1. مراحل نشأة الأزمة

تمر الأزمة في دورة نشأتها واكتمالها بمراحل أساسية عدة، توضح سلسلة تطورها منذ بدايتها؛ بوصفها حدثاً عارضاً، بل حتى قبل ظهورها على السطح، إلى وقت مواجهتها وبدء التعامل وإياها؛ وهنا لا بد من التمييز بين مراحل تطور الأزمة وبين مراحل إدارة الأزمة؛ فالأولى هي دورة حياة الأزمة بعيداً عن الأسس العلمية والخبرة العملية في التعامل وإياها.

ويرى بعض الدارسين أن الأزمة كالكائن الحي، تمر بالمراحل نفسها التي يمر بها الكائن الحي؛ وهي: الولادة، والنمو، والفُتوة، والشيخوخة، والفناء.[8] ويرى بعض آخر أنه يمكن النظر إلى الأزمة؛ بوصفها مرضاً يمر بالمراحل الآتية: الأعراض المبكرة، والأزمة الحادة، والأزمة المزمنة، وحل الأزمة.[9]

ويرى آخرون أن مراحل نشأة الأزمة الأمنية، هي: مرحلة التكون والكمون، ومرحلة الاكتمال والظهور، ومرحلة التصاعد والاستفحال، و مرحلة التصادم والانتشار.[10] ويرى رأي آخر أن مراحل نشأة الأزمة، هي: الميلاد، والنمو والاتساع، والنضج، والانحسار والتقليص، والاختفاء.[11]

كما ذكر آخرون أن الأزمة - عادة - تمر بتطورات عدة، تبدو على صورة خط منحنٍ متصاعد، ثم يميل إلى الانحدار؛ حتى يعود إلى المستوى نفسه الذي بدأ به، وهذه التطورات، هي: الحضانة، والاجتياح، والاستقرار، والانسحاب، والتعويض.[12] بينما يرى بعض الباحثين أن مراحل نشأة الأزمة، هي: مرحلة ما قبل الميلاد، والميلاد، والنمو، والنضج، والانكسار، والانحسار والوهن، والموت أو الوفاة.[13]

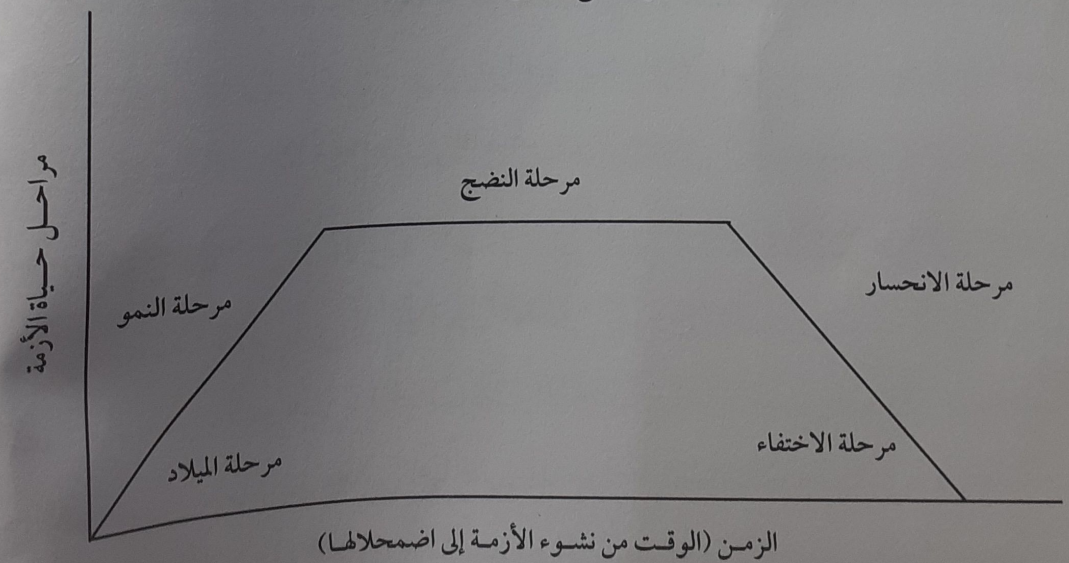
إن معرفة دورة حياة الأزمة ومراحل نشأتها، يفيد في تحديد المرحلة التي تعيشها للتعامل وإياها، إلا أن تحديد المرحلة التي وصلت إليها الأزمة عملية صعبة وشاقة، وليست منهجية موضوعية، يمكن الاستناد إليها؛ فالرأي والحُكم الشخصيان هما الأساس في تحديد المرحلة.[14]

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، أنه في جميع مراحل نشأة الأزمة، هناك ضرورة في أن يكون لدى صانع القرار إلمام كافٍ بأدوات التعامل والأزمة، بحسب الظروف المحيطة بكل مرحلة من المراحل، وكذلك فإن هذه المراحل في تتابعها واتصالها، تشكل حلقات متصلة، يصعب فصلها، أو تجاوز إحدى مراحلها.[15]

وأياً كان وجه الاختلاف بين وجهات النظر السالف بيانها في مراحل نشوء الأزمة، فإنه لا يوجد خلاف في المضمون، ويمكن تقسيم هذه المراحل إلى خمس، كما في الشكل (1-1).

الشكل (1-1)

مراحل تطور الأزمة



المصدر: محسن أحمد الخضيري، إدارة الأزمات (علم امتلاك كامل القوة في أشد لحظات الضعف)، (القاهرة: مجموعة النيل العربية، 2003)، ص145.

وثمة أهمية لتحديد مراحل نشأة الأزمة، تُمثَّل بالوقوف على بدايات ظهورها وتكوين عواملها؛ لاتخاذ الإجراءات اللازمة والقرار المناسب لمواجهتها والحد من آثارها؛ وهذا يسهل السيطرة عليها. أما بعد اختفاء الأزمة وانتهائها فيجب أن تقوم الأجهزة الأمنية بالدراسة الشاملة والبحث الدقيق عن الأسباب والعوامل المختلفة التي أدت إليها، ومعرفة مراحل نشوئها وتطورها والعوامل الدافعة إليها والمانعة لها والمساعدة إياها والمطوقة لها؛ لبلوغ نتيجة تُمثَّل بالسيطرة عليها تماماً، ومنع بروزها ثانية.

2. الفرق بين مفهوم الأزمة وغيره من المفاهيم الأخرى

إن مفهوم الأزمة يختلط بمجموعة مفاهيم إدارية أخرى، أو ظواهر أخرى؛ حيث يوجد الكثير من المفاهيم التي تتداخل ومفهوم الأزمة، وتقترب من مدلولها، ونبين فيما يأتي بعض هذه المفاهيم:

أ. مفهوم الكارثة

الكارثة هي نكبة تصيب فئة من السكان؛ بفعل الناس أو قضاء وقدراً؛ كالزلازل والمجاعات والفيضانات؛ وهذا يتطلب - لإزالة آثارها - الالتجاء إلى وسائل تنفيذية سريعة، كما تهتم الحكومات والهيئات الدولية بإغاثة منكوبي الكوارث، وتتخذ لذلك أجهزة ومؤسسات خاصة.[16]

أما اصطلاحاً، فيرى بعض الباحثين أنها «حادثة محددة زمنياً ومكانياً، وينجم عنها تعرض مجتمع كامل أو جزء منه لأخطار مادية شديدة، وخسائر في أفراده، تؤثر في البناء الاجتماعي بإرباك حياته، وتوقف توفير المستلزمات الضرورية لاستمراره».[17]

إن من أهم وظائف الدولة وقاية حياة مواطنيها وممتلكاتهم من الأخطار، والكوارث بأنواعها المختلفة، وتُجسَّد فيها أخطار ومهددات لحياة البشر ومتعلقاتهم ومقومات بيئتهم؛ ولهذا فإن الكارثة تعد تحدياً سياسياً وتحدياً إدارياً، وتوجب التأمل والتبصر في الكيفية التي يمكن بها الحيلولة دون وقوعها، أو الحد من آثارها التدميرية على الأقل. ومن الجدير بالذكر أن علم إدارة الكوارث حديث نسبياً؛ إذ تعود الأطروحات والمبادئ الأساسية فيه، إلى مطلع السبعينيات من القرن العشرين.[18]

وقد عرَّف بعض الباحثين الكارثة بأنها «الحالة التي حدثت فعلاً، وأدت إلى تدمير وخسائر في الموارد البشرية والموارد المادية أو كل هذه الموارد»،[19] أما بعضهم الآخر فيرى أن الكارثة «حدث مفاجئ، غالباً ما يكون بفعل الطبيعة، وهو يهدد المصالح القومية للبلاد، ويخل بالتوازن الطبيعي للأمور، وتشترك في مواجهته أجهزة الدولة المختلفة كلها».[20] ويرى آخرون أن الكارثة هي «حادث مفاجئ غير متوقع، بل إنه مروِّع، ويسبب معاناة كبرى، أو محنة ودماراً».[21]

وقد ورد في القانون الاتحادي رقم (23) لسنة 2006، في شأن الدفاع المدني بدولة الإمارات العربية المتحدة، تعريف للكارثة بأنها «كل حدث طبيعي أو غير طبيعي يقع بإنذار أو من دون سابق إنذار، من شأنه أن يهدد بالموت، أو يحدث خسائر في الممتلكات أو البيئة، أو يعيق سير الحياة في المجتمع، ولا يمكن التعامل وإياه بخدمات الطوارئ العادية، بل إنه يتطلب تضافر الجهود والحد من أضراره».[22]

وقد قسَّم بعض الباحثين الكوارث إلى قسمين رئيسيين: كوارث طبيعية، وكوارث من صنع الإنسان.[23] وتعد الكوارث الطبيعية فجائية، وتحدث نتيجة للعوامل الطبيعية الآتية:

- عوامل بيولوجية؛ مثل: الأوبئة، والآفات، والطفرات البيولوجية.
- عوامل مناخية وجيولوجية؛ مثل: الزلازل، والبراكين، والفيضانات، والسيول، والأعاصير، والانهيارات الثلجية، والجفاف والتصحر، وحرائق الغابات، والمجاعات.
- عوامل كونية؛ مثل: سقوط الشهب والنيازك، والإشعاع الكوني.

أما الكوارث التي هي من صنع الإنسان، فقد تكون إرادية أو غير إرادية؛ كالآتي:

- الكوارث الإرادية والمخطط لها؛ مثل: الحروب، والإرهاب، وجرائم التخريب، على المستوى القومي والمستوى الدولي، واستخدام أسلحة الدمار الشامل.
- الكوارث غير الإرادية؛ وهي الكوارث التي تحدث؛ نتيجة خطأ أو إهمال في قيام الإنسان بنشاطات مختلفة، أو نتيجة تدخل عوامل طبيعية أخرى؛ مثل: كوارث حوادث المرور والنقل الجوي أو النقل البري أو النقل البحري، والحرائق، والتلوث الإشعاعي والتلوث الضوئي والتلوث البصري وتلوث الهواء والتربة، والكوارث التي تحدث؛ نتيجة التقدم العلمي والتطور التكنولوجي؛ مثل: الطاقة النووية.

إن هناك خلطاً كبيراً بين مفهوم الكارثة والأزمة؛ نظراً إلى شدة الالتصاق والارتباط بينهما؛ فالكارثة هي حالة مدمرة حدثت فعلاً، ونجم عنها ضرر سواء في مجال الممتلكات المادية أو في مجال الأرواح البشرية، أو في كليهما. والحقيقة هي أن الكوارث قد تكون أسباباً لأزمات، ولكنها لا تكون هي ذاتها الأزمات؛* أي قد ينجم عن الكارثة أزمة، ولكنها ليست هي ذاتها الأزمة؛[24] فإذا ما حدثت زلازل أو

---

* يوجد فارق جوهري بين الكارثة والأزمة حيث تبدأ الأولى عادة بخسائر مادية وبشرية هائلة ثم تنخفض مع الزمن عكس الأزمة التي قد تبدأ دون خسائر ثم تتصاعد مع الزمن. (المحرر)

براكين أو فيضانات على سبيل المثال، فنحن أمام كوارث طبيعية غير مسبوقة بإنذار، وقد يترتب عليها أزمات؛ مثل: توفير المأوى والغذاء، وتأمين الاتصالات والمواصلات، وغير ذلك من الحاجات الضرورية.[25]

وقد تبدأ الأزمة في أعقاب الكارثة مباشرة، وتمتد فترات زمنية تطول أو تقصر، في ضوء التقدير النهائي لحجم الكارثة، ومدى الكفاءة والقدرة لدى الأجهزة المعنية على مواجهتها، وبحسب إمكاناتها المتاحة أيضاً، في اتخاذ الإجراءات والتدابير الأمنية العاجلة؛ لإعادة الحياة إلى طبيعتها.[26]

وفي سياق ضرب أمثلة على كوارث حدثت خلال السنوات القليلة الماضية، ونتج منها أزمات؛ نظراً إلى جسامتها وخسائرها الفادحة، نجد - مثلاً - أنه في 26 كانون الأول/ ديسمبر عام 2004، حدثت كارثة تسونامي (وهي أمواج المد العاتية)، التي ضربت عدداً من الدول الآسيوية المطلة على المحيط الهندي، وخصوصاً إندونيسيا وتايلند والهند وسريلانكا والمالديف، وخلّفت أكثر من 230 ألف قتيل، ونحو مليوني مشرد.

وفي الوقت الذي كان العالم فيه يحاول معالجة تداعيات كارثة تسونامي، ضرب في 8 تشرين الأول/ أكتوبر عام 2005، زلزال عنيف باكستان، امتد أثره إلى الهند المجاورة، وخلّف أكثر من 87 ألف قتيل، ونحو ثلاثة ملايين مشرد. وقبل هذا الزلزال بأشهر شهد إقليم كرمان (جنوب شرقي إيران)، هزة أرضية عنيفة، خلفت مئات القتلى والجرحى، ودمرت عشرات القرى. وفي عام 2005، عُرضت سواحل الولايات المتحدة الأمريكية، الجنوبية منها والشرقية، لسلسلة من الأعاصير (كاترينا، وستان، وأوتيس، وأوفيليا، وويلما)، أسفرت عن مقتل المئات، وأثارت جدلاً سياسياً حاداً، حول تعامل الإدارة الأمريكية إزاء تلك الكوارث.[27]

وقد نتج من مثل هذه الكوارث أزمات، سواء كانت أمنية أو صحية أو اجتماعية أو غيرها، إلا أن تكاتف الجهود والتنسيق وإعداد الخطط المسبقة وأجهزة الإنذار والاستعداد والتدريب، أمور قد تساعد إلى حد كبير، على رفع الضرر وتقليل الخسائر.

ب. مفهوم المشكلة

تعد المشكلة الباعث الرئيسي الذي يسبب حالة من الحالات غير المرغوب فيها؛ فهي قد تكون سبب الأزمة التي تمت، ولكنها لن تكون هي ذاتها الأزمة؛ فهي تحتاج إلى جهد كبير وعمل منظم بصدد التعامل وإياها، وبلوغها؛ فكل أزمة تعد هي ذاتها مشكلة وليس كل مشكلة أزمة.[28]

ويرى بعض الباحثين أن معيار التمييز بين المشكلة والأزمة يكمن في القدرة على احتواء الخطر أولاً، وتعدد الأطراف ثانياً، ففي المشكلة يمكن احتواء الخطر بجهد كبير وعمل منظم من الطرف الواقع تحت ضغط المشكلة، ويختلف الوضع في الأزمة؛ حيث ترتبط القدرة على احتواء الخطر بتوافق إرادة طرفين على الأقل؛ بهدف احتواء الخطر قبل استفحاله؛ أي إن الأمور تصبح خارج نطاق السيطرة، ويلزم توافق إرادة طرفين أو أكثر إزاءها، فإذا أمكن طرفاً واحداً احتواء الخطر فإن الوضع هنا يكون مايزال في إطار المشكلة.[29]*

ج. مفهوم الحادث

الحادث هو خلل يؤثر تأثيراً مادياً في النظام كله؛[30] فهو يعبر عن شيء فجائي غير متوقع، تم بشكل سريع، وانقضى أثره فور تمامه، ولا يكون له صفة الامتداد بعد حدوثه الفجائي العنيف، أما الأزمة فقد تنجم عن الحادث، ولكنها لا تمثله فعلاً، وإنما تكون إحدى نتائجه فقط.[31]

---

* ويلاحظ أن المشكلة تتميز من الأزمة بأنها تحظى بفترة زمنية أطول، وقد لا تهدد مصالح الدولة. [المحرر]

3. خصائص الأزمة

إن مفهوم الأزمة يُحدَّد من خلال عناصر عدة، تعد هي الخصائص والسمات الجوهرية لها؛ وهي:[32]

- **المفاجأة:** تحقق المفاجأة انفجار الموقف في الوقت الذي لا يقدر فيه المصاب عنصر الزمن، وفي الموقع الذي لا يتوقعه؛ بمعنى مباغتة الطرف المتأثر والظهور له من حيث لا يحتسب، بدرجة تشل تفكيره وتخطيطه، وتربكه وتفقده السيطرة على قدراته.
- **التهديد:** أي وجود تهديد خطير للمصالح والأهداف الحيوية للدولة في الحال والمستقبل، وهذا التهديد منوع؛ فقد يكون خارجياً أو تهديداً داخلياً.
- **ضيق الوقت:** حيث يكون الوقت المتاح أمام متخذ القرار محدوداً؛ لكي يتخذ قراراً سريعاً وصائباً؛ لمواجهة الموقف ووقف تداعياته؛ لذلك يجب القضاء على أي أزمة في أسرع وقت ممكن.

كما يعد عنصر نقص المعلومات من العناصر المهمة للأزمة؛ حيث إن توافر المعلومات المسبقة ينفي عن الواقعة صفة المفاجأة؛ فالأزمة تُميَّز في بدايتها بقلة المعلومات؛ ولذلك يمكن التغلب على هذه المشكلة بتنشيط عناصر جمع المعلومات، سواء قبل وقوع الأزمة أو في أثنائها أو بعد انتهائها؛ وهذا قد يساعد على وضع السيناريوهات الجيدة، وحسن الإدارة، والتعديل لاتجاهات فريق إدارة الأزمة.[33]

ويمكن التغلب على عنصر المفاجأة بالتنبؤ، وعنصر ضيق الوقت بالتخطيط وبناء السيناريوهات وكثرة التدريب عليها، أما عنصر التهديد فلا بد من الاستعداد لمواجهته.

4. مصادر الأزمات

قسم معظم الدراسات الأزمة - بحسب طبيعة الحدث - إلى قسمين رئيسيين، هما: أزمة بفعل الإنسان؛ وهي تلك الأزمات الناشئة عن فعل إنسان؛ مثل: عمليات الإرهاب بأنواعها، والتهديد بالغزو العسكري، وحوادث تلوث البيئة. أما القسم الثاني، فهو الأزمة الطبيعية؛ وهي تلك الأزمات التي لا أثر للنشاط الإنساني في حدوثها؛ ومنها: الزلازل، والبراكين، والأعاصير، والفيضانات، والجفاف، وغيرها.[34]

5. أنواع الأزمات

تتنوع الأزمات وتتعدد؛ تبعاً للزاوية التي ينظر منها إلى الأزمة، والجدول (1-1) يوضح أنواع الأزمات التي وردت في الأدبيات المختلفة.

6. أسباب نشأة الأزمة

لا تنشأ الأزمات من دون سبب؛ فالأزمات أنماط وأنواع كثيرة، ويمكن التنبؤ بوقوع بعضها؛ لذلك يعد مدير إدارة الأزمات الناجح هو الذي تكون لديه القدرة على تشخيص أسباب نشأتها وتحديدها؛ للتعامل وإياها، ومعالجتها، وتحويل سلبياتها إلى إيجابيات. ولا بد من الاستعداد لمنع حدوث الأزمات، أو التخفيف من آثارها، ومواجهتها بالطرائق العلمية الحديثة إذا ما وقعت.

إن أسباب حدوث الأزمات متعددة؛ فمنها ما هو أسباب طبيعية خارجة على إرادة الإنسان ولا يد له فيها، وتحدث برغم إرادته؛ مثل: البراكين والزلازل والسيول، ومنها ما هو أسباب إرادية بفعل الإنسان، وهي تدل على إخفاق إداري، أو حدوث خلل معين، أو عدم خبرة.[35]

الجدول (1-1)

أنــواع الأزمــات

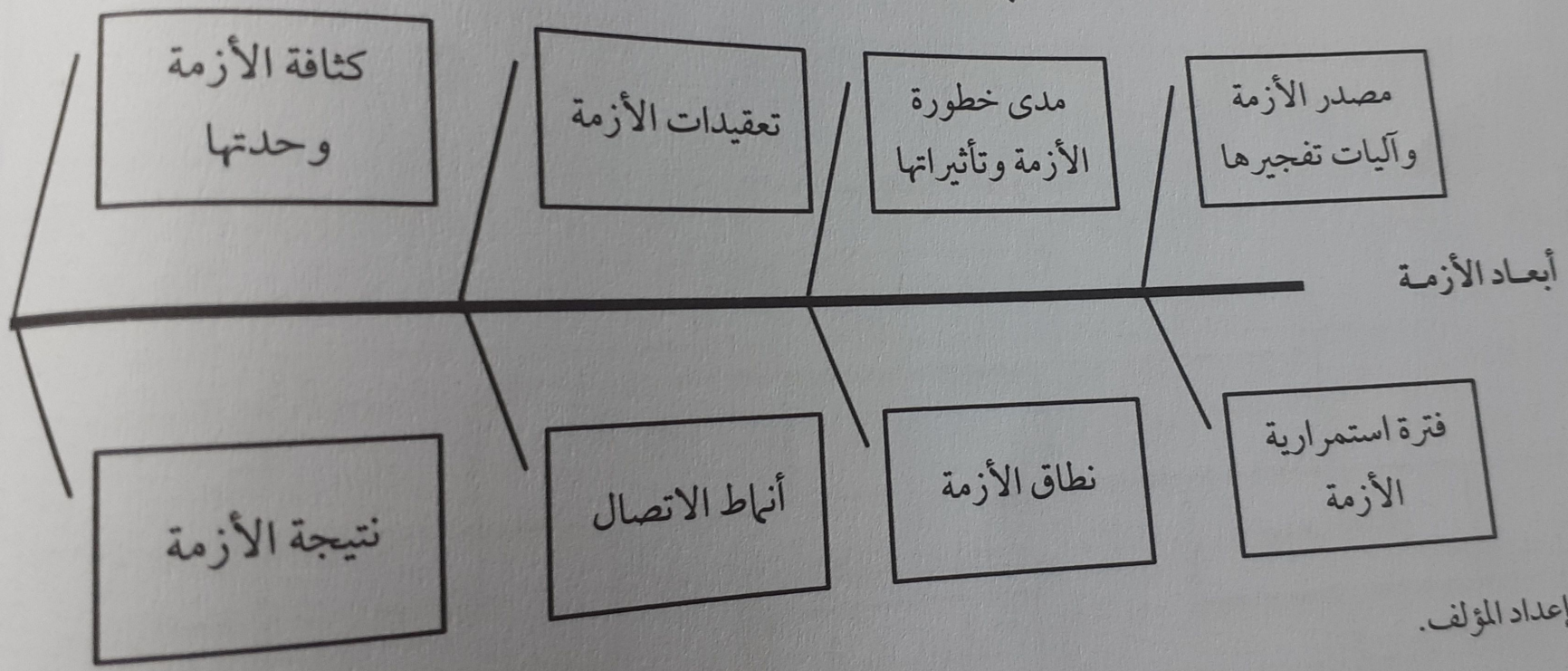
الزاوية والرؤية اللتان ينظر في خلالهما	الأنواع	الزاوية والرؤية اللتان ينظر في خلالهما	الأنواع
من حيث نوعها والتخصص فيها (التبعية)	أزمات: إدارية/ اجتماعية/ سياسية/ اقتصادية/ أمنية	من حيث الآثار	أزمات: ذات آثار وخسائر بشرية/ مادية/ معنوية/ مختلطة
من حيث أبعادها ومستوى حدوثها	أزمات: داخلية/ محلية/ إقليمية/ دولية	من حيث القصد	أزمات: عمدية/ غير عمدية/ بالقضاء والقدر
من حيث طبيعة الحدث	أزمات: مصدرها الإنسان أو طبيعية أو ناجمة عن سلوك غير معلوم	من حيث تهديد المصالح الحيوية	أزمات: ذات تهديد عالي الشدة/ متوسط الشدة/ تهديد محدود
من حيث عدد الأطراف المتداخلين فيها	أزمات: ثنائية/ متعددة الأطراف/ معقدة	من حيث التطور التاريخي	أزمات: كامنة/ متوقعة/ جديدة
من حيث الشمول والتأثير	أزمات: عامة شاملة كلية/ خاصة جزئية	من حيث الهدف	إرهاب الطرف الآخر/ الابتزاز
من حيث المصدر	أزمات: مصدَّرة/ أو لها جذور ما، في بلد الحادث	من حيث المدة	أزمات: قصيرة الأمد/ طويلة الأمد
من حيث نوع الجمهور المتأثر بها	أزمات: داخلية/ خارجية	من حيث درجة توقعها	أزمات: ذات طابع مفاجئ/ متوقعة
من حيث الفوائد والأضرار	أزمات: تنموية/ عرضية	من حيث معدل تكرار حدوثها	أزمات: دورية مكررة/ عشوائية غير مكررة
من حيث عمق الأزمة	أزمات: سطحية هامشية/ عميقة هيكلية جوهرية	من حيث شدتها	أزمات: عنيفة جامعة ساحقة/ هادئة خفيفة

المصدر: من إعداد المؤلف.

ولذلك، فإن حدوث الأزمة بشكل مكرور في أحد الكيانات؛ يعني أن هناك خللاً إدارياً يوجب ضرورة التغيير؛ فالأزمة تختلف عن المشكلات الأخرى اليومية أو الدورية؛ بالنظر إلى الخلخلة التي تحدثها، والتي لا يمكن التغاضي عنها أو التماس الأعذار بالنسبة إليها.[36]

الشكل (1-3)

أبعـاد الأزمـة



المصدر: من إعداد المؤلف.

ثانياً: مفهوم الأزمة الأمنية