



University of Tehran Press



Reviewing social lessons learned from temporary housing after the earthquake in Iran

Moosa Anbari 

Professor, Department of Social Development, Faculty of Social Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: anbari@ut.ac.ir

ARTICLE INFO

Article type:
Research Article

Article History:

Received 08 January 2025

Revised 10 February 2025

Accepted 18 February 2025

Published 14 March 2025

Keywords:

Crisis and disaster management,
Temporary housing, Earthquake,
Housing foundation,
Socio-cultural factors.

ABSTRACT

This article highlights the "social void" in the process of disaster management in Iran. In this process, the so-called "post-disaster shelter" period is a vital time during which part of the strength or weakness of management is evaluated. Temporary housing includes a combination of forms of transitional shelter and non-permanent housing for disaster victims under the names of shelter, emergency housing, short-term housing, etc., which covers technical-structural, physical-environmental, and social-cultural aspects. The findings are based on the data of the research project "Temporary Housing in the Kermanshah Earthquake" in 2018, which employed a qualitative method, including in-depth interviews with 300 people. By rereading the experiences of providing temporary housing in Iran's major earthquakes, especially the Sarpol-e Zahab earthquake, this paper finds some important social lessons learned and emphasizes them: "Limited acceptance of group camps and insistence on individual choice", "Criticism of redundancy and lack of coordination in organizing and distributing goods and services, leading to a sense of inequality and discrimination", "The influx of opportunistic non-natives in crisis-stricken areas and creating panic and insecurity", "Little use of local capacities and indigenous knowledge in social resilience", "Uniform settlement without regard to ethnic ties, kinship system and social taboos", "Lack of a definite program in strengthening local self-help by taking advantage of the power of social groups including women" and "people's and officials' incorrect perception and expectation of each other's duties". Emphasizing the re-reading of social factors, the article focuses on the common points emerging from the findings of various researches. In the end, it suggests some policies to avoid or adapt for improving the mentioned process.

Cite this article: Anbari, M. (2025). Reviewing social lessons learned from temporary housing after the earthquake in Iran. *Environmental Hazards Management*, 11 (4), 339-353. DOI: <http://doi.org/10.22059/jhsci.2025.388445.863>



© The Author(s).

Publisher: University of Tehran Press.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jhsci.2025.388445.863>

1. Introduction

This article highlights the "social void" in the process of disaster management in Iran. In this process, the so-called "post-disaster shelter" period is a vital time during which part of the strength or weakness of management is evaluated. Temporary housing includes a combination of forms of transitional shelter and non-permanent housing for disaster victims under the names of shelter, emergency housing, short-term housing, etc., which covers technical-structural, physical-environmental, and social-cultural aspects. In the new approach to post-accident settlement adopted by researchers and international organizations, social and cultural considerations of the affected areas' as well as security, family and neighborhood interactions of camp residents have been emphasized as important and neglected factors. Based on the data of multiple studies, this paper discusses the process of temporary accommodation during earthquakes in the country with an emphasis on social factors and highlights

common points arising from continuous activities in this field. In the end, it suggests some policies in order to modify the temporary settlement process.

2. Materials and Methods

The present article has combined and analyzed the data of all research and written works and organizational documents of governmental and academic institutions using the "secondary analysis" method. In the case of Sarpol-e Zahab earthquake, the findings are based on the data from the research project "Temporary Accommodation in the Kermanshah Earthquake" in 2018, in which a qualitative method was carried out, with a six-month presence in the affected areas of Sarpol-e Zahab, Salas Babajani, and Qasr Shirin, along with conducting 300 in-depth interviews with residents, local, provincial, and national officials, benefactors, and volunteers.

3. Results and Discussion

By rereading the experiences of providing temporary housing in Iran's major earthquakes, including the Rudbar-Manjil, Changoureh-Avaj, Bam, Varzeghan, Borujerd, and Sarpol-e Zahab earthquakes, this paper finds some important social lessons learned and emphasizes them: "The low reception of displaced people from camps and insistence on individual choice", "Criticism of duplication and lack of unity in organizing and distributing goods and services and creating a sense of inequality and discrimination", "The influx opportunistic non-natives in crisis-stricken areas and creating panic and insecurity", "Little use of local capacities and indigenous knowledge in social resilience", "Uniform settlement without regard to ethnic ties, kinship system and social taboos", "Lack of a definite program to strengthening local self-help by utilizing the power of social groups, including women" and "people's and officials' incorrect perception and expectation of each other's duties".

4. Conclusions

Relying on similar key points in existing experiences, it should emphasize policies to be adopted while educating people and empowering them to determine their own housing. The exact trustee of the temporary settlement should be determined to create unity of action. The performance criteria for the presence of benefactors and donors in the disaster field should be determined. Finally, the insecurity caused by the presence and actions of opportunists must be controlled.

References

- Anbari, M. (2018). *Social Problems of Temporary Housing for the Kermanshah Earthquake. Housing Foundation of the Islamic Revolution*, Executed by the University of Tehran.
- Fallahi, A. R. (2007). Lessons learned from the housing reconstruction following the Bam earthquake in Iran, *Emergency Management*. 22(1).
- Badri, A., Asgary, A., Eftekhari, A.R. & Levy, J. (2006). Post-disaster resettlement, development and change: a case study of the 1990 Manjil earthquake in Iran, *Disasters*, 30(4): 451–468.
- Moghimi, E. (2022) Hazards science strategy, Does Hazards science have a strategy? *Environmental Hazards Management*,. 9(1). University of Tehran, Iran. DOI: 10.22059/jhsci.2022.345598.730
- Moghimi, E. (2024) Anew approach to environmental hazards and sustainable development for Iran, *Environmental Hazards Management*, Vol. 9, No. 1, Publisher : University of Tehran, Iran. DOI: <http://doi.org/10.22059/jhsci.2024.378814.830>
- UNOCHA (1982). *Shelter After Disaster (Guidelines 1982)*.



بازخوانی درس آموخته‌های اجتماعی اسکان موقت بعد از زلزله در ایران

موسی عنبری

استاد گروه توسعه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: anbari@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله

چکیده

نوع مقاله:

مقاله پژوهشی

تاریخ‌های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۱۹

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۱/۲۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۴

کلیدواژه:

اسکان موقت،

بنیاد مسکن،

زلزله،

عوامل اجتماعی - فرهنگی،

مدیریت بحران و فاجعه.

مقاله حاضر، «خلأ اجتماعی» در فرایند مدیریت فاجعه و بحران در ایران را بازنمایی می‌کند. در چرخه مدیریت بحران، دوره موسوم به اسکان موقت، زمان بااهمیت و مهمی است که بخشی از قوت یا ضعف مدیریت فاجعه برپایه آن ارزیابی می‌شود. اسکان موقت، ترکیبی از اشکال اقامت و سکونت غیردائمی آسیب‌دیدگان فاجعه‌ها تحت نام‌های سرپناه، سکونت‌دهی اضطراری، سکونت کوتاه‌مدت و غیره را در بر می‌گیرد و دارای جنبه‌های فنی - سازه ای، کالبدی - محیطی و اجتماعی - فرهنگی است. بخش مهمی از اطلاعات مقاله، از یک پژوهش میدانی و کیفی شامل ۳۰۰ مصاحبه عمیق با مردم و مسئولان ملی، استانی و محلی متولی اسکان در استان کرمانشاه اقتباس شده است. بازخوانی تجارب اسکان موقت در زلزله‌های مهم ایران به‌ویژه زلزله سرپل‌ذهاب، هفت نکته اجتماعی مهم را به شرح زیر یادآوری می‌کند: «استقبال اندک آوارگان از اردوگاه‌های گروهی و اصرار بر انتخاب فردی»، «انتقاد به ناهماهنگی و موازی‌کاری و ایجاد حس نابرابری و تبعیض»، «ورود افراد غیربومی در مناطق بحران‌زده و تولید ناامنی»، «استفاده اندک از ظرفیت‌های محلی و دانش بومی در تاب‌آوری اجتماعی»، «اسکان یکنواخت و کم‌توجه به تعلقات قومی، نظام خویشاوندی و همسایگی، محارم و تابوهای اجتماعی»، «فقدان برنامه معین در تقویت خودامدادی محلی با بهره‌گیری از توان گروه‌های اجتماعی از جمله زنان» و «تصور و توقع نادرست مردم و مسئولان از وظایف یکدیگر». مقاله با تأکید بر بازخوانی عوامل اجتماعی، بر نقاط مشترک برآمده از یافته‌های پژوهش‌های مختلف تمرکز می‌کند. در پایان برخی راهکارهای اجتنابی و انطباقی برای اصلاح فرایند مذکور پیشنهاد می‌کند.

استناد: عنبری، موسی (۱۴۰۳). بازخوانی درس آموخته‌های اجتماعی اسکان موقت بعد از زلزله در ایران. مدیریت مخاطرات محیطی، ۱۱ (۴)، ۳۳۹-۳۵۳.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jhsci.2025.388445.863>

© نویسندگان ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jhsci.2025.388445.863>



مقدمه

وقتی از مدیریت بحران و فاجعه در ایران نام برده می‌شود، در اولویت مدیریت بحران ناشی از مخاطرات طبیعی و محیطی [۲۰] به‌ویژه زلزله مطرح نظر است. ادبیات به‌نسبت گسترده مدیریت فاجعه و بحران، به‌وضوح این امر را نشان می‌دهد. قرار گرفتن ایران روی کمربند زلزله و تجربه زلزله‌های ویرانگر در هر دهه، علت اصلی این تمرکز است. بیشتر شهرهای کشور، در طول سال‌های گذشته، زلزله را به درجات مختلف احساس کرده‌اند و حتی مناطق آسیب‌دیده از این پدیده (رودبار- منجیل، بم، سرپل ذهاب و غیره)، هنوز سیما، تاریخ و فرهنگ و اجتماع خود را در پیوند با زلزله تحلیل می‌کنند [۱۲].

در مراحل آغازین مدیریت بحران، اولویت با تخلیه افراد درگیر در بحران و تأمین مراکز اسکان و سرپناه اولیه برای تأمین امنیت، حفاظت در برابر سرما و گرما و افزایش مقاومت در برابر بیماری‌هاست. اسکان موقت در معنای کلان، تلاش برای توانمندسازی افراد آسیب‌دیده از رهگذر تأمین نیازمندی‌هایی مانند آب آشامیدنی سالم، طبخ و صرف غذا، وسایل گرمایشی- سرمایشی، تهیه محل زندگی، حمام، سرویس بهداشتی، پوشاک و وسایل خواب و غیره است. امدادرسانی در تأمین سرپناه و اسکان، نخست باید همسو با معیارها و استانداردهای عام و اولیه امداد باشد و در پایان بر بازتوانی، خودکفایی و خودتکایی افراد بیفزاید.

در چرخه عام مدیریت بحران در ایران، امر امداد و نجات با محوریت «اسکان اضطراری»، به‌طور معمول توسط جمعیت هلال احمر با مشارکت نهادهای نظامی اغلب به‌وسیله چادر صورت می‌گیرد. پس از اسکان اضطراری، مسئولیت اسکان انتقالی و موقت بر عهده وزارتخانه‌های کشور و مسکن و شهرسازی با حضور و مسئولیت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی انجام می‌گیرد. بنیاد مسکن به‌واسطه تجربه زیاد در ساماندهی سکونتگاه‌ها و ساخت مسکن روستایی، واجد تدابیر، برنامه‌ها و عملکردهای قابل استناد در مراحل و گونه‌های مختلف مدیریت اسکان است. به استناد طرح جامع امداد و نجات کشور، «کارگروه تخصصی تأمین مسکن»، وظیفه بسترسازی برای اسکان به‌موقع و مناسب آسیب‌دیدگان در برابر حوادث را دارد. اعضای این کارگروه، وزارت مسکن، بنیاد مسکن، هلال احمر، سازمان مدیریت، وزارت نیرو و جهاد کشاورزی، سازمان نظام مهندسی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ستاد فرماندهی نیروهای مسلح هستند. در مقاله حاضر با تأکید بر عوامل اجتماعی و فرهنگی، عملکرد نهادهای مسئول در دوره اسکان موقت در زلزله‌های کشور خاصه زلزله سرپل ذهاب تشریح می‌شود.

چارچوب مفهومی و نظری

با وقوع فاجعه‌ها، عملکرد عادی نهادهای اجتماعی و شبکه‌های مردمی مختل می‌شود و افراد در بستر سانحه، بی‌پناه و سرگردان می‌مانند. از اقدامات اولویت‌دار دوره سرگردانی، تأمین سرپناه برای دوری حادثه‌دیدگان از اضطرار و ناامنی بیشتر است. در این شرایط، به اسکان سریع حادثه‌دیدگان، تحت عنوان «اسکان موقت» نیاز است. اسکان به دو شکل اولیه (اضطراری) و ثانویه (میان‌مدت) انجام می‌گیرد. در شکل نخست (اسکان اضطراری با حضور نهادهای امدادی و اضطراری مانند هلال احمر و صلیب سرخ)، وسیله اسکان، اغلب چادر و مصالح بومی است و هدف، حفظ جان افراد است. شکل دوم اسکان که به اسکان موقت^۱ معروف است، اقداماتی زمانمندتر مانند شناسایی دقیق افراد آسیب‌دیده و بی‌خانمان، جمع‌آوری و هدایت آنان به مراکز اسکان مجتمع با خدمات بیشتر را در بر می‌گیرد. هدف این نوع اسکان بلندمدت‌تر، حفاظت از آسیب‌دیدگان و فرصت دادن به برنامه‌ریزان و مدیران بازسازی برای تصمیم‌گیری و مدیریت ساخت‌وساز مسکن پایدار است. مکان‌یابی و جانمایی مناسب از نظر دسترسی‌های لازم، مدیریت زمان، فرصت و هزینه برای خدمات‌رسانی مطلوب و بهینه، از ضروریات مدیریت در این مرحله است. از اسکان موقت، تعریف‌های مختلف با ویژگی‌های مشترک در دست است. کورانتلی [۳۲] جامعه‌شناس فاجعه‌پژوه، اسکان موقت را دوره عادی‌سازی شرایط اجتماع آسیب‌دیده با فراهم کردن سرپناه موقت و زمینه‌سازی بازسازی خانه‌های دائم می‌خواند. او با تمایز چهار مرحله مجزا در اسکان بعد از فاجعه، بین مفاهیم «سرپناه‌دهی»^۲ و «سکونت‌دهی یا اسکان»^۳ تمییز قائل می‌شود. از این منظر می‌توان به چهار مرحله اسکان موقت اشاره کرد:

1. Temporary Housing/ settlement
2. Sheltering
3. Housing

۱. سرپناه اضطراری^۱: اقامت کوتاه‌مدت چندروزه در شرایط اضطرار شدید مانند اسکان در چادر یا خانه اقوام، دوست یا سرپناه‌های عمومی؛

۲. سرپناه موقت^۲: سکونت چند هفته‌ای در چادر یا خانه‌های اجاره‌ای یا سرپناه‌های جمعی و عمومی؛

۳. اسکان موقت^۳: اسکان چند ماهه (تا شش ماه) در خانه‌های پیش‌ساخته یا کانکس تا مرحله بازگشت به خانه دائم؛

۴. اسکان دائم^۴: بازسازی خانه و سکونت در خانه جدید و دائم [۲۸].

علیرضا فلاحی، اسکان موقت را «مجموعه‌ای از فعالیت‌ها، اعم از جمع‌آوری و شناسایی افراد مصیبت‌زده و بی‌خانمان، نقل و انتقال به سرپناه و ایجاد شرایط زندگی امن و بهداشتی تا زمان بازگشت به موطن اصلی و یا زیستگاه اولیه (از شش ماه تا دو سال)» تعریف می‌کند [۱۶]. در پژوهش‌های وی و همکارانش، بنا به اقتضای حوزه تحقیقاتی، بر اقدامات کالبدی و فنی مانند «مدیریت تخصیص، مکان‌گزینی، برنامه‌ریزی و طراحی تأمین مسکن، خدمات و زیرساخت‌ها، ساماندهی و برچیدن مسکن» تأکید شده [۱۷] و بازتوانی روانی، اجتماعی، اقتصادی در اولویت‌های بعدی و گاهی بدون توجه مانده است. البته در این پژوهش‌ها به‌صورت کلی به ضرورت دسترسی به خدمات و امکانات گوناگون و برقراری نظم موقت در زندگی اجتماعی، حفظ ساختار اجتماعی و از سرگیری فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی در دوره اسکان موقت اشاره شده است، اما همچنان موضوع مبهم و به‌نسبت کلی‌گویانه است.

از نظر فنی و کالبدی، در کشورهای مختلف برحسب نوع منطقه، بستر سانحه و خواسته‌های مردم، مهم‌ترین گزینه‌های تأمین مسکن موقت آسیب‌دیدگان حوادث به قرار زیر بوده‌اند [۸، ۶]:

۱. برپایی چادر به‌عنوان در دسترس‌ترین نوع سرپناه اضطراری؛

۲. توزیع مصالح از سوی نهادهای دولتی برای ساخت سرپناه توسط خود مردم؛

۳. تهیه پیش‌ساخته (کانکس و ...) با مصالح صنعتی؛

۴. ساخت سرپناه با مصالح کم‌دوام بومی یا مصالح بازیافتی؛

۵. تخصیص اجاره‌بها یا کمک بلاعوض.

از نظر سازماندهی اجتماعی آسیب‌دیدگان در دنیا، سه روش کلی اسکان موقت تجربه شده است:

الف) اسکان متفرق: در این روش، اسکان و مکان آن به انتخاب فرد حادثه‌دیده به‌طور معمول در کنار منازل صورت می‌گیرد. مزیت اصلی آن، حفاظت از دارایی‌های شخصی و مشارکت بیشتر خانوارها در بازسازی مسکن دائم است.

ب) اسکان مجتمع: منظور تجمیع آسیب‌دیدگان در اردوگاه یا مهمان‌شهرها در همسایگی یکدیگر است. مزیت این روش، کارآمدی بیشتر با تضمین هزینه کمتر است؛ اما با مسئله اجتماعی، حذف حریم‌های فردی، خصوصی و خانوادگی و افزایش دامنه نزاع و ناراضی‌های ناشی از همسایگی با افراد ناشناس و نیز شیوع بیماری‌های واگیردار همراه است.

ج) روش ترکیبی: منظور آماده‌سازی پیشین اقامتگاه‌های اسکان موقت، آشنایی قبلی مردم با مکان و شرایط آنها (هتل‌ها، خوابگاه‌ها، یا اردوگاه‌ها و غیره) و انتخاب آسان آنها در زمان بحران است.

پژوهش‌های متمرکز بر موضوع سرپناه پس از فاجعه، از اواسط دهه ۱۹۷۰ آغاز شد. اولین پژوهش در سال ۱۹۷۵ با تشکیل دفتر هماهنگی امداد فاجعه سازمان ملل^۵ تحت یک پروژه با موضوع اسکان بعد از فاجعه آغاز شد. این پژوهش با مصاحبه و تحقیق در زلزله‌های دهه ۱۹۷۰ در نیکاراگوئه، هندوراس، گواتمالا، ایتالیا، هند و غیره به پیش رفت و هفت سال بعد، نتایج آن با عنوان کتاب *سرپناه پس از فاجعه (رهنمودهای ۱۹۸۲)*^۶ [۳۳] چاپ شد. در این پژوهش افراد پیشگامی مانند یان دیویس، پل

1. Emergency Shelter

2. Temporary Shelter

3. Temporary Housing

4. Permanent Housing

5. United Nation Disaster Relief Coordination (UNDRO)

6. (Guidelines 1982) - Shelter After Disaster

تامسون و فردریک کریمگولد همکار و مشاور بودند. همزمان یان دیویس در سال ۱۹۷۸ نتایج پژوهش‌های خود درباره زلزله‌های مختلف را در کتاب *سرپناه پس از فاجعه*^۱ [۲۵] منتشر کرد. او در کتاب خود، مفاهیم «سرپناه و اسکان»^۲ را فراتر از ساخت‌وساز فیزیکی می‌داند و هدف آن را بازگشت به نوعی اسکان «نرمال» و عادی می‌خواند. او مسکن را کاملاً مرتبط با هنجارها و ارزش‌های فرهنگی محلی می‌بیند. وی در فصل دوم کتاب خود به صورت خلاصه تحت عنوان *از افسانه تا واقعیت*، بسیاری از مفروضات و کلیشه‌های فنی و غیراجتماعی محققان و برنامه‌ریزان را نفی می‌کند. پاول اولیور نیز در بحث اسکان موقت، رعایت نکات فرهنگی و اجتماعی را شرط ضروری خدمات‌دهی می‌داند [۳۰].

نسخه اولیه گزارش سازمان ملل، توسط صلیب سرخ و یو. ان. هبیتت به زبان‌های اسپانیایی، فارسی و عربی ترجمه شد و از آن به بعد این نهادها به همراهی اوچا (همهانگ‌کننده کمک‌های سازمان ملل)^۳ در به‌روز کردن گزارش سهیم شدند تا جایی که گزارش دوم این پژوهش در سال ۲۰۱۵ توسط اوچا و فدراسیون صلیب سرخ [۲۹] منتشر شد. همچنین در این زمینه، دو کنفرانس در سال‌های ۱۹۸۱ و ۱۹۹۲ با عنوان *فاجعه‌ها و مسکن کوچک*^۴ در آکسفورد انگلستان برگزار شد [۳۱]. در سال‌های بعد با گسترش پژوهش‌ها، بر حجم مباحث تجربی و نظری سرپناه و اسکان موقت نقش آن در مدیریت بحران، افزوده شد. سازمان‌های بین‌المللی (هبیتت) و دیگر مؤسسات مانند صلیب سرخ با تأکید بر تدوین استانداردهای جهانی مانند پروژه آسپیر بر مسائلی مانند مدیریت مراکز اسکان موقت، ملاحظات زیست‌محیطی و تاریخی، ملاحظات ایمنی، ملاحظات محیطی و آلودگی، ملاحظات حمل‌ونقل، امکانات و خدمات عمومی (شبکه برق، لوله‌کشی آب، تلفن همراه و خدمات ضروری نظیر بیمارستان، آتش‌نشانی، مرکز پلیس و امکانات آموزشی) متمرکز شدند. به تدریج توجه به مقولات اجتماعی نیز در گزارش‌های جهانی افزایش یافت. برای مثال در پژوهش *رویکرد نوین به سکونتگاه انتقالی*، اوچا (۲۰۰۶) به‌جای پرداختن به اسکان موقت به‌عنوان «تک‌فضا»، به مصادیقی مانند امنیت و حفاظت (به‌ویژه برای زنان، کودکان و دیگر اقشار آسیب‌پذیر) پرداخته است [۱۶]. در حوزه‌های اجتماعی، به موضوعات مشارکت اجتماعی، کاهش آسیب‌پذیری، ظرفیت‌سازی محلی، افزایش قدرت انتخاب و مباحث فرهنگی اشاره شده است. با وجود این باید گفت در مدیریت بحران خاصه مدیریت اسکان موقت در جهان، همچنان مباحث فنی و کالبدی و پزشکی پرتکرار و حتی مهم‌ترین بخش‌های مدیریت امداد و اسکان بوده‌اند. بر مباحث اجتماعی کمتر تأکید و استناد شده است. به احتمال زیاد دلیل این است که در حوزه‌های اجتماعی، به دلیل تنوع فرهنگی و اجتماعی، امکان ارائه استانداردهای مشخص وجود ندارد. از این رو اختیار عمل در میدان برای ایجاد ابتکارات محلی و فرهنگی فراهم است. تجارب و یافته‌های حاصل از پژوهش‌های پروژه بین‌المللی توسعه امداد و نجات^۵، (مستخرج از پژوهش‌های متعدد بین‌المللی) نشان می‌دهد که در زمان بحران‌های طبیعی، محیط کمک و خدمات‌رسانی، قبل از هر چیز محیطی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است که نهادها و عاملان امداد باید به این شرایط توجه جدی داشته باشند [۲۲]. سه مورد از مهم‌ترین توصیه‌های حاصل از نتایج مرتبط با عوامل اجتماعی در مدیریت بحران‌ها از نظرگاه این نهاد به قرار زیرند:

۱. آژانس‌های امدادی پیش از هر چیز باید برای حمایت از توان‌ها، استعدادها و ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای وارد میدان شوند و با دخالت دادن افراد محلی در پروژه جمع‌آوری اطلاعات و تنظیم داده‌ها می‌توانند به افراد محلی قدرت بخشند و درک و توان آنها را برای مدیریت و مواجهه با وضعیتشان افزایش دهند؛
۲. آوارگان از جمله زنان و مردان از آسیب‌پذیری و ظرفیت‌های متنوع و متفاوتی برخوردارند. برنامه‌ریزی و سازماندهی فعالیت‌های پروژه‌ها باید توانایی‌های ایشان را افزایش و آسیب‌پذیری آنان را کاهش دهد؛
۳. پروژه‌های متکی بر کارکنان محلی، به نسبت پروژه‌های متکی بر نیروهای خارجی و غیربومی، اثر توسعه‌ای قوی‌تری داشته‌اند. حتی کارکنان ملی و محلی که به ظرفیت‌ها و مشارکت گروه هدف اعتقاد نداشته‌اند، در امر توسعه از قوت عمل لازم برخوردار نبوده‌اند و از کارکنان خارجی (کشورهای خارجی) بهتر عمل نکرده‌اند.

1. Shelter After Disaster

2. Shelter and Housing

3. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)

4. Disasters and small Dwelling

5. International Relief Development Project (IRDPP)

روش‌شناسی

مقاله حاضر از یافته‌های طرح پژوهشی «اسکان موقت در زلزله کرمانشاه» که با حمایت مالی بنیاد مسکن در سال ۱۳۹۷ انجام گرفته و داده‌های همه پژوهش‌ها و آثار مکتوب و مستندات سازمانی نهادهای دولتی و دانشگاهی استفاده کرده است. در بخشی از مطالب، روش تحلیل ثانویه داده‌های پیشین در دستور کار بوده است. داده‌ها و مستندات و گزارش‌های بنیاد مسکن و نهادهای تابع، جمعیت هلال احمر، پژوهش‌های پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مطالعات شخصی محققان دانشگاهی، میدان اولیه و نظری و به تعبیری کتابخانه‌ای پژوهش بوده‌اند. اما درباره زلزله سرپل ذهاب، اجرای روش کیفی، با حضور شش‌ماهه در مناطق آسیب‌دیده سرپل ذهاب، ثلاث باباجانی، قصر شیرین و انجام مصاحبه‌های عمیق (۳۰۰ مصاحبه) حضوری با مردم، مسئولان محلی، استانی و ملی، خیرین و داوطلبان کمک در اولویت بوده است.

یافته‌ها: مدیریت اسکان موقت در ایران

الف) زلزله رودبار – منجیل ۱۳۶۹ (Manjil-Roudbar 1990)

اسکان موقت در زلزله رودبار - منجیل بر چهار شیوه مبتنی بود:

۱. اسکان زلزله‌زدگان در اماکن عمومی از جمله مدارس و انتقال برخی به شهرهای دیگر؛
۲. مشارکت در احداث سرپناه در ابعاد ۱۲ تا ۳۵ متر مربع به‌وسیله مصالح بومی؛
۳. پرداخت مبالغی نقدی به‌صورت کمک‌های بلاعوض برای اسکان موقت؛
۴. تهیه فایس عمدتاً در مناطق شهری.

مهم‌ترین مشکلات همراه با فرایند اسکان موقت عبارت بودند از:

- نبود مشارکت مردم به دلایل مختلف از جمله فقدان برنامه‌ریزی دقیق از پیش تعیین‌شده؛
- محدودیت اطلاعات درباره نیازهای واقعی و فوری آسیب‌دیدگان؛
- تناسب نداشتن بین هزینه‌های احداث با شرایط منطقه آسیب‌دیده و تأمین نشدن بودجه؛
- سرعت ناموزون و متفاوت برنامه اسکان در مناطق مختلف سردسیر و معتدل‌تر و ایجاد حس تبعیض؛
- افزایش هزینه‌های مادی و مشکلات اجتماعی، خانوادگی و انسانی به‌دلیل تعجیل برای بازگشت به اسکان دائم؛
- تضعیف شبکه‌های اجتماعی به‌دلیل رقابت برای منابع و فرصت‌های شغلی جدید؛
- گسترش فقر و بیکاری در شهر جابه‌جایی شده جدید و بازگشت به کشاورزی روستایی.

به‌طور کلی، تجربه فرایند ساماندهی و تأمین اسکان موقت زلزله منجیل نشان می‌دهد که آسیب‌دیدگانی که در احداث مسکن موقت خود مشارکت بیشتری داشتند (اگرچه گاه از کمک‌های کمتری بهره برده بودند) به‌مراتب رضایت بیشتری از فرایند اسکان داشتند [۷، ۸، ۱۰، ۱۱، ۱۶، ۲۳، ۲۴].

ب) زلزله چنگوره – آوج ۱۳۸۱ (Changoureh-Avaj 2002)

در زلزله چنگوره- آوج، مناطق روستایی گسترده‌ای تحت تأثیر قرار گرفتند. در این زلزله با توجه به وسعت، تنوع و روستایی بودن منطقه آسیب‌دیده، سیاست و برنامه یکسانی برای تأمین مسکن موقت وجود نداشت. در واقع تمرکز بر بازسازی سریع ساختمان‌های آسیب‌دیده و استفاده از چادرهای اسکان اضطراری بود. حذف تقریبی مرحله اسکان موقت و تأکید بر بازسازی سریع، به تسریع در ساخت واحدهای مسکونی عمدتاً روستایی انجامید، اما با مشکلاتی برای بازماندگان نیز همراه بود. زندگی طولانی‌مدت در چادر به‌ویژه در مناطق کوهستانی سردسیر منطقه، مشکلات جسمی و روحی و خانوادگی افراد را افزایش داد. چادرنشینان در شرایط نامناسب ایمنی و امنیتی، فاقد کمینة امکانات رفاهی و زیستی برای زندگی بودند. برای مثال، دسترسی به امکانات پخت‌وپز، سرویس‌های بهداشتی، آب سالم و دیگر امکانات لازم بسیار محدود و نامناسب بود. با سرد شدن هوا و استفاده از چراغ‌های والور برای گرم کردن چادرها، بیم از آتش‌سوزی چادرها، موجب هراس و نگرانی عمومی مردمی شده بود. همچنین

تعیین در ساخت‌وساز واحدهای مسکونی برای رهایی از زندگی سخت در چادرها، به چشم‌پوشی از برخی نکات ایمنی در ساخت‌وساز و در نتیجه احداث ساختمان‌های آسیب‌پذیر در برابر زلزله منجر شده بود [۲۶، ۷].

ج) زلزلهٔ بم ۱۳۸۲ (Bam 2003)

در زلزلهٔ بم، اغلب ساختمان‌های عمومی شهر بم و بروات، به‌خصوص مدارس آسیب دیدند و امکان استفاده از این اماکن برای اسکان موقت فراهم نبود، در نتیجه اسکان موقت فقط با استفاده از چادرها و بعدها انواع سرپناه موقت مانند کانکس و خانه‌های پیش‌ساخته انجام پذیرفت. بیشتر مردم تا ماه‌ها بعد از زمین‌لرزه، همچنان در چادرها به سر بردند. بیشتر چادرها به اصرار اهالی در کنار خانه‌های ویران‌شده یا در خیابان‌های مجاور منزل بنا شده بود تا امکان حفاظت از اموال و استفاده از تسهیلات برای بازسازی فراهم باشد. چادرهای ساکنان غیرمالک و مستأجر در فضاهای عمومی‌تر و مجتمع برپا شده بود. مشکلاتی مانند کمبود سرویس‌های بهداشتی و حمام در مجاورت چادرها، مشکلات در رفت‌وآمد استفاده از سرویس‌ها، حس ناامنی به‌ویژه برای زنان و کودکان، خاصه در چادرهای منفرد، آلودگی برخی چادرها به عوامل بیماری‌زا مانند حشرات و باکتری‌ها، وجود مشکلات تنفسی در چادرها در اثر روشن بودن چراغ‌های والور و گاهی گردوغبار ناشی از بادهای موسمی مسیر بادهای ۱۲۰ روزه، به‌طور مکرر گزارش شده بود.

غیر از چادر، انواع مختلفی از سرپناه به‌صورت قطعات منفصل به منطقه حمل و به‌صورت خانه ساخته شد؛ برخی نیز به‌صورت پیش‌ساخته به منطقه ارسال شد. ساخت این خانه‌های پیش‌ساخته (با میانگین مساحت ۱۸ متر مربع)، نخست با استفاده از مصالح پیش‌ساخته به‌ویژه در نواحی شرقی شهر در اردوگاه‌ها آغاز شد و سپس به‌صورت منفرد در مجاورت منازل مسکونی بازماندگان اشاعه یافت. تصمیم اولیه این بود که بخش اعظمی از واحدهای اسکان موقت در خارج شهر و در اردوگاه‌ها ساخته شوند. این تصمیم‌گیری، واکنش‌های اعتراض‌آمیز بخش مهمی از مسئولان محلی و مردم شهر را به وجود آورد. زندگی در سرپناه‌های پیش‌ساخته نسبت به زندگی در چادر بسیار ایمن‌تر بود، اما برخی مشکلات نیز داشت که می‌توان آنها را به‌شرح زیر خلاصه کرد:

- اقلیم: برخی سرپناه‌های احداث‌شده، برای اقلیم خشک و داغ بم به‌ویژه در تابستان مناسب نبودند؛
- ضعف خدمات زیربنایی: نارسایی‌ها در تأمین آب آشامیدنی، برق و دسترسی به تلفن وجود داشت؛
- کمبود سرویس‌های بهداشتی: کمبود حمام و سرویس‌های بهداشتی در بیشتر قسمت‌های شهر بم در دوره‌های امداد و نجات و حتی در دورهٔ اسکان موقت بسیار مشهود بود؛
- کمبود امکانات و تسهیلات آموزشی- رفاهی: نبود مراکز آموزشی، درمانی، تفریحی و فرهنگی (مانند مدرسه، درمانگاه، کتابخانه و مکان‌های بازی) در اغلب اردوگاه‌ها یا دوری آنها از اردوگاه‌ها، اعتراض ساکنان را دامن زده بود؛
- مسائل اجتماعی و فرهنگی: نگرانی‌ها و اعتراض‌ها دربارهٔ مشترک بودن حمام و توالت برای زنان و مردان وجود داشت. همچنین رعایت حریم خصوصی و مذهبی در اردوگاه‌ها برای خانوارها به‌راحتی امکان‌پذیر نبود؛ زندگی برخی در چادرها و برخی دیگر در سرپناه‌های پیش‌ساخته با امکانات به‌نسبت مناسب، حس تبعیض را افزایش داد؛
- حقوق و مالکیت‌ها و مشکلات بازسازی: مجوز ساخت‌وساز واحدهای موقت در محل منازل تخریب‌شده، به افرادی که مالکیت حقیقی مکان را ثابت می‌کردند داده می‌شد؛ افراد مالک بدون مدارک قانونی، معترض این قاعده بودند. بسیاری از واحدهای پیش‌ساخته به‌سبب محدودیت فضا در اراضی شخصی و مجاورت خانه‌های آسیب‌دیده ساخته شدند. این کار سرعت ساخت‌وساز مسکن دائمی را کند کرد؛
- طولانی شدن سرپناه موقت: از اردوگاه‌ها استقبال عمومی نشد. تعداد ۳۰۰۰ واحد از واحدهای اردوگاهی در شهر خالی از سکنه ماند و سرپناه‌ها و کانکس‌ها دربرگیرندهٔ مستأجران و مهاجران آن‌هم در مدت‌زمان به‌نسبت طولانی بود. به‌طور کلی نکتهٔ مهم و شایان یادآوری در زلزلهٔ بم، استقبال کم مردم از اردوگاه‌ها اغلب با توجیه ناایمنی و احتمال سرقت اموال بود. بیشتر مردم مسکن اضطراری و موقت خود را در مجاورت خانه‌های تخریب‌شدهٔ خود برپا ساختند. نکتهٔ مهم دیگر سیل

افراد غیربومی به شهر برای گرفتن خدمات و ایجاد جو بی‌اعتمادی و ناامنی در مدیریت اسکان و بحران بود [۲۷، ۲۱، ۱۵، ۱۳، ۸، ۷، ۵، ۴].

د) زلزله بروجرد ۱۳۸۵ (Borujerd 2006)

زلزله بخش سیلاخور بروجرد- دورود، در ابتدای فصل بهار و در گستره مناطق روستایی با تلفات انسانی کم رخ داد. تصمیم دولتی این بود که با هدف صرفه‌جویی اقتصادی و افزایش مشارکت مردمی، «مرحله اسکان موقت» حذف شود و با حرکت به سمت «اسکان دائم» مردم منطقه به‌طور مستقیم از چادرها به ساختمان‌های مسکونی منتقل شوند. این تصمیم در عمل کاری حساس، پرمسئولیت و پیچیده بوده که مردم و مسئولان را در معرض تحمل مشکلات اما با تجربه و دستاوردهای مثبت قرار داد. راهبرد «حذف اسکان موقت» از نظر اقتصادی موجب کاهش هزینه‌ها و سرعت بخشیدن به بازسازی منطقه و تلاش بیشتر مردم برای تشکیل پرونده، تهیه مصالح و در کل ساخت‌وساز منطقه شد، اما از نظر اجتماعی و عاطفی، منشأ انتقادات مردمی بود. زنان و کودکان و افراد کهنسال روزهای گرم و شب‌های بسیار سردی را در زیر چادرها گذراندند. برخی آسیب‌دیدگان برای کاهش آثار گرمای طاقت‌فرسای درون چادرها، در فصل تابستان با استفاده از شیوه‌های ابتکاری (نظیر استفاده از سایه‌بان‌های چوبی، نصب چادر در زیر درختان و غیره) اقداماتی را انجام دادند که در بهبود وضعیت مؤثر بود. در این زلزله، برای نخستین بار جمعیت هلال احمر، نوعی جدید از چادر با کفپوش و سقف دولایه در مناطق حادثه‌دیده توزیع کرد که در مقایسه با چادرهای سنتی کارایی بیشتری داشتند و از لحاظ بهره‌برداری کوتاه‌مدت دارای کیفیت بهتر و قابلیت استفاده بهتر بودند [۹، ۷، ۲].

ه) زلزله ورزقان ۱۳۹۱ (Varzaghan 2012)

در زلزله ورزقان- هریس، با فرض حذف هزینه اسکان موقت و افزایش مشارکت مردم، تصمیم بر آن شد دوره اسکان موقت بیشتر در چادرها و سپس کانکس‌ها سپری شود. این تصمیم با مزایای اقتصادی و سرعت عمل بازسازی همراه بود، اما سرمای شدید منطقه، مشکلات خانوادگی و مسائل بهداشتی از جمله گسترش بیماری‌ها را افزایش داد. کمبود جا در چادرها و کانکس‌ها، نبود امکانات مناسب برای فعالیت‌های روستایی مانند تهیه لبنیات، پشم‌ریسی، قالی‌بافی و غیره، مشکلات و آسیب‌های اجتماعی ناشی از تراکم جمعیت در دوره اسکان، مشکل گرمایش و تهویه و پخت‌وپز درون چادرها، از دیگر مشکلات گزارش شده در فرایند اسکان موقت بود [۱۸، ۱]. همچنین نگرانی‌هایی مانند نبود مدیریت ضایعات و نخاله‌ها، زباله، ناهماهنگی در توزیع آب، نبود امکانات بهداشتی و احساس ناامنی در مکان‌های اسکان موقت از سوی مردم گزارش شده بود. مردم از تصمیم اسکان اختیاری و پراکنده در کنار منازل نیز به‌نسبت راضی بودند [۳].

و) زلزله سرپل ذهاب ۱۳۹۷ (Sarpol-e Zahab 2018)

زلزله سرپل ذهاب، از حیث بزرگی و وسعت خسارت مادی، در نوع خود بی‌نظیر بوده است. سیاست کلی در اسکان موقت این حادثه، تأمین سرپناه ایمن با به حداقل رساندن آثار مخرب و طولانی‌مدت بر محیط زیست و توسعه شهری و روستایی بود [۱۴]:

۱. تصمیم‌گیری اسکان و سازماندهی اجتماعی: کمبود یا فقدان آمار و اطلاعات جمعیتی ساکن در منطقه، نبود سیستم مدیریت یکپارچه و برنامه‌ریزی منسجم توزیع چادر، تأخیر در ارسال چادرها و نبود نظارت در تفکیک اهالی واقعی مناطق از تازه‌واردان از عوامل مهم استمرار دوره اسکان در چادر بود. چادرها دارای مشکلات فنی و کالبدی مانند جنس و مکان استقرار آنها بودند. ایمنی از خطرها و حشرات و بقیه آفت‌ها با چادرها تأمین‌شدنی نبود. مجتمع‌های چادری برپا شده، دارای کاستی‌های بهداشتی- درمانی به‌ویژه دسترسی نداشتن به سرویس‌های بهداشتی و حمام بودند. زندگی در چادر به‌دلیل کوچکی و نامناسب بودن فضاهای نصب، مشکلات روانی، اختلافات خانوادگی و همسایگی ایجاد کرد و بر مشکلات گروه‌های خاص از جمله زنان، کودکان، سالمندان و معلولان افزود.

در زمینه ساماندهی و اسکان موقت، برحسب شدت خسارت به خانه‌ها (تخریب و آسیب) دو روش «ارائه کانکس» و «اجاره‌بها» به‌عنوان روش بهینه پیشنهاد شد. در این شرایط و به‌دلیل بیم از استقبال نکردن مردم از سکونتگاه‌های جمعی و اصرار بر اقامت جلو منزل، مقرر شد تعیین مکان و سازماندهی اجتماعی (فردی، جمعی یا گروهی) به تصمیم و اختیار و مشارکت خانواده‌ها باشد.

در روزهای آغازین، بیشتر خانواده‌ها برای دوری از فضای ناامن کوچه‌ها و دسترسی آسان‌تر به کالاها و خدمات، چادرهای خود را در فضاهای عمومی و میدان‌های اصلی مستقر کردند، اما بعد از سه ماه با کاهش کمک‌ها و خدمات دولتی و مردمی، به سکونت در مقابل منزل گرایش پیدا کردند. به‌طور کلی با توجه به فرایند تصمیم‌گیری شیوه‌های برپایی اسکان، باید بر چند نکته تأکید کرد:

- ایده «حذف اسکان موقت» ناممکن بود و دوره‌ای به‌نسبت طولانی داشت.
 - نحوه اسکان و ترکیب سکونتگاه‌ها به‌گونه‌ای بود که نمی‌توان نام مشخص کمپ را بر آن نهاد. نوعی سکونتگاه‌های ترکیبی نامنظم، گاهی خانوادگی، گاهی همسایگی و گاهی مذهبی شکل گرفته بود که شناسایی و برآورد نیاز آنها با دشواری همراه بود.
 - انتخاب مکان اسکان در اردوگاه‌ها براساس محله با دخالت تشکل‌های صنفی و مردمی و انتخاب خانواده‌ها انجام پذیرفت.
 - در شهر سرپل ذهاب تعداد مستأجران زیاد بود. آنها بیشتر در مکان‌های عمومی و در کنار معابر اصلی شهر ساکن شدند. مشکل در اینجا این بود که عده زیادی از مردم به‌دلیل توزیع خدمات در معابر اصلی و اماکن عمومی (نه کوچه‌ها)، تمایل داشتند که در معابر نیز سکونت داشته باشند تا از کمک‌های زیاد و بدون ضابطه خیرین و داوطلبان مردمی بهره‌مند شوند. بنابراین هجوم برای دریافت کمک، مهم‌ترین دلیل گرایش مالکان به اسکان کنار معابر، میدان‌ها و اماکن عمومی بود.
 - در جانمایی کمپ‌ها، عوامل اکولوژیکی، دسترسی به آب، عدم آسیب به زمین‌های کشاورزی مورد توجه بود.
 - بزرگی و غافلگیری حادثه سبب شد که مکان‌یابی اردوگاه‌ها خارج از کنترل نهادها و با در نظر گرفتن گسترش سکونتگاه‌ها در آینده انجام نگیرد. رفتن در پارک‌ها مصداق بارز آن بود. به این صورت از زیرساخت‌های حداقلی فراهم‌شده برای سکونتگاه‌های طراحی‌شده استفاده خاصی نشد.
 - در کار چیدمان کانکس‌های اسکان موقت شهرها، الگو و نظم مشخصی وجود نداشت. به‌طور معمول در بیشتر مجتمع‌های کانکسی، کانکس‌ها به هم نزدیک بودند و تراکم آنها زیاد بود. در مناطق روستایی درباره تأمین فضای دامی موقت با سازمان‌های مربوط هماهنگی‌هایی انجام گرفت.
 - واگذاری تام شیوه‌های اسکان به انتخاب مردم، علی‌رغم ایجاد فرصت مدیریت سریع‌تر، تنگناها و هزینه‌های مدیریت را به‌تدریج افزایش داد.
 - هرچه سکونتگاه‌ها خویشاوندی‌تر، خانوادگی‌تر و به لحاظ فرهنگی همسان‌تر می‌شد، از آسیب‌های اجتماعی نیز کاسته می‌شد. برخی از سکونتگاه‌ها همانند پارک‌ها به‌دلیل تداخل گروه‌های مختلف بومی و غیربومی به محله‌های آسیب‌زا و جرم‌خیز تبدیل شدند.
 - در برخی محله‌های به‌شدت تخریب‌شده، فعالیت‌های بازسازی و سروصدای کامیون‌ها، نخاله‌های ساختمانی، تخریب و شکستگی لوله‌ها به‌دلیل عبور و مرور ماشین‌ها، محل آرامش ساکنان مجتمع‌های اسکان شده بود (شکل ۱).
- ۲. شیوه غالب اسکان و توزیع خدمات:** شیوه غالب اسکان موقت، سکونت در کانکس‌هایی به مساحت ۱۲ تا ۱۴ متر بود. شوراها، دهیاران و معتمدان، معرفی‌کننده روستاییان برای دریافت کمک از سازمان‌ها و گاه خیرین بودند. در توزیع و تحویل کانکس از حیث زمان و کیفیت تحویل، مشکلاتی وجود داشت:
- فرایند زمانی از درخواست کانکس تا تحویل آن، طولانی بود. در واقع نحوه انتقال کانکس آماده از تهران و دیگر شهرها به شهر و روستاهای زلزله‌زده با تأخیر همراه بود.
 - معیارهای دسترسی به کانکس محدود بود. در ابتدا جایی برای مستأجران در نظر گرفته نشده بود. به کسانی که منزل آنان تعمیر ارزیابی شد، حتی اگر زنان و بچه‌ها بر اثر ترس، جرأت بازگشت به خانه را نداشتند، کانکس تعلق نمی‌گرفت.



شکل ۱. نمایی از چینش کانکس‌ها و چادرها در سرپل ذهاب

- ورود غیردولتی‌ها و خیرین به کار توزیع کانکس شایان تحسین بود، اما این کار مبنایی غیرعلمی را برای ارزیابی مردم از فعالیت نهادهای دولتی در عرضه کانکس به وجود آورد. مردم، حضور انسان دوستانه و بی‌دریغ خیرین را مبنای ارزیابی فعالیت‌های دولتی قرار دادند. در این شرایط ضوابط دولتی، عوامل مزاحم کمک تلقی می‌شدند.
- در مکان‌یابی و تحویل کانکس‌ها، مشکلاتی مانند اختلاف و درگیری خانواده‌ها بر سر مکان‌یابی و تصاحب بهترین نقطه سکونتگاه، خسارت زیاد به درخت‌ها و محوطه پارک‌ها، نخاله ساختمانی در کنار سکونتگاه‌های حاشیه شهر، ضعف در سم‌پاشی منظم فضاهای سکونتگاه‌ها، کم‌توجهی به مدیریت بهینه انرژی و ضعف در تأمین استانداردهای لازم برای تأمین خدمات اولیه برپایی اسکان موقت، وجود داشت.

۳. خروج از اسکان موقت: فقر و محرومیت شدید، مانع اصلی خروج آسان آسیب‌دیدگان از سکونتگاه‌های موقت بود. بیشتر ساکنان مکان‌های موقت، مستأجرانی بودند که توان پرداخت اجاره‌بها نداشتند و از رایگان بودن خدمات موجود استقبال می‌کردند. بسیاری از آنها همچنان چشم‌انتظار دریافت کمک از خیرین نیز بودند. پس‌لرزه‌های دائمی، کندی کار بازسازی و ناهماهنگی نهادهای خدمات‌رسان نیز از دیگر عوامل کندکننده گذار از اسکان موقت به دائم به‌شمار می‌رفت. فقر، بیکاری و وابستگی مردم به خدمات دولتی و مردمی در منطقه، عامل مهمی در طولانی شدن اسکان موقت بود. حذف تدریجی خدمات ارائه‌شده در سکونتگاه‌های موقت و انتقال آن به منازل، از ابتکارات خوب برای تخلیه تدریجی سکونتگاه‌های اسکان موقت بود.

بحث و تطبیق معیارها

با توجه به معیارهای مدیریت اسکان موقت در زلزله‌های مختلف، در زیر نقاط اشتراک آنها را از حیث ابعاد اجتماعی و فرهنگی بیان و مهم‌ترین سیاست برای رفع چالش در بحران بعدی را مطرح می‌کنیم:

جدول ۱. مهم‌ترین چالش‌های اجتماعی و سیاست انطباقی

زلزله	مشکلات اجتماعی غالب	سیاست رفع چالش در موارد مشابه
متجیل	<ul style="list-style-type: none"> * محدودیت اطلاعات درباره نیازهای واقعی و فوری آسیب‌دیدگان؛ * شتابزدگی مردم و مسئولین برای بازگشت به حالت عادی؛ * استقبال اندک از اردوگاه‌ها؛ تمایل مردم به اسکان در مجاورت منازل خود؛ * تنوع در روش‌ها و سیاست‌ها و ایجاد احساس تبعیض؛ * فقدان برنامه در جلب و بهره‌گیری از گروه‌های محلی و مردمی. 	<ul style="list-style-type: none"> * برنامه‌ریزی برای استفاده از نیروها و ظرفیت‌های محلی برای مشارکت در امر اسکان؛ * استفاده از رسانه واحد برای اطلاع‌رسانی درباره نوع نیازها و به‌روزرسانی اطلاعات به‌صورت منظم؛ * وجود وحدت رویه در ارائه خدمات در مناطق همجوار.
چنگوره-آوج	<ul style="list-style-type: none"> * استانداردهای چندگانه برای تهیه یا احداث مسکن موقت در روستاهای مختلف به‌دلیل گستردگی مناطق تحت آسیب؛ * اثرهای روحی و خانوادگی زندگی درازمدت در چادر. 	<ul style="list-style-type: none"> * استفاده از ظرفیت‌های بومی مشارکت مردمی برای ساخت مسکن موقت و آموزش‌های لازم برای توانمند کردن گروه‌های اجتماعی در زمینه تاب‌آوری و مواجهه با مشکلات و آموزش ساخت مسکن موقت قبل از زلزله.
بم	<ul style="list-style-type: none"> * استقبال اندک مردم از اردوگاه‌ها و اسکان مجتمع؛ * امنیت و ایمنی کم در چادرها خاصه چادرهای منفرد، به‌ویژه برای زنان و کودکان؛ * رعایت نشدن حریم خصوصی و خانوادگی در اردوگاه‌ها و مهمان‌شهرها و ایجاد ناهنجاری‌های اجتماعی؛ * احساس تبعیض میان مستأجران و مالکان در دریافت خدمات؛ * بلندمدت بودن دوره اسکان موقت برای مستأجران؛ * کم‌توجهی به موضوع تاب‌آوری اجتماعی و فقدان برنامه در این زمینه؛ * نامتناسب بودن ابعاد خانوار و مساحت واحدها؛ * فاصله زیاد مهمان‌شهرها از مراکز اداری؛ * رقابت سازمانی و سیاسی نهادهای خدمات‌رسان و ایجاد حس بی‌اعتمادی؛ * ورود بی‌رویه افراد غیربومی و ایجاد ناهماهنگی و ناامنی. 	<ul style="list-style-type: none"> * محوطه‌سازی مناسب، رعایت فواصل در چیدمان چادر و برپایی چادرهای فامیلی در کنار هم؛ * استفاده از ظرفیت‌های محلی و بومی در افزایش تاب‌آوری اجتماعی (آموزش خودامدادی)؛ * هماهنگی در ارائه خدمات و امکانات و رفع احساس تبعیض؛ * ضرورت تأمین امکانات حیاتی در کنار سرپناه؛ * توجه به تنوع شرایط فرهنگی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به‌خصوص در ایجاد اردوگاه‌ها؛ * توجه به بُعد خانوار در تخصیص منابع؛ * توجه به مسائل معیشتی، ایمنی، امنیتی بازماندگان مطابق با استانداردها؛ * برنامه‌ریزی زمانمند برای اسکان موقت مطابق با برنامه بازسازی.
بروجرد	<ul style="list-style-type: none"> * شرایط سخت برای زنان، کودکان و سالمندان در چادرها در دوره اسکان موقت؛ * کمبود فضای مناسب زندگی در چادرها و ایجاد نوعی مسکن موقت ناامن از سوی مردم؛ * نبود فضای بازی و سرگرمی برای کودکان؛ * مسائل روحی و عاطفی زنان، کودکان و کهنسالان در برابر روزهای گرم و شب‌های بسیار سرد در زیر چادرها. 	<ul style="list-style-type: none"> * زمینه‌سازی طرح ابتکارات بومی در اسکان موقت.
ورزقان	<ul style="list-style-type: none"> * نداشتن امنیت روحی و روانی در مکان‌های اسکان موقت؛ * نداشتن محیط خصوصی و حریم شخصی؛ * اشرف و کنترل دیگران بر داخل فضا. * مشکلات عمومی در استفاده از سرویس‌های مشترک. 	<ul style="list-style-type: none"> * حصارکشی چادرها، برپایی چادرهای فامیلی در کنار هم و مشخص کردن حدود هر چادر؛ * تعبیه سطل‌های زباله ثابت با درپوش مناسب و تعبیه حمام و دستشویی پیش‌ساخته در اردوگاه‌ها و مکان‌های اسکان.
سرپل ذهاب	<ul style="list-style-type: none"> * تمایل به اسکان کنار منزل؛ * اسکان دوگانه خانوارها هم در سطح شهر و هم کنار منزل برای دریافت خدمات؛ * رقابت نهادها در ارائه امکانات به کارکنان خود و ایجاد تلقی تبعیض؛ * احساس ناامنی از حضور افراد غیربومی؛ * اعتراض مردمی به رعایت نشدن حریم کانکس‌ها؛ * حضور بی‌قاعده غریبه‌ها، خیرین و کمک‌رسانی خارج از ضابطه؛ * کثرت منابع توزیع امکانات (چادر و کانکس) و ایجاد توقعات فزاینده و بدگمانی متقابل؛ * گسترش ناهنجاری‌ها در اثر فقر و مشکلات اقتصادی. 	<ul style="list-style-type: none"> * اختیاردی به مردم برای تعیین شکل غالب اسکان تحت راهنمایی‌های مشخص؛ * ایجاد وحدت رویه و تعیین متولی مشخص اسکان موقت؛ * تعیین ضوابط حضور خیرین و داوطلبان در میدان فاجعه؛ * مدیریت ناامنی ناشی از حضور افراد غیربومی؛ * ملاحظه تعلقات قومی، نظام خویشاوندی، محارم و تابوهای اجتماعی مناطق؛ * تدوین برنامه معین در تقویت خودامدادی محلی با بهره‌گیری از توان گروه‌های اجتماعی از جمله زنان.

برحسب مقولات مندرج در جدول، مشکلات اجتماعی مشترک در فرایند مدیریت اسکان موقت، در چند مقوله «استقبال اندک آوارگان از اردوگاه‌ها و مجتمع‌های گروهی»، «تطابق کم سرپناه‌ها با ملاحظات فرهنگی و اجتماعی مناطق»، «انتقاد به فقدان وحدت رویه و موازی‌کاری در ساماندهی اسکان موقت و ایجاد حس نابرابری و تبعیض»، «استفاده اندک از ظرفیت‌های محلی و

دانش بومی در تاب‌آوری اجتماعی»، «اسکان یکنواخت بدون ملاحظه‌ی تعلقات قومی، نظام خویشاوندی، محارم و تابوهای اجتماعی»، «فقدان برنامه‌ی معین در تقویت خودامدادی محلی با بهره‌گیری از توان گروه‌های اجتماعی از جمله زنان»، «تصور و توقع نادرست مردم و مسئولان از وظایف یکدیگر» و «ورود افراد غیربومی در منطقه و تولید ناامنی» قابل طرح و ارزیابی هستند.

نتیجه‌گیری

برای محققان میدان‌های فاجعه، مسجل شده است که اسکان موقت آغاز زندگی مجدد بعد از قهر و خشونت فاجعه است. هدف از اسکان موقت با رویکرد اجتماعی، برقراری نظام اجتماعی جدید با تاب‌آوری و پذیرش اجتماعی معقول و برخورداری سطح مناسبی از حریم خصوصی، تأمین ایمنی، امنیت، برقراری نظام همسایگی و محله‌ای مبتنی بر باورها و ارزش‌های قومی و فرهنگی مردمی مانند نظام خویشاوندی، تعلقات قومی، محارم و تابوهای اجتماعی، کنش‌ها و مراسم جمعی است. حفظ ساختار اجتماعی و فرهنگی، تقویت خودامدادی محلی، بهره‌گیری از توان گروه‌های مختلف اجتماعی از جمله زنان و به‌طور کلی از سرگیری فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی گذشته در این مرحله در اولویت قرار دارد.

تجارب اسکان موقت در زلزله‌های ایران، اشکالی از مسائل و نقایص زیر را به ما یادآوری می‌کند:

- سرپناه‌ها با شرایط جوی، طول مدت اسکان، زمان اسکان دائم و ملاحظات فرهنگی، اجتماعی، امنیتی و اقتصادی تطابق کمی داشته‌اند. این انطباق در عمل دشوار می‌نماید، اما باید برنامه‌های اسکان آتی با تأکید بر این امر، بازطراحی و بازنویسی شوند.
- برنامه‌ی اسکان یکنواخت بدون پیوست تاب‌آوری اجتماعی یعنی تمرکز نداشتن بر تعلقات قومی، نظام خویشاوندی، محارم و تابوهای اجتماعی و همچنین تقویت خودامدادی محلی در برنامه‌های اسکان موقت مورد انتقاد است. ضروری است که در برنامه‌ی جامع تاب‌آوری اجتماعی مناطق تحت آسیب، نظام خویشاوندی، همسایگی و ارزش‌های اجتماعی و فرهنگی در کانون توجه باشند.
- استقبال اندک مردم ایران از اسکان موقت مجتمع و اردوگاهی به‌منظور حفاظت از دارایی‌ها و کالاهای خود در منزل و تسریع فرایند بازسازی شایان تأمل است. البته عوامل فرهنگی و اجتماعی مختلف دیگر مانند فضاهای هنجاری حاکم بر مجتمع‌ها نیز در این امر دخیل‌اند.
- ابراهام در تشخیص متولی اصلی مدیریت اسکان و وظایف دقیق سازمان‌های مرتبط و همکاری با متولی اصلی، از مشکلات ذکرشده در بیان کارشناسان و مردم است [۱۹]. به روایت پژوهش‌ها، ناهماهنگی‌ها، تداخل وظایف و گره‌خوردگی و موازی‌کاری‌های سازمانی و بخشش‌های بی‌ضابطه سازمان‌های مردم‌نهاد و خیرین، نارضایتی بخشی از مردم و مسئولین محلی را در پی داشته است. تهیه‌ی بانک اطلاعاتی و مدیریت خیرین، سلبریتی‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد مجرب و آماده‌ی حضور در میدان کمک‌رسانی، لازم است.
- در فرایند خدمات‌رسانی فاجعه‌ها، مردم و مسئولان انتظارات متقابل نامتناسب با واقعیت‌ها دارند. مردم توقع تأمین همه‌ی امکانات و مسئولان توقع سپاسگزاری شایسته را دارند. در حالی که تصور واقعی باید معطوف به این نکته باشد که مرحله‌ی اسکان موقت، فقط گذار کوتاه‌مدت با تحمل مشکلات خاص خود است و همه‌ی دغدغه‌ها و تلاش‌ها باید به اسکان دائمی و خروج تدریجی از اسکان موقت معطوف باشد.
- بهره‌مندی اندک از توان و دانش بومی و ظرفیت‌های مدیریت محلی از مشخصه‌های مدیریت بحران در کشور است. در مدیریت و تصمیم‌گیری اسکان موقت باید پیش از هر چیز از اندیشه‌های محلی و ظرفیت گروهی بومی از جمله زنان استفاده کرد.

قدردانی

بخشی از مطالب این مقاله از یافته‌های طرح پژوهشی «بررسی مسائل و مشکلات اسکان موقت در زلزله کرمانشاه» با حمایت مالی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و مسئولیت علمی موسی عنبری در دانشگاه تهران برداشت شده است.

منابع

- [۱]. آصفی، مازیار؛ و فرخی، شهین (۱۳۹۵). ارزیابی اسکان موقت بعد از زلزله و راهکارهای بهبود کیفی آن متناسب با نیاز آسیب‌دیدگان (مطالعه موردی: روستای سرند - هریس). *پژوهش‌های روستایی*، ۷(۱)، ۵۵-۸۰.
- [۲]. امیدوار، بابک؛ قاسمی، رضا؛ و ظفری، حسین (۱۳۸۶). روش اسکان موقت و راهکارهای بومی آن در زلزله لرستان. *صفه*، ۴۵(۱۶)، ۳۸-۵۳.
- [۳]. بابایی، جواد؛ پوررجب، رضا؛ سلیمانی هرق، ابراهیم؛ شگری، صمد؛ و صادقی، فاطمه (۱۳۹۲). چالش‌های تأمین آب آشامیدنی در روستاهای زلزله‌زده هریس، اهر و ورزقان در سال ۱۳۹۱. *پنجمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت بحران‌های طبیعی*.
- [۴]. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (۱۳۸۵). *گزارش اجمالی بازسازی مناطق زلزله‌زده شهرستان بم*. معاونت بازسازی - دفتر بازسازی.
- [۵]. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (۱۳۹۶). *مستندسازی فرایند اسکان موقت پس از زلزله ۱۳۸۲ بم*. معاونت بازسازی و مسکن روستایی - دفتر مطالعات و تحقیقات مسکن روستایی.
- [۶]. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (۱۳۹۶). *برنامه بازسازی مسکن پس از سوانح*، معاونت امور بازسازی و مسکن روستایی.
- [۷]. پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله (۱۳۸۷). *بررسی اثربخشی نظام مدیریت بحران در زلزله‌های منجیل، آوج، بم و سیلاخور*. پروژه بانک جهانی.
- [۸]. حسینی، مازیار (۱۳۸۷). *مدیریت بحران*. سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران. تهران: مؤسسه نشر شهر.
- [۹]. خورشیدیان، عبدالحمید (۱۳۹۰). سرپناه موقت پس از سانحه. بررسی سیاست‌های تأمین مسکن موقت پس از زلزله ۱۳۸۵ لرستان. *صفه*، ۵۳(۲۱).
- [۱۰]. شادی‌طلب، ژاله (۱۳۷۲). *جامعه‌شناسی فاجعه: تجربه زلزله رودبار - منجیل*. مسکن و انقلاب. ۵۶، تهران.
- [۱۱]. طالب، مهدی (۱۳۷۲). مشارکت روستاییان در بازسازی مناطق زلزله‌زده، در *مجموعه مقالات هشتمین سمینار بین‌المللی پیش‌بینی برای زلزله*، تهران: مرکز مطالعات مقابله با سوانح طبیعی.
- [۱۲]. عنبری، موسی (۱۳۸۷). *جامعه‌شناسی فاجعه*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- [۱۳]. عنبری، موسی (۱۳۹۰). *زلزله بم: ارزیابی عملکرد اجتماع سازمانی مدیریت بحران*، تهران: مؤسسه آموزش عالی علمی کاربردی هلال ایران.
- [۱۴]. عنبری، موسی (۱۳۹۷). *ارزیابی مسائل و مشکلات اجتماعی اسکان موقت زلزله کرمانشاه*. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، مجری دانشگاه تهران.
- [۱۵]. فلاحی، علیرضا (۱۳۸۰). *معماری و مدیریت اردوگاه‌های پناهندگان و آوارگان*. تهران: مؤسسه آموزش عالی علمی کاربردی هلال ایران.
- [۱۶]. فلاحی، علیرضا (۱۳۸۶). *معماری سکونتگاه‌های موقت پس از سوانح*. دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
- [۱۷]. فلاحی، علیرضا؛ مسگری هوشیار، سارا؛ و حاجی ابراهیم، زرگر (۱۳۹۸). الگوی اسکان موقت مبتنی بر روش نظریه زمینه‌ای (مطالعه موردی: شهر سرپل ذهاب پس از زلزله ۱۳۹۶). *مدیریت مخاطرات محیطی*، ۶(۳)، ۲۸۷-۳۰۰.
- [۱۸]. محمدزاده، رحمت؛ و فرخی، شهین (۱۳۹۴). ارزیابی پدیدارشناختی وضعیت مسکن موقت از دید زنان روستای زلزله‌زده چوپانلار سردارلو - هریس. *مسکن و محیط روستا*، ۱۵۲، ۶۹-۸۴.
- [۱۹]. مقیمی، ابراهیم (۱۴۰۱). *استراتژی علم مخاطره‌شناسی، آیا علم مخاطره‌شناسی استراتژی دارد؟ مدیریت مخاطرات محیطی*، ۹(۱)، ۴۵-۵۴.
- [۲۰]. مقیمی، ابراهیم (۱۴۰۳). *رویکرد جدید به مخاطرات محیطی و توسعه پایدار در ایران*. مدیریت مخاطرات محیطی، ۱۱(۱)، صص ۸۴-۷۳. DOI: 10.22059/JHSCI.378814.830
- [۲۱]. یزدانی، ف. احمدزاده، س. (۱۳۸۴). *مطالعات اقتصادی - اجتماعی بم*، گزارش مرحله دوم. تهران: پژوهشکده سوانح طبیعی.
- [22]. Anderson, M., & Woodrow, P. (1989). *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster-U.S.A.*, UNESCO Westviwe Press.
- [23]. Azimi, N., & Asgary, A. (2013). Rural residents and choice of building earthquake-resistant house: results of a choice experiment study, *Environmental Hazards*, DOI:10.1080/ 17477891.2013.777893
- [24]. Badri, A., Asgary, A., Eftekhari, A.R. & Levy, J. (2006). Post-disaster resettlement, development and change: a case study of the 1990 Manjil earthquake in Iran, *Disasters*, 30(4): 451-468. DOI: 10.1111/j.0361-3666.2006.00332.x
- [25]. Davis, Ian (1978). *Shelter After Disaster*, Oxford, Polytechnic Press.

- [26]. Ekrami nasab N., & Anbari M. (2009). *Assessing the Current Status and Local Capacities for community Participation in Public Works in Earthquake-stricken Area of Gazvin: The Case of Abegarm; (With a Special Focus on Capacity Building for Vulnerable Groups)*, Earthquake Emergency Reconstruction Project, Loan Number: 4697-IRN, The World Bank, Reference Number: EERP-CB-ST1, Implementing Agency: Shahed University, July 2010.
- [27]. Fallahi, A. R. (2007). Lessons learned from the housing reconstruction following the Bam earthquake in Iran, *Emergency Management*. 22(1). 26-35. DOI: 10.3316/ielapa.839452027871930.
- [28]. Félix, D., Branco, J. M., & Feio, A. O. (2013). *Temporary housing after disasters: A state of the art survey*, *Habitat International* 40 (2013) 136e141. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.03.006>
- [29]. IFRC & OCHA (2015). *Shelter After Disaster (second edition)*. https://preparecenter.org/wp-content/sites/default/files/shelter_after_disaster_2nd_edition.pdf
- [30]. Oliver, P. (1981). *The Cultural Context of Shelter Provision, Disaster and the Small Dwelling*, Pergamon, Oxford, United Kingdom, 39-42.
- [31]. Oxford (1981). *Disasters and small Dwelling*. UK.
- [32]. Quarantelli E.L. (1982). *Shelter and housing after major community disaster: case studies*, Columbus. Disaster Research Center, Ohio Stat University.
- [33]. UNOCHA (1982). *Shelter After Disaster (Guidelines 1982)*.