

Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Τμήμα Ιατρικής

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών : «Παγκόσμια Υγεία - Ιατρική των
Καταστροφών»



Διπλωματική Εργασία :

«Διαχείριση Κινδύνου Καταστροφών με Βάση την
Κοινότητα» : περιορισμοί και κίνδυνοι

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: Αϊναλίδου Λεμονιά

Αθήνα 2024

National and Kapodistrian University of Athens

School of Health Sciences

Department of Medicine

MSc. Global Health – Disaster Medicine



Master's thesis:

«Community-Based Disaster Risk Management»:
limitations and risks

Postgraduate student: Lemonia Ainalidou

Athens 2024

ΠΡΑΚΤΙΚΟ ΚΡΙΣΕΩΣ
ΤΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΤΡΙΜΕΛΟΥΣ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗΣ
ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ
ΕΡΓΑΣΙΑΣ
Της Μεταπτυχιακής Φοιγήτριας Αϊναλίδου Λεμονιάς

Εξεταστική Επιτροπή

- Επιβλέπων:
- Μέλος :
- Μέλος :

Η Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή η οποία ορίσθηκε από την ΓΣΕΣ της Ιατρικής Σχολής του Παν. Αθηνών Συνεδρίαση τηςης 20... για την αξιολόγηση και εξέταση τ... υποψηφίου κ , συνεδρίασε σήμερα .../.../.....

Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η Διπλωματική Εργασία τ. Κ. με τίτλο
.....
.....
....., είναι πρωτότυπη, επιστημονικά και

τεχνικά άρθρα και η βιβλιογραφική πληροφορία ολοκληρωμένη και εμπειριστατωμένη.

Η εξεταστική επιτροπή αφού έλαβε υπ' όψιν το περιεχόμενο της εργασίας και τη συμβολή της στην επιστήμη, με ψήφους προτείνει την απονομή στον παραπάνω Μεταπτυχιακό Φοιτητή την απονομή του Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης (Master's).

Στην ψηφοφορία για την βαθμολογία ο υποψήφιος έλαβε για τον βαθμό «ΑΡΙΣΤΑ» ψήφους, για τον βαθμό «ΛΙΑΝ ΚΑΛΩΣ» ψήφους, και για τον βαθμό «ΚΑΛΩΣ» ψήφους Κατά συνέπεια, απονέμεται ο βαθμός «(Αριστα/Λίαν Καλώς/Καλώς)& (Βαθμός) ».

Τα Μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής

....., Επιβλέπων (Υπογραφή)

....., Μέλος (Υπογραφή)

....., Μέλος (Υπογραφή)

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, στη διεθνή βιβλιογραφία διαχείρισης κρίσεων καθώς και στα διεθνή πλαίσια που έχουν θεσπιστεί για τη Διαχείριση του Κινδύνου των Καταστροφών, γίνεται ολοένα και περισσότερο λόγος για την «συμμετοχή και υπευθυνότητα της κοινότητας» ως κλειδί για την αντιμετώπιση κρίσεων. Τα προγράμματα Διαχείρισης Κινδύνου Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα (ΔΚΚΒΚ) έχουν ιδιαίτερη απήχηση τόσο σε κυβερνητικές υπηρεσίες όσο και σε Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, πολλές φορές όμως εμφανίζονται ανεπαρκή στην υλοποίησή τους, με τον όρο «με Βάση την Κοινότητα» να χρησιμοποιείται ως όρος-ομπρέλα για όλες τις παρεμβάσεις που αφορούν μία κοινότητα, χωρίς όμως να προάγουν πάντοτε την ισότιμη συμμετοχή των μελών της στη λήψη αποφάσεων, μετά από διαδικασίες ανοιχτού διαλόγου, οι οποίες σέβονται τις αξίες και τις αρχές της. Η παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρεί να αναδείξει μέσα από έναν πολιτικό φακό αρχικά τους περιορισμούς εφαρμογής προγραμμάτων ΔΚΚΜΚ τα οποία θα ενδυναμώνουν τις κοινότητες, καθιστώντας τις «υποκείμενα» σε μία διαδικασία μείωσης της τρωτότητας τους, και κατ' επέκταση τους κινδύνους που εμπεριέχει η εφαρμογή τέτοιων προγραμμάτων σε κοινωνικοπολιτικά πλαίσια όπου ενισχύεται η υφιστάμενη δομή των σχέσεων εξουσίας.

Λέξεις κλειδιά : Διαχείριση Κινδύνου Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα, πολιτική, ευαλωτότητα, συμμετοχή της κοινότητας

ABSTRACT

Since the late 1970s, in the international crisis management literature as well as in the international frameworks established for Disaster Risk Management, there has been increasing talk of "community participation and ownership" as a key to crisis management. Community-based Disaster Risk Management (CBDRM) projects are popular with both governmental agencies and Non-Governmental Organizations, but often appear inadequate in their implementation, with the term 'community-based' being used as an umbrella-term for all interventions involving a community, but without always promoting the equal participation of its members in decision-making, following processes of open dialogue, which respect in its values and principles. This thesis attempts to highlight through a political lens firstly the limitations of implementing CBDRM projects that empower communities, making them 'subjects' in a process of reducing their vulnerability, and by extension the risks inherent in implementing such projects in socio-political contexts where the existing structure of power relations is reinforced.

Key-words: Community-Based Disaster Risk Management, politics, vulnerability, community participation

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ:

1.Εισαγωγή.....	8
2.Μεθοδολογία.....	10
3.ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ.....	11
3.1 Η ιστορία πίσω από τον όρο «Διαχείριση Κινδύνου Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα».....	11
3.2 «Διαχείριση κινδύνου καταστροφών με βάση την κοινότητα» : η νέα τάση.....	14
3.3 «Διαχείριση κινδύνου καταστροφών με βάση την κοινότητα» : σύγκρουση θεωρίας και πραγματικότητας.....	15
4.ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ.....	17
4.1 Η «Διαχείριση Κινδύνων Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα» εφαρμόζεται σε τοπικό επίπεδο, αλλά χωρίς τοπική κυριότητα.....	17
4.2 Η «Διαχείριση Κινδύνων Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα» δεν μπορεί να επιφέρει αποτελέσματα ελλείψει υποστηρικτικών κυβερνητικών δομών και συνεργασίας κοινωνίας πολιτών–κράτους.....	25
4.3 Η «Διαχείριση Κινδύνων Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα» περιθωριοποιεί ή δημιουργεί σχέσεις εξάρτησης αντί να ενδυναμώνει την κοινότητα.....	30
4.4 Η «Διαχείριση Κινδύνων Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα» αποτελεί πλαίσιο για μεταφορά ευθυνών από το κράτος στην κοινωνία των πολιτών.....	35
5. Συζήτηση-Συμπεράσματα.....	40
6. Βιβλιογραφία	

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο αντίκτυπος των φυσικών κινδύνων σε όλο τον κόσμο είναι σημαντικός και αυξανόμενος. Το 2023, η Βάση Δεδομένων Γεγονότων Έκτακτης Ανάγκης (EM-DAT) κατέγραψε συνολικά 399 καταστροφές που σχετίζονται με φυσικούς κινδύνους. Τα γεγονότα αυτά είχαν ως αποτέλεσμα 86.473 θανάτους, αριθμός που υπερβαίνει τον μέσο όρο της 20ετίας των 64.148 θανάτων, και επηρέασαν 93,1 εκατομμύρια ανθρώπους. Οι οικονομικές απώλειες ανήλθαν σε 202,7 δισεκατομμύρια αμερικανικά δολάρια. (EM-DAT, 2023). Καθώς όλο και περισσότεροι άνθρωποι πλήττονται από φυσικούς κινδύνους, οι κυβερνήσεις και οι οργανισμοί αναγνωρίζουν όλο και περισσότερο ότι η οικοδόμηση ανθεκτικών κοινοτήτων και η Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών(MKK) αποτελεί βασική πρωτοβουλία των προγραμμάτων τους (UNDRRR,2023).

Από ιστορικής σκοπιάς , διεθνείς προσπάθειες για τη διαχείριση καταστροφών ξεκίνησαν ήδη από τη δεκαετία του 1950 κι επικεντρώθηκαν στα γεγονότα των καταστροφών και τις συνέπειές τους, παρά στη δημιουργία κοινοτήτων ανθεκτικών στις καταστροφές μέσω της συμμετοχής τους στην προετοιμασία και την αντιμετώπιση κρίσεων(Ryan et al., 2020).Οι κυρίαρχες πολιτικές για την διαχείριση των συνεπειών των καταστροφών ήταν από την κορυφή προς τη βάση, από τις κυβερνήσεις δηλαδή προς τις κοινότητες και βασιζόνταν στις τεχνικές ικανότητες και την εμπειρογνωμοσύνη, ακολουθώντας ένα ιεραρχικό μοντέλο διαχείρισης. Αυτή η προσέγγιση «διατάζω και εκτελώ» ή «από πάνω προς τα κάτω» βασίστηκε στην πεποίθηση ότι μόνο με σταθερό συντονισμό και αποτελεσματικές εντολές οι πόροι θα αξιοποιούνταν αποδοτικά και αποτελεσματικά (Scolobig et al., 2015).

Τις τελευταίες τρεις δεκαετίες , στη διεθνή βιβλιογραφία διαχείρισης κρίσεων καθώς και στα διεθνή πλαίσια που έχουν θεσπιστεί για τη μείωση του κινδύνου των καταστροφών , παρατηρείται μια αλλαγή «παραδείγματος» από τα «από πάνω προς τα κάτω», σε σχέση με τα παραδοσιακά μοντέλα διαχείρισης του κινδύνου καταστροφών, των οποίων ο προσανατολισμός - όπως ήδη ειπώθηκε- ήταν «από πάνω προς τα κάτω (top-down)». Στο νέο

αυτό «παράδειγμα» που αναδύθηκε η «συμμετοχή και υπευθυνότητα της κοινότητας» παρουσιάζεται ως το κλειδί για την αντιμετώπιση κρίσεων , ενώ ταυτόχρονα προωθούνται πολιτικές διαχείρισης «από κάτω προς τα πάνω (bottom up)» όπου η κοινότητα αποτελεί την κεντρική συνιστώσα στη διαχείριση του κινδύνου καταστροφών (Maskrey, 2011, Heijmans, 2009, Scolobig et al., 2015, IDNDR, 1994, UNISDR 2005).Οι ανθρωποκεντρικές αυτές προσεγγίσεις βασίζονται στο γεγονός ότι αποθησαυρισμένες παραδοσιακές γνώσεις των γηγενών πληθυσμών, καθώς και διάφοροι κοινωνικοπολιτικοί παράγοντες, όπως οι στρατηγικές προσαρμογής που αναπτύσσουν οι ίδιες οι κοινότητες είναι εξίσου σημαντικές με την επιστημονική τεχνογνωσία για την μείωση της συνολικότερης ευπάθειας των πληθυσμών(Heijmans, 2009).

Παρόλο που από το 1990 η «Διαχείριση Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα» έχει γίνει η νέα τάση στον τομέα διαχείρισης κρίσεων, και αποτελεί πλαίσιο για πολλά προγράμματα Κυβερνήσεων όσο και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ), υπάρχουν αρκετές κριτικές ως προς την εφαρμογή της. Φαίνεται δηλαδή ότι υπάρχει μια διαφορά αυτού που γράφεται στα νομικά έγγραφα προκειμένου οι ΜΚΟ να λάβουν επιχορηγήσεις για να επιβιώσουν ή προκειμένου οι κυβερνήσεις κρατών να αναδείξουν την ανθρωπιστική τους δράση , και αυτού που γίνεται όντως στην πράξη(Heijmans, 2009).

Αυτή η βιβλιογραφική ανασκόπηση επιχειρεί να αναδείξει μέσα από έναν πολιτικό φακό αρχικά τους περιορισμούς εφαρμογής προγραμμάτων «Διαχείρισης Κινδύνου Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα» τα οποία θα ενδυναμώνουν τις κοινότητες , καθιστώντας τες υποκείμενα σε μία διαδικασία μείωσης της τρωτότητας τους , και κατ' επέκταση τους κινδύνους που εμπεριέχει η εφαρμογή τέτοιων προγραμμάτων σε κοινωνικοπολιτικά πλαίσια όπου ενισχύεται η υφιστάμενη δομή των σχέσεων εξουσίας.

2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Η παρούσα διπλωματική εργασία συνιστά μία βιβλιογραφική ανασκόπηση που επιχειρεί να φωτίσει πολιτικά τον όρο «ΔΚΚΒΚ», ο οποίος έχει γίνει η νέα τάση στον τομέα διαχείρισης κρίσεων. Συγκεκριμένα στοχεύει να κάνει μια ιστορική αναδρομή της τάσης αυτής και να αναδείξει τους περιορισμούς και τους κινδύνους που ελλοχεύουν στην εφαρμογή προγραμμάτων ΔΚΚΒΚ σε κοινωνικοπολιτικά περιβάλλοντα όπου η έννοια της κοινότητας είναι παραγνωρισμένη.

Οι κίνδυνοι και οι περιορισμοί αυτοί θα αναδειχθούν μέσα από 6 μελέτες περίπτωσης προγραμμάτων ΔΚΚΒΚ , όλες δημοσιευμένες την τελευταία δεκαετία, στην αγγλική γλώσσα, οι οποίες μέσα από έναν πολιτικό φακό ασκούν κριτική στην «στροφή στην κοινότητα» που έχει παρατηρηθεί τις τελευταίες δεκαετίες στον τομέα διαχείρισης κρίσεων. Κοινό σημείο όλων των παραπάνω μελετών είναι το πολιτικό πρίσμα μέσα από το οποίο αναπτύσσουν την κριτική τους , καθώς στην βιβλιογραφία οι περισσότερες μελέτες εστιάζουν σε τεχνικά προβλήματα εφαρμογής προγραμμάτων με βάση την κοινότητα.

Οι λέξεις κλειδιά που χρησιμοποιήθηκαν με πολλαπλούς συνδυασμούς ήταν Community Based Disaster Risk Management, Community Engagement, Political Aspect, Community-based Disaster Management, Role of Community ,Disaster Risk Reduction , Negative Aspects, Myth or Truth. Αναζητήθηκαν βιβλιογραφικές πηγές σε μεγάλες βάσεις δεδομένων, όπως το PubMed, το Scopus και το Google Scholar, σε εγχειρίδια και κατευθυντήριες οδηγίες που έχουν εκδώσει διάφορες ΜΚΟ (πχ Ερυθρός Σταυρός) ,καθώς και στην ιστοσελίδα των Ηνωμένων Εθνών για την Μείωση του Κινδύνου των Καταστροφών. Ως κυρίαρχο κριτήριο αποκλεισμού κατά τον εντοπισμό και την επιλογή των βιβλιογραφικών πηγών ήταν μελέτες που αναδείκνυαν προβλήματα εφαρμογής προγραμμάτων ΔΚΚΒΚ , χωρίς όμως να εστιάζουν στην κοινωνικοπολιτική διάσταση του θέματος , αλλά και μελέτες που ήταν δημοσιευμένες πριν από το 2015 .

3. ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

3.1 Η ιστορία πίσω από τον όρο «διαχείριση κινδύνου καταστροφών με βάση την κοινότητα»

Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 αναδύεται μία νέα πολιτική στον τομέα της διαχείρισης κινδύνων καταστροφών στη διεθνή κοινότητα, η οποία στην βιβλιογραφία αναφέρεται ως «Διαχείριση Κινδύνου Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα –Community-based Disaster Risk Management» (Heijmans, 2009). Η πολιτική αυτή αποτελεί εναλλακτική των παραδοσιακών «από πάνω προς τα κάτω» προσεγγίσεων, οι οποίες αναπτύσσονται συνήθως από κυβερνητικούς οργανισμούς με τεχνικές ικανότητες και τεχνογνωσία και ακολουθούν ένα συγκεντρωτικό και ιεραρχικό μοντέλο της διαχείρισης καταστροφών ,βασιζόμενες στην υπόθεση ότι μόνο με σταθερό συντονισμό και αποτελεσματικές εντολές οι πόροι μπορούν να αξιοποιηθούν αποτελεσματικά.(Scolobig et al., 2015, Maskrey, 2011). Έτσι, οι αρχές θεωρείται ότι διαθέτουν τις δεξιότητες, τις γνώσεις και την εμπειρία που τους καθιστούν ικανούς και αρμόδιους να διαχειρίζονται τους κινδύνους και να παρέχουν υπηρεσίες διαχείρισης έκτακτης ανάγκης, ενώ η κοινότητα εκλαμβάνεται ως παθητικός δέκτης τεχνικών πληροφοριών σχετικά με την εκτίμηση κινδύνου, τα μέτρα ετοιμότητας, τα σχέδια έκτακτης ανάγκης κ.λπ (Scolobig et al., 2015).

Η προέλευση της παράδοσης της διαχείρισης των καταστροφών «από πάνω προς τα κάτω» είναι στενά συνδεδεμένη με έναν συγκεκριμένο τρόπο ερμηνείας του φαινομένου των καταστροφών. Για πολλά χρόνια οι ειδικοί στον τομέα των καταστροφών , σεισμολόγοι , μετεωρολόγοι, ηφαιστειολόγοι, αντιμετώπιζαν τις καταστροφές ως αναπάντεχα εξωτερικά γεγονότα που οφείλονταν στην φύση. Η απώλεια ζώων και η έκταση των ζημιών θεωρούνταν αποκλειστικά συνάρτηση του μεγέθους , της συχνότητας και της έντασης του φυσικού φαινομένου. Αυτή η οπτική η «εστιασμένη στον κίνδυνο» εξακολουθεί να επικρατεί, αναγνωρίζοντας ρητά ή σιωπηρά τη φύση ή τα επικίνδυνα γεγονότα ως την αιτία εμφάνισης της καταστροφών. (Heijmans, 2009).

Από τη δεκαετία του 1970 ωστόσο , αυτή η οπτική έχει δεχθεί κριτικές , που αμφισβητούν το επιχείρημα ότι οι καταστροφές είναι φυσικά φαινόμενα, το οποίο έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονων συζητήσεων . Το άρθρο των ερευνητών στο Τμήμα Καταστροφών στο Πανεπιστήμιο του Brandford, Phil O' Keefe, Ken Westagate και Ben Wisner «Taking the naturalness out of natural Disasters» (1976) καθώς και τα βιβλία «Disasters and Development» (1983, Cuny) και «Natural Disasters: Acts of God or Acts of Man ?» (Wijkman, Timberlake, 1984) αναδεικνύουν την κοινωνικοπολιτική διάσταση των καταστροφών, τονίζοντας ότι οι καταστροφές δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως μεμονωμένα εξωτερικά γεγονότα, αλλά να συνδέονται στενά με τη φτώχεια και την ευαλωτότητα των πληθυσμών (Heijmans, 2009).

Ο Andrew Maskrey, ήταν ο πρώτος άνθρωπος που τόνισε τις προσπάθειες «από την βάση» για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών. Στο βιβλίο του «Disaster mitigation: a community based approach» (1989) συστηματικά αναλύει προσεγγίσεις που σχετίζονται με τη δέσμευση της κοινότητας στην διαχείριση και μείωση του κινδύνου των καταστροφών(Heijmans, 2009). Ο ίδιος, το 1984 στο Διεθνές Συνέδριο για την Υλοποίηση του Προγράμματος Μετριασμού των Καταστροφών στο Ότσο Ρίος στην Τζαμάικα στο άρθρο του με τίτλο: «Community based hazard mitigation» σημειώνει:

«Στα περισσότερα πλαίσια και για τους περισσότερους κινδύνους, ο μετριασμός του κινδύνου των καταστροφών περιλαμβάνει μέτρα σε πολλά διαφορετικά επίπεδα δράσης, τα οποία συνυπάρχουν ταυτόχρονα. Ο μετριασμός του κινδύνου των καταστροφών με βάση την κοινότητα, δεν σημαίνει την εφαρμογή μέτρων αποκλειστικά σε κοινοτικό επίπεδο, αλλά, την προοδευτική ενεργοποίηση όλων των επιπέδων ξεκινώντας από την ίδια την κοινότητα»(Maskrey, 2011,σελ.44).

Τη δεκαετία του 1980 αρχίζουν κι εμφανίζονται οργανισμοί σε χώρες ευάλωτες στις καταστροφές (Citizen's Disaster Response Network στις Φιλιππίνες, La Red στη Λατινική Αμερική, Duryog Nivaran στην νότια Ασία) που μοιράζονται την οπτική ότι οι καταστροφές είναι ζήτημα ευαλωτότητας, ότι οι καταστροφές συνδέονται με διαδικασίες υπανάπτυξης. Επικρίνουν την πρακτική της «από πάνω προς τα κάτω» παροχής άμεσης βοήθειας που

αποτυγχάνει να αναγνωρίσει την κοινωνική πραγματικότητα και τονίζουν την σημασία που έχει η αναγνώριση των αντιλήψεων και προσπαθειών των ίδιων των κοινοτήτων, όταν αυτές επιχειρούν να ανταποκριθούν στις «προκλήσεις» που θέτουν οι καταστροφές(Heijmans, 2009).

Το 1994, η «Στρατηγική της Γιοκοχάμα», στο πρώτο Παγκόσμιο Συνέδριο για τη Μείωση των Καταστροφών, επικύρωσε αυτές τις πρωτοβουλίες τονίζοντας τη σημασία της εστίασης των προσπαθειών πρωταρχικά στη μείωση του κινδύνου των καταστροφών στις φτωχές κοινότητες και όχι στη διαχείριση των επιπτώσεών τους(Maskrey, 2011)

Στη «Στρατηγική και το Σχέδιο Δράσης της Γιοκοχάμα για έναν Ασφαλέστερο κόσμο» (ΣΣΔΓ), το πρώτο έγγραφο με κατευθυντήριες γραμμές σε διεθνές επίπεδο για την προετοιμασία, πρόληψη και μετριασμό των επιπτώσεων από καταστροφές, παρατηρείται μία μετατόπιση της σκέψης για τη διαχείριση των καταστροφών από την «διαχείριση των επιπτώσεων των καταστροφών» στη «μείωση των κινδύνων καταστροφών και την οικοδόμηση ανθεκτικότητας», όπως αναδεικνύεται και από το παρακάτω απόσπασμα:

«Υπάρχει μεγάλη ανάγκη να ενισχυθεί η ανθεκτικότητα και η αυτοπεποίθηση των τοπικών κοινοτήτων για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών μέσω της αναγνώρισης και διάδοσης των παραδοσιακών γνώσεων, πρακτικών και αξιών τους στο πλαίσιο των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων» (IDNDR, 1994, σελ.8).

Το ΣΣΔΓ αναγνωρίζει τη σημασία της εμπλοκής της κοινότητας στην διαχείριση των καταστροφών, αναδεικνύοντας την θέση ότι τα πολιτισμικά χαρακτηριστικά και οι τοπικές παραδόσεις των κοινωνιών μπορούν να συνεισφέρουν στη μείωση της ευαλωτότητας των κοινωνιών.(Tozier De La Poterie and Baudoin, 2015). Η οπτική αυτή εντοπίζεται επίσης και στο παρακάτω απόσπασμα του ΣΣΔΓ:

«Η εμπλοκή της κοινότητας και η ενεργός συμμετοχή της στη διαχείριση καταστροφών θα πρέπει να ενθαρρύνονται προκειμένου να διερευνηθεί η ατομική και συλλογική αντίληψη όσον αφορά την ανάπτυξη και τον κίνδυνο και για να κατανοηθούν τα πολιτισμικά και οργανωτικά χαρακτηριστικά κάθε

κοινωνίας καθώς και η συμπεριφορά και οι αλληλεπιδράσεις της με το φυσικό περιβάλλον. Αυτή η γνώση είναι υψίστης σημασίας για τον προσδιορισμό των παραμέτρων που ευνοούν και εμποδίζουν την πρόληψη και τον μετριασμό κινδύνου καταστροφών, ή ενθαρρύνουν ή περιορίζουν τη διατήρηση του περιβάλλοντος για την ανάπτυξη των μελλοντικών γενεών, αλλά και προκειμένου να βρεθούν αποτελεσματικά και αποδοτικά μέσα για τη μείωση των επιπτώσεων των καταστροφών.» (IDNDR 1994, σελ.2)

3.2 «Διαχείριση κινδύνου καταστροφών με βάση την κοινότητα» : η νέα τάση

Από τη δεκαετία του 1990, κυρίως μετά το Παγκόσμιο Συνέδριο στη Γιοκοχάμα το 1994, οι προσεγγίσεις διαχείρισης καταστροφών με βάση την κοινότητα έχουν υιοθετηθεί με όλο και περισσότερο ενθουσιασμό από όλες σχεδόν τις μεγάλες διεθνείς ΜΚΟ και έχουν προωθηθεί από διμερείς και πολυμελείς οργανισμούς και κυβερνήσεις ,ακόμη και από οργανισμούς όπως η Παγκόσμια Τράπεζα και το Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (Maskrey, 2011, Heijmans, 2009, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2021). Επίσης πολλές κυβερνήσεις και διακυβερνητικοί περιφερειακοί οργανισμοί, σε όλες τις περιφέρειες, έχουν πλέον συμπεριλάβει τη ΔΚΚΒΚ ως βασική συνιστώσα των προγραμμάτων διαχείρισης κρίσεων και πολλές από τις μεγαλύτερες πρωτοβουλίες ΔΚΚΒΚ στον κόσμο είναι πλέον κυβερνητικές. (Maskrey, 2011). Στη Λατινική Αμερική και την Καραϊβική, το CDERA (Caribbean Disaster Emergency Response Agency), το CEPREDENAC(Coordination Centre for the Prevention of Natural Disasters in Central America) και το CAPRADE(Andean Committee for Disaster Prevention) έχουν υιοθετήσει προσεγγίσεις με βάση την κοινότητα, ενώ παρόμοια προγράμματα ΔΚΚΒΚ είναι διαδεδομένα στην Ασία, την Αφρική , την Βόρεια Αμερική και την Αυστραλία, με εξαίρεση την Ευρώπη(Maskrey, 2011, Rodríguez et al., 2018).

Σε ερευνητικό επίπεδο τόσο συστηματικές ανασκοπήσεις (Ryan et al., 2020), όσο και «μελέτες περίπτωσης» από την Ινδονησία (Andreastuti et al., 2023, Her Nugrahandika and Nuresa Putri, 2021, Tanwattana, 2018),την Ταιβάν (Chen et al., 2006), την Ταϊλάνδη (Ronnaritivichai et al., 2024),την Ονδούρα (Sarabia et al., 2020) αναδεικνύουν την αποτελεσματικότητα πρακτικών

ΔΚΚΒΚ στην διαχείριση καταστροφών τόσο στον τομέα της ετοιμότητας , όσο και στον τομέα του μετριασμού των επιπτώσεων , της απόκρισης αλλά και ανάκαμψης σε καταστροφές.

Θα έλεγε λοιπόν κανείς ότι η ΔΚΚΜΚ από τη δεκαετία του 1990 και μετά έχει γίνει η «νέα τάση» στον τομέα διαχείρισης των καταστροφών.

3.3 «Διαχείριση κινδύνου καταστροφών με βάση την κοινότητα» : σύγκρουση θεωρίας και πραγματικότητας

Ενώ κατ' αρχήν υπάρχουν σοβαροί λόγοι για την υποστήριξη της «Διαχείρισης Κινδύνου Καταστροφών με Βάση την Κοινότητα», τόσο στη φάση της προετοιμασίας όσο και στη φάση της ανάκαμψης από τις καταστροφές ο τρόπος με τον οποίο η ΔΚΚΜΚ εφαρμόζεται στην πράξη μας λέει μία διαφορετική ιστορία. Δεν είναι λίγες οι φορές που ο όρος «συμμετοχή της κοινότητας» χρησιμοποιείται ως όρος-ομπρέλα για όλες τις παρεμβάσεις που αφορούν μία κοινότητα, χωρίς όμως να προάγουν πάντοτε την ισότιμη συμμετοχή των μελών της κοινότητας στη λήψη αποφάσεων, μετά από διαδικασίες ανοιχτού διαλόγου, οι οποίες σέβονται τις αξίες και τις αρχές της ίδιας της κοινότητας. Υπάρχει δηλαδή μια διαφορά μεταξύ αυτού που γράφεται σε νομικά έγγραφα και αυτού που κάνουν οι άνθρωποι στην πράξη.

Στη θεωρία, οι άνθρωποι χρησιμοποιούν στρατηγικά «πλαίσια» για να αντιμετωπίσουν συνεργάτες που δεν μοιράζονται απαραίτητα τις ίδιες αξίες ή απόψεις, αλλά με τους οποίους είναι ζωτικής σημασίας να διατηρηθούν σχέσεις. Το προσωπικό των ΜΚΟ, για παράδειγμα, χρησιμοποιεί πολλαπλά «πλαίσια» για να βρει νομιμοποίηση προκειμένου να επιβιώσει. Κατά τη σύνταξη προτάσεων σε δωρητές, το προσωπικό των ΜΚΟ χρησιμοποιεί το «ανθρωπιστικό λεξιλόγιο των κοινωνικών κινημάτων» απέναντι σε κυβερνητικές δυνάμεις για να δημιουργήσει πρόσβαση σε κοινότητες που έχουν πληγεί από καταστροφές(Heijmans, 2009). Στην πράξη ωστόσο φαίνεται ότι η έννοια «ΔΚΚΒΚ» μπορεί να λάβει πολλαπλές σημασιολογικές

αποχρώσεις ανάλογα με τον φορέα που την ερμηνεύει αλλά και το πολιτικό καθεστώς στο οποίο εφαρμόζεται.

Διάφορες συστηματικές ανασκοπήσεις στην διεθνή βιβλιογραφία (Piggott-McKellar et al., 2019, Ramsbottom et al., 2018) επισημαίνουν εμπόδια στην εφαρμογή προγραμμάτων ΔΚΚΜΚ, κατατάσσοντας τα σε κατηγορίες όπως «έλλειψη πόρων και υποδομών», «έλλειψη επικοινωνίας μεταξύ των διάφορων συμμετεχόντων», «έλλειψη επαρκούς πληροφόρησης», «έλλειψη κρατικών υποστηρικτικών δομών», «ανεπαρκής χρηματοδότηση» κλπ. Οι αναλύσεις αυτές ωστόσο, λόγω της τεχνοκρατικής προσέγγισης τους, με την καταγραφή εμποδίων σε λίστες, αδυνατούν να φωτίσουν την ιστορία και το πολύπλοκο κάθε φορά κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο του τόπου μίας καταστροφής, αλλά και να αναδείξουν ότι τελικά όλα τα εμπόδια εφαρμογής προγραμμάτων ΔΚΚΒΚ μπορούν να αναχθούν σε αυτό το κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο.

Αυτή η βιβλιογραφική ανασκόπηση επιχειρεί να αναδείξει μέσα από έναν πολιτικό φακό αρχικά τους περιορισμούς εφαρμογής προγραμμάτων ΔΚΚΜΚ τα οποία θα ενδυναμώνουν τις κοινότητες, καθιστώντας τες «υποκείμενα» σε μία διαδικασία μείωσης της τρωτότητας τους, και κατ' επέκταση τους κινδύνους που εμπεριέχει η εφαρμογή τέτοιων προγραμμάτων σε κοινωνικοπολιτικά πλαίσια όπου ενισχύεται η υφιστάμενη δομή των σχέσεων εξουσίας. Οι περιορισμοί αυτοί θα αναλυθούν σε δύο άξονες οι οποίοι είναι οι εξής :

- 1) Η ΔΚΚΒΚ εφαρμόζεται σε τοπικό επίπεδο, αλλά χωρίς τοπική κυριότητα
- 2) Η ΔΚΚΒΚ δεν μπορεί να επιφέρει αποτελέσματα ελλείψει υποστηρικτικών κυβερνητικών δομών και συνεργασία κοινωνίας πολιτών –κράτους.

Στη συνέχεια οι κίνδυνοι εφαρμογής προγραμμάτων ΔΚΚΒΚ θα αναλυθούν σε άλλους δύο άξονες :

- α) Η ΔΚΚΒΚ περιθωριοποιεί ή δημιουργεί σχέσεις εξάρτησης αντί να ενδυναμώνει την κοινότητα
- β) Η ΔΚΚΒΚ αποτελεί πλαίσιο για μεταφορά ευθυνών από το κράτος στην κοινωνία των πολιτών

4.ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

4.1 Η ΔΚΚΒΚ εφαρμόζεται σε τοπικό επίπεδο αλλά χωρίς τοπικό έλεγχο

Υπάρχει μια αυξανόμενη κριτική στη διεθνή βιβλιογραφία ότι πολλά από τα προγράμματα διεθνών και τοπικών οργανισμών ή εθνικών κυβερνήσεων που υιοθετούν το ακρωνύμιο «ΔΚΚΒΚ» υλοποιούνται μεν σε τοπικό επίπεδο , αλλά χωρίς κοινοτική κυριότητα. Η κοινότητα δηλαδή γίνεται αποδέκτης ενός προγράμματος που προκρίνει μεν την συμμετοχή της αλλά δεν λειτουργεί ως πρωτεργάτης σε μια διαδικασία εντοπισμού, ανάλυσης, αντιμετώπισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των κινδύνων καταστροφών, μια διαδικασία που θα την τοποθετούσε στο κέντρο λήψης των αντίστοιχων αποφάσεων. (Maskrey, 2011). Οι τρόποι με τους οποίους υπονομεύεται η ενεργός συμμετοχή της κοινότητας στη λήψη αποφάσεων όσον αφορά τη διαχείριση κινδύνου καταστροφών ποικίλλουν , όλοι όμως μπορούν να αναχθούν σε πατερναλιστικά πρότυπα διακυβέρνησης που προϋπάρχουν στις περιοχές των καταστροφών ή που υιοθετούνται από μεγάλες ΜΚΟ. Το 1972 ο Dworkin όρισε τον πατερναλισμό ως «την παρέμβαση στην ελευθερία δράσης ενός προσώπου που «δικαιολογείται» από λόγους που αναφέρονται αποκλειστικά στην ευημερία, το καλό, την ευτυχία, τις ανάγκες, τα συμφέροντα ή τις αξίες του προσώπου που εξαναγκάζεται». Για να θεωρηθεί πατερναλιστική κατά την ανάλυση του Dworkin, μια πράξη θα πρέπει (1) να περιορίζει την ελευθερία του υποκειμένου, (2) να εκτελείται χωρίς τη συγκατάθεση του υποκειμένου και (3) να εκτελείται με ευεργετική πρόθεση (“Paternalism | Social Science, Power Dynamics & Morality | Britannica,” n.d.). Στις παρακάτω περιπτώσεις θα αναλυθεί το πώς παραδοσιακά πατερναλιστικά πρότυπα διακυβέρνησης περιορίζουν τη συμμετοχή της κοινότητας στη λήψη αποφάσεων , ακόμα και σε πλαίσια που θεωρητικά προωθείται η συμμετοχή της.

Ξεκινώντας την ανάλυση από τις Φιλιππίνες , σε μία συζήτηση για την ΔΚΚΒΚ δεν μπορεί να μην αναφερθεί το σύστημα Purok, το οποίο αναγνωρίστηκε από τα Ηνωμένα Έθνη ως βέλτιστη πρακτική αξιοποίησης των παραδοσιακών τρόπων οργάνωσης για την εφαρμογή στρατηγικών με βάση την κοινότητα. (Curato and Calamba, 2020, Matthies, 2017).

Το σύστημα Purok είναι μια καινοτομία διακυβέρνησης που διαιρεί τα χωριά (barangeys) σε ζώνες των 20-50 νοικοκυριών. Η διοικητική διαίρεση σε Puroks υπάρχει σε όλες τις Φιλιππίνες. Ωστόσο, η συστηματοποιημένη χρήση της για τη ΔΚΚΒΚ ξεκίνησε στο Σαν Φρανσίσκο και εξακολουθεί να είναι μοναδική σε αυτό τον δήμο. Η εξέλιξη αυτή έλαβε χώρα ως απάντηση στην εφαρμογή του νέου νόμου για τη διαχείριση των καταστροφών το 2010 που υιοθέτησε επίσημα την ΔΚΚΒΚ ως μοντέλο για την ΔΚΚ. Έτσι με πρωτοβουλία του Δημάρχου του San Francisco Arquillano Jr, οι κοινότητες κατασκεύασαν αίθουσες Purok για τις μηνιαίες τους συναντήσεις . Στις συναντήσεις αυτές συγκεντρώνονταν τουλάχιστον ένας εκπρόσωπος από κάθε νοικοκυριό, οι αρμόδιοι περιφερειακοί συντονιστές και οι πρόεδροι των Purok, οι οποίοι υποχρεούνται να παρευρίσκονται και να λειτουργούν ως γέφυρα μεταξύ των κοινοτήτων και των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης (Barangey) . Εάν ένα μέλος του Purok δεν μπορεί να συμμετάσχει στη μηνιαία συνάντηση για οποιονδήποτε λόγο, μπορεί είτε να στείλει έναν εκπρόσωπο είτε να πληρώσει ένα πρόστιμο που κυμαίνεται από 20 έως 50 PHP (0,38 έως 0,94 ευρώ). Κατά τη διάρκεια αυτών των συνεδριάσεων, τα Purok μέλη ενημερώνονται για δημοτικά έργα, μέτρα εκκένωσης, και τους μηχανισμούς προσαρμογής(Curato and Calamba, 2020).

Σε αντίθεση με την αυτόνομη παραδοσιακή μέθοδο αυτοοργάνωσης που προωθείται στη διαθέσιμη βιβλιογραφία, το σύστημα Purok ξεκινά και διατηρείται από την τοπική αυτοδιοίκηση. Λαμβάνοντας υπόψη το Νομικό Διάταγμα 2007-045 το οποίο ορίζει την ενεργή συμμετοχή των πολιτών , επιβάλλοντας κυρώσεις σε ανενεργά μέλη, το σύστημα είναι ενσωματωμένο σε έναν τρόπο λειτουργίας «από πάνω προς τα κάτω»(Matthies, 2017). Τα Puroks αντιμετωπίζονται ως το τελικό σημείο για τη διάδοση συμβουλών και οδηγιών σχετικά με τη διαχείριση καταστροφών. Ενώ οι συναντήσεις των Purok μπορούν να χρησιμεύσουν ως χώροι διαβούλευσης , η σύνδεσή τους με ισχυρούς χώρους λήψης αποφάσεων παραμένει εξαρτημένη, αντί να ενδυναμώνεται. Στο σύστημα Purok ο «καλός πολίτης» θεωρείται ο υπάκουος πολίτης –αυτός που συμμετέχει στις συναντήσεις, εκκενώνει όταν του πουν και παίρνει μέρος σε δραστηριότητες της κοινότητας όταν του το ζητήσουν. Οι απλοί πολίτες είναι εξουσιοδοτημένοι να λαμβάνουν αποφάσεις για πρακτικά

ζητήματα, όχι όμως σε βαθμό που να διαταράσσουν την καθεστηκυία τάξη στην τοπική αυτοδιοίκηση (Curato and Calamba, 2020).

Η καθεστηκυία αυτή τάξη χαρακτηρίζεται από: 1) «Κάθετη πολιτική δυναστεία», σύστημα στο οποίο συγγενείς καταλαμβάνουν ταυτόχρονα διαφορετικές θέσεις στην ιεραρχία της τοπικής αυτοδιοίκησης (Curato and Calamba, 2020) και 2) εκλογές μέσω πελατειακών σχέσεων, όπου η έλλειψη πολιτικής δέσμευσης από συγκεκριμένες κοινότητες Purok μπορεί να οδηγήσει στην αναδιανομή αγαθών πρώτης βοήθειας (Matthies, 2017) .

Παρατηρείται λοιπόν ότι η συμμετοχή των πολιτών στο σύστημα Purok πραγματοποιείται σε έναν απολιτικοποιημένο χώρο, προκαθορισμένο από άτομα με εξουσία κι όχι δημιουργημένο από πολίτες που πλήττονται από την καταστροφή.

Συνεχίζοντας την ανάλυση για τις Φιλιππίνες, μετά τον τυφώνα Χαϊγιάν το 2013 χρησιμοποιήθηκε η ατζέντα «Οικοδομώντας Ξανά Καλύτερα» ως πλαίσιο για την αποκατάσταση μετά την καταστροφή. Η ατζέντα αυτή, που προωθήθηκε από τον πρώην πρόεδρο των ΗΠΑ, Μπιλ Κλίντον, αμφισβητεί την πρωτοκαθεδρία που δίνεται στους εμπειρογνώμονες, τους κρατικούς φορείς και τους εργαζόμενους σε υπηρεσίες βοήθειας για την εξακρίβωση των αναγκών των κοινοτήτων που έχουν πληγεί από καταστροφές και αντίθετα, θεωρεί τους ανθρώπους τους αυτόχθονες που έχουν υποστεί την καταστροφή ως κύριους μοχλούς της αποκατάστασής τους (Dhungana and Curato, 2021).

Ωστόσο, όπως διαπιστώθηκε στο Τακλομπάν στις Φιλιππίνες, οι φιλοδοξίες για την συμμετοχή της κοινότητας στα προγράμματα ανάκαμψης προσέκρουσαν σε ανταγωνιστικές πολιτικές κρατικού πατερναλισμού. Η συμμετοχή της κοινότητας υπονομεύτηκε μέσω του αποκλεισμού των κατοίκων από τη λήψη αποφάσεων, του στιγματισμού και της υποτίμησης των διαφορετικών φωνών καθώς και της διαστρέβλωσης των παραπόνων. Αμέσως μετά τον τυφώνα, ξεκίνησε η δημιουργία του Σχεδίου Ανάκαμψης και Αποκατάστασης του Τακλομπάν. Η ανταλλαγή πληροφοριών, η διαβούλευση, η χαρτογράφηση και η λήψη αποφάσεων πραγματοποιήθηκαν πίσω από τις κλειστές πόρτες κλιματιζόμενων αιθουσών ξενοδοχείων χωρίς καμία συμμετοχή των κατοίκων που είχαν πληγεί από την καταστροφή. Όταν

αποφασίστηκε πίσω από αυτές τις κλειστές πόρτες η μετακίνηση 70000 ατόμων στο βόρειο Τακλομπάν , πολλοί από τους κατοίκους (κυρίως ψαράδες και πωλητές) δυσαρεστήθηκαν καθώς στις ορεινές εκτάσεις του Βόρειου Τακλομπάν θα έμεναν άνεργοι. Ωστόσο, οι απόψεις τους σε τοπικό επίπεδο αποσιωπήθηκαν με δύο τρόπους :στιγματισμός και υποτίμηση. Όσον αφορά τον στιγματισμό, οι κάτοικοι που μίλησαν, χαρακτηρίστηκαν υποτιμητικά από ηγέτες του χωριού, τους κοινωνικούς λειτουργούς, καθώς και από άλλους κατοίκους ως «μπελάδες» που θέτουν ολόκληρη την κοινότητα σε κίνδυνο να μην λάβει βοήθεια. Όσον αφορά την υποτίμηση, γείτονες και ηγέτες των χωριών που ήταν γνωστοί σύμμαχοι του δημάρχου απέρριψαν τις επικρίσεις όσων διαφωνούσαν με την μετακίνηση ως «ψεύτικη οργή», κατηγορώντας τους ότι πληρώνονται από την πολιτική αντιπολίτευση για να αποσταθεροποιήσουν τις δραστηριότητες ανασυγκρότησης. Επιπλέον όσες φορές οι άνθρωποι στα τοπικά συμβούλια παραπονέθηκαν για την ποιότητα των σπιτιών, την ελλιπή πρόσβαση σε νερό και ηλεκτρικό ρεύμα , οι απαντήσεις που έλαβαν ήταν : «να είστε ευγνώμονες που πήρατε σπίτι» , «μην δαγκώνετε το χέρι που σας ταιΐζει», «να είστε υπομονετικοί», «αφήστε τα όλα στον Θεό». Την ίδια στιγμή λιγότερο από 100 ημέρες από το χτύπημα του τυφώνα, στη Νέα Υόρκη και στο Λονδίνο εμφανίστηκαν διαφημίσεις του Υπουργείου Τουρισμού ότι «Οι Φιλιππίνες σας ευχαριστούν» παρουσιάζοντας το Τακλομπάν ως μια «ανθεκτική πόλη», το σπίτι των «πιο ευτυχισμένων ανθρώπων στον κόσμο(Dhungana and Curato, 2021).

Μία παρόμοια περίπτωση κρατικού πατερναλισμού που υπονομεύει τη συμμετοχή της κοινότητας παρατηρείται στο Sankhu στο Νεπάλ. Όπως οι Φιλιππίνες , έτσι και το Νεπάλ θεωρητικά ανταποκρίνεται στο παγκοσμίως διαδεδομένο όραμα της ανάκαμψης και της ανοικοδόμησης υπό την ηγεσία της κοινότητας. Όπως και οι Φιλιππίνες, έχει υιοθετήσει αποκεντρωμένες δομές διακυβέρνησης που ευνοούν τη συμμετοχή της βάσης. Μετά τον σεισμό Ghorka το 2015, παρόλο που η κυβέρνηση του Νεπάλ, προσπάθησε να διαβεβαιώσει το κοινό για την υπεύθυνη και συμμετοχική προσέγγιση της διακυβέρνησης μετά την καταστροφή, η Εθνική Αρχή Ανασυγκρότησης (ΕΑΑ) τελικά υιοθέτησε ένα μοντέλο ανάκαμψης από πάνω προς τα κάτω που στερούταν διαφάνειας και κοινοτικής συμμετοχής . Βασικό στοιχείο του

μοντέλου αυτού ήταν η επιδότηση 200000 ρουπιών που θα δινόταν ως επίδομα στέγασης σε συγκεκριμένα νοικοκυριά που πληρούσαν τις προϋποθέσεις. Οι κοινότητες ωστόσο δεν είχαν καμιά πληροφόρηση ούτε για το πώς θα διαμοιραστεί η επιδότηση αυτή ούτε για το πώς θα μπορούσαν να τη διεκδικήσουν . Λάμβαναν κάποιες πληροφορίες από τα MME αλλά δεν ήξεραν που έπρεπε να απευθυνθούν για να τις επαληθεύσουν. Παρόλο που στο Sankhu μετά το σεισμό δημιουργήθηκαν πολλοί φορείς της κοινωνίας των πολιτών που επέμεναν να πιέζουν την ΕΑΑ να υιοθετήσει ένα μοντέλο ανοικοδόμησης με βάση την κοινότητα, οι συναντήσεις που οργανώθηκαν μεταξύ μελών της κοινότητας , τοπικών αρχών και αξιωματούχων της ΕΑΑ , αποδείχτηκαν αυτό που ο Arnstein ονομάζει «συμμετοχή μέσω ανταλλαγής πληροφοριών». Οι υπάλληλοι της ΕΑΑ χρησιμοποιούσαν αυτές τις συναντήσεις για να ενημερώσουν την κοινότητα για τις ήδη ειλημμένες αποφάσεις , αλλά και για να κερδίσουν την υποστήριξη αυτής για το όραμα της «Ολοκληρωμένης Επανεγκατάστασης», το οποίο περιλάμβανε συναίνεση μεταξύ ισχυρών κρατικών αξιωματούχων και δωρητών για βελτίωση της οικονομικής προοπτικής του Sankhu, αλλά στερούνταν τοπικών προσδοκιών. (Dhungana and Curato, 2021).

Όσα μέλη πρόβαλλαν ισχυρή αντίσταση στις αποφάσεις της κυβέρνησης στιγματίστηκαν ως μη συνεργάσιμοι , ενώ πολλοί δίσταζαν να θέσουν τα παράπονά τους για τα προβλήματα της καθημερινής ζωής μετά το σεισμό (π.χ έλλειψη πρόσβασης σε νερό) φοβούμενοι ότι δεν θα πάρουν την επιχορήγηση. Τέλος, κάποιοι κυβερνητικοί εκπρόσωποι «επέπληξαν» τα παράπονα που προέρχονταν από την κοινότητα, υπονοώντας ότι τα μέλη αυτά κρύβουν πολιτικά κίνητρα και εκμεταλλεύονται το περιβάλλον της καταστροφής για να προωθήσουν πολιτικά συμφέροντα(Dhungana and Curato, 2021).

Παρόμοια προγράμματα ΔΚΚΜΚ στα οποία η συμμετοχή της κοινότητας παίρνει την μορφή της μονόδρομης πληροφόρησης (από δομές εξουσίας προς την κοινότητα) αποτελούν το πρόγραμμα ΔΚΚΜΚ στο Bitung της Ινδονησίας (Hidayat and Rasadi, 2020) , το πρόγραμμα ανοικοδόμησης στην περιοχή Otra στο C-ankiri της Τουρκίας, μετά τον σεισμό 6 ρίχτερ το 2000 και

το συμμετοχικό σχέδιο ανακατασκευής κατοικιών στο Σαν –Σαλβαδór μετά το σεισμό του 2001. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις οι κοινότητες εμφανίζονται ως αποδέκτες της απόφασης και «κατευθύνονται» για την εκτέλεση του προγραμματισμένου προγράμματος, χωρίς καμία συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων (Davidson et al., 2007).

Μεταφερόμενοι στην Αυστραλία μπορούμε να διακρίνουμε κι εκεί μορφές κρατικού πατερναλισμού που υπονομεύουν την συμμετοχή της κοινότητας. Παραδοσιακά, ο σχεδιασμός για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών, αλλά και η ίδια η αντιμετώπιση ήταν σταθερά στο χέρι των «ειδικών» των υπηρεσιών διαχείρισης έκτακτης ανάγκης. Αυτές οι υπηρεσίες λειτουργούν σε ένα συνεκτικό περιβάλλον λήψης αποφάσεων, όπου οι κανόνες και οι διαδικασίες είναι σαφώς διατυπωμένες, οι λειτουργικοί τομείς έχουν σταθερά όρια και οι σχέσεις μεταξύ των οργανισμών είναι σχετικά σταθερές. Το 2011 ωστόσο, διατυπώνεται για πρώτη φορά στην Αυστραλιανή πολιτική η έννοια της «κοινής ευθύνης» στη διαχείριση κινδύνου καταστροφών, η οποία αποτελεί κεντρικό στοιχείο της «Εθνικής Στρατηγικής Για Την Ανθεκτικότητα Στις Καταστροφές. Η εν λόγω στρατηγική έδωσε έμφαση στη συλλογική ευθύνη και την κοινή ευθύνη της κυβέρνησης, των επιχειρήσεων, των ιδιωτών και των νοικοκυριών, των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των εθελοντών για την προετοιμασία, την αντιμετώπιση αλλά και την ανάκαμψη από καταστροφές. Ωστόσο, ο τρόπος με τον οποίο αυτή η έννοια της κοινής ευθύνης επρόκειτο να υλοποιηθεί στην πράξη ήταν ασαφής. (Rawsthorne et al., 2022)

Οι απαιτήσεις για κοινή ευθύνη υποδηλώνουν ότι άλλες γνώσεις, πέρα από τις γνώσεις των ειδικών είναι σημαντικές για την προετοιμασία ενός σχεδίου απόκρισης σε καταστροφές. Σύμφωνα με τους Rawsthorne et al παρά τη δημιουργία νέων δομών, των Επιτροπών Ανθεκτικότητας της Κοινότητας (EAK) , οι οποίες θα υλοποιούσαν την οραματιζόμενη «κοινή ευθύνη», το πατερναλιστικό μοτίβο «διατάζω και εκτελώ» τόσο της κυβέρνησης όσο και των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης παρέμεινε αμετάβλητο. Για παράδειγμα, μια συγκεκριμένη ομάδα που είχε αναλάβει τον σχεδιασμό ενός προγράμματος ανθεκτικότητας στις καταστροφές σε επίπεδο γειτονιάς ,

κλήθηκε να παρουσιάσει το σχέδιό της στην Τοπική Επιτροπή Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών (ΤΕΔΕΑ) που αποτελείται από εκπροσώπους οργανισμών από την κυβέρνηση και τον τομέα έκτακτης ανάγκης. Τα μέλη της κοινότητας προσήλθαν με καλή θέληση αναμένοντας μια κοινή ατζέντα, αλλά αντιμετώπιστηκαν με καχυποψία και τους ζητήθηκε να αναφέρουν τις δικές τους δραστηριότητές τους για να διασφαλιστεί ότι συμμορφώνονται με το σχέδιο διαχείρισης έκτακτης ανάγκης. Η ομάδα της κοινότητας έφυγε από τη συνάντηση αποθαρρυσμένη και αποφασισμένη να συνεχίσει το έργο της χωρίς στήριξη από την ΤΕΔΕΑ στο μέλλον(Rawsthorne et al., 2022).

Ένα άλλο παράδειγμα πατερναλισμού , αυτή τη φορά με τη μορφή διεθνούς ανθρωπιστικής βοήθειας, επισημαίνει η Nimesh Dhungana στην εθνογραφική μελέτη περίπτωσης μιας καμπάνιας από δύο οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών με έδρα το Νεπάλ, μετά τον σεισμό Ghorka. Η καμπάνια ονομάστηκε «Κινητό Γραφείο Βοήθειας Πολιτών (ΚΓΒΠ)» κι είχε ως στόχο να ενισχύσει τις τοπικές φωνές σχετικά με τις αποτυχίες στην παροχή βοήθειας και να διευρύνει τις ευκαιρίες για διάλογο μεταξύ των πληγέντων από τις καταστροφές κοινοτήτων και των τοπικών φορέων εξουσίας. Επειδή η πλειονότητα των μελών της καμπάνιας προερχόταν από τις σεισμόπληκτες κοινότητες, ήταν πλήρως κατάλληλοι για να καταγράψουν και να δημοσιοποιήσουν τα παράπονα των τοπικών κοινοτήτων(Dhungana, 2020).

Ωστόσο , λόγω έλλειψης χρηματοδότησης η καμπάνια ΚΓΒΠ ενσωματώθηκε σε ένα διεθνές ανθρωπιστικό πρόγραμμα με βάση την κοινότητα , το «Σχέδιο Κοινής Ανατροφοδότησης (ΣΚΑ)», το οποίο έλαβε μια πιο τεχνοκρατική προσέγγιση στην προσπάθεια ενδυνάμωσης των τοπικών κοινοτήτων. Έτσι η καμπάνια ΚΓΒΠ περιορίστηκε σε ένα διοικητικό έργο που περιλάμβανε μηχανική συλλογή δεδομένων, περιστασιακή διαπραγμάτευση επιχειρησιακών αλλαγών και αποφάσεις προϋπολογισμού με τους χρηματοδότες. Τα μέλη της καμπάνιας ΚΓΒΠ , χάνοντας τον πραγματικό έλεγχο του προγράμματος τους είδαν τους εαυτούς τους ως «εργολάβους» :

«Αν πρέπει να πω με ειλικρίνεια, είμαστε εργολάβοι. Όπως, όταν χτίζεις ένα σπίτι, και πρέπει να πάρεις τούβλα και διάφορα υλικά κατασκευής, δεν κυκλοφορείς να τα αγοράσεις μόνος σου. Παίρνεις έναν εργολάβο και ο

εργολάβος θα φέρει κάποιον να δουλέψει ως οικοδόμος, ξυλουργός και ούτω καθεξής. Εμείς είμαστε οι εργολάβοι για τους χρηματοδότες»(Dhungana, 2020, σελ.401).

Αυτές οι διοικητικές δραστηριότητες έγιναν εις βάρος της ενίσχυσης της τοπικής φωνής και της παροχής στις τοπικές κοινότητες της δυνατότητας να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους.

Σε αυτό το σημείο αναδεικνύεται μία αντίφαση που διέπει πολλά από τα προγράμματα ΔΚΚΒΚ που σχεδιάζονται από διεθνείς ΜΚΟ. Από τη μία , η φιλοσοφία όλων αυτών των προγραμμάτων στα χαρτιά είναι η τοπική αυτοδιάθεση, η ένταξη, η ισότητα, η αναγνώριση, η δικαιοσύνη, η αξιοποίηση της τοπικής γνώσης και του πολιτισμού, με στόχο την ενδυνάμωση των τοπικών πληθυσμών ώστε να γίνουν αυτοκαθοριζόμενοι κοινωνικοπολιτικοί φορείς. Από την άλλη , τελικώς στην πράξη, όπως αναδεικνύεται από το παραπάνω παράδειγμα , οι στόχοι και το πεδίο εφαρμογής των συμμετοχικών διαδικασιών προκαθορίζονται από τους φορείς υλοποίησης (διεθνείς ΜΚΟ) , κι όχι από την ίδια την κοινότητα(Blackburn, 2018).

Αυτή η αντίφαση διατυπώνεται και στην μελέτη περίπτωσης παρεμβάσεων ΜΚΟ στα νησιά Andaman και Nicobar στην Ινδία μετά από το τσουνάμι το 2004, όπου επισημαίνεται ότι προκειμένου να αποφευχθεί η αναπαραγωγή νεοαποικιακών σχέσεων εξουσίας , οι πορείες μετασχηματισμού των τοπικών κοινοτήτων πρέπει να διαμορφώνονται από τις κοσμοθεωρίες των ίδιων των κοινοτήτων κι όχι από τις προτεραιότητες των εξωτερικών φορέων(Blackburn, 2018).

4.2 Η ΔΚΚΒΚ δεν μπορεί να επιφέρει αποτελέσματα ελλείψει υποστηρικτικών κυβερνητικών δομών και συνεργασίας κοινωνίας πολιτών–κράτους.

Όπως προαναφέρθηκε, ο μετριασμός του κινδύνου των καταστροφών με βάση την κοινότητα , δεν σημαίνει την εφαρμογή μέτρων αποκλειστικά σε κοινοτικό επίπεδο, αλλά, την προοδευτική ενεργοποίηση όλων των επιπέδων ξεκινώντας από την ίδια την κοινότητα (Maskrey, 2011). Οι διασυνδέσεις μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και της κυβέρνησης αποτελούν το κλειδί για την αξιοποίηση των πολιτικών και οικονομικών πόρων που απαιτούνται

για τη διαχείριση των κινδύνων. Με άλλα λόγια, στην ΔΚΚΒΚ, το βασικό ζήτημα είναι όχι πώς να πείσουμε την κοινότητα να συμμετάσχει σε κυβερνητικά προγράμματα μετριασμού των συνεπειών από τις φυσικές καταστροφές, αλλά μάλλον πώς να πείσουμε την κυβέρνηση σε όλα τα επίπεδα να συμμετάσχει στα προγράμματα των ίδιων των κοινοτήτων (Maskrey, 2011).

Οι συμμετοχικές πρωτοβουλίες αποτυγχάνουν να τελεσφορήσουν, όταν υπάρχει έντονη απόκλιση ή ακόμη και σύγκρουση ανάμεσα στα αιτήματα των πολιτών που έχουν πληγεί από τις καταστροφές, των τοπικών ακτιβιστών και των εκπροσώπων της κοινότητας, και οι αρχές αδυνατούν να μεσολαβήσουν ή και αγνοούν τα τοπικά αυτά αιτήματα. Έτσι, το ίδιο το κίνητρο για συμμετοχή σε πρωτοβουλίες μετά την καταστροφή καθορίζεται στενά από το κατά πόσον οι τοπικές αρχές λειτουργούν με κριτήρια κοινωνικής δικαιοσύνης κατά τη διανομή αγαθών βοήθειας (Dhungana and Curato, 2021).

Στις παρακάτω περιπτώσεις θα εξεταστεί η υπονόμηση των πρωτοβουλιών ΔΚΚΒΚ, ελλείπει υποστηρικτικών κυβερνητικών δομών και συνεργασίας των κοινοτήτων με το κράτος.

Όπως προαναφέρθηκε μετά τον σεισμό Ghoraka το 2015 στο Νεπάλ η κυβέρνηση του Νεπάλ παρά την αρχική της πρόθεση για ενσωμάτωση της κοινότητας στην διακυβέρνηση μετά την καταστροφή, τελικά υιοθέτησε ένα μοντέλο ανάκαμψης «από πάνω προς τα κάτω» που στερούταν διαφάνειας και κοινοτικής συμμετοχής. Το μοντέλο αυτό με το αβανταδόρικο όνομα της «Ολοκληρωμένης Εγκατάστασης» παρόλο που δεν ενσωμάτωνε τις τοπικές προσδοκίες, δεν αμφισβητήθηκε, ελλείπει εκλεγμένων τοπικών αντιπροσώπων και τοπικής αντιπολίτευσης, ένα δημοκρατικό κενό το οποίο επικρατούσε στο Νεπάλ τη στιγμή του σεισμού κι έχει τις ρίζες του στη μαοϊκή σύγκρουση του 2006. Ως αποτέλεσμα, εν μέσω του αυξανόμενου συγκεντρωτισμού της διακυβέρνησης μετά την καταστροφή, οι μη εκλεγμένοι πολιτικοί ηγέτες που έπαιρναν μέρος στις συναντήσεις δεν είχαν καμία εξουσία στον επηρεασμό των πολιτικών αποφάσεων. (Dhungana and Curato, 2021).

Το γεγονός ότι η έλλειψη εκλεγμένων τοπικών αντιπροσώπων αποτέλεσε σημαντικό εμπόδιο στην εφαρμογή συμμετοχικών πρακτικών επισημαίνεται και στην εθνογραφική μελέτη της Nimesh Dhungana για την καμπάνια «Κινητό Γραφείο Βοήθειας Πολιτών (ΚΓΒΠ)» (Dhungana, 2020). Όπως αναφέρεται στη μελέτη τα μέλη του ΚΓΒΠ, ελλείπει εκλεγμένων αντιπροσώπων, έπρεπε να συνεργαστούν με τοπικούς γραφειοκράτες, οι οποίοι δεν είχαν ούτε αρκετά κίνητρα ούτε την εξουσία για να ανταποκριθούν στις ανησυχίες της κοινότητας. Αυτοί ασχολούνταν κυρίως με τον συντονισμό των τοπικών δραστηριοτήτων των διαφόρων κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων. Όπως μαρτυρεί μέλος του ΚΓΒΠ:

«Όταν κάνουμε τις συναντήσεις σε επίπεδο κοινότητας, έχουμε ως επί το πλείστον τον γραμματέα της Επιτροπής Ανάπτυξης του Χωριού (village Development Committee) ως τον χαμηλότερο κυβερνητικό αξιωματούχο. Αλλά δεν μπορούν να απαντήσουν στις ερωτήσεις. Λένε ότι αυτό είναι το μόνο που ξέρουμε, αυτή είναι η εξουσία μας. Λένε ότι "όποια βοήθεια έχουμε λάβει, την έχουμε διανείμει σύμφωνα με τους κανόνες και τους κανονισμούς της κυβέρνησης". Επίσης, δεν δίνουν καμία διαβεβαίωση»(Dhungana, 2020, σελ. 403).

Πέρα από την έλλειψη εκλεγμένων τοπικών αντιπροσώπων υπήρχε σύγχυση ως προς το ποιος κρατικός φορέας είναι υπεύθυνος για την ανοικοδόμηση μετά το σεισμό, γεγονός που δυσχέραινε το έργο του ΚΓΒΠ να αξιοποιήσει τη φωνή της κοινότητας και να απαιτήσει δράση. Όπως παραθέτει μέλος του ΚΓΒΠ:

Τι γίνεται με την υπηρεσία που είναι υπεύθυνη για την αποκατάσταση από το σεισμό; Υπάρχει μεγάλη σύγχυση, αν είναι το Υπουργείο Εσωτερικών, αν είναι ο Επικεφαλής Περιφερειακός Αξιωματούχος, αν είναι ο Τοπικός Αξιωματούχος Ανάπτυξης ή η Εθνική Αρχή Ανασυγκρότησης. Υπό τη δικαιοδοσία τίνος είναι η αποκατάσταση της καταστροφής; Οπότε, εντάξει, συλλέγουμε τα παράπονα, ποιος υποτίθεται ότι θα τα αντιμετωπίσει; Μόνο αν αυτά τα παράπονα αντιμετωπιστούν εγκαίρως, τότε οι άνθρωποι θα αρχίσουν να έχουν εμπιστοσύνη στις αρχές(Dhungana, 2020, σελ. 402).

Η σημασία της συνεργασίας μεταξύ κοινωνίας πολιτών και κράτους για την ανοικοδόμηση μετά από καταστροφές σημειώνεται και στη μελέτη των Crawford και Morrison για το πρόγραμμα της Action Aid «Ανοικοδόμηση υπό την Αιγίδα της Κοινότητας», που έλαβε χώρα επίσης στο Νεπάλ μετά τον σεισμό Gorkha την περίοδο 2016-2017. Τα ευρήματα της παρούσας μελέτης είναι θετικά όσον αφορά την συμμετοχή και την συμπερίληψη περιθωριοποιημένων ομάδων (π.χ γυναίκες, ακτήμονες), καθώς και την κινητοποίηση και οργάνωση ομάδων με βάση την κοινότητα, αλλά μάλλον αρνητικά όσον αφορά την εμπλοκή της κοινωνίας των πολιτών στο επίπεδο των πρωτοβουλιών που έχουν σχεδιαστεί και εφαρμόζονται από το κράτος. Παρά το γεγονός ότι το 2017 εγκαινιάστηκε νέο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης με εκλεγμένους εκπροσώπους μετά από 20 χρόνια, με νέες ευκαιρίες για κοινοτική συμμετοχή, η συλλογική δράση των κοινοτήτων και των τοπικών κοινωνικών κινημάτων δεν «μεταφράστηκε» σε αποτελεσματική δέσμευση από την τοπική κυβέρνηση. Η πρωταρχική ανάγκη ανακατασκευής προσωρινής στέγης παρέμεινε ανεκπλήρωτη για τη συντριπτική πλειοψηφία των νοικοκυριών στην περιοχή μελέτης (Crawford and Morrison, 2021).

Ένα άλλο παράδειγμα ΔΚΚΒΚ όπου η κρατική συνεισφορά είναι ανύπαρκτη αποτελεί το «Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης Με Βάση Την Κοινότητα (ΣΕΠΒΚ) στην κοιλάδα του ποταμού Καρνάλι στο Νεπάλ το οποίο λειτουργεί από το 2010 με πρωτοβουλία της διεθνούς ΜΚΟ Πρακτική Δράση (ΠΔ). Το ΣΕΠΚΒ, καλύπτοντας ένα κενό της κυβέρνησης του Νεπάλ παρέχει έγκαιρες προειδοποιήσεις για πλημμύρα σε 74 χωριά κατά μήκος του ποταμού Karnali. Η Ditya Gurung είναι εργαζόμενη στο Τμήμα Υδρολογίας και Μετεωρολογίας (ΤΥΜ) του Νεπάλ ως αναγνώστρια του μετρητή και είναι υπεύθυνη να συλλέγει με το χέρι και να αναφέρει δεδομένα βροχόπτωσης στους ανωτέρους της 3 φορές την ημέρα καθόλη τη διάρκεια του χρόνου. Την εποχή των μουσώνων όμως, 4 μήνες το χρόνο, η Gurung παρακολουθεί τον ποταμό κάθε δύο ώρες και είναι επίσης υπεύθυνη για τη διαβίβαση των πληροφοριών που συλλέγει μέσω του ΣΕΠΚΒ που δημιουργήθηκε το 2010 σε περισσότερους από 52.000 Νεπαλέζους κατά μήκος του ποταμού. Εάν η στάθμη του ποταμού υπερβεί τα δέκα μέτρα, η Gurung ξεκινά μια σειρά τριών κλιμακωτών προειδοποιήσεων στις κοντινές κοινότητες, οι οποίες στη

συνέχεια αναμεταδίδουν το μήνυμα της επικείμενης πλημμύρας σε τοπικό επίπεδο μέσω χειροκίνητων σειρήνων και μεγαφώνων. Το ΤΥΜ εγκατέστησε ένα κιγκλίδωμα στα σκαλοπάτια προς το ποτάμι, ωστόσο εξακολουθεί να μην παρέχει καμία ασφάλιση ή αποζημίωση για τραυματισμούς σε οποιονδήποτε από τους αναγνώστες του μετρητή της. Παρόλο που η Guinguh εθελοντικά ανέλαβε αυτόν τον ρόλο, οι ζωές δεκάδων χιλιάδων ανθρώπων εξαρτώνται από τις δικές της ειδοποιήσεις. Σήμερα, οι ευάλωτοι κάτοικοι του Νεπάλ προειδοποιούνται για τις καταστροφές κυρίως από την εργασία αυτής της γυναίκας που συνεχίζει να διακινδυνεύει τη ζωή της προς όφελός τους (Gladfelter, 2018).

Ενώ το ΣΕΠΚΒ μπόρεσε να μεταφράσει ζωντανά δεδομένα για τη στάθμη του ποταμού σε ακριβέστερες προβλέψεις πλημμυρών που επιτρέπουν στους ανθρώπους να εκκενώνουν τα χωριά τους και να προστατεύουν τα πιο σημαντικά αντικείμενά τους κατά τη διάρκεια μεγάλων πλημμυρών, η παρέμβαση αυτή εξακολουθεί να εξυπηρετεί τους κατοίκους άνισα και ελλιπώς και δεν συμβάλλει ιδιαίτερα στην αντιμετώπιση της υποκείμενης ευπάθειας των ανθρώπων. Οι κάτοικοι που βρίσκονται σε καλύτερη θέση για να ανταποκριθούν και διαθέτουν μεταφερόμενους πόρους, όπως μετρητά, επωφελοούνται περισσότερο από τις έγκαιρες προειδοποιήσεις, ενώ οι κάτοικοι των πιο απομονωμένων περιοχών είτε δεν λαμβάνουν το σήμα καθόλου είτε, ακόμα και όταν το λαμβάνουν δεν είναι σε θέση να κάνουν τίποτα για μια επικείμενη καταστροφή. Ως αποτέλεσμα το ΣΕΠΚΒ σώζει ζωές στην κοιλάδα Καρνάλι: αυτό όμως γίνεται με έναν τρόπο άνισο, η καταστροφή δεν αποτρέπεται, και από την άλλη φαίνεται να συνεχίζεται ένας επισφαλής τρόπος ζωής. που δεν αποτρέπει, αλλά μπορεί ακόμη και να επιτρέψει έναν επισφαλής τρόπο ζωής να συνεχιστεί (Gladfelter, 2018).

Θα μπορούσε επομένως κανείς επίσης να υποστηρίξει ότι αυτό το ΣΕΠΚΒ, βοηθώντας τους ανθρώπους να συνεχίσουν να ζουν με τις πλημμύρες χωρίς να θέτουν ταυτόχρονα απαιτήσεις από την κυβέρνησή τους για τα βαθύτερα αίτια της ευαλωτότητάς τους (τα οποία έχουν τις ρίζες τους στην επί δεκαετίες παραμέληση των κοινοτήτων αυτών από το κράτος τις δεκαετίες της μαοϊκής σύγκρουσης), μεταφέρει το βάρος της ευθύνης στους ώμους των πιο

ευάλωτων ατόμων , αποδυναμώνοντας τους ακόμη περισσότερο. Με άλλα λόγια, γίνεται φανερό πώς ένα πρόγραμμα «ανθεκτικότητας» με «βάση την κοινότητα» μπορεί να αποτελέσει αφορμή για ένα κράτος ώστε να παραμελήσει την ευθύνη του για τις επισφαλείς συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων του (Gladfelter, 2018). Συμπερασματικά , είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι ένα πρόγραμμα ΔΚΚΒΚ πολλές φορές δεν είναι αρκετό για να αντιμετωπίσει τις υποκείμενες αιτίες ευπάθειας των κατοίκων, για τις οποίες ο κρατικός μηχανισμός είναι αποκλειστικά υπεύθυνος(Gladfelter, 2018).

Επεκτείνοντας το παραπάνω επιχείρημα, η συμβολή του κρατικού μηχανισμού καταδεικνύεται σημαντική ήδη κατά τη διάρκεια λειτουργίας ενός προγράμματος ΔΚΚΒΚ. Όπως τονίζεται στην μελέτη περίπτωσης παρεμβάσεων ΜΚΟ στα νησιά Andaman και Nicobar στην Ινδία μετά από το τσουνάμι το 2004, η λειτουργία τους εξαρτιόταν από προσεκτικούς ελιγμούς και κλίμα συνεργασίας με το κράτος στο πατερναλιστικό πολιτικό σύστημα των νησιών(Blackburn, 2018). Ένα από τα χαρακτηριστικά που μοιράζονταν οι ΜΚΟ που παρέμειναν λειτουργικές στα νησιά 10 χρόνια μετά το τσουνάμι είναι η συμμετοχή σε προγράμματα που χρηματοδοτούνται από το κράτος, και η διαπραγμάτευση θέσεων με κάποια επιρροή, π.χ. συμμετοχή σε κυβερνητικές επιτροπές. Όπως τελικώς τονίζεται στο άρθρο τα μονοπάτια μετασχηματισμού των κοινωνιών είναι εγγενώς πολιτικά και απαιτούν προσεκτική διαπραγμάτευση των τοπικών πολιτικών συστημάτων προκειμένου να είναι βιώσιμα.

Τα παραπάνω λοιπόν παραδείγματα καθιστούν σαφές ότι κάθε κρατικός μηχανισμός άμεσα ή έμμεσα παίζει σημαντικό ρόλο στην ΔΚΚΒΚ. Σε περιπτώσεις που ο κρατικός μηχανισμός απουσιάζει τα προγράμματα ΔΚΚΒΚ αδυνατούν να αξιώσουν μακροπρόθεσμες λύσεις στον τομέα Διαχείρισης Κινδύνου Καταστροφών οι οποίες θα μετασχηματίζουν τις υφιστάμενες δομές εξουσίας δίνοντας προτεραιότητα στην κοινότητα. Είναι λοιπόν απαραίτητο , προκειμένου ένα πρόγραμμα ΔΚΚΒΚ να μακροημερεύσει επιφέροντας δομικές αλλαγές στην εκάστοτε τοπική κοινότητα, να υπάρχει ένα πολιτικό σύστημα που το υποστηρίζει .

4.3 Η ΔΚΚΒΚ περιθωριοποιεί ή δημιουργεί σχέσεις εξάρτησης αντί να ενδυναμώνει την κοινότητα

Όπως έχει προαναφερθεί ιδανικά στόχος της ΔΚΚΒΚ είναι να «βοηθήσει τις κοινότητες να αλλάξουν ρόλους από αντικείμενα σε υποκείμενα σε μια πολύ δυναμική διαδικασία μείωσης της ευαλωτότητας τους, επιτρέποντας τους να διαπραγματευτούν πόρους και υποστήριξη από τοπικές και κεντρικές κυβερνήσεις για να αναλάβουν μέτρα διαχείρισης για του κινδύνου σε όλες τις κλίμακες»(Maskrey, 2011, σελ.44). Ο τρόπος ωστόσο με τον οποίο εφαρμόζεται η ΔΚΚΒΚ στην πράξη ενέχει τον κίνδυνο να περιθωριοποιήσει ακόμα περισσότερο ήδη περιθωριοποιημένες ομάδες.

Η έρευνα της Sierra Gladfelter στον ποταμό Καρνάλι στο Νεπάλ αναδεικνύει γλαφυρά το παραπάνω επιχείρημα. Το ΣΕΠΒΚ, δημιουργήθηκε με πρωτοβουλία της διεθνούς ΜΚΟ «Practical Action» , πλαισιωμένο από μία ορολογία «ανθεκτικότητας» για την παροχή συμβουλών στα χωριά της κοιλάδας του ποταμού Καρνάλι όταν κινδυνεύουν από πλημμύρες. Όπως αναλύθηκε παραπάνω η πρωτοβουλία αυτή, παρόλο που έχει ως στόχο να οικοδομήσει «ανθεκτικότητα» στην κοινότητα , μέσω της συνεργασίας των μελών της για την έγκαιρη εκκένωση σε μια επικείμενη καταστροφή, τελικά, μεταφέροντας το βάρος της ευθύνης στους ώμους των πιο ευάλωτων ομάδων οι οποίοι στερούνται βασικών υλικών πόρων και κοινωνικοπολιτικής θέσης, την αποδυναμώνει(Gladfelter, 2018).

Οι κάτοικοι της κοιλάδας του ποταμού Καρνάλι που δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις έγκαιρες προειδοποιήσεις του ΣΕΠΒΚ αποτελούν ακτήμονες πρώην σκλάβους πλούσιων γαιοκτημόνων οι οποίοι τους απελευθέρωσαν το 2000. Μη έχοντας που να πάνε και με μία κυβέρνηση αδιάφορη και απορροφημένη από τη μαοϊκή σύγκρουση έχτισαν καταφύγια σε εκτάσεις οι οποίες είχαν ταξινομηθεί από την κυβέρνηση ως «άχρηστες εκτάσεις επιρρεπείς σε πλημμύρες». Περίπου 70.000 κάτοικοι ζουν σε τέτοιες εκτάσεις στις όχθες του ποταμού Καρνάλι χωρίς να είναι καν καταγεγραμμένοι από την κυβέρνηση. Γίνεται λοιπόν σαφές ότι λόγω της θέσης τους αλλά και λόγω έλλειψης πόρων δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις έγκαιρες προειδοποιήσεις, οπότε ο τρόπος που επιβιώνουν είναι αυτός :

«Όταν έρχεται μια πλημμύρα, σπάνε τους τοίχους τους, ώστε να υπάρχει λιγότερη πίεση στη δομή. Με σχοινί, δένουν ό,τι υπάρχουν μπορούν στο σκελετό. Στη συνέχεια, σκαρφαλώνουν στις στέγες τους, σέρνοντας τα παιδιά και τους ηλικιωμένους μαζί τους. Περιμένουν για μέρες, στη βροχή κάτω από ομπρέλες και μουσαμάδες. Δεν υπάρχει τρόπος να μείνουν στεγνοί. Δεν υπάρχει τρόπος να μαγειρέψουν. Δεν υπάρχει τίποτα να πιουν εκτός από το ίδιο το ποτάμι»(Gladfelter, 2018, σελ.126).

Οι άνθρωποι της κοιλάδας είναι αναγκασμένοι να συνεχίσουν να ζουν σε μία κατάσταση επισφάλειας σε ένα σύστημα παραμέλησής τους από το κράτος , το οποίο σε συνεργασία με ΜΚΟ μέσα από την «νέα μόδα» προγραμμάτων ΔΚΚΒΚ, καλύπτει κενά αντί να αντιμετωπίσει μια και καλή τα αίτια ευαλωτότητας των πολιτών του προσφέροντάς τους καλύτερες προοπτικές για μόνιμη στέγη(Gladfelter, 2018).

Το ενδεχόμενο κοινωνικού αποκλεισμού, παρά την εφαρμογή προγραμμάτων ΔΔΚΒΚ αναδεικνύεται επίσης και στη μελέτη των Crawford και Morrison για το πρόγραμμα της Action Aid «Ανοικοδόμηση υπό την Αιγίδα της Κοινότητας», που έλαβε χώρα στο Νεπάλ μετά τον σεισμό Gorkha την περίοδο 2016-2017. Η μελέτη αυτή διερευνά αν η ανοικοδόμηση υπό την αιγίδα της κοινότητας μπορεί να προσφέρει ευκαιρίες για προοδευτική κοινωνική αλλαγή με την αύξηση της συμμετοχής και της κοινωνικής ένταξης περιθωριοποιημένων και αποκλεισμένων ομάδων.

Ένα εύρημα της παραπάνω μελέτης όσον αφορά την συμμετοχή στην ανοικοδόμηση είναι ότι, ενώ οι θέσεις των γυναικών και των ακτημόνων ενισχύθηκαν όσον αφορά την συμμετοχή και την κοινωνική ένταξη, άλλες περιθωριοποιημένες ομάδες, όπως οι ιθαγενείς Adivasi , οι ηλικιωμένοι και οι Ντάλιτ βίωσαν ακόμα μεγαλύτερη περιθωριοποίηση παρά τις προσπάθειες των διαφόρων ΜΚΟ για ένταξή τους .

Όπως επισημαίνεται στο άρθρο η ίδια η «κοινότητα» είναι μια ιδιαίτερα πολύσημη έννοια, η οποία υπόκειται σε διάφορες σημασίες και διατυπώσεις. Στην Ασία πολλά χωρία περιλαμβάνουν πολλές διαφορετικές «κοινότητες» που προσδιορίζονται περισσότερο από την κάστα ή την εθνικότητα παρά από

τη γεωγραφική θέση. Το Νεπάλ είναι μια κοινωνικά, πολιτισμικά και εθνοτικά ποικιλόμορφη κοινωνία, με 126 κάστες/εθνοτικές ομάδες και 123 γλώσσες. Η περιθωριοποίηση και ο κοινωνικός αποκλεισμός βασίζονται στην κάστα και την τάξη, την ιθαγένεια, το φύλο και την ηλικία. Αυτή η ετερογένεια περιπλέκει τα ζητήματα της ένταξης και της συμμετοχής της κοινότητας σε προγράμματα ΔΚΚΒΚ, καθώς το «αίσθημα του ανήκειν» και η εμπιστοσύνη, βασικοί προσδιοριστές της κοινοτικής δράσης, δεν είναι πάντα παρόντες σε ετερογενείς κοινότητες (Crawford and Morrison, 2021).

Είναι λοιπόν φανερό πως οι πρακτικές ενσωμάτωσης και συμμετοχής που χρησιμοποιούνται από τις διάφορες ΜΚΟ με στόχο την διαχείριση κινδύνου καταστροφών με βάση την κοινότητα (ΔΚΚΒΚ), μπορεί να μην είναι αποτελεσματικές και να περιθωριοποιούν συγκεκριμένα μέλη της, εάν πρωτίστως δεν διασαφηνιστεί ποια ακριβώς είναι η κοινότητα και ποια είναι εκείνα τα χαρακτηριστικά που λειτουργούν προσδίδοντάς της έναν ομοιογενή πυρήνα.

Το γεγονός ότι οι κοινωνικοί μετασχηματισμοί που προωθούνται από τις ΜΚΟ σε προγράμματα ΔΚΚΒΚ ταυτόχρονα ενδυναμώνουν κάποια μέλη της κοινότητας, ενώ αποδυναμώνουν άλλα περιγράφεται και στη μελέτη περίπτωσης παρεμβάσεων ΜΚΟ στα νησιά Andaman και Nicobar στην Ινδία μετά από το τσουνάμι το 2004. Ενώ στη συγκεκριμένη μελέτη καταγράφηκαν τόσο η τοπική ενδυνάμωση όσο και η κινητοποίηση των κατοίκων για πολιτική δράση, μετά τις παρεμβάσεις των ΜΚΟ, ταυτόχρονα αποκαλύφθηκε και μια αντίθετη αφήγηση απάθειας και έντονης αποδυνάμωσης. Ενώ ορισμένοι άνθρωποι αντέδρασαν στην ανακούφιση και την αποκατάσταση με τρόπο που όξυνε την πολιτική τους δέσμευση, για άλλους, οι ίδιες αυτές πρακτικές επανεγκατάστασης ήταν βαθιά αποδυναμωτικές. Ειδικότερα, η μετακίνηση μακριά από φίλους και μέλη της οικογένειας κατακερμάτισε τα υποστηρικτικά κοινωνικά δίκτυα, αφήνοντας τις οικογένειες να αισθάνονται απομονωμένες και χωρίς υποστήριξη, ενώ η ανάγκη επισκευής των κακοφτιαγμένων καταλυμάτων επηρέασε αρνητικά το εισόδημα των νοικοκυριών και αύξησε το οικονομικό άγχος. Επιπλέον, αρκετοί κάτοικοι ανέφεραν μείωση των δυνατοτήτων για επιτόπου βιοπορισμού, αύξηση του αλκοολισμού και της

ανεργίας και αυξημένη εξάρτηση από τα επιδόματα πρόνοιας(Blackburn, 2018).

Ενισχύοντας το επιχείρημα ότι το ο όρος «ΔΚΚΒΚ» μπορεί να περιθωριοποιεί την κοινότητα αντί να την ενδυναμώνει, επιστρέφουμε στη έρευνα των Dhungana and Curato, για την ανοικοδόμηση με βάση την κοινότητα μετά από καταστροφές στο Νεπάλ και στις Φιλιππίνες. Τόσο στο Νεπάλ μετά το σεισμό Ghorka , όσο και στις Φιλιππίνες μετά τον τυφώνα Τακλομπάν, παρόλο που οι πολιτικές των κυβερνήσεων των δύο κρατών οραματίζονταν προγράμματα ανοικοδόμησης μετά από καταστροφές με βάση την κοινότητα στα οποία οι πολίτες είναι οι κύριοι μοχλοί της ανάκαμψής τους , στην πράξη η συμμετοχή της κοινότητας υπονομεύθηκε και οι κάτοικοι περιθωριοποιήθηκαν μέσω ανθεκτικών αυταρχικών πρακτικών(Dhungana and Curato, 2021).

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω , τόσο στο Νεπάλ όσο και στις Φιλιππίνες η φωνή των πολιτών υποτιμήθηκε έναντι των τεχνοκρατών ή του στιγματισμού των αντίθετων απόψεων ως εμποδίων στα μεγάλα αναπτυξιακά σχέδια. Παρόλο που μια τέτοια πρακτική δεν είναι φανερή, είναι ωστόσο εξαιρετικά αποδυναμωτική για τους πολίτες της, καθώς υπονόμωσε τις διεκδικήσεις των τοπικών κοινοτήτων και τις απέκλεισε από τη λήψη αποφάσεων. Ακόμη και στα δύο κράτη παρατηρήθηκε διαστρέβλωση των παραπόνων των πολιτών για τα μέτρα που εφαρμόζονταν. Στις Φιλιππίνες, οι επίσημες ανακοινώσεις διακήρυσσαν ότι το Τακομπλάν είναι ευγνώμον που έχει αναρρώσει από την καταστροφή, ενώ την ίδια ώρα οι κάτοικοι του ήταν εξαιρετικά δυσαρεστημένοι με την στέγασή τους στο βόρειο κομμάτι του νησιού. Η κυβέρνηση συμβουλεύοντας τους κατοίκους «να είναι ευχαριστημένοι που πήραν σπίτι», «να είναι υπομονετικοί και ευγνώμονες» προωθεί έναν λόγο που μετατοπίζει ζητήματα αναποτελεσματικής διαχείρισης μιας καταστροφής από γλώσσα δικαιωμάτων σε γλώσσα φιλανθρωπίας. Έτσι οι Φιλιππινέζοι, κάτω από την ατζέντα του «Οικοδομώντας Ξανά Καλύτερα» (που υποτίθεται ότι προκρίνει την ενεργή συμμετοχή τους στη λήψη αποφάσεων), μετατρέπονται σε ιδανικά ανθεκτικά θύματα που είναι ευγνώμονες για την υποστήριξη του κόσμου Παρόμοιες τεχνικές

διαστρέβλωσης παραπόνων χρησιμοποιήθηκαν και στο Νεπάλ όπου οι κάτοικοι δήλωσαν ότι φοβόντουσαν να εκφράσουν τις αντιρρήσεις τους μήπως και δεν πάρουν την κρατική επιχορήγηση , ενώ παράλληλα οι κυβερνητικοί εκπρόσωποι που συμμετείχαν στις τοπικές συναντήσεις υπονοούσαν ότι οι αντιρρήσεις προέρχονταν από μέλη που έκρυβαν πολιτικά κίνητρα και χρησιμοποιούσαν την καταστροφή ως ευκαιρία για να προωθήσουν την πολιτική τους επιρροή στις πληγείσες περιοχές (Dhungana and Curato, 2021).

Συμπερασματικά μέσα από τα παραπάνω παραδείγματα καταδεικνύεται ότι σε όλα τα προγράμματα ΔΚΚΒΚ ελλοχεύει ο κίνδυνος να επιτύχουν το ακριβώς αντίθετο από αυτό που επιδιώκουν , δηλαδή την αποδυναμωση και περιθωριοποίηση των κατοίκων αντί για την ένταξή τους και ενεργή συμμετοχή. Σύμφωνα με τις παραπάνω αναλύσεις ο κίνδυνος αυτός είναι περισσότερο έκδηλος σε ανομοιογενείς κοινότητες, όπου οι παρεμβάσεις μπορεί να είναι ενδυναμωτικές για κάποιους και να περιθωριοποιούν άλλους, αλλά και σε πολιτικά τοπία αδιάφορων κυβερνήσεων , όπου οι παρεμβάσεις με βάση την κοινότητα μπορεί να οικοδομήσουν συστήματα που απαιτούν από ήδη περιθωριοποιημένους πολίτες να αναλάβουν ευθύνες που αυξάνουν τον επισφαλή τρόπο ζωής τους. Τέλος, από το τελευταίο παράδειγμα αναδεικνύεται ότι το προγραμματικό πλαίσιο της «ΔΚΚΒΚ» , λειτουργεί πολλές φορές ως μια βολική και πολιτικά ορθή επίφαση αυταρχικών πολιτικών ελέγχου, και μπορεί τελικά μασκαρεύει αυταρχικές πολιτικές ελέγχου και μπορεί να χρησιμοποιείται από κυβερνήσεις προκειμένου να προωθήσουν «ανώδυνα» τη δική τους ατζέντα, καθιστώντας τους πολίτες των κρατών τους αποδυναμωμένους κατοίκους επισφαλών περιοχών.

4.4 Η ΔΚΚΒΚ αποτελεί πλαίσιο για μεταφορά ευθυνών από το κράτος στην κοινωνία των πολιτών

Οι προσεγγίσεις στη διαχείριση καταστροφών που βασίζονται στην κοινότητα επιδιώκουν τελικά να κατανεύουν το βάρος της διαχείρισης των κινδύνων μεταξύ μιας ποικιλίας διαφορετικών φορέων: κανένας φορέας δεν έχει την αποκλειστική ευθύνη, αλλά τα βάρη των αποφάσεων (προετοιμασία, αντίδραση και ανάκαμψη, κ.λπ.) κατανέμονται μεταξύ διαφορετικών φορέων. Αρκετοί συγγραφείς υποστηρίζουν ότι καθώς οι φυσικές καταστροφές φτάνουν στα όρια τους τις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και τις εθνικές κυβερνήσεις, η κοινή ευθύνη γίνεται το όχημα με το οποίο όλοι οι φορείς, συμπεριλαμβανομένων των ίδιων των κοινοτήτων συμβάλλουν στην ανθεκτικότητα στις καταστροφές (Atkinson and Curnin, 2020). Αυτό απαιτεί από τα άτομα και τις κοινότητες να γνωρίζουν τους κινδύνους, να τους αντιμετωπίζουν, να προστατεύουν τα δικαιώματά τους, να κάνουν συνειδητές επιλογές και να συμμετέχουν ενεργά στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, δεν είναι ακόμη απολύτως σαφές αν οι ίδιες οι κοινότητες θέλουν να συμμετέχουν περισσότερο ή αν είναι έτοιμες να αναλάβουν περισσότερες ευθύνες (Scolobig et al., 2015).

Σε περιβάλλοντα που χαρακτηρίζονται από αυξημένη συχνότητα και ένταση κινδύνων, συχνά με απρόβλεπτο χαρακτήρα ελλοχεύει ο κίνδυνος ότι οι προσεγγίσεις που βασίζονται στην κοινότητα με τον επιμερισμό της ευθύνης που τις συνοδεύουν χρησιμοποιούνται από κυβερνήσεις κρατών για την μεταφορά ευθύνης στην διαχείριση καταστροφών από το κράτος στην κοινωνία των πολιτών (Rawsthorne et al., 2022, Gladfelter, 2018, Scolobig et al., 2015).

Στην μελέτη της Gladfelter στην κοιλάδα του ποταμού Καρνάλι παρατηρείται ότι το πρόγραμμα ΣΕΠΒΚ της Practical Action το οποίο προειδοποιεί τους κατοίκους της κοιλάδας για επικείμενες πλημμύρες, λειτουργεί ως άλλοθι για την κυβέρνηση του Νεπάλ, για να εξακολουθήσει να παραμελεί τις άθλιες συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων της κατά μήκος του ποταμού (Gladfelter, 2018).

Όπως επίσης σημειώνεται στην παραπάνω έρευνα, το 2015 η PA επέκτεινε το ΣΕΠΒΚ πέρα από τα σύνορα για να εξυπηρετήσει επιπλέον 400.000 Ινδούς που ζουν στις πλημμυρόπληκτες πεδιάδες του Uttar Pradesh. Καθώς τα άτομα αυτά δεν λάμβαναν έγκαιρες προειδοποιήσεις από τη δική τους κυβέρνηση και καθώς το ΤΥΜ δεν μπορεί να μοιραστεί δεδομένα απευθείας με την Ινδία, η PA θεώρησε ότι ήταν σε θέση να εξυπηρετήσει τις κοινότητες με την ανεπίσημη αναμετάδοση ζωντανών δεδομένων για τη στάθμη των ποταμών πέρα από τα σύνορα από το Νεπάλ για να καλύψει άλλο ένα κενό όπου θεσμικά, νομικά και πολιτικά εμπόδια εμποδίζουν την κρατική δράση. Τον Ιούλιο του 2015, εθελοντές από τέσσερα χωριά του Νεπάλ συναντηθήκαν για να ανταλλάξουν πληροφορίες επικοινωνίας με Ινδούς που ζουν σε πλημμυρόπληκτα χωριά κατά μήκος του ποταμού, κι έκτοτε κάθε φορά που οι κάτοικοι λαμβάνουν προειδοποίηση, την αναμεταδίδουν μέσω των ινδικών συνόρων. Η ειρωνεία είναι ωστόσο ότι η PA στην προσπάθειά της να μετριάσει τις επιπτώσεις των διασυνοριακών καταστροφών, μεταθέτει στους Νεπαλέζους που εξυπηρετεί την ευθύνη όχι μόνο για τις δικές τους ζωές αλλά και για τις ζωές των Ινδών γειτόνων τους (Gladfelter, 2018).

Ενώ αυτό μπορεί να παρουσιαστεί ως μια τέλεια περίπτωση «ενδυνάμωσης της κοινότητας», θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει δικαιολογία για δύο κράτη να παραμελήσουν τα καθήκοντά τους για την έγκαιρη προειδοποίηση των κατοίκων τους, και να συνεχίσουν να αγνοούν τους λόγους για τους οποίους ορισμένοι άνθρωποι είναι πιο ευάλωτοι από άλλους.

Οι Rawsthorne et al στην έρευνά τους στην Αυστραλία πραγματεύονται αυτήν ακριβώς την μετατόπιση ευθύνης που συμβαίνει διεθνώς, από τα θεσμικά όργανα του κράτους στα άτομα της κοινότητας, όσον αφορά στην διαχείριση του κινδύνου των καταστροφών. Όπως προαναφέρθηκε το 2011 διατυπώνεται για πρώτη φορά στην Αυστραλιανή πολιτική η έννοια της «κοινής ευθύνης» στη διαχείριση κινδύνου καταστροφών, η οποία έδωσε έμφαση στη συλλογική ευθύνη και την κοινή ευθύνη της κυβέρνησης, των επιχειρήσεων, των ιδιωτών και των νοικοκυριών, των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των εθελοντών για την προετοιμασία, την αντιμετώπιση και την ανάκαμψη από καταστροφές. Ωστόσο αυτή η τάση για «κοινή ευθύνη»

που προωθείται ακόμα κι από τις Υπηρεσίες Έκτακτης Ανάγκης δεν ταιριάζει με τον αυστηρά ιεραρχικό χαρακτήρα των τοπικών υπηρεσιών. Πράγματι, κατά τη διάρκεια 5 χρόνων έρευνας στην Αυστραλία, το πατερναλιστικό μοτίβο της Κυβέρνησης και των Υπηρεσιών Έκτακτης Ανάγκης παρέμεινε αμετάβλητο, με τους κατοίκους να καθίστανται υπεύθυνοι για την ατομική τους ασφάλεια ενώ ταυτόχρονα τους λένε να ακολουθούν εντολές χωρίς να λαμβάνεται υπ όψιν η τοπική γνώση. Με αυτόν τον τρόπο φαίνεται ότι η "κοινή ευθύνη" μεταφράζεται ως "να φροντίζεις τον εαυτό σου". Έτσι σε οποιοδήποτε σχέδιο καταστροφής, είτε πρόκειται για πυρκαγιά είτε για πλημμύρα, η διαχείριση του κινδύνου μετατίθεται από τις κυβερνητικές υπηρεσίες στους ώμους των πολιτών, χωρίς ωστόσο οι τελευταίοι να έχουν τη δικαιοδοσία να οργανώσουν τα σχέδιά τους(Rawsthorne et al., 2022).

Η έρευνα καταλήγει στο ότι χωρίς θεμελιώδεις πολιτισμικές αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο οι Υπηρεσίες Έκτακτης Ανάγκης χρησιμοποιούν την εξουσία, υπάρχει ο κίνδυνος ότι μόνο η ευθύνη θα μεταφερθεί στις κοινότητες. Προκειμένου να εφαρμοστεί το όραμα της «κοινής ευθύνης» απαιτείται μετατόπιση εξουσίας, μέσω της διευκόλυνσης της συμμετοχής της κοινότητας στη λήψη αποφάσεων και την διαμόρφωση μιας κοινής αντίληψης για το τι μετράει ως γνώση(Rawsthorne et al., 2022).

5. ΣΥΖΗΤΗΣΗ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ΔΚΚΒΚ πράγματι αποτελεί την νέα τάση στον τομέα διαχείρισης καταστροφών: προσεγγίσεις διαχείρισης καταστροφών με βάση την κοινότητα υιοθετούνται ολοένα και περισσότερο από διεθνείς ΜΚΟ και κυβερνήσεις. Ωστόσο, αναλύοντας με μία κριτική ματιά αυτήν την τάση διαπιστώνει κανείς ότι η θεωρία πίσω από την ΔΚΚΒΚ πολλές φορές δεν αντικατοπτρίζει αυτό που συμβαίνει στην πράξη και ο εξωραϊσμένος τρόπος με τον οποίο παρουσιάζονται τα προγράμματα ΔΚΚΒΚ στην διεθνή κοινότητα, πολλές φορές υποκρύπτει το γεγονός ότι τελικά οι κοινωνικές ανισότητες- ακόμη και σε αυτό το πλαίσιο- διαιωρίζονται αντί να αμβλύνονται.

Η ιδέα του Andrew Maskrey το 1984 για την ΔΚΚΒΚ ως μια *«διαδικασία ενδυνάμωσης των κοινοτήτων που αλλάζουν ρόλους από αντικείμενα σε υποκείμενα σε μια πολύ δυναμική πορεία μείωσης της τρωτότητας τους, επιτρέποντάς τους να διαπραγματευτούν πόρους και υποστήριξη από τις τοπικές και κεντρικές κυβερνήσεις για να αναλάβουν μέτρα διαχείρισης κινδύνου σε όλες τις κλίμακες»*(Maskrey, 2011, σελ,44), δεν φαίνεται να αποτελεί την σημερινή πραγματικότητα.

Σε μία προσπάθεια να εξηγήσει αυτήν την αναντιστοιχία στο θεωρητικό πλαίσιο του όρου «με βάση την κοινότητα» και σε αυτό που όντως συμβαίνει στην πράξη, η παρούσα βιβλιογραφική ανασκόπηση ανέλυσε μέσα από έναν πολιτικό φακό αρχικά τους περιορισμούς εφαρμογής προγραμμάτων ΔΚΚΒΚ τα οποία στη θεωρία θα ενδυναμώνουν τις κοινότητες, καθιστώντας τις «υποκείμενα» σε μία διαδικασία μείωσης της τρωτότητας τους.

Όσον αφορά τους περιορισμούς, όπως αναλύθηκε παραπάνω, ο όρος «με βάση την κοινότητα» δεν εξασφαλίζει την τοποθέτηση της κοινότητας στο κέντρο της λήψης αποφάσεων σε σχέση με τη διαχείριση του κινδύνου των καταστροφών. Στα παραπάνω παραδείγματα τα περισσότερα προγράμματα ΔΚΚΒΚ εγγυώνται μια μορφή «κοινοτικής συμμετοχής» δεν εξασφαλίζουν όμως σε καμία περίπτωση τον κοινοτικό έλεγχο. Οι κοινότητες εξακολουθούν να αποτελούν τους αποδέκτες ενός εξωτερικά επιβαλλόμενου προγράμματος (είτε κυβερνητικού είτε κάποιας ΜΚΟ), το οποίο προκρίνει απλώς τη συμμετοχή της. Η δε συμμετοχή της κοινότητας προδιαγράφεται από όσους

επιτελικά σχεδιάζουν τα εκάστοτε προγράμματα, δηλαδή οργανώνεται «από πάνω προς τα κάτω», και τις περισσότερες φορές έχει την μορφή μιας απλής ενημέρωσης. Με αυτόν τον τρόπο ενώ τα προγράμματα ΔΚΚΒΚ εξασφαλίζουν πιο εύκολα χρηματοδοτήσεις, αφού εναρμονίζονται στη θεωρία τουλάχιστον με τα διεθνή κανονιστικά πρότυπα που αναγνωρίζουν «τη σημασία της συμμετοχής της κοινότητας στη διαχείριση κινδύνου καταστροφών» ως μιας παραμέτρου οριζοντίωσης των μέτρων άρα εκδημοκρατισμού της συνολικής διαχείρισης των καταστροφών, οι υφιστάμενες σχέσεις εξουσίας παραμένουν αναλλοίωτες.

Η συμμετοχή της κοινότητας λειτουργεί τις περισσότερες φορές προσχηματικά, καθώς όχι μόνο δεν αξιοποιείται η αποθησαυρισμένη τοπική τεχνογνωσία και εμπειρογνωμοσύνη, αλλά η όποια «συμμετοχή» συντελείται-όπως φάνηκε- σε ένα επίπεδο που αφήνει ανέγγιχτο τον μηχανισμό προαγωγής και νομής της εξουσίας ακόμη και της τοπικής. Εξάλλου και η ευαλωτότητα των ανθρώπων πολλές φορές τελικά αυξάνεται με αυτόν τον τρόπο κυρίως σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου ενώ επιχειρείται να αξιοποιηθεί η συμμετοχή της κοινότητας στη διαχείριση του κινδύνου καταστροφών μέσω της τεχνογνωσίας που διαθέτει, ο κρατικός μηχανισμός αδιαφορεί παντελώς να της προσπορίσει υλικά μέσα, επικαλούμενος ακριβώς αυτήν την τεχνογνωσία, όπως αναλύθηκε παραπάνω. Ακόμα και στις περιπτώσεις που η πρόθεση ενός προγράμματος ΔΚΚΒΚ είναι όντως να εμπλέξει στη λήψη αποφάσεων την τοπική κοινότητα ή μέλη της που είναι περισσότερο περιθωριοποιημένα, φαίνεται ότι αυτό είναι δύσκολο να επιτευχθεί σε καθεστώς πατερναλιστικά που οι υφιστάμενες σχέσεις εξουσίας δεν είναι διαπραγματεύσιμες.

Δεν είναι λίγοι οι ερευνητές (Sarah C.White, Bill Cooke, Uma Kothari, David Moose, Trevor Parfitt, Andrea Cornwall, Karen Brock, Pablo Alejandro Leal) που δαιμονοποίησαν την ΔΚΚΒΚ ως «λέξη της μόδας» που χρησιμοποιείται για την αποπολιτικοποίηση των προγραμμάτων ανάκαμψης από καταστροφές και τη νομιμοποίηση τεχνοκρατικών λύσεων, και που ενισχύει κρυφά τις υφιστάμενες σχέσεις εξουσίας τόσο σε τοπικό, όσο και σε διεθνές επίπεδο (Tozier De La Poterie and Baudoin, 2015).

Επεκτείνοντας την κριτική ματιά στο θεωρητικό πλαίσιο του όρου «με βάση την κοινότητα», αναλύθηκαν οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν από την εφαρμογή τέτοιων προγραμμάτων σε καθεστώτα που δεν αμφισβητούνται οι υφιστάμενες σχέσεις εξουσίας. Όπως προαναφέρθηκε οι προσεγγίσεις διαχείρισης κινδύνου καταστροφών «με βάση την κοινότητα» έχουν στον πυρήνα τους την πρόβλεψη για καταμερισμό της ευθύνης για στη διαχείριση του κινδύνου των καταστροφών μεταξύ διαφορετικών φορέων συμπεριλαμβανομένης και της κοινωνίας των πολιτών. Σε περιοχές ωστόσο που μέλη της κοινωνίας ζουν σε επισφαλείς συνθήκες, και δεν έχουν τους πόρους για την ανάληψη αυτής της ευθύνης, οι προσεγγίσεις με «βάση την κοινότητα» απλώς τους περιθωριοποιούν ακόμη περισσότερο, μεταφέροντας στους ώμους τους ακόμα ένα βάρος που δεν μπορούν να σηκώσουν. Ταυτόχρονα το κράτος αποποιείται τη δική του ευθύνη για την διαχείριση της καταστροφής.

Στον ιδεολογικοπολιτικό ορίζοντα του νεοφιλελευθερισμού, η ρητορική της «κοινής ευθύνης», αντανακλά επίσης τη στροφή από την Κυβέρνηση στη Διακυβέρνηση, ενώ και η εμφάνιση των προσεγγίσεων με «βάση την κοινότητα» φαίνεται να συμβαδίζει με τη μείωση των κυβερνητικών υπηρεσιών και την απόσυρση του κράτους από την υποχρέωση για παροχή πολλών υπηρεσιών και αγαθών που ήταν δημόσια, άρα στην δική του δικαιοδοσία και αρμοδιότητα. Οι υπηρεσίες και τα αγαθά αυτά σταδιακά εκχωρούνται, μέσω ανάθεσης σε εξωτερικούς εξωκυβερνητικούς φορείς και βέβαια πολλά από αυτά ιδιωτικοποιούνται πλέον. Οι προσεγγίσεις «με βάση την κοινότητα» επομένως αναδύονται σε αυτόν τον νέο ορίζοντα της «κοινής ευθύνης» και της διακυβέρνησης και επιχειρούν να δώσουν έμφαση σε πιο συμμετοχικές και δημοκρατικές διαδικασίες διαχείρισης μιας καταστροφής, στηριζόμενες σε συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για την ανακατανομή της εξουσίας στη λήψη των αποφάσεων. Στην πράξη, ωστόσο, οι προσεγγίσεις αυτές υποτάσσονται σε μεγάλο βαθμό στα οικονομικά συμφέροντα και τα χρονοδιαγράμματα των ισχυρών κρατικών και ιδιωτικών φορέων, ενώ η όποια συμμετοχή της κοινότητας λειτουργεί είτε προσχηματικά για να νομιμοποιήσει πιο εύκολα και αβίαστα με έναν μανδύα δημοκρατικότητας αποφάσεις που έχουν παρθεί, είτε λειτουργεί ως άλλοθι για

την πλήρη απόσυρση του κράτους εκεί που φαίνεται ότι αξιοποιείται η τεχνογνωσία της κοινότητας, χωρίς όμως παράλληλα να υπάρχει μέριμνα για την εξασφάλιση των απαραίτητων πόρων(Satizábal et al., 2022).

Προκειμένου η Διαχείριση Κινδύνου Καταστροφών να αποτελεί μια μακρόχρονη διαδικασία μείωσης της τρωτότητας των ευάλωτων πληθυσμών και αντιμετώπισης των δομικών αιτιών που τους καθιστά ευάλωτους σε καταστροφές απαιτείται από τη μία η συνειδητοποίηση από τα μέλη της κοινότητας των υφιστάμενων δομών εξουσίας, της θέσης τους και των δικαιωμάτων τους ως πολίτες, απαιτείται δηλαδή η αφύπνιση πολιτικής συνείδησης. Μέσω αυτής της συνείδησης οι μετασχηματισμοί μπορούν να είναι εσωτερικοί, να ξεκινούν δηλαδή από την ίδια την κοινότητα, κι όχι εξωτερικά επιβαλλόμενοι από διάφορες ΜΚΟ. Οι ΜΚΟ από τη μεριά τους, που εφαρμόζουν προγράμματα ΔΚΚΒΚ σε περιοχές με ευάλωτους πληθυσμούς και δυσλειτουργικούς κρατικούς μηχανισμούς θα πρέπει να έχουν ως πρωταρχικό τους μέλημα ακριβώς αυτήν την αφύπνιση πολιτικής συνείδησης. Αυτό προφανώς απαιτεί την πολιτική τους τοποθέτηση, κάτι που δεν εναρμονίζεται με τα πλαίσια των περισσότερων ΜΚΟ τα οποία προάγουν την πολιτική ουδετερότητα χρησιμοποιώντας το λεξιλόγιο της «ανθρωπιστικής βοήθειας». Ωστόσο, προκειμένου να επιτευχθούν δομικές, μακροχρόνιες αλλαγές σε κοινότητες όπου παρεμβαίνουν, η ανάπτυξη πολιτικής στάσης κρίνεται απαραίτητη, και πιο επίκαιρη από ποτέ σε εποχές που η αποπολιτικοποίηση όλων των θεσμών είναι ο κατεξοχήν μηχανισμός του παγκόσμιου καπιταλισμού για τη μετατροπή των πολιτών σε καταναλωτές.

Όσον αφορά τους περιορισμούς της παρούσας μελέτης, κύριος περιορισμός της είναι ότι αντλεί επιλεκτικά βιβλιογραφία από διάφορες πλευρές του πλανήτη με διαφορετική ιστορία και πολιτικά καθεστώτα. Ωστόσο, εντοπίζοντας κοινά σημεία σε όλα αυτά τα διαφορετικά εξαρχής κοινωνικοπολιτικά πλαίσια αναδεικνύεται έντονα η κοινή συνιστώσα όλων των παραπάνω ερευνών : η πολιτική είναι αναπόσπαστο κομμάτι της Διαχείρισης Κινδύνου των Καταστροφών και όσο κι αν στα Διεθνή Πλαίσια στο όνομα της πολιτικής ορθότητας αποφεύγεται η χρήση μιας γλώσσας που θα δημιουργούσε πολιτικές αντιπαραθέσεις, η αλλαγή προσανατολισμού της

ΔΚΚ από «από πάνω προς τα κάτω» σε «από κάτω προς τα πάνω» απαιτεί δομικούς πολιτικούς μετασχηματισμούς των κοινωνιών κι όχι απλώς ένα νέο ερμηνευτικό πλαίσιο. Ο πραγματικός εκδημοκρατισμός όλων των εξωτερικών παρεμβάσεων στήριξης και η αύξηση της ανθεκτικότητας όλων αυτών των κοινοτήτων για τις οποίες έγινε λόγος, απαιτεί σύνθετες κοινωνικοπολιτικές διεργασίες στην κατεύθυνση ανακατανομής των υλικών πόρων και άμβλυσης των κοινωνικών ανισοτήτων αλλά και στην κατεύθυνση της αμφισβήτησης των πατερναλιστικών προτύπων άσκησης της κρατικής εξουσίας.

6. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Andreastuti, S.D., Paripurno, E.T., Subandriyo, S., Syahbana, D.K., Prayoga, A.S., 2023. Volcano disaster risk management during crisis: implementation of risk communication in Indonesia. *J Appl. Volcanol.* 12, 3. <https://doi.org/10.1186/s13617-023-00129-2>
- Atkinson, C., Curnin, S., 2020. Sharing responsibility in disaster management policy. *Progress in Disaster Science* 7, 100122. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100122>
- Blackburn, S., 2018. What Does Transformation Look Like? Post-Disaster Politics and the Case for Progressive Rehabilitation. *Sustainability* 10, 2317. <https://doi.org/10.3390/su10072317>
- Chen, L.-C., Liu, Y.-C., Chan, K.-C., 2006. Integrated Community-Based Disaster Management Program in Taiwan: A Case Study of Shang-An Village. *Nat Hazards* 37, 209–223. <https://doi.org/10.1007/s11069-005-4669-5>
- Crawford, G., Morrison, C., 2021. Community-led reconstruction, social inclusion and participation in post-earthquake Nepal. *Development Policy Review* 39, 548–568. <https://doi.org/10.1111/dpr.12512>
- CRED, n.d. EM-DAT - The international disaster database [WWW Document]. URL <https://www.emdat.be/> (accessed 8.20.24).
- Curato, N., Calamba, S.J., 2020. Surviving Disasters by Suppressing Political Storms: Participation as Knowledge Transfer in Community-Based Disaster Governance. *Critical Sociology* 46, 241–256. <https://doi.org/10.1177/0896920518796167>
- Davidson, C.H., Johnson, C., Lizarralde, G., Dikmen, N., Sliwinski, A., 2007. Truths and myths about community participation in post-disaster housing projects. *Habitat International* 31, 100–115. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2006.08.003>
- Dhungana, N., 2020. Doing Civil Society-Driven Social Accountability in a Disaster Context: Evidence from Post-Earthquake Nepal. *PaG* 8, 395–406. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3154>
- Dhungana, N., Curato, N., 2021. When participation entrenches authoritarian practice: Ethnographic investigations of post-disaster governance. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 59, 102159. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102159>
- DRR and UNDRR's history | UNDRR [WWW Document], 2023. URL <http://www.undrr.org/our-work/history> (accessed 8.20.24).

- Gladfelter, S., 2018. The politics of participation in community-based early warning systems: Building resilience or precarity through local roles in disseminating disaster information? *International Journal of Disaster Risk Reduction* 30, 120–131. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.02.022>
- Heijmans, A., 2009. THE SOCIAL LIFE OF COMMUNITY-BASED DISASTER RISK REDUCTION: ORIGINS, POLITICS AND FRAMING.
- Her Nugrahandika, W., Nuresa Putri, R., 2021. Sustainable Community-Based Disaster Management (CBDM) in Wonolelo Village, Bantul Regency, Special Region of Yogyakarta, Indonesia. *IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci.* 764, 012036. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/764/1/012036>
- Hidayat, B., Rasadi, A., 2020. Disaster-based participatory development planning. *E3S Web Conf.* 156, 01010. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202015601010>
- IDNDR (International Decade for Natural Disaster Reduction). 1994. Yokohama strategy and plan of action for a safer world: Guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation. http://www.unisdr.org/files/8241_doc6841conte nido1.pdf. Accessed 6 August 2024.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, n.d. https://doi.org/10.1163/2210-7975_HRD-9813-2015012
- Maskrey, A., 2011. Revisiting community-based disaster risk management. *Environmental Hazards* 10, 42–52. <https://doi.org/10.3763/ehaz.2011.0005>
- Matthies, A., 2017. Community-Based Disaster Risk Management in the Philippines: Achievements and Challenges of the Purok System. *Austrian Journal of South-East Asian Studies* Vol 10 No 1, 101-108 Pages. <https://doi.org/10.14764/10.ASEAS-2017.1-7>
- Paternalism | Social Science, Power Dynamics & Morality | Britannica [WWW Document], n.d. URL <https://www.britannica.com/topic/paternalism> (accessed 8.20.24).
- Piggott-McKellar, A.E., McNamara, K.E., Nunn, P.D., Watson, J.E.M., 2019. What are the barriers to successful community-based climate change adaptation? A review of grey literature. *Local Environment* 24, 374–390. <https://doi.org/10.1080/13549839.2019.1580688>
- Ramsbottom, A., O'Brien, E., Ciotti, L., Takacs, J., 2018. Enablers and Barriers to Community Engagement in Public Health Emergency Preparedness: A Literature Review. *J Community Health* 43, 412–420. <https://doi.org/10.1007/s10900-017-0415-7>

- Rawsthorne, M., Howard, A., Joseph, P., 2022. Normalising community-led, empowered, disaster planning: Reshaping norms of power and knowledge. *OSLS* 12, 506–521. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1258>
- Rodríguez, H., Donner, W., Trainor, J.E. (Eds.), 2018. *Handbook of Disaster Research, Handbooks of Sociology and Social Research*. Springer International Publishing, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-63254-4>
- Ronnaritivichai, B., Noichan, W., Juntanintorn, R., 2024. THE APPLICATION OF COMMUNITY BASED DISASTER RISK MANAGEMENT APPROACH IN FLOOD-PRONE COMMUNITY. *PES* 5, 119–126. <https://doi.org/10.24874/PES06.01.014>
- Ryan, B., Johnston, K.A., Taylor, M., McAndrew, R., 2020. Community engagement for disaster preparedness: A systematic literature review. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 49, 101655. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101655>
- Sarabia, M.M., Kägi, A., Davison, A.C., Banwell, N., Montes, C., Aebischer, C., Hostettler, S., 2020. The challenges of impact evaluation: Attempting to measure the effectiveness of community-based disaster risk management. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 49, 101732. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101732>
- Satizábal, P., Cornes, I., De Lourdes Melo Zurita, M., Cook, B.R., 2022. The power of connection: Navigating the constraints of community engagement for disaster risk reduction. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 68, 102699. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2021.102699>
- Scolobig, A., Prior, T., Schröter, D., Jörin, J., Patt, A., 2015. Towards people-centred approaches for effective disaster risk management: Balancing rhetoric with reality. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 12, 202–212. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2015.01.006>
- Tanwattana, P., 2018. Systematizing Community-Based Disaster Risk Management (CBDRM): Case of urban flood-prone community in Thailand upstream area. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 28, 798–812. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2018.02.010>
- Tozier De La Poterie, A., Baudoin, M.-A., 2015. From Yokohama to Sendai: Approaches to Participation in International Disaster Risk Reduction Frameworks. *Int J Disaster Risk Sci* 6, 128–139. <https://doi.org/10.1007/s13753-015-0053-6>
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction). 2005. *Hyogo framework for action 2005–2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*. Geneva: UNISDR.

UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduc tion). 2015.
Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. Geneva: UNISDR.

ΤΕΛΟΣ