخدام القوة.
7. التفوق في السيطرة على الأحداث.

<sup>19</sup> James A. Robinson, Charles F. Hermann & Margaret G. Hermann, *Search under Crisis in Political Causes of War* ( New York: N. J. Prenc-Hall INC, Englaood Cliffs, 1980), p. 80.

8. الأمن والتأمين للأرواح والممتلكات والمعلومات

9. المواجهة السريعة والتعرض السريع للأحداث.

10. استخدام الأساليب غير المباشرة كلما كان ممكناً.

ويعتمد تطبيق هذه المبادئ على توافر روح معنوية مرتفعة ورباطة جأش، وهدوء أعصاب، وتماسك تام خلال أخرج المواقف، وقدرة عالية على امتصاص الصدمات ذات الطابع العنيف المتولدة عن الأزمات الكاسحة. فضلاً عن ضرورة توفر جهاز استخبارات كفؤ لتوفير المعلومات الكافية واللازمة والتفصيلية والدقيقة والحديثة والكاملة عن الأزمة وتطوراتها وعواملها، ومن ثم التعامل معها في إطار معرفة شبة كاملة.<sup>20</sup>

يتم التعامل مع الأزمات، وإدارتها إدارة علمية رشيدة بسلسلة متكاملة و مترابطة من الخطوات المتتابعة وفيما يلي عرض موجز لكل خطوة منها:

### أولاً – تقدير الموقف الأزموي

يقصد بتقدير الموقف الأزموي تحديد جملة التصرفات التي قامت بها قوى صنع الأزمة، وقوى كبحها، شاملة تقدير مكونات هذه التصرفات وما وصلت إليه الأزمة من نتائج، وردود أفعال، وآراء ومواقف محيطة مؤثرة أو متأثرة بها. ويشمل تقدير الموقف تحليلات لمضمون العلاقات، ومكونات القوة للطرفين، ومصادر الوصول إلى النتائج الحالية، وأسباب نشوء الموقف الراهن، وروافد تطوره، وعلاقات المصالح، والصراع، والتنافس والتكامل، التي ارتبطت به أو بعدت عنه.<sup>21</sup>

### ثانياً – تحليل الموقف الأزموي:

بعد تقدير الموقف الأزموي وتحديد تحديداً دقيقاً، يقوم مدير الأزمة بمساعدة معاونيه بتحليل الموقف الأزمة، ويتم التحليل بهدف الاستدلال وصولاً إلى اليقين: عن طريق التمييز الواضح بين عناصر الموقف الأزموي، لتوضيح عناصر الأزمة، ومما تتركب، وتقسيمها إلى أكبر عدد ممكن من الأجزاء ليتسنى لنا إدراكها بأقصى وضوح ممكن، ومن هنا يتم تحليل الموقف الأزموي المركب إلى أجزائه البسيطة، ثم إعادة تركيبه بشكل منتظم، بحيث يتم التوصل إلى معلومات جديدة عن صنع الموقف الأزموي، وكيفية معالجته، ومن هنا يتم تحليل الموقف الأزموي إلى ما يتركب منه من عناصر مبسطة بهدف الإحاطة بها على وجه سليم.

### ثالثاً – التخطيط العلمي للتدخل في الأزمة:

وهي مرحلة رسم السيناريوهات ووضع الخطط والبرامج، وحشد القوى لمواجهة الأزمة والتصدي لها، وقبل أن يتم هذا بكامله يتم رسم الخريطة العامة لمسرح عمليات الأزمات بوضعه الحالي، مع إجراء كافة التغييرات التي تتم عليه أولاً بأول.

<sup>20</sup> محسن أحمد الخضيرى، مرجع سبق ذكره، ص. 88 – 94.

<sup>21</sup> المرجع نفسه، ص. 148.

وعلى هذا المسح يتم وضع كافة الأطراف والقوى التي تم حشدتها من قبل صانعي الأزمة ومن جانب مقاومي الأزمة، وتحديد بؤر التوتر وأماكن الصراع، ومناطق الغليان، باعتبارها جميعاً "مناطق ساخنة" ومن خلال هذه الرؤية العلمية الشاملة المحيطة بأبعاد "المسرح" الأزموي، وزوايا الرؤية المتعددة للأطراف المتعلقة المرتبطة بالأزمة، يتم رسم خريطة التحرك على النحو التالي:

- تحديد الأماكن الأكثر أمناً والمحصنة تماماً لاتخاذها كمناطق ارتكاز وقواعد للانطلاق.
- تحديد الأماكن الآمنة لتكون بمثابة سياج آمن للقواعد الخاصة بالانطلاق، فضلاً عن حاجز امتصاص للصدمات إذا ما تدهور الموقف، فضلاً عن مناطق إنذار وتصفية وتحطيم الأمواج، أو مناطق تفريغ وتهدئة للضغوط الأزموية.
- تحديد أسباب الأزمة المتصلة بالنظام، وأي من رموز النظام أو رموز القيادة في كيان الدولة يمكن التضحية به، وإعداده لهذه التضحية، وتوجيه السخط له، والتمهيد لدخول رمز جديد له شعبية تتراح إليه قوى الصنع.
- تحديد خطة امتصاص الضغوط الأزموية الحالية عن طريق الاستجابة لبعض المطالب والتوافق مرحلياً مع قوى صنع الأزمة من خلال المراحل العلمية الآتية:

1. مرحلة الاعتراف بالأزمة.
2. مرحلة التوافق والاستجابة المرحلية لمطالب الأزمة.
3. مرحلة التحقيق والتثبيت من أسباب الأزمة.
4. مرحلة تشكيل لجان المناقشة والاشتراك في حل الأزمة.
5. مرحلة المشاركة في الحل المقترح ونقل عبء حل الأزمة للقوى الصانعة لها.
6. مرحلة ركوب الأزمة والانحراف بها، وحماية الكيان الإداري من تأثيرها والاحتفاظ بحيويته وأدائه.
7. توزيع الأدوار على قوى الأزمة وبصفة خاصة على أعضاء فريق المهام الذي تم تكليفه بمهمة التدخل المباشر لمعالجة الأزمة.
8. التأكد من استيعاب كل فرد للخطة العامة الموضوعية، وكذا من التتابع الزمني للمهام وفقاً للسيناريو الموضوع لمعالجة كل من إفرازات الأزمة، والقوى الصانعة لها، وكذا للتضامن مع بعض عناصرها، وكذا للسيطرة على المسرح الأزموي بشكل فعال.

9. حشد كل ما تحتاجه عملية التعامل الأزموبي، وتزويد فريق المهام باحتياجاته من الأدوات والمعدات التي يتطلبها ويحتاجها الموقف الأزموبي.

10. تحديد "ساعة الصفر" أو التوقيت المحدد لبدء العملية وتنفيذ المهمة المحددة بشكل فعال وحاسم، على أن يتم متابعة ما يحدث أولاً بأول، والوقوف على رد فعل الأطراف الأخرى.

وأياً ما كانت العملية التخطيطية، فإنه نتيجة للضغط الأزموبي وما تتسم به العملية الأزموبية من عدم وفرة الوقت الكافي للتخطيط، يلجأ متخذ القرار إلى مجموعة "السيناريوهات الجاهزة" READY MADE التي أعدت من قبل لمواجهة المواقف الأزموبية الصعبة واستخدامها، أو إجراء تعديل طفيف عليها لتكون صالحة للاستخدام الفعلي.

#### 4. التدخل لمعالجة الأزمة:

من خلال المعرفة والإحاطة الشاملة والكاملة والدراية "بالسيناريوهات البديلة"، والسيناريو المعتمد والمجاز للتدخل في الأزمة، وإسناد المهام، وتوزيع الأدوار على فريق المهام الأزموبية يكون متخذ القرار في إدارة الأزمات قد حدد كل شيء، ووضع لكل عنصر احتمالاته، وحسب اتجاهاته، ثم اتخذ القرار.

وتتم المعالجة الأزموبية مجموعة مهام أساسية ومهام ثانوية ومهام تكميلية تجميلية. فالمهام الأساسية تقوم على الصدام والدحر، والمواجهة السريعة العنيفة، والامتصاص، والاستيعاب، والاستنزاف، وتحويل المسار الخاص بقوى صنع الأزمة.

في حين أن المهمات الثانوية تنصرف إلى عمليات تهيئة المسارات وتأمين الإمدادات وحماية قوى مواجهة الأزمات وتوفير المساندة والمؤازرة لها، أما المهام التكميلية التجميلية فتتنصرف أساساً إلى معالجة الآثار الجانبية السلبية المترتبة عن الصدام مع قوى صنع الأزمة، وامتصاص أي ما من شأنه أن يوجد غضباً أو خوفاً أو رعباً في المجتمع الذي حدثت فيه المواجهة الأزموبية.

## المحاضرة الرابعة: مبادئ إدارة الأزمات

تتألف مبادئ إدارة الأزمات من:

1. تحديد الأهداف.
2. التطبيق التدريجي وحصر استعمال القوة العسكرية بمنطقة جغرافية محدودة.
3. بقاء الجانبين أو ما يقال (منعاً للكسوف على الجانبين).
4. الحفاظ على الاتصالات مع الخصم.
5. التفتيش عن دعم وذلك عبر خطة سياسية واسعة النطاق،
6. الاعتبار من السوابق ودروس الأزمات.

### 1- تحديد الأهداف:

إن إدارة الأزمة بنجاح يعني أن كل جانب متورط بها عليه أن يع وبكل الأحوال، بأنه ليس بمستطاعه الوصول إلى أقصى أهدافه السياسية. ففي الأزمة الكوبية عام 1962، بين الولايات المتحدة والإتحاد السوفياتي. استجابت الولايات المتحدة لعدم الإصرار على انسحاب كامل للوجود السوفياتي من كوبا، ولا على إبعاد نظام كاسترو من الحكم بل حددت الولايات المتحدة مطالبها بتفكيك منصات الصواريخ السوفياتية وبإزالتها من الجزيرة. ومن جهة أخرى وافق الإتحاد السوفياتي بالتخلي عن فوائد ومزايا وجود تلك الصواريخ من كوبا القريبة جداً من الشواطئ الأميركية لسد النقص والفجوة المتمثلة بضعف القدرات النووية السوفياتية باليستية طويلة المدى، مقابلاً لإزالة الحصار الأميركي (الحجر الدفاعي) عن شواطئ كوبا وتعهد أميركي بعدم الهجوم مستقبلاً على جزيرة كوبا.

### 2- التطبيق التدريجي وحصر استعمال القوة العسكرية بمنطقة جغرافية محدودة:

إذا سلّمنا بمقولة "الدفاع عن مصلحة الدولة" موضوع غير قابل للنقاش أو التفاوض حوله، يصبح انطلاقاً من تلك المقولة من حق الطرف المتورط في الأزمة اللجوء وربما حتماً إلى استعمال القوة ولو تدريجياً وتصاعدياً. ولكن على العكس من ذلك، يجب عدم إغلاق الباب كاملاً، ويجب الإمساك بكل فرصة وبارقة أمل من أجل شراء الوقت. كما يتوجب تأخير إمكانية استعمال الخيار النووي ولو بحدوده التكتيكية. كما يتوجب أن يبقى النزاع العسكري محصوراً جغرافياً. وهذا كله يتطلب مؤسسة أو فريق عمل بقيادة سياسية لتراقب وتشرف على عمل الآلة العسكرية. وهذا ما حصل فعلاً في الولايات المتحدة أثناء الأزمة الكوبية حيث تشكل فريق مهمات من 17 عضواً لمساعدة الرئيس جون كيندي باتخاذ القرار والرد المناسب على التحدي السوفياتي. وقد صوّتت الأغلبية من فريق المهمات لصالح حصار الشواطئ الكوبية مع إرسال إشارات وتحذيرات واضحة للسوفيات بأن الولايات المتحدة تحاول كسب الوقت. وتجنب هذا الإجراء الأولي التعرّض للخبراء الكوبين عن طريق القصف الجوي مما سيعرّضهم للقتل أو للجرح وهذا ما سيعقد الأزمة فيما لو حصل. وإذا لم يؤت الحصار بثماره المطلوبة، فإن الهجوم أو الضربة الجوية ستبقى ملحة وممكنة.

ولقد نجحت الولايات المتحدة بكسب الوقت بقبولها لنصيحة السفير البريطاني في واشنطن السير (دايفيد أورمسي غور *David Ormsby Gore*)، الذي اقترح بأن يرسم خط الحصار قريباً جداً من الشواطئ الكوبية وأيضاً قريباً جداً من سفن الشحن السوفياتية ولكي يبعث بذلك رسالة عاجلة إلى موسكو لتغيير اتجاهها. وكان من مصلحة الولايات المتحدة حصر الأزمة

الكوبية في المنطقة الكاريبية. بينما بالمقابل كان السوفيات عندهم الرغبة بالذهاب أبعد من ذلك وخاصة إلى مناطق ضعيفة استراتيجياً وسياسياً في أوروبا وخاصة برلين. وبالنهاية تخلت موسكو عن رغبتها تلك وعادت ووافقت على التسوية والمتضمنة تفكيك منصات الصواريخ السوفياتية وإزالتها من الجزيرة مقابل فك الحصار الأميركي عن كوبا وتعهد أميركي بعدم مهاجمتها وأيضاً ما اعتبر نصراً لموسكو سحب صواريخ جوبيتر الأميركية من تركيا. وفي موقف مماثل للولايات المتحدة المتمثل بحصر المعارك العسكرية ضمن منطقة جغرافية محدودة وعدم إعطاء الفرصة لامتدادها إلى مناطق أخرى. رفضت الولايات المتحدة – أثناء النزاع في كوريا – مطلب الجنرال الأميركي (ماكارثر *Macarthur*) بالإغارة الجوية على المراكز العسكرية والصناعية الصينية في شمال نهر يالو (Yalu) وذلك لعدم إعطاء السوفيات مبررات إضافية للتدخل وتعميق العدوة معهم. وبدلاً من ذلك فإن الحكومة الأميركية عزلت الجنرال ماكارثر من موقعه كقائد لقوات الأمم المتحدة في كوريا.

### 3- بقاء الجانبين أو منعاً للكسوف على الجانبين:

يصبح أثناء الأزمة الخصم وفجأة هو الشريك بتسوية الأزمة، ولبقاء الجانبين. فالطرفان جالسان في قارب واحد، كل واحد يصدّ الأمواج العاتية مدافعاً عن وجوده وبالمقابل يُلقن الخصم دروساً في المقاومة.

وإن عدم الإصرار على المطالب التعجيزية ممكن أن تستعمل إعطاء الخصم/الشريك طريق مقبول للخروج من الورطة – الأزمة. وبالتالي الظهور بمظهر كسب نصر جزئي على الصعيدين المحلي والدولي. فالحل العقلاني ممكن أن يمهد الطريق لعلاقة ايجابية وبناءة بين الطرفين، بينما العكس سيؤدي إلى تدهور مमित للطرفين. وفي حالة الأزمة الكوبية فإن موافقة كل من الولايات المتحدة والإتحاد السوفياتي على التسوية لم تكن إهانة لأحد أو انتصار فريق على آخر بل نصراً للبشرية جمعاء، لأن هذه الأزمة اعتبرت أكثر الأزمات خطراً في التاريخ البشري بسبب الخطر الحقيقي للحرب النووية بين القوتين العظمتين. فإن تفكيك منصات الصواريخ السوفياتية وسحبها من الجزيرة الكوبية أزال تهديداً للأمن وللمصالح الأميركية وهو ما اعتبر نصراً من وجهة النظر الأميركية، كما أن تعهد أميركا بعدم مهاجمة كوبا وبفك الحصار عنها مكن خروشوف من الزعم بأن أهدافه الأساسية قد تحققت وهي حماية نظام فيديل كاسترو. زيادة على ذلك فإن نهاية الأزمة الكوبية اعتبرت حسب رأي المراقبين نهاية الحرب الباردة بين الجبارين وتحول جذري في العلاقات الأميركية – السوفياتية. وفي رسالته إلى خروشيف في 28 تشرين الأول 1962 والتي طورت آخر مشهد من المسرحية اقترح الرئيس جون كيندي، بتحديد ومراقبة التسليح وهو ما عرف لاحقاً باتفاقيات عدم زيادة الأسلحة النووية، وحظر إجراء تجارب نووية وقد وقعت هذه الإتفاقيات لاحقاً بين الدولتين، كما وأن التعاون بين البلدين شمل قضايا ومناطق أخرى.

### 4- الحفاظ والإبقاء على الاتصالات مع الخصم

في الفترات الماضية – قبل العصر النووي – كان الدبلوماسيون يصمتون أثناء النزاعات ويبقى الكلام فقط للسلاح وبالتالي كانت الاتصالات صامتة وفي حالة سكون، تستأنف فقط في نهاية المواجهات العسكرية بغية المفاوضة على هدنة أو اتفاقية استسلام أو سلام بين الطرفين. أما أثناء الأزمات المعاصرة فالسلوك التفاوضي الحالي متناقض مع الماضي بحيث أن صنّاع القرار هم على اتصال خلال الأزمة، وإذا ما حصل توقف فهو يستثمر لتحسين المواقع العسكرية أو للتقدم التدريجي للقوات المسلحة بغية استثمارها في المفاوضات.

فالإشارات المتبادلة أثناء الأزمة ليست محصورة فقط بالوسائل الشفوية، فالتفسير غير الصحيح ممكن أن يُسبب المشاكل، كما أن استنتاجات متعددة ممكن أن تفهم على غير حقيقتها كتهديد أو عرض ما. كما أن الاتصالات الرسمية يجب أن نخيلها بين أطراف الأزمة ومثال على ذلك الاتفاق الذي حصل أثناء الأزمة الكوبية عام 1962 والذي أشرنا إليه بالتفصيل وكان هذا الاتفاق قد ظهر قبلاً وقدم بواسطة المراسل الصحافي الأمريكي (جون سكالي) الذي عمل في محطة التلفزيون الأميركية (ABC) ومن ثم عيّن سفيراً للولايات المتحدة في الأمم المتحدة، إلى القنصل (الكسندر فومن) في السفارة السوفياتية أثناء الغذاء في مطعم أوكيدنيل بشارع بنسلفانيا في واشنطن. ومن جهته عرف الرئيس خروشيف كيف يكون على اتصال مع رجل الأعمال الأميركي وليام كنوكس William Knox، من شركة وستنغ هاوس والذي كان بزيارة موسكو، ومع المغني الأميركي جيروم هينز بعد أن قدم حفلته في العاصمة السوفياتية. ومع أن الأزمة الكوبية قد انتهت بسلام، إلا أن الجبارين قد استفادوا من غيرها ودروسها لتحسين سبل الاتصالات المباشرة أثناء الأزمات والحالات الطارئة والتي عرفت بعد ذلك بالخط الساخن بين العاصمتين.

#### 5- البحث عن الدعم العريض:

وخاصة إذا ما لجأ الطرف المتورط في أزمة ما إلى القوة العسكرية، فعليه البحث عن الدعم العريض والتفويض لخطه من الدول الأخرى كل ما كان ذلك ممكناً. كما أن الحاجة تفرض أيضاً الحصول على الدعم المعنوي والأخلاقي وليس فقط التفتيش عن الأحلاف للاشتراك بالأعمال العسكرية. وتطبيق هذا المبدأ غالباً ما يأتي متأخراً، وضرورة أخذ قرارات حاسمة وسريعة أثناء الأزمة، ومن المستحيل استشارة أقرب الحلفاء إذا كانت الضرورة وردة الفعل على عمل ما تتطلب السرعة لمواجهة تحدي غير متوقع وخاصة إذا كان التنبؤ في هذا المجال مستبعداً وبالتالي التخطيط لمواجهته. وقد تعاملت الولايات المتحدة مع الأزمة الكوبية بعيداً عن الأمم المتحدة واختارت فقط الدعم القانوني والسياسي من منظمة الدول الأميركية بالإضافة إلى حلفائها الأوروبيين الأساسيين. وبينما عملت الولايات المتحدة وحيدة عسكرياً في الأزمة الكوبية، فهي فضّلت عام 1950 أثناء الأزمة الكورية بالعمل تحت لواء الأمم المتحدة ومع 14 دولة ساهمت عسكرياً معها. وهذا ما فعلته الولايات المتحدة أيضاً عام 1991، ضمن حرب الخليج الثانية ضد العراق، بينما عملت مع إسبانيا وبريطانيا عام 2003 ضد العراق وخارج إطار الأمم المتحدة.

وبالنسبة للاتحاد السوفياتي فقد عمل وحيداً في هنغاريا عام 1956 وبعدها في أفغانستان عام 1978 بينما عمل مع أربع دول من حلف وارسو عام 1968 في تشيكوسلفاكيا. والسؤال الذي يطرح في وقت الأزمات حول الدور الذي لعبه الطرف الثالث، من خلال الوساطة أو التوفيق والتي هي ليست مجدية بالتأكيد في كل أزمة. والوساطة – وهي عموماً تدخل طرف ثالث بين طرفي النزاع بموافقتهم لاقتراح حل لفضّ النزاع بينهما ويمكن أن تكون الحلول غير ملزمة للطرفين. ومن الأمثلة على وساطة الأشخاص وساطة الأوسترالي ديكسون ومن ثم الأميركي جراهام في النزاع بين الهند والباكستان حول منطقة كشمير. وواسطة السفير السويدي غونار يارنج عام 1968 لاقتراح أساليب لتطبيق القرار 242 وقد فشلت وساطته بسبب تعنت السلطات الإسرائيلية ومراوغتها، ومن الوساطات الناجحة للمؤسسات والحكومات وساطة البابا ليون الثالث عشر في النزاع بين إسبانيا وألمانيا حول جزر كارولين عام 1885 ووساطة الولايات المتحدة لإيقاف الحرب الروسية – اليابانية عام 1904.

أما لجان التوفيق فهي ما نصّت عليها معاهدة لوكارنو عام 1925 ووضعت لها قواعد منها: تأليفها من 3 - 5 أعضاء لا علاقة لها بالنزاع، وأن ينحصر اختصاصها في الخلاف على المصالح أي في الخلافات السياسية، وليس الحقوق (القانونية)، ومن الأمثلة على ذلك، لجنة التوفيق الدولية للبت في مصير بعض الأراضي المختلف عليها بين فرنسا وسيام (تايلاند) في 27 حزيران 1947. كما أن المادة 284 من اتفاقية الأمم المتحدة للبحار لعام 1982 قد اخضعت كل نزاع إلى التوفيق.<sup>22</sup> والمهم في هذا المجال، ليس فقط الدعم الدولي بل أيضاً الحاجة تبقى ماسة وخاصة في الأنظمة الديمقراطية حيث الصحافة حرة، إلى الدعم الداخلي حيث للرأي العام كلمته المسموعة. وغالباً ما يتخذ فريق المهمات القرار المناسب ومن بعده يطلع الأمة والرأي العام الداخلي على ذلك وخاصة في الأوقات الحرجة التي يكون فيها مصير الأمة في خطر.

#### 6- الاعتبار من السوابق ودروس الأزمات:

على الرغم من الصلة بين الأزمات والحرب والقرارات التي تتخذ أثناء الأزمات التي تؤثر في احتمال نشوب الحرب، فإن ليس كل أزمة تُسبب الحرب،<sup>23</sup> وغالباً ما تسبق الأزمات الحروب كما حدث في الحرب العالمية الأولى، وفي حالة أزمة الصواريخ الكوبية، فإن الأزمة قد انتهت على خير.

وتعد دراسة الأزمات السابقة وسيلة نافعة لمعالجة الأزمات المستقبلية. وينبغي علينا دراسة الأزمات السابقة لتعلم الكيفية التي ندير بها مثل هذه المواقف بفاعلية ولتفادي الحرب.

---

<sup>22</sup> احسان الهندي، الأساليب الودية في حل الأزمات والمنازعات الدولية، ضمن معلومات دولية، العدد 57، عام 1998، ص. 89 - 90.

<sup>23</sup> Charles Herman, "International crises as a situational variable", in James Rosenau (ed.) International politics and foreign policy, new York, free press, 1969 pp. 409 - 421

## المحاضرة الخامسة: أساليب إدارة الأزمات

تتعدد أساليب معالجة الأزمات، ويختلف أسلوب التعامل مع الأزمة باختلاف المواقف واختلاف السياسة والإمكانات، وكذلك ظروف الأزمة فهناك ثلاث أساليب عامة للتعامل مع الأزمات هم: أسلوب التفاوض الإكراهي، أسلوب التفاوض التوفيق، أسلوب التفاوض الإقناعي. وقد يبدو من حيث الظاهر أن هذه الأساليب ليس بينهما ارتباط وكل منها يواجه ظروف أزمة بعينها، ولكن الواقع غير ذلك، فأساليب الأزمات بمثابة أدوات للتعامل مع الأزمات، كل بحسب ظروفها. ونتناول هذه الأساليب على الوجه الآتي:

### 1. أنواع التفاوض

✓ **أسلوب التفاوض الإكراهي (الضاغط):** إذا أرادت الدولة أن تحقق كسباً ضد الخصم فإنها تلجأ إلى الضغط الإكراهي ولكنها يجب أن تراعي ألا يقود هذا الضغط إلى حدوث كارثة تضر بمصالحها وهناك أسلوبين للضغط هما: الأول باستخدام الأسلوب القوي - ويتم من خلال إما بالتهديد الواضح وهو الذي يحدد الحد الأقصى للمصادقية، ولكن يعيبه انعدام المرونة حيث يضع أمام المهدد التزاماً بتنفيذ تهديده أو بالتهديد الناهض والذي يضمن حرية الحركة في اختيار البدائل ولكنه يقلل من المصادقية. الثاني: والسلوك الفعلي - يعني عملية تصعيد فعلية للضغط على الخصم مثل القيام (بحصار بحري- تنفيذ عقوبات اقتصادية- توجيه أعمال شبه عسكرية - تنفيذ عمليات خاصة<sup>24</sup>.

✓ **أسلوب التفاوض التوفيق:** ويعتمد هذا الأسلوب على التفاوض أساساً لحل الأزمة، والأصل أن المفاوضة والمساومة هي الاستعداد للتنازل عن بعض المواقف مقابل تنازل الخصم عن بعض مطالبه، ويستخدم هذا الأسلوب في الحالات الآتية:

- إذا كانت تكلفة تصعيد الأزمة أكبر مما تتحملة إمكانية الدولة.
- عند حدوث تغيرات في المجال الداخلي والخارجي تجعل استمرار تصعيد الأزمة أمراً غير مرغوب.
- عندما تفشل الدولة في تحقيق أهدافها من خلال تصعيد الأزمة.

✓ **أسلوب التفاوض الإقناعي:** إن الاقتصار على استخدام أسلوب واحد لإدارة الأزمة لا يحقق الأهداف المرجوة، حيث أن استخدام الأسلوب الإكراهي وحده قد يؤدي إلى قيام الطرف الآخر بالتعنت مما يؤدي إلى تصعيد الأزمة. كما إن إتباع أسلوب التفاوض التوفيق وحده قد يؤدي إلى تقديم سلسلة من التنازلات. التي قد تصل إلى حد الإضرار بمصالح الدولة. ولذا يجب على

<sup>24</sup> محمد نصر، "إدارة الأزمات والكوارث"، مكتبة الكتب العربية، 2008، ص 246.

القيادة التي تتعامل مع إدارة الأزمة الجمع بين الأسلوبين بشكل متناسق وهو ما يعرف بالتفاوض الاقناعي.

## 2. سيكولوجية التفاوض – كوجه من أوجه إدارة الأزمات:

من سمات الأزمة الدولية عدم قدرة أطرافها على التحكم في مسارها، وغموض أهداف أطرافها. فضلاً عن جو التوتر الذي يسود وسط التهديدات المتبادلة، والميل إلى استعمال القوة المسلحة. ومتى تعقدت الأزمة الدولية يجد الأطراف المعنيون أنفسهم مدعوين إلى اتخاذ قرارات حاسمة في فترة زمنية محدودة وان أي خطأ يرتكبه أحد الأطراف في اتخاذ القرار قد يعطل الموقف التفاوضي. امام هذه الحالة يغدو مطلب الاتصال بين أطراف الأزمة ملحاً حتى لا يخرج مسار الأزمة عن إرادة هؤلاء الأطراف المعنيين.

فسيكولوجية التفاوض – وهنا نذكر بأن التكوين السيكولوجي لأطراف التفاوض من المواضيع التي اهتم بها علماء السلوك، لما لهذا التكوين من أهمية كبرى في سير عمليات التفاوض بمختلف أنواعه وأساليبه، كما أن الفهم الحقيقي لطبيعة التكوين السيكولوجي للمفاوضين تتيح للمفاوض موقفاً أفضل برسم الهدف والخطط والتوازن بين الإستراتيجية والتكتيك.

فالخطة أو الإستراتيجية في حد ذاتها لا تعدو أن تكون مجموعة من الأسس والنوايا الطيبة، ولكنها بدون العمل الإنساني الكفوء والجاد لا تساوي شيئاً. من هنا أصبح الجانب الإنساني في التخطيط عنصراً أساسياً في عملية التفاوض، وأصبحت قدرة المفاوض على تفهم إمكانيات من يفادونهم ودوافعهم شرطاً أساسياً لنجاح عمليات التفاوض.

وقد بينت الدراسات السيكولوجية أن مواصفات المفاوض الكفوء الناجح تنقسم إلى مجموعتين:

- مجموعة المهارات والخبرات والمعارف وهي تتضمن المزايا والمعارف والمهارات الفنية المختلفة المتعلقة بعمليات التفاوض.
- مجموعة الصفات والخصائص والقدرات الشخصية التي تعكس التكوين السيكولوجي للمفاوض ومنها:

1. القدرة على تصور المشاكل في مجملها وعدم الضياع في التفاصيل.
2. القدرة على تحليل المواقف ومعرفة جوانبها المختلفة ليصل إلى المعلومات اللازمة التي تكون زاداً له أثناء التفاوض
3. القدرة على الحكم على الأمور والاستناد إلى التقدير الشخصي، حين تكون المعلومات المتاحة قاصرة أو مجتزئة أو غير صحيحة.
4. القدرة على اتخاذ القرارات وحسن التصرف في الأزمات.
5. القدرة على تنظيم الوقت وحسن استغلاله.
6. الاتزان النفسي والنضج العاطفي واستقرار المشاعر.
7. المرونة في تقبل آراء الغير والاستعداد لملائمة النفس مع الظروف المتغيرة.

ويميل علماء السلوك إلى إجمالي مزايا وخصائص ومواصفات المفاوض الناجح في ثلاث قدرات:

- القدرة الفكرية وتشير إلى القدرة على التدبير والتفكير السليم والتحليل المتزن للأمر.
- القدرة الإنسانية وتشير إلى حسن التعامل والتصرف مع المفاوضين الآخرين وإنشاء علاقات إنسانية سليمة وفعّالة معهم.
- القدرة الفنية وتشير إلى فهم وإدراك، هدف التفاوض وإستراتيجيته وتكتيكته.<sup>25</sup>

ولا بد من الإشارة إلى أن علم النفس أسهم في تطوير أساليب الاختيار عن طريق تقديم أسلوب الاختبارات النفسية (السيكولوجية) التي تهدف أساساً إلى الكشف عن مدى توافر خصائص نفسية محددة، وتختلف الاختبارات النفسية المستخدمة في اختبار المفاوضين، فنجد أنواع الاختبارات المتعددة من اختبارات الذكاء إلى اختبار القدرات والمهارات، واختبار الميول والاستعدادات، فهناك أيضاً اختبارات للقيم والمفاهيم واختبارات للتكوين العام للشخصية.

وبعد الاختيار يأتي التدريب الذي يعطي المفاوض المتدرب معلومات جديدة في مجالات التفاوض وأساليب أو تدعيم وتأكيد ما لديه من معلومات ومفاهيم والإفادة منها. وقد قسم الباحثون في فن التفاوض، التدريب إلى نوعين:

1. تدريب المهارات أي زيادة قدرة المفاوض على أداء تفاوض معين ورفع كفاءته في الأداء.

2. التدريب السلوكي ويهدف إلى تغيير وتعديل أنماط السلوك التي يتبعها المفاوض ويطلق عليها المهارات السلوكية.<sup>26</sup>

3. مراحل إدارة الأزمات:

إن هناك خمس مراحل تمر بها إدارة الأزمة للعمل على درء وقوعها أو التخفيف من آثارها، بل والقدرة على تحقيق التوازن وإعادة الأمور إلى ما كانت عليه قبل وقوع الأزمة، وهي على النحو الآتي:<sup>27</sup>

✓ **المرحلة الأولى: اكتشاف إشارات الإنذار:** عادة ما ترسل الأزمة قبل وقوعها سلسلة من إشارات الإنذار المبكر أو الأعراض التي تنبئ باحتمال وقوعها، وتعني اكتشاف إشارات الإنذار تشخيص المؤشرات والأعراض التي تنبئ بوقوع أزمة ما، والأزمات تحدث عادة بسبب عدم الانتباه لتلك الإشارات.

✓ **المرحلة الثانية: الاستعداد والوقاية:** وتعني التحضيرات المسبقة للتعامل مع الأزمة المتوقعة بقصد منع وقوعها أو إقلال آثارها، ويجب أن يتوفر لدى المنظمة استعدادات وأساليب كافية للوقاية من الأزمات، ويشمل ذلك الاختبار الدقيق والمستمر للعمليات وهياكل الإدارة للتعرف على أي أعراض لأزمات محتملة.

<sup>25</sup> حسن الحسن، التفاوض والعلاقات العامة، بيروت 1993، ص. 127 - 128.

<sup>26</sup> المرجع نفسه

<sup>27</sup> رشاد الحملاوي، " التخطيط لمواجهة الأزمات"، عشر كوارث هزت مصر، مكتبة عين شمس، 1995، ص 47-50.

✓ **المرحلة الثالثة: احتواء الأضرار والحد منها:** وتعني تنفيذ ما خطط له في مرحلة الاستعداد والوقاية والحيلولة دون تفاقم الأزمة وانتشارها، ففي هذه المرحلة يتم احتواء الآثار الناتجة عن الأزمة وعلاجها لتقليل الخسائر، فمن المستحيل منع الأزمات من الوقوع ما دام أن الميول التدميرية تعد خاصية طبيعية لكافة النظم، وبالتالي فإن المرحلة التالية في إدارة الأزمات هي الحد من الأضرار ومنعها من الانتشار .

✓ **المرحلة الرابعة: استعادة النشاط:** يجب أن يتوافر للمؤسسة خطط طويلة وقصيرة الأجل لإعادة الأوضاع لما كانت عليه قبل الأزمة واستعادة مستويات النشاط، وهذه المرحلة إعادة التوازن، القدرة على إنجاز فعاليات مرحلة إعادة التوازن، وهو جانب يستوجب قدرات فنية وإدارية وإمكانيات كبيرة ودعمًا مالياً.

✓ **المرحلة الخامسة: التعلم:** وهي المرحلة الأخيرة وتتضمن مرحلة التعليم دروساً هامة تتعلمها المؤسسة من خبراتها السابقة، وكذلك من خبرات المؤسسات الأخرى التي مرت بأزمات معينة يمكن للمؤسسة أن تمر بها. ونجد قليل من المؤسسات يقوم بمراجعة الدروس السابقة للتعلم من الأزمات التي حدثت، فالأهم الرشيدة هي التي لا تلقي بتجاربها المريرة في طي النسيان.

من خلال الطرح السابق يتبين لنا الفرق الشاسع ما بين الإدارة السباقية المبادرة المعتمدة على التخطيط قبل حدوث الأزمات والإدارة التي تنتظر وقوع الأزمات لتتعامل معها بمنطق رد الفعل كحال الإدارات العربية، فغياب عنصري اكتشاف إشارات الإنذار والاستعداد والوقاية يكاد يكون المسيطر على واقع المنظمات إذ يجب أن يكون صانع القرار ملماً بأدوات التعامل مع الأزمة حسب مقتضيات وظروف كل مرحلة حتى لا يقع فريسة لمسألة التشخيص. ولزيادة قدرته على ارتجال حلول جيدة للأزمات غير المسبوقة، ورغم الاختلاف في وجهات نظر الكتاب والباحثين في مراحل تكوين الأزمة فإنه لا يوجد اختلاف في المضمون وأن متخذ القرار إذا لم يتمكن من القضاء على الأزمة في المرحلة الأولى فإن الأزمة ستتسع ويصبح متخذ القرار مسئولاً عن وقوع الأزمة.

## المحاضرة السادسة: الأزمات والمجتمع الحديث<sup>28</sup>

لم تصبح مجتمعاتنا أكثر ترابطاً وتعقيداً فحسب، بل أصبحت أيضاً عرضة للخطر والتعرض له. حيث ظهرت تهديدات جديدة أو مختلفة وتنتشر بسرعة أكبر من خلال التأثيرات الجانبية أو تأثيرات التضخيم. حددت الصدمات العالمية المستقبلية الدوافع الكلية الرئيسية التي تزيد من الضعف وتضخم عواقب الأزمات الأكثر كلاسيكية.

يسهل التنقل المتزايد داخل مجتمعنا العالمي انتشار ناقلات أو حاملات المخاطر: مثل الفيروسات أو الإرهابيين. وقد أدت العولمة أيضاً إلى زيادة الاعتماد المتبادل بين أنظمة الإنتاج والتوصيل وبنيتها التحتية بالإضافة إلى مركزية وتركيز النظم الحرجة.

أصبحت سلاسل التوريد وشبكات الخدمات الحيوية عالمية أكثر فأكثر وبالتالي فهي عرضة للعديد من المخاطر التهديدات. كما أنهم ضعفاء ومترابطون وتعتمد مجتمعاتنا واقتصادنا عليهم بشكل متزايد في أدائهم وعملياتهم اليومية. يزيد التحضر وتركيز السكان والأصول من تفاقم نقاط ضعف المجتمعات من خلال إنشاء نقاط ساخنة للأحداث الكارثية التي تنطوي على امكانيات كبيرة للخسائر المباشرة، فضلاً عن كونها أهدافاً جذابة للهجمات الإرهابية. خصائص الأخطار والتهديدات تتغير كذلك. قد تصاحب تغير المناخ زيادة في تواتر وشدة الظواهر الجوية المتطرفة، وسوف يهدد ارتفاع مستوى سطح البحر الخطوط الساحلية حيث تتطور معظم المدن الكبرى. تظهر الأمراض المعدية الجديدة بانتظام وتنتشر بسرعة كبيرة مع زيادة حركة الأنشطة الاقتصادية، أخيراً يتخذ الإرهاب والأعمال المتعمدة الأخرى أشكالاً جديدة حيث يعمل وكلائهم على تكييف طرق عملهم ضمن هذا المشهد الجديد.<sup>29</sup>

تواجه السلطات العامة مجموعة متنوعة من الأزمات، مثل الكوارث الطبيعية والتهديدات البيئية، والانهيارات المالية والهجمات الإرهابية، والأوبئة والانفجارات، وفشل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. الأزمات ليست أحداثاً روتينية (مثل الحرائق أو حوادث المرور). الأزمات هي أحداث لا يمكن تصورها وغالباً ما تأخذ السياسيين والمواطنين والصحفيين على حين غرة. تحدث الأزمات عندما يرى مجتمع من الناس - منظمة أو بلد أو أمة - تهديداً عاجلاً للقيم الأساسية أو وظائف الحفاظ على الحياة التي يجب التعامل معها بشكل عاجل في ظل ظروف من عدم اليقين العميق.

تخلق هذه الأحداث الدراماتيكية تحديات صعبة للسلطات العامة ومنظماتها. يجب اتخاذ القرارات الحاسمة وتنفيذها تحت ضغط وقت كبير وفي غياب المعلومات الأساسية حول الأسباب والعواقب. حتى إذا تم إعاقة شروط العمل الفعال بشدة، يتوقع المواطنون من القادة الحكوميين والسلطات العامة حمايتهم من التهديد المطروح. هناك عاملان يجعلان من الصعب على هذه المنظمات وقادتها تلبية هذا التوقع.

<sup>28</sup> Arjen Boin, [Crisis Management \(SAGE Library in Business and Management\) \(2008\)](https://www.britannica.com/topic/crisis-management-government/Making-critical-decisions) a version of this article was used for his Britannica entry on this topic.the link on internt : <https://www.britannica.com/topic/crisis-management-government/Making-critical-decisions> it was consulted in 16/february/2023

<sup>29</sup>

✓ أولاً، الصفات التي تزيد الرفاهية وتدفع عجلة التقدم في المجتمعات الحديثة تجعل هذه المجتمعات عرضة للأزمات.

✓ ثانيًا، أصبح المواطنون والسياسيون على حد سواء أكثر خوفًا وأقل تسامحًا مع الأخطار الرئيسية على الصحة العامة والسلامة والازدهار.

يفسر الجمع بين هذه العوامل لماذا يمكن أن تتطور الاضطرابات الصغيرة نسبيًا بسرعة إلى أزمات عميقة ولماذا تكون تأثيرات إدارة الأزمات محدودة بطبيعتها.

أصبح المجتمع الحديث معقدًا ومتكاملًا بشكل متزايد التعقيد يجعل من الصعب فهم الأنشطة والعمليات المتعددة التي تحدث بشكل كامل. نتيجة لذلك، قد لا يتم التعرف على الثغرات الناشئة لفترة طويلة؛ غالبًا ما تؤدي محاولات التعامل معها إلى عواقب غير مقصودة (تأجيل الأزمة بدلاً من تشيبتها). يُسهل الاقتران المحكم بين أجزاء مكونات النظام وتلك الخاصة بالأنظمة الأخرى الانتشار السريع للاضطرابات. وبالتالي، قد تكون جذور الأزمات بعيدة (بالمعنى الجغرافي) ولكنها تتزايد بسرعة عبر الشبكات العالمية، وتقفز من نظام إلى آخر، وتجمع إمكانات مدمرة على طول الطريق.

كل هذا يجعل من الصعب التعرف على الأزمة قبل أن تتحقق عواقبها. عندما تبدأ الأزمة في الظهور، لا يرى صانعو السياسة في كثير من الأحيان أي شيء خارج عن المألوف. كل شيء لا يزال في مكانه، على الرغم من أن التفاعلات الخفية تآكل أعمدة النظام. فقط عندما تكون الأزمة في ذروتها وتصبح واضحة، يمكن لصانعي السياسات التعرف عليها على حقيقتها. بمجرد تصعيد الأزمة، يمكن للسلطات فقط محاولة تقليل عواقبها.

إن الطبيعة المتنازع عليها للأزمة تزيد من تعقيد الوضع. نادرًا ما "تتحدث الأزمات عن نفسها"، إن وجدت. تعريف الموقف ذاتي؛ أزمة شخص ما هي فرصة لشخص آخر. بالنسبة للسلطات العامة، فإن هذا يثير المتاعب: يمكن تحويل العديد من الأحداث التي تبدو بريئة إلى أزمات. لقد نفذ صبر المواطنين الغربيين مع العيوب. لقد أصبحوا يخشون الأخطاء وتعلموا أن يروا المزيد مما يخشونه. في ثقافة الخوف هذه - التي يشار إليها أحيانًا باسم "مجتمع المخاطرة" - تلعب وسائل الإعلام الحديثة دورًا تضخيمًا. حتى لو كان هناك إجماع على ظهور تهديد خطير، فإن وضع هذه المشكلة الجديدة بعيد كل البعد عن التأكيد. الحكومات تتعامل مع المشاكل العاجلة كل يوم؛ الانتباه لمشكلة ما يسلب الانتباه عن مشكلة أخرى. من أجل الاعتراف بالتهديد على أنه أزمة، يجب أن يزيل العراقيين الراسخة بقوة.

### 1. تحديات إدارة الأزمات

إدارة الأزمات لها بعدين. يتعلق البعد التقني بقدرة المؤسسات الحكومية والسياسات العامة على التكيف في مواجهة التهديدات الناشئة. ولكن هناك أيضًا بُعد سياسي: إدارة الأزمات نشاط مثير للجدل بشدة وسياسي مكثف. يُترجم مزيج من هذه الأبعاد إلى خمسة تحديات حاسمة لإدارة الأزمات: صنع الحس، وصنع القرار، وصنع المعنى، والإنهاء، والتعلم.

## 2. التعرف على الأزمات وفهمها

يبدو أن الأزمة تشكل تحديًا مباشرًا: فبمجرد ظهور الأزمة، يجب على مديري الأزمات اتخاذ تدابير للتعامل مع عواقبها. ومع ذلك، فإن الواقع أكثر تعقيدًا. معظم الأزمات لا تتجسد بانفجار كبير. إذ أنهم نتاج التصعيد. يجب أن يتعرف صانعو السياسة من الإشارات الغامضة والمتناقضة على أن شيئًا ما خارج عن المألوف يتطور. يجب عليهم تقييم التهديد وتحديد ماهية الأزمة.

غالبًا ما يواجه مديرو الأزمات صعوبة في مواجهة هذا التحدي. يمكن للوتيرة المحيرة والغموض والتعقيد للأزمة أن تطغى بسهولة على الأنماط العادية لتقييم الوضع. قد يؤدي الإجهاد والمشاكل التنظيمية إلى إضعاف القدرة على التعرف على الأزمة وفهمها.

تشتهر بعض فئات الناس بقدرتها على البقاء هادئًا والبقاء صافي الذهن تحت الضغط. لقد طوروا طريقة معالجة المعلومات التي تمكن من تحقيق الأداء الكفء في ظل ظروف الأزمات. من المعروف أن الضباط العسكريين المخضرمين والصحفيين وقادة الإطفاء والشرطة معروفون بهذا. طورت بعض المنظمات ثقافة استباقية تتمثل في "البحث عن المشاكل" في بيئتها. لقد طورت هذه المنظمات بطريقة ما قدرة على معالجة المعلومات بشكل شامل وسريع في ظل ظروف مرهقة. السؤال الذي لم يتم حله هو ما إذا كان بإمكان المنظمات تصميم هذه الميزات في الثقافات التنظيمية الحالية.

## 3. اتخاذ قرارات حاسمة

خلال الأزمة، يجب على الحكومات والهيئات العامة اتخاذ قرار بشأن القضايا الحرجة، يمكن أن تكون هذه من أنواع كثيرة، قد يتعين إعطاء الأولوية للموارد النادرة. هذا يشبه إلى حد كبير السياسة كالمعتاد، باستثناء أنه في ظروف الأزمات تكون الفوارق بين العرض والطلب للموارد العامة أكبر بكثير، ولا يزال الوضع غير واضح ومتقلب، ووقت التفكير والتشاور والحصول على قبول للقرارات محدود للغاية. تواجه الأزمات أيضًا الحكومات والقادة بقضايا لا يواجهونها يوميًا - على سبيل المثال، ما يتعلق بنشر الجيش أو استخدام القوة المميتة أو التقييد الجذري للحريات المدنية. إن اتخاذ القرار بشأن الأزمات يؤدي إلى اتخاذ قرارات صعبة، والتي تنطوي على مقايضات قيمة صعبة ومخاطر سياسية كبيرة.

تتطلب الاستجابة الفعالة التنسيق بين الوكالات وبين الحكومات بعد كل شيء، يجب تنفيذ كل قرار من قبل مجموعة متنوعة من المنظمات؛ يتطلب التنفيذ الفعال أن تعمل هذه المنظمات معًا. إن جعل البيروقراطيات العامة تتكيف مع ظروف الأزمات مهمة شاقة - ويقول البعض إنها مستحيلة - . تم تصميم معظم المؤسسات العامة في الأصل لإجراء الأعمال الروتينية وفقًا لقيم مثل الإنصاف والشرعية والكفاءة. ومع ذلك، فإن إدارة الأزمة تتطلب المرونة والارتجال والتكرار وخرق القواعد.

#### 4. صنع المعنى

في الأزمات، يُتوقع من القادة تقليل حالة عدم اليقين وتقديم وصف موثوق لما يجري، ولماذا يحدث، وما يجب القيام به. عندما يفهمون الأحداث ويضعون استراتيجيات، يجب على القادة إقناع الآخرين بقبول تعريفهم للموقف. إذا لم تنجح، فقد لا يتم فهم قراراتهم أو احترامها. القادة العامون ليسوا وحدهم من يحاول تأطير الأزمة، إذ تتطابق رسائلهم وتتنافس مع رسائل الأحزاب الأخرى، الذين يشغلون مناصب ومصالح أخرى، والذين من المحتمل أن يتبنوا تعريفات بديلة مختلفة للوضع ويدعون إلى مسارات عمل مختلفة. إذا نجحت الجهات الفاعلة الأخرى في السيطرة على عملية صنع المعنى، فإن قدرة القادة الحاليين على اتخاذ القرار والمناورة تكون مقيدة بشدة.

غالبًا ما يكون من الصعب على السلطات تقديم المعلومات الصحيحة على الفور فهم يكافحون مع البيانات الخام (التقارير والشائعات والصور) التي تتراكم بسرعة عندما يحدث شيء غير عادي. تحويلها إلى صورة متماسكة للوضع هو تحد كبير في حد ذاته. يتطلب نشرها للجمهور في شكل معلومات دقيقة وواضحة وقابلة للتنفيذ جهدًا كبيرًا في العلاقات العامة. غالبًا ما يتم إعاقة هذا الجهد بسبب حالة الجمهور المستيقظة: فالأشخاص الذين تأثرت حياتهم بعمق يميلون إلى القلق. علاوة على ذلك، فهم لا يرون بالضرورة الحكومة كحليف لهم. وانعدام الثقة الموجود مسبقًا في الحكومة لا يتبخر في أوقات الأزمات.

التنسيق ليس بالمهمة السهلة لعمليات إدارة الأزمات، فالأزمة لا تزيل الحساسيات والصراعات التي كانت تحكم العلاقات اليومية بين السلطات والجهات الأخرى قبل الأزمة.

إن الاستجابة الفعالة حقًا للأزمة هي، إلى حد كبير، نتيجة لعملية تتطور بشكل طبيعي. لا يمكن إدارتها بطريقة خطية وشاملة من مركز أزمات واحد، ولكنها مليئة بكبار صناع القرار ومكدسة بأحدث تكنولوجيا المعلومات. ببساطة، هناك الكثير من العقبات التي تفصل بين القرار الحاسم وتنفيذه في الوقت المناسب في الميدان.

إنهاء الأزمة

إنهاء الأزمة ذو شقين. يتطلب أولاً العودة من حالة الطوارئ إلى الوضع الروتيني وتقليص عمليات إدارة الأزمات. على المستوى الاستراتيجي، يتطلب أيضًا تقديم حساب لما حدث وقبول هذا الحساب. هذان الجانبان من جوانب إنهاء الأزمة مختلفان ولكنهما عمليًا غالبًا ما يكونان متشابكين بشكل وثيق. يجب أن تستعيد الحكومة الشرعية اللازمة لأداء وظائفها المعتادة. لا يمكن للقادة تحقيق ذلك بمرسوم من جانب واحد، حتى لو كان لديهم التفويض الرسمي لإنهاء الأزمات بالمعنى القانوني. يمكن لإيماءات الإنهاء الرسمية أن تتبع مزاج المجتمع، ولكنها لا تقود أبدًا. قد يؤدي الإغلاق المبكر إلى نتائج عكسية. سرعان ما تظهر مزاعم الاستهانة والتستر في مناخ الرأي الذي لا يزال على حافة الهاوية.

يمكن أن تتحول النقاشات حول من هو المسؤول عن إدارة الأزمة بسهولة إلى ألعاب إلقاء اللوم مع التركيز على تحديد الجناة ومعاقبتهم، بدلاً من التفكير الخطابي حول النطاق الكامل للأسباب والعواقب. يتمثل التحدي الذي يواجه القادة في التعامل مع سياسات المساءلة في الأزمات دون اللجوء إلى تكتيكات دفاعية مهينة وتسبب الهزيمة الذاتية لتفادي اللوم.

يمكن لقادة الأزمات أن يكونوا أكفاء وواعين، لكن هذا وحده لا يخبرنا كثيرًا عن كيفية تقييم أدائهم عند انتهاء الأزمة. يمكن لصانعي السياسات والوكالات التي فشلت في أداء واجباتها قبل أو أثناء المراحل الحرجة إدارة تداعيات الأزمة بشكل جيد، وبالتالي منع الخسائر التي تلحق بسمعتها واستقلاليتها ومواردها. الأزمات لها رابحون وخاسرون. تحدد الديناميكيات السياسية (والقانونية) لعملية المساءلة الجهات الفاعلة في الأزمات التي ينتهي بها المطاف.

### 5. إنهاء الأزمة

إنهاء الأزمة له شقين. يتطلب أولاً العودة من حالة الطوارئ إلى الوضع الروتيني وتقليص عمليات إدارة الأزمات على المستوى الاستراتيجي، يتطلب ثانياً: تقديم قراءة لما حدث وقبولها. هذان الجانبان من جوانب إنهاء الأزمة مختلفان ولكنهما عملياً غالباً ما يكونان متشابكين بشكل وثيق. يجب أن تستعيد الحكومة الشرعية اللازمة لأداء وظائفها المعتادة، فلا يمكن للقادة تحقيق ذلك بمرسوم من جانب واحد، حتى لو كان لديهم التفويض الرسمي لإنهاء الأزمات بالمعنى القانوني. يمكن لإشارات الإنهاء الرسمية أن تتبع مزاج المجتمع، ولكنها لا تقود أبداً إلى الحل الناجع لها. قد يؤدي الإغلاق المبكر إلى نتائج عكسية. سرعان ما تظهر مزاعم الاستهانة والتستر في مناخ الرأي الذي لا يزال على حافة الهاوية.

يمكن أن تتحول النقاشات حول من هو المسؤول عن إدارة الأزمة بسهولة إلى ألعاب إلقاء اللوم مع التركيز على تحديد الجناة ومعاقبتهم، بدلاً من التفكير الخطابي حول النطاق الكامل للأسباب والعواقب. يتمثل التحدي الذي يواجه القادة في التعامل مع سياسات المساءلة في الأزمات دون اللجوء إلى تكتيكات دفاعية مهينة وتسبب الهزيمة الذاتية لتفادي اللوم.

يمكن لقادة الأزمات أن يكونوا أكفاء وواعين، لكن هذا وحده لا يخبرنا كثيرًا عن كيفية تقييم أدائهم عند انتهاء الأزمة. يمكن لصانعي السياسات والوكالات التي فشلت في أداء واجباتها قبل أو أثناء المراحل الحرجة إدارة تداعيات الأزمة بشكل جيد، وبالتالي منع الخسائر التي تلحق بسمعتها واستقلاليتها ومواردها. الأزمات لها رابحون وخاسرون. تحدد الديناميكيات السياسية (والقانونية) لعملية المساءلة الجهات الفاعلة في الأزمات التي ينتهي بها المطاف.

## المحاضرة السابعة: إدارة الأزمات في السياسات العامة

في الإدارة العامة أو في مجال السياسة العامة، لا تحظى إدارة الأزمات باهتمام كبير سواء في المجال الأكاديمي أو المهني. تركز الإدارة العامة التقليدية فقط على الأنشطة المخطط لها والمبرمجة، بمعنى تلك التي مرت عبر مراحل وإجراءات طويلة لصنع السياسة العامة. تخلق هذه العملية التصور العام للإدارة العامة كعلم تصبح فيه الروتين التنظيمي والبيروقراطي هو الشاغل الرئيسي. ومع ذلك، فإن الدور الأكثر تحديًا للحكومة ليس التحكم في هذه الأعمال الروتينية، بل بالأحرى أن تؤدي أداءً جيدًا عندما تختبرها الأزمة. هناك العديد من القصص التي تروي فشل الحكومة في التعامل مع الأزمات. في الوقت نفسه، يعتمد الضحايا بشكل كبير على الإجراءات الحكومية أثناء الأزمات، لأنهم يعتقدون دائمًا أن الحكومة هي المؤسسة الأكثر مسؤولية للتعامل مع الأزمات. ومع ذلك، فإن الأدبيات حول إدارة الأزمات في القطاع العام محدودة للغاية.<sup>30</sup>

تستكشف هذه المحاضرة بعض الموضوعات الإستراتيجية لإدارة الأزمات ذات الصلة بتطوير علوم الإدارة العامة. هذه الموضوعات هي:

1. الفهم الأساسي لإدارة الأزمات في الشؤون العامة.
  2. دور الحكومة في حالة الأزمات على المستويين الوطني والمحلي.
  3. دور المنظمات الدولية.
  4. مشاركة وسائل الإعلام والمجتمع المدني في إدارة الأزمات.
- سيتم تقديم دراسات الحالة المقارنة (إعصار كاترينا في الولايات المتحدة وانفجار طين لابيندو في إندونيسيا) من أجل إعطاء منظور واقعي لهذه الجوانب الأربعة.
- ### 1. فهم حالة الأزمة

كما هو مفهوم بشكل شائع في الكثير من المؤلفات حول هذا الموضوع، بما في ذلك معيار الأمم المتحدة، هناك سياقين للأزمات: طبيعية وأزمات من صنع الإنسان. ومع ذلك، فإن بعض علماء إدارة الأزمات غير راضين عن هذا التصنيف. يجادل علي فرازمن<sup>31</sup> بأن هناك أربعة سياقات للأزمة: سياسية، اقتصادية، قيادية، وبيئية. هذا التصنيف وصفي للغاية ويوفر مزيدًا من التفاصيل حول الأزمات التي من صنع الإنسان (السياسية والاقتصادية والقيادية). لا يزال السياق البيئي غامضًا لأن الأزمات البيئية يمكن أن تكون من صنع الإنسان (مثل تسرب النفط إكسون فالديز في ألاسكا في عام 1989)

<sup>30</sup> Boin, Arjen, Allan McConnell, and Paul 't Hart, eds. *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. New York City, New York: Cambridge University Press, 2008.

<sup>31</sup> Farazmand, Ali, ed. *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker, 2004. Sound Governance: Policy and Administrative Innovations. Westport, CT: Praeger, 2004. Learning from Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management. Public Administration Review, December 2007, Special Issue.

## 2. الإدارة الجيدة للأزمات

هناك ثلاث مجالات على الأقل يتم فيها تحليل إدارة الأزمات بشكل منهجي من قبل العلماء: الأعمال التجارية والسياسة الدولية والشؤون العامة. العمل هو تخصص تكون فيه إدارة الأزمات موضوعًا بارزًا للمناقشة. في هذا المجال، تتعلق إدارة الأزمات بكيفية جعل الشركة على قيد الحياة بعد الأزمة، وهذا يعني كيفية "تجنب المعاناة من الخسائر المالية بعد الأزمة. توجد أيضًا دراسة إدارة الأزمات بشكل شائع في دراسات العلاقات الدولية، والتي ترتبط بشكل شائع بالحرب المحتملة بين البلدان. **الهدف الرئيسي لإدارة الأزمات هو ضمان عدم تحول التوترات بين الدول إلى حرب، وأن الدبلوماسية الجيدة ستكون الاستراتيجية الرئيسية لإدارة الأزمات بهذا المعنى .**

آخر تخصص يهتم بإدارة الأزمات، وإن لم يكن بنفس القدر الذي سبقه، هو في الشؤون العامة / الإدارة. في هذا المجال، تتعلق إدارة الأزمات بكيفية قيام الحكومة بمنع الأزمة والاستجابة لها وإعادة التأهيل بعد حدوثها. سيتم التركيز على مناقشة الأزمة والاستجابة لها من منظور تدخل القطاع العام وإدارة الأزمات المحلية. يمكن تعريف إدارة أزمات القطاع العام بشكل عام على أنها تنفيذ مبادئ الإدارة (مثل التخطيط والتنظيم واتخاذ القرار والتنسيق والسيطرة) في حالة الأزمات أو حالات الطوارئ.<sup>32</sup>

ومع ذلك، فإن إدارة الأزمات لا تقتصر على تطبيق مبادئ الإدارة الأساسية في سياق الأزمة. أوضح **أوريل روزنتال (2001)** ، على سبيل المثال ، أن المراحل الحاسمة لإدارة الأزمات<sup>33</sup> هي الوقاية والتخطيط والاستجابة والإجراءات اللاحقة. المرحلة الأخيرة (الإجراءات اللاحقة) ليست جزءًا من مناقشة الإدارة العامة التقليدية. في الواقع، هناك بعض المراحل المحددة في إدارة الأزمات التي لا تشكل جزءًا من مبادئ الإدارة التقليدية.

هناك ثلاث مراحل محددة لإدارة أزمات القطاع العام. الأول هو الجانب الوقائي. يصف بعض العلماء هذا الجانب باستخدام مصطلحات مختلفة، مثل التخطيط والاستعداد و / أو التخفيف. الثاني هو إعادة التأهيل. يسمي بعض العلماء هذا الجانب بالإغاثة أو التعافي أو الاستجابة أو الإجراءات اللاحقة. هذا الجانب هو أيضًا الجانب الرئيسي لإدارة الأزمات<sup>34</sup> الثالث هو التنسيق. هذا الجانب ليس خاصًا بسياق إدارة الأزمات، ولكن تم التأكيد على "التنسيق" بين المؤسسات في وضع سريع التغيير من قبل العديد من العلماء. نظرًا لأن الحكومة "في أزمة" قد لا تسعى إلى الحد من الموارد الواردة، فقد تتدخل العديد من المنظمات لتقديم المساعدة أو السلع. لذلك، أثناء وقوع الكارثة أو بعدها، غالبًا ما يكون هناك العديد من المنظمات والمؤسسات والعناصر التي تدخل إلى

<sup>32</sup> Samal, Kishor C., Shibalal Meher, Milakatha Panigrahi, and Srikanta Mohanty. *State, NGOs and Disaster Management*. New Delhi: Rawat Publications, 2005.

<sup>33</sup> Rosenthal, Uriel, R. Arjen Boin, and Louis Comfort. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 2001.

<sup>34</sup> Ibid

موقع الأزمة. إن تنسيق هذه المنظمات بحيث لا يتعارض توزيع السلع وأنشطة كل مؤسسة أو يتداخل فيها هو تحدٍ كبير للحكومة.

تتمثل الخطوة التالية في تحليل إدارة الأزمات في القطاع العام في تقييم فعالية إدارة الأزمات من الناحية العملية. يطرح<sup>35</sup> Boin (2008) ثلاثة متطلبات مهمة للإدارة الجيدة للأزمات، وهي: التفكير المنطقي، وكيفية فهم الموقف بسرعة؛ صنع المعنى، وكيفية إنشاء معلومات قوية لوسائل الإعلام والجمهور؛ والتعلم، كيف يمكن للحكومة أن تتعلم من الأزمة لتحسين قدرتها. بالإضافة إلى ذلك، يؤكد **علي فرارمن** على "القيادة الإبداعية والمرنة" كأهم مطلب للإدارة الجيدة للأزمات<sup>36</sup>.

هناك أيضًا بعض متطلبات إدارة الأزمات المحددة التي تنطبق على المناطق الحضرية. أولاً، تحتاج الحكومات المحلية إلى أن يكون لديها أنظمة قوية لإدارة الأزمات، مما سيسمح لها بعدم الاعتماد بشكل كبير على الحكومة المركزية عند حدوث الأزمة. أظهرت حالات هجوم الحادي عشر من سبتمبر الإرهابية في مدينة نيويورك عام 2001، و 3/11 في مدريد عام 2004، وزلزال مكسيكو سيتي عام 1985، مدى أهمية أن يكون للمدن نظام إدارة الأزمات الخاص بها. يجب أن يكون للمدن نظام خاص بها لإدارة الأزمات بسبب كثافة السكان ولأنهم مراكز الأعمال والشبكات الحكومية. ومع ذلك، قال **كارتنر وليندل** إنه في حين أن "80 بالمائة من الحكومات المحلية الأمريكية لديها خطة ونظام رسمي لمواجهة الكوارث، إلا أن قادتها لا يزالون يفاجئون عندما تحدث الأزمة". لذلك، لم يعد وجود نظام قوي هو المشكلة، بل بالأحرى كيفية تعريف الأجهزة ذات الصلة والقادة المسؤولين بالنظام حتى يتمكنوا من استخدامه بكفاءة.

المطلب الثاني المهم لإدارة الأزمات في المناطق الحضرية هو الوعي المتعدد الأعراق. من الواضح أن المناطق الحضرية شهدت تحضرًا وهجرة لفترة طويلة. المناطق الحضرية هي بوتقة انصهار العديد من الثقافات والأعراق. لكل مجموعة عرقية معاييرها وقيمها الخاصة؛ لذلك، إذا لم يكن قادة الأزمة حساسين لهذا الجانب، فإن سوء التفاهم بين الحكومة والشعب يمكن أن يقطع عملية الاستجابة للأزمات والإغاثة يمكن أن تؤدي الاختلافات العرقية في الجانب الاجتماعي الحضري إلى تعطيل عملية إعادة التأهيل والفجوات الاقتصادية. المجتمعات الفقيرة (التي ترتبط في بعض المعاني أيضًا بمجموعات عرقية معينة) هي الفئات الأكثر ضعفًا أثناء الأزمة<sup>37</sup>.

### 3. دور صانع القرار في إدارة الأزمة :

تعتمد الإدارة الجيدة للأزمات أيضًا بشدة على استراتيجيات صنع القرار. إذ يمكن لصنع القرار تحقيق أقصى قدر من الدقة عندما يتخذ صانع القرار الذي يعمل في حالة الأزمة قرارات جيدة وبسرعة على الرغم من ضغوط المخاطر والوقت. الخطوة الأولى والأكثر أهمية في هذه الطريقة هي تقييم الموقف، والذي يتضمن الاهتمام بمجموعة

<sup>35</sup> Boin, Arjen, Allan McConnell, and Paul 't Hart, eds Opcit

<sup>36</sup> Farazmand, Ali,

<sup>37</sup> Rosenthal, Uriel, R. Arjen Boin, and Louis Comfort. Opcit .

مختصرة من الإشارات المتاحة، وتجميعها في نمط، والبحث في الذاكرة طويلة المدى للتعرف على المشكلة.<sup>38</sup>

الخطوة الثانية هي اختيار استراتيجيات صنع القرار على أساس أنواع الأزمات. إذا كان نوع الأزمة "سريع الاشتعال"، فقد يختار قادة الأزمات التمهيدي / البديهي لأن هذه الطريقة جيدة لاتخاذ إجراءات سريعة لمنع التتابع السريع إلى نتيجة عكسية كارثية. إذا كان نوع الأزمة هو "أزمة شافية"، يجب على القائد استخدام إستراتيجية قائمة على القواعد لأن لديه الوقت الكافي للتشاور مع دليل الإجراءات / قائمة المراجعة للعثور على الردود المحددة. إذا كان نوع الأزمة هو "الظل الطويل"، فقد يستخدم القائد إستراتيجية تحليلية لأن لديه المزيد من الوقت لتذكر عدد من مسارات العمل الممكنة ومقارنتها في وقت واحد لتحديد أي منها يناسب احتياجات الموقف بشكل أفضل. أخيرًا، إذا كان نوع الأزمة هو "الاحتراق البطيء"، يمكن لقائد الأزمة استخدام إستراتيجية إبداعية لأن هناك متسعًا من الوقت لتجربة أي حلول مبتكرة لحل المشكلة. ومع ذلك، لا يزال يتعين على المرء أن يضع في اعتباره أن إخلاء الضحايا ومساعدتهم هو الأولوية الأولى بغض النظر عن الاستراتيجية التي يتم اختيارها.

في النهاية، يتم تحديد المفهوم الأساسي للإدارة الجيدة للأزمات من خلال "الفجوة بين القاعدة البيروقراطية والقاعدة الناشئة كلما تمكنت الحكومة من تقليص الفجوة، كانت إدارة الأزمة أفضل. دائمًا ما تقدر المعايير البيروقراطية الانتظام والإجراءات والمخططات. مطلوب من الموظفين العموميين اتباع الإجراءات والمخططات بإحكام من أجل تسبق وظائفهم. ومع ذلك، في القواعد الناشئة، الوضع هو عكس ذلك. تتغير مواقف الأزمات بسرعة كبيرة ولا يمكن التنبؤ بها في معظم الأوقات. لذلك، بدلاً من اتباع الإجراءات البيروقراطية، تتطلب المعايير الناشئة أن يتكيف موظفو الأزمات مع الوضع. نظرًا لعدم وجود انتظام في حالات الأزمات، تتطلب المعايير الناشئة من الموظفين العموميين بدلاً من ذلك وضع استراتيجيات للتعامل مع المشكلة بدلاً من مجرد استخدام المخططات واللوائح. تتعارض الإجراءات البيروقراطية والأعراف الناشئة مع بعضها البعض، مما يشكل تحديًا كبيرًا للإدارة العامة للأزمات.

في حالة الأزمات، تحتاج الحكومة إلى أن تكون أكثر تكيفًا (معياري ناشئ). من ناحية أخرى، يتعين عليها أيضًا ضمان المساءلة القانونية (المعياري البيروقراطي) لكل قرار تتخذه. بطبيعة الحال، فإن التعامل مع هذين المعيارين ليس بالمهمة السهلة. عند القيام بذلك، تحتاج الحكومات إلى تعديل معاييرها البيروقراطية مع الحقائق والاحتياجات الموجودة على الأرض خلال حالة الأزمة. هذا مهم للغاية لقادة القطاع العام عندما يواجهون حالة أزمة. بالطبع، في أنواع الأزمات "الظل الطويل" و "الاحتراق البطيء"، يمكن للحكومة أن تفرض معيارها البيروقراطي، ولكن ليس في أزمة "سريعة الاشتعال".

<sup>38</sup> Flin, Rhona, George Youngson, and Steven Yule. *How Do Surgeons Make Intraoperative Decisions?* Qual. Saf. Health Care 16 (2007): 235–239. doi: 10.1136/qshc.2006.020743

باختصار، هناك أربعة معايير رئيسية لقياس أداء إدارة أزمات القطاع العام. أولاً، السؤال هو ما إذا كان لدى الحكومة نظام لإدارة الأزمات داخل مؤسستها أم لا. مهام النظام هي إجراءات وقائية وإعادة تأهيل وتنسيق. ثانيًا، مسألة حساسية الحكومة تجاه الهويات المتعددة (بما في ذلك العرق والطبقة والعمر والجنس) أثناء إنقاذ الضحايا. المعيار الثالث يتعلق باستراتيجية صنع القرار في حالة الأزمة. والرابع هو السؤال عن مدى نجاح الحكومة في تعديل معاييرها البيروقراطية مع المعايير الناشئة في حالة الأزمة.

في حالة الأزمات، تحتاج الحكومة إلى أن تكون أكثر تكيّفًا (معياري ناشئ). من ناحية أخرى، يتعين عليها أيضًا ضمان المساءلة القانونية (المعياري البيروقراطي) لكل قرار تتخذه. بطبيعة الحال، فإن التعامل مع هذين المعيارين ليس بالمهمة السهلة. عند القيام بذلك، تحتاج الحكومات إلى تعديل معاييرها البيروقراطية مع الحقائق والاحتياجات الموجودة على الأرض خلال حالة الأزمة. هذا مهم للغاية لقادة القطاع العام عندما يواجهون حالة أزمة. بالطبع، في أنواع الأزمات "الظل الطويل" و "الاحتراق البطيء"، يمكن للحكومة أن تفرض معيارها البيروقراطي، ولكن ليس في أزمة "سريعة الاشتعال".

باختصار، هناك أربعة معايير رئيسية لقياس أداء إدارة أزمات القطاع العام.

- ✓ أولاً، السؤال هو ما إذا كان لدى الحكومة نظام لإدارة الأزمات داخل مؤسستها أم لا. مهام النظام هي إجراءات وقائية وإعادة تأهيل وتنسيق.
- ✓ ثانيًا، مسألة حساسية الحكومة تجاه الهويات المتعددة (بما في ذلك العرق والطبقة والعمر والجنس) أثناء إنقاذ الضحايا.
- ✓ المعيار الثالث يتعلق باستراتيجية صنع القرار في حالة الأزمة.
- ✓ والرابع هو السؤال عن مدى نجاح الحكومة في تعديل معاييرها البيروقراطية مع المعايير الناشئة في حالة الأزمة.

## المحاضرة الثامنة: عناصر فعالة في إدارة الأزمات 39

### 1. دور الحكومة

لا تولي معظم الحكومات اهتمامًا كبيرًا لإدارة الأزمات لأنها تعتقد أن الأزمة حالة غير عادية ولا يمكن التنبؤ بها، لذلك ليست هناك حاجة لاتخاذ إجراءات تنظيمية جيدة التخطيط من الحكومة. ومع ذلك، يجب أن تكون الحكومات أكثر المؤسسات استعدادًا، لأن الناس (خاصة الضحايا) يتوقعون دائمًا أن تلعب الحكومات أدوارًا مركزية أثناء الأزمات علاوة على ذلك، فإن فشل الحكومة في التعامل مع الأزمة أمر لا يمكن التسامح معه سياسياً. قد يؤدي الفشل في الاستجابة بشكل فعال لحالة الأزمة إلى تدمير الشرعية السياسية للنظام، وبالتالي، يجب النظر إلى الأزمة على أنها اختبار للحكومة.

وصف *Arjen Boin* أربعة جوانب للحكومة تأثرت بالأزمة. من بينها "التأثيرات على أصحاب المناصب السياسية الرئيسية، وقوة القيادة، والمؤسسات السياسية وتغييرات السياسة. علاوة على ذلك، تُحمّل الحكومة أحياناً المسؤولية في أزمة ما، لا سيما إذا فشلت في اتخاذ الجهود الوقائية الكافية. على سبيل المثال، عندما تفشل الحكومة في تثقيف الناس أو تنفيذ معايير مهمة حول بناء مساكن أكثر أماناً للزلازل (مثل تسونامي)، فقد يُقتل المزيد من الناس بسبب عدم اتخاذ. في الواقع، لا تتمثل الفكرة الرئيسية لإدارة الأزمات في وقف حدوث الكوارث، خاصة من الأزمات الطبيعية، ولكن الهدف الأكثر أهمية في أي أزمة هو "احتواء الأضرار قدر الإمكان ومنع الخسائر في الأرواح والممتلكات" هذه هي المعايير الأساسية لتقييم الدور الأساسي للحكومات في نظام إدارة الأزمات الشامل.<sup>40</sup>

لماذا تتجح بعض الحكومات بينما تفشل البعض الآخر في التعامل مع الأزمة؟ لكن يجب توخي الحذر عند الحكم على نجاح أو فشل الحكومة فيما يتعلق بإدارة الأزمات، لأن الأحكام عادة ما تستند إلى الرأي العام (وسائل الإعلام) وليس على التقييم الموضوعي. بالطبع الرأي العام مهم، لكنه ليس الأداة الوحيدة للحكم التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار. التعقيد الآخر للحكم على إخفاقات الحكومة هو تقرير ما إذا كانت الإجراءات الحكومية بطيئة للغاية أو إذا كان الطلب العام غير واقعي. لذلك، انتهى الأمر بشنايدر بقياس الفجوة بين القاعدة البيروقراطية والقاعدة الناشئة كأداة رئيسية لتقييم جودة إدارة الأزمات الحكومية.

فيما يتعلق بجودة إدارة الأزمات، هناك حجة مثيرة للاهتمام ومهمة تدعي أن ثقل بلد ما لا يؤثر على جودة إدارة الأزمات. دراسة أجراها Ozerdem (2006)<sup>41</sup> في اليابان وتركيا والهند بمثابة مثال لهذه الحجة. اليابان، باعتبارها واحدة من أغنى البلدان في العالم، تفتقر إلى العمل التطوعي (وهو أمر مهم للغاية أثناء الأزمات)، بسبب مجتمعها الفردي الحديث. في

<sup>39</sup> Fadillah Putra, Perspective 1: Crisis Management in Public Administration ; *The University of Texas at Austin* · [Modern Portfolio Pro Theme](https://sites.utexas.edu/planningforum/perspective-1-crisis-management-in-public-administration/) on [Genesis Framework](https://sites.utexas.edu/planningforum/perspective-1-crisis-management-in-public-administration/) · [WordPress](https://sites.utexas.edu/planningforum/perspective-1-crisis-management-in-public-administration/) · <https://sites.utexas.edu/planningforum/perspective-1-crisis-management-in-public-administration/> was consltd 19/02/2023

<sup>40</sup> Farazmand, Ali, ed. Opcit.

<sup>41</sup> Ozerdem, Alpaslan, and Tim Jacoby. *Disaster Management and Civil Society: Earthquake Relief in Japan, Turkey and India*. New York: I.B. Tauris & Co Ltd., 2006.

الهند، من ناحية أخرى، لم يكن هناك نقص في العمل التطوعي، لكن البلاد تعاني بالفعل من مشاكل في البنية التحتية لأسباب اقتصادية.

هذه الحجة مهمة لأنه لا ينبغي التأكيد بشكل مبالغ فيه على زعماء الدول أو التقليل من شأن أنفسهم فيما يتعلق بالتأهب للأزمات. تتمتع جميع البلدان بنفس فرصة النجاح أو الفشل. تعتمد قدرة الحكومة على التعامل مع الأزمة على مدى جدية تفكير الحكومة في هذه القضية بالذات.

لا ترتبط إدارة الأزمات بجودة عالية فقط بعدد أقل من الضحايا، ولكن أيضًا إلى مقدار ما يمكن للحكومة أن تتعلمه، ومن ثم إجراء تغييرات تدريجية من الأزمة. في حالة اليابان، كانت هناك تغييرات سياسية وإدارية؛ في تركيا، كان لديهم تحولات بيروقراطية نموذجية بعد زلزال مرمره. لكن في الهند لم يكن هناك الكثير من التغييرات بعد الأزمات لذلك، فإن نقطة الأزمة كفرصة لا تحدث دائمًا. في بعض الأحيان لا تؤثر الأزمة على أي شيء أو حتى تجعل الوضع الراهن أقوى.

الإجراءات الملموسة التي يمكن أن تتخذها الحكومات في إدارة الأزمات تنقسم إلى ثلاث فئات:

- ✓ أولاً: الإجراءات الوقائية. في حالات الأزمات البطيئة التطور، يمكن للحكومات تنفيذ تدابير طويلة الأجل، بينما في حالات الأزمات سريعة التطور، يمكن للحكومات أن يكون لديها نظام استعداد عالي المستوى لتقليل الضحايا عند حدوث أزمة. يستدعي هذا النوع من العمل تخطيطًا صارمًا للطوارئ، والذي يتكون من تحديد أدوار المسؤوليات وتوجيه القيادة في حدث الأزمة.
- ✓ ثانيًا، خلال الأزمة، يتعين على الحكومات إنشاء هيكل قيادة واضح ومنظم يمكنه تنسيق الوضع والتحكم فيه.
- ✓ ثالثًا، بعد الأزمة، ترتبط الإدارة بكيفية تشجيع الحكومات للناس على التغلب على مشاكلهم الخاصة بمساعدة الحكومة.<sup>42</sup>

بعض البلدان لديها بالفعل نظام حكومي جيد للاستجابة للأزمات. الولايات المتحدة، على سبيل المثال، لديها نظام استجابة للأزمات يضع المجتمع والحكومة المحلية في المقدمة. يتضمن النظام أيضًا التنسيق على مستوى الولاية والمستوى الفيدرالي، ويقرر متى يتم إرسال FEMA (وكالة إدارة الطوارئ الفيدرالية) إلى الموقع بعد الإعلان الرئاسي. ومع ذلك، هناك بعض المشاكل، مثل تداخل المسؤوليات داخل المؤسسات الحكومية، والموظفين العموميين غير القادرين على تنسيق جميع العناصر، بسبب قيود الميزانية، التي تجعل النظام لا يعمل بشكل مثالي. في لندن، تم تحديد المسؤوليات بين الإدارات المحلية للتعامل مع حالات الأزمات بوضوح، ويشمل توزيع الوظائف المحدد ما يجب على الشرطة والمستشفيات والمراجعين وغيرهم القيام به عند حدوث أزمة. يمكننا العثور على مثال جيد لنظام إدارة الأزمات الحكومية

<sup>42</sup> Drennan, Lynn T., and Allan McConnell. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2007.

في إيران من خلال مجلس (NETF / فرقة العمل الوطنية للطوارئ) الذي لديه واجبات رئيسية ثلاث هي "الوقاية والإغاثة وإعادة الإعمار المنصوص عليها دستورياً في المادة رقم 5-2 من هذه الأمثلة، يمكننا أن نرى أنه فيما يتعلق بالنموذج الجيد لإدارة الأزمات ، فإن محتوى العلاقات بين الحكومات يشكل نظام الاستجابة.

العلاقة بين الحكومات المحلية والمركزية هي القضية المركزية في مناقشة دور الحكومة في إدارة الأزمات. بادئ ذي بدء، يجب توضيح قدرة الحكومة المحلية. فيما يتعلق بإدارة الأزمات، يرتبط معنى القدرة بالمعلومات (مقدار الأموال التي يجب تخصيصها للحفاظ على النظام)، والسلطة (مقدار حرية التصرف في اتخاذ القرارات)، والمهارة (عدد الخبراء لديها)، والقدرة الإدارية (ما مدى جودة مصداقية التنظيم والبنية التحتية). يجادل بعض العلماء، مثل Settle و Cigler و Vitte ، أنه إلى جانب هذه الجوانب الداخلية (قدرة الحكومة المحلية) ، أدت مشاكل التنسيق بين الحكومات المحلية والمركزية أيضاً إلى فشل التعامل مع الأزمات في مكان آخر.<sup>43</sup>

تحتاج الحكومات المحلية إلى أن يكون لديها مؤسساتها الخاصة لإدارة الأزمات، خاصة في المدن الكبرى. لذلك، فإن اللامركزية مهمة في إدارة الأزمات. لا تهدف اللامركزية بهذا المعنى إلى تمكين الحكومات المحلية بحيث يكون لها حرية التصرف في صنع القرار، ولكنها توفر أيضاً المزيد من الأموال والموارد الأخرى. في حالة حدوث أزمة واسعة النطاق، يتعين على الحكومة المركزية القيام بالتنسيق الحدود بين الولايات ومساعدة الضحايا دون التضحية بالاستقلال المحلي من خلال تأثير الحكومة.<sup>44</sup>

أخيراً، يجب على الحكومات أن تتعامل مع الأزمات والكوارث كما تعامل أي قطاعات سياسية أخرى مثل النقل أو التعليم أو الصحة أو الزراعة. لا تقتصر معالجة الأزمات على إنشاء مؤسسات ومنظمات محددة للتعامل معها فحسب، بل أيضاً إنشاء استراتيجية تخطيط جيدة واستراتيجية تنفيذ ونظام تقييم فيما يتعلق بإدارة الأزمات.

## 2. دور الإعلام

تم التأكيد على دور وسائل الإعلام في الأدبيات المتعلقة بإدارة الأزمات. توضح هذه الحقيقة الدور المهم الذي تلعبه وسائل الإعلام في السياق الكامل لدراسة إدارة الأزمات. هناك ثلاثة جوانب لتقديمها في هذا القسم: الفهم الأساسي لوسائل الإعلام، وموقف الإعلام في حالة الأزمات، وكيف ينبغي للحكومة أن تتعامل مع الإعلام في إدارة الأزمات.

الإعلام هو عمل. ترتبط الأخبار دائماً بأحداث فريدة وغير عادية؛ هناك عنف هائل، ودمار، ومذنب شديد على الإنسان أو الشركة في حوادث معينة، لا تعتبر الأحداث العادية والمنظمة خيراً من وجهة نظر وسائل الإعلام. إن هبوط آلاف الطائرات بسلام كل يوم ليس خبيراً، لكن فشل هبوط واحد هو خبر. لذلك، تصبح حالات الكوارث والأزمات دائماً أخباراً،

<sup>43</sup> Sylves, Richard T., and William L. Waugh Jr. *Cities and Disaster: North American Studies in Emergency Management*. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1990.

<sup>44</sup> Pinkowski, Jack. *Petroleum Watch*. **Disaster Management Handbook**. Boca Raton, London, NY: CRC Press Taylor and Francis Group, 2008.

والسلعة التي يريد الإعلام بيعها دائماً. ترغب المؤسسات الإخبارية الشبكية، في الإبلاغ عن العناصر التي تجذب أكبر عدد ممكن من الجمهور. القصص عن ظروف الكوارث التي لا يمكن السيطرة عليها، واللامبالاة البيروقراطية للمعاناة الإنسانية، والقوضى البشرية المطلقة الناتجة عن الكوارث الطبيعية هي سيناريوهات جذابة من منظور صحفي.

ومع ذلك، لعبت وسائل الإعلام دوراً مهماً للغاية، لا سيما في توفير المعلومات للجمهور. لا تقدم وسائل الإعلام معلومات حول الوضع أثناء وبعد الأزمة فحسب، بل تقدم أيضاً معلومات حول الاستعداد للأزمة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تضمن وسائل الإعلام أنها تروي قصة جيدة وأن تجعل الحكومة تبدو جيدة. تعتبر وسائل الإعلام ضرورية للتنبيهات والتحذيرات ومعلومات الإخلاء الدقيقة والمفيدة.

بشكل عام، هناك نوعان من وسائل الإعلام، المطبوعة (الصحف والمجلات) والوسائط الإلكترونية (التلفزيون والراديو). تختلف هاتان الفئتان اختلافاً جوهرياً: تركز الوسائط الإلكترونية على الوقت (كلما كان ذلك أسرع كان ذلك أفضل)، بينما تولي وسائل الإعلام المطبوعة مزيداً من الاهتمام لاكمال القصة. من ناحية أخرى، هناك بعض أوجه التشابه بينهما:

- أولاً، يريدون دائماً الحصول على شرح واضح للأحداث. هذه الطبيعة تجعل وسائل الإعلام ترغب دائماً في العثور على مزيد من مصادر المعلومات، خاصةً عندما لا ترضيها المصادر الرسمية.
- ثانياً، وسائل الإعلام لها مدة معينة لنشر موضوع معين، وبعد عدة قصص سوف تغير الموضوع. بغض النظر عما إذا كانت الأزمة قد تم حلها بالفعل أم لا، تميل وسائل الإعلام إلى إيجاد مشكلة أخرى إذا كان جمهورها يشعر بالملل من الموضوع.

في حالة الأزمات، يمكن لوسائل الإعلام تحديد نتيجة جهود الحكومة، وإنشاء تصور ما بعد الحدث، ونشر أفكار لما حدث بالفعل، وتقييم أداء السلطة، والترويج أو القضاء على الشائعات. لذلك، تحتاج الحكومة إلى توفير معلومات جيدة ومناسبة للغاية لوسائل الإعلام. ومع ذلك، فإن وسائل الإعلام عادة ما تهتم أكثر بالحصول على المعلومات من الضحايا أو عائلاتهم أو أصدقائهم كمصادر بدلاً من المسؤولين الحكوميين في الواقع، الضحايا والأشخاص من حولهم ينغمسون بشكل طبيعي في مشكلتهم وحرزهم ومعاناتهم. بعد ذلك، عادة ما يطلبون من الحكومة أكثر مما تعرضه. عادة ما يتم التقاط هذا النوع من الظاهرة من قبل الصحفيين. على مستوى ما، عندما يكتب الصحفيون هذه القصة، فإنهم سيجعلون الضباط يعملون تحت الضغط. هذا هو التحدي الأكبر للحكومة في إدارة الأزمة. إذا أساءت الحكومة إدارة وسائل الإعلام في أزمة، فإن الفجوة بين المعايير البيروقراطية وظهور المعايير يمكن أن تتسع أو حتى أسوأ. وقد يؤدي هذا أيضاً إلى تسريع التحول من أزمة إلى فوضى.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Rosenthal, Uriel, R. Arjen Boin, and Louis Comfort. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 2001.

إن قوة وسائل الإعلام وميلها لإظهار الآثار السلبية للأحداث هي الأسباب التي تجعل أحياناً الحكومة تعتبر وسائل الإعلام عدواً. وهذا ليس موقفاً جيداً لأن وسائل الإعلام تلعب دوراً محورياً في تقديم معلومات مهمة للجمهور، وتحذير الناس من المخاطر المحتملة، وسحق الشائعات، وإخبار الناس بكيفية الوصول إلى المساعدة الحكومية. الحكومة لا تزال بحاجة إلى وسائل الإعلام. من المهم للحكومة أن تجد التوازن بين الجوانب السلبية والإيجابية لوسائل الإعلام في حالة الأزمات. ومن هنا فإن وجهات النظر الناشئة عن دور وسائل الإعلام أثناء الكوارث والأزمات هي أكثر تناقضاً: نعم، يمكن أن تسبب الكثير من المتاعب وتستهلك الكثير من الاهتمام؛ لكن نعم، يمكن أن تكون مفيدة للغاية للتواصل مع الجمهور.<sup>46</sup>

تقودنا هذه النقطة إلى السؤال عن كيفية تعامل الحكومة مع الإعلام. أهم شيء يجب أن تفعله الحكومة هو ألا تتجنب وسائل الإعلام. إذا كانت الحكومة تخشى الإعلام، فسيعتقد الصحفيون أن الحكومة تخفي شيئاً ما، وبعد ذلك سيذهبون للعثور على مصادر أخرى لا تستطيع الحكومة السيطرة عليها. لذلك، فإن توفير معلومات منهجية ومنسقة وخاضعة للرقابة لوسائل الإعلام أمر بالغ الأهمية.

من أجل توفير معلومات منهجية وخاضعة للرقابة لوسائل الإعلام، هناك حاجة إلى متحدثين رسميين من ذوي المهارات العالية والخبرة. الشرط الرئيسي للمتحدث هو فهم جيد جداً لكل من المواقف الخارجية (الشائعات والآراء العامة) والداخلية (ما يحدث في نظام الاستجابة الحكومية). من الناحية المثالية، هناك متحدث باسم واحد فقط لتجنب المعلومات غير المتسقة. ومع ذلك، في بعض الأماكن يتم التعامل مع هذا الواجب من قبل أطراف متعددة. الشيء المهم الآخر فيما يتعلق بالتحكم في المعلومات للجمهور هو محتوى البيان الذي يدلي به المتحدث الرسمي. يجب أن يكون البيان مُعداً جيداً، ويسهل فهمه (لا يسبب تفسيرات متعددة)، وشاملاً، ومسؤولاً، والأهم هو أن تكون الرسالة صادقة.

الصدق هو حقاً أفضل سياسة في إدارة الأزمات، حتى لو كان ذلك بسبب مخاطر اكتشافها. لست مضطراً لإخبار وسائل الإعلام بكل ما تعرفه، ولكن ما تقوله يجب أن يكون دقيقاً. هذا لا ينطبق فقط على الدقة الحرفية للحقائق، ولكن على الانطباع العام الذي تقدمه أيضاً. لا تحاول تضليل المراسلين. أخبرهم بما تستطيع ولا تتحدث عما لا تستطيع. لن يكون الأمر سهلاً دائماً، لكنه سيفيد كثيراً وأقل ضرراً على المدى الطويل.

يجب عقد مؤتمر صحفي كل يوم، على الأقل مرتين في اليوم، صباحاً ومساءً. من خلال القيام بذلك، سوف يفى بالمواعيد النهائية للصحفيين، كما سيتم الإعلان في وقت سابق عن استجابة أحدث تقدم في الأعمال الحكومية. باستخدام كل هذه الاستراتيجيات، تضع الحكومة وسائل الإعلام كجزء لا يتجزأ من إدارة الأزمات.

### 3. دور المجتمع المدني

المجتمع المدني يعني المؤسسات ومنظمات غير ربحية. قد يعني هذا الاختلاف بين المنظمات الشعبية أو المنظمات غير الحكومية، أو التصنيف الأكثر تفصيلاً من Kaldor

<sup>46</sup> Ipid (128-127)

(2003)<sup>47</sup> للحركة الاجتماعية، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات الاجتماعية، والقومية / الجماعات الدينية. لذلك، ينصب تركيز دور المجتمع المدني في إدارة الأزمات على دور هذه المنظمات الرسمية، المعروفة باسم منظمات المجتمع المدني.

هناك سببان رئيسيان وراء أهمية مشاركة منظمات المجتمع المدني في إدارة الأزمات الحكومية:

✓ أولاً، يمكن لمنظمات المجتمع المدني، وخاصة على المستويين المحلي والمجتمعي، التفكير والرد بطريقة أكثر عقلانية وسياقية أثناء الأزمة مقارنة بالحكومة لأنها تشعر بالكارثة بشكل مباشر. علاوة على ذلك، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أيضاً توفير الخبراء والضروريات الأساسية والقوات التطوعية بسرعة أكبر وبمشاركة بيروقراطية أقل من الحكومة.

✓ السبب الثاني سياسي وتنظيمي. المجتمع العام و / أو المجتمع المدني هو أهم أصحاب المصلحة في منظمات القطاع العام؛ لذلك، تتحمل عمليات دعم السلام مسؤولية تجاه الجمهور أو المجتمع المدني. تقودنا هذه النقطة إلى استنتاج مفاده أن أنظمة الاستجابة الحكومية يجب أن تخضع للمساءلة العامة، وكذلك المسؤولية الاجتماعية. هذا لا يعني فقط الإجابة على أسئلة الجمهور، ولكن أيضاً منحهم المدخلات والمشورة، والسماح لهم بتقييم العملية الكاملة لإدارة الأزمات. من المهم فهم الإجراء الحقيقي الذي يمكن أن تتخذه منظمات المجتمع المدني في حالة الأزمات، فالمفهوم الأساسي للأزمة هو موقف غير عادي وغير عادي يهاجم البنية الأساسية والقيم للمجتمع. لذلك، فإن عملية إعادة الإعمار لا تشمل فقط الجانب المادي، ولكن أيضاً الجوانب النفسية والاجتماعية. هذه هي الحجة الأساسية لـ "مفهوم إعادة تطوير المجتمع" حيث يتم التأكيد على مشاركة المواطنين من أجل "إعادة المجتمع إلى حيث كان بالضبط قبل الكارثة". من أجل القيام بذلك، هناك العديد من الإجراءات الحقيقية التي يمكن أن تقوم بها منظمات المجتمع المدني، مثل إعادة بناء الشبكات الاجتماعية، وتوفير القيادة، واستعادة نفسية الناس. بالنسبة لإعادة التأهيل الجسدي، يمكن أن تتمثل الإجراءات الحقيقية في تعبئة المتطوعين، وتوفير السلع العامة (الأطعمة، والمأوى، والخدمات الصحية، وما إلى ذلك)، وتوفير الخبراء.

تم تطوير نموذج جديد لمشاركة منظمات المجتمع المدني في إدارة الأزمات ويحظى بدعم. توصلت Alka Dhameja<sup>48</sup> إلى مفهوم إدارة الكوارث المجتمعية (CBDM)، وهو نهج قائم على المجتمع. يؤكد هذا النموذج على مشاركة منظمات المجتمع المدني في إدارة الأزمات لتمكين المجتمع المدني من المشاركة بشكل مباشر في صياغة وتنفيذ وتقييم السياسة العامة للأزمات. من خلال التركيز على منظمات المجتمع المدني المحلية، فالمجتمعات المحلية

<sup>47</sup> Kaldor, M. *The Idea of Global Civil Society*. *International Affairs* 79(3) (2003): 583-593.

<sup>48</sup> Pinkowski, Jack. *Petroleum Watch. Disaster Management Handbook*. Boca Raton, London, NY: CRC Press Taylor and Francis Group, 2008

يجب أن تكون العنصر الأكثر استعداداً لأنها العنصر الأول الذي يتأثر مباشرة بالأزمة وآثارها. هذه هي الحجة الأساسية للتخطيط المجتمعي للطوارئ (CCP) الذي يتم تطويره على مستوى القرية والمجتمع. في الهند، تمتلك هذه المنظمات الصغيرة منظمة شاملة على مستوى الولاية تسمى ODMM. تضمن هذه المنظمة المشاركة المستمرة للمجتمع المدني في نظام شامل لإدارة الأزمات الحكومية. هذا النوع من التنظيم مفيد أيضاً للحكومة لأنه يجعل التنسيق أسهل.

#### 4. دور المؤسسات الدولية

تمت مناقشة العولمة على نطاق واسع في مجال الإدارة العامة. أصبحت العناصر الفاعلة والعناصر الدولية التي لم يتم أخذها في الاعتبار في دراسات الحكم هي العناصر المهمة. كذلك في إدارة الأزمات، أصبح دور هذه المؤسسات الدولية مهماً بشكل متزايد. ومع ذلك، لا تزال هناك بعض القضايا المتعلقة بدورهم عبر البلدان.

إن الكوارث واسعة النطاق تجذب انتباه العالم لا محالة. ومن الأمثلة على ذلك الكارثة التي وقعت في سيتشوان بالصين والتي تسببت في مقتل 69 ألف شخص، وكذلك مليارات الدولارات التي أنفقت في كارثة تسونامي الآسيوية عام 2004، وإعصار كاترينا عام 2005، العديد من المؤسسات الدولية كانت موجودة لتقديم المساعدة. ومع ذلك، هذا ليس هو الحال دائماً. بغض النظر عن حجم الكارثة، إذا لم يكن هناك إذن من الدولة، فمن الصعب على المؤسسات الدولية دخول البلاد. على سبيل المثال، اجتذب إعصار كارثة نرجس بورما في أوائل مايو 2008 انتباه العالم، لكن لم يتدخل أي مانح دولي لأن الجانب السياسي المحلي في بورما لم يسمح بذلك.

بدأت المساعدات الدولية للكوارث عبر البلدان في الزيادة في السبعينيات. كان هذا الاتجاه سببه على وجه التحديد بعض الكوارث الكبيرة التي حدثت في ذلك الوقت. أدى الجفاف في إثيوبيا عام 1975 وزلزال تانغشان في الصين عام 1976 الذي أودى بحياة أكثر من 290 ألف شخص إلى توسيع دور المانحين الدوليين في حالات الأزمات. كانت المؤسسات الدولية موجودة أيضاً للمساعدة في الأزمات التي من صنع الإنسان. على سبيل المثال، تقديم المساعدة للاجئين الكمبوديين بسبب قسوة نظام الخمير الحمر، أو في نفس العام وفي حالة مماثلة، لاجئي أفغانستان بسبب الحرب في عام 1979. هذه الكوارث هي الأحداث التي شجعت على ظهور "إدارة الكوارث الدولية".

تماماً مثل منظمات المجتمع المدني، تعرض دور المانحين الدوليين أيضاً لانتقادات بسبب مقاربتهم الضيقة الموجهة نحو الإغاثة. بدلاً من مجرد تقديم المساعدة لحالة ما بعد الكارثة، مثل الغذاء أو الماء أو المأوى أو الرعاية الصحية، بدأت المؤسسات الدولية الآن في اتباع نهج أكثر استراتيجية لإدارة الأزمات: التركيز الممنوح لتدابير الاستعداد في الاعتبارات التشغيلية، وتوسيع نطاق انعكست إدارة الكوارث في قضايا الوقاية والتخفيف، وكذلك الاعتراف بالروابط المتأصلة بين قضايا الكوارث والتنمية في عدد من كتيبات إدارة الكوارث الصادرة خلال منتصف الثمانينيات. نشرت اليونيسف، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وبرنامج الغذاء العالمي، بالإضافة إلى منظمات غير حكومية عالمية أكبر مثل CARE وOXFAM وSave the Children دليل إدارة الطوارئ. وقد فعلت منظمات مثل

اللجنة الدولية للصليب الأحمر وبعض منظمات المساعدة الطارئة الثنائية الشيء نفسه خلال نفس الفترة.<sup>49</sup>

منذ الثمانينيات، تطورت أهمية إدارة الكوارث الدولية. في عام 1980، أجرت الرابطة الدولية لإدارة المدن (ICMA) مسحًا حول استعداد المدن للكوارث في جميع أنحاء العالم. حفز هذا المسح المدن التي تم مسحها على تحسين جودة نظام إدارة الأزمات. تم اتخاذ الإجراءات الأكثر واقعية والأهمية عندما تأسست مؤسسة العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية (IDNDR) في عام 1989، ثم أصبحت جزءًا رسميًا من الأمم المتحدة<sup>50</sup>. إلى جانب التنسيق مع العديد من الجهات المانحة الدولية للكوارث، فإن للعهد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية أيضًا واجبات مهمة بما في ذلك "الحد من مخاطر الكوارث، والترويج لتطبيق القدرات العلمية والتقنية والمهنية الأخرى على جهود الوقاية من الكوارث". ومع ذلك، لا تزال هناك بعض المشاكل مع دور المانحين الدوليين في الأزمات، وخاصة بالنسبة للبلدان النامية.

✓ أولاً، هناك العلاقة بين المانحين الدوليين والحكومة حيث حدثت الكارثة. أحيانًا يكون هناك "تضارب في المصالح بين الحكومة والمؤسسات الدولية". حالة إعصار نرجس عام 2008 مثال على ذلك: بسبب التوتر السياسي بين حكومة بورما والمجتمع الدولي، رفضت الحكومة المساعدة. يحتاج هذا النوع من المشاكل إلى مستوى عالٍ من المصالحة السياسية. المحصلة النهائية هي التعاون الجيد والعلاقات بين المؤسسات الدولية والحكومات المحلية، وهو أمر في غاية الأهمية.

✓ تتعلق المشكلة الثانية بتبعية الأشخاص الذين يتلقون المساعدة من هؤلاء المانحين الدوليين. لتجنب هذه المشكلة، تحتاج المؤسسات الدولية إلى استخدام مناهج أكثر استدامة بدلاً من نهج خيري عند تقديم المساعدة، باستخدام نهج التمكين، تزيد المؤسسات الدولية في نهاية المطاف من قدرة المجتمع والمؤسسات المحلية، والتي ستقلل في نهاية المطاف من اعتماد العناصر المحلية.

تغيير أدوار الحكومات وزيادة الطلب من المواطنين ووسائل الإعلام بالإضافة إلى ظهور التهديدات الجديدة ونقاط الضعف، ترتبط العناصر التي يجب مراعاتها في النموذج المتغير لمديري الأزمات بتطور الحكومات. أحد أدوارها الأساسية، فقد أدت موجة الخصخصة

<sup>49</sup> Rosenthal, Uriel, R. Arjen Boin, and Louis Comfort. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 2001. 318

<sup>50</sup> Ozerdem, Alpaslan, and Tim Jacoby. *Disaster Management and Civil Society: Earthquake Relief in Japan, Turkey and India*. New York: I.B. Tauris & Co Ltd., 2006.

واللامركزية إلى الحد من القدرات العامة في العديد من مً بينما ستظل إدارة الأزمات داء الحكومات لاتخاذ إجراءات مباشرة لمنع أو تخفيف المخاطر في القطاعات التي تعتبر حاسمة لأداء المجتمعات للمهام بشكل جيد، مثل المرافق العامة والبنية التحتية. يحتاج مديرو الأزمات إلى تكييف مناهجهم للتعامل مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة المختلفين الذين لديهم اهتمامات وأولويات ومنطق وقيم مختلفة. يتم تشغيل البنية التحتية الحيوية في العديد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى حد كبير من قبل القطاع الخاص. يميل المواطنون أيضًا إلى تنظيم أنفسهم للاستجابة للأزمة من خلال المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية (منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية). وبالتالي إضافة لاعبين جدد إلى الميدان الذين يتوقعون استشارتهم أثناء الاستعدادات والاستفادة منها أثناء العمليات. في غضون ذلك، فإن انفتاح الحكومة وشفافيتها والتدقيق المستمر من قبل وسائل الإعلام ونشر المعلومات على نطاق واسع عبر الإنترنت ومن خلال وسائل التواصل الاجتماعي يضعان الحكومات وصناع القرار تحت ضغط مستمر. يزداد هذا الضغط حدة عند حدوث أزمة: تكون توقعات المواطنين في أعلى مستوياتها بسبب الطبيعة العاطفية للأزمة. إنهم يطالبون بمزيد من الشفافية والمسؤولية والمعايير العالية أو المخاطرة برد فعل سياسي وسط انتقادات لعدم الاستجابة. بَّ للأخلاق من حكوماتهم، والتي تحتاج إلى رد فعل فوري تقري مشهد متغير لمديري المخاطر ترسم هذه الاتجاهات مجتمعة صورة عن التعقيد العالمي الذي يتحدى مديري المخاطر، وخاصة على مستوى المراكز الحكومية.

## المحاضرة التاسعة: تغيير أدوار الحكومات في إدارة الأزمات

### وزيادة الطلب من المواطنين ووسائل الإعلام

بالإضافة إلى ظهور التهديدات الجديدة ونقاط الضعف، ترتبط العناصر التي يجب مراعاتها في النموذج المتغير لمديري الأزمات بتطور الحكومات. بينما ستظل إدارة الأزمات دائماً أحد أدوارها الأساسية، فقد أدت موجة الخصخصة واللامركزية إلى الحد من القدرات العامة في العديد من الحكومات لاتخاذ إجراءات مباشرة لمنع أو تخفيف المخاطر في القطاعات التي تعتبر حاسمة لأداء المجتمعات للمهام بشكل جيد، مثل المرافق العامة والبنية التحتية.

يحتاج مديرو الأزمات إلى تكيف مناهجهم للتعامل مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة المختلفين الذين لديهم اهتمامات وأولويات ومنطق وقيم مختلفة. يتم تشغيل البنية التحتية الحيوية في العديد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى حد كبير من قبل القطاع الخاص. يميل المواطنون أيضاً إلى تنظيم أنفسهم للاستجابة للأزمة من خلال منظمات المجتمع (المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية) في غضون ذلك، فإن انفتاح الحكومة وشفافيتها والتدقيق المستمر من قبل وسائل الإعلام ونشر المعلومات على نطاق واسع عبر الإنترنت ومن خلال وسائل التواصل الاجتماعي يضعان الحكومات وصناع القرار تحت ضغط مستمر. يزداد هذا الضغط حدة عند حدوث أزمة: تكون توقعات المواطنين في أعلى مستوياتها بسبب الطبيعة العاطفية للأزمة. إنهم يطالبون بمزيد من الشفافية والمسؤولية والمعايير العالية للأخلاق من حكوماتهم، والتي تحتاج إلى رد فعل فوري تقريباً أو المخاطرة برد فعل سياسي وسط انتقادات لعدم الاستجابة.

#### 1. مشهد متغير لمديري المخاطر:

ترسم هذه الاتجاهات مجتمعة صورة عن التعقيد العالمي الذي يتحدى مديري المخاطر، وخاصة على مستوى المراكز الحكومية، يتطلب هذا المشهد المتغير من الحكومات تكيف عملياتها وهيكلها وأدواتها ومعدات إدارة الأحداث المدمرة لشكل جديد. يواجه مديرو المخاطر اليوم ما يلي:

- 1- لتعامل مع المجهول.
- 2- التعامل مع المستويات الإدارية الأخرى و / أو الدول الأخرى و / أو المنظمات الدولية.
- 3- انخفاض قدرات الحكومة المركزية بسبب اللامركزية و / أو الخصخصة.
- 4- جهات فاعلة جديدة لها جدول أعمال ونهج مختلفة: القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية / منظمات المجتمع المدني.
- 5- التدقيق المستمر من وسائل الإعلام والمواطنين من خلال وسائل التواصل الاجتماعي.

6- مطالب أعلى وتوقعات من المواطنين. وفي الوقت نفسه، تحتاج الحكومات إلى الحفاظ على القدرة على التعامل مع الأزمات التقليدية كما كان إن الابتكارات المطلوبة للتكيف مع السمات الجديدة للأزمات والمجتمعات ليست بديلاً عن القدرات الحالية، بل هي مكملتها، ويمكن البناء عليها.

## 2. إدارة الأزمات في صميم دور الحكومة في إدارة المخاطر:

غالباً ما ركزت إدارة مخاطر الكوارث على التخطيط لتنظيم الاستجابات لحالات الطوارئ بعد وقوع الأحداث المدمرة. غالباً. وقد أدى التقدم في إدارة العلوم والتكنولوجيا والمعلومات في العقود الأخيرة إلى فهم أفضل لتعرض البيئة المبنية للأخطار والتهديدات. ونقاط ضعف السكان والأصول الاقتصادية والموارد البيئية. وقد مكن ذلك إدارة المخاطر من الاستفادة بشكل أفضل من تقييم المخاطر من أجل نهج أكثر شمولاً واستراتيجية. والذي يتضمن أيضاً سياسات الوقاية وبرامج التخفيف للحد من الضعف وتقليل فرص التعرض للمخاطر.

إن اعتماد إطار عمل هيوغو 2005-2015 (HFA) من قبل 168 دولة خلال مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الثاني للحد من مخاطر الكوارث (الذي عُقد في 2005 في كوبي، اليابان)، أكد على توسيع نطاق إدارة يُشار إليه في المخاطر من الاستجابة لحالات الطوارئ حتى يشمل الوقاية والتخفيف. وفي النهاية، فإن ما يُشار إليه في العديد من البلدان باسم "دورة إدارة المخاطر" يشمل أيضاً التعافي المبكر وإعادة الإعمار بالإضافة إلى آليات التغذية المرتدة لدمج الدروس المستفادة بعد الأزمات والكوارث.<sup>51</sup>

الحاجة الاقتصادية للحكومات لزيادة الاستثمار في الوقاية من مخاطر الكوارث هو أنه يمكن تحقيق مكاسب صافية مقارنة بالمبالغ التي تنفق على الانتعاش وإعادة الإعمار بعد وقوع كارثة. وقد أظهرت الاستثمارات (البنك الدولي، 2011). إن هذه الجهود كبرى طويلة الأجل في الوقاية في كثير من الحالات عانداً إيجاب لبناء مجتمعات واقتصادات أكثر قوة وتنميتها هي أمور أساسية، ولكن حالات الطوارئ لا تزال تحدث وربما لا تزال البلدان التي استثمرت بكثافة في الوقاية من خلال تطوير البنية التحتية تكون الأزمات أكثر تكراراً، ونظم الإنذار المبكر، واللوائح المتعلقة باستخدام الأراضي وقوانين البناء، تواجه كوارث كبيرة، مما يسلط الضوء على الأهمية المستمرة لقدرات إدارة الأزمات.

## 3. مفهوم المرونة في إدارة الأزمات:

في الآونة الأخيرة، عزز مجتمع أبحاث السياسات الذي يعمل على إعداد الحكومة للمخاطر واسعة النطاق مفهوم المرونة. وهو المفهوم المستمد من البيئة والقائم على مفهوم النظم البيئية (Al & Beddington, 1976) تنطبق المرونة على إدارة المخاطر، وهي "قدرة النظام أو المجتمع أو المجتمع المعرض للمخاطر على مقاومة آثار أحد الأخطار أو امتصاصها

<sup>51</sup> مركز البحوث والدراسات متعدد التخصصات، ضمن

<https://www.mdrcenter.com/%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A7%D8%AA-%D8%A3%D8%B3%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%AA>

تم الاطلاع في 26 فيفري 2023

واستيعابها والتعافي منها في الوقت المناسب وبكفاءة. بما في ذلك من خلال الحفاظ على عناصره الأساسية واستعادتها الهياكل والوظائف الأساسية".

تصر المرونة على الاستمرارية لجميع أنواع الأنظمة والمجتمعات المختلفة. يتمشى بناء قدرة المجتمعات على الصمود مع الاستثمار في الوقاية والتأهب، وكذلك مع تعزيز قدرات إدارة الأزمات. يعد تعزيز مفهوم المرونة محركاً قوياً لقدرات التنظيم الذاتي لإدارة المخاطر والأزمات على العديد من المستويات المختلفة. يجسد مفهوم المرونة استمرارية العمل المطبق على شركة أو خدمة، بما في ذلك الخدمات العامة. تضمن استمرارية العمل استمرار الأعمال في أداء وظائفها الأساسية أثناء الأزمات، حتى على نطاق محدود، والتعافي بأسرع ما يمكن.

للحكومات دور حاسم تؤوله في تعزيز صمود سكانها وشبكات البنية التحتية الحيوية. بينما يمكن معالجة الترويج لمفهوم المجتمعات والأنظمة المرنة على جميع المستويات من خلال التنظيم وينعكس في أطر السياسات الوطنية في بعض البلدان، تظل الحكومات الضمان النهائي عندما تتعطل قدرات الصمود على أي مستوى. في نظر المواطنين، يجب على الحكومات أن توفر قيادة قوية في إدارة الأزمات ويمكن مساءلتها في النهاية إذا لم تفعل ذلك. يمكن للحكومات أن تستفيد من تبادل الممارسات والخبرات لتقديم هذا الدور الأساسي بشكل أفضل في سياق متطور للمخاطر العابرة للحدود. هذا هو الحال بشكل خاص بالنسبة للبلدان التي تدير المحاور الحاسمة للاقتصاد العالمي.

## المحاضرة العاشرة: النهج التقليدي مقابل التعامل مع

### المستجدات أطر ومفاهيم إدارة الأزمات

تشتمل إدارة الأزمات على مراحل مختلفة: التأهب قبل الأزمة، والاستجابة للحد من الأضرار أثناء الأزمة، والتغذية الراجعة بعد الأزمة. قبل الأزمة، يتألف الاستعداد من تطوير المعرفة والقدرات من أجل توقع الأزمة والاستجابة لها والتعافي منها بفعالية:

- يشكل تقييم المخاطر الخطوة الأولى الأساسية في التأهب: يتطلب الاستعداد للأزمة تحديد وتحليل التهديدات والمخاطر الرئيسية ونقاط الضعف ذات الصلة
- تعمل أنظمة الإنذار المبكر القائمة على الكشف عن هذه التهديدات على تفعيل خطط الطوارئ أو خطط الطوارئ المحددة مسبقًا.
- التخزين، وصيانة المعدات واللوازم، وتدريب وممارسة قوات الاستجابة للطوارئ وآليات التنسيق ذات الصلة من خلال التدريبات المنتظمة كلها تساهم في التأهب.
- تعتبر الهياكل المؤسسية المناسبة والتفويضات الواضحة المدعومة بالسياسات والتشريعات الشاملة وتخصيص الموارد لجميع هذه القدرات من خلال الميزانيات العادية مفيدة أيضًا للتأهب الشامل للأزمة.
- قد يتم الكشف عن الأزمة من خلال مصادر مختلفة (مثل شبكات المراقبة وأنظمة الإنذار المبكر والسلطات العامة والمواطنين ووسائل الإعلام والقطاع الخاص وما إلى ذلك) قد يتراكم بمرور الوقت أو يحدث فجأة.
- مراقبة تطور الأزمة من أجل فهم خصائصها والتأكد من الصورة العملية تتطلب منظمة استخباراتية مناسبة.
- يسمح هذا باختيار خطط الطوارئ المناسبة وتفعيل شبكات الاستجابة للطوارئ المناسبة. يجب تنسيق جهود الاستجابة ومراقبتها وتكييفها مع تطور الأزمة من خلال عمليات المراقبة التكتيكية والاستراتيجية لخلايا الأزمات على المستويات المناسبة.
- يجب أن تحكم إجراءات التشغيل القياسية (SOPs) العمليات والتنسيق ويجب أن تتضمن بروتوكولات تبادل المعلومات والاتصالات بالإضافة إلى آليات التوسع لحشد وسائل الاستجابة للطوارئ الإضافية.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> مركز البحوث والدراسات متعدد التخصصات، ضمن

<https://www.mdrscntr.com/%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A7%D8%AA-%D8%A3%D8%B3%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%AA>

تم الاطلاع في 26 فيفري 2023

● بالإضافة إلى ضمان التعاون وممارسة صنع القرار، تلعب القيادة دوراً رئيسياً في الاتصال يعد التواصل مع وسائل الإعلام وعامة الناس لتوفير الإحساس بالأحداث. والحفاظ على الثقة في المستجيبين للطوارئ والحكومة. ونقل رسائل محددة ووظيفة أساسية للقادة أثناء الأزمات.

في نهاية المطاف، تنتهي الأزمة عادة، وتنتهي مرحلة إدارة الأزمة. يتطلب إنهاء الأزمة إغلاق رسائل واضحة. بعد الأزمة، يجب أن تُراجع آليات التغذية الراجعة بالتفصيل الإجراءات المتخذة للحد من الأضرار. يساعد استخلاص الدروس من الأزمات السابقة أو الأحداث الكارثية على تحسين عمليات التأهب والاستجابة. توفر هذه النظرة العامة الموجزة لمفاهيم إدارة الأزمات الأساس لمراجعة كيفية مواجهة مراحلها وعملياتها وأدواتها المختلفة والحاجة إلى التكيف مع الطبيعة المتغيرة للأزمة.

### **التأهب للأزمات: سيناريوهات التخطيط مقابل الاستعداد للمجهول:**

كان التحضير للأزمة تقليدياً يتمثل في تطوير القدرات والأدوات للاستعداد للأزمات التي حدثت في الماضي. يتطلب الاستعداد للمشهد الجديد للأزمات مناهج تكيف تمكن من الاستعداد للاستجابة للمجهول.

### **✓ تقييم المخاطر: سيناريوهات التخطيط مقابل الاستعداد للمجهول**

المعرفة بالمخاطر هي أساس الأزمات والاستعداد للطوارئ. يتيح تحليل المخاطر والتهديدات ونقاط الضعف من خلال تقييم المخاطر القدرة على تخطيط الاستجابة المناسبة. بالكاد يمكن فصل مناهج تقييم المخاطر عن الغرض منها: بينما يهدف تقييم مخاطر الأزمات التقليدية إلى وضع خطط الاستجابة للطوارئ، تحتاج الأزمات الجديدة أو العابرة للحدود إلى قدرات أكثر مرونة وقابلية للتكيف للاستجابات. مما يعني اتباع نهج أكثر شمولية وديناميكية في تقييم المخاطر.

✓ تقليدياً، تم إجراء تقييمات المخاطر القطاعية للأخطار الطبيعية والأوبئة والحوادث الصناعية أو الهجمات الإرهابية، من أجل تحديد عدد الأشخاص الذين قد يحتاجون إلى الدعم في حالات الطوارئ على الصعيد المحلي، وعدد جرعات اللقاح أو أسرة المستشفيات اللازمة للأوبئة، تأمين طرق الإخلاء في حالة حدوث إعصار أو فيضان، أو تدابير احتواء إذا كان هجوم نووي أو بيولوجي أو إشعاعي أو كيميائي (NBRC) لنشر العناصر الكيميائية أو الإشعاعية في مدينة أو شبكة. يتطلب إجراء هذا التحليل الجمع بين المعلومات من الوكالات الفنية حول المخاطر والتهديدات وكذلك حول تعرض السكان والأحياء السكنية والبنى التحتية الحيوية. بالإضافة إلى ذلك، كانت المقاربات المنعزلة سائدة منذ فترة طويلة، حيث تركز الخدمات الصحية على الأوبئة، وخدمات الأرصاد الجوية التي تركز على الطقس، والخدمات الهيدرولوجية على المياه، والخدمات الجيولوجية في الزلازل، وخدمات

الاستخبارات بشأن الإرهاب على سبيل المثال لا الحصر. تميل معظم هذه التحليلات إلى أن تستند إلى الأحداث التاريخية.

#### ✓ إتاحة المعلومات:

يجب إتاحة معلومات المخاطر والتهديدات للسلطات المحلية وخدمات الطوارئ على المستوى المحلي حتى تتمكن من وضع خطط الطوارئ. يتزايد توفر البيانات والمعلومات لإجراء تقييمات المخاطر ورسم الخرائط، إلى جانب تطوير شبكات الرصد وقواعد البيانات والمحفوظات، وكذلك أدوات النمذجة ورسم الخرائط. وقد ساعدت الأطر المؤسسية في المتفق عليها. في نهاية المطاف، على المستوى الوطني، يمكن دمج هذه المعلومات بشكل مفيد لتطوير الخطط الوطنية والقدرات الداعمة الإضافية لحالات الطوارئ واسعة النطاق، ولكن استخدام النهج القطاعي والمتناثر يظل بارزاً. ومع ذلك، فإن الجهود المبذولة لزيادة دمج تقييم المخاطر ورسم الخرائط القطاعي والمتناثر يظل بارزاً للتأهب لحالات الطوارئ موجودة مع ذلك من خلال استخدام التقنيات الجديدة وأدوات رسم الخرائط. في متعدد المكسيك، على سبيل المثال، يعد نظام تحليل وتصوير سيناريوهات المخاطر (SAVER) نهجاً متعدد الوكالات لتحديد المخاطر ووضع سيناريوهات لتخطيط الاستجابة للطوارئ.

#### نهج شمولي لتقييم المخاطر:

يتطلب التعامل مع الأزمات الجديدة والأزمة العابرة للحدود اتباع نهج أكثر شمولية لتقييم المخاطر على المستوى الوطني. من الناحية المثالية يجب أن يعالج هذا النهج التحديات التالية:

- تطوير وجهة نظر أوسع ومشاركة حول المخاطر على المستوى الوطني من خلال نهج متعدد المخاطر / التهديدات المتعددة بما في ذلك التهديدات ونقاط الضعف المحتملة الجديدة والناشئة من خلال التحديثات المتكررة والنطاق الزمني الأفق. يجب أن تكون تتبع التعقيدات وتحديد الآثار المتتالية المحتملة ونقاط التحول جزءاً من التحليل.
- مشاركة تقييم المخاطر هذا على نطاق واسع لجميع أصحاب المصلحة المختلفين الذين يمكن أن يشاركوا في الاستجابة لحالات الطوارئ (أي قوات الطوارئ المحلية، والوكالات الصحية والشرطة وقوات الأمن، ومشغلي البنى التحتية الحيوية، والمنظمات غير الحكومية والمنظمات التطوعية، ووسائل الإعلام والجمهور بشكل عام، وعلى المستوى الدولي مع الدول المجاورة).

يتطلب هذان التحديان تعاوناً كبيراً بين مختلف التخصصات وأصحاب المصلحة، العلم والذكاء والخبرة بحاجة إلى الجمع بين بياناتهم ومعلوماتهم ومعرفتهم لتجميع المخاطر والتهديدات الناشئة بالإضافة إلى توفير جميع المعلومات اللازمة لإجراء التحليل. بالإضافة إلى ذلك، تحتاج الوكالات الحكومية والسلطات المحلية والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع عموماً إلى استيعاب نتيجة تقييم المخاطر هذا لإدماجه في استراتيجيات

التأهب على جميع المستويات يجب أن تقود السلطة الوطنية المناسبة مثل هذه العملية لضمان التنسيق والتعاون من خلال شراكة تكاملية.

### نهج متعدد المخاطر (مصنوفة المخاطر)

في الآونة الأخيرة، ظهر نهج جديد لتقييم المخاطر الوطنية لمعالجة التحديات الجديدة، وهناك عدد متزايد من بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي القدرات للاستجابة لحالات الطوارئ في بيئة محدودة الموارد، فإن فكرة تقييم المخاطر الوطنية هي تقييم التهديدات والمخاطر على المستوى الوطني من خلال نهج متعدد المخاطر، مع معايير مشتركة لتقييم الآثار المحتملة وكذلك احتمالية كل خطر تم تحديده. والنتيجة هي مصنوفة المخاطر، التي تدعم تصنيف المخاطر والتهديدات الرئيسية التي يمكن أن تؤثر على البلد وتساعد في تعبئة الموارد وفقاً لذلك. كانت المملكة المتحدة رائدة في هذا المجال حيث سجلها الوطني للمخاطر نسخة غير مصنفة من تقييم المخاطر الوطني متاح للجمهور منذ عام 2008. تبنت النرويج وسويسرا وكندا والولايات المتحدة وهولندا مناهج مماثلة، وتقدمت فرنسا وألمانيا والسويد في جهودها في نفس الاتجاه.

### تطوير التعاون الدولي:

يمكن زيادة تطوير التعاون الدولي في مجال تقييم المخاطر في مجموعة متنوعة من المجالات. إن تقاسم منهجيات وأدوات تقييم المخاطر، وتطوير وجهة نظر مشتركة حول المخاطر العابرة للحدود، وفي النهاية تطوير أدوات مشتركة على المستوى الدولي يمكن أن يزيد من جودة تقييم المخاطر ويحتمل أن يخفض التكاليف. يتطلب الكشف عن المخاطر الناشئة بذل جهود كبيرة. يمكن استخدام مبادرات مثل تقرير المخاطر العالمية السنوي للمنتدى الاقتصادي العالمي أو رادار المخاطر الذي تم تطويره من خلال المبادرة الأوروبية لرادار المخاطر الناشئة لتلبية الاحتياجات المحددة للسلطات الوطنية. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه بالإضافة إلى التأهب للأزمات، يمكن لتقييم المخاطر أن يسترشد بمراحل أخرى من دورة إدارة المخاطر. بما في ذلك الحد من الضعف من خلال الإدارة الإقليمية طويلة المدى والبنى التحتية والسياسات الأخرى. بالإضافة إلى استراتيجيات تمويل مخاطر الكوارث. على هذا النحو، يمكن أن يشكل أداة أساسية لمواءمة سياسات وممارسات إدارة المخاطر عبر مكوناتها المختلفة مع رؤية شاملة متماسكة حول ما هي الأولويات.

## المحاضرة الحادية عشر: تخطيط الطوارئ: القائم على السيناريو مقابل بناء القدرات وبناء الشبكة

يرتبط تخطيط الطوارئ ارتباطاً مباشراً بتقييم المخاطر، وبمجرد تحديد المخاطر، يمكن تخصيص الموارد لتطوير قدرات الاستجابة للطوارئ ويمكن وضع خطط الطوارئ لاستخدامها للاستجابة للسيناريوهات المحددة مسبقاً.

في معظم البلدان، تنتشر قدرات الاستجابة للطوارئ عبر عدة وكالات من المستوى المحلي إلى المستوى الوطني. يمكن لوكالات إدارة مخاطر الكوارث، والحماية المدنية، والخدمات الصحية، ووحدات مكافحة الحرائق، وقوات الشرطة، والقوات المسلحة والنقل، ووحدات الطوارئ لمشغلي الكهرباء والاتصالات المساهمة في الاستجابة للطوارئ اعتماداً على طبيعة الأزمة وهياكلها المؤسسية وتفويضها. الهدف من التخطيط للطوارئ هو التأكد من أن هذه المنظمات المختلفة تمتلك قدرات كافية (مراكز الطوارئ والموارد البشرية والمعدات واللوازم) في جميع أنحاء الأراضي الوطنية للاستجابة لحالات الطوارئ المحددة في عملية تقييم المخاطر. يسهل تصنيف المخاطر من خلال تقييم المخاطر الوطني (NRA) تخصيص الموارد من الحكومات الوطنية للتحضير للمخاطر ذات الأولوية والسيناريوهات ذات الصلة التي تم وضعها في NRA.<sup>53</sup>

### وضع الخطط التشغيلية:

بمجرد إنشاء قدرات الاستجابة للطوارئ، ينبغي وضع الخطط التشغيلية لتعبئة هذه عند حدوث أزمة. يمكن أن تتخذ خطط الطوارئ أو خطط الطوارئ العديد من الأشكال المختلفة:

- 1- خطط المنظمات، لمواقع ضعيفة محددة (المدارس والمستشفيات والأنفاق والصناعات)
- 2- خطط لأحداث الكوارث المحددة (الفيضانات، وهجمات الإرهاب البيولوجي، والزلازل).
- 3- وخطط لكل وحدة إدارية (مدينة، سلطة محلية، منطقة، ولاية).

غالباً ما تكون معظم هذه الخطط قائمة على السيناريو وتتضمن سلسلة من إجراءات التشغيل القياسية التي يتم تطبيقها تلقائياً عند وقوع الكارثة. يتم وصف سلسلة القيادة وتحديد المسؤوليات، وكذلك بروتوكولات الاتصال، وتنظيم وتشغيل خلايا الأزمات بشكل متزايد،

<sup>53</sup> مركز البحوث والدراسات متعدد التخصصات، ضمن

<https://www.mdrcenter.com/%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A7%D8%AA-%D8%A3%D8%B3%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%AA>

تم الاطلاع في 26 فيفري 2023

تميل آليات التنسيق بين مختلف أصحاب المصلحة، وإجراءات توسيع النطاق في حالة تطور أزمة تتجاوز قدرات التكيف بمستوى معين، إلى أن يتم تضمينها في التخطيط للطوارئ. ومع ذلك، تعتمد معظم الخطط على نمط نظام القيادة والتحكم الكلاسيكي من الأعلى إلى الأسفل. تشكل كل هذه القدرات وافتراضات التخطيط عنصراً أساسياً في الاستعداد للأزمات، سواء للأزمات الكلاسيكية أو الأحداث غير المألوفة. ما تتحدى هذا التخطيط والتنظيم المحددين مسبقاً، لكن أزمات القرن الحادي والعشرين غالباً يؤدي التآهب الكلاسيكي إلى روتين ثابت وقدرة مخفضة على "التفكير خارج الصندوق" يتطلب التعامل مع الجودة مستوى آخر من التآهب. القدرات للتعامل مع سيناريو محدد سلفاً غير كافية؛ القدرات للتعامل مع أي نوع من الأحداث غير المسبوقة والواسعة النطاق مطلوبة.

### **القدرة على الارتجال والابتكار:**

نظراً لأنها غالباً ما تكون غير مسبوقة، لا يمكن معالجة الأزمات الجديدة بخطة شاملة وقابلة للتنفيذ، نظراً لعدم وجودها. يجب أن يكون المستجيبون للطوارئ قادرين على الارتجال والابتكار. وبالتالي يصبح تطوير القدرات للتكيف والابتكار في بيئات الأزمات المختلفة وبناء شبكة استجابة يمكنها تعبئة جميع القدرات المطلوبة عبر مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة نهجاً والتخطيط للطوارئ.

مع وجود أزمة جديدة، يشارك العديد من أصحاب المصلحة المختلفين في الاستجابة، حيث قد تتأثر العديد من القطاعات المختلفة وقد يتعين تعبئة القدرات المختلفة. في هذا السياق، فإن القدرة على التنسيق الفعال لأفعالهم وتوجيه نظام الاستجابة بأكمله بالمعلومات المشتركة والأهداف الواضحة تحدث الفرق. يجب أن تكون آليات التنسيق بين الوكالات وإجراءات التوسيع عبر مستويات الحكومة والولايات القضائية فعالة ومرنة للغاية في نفس الوقت. يكمن مفتاح التحضير للأزمة العابرة للحدود في القدرة على تنظيم استجابة مشتركة تجاه الأهداف المشتركة باستخدام جميع القدرات اللازمة من المنظمات المختلفة ذات المنطق والممارسات المختلفة. وكذلك مجموعة مشتركة من المبادئ والقيم عبر الشبكة لضمان تعبئة قدراتها المختلفة لتطبيق الأهداف والغايات والأولويات المشتركة في وقت الأزمات على الرغم من أن منطقتها الأساسي قد يختلف.

### **تخطيط الطوارئ:**

يتكون تخطيط الطوارئ من :

بناء شبكة استجابة مشتركة بين الوكالات على أساس القيم المشتركة؛ تطوير وتدريب القادة / المنسقين القادرين على تنسيق وإدارة هذه الشبكة والابتكار في نهجهم؛ إنشاء أدوات مشتركة بما في ذلك خلايا الأزمات ومراكز القيادة المتكاملة وأنظمة الاتصالات وتبادل المعلومات. بالإضافة إلى ذلك، يمكن تدريب وحدات طوارئ محددة بشكل خاص على الابتكار. ويمكن إدخال المرونة في شبكة الاستجابة خارج نطاق التحكم الهرمي الصارم من أجل تعزيز مرونة الاستجابة. قد يؤدي كسر سلسلة القيادة أحياناً إلى تسهيل استجابة أفضل. في نهاية المطاف، بالإضافة إلى التعاون بين الوكالات، يمكن تصميم آليات التعاون الدولي عبر الحدود للتعامل مع الأزمات الدولية وعبر الحدود.

## التدريب: اختبار الخطط والإجراءات مقابل التدريبات الإستراتيجية وبناء الشبكات:

ممارسة التدريب والتمرين يُشكل مهمة رئيسية للتحضير للأزمة. معظم وكالات الاستجابة للطوارئ لديها هياكل مُخصصة للتدريب المستمر لموظفيها. في العديد من وحدات الاستجابة للطوارئ، التمارين التدريبية هو نشاط يومي مهم. يمكن أن يكون للتدريب وممارسة الاستعداد للأزمات أغراض مختلفة:

- وحدات التدريب والأفراد، معدات الاختبار وقدرة الموظفين على نشرها واستخدامها.

- مراقبة مخزون الإمدادات.

- اختبار جميع مكونات خطط الطوارئ من معرفة البروتوكولات والإجراءات التفصيلية من قبل الموظفين إلى الخطة نفسها.

يمكن تنظيم تمارين مصغرة أو كبيرة لاختبار خطة استجابة محددة بالإضافة إلى آليات التنسيق ذات الصلة. يمكن بعد ذلك استخدام التغذية الراجعة من التدريب لتحسين التخطيط. نظراً لأن الأزمات الجديدة لا تحتوي على خطط محددة مسبقاً، فإن مفهوم التدريب وأغراضه مختلفة الوظيفتان الأساسيتان للاستجابة للأزمات الحديثة – القيادة وتنسيق الشبكة – تتطلب تدري يهدف التدريب على الإدارة الإستراتيجية للأزمات إلى اختبار القيادة وتطوير هذه القدرات بين قائمة من الموظفين المدنيين الذين يمكن نشرهم عند حدوث الأزمات.

لا يختبر مثل هذا التدريب معرفة البروتوكولات أو الآليات نفسها، بل القدرة على الابتكار في بيئة مرهقة وعندما يكون "عامل الخوف" موجوداً. تتطلب ممارسات الإدارة الإستراتيجية للأزمات هذه إعداداً متعمقاً لتوفير إحساس بالواقع والتركيز بشكل أساسي على العناصر البشرية.

## التدريب على الإدارة الإستراتيجية:

يحتاج التدريب على الإدارة الإستراتيجية إلى استكماله من خلال التدريبات والتمارين المخصصة للتعاون بين الوكالات وإدارة الشبكات الكبيرة والتفاعل. سيتطلب التخطيط لأزمات جديدة من أصحاب المصلحة من الخلفيات والهياكل المختلفة للعمل معاً. في حين أن إدارة شبكة الاستجابة الواسعة هذه من منظور استراتيجي أمر ضروري، يجب تدريب الشبكة نفسها لتعلم كيفية التفاعل. قد تساعد تمارين القمة بين المدراء الإستراتيجيين للأزمات في مختلف الوكالات. بما في ذلك مؤسسات القطاع الخاص الكبيرة التي تتطلب تفاعلات على مستويات مختلفة، على بناء الألفة والثقة داخل الشبكة. لا يمكن بناء الثقة بناءً على فهم قدرات ونهج بعضهم البعض إلا من خلال التفاعلات المنتظمة. يساعد التدريب المنتظم الشبكات على أن تصبح أكثر كفاءة مع نمو التبادل والعلاقات. في حين أن التغذية المرتدة من التدريب على الأزمات الكلاسيكية تعمل عادةً على تحسين الخطة أو الإجراءات، فإن التعليقات هنا تتعلق في الغالب بفهم أفضل لوظائف الآخرين، وتعلم تحديد الأولويات المشتركة مقابل مجموعة من القيم المشتركة، واختبار المرونة والقدرة على الابتكار. الفكرة ليست اختبار الهياكل ولكن اختبار الناس وقدراتهم على التصميم والقيادة والعمل ضمن استجابة تنظيمية جديدة تتكيف مع التهديد الحالي.

## التشيط: أنظمة الإنذار المبكر تؤدي إلى خطط الطوارئ مقابل الاستشراق الاستراتيجي.

كانت أنظمة الإنذار المبكر مفيدة في الحد من الخسائر في الأرواح والأضرار الناجمة عن المخاطر الطبيعية والتهديدات الأخرى (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، 2012). من خلال الكشف عن المخاطر المحتملة ومعلومات خدمات الطوارئ والسكان المعرضين للخطر، تسمح خدمات الإنذار المبكر بتفعيل تدابير وخطط الطوارئ. لقد عزز التقدم العلمي والتكنولوجي، والروابط الأفضل بين الوكالات الفنية ووكالات إدارة المخاطر، قدرات العديد من البلدان على التنبؤ بخطط الطوارئ وتحذيرها وتفعيلها. يتم توقع مسارات الأعاصير المدارية مع مهلة 5 أيام في جميع أحواض الأعاصير. الفيضانات والعواصف وموجات الحرارة وموجات البرد وغيرها من مخاطر الأرصاد الجوية المائية يتم رصدها والتنبؤ بها من خلال خدمات الأرصاد الجوية المائية. يتم ضمان التبادل اليومي العالمي للمعلومات بين هذه الخدمات الوطنية من خلال أدوات وأطر المنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

في حالة الزلازل، يمكن لعدد قليل من الأنظمة أن تحذر الناس مسبقًا من وصول الموجات الزلزالية عندما تقع النقاط الساخنة المعرضة للخطر على بعد عدة كيلومترات من الأعطال النشطة (مكسيكو سيتي وSAS، على سبيل المثال، أو اليابان). يمكن أن تكون هذه الثواني القليلة من التحذيرات كافية لإنقاذ الأرواح وإغلاق الصناعات والبنية التحتية الحيوية التي قد تتضرر أكثر إذا استمرت في الجري عند وقوع الكارثة. كما يتم ضمان نظام عالمي لرصد البيانات والمعلومات الوبائية من خلال الشبكة المنسقة لمنظمة الصحة العالمية للكشف عن الأوبئة المحتملة. كما يتم بذل بعض الجهود الرائدة لإنشاء أنظمة الإنذار المبكر للنزاعات العرقية والدولية، وكذلك لخطر الإرهاب، حيث قد يؤدي زيادة مستوى التهديد كما تحده معلومات أجهزة الاستخبارات إلى تحذير أفضل. تطوير قدرات الاستشراق الاستراتيجي يمكن أن يكون دمج جميع هذه المعلومات في أنظمة الإنذار المبكر بالأخطار المتعددة أداة رئيسية للحكومة للتحضير للأزمة أو تنشيط الخطط أو رفع مستويات الإنذار لخطر معين. ومع ذلك، فإن الديناميات غير الخطية وتعقيد الأزمات الحديثة تجعلها أكثر صعوبة في الكشف عنها. في حين أن أنظمة الإنذار المبكر هي من خلال نظم التعريف التي تهدف إلى مراقبة معلمات محددة والتحذير عند تجاوزها عتبات معينة، مما يؤدي إلى إجراءات محددة مسبقًا، فإن الكشف عن الأزمات الجديدة يمثل تحديات جديدة. ينبغي تطوير قدرات الاستشراق الاستراتيجي الجديدة حتى تتمكن الحكومات من اكتشاف العلامات المبكرة وتوقع الأزمات غير المألوفة بشكل أفضل. يجب تصميم أدوات مسح الأفق أو رادارات المخاطر بنطاق واسع لاكتشاف الإشارات الضعيفة التي يمكن أن تتحول إلى أزمة. أما بالنسبة لعمليات تقييم المخاطر، فيجب تعبئة الخبرة من مختلف التخصصات.

الفكرة العامة هي اقتراح شبكة استخبارات يمكنها اكتشاف عوامل الأزمات الناشئة. في هذا الصدد، من الأهمية بمكان تطوير القدرات على "التفكير خارج الصندوق" والتوصل إلى سيناريوهات مبتكرة قد تحدث. يمكن أن يوفر استخدام المعلومات من مصادر الحشد لمراقبة الشبكات الاجتماعية معلومات مبكرة قبل أن تتطور الأزمات. ولكن بغض النظر عن هذه

الأدوات الجديدة، يجب أن تكون النتائج مقنعة، سواء من حيث مدى التهديد المكتشف أو أنه يجب تنفيذ بعض تدابير التأهب. تثبت EWS كفاءتها فقط عندما تكون مرتبطة بالتأهب والاستجابة للطوارئ.

### الاستجابة: القيادة والسيطرة مقابل القدرات التكيفية:

عندما يتم التنبؤ بالتهديد بوضوح، أو عندما تكون الأزمة موجودة بالفعل، تبدأ مرحلة الاستجابة الحقيقية. الصورة العملية: رصد تطور الأزمة مقابل صنع المعنى إن الحصول على صورة تشغيلية واضحة لتطور الأزمة هو الأساس لصنع القرار على المستويين التشغيلي والاستراتيجي:

- ما هي الأزمة؟
- عدد الأشخاص الذين تأثروا أو قد يتأثرون؟
- ما هي القضايا المطروحة؟
- كيف يمكن أن تتطور الأزمة؟
- ما هي الوسائل في المجال العملياتي؟

هذه سلسلة من الأسئلة التي تحتاجها القيادة لاتخاذ القرارات. يجب تجميع أنظمة المراقبة المنسقة، وتقارير الحالة من جميع الكيانات التشغيلية النشطة في المركز لإبلاغ خلية الأزمة. تتيح أنظمة المعلومات والاتصالات، بالإضافة إلى بروتوكولات إعداد التقارير القياسية بين شبكة الاستجابة للطوارئ، سهولة التحليل وتقاسم الوعي بالوضع. تتحدى الأزمات الجديدة مرة أخرى مراقبة الوضع الكلاسيكي. عندما تكون الأزمة غير مسبوقة، تكون هناك حاجة أولاً لفهم ما يحدث وغالباً ما تكون الخبرة التقنية أو العلمية ضرورية لفهم المواقف المعقدة. يمكن تنظيم مجموعات أو قوائم الخبراء الوطنيين من مختلف التخصصات والمنظمات مقد حتى يمكن تعبئة الخبرة بشكل فعال وسريع لإبلاغ إدارة الأزمات. يجب بناء الثقة في مشورة الخبراء بمرور الوقت، ومن جانب الخبير، فإن الوضوح فيما يتعلق بالمسؤولية المرتبطة بنصيحتهم أمر أساسي.

### الاستجابة: إجراءات التشغيل القياسية مقابل إدارة شبكة الاستجابة الكبيرة:

من المتوقع في مرحلة الاستجابة للأزمة نشر قوات الطوارئ ووسائلها وإمداداتها على نحو سريع ومستدام وموسع النطاق. في العديد من البلدان، تعتمد الاستجابة للطوارئ على مبدأ التبعية وذلك حسب التسلسل:

- 1- يأتي المستجيبون الأوائل من المستوى المحلي.
- 2- يطلبون الدعم من مستويات أعلى من الحكومات أو المنظمات عندما يتم تجاوز قدراتهم على التكيف بحجم الأزمة.
- 3- تحكم إجراءات التشغيل الموحدة عمليات معظم الكيانات المشاركة في الاستجابة للطوارئ.

تتطلب الأزمات العابرة للحدود مشاركة استراتيجية من مراكز الحكومة في أقرب وقت ممكن. في حين أن إجراءات توسيع النطاق غال القضاية المحلية، فيجب تسوية آليات أخرى

للسماح بالمشاركة السريعة للسلطات ذات المستوى الأعلى عند اكتشاف تهديد أو توقع حدوث أزمة. في الواقع، كما هو موضح بالفعل، تتطلب إدارة شبكة استجابة كبيرة من أصحاب المصلحة من خلفيات وقيم مختلفة، قادة إدارة الطوارئ على درجة عالية من الاحتراف لديهم سلطة كافية ومع ذلك القدرة على التكيف لاستخدام نقاط قوة مختلف المستجيبين في شبكة منسقة. ينبغي معالجة المقايضات بين الاستجابة للطوارئ على المستوى المحلي والمشاركة الاستراتيجية على المستوى الوطني بوضوح من خلال أطر مؤسسية وقانونية واضحة غالباً ما يتعين اتخاذ القرارات مع تطور الأزمة، حتى عندما لا يتم دائماً تقييم العواقب بدقة. يجب إنشاء عمليات لتسهيل اتخاذ القرارات الصعبة عندما تظل العوامل المختلفة مجهولة. على سبيل المثال، يجب تصميم غرف الأزمات مع مراعاة عمليات اتخاذ القرار في حالات الطوارئ. يتطلب تطوير توافق في الآراء بين مختلف أصحاب المصلحة الموجودين في غرفة الموقف أن يتم مشاركة المعلومات بشفافية كاملة فيما بينهم، وكذلك القيم المشتركة بينها.

**توسيع نطاق القدرة على الاستجابة:**

تحتاج الحكومات المركزية إلى أن تكون قادرة على توسيع نطاق القدرة على الاستجابة لحالات الطوارئ لأن مدى الأزمات العابرة للحدود غالباً ما يكون أوسع مما كان متوقعاً في البداية. يمكن تطوير اتفاقيات المساعدة المتبادلة في العديد من القطاعات، مما يتيح نشر شركات المرافق ووحدات مكافحة الحرائق في المدينة وقوات الشرطة عبر المناطق المجاورة. كما يمكن تدريب قوات الطوارئ الوطنية الإضافية بشكل خاص من قبل الحكومة الوطنية لتوفير قدرات «الطفرة» يعتمد التعاون الفعال على قابلية التشغيل البيئي لموارد المعدات التي تستخدمها الوكالات في الاستجابة للطوارئ. يتزايد دور المجتمع المدني كجزء من البيئة الجديدة لإدارة الأزمات. يجب إشراك المواطنين والمنظمات التطوعية والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية في نظام الاستجابة.

إن تحديد أدوارهم ووظائفهم بشكل صحيح مع الجهات الفاعلة الأخرى للاستجابة لحالات الطوارئ أمر أساسي. يجب النظر في هذه الجهود التي يبذلها المجتمع المدني ودعمها بشكل مناسب وخاصة في وقت الأزمات لدعم نهج مفتوح وشفاف لإدارة الأزمات. إن الشاغل الرئيسي الوحيد الذي يجب النظر إليه بالتحديد فيما يتعلق بمشاركتهم هو السلامة الشخصية والأمن للأفراد والمواطنين المشاركين في هذه الإجراءات.

## المحاضرة الثانية عشر: القيادة والاتصالات في الأزمات مقابل

### صنع المعنى

بالإضافة إلى ضمان التنسيق لشبكة الاستجابة للطوارئ، تلعب القيادة دوراً خلال الأزمات، عادة ما تكون مشاعر السكان عالية للغاية، ويجب على القيادة أن تنقل رسائل تلبي توقعاتهم. من الضروري أيضاً نشر بعض الرسائل المهمة للجمهور المعرضين للخطر من أجل سلامته، وهذا يتطلب تقنيات وأدوات اتصال مناسبة للأزمات .

### الاتصال التقليدي:

يتكون الاتصال التقليدي بالأزمات من توصيل الرسائل حول حالة الأزمة وتأثيراتها والإجراءات والتدابير التي تم حشدها. وعادة ما تهدف إلى إطفاء وسائل الإعلام بالحقائق وإثبات المواطنين أن الحكومة تدير الحادث بقدر الإمكان. يطلب من القادة السياسيين التدخل أمام وسائل الإعلام للعب هذا الدور وبالتالي يتطلبون تدريبات متخصصة .

### وسائل التواصل الاجتماعي:

في عصر وسائل التواصل الاجتماعي، حيث يتم نقل المعلومات على نطاق واسع من عدد كبير من المصادر و يتم نشر كل من المعلومات الأساسية والشائعات الكاذبة، يحتاج مديرو الأزمات إلى أخذ معلومات وسائل الإعلام الاجتماعية على متن الطائرة واستخدام هذه الأدوات الحديثة أيضاً لتبادل المعلومات والتواصل. يمكن أن تكون فرق الاستجابة المتخصصة لوسائل التواصل الاجتماعي مفيدة جداً لتبادل معلومات الأزمات مع المواطنين. وفي الوقت نفسه، لا ينبغي التخلي عن الطرق التقليدية للاتصال، حيث يمكن للأزمات أن تلحق الضرر بشبكات الاتصالات وبالتالي تعطل الوصول إلى العديد من منصات التواصل الاجتماعي.

عندما تصل الأزمة إلى درجة الخطورة التي تواجه الثقة في الحكومة تحديات شديدة، تدخل الاتصالات في الأزمات في مرحلة جديدة، حيث تكون القيادة حاسمة. عندما تكون توقعات المواطنين في أعلى مستوياتها، يحتاج القادة إلى إيجاد الكلمات المناسبة لتوفير معنى لما يحدث. تشير وظيفة "صنع المعنى" للقيادة إلى القدرة على توفير ليس فقط المعلومات. ولكن السرد الذي يستجيب لتوقعات الجمهور. إن تقليل عدم اليقين العام والسياسي أمر أساسي لتعزيز إدارة الأزمات. وراء هذه القصة، الهدف هو إقناع الجمهور بأنهم يجب أن يثقوا بالحكومة في لحظة حرجة للغاية، لحظة قد يكون فيها مستوى الثقة قد انخفض بشكل كبير. يتطلب العثور على الصياغة الصحيحة أو قدرة "الإقناع" أحياناً التراجع عن الحدث لتخصيص الرسائل الرئيسية التي تركز على قيم المجتمع .

يمكن أن يكون تنحية بعض المسؤولين جانباً تكتيكياً مفيداً في خلايا الأزمات لحمايتهم من حرارة الأحداث ومن مطالب وسائل الإعلام للحصول على معلومات فورية.

### نهاية الأزمة: تحسين الاستجابة للأزمة مقابل إعادة بناء الثقة:

مع انتهاء الأزمة، يجب على المسؤولين أن يثيروا بوضوح إلى الإغلاق أمام الجمهور من خلال عملية رسمية مترابطة جيداً للمساعدة في التخفيف من القلق المستمر وتشجيع العودة إلى حالة طبيعية. ويساعد ذلك أيضاً في الدخول في المرحلة التالية من إدارة المخاطر، مثل عملية إعادة الإعمار، بعقلية جديدة. إن دور القيادة والتنسيق السياسيين حاسم. في حين أن نهاية أزمة كلاسيكية أو روتينية قد تكون واضحة مع خدمات الطوارئ التي تقلل من مستويات التعب أو التحذير، فقد تكون الأزمة العابرة للحدود أكثر صعوبة في النهاية ويمكن أن تشتعل إذا أرسلت السلطات الحكومية المختلفة رسائل غير متناسقة. يمكن أن يكون للأزمات واسعة النطاق التي تتسبب في أضرار جسيمة تأثير بالغ الأهمية على ثقة الناس بالحكومة. يمكن تقويض مستوى الثقة لأن الحكومة لم تتخذ القرارات الصحيحة أو لم تظهر أنها تبذل قصارى جهدها للتعامل مع الأزمة. ويمكن أن يكون الأمر أسوأ عندما يشعر الناس بأن الحكومة لم يكن لديها نهج شفاف ومفتوح، أو أنهم كانوا يختبئون إما جوانب مهمة من الأزمة أو فشل نهجهم. إن توضيح كيفية اتخاذ القرارات وإظهار المساءلة الحكومية الواضحة هما أفضل السبل لتجنب تحول مرحلة ما بعد الكارثة إلى أزمة سياسية تلوح في الأفق، الأمر الذي من شأنه أن يقلل مستويات الثقة.

من المهم إجراء عملية التغذية الراجعة هذه على مستوى كل مؤسسة استجابة وكذلك على المستوى المشترك بين الوكالات والاستراتيجية.

### تحديد القضايا الشاملة الرئيسية في إدارة الأزمات المشتركة بين الوكالات:

يلخص الجدول التالي جميع الاختلافات الرئيسية بين إدارة الأزمات التقليدية وكيفية التعامل مع الأزمات الجديدة. بينما تحتاج الحكومات إلى تكيف قدراتها في إدارة الأزمات مع خصائص الأزمات الجديدة، وتطوير مذاهب وأدوات جديدة، إلا أنها مطالبة أيضاً بمواصلة القدرة على التعامل مع الأزمات الأكثر كلاسيكية، حيث يجب التنفيذ القوي.

إدارة الأزمات التقليدية	إدارة الأزمات غير المسبوقة
	مرحلة الاستعداد
يشمل تقييم المخاطر مسح الأفق، ورادارات المخاطر وتحليل استكشافي للكشف عن التهديدات الناشئة. التحديثات المتكررة	تقييم المخاطر على أساس الأحداث التاريخية تخطيط الطوارئ القائم على السيناريو، التدريب على اختبار الخطط والإجراءات.

<p>والجداول الزمنية المختلفة، وتبادل التحليلات الدولية، والأساليب متعددة التخصصات هي السمات الرئيسية. التخطيط القائم على القدرات وبناء الشبكات التدريب على الإدارة الاستراتيجية للأزمات لتعلم خفة الحركة والقدرة على التكيف وإنشاء الشبكات والشراكات. المشاركة الاستراتيجية من مراكز الحكومة</p>		<p>أنظمة الإنذار المبكر عللاً أساس المراقبة التنبؤ، رسائل التحذير، التواصل والارتباط مع الاستجابة للطوارئ</p>
		<p>مرحلة الاستجابة</p>
<p>تحديد / رصد الأزمات: دور الخبرة فرق ومرافق إدارة أزمات مرنة ومتعددة الأغراض مفاهيم مشتركة عبر الوكالات لإبلاغ القيادة بقدرات تكيف عالية أدوات وبروتوكولات مماثلة يمكن استخدامها في الأزمات المتعددة التعاون الدولي إدارة شبكات الاستجابة الكبيرة إنهاء الأزمة واستعادة الثقة تغذية راجعة.</p>		<p>نظام القيادة والتحكم إجراءات التشغيل القياسية خطوط صارمة للمسؤوليات المقاربات القطاعية مبدأ التبعية تغذية راجعة لتحسين.</p>

قامت كل حكومة، اعتماداً على هيكلها المؤسسي وتاريخها والتعرض للمخاطر والتهديدات، بتطوير آليات مؤسسية وإدارية محددة لدعم إدارة الطوارئ والأزمات. إن تعقيد الأزمات الجديدة وزيادة الترابط بين مجتمعاتنا تتطلب من الحكومة تكييف أدوارها وقدراتها لتلبية توقعات المواطنين. تحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي النظر في الإجراءات التالية.

### وضع إطار إدارة الأزمات:

يجب وضع إطار إدارة الأزمات الوطنية لضمان وجود هياكل وأطر مؤسسية مناسبة قادرة على التعامل مع الأزمات الكلاسيكية والأزمات غير المسبوقة. يحتاج الإطار إلى أن يكون قادراً على التعامل مع المفضلات المرتبطة بهذين النهجين:

1. الاستعداد للأزمة الكلاسيكية من خلال إجراءات التشغيل القياسية والخطط المحددة مسبقاً.

2. تطوير قدرات قابلة للتكيف ومرنة للأزمة الجديدة (التحضير للمجهول

وجذب التمويل العام إلى القيام بذلك

يجب أن يحدد هذا الإطار الوطني القيم الأساسية لجميع أصحاب المصلحة المنخرطين في إدارة الأزمات. ويجب أن يشير الإطار أيضا إلى آليات تمتد للحدود للاستجابة للأزمات حاسمة بشكل خاص.

### تنظيم الخبرة متعددة التخصصات

يجب تنظيم الخبرة المتعددة التخصصات من أجل صنع المعنى قبل وأثناء الأزمات. ينبغي تعبئة الخبرة المتعددة التخصصات للتحضير والاستجابة للأزمة. يتطلب تقييم المخاطر على المدى الطويل ومسح الأفق، وتطوير عمليات المراقبة وأنظمة الإنذار المبكر وعملياتها، مثل صنع أزمة غير متوقعة، مجموعة متنوعة من الخبرات من مختلف التخصصات. يجب تعبئة الخبرة في بعض الأحيان بسرعة كبيرة عندما تحدث أزمة. الثقة والمساءلة المتعلقة بنصيحة الخبراء خاصة في وقت الأزمات لها أهمية قصوى.

### القيادة أثناء الأزمات:

القيادة أثناء الأزمات أمر أساسي لاستعادة ثقة الجمهور وتتطلب تطوير الاحتراف المهني من خلال الدورات التدريبية المتخصصة. إن صنع الحس، وصنع القرار في خلايا الأزمات، وصنع المعنى، والتواصل في الأزمات الموجهة نحو شبكة الاستجابة للطوارئ والمواطنين هي وظائف قيادية رئيسية تتطلب الأدوات والمهارات والتدريب المناسب. الوضوح بشأن الأدوار القيادية لكل من مديري المخاطر المهنية والقادة السياسيين يسهل إدارة الأزمات. تحسين القدرة على إدارة شبكات الاستجابة:

تعد القدرة على إدارة شبكات استجابة كبيرة من أصحاب المصلحة المتعددين وشبكات استجابة عامة / خاصة / متعددة الأشكال قدرة جديدة يجب على الحكومة المركزية أن تستثمر فيها لتعزيز الاستجابات للأزمات. يتطلب بناء وتدريب وصيانة وإدارة شبكة استجابة كبيرة بين الوكالات، تشمل القطاع الخاص والمجتمع المدني / المنظمات التطوعية، القدرة على تعبئة جميع أصحاب المصلحة على نطاق واسع على طول القيم والأهداف المشتركة. التدريب المنتظم والأدوات المشتركة وآليات الاتصال الفعالة تمكن الشبكة من العمل أثناء الأزمات.

### التعاون الدولي والشراكات:

يمكن أن يدعم التعاون الدولي والشراكات العديد من وظائف إدارة الأزمات وينبغي تعزيزها بشكل أكبر. بالإضافة إلى تبادل الممارسات الجيدة و/ أو تحديد المعايير المشتركة لإدارة الأزمات المشتركة بين الوكالات، يمكن للتعاون الدولي والإقليمي أن يساعد إدارة الأزمات الوطنية بطرق عديدة. تشمل مجالات التعاون: أنظمة المراقبة العالمية. ورادرات المخاطر المشتركة أو أنظمة الإنذار المبكر. التشغيل البيئي لقوات الطوارئ. توافر قدرات الفرق المتخصصة، والأدوات والإمدادات على المستويات عبر الوطنية. الترابط بين هياكل إدارة الأزمات الاستراتيجية، وعمليات الاتصال المنسقة للأزمات. يمكن للتعاون في هذه المجالات أن يعزز الاستجابات ويحقق وفورات في التكاليف.

## المحاضرة الثالثة عشر: المستويات الثلاثة لإدارة الأزمة الدولية.

تسيطر حالة الأزمة متى وصل النزاع الدولي إلى مستوى عالٍ من العدائية يبدو معه لصنّاع القرار أن الحرب هي على وشك الوقوع أو أن احتمال حصولها أصبح حتمياً. فالنزاعات غالباً ما تمرّ بمرحلة الأزمة قبل أن تندلع الحرب، وعلى أية حال فإن إدارة الأزمات هي ليست وسيلة جديدة في العلاقات الدولية، بل كانت في صميم آلية التوازن في أوروبا حيث نجحت الدبلوماسية المتعددة الجانب في الحفاظ على السلام قبل حروب نابليون وبعدها ولغاية اندلاع الحرب العالمية الأولى. أما الذي تغيّر بعد الحرب العالمية الثانية فهو:

- نظام التسلح وأخطره الأسلحة النووية.
- الأنظمة الاقتصادية: نظام اقتصادي ليبرالي، نظام اقتصادي اشتراكي، والعولمة الاقتصادية.

• الأنظمة السياسية، النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي، والعولمة السياسية. وكان في الماضي، ولغاية العام 1945، أي في القانون الدولي التقليدي، مقبولاً استعمال أقوى الأسلحة فتكاً وتدميرًا، كوسيلة أخيرة ممكن اللجوء إليها للدفاع عن حق دولة ما أو تعزيزاً لمصالحها.

أما في العصر النووي، وهو عصرنا هذا، فإن اللجوء إلى استعمال الأسلحة النووية وخصوصاً بين الدول الكبرى التي تملك تلك الأسلحة، أصبح ضرباً من الجنون لأن الدولة البائدة بالضربة والدولة المستهدفة والمستعدة للردّ كلتاهما معرضتان للفتنة.

ومع أن الولايات المتحدة قد هدّدت العام 2003، أكثر من مرة، وعلى لسان مسؤوليها الأمنيين ونائب الرئيس بوش (ديك شيني) باحتمال استعمال الأسلحة النووية التكتيكية المحصورة ضد كوريا الشمالية وإيران، فإن هذا الاحتمال يبقى ضمن الاحتمالات الأميركية المطروحة لمحاربة الإرهاب.

وكانت إسرائيل في تشرين الأول من العام 1973، وببداية الأيام الأولى للهجوم السوري والمصري لاسترداد الجولان وسيناء المحتلتين من إسرائيل منذ العام 1967، والتي كانت فيه دفعة الحرب مائلة لصالح العرب، قد هدّدت باستخدام الأسلحة النووية ضد كل من سوريا ومصر.

أما الواضح من هذا فهو أن إمكان استخدام أسلحة نووية من دول تملكه (دولة نووية) ضد دول لا تملكه (دولة غير نووية) هي أكبر من حالة استعمال دولة نووية ضد دولة نووية أخرى، لأنه في الحالة الأولى سيُسجّل البقاء، وبكل الاعتبارات، للدولة النووية مع إمكان تأثرها من قريب أو بعيد بتلك الضربة وخصوصاً إذا كانت الدولة المستهدفة قريبة من حدودها، بينما في الحالة الثانية، الدولتان معرضتان للفتنة.

أما المستويات الثلاثة لإدارة الأزمات فهي:

1. الأساس الإستراتيجي

2. التخطيط للطوارئ

3. نطاق العمليات.

1. الأساس الإستراتيجي:

إن نجاح إدارة الأزمات يعني بوضوح تطبيق سياسة متوسطة أو طويلة الأمد تمنع بموجبه نشوء الأزمات أو امتدادها أو تلافي تلك الأزمات قبل تفاقمها. وتتطلب إدارة الأزمات المعاصرة ملاحظة دقيقة ودائمة للسياسة الدولية وللتسلح والسياسات الاقتصادية والاجتماعية.

كما أن تحليل أهداف السياسات الداخلية للدول يجب أن تُقيم في ضوء التغيرات الحاصلة ضمنها. وإن الوصول إلى المعلومات ليس وحسب هو عمل مخابرات وتجسس، بل ممكن الوصول إليها عبر التحليل الصحيح للمواد المنشورة، والمتيسرة للجميع في الصحف والمجلات والإنترنت أو المرئية والمسموعة عبر الإذاعات والمقابلات التلفزيونية وغيرها. من هنا فإن التعرف المسبق بواقع الأزمات ممكن أن يسمح بمنع حصول تلك الأزمات، أو على الأقل يساعد بأن تكون أثارها أقل كارثية. وهذا الشكل هو ما يطلق عليه الأساس الإستراتيجي وهو مهم جداً لإدارة الأزمات.

إن الخيار الإستراتيجي يجب أن يكون طويل الأمد بحيث تحدّد التقنيات المطلوبة وتتقارب القطاعات المفروض عملها مع بعض، في أثناء إدارة الأزمة. وإن وضع الخطط المسبقة والشاملة، والمساهمة القصوى من جميع القطاعات تضمن تحقيق الأهداف المرجوة وهي بالتالي أهداف سياسية، لأن الأولويات السياسية سوف تحدد وتحكم أي عمل عسكري يتخذ في أثناء الأزمة. ومع أن هذا المفهوم ممكن ألا يكون مقبولاً لدى العسكريين الذين يشعرون بأن الاعتبارات العسكرية يجب أن تسود في حالة الأزمة.

## 2. التخطيط للطوارئ:

هي مرحلة رسم السيناريوهات ووضع الخطط وحشد القوى لمواجهة الأزمة والتصدي لها.

في البداية، يتم وضع مختلف الأطراف والقوى التي تم حشدها من قبل صانعي الأزمة، وتحديد بؤر التوتر وأماكن الصراع، ومناطق الغليان بصفتها جميعاً "مناطق ساخنة". ومن خلال هذه الرؤية العلمية الشاملة المحيطة بعملية الأزمة وبالأطراف المتعددة المرتبطة بالأزمة يتم رسم خريطة التحرك على النحو التالي:

- تحديد الأماكن الأكثر أمناً والمحصنة تماماً لاتخاذها كمناطق ارتكاز وقواعد للانطلاق.
- تحديد الأماكن الآمنة لتكون سياجات أمن للقواعد الخاصة بالانطلاق، فضلاً عن حاجز امتصاص للصدمات إذا ما تدهور الموقف فضلاً عن مناطق إنذار ومناطق تهدئة للضغوط.
- تحديد أسباب الأزمة المتصلة بالنظام، أي رموز النظام أو رموز القيادة في الكيان الإداري الذي يمكن التضحية به وإعداده لهذه التضحية، والتمهيد لدخول رمز جديد له شعبية، ترتاح إليه، قوى صنع الأزمة.
- تحديد خطة امتصاص الأزمة الحالية عن طريق الاستجابة لبعض المطالب والتوافق مرحلياً مع قوى صنع الأزمة من خلال المراحل التالية:

1. مرحلة الاعتراف بالأزمة.
2. مرحلة التوافق والاستجابة المرحلية لمطالب الأزمة.
3. مرحلة التحقيق والتثبت من أسباب الأزمة.
4. مرحلة تشكيل لجان للمناقشة والاشتراك في حل الأزمة.
5. مرحلة المشاركة في الحل المقترح ونقل عبء حل الأزمة للقوى الصانعة لها.
6. مرحلة ركوب الأزمة والانحراف بها وحماية الكيان الإداري من تأثير الأزمة والاحتفاظ بحيويته وأدائه.
7. توزيع الأدوار على قوى مقاومة الأزمة وبصفة خاصة على أعضاء فريق المهام الذي تم تكليفه بمهمة التدخل المباشر لمعالجة الأزمة.
8. التأكد من استيعاب كل فرد للخطة العامة الموضوعية، وكذلك من التتابع الزمني للمهام وفقاً للسيناريو الموضوع لمعالجة كل من إفرازات الأزمة والقوى الصانعة لها، من أجل السيطرة على مسرح الأزمة بشكل فعال.
9. حشد كل ما تحتاجه عملية التعامل مع الأزمة وتزويد فريق المهام احتياجاته من الأدوات والمعدات التي يتطلبها ويحتاجها الموقف.
10. تحديد "ساعة الصفر" أو التوقيت المحدد لبدء العملية وتنفيذ المهمة المحددة بشكل فعال وحاسم، على أن تتم متابعة ما يحدث أولاً بأول، والوقوف على رد فعل الأطراف الأخرى.<sup>54</sup>

### 3. نطاق العمليات:

إن نجاح إدارة الأزمة تعتمد على:

- **الوقت** - لذلك يقول (تشارلز هيرمان) أن الأزمات تتألف من ثلاث مكونات هي: المفاجأة، التهديد الخطير للقيم المهمة، والوقت القصير المتاح لاتخاذ القرار،<sup>55</sup> وعلى الآلية الإدارية، وعلى العمليات. فإن الانخراط السريع أو ما يطلق عليه بالتدخل لمعالجة الأزمة، واتخاذ القرارات السريعة لصنّاع القرار، وهو فريق عمل متجانس يعرف بعضه البعض الآخر، ويعمل بسرعة قصوى وبفاعلية أكبر من الحالات العادية والروتينية. وكان فريق المهمات الأميركي لإدارة الأزمة الكويتية يتألف من 17 شخصاً.

### • أين الفعل؟

ومن خلال المعرفة والإحاطة الشاملة والكاملة "بالسيناريوهات البديلة"، والسيناريو المعتمد والمجاز للتدخل في الأزمة، وإسناد المهام وتوزيع الأدوار على فريق المهام ويكون مدير إدارة الأزمات قد حدّد كل شيء ووضع لكل عنصر الاحتمالات وفقاً لاتجاهات محددة.

<sup>54</sup> هيثم أبو السعود، المجتمع وإدارة الأزمات، ضمن معلومات دولية، العدد 57، صيف 1998، ص. 25-26

<sup>55</sup> ديفيد جارنم، دراسات في النزاعات الدولية وإدارة الأزمة، أبو ظبي، 2001، ص. 5

وتتم معالجة الأزمة على أنها مجموعة مهام: أساسية وثنائية وتكميلية. أين الفعل فالمهام الأساسية تقوم على الصدام والذعر والمواجهة السريعة والعنيفة والامتصاص والاستيعاب والاستنزاف. في حين أن المهام الثانوية تقوم على عمليات تهيئة المسارات، وإعداد مسرح الأزمة، وتقديم الدعم والتأييد لفريق المهام الخاصة لمعالجة الأزمة بشكل علني مؤثر أو بشكل سري وفقاً لما تقتضيه وتحتاجه الحالة.

- أما المهام التجميلية فهي تقوم على إزالة الآثار والانطباعات السيئة التي تركها فريق المهام "الخاص بمعالجة الأزمة" في مسرح الأزمة، وتحسين هذه الانطباعات وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل الأزمة.<sup>56</sup>

### 3. إدارة الأزمات والإدارة بالأزمات

الإدارة بالأزمات هي فعل يهدف إلى توقف نشاط من الأنشطة أو انقطاعه، أو زعزعة استقرار وضع من الأوضاع بحيث يؤدي إلى إحداث تغيير في هذا النشاط أو (الوضع لصالح مدبره).<sup>57</sup> ومن الأمثلة على ذلك، تفتعل (بدلاً من تخلق) دولة أحياناً مشكلة ما على الحدود مع إحدى جاراتها لإحداث أزمة تهدف من ورائها إلى ترسيم الحدود أو الحصول على مكاسب معينة على المستوى السياسي. والواقع أن الإدارة بالأزمات يقابله أسلوب آخر من قبل الطرف المقابل وهو إدارة الأزمات. إذ أن هذا الموقف المتأزم الذي أوجده (خلقه) الطرف الأول يستدعي قيام الخصم بتكثيف جميع إمكاناته، وتسخير كامل قواه للخروج من هذه الأزمة بمكاسب أو بأقل الخسائر. والواقع أن النتائج ليست دائماً مرضية لمن خلق الأزمة. فقد يصاب بخيبة أمل وعض أصابع الندم ويتمنى لو لم يخلق مثل هذه الأزمة التي جلبت عليه الخسارة. إذًا، الإدارة بالأزمات يقابلها إدارة الأزمات، وقد تتجح الأولى وتخفق الثانية، وقد يحدث العكس بل وقد يخسر الطرفان وأحياناً قد يكسب الجميع.

وتعتبر الأزمة في المرتبة الرابعة من الأطوار المتتالية لتطور النزاع.

- فالطور الأول يكون بشكل (حالة، موقف) يعبر عنه بشكل تنازعي.
- أما الطور الثاني فقد يطرح رد فعل الأطراف على ادعاءات معلنة وتظهر في شكل نزاع سياسي أو قانوني.
- أما الطور الثالث فهو انجرار الأطراف إلى تعقيد للعلاقات المباشرة وغير المباشرة بحيث ينشأ شكل من النزاع طابعه سياسي إعلامي دعائي، ولكن يصبح الكلام يدور عن قابلية هذا النزاع لتهديد حفظ السلم والأمن الدوليين.
- أما الطور الرابع فهو أزمة سياسية دولية من شأن استمرارها أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين، وتستخدم الأطراف المتنازعة كل ما تملك من وسائل أيديولوجية واقتصادية وسياسية.

<sup>56</sup> المرجع السابق، ص. 26

<sup>57</sup> فهد الشعلان، إدارة الأزمات، الرياض، 1999، ص. 18 - 19.

- أما الطور الخامس فهو انتقال أحد الأطراف إلى الاستعمال الفعلي للقوة العسكرية بأهداف تظاهرية أو بنطاق محدود، منها حشد للقوات المسلحة أو تهديد باستعمال القوة.
- أما الطور السادس فهو النزاع المسلح، وهو لجوء أحد الأطراف إلى استخدام القوة<sup>58</sup>. وهناك عوامل تؤثر في عملية صنع القرار والتي تؤدي إلى الأزمات وهي تشمل:

### 1. التفكير الجماعي "بعيداً" عن مصالح الآخرين وآرائهم:

التفكير الجماعي يعبر عنه بإدارة بوش الحالية والتي أجمعت على غزو العراق من دون الأخذ بالاعتبار آراء الدول (وخاصة روسيا، فرنسا، ألمانيا، والصين التي كانت معارضة للحرب) والأمم المتحدة وحتى الرأي العام الأميركي.

### 2. سوء الإدراك:

أما سوء الإدراك فيعتبر عنه في الأزمة الكوبية العام 1962، من جهة الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي على السواء. فالولايات المتحدة قللت من احتمال تحرك القوات السوفياتية، أو حتى أثارت رد فعل عسكرية سوفياتية بعد أن استخدمت القوة العسكرية ضد كوبا في نيسان/ابريل 1961 (عملية خليج الخنازير لإسقاط نظام كاسترو)، أو عند نصبها صواريخ نووية في تركيا. واعتقد السوفيات من جهتهم أنهم يستطيعون نصب صواريخ نووية في كوبا سرّاً، وأن الولايات المتحدة سوف تتقبل الأمر عندما يتم اكتشافها وتصبح كأمر واقع.

### 3. الميل إلى المجازفة:

أما الميل إلى المجازفة فيتمثل بغزو صدام حسين للكويت العام 1990 من أجل مضاعفة احتياطي العراق من النفط من 10 إلى 20% من الاحتياطي العالمي، ولتحسين وضع العراق الجيوسراتيجي في رأس الخليج العربي<sup>59</sup>، بالإضافة إلى مجازفات هتلر والتي أدت إلى الحرب العالمية الثانية.

<sup>58</sup> كمال حمّاد، النزاعات الدولية، بيروت، 1998، ص. 39 – 41.

<sup>59</sup> ديفيد جارنم، دراسات في النزاعات الدولية وإدارة الأزمة، مرجع سبق ذكره، ص. 22.

## المحاضرة الرابعة عشر: نماذج لإدارة الأزمات

على الرغم من التحديات الجديدة مثل تغير المناخ والرقمنة ، مرت المنظمات العالمية والإقليمية مؤخرًا بأوقات مضطربة بسبب نقص الدعم من العديد من الدول الأعضاء. بعد أزمة التعددية هذه، يبدو أن جائحة COVID-19 يشكك الآن في القيمة المضافة للمنظمات الدولية لمعالجة قضايا الحوكمة العالمية بشكل أكثر تحديدًا. هذا التحدي المزدوج الذي تواجهه العديد من المنظمات وتقرن طرقها في إدارة الأزمة من خلال النظر في سياقها المؤسسي والسياسي وهيكلها الإداري وسلوكها خلال الوباء حتى يونيو 2020. وبشكل أكثر تحديدًا، الاختلاف وردود مجزأة من منظمة الصحة العالمية والاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي / البنك الدولي. بهدف فهم المشاكل القديمة والجديدة التي تحاول هذه المنظمات الدولية حلها، ومعرفة مستوى الاستقلالية تجاه الدول الأعضاء أمر بالغ الأهمية لفهم سياسات إدارة الأزمات.

صرح الرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون: أننا في لحظة الحقيقة، في إشارة إلى الافتقار إلى التضامن الأوروبي ومستقبل العولمة من جهة أخرى ادعى وزير الخارجية الأمريكي الأسبق هنري كيسنجر (2020) أن "جائحة كورونا سيغير النظام العالمي إلى الأبد". في الواقع، إن كوفيد-19 ليس فقط صراع الدول لإدارة أزمة حادة، بما في ذلك الصراع على أفضل طريقة للاستجابة لها محليًا. إنه أيضًا اختبار ضغط آخر للعلاقات بين الدول، فضلًا عن النظام متعدد الأطراف، وخاصة المنظمات الدولية الإقليمية والعالمية، التي تواجه حاليًا تحديًا مزدوجًا. من ناحية أخرى، تم انتقادهم إلى حد كبير على مدى عدة سنوات لعدم تمثيلهم لتوازن القوى الفعلي (مع ظهور عمالقة جدد مثل الصين والهند، وقارات مثل إفريقيا وأمريكا الجنوبية) أو حتى اعتبارهم "عفا عليها الزمن" أو "عفا عليها الزمن". هذا النقص في الدعم من قبل العديد من الدول الأعضاء في المنظمات الدولية (MS) قد أضر بشرعيتها وقدرتها على العمل من أجل مواجهة التحديات العالمية مثل تغير المناخ أو الرقمنة أو مكافحة الفقر. كان هذا واضحًا بشكل خاص في حالات الأزمات (مثل الحرب في سوريا) حيث لم تتمكن المنظمات الدولية من لعب دور حاسم.

من ناحية أخرى، تتطلب أزمة COVID-19 استجابة عالمية. على هذا النحو، يبدو أن الوباء يعمق مسألة ما إذا كانت المنظمات الدولية مناسبة للوظيفة، أي معالجة قضايا الحوكمة العالمية بطريقة منسقة. بعبارة أخرى، يبدو أن مشكلة زمنية جديدة مثل COVID-19 قد ظهرت على رأس المشكلات الهيكلية القديمة.<sup>60</sup>

**لذا فإن السؤال هو: كيف كان رد فعل هذه المنظمات الدولية؟ هل تمكنوا من مواجهة**

**تحديات هذا الوباء وتحويله إلى فرصة لتعزيز موقفهم وربما التعددية؟**

تحلل هذه المحاضرة الطرق التي تعاملت بها المنظمات الدولية مع هذا التحدي المزدوج وكيف تمكنت من إدارة الأزمة حتى يونيو 2020 من خلال النظر في سياقها المؤسسي والسياسي وهيكلها الإداري وسلوكها خلال أزمة COVID-19. نهدف إلى شرح استجاباتهم، على الصعيدين العالمي والإقليمي، مع دراسة تلك المنظمات الدولية البارزة التي تحتل الصدارة

<sup>60</sup> Dekker B, van der Meer S, Okano-Heijmans M (2019) *The Multilateral System under Stress: Charting Europe's Path Forward*. The Hague: Clingendael.

في معالجة الأزمة الصحية و / أو التأثير المالي والاقتصادي، بالنظر إلى نطاقها وظهورها. خاصةً "الاستقلالية البيروقراطية" الخاصة بالمنظمات الدولية، والتي تتكون من "استقلالية الإرادة"، مما يعني القدرة على تطوير التفضيلات المستقلة، والاستقلالية العمل"، أي القدرة على ترجمة هذه التفضيلات إلى أفعال، حيث تلعب الكفاءات الرسمية والوصول إلى الموارد المالية دورًا مهمًا.<sup>61</sup>

كان المتوقع أن المنظمات الدولية أن تكون في طليعة معالجة الوباء وعواقبه الاقتصادية والمالية. سنراجع: أولاً، منظمة الصحة العالمية (WHO)؛ ثانياً، سياسة إدارة الأزمات في الاتحاد الأوروبي (EU) كأبرز منظمة إقليمية؛ وثالثاً، صندوق النقد الدولي (IMF) ومجموعة البنك الدولي (WBG)، اللذان يتعاملان بقوة مع الأثر المالي لفيروس كوفيد-19. تختلف هذه المنظمات الدولية من حيث استقلالية الإرادة واستقلالية العمل. وبسبب الطبيعة الحديثة جدًا لهذا الموضوع، على عدد كبير من المصادر الأولية. لكن تبين أن عملية صنع السياسات الفعالة من قبل المنظمات الدولية تعتمد على استقلاليتها البيروقراطية. علاوة على ذلك، تشير الدروس المستفادة من البحث حول إدارة الصراع والأزمات إلى أن الاستقلالية البيروقراطية يمكن أن تكون عنصرًا حاسمًا للإدارة الفعالة للأزمات والاستجابات السريعة من قبل المنظمات الدولية لأنها تتيح أساليب إدارة أكثر مرونة ورشاقة والارتجال البناء، والتي غالبًا ما تكون أكثر أهمية من وجود خطط جاهزة للطوارئ.

#### دور منظمة الصحة العالمية في إدارة أزمة كورونا:

تأسست في أعقاب الحرب العالمية الثانية كوكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة (UN) للقضاء على الأمراض المعدية، وقد أصبحت منظمة الصحة العالمية تشارك بشكل متزايد في احتواء الأزمات الصحية العالمية في العقود الأخيرة من خلال جمع ونشر المعلومات وتنسيق الجهود العالمية من أجل مكافحة الأزمات، بما في ذلك توريد المعدات الطبية. وأقوى أداة لها في هذا الصدد هي إعلان "طوارئ الصحة العامة ذات الاهتمام الدولي"، والتي تشير إلى حدث غير عادي يشكل خطرًا على الصحة العامة للدول الأخرى ويتطلب استجابة دولية منسقة. في 30 يناير 2020، أعلنت منظمة الصحة العالمية ذلك فيما يتعلق بـ COVID-19. كانت هذه هي المرة السادسة التي تتخذ فيها مثل هذا الإجراء، بعد أزمات أنفلونزا الخنازير في عام 2009، وشلل الأطفال في عام 2014، وإيبولا في عام 2014 ومرة أخرى في عام 2019، وفيروس زيكا في عام 2016.

فيما يتعلق بالسياق المؤسسي، أعاققت استجابة منظمة الصحة العالمية القيود المالية التي واجهتها المنظمة تقليدياً، مما يشير إلى عائق مهم أمام استقلالها الذاتي. الميزانية الإجمالية الممنوحة لمنظمة الصحة العالمية محدودة نوعًا ما: حوالي 2.4 مليار دولار أمريكي سنويًا. بالإضافة إلى ذلك، فإن المنظمة مقيدة في نفقاتها لأن خمس الميزانية السنوية بالكاد تتكون من رسوم العضوية التي يمكن أن تنفقها وفقًا لتقديرها الخاص. يتكون باقي الميزانية من مساهمات طوعية من الدول والمنظمات (الخيرية) المخصصة لمشاريع محددة. مثل هذه الشكوك المالية

<sup>61</sup> Ege J, Bauer MW How financial resources affect the autonomy of international public administrations. *Global Policy* 8(Suppl. 5(2017)): 75–84.

وانعدام الأمن لها آثار سلبية شديدة على إدارة الموارد البشرية وقدرات حل المشكلات، وهو ما يفسر عدم وجود مجال كبير لمنظمة الصحة العالمية للاستجابة للأزمات الصحية غير المتوقعة مثل COVID-19. في محاولة لاحتواء الوباء، لجأت إلى مبادرات مخصصة لجمع الموارد المطلوبة. في أوائل فبراير، ذكرت منظمة الصحة العالمية أن هناك حاجة إلى ما لا يقل عن 675 مليون دولار أمريكي لتمويل إجراءاتها لاحتواء انتشار COVID-19 حتى أبريل (منظمة الصحة العالمية، 2020 ب). ومع ذلك، تم جمع الأموال اللازمة بعد شهرين فقط، عندما كان COVID-19 قد أثر بشكل خطير على معظم الدول الغربية. بالإضافة إلى ذلك، تم إطلاق صندوق استجابة التضامن في 13 مارس لجذب المساهمات من الأفراد والجهات الفاعلة الخاصة، وتمكن من جمع أكثر من 200 مليون دولار أمريكي. من الواضح أن نقاط الضعف المالية لمنظمة الصحة العالمية حددت من قدرتها على معالجة أزمة COVID-19 بسرعة وفعالية. أدى قرار الحكومة الأمريكية في أبريل - أكبر مانح تقليديًا، تليها مؤسسة جيتس بتعليق مساهماتها إلى تفاقم وضعها المالي غير المستقر.

ساهم هيكل حوكمة منظمة الصحة العالمية أيضًا في تحديات التعامل مع أزمة COVID-19. تتميز المنظمة بهيكل معقد ولا مركزي. بالإضافة إلى مقرها الرئيسي في جنيف، تتكون منظمة الصحة العالمية من 149 مكتبًا ميدانيًا يتم تنسيقها من قبل ستة مقر إقليمية. تتمتع هذه المكاتب الإقليمية بدرجة عالية من الاستقلالية، مما يعيق صنع القرار المركزي والنهج المنسق. بالإضافة إلى ذلك، فإن فعالية منظمة الصحة العالمية ضد الوباء تعتمد إلى حد كبير على تعاون مرض التصلب العصبي المتعدد. وفقًا للوائح الصحية الدولية، يجب على منظمة الصحة العالمية للتصلب المتعدد "منع انتشار المرض الدولي والحماية منه ومكافحته وتوفير استجابة صحية عامة للانتشار الدولي للمرض" خلال حالة طوارئ صحية عامة تثير قلقًا دوليًا، يُتوقع من البلدان تقديم تقرير في الوقت المناسب إلى منظمة الصحة العالمية واتباع إرشاداتها. وبالتالي، تفنقر منظمة الصحة العالمية إلى التماسك الإداري، وتعاني من جيوب الحكم الذاتي اللامركزية، فضلًا عن التمايز الإداري، لأنها تعتمد إلى حد كبير على التمويلات الخاصة بها فيما يتعلق بجمع المعلومات ومعالجتها. يؤثر كلا العاملين سلبيًا على استقلالية الإرادة لمنظمة الصحة العالمية بالإضافة إلى ذلك، على عكس بعض المنظمات الدولية الأخرى، ليس لدى منظمة الصحة العالمية القدرة على معاقبة أو فرض قراراتها على أعضائها، مما يقوض استقلاليتها في العمل. أصبح هذا أكثر وضوحًا خلال أزمة COVID-19. تجاهلت عدة دول - مثل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة - إرشادات منظمة الصحة العالمية، في حين أن الصين، البلد الأصلي للوباء، كانت مترددة في السماح لمحقيقي منظمة الصحة العالمية بالدخول إلى أراضيها لتقييم خطورة الوضع وضمان جمع المعلومات الدقيقة. على الرغم من قيودها المالية والتنظيمية، يمكن لقيادة منظمة الصحة العالمية تعزيز استقلاليتها في الإرادة. في الماضي نجح المدير العام لمنظمة الصحة العالمية في دفع المنظمة للارتقاء فوق هذه القيود والتأكد من استمرار نظامها الأساسي على سبيل المثال، خلال نقشي مرض السارس من 2002 إلى 2003، تمكنت المديرية العامة لمنظمة الصحة العالمية جرو

برونتلاند<sup>62</sup> من الضغط على الصين للكشف عن المعلومات وفرض حظر على السفر إلى المناطق المتضررة. لكن في حالة أزمة فيروس كورونا، أظهرت تصرفات قيادة منظمة الصحة العالمية - على وجه الخصوص، المدير العام تيدروس أدهانوم - صورة مختلطة. بذلت منظمة الصحة العالمية العديد من الجهود لزيادة الوعي العالمي بخطورة COVID-19. بعد تلقي معلومات من الحكومة الصينية في نهاية عام 2019 حول "الالتهاب الرئوي لسبب غير معروف"، أنشأت منظمة الصحة العالمية فريق دعم إدارة الحوادث وأبلغت جميع مرضى التصلب العصبي المتعدد في بداية يناير 2020. على الرغم من انتقاد منظمة الصحة العالمية لعدم اتخاذ إجراءات عاجلة، كان إعلان حالة الطوارئ الصحية الدولية سريعاً نسبياً في 30 كانون الثاني (يناير) 2020. وعلى هذا النحو، يبدو أنها تسعى إلى تحقيق توازن بين عدم التصرف مبكراً - كما في حالة إنفلونزا الخنازير في عام 2009 - ولا تتخلف عن الأحداث - كما هو الحال مع تفشي فيروس إيبولا في عام 2014. في تلك اللحظة، كان عدد الحالات المؤكدة خارج الصين أقل من 100 ولم تُعرف أي حالة وفاة بسبب الفيروس باستثناء الصين. في 13 مارس، أعلنت منظمة الصحة العالمية أن كوفيد-19 جائحة ودعت الحكومات في جميع أنحاء العالم إلى اتخاذ "إجراءات عاجلة وحازمة"

ساهم هيكل حوكمة منظمة الصحة العالمية أيضاً في تحديات التعامل مع أزمة COVID-19. تتميز المنظمة بهيكل معقد ولا مركزي، بالإضافة إلى مقرها الرئيسي في جنيف، تتكون منظمة الصحة العالمية من 149 مكتباً ميدانياً يتم تنسيقها من قبل ستة مقر إقليمية. تتمتع هذه المكاتب الإقليمية بدرجة عالية من الاستقلالية، مما يعيق صنع القرار المركزي والنهج المنسق. بالإضافة إلى ذلك، فإن فعالية منظمة الصحة العالمية ضد الوباء تعتمد إلى حد كبير على تعاون مرض التصلب العصبي المتعدد. وفقاً للوائح الصحية الدولية، يجب على منظمة الصحة العالمية للتصلب المتعدد "منع انتشار المرض الدولي والحماية منه ومكافحته وتوفير استجابة صحية عامة للانتشار الدولي للمرض" خلال حالة طوارئ صحية عامة تثير قلقاً دولياً، يُتوقع من البلدان تقديم تقرير في الوقت المناسب إلى منظمة الصحة العالمية واتباع إرشاداتها. وبالتالي، تفتقر منظمة الصحة العالمية إلى التماسك الإداري، وتعاني من جيوب الحكم الذاتي اللامركزية، فضلاً عن التمايز الإداري، لأنها تعتمد إلى حد كبير على الخاصة بها فيما يتعلق بجمع المعلومات ومعالجتها. يؤثر كلا العاملين سلباً على استقلالية الإرادة لمنظمة الصحة العالمية. بالإضافة إلى ذلك، على عكس بعض المنظمات الدولية الأخرى، ليس لدى منظمة الصحة العالمية القدرة على معاقبة أو فرض قراراتها على أعضائها، مما يقوض استقلاليتها في العمل. أصبح هذا أكثر وضوحاً خلال أزمة COVID-19. تجاهلت عدة دول - مثل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة - إرشادات منظمة الصحة العالمية، في حين أن الصين، البلد الأصلي للوباء، كانت مترددة في السماح لمحقيقي منظمة الصحة العالمية بالدخول إلى أراضيها لتقييم خطورة الوضع وضمان جمع المعلومات الدقيقة.

<sup>62</sup> Nebehay S, Kelland K (2020) WHO weighs science and politics in global virus emergency decision. *Reuters*, 28 January. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-china-health-who-emergency/who-weighs-science-and-politics-in-global-virus-emergency-decision-idUSKBN1ZR2KS>

## دور الاتحاد الأوروبي في أزمة كورونا

إن إدارة الأزمات والأزمات هي في صميم ما يدور حوله الاتحاد الأوروبي؛ حتى أن البعض يزعم أنها تشكل سبب وجوده لأن الدول الأوروبية غالبًا ما تكون غير قادرة على التعامل مع تحديات سياسات القرن الحادي والعشرين (مثل العولمة الاقتصادية والهجرة وتغير المناخ)، ناهيك عن القدرة على أن تكون لاعبًا عالميًا بمفردها.<sup>63</sup>

على الرغم من حقيقة أن إدارة الأزمات كانت جزءًا من الحمض النووي للتكامل الأوروبي، فقد أصابت الأمثلة الأخيرة للاتحاد الأوروبي بشدة نسبيًا. فيما يسمى بعصر الأزمة، تعرض «مشروع التكامل الرائد في التسعينيات» - اليورو وشنغن - لضغوط شديدة بسبب الأزمات المالية وأزمة الهجرة، في حين أن أشكال «التكامل المتميز والتفكك»، ولا سيما خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، زاد من الضغط على الاتحاد الأوروبي. بالإضافة إلى ذلك، أصبحت سياساتها وإدارة الأزمات أكثر تسييسًا، وازداد الاستقطاب داخل الدول الأعضاء وفيما بينها حول وتيرة ونطاق عملية التكامل. على وجه الخصوص، بدا أن العديد من الانقسامات (بين الشمال والجنوب خلال أزمة اليورو، وبين الشرق والغرب أثناء أزمة الهجرة) تهدد التماسك الداخلي، جنبًا إلى جنب مع صعود «المنافس النظامي» للصين وتراجع الولايات المتحدة. كأهم شريك دولي للاتحاد الأوروبي في ظل إدارة ترامب.

الصحة ليست مجالًا لسياسة الاتحاد الأوروبي، بالمعنى الدقيق للكلمة، باستثناء تنسيقها بين مرض التصلب العصبي المتعدد. إنه جزء مما يسمى بالاختصاصات الداعمة، حيث يمكن للاتحاد الأوروبي «تنفيذ إجراءات لدعم أو تنسيق أو استكمال إجراءات. هذا الافتقار إلى استقلالية الإرادة بالإضافة إلى العمل يعني أساسًا أن الدول الأعضاء هي المسؤولة، وأن الاتحاد الأوروبي يعتمد على إرادة الدول الأعضاء في التنسيق. ونتيجة لذلك، فإن ميزانية الصحة في الاتحاد الأوروبي محدودة للغاية. في الأوقات التي لا توجد بها أزمات، يمكن للاتحاد الأوروبي أن يتحرك ببطء ولكن بثبات إلى الأمام في هذه المجالات نظرًا لخبرته في التعامل مع التفضيلات والمصالح المتباينة من الدول الأعضاء. كما أظهرت بوضوح أزمة اليورو وأزمة الهجرة. في الوقت نفسه، عندما تحدث أزمة مفاجئة، فإن الاتحاد الأوروبي مع ذلك يخضع للمساءلة - "أين أوروبا؟" - من قبل وسائل الإعلام والرأي العام.

جزء آخر من الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي بشأن التهديدات الخطيرة عبر الحدود للصحة هو نظام الإنذار المبكر والاستجابة (EWRS)، وهو عبارة عن منصة على شبكة الإنترنت تربط المركز الأوروبي لمكافحة الأمراض والوقاية منها بالمفوضية الأوروبية وسلطات الصحة العامة في دول الاتحاد الأوروبي والدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. دول المنطقة الاقتصادية الأوروبية (EEA) مثل أيسلندا وليختنشتاين والنرويج. ومع ذلك، لا يوجد دليل لتقييم ما إذا كان هذا النظام قد نجح بالفعل أو لعب دورًا مهمًا. الأمر نفسه ينطبق على الهيئة السياسية التي تنسق القضايا الصحية على مستوى الاتحاد الأوروبي -

<sup>63</sup> De Burca G, Europe's raison d'être. In: Kochenov D and Amttenbrink F (eds) *The European Union's Shaping of the International Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013pp. 21-37.

مجلس التوظيف والسياسة الاجتماعية والصحة وشؤون المستهلك (ESPCO) - حيث يلتقي وزراء الصحة من مختلف الدول الأعضاء مع المفوضة المسؤولة عن الصحة، ستيليا كيرياكيدس.. اجتمعوا خمس مرات في النصف الأول من عام 2020، منها ثلاث مرات عن طريق مؤتمرات الفيديو (المجلس الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي، الأهم من ذلك هو المجلس الأوروبي، حيث يلتقي رؤساء الدول والحكومات برئاسة رئيسه تشارلز ميشيل. منذ ظهور COVID-19، عقدوا ثلاث اجتماعات تناولت بشكل شبه حصري إدارة الأزمة، على الرغم من عدم اتخاذ قرارات جوهرية.

داخل الهيئة التنفيذية للاتحاد الأوروبي، أنشأ الرئيس **فون دير لاين** "فريق الاستجابة لفيروس كورونا" مع المفوضين المعنيين. كما تستضيف مركز تنسيق الاستجابة للطوارئ (ERCC) الذي يدعم مرض التصلب العصبي المتعدد في مكافحة COVID-19. يعمل المركز كأمانة لآلية الحماية المدنية في الاتحاد الأوروبي، وهي أداة طوارئ لمساعدة البلدان، خارج الاتحاد الأوروبي أيضاً، في إدارة الكوارث الطبيعية، مثل الزلازل والفيضانات. في هذا المجال، اكتسبت المفوضية الأوروبية بالتأكد خبرة كمدير للأزمات. في 17 مارس 2020، شكلت المفوضية الأوروبية لجنة استشارية تتألف من سبعة علماء فيروسات وخبراء آخرين اجتمعوا سبع مرات "لصيغة إرشادات استجابة الاتحاد الأوروبي المستندة إلى العلم وتنسيق تدابير إدارة المخاطر". في 7 مايو، تم تعيين أحد أعضائها، بيتر بيوت، مستشاراً خاصاً لـ **von der Leyen** (المفوضية الأوروبية، 2020 ب).

على المستويات الأدنى داخل بيروقراطية الاتحاد الأوروبي، تم أيضاً اتخاذ العديد من المبادرات لإنشاء هيئات ومرافق مخصصة تتعامل مع أزمة COVID-19 وتأثيرها على مجالات السياسة المختلفة. من أجل "مناقشة الحاجة الملحة للسماح بالتدفق الحر للسلع مثل أقنعة الوجه والإمدادات الطبية والأغذية عبر الاتحاد الأوروبي"، على سبيل المثال، أنشأ **المفوض تيبيري بريتون** فريق عمل إنقاذ السوق الموحدة (SMET)، بينما من أجل اتخاذ تدابير فورية لتمويل الاحتياجات الطبية والصحية، تم إنشاء أداة دعم الطوارئ (ESI).

كان البنك المركزي الأوروبي (ECB) جهة فاعلة أخرى، وإن كانت مستقلة إلى حد ما، في هذا الوباء. بالنظر إلى مكانتها داخل منطقة اليورو، يمكنها أن تقرر من تلقاء نفسها وأن تظهر قيادتها، كما فعلت خلال الأزمة المالية. ولكن في البداية، لم تعط **كريستين لاغارد**، رئيسة البنك المركزي الأوروبي، انطباعاً بأنها تهتم كثيراً بالوضع الاقتصادي والمالي لإيطاليا المتضررة بشدة. بعد ردود الفعل الفاحشة، وفي وقت لاحق، الاعتذار عن منهجه "القليل جداً والمتأخر جداً"، كان لدى البنك المركزي الأوروبي لحظة جديدة "كل ما يتطلبه الأمر" وأعلن في 18 مارس عن حزمة تحفيز غير متوقعة بقيمة 750 مليار يورو، تسمى حالة الطوارئ الوبائية برنامج الشراء (PEPP).

وبالمثل، بعد تردد أولي، وقلل من أهمية الوضع في إيطاليا وانتقادات شديدة، أظهر الرئيس فون دير لاين استقلالية إرادة المفوضية الأوروبية في تصميمها على المقاومة. حاولت المفوضية الأوروبية حماية نجاحاتها الخاصة، ولكن حتى هناك، في الأزمة التي تنكشف، لم يكن لديها استقلالية كبيرة في العمل لأنها كانت تعتمد على دولتها العضوية، مثل إبقاء الحدود

مفتوحة في منطقة شنغن والسماح بالتدفق الحر للسلع، خاصةً المعدات الطبية في السوق الموحدة. لقد كان سريعًا في إعادة تخصيص التمويل (نحو MS والبحث العلمي) وتخفيف قواعد مساعدات الدولة، وبشكل غير مسبوق، سقف ميزانية ميثاق الاستقرار والنمو (SGP). وقد سمح ذلك بمعالجة عجز الميزانية وضخ الأموال بسرعة وبكثافة في قطاع الرعاية الصحية، فضلاً عن الاقتصاد الأوسع. فيما يتعلق بالمسائل الصحية عبر الحدود، فقد سهلت الشراء المشترك للمعدات الطبية، ولأول مرة، تم تخزينها في إطار "الإنقاذ".

ومع ذلك، في فبراير ومارس 2020، تم انتقاد الاتحاد الأوروبي لكونه غير مرئي، إن لم يكن غير ذي صلة، حيث اشتكت إيطاليا وإسبانيا من عدم التضامن. على النقيض من ذلك، تم تنظيم الدعم العرضي في النقل عبر الحدود لمرضى COVID-19 بشكل ثنائي، في حين تسببت "دبلوماسية القناع" الصينية في الإحراج وتقويض شرعية الاتحاد الأوروبي وسمعته داخل الاتحاد الأوروبي وخارجه. كان رد فعل العديد من مرضى التصلب العصبي المتعدد مع سياسات يغلب عليها الطابع الوطني، مع وصف استجابتهم بـ "التتويج". بدأت الأمور تتغير فقط بعد أن وافقت مجموعة اليورو - وزراء مالية منطقة اليورو - في 9 أبريل على إنشاء ما يسمى بشبكات الأمان للبلدان والشركات وأصحاب العمل بمبلغ إجمالي قدره 540 مليار يورو (المجلس الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي). على الرغم من التوترات الشديدة خاصة بين إيطاليا (التي تمثل الجنوب) وهولندا (التي تمثل الشمال)، أظهر الاتحاد الأوروبي قدرته على اتخاذ القرارات. من الواضح أنه سيكون أيضًا قادرًا على التنازل عن اقتراح المفوضية الأوروبية للإطار المالي متعدد السنوات (MFF)، ميزانية الاتحاد الأوروبي طويلة الأجل للفترة 2021-2027، جنبًا إلى جنب مع خطة التعافي، المسماة "الجيل التالي من الاتحاد الأوروبي"، بقيمة 750 مليار يورو. أطلق الزوجان القويان في الاتحاد الأوروبي - ألمانيا وفرنسا - الاختراق من خلال الإعلان في 18 مايو عن "مبادرة مشتركة للانتعاش الأوروبي". حتى الآن، لم تغير المفوضية الأوروبية بشكل كبير قواعد اللعبة أو حتى اقترحت القيام بذلك. تغيير المعاهدة، على سبيل المثال، سيكون ضروريًا لتقديم ما يسمى بسندات COVID-19. بدلاً من ذلك، يرغب المسؤول التنفيذي في الاتحاد الأوروبي على ما يبدو في الامتناع عن إصلاح الوضع المؤسسي الحالي لأنه سيزيد من تدهور علاقاته مع عدد من الدول الأعضاء - وهو مسعى محفوف بالمخاطر للغاية ولا يوجد وقت له وسط أزمة مستمرة. ومع ذلك، يبدو أن المفوضية الأوروبية حريصة على الاستفادة من COVID-19، مؤكدة أيضًا أن الوباء الحالي لا يقوض أجداتها الخضراء والرقمية. على العكس من ذلك، يُنظر إلى أزمة COVID-19 على أنها فرصة لتحقيق خطط الاتحاد الأوروبي الطموحة. علاوة على ذلك، فهي لا تريد الاستسلام فيما يتعلق بسيادة القانون ومشاكلها في المجر وبولندا، وبالتالي فهي تراقب عن كثب "استغلال" COVID-19 من قبل القوى الاستبدادية.

### المال وإدارة أزمة الكوفيد19

جمعت الحكومات والبنوك المركزية في جميع أنحاء العالم بشكل مشترك حوالي 9 تريليونات دولار أمريكي لتحقيق الاستقرار في اقتصاداتها المحلية. النبأ السيئ هو أن المبلغ الهائل من هذه الأموال يتركز بشكل كبير في الولايات المتحدة (2.8 تريليون دولار أمريكي)

وغيرها من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وكذلك بعض الأسواق الناشئة، على سبيل المثال، الهند (الولايات المتحدة 256 مليار دولار) والصين (850 مليار دولار أمريكي، أو 6٪ من الناتج المحلي الإجمالي). على سبيل المثال تبلغ الحوافز المالية الحالية من قبل الحكومات الأفريقية 0.8٪ فقط من الناتج المحلي الإجمالي، أي عُشر النسبة المئوية في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

الأسواق الناشئة والدول ذات الدخل المنخفض - عبر إفريقيا وأمريكا اللاتينية وجزء كبير من آسيا - معرضة لخطر كبير. مع وجود أنظمة صحية ضعيفة من البداية، إذ واجه الكثيرون التحدي الرهيب المتمثل في مكافحة الفيروس... بموارد أقل... هم معرضون بشكل خطير لصدمات الطلب والعرض المستمرة، والتصديق الشديد في الظروف المالية، وقد يواجه البعض عبء ديون لا يمكن تحمله.

تصرف كل من صندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي بسرعة. في مؤتمر صحفي مشترك عقده المدير العام لصندوق النقد الدولي ورئيس مجموعة البنك الدولي في 2 مارس 2020، أعربت كلتا المؤسستين عن مخاوفهما بشأن احتمالات الأزمة المزدوجة المتمثلة في الوباء والركود الحاد في البلدان المنخفضة والمتوسطة. - دول الدخل، مع إبراز الحاجة إلى تخفيف عبء الديون والدعم المالي الهائل كاستجابة سريعة ومرنة. وقد تم التأكيد على هذه الالتزامات في اجتماعات مجموعة السبع ومجموعة العشرين.

السؤال المهيمن هو ما إذا كان صندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي - بالإضافة إلى بنوك التنمية الإقليمية - ستكون قادرة على حشد الأموال الكافية للمساعدة في التخفيف من تأثير الأوبئة. أولاً، هناك حاجة لتغطية التكاليف المتزايدة للرعاية الصحية والتدابير الوقائية. ثانياً، هناك حاجة إلى حزم التحفيز للحفاظ على الوظائف وإعادة تنشيط الاقتصادات. في الاقتصادات الناشئة وحدها، من المحتمل أن تكون هناك حاجة إلى 2.5 تريليون دولار أمريكي (عند الحد الأدنى). ثالثاً، من المرجح أن ترتفع مستويات الديون بشكل كبير جداً في السنوات القادمة. مع وجود حيز مالي أقل، يمكن أن يؤدي ذلك إلى سلسلة من أزمات الديون السيادية الجديدة.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020852320984516>

## المحاضرة الخامسة عشر: النظريات الأميركية الجديدة في إدارة الأزمات في نظام القطب الأوحده

إن إشكالية النخبة الفكرية والسياسية الأميركية (أو ما يسمون بالمحافظين الجدد)، تكمن في مسألة ضبط النظام العالمي الجديد بعد انهيار الإتحاد السوفياتي والمنظومة الاشتراكية، وهذه النخبة انقسمت إلى فريقين:

• فريق توقع نهاية لأهم الأزمات الدولية ولا سيما لتلك التي تجرد في إطار الحرب الباردة.

• وفريق آخر سطع نجمه منذ الثلث الثاني من التسعينات وخصوصاً إثر تفاقم الأزمات في إفريقيا ويوغوسلافيا وآسيا الوسطى. إن المقالات التي صدرت بعد انهيار جدار برلين عام 1989 وبين بدايات أزمة الخليج منتصف 1990 كانت بمعظمها تنبئ العالم بحتمية انتقال المنافسة من الحقل السياسي – العسكري إلى الحقل الاقتصادي. ونذكر من هذا الفريق **فرنسيس فوكو ياما – وكتابه نهاية التاريخ** – والذي أقرّ بأن انتصار الليبرالية على الشيوعية يعني نهاية التاريخ – ويقصد بذلك نهاية الصراعات والتناقضات والدخول في عصر من المنافسة السلمية.

لهذا السبب توقع أنصار هذه النظرية بداية عصر جديد تسود فيه المنافسة الاقتصادية بين الدول. إلا أن أطروحة فوكو ياما تضمنت نظرة حذرة إلى بلدان الجنوب (العالم الثالث). فهذه المجتمعات لم تتمكن قط من تجاوز النزاعات التقليدية السابقة على الليبرالية (كالنزاعات القومية والدينية والإثنية) والتي تحمل معها الصراعات العدوانية والتي نبذتها الليبرالية. لهذا السبب لم يستنتج فوكو ياما أن انهيار الثنائية السوفياتية – الأميركية ستؤدي حتماً إلى توحيد العالم. بل إن نهاية الحرب الباردة ستؤدي إلى تقسيم العالم شطرين شطر المجتمعات ما بعد التاريخية **Post-historical world** و**شطر المجتمعات التاريخية Historical world**. كان في إمكاننا أن نتوقع الفصل بينهما، نظراً إلى طغيان قوة عالم ما بعد التاريخ وقدرته على الانكفاء في كل المجالات، ونظراً إلى غياب قوة دولية مهيمنة فيه، إن لم تطرح مسألتان هما:

1. مسألة الثروات الطبيعية المتواجدة في الجنوب وخاصة النفط.
2. مسألة الهجرة القادمة من الجنوب والتي قد تزعزع مجتمعات الشمال، مما يضطرنا إلى التفكير في إشكالية ضبط مناطق الجنوب التي تتضمن الثروات الضرورية والتي قد تكون مصدراً للهجرة.

وفي الاتجاه نفسه تبلورت أطروحة من صميم مجلس الأمن القومي الأميركي، صاحبها المستشار السابق انطوني لايك **Anthony Lake**، الذي شارك فوكو ياما في تفاوله لكنه تجاوزه من خلال طرحه لمبدأ التوسع الديمقراطي وأطلق هذا المبدأ على خلفية نظرية مفادها أن انهيار الثنائية – مع انهيار القطب الثاني – أدى إلى انتقال الصراع من الحقل السياسي – العسكري إلى الحقل الاقتصادي بين الأنظمة الديمقراطية الليبرالية، وكثيراً ما نشأ على أنقاض

النظام الاشتراكي السابق، لكن المشكلة في هذه الأخيرة تكمن في استقرار المؤسسات الديمقراطية الذي لن يتحقق إن لم يتوافر الاستقرار الاقتصادي اللازم، وتقضي مهمة التوسع الديمقراطي بدعم هذه الأنظمة الناشئة من خلال توفير الدعم الاقتصادي وتكثيف الاستثمارات الدولية لها.

لقد أخذ التأمل في مسألة إدارة الأزمات السياسية الجديدة أبعاده النظرية كافة اعتباراً من حرب الخليج الثانية، إذ أدى خروج طرف محلي – العراق – عن قواعد اللعبة الدولية المألوفة إلى ظهور هاجس ضبط الفاعلين والدول التي تخرج على حقل النفوذ الأميركي – أو الغربي بعامة – وظهر الهاجس من الأطراف غير المضبوطين من قبل قوة عظمى قادرة على توضيح نمط تعاملها وعلى رسم حدود مصالحها. ونوجز الطرح الجديد هذا – بأطروحة بريجنسكي – الذي قال أن الولايات المتحدة هي آخر امبراطورية في التاريخ. والإشكالية الأساسية هي إشكالية ضبط المناطق المتأزمة في العالم حتى نتفادى أمرين هما الفوضى من جهة، ونشأة عملاق سياسي – استراتيجي جديد من جهة أخرى فالسؤال هو كيف يتم ضبط عالم يخرج بعضه على القواعد المألوفة والتي تفرضها الولايات المتحدة؟ كان في مقدمة من طرح الإشكالية بدقتها أنصار الفكر الواقعي ومنهم (Waltz Wal) والتز والت، والذي قال:

- خلال الحرب الباردة، كانت الدول الصغيرة مضبوطة من خلال انتمائها إلى إحدى الكتلتين الدوليتين – ولهذا السبب كان النظام الثنائي هو أبعد ما يكون عن النظام الفوضوي.
- أما بعد انهيار الكتلة الاشتراكية، فقد أصبحت الدول الصغيرة طليقة الأيدي وتكمن المشكلة في كيفية ضبط هذه الدول.

وللإجابة على هذا السؤال، اختلفت الأطروحات، **فانطوني لايك Anthony Lake** الذي كان متفائلاً حول مصير النظام الدولي. اعتقد أن الدول التي تعتبر مصدر هذه الفوضى الجديدة أصبحت معدودة ومحصورة في المكان، والتي في نظره لا تحترم قواعد اللعبة الدولية وتقع غالبية هذه الدول – ما عدا كوبا وكوريا الشمالية – في العالم الإسلامي وتشمل العراق وإيران وليبيا والسودان. أما الحل لهذه الدول فهو بالاحتواء. ونعلم أن لايك هو صاحب فكرة الاحتواء المزدوج للعراق وإيران، ونذكر عدداً من العوامل المشجعة لذلك وهي:

1. أن الولايات المتحدة كانت تطبق هذه الفكرة على دولة عظمى قادرة على الاكتفاء اقتصادياً، في حين أن هذه دول صغيرة الحجم وتابعة اقتصادياً.
2. إن العراق وإيران عاجزان عن التحالف بسبب حربهما الطويلة.
3. إن العراق محاطاً بدول تخضع للنفوذ الأميركي ولن تخرق خطوط الفصل الأميركية. وهو بحصره المسألة الأساسية في إشكالية الدول العاصية، لم يول أهمية للأزمات الأخرى الناتجة من انهيار الدولة.

لذا أشار بعض المنظرين أمثال **ابرامز Abramz**، إلى المخاطر الناجمة عن المجموعات الإرهابية الخارجة عن سيطرة الدول والناتجة من ضعف أو انهيار هذه الأخيرة،

وإذ أثارت القضية الصومالية جدالاً بين المحافظين الذين رفعوا شعار "لا تمزجوا بين مصالح الولايات المتحدة وأمانها Do not confuse between US interests and US hopes" وبين أنصار التدخل الإنساني في الصومال، طرح السؤال الآتي: ما هي الحدود بين الفوضى الناتجة من انفجار الدولة والتي تبقى محصورة فيها، وبين تلك التي تنتج اثاراً دولية فتشكل خطراً على مصالح الولايات المتحدة؟ لكن هل من الممكن أن نحصر معالجة الأزمات السياسية من دون أن نؤسس هذه المعالجة في نظرية أشمل، نترك لمفهوم الأزمة مكانه المحوري؟ هل يمكننا أن نعالج مظاهر هذه الأزمات وأطرافها بأنها بقايا أو أوجه محصورة قابلة للزوال أن استخدمت الولايات المتحدة وسائل القوة اللازمة؟

أما السؤال حول كيفية المصالحة الأميركية لتلك الأزمات السياسية. فالإجابة تكمن في اتجاهين:

✓ **الاتجاه الأول:** هو الاتجاه النسقي (Systemic) والذي يطرح جانباً القضايا

الإيديولوجية من أجل الاهتمام بموازين القوى الجيوسياسية.

وفي إطار هذا الاتجاه دعا البعض إلى رد الاعتبار إلى الجغرافيا السياسية والتي تحدد استراتيجية الدول انطلاقاً من موقعها الجغرافي ونذكر منهم (بريجنسكي) الذي طرح السؤال الآتي: كيف نضبط العالم حتى لا تستطيع أي دولة كبرى السيطرة على أوراسيا. وبين بريجنسكي أن على الولايات المتحدة أن تولي اهتماماً خاصاً بآسيا الوسطى بصفة كونها جزءاً أساسياً من قلب أوراسيا، وأميركا أصبحت قادرة على التقدم إلى قلب أوراسيا بسبب انهيار الإتحاد السوفياتي. ثم أنه يحذر من امرين هما الفوضى من جهة ونشأة كتلة مهيمنة (سياسية استراتيجية) تجمع بين روسيا والصين وإيران وإن نشأت هذه الكتلة فإن نفوذ الولايات المتحدة معرض للخطر.

أما إدارة الأزمات وفقاً لهذا الرأي فهو يجب أن ينصب في الحؤول دون تكتل القوى الكبرى والوسطى ذات التأثير على قلب أوراسيا واستيعاب كل واحدة منها على حده.

✓ **الاتجاه الثاني:** يرد الأزمات إلى مفهوم "صدام الحضارات" وفقاً لنظرية

(هانتنغتون). الذي ينطلق من الخلفية التالية: إن النزاعات الدولية مرت عبر

ثلاثة أطوار:

• الطور الأول الذي انتهى مع الحرب العالمية الثانية وساد الصراع بين القوميات وتمثل في صراع النفوذ بين أهم الدول الأوروبية والاسيوية.

• في الطور الثاني أصبح الصراع ايديولوجياً وكان بين طرفين: الليبرالية والماركسية.

• أما في الطور الثالث فالصراع سيصبح صراعاً بين الحضارات.

وبالنسبة إلى هانتنغتون فإن الأديان تشكل العنصر الأساسي لتحديد هوية الحضارات، واستطراداً يقسم العالم إلى:

• حضارة غربية كاثوليكية – بروتستانتية تقف عند حدود أوروبا الشرقية.

• حضارة سلافية أرتوذكسية محوراً روسيا.

- حضارة إسلامية تمتد من أندونيسيا إلى المغرب العربي.
- حضارة صينية.
- حضارة هندية.
- حضارة أفريقية
- حضارة أميركية جنوبية.

أما الصدمات بين الكتل الحضارية فقد تصورها عام 1993 على الشكل التالي: إن الصراع هو صراع بين الغرب وبقية العالم، أما الكتلتين الأشد خطورة فهما الكتلة الإسلامية والكتلة الصينية ذات الوعي الحضاري القوي. لهذا السبب تكمن إدارة الأزمات فيما يأتي:

- توحيد صفوف الغرب ومعالجته للأزمات الدولية بصوت واحد.
- حصر وسائل القوة التقنية والعلمية بيد الغرب والحوول دون انتقالها إلى الحضارات الأخرى.
- مكافحة الهجرة القادمة من الحضارات الأخرى.
- السعي لضبط لعبة الصراع داخل الحضارات الأخرى.<sup>65</sup>
- إن تصنيف العالم من منظار النزعة الأميركية ونظرياتها، يصطدم بواقع وهو:
- إن الحضارة لا تستطيع أن تكون طرفاً سياسياً.
- إن تعريف الانتماءين الحضاري والثقافي ينطلق من التعريف الذي يعطيه المجتمع لنفسه ولهويته.
- لهذا السبب، سنتبى نظريات الضبط هذه إما ناقصة أو خيالية من شأنها المضاعفة من العدوان على الشعوب.

#### • أزمة دارفور: إدارة للأزمة محلية برعاية إقليمية ودولية: المساحة والموقع والسكان:

تبلغ مساحة دارفور 250 ألف كم<sup>2</sup> ما يعادل 5/1 من مساحة السودان، وموقعها الجغرافي في غرب السودان يجعلها تقع على الحدود مع ثلاث دول هي: ليبيا، تشاد، وأفريقيا الوسطى. ولقد كانت منطقة دارفور ولاية مستقلة عن السودان في الفترة من 1898 إلى العام 1916، حيث انضمت إلى السودان مرة أخرى. أما بالنسبة إلى السكان، فيبلغ تعدادهم حوالي ستة ملايين نسمة منقسمين إلى قسمين أساسيين:

- **القسم الأول:** يضم القبائل الإفريقية وأهمها الفور والغزاوة والمسالييت والبرتى والتاما والبرحق والقلاتة.
- **القسم الثاني:** يضم القبائل العربية وأهمها التعايشة وبنوهلبة والزريرات والمسيرية والمعاليا.

<sup>65</sup> فؤاد نهر، "في ندوة إدارة الأزمات الدولية، نظمتها مجلة شؤون الأوسط"، العدد 102، ربيع 2001، ص. 22-28.

## اسباب الأزمة:

عرف إقليم دارفور طوال تاريخه صراعات قبلية على المراعي والأراضي ومصادر المياه، وكانت تتم تسويتها عبر الأعراف والأطر القبلية المحلية. ولكن نظام المحليات الجديد الذي أدخله نظام الرئيس السوداني جعفر النميري، وسعى لإلغاء النظام القبلي وحاول اجتذاب ولاء بعض رؤساء القبائل والمحليين، أوجد نوعاً من عدم الثقة بين بعض هذه القبائل والحكومة، حيث أصبحوا ينظرون إليها بوصفها طرفاً غير محايد في النزاعات المحلية. وقد ساهم الصراع بين الشمال والجنوب في السودان – والذي وصف بأنه أطول صراع في تاريخ إفريقيا وتسبب بمقتل أكثر من مليوني شخص وأجبر أكثر من 4.5 مليون شخص على ترك منازلهم – في أضعاف الحكومة المركزية في الخرطوم، وبالتالي ازدياد معاناة إقليم دارفور من الإهمال والتهميش.

بالإضافة إلى ذلك فقد كان للحرب الأهلية في تشاد ولتدخل ليبيا وتشاد الأثر السيء للأوضاع في دارفور. وأصبحت بالتالي مسرحاً خلفياً للقوى والصراعات الدائرة في تشاد. كما أصبح الحصول على الأسلحة سهلاً، حيث أغرقت المنطقة بالسلاح في محاولة لاحتواء الطموحات الليبية في تشاد مما أدى إلى إيجاد أرضية مناسبة لتفانم النزاعات القبلية في الإقليم أدت إلى الوصول إلى الأوضاع الحالية من اقتتال وفوضى وأعمال عنف وحتى إبادة جماعية. كما عمدت الحكومات المركزية السابقة إلى تزويد بعض القبائل بالسلاح لتكوين ميليشيات محلية تهدف إلى منع الحركة الشعبية لتحرير السودان من مد نفوذها إلى غرب السودان، غير أن هذه القبائل استخدمت هذه الأسلحة فيما بعد في صراعاتها مع القبائل الأخرى في الإقليم. وقد أدى تفانم النزاع إلى زيادة أهمية الهوية القبلية للأفراد. وحسب تقارير الأمم المتحدة، فقد أصبح التفريق بين العربي والإفريقي الذي كان عديم الأثر في السابق، سبباً في الوقوف على جانبيين مختلفين من الصراع السياسي.

وقد انفجرت الأزمة في دارفور منذ ظهور الحركات والتنظيمات المسلحة في عام 2003 مثل جبهة تحرير السودان وجناحها العسكري "جيش تحرير السودان" الذي يضم مجموعة كبيرة من الضباط السودانيين السابقين في الجيش السوداني. وينادي بالتنظيم بحكم ذاتي موسع وإعادة تقسيم السلطة والثروة وإعادة بناء السودان على أسس جديدة.

وهناك أيضاً حركة العدالة والمساواة وهي تنظيم يتبنى رؤية ديمقراطية تعتمد على صوت واحد لشخص واحد، كما يدعو التنظيم إلى فصل الدين عن الدولة وبناء السودان جديد مدني فيدرالي وإتاحة دور أساسي للمهمشين. ولقد أعلنت الحركة عن عودة انضمام الحركة الوطنية للإصلاح والتنمية إليها في 3 تشرين الأول 2005، بعد أن انسحبت عنها سابقاً.

ويقول **الصادق المهدي** رئيس وزراء السودان السابق في اسباب أزمة دارفور، أنه عندما جاء نظام البشير كان يرى أن دارفور منحازة لحزب الأمة، فأراد تغيير تركيبتها الاجتماعية وغيرها لكي تنحاز له، فقام بإجراءات كثيرة خلقت فوضى في الإقليم، وكانت هناك مشاكل قديمة موجودة ما بين الرعاة والمزارعين مشاكل قبلية اعتيادية وطبيعية.

وعن سؤال هل المشكلة داخلية أم خارجية؟ أجاب الصادق المهدي، نعم هي مشكلة في أصلها داخلية ولكنها صارت بعد ذلك متصلة بالمجتمع الدولي، فقد أصبحت متصلة بجهات خارجية بحيث أنه الآن لا يمكن الفصل بين العوامل الداخلية والعوامل الخارجية، المهم هو ضرورة عقد ملتقى جامع لمناقشة أجندة دارفور، وذلك بحضور جيراننا والأمم المتحدة والجامعة العربية والإتحاد الإفريقي كمرقبين لحسم هذه القضايا، وإلا فهي ماضية في الإفلات من السيطرة والحالة الإنسانية ماضية في التدهور، وسيؤدي هذا الموقف إذا لم يواجه بهذه الإجراءات العادلة إلى تدويل لقضية دارفور مثلما حدث في قضية كوسوفا.<sup>66</sup>

### الأمم المتحدة وأزمة دارفور

وصفت تقارير الأمم المتحدة التدابير التي اتخذتها الحكومة السودانية لوقف القتال وحماية المدنيين بأنها يشوبها نقص كبير وغير فعالة إلى حد بعيد، وأنه بصرف النظر عن القتال الدائر بين المتمردين من جهة والحكومة والجنود من جهة أخرى، فإن أهم عنصر في الصراع هو الهجمات التي تعرض لها المدنيون وأدى إلى تدمير وحرق قرى بأكملها وتشريد مجموعات كبيرة من السكان المدنيين.

ونظراً للاهتمام السياسي الدولي بأزمة دارفور فقد تزايد عدد عاملي منظمات الإغاثة الإنسانية في الإقليم من 228 في نيسان 2004 إلى 12.500 (محلين ودوليين) خلال عام واحد. وهناك 81 منظمة غير حكومية و 13 من منظمات الأمم المتحدة موجودة في الإقليم حالياً وقد نجحت هذه المنظمات في توصيل المعونات الغذائية إلى نحو 2.4 مليون شخص ولقد أدانت الأمم المتحدة الهجوم على اللاجئين في دارفور، كما استتكر الأمين العام للأمم المتحدة الهجمات على المدنيين وموظفي الإغاثة الإنسانية وبعثة الإتحاد الإفريقي والاعتداء على تشاد. كما سجل الإتحاد الإفريقي الذي له قوات لحفظ النظام في الإقليم، والذي يأخذ دوراً رائداً في المفاوضات السياسية، العديد من الانتهاكات والأحداث من قبل الحركات المتمردة في منطقة الملم وشعبيرية بالإضافة إلى المجازر في قريضة، وحرق القرى في دار سلام وأم قنطوره وجمالي وفركو وأم نزار وقرضاية ووحلة.

وقد تعالت الأصوات المنادية بزيادة عدد قوات الإتحاد الإفريقي إلى أقصى حد متفق عليه وهو 7.731 جندي، علماً أن ثلثي تمويل القوات يوفرها الإتحاد الأوروبي. ولقد ساهم تراشق الاتهامات بين كل من الحكومة السودانية والحركات المتمردة في الوضع المأساوي في دارفور حيث تحاول كل جهة إصاق التهمة والانتهاكات والجرائم بالجهة الأخرى. كما ساهم ذلك التراشق بين الحكومة والمتمردين بالتكؤ في الجلوس على مائدة التفاوض في وقت تصاعدت فيه الدعوة من أجل عقد مؤتمر جامع يمثل جميع أبناء دارفور.

### القرار 1593 وأزمة دارفور

جار القرار رقم 1593 الذي أصدره مجلس الأمن في 31 آذار 2006 بإحالة الملف الخاص بالوضع في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية في لاهاي، متوافقاً مع فلسفة وشعار

<sup>66</sup> الصادق المهدي، القضية السودانية بين صراع الداخل ونفوذ الخارج، بيروت، 2005، إعداد قناة العالم، ص. 218 - 221.

المحكمة الجنائية الدولية وهو معاقبة مجرمي الحرب والمتهمين بجرائم الإبادة الجماعية وبالجرمة ضد الإنسانية. وقد نص القرار على إحالة الوضع في دارفور منذ 1 تموز 2002 إلى المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية معتبراً في الوقت نفسه أن الحالة في السودان لا تزال تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين. مشدداً على وجوب أن تتعاون حكومة السودان وجميع أطراف الصراع الأخرى في دارفور تعاوناً كاملاً مع المحكمة والمدعي العام، وأن تقدم إليهما كل ما يلزم من مساعدة.

وقد شملت القائمة التي أعدتها لجنة تقصي الحقائق التي أرسلتها الأمم المتحدة إلى دارفور 51 إسماء يشتبه بارتكابهم جرائم حرب.<sup>67</sup>

### تسوية الأزمة:

بعد ثلاث سنوات من النزاع في دارفور والذي اسفر عن مقتل 300 ألف شخص وتهجير 2.4 مليون شخص بحسب تقديرات دولية، وافقت الحكومة السودانية والفصيل الأكبر بين ثلاثة فصائل متمردة في إقليم دارفور في 5 أيار 2006، في أبوجا (عاصمة نيجيريا) وبرعاية إقليمية (الإتحاد الإفريقي) ودولية (الولايات المتحدة والأمم المتحدة والإتحاد الأوروبي) على اتفاق السلام الذي اقترحه الإتحاد الإفريقي، غير أن الفصيلين المتمردين الآخرين رفضاه.

ويهدف هذا الإتفاق إلى إنهاء النزاع والأزمة الإنسانية المستمرين منذ 3 سنوات، وعلى انضمام مقاتلي المتمردين إلى القوات المسلحة السودانية، وأن تنزع الحكومة سلاح ميليشيا الجنجويد العربية الموالية لها.

وفي 8 أيار 2006 طلبت الولايات المتحدة من مجلس الأمن تسريع نشر قوات دولية في إقليم دارفور لحماية للإتفاق الموقع في أبوجا ولتقديم مساعدات إنسانية للمدنيين كانت قد قدمتها الإدارة الأميركية وهي بقيمة 225 مليون دولار.

وقد وافقت الحكومة السودانية بتاريخ 24 أيار 2006 على فكرة إرسال قوات دولية مكان قوات الإتحاد الإفريقي في دارفور وذلك بعد أن رفضتها سابقاً، بحجة أن الوضع قد اختلف الآن بعد اتفاق أبوجا وفقاً لوزير الخارجية السوداني (لام اكول) الذي قال: "يمكن الآن البحث في دور للأمم المتحدة وبالتحديد في إطار الترتيبات الأمنية". ووصف اتفاق أبوجا بالناقص بسبب امتناع بعض الفصائل المسلحة في الإقليم عن توقيعه.

ورغم أن أزمة دارفور منفصلة عن أزمة جنوب السودان إلا أنها مرتبطة بها بطريقة غير مباشرة كما أسلفنا سابقاً ربما من حيث إهمال الحكومة لجذور أزمة دارفور بسبب انشغالها بحرب الجنوب وربما لعدم قدرة الحكومة على رد التدخل الخارجي التشادي أو الليبي أيام الحرب في منتصف الثمانينات. وعلى أية حال إن توقيع اتفاقية السلام بين متمردى الجنوب والحكومة السودانية في نيروبي في كانون الثاني 2005، والتي أنهت 21 عاماً من الحرب الأهلية، ساهمت بلا شك في إرساء ثقافة جديدة في السودان عنوانها المفاوضات مكان الاقتتال

<sup>67</sup> أحمد الرشيدى، "محاكمة مجرمي دارفور... قراءة في القرار 1593"، السياسة الدولية، عدد 163 تاريخ كانون الثاني 2006، ص. 106 - 107.

وأن المحادثات كفيلة بتسوية أية مشاكل عالقة بين الأطراف ومثال على ذلك متابعة المحادثات وكان آخرها في حزيران 2006 بين رئيس السودان عمر البشير ونائبه بالفا كير الزعيم الجديد في جنوب السودان حول ثلاث مناطق (من بينها ابيي) مختلف عليها بين متمردى جنوب السودان والحكومة السودانية وهي مناطق تشكل حدوداً بين الشمال والجنوب وتعتبر منطقة ابيي غنية بالنفط وتشكل أحد العوائق الرئيسي أمام تطبيق اتفاقية السلام.

### • المحاضرة: تأثير أزمة 11 سبتمبر 2001 على دراسة الأزمة الدولية:

بدأت أزمة 11 سبتمبر 2001 لأول وهلة أزمة داخلية، إلا أنها مثلت في واقع الأمر نقطة تحول جذرية نحو نظام دولي جديد، سعت الولايات المتحدة إلى تكريسه منذ انهيار الاتحاد السوفييتي، ويتمثل في العمل على بقاء الوضع الفريد للولايات المتحدة كقوة عظمى وحيدة، حيث استغلت الإدارة الأمريكية أحداث 11 سبتمبر وحوالتها إلى أزمة طاحنة تمسك بخناق النظام الدولي، وتم تصعيد الأزمة إلى حربين ضد أفغانستان والعراق في إطار الحرب الشاملة على "الإرهاب" التي شنتها الولايات المتحدة في أعقاب أحداث 11 سبتمبر 2001م. كانت أزمة 11 سبتمبر 2001 أيضاً عاملاً مهماً في تكريس العديد من المتغيرات ذات التأثير على الأزمة الدولية، والتي أدت إلى تغيير النظرة إلى دراسة الأزمة الدولية في الشكل والمضمون والمنهج

### 1- الانفرادية في اتخاذ القرار في الأزمة الدولية: Unilateralism

اعتبرت الولايات المتحدة وحلفاؤها لأول مرة منذ حرب الخليج الثانية أن الشرعية الدولية لم تعد تسعفها في إدارة الأزمة العراقية، وهو ما مثل نقلة نوعية في العلاقات الدولية وفي التنظيم الدولي عموماً، وكانت دراسات كثيرة عن الأزمة الدولية قد تنبأت بمثل هذه الانفرادية في اتخاذ القرار الدولي، لتنفيذ السلام الأمريكي على العالم من خلال وسائل الاستعمار القديم كروما وبريطانيا، وذلك من خلال السير في عدد من الاتجاهات بهدف السيطرة على العالم في فترة ما بعد الحرب الباردة، وخصوصاً بعد هجمات 11 سبتمبر 2001. وتعرضت تلك الأفكار لانتقادات من جانب معارضي هذا التوجه من خلال تصويره بأنه يسعى إلى تكريس الانفرادية والتوجه العسكري والرئاسة الاستعمارية، في ظل الانتقاد إلى رؤية موضوعية للأمور.

### 2- استمرار أحادية القطبية: Polarity

المعنى المقصود بالقطبية Polarity هو تأثير الدولة المسيطرة على النظام الكوني على الأزمة الدولية، أي العلاقات الارتباطية القائمة بين عدد القوى الكبرى والعظمى في مركز صنع القرار في النظام الدولي عند انفجار الأزمة وإدارتها.

### 3- صعود السلام الأمريكي Pax Americana

وهو ما يعكس الرؤية الأمريكية لسلام العالم وبالتالي للأزمة الدولية، كما حدث في السلام الروماني والسلام البريطاني من قبل، فالعديد من الأزمات التي نشبت في أعقاب الحرب الباردة تمت بتخطيط أمريكي سواء في البداية أم في النهاية أم في إدارة الأزمة، وكلها تمت وفق المفهوم الأمريكي لسلام العالم، ومن هنا كان تدخل الولايات المتحدة كطرف ثالث في أزمات العالم يستهدف أساساً إنجاز المصالح الأمريكية.

وسواء أكانت الولايات المتحدة تستخدم الإدارة بالأزمات أم إدارة الأزمة الدولية، فالأرجح أنها ستظل لسنوات قادمة تطبع الأزمات الدولية بطابعها القومي (ما هو في صالح الولايات المتحدة لا بد أن يكون في صالح العالم بالضرورة). وبمعنى أصح نشر السلام الأمريكي على العالم. وسوف ينعكس ذلك بالضرورة على دراسة الأزمات الدولية مستقبلاً، وبالذات في المدرسة الأمريكية لدراسة الأزمة.

#### 4التحويلTransformation

يعني التحويل تأجيل أو نقل وضع الأزمة إلى منطقة أخرى أو مجال آخر أو زمان آخر. ويُقصد به أنه لعجز بعض الدول عن إنهاء أو حل مشاكلها المحلية تتجه لتحويل صراعاتها لأزمات خارجية قد تتسبب في أزمة دولية قد تقود إلى حرب كحرب الخليج الثانية على الجانب العراقي عام 1990 أو النموذج اليوغسلافي خلال التسعينيات.

إن الانكفاء للخارج لتغطية مشاكل الداخل هو مبدأ معروف في علم السياسة منذ فترة طويلة، ولكن الجديد هو استخدامه خلال العقد الماضي بطريقة مكثفة. والنتيجة غير المتوقعة أن يزداد عدد الأزمات الدولية للأطراف محل الدراسة بسبب حالة الاستضعاف الهيكلي في النظام الدولي وحالة السيولة التي تتجه إلى الاستقرار النسبي فيه. ومن هنا تتعرض هذه الدول لأن تكون حقل تجارب للعبة الصراع بين الأمم نحو نظام دولي ما. وتنطبق على الولايات المتحدة نفس القاعدة "الانكفاء للخارج". وبما أنها هي العنصر الأقوى والمسيطر في النظام الدولي، فيمكنها التلاعب بمصير هذه البلدان لقاء مكاسب محلية للرئيس في الانتخابات أو لحل مشاكله الداخلية التي يتعرض لها.

وهناك أزمات لا يشعر بها الطرف الآخر المقصود، خصوصاً إذا كانت دولة عظمى، فقد لا يهم مصالحها في شيء أن تتصاعد هذه الأزمة، وربما تستخدمها لأغراض أخرى تحولت إليها على الساحة المحلية أو الدولية، وهو ما يُطلق عليها أحياناً "الأزمة ذات الجانب الواحد One- Sided Crisis" ولا شك أن تحول الأنظار عن الفشل في "الحرب على الإرهاب"، كما حدث في أفغانستان ونقل الأنظار إلى الحرب على العراق قد يقدم نموذجاً يمثل هذا التحول في السلوك المتعلق بالأزمة.

#### 5-ازدياد حدة العنف Violence

العنف هو المحدد الرئيس لحدة الأزمة. وقد شغلت هذه المسألة جانباً لا بأس به من أدبيات الأزمة الدولية. ويمكن القول إن حدة العنف قد زادت بصورة ملحوظة في الأزمات الدولية منذ حرب الخليج الثانية مع قلة عدد الأزمات التي تحولت إلى حروب. وهناك عدة أمثلة على ذلك، من بينها حرب الصومال، وحصار العراق ويوغسلافيا وضربهما في التسعينيات من القرن العشرين، والحرب التي خاضها التحالف الأنجلو أمريكي على أفغانستان والعراق في العامين 2001، 2003 على التوالي.

تختلف إدارة الأزمة الدولية حسب عدة أبعاد، من بينها نظام القطبية السائد، والموقع الجغرافي ونوع النظام السياسي ونوع الصراع (ممتد أو غير ممتد)، ولكن أهم هذه الأبعاد على الإطلاق هو حدة العنف المستخدم وكثافته عند تصعيد الأزمة إلى حرب. وقد ركزت أدبيات إدارة الأزمة المعاصرة على ثلاث مراحل "تخص صانع القرار" هي على التوالي: العنف في بداية الأزمة، التيقن من مصدر العنف. وبما أن المصدر هو المحور الأساسي في إدارة الأزمة، فقد تركزت حوله معظم الدراسات كمصدر لهذا العنف.

## 6- ازدياد دور الطرف الثالث:

دور الطرف الثالث من الأدوار المعروفة في إدارة الأزمة. وثمة علاقة طردية طوال عقد التسعينيات من القرن العشرين بين سرعة حل الأزمات والتدخل الأمريكي كطرف ثالث للحل. ويمكن التمييز هنا في إدارة الصراعات والأزمات بين عدة مستويات مختلفة، أولها عمليات الحل والتسوية والتأجيل والتجنب والإنهاء، وثانيها تدخل الطرف الثالث، الذي يأخذ أشكالاً متعددة، منها الإكراه بالقوة، التفاوض، المساومة، الوساطة، التحكيم، المساعي الحميدة، ورش العمل.. الخ، وثالثها وسائل الحل مثل القوات متعددة الجنسيات أو قوات طرف ثالث، أو لقاءات المتخصصين في ورش عمل مشتركة، وإجراءات بناء الثقة، ولقاءات القمة.. الخ.<sup>68</sup> وعادة ما يكون الطرف الثالث في أي صراع أو أزمة له مصلحة في الحل عن طريق توفير الموارد المالية أو البشرية، كما أنه عادة ما يكون مقبولاً من الطرفين وموثوق به، ومن ثم له القدرة على التأثير نحو الحل. ومن هنا يكون للطرف الثالث عدة مزايا، من بينها:

- أ- المشاركة الإيجابية الفعالة للوصول إلى اتفاق يرضي الطرفين من خلال برنامج حد أدنى يتجنب المسائل الصعبة الحل، وجدول أعمال زمني لتطوير الاتفاق المشترك.
- ب- تخفيف حدة القيود المفروضة على الأطراف الرئيسية للحل.
- ج- تخفيض مدة الوصول إلى اتفاق وتكلفته من خلال بعث المرونة في الموقف التساومي بين الأطراف.

وقد لعبت الولايات المتحدة في فترة ما بعد انتهاء الحرب الباردة دور الطرف الثالث سواء بمفردها أم مع آخرين أم من خلال المنظمة الدولية كما في يوغسلافيا السابقة والعراق وأفريقيا وغيرها. ومن خلال متابعة أدبيات الصراع والتعاون منذ نهاية الحرب الباردة، يمكن التأكيد على نتيجتين أساسيتين، فيما يتعلق بالطرف الثالث الأمريكي، كما يلي:

أ- أن الدراسة المقارنة لإدارة الأزمات في فترة ما بعد الحرب الباردة تعطي الانطباع بإعادة تدوير دور مجلس الأمن "وبالتالي السكرتير العام" في ظل النظام الأحادي القطبية ليكون في خدمة الرؤية الأمريكية لسلام العالم "السلام الأمريكي" للتدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء بشكل مستمر.

ب- أن تعاون القوى العظمى والكبرى في التدخل لحل الأزمة الدولية ربما يتم في المراحل الأولى لكنه ينقطع في أعلى درجات الأزمة كما حدث في حرب الخليج الثانية 1991،

<sup>68</sup> حسن بكر، إدارة الأزمات الدولية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص - ص 205 - 208.

والاتفاق على منطقة حظر الطيران في العراق بين الولايات المتحدة وروسيا في عام 1992. وفي الأخيرة وقفت روسيا مع أمريكا، ولكنها لم تمارس أي نشاط من شأنه تنفيذ القرار. أما التجاوز الأخطر، فتمثل في استغناء الولايات المتحدة وحلفائها عن الأمم المتحدة لتشن حربها على العراق عام 2003، مثلما فعلت ألمانيا قبل الحرب العالمية الثانية.

#### 7- تخطي الشرعية الدولية والتحول إلى فرض سياسات الأمر الواقع:

تشكل الحرب الأمريكية على العراق نقطة تحول جوهرية في تاريخ العلاقات الدولية، وبالذات في الشق المتعلق بالتنظيم الدولي، فقد درج النموذج الأمريكي على الارتكاز على الأمم المتحدة في التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى دون إذن، وذلك بعد سقوط الاتحاد السوفيتي، سواء فيما يتعلق بتبني قضية عادلة من قضايا الميثاق، أم أخذ قرار من الشرعية الدولية، غالباً من مجلس الأمن، ثم بتفويض منها أيضاً لتكون قوات متعددة الجنسيات تحت علم الأمم المتحدة وبقيادة أمريكية. تخطت الولايات المتحدة هذه المرة هذا السقف، وذلك على الرغم من محاولة إضفاء شرعية لاحقة على الغزو.

ومن الملاحظ أن الحرب على العراق شكلت متغيراً محورياً في شكل العلاقات الدولية وجوهرها ومن ثم دراسة الأزمة الدولية. ويلاحظ هنا أن الولايات المتحدة في إدارتها للأزمة قد تخلت عن العديد من السلوكيات السابقة عبر ما يزيد عن عقد، ويتضح ذلك فيما يلي:

- عدم الحرص على أخذ قرار بالحرب أو الالتزام بقرارات من مجلس الأمن الدولي.
- محاولة إضفاء الشرعية على العدوان بقبول التدخل الإنساني للمنظمة بأثر رجعي.
- عدم قبول وساطة أية أطراف ثالثة.
- عدم الاهتمام بمواقف الحلفاء التقليديين المعارضين في الناتو أو غيرهم.
- عدم قبول مبدأ توازن المصالح مع الدول الأخرى الذي كان سائداً قبل العدوان.
- عدم الاكتراث بالرأي العام العالمي المعادي للحرب.
- القبول بمبدأ تغيير الأنظمة من الخارج.
- القبول بتراجع دور الأمم المتحدة إلى الصفوف الخلفية في إدارة الأزمة الدولية.
- القبول بعودة الاستعمار التقليدي في تسيير الجيوش لشن العدوان على الدول الأخرى.

ومن المتغيرات المعاصرة الأخرى التي أثرت على الأزمة الدولية منذ انتهاء الحرب الباردة ازدياد أزمت الصراع الممتد Protracted Conflict- Crisis Model ، والارتفاع المضطرد في الصراعات الإثنية "أو العرقية Ethnicity " واستمرار أهمية الموقع الجغرافي.

ولا شك أن ذلك كله سوف يكون تحدياً ثقيلاً، ليس فقط لتحولات النظام الدولي بل لبحوث السلام الدولية، التي أصبح عليها تغيير العديد من النظريات والنماذج والمناهج التي طبقت خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين.

## الخاتمة:

تضمنت هذه المطبوعة المقدمة لطلبة السنة أولى ماستر سياسات عامة وأنظمة مقارنة، خمسة عشر محاضرة متخصصة في فهم مقياس إدارة الأزمات. تنوعت مواضيع المحاضرات بين المقاربات النظرية المخصصة للفهم والتحليل، وبين مواضيع تطبيقية من أجل اسقاط المعارف النظرية على نماذج واقعية لعملية إدارة الأزمات.

تضمنت المحاضرة الأولى بالشرح والتحليل مفهوم الأزمة وإدارة الأزمات، بينما ركزت المحاضرة الثانية على إقامة مصفوفة تنميط لأنواع الأزمات وأبعادها ومدى تأثيرها، وفي مواصلة للفهم العميق لطبيعة الموضوع خصصت المحاضرة الثالثة لعرض أهم مدارس ومناهج إدارة الأزمات، بينما ركت المحاضرتين الرابعة والخامسة على فهم مبادئ وأساليب إدارة الأزمات.

كان تركيزنا من خلال هذه المحاضرات المقدمة منصباً أيضاً على ربط الطرح النظري للمقياس مع المستجدات التي يعيشها العالم اليوم، مجتمعات ودول لهذا تضمنت المحاضرة السادسة ربط العلاقة بين الأزمات والمجتمع الحديث، أما المحاضرة السابعة فقط خصصت للتركيز على الجمع بين موضوع إدارة الأزمات وموضوع التخصص الذي هو السياسات العامة. ابتداءً من المحاضرة الثامنة تم إدخال متغيرات و عناصر فعالة في إدارة الأزمات، و في المحاضرة السابعة تم التركيز على فهم تغيير أدوار الحكومات في إدارة الأزمات و زيادة الطلب من المواطنين و سائل الإعلام. و نظراً لأن عملية إدارة الأزمات عملية ديناميكية متغيرة و متجددة مع التغيرات التي يعيشها العالم و الأنظمة السياسية و الاجتماعية، جاءت المحاضرة العاشرة لتوضح الفرق بين النهج التقليدي مقابل التعامل مع المستجدات أطر ومفاهيم إدارة الأزمات، ثم في المحاضرة الحادية عشر تم التركيز على تخطيط الطوارئ القائم على السيناريو مقابل بناء القدرات وبناء الشبكة التي تم التفصيل فيها أكثر في المحاضرة الثانية عشر و التي تتعلق بالقيادة والاتصالات في الأزمات مقابل صنع المعنى.

في الجزء الأخير من الحاضرات تم التركيز على البعد الدولي لإدارة الأزمات من خلال التركيز على المستويات الثلاثة لإدارة الأزمة الدولية في المحاضرة الثالثة عشر. و لزيادة الفهم وبالاعتماد على المقاربة العملية تم تخصيص المحاضرة الرابعة عشر لشرح نماذج لإدارة الأزمات و في المحاضرة الأخيرة تم تقديم النظريات الأميركية الجديدة في إدارة الأزمات في نظام القطب الأوحده، ليترك المجال للطلبة للبحث في هذا الموضوع وفق متغير التحول في العلاقات الدولية و المستجدات التي فرضتها العولمة، طغيان الرقمنة واندماج التكنولوجيات الحديثة في أدق تفاصيل الحياة اليومية.

## المراجع باللغة العربية:

### الكتب:

- توفيق عبد الرحمن، إدارة الأزمات: التخطيط لما قد يحدث، القاهرة، مركز الخبرات المهنية للإدارة، (بميك)، 2011.
- محمود جاد الله، إدارة الأزمات، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010.
- محمد نصر، إدارة الأزمات والكوارث، مكتبة الكتب العربية، 2008.
- ديفيد جارنم، دراسات في النزاعات الدولية وإدارة الأزمة، أبو ظبي، 2001.
- فهد الشعلان، إدارة الأزمات، الرياض، 1999 بون دار نشر.
- كمال حمّاد، النزاعات الدولية، بيروت، 1998.
- الحمالوي رشاد، التخطيط لمواجهة الأزمات، عشر كوارث هزت مصر، مكتبة عين شمس، 1995.
- حسن الحسن، التفاوض والعلاقات العامة، بيروت 1993
- أحمد عامر، مقدمة في إدارة الأزمات، الإسماعيلية: كلية التجارة، جامعة قناة السويس، 1989.
- محسن أحمد الخضيرى، إدارة الأزمات، القاهرة، الطبعة الثانية (بدون سنة نشر).

### المقالات العلمية:

- ولاء البحيري، "إدارة الأزمة"، القاهرة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، مفاهيم، العدد 38، فبراير 2008.
- فؤاد نهرا "في ندوة إدارة الأزمات الدولية" مجلة شؤون الأوسط، العدد 102، ربيع 2001، ص-ص 22-28.
- أحمد الرشيدى، "محاكمة مجرمي دارفور... قراءة في القرار 1593"، السياسة الدولية، عدد 163 تاريخ كانون الثاني 2006.
- هيثم أبو السعود، المجتمع وإدارة الأزمات، ضمن معلومات دولية، العدد 57، صيف 1998.
- الهندي احسان، الأساليب الودية في حل الأزمات والمنازعات الدولية، ضمن معلومات دولية، العدد 57، عام 1998.
- أمين هويدى، "فن إدارة الأزمات العربية في ظل النظام العالمي الحالي"، المستقبل العربي، 1993.
- الصادق المهدي، القضية السودانية بين صراع الداخل ونفوذ الخارج، بيروت، 2005، إعداد قناة العالم.

## Bibliography

### Books :

- Carolina Acedo Darbo and Malgorzata Zurawska, " **Effective Crisis and Emergency Responses in the Multinational Corporation**". ISBN.978, 1- 71784831, Publishing by Emerald, 2017.
- De Burca G, Europe's raison d'être. In: Kochenov D and Amttenbrink F (eds) ***The European Union's Shaping of the International Legal Order***. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Pinkowski, Jack. ***Petroleum Watch. Disaster Management Handbook***. Boca Raton, London, NY: CRC Press Taylor and Francis Group, 2008.
- Boin, Arjen, Allan McConnell, and Paul 't Hart, eds. ***Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning***. New York City, New York: Cambridge University Press, 2008.
- Drennan, Lynn T., and Allan McConnell. ***Risk and Crisis Management in the Public Sector***. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2007.
- Ozerdem, Alpaslan, and Tim Jacoby. ***Disaster Management and Civil Society: Earthquake Relief in Japan, Turkey and India***. New York: I.B. Tauris & Co Ltd., 2006.
- Samal, Kishor C., Shibalal Meher, Milakatha Panigrahi, and Srikanta Mohanty. ***State, NGOs and Disaster Management***. New Delhi: Rawat Publications, 2005.
- Farazmand, Ali, ed. ***Handbook of Crisis and Emergency Management***. New York: Marcel Dekker, 2004.
- Rosenthal, Uriel, Arjen Boin, and Louis Comfort. ***Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities***. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 2001.

- Webster, **Ninth new dictionary, second Edition**, Liban, Beriut,1999.
- John G. Stoessinger, **Why Nations Go to War** ,New York: The Macmillan Press, 1993.
- Mitroff, & Persone, C.: **Programs frame work and services**, center for Crisis management, 1991.
- Sylves, Richard T., and William L. Waugh Jr. **Cities and Disaster: North American Studies in Emergency Management**. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1990
- James A. Robinson, Charles F. Hermann & Margaret G. Hermann, **Search under Crisis in Political Causes of War** ( New York: N. J. Prentice-Hall INC, Englewood Cliffs, 1980.
- Charles Herman, "**International crises as a situational variable**", in James Rosenau (ed.) *International politics and foreign policy*, new York, free press, 1969.

### Scientific papers :

- Ege J, Bauer MW **How financial resources affect the autonomy of international public administrations**. *Global Policy* 8(Suppl. 5 ;2017.
- Misse Wester and Malin Mobjork., "**A Brief Survey of the Work Being Performed by Crisis Organizations in European Union Member States on Climate Change Effects**". *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 25, N.4, December 2017 .
- Vilma Luoma- Aho and Piet Verhoeven, "**Crisis responds strategies in Finland Spain**". *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 25, N.4, 2017.
- Mark Hunter, "**the New Rule for Crisis Management**". *Harvard Business Review*, 2016.
- Flin, Rhona, George Youngson, and Steven Yule. **How Do Surgeons Make Intraoperative Decisions?** *Qual. Saf. Health Care* 16 ,2007.

- Kaldor, M. *The Idea of Global Civil Society*. International Affairs 79(3) ;2003 .
- Dekker B, van der Meer S, Okano-Heijmans M *The Multilateral System under Stress: Charting Europe's Path Forward*. The Hague: Clingendael ; 2019.

### Site Web :

- مركز البحوث والدراسات متعدد التخصصات، ضمن  
<https://www.mdrscenter.com/%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A7%D8%AA-%D8%A3%D8%B3%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%AA>

تم الاطلاع في 26 فيفري 2023

- Arjen Boin ,[Crisis Management \(SAGE Library in Business and Management\) \(2008\)](#) a version of this article was used for his Britannica entry on this topic.the link on internet :  
<https://www.britannica.com/topic/crisis-management-government/Making-critical-decisions> it was consulted in 16/february/2023
- Fadillah Putra, Perspective 1: Crisis Management in Public Administration ; *The University of Texas at Austin* · [Modern Portfolio Pro Theme](#) on [Genesis Framework](#) · [WordPress](#) ·  
<https://sites.utexas.edu/planningforum/perspective-1-crisis-management-in-public-administration/> was conslted 19/02/2023
- Nebehay S, Kelland K (2020) WHO weighs science and politics in global virus emergency decision. *Reuters*, 28 January. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-china-health-who-emergency/who-weighs-science-and-politics-in-global-virus-emergency-decision-idUSKBN1ZR2KS>

- <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020852320984516>