



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΜΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ



ΓΚΑΡΑΝΗ ΑΛΕΞΑΝΔΡΑ

ΑΜ: 1209Μ065

Επιβλέπων Καθηγητής κ. Ευάγγελος Ραντόπουλος

Διπλωματική εργασία

Η ΒΙΩΣΙΜΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ ΩΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΪΤΗΣ



ΑΘΗΝΑ 2011



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΜΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Της Αλεξάνδρας Γκαράνη

Διπλωματική εργασία για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στην
Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Βιώσιμη Ανάπτυξη

**«Η ΒΙΩΣΙΜΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ ΩΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ:
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΪΤΗΣ»**

Αθήνα, 2011

Η πνευματική ιδιοκτησία αποκτάται χωρίς καμία διατύπωση παρά μόνο με τη δημοσίευση του έργου. Επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τον Ν. 2121/1993 και τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης, απαγορεύεται η αναπαραγωγή ή η αναδημοσίευση του παρόντος έργου, τμηματικά ή περιληπτικά, χωρίς γραπτή άδεια του συγγραφέα.

Η εικόνα του εξωφύλλου απεικονίζει σεισμόπληκτους συγκεντρωμένους έξω από το κατεστραμμένο προεδρικό μέγαρο της χώρας. Η φωτογραφία ανακτήθηκε από την ηλεκτρονική διεύθυνση <http://media.al.com/live/photo/haiti-earthquake1----survivors-f9215a1375946968.jpg>

Στην οικογένειά μου

Οι συμφορές ενώνουν τους ανθρώπους

Αριστοτέλης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ / ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	9
ΣΥΝΤΜΗΣΕΙΣ	10
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	13
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	16

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Η ΒΙΩΣΙΜΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ ΩΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

A.	Η μείωση του ρίσκου φυσικών καταστροφών	20
A.1	Οι Φυσικές Καταστροφές ως Αιτία και Αποτέλεσμα της Αποτυχημένης Ανάπτυξης	20
A.2	Διεθνής Θεσμική Αποτύπωση. Ο ΟΗΕ και η Μείωση του Ρίσκου Καταστροφών	21
A.2.1	Η Διεθνής Δεκαετία του ΟΗΕ για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών (1990 - 2000)	24
A.2.2	Η Παγκόσμια Διάσκεψη για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών (World Conference on Natural Disaster Reduction) και η Στρατηγική της Yokohama, 1994	25
A.2.3	Η Στρατηγική του ΟΗΕ για τη Μείωση των Καταστροφών (UNISDR – United Nations International Strategy for Disaster Reduction)	26
A.2.3.1	Μηχανισμοί του ISDR	28
A.2.4	Hyogo Framework for Action 2005 – 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (HFA)	30
A.2.4.1	Αναμενόμενο Αποτέλεσμα, Στρατηγικοί Στόχοι και Προτεραιότητες	30
A.2.4.2	Μία Πενταετία Μετά: Επιτεύγματα	32
A.2.4.3	Μελλοντικές Δράσεις	33
A.3	Δείκτης Κινδύνου Καταστροφών (Disaster Risk Index – DRI)	34
A.3.1	Τεχνική Ανάλυση	36

A.3.1.1	Διαφοροποίηση Ορισμών	36
A.3.1.2	Πηγές Δεδομένων	37
A.3.1.3	Επιλογή Είδους Κινδύνων	39
A.3.1.4	Επιλογή χωρών	39
A.3.1.5	Τρόπος Υπολογισμού του Ρίσκου και της Τρωτότητας	40
A.3.1.6	Κριτική Αποτίμηση	42
B.	Η διαχείριση της κρίσης στην πράξη	44
B.1	Προσδιορίζοντας το Πεδίο Αναφοράς: η Βιώσιμη Ανάπτυξη	44
B.2	Ανάλυση της Διαδικασίας	46
B.3	Όψεις της Διακυβέρνησης των Κρίσεων: Εθνική Πολιτική Δέσμευση και Θεσμική Ανάπτυξη	48
B.3.1	Ακραία Γεγονότα ή Ακραία Ρίσκα;	49
B.3.2	Ταυτοποίηση του Ρίσκου	50
B.3.2.1	Εκτεταμένο και εντατικό ρίσκο	50
B.3.2.2	Νέοι Παράγοντες Προσδιορισμού του Ρίσκου	51
B.3.2.3	Κίνδυνοι και Τρωτότητα	52
B.3.3	Αξιολόγηση του Ρίσκου – Ο Ρόλος της Έγκαιρης Προειδοποίησης	53
B.3.3.1	Διαχείριση της Πληροφορίας	55
B.3.4	Εφαρμογές και Όργανα Διαχείρισης του Ρίσκου	56
B.3.4.1	Ετοιμότητα (Preparedness), Σχεδιασμός Εκτάκτων Αναγκών (Contingency Planning) και Διαχείριση Επείγουσών Καταστάσεων (Emergency Management)	57
B.4	Διαχείριση Επείγουσών Καταστάσεων – Μείωση Ρίσκου Καταστροφής: αντιτιθέμενες ή συμπληρωματικές προσεγγίσεις διαχείρισης;	59
Γ.	Αναπτυξιακή συνεργασία – Ανθρωπιστική βοήθεια	61
Γ.1	Από την Αναπτυξιακή Βοήθεια στην Αναπτυξιακή Συνεργασία: ένα σύντομο ιστορικό	61
Γ.2	Διατύπωση Προβληματισμών	64

Γ.3	Αναπτυξιακή Συνεργασία και Ανθρωπιστική βοήθεια: Διεθνής Θεσμική Αποτύπωση	65
Γ.3.1	Αναπτυξιακή Συνεργασία	66
Γ.3.2	Ανθρωπιστική Βοήθεια	67
Γ.4	Η ενσωμάτωση της Επείγουσας Ανθρωπιστικής Βοήθειας στην Αναπτυξιακή Συνεργασία στην Περίπτωση της Διαχείρισης Φυσικών Καταστροφών και ο Ρόλος των ΜΚΟ	70
Δ.	Συμπερασματικές παρατηρήσεις	72
Δ.1	Λογοδοσία και Πολιτική Βούληση	72
Δ.2	Η Βιώσιμη Διαχείριση Κρίσεων ως Διακυβέρνηση: προς μία διαπραγμάτευση πολυμερούς συμβατικού καθεστώτος διαχείρισης των φυσικών καταστροφών;	76

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΪΤΗΣ

Ε.	Ο Σεισμός του 2010 και το ντόμινο γεγονότων που πυροδότησε	81
Στ.	Προσδιορισμός του Ρίσκου Καταστροφών: Κίνδυνος x Τρωτότητα = Ρίσκο	82
Στ.1	Κίνδυνος	82
Στ.2	Τρωτότητα	83
Στ.2.1	Κοινωνία – Οικονομία	84
Στ.2.2	Ανθρώπινα Δικαιώματα	85
Στ.2.3	Περιβάλλον	88
Στ.2.4	Πολιτική: η Σχέση με ΗΠΑ	89
Ζ.	Διαχείριση Ρίσκου Καταστροφών στην Αϊτή	92
Z.1	Περιφερειακό Επίπεδο	92
Z.2	Εθνικό Επίπεδο	93

Z.2.1	Προ του Σεισμού: Système National de Gestion des Risques et des Disastres - SNGRD	93
Z.2.2	Μετά το σεισμό: Προσπάθειες Εκσυγχρονισμού των Συστημάτων Μείωσης του Ρίσκου Καταστροφών	94
Z.3	Σύμπλευση με το Διεθνές Κεκτημένο: Προτεραιότητες Διαχείρισης του Hyogo Framework for Action (HFA) και Εφαρμογή τους στην Περίπτωση της Αϊτής	96
Z.3.1	Διασφάλιση ότι το DRR είναι εθνική και τοπική προτεραιότητα με δυνατή θεσμική βάση	96
Z.3.2	Ταυτοποίηση, αξιολόγηση και παρακολούθηση των ρίσκων και ενίσχυση της έγκαιρης προειδοποίησης	98
Z.3.3	Γνώση, καινοτομία και εκπαίδευση	99
Z.3.4	Η μείωση των υποκείμενων παραγόντων ρίσκου (έκθεση – τρωτότητα - αντοχή)	100
Z.3.5	Ενδυνάμωση της ετοιμότητας	101
Η.	Η Συνδρομή της Διεθνούς Κοινότητας	102
H.1	Αναπτυξιακή Συνεργασία προ του 2010	102
H.2	Ανθρωπιστική Βοήθεια και Αποκατάσταση	105
H.3	Η Αντίδραση του ΟΗΕ: Το Γραφείο του Ειδικού Απεσταλμένου του ΓΓ ΟΗΕ στην Αϊτή και η Συντονιστική Δράση του OCHA	109
H.4	Η δράση των ΜΚΟ	112
Θ.	Η Διακυβέρνηση της Κρίσης στην Αϊτή	114
Θ.1	Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί, Διεθνείς Κρατικοί Εταίροι και Κυβέρνηση Αϊτής: η Δημοκρατία των ΜΚΟ;	114
Θ.2	Ο δρόμος μπροστά	117
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	119
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Ορολογία	125
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	145

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ / ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

	Σελ.
Πίνακας 1 Γραφική απεικόνιση του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με τη μείωση καταστροφών	22
Πίνακας 2 Δείκτες Τρωτότητας	41
Διάγραμμα 1 Πλαίσιο Διαχείρισης του Ρίσκου Καταστροφών	47
Διάγραμμα 2 Η εξέλιξη της τρωτότητας	53
Πίνακας 3 Διαφορετικές προσεγγίσεις διαχείρισης: Διαχείριση Επείγουσών Καταστάσεων vs Μείωση Ρίσκου Καταστροφών (DRR)	59
Διάγραμμα 3 Στρατηγικό πλαίσιο του OCHA	70
Πίνακας 4 Δείκτες τρωτότητας	83
Διάγραμμα 4 Διαχείριση ρίσκου καταστροφών στην Αϊτή	96
Διάγραμμα 5 Επίσημη Αναπτυξιακή Βοήθεια στην Αϊτή (1989-2009)	103
Διάγραμμα 6 Επίσημη Αναπτυξιακή Βοήθεια στην Αϊτή το 2007 ανά λήπτη	104
Διάγραμμα 7 Ανθρωπιστική Βοήθεια στην Αϊτή ανά λήπτη (Ιανουάριος 2010 – Μάρτιος 2011)	106
Διάγραμμα 8 Βοήθεια Αποκατάστασης ανά λήπτη (Ιανουάριος 2010 – Μάρτιος 2011)	107

ΣΥΝΤΜΗΣΕΙΣ

ADRC	Asian Disaster Reduction Center
BCPR	Bureau of Crisis Prevention and Recovery
CDPC	Comités Départementaux de Protection Civile
CERF	Central Emergency Response Fund
CPI	Corruption Perceptions Index
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
CSD	Commission on Sustainable Development
DRI	Disaster Risk Index
DRM	Disaster Risk Management
DRR	Disaster Risk Reduction
DSNCRP	Document de Strategie Nationale pour la Croissance et pour la Reduction de la Pauvreté
ECOSOC	Economic and Social Council
ERRF	Emergency Relief Response Fund
EU / EE	European Union / Ευρωπαϊκή Ένωση
FAO	Food and Agriculture Organization
FSI	Failed States Index
GFDRR	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
GIS	Geographical Information System
HDI	Human Development Index
HFA	Hyogo Framework for Action
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
HNP	Haitian National Police
HRF	Haiti Reconstruction Fund
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDB	InterAmerican Development Bank
IDNDR	International Decade for Natural Disaster Reduction
IDRL	International Disaster Response Laws

IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFRC	International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies
ILO	International Labour Organization
ISDR	International Strategy for Disaster Reduction
ITU	International Telecommunication Union
LDC's	Least Developed Countries
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la Stabilization d'Haiti
MPI	Multidimensional Poverty Index
NGO's / MKO	Non Governmental Organizations / Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
OAS	Organization of American States
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OOSA	Office for Outer Space Affairs
PDNA	Post-Disaster Needs Assessment
PNGRD	Plan National De Gestion De Risques Et De Désastres
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SNGRP	Système National De Gestion De Risques Et De Désastres
UN / OHE / HE	United Nations / Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών / Ηνωμένα Έθνη
UNCRD	United Nations Centre for Regional Development
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNISDR	International Strategy for Disaster Reduction
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UNU	United Nations University
USA / ΗΠΑ	United States of America / Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

WB	World Bank
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WMO	World Meteorological Organization

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το ζήτημα της διαχείρισης κρίσεων και συγκεκριμένα των φυσικών καταστροφών και η ύπαρξη ή μη οργανωμένης αντίδρασης, όχι μόνο των εμπλεκόμενων χωρών αλλά του συνόλου της διεθνούς κοινότητας, σε θεσμικό, συμβατικό και δηλωτικό επίπεδο απετέλεσε τη βάση του προβληματισμού της παρούσας έρευνας. Σε αυτό το πλαίσιο, θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στο θέμα της αναπτυξιακής συνεργασίας. Η περίπτωση της Αϊτής και του πρόσφατου σεισμού που έπληξε τη χώρα αποτελούν το πεδίο στο οποίο θα εξεταστεί η πρακτική εφαρμογή των αποτελεσμάτων της διακυβέρνησης των κρίσεων και θα αποτιμηθεί η αποτελεσματικότητα αυτής.

Σκοπός της εργασίας είναι να καταδειχθεί η σημασία της βιώσιμης διαχείρισης κρίσεων, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τη δόμηση ενός ορθού συστήματος διακυβέρνησης. Η εμπλοκή των νέων δρώντων και η ανάγκη για bottom - up approach, ώστε τα αποτελέσματα της διεθνούς συνδρομής στις πάσχουσες χώρες να αποτυπωθούν πρακτικά στις τοπικές κοινωνίες φανερώνει την ανάγκη για αναδιοργάνωση του συστήματος αναπτυξιακής συνεργασίας σε όλα τα επίπεδα. Η Αϊτή αποτελεί ένα εκ των χαρακτηριστικότερων παραδειγμάτων χωρών με αποικιοκρατικό παρελθόν και νεοαποικιοκρατικό παρόν αποτυχημένης ανάπτυξης, αν και έχει διαχρονικά αποτελέσει έναν εκ των βασικότερων ληπτών αναπτυξιακής βοήθειας. Είναι εξαιρετικά ενδιαφέροντα και ενδεικτική η διττή φύση του νησιού, το οποίο αποτελείται από δύο κράτη, την Αϊτή και τη Δομινικανή Δημοκρατία. Ο σεισμός που έπληξε το νησί, άφησε την Αϊτή ισοπεδωμένη και ανήμπορη, μετά από ένα χρόνο, να εισέλθει στη φάση της προσαρμογής και ανοικοδόμησης, υποφέροντας, μεταξύ άλλων, από επιδημία χολέρας. Η Δομινικανή Δημοκρατία, αν και υπέστη σοβαρότατες ζημιές, φαίνεται να αντιμετωπίζει την καταστροφή ικανοποιητικά. Το γιατί αυτό συμβαίνει θα επιχειρηθεί να απαντηθεί με όρους διακυβέρνησης.

Η έρευνα διεξήχθη σε επίπεδο βιβλιογραφικό, με ιδιαίτερη έμφαση στις πρωτογενείς πηγές και ειδικά στις Εκθέσεις διεθνών οργανισμών και ερευνητικών ινστιτούτων, λόγω της σύγχρονης φύσης του θέματος και κυρίως της περιπτωσιολογικής ανάλυσης, δηλαδή του σεισμού στην Αϊτή, γεγονός που βρίσκεται στο κέντρο της

επικαιρότητας. Σημειώνεται ότι διαπιστώθηκε έλλειψη ελληνόγλωσσας βιβλιογραφίας επί του ευρύτερου θέματος της διαχείρισης του ρίσκου φυσικών καταστροφών και της διασύνδεσης αυτού με την ανθρωπιστική βοήθεια και τη σταθερή αναπτυξιακή συνεργασία στην περίπτωση των αναπτυσσόμενων κρατών. Επίσης επιχειρήθηκε ποιοτική έρευνα με σκοπό την περαιτέρω κάλυψη βιβλιογραφικών κενών στην περίπτωση του σεισμού της Αϊτής, αλλά δυστυχώς δεν απέφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Η εργασία δομείται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος θα επιχειρηθεί θεωρητική και θεσμική αποτύπωση της διαχείρισης κρίσεων και της μετουσίωσης του συστήματος αυτού σε διακυβέρνηση των κρίσεων. Για το λόγο αυτό το πρώτο μέρος θα στηριχθεί σε δύο βασικούς πυλώνες ανάλυσης: τη διαχείριση κρίσεων και την αναπτυξιακή συνεργασία. Πιο αναλυτικά, θα παρουσιαστεί η θεωρητική σχέση διαχείρισης κρίσεων και ανάπτυξης με έμφαση στις φυσικές καταστροφές ως αιτία και αποτέλεσμα της αποτυχημένης ανάπτυξης, καθώς και η σύνδεση των παραπάνω με τους Στόχους της Χιλιετίας. Θα αναλυθεί επίσης η έννοια της μείωσης του ρίσκου καταστροφών (DRR) στο πλαίσιο του ΟΗΕ, οι προσπάθειες στατιστικής αποτύπωσης και ποσοτικοποίησης της έννοιας του ρίσκου και τα στάδια και διεργασίες της διαχειριστικής διαδικασίας. Σημειώνεται ότι έχει επιχειρηθεί απόδοση στην Ελληνική της βασικής ορολογίας που διέπει τη διαχείριση του ρίσκου καταστροφών. Για λόγους οικονομίας χώρου, βρίσκεται στο Παράρτημα Ι. Ο δεύτερος πυλώνας ανάλυσης αφορά στην αναπτυξιακή συνεργασία και το ρόλο που διαδραματίζει στη διαχείριση κρίσεων με έναν τρόπο βιώσιμο, δηλαδή στη συνολική, διαρκή και διαχρονική αντιμετώπιση της κρίσης σε επίπεδο οικονομικό, περιβαλλοντικό, κοινωνικό αλλά και πολιτικό. Θα εξεταστούν επίσης οι επικρίσεις που έχουν διατυπωθεί στο παγκόσμιο σύστημα αναπτυξιακής συνεργασίας, τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητά του. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στη μετάβαση από τη σταθερή αναπτυξιακή συνεργασία στην έκτακτη ανθρωπιστική βοήθεια σε περιπτώσεις κρίσεων και την προσαρμογή και επιστροφή στην συνεργασία μετά την κρίση. Θα επιχειρηθεί ανάλυση και εξέταση του δηλωτικού πλαισίου καθώς και των ποιοτικών διαστάσεων της διακυβέρνησης.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας θα παρουσιαστεί η περίπτωση της Αϊτής, ως ένα ιδιαίτερα αντιπροσωπευτικό και το πλέον πρόσφατο παράδειγμα διαχείρισης φυσικών καταστροφών σε αναπτυσσόμενες χώρες. Αφού επιχειρηθεί μία ιστορική, γεωγραφική και

πολιτική ανάλυση, η προσέγγιση θα επικεντρωθεί στην αρχιτεκτονική της διακυβέρνησης της κρίσης. Ο βαθμός στον οποίο η αλληλεπίδραση και ολοκλήρωση του συστήματος συμβατικών και δηλωτικών κανόνων, τα νομοπαρασκευαστικά συστήματα και οι θεσμικές δομές που ρυθμίζουν μία κρίση βρήκαν εφαρμογή στην περίπτωση του σεισμού της Αϊτής θα αποτελέσει σημαντική συνιστώσα της ανάλυσης, όπως και ο ρόλος των δρώντων -σε διεθνές, περιφερειακό, εθνικό επίπεδο- αλλά και της κοινωνίας των πολιτών και των λοιπών stakeholders στην πρόληψη, μετριασμό και προσαρμογή. Σημαντικό στοιχείο της έρευνας αποτελεί η εξέταση της ύπαρξης τάσης για ομοιομορφία/σύγκλιση ή απόκλιση των θεσμών. Τέλος, η έννοια της λογοδοσίας και πώς αυτή αποτυπώνεται στη διακυβέρνηση της παρούσας κρίσης αλλά και πώς εκφράζεται μέσα από αυτή θα απασχολήσει την ανάλυση.

Ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντά μου Καθηγητή κ. Ευάγγελο Ραυτόπουλο για την πολύτιμη βοήθειά του και την επιστημονική του αυθεντία, χάρη στην οποία μου ανοίχτηκαν νέοι δρόμοι στη σκέψη και στην προσέγγιση του εν λόγω θέματος. Ευχαριστώ το δάσκαλό μου, Καθηγητή Γρηγόρη Ι. Τσάλτα για την καθοριστική συνδρομή του στη διαμόρφωση της επιστημονικής μου ταυτότητας και την πολυετή και πολυεπίπεδη στήριξή του. Οι ευχαριστίες στην οικογένειά μου ξεπερνούν το πλαίσιο τούτων των γραμμών. Ένα ιδιαίτερο, τελευταίο ευχαριστώ στον Δημήτρη Ψιάχα, που η συνδρομή, η συμπαράσταση και η ενθάρρυνσή του αποτελούν την αναγκαία ώθηση για το επόμενο βήμα.

Αθήνα, 2011

Αλεξάνδρα Γκαράνη

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαχείριση κρίσεων είναι μία έννοια που αφορά σε πολλαπλά επιστημονικά πεδία και έχει πλειάδα εφαρμογών. Στις διεθνείς ανθρωπιστικές, αναπτυξιακές και περιβαλλοντικές σπουδές η διαχείριση κρίσεων λαμβάνει δύο μορφές: την *πρόληψη ένοπλων συγκρούσεων* και την αποκατάσταση των συνεπειών τους και τη *μείωση του ρίσκου φυσικών καταστροφών* και ομοίως την αποκατάσταση μετά την καταστροφή. Οι δύο αυτοί πυλώνες πλαισιώνονται από τις έννοιες – κλειδιά της *έγκαιρης αποκατάστασης* (early recovery), της *παρακολούθησης* (monitoring) και *αξιολόγησης* (evaluation) και τους στρατηγικούς στόχους της συμπερίληψης των αρχών της *ισότητας των φύλων* και της *χρηστής διακυβέρνησης* της κρίσης, η οποία συμβαδίζει με την αρχή της *λογοδοτικής ευθύνης* του συνόλου των δρώντων.

Η παρούσα έρευνα θα επικεντρωθεί στην ολοκληρωμένη διαχείριση του ρίσκου καταστροφών υπό το πρίσμα της παγκόσμιας διακυβέρνησης της βιώσιμης ανάπτυξης, που μετουσιώνεται σε παγκόσμια διακυβέρνηση των κρίσεων. Η διακυβέρνηση για τους σκοπούς της ανάλυσης αποτελεί μία όχι κάθετη (ιεραρχική) αλλά οριζόντια, ολοκληρωμένη προσέγγιση του ζητήματος της αντιμετώπισης του ρίσκου των φυσικών καταστροφών που διέπεται από τη διεπιστημονικότητα, αφού βασίζεται στη βιώσιμη ανάπτυξη και ως εκ τούτου συνδυάζει τα πορίσματα των κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών, ανθρωπιστικών και θετικών επιστημών. Το επιθυμητό και επιδιωκόμενο αποτέλεσμα είναι η ενίσχυση της εθνικής και κυρίως τοπικής διακυβέρνησης, διασφαλίζοντας την αγαστή λειτουργία των κρατικών δομών και τη συμμετοχή των κοινωνικών δρώντων και λοιπών stakeholders στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αλλά και αποδίδοντάς τους λογοδοτική ευθύνη. Στην περίπτωση όμως των αναπτυσσόμενων κρατών με κατεστραμμένες κρατικές δομές, με την τρωτότητα να πρωταγωνιστεί και να εμποδίζει τις όποιες προσπάθειες για καταπολέμηση της φτώχειας και γενικότερη εκπλήρωση των Στόχων της Χιλιετίας και της βιώσιμης ανάπτυξης, για να επιτευχθεί η προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω» (bottom-up approach) πρέπει πρώτα να ακολουθηθεί η αντίστροφη διαδικασία. Τα φτωχότερα κράτη του κόσμου δεν είναι μόνο περισσότερο εκτεθειμένα στον κίνδυνο της καταστροφής, αλλά και στη χρησιμοποίηση της φυσικής καταστροφής

από κρατικούς ή μη κρατικούς δρώντες, διεθνείς ή εσωτερικούς με σκοπό την παραχώρηση τμήματος της κρατικής κυριαρχίας προς εκμετάλλευση. Είναι χρέος της διεθνούς κοινότητας να γεφυρώσει το χάσμα που χωρίζει τα διεθνή ρυθμιστικά καθεστώτα και την ορθολογική και προσαρμοσμένη εφαρμογή τους στο εσωτερικό των αναπτυσσόμενων κρατών, αφού πρώτα εργαστεί προς τη διασύνδεση των διαφόρων καθεστώτων και την εμπλοκή όλων των δρώντων, με θεμελιώδεις αρχές την αξιοπιστία, τη σταθερότητα, την προσαρμογή και τη συμμετοχικότητα. Η παγκόσμια διακυβέρνηση των κρίσεων είναι προς το παρόν δηλωτική. Το ζήτημα που προκύπτει είναι εάν, τότε και υπό ποιές συνθήκες η δηλωτική έκφραση της διακυβέρνησης θα τεθεί υπό συμβατικό πλαίσιο.

Δύο ερωτήματα χρειάστηκε να απαντηθούν κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της εργασίας: γιατί βιώσιμη διαχείριση των κρίσεων και γιατί η Αϊτή; Στο πρώτο ερώτημα, ο όρος «βιώσιμη» αναδεικνύει τη σφαιρικότητα του φαινομένου της διαχείρισης των κρίσεων φυσικών καταστροφών. Η πλειοψηφία των αναλύσεων περιορίζεται στην έννοια της μείωσης του ρίσκου καταστροφής. Πράγματι, εάν τα προβλεπόμενα από τη θεωρία αυτή πραγματοποιηθούν, το πρόβλημα διαχείρισης των φυσικών καταστροφών θα είναι στο μεγαλύτερο βαθμό λυμένο. Όμως, βασική συνιστώσα της μείωσης του ρίσκου είναι η τρωτότητα. Και η τρωτότητα είναι ζήτημα βιώσιμης ανάπτυξης, καλύπτει και επηρεάζει το σύνολο των πυλώνων της. Τα αναπτυσσόμενα και ιδιαίτερα τα ελάχιστα αναπτυγμένα κράτη έχουν πολύ δρόμο να διανύσουν ακόμα για να επιτύχουν τον υπέρτατο στόχο. Έως τότε, η μείωση του ρίσκου καταστροφών είναι, για τα κράτη αυτά, ανεπαρκής. Η αναπτυξιακή βοήθεια που διαχρονικά δέχονται και από την οποία, στη συντριπτική τους πλειοψηφία εξαρτώνται, αντιμετωπίζει σοβαρότατα οργανωτικά αλλά και ηθικά προβλήματα και ειδικά στην περίπτωση του ρίσκου καταστροφών, είναι αποκομμένη από την έκτακτη ανθρωπιστική βοήθεια την επαύριο της καταστροφής. Αντιμετωπίζεται ένα σοβαρό διαχειριστικό κενό για το οποίο ευθύνεται το σύνολο των δρώντων σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Η βιώσιμη διαχείριση της κρίσης προϋποθέτει δομικές αλλαγές στο σύστημα παροχής και λήψης αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας και τη συμπράξη των δύο. Η βιώσιμη διαχείριση της κρίσης σημαίνει αναπτυξιακά οφέλη, ισότητα, διαφάνεια θεσμών, οικονομική μεγέθυνση, μείωση του επιπέδου της φτώχειας, περιορισμό της περιβαλλοντικής υποβάθμισης, χρησιμοποίηση της αρχέγονης διαχειριστικής γνώσης των τοπικών πληθυσμών.

Το δεύτερο ερώτημα απαντάται από την παραπάνω ανάλυση. Η Αϊτή είναι η πιο φτωχή χώρα του Δυτικού ημισφαιρίου, αλλά ταυτόχρονα ένας από τους μεγαλύτερους, διαχρονικά, δέκτες ανθρωπιστικής βοήθειας. Η γεωπολιτική της θέση την καθιστά θέατρο νεοαποικιακών πρακτικών και αναπτυξιακών «πειραματισμών». Έχει ιστορικό αποτυχημένης εσωτερικής διακυβέρνησης, ανθρωπογενή περιβαλλοντική υποβάθμιση και συνεπαγόμενη κατάρρευση του αστικού και του αγροτικού ιστού, υψηλή έκθεση στον κίνδυνο φυσικών καταστροφών και εξασθενημένη εθνική συνείδηση, σε συνδυασμό με τη διαρκή και αμφισβητούμενη διεθνή παρουσία στο εσωτερικό της.

Η θεσμοθέτηση των βασικών αρχών δράσης και συνεργασίας για την προετοιμασία εν όψει ενός ενδεχόμενου κινδύνου ή σε περίπτωση εκδήλωσης φυσικών καταστροφών μπορεί, και αν μπορεί, πρέπει να λάβει συμβατική μορφή; Και σε αυτή όμως την περίπτωση, είναι βαρύνουσας σημασίας η περιπτωσιολογική προσαρμογή. Αυτό θα πραγματοποιηθεί μέσω περιφερειακών καθεστώτων και περαιτέρω εθνικής και τοπικής δράσης. Σε κάθε περίπτωση, η αποτυχημένη διαχείριση των φυσικών καταστροφών αναδεικνύει σε όλο της το μεγαλείο την αποτυχημένη ανάπτυξη και το κατά πόσον η διεθνής κοινωνία, που δεν έχει δικαίωμα να αποτραβηχτεί και να αποποιηθεί των ευθυνών, για αυτές τις χώρες φαίνεται πως κρατάει το γιατρικό αλλά και το μαχαίρι.

Δεν υπάρχει τίποτα πιο άνισο από την ίση μεταχείριση των ανίσων.

Αριστοτέλης (384 – 322 π.Χ.)

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Η ΒΙΩΣΙΜΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ ΩΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

A. Η ΜΕΙΩΣΗ ΤΟΥ ΡΙΣΚΟΥ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ

A.1 Οι Φυσικές Καταστροφές ως Αιτία και Αποτέλεσμα της Αποτυχημένης Ανάπτυξης

Οι φυσικές καταστροφές είναι στενά συνδεδεμένες με τη διαδικασία της ανθρώπινης ανάπτυξης. Οι καταστροφές που οφείλονται σε φυσικούς κινδύνους θέτουν σε κίνδυνο την ίδια την ανάπτυξη αλλά ταυτόχρονα, οι αναπτυξιακές αποφάσεις, επιλογές και δράσεις των ατόμων, των κοινοτήτων και των κρατών μπορεί να προκαλέσουν άνιση κατανομή του ρίσκου καταστροφών. Η νέα τάση στη διαχείριση του ρίσκου καταστροφών υποστηρίζει ότι, στην ουσία, η πρόκληση δεν είναι με τις στρατηγικές διαχείρισης και μείωσης του ρίσκου να προστατευθεί η ανάπτυξη, αλλά να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο για την αντιμετώπιση των υποβοσकुσών αιτιών του ρίσκου¹.

Οι Στόχοι της Χιλιετίας² είναι πραγματικά δύσκολο να ικανοποιηθούν σε πολλές χώρες και κοινότητες που πλήττονται ή έχουν πληγεί και υποφέρει απώλειες από φυσικές καταστροφές. Η καταστροφή των υποδομών και των προσωπικών περιουσιακών στοιχείων των ανθρώπων, η υποβάθμιση της ακεραιότητας των οικοσυστημάτων, τραυματισμοί, ασθένειες, θάνατοι αποτελούν κάποια μόνο από τα άμεσα αποτελέσματα των καταστροφών. Τα έμμεσα αποτελέσματα, τα οποία πυροδοτούνται από την καταστροφή είναι εξίσου σοβαρά: οικονομική κρίση, πολιτικές ή/και κοινωνικές συγκρούσεις, έξαρση των μεταδοτικών ασθενειών όπως το HIV/AIDS και περιβαλλοντική υποβάθμιση. Όλα τα παραπάνω αποτελούν τις απώλειες των καταστροφών, που σαφώς «παγώνουν» τις απαραίτητες κοινωνικές αλλά και οικονομικές επενδύσεις για αντιμετώπιση της φτώχειας και της πείνας, της πρόσβασης στην εργασία, την εκπαίδευση και σε υπηρεσίες υγείας, στη

¹ Βλ. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, Revealing Risk, Redefining Development (GAR 2011)*, UNISDR, United Nations, Geneva, 2011, σελ. 148, <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/download.html>

² Για συνοπτική παρουσίαση της διασύνδεσης των MDGs και της διαχείρισης ρίσκου καταστροφών, βλ. *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, a Global Report, UNDP, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, New York, 2004, σελ. 16

στέγαση, στο πόσιμο νερό, την υγιεινή, την περιβαλλοντική προστασία, την προσέλκυση επενδύσεων που θα οδηγήσουν σε οικονομική μεγέθυνση.

Από την άλλη πλευρά, η πολυπόθητη και συνεχώς επιδιωκόμενη ανάπτυξη, εάν δεν εκτελεστεί ορθά, μπορεί να οδηγήσει σε σημαντική αύξηση του ρίσκου. Πρώτον, η ποιότητα των υποδομών είναι ευθέως συνδεδεμένη με το επίπεδο ανάπτυξης. Κάθε νοσοκομείο ή σχολείο που καταρρέει από σεισμό και κάθε γέφυρα που καταστρέφεται σε μία πλημμύρα αποτελούν ενδεχομένως επιφανειακές και λάθος εκτελεσμένες αναπτυξιακές δραστηριότητες. Η αστικοποίηση, η συγκέντρωση μεγάλου όγκου πληθυσμού σε περιοχές εκτεθειμένες στους φυσικούς κινδύνους, η αύξηση των επιπέδων της φτώχειας που μειώνει την ικανότητα απορρόφησης της έντασης της καταστροφής και ταχείας αποκατάστασης όταν αυτή εκδηλωθεί και η περιβαλλοντική υποβάθμιση, η οποία μεγενθύνει τους κινδύνους, είναι κάποια βασικά παραδείγματα του πώς η ανάπτυξη μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση του ρίσκου καταστροφών.

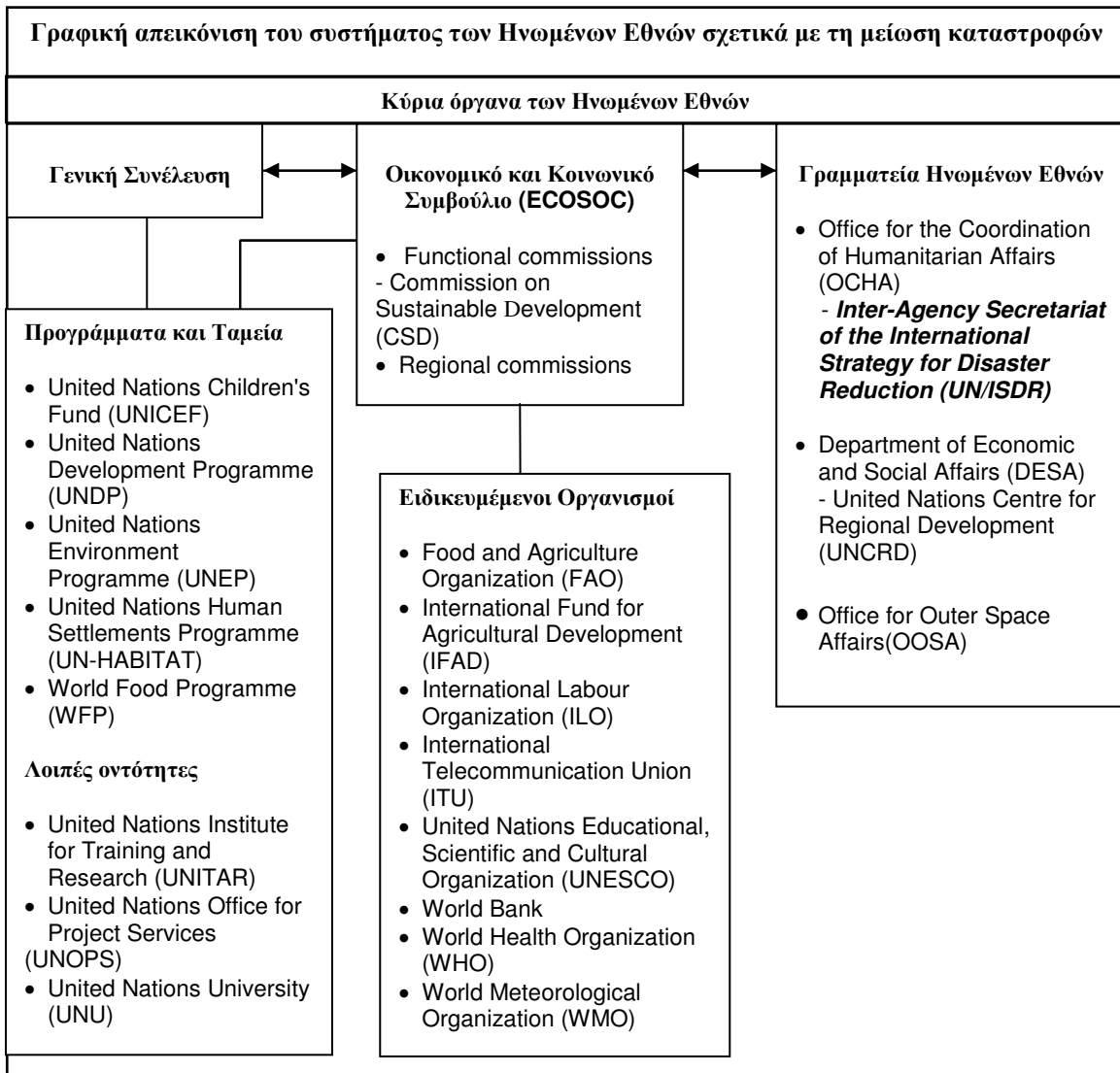
Οι φυσικές καταστροφές συνήθως αντιμετωπίζονται ως φυσικά γεγονότα που διακόπτουν τη ροή της ανθρώπινης ανάπτυξης και απαιτούν ανθρωπιστική επέμβαση ώστε να μετριαστούν οι απώλειες. Μία ολοκληρωμένη ανάλυση είναι απαραίτητο να αναγνωρίζει όχι μόνο την επίδραση των φυσικών καταστροφών στην ανάπτυξη, αλλά και το ότι η ίδια η ανάπτυξη διαμορφώνει το ρίσκο. Κράτη με παρόμοια επίπεδα έκθεσης σε όμοιους κινδύνους έχουν, λόγω διαφορετικών επιπέδων και διαδικασιών ανάπτυξης, διαφορετικά επίπεδα ρίσκου καταστροφών. Το ρίσκο καταστροφών είναι μέρος της ζωής όλων μας, αλλά δεν είναι αναπόφευκτο. Η διαχείριση και μείωσή του είναι όχι μόνο εφικτές, αλλά και απαραίτητες και οι σωστές αναπτυξιακές επιλογές, πολιτικές και δράσεις μπορούν να καταστήσουν τη διακυβέρνηση του ρίσκου μία πραγματικότητα.

A.2 Διεθνής Θεσμική Αποτύπωση. Ο ΟΗΕ και η Μείωση του Ρίσκου Καταστροφών

Η υπερίσχυση των δομών και θεσμών διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών πρωτίστως σε εθνικό και έπειτα σε περιφερειακό επίπεδο αναγνωρίζεται από όλα τα διεθνή κείμενα. Για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας επελέγη η επικέντρωση της ανάλυσης στο διεθνές θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη μείωση του ρίσκου καταστροφών. Οι

περιφερειακές και εθνικές θεσμικές δομές είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες και χρήσιμες για την κατανόηση των ισορροπιών, ελλείψεων και ανισοτήτων και στο διεθνές επίπεδο, αλλά η παρουσίασή τους σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να είναι εξαντλητική. Επελέγη έτσι η λύση της ενδεικτικής ανάλυσης της αμερικανικής ηπείρου σε περιφερειακό, της Καραϊβικής σε υπο-περιφερειακό και της Αϊτής σε εθνικό επίπεδο, στο επόμενο μέρος της εργασίας.

Πίνακας 1



Πηγή: ISDR, 2011³

³ Βλ. *Disaster Risk Reduction in the United Nations: roles, mandates and areas of work of key United Nations entities*, ISDR, United Nations, Geneva, 2011, http://www.unisdr.org/files/18933_directory.pdf

Η σύνδεση της μείωσης του ρίσκου καταστροφών με τη βιώσιμη ανάπτυξη γίνεται εμφανής και από το παραπάνω Διάγραμμα, που αποδεικνύει παραστατικά τη σύμπραξη μίας πλειάδας οργάνων των Ηνωμένων Εθνών για την αντιμετώπιση και διαχείριση των πολυεπίπεδων θεμάτων που γεννά η ανθρώπινη ανάγκη να θωρακιστεί απέναντι σε μία καταστροφή.

Πέραν της Γενικής Συνέλευσης και του ECOSOC⁴, η Γραμματεία έχει αναλάβει συντονιστικό ρόλο μέσω της Στρατηγικής του ΟΗΕ για τη Μείωση των Καταστροφών (UNISDR)⁵, αλλά και μέσω του Γραφείου για των Συντονισμό Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (OCHA)⁶, που αναλαμβάνει δράση τη στιγμή εκδήλωσης της κρίσης, δηλαδή όταν πλέον το ρίσκο μετουσιώνεται σε καταστροφή και άρα επείγουσα κατάσταση.

Αξιοσημείωτη είναι η εμπλοκή της πλειοψηφίας των Προγραμμάτων και των Ειδικευμένων Οργανισμών του ΟΗΕ που δραστηριοποιούνται σε θέματα βιώσιμης ανάπτυξης, με εξέχουσα τη συντονιστική δράση του UNDP και συγκεκριμένα το UNDP Bureau of Crisis Prevention and Recovery (BCPR)⁷. Όλοι οι παραπάνω φορείς ασχολούνται με τη διαχείριση του ρίσκου καταστροφών και έχουν αναπτύξει ξεχωριστά γραφεία, προγράμματα και πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση⁸. Η ανάλυση που ακολουθεί εστιάζεται στα πεπραγμένα της Στρατηγικής του ΟΗΕ για τη Μείωση του Ρίσκου Καταστροφών, με χρονική αφετηρία τη δεκαετία 1990 – 2000 και την κήρυξη της Διεθνούς Δεκαετίας του ΟΗΕ για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών. Από τότε η προσπάθειες της διεθνούς κοινότητας έγιναν συγκεκριμένες και πιο οργανωμένες.

⁴ Σημαντική είναι η δράση περιφερειακών επιτροπών του ECOSOC για την προώθηση της εθνικής και τοπικής προσέγγισης του DRR.

⁵ Βλ. UNISDR - International Strategy for Disaster Reduction, <http://www.unisdr.org/>

⁶ Βλ. OCHA - UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.unocha.org/>

⁷ Βλ. UNDP Crisis Prevention and Recovery, <http://www.undp.org/cpr/>, UNDP-BCPR - Bureau for Crisis Prevention and Recovery, <http://www.undp.org/bcpr> και UNDP Disaster Risk Reduction and Crisis Risk Management http://www.beta.undp.org/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus_areas/climate_disaster_risk_reduction_and_recovery.html

⁸ Ενδεικτικά βλ. FAO- Food and Agriculture Organisation of the United Nations Emergency Operations and Rehabilitation Division (TCE), <http://www.fao.org/reliefoperations>

A.2.1 Η Διεθνής Δεκαετία του ΟΗΕ για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών (1990 - 2000)

Η αυξανόμενη ανησυχία για τις συνέπειες των καταστροφών οδήγησε τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ στην ανακήρυξη της δεκαετίας 1990 – 2000 ως Διεθνούς Δεκαετίας για τη Μείωση των Καταστροφών (International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR)⁹. Με τη γενική θεματική «Χτίζοντας μια Κουλτούρα Πρόληψης», σκοπός ήταν να προωθηθεί μία ευρύτερη δέσμευση στην προαγωγή δράσεων μείωσης των συνεπειών των φυσικών καταστροφών.

Αρχικά, η ανάλυση επικεντρώθηκε σε θέματα φυσικών επιστημών και τεχνικής φύσεως. Όμως, με την πάροδο των ετών αναπτύχθηκε μία ευρύτερη παγκόσμια συνειδητοποίηση των κοινωνικών και οικονομικών συνεπειών των φυσικών καταστροφών. Με τη Στρατηγική της Yokohama (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World, 1994)¹⁰, αναδεικνύεται ο ρόλος των ανθρώπινων πράξεων στη μείωση της τρωτότητας των κοινωνιών στους φυσικούς κινδύνους και τις σχετιζόμενες με αυτούς τεχνολογικές και περιβαλλοντικές καταστροφές, αφού δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην κοινωνικο-οικονομική τρωτότητα ως βασική συνιστώσα μείωσης του ρίσκου καταστροφών.

Ενδεικτικό της επικέντρωσης στην κοινωνική διάσταση της μείωσης των καταστροφών είναι ότι, το 1995, η Διεθνής Δεκαετία έδωσε έμφαση στο ρόλο και τις ικανότητες των γυναικών στην πρόληψη του ρίσκου καταστροφών¹¹ αλλά και στην αντιμετώπιση ακραίων γεγονότων, όταν αυτά εκδηλωθούν. Η εκστρατεία αυτή ήταν η πρώτη που έντονα ενθάρρυνε και προώθησε την τοπική/κοινοτική πρωτοβουλία και εμπλοκή σε δραστηριότητες μείωσης του κινδύνου και διεύρυνε την γκάμα δράσεων και δρώντων που θεωρούνται σχετικοί με το αντικείμενο.

⁹ Βλ. Resolution A/RES/44/236, *International Decade for Natural Disaster Reduction*, UN General Assembly, 85th plenary meeting, 22/12/1989, <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r236.htm>

¹⁰ Βλ. *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives, 2004 Version, Volume I*, United Nations, New York and Geneva, 2004, σελ. 10, http://www.unisdr.org/files/657_lwr1.pdf

¹¹ Η Γενική θεματική ήταν “Women and Girls: Keys to Prevention”

A.2.2 Η Παγκόσμια Διάσκεψη για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών (World Conference on Natural Disaster Reduction) και η Στρατηγική της Yokohama, 1994

Η Στρατηγική της Yokohama (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World)¹², απότοκος της Παγκόσμιας Διάσκεψης για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών (World Conference on Natural Disaster Reduction) που έγινε στη Yokohama το 1994, αποτελεί κομβικό σημείο στον προσδιορισμό των αρχών που διέπουν έως τις μέρες μας τη διαχείριση του ρίσκου καταστροφών. Οι αρχές της Yokohama μπρούν να συνοψιστούν στα εξής:

1. Η αξιολόγηση του ρίσκου (Risk assessment) είναι απαραίτητο βήμα για την υιοθέτηση επαρκών και επιτυχημένων πολιτικών και μέτρων μείωσης των καταστροφών
2. Η πρόληψη (prevention) και η ετοιμότητα (preparedness) είναι πρωτεύουσας σημασίας για τη μείωση της ανάγκης για disaster relief
3. Η πρόληψη και η ετοιμότητα πρέπει να θεωρούνται αναπόσπαστο κομμάτι της αναπτυξιακής πολιτικής και σχεδιασμού σε εθνικό, περιφερειακό, διμερές, πολυμερές και διεθνές επίπεδο
4. η ανάπτυξη και ενδυνάμωση των ικανοτήτων πρόληψης, μείωσης και μετριασμού των επιπτώσεων (mitigation) των καταστροφών είναι βασική προτεραιότητα και αφετηρία μετέπειτα δράσεων για τη Διεθνή Δεκαετία
5. Η έγκαιρη προειδοποίηση (early warning) επικείμενων καταστροφών και η αποτελεσματική διάδοση της πληροφορίας είναι παράγοντες – κλειδιά για επιτυχημένη πρόληψη και ετοιμότητα
6. Τα προληπτικά μέτρα είναι περισσότερο αποτελεσματικά όταν αφορούν συμμετοχή σε όλα τα επίπεδα: από την τοπική κοινότητα μέσω της εθνικής κυβέρνησης στο περιφερειακό και διεθνές επίπεδο (bottom-up approach)
7. Η τρωτότητα (vulnerability) μπορεί να μειωθεί με την εφαρμογή αναπτυξιακών σχεδίων που επικεντρώνονται στην παροχή επαρκούς εκπαίδευσης, κυρίως σε επίπεδο κοινοτήτων

¹² Βλ. *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives, 2004 Version, Volume I*, United Nations, New York and Geneva, 2004, σελ. 9 - 10, http://www.unisdr.org/files/657_lwr1.pdf

8. Η διεθνής κοινότητα αποδέχεται την ανάγκη να διαδόσει την τεχνολογία που είναι απαραίτητη για την πρόληψη, τη μείωση και τον μετριασμό των επιπτώσεων των καταστροφών
9. η περιβαλλοντική προστασία, ως ένας εκ των πυλώνων της βιώσιμης ανάπτυξης, συνάδοντας με το στόχο της μείωσης της φτώχειας, είναι επιτακτική για την πρόληψη κα το μετριασμό των καταστροφών
10. Κάθε κράτος φέρει την πρωταρχική και κυριαρχική ευθύνη προστασίας του λαού, των υποδομών και όλων των κοινωνικών και οικονομικών κεφαλαίων του από τις συνέπειες των φυσικών καταστροφών. Η διεθνής κοινότητα πρέπει να επιδεικνύει την πολιτική αποφασιστικότητα που απαιτείται ώστε να χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά οι διαθέσιμοι πόροι για τη μείωση των φυσικών καταστροφών, συμπεριλαμβανομένων και οικονομικών, επιστημονικών και τεχνολογικών μέσων, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ανάγκες των αναπτυσσόμενων χωρών και ιδιαίτερα των ελάχιστα αναπτυγμένων.

A.2.3 Η Στρατηγική του ΟΗΕ για τη Μείωση των Καταστροφών (UNISDR – United Nations International Strategy for Disaster Reduction)

Με το Ψήφισμα 54/219¹³ της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ για την υιοθέτηση της Διεθνούς Δεκαετίας του ΟΗΕ για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών, το Δεκέμβριο του 1999, δημιουργήθηκε η Διεθνής Στρατηγική για τη Μείωση των καταστροφών (UNISDR), με έδρα στη Γενεύη και Γραφείο Συνδέσμου στη Νέα Υόρκη. Έχει περιφερειακά και υπο-περιφερειακά γραφεία στην Αφρική, Ασία και Ειρηνικό, την Αμερική και την Ευρώπη και υποστηρίζει θεματικές πλατφόρμες για Αποκατάσταση (Kobe) και Έγκαιρη Προειδοποίηση (Bonn).

Η αποστολή της Στρατηγικής επικεντρώνεται στον αποτελεσματικό συντονισμό και καθοδήγηση όλων των διεθνών και περιφερειακών εταίρων. Πιο συγκεκριμένα, συνίσταται στην εξασφάλιση πολιτικών και οικονομικών δεσμεύσεων για την υλοποίηση των

¹³ *Resolution A/RES/54/219, International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements, General Assembly, Fifty-fourth Session, Agenda Item 100 (b), 03/02/2010*

<http://www.undemocracy.com/A-RES-54-219.pdf>

προγραμμάτων μείωσης του ρίσκου καταστροφών και πιο συγκεκριμένα του Πλαισίου Δράσης του Hyogo (Hyogo Framework for Action 2005 – 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters - HFA), τη διαμόρφωση και διατήρηση ενός ισχυρού πολυμερούς πλαισίου και την παροχή ειδικής γνώσης και συνδρομής στους φορείς που καλούνται να εφαρμόσουν αυτό το πλαίσιο¹⁴. Πιο συγκεκριμένα, τέσσερις είναι οι στρατηγικοί στόχοι που έχουν τεθεί για το 2010 – 2011¹⁵:

1. Η αποδοχή της σύνδεσης που υπάρχει και η εφαρμογή της μείωσης του κινδύνου καταστροφών (DRR) στις πολιτικές προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή.
2. Μετρήσιμη αύξηση στις επενδύσεις για το DRR.
3. Πόλεις, σχολεία και νοσοκομεία ανθεκτικά στις καταστροφές (disaster-resilient)
4. Ενδυνάμωση του διεθνούς συστήματος για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών. Ο τελευταίος αυτός στόχος, όπως είναι φανερό, αποτελεί ομπρέλα που διασφαλίζει και την ευόδωση των προηγούμενων.

Με βάση αυτά, οι κύριες λειτουργίες του UNISDR συνοψίζονται στις εξής:

- Συντονισμός των θεσμών, φορέων και λοιπών stakeholders στους τομείς της διαμόρφωσης πολιτικών, λογοδοσίας¹⁶ και ανταλλαγής πληροφοριών για τη μείωση του ρίσκου και υποστήριξη των εθνικών προσπαθειών, κυρίως σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο,

¹⁴ Για εκτενέστερη ανάλυση των στόχων του ISDR, βλ. 2010 – 2011 *Biennial Work Programme, Invest Today for a Safer Tomorrow*, UNISDR Secretariat, 09/2009, σελ. 7, http://www.unisdr.org/files/11798_UNISDRBiennialWorkProgramme20102011.pdf

¹⁵ United Nations International Strategy for Disaster Reduction Summary Annual Report and Financial Statement 2010, ISDR, United Nations, 04/2010, σελ. 2
http://www.unisdr.org/files/19711_unisdrsummaryannualreportandfinanci.pdf

¹⁶ Για δύο παράδειγματα θεσμοποίησης της λογοδοτικής ευθύνης, βλ. Βλ. Ραυτόπουλος, Ε., Συμβατική Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Μεσόγειος ή Plus Ultra. Ο Κύκλος των Αποβλήτων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα, Κομοτηνή, 2006, σελ. 254 – 261 και 361 - 365

- παρακολούθηση της εφαρμογής του HFA, διαμόρφωση αναφορών προόδου¹⁷, οργάνωσης περιφερειακών πλατφορμών και διαχείριση της Παγκόσμιας Πλατφόρμας για τη Μείωση του Ρίσκου Καταστροφών (Global Platform for Disaster Risk Reduction¹⁸),
- συντονισμός της προετοιμασίας των πολιτικών κατευθυντήριων γραμμών για τους τομείς προτεραιότητας του HFA, με έμφαση στη σύνδεση με την προσαρμογή και τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής,
- οργάνωση εκστρατειών ευαισθητοποίησης του κοινού και προβολής στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης,
- παροχή πληροφόρησης και πρακτικών εργαλείων μέσω όλων των σύγχρονων μέσων, ώστε να έρθει η Στρατηγική πιο κοντά στο κοινό, όπως εικονικές βιβλιοθήκες, βάσεις δεδομένων με τις καλές πρακτικές, προφίλ χωρών, ημερολόγιο δράσεων κ.ά.,
- προώθηση εθνικών πολυεπίπεδων μηχανισμών συντονισμού (εθνικές πλατφόρμες),

Το UNISDR διοικεί το UN Trust Fund for Disaster Reduction¹⁹, το οποίο ιδρύθηκε το 2000 για να χρηματοδοτεί τις δράσεις της Στρατηγικής και δέχεται μόνο εθελοντικές εισφορές. Επίσης, είναι εταίρος της Παγκόσμιας Τράπεζας στο Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GfDRR)²⁰.

A.2.3.1 Μηχανισμοί του ISDR

Η Στρατηγική εφαρμόζεται από ένα σύστημα συνεργασιών που σκοπό έχει να διαμορφώσει και να υποστηρίξει ένα παγκόσμιο κίνημα μείωσης του κινδύνου καταστροφών. Το HFA παρέχει το πλαίσιο υλοποίησης της παραπάνω προσπάθειας, εμπλέκοντας μία ευρεία γκάμα δρώντων, οι οποίοι έχουν κεντρικό ρόλο στην στήριξη των

¹⁷ Κυρίως μέσω των Διετών Αναφορών αλλά και των Διετών προγραμμάτων Εργασίας. Βλ. 2010 – 2011 Biennial Work Programme, Invest Today for a Safer Tomorrow, UNISDR Secretariat, 09/2009 http://www.unisdr.org/files/11798_UNISDRBiennialWorkProgramme20102011.pdf

¹⁸ Βλ. <http://www.preventionweb.net/globalplatform/2011/>

¹⁹ Βλ. <http://www.unisdr.org/who-we-are/donors>

²⁰ Βλ. <http://www.gfdr.org/gfdr/>

εθνικών, τοπικών, ακόμα και κοινοτικών προσπαθειών μείωσης του ρίσκου. Οι δρώντες αυτοί περιλαμβάνουν κυβερνήσεις, διακυβερνητικούς και μη κυβερνητικούς οργανισμούς, διεθνή οικονομικά ινστιτούτα, επιστημονικά και τεχνικά συμβούλια και ειδικευμένα δίκτυα, όπως επίσης και την κοινωνία των πολιτών και τον ιδιωτικό τομέα. Για την υλοποίηση των προαναφερθεισών φιλόδοξων στρατηγικών, οι μηχανισμοί του ISDR είναι οι εξής:

- Η Γραμματεία του ISDR, με σημαίνοντα ρόλο στην εφαρμογή του HFA και το συντονισμό των προσπαθειών. Ιδρύθηκε το Δεκέμβριο του 1999²¹, με επικεφαλής τον Ειδικό Αντιπρόσωπο του ΓΓ ΟΗΕ για τη Μείωση του Ρίσκου Καταστροφών. Η εντολή της Γραμματείας επεκτάθηκε το 2001 με το Ψήφισμα 56/195, λόγω της ανάγκης να ενταχθεί το DRR στην αναπτυξιακή ατζέντα και δράσεις του ΟΗΕ. Έτσι, η Γραμματεία πλέον έχει εντολή να διασφαλίζει συνέργειες και συντονισμό των δραστηριοτήτων μείωσης του ρίσκου καταστροφών στο πλαίσιο του συστήματος του ΟΗΕ αλλά και περιφερειακών οργανισμών και στο κοινωνικο-οικονομικό και ανθρωπιστικό πεδίο.
- Η διετής Παγκόσμια Πλατφόρμα για τη Μείωση του Ρίσκου Καταστροφής, που αποτελεί το κύριο παγκόσμιο φόρουμ με έμφαση τη μείωση των καταστροφών. Είναι ανοιχτό σε όλα τα Κράτη του ISDR και τους λοιπούς stakeholders και συμβάλλει στην αποτίμηση της αποτελεσματικότητας του HFA, την ευαισθητοποίηση του κοινού, την κοινοποίηση καλών πρακτικών, τον εντοπισμό κενών στις υπάρχουσες δράσεις και αναγκαίων μελλοντικών κινήσεων προς την επίτευξη της εθνικής και τοπικής εφαρμογής του παγκόσμιου πλαισίου δράσης.
- Πλατφόρμες περιφερειακών διακυβερνητικών οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων και Υπουργικών Διασκέψεων.

²¹ Βλ. *Resolution A/RES/54/219, International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements*, General Assembly, Fifty-fourth Session, Agenda Item 100 (b), 03/02/2000, <http://www.undemocracy.com/A-RES-54-219.pdf>

- Θεματικές πλατφόρμες των ειδικευμένων οργανώσεων του ΟΗΕ ή τεχνικών ινστιτούτων (με εξειδικευμένα αντικείμενα όπως έγκαιρη προειδοποίηση²², αποκατάσταση, εκπαίδευση, αναγνώριση του ρίσκου κ.ά.).
- Πολυμερείς εθνικές πλατφόρμες, οι οποίες ιδρύονται από τα κράτη – μέλη για τη διευκόλυνση του συντονισμού σε επίπεδο τομεακό.
- Ομάδες και δίκτυα μη κρατικών δρώντων και λοιπών stakeholders οι οποίοι συνδέονται με το ISDR. Συμπεριλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, Επιστημονική Τεχνική Επιτροπή, Παγκόσμιο Δίκτυο ΜΚΟ για το DRR, θεματικές ομαδοποιήσεις (φύλο και καταστροφές, MEDIA) και μία ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα απόπειρα δημιουργίας Κοινοβουλευτικού Δικτύου²³.
- Το United Nations Inter-Agency Group, το οποίο σκοπό έχει τη βελτίωση της συνοχής ανάμεσα στους συμμετέχοντες οργανισμούς και, συνεπώς, τη βέλτιστη υποστήριξη των κρατών στην εφαρμογή του HFA²⁴.

A.2.4 Hyogo Framework for Action 2005 – 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (HFA)

A.2.4.1 Αναμενόμενο Αποτέλεσμα, Στρατηγικοί Στόχοι και Προτεραιότητες

Στο πλαίσιο της Διεθνούς Στρατηγικής του ΟΗΕ για τη Μείωση του Ρίσκου Καταστροφών (UNISDR), εγκρίθηκε το 2005, σε παγκόσμια Διάσκεψη στο Kobe της Ιαπωνίας από 168 κράτη – μέλη, το Πλαίσιο Δράσης του Hyogo για τη δεκαετία 2005 – 2015. Από τον πλήρη τίτλο ακόμα υπογραμμίζεται η μετατόπιση της επιδιωκόμενης δράσης σε εθνικό και υπο-εθνικό επίπεδο. Το επιδιωκόμενο βασικό αποτέλεσμα του HFA

²² Υπάρχει μεγάλη δραστηριοποίηση στον τομέα της έγκαιρης προειδοποίησης (early warning). Βλ. HEWSweb - Humanitarian Early Warning Service, http://www.hewsweb.org/home_page/default.asp

²³ Βλ. *Initiative for Parliamentarians to Make Disaster Risk Reduction a Tool for Climate Change Adaptation*, Concept Note, 2009, ISDR
http://www.unisdr.org/2011/docs/donors/donors_proposal_parliamentariansinitiative.pdf

²⁴ Βλ. *Disaster Risk Reduction in the United Nations: roles, mandates and areas of work of key United Nations entities*, ISDR, United Nations, Geneva, 2011
http://www.unisdr.org/files/18933_directory.pdf, σελ. 153

είναι η σημαντική μείωση σε απώλειες λόγω καταστροφών. Ως απώλειες δεν νοούνται μόνο οι θάνατοι, αλλά και η απώλεια των οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής φύσεως κεκτημένων των κοινοτήτων και ολόκληρων κρατών. Η συμμετοχική προσέγγιση, με συμμετοχή και εμπλοκή των stakeholders σε όλα τα επίπεδα δράσης διευκολύνεται από την υποστηρικτική λειτουργία της Γραμματείας του UNISDR. Οι στρατηγικοί στόχοι που έχουν τεθεί, ως συνέχεια και εξειδίκευση του γενικού επιδιωκόμενου στόχου, είναι οι ακόλουθοι²⁵:

- Η ένταξη του DRR στις πολιτικές και το σχεδιασμό της βιώσιμης ανάπτυξης
- Η ανάπτυξη νέων και ενδυνάμωση των ήδη υπαρχόντων θεσμών, μηχανισμών και δυνατοτήτων για την οικοδόμηση αντοχής και θωράκισης στους κινδύνους
- Η συστηματική ενσωμάτωση των προσεγγίσεων μείωσης του ρίσκου στην εκτέλεση προγραμμάτων ετοιμότητας, απόκρισης και αποκατάστασης.

Οι προτεραιότητες για τη δράση που πρέπει να αναληφθεί είναι:

- Η διασφάλιση ότι το DRR είναι εθνική και τοπική προτεραιότητα με δυνατή θεσμική βάση που μπορεί να εγγυηθεί την εφαρμογή
- Η αναγνώριση, αξιολόγηση και παρακολούθηση των ρίσκων και ενίσχυση της έγκαιρης προειδοποίησης
- Η χρησιμοποίηση της γνώσης, καινοτομίας και εκπαίδευσης για την οικοδόμηση μίας κουλτούρας ασφάλειας και θωράκισης απέναντι στις καταστροφές σε όλα τα επίπεδα
- Η μείωση των υποκείμενων παραγόντων ρίσκου
- Η ενδυνάμωση της ετοιμότητας για αποτελεσματική απόκριση στις προκλήσεις της μείωσης κινδύνου σε όλα τα επίπεδα
- Όλα τα παραπάνω σκοπός είναι να συμβάλλουν στην υλοποίηση των Στόχων της Χιλιετίας και τη σύνδεση αυτών με το DRR.

²⁵ Βλ. United Nations International Strategy for Disaster Reduction Summary Annual Report and Financial Statement 2010, ISDR, United Nations, 04/2010, σελ. 3 - 7

http://www.unisdr.org/files/19711_unisdrsummaryannualreportandfinanci.pdf

A.2.4.2 Μία Πενταετία Μετά: Επιτεύγματα

Η Ενδιάμεση Επισκόπηση του HFA για τα έτη 2005 - 2010²⁶ παρουσιάζει τα πορίσματα των μέχρι τώρα δράσεων σε διεθνές, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, την αποτελεσματικότητά τους και τις ελλείψεις που διαπιστώνονται. Το 2009, στις εργασίες της Παγκόσμιας Πλατφόρμας για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών, η Γραμματεία του ISDR ζήτησε ευρεία στρατηγική επισκόπηση του σταδίου στο οποίο έχει φτάσει η εφαρμογή του HFA. Οι πληροφορίες που της παρήχθησαν ήταν κυρίως ποσοτικής και στατιστικής φύσεως και συνίστατο σε αυτο-αξιολογήσεις, γνώμες και αντιλήψεις επί των πεπραγμένων των εμπλεκόμενων stakeholders, κυβερνητικές αξιολογήσεις και πληροφορίες μέσω του Μηχανισμού Παρακολούθησης (HFA Monitoring Mechanism).

Τα γενικά πορίσματα διαπιστώνουν μία σημαντική πρόοδο στο DRR τα τελευταία πέντε έτη και χαρακτηρίζουν ως αποφασιστικό το ρόλο του HFA στην προώθηση της εφαρμογής των πολιτικών και των εθνικών προγραμμάτων. Όμως, οι ανισότητες που συνεχίζουν να υπάρχουν παγκοσμίως και οι χαοτικές, σε πολλές περιπτώσεις, διαφορές μεταξύ κρατών αλλά και περιφερειών του ίδιου κράτους στέκονται τροχοπέδη στην ουσιαστική και αποτελεσματική αλλαγή τάσεων, συμπεριφορών και πολιτικών.

Διαπιστώνεται πρόοδος στο DRR κυρίως σε θεσμικό επίπεδο. Αναλυτικότερα, αναγνωρίζονται θετικά βήματα στην συμπερίληψη στις εθνικές νομοθεσίες, στο στήσιμο συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης και στην ενδυνάμωση της ετοιμότητας/θωράκισης και απόκρισης στον κίνδυνο καταστροφής. Από την άλλη πλευρά, η οικονομική και κοινωνική τρωτότητα δεν αντιμετωπίζεται ικανοποιητικά, κυρίως λόγω της έλλειψης αξιολογήσεων ρίσκου πολλαπλών κινδύνων (multi-hazard risk assessments) και συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης, αλλά και του γεγονότος ότι εξακολουθεί να υπάρχει ελλειπής ένταξη του DRR στις πολιτικές και τον σχεδιασμό για τη βιώσιμη ανάπτυξη σε διεθνές και εθνικό επίπεδο. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την ανεπαρκή θωράκιση στους κινδύνους, κυριότερα των αδύναμων κοινωνικών ομάδων, κάτι που φυσικά ενισχύει την τρωτότητα.

²⁶ Βλ. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, Mid-Term Review 2010 – 2011, UNISDR, 03/2011, http://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf

Σε περιφερειακό επίπεδο, το βασικό αποτέλεσμα που έχει να επιδείξει η πρώτη πενταετία εφαρμογής του HFA είναι η σύναψη συμφωνιών συνεργασίας και κοινών σχεδίων δράσης σε όλες τις περιφέρειες του κόσμου. Είναι όμως έντονες οι ανησυχίες και η ανάγκη για ένταση του συντονισμού και της συνοχής των διεθνών προσπαθειών στήριξης του HFA, με έμφαση στη δράση του OHE²⁷.

Η εθνική και τοπική εφαρμογή βρίσκεται στο κέντρο των επιδιώξεων. Η κατάτμηση των δράσεων απαιτεί στρατηγική και εκτελεστική ηγεσία σε εθνικό επίπεδο και εφαρμογή σε τοπικό επίπεδο. Η ολιστική προσέγγιση που απαιτείται για την ορθή εφαρμογή του HFA δεν εφαρμόζεται αποτελεσματικά. Η αποκέντρωση των εξουσιών - όπου αυτό είναι δυνατό-, η ενδυνάμωση των τοπικών κοινωνιών και η δημιουργία, μέσω της σωστής ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης του κοινού, κοινωνικής απαίτησης για DRR θα σημάνει την απαρχή της ουσιαστικής αλλαγής. Τα άτομα θα κατανοήσουν την ατομική ευθύνη να θωρακιστούν απέναντι στο ρίσκο, να απαιτήσουν αλλαγές από τις κυβερνήσεις τους και να τις θεωρούν υπόλογες για την ανάπτυξη και εφαρμογή συνεκτικών σχεδίων και επενδύσεων για μείωση του ρίσκου καταστροφών. Έτσι θα τονωθεί ουσιαστικά η αντοχή των κοινωνιών²⁸.

A.2.4.3 Μελλοντικές Δράσεις

Για βελτιστοποίηση των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή του HFA μέχρι το 2015 θα πρέπει να διασφαλιστεί η κανονιστική ικανότητα των εθνικών και διεθνών θεσμών και να βελτιωθεί το πλαίσιο συνεργασίας. Σημαντική είναι και η δημιουργία ενός ευρέως αντιπροσωπευτικού διεθνούς μηχανισμού που θα διασφαλίσει τη συνέχεια και τη σύνδεση ανάμεσα στις διασκέψεις της Παγκόσμιας Πλατφόρμας για το DRR.

Σε εθνικό επίπεδο, είναι επιτακτικό να μετουσιωθεί σε πράξεις η ανάγκη ανάπτυξης και βελτίωσης των συνεργειών για τη διασφάλιση συντονισμένης και συνεκτικής δράσης ανάμεσα σε διαφορετικούς κυβερνητικούς τομείς. Ενδείκνυται η σύσταση μίας ανώτερης συντονιστικής και εποπτικής Αρχής, σε κυβερνητικό επίπεδο, η οποία να έχει ευθύνη – λογοδοσία – εξουσία για διαμόρφωση πολιτικών, ανάληψη πρωτοβουλιών και έγκριση

²⁷ ό.π., σελ. 30 - 33

²⁸ ό.π., σελ. 21 - 30

κονδυλιών από τον προϋπολογισμό για την κάλυψη όλων των όψεων του DRR. Πρέπει να τονιστεί στο σημείο αυτό ότι είναι επιτακτική η συμπερίληψη μηχανισμών λογοδοσίας, ώστε να ελέγχεται και να παρακολουθείται η εφαρμογή των στόχων που τίθενται, περιφερειακά ή εθνικά. Επίσης, η ανάπτυξη μηχανισμών αυτοπαρακολούθησης (self-monitoring) και εθνικών και περιφερειακών προτύπων, με την καθοδήγηση της διεθνούς κοινότητας²⁹ θα συμπληρώσει το «σφιχτό» αυτό σύστημα εφαρμογής του HFA.

Το μεγάλο ζήτημα που ανακύπτει σε σχέση με τις έως τώρα στρατηγικές για τη μείωση του ρίσκου καταστροφών είναι η, όπως φαίνεται, ανταγωνιστική σχέση ανάμεσα στις παραπάνω στρατηγικές και τους μηχανισμούς και τα όργανα ανθρωπιστικής συνεργασίας, ανακούφισης και ανθρωπιστικής βοήθειας. Στο HFA επικρατεί η θέση ότι τη διαχείριση των αναπτυξιακών θεμάτων, τα οποία είναι άμεσα συνδεδεμένα με το DRR, επί του παρόντος έχουν αναλάβει μηχανισμοί και όργανα ανακούφισης και ανθρωπιστικής βοήθειας. Ενώ αναγνωρίζεται η πολύτιμη συνδρομή τους τη στιγμή της κρίσης, υποστηρίζεται ότι πρέπει να υποχωρήσει ο ρόλος τους και να γίνει βοηθητικός, σε πρώτη φάση. Σε δεύτερη φάση πρέπει να αναλάβουν οι μηχανισμοί του DRR την αναπτυξιακή προστασία των πασχουσών περιοχών.

Το τελευταίο ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί είναι: μετά το 2015, τι; Θα μπορούσε να εκφραστεί η βεβαιότητα ανάγκης θέσπισης ενός θεσμικού πλαισίου για τη μείωση του ρίσκου καταστροφών. Ανεξάρτητα από το εάν θα είναι hard ή soft law, θα πρέπει να εξασφαλίζει συμπαγείς, δομικούς δεσμούς με τα υπάρχοντα θεσμικά πλαίσια για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την κλιματική αλλαγή.

A.3 Δείκτης Κινδύνου Καταστροφών (Disaster Risk Index – DRI)

Το DRI αποτελεί ένα πρόγραμμα – πρωτοβουλία του UNDP με την αιγίδα του UNEP-GRID και σκοπό την παρακολούθηση της εξέλιξης του Ρίσκου σε εθνικό επίπεδο μέσω στατιστικής και ποσοτικοποίησης των τριών παραμέτρων του Ρίσκου, δηλαδή του Κινδύνου, του Πληθυσμού και της Τρωτότητας. Το DRI δεν συνιστά τη μοναδική απόπειρα στατιστικής αποτύπωσης του Ρίσκου με σκοπό την πρόληψη και ετοιμότητα στις

²⁹ Με την προϋπόθεση βεβαίως η καθοδήγηση αυτή να είναι συνεκτική και ολοκληρωμένη. Σε αυτό ενδεχομένως να βοηθήσει και η υπογραφή ενός Κοινού Σχεδίου Δράσης (Joint Action Plan)

φυσικές καταστροφές. Οι δύο άλλες αξιολογότερες προσπάθειες είναι το πρόγραμμα Hotspots (Hotspots Indexing Project) που εφαρμόζεται από το Πανεπιστήμιο Columbia και την Παγκόσμια Τράπεζα υπό την ομπρέλα του ProVention Consortium και το περιφερειακό πρόγραμμα IDEA, υπό την αιγίδα της Παναμερικανικής Τράπεζας Ανάπτυξης (InterAmerican Development Bank - IDB)³⁰. Το DRI, ωστόσο, θεωρείται ο πιο πλήρης και αντιπροσωπευτικός δείκτης εν πολλοίς διότι βρίσκεται υπό την ομπρέλα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.

Τα πρώτα αποτελέσματα, που προέκυψαν από επεξεργασία των στοιχείων της εικοσαετίας 1980 – 2000, ήταν αξιοσημείωτα, αφού διαπιστώθηκε ότι, οι Ελάχιστα Αναπτυγμένες Χώρες (LDCs) ως σύνολο αντιπροσώπευαν μόνο το 11% της φυσικής έκθεσης σε κινδύνους, αλλά το 53% των απωλειών σε ανθρώπινες ζωές. Αντιθέτως, οι περισσότερο αναπτυγμένες χώρες αντιπροσώπευαν το 15% της έκθεσης στον κίνδυνο αλλά μόνο το 1,8% των θυμάτων³¹. Το πόρισμα αυτό δεν μπορεί να αιτιολογηθεί με βάση γεωγραφικά κριτήρια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα και για τον λόγο αυτό αντικείμενο εξέτασης του δεύτερου μέρους της παρούσας έρευνας, η Αϊτή και η Δομινικανή Δημοκρατία. Δύο χώρες που μοιράζονται ένα νησί, άρα την ίδια έκθεση σε φυσικούς κινδύνους. Μολαταύτα, στην Αϊτή οι θάνατοι είναι περίπου 5 φορές περισσότεροι σε σύγκριση με τη γείτονα χώρα. Ξεκάθαρο συμπέρασμα αποτελεί η σύνδεση της τρωτότητας του πληθυσμού με το επίπεδο ανάπτυξης.

³⁰ Για μία συγκριτική ανάλυση των τριών βασικότερων Δεικτών βλ. Pelling, M., *Visions of Risk: A Review of International Indicators of Disaster Risk and its Management*, A report for the ISDR Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction – Working Group 3: Risk, Vulnerability and Disaster Impact Assessment, King's College, University of London, 12/2004

<http://www.undp.org/cpr/disred/documents/publications/visionsofrisk.pdf>

³¹ Peduzzi, P., *The Disaster Risk Index: overview of a quantitative approach*, στο Birkmann, J., (Edit.), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards, towards disaster resilient societies*, United Nations University Press, Japan, 2006, σελ. 173

A.3.1 Τεχνική Ανάλυση

A.3.1.1 Διαφοροποίηση Ορισμών

Οι βασικές έννοιες που αφορούν στη διαχείριση του κινδύνου καταστροφών (Βλ. Παράρτημα Ι) διαφοροποιούνται ελαφρώς για τις ανάγκες προσδιορισμού του Δείκτη Κινδύνου Καταστροφών³²:

Φυσικοί Κίνδυνοι (Natural Hazards): Αφορούν αποκλειστικά σε σεισμούς, τροπικούς κυκλώνες, πλημμύρες και ξηρασία. Το μοντέλο περιλαμβάνει μόνο τους παράγοντες συχνότητα και έκταση. Το μέγεθος λαμβάνεται υπ' όψιν εμμέσως, όπου αυτό είναι δυνατό. Οι δευτερεύοντες κίνδυνοι που ενεργοποιούνται από τους προαναφερθέντες πρωτεύοντες κινδύνους (πχ κατολισθήσεις – απόρροιες σεισμών) υπάγονται σε αυτούς.

Φυσική έκθεση (Physical Exposure): Ο αριθμός των ανθρώπων που βρίσκονται σε περιοχές κινδύνου σε συνδυασμό με τη συχνότητα επικίνδυνων περιστατικών.

Ανθρώπινη Τρωτότητα (Human Vulnerability): Διαφορετικές μεταβλητές, οι οποίες καθιστούν τους ανθρώπους περισσότερο ή λιγότερο ικανούς να απορροφήσουν τις επιπτώσεις και να αναρρώσουν από ένα επικίνδυνο γεγονός. Ο τρόπος με τον οποίο η χρήση του όρου τρωτότητα διαφοροποιείται συνίσταται στο ότι περιλαμβάνει και ανθρωπογενείς μεταβλητές, οι οποίες είναι δυνατό να αυξήσουν τη σοβαρότητα, συχνότητα, έκταση και απροβλεπτότητα ενός κινδύνου.

Φυσική Καταστροφή (Natural Disaster): Οι καταστροφές στο DRI είναι συνάρτηση της φυσικής έκθεσης και της τρωτότητας.

Ρίσκο (Risk): Για τις ανάγκες του DRI, το ρίσκο αφορά αποκλειστικά σε απώλεια ζωής και είναι συνάρτηση της φυσικής έκθεσης και της τρωτότητας.

³² Βλ. *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, a Global Report, UNDP, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, New York, 2004, σελ. 97 – 98

A.3.1.2 Πηγές Δεδομένων

Η βάση αυτή δεδομένων υπάγεται στο Κέντρο Έρευνας για την Επιδημιολογία των Καταστροφών (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters - CRED³³), του Πανεπιστημίου του Louvain στο Βέλγιο. Στη βάση δεδομένων περιλαμβάνονται γεγονότα που συμμορφώνονται σε ένα σταθερό προσδιορισμό της καταστροφής. Πιο αναλυτικά, τα γεγονότα πρέπει να πληρούν τουλάχιστον ένα από τα ακόλουθα κριτήρια:

- Αναφορά 10 ή περισσότερων θανάτων,
- αναφορά 100 ή περισσότερων πληγέντων,
- έκκληση για διεθνή συνδρομή και/ή
- κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης

Σημειώνεται ότι η πηγές για τον αριθμό απωλειών είναι δευτερεύουσες (κυβερνητικές αναφορές, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies – IFRC και λοιποί οργανισμοί αντιμετώπισης καταστροφών, το πρακτορείο Reuters, αξιολογήσεις εταιριών ανασφάλισης κ.ά.) και διασταυρώνονται όπου αυτό είναι εφικτό. Τα ανωτέρω κριτήρια αποκλείουν γεγονότα με λιγότερες απώλειες, τα οποία δεν θεωρούνται καταστροφές.

Αν και υπάρχει πλειάδα ανάλογων βάσεων δεδομένων³⁴, η EM-DAT προτιμάται διότι βρίσκεται υπό τη διαχείριση ενός ανεξάρτητου ακαδημαϊκού ινστιτούτου, το οποίο ενθαρρύνει και επιδιώκει την πρόσβαση του κοινού και το λεπτομερή έλεγχο του συνόλου των υπό επεξεργασία δεδομένων. Άξιοι αναφοράς είναι και δύο ακόμα τέτοιοι φορείς, οι οποίοι επίσης διατηρούν βάσεις δεδομένων: το Πρόγραμμα NatCat Service της Munich Re Group³⁵ και το Πρόγραμμα Sigma της Swiss Reinsurance Company³⁶.

³³ Βλ. <http://www.cred.be/>

³⁴ Βλ. Beckman, L., *An Annotated Bibliography of Natural Hazard Loss Datasets*, Natural Hazards Center, Center for Science and Technology Policy Research, University of Colorado, Boulder, CO, 04/2009 στο http://www.colorado.edu/hazards/publications/hazloss/loss_catalog.pdf

³⁵ ό.π. σελ. 6

³⁶ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <http://www.swissre.com/publications/>

Η κριτική που ασκείται σε αυτές τις βάσεις είναι ότι, αν και παρέχουν «αποδεκτά επίπεδα δεδομένων σχετικά με τις καταστροφές»³⁷, υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις αναφορικά με τα καταγεγραμμένα γεγονότα αλλά και τις καταγεγραμμένες απώλειες. Επιπλέον, με εξαίρεση την EM-DAT, οι λοιπές βάσεις δεδομένων δεν είναι προσβάσιμες στο ευρύ κοινό. Οι παραπάνω διαφορές αιτιολογούνται από διαφορές στην πρακτική καταγραφή των δεδομένων από τους εκάστοτε φορείς. Η ημερομηνία καταγραφής του ίδιου γεγονότος, η διαφορετική ταξινομητική μεθοδολογία των τύπων γεγονότων, η πολλαπλή ταξινόμηση ενός μόνο γεγονότος (κυρίως εάν ένα γεγονός πυροδοτεί ένα άλλο) είναι κοινές κατηγορίες διαφοροποιήσεων των ιδιωτικών αυτών βάσεων δεδομένων. Ως αποτέλεσμα, διαπιστώνονται σημαντικές διαφοροποιήσεις στον αριθμό των ατόμων που επηρεάζονται από ένα γεγονός, στον αριθμό των θανάτων αλλά και αυτών που έχουν υποστεί σωματικές βλάβες.

Πρέπει να σημειωθεί ότι, με την πάροδο του χρόνου, σημειώνονται αξιόλογες προσπάθειες για εναρμόνιση των στοιχείων των ανωτέρω φορέων και ως αποτέλεσμα, οι διαφορές έχουν αμβλυνθεί σημαντικά. Το πρόβλημα ωστόσο στην καταγραφή στατιστικών δεδομένων των παγκόσμιων καταστροφών παραμένει και έγκειται στην έλλειψη τυποποίησης των μεθόδων και των ορισμών. Οι εθνικές βάσεις δεδομένων, αν και σε πολλές περιοχές πλούσιες, δεν ήταν δυνατό να αξιοποιηθούν συνολικά από τις ιδιωτικές βάσεις δεδομένων, κυρίως διότι οι πρώτες κατέγραφαν και αξιολογούσαν και στατιστικά γεγονότα μικρής και μεσαίας κλίμακας (τα οποία όμως ευθύνονταν για σημαντικό αριθμό απωλειών), ενώ, όπως προαναφέρθηκε, οι δεύτερες περιορίζονταν στις μεγάλης κλίμακας καταστροφές. Αυτή η αδυναμία επιχειρείται να αντιμετωπιστεί με την ανάπτυξη ενός παγκόσμιου πολυεπίπεδου συστήματος καταγραφής καταστροφών με στόχο την απόλυτη παγκόσμια κάλυψη των εθνικών βάσεων δεδομένων με τη χρήση ορθής συγκριτικής μεθοδολογίας, του GLIDE³⁸.

³⁷ Βλ. Guha-Sapir, D., Below, R., *The Quality and Accuracy of Disaster Data: A Comparative Analysis of 3 Global Data Sets*, Working paper prepared for the Disaster Management facility, World Bank, Brussels CRED, 2002, σελ.14

http://www.cred.be/sites/default/files/Quality_accuracy_disaster_data.pdf

³⁸ Το GLIDE παρουσιάστηκε για πρώτη φορά το 2002, ως πρωτοβουλία του ADRC (Asian Disaster Reduction Center) σε συνεργασία με τους: OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), ReliefWeb Project, FAO (Food and Agriculture Organization), USAID-OFDA (USAID Office of US Foreign

A.3.1.3 Επιλογή Είδους Κινδύνων

Το DRI περιορίστηκε ώστε να περιλαμβάνει σεισμούς, τροπικούς κυκλώνες, πλημμύρες και ξηρασία για δύο βασικούς λόγους. Πρώτον, θεωρούνται οι πιο «καταστροφικοί» τύποι κινδύνων με βάση τις ανθρώπινες απώλειες, σύμφωνα με παρελθούσες καταγραφές και δεύτερον, η ποιότητα και ποσότητα των δεδομένων πληρούσε τα κριτήρια για αυτούς τους τύπους κινδύνων. Συγκεκριμένα, έπρεπε να υπάρχουν διαθέσιμα αλλά και χρησιμοποιήσιμα γεωφυσικά και υδρομετεωρολογικά δεδομένα, σε παγκόσμιο αλλά και εθνικό επίπεδο, ώστε να είναι δυνατή η διαμόρφωση μοντέλων συγκριτικού μεγέθους και πιθανής σοβαρότητας των επιπτώσεων του κάθε κινδύνου. Η τεχνολογική πρόοδος και η ενημέρωση του κοινού θα οδηγήσουν στην συμπερίληψη και άλλων φαινομένων στη λίστα αυτή, όπως τα τσουνάμι ή οι κατολισθήσεις και θα βελτιώσουν την επεξεργασία των ήδη υπαρχόντων κινδύνων. Η ξηρασία αποτελεί μεγάλο στοίχημα, το οποίο πρέπει να κερδηθεί, κυρίως στην Αφρικανική ήπειρο.

A.3.1.4 Επιλογή χωρών

Ο σκοπός του προγράμματος του DRI είναι η παγκόσμια κάλυψη, δηλαδή η συμπερίληψη του συνόλου των κυρίαρχων κρατών. Οι δυσκολίες του εγχειρήματος είναι πολλές, αφού η διαθεσιμότητα και η αξιοπιστία των εθνικών δεδομένων ποικίλει. Η απόφαση ήταν να συμπεριληφθούν μόνο τα κράτη με επαρκή στοιχεία. Μία επιπλέον εστία προβληματισμού αποτελέσαν τα εξαρτώμενα εδάφη και τα υπερπόντιες κτήσεις. Αφού διοικητικά υπάγονται σε κυρίαρχα κράτη, τα στοιχεία από τις περιοχές αυτές εντάσσονται στο προφίλ του κυρίαρχου κράτους – πατρόνα τους. Αυτό όμως συνεπάγεται αλλοίωση των δεδομένων, αφού η πλειοψηφία των περιοχών αυτών, συχνά ιδιαίτερα απομακρυσμένες από το διοικητικό κέντρο τους, έχουν να επιδείξουν διαφορετικά

κοινωνικο-οικονομικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά και άρα και προφίλ κινδύνου. Όπου αυτό καθίσταται στατιστικά δυνατό, οι περιοχές αυτές εξετάζονται ξεχωριστά³⁹.

A.3.1.5 Τρόπος Υπολογισμού του Ρίσκου και της Τρωτότητας

Για τον προσδιορισμό του Δείκτη, αλλά και για τη συνολική ανάλυση της μείωσης και διαχείρισης μίας καταστροφής αποδεικνύεται ιδιαίτερα χρήσιμο το μοντέλο υπολογισμού των εννοιών ρίσκο και τρωτότητα. Ο τύπος υπολογισμού του ρίσκου είναι ο εξής:

$$O \text{ (κίνδυνος)} \times \text{πληθυσμός} \times \text{τρωτότητα} = O \text{ (ρίσκο)}$$

Το ρίσκο αποτελεί συνάρτηση της πιθανότητας εμφάνισης κινδύνου και του στοιχείου που βρίσκεται σε κίνδυνο, δηλαδή του πληθυσμού και της τρωτότητας. Οι τρεις αυτοί παράγοντες πολλαπλασιάζονται έτσι ώστε εάν ο κίνδυνος είναι μηδενικός, τότε το ρίσκο είναι επίσης μηδενικό. Αντιστοίχως, εάν ο πληθυσμός είναι μηδενικός, δηλαδή εάν η περιοχή είναι ακατοίκητη, το ρίσκο είναι μηδενικό. Το ίδιο αποτέλεσμα προκύπτει εάν ο πληθυσμός είναι άτρωτος στον κίνδυνο (τρωτότητα = 0). Συνεπώς:

$$R = H \times Pop \times Vul$$

όπου

R = το ρίσκο (αριθμός νεκρών)

H = ο κίνδυνος, εξαρτάται από τη συχνότητα και την ένταση του γεγονότος

Pop = ο πληθυσμός που κατοικεί στην εκτεθειμένη στον κίνδυνο περιοχή

Vul = η τρωτότητα, εξαρτάται από το κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό πεδίο αναφοράς (context) του πληθυσμού

Από τα παραπάνω προκύπτουν τα εξής:

- Η φυσική έκθεση (PhExp) είναι ο κίνδυνος πολλαπλασιασμένος με τον πληθυσμό (PhExp = H x Pop) και προκύπτει από τη συχνότητα και τον αριθμό των ατόμων

³⁹ Βλ. *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, a Global Report, UNDP, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, New York, 2004, σελ. 100

που επηρεάστηκαν από κάθε καταγεγραμμένο γεγονός. Για να προσδιοριστεί ο αριθμός του εκτεθειμένου στον κίνδυνο πληθυσμού χρησιμοποιήθηκε ένα γεωγραφικό σύστημα πληροφοριών (GIS – Geographical Information System) και για τον προσδιορισμό της συχνότητας, ο ακόλουθος τύπος:

$\text{Συχνότητα} = \text{αριθμός γεγονότων σε μία περιοχή} \div \text{αριθμός ετών καταγραφής}$ (σκοπός του υπολογισμού είναι να προσδιοριστεί η μέση συχνότητα ανά έτος).

- Η τρωτότητα αποτελεί μία συνιστώσα που είναι ιδιαίτερα δύσκολο να αποτυπωθεί στατιστικά. Το UNDP σε συνεργασία με το UNEP έχουν προσδιορίσει κάποιες βασικές μετρήσιμες μεταβλητές που παρουσιάζονται στον Πίνακα που ακολουθεί:

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

ΔΕΙΚΤΕΣ ΤΡΩΤΟΤΗΤΑΣ				
Κατηγορίες τρωτότητας	Δείκτες	Ξηρασία	Πλημμύρες Σεισμοί Κυκλώνες	Πηγή
Οικονομία	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ανά κάτοικο σε μονάδες αγοραστικής δύναμης	X	X	WB
	Δείκτης Ανθρώπινης Φτώχειας ⁴⁰ (HPI)	X		UNDP
	Σύνολο εξυπηρέτησης χρέους (% εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών)		X	WB
	Πληθωρισμός, τιμές τροφίμων (ετήσιο %)		X	WB
	Ανεργία, σύνολο (% του συνολικού εργατικού δυναμικού)		X	ILO
Είδος οικονομικής	Καλλιεργήσιμη γη (σε χιλιάδες εκτάρια)		X	FAO

⁴⁰ Ο λόγος για τον οποίο επελέγησαν αυτές οι μεταβλητές και όχι περισσότερες ή διαφορετικές εδράζεται σε δύο συνιστώσες: τη *σχετικότητα* με το υπό ανάλυση αντικείμενο και την *ποιότητα και διαθεσιμότητα των δεδομένων* (θυμίζουμε ότι τα στατιστικά στοιχεία πρέπει να καλύπτουν την περίοδο 1980 – 2010 και περισσότερες από 249 χώρες και περιοχές). Για αυτό το λόγο δεν συμπεριλαμβάνονται στοιχεία που σαφώς είναι ενδεικτικά της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αριθμός ατόμων που πάσχουν AIDS, το επίπεδο διαφθοράς, ο αριθμός νοσοκομειακών κλινών ανά άτομο κ.ά. Επίσης οι πηγές συλλογής δεδομένων ποικίλλουν από πανεπιστήμια και εθνικά ερευνητικά ινστιτούτα έως διεθνείς οργανισμούς. Τέλος, όπως φαίνεται στον Πίνακα, ο Δείκτης Ανθρώπινης Φτώχειας συνυπολογίζεται μόνο στην περίπτωση ξηρασίας και όχι των λοιπών κινδύνων. Η παρούσα έρευνα θεωρεί την έλλειψη του στοιχείου αυτού βασική παράλειψη προς τον ορθό υπολογισμό της τρωτότητας. Βλ. *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, a Global Report, UNDP, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, New York, 2004, σελ. 101 - 103

δραστηριότητας	% καλλιεργήσιμης γης και μόνιμες καλλιέργειες		X	FAO
	% αστικού πληθυσμού		X	UNPOP
	% εξάρτησης του ΑΕΠ από τη γεωργία	X		WB
	% εργατικού δυναμικού στον αγροτικό τομέα	X		FAO
Εξάρτηση και ποιότητα του περιβάλλοντος	Δάση και δασικές εκτάσεις (σε % επί του εδάφους)		X	FAO
	Ανθρωπογενείς διαβρώσεις του εδάφους (GLASOD)	X	X	FAO/UNEP
Δημογραφία	Αύξηση πληθυσμού		X	UNDESA
	Αστική ανάπτυξη		X	GRID
	Πυκνότητα πληθυσμού		X	GRID
	Προσδόκιμο ζωής		X	WB
Υγεία και υγιεινή	% ατόμων με πρόσβαση σε βελτιωμένες παροχές νερού (σύνολο, αστικά, αγροτικά)	XXX		WHO/UNICEF
	Αριθμός γιατρών (ανά 1,000 κατοίκους)		X	WB
	Αριθμός νοσοκομειακών κλινών		X	WB
	Προσδόκιμο ζωής στη γέννα και στα δύο φύλα		X	UNDESA
	Ποσοστό θνησιμότητας κάτω των 5 ετών	X		UNDESA
Δυνατότητα έγκαιρης προειδοποίησης	Αριθμός ραδιοφωνικών δεκτών (ανά 1,000 κατοίκους)		X	WB
Παιδεία	Ποσοστό αναλφαβητισμού		X	WB
Ανάπτυξη	Δείκτης Ανθρώπινης Ανάπτυξης (HDI)	X	X	UNDP

Πηγή: UNDP, 2004

A.3.1.6 Κριτική Αποτίμηση

Για τον αριθμητικό υπολογισμό του Ρίσκου απαιτείται η στατιστικοποίηση και άρα ποσοστοποίηση πολυσύνθετων και πολυεπίπεδων εννοιών, όπως Κίνδυνος, Πληθυσμός και, κυρίως, Τρωτότητα.

Ο αριθμός των νεκρών, ως βασικός παράγοντας προσδιορισμού του Ρίσκου φαίνεται να είναι μία αντικειμενική σταθερά που συμβάλει καθοριστικά στην αξιοπιστία των αποτελεσμάτων του Δείκτη, όμως ο τρόπος υπολογισμού απετέλεσε αντικείμενο προβληματισμού. Η χρησιμοποίηση του απόλυτου αριθμού των νεκρών φαίνεται να είναι θεμιτή αφού κάθε ανθρώπινο ον έχει την ίδια «βαρύτητα». Όμως, 10.000 απώλειες

διαιρεμένες ανάμεσα σε 10 μικρές χώρες δεν έχουν ίδιο εκτόπισμα όπως 10.000 απώλειες σε μία χώρα. Αυτό σημαίνει ότι οι μικρότερες πληθυσμιακά χώρες είναι σε μειονεκτική θέση. Αν χρησιμοποιηθεί η αναλογία των νεκρών σε σχέση με τον πληθυσμό, τότε μπορεί να γίνει σύγκριση ανάμεσα σε χώρες χωρίς να υποβαθμιστούν οι μικρότερες, αλλά τότε υπάρχει ανισότητα στη «βαρύτητα» κάθε ανθρώπου αφού, για παράδειγμα, ένα άτομο που σκοτώνεται στην Ονδούρα ισοδυναμεί με 160 στην Κίνα⁴¹. Συνεχίζοντας το συλλογισμό, αν χρησιμοποιηθεί η αναλογία των νεκρών σε σχέση με τον εκτεθειμένο στον κίνδυνο πληθυσμό, τότε εστιάζεται η προσοχή στο περιφερειακό ρίσκο, ακόμα κι αν ο πληθυσμός που πλήττεται είναι μικρή μερίδα του συνολικού πληθυσμού. Στον αντίποδα, όμως, με αυτό τον τρόπο είναι πιθανό να αναδειχθούν τοπικά προβλήματα που δεν είναι ιδιαίτερα σημαντικά σε εθνικό επίπεδο και να δοθούν λανθασμένες προτεραιότητες σε μία επιλεγμένη χώρα.

Παρά τη διαλεκτική που παρουσιάστηκε παραπάνω σε σχέση με τις απώλειες ανθρώπινης ζωής, γεννώνται και άλλοι προβληματισμοί σχετικά με το ότι οι φυσικές καταστροφές επηρεάζουν τις ζωές των ανθρώπων με πολλαπλούς τρόπους, πέραν της ακραίας περίπτωσης του θανάτου. Τραυματισμοί, ασθένειες, απώλεια περιουσιών, καταστροφή καλλιεργειών ή κοπαδιών, αδυναμία βιοπορισμού, ακόμα και ψυχολογικά προβλήματα είναι κάποιες από τις σοβαρότατες συνέπειες που θα έπρεπε, για την ορθή σύνδεση του Δείκτη με την ανάπτυξη, να μπορούν να συνυπολογίζονται στη διαμόρφωσή του. Η υποκειμενικότητα αυτών των παραμέτρων και η αδυναμία των διεθνών βάσεων δεδομένων να τις καταγράψουν και να τις επεξεργαστούν καθιστά αυτή την εξέλιξη επί του παρόντος πρακτικά αδύνατη.

Η τρωτότητα παρουσιάζει το μεγαλύτερο πρόβλημα ποσοτικοποίησης, λόγω της απόλυτης σύνδεσής της με την ανάπτυξη. Με δεδομένη την περίοδο υπολογισμού του DRI την εικοσαετία 1980 – 2000, γίνεται αντιληπτό ότι ο υπολογισμός της τρωτότητας με την πάροδο του χρόνου θα είναι όλο και λιγότερο αντιπροσωπευτικός της πραγματικής κατάστασης, ειδικά στις αναπτυσσόμενες και τις ελάχιστες αναπτυγμένες χώρες, αφού νέες αναπτυξιακές, περιβαλλοντικές, οικονομικές και ανθρωπιστικές προκλήσεις κάνουν την εμφάνισή τους. Για να έχει το DRI πρακτική αξία, για να αναγνωρίζει δηλαδή τις χώρες αυτές που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη για πρόληψη και ανάπτυξη, πρέπει να διεξαχθεί

⁴¹ ό.π., σελ.102

ουσιαστικότερη και ευστοχότερη ανάλυση στους τρεις παράγοντες που συναρτούν το ρίσκο. Το DRI μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ένδειξη για το πού θα κατευθυνθούν οι έρευνες⁴². Ο βασικός σκοπός του Δείκτη, πάντως, θα επιτευχθεί όταν σε αυτές τις περιοχές εφαρμοστούν ορθά μέτρα μείωσης του ρίσκου ώστε να μειωθούν οι απώλειες σε ανθρώπινες ζωές.

B. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

B.1 Προσδιορίζοντας το Πεδίο Αναφοράς: η Βιώσιμη Ανάπτυξη

Το πεδίο αναφοράς (Context) αποτελεί το πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργεί το σύστημα διαχείρισης των φυσικών καταστροφών, δηλαδή η βιώσιμη ανάπτυξη, όπως προσδιορίστηκε στη Διεθνή Συνδιάσκεψη των ΗΕ για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη στο Ρίο⁴³ (1992) αλλά και στη Διεθνή Συνδιάσκεψη των ΗΕ για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη στο Γιοχάνεσμπουργκ⁴⁴, μία δεκαετία μετά. Στους τρεις πυλώνες της βιώσιμης ανάπτυξης, δηλαδή την κοινωνική συνοχή, την οικονομική μεγέθυνση και την περιβαλλοντική προστασία έρχεται να προστεθεί, στο Γιοχάνεσμπουργκ, και ένας τέταρτος, που αφορά στην πολιτική διάσταση του αναπτυξιακού φαινομένου.

Ξεκινώντας από την πολιτική διάσταση της βιώσιμης ανάπτυξης και μεταφέροντάς την στο πεδίο της διαχείρισης και μείωσης του ρίσκου καταστροφών, θα πρέπει να τονιστεί η επιτακτική ανάγκη αντιμετώπισης των θεμάτων αυτών ως ζητήματα πολιτικά. Η πολιτική όψη της διαχείρισης του ρίσκου δεν μπορεί να είναι μονόπλευρη, να αφορά

⁴² Peduzzi, P., Dao, H., Herold, C., Mouton, F., Assessing Global Exposure and Vulnerability Towards Natural Hazards: the Disaster Risk Index, *Natural Hazards and Earth System Sciences*, Vol. 9, 1149 – 1159, 07/2009, σελ. 11

<http://www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/9/1149/2009/nhess-9-1149-2009.pdf>

⁴³ Βλ. Γρηγορίου, Π., Σαμιώτης, Γ., Τσάλτας, Γ., *Η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών (Rio de Janeiro) για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη. Νομική και Θεσμική Διάσταση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003

⁴⁴ Βλ. Τσάλτας, Γ., *Απο τη Διακήρυξη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη στην Πολιτική Διακήρυξη του Γιοχάνεσμπουργκ για την Αειφόρο Ανάπτυξη*, στο Γρηγορίου, Π., Σαμιώτης, Γ., Τσάλτας, Γ., *Η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών (Rio de Janeiro) για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη. Νομική και Θεσμική Διάσταση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σελ. 37 - 42

δηλαδή μόνο σε βελτίωση της διακυβέρνησης σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, αν και αυτό αποτελεί το τελικό ζητούμενο, το οποίο όμως για να επιτευχθεί, ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες χώρες, η διαχείριση καταστροφών πρέπει να ειπωθεί ως ζήτημα παγκόσμιας διακυβέρνησης. Η πολιτική αστάθεια που μαστίζει τη συντριπτική πλειοψηφία των αναπτυσσόμενων χωρών, με την έμφαση να δίνεται στις ελάχιστες αναπτυγμένες, αποτελεί αιτία και αποτέλεσμα της διεθνούς πολιτικής επέμβασης, πολυμερούς ή μονομερούς, θεσμοποιημένης ή μη. Ένοπλες συγκρούσεις, διοικητική διαφθορά, σαθρό θεσμικό υπόβαθρο, πολιτική αστάθεια, εσωτερικοί εκτοπισμοί πληθυσμών είναι όλοι παράγοντες που μοιραία επηρεάζουν τη διαχείριση του ρίσκου καταστροφών⁴⁵. Σημαντικό πολιτικό ζήτημα αποτελεί και η μακροχρόνια εξάρτηση από την εξωτερική αναπτυξιακή συνδρομή, η οποία φαίνεται να είναι μία εκτεταμένη χρονικά και διοικητικά εκδοχή της επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας που δέχονται οι χώρες εν καιρώ κρίσης. Το ζήτημα αυτό θα αναλυθεί εκτενώς στο επόμενο κεφάλαιο.

Η κοινωνική όψη της διαχείρισης καταστροφών αποτελεί βασικό κομμάτι της ανάλυσης για την κατανόηση και ανεύρεση λύσεων. Η κοινωνική διάσταση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη, εμπεριέχει και την έννοια της κουλτούρας. Η τρωτότητα μίας κοινωνίας στις φυσικές καταστροφές δεν μπορεί να αποκοπεί από την ύπαρξη ή μη κοινωνικών ανισοτήτων, άνισης κατανομής του πλούτου, άνισης πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας και άλλες. Το ίδιο συμβαίνει και σε οικονομικό αλλά και περιβαλλοντικό επίπεδο. Στην τελευταία περίπτωση, η περιβαλλοντική υποβάθμιση, που σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες αποτελεί παράπλευρη απώλεια στην προσπάθεια οικονομικής μεγέθυνσης, ενισχύει την τρωτότητα απέναντι στις φυσικές καταστροφές. Η έννοια της τρωτότητας είναι αυτή που συνδέεται άμεσα με το πεδίο αναφοράς της βιώσιμης ανάπτυξης και είναι αυτή που, όπως έχει προαναφερθεί στην ανάλυση, μαζί με τον προσδιορισμό του κινδύνου συνιστούν το ρίσκο. Η εξίσωση που αναφέρθηκε στην περίπτωση αριθμητικού προσδιορισμού του ρίσκου (DRI),

$$0 \text{ (κίνδυνος)} \times \text{πληθυσμός} \times \text{τρωτότητα} = 0 \text{ (ρίσκο)}$$

έχει εφαρμογή και στη θεωρητική ανάλυση, αν και σε θεωρητικό επίπεδο η εξίσωση δεν έχει τη συνιστώσα του πληθυσμού, με την έννοια του αριθμητικού προσδιορισμού των

⁴⁵ Βλ. *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives, 2004 Version, Volume I*, United Nations, New York and Geneva, 2004, σελ. 19 – 20, http://www.unisdr.org/files/657_lwr1.pdf

χαμένων ζωών, αφού ο Δείκτης Καταστροφών αποτελεί αναδρομικό τρόπο υπολογισμού της πιθανότητας ρίσκου, βασισμένος σε μετρήσεις παρελθουσών φυσικών καταστροφών. Θεωρητικοποιώντας λοιπόν τα παραπάνω, η γενική εξίσωση είναι η εξής:

$$\text{Κίνδυνος} = \text{Ρίσκο} \times \text{Τρωτότητα}$$

Είναι φανερό πόσο η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αυτή αποτυπώνεται στην έννοια της τρωτότητας, προσδιορίζει το ρίσκο. Η ανάλυση της διαχειριστικής διαδικασίας της κρίσης θα βασιστεί σε αυτή τη σχέση.

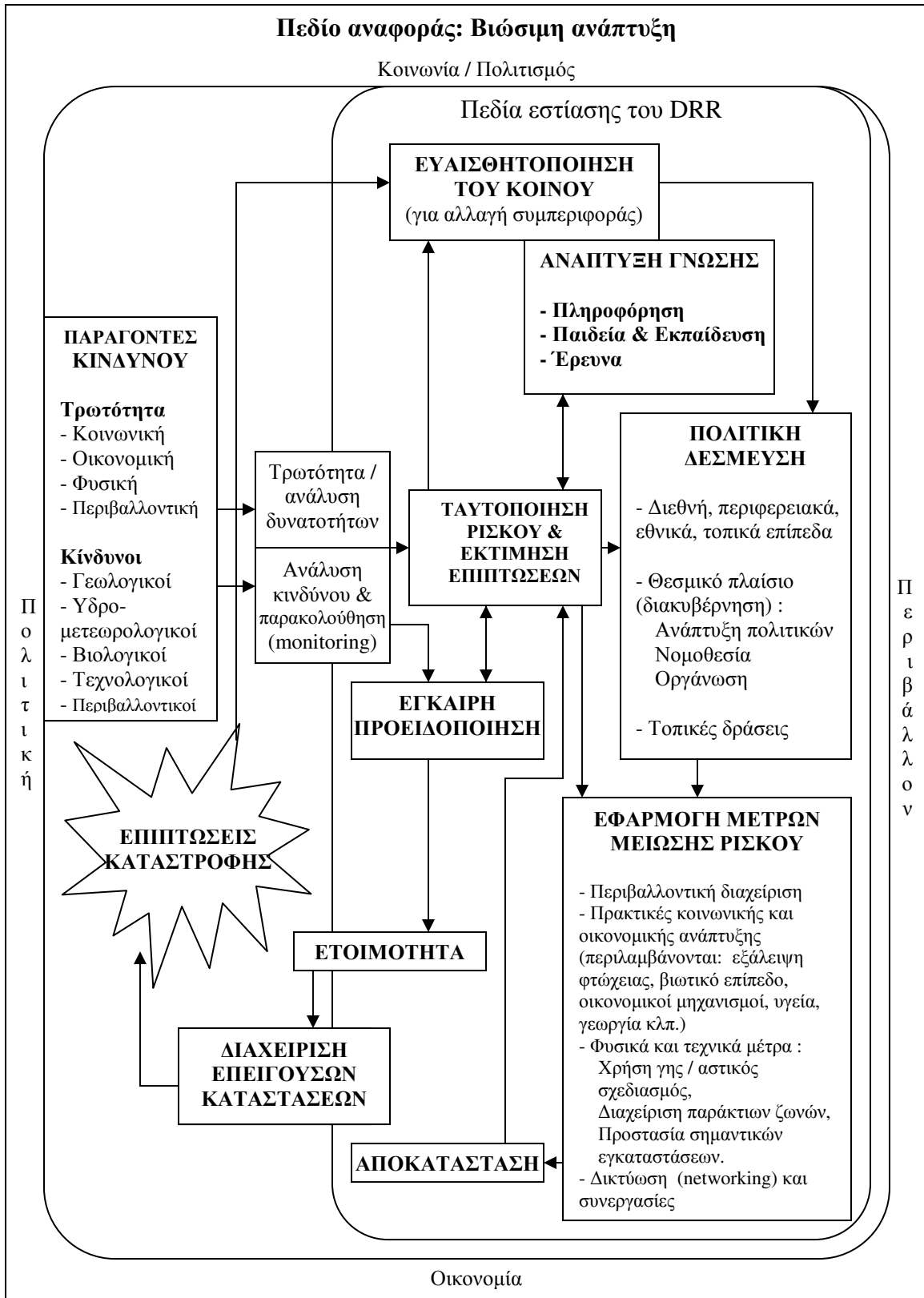
B.2 Ανάλυση της Διαδικασίας

Το Διάγραμμα 1 αποτυπώνει παραστατικά την πολύπλοκη διαδικασία της διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών, υπό το πρίσμα της βιώσιμης ανάπτυξης. Αυτό που πρωτίτως αναδεικνύεται αναλύοντας την παρακάτω διαδικασία είναι η ανάγκη εκδήλωσης έμπρακτης πολιτικής βούλησης και θεσμικής ανάπτυξης σε διεθνές, περιφερειακό, εθνικό και τοπικό επίπεδο και ο συντονισμός των προσπαθειών αυτών. Μόνον έτσι θα καταστεί εφικτή η διάχυση των αποτελεσμάτων και η ενδυνάμωση των τοπικών θεσμών και κοινωνιών, που θα επιφέρει και την επιδιωκόμενη προσέγγιση bottom – up.

Ένα ακόμα ζήτημα είναι σημαντικό για την κατανόηση του συστήματος διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών είναι η ανάλυση των προσδιοριστικών του ρίσκου παραγόντων, δηλαδή του κινδύνου και της τρωτότητας. Αφού το ρίσκο αναγνωριστεί / ταυτοποιηθεί, τα ζητήματα που προκύπτουν και βρίσκονται στη βάση της θεωρίας της μείωσης του ρίσκου καταστροφών είναι η αξιολόγηση του ρίσκου, η διαχείριση της γνώσης και οι εφαρμογές και τα όργανα που συμβάλλουν στην ορθή διαχείριση.

Την ανάλυση του DRR δεν απασχολεί εκτενώς η δράση που πρέπει να αναληφθεί την ώρα της κρίσης, η οποία λαμβάνει τη μορφή της ανθρωπιστικής βοήθειας η οποία τείνει, στις αναπτυσσόμενες κυρίως χώρες, να εδραιώνεται σε σταθερή αναπτυξιακή συνεργασία. Στην παρούσα έρευνα το θέμα αυτό θα αναλυθεί εκτενώς στο επόμενο κεφάλαιο, λόγω της ιδιαίτερα σημαντικής του θέσης σε μία ρεαλιστική, και όχι ιδεατή, διαχείριση κρίσεων.

Διάγραμμα 1
Πλαίσιο Διαχείρισης του Ρίσκου Καταστροφών



B.3 Όψεις της Διακυβέρνησης των Κρίσεων: Εθνική Πολιτική Δέσμευση και Θεσμική Ανάπτυξη

Στο επίπεδο της βιώσιμης μείωσης του ρίσκου, η έννοια της καλής διακυβέρνησης ταυτίζεται με την ανάληψη πολιτικών δεσμεύσεων και τη δόμηση ισχυρού θεσμικού πλαισίου, που θα στηρίζει τις πολιτικές πρωτοβουλίες⁴⁶. Στην πλειοψηφία των πηγών αναφορικά με τη μείωση και διαχείριση του ρίσκου καταστροφών η διακυβέρνηση επικεντρώνεται στο εσωτερικό των κρατών. Η παρούσα εργασία φιλοδοξεί να αποδείξει ότι, κυρίως στην περίπτωση των αναπτυσσόμενων κρατών, η παγκόσμια διακυβέρνηση των κρίσεων αποτελεί βασική προϋπόθεση που θα οδηγήσει στην ενδυνάμωση, θεσμική και πολιτική, των πασχουσών κοινωνιών, θωρακίζοντάς τις από τα δεινά της πολιτικής επιβολής του ισχυρότερου και των νεο-αποικιακών πρακτικών.

Σε εθνικό επίπεδο, η μείωση του ρίσκου πρέπει να αποτελεί πολιτική προτεραιότητα, μέρος του αναπτυξιακού σχεδιασμού και των επί μέρους τομεακών πολιτικών⁴⁷ και να ενσωματωθεί όχι μόνο στο σχεδιασμό της θωράκισης για μία ενδεχόμενη καταστροφή, αλλά και στην ανοικοδόμηση μετά την καταστροφή. Η συγκρότηση εθνικής στρατηγικής για τη μείωση του ρίσκου και σχεδίου εφαρμογής αυτής, η σύνταξη εθνικών αναφορών προόδου και η σύνδεση των δράσεων του περιεχομένου του reporting με τους Αναπτυξιακούς Στόχους της Χιλιετίας αλλά και την κλιματική αλλαγή⁴⁸ θεωρούνται βασικά ζητούμενα.

Σε επίπεδο κανονιστικό, η ύπαρξη αυστηρού νομοθετικού πλαισίου, κωδίκων καλής συμπεριφοράς και προτύπων σε συνδυασμό με την εναρμόνιση με τα διεθνή και

⁴⁶ Βλ. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, Revealing Risk, Redefining Development (GAR 2011)*, UNISDR, United Nations, Geneva, 2011, σελ. 13 -14

<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/download.html>

⁴⁷ Καταπολέμηση της φτώχειας, κοινωνική προστασία, βιώσιμη ανάπτυξη, προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, απεργημοποίηση, διαχείριση φυσικών πόρων, υγεία, εκπαίδευση κλπ. Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives, 2004 Version, Volume I*, United Nations, New York and Geneva, 2004, σελ. 393, http://www.unisdr.org/files/657_1wr1.pdf

⁴⁸ Βλ. *Initiative for Parliamentarians to Make Disaster Risk Reduction a Tool for Climate Change Adaptation*, Concept Note, 2009, ISDR

http://www.unisdr.org/2011/docs/donors/donors_proposal_parliamentariansinitiative.pdf

περιφερειακά πρότυπα είναι απαραίτητη, αλλά η θέσπισή τους και μόνο δεν αρκεί. Απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η νομικώς προβλεπόμενη συμμόρφωση με τη θέσπιση ανάλογων μηχανισμών και συστημάτων επιβολής και συμμόρφωσης σε συνδυασμό με την ορθολογική κατανομή των πόρων -οικονομικών, υλικών, ανθρώπινων, τεχνικών- και την παροχή κινήτρων.

Σε επίπεδο διοικητικό, η οργάνωση του κράτους πρέπει να επιτρέπει και να στηρίζει την ύπαρξη διοικητικής δομής υπεύθυνης για τη διαχείριση και μείωση του ρίσκου σε συνδυασμό με ανάλογα προγράμματα σε αρμόδια επί μέρους Υπουργεία. Οι μηχανισμοί αυτοί πρέπει να αλληλοσυνδέονται και να ακολουθείται μία προσέγγιση διυπουργική, διατομεακή και διεπιστημονική. Τέσσερα είναι τα σημεία που βρίσκονται στο κέντρο του ενδιαφέροντος και αποτελούν την σύγχρονη τάση στη διαχείριση του ρίσκου καταστροφών: *η αποκέντρωση της διοίκησης με τη δόμηση τοπικών θεσμών και πρωτοβουλιών, η διαφάνεια των διαδικασιών με την πρόσβαση του πολίτη στην πληροφόρηση, η λογοδοσία και ο συνεχώς ενισχυόμενος ρόλος της κοινωνίας των πολιτών, των ΜΚΟ, των κοινοτήτων και του ιδιωτικού τομέα*⁴⁹ *στη χάραξη στρατηγικών και τη λήψη αποφάσεων.*

B.3.1 Ακραία Γεγονότα ή Ακραία Ρίσκα;

Τα κράτη με αδύναμη διακυβέρνηση είναι πιθανό να αντιμετωπίσουν δυσκολίες καταπολέμησης των βασικών παραγόντων που οδηγούν στο ρίσκο. Κακοδιαχείριση στην αστική και περιφερειακή ανάπτυξη, υποβάθμιση ρυθμιστικών του κινδύνου και την έκθεσης σε καταστροφές οικοσυστημάτων (υγρότοποι, μανγκρόβια, δάση), ανύπαρκτη ή ελλιπής διαχείριση παράκτιων ζωνών, υψηλά επίπεδα φτώχειας: τα φαινόμενα αυτά αποτελούν, με ελάχιστες εξαιρέσεις, θλιβερή πραγματικότητα σε χαμηλοεισοδηματικές αναπτυσσόμενες χώρες, πολλώ δε στις ελάχιστα αναπτυγμένες.

⁴⁹ Μία πολύ ενδιαφέρουσα ανάλυση για το ρόλο του ιδιωτικού τομέα στο DRR είναι η εξής: *Private Sector Activities in Disaster Risk Reduction, Good Practices and Lessons Learned*, International Strategy for Disaster Risk Reduction (ISDR), United Nations, Bonn, 12/2008, <http://www.unisdr.org/2006/ppew/PPP-bestpractices.pdf>

Οι ακραίοι κίνδυνοι δεν ισοδυναμούν με ακραία ρίσκα και καταστροφές. Όταν όμοιος αριθμός ατόμων επηρεάζεται από όμοιας σοβαρότητας κινδύνους, οι απώλειες και ο αντίκτυπος είναι ακραία διαφορετικός σε χώρες ευπορότερες και φτωχότερες. Η φτώχεια είναι αιτία και αποτέλεσμα του ρίσκου καταστροφών⁵⁰. Στην περίπτωση των μεγάλης κλίμακας κινδύνων δε, οι φτωχότερες χώρες αντιμετωπίζουν μακράν μεγαλύτερα επίπεδα θνησιμότητας και οικονομικών απωλειών από τις ευπορότερες χώρες με ισχυρότερη εσωτερική διακυβέρνηση (δημοκρατικοί / αντιπροσωπευτικοί θεσμοί, ενημέρωση και λογοδοσία, ανισότητες).

B.3.2 Ταυτοποίηση του Ρίσκου

B.3.2.1 Εκτεταμένο και Εντατικό Ρίσκο

Για την πληρέστερη κατανόηση του τρόπου λειτουργίας των διαχειριστικών προσπαθειών του ρίσκου, πρέπει να παρουσιαστή η κομβικής σημασίας διακρισή του σε εκτεταμένο και εντατικό⁵¹ αλλά και η ανάδυση νέων παραγόντων ρίσκου που γεννούν ανάγκη για προσαρμογές των πολιτικών διαχείρισης και ετοιμότητας:

- *Εκτεταμένο Ρίσκο (Extensive Risk)*: συμβαίνει στο σύνολο της επικράτειας ενός κράτους. Συσσωρεύεται με την πάροδο του χρόνου και όταν κορυφώνεται τελικά εκδηλώνεται σαν μεγάλος και συνεχώς αυξανόμενος αριθμός τοπικών καταστροφών που είναι συνδεδεμένες με την κλιματική μεταβλητότητα, κυρίως καταιγίδες, πλημμύρες, πυρκαγιές και κατολισθήσεις. Αυτές οι καταστροφές μπορεί να ευθύνονται μόνο για ένα μικρό ποσοστό της συνολικής θνησιμότητας

⁵⁰ Εκτενέστατη ανάλυση αναφορικά με τη σχέση ρίσκου καταστροφών και φτώχειας προσφέρει το *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2009, Risk and Poverty in a Changing Climate, Invest Today for a Safer Tomorrow (GAR 2009)*, ISDR, United Nations, Geneva, 2009

<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/gar09.html>

⁵¹ Βλ. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, Revealing Risk, Redefining Development (GAR 2011)*, UNISDR, United Nations, Geneva, 2011, Introduction, σελ. 3 – 4,

http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2011/GAR2011_Report_Chapter1.pdf

λόγω καταστροφών, αλλά, υπό αναπτυξιακό πρίσμα, είναι υπεύθυνες για σημαντικές απώλειες σε επίπεδο στέγασης, καλλιέργειών, κτηνοτροφίας, τοπικών υποδομών, οι οποίες πλήττουν ιδιαίτερα τα χαμηλού εισοδήματος νοικοκυριά και κοινότητες.

- *Εντατικό Ρίσκο (Intensive Risk)*: όταν το εκτεταμένο ρίσκο συσσωρεύεται σε περιοχές επιρρεπείς σε μεγάλης κλίμακας κινδύνους, όπως σεισμούς, τσουνάμι, τροπικούς κυκλώνες ή πλημμύρες κυρίως από υπερχειλήσεις ποταμών, ανοίγει το δρόμο για σπάνιες, αλλά εξαιρετικά ισοπεδωτικές εντατικές καταστροφές, όπως ο σεισμός της Αϊτής το 2010, ο οποίος ευθύνεται για το θάνατο 222.517 ανθρώπων και τον τραυματισμό 310.928⁵² ή ο τυφώνας Κατρίνα στις ΗΠΑ, ο οποίος προκάλλεσε απώλειες ύψους 125 δισ. δολλαρίων. Σε αυτού του είδους καταστροφές οφείλεται η συντριπτική πλειοψηφία της παγκόσμιας θνησιμότητας και των άμεσων οικονομικών απωλειών, αλλά αυτές συμβαίνουν σχετικά σπάνια σε ένα οποιοδήποτε μέρος.

B.3.2.2 Νέοι Παράγοντες Προσδιορισμού του Ρίσκου

Η ανάδυση και αλληλεπίδραση νέων παραγόντων διαμόρφωσης του ρίσκου είναι πλέον μία πραγματικότητα που βιώνουν όλοι. Ένας ολοένα αυξανόμενος αριθμός πιθανών και εφικτών ρίσκων είναι είτε δύσκολα ταυτοποιήσιμος ή οι πιθανές συνέπειες είναι τόσο βαθείς, που είναι δύσκολο να βρεθεί τρόπος ανάλυσης και δημιουργίας μοντέλων. Πάντοτε υπήρχαν κίνδυνοι με μεγάλη σπανιότητα εκδήλωσης, όπως γεωμαγνητικές καταιγίδες ή ηφαιστειακές εκρήξεις, που επηρέαζαν τα μετεωρολογικά συστήματα παγκοσμίως. Ωστόσο, στις μέρες μας, εξαιτίας της ολοένα εντεινόμενης αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης των σύγχρονων κοινωνιών αποκαλύπτονται αδυναμίες που οδηγούν σε νέες μορφές ρίσκου. Έτσι πλέον η ανθρωπότητα αντιμετωπίζει την πραγματικότητα εκδήλωσης *ταυτόχρονης κρίσης (simultaneous crisis)*, όπου διαφορετικοί κίνδυνοι εκδηλώνονται ταυτόχρονα, *διαδοχικής κρίσης (sequential crisis)*, όπου οι κίνδυνοι πυροδοτούν αλληλοδιαπλεκόμενες καταστροφές υπό μορφή χιονοστιβάδας και

⁵² Βλ. OCHA – Haiti: One Year Later, <http://www.unocha.org/issues-in-depth/haiti-one-year-later>

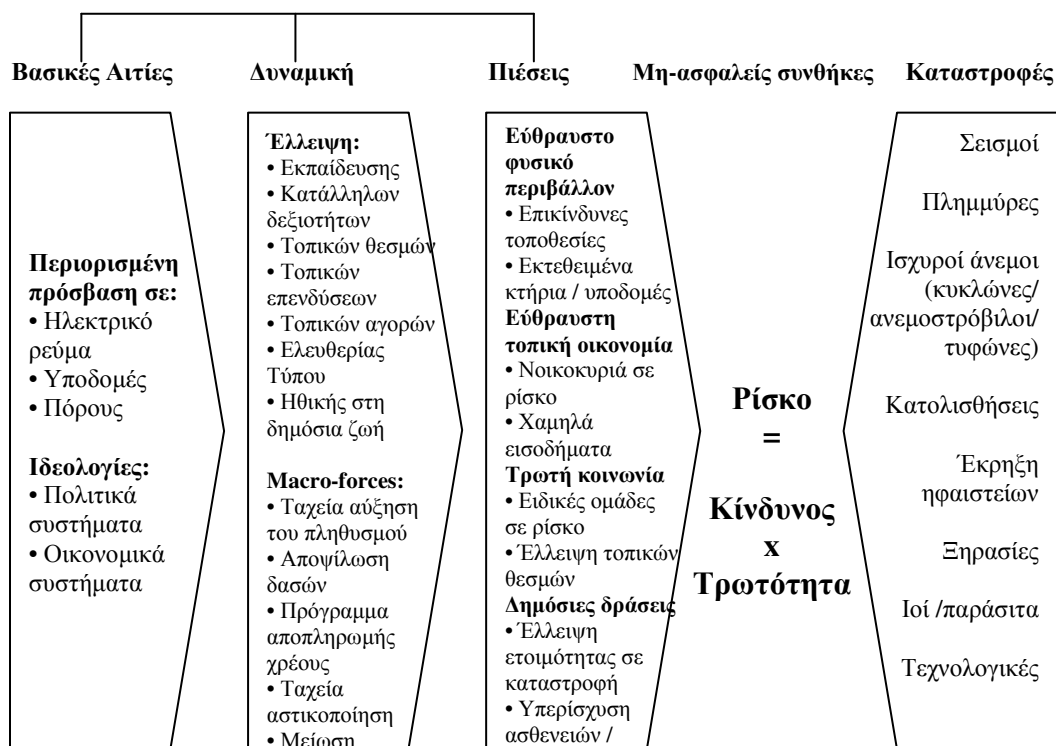
συγχρονισμένων αποτυχιών (synchronous failures), όπου διαφορετικά ρίσκα συγκλίνουν και αλληλεπιδρούν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συγχρονισμένων αποτυχιών αποτελεί ο σεισμός, το τσουνάμι και η συνεπαγόμενη πυρηνική κρίση στην Ιαπωνία, τον Μάρτιο του 2011. Το 2010 η Ρωσία βίωσε διαδοχική κρίση, όταν η έντονη ξηρασία προκάλεσε πυρκαγιές, εκθέτοντας νέες και πρωτόγνωρες αδυναμίες και σημεία τρωτότητας με αποτέλεσμα τη διάχυση της κρίσης σε τομείς όπως η υγεία ή η εναέρια κυκλοφορία⁵³.

B.3.2.3 Κίνδυνοι και Τρωτότητα

Όπως έχει αναφερθεί παραπάνω, για να προσδιορίσουμε ή και να υπολογίσουμε το ρίσκο θα πρέπει να προσδιορίσουμε τον κίνδυνο (hazard) και την τρωτότητα (vulnerability). Η αναγνώριση και κατηγοριοποίηση των ειδών κινδύνων (γεωολογικοί, υδρο-μετεωρολογικοί, βιολογικοί, τεχνολογικοί, περιβαλλοντικοί) είναι μακρά διαδικασία και αποτέλεσμα τεχνικής ανάλυσης στην οποία δεν θα επικεντρωθεί η παρούσα εργασία. Η τρωτότητα, από την άλλη πλευρά, είναι συνιστώσα πολλών παραγόντων αναπτυξιακού ενδιαφέροντος. Για το λόγο αυτό θα παρουσιαστεί, πέραν της στατιστικής – ποσοτικής ανάλυσης που προηγήθηκε και η θεωρητική, επιγραμματική προσέγγιση του όρου της τρωτότητας και του τρόπου με τον οποίο η αλληλεπίδρασή της με τους κινδύνους καταστροφών οδηγεί στο ρίσκο.

⁵³ ό.π. σελ. 5 - 7

Διάγραμμα 2: Η εξέλιξη της τρωτότητας



B.3.3 Αξιολόγηση του Ρίσκου – Ο Ρόλος της Έγκαιρης Προειδοποίησης

Το πρώτο βήμα για την ορθή αξιολόγηση του ρίσκου είναι η συγκέντρωση πληροφοριών. Η «χαρτογράφηση» του ρίσκου, η συστηματική αξιολόγηση των απωλειών με έμφαση στον οικονομικό και κοινωνικό αντίκτυπο των καταστροφών είναι εξέχουσας σημασίας δράσεις που βοηθούν να αποφασιστεί το «πού» θα αναληφθεί δράση. Σε επίπεδο χρηματοδότησης για την ανάπτυξη, είναι επιτακτικό να λαμβάνεται υπ' όψιν ο παράγοντας της μείωσης του ρίσκου και αντίστροφα, στη χάραξη στρατηγικών για τη μείωση του ρίσκου η ανάπτυξη πρέπει να αποτελεί καθοριστική συιστώσα. Επίσης, ο συνυπολογισμός του ρίσκου καταστροφών στις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) αποτελεί ένα ακόμα πεδίο διαφοροποίησης των έως τώρα πρακτικών. Τέλος, η έννοια της έγκαιρης προειδοποίησης (early warning) αποτελεί ολοένα αυξανόμενης σημασίας μέσο πληροφόρησης του κοινού αλλά και των Αρχών για τα επικείμενα ρίσκα και άρα την έγκαιρη αντιμετώπισή τους.

Στην πράξη, τα Συστήματα Έγκαιρης Προειδοποίησης (Early Warning Systems)⁵⁴ βρίσκονται στο κέντρο του ενδιαφέροντος αφού, εάν εκτελεσθούν σωστά, παρέχουν πολύτιμες πληροφορίες διαμορφώνοντας μοτίβα τρωτότητας. Σε συνδυασμό με την εδραίωση συστημάτων πρόγνωσης επικίνδυνων φαινομένων που να καλύπτουν ευρύτερη γκάμα από τα ήδη υπάρχοντα και τη διευκόλυνση της πρόσβασης σε αυτά ακόμα και σε τοπικό επίπεδο, η έγκαιρη προειδοποίηση μπορεί να αποβεί πολύτιμος σύμμαχος για τη θωράκιση όλων απέναντι στις φυσικές καταστροφές.

Σημαντικό πεδίο μελλοντικής ανάπτυξης είναι η διαμόρφωση κοινών κριτηρίων μέτρησης και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης, ώστε να αυξηθεί και η αξιοπιστία τους. Ανάμεσα στα κριτήρια πρέπει να συμπεριλαμβάνεται:

- η ακρίβεια των προειδοποιήσεων
- η επικαιρότητα των προειδοποιήσεων
- η κάλυψη και ο αριθμός των ληπτών
- οι οικονομικές απώλειες
- τα μέτρα απόκρισης που ελήφθησαν
- το ποσοστό ικανοποίησης των χρηστών
- η ενημέρωση για το ισχύον σύστημα προειδοποίησης
- η τυχόν ύπαρξη αντικρουόμενων, άσχετων ή ασυνεπών πληροφοριών
- οι διαδικασίες επικύρωσης

Ένα ακόμα πεδίο κριτικής είναι ότι τα συστήματα επικεντρώνονται σε εντατικές καταστροφές ή τομεακά μονομερή συμφέροντα. Αυτό δε συνάδει με τη νέα αντίληψη περί ρίσκου, σύμφωνα με την οποία το προφίλ των καταστροφών δεν περιλαμβάνει μόνο τα εντατικά ρίσκα. Οι καταστροφές πλέον θεωρούνται γεγονότα πολυπαραγοντικά με μεγάλη περίοδο εκδήλωσης.

Οι βασικές προτεραιότητες σε σχέση με την αξιολόγηση του ρίσκου θα μπορούσαν να συνοψιστούν στα εξής:

⁵⁴ Βλ. *Global Survey of Early Warning Systems, an assessment of capacities, gaps and opportunities toward building a comprehensive global early warning system for all natural hazards*, a Report prepared at the request of the Secretary-General of the United Nations, ISDR (co-ordination), 09/2006

<http://www.unisdr.org/2006/ppew/info-resources/ewc3/Global-Survey-of-Early-Warning-Systems.pdf>

- Ανάγκη ενημέρωσης του πολίτη αλλά και των εθνικών Αρχών, ώστε να καταστεί εφικτή η ενεργή εμπλοκή των κοινοτήτων,
- επέκταση του πεδίου δράσης και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης,
- εφαρμογή και αξιοποίηση επιστημονικών προβλέψεων καταστροφών,
- αποτελεσματικός συντονισμός των δράσεων έγκαιρης προειδοποίησης⁵⁵ αλλά και διασφάλιση απόκρισης στην προειδοποίηση,
- εμπλοκή και καλύτερη επικοινωνία των stakeholders,
- έμφαση στη εξειδικευμένη εκπαίδευση,
- θεσμική ενδυνάμωση.

B.3.3.1 Διαχείριση της Πληροφορίας

Στην εποχή της πληροφορίας δεν είναι δυνατό η αξιοποίηση, διαχείριση και ένταξη της πληροφορίας στη διαχείριση των κρίσεων να μην αποτελεί ζωτικής σημασίας προσδιοριστικό παράγοντα μίας επιτυχημένης διαχειριστικής διαδικασίας.

Η πρόσβαση του πολίτη στην πληροφορία βρίσκεται στο κέντρο του ενδιαφέροντος, αλλά και η εκπαίδευσή του, με την έννοια της ένταξης της εκπαίδευσης για καταστροφές σε όλες τις βαθμίδες της εκπαιδευτικής διαδικασίας, η συνεχής εξειδίκευση του αρμόδιου προσωπικού σε όλα τα επίπεδα λειτουργίας του κράτους, η ίδρυση επιστημονικών θεσμών και ερευνητικών ινστιτούτων και η συνεργασία για την επίτευξη των παραπάνω των κρατικών αρχών με τον ιδιωτικό τομέα και τους λοιπούς κοινωνικούς εταίρους.

Ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει σε δύο ειδικού ενδιαφέροντος ζητήματα: Πρώτον, στο πλαίσιο της πληροφόρησης και εμπλοκής των κοινοτήτων στις προσπάθειες μείωσης του ρίσκου, αποτελεί τεράστια ευκαιρία η αξιοποίηση της παραδοσιακής / τοπικής γνώσης και η διάδοση αυτής ώστε να επεκταθεί το εύρος του οφέλους⁵⁶. Δεύτερον, ο

⁵⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. ISDR - Platform for the Promotion of Early Warning, <http://www.unisdr.org/ppew/>

⁵⁶ Αξιόλογη ανάλυση για το ιδιαίτερος ενδιαφέρον θέμα της αξιοποίησης της αρχέγονης γνώσης και πρακτικών για τη μείωση του ρίσκου καταστροφών αποτελεί η: Shaw, R., Takeuchi, Y., Uy, N., Sharma, A.,

ρόλος των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης στη μείωση του ρίσκου καταστροφών είναι ουσιαστικός αλλά ελάχιστα αξιοποιημένος έως τώρα. Η κάλυψη των ακραίων γεγονότων είναι ευρεία αλλά προσωρινή, αφού μετά χάνεται το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης. Όμως αποτελεί ευθύνη των μέσων να καλύπτουν και δραστηριότητες μείωσης του ρίσκου και να ενημερώνουν εμπειριστατωμένα και υπεύθυνα το κοινό. Ο ρόλος των ΜΜΕ συνδέεται και με την πολυσυζητημένη έννοια της λογοδοσίας⁵⁷, η οποία θα αναλυθεί παρακάτω.

B.3.4 Εφαρμογές και Όργανα Διαχείρισης του Ρίσκου

Τα όργανα διαχείρισης κρίσεων έχουν πολλαπλασιαστεί, ιδίως αφότου αναγνωρίστηκε η σύνδεση του ρίσκου καταστροφών με την περιβαλλοντική διαχείριση, την καταπολέμηση της φτώχειας και τα οικονομικά εργαλεία διαχείρισης. Τα όργανα των παραπάνω πολιτικών αποτελούν πλέον συμπληρωματικά όργανα της διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών. Έχει λοιπόν αναγνωριστεί η συμβολή και η αξία της πρακτικής εφαρμογής της διαχείρισης του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων για τη μείωση των κλιματικών ρίσκων καταστροφών, της διαχείρισης των υδροτόπων και των υδάτων για τη μείωση του ρίσκου πλημμυρών, της οικοσυστημικής προστασίας και ισορροπίας για τον έλεγχο της ξηρασίας, κ.ά.

Για την παραγωγή ουσιαστικών αποτελεσμάτων θεωρείται απαραίτητη η ύπαρξη συνεργιών ανάμεσα στα όργανα και τις πρακτικές της βιώσιμης ανάπτυξης και της διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών. Οι δοκιμασμένες πρακτικές της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης (κοινωνική προστασία, κοινωνικά δίκτυα ασφαλείας, μικρο-χρηματοδότηση και συνέργιες δημόσιου – ιδιωτικού τομέα) θεωρούνται πλέον ως τρόποι που θα μπορούσαν, εφαρμοζόμενοι στο πλαίσιο της μείωσης ρίσκου, να παράξουν θετικά αποτελέσματα, κυρίως στο επόμενο της καταστροφής στάδιο της αποκατάστασης (recovery). Από την άλλη, στο οικονομικό πεδίο, άλλες μέθοδοι κατανομής του ρίσκου

Indigenous Knowledge – Disaster Risk Reduction Policy Note, Kyoto University, SEEDS, EU, ISDR, Kyoto, 2008, http://www.unisdr.org/files/8853_IKPolicyNote.pdf

⁵⁷ Βλ. *Accountability, and the Role of the Media: Concepts, Cases and Conclusions*, ISDR, Florida International University, USAID, Miami, 10/2010

http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Olson_et_al._2011.pdf

(ασφάλιση, calamity funds, catastrophe bonds) είναι ακόμα δύσκολο να εφαρμοστούν σε χαμηλοεισοδηματικές χώρες⁵⁸. Τέλος, φυσικά και τεχνικά μέτρα όπως τεχνικές ελέγχου πλημμυρών, πρακτικές διατήρησης της κατάστασης του εδάφους, σχεδιασμός χρήσης της γης και ανακατασκευή και μετατροπές κτηρίων είναι μέτρα που έχουν εφαρμοστεί στη διαχείριση του ρίσκου καταστροφών, αλλά έχουν παράξει αμφιλεγόμενα αποτελέσματα. Η αποτυχία τους έχει αποδοθεί στη φτώχη διακυβέρνηση και όχι στην στην τεχνική και επιστημονική ανεπάρκεια αυτών που τα σχεδιάζουν και τα εκτελούν. Τέτοια έργα, αν και αποτελεσματικά στον έλεγχο του κινδύνου, παρουσιάζονται συχνά ανεπαρκή στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και της οικονομικής, κυρίως, αποκατάστασης. Αυτό αποτελεί περίτρानη απόδειξη της κυκλικότητας του φαινομένου της διαχείρισης κρίσεων και της σύνδεσής της με τη βιώσιμη ανάπτυξη.

B.3.4.1 Ετοιμότητα (Preparedness), Σχεδιασμός Εκτάκτων Αναγκών (Contingency Planning) και Διαχείριση Επειγουσών Καταστάσεων (Emergency Management)

Η ετοιμότητα και η διαχείριση επειγουσών καταστάσεων έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικά όργανα στη μείωση των απωλειών σε ανθρώπινες ζωές από τις άμεσες και έμμεσες συνέπειες των καταστροφών. Ένα ορθό σύστημα διαχείρισης θα βασιζόταν στην πληροφόρηση που παρέχει ένα αξιόπιστο Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης, θα έθετε σε εφαρμογή δοκιμασμένα εθνικά και τοπικά Σχέδια Έκτακτης Ανάγκης, θα ενεργοποιούσε συστήματα επικοινωνίας και συντονισμού και συστήματα καταγραφής και αξιοποίησης των υπάρχουσών υποδομών και φυσικά ένα Ταμείο Επειγουσών Καταστάσεων από το οποίο να αντλεί τα απαραίτητα χρηματικά ποσά. Η ετοιμότητα και η εκπαίδευση σε επίπεδο κυρίως τοπικό, σε επίπεδο κοινοτήτων, είναι ένα ζήτημα που διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στη σύγχρονη προσέγγιση της διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών, αφού θεωρείται ως ο πλέον αποτελεσματικός και δραστικός τρόπος μείωσης των απωλειών σε ανθρώπινες ζωές αλλά και σε περιουσίες.

⁵⁸ Βλ. *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives, 2004 Version, Volume I*, United Nations, New York and Geneva, 2004, σελ. 394

http://www.unisdr.org/files/657_lwr1.pdf

Ο σχεδιασμός εκτάκτων αναγκών γίνεται κυρίως σε επίπεδο logistics και υποδομών και σε συνδυασμό με τα Συστήματα Έγκαιρης Προειδοποίησης μπορούν να διαμορφώσουν ένα αποτελεσματικό πλέγμα προστασίας για τα κράτη και τις κοινότητες που ενδεχομένως θα πληγούν από φυσικές καταστροφές. Προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας αποτελούν: η ύπαρξη συστήματος επικοινωνίας και συντονισμού, όχι μόνο ο σωστός προγραμματισμός αλλά και η δοκιμή των σχεδίων για να διαπιστωθεί η αποτελεσματικότητα και να αναδειχθούν και να διορθωθούν οι αδυναμίες τους και η επαφή, ενημέρωση και διασύνδεση των διεθνών, εθνικών, τοπικών, δημόσιων και ιδιωτικών δικτύων και σχεδίων.

Σε επίπεδο διαχείρισης επειγουσών καταστάσεων, δηλαδή την ανταπόκριση τη στιγμή και την επαύριο της εκδήλωσης της κρίσης, ξεκινάει ένα άλλο κεφάλαιο οργάνωσης και σχεδιασμού που σε εθνικό επίπεδο εμπλέκει τους τομείς πολιτικής προστασίας και εθνικής άμυνας, σε διεθνές και περιφερειακό επίπεδο, κυρίως στην περίπτωση των αναπτυσσόμενων κρατών, την επείγουσα συνδρομή της διεθνούς κοινότητας σε πολυμερές αλλά και διμερές επίπεδο με τη μορφή ανθρωπιστικής βοήθειας, αλλά και την κινητοποίηση της κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων και των ΜΚΟ⁵⁹, οι οποίοι διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην ανακούφιση την επόμενη ημέρα. Το πλέγμα αυτό δρώντων, η διεθνής συνδρομή σε περίπτωση επειγουσών καταστάσεων και η γενική προβληματική περί αναπτυξιακής συνεργασίας, ιδίως στην περίπτωση των αναπτυσσόμενων και λιγότερο αναπτυγμένων κρατών θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο.

⁵⁹ Σε επίπεδο ΜΚΟ, όπως θα δούμε παρακάτω, είναι πρωταγωνιστικός ο ρόλος του Ερυθρού Σταυρού (Red Cross/Red Crescent Societies). Βλ. Mc Clean, D., (edit.), *World Disasters Report 2010, Focus on Urban Risk*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 09/2010
<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/WDR/wdr2010/WDR2010-full.pdf> και ICRC - International Federation of the Red Cross, <http://www.ifrc.org/>

B.4 Διαχείριση Επειγουσών Καταστάσεων – Μείωση Ρίσκου Καταστροφής: αντιτιθέμενες ή συμπληρωματικές προσεγγίσεις διαχείρισης;

Πίνακας 3: Διαφορετικές προσεγγίσεις διαχείρισης:		
Διαχείριση Επειγουσών Καταστάσεων	VS	Μείωση Ρίσκου Καταστροφών (DRR)
Επείγουσα βοήθεια, διαχείριση κρίσεων		Στρατηγικές μείωσης ρίσκου καταστροφών (DRR)
1. Επικέντρωση σε κινδύνους και καταστροφές 2. Δημιουργία μοντέλων με βάση μεμονωμένα γεγονότα 3. Βασική ευθύνη απόκρισης σε γεγονός	Έμφαση	1. Επικέντρωση σε ζητήματα τρωτότητας και ρίσκου 2. Δυναμική, πολλαπλά ζητήματα ρίσκου και σενάρια ανάπτυξης 3. Βασική ανάγκη για αξιολόγηση, παρακολούθηση και ενημέρωση σε μεταβαλλόμενες συνθήκες
4. Συχνά σταθερές, τοπικά προσδιορισμένες συνθήκες 5. Ευθύνη μεμονωμένης αρχής ή οργανισμού 6. Εντολή και έλεγχος από επικεφαλής επιχειρήσεων 7. Ιεραρχικά προσδιορισμένες σχέσεις 8. συχνή επικέντρωση σε μηχανήματα και εξοπλισμό 9. Εξάρτηση από εξειδικευμένη γνώση	Επιχειρήσεις	4. Εκτεταμένες, μεταβαλλόμενες, κοινές, περιφερειακές ή τοπικές παραλλαγές 5. Εμπλοκή πολλαπλών αρχών, συμφερόντων, δρώντων 6. Λειτουργίες προσαρμοζόμενες στην εκάστοτε κατάσταση, functions, ελευθερία συνεργασιών 7. Εναλλασσόμενες, ρευστές και συχνά εφαπτόμενες σχέσεις 8. Εξάρτηση από σχετικές πρακτικές, ικανότητες και γνωστικό υπόβαθρο 9. Εξειδικευμένη γνώση, διασταύρωση με δημόσιες θέσεις και προτεραιότητες
10. Επείγοντα, άμεσα και σύντομα χρονικά πλαίσια στη διαμόρφωση θέσεων, το σχεδιασμό, την εστίαση της προσοχής, την απόδοση	Χρονικοί Ορίζοντες	10. Συγκριτικά, μετριοπαθή και μεγάλα χρονικά πλαίσια στη διαμόρφωση θέσεων, το σχεδιασμό, την εστίαση της προσοχής, την απόδοση
11. Δυναμική, γοργά μεταβαλλόμενη χρήση συχνά αντικρουόμενων ή ευαίσθητων πληροφοριών 12. Πρωτογενείς, εξουσιοδοτημένες ή μονομερείς πηγές πληροφόρησης, ανάγκη για διασταυρωμένα και δεδομένα γεγονότα 13. Κατευθυνόμενη διάδοση πληροφοριών, περιορισμένη διαθεσιμότητα	Χρήση και διαχείριση της πληροφορίας	11. Συσσωρευμένη, ιστορική, ιεραρχημένη, ενημερωμένη και συγκριτική χρήση της πληροφορίας 12. Ανοιχτή/δημόσια πληροφόρηση, πολλαπλές, ποικίλες, εναλλασσόμενες πηγές, διαφοροποίηση οπτικών και απόψεων 13. Πολλαπλή χρήση, κοινοποίηση των ανταλλαγών, ενδοτομεακή χρήση πληροφοριών
16. Σχετίζεται με θέματα δημόσιας ασφάλειας	Κοινωνικό και πολιτικό υπόβαθρο	16. Θέματα δημόσιου συμφέροντος, επένδυσης και ασφάλειας
Πηγή: UNISDR, 2004 ⁶⁰		

⁶⁰ *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives, 2004 Version, Volume I*, United Nations, New York and Geneva, 2004, σελ. 13, http://www.unisdr.org/files/657_lwr1.pdf

Ο παραπάνω Πίνακας φιλοξενείται σε μία από τις βασικές εκδόσεις του UNISDR, την οποία, αν και δημοσιευμένη από το 2004, επικαλείται το σύνολο των σύγχρονων επιστημονικών εκδόσεων και κειμένων αναφορικά με τη μείωση του ρίσκου καταστροφών. Όπως γίνεται εμφανές, η θεωρία της Μείωσης του Ρίσκου Καταστροφής (Disaster Risk Reduction - DRR) στηρίζεται στην αποτίναξη της πρωτοκαθεδρίας της διαχείρισης κρίσεων ή επειγουσών καταστάσεων (Crisis / Emergency Management) με κυρίαρχο το ρόλο της ανθρωπιστικής βοήθειας, υπονοεί λοιπόν μία ανταγωνιστικότητα στις δύο αυτές θεωρίες, η οποία είναι πρόδηλη από την παρουσίαση του Πίνακα. Παρά τις βασικές διαφορές στις παρεμβατικές προσεγγίσεις, η παρούσα έρευνα υποστηρίζει τη συμπληρωματικότητα των δύο και την αναγκαιότητα συνύπαρξής τους ως διαδοχικές φάσεις της βιώσιμης διαχείρισης κρίσεων. Με το δεδομένο ότι οι κρίσεις είναι μαθηματικά αποδεδειγμένο ότι συμβαίνουν σε όλες τις χώρες του κόσμου, η διαχείριση κρίσεων, για να είναι βιώσιμη, πρέπει να αντιμετωπιστεί ως μία αέναη και κυκλική προσπάθεια ελάττωσης του ρίσκου καταστροφής ώστε, όταν ο κίνδυνος μοιραία επέλθει, τα επίπεδα καταστροφής να είναι όσο το δυνατόν ηπιότερα.

Η θεωρία αυτή έχει ιδιαίτερη βαρύτητα στην περίπτωση των αναπτυσσόμενων και κυρίως των ελάχιστα αναπτυγμένων κρατών διότι εκεί, ο κίνδυνος μετουσιώνεται σε καταστροφή λόγω ανεπαρκούς ανάπτυξης. Στις αναπτυγμένες χώρες, συχνότατα ο κίνδυνος παραμένει ίσως μία ακραία εκδήλωση ενός φυσικού φαινομένου, αλλά σπανιότερα γίνεται καταστροφή. Επίσης, οι αναπτυσσόμενες χώρες έχουν, στην πλειοψηφία τους, εξαρτησιακή σχέση με την αναπτυξιακή βοήθεια ή όπως πλέον χαρακτηρίζεται, αναπτυξιακή συνεργασία και άρα τους φορείς παροχής της. Στις περιπτώσεις αυτές η επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια τον καιρό της καταστροφής δεν είναι τίποτε άλλο παρά μία επέκταση και τόνωση της εξάρτησης από την έξωθεν επέμβαση και ίσως και μία πρόφαση αποφυγής της λήψης μέτρων αυτοδιαχείρισης των κρίσεων, που βέβαια θα προϋπέθετε καλή εσωτερική διακυβέρνηση. Θα ήταν ευκατρία η επιδίωξη της θεωρίας μείωσης του ρίσκου για εσωτερική διακυβέρνηση της κρίσης, αλλά, προς το παρόν, στα περισσότερα μέρη του κόσμου, ουτοπική. Το ζητούμενο είναι η σύμπραξη όλων αυτών των φαινομενικά αντιτιθέμενων δυνάμεων και η μετουσίωση όλης αυτής της δυναμικής σε ορθή και αποτελεσματική αντιμετώπιση της κρίσης και δόμηση της ετοιμότητας που θα προσφέρει μελλοντική θωράκιση.

Η βιώσιμη διαχείριση κρίσεων λοιπόν αναγνωρίζει τη σημασία των προσπαθειών μείωσης του ρίσκου αλλά και τη σημασία των προσπαθειών οργανωμένης διεθνούς, περιφερειακής, εθνικής και τοπικής διαχείρισης της καταστροφής, την επαύριο της εκδήλωσής της. Η επιτυχημένη άμεση ανταπόκριση θα οδηγήσει και στην ευκολότερη προσαρμογή και την αποτελεσματικότερη θωράκιση της πληγής περιοχής απέναντι στο επόμενο ακραίο περιστατικό. Τότε και μόνο τότε η διακυβέρνηση μίας κρίσης θα έχει επιτύχει το σκοπό της, δηλαδή τη διάχυση των αποτελεσμάτων.

Γ. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ – ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ

Γ.1 Από την Αναπτυξιακή Βοήθεια στην Αναπτυξιακή Συνεργασία: ένα σύντομο ιστορικό

Η αναπτυξιακή βοήθεια, με τη μορφή που τη γνωρίζουμε σήμερα, πέρασε από πολλά στάδια, τα οποία συνδέονται κυρίως με την πορεία διαμόρφωσης του μεταπολεμικού χρηματοοικονομικού συστήματος και την εξέλιξη των αντιλήψεων περί ανάπτυξης. Πρίν από τον Β΄ΠΠ, από το 19^ο αιώνα, έχουν καταγραφεί μεγάλης κλίμακας μεταφορές βοήθειας, με τη μορφή επισιτιστικής βοήθειας ή μεταφοράς κονδυλίων για συγκεκριμένα προγράμματα υποδομών. Οι κινήσεις αυτές όμως φέρουν ξεκάθαρο το κίνητρο της αποικιοκρατικής προσπάθειας ελέγχου των κτήσεων.

Μεταπολεμικά, η ανάλυση ξεκινά από τη δεκαετία του 1940, με το τέλος του Β΄ΠΠ και τη διαδικασία της αποαποικοποίησης. Οι θεσμοί του Bretton Woods⁶¹ αποτελούν το εφαλτήριο απ'όπου αναδύθηκε το κυρίαρχο πλαίσιο της βασισμένης στη βοήθεια ανάπτυξης. Στο Bretton Woods, το 1944, διαμορφώθηκε πρώτα θεωρητικά και μετά θεσμικά, με την ίδρυση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Παγκόσμιας Τράπεζας, η φιλοσοφία της ανάγκης μεταφοράς μεγάλων χρηματικών ποσών στα διαλυμένα κράτη της Ευρώπης για να πυροδοτηθεί η ανάπτυξη. Τα μετρητά διατέθηκαν για την «επιδιόρθωση» ήδη υπαρχόντων φυσικών, νομικών και κοινωνικών υποδομών και σίγουρα συνέβαλαν τα μέγιστα στην ανοικοδόμηση της Ευρώπης.

⁶¹ Βλ. Stephey, M.J., *A Brief History of the Bretton Woods System*, Time Business, 21/10/2008, <http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1852254,00.html>

Η δεκαετία του 1950 χαρακτηρίζεται ως η εποχή του Σχεδίου Μάρσαλ. Το 1947, η ριζοσπαστική πρόταση που διατύπωσε ο τότε Υπουργός Εξωτερικών των ΗΠΑ, G. C. Marshal για επιθετική οικονομική παρέμβαση των ΗΠΑ για την Ευρώπη με αντάλλαγμα τη διαμόρφωση, εκ μέρους των ευρωπαίων, ενός σχεδίου οικονομικής ανάκαμψης αποτελεί την απαρχή της αναπτυξιακής βοήθειας, όπως τη βιώνουμε μέχρι τις ημέρες μας. Το Σχέδιο λειτούργησε στο επίπεδο που η βοήθεια πέτυχε την ανοικοδόμηση, έφερε πολιτική σταθερότητα, αποκατέστησε την ελπίδα στην Ευρώπη. Πέτυχε όμως και τις επιδιώξεις του δανειστή, βοηθώντας την αμερικανική οικονομία να επιπλεύσει σε έναν ωκεανό οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής καταστροφής. Μέχρι το τέλος της δεκαετίας, η προσοχή της Δύσης είχε ήδη στραφεί σε άλλα μέρη του κόσμου και κυρίως στην Αφρική, όπου οι πρώην αποικιοκρατικές δυνάμεις επέδειξαν πνεύμα αλτρουισμού και ταυτόχρονα διατήρησαν τα στρατηγικά γεωπολιτικά τους συμφέροντα στα πλέον αναπτυσσόμενα, ανεξάρτητα κράτη του Νότου. Αφού η πολιτική της αναπτυξιακής χρηματικής βοήθειας λειτούργησε στην Ευρώπη, γιατί να μην γίνει το ίδιο και με άλλα μέρη του κόσμου⁶²; Ο Ψυχρός Πόλεμος είχε την αναπτυξιακή βοήθεια σε πρώτη προτεραιότητα. Η βοήθεια έγινε το καθοριστικό στοιχείο στον αγώνα μετροπής του κόσμου σε καπιταλιστικό ή κομμουνιστικό. Στην προσπάθεια αυτή, η παράπλευρη απώλεια ήταν η απαρχή πολλών από τα δεινά των αναπτυσσόμενων κρατών που έχουν απόλυτη εξάρτηση από τη βοήθεια: η βοήθεια δίνονταν όχι με βάση τις ανάγκες ή τη ικανότητα διαχείρισης της πολιτικής ηγεσίας της δανειζόμενης χώρας, αλλά απλά, με την εκδήλωση προθυμίας από μία εξαθλιωμένη οικονομικά χώρα να ταχθεί με το ένα ή το άλλο στρατόπεδο. Η πολιτική εξουσία μπορούσε να είναι στα χέρια εμπνευσμένων ηγετών ή αδίστακτων τυράννων.

Η δεκαετία του 1960 σηματοδοτεί στην αρχή της βιομηχανικής επανάστασης και, σε επίπεδο ροής και ποιότητας βοήθειας, την έναρξη της χρηματοδότησης για μεγάλης κλίμακας βιομηχανικά έργα. Η λογική ήταν ότι τα μεγάλα έργα, όπως κατασκευή οδικών και σιδηροδρομικών δικτύων, είχαν μεγάλο χρονικό ορίζοντα αποπληρωμής άρα δεν θα προσέλκυαν ιδιωτικές επενδύσεις⁶³. Αν και η καταγραφή αξιόπιστων στοιχείων για εκείνη

⁶² Βλ. Moyo, D., *Dead Aid – Why Aid is not Working and How there is Another Way for Africa*, Penguin Books, London, 2009, σελ. 13

⁶³ ό.π., σελ. 14

την περίοδο είναι ελλιπής, το βέβαιο είναι ότι τα κράτη που έως σήμερα έχουν λάβει τα μεγαλύτερα χρηματικά ποσά με τη μορφή αναπτυξιακής βοήθειας είναι και αυτά με τις μεγαλύτερες ελλείψεις σε υποδομές.

Η πετρελαϊκή κρίση το 1973 απετέλεσε ορόσημο και στο επίπεδο της φιλοσοφίας της βοήθειας. Με τη ραγδαία αύξηση των τιμών του πετρελαίου, οι πετρελαιοπαραγωγές χώρες κατέθεταν τα τεράστια χρηματικά ποσά σε διεθνείς τράπεζες οι οποίες, με τη σειρά τους, έψαχναν εναγωνίως δανειστές στις αναπτυσσόμενες χώρες. Τα τεράστια ποσά που πλέον διατίθεντο για δανεισμό μείωσαν, σχεδόν εκμηδένισαν, τα επιτόκια, κάτι που ενθάρρυνε πολλές αναπτυσσόμενες οικονομίες να ξεκινήσουν να δανείζονται. Ταυτόχρονα, η Παγκόσμια Τράπεζα, υπό την ηγεσία του R. McNamara, αναπροσανατόλισε τις πολιτικές της και έγινε ο μεγαλύτερος δότης αναπτυξιακής βοήθειας. Το επίκεντρο ήταν πλέον η καταπολέμηση της φτώχειας. Η μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1970 φιλοσοφία της αναπτυξιακής βοήθειας που επιδίωξη είχε την οικονομική μεγέθυνση αναθεωρήθηκε, αφού η αύξηση της οικονομικής βοήθειας συνοδεύοταν με ραγδαία αύξηση των επιπέδων της φτώχειας, ανεργίας, κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων.

Το 1980 είναι η σκοτεινή δεκαετία της ανάπτυξης. Η κρίση χρέους έθεσε σε κίνδυνο την ύπαρξη των διεθνών τραπεζών, που έπρεπε να λάβουν τα χρήματα που είχαν δανείσει πίσω. Λύση ήταν η αναδιάρθρωση του χρέους, γι' αυτό το ΔΝΤ ίδρυσε ένα Ταμείο⁶⁴ αποκλειστικά για να δανείζει χρήματα στα κράτη που δεν μπορούσαν να ξεπληρώσουν τα χρέη τους. Αυτό οδήγησε αναπόφευκτα σε μεγαλύτερο χρέος και επιστροφή στους θεσμούς του Bretton Woods σε επίπεδο δανεισμού σε φτωχές χώρες. Τα κράτη και οι διεθνείς οικονομικοί θεσμοί είναι πλέον οι βασικοί παροχείς αναπτυξιακής βοήθειας. Οι διεθνείς οικονομικοί θεσμοί δε, αυξάνουν την επιρροή τους ως παροχείς βοήθειας σε επίπεδο χρηματικών ποσών αλλά και ως αρχιτέκτονες των αναπτυξιακών πολιτικών. Οι σε διμερές επίπεδο ροές αναπτυξιακής βοήθειας γίνονται με πιο ευνοϊκούς όρους και μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 πάνω από το 90% έχουν τη μορφή δωρεών (grants). Σημειώνεται πως οι δωρεές είναι η μόνη μορφή αναπτυξιακής βοήθειας που δεν δημιουργεί χρέος στον λήπτη.

⁶⁴ Structural Adjustment Facility

Το 1990 η ατζέντα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας αλλάζει. Μετά την πεντηκονταετή αποτυχία των δομών και της νοοτροπίας της αναπτυξιακής βοήθειας, και χωρίς την ένταση και τους ανταγωνισμούς του Ψυχρού Πολέμου, το βάρος έπεσε στο επίπεδο της διακυβέρνησης των αναπτυσσόμενων κρατών και συγκεκριμένα των αδύναμων πολιτικών θεσμών, της διαφθοράς σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας και της δημοκρατίας. Η πρώτη δεκαετία του 21^{ου} αιώνα εισήγαγε τη φιλοσοφία της διαγραφής του χρέους και τη συνιστώσα της ευαισθητοποίησης του κοινού. Οι εκστρατείες συγκέντρωσης ανθρωπιστικής βοήθειας σε περιπτώσεις καταστροφών επεκτάθηκαν, χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία, και σε επίπεδο σταθερής αναπτυξιακής βοήθειας.

Γ.2 Διατύπωση Προβληματισμών

Τις τελευταίες δεκαετίες, η αλλαγή στη νοοτροπία δόμησης του συστήματος παροχής αναπτυξιακής βοήθειας αντικατοπτρίζεται και στην αλλαγή του χαρακτηρισμού αυτού του συστήματος. Η αναπτυξιακή βοήθεια είναι τώρα πια αναπτυξιακή συνεργασία, για να μην υπονοεί την ύπαρξη ανισότητας δανειστή - δανειζόμενου, αλλά τη δόμηση ισότιμης συνεργατικής σχέσης, από την οποία τα οφέλη είναι αμφίπλευρα. Το γεγονός ότι τα κράτη που έχουν δεχτεί διαχρονικά τις μεγαλύτερες ροές βοήθειας ανήκουν στα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη του κόσμου θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο προβληματισμού.

Η αναπτυξιακή συνεργασία αφορά σε δανεισμό (το πόσο ευνοϊκοί είναι οι όροι εξαρτάται εν πολλοίς από το φορέα δανεισμού – ιδιωτικό τομέα, κράτος ή διεθνή οργανισμό) ή παροχή δωρεάς που δεν ενέχει υποχρέωση αποπληρωμής. Ακόμα και οι δωρεές έχουν δεχτεί πολλαπλές κριτικές, αφού, κυρίως σε επίπεδο κρατών αποτελούν προσπάθειες πολιτικής και οικονομικής εμπλοκής στα εσωτερικά του ευάλωτου αναπτυσσόμενου κράτους. Αν και η ανθρωπιστική βοήθεια διαφέρει, αφού αποτελεί άμεση ανταπόκριση της διεθνούς κοινότητας σε περιπτώσεις ακραίων γεγονότων και άρα φέρει πιο «αγνά» κίνητρα και πάλι έχει δεχτεί πολλαπλές κριτικές⁶⁵.

Στην περίπτωση των φυσικών καταστροφών, η ανάλυση περιλαμβάνει όχι μόνο την ανθρωπιστική επέμβαση τη στιγμή και αμέσως μετά την κρίση, αλλά και τη σταθερή

⁶⁵ Όπως θα δούμε και παρακάτω, ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η σχέση των ΗΠΑ με την Αϊτή

αναπτυξιακή βοήθεια. Αυτό συμβαίνει γιατί σε μία βιώσιμη προσέγγιση των κρίσεων, η προετοιμασία του κράτους και των τοπικών κοινωνιών για την αντιμετώπιση του κινδύνου -αντικείμενο της μείωσης του ρίσκου καταστροφών- εμπεριέχει και τον όγκο και τη διαχείριση της σταθερής αναπτυξιακής βοήθειας που δέχεται. Το ερώτημα είναι εάν οι δομές και οι πρακτικές της διεθνούς κοινότητας σε πολυμερές και διμερές επίπεδο μπορούν να συνδυάσουν τους διαφορετικούς τρόπους παροχής βοήθειας και να τις προσανατολίσουν στην αποτελεσματική θωράκιση των ευάλωτων κοινωνιών. Η δράση της κοινωνίας των πολιτών και ιδιαιτέρως των ΜΚΟ και των προγραμμάτων που εκτελούν στις υπό συζήτηση χώρες είναι επίσης ένα μείζον θέμα. Κατά πόσον, τελικά, η συνδρομή της διεθνούς κοινότητας στα αναπτυσσόμενα και κυρίως στα ελάχιστα αναπτυγμένα κράτη, η οποία εκδηλώνεται με τη μορφή της αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής συνδρομής, μπορεί να μειώσει το ρίσκο καταστροφής, άρα την ακραία εκδήλωση του κινδύνου και την ευαλωτότητα του πληθυσμού;

Γ.3 Αναπτυξιακή Συνεργασία και Ανθρωπιστική βοήθεια: Διεθνής Θεσμική Αποτύπωση

Το σύστημα διαχείρισης της διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο, αφού εμπλέκει κράτη δότες και λήπτες βοήθειας, διεθνείς και περιφερειακούς αναπτυξιακούς οργανισμούς και ένα πλέγμα soft law κειμένων που αντικατοπτρίζουν τη συναίνεση της διεθνούς κοινότητας σε θέματα αναπτυξιακής συνεργασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας. Σημειώνεται η απουσία συμβατικής διακυβέρνησης, αφού η έως τώρα αντίληψη περί αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής συνεργασίας προτάσσει τη σύναψη οικονομικών συμφωνιών σε διμερές κυρίως επίπεδο. Η διεθνής κοινότητα και συγκεκριμένα το σύστημα του ΟΗΕ λαμβάνει διαχειριστικό και οργανωτικό ρόλο όλων των εμπλεκόμενων φορέων, κυρίως σε περιπτώσεις επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας.

Γ.3.1 Αναπτυξιακή Συνεργασία

Σε δηλωτικό επίπεδο, η σύγχρονη βάση για τη ρύθμιση της διεθνούς ανθρωπιστικής συνεργασίας είναι η Διακήρυξη της Χιλιετίας⁶⁶. Οι συλλογικές αποφάσεις και δράσεις και για την κινητοποίηση εθνικών και διεθνών πόρων για την επίτευξη των Στόχων της Χιλιετίας διαμορφώθηκαν στη Διεθνή Διάσκεψη για τη Χρηματοδότηση για την Ανάπτυξη, τον Μάρτιο του 2002 (Monterey Consensus)⁶⁷. Η σημαντικότερη ίσως απόφαση της Διάσκεψης είναι η επανεπιβεβαίωση της δέσμευσης για επίτευξη του στόχου του 0,7% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος (ΑΕΕ) για επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια και του στόχου του 0,15 – 0, 20% του ΑΕΕ των αναπτυσσόμενων χωρών προς τις ελάχιστες αναπτυσσόμενες χώρες. Τα κράτη – μέλη του ΟΗΕ επανέλαβαν την πρόθεσή τους να στηρίζουν τις αναπτυσσόμενες χώρες ώστε να εφαρμόσουν στην επικράτειά τους προγράμματα και στρατηγικές αναπτυξιακής συνεργασίας. Επίσης δεσμεύθηκαν για ουσιαστική αύξηση της βοήθειας ώστε να επιτευχθούν οι Στόχοι της Χιλιετίας.

Τα βασικά κείμενα που προσδιορίζουν τις αρχές, διαδικασίες και μέτρα που πρέπει να ληφθούν για να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η παρακολούθηση της αναπτυξιακής βοήθειας είναι η Διακήρυξη της Ρώμης για την Εναρμόνιση (Rome Declaration on Harmonization, 2003)⁶⁸ και η Διακήρυξη του Παρισιού για την Αποτελεσματικότητα της Βοήθειας (The Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005)⁶⁹. Η Διακήρυξη της Ρώμης έχει ως αντικείμενο την εναρμόνιση επιχειρησιακών αρχών,

⁶⁶ Βλ. Resolution A/RES/55/2, United Nations Millennium Declaration, 08/09/2000

<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

⁶⁷ International Conference on Financing for Development, Monterey, Mexico, 18 – 22/03/2002, United Nations, 2003, <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

⁶⁸ Βλ. *Rome Declaration on Harmonization*, OECD, 02/2003,

<http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/31451637.pdf>

⁶⁹ Βλ. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005 – 2008*, 03/2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> και Deutscher, E., *Development Co-operation Report 2010*, OECD, 2010, σελ. 142 - 165

<http://www.oecd->

[ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4310031e.pdf?expires=1316463059&id=id&accname=guest&checksum=364612831F12989406CEA884E89C0910](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4310031e.pdf?expires=1316463059&id=id&accname=guest&checksum=364612831F12989406CEA884E89C0910)

διαδικασιών και πρακτικών όλων των θεσμών αναπτυξιακής συνεργασίας με αυτούς της χώρας που λαμβάνει τη βοήθεια, ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα.

Στη Διακήρυξη του Παρισίου σημαντική είναι η δέσμευση για επιτάχυνση των αλλαγών στις αναπτυσσόμενες χώρες, υπό το πρίσμα της αμοιβαίας λογοδοσίας. Οι δεσμεύσεις αυτές είναι γνωστές ως Partnership Commitments και συνοψίζονται σε πέντε αρχές συνεργασίας: διασφάλιση εθνικής ιδιοκτησίας, σύμπλευση των δράσεων των χορηγών με τις εθνικές στρατηγικές των ληπτών, εναρμόνιση των δράσεων των χορηγών, βελτίωση της διαχείρισης πόρων και της λήψης αποφάσεων και αμοιβαία λογοδοσία. Όπως γίνεται φανερό, η έννοια της λογοδοσίας ως το επαρκέστερο και ίσως αποτελεσματικότερο μέτρο εφαρμογής των αποφασισθέντων έχει τον πρώτο λόγο⁷⁰. Η υιοθέτηση της Ατζέντας Δράσης της Accra έχει ως στόχο την επιτάχυνση της εφαρμογής των αποφάσεων της Διάσκεψης του Παρισίου.

Πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι σημαντικές αποφάσεις και δεσμεύσεις αναλαμβάνονται από τα κράτη – χορηγούς βοήθειας σε διεθνή fora και ειδικευμένους οργανισμούς, όπως οι G8, G20, τον Οργανισμό για Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη του ΟΗΕ (OECD) και το Development Cooperation Directorate (DAC)⁷¹ που λειτουργεί υπό την ηγεσία του, καθώς και άλλοι σχετικοί οργανισμοί και προγράμματα του ΟΗΕ (UNDP, Development Committee – WB, IMF).

Γ.3.2 Ανθρωπιστική Βοήθεια

Σε επίπεδο περαιτέρω εξειδίκευσης της ανωτέρω παρουσίασης του δηλωτικού πλαισίου διακυβέρνησης της διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας, σημειώνεται ότι οι αρχές της επείγουσας ανθρωπιστικής επέμβασης και η σύμπραξη και οργάνωση των δράσεων των διαπλεκόμενων φορέων ξεκινάει αρκετές δεκαετίες πριν⁷², αλλά

⁷⁰ Η αξιολόγηση της συμμόρφωσης γίνεται από το DAC Network on Development Evaluation.

⁷¹ Βλ. Development Co-operation Directorate (DCD - DAC), OECD

http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html

⁷² Σημειώνεται ότι από τη δεκαετία του 1970 βρίσκουμε τα πρώτα ψήγματα απόπειρας διαχείρισης, σε επίπεδο κυρίως διμερές και ενδοσυστημικό, εντός του συστήματος ΟΗΕ. Βλ. *Memorandum of Understanding on the Harmonization of the Activities of the World Health Organization and the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator for the Relief Co-ordination of, Preparedness for, and*

κορυφώνεται στις αρχές της δεκαετίας του 1990, οπότε και διαπιστώνεται ραγδαία αύξηση των συνεπειών από τις φυσικές καταστροφές. Ορόσημο της νέας προσέγγισης αποτελεί το Ψηφίσμα 46/18273 του 1991 της Γενικής Συνέλευσης των ΗΕ και συγκεκριμένα το Παράρτημά του, στο οποίο στηρίζεται όλο το σύστημα διεθνούς ανθρωπιστικής βοήθειας σε περιπτώσεις καταστροφών μέχρι σήμερα.

Πιο συγκεκριμένα, στο κείμενο αυτό τίθενται οι αρχές της ανθρωπιστικής βοήθειας, τις οποίες ασπάζονται και ακολουθούν όλοι οι διεθνείς δρώντες εντός και εκτός ΟΗΕ, και τονίζεται ιδιαίτερα ο ρόλος της πρόληψης, και της ετοιμότητας. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται ξεκάθαρο ότι ο ρόλος της διεθνούς βοήθειας είναι συμπληρωματικός των εθνικών προσπαθειών, δίνεται έμφαση στην ανάγκη ενδυνάμωσης της λειτουργίας των εκπαιδευτικών προγραμμάτων για τη διαχείριση των καταστροφών (disaster management training programmes) και των συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης για τις φυσικές καταστροφές. Η ικανότητα των χορηγών βοήθειας πρέπει να εκδηλώνεται με σταθερότητα και αμεσότητα (stand-by capacity). Τέλος, ο Γραμματέας των ΗΕ φέρει τη βασική ευθύνη του συντονισμού, της συνεργασίας και της ηγεσίας των προσπαθειών. Στο έργο του τον συνδράμει ένας εκ των Αναπληρωτών Γενικών Γραμματέων και Συντονιστής της Επείγουσας Ανακούφισης (UN Emergency Relief Coordinator).

Με το Ψήφισμα 46/182 ιδρύεται η Inter-Agency Standing Committee (IASC), πρόεδρος της οποίας είναι ο Συντονιστής. Η Επιτροπή φέρει την ευθύνη του συντονισμού των ανθρωπιστικών οργανώσεων εντός και εκτός του ΟΗΕ. Στόχος είναι η ισχυροποίηση

Prevention of Disasters, United Nations (Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator) and World Health Organization, Geneva, 09/03/1979

http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/1/30/00001463.pdf και *Agreement Concerning the Co-ordination of Disaster Relief*, United Nations (Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator) and Organization of American States, Geneva, 18/10/1977.

http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/4/39/00007907.pdf

⁷³ Βλ. Resolution A/RES/46/182, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, General Assembly, 19/12/1991

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I270EN.pdf> Επίσης σημαντικά είναι τα Ψηφίσματα: A/RES/47/168, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, General Assembly, 22/12/1992, <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r168.htm> και A/RES/59/212, *International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development*, General Assembly, 03/03/2005, <http://www.unisdr.org/2006/ppew/whats-ew/pdf/59-212.pdf>

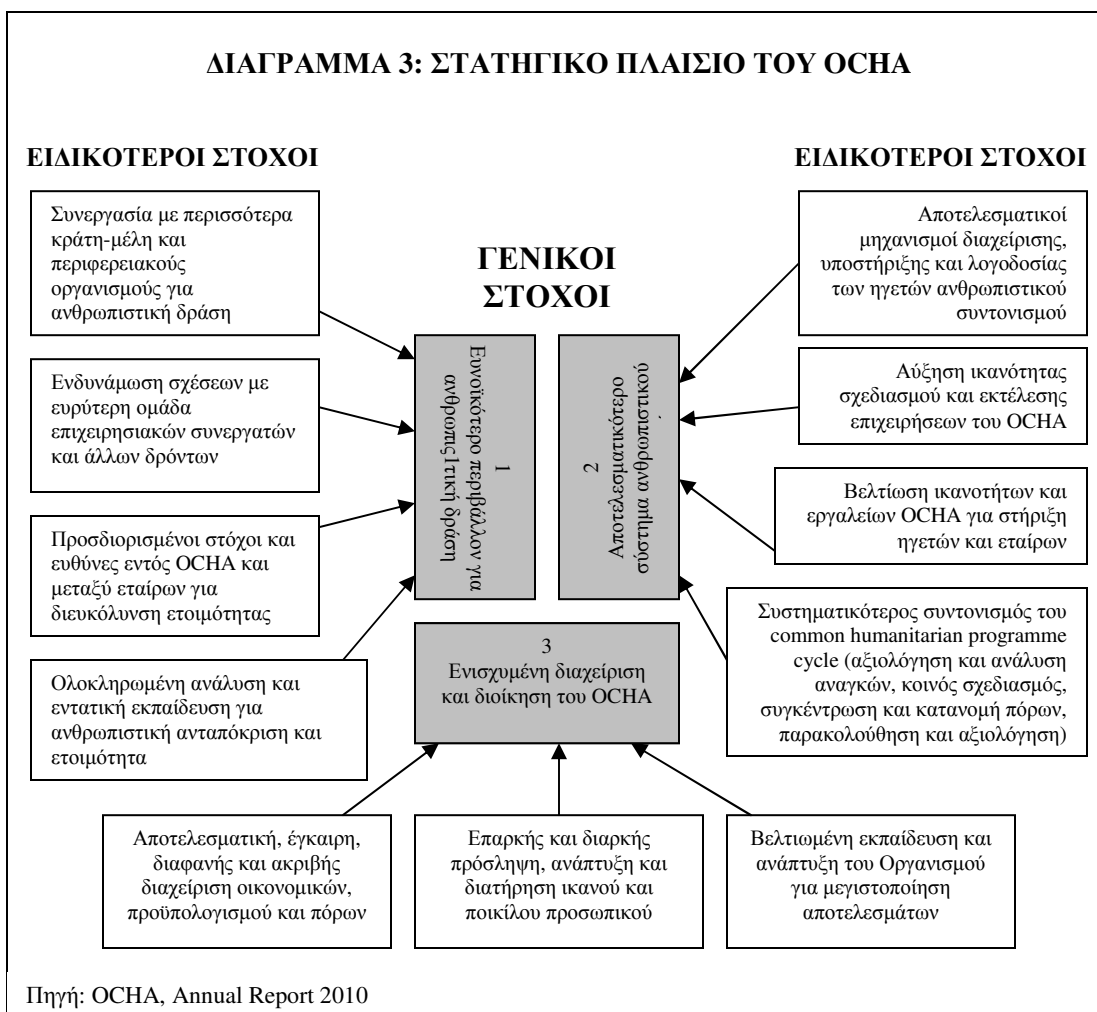
της ανθρωπιστικής ανταπόκρισης με ταυτόχρονη εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προβλεψιμότητας (predictability), λογοδοσίας και συνεργασίας⁷⁴.

Το Γραφείο για το Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (OCHA)⁷⁵ συμπληρώνει την εντολή που έχει δοθεί στον Αναπληρωτή ΓΓ ΟΗΕ. Με Γραφεία συντονισμού σε Νέα Υόρκη και Γενεύη και περιφερειακά, υποπεριφερειακά και εθνικά Γραφεία ανά τον κόσμο, το OCHA, με τη συνδρομή των λοιπών σχετικών ειδικευμένων οργανισμών και προγραμμάτων του ΟΗΕ⁷⁶, αποτελεί το προπύργιο του συντονισμού της διεθνούς ανθρωπιστικής δράσης. Οι βασικοί στόχοι του OCHA παρουσιάζονται στο παρακάτω διάγραμμα:

⁷⁴ Βλ. *OCHA Annual Report 2010, Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs*, Geneva, 05/2011, σελ. 23, http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA_2010AR.pdf

⁷⁵ Βλ. *The United Nations Today*, United Nations Department of Public Information, New York, 2008, σελ. 265 – 272, OCHA - UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.unocha.org/>

⁷⁶ Οι βασικοί εξ αυτών είναι οι ακόλουθοι: UNICEF (εκπαίδευση, διατροφή, υγιεινή, νερό), WFP (logistics), UNCHR (εκτοπισμός από φυσικές κατατροφές, συνεργασία με ICRC), FAO (γεωργία), WHO (υγεία), UNDP (έγκαιρη αποκατάσταση), IMF, WB και φυσικά και οι εταίροι εκτός συστήματος ΟΗΕ



Γ.4 Η ενσωμάτωση της Επείγουσας Ανθρωπιστικής Βοήθειας στην Αναπτυξιακή Συνεργασία στην Περίπτωση της Διαχείρισης Φυσικών Καταστροφών και ο Ρόλος των ΜΚΟ

Στο προηγούμενο κεφάλαιο παρουσιάστηκε η επικρατούσα διεθνώς πολιτική διαχείρισης (DRM) και μείωσης (DRR) του ρίσκου καταστροφών, η οποία δίνει βαρύτητα όχι στην ανθρωπιστική συνδρομή μετά την εκδήλωση της κρίσης, αλλά στις συνέργειες και δράσεις σε διεθνές, περιφερειακό αλλά κυρίως εθνικό και τοπικό επίπεδο για να θωρακιστεί μία χώρα ή μία περιοχή πριν την κρίση. Πρόληψη, ετοιμότητα, έγκαιρη προειδοποίηση, παρακολούθηση αλλά και λογοδοσία είναι οι έννοιες – κλειδιά αυτής της προσέγγισης. Υποστηρίζεται από τη θεωρία ότι όσο καλύτερα λειτουργήσει το σύστημα

αυτό, τόσο λιγότερο θα είναι απαραίτητη η ανθρωπιστική βοήθεια με όλες τις μορφές εκδήλωσής της (χρηματική βοήθεια, υλική, φυσική κ.ά.). Ακόμα όμως, και σε όποιο βαθμό, συνεχίσει να υφίσταται, πρέπει να προσανατολιστεί στη νέα λογική της θωράκισης, εκπαίδευσης, ετοιμότητας. Ο τρόπος να γίνει αυτό είναι ο αποπροσανατολισμός των κεφαλαίων από την «επείγουσα ανακούφιση», που συνήθως είναι πρόσκαιρη. Στις αναπτυσσόμενες και λιγότερο αναπτυγμένες χώρες στην εξίσωση μοιραία μπαίνει και η σταθερή αναπτυξιακή συνεργασία, όχι μόνο λόγω της απόλυτης εξάρτησης αυτών των οικονομιών από τη βοήθεια, αλλά και γιατί, όπως αναπτύχθηκε νωρίτερα, η δομή του συστήματος και τα συχνά νεοαποικιακά συμφέροντα που κρύβουν οι κατά τα λοιπά ανθρωπιστικών κινήτρων ροές βοήθειας υποβαθμίζουν την ανάπτυξη και συμβάλλουν τα μέγιστα στην αύξηση της τρωτότητας και κατά συνέπεια του ρίσκου.

Είναι εφικτή και επιθυμητή η κατά μία έννοια «ενσωμάτωση» της αναπτυξιακής βοήθειας στη σταθερή αναπτυξιακή συνεργασία; Ο όρος ενσωμάτωση σαφώς δεν σημαίνει εξάλειψη κάποιας από τις δύο μορφές βοήθειας, αφού εξυπηρετούν άλλους σκοπούς. Αυτό όμως που είναι επιθυμητό είναι η ύπαρξη συνεργασίας και σύμπραξης, ώστε να γίνει το σύστημα της βοήθειας, αφού επί του παρόντος είναι απαραίτητο, αποδοτικότερο⁷⁷.

Η διαχείριση του ρίσκου καταστροφών, ως θεωρία, έρχεται σε σαφή αντίθεση με τον θεσμικό διαχωρισμό των δύο τύπων βοήθειας. Η αναμφισβήτητη, πλέον, σχέση των φυσικών καταστροφών με την ανάπτυξη φέρνει την επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια και τη σταθερή αναπτυξιακή συνεργασία κοντά. Αν δεν θεραπευτεί η τρωτότητα θα αυξηθούν οι καταστροφές, τα σταθερά αναπτυξιακά προγράμματα δεν θα υλοποιηθούν και το πρόβλημα θα διαιωνιστεί, έχοντας ταυτόχρονα χαθεί τεράστια χρηματικά ποσά. Είναι απαραίτητο να αναπροσανατολιστεί η έκτακτη βοήθεια και από επεμβατική, σαρωτική και συχνά κενή μακροπρόθεσμου οφέλους να στραφεί προς την ενίσχυση της εξουσίας λήψης αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο.

Οι κυβερνήσεις/παροχείς βοήθειας εμφανίζονται ως πολέμιοι της ενσωμάτωσης. Σε πολλές περιπτώσεις τα κράτη περιορίζουν το χρόνο χρηματοδότησης στους 1 – 2 μήνες ή δηλώνουν ότι τα χρήματα μπορούν να ξοδευτούν μόνο σε ανθρωπιστική βοήθεια και με

⁷⁷ Βλ. Clarke Guarnizo, C., *Integrating Disaster and Development Assistance after Natural Disasters: NGO Response in the Third World*, International Journal of Mass Emergencies and Disasters, Vol. 11, No. 1, pp. 111 – 122, 03/1993, <http://www.ijmed.org/articles/369/download/>

αυτό τον τρόπο τεράστια χρηματικά ποσά παραμένουν ανεκμετάλλευτα. Η σταθερή αναπτυξιακή συνεργασία αποτελεί στην ουσία μία εκ των στρατηγικών προάσπισης του εθνικού συμφέροντος. Το ποιός θα λάβει αναπτυξιακή βοήθεια, γιατί και με τί όρους είναι απόφαση πολιτική. Η ανθρωπιστική βοήθεια μπορεί να αποτελέσει πολιτική απόφαση, αλλά σε μικρό βαθμό. Η συνδρομή για παράδειγμα της Ελλάδας στο Τσουνάμι της Ινδονησίας κρίθηκε απαραίτητη όχι για λόγους εθνικού συμφέροντος. Αλλά η απόφαση για το πού και πώς θα διατεθούν τα χρήματα ώστε να αποκομίσει η χώρα το μέγιστο όφελος (πχ ψήφους στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ) είναι θέμα στρατηγικής.

Τέλος, ο ρόλος των ΜΚΟ είναι σε πολλές περιπτώσεις αμφιλεγόμενος. Ενώ αποτελούν το κομμάτι εκείνο του όλου συστήματος που κουβαλάει τις πιο «αγνές» προθέσεις, η αποσπασματικότητα πολλών από τα προγράμματα, η έλλειψη σύμπραξης και συνεργασίας σε κοινά πρότζεκτ μεταξύ οργανισμών λόγω ανταγωνισμών, η συνεπαγόμενη ανυπαρξία συντονισμού και η αντικειμενικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι αποστολές των ΜΚΟ στο πεδίο με τις τοπικές κυβερνήσεις συμβάλλουν στην υποβάθμιση του πρωταγωνιστικού ρόλου που τους αξίζει να έχουν ως βασικοί εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών. Η θεσμική και πολιτική σύμπραξη των δύο τύπων βοήθειας, ειδικά σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών ενδεχομένως θα συνέβαλε στη βιωσιμότητα των προγραμμάτων τους.

Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Δ.1 Λογοδοσία και Πολιτική Βούληση

Η έννοια της λογοδοσίας διατρέχει το σύνολο της διαδικασίας που εδώ περιγράφεται ως βιώσιμη διαχείριση κρίσεων. Ιδιαίτερα όμως κατά την περίοδο της παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας, όπου οι δρώντες είναι πολλοί, επεμβαίνουν ταυτόχρονα και ο κεντρικός συντονισμός, που θεωρητικά ανήκει στην πιθανώς κατακερματισμένη από την καταστροφή κεντρική κρατική ή τοπική εξουσία, είναι ουσιαστικά απών, πρέπει να διασφαλιστεί ότι το σύνολο των φορέων ανθρωπιστικής βοήθειας, αλλά και οι αρχές του πληγέντος κράτους, πρέπει να λογοδοτούν πρωτίστως στον πληθυσμό τον οποίο συνδράμουν. Ακολουθεί σύντομη καταγραφή των βασικών

προϋποθέσεων που πρέπει να διέπουν μία πολιτική ανθρωπιστικής βοήθειας, υπό το πρίσμα της αρχής της λογοδοσίας, διεθνούς και εσωτερικής⁷⁸.

- *Αναγνώριση και ενσωμάτωση των μηχανισμών αντιμετώπισης των επιζώντων της καταστροφής και των τοπικών φορέων*: η συνήθης πρακτική της διεθνούς συνδρομής σε μία πληγής περιοχή είναι η παράκαμψη των τοπικών φορέων και οργανισμών και των ίδιων των επιζώντων. Έχει όμως αποδειχθεί ότι, αμέσως μετά την εκδήλωση της καταστροφής και μέχρι να συντονιστούν οι διάφορες «γραφειοκρατίες», οι επιζώντες και οι τοπικοί ΜΚΟ είναι αυτοί που αναλαμβάνουν με επιτυχία το βάρος της διάσωσης συμπολιτών τους. Ο τρόπος που είναι δομημένη η παροχή διεθνούς ανθρωπιστικής βοήθειας είναι σχεδόν ανταγωνιστικός με την ειδικευμένη γνώση που μόνο οι ντόπιοι μπορούν να παράσχουν, όχι μόνο σε επίπεδο άμεσης ανακούφισης αλλά και μετέπειτα ανοικοδόμησης. Πρέπει συνεπώς, το διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό, οργανωμένο σε τοπικούς οργανισμούς ή αυθόρμητο, σε επίπεδο κοινοτήτων⁷⁹ ακόμα και γειτονιών, όχι μόνο να συμπεριληφθεί στον σχεδιασμό και την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας και την μετέπειτα ανοικοδόμηση και να αποτελέσει τη βάση πάνω στην οποία θα δομηθεί το όλο σύστημα. Σε αυτό είναι σημαντικό να ληφθεί υπ' όψιν η αποκέντρωση σε επίπεδο λήψης αποφάσεων και η ενδυνάμωση των τοπικών αρχών. Ο κανόνας πρέπει να είναι: κεντρικός σχεδιασμός, αποκεντρωμένη εφαρμογή.
- *Αποφυγή «αυθαιρεσιών» στην παροχή εξωτερικής ανθρωπιστικής βοήθειας*: μία ποικιλία αυθαίρετων παραγόντων επηρεάζουν την ποιότητα και αποτελεσματικότητα της βοήθειας και των μετέπειτα προσπαθειών ανοικοδόμησης. Γεωπολιτικοί συσχετισμοί και συμφέροντα, η έκταση της δημοσιότητας που έχει δοθεί από τα εθνικά και κυρίως διενή ΜΜΕ, εμπορικά συμφέροντα,

⁷⁸ Βλ. Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., Wisner, B., *At Risk - Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*, Routledge, London, 1994, σελ. 204 - 216

⁷⁹ Βλ. Gero, A., Meheux, C., Dominey – Howes, D., *How Local Communities and Global Development Agencies Reduce Vulnerability to Natural Disasters and Climate Change: Examples from the Pacific*, Natural Hazards Research Laboratory, University of South Wales, Sydney, Australia, 2009

<http://www.earthsystemgovernance.org/ac2009/papers/AC2009-0118.pdf>

προσβασιμότητα των πληγείσων περιοχών, επίπεδο εσωτερικής διακυβέρνησης⁸⁰, ακόμα και η εποχή του χρόνου οπότε εκδηλώθηκε η καταστροφή επιδρούν όχι μόνο στην ποιότητα, αλλά και στην ποσότητα της βοήθειας, δηλαδή στο χρηματικό ποσό που θα διαθέσουν οι χορηγοί.

- *Αποφυγή εμπορικής εκμετάλλευσης της καταστροφής*: οι οργανισμοί παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας συνεργάζονται με κάποιες εμπορικές φίρμες για την ανοικοδόμηση των πληγείσων περιοχών. Η άσκηση πιέσεων από αυτές τις εταιρίες σε τοπικό και εθνικό επίπεδο είναι συχνό φαινόμενο και οδηγεί σε λύσεις πολυδάπανες και πολιτιστικά ακατάλληλες που αποτυγχάνουν να αναγεννήσουν την κατεστραμμένη εθνική οικονομία.
- *Αποφυγή της εξάρτησης από την ανθρωπιστική βοήθεια*: όπως έχει ήδη αναλυθεί, τα μεγάλα χρηματικά ποσά που διατίθενται για την ανθρωπιστική βοήθεια εμποδίζουν τη σύντομη και ομαλή μετάβαση στη φάση της ανοικοδόμησης και της προετοιμασίας για την επόμενη κρίση. Η εξάρτηση από τη βοήθεια παρακωλύει την έναρξη της αναπτυξιακής προσπάθειας με την ενεργή εμπλοκή των άμεσα ενδιαφερόμενων, δηλαδή του τοπικού πληθυσμού. Ένα σημαντικό ζήτημα προκύπτει και σε πολιτικό επίπεδο. Είναι δεδομένο ότι το «άνοιγμα» ενός κράτους, ιδίως αναπτυσσόμενου, μετά από μία καταστροφή, αν και τις περισσότερες φορές αναγκαίο, ισοδυναμεί με παραχώρηση μέρους της εθνικής κυριαρχίας. Η διαιώνιση μίας τέτοιας κατάστασης επιδεινώνει την κρίση.
- *Αναγνώριση των καταστροφών σαν πολιτικά γεγονότα σε τοπικό, εθνικό και διεθνές επίπεδο*: η αναγνώριση αυτή πρέπει να οδηγήσει και στη θωράκιση για την αποφυγή ανεπιθύμητων συνεπειών που θα επιδεινώσουν την κατάσταση του πληγέντος λαού. Είτε η πολιτική εκμετάλλευση είναι σε διεθνές επίπεδο, επιτρέποντας σε άλλο κράτος ή κράτη να εξυπηρετήσουν στρατηγικές τους επιδιώξεις σε βάρος του κράτους που έχει υποστεί την καταστροφή, είτε σε τοπικό, επιτρέποντας ή ευνοώντας την επικράτηση της διαφθοράς και της κακοδιαχείρισης

⁸⁰ Βλ. *Donor Approaches to Governance Assessments – Guiding Principles for Enhanced Impact, Usage and Harmonization*, OECD – DAC Network on Governance (GOVNET), 03/2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/27/31/42338036.pdf>

- προς όφελος πολιτικών ελίτ, αποβαίνει σε βάρος της αναδόμησης και την επιστροφής στην αναπτυξιακή διαδικασία.
- *Διατήρηση της λεπτής ισορροπίας ανάμεσα στις αναγκαίες αλλαγές για μείωση της τρωτότητας και της συνοχής με το παρελθόν:* η οικονομική, κοινωνική και πολιτική αλλαγή που θα οδηγήσει σε μετριασμό των επιπτώσεων από μελλοντική καταστροφή και άρα μείωση της τρωτότητας αποτελεί την ουσιαστική αιτία της ανθρωπιστικής επέμβασης αλλά και της μετέπειτα αναπτυξιακής συνεργασίας. Αυτό όμως επιβάλλεται να συμβαδίζει με το σεβασμό και τη διατήρηση των βασικών κοινωνικών δομών προ-καταστροφής.
 - *Το θέμα των μεταναστών και εσωτερικά εκτοπισμένων μετά από φυσικές καταστροφές:* οι στρατηγικές διαχείρισης και μείωσης του ρίσκου καταστροφών πρέπει να εφαρμόζονται διαρκώς, πριν και μετά την καταστροφή, για να εμποδίσουν τη μετανάστευση ή τον εσωτερικό εκτοπισμό του πληθυσμού, που οδηγείται από το φόβο και το ένστικτο της αυτοσυντήρησης να μετακινηθεί, πολλαπλασιάζοντας τα προβλήματα και αυξάνοντας το ρίσκο μίας επόμενης καταστροφής. Συχνά ο πολιτικός χειρισμός της κατάστασης φέρει το μεγαλύτερο μερίδιο ευθύνης για τους εκτοπισμούς. Λάθος οικονομική διαχείριση, ανεπαρκή ή λάθος εκτελεσμένα προγράμματα ανοικοδόμησης, διεφθαρμένη κεντρική εξουσία, εξωτερική παρέμβαση στα εσωτερικά του κράτους είναι μερικοί από τους λόγους που οδηγούν σε μετανάστευση μεγάλου όγκου του πληθυσμού και συνεπώς σε σημαντικές απώλειες σε ανθρώπινο δυναμικό, μετάθεση του προβλήματος σε γειτονικές χώρες -άρα διεθνοποίηση της κρίσης- ή σε εσωτερικό εκτοπισμό, που ισοδυναμεί με άναρχη και ραγδαία αστικοποίηση, διαιώνιση του προβλήματος της ύπαρξης καταυλισμών, περαιτέρω περιβαλλοντική υποβάθμιση, ανυπαρξία κανόνων υγιεινής και συνεπαγόμενη έξαρση των ασθενειών και γενικότερη υπανάπτυξη. Η βιώσιμη περιβαλλοντική διαχείριση θα μπορούσε να λύσει πολλά από τα ανωτέρω προβλήματα, αλλά οι πολιτικές σκοπιμότητες, η έλλειψη ενημέρωσης και η απουσία αναπτυξιακού προγραμματισμού και συντονισμού στέκεται εμπόδιο σε όποια θετική εξέλιξη. Απλές λύσεις που πηγάζουν από

πρακτικές όπως η διαχείριση των παράκτιων ζωνών⁸¹ και του αστικού ιστού δεν εφαρμόζονται γιατί από κάποιους θεωρείται πιο εύκολο να αφήσουν τον πληθυσμό να απομακρυνθεί από τις εστίες του.

Οι ανωτέρω διατυπωθέντες προβληματισμοί και παρατηρήσεις καταλήγουν στην έννοια – κλειδί της λογοδοσίας. Η επιτυχία ή αποτυχία της ανάκαμψης μίας κοινωνίας μετά από μία καταστροφή εξαρτάται, τελικά, από το εάν οι ομάδες που καλούνται να τη διαχειριστούν -διεθνείς, εθνικές, τοπικές, δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα⁸²- καθιστούν εαυτούς υπόλογους προς τους λήπτες της βοήθειάς τους. Το ζήτημα προφανώς είναι ηθικό – φιλοσοφικό, αλλά το στοίχημα είναι να γίνει από υποκειμενικό αντικειμενικό. Η αναφορά της λογοδοσίας σε όλες τις στρατηγικές και γενικά τα soft law διεθνή κείμενα περί διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών αποτελεί ένα σημαντικό, αλλά αρχικό βήμα.

Δ.2 Η Βιώσιμη Διαχείριση Κρίσεων ως Διακυβέρνηση: προς μία διαπραγμάτευση πολυμερούς συμβατικού καθεστώτος διαχείρισης των φυσικών καταστροφών;

Η έννοια της διακυβέρνησης, όπως έχει φανεί από τα προηγούμενα, διατρέχει ως βασικός προβληματισμός και συνιστώσα το σύνολο του πλαισίου για την επίτευξη και ιδανική εφαρμογή των στρατηγικών, μεθόδων και προγραμμάτων μείωσης και διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών. Η διακυβέρνηση σε όλες τις εκφάνσεις της ανάλυσης της μείωσης του ρίσκου καταστροφών αλλά και της διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας, προσεγγίζεται κυρίως σε επίπεδο εσωτερικό – ενδοκρατικό. Υπό αυτό το πρίσμα, η διακυβέρνηση νοείται ως η άσκηση πολιτικής, οικονομικής και διοικητικής εξουσίας στη διαχείριση του συνόλου των υποθέσεων μιας χώρας σε όλα τα

⁸¹ Για επιτυχημένο παράδειγμα συμβατικής αποτύπωσης της υποχρέωσης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών βλ. Ραυτόπουλος, Ε., Συμβατική Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Μεσόγειος ή Plus Ultra. Ο Κύκλος των Αποβλήτων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα, Κομοτηνή, 2006, σελ. 83 - 94

⁸² Μία λιγότερο διαδεδομένη αλλά σημαντική συνιστώσα είναι η διασύνδεση Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και λογοδοσίας. Για περισσότερες πληροφορίες επί του θέματος βλ. Olson, R. S., Sarmiento Prieto, J. P., Hoberman, G., *Disaster Risk Reduction, Public Accountability, and the Role of the Media: Concepts, Cases and Conclusions*, ISDR, Florida International University, USAID, Miami, 10/2010, http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Olson_et_al._2011.pdf

επίπεδα. Περιλαμβάνει μηχανισμούς, διαδικασίες και θεσμούς μέσα από τους οποίους οι πολίτες και λοιποί εταίροι αρθρώνουν τα ενδιαφέροντά τους, ασκούν τα νομικά τους δικαιώματα, εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους και επιλύουν τις διαφορές τους. Η διακυβέρνηση περιλαμβάνει την κυβέρνηση αλλά την υπερβαίνει⁸³. Περικλείει όλους τους δρώντες, συμπεριλαμβανομένου του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών⁸⁴. Συνεπώς η διακυβέρνηση με αυτή την έννοια αποσκοπεί στο να γίνουν οι απαραίτητες θεσμικές και νομικές μεταρρυθμίσεις ώστε η διαχείριση και μείωση του ρίσκου καταστροφών να συνδεθεί με την ανάπτυξη. Η έννοια αυτή της διακυβέρνησης, εφαρμοζόμενη σωστά, θα μετατοπίσει τη δράση και τα αποτελέσματα «από το παγκόσμιο στο τοπικό». Το πρόβλημα είναι ότι οι παράγοντες που αποτελούν εμπόδιο στην άσκηση διακυβέρνησης στα αναπτυσσόμενα κράτη όχι μόνο δεν εξαλείφονται, αλλά πολλαπλασιάζονται. Μήπως η πορεία της εσωτερικής διακυβέρνησης μίας κρίσης, περνάει πρώτα από το παγκόσμιο επίπεδο;

Για την παρούσα έρευνα η ύπαρξη παγκόσμιας διακυβέρνησης των κρίσεων αποτελεί προαπαιτούμενο. Στις αναπτυσσόμενες χώρες και ιδιαίτερα στις ελάχιστα αναπτυγμένες η εξωτερική παρουσία είναι μία σταθερή, πολύπλευρη πραγματικότητα που διευρύνεται και μεγιστοποιείται σε περιπτώσεις καταστροφών. Οι δρώντες διαπλέκονται, δεν έχουν σαφή διαχωρισμό αρμοδιοτήτων και είναι αμφισβητήσιμο το κατά πόσον τελικά συμβάλλουν στην ενδυνάμωση των εθνικών και τοπικών θεσμών, υλοποιώντας την επιδίωξη και νέα τάση στη διαχείριση καταστροφών που μπορεί να συνοψιστεί στη φράση “from local to global”.

Οι σοβαρότατες συνέπειες των φυσικών καταστροφών, η αύξηση της τρωτότητας των αναπτυσσομένων καθώς και η αύξηση του αριθμού και της δεινότητας ακραίων γεγονότων είναι μία πραγματικότητα, την οποία η διεθνής κοινότητα δεν μπορεί και δεν πρέπει να παραβλέψει. Πραγματικότητα βεβαίως αποτελεί και το έντονο πολιτικό στοιχείο

⁸³ Βλ. Biermann, F., *Global Environmental Governance. Conceptualization and Examples*. Global Governance Working Paper No 12. Amsterdam, Berlin, Oldenburg, Potsdam: The Global Governance Project, 2004, <http://www.glogov.org/images/doc/WP12.pdf>

⁸⁴ Βλ. *Disaster Risk Reduction, Governance and Mainstreaming*, UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), 10/2010, σελ. 1
<http://www.beta.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/4Disaster%20Risk%20Reduction%20-%20Governance.pdf>

που διέπει την παρουσία των διεθνών δρώντων στις πληγείσες ή οιονεί πληγείσες περιοχές, κυρίως σε επίπεδο κρατικό και κυρίως με τη μορφή της σταθερής αναπτυξιακής συνεργασίας και της έκτακτης ανθρωπιστικής βοήθειας. Ενώ υπάρχει πληθώρα μη δεσμευτικών κειμένων τα οποία θέτουν τις αρχές, περιγράφουν τους τρόπους δράσης, τους μηχανισμούς και τις στρατηγικές της μείωσης του ρίσκου καταστροφών, της ανθρωπιστικής βοήθειας και της αναπτυξιακής συνεργασίας, δεν υπάρχει βούληση διαμόρφωσης δεσμευτικού πλαισίου βιώσιμης διακυβέρνησης των κρίσεων, που να περικλείει και να αναγνωρίζει την αλληλεπίδραση και των τριών αυτών παραγόντων, να προσδιορίζει τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και τους περιορισμούς της διεθνούς πολυεπίπεδης παρέμβασης και να καλεί σε εναρμόνιση των περιφερειακών και εθνικών στρατηγικών διαχείρισης κρίσεων.

Το ερώτημα λοιπόν που γεννάται είναι εάν και υπό ποιές προϋποθέσεις είναι ώριμες οι συνθήκες για την έναρξη της διαπραγματευτικής διαδικασίας ενός πολυμερούς καθεστώτος διαχείρισης των φυσικών καταστροφών. Μία Σύμβαση – Πλαίσιο θα αποτελούσε ομπρέλα η οποία θα συνέδεε τις τρεις βασικές συνιστώσες της βιώσιμης διαχείρισης κρίσεων, θα έθετε τις γενικές αρχές που θα διέπουν τη συμπεριφορά των κρατών, θα κατένειμε τις αρμοδιότητες και θα εξασφάλιζε τη σύνδεση με το πλούσιο τεχνικό και επιστημονικό κεκτημένο της δηλωτικής διακυβέρνησης των φυσικών καταστροφών. Νομιμοποιητική βάση για τη διακυβέρνηση του αντικειμένου και του σκοπού του συμβατικού καθεστώτος θα πρέπει να αποτελεί η συναίνεση. Το ευκαίριο θα ήταν να μπορέσει να επιτευχθεί η διαμόρφωση ενός εκσυγχρονισμένου καθεστώτος με εμπλουτισμό της νομιμοποιητικής βάσης ώστε να διασυνδέεται η δηλωτική διακυβέρνηση με το συμβατικό καθεστώς⁸⁵. Η σύγχρονη και διαρκώς μεταβαλλόμενη φύση του υπό διαπραγμάτευση ζητήματος, καθώς και η έως τώρα απροθυμία εκχώρησης μέρους αρμοδιοτήτων εκ μέρους των κρατών απαιτεί ανοιχτό πεδίο αναφοράς του καθεστώτος που θα βασίζεται στη διαδικασία διαμόρφωσης consensus και θα επιτρέπει τη δυναμική εξέλιξή του⁸⁶. Είναι, τέλος, επιτακτική η θεσμοθέτηση της υπεροχής των εθνικών και κυρίως τοπικών προσπαθειών διαχείρισης, της παρακολούθησης (monitoring), της λογοδοσίας

⁸⁵ Βλ. Ραυτόπουλος, Ε., Συμβατική Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Μεσόγειος ή Plus Ultra. Ο Κύκλος των Αποβλήτων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα, Κομοτηνή, 2006, σελ. 43 - 44

⁸⁶ ό.π. σελ. 187

(accountability) και της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών και των λοιπών κοινωνικών δρώντων.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΪΤΗΣ

Ε. Ο ΣΕΙΣΜΟΣ ΤΟΥ 2010 ΚΑΙ ΤΟ ΝΤΟΜΙΝΟ ΓΕΓΟΝΟΤΩΝ ΠΟΥ ΠΥΡΟΔΟΤΗΣΕ

Ο σεισμός του Ιανουαρίου πυροδότησε μία άνευ προηγουμένου ανθρωπιστική καταστροφή. Κυβερνητικές πηγές υπολογίζουν τις απώλειες σε ανθρώπινες ζωές στις 230.000, με περίπου 300.000 τραυματισμένους. Αφησε σχεδόν 2 εκατομμύρια ανθρώπους άστεγους, και περισσότερο από ένα εκατομμύριο είναι ακόμα εκτοπισμένοι σε αυτοσχέδια στρατόπεδα, όπου υπάρχουν αναφορές για βία κατά των γυναικών και κοριτσιών, ακόμα και για trafficking παιδιών στη γειτονική Δομινικανή Δημοκρατία. Η κατάρρευση των εσωτερικών κρατικών θεσμών διαφαίνεται και από την ατιμωρησία αξιόποινων πράξεων, αφού δεν υπάρχει ουσιαστική πρόσβαση στη δικαιοσύνη. 15 από τα 17 κυβερνητικά κτήρια, 1.500 σχολεία, 50 νοσοκομεία και τα γραφεία της αποστολής του ΟΗΕ κατέρρευσαν. Η διεθνής κοινότητα και οι οργανισμοί ανθρωπιστικής βοήθειας αντέδρασαν άμεσα, αλλά η βοήθεια έφτασε πολύ αργά σε κάποιες από τις πιο πληγείσες κοινότητες. Το Μάρτιο περισσότεροι από 150 αρωγοί δρώντες (κράτη και διεθνείς οργανισμοί) συναντήθηκαν στη Νέα Υόρκη και συμφώνησαν στη χορήγηση \$5,3 εκατομμυρίων σε διάστημα 18 μηνών για την ανοικοδόμηση της Αϊτής. Ωστόσο, οι πρώτες δράσεις της έγκαιρης αντίδρασης, όπως η εκκαθάριση των συντριμιών και η οργάνωση προσωρινών καταφυγίων – καταυλισμών για τους αστέγους προχώρησαν επίσης με αργούς ρυθμούς. Στο τέλος του 2010 χιλιάδες άνθρωποι συνέχιζαν να ζουν στους περίπου 1100 επίσημους και ανεπίσημους καταυλισμούς, συχνά σε άθλιες συνθήκες διαβίωσης και υγιεινής. Τροπικές καταιγίδες και τυφώνες επιδείνωναν συνεχώς την κατάσταση.

Το Σεπτέμβριο του 2010 ξέσπασε επιδημία χολέρας σε κοινότητες κατά μήκος του ποταμού Artibonite που σύντομα επεκτάθηκε σε όλη τη χώρα και στη γειτονική Δομινικανή Δημοκρατία. Η κοινή γνώμη κατηγορήσε κάποια μέλη της MINUSTAH ότι ευθύνονται για τη μετάδοση της ασθένειας, κάτι που η επίσημη έκθεση του ανεξάρτητου panel εμπειρογνομόνων του ΟΗΕ δεν μπόρεσε να αποκλείσει, αλλά ούτε και να επιβεβαιώσει ξεκάθαρα. Πάνω από 100.000 περιστατικά έχουν καταγραφεί και περίπου 2.500 άνθρωποι κατέληξαν.

Στις 28 Νοεμβρίου 2010 διεξήχθη ο πρώτος γύρος προεδρικών και βουλευτικών εκλογών, καθώς και για την ανάδειξη της Γερουσίας. Διαδηλώσεις και διαμαρτυρίες

διέτρεξαν τη χώρα, καθώς υπήρξαν καταγγελίες για απάτη από το Προσωρινό Εκλογικό Συμβούλιο. Παρατηρητές των εθνικών εκλογών εξέφρασαν ανησυχία για την έκδοση και δημοσιοποίηση μερικών αποτελεσμάτων που απέκλειαν τον τότε υποψήφιο Michel Martelly από τις επαναληπτικές εκλογές του Ιανουαρίου 2011, υπέρ του αντιπάλου του. Τελικά οι εκλογές πραγματοποιήθηκαν και ο ΟΗΕ χαιρέτισε τη διάφανη διαδικασία των πρώτων αδιάβλητων εκλογών εδώ και δεκαετίες, με τελικό νικητή τον Michel Martelly. Πολλές αντιτιθέμενες φωνές εσωτερικά και διεθνώς επικρίνουν τη διαφάνεια της διαδικασίας. Η Αϊτή έχει μεν πρόεδρο, αλλά όχι πρωθυπουργό, αφού η πλειοψηφία των εδρών στο Κοινοβούλιο ανήκει στην αντιπολίτευση, η οποία έχει καθαρά δηλώσει ότι θα μπλοκάρει όποια υποψηφιότητα κατεβάσει ο Martelly⁸⁷.

ΣΤ. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΡΙΣΚΟΥ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ: ΚΙΝΔΥΝΟΣ Χ ΤΡΩΤΟΤΗΤΑ = ΡΙΣΚΟ

Στ.1 Κίνδυνος

Η Αϊτή είναι μία από τις χώρες με τη μεγαλύτερη έκθεση σε πολλαπλούς φυσικούς κινδύνους⁸⁸. Οι πιο έντονοι κίνδυνοι τους οποίους καλείται να αντιμετωπίσει η χώρα είναι *σεισμικοί* και *υδρομετεωρολογικοί*, με το 96% του πληθυσμού της να είναι εκτεθειμένο σε κάποιου είδους κίνδυνο ή συνδυασμό αυτών.

Η Αϊτή βρίσκεται σε ζώνη υψηλής σεισμικότητας, σε ένα «σταυροδρόμι» τεκτονικών πλακών και συγκεκριμένα τη διάδραση των τεκτονικών πλακών της Καραϊβικής και της Νοτίου Αμερικής. Οι υδρομετεωρολογικοί κίνδυνοι προκαλούν καιρικές ανωμαλίες, όπως η καθυστέρηση της περιόδου των βροχών και δημιουργούν συνθήκες ξηρασίας και αυξάνουν τον αριθμό και την ένταση των κυκλώνων. Οι επιδράσεις

⁸⁷ Βλ. <http://defend.ht/blogs/posts/politics-blog/1683-haiti-opposition-hopes-to-reject-five-prime-minister-nominations-by-year-end>

⁸⁸ *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*, Disaster Risk Management Series No. 5, World Bank, Washington, 2005, σελ. 9

<http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/23/000160016_20051123111032/Rendered/PDF/344230PAPER0Na101official0use0only1.pdf

των κυκλώνων είναι δραματικές και πολύπλευρες. Ζημιές από το δυνατό άνεμο, πλημμύρες, κατολισθήσεις, χείμαρροι, κατακόρυφη αύξηση της παράκτιας επικινδυνότητας αποτελούν μερικές από τις εκφάνσεις των υδρομετεωρολογικών κινδύνων που πλήττουν διαχρονικά τη χώρα. Οι δευτερεύοντες κίνδυνοι περιλαμβάνουν κατολισθήσεις, χειμαρρώδεις ροές συντριμμίων, υγροποίηση του εδάφους και τσουνάμι.

Μετά το σεισμό του Ιανουαρίου του 2010 επιχειρήθηκε μία αξιολόγηση πολλαπλής επικινδυνότητας⁸⁹. Αν και τα στοιχεία είναι συνεχώς υπό ανανέωση και εμπλουτισμό, το βήμα αυτό θεωρείται απαραίτητο για την κατανόηση και διάδοση της επικινδυνότητας των φυσικών καταστροφών που πλήττουν τη χώρα και την παροχή τεχνικής γνώσης ως προς τη φύση, το είδος και τη σοβαρότητα των κινδύνων. Αυτό θα συμβάλλει στο σωστό προσδιορισμό του κινδύνου και τη συνεπαγόμενη καλύτερη λήψη αποφάσεων και διαχείριση και μείωση του ρίσκου καταστροφών.

Στ.2 Τρωτότητα

Πίνακας 4 Δείκτες Τρωτότητας	Ποσά	Παγκόσμια κατάταξη
Σύνολο πληθυσμού	9,719,932	87
Αύξηση πληθυσμού	0,787 %	136
Προσδόκιμο ζωής	62, 17 έτη	181
Human Development Index (HDI)	0,404	148
Multidimensional Poverty Index (MPI)	0,306	76
Failed States Index (FSI)	101,6	11
Corruption Perceptions Index (CPI)	2,2	146
Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ανά κάτοικο	1200 \$	204
Πληθωρισμός, τιμές τροφίμων (ετήσιο %)	5,7 %	160
Ανεργία, σύνολο	40,6 %	188
Πληθυσμός κάτω από το όριο της φτώχειας	80 %	
Δάση και δασικές εκτάσεις (σε % επί του εδάφους)	2 %	
Ανθρωπογενείς διαβρώσεις του εδάφους (GLASOD)	71,64 %	

⁸⁹ Βλ. *Understanding Risk – Innovation in Disaster Risk Assessment*, Proceeds from the 2010 UR Forum, the International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 11/2010, σελ. 1 - 9, http://api.ning.com/files/rg-UCGY18qGiNwKIImnlLyzVJK7JSbVl*ZDoy4JB-jyIfc9izMSf5pqI-D2XNuVV02J03h5eRriF3oqRfmbdhxto2u-wrNneG/UR_Forum_Proceeds_webversion.pdf

Άτομα με πρόσβαση σε βελτιωμένες παροχές νερού (σύνολο)	17 %	
Παιδική θνησιμότητα	5,2 %	
Ποσοστό αναλφαριθμητισμού	47,1 %	
Αριθμός κινητών τηλεφώνων	3,648,000	108
Χρήστες Internet	1,000,000	99

Ο παραπάνω Πίνακας αποτελεί μία απόπειρα σύνθεσης των βασικότερων οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών δεικτών και μετρήσεων που μπορούν να αποτυπώσουν αριθμητικά την τρωτότητα. Τονίζεται για ακόμα μία φορά ότι, για την παρούσα έρευνα, η χρησιμοποίηση και αναφορά δεικτών (βλέπε κεφάλαιο Α.3) χρησιμεύει στην ποσοτικοποίηση και άρα συγκεκριμενοποίηση εννοιών δύσκολα μετρήσιμων. Αυτή είναι και η χρησιμότητά τους, αν και πολλές κριτικές έχουν διατυπωθεί για την αντιπροσωπευτικότητα των αποτελεσμάτων. Πραγματικά, οι δείκτες που προσδιορίζουν έννοιες όπως η φτώχεια, η ανάπτυξη, η διακυβέρνηση, η τρωτότητα, έχουν το στοιχείο της υποκειμενικότητας, αφού δεν μπορούν να ληφθούν υπ' όψιν και να μετρηθούν όλες οι παράμετροι που συνθέτουν τόσο πολύπλευρες έννοιες, συνεπώς εντάσσονται μόνο οι παράμετροι που μπορούν να ποσοτικοποιηθούν και που υπάρχει αξιόπιστη συλλογή στοιχείων σε παγκόσμιο επίπεδο. Επίσης σημειώνεται ότι οι δείκτες αυτοί έχουν νόημα μόνο παρουσιαζόμενοι συγκριτικά, ώστε να αποτυπωθεί το επίπεδο του υπό μέτρηση δείκτη σε σχέση με άλλες χώρες.

Στ.2.1 Κοινωνία – Οικονομία

Η Αϊτή είναι ένα μικρό νησιωτικό κράτος της Καραϊβικής που κατατάσσεται στις ελάχιστα αναπτυγμένες χώρες και μάλιστα στο κατώτερο εισοδηματικό γκρουπ. Το GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery) του ISDR την προσδιορίζει ως HIPC (Heavily Indebted Poor Country) στην κατηγορία IDA, δηλαδή κράτος που, σύμφωνα με μετρήσεις του 2007, έχει κατά κεφαλήν εισόδημα κατώτερο των \$1.095 που του στερεί την οικονομική δυνατότητα δανεισμού από την IBRD (International Bank for Reconstruction and Development)⁹⁰.

⁹⁰ Βλ. *Disaster Risk Management Programs for Priority Countries*, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), 2011, Foreword, σελ. vii

Η Αϊτή είναι η πέμπτη χώρα, σε σύνολο 96, στο ρίσκο θνησιμότητας από πολλαπλές φυσικές καταστροφές⁹¹. Η οικονομική ανόρθωση και μεγέθυνση μίας οικονομίας δεν μπορεί να επιτευχθεί εάν τα περιουσιακά στοιχεία που έχουν αποκτηθεί υπονομεύονται ή εκμηδενίζονται από τις φυσικές καταστροφές. Τον Αύγουστο του 2008 από την Αϊτή πέρασε μία τροπική καταιγίδα και δύο τυφώνες σε περίοδο τριών εβδομάδων. Το αποτέλεσμα σε ζημιές και απώλειες ισοδυναμούσε με το 15% του εθνικού ΑΕΠ. Ο σεισμός του Ιανουαρίου 2010 είχε ως συνέπεια περίπου 222.570 νεκρούς, 300.572 τραυματίες, 2,3 εκατομμύρια εκτοπισμένους και \$7,8 εκατομμύρια σε ζημιές και απώλειες, ποσό το οποίο ελαφρώς υπερέβη το ΑΕΠ της χώρας για το οικονομικό έτος 2009.

Με το 77% του πληθυσμού να ζει με εισόδημα κάτω των δύο δολλαρίων την ημέρα και το 52% να ζει με λιγότερο από ένα δολλάριο, είναι προφανές ότι η πιο σημαντική ένδειξη τρωτότητας είναι η ακραία φτώχεια, η οποία, σε συνδυασμό με την έντονη έκθεση σε φυσικούς κινδύνους, την αστικοποίηση και την περιβαλλοντική υποβάθμιση συνθέτουν ένα φαύλο κύκλο τρωτότητας. Ανυπαρξία νομοθεσίας για την αντιμετώπιση και τη θωράκιση του πληθυσμού στις καταστροφές, έλλειψη χωροταξικού και οικοδομικού σχεδιασμού και δημόσιας κοινωνικο-οικονομικής υποδομής, ασταθής, επηρεαζόμενη από εξωτερικά συμφέροντα και διεφθαρμένη εσωτερική διακυβέρνηση και διαρκής καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συνθέτουν το πάζλ της τρωτότητας της Αϊτής.

Στ.2.2 Ανθρώπινα Δικαιώματα

Η κατάσταση που δημιουργήθηκε μετά το σεισμό επιδείνωσε τα χρόνια προβλήματα καταπάτησης και υπονόμησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο νησί. Οι γυναίκες, τα παιδιά, η δημόσια ασφάλεια, η δικαιοσύνη, οι συνθήκες κράτησης, η αμφισβητούμενη από πολλούς παρουσία των διεθνών δρώντων στη χώρα είναι στο επίκεντρο του ανθρωπιστικού ενδιαφέροντος.

Σημαντικό ζήτημα, το οποίο γενικεύεται σε κεντρική εστία ενδιαφέροντος και προβληματισμού στη διαχείριση και μείωση των καταστροφών, είναι οι εσωτερικοί εκτοπισμοί. Στην Αϊτή, πάνω από ένα χρόνο μετά το σεισμό, περισσότεροι από 1

http://www.gfdrr.org/gfdrr/sites/gfdrr.org/files/publication/DRM_CountryPrograms_2011.pdf

⁹¹ ό.π., σελ. 228

εκατομμύριο άνθρωποι ζουν ακόμη υπό άθλιες συνθήκες στους επίσημους και ανεπίσημους καταυλισμούς. Η συντριπτική πλειοψηφία των εκτοπισμένων δεν είχαν πρόσβαση σε κατάλληλο καταφύγιο. Η κατασκευή των μεταβατικών καταφυγίων ήταν αργή και καθυστερούσε ακόμα περισσότερο επειδή οι αρχές δεν διέθεταν τις εκτάσεις με καλή ποιότητα εδάφους⁹². Η έλλειψη πληροφόρησης αναφορικά με τον κυβερνητικό σχεδιασμό για τη στέγαση των εκτοπισμένων συνέβαλε στη διατήρηση της σύγχυσης και του πανικού, αλλά και στη διακινδύνευση της δημόσιας υγείας, όπως και συνέβη μερικούς μήνες μετά την καταστροφή με το ξέσπασμα επιδημίας χολέρας.

Οι εκτοπισμένοι που καταλάμβαναν ιδιωτικές εκτάσεις γης διώκονταν βιαίως από τους ιδιοκτήτες, τις περισσότερες φορές με τη συνδρομή της αστυνομίας ή ενόπλων. Το Μάρτιο σχεδόν 10.000 εκτοπισμένοι διώχθηκαν βίαια, κατά τη διάρκεια της νύχτας από το στάδιο Sylvio Cator από την Αϊτινή αστυνομία, χωρίς δικαστική απόφαση και χωρίς παροχή πληροφοριών και οδηγιών για εναλλακτικές τοποθεσίες προσωρινής στέγασης. Τον Απρίλιο, η κυβέρνηση ανακοίνωσε παύση των αναγκαστικών διώξεων διάρκειας έξι εβδομάδων αλλά δεν διέθετε τα μέσα να επιβάλλει το μέτρο.

Η σεξουαλική βία, κυρίως σε βάρος των γυναικών και κοριτσιών στους επίσημους και ανεπίσημους καταυλισμούς παραμένει σε μεγάλο βαθμό ατιμώρητη, αφού πολύ λίγες καταγγελίες ερευνήθηκαν και απηγγέλθησαν κατηγορίες. Αυτό αντικατοπτρίζει τις σοβαρότατες ελλείψεις σε επίπεδο απονομής δικαιοσύνης και δημόσιας ασφάλειας. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Εθνική Αστυνομία της Αϊτής ανέφερε ότι 534 συλλήψεις (αντιπροσωπεύουν το 24% των συλλήψεων) την περίοδο Φεβρουαρίου – Απριλίου 2010 αφορούσαν σεξουαλικά εγκλήματα, ενώ σε άλλες επίσημες αναφορές από την ίδια πηγή, μόνο 20 καταγγελίες βιασμών έγιναν την περίοδο Ιανουαρίου – Μαρτίου 2010⁹³. Η ασυμβατότητα των στοιχείων προφανώς αντικατοπτρίζει την έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού αλλά και οργάνωσης σε επίπεδο προστασίας του πολίτη και ανθρώπινης ασφάλειας. Επίσης, οι συνεχιζόμενες διακρίσεις κατά των γυναικών αποτελούν εμπόδιο και σε επίπεδο στρατηγικών για τη μείωση του ρίσκου καταστροφών. Έχει ήδη αναφερθεί

⁹² *The State of the World's Human Rights*, Amnesty International Report, 2011, σελ. 161 - 162, http://files.amnesty.org/air11/air_2011_full_en.pdf

⁹³ Βλ. *World Report 2011, events of 2010*, Human Rights Watch, 2011, σελ. 248 - 251 <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2011.pdf>

ότι η εμπλοκή των γυναικών στα προγράμματα μείωσης του ρίσκου που επικεντρώνονται στο τοπικό και κοινοτικό επίπεδο αποτελεί κομβικό σημείο του DRR.

Η διακίνηση ανθρώπων και συγκεκριμένα παιδιών αποτελεί μία ακόμα παράπλευρη απώλεια της καταστροφής και της επακόλουθης κατάρρευσης των κρατικών θεσμών και της ασφάλειας. Οι αρχές στην περίπτωση αυτή ανέλαβαν δράση με μία ειδικευμένη ομάδα προστασίας ανηλίκων που ανήκει στους κόλπους της αστυνομίας και τοποθετήθηκε στα σύνορα με τη Δομινικανή Δημοκρατία. Το πρόβλημα είναι και πάλι η έλλειψη θεσμών, αφού δεν υπάρχει στο νομικό σύστημα της χώρας πρόβλεψη για τη διακίνηση ανθρώπων. Συνεπώς, οι συλληφθέντες⁹⁴ κατηγορήθηκαν για απαγωγή και συνέργεια σε εγκληματική πράξη, έμειναν υπό κράτηση για ένα μήνα και απελευθερώθηκαν με τον περιορισμό «εκκρεμούσας έρευνας», αλλά μπορώντας να φύγουν από τη χώρα. Η κυβέρνηση, ως μέτρο για τον περιορισμό της διακίνησης, ενέτεινε την αυστηρότητα για τις διεθνείς αιτήσεις υιοθεσίας, κάτι που όμως έχει αμφίβολα, μπορεί και τα αντίθετα αποτελέσματα.

Η δημόσια ασφάλεια και το δικαστικό σύστημα είχαν πάντα προβληματική και ελλειμματική απόδοση στην Αϊτή. Όπως είναι φυσικό, μετά το σεισμό τα συστήματα αυτά υπέστησαν σχεδόν ολοκληρωτική κατάρρευση όχι μόνο λόγω έλλειψης θεσμικής βάσης και οργάνωσης αλλά και για τον αντικειμενικό λόγο των απωλειών. Στους κόλπους της ήδη υποστελεχωμένης αστυνομίας (Haitian National Police - HNP) οι απώλειες ήταν μεγάλες: 75 νεκροί, 70 αγνοούμενοι και 253 τραυματίες. Χάθηκαν επίσης τουλάχιστον δέκα ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί και το Υπουργείο Δικαιοσύνης, το Δικαστικό Μέγαρο και μεγάλος όγκος νομικών εγγράφων καταστράφηκαν ολοσχερώς. Τα παραπάνω απετέλεσαν απλά το τελειωτικό χτύπημα σε μία ήδη, προ του σεισμού αναποτελεσματική, καταχρηστική, ελλειπώς επανδρωμένη και εκπαιδευμένη αστυνομία και σε ένα πολιτικοποιημένο, διεφθαρμένο και αδιαφανές δικαστικό σύστημα⁹⁵.

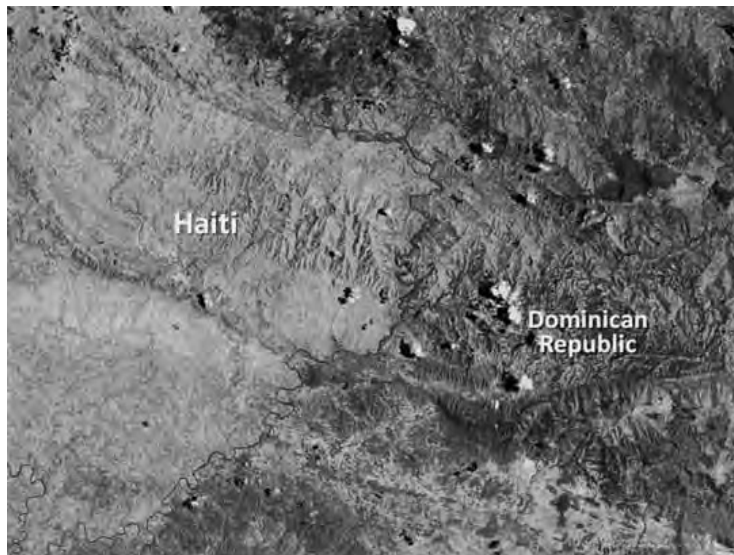
⁹⁴ Η πιο γνωστή και προβεβλημένη περίπτωση είναι η σύλληψη ομάδας ιεραποστόλων που προσπαθούσαν να περάσουν από τα σύνορα 33 παιδιά ηλικίας 2 μηνών έως 12 ετών.

⁹⁵ Βλ. *World Report 2011, events of 2010*, Human Rights Watch, 2011, σελ. 248

<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2011.pdf>

Στ.2.3 Περιβάλλον

Η Αϊτή υποφέρει από σοβαρή περιβαλλοντική υποβάθμιση, όπως γίνεται θλιβερά έκδηλο από το ποσοστό κάλυψης της χώρας από δάση, το οποίο φτάνει το 2% (βλ. Εικόνα 1) και τη συνολική υποβάθμιση του εδάφους και του υδροφόρου ορίζοντα. Τις τελευταίες δεκαετίες, οι διατροφικές, ενεργειακές και γενικότερες οικονομικές ανάγκες του πληθυσμού οδήγησαν σε επέκταση των γεωργικών εκτάσεων και συνεπαγόμενη αποψίλωση των δασών, επιβαρύνοντας τον υδροφόρο ορίζοντα. Οι περισσότερες δασικές εκτάσεις έχουν μετατραπεί σε βοσκοτόπια, καλλιεργήσιμες εκτάσεις ή απλά τα δέντρα χρησιμοποιούνται για την παραγωγή κάρβουνου, χωρίς να επαναφυτεύονται. Ως συνέπεια, η ποιότητα του εδάφους έχει υποβαθμιστεί, έχει επέλθει διάβρωση, μείωση της διηθητικής ικανότητας και απώλεια των απαραίτητων θρεπτικών συστατικών και βιομάζας.



Πηγή: NASA, 2010. Η εικόνα δείχνει τη διαφορά στην κάλυψη από βλάστηση ανάμεσα στην Αϊτή (αριστερά) και Δομινικανή Δημοκρατία (δεξιά). Το ορατό σύνορο είναι ο ποταμός Artibonite.

Η εντατική αστικοποίηση συνεπάγεται και αυξημένη ζήτηση πόσιμου νερού, η ποιότητα και διαθεσιμότητα του οποίου είναι περιορισμένη. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την ορεινή μορφολογία του εδάφους, την κλιματική αλλαγή και τη μετακίνηση των ιδιοκτητών μικρών αγροτεμαχίων προς τα ολόένα πιο εύθραυστα ορεινά εδάφη, μειώνουν την αγροτική φέρουσα ικανότητα του εδάφους και συνεισφέρουν στην καθοδική πορεία

στο κοινωνικο-οικονομικό και περιβαλλοντικό σπινάλιο. Η ανυπαρξία προγραμμάτων διαχείρισης των παράκτιων ζωνών επιδεινώνει το πρόβλημα της ρύπανσης και καθιστά τη χώρα πιο ευάλωτη στα φυσικά φαινόμενα, όπως πλημμύρες ή ακόμα και τσουνάμι.

Στ.2.4 Πολιτική: η Σχέση με ΗΠΑ

Έχει πολλάκις αναφερθεί η ανυπαρξία αποτελεσματικών κρατικών δομών στην Αϊτή, ως βασική αιτία της αποτυχημένης ανάπτυξης και άρα και της αποτυχίας διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών. Στην παρούσα ανάλυση τονίζεται η καθοριστική και διαχρονική παρουσία των ΗΠΑ στη χώρα, ως προσδιοριστικός παράγων της σημερινής δεινότητας της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής κατάστασης και της αδιάλειπτης εξάρτησης της Αϊτής από έξωθεν βοήθεια στο σύνολο των επιπέδων εσωτερικής διακυβέρνησης.

Από το 1804, οπότε και η Αϊτή ανεξαρτητοποιήθηκε από τους Γάλλους αποικιοκράτες, οι ΗΠΑ διατηρούν συνεχή και απροκάλυπτη παρουσία στα πολιτικά τεκταινόμενα της χώρας. Η επανάσταση των σκλάβων υπό τον L'Ouverture κατά των Γάλλων θορύβησε τις ΗΠΑ για μετάδοση του κινήματος στις νότιες πολιτείες της και, σε συνδυασμό με το διάγγελμα Μονρόε το 1823 για τη διασφάλιση των αμερικανικών συμφερόντων στη «γειτονιά» των ΗΠΑ από τις ευρωπαϊκές δυνάμεις, ώθησε τη χώρα σε συνεχιζόμενη στρατιωτική παρουσία στο νησί όποτε αυτό κρινόταν αναγκαίο για την προστασία αμερικανικών ζωνών και συμφερόντων.

Ο λόγος που οδηγούσε τις ΗΠΑ σε άμεση και διαρκή παρουσία ήταν η σημαντική στρατηγική θέση της Αϊτής. Η κοντινή της απόσταση με τις αμερικανικές ακτές καθώς και η γειτνίασή της με την Κούβα την καθιστούσαν απαραίτητη για τον έλεγχο της Καραϊβικής⁹⁶. Οι ΗΠΑ κατά τον 19^ο αιώνα, έβλεπαν στους επαναστατημένους λαούς της περιοχής μία ευκαιρία για εξυπηρέτηση των πολιτικοοικονομικών συμφερόντων της τότε νεαρής δημοκρατίας η οποία επεδίωκε να εγκαθιδρυθεί. Η δημιουργία πολλών μικρών και ανίσχυρων ανεξάρτητων κρατών υπό την επιρροή της θα άνοιγε τις αγορές για εξαγωγές γεωργικών και πρώτων υλών⁹⁷. Η δε κακή οικονομική κατάσταση της Αϊτής, ο κοινωνικός

⁹⁶ Boniface, P., *Ατлас Διεθνών Σχέσεων*, β' έκδοση, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, 2001, σελ 196-199

⁹⁷ Χριστοδουλίδης, Θ., *Διπλωματική Ιστορία Τριών Αιώνων, τόμος δεύτερος, Από τη Βιέννη στις Βερσαλλίες, 1815-1919*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 1997, σελ. 52-60

μαρασμός και οι παρατεταμένες περίοδοι πολιτικής αστάθειας και δικτατοριών άνοιγαν το δρόμο στις ΗΠΑ να χρησιμοποιούν το νησί της Hispaniola ως προτεκτοράτο.

Η παρουσία μονιμοποιήθηκε το 1915 με την κατάληψη της Αϊτής από τις Ηνωμένες Πολιτείες και την άμεση υπαγωγή της υπό αμερικανική διοίκηση. Αποτέλεσμα αυτής ήταν η οικονομική απόλυτη εξάρτηση των κατοίκων της Αϊτής από τους Αμερικανούς⁹⁸. Η οικονομική διακυβέρνηση δεν γινόταν με όρους προϋπολογισμού αλλά με τη μορφή πακέτων ανθρωπιστικής βοήθειας που βέβαια διανέμονταν επιλεκτικά όπου εξυπηρετούνταν στρατηγικά αμερικανικά συμφέροντα. Επί προεδρίας Ρούσβελτ, οι ΗΠΑ ανέπτυξαν μία «πολιτική καλής γειτονίας» και αντικατέστησαν τη στρατιωτική παρουσία με αμεσότερη οικονομική επιρροή. Οι ΗΠΑ αποσύρθηκαν από το νησί το 1934. Οι ΗΠΑ είχαν αφήσει ένα δυσβάσταχτο χρέος στη χώρα και επιπλέον, οι Δομινικανοί βρήκαν την ευκαιρία να εκδιώξουν και να εκτελέσουν πολύ μεγάλο αριθμό μαύρων Αϊτινών που βρίσκονταν στο έδαφός τους.

Ωστόσο, η απόσυρση ήταν καθαρά σε επίπεδο φυσικής παρουσίας και δεν αφορούσε την άμεση επιρροή της χώρας από τις ΗΠΑ. Η εποχή της δικτατορίας των Duvalier -πατέρα και γιού, από το 1957 έως το 1986 χαρακτηρίστηκε από αδιαφάνεια, διαφθορά και απολυταρχισμό με την ανοχή των ΗΠΑ και με μεγάλο ρεύμα μετανάστευσης προς τις ακτές της Φλόριντα. Μέχρι τις αρχές του '90, μία σειρά εξεγέρσεων και πραξικοπημάτων εναλάσσονταν. Αποτέλεσμα αυτής της ταραγμένης περιόδου τα πολλά θύματα, η ακυβερνησία και η συνεργασία με την Κολομβία για το ναρκεμπόριο. Οι πρώτες ελεύθερες εκλογές το 1991 ανέδειξαν πρόεδρο τον Jean-Bertrand Aristide ο οποίος επεδίωξε σειρά μεταρρυθμίσεων. Μέσα σε λίγους μήνες ανατράπηκε και οι οπαδοί του βίωσαν μαζικές διώξεις. Ως αντίποινα στο πραξικόπημα, οι ΗΠΑ επέβαλαν οικονομικό αποκλεισμό. Η κυβέρνηση Κλίντον ήρθε σε συμβιβασμό με τις δύο πλευρές και το 1994 επανήλθε ο Aristide για να ολοκληρώσει τη θητεία του. Ο στρατός καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από ένα σώμα πολιτοφυλακής. Με τη λήξη της θητείας του το 1996, ο Rene Preval, πρώην πρωθυπουργός επί προεδρίας Aristide το 1991, ανέλαβε με υψηλό ποσοστό τα ηνία της χώρας. Στις εκλογές του 2000 επανεξελέγη πρόεδρος ο Aristide αλλά με την αποχή της αντιπολίτευσης. Νέες κατηγορίες για διαφθορά και διώξεις έλαβαν

⁹⁸ Οι αμερικανοί είχαν το 1914 μεταφέρει στην Τράπεζα της Νέας Υόρκης το ποσό των 500.000 \$ το οποίο πήραν από την Τράπεζα της Αϊτής προκειμένου να το προστατέψουν.

χώρα. Το 2004 εξέγερση ξέσπασε σε όλη τη χώρα και ο Aristide αναγκάστηκε να φυγαδευτεί και να ζητήσει άσυλο στη Νότια Αφρική. Πολλές φωνές κάνουν λόγο για άμεση εμπλοκή των αμερικανών στην απομάκρυνση του Aristide και για ουσιαστική «εκδίωξη» του. Από τη χρονιά εκείνη μέχρι και σήμερα, έχει εγκατασταθεί στο νησί η MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la Stabilization d’Haiti)⁹⁹. Ο Preval κέρδισε τις εκλογές του 2006 πάλι μέσα σε κλίμα διαδηλώσεων και έντασης. Ο σεισμός του 2010 προκάλεσε την άμεση επέμβαση των αμερικανών οι οποίοι απέστειλαν άμεσα μεγάλες μονάδες στρατού. Το 2011 ανέλαβε την προεδρία της χώρας ο Michel Martelly.

Η παρουσία των ΗΠΑ στην Αϊτή είναι διαχρονική και άμεση. Γίνεται εύκολα αντιληπτή από όλους καθώς δεν γίνονται προσπάθειες να μην είναι σαφής η επιρροή της υπερδύναμης στη χώρα αυτή. Η θέση της σε μία περιοχή πολύ κοντά στα σύνορά της, που αποτελεί την αρχή της «πίσω αυλής» της και που εξακολουθεί να ταλανίζεται από έντονα προβλήματα εγκληματικότητας, ναρκεμπορίου, διαφθοράς και πολιτικής αστάθειας αποτελεί για τις ΗΠΑ στρατηγική επιλογή. Η ενεργή εμπλοκή τόσων αμερικανών προέδρων καταδεικνύει τη βαρύτητα της χώρας για την Αμερική¹⁰⁰. Η Αϊτή δεν είχε ποτέ την ευκαιρία να εξέλθει από το μαρασμό στον οποίο βρίσκεται επί δεκαετίες. Αν και έχει υπάρξει λήπτρια σημαντικότητας ανθρωπιστικής βοήθειας, αυτή χρησιμοποιήθηκε κατά κύριο λόγο ως «δούρειος ίππος» για την παρέμβαση στα εσωτερικά της χώρας. Οι ΗΠΑ κατέστησαν σαφές ότι κυριαρχούν στην περιοχή αλλά και μεγάλη μερίδα των πολιτών της Αϊτής αποσκοπούσε αποκλειστικά στην προσωπική τους ανέλιξη και δεν προσπάθησαν να βάλουν τις υποδομές για εκδημοκρατισμό και διαφάνεια στο κράτος.

⁹⁹ Βλ. Strategic Survey 2009, *The Annual Review of World Affairs*, The International Institute for Strategic Studies, εκδ. Routledge, London, 2009, σελ. 142-144

¹⁰⁰ Buschschluter, V, *The Long History of Troubled Ties between Haiti and the US*, BBC News, 16/01/2010, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8460185.stm>

Z. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΡΙΣΚΟΥ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ ΣΤΗΝ ΑΪΤΗ

Z.1 Περιφερειακό Επίπεδο

Η αμερικανική ήπειρος μαστίζεται από φυσικές καταστροφές, ωστόσο δεν έχει διαμορφώσει ένα κανονιστικό πλαίσιο που να ρυθμίζει τη διαχείριση και μείωσή τους. Υπάρχει μόνο ένα κείμενο συμβατικής διακυβέρνησης, το Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance (1991), οι διαπραγματεύσεις για το οποίο έγιναν στο πλαίσιο του Οργανισμού Αμερικανικών Κρατών (OAS). Το κείμενο αυτό παρέχει ένα βασικό ρυθμιστικό πλαίσιο των θεμάτων της βοήθειας σε περίπτωση καταστροφών, αλλά πρώτον, έχει επικυρωθεί από τρεις μόνο χώρες και δεύτερον, η θεματική που επιχειρεί να ρυθμίσει αποτελεί μία μόνο συνιστώσα της διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών.

Με την αύξηση των φυσικών καταστροφών στην περιοχή, τα κράτη έχουν οργανωθεί σε υπο-περιφερειακό επίπεδο ιδρύοντας θεσμούς με βασικότερους τους εξής:

- Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)¹⁰¹
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC)¹⁰²
- Caribbean Disaster Emergency Response Agency (CDERA)¹⁰³
- Centro Regional sobre Desastres - América Latina y el Caribe (CRID)¹⁰⁴

Οι παραπάνω οργανισμοί έρχονται ως απάντηση στην ανάγκη θεσμικού εκσυγχρονισμού της προσέγγισης της διαχείρισης των καταστροφών και της μεταστροφής προς μία πιο βιώσιμη προσέγγιση της διαχείρισης του ρίσκου. Ωστόσο, σε εθνικό επίπεδο, οι χώρες της κεντρικής και νοτίου Αμερικής φαίνονται αδύναμες να υιοθετήσουν αποτελεσματικές και στοχευμένες δράσεις και να αποκτήσουν το νομικό υπόβαθρο για την

¹⁰¹ Βλ. http://www.comunidadandina.org/ingles/disaster_prevention.htm

¹⁰² Βλ. <http://www.cepredenac.org/>

¹⁰³ Βλ. <http://www.cderra.org/index.php>,
<http://www.undp.org/bcpr/disred/english/regions/latinamerica/cdera.htm>

¹⁰⁴ Βλ. http://www.crid.or.cr/ing_que_es_el_crid.shtml

ολκληρωμένη αντιμετώπιση του θέματος¹⁰⁵. Αυτό φυσικά αποτελεί και αποτυχία των ανωτέρω προσπαθειών περιφερειακής αντιμετώπισης του ζητήματος.

Z.2 Εθνικό Επίπεδο

Z.2.1 Προ του Σεισμού: *Système National de Gestion des Risques et des Disastres - SNGRD*

Με την είσοδο της νέας χιλιετίας σημειώνονται προσπάθειες βελτίωσης των εσωτερικών ικανοτήτων διαχείρισης όχι μόνο του ρίσκου καταστροφών, αλλά και γενικότερα των ελλειμμάτων διακυβέρνησης¹⁰⁶. Το SNGRD τέθηκε σε εφαρμογή το 2001, υπογραφόμενο από δέκα αρμόδιους Υπουργούς και τον πρόεδρο του Αϊτινού Ερυθρού Σταυρού. Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή του μπορούν να χαρακτηριστούν θετικά στους τομείς της ετοιμότητας και απόκρισης σε καταστροφές. Ενώ η εποχή των τυφώνων το 2004 είχε ως αποτέλεσμα 5.000 θανάτους σε σύνολο 300.000 πληγέντων, η τροπική καταιγίδα Fay και οι τυφώνες Gustav, Hanna και Ike του 2008 οδήγησαν σε 800 νεκρούς σε σύνολο 865.000 πληγέντων. Σημαντική θετική εξέλιξη η διαπίστωση αποτελεσματικής συνεργασίας ανάμεσα στους βασικούς συμμετέχοντες στο SNGRD και τους τεχνικούς και οικονομικούς τους εταίρους και η βελτίωση της ταχύτητας και αποτελεσματικότητας της ικανότητας απόκρισης στις καταστροφές.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η διαχείριση του ρίσκου καταστροφών συμπεριλαμβάνεται ως προτεραιότητα και στο Poverty Reduction Strategy Paper 2008 – 2010¹⁰⁷, το οποίο

¹⁰⁵ Βλ. *Law of Disasters: Towards a Normative Framework in the Americas*, Discussion Paper, Department of Sustainable Development of the Organization of American States, Americas Regional Forum on International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL), Panama City, 23-24/4/2007, σελ. 2, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/reports/idrl-amforum-oea.pdf>

¹⁰⁶ Βλ. *Haiti: Bilan commun de pays 2000*, Gouvernement d' Haiti, 2000
http://www.undg.org/archive_docs/763-Haiti_CCA_-_Haiti_2000.pdf

¹⁰⁷ Βλ. *Haiti: Growth and Poverty Reduction Strategy Paper (Document de Strategie Nationale pour la Croissance et pour la Reduction de la Pauvrete (DSNCRP) 2008-2010)*, Government of the Republic of Haiti, International Monetary Fund, 03/2008
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08115.pdf>

ετοιμάστηκε από την κυβέρνηση της Αϊτής με τη συνεργασία πολλών διεθνών οργανισμών αλλά κυρίως του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Είναι πολύ σημαντική η αναγνώριση της διασύνδεσης ανάμεσα στη φτώχεια και το ρίσκο καταστροφών και, αν και τα μέτρα που αναφέρονται θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν γενικόλογα, μολαταύτα η εξέλιξη μόνο θετική θα μπορούσε να είναι.

Ο σεισμός του 2010 και η απρόσμενη καταστροφή που ακολούθησε απέδειξε ότι το μέγεθος της κρίσης ξεπερνούσε κατά πολύ την ικανότητα του εθνικού σχεδίου να δώσει λύσεις. Η κυβέρνηση της Αϊτής και οι εταίροι αναγνώρισαν την αμεσότητα της ανάγκης ανανέωσης του Εθνικού Συστήματος Διαχείρισης του Ρίσκου Καταστροφών.

Ζ.2.2 Μετά το Σεισμό: Προσπάθειες Εκσυγχρονισμού των Συστημάτων Μείωσης του Ρίσκου Καταστροφών

Κατά τη διάρκεια της Διάσκεψης των Αρωγών¹⁰⁸ στη Νέα Υόρκη τον Μάρτιο του 2010, η κυβέρνηση της Αϊτής παρουσίασε το *Action Plan for National Recovery and Development of Haiti*¹⁰⁹ και το *Post-Disaster Needs Assessment (PDNA)*¹¹⁰, κείμενα τα οποία αποτελούν μία οργανωμένη προσπάθεια αναθεώρησης του υπάρχοντος συστήματος και τα οποία, διακρίνοντας δύο περιόδους προγραμματισμού δραστηριοτήτων και χρηματικής απεικόνισης των αναγκών (η πρώτη είναι βραχυπρόθεσμη και καλύπτει τους 18 μήνες μετά την καταστροφή και η δεύτερη είναι μεσοπρόθεσμη και καλύπτει την τριετία μέχρι το 2013) δίνουν έμφαση στα εξής:

¹⁰⁸ Για την απόδοση στα ελληνικά της λέξης donor (αρωγός δρων) βλ. *Φυσικές Καταστροφές: Δράσεις – Συντονισμός στην Παροχή Ανθρωπιστικής Βοήθειας (International Disaster Response Law - IDRL)*, Διεθνής Διάσκεψη των Συλλόγων Ερυθρού Σταυρού – Ερυθράς Ημισελήνου, Νοέμβριος, 2007, σελ. 4 – 7, <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-gr.pdf>

¹⁰⁹ Βλ. *Action Plan for National Recovery and Development in Haiti, immediate key initiatives for the future*, Government of the Republic of Haiti, 03/2010
http://en.cirh.ht/files/pdf/ihrc_haiti_action_plan.pdf

¹¹⁰ Βλ. *Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs, Annex to the Action Plan for National Recovery and Development of Haiti*, Government of the Republic of Haiti, 03/2010, http://www.refondation.ht/resources/PDNA_Working_Document.pdf

- Ανάγκη ενίσχυσης των επιχειρησιακών ικανοτήτων για την απόκριση στις καταστροφές
- Ανάγκη θέσπισης μόνιμης θεσμικής δομής για τη διαχείριση των κρίσεων
- Ανάγκη μεγιστοποίησης των προσπαθειών για την πρόληψη του ρίσκου
- Ανάγκη προσδιορισμού των ρόλων και ευθυνών όλων των stakeholders, μέσω της ανάπτυξης νομοθετικού πλαισίου

Οι γενικοί αυτοί στόχοι συγκεκριμενοποιούνται και αναφέρονται αναλυτικά οι βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες για να καταστεί εφικτή και όσο το δυνατόν πιο ομαλή η μετάβαση από την ανθρωπιστική βοήθεια στην αποκατάσταση (from relief to recovery), έτσι ώστε η χώρα να μη ζει κινδυνεύοντας, αλλά να μάθει να ζει με τον κίνδυνο. Η λέξη – κλειδί είναι η ανοικοδόμηση: εδαφική, οικονομική, κοινωνική, θεσμική. Πιο συγκεκριμένα,

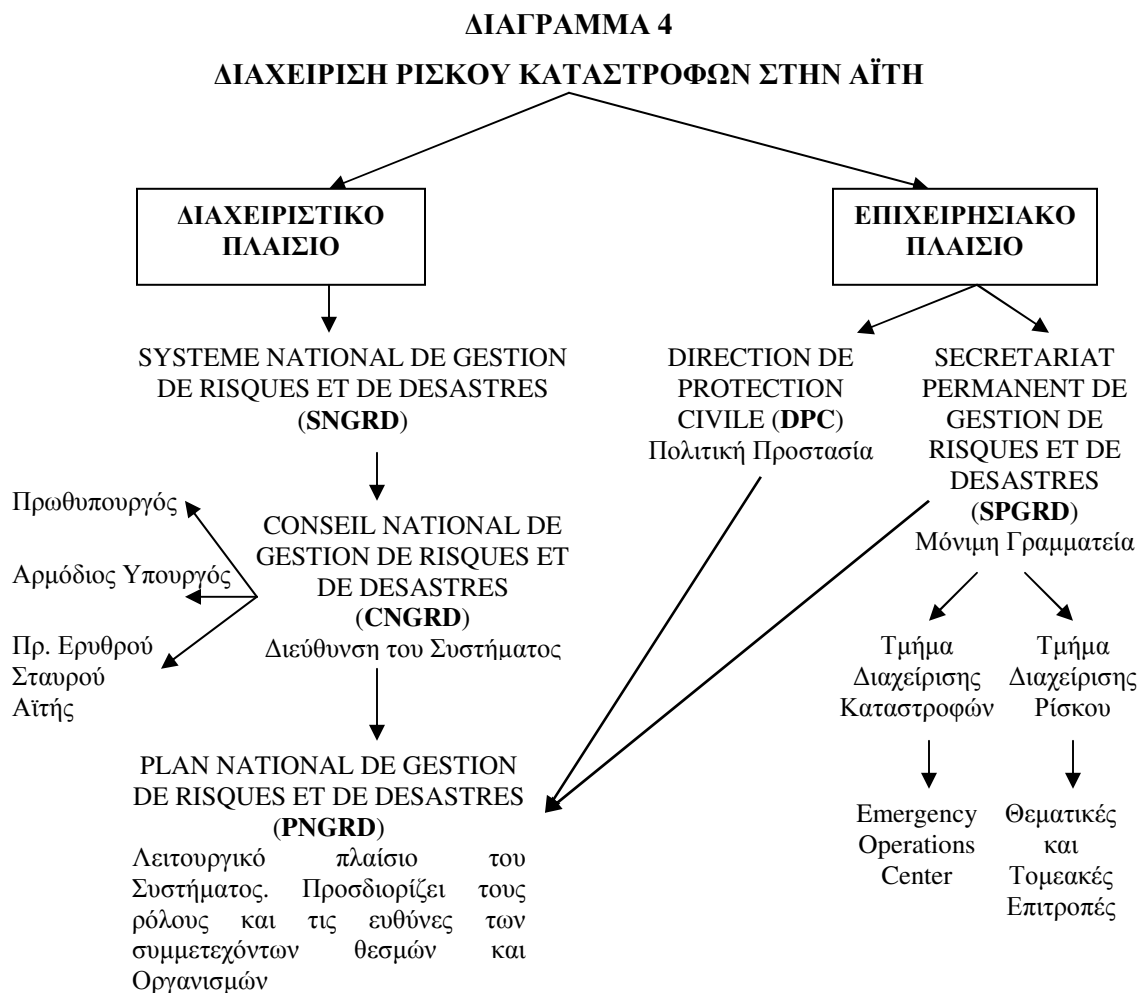
- Η εδαφική ανοικοδόμηση περιλαμβάνει την ανοικοδόμηση των πληγισμών περιοχών, του δικτύου εθνικών μεταφορών, τη διαχείριση του ρίσκου καταστροφών για την επόμενη περίοδο τυφώνων, την αστική αναδόμηση και δημιουργία περιφερειακών εστιών ανάπτυξης, τον εθνικό σχεδιασμό για τοπική ανάπτυξη και τη διαχείριση του υδροφόρου ορίζοντα.
- Η οικονομική ανοικοδόμηση αφορά στην αγροτική παραγωγή, την προσέλκυση επενδύσεων και την απόκτηση πιστοληπτικής ικανότητας, την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα, την πρόσβαση στην ενέργεια και κυρίως στο ηλεκτρικό ρεύμα και την ενίσχυση των δεσμών και του ρόλου της Αϊτινής διασποράς.
- Η κοινωνική ανοικοδόμηση έχει ως προτεραιότητα τη στέγαση του πληγέντος από το σεισμό πληθυσμού, προσωρινή σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο και μόνιμη σε μεσοπρόθεσμο, τη δημιουργία θέσεων εργασίας υψηλής έντασης, την κοινωνική προστασία, την πολιτιστική ανάκαμψη, την εκπαίδευση με έμφαση στην πρόσβαση των μαθητών σε σχολεία και την ανακατασκευή τους και τέλος τους τομείς υγείας και υγιεινής, δηλαδή την πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, νερό και υγιεινή και τη διατροφική ασφάλεια.
- Η θεσμική ανοικοδόμηση αποτελεί και τον βασικό παράγοντα επιτυχίας ή αποτυχίας όλων των παραπάνω, αφού οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν σε ένα κράτος διαλυμένο από κάθε άποψη. Η κυβέρνηση

αναγνωρίζει την ανάγκη ύπαρξης δημοκρατικών θεσμών, κεντρικής διοίκησης και δικαιοσύνης και ασφάλειας.

Z.3 Σύμπλευση με το Διεθνές Κεκτημένο: Προτεραιότητες Διαχείρισης του Hyogo Framework for Action (HFA) και Εφαρμογή τους στην Περίπτωση της Αϊτής

Οι στρατηγικοί στόχοι και βασικές προτεραιότητες του HFA αναλύθηκαν στο πρώτο μέρος (Α.2.4.1). Στο σημείο αυτό θα επιχειρηθεί μία αντιστοίχιση των προτεραιοτήτων με την εφαρμογή τους στην περίπτωση της Αϊτής.

Z.3.1 Διασφάλιση ότι το DRR είναι Εθνική και Τοπική Προτεραιότητα με Δυνατή Θεσμική Βάση



Το παραπάνω Διάγραμμα φανερώνει το σύστημα διαχείρισης καταστροφών στην Αϊτή. Το PNGRD, ως κείμενο, προβάλλει την προληπτική προσέγγιση, δηλαδή την επιδίωξη μείωσης του ρίσκου καταστροφών και μείωσης των επιπτώσεων των κινδύνων (mitigation). Όμως στην πράξη, η έως τώρα εφαρμογή του έχει επικεντρωθεί στη διαχείριση της καταστροφής. Αναγνωρίζει τρεις άξονες παρέμβασης: α) διαχείριση ρίσκου σε κεντρικό/εθνικό επίπεδο, β) διαχείριση καταστροφών σε κεντρικό/εθνικό επίπεδο και γ) διαχείριση καταστροφών και ρίσκου σε τοπικό επίπεδο.

Το SNGRD επικεντρώνεται στην ετοιμότητα και την απόκριση σε μία καταστροφή, με πρωταρχικό στόχο τη μείωση των θανάτων που συνδέονται με φυσικές καταστροφές. Γι' αυτό το λόγο, ως προτεραιότητα έχει τεθεί η εμπλοκή των τοπικών κοινοτήτων και η ενδυνάμωση των ικανοτήτων και δυνατοτήτων τους ώστε να αποκεντρωθούν οι επιχειρήσεις και να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα του Συστήματος.

Στην πράξη αυτό μεταφράζεται στην ίδρυση διαμερισματικών και δημοτικών επιτροπών διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών (Comités Départementaux de Protection Civile, CDPC)¹¹¹, οι οποίες απαρτίζονται από εκπροσώπους της κυβέρνησης, της κοινωνίας των πολιτών και τεχνικούς συνεργάτες, υπό την ηγεσία υψηλόβαθμων κυβερνητικών αξιωματούχων. Οι CDPC επιχειρούν να διευρύνουν τη δράση τους στην ανάπτυξη τοπικών στρατηγικών μείωσης του ρίσκου καταστροφών και όχι μόνο διαχείρισης των καταστροφών. Όπως έχει εκτενώς αναφερθεί, το υπάρχον ανεπαρκές θεσμικό πλαίσιο κάνει σχεδόν αδύνατο το συντονισμό και την εφαρμογή του προαναφερθέντος συστήματος, ενώ η κυβέρνηση της Αϊτής πρέπει να αναλάβει καθ'ολοκληρίαν τη διαχείριση και οργάνωση του Συστήματος. Όποια πρόοδος είχε σημειωθεί σε αυτό το θέμα μετά το σεισμό εκμηδενίστηκε σφού, παρά τις δηλώσεις των αρωγών και του Ειδικού Απεσταλμένου του ΓΓ ΟΗΕ στη Αϊτή, Bill Clinton¹¹², η διοίκηση ανελήφθη σχεδόν ολοκληρωτικά από τους αρωγούς δρώντες στο νησί.

¹¹¹ Υπάρχουν διαμερισματικές επιτροπές και στα 10 Διαμερίσματα της χώρας και δημοτικές επιτροπές σε 110 από τους 165 Δήμους.

¹¹² Βλ. *President Clinton's Address to the United Nations Security Council*, 6/4/2011

<http://www.haitispecialenvoy.org/press-and-media/transcripts/president-clinton-remarks-to-unsc/>

Z.3.2. Ταυτοποίηση, Αξιολόγηση και Παρακολούθηση των Ρίσκων και Ενίσχυση της Έγκαιρης Προειδοποίησης

Τα τελευταία 8 χρόνια το SNGRD έχει παρουσιάσει ορισμένες βελτιώσεις στη συλλογή στοιχείων για αξιολογήσεις ρίσκου, ενώ σε τοπικό επίπεδο η αξιολόγηση του ρίσκου έχει παρουσιάσει βελτιώσεις τα τελευταία πέντε χρόνια¹¹³. Αν και δεν υπάρχει οργανωμένο εθνικό, διαμερισματικό ή τομεακό σύστημα αξιολόγησης ρίσκου, έχουν σημειωθεί κάποιες μεμονωμένες πρωτοβουλίες, οι πιο σημαντικές εκ των οποίων είναι:

- Η εκπόνηση των πρώτων εθνικών χαρτών φυσικών κινδύνων και τρωτότητας στις καταστροφές το 2002 από την Oxfam.
- Ο σχεδιασμός δύο πιλοτικών χαρτών πλημμυρών σε τοπικό επίπεδο από το Εθνικό Κέντρο Γεωχωρικών Πληροφοριών.
- Η πρόθεση ανάπτυξης τομεακών αξιολογήσεων ρίσκου από το Υπουργείο Σχεδιασμού και Εξωτερικής Συνεργασίας (MPCE) και άλλα αρμόδια Υπουργεία.

Μετά το σεισμό του 2010, η Κυβέρνηση της Αϊτής αιτήθηκε χρηματοδότησης από την Παγκόσμια Τράπεζα για τη διενέργεια μίας Αξιολόγησης Πολλαπλών Κινδύνων. Η χρηματοδότηση πράγματι εγκρίθηκε και η αξιολόγηση έγινε υπό την αιγίδα του GFDRR σε συνεργασία με την UNESCO, τη Διαμερικανική Τράπεζα Ανάπτυξης (Inter-American Development Bank) και μία σειρά οργανισμών και ειδικών επαγγελματιών από την Αϊτή. Σκοπός της έρευνας ήταν η καταγραφή και αξιολόγηση των κινδύνων της περιοχής και της τρωτότητας των θυμάτων των καταστροφών εν όψει της περιόδου των βροχοπτώσεων και της πιθανότητας άλλου, επερχόμενου μεγάλου σεισμού, η διατύπωση προτάσεων για διαμόρφωση μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης στρατηγικής για τη βελτίωση της διαχείρισης του ρίσκου και η εκπόνηση ενός σχεδίου δράσης για τη φάση της ανοικοδόμησης.

¹¹³ Βλ. *Disaster Risk Management Programs for Priority Countries*, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), 2011, σελ. 235

http://www.gfdrr.org/gfdrr/sites/gfdrr.org/files/publication/DRM_CountryPrograms_2011.pdf

Σχετικά με το φλέγον ζήτημα της έγκαιρης προειδοποίησης, στην Αϊτή δεν υπάρχει ένα εθνικό παρατηρητήριο ή Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης (alert – alarm system)¹¹⁴. Τα συστήματα που λειτουργούν δεν παρέχουν την κάλυψη και τη διάδοση στατιστικών στοιχείων που απαιτείται. Το εθνικό Μετεωρολογικό Κέντρο, μικρό και υποστελεχωμένο απλά επιχειρεί να συμπληρώσει τις προβλέψεις της Εθνική Μετεωρολογικής Υπηρεσίας των ΗΠΑ. Όμως η Αϊτή έχει 13 μικροκλίματα και είναι απαραίτητη η ύπαρξη ενός συστήματος συλλογής και αξιολόγησης μετεωρολογικών πληροφοριών. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση προβλέψεων άλλων κινδύνων (σεισμική δραστηριότητα, κατολισθήσεις, τσουνάμι κλπ.). Δεν αρκεί μόνο η ύπαρξη μηχανισμών καταγραφής αλλά και η ανάπτυξη συστημάτων αξιολόγησης, ενημέρωσης και ανανέωσης των πληροφοριών, κάτι το οποίο η χώρα δεν διαθέτει.

Z.3.3 Γνώση, Καινοτομία και Εκπαίδευση

Οι προσπάθειες, σε απόλυτα εθνικό επίπεδο ή με τη συνδρομή των τεχνικών και οικονομικών εταίρων, για εθνική θεσμική ενδυνάμωση της διαχείρισης του ρίσκου αν και δεν έχουν ακόμα φέρει απτά αποτελέσματα, έχουν οδηγήσει σε παράπλευρα κέρδη: βελτίωση των διαδικασιών, των πορισμάτων των ερευνών και των ερευνητικών εργαλείων. Είναι σημαντική η δημιουργία ενός συστήματος διαχείρισης των πληροφοριών και των γνώσεων αυτών, ώστε να διασφαλισθεί η μακροπρόθεσμη εξέλιξη και εφαρμογή των κεκτημένων και η επακόλουθη διαμόρφωση μίας κουλτούρας μείωσης της τρωτότητας, άρα της ευαισθητοποίησης του κοινού.

Το SNGRD δίνει προτεραιότητα στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού δημοσιοποιώντας στοχευμένα μηνύματα για ετοιμότητα και ανταπόκριση στο ρίσκο. Γενικές πληροφορίες αναφορικά με τη μείωση του ρίσκου διοχετεύονται στα MME και η Θεματική Επιτροπή που αχολείται με την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και την εκπαίδευση έχει ως προτεραιότητα τη διαμόρφωση επικοινωνιακής στρατηγικής για ενημέρωση και ευαισθητοποίηση στα σχολεία. Πολλά από τα προγράμματα αυτά

¹¹⁴ Βλ. PreventionWeb – Disaster Risk Reduction in Haiti: focusing on community based health preparedness and early warning (Doctors of the World UK)

<http://www.preventionweb.net/english/professional/news/v.php?id=12309> και

διεκπεραιώνονται με τη συνδρομή των διεθνών αρωγών¹¹⁵. Τέλος, το μεγάλο στοίχημα για την Αϊτή παραμένει η ανάπτυξη του ανθρωπίνου κεφαλαίου που θα παράσχει τις απαραίτητες στρατηγικές και τεχνικές γνώσεις. Σε αυτό θα οδηγήσουν δύο βασικές θετικές εξελίξεις: πρώτον, η προαναφερθείσα διαμόρφωση μίας γενικότερης κουλτούρας διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών και δεύτερον, η εξειδίκευση των νέων επιστημόνων στο συγκεκριμένο πεδίο. Τα δομικά προβλήματα που αντιμετωπίζει το κράτος έχουν κρατήσει το εθνικό επίπεδο εκπαίδευσης και πανεπιστημιακών σπουδών χαμηλό. Επίσης, είναι εντονότατο το φαινόμενο της «διαρροής εγκεφάλων».

Z.3.4 Η Μείωση των Υποκείμενων Παραγόντων Ρίσκου (έκθεση – τρωτότητα - αντοχή)

Έχει γίνει εμφανής η άμεση σύνδεση της τρωτότητας με τη φτώχεια. Η σύνθεση ενός Στρατηγικού Σχεδίου Μείωσης της Φτώχειας (Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP) αποτελεί σημαντική ευκαιρία σύνδεσης της διαχείρισης ρίσκου καταστροφών με την καταπολέμηση της φτώχειας. Η Κυβέρνηση της Αϊτής αναθεώρησε, το 2008, το δικό της PRSP, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην ενσωμάτωση της διαχείρισης ρίσκου στις εθνικές και τομεακές στρατηγικές και επενδυτικά προγράμματα. Η δικαιολογητική βάση είναι ότι, για τα δεδομένα έκθεσης και τρωτότητας της χώρας, η διαχείριση του ρίσκου καταστροφών αποτελεί το βασικότερο τρόπο διασφάλισης των επενδύσεων και μείωσης του επενδυτικού ρίσκου. Εάν αυτή η προσέγγιση εφαρμοστεί αποτελεσματικά, θα σημάνει και τον ορθό αναπροσανατολισμό του τεράστιου όγκου αναπτυξιακής βοήθειας που δέχεται διαχρονικά η χώρα. Προς το παρόν, στο κάλεσμα έχουν ανταποκριθεί κάποιοι βασικοί εταίροι και αρωγοί οργανισμοί¹¹⁶. Το επόμενο και σημαντικότερο βήμα είναι η πολυεπίπεδη προσέγγιση για την ενδυνάμωση των θεσμικών δυνατοτήτων (εθνικό, τομεακό και τοπικό επίπεδο) και την αύξηση του όγκου των επενδύσεων και προγραμμάτων που λαμβάνουν υπ' όψιν τους παράγοντες διαχείρισης και μείωσης ρίσκου.

¹¹⁵ Για παράδειγμα, η Παγκόσμια Τράπεζα είναι από τους βασικούς εταίρους σε αυτή τη διαδικασία.

¹¹⁶ Παγκόσμια Τράπεζα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, UNDP, IADB και USAID

Z.3.5 Ενδυνάμωση της Ετοιμότητας

Το SNGRD έχει πετύχει αξιόλογα αποτελέσματα σε επίπεδο ετοιμότητας και απόκρισης, κυρίως με τη μορφή της μείωσης του ποσοστού θνησιμότητας. Το PNGRD είναι ο βασικός άξονας δράσης στους ανωτέρω τομείς. Στο σεισμό του 2010 η απόκριση σε τοπικό επίπεδο υπήρξε αξιόλογη, αλλά ανεπαρκής λόγω κυρίως του μεγέθους της καταστροφής. Οι προκλήσεις για το SNGRD είναι:

- Ο εξορθολογισμός και η θεσμοποίηση των διαδικασιών έκτακτης ανάγκης και τεχνικών μεθόδων ετοιμότητας και απόκρισης στις καταστροφές σε όλα τα επίπεδα δράσης του κράτους, με έμφαση στο τοπικό.
- Ολοκλήρωση της κατασκευής και εξοπλισμού Κέντρων Επείγουσών Επιχειρήσεων σε τομεακό και δημοτικό επίπεδο.
- Δημιουργία ενός ειδικού σώματος επαγγελματιών πρώτης ανάγκης που θα επεμβαίνουν αμέσως μετά την καταστροφή και θα περιλαμβάνει πυροσβέστες, αστυνομικούς και γιατρούς. Το σώμα αυτό θα συνδράμει ο τομέας εθελοντών πολιτικής προστασίας, ο οποίος υπάρχει αλλά χρειάζεται ευρεία αναδιοργάνωση. Σημειώνεται πως πολλά βήματα πρέπει να γίνουν προς αυτή την κατεύθυνση, αφού πλην μίας υποστελεχωμένης πολιτοφυλακής, η Αϊτή δεν έχει μόνιμα σώματα ασφαλείας και βασίζεται σχεδόν εξ ολοκλήρου στις στρατιωτικές δυνάμεις των αρωγών και συγκεκριμένα των ΗΠΑ και στη MINUSTAH, η οποία, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, έχει δεχτεί αρκετές κριτικές και από την ίδια την Κυβέρνηση της Αϊτής. Η μεγάλη ανάγκη ύπαρξης ενός σώματος προστασίας στη χώρα όμως, οδήγησε τον Πρόεδρο Matrelly, στην πρώτη τοποθέτησή του στη Γενική Συνέλευση στις 23/09/2011, να δηλώσει ότι οι ειρηνευτικές δυνάμεις του ΟΗΕ, αν και έχουν διαπράξει «απαράδεκτα λάθη», πρέπει να μείνουν για να συνδράμουν στην καθυστερημένη ανοικοδόμηση της Αϊτής¹¹⁷.
- Ενδυνάμωση των τεχνικών δυνατοτήτων και περαιτέρω εξειδίκευση του εθνικού προσωπικού.

¹¹⁷ Βλ. Haiti president: UN made errors but should stay, 24/09/2011

<http://www.metroradio.com.hk/1044/News/Default.aspx?NewsID=3236e082-e42d-493f-bb4e-baa0b4a5c51a>

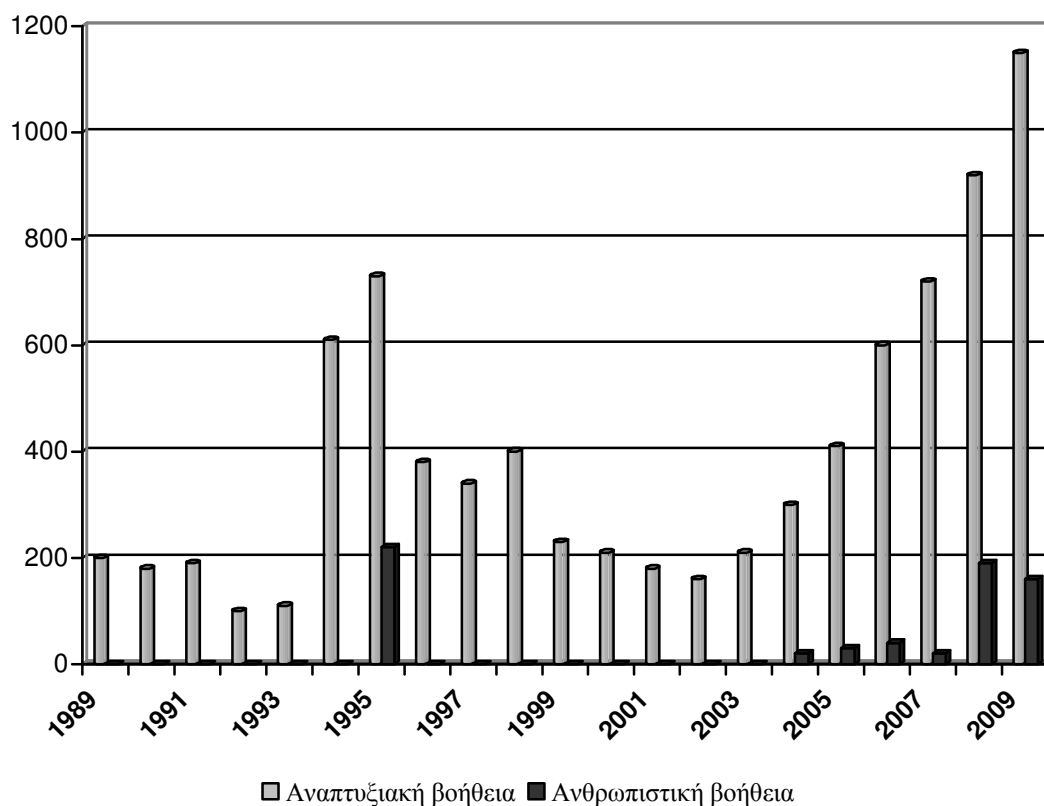
- Ενίσχυση της κυβερνητικής ικανότητας εκπαίδευσης μέσω της συγκεκριμενοποίησης των ακολουθούμενων εκπαιδευτικών μοντέλων, δημιουργία μίας δεξαμενής αναγνωρισμένων εκπαιδευτών και εισαγωγή διαδικασίας πιστοποίησης.
- Η αναγνώριση της ανάγκης και η μετέπειτα θεσμοποίηση της άμεσης και ομαλής μετάβασης από την αποκατάσταση στην ανάπτυξη, μετά την καταστροφή. Στην Αϊτή αυτό αποτελεί την πραγματική πρόκληση, αφού έως τώρα οι προσπάθειες ήταν αποτυχημένες. Η ανυπαρξία ή αποτυχία του προσδιορισμού των δράσεων αποκατάστασης που θα εξασφαλίσουν την αυτο-υποστήριξη των κοινοτήτων μέσα από ανανέωση των κοινωνικών και οικονομικών δραστηριοτήτων, η ανυπαρξία χωροταξικού σχεδιασμού και θεσμικών ικανοτήτων αποκατάστασης και η χωρίς οργάνωση και κεντρικό σχεδιασμό εξάρτηση από την επίσης άναρχη, περιστασιακή και ανοργάνωτη έξωθεν βοήθεια αποτελούν τις σοβαρότατες και αμεσότητες, στην ανάγκη εύρεσης λύσης, προκλήσεις.

Η. Η Συνδρομή της Διεθνούς Κοινότητας

Η.1 Αναπτυξιακή Συνεργασία προ του 2010

Όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα, οι ροές βοήθειας προς την Αϊτή τα τελευταία 20 έτη υπέστησαν διαφοροποιήσεις που οφείλονται στα πολιτικά γεγονότα και τις ανθρωπιστικές κρίσεις. Ξεκινώντας από το 2002 η βοήθεια παρουσιάζει σταθερή αύξηση, κυρίως μετά την εγκατάσταση της MINUSTAH, το 2004. Ανάμεσα στο 2004 και 2009 η επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια (net official development assistance - ODA) αυξήθηκε από \$298,6 εκατομμύρια σε \$1,12 δισεκατομμύρια. Η αύξηση στην ανθρωπιστική βοήθεια ήταν από \$70 εκατομμύρια το 2004 σε \$142,1 εκατομμύρια το 2009. Τα ποσά αυτά ξεπερνούσαν κατά πολύ τα εσωτερικά έσοδα που η κυβέρνηση είχε να διαθέσει με βάση τον κρατικό προϋπολογισμό και συγκεκριμένα ήταν περίπου το 113 – 130% των εσόδων του προϋπολογισμού.

**Διάγραμμα 5: Επίσημη Αναπτυξιακή Βοήθεια στην Αϊτή
(1989-2009) σε εκατομμύρια δολλάρια**



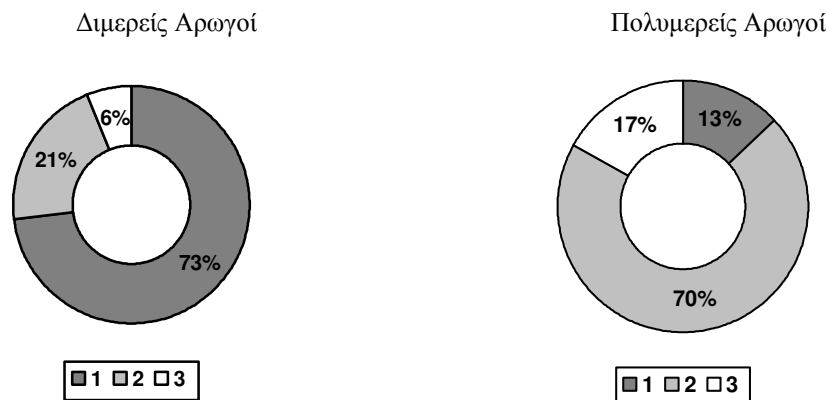
Ανάμεσα στο 2004 και το 2009 διαπιστώνεται μία μεταστροφή της στάσης των βασικών αρωγών, οι οποίοι αναγνωρίζουν την ανάγκη υποστήριξης της Κυβέρνησης της Αϊτής, ώστε να αναπτύξει πολιτικές συντονισμού της αναπτυξιακής βοήθειας. Προ του σεισμού τη βοήθεια διαχειριζόταν το Γκρουπ των 11 αρωγών¹¹⁸. Η απουσία τομεακών συμφωνιών – πλαίσιο και εγκαθίδρυσης συμφωνιών οικονομικού συντονισμού καταδεικνύει τον περιορισμένο τομεακό συντονισμό, παρά την εγκαθίδρυση κάποιων μηχανισμών συντονισμού των αρωγών (κάποιων διεθνόμενων από την κυβέρνηση και άλλων από τους ίδιους τους αρωγούς).

Πριν από το σεισμό, τα κανάλια παροχής βοήθειας περιελάμβαναν οικονομική βοήθεια στην κυβέρνηση (δάνεια με ευνοϊκούς όρους και δωρεές για στήριξη προϋπολογισμού ή εκπόνηση προγραμμάτων) και μη οικονομική βοήθεια προς την

¹¹⁸ G11: Καναδάς, ΕΕ, Γαλλία, Inter-American Development Bank (IDB), Διεθνές Νομισματικό Ταμείο Ιαπωνία, Ισπανία, ΗΠΑ, Παγκόσμια Τράπεζα και εκπρόσωπος των: Αργεντινή, Βραζιλία και Χιλή

κυβέρνηση αλλά και προς μη κυβερνητικές οντότητες και τον ιδιωτικό τομέα (τεχνική βοήθεια, προμήθεια αγαθών κι υπηρεσιών). Την περίοδο 2004 – 2009 δύο μεγάλες αλλαγές σημειώθηκαν ως προς τον τρόπο παροχής βοήθειας: πρώτον, η IDB, Η Παγκόσμια Τράπεζα και οι διμερείς αρωγοί μετέτρεψαν την επίσημη βοήθεια προς την Αϊτή από δάνεια σε δωρεές και διέγραψαν το μεγαλύτερο ποσοστό του χρέους. Το ΔΝΤ και κάποιοι διμερείς αρωγοί εξακολουθούν να παρέχουν δάνεια. Δεύτερον, οι αρωγοί επανέφεραν τη στήριξη του προϋπολογισμού ως κανάλι παροχής βοήθειας και άρα δήλωσαν την αναγνώριση της ανάγκης στήριξης και ενίσχυσης των κεντρικών θεσμών. Πέραν της στήριξης προϋπολογισμού, υπάρχουν ανεπαρκείς πληροφορίες για τον τρόπο παροχής της βοήθειας στο δημόσιο τομέα. Το Διάγραμμα δείχνει ποιοί έλαβαν και πόση βοήθεια από πολυμερείς και διμερείς αρωγούς, κατά το 2007.

Διάγραμμα 6: Επίσημη Αναπτυξιακή Βοήθεια στην Αϊτή το 2007 ανά λήπτη



Πηγή: Office of the Special Envoy for Haiti¹¹⁹

- 1: Πολυμερείς οργανισμοί, διεθνείς μη κυβερνητικοί οργανισμοί (NGOs) και ιδιωτικοί ανάδοχοι έργων, όχι στήριξη του δημόσιου τομέα
- 2: Κυβέρνηση, πολυμερείς οργανισμοί, διεθνείς μη κυβερνητικοί οργανισμοί (NGOs) και ιδιωτικοί ανάδοχοι έργων, στήριξη του δημόσιου τομέα αλλά μη χρησιμοποίηση εθνικών συστημάτων
- 3: Κυβέρνηση, χρησιμοποίηση εθνικών συστημάτων

¹¹⁹ Βλ. Office of the Special Envoy for Haiti, International Assistance

<http://www.haitispecialenvoy.org/relief-and-recovery/international-assistance/>

Αναφορικά με το μείζον θέμα της λογοδοσίας των αρωγών, η Παγκόσμια Τράπεζα αναφέρει ότι για την υλοποίηση του αναπτυξιακού προγράμματος της περιόδου 2004 – 2007, το 47,5% είχαν δεσμευθεί μέχρι το Σεπτέμβριο του 2007. Από τα χρήματα που δεσμεύθηκαν μετά τις καταστροφές των τυφώνων του 2008, το 12% είχε καταβληθεί μέχρι το Σεπτέμβριο του 2009. Η προβλεψιμότητα των ροών της βοήθειας αποτελεί διαχρονικό και μείζον πρόβλημα. Την εν λόγω περίοδο, μόνο το 1/3 της δεσμευμένης βοήθειας καταβλήθηκε εγκαίρως¹²⁰.

H.2 Ανθρωπιστική Βοήθεια και Αποκατάσταση

Μετά το σεισμό του 2010, η διεθνής ανθρωπιστική επέμβαση στην Αϊτή πήρε και μία νέα μορφή, αυτή της βοήθειας αποκατάστασης, ως στάδιο διαδοχής της επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας και μεσολάβησης ώστε να γίνει η μετάβαση από την ανθρωπιστική βοήθεια στην αναπτυξιακή συνεργασία πιο ομαλή. Ο τρόπος με τον οποίο αυτή η νέα προσέγγιση θα εκτελεστεί στην Αϊτή θα αναδείξει και τις ενδεχόμενες αδυναμίες του.

Η Αϊτή έλαβε τεράστιο όγκο ανθρωπιστικής βοήθειας ύψους \$5,6 δισεκατομμυρίων για αποκατάσταση το 2010 και το πρώτο μισό του 2011. Οι δωρεές μεμονομένων ατόμων και ιδιωτικών επιχειρήσεων προσέθεσαν τουλάχιστον \$3,10 δισεκατομμύρια στα ταμεία διαφόρων ΜΚΟ¹²¹. Μόνο το 2010 οι διμερείς και πολυμερείς αρωγοί διέθεσαν \$1,55 δισεκατομμύρια για ανθρωπιστική βοήθεια (σχεδόν \$155/κάτοικο Αϊτής) και \$1,73 δισεκατομμύρια (σχεδόν \$173/κάτοικο Αϊτής) για μακροπρόθεσμα μέτρα αποκατάστασης, χωρίς να συμπεριλαμβάνονται δωρεές σε ειρηνευτικές αποστολές ή ιδιωτικές δωρεές σε ΜΚΟ. Η βοήθεια αυτή είναι πάνω από τετραπλάσια των εθνικών εσόδων της χώρας για το 2010, που έφτασαν τα \$753,8 εκατομμύρια. Σημειώνεται ότι η διάκριση που κάνουν οι αρωγοί ανάμεσα στη βρσχυπρόθεσμη έκτακτη ανθρωπιστική βοήθεια (relief) και τη μεσο-

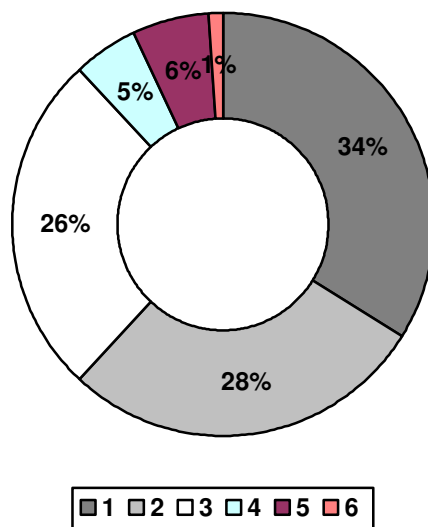
¹²⁰ Βλ. *Survey on Monitoring the Paris Declaration*, OECD DAC, Paris, 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>

¹²¹ Βλ. *Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake*, Office of the Special Envoy for Haiti, 06/2011, σελ. 12

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf

μακροπρόθεσμη αποκατάσταση (recovery) αποτυπώνεται πρακτικά στις ροές και τους λήπτες της βοήθειας, γι' αυτό και ακολουθείται και παρακάτω.

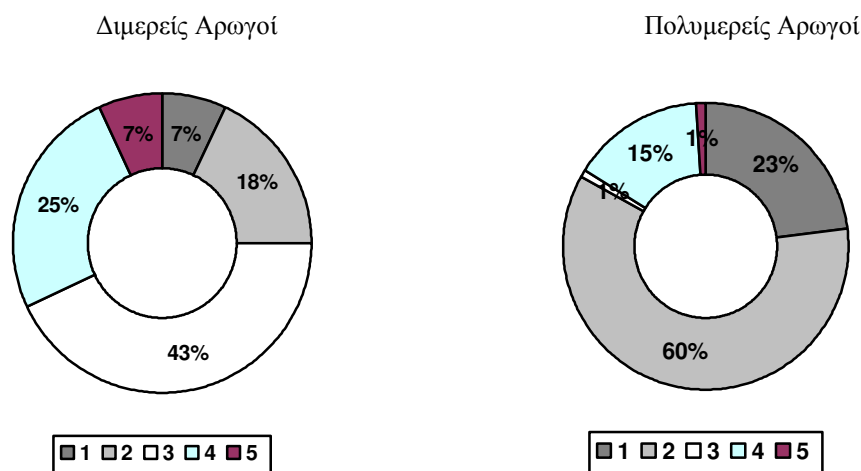
Διάγραμμα 7: Ανθρωπιστική Βοήθεια στην Αϊτή ανά λήπτη
(Ιανουάριος 2010 – Μάρτιος 2011)



Πηγή: Office of the Special Envoy for Haiti

- 1: Πολιτικές και στρατιωτικές οντότητες των αρωγών με εντολή την απόκριση στις καταστροφές
- 2: Οντότητες του ΟΗΕ και διεθνείς ΜΚΟ σε απάντηση έκτακτης έκκλησης του ΟΗΕ
- 3: Άλλοι μη-κρατικοί παροχείς υπηρεσιών (ΜΚΟ και ιδιωτικοί ανάδοχοι)
- 4: Διεθνής Ομοσπονδία του Ερυθρού Σταυρού και Εθνικοί Σύλλογοι του Ερυθρού Σταυρού
- 5: Μη προσδιορισμένος λήπτης αγαθών και υπηρεσιών σε είδος
- 6: Κυβέρνηση της Αϊτής (Υπουργείο Οικονομικών)

Διάγραμμα 8: Βοήθεια Αποκατάστασης ανά λήπτη (Ιανουάριος 2010 – Μάρτιος 2011)



Πηγή: Office of the Special Envoy for Haiti

- 1: Κυβέρνηση της Αϊτής (Υπουργείο Οικονομικών)
- 2: Δωρεές προς υποστήριξη της Κυβέρνησης
- 3: Πολυμερείς οργανισμοί
- 4: Άλλοι διεθνείς μη-κρατικοί παροχείς υπηρεσιών (ΜΚΟ και ιδιωτικοί ανάδοχοι)
- 5: Μη διευκρινισμένο

Παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον η συγκριτική παρουσίαση των βασικών πορισμάτων των Διαγραμμάτων των ληπτών ανθρωπιστικής βοήθειας και βοήθειας που προορίζεται για την αποκατάσταση. Ενώ η ανθρωπιστική βοήθεια αμέσως μετά την καταστροφή διοχετεύεται σε κυβερνητικούς θεσμούς κατά ποσοστό 1%, σε δεύτερο επίπεδο, στη φάση της αποκατάστασης, η απευθείας αρωγή προς την κυβέρνηση σε επίπεδο διμερούς οικονομικής συνεργασίας είναι πολύ μικρότερο από την αρωγή των πολυμερών εταίρων (7% έναντι 23%), ενώ η αρωγή στην κυβέρνηση υπό μορφή δωρεών είναι η βασική μορφή προώθησης της βοήθειας. Τα παραπάνω αποτυπώνουν την εικόνα των αρωγών για το βέλτιστο τρόπο διαχείρισης της κρίσης εκ μέρους τους. Αναγνωρίζουν την ανυπαρξία δομών και αποτελεσματικής κυβερνητικής οργάνωσης για τη διαχείριση της καταστροφής άμα τη εκδηλώσει της αλλά κατανοούν και αρχίζουν και έμπρακτα να

αποδεικνύουν τη μεταστροφή της πολιτικής της βοήθειας προς την ενδυνάμωση των κρατικών δομών και θεσμών ώστε να οργανωθεί η ανοικοδόμηση της χώρας σε όλα τα επίπεδα και να θωρακιστεί για το επόμενο ρίσκο, να υπάρξει δηλαδή όχι μόνο διαχείριση της κρίσης, αλλά και του ρίσκου.

Σημειώνεται επίσης ότι το 60% της ανθρωπιστικής βοήθειας χορηγήθηκε υπό μορφή δωρεών και το υπόλοιπο 40% σε αγαθά και υπηρεσίες εις είδος. Σε επίπεδο βοήθειας αποκατάστασης, τα ποσά διατέθηκαν σε εκπόνηση προγραμμάτων (72% οι διμερείς αρωγοί και 59% οι πολυμερείς), σε υποστήριξη του προϋπολογισμού (6% οι διμερείς και 23% οι πολυμερείς), και σε δάνεια και άλλους τομείς (1% οι διμερείς και 18% οι πολυμερείς). Οι διμερείς αρωγοί διέθεσαν και το 21% των ροών τους προς το Ταμείο Αποκατάστασης για την Αϊτή (Haiti Reconstruction Fund - HRF), τομέας που αντιπροσωπεύει το 0% των ροών των πολυμερών αρωγών.

Σε επίπεδο λογοδοσίας, είναι αξιοσημείωτες οι καθυστερήσεις στην καταβολή των συνεισφορών στην στήριξη του προϋπολογισμού γιατί έχουν έντονη επίδραση στον κυβερνητικό σχεδιασμό. Περισσότερο από 50% της στήριξης του προϋπολογισμού μετά το σεισμό, καταβλήθηκε τον Αύγουστο και Σεπτέμβριο του 2010, δηλαδή δύο μήνες πριν την ολοκλήρωση του οικονομικού έτους στην Αϊτή και μόνο το 29% για το οικονομικό έτος 2011. Το παράδοξο είναι ότι πάνω από το μισό των ποσών αυτών έχουν διατεθεί από τους αρωγούς, βρίσκονται στο HRF αλλά δεν έχουν φτάσει στην κυβέρνηση.

Τρεις συμπερασματικές παρατηρήσεις μπορούν να γίνουν στο σημείο αυτό:

- Η βοήθεια στην Αϊτή τριπλασιάστηκε το έτος 2010 – 2011 για να υποστηρίξει τις ανάγκες ανθρωπιστικής βοήθειας αλλά και αποκατάστασης, αλλά σύμφωνα με προβλέψεις, το 2011 θα μειωθεί λόγω της μείωσης της ανθρωπιστικής βοήθειας.
- Οι αρωγοί εκπλήρωσαν σε ικανοποιητικό βαθμό τις δεσμεύσεις τους, καταβάλλοντας το 67% των δεσμευμένων κεφαλαίων για το 2010. Ωστόσο, παραμένει ακατάβλητο ποσοστό άνω του 60% επί των δεσμευμένων κεφαλαίων για τα έτη 2010 – 2011, ενώ μόλις ολοκληρώθηκε και το οικονομικό έτος 2011. Οι αρωγοί εκδηλώνουν τις καλές τους προθέσεις για ενδυνάμωση των κρατικών θεσμών και πρωτοβουλιών αλλά δεν έχουν, ακόμα τουλάχιστον, εμπιστοσύνη στις ικανότητες διαχείρισης της κυβέρνησης.

- Η παραπάνω στάση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί απόλυτα λογική και αιτιολογημένη, αφού οι αρωγοί -κυρίως οι διμερείς- θέλουν να διασφαλίσουν την αποδοτική τοποθέτηση των κεφαλαίων τους, από την οποία, εμμέσως ή αμέσως, προσδοκούν οφέλη. Όμως εδώ τίθεται το ερώτημα της εφαρμογής της αρχής της «συνδρομής/συνοδείας» (accompagnement), την οποία το Γραφείο του Ειδικού Απεσταλμένου του ΓΓ ΟΗΕ στην Αϊτή (UN Office of the Special Envoy for Haiti - OSE) επικαλείται ως δέουσα πρακτική για τη διαχείριση της βοήθειας στην Αϊτή. Για την κατανόηση της αρχής αυτής χρησιμοποιείται συχνά ο παραλληλισμός με ένα γιατρό, ο οποίος αρχικά παρέχει συνεχή και εντατική φροντίδα σε έναν ασθενή σε ανάγκη αλλά όσο ο ασθενής βελτιώνεται, ο ρόλος του γιατρού και οι παρεμβατικές μέθοδοι υποχωρούν¹²². Τηρουμένων των αναλογιών, προαπαιτούμενο για τη μακροπρόθεσμη αλλαγή στην Αϊτή είναι να αναλάβει τα ηνία ο λαός και η κυβέρνηση, με τη διεθνή κοινότητα να ακροάζεται, να σέβεται και να συνδράμει στην υλοποίηση των προτεραιοτήτων που θέτουν οι Αϊτινοί.

Η.3 Η Αντίδραση του ΟΗΕ: Το Γραφείο του Ειδικού Απεσταλμένου του ΓΓ ΟΗΕ στην Αϊτή και η Συντονιστική Δράση του ΟCHA

Ο καταστροφικός σεισμός της 12^{ης} Ιανουαρίου κατέστρεψε και τη δυνατότητα άμεσης αντίδρασης των διεθνών και εθνικών δρώντων οι οποίοι ήδη βρίσκονταν στη χώρα. Αυτό έκανε την ανάγκη μεγάλης κλίμακας διεθνούς ανταπόκρισης στην κρίση ακόμη πιο επιτακτική.

Το Γραφείο του Ειδικού Απεσταλμένου του ΓΓ ΟΗΕ στην Αϊτή (UN Office of the Special Envoy for Haiti - OSE)¹²³ δημιουργήθηκε το 2009 από τον ΓΓ των ΗΕ. Η θέση του ειδικού απεσταλμένου ανατέθηκε στον πρώην Πρόεδρο των ΗΠΑ William J. Clinton, με αναπληρωτή ειδικό απεσταλμένο τον Dr. Paul Farmer. Η εντολή του OSE είναι να παρέχουν συνδρομή στην κυβέρνηση και το λαό της Αϊτής για την πραγματοποίηση του οράματός τους και των προτεραιοτήτων τους για τη χώρα τους μέσω της συνέργειας με τη διεθνή κοινότητα, τις κυβερνήσεις – αρωγούς, τις οργανώσεις του ΟΗΕ και άλλους μη

¹²² ό.π., σελ. 21

¹²³ Βλ. UN Office of the Special Envoy for Haiti, <http://www.haitispecialenvoy.org/>

κρατικούς δρώντες. Μετά το σεισμό της 12^{ης} Ιανουαρίου 2010, το OSE ξεκίνησε να παρακολουθεί τις οικονομικές δεσμεύσεις αρωγής της διεθνούς κοινότητας για τις προσπάθειες αποκατάστασης και να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα αυτής της νέας κατηγορίας βοήθειας που παρέχεται στην Αϊτή.

Το OCHA άμεσα ανακήρυξε την κατάσταση στην Αϊτή ως επείγουσα κατάσταση συλλογικής φύσεως για να καταδείξει την ανάγκη για τη μεγαλύτερη δυνατή διεθνή συνδρομή. Οι δράσεις του αμέσως μετά την καταστροφή συνοψίζονται στα εξής¹²⁴: Σημειώθηκε άμεση μετατόπιση ανθρώπινου δυναμικού από τα γραφεία του OCHA ανά τον κόσμο για να στηρίξουν τις προσπάθειες ανταπόκρισης στην κρίση¹²⁵. Απεστάλησαν Ομάδες Αξιολόγησης και Συντονισμού (Disaster Assessment and Coordination teams) και οργανώθηκαν 60 αστικές ομάδες αναζήτησης και διάσωσης (urban search-and-rescue teams) σε διάστημα 24 ωρών από την καταστροφή. Αυτό συνιστά τη μεγαλύτερη και πιο σύνθετη επιχείρηση του είδους. Οι ομάδες αυτές συνέβαλαν στη διάσωση 132 ατόμων, που συνιστά τον μεγαλύτερο καταγεγραμμένο αριθμό διασώσεων. Επίσης υπήρξε έγκαιρη αποκατάσταση των κατεστραμμένων μηχανισμών συντονισμού, ώστε να υποστηριχθεί η δράση των εκατοντάδων οργανώσεων και οργανισμών που συνεχώς κατεύθαναν. Σημειώνεται όμως ότι ο όγκος των ανταποκρίσεων στην έκκληση για βοήθεια αρχικά λειτούργησε αρνητικά, αφού το OCHA καθυστέρησε να οργανώσει το συντονισμό σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού, υπό τον Συντονιστή Ανθρωπιστικών Υποθέσεων του ΟΗΕ.

Ο συντονισμός πρώτα επικεντρώθηκε στο Port-au-Prince και σταδιακά έφτασε στις πόλεις Léogâne, Jacmel και σε άλλες περιοχές. Ο συντονιστικός ρόλος του OCHA επικεντρώθηκε σε δραστηριότητες σε επιχειρησιακό επίπεδο. Δημιουργήθηκε ένα γραφείο υποστήριξης και συντονισμού των ΜΚΟ, κονδύλια του Central Emergency Response Fund (CERF) ενεργοποιήθηκαν σε διάστημα λίγων ωρών και επείγουσα έκκληση για \$562 εκατομμύρια έγινε τις τρεις πρώτες μέρες. Ένα μήνα αργότερα, έγινε αναθεωρημένη έκκληση για \$1.5 δισεκατομμύρια. Σημειώνεται πως το ποσό της έκκλησης αυτής

¹²⁴ Βλ. *OCHA Annual Report 2010, Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs*, Geneva, 05/2011, σελ. 63 – 63, http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA_2010AR.pdf

¹²⁵ Περισσότερα από 60 άτομα εστάλησαν στην Αϊτή σε διάστημα λίγων ωρών έως δύο εβδομάδων από το σεισμό και άλλοι 87 τους επόμενους μήνες.

καλύφθηκε σε ποσοστό 70%. Η χρηματοδότηση από το CERF έφτασε συνολικά τα \$36.6 εκατομμύρια και το Emergency Relief Response Fund (ERRF)¹²⁶ έφτασε τα \$81 εκατομμύρια. Το ERRF κάλυψε σοβαρά κενά στη χρηματοδότηση και συνέβαλε στη βελτίωση του συντονισμού διεθνών και εθνικών ΜΚΟ. Επίσης πυροδότησε τη συνεισφορά απροσδόκητων χρηματικών συνεισφορών από μη-παραδοσιακούς αρωγούς¹²⁷.

Σε επίπεδο οργάνωσης της προστασίας της χώρας, το OCHA είχε την ευθύνη της επιχειρησιακής οργάνωσης, σύνδεσης και επικοινωνίας ανάμεσα στη UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), το στρατό, την αστυνομία και λοιπές διεθνείς στρατιωτικές δυνάμεις, οργάνωσε το επιχειρησιακό κέντρο Joint Operations and Tasking Centre, υπό την επίβλεψη τεσσάρων συντονιστών πολιτικής προστασίας.

Ο σεισμός δεν ήταν η μόνη πρόκληση στην οποία έπρεπε οι συντονιστικές ικανότητες του OCHA να ανταποκριθούν. Τροπικές καταιγίδες, ο τυφώνας Tomas και η επιδημία χολέρας που ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2010 επηρέασαν εκατομμύρια κατοίκους και απαιτούσαν την ανάπτυξη ενός συνολικότερου, πολυτομεακού σχεδίου ανταπόκρισης στις απαιτήσεις των καταστροφών. Το OCHA ανέπτυξε ένα διυπηρεσιακό σχέδιο έκτακτης ανάγκης, το οποίο πήρε την τελική του μορφή το Σεπτέμβριο και ξεκίνησε μία σειρά διαδικασιών εσωτερικής και συνολικής αξιολόγησης των δράσεων και πρωτοβουλιών που αναλήφθηκαν.

Συνοψίζοντας, οι καθυστερήσεις που σημειώθηκαν στην ανταπόκριση στις ανάγκες του σεισμού αλλά και των καταστροφών που ακολούθησαν και τα κενά στο συντονισμό και την οργάνωση προκάλλεσαν πολλές κριτικές και συζητήσεις για την ανεπάρκεια του OCHA. Ελαφρυντικό αποτελεί φυσικά η χωρίς προηγούμενο ένταση της καταστροφής σε μία χώρα με ανύπαρκτες υποδομές, εθνική οργάνωση και ηγεσία. Παρ'όλα αυτά, αναδείχθηκαν χωρίς αμφιβολία οι αδυναμίες σε επίπεδο ετοιμότητας, απόδοσης των ανώτερων υπαλλήλων, έλλειψης εξειδικευμένης εκπαίδευσης και καθοδήγησης του

¹²⁶ Βλ. http://ops.unocha.org/Reports/daily/CAPProjectSheet_926_2011924.pdf και Morinière, L., *Haiti ERRF – External Evaluation of the Haiti Emergency Relief and Response Fund (ERRF), 2008 – 2011*, 04/2011

<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/ERRF%20Haiti%20Evaluation%20Report.pdf>

¹²⁷ Βλ. για παράδειγμα τη Σαουδική Αραβία, με συνεισφορά \$50 εκατομμυρίων

προσωπικού, αλλά και εξοπλισμού του για την αποτελεσματικότερη αλλά και ασφαλέστερη για όλους αντιμετώπιση των συνθηκών στο πεδίο.

H.4 Η Δράση των ΜΚΟ

Η Αϊτή ονομάζεται και η «δημοκρατία των ΜΚΟ» και όχι τυχαία, αφού στο έδαφός της δρουν χιλιάδες διεθνείς και εθνικοί οργανισμοί, για τη δράση των περισσότερων από τους οποίους η κυβέρνηση της Αϊτής δεν έχει ενημέρωση. Ο Ερυθρός Σταυρός¹²⁸ έχει πρωταγωνιστικό ρόλο στην παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, στην επικοινωνία με τους κρατικούς αξιωματούχους αλλά και στη σταθερή αναπτυξιακή συνεργασία. Ο κάθε ΜΚΟ δραστηριοποιείται ανάλογα με τον προϋπολογισμό του και το πεδίο εξειδίκευσης, αλλά θα μπορούσαμε να γενικεύσουμε τις κυριότερες δράσεις ανθρωπιστικής επέμβασης μετά την κρίση αλλά και προσπαθειών μείωσης του ρίσκου καταστροφών στα εξής:

- *Άμεση Ανθρωπιστική βοήθεια*: διανομή αντικειμένων πρώτης ανάγκης (κουζινικά, πακέτα προσωπικής υγιεινής, κουβέρτες, κουβάδες, κουνουπιέρες κλπ) αλλά και εξειδικευμένων αντικειμένων για την πρόληψη και την προστασία από νοσήματα, στην περίπτωση της Αϊτής από την χολέρα και επισιτιστική βοήθεια.
- *Παροχή υπηρεσιών υγείας*: κινητές μονάδες και αυτοσχέδιες κλινικές, υγειονομική περίθαλψη επικεντρωμένη στις κοινότητες (πρώτες βοήθειες, ψυχοκοινωνική υποστήριξη, πρόληψη HIV κλπ), κινητές κλινικές στους καταυλισμούς, εμβολιασμοί, ενημέρωση, ευαισθητοποίηση και θεραπεία χολέρας.
- *Νερό – Υγιεινή*¹²⁹: διασφάλιση της πρόσβασης σε πόσιμο νερό και επείγουσα διανομή πόσιμου νερού όπου δεν διατίθεται, πρόσβαση και βελτίωση σε

¹²⁸ Βλ. *Haiti Earthquake 2010: One-year Progress Report*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), Geneva, 01/2011, σελ. 37 – 43, http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/208400-First%20anniversary%20Haiti%20EQ%20operation%20report_16b.pdf

¹²⁹ Βλ. *From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti*, 142 Oxfam Briefing Paper, 6/1/2011, σελ. 16 - 17

http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/bp142-relief-to-recovery-130111-en.pdf

εγκαταστάσεις υγιεινής κυρίως στους καταυλισμούς και παροχή φορητών εγκαταστάσεων (πχ WC).

- *Καταφύγια*: διανομή υλικοτεχνικής υποδομής (σκηνές κλπ) και βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα ήδη υπάρχοντα.
- *Κοινοτικές και κοινωνικές υποδομές*: χτίσιμο, επισκευή και αποκατάσταση κτηρίων υψίστης κοινωνικής σημασίας, όπως σχολεία, κλινικές και νοσοκομεία.
- *Νοικοκυρία*: παροχή οικονομικής υποστήριξης μέσω δωρεών ή δανείων, πληρωμή διδάκτρων και γενικά εκπαιδευτικών εξόδων ώστε να εξασφαλιστεί η πρόσβαση στην εκπαίδευση και ευκαιρίες βραχυπρόθεσμης απασχόλησης σε κοινοτικά προγράμματα ανοικοδόμησης (cash-for-work activities)¹³⁰.
- *Ετοιμότητα και μείωση του ρίσκου καταστροφών*: καταγραφή των αποθεμάτων και των νοικοκυριών που θα μπορούσαν να καλυφθούν με την παροχή τροφίμων και άλλων αποθεμάτων αμέσως μετά μία ενδεχόμενη καταστροφή, καταγραφή των ατόμων που έχουν λάβει εκπαίδευση σε θέματα διαχείρισης τρωτότητας και διαχείρισης καταστροφών σε επίπεδο κοινοτήτων και αξιολόγηση ικανοτήτων και επιπτώσεων, ιδανικά αυτών που κατέχουν κάποιου είδους πιστοποίηση της εξειδίκευσής τους. Επίσης, καταγραφή του αριθμού των καταυλισμών ή κοινοτήτων στις οποίες έχουν εφαρμοστεί δράσεις μείωσης των επιπτώσεων των καταστροφών (ενίσχυση σκηνών, αντιπλημμυρικά έργα, βελτίωση παροχής νερού και συνθηκών υγιεινής, καθαρισμός αποχετεύσεων και άλλες μικρής κλίμακας ανάγκες της κάθε κοινότητας ξεχωριστά). Τέλος, αποστολή ενημερωτικών γραπτών μηνυμάτων σε όσο το δυνατό περισσότερους κατοίκους της χώρας με οδηγίες για την ενίσχυση της ετοιμότητας σε μελλοντική καταστροφή.

¹³⁰ Για τοποθέτηση επί της σημασίας ενεργής εμπλοκής των κατοίκων των κοινοτήτων βλ. *President Clinton's Remarks at the Launch of the Revised Flash Appeal for Haiti*, United Nations, 18/2/2010 <http://www.haitispecialenvoy.org/press-and-media/transcripts/launch-revised-flash-appeal/>

Θ. Η Διακυβέρνηση της Κρίσης στην Αϊτή

Θ.1 Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί, Διεθνείς Κρατικοί Εταίροι και Κυβέρνηση Αϊτής: η Δημοκρατία των ΜΚΟ;

Η παρουσία και δράση των ΜΚΟ στην Αϊτή είναι διαχρονικά μία από τις εντονότερες στον κόσμο. Μέχρι το 2008, οπότε και υπάρχουν πληροφορίες, ήταν η δεύτερη παγκοσμίως χώρα στους ΜΚΟ ανά άτομο μετά την Ινδία¹³¹. Ο αριθμός των ΜΚΟ, εθνικών και διεθνών, που δρουν στην Αϊτή δεν μπορεί να υπολογιστεί με ακρίβεια λόγω του τεράστιου όγκου του και την έλλειψη κυβερνητικής καταγραφής. Οι εκτιμήσεις ανάλογα με την πηγή ποικίλλουν από 3.000 έως 10.000.

Ο σεισμός της 12^{ης} Ιανουαρίου ανέδειξε τον κεντρικό ρόλο των ΜΚΟ στην παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας αμέσως μετά την καταστροφή και ιδιαίτερα στην παροχή υπηρεσιών υγείας, εκπαίδευσης και απασχόλησης. Ταυτόχρονα όμως, κατέδειξε και τις αδυναμίες, την αδιαφάνεια λειτουργίας και την έλλειψη λογοδοσίας πολλών από αυτούς. Οι κρατικοί θεσμοί, ανύπαρκτοι, ανοργάνωτοι ή διεθαρμένοι, επέτρεψαν στους μη κρατικούς δρώντες και στους παροχείς αναπτυξιακής βοήθειας να αναλάβουν τα ηνία της αναπτυξιακής διαδικασίας. Οι ΜΚΟ στην Αϊτή ακολουθούν τη δική τους ατζέντα, παρακάμπτουν το κράτος και σε συνεργασία με τους διεθνείς κρατικούς αρωγούς και λόγω έλλειψης θεσμοθετημένης λογοδοτικής ευθύνης δρουν «ανενόχλητα» και ανοργάνωτα, με τις αρνητικές συνέπειες να βλέπουν συχνά το φως της δημοσιότητας¹³². Δεν αποτελεί έκπληξη λοιπόν ο χαρακτηρισμός της Αϊτής με το προσωνύμιο «η δημοκρατία των ΜΚΟ».

Η κατάσταση πριν το σεισμό είχε στο επίκεντρο τους ΜΚΟ λόγω κυβερνητικής διαφθοράς και γενικότερης πολιτικής αστάθειας. Οι διεθνείς αρωγοί στην πλειοψηφία των περιπτώσεων παρέκαμπταν την κυβέρνηση και διέθεταν τις προσφορές τους -χρηματικές και υλικές- απευθείας στους ΜΚΟ. Για παράδειγμα, το οικονομικό έτος 2007 – 2008, η

¹³¹ Βλ. *Readout of President Clinton's meeting with the NGO Community working in Haiti*, Clinton Foundation, 08/03/2010, http://haiti.clintonfoundation.org/news_detail.php?id=93&source=1

¹³² Χαρακτηριστική η πρόσφατη περίπτωση της εμπλοκής ΜΚΟ σε περιπτώσεις παράνομων υιοθεσιών μετά το σεισμό

USAID διέθεσε \$300 εκατομμύρια για την Αϊτή, όλα μέσω διεθνών ΜΚΟ. Το αποτέλεσμα αυτών των πρακτικών είναι ότι, ακόμα και αν υπάρχει πολιτική βούληση και προγραμματισμός, η κυβέρνηση δεν έχει τη δυνατότητα να αναπτύξει την επάρκεια σε θεσμικό επίπεδο αλλά και σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού για να παράσχει ολοκληρωμένες και διαφανείς αναπτυξιακές υπηρεσίες. Ο πληθυσμός της Αϊτής έχει πλέον συνηθίσει να περιμένει από τους ΜΚΟ και όχι από το κράτος τους να τους παράσχουν τις βασικές κοινωνικές υπηρεσίες. Το φιλτράρισμα αυτό της βοήθειας μέσω των ΜΚΟ θα μπορούσαμε να πούμε ότι διαιωνίζει το πρόβλημα και δημιουργεί ένα φαύλο κύκλο ανεπαρκούς εσωτερικής διακυβέρνησης, διαφθοράς και απουσίας λογοδοσίας στην Αϊτή. Ένα παράπλευρο αρνητικό αποτέλεσμα αυτού είναι και η «διαρροή εγκεφάλων» (“brain drain / leak”), όχι μόνο προς το εξωτερικό αλλά και εσωτερικά. Οι λιγοστοί μορφωμένοι και εξειδικευμένοι Αϊτινοί επιστήμονες που επιλέγουν να μείνουν στη χώρα τους δεχονται τις δειλεατικότερες προτάσεις απασχόλησης των ΜΚΟ και οι υπηρεσίες που θα μπορούσαν να προσφέρουν στο κράτος για την ανοικοδόμηση και τον εκσυγχρονισμό των θεσμών διοχετεύονται στον ιδιωτικό τομέα, ακινητοποιώντας μία ήδη πάσχουσα και ανήθικη κραταιά γραφειοκρατία.

Ένα ακόμη αρνητικό αποτέλεσμα της ανυπαρξίας διασύνδεσης και συντονισμού των δράσεων ΜΚΟ και κυβέρνησης είναι η αδυναμία μετατροπής των προγραμμάτων ανθρωπιστικής αλλά και αναπτυξιακής βοήθειας σε βάση για την επίτευξη μακροχρόνιας βιώσιμης ανάπτυξης, παρά το μέγεθος των χρηματικών ποσών και υλικών παροχών που η χώρα αυτή έχει δεχτεί εδώ και δεκαετίες. Τα προγράμματα που υλοποιούν οι ΜΚΟ δεν εντάσσονται σε κυβερνητικά προγράμματα ή γενικότερο σχεδιασμό ή στρατηγική. Μάλιστα στην πλειοψηφία των περιπτώσεων η κυβέρνηση δεν έχει καμία ενημέρωση και συνολική καταγεγραμμένη εικόνα των ανθρωπιστικών επιχειρήσεων και αναπτυξιακών προγραμμάτων που διεξάγονται εντός του εδάφους της¹³³. Αυτό, σε συνδυασμό με την έλλειψη συνεργασίας εντός του συστήματος των ΜΚΟ, καθιστά τα προγράμματα μεμονωμένα, περιορισμένα γεωγραφικά και χωρίς συνέχεια, σταθερότητα και παρακολούθηση εφαρμογής. Συνεπώς, όταν ολοκληρωθεί το έργο, ο υπεύθυνος ΜΚΟ αποχωρεί και τα αποτελέσματα είναι προσωρινά ενώ με βελτιστοποίηση της οργάνωσης

¹³³ Βλ. *President Clinton's Address to the United Nations Security Council*, 6/4/2011

<http://www.haitispecialenvoy.org/press-and-media/transcripts/president-clinton-remarks-to-unsc/>

και εμπλοκή του κράτους (ανάπτυξη ρυθμιστικής αρμοδιότητας, έγκριση νόμων, ίδρυση θεσμών παρακολούθησης και αξιολόγησης αποτελεσμάτων κ.ά) θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην πολυπόθητη βιώσιμη ανάπτυξη.

Από το 2009¹³⁴ και ιδιαίτερα μετά το σεισμό του 2010, παρατηρήθηκε μία αλλαγή στάσης εκ μέρους των εκπροσώπων των αρωγών κρατών και ΜΚΟ, η οποία αντικατοπτρίζει και τη διαφαινόμενη τάση ομαλοποίησης της πολιτικής κατάστασης της χώρας. Αναγνωρίστηκε με σαφήνεια η σημασία και η ανάγκη εμπλοκής της κυβέρνησης της Αϊτής στη χάραξη στρατηγικής, τον προσδιορισμό τομέων προτεραιότητας και την εκτέλεση προγραμμάτων. Οι διεθνείς αρωγοί δεσμεύθηκαν να διοχετεύσουν την πλειοψηφία της βοήθειας μέσω του δημόσιου τομέα και η κυβέρνηση ανακοίνωσε τις δεσμεύσεις και τα φιλόδοξα σχέδιά της. Η πραγματικότητα όμως είναι ότι, μετά τη Διάσκεψη οι αρωγοί, ενώ είχαν δεσμευθεί για την παροχή \$350 εκατομμυρίων, διέθεσαν περίπου \$40 με \$70 εκατομμύρια και συνέχισαν να κατευθύνουν τη βοήθεια προς τους ΜΚΟ¹³⁵. Η επίσημη αιτιολόγηση είναι ότι θα διαθέσουν και τα υπόλοιπα ποσά στο δημόσιο τομέα, όταν είναι έτοιμος, θεσμικά και οργανωτικά, να τα δεχτεί. Ο φαύλος κύκλος συνεχίζεται, η παρουσία των ΜΚΟ είναι απαραίτητη και πιο επιτακτική από ποτέ και η πολιτική ηγεσία, ακόμα κι αν είχε τη διάθεση και τον σχεδιασμό για μεταρρυθμίσεις, δεν έχει τα μέσα να τις πραγματοποιήσει.

Ο σεισμός του 2010 ήταν ένα εξαιρετικά ακραίο φαινόμενο που προκάλλεσε την ολική, πολυεπίπεδη κατάρρευση της χώρας. Η διεθνής κοινότητα αντέδρασε άμεσα και οι αρωγοί δρώντες ανέλαβαν την ανθρωπιστική βοήθεια για την ανακούφιση των προβλημάτων την επαύριο του σεισμού. Ο ελλιπής συντονισμός, η ανοργάνωτη ταυτόχρονη δραστηριοποίηση τόσων εξωτερικών δρώντων, τα λάθη στη διαχείριση είναι δεδομένα αναμφισβήτητα, αλλά ως ένα βαθμό αιτιολογημένα από την κατάσταση. Το ζήτημα είναι τί έγινε μετά την πρώτη φάση έκτακτης ανάγκης, στη μετάβαση στην ανοικοδόμηση. Υπήρξε βιώσιμη διακυβέρνηση της κρίσης;

¹³⁴ Με τη Διάσκεψη των Αρωγών στην Ουάσιγκτον, Απρίλιος 2009

¹³⁵ Kristoff, M., Panarelli, L., *Haiti: A Republic of NGOs?*, Peacebrief 23, United States Institute for Peace, 26/04/2010

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E597D1071F4B3F52C1257714002D9D5E-Full_Report.pdf

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό μπορεί να είναι ξεκάθαρα αρνητική για τους παρακάτω λόγους:

- Σε επίπεδο μείωσης και διαχείρισης του ρίσκου καταστροφών, αν και σημειώθηκαν πρόοδοι σε σχέση με το παρελθόν, οι δράσεις που τελικά απέδωσαν ήταν αποσπασματικές και περιορισμένες.
- Σε επίπεδο ανθρωπιστικής βοήθειας αμέσως μετά την καταστροφή, η διεθνής κοινότητα αντέδρασε άμεσα εγκρίνοντας τεράστια χρηματικά ποσά, μικρό ποσοστό από τα οποία έχει πραγματικά δοθεί.
- Η διεθνής κοινότητα χαιρετίζει τη δημοκρατική μετάβαση της εξουσίας στην Αϊτή, αλλά ακόμα δεν έχει δείξει εμπράκτως την υποστήριξή της. Οι τρεις συνιστώσες της διακυβέρνησης στη χώρα και άρα και της διακυβέρνησης της κρίσης, δηλαδή το κράτος, οι διεθνείς κρατικοί αρωγοί και οι διεθνείς ιδιωτικοί αρωγοί, κυρίως οι ΜΚΟ, δρουν ασύνδετα και παραμερίζοντας την κυβέρνηση. Αυτό δεν μπορεί να ισχύσει και σε επίπεδο ανοικοδόμησης, όταν θα μεταβούμε από την ανθρωπιστική βοήθεια στην αναπτυξιακή συνεργασία.

Θ.2 Ο Δρόμος Μπροστά

Λαμβάνοντας ως δεδομένη την απόλυτη εξάρτηση της χώρας από την εξωτερική βοήθεια και το βάθος χρόνου που θα απαιτηθεί, ακόμα κι αν όλα τα θετικά μέτρα για την οικονομική και διοικητική αυτονομία της χώρας ληφθούν άμεσα, καθίσταται αδιαμφισβήτητη η ανάγκη συνέχισης παροχής όχι μόνο ανθρωπιστικής, αλλά κυρίως αναπτυξιακής βοήθειας στη χώρα, υπό αυστηρές όμως προϋποθέσεις που θα εξασφαλίσουν την εμπλοκή του δημοσίου στη λήψη αποφάσεων και το σχεδιασμό και υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων. Πρέπει πρώτον, να υπάρχει σχετική πολιτική σταθερότητα και δεύτερον, να «επιτραπεί» στην πολιτική ηγεσία να μαθητεύσει δίπλα σε αυτούς που για τόσα χρόνια είχαν αναλάβει τα ηνία του κράτους. Η συμμετοχή του δημοσίου σε εθνικό και κυρίως υπο-εθνικό/τοπικό επίπεδο σε χώρες τόσο χαμηλοεισοδηματικές είναι προαπαιτούμενο.

- Σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (public-private partnerships). Σε πρώτη φάση τα προγράμματα εκτελούνται από ιδιωτικούς φορείς και σε δεύτερη φάση το

παραδίδουν στην επίβλεψη και παρακολούθηση του δημόσιου τομέα, οι φορείς του οποίου έχουν παρακολουθήσει τη διαδικασία από την αρχή, έχουν αποκτήσει τεχνογνωσία αλλά και πρόσβαση στην παρακολούθηση.

- Σύσταση εθνικής Μόνιμης Αναπτυξιακής Αρχής που θα συνεχίσει το έργο της Προσωρινής Επιτροπής Ανάκαμψης της Αϊτής, πριν να λήξει η εντολή αυτής. Η Μόνιμη Επιτροπή θα έχει εξουσία οργάνωσης των δράσεων των ΜΚΟ, οι οποίοι θα πρέπει να ενθαρρυνθούν από τους διεθνείς αρωγούς να συνεργαστούν, ως προϋπόθεση λήψης χρηματοδοτήσεων και έγκρισης προγραμμάτων.
- Θεσμοθέτηση της λογοδοτικής ευθύνης του κράτους αλλά και των ΜΚΟ που δρουν στη χώρα. Επί του παρόντος, ο μόνος τρόπος λογοδοτικής ευθύνης των ΜΚΟ είναι η υπογραφή εκ μέρους τους του διεθνώς αναγνωρισμένου Κώδικα Δεοντολογίας των ΜΚΟ (NGO Code of Conduct)¹³⁶, ο οποίος όμως επικεντρώνεται στην παροχή υπηρεσιών υγείας. Σε αυτή την κατεύθυνση είναι σημαντική και η επίσημη καταγραφή των ΜΚΟ που δρουν στην Αϊτή, μία προσπάθεια που ξεκίνησε το UNDP αλλά δεν έχει ολοκληρωθεί¹³⁷.
- Σύμπραξη εθνικών και διεθνών ΜΚΟ και μεταφορά τεχνογνωσίας ώστε, συνδυασμένη με την βαθειά γνώση των τοπικών αναγκών που διαθέτουν οι κάτοικοι της χώρας και την περισσή αφοσιωσή τους για τη διάσωση της πατρίδας τους να μεγιστοποιήσει τα αποτελέσματα.
- Εμπλοκή και των λοιπών κοινωνικών δρώντων και ιδίως του ιδιωτικού τομέα.

¹³⁶ Βλ. The NGO Code of Conduct for Health Systems Strengthening, <http://ngocodeofconduct.org/>. Σημειώνεται ότι υπάρχουν αρκετές απόπειρες διαμόρφωσης διεθνών κωδίκων για ΜΚΟ (κώδικας καλών πρακτικών, ηθικής, δεοντολογίας κ.ά.) αλλά δεν υπάρχει ευρεία διεθνής αναγνώριση και συμμετοχικότητα.

¹³⁷ Βλ. Kristoff, M., Panarelli, L., *Haiti: A Republic of NGOs?*, Peacebrief 23, United States Institute for Peace, 26/04/2010

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E597D1071F4B3F52C1257714002D9D5E-Full_Report.pdf

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα έρευνα παρουσίασε το θέμα της διαχείρισης κρίσεων και συγκεκριμένα φυσικών καταστροφών, επιχειρώντας να απαντήσει σε κάποια βασικά ερωτήματα, όπως: ποιά η προστιθέμενη αξία της προσθήκης της βιωσιμότητας στο ζήτημα της διαχείρισης κρίσεων; Ποιά η σύνδεση της ανάλυσης της διαχείρισης και μείωσης του ρίσκου καταστροφών με τη βιώσιμη ανάπτυξη σε πρώτη φάση και με την αναπτυξιακή συνεργασία και την ανθρωπιστική βοήθεια σε δεύτερη; Ποιά η σύνδεση των υπαρχόντων καθεστώτων διαχείρισης κρίσεων, αναπτυξιακής συνεργασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας σε παγκόσμιο, περιφερειακό, εθνικό και υπο-εθνικό επίπεδο; Ποιές οι αναδυόμενες τάσεις και νέες προτάσεις για το δρόμο που υπάρχει μπροστά, κυρίως σε σχέση με τις αναπτυσσόμενες χώρες, με έμφαση στις λιγότερο αναπτυγμένες; Πώς μπορεί η έννοια της διακυβέρνησης να προσαρμοστεί στις ανάγκες και ιδιαιτερότητες της διαχείρισης των κρίσεων και να παράξει θετικά αποτελέσματα; Και, τελικά, υπάρχει η ανάγκη να ειδωθεί η διαχείριση των κρίσεων και συγκεκριμένα των φυσικών καταστροφών υπό το πρίσμα μίας παγκόσμιας διακυβέρνησης;

Οι απαντήσεις δεν είναι πάντα ξεκάθαρες και η διαμόρφωσή τους απεδείχθη μία ιδιαίτερος απαιτητική και επιστημονικά προκλητική διαδικασία. Οι υπό ανάλυση γενικές θεματικές διαμορφώθηκαν σε τρεις πυλώνες σκέψης και ανάλυσης, λόγω της οργάνωσης και ανάλογης κατηγοριοποίησης των διαθέσιμων πηγών και σχολών σκέψης: στη θεωρία της διαχείρισης και μείωσης του ρίσκου καταστροφών (disaster risk management – DRM, disaster risk reduction - DRR), που αποτελεί τη σύγχρονη πρόταση επιστημονικού προσδιορισμού της έννοιας του ρίσκου καταστροφών και ενσωμάτωσής του στην αναπτυξιακή διαδικασία, στη θεωρία και πρακτική εφαρμογή της διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας (η οποία στην περίπτωση των αναπτυσσόμενων λαμβάνει σχεδόν αποκλειστικά τη μορφή της βοήθειας, αφού δεν υπάρχει προσπάθεια προαγωγής της ισοτιμίας στη σχέση αρωγού – λήπτη) και της ανθρωπιστικής βοήθειας για την αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών αμέσως μετά την εκδήλωση της καταστροφής και στη νέα θεωρία μίας παγκόσμιας διακυβέρνησης που απαντά στις νέες προκλήσεις και δεν υπονοεί κάθετη, ιεραρχική δομή εξουσίας αλλά οριζόντια εμπλοκή όλων των δρώντων σε επίπεδο διεθνές, περιφερειακό, εθνικό και τοπικό.

Το έλλειμμα που εντοπίστηκε σε σχέση με τα ανωτέρω είναι η απουσία ορατής θεωρητικής και κυρίως πρακτικής διασύνδεσης των τριών αυτών βασικών πυλώνων ανάλυσης και, σε αρκετές περιπτώσεις, η ανταγωνιστική συνύπαρξή τους η οποία, όπως έχει πολλάκις αποδειχθεί, αποβαίνει σε βάρος του κράτους και του τόπου που έχει υποστεί την καταστροφή. Σε θεωρητικό επίπεδο, η θεωρία της διαχείρισης και μείωσης του ρίσκου καταστροφών πολύ σωστά προάγει τη δόμηση και διαμόρφωση των συνθηκών που θα οδηγήσουν στη θωράκιση μίας χώρας και των τοπικών κοινωνιών της έτσι ώστε το ρίσκο εκδήλωσης ενός ακραίου κινδύνου να μην μετουσιωθεί σε καταστροφή. Στην περίπτωση των αναπτυγμένων κρατών αυτό όντως αποτελεί, αν όχι μία πραγματικότητα, έναν εφικτό στόχο που είναι πραγματοποιήσιμος στη συντριπτική πλειοψηφία των φυσικών κινδύνων και των επακόλουθων ακραίων γεγονότων. Οι αναπτυσσόμενες χώρες, όμως, δεν μπορούν και δεν πρέπει να αντιμετωπιστούν αναλόγως.

Η βασική ένσταση της ανάλυσης αυτής αφορά στη σχέση μεταξύ διαχείρισης ρίσκου καταστροφών και δομών αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας και στην αναγκαιότητα θεσμικής διασύνδεσής τους. Η θεωρία του ρίσκου καταστροφών προβάλλει ξεκάθαρα την ανταγωνιστικότητα με τη διαχείριση επειγουσών καταστάσεων (βλ. Πίνακα 3) και σε θεωρητικό επίπεδο αυτό είναι απολύτως ορθό. Η σωστή διαχείριση του ρίσκου καταστροφής θωρακίζει το κράτος και τις τοπικές κοινωνίες με τρόπο που να μην είναι απαραίτητη η παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας άμα τη εκδήλωσει της καταστροφής. Όμως η πράξη απέχει παρασάγγας, ακόμα και στην περίπτωση των αναπτυγμένων κρατών (χαρακτηριστικό παράδειγμα ο πρόσφατος σεισμός στην Ιαπωνία), πόσω μάλλον των αναπτυσσόμενων. Από τη στιγμή που η ανάγκη για διεθνή συνδρομή υπάρχει και μάλιστα είναι πιο έντονη από ποτέ, αφού τα ακραία φαινόμενα και η τρωτότητα των αναπτυσσόμενων είναι πιο έντονα από ποτέ, είναι επιτακτική η αναγνώριση της αλληλεπίδρασής τους και η ανάλογη οργάνωση των δράσεων. Επίσης, το μεγάλο στοίχημα κυρίως για τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες είναι η διασύνδεση της αναπτυξιακής συνεργασίας με την ανθρωπιστική βοήθεια σε επίπεδο ορθολογικής και ουσιαστικής αξιοποίησης του όγκου των δωρεών από την ανθρωπιστική βοήθεια και διοχέτευσης μέρους αυτών στην αναπτυξιακή διαδικασία.

Σε επίπεδο διακυβέρνησης, παρατηρήθηκε ότι η έμφαση δίνεται σχεδόν αποκλειστικά στην εσωτερική και ιδιαίτερα τοπική διάσταση αυτής. Πραγματικά, η τάση

μεταφοράς του βάρους από το διεθνές στο τοπικό επίπεδο θεωρείται απαραίτητη για τη βιώσιμη διαχείριση μίας καταστροφής. Αυτό όμως προϋποθέτει γεφύρωση του χάσματος σε επίπεδο θεσμικό, δηλαδή μετατροπή των κεκτημένων από τα διεθνή ρυθμιστικά καθεστώτα σε εσωτερική συμπεριφορά των κρατών, κάτι το οποίο παρουσιάζει τεράστιες δυσκολίες υλοποίησης για δύο λόγους: πρώτον, σε θεσμικό επίπεδο παρατηρείται απουσία συντονισμού ανάμεσα στα υπάρχοντα καθεστώτα διαχείρισης ρίσκου καταστροφών αλλά και αναπτυξιακής συνεργασίας, κάτι το οποίο συμβαίνει και στην περίπτωση της δηλωτικής διακυβέρνησης. Δεύτερον, η πλειοψηφία των αναπτυσσόμενων κρατών δεν δύναται να ενσωματώσει το διεθνές και περιφερειακό κεκτημένο λόγω αναποτελεσματικής και συχνά ανύπαρκτης εσωτερικής διακυβέρνησης.

Επίσης, οι διμερείς και πολυμερείς αρωγοί, παρά την πρόσφατη μεταστροφή της στάσης τους προς την αναγνώριση της ανάγκης ενδυνάμωσης των εθνικών θεσμών, διαθέτουν, στο πλαίσιο της αναπτυξιακής συνεργασίας ή της βοήθειας αποκατάστασης, χρήματα ήδη δεσμευμένα με λήπτη τις εθνικές κυβερνήσεις με την προϋπόθεση εσωτερικής αναδιάρθρωσης και θεσμικής ανοικοδόμησης, η οποία όμως εξαρτάται από την καταβολή της διεθνούς βοήθειας. Ο φαύλος κύκλος έτσι συνεχίζεται και τεράστια χρηματικά ποσά αναλώνονται σε δράσεις και προγράμματα βραχυπρόθεσμα και εν τέλει ευκαιριακά, χωρίς να υπάρχει ο εθνικός και τοπικός συντονισμός και οργάνωση που θα διασφαλίσει τη διασύνδεση, διατήρηση και εξέλιξή τους. Το αποτέλεσμα είναι αναπτυσσόμενα και ελάχιστα αναπτυγμένα κράτη στα οποία διαιωνίζονται διεθνείς και εθνικές πρακτικές ξεπερασμένες και αναποτελεσματικές και οι όποιες αναπτυξιακές κατακτήσεις εκμηδενίζονται με την έλευση της επόμενης καταστροφής.

Οι νέες προκλήσεις που διαμορφώνονται και προστίθενται στο μακρύ κατάλογο των προβληματισμών αναφορικά με τη διαχείριση των φυσικών καταστροφών είναι συνεχώς αυξανόμενες και καλύπτουν ένα ευρύτατο φάσμα επιστημονικών και τεχνικών πεδίων. Το ζήτημα της κλιματικής αλλαγής εντάσσεται πλέον με μεγάλη ένταση στην όλη προβληματική περί διαχείρισης του ρίσκου και θεωρείται απαραίτητη η ενσωμάτωση της διαχείρισης και μείωσης του ρίσκου καταστροφών στη συμβατική και δηλωτική έκφραση της διακυβέρνησης περί κλιματικής αλλαγής. Μία ακόμη πρόκληση είναι η ανταπόκριση και εκσυγχρονισμός των συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης ώστε να ανταποκριθούν στο μεταλλασσόμενο προφίλ του κινδύνου. Η ενεργή συμμετοχή των γυναικών στις

στρατηγικές μείωσης του ρίσκου κυρίως σε τοπικό επίπεδο, η αντιμετώπιση του τεράστιου και ολοένα εντεινόμενου ζητήματος των εσωτερικών εκτοπισμών αλλά και της μετανάστευσης, ο έλεγχος της άναρχης αστικοποίησης με την εκπόνηση εθνικών προγραμμάτων χωροταξικού σχεδιασμού και η λήψη μέτρων για τον περιορισμό της περιβαλλοντικής υποβάθμισης, όπως για παράδειγμα η διαχείριση παράκτιων ζωνών αποτελούν, ιδίως για τις ελάχιστα αναπτυγμένες χώρες, κεντρικά ζητήματα επιβίωσης, αφού είναι αδύνατο να επέλθει ανάπτυξη και να γίνουν βήματα προς την εκπλήρωση των Στόχων της Χιλιετίας χωρίς να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά.

Το επίθετο βιώσιμη, που προηγείται της διαχείρισης κρίσεων καταδεικνύει ακριβώς αυτόν το δεσμό βιώσιμης ανάπτυξης – τρωτότητας – ρίσκου – διακυβέρνησης. Η εσωτερική χρηστή και αυτόνομη διακυβέρνηση είναι το ζητούμενο και το βασικό συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει κάθε προσπάθεια προσέγγισης της διαχείρισης κρίσεων. Όμως στα αναπτυσσόμενα κράτη οι συνθήκες είναι ιδιάζουσες και η εσωτερική διακυβέρνηση είναι απαραίτητο να προέλθει από έξω, όπως από έξω προήλθε και η υπανάπτυξη, η εξάρτηση από την έξωθεν βοήθεια και οι νεοαποικιακές πρακτικές και συμφέροντα που βραχυκυκλώνουν τις όποιες προσπάθειες ανόρθωσης. Το πρόβλημα όμως πλέον έχει λάβει έντονες διαστάσεις και προστίθεται πέραν πάσης αμφιβολίας και η συνιστώσα της ασφάλειας. Τα προβλήματα των ευάλωτων στις καταστροφές κρατών εξάγονται και αυτό, σε όρους εθνικού συμφέροντος, είναι επικίνδυνο. Η διακυβέρνηση των κρίσεων για τα αναπτυσσόμενα τουλάχιστον κράτη πρέπει να έχει παγκόσμια αφετηρία, που θα διασφαλίζει την ύπαρξη γενικών αρχών και κανόνων στηριζόμενα στους οποίους τα κράτη θα χτίσουν την εξειδικευμένη για τις ανάγκες τους εσωτερική διακυβέρνηση. Η διεθνής κοινότητα πρέπει να λειτουργήσει με τέτοιο τρόπο και να δημιουργήσει αυτές τις δομές που θα επιτρέψουν στα κράτη να διαχειριστούν αποτελεσματικά τα ρίσκα τους.

Η διακυβέρνηση, όπως νοείται στην παρούσα ανάλυση, δεν περιορίζεται στη συμβατική έκφραση αλλά περιλαμβάνει και τη δηλωτική διακυβέρνηση και όποιες άλλες διεργασίες φέρνουν τους δρώντες κοντά προς ανεύρεση κοινού τόπου, για παράδειγμα τις διαπραγματεύσεις. Επίσης, η διακυβέρνηση προϋποθέτει την εμπλοκή και ενεργό συμμετοχή όλων των μερών, που παύουν να είναι μόνο τα κράτη και οι διεθνείς οργανισμοί. Η κοινωνία των πολιτών με έμφαση στους ΜΚΟ αλλά και στους λοιπούς μη

κρατικούς δρώντες και η εμπλοκή των τοπικών κοινωνιών αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι της ανάλυσης και κυρίως της δράσης.

Το πρόβλημα της διακυβέρνησης στην περίπτωση της διαχείρισης των φυσικών καταστροφών είναι η διάσπαση και ανυπαρξία ουσιαστική σύνδεσης των επί μέρους προσπαθειών. Είναι μήπως καιρός να αναρωτηθούμε εάν ο δρόμος που ανοίγεται μπροστά μας θα έπρεπε να περιλαμβάνει τη διαμόρφωση ενός διεθνούς δικαίου των καταστροφών; Η παγκοσμιότητα των συνεπειών από τις φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές δεν αφήνει περιθώρια αμφισβήτησης. Η διεθνής πραγματικότητα της προάσπισης του εθνικού συμφέροντος σε συνδυασμό με την μοιραία επιβολή του ισχυρού δεν αφήνει στα πιο αδύναμα και εκτεθειμένα κράτη περιθώρια αυτόνομης, αποτελεσματικής δράσης. Το ζήτημα δεν είναι νομικό, ή όχι αμιγώς νομικό. Είναι πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό. Για το λόγο αυτό είναι τόσο πολύπλοκο.

Μήπως, όμως, στην παρούσα συγκυρία της έντασης των κινδύνων και της έκθεσης σε αυτούς ακόμα και των αναπτυγμένων χωρών, στην εποχή της εξαγωγής των προβλημάτων, στην εποχή της πολυεπίπεδης παγκοσμιοποίησης, μπορεί να διαφανεί πρόσφορο έδαφος διαμόρφωσης ενός διεθνούς δικαίου των καταστροφών, που θα παρέχει τις βασικές αρχές ανάληψης δράσης αλλά και περιορισμούς, τα οποία δεν θα στερούν από τα κράτη τη ρυθμιστική εσωτερική αυτονομία αλλά αντίθετα θα την ενισχύουν προστατεύοντάς τα; Η ένταση δίνεται φυσικά στα αναπτυσσόμενα κράτη πρωταρχικά για λόγους ηθικούς, πρακτικά για λόγους συμφέροντος και ασφαλείας.

Στην Αϊτή, στην κρεολική ευρέως ομιλούμενη διάλεκτο, υπάρχει η λέξη *leta*, προερχόμενη από το γαλλικό *l'état*. Όπως είναι αναμενόμενο, *leta* σημαίνει *κράτος*. Σημαίνει όμως και *νταής*. Αυτό αποτελεί μία πολύ χαρακτηριστική ένδειξη της δυσπιστίας του πολύπαθου λαού της Αϊτής απέναντι στην αναξιόπιστη και διαχρονικά διεφθαρμένη κρατική εξουσία και στα δεινά στα οποία τους έχει υποβάλλει. Υπάρχουν όμως κι άλλα κράτη που δρουν με διάφορους τρόπους στην Αϊτή. Όπως υπάρχουν και πολλοί άλλοι δρώντες που αναλαμβάνουν διαχειριστικούς ρόλους εξουσίας, λόγω απουσίας του κράτους. Η λέξη *leta* θα μπορούσε, σε πολλές περιπτώσεις, να αντιπροσωπεύει τον καθένα από αυτούς και η Αϊτή θα μπορούσε να είναι οποιοδήποτε αναπτυσσόμενο κράτος που η κοινωνική, περιβαλλοντική, οικονομική και πολιτική τρωτότητα το καθιστά έρμαιο όχι μόνο των καταστροφών, αλλά ενδεχομένως και των μέτρων που λαμβάνονται ή δεν

λαμβάνονται για την αποκατάσταση της ζημιάς. Η διεθνής κοινότητα καλείται να λάβει συντονισμένη και αποτελεσματική δράση. Η παγκόσμια διακυβέρνηση, με τους όρους που περιγράφηκε παραπάνω, μπορεί να αποτελέσει την απαρχή μεταστροφής μίας ιδιαίτερα πολύπλοκης και πολυσύνθετης κατάστασης.

Acceptable risk (Αποδεκτό Ρίσκο)

The level of potential losses that a society or community considers acceptable given existing social, economic, political, cultural, technical and environmental conditions.

Comment: In engineering terms, acceptable risk is also used to assess and define the structural and non-structural measures that are needed in order to reduce possible harm to people, property, services and systems to a chosen tolerated level, according to codes or “accepted practice” which are based on known probabilities of hazards and other factors.

Adaptation (Προσαρμογή)

The adjustment in natural or human systems in response to actual or expected climatic stimuli or their effects, which moderates harm or exploits beneficial opportunities.

Comment: This definition addresses the concerns of climate change and is sourced from the secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). The broader concept of adaptation also applies to non-climatic factors such as soil erosion or surface subsidence. Adaptation can occur in autonomous fashion, for example through market changes, or as a result of intentional adaptation policies and plans. Many disaster risk reduction measures can directly contribute to better adaptation.

Biological hazard (Βιολογικός Κίνδυνος)

Process or phenomenon of organic origin or conveyed by biological vectors, including exposure to pathogenic micro-organisms, toxins and bioactive substances that may cause loss of life, injury, illness or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage.

¹³⁸ 2009 *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, UNISDR, Geneva, 05/20009, http://unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf

Comment: Examples of biological hazards include outbreaks of epidemic diseases, plant or animal contagion, insect or other animal plagues and infestations.

Building code (Οικοδομικός Κώδικας)

A set of ordinances or regulations and associated standards intended to control aspects of the design, construction, materials, alteration and occupancy of structures that are necessary to ensure human safety and welfare, including resistance to collapse and damage.

Comment: Building codes can include both technical and functional standards. They should incorporate the lessons of international experience and should be tailored to national and local circumstances. A systematic regime of enforcement is a critical supporting requirement for effective implementation of building codes.

Capacity (Ικανότητα)

The combination of all the strengths, attributes and resources available within a community, society or organization that can be used to achieve agreed goals.

Comment: Capacity may include infrastructure and physical means, institutions, societal coping abilities, as well as human knowledge, skills and collective attributes such as social relationships, leadership and management. Capacity also may be described as capability. Capacity assessment is a term for the process by which the capacity of a group is reviewed against desired goals, and the capacity gaps are identified for further action.

Capacity Development (Ανάπτυξη Ικανοτήτων)

The process by which people, organizations and society systematically stimulate and develop their capacities over time to achieve social and economic goals, including through improvement of knowledge, skills, systems, and institutions.

Comment: Capacity development is a concept that extends the term of capacity building to encompass all aspects of creating and sustaining capacity growth over time. It involves learning and

various types of training, but also continuous efforts to develop institutions, political awareness, financial resources, technology systems, and the wider social and cultural enabling environment.

Climate change (Κλιματική Αλλαγή)

(a) The Inter-governmental Panel on Climate Change (IPCC) defines climate change as: “a change in the state of the climate that can be identified (e.g., by using statistical tests) by changes in the mean and/or the variability of its properties, and that persists for an extended period, typically decades or longer. Climate change may be due to natural internal processes or external forcings, or to persistent anthropogenic changes in the composition of the atmosphere or in land use”.

(b) The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) defines climate change as “a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods”.

Comment: For disaster risk reduction purposes, either of these definitions may be suitable, depending on the particular context. The UNFCCC definition is the more restricted one as it excludes climate changes attributable to natural causes. The IPCC definition can be paraphrased for popular communications as “A change in the climate that persists for decades or longer, arising from either natural causes or human activity.”

Contingency planning (Σχεδιασμός Έκτακτης Ανάγκης)

A management process that analyses specific potential events or emerging situations that might threaten society or the environment and establishes arrangements in advance to enable timely, effective and appropriate responses to such events and situations.

Comment: Contingency planning results in organized and coordinated courses of action with clearly identified institutional roles and resources, information processes, and operational arrangements for specific actors at times of need. Based on scenarios of possible emergency conditions or disaster events, it allows key actors to envision, anticipate and solve problems that can

arise during crises. Contingency planning is an important part of overall preparedness. Contingency plans need to be regularly updated and exercised.

Coping capacity (Ικανότητα (Λειτουργικής) Διεκπεραίωσης)

The ability of people, organizations and systems, using available skills and resources, to face and manage adverse conditions, emergencies or disasters.

Comment: The capacity to cope requires continuing awareness, resources and good management, both in normal times as well as during crises or adverse conditions. Coping capacities contribute to the reduction of disaster risks.

Corrective disaster risk management * (Διορθωτική Διαχείριση Ρίσκου Καταστροφών)

Management activities that address and seek to correct or reduce disaster risks which are already present.

Comment: This concept aims to distinguish between the risks that are already present, and which need to be managed and reduced now, and the prospective risks that may develop in future if risk reduction policies are not put in place. See also prospective risk management.

Critical facilities (Ζωτικής Σημασίας Εγκαταστάσεις)

The primary physical structures, technical facilities and systems which are socially, economically or operationally essential to the functioning of a society or community, both in routine circumstances and in the extreme circumstances of an emergency.

Comment: Critical facilities are elements of the infrastructure that support essential services in a society. They include such things as transport systems, air and sea ports, electricity, water and communications systems, hospitals and health clinics, and centres for fire, police and public administration services.

Disaster (Καταστροφή)

A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.

Comment: Disasters are often described as a result of the combination of: the exposure to a hazard; the conditions of vulnerability that are present; and insufficient capacity or measures to reduce or cope with the potential negative consequences. Disaster impacts may include loss of life, injury, disease and other negative effects on human physical, mental and social well-being, together with damage to property, destruction of assets, loss of services, social and economic disruption and environmental degradation.

Disaster risk (Ρίσκο Καταστροφής)

The potential disaster losses, in lives, health status, livelihoods, assets and services, which could occur to a particular community or a society over some specified future time period.

Comment: The definition of disaster risk reflects the concept of disasters as the outcome of continuously present conditions of risk. Disaster risk comprises different types of potential losses which are often difficult to quantify. Nevertheless, with knowledge of the prevailing hazards and the patterns of population and socio-economic development, disaster risks can be assessed and mapped, in broad terms at least.

Disaster risk management (Διαχείριση Ρίσκου Καταστροφής)

The systematic process of using administrative directives, organizations, and operational skills and capacities to implement strategies, policies and improved coping capacities in order to lessen the adverse impacts of hazards and the possibility of disaster.

Comment: This term is an extension of the more general term “risk management” to address the specific issue of disaster risks. Disaster risk management aims to avoid, lessen or transfer the adverse effects of hazards through activities and measures for prevention, mitigation and preparedness.

Disaster risk reduction (Μείωση Ρίσκου Καταστροφής)

The concept and practice of reducing disaster risks through systematic efforts to analyse and manage the causal factors of disasters, including through reduced exposure to hazards, lessened vulnerability of people and property, wise management of land and the environment, and improved preparedness for adverse events.

Comment: A comprehensive approach to reduce disaster risks is set out in the United Nations-endorsed Hyogo Framework for Action, adopted in 2005, whose expected outcome is “The substantial reduction of disaster losses, in lives and the social, economic and environmental assets of communities and countries.”

The International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) system provides a vehicle for cooperation among Governments, organisations and civil society actors to assist in the implementation of the Framework. Note that while the term “disaster reduction” is sometimes used, the term “disaster risk reduction” provides a better recognition of the ongoing nature of disaster risks and the ongoing potential to reduce these risks.

Disaster risk reduction plan * (Σχέδιο Μείωσης Κινδύνου Καταστροφής)

A document prepared by an authority, sector, organization or enterprise that sets out goals and specific objectives for reducing disaster risks together with related actions to accomplish these objectives.

Comment: Disaster risk reduction plans should be guided by the Hyogo Framework and considered and coordinated within relevant development plans, resource allocations and programme activities. National level plans need to be specific to each level of administrative responsibility and adapted to the different social and geographical circumstances that are present. The time frame and responsibilities for implementation and the sources of funding should be specified in the plan. Linkages to climate change adaptation plans should be made where possible.

Early warning system (Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης)

The set of capacities needed to generate and disseminate timely and meaningful warning information to enable individuals, communities and organizations threatened by a hazard to prepare and to act appropriately and in sufficient time to reduce the possibility of harm or loss.

Comment: This definition encompasses the range of factors necessary to achieve effective responses to warnings. A people-centred early warning system necessarily comprises four key elements: knowledge of the risks; monitoring, analysis and forecasting of the hazards; communication or dissemination of alerts and warnings; and local capabilities to respond to the warnings received. The expression “end-to-end warning system” is also used to emphasize that warning systems need to span all steps from hazard detection through to community response.

Ecosystem services (Οικοσυστημικές Υπηρεσίες)

The benefits that people and communities obtain from ecosystems.

Comment: This definition is drawn from the Millennium Ecosystem Assessment. The benefits that ecosystems can provide include “regulating services” such as regulation of floods, drought, land degradation and disease, along with “provisioning services” such as food and water, “supporting services” such as soil formation and nutrient cycling, and “cultural services” such as recreational, spiritual, religious and other non-material benefits. Integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use provide the basis for maintaining ecosystem services, including those that contribute to reduced disaster risks.

El Niño-Southern Oscillation phenomenon (Φαινόμενο Νότιας Ταλάντωσης)

A complex interaction of the tropical Pacific Ocean and the global atmosphere that results in irregularly occurring episodes of changed ocean and weather patterns in many parts of the world, often with significant impacts over many months, such as altered marine habitats, rainfall changes, floods, droughts, and changes in storm patterns.

Comment: The El Niño part of the El Niño-Southern Oscillation (ENSO) phenomenon refers to the well-above-average ocean temperatures that occur along the coasts of Ecuador, Peru and northern Chile and across the eastern equatorial Pacific Ocean, while La Niña part refers to the opposite circumstances when well-below-average ocean temperatures occur. The Southern Oscillation refers

to the accompanying changes in the global air pressure patterns that are associated with the changed weather patterns experienced in different parts of the world.

Emergency management (Διαχείριση Επειγουσών Καταστάσεων / Εκτάκτων Αναγκών)

The organization and management of resources and responsibilities for addressing all aspects of emergencies, in particular preparedness, response and initial recovery steps.

Comment: A crisis or emergency is a threatening condition that requires urgent action. Effective emergency action can avoid the escalation of an event into a disaster. Emergency management involves plans and institutional arrangements to engage and guide the efforts of government, non-government, voluntary and private agencies in comprehensive and coordinated ways to respond to the entire spectrum of emergency needs. The expression “disaster management” is sometimes used instead of emergency management.

Emergency services (Υπηρεσίες Εκτάκτων Αναγκών)

The set of specialized agencies that have specific responsibilities and objectives in serving and protecting people and property in emergency situations.

Comment: Emergency services include agencies such as civil protection authorities, police, fire, ambulance, paramedic and emergency medicine services, Red Cross and Red Crescent societies, and specialized emergency units of electricity, transportation, communications and other related services organizations.

Environmental degradation (Περιβαλλοντική Υποβάθμιση)

The reduction of the capacity of the environment to meet social and ecological objectives and needs.

Comment: Degradation of the environment can alter the frequency and intensity of natural hazards and increase the vulnerability of communities. The types of human-induced degradation are varied and include land misuse, soil erosion and loss, desertification, wildland fires, loss of biodiversity,

deforestation, mangrove destruction, land, water and air pollution, climate change, sea level rise and ozone depletion.

Environmental impact assessment (Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων)

Process by which the environmental consequences of a proposed project or programme are evaluated, undertaken as an integral part of planning and decisionmaking processes with a view to limiting or reducing the adverse impacts of the project or programme.

Comment: Environmental impact assessment is a policy tool that provides evidence and analysis of environmental impacts of activities from conception to decision-making. It is utilized extensively in national programming and project approval processes and for international development assistance projects.

Environmental impact assessments should include detailed risk assessments and provide alternatives, solutions or options to deal with identified problems.

Exposure (Εκθεση)

People, property, systems, or other elements present in hazard zones that are thereby subject to potential losses.

Comment: Measures of exposure can include the number of people or types of assets in an area. These can be combined with the specific vulnerability of the exposed elements to any particular hazard to estimate the quantitative risks associated with that hazard in the area of interest.

Extensive risk * (Εκτεταμένο Ρίσκο)

The widespread risk associated with the exposure of dispersed populations to repeated or persistent hazard conditions of low or moderate intensity, often of a highly localized nature, which can lead to debilitating cumulative disaster impacts.

Comment: Extensive risk is mainly a characteristic of rural areas and urban margins where communities are exposed to, and vulnerable to, recurring localised floods, landslides storms or

drought. Extensive risk is often associated with poverty, urbanization and environmental degradation. See also “Intensive risk”.

Forecast (Πρόγνωση)

Definite statement or statistical estimate of the likely occurrence of a future event or conditions for a specific area.

Comment: In meteorology a forecast refers to a future condition, whereas a warning refers to a potentially dangerous future condition.

Geological hazard (Γεωλογικός Κίνδυνος)

Geological process or phenomenon that may cause loss of life, injury or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage.

Comment: Geological hazards include internal earth processes, such as earthquakes, volcanic activity and emissions, and related geophysical processes such as mass movements, landslides, rockslides, surface collapses, and debris or mud flows. Hydrometeorological factors are important contributors to some of these processes. Tsunamis are difficult to categorize; although they are triggered by undersea earthquakes and other geological events, they are essentially an oceanic process that is manifested as a coastal water-related hazard.

Greenhouse gases (Αέρια του Θερμοκηπίου)

Gaseous constituents of the atmosphere, both natural and anthropogenic, that absorb and emit radiation of thermal infrared radiation emitted by the Earth’s surface, the atmosphere itself, and by clouds.

Comment: This is the definition of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). The main greenhouse gases (GHG) are water vapour, carbon dioxide, nitrous oxide, methane and ozone.

Hazard (Κίνδυνος)

A dangerous phenomenon, substance, human activity or condition that may cause loss of life, injury or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage.

Comment: The hazards of concern to disaster risk reduction as stated in footnote 3 of the Hyogo Framework are "... hazards of natural origin and related environmental and technological hazards and risks." Such hazards arise from a variety of geological, meteorological, hydrological, oceanic, biological, and technological sources, sometimes acting in combination. In technical settings, hazards are described quantitatively by the likely frequency of occurrence of different intensities for different areas, as determined from historical data or scientific analysis.

See other hazard-related terms in the Terminology: Biological hazard; Geological hazard; Hydrometeorological hazard; Natural hazard; Socionatural hazard; Technological hazard.

Hydrometeorological hazard (Υδρομετεωρολογικός Κίνδυνος)

Process or phenomenon of atmospheric, hydrological or oceanographic nature that may cause loss of life, injury or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage.

Comment: Hydrometeorological hazards include tropical cyclones (also known as typhoons and hurricanes), thunderstorms, hailstorms, tornados, blizzards, heavy snowfall, avalanches, coastal storm surges, floods including flash floods, drought, heatwaves and cold spells. Hydrometeorological conditions also can be a factor in other hazards such as landslides, wildland fires, locust plagues, epidemics, and in the transport and dispersal of toxic substances and volcanic eruption material.

Intensive risk * (Εντατικό Ρίσκο)

The risk associated with the exposure of large concentrations of people and economic activities to intense hazard events, which can lead to potentially catastrophic disaster impacts involving high mortality and asset loss.

Comment: Intensive risk is mainly a characteristic of large cities or densely populated areas that are not only exposed to intense hazards such as strong earthquakes, active volcanoes, heavy floods, tsunamis, or major storms but also have high levels of vulnerability to these hazards. See also “Extensive risk.”

Land-use planning (Σχεδιασμός Εκμετάλλευσης / Χρήσης Γης)

The process undertaken by public authorities to identify, evaluate and decide on different options for the use of land, including consideration of long term economic, social and environmental objectives and the implications for different communities and interest groups, and the subsequent formulation and promulgation of plans that describe the permitted or acceptable uses.

Comment: Land-use planning is an important contributor to sustainable development. It involves studies and mapping; analysis of economic, environmental and hazard data; formulation of alternative land-use decisions; and design of long-range plans for different geographical and administrative scales. Land-use planning can help to mitigate disasters and reduce risks by discouraging settlements and construction of key installations in hazard-prone areas, including consideration of service routes for transport, power, water, sewage and other critical facilities.

Mitigation (Μετριασμός των Επιπτώσεων)

The lessening or limitation of the adverse impacts of hazards and related disasters.

Comment: The adverse impacts of hazards often cannot be prevented fully, but their scale or severity can be substantially lessened by various strategies and actions. Mitigation measures encompass engineering techniques and hazard-resistant construction as well as improved environmental policies and public awareness. It should be noted that in climate change policy, “mitigation” is defined differently, being the term used for the reduction of greenhouse gas emissions that are the source of climate change.

National platform for disaster risk reduction (Εθνική Πλατφόρμα για τη Μείωση του Ρίσκου Καταστροφών)

A generic term for national mechanisms for coordination and policy guidance on disaster risk reduction that are multi-sectoral and inter-disciplinary in nature, with public, private and civil society participation involving all concerned entities within a country.

Comment: This definition is derived from footnote 10 of the Hyogo Framework. Disaster risk reduction requires the knowledge, capacities and inputs of a wide range of sectors and organisations, including United Nations agencies present at the national level, as appropriate. Most sectors are affected directly or indirectly by disasters and many have specific responsibilities that impinge upon disaster risks.

National platforms provide a means to enhance national action to reduce disaster risks, and they represent the national mechanism for the International Strategy for Disaster Reduction.

Natural hazard (Φυσικός Κίνδυνος)

Natural process or phenomenon that may cause loss of life, injury or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage.

Comment: Natural hazards are a sub-set of all hazards. The term is used to describe actual hazard events as well as the latent hazard conditions that may give rise to future events. Natural hazard events can be characterized by their magnitude or intensity, speed of onset, duration, and area of extent. For example, earthquakes have short durations and usually affect a relatively small region, whereas droughts are slow to develop and fade away and often affect large regions.

In some cases hazards may be coupled, as in the flood caused by a hurricane or the tsunami that is created by an earthquake.

Preparedness (Ετοιμότητα)

The knowledge and capacities developed by governments, professional response and recovery organizations, communities and individuals to effectively anticipate, respond to, and recover from, the impacts of likely, imminent or current hazard events or conditions.

Comment: Preparedness action is carried out within the context of disaster risk management and aims to build the capacities needed to efficiently manage all types of emergencies and achieve

orderly transitions from response through to sustained recovery. Preparedness is based on a sound analysis of disaster risks and good linkages with early warning systems, and includes such activities as contingency planning, stockpiling of equipment and supplies, the development of arrangements for coordination, evacuation and public information, and associated training and field exercises. These must be supported by formal institutional, legal and budgetary capacities.

The related term “readiness” describes the ability to quickly and appropriately respond when required.

Prevention (Πρόληψη)

The outright avoidance of adverse impacts of hazards and related disasters.

Comment: Prevention (i.e. disaster prevention) expresses the concept and intention to completely avoid potential adverse impacts through action taken in advance. Examples include dams or embankments that eliminate flood risks, land-use regulations that do not permit any settlement in high risk zones, and seismic engineering designs that ensure the survival and function of a critical building in any likely earthquake. Very often the complete avoidance of losses is not feasible and the task transforms to that of mitigation. Partly for this reason, the terms prevention and mitigation are sometimes used interchangeably in casual use.

Prospective disaster risk management * (Διαχείριση Ρίσκου Μελλοντικών Κινδύνων)

Management activities that address and seek to avoid the development of new or increased disaster risks.

Comment: This concept focuses on addressing risks that may develop in future if risk reduction policies are not put in place, rather than on the risks that are already present and which can be managed and reduced now. See also Corrective disaster risk management.

Public awareness (Εναισθητοποίηση του Κοινού)

The extent of common knowledge about disaster risks, the factors that lead to disasters and the actions that can be taken individually and collectively to reduce exposure and vulnerability to hazards.

Comment: Public awareness is a key factor in effective disaster risk reduction. Its development is pursued, for example, through the development and dissemination of information through media and educational channels, the establishment of information centres, networks, and community or participation actions, and advocacy by senior public officials and community leaders.

Recovery (Αποκατάσταση)

The restoration, and improvement where appropriate, of facilities, livelihoods and living conditions of disaster-affected communities, including efforts to reduce disaster risk factors.

Comment: The recovery task of rehabilitation and reconstruction begins soon after the emergency phase has ended, and should be based on pre-existing strategies and policies that facilitate clear institutional responsibilities for recovery action and enable public participation. Recovery programmes, coupled with the heightened public awareness and engagement after a disaster, afford a valuable opportunity to develop and implement disaster risk reduction measures and to apply the “build back better” principle.

Residual risk (Υπολειπόμενος Κίνδυνος)

The risk that remains in unmanaged form, even when effective disaster risk reduction measures are in place, and for which emergency response and recovery capacities must be maintained.

Comment: The presence of residual risk implies a continuing need to develop and support effective capacities for emergency services, preparedness, response and recovery together with socio-economic policies such as safety nets and risk transfer mechanisms.

Resilience (Αντοχή / Θωράκιση)

The ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate to and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions.

Comment: Resilience means the ability to “resile from” or “spring back from” a shock. The resilience of a community in respect to potential hazard events is determined by the degree to which the community has the necessary resources and is capable of organizing itself both prior to and during times of need.

Response (Απόκριση)

The provision of emergency services and public assistance during or immediately after a disaster in order to save lives, reduce health impacts, ensure public safety and meet the basic subsistence needs of the people affected.

Comment: Disaster response is predominantly focused on immediate and short-term needs and is sometimes called “disaster relief”. The division between this response stage and the subsequent recovery stage is not clear-cut. Some response actions, such as the supply of temporary housing and water supplies, may extend well into the recovery stage.

Retrofitting (Μετασκευή)

Reinforcement or upgrading of existing structures to become more resistant and resilient to the damaging effects of hazards.

Comment: Retrofitting requires consideration of the design and function of the structure, the stresses that the structure may be subject to from particular hazards or hazard scenarios, and the practicality and costs of different retrofitting options. Examples of retrofitting include adding bracing to stiffen walls, reinforcing pillars, adding steel ties between walls and roofs, installing shutters on windows, and improving the protection of important facilities and equipment.

Risk (Ρίσκο)

The combination of the probability of an event and its negative consequences.

Comment: This definition closely follows the definition of the ISO/IEC Guide 73. The word “risk” has two distinctive connotations: in popular usage the emphasis is usually placed on the concept of chance or possibility, such as in “the risk of an accident”; whereas in technical settings the

emphasis is usually placed on the consequences, in terms of “potential losses” for some particular cause, place and period. It can be noted that people do not necessarily share the same perceptions of the significance and underlying causes of different risks.

See other risk-related terms in the Terminology: Acceptable risk; Corrective disaster risk management; Disaster risk; Disaster risk management; Disaster risk reduction; Disaster risk reduction plans; Extensive risk; Intensive risk; Prospective disaster risk management; Residual risk; Risk assessment; Risk management; Risk transfer.

Risk assessment (Αξιολόγηση του Ρίσκου)

A methodology to determine the nature and extent of risk by analysing potential hazards and evaluating existing conditions of vulnerability that together could potentially harm exposed people, property, services, livelihoods and the environment on which they depend.

Comment: Risk assessments (and associated risk mapping) include: a review of the technical characteristics of hazards such as their location, intensity, frequency and probability; the analysis of exposure and vulnerability including the physical social, health, economic and environmental dimensions; and the evaluation of the effectiveness of prevailing and alternative coping capacities in respect to likely risk scenarios. This series of activities is sometimes known as a risk analysis process.

Risk management (Διαχείριση του Ρίσκου)

The systematic approach and practice of managing uncertainty to minimize potential harm and loss.

Comment: Risk management comprises risk assessment and analysis, and the implementation of strategies and specific actions to control, reduce and transfer risks. It is widely practiced by organizations to minimise risk in investment decisions and to address operational risks such as those of business disruption, production failure, environmental damage, social impacts and damage from fire and natural hazards. Risk management is a core issue for sectors such as water supply, energy and agriculture whose production is directly affected by extremes of weather and climate.

Risk transfer (Μετατόπιση του Ρίσκου)

The process of formally or informally shifting the financial consequences of particular risks from one party to another whereby a household, community, enterprise or state authority will obtain resources from the other party after a disaster occurs, in exchange for ongoing or compensatory social or financial benefits provided to that other party.

Comment: Insurance is a well-known form of risk transfer, where coverage of a risk is obtained from an insurer in exchange for ongoing premiums paid to the insurer. Risk transfer can occur informally within family and community networks where there are reciprocal expectations of mutual aid by means of gifts or credit, as well as formally where governments, insurers, multi-lateral banks and other large risk-bearing entities establish mechanisms to help cope with losses in major events. Such mechanisms include insurance and re-insurance contracts, catastrophe bonds, contingent credit facilities and reserve funds, where the costs are covered by premiums, investor contributions, interest rates and past savings, respectively.

Socio-natural hazard * (Κοινωνικο-φυσικός Κίνδυνος)

The phenomenon of increased occurrence of certain geophysical and hydrometeorological hazard events, such as landslides, flooding land subsidence and drought, that arise from the interaction of natural hazards with overexploited or degraded land and environmental resources.

Comment: This term is used for the circumstances where human activity is increasing the occurrence of certain hazards beyond their natural probabilities. Evidence points to a growing disaster burden from such hazards. Socio-natural hazards can be reduced and avoided through wise management of land and environmental resources.

Structural and non-structural measures (Δομικά και μη-Δομικά Μέτρα)

Structural measures: Any physical construction to reduce or avoid possible impacts of hazards, or application of engineering techniques to achieve hazard resistance and resilience in structures or systems;

Non-structural measures: Any measure not involving physical construction that uses knowledge, practice or agreement to reduce risks and impacts, in particular through policies and laws, public awareness raising, training and education.

Comment: Common structural measures for disaster risk reduction include dams, flood levies, ocean wave barriers, earthquake-resistant construction, and evacuation shelters.

Common non-structural measures include building codes, land use planning laws and their enforcement, research and assessment, information resources, and public awareness programmes. Note that in civil and structural engineering, the term “structural” is used in a more restricted sense to mean just the load-bearing structure, with other parts such as wall cladding and interior fittings being termed non-structural.

Sustainable development (Βιώσιμη / Αειφόρος Ανάπτυξη)

Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

Comment: This definition coined by the 1987 Brundtland Commission is very succinct but it leaves unanswered many questions regarding the meaning of the word development and the social, economic and environmental processes involved. Disaster risk is associated with unsustainable elements of development such as environmental degradation, while conversely disaster risk reduction can contribute to the achievement of sustainable development, through reduced losses and improved development practices.

Technological hazard (Τεχνολογικός Κίνδυνος)

A hazard originating from technological or industrial conditions, including accidents, dangerous procedures, infrastructure failures or specific human activities, that may cause loss of life, injury, illness or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage.

Comment: Examples of technological hazards include industrial pollution, nuclear radiation, toxic wastes, dam failures, transport accidents, factory explosions, fires, and chemical spills. Technological hazards also may arise directly as a result of the impacts of a natural hazard event.

Vulnerability (Τρωτότητα)

The characteristics and circumstances of a community, system or asset that make it susceptible to the damaging effects of a hazard.

Comment: There are many aspects of vulnerability, arising from various physical, social, economic, and environmental factors. Examples may include poor design and construction of buildings, inadequate protection of assets, lack of public information and awareness, limited official recognition of risks and preparedness measures, and disregard for wise environmental management. Vulnerability varies significantly within a community and over time. This definition identifies vulnerability as a characteristic of the element of interest (community, system or asset) which is independent of its exposure. However, in common use the word is often used more broadly to include the element's exposure.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΑ

- Γρηγορίου, Π., Σαμιώτης, Γ., Τσάλτας, Γ., *Η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών (Rio de Janeiro) για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη. Νομική και Θεσμική Διάσταση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003
- Ραυτόπουλος, Ε., *Διαδρομή, Θεωρία και Γλώσσα του Διεθνούς Δικαίου. «Αντικειμενισμός» ή Διεθνές Κοινό Συμφέρον;* εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, Κομοτηνή, 1997
- Ραυτόπουλος, Ε., *Συμβατική Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Μεσόγειος ή Plus Ultra. Ο Κύκλος των Αποβλήτων*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, Κομοτηνή, 2006
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α., Χουλιάρας, Α., Ρούσος, Σ., Σκλιάς, Π., *Ο Τρίτος Κόσμος - Πολιτική, Κοινωνία, Οικονομία, Διεθνείς Σχέσεις*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2005
- Τσάλτας, Γ. Ι. (επιμ.), *Γιοχάνεσμπουργκ – Το Περιβάλλον μετά τη Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για την Αειφόρο Ανάπτυξη*, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2003
- Τσάλτας, Γ. Ι., *Αναπτυξιακό Φαινόμενο και Τρίτος Κόσμος - Πολιτικές και Διεθνές Δίκαιο της Ανάπτυξης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1991 (επανέκδοση 2010)
- Χριστοδουλίδης, Θ., *Διπλωματική Ιστορία Τριών Αιώνων, τόμος δεύτερος, Από τη Βιέννη στις Βερσαλλίες, 1815-1919*, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα, 1997
- Birkmann, J., (Edit.), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards, towards disaster resilient societies*, United Nations University Press, Japan, 2006
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., Wisner, B., *At Risk - Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*, Routledge, London, 1994
- Boniface, P., *Ατλας Διεθνών Σχέσεων*, β' έκδοση, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, 2001
- Chambers, W. B., Green, J. F., (edit.), *Reforming International Environmental Governance, From Institutional Limits to Innovative Reforms*, United Nations University Press, 2005
- Moyo, D., *Dead Aid – Why Aid is not Working and How there is Another Way for*

Africa, Penguin Books, London, 2009
The Annual Review of World Affairs, Strategic Survey 2009, The International
Institute for Strategic Studies, εκδ. Routledge, London, 2009
The United Nations Today, United Nations Department of Public Information, New
York, 2008

Επιστημονικά Άρθρα / Συμβολές σε Συλλογικούς Τόμους

- Λέκκας, Ε., *Πολιτικές Διαχείρισης Φυσικών Καταστροφών ανά τον Κόσμο*, Εθνικό και
Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Γεωλογίας και Γεωπεριβάλλοντος
http://www.elekkas.gr/attachments/182_170.pdf
- Arndt, C., *The Politics of Governance Ratings*, International Public Management Journal,
Vol. 11, No. 3, 2008, pp 275 – 297
- Biermann, F., *Global Environmental Governance. Conceptualization and Examples*.
Global Governance Working Paper No 12. Amsterdam, Berlin, Oldenburg, Potsdam:
The Global Governance Project, 2004
<http://www.glogov.org/images/doc/WP12.pdf>
- Clarke Guarnizo, C., *Integrating Disaster and Development Assistance after Natural
Disasters: NGO Response in the Third World*, International Journal of Mass
Emergencies and Disasters, Vol. 11, No. 1, pp. 111 – 122, 03/1993
<http://www.ijmed.org/articles/369/download/>
- Davidson, R., *An Urban Earthquake Disaster Risk Index*, Dipartimento di Ingegneria
Idraulica, Geotecnica e Ambientale (D.I.G.A.), Università Federico II
<http://www.geotecnica.unina.it/filipposan/old/1.2.pdf>
- Fisher, D., Green, J., *Understanding Disenfranchisement: Civil Society and Developing
Countries' Influence and Participation in Global Governance for Sustainable
Development*, Global Environmental Politics, Vol. 4, No. 3, MIT, 08/2004
<http://kctlcivicglobalengage.pbworks.com/f/civicengagementhandout2.pdf>

- Gero, A., Meheux, C., Dominey – Howes, D., *How Local Communities and Global Development Agencies Reduce Vulnerability to Natural Disasters and Climate Change: Examples from the Pacific*, Natural Hazards Research Laboratory, University of South Wales, Sydney, Australia, 2009
<http://www.earthsystemgovernance.org/ac2009/papers/AC2009-0118.pdf>
- Gupta, M., *Filling the Governance “Gap” in Disaster Risk Reduction*, issue paper on accountability and partnerships in DRR, GAR 2011, ISDR, 11/2010
http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Gupta_2011.pdf
- Haas. P. M., *UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment*, Global Governance, 01/2002
<http://www.thefreelibrary.com/UN+conferences+and+constructivist+governance+of+the+environment.-a083457821>
- Kristoff, M., Panarelli, L., *Haiti: A Republic of NGOs?*, Peacebrief 23, United States Institute for Peace, 26/04/2010
http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E597D1071F4B3F52C1257714002D9D5E-Full_Report.pdf
- Mölling, C., *Comprehensive Approaches to International Crisis Management*, CSS Analysis in Security Policy, Vol. 3, Issue 42, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, 2008
<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=93229>
 (16/5/2011)
- Najam, A., *Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement*, International Environmental Agreements (2005) 5: 303–321 DOI 10.1007/s10784-005-3807-6, Springer, Netherlands, 2005
<http://ibcperu.org/doc/isis/10968.pdf>
- Olson, R. S., Sarmiento Prieto, J. P., Hoberman, G., *Disaster Risk Reduction, Public Accountability, and the Role of the Media: Concepts, Cases and Conclusions*, ISDR, Florida International University, USAID, Miami, 10/2010
http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Olson_et_al._2011.pdf

Peduzzi, P., Dao, H., Herold, C., Mouton, F., *Assessing Global Exposure and Vulnerability Towards Natural Hazards: the Disaster Risk Index*, Natural Hazards and Earth System Sciences, Vol. 9, 1149 – 1159, 07/2009

<http://www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/9/1149/2009/nhess-9-1149-2009.pdf>

Peduzzi, P., *The Disaster Risk Index: overview of a quantitative approach*, στο Birkmann, J., (Edit.), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards, towards disaster resilient societies*, United Nations University Press, Japan, 2006, σελ. 171 – 181

Raftopoulos, E., *Conventional Environmental Governance and the Emerging Public Role of the Individual – The Mediterranean Perspective*, *Annuaire International des Droits de l' Homme*, Vol.1, 2006, Ant. N. Sakkoulas – Bruylant, 2006, σελ. 299 - 324

ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

Συνθήκες / Ψηφίσματα / Διακηρύξεις / Συμβάσεις

Agreement Concerning the Co-ordination of Disaster Relief, United Nations (Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator) and Organization of American States, Geneva, 18/10/1977

http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/4/39/00007907.pdf

Declaration, World Summit on the Future of Haiti: Solidarity beyond the Crisis, Punta Cana, Dominican Republic, June 2, 2010

http://s3.amazonaws.com/haiti_production/assets/14/Punta_Cana_Declaration_English_original.pdf

Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance, OAS, 1991

<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html>

International Decade for Natural Disaster Reduction, UN General Assembly Resolution A/RES/44/236, 85th plenary meeting, 22/12/1989

<http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r236.htm>

Memorandum of Understanding on the Harmonization of the Activities of the World Health Organization and the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator for the Relief Co-ordination of, Preparedness for, and Prevention of Disasters, United Nations (Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator) and World Health Organization, Geneva, 09/03/1979

http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/1/30/00001463.pdf

Resolution A/RES/46/182, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, General Assembly, 19/12/1991

<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I270EN.pdf>

Resolution A/RES/47/168, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, General Assembly, 22/12/1992

<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r168.htm>

Resolution A/RES/54/219, *International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements*, General Assembly, Fifty-fourth Session, Agenda Item 100 (b), 03/02/2000

<http://www.undemocracy.com/A-RES-54-219.pdf>

Resolution A/RES/55/2, *United Nations Millennium Declaration*, 08/09/2000

<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

Resolution A/RES/59/212, *International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development*, General Assembly, 03/03/2005

<http://www.unisdr.org/2006/ppew/whats-ew/pdf/59-212.pdf>

Resolution A/RES/59/233, *Natural disasters and vulnerability*, General Assembly, 22/02/2005

<http://www.unisdr.org/2006/ppew/whats-ew/pdf/59-233.pdf>

Resolution A/RES/64/200, *International Strategy for Disaster Reduction*, General Assembly, Sixty-fourth session, Agenda item 53 (c), 25/02/2010

<http://unisdr.org/files/resolutions/N0947383.pdf>

Rome Declaration on Harmonization, OECD, 02/2003

<http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/31451637.pdf>

The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005 – 2008,
03/2005

<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

Εκθέσεις / Αναφορές

2009 Annual Report, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, United Nations Development Programme

http://www.undp.org/cpr/annualreports/2009/flash/BCPR_AR2009.pdf

2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, UNISDR, Geneva, 05/2009

http://unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf

2010 – 2011 Biennial Work Programme, Invest Today for a Safer Tomorrow, UNISDR Secretariat, 09/2009

http://www.unisdr.org/files/11798_UNISDRBiennialWorkProgramme20102011.pdf

A/58/434, International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development, Report of the Secretary-General, 14/10/2003

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DD3B569A8846AF8CC1256DC70051C6BD-unga-dis-oct03.pdf>

Action Plan for National Recovery and Development in Haiti, immediate key initiatives for the future, Government of the Republic of Haiti, 03/2010

http://en.cirh.ht/files/pdf/ihrc_haiti_action_plan.pdf

Aligning Regional and Global Disaster Risk Reduction Agendas – Summary of key regional political commitments and disaster risk reduction priorities, UNISDR, Global Platform for Disaster Risk Reduction, Third Session, Geneva, 05/2011

http://www.unisdr.org/files/19957_199572011globalplatformv12a.pdf

Annual Report 2010 on the European Union's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2009, European Commission, EuropeAid Cooperation Office, European Union, 2010

http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2010_en.pdf

- Beckman, L., *An Annotated Bibliography of Natural Hazard Loss Datasets*, Natural Hazards Center, Center for Science and Technology Policy Research, University of Colorado, Boulder, CO, 04/2009
http://www.colorado.edu/hazards/publications/hazloss/loss_catalog.pdf
- Biermann, F., *Earth System Governance - The Challenge for Social Science*, Global Governance Working Paper No 19, 07/2006
http://www.world-governance.org/IMG/pdf_0088_Earth_System_Governance-2.pdf
- Biermann, F., Pattberg, P., Chan, S., Mert, A., *Partnerships for Sustainable Development - An Appraisal Framework*, Global Governance Working Paper No 31, 10/2007
- Cholera Inter-Sector Response Strategy for Haiti Nov. 2010 - Dec. 2011*, 11/2010
http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8B2E07AB1A31BABEC12577D8004FE057-Full_Report.pdf
- Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction in Europe: a Review of Risk Governance*, UNISDR, Council of Europe, 06/2011
http://www.preventionweb.net/files/submissions/20591_governancecccriskeurope.pdf
- Cravioto, A., Lanata, C. F., Lantagne, D. S., Nair, G. B., *Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti*, requested by the Secretary General of the UN, April 2011
<http://www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf>
- Deutscher, E., *Development Co-operation Report 2010*, OECD, 2010
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4310031e.pdf?expires=1316463059&id=id&acname=guest&checksum=364612831F12989406CEA884E89C0910>
- Disaster Risk Management Programs for Priority Countries*, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), 2011
http://www.gfdrr.org/gfdrr/sites/gfdrr.org/files/publication/DRM_CountryPrograms_2011.pdf
- Disaster Risk Reduction in the United Nations: roles, mandates and areas of work of key United Nations entities*, ISDR, United Nations, Geneva, 2011
http://www.unisdr.org/files/18933_directory.pdf

Disaster Risk Reduction, Governance and Mainstreaming, UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), 10/2010

<http://www.beta.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/4Disaster%20Risk%20Reduction%20-%20Governance.pdf>

Disasters in the Americas – The Case for Legal Preparedness, IFRC, Geneva, 2011

<http://www.ifrc.org/PageFiles/86951/Disasters%20in%20America%20-%20The%20case%20for%20legal%20preparedness.pdf>

Donor Approaches to Governance Assessments – Guiding Principles for Enhanced Impact, Usage and Harmonization, OECD – DAC Network on Governance (GOVNET), 03/2009

<http://www.oecd.org/dataoecd/27/31/42338036.pdf>

Donor Approaches to Governance Assessments- A Sourcebook, OECD – DAC Network on Governance (GOVNET), Paris, 08/2008

<http://www.oecd.org/dataoecd/27/62/42340445.pdf>

Enhancing Regional Cooperation on Disaster Risk Reduction in Asia and the Pacific: Network of Networks of Knowledge Sharing and Analysis for Disaster Management, (Item 5 (A) of the Provisional Agenda), Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Committee on Disaster Risk Reduction, First Session, 25-27 March 2009, Bangkok, E/ESCAP/CDR/3, 16/12/2008

<http://unisdr.org/files/resolutions/B090851.pdf>

From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti, 142 Oxfam Briefing Paper, 6/1/2011

http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/bp142-relief-to-recovery-130111-en.pdf

From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti, 142 Oxfam Briefing Paper

http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/bp142-relief-to-recovery-130111-en.pdf

Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2009, Risk and Poverty in a Changing Climate, Invest Today for a Safer Tomorrow (GAR 2009), ISDR, United Nations, Geneva, 2009

<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/gar09.html>

Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, Revealing Risk, Redefining Development (GAR 2011), UNISDR, United Nations, Geneva, 2011

<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/download.html>

Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, Revealing Risk, Redefining Development (GAR 2011), Summary and Main Findings, UNISDR, United Nations, Geneva, 2011

http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2011/GAR2011_ES_English.pdf

Global Survey of Early Warning Systems, an assessment of capacities, gaps and opportunities toward building a comprehensive global early warning system for all natural hazards, a Report prepared at the request of the Secretary-General of the United Nations, ISDR (co-ordination), 09/2006

<http://www.unisdr.org/2006/ppew/info-resources/ewc3/Global-Survey-of-Early-Warning-Systems.pdf>

Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, OECD Development Assistance Committee, 2002 – 2008,

<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

Guha-Sapir, D., Below, R., *The Quality and Accuracy of Disaster Data: A Comparative Analysis of 3 Global Data Sets*, Working paper prepared for the Disaster Management facility, World Bank, Brussels CRED, 2002

http://www.cred.be/sites/default/files/Quality_accuracy_disaster_data.pdf

Haiti - From Sustaining Lives to Sustainable Solutions: the Challenge of Sanitation, special report six months on, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), Geneva, 07/2010

<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/199600-haiti-sanitation-report-july-2010-EN.pdf>

Haiti Earthquake 2010: One-year Progress Report, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), Geneva, 01/2011

http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/208400-First%20anniversary%20Haiti%20EQ%20operation%20report_16b.pdf

Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs, Annex to the Action Plan for National Recovery and Development of Haiti, Government of the Republic of Haiti, 03/2010

http://www.refondation.ht/resources/PDNA_Working_Document.pdf

Haiti Earthquake, UN assessment, Special Representative of the Secretary-General Edmond Mulet, 25/01/2010

http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/documents/srsg_mulet_remarks_montreal_25012010.pdf

Haiti Earthquake, UN assessment, Special Representative of the Secretary-General Edmond Mulet, 25/01/2010

http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/documents/srsg_mulet_remarks_montreal_25012010.pdf

Haïti: Bilan commun de pays 2000, Gouvernement d' Haiti, 2000

http://www.undg.org/archive_docs/763-Haiti_CCA_-_Haiti_2000.pdf

Haïti: Bilan commun de pays 2000, United Nations Development Group (UNDG), 2000

http://www.undg.org/archive_docs/763-Haiti_CCA_-_Haiti_2000.pdf

Haiti: from Tragedy to Opportunity, special report one month on, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), Geneva, 02/2010

<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/192600-Haiti-report-EN.pdf>

Haïti: Growth and Poverty Reduction Strategy Paper (Document de Strategie Nationale pour la Croissance et pour la Reduction de la Pauvreté (DSNCRP) 2008-2010), Government of the Republic of Haiti, International Monetary Fund, 03/2008

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08115.pdf>

Haiti: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 08/115, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2008

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08115.pdf>

Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake, Office of the Special Envoy for Haiti, 06/2011

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf

Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, Mid-Term Review 2010 – 2011, UNISDR, 03/2011

http://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf

ICTD Case Study 2: ICT for Disaster Risk Reduction, Asian and Pacific Training Centre for Information and Communication Technology for Development (UN-APCICT/ESCAP), Incheon City, 05/2010

<http://www.unapcict.org/ecohub/ict-for-disaster-risk-reduction-1>

INSARAG Preparedness – Response, International Search and Rescue Advisory Group Guidelines and Methodology, United Nations OCHA, 03/2011

<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/INSARAG%20Guidelines%202011-Latest.pdf>

Kaufmann, D., Kraay, A., *On Measuring Governance: Framing Issues for Debate*, Issues Paper for January 11th, 2007 Roundtable on Measuring Governance, World Bank Institute, 01/2007

http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1149112210081/2604389-1167941884942/On_Measuring_Governance.pdf

Law of Disasters: Towards a Normative Framework in the Americas, Discussion Paper, Department of Sustainable Development of the Organization of American States, Americas Regional Forum on International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL), Panama City, 23-24/4/2007

<http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/reports/idrl-amforum-oea.pdf>

Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives, 2004 Version, Volume I, United Nations, New York and Geneva, 2004

http://www.unisdr.org/files/657_lwr1.pdf

Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives, 2004 Version, Volume II - Annexes, United Nations, New York and Geneva, 2004

http://www.unisdr.org/files/657_lwr21.pdf

- Llosa, S., Zodrow, I., *Disaster Risk Reduction Legislation as a Basis for Effective Adaptation*, GAR 2011, ISDR, 2011
http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Llosa_&_Zodrow_2011.pdf
- Margesson, R., Taft-Morales, M., *Haiti Earthquake: Crisis and Response*, Congressional Research Service, February 2, 2010
<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41023.pdf>
- Margesson, Rh., Taft-Morales, M., *Haiti Earthquake: Crisis and Response*, Congressional Research Service Report for Congress, 2/2/ 2010
<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41023.pdf>
- Mc Clean, D., (edit.), *World Disasters Report 2010, Focus on Urban Risk*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 09/2010
<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/WDR/wdr2010/WDR2010-full.pdf>
- Mölling, C., *Comprehensive Approaches to International Crisis Management*, CSS Analyses in Security Policy, Vol. 3, No. 42, Center for Security Studies (CSS) ETH Zurich, 10/2008
<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=93229>
- Morinière, L., *Haiti ERRF – External Evaluation of the Haiti Emergency Relief and Response Fund (ERRF), 2008 – 2011*, 04/2011
<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/ERRF%20Haiti%20Evaluation%20Report.pdf>
- Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*, Disaster Risk Management Series No. 5, World Bank, Washington, 2005
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/23/000160016_20051123111032/Rendered/PDF/344230PAPER0Na101official0use0only1.pdf
- Natural Disasters and Crisis Management – Disaster Prevention and Social Reconstruction Programme (PREDERES)*, European Commission, Government of Venezuela
http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/venezuela_prederes_en.pdf

Natural Disasters and Crisis Management – EC Support to Bangladesh Disaster Preparedness Project, Comprehensive Disaster Management Programme – CDMP, European Commission, Government of Bangladesh, UNDP and DFID, 04/2009
http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/bangladesh_cdmp_en.pdf

Natural Disasters and Post-conflict Response, Annual Report 2007,
http://www.unep.org/PDF/AnnualReport/2007/7_AnnualReport2007_en_DisastersPostConflict.pdf

OCHA Annual Report 2010, Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, Geneva, 05/2011
http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA_2010AR.pdf

Pelling, M., *Visions of Risk: A Review of International Indicators of Disaster Risk and its Management*, A report for the ISDR Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction – Working Group 3: Risk, Vulnerability and Disaster Impact Assessment, King's College, University of London, 12/2004
<http://www.undp.org/cpr/disred/documents/publications/visionsofrisk.pdf>

Piantella, F., *European Forum for Disaster Risk Reduction*, ISDR, United Nations, 2011
http://www.unisdr.org/files/19800_efdrrwebfinal.pdf

Planning a Governance Assessment – A Guide to Approaches, Costs and Benefits, UNDP Oslo Governance Centre, 03/2009
http://www.undp.org/oslocentre/docs09/UNDP_GA_Guide_070408_V4.pdf

Primer on Natural Hazard Management in Integrated Regional Development Planning, Department of Regional Development, Environment Executive Secretariat for Economic and Social Affairs Organization of American States, Office of Foreign Disaster Assistance United States Agency for International Development, Washington. D.C., 1991
<http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea66e/begin.htm#Contents>

Private Sector Activities in Disaster Risk Reduction, Good Practices and Lessons Learned, International Strategy for Disaster Risk Reduction (ISDR), United Nations, Bonn, 12/2008
<http://www.unisdr.org/2006/ppew/PPP-bestpractices.pdf>

- Quality Standards for Development Evaluation*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Development Assistance Committee, 02/2010,
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4310061e.pdf?expires=1301576711&id=0000&accname=guest&checksum=9B890181A2AFDD0FF308E7F67875D189>
- Randolph, K., *Disaster Risk Reduction and Changing Dimensions and Dynamics of Future Drivers*, GAR 2011, ISDR, United Nations, Geneva, 2011
http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Kent_2010a.pdf
- Rapport National sur la Prévention des Catastrophes, préparé dans le cadre de la Conférence Mondiale sur la Prévention des Catastrophes, Kobe – Hyogo, Japon, Janvier 2005*, République d' Haïti, UNDP, 08/2004
http://www.preventionweb.net/files/873_Haiti-report.pdf
- Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, a Global Report, UNDP, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, New York, 2004
http://www.undp.org/cpr/whats_new/rdr_english.pdf
- Satterthwaite, D., *What Role for Low-income Communities in Urban Areas in Disaster Risk Reduction?*, ISDR, IIED, 2011
http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Satterthwaite_2011.pdf
- Shaw, R., Takeuchi, Y., Uy, N., Sharma, A., *Indigenous Knowledge – Disaster Risk Reduction Policy Note*, Kyoto University, SEEDS, EU, ISDR, Kyoto, 2008
http://www.unisdr.org/files/8853_IKPolicyNote.pdf
- Slotin, J., Wyeth, V., Romita, P., *Power, Politics, and Change: How International Actors Assess Local Context*, ReliefWeb Report, International Peace Institute, New York, 06/2010
http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-25380.pdf
- Survey on Donor Approaches to Governance Assessment*, OECD – DAC Network on Governance, 02/2008
<http://www.oecd.org/dataoecd/26/5/40049776.pdf>
- Survey on Monitoring the Paris Declaration*, OECD DAC, Paris, 2008
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>

The State of the World's Human Rights, Amnesty International Report, 2011

http://files.amnesty.org/air11/air_2011_full_en.pdf

Understanding Risk – Innovation in Disaster Risk Assessment, Proceeds from the 2010 UR Forum, the International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 11/2010

http://api.ning.com/files/rg-UCGY18qGiNwKImnlLyzVJK7JSbVl*ZDoy4JB-jyIfc9izMSf5pqI-D2XNuVV02J03h5eRriF3oqRfmbdhxto2u-wrNneG/UR_Forum_Proceeds_webversion.pdf

United Nations International Strategy for Disaster Reduction Summary Annual Report and Financial Statement 2010, ISDR, United Nations, 04/2010

http://www.unisdr.org/files/19711_unisdrsummaryannualreportandfinanci.pdf

World Report 2011, events of 2010, Human Rights Watch, 2011

<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2011.pdf>

International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18 – 22/03/2002, United Nations, 2003

<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

Φυσικές Καταστροφές: Δράσεις – Συντονισμός στην Παροχή Ανθρωπιστικής Βοήθειας (International Disaster Response Law - IDRL), Διεθνής Διάσκεψη των Συλλόγων Ερυθρού Σταυρού – Ερυθράς Ημισελήνου, Νοέμβριος, 2007

<http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-gr.pdf>

ΔΕΛΤΙΑ ΤΥΠΟΥ / ΑΡΘΡΑ ΤΥΠΟΥ / ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΕΙΣ / ΔΗΛΩΣΕΙΣ

Bellerive, J. M., Minister of Planning, Haiti, *Official Statement*, Second Session of the Global Platform for Disaster Risk Reduction, 06/2009

http://www.preventionweb.net/files/9948_Haiti.pdf

Buschschluter, V, *The Long History of Troubled Ties between Haiti and the US*, BBC News, 16/01/2010

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8460185.stm>

Country Briefing: Haiti Multidimensional Poverty Index (MPI) At a Glance, July 2010,
Oxford University, UNDP

<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Haiti.pdf?cda6c1>

Dryzek, J. S., *Democracy And Earth System Governance*, Presentation at the Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change "Earth System Governance: People, Places and the Planet.", 2-4/12/2009

<http://www.enp.wur.nl/NR/rdonlyres/B9EB934C-16FE-42E3-86EB-BE8C1D21D6C2/96873/DryzekESGpaperDemocracyandEarthsistemgovernance.pdf>

Froberg, M., *UN panel addresses preliminary findings from IDRL study in Haiti*, IFRC New York Office , IDRL E-Newsletter No. 27, 12/2010

<http://www.ifrc.org/PageFiles/87146/UN%20panel%20on%20Haiti.pdf>

Haiti president: UN made errors but should stay, 24/09/2011

<http://www.metroradio.com.hk/1044/News/Default.aspx?NewsID=3236e082-e42d-493f-bb4e-baa0b4a5c51a>

Initiative for Parliamentarians to Make Disaster Risk Reduction a Tool for Climate Change Adaptation, Concept Note, 2009, ISDR

http://www.unisdr.org/2011/docs/donors/donors_proposal_parliamentariansinitiative.pdf

Jean-Baptiste, M. A., Directrice de la Protection Civile, Haiti, *Message de la Delegation d'Haiti*, Plate-forme Mondiale pour la Réduction des Risques de Catastrophe, Première Session, Genève, Suisse, 06/2007

<http://www.preventionweb.net/english/policies/v.php?id=2228&cid=74>

More Help for the Poorest: A Comment on the White Paper, Overseas Development Institute, London, 12/1975

<http://www.odi.org.uk/resources/download/5356.pdf>

President Clinton's Address to the United Nations Security Council, 6/4/2011

<http://www.haitispecialenvoy.org/press-and-media/transcripts/president-clinton-remarks-to-unsc/>

President Clinton's Remarks at the Launch of the Revised Flash Appeal for Haiti, United Nations, 18/2/2010

<http://www.haitispecialenvoy.org/press-and-media/transcripts/launch-revised-flash-appeal/>

Readout of President Clinton's meeting with the NGO Community working in Haiti, Clinton Foundation, 08/03/2010

http://haiti.clintonfoundation.org/news_detail.php?id=93&source=1

Stephey, M.J., *A Brief History of the Bretton Woods System*, Time Business, 21/10/2008

<http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1852254,00.html>

The Wave That Eats People – The Value of Indigenous Knowledge for Disaster Risk Reduction, United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat (UNISDR) News Archive, 09/08/2011

<http://www.unisdr.org/archive/21236>

Towards a New Future for Haiti, International Donors' Conference, Statement by the Co-hosts and Co-chairs, New York, April 1, 2010

<http://www.haitispecialenvoy.org/press/joint-statement-on-international-donors-conference>

Towards Consensus and Cooperation for Mainstreaming Disaster Reduction into Development: A Case Study from the Caribbean, UNDP Bureau of Crisis Prevention and Recovery, Disaster Reduction Unit, 12/2004

<http://www.undp.org/cpr/disred/documents/publications/casestudy/caribbean.pdf>

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

CAPRADE -Comité Andino. para la Prevención y Atención de Desastres

http://www.comunidadandina.org/ingles/disaster_prevention.htm

CDERA - Caribbean Disaster Emergency Response Agency

<http://www.cderra.org/index.php>

<http://www.undp.org/bcpr/disred/english/regions/latinamerica/cdera.htm>

Center for Global Development – Haiti Earthquake Facts

<http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2011/01/haiti-earthquake-aid-facts.php>

Center for Hazard and Risk Research at Columbia University

<http://www.ldeo.columbia.edu/chrr/index.html>

CEPREDENAC - Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central

<http://www.cepredenac.org/>

CRED - Center for Research on the Epidemiology of Disasters

<http://www.cred.be/cred1/index.htm>

CRID - Centro Regional sobre Desastres - América Latina y el Caribe

http://www.crid.or.cr/ing_que_es_el_crid.shtml

Development Aid at a Glance 2010: Statistics by Region

http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34447_2002187_1_1_1_1,00.html

Development Co-operation Directorate (DCD - DAC), OECD

http://www.oecd.org/departament/0,3355,en_2649_33721_1_1_1_1,00.html

Development Co-operation Directorate: Conflict and Fragility, OECD

http://www.oecd.org/departament/0,3355,en_2649_33693550_1_1_1_1,00.html

Development Co-operation Directorate: Governance and Development, OECD

http://www.oecd.org/document/31/0,3746,en_2649_34565_46582751_1_1_1_1,00.htm

1

Development Co-operation Directorate: Governance Assessments and Development, OECD

http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34565_42258057_1_1_1_1,00.html

DFID - UK Department for International Development

<http://www.dfid.gov.uk/>

Disaster Law in the Americas

<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-around-the-world/idrl-around-the-world-americas/>

Disaster risk reduction in Haiti: focusing on community based health preparedness and early warning,

<http://www.preventionweb.net/english/professional/news/v.php?id=12309>

Earthquake Engineering Research Institute

<http://www.eeri.org>

ECLAC/CEPAL- Economic Commission for Latin America and the Caribbean

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/4/43024/P43024.xml&xsl=/tpl-i/p18fst.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xsl>

ENDA- Environmental Development Action in the Third world

<http://www.enda.sn/>

FAO- Food and Agriculture Organisation of the United Nations Emergency Operations and Rehabilitation Division (TCE)

<http://www.fao.org/reliefoperations>

GEF - Global Environment Facility

<http://www.gefweb.org/>

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR)

<http://www.gfdrr.org/gfdrr/>

Global Humanitarian Assistance – a Development Initiative

<http://www.globalhumanitarianassistance.org/>

Global Humanitarian Assistance, Basic Concepts and Definitions

<http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/concepts-definitions>

GLobal IDEntifier Number (GLIDE)

<http://www.glidenumber.net/glide/public/search/search.jsp>

Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC)

<http://www.gsdrc.org/>

GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Germany)

<http://www.gtz.de/en/index2.htm>

Guidelines on the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance ("IDRL Guidelines")

<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/guidelines/>

Haiti Aid Map

<http://haiti.ngoaidmap.org/>

Haiti's Manmade Vulnerability to Natural Disaster, University of Chicago

<http://cis.uchicago.edu/news/2009-2010/100119-haiti.shtml>

HEWSweb - Humanitarian Early Warning Service

http://www.hewsweb.org/home_page/default.asp

Humanitarian Affairs, United Nations

<http://www.un.org/en/humanitarian/index.shtml>

IASC - Inter Agency Standing Committee

<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/>

ICRC - International Federation of the Red Cross

<http://www.ifrc.org/>

Interim Haiti Recovery Committee

<http://www.cirh.ht/sites/ihrc/en/Pages/default.aspx>

International Donors Conference Towards a New Future for Haiti

<http://www.haiticonference.org/>

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung (Capacity Building International, Germany)

<http://www.inwent.org/>

ISDR - Platform for the Promotion of Early Warning

<http://www.unisdr.org/ppew/>

IUCN - The World Conservation Union

<http://www.iucn.org/>

La Red - Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina

<http://www.desenredando.org/index.html>

Lamont-Doherty Earth Observatory

The Earth Institute at Columbia University

The Lamont-Doherty Earth Observatory (LDEO)

<http://www.ldeo.columbia.edu>

MINUSTAH – Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti

<http://minustah.org/>

MPI 2010 – Country Rankings

http://www.geographic.org/country_ranks/multidimensional_poverty_index_mpi_2010_country_rankings.html

Northumbria University Disaster and Development Centre

<http://www.northumbria.ac.uk/sd/academic/sobe/enterprise/ddc/>

OAS/USDE - Organisation for American States

<http://www.oas.org/>

OCHA – Haiti: One Year Later

<http://www.unocha.org/issues-in-depth/haiti-one-year-later>

OCHA – Thematic Areas: Transition from relief to development, OCHA's role in transition contexts

<http://www.unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/transition-from-relief-to-development>

OCHA - UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

<http://www.unocha.org/>

Office of the Special Envoy for Haiti, International Assistance

<http://www.haitispecialenvoy.org/relief-and-recovery/international-assistance/>

PreventionWeb – Disaster Risk Reduction in Haiti: focusing on community based health preparedness and early warning (Doctors of the World UK)

<http://www.preventionweb.net/english/professional/news/v.php?id=12309>

PreventionWeb – Haiti

<http://www.preventionweb.net/english/countries/americas/hti/>

PreventionWeb – Haiti Risk Profile

<http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/risk.php?iso=hti>

ProVention Consortium

<http://www.proventionconsortium.org/>

Relief Web

<http://reliefweb.int/>

Research Centre for International Cooperation and Development (RCICD) – International
Instruments for Cooperation

<http://en.rcicd.org/international-instruments-for-cooperation/>

Second World Conference on Disaster Reduction (18-22 Jan 2005 - Kobe, Hyogo, Japan)

<http://www.unisdr.org/wcdr/>

Swiss Reinsurance Company Publications

<http://www.swissre.com/publications/>

The Earth System Governance Project

<http://www.earthsystemgovernance.org/>

The Global Governance Project

<http://www.glogov.org/?pageid=1>

The IDRL Programme

<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/about-idrl/>

The Montreal Conference

[http://www.international.gc.ca/humanitarian-
humanitaire/haiti_reconstruction_haiti.aspx](http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/haiti_reconstruction_haiti.aspx)

The NGO Code of Conduct for Health Systems Strengthening

<http://ngocodeofconduct.org/>

UN News Centre, News Focus: Haiti

<http://www.un.org/apps/news/infocusRel.asp?infocusID=91&Body=Haiti&Body1=>

UN Office of the Special Envoy for Haiti

<http://www.haitispecialenvoy.org/>

UN Office of the Special Envoy for Haiti

<http://www.haitispecialenvoy.org/>

UNDMTP - Disaster Management Training Programme

<http://www.undmtp.org/>

UNDP Crisis Governance

http://www.beta.undp.org/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus_areas/crisis-governance-rule-of-law/crisis-governance.html

UNDP Crisis Prevention and Recovery

<http://www.undp.org/cpr/>

UNDP Disaster Risk Reduction and Crisis Risk Management

http://www.beta.undp.org/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus_areas/climate_disaster_risk_reduction_and_recovery.html

UNDP Oslo Governance Centre

<http://www.undp.org/governance/oslocentre.shtml>

UNDP Risk Reduction Tools – The Disaster Risk Index

<http://www.undp.org/cpr/disred/english/wedo/rrt/dri.htm>

UNDP, Crisis Prevention and Recovery, Projects and Initiatives – Rebuilding Haiti

http://www.beta.undp.org/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/projects_initiatives/crisis_in_haiti.html

UNDP-BCPR - Bureau for Crisis Prevention and Recovery

<http://www.undp.org/bcpr>

UNICEF / EMOPS - United Nations Children's Fund Emergency and Humanitarian Action

<http://www.unicef.org/emerg>

UNISDR – Haiti

<http://www.unisdr.org/partners/countries/hti>

UNISDR - International Strategy for Disaster Reduction

<http://www.unisdr.org/>

UNISDR Working Group 3: Risk, Vulnerability & Disaster Impact Assessment

<http://www.unisdr.org/eng/task%20force/tf-working-groups3-eng.htm>

UNITAR - United Nations Institute for Training and Research

<http://www.unitar.org/>

UNOPS - United Nations Office for Project Services

<http://www.unops.org>

USAID Disaster Assistance

http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/

WHO - World Health Organisation: Emergency and Humanitarian Action

<http://www.who.int/disasters>

World Bank - Hazard Risk Management

World Bank's Hazard Management Unit aims to reduce human suffering and economic losses caused by natural and technological disasters

<http://www.worldbank.org/hazards/>

World Bank

<http://www.worldbank.org/>

World Summit for the Future of Haiti

<http://cumbrehaiti.com/site/>

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΕΣ ΔΙΑΤΡΙΒΕΣ / ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ

Clarke Guarnizo, C., *Integrating disaster and development assistance after natural disasters : lessons from PVO response in the third world*, Thesis (Ph. D.), Massachusetts Institute of Technology, Dept. of Urban Studies and Planning, 1991

<http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/13473>